



ความมาก

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ

สำนักงาน ก.พ.ร.

โทร. ๐-๒๓๕๖-๙๙๐๔

ที่ นร ๑๒๐๘/๑๗๐๗

วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๖

เรื่อง การจัดโครงสร้างองค์กรรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ : หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

เรียน รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม)

ด้วยในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ครั้งที่ ๙/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๖ ได้พิจารณาเรื่องการจัดโครงสร้างองค์กรรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ : หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit) โดยเห็นชอบในหลักการจัดรูปแบบหน่วยงาน กระบวนการขั้นตอนในการจัดตั้งและระบบบริหารงาน รวมทั้งให้ทดลองปฏิบัติใน ๕ ส่วนราชการก่อน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาอนุมัติให้นำเรื่องการจัดโครงสร้างองค์กรรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ : หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit) เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไปด้วย จะขอบคุณยิ่ง

(นายทศพร ศิริสัมพันธ์)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

๐.๒๓.๑๒.๕๖

ทนายวิษณุ เครืองาม
ท่านเลขาธิการ ก.พ.ร.

(นายทศพร ศิริสัมพันธ์)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

(นายวิษณุ เครืองาม)

รองนายกรัฐมนตรี

ปฏิบัติราชการแทน นายกรัฐมนตรี

25 S.H. 2๖46

บันทึกสรุปเรื่องสำหรับคณะรัฐมนตรี

เรื่อง การจัดโครงสร้างองค์การรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ

๑. ความเป็นมาและหลักการ

๑.๑ แนวความคิดของแผนยุทธศาสตร์พัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๕๐) ประกอบกับเจตนารมณ์และเงื่อนไขตามมาตรา ๑๖ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ทำให้เกิดความจำเป็นในการออกแบบโครงสร้างองค์การรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ โดยเฉพาะในส่วนของภารกิจงานเกี่ยวกับการให้บริการหรืองานสนับสนุนบางประการ ซึ่งยังไม่สมควรหรือไม่มีเหตุผลสนับสนุนรองรับในการยุบเลิกและให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน แต่การดำเนินงานดังกล่าวต้องอาศัยนวัตกรรมทางการบริหารจัดการ และความเป็นอิสระคล่องตัว โดยเฉพาะการมุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่าของเงิน คุณภาพและความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับบริการ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงสมควรให้มีการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit) ขึ้นในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร เพื่อรับผิดชอบเป็นผู้ดำเนินการให้บริการบางประเภทแก่ส่วนราชการต้นสังกัดหรือส่วนราชการอื่นใด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนโดยทั่วไป โดยมีอิสระความคล่องตัวในการบริหารงานได้อย่างเพียงพอต่อการส่งมอบบริการอย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพ

๒. หน่วยบริการรูปแบบพิเศษคืออะไร

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีสถานะเป็นหน่วยงานให้บริการภายในของระบบราชการ ที่มุ่งเน้นในเรื่องของประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงาน โดยมีลักษณะกึ่งอิสระหรือมี arm's length ออกไปได้ในระดับหนึ่ง แต่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งแยกออกไปต่างหากจากหน่วยงานแม่ จึงยังคงถือเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือกรม และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงหรืออธิบดีสุดแล้วแต่กรณี โดยมีเป้าหมายให้บริการหน่วยงานแม่เป็นอันดับแรก และหากมีกำลัง

การผลิตส่วนเกินจะให้บริการหน่วยงานอื่นได้ โดยในการส่งมอบผลผลิตต้องมีระบบการประกันคุณภาพ

ตามนัยดังกล่าว หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีลักษณะของการจัดโครงสร้างการบริหารในแบบการกระจายอำนาจ โดยแยกส่วนออกมาเป็นหน่วยงานเอกเทศ หรือเรียกกันว่า ศูนย์รับผิดชอบ (responsibility center) ที่สามารถดูแลรับผิดชอบการดำเนินงาน การบริหารทรัพยากรและการส่งมอบผลผลิตของตนเอง ในลักษณะเดียวกันกับ ศูนย์กำไร (profit center) ที่นิยมจัดตั้งขึ้นในบริษัทธุรกิจโดยทั่วไป

ด้วยเหตุที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษยังคงมีความสัมพันธ์ผูกพันกับหน่วยงานแม่ การดำเนินงานใด ๆ ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจึงต้องได้รับการมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงหรืออธิบดีของหน่วยงานแม่ อันก่อให้เกิดผลติดตามอย่างน้อยสองประการ กล่าวคือ ประการแรก หน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องมีภาระรับผิดชอบต่อผลงานต่อหน่วยงานต้นสังกัดของตน และประการที่สอง ฝ่ายผู้มอบอำนาจยังสามารถเข้าไปกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษอยู่ เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอย่างแท้จริง

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นทางเลือกใหม่ของการจัดโครงสร้างองค์การในภาคราชการที่จะช่วยทำให้ขนาดของส่วนราชการเดิมเล็กลง มีการถ่ายโอนและโยกย้ายข้าราชการและลูกจ้างบางส่วนออกไป ลดภาระต้นทุนค่าใช้จ่าย รวมถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงานให้ดีขึ้น

๓. ลักษณะงานที่อาจกำหนดเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

เกณฑ์การตัดสินใจในการปรับเปลี่ยนภารกิจหรือส่วนงานใด ให้กลายเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นควรจะต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

