

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 หน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องมีการรับผิดชอบต่อผลงาน (Accountability for results) ต่อหน่วยงานต้นสังกัด และฝ่ายผู้มอบอำนาจยังสามารถเข้าไปกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษอยู่ เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอย่างแท้จริง

1.4) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษสามารถกำหนดระเบียบวิธีการบริหารจัดการที่จะทำการดำเนินงานคล่องตัวโดยไม่ต้องยึดกับระเบียบที่ใช้อยู่ในส่วนราชการ

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

1.5) เป็นทางเลือกใหม่ของการจัดโครงสร้างองค์การในภาคราชการที่จะช่วยทำให้ขนาดของส่วนราชการเดิมเล็กลง มีการถ่ายโอนและโยกย้ายข้าราชการและลูกจ้างบางส่วนออกไป ลดภาระต้นทุนค่าใช้จ่าย รวมถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงานให้ดีขึ้น

1.6) การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีหลักการที่แตกต่างจากองค์การมหาชนในแง่ของลักษณะของภารกิจหรือหน่วยงานที่ยังไม่สมควรแยกออกเป็นนิติบุคคลอย่างเป็นทางการแต่เดิมาจากหน่วยงานต้นสังกัด เพราะการดำเนินงานต้องอาศัยภายใต้หรือมีขนาดค่อนข้างเล็กและขอบเขตที่จำกัดกว่า หรือไม่มีคุณลักษณะของประเด็นในเชิงนโยบายสาธารณะอย่างเด่นชัดที่จำเป็นต้องมีระดับของความเป็นอิสระอย่างค่อนข้างสูง

2) ความเป็นมาของแนวคิดหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของไทย:

การปฏิรูประบบราชการ

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

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

โดยเฉพาะในส่วนของการปรับปรุงโครงสร้าง มีแนวความคิดในการดำเนินงานที่สำคัญในการปฏิรูปโครงสร้างคือ

ประการแรก แยกงานปฏิบัติออกจากงานด้านนโยบาย ทั้งนี้ เพื่อสร้างกลไกของความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) ให้ชัดเจน

ประการที่สอง การกำหนดความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานกลางและหน่วยงานท้องถิ่น

ประการที่สาม การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานปกติและหน่วยงานพิเศษ รวมถึงการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators)

ประการที่สี่ การสร้างรูปแบบองค์กรให้มีความหลากหลายมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของงานและกลไกการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีขนาดเล็กระดมมากขึ้นและง่ายต่อการปรับเปลี่ยน

3) ช่องว่างองค์การมหาชนและส่วนราชการ: 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. องค์การภาคราชการถือระบบคุณธรรมในการดำเนินงาน
4. องค์การภาคเอกชนมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขอบเขตในการดำเนินงานที่ชัดเจน	4. องค์การภาคราชการไม่แสวงหากำไร แต่เรียกเก็บค่าใช้จ่าย เพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำเนินงานขององค์กร
5. การปรับเปลี่ยนรูปแบบ โครงสร้างองค์กรภาคเอกชนง่ายและรวดเร็ว มีศักยภาพในการปรับปรุงการผลิตและการบริการ	5. การให้บริการของภาคราชการเป็นการบริการสาธารณะ

ภายใต้ความจำเป็นในการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการดังกล่าว รัฐบาลจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยมีวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 ว่า

“เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายในด้านหนึ่งด้านใด

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

โดยเฉพาะ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะ
จัดตั้งหน่วยบริการขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากร
ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยตราเป็น
พระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ได้

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
ซึ่งเมื่อจัดตั้งขึ้นแล้วการที่จะขยับเล็ก ปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงก็เป็นไปด้วยความยากลำบาก กล่าวคือ
ตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมา ยังไม่มีการยุบองค์การมหาชนเนื่องจากหมดภารกิจหน้าที่หรือมี
การบริหารงานขาดประสิทธิภาพเลย ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรยุคใหม่

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

4) องค์กรรูปแบบอื่นที่มีส่วนราชการหรือหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของไทย

ภายใต้ความกดดันที่จะต้องปฏิรูประบบราชการ โดยมุ่งหาแนวคิดกรมองค์กรใหม่ ๆ เพื่อเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาระบบราชการที่เกิดขึ้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ) จึงได้กำหนดแนวคิดการจัดตั้งองค์กรที่มีขนาดเล็ก กะทัดรัด และมีประสิทธิภาพที่ชัดเจน 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 อู้วย้าย และมีระบบการบริหารงานที่ไร้ประสิทธิภาพ ขาดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ เข้าสู่ระบบการบริหารงานใหม่ในรูปแบบองค์กรบริหารงานอิสระของรัฐ ส่งผลให้ประเทศเหล่านี้ฝ่าฟันวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินในช่วงต้นทศวรรษได้อย่างราบรื่นและสามารถพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับ โดยเฉพาะนิวซีแลนด์เป็นประเทศหนึ่ง ที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปเศรษฐกิจและปฏิรูประบบราชการ

ภายใต้แนวความคิด “องค์กรบริหารงานอิสระของรัฐ” ของประเทศตะวันตก ประเทศไทยได้นำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์และจัดตั้ง “องค์กรมหาชน” อย่างไรก็ดีตามแนวความคิดและวัตถุประสงค์ขององค์กรมหาชนก็ไม่ได้ครอบคลุมภารกิจงานบางอย่างของราชการที่ยังไม่สามารถจัดตั้งเป็นองค์กรมหาชน นอกจากนั้นภารกิจงานบางอย่างก็ไม่สามารถจะให้องค์กรมหาชนดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

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). จากเอกสารประกอบการเสนอเรื่องเข้าสู่ที่ประชุม คณะรัฐมนตรีของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2547

