

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการ และเหตุผล

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

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

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

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

Organization) ดังเช่นกรณีของการมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจ กล่าวอีกนัยหนึ่งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นยังคงถือเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือกรม และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงหรืออธิบดีสูงสุดแล้วแต่กรณี

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

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

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

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

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

1.2 วัตถุประสงค์

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ อันจะนำไปสู่แนวทางปฏิบัติของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ตลอดจนการแก้ไขและพัฒนาให้เป็นองค์การตัวอย่างที่ยั่งยืนต่อไป โดยมีรายละเอียดของวัตถุประสงค์ดังนี้

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

1.3 ขอบเขตการศึกษา

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

1.4 วิธีการดำเนินงาน

1) การเก็บรวบรวมข้อมูล

1.1) การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ

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

1.1.2) ศึกษากฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะของหน่วยงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกันที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เช่นระเบียบกระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง และงบประมาณ

1.2) การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ เพื่อได้ข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา โดยเฉพาะในด้านแนวคิด และประสบการณ์

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

1.2.2) สัมมนา รวบรวมความคิดเห็นจากนักวิชาการ ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับทราบข้อคิดเห็น และ ประเด็นการพิจารณาที่จะเป็นประโยชน์ต่อการออกแบบแนวทางที่เหมาะสม

2) วิเคราะห์ข้อมูล

2.1) โดยศึกษาวิเคราะห์แนวปฏิบัติที่ดี ที่สามารถนำมาเป็นต้นแบบในการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

2.2) ศึกษาแนวทางการแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เช่น ระเบียบกระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง และงบประมาณ เป็นต้น ตลอดจนแนวทางในการมอบอำนาจ การจัดทำนิติกรรมสัญญา การดำเนินคดี และการฟ้องคดี แนวทางการกำหนดสถานภาพการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐของผู้ปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และสิทธิประโยชน์ของผู้ปฏิบัติงาน เช่น การคุ้มครองความรับผิดของผู้ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นต้น รวมถึงแนวทางปฏิบัติสำหรับการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานที่ต้องการแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และ แนวการปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2548

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1) ช่วยให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาระบบราชการ ในส่วนการจัดบทบาทภารกิจ และการพัฒนาบุคลากรที่หลากหลาย ให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน

1.5.2) ได้แนวทางในการพัฒนารูปแบบการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

1.5.3) ได้แนวทางในการบริหารหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

