



รายงาน

ของ

คณะกรรมการการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน
สภาปฏิรูปแห่งชาติ

วาระที่ ๓ : การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค
และส่วนท้องถิ่น

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

สำนักกรรมการ ๒

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

ด่วนที่สุด

ที่ (สปช)๑๗๗๔/๒๕๕๘

(สำเนา)

คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน
สภาปฏิรูปแห่งชาติ
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๔ เมษายน ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สภาปฏิรูปแห่งชาติ
วาระที่ ๓ การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จำนวน ๑ ชุด
๒. รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สภาปฏิรูปแห่งชาติ
วาระที่ ๕ การเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานภาครัฐ จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๘ เมื่อวันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗
ได้ลงมติตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๒) คณะกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------------|--|
| ๑. นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ | ประธานกรรมการ |
| ๒. นางผาณิต นิตินันท์ประภาส | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น | รองประธานกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์ | รองประธานกรรมการ คนที่สาม
และโฆษกคณะกรรมการ |
| ๕. พลเอก วัฒนา สรรพานิช | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๖. นายจัตถกัญญ์ บุรุษพัฒน์ | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๗. พันตำรวจตรี วยุทธ สารสมบัติ | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๘. นายพลเดช ปิ่นประทีป | โฆษกกรรมการ |
| ๙. นางสีลาภรณ์ บัวสาย | โฆษกกรรมการ |
| ๑๐. นายอุดม ทุมไผ่สิต | กรรมการ |
| ๑๑. นางสาวอรพินท์ สฟโชคชัย | กรรมการ |
| ๑๒. นายศานิตย์ นาคสุขศรี | กรรมการ |
| ๑๓. นายเฉลิมชัย เพ็ญคอน | กรรมการ |
| ๑๔. พลตำรวจโท อาจิม โชติวงศ์ | กรรมการ |
| ๑๕. นายบุญถิ่น มั่นเกษวิทย์ | กรรมการ |
| ๑๖. นายจำลอง โพธิ์สุข | กรรมการ |
| ๑๗. นายชัยวัฒน์ ลิ้มปวีร์ธนะ | กรรมการ |
| ๑๘. ศาสตราจารย์ศุภชัย ยาวะประภาส | กรรมการ |
| ๑๙. พลอากาศเอก เจษฎา วิจารณ์ | กรรมการ |
| ๒๐. นายสุธรรม ลิ้มสุวรรณเกษม | กรรมการ |

สารบัญ

หน้า

บทนำ

- | | |
|------------------------|---|
| ๑. หลักการและเหตุผล | ๑ |
| ๒. ประเด็นการศึกษา | ๑ |
| ๓. วิธีการพิจารณาศึกษา | ๑ |

สรุปผลการพิจารณาศึกษา

- | | |
|---|----|
| ส่วนที่ ๑ การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย | ๒ |
| ส่วนที่ ๒ การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน | ๘ |
| ส่วนที่ ๓ การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น | ๑๔ |
| ส่วนที่ ๔ การปฏิรูปโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม | ๑๖ |
| ส่วนที่ ๕ การปฏิรูปการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ | ๑๙ |
| ส่วนที่ ๖ กระบวนการปฏิรูประบบราชการที่ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคล | ๒๖ |
| ส่วนที่ ๗ ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปที่นำเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา | ๒๗ |

ภาคผนวก

บทนำ

๑. หลักการและเหตุผล

ตามที่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้ลงมติตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๒) โดยมีอำนาจหน้าที่วิเคราะห์จัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปด้านการบริหารราชการแผ่นดินให้สัมฤทธิ์ผล รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่สภามอบหมาย ประกอบกับสภาปฏิรูปแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ในวาระปฏิรูปที่ ๓ การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น นั้น

ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ได้รับมอบหมายดังกล่าว คณะกรรมการฯ จึงได้ตั้งคณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรและบุคลากรภาครัฐ เพื่อดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องการปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

บัดนี้ คณะอนุกรรมการฯ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวและได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาศึกษาเสนอคณะกรรมการฯ ให้ความเห็นชอบเสร็จเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษา วาระที่ ๓ การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้สภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณาและเสนอแนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีความสมบูรณ์และเกิดผลในการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

๒. ประเด็นการศึกษา

เรื่อง การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

๓. วิธีการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเรื่องการปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยคณะกรรมการฯ ได้ตั้งคณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรและบุคลากรภาครัฐ เพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าว โดยคณะกรรมการฯ ได้ศึกษาจากเอกสารงานวิจัย แหล่งวิชาการต่าง ๆ รวมทั้งข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนแนวทางตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาศึกษา และนำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณารับรองต่อไป

สรุปผลการพิจารณาศึกษา

ส่วนที่ ๑

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย

๑. การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมภายนอก : โอกาสและภัยคุกคาม