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

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

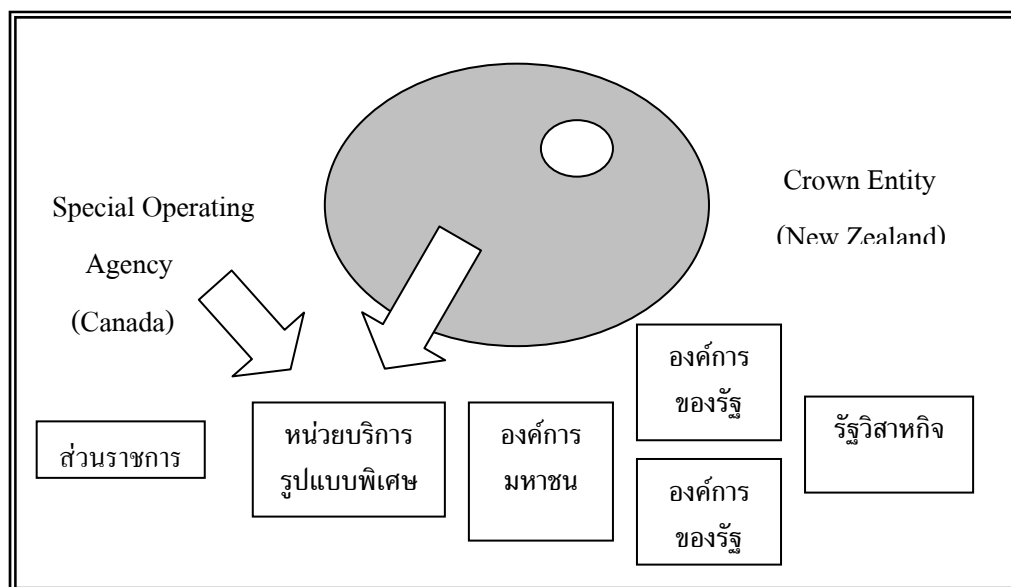
“ในวาระเริ่มแรกให้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
ดำเนินการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงโครงสร้าง
ระบบราชการระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร การปรับเปลี่ยนส่วนราชการ
เป็นองค์การมหาชน หรือองค์กรรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ
เพื่อให้การบริการราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและ
ตอบสนองความต้องการของประชาชน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

แนวความคิดในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการและในพระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว ทำให้เกิดความจำเป็นในการออกแบบโครงสร้างองค์กรรูปแบบอื่นที่
ไม่ใช่ส่วนราชการ โดยเฉพาะในส่วนของการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการให้บริการหรืองานสนับสนุน
(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 หรือ รัฐวิสาหกิจ กล่าวอีกนัยหนึ่งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นยังคงถือเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือ กรม และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอธิบดี โดยมีเป้าหมายให้บริการหน่วยงานแม่เป็นอันดับแรก⁶

⁵ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2547 เห็นชอบในหลักการและแนวทางการจัดโครงสร้างองค์กรรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ: หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

⁶ มหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยได้มีการจัดตั้งหน่วยงานลักษณะดังกล่าวขึ้นมานานแล้วตัวอย่างเช่น 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

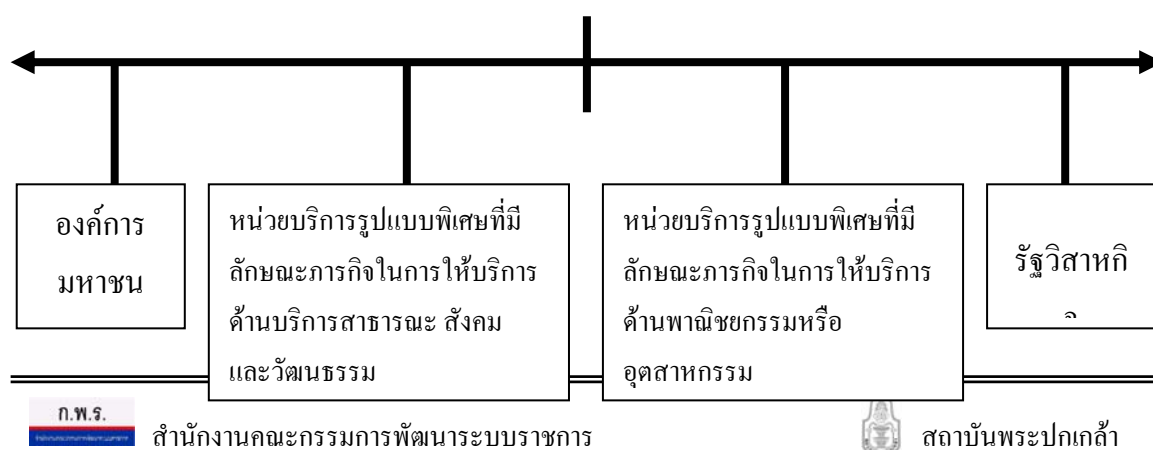
5.2) การจำแนกประเภทของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามลักษณะภารกิจของหน่วยงาน

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 คณะผู้วิจัยจึงได้จัดทำตารางเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างระหว่างส่วนราชการ องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในด้านต่าง ๆ ดังนี้

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

ตามตารางที่ 2.2 ได้แสดงให้เห็นว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีลักษณะของการจัดโครงสร้างการบริหารในแบบการกระจายอำนาจ โดยแยกส่วนออกมาเป็นหน่วยงานเอกเทศ หรือนิยมเรียกกันว่า ศูนย์รับผิดชอบ (Responsibility Center) ที่สามารถดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานการบริหารทรัพยากรและการส่งมอบผลผลิตของตนเอง ในลักษณะเดียวกันกับศูนย์กำไร (Profit Center) ที่นิยมจัดตั้งขึ้นในบริษัทธุรกิจโดยทั่วไป⁷

ตารางที่ 2.2 สรุปเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างส่วนราชการ:
หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และองค์การมหาชน

ประเด็น	ส่วนราชการ	หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	องค์การมหาชน
1. การกิจ	การกิจหลักของ หน่วยงานตามที่	การกิจเกี่ยวกับการ ให้บริการเฉพาะด้านแก่	การกิจที่รัฐต้อง 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 โดยต้องมีแผนการลงทุนและมีแผนกลยุทธ์และแผนการดำเนินงานที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ
5. การบริหารงานภายใน	ใช้ระบบการบริหารงานบริหารคนและบริหารเงินที่องค์กรกลางกำหนด	- มีระบบบริหารงานบริหารคนและบริหารเงินที่กำหนดขึ้นเอง - มุ่งเน้นในเรื่องของประสิทธิภาพและคุณภาพ	- มีระบบการบริหารงาน บริหารคนและบริหารเงินที่กำหนดขึ้นเอง

