

บทที่ 2

กรอบแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ให้ความสนใจและความสำคัญกับการพัฒนาการบริหารภายในองค์กรและระบบราชการเพื่อให้บรรลุคุณค่าที่สำคัญ คือ “ประสิทธิภาพ” (Bureaucracy and efficiency)¹ อันเป็นแนวความคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยต้องการปรับเปลี่ยนให้การบริหารงานภาครัฐมีความทันสมัยคล้ายกับการบริหารงานในเชิงธุรกิจมากขึ้น (business-like approach) ที่มีรูปแบบการบริหารที่เน้นความเป็นมืออาชีพ (professional management) โดยคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานเป็นสำคัญ

แนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มุ่งเน้นการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรเพื่อให้หน่วยงานมีขนาดเล็กลงและเกิดความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน โดยให้มีการจ้างเหมางานบางส่วนออกไป (Contract out) มีการกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยให้ความสำคัญต่อการรับผิดชอบต่อผลงาน (accountability for results) มากกว่าการรับผิดชอบต่อกระบวนการ (accountability for process)²

โดยสามารถจำแนกแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ออกเป็น 3 แนวทางใหญ่ ๆ³ กล่าวคือ

1) การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มความเป็นอิสระในการบริการให้แก่หน่วยงาน ซึ่งต้องการเปิดให้กลไกตลาดเข้ามาทดแทนภาครัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยการจัดกลุ่มประเภทภารกิจงานหลักและภารกิจงานรอง (core function/non-core function)

¹ จุมพล หนิมพานิช, การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (นนทบุรี: สำนักวิชาการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548), น. 92.

² ทศพร ศิริสัมพันธ์, การบริหารจัดการภาครัฐในยุคโลกาภิวัตน์ ระบบตลาด การจัดการสมัยใหม่ การมีส่วนร่วมของชุมชนและชุมชนนิยม, (เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ ในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), น.1-20.

³ เรื่องเดียวกัน.

2) การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ อันเป็นรูปแบบที่ขยายแนวคิดไปสู่เรื่องของวัฒนธรรมองค์กร ค่านิยมและจรรยาบรรณวิชาชีพตลอดจนการบริหารความเปลี่ยนแปลง

3) การให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน อันเป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นคุณภาพของการดำเนินงานหรือการให้ความสำคัญต่อความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับบริการเป็นอันดับแรก

ในแนวความคิดของสำนักงาน ก.พ. ได้ให้ความสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และได้กำหนดคุณลักษณะสำคัญในการทำงาน⁴ ที่มุ่งเน้นการให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน โดยมีการกำหนดการวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล มีการสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร และเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ อีกทั้ง มีการเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องของการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะเดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำและสิ่งใดควรปล่อยให้อีกชนทำ จึงเป็นแนวคิดที่ทางสำนักงาน ก.พ. ได้วางไว้ต่อการบริหารภาครัฐให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์

ตามแนวคิดดังกล่าว การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ จากการบริหารจัดการภาครัฐแบบเดิม (Big Government) ที่มีปัญหา รัฐมีบทบาทมากเกินไป มาเป็นการบริหารจัดการที่รัฐจะต้องเล็กลง (Small Government) ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 5 ประการคือ

1) ต้องควบคุมและลดขนาดของภาครัฐ เพื่อให้ระบบราชการเล็กกะทัดรัด แต่มีประสิทธิภาพสูง รัฐพึงทำแต่บทบาทที่ตนทำได้ดีเท่านั้น

2) คำนึงถึงความต้องการของประชาชน มุ่งเน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการจัดการปกครองแบบประชาธิปไตย

3) ให้ความสำคัญต่อสัมฤทธิ์ผลของการบริหารจัดการและพันธะความรับผิดชอบที่โปร่งใสตรวจสอบได้ โดยอาศัยการกำหนดเป้าหมายของผลงาน ผลผลิต และผลลัพธ์ที่ชัดเจน และสามารถวัดผลได้

4) เน้นการลดต้นทุนค่าใช้จ่าย การเพิ่มประสิทธิภาพและการคัดถอนงบประมาณ

⁴ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, “การปฏิรูปภาคราชการสู่สภาพที่พึงปรารถนา : ทำอย่างไร ใครรับผิดชอบ”, วารสารข้าราชการ (มีนาคม-เมษายน 2540) , น. 23-24.

รายจ่าย นำแนวคิดหลักการ และเทคนิคการบริหารจัดการแบบเอกชนมาปรับใช้ในการบริหารงานของรัฐ

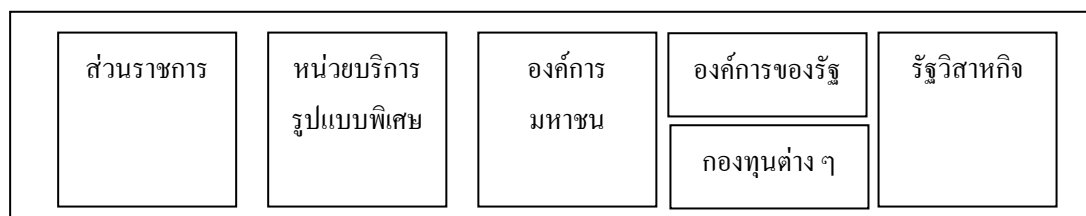
5) เน้นแนวคิดเรื่องการแข่งขันทั้งระหว่างหน่วยงานของรัฐเอง และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของเอกชน ในขณะเดียวกันรัฐต้องทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเองและสิ่งใดควรปล่อยให้เป็นการกิจของภาคเอกชนตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีมุ่งรัฐที่เล็กลงอย่างน้อยที่สุด ในแง่ของเชิงปริมาณ คือ การลดจำนวนข้าราชการเพื่อลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด

หน่วยงานของรัฐ

รัฐเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ด้วยภารกิจของรัฐที่เพิ่มมากขึ้นจึงต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการให้เกิดความเหมาะสมเป็นไปตามการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดให้เหมาะสม เพื่อพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนและยกระดับขีดความสามารถในการทำงานให้สูงขึ้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดการบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งมีการแบ่งส่วนราชการที่คล่องตัวมากขึ้น⁵ อีกทั้ง มีหน่วยงานที่อยู่ใต้การกำกับดูแล คือ องค์กรมหาชน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ⁶ และมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

รูปที่ 2.1

การจัดโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐ



⁵พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2550

⁶ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2550

ซึ่งหน่วยงานแต่ละรูปแบบมีบทบาท การกิจที่แตกต่างกัน ดังนี้

รัฐวิสาหกิจ⁷ เป็นกิจการซึ่งบริการประชาชนทุกรูปแบบ และกิจการที่ทำนั้นไม่ได้มุ่งหวังกำไรให้ผู้ถือหุ้น เพราะกิจการนั้นไม่มีผู้ถือหุ้น หรือหมายถึงกิจการที่รัฐเข้าไปมีอำนาจดำเนินการทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยในลักษณะของการเป็นเจ้าของ การเข้าไปมีส่วนร่วมด้านการเงินหรือการออกกฎเกณฑ์ควบคุมกิจการ

