



ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง

การศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับ
กับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

เสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

จัดทำโดย

สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

มีนาคม 2551

รายนามคณะผู้ดำเนินการวิจัย
โครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

คณะผู้วิจัย

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ	เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (หัวหน้าโครงการ)
นางพงษ์ทอง ตั้งชูพงศ์	รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า
นายนิสิต จันทร์สมวงศ์	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนายุทธศาสตร์ และติดตามนโยบายพิเศษสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ดร.ถวิลวดี บุรีกุล	ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

ผู้ช่วยนักวิจัย

นางสาวอริศรา คำตัน	พนักงานบริหาร โครงการวิจัย สถาบันพระปกเกล้า
นางสาวยุวดี เทพยสุวรรณ	นักวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า
นางสาวอภิญา ดิสมะมาน	พนักงานฝึกอบรม สถาบันพระปกเกล้า
นางสาวศรีสุวรรณ เปรมรัมย์	ผู้ช่วยนักวิจัยโครงการฯ สถาบันพระปกเกล้า
นายวุฒิชัย สรณศิริกุลนันท์	ผู้ช่วยนักวิจัยโครงการฯ สถาบันพระปกเกล้า

คำนำ

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นองค์กรรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นโดยอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 ในปัจจุบันมีการประกาศแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในราชกิจจานุเบกษาแล้ว 2 แห่งคือ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อย่างไรก็ตามที่ผ่านมา ยังมิได้เคยมีการศึกษาถึงสภาพปัญหาทางกฎหมาย การทำนิติกรรมสัญญา หรืออุปสรรคต่างๆ ในการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบนี้ ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจึงได้มอบหมายให้ สถาบันพระปกเกล้า ดำเนินการวิจัยเพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาทางกฎหมาย การทำนิติกรรมสัญญา ตลอดจนข้อขัดข้องในการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษทั้งสองแห่งนี้

รายงานการวิจัยเรื่อง “การศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” จึงเกิดขึ้นด้วยเหตุผลดังกล่าว ซึ่งคณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะสามารถนำผลการวิจัยมาพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษทั้งสองแห่งดังกล่าวข้างต้น ให้สามารถคงความเป็นอิสระคล่องตัว ในอันที่จะผลิตการบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล และสามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้ตามวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษอย่างแท้จริง

สถาบันพระปกเกล้าขอขอบคุณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ที่ได้ให้การสนับสนุนทุนเพื่อดำเนินการวิจัย และอนุเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนให้คำแนะนำในการวิจัย พร้อมทั้งขอขอบคุณ คณะผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีทุกท่าน ที่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลเป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตามรายงานการวิจัยครั้งนี้อาจมีข้อบกพร่อง ซึ่งคณะผู้วิจัย ขอน้อมรับเพื่อการปรับปรุงในโอกาสต่อไป

คณะผู้วิจัย

สถาบันพระปกเกล้า

มีนาคม

2551

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 หลักการและเหตุผล	1-1
1.2 วัตถุประสงค์	1-3
1.3 ขอบเขตการศึกษา	1-3
1.4 วิธีการดำเนินงาน	1-4
1.5 ประโยชน์ที่ได้รับ	1-5
บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวคิด	
2.1 แนวคิดหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ: บริบทของไทย	2-1
1) แนวคิดและหลักการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	2-1
2) ความเป็นมาของแนวคิดหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของไทย: การปฏิรูประบบราชการ	2-2
3) ช่องว่างองค์การมหาชนและส่วนราชการ: จุดเริ่มต้นของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	2-3
4) องค์กรรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการหรือหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของไทย	2-5
5) โครงสร้างและระบบการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของไทย	2-14
6) การปรับเปลี่ยนหน่วยงานให้เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของไทย	2-18
2.2 แนวคิดหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ: บริบทของต่างประเทศ	
1) กรณีศึกษาประเทศนิวซีแลนด์	2-21
2) กรณีศึกษาประเทศอังกฤษ	2-35
3) กรณีศึกษาประเทศแคนาดา	2-37

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3	หน่วยบริการรูปแบบพิเศษในประเทศไทย
3.1	สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา (Cabinet and Royal Gazette Publishing Office) 3-1
3.1.1	การปรับเปลี่ยนกองโรงพิมพ์เป็นสำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา 3-2
3.1.2	การพัฒนาสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและ ราชกิจจานุเบกษาไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ 3-5
3.1.3	การศึกษาข้อมูลของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา 3-10
3.2	สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Institute for Good Governance Promotion: IGP) 3-15
3.2.1	การบริหารงานของสถาบันส่งเสริม การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 3-15
3.2.2	ลักษณะและรูปแบบของสถาบันส่งเสริม การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 3-18
3.2.3	การศึกษาข้อมูลของสถาบันส่งเสริม การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 3-20
บทที่ 4	ผลการศึกษา
4.1	สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ 4-2
4.1.1	กรณีศึกษา: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา 4-2

4.1.1.1	ความไม่ชัดเจนของสถานภาพ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	4-2
4.1.1.2	ความสัมพันธ์ของหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษกับส่วนราชการ	4-4
สารบัญญ (ต่อ)		
		หน้า
4.1.1.3	สถานภาพของพนักงานและ การบริหารงานบุคคล	4-5
4.1.1.4	การบริหารงบประมาณการเงิน และพัสดุ	4-7
4.1.1.5	การควบคุมการบริหารงาน	4-8
4.1.2	กรณีศึกษา: สถาบันส่งเสริมการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี	4-9
4.1.2.1	ปัญหาความไม่ชัดเจนในสถานภาพ ของหน่วยงาน	4-9
4.1.2.2	ปัญหาความสัมพันธ์ของหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษกับส่วนราชการ	4-9
4.1.2.3	สถานภาพของพนักงานและ การบริหารงานบุคคล	4-10
4.1.2.4	การบริหารงบประมาณ การเงิน และพัสดุ	4-11
4.1.2.5	การควบคุมการบริหารงาน	4-11
4.2	ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค	

ในการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของสำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา และสถาบันส่งเสริม การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	4-12
4.2.1 ความไม่ชัดเจนในสถานภาพของหน่วยงาน	4-12
4.2.2 ความสัมพันธ์ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ กับส่วนราชการ	4-12
4.2.3 สถานภาพของพนักงานและการบริหารงานบุคคล	4-13
4.2.4 การบริหารงบประมาณ การเงิน และพัสดุ	4-15
4.2.5 การควบคุมการบริหารงานและแนวทางการมอบอำนาจ	4-16
4.2.6 การเปลี่ยนผ่านไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	4-16

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.2.7 สถานภาพความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ	4-17
4.2.8 ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่	4-17
4.3 สรุปผลการสัมมนาระดมความคิดเห็น “โครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ”	4-18
4.3.1 สถานภาพของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	4-18
4.3.2 สถานภาพของพนักงาน และการบริหารงานบุคคล	4-21
4.3.3 การบริหารงบประมาณ การเงิน และพัสดุ	4-23
4.3.4 การควบคุมการบริหารงาน และแนวทางการมอบอำนาจ	4-24
4.3.5 การเปลี่ยนผ่านไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	4-25
บทที่ 5 ข้อเสนอแนะทางกฎหมายในการปรับปรุงการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	
5.1 ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงสถานภาพของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	5-1
5.2 ข้อเสนอการปรับปรุงภารกิจของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	5-2
5.3 ข้อเสนอแก้ปัญหาสภาพความเป็นนิติบุคคลของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	5-3
5.4 ข้อเสนอปรับปรุงระเบียบว่าด้วยงบประมาณของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	5-5
5.5 ข้อเสนอปรับปรุงสภาพของบุคลากรหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	5-6
5.6 ข้อเสนอปรับปรุงเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	5-7
5.7 ข้อเสนอปรับปรุงระบบบริหารของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	5-7

5.8	ข้อเสนอการเตรียมความพร้อมในการจัดตั้ง หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	5-7
-----	---	-----

สารบัญ (ต่อ)

5.9	ข้อเสนอร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการ	5-8
-----	--	-----

เอกสารและสิ่งอ้างอิง

ภาคผนวก

		หน้า
ภาคผนวก ก	รายละเอียด ระเบียบ และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา)	ก-1
ภาคผนวก ข	รายละเอียด ระเบียบ และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี)	ข-1
ภาคผนวก ค	ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พนักงานของ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา-1	
ภาคผนวก ง	แบบสอบถามข้อมูลของสำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา	ง-1
ภาคผนวก จ	แบบสอบถามข้อมูลของสถาบันส่งเสริม การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	จ-1
ภาคผนวก ฉ	หัวข้อในการสนทนากลุ่ม	ฉ-1
ภาคผนวก ช	ข้อมูลจากการสัมมนาระดมความคิดเห็น โครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับ กับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	ช-1

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1	การนำจุดเด่นของภาคเอกชนและภาคราชการมาประกอบเป็น คุณลักษณะขององค์การมหาชน 2-4
2.2	สรุปเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างส่วนราชการ: หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และองค์การมหาชน 2-10
2.3	ประเภท การแต่งตั้ง และการปลดคณะกรรมการของ Crown Agent 2-29
3.1	การศึกษาและวิเคราะห์การนำกองโรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ 3-3
5.1	ข้อเสนอปรับปรุงระเบียบว่าด้วยงบประมาณของหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษเปรียบเทียบระหว่างหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ที่แปลงสภาพจากส่วนราชการเดิม และหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษที่จัดตั้งใหม่ 5-5
5.2	เปรียบเทียบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงาน ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๘ และ พ.ศ.๒๕๕๐ 5-9
ตารางผนวกที่	
ค1	ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พนักงานของ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ค-1

สารบัญภาพประกอบ

ภาพที่		หน้า
2.1	แผนภาพแสดงความเป็นมาของแนวคิดและสถานะของ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	2-7
2.2	หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจำแนกตาม ลักษณะภารกิจในการให้บริการ	2-9
2.3	แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานแม่ และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	2-13
2.4	แผนภาพแสดงสถานะของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	2-14
2.5	แผนภาพแสดงการจัดโครงสร้างการบริหารของ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	2-15
3.1	โครงสร้างสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา	3-6
3.2	รูปแบบแสดงภารกิจเปรียบเทียบ โรงพิมพ์เลขธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา	3-7
3.3	โครงสร้างของสถาบันส่งเสริมการบริการกิจการบ้านเมืองที่ดี	3-16

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการ และเหตุผล

ในการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นรูปแบบการทำงานที่ก่อให้เกิดความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ และในแนวความคิดของแผนยุทธศาสตร์พัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546-2550) ประกอบกับเจตนารมณ์ และเงื่อนไขตามมาตรา 16 ของกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 ทำให้เกิดความจำเป็นในการออกแบบโครงสร้างองค์กรรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ โดยเฉพาะในส่วนภารกิจงานเกี่ยวกับการให้บริการหรืองานสนับสนุน (Non-Core Functions) บางประการ ซึ่งยังไม่สมควรหรือไม่มีเหตุผลสนับสนุนรองรับในการยุบเลิก และให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน แต่การดำเนินงานดังกล่าวต้องอาศัยนวัตกรรมทางการบริหารจัดการ และความเป็นอิสระคล่องตัว โดยเฉพาะการมุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่าของเงิน คุณภาพ และความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับบริการ

การออกแบบโครงสร้างองค์กรรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ เพื่อรองรับภารกิจเกี่ยวกับการให้บริการหรืองานสนับสนุนบางประการที่รัฐยังคงต้องดำเนินการเอง การดำเนินงานดังกล่าวเป็นการผลิตบริการสาธารณะที่ชี้วัดจากความพึงพอใจของลูกค้าจึงเป็นสิ่งสำคัญ หน่วยงานที่เรียกว่า “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” ที่สามารถให้ความเป็นอิสระคล่องตัวแก่ผู้บริหารที่จะผลิตบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล มีความคุ้มค่าของเงิน มีคุณภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการ จึงน่าจะเอื้อต่อการรองรับภารกิจนี้

นอกจากนี้ ผลการสำรวจวิธีการดำเนินงานที่มีความเป็นเลิศในระดับนานาชาติ (International Best Practices Survey) ยังได้พบว่าบรรดาประเทศชั้นนำต่าง ๆ ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานให้บริการในลักษณะพิเศษขึ้นมาเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว เพื่ออุดช่องว่างเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กรในภาครัฐ อาทิเช่น ประเทศสหราชอาณาจักรได้จัดตั้งหน่วยงานเรียกว่า Executive Agency (EA) ขึ้นหลายแห่ง ประเทศแคนาดาได้จัดตั้งหน่วยงานเรียกว่า Special Operating Agency (AOA) ขึ้นมา และยังมีประเทศอื่น ๆ เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศสวีเดน ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีสถานะเป็นหน่วยงานในบริการภายในของระบบราชการ ที่มุ่งเน้นในเรื่องของประสิทธิภาพ และคุณภาพของการดำเนินงาน โดยมีลักษณะกึ่งอิสระ (Quasi-Autonomy) ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งแยกออกไปต่างหากจากหน่วยงานแม่ (Parent

Organization) ดังเช่นกรณีของการมหานชน หรือรัฐวิสาหกิจ กล่าวอีกนัยหนึ่งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นยังคงถือเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือกรม และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงหรืออธิบดีสูงสุดแล้วแต่กรณี

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีลักษณะของการจัดโครงสร้างการบริหารในแบบการกระจายอำนาจ โดยแยกส่วนออกมาเป็นหน่วยงานเอกเทศ หรือนิยมเรียกกันว่า ศูนย์รับผิดชอบ (Responsibility Center) ที่สามารถดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานการบริหารทรัพยากร และการส่งมอบผลผลิตของตนเอง ในลักษณะเดียวกันกับ ศูนย์กำไร (Profit Center) ที่นิยมจัดตั้งขึ้นในบริษัทธุรกิจทั่วไป

ด้วยเหตุที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษยังคงมีความสัมพันธ์ผูกพันกับหน่วยงานแม่ การดำเนินงานใดๆ ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจึงต้องได้รับการมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงหรืออธิบดีของหน่วยงานแม่ อันก่อให้เกิดผลติดตามอย่างน้อยสองประการ กล่าวคือ ประการแรก หน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องมีภาระรับผิดชอบต่อผลงาน (Accountability for Results) ต่อหน่วยงานต้นสังกัดของตน และประการที่สอง ฝ่ายผู้มอบอำนาจยังสามารถเข้าไปกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษอยู่ เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษอยู่ เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดซื้ออย่างแท้จริง

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นทางเลือกใหม่ของการจัดการโครงสร้างองค์กรในภาคราชการที่จะช่วยให้ขนาดของส่วนราชการเดิมเล็กลง มีการถ่ายโอน และโยกย้ายข้าราชการ และลูกจ้างบางส่วนออกไป ลดภาระต้นทุนค่าใช้จ่าย รวมถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงานให้ดีขึ้น ตัวอย่างความเป็นไปได้ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ได้แก่ โรงงานกษาปณ์ โรงพิมพ์ของส่วนราชการ หน่วยทดสอบคุณภาพมาตรฐานและห้องปฏิบัติการ (Laboratory) หน่วยศึกษาวิเคราะห์ และวิจัย หน่วยฝึกอบรม และพัฒนาทักษะ หน่วยให้บริการคำปรึกษาแนะนำ หน่วยให้บริการในด้านที่เกี่ยวกับเทคโนโลยี เครื่องจักรกล และอุปกรณ์เครื่องมือ รวมถึงศูนย์บริการร่วมระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ เป็นต้น

เนื่องจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นองค์กรรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นโดยอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 ในปัจจุบันมีการประกาศแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในราชกิจจานุเบกษาแล้ว 2 แห่ง คือ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา (หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ) และ สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งยังมีได้ทำการศึกษาถึงสภาพปัญหากฎหมาย การทำนิติกรรมสัญญา หรือข้อขัดข้องในการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนี้

สำหรับประเทศไทยการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit) หรือหน่วยบริการรูปแบบพิเศษขึ้นในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร เพื่อรับผิดชอบเป็นผู้ดำเนินการ (Service Provider) บางประเภทแก่ส่วนราชการต้นสังกัดหรือส่วนราชการอื่นใด หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนโดยทั่วไป โดยมีอิสระความคล่องตัวในการบริหารงานได้อย่างเพียงพอต่อการส่งมอบบริการอย่างมีประสิทธิภาพขึ้นมาโดยเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ จึงน่าจะนำมาสู่การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานราชการได้ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนี้ ทั้งในแง่ของแนวทางการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การฟ้องร้องดำเนินคดี สถานะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง และปัญหาในทางปฏิบัติของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 การศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะช่วยให้เกิดแนวปฏิบัติที่ถูกต้อง เหมาะสมต่อไปในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ อันจะนำไปสู่แนวทางปฏิบัติของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ตลอดจนการแก้ไขและพัฒนาให้เป็นองค์การตัวอย่างที่ยั่งยืนต่อไป โดยมีรายละเอียดของวัตถุประสงค์ดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
- 2) เพื่อกำหนดแนวทางในการมอบอำนาจ การจัดทำนิติกรรมสัญญา การดำเนินคดี และการฟ้องคดี
- 3) เพื่อจัดทำแนวทางการกำหนดสถานภาพการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐของผู้ปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ รวมถึงกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
- 4) เพื่อปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548
- 5) เพื่อจัดทำแนวทางการเตรียมความพร้อมของภารกิจ/หน่วยงาน ที่จะแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ตามมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2547 ได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอแนวคิด และหลักการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และให้นำไปทดลองใน 5 หน่วยงาน คือ สำนักกษาปณ์ กรมธนารักษ์, กองโรงพิมพ์ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หน่วยงานทางด้านศิลปะ วัฒนธรรม หรือ พิพิธภัณฑ์ และหน่วยงานทางด้านห้องปฏิบัติการ ซึ่งในปัจจุบันมีการประกาศแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในราชกิจจานุเบกษาแล้ว 2 แห่ง คือ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา (หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ) และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ข้างต้น และเตรียมความพร้อมสำหรับการแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ การศึกษานี้จึงเลือกศึกษาจากกรณีศึกษาของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา (หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ) และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

1.4 วิธีการดำเนินงาน

1) การเก็บรวบรวมข้อมูล

1.1) การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ

1.1.1) ตำราวรรณกรรมเกี่ยวกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มีอยู่ในนานาประเทศ โดยศึกษาในด้านต่าง ๆ อาทิ รูปแบบการบริหารงาน กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ตลอดจนศึกษาข้อมูลของหน่วย บริการรูปแบบพิเศษที่มีอยู่ในในประเทศไทย 2 หน่วยงานคือ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา (หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ) และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยรวมการศึกษาบริบทของหน่วยงานอาทิสถานภาพปัจจุบัน การดำเนินงาน ข้อดี ข้อเสีย/อุปสรรค ข้อเท็จจริง เกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงาน ได้แก่ ด้านบุคลากร เช่น การเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการ ลูกจ้างประจำ เป็นพนักงานตามสัญญาจ้าง การจัดสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่น เป็นต้น ด้านพัสดุ ด้านการตรวจสอบจากภาครัฐ เป็นต้น และแนวทางการแก้ไข

1.1.2) ศึกษากฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะของหน่วยงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกันที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เช่นระเบียบกระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง และงบประมาณ

1.2) การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ เพื่อได้ข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา โดยเฉพาะในด้านแนวคิด และประสบการณ์

1.2.1) สัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ หน่วยงานตัวอย่าง 2 หน่วยงาน และ นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงานลักษณะเดียวกันของประเทศอื่น ๆ ที่น่าจะเป็นต้นแบบที่ดี เช่นออสเตรเลีย

1.2.2) สัมมนารับฟังความคิดเห็นจากนักวิชาการ ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับทราบข้อคิดเห็น และประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการออกแบบแนวทางที่เหมาะสม

2) วิเคราะห์ข้อมูล

2.1) โดยศึกษาวิเคราะห์แนวปฏิบัติที่ดี ที่สามารถนำมาเป็นต้นแบบในการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

2.2) ศึกษาแนวทางการแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง กับการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เช่น ระเบียบกระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง และงบประมาณ เป็นต้น ตลอดจนแนวทางในการมอบอำนาจ การจัดทำนิติกรรมสัญญา การดำเนินคดี และการฟ้องคดี แนวทางการกำหนดสถานภาพการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐของผู้ปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และสิทธิประโยชน์ของผู้ปฏิบัติงาน เช่น การคุ้มครองความรับผิดของผู้ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นต้น รวมถึงแนวทางปฏิบัติสำหรับการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานที่ต้องการแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และแนวการปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2548

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1) ช่วยให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาระบบราชการ ในส่วนการจัดบทบาทภารกิจ และการพัฒนากลไกภาครัฐที่หลากหลาย ให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน

1.5.2) ได้แนวทางในการพัฒนารูปแบบการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

1.5.3) ได้แนวทางในการบริหารหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ



บทที่ 2

ทฤษฎี และแนวคิด

2.1 แนวคิดหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ: บริบทของไทย¹

1) แนวคิดและหลักการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

1.1) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีสถานะเป็นหน่วยงานให้บริการภายในของระบบราชการ โดยมีลักษณะกึ่งอิสระ (Arm's length) แต่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลยังคงถือเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือกรม และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงหรืออธิบดีสูงสุดแล้วแต่กรณี มีเป้าหมายให้บริการหน่วยงานแม่เป็นอันดับแรก และหากมีกำลังการผลิตส่วนเกินจะให้บริการหน่วยงานอื่นและประชาชนได้ ในการส่งมอบผลผลิตต้องมีระบบการประกันคุณภาพ ทั้งนี้ การให้บริการแก่ประชาชนต้องไม่เป็นการแข่งขันกับเอกชน

1.2) มีลักษณะของการจัดโครงสร้างการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ แยกส่วนออกมาเป็นหน่วยงานเอกเทศ หรือเรียกกันว่าศูนย์รับผิดชอบ (Responsibility center) ที่สามารถดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานการบริหารทรัพยากร และการส่งมอบผลผลิตของตนเอง

1.3) ยังคงเป็นกิจการและเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการเจ้าสังกัด เนื่องจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล การดำเนินงานใดๆ ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจึงต้องได้รับการมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงหรืออธิบดี ซึ่งเป็นผลทำให้ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องมีภาระรับผิดชอบต่อผลงาน (Accountability for results) ต่อหน่วยงานต้นสังกัด และฝ่ายผู้มอบอำนาจยังสามารถเข้าไปกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษอยู่ เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอย่างแท้จริง

1.4) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษสามารถกำหนดระเบียบวิธีการบริหารจัดการที่จะทำให้การดำเนินงานคล่องตัวโดยไม่ต้องยึดกับระเบียบที่ใช้อยู่ในส่วนราชการ

¹ นิสิต จันทร์สมวงศ์ การพัฒนาโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปสู่สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาในฐานะหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (เอกสารวิชาการเพื่อประเมินผลและแต่งตั้งดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมและระบบบริหารงาน 9 ชช. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2548)

1.5) เป็นทางเลือกใหม่ของการจัดโครงสร้างองค์การในภาคราชการที่จะช่วยทำให้ขนาดของส่วนราชการเดิมเล็กลง มีการถ่ายโอนและโยกย้ายข้าราชการและลูกจ้างบางส่วนออกไป ลดภาระต้นทุนค่าใช้จ่าย รวมถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงานให้ดีขึ้น

1.6) การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีหลักการที่แตกต่างจากองค์การมหาชนในแง่ของลักษณะของภารกิจหรือหน่วยงานที่ยังไม่สมควรแยกออกเป็นนิติบุคคลอย่างเป็นทางการแต่ชัดเจนจากหน่วยงานต้นสังกัด เพราะการดำเนินงานต้องอาศัยภายใต้หรือมีขนาดค่อนข้างเล็กและขอบเขตที่จำกัดกว่า หรือไม่มีคุณลักษณะของประเด็นในเชิงนโยบายสาธารณะอย่างเด่นชัดที่จำเป็นต้องมีระดับของความเป็นอิสระอย่างค่อนข้างสูง

2) ความเป็นมาของแนวคิดหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของไทย:

การปฏิรูประบบราชการ

แนวความคิดการจัดโครงสร้างหน่วยงานรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการเป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากปัญหาความเป็นระบบราชการ (Bureaucratization) ตามแนวคิดของแมกซ์ เวบเบอร์ (Max Weber) ที่เน้นการจัดโครงสร้างที่ขาดความยืดหยุ่น มีสายงานการบังคับบัญชาที่ซับซ้อน มีการจำแนกบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจน และมีกฎระเบียบในการดำเนินการที่ตายตัว แนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการดังกล่าวอาจเหมาะสมกับสังคมอุตสาหกรรมที่มีระบบการผลิตแบบมวลชน (Mass Product) หรือสังคมใน “คลื่นลูกที่สอง” แต่ยังไม่สามารถตอบสนองความเปลี่ยนแปลงในสังคม “คลื่นลูกที่สาม” ได้ตามแนวความคิดของอัลวิน ท็อบเลอร์ (Alvin Tofler)

อย่างไรก็ตามในช่วงสิบปีที่ผ่านมาการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทยและในโลกไม่ว่าจะเป็นเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) การเติบโตของธุรกิจไร้พรมแดน การเจริญเติบโตของธุรกิจฐานความรู้ การขยายตัวของระบบการค้าและการเคลื่อนไหวของเงินทุนแบบเสรี ส่งผลให้ธุรกิจเอกชนหน่วยราชการและองค์กรทางการเมืองมีความสลับซับซ้อนในความสัมพันธ์ระหว่างกันมากขึ้น จึงเกิดความจำเป็นที่องค์กรทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องเพิ่มสมรรถนะและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนตนเองทั้งในเชิงโครงสร้างและระบบบริหารงานเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

ในภาคเอกชนซึ่งได้แก่บริษัทและองค์กรเอกชนต่าง ๆ นั้น สามารถเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงตนเองทั้งในด้านโครงสร้างและบุคลากร เพื่อตอบรับกับการวิวัฒนาการในระบบได้ทันกับความเปลี่ยนแปลงพอสมควร แต่ทว่าในภาครัฐความสามารถที่จะปรับตัวและพัฒนาตนเองกับมีข้อจำกัด ทั้งนี้ เนื่องจากมีโครงสร้างที่ขาดความยืดหยุ่น การบริหารงานที่ยึดติดอยู่กับกฎระเบียบ จึงก่อให้เกิดความเลื่อมล้ำของศักยภาพระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งนับวันจะมากขึ้นตลอดเวลา และ

กลายเป็นจุดอ่อนหนึ่งที่บั่นทอนความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตด้วย

ภายใต้สถานการณ์ที่กดดันต่อระบบราชการที่เกิดขึ้น จึงต้องมีการปฏิรูประบบราชการ (Public Sector Reform) ใน 7 ระบบคือ²

- 1) การปรับปรุงบทบาทภาครัฐ
- 2) การปรับปรุงระบบบริหาร
- 3) การปรับปรุงโครงสร้าง
- 4) การปรับปรุงกลไกและกฎเกณฑ์
- 5) การปรับปรุงระบบข้าราชการ
- 6) การปรับปรุงวัฒนธรรมและค่านิยมของระบบราชการ
- 7) การปรับปรุงระบบเทคโนโลยี

โดยเฉพาะในส่วนของ การปรับปรุงโครงสร้าง มีแนวความคิดในการดำเนินงานที่สำคัญในการปฏิรูปโครงสร้างคือ

ประการแรก แยกงานปฏิบัติออกจากงานด้านนโยบาย ทั้งนี้ เพื่อสร้างกลไกของความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) ให้ชัดเจน

ประการที่สอง การกำหนดความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานกลางและหน่วยงานท้องถิ่น

ประการที่สาม การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานปกติและหน่วยงานพิเศษ รวมถึงการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators)

ประการที่สี่ การสร้างรูปแบบองค์กรให้มีความหลากหลายมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของงานและกลไกการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีขนาดเล็กกะทัดรัดมากขึ้นและง่ายต่อการปรับเปลี่ยน

3) ช่องว่างองค์กรมหาชนและส่วนราชการ: จุดเริ่มต้นของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

การปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการให้มีความคล่องตัว มีขนาดกะทัดรัดและมีภารกิจหน้าที่ในบริบทเฉพาะที่ตอบสนองต่อเป้าหมายเฉพาะเรื่อง เพื่อแก้ไขปัญหาของส่วนราชการกับ

² สำนักงาน ก.พ. การปฏิรูประบบราชการ: ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2541), หน้า 38-42.

รัฐวิสาหกิจที่ไม่อาจตอบสนองเป้าหมายในเรื่องประสิทธิภาพความคล่องตัวในการบริหาร จึงได้มีแนวคิดในการการจัดตั้งองค์การมหาชน โดยนำจุดเด่นที่สำคัญของการบริหารจัดการภาคเอกชน และจุดเด่นของภาคราชการมารวมกัน โดยแสดงให้เห็นตามตารางที่ 2.1³

ตารางที่ 2.1 แสดงการนำจุดเด่นของภาคเอกชนและภาคราชการมาประกอบเป็น
คุณลักษณะขององค์การมหาชน

จุดเด่นภาคเอกชน	จุดเด่นภาคราชการ
1. การบริหารงานที่เน้นลูกค้าหรือเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน	1. องค์การภาคราชการมีหลักการรักษาความเสมอภาคและเป็นธรรมในสังคม
2. องค์การภาคเอกชนมีความยืดหยุ่นและความคล่องตัวสูงในการบริหารจัดการ	2. องค์การภาคราชการมีความรับผิดชอบต่อสังคมและประชาชน
3. องค์การภาคเอกชนใช้ปัจจัยการแข่งขันเป็นปัจจัยสำคัญของการอยู่รอด	3. องค์การภาคราชการมีระบบคุณธรรมในการดำเนินงาน
4. องค์การภาคเอกชนมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขอบเขตในการดำเนินงานที่ชัดเจน	4. องค์การภาคราชการไม่แสวงหากำไร แต่เรียกเก็บค่าใช้จ่าย เพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำเนินงานขององค์กร
5. การปรับเปลี่ยนรูปแบบ โครงสร้างองค์กรภาคเอกชนง่ายและรวดเร็ว มีศักยภาพในการปรับปรุงการผลิตและการบริการ	5. การให้บริการของภาคราชการเป็นการบริการสาธารณะ

ภายใต้ความจำเป็นในการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการดังกล่าว รัฐบาลจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยมีวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 ว่า

“เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายในด้านหนึ่งด้านใด

³ ทิพาวดี เมฆสุวรรณ “องค์การมหาชน: ผลิตผลของบูรณาการระบบการจัดการที่ดี” ในองค์การมหาชน: มิติใหม่ ของหน่วยงานภาครัฐ (กรุงเทพฯ: บริษัทศรีเมืองการพิมพ์, 2545), หน้า 32-34.

โดยเฉพาะ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะ
จัดตั้งหน่วยบริการขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากร
ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยตราเป็น
พระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชน
ตามวรรคหนึ่งได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ
ทางการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ
การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา
การส่งเสริมและการสนับสนุนการศึกษาและวิจัย การถ่ายทอดและ
การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
และทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุข
การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนิน
กิจการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการ
ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก”

ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ส่วนราชการต่าง ๆ ได้มี
การจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยในปัจจุบัน (พ.ศ.2550) มีหน่วยงานที่ได้รับการ
จัดตั้งเป็นองค์การมหาชน จำนวน 21 แห่ง อย่างไรก็ตามการจัดตั้งองค์การมหาชนได้ก่อให้เกิดปัญหาใน
การบริหารจัดการ ดังนี้

1) เนื่องจากการจัดตั้งองค์การมหาชนต้องมีการดำเนินการจัดตั้งเป็นพระราชกฤษฎีกา
ซึ่งเมื่อจัดตั้งขึ้นแล้วการที่จะยุบเลิก ปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงก็เป็นไปด้วยความยากลำบาก กล่าวคือ
ตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมา ยังไม่มีการยุบองค์การมหาชนเนื่องจากหมดภารกิจหน้าที่หรือมี
การบริหารงานขาดประสิทธิภาพเลย ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรยุคใหม่

2) ภายใต้วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนตามกฎหมายทำให้การจัดตั้ง
องค์การมหาชนมีบริบทในการปฏิบัติภารกิจจำกัดทำให้ภารกิจงานเกี่ยวกับการให้บริการหรืองาน
สนับสนุน (Non-Core Function) บางประการไม่อยู่ในบริบทที่จะดำเนินการจัดตั้งองค์การมหาชน หรือ
ยังไม่สมควรหรือไม่มีเหตุผลสนับสนุนรองรับการยุบเลิกหรือให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานแทน ซึ่ง
ภารกิจดังกล่าวก็จำเป็นต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการคุ้มค่าใน
เชิงภารกิจแห่งรัฐ

4) องค์กรรูปแบบอื่นที่มีในส่วนราชการหรือหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของไทย

ภายใต้ความกดดันที่จะต้องปฏิรูประบบราชการ โดยมุ่งหาแนวคิดกรมองค์กรใหม่ ๆ เพื่อเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาของระบบราชการที่เกิดขึ้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ) จึงได้กำหนดแนวคิดการจัดตั้งองค์กรที่มีขนาดเล็ก กะทัดรัด และมีบริษัทยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน โดยได้นำแนวคิดการจัดตั้งองค์กรมาจากต่างประเทศเพื่ออุดช่องว่างเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กรในภาครัฐ อาทิ ประเทศสหราชอาณาจักร ได้จัดตั้งหน่วยงาน เรียกว่า Executive Agency (EA) รวมทั้งสิ้นประมาณมากกว่า 200 แห่ง ประเทศแคนาดาได้จัดตั้งหน่วยงานเรียกว่า Special Operating Agency (SOA) ประเทศนิวซีแลนด์ได้จัดตั้งหน่วยงาน เรียกว่า Crown Entities รวมจนถึงประเทศ ออสเตรเลีย ประเทศสวีเดน ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกา⁴

โดยในประเทศตะวันตกเหล่านี้ได้พยายามปรับองค์กรในระบบราชการหรือแปรสภาพระบบการให้บริการภาครัฐ จากที่เคยเป็นหน่วยราชการที่มีระเบียบที่เข้มงวดมีโครงสร้างใหญ่โต อู้ยอ้าย และมีระบบการบริหารงานที่ไร้ประสิทธิภาพ ขาดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ เข้าสู่ระบบการบริหารงานใหม่ในรูปแบบขององค์กรบริหารงานอิสระของรัฐ ส่งผลให้ประเทศเหล่านี้ฝ่าฟันวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินในช่วงต้นทศวรรษได้อย่างราบรื่นและสามารถพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างมีศักยภาพ มีประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับ โดยเฉพาะนิวซีแลนด์เป็นประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปเศรษฐกิจและปฏิรูประบบราชการ

ภายใต้แนวความคิด “องค์กรบริหารงานอิสระของรัฐ” ของประเทศตะวันตก ประเทศไทยได้นำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์และจัดตั้ง “องค์กรมหาชน” อย่างไรก็ตามแนวความคิดและวัตถุประสงค์ขององค์กรมหาชนก็ไม่ได้ครอบคลุมภารกิจบางอย่างของราชการที่ยังไม่สามารถจัดตั้งเป็นองค์กรมหาชน นอกจากนั้นภารกิจบางอย่างก็ไม่สามารถจะให้องค์กรมหาชนดำเนินงานได้อย่างมีอิสระ

ช่องว่างของสถานะองค์กรในการแก้ไขปัญหาของระบบบริหารราชการที่เกิดขึ้นทำให้รัฐบาลได้นำแนวความคิดการจัดตั้ง “องค์กรบริหารอิสระของรัฐ” ตามแนวคิดตะวันตก และสถานะขององค์กรตามแนวคิดของ “องค์กรมหาชน” มากำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546-พ.ศ.2550) โดยในยุทธศาสตร์ 2: การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ได้กำหนดมาตรการพัฒนาระบบราชการไว้ดังนี้

⁴ กระบวนการจัดตั้งหน่วยงานลักษณะพิเศษในสังกัดฝ่ายบริหารดังกล่าวนี้ นักวิชาการมักจะนิยมเรียกกันว่า Agencification โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน Ewan Ferlie, et. Al., The New Public Management in Action (Oxford University Press, 1996). และ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, Public Management Reform: A Comparative Analysis (N.Y.: Oxford University Press, 2000). จากเอกสารประกอบการเสนอเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2547

“แปรสภาพกิจการหรือการดำเนินการบางอย่างให้มีลักษณะเป็น
ศูนย์รับผิดชอบอยู่ในสังกัดของกระทรวง ทบวง กรมเดิม ทั้งนี้อาจทดลอง
นำร่องในส่วนที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณสุขบางประเภท ซึ่งสามารถ
วัดผลผลิตได้ชัดเจนและเรียกเก็บค่าบริการได้โดยตรงจากลูกค้าผู้รับบริการ
หรือขอรับค่าบริการหรือเงินอุดหนุนพิเศษ จากรัฐบาลตามที่ตกลงกันได้
ล่วงหน้า โดยอนุญาตให้ศูนย์ดังกล่าวสามารถเก็บรายได้ของตนเองไว้
บางส่วนหรือทั้งหมด ไม่จำเป็นต้องนำส่งกระทรวงการคลัง และยังสามารถ
ให้ยืมตัวข้าราชการไปสังกัดศูนย์ดังกล่าวเป็นการชั่วคราวหรือโอน
ข้าราชการไปเป็นพนักงานของศูนย์ดังกล่าวอย่างถาวรก็ได้”

และในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แก้ไขเพิ่มเติม
ฉบับที่ 5 พ.ศ.2545 ได้กำหนด

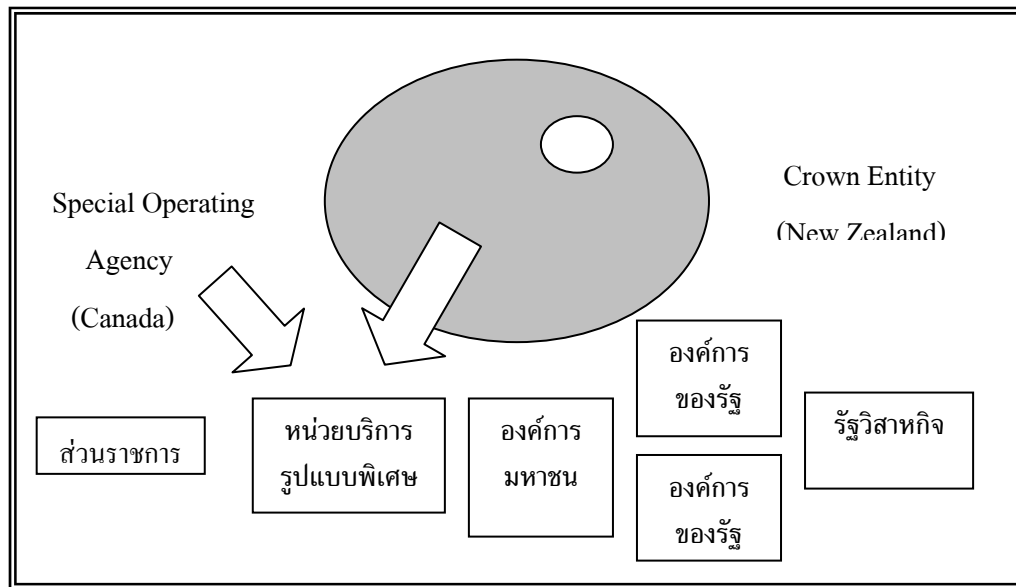
“ในวาระเริ่มแรกให้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
ดำเนินการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงโครงสร้าง
ระบบราชการระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร การปรับเปลี่ยนส่วนราชการ
เป็นองค์การมหาชน หรือองค์กรรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ
เพื่อให้การบริการราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและ
ตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ภายในสองปีนับแต่
วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ”

แนวความคิดในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการและในพระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว ทำให้เกิดความจำเป็นในการออกแบบโครงสร้างองค์กรรูปแบบอื่นที่
ไม่ใช่ส่วนราชการ โดยเฉพาะในส่วนของภารกิจงานเกี่ยวกับการให้บริการหรืองานสนับสนุน
(Non-Core Functions) บางประการ ซึ่งยังไม่สมควรหรือไม่มีเหตุผลสนับสนุนรองรับในการยุบเลิกและ
ให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน แต่การดำเนินงานดังกล่าวต้องอาศัยนวัตกรรมทางการบริหาร
จัดการและความเป็นอิสระคล่องตัว โดยเฉพาะการมุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่าของ
เงิน คุณภาพและความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับบริการ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวรัฐบาลจึงให้มีการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery
Unit: SDU) ขึ้นในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร เพื่อรับผิดชอบเป็นผู้ดำเนินการ
ให้บริการ (Service Provider) บางประเภทแก่ส่วนราชการต้นสังกัดหรือส่วนราชการอื่นใด หรือองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนโดยทั่วไป โดยมีอิสระความคล่องตัวในการบริหารงานได้อย่างเพียงพอต่อการส่งมอบบริการอย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพ⁵ รายละเอียดตามแผนภาพที่ 2.1

ภาพที่ 2.1 แผนภาพแสดงความเป็นมาของแนวคิดและสถานะของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ



5) ลักษณะของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของไทย

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษของไทยมีสถานะเป็นหน่วยงานให้บริการภายในของระบบราชการ ที่มุ่งเน้นในเรื่องของประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงาน โดยมีลักษณะกึ่งอิสระ (Quasi-Autonomy) หรือมี Arm's Length ออกไปได้ในระดับหนึ่ง แต่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งแยกออกไปต่างหากจากหน่วยงานแม่ (Parent Organization) ดังเช่นกรณีขององค์การมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจ กล่าวอีกนัยหนึ่งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นยังคงถือเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือกรม และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอธิบดี โดยมีเป้าหมายให้บริการหน่วยงานแม่เป็นอันดับแรก⁶

⁵ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2547 เห็นชอบในหลักการและแนวทางการจัดโครงสร้างองค์กรรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ: หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

⁶ มหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยได้มีการจัดตั้งหน่วยงานลักษณะดังกล่าวขึ้นมาแล้วตัวอย่างเช่น สำนักพิมพ์ ศูนย์หนังสือ ศูนย์บริการวิชาการ เป็นต้น เพื่อสนับสนุนการดำเนินภารกิจหลัก (Core Business) เกี่ยวกับการเรียนการสอนและการวิจัยของมหาวิทยาลัยเอง รวมถึงอาจมีการให้บริการแก่บุคคลและหน่วยงานภายนอก เท่าที่ผ่านมามีพบว่าการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าวนี้ค่อนข้างประสบความสำเร็จมากพอสมควร และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 ข้อ 6 กำหนดให้การดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระเบียบนี้ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริการภาครัฐเป็นสำคัญ และเมื่อมีกำลังการผลิตหรือขีดความสามารถเหลืออยู่ จึงจะให้บริการแก่ประชาชน

5.1) การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของประเทศไทยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีปี พ.ศ.2548 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรี เป็นฐานทางกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้สามารถดำเนินการไปได้โดยอิสระ แต่ด้วยตัวระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีปี พ.ศ.2548 ม.11 (8) หรือโดยตัวกฎหมายเองกลับมีปัญหาในทางปฏิบัติ

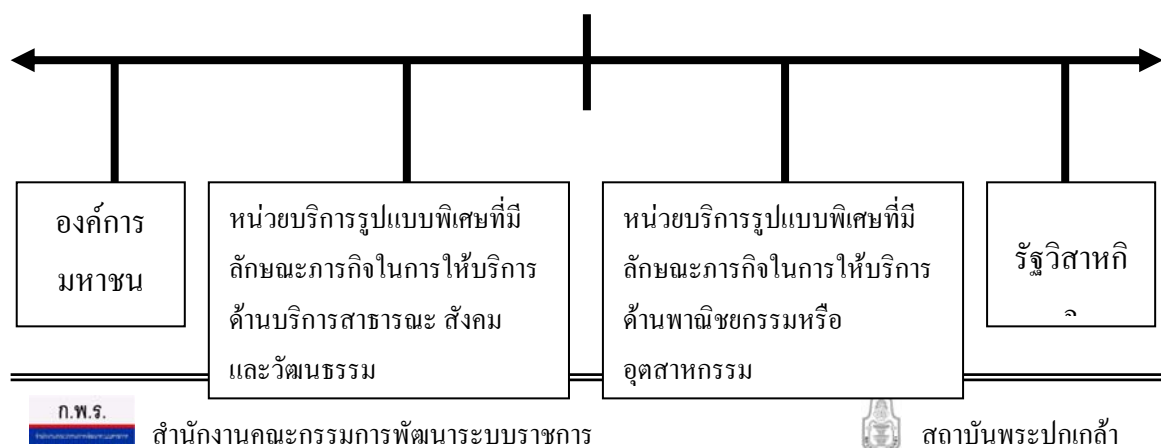
5.2) การจำแนกประเภทของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามลักษณะภารกิจของหน่วยงาน

5.2.1) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะภารกิจในการให้บริการด้านพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรม แก่ส่วนราชการเจ้าสังกัด ยกตัวอย่างเช่น สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา และสำนักกษาปณ์ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง เป็นต้น

5.2.2) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะภารกิจในการให้บริการด้านบริการสาธารณะ สังคม และวัฒนธรรม ยกตัวอย่างเช่น สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หน่วยงานทางด้านศิลปะ วัฒนธรรม และพิพิธภัณฑ์ เป็นต้น

และเพื่อให้เห็นประเภทของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามลักษณะภารกิจของหน่วยงานอย่างชัดเจน คณะผู้วิจัยจึงได้จัดทำภาพประกอบเปรียบเทียบระหว่างหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะภารกิจในการให้บริการด้านพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรม และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะภารกิจในการให้บริการด้านบริการสาธารณะ สังคม และวัฒนธรรม ดังภาพที่ 2.2

ภาพที่ 2.2 หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจำแนกตามลักษณะภารกิจในการให้บริการ



และเพื่อให้เห็นธรรมชาติของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ อย่างชัดเจน คณะผู้วิจัยจึงได้จัดทำ ตารางเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างระหว่างส่วนราชการ องค์กรมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบ พิเศษในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- 1) การกจิในการดำเนินงาน
- 2) สถานะของหน่วยงาน
- 3) ขอบเขตของอำนาจหน้าที่
- 4) กรอบการดำเนินงาน
- 5) การบริหารงานภายใน
- 6) การกำกับดูแล
- 7) การติดตามและการรายงาน

ตามตารางที่ 2.2 ได้แสดงให้เห็นว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีลักษณะของการ จัดโครงสร้างการบริหารในแบบการกระจายอำนาจ โดยแยกส่วนออกมาเป็นหน่วยงานเอกเทศ หรือนิยมเรียกกันว่า ศูนย์รับผิดชอบ (Responsibility Center) ที่สามารถดูแลรับผิดชอบการดำเนินงาน การบริหารทรัพยากรและการส่งมอบผลผลิตของตนเอง ในลักษณะเดียวกันกับศูนย์กำไร (Profit Center) ที่นิยมจัดตั้งขึ้นในบริษัทธุรกิจโดยทั่วไป⁷

ตารางที่ 2.2 สรุปรเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างส่วนราชการ:
หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และองค์กรมหาชน

ประเด็น	ส่วนราชการ	หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	องค์กรมหาชน
1. การกจิ	การกจิหลักของ หน่วยงานตามที่	การกจิเกี่ยวกับการ ให้บริการเฉพาะด้านแก่	การกจิที่รัฐต้อง ดำเนินการ ในการ

⁷ ในแง่ของการบริหารธุรกิจ นักวิชาการบางท่านเรียกว่า ศูนย์ผลงาน (Result Center) โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน James E. Swiss, Public Management Systems: Monitoring and Managing Government Performance (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1991). จากเอกสารเสนอที่ประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 มกราคม 2547

ประเด็น	ส่วนราชการ	หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	องค์การมหาชน
	กฎหมายกำหนด	หน่วยงานต้นสังกัด ส่วนราชการอื่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและ/หรือประชาชน ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหารายได้ (กำไร) และนำส่งรายได้เข้ารัฐเป็นการโดยตรง หรือจำเป็นต้องเลี้ยงตัวเองได้เป็นสำคัญ	จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาผลกำไรเป็นหลัก
2. สถานะของหน่วยงาน	- เป็นนิติบุคคล - เป็นหน่วยงานที่ระเบียบแบบแผนการบริหารและดำเนินการตามระเบียบกลาง	- ไม่เป็นนิติบุคคล - เป็นหน่วยงานที่มีอิสระมีความคล่องตัวในการบริหารงานภายใต้กำกับของหน่วยงานแม่	- เป็นนิติบุคคล - เป็นหน่วยงานที่มีอิสระ มีความคล่องตัวในการบริหารงานภายใต้กำกับของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด
3. ขอบเขตอำนาจหน้าที่	กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ	กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีจัดตั้ง/หรือมติคณะรัฐมนตรี	กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง
4. กรอบการดำเนินการ	มีแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นแนวการดำเนินงาน	มีเอกสารกรอบการดำเนินงานขององค์กรที่จะต้องเสนอให้หน่วยงานเจ้าสังกัดเห็นชอบก่อน (มีคณะกรรมการกำกับดูแล)	มีแผนการดำเนินงานขององค์กร โดยต้องมีแผนการลงทุนและมีแผนการดำเนินงานที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ
5. การบริหารงานภายใน	ใช้ระบบการบริหารงานบริหารคนและบริหารเงินที่องค์กรกลางกำหนด	- มีระบบบริหารงานบริหารคนและบริหารเงินที่กำหนดขึ้นเอง - มุ่งเน้นในเรื่องของประสิทธิภาพและคุณภาพ	- มีระบบการบริหารงาน บริหารคนและบริหารเงินที่กำหนดขึ้นเอง

ประเด็น	ส่วนราชการ	หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	องค์การมหาชน
		<p>ของการดำเนินงาน</p> <p>- เรียกเก็บบริการจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัด หน่วยงานหรือลูกค้า ผู้รับบริการอื่น ๆ ได้</p>	<p>- เน้นการบริหารงานเชิงประสิทธิภาพ มุ่งผลสัมฤทธิ์ การดำเนินงาน</p>
7. การติดตาม ประเมินผล และ รายงาน ^{1/}	<p>- มีระบบการรายงาน และการประเมินผล ตามแบบกลาง</p> <p>- ต้องกำหนดตัวชี้วัด ประสิทธิภาพ และ ประสิทธิผลการปฏิบัติ การกิจขององค์การ</p>	<p>- จัดทำรายงานประจำปีตาม แบบแสดงรายงาน ประจำปีหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษที่ สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบ ราชการ กำหนดเสนอต่อ ส่วนราชการเจ้าสังกัด และ ให้ส่วนราชการเจ้าสังกัด จัดทำความเห็นประกอบ รายงาน แล้วรายงานต่อ สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการ ภายใน หนึ่งร้อยยี่สิบวันนับจากนับ แแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี โดย กำหนดเป็นตัวชี้วัดบังคับ สำหรับส่วนราชการที่มีการ จัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบ พิเศษ</p> <p>- เมื่อหน่วยบริการรูปแบบ พิเศษดำเนินการครบ ๔ ปี ให้หน่วยบริการรูปแบบ พิเศษจัดทำรายงานตาม กรอบการประเมินหน่วย บริการรูปแบบที่ สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบ</p>	<p>- อยู่ภายใต้ระบบการ ประเมินตามหลักเกณฑ์ ที่ ครม. กำหนด</p> <p>- จัดทำรายงานปีละ 1 ครั้ง เสนอรัฐมนตรี เจ้าสังกัด</p>

ประเด็น	ส่วนราชการ	หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	องค์การมหาชน
		ราชการ กำหนดเสนอต่อ ส่วนราชการเจ้าสังกัด และ ให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดทำ ความเห็นประกอบรายงาน แล้วรายงานต่อ สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบ ราชการ ภายในหนึ่งร้อย ยี่สิบวันนับจากนับแต่สิ้นปี บัญชีในปีนั้น	
8. อื่น ๆ			ไม่อยู่ภายใต้บังคับ กฎหมายว่าด้วยการ คุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงาน สัมพันธ์ กฎหมายว่า ด้วยการประกัน สังคม และกฎหมาย ว่าด้วยเงินทดแทน

ที่มา: เอกสารประกอบการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2547

1/ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ที่ นร 1200/ว10 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2550

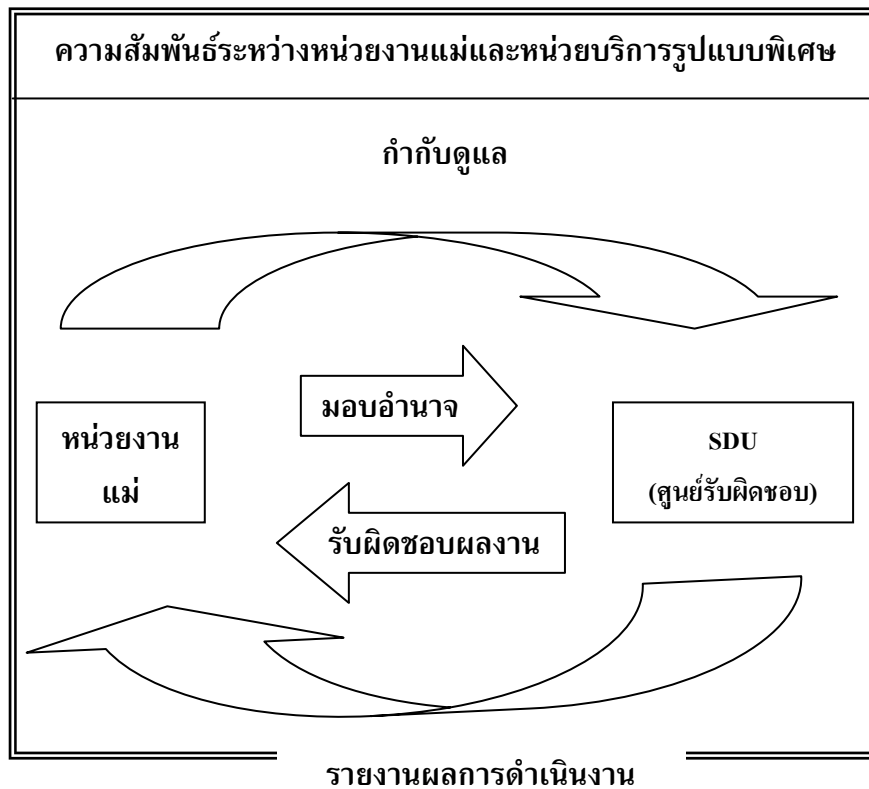
ด้วยเหตุที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษยังคงมีความสัมพันธ์ผูกพันกับหน่วยงานแม่ ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจึงต้องได้รับการมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงหรืออธิบดีของหน่วยงานแม่ อันก่อให้เกิดผลติดตามมาอย่างน้อยสองประการ กล่าวคือ

ประการแรก หน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องมีภาระรับผิดชอบต่อผลงาน (Accountability for Results) ต่อหน่วยงานต้นสังกัดของตน⁸

⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 ข้อ 9 ให้หน่วยบริการรูปแบบ พิเศษมีอิสระในการบริหารงานจากส่วนราชการเจ้าสังกัด แต่ยังคงเป็นกิจการและเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการเจ้าสังกัด และให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดที่จะต้องใช้บริการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ในกรณีที่ส่วนราชการเจ้าสังกัดเห็นว่า

ประการที่สอง หน่วยงานแม่ผู้มอบอำนาจยังสามารถเข้าไปกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษอยู่เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอย่างแท้จริง⁹ รายละเอียดตามแผนภาพที่ 2.2

ภาพที่ 2.3 แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานแม่และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ



จากคุณลักษณะของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะกึ่งอิสระ (Quasi-Autonomy) แต่ยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าหน่วยราชการ โดยหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีความเป็นอิสระคล่องตัว รับผิดชอบอำนาจให้ปฏิบัติงานอย่างเต็มที่¹⁰ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจึงเป็นทางเลือกใหม่ของ

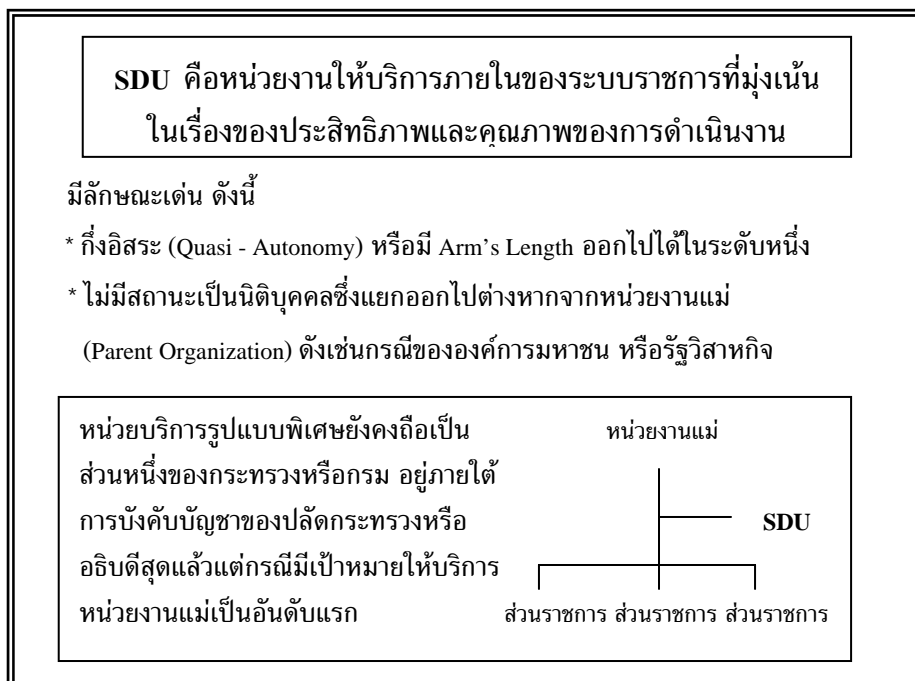
คำตอบแทนหรือค่าบริการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษสูงเกินสมควรหรือคุณภาพของการบริการไม่ดีเท่าที่ควร จะสั่งให้ลดค่าตอบแทนหรือค่าบริการ หรือปรับปรุงคุณภาพของการบริการภายในเวลาที่กำหนดก็ได้

⁹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 ข้อ 6 วรรคสอง “กำหนดให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดกำหนดเป้าหมายปริมาณงานบริการที่ส่วนราชการเจ้าสังกัดประสงค์จะได้รับบริการจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และแจ้งให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษทราบล่วงหน้าเป็นประจำทุกปีงบประมาณ”

¹⁰ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ข้อ 11 วรรคสอง ให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดมอบอำนาจในการบริหาร การจัดทำนิติกรรม การดำเนินคดีและการฟ้องคดี หรือการอื่นใดในส่วนที่

การจัดโครงสร้างองค์การในภาคราชการที่จะช่วยทำให้ขนาดของส่วนราชการเดิมเล็กลง มีการถ่ายโอนและโยกย้ายข้าราชการและลูกจ้างบางส่วนออกไป ลดภาระต้นทุนค่าใช้จ่าย รวมถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงานให้ดีขึ้น ตัวอย่างของหน่วยงานที่สามารถเปลี่ยนสถานะเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ได้แก่ โรงงานกษปณ์ โรงพิมพ์ของส่วนราชการ พิพิธภัณฑ์ หน่วยทดสอบคุณภาพมาตรฐานและห้องปฏิบัติการ (Laboratory) หน่วยศึกษาวิเคราะห์และวิจัย หน่วยฝึกอบรมและพัฒนาทักษะ หน่วยให้บริการคำปรึกษาแนะนำ หน่วยให้บริการในด้านที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีเครื่องจักรกล และอุปกรณ์เครื่องมือ รวมถึงศูนย์บริการร่วมระหว่างส่วนราชการต่างๆ เป็นต้น

ภาพที่ 2.4 แผนภาพแสดงสถานะของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ



ในกรณีที่ไม้อาจมอบอำนาจตามวรรคสองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้ ให้ดำเนินการมอบอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

6) โครงสร้างและระบบการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของไทย

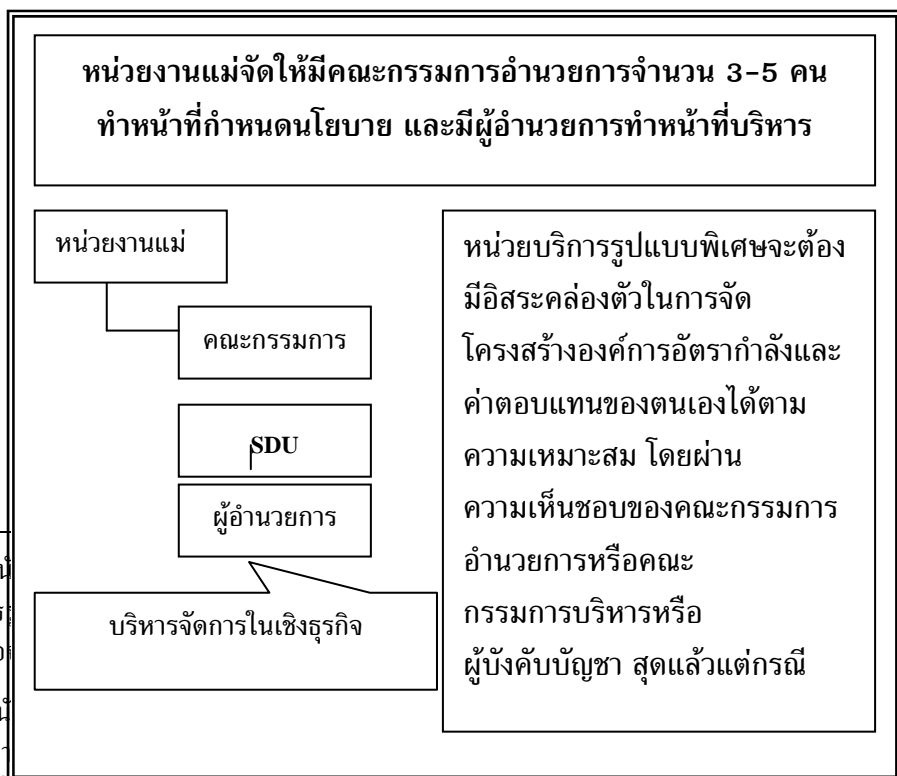
เกี่ยวกับการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้แก่ผู้อำนวยการ เพื่อให้บริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้โดยอิสระแทนส่วนราชการเจ้าสังกัดนั้น

ในกรณีที่ไม้อาจมอบอำนาจตามวรรคสองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้ ให้ดำเนินการมอบอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การจัดโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นอาจดำเนินการในรูปของคณะกรรมการอำนวยการหรือคณะกรรมการบริหารที่ได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัด (หรือในกรณีที่เป็นศูนย์บริการร่วมอาจมีผู้แทนของหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันเป็นคณะกรรมการบริหาร) หรืออาจให้อยู่ภายใต้การดูแลบังคับบัญชาของปลัดกระทรวง รองปลัดกลุ่มภารกิจ หรืออธิบดี เป็นการโดยตรงก็ได้¹¹ ทั้งนี้ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะต้องมีอิสระความคล่องตัวในการจัดโครงสร้างองค์การ อัตรากำลังและค่าตอบแทนของตนเองได้ตามความเหมาะสม¹² โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการอำนวยการหรือคณะกรรมการบริหาร หรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดแล้วแต่กรณี เนื่องจากมีระบบการคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายและวางระบบรายงานเพื่อการควบคุมทางการเงินอย่างเคร่งครัดไว้แล้ว รายละเอียดตามภาพที่ 2.4

การกำหนดอัตราค่าจ้างของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้คำนึงถึงประสิทธิภาพและรายได้ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างทั่วไปในลักษณะงานทำนองเดียวกัน ภาพที่ 2.4 ได้แสดงให้เห็นว่าในการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นการบริหารงานโดยคณะกรรมการอำนวยการ หรือผู้บริหารระดับสูงในองค์กร โดยมีผู้อำนวยการหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นผู้ที่มีอำนาจเด็ดขาดที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้บริหารสูงสุดเป็นผู้บริหารงาน โดยผู้อำนวยการมีหน้าที่จัดโครงสร้างและระบบบริหารจัดการในเชิงธุรกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบต่อคณะกรรมการอำนวยการ โดยไม่ผูกพันหรือสังกัดส่วนราชการ

ภาพที่ 2.5 แผนภาพแสดงการจัดโครงสร้างการบริหารของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ



¹¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 166 วรรคหนึ่ง “หน่วยบริการที่จัดตั้งขึ้นโดยมีฐานะเป็นหน่วยงานในสังกัด หรือ”

¹² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 166 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ “กา”
แบบพิเศษ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการตามระเบียบที่ผู้มีอำนาจควบคุมกำหนด

กำหนดว่า
คลี่
ารรูป

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่กำหนดขึ้นมานี้ต้องมีระบบการบริหารงานที่สำคัญจำนวน 4 ระบบ ดังนี้¹³

ระบบที่หนึ่ง ระบบการควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป

หน่วยงานต้องมีหน้าที่สรรหาผู้อำนวยการ โดยดำเนินการในรูปคณะกรรมการสรรหา มี ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง หรืออธิบดีเป็นประธาน สรรหาจากข้าราชการและบุคคลภายนอก ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง หรืออธิบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งตลอดจนลงนามในสัญญาว่าจ้าง

ผู้อำนวยการมีอำนาจในการบริหารงานของหน่วยงานตามนโยบายและแผนงานที่กำหนดไว้ ซึ่งต้องได้รับอนุมัติจากหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดหรือคณะกรรมการก่อน¹⁴ นอกจากนี้ยังมีอำนาจ ออกระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ทางการบริหารที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ การจัดตั้ง รวบรวมปัญหาในการดำเนินการพร้อมด้วยข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้ง และ จัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเสนอต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ตลอดจนดำเนินงานอื่นเพื่อให้เป็นไป ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงาน

¹³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2548

ข้อ 13 เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน ให้ผู้มีอำนาจควบคุมวางระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วย บริการรูปแบบพิเศษขึ้นใช้บังคับไว้เป็นการเฉพาะ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของทางราชการ ที่ใช้บังคับเป็น การทั่วไป

ระเบียบตามวรรคหนึ่งต้องไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติงานของหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ และอย่างน้อยต้องมี ระเบียบในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) ระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารทั่วไป
- (2) ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สิน
- (3) ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่ผู้ปฏิบัติงาน
- (4) ระเบียบเกี่ยวกับการตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินงาน

¹⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 ข้อ 11 ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้มีอำนาจ และหน้าที่ และรับผิดชอบในกิจการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้ตามระเบียบที่ผู้มีอำนาจ ควบคุมกำหนด และในกรณีที่คณะกรรมการกำหนดต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดด้วย

จากระบบการสรรหาดังกล่าวผู้อำนวยการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จึงเป็นผู้มีอำนาจกำกับ ดูแลและควบคุมการบริหารจัดการภายในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มีอิสระพอสมควร โดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบในเชิงนโยบายและเป้าหมายการบริหารงานต่อหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดหรือคณะกรรมการ

ระบบที่สอง

ระบบบริหารงานบุคคล

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษสามารถวางระเบียบบริหารงานบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพนักงานของหน่วยงานได้ โดยขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการหรือหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัด และต้องประกาศให้พนักงานทราบอย่างเป็นทางการ

ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องไม่ใช่ข้าราชการหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการประจำของส่วนราชการนั้น เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดโดยคำร้องขอของผู้อำนาจจะสั่งให้บุคคลดังกล่าวไปปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระยะเวลาที่กำหนดได้ โดยให้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ พ.ศ.2530¹⁵

ในกรณีที่ให้ข้าราชการมาปฏิบัติงาน รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสามารถอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ พ.ศ.2530 อาจสั่งให้ข้าราชการไปปฏิบัติราชการในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้เป็นการชั่วคราว รวมเวลาทั้งสิ้นไม่เกิน 4 ปี โดยให้นับเวลาระหว่างที่มาปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นทำนองเดียวกันเหมือนอยู่ปฏิบัติราชการเต็มเวลา

ข้าราชการที่มาปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จะอยู่ภายใต้กฎระเบียบการบริหารงานบุคคลของหน่วยงาน และทำสัญญาการจ้างเช่นเดียวกับพนักงานตลอดระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ในกรณีที่ข้าราชการที่ถูกสั่งให้มาปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษหมดวาระและประสงค์จะขอกลับไปรับราชการ ให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับไม่ต่ำกว่าเดิม

¹⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 ข้อ 12

สำหรับลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวที่มีอยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานเดิมนั้น จะต้องมีการปรับเข้าเป็นพนักงานหรือเข้าสู่ระบบลูกจ้างสัญญาจ้างต่อไป โดยไม่กระทบต่อสิทธิประโยชน์เดิมที่เคยได้รับ

ระบบที่สาม ระบบการเงิน พัสดุ และทรัพย์สิน

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษของไทย ส่วนราชการเจ้าสังกัดจะตั้งงบประมาณอุดหนุนหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในลักษณะค่าตอบแทนหรือค่าบริการในการใช้บริการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หรือค่าใช้จ่ายในการลงทุนเริ่มแรก แต่จะตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุนหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ได้¹⁶

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีระบบบัญชีพัสดุ และทรัพย์สินแตกต่างจากหน่วยงานแม่ และใช้ระบบบัญชีเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย (Accrual Accounting) ตามหลักสากล บริหารงานภายใต้หลักการของการคิดคำนวณต้นทุนอย่างเหมาะสม โดยเฉพาะการตีราคามูลค่าสินทรัพย์ของทางราชการที่ได้รับ การนำมาใช้ประโยชน์ การคำนวณค่าเสื่อมราคา และต้องทำรายงานทางการเงินโดยจัดทำงบดุล งบการเงินและบัญชีทุกสิ้นรอบระยะเวลาดำเนินการให้ผู้สอบบัญชีภายนอกตรวจสอบ ตลอดจนต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์กร ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้หน่วยงานแม่ทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

ในการทำธุรกรรมใด ๆ ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ต้องเสียมามีมูลค่าเพิ่มแต่ได้รับการยกเว้นภาษีนิติบุคคล

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และให้ทำการตรวจสอบและรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษทุกรอบปี

ระบบที่ดี การตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน¹⁷

ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจัดทำรายงานประจำปีตามแบบแสดงรายงานประจำปีหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ กำหนดเสนอต่อส่วนราชการเจ้าสังกัด และให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดจัดทำความเห็นประกอบรายงาน แล้วรายงานต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับจากนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี โดยกำหนดเป็นตัวชี้วัดบังคับสำหรับส่วนราชการที่มีการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

¹⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 ข้อ 7

¹⁷ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ที่ นร 1200/ว10 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2550

เมื่อหน่วยบริการรูปแบบพิเศษดำเนินการครบ ๔ ปี ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจัดทำรายงานตามกรอบการประเมินหน่วยบริการรูปแบบที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ กำหนดเสนอต่อส่วนราชการเจ้าสังกัด และให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดทำความเข้าใจประกอบรายงาน แล้วรายงานต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับจากนับแต่สิ้นปีบัญชีในปีนั้น

7) การปรับเปลี่ยนหน่วยงานให้เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของไทย

ภายใต้ลักษณะ โครงสร้างและระบบการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะพบว่า หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ สามารถออกแบบให้มีเอกลักษณ์เฉพาะตัวตามความเหมาะสมกับการกิจของการดำเนินงานของแต่ละแห่ง ดังนั้น ในการปรับเปลี่ยนหน่วยงานใดในส่วนราชการไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ส่วนราชการนั้นมีลักษณะหรือภารกิจของการดำเนินงานเป็นเรื่องของการให้บริการต่อภารกิจของหน่วยงานแม่ อาทิ งานโรงพิมพ์ของส่วนราชการ งานผลิตวัสดุอุปกรณ์ งานผลิตครุภัณฑ์ให้กับหน่วยงาน เป็นต้น

ประการที่สอง สามารถดำเนินการได้อย่างชัดเจนภายใต้กรอบนโยบายที่กำหนด หมายความว่าส่วนราชการที่ปฏิบัติภารกิจสามารถดำเนินงานได้โดยไม่มีปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้จากภายนอกมากระทบ ซึ่งหากมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่นอาจทำให้ไม่สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง และกระทบต่อการตอบสนองภารกิจของหน่วยงานแม่

ประการที่สาม มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและสร้างการรับผิดชอบต่อหน่วยงานแม่ ต้นสังกัดได้ โดยสามารถสนับสนุนภารกิจของหน่วยงานแม่ให้บรรลุผลผลิตที่หน่วยงานแม่กำหนดได้

ประการที่สี่ สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ชัดเจนและมีความเป็นรูปธรรม นั้น หมายความว่าผลผลิตของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หน่วยงานแม่ต้องสามารถกำหนดเป้าหมาย และสามารถที่จะวัดผลความสำเร็จ (Output) ที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจนเหมือนองค์กรทางธุรกิจ ไม่ใช่วัดที่กระบวนการทำงานหรือความพึงพอใจของผู้รับบริการเท่านั้น

ประการที่ห้า มีขนาดที่เหมาะสมเพียงพอต่อการแยกส่วนออกจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัด หมายความว่าส่วนงานนั้นมีภารกิจที่เหมาะสม มีขนาดโครงสร้างอัตรากำลังเมื่อแยกตัวแล้วสามารถที่จะยืนอยู่บนขาของตัวเองหรือสามารถเลี้ยงตัวเองได้

ประการที่หก ไม่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานที่ได้พัฒนาไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษสามารถบริหารงานอย่างมืออาชีพ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงาน

จากองค์ประกอบทั้งหกประการเบื้องต้น ดังนั้น การดำเนินการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษขึ้นอย่างเป็นทางการนั้นจะต้องมีกระบวนการดังนี้

