

ภาคผนวก ข ข้อมูลจากการสัมมนาระดมความคิดเห็นโครงการศึกษาระบบกฎหมาย
ที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ วันจันทร์ที่ 17 มีนาคม 2551
เวลา 13.00-16.00 นาฬิกา ณ ห้องประชุม 501-502 อาคารสำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ในฐานะหัวหน้า
โครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ กล่าวถึงความเป็นมา และ
รายละเอียดของโครงการวิจัยฯ โดยมีรายละเอียดดังนี้

แนวความคิดเรื่องหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในปัจจุบันคงจะเป็นเรื่องที่ไม่ใหม่มากนัก
สำหรับประเทศไทย และสำหรับต่างประเทศที่มีการใช้ Executive Agency หรือ Special Operating
Agency ก็มีแนวคิดนี้ปรากฏขึ้นมานานแล้วพอสมควร สำหรับประเทศไทยเกิดแนวคิดที่ หน่วยงาน
หนึ่งต้องการแยกสิ่งที่เรียกว่า Profit Center หรือ Cost Center ออกไป ก็ทำให้ในบรรดาภาครัฐกิจ
ทั้งหลายที่ไม่ต้องการแยกความเป็นนิติบุคคลออกไปจากตัวกิจการหลัก โดยเกิดหน่วยธุรกิจที่
เรียกว่า Business Unit หนึ่งขึ้นมา มี Core Business คือ Core การบินจะตั้ง Business Unit ขึ้นมาเป็น
ครัวการบิน ฝ่ายช่าง ฝ่ายบริหารภาคพื้นดิน ฝ่าย Cargo เป็นต้น แม้กระทั่งส่วนราชการเองก็มีการ
จัดตั้งหน่วยบริการรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานไฟฟ้า โรงงานยาสูบ มหาวิทยาลัยของ
รัฐ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ซึ่งบุกเบิกเรื่องนี้และ เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการบุคลากรทั้งหมด
เป็นข้าราชการแต่มีกิจการบางอย่างที่มหาวิทยาลัยจัดทำในรูปของรัฐวิสาหกิจ เช่น สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งไม่ใช่หน่วยงานราชการ ผู้ปฏิบัติงานภายในหน่วยงานจะเป็นลูกจ้างพิเศษมี
เงินเดือนสูงกว่าลูกจ้างประเภทอื่นของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพราะไม่ได้ใช้ระเบียบลูกจ้าง เรียก
กันในภาษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่า “จุฬาฯ วิสาหกิจ” เป็นกิจการประเภทหนึ่งที่ไม่ได้เป็นนิติ
บุคคล อันที่จริงในทางปฏิบัติการที่หน่วยงานหนึ่งไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือราชการก็ตามจะมีอีก
หน่วยงานหนึ่งที่มีระบบบริหารพิเศษเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่างในการสร้างประสิทธิภาพมาก่อน
หน้านี้แล้ว เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 5 พ.ศ.2545 นั้น
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งตั้งขึ้นใหม่โดยคำริชของท่านเลขาธิการ
สำนักงาน ก.พ.ร. ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์ จึงมีความคิดว่ามีกิจการที่เคยเป็น
ราชการอยู่บางหน่วย ถ้ายังคงให้บริการกับหน่วยงานแม่ในลักษณะที่เป็นราชการอยู่
ดังเดิมจะส่งผลในทางลบต่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าของงาน ยกตัวอย่างเช่น
กิจการของกองโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่มีมาช้านาน ตั้งแต่สมัยรัฐบาลของท่าน
จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เรื่อยมาจนกระทั่งมีการรับโอน เครื่องพิมพ์มาจากรัฐบาล จากนั้น

กองโรงพิมพ์ฯ ก็เป็นบริหารงานแบบราชการมาโดยตลอด และได้รับงบประมาณแผ่นดินมาพิมพ์หนังสือราชกิจจานุเบกษา และเอกสารทางราชการ หรือในกรณีการผลิตเหรียญกษาปณ์ของกรมธนารักษ์ กองกษาปณ์ก็เป็นราชการในกรมธนารักษ์มีหน้าที่ในการผลิตเหรียญกษาปณ์ ต้องพึ่งพางบประมาณแผ่นดินมาโดยตลอด ก.พ.ร. จึงเห็นว่าควรที่จะมีรูปแบบพิเศษในการบริหารหน่วยราชการเหล่านี้ (เน้น) ที่ต้องเน้นเพราะในทางกฎหมายนั้นเวลานี้ยังต้องถือว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นราชการ เมื่อเป็นราชการจึงนำมาตรา 40/1 ไปไว้ใส่ในหมวดว่าด้วยการปฏิบัติราชการแทนให้กับผู้หนึ่งผู้ใด รวมทั้งผู้อำนวยการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ก็ได้ ก็เป็นการคิดซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลทักษิณ 1 และดำเนินการร่างเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมาใช้บังคับ และหลังจากนั้นมีการจัดตั้ง โดยมีหลายหน่วยงานที่สนใจจะจัดตั้ง เช่น สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และกองกษาปณ์ ซึ่งยกเป็นสำนักกษาปณ์ของกรมธนารักษ์ เรื่อยไปจนถึงหน่วยงานหลายแห่งได้ให้ความสนใจนำแนวความคิดนี้ไปใช้ แต่ว่าสถานะของหน่วยงานนี้ก็ยังไม่มีความชัดเจน ตอนออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษปี 2548 นั้น (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อยู่ในคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1 ของท่านมีชัย ฤชุพันธุ์ ด้วย) คณะกรรมการกฤษฎีกาที่ตรวจร่างระเบียบปี 48 มีความวิตกกังวลเป็นอันมาก ว่าการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะขัดต่อกฎหมายหรือไม่ โดยเฉพาะกฎหมายเงินคลัง และกฎหมายวิธีการงบประมาณในกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนั้นพูดไว้ชัดว่ารายได้ที่เป็นของส่วนราชการที่ไม่ใช่ของโรงพยาบาลหรือสถานศึกษาจะต้องนำส่งคลังแต่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจำเป็นต้องมี Financial Autonomy ระดับหนึ่ง ซึ่งต้องกำหนดว่ารายได้ไม่ต้องนำส่งคลัง เพราะฉะนั้นคณะรัฐมนตรีคณะกรรมการกฤษฎีกา ก็เลยเสนอ คณะรัฐมนตรีแบบเลี้ยวๆ ในระเบียบปี 2548 จะเห็นได้ว่าจะออกเลี้ยวไม่ให้ขัดกฎหมายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีปี 2548 ข้อ 15 วรรค 2 เขียนไว้ว่าให้กระทรวงการคลังดำเนินการให้รายได้ที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้รับตามวรรค 1 ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง คำนี้เป็นการให้รายได้เหล่านี้ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมาย ซึ่งก็แปลว่าต่อไปหากกระทรวงการคลังไม่ดำเนินการรายได้ก็ต้องนำส่งคลังเหมือนเดิม กระทรวงการคลังก็ไปออกข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินรายได้ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามความในมาตรา 4 วรรค 2 (2) เรื่องเงินคลัง ว่าไม่ต้องนำส่ง อย่างไรก็ตามได้มีการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยออกระเบียบใหม่ปี 2550 ในเวลาที่ออกประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีปี 2550 ก็มีการเคลื่อนไหวมีการเสนอกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 7 และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2550 เข้าไปสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในร่างนั้นไม่มี หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ อยู่เป็นร่างที่

เป็นระบบราชการเพียงเท่านั้น ศ. ดร. บวรศักดิ์ จึงนำผลการศึกษาไปใส่เป็น มาตรา 40/1 ในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งออกเป็นพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 4 และถ้าสังเกตที่ที่นำไปใส่ จะเห็นได้ว่าเรานำไปใส่ไว้ในหมวดที่ว่าด้วยการปฏิบัติราชการแทน เพราะไม่รู้ว่าจะนำไปใส่ไว้ที่ใด เพราะหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยสภาพเป็นราชการที่มีวิธีการบริหารแบบไม่ใช่ราชการ เน้นว่ายังเป็นราชการอยู่ แต่มีวิธีการบริหารที่ไม่ใช่ราชการ เมื่อดูหมวดทุกที่ของพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน แล้วก็ยังไม่พบที่แทรกผลสุดท้ายก็มาแทรกใส่หมวดว่าด้วยการปฏิบัติราชการแทนใน มาตรา 40/1 เพราะฉะนั้นท่านจะเห็นได้ว่าตอนกรรมาธิการมีการโต้เถียงกันว่า “ทำไมเอามาใส่ตรงนี้ได้ก็เพราะว่า มาตรา 40/1 วรรค 2 กำหนดให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน ตรงนี้เห็นชัดเลยว่าสิ่งที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษทำอยู่ไม่ว่าจะเป็นสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษายังเป็นราชการอยู่ ทั้งหมดคือความเป็นมาถ้าพิจารณาอย่างนี้ ถามว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะต่างอะไรกับรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคลคือโรงงานไฟ และโรงงานยาสูบ คำตอบคือมีความแตกต่างกันมาก ประการที่ 1 หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ต้องให้บริการแก่หน่วยงานแม่เป็นหลัก เมื่อมีกำลังการผลิตเหลือจึงไปให้บริการแก่ส่วนราชการอื่นหรือแก่เอกชน ซึ่งเขียนไว้ชัดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีปี 2548 เรื่อยมาจนมาถึงปี 2550 และมาซ้ำอีกครั้งในพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 7 มาตรา 40/1 หน่วยบริการรูปแบบพิเศษต่างจากโรงงานไฟ และโรงงานยาสูบ ซึ่งหน่วยงานทั้งสองไม่ได้ให้บริการอะไรแก่กระทรวงการคลัง แต่ผลิตสินค้าและบริการ และขายสินค้าและบริการนั้นให้แก่คนอื่นซึ่งเป็นคนนอก ความแตกต่างประการที่สอง รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคลเช่นโรงงานไฟ และโรงงานยาสูบ กิจกรรมที่เค้าทำเป็นกิจกรรมการผลิตสินค้าและบริการ และขายสินค้าและบริการนั้น จึงไม่ใช่ราชการแต่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษยังถือเป็นราชการอยู่ด้วยเหตุที่ยังต้องมอบอำนาจจากหัวหน้าส่วนราชการไปยังตัวผู้อำนวยการ ดังนั้นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจึงถือว่าเป็นราชการอยู่

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (นางพงษ์ทอง ตั้งชูพงษ์): กล่าวถึงหลักการ และเหตุผลวัตถุประสงค์ ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินงาน ประโยชน์ที่ได้รับ

หลักการและเหตุผล

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นทางเลือกใหม่ของการจัดการโครงสร้างองค์การในภาคราชการที่จะช่วยทำให้ขนาดของส่วนราชการเดิมเล็กลง มีการถ่ายโอน และโยกย้ายข้าราชการและลูกจ้างบางส่วนเพื่อลดภาระต้นทุนค่าใช้จ่าย รวมถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงานให้ดีขึ้น ปัจจุบันมีการประกาศแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษใน

ราชกิจจานุเบกษาแล้ว 2 แห่งคือสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ยังมีได้ทำการศึกษาถึงสภาพปัญหากฎหมาย การทำนิติกรรมสัญญา ดังนั้นการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ น่าจะนำมาสู่การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานราชการได้ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนี้ ทั้งในแง่ของแนวทางการมอบอำนาจตามกฎหมายหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการการแผ่นดิน การฟ้องร้องดำเนินคดี สถานะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง และปัญหาในทางปฏิบัติของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 การศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะช่วยให้เกิดแนวปฏิบัติที่ถูกต้อง เหมาะสม ต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
- 2) เพื่อกำหนดแนวทางในการมอบอำนาจ การจัดทำนิติกรรม สัญญา การดำเนินคดี และการฟ้องคดี
- 3) เพื่อจัดทำแนวทางการกำหนดสถานภาพการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐของผู้ปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ รวมถึงกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่
- 4) เพื่อปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548
- 5) เพื่อจัดทำแนวทางการเตรียมความพร้อมของภารกิจ/หน่วยงานที่จะแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ขอบเขตการศึกษา

เลือกศึกษาจากกรณีศึกษา 2 แห่ง ได้แก่

- 1) สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา
- 2) สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

วิธีการดำเนินงาน

การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ

- 1) สัมภาษณ์กรรมการเกี่ยวกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษโดยศึกษาถึงรูปแบบการบริหารงาน กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ตลอดจนศึกษาข้อมูลของหน่วย บริการรูปแบบพิเศษ 2 หน่วยงานคือ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2) ศึกษากฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะของหน่วยงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกันที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เช่น ระเบียบกระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง และงบประมาณ

การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ

1) สัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ หน่วยงานตัวอย่าง 2 หน่วยงาน และนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ

2) สัมมนารับฟังความคิดเห็นจากนักวิชาการ ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับทราบข้อคิดเห็น และประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการออกแบบแนวทางที่เหมาะสม

การวิเคราะห์ข้อมูล

1) โดยศึกษาวิเคราะห์แนวปฏิบัติที่ดี ที่สามารถนำมาเป็นต้นแบบการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

2) ศึกษาแนวทางการแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่ได้รับ

1) ช่วยให้บริการเป้าหมายของการพัฒนาระบบราชการ ในส่วนการจัดบทบาทภารกิจ และการพัฒนากลไกภาครัฐที่หลากหลาย ให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน

2) ได้แนวทางในการพัฒนารูปแบบการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

3) ได้แนวทางในการบริหารหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

นายนิสิต จันทร์สมวงศ์: จากการศึกษาจาก 2 หน่วยงาน (สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี) พบว่าทั้ง 2 หน่วยงานมีปัญหาที่คล้ายคลึงกัน แต่แตกต่างกันในรายละเอียด เล็กๆ น้อยๆ ปัญหาประการแรกซึ่งเป็นปัญหาที่ ศ. ดร. บวรศักดิ์ ได้กล่าวไปแล้วในเบื้องต้น คือปัญหาด้านสถานะภาพของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เนื่องจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเกิดขึ้นก่อนที่จะมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานรูปแบบพิเศษปี 2548 เมื่อเกิดขึ้นก่อนหน่วยงานต่างๆ ก็ดำเนินการตามความรู้ความเข้าใจ หรือตาม Concept ของการบริหารงาน ต่อมาเมื่อมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ปี 2550 (ที่เพิ่งแก้ไข) แล้วก็มี พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 7 มาแก้ไข แต่จากการศึกษาทั้ง 2 หน่วยงานก็ยังพบว่าทั้งข้าราชการ พนักงานส่วนราชการ ก็ยังมีความเข้าใจในหน่วย

บริการรูปแบบพิเศษที่ยังไม่ชัดเจน ซึ่งจากการนำเสนอของ ศ.ดร.บวรศักดิ์ ก็ทำให้ทราบว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ยังเป็นหน่วยงานราชการอยู่ แต่มีระเบียบการบริหารงานซึ่งมีอิสระ มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ที่เราเข้าใจกันแบบนี้ จากการที่ส่วนราชการอื่นมาติดต่อไม่ว่าจะเป็นสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา หรือ สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีคำถามว่า “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นส่วนราชการ หรือไม่ อย่างไร” อาจจะเป็นเพราะความใหม่ และการเพิ่งเกิดขึ้นของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จึงมีการสอบถามว่า ทั้ง 2 หน่วยงานนี้จะใช้วิธีการพิเศษในการจัดซื้อ จัดจ้างได้หรือไม่ และยังเป็นส่วนหนึ่งของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรือไม่ แล้วยังเป็นส่วนราชการในสังกัดของสำนักงาน ก.พ.ร. หรือไม่ แม้แต่เรื่อง สถานภาพของพนักงานเป็นพนักงานของรัฐหรือไม่ แบบใด ประเภทใด และมีปัญหาไปถึงว่า เมื่อเค้าจะขอยืมเงิน หรือการทำนิติกรรมสัญญาเกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์ต่างๆ ทางธนาคารก็ไม่ได้ปฏิบัติต่อพนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ตามระบบราชการ นั่นคือปัญหาที่เกิดขึ้นจากความไม่เข้าใจ ไม่ชัดเจนในสถานภาพของพนักงานจาก **จากการที่ไปสอบถามผู้บริหารงานจากหน่วยงานทั้ง 2 นอกจากนั้น** จากการศึกษาพบว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจากชื่อแล้ว เวลาจะแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ นั้นหมายความว่าต้องแปลงสภาพจากหน่วยงานเดิมไปเป็นหน่วยงานใหม่ มีการกิจเดิม ของเดิม ไปเป็นหน่วยงานใหม่ แต่จากการศึกษาสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ได้แปลงสภาพจากหน่วยงานเดิมจริงๆ โดยยุบโรงพิมพ์ แล้วเอา โรงพิมพ์ ที่ดิน เครื่องจักร และคนตามมา แล้วก็แปลงสภาพเป็นสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา เดิมชื่อกองโรงพิมพ์ แต่สำหรับสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แม้ว่าจะเอาภารกิจบางส่วนมาจาก ก.พ.ร. แต่ก็ตั้งคนใหม่ มีคนใหม่เข้าไปอยู่ไม่ได้ใช้การแปลงสภาพจากคนเดิม ทรัพย์สินเดิม งบประมาณเดิม เพราะฉะนั้นจากการศึกษาทั้ง 2 หน่วยงาน พบว่า ทั้ง 2 หน่วยงาน ควรมี วิธีการ หลักเกณฑ์ การ จัดตั้งต่างๆ ที่แตกต่างกัน ข้อ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยบริการรูปแบบพิเศษกับหน่วยงานราชการ คณะผู้วิจัยพบว่า ทั้ง 2 หน่วยงานมีปัญหาในแง่ความสัมพันธ์กับหน่วยงานแม่ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษามีปัญหามากกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีคือ

1) ในแง่ของงบประมาณ เนื่องจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยหลักการแล้ว หน่วยงานแม่จะตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุน เพื่อซื้อบริการจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ แต่ในข้อเท็จจริงแล้ว หน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดงบประมาณเรื่องต่างๆ หรือไม่ คำตอบคือ ไม่มี ต้องขึ้นอยู่กับหน่วยงานแม่เป็นผู้ตั้ง หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ แม้ว่าจะหารายได้ได้เองแต่ Concept หลักก็คือแค่เลี้ยงตัวเองได้เท่านั้น ไม่ใช่จะไปประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนให้มันใหญ่โตโอโง่ง เพราะฉะนั้นเงินอุดหนุนจากหน่วยงานแม่จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะหน่วยบริการรูปแบบพิเศษอย่างสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการ

บ้านเมืองที่ดี ที่มีงานที่เกี่ยวกับทางสังคมต่างๆ เช่นหลักสูตรนักบริหารการเปลี่ยนแปลงของ ก.พ.ร. สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไม่มีงบประมาณในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ให้หน่วยงานต่างๆ ของราชการ ได้รับรู้ รับทราบ เห็นความสำคัญ และส่งคนมาอบรม ดังนั้นการที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่มีความสามารถในการเข้าไปร่วมในการกำหนดงบประมาณต่างๆ ได้ จึงทำให้เกิดปัญหาในแง่ของความสัมพันธ์เหมือนกัน นอกจากนั้น เมื่อมองในแง่ของความสัมพันธ์ในแง่ที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไปรับบริการจากหน่วยงานแม่ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ก็เกิดปัญหาเยอะเนื่องจากหน่วยงานแม่ ไม่ได้เห็นว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นเสมือนหุ้นส่วนการทำงานซึ่งกันและกัน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีหน้าที่สนับสนุนภารกิจของหน่วยงานแม่ให้ประสบความสำเร็จ เพราะหลักการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเกิดขึ้นเพราะมีงานบางอย่าง ยังต้องอยู่กับหน่วยงานแม่ จึงเกิด หน่วยบริการรูปแบบพิเศษขึ้นมา หรือต้องออกไปเป็นองค์กรมหาชน หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ แต่หน่วยงานแม่ยังคงต้องการ Hold หน่วยงานนี้ไว้ให้อยู่ในหน่วยงาน จึงจัดให้มีหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ซึ่งไม่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลเกิดขึ้น เมื่อทำงานไปก็เกิดปัญหา ยกตัวอย่างเช่น สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา เมื่อพิมพ์งานให้กับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสร็จ ก็เกิดปัญหาไม่สามารถเบิกเงินได้ตามเวลา 30 วัน 60 วัน 90 วัน บางครั้งเกิน 120 วันหากเป็นหน่วยงานทางธุรกิจต่างๆ ก็อาจจะเจ๊งไปแล้ว