เมื่อโลกก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ ๒๑ ความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารทำให้โลกเชื่อมโยงกันอย่างเป็นเครือข่ายไร้พรมแดน สามารถเข้าถึงกันได้อย่างรวดเร็ว ความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วทางด้านเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารดังกล่าวทำให้โลกกำลังปรับโครงสร้างระบบเศรษฐกิจและสังคม จากฐานความรู้ที่ก้าวสู่การใช้เทคโนโลยีชีวภาพและนาโนเทคโนโลยี นอกจากนี้กระแสการค้าเสรียังนำไปสู่การรวมกลุ่มการค้าข้ามชาติที่ทำให้ตลาดการค้าใหญ่ขึ้น และมีการแข่งขันกันทางการค้ารุนแรงขึ้น ในขณะเดียวกันกระแสประชาธิปไตย กระแสสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม กลายเป็นค่านิยมหลักของโลกในศตวรรษที่ ๒๑ ควบคู่กันไปกับการเพิ่มความรุนแรงของกระแสการก่อการร้าย ภัยธรรมชาติ ที่ส่งผลกระทบต่อทั้งในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค ประเทศ และระดับทวีป การเชื่อมโยงกันอย่างเป็นเครือข่ายไร้พรมแดนที่ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว ทำให้โลกมีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างเป็นพลวัต มีความรุนแรงและคาดหมายล่วงหน้าไม่ได้ ด้วยเหตุจากปัจจัยต่างๆ ที่เชื่อมโยงกันอย่างสลับซับซ้อน (Complex) จนเกิดความโกลาหลไร้ระเบียบแบบแผน (chaos) ไม่สามารถที่จะวางแผนกำหนด ควบคุมการเปลี่ยนแปลงได้ เช่น โลกอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ ๒๐

การเปลี่ยนแปลงในบริบทของสังคมโลกดังกล่าวข้างต้น มีทั้งโอกาสและภัยคุกคามต่อการบริหารงานภาครัฐให้สามารถบรรลุเป้าหมายและวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ได้ แต่เมื่อได้พิจารณาถึงประเด็นการใช้โอกาส เพื่อลดผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้น ทำให้มีประเด็นที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ โครงสร้างการบริหารภาครัฐ และระบบการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นอย่างเร่งด่วน

๒. สถานการณ์ในปัจจุบัน

๒.๑ การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้จัดเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมาตลอด โดยในราชการบริหารส่วนกลางจะจัดเป็นกระทรวง ทบวง กรม ทั้งนี้หลังจากประกาศใช้ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่สุด มีกระทรวง ทบวง กรม เพิ่มขึ้นจากเดิม ๑๔ กระทรวง ๑ ทบวง ๑๒๕ กรม เป็น ๒๐ กระทรวง ๑๕๔ กรม

๒.๒ การปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรมดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ คือ การสร้างศักยภาพในการแข่งขันในเวทีโลกและการสร้างความแข็งแกร่งในสังคมที่เน้นการพึ่งพาตนเองและการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยมีกรอบแนวคิดในการปรับโครงสร้างหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

๑) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการ และยกระดับขีดความสามารถโดยรวมของหน่วยงานราชการให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์และเงื่อนไขการแข่งขันในเวทีโลก

๒) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและประหยัดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ โดยลดความซ้ำซ้อนในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ การลดขั้นตอนในการทำงาน และการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

๓) สร้างความรับผิดชอบและความโปร่งใสในราชการด้วยการกำหนดบทบาทภารกิจและความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ชัดเจน

๒.๓ จำนวนโครงสร้างส่วนราชการในปัจจุบัน

- กระทรวง ๒๐ กระทรวง
- กรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ๑๖๑ กรม (เพิ่มขึ้น ๗ หน่วยงาน)
- กอง/สำนักหรือเทียบเท่ากอง ๑,๔๓๑ หน่วยงาน (เพิ่มขึ้น ๒๒๐ หน่วยงาน)

โดยมีบางหน่วยงานเป็นส่วนราชการที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาค (ในศูนย์/เขต/ภาค) ๒,๖๑๖ หน่วยงาน

- หน่วยงานที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ๗,๗๕๗ หน่วยงาน

๒.๔ จำนวนหน่วยงานอื่นของรัฐ

- รัฐวิสาหกิจ ๕๘ หน่วยงาน
- องค์การมหาชน ๕๓ หน่วยงาน

๓. สถานการณ์ปัญหาการบริหารราชการไทยในปัจจุบัน

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้จัดเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมาตลอด และมีแนวทางการปฏิรูปในเรื่องดังกล่าวมาเป็นลำดับ รวมทั้งมีการจัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปแบบที่หลากหลายไปจากการเป็นส่วนราชการขึ้นมาอีกเป็นจำนวนมาก เช่น องค์การมหาชน องค์กรอิสระ และองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งจากผลการศึกษาสถานการณ์ของประเทศไทยในบริบทของการเปลี่ยนแปลง ทำให้สามารถสรุปประเด็นปัญหาในเชิงโครงสร้างที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการให้บรรลุเป้าหมาย มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนตามวิสัยทัศน์วิวัฒนาการไทยที่สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ กำหนดไว้ดังนี้

๓.๑ ระบบราชการยังมีขนาดและบทบาทที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจของรัฐ ทำหน้าที่หลากหลาย ทั้งเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ ควบคุมกำกับ (Regulator) และทำหน้าที่ปฏิบัติการ (Operator) ทำให้ขนาดของภาครัฐขยายตัวออกไปอย่างไม่มีการควบคุม ขอบเขตจำกัด งบประมาณเพิ่มสูงขึ้น โดยเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณแผ่นดิน ในขณะที่สัดส่วนของงบลงทุนมีจำกัด