1) หน่วยงานที่จะจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องวิเคราะห์ความเหมาะสม จัดทำเอกสารกรอบวิธีการดำเนินงาน (Framework Document) ขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน ซึ่งมีสาระครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับ (1) วัตถุประสงค์ พันธกิจ และอำนาจหน้าที่ (2) ความสัมพันธ์และภาระรับผิดชอบต่อหน่วยงานแม่ต้นสังกัด (3) การวางแผนการรายงานผล (4) แนวทางการบริหารทรัพยากร: ทรัพยากรบุคคล การเงิน และบุคลากร (5) แนวทางการประเมินองค์การและผลสัมฤทธิ์ (6) ทิศทางการพัฒนาองค์การในอนาคต และ (7) อื่น ๆ (ถ้ามี) รวมถึงอาจให้มีการเตรียมแผนการดำเนินงาน (Business Plan) ประมาณ 2-3 ปีไว้ล่วงหน้า เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในด้านต่าง ๆ ซึ่งเอกสารกรอบการดำเนินงานดังกล่าวนี้

2) กระทรวงพิจารณาข้อเสนอ หากเห็นชอบให้ส่งคำขอจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมายังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ พร้อมรายละเอียดในรูปแบบของ “เอกสารกรอบการดำเนินงาน” ในกรณีที่กระทรวงประสงค์จัดตั้ง ก็จัดทำคำขอพร้อมรายละเอียดเช่นเดียวกันส่งมายังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

3) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ วิเคราะห์ความเหมาะสมในด้านภารกิจ ศักยภาพขององค์กรต่าง ๆ ตลอดจนระบบบริหารจัดการ และระบบการกำกับดูแลจากหน่วยงานต้นสังกัด โดยนำเสนอ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ จะต้องให้ความเห็นชอบการแปลงสภาพตามข้อเสนอของหน่วยงาน และต้องปรากฏว่า¹⁸

3.1) หน่วยงานดังกล่าวมีขีดความสามารถที่นอกจากปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ส่วนราชการนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของส่วนราชการแล้ว ยังสามารถใช้วัสดุอุปกรณ์ หรือทรัพยากรอื่นใดของหน่วยราชการนั้นให้บริการแก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือประชาชน ได้ด้วย

3.2) เมื่อมีการแปลงสภาพหน่วยงานนั้นเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระเบียบนี้แล้ว จะก่อให้เกิดความคล่องตัว คุ่มค่า และลดค่าใช้จ่ายภาครัฐยิ่งขึ้น และ

3.3) มีการปรับโครงสร้างของส่วนราชการให้สอดคล้องกับการแปลงสภาพหน่วยงานเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

4) คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาอนุมัติให้หน่วยงานเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

¹⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 ข้อ 5 วรรคหนึ่ง

5) ประกาศการแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในราชกิจจานุเบกษา¹⁹

โดยสรุปหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของไทยที่จัดตั้งขึ้น มีจุดประสงค์ที่จะพัฒนาหน่วยงานในระบบราชการให้มีศักยภาพเพิ่มสูงขึ้น โดยลักษณะสำคัญ ต้องมี

ประการแรก หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการแก่หน่วยงานต้นสังกัด ส่วนราชการอื่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือประชาชน โดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหารายได้ (กำไร) และนำส่งรายได้เข้ารัฐโดยตรง หรือจำเป็นต้องเลี้ยงตัวเองได้เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามในบางกรณีอาจมีการวางเงื่อนไขให้ต้องนำส่งรายได้เหนือรายจ่ายบางส่วนเข้ารัฐตามสมควร

ประการที่สอง การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ใช่เป็นเรื่องของการเตรียมการแปรสภาพกิจการหรือโอนถ่ายภารกิจให้ไปเป็นของเอกชน (Privatization) แต่การดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องการสร้างประสิทธิภาพ ความสามารถแข่งขันและเทียบเคียงได้กับเอกชน โดยอาจต้องเปิดให้มีการทดสอบตลาด (Market Testing) เพื่อตอบคำถามและให้เหตุผลในการดำรงอยู่ของตน

ประการที่สาม หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่เป็นนิติบุคคลและไม่ใช่งานที่มีความเป็นอิสระอย่างเด็ดขาด หรืออยู่นอกเหนือการควบคุมดูแลของฝ่ายบริหารอย่างสิ้นเชิง แต่ยังคงเป็นส่วนราชการรูปแบบนี้ที่อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี

ประการที่สี่ การได้รับการยกเว้นหรือผ่อนคลายนิติบัญญัติระเบียบ เพื่อให้เกิดอิสระความคล่องตัวทางการบริหารจัดการ (Managerial Flexibility Waivers) ยังคงมีขีดจำกัดอยู่บางประการ トラบเท่าที่ไม่เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่สามารถอนุญาตหรืออนุมัติให้ได้เท่านั้น

ประการที่ห้า การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีหลักการที่แตกต่างไปจากองค์การมหาชน ในแง่ของลักษณะธรรมชาติของภารกิจงานที่ยังไม่สมควรแยกออกเป็นนิติบุคคลอิสระอย่างเด็ดขาดจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัด หรืออาจมีขนาดที่ค่อนข้างเล็กและขอบเขตที่จำกัดกว่า หรือไม่มีคุณลักษณะของประเด็นในเชิงนโยบายสาธารณะอย่างเด่นชัดที่จำเป็นต้องมีระดับของความเป็นอิสระอย่างค่อนข้างสูง

ประการที่หก ถึงแม้ว่าการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จะอาศัยรูปแบบวิธีการบริหารจัดการในเชิงธุรกิจ (Business-Like Approach) แต่จะต้องไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหากำไร โดยหน่วยบริการรูปแบบพิเศษสามารถจะเรียกเก็บค่าบริการจากหน่วยงานแม่เป็นต้น

¹⁹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 ข้อ 5 วรรคสอง

สังกัด หน่วยงานหรือลูกค้าผู้รับบริการอื่น ๆ ได้ ทั้งในรูปแบบของการเก็บค่าบริการโดยตรง (Direct Charge) หรือการเก็บค่าบริการภายใน (Internal Charge) ตัวอย่างเช่น การจัดสรรงบประมาณเหมาจ่ายชิ้นงานในรูปของการซื้อบริการผ่านทางหน่วยงานแม่หรือส่วนราชการอื่น เป็นต้น เพื่อหารายได้ให้พอเพียงกับการดำเนินงานของตนเองและไม่จำเป็นต้องส่งรายได้ดังกล่าวให้กระทรวงการคลัง ฉะนั้นหากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีรายได้มากกว่ารายจ่ายส่วนหนึ่งก็จะส่งเข้ากระทรวงการคลังและส่วนกลางก็อาจเก็บบางส่วนไว้สำหรับการลงทุนเพิ่มเติม การสร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การพัฒนาองค์กรและบุคลากรให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้นในระยะยาว²⁰

2.2 แนวคิดหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ: บริบทของต่างประเทศ

1. กรณีศึกษาประเทศนิวซีแลนด์ หน่วยบริการพิเศษประเทศนิวซีแลนด์ (Crown Entity)

1.1) ประเทศนิวซีแลนด์ ถือเป็นต้นกำเนิดของการปฏิรูประบบราชการ และเป็นแบบอย่างของการปฏิรูประบบราชการในประเทศต่างๆ ซึ่งมีสาเหตุมาจากความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการ โดยการจัดตั้งหน่วยบริการพิเศษหรือที่เรียกว่า Crown Entity ถือเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการในประเทศนิวซีแลนด์²¹

Crown Entity เป็นรูปแบบองค์กรที่ตั้งขึ้นมาจากส่วนราชการ และจัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมาย “the Crown Entities Act 2004” ประกอบด้วย

1) Crown-Owned Companies (CROCs) บริษัทที่รัฐบาลเป็นเจ้าของกิจการ รวมถึง Crown Research Institutes (CRIs) ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านการวิจัยที่จัดตั้งขึ้นโดยกรมวิจัยวิทยาศาสตร์และอุตสาหกรรม (Department of Scientific and Industrial Research / DSIR)

2) Crown Agents เป็นหน่วยงานที่มีผลกระทบต่อนโยบายรัฐบาล เช่น หน่วยงานที่ดูแลเรื่องค่าทดแทนเมื่อประสบอุบัติเหตุ องค์กรการบินพลเรือน หน่วยงานด้านการกีฬาและสันตนาการ องค์กรการท่องเที่ยว เป็นต้น

3) Autonomous Crown Entities (ACEs) เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรัฐบาล เช่น พิพิธภัณฑ Te Papa หน่วยงานที่ดูแลเรื่อง Lotto หน่วยงานที่ให้คำปรึกษาด้านแอลกอฮอล์ องค์กรจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

²⁰ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 ข้อ 15 และข้อ 16

²¹ ระบบผู้บริหารสูงสุด (Chief Executives) ของประเทศนิวซีแลนด์, ศูนย์นักบริหารระดับสูง สำนักงาน ก.พ. ธันวาคม 2546

4) Independent Crown Entities (ICEs) เช่นหน่วยงานด้านการค้าการพาณิชย์ ซึ่งดูแลด้านนโยบายการแข่งขัน เป็นต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า Crown Entities รวมถึง มหาวิทยาลัย วิทยาลัยด้านการศึกษา และสถาบันเทคโนโลยี เป็นต้น

1.2) Crown Entity และ พันธะเรื่องการเงิน

การกู้ยืม

(a) ประกอบด้วยการทำงานจัดซื้อจัดจ้างหรือการทำข้อตกลงที่เหมือนกันหรือมีเนื้อหาคล้ายคลึงกัน

(b) ประกอบด้วยการจัดการด้านการเงินสัญญาเช่าหรือลักษณะการจัดการอื่นที่เหมือนกันหรือมีเนื้อหาคล้ายคลึงกัน

(c) ประกอบด้วยการยอมรับเงื่อนไขสินค้าตามที่ที่ได้รับมอบหมายจากบุคคลอื่นๆ หากว่า

(d) ไม่ได้ประกอบไปด้วยการจัดซื้อสินค้าหรือการบริการต่างๆ จากเครดิตหรือการได้เงินมาล่วงหน้าจากการใช้บัตรเครดิตหรือโดยที่ผู้จัดส่งสินค้าจัดการให้เครดิต ในการซื้อสินค้าหรือการบริการต่างๆเป็นระยะเวลา90วันหรือน้อยกว่าจากวันที่ใช้บัตรเครดิตหรือจากวันที่มีการจัดให้ใช้บัตรเครดิต

พันธะในการจัดเตรียมการแสดงเจตจำนง

(1) ในขณะที่ก่อนเริ่มทำการเงินของแต่ละปีนั้น Crown Entity ต้องจัดเตรียมทำการแสดงเจตจำนงของ Crown Entity สำหรับปีนั้นและอย่างน้อยทำการเงินของ2ปีต่อมา

(2) แต่กระนั้นในกรณีของ Crown entity group

(a) Crown Entityของหน่วยงานแม่ ต้องจัดเตรียมค่าเฉลี่ยของเจตจำนงสำหรับกลุ่ม Crown Entity เช่นเดียวกับ

(i) ตอนที่ 142(1)(a) กำหนดให้มีหลักฐานทางการเงินล่วงหน้า 2 ฉบับ ฉบับที่ 1 สำหรับ Crown Entityของหน่วยงานแม่และฉบับที่2สำหรับ Crown entity group และ

(ii) ตอนที่ 138 ถึง 142 ถ้าไม่เช่นนั้นกำหนดให้มีการรวมข้อมูลเข้าด้วยกันในเรื่อง Crown entity group (มากกว่าที่จะเป็นsingle Crown entity) และ

(b) สมาชิกท่านอื่นๆของ Crown entity group ไม่จำเป็นต้องจัดเตรียมค่าเฉลี่ยของเจตจำนง

(3) ตอนนี้จะนำมาใช้ก็ต่อเมื่อ Crown entity ได้ถูกละเว้นจากข้อกำหนดต่างๆ โดยหรือภายใต้พระราชบัญญัตินี้หรือพระราชบัญญัติอื่น

1.3) คำแถลงเจตจำนงสำหรับ Crown entity ที่ก่อตั้งขึ้นใหม่

(1) ในไม่ช้าเมื่อปฏิบัติได้หลังจากที่ Crown entity ที่ได้ถูกก่อตั้งขึ้น Crown entity ต้องทำตามตอนที่ 139 เลกเช่นเป็นการเริ่มต้นเรื่องการเงินแห่งปี

(2) การดำเนินการของข้อกำหนดในตอนที่ 148(4) มากกว่าที่จะเป็น ตอนที่146 ได้นำมาใช้กับการดำเนินการเตรียมทำ คำแถลงของ เจตจำนง

(3) รัฐมนตรีที่รับผิดชอบสามารถออกคำสั่งใช้ Crown entity ในสภาวะใดๆ ที่กล่าวถึงตอนที่ 141(1) (b) ถึง (d) (g) และ (h) ในเวลาใดๆก่อนที่จะมีการใช้คำแถลง ของเจตจำนงภายใต้ตอนที่ 144

(4) คำสั่งที่ออกมาใช้เป็นดังคำแถลงของ เจตจำนงของ Crown entity จนกว่าคำแถลงของเจตจำนงของ Crown entity จะถูกนำมาบังคับใช้

(5) ตอนที่ 113 114 และ 115 นำมาใช้เป็นคำสั่ง

(6) Entity ที่กลายเป็น Crown entity ภายใน 4 เดือนก่อนที่จะสิ้นสุดการทำการเงินของ Crown entity ของปี และที่ได้ถูกเตรียมไว้สอดคล้องกับส่วนย่อย (1) คำแถลงของ เจตจำนงของการเงินปีต่อไปและอย่างน้อยการเงินของปีต่อมา โดยไม่จำเป็นที่มีการเตรียมคำแถลงของ เจตจำนงใหม่ในขณะนั้นหรือก่อนที่จะเริ่มการทำการเงินของปีถัดไป

1.4) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบังคับ Statutory entities

การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ และผู้ถูกว่าจ้าง

120 การคุ้มครองจากความรับผิดชอบของ Statutory entity

สมาชิกเจ้าหน้าที่ตำแหน่งและผู้ถูกว่าจ้างของ Statutory entity ไม่ต้องรับผิดชอบ(ตามกฎหมาย)สำหรับความรับผิดชอบของ entity ด้วยเหตุผลของการเป็นสมาชิกเจ้าหน้าที่ตำแหน่งและผู้ถูกว่าจ้างเท่านั้น

121 การคุ้มครองจากความรับผิดชอบของพลเรือน

(1) สมาชิกของ Statutory entity ไม่ต้องรับผิดชอบ ในกรณีที่ยกเว้นหรือการละเว้นปฏิบัติ

(a) ไปสู่ entity นอกจากที่เป็น การฝ่าฝืนของ ภาระหน้าที่ของตัวบุคคลภายใต้ ตอนที่ 53 ถึง 57:

-
-
- (b) ไปสู่ บุคคลใดๆ
- (2) เจ้าหน้าที่ตำแหน่ง หรือผู้ถูกว่าจ้าง ไม่ต้องรับผิดชอบ ต่อ บุคคล
ใดๆ ในกรณีที่ยกเว้นหรือ การละเว้นปฏิบัติ
- (3) ไม่มีส่วนใดในตอนนี้มีผลต่อ
- (a) การทำลำดับภายใต้ตอนที่ 60
- (b) ความรับผิดชอบของบุคคลใดๆที่ไม่ใช่ความรับผิดชอบ
ของพลเรือน
- (c) ความยุติธรรมของบุคคลใดๆ ที่นำไปใช้ที่สอดคล้องกับ
กฎหมายสำหรับการพิจารณาของศาลยุติธรรม

122 การชดเชยค่าเสียหายที่เกี่ยวข้องกับการยกเว้นหรือ การละเว้นปฏิบัติ

- (1) Statutory entity สามารถจะใช้ชดเชยกับสมาชิกเจ้าหน้าที่ตำแหน่ง
และผู้ถูกว่าจ้างเท่านั้นในกรณีที่มีการยกเว้นหรือ การละเว้นปฏิบัติ
- (2) การชดเชยค่าเสียหายภายใต้ส่วนย่อยที่ (1) ได้มีข้อจำกัดไว้ที่
- (a) ความรับผิดชอบของการปฏิบัติและ
- (b) ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการแก้ต่างหรือการจัดการกับการอ้างสิทธิ
ใดๆ หรือการดำเนินการเกี่ยวกับการรับผิดชอบนั้นๆ

123 การประกันภัยสำหรับความรับผิดชอบของสมาชิกเจ้าหน้าที่ตำแหน่งและผู้ ถูกว่าจ้าง

Statutory entity สามารถจะมีอิทธิพลต่อการคุ้มครองกันของประกันภัยสำหรับ
สมาชิกเจ้าหน้าที่ตำแหน่งและผู้ถูกว่าจ้างของ Entity ที่เกี่ยวข้องกับการยกเว้นหรือ การละเว้นปฏิบัติของ
บุคคลใดๆ ยกเว้นและการละเว้นการปฏิบัติที่ว่า

- (a) ความเลื่อมใสที่ผิด
- (b) ที่ไม่ใช่การปฏิบัติหรือ ไม่ใช่ซึ่งมีเจตนาของการปฏิบัติใน

บทบาทของ Entity

124 การรักษาของการคุ้มครองของศาลยุติธรรมจากความรับผิดชอบ

ผู้พิพากษาผู้ถูกแต่งตั้งเป็นสมาชิกของ Statutory entity มีการคุ้มครองและ
ข้อจำกัดที่เหมือนกันหรือการคุ้มครองอื่นๆจากความรับผิดชอบเหมือนปฏิบัติตนเป็นสมาชิกของ entity
ที่เขาและเธอจะพึงมีในฐานะของผู้พิพากษา

125 การฝ่าฝืนของการชดเชยค่าเสียหายและข้อจำกัดของประกันภัย

- (1) สมาชิกเจ้าหน้าที่ตำแหน่งและผู้ถูกว่าจ้างผู้ได้รับการชดเชยค่าเสียหายหรือการประกันโดยStatutory entityในการฝ่าฝืนของพระราชบัญญัตินี้ต้องชดเชยให้แก่entityค่าใช้จ่ายในการจัดการหรือผลของการชดเชยหรือการครอบคลุมของประกันภัย จนถึงขอบเขตของการชดเชยหรือการครอบคลุมของประกันภัยที่เหนือกว่าที่สามารถมีภายใต้เงื่อนไขหรือมีผลภายใต้พระราชบัญญัตินี้
- (2) Entity สามารถจะชดเชยค่าของหนี้สินที่ ครอบคลุมของอำนาจในการตัดสินใจของศาล

126 ความหมายที่สำคัญของการคุ้มครองจากความรับผิดชอบในตอน 120 ถึง 125 ประกันภัยด้านผลประโยชน์

ประกอบด้วยภาระหนี้ไม่ว่าเป็นทางตรงหรือทางอ้อม ค่าใช้จ่ายของการประกันภัย

- (1) ผู้ได้รับการว่าจ้างประกอบด้วยบุคคลผู้เป็นผู้ได้รับการว่าจ้างในเวลาใดหลังจากการเริ่มต้นของพระราชบัญญัตินี้แต่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งเจ้าพนักงานแล้ว
- (2) บทบาทของ Entity ประกอบด้วยบทบาทใดที่ด้วยพระราชบัญญัติที่ให้การให้การศึกษาแยกแยะของสมาชิกเจ้าหน้าที่ตำแหน่งและผู้ถูกว่าจ้างของ Entity
- (3) ยกเว้นและการละเว้นการปฏิบัติหมายถึงการปฏิบัติหรือการละเว้นโดยสมาชิกเจ้าหน้าที่ตำแหน่งและผู้ถูกว่าจ้างที่มีความซื่อสัตย์ที่ดีในการปฏิบัติงานหรือในการมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานในบทบาทของEntity
- (4) การชดเชยประกอบด้วยการปลดปล่อยหรือยกเว้นจากความรับผิดชอบไม่ว่าจะเป็นก่อนหรือหลังมีการรับผิดชอบเกิดขึ้นและการชดเชยมีความหมายที่สอดคล้องกัน
- (5) สมาชิกประกอบด้วยบุคคลผู้เป็นสมาชิกในเวลาใดๆก่อนการเริ่มต้นของพระราชบัญญัตินี้แต่ผู้พ้นจากการเป็นสมาชิก
- (6) เจ้าหน้าที่ประกอบด้วยบุคคลผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในเวลาใดๆ หลังจากการเริ่มต้นของพระราชบัญญัตินี้แต่เป็นผู้ที่พ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานแล้ว

1.5) การจัดการกับหมู่คณะที่3 โดย Statutory Entity

127 วิธีการของสัญญาข้อตกลง

- (1) สัญญาข้อตกลง หรือการทำให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขสามารถเข้าถึง

Statutory Entity ที่แสดงไว้ในส่วนนี้

- (2) ตามเงื่อนไขถ้าเข้าร่วมโดยตัวบุคคลนั้นถูกกำหนดให้เป็นสารตราที่สามารถเข้าร่วม ในนามของ Statutory entity ที่เป็นลายลักษณ์อักษรลงนามกำกับภายใต้ชื่อของ Entity
- (a) โดยมีสมาชิก 2 หรือ มากกว่า หรือถ้า Entity เป็นคณะเดียวหรือโดยมีสมาชิกเดียวหรือ
- (b) โดยมีทนายความ 1 คนหรือมากกว่าที่แต่งตั้งโดย Entity ซึ่งสอดคล้องกับส่วนที่ 1
- (3) ตามเงื่อนไขถ้ามีการเข้าร่วมโดย บุคคลนั้น ถูกกำหนดให้เป็นลายลักษณ์อักษร สามารถเข้าร่วมในนามของ Statutory entity ที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยที่บุคคลที่ปฏิบัติภายใต้การแสดงของ entity หรือ อำนาจ (ในหน้าที่ตำแหน่ง) ที่แสดงนัย
- (4) ตามเงื่อนไขถ้าตามเงื่อนไขถ้ามีการเข้าร่วมโดย บุคคลนั้น ถูกกำหนดให้เป็นลายลักษณ์อักษร สามารถเข้าร่วมในนามของ Statutory entity ที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือการพูดปากเปล่า หรือโดยบุคคลที่ปฏิบัติภายใต้ภายใต้การแสดงของ Entity หรืออำนาจ (ในหน้าที่ตำแหน่ง) ที่แสดงนัย
- (5) ในส่วนนี้ใช้กับสัญญาข้อตกลงหรือเงื่อนไข
- (a) ไม่ว่ากรณีเงื่อนไขสามารถเข้ามาใน New Zealand หรือไม่และ
- (b) ไม่ว่ากรณีกฎหมายที่ใช้ปกครองซึ่งเป็นเงื่อนไขของการเป็นกฎหมายของ New Zealand หรือไม่

128 ตราประทับ

- (1) Statutory entity สามารถมีตราประทับธรรมดาถ้าคณะกรรมการนำมาใช้
- (2) ตราประทับธรรมดาทั่วไปของ Statutory entity (ถ้ามี) ต้องได้รับการสังเกตตามศาลยุติธรรมในจำนวนของศาลทั้งหมดและสำหรับวัตถุประสงค์ทั้งหมด

129 ทนายความ

- (1) Statutory entity สามารถเป็นเครื่องมือในการใช้เขียนดำเนินการให้สอดคล้องกับตอนที่ 127 (2) ที่มีการแต่งตั้งบุคคลเป็นทนายความทั้งโดยทั่วไปหรือที่เกี่ยวข้องกับส่วนที่ระบุนายละเอียด

(2) การปฏิบัติของ ทนายความที่สอดคล้องกับเครื่องมือที่ใช้ผู้กมด

Statutory entity

130 ที่อยู่สำหรับการบริการ

ที่อยู่สำหรับการบริการในกรณีของ Statutory entity เป็นที่อยู่ของสำนักงานใหญ่ของ entity

1.4) การแต่งตั้ง และการปลดออกจากตำแหน่ง

การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของประเทศนิวซีแลนด์ประกอบด้วย 4 รูปแบบ คือ

- 1) แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี
- 2) แต่งตั้งโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือ ผู้สำเร็จราชการ (Governor-General) ซึ่งขึ้นอยู่กับคำแนะนำของรัฐมนตรี
- 3) เลือกตั้งโดยผู้มีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง
- 4) แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง (Nomination) โดยบางองค์กร

ความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างหน่วยบริการรูปแบบพิเศษกับรัฐบาลในปัจจุบันมีความสำคัญมากเพราะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง หรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือปลดออกได้

วิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการ มีดังนี้

คณะกรรมการ ของ Statutory entity แต่งตั้งโดย

- 1) ในกรณีของ Crown Agent หรือ Autonomous Crown entity คณะกรรมการ ถูกแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบของหน่วยงานนั้น
- 2) ในกรณีของ Independent Crown entity ผู้สำเร็จราชการเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ ทั้งนี้โดยคำแนะนำของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ

หลักการสำหรับการแต่งตั้งหรือคำแนะนำโดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ

รัฐมนตรีที่รับผิดชอบสามารถให้ความคิดเห็นในการแต่งตั้งหรือให้คำแนะนำบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีทักษะ และประสบการณ์ที่เหมาะสม เพื่อช่วยให้การดำเนินงานของ statutory entity บรรลุวัตถุประสงค์ได้

วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ

1. ในกรณีของ Crown agent หรือ Autonomous Crown entity มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปีหรือน้อยกว่านั้น
2. ในกรณีของ Independent Crown entity มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปีหรือน้อยกว่านั้น
3. คณะกรรมการ สามารถถูกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้อีก

ในกรณีที่ครบวาระการดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการ สามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

- คณะกรรมการ ถูกเลือกให้ดำรงตำแหน่งอีกวาระหนึ่ง หรือ
- ในขณะที่ยังไม่มีผู้รับตำแหน่งต่อทำให้คณะกรรมการสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้

การปลดสมาชิกออกจากตำแหน่ง

- (1) การปลดสมาชิก Crown agents และ Autonomous Crown entities ทำได้โดย
 1. รัฐมนตรีที่รับผิดชอบสามารถปลดสมาชิก Crown agents
 2. การปลดสมาชิกออกต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน
 3. รัฐมนตรีที่รับผิดชอบต้องแจ้งการปลดสมาชิกในหนังสือราชกิจจานุเบกษาด้วย

- (2) การปลดสมาชิก Independent Crown entities ทำได้โดย

1. ผู้สำเร็จราชการ โดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบให้คำแนะนำ จากการปรึกษากับ

อัยการสูงสุด

2. การปลดสมาชิกออกต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน

3. รัฐมนตรีที่รับผิดชอบต้องแจ้งการปลดสมาชิกในหนังสือราชกิจจานุเบกษาด้วย

ใครควรจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้ง หรือ ปลดออกจากตำแหน่ง

สำหรับ Independent Crown Entities (ICEs) กระบวนการตัดสินใจมีความเป็นอิสระ ซึ่งรัฐมนตรีไม่มีอำนาจในการแต่งตั้ง หรือ ปลดคณะกรรมการออกฝ่ายเดียว ในทางตรงข้าม อำนาจในการแต่งตั้งและการปลดออกของ Independent Crown Entities (ICEs) คือ ผู้สำเร็จราชการ (Governor-General) โดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบให้คำแนะนำ

Crown Agents และ Autonomous Crown Entities (ACEs) อำนาจในการแต่งตั้ง หรือ ปลดออก ขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม หากเป็นการแต่งตั้งหรือปลดออกในตำแหน่งที่สำคัญไม่ควรขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีเพียงฝ่ายเดียว ควรจะให้คณะรัฐมนตรีร่วมพิจารณาด้วย

หน้าที่ส่วนรวมของคณะกรรมการ

- Entity ต้องปฏิบัติตามหน้าที่, เป้าหมายที่กำหนด เจตจำนง และข้อตกลงอย่างเคร่งครัด
- หน่วยงานต้องปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีจิตวิญญาณของการให้บริการสาธารณะ
- Entity ต้องใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยต้องบริหารจัดการทรัพย์สินและหนี้สินอย่างรอบคอบ และคำนึงถึงผลสำเร็จในระยะยาว

หน้าที่ของสมาชิกแต่ละบุคคล

- หน้าที่ในการยอมรับ Crown Entities Act 2004
- หน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างสุจริตและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
- หน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างสุจริตและไม่เอาผลประโยชน์ของตนเองมาเกี่ยวข้อง
- หน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างมีเหตุผล ขยันและมีทักษะ

ตารางที่ 2.3 ประเภท การแต่งตั้ง และการปลดคณะกรรมการของ Crown Agent

ประเภท	การแต่งตั้ง	การปลดคณะกรรมการ
Crown Agents	โดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ	ขึ้นอยู่กับความพอใจของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ
Autonomous Crown Entities (ACEs)	โดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ	โดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบตามเหตุผล
Independent Crown Entities	ผู้ว่าการรัฐ (Governor-	ผู้สำเร็จราชการ (Governor-

(ICEs)	General) โดยรัฐมนตรีที่ รับผิดชอบให้คำแนะนำ	General) โดยรัฐมนตรีที่ รับผิดชอบให้คำแนะนำ จาก การปรึกษากับอัยการสูงสุด
--------	--	--

สาเหตุของการปลดออกจากตำแหน่ง

สำหรับคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งมีสาเหตุการปลดออกจากตำแหน่งที่พบในข้อกฎหมาย คือ ไม่มีความสามารถ ล้มละลาย การละเลยต่อหน้าที่ ไม่เป็นที่พึงพอใจต่อรัฐมนตรีในบางกรณี รัฐมนตรีมีอำนาจในการปลดพนักงานออกโดยไม่ต้องแจ้งเหตุผล (ในองค์กรรักษาความปลอดภัยทางการขนส่ง/Transport Safety Authorities) แต่กรณีของ the Housing Corporation คณะกรรมการสามารถดำรงตำแหน่งตามความเห็นชอบของรัฐมนตรี

คณะกรรมการที่ได้มาจากการเลือกตั้ง เช่น คณะกรรมการสุขภาพชุมชน การปลดออกจากตำแหน่งมีรูปแบบเฉพาะ ดังนั้นการปลดคณะกรรมการออกจากตำแหน่งของ Crown Agent or ACE ขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีที่ดูแลรับผิดชอบ โดยคำนึงตามมาตรการเดียวกับคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง ในอีกด้านหนึ่ง คงไม่มีความเหมาะสมที่มีเหตุผลหลากหลายสำหรับการปลดคณะกรรมการที่ถูกเลือกตั้งออกจากตำแหน่ง เพราะจะทำให้มีสถานการณ์ที่ไม่มีความมั่นคงต่อการเป็นตัวแทนในการทำงานในหน่วยงาน ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งอาจจะถูกปลดออกจากตำแหน่งด้วยเหตุผลทางกฎหมายที่อยู่ในศาลชั้นสูง (Just Cause)

1.5) อำนาจของการมอบอำนาจ

(1) ผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติ Entity จะได้รับมอบอำนาจดังต่อไปนี้

การมอบอำนาจมีข้อกำหนดคืออำนาจที่กระทำจำเป็นต้องมีข้อจำกัดเหมือนกันซึ่งจะได้รับผลกระทบเหมือนกับผู้แทนนั้นเปรียบเสมือนผู้มีอำนาจหน้าที่เต็มตามคณะกรรมการ Entity

การมอบอำนาจจะกระทำกันในขอบเขตเหล่านี้เท่านั้น

- 1) ต้องเป็นอำนาจที่ได้รับความยินยอมและได้กำหนดไว้ตั้งแต่แรก
- 2) จำเป็นต้องได้รับข้อจำกัดและผลกระทบเสมือนกับว่าได้รับสืบทอด

อำนาจมาอีกชั้นหนึ่ง

(2) ผู้แทนผู้ที่ยังสามารถกระทำหน้าที่ภายใต้ข้อกำหนดเหล่านี้

- 1) ต้องอยู่ในการอนุมัติและทำให้เข้าใจถึงการกระทำที่ไปด้วยกันกับข้อ

กำหนด

2) ต้องแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดเกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้รับการปฏิบัติและมีข้อเสนอที่มีเหตุผลพอที่ให้อำนาจหน้าที่นั้นๆ

(3) ผลกระทบของการมอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

- ผลกระทบเกิดโดยตรงจากการกระทำโดยตรงและโดยอ้อม

(4) การถอดถอนอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการถอดถอนสามารถทำได้โดยมติของคณะกรรมการหรือโดยวิธีอื่นๆที่เหมาะสม

(5) ตำแหน่งว่างในสมาชิกของคณะกรรมการ

อำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจะไม่ถูกจำกัดโดยการที่มีตำแหน่งว่างในคณะกรรมการ

(6) ขั้นตอนกระบวนการทำงานของคณะกรรมการ

ข้อกำหนดได้ตั้งไว้ใน Schedule 5 ซึ่งมีวิธีการการทำงานของคณะกรรมการไว้

1.6) มุมมองด้านอื่นๆ

1) วาระการแต่งตั้งคณะกรรมการของ Independent Crown Entities (ICEs) สามารถต่ออายุ/วาระได้จนถึง 5 ปี และการแต่งตั้งคณะกรรมการของ Crown Agents และ Autonomous Crown Entities (ACEs) สามารถต่ออายุ/วาระได้จนถึง 3 ปี

2) เงินเดือน สำหรับ Independent Crown Entities (ICEs) มี the Higher Salaries Commission ทำหน้าที่ดูแลอัตราเงินเดือนของแต่ละบุคคล สำหรับ Crown Agents และ Autonomous Crown Entities (ACEs) อาศัยโครงสร้างอัตราเงินเดือนที่เห็นชอบโดยรัฐบาลในขณะนั้น

3) นโยบายรัฐบาล Crown Agent ต้องสนองตอบต่อ นโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น เพราะ มันผลกระทบต่อเรื่องต่างๆไปของงานที่ Crown Agent ที่ดำเนินอยู่ และ Autonomous Crown Entities (ACEs) จำเป็นต้องเกี่ยวเนื่องกับนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น²²

ความสามารถในการมอบอำนาจใน Crown Entity ของนิวซีแลนด์

1. คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติอาจจะมอบอำนาจหน้าที่แก่บุคคลเหล่านี้ได้
2. สมาชิกคนในคนหนึ่งหรือหลายคน
3. หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือพนักงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง

²² Crown Entity Reform: Governance, State Services Commission, 25 August 2000

4. คณะกรรมการ

5. บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

6. คณะหนึ่งคณะใดที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับบุคคลตามข้อที่ 1 – 4 ข้างต้น

7. สาขาของ Crown Entity ก็คือส่วนหนึ่งของ Crown Entity ด้วย

นอกจากนี้ คณะกรรมการจะต้องไม่มอบอำนาจหลักให้แก่ใครได้

1.7) Crown Entity Reform: Overview

เมื่อแปดปีที่ผ่านมา The Crown Entities Bill ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงทางด้านนิติบัญญัติครั้งใหญ่ที่สุดในภาคบริการสาธารณะ และมีกฎระเบียบในภาพกว้างและมีลักษณะกึ่งอิสระ (Quasi-Judicial) โดยมีหน้าที่ให้บริการแก่สาธารณะ และหน้าที่ด้านการค้าการพาณิชย์

ในประเด็นของรูปแบบกฎหมายหรือความสัมพันธ์ที่มีต่อรัฐมนตรี Crown Entities แต่ละหน่วยงานไม่ได้มีลักษณะเหมือนกันทั้งหมด ซึ่งตรงกันข้ามกับกรม/กอง หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีโครงสร้างการปกครองที่เข้มแข็ง และมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม ได้พบปัญหามากมายในหน่วยงานรูปแบบ the Crown Entity เช่น

1) ความคาดหวังต่อบทบาทและความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ผู้บริหารสูงสุดของแต่ละหน่วยงาน หรือส่วนราชการและรัฐมนตรีที่มีหน้าที่ต่อการติดตามตรวจสอบไม่มีความชัดเจน

2) การวางรูปแบบทางโครงสร้างและความรับผิดชอบต่อสาธารณะไม่มีความแน่นอนและยังไม่สมบูรณ์

3) ในบาง Crown Entities ขาดการบริการสาธารณะที่เข้มแข็ง²³

4) มีการติดตามตรวจสอบที่ไม่เป็นธรรม ในบาง Crown Entities

5) มีกระบวนการที่หลากหลายในการแต่งตั้งบทบาทและความรับผิดชอบของคณะกรรมการฯ ผู้บริหารระดับสูงไม่มีความชัดเจน

6) โครงสร้างการบริหารงานไม่มีความแน่นอน และไม่สมบูรณ์บาง Crown Entity ขาดการสนับสนุนจากภาครัฐ

7) คณะกรรมการบางคนและผู้บริหารระดับสูงใช้จ่ายเงินอย่างไม่ถูกต้อง และมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม

²³ Crown Entity Reform: Overview, State Services Commission, 25 August 2000

9) การไม่สนองตอบต่อรัฐบาลในบางกรณี ไม่สนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาล²⁴

โดยสรุป The Crown Entity ยังมีการวางรูปแบบทางด้านโครงสร้างทางการบริหารไม่ดีพอ ไม่มีความแน่นอนในความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และมีช่องว่างทางกฎหมายมาก และไม่มีความแน่นอน ซึ่งมีความพยายามในการแก้ไขปัญหา โดยรัฐมนตรีบริการภาครัฐ (Minister of State Services) ออกมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1999 เช่น

1) รัฐมนตรีบริการภาครัฐ (Minister of State Services) ยอมรับผิดชอบต่อความผิดพลาดต่างๆไปของโครงสร้างทางการเมือง และความน่าเชื่อถือของระบบที่นำมาใช้ใน Crown Entities

2) การประกาศใช้แนวทางเกี่ยวกับบทบาทของรัฐมนตรี ความรับผิดชอบของหน่วยงาน การแต่งตั้ง และการเข้ารับตำแหน่งของคณะกรรมการ (รวมถึงการจัดแย้งทางผลประโยชน์) และ เอกสารที่น่าเชื่อถือ

3) เพิ่มการตรวจสอบของ Crown Entities

อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหาที่สำคัญหลายประการที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข เช่น

1) กฎหมายปัจจุบันยังไม่ได้สนับสนุนแนวทางที่สำคัญบางอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ได้ระบุสิ่งที่จำเป็นในการกำหนดเงินเดือนของคณะกรรมการ และ สัญญา (Contracts) ของผู้บริหารระดับสูง และไม่มีการเปิดเผยต่อเงินเดือนของคณะกรรมการ หรือ ค่าตอบแทนของพนักงาน

2) ทั้ง ๆ ที่ Minister of State Services รับผิดชอบโดยภาพรวมของโครงสร้างทางการบริหารของ Crown Entities แต่ยังไม่มีการออกกฎหมายอย่างชัดเจนสำหรับการแต่งตั้ง State Services Commissioner

3) เงื่อนไขการบริหารงานที่ทำให้เป็นกฎระเบียบ และ กฎหมายด้านการเงินสาธารณะยังคงไม่เพียงพอ เช่น ยังคงมีเงื่อนไขที่ไม่ชัดเจนในเรื่องการแต่งตั้งและการปลดคณะกรรมการ

4) การออกแบบองค์กร ในบางกรณีรูปแบบขององค์กรอาจจะไม่เหมาะสมต่อหน้า²⁵

²⁴ Crown Entity Reform: Governance, State Services Commission, 25 August 2000

²⁵ Crown Entity Reform: Governance, State Services Commission, 25 August 2000

1) ประเด็นปัญหาทางด้านการบริหารและการปฏิบัติงานของ Crown Entity และการใช้งบประมาณให้คุ้มค่า ได้รับการพิจารณาว่าจะแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหาคู่หลายประเด็นที่มีการกล่าวถึง เช่น

2) กระบวนการนิติบัญญัติปัจจุบันยังไม่สนองตอบต่อแนวทางที่สำคัญบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระบวนการนิติบัญญัติปัจจุบันไม่ได้มีการกำหนดเงินเดือนของคณะกรรมการ และสัญญาจ้างงานของผู้บริหารระดับสูง ไม่มีการเปิดเผยแม้แต่เงินเดือนของคณะกรรมการหรือค่าตอบแทนของพนักงานที่มีมูลค่ามากกว่า 100,000 เหรียญ

3) พระราชบัญญัติการเงินการคลังภาคสาธารณะ (the Public Finance Act) ยังคงไม่มีความเหมาะสม เช่นยังมีมาตรการในการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน

4) การแสดงเจตจำนง (Statement of Intent) และสัญญาการจัดซื้อจัดจ้าง (Purchase Agreement) ได้มีการวางแนวทาง อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายในปัจจุบันไม่สามารถครอบคลุมเนื้อหาในเรื่องของระบบความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

5) แม้ว่าโดยภาพรวมรัฐมนตรีบริการภาครัฐ (Minister of State Services) มีหน้าที่รับผิดชอบต่อ Crown Entity แต่ไม่มีกฎหมายรองรับที่ชัดเจนของกรมการบริการสาธารณะ (State Services Commissioner) ในการบริการสาธารณะ

6) ประเด็นการออกแบบองค์กรยังคงเป็นข้อโต้แย้งอยู่ เช่นในบางกรณีรูปแบบองค์กรไม่มีความสอดคล้องต่อภาระหน้าที่²⁶

1.9) Crown Entity Reform: Assignment of Crown Entities to Classes

มีความจำเป็นในการกำหนดกรอบการทำงานที่ชัดเจน ซึ่งนำไปสู่ การจำแนก Crown Entities ออกเป็น 3 ระดับ ซึ่งแต่ละระดับมีโครงสร้างการบริหารงาน และความรับผิดชอบต่อสาธารณะแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ

1) Crown Companies เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ด้านการค้าการพาณิชย์ภายในกรอบโครงสร้างของกฎหมาย Companies (Companies Act)

2) Crown Agents เป็นหน่วยงานที่แยกออกมาจาก the Crown อย่างไรก็ตาม Crown Agents ต้องเป็นหน่วยงานที่สนองตอบนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น และเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล Crown Agents เป็นรูปแบบขององค์กรที่เหมาะสมสำหรับใช้ในองค์กรที่มีความ

²⁶ Crown Entity Reform: Overview, State Services Commission, 25 August 2000

เสี่ยงต่อทางการเมือง การเงิน การงบประมาณสูง และวัตถุประสงค์ หรือ ผลงานมีความซับซ้อน
หน่วยงานรูปแบบนี้รัฐมนตรีมักจะควบคุมสั่งการอย่างใกล้ชิด และมีอิทธิพลเหนือองค์กรนี้อย่างมาก

Crown Agents อาจจะเป็นรูปแบบของหน่วยงานที่มีความเหมาะสมกว่าหน่วยงานของ
รัฐบาลเอง ในกรณีที่ รัฐมนตรีจำเป็นต้องใช้ทักษะในการบริหาร และประสบการณ์ของ
คณะกรรมการการปกครอง (Governance Board) หรือ ในกรณีที่มีความจำเป็นในการจัดวางตำแหน่ง
บุคคลในองค์กร หรือ ปรับปรุงองค์กร หรือ ความจำเป็นในการมีตัวแทนที่สำคัญที่มีอำนาจหน้าที่ใน
การตัดสินใจ

คณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Board) ไม่มีอำนาจการตัดสินใจ และ ไม่มี
สถานภาพทางกฎหมาย มีเพียงหน้าที่ให้คำแนะนำต่อหัวหน้าผู้บริหารระดับกรมเท่านั้น ซึ่งหัวหน้า
ผู้บริหารระดับกรมยังคงขึ้นตรงอยู่กับรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ ในทางตรงกันข้ามคณะกรรมการ
การปกครอง (Governance Board) มีสถานภาพทางกฎหมาย มีอำนาจการตัดสินใจ และ
คณะกรรมการขึ้นตรงอยู่กับรัฐมนตรี

ดังนั้น คณะกรรมการการปกครอง (Governance Board) จึงมีความเหมาะสมต่อการ
ดำเนินงานมากกว่า คณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Board) Crown Agents มีความคล้ายคลึงกับกรม
อื่นๆ มากที่สุด ในเรื่องความสัมพันธ์กับรัฐมนตรี

รัฐมนตรีมีสิทธิใน Crown Agents ในเรื่องการกำกับดำเนินงานให้สอดคล้องกับ
นโยบายรัฐบาล และปรับเปลี่ยน มาตรการการทำงานและผลงานตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้างระหว่าง
the Crown และ the Crown Agent

ตัวอย่างของ Crown Agents เช่น องค์กรดูแลด้านความปลอดภัยการขนส่ง
ทางบก (the Land Transport Safety Authority) และมูลนิธิในการค้นคว้าวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และ
เทคโนโลยี (the Foundation for Research, Science & Technology)

3) Autonomous Crown Entities (ACEs)

เป็นหน่วยงานที่ไม่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐมนตรี และเป็นหน่วยงานที่
เกี่ยวข้องกับนโยบายรัฐบาล มากกว่าที่จะส่งผลกระทบต่อนโยบายของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรี
ยังคงมีสิทธิในการวางทิศทางการดำเนินงานขององค์กร และความคาดหวังของประสิทธิภาพ
การดำเนินงานขององค์กรจากการแสดงเจตนาที่แต่ละบุคคลได้แสดงไว้ว่าเป็นลายลักษณ์อักษร
รวมถึง รัฐมนตรีสามารถกำหนดต้นทุน คุณภาพและปริมาณ และสภาพของการบริการที่จัดสรรให้กับ
หน่วยงาน โดยเจรจาต่อรองในสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง และรัฐมนตรีมีสิทธิในการร้องขอข้อมูล และรับ
ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมในหน่วยงานด้วย

Autonomous Crown Entities (ACEs) เป็นรูปแบบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มีความเหมาะสมสำหรับองค์กรที่มีความเสี่ยงต่อทางการเมือง การเงิน การงบประมาณน้อย และวัตถุประสงค์ หรือ ผลงานไม่มีความซับซ้อน

4) Independent Crown Entities (ICEs)

เป็นองค์กรที่อยู่ในสายการบริหารของรัฐบาลที่ควรจะมีอิสระ และการตัดสินใจต้องเป็นอิสระจากอำนาจของรัฐมนตรี ตัวอย่างของหน่วยงานรูปแบบนี้ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (the Electoral Commission)²⁷

2. กรณีศึกษาประเทศอังกฤษ

2.1) การปฏิรูประบบราชการของประเทศอังกฤษ: หน่วยงานบริหารพิเศษ (Executive Agencies)

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในระบบราชการของประเทศไทยนั้น กล่าวได้ว่าเกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ.1979-1990 สมัยที่นางมาร์กาเรต แทตเชอร์ (Margaret Thatcher) เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นช่วงที่มีการจัดตั้งยุบ เปลี่ยนแปลงส่วนราชการหรือแม้แต่การจัดตั้งองค์กรที่เป็นส่วนราชการระดับกระทรวงหรือหน่วยงานพิเศษในรูปแบบต่างๆขึ้นมาใหม่ อันได้แก่ หน่วยงานบริหารพิเศษ (Executive Agencies)

หน่วยงานบริหารพิเศษ (Executive Agencies) มีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้การบริหารจัดการของส่วนราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น รวมทั้งทำให้มีการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินอย่างคุ้มค่า (Value of Money) เพื่อให้การบริการของรัฐ (Quality of Service) ดีขึ้นกว่าเดิมโดยมีการปรับหน่วยงานให้มีขนาดเล็กลง มีอำนาจและบทบาทในการบริหารตัวเอง²⁸ เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมเฉพาะด้านของแต่ละกระทรวง โดยข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานนี้เป็นข้าราชการพลเรือน และหน่วยงานนี้มีลักษณะการบริหารงานพิเศษแตกต่างไปจากการบริหารงานประจำของข้าราชการทั่วไป กล่าวคือ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานนี้เรียกว่า “Chief Executive” ซึ่งยังคงมีสภาพเป็นข้าราชการ เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานของหน่วยงาน มี

²⁷ Crown Entity Reform: Assignment of Crown Entities to Classes, State Services Commission, 25 August 2000

²⁸ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อิสระในอำนาจการบริหารงบประมาณตลอดจนบุคลากรของหน่วยงาน รวมทั้งการมีอิสระในวิธีดำเนินการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดผลสำเร็จของงาน และขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน (Chief Executive) เป็นไปตามสัญญาจ้างงานที่ได้ตกลงไว้ และการประเมินผลงานของผู้บริหารจะขึ้นอยู่กับประสิทธิผลของการดำเนินงานซึ่งจะมีผลต่อสัญญาจ้างงาน (Employment Contract) ในปีต่อ ๆ ไป²⁹

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีสถานะเป็นหน่วยงานบริการภายในของรัฐบาล มีหน้าที่บริหารและจัดสรรงบประมาณเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของฝ่ายบริหารรัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักร สภาแห่งสกอตแลนด์ และนอร์ธเทิร์นไอร์แลนด์ โครงสร้างรากฐานวัตถุประสงค์หลักของการใช้หน่วยงานนี้มิได้เกี่ยวข้องกับรัฐมนตรี และแผนกนโยบายจากความรับผิดชอบของรัฐมนตรีในการรับส่งนโยบายวันต่อวัน แต่มันมีความสำคัญในการที่จะทำความเข้าใจถึงความแตกต่างพื้นฐานระหว่างเครื่องมือจักรกลของรัฐบาลและที่ไม่ใช่ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับรัฐมนตรี อาจกล่าวได้ว่า หน่วยงานที่มีได้เกี่ยวกับการสาธารณะ แต่ละหน่วยงานได้รับสิทธิจากกฎหมาย และการแบ่งแยกรัฐธรรมนูญจากการควบคุมของรัฐมนตรี ทั้ง ๆ ที่หน่วยงานรูปแบบนี้ไม่มีสถานะทางกฎหมายของตนเองและไม่มีรัฐธรรมนูญที่แยกออกมาจากกองของตนเอง ก็ยังมีเงินทุนและเงินสาธารณะมาสนับสนุนเพื่อสร้างความประทับใจในความเป็นหน่วยงานที่ตั้งตนแยกออกมา เป็นแบบให้ในเรื่องความเป็นอิสระและความน่าเชื่อถือโดยตรง ในขณะที่ห้องพระคลังมีมาตรการควบคุมเข้มงวดในทุกแง่มุมของหน่วยงาน ธุรกิจผ่านทาง การควบคุมงบประมาณ ข้อตกลงในการบริการ การวางแผนธุรกิจ คำแนะนำทั่วไปและคำแนะนำแบบเฉพาะ และกลยุทธ์อื่น ๆ ของหน่วยงาน บุคลากรของหน่วยงานรูปแบบพิเศษนี้มีสถานะเป็นผู้รับใช้ประชาชนและในแต่ละกรม/กอง จะได้รับการคงไว้ซึ่งหน่วยงานผู้สนับสนุน (Sponsor Unit) เพื่อควบคุม/ตรวจตรา เจริญต่อรอง และควบคุมดูแลซึ่งกันและกันในแต่ละหน่วยงาน หน่วยงานผู้สนับสนุนที่ว่านี้ไม่ได้ต้องการความสามารถอะไรมากมายในการที่จะยินดีปรีดาที่หน่วยงานจะเป็นไปในลักษณะที่ใช้เงินมากในการที่จะเป็นอิสระจากรัฐมนตรีจากการที่พวกเขาได้รับการแต่งตั้งเข้าไปดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารของสหราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการกล่าวที่จะเป็นหน่วยงานส่วนบุคคลโดยทันทีและความล้มเหลวที่มีราคาแพง ความพยายามมากมายเพื่อที่จะเสนอหน่วยงานนี้ในฐานะความสำเร็จสมัยใหม่

ในช่วงเดือนกรกฎาคม ค.ศ.2002 (พ.ศ.2545) มีหน่วยบริการรูปแบบพิเศษทั้งสิ้น 127 หน่วยงาน หน่วยงานที่รายงานตัวต่อรัฐบาลของสหราชอาณาจักรส่วนกลางมีทั้งสิ้น 92 หน่วยงาน ที่เหลืออีก 35 หน่วยงานรายงานรายงานตัวต่อ ฝ่ายบริหารสกอตแลนด์ และสภาแห่งเวลส์ หรือฝ่ายบริหารของนอร์ธเทิร์นไอร์แลนด์

²⁹ แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐของต่างประเทศ. www.gspa-sk-buu.net/theory/15.pdf.

2.2) ขนาดและขอบเขตของหน่วยงานรูปแบบพิเศษของประเทศอังกฤษ

ลำดับของหน่วยงานรูปแบบพิเศษมีตั้งแต่บริการพัฒนาสถานถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ออกใบอนุญาตขับขี่ หน่วยงานที่มีบุคลากรมากที่สุดถึง 100,000 คนได้แก่ Jobcentre Plus งบประมาณประจำปีสำหรับแต่ละหน่วยงานจะได้มาจากห้องพระคลังตั้งแต่ 2-3 ล้านปอนด์สำหรับหน่วยงานขนาดเล็กถึง 700 ล้านปอนด์สำหรับการให้บริการทางศาล และ 400,000 แสนล้านปอนด์สำหรับ หน่วยงาน Jobcentre Plus โดยความเป็นจริงแล้ว กรม/กองของรัฐบาลจะต้องมีหน่วยงานนี้อย่างน้อยหนึ่งหน่วยงาน กระทรวงกลาโหมมีหน่วยงานรูปแบบพิเศษมากที่สุดถึง 36 หน่วยงาน

2.3) ภูมิหลัง/ที่มาของประเทศอังกฤษ

ต้นแบบหน่วยงานรูปแบบพิเศษของรัฐบาลในสหราชอาณาจักรเริ่มขึ้นเมื่อปี 1988 (2531) ตามด้วยการปรับปรุงการบริหารของรัฐบาล ซึ่งรายงานผลโดย Sir Robin Ibbes ที่ปรึกษาทางด้านประสิทธิภาพ ต่อ นายกรัฐมนตรี นาง Margaret Thatcher รายงานชิ้นนี้วิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักเกี่ยวกับการบริหารการกระจายอำนาจบริการประชาชนว่าเป็นการทำงานที่มากเกินไปกว่านโยบายที่วางไว้และไม่มีการนำส่งบริการไปถึงประชาชน ซึ่งถือเป็นการขาดทักษะในการบริหารของรัฐบาลและยังเน้นไปที่ผลระยะสั้นมากกว่าระยะยาว รายงานของหัวหน้าฝ่ายที่ปรึกษาที่ตั้งหน่วยงานนี้ในแต่ละฝ่ายคือ หัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งจะเน้นเพียงการนำส่งนโยบายเท่านั้นมิได้เน้นที่เนื้อหาของนโยบาย หน่วยงานรูปแบบพิเศษที่ตั้งขึ้นเป็นแห่งแรกเมื่อเดือนสิงหาคม ปี 1988 (2531) คือ คณะผู้ตรวจสอบยานพาหนะ

3. กรณีศึกษาประเทศแคนาดา (Special Operating Agency)

3.1) ภาพรวมองค์กร SOAs คือการสร้างขึ้นมาเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างปรัชญาแห่งการควบคุมอำนาจ (และการหลีกเลี่ยงความเสี่ยง) และมีความมุ่งมั่นที่จะสร้างนวัตกรรมใหม่ หน่วยงานนี้สนับสนุนนวัตกรรมใหม่ในหลายประการ เช่น การเข้าถึงหน่วยงานได้สะดวก, มีพนักงานเป็นศูนย์กลางในการดำเนินงาน, มีกฎระเบียบเป็นของตนเอง, มีการจัดการที่ดีในเรื่องคนและความรับผิดชอบซึ่งทั้งหลายเหล่านี้จะนำไปสู่ประสิทธิภาพประสิทธิผลที่ดีกว่าและเป็นการปรับปรุงคุณภาพของบริการ

สาระสำคัญของ SOAs คือเป็นหน่วยงานที่มีการบริหารจัดการแบบคล่องตัว โดยขึ้นอยู่กับผลงาน SOAs ไม่มีกฎหมายที่เป็นอิสระของตัวเองเพื่อก่อตั้งองค์กรขึ้นมา แต่องค์กรยังคงเป็นส่วนหนึ่ง

ของกรมต่าง ๆ และพนักงานก็ยังเป็นข้าราชการ (Public Servant) ซึ่งยังคงมีความรับผิดชอบในหน่วยงานแม่ของตน

อย่างไรก็ตาม ลักษณะที่ไม่เหมือนหน่วยงานราชการคือ SOAs ทำงานคล้ายช่างตัดเสื้อคือมีกรอบงานและทำตามกรอบงานที่ได้รับมอบหมาย แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับความคาดหวังของการบริการด้วย

กล่าวโดยสรุปโครงสร้างของ SOAs การตั้งใจที่ จัดบริการให้กว้างขวางขึ้นกว่าหน่วยงานราชการและสนองต่อหลักการบริหารของรัฐบาลให้กว้างขวางซึ่งขึ้นอยู่กับระดับผลงานของหน่วยงาน อันเป็นความพิเศษของหน่วยงาน โดยสรุปผู้อำนวยการและพนักงานสามารถเพิ่มขีดความสามารถให้มากขึ้นได้อันจะขยายไปยังสาขาอื่น ๆ ในกรมและกอง และหลาย ๆ หน่วยงานก็ยึดถือวิธีการแบบ SOAs ไปใช้

3.2) หลักการและเหตุผล ในการก่อตั้ง SOAs

- 1) รัฐบาลต้องการมุ่งเน้นไปที่การให้บริการและผู้รับบริการเป็นศูนย์กลางในให้บริการ
- 2) เป็นการหาแนวทางในการทำงานให้คุ้มกับต้นทุนให้มากที่สุด
- 3) เป็นทางเลือกในรูปแบบองค์กรที่แตกต่าง
- 4) กฎระเบียบส่วนกลางไม่เหมาะสมสำหรับการบริหารจัดการที่ดี

โดยหลักการใช้กฎส่วนกลางทำให้มีการให้การปฏิบัติการในวิธีที่แตกต่างกันไป โดยสรุปสั้น ๆ ว่า รัฐบาลเตรียมที่กำจัดระบบการควบคุมแบบราชการในทางกลับกันการใช้ระบบนี้ก็จะสามารถสนับสนุนวัฒนธรรมการให้ผู้รับบริการเป็นหลัก ซึ่งจะไม่เน้นระบบการควบคุมแต่จะเน้นการคิดแบบใหม่และผลงานเป็นหลัก

3.3) SOAs มีภารกิจหลายประการ เช่น

- 1) ปรับปรุงระบบการให้บริการลูกค้าให้คำปรึกษาลูกค้า และการตรวจสอบคุณภาพการให้บริการ
- 2) สนับสนุนประสิทธิภาพในการลดต้นทุน และเป็นการให้บริการแบบธุรกิจ
- 3) มอบหมายให้มีความรับผิดชอบมากขึ้นเรื่องต่างๆตลอดไปจนถึงองค์กร
- 4) พัฒนาเรื่องของการเทคโนโลยีด้านข้อมูลข่าวสาร
- 5) แสดงให้เห็นถึงแผนปฏิบัติการของรัฐบาลในการจัดการที่มีประสิทธิภาพ
- 6) สนับสนุนนวัตกรรมและแนวคิดใหม่ๆ ในที่ทำงาน

7) ย้ำเน้นในเรื่องการจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อประชาชนรวมทั้งการสนับสนุนในการอบรมและพัฒนาอาชีพ

3.4) Best Candidates

SOAs จัดว่าเป็นแบบการให้บริการแบบ Alternative Service Delivery ก่อนที่จะตั้ง SOAs ขึ้นมาตั้งใจจะทำเพียงองค์กรที่จัดโครงการนำร่อง แต่เมื่อ SOAs ได้รับการยอมรับในกลไกที่ดี และน่าที่จะมีความชัดเจนให้มากขึ้นในเรื่องของการปรับปรุงผลงาน และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถกระตุ้นในการช่วยสร้างการยอมรับในหลักการของ SOAs ได้

The Best Candidates มีลักษณะเหมือน SOAs ดังนี้

- 1) อันดับแรกต้องนึกถึงการให้บริการเป็นหลัก
- 2) ปฏิบัติงานภายใต้นโยบายที่มั่นคงและชัดเจน
- 3) สามารถปฏิบัติการได้อย่างเป็นอิสระภายใต้องค์กรแม่
- 4) ปรับเปลี่ยนได้ตามการพัฒนาของมาตรฐานการทำงานที่เด่นชัด
- 5) แสดงเป็นหน่วยงานที่พอเพียงและมีลักษณะพิเศษคือจ้างผู้อำนวยการและพนักงานที่โดยกฎของ SOAs และไม่ให้ความสำคัญกับการเกี่ยวข้องกับกระทรวงใดๆ ทั้งสิ้น

องค์กรต่าง ๆ ที่จะเข้าลักษณะนี้คือใช้กฎของ Service Agency อย่างไรก็ตามกฎหมาย SOAs ยังไม่เหมาะสม ด้วยเหตุผลหลักหลายประการดังต่อไปนี้

- 1) โครงการที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่สำคัญและละเอียดอ่อน ซึ่งอยู่ในระดับสูงมากและองค์กรอิสระอย่าง SOAs อาจจะไม่เหมาะสม
- 2) กฎระเบียบบางอย่างอาจจะยังไม่เหมาะสมและไม่สามารถปฏิบัติได้
- 3) ในบางกรณี SOAs ตั้งใจที่จะขับเคลื่อนและมีข้อจำกัดด้านระยะเวลา
- 4) โครงการอาจจะเล็กมากเกินไปที่จะตัดสินใจให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลได้

3.5) แหล่งที่มาของการมอบหมายงาน (Source of Delegation)

การเพิ่มหน่วยงานในการปฏิบัติและมีความคล่องตัวนั้นมาจากหน่วยงานแม่และคณะกรรมการ ศักยภาพของ SOAs บ่อยครั้งจะพบว่ามีความคล่องตัวภายในหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งจะไม่มีการมอบหมายลงไปสู่ระดับผู้บริหารหรือหน่วยงานกลาง และการตัดสินใจของ SOAs สามารถทำได้เป็นกรณี ๆ ไปในการนำไปสู่การแก้ไขปัญหา

3.6) เสรีภาพและความคล่องตัว

1) SOAs เป็นตัวแทนขององค์กรที่ไม่ใช่นิติบุคคล ความคล่องตัวต้องมาจากหน่วยงานที่มอบหมายภายใต้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างออกไป ความท้าทายนี้เป็นการเกี่ยวข้องโดยตรงในการค้นหาวิธีที่ไม่ยึดติดกับกฎเกณฑ์แบบเดิม

2) ไม่มีแบบพิมพ์ (Template) สถานะขององค์กรที่มีความคล่องตัว แต่ละ SOA มีความแตกต่างกันไปเหมือนแบบของธุรกิจ ดังนั้นการก่อตั้งในแต่ละองค์กรจะสามารถจัดตั้งได้ตามความเหมาะสม

3) ยืดหลักธุรกิจ และสามารถปรับเปลี่ยนอัตราได้ตามความเหมาะสม

4) ข้อตกลงด้านการเงินมีความพิเศษเช่น มีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งขึ้นอยู่กับกองทุนที่แตกต่างกันไป

5) เพิ่มอำนาจหน้าที่ในการเข้าถึงบริการ

6) มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานที่หลากหลายมากขึ้นเช่นในเรื่องของการให้บริการ

7) แต่ละ SOAs ต้องแสดงแบบอย่างองค์การธุรกิจที่มีความคล่องตัวอันจะนำไปสู่การลดต้นทุนและเกิดประสิทธิภาพ

3.7) เอกสารประกอบที่ต้องการ

พื้นฐานของการปฏิบัติงานแต่ละหน่วยงาน คือตั้งมาจากกรอบของเอกสารและกรอบของธุรกิจ เอกสารในกรอบของการทำงานแทนหน่วยงาน สถาบัน หรือ องค์กรการปฏิบัติงาน ซึ่งจะมีภารกิจดังต่อไปนี้

1) มีพันธกิจ

2) มีสิ่งแวดล้อมด้านนโยบายคือแนวทางในธุรกิจทั่วไป และการให้บริการ

3) ความเสี่ยงหลัก, ประเด็น, ความท้าทายที่องค์กรเผชิญ

4) หลักใหญ่ขององค์กรจะต้องถูกตัดสินจาก ผลงานภาระหน้าที่ รวมไปถึงจนถึงการตรวจสอบและการรายงานผลและต้องอธิบายว่ามีความสามารถประสบความสำเร็จแต่ละกลยุทธ์ได้อย่างไร ซึ่งทั้งหมดนี้ต้องได้รับการประเมินด้วย

5) ความยืดหยุ่นที่เป็นลักษณะพิเศษนี้และข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กร (ซึ่งอาจจะต้องหรือไม่ต้องทำ)

6) องค์กรทั้งหมดต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานแม่และองค์กรต่าง ๆ ด้วย

7) เอกสารประกอบการการทำงานจะนำไปสู่การบริหารจัดการขององค์กรซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละผลงานและต้องส่งรายงานสู่หน่วยงานแม่

8) เอกสารประกอบการทำงานทั้งหมดต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการคลัง (Treasury Board) โดยดูจากเอกสาร คณะกรรมการและคณะกรรมการจะ Focus ไปที่ 2 ส่วนคือ ภาวะเบี่ยงเบนหลักที่ต้องพิจารณา (เช่น การทำงานด้านการเงิน, ระดับการให้บริการลูกค้า) และความคล่องตัวยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ

การวิเคราะห์ขั้นต้นสุดท้ายคือ ข้อกำหนดต่างๆ ในการกำหนดกรอบการทำงานนำไปสู่ความมั่นคงแม้ว่าองค์กรเหล่านั้นจะยังทำงานในภารกิจหลัก และก็มีความแตกต่างตามสภาพขององค์กร และกรอบการทำงานนี้มีผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงด้วย

3.8) แผนธุรกิจ (Business Plan)

SOAs ที่มีประสิทธิภาพต้องพัฒนาจากแผนธุรกิจซึ่งอนุมัติโดยกระทรวงหลัก ในส่วนนี้แผนจะครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์ด้านการเงินและการบริการและกลยุทธ์ที่จำเป็นมีวัตถุประสงค์หลักดังต่อไปนี้

- 1) SOAs จะมีการบริหารจัดการที่ดีขึ้น
- 2) ตั้งเป้าหมายด้านการเงินและการปฏิบัติการในปีต่อมาและ
- 3) กำหนดต้องการขององค์กรที่มาจากกรมหลักและกระทรวงการคลังในแง่ของกรมอบหมายงาน ที่มาและ อำนาจหน้าที่
- 4) รัฐมนตรีช่วยว่าการ อาจจะกำหนดความต้องการสำหรับคณะกรรมการช่วยหรือกลไกต่าง ๆ ที่ช่วยหน่วยงานหลักในด้านแผนการธุรกิจ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว แผนธุรกิจควรจะได้รับ การยอมรับและเชื่อมั่นมาจากจากรัฐมนตรีว่าการบริหารจัดการขององค์กรต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน แผนการต้องระบุให้ชัดเจนที่จะทำให้ SOAs ก้าวต่อไปข้างหน้าในอีก 5 ปีข้างหน้า

แผนธุรกิจ SOAs ในขั้นแรกต้องผูกพันกับกระทรวงการคลังทั้งในด้านกรอบเวลาและการทำงาน หลังจากนั้น แผนธุรกิจต้องผูกมัดประจำปีเป็นส่วนหนึ่งของรายงานของแผนและลำดับความสำคัญของกระทรวงหลัก

3.9) หน้าที่ความรับผิดชอบและโครงสร้างทางรัฐบาล

หน่วยงาน SOAs ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานแม่และยังคงมีหน้าที่ต่อรัฐสภาตลอดจนมีหน้าที่รับผิดชอบต่อรัฐมนตรีและหัวหน้าหน่วย อย่างไรก็ตามหน้าที่ต่างๆ เหล่านี้จะถูกทำให้เข้มแข็ง หน่วยงาน SOAs ควรที่จะรายงานต่อรัฐมนตรีช่วยเพื่อความชัดเจนรัฐมนตรีช่วยอาจจะ

มอบหมายหน้าที่ให้โดยตรง อย่างไรก็ตามรัฐมนตรีช่วย (ในนามของนายกรัฐมนตรี) ควรมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) มีข้อตกลงที่ชัดเจนในกรอบการทำงานที่ชัดเจน การอนุมัติแผนการธุรกิจ และการทำสัญญากับหน่วยงานหลัก
- 2) การทำสัญญาปฏิบัติการระหว่างหน่วยงานหลักและรัฐมนตรีช่วยซึ่งมีความเข้าใจและชัดเจนในการปฏิบัติการที่ยอมรับกันได้ และการยอมรับกันได้ทั้งในการให้รางวัล และการลงโทษ
- 3) การจัดตั้งวัตถุประสงค์, กำหนดทิศทาง และกลยุทธ์
- 4) สร้างเป้าหมายที่เป็นไปได้ และแลกเปลี่ยนพูดคุยถึงสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป
- 5) มอบหมายหน้าที่ที่เหมาะสมเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ
- 6) สร้างความเชื่อมั่นในองค์กรว่ามีหน่วยงานสนับสนุน และระบบการสื่อสารที่จะวัดการทำงาน และความเสี่ยงที่จัดการได้

เอกสารกรอบการทำงาน และแผนธุรกิจคือศูนย์กลางในการหน้าที่ของ SOAs ในทางกลับกัน เอกสารกรอบการทำงานจะต้องมีการกิจของขององค์กร และความสำคัญระหว่างหน่วยงานต่างๆ และอีกอย่างหนึ่งก็คือ แผนปฏิบัติการแสดงให้เห็นถึงรายละเอียดข้อตกลง ระหว่างกระทรวง และการจัดการหน่วยงาน SOAs ซึ่งจะมีการเปลี่ยนใหม่ในทุก ๆ ปี ในข้อตกลงของแผนหัวหน้าหน่วยของ SOAs ต้องมีการกิจที่ทำให้บรรลุเป้าหมายอย่างประสบความสำเร็จ ในการอนุมัติแผนการรัฐมนตรีต้องมีความเห็น และอนุญาตให้การบริหารจัดการเป็นไปตามทิศทางของคณะกรรมการแต่ก็ตั้งอยู่บนความอิสระเสรี และกรอบของเอกสารปฏิบัติการ

เอกสารรอบปฏิบัติการ โดยทั่วไปแล้วนำมาจากเอกสารราชการ และข้อเสนอในหลาย ๆ ภาคส่วนของแคนาดา และในแต่ละองค์กรจะผลิตรายงานประจำปีซึ่งครอบคลุมในเรื่องวัตถุประสงค์หลัก และกิจกรรม โดยเรื่องต่าง ๆ จำเป็นที่จะต้องมียางาน และรายการบัญชีรวมไปจนถึงวัตถุประสงค์ของการบริการ และการเงิน การทบทวนการทำงานที่ขัดกับแผนปฏิบัติการรวมทั้งกิจกรรมในปีที่ผ่านมา และผลที่สำเร็จที่เกี่ยวข้องกับแหล่งที่กำหนดงาน โดยการบริหารจัดการโดยทั่วไปต้องจัดลำดับความสำคัญในทุก ๆ ปี

บทที่ 3

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษในประเทศไทย

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นแนวความคิดในการพัฒนาระบบบริการให้มีความทันสมัย มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานตัวนี้เพื่อแก้ไขอุปสรรคในหน่วยราชการไทย โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2547 ในการนำแนวความคิดหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมาใช้ในระบบราชการใหม่ อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิดความชัดเจนในแนวคิดและวิธีการดำเนินงาน คณะรัฐมนตรีเสนอของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เห็นชอบให้นำหลักการ และแนวคิดหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไปใช้ทดลองปฏิบัติใน 5 หน่วยงานดังนี้

1. สำนักศึกษาแผน กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง
2. กองโรงพิมพ์ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี
3. สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการการเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
4. หน่วยงานทางด้านศิลปะ วัฒนธรรม และพิพิธภัณฑ
5. หน่วยงานด้านห้องปฏิบัติการ

ในระยะเริ่มต้น หน่วยงานที่ได้นำแนวคิดการบริหารงานแบบหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษไปทดลองปรับโครงสร้างองค์กร และวิธีปฏิบัติงาน โดยในระยะเวลาเริ่มต้นนี้ หน่วยงานที่ได้นำหลักการ และแนวคิดหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไปทดลองปรับ โครงสร้างองค์กร และวิธีปฏิบัติงาน ได้แก่ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

3.1 สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

(Cabinet and Royal Gazette Publishing Office)

สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาในฐานะหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พัฒนาตัวเองมาจากโรงพิมพ์ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีภารกิจหลักในการพิมพ์หนังสือราชกิจจานุเบกษา³⁰ เพื่อเผยแพร่ให้แก่ประชาชนทั่วไป โดยคิดอัตราค่าสมัครเป็นสมาชิกในอัตราที่

³⁰ หนังสือราชกิจจานุเบกษาเป็นหนังสือหรือเอกสารที่คณะรัฐมนตรีให้จัดพิมพ์เพื่อเผยแพร่กฎหมายหรือระเบียบการปฏิบัติให้ประชาชน โดยทั่วไป ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนที่รู้จักกฎหมาย หนังสือราชกิจจานุเบกษานี้เริ่ม พิมพ์ตั้งแต่

ถูกกว่าต้นทุนการผลิตที่แท้จริง ทั้งนี้สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นผู้ตั้งงบประมาณอุดหนุนประมาณปีละ 30 ล้านบาท นอกจากนี้ยังมีการกิจกรรมหนึ่งคือ การพิมพ์ใบประกาศกำกับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ จึงมีงบประมาณสนับสนุนจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอีกประมาณปีละ 7 ล้านบาท