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ต้องใช้เงินที่ได้จากการให้บริการแก่หน่วยงานแม่ เป็นรายได้มาจ่ายเงินให้กับบุคลากร แต่กลับพบว่ามีปัญหาในการเก็บเงินค่อนข้างยาก ในแง่ของความสัมพันธ์ ก็อาจจะเป็นปัญหาสำคัญภายในหน่วยงาน นอกจากนั้นในกรณีของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา หน่วยงานแม่มีส่วนในการตั้งมาตรฐานของงานสูงมาก ส่งผลให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่สามารถทำงานได้ตามความต้องการของหน่วยงานแม่ ทั้งที่ระเบียบก็ได้ระบุไว้ว่า ผู้บังคับบัญชาจากหน่วยงานแม่ต้องใช้บริการจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ แต่ในข้อเท็จจริงนั้น งานที่มีปริมาณ และคุณภาพสูง หน่วยงานแม่จะนำไปให้หน่วยงานภายนอกทำอยู่ตลอด เพราะฉะนั้นการจะสนับสนุนให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษสามารถเลี้ยงตัวเองได้ ก็ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่

ประการต่อมาคือ สถานภาพของพนักงาน และการบริหารงานบุคคล จากการศึกษาพบว่า การจัดตั้งหรือการแปลงสภาพจากพนักงานเดิมเป็นพนักงานใหม่ เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ ในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เนื่องจากหน่วยงาน เช่น สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาไม่มีพนักงานคนใดโอนมาอยู่เลย ทั้งที่อยู่กองโรงพิมพ์เดียวกัน แม้แต่พนักงานลูกจ้างก็น้อยมาก โดยเฉพาะลูกจ้างเงินทุนหมุนเวียนมีลักษณะคล้ายคลึงกับลูกจ้างประจำก็ไม่อยากมาจะมีเฉพาะลูกจ้างชั่วคราวเท่านั้นที่อยากมา เพราะลูกจ้างประเภทนี้เงินเดือนไม่ขึ้น เมื่อ

ออกมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ก็มีฐานะเป็นพนักงาน เงินเดือนขึ้น สาเหตุที่เป็นดังนี้ก็เนื่องจากความไม่ชัดเจนของสภาพ และค่าตอบแทน เพราะพนักงานส่วนใหญ่คิดว่าเมื่อออกไปเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้วต้องออกนอกกระบบราชการ หรือสูญเสียสิทธิพิเศษบางประการไป แต่ลูกจ้างเงินทุนหมุนเวียนเมื่อเป็นพนักงาน พ่อ แม่ ญาติ พี่น้อง ก็ไม่สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลได้ เบิกได้แต่ของตัวเอง จึงทำให้ไม่มีใครโอนไปเป็นพนักงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (โดยไม่มีพนักงานโอนมาแม้แต่คนเดียวจากทั้งหมด 22 คน) ฉะนั้นจึงทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน ต้องนำลูกจ้างมาฝึกฝนเป็นตำแหน่งอื่น ๆ เช่นการเงิน การบริหารงานบุคคล การจัดทำแผน และที่สำคัญ เมื่อพนักงานเหล่านี้ แปลงสภาพแล้ว (ตามระเบียบบริหารงานบุคคล โดยท่าน อ.ประวิง ณ นคร) เป็นลูกจ้าง พนักงานราชการธรรมดา เมื่อทำงานไปเรื่อย ๆ เงินเดือนก็ขึ้นไปเรื่อย ๆ ลูกจ้างพนักงานพับของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา วุฒิสภา ป.5-ป.6-ม.ศ.5 เงินเดือนสูงถึง 15,000- 20,000 ซึ่งถ้าวัดตามตำแหน่ง หรือค่าของตำแหน่งเหล่านี้ เงินเดือนเพียง 5,000-6,000 บาท ก็สามารถจ้างได้ หรือนำไปจ้าง Outsource ข้างนอกก็ได้ แต่เมื่อแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ต้องโอนภารกิจทั้งหมดจากหน่วยงานเดิม เมื่อโอนเข้ามาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เงินเดือนของพนักงานก็ลดลงกว่าเดิม ซึ่งคณะกรรมการท่านก็มีความเห็นว่าขอให้ได้รับเงินเดือนเท่าเดิมไปก่อน แล้วเมื่อเป็นพนักงานที่มีสัญญาจ้างแล้วก็ให้ทำการประเมินภายใน 6 เดือน ผู้ที่ไม่มีประสิทธิภาพก็ต้องถูกให้ออก ส่วนผู้ที่มีประสิทธิภาพก็ยังคงอยู่ต่อโดยที่ไม่ลดเงินเดือน ซึ่งตรงนี้จะทำให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องแบกรับภาระเยอะ เนื่องจากมีต้นทุนการผลิตสูง จากการที่เงินเดือนของพนักงานเดิมสูง นอกจากนี้ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสวัสดิการต่างๆ ที่พนักงานได้รับก็ไม่เหมือนระบบราชการ เมื่อพนักงานออกมาเป็นพนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็ต้องใช้ประกันสังคม ทำให้พนักงานไม่ได้รับสวัสดิการแบบเดิมเหมือนอยู่ในระบบราชการ จากการศึกษาเรื่องของการบริหารงบประมาณ การเงิน และพัสดุ พบว่าเนื่องจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยเฉพาะกรณีที่หน่วยงานเดิมที่แปลงสภาพ เมื่อแปลงสภาพแล้ว ลูกจ้างกองทุนหมุนเวียน ก็ต้องหมดสภาพการเป็นลูกจ้างเงินทุนหมุนเวียน ต้องมีการจ่ายบำเหน็จ บำนาญ ให้ลูกจ้างเป็นวงเงินสูงถึง 35 ล้านบาท ทำให้กองทุนที่เหลือน้อยเกินกว่าที่จะนำไปพัฒนาองค์กร เช่น ซื้อเครื่องจักรซึ่งมีราคาสูงถึงราคา 20 ล้านบาทเศษ เมื่อไม่มีเงินเพียงพอ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ก็เลยไปขอเงินจากสำนักงานงบประมาณ เพื่อมาเป็นเงินทุนใช้ซื้อเครื่องจักร (ในขณะนั้นแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้ว แต่ไปขอเงินจากสำนักงานงบประมาณภายหลังเพื่อใช้ปรับปรุงองค์กรจากระบบราชการมาสู่ระบบการบริหารแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษควรที่จะเป็นหน่วยงานที่มีสมรรถนะในการทำงานตาม

โดยหลักการแล้วคิดว่าก็คงจะดีกว่าเดิม และก็ได้รับอนุมัติเงินงบประมาณ ในการบริหารงานของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ในการจัดซื้อจัดจ้าง

ปัญหา ข้อ 18 ในเรื่องเกี่ยวกับการเงิน รายได้ ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนของหน่วยงานราชการเจ้าสังกัด สมมติว่าสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษามีเงินอุดหนุนจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด้านการพิมพ์ราชกิจจานุเบกษาในปีนี้นับจำนวน 30 ล้านบาท และด้านการพิมพ์ใบกำกับเครื่องราชอิสริยาภรณ์อีก 7 ล้านบาท แต่เงินยอดนี้ไม่สามารถนำมาจ่ายเป็นเงินพิเศษ หรือเงินรางวัลให้แก่พนักงานได้ เนื่องจากตามระเบียบเงินตอบแทน หรือเงินพิเศษต้องมาจากรายได้ที่มาจากภายนอก จึงเกิดปัญหาว่าจะแบ่ง หรือจัดสรรเงินส่วนนี้อย่างไร เพราะตอนที่ผลิตก็ใช้เครื่องจักรเครื่องเดียวกัน แรงงานคนเดียวกัน ไม่ได้มีการแยกบัญชี ทำให้เกิดปัญหาว่าสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาก็ต้องนำเงินจำนวนเท่าใดไปจัดสรรเป็นเงินพิเศษ หรือเงินรางวัลให้แก่พนักงานได้ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ สำหรับการควบคุมการบริหารงาน จากการศึกษาพบว่าทั้ง 2 หน่วยงาน ผู้บริหารได้มอบอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการก่อนข้างมาก พนักงานจึงมีข้อคิดเห็นว่าจะมีระบบการควบคุมการดำเนินงานให้มีความโปร่งใสหรือธรรมาภิบาล นับเป็นปัญหาสวนทางกัน เนื่องจากอยากให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีอิสระ มีความคล่องตัว แต่พนักงานกลับมีความเห็นว่าผู้อำนวยการมีอำนาจเยอะ จนกลัวว่าจะไม่เกิดธรรมาภิบาลในการบริหารงาน จากปัญหาของทั้ง 2 หน่วยงานจึงมีข้อเสนอเพื่อการแก้ไขปัญหาดังนี้

1) ข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาค่าความไม่ชัดเจนในการแปลงสภาพ เสนอให้มีการกำหนดแรงจูงใจแก่พนักงานให้มากเพียงพอ ดังเช่นกรณีของหน่วยงานอิสระที่เกิดขึ้นใหม่ ข้าราชการอยากย้ายเข้าไปทำงานมาก โดยเฉพาะข้าราชการที่ได้รับบำนาญแล้ว เพราะได้รับทั้งเงินเดือนจากหน่วยงานใหม่ (เงินเดือนสูงกว่าเดิม) และยังได้รับบำนาญจากหน่วยงานเดิม แต่ในกรณีของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ยกตัวอย่างเช่นสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษากลับเกิดปัญหาไม่สามารถจูงใจให้พนักงานโอนเข้ามาเป็นพนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้ เนื่องจากไม่ทราบว่าขึ้นเงินเดือนให้กับพนักงานเยอะๆ ได้อย่างไร และไม่ทราบว่าจูงใจพนักงานอย่างไร

2) ข้อเสนอด้านความสัมพันธ์ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษกับหน่วยงานแม่ เสนอให้มีการกำหนดความสัมพันธ์ โดยให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดงบประมาณต่างๆ กับหน่วยงานแม่ให้เพียงพอแก่การเลี้ยงตัวเอง ไม่ใช่เพื่อที่จะหากำไรอะไรมากมาย เพราะว่าโดยข้อเท็จจริงแล้ว เงินอุดหนุนที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จัดสรรให้แก่สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ในบางครั้งมีจำนวนน้อยกว่าเงินที่สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาต้องไปหารรายได้เพิ่ม เพื่อให้รายได้คุ้มกับรายจ่าย ซึ่งต้องหารเงินรายได้จากภายนอกมากกว่าปกติ ส่งผลให้ต้องไปแข่งขันกับภาคเอกชน ต้องมีการตลาด การเข้าไป

หางานจากหน่วยราชการต่างๆ แม้กระทั่งการไปของงานจากเอกชนเองงานมาพิมพ์ ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นปัญหาทำให้ Concept ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษสูญหายไป ที่กำหนดให้มีผลการดำเนินงานเพียงพอแก่การเลี้ยงตัวเองเท่านั้น นอกจากการแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ต้องมีสวัสดิการ หรือสิทธิพิเศษต่างๆ เพื่อรองรับพนักงานให้เท่าเทียมกับสิทธิพิเศษเดิมเมื่ออยู่ในระบบราชการ พวกเราอาจจะคิดไม่ถึงว่าพนักงานพวกนี้เค้าชอกช้ำระกำใจ เมื่อออกไปเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้ว เพราะเมื่อก่อนพนักงานเหล่านี้เคยได้รับเงินสวัสดิการ การรักษาพยาบาล พ่อ แม่ ญาติ พี่น้อง แต่ปัจจุบันกลับไม่มี นับเป็นประเด็นปัญหาใหญ่ เมื่อไม่มีสวัสดิการพนักงานราชการ หรือลูกจ้างราชการก็ไม่อยากโอนออกมาเป็นพนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ในกรณีที่โอนออกมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้วพบว่าพนักงานไม่มีกำลังใจทำงานในหน่วยงานใหม่ ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงเสนอว่า หน่วยงานเดิมที่ต้องการแปลงสภาพไปเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ควรปรับระเบียบเกี่ยวกับห้วงระยะเวลาในการเปลี่ยนผ่าน ยกตัวอย่างเช่นกรมประชาสัมพันธ์ จะแปลงสภาพช่อง 11 และสถานีวิทยุ ก็เสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้แปลงสภาพได้ แต่ในสภาพข้อเท็จจริงควรจะมีระยะเวลาทดลองการดำเนินงานให้แก่หน่วยงานเหล่านั้น เพราะเมื่อเรามีเจตจำนงในการเปลี่ยนแปลงสภาพแล้ว จากการพิจารณาความเหมาะสมในประเด็นต่างๆ เราจึงควรมีระยะเวลาทดลองการดำเนินให้แก่หน่วยงานเหล่านั้น เพื่อทดลองทำงานว่าหน่วยนั้นๆ สามารถดำเนินการภายใต้การบริหารงานแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้หรือไม่ และมีปัญหาอย่างไร โดยเฉพาะในกรณีของหน่วยงานเดิมซึ่งมีปัญหาตามมาเยอะอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นปัญหานักงาน ลูกจ้าง กระบวนทัศน์ หากเราเปิดโอกาสให้หน่วยงานเดิมทดลองทำงานแล้วประเมินผลการทำงานว่ามีผลประกอบการเป็นอย่างไร สามารถปรับตัว ปรับปรุงกระบวนการผลิต เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานได้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อเมื่อหน่วยงานดังกล่าวออกไปเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้ว ก็จะได้ไม่เกิดปัญหาในการบริหารงานจนต้องขอกลับมาเป็นส่วนราชการหรือยุบเลิกหน่วยงานในภายหลัง และต้องมีทุนประเดิมเป็นเงิน Endowment ให้แก่หน่วยงานดังกล่าว ในเมื่อต้องการให้หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานที่มี Efficiency และมีความสามารถในการทำงานที่สูงขึ้น หากปล่อยให้ไปตายเอาดาบหน้า คงไม่ไหว ไปไม่รอด ที่ท่าน ศ.ดร.บวรศักดิ์ กล่าวว่าเครื่องจักรของสำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาส่วนใหญ่มีอายุการใช้งานนานถึง 16-20 ปี ดังนั้นหากต้องการให้สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินงานสูงขึ้นจากการขาดทุนปีละ 8-9 ล้าน ให้คุ้มทุนและไม่ขาดทุน จำเป็นต้องสนับสนุน และให้การช่วยเหลืออันเป็นการปรับตัวให้กับสำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ไม่ปล่อยเลยตามเลยตามยถากรรม ในกรณีของสำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา เป็นความโชคดีที่สำนักงบประมาณได้ให้เงินสนับสนุนเพื่อการปรับปรุงเครื่องจักรจำนวน 35 ล้านบาท และสำหรับหน่วยงานเดิมที่ต้องการออกหน่วยบริการ

รูปแบบพิเศษในอนาคตก็จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนหน่วยงานของตนให้ดีขึ้น เปรียบเทียบกับรถยนต์ หากหน่วยงานมีสภาพเป็นรถโตโยต้าเก่าๆ อายุการใช้งาน 20 ปี เราจำเป็นต้องเปลี่ยนให้เป็นรถโตโยต้ารุ่นใหม่พอที่จะวิ่งแข่งขันหารายได้ให้เพียงพอต่อการเลี้ยงบุคลากรในหน่วยงานได้ ผู้วิจัยจึงมีความคิดเห็นว่าเป็นประเด็นที่น่าจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาตั้งแต่ตอนที่ ก.พ.ร. จะอนุมัติหรือเห็นชอบให้มีการแปลงสภาพ ซึ่งตรงนี้ก็จะเป็นการดำเนินงานให้มีการพัฒนาองค์กรเพื่อรองรับการพัฒนาที่ดียิ่งขึ้นได้ นอกจากนี้ในเรื่องที่เกี่ยวกับบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นปัญหามาก แม้ว่าในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะเปิดโอกาสให้มีการใช้พระราชกฤษฎีกา เพื่อยืมตัวข้าราชการไปปฏิบัติงานได้ 4 ปี แต่ในทางปฏิบัติไม่มีใครไปเพราะไม่มีแรงจูงใจเพียงพอ ประการที่ 2 ระเบียบพวกนี้เป็นระเบียบที่ทำให้ข้าราชการรู้สึกว่ เมื่อไป 4 ปี พอกลับมาก็ไม่มี ความมั่นใจว่าตำแหน่งที่กลับมาจะเป็นตำแหน่งอะไร ยกตัวอย่างเช่น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตอนที่ออกไปสู่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ก็จะให้ท่านผู้อำนวยการสำนักบริหารกลางไปดูแล ถามว่าอยากไปหรือไม่ คำตอบก็คือ ไม่อยากไป หากเป็นราชการ เงินเดือนก็จะขึ้นปีละขั้นครึ่ง หรือ สองขั้น หากออกไปแล้วทาง ก.พ. บอกว่า เมื่อกลับมา 4 ปี ก็จะให้ 4 ขั้น ตำแหน่งก็จะเก็บไว้ในระดับเดียวกัน แต่อาจจะไม่ใช่ตำแหน่งเดิมแล้ว ซึ่งคนที่ออกไปก็ต้องเป็นคนที่จะเกษียณเมื่อออกไปแล้วจะได้ออกไปเลย แต่สำหรับผู้ที่มีความก้าวหน้าในหน่วยงานการไป 4 ปีไม่ได้อะไร ถ้าไม่ไปก็เป็นปัญหาในแง่ของการยืมตัว ตั้งแต่การยืม และการกลับเข้าสู่หน่วยงานเดิม จากการสอบถามทั้งข้าราชการในหน่วยงาน คณะกรรมการ และพนักงาน มีความรู้สึกว่หน่วยงานทำนองนี้ แม้ว่าจะมีการบริหารงานโดยตัวหัวหน้าหน่วยงานเป็นประธาน คณะกรรมการ แต่ในทางปฏิบัติจะเกิดการขาดช่วงการทำงาน เช่นในกรณีของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ท่านเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่งระดับสูง การประสานงานกับผู้อำนวยการ หรือการประสานงานกับใครในเรื่องใดๆ ก็ตาม โดยตรง ท่านก็มีความรู้สึกว่ท่านไม่ค่อยรู้เรื่องอะไร และมีความจำเป็นอย่างยิ่งหรือไม่ที่จะต้องมึหน่วยงานที่ต้องมีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานแม่เข้าไปทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เพื่อที่จะเชื่อมโยงการทำงาน ทั้งในเรื่องการตั้งงบประมาณ การเบิกใช้จ่ายเงินทดแทน การประสานงาน แม้แต่ GF ที่ใช้ในการเบิกเงินก็เบิกได้ช้ามากเวลาไปเบิกก็ต้องใช้ GF ในระบบราชการอยู่ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็มีปัญหาว่าเบิกเงินไม่ได้ซักที และเล้าต้องการเงินเร็ว เพราะหน่วยงานแบบนี้ต้องใช้เงินทุกวัน ดังนั้นระบบราชการ ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการ นี้อือทั้งหมด คือ สภาพปัญหาและข้อเสนอคร่าวๆ ที่เกิดขึ้น โดยสรุปที่เกี่ยวกับเรื่องข้อเสนอแนะคณะผู้วิจัยเห็นว่าจากการไปศึกษา ก็ น่าจะมีการทำให้มันเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นในแง่ของสถานภาพของหน่วยงาน และทำให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ และหน่วยงานที่แปลงสภาพ จากหน่วยงานเดิม จากการศึกษาพบว่าต่อไปจะมีหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ที่เป็นพาณิชย์กรรม มีลักษณะแบบสำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาไปหาเงิน หาทอง กับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะกึ่ง

งานสังคมการบริการ เช่น สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือไม่ได้แสวงหาผลกำไรอะไรมาก บริการสังคมเยอะ พวกนี้น่าจะมีวิธีการหลักเกณฑ์ ซึ่งน่าจะกำหนดในระเบียบกฎหมายเกิดความชัดเจน