องค์การมหาชน⁸ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีความแตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ได้แก่ กิจการอันเป็นบริการสาธารณะโดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก

ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ส่วนราชการต่าง ๆ ได้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยในปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) ส่วนราชการต่าง ๆ ได้มีการจัดตั้งองค์การมหาชน จำนวน 20 แห่ง อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งองค์การมหาชนได้ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการ ดังนี้

1) เนื่องจากการจัดตั้งองค์การมหาชนต้องมีการดำเนินการจัดตั้งเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเมื่อจัดตั้งขึ้นแล้วการที่จะยุบเลิก ปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงก็เป็นไปด้วยความยากลำบาก กล่าวคือ ตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมา ยังไม่มีการยุบองค์การมหาชนเนื่องจากหมดภารกิจหน้าที่หรือมีการบริหารงานขาดประสิทธิภาพเลย ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรยุคใหม่

2) ภายใต้วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนตามกฎหมายทำให้การจัดตั้งองค์การมหาชนมีบทบาทในการปฏิบัติการกิจการเกี่ยวกับการให้บริการหรืองานสนับสนุน (Non-core Function) บางประการไม่อยู่ในบริบทที่จะดำเนินการจัดตั้งองค์การมหาชนหรือยังไม่สมควร หรือไม่มีเหตุผลสนับสนุนรองรับการยุบเลิกหรือให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานแทน ซึ่งภารกิจดังกล่าวจำเป็นต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ

⁷ จุมพล หนิมพานิช, การบริหารจัดการภาครัฐใหม่, น. 213.

⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, รายงานประจำปี 2549 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กรุงเทพมหานคร: บางกอกบัสส์, 2549), น.133.

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU)⁹ เป็นหน่วยงานที่เกิดจากแนวความคิดของแผนยุทธศาสตร์พัฒนาระบบราชการไทย(พ.ศ. 2546 – 2550) ประกอบกับเจตนารมณ์และเจือใจตามมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่5) พ.ศ.2545 ซึ่งจำเป็นต้องมีการออกแบบโครงสร้างองค์กรรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะในส่วนของภารกิจงานเกี่ยวกับการให้บริการหรืองานสนับสนุน (non-core functions) บางประการซึ่งยังไม่สมควรหรือไม่มีเหตุผลสนับสนุนรองรับในการยุบเลิกและให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน โดยการดำเนินงานดังกล่าวต้องอาศัยนวัตกรรมทางการบริหารจัดการและความเป็นอิสระคล่องตัว มีสถานะเป็นหน่วยงานให้บริการภายในของระบบราชการที่มุ่งเน้นในเรื่องของประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงาน โดยมีลักษณะกึ่งอิสระ (quasi-autonomy) หรือมี arm's length ออกไปได้ในระดับหนึ่ง แต่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีลักษณะของการจัดโครงสร้างการบริหารในแบบการกระจายอำนาจ ซึ่งแยกออกไปต่างหากจากหน่วยงานแม่ (parent organization) โดยยังถือเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือกรม และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงหรืออธิบดีแล้วแต่กรณี โดยสามารถดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานการบริหารทรัพยากรและการส่งมอบผลผลิตของตนเอง อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานใด ๆ ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องได้รับการมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงหรืออธิบดีของหน่วยงานแม่ อันก่อให้เกิดผลติดตามมา คือ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องมีการรับผิดชอบต่อผลงาน (accountability for results) ต่อหน่วยงานต้นสังกัดของตน

ตารางที่ 2.1

สรุปเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างส่วนราชการหน่วยบริการรูปแบบพิเศษและองค์การมหาชน

ประเด็น	ส่วนราชการ	หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	องค์การมหาชน
1. ภารกิจ	ภารกิจหลักของหน่วยงานตามที่กำหนดในกฎหมาย	ภารกิจที่เกี่ยวกับการให้บริการเฉพาะด้านแก่หน่วยงานต้นสังกัด	ภารกิจที่รัฐต้องดำเนินการในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยไม่มี

⁹สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. “เอกสารประกอบการดำเนินการสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.” คู่มือนักพัฒนาระบบราชการ (มิถุนายน 2548).

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ประเด็น	ส่วนราชการ	หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	องค์การมหาชน
		ส่วนราชการอื่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือประชาชนโดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้ (กำไร) และนำส่งรายได้เข้ารัฐเป็นการโดยตรง หรือจำเป็นต้องเลี้ยงตัวเองได้ เป็นสำคัญ	วัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาผลกำไรเป็นหลัก
2. สถานะของหน่วยงาน	- เป็นนิติบุคคล - เป็นหน่วยงานที่ระเบียบแบบแผนการบริหารและการดำเนินการตามกฎระเบียบกลาง	- ไม่เป็นนิติบุคคล - เป็นหน่วยงานที่มีความอิสระมีความคล่องตัวในการบริหารงานภายใต้การกำกับของหน่วยงานแม่	- เป็นนิติบุคคล - เป็นหน่วยงานที่มีความอิสระมีความคล่องตัวในการบริหารงานภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด
3. ของเขตอำนาจหน้าที่	กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ	กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีจัดตั้ง	กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง
4. กรอบการดำเนินการ	มีแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นแนวทางดำเนินงาน	มีเอกสารกรอบการดำเนินงานขององค์กรที่จะต้องเสนอให้หน่วยงานเจ้าสังกัดเห็นชอบก่อน (มีคณะกรรมการกำกับดูแล)	มีแผนการดำเนินงานขององค์กรโดยต้องมีแผนการลงทุนและมีแผนกลยุทธ์และแผนการดำเนินงานที่ได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการ
5. การบริหารงานภายใน	ใช้ระบบการบริหารงาน บริหารคนและบริหารเงินที่องค์กร	- มีระบบการบริหารงาน บริหารคน และบริหารเงินที่กำหนดขึ้นเอง - มุ่งเน้นในเรื่องของ	- มีระบบการบริหารงาน บริหารคน และบริหารเงินที่กำหนดขึ้นเอง - เน้นการให้บริการเชิง