ภายใต้การดำเนินงานดังกล่าวตลอดระยะเวลาประมาณ 48 ปี กองโรงพิมพ์ (เดิม) ได้บริหารด้วยงบประมาณของทางราชการมาตลอด และประการสำคัญก็มีรายจ่ายสูงกว่ารายได้มาตลอดเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากการไม่ได้มุ่งแสวงหาผลกำไร และไม่จำเป็นต้องเลี้ยงตัวเอง จากข้อมูลเชิงประจักษ์พบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ.2546–2548 กองโรงพิมพ์ (เดิม) มีรายจ่ายสูงกว่ารายได้จำนวน 9,289,311 ส่งผลให้ผู้บริหารสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ) มีแนวคิดที่จะดำเนินการปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้น (รัฐบาล พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร) มีนโยบายการปฏิรูประบบราชการให้มีขนาดเหมาะสม (Rightsizing) หากกองโรงพิมพ์ยังมีผลการดำเนินงานที่ขาดประสิทธิภาพ อาจส่งผลให้มีการยุบหรือเปลี่ยนแปลงหน่วยงาน ประกอบกับในขณะนั้น (ปี 2547) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีนโยบายสำคัญประการหนึ่งคือ การพัฒนาหนังสือราชกิจจานุเบกษาจากรูปแบบหนังสือหรือเอกสารไปสู่รูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้มีการตั้งงบประมาณที่จะอุดหนุนงานพิมพ์หนังสือราชกิจจานุเบกษาลดลงมาก จากประมาณปีละ 50 ล้านบาท เหลือเพียงประมาณปีละ 30 ล้านบาท ส่งผลให้กองโรงพิมพ์มีรายได้ต่ำกว่ารายจ่ายประมาณปีละ 10 ล้านบาท

ด้วยภาวะวิกฤติจากภายนอกในด้านการปฏิรูประบบราชการ และภาวะวิกฤตการณ์ภายในเรื่องการบริหารจัดการ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี (ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ) จึงได้ดำเนินการเพื่อพัฒนา และปรับปรุงกองโรงพิมพ์ (เดิม) ให้สามารถยืนอยู่ได้ โดยเห็นว่าการปรับเปลี่ยนกองโรงพิมพ์ไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการบริหารงาน และกระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น มีต้นทุนการผลิตต่ำลง คุณภาพการพิมพ์สูงขึ้นทัดเทียมกับหน่วยงานภาคเอกชน

3.1.1 การปรับเปลี่ยนกองโรงพิมพ์เป็นสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

สมัยราชกาลที่ 5 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยเปิดให้ประชาชนหรือองค์กรที่สมัครเป็นสมาชิกในอัตราที่ถูก ปัจจุบันหนังสือราชกิจจานุเบกษา ฉบับ ก (ฉบับฎีกา) มีอัตราค่าสมัครเพียงปีละ 120 บาทสำหรับการมารับด้วยตนเอง และ 300 บาท สำหรับการเป็นสมาชิกทางไปรษณีย์ โดยในปัจจุบันมีสมาชิกประมาณ 2,800 – 3,000 คน ต่อปี

ภายใต้วิฤตการณ์ของกองโรงพิมพ์ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงได้ตั้ง
 คณะทำงานศึกษาทำงานศึกษาพัฒนาองโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีให้เป็นหน่วย
 บริการรูปแบบพิเศษ โดยมี ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นที่
 ปรีกษาคณะทำงาน นางโณมศรี อารยะศิริ เป็นประธานคณะทำงาน และนายนิสิต จันทร์สมวงศ์
 เป็นคณะทำงานและเลขานุการ³¹ โดยคณะทำงานได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ “ความเหมาะสม” และ
 “ความเป็นไปได้” ที่จะพัฒนาองโรงพิมพ์ไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ผลการพิจารณาตาม
 องค์กรประกอบต่างๆ ดังตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 แสดงการศึกษาและวิเคราะห์การนำองโรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
 ไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ³²

องค์กรประกอบในการพิจารณา	การวิเคราะห์ความเหมาะสมของโรงพิมพ์
1. ลักษณะหรือธรรมชาติการ ดำเนินงานและขอบเขตการ ให้บริการ	องโรงพิมพ์มีธรรมชาติของงานเป็นการให้บริการสิ่งพิมพ์ต่อสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะการจัดพิมพ์หนังสือ ราชกิจจานุเบกษา และใบประกาศกำกับเครื่องราชอิสริยาภรณ์
2. สามารถดำเนินการได้ชัดเจน ภายใต้กรอบนโยบายที่กำหนดขึ้น	องโรงพิมพ์ มีภารกิจดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อกรอบนโยบาย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยมีการตั้งงบประมาณอุดหนุนการ พิมพ์หนังสือราชกิจจานุเบกษา และการพิมพ์ ใบประกาศกำกับเครื่องราชอิสริยาภรณ์นอกจากนี้ยังสามารถ หารายได้เสริมจากการพิมพ์หนังสือของส่วนราชการต่างๆ เช่น รายงานประจำปีของส่วนราชการ, นโยบายของรัฐบาล, จุลสารหรือวารสารของส่วนราชการ เป็นต้น
3. มีความสัมพันธ์เชื่อมโยง และ	องโรงพิมพ์มีภารกิจสนับสนุนภารกิจของสำนักเลขาธิการ

³¹ คำสั่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ 347/2546 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2548 เรื่องแต่งตั้งคณะทำงานการศึกษา
และพัฒนาองโรงพิมพ์ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีให้เป็นหน่วยงานรูปแบบพิเศษ

³² นิสิต จันทร์สมวงศ์ การพัฒนาโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปสู่สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี
และราชกิจจานุเบกษาในฐานะหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (เอกสารวิชาการเพื่อประเมินผลและแต่งตั้งดำรง
ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการพัฒนายุทธศาสตร์และระบบบริหารงาน 9 ชช. สำนักเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรี, 2548) หน้า 28

องค์ประกอบในการพิจารณา	การวิเคราะห์ความเหมาะสมของโรงพิมพ์
การรับผิดชอบ ต่อ หน่วยราชการเจ้าสังกัดต้นสังกัด	คณะรัฐมนตรี โดยมีหน้าที่เผยแพร่กฎหมายหรือระเบียบของ ทางการ โดยมีจำนวนผลผลิตปรากฏในเอกสารงบประมาณ ประจำปีของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงต้องดำเนินการผลิต และเผยแพร่ให้ได้ตามจำนวน และงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติ
4. สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้อย่าง มีรูปธรรม	เนื่องจากผลผลิตของกอง โรงพิมพ์คือสิ่งพิมพ์ประเภทต่างๆ ดำเนินการวัดผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงาน (Performance evaluation) จึงสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ ได้ทั้งในเชิงปริมาณ (Quantitative evaluation) และวัดในเชิงคุณภาพ (Qualitative evaluation) อย่างเป็นรูปธรรม
5. ขนาดที่เหมาะสมเพียงพอต่อการ แยกส่วนจากหน่วยราชการ เจ้าสังกัด	กอง โรงพิมพ์เป็นหน่วยขนาดกลาง มีโครงสร้างอัตรากำลัง จำนวน 122 คน มีงบประมาณในการดำเนินงานที่ชัดเจนปีละประมาณ 30- 35 ล้านบาท มีภารกิจกระบวนการที่สามารถควบคุมได้ด้วยตนเอง มี ปัจจัยภายนอกที่เข้ามาแทรกแซงกระบวนการบริหารน้อย มี กระบวนการทำงานที่เป็นอิสระ
6. ไม่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ ต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง	ภารกิจของกอง โรงพิมพ์เกี่ยวข้องกับการพิมพ์หนังสือ ราชกิจจานุเบกษาเป็นภารกิจตามกฎหมายเพื่อเผยแพร่กฎหมายต่อ ประชาชน และพิมพ์ใบประกาศเรื่องราชอิสริยาภรณ์ เพื่อให้แก่ผู้ ได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นงานดำเนินงานเพื่อให้ เป็นไปตามกฎหมาย จึงไม่มีนัยสัมพันธ์ต่อการเปลี่ยนแปลงทาง การเมือง อันทำให้การบริหารของกอง โรงพิมพ์ล้มเหลว ไร้ประสิทธิภาพ

ภายใต้การวิเคราะห์ภารกิจความเหมาะสมของ โรงพิมพ์ในการพัฒนาไปสู่รูปแบบพิเศษ
ทั้ง 6 ประการดังกล่าว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงได้ดำเนินการศึกษาถึงคุณลักษณะของกอง
โรงพิมพ์ที่มีความสอดคล้องที่จะพัฒนาไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยได้ข้อสรุป 5 ประการ
คือ

1. โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหน่วยงานในการให้บริการแก่
ต้นสังกัด คือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาผลกำไร โดย
นำส่งรายได้ให้กระทรวงการคลังโดยตรง และมีความจำเป็นต้องเลี้ยงตัวเองได้ ทั้งนี้เนื่องจาก

เงินเดือนของพนักงานขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงานที่จะนำเข้ากองทุนหมุนเวียนโรงพิมพ์สำนัก
เลขานุการคณะรัฐมนตรี

2. โรงพิมพ์สำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรี แม้จะมีผลกำไรจากการประกอบการทุกปี แต่
โดยข้อเท็จจริงแล้วมีต้นทุนแฝงต่างๆ เป็นจำนวนมาก เช่นค่าสาธารณูปโภค ค่าเช่าสถานที่
เงินเดือนของพนักงานที่ไม่ได้นำมาตัดเป็นต้นทุน ประกอบกับระบบการบริหารจัดการยังขาด
ประสิทธิภาพ ไม่สามารถเทียบเคียงได้จากภาคเอกชนเนื่องจากมีต้นทุนการผลิตสูง และมีพนักงาน
เกินกว่าอัตราที่มีการใช้แรงงานอย่างคุ้มค่า

3. เนื่องจากภารกิจของโรงพิมพ์หลักคือการผลิตราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นภารกิจหลัก
ประการหนึ่งของ สำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรี ดังนั้น จึงต้องอยู่ภายใต้การกำกับของสำนัก
เลขานุการคณะรัฐมนตรี เพื่อธำรงไว้ซึ่งผลผลิตตามที่ได้ตกลงไว้กับสำนักงบประมาณ

4. การดำเนินการของโรงพิมพ์ที่สำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมา มีข้อจำกัดใน
เรื่องกฎระเบียบ และการขออนุมัติงบประมาณจากกระทรวงการคลัง เพื่อดำเนินงานเป็นอย่างมาก
หากได้รับการผ่อนคลายนโยบาย จะทำการดำเนินงานมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล
มากขึ้น

5. โรงพิมพ์สำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรีมีธรรมชาติของงานที่ขึ้นอยู่กับการสนับสนุน
ของสำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรี ไม่มีคุณลักษณะการดำเนินการในด้านนโยบายสาธารณะ
อย่างเด่นชัด ดังนั้นการแยกตัวเป็นอิสระในลักษณะขององค์กรมหาชนซึ่งเป็นนิติบุคคลไม่มีความ
จำเป็น

จากความสอดคล้องของคุณลักษณะของกองโรงพิมพ์กับองค์ประกอบการพิจารณาของ
หน่วยงานรูปแบบพิเศษ สำนักงานเลขานุการคณะรัฐมนตรีจึงได้ดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาของ
โรงพิมพ์ไปสู่หน่วยบริหารแบบพิเศษ โดยปรับเปลี่ยนชื่อจากโรงพิมพ์สำนักเลขานุการ
คณะรัฐมนตรี เป็น “สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา”

3.1.2 การพัฒนาสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาไปสู่หน่วยบริการ รูปแบบพิเศษ

ภายใต้มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2547 สำนักเลขานุการ
คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ นายนิสิต จันทร์สมวงศ์ ผู้อำนวยการ กลุ่มงานพัฒนาระบบราชการ
ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้จัดการ โครงการ (Project Manager) ดำเนินการปรับปรุงวิสัยทัศน์ ภารกิจ

โครงสร้าง และอัตรากำลังเพื่อก้าวไปสู่การเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษโดยมีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

1) โครงสร้างสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา มีโครงสร้างการบริหารงานดังแสดงในภาพที่ 3.1

2) การกำหนดวิสัยทัศน์

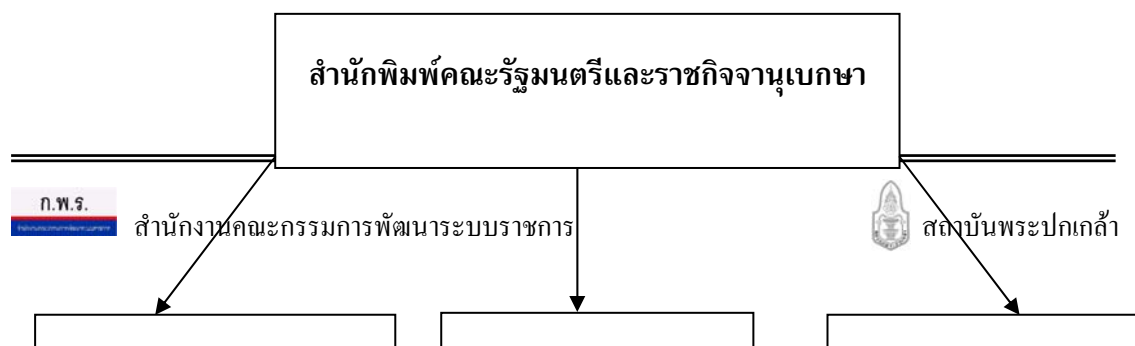
สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษาได้กำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ในการก้าวไปสู่หน่วยงานบริการแบบพิเศษ คือ

“สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา มุ่งมั่นที่จะผลิตสิ่งพิมพ์ให้มีคุณภาพ และความถูกต้องเป็นที่ยอมรับ เพื่อตอบสนองทั้งภาครัฐ และเอกชน พร้อมพัฒนาศักยภาพองค์กรอย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ เพื่อสามารถแข่งขัน และเลี้ยงตัวเองได้”

3) การปรับปรุงพัฒนาภารกิจ

ภายใต้วิสัยทัศน์เบื้องต้นเพื่อให้สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาเลี้ยงตัวเองได้ จึงได้ดำเนินการปรับปรุงภารกิจของหน่วยงานจากที่เคยรับพิมพ์งานราชกิจจานุเบกษา และงานพิมพ์ทั่วไปอย่างเดียว โดยได้ขยายภารกิจเพื่อให้ครอบคลุมความสามารถที่มีอยู่ ทั้งนี้ได้ขยายภารกิจ 3 ภารกิจหลัก คือ

ภาพที่ 3.2 รูปแบบแสดงภารกิจเปรียบเทียบโรงพิมพ์เลขานุการคณะรัฐมนตรีและสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา



การปรับปรุงภารกิจดังกล่าวก็เพื่อให้สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาได้ใช้
ทรัพยากรวัตถุและบุคคลอย่างคุ้มค่า เพื่อให้สามารถเลี้ยงตนเองได้

4) การกำกับและอำนวยการ

สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาได้ปรับปรุงระบบการ
กำกับและอำนวยการใหม่ โดยให้การดำเนินการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ “คณะกรรมการ
อำนวยการสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา” ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวน
ไม่เกิน 5 คน ประกอบด้วย³³

4.1) เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นประธาน

4.2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่เลขาธิการ ก.พ.ร. หรือผู้แทนและ
อธิบดีกรมบัญชีกลางหรือผู้แทน

4.3) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพิมพ์ ซึ่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง
จำนวนไม่เกิน 2 คน โดยเฉพาะในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิด้านโรงพิมพ์ และสำนักพิมพ์ ได้
เรียนเชิญผู้อำนวยการศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายขาย และจัด
จำหน่าย บริษัทอัมรินทร์ พรินติ้ง จำกัด (มหาชน) มาร่วมเป็นคณะกรรมการอำนวยการ ทั้งนี้เพื่อจะ
ได้ถ่ายทอดความรู้และการบริหารจัดการในด้านการจัดตั้งศูนย์หนังสือ และกระบวนการพิมพ์ให้กับ
สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

³³ ข้อ 4 ของระเบียบสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และ
ราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. 2549

5) โครงสร้างและอัตรากำลัง

สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาได้ดำเนินการปรับโครงสร้าง และอัตรากำลังเพื่อรองรับภารกิจใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้มีโครงสร้างที่เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจ (Rightsizing and downsizing) ทั้งนี้เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า รายจ่ายด้านบริหาร โดยเฉพาะด้านค่าจ้างลูกจ้างเป็นเงินหมุนเวียนมีอัตราสูงถึง 40-50 เปอร์เซ็นต์ ทั้งนี้เนื่องมาจาก ลูกจ้างเงินหมุนเวียนเดิมไม่ว่าจะปฏิบัติหน้าที่อะไร จะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามระบบราชการทุกปี ตัวอย่างพนักงานพับ ถ้าคำนวณค่างานออกมาเป็นเงินเดือนอาจได้รับเงินเดือนประมาณ 5,000-7,000 บาท แต่พนักงานพับของโรงพิมพ์เดิมมีเงินเดือนประมาณ 10,000-12,000 บาทส่งผลให้ต้นทุนการผลิต (Product cost) สูงเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับต้นทุนการผลิตของโรงพิมพ์อื่น เมื่อพิมพ์งานประเภทเดียวกัน ทำให้รายจ่ายสูงกว่ารายรับเป็นจำนวนมากทุกปี

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาประกอบกับภารกิจที่สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาได้พัฒนาขึ้น ไม่ว่าจะเป็นภารกิจสำนักพิมพ์, ศูนย์หนังสือ, ธุรกิจงานพิมพ์ด่วน, การพัฒนาราชกิจจานุเบกษาอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้มีการปรับปรุงโครงสร้าง และอัตรากำลัง ดังนี้

6) การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ และระบบการผลิต

เนื่องจากการพัฒนาสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษาให้เลี้ยงตัวเองได้ สิ่งสำคัญประการหนึ่งคือการปรับปรุงระบบบริหารจัดการและระบบการผลิตให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงได้มีการนำระบบมาตรฐานการรับประกันคุณภาพตามระบบ ISO 9001 มาใช้ในการปรับปรุงระบบการพิมพ์งานราชกิจจานุเบกษา ซึ่งสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาได้รับใบรับรองมาตรฐานการรับประกันคุณภาพ (Certified body) การพิมพ์หนังสือราชกิจจานุเบกษา ในปี 2548

นอกจากนี้ยังมีการจัดทำระบบบัญชีต้นทุน เนื่องจากสำนักพิมพ์ยังไม่เคยมีการจัดทำต้นทุนของผลิตภัณฑ์ (Product cost) ประกอบกับการดำเนินงานมีลักษณะอิงกับการใช้ทรัพยากรของส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นอัตราเงินเดือน และค่าวัสดุครุภัณฑ์ จึงทำให้ความคลาดเคลื่อนในการคิดต้นทุน ทำให้ภาพรวมของข้อมูลงบประมาณและการเงินไม่สามารถสะท้อนภาพข้อเท็จจริง ดังนั้นจึงได้ดำเนินการพัฒนาระบบบัญชีต้นทุน (Cost accounting) เพื่อรองรับระบบการดำเนินงานในอนาคต

สำหรับระบบความเสี่ยง (Risk management) ก็เป็นเทคนิคการบริหารอีกรูปแบบหนึ่งที่สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาได้นำมาใช้ในการบริหารจัดการ โดยได้จัดทำบัญชีความเสี่ยง (Risk list) เพื่อพัฒนาปรับปรุงความสูญเสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการผลิต เพื่อควบคุมต้นทุนการผลิตให้ลดลงเนื่องจากความสูญเสีย

7) การพัฒนากฎหมายและระเบียบรองรับความเป็นหน่วยบริการ

รูปแบบพิเศษ

ภายใต้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2547 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ใช้เวลาในการพัฒนายุทธศาสตร์ แผนธุรกิจ โครงสร้างอัตราค่าจ้าง ภารกิจ และระบบบริหารจัดการ เป็นระยะเวลากว่า 2 ปีสำหรับในช่วงระยะแห่งการเปลี่ยนผ่าน (Transitional period) นี้ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษาได้พัฒนากฎระเบียบเพื่อไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยเฉพาะภายหลังได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของบริหารรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2548

สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาจึงได้กำหนดการปรับระบบการบริหารเพื่อเป็นหน่วยงานบริหารรูปแบบพิเศษตามกฎหมายอย่างเต็มรูปแบบ โดยได้ดำเนินการปรับปรุงกฎกระทรวง และส่วนราชการ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี³⁴ เพื่อแปลงสภาพกองโรงพิมพ์ให้เป็นหน่วยงานรูปแบบพิเศษ โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการเสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี พัฒนากองโรงพิมพ์เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เพื่อให้เป็นไปตามข้อ 4 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2548 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2549 และได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องให้เปลี่ยนแปลงสภาพกองโรงพิมพ์ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็น สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2549 ประกาศ ณ วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ.2549

ภายใต้กระบวนการปรับเปลี่ยนกองโรงพิมพ์เป็นสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีในฐานะหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2549 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้ดำเนินการประกาศใช้ระเบียบข้อบังคับเพื่อก้าวไปสู่การเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามกฎหมายเกิดขึ้น ดังนี้

1. ระเบียบสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา พ.ศ.2549
2. ระเบียบว่าด้วยการดำเนินงาน และการบริหารทั่วไปของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา พ.ศ.2549
3. ระเบียบสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารเงินทุนสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา พ.ศ.2549

³⁴ กฎกระทรวงแบ่งส่วนการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2549 ลงวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ.2549

4. ระเบียบสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ว่าด้วยการ
พัสดุ พ.ศ.2549

5. ระเบียบว่าด้วยการบริหารบุคคลของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและ
ราชกิจจานุเบกษา พ.ศ.2549

การกำหนด และประกาศใช้ระเบียบดังกล่าวทำให้สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและ
ราชกิจจานุเบกษาแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามกฎหมายอย่างสมบูรณ์

3.1.3 การศึกษาข้อมูลของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

- 1) ด้านการบริหารงานทั่วไป
- 2) ด้านบุคลากร
- 3) ด้านพัสดุ
- 4) ด้านการบริหารเงินทุน

โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) การบริหารงานทั่วไป

ลักษณะและรูปแบบสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาในฐานะหน่วยบริการ
รูปแบบพิเศษ

ภายใต้ประกาศแปลงสภาพ และระเบียบทั้ง 5 ฉบับดังกล่าว สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและ
ราชกิจจานุเบกษาได้กำหนดรูปแบบ และลักษณะการบริหารงานดังนี้

1.1) คณะกรรมการอำนวยการสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษามีระบบการบริหารงานและ
อำนวยการในรูปแบบคณะกรรมการ โดยประกอบด้วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรี อธิบดี
กรมบัญชีกลางหรือผู้แทน เลขาธิการ ก.พ.ร. หรือผู้แทน และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพิมพ์ไม่เกิน 2 คน
ร่วมเป็นคณะกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้³⁵

(1) ควบคุมดูแล กำหนดนโยบาย และเป้าหมาย การดำเนินงาน ตลอดจน กำกับดูแล
การดำเนินงานของสำนักพิมพ์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

³⁵ ข้อ 8 แห่งระเบียบสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี
และราชกิจจานุเบกษา พ.ศ.2549

(2) อนุมัติแผนการดำเนินการ แผนการลงทุน แผนธุรกิจ และงบประมาณประจำปี

(3) ออกระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการดำเนินการ และการบริหารทั่วไป ระเบียบเกี่ยวกับการบริหาร และการจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สิน ระเบียบเกี่ยวกับบริหารงานบุคคล การจัดสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่นแก่ผู้ปฏิบัติงาน ระเบียบเกี่ยวกับการตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงาน และระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ทั้งนี้การออกระเบียบดังกล่าวให้คำนึงถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคล่องตัวในการดำเนินกิจการของสำนักพิมพ์

(4) พิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณ

(5) แต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการ และผู้อำนวยการ

(6) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้รับมอบหมาย

(7) กำกับดูแลการบริหารเงินทุน การงบประมาณ และทรัพย์สินของสำนักพิมพ์

(8) รายงานผลการดำเนินการของสำนักพิมพ์ต่อเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(9) กำหนดการประชุม และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

(10) ดำเนินการอื่นตามที่เลขาธิการรัฐมนตรีมอบหมาย

1.2) ขอบเขตการดำเนินงานของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

คณะกรรมการอำนาจการสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ได้กำหนดวัตถุประสงค์ และขอบเขตการดำเนินงานของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา 9 ข้อ ดังนี้³⁶

- (1) การให้บริการต่างๆ เกี่ยวกับสิ่งพิมพ์หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์
- (2) รับสมัครสมาชิกสื่อสิ่งพิมพ์หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์
- (3) ให้คำปรึกษา แนะนำ ร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานหรือบุคคล
- (4) ร่วมงานหรือสมทบกับหน่วยงานอื่นเพื่อประโยชน์ของสำนักพิมพ์
- (5) พัฒนาโครงสร้าง อัตราค่าสิ่ง ระบบบริหารจัดการ และแผนกลยุทธ์ในการดำเนินงาน ตลอดจนระบบการผลิตให้ก้าวไปสู่ระบบการรับประกันคุณภาพที่มีมาตรฐานการบริการ และระบบการผลิตที่เป็นสากล

³⁶ ข้อ 8 แห่งระเบียบว่าด้วยการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไปของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา พ.ศ.2549

-
-
- (6) รายงานการดำเนินงาน และการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีรวมทั้ง ปัญหา และอุปสรรคในการปฏิบัติงานเสนอต่อคณะกรรมการ
 - (7) เก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
 - (8) งานอื่นที่ได้มอบหมายจากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
 - (9) กระทำการอื่นใด เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของสำนักพิมพ์

1.3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการ

ภายใต้ขอบเขต และวัตถุประสงค์การบริหารงาน คณะกรรมการอำนวยการดังกล่าว มีอำนาจแต่งตั้งผู้อำนวยการเพื่อทำหน้าที่บริหารกิจการของสำนักพิมพ์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ และมติของคณะกรรมการอำนวยการ และมีอำนาจบังคับบัญชาการพนักงานในสำนักพิมพ์ทุกตำแหน่ง รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้³⁷

- (1) เสนอแผนกลยุทธ์ในการดำเนินการเพื่อให้การดำเนินงานของสำนักพิมพ์มีประสิทธิภาพ รวมทั้งใช้ทรัพยากร และการจัดหารายได้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานต่อ คณะกรรมการ ให้บรรลุเป้าประสงค์ตามที่คณะกรรมการกำหนด
- (2) เสนอรายงานประจำปีต่อคณะกรรมการ รายงานนี้อย่างน้อยให้แสดงถึงผลการบริหารงานของสำนักพิมพ์ และภาพรวมการเงิน และการบัญชีในช่วงปีที่ผ่านมาแล้ว พร้อมทั้ง คำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบาย โครงสร้าง แผนงาน แผนการเงิน และงบประมาณของปีต่อไป
- (3) บรรจุ แต่งตั้งพนักงาน และบริหารงานบุคคลอื่น ๆ ของพนักงานตามระเบียบ ที่คณะกรรมการกำหนด
- (4) ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักพิมพ์ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับ นโยบายและระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (5) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการ และการดำเนินงานของ สำนักพิมพ์ให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการ
- (6) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการหรือเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- (7) การแต่งตั้งผู้อำนวยการให้กระทำโดยสัญญาจ้างคราวละไม่เกิน 4 ปี

³⁷ ข้อ 10 แห่งระเบียบว่าด้วยการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไปของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา พ.ศ.2549

2) ด้านบุคลากร

2.1) การบริหารงานบุคคล

ในการบริหารงานบุคคลของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาได้กำหนดให้มีโครงสร้าง และอัตรากำลังที่เหมาะสม มีการดำเนินการจัดทำแผนอัตรากำลังประจำปี ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนอัตรากำลังที่เหมาะสม

นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดตำแหน่งพนักงานออกเป็นประเภทต่างๆ อัตราเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง การขึ้นเงินเดือน การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงาน การฟื้นฟูสภาพของพนักงาน วินัย การร้องทุกข์และอุทธรณ์ วันและเวลาทำงาน วันหยุดงาน ค่าทำงานล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด การลา การพัฒนาพนักงาน และสวัสดิการ

2.2) การประเมินผลการปฏิบัติงาน

เนื่องจากการแปลงสภาพพนักงานของรัฐเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ดังนั้นสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ว่าด้วยการประเมินผลการปฏิบัติงาน พ.ศ. 2550 โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้³⁸

- (1) เพื่อการพัฒนาประสิทธิภาพและเพิ่มประสิทธิผลของการบริหารจัดการ
ในองค์กร
- (2) เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของพนักงานในองค์กร
- (3) เพื่อทำสัญญาจ้างเป็นพนักงานประจำ
- (4) เพื่อกำหนดค่าตอบแทน และการขึ้นเงินเดือน
- (5) เพื่อแต่งตั้งโยกย้าย การเลิกจ้าง และการต่อสัญญาจ้างของพนักงาน
- (6) อื่นๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด

สำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักพิมพ์ ได้กำหนดให้มีการประเมินผลใน 2 ประเภท คือ การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานสำนักพิมพ์ และกำหนดให้มีการประเมินผลปีละ 1 ครั้ง หรือตามที่คณะกรรมการอำนาจการกำหนด

3) ด้านพัสดุ

สำหรับในการบริหารงานพัสดุของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา สำนักพิมพ์ได้นำแนวทางการบริหารงานพัสดุของระบบราชการมาใช้เป็นแนวทางในการ

³⁸ แห่งระเบียบสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาว่าด้วยการประเมิน

ดำเนินงาน กล่าวคือ ได้กำหนดการจัดหาพัสดุโดยกระทำได้ 5 วิธีคือ วิธีตกลงราคา วิธีสอบราคา วิธีประกวดราคา วิธีพิเศษ และวิธีกรณีพิเศษ³⁹ โดยกำหนดให้มีระเบียบการดำเนินการ ดังนี้⁴⁰

- (1) วิธีตกลงราคาให้ใช้กับการจัดหาพัสดุที่มีวงเงินไม่เกินสองแสนบาทต่อครั้ง
- (2) วิธีสอบราคาให้ใช้กับการจัดหาพัสดุที่มีวงเงินเกินกว่าสองแสนบาทแต่ไม่เกินสองล้านบาทต่อครั้ง
- (3) วิธีประกวดราคา ให้ใช้กับการจัดหาพัสดุที่มีวงเงินเกินกว่าสองล้านบาทต่อครั้งขึ้นไป
- (4) วิธีพิเศษ ให้ใช้กับการจัดหาพัสดุได้โดยไม่จำกัดวงเงิน
- (5) วิธีกรณีพิเศษ ให้ใช้กับการจัดหาพัสดุโดยไม่จำกัดวงเงิน

4) การบริหารเงินทุนสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

ในการบริหารงานคณะกรรมการอำนวยการสำนักพิมพ์ได้กำหนดให้มี “เงินทุนสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา” ประกอบด้วย⁴¹

- (1) เงินทุนหมุนเวียนโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- (2) เงินงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (3) เงินที่ได้รับจากการดำเนินกิจการของสำนักพิมพ์
- (4) ดอกผลหรือประโยชน์ซึ่งเกิดจากเงินทุนหรือทรัพย์สินของสำนักพิมพ์
- (5) เงินทุนหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้สำนักพิมพ์
- (6) เงินรายรับอื่นๆ เช่น ค่าปรับ เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สิน

4.1) การใช้จ่ายเงินทุน

โดยเงินทุนทั้ง 6 แหล่งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อการดำเนินการผลิตหนังสือ และอำนวยความสะดวกสิ่งพิมพ์ หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ทั้งปวงเกี่ยวกับการจัดทำราชกิจจานุเบกษา ประกาศนียบัตรกำกับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ สัญญาบัตรยศ สัญญาบัตรสมณศักดิ์ และอื่นๆ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของส่วนราชการเจ้าสังกัด รวมทั้งดำเนินการด้านการพิมพ์หรือ

³⁹ ข้อ 9 แห่งระเบียบสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาว่าด้วยการพัสดุ

⁴⁰ ข้อ 10 แห่งระเบียบสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาว่าด้วยการพัสดุ

⁴¹ ข้อ 7 แห่งระเบียบสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารเงินทุนสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. 2549

ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของสำนักพิมพ์⁴² เงินรายได้ที่รับจากการให้บริการทั้งปวงของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเก็บเงินรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสำรองเพื่อการลงทุน และเงินสำรองอื่นๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ⁴³

3.2 สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(Institute for Good Governance Promotion: IGP)

สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Institute for Good Governance Promotion: IGP) มีสถานะเป็นองค์กรรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการตามนัยของมาตรา 16 แห่งกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จึงมีลักษณะเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) ที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2547 โดยมีลักษณะเป็นหน่วยงานให้บริการทางวิชาการ ส่งเสริมการพัฒนาการปฏิบัติราชการตามหลักการของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อดำเนินงานให้คำปรึกษาและให้บริการเกี่ยวกับการฝึกอบรม และพัฒนาแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นๆ ในด้านการบริหารและการจัดการ เพื่อยกระดับมาตรฐานการทำงานของหน่วยงานให้สามารถเทียบเท่ามาตรฐานสากล และสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์กรให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน และหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดำเนินงานบนเครือข่ายความร่วมมือของภาคการศึกษา หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานเอกชนทั้งใน และต่างประเทศ เพื่อพัฒนาเป็นองค์ความรู้พร้อมสำหรับการให้คำปรึกษา การฝึกอบรม และการพัฒนาแก่ผู้ให้ความสนใจ ทั้งนี้การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการจะเป็นรายได้ที่ได้รับโดยไม่มุ่งเน้นการแสวงหากำไร แต่เป็นการสร้างรายได้เพื่อให้พอต่อการดำเนินงาน และสามารถเลี้ยงตนเองได้เท่านั้น สำหรับผลการดำเนินงานในภาพรวมจะประเมินโดยสำนักงาน

⁴² ข้อ 6 แห่งระเบียบสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารเงินทุนสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. 2549

⁴³ ข้อ 4 และ 5 แห่งข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยรายได้ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2548

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำหรับการเงิน และบัญชีจะมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ

3.2.1 การบริหารงานของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Institute for Good Governance Promotion: IGP)

1) โครงสร้างของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

โครงสร้างของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังแสดงในภาพที่ 3.3

2) การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision)

สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Institute for Good Governance Promotion :IGP) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ภายใต้การบริหารงานแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ คือ

“เป็นหน่วยบริการพิเศษที่มีความเป็นเลิศในการให้บริการ การริเริ่ม และสนับสนุนการพัฒนาระบบราชการให้เข้มแข็ง มั่นคง เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน”

ภาพที่ 3.3 โครงสร้างของสถาบันส่งเสริมการบริการกิจการบ้านเมืองที่ดี

3) การกำหนดพันธกิจ (Mission)

สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Institute for Good Governance Promotion :IGP) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ภายใต้การบริหารงานแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ คือ

“ให้การสนับสนุนทางวิชาการด้านนโยบายการพัฒนาระบบราชการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พัฒนาความสามารถของหน่วยงาน และเสนอแนะกลไกเครื่องมือการนำนโยบายการพัฒนาระบบราชการไปสู่การปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล”

4) ภารกิจของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Institute for Good Governance Promotion :IGP)

4.1) บริการฝึกอบรมและพัฒนา (Training and Development Services)

เป็นการฝึกอบรม และพัฒนานำร่อง ให้ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานสามารถจัดการหน่วยงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างได้ผล เช่น

- 4.1.1) การพัฒนานักบริหารการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่
- 4.1.2) การบริหารภาครัฐแนวใหม่สำหรับผู้บริหารระดับสูง
- 4.1.3) การพัฒนาที่ปรึกษาภายในหน่วยงาน
- 4.1.4) ฝึกอบรมระยะสั้น และจัดการเรียนรู้ในรูปแบบต่างๆ

4.2) บริการให้คำแนะนำปรึกษาทางด้านการบริหาร (Management Consultancy Services)

การนำแนวคิด และเทคนิควิธีการดำเนินการใหม่ มาปฏิบัติให้เกิดการเรียนรู้จากการปฏิบัติและพัฒนาองค์กรให้มีการเรียนรู้ ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เช่น

- 4.2.1) การวางแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการ
- 4.2.2) การบริหารการเปลี่ยนแปลงโดยกระบวนการเรียนรู้จากการปฏิบัติ
- 4.2.3) การพัฒนาระบบการบริหารผลการดำเนินงาน
- 4.2.4) การรื้อปรับระบบงาน
- 4.2.5) การจัดการความรู้
- 4.2.6) การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

4.3) การวิจัยและพัฒนา (Research and Development)

- 4.3.1) เพื่อริเริ่มนวัตกรรมทางด้านหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในหน่วยงานภาครัฐ
- 4.3.2) การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ และระบบการผลิต
- 4.3.3) การพัฒนากฎหมายและระเบียบรองรับความเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

3.2.2 ลักษณะ และรูปแบบของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Institute for Good Governance Promotion :IGP)

1) ภายใต้ประกาศ และระเบียบ สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Institute for Good Governance Promotion: IGP) ได้กำหนดรูปแบบ และลักษณะการบริหารงานดังนี้

- 1.1) การพัฒนากฎหมาย และระเบียบรองรับการบริหารงานแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ภายใต้แนวทางการจัดสร้างองค์กรรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ:
หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ รวมทั้งการนำรูปแบบการจัดสร้างองค์กรมาทดลองปฏิบัติกับสถาบัน
ส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เมื่อวันที่ 1
สิงหาคม 2548 ประธานคณะกรรมการอำนวยการ สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ จึงดำเนินการประกาศใช้ระเบียบข้อบังคับ เพื่อรองรับ
การบริหารงานแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามกฎหมายที่เกิดขึ้น ดังนี้

(1) ระเบียบคณะกรรมการอำนวยการสถาบันส่งเสริมการบริหาร
กิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ว่าด้วยการดำเนินงาน และการ
บริหารทั่วไป พ.ศ. 2548

(2) ระเบียบคณะกรรมการอำนวยการสถาบันส่งเสริมการบริหาร
กิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล
การจัดสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่นแก่ผู้ปฏิบัติงาน พ.ศ. 2548

(3) ระเบียบคณะกรรมการอำนวยการสถาบันส่งเสริมการบริหาร
กิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2548

(4) ระเบียบคณะกรรมการอำนวยการสถาบันส่งเสริมการบริหาร
กิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ว่าด้วยการบริหารการเงิน
การบัญชี การงบประมาณ และทรัพย์สิน พ.ศ. 2548

การกำหนด และประกาศใช้ระเบียบดังกล่าวข้างต้น ทำให้สถาบันส่งเสริม
การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ มีการบริหารงาน
ภายใต้แนวทางการจัดสร้างองค์กรรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ หรือที่เรียกว่า หน่วยบริการ
รูปแบบพิเศษ

1.2) สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Institute for Good
Governance Promotion :IGP) มีการกำกับและอำนวยการดำเนินงานอยู่ภายใต้การกำกับดูแล
ของคณะกรรมการอำนวยการสถาบัน ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวนไม่เกิน 5 คน
ประกอบด้วย

1.2.1) คณะกรรมการอำนวยการ ได้แก่

1. รองศาสตราจารย์ ดร. ทศพร ศิริสัมพันธ์
ประธานกรรมการ
2. ศาสตราจารย์ ชงทอง จันทรางศุ กรรมการ

3. นายบุญศักดิ์ เจริญปรีชา กรรมการ

4. นายวิสิฐ ตันติสุนทร กรรมการ

5. ศาสตราจารย์ ดร. ชชาติชาย ณ เชียงใหม่
กรรมการและเลขานุการ

1.2.2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการสถาบัน

คณะกรรมการอำนวยการสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลสถาบันให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

1. กำหนดนโยบาย และเป้าหมายการดำเนินการ การบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสถาบัน

2. อนุมัติแผนการลงทุน แผนการเงิน และงบประมาณปีถัดไปของสถาบัน

3. ควบคุมดูแลการดำเนินงานและบริหารงานทั่วไป หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสถาบัน

4. กระทำการอื่นใดที่จำเป็น หรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบัน

5. ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้อำนวยการ และผู้ปฏิบัติงานที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารตามที่คณะกรรมการกำหนด

6. ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งที่ปรึกษา หรือผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญให้เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ

1.2.3) ผู้บริหารสถาบัน ได้แก่

1. ศาสตราจารย์ ดร. ชชาติชาย ณ เชียงใหม่ ผู้อำนวยการ

2. นางสาวพรพิมล รัตนพิทักษ์
รองผู้อำนวยการฝ่ายบริหาร

3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ปิณรส มาลากุล ณ อยู่ชยา
รองผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ

1.2.4) อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสถาบัน

1. บรรลุ แต่งตั้ง เลื่อน ลงโทษทางวินัย ให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการอำนวยการสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบริหารบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล การสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์
อื่นแก่ผู้ปฏิบัติงาน พ.ศ. 2548

2. วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันโดยไม่
ขัดแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย หรือมติที่คณะกรรมการกำหนด

**3.2.3 การศึกษาข้อมูลของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ที่น่าสนใจดังต่อไปนี้**

- 1) ด้านการบริหารงานทั่วไป
- 2) ด้านบุคลากร
- 3) ด้านพัสดุ
- 4) ด้านการบริหารเงินทุน

โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ด้านการบริหารงานทั่วไป

สำหรับด้านการบริหารทั่วไป สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้ออกระเบียบ
ที่เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการอำนวยการสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ว่าด้วยการดำเนินงานและการบริหารทั่วไป พ.ศ.
2548”

โดยระเบียบดังกล่าวได้แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ซึ่งประกอบด้วย

1.1) ส่วนที่ 1 วัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่

สถาบันฯ เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ไม่เป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับของ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ โดยสถาบันฯมีวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1.1.1) วัตถุประสงค์ของสถาบัน

- (1) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี
- (2) ส่งเสริม และดำเนินการให้มีการฝึกอบรม และพัฒนาราชการ และ
เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการภาครัฐที่ดี
- (3) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงาน
ภาคเอกชน และประชาชน เพื่อเสริมสร้างการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี

1.1.2) อำนาจหน้าที่ของสถาบัน

-
-
- (1) กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ และกลยุทธ์ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบาย และวัตถุประสงค์ของสถาบัน
 - (2) จัดให้มีการดำเนินการทั้งระยะสั้น และระยะยาว เพื่อรองรับการดำเนินงานของสถาบัน
 - (3) พัฒนาสถาบันให้มีความก้าวหน้า และมีคุณภาพมาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ
 - (4) ปรับปรุงโครงสร้าง และระบบบริหารจัดการสถาบันให้มีความทันสมัย และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์
 - (5) วิเคราะห์ ประเมิน และตรวจสอบวัดผลการดำเนินการของสถาบัน ในมิติต่างๆ เพื่อให้ทราบถึงสถานภาพขององค์กรเป็นระยะ
 - (6) กำหนดอัตราเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการ
 - (7) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีรวมทั้งปัญหา และอุปสรรค ในการปฏิบัติงานเสนอต่อเลขาธิการ ก.พ.ร.

1.2) ส่วนที่ 2 การบริหาร และการดำเนินการ

คณะกรรมการอำนวยการสถาบันส่งเสริมบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลให้สถาบันดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง

- (1) กำหนดนโยบาย และเป้าหมายการดำเนินการ การบริหารงาน และความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสถาบัน
- (2) อนุมัติแผนการลงทุน แผนการเงิน และงบประมาณของปีถัดไปของสถาบัน
- (3) ควบคุม ดูแลการดำเนินงาน และบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสถาบัน
- (4) กระทำการอื่นใดที่จำเป็น หรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบัน
- (5) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้อำนวยการ และผู้ปฏิบัติงานที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารตามที่คณะกรรมการกำหนด
- (6) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งที่ปรึกษา หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในการเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ

ตามระเบียบกำหนดให้สถาบันมีผู้อำนวยการคนหนึ่ง โดยมีคณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจสรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนผู้อำนวยการ โดยหลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาผู้อำนวยการ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด และผู้อำนวยการต้องเป็นผู้มีความสามารถทำงานให้แก่สถาบัน ได้เต็มเวลา โดยผู้อำนวยการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้

ผู้อำนวยการมีหน้าที่ในการบริหารกิจการของสถาบันให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของสถาบัน ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ นโยบาย และมติของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ปฏิบัติงานทุกตำแหน่ง วันแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายใน รวมทั้งมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่อคณะกรรมการ เพื่อดำเนินงานของสถาบันบรรลุตามวัตถุประสงค์

(2) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ของสถาบัน รวมทั้งรายงานการเงิน และบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงิน และงบประมาณของปีต่อไปต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

(3) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการ และการดำเนินงานของสถาบันให้มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการ

กำหนดให้ผู้อำนวยการมีอำนาจดังนี้

(1) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลงโทษทางวินัย ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการ ผู้อำนวยการสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลการจัดสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่นแก่ผู้ปฏิบัติงาน พ.ศ. 2548

(2) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันโดยไม่ขัด หรือแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย หรือมติที่คณะกรรมการกำหนด

1.3 ส่วนที่ 3 ผู้ปฏิบัติงานของสถาบัน

1.3.1) ตามระเบียบกำหนดให้ คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้าม การบรรจุ การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งของผู้ปฏิบัติงานในสถาบัน ให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการผู้อำนวยการสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล การจัดสวัสดิการสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นแก่ผู้ปฏิบัติงาน พ.ศ. 2548

1.3.2) ให้มีการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานประจำปี เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการเลื่อนเงินเดือน การแต่งตั้ง และการพัฒนาสมรรถนะของผู้ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับสมรรถนะหลักของงาน และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.3.3) ในวาระเริ่มแรกที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้อำนวยการเลขาธิการ ก.พ.ร. อาจจะขอยืมตัวข้าราชการพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นมาทำหน้าที่ผู้อำนวยการเป็นการชั่วคราวได้

2) ด้านบุคลากร

2.1) ลักษณะที่ 1 การบริหารงานบุคคล

ในการบริหารงานบุคคลของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กำหนดให้มีลักษณะการบริหารงานบุคคล 4 หมวด ได้แก่

- 1) หมวดที่ 1 การกำกับดูแลและการบังคับบัญชา
- 2) หมวดที่ 2 การบรรจุและแต่งตั้ง
- 3) หมวดที่ 3 หมวดวินัย และการรักษาวินัย
- 4) หมวดที่ 4 การออกจากงาน

2.2) ลักษณะที่ 2 การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติงาน

โดยกำหนดให้การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่พนักงานจะต้องไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายประกันสังคมกำหนด

3) ด้านพัสดุ

3.1) สำหรับการบริหารงานด้านพัสดุของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้ออกระเบียบว่าด้วยการพัสดุ โดยระเบียบเรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการอำนวยการสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2548 เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติภายในของ สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ กล่าวคือ ได้กำหนดให้การจัดหาพัสดุกระทำได้ 4 วิธี คือ

- (1) วิธีตกลงราคา ให้ใช้กับการจัดหาพัสดุที่มีวงเงินไม่เกินสามแสนบาทต่อครั้ง และให้ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่พัสดุ
- (2) วิธีสอบราคา ให้ใช้กับการจัดหาพัสดุที่มีวงเงินเกินกว่าสามแสนบาทต่อครั้ง และให้ดำเนินการโดยคณะกรรมการจัดหาพัสดุ

(3) วิธีพิเศษ ให้ใช้กับการจัดหาพัสดุที่ไม่สามารถสอบราคาได้โดยไม่จำกัดวงเงิน
ในกรณีตามที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ และให้ดำเนินการโดย
คณะกรรมการจัดหาพัสดุ

(4) การจ้างให้ทำการวิจัยหรือลักษณะทำนองเดียวกับการจ้างให้ทำการวิจัยให้
เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

โดยการจัดหาตามระเบียบนี้ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบแต่ละชั้นตอนต้องดำเนินการโดย
เปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงคุณภาพ ความต้องการ
ของผู้ใช้ ประสิทธิภาพการใช้งาน ความสามารถในการติดตามผลการปฏิบัติงาน และราคา
ที่เหมาะสมซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นราคาต่ำสุด โดยถือประโยชน์ของสถาบันเป็นสำคัญ

4) ด้านการบริหารเงินทุน

สำหรับด้านการบริหารเงินทุนนั้น สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้ออก
ระเบียบที่เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการอำนวยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ว่าด้วยการเงิน การบัญชี การงบประมาณ และทรัพย์สิน พ.ศ.
2548”

โดยระเบียบดังกล่าวนี้ได้แบ่งออกเป็น 5 หมวด ได้แก่

4.1) หมวดที่ 1 การรับเงินและการเก็บรักษาเงิน

กำหนดให้ดำเนินการตามระเบียบต่อไปนี้

1. การรับเงินทุกประเภทให้ออกใบเสร็จรับเงินไว้เป็นหลักฐาน ยกเว้นการรับเงิน
อุดหนุนจากรัฐบาล และการรับเงินค่าธรรมเนียมที่มีเอกสารของสถาบันซึ่งระบุจำนวนเงินที่
รับชำระและมีการควบคุมการเบิกตามแบบที่ผู้อำนวยการกำหนด

การรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้ใช้ใบแจ้งยอดของธนาคารเป็นหลักฐาน

2. ในการจัดเก็บเงินทุกประเภทให้เจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมายเป็นผู้จัดเก็บเงิน
ที่ได้รับจะต้องนำส่งหน่วยงานการเงินของสถาบันในวันนั้นหรืออย่างช้าในวันทำการถัดไป

ในกรณีจำเป็นที่ไม่สามารถนำเงินส่งยังหน่วยงานการเงินของสถาบันได้
ผู้อำนวยการอาจอนุมัติให้ผู้จัดเก็บ โอนเงินที่ได้รับในแต่ละวันเข้าบัญชีเงินฝากของสถาบัน และให้
นำหลักฐานการ โอนเงินแนบไว้กับสำเนาใบเสร็จรับเงินเพื่อเป็นหลักฐานการนำส่งด้วย

3. เงินที่สถาบันได้รับทั้งสิ้นให้นำฝากธนาคารหรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการ
กำหนดในนามของสถาบันในวันที่ได้รับเงินหรืออย่างช้าในวันทำการถัดไป

เงินที่ไม่สามารถนำฝากธนาคารหรือสถาบันการเงินได้ทันภายในวันที่ได้รับเงิน ให้เก็บรักษาเป็นเงินสดคงเหลือประจำวันในตู้รักษาของสถาบัน และให้นำฝากเข้าบัญชีในวันทำการถัดไป

4. จำนวนเงินสดคงเหลือประจำวันต้องมีทั้งหมดไม่เกินหนึ่งแสนบาท วันใดมีเงินสดคงเหลือเกินกว่ากำหนดคงเหลือเกินกว่ากำหนดให้นำส่วนเกินไปฝากธนาคาร ถ้าฝากธนาคารไม่ทันวันนั้นให้นำฝากธนาคารในวันทำการถัดไป

5. ให้สถาบันเก็บรักษาเงินสดไว้เป็นเงินสดย่อยเพื่อสำรองจ่ายในกรณีจำเป็นต้องใช้เงินสดได้ในวงเงินและหลักเกณฑ์ที่ผู้อำนวยการกำหนด และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ดูแลและรักษาเงินสดย่อย

6. แบบของใบเสร็จรับเงิน ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับใบเสร็จรับเงิน และการเก็บรักษาเงินให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด

4.2) หมวดที่ 2 การจ่ายเงิน

รายจ่ายของสถาบัน จัดแบ่งเป็นประเภทต่างๆ ดังนี้

1. รายจ่ายด้านการดำเนินงานทั่วไปหรือรายจ่ายประจำ
2. รายจ่ายดำเนินการตามแผนงานโครงการ
3. รายจ่ายลงทุนเพื่อการดำเนินการตามปกติ ได้แก่ ครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง
4. รายจ่ายลงทุนเพื่อการจัดหาประโยชน์
5. รายจ่ายอื่นๆ ที่คณะกรรมการกำหนด

4.3) หมวดที่ 3 การงบประมาณ

กำหนดให้ผู้อำนวยการจัดทำงบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปีตามแผนงานและโครงการเสนอต่อคณะกรรมการเพื่ออนุมัติใช้เป็นงบประมาณในปีงบประมาณนั้น

โดยการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้เสนอตามโครงสร้างแผนงานที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้ว และจะต้องเสนอแผนการดำเนินงานที่แสดงเป้าหมายในการดำเนินงาน ผลผลิต และผลลัพธ์ ที่สอดคล้องไม่น้อยกว่าเป้าหมายที่ได้รับอนุมัติเงินงบประมาณอุดหนุนจากรัฐ

4.4) หมวดที่ 4 การบัญชี

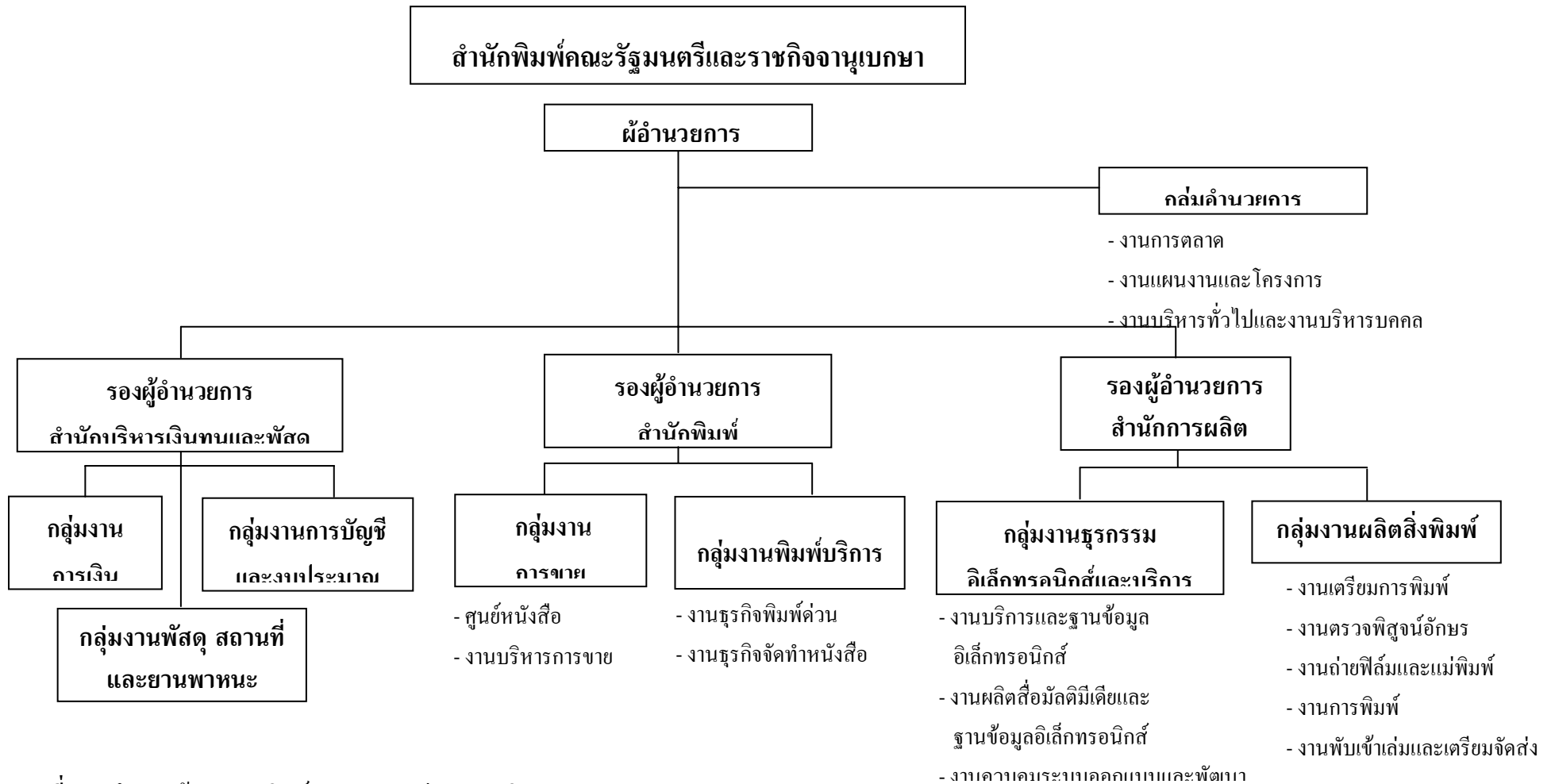
การบัญชีของสถาบันให้เป็นไปตามหลักการบัญชีที่รองรับกันทั่วไป และหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด โดยรอบปีของสถาบันให้ถือตามปีงบประมาณ รวมถึงหลักฐานที่ใช้ในการ

ลงบัญชี จะต้องเก็บไว้ให้เป็นไปตามระเบียบเพื่อสะดวกในการตรวจสอบและเก็บรักษาไว้ไม่น้อยกว่าสิบปี และให้งานการเงินและงานบัญชีรับผิดชอบจัดทำรายงานการเงิน

4.5) หมวดที่ 5 การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล

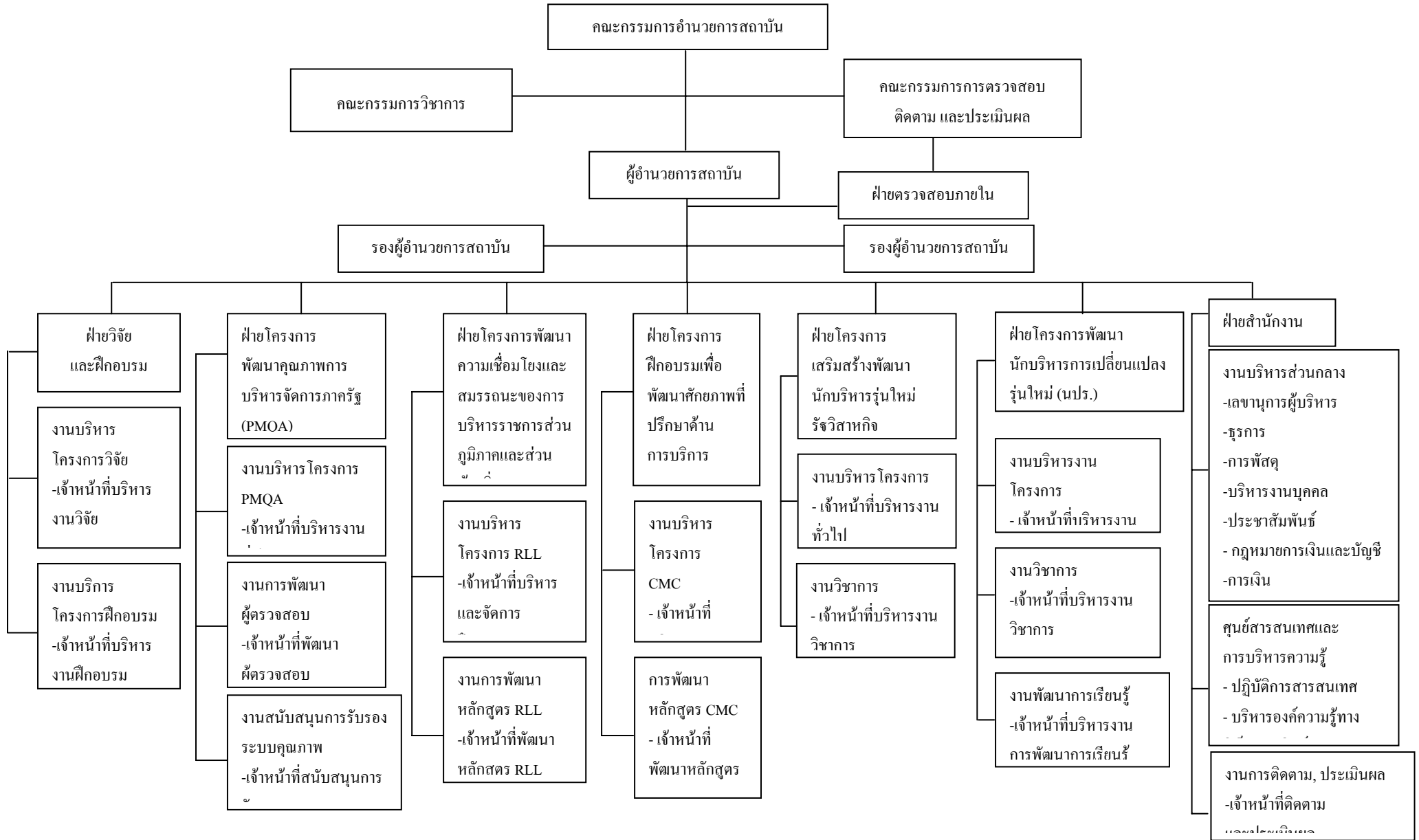
การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสี่คน ทำหน้าที่ตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลงานของสถาบัน และผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด และรายงานให้คณะกรรมการทราบทุกหกเดือน โดยในการตรวจสอบภายใน ให้ผู้ตรวจสอบภายในที่คณะกรรมการแต่งตั้งทำหน้าที่ตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุ ของสถาบัน และรายงานคณะกรรมการผ่านคณะกรรมการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล ส่วนด้านหลักเกณฑ์ และวิธีการตรวจสอบ และการจัดทำรายงาน รวมทั้งการบริหารงานบุคคลของผู้ตรวจสอบภายใน ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

กำหนดให้สถาบันส่งงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี เพื่อทำการสอบบัญชีตามกฎหมาย



ภาพที่ 3.1 โครงสร้างสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

โครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ



ภาพที่ 3.3 โครงสร้างของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

บทที่ 4

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาข้อมูลของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มีอยู่ในประเทศไทย ในระยะเริ่มต้น หน่วยงานที่ได้นำแนวคิดการบริหารงานแบบหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษไปทดลองปรับโครงสร้างองค์กร และวิธีปฏิบัติงาน โดยในระยะเวลาเริ่มต้นนี้ หน่วยงานที่ได้นำหลักการ และแนวคิดหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษไปทดลองปรับโครงสร้างองค์กร และวิธีปฏิบัติงาน ได้แก่ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้าง และระบบงาน โดยนำกองโรงพิมพ์เดิมมาพัฒนาเป็นสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา พร้อมนี้ได้ดำเนินการปรับปรุงวิสัยทัศน์ พันธกิจ ภารกิจ แผนธุรกิจ โครงสร้างองค์กร อัตรากำลังพนักงาน เพื่อให้หน่วยงานมีความคล่องตัว และสามารถหารายได้เพื่อเลี้ยงตัวเองได้

ในส่วนของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ โดยตัดภารกิจของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับสำนักในสำนักงานงาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และกำหนดภารกิจใหม่โดยมีหน้าที่ส่งเสริมศักยภาพของ ให้มีการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี นอกจากนี้ยังมีภารกิจในการฝึกอบรม และพัฒนาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อสร้างการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี

ภายใต้จุดกำเนิดของหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษทั้ง 2 แห่งเบื้องต้น จะเห็นว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา เริ่มต้นพัฒนาจากโครงสร้าง และอัตรากำลังของหน่วยงานเดิม แต่สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งใหม่ ดังนั้นโดยข้อเท็จจริง หน่วยบริการรูปแบบพิเศษทั้ง 2 แห่งจึงมีจุดกำเนิด การพัฒนา รูปแบบ และวิธีการบริหารที่แตกต่างกัน และเมื่อประกอบกับภารกิจของหน่วยงานทั้งสอง ที่แตกต่างกันจึงทำให้หน่วยงานทั้งสอง เมื่อพัฒนาไปสู่หน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษจึงมีสภาพปัญหา และอุปสรรคของการบริหารที่แตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์ผล มีขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

1. สสำรวจ เอกสาร กฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2. จัดการประชุมระดมสมองผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ และผู้ที่เกี่ยวข้องจากสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

3. สัมภาษณ์ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องจากสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

4. ออกแบบสอบถามเชิงลึก (In-depth Interview) และออกคำถามเพื่อการสนทนากลุ่ม (Focus Group)

5. นำข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนต่างๆ มาประมวลผล และเขียนรายงาน

การศึกษาในบทที่ 4 จะศึกษาครอบคลุมประเด็นหลัก 3 ประเด็น คือ

1. สภาพปัญหา และอุปสรรคของการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

1.1 ความไม่ชัดเจนในสถานภาพของหน่วยงาน

1.2 ความสัมพันธ์ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษกับส่วนราชการ

1.3 สถานภาพของพนักงานและการบริหารงานบุคคล

1.5 การบริหารงบประมาณ การเงินและพัสดุ

1.6 การควบคุมการบริหารงาน

2. ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา และอุปสรรคของการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

3. ข้อเสนอแนะระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

4.1 สภาพปัญหา และอุปสรรคในการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

4.1.1 กรณีศึกษา: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

(Cabinet and Royal Gazette Publishing Office)

นับตั้งแต่สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษาประกาศแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2549- ธันวาคม 2550 รวมระยะเวลา 1 ปี 3 เดือน ปรากฏว่าการดำเนินงานโดยภาพรวมมีปัญหา และอุปสรรคดังนี้

4.1.1.1 ความไม่ชัดเจนของสถานภาพหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

เนื่องจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นนวัตกรรมองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ โดยนำรูปแบบโครงสร้างองค์กรที่เกิดขึ้นในต่างประเทศมาประยุกต์ใช้กับหน่วยราชการ โดยมี

วัตถุประสงค์เพื่อจะเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ดังนั้นในระยะเริ่มต้นการบริหารงานจึงก่อให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในสถานภาพของหน่วยงานที่เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จากการประชุมระดมความคิดเห็น (Focus Group) กับผู้อำนวยการสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา เจ้าหน้าที่บริหารบุคคล เจ้าหน้าที่บริหารการตลาด และเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงิน และบัญชี เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2551 พบข้อมูลที่สำคัญว่า

สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา และส่วนราชการอื่นๆ ยังมีความสับสนในสถานภาพของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาในฐานะหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เนื่องจากในข้อ 9 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 กำหนดให้

“หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีอิสระในการบริหารงานจากส่วนราชการ เจ้าสังกัด แต่ยังคงเป็นกิจการ และเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการเจ้าสังกัด และให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดที่จะต้องให้บริการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ”⁴⁴

นั่นหมายความว่าสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา เป็นส่วนราชการรูปแบบหนึ่ง หรือเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการ เนื่องจากไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล การดำเนินการของผู้อำนวยการสำนักพิมพ์จะต้องได้รับมอบอำนาจจากหัวหน้าส่วนราชการ เจ้าสังกัด จึงจะดำเนินการได้ ด้วยเหตุนี้สำนักพิมพ์ฯ จึงได้รับสิทธิพิเศษที่ส่วนราชการจะใช้การจัดหาพัสดุด้วยวิธีพิเศษกับสำนักพิมพ์ได้ หรือ การตรวจสอบงบประมาณ การเงิน และการบัญชี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็พิจารณาในลักษณะว่าสำนักพิมพ์ฯ เป็นส่วนหนึ่งของราชการ อย่างไรก็ตามยังมีหน่วยงานหลายหน่วยกลับพิจารณาว่าสำนักพิมพ์เป็นหน่วยงานที่มีให้ราชการ

ต่อมาแม้ว่าจะได้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในมาตรา 40/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 ว่า

“ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีหน้าที่ปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการ ตามภารกิจที่จัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นหลัก และสนับสนุนภารกิจอื่นของส่วนราชการ ดังกล่าวตามที่ได้รับมอบหมาย และอาจให้บริการในส่วนราชการอื่น หน่วยงานของรัฐหรือเอกชน แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนต่อภารกิจเป็นวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง” และข้อ 10 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550 กำหนดให้ “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีอิสระในการบริหารงานจากส่วนราชการเจ้าสังกัด แต่ยังคงเป็นกิจการ

⁴⁴ ข้อความในข้อ 9 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2548 ได้รับการปรับปรุงเป็นข้อ 10 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550 โดยมีข้อความเหมือนกัน

และเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการเจ้าสังกัด และให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดที่จะต้องใช้บริการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” เพื่อเพิ่มความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ในการปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีการเพิ่มเติมขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้ว ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และตัวหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเองก็ยังมีไม่มั่นใจในสถานภาพของหน่วยงาน หน่วยงานแต่ละแห่งก็มีการปฏิบัติต่อสำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ที่แตกต่างกัน เช่นบางแห่งพิจารณาว่าในการจัดหาพัสดุไม่สามารถใช้วิธีพิเศษกับสำนักพิมพ์ฯ ได้ แต่บางแห่งกลับพิจารณาว่าสามารถใช้วิธีพิเศษกับสำนักพิมพ์ได้ หรือแม้แต่ส่วนราชการเจ้าสังกัดก็มีความเข้าใจในสถานภาพของสำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา สับสนว่าไม่จำเป็นต้องใช้บริการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็ได้ถ้าผลงานเทียบกับผลงานหน่วยบริการภาคเอกชนไม่ได้ และพิจารณาจากความเข้าใจของหน่วยงานราชการ ปรากฏว่าเมื่อพนักงานสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ไปขอสินเชื่อจากธนาคารก็ได้รับคำตอบว่าไม่สามารถให้ออมติได้ เพราะสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาไม่ใช่ส่วนราชการ ไม่มีบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หรือกรณีที่คณะรัฐมนตรีกำหนดวันหยุดราชการเพิ่มเติมเพื่อให้ประชาชนไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งมีคำถามว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษอยู่ภายใต้บังคับของมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ เป็นต้น

ความสับสนที่เกิดขึ้นนำไปสู่คำถามที่ว่า

- (1) จะทำให้เกิดความชัดเจนอย่างไรว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษคืออย่างไร
- (2) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีสถานภาพในระบบราชการที่จุดใด
- (3) พนักงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีสถานภาพเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่

4.1.1.2 ความสัมพันธ์ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษกับส่วนราชการ

เนื่องจากปัญหาความไม่ชัดเจนของสถานะของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ประกอบกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีลักษณะเป็นหน่วยงานผู้ให้บริการต่อส่วนราชการเจ้าสังกัดหรือหน่วยงานเจ้าสังกัด ดังนั้นส่วนราชการเจ้าสังกัดจึงพิจารณาให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นเสมือนลูกจ้าง และตัวเองเป็นนายจ้าง ส่งผลให้มีปัญหาในการรับและให้บริการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ตัวอย่างเช่น ปัญหาการตั้งกรรมการตรวจรับการพิมพ์หนังสือราชกิจจานุเบกษา และการเบิกจ่ายเงินของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกับสำนักพิมพ์

คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา หรือในกรณีของการสั่งจ้างพิมพ์หนังสือหรือเอกสารทั่วไปของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พบว่า หน่วยงานเจ้าสังกัดจะมีเงื่อนไขในด้านคุณภาพของงานพิมพ์สูง หรือมีการตั้งคุณลักษณะของงานพิมพ์ไว้สูงมาก หรือกำหนดระยะเวลาการพิมพ์งานอันสั้น ทำให้สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาไม่สามารถตอบสนองต่อเงื่อนไขหรือความต้องการได้ เป็นต้น ถึงแม้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550 ข้อ 10 กำหนดให้ “เป็นหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดที่จะต้องใช้บริการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” แต่ในทางปฏิบัติก็พยายามสร้างเงื่อนไขเพื่อที่จะไปพิมพ์ที่สำนักพิมพ์อื่น ซึ่งมีคุณภาพงานสูงกว่า

ดังนั้นจึงเกิดคำถามว่าทำอย่างไรจะทำให้หน่วยงานในส่วนราชการเจ้าสังกัดมีความรู้สึก bahwa หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีลักษณะเท่าเทียมกัน หรือเป็นหุ้นส่วน (Counterpart) ในการปฏิบัติราชการร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนราชการเจ้าสังกัดเป็นไปอย่างราบรื่น และมีประสิทธิภาพสูง

4.1.1.3 สถานภาพของพนักงานและการบริหารงานบุคคล

เนื่องจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นนวัตกรรมองค์กรรูปแบบใหม่ ดังนั้นข้าราชการหรือพนักงานจึงเกิดความกลัว และไม่เข้าใจในรูปแบบ และแนวทางการบริหารงาน โดยเฉพาะหน่วยงานที่พัฒนาส่วนราชการเดิมทั้งหมดไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ แต่โดยที่กระบวนทัศน์ (Paradigm shift) ของคนในส่วนราชการเดิมยังมีทัศนคติเชิงรับในการปฏิบัติงานหรือปฏิบัติงานภายใต้วัฒนธรรมของระบบราชการ เมื่อแปลงสภาพไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จึงทำให้เกิดความไม่เข้าใจ และกลัวว่าจะไม่สามารถปรับตัวเพื่อรองรับลักษณะการปฏิบัติงานในองค์กรรูปแบบใหม่ได้ ซึ่งเป็นการทำงานที่กำหนดเป้าหมาย และระยะเวลาการปฏิบัติ ดังกรณีของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ที่มีปัญหาในการเปลี่ยนผ่านไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีการปรับเปลี่ยนบุคลากรเดิมทั้งหมด เพื่อก้าวไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จึงก่อให้เกิดปัญหาการปรับตัวของบุคลากรในการปฏิบัติงาน ดังนั้นการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษขึ้นภายในหน่วยงาน โดยเฉพาะที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องโอนอัตรากำลัง และภารกิจหน้าที่ไปทั้งหมดจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องกำหนดระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน (Transitional period) การกำหนดขั้นตอนการเปลี่ยนผ่าน ตลอดจนเงื่อนไขความพร้อมในการแปลงสภาพไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ตัวอย่างเช่น ถ้าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นรถเบนซ์ และหน่วยงานเดิมเป็นรถโตโยต้า ก็ควรจะพัฒนาองค์กรเดิมไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ควรที่จะมีการปรับปรุงรถโตโยต้าให้อยู่ในสภาพที่ดีก่อน ทั้งนี้เมื่อแปลงสภาพไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็มีความจำเป็นต้องแข่งขันกับองค์กรอื่นเพื่อให้เลี้ยงตัวเองได้ ซึ่งกว่า

สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาจะเปลี่ยนผ่าน ไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษทางกฎหมายต้องใช้เวลาประมาณ 1 ปี 6 เดือน

ประเด็นการเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการ และลูกจ้าง เป็นประเด็นที่สำคัญมากที่สุด และเป็นปัญหาหนักที่สุดในการแปลงสภาพหน่วยงานเดิมไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จากประชุมระดมความคิดเห็น และการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2551 พบว่า

