

## 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 นอกจากนั้นยังมีการกิจในการฝึกอบรม 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. สำรวจ 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. ข้อเสนอร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

#### 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”<sup>44</sup>

นั่นหมายความว่าสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา เป็นส่วนราชการรูปแบบหนึ่ง หรือเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการ เนื่องจากไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล การดำเนินการของผู้บริหารสำนักพิมพ์จะต้องได้รับมอบอำนาจจากหัวหน้าส่วนราชการ เจ้าสังกัด จึงจะดำเนินการได้ ด้วยเหตุนี้สำนักพิมพ์ฯ จึงได้รับสิทธิพิเศษที่ส่วนราชการจะให้การจัดหาพัสดุด้วยวิธีพิเศษกับสำนักพิมพ์ได้ หรือ การตรวจสอบงบประมาณ การเงิน และการบัญชี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็พิจารณาในลักษณะว่าสำนักพิมพ์ฯ เป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการ อย่างไรก็ตามยังมีหน่วยงานหลายหน่วยกลับพิจารณาว่าสำนักพิมพ์เป็นหน่วยงานที่มีใช้ราชการ

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

<sup>44</sup> ข้อความในข้อ 9 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2548 ได้รับการปรับปรุงเป็นข้อ 10 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550 โดยมีข้อความเหมือนกัน

และเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการเจ้าสังกัด และให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดที่จะต้องใช้บริการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” เพื่อเพิ่มความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ในการปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีการเพิ่มเติมขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้ว ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และตัวหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเองก็ยังมีไม่มั่นใจในสถานภาพของหน่วยงาน หน่วยงานแต่ละแห่งก็มีการปฏิบัติต่อสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ที่แตกต่างกัน เช่นบางแห่งพิจารณาว่าในการจัดหาพัสดุไม่สามารถใช้วิธีพิเศษกับสำนักพิมพ์ฯ ได้ แต่บางแห่งกลับพิจารณาว่าสามารถใช้วิธีพิเศษกับสำนักพิมพ์ได้ หรือแม้แต่ส่วนราชการเจ้าสังกัดก็มีความเข้าใจในสถานภาพของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาสับสนว่าไม่จำเป็นต้องใช้บริการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็ได้ถ้าผลงานเทียบกับผลงานหน่วยบริการภาคเอกชนไม่ได้ และพิจารณาจากความเข้าใจของหน่วยงานราชการ ปรากฏว่าเมื่อพนักงานสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ไปขอสินเชื่อจากธนาคารก็ได้รับคำตอบว่าไม่สามารถให้อนุมัติได้ เพราะสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาไม่ใช่ส่วนราชการ ไม่มีบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หรือกรณีที่คณะรัฐมนตรีกำหนดวันหยุดราชการเพิ่มเติมเพื่อให้ประชาชนไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งมีคำถามว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษอยู่ภายใต้บังคับของมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ เป็นต้น

ความสับสนที่เกิดขึ้นนำไปสู่คำถามที่ว่า

- (1) จะทำให้เกิดความชัดเจนอย่างไรว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษคืออะไร
- (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

ดังนั้นจึงเกิดคำถามว่าทำไมจะทำให้หน่วยงานในส่วนราชการเจ้าสังกัดมีความรู้สึก 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 โดยเฉพาะที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องโอนอัตราค่าจ้าง และภารกิจหน้าที่ไปทั้งหมดจำเป็นต้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องกำหนดระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน (Transitional period) การกำหนดขั้นตอนการเปลี่ยนผ่าน ตลอดจนเงื่อนไขความพร้อมในการแปลงสภาพไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ตัวอย่างเช่น ถ้าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นรถเบนซ์ และหน่วยงานเดิมเป็นรถโตโยต้า ก็ควรจะพัฒนาองค์กรเดิมไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ควรที่จะมีการปรับปรุงรถโตโยต้าให้อยู่ในสภาพที่ดีก่อน ทั้งนี้เมื่อแปลงสภาพไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็มีความจำเป็นต้องแข่งขันกับองค์กรอื่นเพื่อให้เลี้ยงตัวเองได้ ซึ่งกว่า

สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาจะเปลี่ยนผ่านไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษทางกฎหมายต้องใช้เวลาประมาณ 1 ปี 6 เดือน

ประเด็นการเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการ และลูกจ้าง เป็นประเด็นที่สำคัญมากที่สุด และเป็นปัญหามากที่สุดในการแปลงสภาพหน่วยงานเดิมไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จากประชุมระดมความคิดเห็น และการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2551 พบว่า

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

นอกจากนี้การเลื่อนขั้นเงินเดือนของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษขึ้นอยู่กับศักยภาพ และผลงาน ทั้งอาจไม่มีการเลื่อนขั้นเงินเดือนถ้าผลประกอบการขาดทุน แต่ถ้าเป็นลูกจ้างในระบบราชการจะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนทุกปี ไม่ว่าจะทำงานในตำแหน่งใด ตำแหน่งจะสำคัญแตกต่างกันขนาดไหน

ตัวอย่างในสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา พนักงานในตำแหน่งช่างพิมพ์ ตำแหน่งพนักงานพับ ตำแหน่งพนักงานอัดเพลท หรือตำแหน่งพนักงานถ่ายรูปจะได้เงินเดือนไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับระยะเวลาในการปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้นๆ ภายใต้การบริหารงานแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตำแหน่งงานเหล่านี้มีค่างานที่แตกต่างกัน 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 แปลงสภาพหน่วยงานเดิมไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษอาจมีต้นทุนการผลิตสูงและ ประสพกับการขาดทุนต่อเนื่องหลายปีจนกว่าพนักงานเดิมจะออกหรือเกษียณอายุ ดังนั้นการแปลง สภาพไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจึงไม่ได้มีการจัดโครงสร้างอัตราค่าจ้าง และเงินเดือนใหม่ ให้ เหมาะสมอย่างที่ควรจะเป็น ทำให้เกิดรายจ่ายสูง