- มีลักษณะหรือธรรมชาติการดำเนินงานเป็นเรื่องของการให้บริการ
- สามารถดำเนินการได้อย่างชัดเจนภายใต้กรอบนโยบายที่กำหนดขึ้น
- มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและสร้างภาระรับผิดชอบต่อหน่วยงานแม่ต้นสังกัดได้
- สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม

- มีขนาดที่เหมาะสมเพียงพอต่อการแยกส่วนออกมาจากหน่วยงาน
แม่ต้นสังกัด
- ไม่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทาง
การเมือง

๔. การบริหารงาน

ในแง่ของการจัดโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นอาจดำเนินการในรูปของคณะกรรมการอำนวยการหรือคณะกรรมการบริหารที่ได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัด (หรือในกรณีที่เป็นศูนย์บริการร่วมอาจมีผู้แทนของหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันเป็นคณะกรรมการบริหาร) ประมาณ ๓ - ๕ คน โดยให้มีผู้อำนวยการ ซึ่งผ่านการคัดเลือกตามเงื่อนไขที่กำหนด ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว (รายละเอียดการคัดเลือกผู้อำนวยการ และระบบการบริหารปรากฏในบันทึกความเห็นของ ก.พ.ร.)

ทั้งนี้ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะต้องมีอิสระความคล่องตัวในการจัดโครงสร้างองค์การ อัตรากำลังและคำตอบแทนของตนได้เองตามความเหมาะสม โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการอำนวยการหรือคณะกรรมการบริหาร หรือผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานแม่สุดแล้วแต่กรณี โดยสามารถออกแบบอำนาจ หน้าที่และขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้มีเอกลักษณ์เฉพาะตัวตามความเหมาะสมกับธรรมชาติการดำเนินงานของแต่ละแห่ง และกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในเอกสารกรอบการดำเนินการ (รายละเอียดหัวข้อเอกสารกรอบการดำเนินการปรากฏในบันทึกความเห็นของ ก.พ.ร.)

ในการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นต้องยึดหลักการกำกับดูแลตนเองที่ดี มีการเปิดเผยข้อมูลและการรายงานผลการดำเนินงานต่อสาธารณะอย่างเปิดเผยและสม่ำเสมอ รวมถึงการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกสามารถเข้ามาแข่งขันอย่างเป็นธรรมได้ และยังคงอยู่ภายใต้การตรวจสอบและประเมินผลของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

๒๑.๒. ๕. รายได้และรายจ่าย

ถึงแม้ว่าการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จะอาศัยรูปแบบวิธีการบริหารจัดการในเชิงธุรกิจ แต่จะต้องไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหากำไร โดยหน่วยบริการรูปแบบพิเศษสามารถจะเรียกเก็บค่าบริการจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัด หน่วยงานหรือลูกค้าผู้รับบริการอื่น ๆ ได้ (ทั้งในรูปแบบของ direct charge หรือ internal charges) ตัวอย่างเช่น การจัดสรรงบประมาณเหมาจ่ายตามชิ้นงานในรูปแบบของการซื้อบริการผ่านทางหน่วยงานแม่หรือส่วนราชการอื่น เป็นต้น เพื่อหารายได้ให้พอเพียงกับการดำเนินงานของตนเองและไม่จำเป็นต้องส่งรายได้ทั้งหมดให้แก่กระทรวงการคลัง แต่ต้องนำรายได้ส่งคลังในอัตราส่วนเดียวกับภาษีเงินได้นิติบุคคล รายได้ส่วนที่เหลือจากการนำส่งคลังให้นำไปใช้ในการสร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การลงทุนเพิ่มเติม การพัฒนาองค์การและบุคลากรให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้นในระยะยาว และอาจต้องจัดสรรส่วนหนึ่งเข้าสวัสดิการของหน่วยงานแม่

อย่างไรก็ดี ในบางกรณีกระทรวงการคลังร่วมกับ ก.พ.ร. อาจเสนอให้คณะรัฐมนตรีวางเงื่อนไขให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษใดจัดส่งรายได้เข้ารัฐเมื่อมีเหตุอันสมควรก็ได้ หรืออาจเข้าแทรกแซงโดยการเสนอสำนักงบประมาณให้ปรับลดวงเงินงบประมาณที่จัดสรรให้แก่หน่วยงานแม่ต้นสังกัดลง เป็นต้น

ถึงแม้ว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษดังกล่าวจะต้องมีการออกแบบระบบการคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายและวางระบบรายงานเพื่อการควบคุมทางการเงินอย่างเคร่งครัดไว้แล้วก็ตาม แต่ก็มีความจำเป็นที่ต้องมีระบบการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินการที่เหมาะสมทั้งในระดับของหน่วยงานและในระดับตัวผู้อำนวยการเอง

๖. กระบวนการและขั้นตอนในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

กระบวนการและขั้นตอนการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มี ๔ ขั้นตอน คือ

๑. หน่วยงานต้นสังกัดวิเคราะห์ความเหมาะสมของหน่วยงานที่ประสงค์จะจัดตั้งเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเสนอกระทรวงเพื่อพิจารณา

๒. กระทรวงพิจารณาข้อเสนอ หากเห็นชอบให้ส่งคำขอจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมายังสำนักงาน ก.พ.ร. พร้อมรายละเอียดในรูปแบบของ

"เอกสารประกอบการดำเนินงาน" ในกรณีที่กระทรวงประสงค์จัดตั้ง ก็จัดทำคำขอพร้อมรายละเอียดเช่นเดียวกันส่งมายังสำนักงาน ก.พ.ร.