ประเด็นที่หนึ่ง ข้าราชการ และลูกจ้างประจำไม่ต้องการที่จะโอนไปอยู่กับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เนื่องจากพิจารณาว่าสถานภาพของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีลักษณะคล้ายองค์กรทางธุรกิจที่ต้องเลี้ยงตนเองเพื่อความอยู่รอด ทำให้ขาดความมั่นคง การที่องค์กรจะอยู่รอดทุกคนจะต้องเหน็ดเหนื่อย ท่วมเท และเสียสละมาก และก็ยังไม่ว่าจะประสบความสำเร็จ การจะได้รับเงินเดือนเดือน และการเลื่อนขั้นขึ้นขึ้นอยู่กับความสามารถ และผลสัมฤทธิ์ของงานที่ชัดเจน ตรงกันข้ามการทำงานในระบบราชการมีความมั่นคง การทำงานมีลักษณะเป็นระบบไม่ได้ขึ้นอยู่กับผลสัมฤทธิ์ของงานที่วัดได้อย่างชัดเจน ประการสำคัญคือไม่ผูกพันกับผลกำไร-ขาดทุนที่องค์กรต้องรับผิดชอบ เนื่องจากระบบราชการได้ตั้งงบประมาณรองรับเงินเดือนของข้าราชการ และพนักงาน

นอกจากนี้การเลื่อนขั้นเงินเดือนของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษขึ้นอยู่กับศักยภาพ และผลงาน ทั้งอาจไม่มีการเลื่อนขั้นเงินเดือนถ้าผลประกอบการขาดทุน แต่ถ้าเป็นลูกจ้างในระบบราชการจะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนทุกปี ไม่ว่าจะทำงานในตำแหน่งใด ตำแหน่งจะสำคัญแตกต่างกันขนาดไหน

ตัวอย่างในสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา พนักงานในตำแหน่งช่างพิมพ์ ตำแหน่งพนักงานพับ ตำแหน่งพนักงานอัดเพลท หรือตำแหน่งพนักงานถ่ายรูปจะได้เงินเดือนไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับระยะเวลาในการปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้นๆ ภายใต้การบริหารงานแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตำแหน่งงานเหล่านี้มีค่าจ้างที่แตกต่างกัน และเงินเดือนที่แตกต่างกัน ทำให้พนักงานขาดการยอมรับ

ประเด็นที่สอง ในการเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการ และลูกจ้างประจำ ไปสู่พนักงานตามสัญญาจ้าง โดยข้อเท็จจริงแล้วจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานที่แปลงสภาพไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะต้องรับ ข้าราชการ และลูกจ้างทั้งหมดเข้าปฏิบัติงานเพื่อมิให้ถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ดังนั้นโดยข้อเท็จจริงเมื่อแปลงสภาพไปแล้วจึงไม่ได้มีการลดจำนวนพนักงานที่มีอยู่เกินปริมาณงาน แต่จำเป็นต้องให้ข้าราชการหรือลูกจ้างที่แปลงสภาพเป็นพนักงานสัญญาจ้าง ปฏิบัติหน้าที่ทดลองปฏิบัติงานต่อไปก่อน แล้วจึงประเมินผลงานเมื่อผ่านไป

แล้ว 6 เดือน โดยให้เงินเดือนเท่าเดิม ส่งผลให้พนักงานได้รับเงินเดือนสูงกว่าตำแหน่งงาน ตัวอย่างเช่น พนักงานพบบอาจได้เงินเดือน 15,000-20,000 บาท ซึ่งเป็นผลมาจากการเป็น ลูกจ้างส่วนราชการที่เงินเดือนขึ้นทุกปี ทั้งที่ค่าตำแหน่งงาน ควรได้เงินเดือนเพียง 6,000-8,000 บาท เนื่องจากเป็นตำแหน่งที่ไม่ต้องใช้วุฒิการศึกษาสูง ดังนั้นทั้งโดยข้อเท็จจริงและทางกฎหมายการ แปลงสภาพหน่วยงานเดิม ไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษอาจมีต้นทุนการผลิตสูงและ ประสพกับการขาดทุนต่อเนื่องหลายปีจนกว่าพนักงานเดิมจะออกหรือเกษียณอายุ ดังนั้นการแปลง สภาพไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจึงไม่ได้มีการจัดโครงสร้างอัตราค่าจ้าง และเงินเดือนใหม่ ให้ เหมาะสมอย่างที่ควรจะเป็น ทำให้เกิดรายจ่ายสูง

ประเด็นที่สาม เมื่อหน่วยงานแปลงสภาพไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ อาจมีความจำเป็นต้องบรรจุพนักงานรุ่นใหม่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจที่เกิดขึ้นใหม่ จำเป็นต้อง สรรหา หรือแสวงหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถจากระบบเอกชน และทำให้ต้องจ่ายเงินเดือน ให้สูงกว่าปกติ เพื่อดึงตัวมา ส่งผลให้มีพนักงานที่ได้รับการพิจารณาให้เงินเดือนที่แตกต่างกัน หรือ จำเป็นต้องมีระบบเงินเดือน 2 ระบบในหน่วยงาน ทำให้เกิด ความไม่เข้าใจ และอิจฉากันใน หน่วยงาน ซึ่งถ้าหากผู้อำนวยการสำนักพิมพ์บริหารงาน ไม่ดีก็จะถูกกล่าวหาว่าขาดความยุติธรรม

ประเด็นที่ดี เนื่องจากระบบราชการ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้าง เงินทุนหมุนเวียนได้รับสิทธิพิเศษต่างๆ อาทิ ค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาลของพ่อ แม่ ภรรยา และ บุตร และค่าเล่าเรียนบุตร เป็นต้น แต่เมื่อมีการแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ สิทธิ พิเศษเหล่านี้อาจจะหายไปถ้าหน่วยงานไม่มีงบประมาณเพียงพอที่สนับสนุนสวัสดิการได้ เช่น ค่า รักษาพยาบาลพนักงานจะได้รับเฉพาะพนักงานเท่านั้น ไม่รวมถึงบิดา มารดา ภรรยา และบุตรค่าเช่า บ้านเดิมเคยได้รับก็จะไม่มี ค่าเล่าเรียนลูกก็ไม่สามารถเบิกได้ ซึ่งสิ่งที่หายไปเหล่านี้ โดยหลักการ ควรได้รับทดแทนเป็นเงินเดือนที่เพิ่มสูงขึ้นเมื่อแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ แต่โดย ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เนื่องจากเมื่อหน่วยงานเดิมแปลงสภาพหน่วยงานเป็นหน่วยบริการรูปแบบ พิเศษแล้ว หน่วยงานยังไม่ทราบว่าผลประกอบการจะเป็นอย่างไร จึงทำให้ไม่ทราบว่า จะปรับฐาน เงินเดือนเป็นเท่าใด จึงจะมีความเหมาะสม แม้ว่าจะใช้ฐานเงินเดือนของหน่วยงานทางธุรกิจที่มี ลักษณะงานใกล้เคียงกับหน่วยงานก็ยังไม่สามารถหรือไม่กล้าที่จะปรับเงินเดือน เนื่องจากยังไม่ ทราบอนาคตของการดำเนินงาน ประกอบกับ สำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรี และ ราชกิจจานุเบกษา เป็นหน่วยงานที่มีผลประกอบการขาดทุนมาโดยตลอด ดังนั้นเมื่อมีการแปลง สภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จึงไม่สามารถจะหาเหตุผลมาขึ้นเงินเดือนตนเอง เพื่อให้ ครอบคลุมกับสวัสดิการที่ต้องสูญเสียไป

4.1.1.4 การบริหารงบประมาณ การเงิน และพัสดุ

ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณการเงิน และพัสดุเป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งของหน่วยงานเดิมที่แปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เนื่องจากการเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการ และลูกจ้างเป็นพนักงานสัญญาจ้าง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจ่ายเงินบำเหน็จหรือบำนาญ สำหรับในกรณีของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ต้องจ่ายเงินบำเหน็จให้ลูกจ้างเงินทุนหมุนเวียนประมาณ 35 ล้านบาท ทำให้เงินทุนหมุนเวียนของสำนักพิมพ์เลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่จะใช้เพื่อพัฒนาสำนักพิมพ์ มีเหลืออยู่น้อยมาก ไม่สามารถจะนำเงินทุนหมุนเวียนที่เหลือไปซื้อเครื่องพิมพ์ใหม่ ซึ่งมีราคาเครื่องละประมาณ 20 ล้านบาท หรือเครื่องไสกาวที่มีราคาเครื่องละ 3.5-4 ล้านบาท ดังนั้นถ้ารัฐบาลมีความต้องการที่จะแปลงสภาพหน่วยงานเดิมไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดทุนประเดิมอย่างเหมาะสมเพื่อสนับสนุนหน่วยงานเดิมที่จะแปลงสภาพ ทั้งนี้เพื่อให้การแปลงสภาพเป็นไปอย่างราบรื่น โดยสามารถคงสมรรถนะการปฏิบัติงาน และพัฒนาให้ดีขึ้นได้

ในการตรวจสอบงบประมาณ การเงิน และการจัดหาพัสดุ ปรากฏว่าแม้โดยข้อเท็จจริงกระทรวงการคลังจะเปิดโอกาสให้สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ในฐานะหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงิน งบประมาณ และการจัดหาพัสดุได้เองก็ตาม แต่ในข้อเท็จจริงแล้วเมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเข้ามาตรวจสอบประจำปี จะใช้วิธีการตรวจสอบแบบราชการ และมีการตั้งข้อสังเกตการบริหารเงินมาก ส่งผลให้การบริหารงบประมาณ การเงิน การบัญชี และการพัสดุจำเป็นต้อง ออกระเบียบในลักษณะของการบริหารงานการเงิน งบประมาณและพัสดุ เป็นไปตามระบบทางราชการ ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน ซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งเพื่อความคล่องตัวในการบริหาร

ดังนั้นแม้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะมีอำนาจในการกำหนดหรือออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ เพื่อให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน แต่เมื่อพิจารณาสภาพของการตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเหล่านี้ จึงไม่กล้าที่จะดำเนินการอะไรที่เป็นการก้าวล่วงออกจากความเป็นราชการ

เนื่องจากเงินรายได้ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษโดยหลักการส่วนราชการเจ้าสังกัดจะต้องตั้งงบประมาณสนับสนุนเพื่อซื้อบริการและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีภารกิจหน้าที่ให้บริหารส่วนราชการเจ้าสังกัดเป็นหน่วยงานแรก แต่โดยข้อเท็จจริงเงินอุดหนุนเพื่อซื้อบริการของส่วนราชการเจ้าสังกัดมีจำนวนน้อย หรือมีการนำเงินงบประมาณที่จะนำไปซื้อบริการจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไปดำเนินการอย่างอื่น ทำให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องดิ้นรนหารายได้เพื่อเลี้ยงตัวเอง ตัวอย่างสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษามีงบประมาณอุดหนุนจากส่วนราชการเจ้าสังกัดปีงบประมาณ 2550 จำนวน 27 ล้านบาท ต้องหา

รายได้จากงานพิมพ์ภายนอกเพิ่มประมาณ 32 ล้านบาท ทำให้ต้องคืนร่นหาเลี้ยงตัวเองสูง ดังนั้นโดยหลักการส่วนราชการเจ้าสังกัดควรตั้งงบประมาณอุดหนุนเพื่อซื้อบริการพอสมควรแก่การดำรงอยู่ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้มีความเหมาะสมเพียงพอต่อการเลี้ยงตนเอง

4.1.1.5 การควบคุมการบริหารงาน

เนื่องจากวัตถุประสงค์ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เน้นให้องค์กรมีลักษณะคล่องตัว ดังนั้นจึงมีการกระจายอำนาจในการบริหารงาน ด้วยการมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักพิมพ์ฯ มีอำนาจหน้าที่ค่อนข้างมากเพื่อให้มีความคล่องตัวในการที่จะตอบสนองต่องานบริการให้กับส่วนราชการ และบุคคลทั่วไป ดังนั้นในกรณีที่ผู้อำนวยการเป็นข้าราชการ และได้รับการคัดเลือกไปดำรงตำแหน่งในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็จะไม่มีปัญหาในเรื่องของความไว้วางใจ มั่นใจของผู้บริหารเจ้าสังกัด แต่ถ้าเป็นผู้อำนวยการที่มาจากคัดเลือกเป็นบุคคลภายนอก อาจทำให้ผู้บริหารหน่วยงานขาดความไว้วางใจในการปฏิบัติงานได้ง่าย โดยเฉพาะในเรื่องการดำเนินงาน ที่ถูกต้องตามกฎระเบียบ ดังนั้นอาจจะต้องมีระบบหรือผู้แทนของส่วนราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ในลักษณะเป็นผู้ประสานการปฏิบัติงานกับหน่วยงานหรือมีหน่วยตรวจสอบ (Audit committee)

สำหรับในเรื่องการรายงานผลการดำเนินงานของสำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาปรากฏว่าสำนักพิมพ์ฯ ต้องกำหนดตัวชี้วัด และรายงานผลการดำเนินงานต่อหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

1. กำหนดตัวชี้วัดการดำเนินงาน (KPI) เพื่อวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนของกรมบัญชีกลาง
2. การรายงานผลการดำเนินงาน รายรับ และรายจ่ายเงินให้กับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เพื่อประเมินผลตามมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
3. การรายงานผลการดำเนินงานให้กับคณะกรรมการอำนวยการสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

ดังนั้นหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจึงควรจะบูรณาการการรายงานให้มีระบบเดียว ไม่ซ้ำซ้อน และเป็นภาระแก่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

โดยสรุปเมื่อสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาแปลงสภาพไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้ประสบอุปสรรค และมีปัญหาในการดำเนินงานหลายประการ ทั้งในด้านความพร้อมของหน่วยงาน ความชัดเจนของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ สถานภาพของ

ผู้ปฏิบัติงาน สถานภาพของหน่วยงาน และประการสำคัญที่สุดคือ ปัญหาในเรื่องการเปลี่ยนสภาพ จากข้าราชการ และลูกจ้างประจำ เป็นพนักงานตามสัญญาจ้าง

4.1.2 กรณีศึกษา: สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Institute for Good Governance Promotion: IGP)

4.1.2.1 ปัญหาความไม่ชัดเจนในสถานภาพของหน่วยงาน

การนำรูปแบบโครงสร้างองค์กรและการบริหารงานแบบหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษมาประยุกต์ใช้กับหน่วยราชการยังถือว่าเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย ดังนั้นในระยะเริ่มต้นจึงเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในสถานภาพของหน่วยงาน ข้อมูลจากการประชุม ระดมความคิดเห็นจากผู้บริหารสถาบันฯ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง พบว่า การปฏิบัติงานภายใน หน่วยงาน ยังคงมีปัญหาติดขัดในเรื่องกฎระเบียบ เนื่องจากในระยะเริ่มต้นไม่มีกรอบกลางในการ บริหารที่ชัดเจน ส่งผลให้พนักงานภายในหน่วยงาน เกิดความสับสนในกฎระเบียบต่างๆ และไม่ แน่ใจว่าการปฏิบัติงานในเรื่องใดบ้าง ที่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนของหน่วยงานราชการ หรือ สามารถดำเนินการภายใต้ระเบียบที่หน่วยงานของตนกำหนดขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ระเบียบเรื่อง การเงิน ยังคงต้องปฏิบัติตามระเบียบการคลัง ส่งผลให้การตรวจสอบเรื่องการเงินต้องถูกตรวจสอบ ตามกระบวนการของราชการตามไปด้วย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวอาจจะขัดกับวัตถุประสงค์ของ การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่ว่า “เมื่อมีการแปลงสภาพหน่วยงานนั้นเป็นหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษ จะก่อให้เกิดความคล่องตัว คุ่มค่า และลดค่าใช้จ่ายภาครัฐมากขึ้น” เมื่อผู้ปฏิบัติงาน ภายในองค์กร หน่วยงานราชการเจ้าสังกัด หรือแม้แต่คณะกรรมการอำนวยการเองยังมีความไม่ แน่ใจในสถานภาพของหน่วยงานว่าจริงๆ แล้ว หน่วยงานของตนเป็นหน่วยงานภาคใด ยกตัวอย่างเช่น หน่วยงานภาคราชการ, รัฐวิสาหกิจ หรือภาคเอกชน ย่อมส่งผลให้หน่วยงานขาด จุดยืนในด้านสถานภาพและการบริหารจัดการภายในหน่วยงานไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมี ประสิทธิภาพเท่าที่ควร

4.1.2.2 ปัญหาความสัมพันธ์ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษกับส่วนราชการ

ปัญหาด้านความสัมพันธ์ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษกับ ส่วนราชการ เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากปัญหาความไม่ชัดเจนในสถานภาพของหน่วยงาน เนื่องจากถึงแม้สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จะแยกตนเองออกมาจากหน่วย ราชการ
เจ้าสังกัดเพื่อความเป็นอิสระในการบริหารงานแล้วก็ตาม แต่สถาบันฯ ยังคงต้องติดต่อ ประสานงานกับส่วนราชการอื่นๆ อยู่เสมอ และเป็นประเด็นปัญหาที่สถาบันฯ ต้องพบอยู่เนื่องจาก ส่วนราชการอื่นก็มีความสับสน และไม่สามารถตัดสินใจได้ว่าจะปฏิบัติต่อสถาบันส่งเสริม

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในฐานะหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเช่นไร เนื่องจากตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2548 ข้อที่ 13 ระบุว่า เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน ให้ผู้มีอำนาจควบคุมวางระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของทางราชการ ที่บังคับใช้เป็นการทั่วไป เมื่อหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่กำหนดขึ้นเป็นของตนเอง แต่ไม่ได้รับความยอมรับในสถานภาพการปฏิบัติงานตามระเบียบของตนเองอาจถูกส่วนราชการต่างๆ มองว่าเป็นการปฏิบัติงานที่ผิดกฎเกณฑ์ เป็นปัญหาในการปฏิบัติงาน และขัดต่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการเจ้าสังกัด กับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เนื่องจากส่วนราชการเจ้าสังกัดจะปฏิบัติต่อหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเสมือนเป็นผู้รับจ้าง ยกตัวอย่างเช่น เมื่อส่วนราชการเจ้าสังกัด (หน่วยงานแม่) ต้องการมอบหมายให้สถาบันฯ ทำงาน ส่วนราชการเจ้าสังกัดจะจ้างงานโดยใช้กระบวนการต่างๆ เสมือนกับว่า สถาบันฯ เป็นหน่วยงานภายนอก มีสัญญาจ้างโดยทั่วไป ซึ่งกระบวนการต่างๆ อาจส่งผลถึงค่าใช้จ่ายที่สูง และเกิดความไม่คล่องตัว จากตัวอย่างนี้จึงเป็นการยืนยันว่าความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทั้งสองมีลักษณะที่ไม่เป็นหุ้นส่วนกัน ส่งผลให้การปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานทั้งสองไม่ราบรื่นและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

4.1.2.3 สถานภาพของพนักงานและการบริหารงานบุคคล

สืบเนื่องมาจากปัญหาความไม่ชัดเจนในสถานภาพของหน่วยงานจากการศึกษาพบว่าพนักงานของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รู้สึกว่าตนเองมีสถานภาพไม่ชัดเจน เนื่องจากกระทั่งในปัจจุบัน พนักงานยังไม่มีบัตรประจำตัวพนักงาน เท่ากับว่าสถานภาพของเจ้าหน้าที่ไม่ชัด พนักงานทั้งหมดมีสถานภาพเป็นเจ้าหน้าที่ลอยๆ และได้รับสิทธิประโยชน์ที่ไม่ชัดเจน ไม่สามารถแสดงตนได้ว่าตนเองอยู่ในสถานภาพใด มีสถานะเช่นไรในองค์กร เป็นต้น เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานราชการ หรือพนักงานบริษัทเอกชนกันแน่ ทางฝ่ายส่วนราชการเจ้าสังกัดก็ไม่สามารถที่จะออกบัตรประจำตัวให้แก่พนักงาน และทางฝ่ายพนักงานเองก็ไม่อยู่ในสถานะที่จะเรียกร้องขอบัตร เนื่องจากในทางปฏิบัติทั้งสองฝ่ายยังไม่มั่นใจในประเด็นการจำแนกประเภทอันเป็นการระบุสถานภาพของพนักงานนั่นเอง

พนักงานส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จัดเป็นหน่วยงานในกำกับของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ดังนั้นพนักงานก็สมควรที่จะได้รับบัตรประจำตัวพนักงาน เช่นเดียวกับพนักงาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

สำหรับประเด็นด้านการยืมตัวบุคลากร จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พบว่ายังไม่มีกฎหมายเพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการยืมตัวบุคลากร หรือการโอนบุคลากรมาทำงานกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่แน่นอน ดังนั้นบางหน่วยงานจึงไม่อนุญาตให้ยืมตัวบุคลากรหรือโอนตัวบุคลากรมาทำงานกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หรือแม้แต่ไม่อนุญาตให้โอนมาปฏิบัติงานเป็นเวลาชั่วคราวก็ตาม

4.1.2.4 การบริหารงบประมาณ การเงิน และพัสดุ

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2548 ข้อ 7 ที่ระบุว่า “ส่วนราชการเจ้าสังกัดจะตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุนหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ได้ เว้นแต่เป็นงบประมาณสำหรับค่าตอบแทนหรือค่าบริการในการใช้บริการหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หรือค่าใช้จ่ายในการลงทุนเริ่มแรก”

แต่ในสภาพความเป็นจริงหน่วยบริการรูปแบบพิเศษยังคงต้องการเงินอุดหนุนจากส่วนราชการเจ้าสังกัดในบางกรณี เช่น การดำเนินการกิจที่เป็น งานบริการสาธารณะ (Public service) เนื่องจากจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการลงทุน แต่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่มีรายได้พอที่จะดำเนินการกิจนี้ เนื่องจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องดำเนินการรายได้เพื่อเลี้ยงองค์กร โดยไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินดังเช่นหน่วยงานภาครัฐทั่วไป ดังนั้นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจึงไม่มีศักยภาพพอที่จะนำเงินที่มีอยู่มาจัดสรรเพื่อใช้ดำเนินการด้านการบริการสาธารณะ (Public service) หรืองานบริการที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมในวงกว้าง (Social responsibility)

ยกตัวอย่างการดำเนินงานที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณสูง เช่น การโฆษณาประชาสัมพันธ์หลักสูตรการฝึกอบรม ผ่านสื่อต่างๆ เพื่อเป็นการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่างๆ เกี่ยวกับการฝึกอบรม ไปสู่องค์กรทั้งภาครัฐ และเอกชน เพื่อให้หลักสูตรฝึกอบรมของสถาบันมีค่ามากยิ่งขึ้น เนื่องจากสถาบันสามารถกระจายองค์ความรู้ที่องค์กรมีออกไปสู่หน่วยงานต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง เป็นต้น

4.1.2.5 การควบคุมการบริหารงาน

ปัญหาด้านการควบคุมการบริหารงานเกิดจาก ในระยะเริ่มต้น ไม่มีการกำหนดกฎระเบียบ หรือกฎหมาย ใดๆ เพื่อใช้ในการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเลย ดังนั้นจึงได้มีการมอบอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการให้สามารถออกกฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ใช้ตามที่

ผู้อำนวยการเห็นสมควร ดังระบุไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วย
บริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2550 ข้อที่ 11

“ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในกิจการของ
หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ผู้มีอำนาจควบคุมกำหนด และในกรณีที่
คณะกรรมการกำหนดต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดด้วย

ให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดมอบอำนาจในการบริหาร การจัดทำ
นิติกรรม การดำเนินคดีและการฟ้องร้องคดี หรือการอื่นใดในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานของ
หน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้แก่ผู้อำนวยการ เพื่อให้บริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้โดย
อิสระแทนส่วนราชการเจ้าสังกัดนั้น”

ดังนั้นจึงเกิดการตั้งข้อสังเกตว่าการให้อิสระในการบริหารงานแก่
ผู้อำนวยการมากจนเกินไป อาจก่อให้เกิดปัญหาด้านความไม่โปร่งใสเพราะทั้งระบบ การ
บริหารงาน และระบบการตรวจสอบต่างมอบให้เป็นอำนาจของผู้อำนวยการแล้วทั้งสิ้น

4.2 ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

4.2.1 ความไม่ชัดเจนในสถานภาพของหน่วยงาน

แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550
จะกล่าวถึง “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” แต่ก็เพียงชี้ให้เห็นถึงภารกิจ และหน้าที่ตาม
วัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้ง ยังคงมีการตีความของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และองค์กร
เอกชนว่า หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นส่วนราชการรูปแบบหนึ่งหรือไม่ ทั้งนี้แม้มาตรา 40/1 แห่ง
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 จะบัญญัติว่า
หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ใช่ส่วนราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจ แต่อยู่ในการกำกับของส่วนราชการ
ดังกล่าว ก็เกิดคำถามว่ามีลักษณะเป็นกองหรือเป็นสำนักหรือไม่ ผลของความไม่ชัดเจน
ด้านสภาพขององค์กร ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในสถานภาพของพนักงานภายในหน่วยบริการ
รูปแบบพิเศษ ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือไม่ อย่างไร

ส่วนราชการเจ้าสังกัดหรือส่วนราชการผู้รับผิดชอบควรมีการตีความพิจารณาถึง
สถานภาพของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในฐานะหน่วยงานให้ชัดเจน และสถานภาพของพนักงาน
ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่ง หรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ปัญหาเรื่องสถานภาพของ
องค์กร และสภาพของพนักงานส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการภายในองค์กร และสวัสดิการ

ของพนักงาน โดยหน่วยงานราชการเจ้าสังกัดต้องกำหนดระเบียบกลางเรื่องสถานภาพของหน่วย
บริการรูปแบบพิเศษให้ชัดเจนว่าเป็นหน่วยงานที่จัดอยู่ในส่วนใดขององค์กร เพื่อเป็นกรอบให้
หน่วยงานที่ต้องการแปลงสภาพตนไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษใช้เป็นแนวทางในการ
ปฏิบัติงาน

4.2.2 ความสัมพันธ์ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษกับส่วนราชการ

กระบวนการการมอบหมายงานของส่วนราชการเจ้าสังกัดต่อหน่วยบริการรูปแบบ
พิเศษ ควรมีระบบการจัดการให้กระชับมากกว่านี้ เพื่อความสะดวกในการประสานผลประโยชน์
ร่วมกัน เพราะอย่างน้อยหน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็มีภาระกิจหลักในการปฏิบัติงานเพื่อ
ตอบสนองความต้องการของส่วนราชการเจ้าสังกัดอยู่แล้ว และวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งก็เพื่อให้
เกิดความคล่องตัวและประหยัดทรัพยากรของทางราชการและส่งผลให้การบริหารงานมี
ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น การเปิดโอกาสให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีส่วนร่วมในการ
ตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุนซื้อบริการจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยบริการ
รูปแบบพิเศษมีรายได้พอสมควรแก่การเลี้ยงตนเอง และไม่ต้องแข่งขันกับหน่วยงานเอกชน

4.2.3 สถานภาพของพนักงานและการบริหารงานบุคคล

ประการที่หนึ่ง เนื่องจากการแปลงสภาพหน่วยงานเดิมไปสู่หน่วยบริการรูปแบบ
พิเศษมีผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่ามีสถานภาพเป็นข้าราชการ
ลูกจ้างประจำ หรือลูกจ้างเงินทุนหมุนเวียน และลูกจ้างชั่วคราว

1) กรณีข้าราชการ การแปลงสภาพหน่วยงานเดิมไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
ข้าราชการที่มาปฏิบัติหน้าที่จำเป็นต้องลาออกจากราชการ เสียสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้าน เสียสิทธิ
ในการเบิกค่าการศึกษาของบุตร กรณีเป็นข้าราชการระดับ 8 จะเสียเงินประจำตำแหน่ง ดังนั้นหาก
แรงจูงใจไม่มากเพียงพอก็ยากที่จะดึงดูดข้าราชการให้มาปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
ดังตัวอย่าง

2) กรณีข้าราชการที่มีสิทธิได้รับบำนาญแล้ว การลาออกมาปฏิบัติงานในหน่วย
บริการรูปแบบพิเศษ จะทำให้ได้รับเงินเดือน 2 ทางคือ เงินบำนาญ+เงินเดือนใหม่ที่สูงกว่าเงินเดือน
เดิม ข้าราชการเหล่านี้จะสมัครใจไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

3) กรณีข้าราชการที่ยังไม่ได้รับบำนาญ การลาออกมาปฏิบัติงาน ทำให้
ข้าราชการมีความรู้สึกไม่มั่นคง หากแรงจูงใจเรื่องเงินเดือนไม่ดีพอ ก็จะไม่มีความสนใจลาออกมา
ปฏิบัติหน้าที่ แต่จะขอกลับไปปฏิบัติงานที่ต้นสังกัดเดิม เหมือนกรณีของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี
และราชกิจจานุเบกษา

4) กรณีเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างเงินทุนหมุนเวียน การเปลี่ยนสถานะจากลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างเงินทุนหมุนเวียนมาเป็นพนักงานตามสัญญาจ้าง จะทำให้เสียสิทธิประโยชน์ในเรื่องค่ารักษาพยาบาล ที่รวมถึง บิดา มารดา ภรรยา และบุตร ประกอบกับกรณีของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาซึ่งมีลักษณะงานเป็นแรงงานไม่มีฝีมือการที่จะให้เงินเดือนสูงเป็นแรงจูงใจ จะทำได้ยาก เนื่องจากค่าของงานที่ปฏิบัติไม่สามารถให้เงินเดือนสูงได้ ทำให้ลูกจ้างเงินทุนหมุนเวียนเหล่านี้ไม่อยากจะแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

5) กรณีเป็นลูกจ้างชั่วคราว การแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะเกิดผลดี เพราะโดยปกติลูกจ้างเหล่านี้จะไม่มีเงินเดือนประจำปีการเปลี่ยนเป็นพนักงานตามสัญญาจ้าง และได้รับการบรรจุเป็นพนักงานจะทำให้ได้รับเงินเดือนเพิ่มสูงขึ้น

โดยสรุปจากผลได้-ผลเสียที่แตกต่างกันของสถานะผู้ปฏิบัติงานก่อนแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษทำให้เมื่อแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ บุคลากรเหล่านี้จึงต้องการเงินเดือน และสิทธิประโยชน์ สวัสดิการที่แตกต่างกันมาก จึงทำให้การกำหนดเงินเดือน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการมีความยากลำบาก โดยเฉพาะความต้องการเงินเดือนสูงกว่าตำแหน่งหรือค่าของงาน ทำให้ต้องมีระยะเวลาในการเตรียมการ

ดังนั้นมีคำถามและข้อเสนอว่า ทำอย่างไรที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน หรือสมัครใจที่จะมาทำงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเหมือนรัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระ หรือองค์กรมหาชนอื่นๆ และคำถามต่อมาคือว่า จะจัดระบบการบริหารงานบุคคลอย่างไรให้เป็นที่พอใจของพนักงานที่มาจากสถานภาพที่แตกต่างกัน

ประการที่สอง กรณีของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ลูกจ้างเงินทุนหมุนเวียนเดิมมีเงินเดือนสูงกว่าตำแหน่งงาน และค่าของงานมาก ตัวอย่างพนักงานพิมพ์ หากอยู่ในหน่วยงานเอกชน จะได้รับเงินเดือนประมาณ 5,000–7,000 บาท ต่อเดือน แต่พนักงานพิมพ์ที่สำนักพิมพ์มีเงินเดือนสูงประมาณ 18,000–20,000 บาท ต่อเดือน เมื่อแปลงสภาพมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ก็ไม่สามารถลดเงินเดือนลงจากที่เคยได้รับอยู่เดิมได้ เนื่องจากอาจถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ ส่งผลต่อการจัดระบบเงินเดือนของพนักงาน ทำให้มีต้นทุนการผลิตสูง ผลประกอบการขาดทุน แทนที่เมื่อแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้วจะทำให้ผลประกอบการดีขึ้น หรือเลี้ยงตัวเองได้

ดังนั้นทำอย่างไรที่จะแก้ปัญหาการแปลงสภาพหน่วยงานเดิมเป็นหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ กรณีปัญหานี้จะไม่เกิดขึ้นในสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่

ประการที่สาม เนื่องจากการแปลงสภาพหน่วยงานเดิมเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ นอกจากจะต้องนำข้าราชการ ลูกจ้างหรือพนักงานมาปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานใหม่แล้ว ประเด็นสำคัญอาจต้องสรรหาบุคลากรจากภายนอกที่มีความสามารถสูงเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องให้เงินเดือนในระดับที่สูง จึงก่อให้เกิดระบบการบริหารงานบุคคลแบบคู่ (Dual track) ที่มีระบบเงินเดือนที่แตกต่างกัน สภาพดังกล่าวทำให้พนักงานเดิมขาดความพึงพอใจ และเห็นว่าไม่เป็นธรรมกับตัวเอง

ดังนั้นเป็นไปได้หรือไม่ที่จะจัดระบบเงินเดือนของหน่วยงานเดิมที่จะแปลงสภาพไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษในระบบเริ่มต้นให้มีลักษณะเหมือนองค์กรอิสระ และมีสวัสดิการและสำหรับประโยชน์คล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกับองค์กรอิสระในระยะเริ่มต้น ทั้งนี้เพื่อปรับระบบและจูงใจข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานมาปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ประการที่สี่ ควรมีการกำหนดกฎระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการยืมตัวหรือโอนตัวบุคลากรให้ชัดเจน และทำการประชาสัมพันธ์ให้ทุกส่วนราชการ หรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องทราบโดยทั่วถึงกันเพื่อยึดถือเป็นเกณฑ์ปฏิบัติในการยืมตัวหรือโอนตัวบุคลากร ส่วนราชการเจ้าสังกัดควรระบุสถานภาพของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้ชัดเจน โดยต้องจัดทำบัตรประจำตัวพนักงานให้แก่พนักงานทุกคนในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่ง ไม่ว่าส่วนราชการเจ้าสังกัดจะกำหนดให้หน่วยงานเป็น หน่วยราชการประเภทใดก็ตาม แต่พนักงานที่ปฏิบัติงานทุกคนสมควรได้รับบัตรประจำตัวพนักงาน

4.2.4 การบริหารงบประมาณ การเงิน และพัสดุ

ประการที่หนึ่ง เนื่องจากการแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจำเป็นต้องปรับรูปแบบการปฏิบัติงาน กรณีสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงเครื่องพิมพ์ เครื่องไฮสทิว เครื่องตัดกระดาษ เป็นต้น ซึ่งการปรับปรุงเครื่องจักรเหล่านี้ ต้องใช้งบประมาณสูงในการดำเนินการ ดังนั้นเมื่อแปลงสภาพหน่วยงานเดิมเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ต้องมีการจัดสรรงบประมาณของรัฐเพื่อเป็นทุนประเดิมเพื่อการลงทุนในการปรับระบบการผลิต สำหรับสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจำเป็นต้องใช้เงินในการจัดตั้งสถาบัน เช่าสถานที่ และซื้ออุปกรณ์การปฏิบัติงานใหม่

นอกจากนี้การแปลงสภาพกรณีหน่วยงานเดิม กรณีสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ลูกจ้างของสำนักพิมพ์ เป็นลูกจ้างเงินทุนหมุนเวียน ดังนั้นเมื่อแปลงสภาพลูกจ้างเหล่านี้ต้องลาออกจากการเป็นลูกจ้างเงินทุนหมุนเวียน และจะต้องมีการจ่ายบำเหน็จจากเงินทุนหมุนเวียน ให้ลูกจ้างทุกคนเป็นจำนวนเงินถึงประมาณ 35 ล้านบาท ทำให้ไม่มีงบประมาณ

ในการพัฒนาสำนักพิมพ์ ดังนั้นการที่รัฐบาลจะอนุมัติให้หน่วยงานแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดสรรงบประมาณพอสมควรแก่การที่จะพัฒนาตนเองให้เลี้ยงตัวเองได้ ซึ่งมีบัญญัติในข้อ 8 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550 รองรับแล้ว ดังนั้นประเด็นการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เพื่อแปลงสภาพหน่วยงานเดิมเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ควรที่จะมีการพิจารณาประเด็นเรื่องทุนประเดิมให้ชัดเจนด้วย

ประการที่สอง แม้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550 ตามข้อ 14 จะเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่แปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหาร และการจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สิน ทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน แต่เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเข้ามาตรวจสอบการเงิน การบัญชีและการพัสดุ จะตรวจสอบเหมือนการตรวจสอบในหน่วยงานราชการ ทำให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่กล้าออกระเบียบเพื่อให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้น เนื่องจากกลัวว่าจะเกิดความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติงาน ดังนั้นจึงควรที่จะกำหนดระเบียบการตรวจสอบทางการเงิน, การบัญชีและพัสดุ เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติเกี่ยวกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ประการที่สาม ในการตั้งงบประมาณ เพื่อเป็นค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการใช้หน่วยบริการแบบพิเศษ ตามข้อ 8 แห่งระเบียบสำนักรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550 ส่วนราชการควรจะต้องมีข้อตกลงร่วมกันกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในฐานะหุ้นส่วนการทำงานร่วมกันที่เท่าเทียมกัน (Counterpart) โดยต้องเปิดโอกาสให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตั้งงบประมาณสำหรับค่าตอบแทน หรือค่าบริการ ทั้งนี้เนื่องจากหน้าที่หลักของหน่วยบริการแบบพิเศษ คือการให้บริการส่วนราชการ เจ้าสังกัด หากมีกำลังการผลิตหรือขีดความสามารถเหลืออยู่จะให้บริการประชาชนได้ตามข้อ 7 แห่งระเบียบแห่งสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550 ดังนั้นงบประมาณที่จะตั้งเป็นค่าตอบแทน หรือค่าบริการต้องมีจำนวนพอสมควร จึงจะทำให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ต้องไปแข่งขันกับภาคเอกชน แต่ถ้ามีงบประมาณสนับสนุนเป็นค่าตอบแทนน้อย หน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็จะต้องไปหางานภายนอก เพื่อเลี้ยงตัวเองเพิ่มขึ้น ประการสำคัญเมื่อตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการซื้อบริการแล้ว ไม่สมควรที่ส่วนราชการเจ้าสังกัดจะนำเงินงบประมาณส่วนนี้ไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น เนื่องจากจะกระทบต่อรายได้ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ทั้งนี้ส่วนราชการเจ้าสังกัดควรสนับสนุนงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านการบริการสาธารณะ (Public service) หรืองานบริการที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมในวงกว้าง

(Social responsibility) โดยควรแก้ไขกฎระเบียบเดิมที่กำหนดว่าห้ามมิให้ส่วนราชการเข้าสังกัดให้เงินสนับสนุนแก่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษนอกเหนือจากค่าตอบแทนจากการรับบริการ โดยระเบียบใหม่ควรเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานดังกล่าวมากขึ้น

4.2.5 การควบคุมการบริหารงานและแนวทางการมอบอำนาจ

หน่วยราชการเข้าสังกัด หรือผู้ที่มีอำนาจ ควรให้ความสำคัญตั้งแต่กระบวนการตั้งต้น ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เพราะอย่างน้อยต้องมีหลักและระเบียบในการบริหารจัดการตั้งแต่เริ่มต้น มิใช่เป็นการมอบให้ภาระดังกล่าวให้มาตกอยู่กับผู้อำนวยการ ดังนั้นจึงเสนอให้มีการออกระเบียบตั้งต้นไว้เป็นกรอบกลาง เมื่อหน่วยงานใดต้องการแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้นำระเบียบที่กำหนดขึ้นไปใช้ปฏิบัติ จนกระทั่งเมื่อหน่วยงานสามารถจัดตั้งคณะกรรมการอำนวยการแล้ว จึงอนุญาตให้สามารถยื่นข้อเสนอเพื่อปรับปรุงระเบียบกลางให้สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงานตน

เนื่องจากประสบการณ์การปฏิบัติงานของผู้อำนวยการสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550 ข้อ 12 เรื่องการมอบอำนาจพบว่าไม่มีปัญหาการมอบอำนาจตามระเบียบมีการมอบอำนาจให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานมาก แต่มีข้อสังเกตว่ากรณีถ้าผู้อำนวยการสำนักพิมพ์ฯ เป็นข้าราชการซึ่งมาตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การตั้งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งนับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ พ.ศ.2530 จะไม่มีปัญหาในการใช้อำนาจตามที่ได้รับมอบ เนื่องจากสถานภาพความเป็นข้าราชการและความเข้าใจกฎระเบียบของทางราชการ แต่ถ้าผู้อำนวยการสำนักพิมพ์มาจากคนภายนอกที่สรรหามา ควรต้องมีระบบการตรวจสอบในลักษณะของเจ้าหน้าที่ประสานงาน (Liaison officer) ของหน่วยงานต้นสังกัด หรือคณะกรรมการตรวจสอบ (Audit committee) เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจการบริหารงานให้ทันกับสถานการณ์

4.2.6 การเปลี่ยนผ่านไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

เนื่องจากการพัฒนาส่วนราชการไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีลักษณะของหน่วยงานอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1. การพัฒนาส่วนราชการเดิมแปลงสภาพ ไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
2. การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ให้เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษทั้งสองมีธรรมชาติขององค์กรที่แตกต่างกัน ทั้งในด้านเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน วัฒนธรรมการปฏิบัติงานของคนในองค์กร สภาพการปฏิบัติงาน กระบวนการผลิต ระบบเงินเดือน และค่าจ้างที่แตกต่างกันมาก ดังนั้นกระบวนการแปลงสภาพที่สำนักงาน

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนดตามข้อ 6 ควรจะต้องมีรายละเอียดการพิจารณาที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะข้อพิจารณาในเรื่องระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน (Transitional Period) ในการแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เนื่องจากการแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ กรณีที่หน่วยงานเดิมแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้แปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ควรมีช่วงระยะเวลาทดลองการดำเนินการประมาณ ไม่เกิน 2 ปี ก่อนที่จะมีการแก้ไขกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของหน่วยงานต้นสังกัด และประกาศการแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในราชกิจจานุเบกษาตามข้อ 6 วรรคสอง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550 ทั้งนี้เพื่อให้เวลาหน่วยงานในการปรับเปลี่ยนกระบวนการของพนักงาน กระบวนการปฏิบัติงาน ระบบบริหารงานบุคคล ระบบการเงินและบัญชี และการปรับโครงสร้างอัตราค่าจ้าง เป็นต้น ก่อนจะประกาศการแปลงสภาพตามกฎหมาย การทดลองปฏิบัติงาน ระหว่างช่วงระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้แปลงสภาพกับการประกาศการแปลงสภาพมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะหากเมื่อทดลองปฏิบัติงานในรูปแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้วไม่ประสบความสำเร็จ หรือมีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ก็สามารถคืนสู่สถานภาพของหน่วยงานเดิมได้

4.2.7 สถานภาพความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เนื่องจากสถานภาพของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่อยู่ในกำกับของส่วนราชการ ไม่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จึงเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ ส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในสถานะของหน่วยงานและส่งผลกระทบต่อสถานภาพของพนักงานที่ปฏิบัติงานอยู่ภายในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เนื่องจากโดยข้อเท็จจริงว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษยังคงเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ ดังนั้นจึงควรที่จะกำหนดให้พนักงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ.2541 โดยต้องมีการเสนอพระราชกฤษฎีกา กำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ.2542 โดยกำหนดให้พนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่ง

4.2.8 ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่

เนื่องจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษยังอยู่ในกำกับดูแลของส่วนราชการ และถ้าพนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็สมควรอย่างยิ่งที่จะได้กำหนดให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 โดยมีการเสนอพระราชกฤษฎีกากำหนดให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองพนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ

4.3 สรุปผลการสัมมนาระดมความคิดเห็น “โครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ”

จากการประชุมสัมมนาระดมความคิดเห็น “โครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” ที่จัดขึ้นในวันจันทร์ที่ 17 มีนาคม 2551 เวลา 13.00-16.00 นาฬิกา ณ ห้องประชุม 501-502 อาคารสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) คณะผู้วิจัยได้สรุปผลการสัมมนาออกเป็น 5 ประเด็น ดังนี้

- 1) สถานภาพของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
- 2) สถานภาพของพนักงาน และการบริหารงานบุคคล
- 3) การบริหารงบประมาณ การเงิน และพัสดุ
- 4) การควบคุมการบริหารงาน และแนวทางการมอบอำนาจ
- 5) การเปลี่ยนผ่านไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

โดยผลสรุปของแต่ละประเด็นมีเนื้อหาดังต่อไปนี้ (รายละเอียดทั้งหมดปรากฏอยู่ในภาคผนวก ข)

4.3.1 สถานภาพของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

1) ต้องกำหนดสถานภาพของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้ชัดเจน เพราะภายใต้ข้อกำหนดที่ว่า “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีสถานภาพเป็นราชการแต่ไม่ได้รับการงานแบบราชการทั่วไป” ถึงแม้ข้อกำหนดนี้จะมีระเบียบวิธีการบริหารหน่วยบริการรูปแบบพิเศษฉบับปรับปรุงปี 2550 และมีกฎหมายอื่นมารองรับ แต่ก็ยังไม่ครอบคลุม และยังคงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างลำบากที่เราจะเขียนกฎหมายให้ครอบคลุมการทำงานขององค์กรที่มีวิวัฒนาการอยู่เรื่อย ๆ

โดยข้อจำกัดในการบริหารงานของหน่วยงานราชการได้แก่

1. ไม่สามารถสรรหาบุคลากรที่มีประสิทธิภาพสูงๆ เข้าร่วมงานได้ เพราะติดปัญหาที่ระบบเงินเดือน

2. ขั้นตอนตามระบบราชการที่มีความซับซ้อน

เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงพยายามแก้ปัญหาทั้ง 2 โดยการตั้งองค์การมหาชน หรือตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษขึ้นมา แต่เนื่องจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ยังเป็นหน่วยงานลูก และไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล การบริหารงานบางอย่างยังมีข้อติดขัดอยู่ ฉะนั้นจึงควรแบ่งประเภทของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ให้ชัดเจน โดยเสนอให้เขียนเป็นกฎหมาย กว้างๆ ไว้ และเน้นที่การกำหนดระเบียบให้มีวิวัฒนาการ ครอบคลุมระบบการบริหารงานให้มีความคล่องตัวอยู่เสมอ ดังนั้นระเบียบต่างๆ ที่กำหนดขึ้นมาต้องสามารถนำมาปฏิบัติได้จริง โดยการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษขึ้นมา ต้องเกิดจากความพร้อม ต้องศึกษาให้ชัดเจนว่าหน่วยงานที่ต้องการ

แปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีความพร้อมที่จะรับมือในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้หรือไม่
1) บุคลากร 2) ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง 3) การจัดทำนิติกรรมสัญญา

2) เนื่องจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษยังมีข้อจำกัดด้านการให้บริการแก่หน่วยงานภายนอกเพราะขีดความสามารถในการผลิต (Capacity) ที่เหลือจากการให้บริการแก่หน่วยงานแม่เท่านั้นที่จะสามารถให้บริการแก่หน่วยงานภายนอกได้ ดังนั้นหน่วยงานต่าง ๆ ที่ต้องการแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ต้องคำนึงภารกิจของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นหลัก

3) ขั้นตอนการเตรียมความพร้อมเพื่อแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่กรมธนารักษ์ทำอยู่คือตั้งคณะกรรมการเพื่อลงนามในร่างระเบียบตามระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งต้องมีระเบียบอย่างน้อย 4 เรื่องได้แก่

1. โครงสร้างบุคลากร
2. การพัสดุ การเงิน การงบประมาณ
3. เรื่องของการควบคุม และการบริหารงานทั่วไป
4. การประเมินผล

ในช่วงแรกสำนักกษาปณ์ ได้ขอคำปรึกษาเรื่อง การร่างระเบียบฯ จาก ก.พ.ร. แต่ในขั้นตอนนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจริงๆ คือกรรมการเจ้าหน้าที่ของกรมธนารักษ์ ซึ่งมีหน้าที่ในคำนวณเรื่องโครงสร้าง และอัตราค่าจ้างบุคลากร รวมทั้งกลุ่มงานกฎหมาย การพัสดุ ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่างระเบียบฯ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องแต่งตั้งผู้รู้ของหน่วยงานเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่างระเบียบฯ ด้วย

4) หน่วยงานที่จะแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นมีพื้นฐานที่ต่างกัน
คือ

1. เป็นหน่วยงานที่ตั้งมาใหม่
2. เป็นหน่วยงานที่มีอยู่เดิมแล้ว

ด้วยสภาพขององค์กรที่แตกต่างกัน ในกรณีสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา พบว่าหากสำนักพิมพ์ฯ ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ก็สามารถ Outsource ให้ภายนอกมาดำเนินงานแทนได้ แต่ในกรณีของสำนักกษาปณ์จะมีลักษณะพิเศษที่เป็น Core Business ของกรมธนารักษ์จริงๆ ต้องดูแลรับผิดชอบงานด้านเหรียญกษาปณ์ ตามพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501 ซึ่งได้กำหนดไว้ว่ากระทรวงการคลังมีหน้าที่จัดทำ และนำออกใช้เหรียญ และในงานของหน่วยงานด้านเหรียญกษาปณ์เองก็มีหน่วยงานมากกว่า 1 หน่วยงานที่ดำเนินการ ได้แก่โรงกษาปณ์เป็นผู้ผลิต สำนักบริหารเงินตราเป็นผู้นำออกจ่ายแลก

5) หากหน่วยงานที่ต้องการแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษทำการการยกร่างระเบียบทั้ง 4 เรื่องก่อน คาดว่าหน่วยงานดังกล่าวจะไม่สามารถแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้ เนื่องจากกรรมการทั้ง 4 ชุดต่างมาจากระบบราชการ เมื่อมีการวางระเบียบโดยบุคคลเหล่านี้จะส่งผลให้ระบบการทำงานยังคงมีรูปแบบการทำงานแบบราชการ เช่นเดิม ในกรณีของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ใช้วิธีประกาศแปลงสภาพก่อน และกรรมการบริหารจะไปตั้งคณะกรรมการร่างระเบียบฯ ในภายหลัง

6) ในส่วนของกรมประชาสัมพันธ์ ช่อง 11 ได้วางแผนเกี่ยวกับการแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นเวลาหลายปี เมื่อทำงานสำเร็จแล้ว กลับมีการเปลี่ยนรัฐบาลเมื่อรัฐบาลเปลี่ยน นโยบายต่างๆ ก็เปลี่ยนไปด้วย บางรัฐบาลต้องการให้ช่อง 11 แปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ แต่บางรัฐบาลกลับมีความคิดเห็นตรงกันข้าม ประกอบกับเมื่อดำเนินการไปแล้วพบว่า ต้นทุนของช่อง 11 มีไม่ต่ำกว่า 2,000 ล้านบาท เนื่องจากอุปกรณ์ทั้งหลาย ทั้งในส่วนกลาง และต่างจังหวัดมีจำนวนมาก ก็มีการตั้งข้อสังเกตว่า “รัฐบาลจะสามารถกู้เงินไปอุดหนุนเพิ่มเติมให้ช่อง 11 ได้หรือไม่” ซึ่งในขณะนี้ก็ยังไม่มีความชัดเจน หากช่อง 11 จะต้องเข้าไปแข่งขันในตลาดที่มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง ช่อง 11 จะสามารถสู้กับสภาวะการแข่งขันได้หรือไม่

ย้อนกลับมาที่กรณีของ iTV งบประมาณสนับสนุนของ iTV ถูกโอนมาเก็บไว้ที่กรมประชาสัมพันธ์ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานแม่ แต่เมื่อ iTV ต้องการขอใช้เงินกลับเกิดปัญหามากมายในการเบิกจ่ายเงิน เนื่องจากต้องขออนุมัติโดยทำการเดินสายไปทำความเข้าใจกับสำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักปลัด ทั้งหมดเป็นขั้นตอนที่ยุ่งยากมาก ไม่คล่องตัว ดังนั้นกรณีของ iTV จึงกลายเป็นตัวอย่างหนึ่งที่ทำให้เห็นว่าช่อง 11 ต้องทำการศึกษาให้รอบคอบก่อนที่จะแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

7) การวางกรอบว่าหน่วยงานที่ต้องการแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องเสนอให้ ก.พ.ร. พิจารณาคุณสมบัติตามเงื่อนไขทั้งหมด 5 ข้อ แต่การบ้านของ ก.พ.ร. จะหนักมากเพราะในเงื่อนไข 5 ข้อ ก.พ.ร. ต้องกำหนดเพื่อลงรายละเอียดอีกเยอะ ยกตัวอย่างเช่น การพิจารณาคุณสมบัติ ข้อที่หนึ่งเมื่อหน่วยงานหนึ่งแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้วต้องมีขีดความสามารถ และข้อ 2 หากจะแปลงสภาพต้องมีการดำเนินงานที่ดี ดังนั้นเกณฑ์วัดขีดความสามารถของหน่วยงานจะต้องจัดทำให้ชัดเจน ในที่นี้ ก.พ.ร. ต้องมีเกณฑ์วัดขีดความสามารถ และผลการดำเนินงานที่ชัดเจน สามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

8) ประเทศอังกฤษ และแคนาดา เมื่อแปลงสภาพหน่วยงานของรัฐเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้วไม่มีปัญหาในด้านกฎหมาย เนื่องจากระบบกฎหมายของประเทศทั้งสอง

เป็น Common law ปฏิบัติตามประเพณีสืบต่อมา เพราะฉะนั้นจึงไม่มีข้อกำหนดมาเป็นอุปสรรค
ในการดำเนินงานดังเช่นในกรณีของประเทศไทย

4.3.2 สถานภาพของพนักงาน และการบริหารงานบุคคล

1) พนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีคำถามมายัง ก.พ.ร. ว่า “สามารถออกบัตรประจำตัวให้กับพนักงานได้หรือไม่” เนื่องจาก ณ เวลานั้นพนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษยังไม่มีบัตรประจำตัวพนักงาน ทำให้พนักงานไม่ทราบถึงสถานภาพที่ชัดเจนของตน และปัญหานี้จะพบมากในกรณีของหน่วยงานเดิมที่แปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

2) สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีปัญหาด้านการบริหารบุคคล ผู้ที่เข้ามาสมัครเป็นพนักงาน จะมีคำถามว่า “สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นหน่วยงานใด และมีรูปแบบการดำเนินงานอย่างไร มีความมั่นคงเพียงใด” ซึ่งสถาบันฯ เองก็ยังไม่ต้องการความชัดเจนจากรัฐบาลเช่นกัน

3) ปัญหาหนักที่สุดที่สำนักงานปลัดประสบอยู่คือเรื่องของบุคลากร เนื่องจากบุคลากรไม่มีความมั่นใจในสถานภาพ โรงกษาปณ์มีคน 750 คน ใน 750 คนมี 78-80 คนที่เป็นราชการ ข้าราชการส่วนใหญ่มีประมาณ 20 กว่าคนซึ่งพ้น 25 ปี พวกคุณนี้อายุราชการประมาณ 10-20 ปี ซึ่งต่อให้ใช้เรื่องของการสั่งใช้มาใช้แล้ว แต่ก็ยังไม่ครบที่จะได้บำเหน็จ บำนาญ

4) สำหรับสัดส่วนของข้าราชการกับลูกจ้าง สำนักงานปลัดมีราชการไม่ถึง 100 คน เพราะฉะนั้นถ้าทราบ Solution ในเรื่องของ 1 ปีบำเหน็จ 10 ปีบำนาญ ส่วนราชการก็อาจจะแบ่งเบาภาระ แต่ว่าส่วนที่เหลือเป็นลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนมีจำนวน 200 คน ลูกจ้างกลุ่มนี้คงไม่มีปัญหาอีกทั้งยังได้ประโยชน์ จากการที่สำนักงานปลัดจะแปลงสภาพไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษอีกด้วย และได้สิ่งที่ดีขึ้น ปัญหาคือลูกจ้างประจำเป็นช่างฝีมือ ต้องใช้ฝีมือและประสบการณ์ในการทำงานสูงมาก

5) ให้ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยกองทุนเงินทดแทน โดยให้ผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวเป็นพนักงานราชการพิเศษและเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย บัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ

6) มีประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานที่ว่ากฎหมายแรงงานไม่ครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท เพราะฉะนั้นในองค์การมหาชนจะเขียนข้อความนี้ว่า “ให้องค์การมหาชนในแห่งนั้น ๆ จัดให้มีสวัสดิการต่าง ๆ ไม่ต่ำกว่ากฎหมายแรงงาน”

7) พระราชบัญญัติองค์การมหาชนระบุว่า “ห้ามมิให้นำกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายกองทุนเงินทดแทนมาใช้บังคับ” แต่ถ้าไม่เขียนไว้ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการยังไม่เกิดเหตุ แต่ถ้าเกิดเหตุขึ้นศาลแรงงานเมื่อไร ต้องใช้กฎหมายแรงงาน แต่ถ้าเป็นลูกจ้างประจำมีระเบียบกระทรวงการคลัง ศาลแรงงานต้องเข้ามาจัดการ แต่รัฐวิสาหกิจตั้งแต่ไหน แต่ไรแล้ว กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มีขึ้นมาเมื่อปี 2519-2520 โดยศาลแรงงานถือว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน

เค้าสามารถตั้งสหภาพได้ เมื่อตั้งสหภาพได้แล้วถ้าไม่ออกกฎหมายเฉพาะมา มันต้องออกกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มา ในนั้นจะพูด 2 เรื่อง คือ 1) เรื่องการคุ้มครองแรงงานรัฐวิสาหกิจ 2) แรงงานสัมพันธ์ว่าจะตั้งสหภาพได้แค่ไหน อย่างไร แต่คดียังต้องขึ้นศาลแรงงานกระทรวงแรงงานแจ้งว่าข้าราชการทั้งหมด ไม่เข้าตามกฎหมายแรงงาน แต่เรื่องพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น ทางกฎหมายรัฐวิสาหกิจ เขียนว่าเค้าอยู่ตรงนั้น และกฎหมายแรงงานก็มีหน่วยงานที่ดูแลพนักงานวิสาหกิจอยู่ แต่ในกรณีของข้าราชการไม่เข้า แม้กระทั่งเอกชน ถ้าหน่วยงานใดจัดสวัสดิการดีกว่าประกันสังคม ก็ไม่จำเป็นต้องเข้ากฎหมายประกันสังคม (เขียนระบุไว้ในกฎหมาย) แต่หากเรากำหนดก็เป็นผลดีอย่างน้อยที่สุดพนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็เข้าพวกเดียวกับราชการ ได้รับการคุ้มครองเหมือนข้าราชการทั่วไป

8) ในเชิงของตัวเลขที่ทางนิติกรสำนักงบประมาณพูดขึ้นมา เกี่ยวกับกองทุนประกันสังคม การจ่ายเงินเข้าไปประกอบด้วย 3 ส่วนคือนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐสมทบกัน แต่ว่าบัดนี้กลายเป็นว่าต้องจ่าย 2 ส่วนคือทั้งส่วนของนายจ้าง และส่วนที่เป็นของรัฐ ก็เลยกลายเป็นว่าใน 3 ส่วนที่เข้าไปสมทบเป็นเงินของประกันสังคม ซึ่งปกติต้องจ่าย 3 ส่วนเข้าไป ถ้าสมมติว่าเขียนเป็นกฎหมายประกันสังคม เราก็ต้องจ่ายเพิ่มอีก 2 ปี นายจ้างต้องจ่ายให้รัฐบาลเข้ากองทุน

9) กฎหมายประกันสังคมมี 3 ฝ่าย นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐ ที่สนับสนุนให้ 3 ส่วนตามกฎหมายประกันสังคม ซึ่งจะมี อัตราต่าง ๆ ที่ว่าควรจะเป็นสัดส่วนเท่าใด ในเมื่อหน่วยบริการรูปแบบพิเศษยังเป็นส่วนราชการอยู่ มันก็ไม่เข้ากับกฎหมายประกันสังคม แต่ถ้าไปดูอย่างท่านนายอาวุธ เสนอไม่ต่ำกว่าสิทธิประโยชน์ ไม่ต่ำกว่ากฎหมาย เพื่อให้สิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่เค้าเคยได้รับเป็นไปได้อย่างไร หรือว่าใช้กฎหมายอื่นใดเป็นตัวกำหนด

10) ขอให้ผู้ปฏิบัติงานมีสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่ได้รับตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยกองทุนเงินทดแทน กฎหมายประกันสังคม เช่นต้องไปตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และให้ถือว่าผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถ้าไม่มีบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ทั้งหลายก็ลำบาก

11) ยืนยันว่าการออกจากราชการตามความประสงค์ของราชการ มีสิทธิ์ได้บำเหน็จ หรือบำนาญ ถ้าสั่งให้ออกจากราชการไปตามความประสงค์ของราชการ โดยมีอายุราชการเกิน 10 ปี ได้บำนาญหรือไม่ ไม่ใช่พระราชกฤษฎีกาสั่งใช้การสั่งใช้ ไม่ได้เป็นการออกขาดสั่งใช้เพื่อให้ออกไปปฏิบัติงานใดๆ ไม่เกิน 4 ปี แล้วกลับมารับราชการใหม่ แล้วก็ได้เงินเดือน นับอายุราชการต่อเป็นมติคณะรัฐมนตรีแต่เป็นการสั่งให้ออกจากราชการโดยความประสงค์ของราชการนี่คือคำพูดตามที่อยู่ในกฎหมายบำเหน็จ บำนาญ และกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนข้าราชการหลายคนได้บำเหน็จ บำนาญเพราะเหตุนี้ 10 ปีก็สามารถรับได้แล้ว

ถ้าใช้พระราชกฤษฎีกาสั่งใช้จะไม่ได้ เพราะไปได้ไม่เกิน 4 ปีแล้วต้องกลับมาหากลาออกตอนครบ 4 ปีแล้วก็จะยังคงไม่ได้รับบำนาญเพราะลาออกเองแต่หากเลือกอีกช่องทางหนึ่ง คือให้ส่วนราชการสั่งให้ออกตามความประสงค์ของราชการกรมธนารักษ์ไม่ใช่พระ

ราชกฤษฎีกาสั่งใช้ แต่กรมธนารักษ์ต้องสั่งให้พนักงานออกราชการไปตามความประสงค์ของราชการ เพื่อให้ไปทำงานที่สำนักศึกษาปณ ถ้าอย่างนี้พนักงานจะพ้นจากราชการทันที และวันที่พ้นจากการเป็นราชการ หากมีอายุราชการมีสิทธิเกิน 10 ปีคุณได้บำนาญตั้งแต่วันนั้น

4.3.3 การบริหารงบประมาณ การเงิน และพัสดุ

1) เดิมโรงศึกษาปณบริหารงานด้วยเงินนอกงบประมาณ ไม่ใช่เงินงบประมาณ มีงบประมาณหมุนเวียนอยู่แล้ว และค่อนข้างมีความคล่องตัวสูงกว่าอีกหน่วยหนึ่งคือหน่วยจ่ายแลกร ซึ่งใช้เงินงบประมาณมาโดยตลอดเราต่างตรงนี้ในงานภารกิจเดียวกันด้านเหรียญกษาปณ์ ซึ่งจากการบริหารเงินทุนหมุนเวียนผ่านมา เรามีเงินทุนหมุนเวียนประมาณ 5,000-6,000 ล้านบาทซึ่งเป็นจำนวนค่อนข้างเยอะ คงจะต้องพิจารณาในเรื่อง Volume ของตัวเงินด้วยเพราะจะนำมาสู่ปัญหาของการกันงบประมาณตามระเบียบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่กำหนดว่าหน่วยงานแม่ต้องตั้งงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในการมอบหมายงานให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษผลิต คือโรงกษาปณ์ต้องผลิตเหรียญ ปัจจัยสำคัญ เครื่องจักรคงไม่มีปัญหา ทุนประเดิมเราก็ต้องใช้เงินจากเงินทุนหมุนเวียนเดิมมาตั้งเป็นทุนประเดิมได้ อาจจะใช้ได้ แต่ปัญหาคือกรมธนารักษ์ต้องตั้งงบประมาณ ต้องกำหนดยอดผลิตเหรียญในแต่ละปี แล้วก็ตั้งงบประมาณเพื่อให้โรงกษาปณ์ใช้ในการผลิต เพราะค่าวัตถุดิบของโรงกษาปณ์ต่อปีได้รับการประมาณการสำหรับการจัดซื้อ จัดหาวัตถุดิบหลายพันล้านจากเดิมงบประมาณของกรมธนารักษ์ในด้านการจ่ายแลกรเหรียญกษาปณ์ที่เราใช้ประมาณ 200 ล้านบาทขอก็ได้บ้าง ไม่ได้บ้าง ทุกวันนี้ต้องนำเงินหมุนเวียนของโรงกษาปณ์สนับสนุนด้วยเข้าไปในบางเรื่องซึ่งงบประมาณไม่ยอมให้ หากออกไปเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้วจริง ๆ กรมธนารักษ์ต้องตั้งงบประมาณหลายพันล้านบาท ก็ไม่แน่ใจเหมือนกันว่าสำนักงบประมาณจะให้งบประมาณแก่กรมธนารักษ์หรือไม่เป็นจำนวนเงินหลายพันล้านเพื่อนำมาสร้าง โรงกษาปณ์ในการผลิตเหรียญ

ในกรณีของการจัดซื้อ จัดหาตามระเบียบพัสดุ ซึ่ง หน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็ควรมีอำนาจที่จะกำหนดเรื่องระเบียบพัสดุ ในการจัดซื้อจัดหาได้เอง แต่อย่างไรก็ตามหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ได้เป็นส่วนราชการ และไม่เป็นนิติบุคคล ดังนั้นการทำสัญญาจ้าง จัดซื้อ จัดจ้างก็ต้องเป็นอธิบดีกรมธนารักษ์เป็นผู้ลงนาม แต่ท่านอธิบดีกรมธนารักษ์เองมีอำนาจลงนามอนุมัติในวงเงินเพียง 25 ล้านบาท ณ เวลานั้นก็เรื่องดังกล่าวก็เป็นความกังวลของกรมธนารักษ์ด้วย

2) สำนักงบประมาณมักจะมีคำถามเสมอว่า “วันนี้ใครเป็นผู้ใช้เงิน” แนวความคิดของเราอยากจะทำตั้งงบประมาณไว้ที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเลย แต่เราตั้งงบประมาณไว้ที่นี้ไม่ได้ เนื่องจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เราก็ต้องไปตั้งที่นิติบุคคลของหน่วยงานแม่ เหมือนที่เรากำลังประสบปัญหาวันนี้ เรื่องงบประมาณจังหวัดสภาพัฒน์ โดยที่พระราชกฤษฎีกายังไม่ออก เพราะฉะนั้นเราก็ไปบอกว่างบประมาณจังหวัดวันนี้
ช ๓ ๕ ที่
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกแล้ว ให้ไปวางเรียงที่สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทยก่อน โดยสำนักงบประมาณบอกว่าจะเต็มเงื่อนไขบอกว่าห้ามสำนักงานปลัดกระทรวง

มหาดไทยนำไปใช้ เนื่องจากเป็นงบประมาณของจังหวัด เพราะฉะนั้นคำว่าเฉพาะกิจมันก็เหมือน
อย่างนี้ เราอยากจะบอกว่างบประมาณนี้ใช้สำหรับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ห้ามมิให้หน่วยงาน
แม่นำไปใช้อีกอย่างอื่น โปรดช่วยคิดคำน้อยว่าต้องเขียนอย่างไร เพื่อเป็นการห้ามหน่วยงานแม่นำ
เงินไปใช้

4.3.4 การควบคุมการบริหารงาน และแนวทางการมอบอำนาจ

1) กรมธนารักษ์คงต้องออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแน่นอน แต่ปัญหาที่
พบคือปัญหาเรื่องบุคลากร และการมอบอำนาจของอธิบดีกรมธนารักษ์ การจัดซื้อ จัดหา
เนื่องจากตามกฎหมายเงินตราไม่สามารถมอบอำนาจได้ จะมอบอำนาจได้เฉพาะการผลิตเหรียญ
แต่ไม่สามารถมอบอำนาจในการออกเหรียญได้ ดังนั้นการออกเหรียญต้องเป็นงานที่อยู่ใน
กรมธนารักษ์ เป็นราชการ และใช้อำนาจราชการ

2) หน่วยงานจะทีออกมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแบ่งออกเป็น 2 ประเภท
ได้แก่

2.1) หน่วยงานที่ผลิต จำหน่ายสินค้า และบริการ เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจ
เพียงแต่จะจัดจำหน่ายให้แก่ส่วนราชการเจ้าสังกัด หรือหน่วยงานแม่เท่านั้น ในขณะที่รัฐวิสาหกิจ
จะจำหน่ายให้แก่หน่วยงานภายนอก เช่น โรงงานไฟ โรงงานยาสูบ แต่สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี
และราชกิจจานุเบกษา ผลิตสิ่งพิมพ์ให้แก่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหาก โรงพิมพ์สำนัก
เลขาธิการคณะรัฐมนตรีออกไปตั้งพิเศษ และขายบริการให้กับเอกชนภายนอกก็จะกลายเป็น
รัฐวิสาหกิจ เพียงแต่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้บริการหน่วยงานแม่ในการผลิตสินค้า และ
บริการเป็นอันดับแรก

2.2) หน่วยงานที่มีลักษณะการดำเนินงานเช่นองค์การมหาชน ซึ่งหมายถึง
หน่วยงานที่ให้บริการทางสังคม วัฒนธรรม และการศึกษา เช่นหน่วยทดลอง ห้องปฏิบัติการ
ทดลอง พิพิธภัณฑสถาน เป็นต้น ไม่ใช่สินค้าเชิงพาณิชย์ แต่เป็นเชิงวัฒนธรรม และสังคม โดย
หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะให้บริการแก่ส่วนราชการเจ้าสังกัด หรือหน่วยงานแม่เป็นหลัก
หากเป็นองค์การมหาชนจะให้บริการคนนอกเป็นหลัก เช่น LAB ของกรมวิทยาศาสตร์บริการ
ออกเป็นองค์การมหาชนบริการ LAB นี้ให้บริการเอกชนอยู่แล้วและมีมูลค่ามหาศาล หากต้องการ
บริหารงานอย่างอิสระเสนอให้ออกเป็นองค์การอิสระ เพราะถ้าออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
หมายความว่าต้องให้บริการกรมวิทยาศาสตร์บริการแก่หน่วยแม่เป็นหลัก ส่วน Capacity
ที่เหลือจึงจะสามารถให้บริการแก่บุคคลภายนอกได้ ดังนั้นถ้ากรมวิทยาศาสตร์บริการมี LAB
บริการคนนอกเป็นหลัก คณะผู้วิจัยแนะนำว่าอย่าออกมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษหน่วย
บริการรูปแบบพิเศษหากต้องการให้การบริการมีความคล่องตัวก็ควรแยกออกมาเป็นองค์การ
มหาชนเพราะสามารถขายบริการให้แก่คนนอกได้เลย ดังนั้นการที่หน่วยงานใดจะออกมาเป็นหน่วย
บริการรูปแบบพิเศษต้องพิจารณาจากลักษณะการบริการของหน่วยงานตนเอง ดังนั้นขอเน้นเลยว่า

งานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยกฎหมายเป็นราชการแต่เป็นราชการที่บริหารงานแบบไม่ใช่ราชการเท่านั้นเอง จึงเกิดความประหลาดขึ้น (ครึ่งบกครึ่งน้ำ) งานของ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ นั้นโดยกฎหมายยังเป็นราชการ แต่เป็นราชการที่บริหารแบบไม่ใช่ราชการเท่านั้นเอง มันถึงเกิดความประหลาด ครึ่งบกครึ่งน้ำจริง

3) ตามระเบียบเดิมที่กำหนดให้ส่วนราชการบริหารเองโดยมีหัวหน้าส่วนราชการคนเดียวก็ได้หรือกรรมการก็ได้ แต่ในข้อเสนอของเราต้องเป็นคณะกรรมการ ข้อความใหม่เป็นดังนี้ “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นให้อยู่ในความควบคุมดูแลโดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นไม่เกิน 5 คน เหตุที่เป็นอย่างนี้ก็เพราะเราพบข้อเท็จจริงอีกข้อ 1 ว่า อำนาจของผู้อำนวยการหรือผู้จัดการหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีเยอะ และจัดเป็นความเสี่ยงอยู่เหมือนกันในการที่จะให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดกับผู้จัดการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พิจารณางบประมาณกัน 2 คน อาจเกิดความไม่โปร่งใสในการบริหารงบประมาณได้ ส่วนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไรเพราะว่าธุรกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีไม่เกิน 100 ล้านบาท มีงบประมาณโดยประมาณเพียง 60 ล้านบาท ถือว่าเป็นจำนวนที่น้อยเมื่อเทียบกับงบประมาณของสำนักกษาปณ์จำนวน 5,000 ล้านบาท จะให้อธิบดีกรมธนารักษ์บริหารร่วมกับผู้จัดการสำนักกษาปณ์ 2 คน เป็นไปได้ว่าอาจเกิดความไม่โปร่งใสในการบริหารงาน คณะผู้วิจัย จึงคิดว่าให้บริหารงานในรูปของคณะกรรมการเหมือนกับรัฐวิสาหกิจ มีกรรมการ หรือองค์การมหาชน มีกรรมการ เราไม่ให้ท่านเลือกแล้ว อีกทั้งจะมีข้อเสนอให้มีกรรมการตรวจสอบและให้มีการสอบบัญชี

4.3.5 การเปลี่ยนผ่านไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

1) สำหรับเรื่องทุนประเดิม หน่วยงานที่แปลงสภาพจะต้องมีกรรมการมาพิจารณาประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงการคลัง ซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่จากกรมบัญชีกลางซึ่งเป็นหน่วยงานที่เก็บทุนประเดิม กรมบัญชีกลางจะเป็นหน่วยงานที่เก็บทุนประเดิมของทุกหน่วยหรือการรูปแบบพิเศษทุกแห่ง เช่นสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา และสำนักกษาปณ์ การที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเหล่านั้นต้องจะซื้อสิ่งใดต้องขออนุมัติไปที่เจ้าหน้าที่ที่นั่งอยู่ที่กรมบัญชีกลางซึ่งอาจจะไม่รู้เรื่องของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาเลยก็ได้ ดังนั้นเราจึงเสนอให้กำหนดว่า ให้ผู้แทนจากกระทรวงการคลัง ซึ่งได้แก่กรมบัญชีกลาง ก.พ.ร. สั ๑ นั ก งบประมาณ และส่วนราชการเจ้าสังกัด เป็นผู้พิจารณาร่วมกันว่าจะให้งบประมาณเป็นจำนวนเงินเท่าใด ถ้าเป็นทุนประเดิมของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ไม่ต้องเอาผู้แทนจากกระทรวงการคลังเข้ามาร่วมในการพิจารณา โดยให้มีคณะกรรมการพิจารณาทุนประเดิมประกอบด้วย สำนักงบประมาณ ก.พ.ร. และส่วนราชการเจ้าสังกัด เราไม่มีทุนประเดิม