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

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

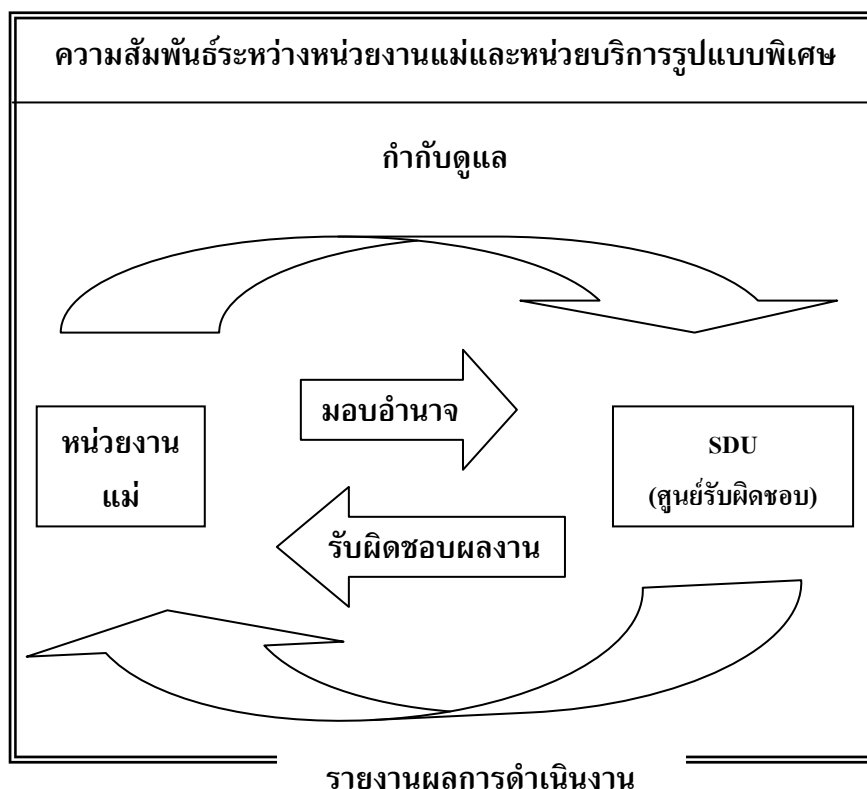
ด้วยเหตุที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษยังคงมีความสัมพันธ์ผูกพันกับหน่วยงานแม่ ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจึงต้องได้รับการมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงหรืออธิบดีของหน่วยงานแม่ อันก่อให้เกิดผลติดตามอย่างน้อยสองประการ กล่าวคือ

ประการแรก หน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องมีการรับผิดชอบต่อผลงาน (Accountability for Results) ต่อหน่วยงานต้นสังกัดของตน⁸

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

ประการที่สอง หน่วยงานแม่ผู้มอบอำนาจยังสามารถเข้าไปกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษอยู่เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอย่างแท้จริง⁹ รายละเอียดตามแผนภาพที่ 2.2

ภาพที่ 2.3 แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานแม่และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ



จากคุณลักษณะของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะกึ่งอิสระ (Quasi-Autonomy) แต่ยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าหน่วยงานราชการ โดยหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีความเป็นอิสระคล่องตัว รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติงานอย่างเต็มที่¹⁰ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจึงเป็นทางเลือกใหม่ของ

ค่าตอบแทนหรือค่าบริการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษสูงเกินสมควรหรือคุณภาพของการบริการไม่ดีเท่าที่ควร จะสั่งให้ลดค่าตอบแทนหรือค่าบริการ หรือปรับปรุงคุณภาพของการบริการภายในเวลาที่กำหนดก็ได้

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

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



ในกรณีที่ไม่อำนาจตามวรรคสองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้ ให้ดำเนินการมอบอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

6) โครงสร้างและระบบการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของไทย

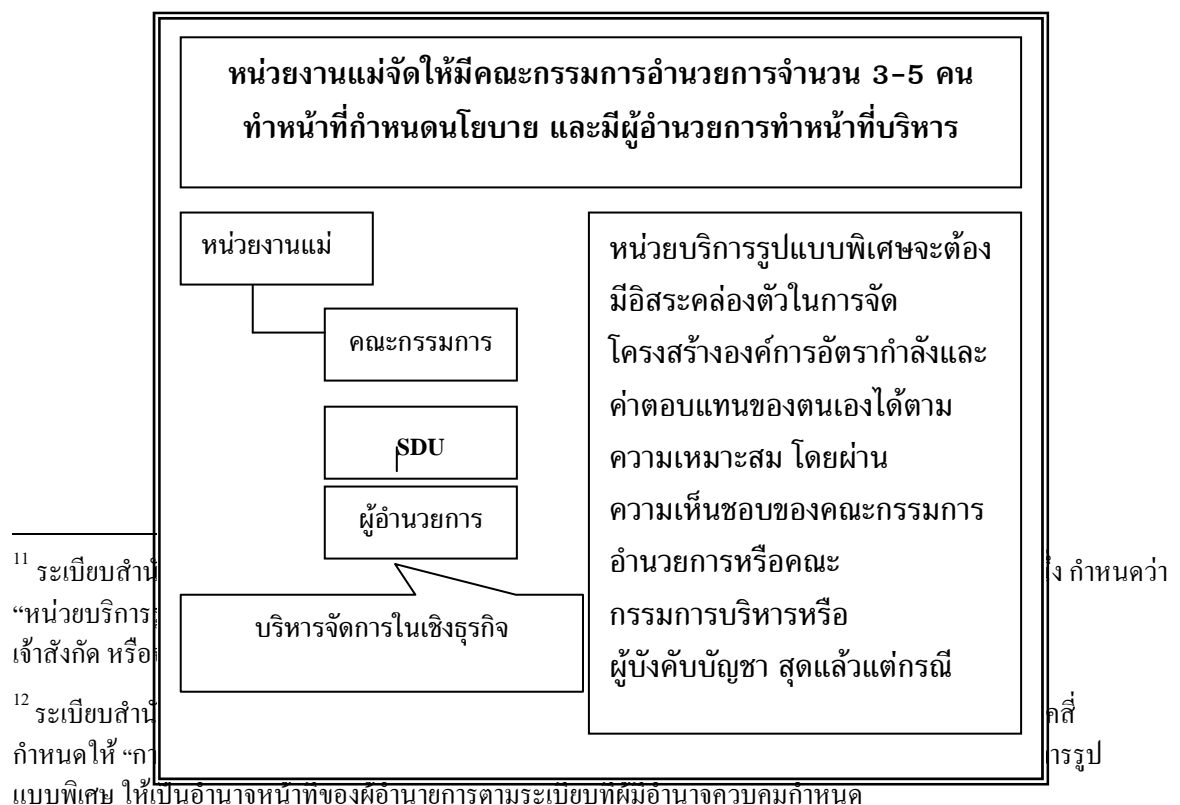
เกี่ยวกับการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้แก่ผู้อำนวยการ เพื่อให้บริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้โดยอิสระแทนส่วนราชการเจ้าสังกัดนั้น