๓.๒ การบริหารงานราชการไทยโดยรวมเกิดความล้มเหลว ทำให้ไม่ได้รับความเชื่อมั่นและยอมรับนับถือจากประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนทั้งในและต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการทุจริตคอร์รัปชัน เจ้าหน้าที่รัฐมุ่งหาประโยชน์ส่วนตนโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม การบริหารงานที่ขาดความโปร่งใส ไม่มีธรรมาภิบาล การทำงานที่ล่าช้า และขาดประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้

๓.๓ ระบบราชการมีโครงสร้างขนาดใหญ่และสลับซับซ้อนเกินความจำเป็นโดยเฉพาะราชการบริหารส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) มีส่วนราชการและข้าราชการเป็นจำนวนมาก โดยมี ๒๐ กระทรวง ๑๖๑ กรมหรือเทียบเท่ากรม และแต่ละกรมมีการจัดแบ่งส่วนราชการภายในกรมออกเป็นกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกองอีกจำนวนมาก รวมทั้งมีการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางลงไปปฏิบัติงานประจำในภูมิภาคอย่างมากมาย เช่น กระทรวงการคลัง มี ๑,๓๘๙ หน่วยงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มี ๙๙๘ หน่วยงาน เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันส่วนราชการดังกล่าวส่วนใหญ่ยังมีการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่อีกเป็นจำนวนมากด้วย

การจัดโครงสร้างส่วนราชการข้างต้น ทำให้มีสายบังคับบัญชาในการกำกับดูแลหลายชั้นส่งผลให้การทำงานมีขั้นตอนมาก ล่าช้า ไม่คล่องตัว และสิ้นเปลืองโดยไม่จำเป็น ทั้งยังทำให้เกิดข้อบกพร่องและนำไปสู่การทุจริตประพฤติมิชอบได้โดยง่ายอีกด้วย

๓.๔ บทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม มีความหลากหลาย เหลื่อมล้ำ ซ้ำซ้อน และมีความรับผิดชอบที่ไม่ชัดเจน ซึ่งบางภารกิจเป็นภารกิจที่ควรต้องพิจารณาขยับเล็กหรือถ่ายโอนงาน ให้เอกชนหรือภาคส่วนอื่นรับไปดำเนินการ เช่น งานตรวจสอบรับรองมาตรฐาน เป็นต้น อีกทั้งบางภารกิจยังมี ปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างกรมภายในกระทรวงด้วยตนเอง เช่น งานของกรมป่าไม้ กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นต้น และความซ้ำซ้อนหรือการขาดความเชื่อมโยงของการทำงานระหว่างกระทรวง เช่น งานด้านมาตรฐานอาหารเกษตร ระหว่างกรมอนามัย กับสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ งานด้านบริหารจัดการและพัฒนาแหล่งน้ำในกรมชลประทาน กับกรมทรัพยากรน้ำและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง อีกหลายหน่วยงาน เป็นต้น

๓.๕ การรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ราชการบริหารส่วนกลาง ถึงแม้การบริหารราชการ จะมีการจำแนกออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แล้วก็ตาม แต่อำนาจสั่งการ หรือตัดสินใจวินิจฉัยส่วนใหญ่ก็ยังคงรวมศูนย์ไว้ที่ราชการส่วนกลาง ขาดการมอบอำนาจ/กระจายอำนาจ อย่างเหมาะสม ส่งผลให้การจัดบริการสาธารณะหลายเรื่องที่ถูกคงไว้กับส่วนกลางเกิดความล่าช้าซึ่งเมื่อรัฐ ขยายบทบาทและภารกิจของตนให้กว้างขวางออกไป ปัญหาต่าง ๆ ที่ส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ และให้บริการก็จะยิ่งทวีมากขึ้น นอกจากนี้ การจัดบริการสาธารณะในรูปแบบเดียวกันตลอดทั่วทั้งประเทศ ก็มักจะไม่เหมาะสมกับการตอบสนองความต้องการของประชาชน

๓.๖ โครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถบริหารงานในลักษณะที่เป็นแผนยุทธศาสตร์ เชิงรุกที่เป็นภารกิจร่วมกันได้ เพราะขาดระบบการทำงานแบบเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายแบบบูรณาการที่ยึด พื้นที่ หน้าที่ และการมีส่วนร่วมโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Area Function Participation)

๓.๗ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังทำงานแยกตามสาขาหน้าที่ของกรมต้นสังกัด นอกจากนี้ แทบทุกกระทรวงยังมีหน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่อยู่ต่างกรมภายใต้สังกัดกระทรวงเดียวกันอยู่ในจังหวัด เป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ขาดหน่วยงานที่เป็นตัวแทนกระทรวงอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันก็มีการจัดตั้งส่วนราชการ ที่เป็นส่วนกลางไปตั้งอยู่ในพื้นที่ภูมิภาคเป็นจำนวนมากดังที่กล่าวในข้อ ๓.๒ โดยมีรูปแบบที่หลากหลาย เช่น เป็นสำนักงาน/ศูนย์เขต/ภาค (เป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกอง) หรือเป็นหน่วยงานย่อย อยู่ในสังกัดกอง เป็นต้น ก่อให้เกิดปัญหาการขาดการเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภายใน จังหวัดกันเอง และผู้ว่าราชการจังหวัดขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ไม่อาจบริหารงานแบบบูรณาการ ในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๘ ในระดับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ยังมีประเด็นปัญหาการทับซ้อนในการทำงานระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนงานให้ท้องถิ่นยังไม่เป็นไปตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ แม้จะมีการถ่ายโอนงานแต่ก็มักจะไม่มีการถ่ายโอนอัตรากำลังจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น ทำให้ส่วนท้องถิ่น ขาดแคลนกำลังคนทั้งปริมาณและคุณภาพ