2) ในกรณีที่หน่วยงานเดิมแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะมีคณะกรรมการกำหนดทุนประเดิมที่มาจากกระทรวงการคลัง แต่หากเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ จะไม่มีผู้แทนจากกระทรวงการคลัง เหตุที่ต้องกำหนดให้มีความแตกต่างกันเนื่องจากในกรณีหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งใหม่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเอาผู้แทนจากกระทรวงการคลังเข้ามา กำหนดทุนประเดิม เพราะกรมบัญชีกลางต้องดูแลทุนหมุนเวียน แต่ที่เอาผู้แทนจากกระทรวงการคลังเข้ามาในกรณีที่หน่วยงานเดิมแปลงสภาพเป็น หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เช่น สำนักพิมพ์คณะกรรมการและราชกิจจานุเบกษา และกองสถาปณ์ เพราะว่าคนที่ถือเงินทุนประเดิมคือกรมบัญชีกลาง ถ้าเอาผู้แทนจากกรมบัญชีกลางเข้ามานั่งหรือผู้แทนจากกระทรวงการคลังในการกำหนดทุนประเดิมครั้งแรก ก็ไม่แน่ใจว่ากระทรวงการคลังจะ Contribute อะไรได้หรือไม่ เพราะเหตุว่ากรมบัญชีกลางไม่มีข้อมูลของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ แต่สำนักงบประมาณนั้นมีข้อมูลว่าใช้งบประมาณปีละเท่าใด ซึ่งจัดเป็นข้อแตกต่าง

3) ข้อปฏิบัติในการเตรียมการในช่วงเปลี่ยนผ่านต้องเขียนให้ชัดโดยจะต้องมีการทำอะไรบ้าง เช่นทำบัญชีต้นทุน ทำการปรับ Business Process ซึ่งต้องเขียนให้ชัดเจน หากเขียนลอยๆ จะมีปัญหาดังนั้นการเปลี่ยนผ่านก็ต้องไปทำบัญชีต้นทุนและทบทวน Cost ของหน่วยงาน ให้ได้ก่อน การเข้าไปปรับ Business Process (ต้องเขียนให้ละเอียดหน้าที 36-37 ในวงเล็บ 5 วรรค 3 วรรค 4 น่าจะเอาไว้ในวงเล็บวรรค 2 วรรค 3 (เรียบเรียงใหม่)

4) ในการกำหนดเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เราควรจะดำเนินการกำหนดต้นกำเนิดของหน่วยงานว่า หน่วยงานใดสมควร ที่จะออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เพราะท่านประธานองค์การมหาชนบอกว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะต้องมีการแบ่งประเภท เมื่อได้ประเภทแล้วเราก็จะทราบว่า กระบวนการขั้นตอนทางกฎหมายต่อไปควรจะทำอย่างไร ถ้าเป็นองค์การมหาชนก็จะมีแบ่งกลุ่มกันว่าเป็นกลุ่มนโยบายสำคัญ กลุ่มเทคนิค กลุ่มบริการทั่วไป เมื่อออกมาแล้วก็มีระเบียบบริหารเข้ามาข้างใน แต่สภาพของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในตอนนี้ยังไม่มีความชัดเจนว่าจะเป็นหน่วยงานใดกันแน่ เพราะพิจารณา 5 ลักษณะที่ ก.พ.ร. ต้องให้ความเห็นชอบแก่หน่วยงานที่จะออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ควรจะมีลักษณะอะไรบ้าง เพราะฉะนั้นก็จะกลับไปว่าหน่วยงานที่มีคุณสมบัติแบบใดที่สมควรจะออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

5) สำหรับการปรับโครงสร้างของส่วนราชการให้สอดคล้องกับการแปลงสภาพหน่วยงานเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ส่วนราชการเจ้าสังกัดที่เป็นหน่วยงานแม่ต้องปรับโครงสร้างใหม่ เพราะฉะนั้นเราควรจะมีการชี้แจงให้เห็นเป็นภาพหน่วยงานประเภทของหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานด้านพาณิชย์ สำนักสถาปณ์ หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่จะออกมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และแต่ละหน่วยงานเองก็ต้องศึกษาให้ได้ก่อนว่าเมื่อตั้งเป็นหน่วยบริการ

รูปแบบพิเศษแล้วจะมีข้อดีกว่าการบริหารงานภายใต้ส่วนราชการเดิมอย่างไร ทำไมจึงไม่ออกเป็น
มหาชน แต่เลือกที่จะเป็น แคะหน่วยบริการรูปแบบพิเศษหากสามารถศึกษาออกมาอย่างชัดเจน การ
บริหารจัดการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

6) การกำหนดทุนประเดิมให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ถ้าในกรณีของหน่วยเดิม
จะมีกองทุนที่ต้องใช้อยู่เช่นกองทุนหมุนเวียนสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้เงินแก่สำนักพิมพ์
คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาในครั้งแรกประมาณ 80 ล้านบาท และทดลองบริหารแบบ
หน่วยบริการรูปแบบพิเศษการออกเป็น หน่วยบริการรูปแบบพิเศษหน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็มี
กฎเกณฑ์ ที่ไม่ชัดเจน เราก็ต้องออกกฎเกณฑ์ให้เค้า หากมีการแบ่งประเภทของหน่วยบริการ
รูปแบบพิเศษ เราก็อาจจะมีหลักเกณฑ์ ทุนประเดิมของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่ตั้งขึ้นใหม่หรือ
หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่แปลงสภาพจากหน่วยงานเดิมควรเป็นอย่างไร มีจำนวนเท่าใด หรือมา
จากไหน อันเป็นการมองลึกถึงการออกระเบียบเพื่อรองรับแก่การปฏิบัติต่อไปในอนาคต ว่าถ้าเรา
ไม่มีแนวทางตรงนี้ออกมามันก็ค่อนข้างจะเป็นปัญหาในเรื่องของระเบียบเหมือนกัน
แม้กระทั่งที่มีอยู่ในนี้บอกมาให้ใช้กฎหมายแรงงานสำหรับ บุคลากรที่จะมาเป็น หน่วยบริการ
รูปแบบพิเศษ นั้นถ้าเป็นกฎหมายแรงงาน ซึ่งขณะนี้การเป็นราชการเราก็ใช้ มี บำเหน็จ บำนาญ หรือ
กบข. ถ้าเป็นลูกจ้างประจำเราก็ใช้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ แต่ถ้าเป็นองค์การมหาชนก็ไม่ต้องใช้
ประกันสังคม แต่เค้าจะมีภายในอยู่แล้ว แต่การจะเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ การกำหนดให้ใช้
กฎหมายแรงงานก็จะคล้ายเอกชน หากเป็นเช่นนั้นก็ต้องมีประกันสังคมดังนั้นภาระที่รัฐจะต้อง
ทุ่มลงไปอาจจะมากขึ้นไป

7) ตั้งข้อสังเกตในหน้า 36 วงเล็บ 4 มีการกำหนดทุนประเดิมให้แก่หน่วยบริการ
รูปแบบพิเศษ คำว่าทุนประเดิมในมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 กำหนด
ไว้ว่าการจ่ายเงินเป็นทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ นั้นให้กระทำโดยกฎหมาย เนื่องจาก
คำว่ากฎหมายน่าจะอยู่ในระดับพระราชบัญญัติ แต่ตรงนี้เป็นแค่ระเบียบก็เลยมองว่าจะทำได้
หรือไม่ จะขัดกับพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 ตามที่ได้กล่าวไว้ในตอนแรกหรือไม่

อีกประการหนึ่งในข้อ 8 ที่บอกว่า “ค่าใช้จ่ายในการลงทุนเริ่มแรกให้มีลักษณะ
เป็นเงินทุนอุดหนุนเฉพาะกิจ” การตั้งงบประมาณถึงแม้ว่าจะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ส่วน
ราชการก็ยังมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงได้อยู่ดี เพราะว่าเป็นระเบียบว่าด้วยการบริหาร
งบประมาณพ.ศ.2548 ให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการในการโอน เปลี่ยนแปลงได้

8) มีข้อสงสัยในประเด็นเกี่ยวกับช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน ว่าในช่วงระยะเวลา
เปลี่ยนผ่าน จะให้ดำเนินการอย่างไร เพราะว่าในเมื่อยังไม่ได้เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ก็ไม่
สามารถที่จะออกระเบียบต่างๆ มาบังคับใช้ให้เป็นไป ก็ยังคงต้องใช้ระเบียบราชการ เพราะฉะนั้น

ในแง่ของการประเมินผล ก็อาจจะประเมินผลออกมาในลักษณะที่ว่าไม่สามารถที่จะบริหารจัดการ
ได้ตัวเองได้

9) ระหว่างที่เกิดการเปลี่ยนผ่าน (Transitional Period) ซึ่งเป็นกระบวนการ
เรียนรู้ (Learning Process) มันก็จะ Confirm ได้ว่าระเบียบที่จะร่างของหน่วยงานเราต้องการอำนาจ
ใดให้ชัดเจนมากขึ้น เพราะฉะนั้น Learning Process เราต้องศึกษาเรื่องอะไรบ้าง ซึ่งเราจะบรรลุได้
ในระเบียบของเค้า ที่ท่านประธานเสนอมาก็เป็นข้อดี เพราะจะได้ชัดว่าหน่วยงานที่ต้องการจะจัดตั้ง
หรือแปลงสภาพจะได้ทราบว่าต้องตระหนัก (Aware) ในเรื่องใดและให้เขียนเรื่องนั้นไว้ในระเบียบ
ของหน่วยงานตนเอง

บทที่ 5

ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย
ในการปรับปรุงการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ภายใต้สภาพปัญหา และอุปสรรคในการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ที่กล่าวถึงในบทที่ 4 คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะทางกฎหมายในการปรับปรุงการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จำนวน 9 ประเด็นได้แก่

1. ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงสถานภาพของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
2. ข้อเสนอการปรับปรุงภารกิจของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
3. ข้อเสนอแก้ปัญหสถานภาพความเป็นนิติบุคคลของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
4. ข้อเสนอปรับปรุงระเบียบว่าด้วยงบประมาณของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
5. ข้อเสนอปรับปรุงสภาพของบุคลากรหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
6. ข้อเสนอปรับปรุงเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
7. ข้อเสนอปรับปรุงระบบบริหารของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
8. ข้อเสนอการเตรียมความพร้อมในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพื่อนำมา

จัดทำร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. (แก้ไขจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550)

5.1 ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงสถานภาพของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

เนื่องจากเดิมหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเกิดจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 เป็นหน่วยงานที่อยู่ในความควบคุมดูแลโดยตรงของหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัด หรือคณะกรรมการ (ข้อ 8) โดยมิอิสระในการบริหารงานจากส่วนราชการเจ้าสังกัด แต่ยังคงเป็นกิจการส่วนหนึ่งของส่วนราชการเจ้าสังกัด (ข้อ 9) ดังนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในการบริหารงาน เนื่องจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นหน่วยที่ไม่มีสถานภาพทางกฎหมายที่ชัดเจนตามกฎหมาย

ดังนั้นการที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 (ข้อ 11 วรรค 2) กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดมอบอำนาจในการบริหาร, การจัดทำนิติกรรม, การดำเนินคดี และการฟ้องร้อง หรือการอื่นใดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแก่ผู้อำนวยการ จึงขัดต่อกฎหมายตาม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 ข้อ 15 ที่กำหนดให้เงินอุดหนุนที่ได้รับจากส่วนราชการเจ้าสังกัดตั้งงบประมาณเพื่อเป็นค่าตอบแทนหรือค่าบริการ และรายได้ที่ได้รับจากการให้บริการที่ปวงให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเก็บรักษาไว้ ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง โดยข้อเท็จจริงแล้วไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐนำเงินส่งคลัง ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550 ไม่มีอำนาจในการยกเว้นกฎหมาย หรือไม่สามารถขัดต่อกฎหมายได้

ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ต่อมาจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 จึงได้บัญญัติ

“ มาตรา 40/1 ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการภายในกรม ถ้าการปฏิบัติราชการใดของส่วนราชการนั้นมีลักษณะเป็นงานการให้บริการเกี่ยวเนื่องอยู่ด้วย และหากแยกการบริหารออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะบรรลุเป้าหมายตามมาตรา 3/1 ยิ่งขึ้น ส่วนราชการดังกล่าวโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จะแยกการปฏิบัติราชการในเรื่องนั้น ไปจัดตั้งเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษซึ่งมิใช่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแต่อยู่ในกำกับของส่วนราชการดังกล่าวก็ได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ”

“วรรคสี่ ให้รายได้ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นรายได้ที่ไม่ต้องส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง”

ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบหนึ่งที่อยู่ภายใต้การกำกับของส่วนราชการ การอนุมัติ, การอนุญาต, การปฏิบัติการ หรือการดำเนินงานอื่นตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 นอกจากนี้ยังทำให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษสามารถเก็บเงินอุดหนุนจากส่วนราชการ และเงินที่ได้รับจากการให้บริการไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

5.2 ข้อเสนอการปรับปรุงภารกิจของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ
บริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 ได้ให้กำหนดหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ 2
ลักษณะ คือ

5.2.1 ลักษณะที่หนึ่ง หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะให้บริการใน
เชิงพาณิชย์กรรม หรืออุตสาหกรรม เช่น สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา
โรงพยาบาล สถานีวิทยุโทรทัศน์ของกรมประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

5.2.2 ลักษณะที่สอง หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีลักษณะให้บริการสาธารณะ
ทางการศึกษา การบริหาร สังคม และวัฒนธรรม เช่น สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการ
บ้านเมืองที่ดี หรือพิพิธภัณฑน์ เป็นต้น

จากลักษณะของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษทั้งสองลักษณะส่งผลต่อการ
วางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการให้บริการแก่ประชาชนเพื่อมิให้เป็นการแข่งขันกับ
ภาคเอกชน แม้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบ
พิเศษ พ.ศ.2550 จะกำหนดให้ส่วนราชการกำหนดเป้าหมาย ปริมาณงานบริการที่ส่วนราชการ
ประสงค์จะได้รับจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้วก็ตาม แต่ก็มีปัญหาความไม่ชัดเจน หรือ
ขอบเขตที่เป็นเส้นแบ่งระหว่างงานบริการภายนอกกับภายใน โดยเฉพาะถ้างบประมาณอุดหนุนจาก
ส่วนราชการเจ้าสังกัด ในการซื้อบริการจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีจำนวนน้อยกว่ารายได้ที่
หน่วยบริการรูปแบบพิเศษหาได้จากภายนอก ดังนั้นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ
บริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จะต้องกำหนดเป้าหมายการบริหารงานบริการ และ
งบประมาณที่สนับสนุนให้ชัดเจนตามลักษณะของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษว่าเป็นหน่วยบริการ
รูปแบบพิเศษเชิงพาณิชย์กรรม หรือบริการสาธารณะ

สำหรับการตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุนหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ต้องตั้งใน
รูปแบบงบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจ ไม่ใช่ตั้งงบประมาณอุดหนุนทั่วไป เพื่อมิให้ส่วนราชการ
นำงบประมาณอุดหนุนที่ตั้งไว้เป็นค่าซื้อบริการจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไปใช้ในภารกิจอื่น
ซึ่งจะส่งผลต่องบประมาณรายได้ และรายจ่ายของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่ประมาณการไว้

นอกจากการตั้งงบประมาณเพื่อสนับสนุนหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะต้องมี
ความชัดเจนแล้ว ยังต้องมีจำนวนเงินที่เพียงพอแก่การเลี้ยงตนเองได้ โดยเฉพาะหน่วยบริการ
รูปแบบพิเศษที่มีลักษณะงานบริการสาธารณะทางสังคม และวัฒนธรรม หน่วยบริการ
รูปแบบพิเศษรูปแบบนี้ หน่วยงานเจ้าสังกัดต้องมีการตั้งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่แน่นอนเป็นประจำ
ทุกปี ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษสามารถเลี้ยงตนเองได้ ไม่ต้องประกอบกิจการแข่งขัน
กับเอกชน

5.3 ข้อเสนอแก้ปัญหาสภาพความเป็นนิติบุคคลของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550 เป็นหน่วยบริการภายในส่วนราชการมีอิสระในการบริหารงานจากส่วนราชการเจ้าสังกัด แต่ยังคงเป็นกิจการและส่วนหนึ่งของส่วนราชการ เจ้าสังกัดหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจึงไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ดังนั้นการดำเนินการต่างๆ จึงต้องดำเนินการในนามของส่วนราชการ

การที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการใน 4 ด้านคือ

5.3.1 ด้านทรัพย์สิน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่มีทรัพย์สินเป็นของตนเอง ทรัพย์สินเป็นของหน่วยงานเจ้าสังกัด ส่วนราชการเป็นผู้ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ให้ยืมใช้หรือให้เช่า

5.3.2 ด้านการทำนิติกรรม และสัญญา หน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องดำเนินการด้านนิติกรรม และสัญญาในนามส่วนราชการเจ้าสังกัด

5.3.3 ด้านการฟ้องร้องคดี หน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องดำเนินการฟ้องร้องคดีในนามส่วนราชการเจ้าสังกัด กรณีเกิดข้อพิพาทกับหน่วยงานเอกชน

5.3.4 ด้านงบประมาณ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องขอให้ส่วนราชการตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนในการซื้อบริการหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

เมื่อหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดระเบียบเพื่อให้มีการมอบอำนาจให้กับผู้บริหารของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

ประการที่หนึ่ง จะต้องกำหนดให้ทรัพย์สินที่อยู่ในความดูแลของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษใช้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้ชัดเจนจะได้ไม่มีปัญหาในการให้ยืม หรือให้เช่า หรือการขอทรัพย์สินคืน

ประการที่สอง การจัดทำนิติกรรมหรือสัญญา ต้องมีการระบุไว้ในระเบียบอย่างชัดเจนให้มีการกำหนดวงเงินตามลักษณะงาน เพื่อมอบอำนาจให้ผู้บริหารหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และกำหนดให้มีการรายการดำเนินการจัดนิติกรรมหรือสัญญาเป็นระยะ

ประการที่สาม การฟ้องร้องคดี ต้องมีการระบุไว้ในระเบียบหน่วยงานให้ชัดเจนว่ามอบอำนาจกรณีการฟ้องร้องคดีกับเอกชน สำหรับการฟ้องร้องส่วนราชการ หรือ

หน่วยงานของรัฐให้การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 เพื่อยุติข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ, หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ โดยส่วนราชการ, หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นให้ร้องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ก.พ.ร.) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการ และต้องกำหนดให้มีการรายงานส่วนราชการเจ้าสังกัดทราบ นอกจากนี้ในเรื่องการฟ้องร้องคดีต้องมีการกำหนดในระเบียบให้ชัดเจนว่าถ้าแพคดีหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องเป็นผู้ชดใช้ ไม่ใช่ส่วนราชการเจ้าสังกัด

ประการที่สี่ ด้านงบประมาณ ควรจะต้องมีการระบุให้ชัดเจนด้วยว่าเงินอุดหนุนที่ส่วนราชการตั้งงบประมาณเพื่อเป็นค่าซื้อบริการ ควรกำหนดเป็นงบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจ ส่วนราชการไม่สามารถเปลี่ยนแปลงงบประมาณไปดำเนินการอย่างอื่นได้ เนื่องจากจะกระทบต่อรายได้ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ทำให้ไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้

5.4 ข้อเสนอปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

เนื่องจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้บริการหน่วยงานแม่ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดเป็นหลัก และสามารถเลี้ยงตนเองได้ ดังนั้นจึงต้องมีการตั้งงบประมาณ หรือค่าใช้จ่ายในการลงทุนเริ่มแรก ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550 ได้กำหนดไว้แล้ว อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิด

ความครอบคลุมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ คณะนักวิจัยจึงได้เสนอข้อมูลเพื่อการปรับปรุงระเบียบว่าด้วยงบประมาณของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ซึ่งเปรียบเทียบระหว่างหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่แปลงสภาพจากส่วนราชการเดิม และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งใหม่ รายละเอียดดังตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 ข้อเสนอปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
เปรียบเทียบระหว่างหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่แปลงสภาพจาก
ส่วนราชการเดิม และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งใหม่

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มาจาก การแปลงสภาพหน่วยงานเดิม	หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นใหม่
1. ในการแปลงสภาพต้องมีการกำหนด	1. สำหรับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัด

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มาจาก การแปลงสภาพหน่วยงานเดิม	หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นใหม่
<p>ทุนประเดิมในการแปลงสภาพในข้อ 5 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2550 เพื่อนำไปใช้ดำเนินกิจการ เช่น</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) การปรับปรุงระบบการผลิต (2) การเปลี่ยนสถานะบุคคลที่ต้องมีการจ่ายเงินบำเหน็จแก่ลูกจ้างเดิม (3) การลงทุนอื่นๆ เพื่อพัฒนาหน่วยงาน 	<p>ตั้งขึ้นใหม่ต้องมีการกำหนดทุนประเดิมในขั้นตอนของกระบวนการจัดตั้ง โดยทุนประเดิมควรมีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และมีวัตถุประสงค์ชัดเจน</p>
<p>2. การกำหนดทุนประเดิมต้องมีการตั้งคณะกรรมการประกอบด้วย ตัวแทนกระทรวงการคลัง สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานงบประมาณ และส่วนราชการเจ้าสังกัดของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพื่อโอนเงินทุนหมุนเวียนเดิมหรือเงินทุนหมุนเวียนต่างๆ มาให้</p>	<p>2. ในการกำหนดทุนประเดิมต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่วม ประกอบด้วย สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และส่วนราชการเจ้าสังกัดของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เพื่อพิจารณา กำหนดทุนประเดิมที่เหมาะสม</p>
<p>3. มีการกำหนดการใช้ทุนประเดิมให้มีความชัดเจนว่าจะสามารถนำทุนประเดิมไปใช้ตามวัตถุประสงค์อะไรเท่านั้น</p>	<p>3. ต้องมีการกำหนดการใช้ทุนประเดิมให้มีความชัดเจนว่าจะนำเงินทุนประเดิมไปใช้ตามวัตถุประสงค์อะไรเท่านั้น</p>
<p>4. ในเรื่องการหาผลประโยชน์จากทุนประเดิมควรกำหนดให้มีการนำเงินทุนไปฝากไว้กับธนาคารของรัฐที่มั่นคง สำหรับการหาประโยชน์จากเงินทุนนี้ต้องมีการกำหนดให้ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการ</p>	<p>4. ในเรื่องการหาผลประโยชน์จากทุนประเดิมควรกำหนดให้มีการนำเงินทุนไปฝากไว้กับธนาคารของรัฐที่มั่นคง สำหรับการหาประโยชน์จากเงินทุนนี้ต้องมีการกำหนดให้ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการ</p>

ที่มา: เปรียบเทียบโดยคณะผู้วิจัย

5.5 ข้อเสนอปรับปรุงสถานภาพของบุคลากรหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

เนื่องจากตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 กำหนดว่า “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแต่อยู่ในกำกับของส่วนราชการ” จึงก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าสถานภาพของพนักงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือลูกจ้างเอกชน อย่างไรก็ตามจากการตีความกฎหมาย เนื่องจากพนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นพนักงานตามสัญญาจ้าง ดังนั้นเมื่อไม่ใช่ลูกจ้างราชการ ไม่ใช่พนักงานราชการก็จะเป็นลูกจ้างเอกชน โดยได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายประกันสังคม อย่างไรก็ตามหากมีความประสงค์ที่จะให้พนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ต้องทำความตกลงกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และนำเรื่องสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดเป็น “พนักงานราชการพิเศษ”

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าพนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษควรกำหนดเป็นลูกจ้างเอกชน เนื่องจากพนักงานจะได้รับสิทธิประโยชน์มากกว่าเป็นพนักงานราชการพิเศษ ทั้งในด้านการขึ้นเงินเดือน, เงินโบนัส, สวัสดิการ, ความภาคภูมิใจของคนในองค์กร และประกอบกับลักษณะงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีลักษณะงานประจำที่ต่อเนื่องจึงน่าจะกำหนดเป็นลูกจ้างเอกชน

นอกจากนี้สมควรจะปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550 โดยเพิ่มเติมเรื่อง “สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์” เพื่อให้มีการกำหนดสิทธิประโยชน์แก่พนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษทั้งในลักษณะของลูกจ้างเอกชน และพนักงานราชการพิเศษ โดยเฉพาะในกรณีลูกจ้างเอกชน ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน, กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายกองทุนเงินทดแทน

5.6 ข้อเสนอปรับปรุงเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

เนื่องจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีสถานะเป็นพนักงานภายในอยู่กับของส่วนราชการตามมาตรา 40/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ดังนั้นจึงมีสถานะเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ด้วย ดังนั้นเพื่อไม่ให้มีปัญหาในการปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จึงควรที่จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 4 ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบที่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน

5.7 ข้อเสนอปรับปรุงระบบบริหารของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

เนื่องจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในลักษณะพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรม ต้องมีการดำเนินการในลักษณะการหาประโยชน์ อาทิเช่น สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และ ราชกิจจานุเบกษา ต้องมีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง พัสดุ การจ้างพิมพ์ หรือมีการหาประโยชน์ใน ลักษณะต่างๆ ดังนั้นจึงไม่ควรที่จะดำเนินการในรูปการบังคับบัญชาที่ขึ้นตรงต่อหัวหน้าส่วน ราชการเข้าสังกัด ที่อาจก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะหน่วยบริการรูปแบบ พิเศษที่มีลักษณะเชิงพาณิชย์กรรม และมีการบริหารงานจากคนภายนอก จึงควรที่จะปรับปรุง ระเบียบที่สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2550 ข้อ 9 ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษอยู่ในความควบคุมดูแลในรูปแบบคณะกรรมการเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

5.8 ข้อเสนอการเตรียมความพร้อมในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

เนื่องจากการแปลงสภาพไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยเฉพาะแปลงสภาพ จากหน่วยงานเดิมไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีปัญหาในการดำเนินงานแปลงสภาพหลาย ประการ คือ

5.8.1 ความไม่เข้าใจในสถานภาพของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของบุคลากร ภายในหน่วยงาน

5.8.2 กระบวนทัศน์ของข้าราชการ และลูกจ้างที่อยู่เดิมต่อความเปลี่ยนแปลงใน การทำงานใหม่เชิงรุก

5.8.3 ภาระค่าใช้จ่ายงบประมาณในเรื่องบำเหน็จ ที่จะต้องจ่ายให้ลูกจ้าง กรณีต้อง จ่ายจากเงินทุนหมุนเวียน ซึ่งไม่ได้สำรองเงินไว้จ่ายเพื่อการนี้

5.8.4 การพัฒนาระบบการผลิตและการบริหารงานให้มีความพร้อมก่อนที่จะ แปลงสภาพไปเพื่อเลี้ยงตนเองโดยไม่พึ่งงบประมาณของรัฐ

5.8.5 การสมัครใจของข้าราชการ และลูกจ้างที่จะออกไปปฏิบัติงานในหน่วย บริการรูปแบบพิเศษ

สภาพปัญหาเหล่านี้ต้องใช้ระยะเวลาในการแปลงสภาพ ดังนั้นควรที่จะมีการ ปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2550 โดยสมควรที่จะกำหนดระยะเวลาทดลอง หรือระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน (Transitional period) การปฏิบัติงานของหน่วยงานที่จะแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้เพื่อ ทดสอบ และประเมินผลองค์กร ก่อนที่จะมีการประกาศแปลงสภาพ และแก้ไขกฎกระทรวงแบ่ง ส่วนราชการ ยุบสำนัก/กอง ที่จะแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้เพื่อให้การ

แปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีความราบรื่น มีความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ และสามารถเลี้ยงตัวเองได้ และบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

5.9 ข้อเสนอแนะเปรียบเทียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (แก้ไขจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550)

จากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยมีสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นกรณีศึกษาที่สำคัญที่ทำให้ได้รับข้อมูลที่น่าสนใจในหลายประเด็น นำไปสู่การเสนอแนะเปรียบเทียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยคณะผู้วิจัยได้จัดทำร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ซึ่งได้ทำการแก้ไขมาจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2550 ดังตารางที่ 5.2

ตารางที่ 5.2 เปรียบเทียบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๘ และ พ.ศ.๒๕๕๐

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๘	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.๒๕๕๐	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. เสนอโดยนักวิจัย
<p>โดยที่หน่วยงานของส่วนราชการบางแห่งมีขีดความสามารถสูงกว่าภารกิจที่มีอยู่ของหน่วยงานนั้น และมีลักษณะที่อาจให้บริการแก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นรวมทั้งประชาชนได้ หากปรับปรุงให้หน่วยงานนั้นมีการบริหารงานในรูปแบบพิเศษเพื่อสามารถให้บริการแก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานรัฐแห่งอื่นและประชาชนได้ด้วย ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางและสามารถลดค่าใช้จ่ายภาครัฐลงได้ ทั้งยังจะก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่ายิ่งขึ้น จึงสมควรกำหนดให้หน่วยงานหรือภารกิจของส่วนราชการดังกล่าวมีระบบการบริหารงานในรูปแบบพิเศษที่มีอิสระในการดำเนินงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างคล่องตัว มีประสิทธิภาพและสามารถพัฒนาคุณภาพของงานได้ต่อไป</p> <p>อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑/๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้</p>	<p>โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้ง การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน วิธีการบริหารงาน การดำเนินการด้านทรัพย์สิน การกำกับดูแล และการขุดเลิกหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายตามมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔</p> <p>อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๐/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ.๒๕๕๐ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้</p>	<p>โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้ง การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน วิธีการบริหารงาน การดำเนินการด้านทรัพย์สิน การกำกับดูแล และการขุดเลิกหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายตามมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔</p> <p>อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๐/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ.๒๕๕๐ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้</p>
<p>ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๘”</p>	<p>ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.๒๕๕๐”</p>	<p>ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ</p>

โครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. เสนอโดยนักวิจัย
		พ.ศ.
ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป	ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป	ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป
	ข้อ ๓ ให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๘	ข้อ ๓ ให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.๒๕๕๐
<p>ข้อ ๓ ในระเบียบนี้</p> <p>“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม หรือ ส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรมแต่มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นอธิบดีหรือเทียบเท่า ทั้งนี้ ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร</p> <p>“ส่วนราชการเจ้าสังกัด” หมายความว่า ส่วนราชการที่มีหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระเบียบนี้อยู่ในสังกัด</p> <p>“หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัด” หมายความว่า ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง อธิบดี หรือหัวหน้าของส่วนราชการเจ้าสังกัด</p> <p>“หน่วยงาน” หมายความว่า หน่วยงานภายในระดับต่ำกว่ากรมของส่วนราชการและให้หมายความรวมถึงภารกิจของหน่วยงานหรือของส่วนราชการด้วย</p> <p>“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการอำนวยการหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ</p>	<p>ข้อ ๔ ในระเบียบนี้</p> <p>“ส่วนราชการ” หมายความว่า กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม หรือส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรมแต่มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นอธิบดีหรือเทียบเท่า ทั้งนี้ ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร</p> <p>“ส่วนราชการเจ้าสังกัด” หมายความว่า ส่วนราชการที่มีหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระเบียบนี้อยู่ในสังกัด</p> <p>“หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัด” หมายความว่า อธิบดี หรือหัวหน้าของส่วนราชการเจ้าสังกัด</p> <p>“หน่วยงาน” หมายความว่า หน่วยงานภายในระดับต่ำกว่ากรมของส่วนราชการและให้หมายความรวมถึงภารกิจของหน่วยงานหรือของส่วนราชการด้วย</p> <p>“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการอำนวยการหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ</p>	<p>ข้อ ๔ ในระเบียบนี้</p> <p>“ส่วนราชการ” หมายความว่า กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม หรือส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรมแต่มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นอธิบดีหรือเทียบเท่า ทั้งนี้ ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร</p> <p>“ส่วนราชการเจ้าสังกัด” หมายความว่า ส่วนราชการที่มีหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระเบียบนี้อยู่ในสังกัด</p> <p>“หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัด” หมายความว่า อธิบดี หรือหัวหน้าของส่วนราชการเจ้าสังกัด</p> <p>“หน่วยงาน” หมายความว่า หน่วยงานภายในระดับต่ำกว่ากรมของส่วนราชการและให้หมายความรวมถึงภารกิจของหน่วยงานหรือของส่วนราชการด้วย</p> <p>“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการอำนวยการหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ</p>

โครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. เสนอโดยนักวิจัย
<p>“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการหรือผู้บริหารสูงสุดซึ่งเรียกชื่ออย่างอื่นของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ</p> <p>“ผู้มีอำนาจควบคุม” หมายความว่า</p> <p>(๑) หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัด ในกรณีที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษบริหารงานโดยหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดเป็นผู้ควบคุมดูแล หรือ</p> <p>(๒) คณะกรรมการ ในกรณีที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษบริหารงานโดยมีคณะกรรมการเป็นผู้ควบคุมดูแล</p>	<p>“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการหรือผู้บริหารสูงสุดซึ่งเรียกชื่ออย่างอื่นของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ</p> <p>“ผู้มีอำนาจควบคุม” หมายความว่า</p> <p>(๑) หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัด ในกรณีที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษบริหารงานโดยหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดเป็นผู้ควบคุมดูแล หรือ</p> <p>(๒) คณะกรรมการ ในกรณีที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษบริหารงานโดยมีคณะกรรมการเป็นผู้ควบคุมดูแล</p>	<p>“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการหรือผู้บริหารสูงสุดซึ่งเรียกชื่ออย่างอื่นของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ</p>
<p>ข้อ ๔ ส่วนราชการใดประสงค์จะให้มีการบริหารงานในรูปแบบพิเศษแตกต่างจากระบบราชการ โดยแปลงสภาพหน่วยงานเดิมเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระเบียบนี้ ให้เสนอเรื่องต่อ ก.พ.ร. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.ร. กำหนด</p>	<p>ข้อ ๕ ส่วนราชการใดประสงค์จะให้มีการบริหารงานในรูปแบบพิเศษแตกต่างจากระบบราชการ โดยแปลงสภาพหน่วยงานเดิมเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระเบียบนี้ ให้เสนอเรื่องต่อ ก.พ.ร. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.ร. กำหนด</p>	<p>ข้อ ๕ ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการภายในกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นกรม ถ้าการปฏิบัติราชการใดของส่วนราชการนั้นมีลักษณะเป็นงานการให้บริการหรือมีการให้บริการเกี่ยวเนื่องอยู่ด้วยและหากการแยกการบริหารออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะบรรลุเป้าหมายตามมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๕ ส่วนราชการดังกล่าวโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะแยกการปฏิบัติราชการในเรื่องนั้น ไปจัดตั้งเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแต่อยู่ในกำกับของส่วนราชการดังกล่าวก็ได้</p> <p>ส่วนราชการใดประสงค์จะให้มีการบริหารงานในรูปแบบพิเศษแตกต่างจากระบบราชการ โดยแปลงสภาพหน่วยงานเดิมเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษหรือจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบ</p>

โครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. เสนอโดยนักวิจัย
		พิเศษขึ้นใหม่ตามระเบียบนี้ ให้เสนอเรื่องต่อ ก.พ.ร. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.ร. กำหนด
<p>ข้อ ๕ ก.พ.ร. จะให้ความเห็นชอบตามข้อ ๔ ได้ ต้องปรากฏว่า</p> <p>(๑) หน่วยงานดังกล่าวมีขีดความสามารถที่นอกจากจะปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ส่วนราชการนั้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของส่วนราชการแล้ว ยังสามารถใช้ วัสดุ อุปกรณ์ หรือทรัพยากรอื่นใดของหน่วยงานนั้น ให้บริการแก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือ ประชาชน ได้ด้วย</p> <p>(๒) เมื่อมีการแปลงสภาพหน่วยงานนั้นเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระเบียบนี้แล้วจะก่อให้เกิดความคล่องตัว คุ่มค่า และลดค่าใช้จ่ายภาครัฐยิ่งขึ้น และ</p> <p>(๓) มีการปรับโครงสร้างของส่วนราชการให้สอดคล้องกับการแปลงสภาพหน่วยงานเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ</p>	<p>ข้อ ๖ ก.พ.ร. จะให้ความเห็นชอบตามข้อ ๕ ได้ ต้องปรากฏว่า</p> <p>(๑) หน่วยงานดังกล่าวมีขีดความสามารถที่นอกจากจะปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ส่วนราชการนั้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของส่วนราชการแล้ว ยังสามารถใช้ วัสดุ อุปกรณ์ หรือทรัพยากรอื่นใดของหน่วยงานนั้น ให้บริการแก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือ เอกชน ได้ด้วย</p> <p>(๒) เมื่อมีการแปลงสภาพหน่วยงานนั้นเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระเบียบนี้แล้วจะก่อให้เกิดความคล่องตัว คุ่มค่า และลดค่าใช้จ่ายภาครัฐยิ่งขึ้น และ</p> <p>(๓) มีการปรับโครงสร้างของส่วนราชการให้สอดคล้องกับการแปลงสภาพหน่วยงานเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ</p>	<p>ข้อ ๖ ก.พ.ร. จะให้ความเห็นชอบตามข้อ ๕ ได้ ต้องปรากฏว่า</p> <p>(๑) หน่วยงานดังกล่าวต้องให้บริการแก่ส่วนราชการ เจ้าสังกัดเป็นหลักหากหน่วยงานดังกล่าวมีขีดความสามารถที่นอกจากจะปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ส่วนราชการนั้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของส่วนราชการแล้ว ยังสามารถใช้ วัสดุ อุปกรณ์ หรือทรัพยากรอื่นใดของหน่วยงานนั้น ให้บริการแก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือ เอกชน ได้ด้วย</p> <p>(๒) เมื่อมีการแปลงสภาพหน่วยงานนั้นเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระเบียบนี้แล้วจะก่อให้เกิดความคล่องตัว คุ่มค่า ลดค่าใช้จ่ายภาครัฐยิ่งขึ้น และจะบรรลุเป้าหมายตามมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่๕) พ.ศ.๒๕๔๕ ยี่งขึ้น</p> <p>(๓) มีการปรับโครงสร้างของส่วนราชการให้สอดคล้องกับการแปลงสภาพหน่วยงานเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ</p> <p>(๔) มีการกำหนดทุนประเดิมให้แก่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพื่อใช้ในการปรับปรุงระบบการปฏิบัติงาน และการลงทุนอื่นๆ ตามวัตถุประสงค์ ของการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ</p>

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. เสนอโดยนักวิจัย
<p>เมื่อ ก.พ.ร. ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ ก.พ.ร.นำเสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และประกาศการแปลงสภาพ เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในราชกิจจานุเบกษา</p> <p>ให้หน่วยงานที่แปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมี การบริหารงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในระเบียบนี้</p>	<p>เมื่อ ก.พ.ร. ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ ก.พ.ร.นำเสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และประกาศการแปลงสภาพ เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในราชกิจจานุเบกษา</p> <p>ให้หน่วยงานที่แปลงสภาพเป็นหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษมีการบริหารงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กำหนดในระเบียบนี้</p>	<p>การกำหนดทุนประเดิมของหน่วยงานเดิมที่แปลงสภาพ เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ให้มี คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนจากกระทรวงการคลัง สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานประมาณ และส่วนราชการเจ้าสังกัดของหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษเป็นผู้พิจารณา</p> <p>สำหรับการกำหนดทุนประเดิมของหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ให้มีคณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนจากสำนักงานประมาณ สำนักงาน ก.พ.ร. และส่วนราชการ เจ้าสังกัดของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นผู้พิจารณา (๕) กำหนดระยะเวลาเปลี่ยนผ่านในการแปลงสภาพหน่วยงานเดิม เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพื่อทดลองปฏิบัติงานภายใน ระยะเวลาไม่เกินสองปี โดยให้หน่วยงานที่จะแปลงสภาพเป็น หน่วยบริการรูปแบบพิเศษกำหนดควิสิทัศน์ พันธกิจ และกลยุทธ์ ในการบริหารงานในระยะเวลาสี่ปี แผนปฏิบัติงานประจำปี และ ประเมินความคุ้มค่าในการแปลงสภาพ ตลอดจนปรับปรุงระบบ บริหาร กระบวนการผลิต ระบบบัญชีซึ่งเป็นบัญชีต้นทุน แผนพัฒนาบุคลากร และวางระเบียบปฏิบัติงาน ทั้งนี้ให้เป็นไป ตามที่ (ก.พ.ร.) กำหนด และมีกลไกประเมินผลองค์กรก่อนที่จะมี การประกาศแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เพื่อ พิจารณาถึงความเหมาะสม ความจำเป็น และเลี้ยงตัวเองได้</p> <p>เมื่อ ก.พ.ร. ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ ก.พ.ร.นำเสนอ</p>

โครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. เสนอโดยนักวิจัย
		<p>คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และประกาศการจัดตั้งหรือการ แปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษใน ราชกิจจานุเบกษา</p> <p>ให้หน่วยงานที่แปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมี การบริหารงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน ระเบียบนี้</p>
<p>ข้อ ๖ การดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตาม ระเบียบนี้ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการ บริการภาครัฐเป็นสำคัญ และเมื่อมีกำลังผลิตหรือขีด ความสามารถเหลืออยู่จึงจะให้บริการแก่ประชาชนได้ ทั้งนี้ ให้ เป็นหน้าที่ของผู้มีอำนาจควบคุมในการวางหลักเกณฑ์ วิธีการและ เงื่อนไขในการให้บริการแก่ประชาชนเพื่อมิให้เป็นการ แข่งขันกับภาคเอกชนด้วย</p> <p>เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ ส่วนราชการเจ้าสังกัดกำหนดเป้าหมายปริมาณงานบริการที่ ส่วนราชการเจ้าสังกัดประสงค์จะได้รับบริการจากหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษและแจ้งให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษทราบ ล่วงหน้าเป็นประจำทุกปีงบประมาณ</p>	<p>ข้อ ๗ การดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตาม ระเบียบนี้ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการ บริการภาครัฐเป็นสำคัญ และเมื่อมีกำลังผลิตหรือขีด ความสามารถเหลืออยู่จึงจะให้บริการแก่ประชาชนได้ ทั้งนี้ ให้ เป็นหน้าที่ของผู้มีอำนาจควบคุมในการวางหลักเกณฑ์ วิธีการและ เงื่อนไขในการให้บริการแก่ประชาชนเพื่อมิให้เป็นการ แข่งขันกับภาคเอกชนด้วย</p> <p>เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ ส่วนราชการเจ้าสังกัดกำหนดเป้าหมายปริมาณงานบริการที่ ส่วนราชการเจ้าสังกัดประสงค์จะได้รับบริการจากหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษและแจ้งให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษทราบ ล่วงหน้าเป็นประจำทุกปีงบประมาณ</p>	<p>ข้อ ๗ การดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตาม ระเบียบนี้ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการ บริการภาครัฐเป็นสำคัญ และเมื่อมีกำลังผลิตหรือ ขีดความสามารถเหลืออยู่จึงจะให้บริการแก่ส่วนราชการ หน่วยงานภาครัฐ หรือเอกชนได้ ทั้งนี้ ให้เป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการในการวางหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการ ให้บริการแก่ประชาชนเพื่อมิให้มีวัตถุประสงค์เป็นการแข่งขันกับ ภาคเอกชนด้วย</p> <p>เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ ส่วนราชการเจ้าสังกัดกำหนดเป้าหมายปริมาณงานบริการที่ ส่วนราชการเจ้าสังกัดประสงค์จะได้รับบริการจากหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษ ตลอดจนกำหนดวงเงินงบประมาณที่ส่วนราชการ เจ้าสังกัดตั้งเป็นค่าตอบแทนหรือค่าบริการในการใช้บริการอย่าง เหมาะสม และแจ้งให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษทราบล่วงหน้า</p>

โครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. เสนอโดยนักวิจัย
<p>ข้อ ๑ ส่วนราชการเจ้าสังกัดจะตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ได้เว้นแต่เป็นงบประมาณสำหรับ ค่าตอบแทนหรือค่าบริการในการใช้บริการของหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษ หรือค่าใช้จ่ายในการลงทุนเริ่มแรก</p> <p>วิธีการคิดค่าตอบแทนหรือค่าบริการตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบ</p>	<p>ข้อ ๘ ส่วนราชการเจ้าสังกัดจะตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ได้เว้นแต่เป็นงบประมาณสำหรับ ค่าตอบแทนหรือค่าบริการในการใช้บริการของหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษ หรือค่าใช้จ่ายในการลงทุนเริ่มแรก</p> <p>วิธีการคิดค่าตอบแทนหรือค่าบริการตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบ</p>	<p>เป็นประจําทุกปีงบประมาณ</p> <p>ข้อ ๘ ส่วนราชการเจ้าสังกัดจะตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ได้เว้นแต่เป็นงบประมาณสำหรับ ค่าตอบแทนหรือค่าบริการในการใช้บริการของหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษ หรือค่าใช้จ่ายในการลงทุนเริ่มแรกโดยให้มีลักษณะ เป็นเงินอุดหนุน ทั้งนี้ส่วนราชการเจ้าสังกัดจะเบิกจ่ายได้ตาม รายการที่ปรากฏตามเอกสารงบประมาณประจำปีเท่านั้น</p> <p>วิธีการคิดค่าตอบแทนหรือค่าบริการตามวรรคหนึ่ง ต้อง เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบ</p>
<p>ข้อ ๘ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้น จะให้อยู่ใน ความควบคุมดูแลโดยตรงของหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัด หรือ จะให้มีคณะกรรมการเป็นผู้ควบคุมดูแลและรายงานผล การดำเนินงานต่อหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่ หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดกำหนด</p> <p>ในกรณีที่มิใช่คณะกรรมการเป็นผู้ควบคุมดูแลหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการอื่นไม่เกินห้าคนซึ่งหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัด แต่งตั้งตามความเหมาะสมตามภารกิจของหน่วยบริการรูปแบบ พิเศษ ทั้งนี้ หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดจะดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการก็ได้</p>	<p>ข้อ ๙ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้น จะให้อยู่ในความ ควบคุมดูแลโดยตรงของหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัด หรือจะให้ มีคณะกรรมการเป็นผู้ควบคุมดูแลและรายงาน ผลการดำเนินงานต่อหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดกำหนด</p> <p>ในกรณีที่มิใช่คณะกรรมการเป็นผู้ควบคุมดูแลหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการอื่นไม่เกินห้าคนซึ่งหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัด แต่งตั้งตามความเหมาะสมตามภารกิจของหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษ ทั้งนี้ หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดจะ ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการก็ได้</p>	<p>ข้อ ๙ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้น ให้อยู่ในความ ควบคุมดูแลโดยมีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยประธาน กรรมการและกรรมการอื่นไม่เกินห้าคนซึ่งหัวหน้าส่วนราชการ เจ้าสังกัดแต่งตั้งตามความเหมาะสมตามลักษณะภารกิจของหน่วย บริการรูปแบบพิเศษ โดยให้มีผู้แทนจากสำนักงาน ก.พ.ร. ผู้แทน จากกรมบัญชีกลาง หรือผู้แทนจากสำนักงบประมาณอย่างน้อย จำนวนสองคน เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง</p> <p>ในกรณีที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีความจำเป็นต้องมี กรรมการเกินกว่าห้าคน แต่ไม่เกินสิบห้าคน หน่วยงานนั้นต้อง ขอความเห็นชอบจาก ก.พ.ร. ก่อน และในกรณีนี้ให้มีกรรมการ โดยตำแหน่ง จากผู้แทนของสำนักงาน ก.พ.ร. กรมบัญชีกลาง</p>

โครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. เสนอโดยนักวิจัย
การประชุมและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ให้ เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด	การประชุมและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ให้ เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด	และสำนักงบประมาณเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง สำหรับ ผู้ทรงคุณวุฒิให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดแต่งตั้งตามความ เหมาะสม ตามลักษณะภารกิจของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้ หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดจะดำรงตำแหน่งประธาน กรรมการก็ได้ การประชุมและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ให้ เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด
		หมายเหตุ: เหตุผลการตัดการควบคุมดูแลโดยหัวหน้า ส่วนราชการ เนื่องจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษอาจมี การดำเนินการหาประโยชน์โดยใช้ทุนประเดิมในการดำเนินงาน โดยเฉพาะหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะ เชิงพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ดังนั้นเพื่อให้เกิด ความโปร่งใสในการปฏิบัติงานและเป็นการป้องกันการทุจริตที่ อาจจะมีขึ้นในอนาคต เห็นสมควรให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ อยู่ในความควบคุมดูแล โดยคณะกรรมการ
ข้อ ๕ ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีอิสระในการ บริหารงานจากส่วนราชการเจ้าสังกัด แต่ยังคงเป็นกิจการ และเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการเจ้าสังกัด และให้เป็นหน้าที่ ของหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดที่จะต้องใช้บริการของ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ในกรณีที่ส่วนราชการเจ้าสังกัดเห็นว่าค่าตอบแทนหรือ	ข้อ ๑๐ ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีอิสระใน การบริหารงานจากส่วนราชการเจ้าสังกัด แต่ยังคงเป็นกิจการและ เป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการเจ้าสังกัด และให้เป็นหน้าที่ของ หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดที่จะต้องใช้บริการของหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษ ในกรณีที่ส่วนราชการเจ้าสังกัดเห็นว่าค่าตอบแทนหรือ	ข้อ ๑๐ ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีอิสระในการ บริหารงานจากส่วนราชการเจ้าสังกัด แต่ยังคงเป็นกิจการและเป็น ส่วนหนึ่งของส่วนราชการเจ้าสังกัด และให้เป็นหน้าที่ของ หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดที่จะต้องใช้บริการของหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษ ในกรณีที่ส่วนราชการเจ้าสังกัดเห็นว่าค่าตอบแทนหรือ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. เสนอโดยนักวิจัย
<p>ค่าบริการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษสูงเกินสมควรหรือคุณภาพของการบริการไม่ดีเท่าที่ควร จะสั่งให้ลดค่าตอบแทนหรือค่าบริการ หรือปรับปรุงคุณภาพของการบริการภายในเวลาที่กำหนดก็ได้</p>	<p>ค่าบริการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษสูงเกินสมควรหรือคุณภาพของการบริการไม่ดีเท่าที่ควร จะสั่งให้ลดค่าตอบแทนหรือค่าบริการ หรือปรับปรุงคุณภาพของการบริการภายในเวลาที่กำหนดก็ได้</p>	<p>ค่าบริการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษสูงเกินสมควรหรือคุณภาพของการบริการไม่ดีเท่าที่ควร จะสั่งให้ลดค่าตอบแทนหรือค่าบริการ หรือปรับปรุงคุณภาพของการบริการภายในเวลาที่กำหนดก็ได้</p>
<p>ข้อ ๑๐ ในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ให้มีผู้อำนวยการคนหนึ่งซึ่งผู้มิอำนาจควบคุมแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับภารกิจของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ</p> <p>ในการแต่งตั้งผู้อำนวยการ ให้ผู้มิอำนาจควบคุมดำเนินการสรรหาจากข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้มิอำนาจควบคุมกำหนด</p> <p>ในกรณีที่ข้าราชการได้รับการสรรหาให้เป็นผู้มิอำนาจการให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของข้าราชการผู้นั้นสั่งให้ข้าราชการดังกล่าวมาปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ พ.ศ.๒๕๓๐</p> <p>ให้เป็นหน้าที่ของผู้มิอำนาจการที่จะจัดทำแผนการดำเนินงานประจำปีเสนอผู้มิอำนาจควบคุมเพื่อแสดงแนวทางการปฏิบัติงาน การพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการใช้ทรัพยากรและการจัดหารายได้เพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงาน</p>	<p>ข้อ ๑๑ ในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ให้มีผู้อำนวยการคนหนึ่งซึ่งผู้มิอำนาจควบคุมแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับภารกิจของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ</p> <p>ในการแต่งตั้งผู้อำนวยการ ให้ผู้มิอำนาจควบคุมดำเนินการสรรหาจากข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้มิอำนาจควบคุมกำหนด</p> <p>ในกรณีที่ข้าราชการได้รับการสรรหาให้เป็นผู้มิอำนาจการให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของข้าราชการผู้นั้นสั่งให้ข้าราชการดังกล่าวมาปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ พ.ศ.๒๕๓๐</p> <p>ให้เป็นหน้าที่ของผู้มิอำนาจการที่จะจัดทำแผนการดำเนินงานประจำปีเสนอผู้มิอำนาจควบคุมเพื่อแสดงแนวทางการปฏิบัติงาน การพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการใช้ทรัพยากรและการจัดหารายได้เพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงาน</p>	<p>ข้อ ๑๑ ในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ให้มีผู้อำนวยการคนหนึ่งซึ่งผู้มิอำนาจควบคุมแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับภารกิจของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ</p> <p>ในการแต่งตั้งผู้อำนวยการ ให้คณะกรรมการดำเนินการสรรหาจากข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัด</p> <p>ในกรณีที่ข้าราชการได้รับการสรรหาให้เป็นผู้มิอำนาจการให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของข้าราชการผู้นั้นสั่งให้ข้าราชการดังกล่าวมาปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ พ.ศ.๒๕๓๐ หรือ</p> <p>ในกรณีที่ข้าราชการผู้ใดสมัครใจไปปฏิบัติหน้าที่ผู้มิอำนาจการในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามความประสงค์ของทางราชการตามมาตรา ๑๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ ถือว่าเป็นการได้รับอนุญาตให้</p>

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. เสนอโดยนักวิจัย
		<p>ออกจากราชการ หรือสั่งให้ออกจากงานไปปฏิบัติงานได้ และให้นับเวลาระหว่างที่มาปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นทำนองเดียวกันเสมือนอยู่ปฏิบัติ</p> <p>ราชการหรือปฏิบัติงานเต็มเวลาดังกล่าวหรืออาจลาไปปฏิบัติงานอื่นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๑๑๔</p> <p>ให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการที่จะจัดทำแผนการดำเนินงานประจำปีเสนอผู้มีอำนาจควบคุมเพื่อแสดงแนวทางการปฏิบัติงาน การพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการใช้ทรัพยากรและการจัดหารายได้เพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงาน</p>
<p>ข้อ ๑๑ ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่และรับผิดชอบในการกิจการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ผู้มีอำนาจควบคุมกำหนดและในกรณีที่คณะกรรมการกำหนดต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดด้วย</p> <p>ให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดมอบอำนาจในการบริหาร การจัดทำนิติกรรม การดำเนินคดี และการฟ้องคดี หรือการอื่นใดในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้แก่ผู้อำนวยการ เพื่อให้บริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้โดยอิสระแทนส่วนราชการเจ้าสังกัดนั้น</p>	<p>ข้อ ๑๒ ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่และรับผิดชอบในการกิจการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ผู้มีอำนาจควบคุมกำหนดและในกรณีที่คณะกรรมการกำหนดต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดด้วย</p> <p>ให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดมอบอำนาจในการบริหาร การจัดทำนิติกรรม การดำเนินคดี และการฟ้องคดี หรือการอื่นใดในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้แก่ผู้อำนวยการ เพื่อให้บริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้โดยอิสระแทนส่วนราชการเจ้าสังกัดนั้น</p>	<p>ข้อ ๑๒ ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่และรับผิดชอบในการกิจการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดและต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดด้วย</p> <p>ให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดมอบอำนาจในการบริหาร การจัดทำนิติกรรม การดำเนินคดี และการฟ้องคดี หรือการอื่นใดในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้แก่ผู้อำนวยการ เพื่อให้บริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้โดยอิสระแทนส่วนราชการเจ้าสังกัดนั้น</p>

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. เสนอโดยนักวิจัย
<p>ในกรณีที่ไม้อาจมอบอำนาจตามวรรคสองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้ให้ดำเนินการมอบอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์</p>	<p>ในกรณีที่ไม้อาจมอบอำนาจตามวรรคสองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้ให้ดำเนินการมอบอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์</p>	<p>โดยมีกรอบในการมอบอำนาจดังนี้</p> <p>(๑) มอบอำนาจให้ปกครองดูแลทรัพย์สินที่ใช้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ</p> <p>(๒) มอบอำนาจจัดทำนิติกรรมหรือสัญญาโดยต้องกำหนดไว้ในระเบียบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้ชัดเจนว่าจะมอบอำนาจในการจัดทำนิติกรรมสัญญาในวงเงินเท่าใดตามลักษณะงาน และให้ผู้อำนวยการรายงานการดำเนินงานที่รับมอบอำนาจเป็นระยะ</p> <p>(๓) มอบอำนาจให้ฟ้องคดี หรือเป็นคู่ความในคดี รวมทั้งให้มอบอำนาจต่อให้ทนายความหรือบุคคลอื่นที่เหมาะสมได้ สำหรับกรณีมีข้อพิพาทกับส่วนราชการให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อยุติข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ โดยเสนอคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาชี้ขาดพิจารณา</p> <p>ในกรณีที่ไม้อาจมอบอำนาจตามวรรคสองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้ให้ดำเนินการมอบอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์</p>
<p>ข้อ ๑๒ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องไม่ใช่ข้าราชการหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการประจำของส่วนราชการนั้น เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ใน</p>	<p>ข้อ ๑๓ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องไม่ใช่ข้าราชการหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการประจำของส่วนราชการนั้น เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ใน</p>	<p>ข้อ ๑๓ ให้ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม</p>

โครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. เสนอโดยนักวิจัย
<p>การบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัด โดยคำร้องขอของผู้อำนวยการจะสั่งให้บุคคลดังกล่าวไปปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ โดยให้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ พ.ศ. ๒๕๓๐</p> <p>การบรรจุและแต่งตั้ง การบังคับบัญชา และการบริหารงานบุคคลอื่น ของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการตามระเบียบที่ผู้มีอำนาจควบคุมกำหนด</p> <p>การกำหนดอัตราค่าจ้างของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้คำนึงถึงประสิทธิภาพและรายได้ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างทั่วไปในลักษณะงานทำนองเดียวกัน</p>	<p>การบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัด โดยคำร้องขอของผู้อำนวยการจะสั่งให้บุคคลดังกล่าวไปปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ โดยให้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ พ.ศ. ๒๕๓๐</p> <p>การบรรจุและแต่งตั้ง การบังคับบัญชา และการบริหารงานบุคคลอื่น ของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการตามระเบียบที่ผู้มีอำนาจควบคุมกำหนด</p> <p>การกำหนดอัตราค่าจ้างของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้คำนึงถึงประสิทธิภาพและรายได้ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างทั่วไปในลักษณะงานทำนองเดียวกัน</p>	<p>และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน</p> <p>หมายเหตุ: พนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเสนอออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ.๒๕๔๒</p>
		<p>ข้อ ๑๔ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องไม่ใช่ข้าราชการหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการประจำของส่วนราชการนั้น เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัด โดยคำร้องขอของผู้อำนวยการจะสั่งให้บุคคลดังกล่าวไปปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ โดยให้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้</p>

โครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. เสนอโดยนักวิจัย
		<p>ราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลา ราชการ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือให้สั่งให้ออกจากราชการไปปฏิบัติงาน ใดๆ ตามความประสงค์ของทางราชการ ให้นับเวลาระหว่างที่มา ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ สำหรับการคำนวณ บำเหน็จบำนาญหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นทำนองเดียวกัน เสมือนอยู่ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานเต็มเวลาดังกล่าวหรือได้ ลามาปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕</p> <p>การบรรจุและแต่งตั้ง การบังคับบัญชา และการบริหารงาน บุคคลอื่น ของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการตามระเบียบที่คณะกรรมการ กำหนด</p> <p>การกำหนดอัตราค่าจ้างของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษให้คำนึงถึงประสิทธิภาพและรายได้ของ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างทั่วไป ในลักษณะงานทำนองเดียวกัน</p>
<p>ข้อ ๑๓ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน ให้ผู้มีอำนาจควบคุมวางระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงาน ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษขึ้นใช้บังคับไว้เป็นการเฉพาะ โดย ไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของทางราชการใช้ บังคับเป็นการทั่วไป</p>	<p>ข้อ ๑๔ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน ให้ผู้มี อำนาจควบคุมวางระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานของ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษขึ้นใช้บังคับไว้เป็นการเฉพาะ โดยไม่ ต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของทางราชการใช้ บังคับเป็นการทั่วไป</p>	<p>ข้อ ๑๕ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน ให้ คณะกรรมการวางระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานของ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษขึ้นใช้บังคับไว้เป็นการเฉพาะ โดยไม่ ต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งของทางราชการที่ใช้บังคับ เป็นการทั่วไป หรือมติคณะรัฐมนตรีที่ให้สิทธิพิเศษแก่ส่วน</p>

โครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. เสนอโดยนักวิจัย
<p>ระเบียบตามวรรคหนึ่งต้องไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษและอย่างน้อยต้องมีระเบียบในเรื่องดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารทั่วไป</p> <p>(๒) ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สิน</p> <p>(๓) ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่ผู้ปฏิบัติงาน</p> <p>(๔) ระเบียบเกี่ยวกับการตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินงาน</p>	<p>ระเบียบตามวรรคหนึ่งต้องไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษและอย่างน้อยต้องมีระเบียบในเรื่องดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารทั่วไป</p> <p>(๒) ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สิน</p> <p>(๓) ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่ผู้ปฏิบัติงาน</p> <p>(๔) ระเบียบเกี่ยวกับการตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินงาน</p>	<p>ราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป</p> <p>ระเบียบตามวรรคหนึ่งต้องไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษและอย่างน้อยต้องมีระเบียบในเรื่องดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารทั่วไป</p> <p>(๒) ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สิน</p> <p>(๓) ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่ผู้ปฏิบัติงาน</p> <p>(๔) ระเบียบเกี่ยวกับการตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินงาน</p>
<p>ข้อ ๑๔ ระเบียบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือเกี่ยวกับการเงินให้ส่งให้กระทรวงการคลังทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ออกระเบียบ และถ้ากระทรวงการคลังเห็นว่าระเบียบนั้นขัดต่อกฎหมายหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ให้มีหนังสือโต้แย้งพร้อมเหตุผลไปยังส่วนราชการเจ้าสังกัดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ในกรณีที่ส่วนราชการเจ้าสังกัดไม่เห็นชอบด้วยกับข้อโต้แย้งดังกล่าว ให้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัย</p>	<p>ข้อ ๑๕ ระเบียบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือเกี่ยวกับการเงินให้ส่งให้กระทรวงการคลังทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ออกระเบียบ และถ้ากระทรวงการคลังเห็นว่าระเบียบนั้นขัดต่อกฎหมายหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ให้มีหนังสือโต้แย้งพร้อมเหตุผลไปยังส่วนราชการเจ้าสังกัดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ในกรณีที่ส่วนราชการเจ้าสังกัดไม่เห็นชอบด้วยกับข้อ</p>	<p>ข้อ ๑๖ ระเบียบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือเกี่ยวกับการเงินให้ส่งให้กระทรวงการคลังทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ออกระเบียบ และถ้ากระทรวงการคลังเห็นว่าระเบียบนั้นขัดต่อกฎหมายหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ให้มีหนังสือโต้แย้งพร้อมเหตุผลไปยังส่วนราชการเจ้าสังกัดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ในกรณีที่คณะกรรมการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษและส่วนราชการเจ้าสังกัดไม่เห็นชอบด้วยกับข้อโต้แย้งดังกล่าว ให้</p>

โครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. เสนอโดยนักวิจัย
<p>ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ส่วนราชการใดมีอำนาจออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ และกฎระเบียบหรือข้อบังคับดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระเบียบนี้ให้ส่วนราชการนั้นดำเนินการแก้ไขกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับนั้น เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานโดยอิสระของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระเบียบนี้ ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจาก ก.พ.ร.</p>	<p>โต้แย้งดังกล่าว ให้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัย</p> <p>ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ส่วนราชการใดมีอำนาจออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ และกฎระเบียบหรือข้อบังคับดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระเบียบนี้ให้ส่วนราชการนั้นดำเนินการแก้ไขกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับนั้น เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานโดยอิสระของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระเบียบนี้ทั้งนี้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจาก ก.พ.ร.</p>	<p>เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัย</p> <p>ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ส่วนราชการใดมีอำนาจออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ และกฎระเบียบหรือข้อบังคับดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระเบียบนี้ให้ส่วนราชการนั้นดำเนินการแก้ไข กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับนั้น เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานโดยอิสระของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระเบียบนี้ ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจาก ก.พ.ร.</p>
<p>ข้อ ๑๕ เงินอุดหนุนที่ได้รับตามข้อ ๗ และรายได้ที่ได้รับจากการให้บริการทั้งปวง ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีสิทธิเก็บรักษาไว้และนำไปใช้ในกิจการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้ตามระเบียบที่ผู้มีอำนาจควบคุมกำหนด</p> <p>ให้กระทรวงการคลังดำเนินการให้รายได้ที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้รับตามวรรคหนึ่ง ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง</p> <p>เงินรายได้ตามวรรคหนึ่งที่เป็นเงินอุดหนุนจากส่วนราชการเจ้าสังกัด จะนำมาจัดสรรเป็นเงินเพิ่มพิเศษหรือเงินรางวัลให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมิได้</p>	<p>ข้อ ๑๖ เงินอุดหนุนที่ได้รับตามข้อ ๘ และรายได้ที่รับจากการให้บริการทั้งปวง ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีสิทธิเก็บรักษาไว้และนำไปใช้ในกิจการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้ตามระเบียบที่ผู้มีอำนาจควบคุมกำหนด</p> <p>ให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดจัดทำรายงานการรับและจ่ายเงินรายได้ตามวรรคหนึ่งเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกสิ้นปีงบประมาณ</p> <p>เงินรายได้ตามวรรคหนึ่งที่เป็นเงินอุดหนุนจากส่วนราชการเจ้าสังกัด จะนำมาจัดสรรเป็นเงินเพิ่มพิเศษหรือเงินรางวัลให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมิได้</p>	<p>ข้อ ๑๗ เงินอุดหนุนที่ได้รับตามข้อ ๘ และรายได้ที่รับจากการให้บริการทั้งปวง ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีสิทธิเก็บรักษาไว้และนำไปใช้ในกิจการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัด</p> <p>ให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดจัดทำรายงานการรับและจ่ายเงินรายได้ตามวรรคหนึ่งเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกสิ้นปีงบประมาณ โดยให้จัดทำบัญชีตามมาตรฐานที่กรมบัญชีกลางกำหนด</p> <p>เงินรายได้ตามวรรคหนึ่งที่เป็นเงินอุดหนุนจากส่วนราชการเจ้าสังกัด จะนำมาจัดสรรโดยตรงเป็นเงินเพิ่มพิเศษหรือเงินรางวัลให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมิได้ เว้นแต่จะเป็นกำไรสุทธิ</p>

โครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. เสนอโดยนักวิจัย
		<p>ทุนประเดิมที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้รับตาม ข้อ ๖ (๔) และเงินอุดหนุนที่ได้รับตามข้อ ๘ ให้หน่วยบริการ รูปแบบพิเศษนำฝากในธนาคารของรัฐหรือธนาคารพาณิชย์ ที่มั่นคง</p> <p>๑๗/๑ ให้คณะกรรมการหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแต่งตั้ง คณะกรรมการตรวจสอบขึ้นคณะหนึ่งจากผู้ซึ่งมิได้เป็น ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยมีประธาน กรรมการคนหนึ่ง และกรรมการไม่น้อยกว่าสองคนและไม่เกินสี่ คน มีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงาน ประสิทธิภาพและ ประสิทธิผลของการดำเนินงาน และรายงานให้คณะกรรมการ ทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง</p> <p>๑๗/๒ ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้สอบบัญชีรับ อนุญาต ที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็น ผู้สอบบัญชีของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษภายในหนึ่งร้อยห้าสิบ วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี</p> <p>๑๗/๓ ให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดเสนองบการเงินที่ได้รับการ ตรวจสอบแล้ว ผลการดำเนินงาน และรายงานคณะกรรมการ ตรวจสอบเสนอต่อ ก.พ.ร. เพื่อให้ ก.พ.ร. ประเมินผลแล้ว รายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี</p>
ข้อ ๑๖ เงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังตามข้อ ๑๕ วรรคสอง		

โครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. เสนอโดยนักวิจัย
เมื่อหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเงินสำรองเพื่อการลงทุนและสำรองอื่นตามที่ผู้มีอำนาจควบคุมกำหนดด้วยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังแล้ว เหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด		
ข้อ ๑๗ ให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานต่อ ก.พ.ร. ตามระยะเวลาที่ ก.พ.ร. กำหนดและให้ ก.พ.ร. ศึกษาวิเคราะห์รายงานดังกล่าวเพื่อนำไปเป็นต้นแบบในการพัฒนาโครงสร้างและระบบการปฏิบัติงานของทางราชการ	ข้อ ๑๗ ให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานต่อ ก.พ.ร. ตามระยะเวลาที่ ก.พ.ร. กำหนด และให้ ก.พ.ร. ศึกษาและวิเคราะห์รายงานดังกล่าวเพื่อนำไปเป็นต้นแบบในการพัฒนาโครงสร้างและระบบการปฏิบัติงานของทางราชการ	ข้อ ๑๘ ให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานต่อ ก.พ.ร. ตามระยะเวลาที่ ก.พ.ร. กำหนด และให้ ก.พ.ร. ศึกษาและวิเคราะห์รายงานดังกล่าวเพื่อนำไปเป็นต้นแบบในการพัฒนาโครงสร้างและระบบการปฏิบัติงานของทางราชการ
ข้อ ๑๘ เพื่อเป็นประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้ ก.พ.ร. ร่วมมือกับส่วนราชการเจ้าสังกัดในการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	ข้อ ๑๘ เพื่อเป็นประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้ ก.พ.ร. ร่วมมือกับส่วนราชการเจ้าสังกัดในการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	ข้อ ๑๙ เพื่อเป็นประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้ ก.พ.ร. ร่วมมือกับส่วนราชการเจ้าสังกัดในการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
ข้อ ๑๙ ในกรณีที่ส่วนราชการเจ้าสังกัดไม่ประสงค์จะดำเนินงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต่อไปหรือเมื่อผลการประเมินตามข้อ ๑๘ ปรากฏว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษใดไม่สมควรที่จะดำเนินงานต่อไปไม่ว่าเพราะหมดความจำเป็น การดำเนินงานต่อไปไม่คุ้มค่า หรือขาดประสิทธิภาพ หรือเพราะเหตุอื่นใดให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติให้ยุบเลิกหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้น	ข้อ ๑๙ ในกรณีที่ส่วนราชการเจ้าสังกัดไม่ประสงค์จะดำเนินงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต่อไปหรือเมื่อผลการประเมินตามข้อ ๑๘ ปรากฏว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษใดไม่สมควรที่จะดำเนินงานต่อไปไม่ว่าเพราะหมดความจำเป็น การดำเนินงานต่อไปไม่คุ้มค่า หรือขาดประสิทธิภาพ หรือเพราะเหตุอื่นใดให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติให้ยุบเลิกหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้น	ข้อ ๒๐ ในกรณีที่ส่วนราชการเจ้าสังกัดไม่ประสงค์จะดำเนินงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต่อไปหรือเมื่อผลการประเมินตามข้อ ๑๘ ปรากฏว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษใดไม่สมควรที่จะดำเนินงานต่อไปไม่ว่าเพราะหมดความจำเป็น การดำเนินงานต่อไปไม่คุ้มค่า หรือขาดประสิทธิภาพ หรือเพราะเหตุอื่นใดให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติให้ยุบเลิกหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้น

โครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. เสนอโดยนักวิจัย
ข้อเสนอของ ก.พ.ร.ตามวรรคหนึ่ง ให้ระบุวิธีจัดการ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ภารกิจ และบุคลากรของหน่วยบริการรูปแบบ พิเศษที่จะยุบเลิกด้วย	ข้อเสนอของ ก.พ.ร.ตามวรรคหนึ่ง ให้ระบุวิธีจัดการ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ภารกิจ และบุคลากรของหน่วยบริการรูปแบบ พิเศษที่จะยุบเลิกด้วย	ข้อเสนอของ ก.พ.ร.ตามวรรคหนึ่ง ให้ระบุวิธีจัดการ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ภารกิจ และบุคลากรของหน่วยบริการรูปแบบ พิเศษที่จะยุบเลิกด้วย
	ข้อ ๒๐ ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่ได้ดำเนินการ จัดตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๘ เป็นหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษตามระเบียบนี้ด้วยต่อไป	ข้อ ๒๑ ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่ได้ดำเนินการ จัดตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.๒๕๕๐ เป็นหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษตามระเบียบนี้ด้วยต่อไป
	ข้อ ๒๑ บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ ซึ่งได้ออก โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๘ ให้คง ใช้บังคับได้ต่อไป ทั้งนี้ เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบท แห่งระเบียบนี้	ข้อ ๒๒ บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ ซึ่งได้ออก โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๘ ให้คง ใช้บังคับได้ต่อไป ทั้งนี้ เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่ง ระเบียบนี้
ข้อ ๒๐ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้	ข้อ ๒๒ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้	ข้อ ๒๓ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้
ประกาศ ณ วันที่ ๒๐ มกราคม พ.ศ.๒๕๔๘ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี	ประกาศ ณ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๐ พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี	ประกาศ ณ วันที่..... (.....) นายกรัฐมนตรี