ในกรณีที่ไม่อำนาจตามวรรคสองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้ ให้ดำเนินการมอบอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การจัดโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นอาจดำเนินการในรูปของคณะกรรมการอำนวยการหรือคณะกรรมการบริหารที่ได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัด (หรือในกรณีที่เป็ศูนย์บริการร่วมอาจมีผู้แทนของหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันเป็นคณะกรรมการบริหาร) หรืออาจให้อยู่ภายใต้การดูแลบังคับบัญชาของปลัดกระทรวง รองปลัดกลุ่มภารกิจ หรืออธิบดี เป็นการโดยตรงก็ได้¹¹ ทั้งนี้ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะต้องมีอิสระความคล่องตัวในการจัดโครงสร้างองค์กร อัตรากำลังและค่าตอบแทนของตนได้เองตามความเหมาะสม¹² โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการอำนวยการหรือคณะกรรมการบริหาร หรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดแล้วแต่กรณี เนื่องจากมีระบบการคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายและวางระบบรายงานเพื่อการควบคุมทางการเงินอย่างเคร่งครัดไว้แล้ว รายละเอียดตามภาพที่ 2.4

การกำหนดอัตราค่าจ้างของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้คำนึงถึงประสิทธิภาพและรายได้ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างทั่วไปในลักษณะงานทำนองเดียวกัน ภาพที่ 2.4 ได้แสดงให้เห็นว่าในการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นการบริหารงานโดยคณะกรรมการอำนวยการ หรือผู้บริหารระดับสูงในองค์กร โดยมีผู้อำนวยการหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นผู้ที่มีอำนาจเด็ดขาดที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้บริหารสูงสุดเป็นผู้บริหารงาน โดยผู้อำนวยการมีหน้าที่จัดโครงสร้างและระบบบริหารจัดการในเชิงธุรกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบต่อคณะกรรมการอำนวยการ โดยไม่ผูกพันหรือสังกัดส่วนราชการ

ภาพที่ 2.5 แผนภาพแสดงการจัดโครงสร้างการบริหารของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ



หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่กำหนดขึ้นมานี้ต้องมีระบบการบริหารงานที่สำคัญจำนวน 4 ระบบ ดังนี้¹³

ระบบที่หนึ่ง ระบบการควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป

หน่วยงานต้องมีหน้าที่สรรหาผู้อำนวยการ โดยดำเนินการในรูปคณะกรรมการสรรหา มี ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง หรืออธิบดีเป็นประธาน สรรหาจากข้าราชการและบุคคลภายนอก ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง หรืออธิบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งตลอดจนลงนามในสัญญาว่าจ้าง

ผู้อำนวยการมีอำนาจในการบริหารงานของหน่วยงานตามนโยบายและแผนงานที่กำหนดไว้ ซึ่งต้องได้รับอนุมัติจากหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดหรือคณะกรรมการก่อน¹⁴ นอกจากนั้นยังมีอำนาจ ออกระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ทางการบริหารที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ การจัดตั้ง รวบรวมปัญหาในการดำเนินการพร้อมด้วยข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้ง และ จัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเสนอต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ตลอดจนดำเนินงานอื่นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงาน

¹³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2548

ข้อ 13 เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน ให้ผู้มีอำนาจควบคุมวางระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วย บริการรูปแบบพิเศษขึ้นใช้บังคับไว้เป็นการเฉพาะโดยไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของทางราชการ ที่ใช้บังคับเป็น การทั่วไป

ระเบียบตามวรรคหนึ่งต้องไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติงานของหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ และอย่างน้อยต้องมี ระเบียบในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) ระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารทั่วไป
- (2) ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สิน
- (3) ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติงาน
- (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 โดยไม่กระทบต่อสิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับ

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 ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มแต่ได้รับการยกเว้นภาษีนิติบุคคล

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และให้ทำการตรวจสอบและรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษทุกรอบปี

ระบบที่ดี การตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน¹⁷

ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจัดทำรายงานประจำปีตามแบบแสดงรายงานประจำปีหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ กำหนดเสนอต่อส่วนราชการเจ้าสังกัด และให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดจัดทำความเห็นประกอบรายงาน แล้วรายงานต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับจากนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี โดยกำหนดเป็นดัชนีวัดบังคับสำหรับส่วนราชการที่มีการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

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 ในการปรับเปลี่ยนหน่วยงานใดในส่วนราชการไปสู่ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ส่วนราชการนั้นมีลักษณะหรือภารกิจของการดำเนินงานเป็นเรื่องของการให้บริการต่อภารกิจของหน่วยงานแม่ อาทิ งานโรงพิมพ์ของส่วนราชการ งานผลิตวัสดุอุปกรณ์ งานผลิตครุภัณฑ์ให้กับหน่วยงาน เป็นต้น

ประการที่สอง สามารถดำเนินการได้อย่างชัดเจนภายใต้กรอบนโยบายที่กำหนด หมายความว่าส่วนราชการที่ปฏิบัติการกิจสามารถดำเนินงานได้โดยไม่มีปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้จากภายนอกมากระทบ ซึ่งหากมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่นอาจทำให้ไม่สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง และกระทบต่อการตอบสนองภารกิจของหน่วยงานแม่