๔. กรอบการปฏิรูป

เมื่อคำนึงถึงประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงกำหนดกรอบการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของ ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคล ดังนี้

๔.๑ ปรับบทบาทบทบาทภารกิจและโครงสร้างของภาครัฐให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และมีขนาดที่เหมาะสมเกิดความคุ้มค่า (Rightsizing)

๔.๒ วางระบบความสัมพันธ์และกำหนดบทบาทหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานรูปแบบอื่นให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

๔.๓ กำหนดรูปแบบการบริหารราชการแบบบูรณาการและแนวทางการร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ให้สามารถสนองต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างยืดหยุ่นคล่องตัว เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติของประเทศ โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ การทำงานเชื่อมโยงกันอย่างเป็นเครือข่ายในแนวราบ (Responsive to Change) การบริหารราชการระบบเปิด

๔.๔ สร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารงานในแต่ละพื้นที่ให้มากยิ่งขึ้น โดยเร่งรัดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

จากกรอบข้างต้นจึงมีประเด็นการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องดังกล่าวดังนี้

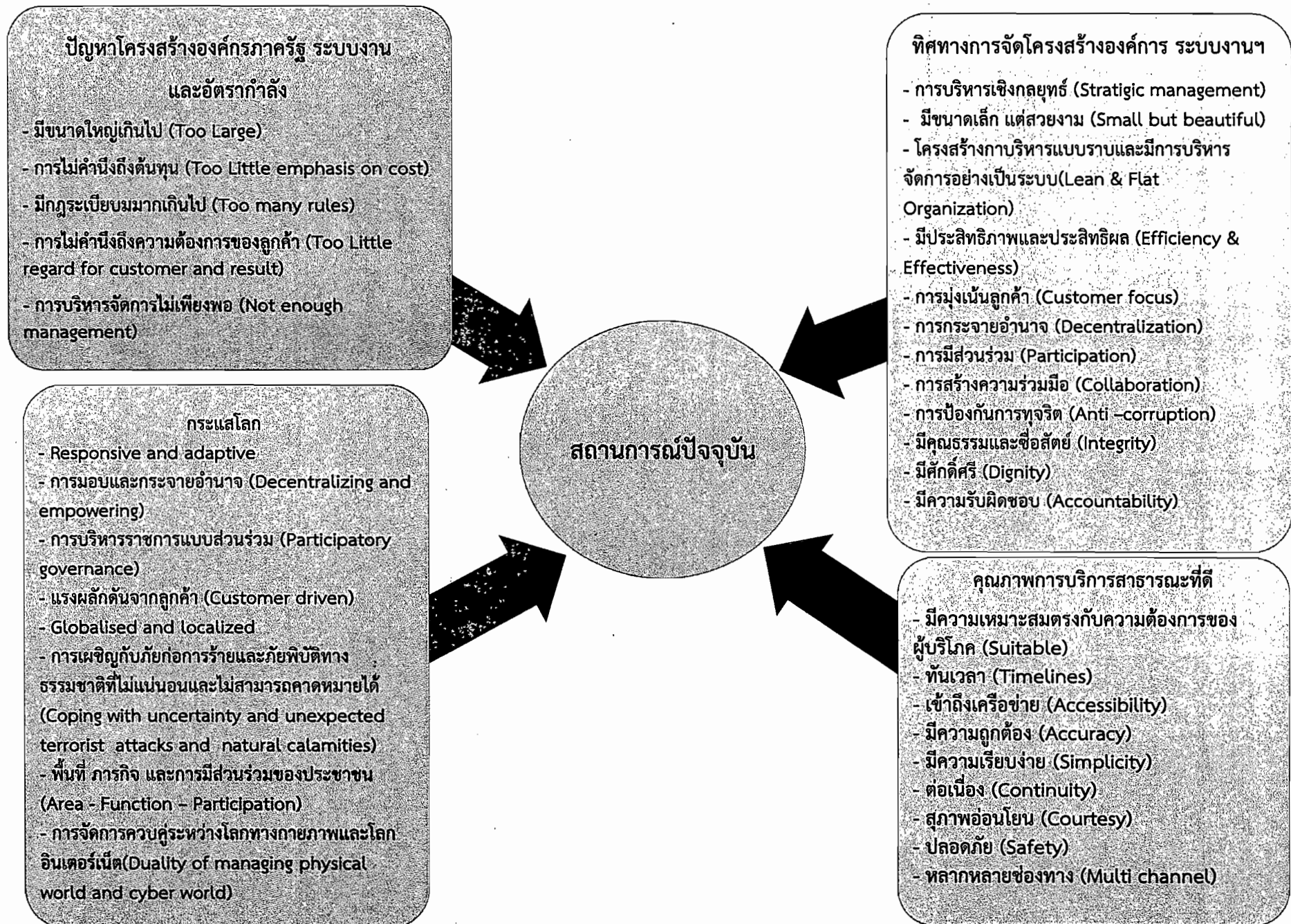
๑) การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