ประเด็นที่ 3 ในเรื่องของสถานภาพการเป็นนิติบุคคล เนื่องจากในระเบียบ**บริการบริหาร** ราชการแผ่นดินฉบับที่ 7 ก็ให้มีการกำหนดเกี่ยวกับ**เรื่อง** เรื่องการมอบอำนาจอะไรต่างๆ ไว้ก็ควรเขียนให้มีความชัดเจนในเรื่องที่เกี่ยวกับ ทรัพย์สิน ของหน่วยงานแม่ที่**จะ**ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษนำไปใช้ กรณีสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา สำนักงบประมาณ ให้เงินมา 35 ล้านบาท ก็ยังมีข้อถกเถียงกันว่าเงินก้อนนี้เป็นเงินของหน่วยงานแม่ หรือโอนให้เป็นเงินของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเลย ในการจัดซื้อ จัดจ้าง ซื้อเครื่องจักร **ใน**ให้หน่วยงานแม่เป็นผู้ทำเองหรือ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเอาไปทำเอง แล้วเงินที่ใช้จ่ายค่าให้มาแล้วจะเก็บไว้ได้หรือไม่ ข้อสงสัยต่างทำให้เกิดปัญหา 2. ในเรื่องของการทำงานนิติกรรม ก็ควรจะมีมีความชัดเจนในเรื่องการกำหนดวงเงินต่างๆ และต้องมีการกำหนดให้มีการรายงาน**ใน**เรื่องต่างๆ มี ผู้อำนวยการสำนักพิมพ์ **คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา** ที่มาจากบุคคลภายนอกเพราะเมื่อมาจากบุคคลภายนอกการเข้ามาทำให้มีความกลัว คณะกรรมการเองก็มีความกลัวว่ามันเสี่ยงหรือเปล่าในการมอบอำนาจจะมอบอำนาจให้ได้มากแค่ไหน อย่างไร นอกจากนั้นในเรื่องของการฟ้องร้องต่างๆ ต่อไปก็อาจจะเกิดปัญหาเพราะไปปรับจ้างทำ นิติกรรม สัญญาในเรื่องต่างๆ มีปัญหาเรื่องการฟ้องร้องกับเอกชน ส่วนราชการก็คงไม่ฟ้องร้อง คงเข้ากระบวนการยุติคดีทางแพ่งมีคณะกรรมการชี้ขาดส่วนราชการดำเนินด้วยตัวเองซึ่งเป็นปัญหในด้านสภาพความเป็นนิติบุคคล ซึ่งต้องมีความชัดเจน ส่วนในเรื่องงบประมาณเนื่องจากในระเบียบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีข้อหนึ่งให้หน่วยงานแม่กำหนดเป้าหมายกับปริมาณงานไว้แต่ทางคณะผู้วิจัยเห็นว่าควรเติมคำว่างบประมาณเข้าไปด้วย ในการบริหารงานและที่สำคัญที่สุดงบประมาณที่ให้มาแก่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ควรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป แต่ควรเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งหน่วยงานแม่จะเอาไปทำอย่างอื่นไม่ได้ ซึ่งข้อเท็จจริงหน่วยงานแม่จะเอาเงินยอดที่ต้องไปอุดหนุน ชื้อบริการจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไปทำอย่างอื่นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษธรรมดาที่กระเสือกกระสนกับงบประมาณที่หน่วยงานแม่จัดซื้อบริการอยู่แล้ว ก็ต้องไปปรับหารายได้อื่นมาเสริมเป็นปัญหาในการบริหารงาน สุดท้ายปัญหาเรื่องปัญหาสถานภาพของบุคลากร อย่างที่ ศ.ดร-บวรศักดิ์ กล่าวว่าจะให้เค้าเป็นลูกจ้างเอกชนหรือเป็นพนักงานราชการพิเศษซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องสวัสดิการ สิทธิประโยชน์หรือเป็นเอกชนไปเลย ทั้งนี้ก็ต้องมีความชัดเจนขึ้นเพราะไม่เช่นนั้นเมื่อหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเกิดขึ้นมา ผู้วิจัยเห็นว่า

1) จะไม่มีกลไก

2) อาจจะต้องมีการบังคับให้เป็นไป ซึ่งไม่ใช่วัตถุประสงค์ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ข้อเสนอเหล่านี้ น่าจะเป็นการเพิ่มสมรรถภาพ สมรรถนะ ประสิทธิภาพของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้ดีขึ้น

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ขอให้ทุกท่านแสดงความคิดเห็น

นายอาวุธ วรรณวงศ์: นำเสนอภาพรวมทั้งหมดของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่ ก.พ.ร. ดำเนินการ นายอาวุธ ได้ศึกษาเรื่องนี้มา 20 ปีแล้ว ก่อนหน้านั้น และอาจจะเป็นข้อมูลที่เขย แต่คิดว่า เป็นจุดเริ่มต้นประเด็นสำคัญ และก็มี Practice ดีๆ ของแต่ละประเทศซึ่งพอนำมาใช้กับประเทศกับ ประเทศไทยแล้วก็มีปัญหาทุกกรณี ไม่ทราบว่าเป็นเพราะอะไร เริ่มต้น แนวคิด ของเรื่องนี้ทั้งหมด **ที่มี** มาจากประเทศอังกฤษ ประมาณปี 1980s เรื่อยมา ยังสมัยรัฐบาล เทซเซอร์ อังกฤษประสบ ปัญหาเรื่องเศรษฐกิจ วิธีแรกที่ทำกันในโลกก็คือ เรื่องของ Decentralization โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Central Government ในขณะเดียวกันก็มี Delegation of power คือการมอบอำนาจ เทซเซอร์ ขายทุก สิ่งทุกอย่างที่รัฐเคยทำแม้กระทั่ง BOAC ที่รัฐทำก็ขาย เมื่อขายหมดแล้ว (ขายแบบเอาออกไปเลย) ข้าราชการก็ถูกปล่อยแพรวเลย นั่นคือวิธีการของ เทซเซอร์ ซึ่งข้าราชการก็ **ไม่**ชอบ เทซเซอร์นี่ก็ มี งานๆหนึ่ง ซึ่งรัฐจำเป็นต้องทำ แต่ทำอะไรได้บ้าง รัฐต้องทำทั้งหมดหรือเปล่า นี่เป็นคำถามที่ เกิดขึ้นในขณะนั้นซึ่งเทซเซอร์ก็เลยตัดสินใจว่าจะต้องมีหน่วยงานๆ หนึ่งที่ต้องมารับผิดชอบงาน ประเภทนี้ คือ Executive Agency หน่วยงานที่ทำเรื่องนี้ก็คือ Clus form สาเหตุที่มันต้องเป็นลูกของ ส่วนราชการอยู่ เพราะมันต้องอาศัยนิติบุคคลของหน่วยงานแม่เป็นคนออก Clus form หรือเป็นคน ดูแลในเรื่องของ Correction นั่นคือสาเหตุว่าทำไมตอนนี้ต้องอาศัยนิติบุคคลของหน่วยงานแม่อยู่ แต่ คำว่านิติบุคคลเรา Adopt เรื่องนิติบุคคลมาเป็นนิติบุคคลเชิงการบริหาร ไม่ใช่นิติบุคคลเชิง **อำนาจ** ของรัฐ มันก็เลยมาเป็นปัญหา เสร็จแล้วพออังกฤษทำอย่างนี้ บรรดา **พวก**ประเทศที่อยู่ในสหราชอาณาจักรทั้งหลาย ซึ่งได้แก่ แคนาดา, ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ต้องมาทำบ้าง แคนาดาก็นำ ออกมาแบ่งเป็น 3 อัน อันแรกเรียกว่า SOA **special—(Special operating—Operating operation Operation)** ซึ่งคล้ายกับ Executive Agency อันที่ 2 เรียกว่า Crown operation ซึ่งเหมือนกับ รัฐวิสาหกิจ แต่ไม่มีผลกำไร **ตัวอย่าง พวกเข** สถาบันวิจัยต่างๆ ซึ่งสุดท้ายแล้วก็กลายเป็นองค์กร การมหาชน คำถามแรก **เกี่ยวกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ**เกิดขึ้นที่อังกฤษ วันที่เอา **หน่วยงานที่ จัดทำ** Passport ไปเปิด bid กับเอกชนทั้งหลายว่าใครจะมาทำ Passport ให้หน่วยงาน Passport ได้ บ้าง เพราะฉะนั้นคนที่มา bid ทั้งคน **ก็นำมาทั้งเงินทั้งคน** ทั้งดีทุกอย่าง จากนั้นจึงมีคนมาถามเทซ เซอร์ว่าแล้วคนที่ทำ Passport อยู่เดิมจะทำอย่างไร วิธีแบบอังกฤษก็คือว่า บริษัทใหม่ต้องรับ พนักงานเก่าอยู่ด้วย ปี 1 แล้วก็ประเมินปลายปีว่าจะอยู่ต่อ หรือไม่อยู่ต่อ เช่นเดียวกับคนที่เข้ามาใหม่ แปลว่าข้าราชการเดิมได้สิทธิพิเศษ คือไม่ต้องผ่านการคัดเลือกพนักงาน (Recruit) เป็นเด็กฝากของ

รัฐบาลที่ฝากไปให้หน่วยงานเหล่านั้น แต่ 1 ปี ถ้าคุณก็เหมือนพนักงานคนอื่น ถ้าคุณไม่ Perform คุณก็ต้องบอกออก แต่ถ้า perform ก็จะจ้างต่อ นั่นคือปัญหาของที่ คุณนิสิต กล่าวมาตั้งแต่ตอนแรก ที่ว่าเราไม่เหมือน และเราเจอปัญหาที่เราวางขา ตัวเองตั้งแต่ตอนแรกเป็นยังไง เพราะฉะนั้น ปัญหาสำคัญที่เราเจอตอนนี้ ตกลงหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นอะไรกันแน่ ทั้งเรื่องสถานะของหน่วยงาน และสถานะของพนักงาน ถ้าเป็นยังไง ก็อาจจะเอาไปเปรียบเทียบกับอะไรก็ได้ เพราะวันนี้ที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเจออยู่เหมือนองค์กรมหาชนเลย

AuQuartsign Autonomous เหมือนที่ออสเตอร์เลียเคยใช้ หรือ SOA ที่แคนาดาใช้ สรุปแล้วก็คือ เหล้าเก่าในขวดใหม่ทั้งสิ้น แต่ว่าวันนี้ องค์การมหาชนยังใช้ระเบียบกลางของราชการ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ยังใช้ระเบียบกลางของราชการซึ่งติดไปหมดเลยทุกเรื่อง ตั้งแต่การตั้งงบประมาณไปจนถึงการตรวจสอบ แต่ว่าวันนี้คำว่า Autonomy นั้นจริงหรือ หรือมันต่างอะไร

จ ก ส ี ว น
ราชการ ไม่ได้ต่างเลย Manager ที่เราจ้างมา จ้างมาบริหารงาน หรือจ้างมาปฏิบัติตามกฎระเบียบ และขณะเดียวกัน ไม่ได้เปิดโอกาสเอาเงินเคาบริหาร ทำตามระเบียบเก่าๆ ซึ่งก็เป็นระเบียบที่ ราชการใช้ โดยเฉพาะคนที่เจอหนักก็คือหน่วยงาน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ในวันนี้กลับกลายเป็นว่าจำเป็นต้องจะต้องใช้เงินติดคุกของหน่วยงานแม่ ซึ่งถูกผูกติดกับกระทรวงการคลัง กระดิกไม่ได้เลย ที่มากไปกว่านั้น เค้าเราไม่เหมือนอังกฤษที่มีคนมารับงาน แต่วันนี้เราทุกคนที่ทำงานอยู่ที่เดิม ไปทำงานที่ใหม่ มันสรุปเรื่องเกิดปัญหามากมาย เรื่องทุนประเดิมเป็นยังไง เราต้องไล่ไปเงินที่เป็นทุนประเดิมให้เค้าก่อนหรือเปล่าเพื่อเป็น Endowment ให้เค้าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษหรือเปล่า เรื่องสถานภาพบางคนไปแล้วไม่อยากไปทำอะไร มีเงื่อนไขอื่น ใช้ทำ อ ย่ า ง ไ ร ไ ม่ ไ ห้ อยู่ ง ั ป ห ม ค
สุดท้ายปัญหาเราติดอยู่กับประเทศไทยเป็นประเทศที่เอื้อเพื่อ ไม่จรรยาแบบอังกฤษ ออสเตอร์เลีย นิวซีแลนด์ “วันที่ไม่มีงานให้คนคุณทำแล้ว คุณออกไปเลย ชื่นไม่สนใจ” แต่วันนี้เรายังอุ้มทุกคนที่ เคยรับราชการอยู่ ยังอุ้มอยู่ทุกคน ถึงแม้ว่าเราจะเปลี่ยนระบบแล้วก็ตาม แต่เราจะลอยแพราชการ ถึงแม้ว่าเราไม่ลอยแพ แต่ข้าราชการก็ไม่อยากไปแน่นอนว่า ถ้าไปกลับมาแล้วจะเป็นอย่างไร ประเด็นในการศึกษาวันนี้เราจะต้องมีเครื่องมือที่ดี ค้นในเชิงของกฎหมาย ที่จะให้อ่านคำแก้ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ อย่างแท้จริง ที่มี Semi Autonomous (ถึงอิสระสิ่ง) แต่วันนี้นั้นจำเป็น หรือไม่ว่า เค้ามีเงินงบประมาณจากราชการก้อนหนึ่งให้เคาบริหารของตัวเอง เค้าจะทำอะไรก็ได้ เราต้องมี Endowment ให้เค้าหรือไม่ว่าเริ่มแรก การบริหารระเบียบบุคคล หรือคลังของเค้า สามารถ ประคองตัวเองได้หรือไม่ ทำไม่จะต้องใช้ของตรงนี้ด้วย เราคุมที่ performance เราคุมที่และ result ได้ หรือไม่ว่าวันนี้เราคุมทุกขั้นตอน คุณ skips ขั้นตอนเดียวเราก็ติดคุณตะวางเป็นต้น เพราะว่าวันนี้ เนื่องจากปัจจุบันระบบตรวจสอบเรายังต้องคุมยังตรวจสอบที่ Process เราไม่ได้ตรวจสอบที่สอบที่ result เรานั้นว่าต้องทำให้ Process ถูกต้องก่อน result เป็นอีกเรื่องหนึ่ง เพราะฉะนั้นดังนั้นจึงควร

เปลี่ยนระบบ อย่างไร-หรือไม่**ขอเป็น**ให้ทุกคนเสนอความคิดเห็น เพื่อจะได้ให้ความคิดเห็นที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

นายสมพล เกียรติไพบูลย์: การศึกษาเรื่องหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ **เห็นเป็น**เรื่องที่ดี ประโยคที่ว่า หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นราชการ แต่ทำงาน**ที่**ไม่เป็นระบบราชการ ประโยคตรงนี้นั้นเป็นครั้งแรก-ครั้งแรก **เมื่อเป็นครั้งแรก ครั้งนี้ก็ควรต้องบอกว่ามีประสิทธิภาพไม่เต็มที่ทั้งในน้ำและบนบก**ของทั้งน้ำและบก **เพราะฉะนั้น**ควรจะกำหนดให้ชัดเจนว่าจะ**เอาอย่างไรเป็นอะไร** คือ คำว่าเป็นราชการแต่บริหารไม่เป็นแบบราชการ ถามว่ามันมีอะไรมารองรับ ตอบว่ามีระเบียบวิธีการ**บริหารหน่วยบริการรูปแบบพิเศษฉบับ**ปรับปรุงปี 2550 และก็มีกฎหมายอื่นมารองรับ แต่**พวกนี้มัน**ก็ยังไม่ครอบคลุม **มันและเป็นเรื่อง**ที่ค่อนข้างยากที่เราจะเขียนกฎหมายในรูปแบบขององค์กรที่มันมีวิวัฒนาการอยู่เรื่อยๆ เพราะ**ว่า**เรา**รู้**ว่าในช่วงหลัง ระบบการบริหารงานราชการ**มัน**ค่อนข้างจะมีวิวัฒนาการในรูปแบบต่างๆ มากมาย โดยเรามุ่งหวัง**ตรงที่**ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการทำงานเพราะเราตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษขึ้นมา เพราะ**เรา**คิดว่าหน่วยงานแม่มีงาน**ราชการ**บางอย่างที่ทำแบบ ราชการเดิมๆ ไปไม่ได้ มันติดขัดเพราะราชการถูกกำหนด**กรอบ**แบบฟอร์มมาให้ มีหน้าที่อย่างหนึ่ง แต่หน้าที่ตรงนี้นั้นเป็นหน้าที่ทำทางด้านพาณิชย์กรรมบ้าง บริการบ้าง ซึ่งมันน่าจะ**มีรูปแบบที่**ต่างๆ ไปทางภาคเอกชน**ที่**มีความคล่องตัว มีคนที่**มี**ประสิทธิภาพ มีระบบการจัดซื้อจัดจ้าง มีระบบอุปกรณ์ที่**มี**ไปทางด้านเอกชน มันเป็นเรื่องที่เราพูดกัน-ตลอดว่า**ระบบราชการ**ไม่ใช่ไม่ดี ถ้าไม่ดี ประเทศจึงไปนานแล้ว ระบบราชการก็ดี แต่มันติดอยู่ 2-3 เรื่อง คือ **1.**เรื่องที่เราไม่สามารถ**ที่จะ**หาคนที่**มี**ประสิทธิภาพสูงๆ เงินเดือนสูงๆ มาได้เพราะเราคิดเรื่องระบบเงินเดือน **2.**ขั้นตอนตามระบบราชการมีเยอะ เพราะฉะนั้นเราจึงแก้**4**ปัญหาทั้ง 2 โดยการตั้งองค์การมหาชนขึ้นมาบ้าง หรือตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ แต่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ **พิเศษ**กว่าองค์การมหาชน **ที่****ยัง**เป็น ลูก-แต่ไม่มีสภาพเป็น นิติบุคคลทำอะไร ไม่ค่อยได้ **มันก็****ยัง**ยาก เพราะฉะนั้นเรา**จะ**แบ่งประเภทของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ให้ชัดเจน**มัน**ต้องทำอะไรให้**มัน**คล่องตัวพอสมควรอยากจะปรับเปลี่ยนเข้าไปให้ได้**เพราะ****ถ้าหาก**เป็นกฎหมาย**เข้า**ขึ้นมาเมื่อไร ก็**จะ**เปลี่ยนลำบากมากเลย ทางที่ดีควร**เปลี่ยนเขียน**เป็นกฎหมาย กว้างๆ ไว้ และก็ทำระเบียบให้มันมีวิวัฒนาการเรื่อยๆ และครอบคลุม เพราะว่ามันมองถึงความคล่องตัวในขณะเดียวกันก็ไม่ใช่หลุดโลก-เพราะฉะนั้นเสนอว่าเริ่มต้นตั้งแต่ก่อนที่จะก่อตั้ง ต้องเกิดจากความพร้อม ไม่ใช่เกิด**จาก**อารมณ์**หรือ**เกิดขึ้นจากแนวความคิดของคนบางคนที่ยังไม่ได้พร้อม**เป็น**โน่นไม่ได้ เป็นนี่ไม่ได้ ก็ไปเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเลย หลายอย่างเป็นอย่างนั้น หน่วยบริการรูปแบบพิเศษกลายเป็นทางเลือกที่ไม่มีทางออกของท้องถิ่น เลยมาทำเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พิเศษจริงๆ **ตรงนี้**ไม่ใช่**ว่า**เป็นอะไร**สุดท้าย**ไม่ได้ ก็**ก่อนมา****ตรงนี้****โอนมา**เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเลย แต่เราต้องบอกว่า**หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ** หน่วยงานจะปรับเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้หรือเปล่าด้วย