ประการที่สาม มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและสร้างการรับผิดชอบต่อหน่วยงานแม่ ต้นสังกัดได้ โดยสามารถสนับสนุนภารกิจของหน่วยงานแม่ให้บรรลุผลผลิตที่หน่วยงานแม่กำหนดได้

ประการที่สี่ สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ชัดเจนและมีความเป็นรูปธรรม นั้น หมายความว่า ผลผลิตของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ 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: ทรัพยากร 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 และระบบการกำกับดูแลจากหน่วยงานต้นสังกัดโดยนำเสนอ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ จะต้องให้ความเห็นชอบการแปลงสภาพตามข้อเสนอของหน่วยงาน และต้องปรากฏว่า¹⁸

3.1) หน่วยงานดังกล่าวมีขีดความสามารถที่นอกจากปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ส่วนราชการนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของส่วนราชการแล้ว ยังสามารถใช้วัสดุ อุปกรณ์ 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 การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ใช่เป็นเรื่องของการเตรียมการแปรรูปกิจการหรือโอนถ่ายภารกิจให้ไปเป็นของเอกชน (Privatization) แต่การดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องการสร้างประสิทธิภาพ ความสามารถแข่งขันและเทียบเคียงได้กับเอกชน โดยอาจต้องเปิดให้มีการทดสอบตลาด (Market Testing) เพื่อตอบคำถามและให้เหตุผลในการดำรงอยู่ของตน

ประการที่สาม หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่เป็นนิติบุคคลและไม่ใช่งานที่มีความเป็นอิสระอย่างเด็ดขาด หรืออยู่นอกเหนือการควบคุมดูแลของฝ่ายบริหารอย่างสิ้นเชิง แต่ยังคงเป็นส่วนราชการรูปแบบนี้ที่อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี

ประการที่สี่ การได้รับการยกเว้นหรือผ่อนคลายกฎระเบียบ เพื่อให้เกิดอิสระความคล่องตัวทางการบริหารจัดการ (Managerial Flexibility Waivers) ยังคงมีขีดจำกัดอยู่บางประการ ครอบคลุมเท่าที่ไม่เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่สามารถอนุญาตหรืออนุมัติให้ได้เท่านั้น

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 เพื่อให้รายได้ให้พอเพียงกับการดำเนินงานของตนเองและไม่จำเป็นต้องส่งรายได้ดังกล่าวให้กระทรวงการคลัง 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 หน่วยงานด้านการกีฬาและสันติภาพ องค์กรการท่องเที่ยว เป็นต้น

3) Autonomous Crown Entities (ACEs) เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรัฐบาล เช่น พิพิธภัณฑสถาน 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) ประกอบด้วยการทำการจัดซื้อจัดจ้างหรือการทำข้อตกลงที่เหมือนกันหรือมีเนื้อหาคล้ายคลึงกัน

(b) ประกอบด้วยการจัดการด้านการเงินสัญญาเช่าหรือลักษณะการจัดการอื่นที่เหมือนกันหรือมีเนื้อหาคล้ายคลึงกัน

(c) ประกอบด้วยการยอมรับเงื่อนไขสินค้าตามที่ที่ได้รับมอบหมายจากบุคคลอื่นๆ หากว่า

(d) ไม่ได้ประกอบไปด้วยการจัดซื้อสินค้าหรือการบริการต่างๆ จากเครดิตหรือการได้เงินมาล่วงหน้าจากการใช้บัตรเครดิตหรือโดยที่ผู้จัดส่งสินค้าจัดการให้เครดิต ในการซื้อสินค้าหรือการบริการต่างๆ เป็นระยะเวลา 90 วันหรือน้อยกว่าจากวันที่ใช้บัตรเครดิตหรือจากวันที่มีการจัดให้ใช้บัตรเครดิต

พันธะในการจัดเตรียมการแสดงเจตจำนง

(1) ในขณะก่อนเริ่มทำการเงินของแต่ละปีนั้น Crown Entity ต้องจัดเตรียมทำการแสดงเจตจำนงของ Crown Entity สำหรับปีนั้นและอย่างน้อยทำการเงินของ 2 ปีต่อมา

(2) แต่กระนั้นในกรณีของ Crown entity group

(a) Crown Entity ของหน่วยงานแม่ ต้องจัดเตรียมคำแถลงของเจตจำนงสำหรับกลุ่ม Crown Entity เช่นเดียวกับ

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

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

(b) สมาชิกท่านอื่นๆ ของ Crown entity group ไม่จำเป็นต้องจัดเตรียมคำแถลงของเจตจำนง

(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) รัฐมนตรีที่รับผิดชอบสามารถออกคำสั่งใช้Crown entityในสภาวะใดๆ ที่กล่าวถึงตอนที่ 141(1) (b) ถึง (d) (g) และ (h) ในเวลาใดๆก่อนที่จะมีการใช้คำแถลง ของเจตจำนงภายใต้ตอนที่ 144

(4) คำสั่งที่ออกมาใช้เป็นดังคำแถลงของ เจตจำนงของCrown entityจนกว่าคำแถลงของเจตจำนงของCrown entityจะถูกนำมาบังคับใช้

(5) ตอนที่ 113 114 และ 115 นำมาใช้เป็นคำสั่ง

(6) Entity ที่กลายเป็น Crown entityภายใน 4 เดือนก่อนที่จะสิ้นสุดการทำการเงินของ Crown entityของปี และได้ถูกเตรียมไว้สอดคล้องกับส่วนย่อย (1) คำแถลงของ เจตจำนงของการเงินปีต่อไปและอย่างน้อยการเงินของ2ปีต่อมา โดยไม่จำเป็นที่มีการเตรียมคำแถลงของ เจตจำนงใหม่ในขณะนั้นหรือก่อนที่จะเริ่มการทำการเงินของปีถัดไป

1.4) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบังคับ Statutory entities

การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ และผู้ถูกว่าจ้าง

120 การคุ้มครองจากความรับผิดชอบของ Statutory entity

สมาชิกเจ้าหน้าที่ตำแหน่งและผู้ถูกว่าจ้างของ Statutory entity ไม่ต้องรับผิดชอบ(ตามกฎหมาย)สำหรับความรับผิดชอบของ entityด้วยเหตุผลของการเป็นสมาชิกเจ้าหน้าที่ตำแหน่งและผู้ถูกว่าจ้างเท่านั้น