**ประเด็นที่สาม** เมื่อหน่วยงานแปลงสภาพไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ อาจมีความจำเป็นต้องบรรจุพนักงานรุ่นใหม่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการกิจที่เกิดขึ้นใหม่ จำเป็นต้อง สรรหา หรือแสวงหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ จากระบบเอกชน และทำให้ต้องจ่ายเงินเดือน ให้สูงกว่าปกติ เพื่อดึงตัวมา ส่งผลให้มีพนักงานที่ได้รับการพิจารณาให้เงินเดือนที่แตกต่างกัน หรือ จำเป็นต้องมีระบบเงินเดือน 2 ระบบในหน่วยงาน ทำให้เกิด ความไม่เข้าใจ และอิจฉากันใน หน่วยงาน ซึ่งถ้าหากผู้อำนวยการสำนักพิมพ์บริหารงานไม่ดีก็จะถูกกล่าวหาว่าขาดความยุติธรรม

**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 หน่วยงานยังไม่ทราบว่าจะผลประกอบการจะเป็นอย่างไร จึงทำให้ไม่ทราบว่า จะปรับฐาน เงินเดือนเป็นเท่าใด จึงจะมีความเหมาะสม แม้ว่าจะใช้ฐานเงินเดือนของหน่วยงานทางธุรกิจที่มี ลักษณะงานใกล้เคียงกับหน่วยงานก็ยังไม่สามารถหรือไม่กล้าที่จะปรับเงินเดือน เนื่องจากยังไม่ ทราบอนาคตของการดำเนินงาน ประกอบกับสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและ 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 หรือเครื่องไฮทิวที่มีราคาเครื่องละ 3.5-4 ล้านบาท ดังนั้นถ้ารัฐบาลมีความต้องการที่จะแปลงสภาพหน่วยงานเดิมไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดทุนประเดิมอย่างเหมาะสมเพื่อสนับสนุนหน่วยงานเดิมที่จะแปลงสภาพ ทั้งนี้เพื่อให้การแปลงสภาพเป็นไปอย่างราบรื่น โดยสามารถคงสมรรถนะการปฏิบัติงาน และพัฒนาให้ดีขึ้นได้

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

ดังนั้นแม้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะมีอำนาจในการกำหนดหรือออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ เพื่อให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน แต่เมื่อพิจารณาสภาพของการตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเหล่านี้ จึงไม่กล้าที่จะดำเนินการอะไรที่เป็นการก้าวล่วงออกจากความเป็นราชการ

เนื่องจากเงินรายได้ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษโดยหลักการส่วนราชการเจ้าสังกัดจะต้องตั้งงบประมาณสนับสนุนเพื่อซื้อบริการและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีภารกิจหน้าที่ให้บริหารส่วนราชการเจ้าสังกัดเป็นหน่วยงานแรก แต่โดยข้อเท็จจริงเงินอุดหนุนเพื่อซื้อบริการของส่วนราชการเจ้าสังกัดมีจำนวนน้อย หรือมีการนำเงินงบประมาณที่จะนำไปซื้อบริการจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไปดำเนินการอย่างอื่น ทำให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องดิ้นรนหารายได้เพื่อเลี้ยงตัวเอง ตัวอย่างสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษามีงบประมาณอุดหนุนจากส่วนราชการเจ้าสังกัดปีงบประมาณ 2550 จำนวน 27 ล้านบาท ต้องหา



รายได้จากงานพิมพ์ภายนอกเพิ่มประมาณ 32 ล้านบาท ทำให้ต้องค้นหาเลี้ยงตัวเองสูง ดังนั้น โดยหลักการส่วนราชการเข้าสังกัดควรตั้งงบประมาณอุดหนุนเพื่อซื้อบริการพอสมควรแก่การดำรงอยู่ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้มีความเหมาะสมเพียงพอต่อการเลี้ยงตนเอง

#### 4.1.1.5 การควบคุมการบริหารงาน

เนื่องจากวัตถุประสงค์ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เน้นให้องค์กรมีลักษณะคล่องตัว ดังนั้นจึงมีการกระจายอำนาจในการบริหารงาน ด้วยการมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักพิมพ์ฯ มีอำนาจหน้าที่ค่อนข้างมากเพื่อให้มีความคล่องตัวในการที่จะตอบสนองต่องานบริการให้กับส่วนราชการ และบุคคลทั่วไป ดังนั้นในกรณีที่ผู้อำนวยการเป็นข้าราชการ และได้รับการคัดเลือกไปดำรงตำแหน่งในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็จะมีปัญหาในเรื่องของความไว้วางใจ มั่นใจของผู้บริหารเจ้าสังกัด แต่ถ้าเป็นผู้อำนวยการที่มาจากคัดเลือกเป็นบุคคลภายนอก อาจทำให้ผู้บริหารหน่วยงานขาดความไว้วางใจในการปฏิบัติงานได้ง่าย โดยเฉพาะในเรื่องการดำเนินงาน ที่ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบ 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 ปัญหาในเรื่องการเปลี่ยนสภาพจากข้าราชการ และลูกจ้างประจำ เป็นพนักงานตามสัญญาจ้าง