เหตุผลใด ไม่ใช่ว่า ยกตัวอย่างเช่น iTV ลงโน้ตก็ไม่ได้ นี่ก็ไม่ได้ สุดท้ายก็เลยกลายเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (มันไม่ใช่) มันต้องคิดให้ชัดๆ ว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีความพร้อมที่จะรับเรื่องเหล่านี้หรือเปล่า ต้องศึกษาต่อไปคิดให้ชัดๆ ว่า หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีความพร้อมที่จะทำเรื่องนี้หรือเปล่า มันต้องคิดให้ชัดๆ แล้วต่อไปทั้ง เรื่องบุคลากร เรื่องระเบียบการจัดซื้อ จัดจ้าง เรื่องการดำเนินการจะอย่างไร ถ้ายังคงผูกมัดกับตัวเงิน เช่น โรงพิมพ์ต้องนำส่วนที่เหลือของ Capacity เท่านั้นจึงจะไปรับ ให้บริการ แก่หน่วยงานนอกได้ แต่อย่าลืมว่าธุรกิจของโรงพิมพ์ ถ้าเราไม่สามารถทำ Long term-Term Contact กับลูกค้าได้ ก็ไม่มีใครมาทำกับเราหรอก หากเราคาดหวังกับ Walk in Customer อย่างเดียวก็เจ๊งเมื่อนั้น มันก็ต้องทำ Long term Contact เช่น ลูกค้าที่ทำปฏิทินกับเรา เขาเราต้อง ทำสัญญา 5 ปี ให้กับเรา-เขา เราจึงจะอยู่รอด หาก ข้าราชการหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ บอกกับลูกค้าว่าเรา สามารถ มีกำลังการผลิต เฉพาะ ให้ คุณลูกค้า หลังจากการที่เราให้บริการแก่หน่วยบริการงานแม่แล้วเท่านั้น (ส่วนเกินที่ให้บริการหน่วยงานแม่) ก็จะไม่สามารถทำ Contact กับลูกค้าแบบ Long term-Term Contact ได้และ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษผูกมัดกับระบบงบประมาณแบบปี ต่อ ปีต่างจากหน่วยงานเอกชนที่ มี งบประมาณเป็นแบบยาว 3-5 ปี เราต้องคิดในแต่ละรูปแบบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้ชัดเจนไป แบ่งประเภทไป

เ ล ย แ ล ย แ ล ย กั ว กั ว ห น ด

เริ่มก่อตั้ง ทำอย่างนี้ต้องทำอะไร พอก่อตั้งแล้วต้องทำอย่าง นี้-ไร เพราะ จะ เรา หาก ทำแล้วต้อง มีอนาคตชัดเจน และ ปัญหาเรื่องคนไม่ ไปมา จะ ไม่เกิดขึ้น แค่ เหตุ ที่คนไม่มาเพราะเค้าไม่รู้ว่าจะอนาคตเค้าจะเป็น อย่างไร จะเป็นสีเทา หรือ สีดำ หรือสีขาว ใครจะไปโน่นสิ่งที่ไม่รู้อนาคต และ เมื่อ ทำให้ชัดเจนทุกอย่างมันจะแก้ปัญหาได้

นายอาวษ วรรณวงศ์: ได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่จากประเทศต่างๆ เป็นคำถามซึ่งตรงกับหัวข้อวิจัยในวันนี้ว่า “คุณเปลี่ยนไปเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ แจ้ง คุณมีปัญหาในข้อกฎหมายหรือ เปล่าไม่” ทั้งอังกฤษ และแคนาดา ตอบสั้นมากกว่า “เราไม่มีปัญหาเนื่องจากระบบกฎหมายของเราเป็นแบบ Common law ซึ่งได้ปฏิบัติตามประเพณีมา เพราะนั่นจะไม่มียกกฎหมายที่เขียนไว้มาเป็นอุปสรรค” แต่ ประเพณีประเทศ ของไทย ของ เรา มี ปัญหา เรื่องนี้

ผู้แทนจาก IGP (สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี): มีปัญหาด้านการบริหาร งาน บุคคล ซึ่ง ผู้ ที่ เข้า มา สมัคร เป็น พนักงาน จะมี คำถาม ว่า “หน่วยงาน สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นหน่วยงานอะไรกันแน่ มีรูปแบบอย่างไร และมีความมั่นคงแค่ไหน

นายอาวษ วรรณวงศ์: ขณะนี้ นี้ พนักงาน ของ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มี คำถาม ว่า 1. สามารถ ออกบัตรประจำตัวให้กับพนักงานได้หรือ เปล่าไม่ ซึ่งเป็น บัตร เจ้าหน้าที่ ของรัฐ ซึ่ง สามารถ ใช้ แทน บัตรประชาชนได้ แต่ ไม่มี ใคร ตอบ ได้ ไม่ต้อง ไป ถาม ถึง Passport ที่ เล่ม book สี น้ำเงิน วันนี้

เงินตรา พ.ศ.2501 ซึ่งกำหนดไว้เลยว่ากระทรวงการคลังมีหน้าที่จัดทำ และนำออกใช้เหรียญ ซึ่งกรมธนารักษ์ได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานในส่วนนี้ ก็เป็น Core Business ของกรมจริงๆ ด้านหนึ่ง นอกจากด้านที่ราชพัสดุ ซึ่งในงานของหน่วยงานด้านเหรียญกษาปณ์เองก็มีหน่วยงานมากกว่า 1 หน่วยงานที่ดำเนินการ คือโรงกษาปณ์ด้วยเป็นผู้ผลิต และแล้วก็สำนักบริหารเงินตราเป็นผู้นำออกจ่ายแลก โรงกษาปณ์เดิมบริหารงานด้วยเงินนอกงบประมาณ ไม่ใช่เงินงบประมาณ มีงบประมาณหมุนเวียนอยู่แล้ว และก่อนข้างมีความคล่องตัวสูงกว่าอีกหน่วยหนึ่งคือหน่วยจ่ายแลก ซึ่งใช้เงินงบประมาณมาโดยตลอดเราต่างตรงนี้ในงานภารกิจเดียวกันคือด้านเหรียญกษาปณ์ ซึ่งจากการบริหารเงินทุนหมุนเวียนผ่านมา เรามีเงินทุนหมุนเวียนประมาณ 5,000- 6,000 ล้านบาทซึ่งเป็นจำนวนค่อนข้างเยอะ คงจะต้องพิจารณาในเรื่อง Volume ของตัวเงินด้วยเพราะจะนำมาสู่ปัญหาของการกักงบประมาณตามระเบียบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่กำหนดว่าหน่วยงานแม่ต้องตั้งงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในการมอบหมายงานให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษผลิตคือโรงกษาปณ์ต้องผลิตเหรียญ ปีจ่ายสำคัญ เครื่องจักรคงไม่มีปัญหา ทุนประเดิมเราก็ต้องใช้เงินจากเงินทุนหมุนเวียนเดิมมาตั้งเป็นทุนประเดิมได้ อาจจะใช้ได้ แต่ปัญหาคือกรมธนารักษ์ต้องตั้งงบประมาณ ต้องกำหนดยอดผลิตเหรียญในแต่ละปี แล้วก็ตั้งงบประมาณเพื่อให้โรงกษาปณ์ใช้ในการผลิต เพราะค่าวัตถุดิบของโรงกษาปณ์แต่ละปีได้รับการประมาณการสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างวัตถุดิบหลายพันล้านจากเดิมงบประมาณของกรมธนารักษ์ในด้านการจ่ายแลกเหรียญกษาปณ์ที่เราใช้ประมาณ 200 ล้านบาทขอก็ได้บ้าง ไม่ได้บ้าง ทุกวันนี้ต้องนำเงินหมุนเวียนของโรงกษาปณ์สนับสนุนด้วยเข้าไปในบางเรื่องซึ่งงบประมาณไม่ยอมให้ ถ้าคิดว่าหากออกไปเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้วจริงๆ กรมธนารักษ์ต้องตั้งงบประมาณหลายพันล้านบาท ก็ไม่แน่ใจเหมือนกันว่า-สำนักงบประมาณจะให้งบประมาณแก่กรมธนารักษ์หรือไม่ ถ้าไม่เป็นจำนวนเงินหลายพันล้านเพื่อมาสร้างเพื่อสร้างโรงกษาปณ์ในการผลิตเหรียญ

นายอาวุธ วรรณวงศ์: หมายความว่าเราอาจต้องให้เงินหมุนเวียนตามเดิมก่อนปัจจุบันนี้ กรมธนารักษ์ต้องตั้งเงินงบประมาณสำหรับซื้อเหรียญจากโรงกษาปณ์ ซึ่งมีค่าจริงๆ เป็นพันล้านบาทแต่ปัจจุบันนี้เค้าให้แค่ 200 ล้านบาท แสดงว่า ผ่านโรงกษาปณ์ ยังขาดทุนอยู่ กรมธนารักษ์ บอกว่าจะแจ้งว่าปัจจุบันการผลิตเหรียญในวันนี้ให้ท่านซื้อเหรียญแล้วขาดทุนในมูลค่าเหรียญอยู่แล้ว แต่ว่าเหรียญบาทค่าจริงๆ ที่ผลิตบาทกว่า แต่ราคาเหรียญที่ใช้กันในตลาดคือ 1 บาท หรือเหรียญ 10 บาทยังมีต้นทุนในการผลิตเหรียญเป็น 10 บาทอยู่ จริงหรือ ถ้าไม่ ค่าตอบคือ คงยัง คงมีกำไรอยู่

เจ้าหน้าที่โรงผู้แทนจากสำนักกษาปณ์: 200 ล้านบาทเป็นงบประมาณเฉพาะหน่วยงานที่จ่ายแลกเหรียญ ไม่ได้เกี่ยวกับโรงกษาปณ์ เพราะ โรงกษาปณ์ใช้เงินหมุนเวียนอยู่แล้ว หมุนเวียนในวงเงิน 5,000-6,000 ล้านบาทที่เราใช้อยู่หลังจากการผลิตแล้วถามว่าถ้าผลิตแล้วเราไปเก็บคืออยู่ตอนนี้ทำ

อย่างไร คือทางหน่วยบริหารหน่วยเงินตราซึ่งช่วยจ่ายแลกเหรียญแล้ว จะคืนเหรียญเงินที่ได้จากการจ่ายแลกเหรียญเป็นต้นทุนให้เองเราบวกกับ 30% ของส่วนแบ่งกำไรเมื่อรวมเหรียญกษาปณ์ทุกชนิดราคา Compensate กันแล้วยังมีกำไร แต่การผลิตบางเหรียญขาดทุน โดยยอมรับว่าตั้งแต่เหรียญ 1 บาทลงมาขาดทุน ปัญหาในเรื่องของพัสดุ ปัญหาพนักงานที่หนักที่สุดที่โรงกษาปณ์ประสบอยู่ทุกวันนี้คือเรื่องของบุคลากร คือความไม่มั่นใจในเรื่องของสถานภาพ โรงกษาปณ์มีคน 750 คน ใน 7 5 0 ก น มี 78-80 คนที่เป็นราชการ ข้าราชการส่วนใหญ่มีประมาณ 20 กว่าคน.....ซึ่งพ้น 25 ปี พวกเขานี้อายุราชการประมาณ 10-20 ปี ซึ่งจะต้องให้ใช้เรื่องของการสั่งใช้มาใช้แล้ว เขาก็ยังไม่ครบรอบที่จะได้บำเหน็จ บำนาญ

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ส. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ) อ.: 10 ปีก็ได้แล้ว ตามกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ผู้แทนจากสำนักงานกษาปณ์: เข้าใจว่า 1 ปีเป็นบำเหน็จ 10 ปี บำนาญ แต่ว่าได้รับการยืนยันขึ้นมาแล้วว่า 1 ปีเป็นบำเหน็จ 10 ปี บำนาญ ใช้ในกรณีที่ตำแหน่งนั้นมีการยุบเลิก เพราะเหตุราชการ

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ส. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): อ. อัยการออกจากราชการตามความประสงค์ของราชการ ครม.ยืนยันว่าได้ ผมยืนยันว่าได้บำเหน็จ หรือบำนาญ

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ไม่ใช่ความผิดของเราที่เราออก แต่หลวงสั่งให้เราออก

เจ้าหน้าที่ผู้แทนจากสำนักงานกษาปณ์: คือในกรณีกรมบัญชีกลางยืนยันแล้วว่าไม่ได้ ออกจากเหตุ ร ำ ช ก ำ ร มี อ ยู่ 2-3 ประเด็นซึ่งไม่เข้ากับเราเลย

นายอาวุธ วรรณวงศ์: มีเหตุสูงอายุ แต่อีกเหตุหนึ่งการทดแทนลูกคุณออกได้

อ.เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ส. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ) อ.: ถ้าสั่งให้ออกจากราชการไปตามวัตถุประสงค์ความประสงค์ของราชการ โดยมีอายุราชการเกิน 10 ปี ได้บำนาญหรือเปล่า ไม่ไม่ใช่พระราชกฤษฎีกาสั่งใช้การสั่งใช้ไม่ได้เป็นการออกขาด สั่งใช้เพื่อให้ออกไปปฏิบัติงานใดๆ ไม่เกิน 4 ปี แล้วกลับมารับราชการใหม่ แล้วก็ได้เงินเดือน นับอายุราชการต่อ(.....)เป็นมติคณะรัฐมนตรีแต่เนิ่นๆเป็นการสั่งสั่งให้ออกจากราชการโดยความประสงค์ของราชการนี่คือคำพูดตามที่อยู่ในกฎหมายบำเหน็จ บำนาญ และกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน และก็ใช้ข้าราชการหลายคนได้บำเหน็จ บำนาญเพราะเหตุนี้ 10 ปีก็สามารถรับได้แล้ว

เจ้าหน้าที่ผู้แทนจากสำนักงานกษาปณ์: จะให้การสมรณารักษ์ขอคำยืนยันจากหน่วยงานใดจึงจะเหมาะสม เพราะว่ากรมบัญชีกลางบอกว่าไม่ได้ เพราะเนื่องจากว่ากรณีสั่งใช้ให้ใช้กับกรณีที่ยุบเลิก

ตำแหน่ง แต่ถ้าข้าราชการของกรมธนารักษ์ที่ไปทำงานในคัมหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ของกรมธนารักษ์ไม่ได้มีการขยับเลิกตำแหน่ง แต่ต้องมี Serve-การดำรงตำแหน่งไว้ให้อยู่ในกรณีที่กำลังจะกลับมา

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ส. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)อ.อ. ถ้าใช้พระราชกฤษฎีกาสั่งสั่งใช้ จะใช้ไม่ได้ เพราะไปได้ไม่เกิน 4 ปีแล้วถ้าไม่ได้บำนาญต้องกลับมาหากลาออกตอนครบ 4 ปีแล้วก็ จะยังคงไม่ได้รับบำนาญเพราะลาออกเองแต่ถ้าหากเลือกอีกช่องทางหนึ่ง คือการให้ส่วนราชการสั่งให้ออกตามวัตถุประสงค์ของราชการ-กรมธนารักษ์ไม่ใช่พระราชกฤษฎีกาสั่งใช้ แต่กรมธนารักษ์ต้องสั่งให้พนักงานออกราชการไปตามความประสงค์ของราชการ เพื่อให้ไปทำงานที่สำนักงาน กษาปณ์ ถ้าอย่างนั้นพนักงานจะพ้นจากราชการทันที และวันที่คุณพ้นจากการเป็นราชการ ถ้าคุณหากมีอายุราชการมีสิทธิเกิน 10 ปีคุณได้บำนาญตั้งแต่วันนั้น

นายอาวธ วรรณวงศ์: มีเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรี ถ้าท่านลาออกจากราชการ และมีระยะเวลาราชการครบ 10 ปีแล้ว เพื่อไปบรรจุในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ได้บำนาญ แต่ถ้าหน่วยงานท่านสั่ง (ห้ามลาออก) ให้ไปปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยให้ท่านลาออกจากราชการ แบบนี้ ได้บำนาญ แต่ท่านลาออกเองไม่ได้บำนาญ แม้กระทั่งสั่งใช้ก็ไม่ได้บำนาญ สั่งใช้ต้องกลับมาบริหารราชการ

เจ้าหน้าที่โรงผู้แทนจากสำนักงานกษาปณ์: ก่อนข้างมีความสับสนในประเด็นนี้อยู่ยาวนาน เพราะว่าการประชุมในเดือนที่ผ่านมา ก.พ.ร. ก็เข้ามาชี้แจง ในส่วนนี้ก็เหมือนกันซึ่งก็ยืนยันว่า เป้าหมายหนึ่ง 10 ปีบำนาญ ไม่ได้

อ.เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ส. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)อ.อ. ดังนั้นระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีต้องแก้ไขประเด็นนี้ คือระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีออกแต่ให้สั่งใช้ ต้องสั่งใช้ในกรณีที่ผู้ขึ้นประสงค์จะกลับเข้ารับราชการ หรือให้สั่งให้ออกจากราชการไปเพื่อปฏิบัติราชการตามความประสงค์ของทางราชการ ถ้าอย่างนี้ได้บำนาญ หรือ เกิน 10 ปี

เจ้าหน้าที่โรงผู้แทนจากสำนักงานกษาปณ์: กรมธนารักษ์คงต้องออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และ
แต่ปัญหาใหญ่คือปัญหาเรื่องคนบุคลากรในเรื่องของโรงกษาปณ์ การมอบอำนาจของท่านอธิบดี เพราะว่าการกรมธนารักษ์ในการจัดซื้อ จัดหา (ซึ่งตาม กฎหมายเงินตรา มอบอำนาจไม่ได้ ได้เฉพาะ) มอบอำนาจได้เฉพาะการผลิตเหรียญแต่การออกเหรียญตามกฎหมายเงินตรามอบอำนาจไม่ได้ เพราะฉะนั้น การออกเหรียญต้องเป็นงานที่อยู่ในกรมธนารักษ์ เป็นราชการ ใช้อำนาจราชการ

แต่ในกรณีของการจัดซื้อ จัดหาตามระเบียบพัสดุ จึงซึ่ง หน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็ยังมีอำนาจที่จะกำหนดเรื่องระเบียบพัสดุเอง ในการจัดซื้อจัดหาได้เอง แต่อย่างไรก็ตามเราหน่วย

บริการรูปแบบพิเศษไม่ได้เป็นส่วนราชการ เราและไม่ได้เป็นนิติบุคคล ในดั่งนั้นการทำสัญญาจ้าง จัดซื้อ จัดจ้าง ก็ต้องเป็นอธิบดีกรมธนารักษ์เองในกรณีเป็นผู้ลงนาม แต่ท่านอธิบดีกรมธนารักษ์เองมีอำนาจลงนามอนุมัติในวงเงินเพียง 25 ล้านบาท ณ เวลานี้ก็เรื่องดังกล่าวก็เป็นความกังวลของกรมธนารักษ์ด้วย

นายอาวุธ วรรณวงศ์: เกินกว่านี้ต้องเป็นปลัดมอบอำนาจ หรือไม่

อ.เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ส. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ) อ.อ. กรมประชาสัมพันธ์ กรม-คณะรัฐมนตรีมีมติเกี่ยวกับ iTV เมื่อ iTV พอไปซื้อ iTV ก็จะเกิดปัญหาที่ว่าเราจะไปเป็นอะไรก็มีพวกหัวใสว่าจะกำหนดให้เป็นหน่วยงานแบบใด เสนอว่าขอให้ iTV ออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ แต่พอเอาเมื่อออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็เกิดปัญหาในที่ต้องแก้ไข ก.พ.ร. ทันที

กรรมการ ก.พ.ร. ก็บอกว่า iTV ไปรับนโยบายจากเอกชนข้างนอก แจ้งโดยประกาศออก TV ให้รับบริการเอกชนเรื่องโฆษณาและให้บริการชาวบ้านด้วย เมื่อเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ iTV ก็ไม่สามารถให้บริการแก่เอกชนโดยตรงได้ ดังนั้น iTV ไม่ได้หรอก ถ้าไม่เช่นนั้นก็ควรเป็นรัฐวิสาหกิจดังเช่น โรงงานไฟฟ้าหรือ โรงงานยาสูบ แต่ถ้าภารกิจของ iTV เน้นการขึ้นไปเพราะมันให้บริการคนนอกเป็นหลัก เพราะฉะนั้นถ้าจะเป็นหากจะเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มันจะต้องเป็นเรื่องที่ iTV จะต้องให้บริการแก่กรมประชาสัมพันธ์ และคนที่ไปรับนโยบายทั้งหลายต้องเป็นกรมประชาสัมพันธ์ไปรับจากคนนอก ทั้งนี้กรมประชาสัมพันธ์เองมัน ก็ไม่สามารถรับนโยบายไม่ได้เนื่องจากเป็นส่วนราชการ เวลานี้ กรม-คณะรัฐมนตรีมีมติให้ iTV เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ แต่คาดว่าคงตายแน่อยู่ตรงนั้น