เอกสารและสิ่งอ้างอิง

กระทรวงการคลัง (2548). ข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินรายได้ของ
หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548

นิติต จันทรสมวงศ์ (2548). การพัฒนาโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปสู่สำนักพิมพ์
คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาในฐานะหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ.
(เอกสารวิชาการเพื่อประเมินผลและแต่งตั้งดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการพัฒนา
ยุทธศาสตร์และระบบบริหารงาน 9 ชช. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2548)

ราชกิจจานุเบกษา (2550). พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7)
พ.ศ.๒๕๕๐, หน้า ๑ เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๕๕ ก ราชกิจจานุเบกษา ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐

—————(2550). กฎกระทรวง แบ่งราชการกรมประชาสัมพันธ์สำนักนายกรัฐมนตรี
—————(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550, หน้า ๑๒ เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๑๕ ก ราชกิจจานุเบกษา
๑๘ มีนาคม ๒๕๕๐

—————(2548). ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่อง ให้แปลงสภาพโรงพิมพ์
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา
(หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ), เล่ม ๑๒๓ ตอนพิเศษ ๕๓ ง (๑ กันยายน ๒๕๓๕)

—————(2545). พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕)
พ.ศ.๒๕๔๕, หน้า ๑ เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๕๕ ก ราชกิจจานุเบกษา ๒ ตุลาคม ๒๕๔๕

—————(2530). พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การตั้งให้ข้าราชการไปทำงานซึ่งให้นับ
เวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ พ.ศ.๒๕๓๐, ฉบับพิเศษ หน้า ๑ เล่ม ๑๐๔ ตอนที่
๑๐๓ ราชกิจจานุเบกษา ๑ มิถุนายน ๒๕๓๐

—————(2491). พระราชบัญญัติ เงินคงคลัง พ.ศ.๒๔๙๑, ฉบับพิเศษ หน้า ๑
ตอนที่ ๕ เล่ม ๖ ราชกิจจานุเบกษา ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๑

—————(2491). พระราชบัญญัติ เงินคงคลัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.๒๔๙๕,
๑๓๕๑ ตอนที่ ๗๕ เล่ม ๖๕ ราชกิจจานุเบกษา ๒๓ ธันวาคม ๒๔๙๕

ศาสตราจารย์ ดร. ชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2546). การปฏิรูประบบราชการ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

เอกสารและสิ่งอ้างอิง (ต่อ)

สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (2548). ระเบียบคณะกรรมการอำนวยการสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการว่าด้วยการดำเนินงานและการบริหารทั่วไป พ.ศ.๒๕๔๘

————— (2548). ระเบียบคณะกรรมการอำนวยการสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล การจัดการสวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติงาน พ.ศ.๒๕๔๘

————— (2548). ระเบียบคณะกรรมการอำนวยการสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ว่าด้วยการเงิน การบัญชี การงบประมาณ และทรัพย์สิน พ.ศ.๒๕๔๘

————— (2548). ระเบียบคณะกรรมการอำนวยการสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๔๘

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2550). หนังสือสำนักงาน ที่ นร 1200/ว10

ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2550

_____ (2548). ประกาศ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เรื่อง การแปลงสภาพ
ของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบ
ราชการเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ, หน้า ๑๑
เล่ม ๑๒๒ ตอนพิเศษ ๒๖ ง ราชกิจจานุเบกษา ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๘

_____ สำนักนายกรัฐมนตรี (2550). ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการ
รูปแบบพิเศษ พ.ศ.๒๕๕๐, หน้า ๑ เล่ม ๑๒๔ ตอนพิเศษ ๑๘๘ ง
ราชกิจจานุเบกษา ๓ ธันวาคม ๒๕๕๐

_____ (2548). ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพกองโรงพิมพ์สำนัก
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา (หน่วยบริการ
รูปแบบพิเศษ) พ.ศ.๒๕๔๕, (ประกาศในวันราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๓ ตอนพิเศษ ๘๓ ง
วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๕)

_____ (2548). กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
พ.ศ.๒๕๔๕, (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๓ ตอนที่ ๘๕ ก วันที่ ๑ กันยายน
๒๕๔๕)

เอกสารและสิ่งอ้างอิง (ต่อ)

_____ สำนักนายกรัฐมนตรี (2548). ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยงาน
บริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๘

_____ (2548). ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของ
หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๘, หน้า ๑๕ เล่ม ๑๒๒ ตอนพิเศษ ๘ ง
ราชกิจจานุเบกษา ๓๑ มกราคม ๒๕๔๘

_____ (2547). ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ
พ.ศ.๒๕๔๗, หน้า ๑ เล่ม ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๕ ง ราชกิจจานุเบกษา ๑๖ มกราคม ๒๕๔๗

_____ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2549). ระเบียบสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ว่าด้วย
คณะกรรมการอำนวยการสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา พ.ศ.๒๕๔๕

_____ (2549). ระเบียบสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการ
บริการงานเงินทุนสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา พ.ศ.๒๕๔๕

(2549). ระเบียบว่าด้วยการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไปของสำนักพิมพ์
คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. ๒๕๔๕

(2549). ระเบียบสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาว่าด้วยการพัสดุ
พ.ศ.๒๕๔๕

(2549). บันทึกข้อความ เรื่อง การแปลงสภาพกอง โรงพิมพ์
สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit:
SDU), ที่ นร ๐๕๐๔ (สวค.)/๓๓๓ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๕

(2549). ระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราช
กิจจานุเบกษา พ.ศ.๒๕๔๕

(2549). คู่มือพนักงาน หลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการทำงาน ของพนักงาน
สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

เอกสารและสิ่งอ้างอิง (ต่อ)

Crown Entities Act 2004: Public Act 2004, No 115 21 December 2004

Crown Entities Reform Overview: 2004, State Service Commission

Doreen Wilson, Special Operating Agencies Business Plan and Annual Report, Canadian
Centre for management Development, 1996

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

รายละเอียด ระเบียบ และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
(สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา)

สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา
รายละเอียดระเบียบ และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

เอกสารที่	หน้า
1	ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่อง ให้แปลงสภาพโรงพิมพ์ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา (หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ) (ก-4 ถึง ก-5)
2	ระเบียบสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการอำนาจการ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา พ.ศ.2549 (ก-6 ถึง ก-10)
3	ระเบียบสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริการงานเงินทุน สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. 2549 (ก-11 ถึง ก-16)
4	ระเบียบว่าด้วยการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. 2549 (ก-17 ถึง ก-25)
5	ระเบียบสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2549 (ก-26 ถึง ก-40)
6	บันทึกข้อความ เรื่อง การแปลงสภาพกองโรงพิมพ์ สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) (ก-40 ถึง ก-41)
7	ระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา พ.ศ.2549 (ก- 42 ถึง ก-58)
8	คู่มือพนักงาน หลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการทำงาน ของพนักงานสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา (ก- 59 ถึง ก-78)
9	- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพกองโรงพิมพ์ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา (หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ) พ.ศ.2549 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนพิเศษ 93 ง วันที่ 1 กันยายน 2549) - กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2549 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนที่ 89 ก วันที่ 1 กันยายน 2549) (ก-79 ถึง ก-90)
10	ข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินรายได้

- ของหน่วยบริหารรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 (ก-91 ถึง ก-93)
- 11 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงาน
ของหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 (ก-94 ถึง ก-100)
- 12 พระราชบัญญัติ เงินคงคลัง พ.ศ.2491 (ก-101 ถึง ก-109)
- 13 พระราชบัญญัติ เงินคงคลัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2495 (ก-110 ถึง ก-114)
- 14 พระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำงาน
ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ พ.ศ.2530 (ก-155 ถึง ก-199)
- 15 พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 (ก-120 ถึง ก-133)
- 16 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547 (ก-134 ถึง ก-150)
- 17 กฎกระทรวง แบ่งราชการกรมประชาสัมพันธ์สำนักนายกรัฐมนตรี
(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 (ก-151 ถึง ก-153)

ภาคผนวก ข

รายละเอียด ระเบียบ และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
(สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี)

สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
รายละเอียดระเบียบ และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

เอกสารที่		หน้า
1	หนังสือสำนักงาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ที่ นร 1200/ว10 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2550	(ข-3 ถึง ข-23)
2	ประกาศ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เรื่อง การแปลงสภาพของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	(ข-24 ถึง ข-25)
3	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550	(ข-26 ถึง ข-36)
4	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงาน ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550	(ข-37 ถึง ข-43)
5	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงาน ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548	(ข-44 ถึง ข-50)
6	ข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินรายได้ ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548	(ข-51 ถึง ข-53)
7	ระเบียบคณะกรรมการอำนวยการสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ว่าด้วยการดำเนินงานและการบริหารทั่วไป พ.ศ.2548	(ข-54 ถึง ข-60)
8	ระเบียบคณะกรรมการอำนวยการสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล การจัดการสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่นแก่ผู้ปฏิบัติงาน พ.ศ.2548	(ข-61 ถึง ข-65)
9	ระเบียบคณะกรรมการอำนวยการสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ว่าด้วยการเงิน การบัญชี การงบประมาณ และทรัพย์สิน พ.ศ.2548	(ข-66 ถึง ข-71)
10	ระเบียบคณะกรรมการอำนวยการสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	

ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2548

(ข-72 ถึง ข-78)

ภาคผนวก ก

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พนักงานของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

ตารางผนวกที่ ๑ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พนักงานของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี
และราชกิจจานุเบกษา

โดยสัมภาษณ์จากบุคลากรที่มีตำแหน่งดังนี้

- ก เจ้าหน้าที่การเงิน
- ข เจ้าหน้าที่ด้านผลิตสิ่งพิมพ์
- ค เจ้าหน้าที่ด้านพัสดุ

คำถาม	ตำแหน่ง	คำตอบ และข้อเสนอแนะ
1. ท่านคิดว่าโครงสร้างและองค์ประกอบของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาในปัจจุบัน ควรปรับปรุง โดยเพิ่มเติมหรือลดลงในบางองค์ประกอบหรือไม่อย่างไร โปรดระบุ	ก	ดี เป็นระบบดี
	ข	ยังไม่มีความเหมาะสม, ควรมีโครงสร้างที่ชัดเจนกว่านี้ เพื่อให้ตัวพนักงานเกิดความเข้าใจ, มีระบบดี แต่ไม่สามารถทำได้ พอขาดทุนบอร์ดก็ช่วยอะไรพนักงานไม่ได้ และคิดว่าไม่ควรมีผู้บริหารมากเกินไปจนความจำเป็น โดยน่าจะให้มีเพียงผู้อำนวยการ ดูแลเพียงคนเดียว หรือจะมีผู้ช่วยผู้อำนวยการก็พอ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องสิ่งพิมพ์เพื่อที่จะพัฒนาโรงพิมพ์ไปในทางที่ถูกต้อง
2. การดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งหน่วยงานหรือไม่	ก	ยังไม่เหมาะสม ยังไม่สามารถแข่งขันกับเอกชนได้ เพราะระบบบริหารต่างๆ ยังเป็นแบบราชการอยู่
	ข	ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร, ยังมีขั้นตอนต่างๆ หลายขั้นตอนอยู่ ต้องปรับปรุงอีกหลายด้าน โดยเฉพาะเรื่องสวัสดิการ ต้องปรับปรุงโดยเร่งด่วน
	ค	ที่สุด เพราะพนักงานทุกคนเดือดร้อนมาก ไม่ค่อยมีความเข้าใจในระบบการบริหารงานแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเท่าที่ควร โดย

คำถาม	ตำแหน่ง	คำตอบ และข้อเสนอแนะ
3. ท่านมีความคิดเห็นเช่นใด ต่อ การตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	ก ข	รู้สึกว่ายังไม่บรรลุจุดประสงค์เท่าที่ควรถึงแม้จะ กำหนดแผน ได้ดีแต่ในทางปฏิบัติกลับยังไม่ เป็นไปตามที่ได้กำหนดเอาไว้ ก็ดี เป็น ไปตามระบบราชการดี
4. ท่านคิดว่าผู้ดำรงตำแหน่งประธานของ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษควรเป็น ผู้ใด จึงจะเหมาะสม	ก ข	ไม่เหมาะสม ทุกวันนี้ยังไม่ทราบความ เคลื่อนไหวต่างๆ ไม่มีการประกาศข่าวสาร ให้กับพนักงานได้ทราบ ยังไม่ทราบเรื่องนี้
5. หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีอิสระ ในการบริหารงานจากส่วนราชการ เจ้าสังกัดหรือไม่ อย่างไร	ก ข	ปัจจุบันเหมาะสมแล้ว ยังไม่เหมาะสม คิดว่าควรจะเป็นผู้ที่มี ความรู้เกี่ยวกับสิ่งพิมพ์ที่มากกว่านี้ เหมาะสมแล้ว
6. การแต่งตั้งหรือการสรรหา ผู้อำนวยการหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มี ความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร	ข ก	ยังไม่อิสระ, ยังคงความเป็นราชการอยู่ ยังไม่อิสระเต็มที่เท่าที่ควร, เท่าที่ทราบมาคือยังมี ปัญหาอยู่ ผู้อำนวยการเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถก็จริง แต่ท่านยังขาดประสบการณ์ ในการบริหารที่เกี่ยวกับโรงพิมพ์ ยังไม่อิสระเกี่ยวกับนโยบายต่างๆซึ่งยังรู้สึกว่าการ จัดการ, บริหารงานต่างๆ ยังต้องพึ่งพาหน่วยงาน แม่อยู่
6. การแต่งตั้งหรือการสรรหา ผู้อำนวยการหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มี ความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร	ข	ยังไม่เหมาะสม ยังไม่เหมาะสม เพราะควรจะมีการสรรหาที่มี มาตรฐานเพื่อให้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความสามารถ

คำถาม	ตำแหน่ง	คำตอบ และข้อเสนอแนะ
<p>7. ท่านมีความคิดเห็นเช่นไร ต่อระเบียบว่าด้วยการให้ผู้อำนวยการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ และรับผิดชอบในกิจการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ</p>	<p>ก</p> <p>ก</p> <p>ข</p> <p>ค</p> <p>ก</p>	<p>ตรงกับหน่วยงาน และเงินเดือนของผู้อำนวยการ ในตอนนี้คิดว่าได้มากเกินไป โดยมีความเห็นว่า น่าจะกำหนดเงินเดือนในอัตราที่ต่ำกว่านี้ และเมื่อมาบริหารได้จนเกิดความชำนาญมีประสบการณ์ ในการบริหารจึงจะมาเพิ่มเงินเดือนให้มากเท่ากับ ปัจจุบันก็ได้</p> <p>เหมาะสมเพราะได้มีคณะกรรมการอำนวยการ แต่งตั้งขึ้นมา, มีระบบที่ดี</p> <p>ผู้อำนวยการ ยังไม่มีความสามารถในการจัดการ ระบบราชการที่พอ จึงทำให้ระบบยังไม่มี ประสิทธิภาพ</p> <p>เหมาะสม แต่การออกกฎระเบียบก็ไม่ควรจะ ขัดต่อการทำงานของพนักงาน</p> <p>กฎระเบียบต่างๆ ที่ไม่ชัดเจน และระเบียบต่างๆ เหล่านี้ ปัจจุบันก็ต้องให้บอร์ดตัดสินใจอยู่ดี, ผู้อำนวยการ ยังตัดสินใจไม่ได้ขาด</p> <p>ก็เป็นระบบดี แต่ควรที่จะกำหนดอัตราค่าจ้างให้ เหมาะสม เกี่ยวกับพนักงานเก่า และพนักงานใหม่</p>
<p>8. การกำหนดคุณสมบัติ การบรรจุ แต่งตั้ง และการกำหนดอัตราค่าจ้างของ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษ มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร</p>	<p>ข</p> <p>ค</p>	<p>ยังไม่แน่ใจเกี่ยวกับข้อมูล แต่น่าจะมี มาตรฐานในการกำหนดอัตราเงินเดือนที่ แน่นนอนกว่านี้ ทำงานมาตั้งนานเงินเดือน ไม่เพิ่ม เลย สวัสดิการถูกตัดหมด มีปัญหาบอก ว่า เงินเดือนจะเพิ่มทันทีที่ออกมาเป็นระบบ SDU ตอนนี้ยังไม่มีเลย</p> <p>ไม่เหมาะสม ยังไม่เข้าไปตามกฎระเบียบที่</p>

คำถาม	ตำแหน่ง	คำตอบ และข้อเสนอแนะ
<p>9. ตามระเบียบข้อ 13 เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน ให้ผู้มีอำนาจควบคุมวางระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษขึ้นใช้บังคับไว้เป็นทางเฉพาะ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งของทางราชการที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป</p> <p>9.1 จากระเบียบข้างต้น ท่านคิดว่าจะสามารถช่วยให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเกิดความคล่องตัวในการบริหารงานได้จริงหรือไม่</p> <p>9.2 ท่านคิดหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่ท่านสังกัดอยู่มีความคล่องตัวในการบริหารงานด้านใดมากที่สุด</p> <p>9.3 ปัจจุบันหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่ท่านสังกัดอยู่ประสบกับปัญหาในการบริหารงานด้านใดบ้าง</p>	<p>ก</p> <p>ข</p> <p>ค</p> <p>ก</p> <p>ข</p> <p>ค</p> <p>ก</p> <p>ข</p>	<p>กำหนดเอาไว้ปัจจุบันมีฝ่ายบุคคลแต่ยังไม่มีใครมาดูแลฝ่าย ไม่มีการกำหนดที่ชัดเจนเกี่ยวกับค่าจ้าง</p> <p>ไม่มีความเห็น</p> <p>ถ้าการบริหารมีระบบที่ดีก็น่าจะไม่มีปัญหาอะไร แต่ตอนนี้ยังไม่เห็นระบบ</p> <p>ไม่เต็มที เพราะตัวระเบียบต่างๆ เหมือนกับลอกมาจากการบริหารแบบราชการเดิม มีเพียงกฎระเบียบบางข้อที่เปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย</p> <p>ไม่มีความเห็น</p> <p>การประสานงานระหว่างแผนกกับแผนก</p> <p>ในตอนนี้ยังไม่แน่ใจว่าด้านใดมีความคล่องตัวมากที่สุด แต่ในด้านพัสดุนั้นก็มีความคล่องตัวดี เพราะอยู่ในการดูแลของผู้อำนวยการ</p> <p>ไม่มีความเห็น</p> <p>ปัญหาในการผลิต คือผลิตไม่ทันกับความต้องการ เนื่องจากงานมีมากขึ้น แต่มีเครื่องจักรเท่าเดิม พอ</p>

คำถาม	ตำแหน่ง	คำตอบ และข้อเสนอแนะ
<p>10. ขั้นตอนการส่งระเบียบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือเกี่ยวกับการเงินให้กระทรวงการคลังพิจารณา มีขั้นตอนที่เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร</p> <p>11. วิธีการบริหารเงินรายได้ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในปัจจุบันมีความเหมาะสมแล้วหรือไม่</p> <p>12. ท่านคิดว่าการประเมินผลการ</p>	<p>ก</p> <p>ก</p> <p>ข</p> <p>ค</p> <p>ก</p> <p>ข</p> <p>ค</p> <p>ก</p>	<p>ทำงานไม่ทันจึงต้องนำงานไปจ้างภายนอกทำให้ได้งานที่ไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร โรงพิมพ์ก็ต้องมารับผิดชอบ ดังนั้นควรจะหาเครื่องจักรมาเพิ่มในการทำงานจึงจะแก้ปัญหาได้</p> <p>มีปัญหาเกือบจะทุกด้าน เช่น การจัดซื้อจัดจ้างระเบียบต่างๆ ก็น่าจะให้อำนาจกับผู้อำนวยการ แต่ก็ยังมีบางอย่างที่ทำไม่ได้</p> <p>ในตอนนี้อยู่ใช้ระเบียบของสำนักนายกอยู่ จึงขัดแย้งกับสำนักพิมพ์</p> <p>ยังไม่แน่ใจ เพราะยังไม่ทราบกฎระเบียบ</p> <p>เหมาะสมดีแล้ว เพราะทำให้ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทำการตรวจสอบ แต่นโยบายเกี่ยวกับเรื่องการเงินยังต้องส่งเข้าคลังอยู่ ทำให้ไม่สามารถนำเงินมาบริหารในส่วนต่างๆ ได้</p> <p>ส่วนใหญ่เหมาะสมดีแล้ว แต่ยังรู้สึกว่าการเอาเงินของสำนักพิมพ์เข้าคลังนั้นยังขัดแย้งอยู่</p> <p>ไม่เหมาะสมที่ต้องเอารายได้เข้าคลัง หน่วยงานแม่น่าจะช่วยเหลือมากกว่านี้</p> <p>ยังรู้สึกว่าขัดกับระเบียบอยู่ เพราะเงินยังต้องส่งเข้าคลังอยู่ น่าจะเอาไปทำประโยชน์อย่างอื่นได้ และยังต้องการเงินรางวัล เพราะว่าเป็นปัจจุบันยังไม่เคยได้รับเงินรางวัลเลย</p> <p>ในการประเมินควรให้หน่วยงานแม่เป็นผู้ประเมิน</p>

คำถาม	ตำแหน่ง	คำตอบ และข้อเสนอแนะ
<p>ปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดย ก.พ.ร. ร่วมมือกับ ส่วนราชการเจ้าสังกัด จะส่งผลต่อการส่งเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษหรือไม่ อย่างไร หากไม่ควรประเมินโดยหน่วยงานใด</p> <p>13. ท่านคิดว่าระเบียบเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ อย่างไร</p> <p>14. ที่ผ่านมาคณะกรรมการฯ ได้มีบทบาทในการกำกับดูแลการดำเนินของสำนักพิมพ์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษหรือไม่</p> <p>15. ท่านเคยประสบปัญหาจากการใช้บริการจัดหาพัสดุหรือไม่ ในกรณีที่ท่านประสบปัญหาจากการใช้บริการ</p>	ข	คืออยู่แล้ว ประเมินตามความสามารถ แต่อาจจะมี ความลำเอียงเกิดขึ้นได้ น่าจะมีระบบตรวจสอบที่มีมาตรฐาน
	ค	ก็เหมาะสมดีแต่ทั้ง 2 ฝ่ายน่าจะจะมีข้อมูลต่างๆ เกี่ยว SDU เพื่อใช้ในการประเมิน ซึ่งปัจจุบันนี้ยังไม่ พบว่ามีการประเมินพนักงาน นอกจากนี้ ยังไม่มีการประชุมระหว่างพนักงานกับผู้บริหาร จึงทำให้ไม่ทราบความเคลื่อนไหวต่างๆ ที่เกี่ยวกับสำนักพิมพ์
	ก	ไม่มีความเห็น เพราะว่าตอนนี้ไม่รู้เกี่ยวกับ ระเบียบเหล่านี้
	ข	ไม่ทราบ ยังไม่รู้เรื่องเกี่ยวกับระเบียบข้อนี้
	ค	ส่วนใหญ่กฎก็เหมาะสมดีแล้ว แต่ระเบียบที่ว่า เมื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหมดวาระ ก็ควรจะหา ใหม่ทันที
	ก	ปฏิบัติทุกอย่าง แต่ต้องการให้ผู้อำนวยการแจ้ง พนักงานด้วย
	ข	ยังไม่แน่ใจว่ามีบทบาททุกอย่างหรือไม่ เช่น กำหนดเรื่องการเงิน, แต่งตั้งที่ปรึกษา
	ค	น่าจะรับผิดชอบทุกอย่าง แต่ไม่เคยพบว่ามี การควบคุม, ซึ่งเคยขอคู่มือ, กฎระเบียบก็บอกว่า เป็นความลับ
	ก	ไม่เคย
	ข	เคย เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ

คำถาม	ตำแหน่ง	คำตอบ และข้อเสนอแนะ
<p>ท่านคิดว่าควรแก้ปัญหาอย่างไร</p> <p>16. ท่านคิดว่ากระบวนการ แจ้งความประสงค์ และวิธีการจัดหาพัสดุ มีความเหมาะสม และก่อให้เกิด ความคล่องตัวในการดำเนินงานหรือไม่ อย่างไร</p> <p>17. ท่านคิดว่าระเบียบกระบวนการใน การตรวจรับพัสดุในปัจจุบันมีความ เหมาะสมแล้วหรือไม่ ในกรณีที่ไม่ เหมาะสม ท่านคิดว่าควรปรับปรุงอย่างไร</p> <p>18. ท่านคิดว่าระเบียบ และกระบวนการ ในการควบคุมวัสดุมีความเหมาะสมแล้ว หรือไม่ ในกรณีที่ไม่เหมาะสม ท่านคิดว่าควรปรับปรุงอย่างไร</p> <p>19. ท่านคิดว่าระเบียบทั่วไปว่าด้วยการ บริหารงานบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบันมีความ เหมาะสมแล้วหรือไม่ในกรณีที่ ไม่เหมาะสม ท่านคิดว่าควรปรับปรุง อย่างไร</p>	<p>ก</p> <p>ก</p> <p>ข</p> <p>ค</p> <p>ก</p> <p>ข</p> <p>ค</p> <p>ก</p> <p>ข</p> <p>ค</p> <p>ก</p> <p>ข</p>	<p>ขอเบิกพัสดุ ไม่ได้ตามเวลาที่ต้องการ</p> <p>เคย โดย ความล่าช้าต่างๆ ส่วนใหญ่จะเกิดจาก ปัจจัยภายนอกมากกว่าส่วนเช่น ฝ่ายการตลาด ต้องการกระดาษ แต่ก็หากระดาษมาไม่ทันอาจจะ เกิดจากกระดาษขาดตลาดเป็นต้น</p> <p>เหมาะสมดีแล้ว</p> <p>เหมาะสมแล้ว แต่ในการประมูลควรจะได้สินค้าที่ มีคุณภาพเหมาะสมกับราคา</p> <p>มีความเหมาะสม แต่ในทางปฏิบัติแล้วใช้ ไม่ได้เลย</p> <p>เป็นระบบดีแล้ว</p> <p>ดีแล้ว โดยต้องมีผู้คอยดูแลแต่ละแผนก</p> <p>มีความเหมาะสมดีแล้ว เป็นระบบดี</p> <p>เหมาะสมแล้ว</p> <p>เหมาะสมแล้ว แต่บางครั้งก็มีปัญหาอยู่บ้าง เนื่องจากพัสดุมีมาก จึงอาจทำให้ดูแลได้ไม่ ทั่วถึง</p> <p>เหมาะสม</p> <p>ยังไม่เหมาะสม เพราะพนักงานที่เข้ามาทำงานยัง ไม่ความสามารถตรงกับสายงาน</p> <p>ยังไม่เหมาะสม คิดว่าบุคลากรที่คัดสรรมาทำงาน กับสำนักพิมพ์ ยังไม่มีประสบการณ์ทางสายงาน</p>

คำถาม	ตำแหน่ง	คำตอบ และข้อเสนอแนะ
<p>20. ท่านคิดว่าการกำหนดตำแหน่งของพนักงานตามลักษณะ และผลผลิตของงานจำนวน 4 กลุ่มตำแหน่งมีความเหมาะสมหรือไม่ ในกรณีที่ ไม่เหมาะสมท่านต้องการเพิ่มหรือลดกลุ่มตำแหน่งใดบ้างโปรดระบุ</p>	<p>ค ก ข ค ก ข ค</p>	<p>ระเบียบมีความเหมาะสมแต่ไม่มีการปฏิบัติตามที่ระเบียบระบุเอาไว้</p> <p>มีความเหมาะสมแล้ว แต่น่าจะมีการกำหนดสายงานให้ชัดเจน</p> <p>เห็นด้วย แต่ก็ควรได้คนที่มีความสามารถจริงๆ ในการทำงาน และควรมีอัตราเงินเดือนที่มีความยุติธรรม</p> <p>การปฏิบัติงานในแต่ละกลุ่มตำแหน่งงานไม่มีความชัดเจนของหน้าที่ในการปฏิบัติงาน</p> <p>เหมาะสมแล้ว</p> <p>ก็ดีแล้ว แต่คิดว่าพนักงานทดลองงานน่าจะทดลองงานแค่ 3 เดือนก็พอ 6 เดือนมากเกินไป</p> <p>ไม่เหมาะที่พนักงานผ่านการทดลองงานแล้ว ยังเงินเดือนเท่าเดิม น่าจะได้มากกว่าเดิม</p>
<p>21. การจำแนกประเภทของพนักงานซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภทมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร</p>	<p>ก ข ค</p>	<p>เหมาะสมแล้ว เพราะคนส่วนมากจะผ่านการทำงานจากที่นี่มาก่อน</p> <p>เหมาะสมแล้ว แต่ในการรับพนักงานเข้ามาทำงานน่าจะมีกระบวนการที่เป็นระบบมากกว่าที่เป็นอยู่ในตอนนี้</p> <p>มีความเหมาะสมแล้ว แต่ควรมีการสอบข้อเขียนและสอบสัมภาษณ์เพื่อให้เป็นตัววัดความสามารถของพนักงานที่เข้ามาทำงาน</p>
<p>22. การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุ และการแต่งตั้งพนักงานในปัจจุบัน มี</p>	<p>ก</p>	<p>ต้องกำหนดตามลักษณะงาน และหน้าที่ที่รับผิดชอบ</p>

คำถาม	ตำแหน่ง	คำตอบ และข้อเสนอแนะ
ความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร	ข	ไม่มีความเหมาะสม เพราะยังไม่มีความมาตรฐานที่แน่นอน, ยังได้เงินเดือนในอัตราที่น้อยเกินไป ทำงานมานานมาก แต่เงินเดือนไม่เพิ่มเลย จึงรู้สึกที่ไม่ยุติธรรม ไม่รู้ว่าเงินเดือนจะขึ้นเมื่อไร, หรือใครเป็นคนที่ดูแลก็ไม่ทราบ
	ค	ควรจะมีการกำหนดอัตราออกมาให้แน่นอน และดูว่ามีประสิทธิภาพในการทำงานในสายงานของโรงพยาบาลมาก-น้อยเพียงใด เพราะว่าพนักงานที่เข้ามาทำงานใหม่มีเงินเดือนเริ่มต้นที่สูงกว่าพนักงานเก่าที่ทำงานที่นี่มานานทั้งที่คนเหล่านั้นยังไม่มีความรู้ในเรื่องสายงานการพิมพ์มาก่อนเลย
23. ท่านคิดว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างของพนักงาน ต้องกำหนดให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการบังคับบัญชา ในสำนักพิมพ์ โดยคำนึงถึงปัจจัยใดบ้าง	ก	ไม่เหมาะสม เพราะหน้าที่ความรับผิดชอบ ขาดความสมดุล จึงเกิดปัญหาขึ้น
	ข	ยังไม่ทราบเกี่ยวกับเรื่องนี้ แต่ปัจจุบันยังไม่มีการเลื่อนตำแหน่ง
	ค	ยังไม่ทราบกฎ
	ค	เหมาะสมดี
24. ท่านคิดว่าหลักเกณฑ์เพื่อใช้ดำเนินการพิจารณาการประเมินผล การปฏิบัติงานและการเลื่อนตำแหน่งตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร	ก	เหมาะสมดี
	ข	เหมาะสมดี
	ค	เหมาะสมดี
25. ท่านคิดว่าระเบียบว่าด้วยการ	ก	เหมาะสมดี

คำถาม	ตำแหน่ง	คำตอบ และข้อเสนอแนะ
<p>พ้นจากความเป็นพนักงานที่มีอยู่ มีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร</p> <p>26. ท่านเห็นด้วยกับระเบียบว่าด้วยการกำหนดโทษทางวินัย 5 สถาน หรือไม่อย่างไร</p>	<p>ข</p> <p>ค</p> <p>ก</p> <p>ข</p>	<p>เหมาะสมดี</p> <p>เหมาะสมดี</p> <p>ยังไม่ทราบระเบียบว่าเป็นยังไง เพราะในตอนนี้อี้ก็ ไม่เห็นจะมีระเบียบ หรือกฎอะไรมาช่วยเหลือ พนักงานเลย</p> <p>ยังไม่เคยใช้สิทธิ</p>
<p>27. ท่านคิดว่าระเบียบว่าด้วยสิทธิอุทธรณ์ของพนักงานมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร</p>	<p>ค</p> <p>ก</p> <p>ข</p>	<p>ไม่เหมาะสม เพราะในปัจจุบันยังเกิดความ สับสนว่ากฎระเบียบเป็นอย่างไร ค่าล่วงเวลาก็ มีปัญหา ผู้บริหารไม่ทำตามกฎหมายแรงงาน</p> <p>ค่าล่วงเวลาได้น้อยเกินไป อย่างน้อยๆ ก็น่าจะได้ เท่าเดิม ทั้งที่ทำงานมากขึ้นกันกว่าเดิมวันละ 1 ชั่วโมงแล้ว และเรื่องวันหยุดก็เหมาะสมแล้ว แต่ วันหยุดพิเศษบางวันน่าจะมีการหยุดเพิ่มบ้าง ใน กรณีวันหยุดที่ทางราชการกำหนดให้เป็น วันหยุดในภายหลังอย่างเช่น วันหยุดเพื่อไป เลือกตั้ง</p>
<p>28. ท่านคิดว่าระเบียบว่าด้วยวัน และเวลาทำงาน วันหยุดงาน ค่าทำงานล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุดมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร</p>	<p>ก</p> <p>ก</p>	<p>ยังไม่เหมาะสม คือ กำหนดให้หยุดเพียง 16 วันต่อ ปี และวันหยุดพิเศษเช่นวันหยุดไปเลือกตั้ง ก็ไม่อนุญาตให้หยุด ควรจะปรับปรุงโดยการ สามารถเปลี่ยนแปลงได้ในกรณีพิเศษ ส่วนเรื่อง ค่าล่วงเวลาก็ได้น้อยกว่าระบบราชการเดิมอยู่มาก โดยก็น่าจะได้ในระดับของเอกชน หรือ อย่าง น้อยๆ ก็น่าจะได้เท่ากับระบบราชการ</p> <p>ยังไม่แน่ใจ เพราะในตอนนี้อี้ยังไม่มิกฎเกณฑ์ ที่แน่นอน</p>

คำถาม	ตำแหน่ง	คำตอบ และข้อเสนอแนะ
<p>29. ท่านมีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมต่อระเบียบว่าด้วย การลา ตามระเบียบข้อ 42 หรือไม่ อย่างไร</p>	<p>ข ก ก</p>	<p>เป็นระเบียบที่ดี ก็ต่อเมื่อมีการปฏิบัติจริง, และมีกฎระเบียบออกมาจริง ซึ่งตอนนี้ยังไม่เห็น ควรจะมีระเบียบที่กำหนดจากสำนักนายก รัฐมนตรีอย่างชัดเจน เหมาะสมดีแล้ว เพียงแต่การไปดูงาน จะได้ไปดูเพียงบางตำแหน่งเท่านั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการอบรมภายในสำนักพิมพ์มากกว่า</p>
<p>30. ท่านมีคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานหรือไม่</p>	<p>ข ก ก ข ก ก</p>	<p>การไปดูงานนอกจากผู้บริหารแล้ว น่าจะมีพนักงาน หรือตัวแทนของพนักงานไปดูด้วย เนื่องจาก จะได้นำความรู้ใหม่ๆ มาพัฒนาพนักงานในทางที่ถูก ยังไม่เหมาะสมเท่าที่ควร เพราะยังไม่มีโอกาสไปดูงาน เนื่องจากระบบไม่มีการพัฒนาอะไรเลย สวัสดิการหยุดนิ่ง ทั้งเรื่องรักษาพยาบาล สิทธิการเบิกเงินต่างๆ โดยเปลี่ยนมาเป็นประกันสังคม ซึ่งแย่มาๆ ไม่เหมือนกับสวัสดิการของราชการ อยากให้มาปรับปรุงเรื่องสวัสดิการมากๆ</p>
<p>31. ท่านมีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมต่อระเบียบว่าด้วย เรื่องสวัสดิการ หรือไม่ อย่างไร</p>	<p>ข</p>	<p>เป็นเรื่องที่เป็นปัญหามากที่สุด แล้วสำหรับพนักงานทุกๆ คน เพราะถูกตัดสิทธิ์หมดทุกอย่าง ทำให้พนักงานไม่มีสวัสดิการคุ้มครอง มีเพียงประกันสังคมเท่านั้น แต่ก็ต้องมาเสียเงินจ่ายเองทุกเดือน ยาที่ได้มาก็ไม่มีคุณภาพ แย่กว่าเดิมเหมือนมีการแบ่งระดับเอาไว้ นอกจากนี้ค่าเลี้ยงดูบุตรก็ไม่ได้ จึงเป็นปัญหาครอบครัวที่มีบุตรมาก เรื่องเงินเดือนก็มีปัญหาทำงานมานานมากแล้ว เงินเดือนก็ไม่เพิ่มขึ้น และไม่ทราบว่า จะขึ้น</p>

คำถาม	ตำแหน่ง	คำตอบ และข้อเสนอแนะ
	ค	<p>เมื่อไร ทำให้พนักงานทุกคนเกิดความท้อแท้มาก ไม่มีกำลังใจในการทำงาน สรุปลก็คือ ตั้งแต่ออกมาเป็น SDU ยังไม่มีอะไรดีขึ้นเลย</p> <p>ยังไม่ได้สวัสดิการตามที่ต้องการ, ประกันสุขภาพก็เปลี่ยนมาเป็นประกันสังคมซึ่งมีการให้บริการที่แย่กว่าสวัสดิการเดิมมาก เช่น เรื่องยาก็ได้ยาที่คุณภาพต่ำกว่าสวัสดิการแบบเดิม ทำงานมานานเงินเดือนไม่ขึ้นเลยทั้งที่ได้ที่การตกลงกันในตอนแรกว่าเงินเดือนจะเพิ่มขึ้นทันทีที่ออกมาเป็น SDU แต่ในตอนนี้ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงและยังต้องมาเสียค่าประกันสังคมเองอีกทุกๆเดือน รวมถึงสิทธิอื่นๆที่เคยได้รับพอมมาเป็น SDU กลับไม่มีอะไรมาทดแทนตรงที่ขาดหายไปตรงนี้</p> <p>สรุปคือ...กลับไปใช้ระบบราชการเดิมดีกว่า ถึงแม้ว่าเงินเดือนที่ได้รับจะน้อยแต่ก็ยังสบายใจ, และมีความอุ่นใจในเรื่องของสิทธิต่างๆที่จะได้รับอย่างแน่นอน</p>

ที่มา: ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พนักงานของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2551 ณ ห้องประชุมสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา

ภาคผนวก ง

แบบสอบถามข้อมูลของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ



แบบสอบถามข้อมูลของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา
โครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

แบบสอบถามฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อสำรวจข้อมูลจากพนักงานของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา เนื่องจากท่านเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ซึ่งข้อมูลจากท่านจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ตลอดจนปรับปรุงการทำงานสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ต่อไป

ขอขอบพระคุณอย่างสูงในความร่วมมือตอบแบบสอบถามมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

Thawitwadi B.

(ดร.ถวิลวดี บุรีกุล)

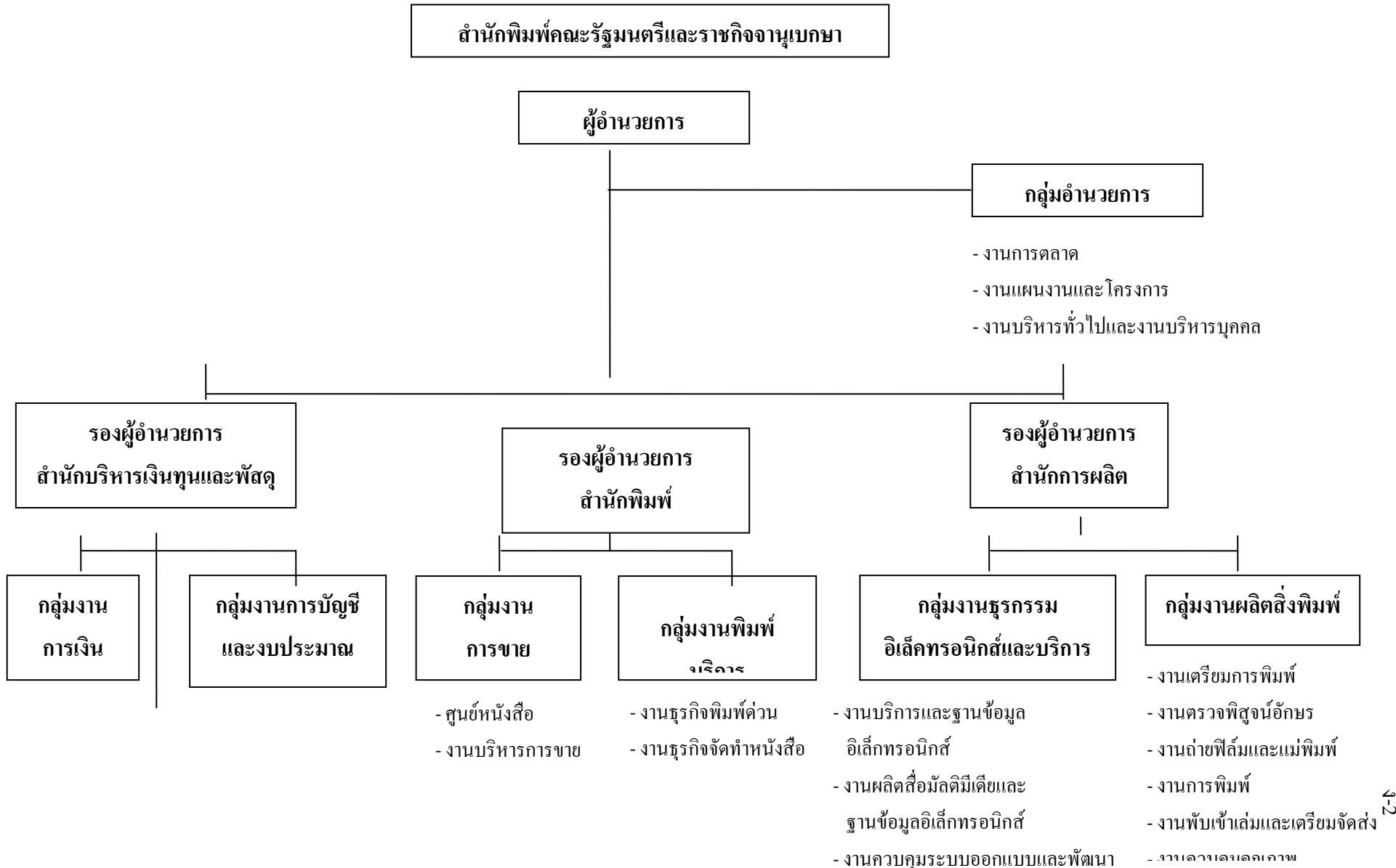
ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา

สถาบันพระปกเกล้า

ผู้ประสานงาน: นางสาวอริศรา คำตัน หมายเลขโทรศัพท์ 0-2527-7830 ต่อ 2405
หมายเลขโทรสาร 0-2527-7824

1. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548

1. ท่านคิดว่าโครงสร้างและองค์ประกอบของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาในปัจจุบัน ดังภาพที่ 1 ควรปรับปรุง โดยเพิ่มเติมหรือ ลดลงในบางองค์ประกอบหรือไม่ อย่างไร โปรดระบุ



กลุ่มงานพัสดุ สถานที่
และยานพาหนะ

ข้อคิดเห็น

.....

.....

.....

.....

2. การดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งหน่วยงานหรือไม่

ประเด็นพิจารณา	เหมาะสม	ควรปรับปรุง (โปรดระบุว่าเป็นอย่างไร)
<p>“เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารภาครัฐ และเมื่อมีกำลังการผลิตหรือขีดความสามารถเหลืออยู่ จึงจะให้บริการแก่ประชาชนได้ ทั้งนี้ ให้เป็นหน้าที่ของผู้มีอำนาจควบคุมในการวางหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการให้บริการแก่ประชาชนเพื่อมิให้เป็นการแข่งขันกับภาคเอกชน”</p>		

ข้อคิดเห็น.....

.....

.....

.....

3. ท่านมีความคิดเห็นเช่นใดต่อการตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุนหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ประเด็นพิจารณา	เหมาะสม	ควรปรับปรุง (โปรดระบุว่าเป็นอย่างไร)
<p>“ส่วนราชการเจ้าสังกัดจะตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุนหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ได้ เว้นแต่เป็นงบประมาณสำหรับค่าตอบแทนหรือค่าบริการในการให้บริการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หรือค่าใช้จ่ายในการลงทุนเริ่มแรก และวิธีการคิดค่าตอบแทนต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด</p>		

ข้อคิดเห็น.....

.....

.....

.....

.....

4. ท่านคิดว่าผู้ดำรงตำแหน่งประธานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษควรเป็นผู้ใด จึงจะเหมาะสม

ประธานคณะกรรมการ	เหมาะสม	ควรปรับปรุง	กรณีที่ต้องปรับปรุง ผู้เป็นประธานคือ	เหตุผล
หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัด				

5. หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีอิสระในการบริหารงานจากส่วนราชการเจ้าสังกัดหรือไม่ อย่างไร

() มี

() ไม่มี โปรดระบุ.....

.....

.....

.....

.....

6. การแต่งตั้งหรือการสรรหาผู้อำนวยการหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

7. ท่านมีความคิดเห็นเช่นไร ต่อระเบียบว่าด้วยการให้ผู้อำนวยการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ และรับผิดชอบ
ในกิจการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ประเด็นพิจารณา	เหมาะสม	ควรปรับปรุง (โปรดระบุว่าเป็นอย่างไร)
----------------	---------	---

<p>“ให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดมอบอำนาจในการบริหาร การจัดทำนิติกรรม การดำเนินคดีและการฟ้องคดี หรือการอื่นใด ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบ พิเศษให้แก่ผู้อำนวยการ เพื่อให้บริหารงานหน่วยบริการรูปแบบ พิเศษได้โดยอิสระแทนส่วนราชการเจ้าสังกัดนั้น”</p>		
--	--	--

8. การกำหนดคุณสมบัติ การบรรจุแต่งตั้ง และการกำหนดอัตราค่าจ้างของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษ มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

ประเด็นพิจารณา	เหมาะสม	ควรปรับปรุง (โปรดระบุว่าเป็นอย่างไร)
<p>1) “ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องไม่ใช่ ข้าราชการหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการประจำของส่วน ราชการนั้น เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการ บริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หัวหน้าส่วนราชการ เจ้าสังกัดโดยคำร้องขอของผู้อำนวยการจะสั่งให้บุคคลดังกล่าว ไปปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระยะเวลาที่ กำหนดได้”</p> <p>2) “การบรรจุและแต่งตั้ง การบังคับบัญชา และการ บริหารงานบุคคลอื่น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ”</p> <p>3) “การกำหนดอัตราค่าจ้างของผู้ปฏิบัติงานในหน่วย บริการรูปแบบพิเศษให้คำนึงถึงประสิทธิภาพและรายได้ของ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างทั่วไป ในลักษณะงานทำนองเดียวกัน”</p>		

9. ตามระเบียบข้อ 13 เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน ให้ผู้มีอำนาจควบคุมวางระเบียบปฏิบัติ เกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษขึ้นใช้บังคับไว้เป็นทางการเฉพาะ โดยไม่ต้องปฏิบัติ ตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของทางราชการ ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป

9.1 จากระเบียบข้างต้นท่านคิดว่าจะสามารถช่วยให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเกิดความคล่องตัวใน การบริหารงานได้จริงหรือไม่

.....

.....

.....

.....

9.2 ท่านคิดหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่ท่านสังกัดอยู่มีความคล่องตัวในการบริหารงานด้านใดมากที่สุด

.....

.....

.....

.....

9.3 ปัจจุบันหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่ท่านสังกัดอยู่ประสบกับปัญหาในการบริหารงานด้านใดบ้าง

.....

.....

.....

.....

10. ขั้นตอนการส่งระเบียบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือเกี่ยวกับการเงินให้กระทรวงการคลังพิจารณา มีขั้นตอนที่เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

11. วิธีการบริหารเงินรายได้ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในปัจจุบันมีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ อย่างไร

ประเด็นพิจารณา	เหมาะสม	ควรปรับปรุง (โปรดระบุว่าเป็นอย่างไร)
1) “เงินอุดหนุน และรายได้ที่ได้รับจากการให้บริการ		

<p>ทั้งปวง ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีสิทธิรักษาไว้และนำไปใช้ในกิจการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้”</p> <p>2) “ให้กระทรวงการคลังดำเนินการให้รายได้ที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้รับ ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง”</p> <p>3) “เงินรายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนจากส่วนราชการเจ้าสังกัดจะนำมาจัดสรรเป็นเงินเพิ่มพิเศษหรือเงินรางวัลให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมิได้”</p> <p>4) “เงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลัง เมื่อหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เงินสำรองเพื่อการลงทุน และสำรองอื่นตามที่ผู้มีอำนาจควบคุมกำหนดด้วยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังแล้ว เหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด”</p>		
--	--	--

12. ท่านคิดว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดย ก.พ.ร. ร่วมมือกับส่วนราชการเจ้าสังกัด จะส่งผลต่อการส่งเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษหรือไม่ อย่างไร หากไม่ควรประเมินโดยหน่วยงานใด

.....

.....

.....

.....

.....

.....

13. ท่านระบียบเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ อย่างไร

ประเด็นพิจารณา	เหมาะสม	ควรปรับปรุง (โปรดระบุว่าเป็นอย่างไร)
<p>1) “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี ในกรณีที่มิกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ หรือมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้น ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของ</p>		

<p>กรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว”</p> <p>2) “เมื่อครบกำหนดวาระในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่ง จนกว่ากรรมการใหม่จะเข้ารับหน้าที่”</p> <p>3) “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้”</p>		
---	--	--

15. ที่ผ่านมามีคณะกรรมการฯ ได้มีบทบาทในการกำกับดูแลการดำเนินของสำนักพิมพ์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามประเด็นดังต่อไปนี้หรือไม่

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ	ดำเนินการจริง
ข้อ ๘ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้	
(๑) ควบคุมดูแล กำหนดนโยบาย และเป้าหมาย การดำเนินงาน ตลอดจนกำกับดูแลการดำเนินของสำนักพิมพ์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	
(๒) อนุมัติแผนการดำเนินการ แผนการลงทุน แผนทางธุรกิจและงบประมาณประจำปี	
(๓) ออกระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการดำเนินการและบริหารทั่วไประเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สิน ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การจัดสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่นแก่ผู้ปฏิบัติงานระเบียบเกี่ยวกับการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน และระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน	
(๔) พิจารณาให้ความเห็นชอบงบการเงิน	

(๕) แต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการ และผู้อำนวยการ	
(๖) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้รับมอบหมาย	
(๗) กำกับดูแลการบริหารเงินทุน การงบประมาณและทรัพย์สินของสำนักพิมพ์	
(๘) รายงานผลการดำเนินการของสำนักพิมพ์ต่อเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	
(๙) กำหนดการประชุม และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ	
(๑๐) ดำเนินการอื่นตามที่เลขาธิการคณะรัฐมนตรีมอบหมาย	

หมวด ๒ การจัดหาพัสดุ

16. ท่านเคยประสบปัญหาจากการใช้บริการจัดหาพัสดุหรือไม่ ในกรณีที่ท่านประสบปัญหาจากการใช้บริการ ท่านคิดว่าควรแก้ปัญหอย่างไร

() ไม่เคย

() เคย ควรแก้ไขโดย.....

.....

.....

.....

.....

17. ท่านคิดว่ากระบวนการแจ้งความประสงค์ และวิธีการจัดหาพัสดุมีความเหมาะสม และก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานหรือไม่อย่างไร

ประเด็นพิจารณา	เหมาะสม	ควรปรับปรุง (โปรดระบุว่าเป็นอย่างไร)
<p>1) “ให้พนักงานหรือลูกจ้างที่มีความประสงค์จะขอให้จัดหาพัสดุเพื่อใช้งาน แสดงความจำนงต่อเจ้าหน้าที่พัสดุ โดยเสนอบันทึกคำขอผ่านผู้บังคับบัญชาหรือใช้แบบที่สำนักพิมพ์กำหนด โดยจะต้องแสดงรายการประกอบการพิจารณาอนุมัติอย่างน้อย ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) วัตถุประสงค์หรือความจำเป็นในการใช้งาน</p> <p>(๒) รายละเอียดของพัสดุที่ขอให้จัดหา</p> <p>(๓) กำหนดเวลาที่ต้องการใช้พัสดุนั้น</p> <p>(๔) รายละเอียดอื่นที่จำเป็นตามควรแก่กรณี</p>		

ประเด็นพิจารณา	เหมาะสม	ควรปรับปรุง (โปรดระบุว่าเป็นอย่างไร)
<p>การขออนุมัติให้มีการจ้างให้ทำการวิจัยหรือการจ้างอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกับการจ้างให้ทำการวิจัย ให้แสดงรายการตาม (๑) (๓) และขอบเขตของงาน ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือมีเหตุฉุกเฉิน ไม่อาจดำเนินการตามข้อนี้ได้ อันจะทำให้สำนักพิมพ์เสียหาย ให้เจ้าหน้าที่พัสดุหรือผู้รับผิดชอบรายงานผู้อำนวยการ หรือผู้ซึ่งผู้อำนวยการมอบหมาย เพื่อขอดำเนินการไปก่อนแล้วเสนอขออนุมัติต่อผู้อำนวยการหรือผู้ซึ่งผู้อำนวยการมอบหมาย และเมื่อได้รับอนุมัติแล้ว ให้ถือว่ารายงานดังกล่าวเป็นการขออนุมัติตามข้อนี้”</p> <p>2) ให้ผู้อำนวยการหรือผู้ซึ่งผู้อำนวยการมอบหมายเป็นผู้อนุมัติการจัดหาพัสดุ</p>		
<p>2) การจัดหาพัสดุให้กระทำได้ ๕ วิธี คือ</p> <p>(๑) วิธีตกลงราคา</p> <p>(๒) วิธีสอบราคา</p> <p>(๓) วิธีประกวดราคา</p> <p>(๔) วิธีพิเศษ</p> <p>(๕) วิธีกรณีพิเศษ</p>		

การตรวจรับพัสดุ

18. ท่านคิดว่าระเบียบกระบวนการในการตรวจรับพัสดุในปัจจุบันมีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ ในกรณีที่
ไม่เหมาะสม ท่านคิดว่าควรปรับปรุงอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

19. ท่านคิดว่าระเบียบและกระบวนการในการควบคุมวัสดุมีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ ในกรณีที่ไม่เหมาะสม ท่านคิดว่าควรปรับปรุงอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

20. ท่านคิดว่าระเบียบทั่วไปว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ในกรณีที่ไม่เหมาะสม ท่านคิดว่าควรปรับปรุงอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

21. ท่านคิดว่าการกำหนดตำแหน่งของพนักงานตามลักษณะและผลผลิตของงานจำนวน 4 กลุ่มตำแหน่งต่อไปนี้มีเหมาะสมหรือไม่ ในกรณีที่ไม่เหมาะสมท่านต้องการเพิ่มหรือลดกลุ่มตำแหน่งใดบ้างโปรดระบุ

1) กลุ่มตำแหน่งบริหารระดับสูง ได้แก่ รองผู้อำนวยการสำนักพิมพ์ และตำแหน่งอื่นที่
คณะกรรมการกำหนด

- 2) กลุ่มตำแหน่งบริหารทั่วไป
- 3) กลุ่มตำแหน่งงานเทคนิค
- 4) กลุ่มตำแหน่งปฏิบัติการวิชาชีพ

() เหมาะสมแล้ว

() ไม่เหมาะสม โดยเสนอให้.....

.....

.....

.....

.....

.....

22. การจำแนกประเภทของพนักงานซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภทมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

ประเด็นพิจารณา	เหมาะสม	ควรปรับปรุง (โปรดระบุว่าเป็นอย่างไร)
<p>(1) พนักงานทดลองงาน ในระหว่างที่เป็นพนักงานทดลองงาน สำนักพิมพ์อาจเลิกจ้างพนักงานนั้นก่อนครบเวลาทดลองงานได้ โดยแจ้งให้ทราบล่วงหน้าเป็นหนังสือพร้อมเหตุผลเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน</p> <p>(2) พนักงานประจำ ได้แก่ พนักงานที่ผ่านการทดลองทำงานจนครบตามระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดแล้ว และสำนักพิมพ์ตกลงจ้างไว้เพื่อทำงานเป็นการประจำ</p> <p>(3) พนักงานตามสัญญาจ้าง ที่มีกำหนดเวลา ในกรณีที่หมดสัญญาจ้างแล้วไม่ได้รับการต่อสัญญา ให้นำวันเพื่อเป็นประโยชน์ในการคำนวณตามกฎหมายกองทุนเงินสำรองเลี้ยงชีพ</p>		

24. การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุ และการแต่งตั้งพนักงานในปัจจุบัน มีความเหมาะสมหรือไม่
อย่างไร

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

25. ท่านคิดว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างของพนักงาน ต้องกำหนดให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่
ความรับผิดชอบ และการบังคับบัญชาในสำนักพิมพ์ โดยคำนึงถึงปัจจัยใดบ้าง (ยกตัวอย่างเช่น อัตราเงินเดือน
และค่าจ้างของหน่วยงานอื่นที่มีลักษณะและสถานะใกล้เคียงกัน, สภาพของอัตราค่าแรงในตลาดแรงงานใน
ประเทศ, สถานะทางการเงินและความจำเป็นของสำนักพิมพ์, สภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ)

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

26. ท่านคิดว่าหลักเกณฑ์เพื่อใช้ดำเนินการพิจารณาการประเมินผลการปฏิบัติงานและการเลื่อนตำแหน่ง
ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ในปัจจุบันมีความ
เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

.....
.....
.....
.....

.....
.....
.....
.....

27. ท่านคิดว่าระเบียบว่าด้วยการพ้นจากความเป็นพนักงานที่มีอยู่มีความเหมาะสมหรือไม่
อย่างไร

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

28. ท่านเห็นด้วยกับระเบียบว่าด้วยการกำหนดโทษทางวินัย 5 สถาน หรือไม่ อย่างไร

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง
- (3) ลดเงินเดือนหรือค่าจ้าง
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

หมวด 5 การร้องทุกข์และการอุทธรณ์

29. ท่านคิดว่าระเบียบว่าด้วยสิทธิอุทธรณ์ของพนักงานมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

หมวด 6 วันและเวลาทำงาน วันหยุดงาน ค่าทำงานล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุด

30. ท่านคิดว่าระเบียบว่าด้วย วันและเวลาทำงาน วันหยุดงาน ค่าทำงานล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุดมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

หมวด 7 การลา

37. ท่านมีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมต่อระเบียบว่าด้วย การลา ตามระเบียบข้อ 42 หรือไม่ อย่างไร

“ตามระเบียบข้อ 42 การลาของพนักงานมี 6 ประเภทดังนี้

- (1) การลาป่วย
- (2) การลากิจส่วนตัว
- (3) การลาพักผ่อนประจำปี
- (4) การลาคลอดบุตร
- (5) การลาอุปสมบทหรือการลาไปประกอบพิธีฮัจย์
- (6) การลาเข้ารับการตรวจเลือกหรือเข้ารับการเตรียมพล
- (7) การลาประเภทอื่นตามที่คณะกรรมการอำนาจการกำหนด

หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาการลาตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตาม
ข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด”

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

หมวด 8 การพัฒนาพนักงาน

38. ท่านมีคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานหรือไม่

ตามระเบียบข้อ 43 จัดการให้มีการพัฒนาพนักงานได้แก่

- (1) การไปศึกษาฝึกอบรม ดูงาน
- (2) การไปเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการ
- (3) การแลกเปลี่ยนพนักงาน
- (4) การอย่างอื่นที่จำเป็นหรือเหมาะสมแก่การเพิ่มประสิทธิภาพพนักงาน

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

หมวด 9 สวัสดิการ

39. ท่านมีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมต่อระเบียบว่าด้วย เรื่องสวัสดิการ หรือไม่ อย่างไร

“ตามระเบียบข้อ 44 สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่นของพนักงาน อย่างน้อยต้องจัด

ใ ห้ มี

สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลที่มีความเหมาะสมแก่สภาพการจ้างงาน โดยเทียบเคียงประเภท อัตราหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการให้สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลอื่น ของพนักงานในหน่วยงานของรัฐอื่นที่มีลักษณะงานใน ทำนองเดียวกัน ทั้งนี้ให้คำนึงถึงรายได้ของสำนักพิมพ์ด้วย”

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

ภาคผนวก จ

แบบสอบถามข้อมูลของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ



แบบสอบถามข้อมูลของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร. โครงการ
ศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

แบบสอบถามฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า ร่วมกับ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อสำรวจข้อมูลจากพนักงานของ
สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร. เนื่องจากท่านเป็นผู้มีความรู้และ
ประสบการณ์ในการทำงานของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร.
ซึ่งข้อมูลจากท่านจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ตลอดจนปรับปรุงการทำงานของสถาบันส่งเสริม
การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร. ต่อไป

ขอขอบพระคุณอย่างสูงในความร่วมมือตอบแบบสอบถามมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

Thawitwadee B.

(ดร.ถวิทวดี บุรีกุล)

ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา
สถาบันพระปกเกล้า

ผู้ประสานงาน: นางสาวอริศรา คำตัน หมายเลขโทรศัพท์ 0-2527-7830 ต่อ 2405
หมายเลขโทรสาร 0-2527-7824

การดำเนินงานของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร. ภายใต้
 การบริการจัดการแบบ “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” มีปัญหา อุปสรรค หรือข้อขัดข้อง ในประเด็นต่างๆ
 ดังต่อไปนี้ หรือไม่ และท่านมีข้อเสนอแนะในการแก้ไข หรือปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จ
 เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานอย่างไร

1. การดำเนินงานและการบริหารทั่วไป

ประเด็นพิจารณา	เหมาะสม	มีปัญหา/ข้อขัดข้อง ควรปรับปรุง (โปรดระบุว่าเป็นอย่างไร)
1.1 วัตถุประสงค์และ อำนาจหน้าที่	
1.2 การบริหารและการ ดำเนินการ	
1.3 ผู้ปฏิบัติงานของ สถาบัน	

ประเด็นพิจารณา	เหมาะสม	มีปัญหา/ข้อขัดข้อง ควรปรับปรุง (โปรดระบุว่าเป็นอย่างไร)

2. การบริหารงานบุคคล การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่ผู้ปฏิบัติงาน
(ลักษณะที่ 1 การบริหารงานบุคคล)

ประเด็นพิจารณา	เหมาะสม	มีปัญหา/ข้อขัดข้อง ควรปรับปรุง (โปรดระบุว่าเป็นอย่างไร)
2.1 การกำกับดูแลและ การบังคับบัญชา	
2.2 การบรรจุและแต่งตั้ง	
2.3 วินัยและการรักษาวินัย	
2.4 การออกจากงาน	

ประเด็นพิจารณา	เหมาะสม	มีปัญหา/ข้อขัดข้อง ควรปรับปรุง (โปรดระบุว่าเป็นอย่างไร)
3.4 การควบคุมพัสดุ		<p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>

4. ด้านการบริหารการเงิน การงบประมาณ และทรัพย์สิน

ประเด็นพิจารณา	เหมาะสม	มีปัญหา/ข้อขัดข้อง ควรปรับปรุง (โปรดระบุว่าเป็นอย่างไร)
4.1 การรับเงิน และการเก็บรักษาเงิน		<p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>
4.2 การจ่ายเงิน		<p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>
4.3 การงบประมาณ		<p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>

ประเด็นพิจารณา	เหมาะสม	มีปัญหา/ข้อขัดข้อง ควรปรับปรุง (โปรดระบุว่าเป็นอย่างไร)
4.4 การบัญชี		<p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>
4.5 การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล		<p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>

ภาคผนวก ฉ

หัวข้อในการสนทนากลุ่ม

หัวข้อในการสนทนากลุ่ม

1. ท่านรู้สึกอย่างไรต่อการบริหารงาน หรือดำเนินงานภายใต้การบริหารจัดการแบบ “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” (ข้อดี ข้อเสีย/อุปสรรค)
2. บทบาทใดเป็นสิ่งที่ท้าทายท่านมาก เช่น ทำยาก ทำไม่ได้เลย เพราะเหตุใด
3. ที่ผ่านมามหาวิทยาลัยของท่าน ได้มีการดำเนินการอะไรบ้าง
4. ผลงานหรือ บทบาท หน้าที่ใด ที่ท่านประทับใจ พอใจที่สุด
5. หน่วยงานของท่านมีข้อขัดข้องในการดำเนินงานด้านการดำเนินงาน และการบริหารทั่วไป ในด้านต่างๆ หรือไม่อย่างไร (วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่, การบริหาร และการดำเนินการ, ผู้ปฏิบัติงานของสถาบัน)
6. หน่วยงานของท่านมีข้อขัดข้องในการดำเนินงานด้านการดำเนินงาน ด้านการบริหารงานบุคคล การจัดสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่นแก่ผู้ปฏิบัติงาน ในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้หรือไม่ อย่างไร

ลักษณะที่ 1 การบริหารงานบุคคล

- การกำกับดูแล และการบังคับบัญชา
- การบรรจุและแต่งตั้ง
- วินัยและการรักษาวินัย
- การออกจากงาน

ลักษณะที่ 2 การจัดสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่นแก่ผู้ปฏิบัติงาน

7. หน่วยงานของท่านมีปัญหาเกี่ยวกับการจัดการสิทธิประโยชน์แก่บุคลากรหรือไม่ และจะรับประกันได้อย่างไรว่า บุคลากรที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการ ลูกจ้างประจำ มาเป็นพนักงานตามสัญญาจ้าง จะมีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่การงานภายใต้การบริหารจัดการแบบ “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ”
8. หน่วยงานของท่านมีข้อขัดข้องในการดำเนินงานด้านการพัสดุ ในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้หรือไม่ อย่างไร
 - การใช้บังคับและการมอบอำนาจ
 - การจัดหา
 - การตรวจรับ
 - การควบคุมพัสดุ

9. หน่วยงานของท่านมีข้อขัดข้องในการดำเนินงานด้านการบริหารการเงิน การงบประมาณ และ ทรัพย์สิน ในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้หรือไม่ อย่างไร

- การรับเงิน และการเก็บรักษาเงิน
- การจ่ายเงิน
- การงบประมาณ
- การบัญชี
- การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล

10. การบริหารงานในรูปแบบ “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” ทำให้ผู้บริหารมีอิสระคล่องตัวในการดำเนินงานจริงหรือไม่ อย่างไร

11. หน่วยงานของท่านมีสภาพปัญหาทางกฎหมายใด ที่เป็นเหตุให้เกิดข้อขัดข้องในการดำเนินงาน

12. หน่วยงานของท่านมีปัญหาในการทำนิติกรรมสัญญาต่างๆ หรือไม่ อย่างไร

13. ท่านต้องการแก้ไขระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับ “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” ในเรื่อง แนวทางการมอบอำนาจหรือไม่ อย่างไร

14. ท่านต้องการแก้ไขระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับ “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” ในเรื่อง การฟ้องร้องดำเนินคดีหรือไม่ อย่างไร

15. ท่านต้องการแก้ไขระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับ “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” ในเรื่อง สถานะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษหรือไม่ อย่างไร

16. เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ท่านคิดว่าใคร ควรทำอย่างไร

17. หน่วยงานของท่านมีข้อขัดข้องในการดำเนินงานอื่นๆ ที่ต้องการให้แก้ไขหรือไม่ อย่างไร

ภาคผนวก ข

ข้อมูลจากการสัมมนาระดมความคิดเห็น

โครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

วันจันทร์ที่ 17 มีนาคม 2551 เวลา 13.00-16.00 นาฬิกา

ณ ห้องประชุม 501-502 อาคารสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

ภาคผนวก ข ข้อมูลจากการสัมมนาระดมความคิดเห็น โครงการศึกษาระบบกฎหมาย
ที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ วันจันทร์ที่ 17 มีนาคม 2551
เวลา 13.00-16.00 นาฬิกา ณ ห้องประชุม 501-502 อาคารสำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ในฐานะหัวหน้า
โครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ กล่าวถึงความเป็มา และ
รายละเอียดของโครงการวิจัยฯ โดยมีรายละเอียดดังนี้

แนวความคิดเรื่องหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในปัจจุบันคงจะเป็นเรื่องที่ไม่ใหม่มากนัก
สำหรับประเทศไทย และสำหรับต่างประเทศที่มีการใช้ Executive Agency หรือ Special Operating
Agency ก็มีแนวคิดนี้ปรากฏขึ้นมานานแล้วพอสมควร สำหรับประเทศไทยเกิดแนวคิดที่ หน่วยงาน
หนึ่งต้องการแยกสิ่งทีเรียกว่า Profit Center หรือ Cost Center ออกไป ก็ทำให้ในบรรดาภาคธุรกิจ
ทั้งหลายที่ไม่ต้องการแยกความเป็นนิติบุคคลออกไปจากตัวกิจการหลัก โดยเกิดหน่วยธุรกิจที่
เรียกว่า Business Unit หนึ่งขึ้นมา มี Core Business คือ Core การบินจะตั้ง Business Unit ขึ้นมาเป็น
ครัวการบิน ฝ่ายช่าง ฝ่ายบริหารภาคพื้นดิน ฝ่าย Cargo เป็นต้น แม้กระทั่งส่วนราชการเองก็มีการ
จัดตั้งหน่วยบริการรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานไฟ โรงงานยาสูบ มหาวิทยาลัยของ
รัฐ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ซึ่งบุกเบิกเรื่องนี้และ เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการบุคลากรทั้งหมด
เป็นข้าราชการแต่มีกิจการบางอย่างที่มหาวิทยาลัยจัดทำในรูปของวิสาหกิจ เช่น สำนักพิมพ์จุฬา
ลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งไม่ใช่หน่วยงานราชการ ผู้ปฏิบัติงานภายในหน่วยงานจะเป็นลูกจ้างพิเศษมี
เงินเดือนสูงกว่าลูกจ้างประเภทอื่นของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพราะไม่ได้ใช้ระเบียบลูกจ้าง เรียก
กันในภาษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่า “จุฬาฯ วิสาหกิจ” เป็นกิจการประเภทหนึ่งที่ไม่ได้เป็นนิติ
บุคคล อันที่จริงในทางปฏิบัติการที่หน่วยงานหนึ่งไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือราชการก็ตามจะมีอีก
หน่วยงานหนึ่งที่มีระบบบริหารพิเศษเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่างในการสร้างประสิทธิภาพมาก่อน
หน้านี้แล้ว เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 5 พ.ศ.2545 นั้น
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งตั้งขึ้นใหม่โดยคำริชของท่านเลขาธิการ
สำนักงาน ก.พ.ร. ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์ จึงมีความคิดว่ามีกิจการที่เคยเป็น
ราชการอยู่บางหน่วย ถ้ายังคงให้บริการกับหน่วยงานแม้ในลักษณะที่เป็นราชการอยู่
ดังเดิมจะส่งผลในทางลบต่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าของงาน ยกตัวอย่างเช่น
กิจการของกองโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่มีมาช้านาน ตั้งแต่สมัยรัฐบาลของท่าน
จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัต์น์ เรื่อยมาจนกระทั่งมีการรับโอน เครื่องพิมพ์มาจากรัฐบาล จากนั้น

กองโรงพิมพ์ฯ ก็เป็นบริหารงานแบบราชการมาโดยตลอด และได้รับงบประมาณแผ่นดินมาพิมพ์หนังสือราชกิจจานุเบกษา และเอกสารทางราชการ หรือในกรณีการผลิตเหรียญกษาปณ์ของกรมธนารักษ์ กองกษาปณ์ก็เป็นราชการในกรมธนารักษ์มีหน้าที่ในการผลิตเหรียญกษาปณ์ ต้องพึ่งพางบประมาณแผ่นดินมาโดยตลอด ก.พ.ร. จึงเห็นว่าควรที่จะมีรูปแบบพิเศษในการบริหารหน่วยราชการเหล่านี้ (เน้น) ที่ต้องเน้นเพราะในทางกฎหมายนั้นเวลานี้ยังต้องถือว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นราชการ เมื่อเป็นราชการจึงนำมาตรา 40/1 ไปไว้ใส่ในหมวดว่าด้วยการปฏิบัติราชการแทนให้กับผู้หนึ่งผู้ใด รวมทั้งผู้อำนวยการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ก็ได้ ก็เป็นการคิดซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลทักษิณ 1 และดำเนินการยกร่างเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมาใช้บังคับ และหลังจากนั้นมีการจัดตั้ง โดยมีหลายหน่วยงานที่สนใจจะจัดตั้ง เช่นสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และกองกษาปณ์ ซึ่งยกเป็นสำนักกษาปณ์ของกรมธนารักษ์ เรื่อยไปจนถึงหน่วยงานหลายแห่งได้ให้ความสนใจนำแนวความคิดนี้ไปใช้ แต่ว่าสถานะของหน่วยงานนี้ก็ยังไม่มีความชัดเจน ตอนออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษปี 2548 นั้น (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อยู่ในคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1 ของท่านมีชัย ฤชุพันธุ์ ด้วย) คณะกรรมการกฤษฎีกาที่ตรวจร่างระเบียบปี 48 มีความวิตกกังวลเป็นอันมาก ว่าการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะขัดต่อกฎหมายหรือไม่ โดยเฉพาะกฎหมายเงินคงคลัง และกฎหมายวิธีการงบประมาณในกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนั้นพูดไว้ชัดว่ารายได้ใดที่เป็นของส่วนราชการที่ไม่ใช่ของโรงพยาบาลหรือสถานศึกษาจะต้องนำส่งคลังแต่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจำเป็นต้องมี Financial Autonomy ระดับหนึ่ง ซึ่งต้องกำหนดว่ารายได้ไม่ต้องนำส่งคลัง เพราะฉะนั้นคณะรัฐมนตรีคณะกรรมการกฤษฎีกา ก็เลยเสนอ คณะรัฐมนตรีแบบเลี้ยวๆ ในระเบียบปี 2548 จะเห็นได้ว่าจะออกเลี้ยวไม่ให้ขัดกฎหมายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีปี 2548 ข้อ 15 วรรค 2 เขียนไว้ว่าให้กระทรวงการคลังดำเนินการให้รายได้ที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้รับตามวรรค 1 ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ดำเนินการให้รายได้เหล่านี้ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมาย ซึ่งก็แปลว่าต่อไปหากการกระทรวงการคลังไม่ดำเนินการรายได้ก็ต้องนำส่งคลังเหมือนเดิม กระทรวงการคลังก็ไปออกข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินรายได้ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามความในมาตรา 4 วรรค 2 (2) เรื่องเงินคงคลัง ว่าไม่ต้องนำส่ง อย่างไรก็ตามได้มีการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยออกระเบียบใหม่ปี 2550 ในเวลาที่ออกประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีปี 2550 ก็มีการเคลื่อนไหวมีการเสนอกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 7 และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2550 เข้าไปสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในร่างนั้นไม่มี หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ อยู่เป็นร่างที่