๒) การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

๓) การปฏิรูปโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม

๔) การปฏิรูปการบริหารทรัพยากรบุคคล

กรอบแนวคิดที่ต้องคำนึงในการจัดโครงสร้างองค์การ ระบบงานและอัตรากำลัง



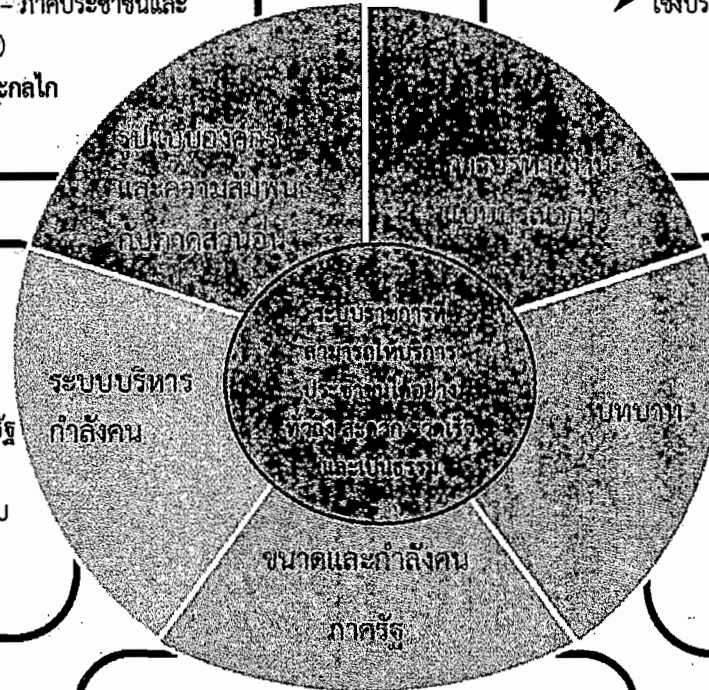
กรอบความคิดรวบยอด

- รูปแบบองค์กร (ส่วนราชการ, องค์กรมหาชน, องค์กรอิสระ ฯลฯ)
- รูปแบบการทำงานร่วมภาครัฐ - เอกชน (Contestability)
- รูปแบบการทำงานร่วมภาครัฐ - ภาคประชาชนและประชาสังคม (Contestability)

ระบบและกลไก

- เจิงพื้นที่
 - จังหวัด
 - กลุ่มจังหวัด
- เจิงประเด็น/กลุ่มเป้าหมาย

ระบบและกลไก



- ระบบบริหารทรัพยากรบุคคล**
- ระบบการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 - ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐกับนักรการเมือง
 - การตรวจสอบ ป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

- ระบบและกลไก**
- การบริหารเงินนโยบายตามยุทธศาสตร์ชาติ
 - ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานรูปแบบอื่น
 - การถ่ายโอนอำนาจ ภารกิจ ตามความพร้อม
 - การปรับบทบาทภาครัฐส่วนกลางจากผู้ปฏิบัติมาสู่การกำหนดนโยบาย ผู้ควบคุมกำกับ (Regulator & Operator)
 - ระบบราชการแบบอิเล็กทรอนิกส์

- ขนาดและกำลังพลภาครัฐ**
- กำหนดขนาดที่เหมาะสมของหน่วยงานแต่ละประเภท
 - กำหนดแนวทางการเคลื่อนย้ายกำลังคนภาครัฐเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ (Redeployment Programme)

ส่วนที่ ๒

การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

๑. ประเด็นการปฏิรูป

๑.๑ กำหนดบทบาทภารกิจของภาครัฐให้ชัดเจนและการจัดรูปแบบองค์กรภาครัฐให้เหมาะสมกับภารกิจที่หลากหลาย

ภารกิจหลักของภาครัฐจะต้องเป็นภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) ซึ่งถือเป็นภารกิจพื้นฐานที่รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวมีหลายประเภทที่แตกต่างกัน เช่น บริการสาธารณะทางปกครอง บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม หรือบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม เช่น การศึกษา การวิจัย เป็นต้น เพื่อให้ภาครัฐสามารถดำเนินการในภารกิจของภาครัฐได้อย่างเหมาะสมกับภารกิจที่หลากหลาย และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการจำแนกบทบาทภารกิจของภาครัฐและจัดองค์กรหน่วยงานภาครัฐให้มีความชัดเจน ดังนี้

๑.๑.๑ บทบาทภารกิจของภาครัฐ

๑) การเสนอแนะนโยบายและการบริหารนโยบาย หมายถึง การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ทิศทางการพัฒนา การกำหนดนโยบายและแผนหลักของประเทศ รวมทั้งการขับเคลื่อนและการบริหารให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายและแผนหลักที่กำหนด การกำหนดมาตรการหรือกลไกในการทำงาน และการประสานความร่วมมือกับองค์กรทั้งในและต่างประเทศ

๒) การกำกับดูแลให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหมายรวมถึงการอนุมัติ อนุญาตตามกฎหมาย การกำหนดมาตรฐานและมาตรการต่าง ๆ