#### 4.1.2 กรณีศึกษา: สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(Institute for Good Governance Promotion: IGP)

##### 4.1.2.1 ปัญหาความไม่ชัดเจนในสถานภาพของหน่วยงาน

การนำรูปแบบโครงสร้างองค์กรและการบริหารงานแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมาประยุกต์ใช้กับหน่วยราชการยังถือว่าเป็นเรื่องที่ใหม่มากสำหรับประเทศไทย ดังนั้นในระยะเริ่มต้นจึงเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในสถานภาพของหน่วยงาน ข้อมูลจากการประชุมระดมความคิดเห็นจากผู้บริหารสถาบันฯ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง พบว่า การปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน ยังคงมีปัญหาติดขัดในเรื่องกฎระเบียบ เนื่องจากในระยะเริ่มต้นไม่มีกรอบกลางในการบริหารที่ชัดเจน ส่งผลให้พนักงานภายในหน่วยงาน เกิดความสับสนในกฎระเบียบต่างๆ และไม่แน่ใจว่าการปฏิบัติงานในเรื่องใดบ้าง ที่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนของหน่วยงานราชการ หรือสามารถดำเนินการภายใต้ระเบียบที่หน่วยงานของตนกำหนดขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ระเบียบเรื่องการเงิน ยังคงต้องปฏิบัติตามระเบียบการคลัง ส่งผลให้การตรวจสอบเรื่องการเงินต้องถูกตรวจสอบตามกระบวนการของราชการตามไปด้วย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวอาจจะขัดกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่ว่า “เมื่อมีการแปลงสภาพหน่วยงานนั้นเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จะก่อให้เกิดความคล่องตัว คุ่มค่า และลดค่าใช้จ่ายภาครัฐมากขึ้น” เมื่อผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กร หน่วยงานราชการเจ้าสังกัด หรือแม้แต่คณะกรรมการอำนวยการเองยังมีความไม่แน่ใจในสถานภาพของหน่วยงานว่าจริงๆ แล้ว หน่วยงานของตนเป็นหน่วยงานภาคใด ยกตัวอย่างเช่น หน่วยงานภาคราชการ, รัฐวิสาหกิจ หรือภาคเอกชน ย่อมส่งผลให้หน่วยงานขาดจุดยืนในด้านสถานภาพและการบริหารจัดการภายในหน่วยงานไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

##### 4.1.2.2 ปัญหาความสัมพันธ์ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษกับส่วนราชการ

ปัญหาด้านความสัมพันธ์ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษกับส่วนราชการ เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากปัญหาความไม่ชัดเจนในสถานภาพของหน่วยงาน เนื่องจากถึงแม้สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จะแยกตนเองออกมาจากหน่วยราชการแล้วก็ตาม แต่สถาบันฯ ยังคงต้องติดต่อประสานงานกับส่วนราชการอื่นๆ อยู่เสมอ และเป็นประเด็นปัญหาที่สถาบันฯ ต้องพบอยู่เนื่องจากส่วนราชการอื่นก็มีความสับสน และไม่สามารถตัดสินใจได้ว่า จะปฏิบัติต่อสถาบันส่งเสริม

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในฐานะหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเช่นไร เนื่องจากตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2548 ข้อที่ 13 ระบุว่า เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน ให้ผู้มีอำนาจควบคุมวางระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะ โดยมีต้องปฏิบัติตามระเบียบ 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 ส่งผลให้การปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานทั้งสองราบรื่นและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

#### 4.1.2.3 สถานภาพของพนักงานและการบริหารงานบุคคล

สืบเนื่องมาจากปัญหาความไม่ชัดเจนในสถานภาพของหน่วยงานจากการศึกษาพบว่าพนักงานของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รู้สึกว่าตนเองมีสถานภาพไม่ชัดเจน เนื่องจากกระทั่งในปัจจุบัน พนักงานยังไม่มีบัตรประจำตัวพนักงาน เท่ากับว่าสถานภาพของเจ้าหน้าที่ไม่ชัด พนักงานทั้งหมดมีสถานภาพเป็นเจ้าหน้าที่ลอยๆ และได้รับสิทธิประโยชน์ที่ไม่ชัดเจน ไม่สามารถแสดงตนได้ว่าตนเองอยู่ในสถานภาพใด มีสถานะเช่นไรในองค์กรปัจจุบัน 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 เว้นแต่เป็นงบประมาณสำหรับค่าตอบแทนหรือค่าบริการในการให้บริการหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ 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 ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2550 ข้อที่ 11

“ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในกิจการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ผู้มีอำนาจควบคุมกำหนด และในกรณีที่คณะกรรมการกำหนดต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดด้วย

ให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดมอบอำนาจในการบริหาร การจัดทำนิติกรรม การดำเนินคดีและการฟ้องร้องคดี หรือการอื่นใดในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้แก่ผู้อำนวยการ เพื่อให้บริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้โดยอิสระแทนส่วนราชการเจ้าสังกัดนั้น”

ดังนั้นจึงเกิดการตั้งข้อสังเกตว่าการให้อิสระในการบริหารงานแก่ผู้อำนวยการมากเกินไป อาจก่อให้เกิดปัญหาด้านความไม่โปร่งใสเพราะทั้งระบบ การบริหารงาน และระบบการตรวจสอบต่างมอบให้เป็นอำนาจของผู้อำนวยการแล้วทั้งสิ้น