เป็นระบบราชการเพียงเท่านั้น ศ. ดร. บวรศักดิ์ จึงนำผลการศึกษาไปใส่เป็น มาตรา 40/1 ในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งออกเป็นพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 4 และถ้าสังเกตที่นำไปใส่ จะเห็นได้ว่าเรานำไปใส่ไว้ในหมวดที่ว่าด้วยการปฏิบัติราชการแทน เพราะไม่รู้ว่าจะนำไปใส่ไว้ที่ใด เพราะหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยสภาพเป็นราชการที่มีวิธีการบริหารแบบไม่ใช่ราชการ เน้นว่ายังเป็นราชการอยู่ แต่มีวิธีการบริหารที่ไม่ใช่ราชการ เมื่อดูหมวดทุกที่ของพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน แล้วก็ยังไม่มีการแทรกผลสุดท้ายก็มาแทรกใส่หมวดว่าด้วยการปฏิบัติราชการแทนใน มาตรา 40/1 เพราะฉะนั้นท่านจะเห็นได้ว่าตอนกรรมาธิการมีการโต้เถียงกันว่า “ทำไมเอามาใส่ตรงนี้ได้ก็เพราะว่า มาตรา 40/1 วรรค 2 กำหนดให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน ตรงนี้เห็นชัดเจนว่าสิ่งที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษทำอยู่ไม่ว่าจะเป็นสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษายังเป็นราชการอยู่ ทั้งหมดคือความเป็นมา ถ้าพิจารณาอย่างนี้ ถามว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะต่างอะไรกับรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคลคือ โรงงานไฟ และ โรงงานยาสูบ คำตอบคือมีความแตกต่างกันมาก ประการที่ 1 หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ต้องให้บริการแก่หน่วยงานแม่เป็นหลัก เมื่อมีกำลังการผลิตเหลือจึงไปให้บริการแก่ส่วนราชการอื่นหรือแก่เอกชน ซึ่งเขียนไว้ชัดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีปี 2548 เรื่อยมาจนมาถึงปี 2550 และมาย้ำอีกครั้งในพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 7 มาตรา 40/1 หน่วยบริการรูปแบบพิเศษต่างจาก โรงงานไฟ และ โรงงานยาสูบ ซึ่งหน่วยงานทั้งสองไม่ได้ให้บริการอะไรแก่กระทรวงการคลัง แต่ผลิตสินค้าและบริการ และขายสินค้าและบริการนั้นให้แก่คนอื่นซึ่งเป็นคนนอก ความแตกต่างประการที่สอง รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่นิติบุคคลเช่น โรงงานไฟ และ โรงงานยาสูบ กิจกรรมที่เค้าทำเป็นกิจกรรมการผลิตสินค้าและบริการ และขายสินค้าและบริการนั้น จึงไม่ใช่ราชการแต่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษยังถือเป็นราชการอยู่ด้วยเหตุที่ยังต้องมอบอำนาจจากหัวหน้าส่วนราชการ ไปยังตัวผู้อำนวยการ ดังนั้นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจึงถือว่าเป็นราชการอยู่

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (นางพงษ์ทอง ตั้งชูพงศ์): กล่าวถึงหลักการ และเหตุผล วัตถุประสงค์ ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินงาน ประโยชน์ที่ได้รับ

หลักการและเหตุผล

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นทางเลือกใหม่ของการจัดการ โครงสร้างองค์การในภาคราชการที่จะช่วยทำให้ขนาดของส่วนราชการเดิมเล็กลง มีการถ่ายโอน และโยกย้ายข้าราชการและลูกจ้างบางส่วนเพื่อลดภาระต้นทุนค่าใช้จ่าย รวมถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงานให้ดีขึ้น ปัจจุบันมีการประกาศแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษใน

ราชกิจจานุเบกษาแล้ว 2 แห่งคือสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ยังมีได้ทำการศึกษาถึงสภาพปัญหากฎหมาย การทำนิติกรรมสัญญา ดังนั้นการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ น่าจะนำมาสู่การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานราชการได้ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนี้ ทั้งในแง่ของแนวทางการมอบอำนาจตามกฎหมายหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการการแผ่นดิน การฟ้องร้องดำเนินคดี สถานะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง และปัญหาในทางปฏิบัติของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 การศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะช่วยให้เกิดแนวปฏิบัติที่ถูกต้อง เหมาะสม ต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
- 2) เพื่อกำหนดแนวทางในการมอบอำนาจ การจัดทำนิติกรรม สัญญา การดำเนินคดี และการฟ้องคดี
- 3) เพื่อจัดทำแนวทางการกำหนดสถานภาพการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐของผู้ปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ รวมถึงกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่
- 4) เพื่อปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548
- 5) เพื่อจัดทำแนวทางการเตรียมความพร้อมของภารกิจ/หน่วยงานที่จะแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ขอบเขตการศึกษา

เลือกศึกษาจากกรณีศึกษา 2 แห่ง ได้แก่

- 1) สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา
- 2) สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

วิธีการดำเนินงาน

การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ

- 1) สัมภาษณ์กรรมการเกี่ยวกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยศึกษาถึงรูปแบบการบริหารงาน กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ตลอดจนศึกษาข้อมูลของหน่วย บริการรูปแบบพิเศษ 2 หน่วยงานคือ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และ
ราชกิจจานุเบกษา และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2) ศึกษากฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะของหน่วยงานที่มีลักษณะ
ใกล้เคียงกันที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เช่น
ระเบียบกระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง และงบประมาณ

การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ

1) สัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ หน่วยงานตัวอย่าง 2 หน่วยงาน และนักวิชาการ
ผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ

2) สัมมนารับฟังความคิดเห็นจากนักวิชาการ ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
เพื่อรับทราบข้อคิดเห็น และประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการออกแบบแนวทางที่เหมาะสม

การวิเคราะห์ข้อมูล

1) โดยศึกษาวิเคราะห์แนวปฏิบัติที่ดี ที่สามารถนำมา
เป็นต้นแบบการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

2) ศึกษาแนวทางการแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่ได้รับ

1) ช่วยให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาระบบราชการ ในส่วนการจัดบทบาทภารกิจ และ
การพัฒนากลไกภาครัฐที่หลากหลาย ให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน

2) ได้แนวทางในการพัฒนารูปแบบการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ให้มี
ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

3) ได้แนวทางในการบริหารหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

นายนิสิต จันทร์สมวงศ์: จากการศึกษาจาก 2 หน่วยงาน (สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี) พบว่าทั้ง 2 หน่วยงานมีปัญหาที่คล้ายคลึงกัน แต่แตกต่างกันในรายละเอียด เล็กๆ น้อยๆ ปัญหาประการแรกซึ่งเป็นปัญหาที่ ศ. ดร. บวรศักดิ์ ได้กล่าวไปแล้วในเบื้องต้น คือปัญหาด้านสถานภาพของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เนื่องจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเกิดขึ้นก่อนที่จะมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานรูปแบบพิเศษปี 2548 เมื่อเกิดขึ้นก่อนหน่วยงานต่างๆ ก็ดำเนินการตามความรู้ความเข้าใจ หรือตาม Concept ของการบริหารงาน ต่อมาเมื่อมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ปี 2550 (ที่เพิ่งแก้ไข) แล้วก็มี พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 7 มาแก้ไข แต่จากการศึกษาทั้ง 2 หน่วยงานก็ยังพบว่าทั้งข้าราชการ พนักงานส่วนราชการ ก็ยังมีความเข้าใจในหน่วย

บริการรูปแบบพิเศษที่ยังไม่ชัดเจน ซึ่งจากการนำเสนอของ ศ. ดร.บวรศักดิ์ ก็ทำให้ทราบว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ยังเป็นหน่วยงานราชการอยู่ แต่มีระเบียบการบริหารงานซึ่งมีอิสระ มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ที่เราเข้าใจกันแบบนี้ จากการที่ส่วนราชการอื่นมาติดต่อไม่ว่าจะเป็นสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา หรือ สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีคำถามว่า “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นส่วนราชการ หรือไม่ อย่างไร” อาจจะเป็นเพราะความใหม่ และการเพิ่งเกิดขึ้นของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จึงมีการสอบถามว่า ทั้ง 2 หน่วยงานนี้จะใช้วิธีการพิเศษในการจัดซื้อ จัดจ้างได้หรือไม่ และยังเป็นส่วนหนึ่งของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรือไม่ แล้วยังเป็นส่วนราชการในสังกัดของสำนักงาน ก.พ.ร. หรือไม่ แม้แต่เรื่อง สถานภาพของพนักงานเป็นพนักงานของรัฐหรือไม่ แบบใด ประเภทใด และมีปัญหาไปถึงว่า เมื่อเค้าจะขอกู้ยืมเงิน หรือการทำนิติกรรมสัญญาเกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์ต่างๆ ทางธนาคารก็ไม่ได้ปฏิบัติต่อพนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ตามระบบราชการ นั่นคือปัญหาที่เกิดขึ้นจากความไม่เข้าใจ ไม่ชัดเจนในสถานภาพของพนักงานจาก จากการศึกษาพบว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจากชื่อแล้ว เวลาจะแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ นั้นหมายความว่าต้องแปลงสภาพจากหน่วยงานเดิมไปเป็นหน่วยงานใหม่ มีการกิจเดิม ของเดิม ไปเป็นหน่วยงานใหม่ แต่จากการศึกษาสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ได้แปลงสภาพจากหน่วยงานเดิมจริงๆ โดยยุบ โรงพิมพ์ แล้วเอา โรงพิมพ์ ที่ดิน เครื่องจักร และคนตามมา แล้วก็แปลงสภาพเป็นสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา เดิมชื่อกองโรงพิมพ์ แต่สำหรับสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แม้ว่าจะเอาภารกิจบางส่วนมาจาก กพ.ร. แต่ก็ตั้งคนใหม่ มีคนใหม่เข้าไปอยู่ ไม่ได้ใช้การแปลงสภาพจากคนเดิม ทรัพย์สินเดิม งบประมาณเดิม เพราะฉะนั้นจากการศึกษาทั้ง 2 หน่วยงานพบว่า ทั้ง 2 หน่วยงานควรมี วิธีการ หลักเกณฑ์การจัดตั้งต่างๆ ที่แตกต่างกัน ข้อ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยบริการรูปแบบพิเศษกับหน่วยราชการ คณะผู้วิจัยพบว่า ทั้ง 2 หน่วยงานมีปัญหาในแง่ความสัมพันธ์กับหน่วยงานแม่ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษามีปัญหามากกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีคือ

1) ในแง่ของงบประมาณ เนื่องจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยหลักการแล้วหน่วยงานแม่จะตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุน เพื่อซื้อบริการจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ แต่ในข้อเท็จจริงแล้ว หน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดงบประมาณเรื่องต่างๆ หรือไม่ คำตอบคือ ไม่มี ต้องขึ้นอยู่กับหน่วยงานแม่เป็นผู้ตั้ง หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ แม้ว่าจะหารายได้ได้เองแต่ Concept หลักก็คือแค่เลี้ยงตัวเองได้เท่านั้น ไม่ใช่จะไปประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนให้มันใหญ่โตโอโงง เพราะฉะนั้นเงินอุดหนุนจากหน่วยงานแม่จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะหน่วยบริการรูปแบบพิเศษอย่างสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่มีงานที่เกี่ยวกับทางสังคมต่างๆ เช่นหลักสูตรนักบริหารการเปลี่ยนแปลงของ ก.พ.ร.

สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไม่มิงบประมาณในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานต่างๆ ของราชการ ได้รับรู้ รับทราบ เห็นความสำคัญ และส่งคนมาอบรม ดังนั้นการที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่มีความสามารถในการเข้าไปร่วมในการกำหนดงบประมาณต่างๆ ได้ จึงทำให้เกิดปัญหาในแง่ของความสัมพันธ์เหมือนกัน นอกจากนั้น เมื่อมองในแง่ของความสัมพันธ์ในแง่ที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไปรับบริการจากหน่วยงานแม่ สำนักพิมพ์คณะกรรมการรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ก็เกิดปัญหาเยอะเนื่องจากหน่วยงานแม่ ไม่ได้เห็นว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นเสมือนหุ้นส่วนการทำงานซึ่งกันและกัน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีหน้าที่สนับสนุนภารกิจของหน่วยงานแม่ให้ประสบความสำเร็จ เพราะหลักการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเกิดขึ้นจากเพราะมีงานบางอย่าง ยังคงต้องอยู่กับหน่วยงานแม่ จึงเกิด หน่วยบริการรูปแบบพิเศษขึ้นมา หรือต้องออกไปเป็นองค์กรมหาชน หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ แต่หน่วยงานแม่ยังคงต้องการ Hold หน่วยงานนี้ไว้ให้อยู่ในหน่วยงาน จึงจัดให้มีหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ซึ่งไม่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลเกิดขึ้น เมื่อทำงานไปก็เกิดปัญหา ยกตัวอย่างเช่น สำนักพิมพ์คณะกรรมการรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา เมื่อพิมพ์งานให้กับสำนักเลขาธิการคณะกรรมการเสร็จ ก็เกิดปัญหาไม่สามารถเบิกเงินได้ตามเวลา 30 วัน 60 วัน 90 วัน บางครั้งเกิน 120 วันหากเป็นหน่วยงานทางธุรกิจต่างๆ ก็อาจจะเจ๊งไปแล้ว

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ต้องใช้เงินที่ได้จากการให้บริการแก่หน่วยงานแม่ เป็นรายได้มาจ่ายเงินให้กับบุคลากร แต่กลับพบว่ามีปัญหาในการเก็บเงินค่อนข้างยาก ในแง่ของความสัมพัทธ์ ก็อาจจะเป็นปัญหาสำคัญภายในหน่วยงาน นอกจากนั้นในกรณีของสำนักพิมพ์คณะกรรมการรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา หน่วยงานแม่มีส่วนในการตั้งมาตรฐานของงานสูงมาก ส่งผลให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่สามารถทำงานได้ตามความต้องการของหน่วยงานแม่ ทั้งที่ระเบียบก็ได้ระบุไว้ว่า ผู้บังคับบัญชาจากหน่วยงานแม่ต้องใช้บริการจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ แต่ในข้อเท็จจริงนั้น งานที่มีปริมาณ และคุณภาพสูง หน่วยงานแม่จะนำไปให้หน่วยงานภายนอกทำอยู่ตลอด เพราะฉะนั้นการจะสนับสนุนให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษสามารถเลี้ยงตัวเองได้ ก็ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่

ประการต่อมาคือ สถานภาพของพนักงาน และการบริหารงานบุคคล จากการศึกษาพบว่า การจัดตั้งหรือการแปลงสภาพจากพนักงานเดิมเป็นพนักงานใหม่ เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ ในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เนื่องจากหน่วยงาน เช่น สำนักพิมพ์คณะกรรมการรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาไม่มีพนักงานคนใด โอนมาอยู่เลย ทั้งที่อยู่กองโรงพิมพ์เดียวกัน แม้แต่พนักงานลูกจ้างก็น้อยมาก โดยเฉพาะลูกจ้างเงินทุนหมุนเวียนมีลักษณะคล้ายคลึงกับลูกจ้างประจำก็ไม่อยากมาจะมีเฉพาะลูกจ้างชั่วคราวเท่านั้นที่อยากมา เพราะลูกจ้างประเภทนี้เงินเดือนไม่ขึ้น เมื่อออกมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ก็มีฐานะเป็นพนักงาน เงินเดือนขึ้น สาเหตุที่เป็นดังนี้ก็

เนื่องจากความไม่ชัดเจนของสถานภาพ และค่าตอบแทน เพราะพนักงานส่วนใหญ่คิดว่าเมื่อออกไปเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้วต้องออกนอกระบบราชการ หรือสูญเสียสิทธิพิเศษบางประการไป แต่ลูกจ้างเงินทุนหมุนเวียนเมื่อเป็นพนักงาน พ่อ แม่ ญาติ พี่น้อง ก็ไม่สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลได้ เบิกได้แต่ของตัวเอง จึงทำให้ไม่มีใครโอนไปเป็นพนักงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (โดยไม่มีพนักงานโอนมาแม้แต่คนเดียวจากทั้งหมด 22 คน) ฉะนั้นจึงทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน ต้องนำลูกจ้างมาฝึกฝนเป็นตำแหน่งอื่น ๆ เช่นการเงิน การบริหารงานบุคคล การจัดทำแผน และที่สำคัญ เมื่อพนักงานเหล่านี้ แผลงสภาพแล้ว (ตามระเบียบบริหารงานบุคคล โดยท่าน อ.ประวิง ฒ นคร) เป็นลูกจ้าง พนักงานราชการธรรมดา เมื่อทำงานไปเรื่อยๆ เงินเดือนก็ขึ้นไปเรื่อยๆ ลูกจ้างพนักงานพิชของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา วุฒิศึกษา ป.5-ป.6-ม.ศ.5 เงินเดือนสูงถึง 15,000- 20,000 ซึ่งถ้าวัดตามค่างาน หรือค่าของตำแหน่งเหล่านี้ เงินเดือนเพียง 5,000-6,000 บาท ก็สามารถจ้างได้ หรือนำไปจ้าง Outsource จ้างนอกก็ได้ แต่เมื่อแผลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ต้องโอนภารกิจทั้งหมดจากหน่วยงานเดิม เมื่อโอนเข้ามาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เงินเดือนของพนักงานก็ลดลงกว่าเดิม ซึ่งคณะกรรมการท่านก็มีความเห็นว่าขอให้ได้รับเงินเดือนเท่าเดิมไปก่อน แล้วเมื่อเป็นพนักงานที่มีสัญญาจ้างแล้วก็ให้ทำการประเมินภายใน 6 เดือน ผู้ที่ไม่มีประสิทธิภาพก็ต้องถูกให้ออก ส่วนผู้ที่มีประสิทธิภาพก็ยังคงอยู่ต่อโดยที่ไม่ลดเงินเดือน ซึ่งตรงนี้จะทำให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องแบกรับภาระเยอะ เนื่องจากมีต้นทุนการผลิตสูง จากการที่เงินเดือนของพนักงานเดิมสูง นอกจากนี้ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสวัสดิการต่างๆ ที่พนักงานได้รับก็ไม่เหมือนระบบราชการ เมื่อพนักงานออกมาเป็นพนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็ต้องใช้ประกันสังคม ทำให้พนักงานไม่ได้รับสวัสดิการแบบเดิมเหมือนอยู่ในระบบราชการ จากการศึกษาเรื่องของการบริหารงบประมาณ การเงิน และพัสดุ พบว่าเนื่องจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยเฉพาะกรณีหน่วยงานเดิมที่แผลงสภาพ เมื่อแผลงสภาพแล้ว ลูกจ้างกองทุนหมุนเวียน ก็ต้องหมดสภาพการเป็นลูกจ้างเงินทุนหมุนเวียน ต้องมีการจ่ายบำเหน็จ บำนาญ ให้ลูกจ้างเป็นวงเงินสูงถึง 35 ล้านบาท ทำให้กองทุนที่เหลือน้อยเกินกว่าที่จะนำไปพัฒนาองค์กร เช่น ซื้อเครื่องจักรซึ่งมีราคาสูงถึงราคา 20 ล้านบาทเศษ เมื่อไม่มีเงินเพียงพอ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ก็เลยไปขอเงินจากสำนักงบประมาณ เพื่อมาเป็นเงินทุนใช้ซื้อเครื่องจักร (ในขณะนั้นแผลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้ว แต่ไปขอเงินจากสำนักงบประมาณภายหลังเพื่อใช้ปรับปรุงองค์กรจากระบบราชการมาสู่ระบบการบริหารแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษควรที่จะเป็นหน่วยงานที่มีสมรรถนะในการทำงานตามโดยหลักการแล้วคิดวาก็คงจะดีกว่าเดิม และก็ได้รับอนุมัติเงินงบประมาณ ในการบริหารงานของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ในการจัดซื้อจัดจ้าง

ปัญหา ข้อ 18 ในเรื่องเกี่ยวกับการเงิน รายได้ ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนของหน่วยงานราชการเจ้าสังกัด สมมติว่าสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษามีเงินอุดหนุนจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด้านการพิมพ์ราชกิจจานุเบกษาในปีนี้จำนวน 30 ล้านบาท และด้านการพิมพ์ใบกำกับเครื่องราชอิสริยาภรณ์อีก 7 ล้านบาท แต่เงินยอดนี้ไม่สามารถนำมาจ่ายเป็นเงินพิเศษ หรือเงินรางวัลให้แก่พนักงานได้ เนื่องจากตามระเบียบเงินตอบแทน หรือเงินพิเศษต้องมาจากรายได้ที่หามาจากภายนอก จึงเกิดปัญหาว่าจะแบ่ง หรือจัดสรรเงินส่วนนี้อย่างไร เพราะตอนที่ผลิตก็ใช้เครื่องจักรเครื่องเดียวกัน แรงงานคนเดียวกัน ไม่ได้มีการแยกบัญชี ทำให้เกิดปัญหาว่าสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาจะต้องนำเงินจำนวนเท่าใดไปจัดสรรเป็นเงินพิเศษ หรือเงินรางวัลให้แก่พนักงานได้ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ สำหรับการควบคุมการบริหารงาน จากการศึกษาพบว่าทั้ง 2 หน่วยงาน ผู้บริหารได้มอบอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการค่อนข้างมาก พนักงานจึงมีข้อคิดเห็นว่าจะมีระบบการควบคุมการดำเนินงานให้มีความโปร่งใสหรือธรรมาภิบาล นับเป็นปัญหาสวนทางกัน เนื่องจากอยากให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีอิสระ มีความคล่องตัว แต่พนักงานกลับมีความเห็นว่าผู้อำนวยการมีอำนาจเยอะ จนกลัวว่าจะไม่เกิดธรรมาภิบาลในการบริหารงาน จากปัญหาของทั้ง 2 หน่วยงานจึงมีข้อเสนอเพื่อการแก้ไขปัญหาดังนี้

1) ข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาค่าไม่ชัดเจนในการแปลงสภาพ เสนอให้มีการกำหนดแรงจูงใจแก่พนักงานให้มากเพียงพอ ดังเช่นกรณีของหน่วยงานอิสระที่เกิดขึ้นใหม่ ข้าราชการอยากย้ายเข้าไปทำงานมาก โดยเฉพาะข้าราชการที่ได้รับบำนาญแล้ว เพราะได้รับทั้งเงินเดือนจากหน่วยงานใหม่ (เงินเดือนสูงกว่าเดิม) และยังได้รับบำนาญจากหน่วยงานเดิม แต่ในกรณีของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ยกตัวอย่างเช่นสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษากลับเกิดปัญหาไม่สามารถจูงใจให้พนักงาน โอนเข้ามาเป็นพนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้ เนื่องจากไม่ทราบว่าจะขึ้นเงินเดือนให้กับพนักงานเยอะๆ ได้อย่างไร และไม่ทราบว่าจูงใจพนักงานอย่างไร

2) ข้อเสนอด้านความสัมพันธ์ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษกับหน่วยงานแม่ เสนอให้มีการกำหนดความสัมพันธ์ โดยให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดงบประมาณต่างๆ กับหน่วยงานแม่ให้เพียงพอแก่การเลี้ยงตัวเอง ไม่ใช่เพื่อที่จะหากำไรอะไรมากมาย เพราะว่าโดยข้อเท็จจริงแล้ว เงินอุดหนุนที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จัดสรรให้แก่สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ในบางครั้งมีจำนวนน้อยกว่าเงินที่สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาต้องไปหารายได้เพิ่ม เพื่อให้รายได้คุ้มกับรายจ่าย ซึ่งต้องหารายได้จากภายนอกมากกว่าปกติ ส่งผลให้ต้องไปแข่งขันกับภาคเอกชน ต้องมีการตลาด การเข้าไปหางานจากหน่วยราชการต่างๆ แม้กระทั่งการไปขงงานจากเอกชนเองงานมาพิมพ์ ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นปัญหาทำให้ Concept ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษสูญหายไป ที่กำหนดให้มีผลการ

ดำเนินงานเพียงพอแก่การเลี้ยงตัวเองเท่านั้น นอกจากการแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ต้องมีสวัสดิการ หรือสิทธิพิเศษต่างๆ เพื่อรองรับพนักงานให้เท่าเทียมกับสิทธิพิเศษเดิมเมื่ออยู่ในระบบราชการ พวกเราอาจจะคิดไม่ถึงว่าพนักงานพวกนี้เค้าชอกช้ำระกำใจ เมื่อออกไปเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้ว เพราะเมื่อก่อนพนักงานเหล่านี้เคยได้รับเงินสวัสดิการ การรักษาพยาบาล พ่อ แม่ ญาติ พี่น้อง แต่ปัจจุบันกลับไม่มี นับเป็นประเด็นปัญหาใหญ่ เมื่อไม่มีสวัสดิการพนักงานราชการ หรือลูกจ้างราชการก็ไม่อยากโอนออกมาเป็นพนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ในกรณีที่โอนออกมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้วพบว่าพนักงานไม่มีกำลังใจทำงานในหน่วยงานใหม่ ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงเสนอว่า หน่วยงานเดิมที่ต้องการแปลงสภาพไปเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ควรปรับระเบียบเกี่ยวกับหัวระยะเวลาในการเปลี่ยนผ่าน ยกตัวอย่างเช่นกรมประชาสัมพันธ์ จะแปลงสภาพช่อง 11 และสถานีวิทยุ ก็เสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้แปลงสภาพได้ แต่ในสภาพข้อเท็จจริงควรมีระยะเวลาทดลองการดำเนินงานให้แก่หน่วยงานเหล่านั้น เพราะเมื่อเรามีเจตจำนงในการเปลี่ยนแปลงสภาพแล้ว จากการพิจารณาความเหมาะสมในประเด็นต่างๆ เราจึงควรมีระยะเวลาทดลองการดำเนินงานให้แก่หน่วยงานเหล่านั้น เพื่อทดลองทำงานว่าหน่วยงานนั้นๆสามารถดำเนินการภายใต้การบริหารงานแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้หรือไม่ และมีปัญหาอย่างไร โดยเฉพาะในกรณีของหน่วยงานเดิมซึ่งมีปัญหาตามมาเยอะอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นปัญหาพนักงาน ลูกจ้าง กระบวนทัศน์ หากเราเปิดโอกาสให้หน่วยงานเดิมทดลองทำงานแล้วประเมินผลการทำงานว่ามีผลประกอบการเป็นอย่างไร สามารถปรับตัว ปรับปรุงกระบวนการผลิต เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานได้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อเมื่อหน่วยงานดังกล่าวออกไปเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้ว ก็จะได้ไม่เกิดปัญหาในการบริหารงานจนต้องขอกลับมาเป็นส่วนราชการหรือยุบเลิกหน่วยงานในภายหลัง และต้องมีทุนประเดิมเป็นเงิน Endowment ให้แก่หน่วยงานดังกล่าว ในเมื่อต้องการให้หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานที่มี Efficiency และมีความสามารถในการทำงานที่สูงขึ้น หากปล่อยให้ไปตายเอาดาบหน้า คงไม่ไหว ไปไม่รอด ที่ท่าน ศ. ดร.บวรศักดิ์ กล่าวว่าเครื่องจักรของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาส่วนใหญ่มีอายุการใช้งานนานถึง 16-20 ปี ดังนั้นหากต้องการให้สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินงานสูงขึ้นจากการขาดทุนปีละ 8-9 ล้านบาท ให้คุ้มทุนและไม่ขาดทุน จำเป็นต้องสนับสนุน และให้การช่วยเหลืออันเป็นการปรับตัวให้กับสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ไม่ปล่อยให้ตามเลยตามยถากรรม ในกรณีของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา เป็นความโชคดีที่สำนักงบประมาณได้ให้เงินสนับสนุนเพื่อการปรับปรุงเครื่องจักรจำนวน 35 ล้านบาท และสำหรับหน่วยงานเดิมที่ต้องการออกหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในอนาคตก็จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนหน่วยงานของตนให้ดีขึ้น เปรียบเทียบกับรถยนต์ หากหน่วยงานมีสภาพเป็นรถโตโยต้าเก่าๆ อายุการใช้งาน 20 ปี เราจำเป็นต้องเปลี่ยนให้เป็น

รถโตโยต้ารุ่นใหม่พอที่จะวิ่งแข่งขันหารายได้ให้เพียงพอต่อการเลี้ยงบุคลากรในหน่วยงานได้ ผู้วิจัยจึงมีความคิดเห็นว่าเป็นประเด็นที่น่าจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาตั้งแต่ตอนที่ ก.พ.ร. จะอนุมัติหรือเห็นชอบให้มีการแปลงสภาพ ซึ่งตรงนี้ก็จะเป็นการดำเนินงานให้มีการพัฒนาองค์กรเพื่อรองรับการพัฒนาที่ดียิ่งขึ้นได้ นอกจากนี้ในเรื่องที่เกี่ยวกับบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นปัญหามาก แม้ว่าในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะเปิดโอกาสให้มีการใช้พระราชกฤษฎีกาเพื่อยืมตัวข้าราชการไปปฏิบัติงานได้ 4 ปี แต่ในทางปฏิบัติไม่มีใครไปเพราะไม่มีแรงจูงใจที่เพียงพอ ประการที่ 2 ระเบียบพวกนี้เป็นระเบียบที่ทำให้ข้าราชการรู้สึกว้าว เมื่อไป 4 ปี พอกลับมาก็ไม่มีความมั่นใจว่าตำแหน่งที่กลับมาจะเป็นตำแหน่งอะไร ยกตัวอย่างเช่น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตอนที่ออกไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ก็จะทำให้ท่านผู้อำนวยการสำนักบริหารกลางไปดูแล ถามว่าอยากไปหรือไม่ คำตอบก็คือ ไม่อยากไป หากเป็นราชการเงินเดือนก็จะขึ้นปีละขั้นครึ่ง หรือ สองขั้น หากออกไปแล้วทาง ก.พ. บอกว่า เมื่อกลับมา 4 ปี ก็จะทำให้ 4 ขั้น ตำแหน่งก็จะเก็บไว้ในระดับเดียวกัน แต่อาจจะไม่ใช่ตำแหน่งเดิมแล้ว ซึ่งคนที่ออกไปก็ต้องเป็นคนที่จะเกษียณเมื่อออกไปแล้วจะได้ออกไปเลย แต่สำหรับผู้ที่มีความก้าวหน้าในหน่วยงานการไป 4 ปีไม่ได้อะไร ถ้าไม่ไปก็เป็นปัญหาในแง่ของการยืมตัว ตั้งแต่การยืม และการกลับเข้าสู่หน่วยงานเดิม จากการสอบถามทั้งข้าราชการในหน่วยงาน คณะกรรมการ และพนักงาน มีความรู้สึกว้าวหน่วยงานทำนองนี้ แม้ว่าจะมีการบริหารงานโดยตัวหัวหน้าหน่วยงานเป็นประธาน คณะกรรมการ แต่ในทางปฏิบัติจะเกิดการขาดช่วงการทำงาน เช่นในกรณีของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ท่านเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่งระดับสูง การประสานงานกับผู้อำนวยการ หรือการประสานงานกับใครในเรื่องใดๆ ก็ตาม โดยตรง ท่านก็มีความรู้สึกว้าวท่านไม่ค่อยรู้เรื่องอะไร และมีความจำเป็นอย่างยิ่งหรือไม่ที่จะต้องมีหน่วยงานที่ต้องมีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานแม่เข้าไปทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เพื่อที่จะเชื่อมโยงการทำงาน ทั้งในเรื่องการตั้งงบประมาณ การเบิกใช้จ่าย เงินทดแทน การประสานงาน แม้แต่ GF ที่ใช้ในการเบิกเงินก็เบิกได้ช้ามากเวลาไปเบิกก็ต้องใช้ GF ในระบบราชการอยู่ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็มีปัญหาว่าเบิกเงินไม่ได้ซักที และเค้าต้องการเงินเร็ว เพราะหน่วยงานแบบนี้ต้องใช้เงินทุกวัน ดังนั้นระบบราชการ ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการ นี่คือทั้งหมด คือ สภาพปัญหาและข้อเสนอคร่าวๆ ที่เกิดขึ้น โดยสรุปที่เกี่ยวกับเรื่องข้อเสนอแนะคณะผู้วิจัยเห็นว่าจากการไปศึกษา ก็น่าจะมีการทำให้มันเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นในแง่ของสถานภาพของหน่วยงาน และทำให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ และหน่วยงานที่แปลงสภาพ จากหน่วยงานเดิม จากการศึกษาพบว่าต่อไปจะมีหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ที่เป็นพาณิชยกรรม มีลักษณะแบบสำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาไปหาเงิน หาทอง กับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะกึ่งงานสังคมการบริการ เช่น สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือไม่ได้แสวงหาผลกำไร

อะไรมาก บริการสังคมเยอะ พวกนี้น่าจะมีวิธีการหลักเกณฑ์ ซึ่งน่าจะกำหนดในระเบียบกฎหมาย
เกิดความชัดเจน

ประเด็นที่ 3 ในเรื่องของสถานภาพการเป็นนิติบุคคล เนื่องจากในระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดินฉบับที่ 7 ก็ให้มีการกำหนดเกี่ยวกับ เรื่องการมอบอำนาจอะไรต่างๆ ไว้ก็ควรเขียนให้มีความ
ชัดเจนในเรื่องที่เกี่ยวกับ ทรัพย์สิน ของหน่วยงานแม่ที่จะให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษนำไปใช้
กรณีสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา สำนักงบประมาณ ให้เงินมา 35 ล้านบาท ก็ยังมี
ข้อถกเถียงกันว่าเงินก้อนนี้เป็นเงินของหน่วยงานแม่ หรือโอนให้เป็นเงินของหน่วยบริการรูปแบบ
พิเศษเลย ในการจัดซื้อ จัดจ้าง ซื้อเครื่องจักร ให้หน่วยงานแม่เป็นผู้ทำเองหรือ หน่วยบริการรูปแบบ
พิเศษเอาไปทำเอง แล้วเงินที่ใช้จ่ายเข้ามาแล้วจะเก็บไว้ได้หรือไม่ข้อสงสัยต่างทำให้เกิดปัญหา 2.
ในเรื่องของการทำนิติกรรม ก็ควรจะต้องมีความชัดเจนในเรื่องการกำหนดวงเงินต่างๆ และต้องมีการ
กำหนดให้มีการรายงานในเรื่องต่างๆ มี ผู้อำนวยการสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจา
นุเบกษาที่มาจากบุคคลภายนอกเพราะเมื่อมาจากบุคคลภายนอกการเข้ามาทำให้มีความกลัว
คณะกรรมการเองก็มีความกลัวว่ามันเสี่ยงหรือเปล่าในการมอบอำนาจจะมอบอำนาจให้ได้มากแ
ไหน อย่างไร นอกจากนี้ในเรื่องของการฟ้องร้องต่างๆ ต่อไปก็คงจะเกิดปัญหาเพราะไปรับจ้างทำ
นิติกรรม สัญญาในเรื่องต่างๆ มีปัญหาเรื่องการฟ้องร้องกับเอกชน ส่วนราชการก็คงไม่ฟ้องร้อง คง
เข้ากระบวนการยุติคดีทางแพ่งมีคณะกรรมการชี้ขาดส่วนราชการดำเนินด้วยตนเองซึ่งเป็นปัญหาใน
ด้านสภาพความเป็นนิติบุคคล ซึ่งต้องมีความชัดเจน ส่วนในเรื่องงบประมาณเนื่องจากในระเบียบ
ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีข้อหนึ่งให้หน่วยงานแม่กำหนดเป้าหมายกับปริมาณงานไว้แต่ทาง
คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรเติมคำว่างบประมาณเข้าไปด้วย ในการบริหารงานและที่สำคัญที่สุด
งบประมาณที่ให้มาแก่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ควรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป แต่ควรเป็นเงิน
อุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งหน่วยงานแม่จะเอาไปทำอย่างอื่นไม่ได้ ซึ่งข้อเท็จจริงหน่วยงานแม่จะเอาเงิน
ยอดที่ต้องไปอุดหนุน ซื้อบริการจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไปทำอย่างอื่นหน่วยบริการรูปแบบ
พิเศษธรรมดาที่กระเสือกกระสนกับงบประมาณที่หน่วยงานแม่จัดซื้อบริการอยู่แล้ว ก็ต้องไปปรับ
รายได้ขึ้นมาเสริมเป็นปัญหาในการบริหารงาน สุดท้ายปัญหาเรื่องปัญหาสถานภาพของบุคลากร
อย่างที่ ศ. ดร.บรรลพศักดิ์ กล่าวว่าจะให้เค้าเป็นลูกจ้างเอกชนหรือเป็นพนักงานราชการพิเศษซึ่งกำหนด
รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องสวัสดิการ สิทธิประโยชน์หรือเป็นเอกชนไปเลย ทั้งนี้ก็ต้องมีความชัดเจน
ขึ้นเพราะไม่เช่นนั้นเมื่อหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเกิดขึ้นมาผู้วิจัยเห็นว่า

1) จะไม่มีกลไก

2) อาจจะต้องมีการบังคับให้เป็นไป ซึ่งไม่ใช่วัตถุประสงค์ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
ข้อเสนอเหล่านี้ น่าจะเป็นการเพิ่มสมรรถภาพ สมรรถนะ ประสิทธิภาพของหน่วยบริการรูปแบบ
พิเศษให้ดีขึ้น

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ขอให้ทุกท่านแสดงความคิดเห็น

นายอาวุธ วรรณวงศ์: นำเสนอภาพรวมทั้งหมดของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่ ก.พ.ร. ดำเนินการ นายอาวุธได้ศึกษาเรื่องนี้มา 20 ปีแล้วก่อนหน้านี้ และอาจจะเป็นข้อมูลที่เขย แต่คิดว่า เป็นจุดเริ่มต้นประเด็นสำคัญ และก็มี Practice ใดๆ ของแต่ละประเทศซึ่งพอนำมาใช้กับประเทศกับ ประเทศไทยแล้วก็มีปัญหาทุกกรณี ไม่ทราบว่าเป็นเพราะอะไร เริ่มต้น แนวคิด ของเรื่องนี้ทั้งหมดมี ที่มาจากประเทศอังกฤษ ประมาณปี 1980s เรื่อยมาขงสมัยรัฐบาล เทซเซอร์ อังกฤษประสบปัญหา เรื่องเศรษฐกิจ วิธีแรกที่ทำกันในโลกก็คือ เรื่องของ Decentralization โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Central Government ในขณะที่เดียวกันก็มี Delegation of power คือการมอบอำนาจ เทซเซอร์ ขายทุกสิ่งทุกอย่างที่รัฐเคยทำแม้กระทั่ง BOAC ที่รัฐทำก็ขาย เมื่อขายหมดแล้ว (ขายแบบเอาออกไปเลย) ข้าราชการก็ถูกลอยแพเลย นั่นคือวิธีการของ เทซเซอร์ ซึ่งข้าราชการก็ไม่ชอบ เทซเซอร์นี่ก็ มีงานๆ หนึ่ง ซึ่งรัฐจำเป็นต้องทำ แต่ทำอะไรได้บ้าง รัฐต้องทำทั้งหมดหรือเปล่า นี่เป็นคำถามที่เกิดขึ้นใน ขณะนี้ซึ่งเทซเซอร์ก็เลยตัดสินใจว่าจะต้องมีหน่วยงานๆ หนึ่งที่ต้องมารับผิดชอบงานประเภทนี้ คือ Executive Agency หน่วยงานที่ทำเรื่องนี้ก็คือ Clus form สาเหตุที่มันต้องเป็นลูกของส่วนราชการ อยู่ เพราะมันต้องอาศัยนิติบุคคลของหน่วยงานแม่เป็นคนออก Clus form หรือเป็นคนดูแลในเรื่อง ของ Correction นั่นคือสาเหตุว่าทำไมตัวนี้ต้องอาศัยนิติบุคคลของหน่วยงานแม่อยู่ แต่คำถามว่านิติ บุคคลเรา Adopt เรื่องนิติบุคคลมาเป็นนิติบุคคลเชิงการบริหาร ไม่ใช่นิติบุคคลเชิงอำนาจของรัฐ มันก็ เลยมาเป็นปัญหา เสร็จแล้วพออังกฤษทำอย่างนี้ บรรดาประเทศที่อยู่ในสหราชอาณาจักรทั้งหลาย ซึ่งได้แก่ แคนาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ต้องมาทำบ้าง แคนาดาก็นำออกมาแบ่งเป็น 3 อัน อัน แรกเรียกว่า SOA (Special Operating Operation) ซึ่งคล้ายกับ Executive Agency อันที่ 2 คำเรียกว่า Crown operation ซึ่งเหมือนกับรัฐวิสาหกิจ แต่ไม่มีผลกำไร เช่น สถาบันวิจัยต่างๆ ซึ่งสุดท้ายแล้วก็ กลายเป็นองค์การมหาชน คำถามแรกเกี่ยวกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเกิดขึ้นที่อังกฤษ วันที่เอา หน่วยงานที่จัดทำ Passport ไปเปิด bid กับเอกชนทั้งหลายว่าใครจะมาทำ Passport ให้หน่วยงาน Passport ได้บ้าง เพราะฉะนั้นคนที่มา bid ทั้งคนก็นำมาทั้งเงินทั้งคน ทั้งตึก ทุกอย่าง จากนั้นจึงมีคน มาถามเทซเซอร์ว่าแล้วคนที่ทำ Passport อยู่เดิมจะอย่างไร วิธีแบบอังกฤษก็คือว่า บริษัทใหม่ต้อง รับพนักงานเก่าอยู่ด้วย 1 ปีแล้วก็ประเมินปลายปีว่าจะอยู่ต่อ หรือไม่อยู่ต่อ เช่นเดียวกับคนที่เข้ามา ใหม่ แปลว่าข้าราชการเดิมได้สิทธิพิเศษ คือไม่ต้องผ่านการคัดเลือกพนักงาน (Recruit) เป็นเด็กฝาก ของรัฐบาลที่ฝากไปให้หน่วยงานเหล่านั้น แต่ 1 ปี คุณก็เหมือนพนักงานคนอื่น ถ้าคุณ ไม่ Perform คุณก็ต้องออก แต่ถ้า perform ก็จะจ้างต่อ นั่นคือปัญหาที่ คุณนิสิต กล่าวมาตั้งแต่ตอนแรก ที่ว่าเรา ไม่เหมือน และเราก็เจอปัญหาที่เราวางยา ตัวเองตั้งแต่ตอนแรกเป็นยังไง เพราะฉะนั้น ปัญหาสำคัญ ที่เราเจอตอนนี้ ตกลงหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นอะไรกันแน่ ทั้งสถานะของหน่วยงาน และ

สถานะของพนักงาน ถ้าเป็นยังไง อาจจะไปเปรียบเทียบกับอะไรก็ได้เพราะวันนี้ที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเจออยู่เหมือนองค์การมหาชนเลย

Quartsign Autonomous เหมือนที่ออสเตรเลียใช้ หรือ SOA ที่แคนาดาใช้ สรุปแล้วก็คือเหล่าเก่าในขวดใหม่ทั้งสิ้น แต่ว่าวันนี้ องค์การมหาชนยังใช้ระเบียบกลางของราชการ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ยังใช้ระเบียบกลางของราชการซึ่งคิดไปหมดเลยทุกเรื่อง ตั้งแต่การตั้งงบประมาณไปจนถึงการตรวจสอบ แต่ว่าวันนี้คำว่า Autonomy นั้นจริงหรือ มันต่างอะไรจากส่วนราชการ ไม่ได้ต่างเลย Manager ที่เราจ้างมา จ้างมาบริหารงาน หรือจ้างมาปฏิบัติตามกฎระเบียบและขณะเดียวกัน ไม่ได้เปิดโอกาสเอาเงินเค้านบริหาร ทำตามระเบียบเก่าๆ ซึ่งก็เป็นระเบียบที่ราชการใช้ หน่วยงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จำเป็นต้องใช้นิติบุคคลของหน่วยงานแม่ ซึ่งถูกผูกติดกับกระทรวงการคลัง กระจุกไม่ได้เลย ที่มากไปกว่านั้น เราไม่เหมือนอังกฤษที่มีคนมารับงาน แต่วันนี้เราทุกคนที่ทำงานอยู่ที่เดิมไปที่ใหม่ เกิดปัญหามากมาย เรื่องทุนประเดิมเป็นยังไง เราต้องใส่เงินที่เป็นทุนประเดิมเพื่อเป็น Endowment ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษหรือเปล่า เรื่องสถานภาพบางคน ไปแล้วไม่อยากจะไปทำอะไร มีเงื่อนไขขี้มี้ ใช้ทำอะไรไม่ให้ง่ายไปหมด สุดท้ายเราติดอยู่กับประเทศไทยเป็นประเทศที่เอื้อเพื่อ ไม่ใจร้ายแบบอังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ “วันที่ไม่มีงานให้คุณทำแล้ว คุณออกไปเลย ชั้นไม่สนใจ” แต่วันนี้เรายังอุ้มทุกคนที่เคยรับราชการอยู่ ถึงแม้ว่าเราจะเปลี่ยนระบบแล้วก็ตาม แต่เราจะลอยแพราชการ ถึงแม้ว่าเราไม่ลอยแพแต่ข้าราชการก็ไม่อยากไปแน่นอนว่า ถ้าไปกลับมาแล้วจะเป็นอย่างไร ประเด็นในการศึกษาวันนี้เราคงจะต้องมีเครื่องมือที่ดี ในเชิงของกฎหมาย ที่จะให้อำนาจแก่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ อย่างแท้จริง ที่มี Semi Autonomous (กึ่งอิสระ) แต่จำเป็นหรือไม่ว่า เค้ามียกงบประมาณจากราชการก้อนหนึ่งให้เค้านบริหารของตัวเอง เค้านจะทำอะไรก็ได้ เราต้องมี Endowment ให้เค้าหรือไม่ในเริ่มแรก การบริหารระเบียบบุคคล หรือคลังของเค้า สามารถประดิษฐ์เองได้หรือไม่ ทำไมจะต้องใช้ของตรงนี้ด้วย เราคุมที่ performance และ result ได้หรือไม่วันนี้เรากุมทุกขั้นตอน คุณ skips ขั้นตอนเดียวเราก็ดิตตะรางเป็นต้น เนื่องจากปัจจุบันระบบตรวจสอบเราตรวจสอบที่ Process เราไม่ได้ตรวจสอบที่ result เราเน้นว่าต้องทำให้ Process ถูกต้องก่อน result เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ดังนั้นจึงควรเปลี่ยนระบบ อย่างไรหรือไม่เป็นให้ทุกคนเสนอความคิดเห็น เพื่อจะได้ให้ความคิดเห็นที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

นายสมพล เกียรติไพบูลย์: การศึกษาเรื่องหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นเรื่องที่ดี ประโยชน์ที่ว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นราชการ แต่ทำงานที่ไม่เป็นระบบราชการ ประโยชน์ตรงนี้นั้นเป็นครั้งน้ำครึ่งบก เมื่อเป็นครึ่งน้ำ ครึ่งบกก็ควรต้องบอกว่ามีประสิทธิภาพไม่เต็มที่ของทั้งน้ำและบก เพราะฉะนั้นควรกำหนดให้ชัดเจนว่าจะเป็นอย่างใด คือ คำว่าเป็นราชการแต่บริหารไม่เป็นแบบราชการ ถามว่ามันมีอะไรมารองรับ ตอบว่ามีระเบียบวิธีการบริหารหน่วยบริการรูปแบบพิเศษฉบับปรับปรุงปี 2550 และก็มีกฎหมายอื่นมารองรับ แต่ก็ยังไม่ครอบคลุม และเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากที่

เราจะเขียนกฎหมายในรูปแบบขององค์กรที่มันมีวิวัฒนาการอยู่เรื่อยๆ เพราะเรารู้ว่าในช่วงหลังระบบการบริหารงานราชการค่อนข้างจะมีวิวัฒนาการในรูปแบบต่างๆ มากมาย โดยเรามุ่งหวังที่ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการทำงานเพราะเราตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษขึ้นมา เพราะคิดว่าหน่วยงานแม่มีงานบางอย่างที่ทำแบบ ราชการเดิมๆ ไปไม่ได้ มันติดขัดเพราะราชการถูกกำหนดแบบฟอร์มมาให้มีหน้าที่ย่างหนึ่ง แต่หน้าที่ตรงนั้นมันเป็นหน้าที่ทำทางด้านพาณิชย์กรรมบ้าง บริการบ้าง ซึ่งมันน่าจะมีรูปแบบที่กึ่งๆ ไปทางภาคเอกชนที่มีความคล่องตัว มีคนที่มีประสิทธิภาพ มีระบบการจัดซื้อ จัดจ้าง มีระบบอุปกรณ์ที่อิงไปทางด้านเอกชน มันเป็นเรื่องที่เราพูดกันตลอดว่าระบบราชการไม่ใช่ไม่ดี ถ้าไม่ดี ประเทศจึงไปนานแล้ว ระบบราชการก็ดี แต่มันติดอยู่ 2-3 เรื่อง คือ 1. เรื่องที่เราไม่สามารถหาคนที่มีความสามารถสูงๆ เงินเดือนสูงๆ มาได้เพราะเราติดเรื่องระบบเงินเดือน 2. ขั้นตอนตามระบบราชการมีเยอะ เพราะฉะนั้นเราจึงแก้ปัญหาทั้ง 2 โดยการตั้งองค์การมหาชนขึ้นมาบ้าง หรือตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ แต่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษพิเศษกว่าองค์การมหาชน ยังเป็นลูกแต่ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลทำอะไรไม่ค่อยได้มันก็ยังยาก เพราะฉะนั้นเราน่าจะแบ่งประเภทของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ให้ชัดเจนๆ ต้องทำอะไรให้คล่องตัวพอสมควรอยากจะปรับเปลี่ยนเข้าไปให้ได้หากเป็นกฎหมายขึ้นมาเมื่อไร ก็จะเปลี่ยนแปลงมากเลย ทางที่ดีควรเขียนเป็นกฎหมาย กว้างๆ ไว้ และก็ทำระเบียบให้มันมีวิวัฒนาการเรื่อยๆ และครอบคลุม เพราะว่ามันมองถึงความคล่องตัวในขณะที่เดียวกันก็ไม่ใช่หลุดโลกเพราะฉะนั้นเสนอว่าเริ่มต้นตั้งแต่ก่อนที่จะก่อตั้ง ต้องเกิดจากความพร้อม ไม่ใช่เกิดจากอารมณ์หรือเกิดขึ้นจากแนวความคิดของคนบางคนที่ยังไม่ได้พร้อม เป็นโน่นไม่ได้ เป็นนี่ไม่ได้ ก็ไปเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเลย หลายอย่างเป็นอย่างนั้น หน่วยบริการรูปแบบพิเศษกลายเป็นทางเลือกที่ไม่มีทางออกของที่อื่น เลยมาทำเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พิเศษจริงๆ ไม่ใช่เป็นอะไรไม่ได้ ก็โอนมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเลย แต่เราต้องบอกว่า หน่วยงานจะปรับเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้หรือเปล่าด้วยเหตุผลใด ยกตัวอย่างเช่น iTV ลงโน่นก็ไม่ได้ นี่ก็ไม่ได้ สุดท้ายก็เลยกลายเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มันไม่ใช่ มันต้องคิดให้ชัดเจน ว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีความพร้อมที่จะรับเรื่องเหล่านี้หรือเปล่า ต้องศึกษาต่อไปคิดให้ชัดเจน ทั้งเรื่องบุคลากร ระเบียบการจัดซื้อ จัดจ้าง การทำนิติกรรมจะอย่างไร ถ้ายังคงผูกมัดกับตัวเงิน เช่น โรงพิมพ์ต้องนำส่วนที่เหลือของ Capacity เท่านั้นจึงจะไปปรับให้บริการแก่หน่วยงานนอกได้ แต่อย่าลืมว่าธุรกิจของโรงพิมพ์ ถ้าเราไม่สามารถทำ Long Term Contact กับลูกค้าได้ ก็ไม่มีใครมาทำกับเราหรอก หากเราคาดหวังกับ Walk in Customer อย่างเดียวก็เจ๊งเมื่อนั้น ต้องทำ Long Term Contact เช่น ลูกค้าที่ทำปฏิทินกับเรา เราต้องทำสัญญา 5 ปีกับเขา เราจึงจะอยู่รอด หากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษบอกกับลูกค้าว่าเรามีกำลังการผลิต ให้ลูกค้าหลังจากการที่เราให้บริการแก่หน่วยบริการงานแม่แล้วเท่านั้น (ส่วนเกินที่ให้บริการหน่วยงานแม่) ก็จะไม่สามารถทำ Contact กับลูกค้าแบบ Long Term Contact ได้และ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษผูกมัดกับระบบงบประมาณ

แบบปี ต่อ ปีต่างจากหน่วยงานเอกชนที่มีงบประมาณเป็นแบบยาว 3-5 ปีเราต้องคิดในแต่ละรูปแบบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้ชัดเจน แบ่งประเภทไปเลย แล้วกำหนดเริ่มก่อตั้งทำอะไร พอก่อตั้งแล้วต้องทำอะไร เพราะหากทำแล้วต้องมียอดขาดเงิน และปัญหาเรื่องคนไม่มาจะไม่เกิดขึ้น เหตุที่คนไม่มาเพราะเค้าไม่รู้ว่าอนาคตเค้าจะเป็นอย่างไรจะเป็นสิเทา สีด้า หรือสีขาว ใครจะไปในสิ่งที่ไม่รู้อนาคต เมื่อทำให้ชัดเจนทุกอย่างมันจะแก้ปัญหาได้

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่จากประเทศต่างๆ เป็นคำถามซึ่งตรงกับหัวข้อวิจัยในวันนี้ว่า “คุณเปลี่ยนไปเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ แจ้งคุณมีปัญหาในข้อกฎหมายหรือไม่” ทั้งอังกฤษ และแคนาดา ตอบสั้นมากกว่า “เราไม่มีปัญหาเนื่องจากระบบกฎหมายของเราเป็นแบบ Common law ซึ่งได้ปฏิบัติตามประเพณีมา เพราะนั้นจะไม่มีกฎหมายที่เขียนไว้มาเป็นอุปสรรค” แต่ประเทศไทยของเรามีปัญหาเรื่องนี้

ผู้แทนจากสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี: มีปัญหาด้านการบริหารบุคคล ผู้ที่เข้ามาสมัครเป็นพนักงาน จะมีคำถามว่า สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นหน่วยงานอะไรกันแน่ มีรูปแบบอย่างไร และมีความมั่นคงแค่ไหน

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ขณะนี้พนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีคำถามว่า 1. สามารถออกบัตรประจำตัวให้กับพนักงานได้หรือไม่ ซึ่งเป็นบัตรเจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถใช้แทนบัตรประชาชนได้แต่ไม่มีใครตอบได้ ไม่ต้องถามถึง Passport ที่เล่ม สิ้นน้ำเงิน ณ เวลานี้พนักงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษยังไม่มีบัตร พนักงานรัฐวิสาหกิจมีบัตร ข้าราชการมีบัตร แต่พนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นอะไรก็ไม่รู้ ไม่รู้ว่าสถานภาพว่าตนเองเป็นอะไรตอนนี้แนวโน้มไปหมด หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่ดั่งใหม่จะไม่ค่อยมีปัญหาตัว ผู้อำนวยการคนเดียวกับคนที่สมัครใจไปที่ไม่ใช่ราชการ และที่เป็นราชการ

ผู้แทนจากสำนักกษาปณ์: ขั้นตอนที่กรมธนารักษ์ทำอยู่คือตั้งคณะกรรมการมาลงนาม เพื่อร่างระเบียบตามระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรียิ่ง ซึ่งต้องมีระเบียบอย่างน้อย 4 เรื่อง คือ 1) โครงสร้างบุคลากร 2) การพัสดุ การเงิน การงบประมาณ 3) เรื่องของการควบคุม และการบริหารงานทั่วไป 4) การประเมินผล กรมธนารักษ์ตั้งคณะกรรมการ 4 ชุดนี้แล้วเป็นเวลาประมาณ 6 เดือนเกี่ยวกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ในช่วงแรกสำนักกษาปณ์ ได้ปรึกษา ก.พ.ร. โดย ช่วยกันคิด ช่วยกันพิจารณา แต่ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจริงๆ คือ กรรมการเจ้าหน้าที่ของกรมธนารักษ์ ซึ่งคำนวณเรื่องโครงสร้าง และอัตราค่าจ้างบุคลากรไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในตอนนั้น รวมทั้งกลุ่มงานกฎหมาย การพัสดุ ไม่ได้มามีส่วนร่วมด้วย พอตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 4 ชุด เราก็จำเป็นต้องตั้งผู้รู้ของหน่วยงานเหล่านี้เข้ามา

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): หากยกร่างระเบียบเหล่านี้ก่อนคาดว่า สำนักกษาปณ์จะไม่ได้ออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเนื่องจาก เพราะออกไปก็ยังคงเป็นราชการ เนื่องจากกรรมการทั้ง 4 ชุดต่างมาจากระบบราชการ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ใช้วิธีประกาศออกเลย แล้วกรรมการบริหารจะไปตั้งคณะทำงานในภายหลัง หากข้าราชการเป็นผู้เขียนระเบียบต่างๆ หากออกไปบริหารแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็จะกลายเป็นราชการดั้งเดิม สำนักกษาปณ์ก็ทำตามคำแนะนำของ ก.พ.ร. ว่าอย่างน้อยต้องมีระเบียบอย่างนี้ 4 ชุดนี้ก่อน และเชิญ ก.พ.ร. ผู้แทนจากสำนักกษาปณ์ มาให้คำปรึกษา

ในส่วนขอเท็จจริงที่ปรากฏ เข้าใจว่าหน่วยงานที่ต้องออก เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีพื้นฐานที่ต่างกัน คือเป็นหน่วยงานที่ตั้งมาใหม่เลยก็ได้ หรือเป็นหน่วยงานที่มีอยู่เดิมแล้ว และฐานะ สถานภาพ ขององค์กรก็แตกต่างกันด้วย อย่าง โรงพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ก็มีลักษณะว่าหากโรงพิมพ์ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ก็ Outsource ให้ใครมาดำเนินงานแทนก็ยังได้ แต่ว่าสำนักกษาปณ์ มีลักษณะพิเศษที่เป็น Core Business ของกรมธนารักษ์จริงๆ คือดูแลรับผิดชอบงานด้านเหรียญกษาปณ์จริงๆ ตามพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501 ซึ่งกำหนดไว้เลยว่ากระทรวงการคลังมีหน้าที่จัดทำ และนำออกใช้เหรียญ ซึ่งกรมธนารักษ์ได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานในส่วนนี้ ก็เป็น Core Business ของกรมจริงๆ ด้านหนึ่ง นอกจากด้านที่ราชพัสดุ ซึ่งในงานของหน่วยงานด้านเหรียญกษาปณ์เองก็มีหน่วยงานมากกว่า 1 หน่วยงานที่ดำเนินการ คือ โรงกษาปณ์ด้วยเป็นผู้ผลิต แล้วก็สำนักบริหารเงินตราเป็นผู้ส่งออกจ่ายแลก โรงกษาปณ์เดิมบริหารงานด้วยเงินนอกงบประมาณ ไม่ใช่เงินงบประมาณ มีงบประมาณหมุนเวียนอยู่แล้ว และค่อนข้างมีความคล่องตัวสูงกว่าอีกหน่วยหนึ่งคือหน่วยจ่ายแลก ซึ่งใช้เงินงบประมาณมาโดยตลอดเราต่างตรงนี้ในงานภารกิจเดียวกันด้านเหรียญกษาปณ์ ซึ่งจากการบริหารเงินทุนหมุนเวียนผ่านมา เรามีเงินทุนหมุนเวียนประมาณ 5,000- 6,000 ล้านบาทซึ่งเป็นจำนวนค่อนข้างเยอะ คงจะต้องพิจารณาในเรื่อง Volume ของตัวเงินด้วยเพราะจะนำมาสู่ปัญหาของการกักงบประมาณตามระเบียบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่กำหนดว่า หน่วยงานแม่ต้องตั้งงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในการมอบหมายงานให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษผลิตคือ โรงกษาปณ์ต้องผลิตเหรียญ ปัจจัยสำคัญ เครื่องจักรคงไม่มีปัญหา ทุนประเดิมเราก็คงต้องใช้เงินจากเงินทุนหมุนเวียนเดิมมาตั้งเป็นทุนประเดิมได้ อาจจะใช้ได้ แต่ปัญหาคือกรมธนารักษ์ต้องตั้งงบประมาณ ต้องกำหนดยอดผลิตเหรียญในแต่ละปี แล้วก็ตั้งงบประมาณเพื่อให้โรงกษาปณ์ใช้ในการผลิต เพราะค่าวัตถุดิบของ โรงกษาปณ์ต่อปีได้รับการประมาณการสำหรับการจัดซื้อ จัดหาวัตถุดิบหลายพันล้านจากเดิมงบประมาณของกรมธนารักษ์ในด้านการจ่ายแลกเหรียญกษาปณ์ที่เราใช้ประมาณ 200 ล้านบาทขอก็ได้บ้าง ไม่ได้บ้าง ทุกวันนี้ต้องนำเงินหมุนเวียนของโรงกษาปณ์สนับสนุนด้วยเข้าไปในบางเรื่องซึ่งงบประมาณไม่ยอมให้ หากออกไปเป็นหน่วยบริการรูปแบบ

พิเศษแล้วจริงๆ กรมธนารักษ์ต้องตั้งงบประมาณหลายพันล้านบาท ก็ไม่แน่ใจเหมือนกันว่าสำนักงบประมาณจะให้งบประมาณแก่กรมธนารักษ์หรือไม่เป็นจำนวนเงินหลายพันล้านบาทเพื่อนำมาสร้างโรงพยาบาลในการผลิตเหรียญ

นายอาวุธ วรรณวงศ์: หมายความว่าเค้าจะต้องให้เงินหมุนเวียนตามเดิมก่อนปัจจุบันนี้ กรมธนารักษ์ต้องตั้งงบประมาณสำหรับซื้อเหรียญจากโรงพยาบาล ซึ่งมีค่าจริงๆ เป็นพันล้านบาทแต่ปัจจุบันนี้เค้าให้แค่ 200 ล้านบาท แสดงว่าโรงพยาบาลยังขาดทุนอยู่ กรมธนารักษ์แจ้งว่าปัจจุบันการผลิตเหรียญขาดทุนในมูลค่าเหรียญ แต่ว่าเหรียญบาทค่าจริงๆ ที่ผลิตบาทกว่า แต่ราคาเหรียญที่ใช้กันในตลาดคือ 1 บาท หรือเหรียญ 10 บาทยังมีต้นทุนในการผลิตเหรียญเป็น 10 บาทอยู่ จริงหรือไม่คำตอบคือยังคงมีกำไรอยู่

ผู้แทนจากสำนักกษาปณ์: 200 ล้านบาทเป็นงบประมาณเฉพาะหน่วยงานที่จ่ายแลกเหรียญ ไม่ได้เกี่ยวกับโรงพยาบาล เพราะโรงพยาบาลใช้เงินหมุนเวียนอยู่แล้ว หมุนเวียนในวงเงิน 5,000-6,000 ล้านบาทที่เราซื้ออยู่หลังจากการผลิตแล้วหน่วยบริหารเงินตราซึ่งจ่ายแลกเหรียญแล้ว จะคืนเงินที่ได้จากการจ่ายแลกเหรียญเป็นต้นทุนให้เราบวกกับ 30% ของส่วนแบ่งกำไรเมื่อรวมเหรียญกษาปณ์ทุกชนิด ราคา Compensate กันแล้วยังมีกำไร แต่การผลิตบางเหรียญขาดทุน โดยยอมรับว่าตั้งแต่เหรียญ 1 บาทลงมาขาดทุน ปัญหาที่หนักที่สุดที่โรงพยาบาลประสบอยู่ทุกวันนี้คือเรื่องของบุคลากรคือความไม่มั่นใจในสถานภาพ โรงพยาบาลมีคน 750 คน ใน 750 คนมี 78-80 คนที่เป็นราชการ ข้าราชการส่วนใหญ่มีประมาณ 20 กว่าคนซึ่งพ้น 25 ปี พวกคุณนี้อายุราชการประมาณ 10-20 ปี ซึ่งต่อให้ใช้เรื่องของการสั่งใช้มาใช้แล้ว เค้าก็ยังไม่ครบที่จะได้บำเหน็จ บำนาญ

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): 10 ปีก็ได้แล้ว ตามกฎหมาย

ผู้แทนจากสำนักกษาปณ์: เข้าใจว่า 1 ปีบำเหน็จ 10 ปี บำนาญ แต่ว่าได้รับการยืนยันขึ้นมาแล้วว่า 1 ปีบำเหน็จ 10 ปี บำนาญ ใช้ในกรณีตำแหน่งนั้นมีการยุบเลิก เพราะเหตุราชการ

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ออกจากราชการตามความประสงค์ของราชการ ยืนยันว่าได้ บำเหน็จ หรือบำนาญ

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ไม่ใช่ความคิดของเราที่เราออก แต่หลวงสั่งให้เราออก

ผู้แทนจากสำนักกษาปณ์: ในกรณีกรมบัญชีกลางยืนยันแล้วว่าไม่ได้ ออกจากเหตุราชการ มีอยู่ 2-3 ประเด็นซึ่งไม่เข้ากับเราเลย

นายอาวุธ วรรณวงศ์: มีเหตุสูงอายุ แต่อีกเหตุหนึ่งการทดแทนคุณคุณออกได้

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ถ้าสั่งให้ออกจากราชการไปตามความประสงค์ของราชการ โดยมีอายุราชการเกิน 10 ปี ได้บำนาญหรือไม่ ไม่ใช่พระราชกฤษฎีกาสั่งใช้การสั่งใช้ ไม่ได้เป็นการออกขาด สั่งใช้เพื่อให้ออกไปปฏิบัติงานใดๆ ไม่เกิน 4 ปี แล้วกลับมารับราชการใหม่ แล้วก็ได้เงินเดือน นับอายุราชการต่อเป็นมติคณะรัฐมนตรีแต่เป็นการสั่งให้ออกจากราชการโดยความประสงค์ของราชการนี่คือคำพูดตามที่อยู่ในกฎหมายบำนาญ บำนาญ และกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการหลายคนได้บำนาญ บำนาญเพราะเหตุนี้ 10 ปีก็สามารถรับได้แล้ว

ผู้แทนจากสำนักงานปลัด: จะให้กรมธนารักษ์ขอคำยืนยันจากหน่วยงานใดจึงจะเหมาะสม เพราะว่ากรมบัญชีกลางบอกว่าไม่ได้ เนื่องจากว่ากรณีสั่งใช้ใช้กับกรณีที่ยุบเลิกตำแหน่ง แต่ถ้าข้าราชการของกรมธนารักษ์ที่ไปทำงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ไม่ได้มีการยุบเลิกตำแหน่ง แต่ต้องมีการสำรองตำแหน่งไว้ให้ในกรณีที่เค้าจะกลับมา

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ถ้าใช้พระราชกฤษฎีกาสั่งใช้จะไม่ได้เพราะไปไม่ได้ไม่เกิน 4 ปีแล้วต้องกลับมาหากลาออกตอนครบ 4 ปีแล้วก็จะยังคงไม่ได้รับบำนาญเพราะลาออกเองแต่หากเลือกอีกช่องทางหนึ่ง คือให้ส่วนราชการสั่งให้ออกตามความประสงค์ของราชการกรมธนารักษ์ไม่ใช่พระราชกฤษฎีกาสั่งใช้ แต่กรมธนารักษ์ต้องสั่งให้พนักงานออกราชการไปตามความประสงค์ของราชการ เพื่อให้ไปทำงานที่สำนักงานปลัด ถ้าอย่างนี้พนักงานจะพ้นจากราชการทันที และวันที่พ้นจากการเป็นราชการ หากมีอายุราชการมีสิทธิเกิน 10 ปีคุณได้บำนาญตั้งแต่วันนั้น

นายอาวุธ วรรณวงศ์: มีเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรี ถ้าท่านลาออกจากราชการ และมีระยะเวลาราชการครบ 10 ปีแล้ว เพื่อไปบรรจุในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ได้บำนาญ แต่ถ้าหน่วยงานท่านสั่ง (ห้ามลาออก) ให้ไปปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยให้ท่านลาออกจากราชการ แบบนี้ไม่ได้บำนาญ แต่ท่านลาออกเองไม่ได้บำนาญ แม้กระทั่งสั่งใช้ก็ไม่ได้บำนาญ สั่งใช้ต้องกลับมารับราชการ

ผู้แทนจากสำนักงานปลัด: ก่อนข้างมีความสับสนในประเด็นนี้อยู่แน่นอน เพราะว่าการประชุมในเดือนที่ผ่านมา ก.พ.ร. ก็เข้ามาชี้แจง ในส่วนนี้ก็เหมือนกันซึ่งก็ยืนยันว่า 1ปีบำนาญ 10ปีบำนาญ ไม่ได้

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ดังนั้นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีต้องแก้ไขประเด็นนี้ คือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีออกแต่ให้สั่งใช้ ต้องสั่งใช้ในกรณีที่ผู้ประสงค์จะกลับเข้ารับราชการ หรือให้สั่งให้ออกจากราชการไปเพื่อปฏิบัติราชการตามความประสงค์ของทางราชการ ถ้าอย่างนี้ได้บำนาญ หรือ เกิน 10 ปี

ผู้แทนจากสำนักศึกษาปณ: กรมธนารักษ์คงต้องออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแน่นอน แต่ปัญหาใหญ่คือปัญหาเรื่องบุคลากรในเรื่อง การมอบอำนาจของท่านอธิบดี กรมธนารักษ์ในการ จัดซื้อ จัดหา ซึ่งตาม กฎหมายเงินตรา มอบอำนาจไม่ได้ มอบอำนาจได้เฉพาะการผลิตเหรียญแต่ การออกเหรียญตามกฎหมายเงินตรามอบอำนาจไม่ได้ เพราะฉะนั้น การออกเหรียญต้องเป็นงานที่ อยู่ในกรมธนารักษ์ เป็นราชการ ใช้อำนาจราชการ

แต่ในกรณีของการจัดซื้อ จัดหาตามระเบียบพัสดุ ซึ่ง หน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็คงมี อำนาจที่จะกำหนดเรื่องระเบียบพัสดุ ในการจัดซื้อจัดหาได้เอง แต่อย่างไรก็ตามหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษไม่ได้เป็นส่วนราชการ และไม่เป็นนิติบุคคล ดังนั้นการทำสัญญาจ้าง จัดซื้อ จัดจ้าง ก็ ต้องเป็นอธิบดีกรมธนารักษ์เป็นผู้ลงนาม แต่ท่านอธิบดีกรมธนารักษ์เองมีอำนาจลงนามอนุมัติใน วงเงินเพียง 25 ล้านบาท ณ เวลานี้ก็เรื่องดังกล่าวก็เป็นความกังวลของกรมธนารักษ์ด้วย

นายอาวุธ วรรณวงศ์: เกินกว่านี้ต้องเป็นปลัดมอบอำนาจ หรือไม่

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): กรมประชาสัมพันธ์ คณะรัฐมนตรีมี มติเกี่ยวกับ iTV เมื่อยึด iTV ก็เกิดปัญหาว่าจะกำหนดให้เป็นหน่วยงานแบบใด เสนอให้ iTV ออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ แต่เมื่อออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็เกิดปัญหาที่ต้อง แก่ไข ก.พ.ร. ทันที

กรรมการ ก.พ.ร. บอกว่า iTV ไปปรับโฉมมาจากเอกชนข้างนอก โดยประกาศออก TV รับ บริการเอกชนเรื่องโฆษณาและให้บริการชาวบ้านด้วย เมื่อเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ iTV ก็ไม่ สามารถให้บริการแก่เอกชนโดยตรงได้ ดังนั้น iTV ก็ควรเป็นรัฐวิสาหกิจดังเช่น โรงงานไฟหรือ โรงงานยาสูบ แต่ถ้าภารกิจของ iTV เน้นการให้บริการคนนอกเป็นหลัก หากจะเป็นหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษ iTV จะต้องให้บริการแก่กรมประชาสัมพันธ์ และคนที่จะไปรับโฆษณาทั้งหลายต้อง เป็นกรมประชาสัมพันธ์ไปรับจากคนนอก ทั้งนี้กรมประชาสัมพันธ์เอง ก็ไม่สามารถรับโฆษณา ไม่ได้เนื่องจากเป็นส่วนราชการ เวลานี้ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ iTV เป็นหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษ แต่คาดว่าคงตายแห่งอยู่ตรงนั้น