121 การคุ้มครองจากความรับผิดชอบของพลเรือน

(1) สมาชิกของ Statutory entityไม่ต้องรับผิดชอบ ในกรณีที่ยกเว้นหรือการละเว้นปฏิบัติ

(a) ไปสู่ entityนอกจากที่เป็น การฝ่าฝืนของ ภาระหน้าที่ของตัวบุคคลภายใต้ ตอนที่ 53ถึง57:

(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) ที่ไม่ใช่การปฏิบัติหรือไม่ใช่ซึ่งมีเจตนาของการปฏิบัติใน

บทบาทของ Entity

124 การรักษาของการคุ้มครองของศาลยุติธรรมจากความรับผิดชอบ

ผู้พิพากษาผู้ถูกแต่งตั้งเป็นสมาชิกของ Statutory entity มีการคุ้มครองกันและ
ข้อจำกัดที่เหมือนกันหรือการคุ้มครองอื่นๆจากความรับผิดชอบเหมือนปฏิบัติตนเป็นสมาชิกของ entity
ที่เขาและเธอจะพึงมีในฐานะของผู้พิพากษา

125 การฝ่าฝืนของการชดเชยค่าเสียหายและข้อจำกัดของประกันภัย

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

126 ความหมายที่สำคัญของการคุ้มครองจากความรับผิดชอบในตอน 120 ถึง 125 ประกันภัยด้านผลประโยชน์

ประกอบด้วยคำจำกัดความนี้ไม่ว่าเป็นทางตรงหรือทางอ้อม ค่าใช้จ่ายของการประกันภัย

- (1) ผู้ได้รับการว่าจ้างประกอบด้วยบุคคลผู้เป็นผู้ได้รับการว่าจ้างในเวลาใดหลังจากการเริ่มต้นของพระราชบัญญัตินี้แต่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งเจ้าพนักงานแล้ว
- (2) บทบาทของ Entity ประกอบด้วยบทบาทใดที่ด้วยพระราชบัญญัติให้มีการให้การปรึกษาแยกแยะของสมาชิกเจ้าหน้าที่ตำแหน่งและผู้ถูกว่าจ้างของ 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 เป็นคณะเดียวหรือ โดยมีสมาชิกเดียวหรือ
 - (b) โดยมีทนายความ 1 คนหรือมากกว่าที่แต่งตั้งโดย Entity ซึ่งสอดคล้องกับส่วนที่ 1
- (3) ตามเงื่อนไขถ้ามีการเข้าร่วมโดย บุคคลนั้น ถูกกำหนดให้เป็นลายลักษณ์อักษร สามารถเข้าร่วมในนามของ Statutory entity ที่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยที่บุคคลที่ปฏิบัติภายใต้การแสดงของ 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) ที่มีการแต่งตั้งบุคคลเป็นทนายความทั้งโดยทั่วไปหรือที่เกี่ยวข้องกับส่วนที่ระบุรายละเอียด

(2) การปฏิบัติของ หน่วยงานที่สอดคล้องกับเครื่องมือที่ใช้ผูกมัด

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 (ในองค์กรรักษาความปลอดภัยทางด้านการขนส่ง/Transport Safety Authorities) แต่กรณีของ the Housing Corporation คณะกรรมการสามารถดำรงตำแหน่งตามความเห็นชอบของรัฐมนตรี

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

1.5) อำนาจของการมอบอำนาจ

(1) ผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติ Entity จะได้รับมอบอำนาจดังต่อไปนี้

การมอบอำนาจมีข้อกำหนดคืออำนาจที่กระทำจำเป็นต้องมีข้อจำกัดเหมือนกันซึ่งจะได้รับผลกระทบเหมือนกับผู้แทนนั้นเปรียบเสมือนผู้มีอำนาจหน้าที่เต็มตามคณะกรรมการ Entity

การมอบอำนาจจะกระทำกันในขอบเขตเหล่านี้เท่านั้น

- 1) ต้องเป็นอำนาจที่ได้รับคามยินยอมและได้กำหนดไว้ตั้งแต่แรก
- 2) จำเป็นต้องได้รับข้อจำกัดและผลกระทบเสมือนกับว่าได้รับสืบทอด

อำนาจอีกชั้นหนึ่ง

(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 ต้องสนองตอบนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น เพราะ มันผลกระทบต่อเรื่องต่างๆไปของงานที่ Crown Agent ที่ดำเนินอยู่ และ Autonomous Crown Entities (ACEs) จำเป็นต้องเกี่ยวเนื่องกับนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น²²

ความสามารถในการมอบอำนาจใน Crown Entity ของนิวซีแลนด์

1. คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติอาจจะมอบอำนาจหน้าที่แก่บุคคลเหล่านี้ได้
2. สมาชิกคนใดคนหนึ่งหรือหลายคน
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 ไม่สนองตอบนโยบายของรัฐบาล²⁴

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

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

2) การประกาศใช้แนวทางเกี่ยวกับบทบาทของรัฐมนตรี ความรับผิดชอบของหน่วยงาน การแต่งตั้ง และการเข้ารับตำแหน่งของคณะกรรมการ (รวมถึงการจัดตั้งทางผลประโยชน์) และ เอกสารที่น่าเชื่อถือ

3) เพิ่มการตรวจสอบของ Crown Entities

อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหที่สำคัญหลายประการที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข เช่น

1) กฎหมายปัจจุบันยังไม่ได้สนับสนุนแนวทางที่สำคัญบางอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ได้ระบุถึงที่จำเป็นในการกำหนดเงินเดือนของคณะกรรมการ และ สัญญา (Contracts) ของผู้บริหารระดับสูง และ ไม่มีการเปิดเผยต่อเงินเดือนของคณะกรรมการ 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 ในบางกรณีรูปแบบขององค์กรอาจจะไม่เหมาะสมต่อหน้าที่²⁵

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

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

1.8)