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ประเด็น	ส่วนราชการ	หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	องค์การมหาชน
	กำหนด	ประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงาน - เรียกเก็บค่าบริการจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัด หน่วยงานหรือลูกค้า ผู้รับบริการอื่น ๆ ได้	ประสิทธิภาพ มุ่งผลสัมฤทธิ์ การดำเนินงาน
6. การกำกับดูแล	กำกับดูแลตาม สายการบังคับบัญชา	กำกับดูแลโดยหน่วยงานแม่	- มีคณะกรรมการบริหาร งานในรูปคณะกรรมการ - รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีหน้าที่ กำกับดูแลการดำเนินงาน ขององค์การมหาชนให้ เป็นไปตามกฎหมาย
7. การติดตามประเมินผล และรายงาน	- มีระบบการรายงาน และการประเมินผล ตามแบบกลาง - ต้องกำหนดตัวชี้วัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล การปฏิบัติการกิจ ขององค์กร (กำหนดใน พระราช บัญญัติว่าด้วย หลักเกณฑ์และ วิธีการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546)	- จัดทำรายงานประจำปีตาม แบบแสดงรายงานประจำปี หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ที่สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการ กำหนดเสนอต่อส่วนราชการ เจ้าสังกัดและให้ส่วนราชการ เจ้าสังกัดจัดทำความเห็น ประกอบรายงาน แล้ว รายงานต่อสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบ ราชการ ภายในหนึ่งร้อย ยี่สิบวันนับจากนับแต่วัน สิ้นปีบัญชีทุกปี โดยกำหนด เป็นตัวชี้วัดบังคับสำหรับ	- อยู่ภายใต้ระบบการประเมิน ขององค์การมหาชนตาม หลักเกณฑ์ ค.ร.ม.กำหนด - จัดทำรายงานปีละ 1 ครั้ง เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ประเด็น	ส่วนราชการ	หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	องค์การมหาชน
		ส่วนราชการที่มีการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ - เมื่อหน่วยบริการรูปแบบพิเศษดำเนินการครบ 4 ปี ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจัดทำรายงานตามกรอบการประเมินหน่วยงานรูปแบบที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ กำหนดเสนอต่อส่วนราชการ เจ้าสังกัดและให้ส่วนราชการ เจ้าสังกัดทำ ความเห็น ประกอบรายงาน แล้ว รายงานต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับจากนับแต่สิ้นปีบัญชีในปีนั้น	
8. อื่น ๆ			ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

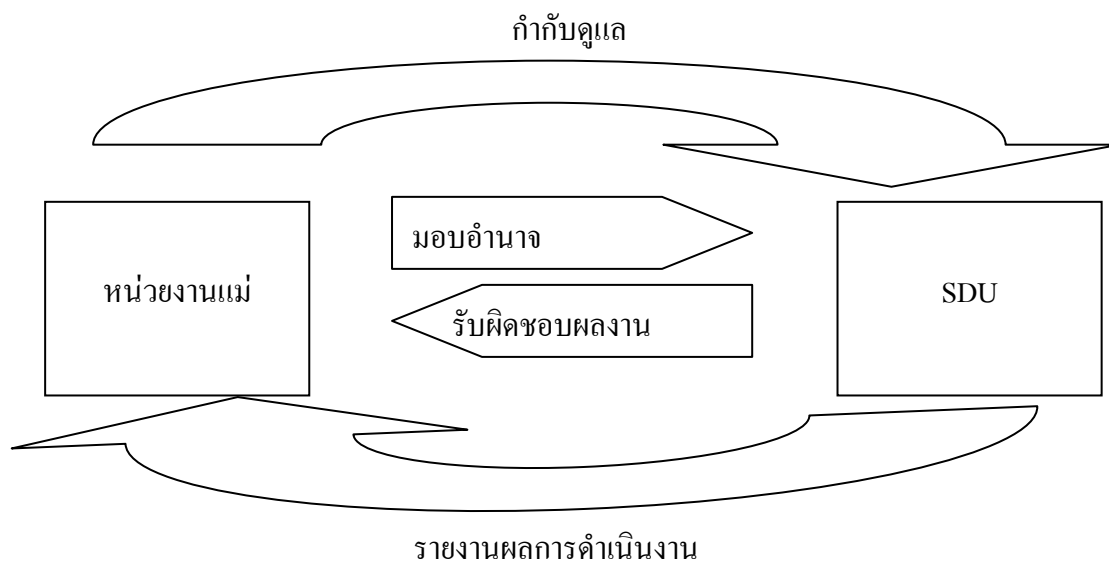
หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ด้วยเหตุที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษยังคงมีความสัมพันธ์ผูกพันกับหน่วยงานแม่ ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจึงต้องได้รับการมอบอำนาจจากปลัดกระทรวง หรืออธิบดีของหน่วยงานแม่ อันก่อให้เกิดผลติดตามอย่างน้อย 2 ประการ คือ

- 1) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องมีการรับผิดชอบต่อผลงาน (Accountability for Results) ต่อหน่วยงานต้นสังกัดของตน
- 2) หน่วยงานแม่ผู้มอบอำนาจยังสามารถเข้าไปกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษอยู่เพื่อให้มั่นใจจนกว่าการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอย่างแท้จริง

รูปที่ 2.2

ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานแม่และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ



โครงสร้างและระบบการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของไทย

การจัดโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นอาจดำเนินการในรูปของคณะกรรมการอำนวยการหรือคณะกรรมการบริหารที่ได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงานแม่ ต้นสังกัด หรืออาจให้อยู่ภายใต้การดูแลบังคับบัญชาของปลัดกระทรวง รองปลัดกลุ่มภารกิจ หรือ

อธิบดี เป็นการโดยตรงก็ได้ ทั้งนี้ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะต้องมีอิสระความคล่องตัวในการจัดโครงสร้างองค์การ อัตรากำลังและค่าตอบแทนของตนได้เองตามความเหมาะสม โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการอำนวยการหรือคณะกรรมการบริหาร หรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดแล้วแต่กรณีเนื่องจากมีระบบการคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายและวางระบบรายงานเพื่อการควบคุมทางการเงินอย่างเคร่งครัดไว้แล้ว

การกำหนดอัตราค่าจ้างของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้คำนึงถึงประสิทธิภาพและรายได้ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างทั่วไปในรูปแบบการบริหารงานโดยคณะกรรมการอำนวยการ หรือผู้บริหารระดับสูงในองค์กร โดยมีผู้อำนวยการหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นผู้ที่มีอำนาจเด็ดขาดที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหารสูงสุดเป็นผู้บริหารงาน โดยผู้อำนวยการมีหน้าที่จัดโครงสร้างและระบบบริหารจัดการในเชิงธุรกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบต่อคณะกรรมการอำนวยการ โดยไม่ผูกพันหรือสังกัดส่วนราชการ

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่กำหนดขึ้นมานี้ต้องมีระบบการบริหารงานที่สำคัญจำนวน 4 ระบบ ดังนี้

1.ระบบการควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป

หน่วยงานต้องมีหน้าที่สรรหาผู้อำนวยการ โดยดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการสรรหา มีปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวงหรืออธิบดีเป็นประธาน สรรหาจากข้าราชการและบุคคลภายนอก ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง หรืออธิบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งตลอดจนลงนามในสัญญาว่าจ้าง

ผู้อำนวยการมีอำนาจในการบริหารงานของหน่วยงานตามนโยบายและแผนงานที่กำหนดไว้ ซึ่งต้องได้รับอนุมัติจากหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดหรือคณะกรรมการก่อน นอกจากนั้นยังมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ทางการบริหารที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุวัตถุประสงค์การจัดตั้ง รวบรวมปัญหาในการดำเนินงานประจำปีเสนอต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งตลอดจนดำเนินงานอื่นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงาน

จากระบบการสรรหาดังกล่าวผู้อำนวยการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จึงเป็นผู้มีอำนาจกำกับ ควบคุมและควบคุมการบริหารจัดการภายในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มีอิสระพอสมควร โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในเชิงนโยบายและเป้าหมายการบริหารงานต่อหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดหรือคณะกรรมการ

2.ระบบบริหารงานบุคคล

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษสามารถวางระเบียบบริหารงานบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพนักงานของหน่วยงานได้ โดยขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการหรือหัวหน้าส่วนราชการ เจ้าสังกัดและต้องประกาศให้พนักงานทราบอย่างเป็นทางการ

ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องไม่ใช่ข้าราชการหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการประจำของส่วนราชการนั้น เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริการงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดโดยคำร้องขอของผู้อำนวยการจะสั่งให้บุคคลดังกล่าวไปปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระยะเวลาที่กำหนดได้ โดยให้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ พ.ศ. 2530

ในกรณีที่ให้ข้าราชการมาปฏิบัติงาน รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสามารถอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ พ.ศ. 2530 อาจสั่งให้ข้าราชการไปปฏิบัติราชการในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้เป็นการชั่วคราว รวมเวลาทั้งสิ้นไม่เกิน 4 ปี โดยให้นับเวลาระหว่างที่มาปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นทำนองเดียวกันเหมือนอยู่ปฏิบัติราชการเต็มเวลา

ข้าราชการที่มาปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จะอยู่ภายใต้กฎระเบียบการบริหารงานบุคคลของหน่วยงาน และทำสัญญาการจ้างเช่นเดียวกับพนักงานตลอดระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ในกรณีที่ข้าราชการที่ถูกสั่งให้มาปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษหมดวาระและประสงค์จะขอกลับไปรับราชการ ให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับไม่ต่ำกว่าเดิม

สำหรับลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวที่มีอยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานเดิมนั้น จะต้องมีการปรับเข้าเป็นพนักงานหรือเข้าสู่ระบบลูกจ้างสัญญาจ้างต่อไป โดยไม่กระทบต่อสิทธิประโยชน์เดิมที่เคยได้รับ

3.ระบบการเงินพัสดุ และทรัพย์สิน

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษของไทย ส่วนราชการเจ้าสังกัดจะตั้งงบประมาณอุดหนุนหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในลักษณะค่าตอบแทนหรือค่าบริการในการใช้บริการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หรือค่าใช้จ่ายในการลงทุนเริ่มแรก แต่จะตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุนหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ได้

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีระบบบัญชีพัสดุและทรัพย์สินแยกต่างหากจากหน่วยงานแม่และใช้ระบบบัญชีเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย (Accrual Accounting) ตามหลักสากล บริหารงานภายใต้หลักการของการคิดคำนวณต้นทุนอย่างเหมาะสม โดยเฉพาะการตีราคามูลค่าสินทรัพย์ของทางราชการที่ได้รับการนำมาใช้ประโยชน์ การคำนวณค่าเสื่อมราคา และต้องทำรายงานทางการเงินโดยจัดทำงบดุล งบการเงินและบัญชีทุกสิ้นรอบระยะเวลาดำเนินการให้ผู้สอบบัญชีภายนอกตรวจสอบตลอดจนต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์กร ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้หน่วยงานแม่ทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

ในการทำธุรกรรมใด ๆ ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มแต่ได้รับการยกเว้นภาษีนิติบุคคล

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และให้ทำการตรวจสอบและรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษทุกรอบปี

4.การตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน

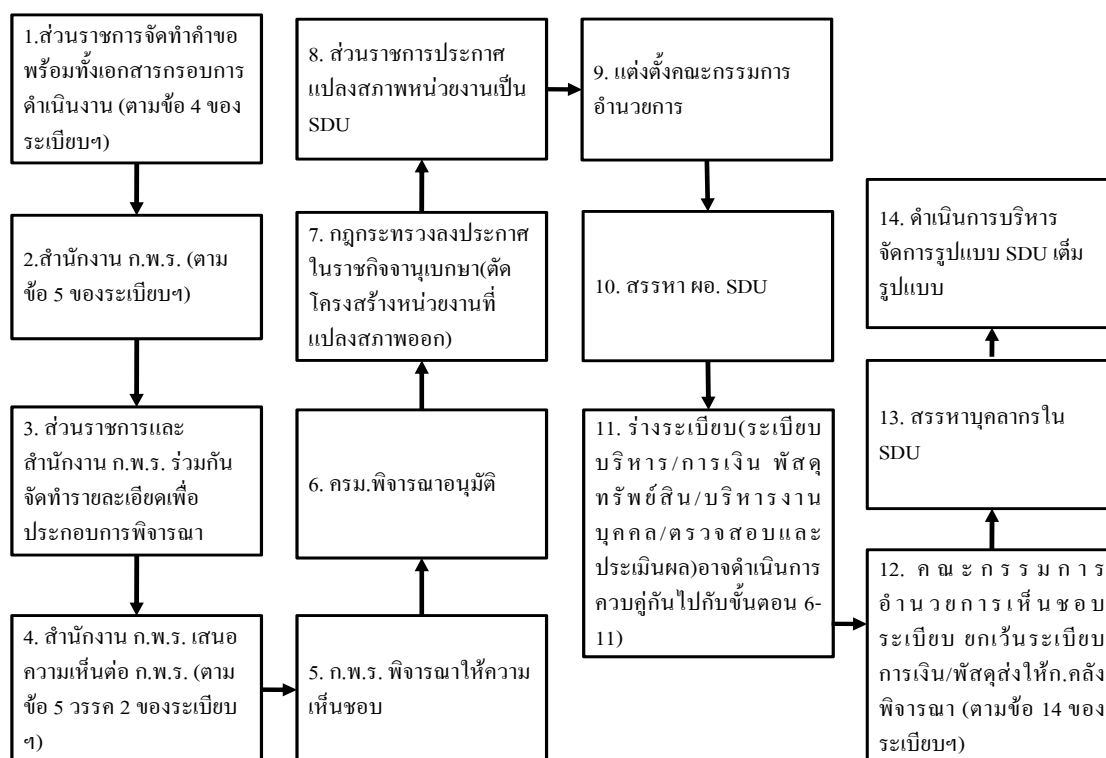
ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจัดทำรายงานประจำปีตามแบบแสดงรายงานประจำปี หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนดเสนอต่อส่วนราชการเจ้าสังกัด และให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดจัดทำความเห็นประกอบรายงาน แล้วรายงานต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับจากนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี โดยกำหนดเป็นตัวชี้วัดบังคับสำหรับส่วนราชการที่มีการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

เมื่อหน่วยบริการรูปแบบพิเศษดำเนินการครบ 4 ปี ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจัดทำรายงานตามกรอบการประเมินหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนดเสนอต่อส่วนราชการเจ้าสังกัด และให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดจัดทำความเห็นประกอบรายงานแล้วรายงานต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับจากนับแต่สิ้นปีบัญชีในปีนั้น

การดำเนินการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ¹⁰ ขึ้นอย่างเป็นทางการนั้นจะต้องมีกระบวนการดังนี้

¹⁰สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, หนังสือ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขอจัดตั้งและการประเมินผลหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (16 กรกฎาคม 2550).