## 4.2 ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

### 4.2.1 ความไม่ชัดเจนในสถานภาพของหน่วยงาน

แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 จะกล่าวถึง “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” แต่ก็เพียงชี้ให้เห็นถึงภารกิจ และหน้าที่ตามวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้ง ยังคงมีการตีความของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรเอกชนว่า หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นส่วนราชการรูปแบบหนึ่งหรือไม่ ทั้งนี้แม้มาตรา 40/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 จะบัญญัติว่า หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ใช่ส่วนราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจ แต่อยู่ในการกำกับของส่วนราชการดังกล่าว ก็เกิดคำถามว่ามีลักษณะเป็นกองหรือเป็นสำนักหรือไม่ ผลของความไม่ชัดเจนด้านสภาพขององค์กร ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในสถานภาพของพนักงานภายในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือไม่ อย่างไร

ส่วนราชการเจ้าสังกัดหรือส่วนราชการผู้รับผิดชอบควรมีการตีความพิจารณาถึงสถานภาพของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในฐานะหน่วยงานให้ชัดเจน และสถานภาพของพนักงานว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่ง หรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ปัญหาเรื่องสถานภาพขององค์กร และสภาพของพนักงานส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการภายในองค์กร และสวัสดิการ

ของพนักงาน โดยหน่วยงานราชการเจ้าสังกัดต้องกำหนดระเบียบกลางเรื่องสถานภาพของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้ชัดเจนว่าเป็นหน่วยงานที่จัดอยู่ในส่วนใดขององค์กร เพื่อเป็นกรอบให้หน่วยงานที่ต้องการแปลงสภาพตนไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

#### 4.2.2 ความสัมพันธ์ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษกับส่วนราชการ

กระบวนการการมอบหมายงานของส่วนราชการเจ้าสังกัดต่อหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ควรมีระบบการจัดการให้กระชับมากกว่านี้ เพื่อความสะดวกในการประสานผลประโยชน์ร่วมกัน เพราะอย่างน้อยหน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็มีภาระกิจหลักในการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนราชการเจ้าสังกัดอยู่แล้ว และวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งก็เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและประหยัดทรัพยากรของทางราชการและส่งผลให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น การเปิดโอกาสให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีส่วนร่วมในการตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุนซื้อบริการจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีรายได้พอสมควรแก่การเลี้ยงตนเอง และไม่ต้องแข่งขันกับหน่วยงานเอกชน

#### 4.2.3 สถานภาพของพนักงานและการบริหารงานบุคคล

ประการที่หนึ่ง เนื่องจากการแปลงสภาพหน่วยงานเดิมไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่ามีสถานภาพเป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำ หรือลูกจ้างเงินทุนหมุนเวียน และลูกจ้างชั่วคราว

1) กรณีข้าราชการ การแปลงสภาพหน่วยงานเดิมไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ข้าราชการที่มาปฏิบัติหน้าที่จำเป็นต้องลาออกจากราชการ เสียสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้าน เสียสิทธิในการเบิกค่าการศึกษาของบุตร กรณีเป็นข้าราชการระดับ 8 จะเสียเงินประจำตำแหน่ง ดังนั้นหากแรงจูงใจไม่มากเพียงพอก็ยากที่จะดึงดูดข้าราชการให้มาปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ดังตัวอย่าง

2) กรณีข้าราชการที่มีสิทธิได้รับบำนาญแล้ว การลาออกมาปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จะทำให้ได้รับเงินเดือน 2 ทางคือ เงินบำนาญ+เงินเดือนใหม่ที่สูงกว่าเงินเดือนเดิม ข้าราชการเหล่านี้จะสมัครใจไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

3) กรณีข้าราชการที่ยังไม่ได้รับบำนาญ การลาออกมาปฏิบัติงาน ทำให้ข้าราชการมีความรู้สึกไม่มั่นคง หากแรงจูงใจเรื่องเงินเดือนไม่ดีพอ ก็จะไม่มีความสนใจลาออกมาปฏิบัติหน้าที่ แต่จะขอกลับไปปฏิบัติงานที่ต้นสังกัดเดิม เหมือนกรณีของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

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

5) กรณีเป็นลูกจ้างชั่วคราว การแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะเกิดผลดี เพราะโดยปกติลูกจ้างเหล่านี้จะไม่มีการเลื่อนเงินเดือนประจำปีการเปลี่ยนเป็นพนักงานตามสัญญาจ้าง 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 กรณีอย่างยิ่งที่หน่วยงานเดิม หรือหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ จะต้องปรับปรุงระบบการปฏิบัติงาน กรณีสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงเครื่องพิมพ์ เครื่องไฮสทาร์ 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 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550 ส่วนราชการควรจะต้องมีข้อตกลงร่วมกันกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในฐานะหุ้นส่วนการทำงานร่วมกันที่เท่าเทียมกัน (Counterpart) โดยต้องเปิดโอกาสให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตั้งงบประมาณสำหรับค่าตอบแทน หรือค่าบริการ ทั้งนี้เนื่องจากหน้าที่หลักของหน่วยบริการแบบพิเศษ คือการให้บริการส่วนราชการ เจ้าสังกัด หากมีกำลังการผลิตหรือขีดความสามารถเหลืออยู่จะให้บริการประชาชนได้ตามข้อ 7 แห่งระเบียบแห่งสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550 ดังนั้นงบประมาณที่จะตั้งเป็นค่าตอบแทน หรือค่าบริการต้องมีจำนวนพอสมควร จึงจะทำให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ต้องไปแข่งขันกับภาคเอกชน แต่ถ้ามีงบประมาณสนับสนุนเป็นค่าตอบแทนน้อย หน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็ต้องไปหางานภายนอก เพื่อเลี้ยงตัวเองเพิ่มขึ้น ประการสำคัญเมื่อดังงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการซื้อบริการแล้ว ไม่สมควรที่ส่วนราชการเจ้าสังกัดจะนำเงินงบประมาณส่วนนี้ไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น เนื่องจากจะกระทบต่อรายได้ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ทั้งนี้ส่วนราชการเจ้าสังกัดควรสนับสนุนงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านการบริการสาธารณะ (Public service) หรืองานบริการที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมในวงกว้าง