๓) การส่งเสริมสนับสนุน เพื่ออำนวยความสะดวกให้ความช่วยเหลือองค์กรภาคี หรือเครือข่ายต่าง ๆ และรวมถึงการพัฒนานวัตกรรมและงานวิชาการด้วย

๔) การปฏิบัติการในงานบริการสาธารณะที่เป็นกิจกรรมที่ไม่อาจมอบให้เอกชน หรือภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนได้เพราะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ

๑.๑.๒ การจัดองค์กรภาครัฐ

การจัดรูปแบบองค์กรภาครัฐเพื่อรองรับภารกิจภาครัฐควรมีความหลากหลาย ตามภารกิจและมีความคล่องตัวในการบริหารงานที่แตกต่างกันไป จึงควรมีการกำหนดรูปแบบของภารกิจให้ชัดเจนว่าภารกิจประเภทใดควรเป็นส่วนราชการ (หมายรวมถึงราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น) ประเภทใดเป็นรัฐวิสาหกิจ ประเภทใดเป็นองค์กรมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น

๑.๒ กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานรูปแบบอื่นให้ชัดเจน

๑.๒.๑ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

กำหนดให้มีความชัดเจนเหมาะสมกับการพัฒนาประเทศและการปฏิรูปประเทศไทย ในทุกด้านอย่างเป็นระบบครบวงจร โดยกำหนดเป็นดังนี้

๑) ราชการบริหารส่วนกลาง ให้มีบทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย และเป้าหมายในการพัฒนาให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งการกำกับประเมินผลการดำเนินการ ตามยุทธศาสตร์และเป้าหมายดังกล่าว การกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ มาตรฐาน มาตรการต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย สำหรับการปฏิบัติงานให้ดำเนินการได้เฉพาะภารกิจ เพื่อประโยชน์สาธารณะระดับชาติ ได้แก่ การป้องกันประเทศเพื่อความมั่นคงภายนอก การรักษาความมั่นคง ภายในประเทศ เช่น ความสงบสุขในพื้นที่ การปราบปรามยาเสพติด ฯลฯ การต่างประเทศ การยุติธรรม ระบบ การเงินการคลัง ระบบการสื่อสาร คมนาคม การกำกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพ สิ่งแวดล้อม การพลังงาน และการพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และนวัตกรรมของประเทศ ส่วนการดำเนินงาน ของกิจการอื่นที่ลงไปปฏิบัติจัดทำในส่วนภูมิภาคและพื้นที่ให้ปฏิบัติได้เฉพาะงานที่เป็นนโยบายสำคัญ งานด้าน วิชาการหรือสนับสนุนความรู้วิทยาการใหม่และพัฒนาบุคลากรที่ขาดแคลน การกำกับดูแล ตรวจสอบติดตามและ ประเมินผลการบริหารงานของส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น กิจการอื่นนอกจากนี้ ที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะเพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ได้แก่ การพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานในชุมชน การส่งเสริมคุณภาพชีวิต/การพัฒนาอาชีพ การจัดระเบียบ/การรักษาความสงบ เรียบร้อย/การป้องกันอาชญากรรมในชุมชน การศึกษา ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น การสาธารณสุข สวัสดิการ และกิจการอื่นที่ไม่ใช่กิจการที่ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ

อนึ่ง ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางไปอยู่ใน ภูมิภาคเป็นจำนวนมาก จึงต้องทบทวนและปรับปรุงหน่วยงานส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาคให้เป็นไปตาม กรอบโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาค ที่เสนอและกำหนดหลักการและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนว่า ให้มีกร ายบุเล็กหรือปรับลดหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคให้เหลือเพียงเท่าที่จำเป็นต่อการ ปฏิบัติภารกิจ ซึ่งไม่อาจมอบให้ภูมิภาคดำเนินการแทนหรือไม่สามารถถ่ายโอนให้องค์กรบริหารท้องถิ่นรับไป ดำเนินการเองได้ เช่น งานวิจัยและพัฒนา หรืองานบริการวิชาการที่มุ่งให้บริการแก่เกษตรกร ผู้ประกอบการ หรือ ประชาชนส่วนรวมในเขตพื้นที่กลุ่มจังหวัด ที่กำหนดตามความเหมาะสมแห่งภารกิจ โดยต้องมีการประเมิน ความคุ้มค่าแห่งผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นประจำทุกปี

๒) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีหน้าที่เป็นตัวแทนราชการบริหารส่วนกลาง ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ และรับผิดชอบในเรื่องการดูแลเรื่องความมั่นคง ความเป็นธรรม และ การแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งรับผิดชอบการบริหารราชการตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และกำกับดูแลให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เพื่อเป็นแผนการบริหารเชิงพื้นที่โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจาก ทุกภาคส่วนซึ่งต้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การบริหารจัดการ เชื่อมโยงองค์กรทุกภาคส่วนในพื้นที่ การกำกับดูแลตรวจสอบการดำเนินงานและให้คำปรึกษานับนุทาง เทคนิคตลอดถึงการพัฒนาบุคลากรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการกิจการที่ได้รับถ่ายโอนจาก ส่วนราชการ สำหรับงานปฏิบัติการต่าง ๆ ในฐานะหน่วยปฏิบัติจะดำเนินการได้เฉพาะที่ท้องถิ่นไม่สามารถ ทำได้หรือที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