รูปภาพที่ 2.3
ขั้นตอนการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ



1) หน่วยงานที่จะจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องวิเคราะห์ความเหมาะสม จัดทำเอกสารวิธีการดำเนินงานขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน ซึ่งมีสาระครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับ

- (1) วัตถุประสงค์ พันธกิจ และอำนาจหน้าที่
- (2) ความสัมพันธ์และการรับผิดชอบต่อหน่วยงานแม่ต้นสังกัด
- (3) การวางแผนการรายงานผล
- (4) แนวทางการบริหารทรัพยากร : ทรัพย์สิน การเงิน และบุคลากร
- (5) แนวทางการประเมินองค์การและผลสัมฤทธิ์

(6) ทิศทางการพัฒนาองค์การในอนาคต และ

(7) อื่น ๆ (ถ้ามี) รวมถึงอาจให้มีการเตรียมแผนการดำเนินการประมาณ 2-3 ปีไว้ล่วงหน้า เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในด้านต่าง ๆ ซึ่งเอกสารประกอบการดำเนินงานดังกล่าวนี้

2) กระทรวงพิจารณาข้อเสนอ หากเห็นชอบให้ส่งคำขอจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมายังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ พร้อมรายละเอียดในรูปแบบของ

“เอกสารประกอบการดำเนินงาน” ในกรณีที่กระทรวงประสงค์จัดตั้ง ก็จัดตั้งทำคำขอพร้อมรายละเอียด เช่นเดียวกันส่งมายังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

3) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ วิเคราะห์ความเหมาะสมในด้านภารกิจ ศักยภาพขององค์การต่าง ๆ ตลอดจนระบบบริหารจัดการ และระบบการกำกับดูแลจากหน่วยงานต้นสังกัดโดยนำเสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจะต้องให้ความเห็นชอบการแปลงสภาพตามข้อเสนอของหน่วยงานและต้องปรากฏว่า

3.1) หน่วยงานดังกล่าวมีขีดความสามารถที่นอกจากปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ส่วนราชการนั้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของส่วนราชการแล้ว ยังสามารถใช้วัสดุ อุปกรณ์หรือทรัพยากรอื่นใดของหน่วยราชการนั้นให้บริการแก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือประชาชนได้ด้วย

3.2) เมื่อมีการแปลงสภาพหน่วยงานนั้นเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระเบียบนี้แล้วจะก่อให้เกิดความคล่องตัว คุ่มค่า และลดค่าใช้จ่ายภาครัฐยิ่งขึ้น และ

3.3) มีการปรับโครงสร้างของส่วนราชการให้สอดคล้องกับการแปลงสภาพหน่วยงานเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

4) คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาอนุมัติให้หน่วยงานเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

5) ประกาศการเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในราชกิจจานุเบกษา¹¹

กรณีศึกษาในต่างประเทศ¹²

ในระดับนานาชาติ (International Best Practices Survey) ยังได้พบว่าบรรดาประเทศชั้นนำต่างๆ ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานให้บริการในลักษณะพิเศษขึ้นเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว เพื่ออุดช่องว่างเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์การในภาครัฐ ดังตัวอย่าง

¹¹ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2550

¹²สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, การศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2551) น.21-40.

1) ประเทศอังกฤษ

นายกรัฐมนตรีมาร์กาเร็ต แทตเชอร์ ช่วงปี ค.ศ.1979-1990 มีความตั้งใจอันแน่วแน่ที่จะปฏิรูปกลไกการบริหารราชการในสหราชอาณาจักร โดยเน้นการปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการ และระบบการให้บริการแก่ประชาชนเป็นหลัก โดยมีแนวคิดการปฏิรูปภาคราชการที่เน้นการลดจำนวนส่วนราชการและจำนวนข้าราชการ (Down-Sizing) เพื่อให้ส่วนราชการมีขนาดกะทัดรัด (Small Government) การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารและการจัดการของกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ จึงได้จัดให้มีโครงการปฏิรูปภาคราชการในเรื่องสำคัญ ๆ ทั้งโครงการลดจำนวนข้าราชการ (Down-Sizing) โครงการตรวจสอบประสิทธิภาพ (Efficiency Scrutiny Programme) และโดยเฉพาะโครงการจัดตั้งหน่วยงานบริหารพิเศษ (Executive Agency : EA)¹³ รวมทั้งสิ้นประมาณมากกว่า 200 แห่ง โดยการจัดตั้ง ยุบ เปลี่ยนแปลงส่วนราชการ ดังที่เห็นอย่างชัดเจนในการจัดตั้งหน่วยงานบริหารพิเศษ (Executive Agencies) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารจัดการของส่วนราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างคุ้มค่าเพื่อให้บริการของรัฐดีขึ้นกว่าเดิมโดยมีการปรับหน่วยงานให้มีขนาดเล็กลง มีอำนาจและบทบาทในการบริหารตัวเอง เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมเฉพาะด้านของแต่ละกระทรวง โดยข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานนี้เป็นข้าราชการพลเรือน และหน่วยงานนี้มีลักษณะการบริหารงานพิเศษแตกต่างไปจากการบริหารงานประจำของข้าราชการทั่วไป กล่าวคือ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานนี้เรียกว่า Chief Executive ซึ่งยังคงมีสภาพเป็นข้าราชการ เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารของหน่วยงานมีอิสระในอำนาจการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดผลสำเร็จของงาน และขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน Chief Executive เป็นไปตามสัญญาจ้างงานที่ได้ตกลงไว้ และการประเมินผลงานของผู้บริหารจะขึ้นอยู่กับประสิทธิผลของการดำเนินงานซึ่งจะมีผลต่อสัญญาจ้างงาน (Employment Contract) ในปีต่อ ๆ ไป

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีสถานะเป็นหน่วยงานบริการภายในของรัฐบาล มีหน้าที่บริหารและจัดสรรงบประมาณเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของฝ่ายบริหารรัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักร สภาแห่งสกอตแลนด์ และนอร์ธไอร์แลนด์ ไอร์แลนด์ โครงการสร้างรากฐานวัตถุประสงค์หลักของการใช้หน่วยงานนี้ได้เกี่ยวข้องกับรัฐมนตรี และแผนนโยบายจากคามรับผิดชอบของรัฐมนตรีในการรับส่งนโยบายวันต่อวัน แต่มีความสำคัญในการที่จะทำความเข้าใจถึงความแตกต่างพื้นฐาน

¹³สมาน รังสีโยกฤษฎ์, การปฏิรูปภาคราชการ:แนวคิดและยุทธศาสตร์ (สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.