๓. สำนักงาน ก.พ.ร. วิเคราะห์ความเหมาะสมในด้านภารกิจ ศักยภาพขององค์การด้านต่าง ๆ ตลอดจนระบบการบริหารจัดการ และระบบการกำกับดูแลจากหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อเสนอ ก.พ.ร. ให้ความเห็นชอบ

๔. ก.พ.ร. นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติต่อไป

๗. การนำไปใช้

การจัดโครงสร้างองค์กรแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนี้เป็นรูปแบบใหม่ที่มีระบบการบริหารต่างไปจากการบริหารราชการมากและใกล้เคียงกับระบบธุรกิจ การนำมาใช้ในทันทีอาจไม่เหมาะสม ควรนำมาทดลองกับหน่วยงานที่มีลักษณะที่ต่างกันเสียก่อน เช่น งานผลิต งานบริการ เป็นต้น โดยคัดเลือก ๕ หน่วยงาน คือ

- สำนักกษาปณ์ กรมธนารักษ์
- กองโรงพิมพ์ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร.
- หน่วยงานทางด้านศิลปะ วัฒนธรรมหรือ พิพิธภัณฑ์
- หน่วยงานทางด้านห้องปฏิบัติการ

การทดลองให้แบ่งเป็น ๒ ระยะ สำหรับระยะแรกทดลองใน ๓ หน่วยงานแรก สำหรับระยะที่สองให้คัดเลือกส่วนราชการที่เหมาะสมแล้วจึงทดลองปฏิบัติ

๘. ประเด็นเสนอคณะรัฐมนตรี

เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติให้ความเห็นชอบ ดังนี้

๑. การจัดโครงสร้างองค์กรแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
๒. การนำรูปแบบไปทดลองใน ๕ หน่วยงานตามที่เสนอ

(รายละเอียดปรากฏตามบันทึกความเห็นของ ก.พ.ร.ที่แนบท้าย)

บันทึกความเห็นของ ก.พ.ร

เรื่อง การจัดโครงสร้างองค์กรรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ : หน่วยบริการ

รูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit)

๑. ความเป็นมาและหลักการ

๑.๑ แนวความคิดของแผนยุทธศาสตร์พัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๔๖ – ๒๕๕๐) ประกอบกับเจตนารมณ์และเงื่อนไขตามมาตรา ๑๖ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ทำให้เกิดความจำเป็นในการออกแบบโครงสร้างองค์กรรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ โดยเฉพาะในส่วนของการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการให้บริการหรืองานสนับสนุน (non-core functions) บางประการ ซึ่งยังไม่สมควรหรือไม่มีเหตุผลสนับสนุนรองรับในการยุบเลิกและให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน แต่การดำเนินงานดังกล่าวต้องอาศัยนวัตกรรมทางการบริหารจัดการและความเป็นอิสระคล่องตัว โดยเฉพาะการมุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่าของเงิน คุณภาพ และความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับบริการ

นอกจากนี้ ผลการสำรวจวิธีการดำเนินงานที่มีความเป็นเลิศในระดับนานาชาติ (International Best Practices Survey) ยังได้พบว่าบรรดาประเทศชั้นนำต่าง ๆ ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานให้บริการในลักษณะพิเศษขึ้นเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว เพื่ออุดช่องว่างเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กรในภาครัฐ^๑ อาทิเช่น ประเทศสหราชอาณาจักรได้จัดตั้งหน่วยงานเรียกว่า Executive Agency (EA) รวมทั้งสิ้นประมาณมากกว่า ๒๐๐ แห่ง ประเทศแคนาดาได้จัดตั้งหน่วยงานเรียกว่า Special Operating Agency (SOA) รวมจนถึงประเทศออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศสวีเดน ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกา^๒

^๑ กระบวนการจัดตั้งหน่วยงานลักษณะพิเศษในสังกัดของฝ่ายบริหารดังกล่าวนี้ นักวิชาการมักจะนิยมเรียกกันว่า Agencification โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน Ewan Ferlie, et. al., The New Public Management in Action (Oxford : Oxford University Press, 1996).

^๒ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, Public Management Reform: A Comparative Analysis (N.Y.: Oxford University Press, 2000).

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงสมควรให้มีการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ(Service Delivery Unit) ขึ้นในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร เพื่อรับผิดชอบเป็นผู้ดำเนินการให้บริการ (service provider) บางประเภทแก่ส่วนราชการต้นสังกัด หรือส่วนราชการอื่นใด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนโดยทั่วไป โดยมีอิสระ ความคล่องตัวในการบริหารงานได้อย่างเพียงพอต่อการส่งมอบบริการอย่างมีประสิทธิภาพ และคุณภาพ

๑.๒ ในปัจจุบัน การจัดหน่วยงานของภาครัฐมีหลายรูปแบบ ได้แก่ ส่วนราชการ คือ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ได้แก่ องค์การมหาชน จัดตั้งขึ้นโดย อาศัยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และรัฐวิสาหกิจ จัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติเฉพาะ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานลักษณะอื่น ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เฉพาะอีก เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุน เป็นต้น