(Social responsibility) โดยควรแก้ไขกฎระเบียบเดิมที่กำหนดว่าห้ามมิให้ส่วนราชการเข้าสังกัดให้เงินสนับสนุนแก่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษนอกเหนือจากค่าตอบแทนจากการรับบริการ โดยระเบียบใหม่ควรเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานดังกล่าวมากขึ้น

#### 4.2.5 การควบคุมการบริหารงานและแนวทางการมอบอำนาจ

หน่วยราชการเข้าสังกัด หรือผู้ที่มีอำนาจ ควรให้ความสำคัญตั้งแต่กระบวนการตั้งต้น ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เพราะอย่างน้อยต้องมีหลักและระเบียบในการบริหารจัดการตั้งแต่เริ่มต้น มิใช่เป็นการมอบให้ภาระดังกล่าวให้มาตกอยู่กับผู้อำนวยการ ดังนั้นจึงเสนอให้มีการออกระเบียบตั้งต้นไว้เป็นกรอบกลาง เมื่อหน่วยงานใดต้องการแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้นำระเบียบที่กำหนดขึ้นไปใช้ปฏิบัติ จนกระทั่งเมื่อหน่วยงานสามารถจัดตั้งคณะกรรมการอำนาจแล้ว จึงอนุญาตให้สามารถยื่นข้อเสนอเพื่อปรับปรุงระเบียบกลางให้สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงานตน

เนื่องจากประสบการณ์การปฏิบัติงานของผู้อำนวยการสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550 ข้อ 12 เรื่องการมอบอำนาจพบว่าไม่มีปัญหาการมอบอำนาจตามระเบียบมีการมอบอำนาจให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานมาก แต่มีข้อสังเกตว่ากรณีถ้าผู้อำนวยการสำนักพิมพ์ฯ เป็นข้าราชการซึ่งมาตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งนับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ พ.ศ.2530 จะไม่มีปัญหาในการใช้อำนาจตามที่ได้รับมอบ เนื่องจากสภาพความเป็นข้าราชการและความเข้าใจกฎระเบียบของทางราชการ แต่ถ้าผู้อำนวยการสำนักพิมพ์มาจากคนภายนอกที่สรรหามา ควรจะมีระบบการตรวจสอบในลักษณะของเจ้าหน้าที่ประสานงาน (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 ทั้งนี้เพื่อกู้มครองพนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ 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 “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีสถานภาพเป็นราชการแต่มีได้บริหารงานแบบราชการทั่วไป” 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

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

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

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

ย้อนกลับมาที่กรณีของ iTV งบประมาณสนับสนุนของ iTV ถูกโอนมาเก็บไว้ที่กรมประชาสัมพันธ์ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานแม่ แต่เมื่อ iTV ต้องการขอใช้เงินกลับเกิดปัญหามากมายในการเบิกจ่ายเงิน เนื่องจากต้องขออนุมัติโดยทำการเดินสายไปทำความเข้าใจกับสำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักปลัด ทั้งหมดเป็นขั้นตอนที่ยืดยาวมาก 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 เพราะฉะนั้นจึงไม่มีข้อกฎหมายมาเป็นอุปสรรค  
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 เองก็ต้องการความชัดเจนจากรัฐบาลเช่นกัน

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

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

5) ให้ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยกองทุนเงินทดแทน โดยให้ผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวเป็นพนักงานราชการพิเศษและเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ

6) มีประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานที่ว่ากฎหมายแรงงานไม่ครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท เพราะฉะนั้นในองค์การมหาชนจะเขียนข้อความนี้ว่า “ให้องค์การมหาชนในแห่งนั้นๆ จัดให้มีสวัสดิการต่างๆ ไม่ต่ำกว่ากฎหมายแรงงาน”

7) พระราชบัญญัติองค์การมหาชนระบุว่า “ห้ามมิให้นำกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายกองทุนเงินทดแทนมาใช้บังคับ” แต่ถ้าไม่เขียนไว้ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการยังไม่เกิดเหตุ แต่ถ้าเกิดเหตุขึ้นศาลแรงงานเมื่อไรต้องใช้กฎหมายแรงงาน 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)

แต่หากเรากำหนดที่เป็นผลดีอย่างน้อยที่สุดพนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็เข้าพวกเดียวกับราชการ 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 เพื่อให้สิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่เค้าเคยได้รับเป็นไปได้อหรือไม่ 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 นับอายุราชการต่อเป็นมติคณะรัฐมนตรีนี่เป็นการสั่งให้ออกจากราชการโดยความประสงค์ของราชการนี่คือคำพูดตามที่อยู่ในกฎหมายบำเหน็จ บำนาญ และกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนข้าราชการหลายคนได้บำเหน็จ บำนาญเพราะเหตุนี้ 10 ปีก็สามารถรับได้แล้ว