ภารกิจที่ยังทำไม่สำเร็จ

1) ประเด็นปัญหาทางด้านการบริหารและการปฏิบัติงานของ Crown Entity และการใช้งบประมาณให้คุ้มค่า ได้รับการพิจารณาว่าจะแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหาย่อยหลายประเด็นที่มีการกล่าวถึง 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) ได้มีการวางแผนทาง 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 เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ด้านการค้าพาณิชย์ภายในกรอบโครงสร้างของกฎหมาย 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 อาจจะเป็นรูปแบบของหน่วยงานที่มีความเหมาะสมกว่าหน่วยงานของรัฐบาลเอง ในกรณีที่ รัฐมนตรีจำเป็นต้องใช้ทักษะในการบริหาร และประสบการณ์ของ คณะกรรมการการปกครอง (Governance Board) หรือ ในกรณีที่มีความจำเป็นในการจัดวางตำแหน่ง บุคคลในองค์กร หรือ ปรับปรุงองค์กร หรือ ความจำเป็นในการมีตัวแทนที่สำคัญที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ

คณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Board) ไม่มีอำนาจการตัดสินใจ และ ไม่มีสถานภาพทางกฎหมาย มีเพียงหน้าที่ให้คำแนะนำต่อหัวหน้าผู้บริหารระดับกรมเท่านั้น ซึ่งหัวหน้าผู้บริหารระดับกรมยังคงขึ้นตรงอยู่กับรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ ในทางตรงกันข้ามคณะกรรมการการปกครอง (Governance Board) มีสถานภาพทางกฎหมาย มีอำนาจการตัดสินใจ และ คณะกรรมการขึ้นตรงอยู่กับรัฐมนตรี

ดังนั้น คณะกรรมการการปกครอง (Governance Board) จึงมีความเหมาะสมต่อการดำเนินงานมากกว่า คณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Board) Crown Agents มีความคล้ายคลึงกับกรมอื่น ๆ มากที่สุด ในเรื่องความสัมพันธ์กับรัฐมนตรี

รัฐมนตรีมีสิทธิใน Crown Agents ในเรื่องการกำกับกำกับการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล และปรับเปลี่ยน มาตรการการทำงานและผลงานตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้างระหว่าง the Crown และ the Crown Agent

ตัวอย่างของ Crown Agents เช่น องค์การดูแลด้านความปลอดภัยการขนส่งทางบก (the Land Transport Safety Authority) และมูลนิธิในการค้นคว้าวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (the Foundation for Research, Science & Technology)

3) Autonomous Crown Entities (ACEs)

เป็นหน่วยงานที่ไม่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐมนตรี และเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรัฐบาล มากกว่าที่จะส่งผลกระทบต่อนโยบายของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรียังคงมีสิทธิในการวางทิศทางการดำเนินงานขององค์กร และความคาดหวังของประสิทธิภาพ การดำเนินงานขององค์กรจากการแสดงเจตนาที่แต่ละบุคคลได้แสดงไว้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษร รวมถึง รัฐมนตรีสามารถกำหนดต้นทุน คุณภาพและปริมาณ และสภาพของการบริการที่จัดสรรให้กับหน่วยงาน โดยเจรจาต่อรองในสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง และรัฐมนตรีมีสิทธิในการร้องขอข้อมูล และรับข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมในหน่วยงานด้วย

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 อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน (Chief Executive) เป็นไปตามสัญญาจ้างงานที่ได้ตกลงไว้ และการประเมินผลงานของผู้บริหารจะขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของการดำเนินงานซึ่งจะมีผลต่อสัญญาจ้างงาน (Employment Contract) ในปีต่อ ๆ ไป²⁹

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีสถานะเป็นหน่วยงานบริการภายในของรัฐบาล มีหน้าที่บริหารและจัดสรรงบประมาณเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของฝ่ายบริหารรัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักร สภาแห่งสกอตแลนด์ และนอร์ธไอร์แลนด์ โครงสร้างรากฐานวัตถุประสงค์หลักของการใช้หน่วยงานนี้มีได้เกี่ยวข้องกับรัฐมนตรี และแผนนโยบายจากความคิดชอบของรัฐมนตรีในการรับส่งนโยบายวันต่อวัน แต่มันมีความสำคัญในการที่จะทำความเข้าใจถึงความแตกต่างพื้นฐานระหว่างเครื่องมือจักรกลของรัฐบาลและที่ไม่ใช่ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับรัฐมนตรี อาจกล่าวได้ว่า หน่วยงานที่มีได้เกี่ยวกับการสาธารณะ แต่ละหน่วยงานได้รับสิทธิจากกฎหมาย และการแบ่งแยกรัฐธรรมนูญจากการควบคุมของรัฐมนตรี ทั้ง ๆ ที่หน่วยงานรูปแบบนี้ไม่มีสถานะทางกฎหมายของตนเองและไม่มีรัฐธรรมนูญที่แยกออกมาจากกองของตนเอง ก็ยังมีเงินทุนและเงินสาธารณะมาสนับสนุนเพื่อสร้างความประทับใจในความเป็นหน่วยงานที่ตั้งตนแยกออกมา เป็นแบบให้ในเรื่องความเป็นอิสระและความน่าเชื่อถือโดยตรง ในขณะที่ท้องพระคลังมีมาตรการควบคุมเข้มงวดในทุกแง่มุมของหน่วยงาน ธุรกิจผ่านทาง การควบคุมงบประมาณ ข้อตกลงในการบริการ การวางแผนธุรกิจ คำแนะนำทั่วไปและคำแนะนำแบบเฉพาะ และกลยุทธ์อื่น ๆ ของหน่วยงาน บุคลากรของหน่วยงานรูปแบบพิเศษนี้มีฐานะเป็นผู้รับใช้ประชาชนและในแต่ละกรม/กอง จะได้รับการคงไว้ซึ่งหน่วยงานผู้สนับสนุน (Sponsor Unit) เพื่อควบคุม/ตรวจสอบ เปรียบเทียบ และควบคุมดูแลซึ่งกันและกันในแต่ละหน่วยงาน หน่วยงานผู้สนับสนุนที่ว่านี้ไม่ได้ต้องการความสามารถอะไรมากมายในการที่จะยินดีปรีดาที่หน่วยงานจะเป็นไปในลักษณะที่ใช้เงินมากในการที่จะเป็นอิสระจากรัฐมนตรีจากการที่พวกเขาได้รับการแต่งตั้งเข้าไปดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารของสหราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการกล่าวที่จะเป็นหน่วยงานส่วนบุคคลโดยทันทีและความล้มเหลวที่มีราคาแพง ความพยายามมากมายเพื่อที่จะเสนอหน่วยงานนี้ในฐานะความสำเร็จสมัยใหม่