การจัดหน่วยงานลักษณะที่ต่างไปจากส่วนราชการนั้นมักเกิดขึ้นตาม ความต้องการของภาครัฐในระยะเวลาหนึ่ง ๆ ที่เห็นว่าต้องมีหน่วยงานของภาครัฐให้บริการ ในเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในทางสังคม หรือทางเศรษฐกิจ ซึ่งการจัดตั้งเป็น ส่วนราชการไม่สามารถตอบสนองเจตนารมณ์ของการจัดตั้งได้ ตัวอย่างเช่น องค์การรับส่ง พัสตภัณฑ์ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นต้น สาเหตุหนึ่งก็เนื่องมาจากกฎ ระเบียบต่าง ๆ ทางด้านการบริการงานที่ต้องถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวทุกหน่วยงาน อำนาจ การตัดสินใจอยู่ที่ระดับสูง จึงอาจไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานให้รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตามที่ต้องการ

ในบางกรณียังมีการจัดตั้งขึ้นเป็นกองทุน ซึ่งพบว่าแต่ละหน่วยมีระบบ การบริหารเฉพาะตัวตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ หรือมติให้มีการจัดตั้ง จึงมี หลากรูปแบบหลายมาตรฐาน ทำให้ประสบความยากลำบากในการติดตามประเมินผล การดำเนินงาน และยากที่จะเปรียบเทียบประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานลักษณะพิเศษนี้ได้ จึงควรกำหนดรูปแบบหน่วยงานภาครัฐที่สามารถตอบสนองต่อความคล่องตัว และควบคุม ได้อย่างเป็นระบบ

๒. หน่วยบริการรูปแบบพิเศษคืออะไร

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีสถานะเป็นหน่วยงานให้บริการภายในของระบบ ราชการ ที่มุ่งเน้นในเรื่องของประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงาน โดยมีลักษณะ

กึ่งอิสระ (quasi-autonomy) หรือมี arm's length ออกไปได้ในระดับหนึ่ง แต่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งแยกออกไปต่างหากจากหน่วยงานแม่ (parent organization) ดังเช่นกรณีขององค์การมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจ กล่าวอีกนัยหนึ่งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นยังคงถือเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือกรม และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงหรืออธิบดีสูงสุดแล้วแต่กรณี^๓ โดยมีเป้าหมายให้บริการหน่วยงานแม่เป็นอันดับแรก และหากมีกำลังการผลิตส่วนเกินจะให้บริการหน่วยงานอื่นได้ โดยในการส่งมอบผลผลิตต้องมีระบบการประกันคุณภาพ

ตามนัยดังกล่าว หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีลักษณะของการจัดโครงสร้างการบริหารในแบบการกระจายอำนาจ โดยแยกส่วนออกมาเป็นหน่วยงานเอกเทศ หรือนิยมเรียกกันว่า ศูนย์รับผิดชอบ (responsibility center) ที่สามารถดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานการบริหารทรัพยากรและการส่งมอบผลผลิตของตนเอง ในลักษณะเดียวกันกับศูนย์กำไร (profit center) ที่นิยมจัดตั้งขึ้นในบริษัทธุรกิจโดยทั่วไป^๔

ด้วยเหตุที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษยังคงมีความสัมพันธ์ผูกพันกับหน่วยงานแม่ การดำเนินงานใด ๆ ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจึงต้องได้รับการมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงหรืออธิบดีของหน่วยงานแม่ อันก่อให้เกิดผลติดตามมาอย่างน้อยสองประการ กล่าวคือ ประการแรก หน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องมีภาระรับผิดชอบต่อผลงาน (accountability for results) ต่อหน่วยงานต้นสังกัดของตน และประการที่สอง ฝ่ายผู้มอบอำนาจยังสามารถเข้าไปกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษอยู่ เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอย่างแท้จริง

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นทางเลือกใหม่ของการจัดโครงสร้างองค์การในภาคราชการที่จะช่วยทำให้ขนาดของส่วนราชการเดิมเล็กลง มีการถ่ายโอนและโยกย้าย

^๓ มหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยได้มีการจัดตั้งหน่วยงานลักษณะดังกล่าวขึ้นมานานแล้ว ตัวอย่างเช่น สำนักพิมพ์โรงพิมพ์ ศูนย์หนังสือ ศูนย์บริการวิชาการ เป็นต้น เพื่อสนับสนุนการดำเนินภารกิจหลัก (core business) เกี่ยวกับการเรียนการสอนและการวิจัยของมหาวิทยาลัยเอง รวมถึงอาจมีการให้บริการแก่บุคคลและหน่วยงานภายนอก เท่าที่ผ่านมามีพบว่าการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าวนี้ค่อนข้างประสบความสำเร็จมากพอสมควร.

^๔ ในแง่ของการบริหารรัฐกิจ นักวิชาการบางคนเรียกว่า ศูนย์ผลงาน (Result Center) โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน James E. Swiss, *Public Management Systems: Monitoring and Managing Government Performance* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1991).