ถ้าใช้พระราชกฤษฎีกาสั่งใช้จะไม่ได้ เพราะไปได้ไม่เกิน 4 ปีแล้วต้องกลับมาหากลาออกตอนครบ 4 ปีแล้วก็จะยังคงไม่ได้รับบำนาญเพราะลาออกเองแต่หากเลือกอีกช่องทางหนึ่ง คือให้ส่วนราชการสั่งให้ออกตามความประสงค์ของราชการกรมธนารักษ์ไม่ใช่พระ

### 4.3.3 การบริหารงบประมาณ การเงิน และพัสดุ

ในกรณีของการจัดซื้อ จัดหาตามระเบียบพัสดุ ซึ่ง หน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็คงมีอำนาจที่จะกำหนดเรื่องระเบียบพัสดุ ในการจัดซื้อจัดหาได้เอง แต่อย่างไรก็ตามหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ได้เป็นส่วนราชการ และไม่เป็นนิติบุคคล ดังนั้นการทำสัญญาจ้าง จัดซื้อ จัดจ้าง ก็ต้องเป็นอธิบดีกรมธนารักษ์เป็นผู้ลงนาม แต่ท่านอธิบดีกรมธนารักษ์เองมีอำนาจลงนามอนุมัติในวงเงินเพียง 25 ล้านบาท ณ เวลานั้นก็เรื่องดังกล่าวก็เป็นความกังวลของกรมธนารักษ์ด้วย

ก.พ.ร.

มหาดไทยนำไปใช้ เนื่องจากเป็นงบประมาณของจังหวัด เพราะฉะนั้นคำว่าเฉพาะกิจมันก็เหมือนอย่างนี้ เราอาจจะบอกว่างบประมาณนี้ใช้สำหรับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ห้ามมิให้หน่วยงานแม่นำไปใช้อย่างอื่น โปรดช่วยคิดคำน้อยว่าต้องเขียนอย่างไร เพื่อเป็นการห้ามหน่วยงานแม่จ่ายเงินไปใช้

#### 4.3.4 การควบคุมการบริหารงาน และแนวทางการมอบอำนาจ

1) กรมธนารักษ์คงต้องออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแน่นอน แต่ปัญหาที่พบคือปัญหาเรื่องบุคลากร และการมอบอำนาจของอธิบดีกรมธนารักษ์ การจัดซื้อ จัดหา เนื่องจากตามกฎหมายเงินตราไม่สามารถมอบอำนาจได้ จะมอบอำนาจได้เฉพาะการผลิตเหรียญ แต่ไม่สามารถมอบอำนาจในการออกเหรียญได้ ดังนั้นการออกเหรียญต้องเป็นงานที่อยู่ในกรมธนารักษ์ เป็นราชการ และใช้อำนาจราชการ

2) หน่วยงานจะที่ออกมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแบ่งออกเป็น 2 ประเภทได้แก่

2.1) หน่วยงานที่ผลิต จำหน่ายสินค้า และบริการ เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจ เพียงแต่จะจัดจำหน่ายให้แก่ส่วนราชการเจ้าสังกัด หรือหน่วยงานแม่เท่านั้น ในขณะที่รัฐวิสาหกิจจะจำหน่ายให้แก่หน่วยงานภายนอก เช่น โรงงานไฟ โรงงานยาสูบ แต่สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ผลิตสิ่งพิมพ์ให้แก่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหากโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีออกไปตั้งพิเศษ และขายบริการให้กับเอกชนภายนอกก็จะกลายเป็นรัฐวิสาหกิจ เพียงแต่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้บริการหน่วยงานแม่ในการผลิตสินค้า และบริการเป็นอันดับแรก

2.2) หน่วยงานที่มีลักษณะการดำเนินงานเช่นองค์การมหาชน ซึ่งหมายถึงหน่วยงานที่ให้บริการทางสังคม วัฒนธรรม และการศึกษา เช่นหน่วยทดลอง ห้องปฏิบัติการทดลอง พิพิธภัณฑ์ เป็นต้น ไม่ใช่สินค้าเชิงพาณิชย์ แต่เป็นเชิงวัฒนธรรม และสังคม โดยหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะให้บริการแก่ส่วนราชการเจ้าสังกัด หรือหน่วยงานแม่เป็นหลัก หากเป็นองค์การมหาชนจะให้บริการคนนอกเป็นหลัก เช่น LAB ของกรมวิทยาศาสตร์บริการ ออกเป็นองค์การมหาชนบริการ LAB นี้ให้บริการเอกชนอยู่แล้วและมีมูลค่ามหาศาล หากต้องการบริหารงานอย่างอิสระเสนอให้ออกเป็นองค์การอิสระ เพราะถ้าออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษหมายความว่าต้องให้บริการกรมวิทยาศาสตร์บริการแก่หน่วยแม่เป็นหลัก ส่วน Capacity ที่เหลือจึงจะสามารถให้บริการแก่บุคคลภายนอกได้ ดังนั้นถ้ากรมวิทยาศาสตร์บริการมี LAB บริการคนนอกเป็นหลัก คณะผู้วิจัยแนะนำว่าอย่าออกมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษหน่วยบริการรูปแบบพิเศษหากต้องการให้การบริการมีความคล่องตัวก็ควรแยกออกมาเป็นองค์การมหาชนเพราะสามารถขายบริการให้แก่คนนอกได้เลย ดังนั้นการที่หน่วยงานใดจะออกมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องพิจารณาจากลักษณะการบริการของหน่วยงานตนเอง 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 อาจจะไม่โปร่งใสในการบริหารงบประมาณได้ ส่วนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไรเพราะว่าธุรกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีไม่เกิน 100 ล้านบาท มีงบประมาณโดยประมาณเพียง 60 ล้านบาท ถือว่าเป็นจำนวนที่น้อยเมื่อเทียบกับงบประมาณของสำนักงบประมาณจำนวน 5,000 ล้านบาท จะให้อธิบดีกรมธนารักษ์บริหารร่วมกับผู้จัดการสำนักงบประมาณ 2 คน เป็นไปได้ว่าอาจจะเกิดความไม่โปร่งใสในการบริหารงาน คณะผู้วิจัย จึงคิดว่าให้บริหารงานในรูปของคณะกรรมการเหมือนกับรัฐวิสาหกิจ มีกรรมการ หรือองค์การมหาชน มีกรรมการ เราไม่ให้ท่านเลือกแล้ว อีกทั้งจะมีข้อเสนอให้มีการตรวจสอบและให้มีการสอบบัญชี

