

บทที่ 5

ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย ในการปรับปรุงการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ภายใต้สภาพปัญหา และอุปสรรคในการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ที่กล่าวถึงในบทที่ 4 คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะทางกฎหมายในการปรับปรุงการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จำนวน 9 ประเด็น ได้แก่

1. ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงสถานภาพของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
 2. ข้อเสนอการปรับปรุงภารกิจของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
 3. ข้อเสนอแก้ปัญหสถานภาพความเป็นนิติบุคคลของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
 4. ข้อเสนอปรับปรุงระเบียบว่าด้วยงบประมาณของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
 5. ข้อเสนอปรับปรุงสภาพของบุคลากรหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
 6. ข้อเสนอปรับปรุงเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
 7. ข้อเสนอปรับปรุงระบบบริหารของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
 8. ข้อเสนอการเตรียมความพร้อมในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพื่อนำมาจัดทำร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
- พ.ศ. (แก้ไขจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550)

5.1 ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงสถานภาพของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

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

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

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

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

“ มาตรา 40/1 ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการภายในกรม ถ้าการปฏิบัติราชการใดของส่วนราชการนั้นมีลักษณะเป็นงานการให้บริการเกี่ยวเนื่องอยู่ด้วย และหากแยกการบริหารออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะบรรลุเป้าหมายตามมาตรา 3/1 ยิ่งขึ้น ส่วนราชการดังกล่าวโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะแยกการปฏิบัติราชการในเรื่องนั้น ไปจัดตั้งเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษซึ่งมิใช่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแต่อยู่ในกำกับของส่วนราชการดังกล่าวก็ได้ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ”

“วรรคสี่ ให้รายได้ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นรายได้ที่ไม่ต้องส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง”

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

5.2 ข้อเสนอการปรับปรุงภารกิจของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

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

5.2.1 ลักษณะที่หนึ่ง หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะให้บริการใน
เชิงพาณิชย์กรรม หรืออุตสาหกรรม เช่น สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา
โรงภาพยนตร์ สถานีวิทยุโทรทัศน์ของกรมประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

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

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

สำหรับการตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุนหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ต้องตั้งใน
รูปแบบงบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจ ไม่ใช่ตั้งงบประมาณอุดหนุนทั่วไป เพื่อมิให้ส่วนราชการ
นำงบประมาณอุดหนุนที่ตั้งไว้เป็นค่าซื้อบริการจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไปใช้ในการกิจอื่น
ซึ่งจะส่งผลต่องบประมาณรายได้ และรายจ่ายของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่ประมาณการไว้

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

5.3 ข้อเสนอแก้ปัญหาสภาพความเป็นนิติบุคคลของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550 เป็นหน่วยบริการภายในส่วนราชการมีอิสระ

ในการบริหารงานจากส่วนราชการเจ้าสังกัด แต่ยังคงเป็นกิจการและส่วนหนึ่งของส่วนราชการ เจ้าสังกัดหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจึงไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ดังนั้นการดำเนินการต่างๆ จึงต้องดำเนินการในนามของส่วนราชการ

การที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการใน 4 ด้านคือ

5.3.1 ด้านทรัพย์สิน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่มีทรัพย์สินเป็นของตนเอง ทรัพย์สินเป็นของหน่วยงานเจ้าสังกัด ส่วนราชการเป็นผู้ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ให้ยืมใช้ หรือให้เช่า

5.3.2 ด้านการทำนิติกรรม และสัญญา หน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องดำเนินการด้านนิติกรรม และสัญญาในนามส่วนราชการเจ้าสังกัด

5.3.3 ด้านการฟ้องร้องคดี หน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องดำเนินการฟ้องร้องคดีในนามส่วนราชการเจ้าสังกัด กรณีเกิดข้อพิพาทกับหน่วยงานเอกชน

5.3.4 ด้านงบประมาณ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องขอให้ส่วนราชการตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนในการซื้อบริการหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

เมื่อหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดระเบียบเพื่อให้มีการมอบอำนาจให้กับผู้บริหารของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

ประการที่หนึ่ง จะต้องกำหนดให้ทรัพย์สินที่อยู่ในความดูแลของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษใช้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้ชัดเจน จะได้ไม่มีปัญหาในการให้ยืม หรือให้เช่า หรือการขอทรัพย์สินคืน