ผู้แทนจากกรมประชาสัมพันธ์: ในส่วนของกรมประชาสัมพันธ์ มีอยู่ 2 ส่วนที่มองเรื่องของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ 13 ก็คือตัวช่อง 11 เองซึ่งเราทำแผนกันหลายปีแล้ว ทำจนเบ็ดเสร็จแล้ว พอรัฐบาลเปลี่ยน นโยบายก็เปลี่ยนไปด้วย บางรัฐบาลก็อยากให้ออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ บางรัฐบาลก็ไม่อยากให้เป็น (อ.ส. ดร.บวรศักดิ์ รัฐบาลทักษิณ 10อยากให้เป็น) ประกอบกับพอเราทำไปแล้วเราพบว่าต้นทุนของช่อง 11 เองก็ต้องไม่ต่ำกว่า 2,000 ล้านบาท ขึ้นไปอุปกรณ์ทั้งหลาย ทั้งในส่วนกลาง และต่างจังหวัดจะมีจำนวนมากมาย ก็มีข้อสังเกตว่าถ้าเองคิดเรื่องทุนประเดิมรัฐบาลจะมีเงินจ่ายให้หรือไม่ ตอนนี้ขณะนี้ก็ยังไม่มีความชัดเจน

ถ้าไปอยู่ในตลาดซึ่งทุกวันนี้ช่องต่างๆ มีการแข่งขันกันแรงมากจะสู้ได้หรือไม่ จากเรื่องของเงินไปได้หรือไม่ย้อนกลับมาที่ iTV ขนาดว่าเอาเงินของเค้ามาฝากไว้ในบัญชีของเรา แต่เวลาขอใช้จริงๆ แล้วใช้ยากมาก ต้องขออนุมัติ เคนสายไปทำความเข้าใจกับสำนักงบประมาณ และกรมบัญชีกลาง อะไรอย่างนี้ ล้าหนักปลัด ขึ้นตอนจะเป็นอะไรที่ยุ่งยาก และจะต้องทำข้อเสนอใหม่ จัดระเบียบใหม่ สร้างว่าอันนั้น ต้องอยู่กับอันนั้นซึ่งสัมพันธ์ในการทำ IGP อย่าง IGP ซึ่งเป็นสิ่งที่

หน่วยสนับสนุนในการทำ iTV กรณีของ iTV จึงกลายเป็นตัวอย่างหนึ่งซึ่งให้พิสูจน์ให้เห็นได้ว่า กรณีที่
ถ้า ช่อง 11 จะ แปลง สภาพ เป็น หน่วย บริการ
รูปแบบพิเศษจะต้องคิดให้หนักว่า เราจะไปได้หรือไม่ สมมติว่า กรมประชาสัมพันธ์ขอเงิน
งบประมาณจากรัฐบาลของงบประมาณ ให้เราใช้งบประมาณจะเป็นค่าอะไรที่มากกว่า เพราะเงิน
ระเบียบคลังก่อนข้างจะเข้มงวด เข้มงวด ใช้อะไรก็ได้ หรือเบิกจ่ายเรา ก็คิดระเบียบว่าจะต้องใช้
อัตราเท่านี้ ถึงแม้ว่าเราจะขออัตราพิเศษแล้วเราก็ได้ไม่มากเท่ากับช่องอื่นๆ เพราะฉะนั้นถามว่า เรา
ควรที่จะเป็นแปลงเป็น หน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้หรือไม่ ครั้งนี้ก็ต้องคิดดูก่อน

ผู้แทนจากสำนักงานปลัด: ในส่วนของสำนักงานปลัดของ-สัดส่วนของข้าราชการกับลูกจ้างเนี่ย
ราชการมีไม่ถึง 100 คน เพราะฉะนั้นถ้าทราบ Solution ในเรื่องของ ถ้ามีโครงสร้างของ 1 ปีบำเหน็จ
10 ปีบำนาญ ส่วนราชการก็อาจจะแบ่งเบาภาระ แต่ว่าส่วนที่เหลือเป็นลูกจ้างประจำ และลูกจ้าง
ชั่วคราวรายเดือนมีจำนวน 200 คน ลูกจ้างกลุ่มนี้พวกนี้คงไม่มีปัญหา อีกทั้งยังได้ - อานิสงฆ์ จาก
การที่ ถ้า นัก ก ก ย า ปล ัด จ ะ
แปลงสภาพไปสู่ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ อีกด้วย และได้สิ่งที่ดีขึ้น ปัญหาคือลูกจ้างประจำเป็น
ช่างฝีมือ ต้องใช้ ฝีมือ และ ประสบการณ์ในการทำงานสูงมาก

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ลูกจ้าง ประจำใช้ เงินทุนหมุนเวียนจ่ายอยู่แล้ว ใช้ หนี้จากเงินทุน
หมุนเวียนใช้หรือไม่

ผู้แทนจากสำนักงานปลัด: ——— บางส่วนก็ใช้เงินทุนหมุนเวียน แต่บางส่วนก็ใช้งบประมาณอยู่
ถ้าออกไป ก็ จะเหมือนกันหมด เราก็คิดเหมือนกันว่าลูกจ้างประจำจำนวน 500 คน บางส่วนเรา
ยอมรับว่า บาง ส่วน ถ้า ออก ไป เรา ก็ ไม่
เสียค่า แต่บางส่วน เรา ก็ ไม่ เสียค่า ถ้า ออก ไป เรา จะ เสีย ค่า มาก ๆ และมีผลกระทบ

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ส.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): เวลานี้ถ้าให้ ลูกจ้างออกและจ่ายเงิน
ทดแทนไป (ให้เงินก้อนไป) และเอาเขากลับมาใหม่ทำได้หรือไม่

ผู้แทนจากสำนักงานปลัด: เราก็คิดโครงการ Virtual Visual Separation ว่า จะ จง ใจ ให้ คน ออก แต่
ปรากฏว่า คิดว่า คิดว่า คน ที่จะ ออก คือ คน ที่มี ฝีมือ คน ที่ไม่ ออก คือ คน ที่ไม่ มี ฝีมือ —

นายอาวุธ วรรณวงศ์: แบบว่า คน ที่ อยาก ให้ออก ไม่ ออก คน ที่ อยาก ให้ออก ไม่ ยอม ออก ใช้ หรือไม่

ผู้แทนจากสำนักงานปลัด: กรณีอย่างช่างฝีมือ เพราะว่าคนที่มีฝีมือ อย่างคนที่ทำ
เครื่องราชอิสริยาภรณ์ฯ ถ้าสามารถทำข้างนอก เค้า ก็ ได้ ซึ่ง ได้ ค่า ตอบแทน มาก สูง กว่า ราชการ อยู่
แล้ว ในขณะที่ ถ้า ให้ออก หรือ ออกมา เป็น หน่วย บริการ รูปแบบ พิเศษ เนี่ย ยัง ไม่ แน่ใจ ว่า เงิน เดือน จะ มาก

กว่าเดิม หรือเท่าเดิมอาจจะได้มากกว่าเดิมหรือมากกว่าเดิมนิดหน่อย ส่วนสวัสดิการที่เคยได้ก็อาจจะหายไปเลย ถ้าก็คงไม่มีความสุขที่จะออกไปแน่นอน

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ใช้อย่างคนขับรถนี้ไม่ยอมออกแน่นอน แต่คนที่ว่าครูปหรีย์ นะสิ ทำ Mole หรือชู้จะออกเพราะ

————— ถ้าก็สามารถไปทำอย่างอื่นได้เยอะแยะ ยกตัวอย่างเช่น ทำตุ๊กตา

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ส. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ผมถามตัวแทนส่วนราชการ ข้อเสนอที่เราเสนอ เนี่ย ตัวแทนส่วนราชการรับได้หรือไม่ เอาทีละข้อเลย ให้ท่านช่วยเปิดดูด้านหลังระเบียบที่แก้ไขใหม่ ตั้งแต่หน้า 33 เป็นต้นไป ตารางทางขวา เทียบกับตารางตรงกลางคือ ตารางขวาจะเป็นตารางที่เราจะเสนอเป็นการแก้ไขระเบียบใหม่เทียบกับระเบียบปี 2550 โดยให้สอดคล้องกับกฎหมายระเบียบว่าด้วยราชการแผ่นดิน 2475 ซึ่งหน้าแรกปรากฏหน่วยบริการรูปแบบพิเศษอาศัยอำนาจ 2 เสียง อุกฤษฏ์ เมื่อก่อนมันเป็นหน่วยงานเดือน ไม่มีอำนาจอะไรเลย ใช้ เพียง อำนาจทั่วไป แต่บัดนี้ มัน มีมาตรา 40/1 พูดถึงเรื่องหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยเฉพาะ

หน้า 34 ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง

หน้า 35 ข้อ 5 เรา ต้อง ดิมข้อความว่า การจัดตั้ง หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เราก็ ลอค นำ ข้อความในกฎหมายลงไป

————— (2) แต่ในข้อ 5 วงเล็บ 2 แยกเป็น 2 แบบ คือ หน่วย งาน บริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ เอี่ยม เช่น สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี-IGP และ กับ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่ แปลง สภาพจากหน่วยงานเดิม เช่น สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา โรง สำนัก พิมพ์ คณะ รัฐมนตรี และ ราชกิจจานุเบกษา หรือช่อง 11 ให้มันชัดเจนขึ้น

ข้อ 6 คราว เมื่อ เรา จะ แปลง สภาพ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ซึ่งเป็น หน่วยบริการแก่ หน่วย ส่วน ราชการ ซึ่งเป็นหน่วยงานแม่ จะต้องให้ ก.พ.ร. พิจารณา และ ก.พ.ร. จะพิจารณาได้ ได้ ต้องปรากฏว่า

————— เดิม ตาม ระเบียบ ในปี 2550 มี 3 ข้อ เท่านั้น แต่ตอนนี้ เพิ่ม เป็น บัดนี้ เรา เดิม เข้าไป เป็น 5 ข้อ คือ เอา หลัก กำกับ ไว้ อีก

ข้อ ที่ 1: หน่วยงานนั้นต้องให้บริการแก่ส่วนราชการเจ้าสังกัดเป็นหลัก เอา หลัก กำกับ ไว้ อีก ครั้ง นี้ เพื่อ ไม่ ให้ เกิด ปัญหา เพื่อ ว่า ไม่ ให้ มัน จะ ไป ปะปน กับ น อย่าง โรง งาน ไฟ โรง งาน ยา สูบ โดย ทำงาน ภายใน เป็น หลัก เพราะ 2 หน่วยงานนั้นให้บริการงานนอกเป็นหลัก

ข้อที่ 2- เน้นอีกครั้งว่าการที่จะออกมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ—ไม่ใช่เพราะจะทำให้เจ้าหน้าที่จนท. มีรายได้เพิ่มขึ้น หรือให้ส่วนราชการไม่ต้องรับการใดๆ แต่เพื่อให้เป็นไปตามเพื่อประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ตามมาตรา 3 วรรค 1 ของกฎหมายระบบระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ข้อที่ 3- ไม่เปลี่ยนแปลง

ข้อที่ 4- มีการเปลี่ยนแปลง คือการบังคับให้มีทุนประเดิมแก่ให้กับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในกรณีที่เปลี่ยนหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ หรือในกรณีที่แปลงสภาพจากหน่วยงานที่เคยเป็นส่วนราชการมาก่อน ว่ามีใครบ้างว่าคณะกรรมการพิจารณาทุนประเดิมควรเป็นใครบ้าง

ข้อที่ 5- มีการกำหนดระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน เพื่อทดลองการปฏิบัติงาน และมีการประเมินผลก่อนการเปลี่ยนแปลงสภาพ เพื่อดูว่าจะสามารถเลี้ยงตัวเองได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้ก็ถอยกลับ

วรรค 2 ไม่มีมีการเปลี่ยนแปลง

วรรค 3 ทุนประเดิมในการเปลี่ยนหน่วยงานที่แปลงสภาพของแต่ละหน่วยงานนั้นจะต้องมีกรรมการมาพิจารณาประกอบด้วยมีผู้แทนจากกระทรวงการคลัง ซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่จากกรมบัญชีกลางที่ซึ่งเป็นคนหน่วยงานที่เก็บทุนประเดิม โดยกรมบัญชีกลางท่านจะเป็นคนหน่วยงานที่เก็บทุนประเดิมของทุกหน่วยบริการรูปแบบพิเศษทุกแห่ง เช่น-สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา กรม-และสำนักยาปณั โดยการที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเหล่านั้นต้องจะซื้ออะไรสิ่งใดสักอย่างก็ต้องขออนุมัติไปที่เจ้าหน้าที่ที่นั่นอยู่ที่กรมบัญชีกลางซึ่งเรื่องอาจจะไม่รู้เรื่องของโรงพิมพ์สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาเลยก็ได้ บัดนี้เรากลับมาจึงเสนอให้ให้ผู้ที่แทนจากกระทรวงการคลังซึ่งได้แก่กรมบัญชีกลาง ผู้แทนจาก-ก.พ.ร. สำนักงบประมาณ หน่วยงานต้นสังกัดและส่วนราชการเจ้าสังกัด และผู้แทนจากสำนักงบประมาณเป็นผู้พิจารณาร่วมกันว่าจะให้เท่าไรงบประมาณเป็นจำนวนเงินเท่าใด ถ้าเป็นทุนประเดิมของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ (โดยไม่มีคลังเข้ามา) ไม่ต้องเอาผู้แทนจากกระทรวงการคลังเข้าร่วมในการพิจารณา โดยให้มีคณะกรรมการพิจารณาทุนประเดิมประกอบด้วยมี สำนักงบประมาณ ก.พ.ร. และส่วนราชการเจ้าต้นสังกัด ก.พ.ร. เราไม่มีทุนประเดิม และซึ่งตรงนี้ไม่ทราบว่าการคลังกับ-สำนักงบประมาณ มีความคิดเห็นอย่างไร เพราะถ้าไม่มีเข้ามา มันก็ไปคือไม่ได้คณะกรรมการจากหลายๆ ฝ่ายมาร่วมพิจารณาโครงการนี้ก็จะไปต่อไม่ได้

ผู้แทนจากสำนักงานประมาณ: คิดใจอยู่ขณะนี้ว่าในการเป็น หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ที่ท่าน
ประธานจากองค์การมหาชน ถ้าอ่านข้อ 5 ที่กำลังพูดกันเนี่ยอยากสอบถามเป็นความรู้เพิ่มเติมว่า ใน
ก า ร ก า ห น ด ๕ ปี น ห นั ว ย บ ริ ก า ร
รูปแบบพิเศษเนี่ย เราควรจะดำเนินการกำหนดต้นกำเนิดของมันว่าหน่วยงานว่า หน่วยงานใด
สมควรอะไรควรจะเป็น ที่จะออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เพราะท่านจะประธานองค์การ
มหาชนบอกว่า โดยหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ-จะต้องมีการแบ่งประเภท พอเมื่อได้ประเภทแล้วเรา
ก็จะทราบรู้ว่า กระบวนการขั้นตอนทางกฎหมายต่อไปควรจะดำเนินการอย่างไร ถ้าเป็นองค์การ
มหาชนก็จะมีการ-แบ่งกลุ่มกันว่าเป็น-กลุ่มนโยบายสำคัญ, กลุ่มเทคนิค, กลุ่มบริการทั่วไป เมื่อ
ออกมาแล้วก็มีระเบียบบริหารเข้ามาข้างใน แต่สภาพของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษสถานการณ์
ในตอนนี้อย่าง หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ยังไม่มีความชัดเจนว่าจะเป็นหน่วยงานใดกันแน่ ยัง
เสี่ยง มันยังดูยุ่งๆ เพราะฉะนั้นรบกวนพิจารณา

— 5 ลักษณะที่ ก.พ.ร. ต้องให้ความเห็นชอบพินิจแก่หน่วยงานที่จะออกเป็น-หน่วยบริการ
รูปแบบพิเศษ จะต้องจะมีลักษณะอะไรบ้าง ก็จะกลับไปว่าเพราะฉะนั้นก็จะกลับไปว่า
หน่วยงานที่มีคุณสมบัติแบบใดที่สมควรจะออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

— ในหน้า 36 (3)-วงเล็บ 3 ที่บอกว่ามีการปรับโครงสร้างของส่วนราชการให้
สอดคล้องกับการแปลงสภาพหน่วยงานเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ นั่นหมายความว่าถ้าอ่าน
เร็วๆขณะนี้คิดว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ส่วนราชการเจ้าสังกัดที่เป็นหน่วยงานแม่ต้องปรับ
โครงสร้างใหม่ เพราะฉะนั้นเราควรจะมีการชี้แจงให้เห็นเป็นภาพหน่วยงานประเภทไหน-ประเภท
ของหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยงาน-ด้านพาณิชย์ กองสำนักกษาปณ์ หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่จะ
ออกมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เราควรจะมีการชี้แจงให้เห็นเป็นภาพหนึ่งว่า ถ้าเป็น
ลักษณะอย่างนี้แล้ว-และแต่ละหน่วยงานเองก็ต้องศึกษาให้ได้ก่อนว่าเมื่อจะตั้งเป็น-หน่วยบริการ
รูปแบบพิเศษ—แล้วอะไรที่คิดขึ้นจะมีข้อดีกว่าการบริหารงานภายใต้ส่วนราชการเดิมเป็นอย่างไร
ทำไมจึงไม่ออกเป็นมหาชน และแต่เลือกที่จะเป็นออกเป็น แต่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ—หาก
สามารถศึกษาออกมาอย่างชัดเจนเท่านั้นเพราะ ถ้าตรงนี้ออกมาให้เห็นชัด การที่จะบริหารจัดการ
ของ-หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ต่อไปอาจจะมองภาพเห็นดังนี้

เข้ามาดูที่วงเล็บ 4 (4) เรื่องการกำหนดทุนประเดิมให้-หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พินิจ
เหมือนกันว่าถ้าในแง่ของหน่วยเดิม-จะมีกองทุนที่ต้องใช้อยู่-เช่นกองทุนหมุนเวียนสำนัก
น า ย ก ร ัฐ ม น ตรี ก็คือเงินที่เราได้ ให้เงินแก่
สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาเป็นในครั้งแรกประมาณ 8,000 ล้านบาท และแล้ว
บริการดูและทดลองบริหารแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเมื่อการออกเป็น หน่วยบริการรูปแบบ
พิ เ ศ ข ห นั ว ย บ ริ ก า ร

รูปแบบพิเศษนี้ก็มีกฎหมาย แต่ยังไม่ทราบแน่ชัดว่าเป็นอย่างไรที่ไม่ชัดเจน และก็ออกกฎหมายให้ แล้วเราก็ต้องออกกฎหมายให้เค้า ส่วนทุนประเดิมสำหรับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่ดั่งขึ้นใหม่ หากมีการแบ่งประเภทของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เราก็อาจจะมีหลักเกณฑ์มาได้ว่า ทุนประเดิมของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่ดั่งขึ้นใหม่หรือหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่แปลงสภาพจากหน่วยงานเดิมถ้าเป็นประเภทนี้ทุนประเดิมควรจะเป็นอย่างไร มีจำนวนเท่าใด หรือมาจากไหน เพราะฉะนั้นจะเป็นการมองถึงว่าถ้าเป็นการออกระเบียบออกมา พอถึงเพื่อรองรับแก่การค่อนข้างปฏิบัติต่อไปในอนาคต ว่าถ้าเราไม่มีแนวทางตรงนี้ออกมามันก็ค่อนข้างจะเป็นปัญหาในเรื่องของระเบียบเหมือนกัน แม้กระทั่งที่มีอยู่ในนี้บอกมาให้ใช้กฎหมายแรงงานสำหรับ บุคลากรที่จะมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ขึ้นถ้าเป็นกฎหมายแรงงาน ซึ่งขณะนี้การเป็นส่วนราชการเราก็ใช้ มีบำเหน็จ บำนาญ หรือ กบข. ถ้าเป็นลูกจ้างประจำเราก็ใช้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ แต่ถ้าเป็นองค์กรมหาชนก็ไม่ต้องใช้ประกันสังคม เขาก็จะมีให้อยู่แล้วแต่เค้าจะมีภายในอยู่แล้ว แต่การจะเป็น ———— หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จะต้องเป็นการกำหนดให้ใช้กฎหมายแรงงานก็จะเป็นจะคล้ายคลึงเอกชน มองต่อไปว่าเป็นเอกชน หากเป็นเช่นนั้นก็ต้องมีประกันสังคม ดังนั้นภาระที่รัฐจะต้องทุ่มลงไปอาจจะมากชนิดถึงเกินไป เพราะฉะนั้นในแนวทางตรงนี้ยังไม่ค่อยเห็นภาพ เพราะเพิ่งได้อ่านเอกสารวันนี้