#### 4.3.5 การเปลี่ยนผ่านไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

1) สำหรับเรื่องทุนประเดิม หน่วยงานที่แปลงสภาพจะต้องมีกรรมการมาพิจารณาประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงการคลัง ซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่จากกรมบัญชีกลางซึ่งเป็นหน่วยงานที่เก็บทุนประเดิม กรมบัญชีกลางจะเป็นหน่วยงานที่เก็บทุนประเดิมของทุกหน่วยหรือการรูปแบบพิเศษทุกแห่ง เช่น สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา และสำนักกษาปณ์ การที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเหล่านั้นต้องจะซื้อสิ่งใดต้องขออนุมัติไปที่เจ้าหน้าที่ที่ขึ้นอยู่กับกรมบัญชีกลางซึ่งอาจจะไม่รู้เรื่องของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาเลยก็ได้ ดังนั้นเราจึงเสนอให้กำหนดว่า ให้ผู้แทนจากกระทรวงการคลัง ซึ่งได้แก่กรมบัญชีกลาง ก.พ.ร. สั ๑ น ก งบประมาณ และส่วนราชการเจ้าสังกัด เป็นผู้พิจารณาร่วมกันว่าจะให้งบประมาณเป็นจำนวนเงินเท่าใด ถ้าเป็นทุนประเดิมของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ไม่ต้องเอาผู้แทนจากกระทรวงการคลังเข้ามาร่วมในการพิจารณา โดยให้มีคณะกรรมการพิจารณาทุนประเดิมประกอบด้วย สำนักงบประมาณ ก.พ.ร. และส่วนราชการเจ้าสังกัด เราไม่มีทุนประเดิม

2) ในกรณีที่หน่วยงานเดิมแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะมีคณะกรรมการกำหนดทุนประเดิมที่มาจากกระทรวงการคลัง แต่หากเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ จะไม่มีผู้แทนจากกระทรวงการคลัง เหตุที่ต้องกำหนดให้มีความแตกต่างกันเนื่องจากในกรณีหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งใหม่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเอาผู้แทนจากกระทรวงการคลังเข้ามา กำหนดทุนประเดิม เพราะกรมบัญชีกลางต้องดูแลทุนหมุนเวียน แต่ที่เอาผู้แทนจากกระทรวงการคลังเข้ามาในกรณีที่หน่วยงานเดิมแปลงสภาพเป็น หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เช่น สำนักพิมพ์คณะกรรมการรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา และกองกษาปณ์ เพราะว่าคนที่ถือเงินทุนประเดิมคือกรมบัญชีกลาง ถ้าเอาผู้แทนจากกรมบัญชีกลางเข้ามานั่งหรือผู้แทนจากกระทรวงการคลังในการกำหนดทุนประเดิมตอนแรก ก็ไม่แน่ใจว่ากระทรวงการคลังจะ Contribute อะไรได้หรือไม่ เพราะเหตุว่ากรมบัญชีกลางไม่มีข้อมูลของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ แต่สำนักงานประมาณนั้นมีข้อมูลว่าใช้งบประมาณปีละเท่าใด ซึ่งจัดเป็นข้อแตกต่าง

3) ข้อปฏิบัติในการเตรียมการในช่วงเปลี่ยนผ่านต้องเขียนให้ชัดโดยจะต้องมีการทำอะไรบ้าง 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)

4) ในการกำหนดเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เราควรจะดำเนินการกำหนดต้นกำเนิดของหน่วยงานว่า หน่วยงานใดสมควร ที่จะออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เพราะท่านประธานองค์การมหาชนบอกว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะต้องมีการแบ่งประเภท เมื่อได้ประเภทแล้วเราก็จะทราบว่า กระบวนการขั้นตอนทางกฎหมายต่อไปควรจะดำเนินการอย่างไร ถ้าเป็นองค์การมหาชนก็จะมีการแบ่งกลุ่มกันว่าเป็นกลุ่มนโยบายสำคัญ กลุ่มเทคนิค กลุ่มบริการทั่วไป เมื่อออกมาแล้วก็มีระเบียบบริหารเข้ามาข้างใน แต่สภาพของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในตอนนี้อาจไม่มีความชัดเจนว่าจะเป็นหน่วยงานใดกันแน่ เพราะพิจารณา 5 ลักษณะที่ ก.พ.ร. ต้องให้ความเห็นชอบแก่หน่วยงานที่จะออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ควรจะมีลักษณะอะไรบ้าง เพราะฉะนั้นก็จะกลับไปว่าหน่วยงานที่มีคุณสมบัติแบบใดที่สมควรจะออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