ข้าราชการและลูกจ้างบางส่วนออกไป ลดภาระต้นทุนค่าใช้จ่าย รวมถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงานให้ดีขึ้น ตัวอย่างความเป็นไปได้ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ได้แก่ โรงงานกษาปณ์ โรงพิมพ์ของส่วนราชการ หน่วยทดสอบคุณภาพมาตรฐานและห้องปฏิบัติการ (laboratory) หน่วยศึกษาวิเคราะห์และวิจัย หน่วยฝึกอบรมและพัฒนาทักษะ หน่วยให้บริการคำปรึกษาแนะนำ หน่วยให้บริการในด้านที่เกี่ยวกับเทคโนโลยี เครื่องจักรกล และอุปกรณ์เครื่องมือ รวมถึงศูนย์บริการร่วมระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ เป็นต้น

สำหรับเกณฑ์การตัดสินใจในการปรับเปลี่ยนภารกิจหรือส่วนงานใดให้กลายสภาพไปเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นควรจะต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

- ก. มีลักษณะหรือธรรมชาติการดำเนินงานเป็นเรื่องของการให้บริการ
- ข. สามารถดำเนินการได้อย่างชัดเจนภายใต้กรอบนโยบายที่กำหนดขึ้น
- ค. มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและสร้างภาระรับผิดชอบต่อหน่วยงานแม่ต้นสังกัดได้
- ง. สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม
- จ. มีขนาดที่เหมาะสมเพียงพอต่อการแยกส่วนออกมาจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัด
- ฉ. ไม่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

ในแง่ของการจัดโครงสร้างการบริหารงาน (governance structure) ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นอาจดำเนินการในรูปของคณะกรรมการอำนวยการหรือคณะกรรมการบริหารที่ได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัด (หรือในกรณีที่เป็นศูนย์บริการร่วมอาจมีผู้แทนของหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันเป็นคณะกรรมการบริหาร) ประมาณ ๓ - ๕ คน โดยให้มีผู้อำนวยการ ซึ่งผ่านการคัดเลือกตามเงื่อนไขที่กำหนด ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว

ทั้งนี้ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะต้องมีอิสระความคล่องตัวในการจัดโครงสร้างองค์การ อัตรากำลังและค่าตอบแทนของตนเองได้ตามความเหมาะสม โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการอำนวยการหรือคณะกรรมการบริหาร หรือผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานแม่สุดแล้วแต่กรณี

ถึงแม้ว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษดังกล่าวจะต้องมีการออกแบบระบบการคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายและวางระบบรายงานเพื่อการควบคุมทางการเงินอย่างเคร่งครัดไว้แล้วก็ตาม แต่ก็มีคามจำเป็นที่ต้องมีระบบการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินการที่เหมาะสมทั้งในระดับของหน่วยงานและในระดับตัวผู้อำนวยความสะดวกเอง

ถึงแม้ว่าการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จะอาศัยรูปแบบวิธีการบริหารจัดการในเชิงธุรกิจ (business-like approach) แต่จะต้องไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหากำไร โดยหน่วยบริการรูปแบบพิเศษสามารถจะเรียกเก็บค่าบริการจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัด หน่วยงานหรือลูกค้าผู้รับบริการอื่น ๆ ได้ ทั้งในรูปแบบของ direct charge หรือ internal charges ตัวอย่างเช่น การจัดสรรงบประมาณเหมาะสมตามชิ้นงานในรูปแบบของการซื้อบริการผ่านทางหน่วยงานแม่หรือส่วนราชการอื่น เป็นต้น เพื่อหารายได้ให้พอเพียงกับการดำเนินงานของตนเองและไม่จำเป็นต้องส่งรายได้ทั้งหมดให้แก่กระทรวงการคลัง แต่ต้องนำรายได้ส่งคลังในอัตราส่วนเดียวกับภาษีเงินได้นิติบุคคล รายได้ส่วนที่เหลือจากการนำส่งคลังให้นำไปใช้ในการสร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การลงทุนเพิ่มเติม การพัฒนาองค์การและบุคลากรให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้นในระยะยาว และอาจต้องจัดสรรส่วนหนึ่งเข้าสวัสดิการของหน่วยงานแม่^๔

อย่างไรก็ดี ในบางกรณีกระทรวงการคลังร่วมกับ ก.พ.ร. อาจเสนอให้คณะรัฐมนตรีวางเงื่อนไขให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้จัดส่งรายได้เข้ารัฐเมื่อมีเหตุอันสมควรก็ได้ หรืออาจเข้าแทรกแซงโดยการเสนอสำนักงบประมาณให้ปรับลดวงเงินงบประมาณที่จัดสรรให้แก่หน่วยงานแม่ต้นสังกัดลง เป็นต้น

อำนาจหน้าที่และขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษสามารถออกแบบให้มีเอกลักษณ์เฉพาะตัวตามความเหมาะสมกับธรรมชาติการดำเนินงานของแต่ละแห่ง โดยก่อนดำเนินการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการนั้นจะต้องมีการจัดทำเอกสารกรอบการดำเนินงาน (Framework Document) ขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน ซึ่งมีสาระครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับ (๑) วัตถุประสงค์ พันธกิจ และอำนาจหน้าที่ (๒) ความสัมพันธ์และภาระรับผิดชอบต่อหน่วยงานแม่ต้นสังกัด (๓) การวางแผนและรายงานผล (๔) แนวทางการบริหารทรัพยากร : ทรัพยากรบุคคล การเงิน และบุคลากร (๕) แนวทาง

^๔ หน่วยงานแม่ต้นสังกัดและ หน่วยปฏิบัติการพิเศษ ควรจะทำการตกลงร่วมกันเกี่ยวกับระดับปริมาณและราคาที่จะเรียกเก็บค่าบริการต่อกันอย่างเปิดเผย สามารถตรวจสอบและเทียบเคียงราคาและคุณภาพกับภาคเอกชนได้.