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

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

2.2) ขนาดและขอบเขตของหน่วยงานรูปแบบพิเศษของประเทศไทย

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

2.3) ภูมิหลัง/ที่มาของประเทศไทย

ต้นแบบหน่วยงานรูปแบบพิเศษของรัฐบาลในสหราชอาณาจักรเริ่มขึ้นเมื่อปี 1988 (2531) ตามด้วยการปรับปรุงการบริหารของรัฐบาล ซึ่งรายงานผลโดย Sir Robin Ibbes ที่ปรึกษาทางด้านประสิทธิภาพ ต่อ นายกรัฐมนตรี นาง Margaret Thatcher รายงานชิ้นนี้วิพากวิจารณ์อย่างหนักเกี่ยวกับการบริหารการกระจายอำนาจการบริการประชาชนว่าเป็นการทำงานที่มากเกินไป นโยบายที่วางไว้และไม่มีการนำส่งบริการไปถึงประชาชน 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, มีการจัดการที่ดีในเรื่องคนและความรับผิดชอบซึ่งทั้งหลายเหล่านี้จะนำไปสู่ประสิทธิภาพประสิทธิผลที่ดีกว่าและเป็นการปรับปรุงคุณภาพของการบริการ

สาระสำคัญ SOAs คือเป็นหน่วยงานที่ มีการบริหารจัดการแบบคล่องตัว โดยขึ้นอยู่กับผลงาน SOAs ไม่มีกฎหมายที่เป็นอิสระของตัวเองเพื่อก่อตั้งองค์กรขึ้นมา แต่องค์กรยังคงเป็นส่วนหนึ่ง

ของกรมต่าง ๆ และพนักงานก็ยังเป็นข้าราชการ (Public Servant) ซึ่งยังคงมีความรับผิดชอบในหน่วยงานแม่ของตน

อย่างไรก็ตาม ลักษณะที่ไม่เหมือนหน่วยราชการคือ SOAs ทำงานคล้ายช่างตัดเสื้อคือมีกรอบงานและทำตามกรอบงานที่ได้รับมอบหมาย แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับความคาดหวังของการบริการด้วย

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

3.2) หลักการและเหตุผล ในการก่อตั้ง SOAs

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

โดยหลักการใช้กฎส่วนกลางทำให้มีการให้การปฏิบัติการในวิธีที่แตกต่างกันไป โดยสรุปสั้น ๆ ว่า รัฐบาลเตรียมที่จะจัดระบบการควบคุมแบบราชการในทางกลับกันการใช้ระบบนี้ก็จะสามารถสนับสนุนวัฒนธรรมการให้ผู้รับบริการเป็นหลัก ซึ่งจะไม่นำระบบการควบคุมแต่จะเน้นการคิดแบบใหม่และผลงานเป็นหลัก

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 ได้รับการยอมรับในกลไกที่ดีและน่าที่จะมีความชัดเจนให้มากขึ้นในเรื่องของการปรับปรุงผลงาน 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 ความท้าทายนี้เป็นการเกี่ยวข้องโดยตรงในการค้นหาวิธีวิธีที่ไม่ขัดตักกับกฎเกณฑ์แบบเดิม

2) ไม่มีแบบพิมพ์ (Template) สถานะขององค์กรที่มีความคล่องตัว แต่ละ SOA มีความแตกต่างกันไปเหมือนแบบของธุรกิจ ดังนั้นการก่อตั้งในแต่ละองค์กรจะสามารถจัดตั้งได้ตามความเหมาะสม

3) ยืดหลักธุรกิจ และสามารถปรับเปลี่ยนอัตราได้ตามความเหมาะสม

4) ข้อตกลงด้านการเงินมีความพิเศษเช่น มีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งขึ้นอยู่กับกองทุนที่แตกต่างกันไป

5) เพิ่มอำนาจหน้าที่ในการเข้าถึงการบริการ

6) มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานที่หลากหลายมากขึ้นเช่นในเรื่องของการให้บริการ

7) แต่ละ SOAs ต้องแสดงแบบอย่างองค์กรธุรกิจที่มีความคล่องตัวอันจะนำไปสู่การลดต้นทุนและเกิดประสิทธิภาพ

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) เอกสารประกอบรอบการทำงานจะนำไปสู่การบริหารจัดการขององค์กรซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละผลงานและต้องส่งรายงานสู่หน่วยงานแม่

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

การวิเคราะห์ขั้นต้นสุดท้ายคือ ข้อกำหนดต่างๆ ในการกำหนดกรอบการทำงานนำไปสู่ความมั่นคงแม้ว่าองค์กรเหล่านั้นจะยังทำงานในภารกิจหลัก และมีความแตกต่างตามสภาพขององค์กร และกรอบการทำงานนี้มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงด้วย

3.8) แผนธุรกิจ (Business Plan)

SOAs ที่มีประสิทธิภาพต้องพัฒนาจากแผนธุรกิจซึ่งอนุมัติโดยกระทรวงหลัก ในส่วนนี้แผนจะครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์ด้านการเงินและการบริการและกลยุทธ์ที่จำเป็นมีวัตถุประสงค์หลักดังต่อไปนี้

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

แผนธุรกิจ SOAs ในขั้นแรกต้องผูกพันกับกระทรวงการคลังทั้งในด้านกรอบเวลาและการทำงาน หลังจากนั้น แผนธุรกิจต้องผูกมัดประจำปีเป็นส่วนหนึ่งของรายงานของแผนและลำดับความสำคัญของกระทรวงหลัก

3.9) หน้าที่ความรับผิดชอบและโครงสร้างทางรัฐบาล

หน่วยงาน SOAs ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานแม่และยังคงมีหน้าที่ต่อรัฐสภา ตลอดจนมีหน้าที่รับผิดชอบต่อรัฐมนตรีและหัวหน้าหน่วย 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

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