5) สำหรับการปรับโครงสร้างของส่วนราชการให้สอดคล้องกับการแปลงสภาพหน่วยงานเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ส่วนราชการเจ้าสังกัดที่เป็นหน่วยงานแม่ต้องปรับโครงสร้างใหม่ เพราะฉะนั้นเราควรจะมีการชี้แจงให้เห็นเป็นภาพหน่วยงานประเภทของหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานด้านพาณิชย์ สำนักกษาปณ์ หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่จะออกมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และแต่ละหน่วยงานเองก็ต้องศึกษาให้ได้ก่อนว่าเมื่อตั้งเป็นหน่วยบริการ



รูปแบบพิเศษแล้วจะมีข้อดีกว่าการบริหารงานภายใต้ส่วนราชการเดิมอย่างไร ทำไมจึงไม่ออกเป็นมหาชน แต่เลือกที่จะเป็น แลหน่วยบริการรูปแบบพิเศษหากสามารถศึกษาออกมาอย่างชัดเจน การบริหารจัดการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

6) การกำหนดทุนประเดิมให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ถ้าในกรณีของหน่วยเดิมจะมีกองทุนที่ต้องใช้อยู่เช่นกองทุนหมุนเวียนสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้เงินแก่สำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาในครั้งแรกประมาณ 80 ล้านบาท และทดลองบริหารแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษการออกเป็น หน่วยบริการรูปแบบพิเศษหน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็มี กฎเกณฑ์ ที่ไม่ชัดเจน เราก็ต้องออกกฎเกณฑ์ให้เค้า หากมีการแบ่งประเภทของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เราก็อาจจะมีหลักเกณฑ์ ทุนประเดิมของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่ตั้งขึ้นใหม่หรือหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่แปลงสภาพจากหน่วยงานเดิมควรเป็นอย่างไร มีจำนวนเท่าใด หรือมาจากไหน อันเป็นการมองลึกถึงการออกระเบียบเพื่อรองรับแก่การปฏิบัติต่อไปในอนาคต ว่าถ้าเราไม่มีแนวทางตรงนี้ออกมามันก็ค่อนข้างจะเป็นปัญหาในเรื่องของระเบียบเหมือนกัน แม้กระทั่งที่มีอยู่ในนี้บอกมาให้ใช้กฎหมายแรงงานสำหรับ บุคลากรที่จะมาเป็น หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ นั้นถ้าเป็นกฎหมายแรงงาน ซึ่งขณะนี้การเป็นราชการเราก็ใช้ มี บำเหน็จ บำนาญ หรือ กบข. ถ้าเป็นลูกจ้างประจำเราก็ใช้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ แต่ถ้าเป็นองค์กรมหาชนก็ไม่ต้องใช้ประกันสังคม แต่เค้าจะมีภายในอยู่แล้ว แต่การจะเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ การกำหนดให้ใช้กฎหมายแรงงานก็จะคล้ายเอกชน หากเป็นเช่นนั้นก็ต้องมีประกันสังคมดังนั้นภาระที่รัฐจะต้องทุ่มลงไปอาจจะมากขึ้นไป

7) ตั้งข้อสังเกตในหน้า 36 วงเล็บ 4 มีการกำหนดทุนประเดิมให้แก่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ คำว่าทุนประเดิมในมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 กำหนดไว้ว่าการจ่ายเงินเป็นทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ นั้นให้กระทำโดยกฎหมาย เนื่องจากคำว่ากฎหมายน่าจะจะเป็นในระดับพระราชบัญญัติ แต่ตรงนี้เป็นแค่ระเบียบก็เลยมองว่าจะทำได้หรือไม่ จะขัดกับพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 ตามที่ได้กล่าวไว้ในตอนแรกหรือไม่

อีกประการหนึ่งในข้อ 8 ที่บอกว่า “ค่าใช้จ่ายในการลงทุนเริ่มแรกให้มีลักษณะเป็นเงินทุนอุดหนุนเฉพาะกิจ” การตั้งงบประมาณถึงแม้ว่าจะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ส่วนราชการก็ยังมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงได้อยู่ดี เพราะว่าในระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณพ.ศ.2548 ให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการในการโอน เปลี่ยนแปลงได้

8) มีข้อสงสัยในประเด็นเกี่ยวกับช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน ว่าในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน จะให้ดำเนินการอย่างไร เพราะว่าในเมื่อยังไม่ได้เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ก็ไม่สามารถที่จะออกระเบียบต่างๆ มาบังคับใช้ให้เป็นไป ก็ยังคงต้องใช้ระเบียบราชการ เพราะฉะนั้น

ในแง่ของการประเมินผล ก็อาจจะประเมินผลออกมาในลักษณะที่ว่าไม่สามารถที่จะบริหารจัดการ  
ได้ตัวเองได้

9) ระหว่างที่เกิดการเปลี่ยนผ่าน (Transitional Period) ซึ่งเป็นกระบวนการ  
เรียนรู้ (Learning Process) มันก็จะ Confirm ได้ว่าระเบียบที่จะร่างของหน่วยงานเราต้องการอำนาจ  
ใดให้ชัดเจนมากขึ้น เพราะฉะนั้น Learning Process เราต้องศึกษาเรื่องอะไรบ้าง ซึ่งเราจะบรรจุไว้ใน  
ระเบียบของเค้า ที่ท่านประธานเสนอมาก็เป็นข้อดี เพราะจะได้ชี้ว่าหน่วยงานที่ต้องการจะจัดตั้ง  
หรือแปลงสภาพจะได้ทราบว่าต้องตระหนัก (Aware) ในเรื่องใดและให้เขียนเรื่องนั้นไว้ในระเบียบ  
ของหน่วยงานตนเอง