การประเมินองค์การและผลสัมฤทธิ์ (๖) ทิศทางการพัฒนาองค์การในอนาคต และ (๗) อื่น ๆ (ถ้ามี) รวมถึงอาจให้มีการเตรียมแผนการดำเนินงาน (Business Plan) ประมาณ ๒-๓ ปีไว้ล่วงหน้า เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในด้านต่าง ๆ

เอกสารประกอบการดำเนินงานนี้ จะต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัด และ ก.พ.ร. ก่อนเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติเพื่อให้มีการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการต่อไป โดยการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษอาจทำได้ในรูปของมติคณะรัฐมนตรี หรือวางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นเป็นการเฉพาะก็ได้

ในการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นต้องยึดหลักการกำกับดูแลตนเองที่ดี มีการเปิดเผยข้อมูลและการรายงานผลการดำเนินงานต่อสาธารณะอย่างเปิดเผยและสม่ำเสมอ รวมถึงการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกสามารถเข้ามาแข่งขันอย่างเป็นธรรมได้ (contestability) และยังคงอยู่ภายใต้การตรวจสอบและประเมินผลของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

กล่าวโดยสรุป :

ก. หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการแก่หน่วยงานต้นสังกัด ส่วนราชการอื่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือประชาชน โดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหารายได้ (กำไร) และนำส่งรายได้เข้ารัฐเป็นการโดยตรง หรือจำเป็นต้องเลี้ยงตัวเองได้เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีอาจมีการวางเงื่อนไขให้ต้องนำส่งรายได้เหนือรายจ่ายบางส่วนเข้ารัฐตามสมควร

ข. การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ใช่เป็นเรื่องของการเตรียมการแปรรูปกิจการหรือโอนถ่ายภารกิจให้ไปเป็นของเอกชน (privatization) แต่การดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแข่งขันและเทียบเคียงได้กับภาคเอกชน โดยอาจต้องเปิดให้มีการทดสอบตลาด (market testing) เพื่อตอบคำถามและให้เหตุผล (justify) ในการดำรงอยู่ของตนเอง

ค. หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ใช่หน่วยงานที่มีความเป็นอิสระอย่างเด็ดขาด หรืออยู่นอกเหนือการควบคุมดูแลของฝ่ายบริหารอย่างสิ้นเชิง แต่ยังคงอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดีตามลำดับ

ง. การได้รับการยกเว้นหรือผ่อนคลายนโยบาย เพื่อก่อให้เกิดอิสระความคล่องตัวทางการบริหารจัดการ (managerial flexibility waivers) ยังคงมีขีดจำกัดอยู่บางประการ トラบเท่าที่ไม่เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี) ที่สามารถอนุญาตหรืออนุมัติให้ได้เท่านั้น

จ. การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีหลักการที่แตกต่างไปจากองค์การมหาชน ในแง่ของลักษณะธรรมชาติของภารกิจงานที่ยังไม่สมควรแยกออกเป็นนิติบุคคลอิสระอย่างเด็ดขาดจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัดเดิม หรืออาจมีขนาดที่ค่อนข้างเล็กและขอบเขตที่จำกัดกว่า หรือไม่มีคุณลักษณะของประเด็นในเชิงนโยบายสาธารณะอย่างเด่นชัดที่จำเป็นต้องมีระดับของความเป็นอิสระอย่างค่อนข้างสูง^๖

๓. กระบวนการและขั้นตอนในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

กระบวนการและขั้นตอนการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มี ๔ ขั้นตอน คือ

๑ หน่วยงานต้นสังกัดวิเคราะห์ความเหมาะสมของหน่วยงานที่ประสงค์จะจัดตั้งเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเสนอกระทรวงเพื่อพิจารณา

๒ กระทรวงพิจารณาข้อเสนอ หากเห็นชอบให้ส่งคำขอจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมายังสำนักงาน ก.พ.ร. พร้อมรายละเอียดในรูปแบบของ “เอกสารประกอบการดำเนินงาน” ในกรณีที่กระทรวงประสงค์จัดตั้ง ก็จัดทำคำขอพร้อมรายละเอียดเช่นเดียวกันส่งมายังสำนักงาน ก.พ.ร.

๓ สำนักงาน ก.พ.ร. วิเคราะห์ความเหมาะสมในด้านการศึกษภาพขององค์การด้านต่าง ๆ ตลอดจนระบบการบริหารจัดการ และระบบการกำกับดูแลจากหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อเสนอ ก.พ.ร. ให้ความเห็นชอบ

๔ ก.พ.ร. นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติต่อไป

สำหรับเอกสารประกอบการดำเนินงานนั้นเป็นเอกสารที่กำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ คือ การบริหารงาน การบริหารเงิน การบริหารบุคคล การตรวจสอบและประเมินผล และประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมีหัวข้อที่ต้องจัดทำและนำเสนอ ดังต่อไปนี้

^๖ ในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างสูงอาจต้องได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติเฉพาะแทนการจัดตั้งในรูปแบบขององค์การมหาชนก็ได้ ตัวอย่างเช่น สำนักงานกองทุนหลักประกันสุขภาพ

- วัตถุประสงค์ พันธกิจ และอำนาจหน้าที่
- ความสัมพันธ์และภาระรับผิดชอบต่อหน่วยงานแม่
- การวางแผนและรายงานผล
- แนวทางการบริหารทรัพยากร : ทรัพยากรสิน การเงิน และบุคลากร
- แนวทางการประเมินองค์การและผลสัมฤทธิ์
- ทิศทางการพัฒนาองค์การในอนาคต
- อื่น ๆ

ทั้งนี้ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการรายปีเสนอต่อหน่วยงานแม่ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการในต้นปีงบประมาณ