ผู้แทนจากกรมประชาสัมพันธ์: ในส่วนของกรมประชาสัมพันธ์ มีอยู่ 2 ส่วนที่มองเรื่องหน่วย บริการรูปแบบพิเศษ ก็คือช่อง 11 ซึ่งเราทำแผนกันหลายปีแล้ว ทำจนเบ็ดเสร็จแล้ว พอรัฐบาล เปลี่ยน นโยบายก็เปลี่ยน ไปด้วย บางรัฐบาลก็อยากให้ออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ บาง รัฐบาลก็ไม่อยากให้เป็น (ศ. ดร.บวรศักดิ์ รัฐบาลทักษิณ 1อยากให้เป็น) ประกอบกับ พอทำไปแล้ว เราพบว่าต้นทุนของช่อง 11 เองก็ต้องไม่ต่ำกว่า 2,000 ล้านบาท อุปกรณ์ทั้งหลาย ทั้งในส่วนกลาง และต่างจังหวัดก็มีจำนวนมาก ก็มีข้อสังเกตว่าถ้าคิดเรื่องทุนประเดิมรัฐบาลจะมีเงินจ่ายให้หรือไม่ ขณะนี้ก็ยังไม่มีความชัดเจน

ถ้าไปอยู่ในตลาดซึ่งทุกวันนี้ช่องต่างๆ มีการแข่งขันกันแรงมากจะสู้ได้หรือไม่ จากเรื่อง
ของเป็นไปได้หรือไม่ย้อนกลับมาที่ iTV ขนาดว่าเอาเงินของเค้ามาฝากไว้ในบัญชีของเราแต่เวลา
ขอใช้จริงๆ แล้วใช้ยากมาก ต้องขออนุมัติ เดินสายไปทำความเข้าใจกับสำนักงบประมาณ และ
กรมบัญชีกลาง อะไรอย่างนี้ สำนักปลัด ขึ้นตอนจะเป็นอะไรที่ยุ่งยาก และต้องทำข้อเสนอใหม่ จัด
ระเบียบใหม่ สร้างว่าอันนั้น ต้องอยู่กับอันนั้นซึ่งเป็นสิ่งทีุ่่นวายสับสนในการทำ iTV กรณีของ
iTV จึงกลายเป็นตัวอย่างหนึ่งซึ่งพิสูจน์ให้เห็นว่า ถ้าช่อง 11 จะแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการ
รูปแบบพิเศษจะต้องคิดให้หนักว่า เราจะไปได้หรือไม่ สมมติว่ากรมประชาสัมพันธ์ขอเงิน
งบประมาณจากรัฐบาลให้มาใช้ งบประมาณจะเป็นค่าที่น่ากลัวมาก เพราะระเบียบคลังก่อนข้างจะ
เข้ม เข้มงวด ใช้อะไรก็ไม่ได้ หรือเบิกจ่าย ก็ดิกระเบียบว่าจะต้องใช้อัตราเท่านี้ ถึงแม้ว่าเราจะขอ
อัตราพิเศษแล้วก็ได้ไม่มากเท่ากับช่องอื่นๆ เพราะฉะนั้นถามว่าเราควรที่จะแปลงเป็นหน่วยบริการ
รูปแบบพิเศษหรือไม่

ผู้แทนจากสำนักกษาปณ์: ในส่วนของสำนักกษาปณ์ของสัดส่วนของข้าราชการกับลูกจ้าง ราชการ
มีไม่ถึง 100 คน เพราะฉะนั้นถ้าทราบ Solution ในเรื่องของ 1ปีบ้างหนึ่ง 10 ปีบ้าง ส่วนราชการก็
อาจจะแบ่งเบาภาระ แต่ว่าส่วนที่เหลือเป็นลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนมีจำนวน 200
คน ลูกจ้างกลุ่มนี้คงไม่มีปัญหาอีกทั้งยังได้อานิสงฆ์ จากการที่สำนักกษาปณ์จะ
แปลงสภาพไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษอีกด้วย และได้สิ่งที่ดีขึ้น ปัญหาคือลูกจ้างประจำเป็น
ช่างฝีมือ ต้องใช้ฝีมือและประสบการณ์ในการทำงานสูงมาก

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ลูกจ้างประจำจ่ายจากเงินทุนหมุนเวียนใช่หรือไม่

ผู้แทนจากสำนักกษาปณ์: บางส่วนใช้เงินทุนหมุนเวียน แต่บางส่วนก็ใช้งบประมาณอยู่ ถ้าออกไป
เราก็คิดเหมือนกันว่าลูกจ้างประจำจำนวน 500 คน บางส่วนเรายอมรับว่าถ้าออกไปเราก็ไม่
เสียดาย แต่บางส่วนถ้าออกไปเราจะเสียดายมากๆ และมีผลกระทบ

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ส. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): เวลาที่ให้ลูกจ้างออกและจ่ายเงิน
ทดแทนไป (ให้เงินก่อนไป) และเอาเขากลับมาใหม่ทำได้หรือไม่

ผู้แทนจากสำนักกษาปณ์: เราก็คิดโครงการ Virtual Separation ว่าจะจงใจให้คนออก แต่คิดว่า คน
ที่จะออกคือคนที่ไม่มีฝีมือ คนที่ไม่ออกคือคนที่ไม่มีฝีมือ

นายอาวุธ วรรณวงศ์: คนที่อยากให้ออกไม่ยอมออกใช่หรือไม่

ผู้แทนจากสำนักกษาปณ์: กรณีอย่างช่างฝีมือ ที่ทำเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เค้าสามารถทำข้างนอก ซึ่ง
ได้ค่าตอบแทนสูงกว่าราชการอยู่แล้ว ในขณะที่ถ้าให้ออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่แน่ใจว่า

เงินเดือนอาจจะได้มากเท่าเดิมหรือมากกว่าเดิมนิดหน่อย ส่วนสวัสดิการที่เคยได้อาจจะหายไปเลย
เค้าก็คงไม่มีความสุขที่จะออกไปแน่นอน

นายอาวุธ วรรณวงศ์: อย่างคนขับรถไม่ยอมออกแน่นอน แต่คนที่ว่าครูปหรียญ ทำ Mole เหยียด
อยากออกเพราะเค้าก็สามารถไปทำอย่างอื่นได้เยอะแยะ ยกตัวอย่างเช่นทำจตุคาม

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ถามตัวแทนส่วนราชการ
ข้อเสนอที่เราเสนอ ตัวแทนส่วนราชการรับได้หรือไม่ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษอาศัยอำนาจ 2
เสียง เมื่อก่อนเป็นหน่วยงานเดือน ไม่มีอำนาจอะไรเลย ใช้เพียงอำนาจทั่วๆ ไป แต่บัดนี้มีมาตรา
40/1 พูดถึงเรื่องหน่วยบริการรูปแบบพิเศษโดยเฉพาะ

หน้า 34 ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง

หน้า 35 ข้อ 5 เราเติมข้อความว่า การจัดตั้ง หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เรายกอำนาจความใน
กฎหมายลงไป

แต่ในข้อ 5 วงเล็บ 2 แยกเป็น 2 แบบ คือ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ เช่น
สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กับ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่แปลงสภาพจาก
หน่วยงานเดิม เช่น สำนักศึกษาปล้นสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา หรือช่อง 11 ให้
มันชัดเจนขึ้น

ข้อ 6 เมื่อเราจะแปลงสภาพหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ส่วนราชการซึ่งเป็นหน่วยงานแม่ จะต้องให้
ก.พ.ร. พิจารณา และ ก.พ.ร. จะพิจารณาได้ต้องปรากฏว่าเดิมตามระเบียบปี 2550 มี 3 ข้อเท่านั้น
บัดนี้เราเติมเข้าไปเป็น 5 ข้อ คือ

ข้อที่ 1 หน่วยงานนั้นต้องให้บริการแก่ส่วนราชการเจ้าสังกัดเป็นหลัก เอาหลักกำกับไว้อีก
ครั้งหนึ่ง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาว่าจะไปปะปนกับโรงงานไฟ โรงงานยาสูบ เพราะ 2 หน่วยงานนั้น
ให้บริการงานนอกเป็นหลัก

ข้อที่ 2 เน้นอีกครั้งว่าการออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
ไม่ใช่เพราะจะทำให้เจ้าหน้าที่ มีรายได้เพิ่มขึ้น หรือให้ส่วนราชการไม่ต้องรับภาระใดๆ แต่เป็นไป
เพื่อประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ตามมาตรา 3 วรรค 1 ของกฎหมายระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดิน

ข้อที่ 3 ไม่เปลี่ยนแปลง

ข้อที่ 4 มีการเปลี่ยนแปลง คือการบังคับให้มีทุนประเดิมแก่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษใน
กรณีที่เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ หรือในกรณีที่แปลงสภาพจากหน่วยงานที่
เคยเป็นส่วนราชการมาก่อน ว่าคณะกรรมการพิจารณาทุนประเดิมควรเป็นใครบ้าง ข้อที่ 5 มี

การกำหนดระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน เพื่อทดลองการปฏิบัติงาน และมีการประเมินผลก่อนการ
แปลงสภาพ เพื่อดูว่าจะสามารถเลี้ยงตัวเองได้หรือเปล่า ถ้าไม่ได้ก็ถอยกลับ

วรรค 2 ไม่มีการเปลี่ยนแปลง

วรรค 3 ทูประเดิมหน่วยงานที่แปลงสภาพจะต้องมีกรรมการมาพิจารณาประกอบด้วย
ผู้แทนจากกระทรวงการคลัง ซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่จากกรมบัญชีกลางซึ่งเป็นหน่วยงานที่เก็บทุน
ประเดิม กรมบัญชีกลางจะเป็นหน่วยงานที่เก็บทุนประเดิมของทุกหน่วยหรือการรูปแบบพิเศษทุกแห่ง
เช่น สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา และสำนักกษาปณ์ การที่หน่วยบริการรูปแบบ
พิเศษเหล่านั้นต้องจะซื้อสิ่งใดต้องขออนุมัติไปที่เจ้าหน้าที่ที่นั่งอยู่ที่กรมบัญชีกลางซึ่งอาจจะไม่รู้
เรื่องของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาเลยก็ได้ บัดนี้เราจึงเสนอให้กำหนด
ว่า ให้ผู้แทนจากกระทรวงการคลังซึ่ง ได้แก่กรมบัญชีกลาง ก.พ.ร. สำนักงบประมาณ และส่วน
ราชการเจ้าสังกัด เป็นผู้พิจารณาร่วมกันว่าจะให้งบประมาณเป็นจำนวนเงินเท่าใด ถ้าเป็น
ทุนประเดิมของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ไม่ต้องเอาผู้แทนจากกระทรวงการคลัง
เข้ามาร่วมในการพิจารณา โดยให้มีคณะกรรมการพิจารณาทุนประเดิมประกอบด้วย สำนัก
งบประมาณ ก.พ.ร. และส่วนราชการเจ้าสังกัด เราไม่มีทุนประเดิม ซึ่งตรงนี้ไม่ทราบว่า
กระทรวงการคลังกับสำนักงบประมาณ มีความคิดเห็นอย่างไร เพราะถ้าคณะกรรมการจากหลายๆ
ฝ่ายมาร่วมพิจารณาโครงการนี้ก็จะไปต่อไม่ได้

ผู้แทนจากสำนักงบประมาณ: ขอลาเป็นความรู้เพิ่มเติมว่า ในการกำหนดเป็นหน่วยบริการ
รูปแบบพิเศษ เราควรจะต้องดำเนินการกำหนดต้นกำเนิดของหน่วยงานว่า หน่วยงานใดสมควร ที่จะ
ออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เพราะท่านประธานองค์การมหาชนบอกว่าหน่วยบริการ
รูปแบบพิเศษจะต้องมีการแบ่งประเภท เมื่อได้ประเภทแล้วเราก็จะทราบว่า กระบวนการขั้นตอน
ทางกฎหมายต่อไปควรดำเนินการอย่างไร ถ้าเป็นองค์การมหาชนก็จะมีแบ่งกลุ่มกันว่าเป็น
กลุ่มนโยบายสำคัญ กลุ่มเทคนิค กลุ่มบริการทั่วไป เมื่อออกมาแล้วก็จะมีระเบียบบริหารเข้ามาข้างใน
แต่สภาพของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในตอนนี้ยังไม่มีความชัดเจนว่าจะเป็นหน่วยงานใดกันแน่
เพราะพิจารณา 5 ลักษณะที่ ก.พ.ร. ต้องให้ความเห็นชอบแก่หน่วยงานที่จะออกเป็นหน่วยบริการ
รูปแบบพิเศษ ควรจะมีลักษณะอะไรบ้าง เพราะฉะนั้นก็จะกลับไปว่าหน่วยงานที่มีคุณสมบัติแบบ
ใดที่สมควรจะออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ในหน้า 36 วงเล็บ 3 ที่บอกว่ามีการปรับโครงสร้างของส่วนราชการให้สอดคล้องกับการ
แปลงสภาพหน่วยงานเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ส่วนราชการเจ้าสังกัดที่เป็นหน่วยงานแม่
ต้องปรับโครงสร้างใหม่ เพราะฉะนั้นเราควรจะมีการชี้แจงให้เห็นเป็นภาพหน่วยงานประเภทของ
หน่วยงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานด้านพาณิชย์ สำนักกษาปณ์ หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่จะออกมาเป็น

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และแต่ละหน่วยงานเองก็ต้องศึกษาให้ได้ก่อนว่าเมื่อตั้งเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้วจะมีข้อดีกว่าการบริหารงานภายใต้ส่วนราชการเดิมอย่างไร ทำไมจึงไม่ออกเป็นมหาชน แต่เลือกที่จะเป็น แค่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษหากสามารถศึกษาออกมาอย่างชัดเจน การบริหารจัดการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ข้ามมาดูที่วงเล็บ 4 การกำหนดทุนประเดิมให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ถ้าในแง่ของหน่วยเดิมจะมีกองทุนที่ต้องใช้เช่นกองทุนหมุนเวียนสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้เงินแก่สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาในครั้งแรกประมาณ 8,0 ล้านบาท และทดลองบริหารแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษการออกเป็น หน่วยบริการรูปแบบพิเศษหน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็มีกฎเกณฑ์ ที่ไม่ชัดเจน เราก็ต้องออกกฎเกณฑ์ให้เค้า หากมีการแบ่งประเภทของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เราก็อาจจะมีหลักเกณฑ์ ทุนประเดิมของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่ตั้งขึ้นใหม่หรือหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่แปลงสภาพจากหน่วยงานเดิมควรเป็นอย่างไร มีจำนวนเท่าใด หรือมาจากไหน อันเป็นการมองลึกถึงการออกระเบียบเพื่อรองรับแก่การปฏิบัติต่อไปในอนาคต ว่าถ้าเราไม่มีแนวทางตรงนี้ออกมา มันก็ค่อนข้างจะเป็นปัญหาในเรื่องของระเบียบเหมือนกัน แม้กระทั่งที่มีอยู่ในนี้บอกมาให้ใช้กฎหมายแรงงานสำหรับ บุคลากรที่จะมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ นั่นถ้าเป็นกฎหมายแรงงาน ซึ่งขณะนี้การเป็นราชการเราก็ใช้ มี บำเหน็จ บำนาญ หรือ กบข. ถ้าเป็นลูกจ้างประจำเราก็ใช้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ แต่ถ้าเป็นองค์การมหาชนก็ไม่ต้องใช้ประกันสังคม แต่เค้าจะมีภายในอยู่แล้ว แต่การจะเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ การกำหนดให้ใช้กฎหมายแรงงานก็จะคล้ายเอกชน หากเป็นเช่นนั้นก็ต้องมีประกันสังคมดังนั้นภาระที่รัฐจะต้องทุ่มลงไปอาจจะมากขึ้นไป

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ที่กล่าวไปตั้งแต่ต้นว่ากิจการที่จะเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีอยู่ 2 กลุ่มเท่านั้นคือกิจการที่ผลิตและจำหน่ายสินค้าและบริการ หรือ รัฐวิสาหกิจนั่นเอง เพียงแต่จะจัดจำหน่ายให้แก่ส่วนราชการเท่านั้น ในขณะที่รัฐวิสาหกิจจะจำหน่ายให้คนนอก เช่น โรงงานไฟ โรงงานยาสูบ แต่สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ผลิตสิ่งพิมพ์ให้แก่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหากโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีออกไปตั้งพิเศษ และขายบริการให้กับเอกชนภายนอกก็จะกลายเป็นรัฐวิสาหกิจ ลองนึกว่าหากกองกษาปณ์ไปจ้างลาอูแบร์พิมพ์เบงค์ให้ก็คือเอกชน เพียงแต่เราให้บริการหน่วยงานแม่เป็นอันดับแรก ในการผลิตสินค้าและบริการ

หน่วยงานจะที่ออกมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ประเภทที่ 2 คือ หน่วยงานที่เป็นองค์การมหาชนนั่นเอง ซึ่งก็คือหน่วยงานที่ให้บริการทางสังคม วัฒนธรรมและการศึกษา เช่นหน่วยทดลอง ห้องปฏิบัติการทดลอง พิพิธภัณฑ เป็นต้น ซึ่งมันไม่ใช่สินค้าเชิงพาณิชย์ แต่เป็นสินค้าเชิงอุตสาหกรรม และสังคม แต่ถามว่าให้บริการแก่ใคร ถ้าเป็นองค์การมหาชนจะให้บริการ

คนนอกเป็นหลัก แต่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะให้บริการแก่หน่วยงานแม่เป็นหลัก เช่น LAB ของกรมวิทยาศาสตร์บริการออกเป็นองค์กรมหาชนบริการ LAB นี้ให้บริการเอกชนอยู่แล้วและมีมูลค่ามหาศาล หากต้องการบริหารงานอย่างอิสระเสนอให้ออกเป็นองค์กรอิสระ เพราะถ้าออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หมายความว่า จะต้องให้บริการกรมวิทยาศาสตร์บริการแก่หน่วยแม่เป็นหลัก ส่วน Capacity ที่เหลือจึงจะไปบริการคนนอกได้ ดังนั้นถ้ากรมวิทยาศาสตร์บริการมี LAB บริการคนนอกเป็นหลัก คณะผู้วิจัยแนะนำว่าอย่าออกมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษหากต้องการให้การบริหารมีความคล่องตัวก็ควรแยกออกมาเป็นองค์กรมหาชนเพราะสามารถขายบริการให้แก่คนนอกได้เลย ดังนั้นการที่หน่วยงานใดจะออกมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องพิจารณาจากลักษณะการบริการของหน่วยงานตนเอง ดังนั้นขอเน้นเลยว่างานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยกฎหมายเป็นราชการแต่เป็นราชการที่บริหารงานแบบไม่ใช่ราชการเท่านั้นเอง จึงเกิดความประหลาดขึ้น (ครึ่งบกครึ่งน้ำ) งานของ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ นั้นโดยกฎหมายยังเป็นราชการ แต่เป็นราชการที่บริหารแบบไม่ใช่ราชการเท่านั้นเอง มันถึงเกิดความประหลาด ครึ่งบกครึ่งน้ำจริง

รองผู้อำนวยการสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา: สำนักพิมพ์ฯ มีกฎหมายแรงงาน และกึ่งเสียประกันสังคมเหมือนกัน

นายสมพล เกียรติไพบูลย์: เราวางกรอบว่าหน่วยงานที่ต้องการแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องเสนอให้ ก.พ.ร. พิจารณาคุณสมบัติตามเงื่อนไขใน 5 ข้อ ถ้าดูในภาพกว้างๆ ก็ใช้ได้แต่การบ้านของ ก.พ.ร. จะหนักมากเพราะใน 5 ข้อต้องไปลงรายละเอียดอีกเยอะ เพราะการพิสูจน์ ยกตัวอย่างเช่นข้อ 1 เมื่อทำไปแล้วจะต้องมีขีดความสามารถ ดังนั้นหน่วยงานต้องตอบให้ได้ และข้อ 2 เมื่อแปลงสภาพแล้วจะต้องดีขึ้น และจะต้องไปลงรายละเอียดระหว่างหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้น เจ้าต้องตอบตัวเจ้าเองก่อน ซึ่งสิ่งแรกก็คือ ขีดความสามารถจะต้องทำให้ชัดเจน เพราะฉะนั้นมันก็อยู่ที่ ก.พ.ร. เป็นงานหนักของ ก.พ.ร. ใน 5 ข้อ ต้องไปกำหนดเกณฑ์ในแต่ละข้อ เพื่อให้ความสอดคล้องกับหน่วยงานที่จะจัดตั้ง ในภาพรวมถือว่าใช้ได้ เพราะเงื่อนไข 5 ข้อถ้ากำหนดไม่ชัดเจน จะเกิดข้อโต้แย้งกันระหว่าง ก.พ.ร. กับหน่วยงานที่ต้องการจัดตั้ง แม้กระทั่งในกรณีขององค์กรมหาชน ณ ปัจจุบันยังมีการโต้แย้งเรื่องการกำหนดเกณฑ์และไม่สามารถหาข้อสรุปได้ ดังนั้นจึงใช้ระบบปล่อยเรื่องนั้น By Pass ผ่านเรา เข้า คณะรัฐมนตรีไป แต่วันนี้เรากำหนดไว้ว่าต้องผ่าน ก.พ.ร. และให้ ก.พ.ร. Group 5 วงเล็บนี้ก่อน ซึ่ง 5 วงเล็บนี้มันเถียงไม่ได้ ถ้าเกณฑ์ของ 5 วงเล็บนี้ไม่ชัดเจน ก.พ.ร. จะเถียงไม่ได้ และจะทำให้หน่วยงานที่จะจัดตั้งโมโหด้วยโดยเฉพาะหน่วยงานที่จะตั้งใหม่ เราต้องรีบตั้งเกณฑ์ในแต่ละวงเล็บต้องให้ชัดเจนมันถึงจะเร็ว

ประเด็นเกี่ยวกับช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน มีข้อสงสัยว่าในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน จะให้ดำเนินการอย่างไร เพราะว่าในเมื่อยังไม่ได้เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ก็ไม่สามารถที่จะออก

ระเบียบต่างๆ มาบังคับใช้ให้เป็นไป ก็ยังคงต้องใช้ระเบียบราชการ เพราะฉะนั้นในแง่ของการประเมินผล ก็อาจจะประเมินผลออกมาในลักษณะที่ว่าไม่สามารถที่จะบริหารจัดการได้ด้วยตัวเองได้

ประเด็นที่ 2 ขออนุญาตเรียนถามข้อมูลต่างๆ ไป ในประเด็น เรื่องของการที่คณะกรรมการกำหนดทุนประเดิมเพราะในร่างระเบียบมีข้อแตกต่างระหว่างกรณีที่หน่วยงานเดิมแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษและหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งใหม่ เนื่องจากในกรณีที่หน่วยงานเดิมแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะมีคณะกรรมการกำหนดทุนประเดิมที่มาจากกระทรวงการคลัง แต่หากเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะไม่มีผู้แทนจากกระทรวงการคลัง อยากทราบว่าคณะผู้วิจัยพิจารณาอย่างไร ทำไมจึงต้องกำหนดให้มีผู้แทนต่างกัน

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ในกรณีหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งใหม่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเอาผู้แทนจากกระทรวงการคลังเข้ามา เพราะกรมบัญชีกลางต้องดูแลทุนหมุนเวียน แต่ที่เอาผู้แทนจากกระทรวงการคลังเข้ามาในกรณีที่หน่วยงานเดิมแปลงสภาพเป็น หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เช่น สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา และกองกษาปณ์ เพราะว่าคนที่ถือเงินทุนประเดิมคือกรมบัญชีกลาง ถ้าเอาผู้แทนจากกรมบัญชีกลางเข้ามา นั่งหรือผู้แทนจากกระทรวงการคลังในการกำหนดทุนประเดิมตอนแรก ก็ไม่แน่ใจว่ากระทรวงการคลังจะ Contribute อะไรได้หรือไม่ เพราะเหตุว่ากรมบัญชีกลางไม่มีข้อมูลของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ แต่สำนักงบประมาณนั้นมีข้อมูลว่าให้งบประมาณปีละเท่าใด ซึ่งจัดเป็นข้อแตกต่าง

นายนิสิต จันทร์สมวงศ์: อธิบายถึงแนวคิดในการเสนอให้มีระยะเปลี่ยนผ่าน เนื่องจากนำตัวแบบมาจากสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา เพราะก่อนที่จะออกมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในปี 49 ได้ทดลองการทำงานมาก่อน 1 ปีครึ่ง พอทดลองปฏิบัติงาน ถามสำนักพิมพ์ฯ ต้องทำอะไรบ้าง คำตอบคือจะไปดูในแง่กระบวนการพิมพ์และการจัดทำบัญชีต้นทุน ซึ่งไม่เคยมีในระบบราชการมาก่อน เพื่อทดลองดูว่าจะสามารถทำได้หรือไม่

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ต้องเขียนให้ชัดโดยจะต้องมีการทำอะไรบ้าง เช่นทำบัญชีต้นทุน ทำการปรับ Business Process ซึ่งต้องเขียนให้ชัดเจน หากเขียนลอยๆ จะมีปัญหาดังนั้นการเปลี่ยนผ่านก็ต้องไปทำบัญชีต้นทุนและทบทวน Cost ของหน่วยงาน ให้ได้ก่อน การเข้าไปปรับ Business Process (ต้องเขียนให้ละเอียดหน้าที่ 36-37 ในวงเล็บ 5 วรรค 3 วรรค 4 น่าจะเอาไว้ในวงเล็บวรรค 2 วรรค 3 (เรียบเรียงใหม่)

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (นางพงษ์ทอง ตั้งชูพงศ์): ในการแปลงสภาพช่วงแรก
สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาต้องมีการจัดทำ (1) บัญชีต้นทุน (2) Business
Process

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ระบบงานทั้งหมด ทุกประเภทหลายระบบมาก

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (นางพงษ์ทอง ตั้งชูพงศ์): ปรับระบบงานทั้งหมดและจัดขบวน
ทัศน์เรื่องบุคลากร จัดทีมงานให้ได้ ทำ ISO เป็นระเบียบวิธีปฏิบัติซึ่งช่วยได้เยอะ

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ISO ต้องทำ

นายอาวุธ วรรณวงศ์: การทำ ISO ทำให้มีศักยภาพในการแข่งขันด้วย

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (นางพงษ์ทอง ตั้งชูพงศ์): ต้องมีการร่างระเบียบเตรียมพร้อม
ที่จะแปลงสภาพ เมื่อแปลงสภาพระเบียบเหล่านี้ก็ต้องเสร็จแล้ว

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ระหว่างที่เกิดการเปลี่ยนผ่าน (Transitional Period) ซึ่งเป็นกระบวนการ
เรียนรู้ (Learning Process) มันก็จะ Confirm ได้ว่าระเบียบที่ร่างของหน่วยงานเราต้องการอำนาจ
ใดให้ชัดเจนมากขึ้น เพราะฉะนั้น Learning Process เราต้องศึกษาเรื่องอะไรบ้าง ซึ่งเราจะบรรลุไว้
ในระเบียบของเค้า ที่ท่านประธานเสนอมาก็เป็นข้อดี เพราะจะได้ชัดว่าหน่วยงานที่ต้องการจะจัดตั้ง
หรือแปลงสภาพจะได้ทราบว่าต้องตระหนัก (Aware) ในเรื่องใดและให้เขียนเรื่องนั้นไว้ในระเบียบ
ของหน่วยงานตนเอง

ผู้แทนจากสำนักงบประมาณ (นิติกร 7 ว): ตั้งข้อสังเกตในหน้า 36 วงเล็บ 4 มีการกำหนด
ทุนประเดิมให้แก่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ คำว่าทุนประเดิมในมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติเงิน
คงคลัง พ.ศ.2491 กำหนดไว้ว่าการจ่ายเงินเป็นทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ นั้นให้กระทำ
โดยกฎหมาย เนื่องจากคำว่ากฎหมายน่าจะเป็นในระดับพระราชบัญญัติ แต่ตรงนี้เป็น
แค่ระเบียบก็เลยมองว่าจะทำได้หรือไม่ จะขัดกับพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 ตามที่ได้
กล่าวไว้ในตอนแรกหรือไม่

อีกประการหนึ่งในข้อ 8 ที่บอกว่า “ค่าใช้จ่ายในการลงทุนเริ่มแรกให้มีลักษณะเป็นเงิน
ทุนอุดหนุนเฉพาะกิจ” การตั้งงบประมาณถึงแม้ว่าจะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ส่วนราชการก็ยังมี
อำนาจในการเปลี่ยนแปลงได้อยู่ดี เพราะว่าเป็นระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ
พ.ศ.2548 ให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการในการโอน เปลี่ยนแปลงได้

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): มอบให้ท่านรองพงษ์ทองแก้ไข
(เสนอแก้ไขทันที)

นายอาวุธ วรรณวงศ์: เหมือนองค์การมหาชน แต่คำว่าเฉพาะกิจที่สถาบันพระปกเกล้าอ้างมา ดูเหมือนว่าคงอยากใส่เป็น Ear mark ไว้ในระเบียบว่าเงินนี้เป็นของหน่วยงานนี้เท่านั้น ควรจะต้องใส่คำว่าเฉพาะกิจหรือต้องใส่เป็นเงื่อนไขหรือ Ear mark

ผู้แทนจากสำนักงบประมาณ: งบประมาณขององค์การมหาชนเราจะตั้งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ต้องคลุมกว้างๆ ว่าเป็นเงินอุดหนุน มีข้อสังเกตในหน้าที่ 27 ย่อหน้าที่ 2 นอกจากการตั้งงบประมาณ หน่วยราชการเจ้าสังกัดต้องมีการตั้งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่แน่นอน เป็นประจำทุกปี ตรงนี้มันจะเป็นปัญหาในการปฏิบัติในอนาคตถ้ามีค่าที่แน่นอน เพราะปกติการตั้งงบประมาณ สำนักงบประมาณ จะตั้งตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): เข้าใจที่ท่านพูดมาแต่คงเป็นการสื่อสารกันผิด ขออนุญาตเล่าประสบการณ์ จากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยเงินที่สำนักงบประมาณ จัดสรรให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำไปพิมพ์หนังสือราชกิจจานุเบกษา จำนวน 30 ล้านบาท และเพื่อพิมพ์ใบประกาศเครื่องราชอิสริยาภรณ์จำนวน 7 ล้านบาท พอจัดสรรเป็นเงินงบประมาณอย่างนี้แล้วจะเงินไม่ใช่อุดหนุนเฉพาะกิจ จึงเกิดปัญหา เมื่อสำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาทำงานเสร็จ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็โยกย้าย ยึดยัก คือไม่จ่ายเงินชัทธิ คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้กำหนดเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ส่วนราชการเจ้าสังกัดจะโยกย้ายหรือนำไปทำอะไรอย่างอื่นมิได้ เพื่อจ่ายเฉพาะอันนี้ วัตถุประสงค์ต้องการเพียงเท่านั้น ซึ่งหมายความว่าส่วนราชการเจ้าสังกัดจะเอาไปใช้อย่างอื่นไม่ได้ จะเอาไปคลุก หรือไปเปลี่ยนแปลง โอนรายการไม่ได้ (จะเขียนอย่างไรต้องไปถามนิติกร ตามวิธีการงบประมาณ) ในกรณีของกองกษาปณ์ถ้าออกก็ต้องเขียนอย่างนี้ ไม่เช่นนั้นกรมธนารักษ์อาจจะไม่ยอมจ่ายเงินชัทธิ ดังเช่นกรณี สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา เมื่อพิมพ์หนังสือราชกิจจานุเบกษาเสร็จแล้วแต่ไม่ได้เงินชัทธิ

ผู้แทนจากสำนักกษาปณ์: ลักษณะนี้จะเป็นการผูกพันสำนักงบประมาณว่าต้องให้งบประมาณกับกรมธนารักษ์หรือไม่

ศ. ดร.บวรศักดิ์เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ต้องให้กรมธนารักษ์เป็นผู้จ่าย เพราะหน่วยงานแม่เป็นผู้ซื้อบริการสำนักงบประมาณจะให้เงินแก่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษโดยตรงไม่ได้ ต้องให้ผู้ซื้อบริการ ไม่ต้องให้คนขาย

ผู้แทนจากสำนักกษาปณ์: อย่างไรก็ตามก็ต้องให้ใช่หรือไม่

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ถ้าไม่ให้เอาเงินที่กรมธนารักษ์ก็จะไม่มีเงินไปซื้อบริการจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): หากบอกว่าเป็นการผูกพันสำนักงบประมาณว่าต้องให้ ไซ้แต่ทำให้บาทเดียวก็ได้ หรือพันล้านก็ได้ ดังนั้นการให้งบประมาณจึงอยู่ที่ Capacity งบประมาณของประเทศ

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (นางพงษ์ทอง ตั้งชูพงศ์): ตอนแรกที่สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษาทำ เมื่อพนักงานแปลสภาพเราต้องจ่ายเงินทดแทน เราก็นำเรื่องก็เข้าคณะรัฐมนตรี สำนักงบประมาณก็ให้คำตอบว่าให้สำนักพิมพ์ฯ ใช้เงินทุนหมุนเวียนของตัวเองก่อน เมื่อไม่พอให้ขอทุนประเดิมภายหลังเราก็ใช้เงินทุนหมุนเวียนจำนวน 35 ล้านบาท ทำให้เหลือเงินทุนหมุนเวียนเพียงครั้งเดียว ไม่เพียงพอที่กับต้นทุน สำนักพิมพ์ฯ ก็ต้องทำเรื่องเข้ามาในสำนักงบประมาณ เพื่อขอทุนประเดิมมาทดแทนที่เราจ่ายไป 35 ล้านบาท อันที่จริงเราขอเงินไป 50 ล้านบาท แต่สำนักงบประมาณให้เราแค่ 35 ล้านบาทเท่ากับจำนวนที่เราจ่ายทดแทนพนักงานไป

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาจึงนำเงิน 35 ล้านไปซื้อเครื่องจักรใหม่ ซึ่งสำนักงบประมาณเองก็มีตรรกและมีเหตุผลกรรมบัญชีกลางเองก็ไม่ได้ยึดกักรณนี้เพียงแต่ว่ากรณีนี้ต้องมีเหตุผลดีๆ รองรับ

ผู้แทนจากสำนักงบประมาณ (ผู้อำนวยการส่วนมาตรฐานการเงิน): ในทางปฏิบัติเพื่อให้ระเบียบนี้ไม่สะดุดอยากจะให้ Check อีกครั้ง เนื่องจากยังไม่กล้าตอบ เพราะไม่ใช่นิติกร และไม่แน่ใจเหมือนกัน ในกรณีขององค์การมหาชนก็มีผู้สงสัยเหมือนกันว่าทำไมไม่ให้เป็นการเฉพาะกิจเพราะเมื่อก่อนทำ

องค์การมหาชนเป็นระเบียบทั่วไปจริงๆ เพราะในพระราชกฤษฎีกาบอกไว้แบบนี้แต่ถ้าเป็นตรงนี้ เนื่องจากเป็นช่วงร่างระเบียบที่จะเสนอขึ้นใหม่ อยากจะขอให้ช่วยตรวจสอบความถูกต้องในแง่กฎหมายอีกครั้งหนึ่ง ในข้อ 7 และ 8 ที่มีการเพิ่มข้อความว่า “ตลอดจนกำหนดวงเงินงบประมาณที่ส่วนราชการเจ้าสังกัดตั้งเป็นค่าตอบแทนหรือค่าบริการในการใช้บริการอย่างเหมาะสม” และ “โดยให้มีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ” เชื่อว่าถ้าเราตรวจสอบตรงนี้รอบคอบแล้วร่างระเบียบที่จะเสนอไปจะได้ไม่ขัดกับพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เนื่องจากตรงนี้เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จะเป็นเรื่องระหว่างที่หน่วยงานแม่ กับตัวหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเอง ที่ตั้งงบประมาณกัน เนื่องจากตอนที่สำนักงบประมาณตั้งงบประมาณเราตั้ง
ตั้ง
ง
ใ
ห้
หน่วยงานแม่ซึ่งเป็นผู้ซื้อบริการจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพราะฉะนั้นต้องไปดูว่าเงินแต่ละกรมที่ได้ไปเขียนไว้ในรายละเอียดของเค้า เขียนไว้ในรายละเอียด กิจกรรมหรือผลผลิต มันอยู่ที่ใด เพราะว่ามันมีรายละเอียดขึ้นมาตามเอกสารงบประมาณ ขอให้ช่วยตรวจสอบ

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ขออนุญาตเคลียร์สำนักงานงบประมาณ สำนักงานงบประมาณมักจะมีคำถามเสมอว่า “วันนี้ใครเป็นคนใช้เงิน” แนวความคิดของเราอยากจะตั้งงบประมาณไว้ที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเลย แต่เราตั้งงบประมาณไว้ที่นี้ไม่ได้ เนื่องจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เราก็ต้องไปตั้งที่นิติบุคคลของหน่วยงานแม่ เหมือนที่เรากำลังประสบปัญหาวันนี้ เรื่องงบประมาณจังหวัดสกาพัฒนา โดยที่กฤษฎีกายังไม่ออก เพราะฉะนั้นเราก็ไปบอกว่างบประมาณจังหวัดวันนี้ ขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกแล้ว ให้ไปวางเรียงที่สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทยก่อน โดยสำนักงานงบประมาณบอกว่าจะเต็มใจบอกห้ามสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยนำไปใช้ เนื่องจากเป็นงบประมาณของจังหวัด เพราะฉะนั้นคำว่าเฉพาะกิจมันก็เหมือนอย่างนี้ เราอาจจะบอกว่างบประมาณนี้ใช้สำหรับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ห้ามมิให้หน่วยงานแม่นำไปใช้ใช้อื่น โปรดช่วยคิดคำน้อยว่าต้องเขียนอย่างไร เพื่อเป็นการห้ามหน่วยงานแม่จ่ายเงินไปใช้

ตามคำกล่าวของท่านรองอาวุธยังไม่ชัดเจน เพราะกรณีงบประมาณของจังหวัดเองเนื่องจากกฤษฎีกายังไม่ออก เราก็ทราบกันแล้วว่าสำนักงานงบประมาณเองทราบว่าจะมีงบจังหวัดและในงบประมาณจังหวัดเป็นแก่งงบประมาณเพื่อการพัฒนา ฉะนั้นคำถามในกรณีของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ไม่กล้าตอบตอนนี้ เพราะจะต้องกลับไปดูที่ส่วนราชการเจ้าสังกัดของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษว่ากระบวนการงบประมาณในปีที่ผ่านมาเค้าตั้งงบประมาณตรงไหน และที่สำคัญเจ้าหน้าที่จัดทำและส่วนราชการเองจะต้องทราบวัตถุประสงค์ของการใช้งบประมาณว่าเป็นงบประมาณสำหรับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเท่านั้น และงบประมาณอื่นสำหรับหน่วยงานแม่

ทราบว่าในรายละเอียดของตัวเอกสารประกอบงบประมาณหรือว่ามีกรณีชี้แจงกันในรัฐสภาว่าส่วนนี้เป็นเรื่องของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจำนวนเท่าใด (ระบุ) เพราะฉะนั้นวันนี้ขอตอบเท่าที่พอไปได้ก่อน เพื่อไม่ให้ร่างระเบียบออกมาแล้วเป็นไปไม่ได้ และเกิดปัญหาในทางปฏิบัติก็อยากจะให้ช่วยกันตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งว่าข้อความ (Wording) ที่เราจะเขียนมันควรจะเป็นอย่างนี้มั๊ยหรือว่าถ้าเราจะปล่อยไว้เหมือนเดิมว่าเป็นกองทุนเหมือนเดิมมันก็ไม่ได้มีอะไรชัดเจนมา เพราะเวลาใช้เราก็สามารถใช้ได้ แต่ถ้าตัวนี้เป็นร่างระเบียบที่ใช้เป็นระเบียบกลางสำหรับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ แต่ละแห่งที่เกิดขึ้นจะมักเขียนนี้อยู่ข้างใน

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): หากเขียนว่า “เป็นการลงทุน” เท่านั้น ไม่มีการอุดหนุนเฉพาะกิจจะสามารถเขียนไว้ในระเบียบนี้ได้หรือไม่ว่า “และเงินอุดหนุนนี้ส่วนราชการเจ้าสังกัดจะนำไปเปลี่ยนแปลง โอนหรือเพื่อกำหนดการอื่นที่ไม่ใช่การซื้อบริการไม่ได้” จะเขียนได้หรือไม่ เพราะในอนาคตรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ขอเพิ่มเติมภายใต้เงินอุดหนุนทั่วไป มี Line Item กำหนดเลยว่างบประมาณจำนวนเท่าใดเป็นงบประมาณของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษอย่างเดียว โดยข้อตั้งงบประมาณไว้รวมกันจำนวน 50 ล้านบาท 30 ล้านบาท เป็นของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษส่วนที่เหลือที่เป็นงบประมาณทั่วไป เขียนแบบนี้ได้หรือไม่

ผู้แทนจากสำนักงานประมาณ: ขออธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักการของเงินอุดหนุนทั่วไป และ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยทั่วไปเราจะเขียนเป็นรายการเดียว ถ้าในกรณีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจส่วนราชการต้องกำหนดรายละเอียดรายการที่ต้องการจะทำ โดยให้กำหนดไว้ในเอกสารงบประมาณด้วย ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการก่อสร้าง ว่าต้องการอะไรบ้าง นั่นคือลักษณะของเงินอุดหนุน

แต่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นหน่วยงานที่ยังอยู่ภายใต้ส่วนราชการอยู่เพราะฉะนั้นต้องได้รับงบประมาณอุดหนุนจากหน่วยงานแม่ ถ้าเราเขียนว่าอุดหนุนเฉพาะกิจโอเคว่ามันจะต้องถือคอยู่ว่าเป็นรายการอะไร แต่ในรายละเอียดอาจจะกำหนดเพิ่มเติมได้ แต่ว่าในการโอนเปลี่ยนแปลงที่เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการตามข้อ 24 ของระเบียบบริหารจะสามารถทำได้ เพราะงบประมาณยังอยู่ที่หัวหน้าส่วนราชการ แต่การดำเนินการต้องทำตามหลักการการโอนเปลี่ยนแปลงข้อ 11 ว่าการโอนต้องมีให้เป้าหมายของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเปลี่ยนแปลงไป

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ยกเว้นเงินเดือนเพราะจะเป็นการ Abuse อำนาจของอธิบดี

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): มันถืออยู่แล้วเรื่องการมอบอำนาจ ความจริงในทฤษฎีผู้มอบต้องเต็มใจมอบ แต่กฎหมายฉบับนี้และระเบียบบังคับให้มอบ เป็นเรื่องจริงไม่ใช่พูดเล่น ไม่เช่นนั้นจะไม่สัมฤทธิ์ผล (การห้ามโอนเปลี่ยนแปลงจะสามารถเขียนได้หรือไม่)

นายอาวุธ วรรณวงศ์: จะไปขัดพระราชบัญญัติหรือไม่

ผู้แทนจากสำนักงานประมาณ: ขัดกับระเบียบว่าด้วยการบริหารใหม่ เพราะว่าจะระเบียบให้โอนได้ แต่ตอนนี้จะกำหนดว่าโอนไม่ได้ในกรณีของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเท่านั้น โดยตัวระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณเราอาศัยพระราชบัญญัติงบประมาณ

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ต้องไปแก้กฎระเบียบ

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ในร่างข้อ 8 ในเรื่องเงินอุดหนุนจะเขียนไว้กว้างๆ อย่างนี้และจะไปเสนอในงานของเราว่าให้ไปแก้ไขระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ส่วนสำนักงบประมาณจะแก้ไขหรือไม่แก้ไขก็อยู่ที่เค้า

ผู้แทนจากสำนักงบประมาณ: ในระเบียบเดิมนั้นก็ค่อนข้างตัวอยู่แล้ว เพราะจะมีข้อ 27 ของระเบียบบอกไว้ว่านอกเหนืออำนาจโอนเปลี่ยนแปลงหากมีอะไรสามารถตกลงกับสำนักงบประมาณได้

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): เราต้องการไม่ให้มีการโอน

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ตกลงไม่ให้โอนได้หรือไม่

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ก็จะเสนอให้สำนักงบประมาณแก้ไขระเบียบ ส่วนสำนักงบประมาณจะแก้ไขหรือไม่แก้ไขก็เป็นเรื่องของสำนักงบประมาณแล้ว

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): (ข้อ 9) ขอแก้ไขระเบียบเดิมจะมีส่วนราชการบริหารเองโดยมีหัวหน้าส่วนราชการคนเดียวก็ได้หรือกรรมการก็ได้ แต่ในข้อเสนอของเราต้องเป็นคณะกรรมการ ข้อความใหม่เป็นดังนี้ “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นให้อยู่ในความควบคุมดูแลโดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นไม่เกิน 5 คน เหตุที่เป็นอย่างนี้ก็เพราะเราพบข้อเท็จจริงอีกข้อ 1 ว่า อำนาจของผู้อำนวยการหรือผู้จัดการหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีเยอะ และจัดเป็นความเสี่ยงอยู่เหมือนกันในการที่จะให้หัวหน้าส่วนราชการเข้าสังกัดกับผู้จัดการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พิจารณางบประมาณกัน 2 คน อาจจะเกิดความไม่โปร่งใสในการบริหารงบประมาณได้ ส่วนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไร เพราะวุทธิกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีไม่เกิน 100 ล้านบาท มีงบประมาณโดยประมาณเพียง 60 ล้านบาท ถือว่าเป็นจำนวนที่น้อยเมื่อเทียบกับงบประมาณของสำนักกษาปณ์จำนวน 5,000 ล้านบาท จะให้อธิบดีกรมธนารักษ์บริหารร่วมกับผู้จัดการสำนักกษาปณ์ 2 คน เป็นไปได้ว่าจะเกิดความไม่โปร่งใสในการบริหารงาน

คณะผู้วิจัย จึงคิดว่าให้บริหารงานในรูปของคณะกรรมการเหมือนกับรัฐวิสาหกิจ มีกรรมการ หรือองค์การมหาชน มีกรรมการ เราไม่ให้ท่านเลือกแล้ว อีกทั้งจะมีข้อเสนอให้มีการตรวจสอบและให้มีการสอบบัญชี

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ทำไมจึงกำหนดให้มีคณะกรรมการจำนวน 5 คน

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): เพื่อไม่ให้คณะกรรมการมีขนาดใหญ่เกินไป อีกทั้งยังจะเป็นการสืบเปลื้องเบียดประชุม

นายอาวุธ วรรณวงศ์: องค์การมหาชนมีคณะกรรมการจำนวน 11 คน ใช่หรือไม่

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): คณะกรรมการจำนวน 5 คนน้อยไปหรือไม่ ในกรณีของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาจัดว่าไม่น้อย แต่ในกรณีของสำนักกษาปณ์จะน้อยเกินไปเมื่อพิจารณาจากงบประมาณจำนวนมาก

นายสมพล เกียรติไพบูลย์: เราจะมองที่ขนาดไม่ได้ แต่ต้องหาแนวทางเพื่อช่วยหัวหน้าส่วนราชการ เพราะถ้าหากเป็นระดับกรม ยิ่งต้องต่ำกว่าระดับอธิบดีตั้งเยอะ ฉะนั้นหากอธิบดีมานั่งตรงนี้ ก็ไม่ได้ใหญ่อะไร เพียงแต่เราต้องการคณะกรรมการที่มาจากหน่วยงานใด ยกตัวอย่างเช่น กรม A อธิบดีก็ตั้งคนในกรม A เอง ซึ่งก็เป็นพรรคพวกของตัวเองเข้ามาดูแล ซึ่งก็เท่ากับผู้บริหารของหน่วยงานของกรม A เข้ามาดูแลกันเอง

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ก่อนนั้นตั้งโดยอธิบดีใช่หรือไม่

นายสมพล เกียรติไพบูลย์: ในระเบียบกำหนดอยู่ในหมายเหตุ

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ขออนุญาตเพิ่มเติมอีกวรรคหนึ่ง “ให้กำหนด 5 คนเป็นหลัก วรรคสุดท้ายที่บอกว่าในกรณีที่จะต้องมีการเพิ่ม 5 คนให้มีได้ไม่เกิน 11 คน แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.พ.ร.

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษามีคนนอกเป็นคณะกรรมการ 2 คน คนใน 3 คน

นายอาวุธ วรรณวงศ์: หากอธิบดีตั้งพวกพ้องของตนขึ้นมา 3 คนอาจเกิดความไม่โปร่งใสในการบริหารงานได้

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): กรณี 5 คน แต่ไม่เกิน 11 คน ให้ขออนุญาต ก.พ.ร. และกรรมการที่จะตั้งเพิ่มให้ให้มาจากคนภายนอก เพราะมีความสำคัญอยู่เหมือนกัน อย่างเช่นในกรณีของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาต้องไปเชิญคนจากอมรินทร์ปริ้นติ้งและศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์

นายสมพล เกียรติไพบูลย์: ไม่ว่าจะเพิ่ม 5 คนหรือจะเกิน 5 คนแต่ไม่เกิน 11 คน ถ้าเราจะกำหนดแบบนี้เค้าก็จะเลือกให้ไม่เกิน 5 คนและเค้าก็ไม่ต้องการเพิ่ม ฉะนั้นต้องเริ่มจากการกำหนดว่า 5 คนต้องเป็นคนภายนอกองค์กร

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): กรณีของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีคนนอก 2 คน

หน่วยเก่าอย่างของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี อาศัยคนจากกรมบัญชีกลางเข้ามาช่วยแต่ถ้าหน่วยใหม่คงต้องอาศัยคนจากสำนักงบประมาณ ตัวแทนจาก ก.พ.ร. 1 คน และคนนอกอีก 2 คนของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ไม่มีคนมานั่งเก้าอี้หลังเลย หัวหน้าส่วนราชการทำนุดูแลโดยตรง

อยู่แล้ว ถ้าหากมีปัญหาที่เราคิดว่าต้องการคนข้างนอก ควรจะบังคับให้ใช้กลไกข้างนอกที่มีจะมีคนนอกจำนวนเท่าไรน้อยกว่ากัน

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ขอให้ทุกคนดูข้อ 10 เนื่องจากทางคณะผู้วิจัยไม่ได้เสนอแก้ไขอะไรเลย คือมีอิสระในการบริหารงานจากส่วนราชการเจ้าสังกัด และเป็นหน้าที่ของหัวหน้าส่วนที่จะต้องให้บริการ บังคับหัวหน้าส่วนว่าต้องใช้บริการ ไม่ใช่ตั้งเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้วจะไปจ้างคนข้างนอก แต่ถ้าค่าตอบแทน หรือค่าบริการสูงเกิน หัวหน้าส่วนราชการสามารถสั่งให้ลดได้

ข้อ 11 ไม่ได้แก้ไขอะไรเลย แต่อาจจะต้องขอแก้ไขนิดหน่อยในข้อ 3 วรรค 3 สั่งให้ไปตามพระราชกฤษฎีกาการสั่งใช้ก็ได้ หรือในกรณีที่ราชการผู้นั้นสมัครใจให้สั่งให้ออกจากราชการไปปฏิบัติงานใดๆ ตามความประสงค์ของทางราชการ เพื่อให้ได้รับบำเหน็จ บำนาญก็ได้

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ถ้าจะเลียนแบบรัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน เราจะให้คณะกรรมการเป็นคนสรรหาผู้อำนวยการ หรือ จะให้ผู้มีอำนาจควบคุมคนเดียวเป็นผู้กำหนด

ข้อ 11 หน้า 40 คงต้องกำหนดให้เป็นคณะกรรมการ

ข้อ 12 ขอปรับข้อความ (Wording) อีกครั้ง คือเขียนเรื่องมอบอำนาจไม่ชัดเจนก็ไม่ได้ อันที่ 1 ที่เราเติมเข้าไปคือ การมอบอำนาจ ให้ปกครองดูแลทรัพย์สินที่ใช้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง เพราะทรัพย์สินเหล่านี้ก็เป็นของหน่วยราชการ ทั้งสถานที่ ทั้งเครื่องจักรทั้งหลาย อันที่ 2 มอบอำนาจทำนิติกรรมสัญญา แต่ที่เราขอเพิ่มเข้าไปก็คือการกำหนดให้ชัดเจนว่า ให้จัดทำนิติกรรมสัญญาในวงเงินเท่าใดตามลักษณะของงาน และให้รายงานให้หัวหน้าส่วนราชการทราบเป็นระยะ เพราะพบว่าบางครั้งการทำนิติกรรมสัญญาเยอะๆ อาจก่อให้เกิดปัญหาได้เหมือนกัน

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): เรื่องการกำหนดวงเงินทุกหน่วยงานมีความคิดเห็นอย่างไรบ้าง ผู้อำนวยการไม่มีความสุขแน่ เวลานี้คณะรัฐมนตรีมอบให้สำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาเท่าใด

ผู้อำนวยการสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา: 5 ล้านบาท

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): คิดว่าน้อยเกินไป มีเงินถึง 50 ล้านบาท แต่มอบเงินไว้เพียง 5 ล้านบาท

นายนิสิต จันทน์สมวงศ์: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะมอบเงินให้แก่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยพิจารณาจากนิติกรรมที่สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษากระทำ เช่น เพื่อซื้อกระดาษ หรือรายการอย่างอื่น โดยดูจากลักษณะงานประจำ

ผู้แทนจากกรมประชาสัมพันธ์: ไม่ควรกำหนดวงเงินตายตัวที่ 5 ล้านบาทเพราะกรมประชาสัมพันธ์ไปกำหนดไว้ 50 ล้านบาท

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ไม่ได้กำหนดตายตัวเพราะในนี้ต้องบอกว่ามอบอำนาจในวงเงินเท่าใด จะมอบไปเลยทั้งหมดไม่ได้ และก็ต้องรายงานกลับมาที่ผู้มอบอำนาจเป็นระยะอำนาจให้ฟ้องคดี และเป็นคู่ความในการฟ้องคดี และการมอบอำนาจต่อให้ทนายความ หรือให้บุคคลอื่น ส่วนถ้าเป็นราชการด้วยกันฟ้องไม่ได้อยู่แล้ว ตามมติคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการโดยผ่านคณะกรรมการ (ศ. ดร.บวรศักดิ์ ให้ตรวจสอบชื่อของคณะกรรมการ)

ผู้แทนจากสำนักกษาปณ์: สงสัยว่าในเมื่อสำนักกษาปณ์ ไม่เป็นนิติบุคคล จะมีอำนาจในการฟ้องคดีได้หรือไม่

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): กรมธนารักษ์ (ชื่อผู้อำนวยการ) โดยเป็นการมอบอำนาจ หรือการมอบอำนาจสามารถทำได้

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ข้อ 13 ให้ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยกองทุนเงินทดแทน โดยให้ผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวเป็นพนักงานราชการพิเศษและเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย บัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ

นายอาวุธ วรรณวงศ์: มีประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานที่ว่ากฎหมายแรงงานไม่ครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท เพราะฉะนั้นในองค์การมหาชนจะเขียนข้อความนี้ว่า “ในองค์การมหาชนในแห่งนั้นๆ จัดให้มีสวัสดิการต่างๆ ไม่ต่ำกว่ากฎหมายแรงงาน”

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ที่องค์การมหาชนเป็นอย่างนั้นเพราะพระราชบัญญัติองค์การมหาชนบอกว่าห้ามมิให้นำกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายกองทุนเงินทดแทนมาใช้บังคับ แต่ถ้าไม่เขียนไว้ ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการยังไม่เกิดเหตุ แต่ถ้าเกิดเหตุขึ้นศาลแรงงานเมื่อไรต้องใช้กฎหมายแรงงาน แต่ถ้าเป็นลูกจ้างประจำมีระเบียบกระทรวงการคลัง ศาลแรงงานต้องเข้ามาจัดการ แต่รัฐวิสาหกิจตั้งแต่ไหน แต่ไรแล้ว กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มีขึ้นมาเมื่อ ปี 2519-2520 โดยศาลแรงงานถือว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน พอถือว่าเป็นลูกจ้างเกิดเหตุว่า เค้าสามารถตั้งสหภาพได้ พอเค้าตั้งสหภาพได้แล้วถ้าไม่ออกกฎหมายเฉพาะมา มันต้องออกกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มา ในนั้นจะพูด 2 เรื่อง คือ 1) เรื่องการคุ้มครองแรงงานรัฐวิสาหกิจ 2) แรงงานสัมพันธ์ว่าจะตั้งสหภาพได้แค่ไหน อย่างไร แต่คดีก็ต้องขึ้นศาลแรงงาน

นายอาวูช วรรณวงศ์: อธิบายว่า ก.พ.ร. มีหนังสือถามถึงกระทรวงแรงงาน แล้วก่อนจะเข้ามายุค อ. มีชัยให้ตีความเรื่องนี้ กระทรวงแรงงานบอกว่าราชการทั้งหมด ไม่เข้าตามกฎหมายแรงงาน แต่เรื่อง พนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น ทางกฎหมายรัฐวิสาหกิจ เขียนว่าเค้าอยู่ตรงนั้น และกฎหมายแรงงานก็มีหน่วยงานที่ดูแลพนักงานวิสาหกิจอยู่ แต่ในกรณีของข้าราชการไม่เข้า แม้กระทั่งเอกชน ถ้าหน่วยงานใดจัดสวัสดิการดีกว่าประกันสังคม ก็ไม่จำเป็นต้องเข้ากฎหมายประกันสังคม (เขียนระบุไว้ในกฎหมาย) แต่หากเรากำหนดก็เป็นผลดีอย่างน้อยที่สุดพนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็เข้าพวกเดียวกับราชการ ได้รับการคุ้มครองเหมือนข้าราชการทั่วไป

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ขอรับไปตรวจสอบกับกระทรวงแรงงานว่าลูกจ้างของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ชัดเจนว่าไม่ใช่ข้าราชการ และชัดเจนว่าไม่ใช่ลูกจ้างตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้าง และก็ไม่ใช่พนักงานราชการ จะเขียนว่ากำหนดให้ใช้กฎหมายแรงงานได้หรือไม่

นายอาวูช วรรณวงศ์: ในเชิงของตัวเลขที่ทางนิติกรสำนักงบประมาณพูดขึ้นมา เกี่ยวกับกองทุนประกันสังคม การจ่ายเงินเข้าไปประกอบด้วย 3 ส่วนคือนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐสมทบกัน แต่ว่าบัดนี้กลายเป็นว่าต้องจ่าย 2 ส่วนคือทั้งส่วนของนายจ้าง และส่วนที่เป็นของรัฐ ก็เลยกลายเป็นว่า ใน 3 ส่วนที่เข้าไปสมทบเป็นเงินของประกันสังคม ซึ่งปกติต้องจ่าย 3 ส่วนเข้าไป ถ้าสมมติว่าเขียนเป็นกฎหมายประกันสังคม เราก็ต้องจ่ายเพิ่มอีก 2 ปี นายจ้างต้องจ่ายให้รัฐบาลเข้ากองทุน

นายอาวูช วรรณวงศ์: กฎหมายประกันสังคมมี 3 ฝ่าย นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐ ที่สนับสนุนให้ 3 ส่วนตามกฎหมายประกันสังคม ซึ่งจะมี อัตราต่างๆ ที่ว่าควรจะเป็นสัดส่วนเท่าใด ในเมื่อหน่วยบริการรูปแบบพิเศษยังเป็นส่วนราชการอยู่ มันก็ไม่เข้ากับกฎหมายประกันสังคม แต่ถ้าไปดูอย่างท่านนายอาวูช เสนอไม่ต่ำกว่าสิทธิประโยชน์ ไม่ต่ำกว่ากฎหมาย เพื่อให้สิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่เค้าเคยได้รับเป็นไปได้อีกหรือไม่ หรือว่าใช้กฎหมายอื่นใดเป็นตัวกำหนด

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): จะรับไปปรับว่าให้ผู้ปฏิบัติงานมีสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่ได้รับตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยกองทุนเงินทดแทน กฎหมายประกันสังคม เช่นต้องไปตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และให้ถือว่าผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถ้าไม่มีบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ทั้งหลายก็ลำบาก

ผู้แทนจากสำนักกษาปณ์: ถ้าในกรณีแบบนี้ ไม่ว่าจะระเบียบของราชการ เมื่อออกไปกับ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้ว ค่ารักษาพยาบาลของครอบครัว ยังคงได้รับเหมือนเดิมหรือไม่

นายอาวุธ วรรณวงศ์: คนที่เคยเป็นราชการอยู่แล้ว ได้รับสิทธิตามข้าราชการบำนาญไม่เสียหย
อะไร แต่ขณะเดียวกัน จะใช้สิทธิอะไรให้เลือกใช้สิทธิอย่างหนึ่ง จะใช้สิทธิข้าราชการบำนาญ หรือ
การเบิกที่จากประกันสุขภาพเอกชนที่หน่วยงานไปทำ Mutual fund ไว้ก็ได้

ผู้แทนจากสำนักกษาปณ์: ในกรณีที่เค้าอายุราชการไม่ถึง 10 ปี ยังไม่มีสิทธิได้รับบำนาญที่เดิมเป็น
ข้าราชการ แล้วออกไปกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเค้าก็จะมาต่อในเรื่องของระยะเวลา

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ขอบุคในกรณีขององค์การมหาชน พ่อ แม่ ไม่ได้ แต่เป็นข้าราชการพ่อแม่ได้
เพราะฉะนั้นเค้าจะได้สิทธิของ พ่อแม่ ในฐานะที่เค้าเคยเป็นข้าราชการบำนาญ แต่ตัวเค้าเอง เค้า
ยังคงใช้สิทธิของคนเป็นพนักงานขององค์การมหาชน เพราะได้มากกว่า แต่ถ้าถามว่าในกรณีที่เค้า
ไม่มีสิทธิได้รับเงินในฐานะข้าราชการบำนาญจะทำอย่างไร ก็คงจะต้องแปลใหม่หมด ก็คง
กำหนดให้สิทธิประโยชน์ของ คิดว่า พ่อ แม่หายไปแล้วลูกสามี ภรรยายังคงได้

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ข้าราชการ ถ้าได้บำนาญ สิทธิในการ
รักษาพยาบาล ทั้งของตนเอง บิดา มารดา บุตร ธิดาไม่สูญเสียไปเลย แต่ถ้าเป็นลูกจ้างประจำ
กรมบัญชีกลางจะว่าอย่างไร

นายอาวุธ วรรณวงศ์: กรณีที่ลูกจ้างประจำไม่มีเงินบำนาญ จะได้หรือไม่ เพราะเค้าได้รับเงิน
ทดแทนครั้งเดียว ก็คือรับเงินบำเหน็จ

ผู้แทนจากสำนักกษาปณ์: ปัญหาคือ มีกรณีลูกจ้างคนหนึ่ง มีอายุราชการ จะ 10-20ปี ในกรณีที่
ออกไปกับทำงานกับ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เค้าจะหมดสิทธิในการเบิกค่ารักษาพยาบาลของ
คุณพ่อ แม่ หรือค่าเล่าเรียนบุตร หากออกไปเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ สิทธินี้จะยังหายไปหมด
เลย ในกรณีของลูกจ้างประจำ ในขณะที่เค้าต้องอยู่กับโรงกษาปณ์อีกยาว

นายอาวุธ วรรณวงศ์: แต่กรณีของลูกจ้างชั่วคราว ไม่มีปัญหา ศ. ดร. บวรศักดิ์ขออนุญาตรับ
ประเด็นนี้ไปตรวจสอบ เพราะกรณีลูกจ้างทั้งประจำ และลูกจ้างชั่วคราว ถ้าเค้าจะออกมาเป็น
ลูกจ้างประจำไปเป็นผู้ปฏิบัติงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เค้ามีสิทธิอะไรบ้าง เช่นถ้า ออกไปโดย
วิธีใดจึงจะได้เป็นเงินบำเหน็จ รวมทั้งการรักษาพยาบาลด้วย

ข้อ 14 ไม่ได้แก้ไขอะไร แต่เราจะเพิ่มเติมว่านอกจากจะสั่งใช้แล้ว สั่งให้ออกจากราชการ
ไปปฏิบัติงานใดๆ ตามความประสงค์ของทางราชการก็ได้ และถ้าเป็นลูกจ้างประจำ จะต้องได้รับ
สวัสดิการอะไร ให้นับเวลาระหว่างที่มาปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ สำหรับการ
คำนวณบำเหน็จ

ข้อ 15 ไม่แก้ไข แต่ขอเพิ่มเติม คือ เวลานี้กำหนดว่า จะเอาระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับคำสั่งที่
ใช้บังคับทั่วไป ของราชการมาใช้ไม่ได้ มันขาดไปเรื่องหนึ่ง มติ คณะรัฐมนตรี ที่ให้สิทธิพิเศษแก่

ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ก็ไม่ควรนำมาใช้อีก
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเลียดคอยู่เรื่องนี้ ณ เวลานั้นซึ่งต้องซื้อกระดาษจากโรงงานกระดาษบาง
ปะอิน

นายอาวุธ วรรณวงศ์: คณะกรรมการกั้กรอง ยกเลิกมติทั้งหมด ให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรี
ไม่ใช่ อัฐยายซื้อขนมยายอีกต่อไปข้อ 15 เป็นข้อหัวใจ เพราะว่าเรากำลั้ให้อำนาจ กำหนดระเบียบที่
ไม่ต้องใช้กฎข้อบังคับ อยากจะให้มีกรรองในจุดนี้ ไม่เช่นนั้นหน้าหน้าส่วนราชการระดับกรมจะ
สร้างระเบียบขึ้นมาใช้สำหรับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนี้ได้อย่างคล่องตัว เพราะการยกเว้น
ระเบียบน่าจะมีวิธีการ มีคณะกรรมการ และระเบียบทั้ง 4 เรื่อง ต้องผ่านคณะกรรมการอย่างน้อยที่
เราพูดถึง ไม่เช่นนั้นหน้าหน้าส่วนราชการที่เป็นระดับอธิบดีก็ไปกำหนดระเบียบขึ้น (ศ. ดร.บวร
ศักดิ์) และนำไปยกเว้นจากระเบียบราชการ ข้อนี้เป็นข้อสำคัญมาก และเป็นหัวใจในเรื่องการ
บริหารงาน เป็นกรอบให้คณะกรรมการที่มาจากกรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ขอย้อนกลับไปตรงคณะกรรมการ และจะเขียนคุณสมบัติของคณะกรรมการ
เข้าไปในระเบียบเลย

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ข้อ 16 ไม่มีอะไรมากเป็นเรื่องการ
ออกกฎระเบียบจัดซื้อ จัดจ้าง ถ้าเกิดความเสียหาย หรือข้อโต้แย้ง ทะเลาะกันไม่จบ คณะรัฐมนตรีจะ
เป็นผู้ชี้ขาดตามของเดิม

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ข้อ 17 เป็นปัญหาถามาก ขอ
แก้ไขวรรค 2 โดยให้จัดทำบัญชีตามมาตราที่กรมบัญชีกลางกำหนด ส่วนเรื่องคณะกรรมการ
ตรวจสอบทั้ง 5 คน จากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ต้องไปเขียนอีกข้อไม่ใช่รวมแบบนี้

วรรค 3 ที่เป็นตัวปัญหา คนเขียนตอนแรก เขียนโดยไม่เข้าใจทางปฏิบัติ เงินรายได้ตาม
วรรค 1 ที่เป็นเงินอุดหนุนจากส่วนราชการเจ้าสังกัด จะนำมาจัดสรรโดยตรงเป็นเงินเป็นเงินเพิ่ม
พิเศษ หรือ เงินรางวัลให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมิได้ เว้นแต่ จะได้นำมาหัก
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานแล้ว (ถ้าไรลั้วนๆ) ผู้แทนจาก สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีความ
สนใจโครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ปัญหาทุกจุดเราเห็น
ครอบคลุมหมด แต่แปลกที่เรารู้ปัญหาหมดเลย รู้ทุกจุด แล้วเราก็รู้ว่าเราต้องการแก้ปัญหาตรงนี้
เสนอทางออกแก้ปัญหา ก็เสนอทุกจุดเหมือนกัน ข้อเสนอสำคัญ หัวใจของเรื่องคือเราต้องการ สร้าง
หน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้มีฐานะดังเช่นส่วนราชการและ ให้การบริหารงานมีอิสระและ
คล่องตัวเต็มที่ เราแก้กฎหมายโดยยกเว้นระเบียบต้องการให้อิสระเต็มที่ แต่ระเบียบทุกข้อกระดิก
ไม่ได้เลยเพราะอิงกับระเบียบราชการทั้งหมด ไม่ใช่ว่าจะไม่ดี แต่เพราะว่าจิตสำนึกในการเป็น
ข้าราชการ เราต้องรักษาผลประโยชน์ราชการ แต่บังเอิญมันขัดแย้งกับลักษณะของหน่วยบริการ

รูปแบบพิเศษ ซึ่งเราต้องการให้เค้าอิสระ ที่ท่านนิติกรจากสำนักงบประมาณกล่าวว่าผิดพระราชบัญญัติหมดเลยสำนักงบประมาณตั้งข้อสงสัยว่าเขียนอะไรเป็นการยกเว้นหมด แต่รวมส่วนใหญ่ที่เราใช้เป็น ข้อยกเว้นระเบียบที่ยกเว้นทั้งหมด ทุกตัวเป็นพระราชบัญญัติ แต่เราเอาระเบียบไปยกเว้นหมดจึงมีข้อสงสัยว่าจะกระทำได้หรือไม่ เราออกหน่วยบริการรูปแบบพิเศษว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยการมอบอำนาจตาม มาตรา 40/1 ไม่ทราบว่า มาตรานี้สามารถยกเว้นเหมือนกับกฎหมายอื่นที่ตราเป็นพระราชบัญญัติ หรือเป็นกฎหมายอย่างอื่นเพื่อยกเว้นกฎหมายที่สนับสนุนได้หรือไม่ ถ้าระเบียบนี้ไม่มีอำนาจขนาดนั้นการที่เราออกระเบียบยกเว้นศักดิ์ตามกฎหมายที่มีพระราชบัญญัตินี้ในทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ เรื่องพัสดุ บุคลากร จัดซื้อจัดจ้าง แม้กระทั่งสวัสดิการ ของข้าราชการทั้งหมดนั้นใช้เป็นพระราชบัญญัติ แต่ที่เรายกเลิกหมดเลยปัญหาคือ อยากทราบว่าทำได้หรือไม่ ในขณะที่เดียวกันก็เข้าใจงานวิจัยนี้ ถ้าหากเราเปลี่ยนแปลงจากบทระเบียบที่ดูแล้วก็ครอบคลุมเกือบหมด แต่ถ้าหากเราแปลงตัว พระราชบัญญัติ หรือ พระราชกฤษฎีกา จะได้หรือไม่ เพราะการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับ ถ้าหากเราเปลี่ยนมาเป็นพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาแล้วแต่ ก็ยังอาจจะมีทางออก สำหรับปัญหาทั้งหมดที่เราเพิ่งพูดกัน โดยเฉพาะสำนักงบประมาณซึ่งอาศัยพระราชบัญญัติงบประมาณ แต่เราไปยกเว้นใน items เยอะแยะและมีข้อสงสัยเรื่องเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การพัสดุอีกหลายประการ ไม่ทราบว่าอยู่ในขอบเขตของโครงการวิจัยในวันนี้หรือไม่

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): อะไรที่เห็นว่าจะจะเป็นปัญหาที่ปรับว่า จัดกฎหมายเราก็ปรับเช่น วิธีการงบประมาณก็บอกว่า โอนเปลี่ยนแปลงเค้ามีระเบียบเฉพาะ เราก็เสนอแก้ไขระเบียบ แต่เค้าจะแก้ไข หรือไม่แก้ไขก็อีกเรื่องหนึ่ง เรื่องที่เป็นสิทธิประโยชน์ก็มีคนเสนอขึ้นมาว่าอย่างนี้จะไปบังคับกระทรวงแรงงานได้หรือไม่ เราก็แก้ไขแล้วว่าได้ไม่น้อยกว่าที่กำหนดในกฎหมายเหล่านั้น เพราะฉะนั้นมันไม่มีอะไรจะไปจัดกฎหมาย และส่วนจะให้ออกพระราชกฤษฎีกาไม่ได้ เพราะมันขัดต่อระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 40/1 เค้าให้ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ไปออกเป็นพระราชกฤษฎีกา มันก็ไม่เป็นตามพระราชบัญญัติ เพราะฉะนั้นก็ไม่ต้องห่วงอะไรทั้งสิ้น ประเด็นอยู่ที่ว่าเราจะต้องไปตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่นวิธีการงบประมาณกับสำนักงบประมาณ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหา เช่นเรื่องทุนประเดิม ได้อีก ต้องตรวจสอบ กับกรมบัญชีกลางว่าถ้าตีความกฎหมายอย่างนั้นจริงมันก็ต้องเขียนแบบปีเดียวกันกับปี 2548 ว่าให้กระทรวงการคลังดำเนินการให้มีทุนประเดิมจะไปเขียนบังคับตรงๆ ไม่ได้ แต่มันมีวิธีการเขียนให้มันไม่ผิดกฎหมายได้ เพราะฉะนั้นก็จะรับข้อสังเกตเหล่านี้ไปทั้งหมด

นายอาวุธ วรรณวงศ์: กฎกระทรวง หรือพระราชกฤษฎีกา (ไม่แน่ใจ) ที่ออกบัตรประจำตัว 1) ข้าราชการ 2.? 3.? ถ้าถ้าเติมอีกวงเล็บหนึ่งก็คือ พนักงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ก็จะสามาร

ออกบัตรได้ถูกกฎหมาย แล้วเขียนต่อไปว่าใครบ้าง ที่ไม่ต้องมีบัตรประจำตัวประชาชน ได้แก่ พระภิกษุสงฆ์ ข้าราชการ และพนักงานองค์การมหาชน

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): เราคงไม่ได้จัดสัมมนาแบบนี้อีกแล้ว แต่คงต้องขออนุญาตส่งเอกสารที่ปรับปรุงแล้วให้ท่าน เพื่อให้ท่าน comment กลับมาที่ ก.พ.ร. ว่า เป็นอย่างไร ปฏิบัติได้หรือไม่ วันนี้ได้รับประโยชน์มาก ที่ได้รับการท้วงติงหลายอย่าง หลายประการ ท่านมีข้อสังเกตใด ก็ขอให้ติดต่อกับ ก.พ.ร. โดยตรง ขอขอบคุณมากครับ