๓) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการในภารกิจพื้นฐานที่ต้องทำตามรัฐธรรมนูญกำหนด ภารกิจเกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในชุมชน การส่งเสริมคุณภาพชีวิต/การพัฒนาอาชีพ การจัดระเบียบ/การรักษาความสงบเรียบร้อย/การป้องกันอาชญากรรมในชุมชน การศึกษา เช่น โรงเรียน สถานศึกษา (ที่มีอยู่แล้วและพร้อมจะรับโอน) ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น การดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุข เช่น สถานพยาบาล โรงพยาบาล (ที่มีอยู่แล้วและพร้อมจะรับโอน) การกีฬา และนันทนาการ การสงเคราะห์คนชรา สวัสดิการและกิจการอื่นที่ไม่ใช่กิจการที่ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกดำเนินการได้ (ทั้งที่เกิดจากการรับการถ่ายโอน หรือเกิดจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอให้มีการถ่ายโอน และรวมถึงภารกิจที่เกิดจากการริเริ่มเสนอของท้องถิ่นเอง) ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่สามารถดำเนินการจัดเก็บภาษี หารายได้ และก่อกำหนดได้ภายใต้ระเบียบที่ส่วนกลางกำหนด

การจัดการกิจและขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น

ราชการบริหารส่วนกลาง

- กำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมาย การพัฒนาให้สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติ/การกำกับประเมินผล
- Regulator(กฎ ระเบียบ มาตรฐาน)
- ปฏิบัติภารกิจเพื่อประโยชน์ สาธารณะระดับชาติ
 - การป้องกันประเทศ/ความมั่นคงภายใน
 - การต่างประเทศ
 - การยุติธรรม
 - การเงินการคลัง
 - การคมนาคมของประเทศ
 - วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- งานวิชาการและสนับสนุนความรู้
- วิทยาการใหม่และพัฒนาบุคลากรที่ ขาดแคลน
- กำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย

ราชการส่วนภูมิภาค จังหวัด - อำเภอ

- เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง
- เชื่อมโยงแผนพัฒนาจังหวัดกับยุทธศาสตร์ ชาติ
- ประสานและ เชื่อมโยงกับองค์กร ทุกภาคส่วนในพื้นที่
- ดูแลเรื่องความมั่นคงภายใน ความเป็น ธรรม ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน รวมทั้งบริหารราชการตามที่ก.ม.กำหนดให้ เป็น ของจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน
- ให้คำปรึกษา สนับสนุน ช่วยเหลือ ทางวิชาการ/เทคนิคแก่ อปท.และพัฒนา บุคลากร อปท.
- กำกับ ดูแลและประเมินผลการดำเนินการ ของท้องถิ่น
- เป็นหน่วยปฏิบัติการกิจบริการสาธารณะ ที่ท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการ

ราชการส่วนท้องถิ่น

- ภารกิจพื้นฐานที่ต้องทำตามรัฐธรรมนูญกำหนด
- เป็นหน่วยปฏิบัติการกิจการจัดบริการสาธารณะ แก่ประชาชน ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น
 - โครงสร้างพื้นฐาน
 - ส่งเสริมคุณภาพชีวิต/การพัฒนาอาชีพ
 - จัดระเบียบชุมชน/รักษาความสงบ เรียบร้อย/การป้องกันอาชญากรรม
 - การศึกษา เช่น รร. สถานศึกษา (ที่มีอยู่แล้วและ พร้อมจะรับโอน)
 - ศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น
 - การดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - การสาธารณสุข เช่น สถานพยาบาล รพ. (ที่มี อยู่แล้วและพร้อมจะรับโอน)
 - การกีฬาและนันทนาการ
 - การสงเคราะห์คนชราและสวัสดิการอื่น
- ภารกิจที่อปท. สามารถเลือกดำเนินการเพิ่มเติมได้ (ทั้งที่เกิดจากการการรับการถ่ายโอนหรือท้องถิ่นร้อง ขอให้ถ่ายโอนหรือจากการริเริ่มของอปท.เอง)

๑.๒.๒ การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการกับหน่วยงานรูปแบบอื่น

ในการดำเนินการข้างต้น ราชการบริหารส่วนกลางต้องมีการทบทวนบทบาทภารกิจโดยการถ่ายโอนงานให้ท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ รวมทั้งลดภารกิจบางส่วนลง และส่งเสริมหรือมอบให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือหน่วยงาน/องค์กรของรัฐรูปแบบอื่นหรือภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมหรือชุมชนเข้ามาดำเนินการแทนด้วย ทั้งนี้ เพื่อปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการให้มีขนาดเล็ก กะทัดรัด สามารถเน้นการบริหารในเชิงรุกตามกรอบยุทธศาสตร์ระดับชาติ และเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น และเปลี่ยนการทำงานแบบแข่งขันมาเป็นรูปแบบของความร่วมมือกับทุกภาคส่วน ดังแผนภาพท้ายนี้^๑

^๑ สำหรับรัฐวิสาหกิจ นั้น คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง ได้เสนอให้มีการปฏิรูปการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