๔. ระบบการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

๔.๑ การสรรหาผู้อำนวยการ หน่วยงานแม่มีหน้าที่สรรหาผู้อำนวยการ โดยดำเนินการในรูปคณะกรรมการสรรหา มีปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง หรืออธิบดี เป็นประธาน สรรหาจากข้าราชการและบุคคลภายนอก ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง หรืออธิบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ตลอดจนลงนามในสัญญาว่าจ้าง ซึ่งมีวาระคราวละ ๔ ปี

ผู้อำนวยการมีอำนาจในการบริหารงานของหน่วยงานตามนโยบายและ แผนงานที่กำหนดไว้ ซึ่งต้องได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจแต่งตั้งก่อน นอกจากนั้นยังมีอำนาจ ออกระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ทางการบริหารที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุ วัตถุประสงค์การจัดตั้ง รวบรวมปัญหาในการดำเนินการพร้อมด้วยข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอ ต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้ง และจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเสนอต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ตลอดจนดำเนินงานอื่นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงาน

ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งในกรณีดังต่อไปนี้

- ตามวาระหรือสัญญาจ้างสิ้นสุด หรือ
- ตาย หรือ
- ลาออกจากตำแหน่ง โดยยื่นใบลาออกต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง หรือ
- กระทำการที่ผิดเงื่อนไขในสัญญาจ้าง ซึ่งสัญญาจ้างระบุไว้ ให้ถือว่า สัญญาจ้างสิ้นสุดลง หรือ
- เมื่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งบอกเลิกสัญญาจ้างด้วยความเห็นชอบจาก รัฐมนตรีตามที่ได้ระบุไว้ในสัญญาจ้าง

๔.๒ ระบบการบริหารงานบุคคล หน่วยงานสามารถวางระเบียบบริหารงานบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพนักงานของหน่วยงานได้เอง โดยอาจขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารงานหรือผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานแม่ต้นสังกัด และต้องประกาศให้พนักงานทราบอย่างเป็นทางการ

บุคลากรที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานเรียกว่า พนักงาน เป็นผู้ผ่านการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด และจ้างให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานโดยมีสัญญาจ้างที่เห็นชอบและตกลงกันทั้งสองฝ่าย กำหนดระยะเวลาการจ้างครั้งละไม่เกิน ๔ ปี ในสัญญาจะระบุรายละเอียดเกี่ยวกับเงื่อนไขการจ้าง ระยะเวลาการจ้าง การจ่ายค่าตอบแทน การให้สวัสดิการ การพัฒนางาน และการเลิกจ้าง

ในกรณีที่ให้ข้าราชการมาปฏิบัติงาน รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสามารถอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การส่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ พ.ศ. ๒๕๓๐ อาจส่งให้ข้าราชการไปปฏิบัติราชการในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้เป็นการชั่วคราว รวมเวลาทั้งสิ้นไม่เกิน ๔ ปี โดยให้นับเวลาระหว่างที่มาปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นทำนองเดียวกันเหมือนอยู่ปฏิบัติราชการเต็มเวลา

ข้าราชการที่มาปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จะอยู่ภายใต้กฎ ระเบียบการบริหารงานบุคคลของหน่วยงาน และทำสัญญาการจ้างเช่นเดียวกับพนักงานตลอดระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ในกรณีที่ข้าราชการที่ถูกส่งให้มาปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษหมดวาระและประสงค์จะขอกลับไปรับราชการ ให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับไม่ต่ำกว่าเดิม

สำหรับลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวที่มีอยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานเดิมนั้น จะต้องมีการปรับเข้าเป็นพนักงานหรือเข้าสู่ระบบลูกจ้างสัญญาจ้างต่อไป

๔.๓. ระบบการเงินการบัญชี หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีระบบบัญชีแยกต่างหากจากหน่วยงานแม่ และใช้ระบบบัญชีเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย (accrual accounting) ตามหลักสากล บริหารงานภายใต้หลักการของการคิดคำนวณต้นทุนอย่างเหมาะสม โดยเฉพาะการตีราคามูลค่าสินทรัพย์ของทางราชการที่ได้รับ การนำมาใช้ประโยชน์ การคำนวณค่าเสื่อมราคา และต้องทำรายงานทางการเงินโดยจัดทำงบดุล งบการเงินและบัญชีทุกสิ้นรอบระยะเวลาดำเนินการให้ผู้สอบบัญชีภายนอกตรวจสอบ ตลอดจนต้องจัดให้มี

การตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชีและการพัสดุขององค์กร ตลอดจนรายงานผล การตรวจสอบให้หน่วยงานแม่ทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

ในการทำธุรกรรมใด ๆ ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่ได้รับการยกเว้นภาษีนิติบุคคล

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของหน่วยบริการรูปแบบ พิเศษ และให้ทำการตรวจสอบและรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษทุกรูปแบบ

๔.๔ การติดตามประเมินผลงาน

ในทุกกรอบปีให้มีการประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ในด้านความสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ตามแบบและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ในเอกสารการจัดตั้งหรือตามที่ ก.พ.ร. กำหนด

๕. ประโยชน์ที่จะได้รับ

การจัดให้มีหน่วยงานรูปแบบใหม่ที่เรียกว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนี้จะทำให้เกิด ประโยชน์ทั้งภาครัฐและประชาชนผู้รับบริการ ดังนี้