ระหว่างเครื่องมือจักรกลของรัฐบาลและที่ไม่ใช่ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับรัฐมนตรี อาจกล่าวได้ว่าหน่วยงานที่มีได้เกี่ยวกับการสาธารณะ แต่ละหน่วยงานได้รับสิทธิจากกฎหมายและการแบ่งแยกรัฐธรรมนูญจากการควบคุมของรัฐมนตรี ทั้ง ๆ ที่หน่วยงานรูปแบบนี้ไม่มีสถานะทางกฎหมายของตนเองและไม่มีรัฐธรรมนูญที่แยกออกมาจากกองของตนเอง มีเงินทุนและเงินสาธารณะมาสนับสนุนเพื่อสร้างความประทับใจในความเป็นหน่วยงานที่ตั้งตนแยกออกมา เป็นแบบให้ในเรื่องความเป็นอิสระและความน่าเชื่อถือโดยตรง

บุคลากรของหน่วยงานรูปแบบพิเศษนี้มีฐานะเป็นผู้รับใช้ประชาชนและในแต่ละกรม/กอง จะได้รับการคงไว้ซึ่งหน่วยงานผู้สนับสนุน (Sponsor Unit) เพื่อควบคุม/ตรวจตราเจรจาต่อรองและควบคุมดูแลซึ่งกันและกันในแต่ละหน่วยงาน

ในช่วงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2545 มีหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษทั้งสิ้น 127 หน่วยงาน หน่วยงานที่รายงานตัวต่อรัฐบาลของสหราชอาณาจักรส่วนกลางมีทั้งสิ้น 92 หน่วยงาน และ 35 หน่วยงานรายงานต่อฝ่ายบริหารสกอตแลนด์และสภาแห่งเวลส์หรือฝ่ายบริหารของนอร์ทไอร์แลนด์

ขนาดและขอบเขตของหน่วยงานรูปแบบพิเศษของเทศอังกฤษ

ลำดับของหน่วยงานรูปแบบพิเศษมีตั้งแต่บริการทัศนสถานถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ออกใบอนุญาตขับขี หน่วยงานที่มีบุคลากรมากที่สุดถึง 100,000 คนได้แก่ Jobcentre Plus งบประมาณประจำปีสำหรับแต่ละหน่วยงานจะได้มาจากท้องพระคลังตั้งแต่ 2-3 ล้านปอนด์สำหรับหน่วยงานขนาดเล็กถึง 700 ล้านปอนด์ สำหรับการบริการทางศาล และ 400,000 แสนล้านปอนด์

ต้นแบบหน่วยงานรูปแบบพิเศษของรัฐบาลในสหราชอาณาจักรเริ่มขึ้นเมื่อปี 2531 ตามด้วยการปรับปรุงการบริหารของรัฐบาล ซึ่งรายงานผลโดย Sir Robin Ibbs ที่ปรึกษาทางด้านประสิทธิภาพต่อนายกรัฐมนตรี นาง Margaret Thatcher

2) ประเทศแคนาดา

SOAs (Special Operating Agency) คือ การสร้างขึ้นมาเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างปรัชญาแห่งการควบคุมอำนาจ และมีความมุ่งมั่นที่จะสร้างนวัตกรรมใหม่ หน่วยงานนี้สนับสนุนนวัตกรรมใหม่ในหลายประการ เช่น การเข้าถึงหน่วยงานได้สะดวก มีพนักงานเป็นศูนย์กลางในการดำเนินงาน มีกฎระเบียบเป็นของตนเอง มีการจัดการที่ดีในเรื่องคนและความรับผิดชอบ ซึ่งทั้งหลายเหล่านี้จะนำไปสู่ประสิทธิผลที่ดีกว่าและเป็นการปรับปรุงคุณภาพของบริการ

สาระสำคัญของ SOAs เป็นหน่วยงานที่มีการบริหารจัดการแบบคล่องตัว โดยขึ้นอยู่กับผลงาน SOAs ไม่มีกฎหมายที่เป็นอิสระของตัวเองเพื่อก่อตั้งองค์กรขึ้นมา แต่องค์กรยังคงเป็น

ส่วนหนึ่งของกรมต่าง ๆ และพนักงานก็ยังเป็นข้าราชการ ซึ่งยังคงมีความรับผิดชอบในหน่วยงานแม่ของตน

อย่างไรก็ตาม ลักษณะไม่เหมือนหน่วยงานราชการ คือ SOAs ทำงานคล้ายช่างตัดเสื้อ คือ มีกรอบงานและทำตามกรอบงานที่ได้รับมอบหมาย แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับความคาดหวังของการบริการด้วย

โครงสร้างของ SOAs การตั้งใจที่จัดบริการให้กว้างขวางขึ้นกว่าหน่วยงานราชการและสนองตอบต่อหลักการบริหารของรัฐบาลให้กว้างขวางซึ่งขึ้นอยู่กับระดับผลงานของหน่วยงาน อันเป็นความพิเศษของหน่วยงาน โดยสรุปผู้อำนวยการและพนักงานสามารถเพิ่มขีดความสามารถให้มากขึ้นได้อันจะขยายไปยังสาขาอื่น ๆ ในกรมและกองและหลาย ๆ หน่วยงานก็ยึดถือวิธีการแบบ SOAs ไปใช้

หลักการและเหตุผลในการก่อตั้ง SOAs

1. รัฐบาลต้องการมุ่งเน้นไปที่การให้บริการและผู้รับบริการเป็นศูนย์กลางในการให้บริการ

2. เป็นการหาแนวทางในการทำงานให้คุ้มกับต้นทุนให้มากที่สุด

3. เป็นทางเลือกในรูปแบบองค์กรที่แตกต่าง

4. กฎระเบียบส่วนกลางไม่เหมาะสำหรับการบริหารจัดการที่ดี

โดยหลักการใช้กฎส่วนกลางทำให้มีการปฏิบัติในวิธีที่แตกต่างกันไป โดยไม่เน้นระบบการควบคุมแต่จะเน้นการคิดแบบใหม่และผลงานเป็นหลัก

SOAs มีภารกิจหลายประการ เช่น

1. ปรับปรุงระบบการให้บริการลูกค้าให้คำปรึกษาลูกค้า และการตรวจสอบคุณภาพการให้บริการ

2. สนับสนุนประสิทธิภาพในการลดต้นทุน และเป็นการให้บริการแบบธุรกิจ

3. มอบหมายให้มีความรับผิดชอบมากขึ้น

4. พัฒนาเรื่องของเทคโนโลยีด้านข้อมูลข่าวสาร

5. แสดงให้เห็นถึงแผนปฏิบัติการของรัฐบาลในการจัดการที่มีประสิทธิภาพ

6. สนับสนุนนวัตกรรมและแนวคิดใหม่ ๆ ในที่ทำงาน

7. เน้นในเรื่องการจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อประชาชนรวมทั้งการสนับสนุนในการอบรมและพัฒนาอาชีพ

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษในประเทศไทย¹⁴

ปัจจุบันแนวคิดการบริหารงานแบบหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษได้มี 2 หน่วยงานที่ได้นำแนวคิดนี้ไปใช้ ได้แก่ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา¹⁵ และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี¹⁶

1) สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

พัฒนามาจากกองโรงพิมพ์ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีภารกิจหลักในการพิมพ์หนังสือราชกิจจานุเบกษา เพื่อพิมพ์เผยแพร่ประชาชนทั่วไป โดยคิดอัตราค่าสมัครสมาชิกในอัตราที่ถูกกว่าต้นทุนการผลิตที่แท้จริง

กองโรงพิมพ์ (เดิม) ได้บริหารด้วยงบประมาณของทางราชการมาตลอด และประการสำคัญมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้มาตลอดเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากการไม่ได้มุ่งแสวงหาผลกำไรและไม่จำเป็นต้องเลี้ยงตัวเอง ทำให้ผู้บริหารสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีแนวคิดที่จะดำเนินการปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานอย่างเร่งด่วนโดยการปรับเปลี่ยนกองโรงพิมพ์ไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ซึ่งจะสามารถเป็นแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุงกระบวนการบริหารงานและกระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น มีต้นทุนการผลิตต่ำลง คุณภาพการพิมพ์สูงขึ้นทัดเทียมกับหน่วยงานภาคเอกชน

¹⁴สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, การศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ, น.1-20.