ประการที่สอง การจัดทำนิติกรรมหรือสัญญา ต้องมีการระบุไว้ในระเบียบอย่างชัดเจนให้มีการกำหนดวงเงินตามลักษณะงาน เพื่อมอบอำนาจให้ผู้บริหารหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และกำหนดให้มีการรายการดำเนินการจัดนิติกรรมหรือสัญญาเป็นระยะ

ประการที่สาม การฟ้องร้องคดี ต้องมีการระบุไว้ในระเบียบหน่วยงานให้ชัดเจนว่ามอบอำนาจกรณีการฟ้องร้องคดีกับเอกชน สำหรับการฟ้องร้องส่วนราชการ หรือ

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

ประการที่สี่ ด้านงบประมาณ ควรจะต้องมีการระบุให้ชัดเจนด้วยว่าเงินอุดหนุนที่ส่วนราชการตั้งงบประมาณเพื่อเป็นค่าซื้อบริการ ควรกำหนดเป็นงบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจ ส่วนราชการไม่สามารถเปลี่ยนแปลงงบประมาณไปดำเนินการอย่างอื่นได้ เนื่องจากจะกระทบต่อรายได้ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ทำให้ไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้

5.4 ข้อเสนอปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

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

ความครอบคลุมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ คณะนักวิจัยจึงได้เสนอข้อมูลเพื่อการปรับปรุงระเบียบว่าด้วยงบประมาณของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ซึ่งเปรียบเทียบระหว่างหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่แปลงสภาพจากส่วนราชการเดิม และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งใหม่ รายละเอียดดังตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 ข้อเสนอปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
เปรียบเทียบระหว่างหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่แปลงสภาพจาก
ส่วนราชการเดิม และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งใหม่

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มาจาก การแปลงสภาพหน่วยงานเดิม	หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นใหม่
1. ในการแปลงสภาพต้องมีการกำหนด	1. สำหรับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัด

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

ที่มา: เปรียบเทียบโดยคณะผู้วิจัย

5.5 ข้อเสนอปรับปรุงสถานภาพของบุคลากรหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

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

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

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าพนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษควรกำหนดเป็นลูกจ้างเอกชน เนื่องจากพนักงานจะได้รับสิทธิประโยชน์มากกว่าเป็นพนักงานราชการพิเศษ ทั้งในด้านการขึ้นเงินเดือน, เงินโบนัส, สวัสดิการ, ความภาคภูมิใจของคนในองค์กร และประกอบกับลักษณะงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีลักษณะงานประจำที่ต่อเนื่องจึงน่าจะกำหนดเป็นลูกจ้างเอกชน

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

5.6 ข้อเสนอปรับปรุงเรื่องความรับผิดชอบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

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

5.7 ข้อเสนอปรับปรุงระบบบริหารของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

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

5.8 ข้อเสนอการเตรียมความพร้อมในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

เนื่องจากการแปลงสภาพไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยเฉพาะแปลงสภาพ จากหน่วยงานเดิมไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีปัญหาในการดำเนินงานแปลงสภาพหลาย ประการ คือ

5.8.1 ความไม่เข้าใจในสถานภาพของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของบุคลากร ภายในหน่วยงาน

5.8.2 กระบวนทัศน์ของข้าราชการ และลูกจ้างที่อยู่เดิมต่อความเปลี่ยนแปลงใน การทำงานใหม่เชิงรุก

5.8.3 ภาระค่าใช้จ่ายงบประมาณในเรื่องบำเหน็จ ที่จะต้องจ่ายให้ลูกจ้าง กรณีต้อง จ่ายจากเงินทุนหมุนเวียน ซึ่งไม่ได้สำรองเงินไว้จ่ายเพื่อการนี้

5.8.4 การพัฒนาระบบการผลิตและการบริหารงานให้มีความพร้อมก่อนที่จะ แปลงสภาพไปเพื่อเลี้ยงตนเองโดยไม่พึ่งงบประมาณของรัฐ

5.8.5 การสมัครใจของข้าราชการ และลูกจ้างที่จะออกไปปฏิบัติงานในหน่วย บริการรูปแบบพิเศษ

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

แปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีความราบรื่น มีความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ และสามารถเลี้ยงตัวเองได้ และบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

5.9 ข้อเสนอแนะเปรียบเทียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (แก้ไขจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2550)

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

ดังตารางที่

5.2