- ช่วยเสริมสร้างความเป็นมืออาชีพในการบริหารและการปฏิบัติงาน เนื่องจากภาครัฐเป็นภาคที่มีบุคลากรที่มีคุณภาพไม่แพ้ภาคเอกชน หากจัดระบบงานที่คล่องตัวแต่คงความรับผิดชอบที่ชัดเจน และมีระบบ การตรวจสอบและวัดผลงานอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม เพื่อให้ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของรัฐได้มีโอกาสแสดงความเป็นมืออาชีพออกมา อย่างชัดเจนทั้งด้านการบริหารและด้านการปฏิบัติงาน
- ช่วยยกระดับการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนตามหลัก การบริหารภาครัฐแนวใหม่ บทบาทหน้าที่ของรัฐคือการให้บริการ ประชาชนในลักษณะต่าง ๆ กัน โดยรัฐจะดำเนินการเองเฉพาะในภารกิจ ที่จำเป็นต้องทำ และในภารกิจเช่นนี้แม้รัฐจะเป็นผู้ผูกขาด หรือกึ่งผูกขาด ก็ยังคงต้องคำนึงถึงการให้บริการประชาชนหรือให้บริการหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นลูกค้าเป็นสำคัญ
- ทำให้การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ ทรัพยากร ต่าง ๆ ที่ได้มาเป็นสิ่งที่ต้องใช้อย่างคุ้มค่า โดยเฉพาะงบประมาณที่ได้มา จากภาษีอากร จึงต้องมีการจัดสรรอย่างรอบคอบเพื่อความเหมาะสม และ พิสูจน์ความคุ้มค่าจากผลสำเร็จของงาน

- ทำให้ระบบราชการมีขนาดเล็กลงในระยะยาว เนื่องจากสามารถขยายขอบเขตของงานออกไปเป็นผู้ให้บริการเฉพาะทางเพื่อหน่วยงานต่าง ๆ สามารถเข้ามาซื้อบริการได้

๖. สรุป

การจัดหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนี้เป็นแนวคิดที่เป็นสากล กล่าวคือ ภาครัฐในต่างประเทศได้ดำเนินการมาแล้วและพบว่าช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานได้ดีโดยราชการไม่เสียการควบคุม สำหรับภาคเอกชนก็ดำเนินการมาพอสมควรแล้วในลักษณะบริษัทแม่-บริษัทลูก จึงสมควรนำมาปรับใช้กับระบบราชการไทยอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ดี การแปลงสภาพส่วนราชการให้เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ หน่วยงานแม่และหน่วยงานลูกต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับบทบาทใหม่ สำหรับหน่วยงานลูกต้องมีการปรับเปลี่ยนและจัดวางระบบบริหารงานในทุกด้าน ตลอดจนระบบการตรวจสอบ ติดตามประเมินผล รวมถึงการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ประกอบกับประสบการณ์ของภาคธุรกิจ ในการจัดตั้งบริษัทลูกนั้น มีประเด็นที่ต้องเตรียมการและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไป จึงเห็นว่ายังไม่ควรแปลงแนวคิดนี้ลงสู่การปฏิบัติในวงกว้างอย่างทันที แต่ควรนำมาทดลองนำร่องกับหน่วยงานที่มีภารกิจแตกต่างกันเป็นเวลาอย่างน้อย ๑ ปี เสียก่อนเพื่อศึกษาผลกระทบและนำมาปรับปรุงแนวคิดให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นก่อนการขยายผลต่อไป

ลักษณะงานที่ควรเลือกมาทดลองนำร่องควรมีความหลากหลายและครอบคลุมทั้งในส่วนที่เป็นเรื่องของการผลิต การให้บริการเชิงพาณิชย์และเชิงสังคม โดยในขั้นเริ่มต้น อาจเลือก ๕ หน่วยงาน ดังต่อไปนี้

- สำนักกษาปณ์ กรมธนารักษ์
- กองโรงพิมพ์ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร.
- งานด้านศิลปะ วัฒนธรรม/พิพิธภัณฑ์ (อยู่ระหว่างการคัดเลือกส่วนราชการที่เหมาะสม)
- ห้องปฏิบัติการ (อยู่ระหว่างการคัดเลือกส่วนราชการที่เหมาะสม)

๗. การพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ก.พ.ร. พิจารณาเรื่องนี้แล้วมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบในหลักการและแนวทางการจัดโครงสร้างหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เนื่องจากสามารถส่งเสริมการประสิทธิภาพของภาครัฐได้

๒. เห็นชอบกับการนำไปทดลองในหน่วยงานที่เสนอมา สำหรับหน่วยงานที่อยู่ระหว่างการคัดเลือกนั้นให้มอบให้สำนักงาน ก.พ.ร. ดำเนินการต่อไป โดยมีประเด็นที่ควรนำไปศึกษาเพิ่มเติมในการทดลองปฏิบัติ ดังนี้

- การบริหารงานของในรูปของคณะกรรมการอำนวยการหรือคณะกรรมการบริหารที่ได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัดจะมีโอกาสกลายเป็นการเพิ่มขึ้นของการบังคับบัญชาได้หรือไม่
- การแบ่งสัดส่วนรายได้ระหว่างหน่วยบริการรูปแบบพิเศษกับหน่วยงานแม่จะกำหนดให้เหมาะสมได้อย่างไร
- การมอบอำนาจจากหน่วยงานแม่จะมีผลเสียต่อการกำกับควบคุมดูแลอย่างไรหรือไม่

๓. ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป