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ส. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ที่กล่าวไปตั้งแต่ต้นว่ากิจการที่จะเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีอยู่ 2 อย่างคือกลุ่มเท่านั้นคือ-กิจการที่ผลิตและจำหน่ายสินค้าและบริการ หรือรัฐวิสาหกิจนั้นแหละเอง เพียงแต่จะจัดจำหน่ายให้แก่ส่วนราชการเท่านั้น ในขณะที่รัฐวิสาหกิจจะจำหน่ายให้คนภายนอก เช่น โรงงานไฟฟ้า โรงงานยาสูบ แต่สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา เลขาธิการคณะรัฐมนตรีผลิตสิ่งพิมพ์ให้แก่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส.พ. เลขาธิการ-กรม-ความจริงถ้าเอามาทำโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี-กรม-ออกไปตั้งพิเศษ และขายบริการให้กับเอกชนภายนอกมันก็จะกลายเป็นรัฐวิสาหกิจ ลองนึกว่าหากโรงกองกษาปณ์ไปจ้างพิมพ์เบงกัลให้ลาดูแบร์พิมพ์เบงกัลให้ก็กลายเป็นคือเอกชน เพียงแต่ว่าเราให้บริการหน่วยงานแม่เป็นอันดับแรก ในการคือผลิตสินค้าและบริการ

หน่วยงานที่จะออกมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นประเภทที่ 2 คือ สี่หน่วยงานที่เป็นองค์การมหาชนนั่นเองนั่นแหละ ซึ่งก็คือหน่วยงานที่ให้บริการทางสังคม และวัฒนธรรมและการศึกษา พวกห้องปฏิบัติการทดลองเช่นหน่วยทดลอง ห้องปฏิบัติการทดลอง, พิพิธภัณฑ์ เป็นต้น ซึ่งมันไม่ใช่สินค้าเชิงพาณิชย์ แต่เป็นสินค้าเชิงอุตสาหกรรม และสังคม แต่ถ้าถามว่าให้บริการแก่ใคร ถ้าเป็นองค์การมหาชนจะคือให้บริการคนนอกเป็นหลัก แต่ที่นี่ไม่ใช่ เพราะได้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะให้บริการแก่

หน่วยงานแม่เป็นหลัก เช่น LAB ของกรมวิทยาศาสตร์บริการออกเป็นองค์กรมหาชนบริการ LAB นี้ให้บริการเอกชนอยู่แล้วและมีมูลค่ามหาศาลเลยนะ และถ้าอยาจะเป็นหน่วยอิสระคุณไปแจ้งออกเป็นองค์การมหาชนเลยหากต้องการบริหารงานอย่างอิสระเสนอให้ออกเป็นองค์การอิสระ เพราะถ้าออกเราเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ แปลหมายความว่าจำมันจะต้องให้บริการกรมวิทยาศาสตร์บริการ แต่ถ้าหน่วยแม่เป็นหลัก ส่วน Capacity ที่เหลือจึงจะไปบริการคนนอกได้ แค่นั้นถ้ากรมวิทยาศาสตร์บริการมี LAB บริการคนนอกเป็นหลัก คณะผู้วิจัยผมแนะนำว่าอย่าออกมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ—ถ้าอยากหาต้องการให้การบริการมีความให้คล่องตัวก็ควรแยกออกมาเป็นองค์การมหาชนก็จะเพราะสามารถขายบริการให้แก่คนนอกได้เลย มันดังนั้นการที่หน่วยงานนี้จะออกมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องพิจารณาจากขึ้นอยู่กับลักษณะของการบริการของหน่วยงานตนเอง ผมจึงดังนั้นขอเน้นเลยว่างานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ-หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยกฎหมายเป็นราชการ-แต่เป็นราชการที่บริหารงานแบบไม่ใช่ราชการเท่านั้นเอง จึงเกิดความประหลาดขึ้น (ครึ่งบกลี้น้ำ)

งานของ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ นั้นโดยกฎหมายยังเป็นราชการ แต่เป็นราชการที่บริหารแบบไม่ใช่ราชการเท่านั้นเอง มันถึงเกิดความประหลาด ครึ่งบกลี้น้ำจริง

รองผู้อำนวยการสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา: สำนักพิมพ์ฯ มีกฎหมายแรงงาน และก็เสียประกันสังคมเหมือนกัน

นายสมพล เกียรติไพบูลย์: เราวางกรอบว่าหน่วยงานที่ต้องการแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องเสนอให้ ก.พ.ร. พิจารณาคุณสมบัติตามเงื่อนไขใน 5 ข้อ ถ้าดูในภาพกว้างๆ ก็ใช้ได้แค่การบ้านของ ก.พ.ร. จะหนักมากเพราะใน 5 ข้อต้องไปลงรายละเอียดอีกเยอะ เพราะการพิสูจน์ ยกตัวอย่างเช่นข้อ 1 เมื่อทำไปแล้วจะต้องมีความสามารถ ดังนั้นหน่วยงานต้องตอบให้ได้ และข้อ 2 เมื่อแปลงสภาพแล้วจะต้องดีขึ้น และจะต้องไปลงรายละเอียดระหว่างหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้น เจ้าต้องตอบตัวเจ้าเองก่อน ซึ่งสิ่งแรกก็คือ ซึ่ความสามารถจะต้องทำให้ชัดเจน เพราะฉะนั้นมันก็อยู่ที่ ก.พ.ร. เป็นงานหนักของ ก.พ.ร. ใน 5 ข้อ ต้องไปกำหนดเกณฑ์ในแต่ละข้อ เพื่อให้ความสอดคล้องกับหน่วยงานที่จะตั้งขึ้น ในภาพรวมถือว่าใช้ได้ เพราะเงื่อนไข 5 ข้อถ้ากำหนดไม่ชัดเจน จะเกิดข้อโต้แย้งกันระหว่าง ก.พ.ร. กับหน่วยงานที่ต้องการจัดตั้ง แม้กระทั่งในกรณีของ องค์การมหาชน ณ ปัจจุบันยังมีการโต้แย้งเรื่องการกำหนดเกณฑ์และไม่สามารถหาข้อสรุปได้ ดังนั้นจึงใช้ระบบปล่อยเรื่องนั้น By Pass ผ่านเรา เข้า คณะรัฐมนตรีไป แต่วันนี้เรากำหนดไว้ว่าต้องผ่าน ก.พ.ร. และให้ ก.พ.ร. Group 5 วงเล็บนี้ก่อน ซึ่ง 5 วงเล็บนี้มันเถียงไม่ได้ ถ้าเกณฑ์ของ 5

วงเล็บนี้ไม่ชัดเจน ก.พ.ร. จะเถียงไม่ได้ และจะทำให้หน่วยงานที่จะจัดตั้งโมโฮด้วยโดยเฉพาะหน่วยงานที่จะตั้งใหม่ เราต้องรีบตั้งเกณฑ์ในแต่ละวงเล็บต้องให้ชัดเจนมันถึงจะเร็ว

ประเด็นเกี่ยวกับช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน มีข้อสงสัยว่าในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน จะให้ดำเนินการอย่างไร เพราะว่าในเมื่อยังไม่ได้เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ก็ไม่สามารถที่จะออกระเบียบต่างๆ มาบังคับใช้ให้เป็นไป ก็ยังคงต้องใช้ระเบียบราชการ เพราะฉะนั้นในแง่ของการประเมินผล ก็อาจจะประเมินผลออกมาในลักษณะที่ว่าไม่สามารถที่จะบริหารจัดการได้ด้วยตัวเองได้

ประเด็นที่ 2 ขออนุญาตเรียนถามข้อมูลทั่วไป ในประเด็น เรื่องของการที่คณะกรรมการกำหนดทุนประเดิมเพราะในร่างระเบียบมีข้อแตกต่างระหว่างกรณีที่หน่วยงานเดิมแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษและหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งใหม่ เนื่องจากในกรณีที่หน่วยงานเดิมแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะมีคณะกรรมการกำหนดทุนประเดิมที่มาจากกระทรวงการคลัง แต่หากเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะไม่มีผู้แทนจากกระทรวงการคลัง อยากทราบว่าคณะผู้วิจัยพิจารณาอย่างไร ทำไมจึงต้องกำหนดให้มีความแตกต่างกัน

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ในกรณีหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งใหม่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเอาผู้แทนจากกระทรวงการคลังเข้ามา เพราะกรมบัญชีกลางต้องดูแลทุนหมุนเวียน แต่ที่เอาผู้แทนจากกระทรวงการคลังเข้ามาในกรณีที่หน่วยงานเดิมแปลงสภาพเป็น หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เช่น สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา และกองกษาปณ์ เพราะว่าคนที่ถือเงินทุนประเดิมคือกรมบัญชีกลาง ถ้าเอาผู้แทนจากกรมบัญชีกลางเข้ามา นั่งหรือผู้แทนจากกระทรวงการคลังในการกำหนดทุนประเดิมตอนแรก ก็ไม่แน่ใจว่ากระทรวงการคลังจะ Contribute อะไรได้หรือไม่ เพราะเหตุว่ากรมบัญชีกลางไม่มีข้อมูลของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ แต่สำนักงบประมาณนั้นมีข้อมูลว่าให้งบประมาณปีละเท่าใด ซึ่งจัดเป็นข้อแตกต่าง

นายนิสิต จันทรสมวงศ์: อธิบายถึงแนวคิดในการเสนอให้มีระยะเปลี่ยนผ่าน เนื่องจากนำตัวแบบมาจากสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา เพราะก่อนที่จะออกมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในปี 49 ได้ทดลองการทำงานมาก่อน 1 ปีครึ่ง พอทดลองปฏิบัติงาน ตามสำนักพิมพ์ฯ ต้องทำอะไรบ้าง คำตอบคือจะไปดูในแง่กระบวนการพิมพ์และการจัดทำบัญชีต้นทุน ซึ่งไม่เคยมีในระบบราชการมาก่อน เพื่อทดลองดูว่าจะสามารถทำได้หรือไม่

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ต้องเขียนให้ชัด โดยจะต้องมีการทำอะไรบ้าง เช่นทำบัญชีต้นทุน ทำการปรับ Business Process ซึ่งต้องเขียนให้ชัดเจน หากเขียนลอยๆ จะมีปัญหาดังนั้นการเปลี่ยนผ่านก็คือต้องไปทำบัญชีต้นทุนและทบทวน Cost ของหน่วยงาน ให้ได้

ก่อน การเข้าไปปรับ Business Process (ต้องเขียนให้ละเอียดหน้า 36-37 ในวงเล็บ 5 บรรทัด 3 บรรทัด 4 น่าจะเอาไว้ในวงเล็บบรรทัด 2 บรรทัด 3 (เรียบเรียงใหม่)

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (นางพงษ์ทอง ตั้งชูพงษ์): ในการแปลงสภาพช่วงแรก สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาต้องมีการจัดทำ (1) บัญชีต้นทุน (2) Business Process

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ระบบงานทั้งหมด ทุกประเภทหลายระบบมา

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (นางพงษ์ทอง ตั้งชูพงษ์): ปรับระบบงานทั้งหมดและจัดขบวนทัศน์เรื่องบุคลากร จัดทีมงานให้ได้ ทำ ISO เป็นระเบียบวิธีปฏิบัติซึ่งช่วยได้เยอะ

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บรรศักดิ์ อุวรรณโณ): ISO ต้องทำ

นายอาวุธ วรรณวงศ์: การทำ ISO ทำให้มีศักยภาพในการแข่งขันด้วย

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (นางพงษ์ทอง ตั้งชูพงษ์): ต้องมีการขอร้องระเบียบเตรียมพร้อมที่จะแปลงสภาพ เมื่อแปลงสภาพระเบียบเหล่านี้ก็ต้องเสร็จแล้ว

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ระหว่างที่เกิดการเปลี่ยนผ่าน (Transitional Period) ซึ่งเป็นกระบวนการเรียนรู้ (Learning Process) มันก็จะ Confirm ได้ว่าระเบียบที่จะร่างของหน่วยงานเราต้องการอำนาจใดให้ชัดเจนมากขึ้น เพราะฉะนั้น Learning Process เราต้องศึกษาเรื่องอะไรบ้าง ซึ่งเราจะบรรจุไว้ในระเบียบของเค้า ที่ท่านประธานเสนอมาก็เป็นข้อดี เพราะจะได้ชี้ว่าหน่วยงานที่ต้องการจะจัดตั้งหรือแปลงสภาพจะได้ทราบว่าต้องตระหนัก (Aware) ในเรื่องใดและให้เขียนเรื่องนั้นไว้ในระเบียบของหน่วยงานตนเอง

ผู้แทนจากสำนักงบประมาณ (นิติกร 7 ว): ตั้งข้อสังเกตในหน้า 36 วงเล็บ 4 มีการกำหนดทุนประเดิมให้แก่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ คำว่าทุนประเดิมในมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 กำหนดไว้ว่าการจ่ายเงินเป็นทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ นั้นให้กระทำโดยกฎหมาย เนื่องจากคำว่ากฎหมายน่าจะอยู่ในระดับพระราชบัญญัติ แต่ตรงนี้เป็นแค่ระเบียบก็เลยมองว่าจะทำได้หรือไม่ จะขัดกับพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 ตามที่ได้กล่าวไว้ในตอนแรกหรือไม่

อีกประการหนึ่งในข้อ 8 ที่บอกว่า “ค่าใช้จ่ายในการลงทุนเริ่มแรกให้มีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ” การตั้งงบประมาณถึงแม้ว่าจะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ส่วนราชการก็ยังมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงได้อยู่ดี เพราะว่าในระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2548 ให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการในการโอน เปลี่ยนแปลงได้

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): มอบให้ท่านรองพงษ์ทองแก้ไข (เสนอแก้ไขทันที)

นายอาวุธ วรรณวงศ์: เหมือนองค์การมหาชน แต่คำว่าเฉพาะกิจที่สถาบันพระปกเกล้าอ้างมา ดูเหมือนว่าคงอยากใส่เป็น Ear mark ไว้ในระเบียบว่าเงินนี้เป็นของหน่วยงานนี้เท่านั้น ควรจะต้องใส่คำว่าเฉพาะกิจหรือต้องใส่เป็นเงื่อนไขหรือ Ear mark

ผู้แทนจากสำนักงานประมาณ: งบประมาณขององค์การมหาชนเราจะตั้งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ต้องคลุมกว้างๆ ว่าเป็นเงินอุดหนุน มีข้อสังเกตในหน้าที่ 27 ย่อหน้าที่ 2 นอกจากการตั้งงบประมาณ หน่วยราชการเจ้าสังกัดต้องมีการตั้งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่แน่นอน เป็นประจำทุกปี ตรงนี้มันจะเป็นปัญหาในการปฏิบัติในอนาคตถ้ามีคำว่าที่แน่นอน เพราะปกติการตั้งงบประมาณ สำนักงานประมาณ จะตั้งตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): เข้าใจที่ท่านพูดมาแต่คงเป็นการสื่อสารกันผิด ขออนุญาตเล่าประสบการณ์ จากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยเงินที่สำนักงานประมาณ จัดสรรให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำไปพิมพ์หนังสือราชกิจจานุเบกษา จำนวน 30 ล้านบาท และเพื่อพิมพ์ใบประกาศเครื่องราชอิสริยาภรณ์จำนวน 7 ล้านบาท พอจัดสรรเป็นเงินงบประมาณอย่างนี้แล้วจะเงินไม่ใช่อุดหนุนเฉพาะกิจ จึงเกิดปัญหา เมื่อสำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาทำงานเสร็จ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็โยกใช้ อีกยก คือไม่จ่ายเงินชัทธิ คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้กำหนดเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ส่วนราชการเจ้าสังกัดจะโยกย้ายหรือนำไปทำอะไรอย่างอื่นมิได้ เพื่อจ่ายเฉพาะอันนี้ วัตถุประสงค์ต้องการเพียงเท่านั้น ซึ่งหมายความว่าส่วนราชการเจ้าสังกัดจะเอาไปใช้อย่างอื่นไม่ได้ จะเอาไปคลุก หรือไปเปลี่ยนแปลง โอนรายการไม่ได้ (จะเขียนอย่างไรต้องไปถามนิติกร ตามวิธีการงบประมาณ) ในกรณีของกองกษาปณ์ถ้าออกก็ต้องเขียนอย่างนี้ ไม่เช่นนั้นกรมธนารักษ์อาจจะไม่ยอมจ่ายเงินชัทธิ ดังเช่นกรณี สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา เมื่อพิมพ์หนังสือราชกิจจานุเบกษาเสร็จแล้วแต่ไม่ได้เงินชัทธิ

ผู้แทนจากสำนักงานกษาปณ์: ลักษณะนี้จะเป็นการผูกพันสำนักงานประมาณว่าต้องให้งบประมาณกับกรมธนารักษ์หรือไม่

ศ. ดร.บวรศักดิ์เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ต้องให้กรมธนารักษ์เป็นผู้จ่าย เพราะหน่วยงานแม่เป็นผู้ซื้อบริการสำนักงานประมาณจะให้เงินแก่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษโดยตรงไม่ได้ ต้องให้ผู้ซื้อบริการ ไม่ต้องให้คนขาย

ผู้แทนจากสำนักงานกษาปณ์: อย่างไรก็ต้องให้ใช้หรือไม่

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ถ้าไม่ให้เขาเงินที่กรมธนารักษ์ก็จะไม่มีเงินไปซื้อบริการจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บรรศักดิ์ อุวรรณโณ): หากบอกว่าเป็นการผูกพันสำนักงบประมาณว่าต้องให้ ใช่แต่จะให้บาทเดียวก็ได้ หรือพันล้านก็ได้ ดังนั้นการให้งบประมาณจึงอยู่ที่ Capacity งบประมาณของประเทศ

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (นางพวงทอง ตั้งชูพงศ์): ตอนแรกที่สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาทำ เมื่อพนักงานแปลงสภาพเราต้องจ่ายเงินทดแทน เราก็นำเรื่องก็เข้าคณะรัฐมนตรี สำนักงบประมาณก็ให้คำตอบว่าให้สำนักพิมพ์ฯ ใช้เงินทุนหมุนเวียนของตัวเองก่อน เมื่อไม่พอให้ขอทุนประเดิมภายหลังเราก็ใช้เงินทุนหมุนเวียนจำนวน 35 ล้านบาท ทำให้เหลือเงินทุนหมุนเวียนเพียงครึ่งเดียว ไม่เพียงพอให้กับต้นทุน สำนักพิมพ์ฯ ก็ต้องทำเรื่องเข้ามาในสำนักงบประมาณเพื่อขอทุนประเดิมมาทดแทนที่เราจ่ายไป 35 ล้านบาท อันที่จริงเราขอเงินไป 50 ล้านบาท แต่สำนักงบประมาณให้เราแค่ 35 ล้านบาทเท่ากับจำนวนที่เราจ่ายทดแทนพนักงานไป

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บรรศักดิ์ อุวรรณโณ): สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาจึงนำเงิน 35 ล้านไปซื้อเครื่องจักรใหม่ ซึ่งสำนักงบประมาณเองก็มีตรรกและมีเหตุผล กรมบัญชีกลางเองก็ไม่ได้ยึดอยู่กับกรณีนี้เพียงแต่ว่าการนี้ต้องมีเหตุผลดีๆ รองรับ

ผู้แทนจากสำนักงบประมาณ (ผู้อำนวยการส่วนมาตรฐานการเงิน): ในทางปฏิบัติเพื่อให้ระเบียบนี้ไม่สะดุดอยากจะให้ Check อีกครั้ง เนื่องจากยังไม่กล้าตอบ เพราะไม่ใช่นิติกร และไม่แน่ใจเหมือนกัน ในกรณีขององค์การมหาชนก็มีผู้สงสัยเหมือนกันว่าทำไมไม่ให้เป็นการเฉพาะกิจเพราะเมื่อก่อนทำ