¹⁵สำนักนายกรัฐมนตรี, ประกาศ สำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพกองโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา(หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ) พ.ศ. 2549, เล่ม123ตอนพิเศษ 83ง ราชกิจจานุเบกษา 1 กันยายน 2549.

¹⁶สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ประกาศ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ, เล่ม122ตอนพิเศษ 26ง ราชกิจจานุเบกษา 25 มีนาคม 2548, น.11.

ตารางที่ 2.2

การวิเคราะห์การนำกองโรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

องค์ประกอบในการพิจารณา	การวิเคราะห์ความเหมาะสมของโรงพิมพ์
1. การกิจและขอบเขตงาน	กองโรงพิมพ์เป็นงานให้บริการต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะการจัดพิมพ์หนังสือราชกิจจานุเบกษา และใบประกาศกำกับเครื่องราชอิสริยาภรณ์
2. การหารายได้	กองโรงพิมพ์ มีภารกิจดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อกรอบนโยบายสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยมีการตั้งงบประมาณอุดหนุนการพิมพ์หนังสือราชกิจจานุเบกษา และใบประกาศกำกับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และสามารถหารายได้เสริมจากการพิมพ์หนังสือของส่วนราชการต่าง ๆ เช่น รายงานประจำปีของส่วนราชการ นโยบายของรัฐบาล จุลสารหรือวารสารของส่วนราชการ
3. ความสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างมีรูปธรรม	ผลผลิตของกองโรงพิมพ์คือสิ่งพิมพ์ประเภทต่าง ๆ ดำเนินการวัดผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงาน (Performance evaluation) จึงสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ ได้ทั้งในเชิงปริมาณ (Quantitative evaluation)และวัดในเชิงคุณภาพ(Qualitative evaluation)อย่างเป็นรูปธรรม
4. ขนาดที่เหมาะสมเพียงพอต่อการแยกส่วนจากหน่วยราชการ	กองโรงพิมพ์เป็นหน่วยขนาดกลาง มีโครงสร้างอัตรากำลัง จำนวน 122 คน มีงบประมาณในการดำเนินงานที่ชัดเจนปีละประมาณ 30-35 ล้านบาท มีภารกิจกระบวนการที่สามารถควบคุมได้ด้วยตนเอง มีปัจจัยภายนอกที่เข้ามาแทรกแซงกระบวนการบริหารน้อย มีกระบวนการทำงานที่เป็นอิสระ
5. ไม่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง	ภารกิจของกองโรงพิมพ์เกี่ยวข้องกับภารกิจพิมพ์หนังสือราชกิจจานุเบกษา เป็นภารกิจตามกฎหมายเพื่อเผยแพร่กฎหมายต่อประชาชน และพิมพ์ใบประกาศเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เพื่อให้แก่ผู้ได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นการทำงานเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

การวิเคราะห์การนำกองโรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

องค์ประกอบในการพิจารณา	การวิเคราะห์ความเหมาะสมของโรงพิมพ์
ทางการเมือง	จึงไม่มีนัยสัมพันธต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง อันทำให้การบริหารของกองโรงพิมพ์ล้มเหลวไร้ประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ศึกษาถึงคุณลักษณะของกองโรงพิมพ์ที่มีความสอดคล้องที่จะพัฒนาไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ได้ข้อสรุป 5 ประการ คือ

1. โรงกองพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหน่วยงานในการบริการแก่ต้นสังกัด คือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาผลกำไร โดยนำส่งรายได้ให้กระทรวงการคลังโดยตรง และมีความจำเป็นต้องเลี้ยงตัวเองได้ ทั้งนี้เนื่องจากเงินเดือนของพนักงานขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงานที่จะนำเข้ากองทุนหมุนเวียนโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

2. โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แม้จะมีผลกำไรจากการประกอบการทุกปี แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วมีต้นทุนแฝงต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก เช่น ค่าสาธารณูปโภค ค่าเช่าสถานที่ เงินเดือนของพนักงานที่ไม่ได้นำมาตัดเป็นต้นทุน ประกอบกับระบบการบริหารจัดการยังขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถเทียบเคียงได้จากภาคเอกชนเนื่องจากมีต้นทุนการผลิตสูง และมีพนักงานเกินกว่าอัตราที่มีการใช้แรงงานอย่างคุ้มค่า

3. ภารกิจของกองโรงพิมพ์ คือ การผลิตราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นภารกิจหลักประการหนึ่งของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ดังนั้น จึงต้องอยู่ภายใต้การกำกับของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อธำรงไว้ซึ่งผลผลิตตามที่ได้ตกลงไว้กับสำนักงบประมาณ

4. การดำเนินการของโรงพิมพ์ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีข้อจำกัดในเรื่องกฎระเบียบและการขออนุมัติงบประมาณจากกระทรวงการคลัง เพื่อดำเนินงานเป็นอย่างมาก หากได้รับการผ่อนคลายนโยบายจะดำเนินงานมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากขึ้น

5. โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นงานที่ขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ไม่มีคุณลักษณะการดำเนินการในด้านนโยบายสาธารณะอย่างเด่นชัด ดังนั้น การแยกตัวเป็นอิสระในลักษณะขององค์กรมหาชนซึ่งเป็นนิติบุคคลไม่มีความจำเป็น

จากความต้องการของกองโรงพิมพ์กับองค์ประกอบการพิจารณาของหน่วยงานรูปแบบพิเศษ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้ดำเนินการปรับปรุงและพัฒนากองโรงพิมพ์ไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และได้เปลี่ยนชื่อจากโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

2) สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Institute for Good Governance Promotion: IGP) มีสถานะเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2547 มีลักษณะเป็นหน่วยงานให้บริการทางวิชาการ ส่งเสริมการพัฒนาการปฏิบัติราชการตามหลักการของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อดำเนินงานให้คำปรึกษาและให้บริการเกี่ยวกับการฝึกอบรมและพัฒนาหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ๆ ในด้านการบริหารและการจัดการ เพื่อยกระดับมาตรฐานการทำงานของหน่วยงานให้สามารถเทียบเท่ามาตรฐานสากล และสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การดำเนินงานขององค์กรให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน และหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดำเนินงานบนเครือข่ายความร่วมมือของภาคการศึกษา หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานเอกชนทั้งในและต่างประเทศ เพื่อพัฒนาเป็นองค์ความรู้พร้อมสำหรับการให้คำปรึกษา การฝึกอบรม และการพัฒนาแก่ผู้ให้ความสนใจ ทั้งนี้ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการจะเป็นรายได้ที่ได้รับโดยไม่มุ่งเน้นการแสวงหากำไร แต่เป็นการสร้างรายได้เพื่อให้พอต่อการดำเนินงานและสามารถเลี้ยงตนเองได้เท่านั้น สำหรับผลการดำเนินงานในภาพรวมจะประเมินโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำหรับการเงินและบัญชีจะมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ

สภาพปัญหาของหน่วยงานที่แปลงสภาพสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

จุดกำเนิดของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษทั้ง 2 แห่ง คือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และ ราชกิจจานุเบกษา เริ่มต้นพัฒนาจากโครงสร้าง และอัตรากำลังของหน่วยงานเดิม แต่สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งใหม่ ดังนั้น หน่วยบริการรูปแบบ

พิเศษทั้ง 2 แห่ง มีจุดกำเนิด การพัฒนา รูปแบบและวิธีการบริหารที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม มีผล การศึกษาหน่วยบริการรูปแบบพิเศษทั้ง 2 แห่ง ในระยะเริ่มต้น¹⁷ ดังนี้

สภาพปัญหาของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

1. ความไม่ชัดเจนของสถานภาพหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ทำให้ทั้งส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และตัวหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่มั่นใจในสถานภาพของหน่วยงาน จึงทำให้ มีการปฏิบัติต่อสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาแตกต่างกัน เช่น บางแห่งพิจารณาว่า ในการจัดหาพัสดุไม่สามารถใช้วิธีพิเศษกับสำนักพิมพ์ฯ ได้ แต่บางแห่งพิจารณาว่าสามารถใช้วิธี พิเศษกับสำนักพิมพ์ฯ ได้

2. สถานภาพของพนักงานและการบริหารบุคคล ข้าราชการและลูกจ้างไม่ต้องการจะ โอนไปอยู่กับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เนื่องจากขาดความมั่นคง การเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน ขึ้นอยู่กับความสามารถ และผลสัมฤทธิ์ของงานที่ชัดเจน ซึ่งตรงข้ามกับระบบราชการ รวมถึง การดึงดูดบุคลากรใหม่จำเป็นต้องแสวงหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ทำให้ต้องจ่ายเงินเดือนสูง กว่าปกติ จึงเกิดการพิจารณาให้เงินเดือนที่แตกต่างกัน หรือมีระบบเงินเดือน 2 ระบบในหน่วยงาน ทำให้เกิดความไม่เข้าใจ และความรู้สึกไม่ยุติธรรม

3. การบริหารงบประมาณ การเงิน และพัสดุ การเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการและ ลูกจ้างเป็นพนักงานสัญญาจ้าง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญ สำนักพิมพ์ต้อง จ่ายเงินบำเหน็จบำนาญให้ลูกจ้างประมาณ 35 ล้านบาท ทำให้เงินทุนหมุนเวียนมีเหลืออยู่น้อยไม่ สามารถนำเงินทุนหมุนเวียนไปซื้อเครื่องพิมพ์ใหม่ได้ ในการตรวจสอบงบประมาณ การเงิน และ การจัดหาพัสดุ แม้กระทรวงการคลังจะเปิดโอกาสให้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการ เงิน งบประมาณ และการจัดหาพัสดุได้เอง แต่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเข้ามาตรวจสอบ ประจำปี จะใช้วิธีการตรวจสอบแบบราชการ และมีการตั้งข้อสังเกตการบริหารเงินมาก ส่งผลให้ การบริหารงบประมาณ การเงิน การบัญชี และการพัสดุจำเป็นต้องออกระเบียบ ในลักษณะของ การบริหารงานการเงิน งบประมาณและพัสดุเป็นไปตามระบบราชการ ก่อให้ขาดความคล่องตัว และไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การก่อตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

4. การควบคุมการบริหารงาน ผู้อำนวยการเป็นข้าราชการ และได้รับการคัดเลือก

¹⁷สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, การศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการ รูปแบบพิเศษ, น.2-27.

ไปดำรงตำแหน่งในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะไม่มีปัญหาเรื่องของความไว้วางใจ มั่นใจของผู้บริหารเจ้าสังกัด แต่ถ้าเป็นผู้อำนวยการที่มาจากการคัดเลือกเป็นบุคคลภายนอก อาจทำให้ผู้บริหารเจ้าสังกัดขาดความไว้วางใจในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในเรื่องการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย

สภาพปัญหาของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

1. ความไม่ชัดเจนในสถานภาพของหน่วยงาน ในระยะเริ่มต้นไม่มีกรอบกลางในการบริหารที่ชัดเจน ส่งผลให้พนักงานภายในหน่วยงาน เกิดความสับสนในกฎระเบียบต่าง ๆ และไม่แน่ใจว่าการปฏิบัติงานในเรื่องใดบ้างที่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนของหน่วยงานราชการ หรือสามารถดำเนินการภายใต้ระเบียบที่หน่วยงานของตนกำหนดขึ้น ส่งผลให้หน่วยงานขาดจุดยืนในด้านสถานภาพและการบริหารจัดการภายในหน่วยงานไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2. สถานภาพของพนักงานและการบริหารงานบุคคล จากความไม่ชัดเจนในสถานภาพของหน่วยงาน ทำให้พนักงานมีสถานภาพไม่ชัดเจน ได้รับสิทธิประโยชน์ไม่ชัดเจน

3. การบริหารงบประมาณ การเงิน และพัสดุ หน่วยงานยังต้องการเงินอุดหนุนจากส่วนราชการเจ้าสังกัดในบางกรณี เช่น การดำเนินการกิจที่เป็นงานบริการสาธารณะ เนื่องจากจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการลงทุน แต่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่มีรายได้พอที่จะดำเนินการกิจนี้

4. การควบคุมการบริหารงาน ในระยะเริ่มต้น ไม่มีการกำหนดกฎระเบียบ หรือกฎหมายใด ๆ เพื่อใช้ในการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ดังนั้นจึงได้มีการมอบอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการให้สามารถออกกฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ใช้ตามที่คุณอำนวยการเห็นสมควร จึงเกิดการตั้งข้อสังเกตว่าการให้อิสระในการบริหารงานแก่ผู้อำนวยการมากเกินไป อาจก่อให้เกิดปัญหา ด้านความไม่โปร่งใสเพราะทั้งระบบ การบริหารงาน และระบบการตรวจสอบต่างมอบให้เป็นอำนาจของผู้อำนวยการทั้งสิ้น

จะเห็นได้ว่า เมื่อมีการแปลงสภาพสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ 2 หน่วยงานต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ เนื่องจากความไม่ชัดเจนในการกำหนดสถานะ ทำให้การบริหารทั้งงาน เงิน คน ไม่สามารถดำเนินไปตามแนวคิดของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้อย่างแท้จริง