องค์การมหาชนเป็นระเบียบทั่วไปจริงๆ เพราะในพระราชกฤษฎีกาออกไว้แบบนั้นแต่ถ้าเป็นกรณีนี้ เนื่องจากเป็นช่วงร่างระเบียบที่จะเสนอขึ้นใหม่ อยากจะขอให้ช่วยตรวจสอบความถูกต้องในแง่กฎหมายอีกครั้งหนึ่ง ในข้อ 7 และ 8 ที่มีการเพิ่มข้อความว่า “ตลอดจนกำหนดวงเงินงบประมาณที่ส่วนราชการเจ้าสังกัดตั้งเป็นค่าตอบแทนหรือค่าบริการในการให้บริการอย่างเหมาะสม” และ “โดยให้มีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ” เชื่อว่าถ้าเราตรวจสอบตรงนี้รอบคอบแล้วร่างระเบียบที่จะเสนอไปจะได้ไม่ขัดกับพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เนื่องจากกรณีนี้เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จะเป็นเรื่องระหว่างที่หน่วยงานแม่ กับตัวหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเอง ที่ตั้งงบประมาณกัน เนื่องจากตอนที่สำนักงบประมาณตั้งงบประมาณเราตั้งที่ _____ ง _____ ใ _____ ที่ _____ หน่วยงานแม่ซึ่งเป็นผู้ซื้อบริการจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพราะฉะนั้นต้องไปดูว่าเงินแต่ละ

กรมที่ได้ไปเขียนไว้ในรายละเอียดของเค้า เขียนไว้ในรายละเอียด กิจกรรมหรือผลผลิต มันอยู่ที่ใด เพราะว่ามันมีรายละเอียดขึ้นมาตามเอกสารงบประมาณ ขอให้ช่วยตรวจสอบ

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ขออนุญาตเคลียร์สำนักงานงบประมาณ สำนักงานงบประมาณมักจะมีคำถามเสมอว่า “วันนี้ใครเป็นคนใช้เงิน” แนวความคิดของเราอยากจะตั้งงบประมาณไว้ที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเลย แต่เราตั้งงบประมาณไว้ที่นี้ไม่ได้ เนื่องจากหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เราก็ต้องไปตั้งที่นิติบุคคลของหน่วยงานแม่ เหมือนที่เรากำลังประสบปัญหาวันนี้ เรื่องงบประมาณจังหวัดสภาพัฒน์ โดยที่กฤษฎีกายังไม่ออก เพราะฉะนั้นเราก็ไปบอกว่างบประมาณจังหวัดวันนี้ ขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกแล้ว ให้ไปวางเรียงที่สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทยก่อน โดยสำนักงานงบประมาณบอกว่าจะเดิมเงินไปบอกว่าห้ามสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยนำไปใช้ เนื่องจากเป็นงบประมาณของจังหวัด เพราะฉะนั้นคำว่าเฉพาะกิจมันก็เหมือนอย่างนี้ เราอยากจะบอกว่างบประมาณนี้ใช้สำหรับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ห้ามมิให้หน่วยงานแม่นำไปใช้อย่างอื่น โปรดช่วยคิดคำน้อยว่าต้องเขียนอย่างไร เพื่อเป็นการห้ามหน่วยงานแม่นำเงินไปใช้

ตามคำกล่าวของท่านรองอาวุธยังไม่ชัดเจน เพราะกรณีงบประมาณของจังหวัดเองเนื่องจากกฤษฎีกายังไม่ออก เราก็ทราบกันแล้วว่าสำนักงานงบประมาณเองทราบว่าจะมีงบจังหวัดและในงบประมาณจังหวัดเป็นแ่งงบประมาณเพื่อการพัฒนา ฉะนั้นคำถามในกรณีของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ไม่กล้าตอบตอนนี้ เพราะว่าต้องกลับไปดูที่ส่วนราชการเจ้าสังกัดของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษว่ากระบวนการงบประมาณในปีที่ผ่านมาเค้าตั้งงบประมาณตรงไหน และที่สำคัญเจ้าหน้าที่จัดทำและส่วนราชการเองจะต้องทราบวัตถุประสงค์ของการใช้งบประมาณว่าเป็นงบประมาณสำหรับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเท่านั้น และงบประมาณอื่นสำหรับหน่วยงานแม่

ทราบว่าในรายละเอียดของตัวเอกสารประกอบงบประมาณหรือว่ามีกรชี้แจงกันในรัฐสภาว่าส่วนนี้เป็นเรื่องของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจำนวนเท่าใด (ระบุ) เพราะฉะนั้นวันนี้ขอตอบเท่าที่พอไปได้ก่อน เพื่อไม่ให้ร่างระเบียบออกมาแล้วเป็นไปไม่ได้ และเกิดปัญหาในทางปฏิบัติก็อยากจะให้ช่วยกันตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งว่าข้อความ (Wording) ที่เราจะเขียนมันควรจะเป็นอย่างไร มีหรือว่าถ้าเราจะปล่อยไว้เหมือนเดิมว่าเป็นกองทุนเหมือนเดิมมันก็ไม่ได้มีอะไรชัดเจนมา เพราะว่าเวลาใช้เราก็สามารถใช้ได้ แต่ถ้าตัวนี้เป็นร่างระเบียบที่ใช้เป็นระเบียบกลางสำหรับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ แต่ละแห่งที่เกิดขึ้นจะมักเขียนนี้อยู่ข้างใน

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): หากเขียนว่า “เป็นการลงทุน” เท่านั้นไม่มีการอุดหนุนเฉพาะกิจจะสามารถเขียนไว้ในระเบียบนี้ได้หรือไม่ว่า “และเงินอุดหนุนนี้ส่วนราชการเจ้าสังกัดจะนำไปเปลี่ยนแปลง โอนหรือเพื่อดำเนินการอื่นที่ไม่ใช่การซื้อบริการไม่ได้” จะ

เขียนได้หรือไม่ เพราะในอนาคตส่วนราชการเข้าสังกัดอาจจะเกิดอาการยึกยัก ดังกรณีของ
สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ขอเพิ่มเติมภายใต้เงินอุดหนุนทั่วไป มี Line Item กำหนดเลยว่า
งบประมาณจำนวนเท่าใดเป็นงบประมาณของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษอย่างเดียว โดยข้อตั้ง
งบประมาณไว้รวมกันจำนวน 50 ล้านบาท 30 ล้านบาท เป็นของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษส่วนที่
เหลือที่เป็นงบประมาณทั่วไป เขียนแบบนี้ได้หรือไม่

ผู้แทนจากสำนักงบประมาณ: ขออธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักการของเงินอุดหนุนทั่วไป และ เงิน
อุดหนุนเฉพาะกิจ โดยทั่วไปเราจะเขียนเป็นรายการเดียว ถ้าในกรณีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจส่วน
ราชการต้องกำหนดรายละเอียดรายการที่ต้องการจะทำ โดยให้กำหนดไว้ในเอกสารงบประมาณด้วย
ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของโครงการก่อสร้าง ว่าต้องการอะไรบ้าง นั่นคือลักษณะของเงินอุดหนุน

แต่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นหน่วยงานที่ยังอยู่ภายใต้ส่วนราชการอยู่เพราะฉะนั้นต้อง
ได้รับงบประมาณอุดหนุนจากหน่วยงานแม่ ถ้าเราเขียนว่าอุดหนุนเฉพาะกิจโอเคว่ามันจะต้องล็อก
อยู่ว่าเป็นรายการอะไร แต่ในรายละเอียดอาจจะกำหนดเพิ่มเติมได้ แต่ว่าในการโอนเปลี่ยนแปลงที่
เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการตามข้อ 24 ของระเบียบบริหารจะสามารถทำได้ เพราะ
งบประมาณยังอยู่ที่หัวหน้าส่วนราชการ แต่การดำเนินการต้องทำตามหลักการการ โอนเปลี่ยนแปลง
ข้อ 11 ว่าการโอนต้องมีให้เป้าหมายของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเปลี่ยนแปลงไป

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ยกเว้นเงินเดือนเพราะจะเป็นการ Abuse อำนาจของอธิบดี

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): มันล็อกอยู่แล้วเรื่องการมอบอำนาจ
ความจริงในทฤษฎีผู้มอบต้องเต็มใจมอบ แต่กฎหมายฉบับนี้และระเบียบบังคับให้มอบ เป็นเรื่อง
จริงไม่ใช่พูดเล่น ไม่เช่นนั้นจะไม่สัมฤทธิ์ผล (การห้ามโอนเปลี่ยนแปลงจะสามารถเขียนได้หรือไม่)

นายอาวุธ วรรณวงศ์: จะไปจัดพระราชบัญญัติหรือไม่

ผู้แทนจากสำนักงบประมาณ: จัดกับระเบียบว่าด้วยการบริหารใหม่ เพราะว่าระเบียบให้โอนได้ แต่
ตอนนี้จะกำหนดว่าโอนไม่ได้ในกรณีของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเท่านั้น โดยตัวระเบียบว่าด้วย
การบริหารงบประมาณเราอาศัยพระราชบัญญัติงบประมาณ

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ต้องไปแก้กฎระเบียบ

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ในร่างข้อ 8 ในเรื่องเงินอุดหนุนจะเขียนไว้กว้างๆ อย่างนี้และจะไปเสนอในงานของเราว่าให้ไปแก้ไขระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ส่วนสำนักงบประมาณจะแก้ไขหรือไม่แก้ไขก็อยู่ที่เค้า

ผู้แทนจากสำนักงบประมาณ: ในระเบียบเดิมนั้นก็ค่อนข้างอยู่แล้ว เพราะจะมีข้อ 27 ของระเบียบบอกไว้ว่านอกเหนืออำนาจโอนเปลี่ยนแปลงหากมีอะไรสามารถตกลงกับสำนักงบประมาณได้

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): เราต้องการไม่ให้มีการโอน

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ตกลงไม่ให้โอนได้หรือไม่

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ก็จะเสนอให้สำนักงบประมาณแก้ไขระเบียบ ส่วนสำนักงบประมาณจะแก้ไขหรือไม่แก้ไขก็เป็นเรื่องของสำนักงบประมาณแล้ว

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): (ข้อ 9) ขอแก้ไขระเบียบเดิมจะให้ส่วนราชการบริหารเองโดยมีหัวหน้าส่วนราชการคนเดียวก็ได้หรือกรรมการก็ได้ แต่ในข้อเสนอของเราต้องเป็นคณะกรรมการ ข้อความใหม่เป็นดังนี้ “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นให้อยู่ในความควบคุมดูแลโดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นไม่เกิน 5 คน เหตุที่เป็นอย่างนี้ก็เพราะเราพบข้อเท็จจริงอีกข้อ 1 ว่า อำนาจของผู้อำนวยการหรือผู้จัดการหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีเยอะ และจัดเป็นความเสี่ยงอยู่เหมือนกันในการที่จะให้หัวหน้าส่วนราชการเข้าสังกัดกับผู้จัดการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พิจารณางบประมาณกัน 2 คน อาจจะเกิดความไม่โปร่งใสในการบริหารงบประมาณได้ ส่วนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไร เพราะว่าวาระกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีไม่เกิน 100 ล้านบาท มีงบประมาณโดยประมาณเพียง 60 ล้านบาท ถือว่าเป็นจำนวนที่น้อยเมื่อเทียบกับงบประมาณของสำนักกฤษฎาปณจำนวน 5,000 ล้านบาท จะให้อธิบดีกรมธนารักษ์บริหารร่วมกับผู้จัดการสำนักกฤษฎาปณ 2 คน เป็นไปได้ว่าอาจจะเกิดความไม่โปร่งใสในการบริหารงาน

คณะผู้วิจัย จึงคิดว่าให้บริหารงานในรูปของคณะกรรมการเหมือนกับรัฐวิสาหกิจ มีกรรมการ หรือองค์การมหาชน มีกรรมการ เราไม่ให้น่าเลือกแล้ว อีกทั้งจะมีข้อเสนอให้มีการตรวจสอบและให้มีการสอบบัญชี

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ทำไมจึงกำหนดให้มีคณะกรรมการจำนวน 5 คน

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): เพื่อไม่ให้คณะกรรมการมีขนาดใหญ่เกินไป อีกทั้งยังจะเป็นการสืบเลืองเบื้ประชุม

นายอาวุธ วรรณวงศ์: องค์การมหาชนมีคณะกรรมการจำนวน 11 คน ใช่หรือไม่

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ส. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): คณะกรรมการจำนวน 5 คนน้อยไปหรือไม่ ในกรณีของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาจัดว่าไม่น้อย แต่ในกรณีของสำนักกษาปณ์จะน้อยเกินไปเมื่อพิจารณาจากงบประมาณจำนวนมาก

นายสมพล เกียรติไพบูลย์: เราจะมองที่ขนาดไม่ได้ แต่ต้องหาแนวทางเพื่อช่วยหัวหน้าส่วนราชการ เพราะถ้าหากเป็นระดับกรม ยิ่งต้องต่ำกว่าระดับอธิบดีตั้งเยอะ ฉะนั้นหากอธิบดีมานั่งตรงนี้ ก็ไม่ได้ใหญ่อะไร เพียงแต่เราต้องการคณะกรรมการที่มาจากหน่วยงานใด ยกตัวอย่างเช่น กรม A อธิบดีที่ตั้งคนในกรม A เอง ซึ่งก็เป็นพรรคพวกของตัวเองเข้ามาดูแล ซึ่งก็เท่ากับผู้บริหารของหน่วยงานของกรม A เข้ามาดูแลกันเอง

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ก่อนนั้นตั้งโดยอธิบดีใช่หรือไม่

นายสมพล เกียรติไพบูลย์: ในระเบียบกำหนดอยู่ในหมายเหตุ

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ส. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ขออนุญาตเพิ่มเติมอีกวรรคหนึ่ง “ให้กำหนด 5 คนเป็นหลัก วรรคสุดท้ายที่บอกว่าในกรณีที่จำเป็นต้องมีกรรมการเกิน 5 คนให้มีได้ไม่เกิน 11 คน แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.พ.ร.

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ส. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษามีคนนอกเป็นคณะกรรมการ 2 คน คนใน 3 คน

นายอาวุธ วรรณวงศ์: หากอธิบดีตั้งพวกพ้องของตนขึ้นมา 3 คนอาจเกิดความไม่โปร่งใสในการบริหารงานได้

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ส. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): กรณี 5 คน แต่ไม่เกิน 11 คน ให้ขออนุญาต ก.พ.ร. และกรรมการที่จะตั้งเพิ่มให้ให้มาจากคนภายนอก เพราะมีความสำคัญอยู่เหมือนกัน อย่างเช่นในกรณีของสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาต้องไปเชิญคนจากอมรินทร์ รินดั่งและศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์

นายสมพล เกียรติไพบูลย์: ไม่ว่าจะเป็น 5 คนหรือจะเกิน 5 คนแต่ไม่เกิน 11 คน ถ้าเราจะกำหนดแบบนี้เดี๋ยวก่อนเลือกให้ไม่เกิน 5 คนและเดี๋ยวก่อนไม่ต้องการเพิ่ม ฉะนั้นต้องเริ่มจากการกำหนดว่า 5 คนต้องเป็นคนภายนอกองค์กร

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ส. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): กรณีของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีคนนอก 2 คน

หน่วยเก่าอย่างของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี อาศัยคนจากกรมบัญชีกลางเข้ามาช่วยแต่ถ้าหน่วยใหม่คงต้องอาศัยคนจากสำนักงบประมาณ ตัวแทนจาก ก.พ.ร. 1 คน และคนนอกอีก 2 คนของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ไม่มีคนมานั่งเก้าอี้เลย หัวหน้าส่วนราชการท่านดูแลโดยตรง

อยู่แล้ว ถ้าหากมีปัญหาที่เราคิดว่าต้องการคนข้างนอก ควรจะบังคับให้ใช้กลไกข้างนอกที่มีจะมีคนนอกจำนวน เท่าไรต่อยว่กัน

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ขอให้ทุกคนดูข้อ 10 เนื่องจากทางคณะผู้วิจัยไม่ได้เสนอแก้ไขอะไรเลย คือมีอิสระในการบริหารงานจากส่วนราชการเจ้าสังกัด และเป็นหน้าที่ของหัวหน้าส่วนที่จะต้องให้บริการ บังคับหัวหน้าส่วนว่าต้องใช้บริการ ไม่ใช่ตั้งเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้วจะไปจ้างคนข้างนอก แต่ถ้าค่าตอบแทน หรือค่าบริการสูงเกิน หัวหน้าส่วนราชการสามารถสั่งให้ลดได้

ข้อ 11 ไม่ได้แก้ไขอะไรเลย แต่อาจจะต้องขอแก้ไขนิดหน่อยในข้อ 3 วรรค 3 สั่งให้ไปตามพระราชกฤษฎีกาการตั้งใช้ได้ หรือในกรณีที่ราชการผู้นั้นสมัครใจให้ตั้งให้ออกจากราชการไปปฏิบัติงานใดๆ ตามความประสงค์ของทางราชการ เพื่อให้ได้รับบำเหน็จ บำนาญก็ได้

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ถ้าจะเขียนแบบรัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน เราจะให้คณะกรรมการเป็นคนสรรหาผู้อำนวยการ หรือ จะให้ผู้มีอำนาจควบคุมคนเดียวเป็นผู้กำหนด

ข้อ 11 หน้า 40 คงต้องกำหนดให้เป็นคณะกรรมการ

ข้อ 12 ขอปรับข้อความ (Wording) อีกครั้ง คือเขียนเรื่องมอบอำนาจไม่ชัดเจนก็ไม่ได้ อันที่ 1 ที่เราเดิมเข้าไปคือ การมอบอำนาจ ให้ปกครองดูแลทรัพย์สินที่ใช้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง เพราะทรัพย์สินเหล่านี้ก็คือเป็นของหน่วยราชการ ทั้งสถานที่ ทั้งเครื่องจักรทั้งหลาย อันที่ 2 มอบอำนาจทำนิติกรรมสัญญา แต่ที่เราขอเพิ่มเข้าไปก็คือการกำหนดให้ชัดเจนว่า ให้จัดทำนิติกรรมสัญญาในวงเงินเท่าใดตามลักษณะของงาน และให้รายงานให้หัวหน้าส่วนราชการทราบเป็นระยะ เพราะพบว่าบางครั้งการทำนิติกรรมสัญญาเยอะๆ อาจก่อให้เกิดปัญหาได้เหมือนกัน

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): เรื่องการกำหนดวงเงินทุกหน่วยงานมีความคิดเห็นอย่างไรบ้าง ผู้อำนวยการไม่มีความสุขแน่ เวลานี้คณะรัฐมนตรีมอบให้สำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษาเท่าใด

ผู้อำนวยการสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา: 5 ล้านบาท

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): คิดว่าน้อยเกินไป มีเงินถึง 50 ล้านบาท แต่มอบเงินไว้เพียง 5 ล้านบาท

นายนิสิต จันทน์สมวงศ์: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะมอบเงินให้แก่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยพิจารณาจากนิติกรรมที่สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษากะทำ เช่น เพื่อซื้อกระดาษ หรือรายการอย่างอื่น โดยดูจากลักษณะงานประจำ

ผู้แทนจากกรมประชาสัมพันธ์: ไม่ควรกำหนดวงเงินตายตัวที่ 5 ล้านบาทเพราะกรมประชาสัมพันธ์ไปกำหนดไว้ 50 ล้านบาท

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ไม่ได้กำหนดตายตัวเพราะในนี้ต้องบอกว่ามอบอำนาจในวงเงินเท่าใด จะมอบไปเลยทั้งหมดไม่ได้ และก็ต้องรายงานกลับมาที่ผู้มอบอำนาจเป็นระยะอำนาจให้ฟ้องคดี และเป็นคู่ความในการฟ้องคดี และการมอบอำนาจต่อให้ทนายความ หรือให้บุคคลอื่น ส่วนถ้าเป็นราชการด้วยกันฟ้องไม่ได้อยู่แล้ว ตามมติคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการโดยผ่านคณะกรรมการ (ศ. ดร.บวรศักดิ์ ให้ตรวจสอบชื่อของคณะกรรมการ)

ผู้แทนจากสำนักงานกฤษฎีกา: สงสัยว่าในเมื่อสำนักงานกฤษฎีกาไม่เป็นนิติบุคคล จะมีอำนาจในการฟ้องคดีได้หรือไม่

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): กรมธนารักษ์ (ชื่อผู้อำนวยการ) โดยเป็นการมอบอำนาจ หรือการมอบฉันทะสามารถทำได้

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ข้อ 13 ให้ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยกองทุนเงินทดแทน โดยให้ผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวเป็นพนักงานราชการพิเศษและเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย บัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ

นายอาวุธ วรรณวงศ์: มีประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานที่ว่ากฎหมายแรงงานไม่ครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท เพราะฉะนั้นในองค์การมหาชนจะเขียนข้อความนี้ว่า “ให้องค์การมหาชนในแห่งนั้นๆ จัดให้มีสวัสดิการต่างๆ ไม่ต่ำกว่ากฎหมายแรงงาน”

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ท้องที่การมหาชนเป็นอย่างนั้นเพราะพระราชบัญญัติองค์การมหาชนบอกว่าห้ามมิให้นำกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายกองทุนเงินทดแทนมาใช้บังคับ แต่ถ้าไม่เขียนไว้ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการยังไม่เกิดเหตุ แต่ถ้าเกิดเหตุขึ้นศาลแรงงานเมื่อไรต้องใช้กฎหมายแรงงาน แต่ถ้าเป็นลูกจ้างประจำมีระเบียบกระทรวงการคลัง ศาลแรงงานต้องเข้ามาจัดการ แต่รัฐวิสาหกิจตั้งแต่ไหน แต่ไรแล้ว กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มีขึ้นมาเมื่อ ปี 2519-2520 โดยศาลแรงงานถือว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน พอถือว่าเป็นลูกจ้างเกิดเหตุว่า ถ้าสามารถตั้งสหภาพได้ พอเค้าตั้งสหภาพได้แล้วถ้าไม่ออกกฎหมายเฉพาะมา มันต้องออกกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มา ในนั้นจะพูด 2 เรื่อง คือ 1) เรื่องการคุ้มครองแรงงานรัฐวิสาหกิจ 2) แรงงานสัมพันธ์ว่าจะตั้งสหภาพได้แค่ไหน อย่างไร แต่คดีก็ต้องขึ้นศาลแรงงาน

นายอาวุธ วรรณวงศ์: อธิบายว่า ก.พ.ร. มีหนังสือถามถึงกระทรวงแรงงาน แล้วก่อนจะเข้ามายุค อ. มีชัยให้ตีความเรื่องนี้ กระทรวงแรงงานบอกว่าราชการทั้งหมด ไม่เข้าตามกฎหมายแรงงาน แต่เรื่องพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น ทางกฎหมายรัฐวิสาหกิจ เขียนว่าได้อยู่ตรงนั้น และกฎหมายแรงงานก็มีหน่วยงานที่ดูแลพนักงานวิสาหกิจอยู่ แต่ในกรณีของข้าราชการไม่เข้า แม้กระทั่งเอกชน ถ้าหน่วยงานใดจัดสวัสดิการดีกว่าประกันสังคม ก็ไม่จำเป็นต้องเข้ากฎหมายประกันสังคม (เขียนระบุไว้ในกฎหมาย) แต่หากเรากำหนดก็เป็นผลดีอย่างน้อยที่สุดพนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็เข้าพวกเดียวกับราชการ ได้รับการคุ้มครองเหมือนข้าราชการทั่วไป

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ขอรับไปตรวจสอบกับกระทรวงแรงงานว่าลูกจ้างของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ชัดเจนว่าไม่ใช่ข้าราชการ และชัดเจนว่าไม่ใช่ลูกจ้างตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้าง และก็ไม่ใช่พนักงานราชการ จะเขียนว่ากำหนดให้ใช้กฎหมายแรงงานได้หรือไม่

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ในเชิงของตัวเลขที่ทางนิติกรสำนักงบประมาณพูดขึ้นมา เกี่ยวกับกองทุนประกันสังคม การจ่ายเงินเข้าไปประกอบด้วย 3 ส่วนคือนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐสมทบกัน แต่ว่าบัดนี้กลายเป็นว่าต้องจ่าย 2 ส่วนคือทั้งส่วนของนายจ้าง และส่วนที่เป็นของรัฐ ก็เลยกลายเป็นว่า ใน 3 ส่วนที่เข้าไปสมทบเป็นเงินของประกันสังคม ซึ่งปกติต้องจ่าย 3 ส่วนเข้าไป ถ้าสมมติว่าเขียนเป็นกฎหมายประกันสังคม เราก็คงต้องจ่ายเพิ่มอีก 2 ปี นายจ้างต้องจ่ายให้รัฐบาลเข้ากองทุน

นายอาวุธ วรรณวงศ์: กฎหมายประกันสังคมมี 3 ฝ่าย นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐ ที่สนับสนุนให้ 3 ส่วนตามกฎหมายประกันสังคม ซึ่งจะมี อัตราต่างๆ ที่ควรจะแบ่งสัดส่วนเท่าใด ในเมื่อหน่วยบริการรูปแบบพิเศษยังเป็นส่วนราชการอยู่ มันก็ไม่เข้ากับกฎหมายประกันสังคม แต่ถ้าไปดูอย่างท่านนายอาวุธ เสนอไม่ต่ำกว่าสิทธิประโยชน์ ไม่ต่ำกว่ากฎหมาย เพื่อให้สิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับเป็นไปได้อีกหรือไม่ หรือว่าใช้กฎหมายอื่นใดเป็นตัวกำหนด

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): จะรับไปปรับว่าให้ผู้ปฏิบัติงานมีสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่ได้รับตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยกองทุนเงินทดแทน กฎหมายประกันสังคม เช่นต้องไปตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และให้ถือว่าผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถ้าไม่มีบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ทั้งหลายก็ลำบาก

ผู้แทนจากสำนักกษปญ: ถ้าในกรณีแบบนี้ ไม่ว่าระเบียบของราชการ เมื่อออกไปกับ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้ว คำรักษาพยาบาลของครอบครัว ยังคงได้รับเหมือนเดิมหรือไม่

นายอาวุธ วรรณวงศ์: คนที่เคยเป็นราชการอยู่แล้ว ได้รับสิทธิตามข้าราชการบำนาญไม่เสียหยอะไร แต่ขณะเดียวกัน จะใช้สิทธิอะไรให้เลือกใช้สิทธิอย่างหนึ่ง จะใช้สิทธิข้าราชการบำนาญ หรือการเบิกที่จากประกันสุขภาพเอกชนที่หน่วยงานไปทำ Mutual fund ไว้ก็ได้

ผู้แทนจากสำนักงานปลัด: ในกรณีที่เค้าข้าราชการไม่ถึง 10 ปี ยังไม่มีสิทธิได้รับบำนาญที่เดิมเป็นข้าราชการ แล้วออกไปกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเค้าก็จะมาต่อในเรื่องของระยะเวลา

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ขอบุคในกรณีขององค์กรมหาชน พ่อแม่ ไม่ได้ แต่เป็นข้าราชการพ่อแม่ได้ เพราะฉะนั้นเค้าจะได้สิทธิของ พ่อแม่ ในฐานะที่เค้าเคยเป็นข้าราชการบำนาญ แต่ตัวเค้าเอง เค้ายังคงใช้สิทธิของคนเป็นพนักงานขององค์กรมหาชน เพราะได้มากกว่า แต่ถ้าถามว่าในกรณีที่เค้าไม่มีสิทธิได้รับเงินในฐานะข้าราชการบำนาญจะทำอย่างไร ก็คงจะต้องแปลใหม่หมด ก็คงกำหนดให้สิทธิประโยชน์ของ คิดว่า พ่อแม่หายไป แต่ลูกสามี ภรรยายังคงได้

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ข้าราชการ ถ้าได้บำนาญ สิทธิในการรักษาพยาบาล ทั้งของตนเอง บิดา มารดา บุตร ธิดาไม่สูญเสียไปเลย แต่ถ้าเป็นลูกจ้างประจำ กรมบัญชีกลางจะว่าอย่างไร

นายอาวุธ วรรณวงศ์: กรณีที่ลูกจ้างประจำไม่มีเงินบำนาญ จะได้หรือไม่ เพราะเค้าได้รับเงินทดแทนครั้งเดียว ก็คือรับเงินบำเหน็จ

ผู้แทนจากสำนักงานปลัด: ปัญหาคือ มีกรณีลูกจ้างคนหนึ่ง มีอายุราชการ จะ 10-20 ปี ในกรณีที่ออกไปกับทำงานกับ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เค้าจะหมดสิทธิในการเบิกค่ารักษาพยาบาลของคุณพ่อ แม่ หรือเค้าเล่าเรียนบุตร หากออกไปเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ สิทธินี้ก็ยังหายไปหมดเลย ในกรณีของลูกจ้างประจำ ในขณะที่เค้าต้องอยู่กับโรงกษาปณ์อีกยาว

นายอาวุธ วรรณวงศ์: แต่กรณีของลูกจ้างชั่วคราว ไม่มีปัญหา ศ. ดร. บวรศักดิ์ขออนุญาตรับประเด็นนี้ไปตรวจสอบ เพราะกรณีลูกจ้างทั้งประจำ และลูกจ้างชั่วคราว ถ้าเค้าจะออกมาเป็นลูกจ้างประจำไปเป็นผู้ปฏิบัติงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เค้ามีสิทธิอะไรบ้าง เช่นถ้าออกไปโดยวิธีใดจึงจะได้เป็นเงินบำเหน็จ รวมทั้งการรักษาพยาบาลด้วย

ข้อ 14 ไม่ได้แก้ไขอะไร แต่เราจะเพิ่มเติมว่านอกจากจะสั่งใช้แล้ว สั่งให้ออกจากราชการไปปฏิบัติงานใดๆ ตามความประสงค์ของทางราชการก็ได้ และถ้าเป็นลูกจ้างประจำ จะต้องได้รับสวัสดิการอะไร ให้นับเวลาระหว่างที่มาปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ สำหรับการคำนวณบำเหน็จ

ข้อ 15 ไม่แก้ไข แต่ขอเพิ่มเติม คือ เวลานั้นกำหนดว่า จะเอาระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับคำสั่งที่ใช้บังคับทั่วไป ของราชการมาใช้ไม่ได้ มันขาดไปเรื่องหนึ่ง มติ คณะรัฐมนตรี ที่ให้สิทธิพิเศษแก่

ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ก็ไม่ควรนำมาใช้อีก
สำนักเลขาธิการคณะกรรมการเลขาธิการคดีอยู่เรื่องนี้ ณ เวลานี้ซึ่งต้องซื้อกระดาษจากโรงงานกระดาษบาง
ปะอิน

นายอาวุธ วรรณวงศ์: คณะกรรมการกลั่นกรอง ยกเลิกมติทั้งหมด ให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรี
ไม่ใช่ อัฐยายซื้อขนมยายอีกต่อไปข้อ 15 เป็นข้อหัวใจ เพราะว่าเรากำลังให้อำนาจ กำหนดระเบียบที่
ไม่ต้องใช้กฎข้อบังคับ อยากจะให้มีการรื้อในจุดนี้ ไม่เช่นนั้นหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมจะ
สร้างระเบียบขึ้นมาใช้สำหรับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนี้ได้อย่างคล่องตัว เพราะการยกเว้น
ระเบียบน่าจะมิใช่วิธีการ มีคณะกรรมการ และระเบียบทั้ง 4 เรื่อง ต้องผ่านคณะกรรมการอย่างน้อยที่
เราพูดถึง ไม่เช่นนั้นหัวหน้าส่วนราชการที่เป็นระดับอธิบดีก็ไปกำหนดระเบียบขึ้น (ศ. ดร.บวร
ศักดิ์) และนำไปยกเว้นจากระเบียบราชการ ข้อนี้เป็นข้อสำคัญมาก และเป็นหัวใจในเรื่องการ
บริหารงาน เป็นกรอบให้คณะกรรมการที่มาจากกรมบัญชีกลาง สำนักงานประมาณ

นายอาวุธ วรรณวงศ์: ขอย้อนกลับไปตรงคณะกรรมการ และจะเขียนคุณสมบัติของคณะกรรมการ
เข้าไปในระเบียบเลย

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ข้อ 16 ไม่มีอะไรมากเป็นเรื่องการ
ออกกฎระเบียบจัดซื้อ จัดจ้าง ถ้าเกิดความเสียหาย หรือข้อโต้แย้ง ทะเลาะกัน ไม่จบ คณะรัฐมนตรีจะ
เป็นผู้ชี้ขาดตามของเดิม

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): ข้อ 17 เป็นปัญหามาก ขอ
แก้ไขวรรค 2 โดยให้จัดทำบัญชีตามมาตราที่กรมบัญชีกลางกำหนด ส่วนเรื่องคณะกรรมการ
ตรวจสอบทั้ง 5 คน จากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ต้องไปเขียนอีกข้อไม่ใช่รวมแบบนี้

วรรค 3 ที่เป็นตัวปัญหา คนเขียนตอนแรก เขียนโดยไม่เข้าใจทางปฏิบัติ เงินรายได้ตาม
วรรค 1 ที่เป็นเงินอุดหนุนจากส่วนราชการเจ้าสังกัด จะนำมาจัดสรรโดยตรงเป็นเงินเป็นเงินเพิ่ม
พิเศษ หรือ เงินรางวัลให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมิได้ เว้นแต่ จะได้นำมาหัก
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานแล้ว (ถ้าไรล้นๆ) ผู้แทนจาก สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีความ
สนใจโครงการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ปัญหาทุกจุดเราเห็น
ครอบคลุมหมด แต่แปลกที่เราไม่รู้ปัญหามากเลย รู้ทุกจุด แล้วเรารู้ว่าเราต้องการแก้ปัญหาตรงนี้
เสนอทางออกแก้ปัญหา ก็เสนอทุกจุดเหมือนกัน ข้อเสนอสำคัญ หัวใจของเรื่องคือเราต้องการ สร้าง
หน่วยบริการรูปแบบพิเศษให้มีฐานะดังเช่นส่วนราชการและ ให้การบริหารงานมีอิสระและ
คล่องตัวเต็มที่ เราแก้กฎหมายโดยยกเว้นระเบียบต้องการให้อิสระเต็มที่ แต่ระเบียบทุกข้อกระดิก
ไม่ได้เลยเพราะอิงกับระเบียบราชการทั้งหมด ไม่ใช่จะไม่ดี แต่เพราะว่าจิตสำนึกในการเป็น
ข้าราชการ เราต้องรักษาผลประโยชน์ราชการ แต่บังเอิญมันขัดแย้งกับลักษณะของหน่วยบริการ

รูปแบบพิเศษ ซึ่งเราต้องการให้เค้าอิสระ ที่ท่านนิติกรจากสำนักงานประมาณกล่าวว่าคิดพระราชบัญญัติหมดเลยสำนักงานประมาณตั้งข้อสงสัยว่าเขียนอะไรเป็นการยกเว้นหมด แต่รวมส่วนใหญ่ที่เราใช้เป็น ข้อยกเว้นระเบียบที่ยกเว้นทั้งหมด ทุกตัวเป็นพระราชบัญญัติ แต่เราเอาระเบียนไปยกเว้นหมดจึงมีข้อสงสัยว่าจะกระทำได้หรือไม่ เราออกหน่วยบริการรูปแบบพิเศษว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยการมอบอำนาจตาม มาตรา 40/1 ไม่ทราบว่ามีมาตราอื่นที่สามารถยกเว้นเหมือนกับกฎหมายอื่นที่เราเป็นพระราชบัญญัติ หรือเป็นกฎหมายอย่างอื่นเพื่อยกเว้นกฎหมายที่สนับสนุนได้หรือไม่ ถ้าระเบียบนี้ไม่มีอำนาจขนาดนั้นการที่เราออกระเบียบยกเว้นศักดิ์ตามกฎหมายที่มีพระราชบัญญัตินี้ในทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ เรื่องพัสดุ บุคลากร จัดซื้อจัดจ้าง แม้กระทั่งสวัสดิการ ของข้าราชการทั้งหมดนั้นใช้เป็นพระราชบัญญัติ แต่ที่เรายกเลิกหมดเลยปัญหาคือ อยากทราบว่าทำได้หรือไม่ ในขณะที่เดียวกันก็เข้าใจงานวิจัยนี้ ถ้าหากเราเปลี่ยนแปลงจากระเบียบที่ดูแล้วก็ครอบคลุมเกือบหมด แต่ถ้าหากเราแปลงตัว พระราชบัญญัติ หรือ พระราชกฤษฎีกา จะได้หรือไม่ เพราะการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับ ถ้าหากเราเปลี่ยนมาเป็นพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาแล้วแต่ ก็ยังอาจจะมีทางออก สำหรับปัญหาทั้งหมดที่เราเพิ่งพูดกัน โดยเฉพาะสำนักงานประมาณซึ่งอาศัยพระราชบัญญัติงบประมาณ แต่เราไปยกเว้นใน items เยอะแยะและมีข้อสงสัยเรื่องเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การพัสดุอีกหลายประการ ไม่ทราบว่าอยู่ในขอบเขตของโครงการวิจัยในวันนี้หรือไม่

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ส. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): อะไรที่เห็นว่าจะจะเป็นปัญหาที่ปรับว่า จัดกฎหมายเราก็ปรับเช่น วิธีการงบประมาณก็บอกว่า โอนเปลี่ยนแปลงเค้ามีระเบียบเฉพาะ เราก็เสนอแก้ไขระเบียบ แต่เค้าจะแก้ไข หรือไม่แก้ไขก็อีกเรื่องหนึ่ง เรื่องที่เป็นสิทธิประโยชน์ก็มีคนเสนอขึ้นมาว่าอย่างนี้จะไปบังคับกระทรวงแรงงานได้หรือไม่ เราก็แก้ไขแล้วว่าได้ไม่น้อยกว่าที่กำหนดในกฎหมายเหล่านั้น เพราะฉะนั้นมันไม่มีอะไรจะไปขัดกฎหมาย และส่วนจะให้ออกพระราชกฤษฎีกาไม่ได้ เพราะมันขัดต่อระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 40/1 เค้าให้ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ไปออกเป็นพระราชกฤษฎีกา มันก็ไม่เป็นตามพระราชบัญญัติ เพราะฉะนั้นก็ต้องหว่างอะไรทั้งสิ้น ประเด็นอยู่ที่ว่าเราจะต้องไปตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่นวิธีการงบประมาณกับสำนักงานประมาณ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหา เช่นเรื่องทุนประเดิม ได้อีก ต้องตรวจสอบ กับกรมบัญชีกลางว่าถ้าตีความกฎหมายอย่างนั้นจริงมันก็ต้องเขียนแบบปีเดียวกันกับปี 2548 ว่าให้กระทรวงการคลังดำเนินการให้มีทุนประเดิมจะไปเขียนบังคับตรงๆ ไม่ได้ แต่มันมีวิธีการเขียนให้มันไม่ผิดกฎหมายได้ เพราะฉะนั้นก็จะรับข้อสังเกตเหล่านี้ไปทั้งหมด

นายอาวุธ วรรณวงศ์: กฎกระทรวง หรือพระราชกฤษฎีกา (ไม่แน่ใจ) ที่ออกบัตรประจำตัว 1) ข้าราชการ 2) 3) ถ้าอันเดิมอีกวงเล็บหนึ่งก็คือ พนักงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ก็จะสามารถ

ออกบัตรได้ถูกกฎหมาย แล้วเขียนต่อไปว่าใครบ้าง ที่ไม่ต้องมีบัตรประจำตัวประชาชนได้แก่ พระภิกษุสงฆ์ ข้าราชการ และพนักงานองค์การมหาชน

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ): เราคงไม่ได้จัดสัมมนาแบบนี้อีกแล้ว แต่คงต้องขออนุญาตส่งเอกสารที่ปรับปรุงแล้วให้ท่าน เพื่อให้ท่าน comment กลับมาที่ ก.พ.ร. ว่าเป็นอย่างไร ปฏิบัติได้หรือไม่ วันนี้ได้รับประโยชน์มาก ที่ได้รับการท้วงติงหลายอย่าง หลายประการ ท่านมีข้อสังเกตใด ก็ขอให้ติดต่อกับ ก.พ.ร. โดยตรง ขอบขอบคุณมากครับ