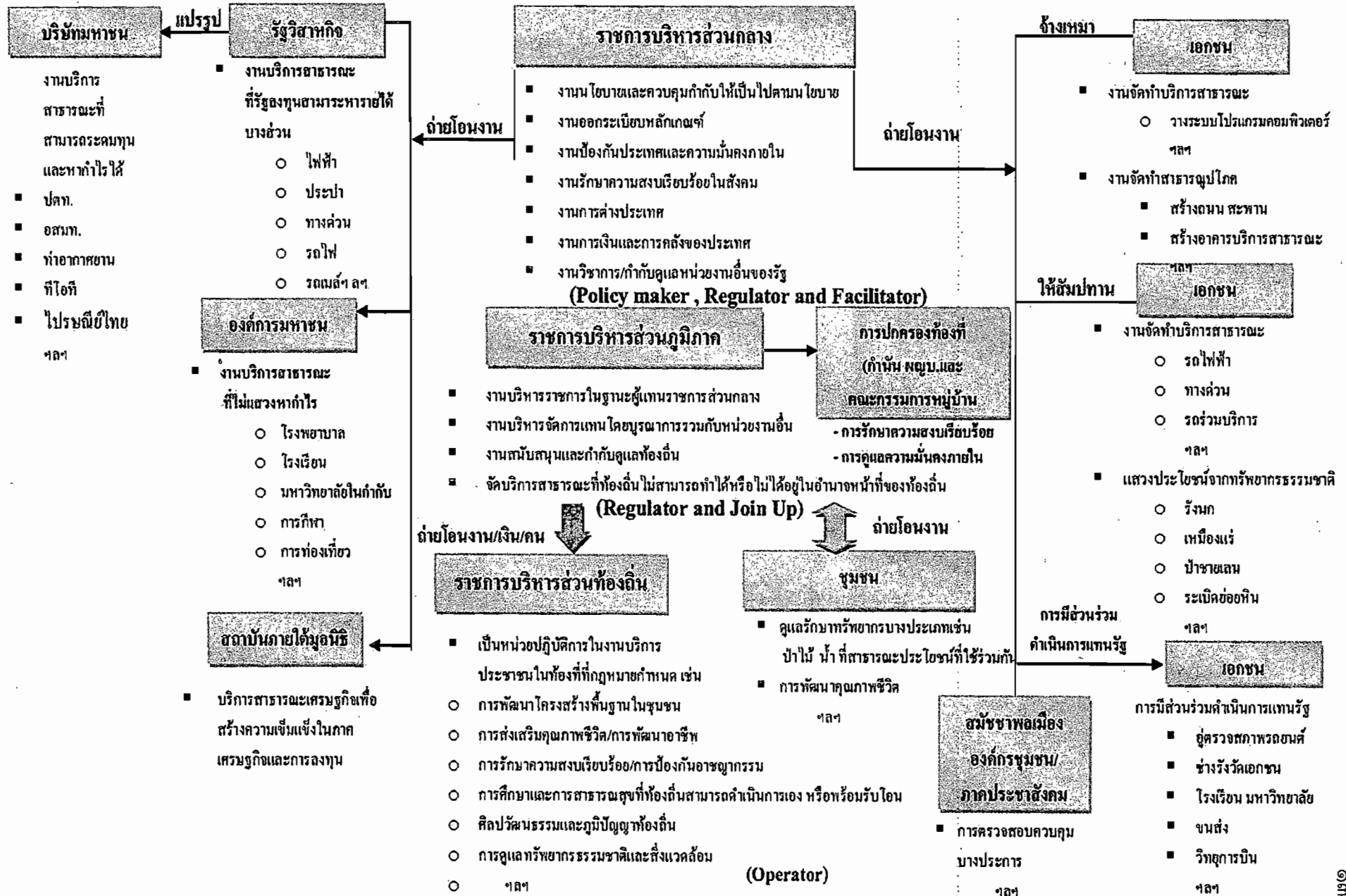
๑. กำหนดบทบาทและภารกิจของส่วนราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจน คือ แยกให้ชัดเจนว่าหน่วยงานใดเป็นหน่วยกำกับนโยบาย (Policy Maker) หน่วยงานใดเป็นหน่วยกำกับดูแล (Regulator) หน่วยงานใดเป็นเจ้าของ (Owner) และหน่วยงานใดเป็นผู้ดำเนินงานให้บริการ (Operator) และดำเนินการให้แต่ละหน่วยงานปฏิบัติภารกิจเฉพาะของตนไม่ก้าวท้าวและไม่ทับซ้อนกัน

๒. ให้จัดตั้งองค์กรซึ่งทำหน้าที่เป็นเจ้าของ (Owner) ของรัฐวิสาหกิจ เพื่อปฏิบัติภารกิจในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจเป็นในรูปแบบ Holding Company หรือองค์กรอิสระ หรือเป็นหน่วยงานของรัฐ

๓. ให้หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เจ้าของรัฐวิสาหกิจทำการทบทวนเหตุผลแห่งการดำรงอยู่ของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

๔. เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ให้ออกกฎหมายกำหนดให้รัฐบาลสามารถใช้รัฐวิสาหกิจในการดำเนินงานเป็นกรณีพิเศษตามนโยบายของรัฐบาลได้ โดยต้องมีการแยกบัญชีของการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลออกต่างหาก โดยตั้งเป็น “บัญชีบริการสาธารณะ” (Public Service Account, PSA)

การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น และภาคส่วนต่างๆ



ส่วนที่ ๓

การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

๑. กรอบการปฏิรูป

๑.๑ ทบทวนบทบาทภารกิจของภาครัฐให้ชัดเจนและการจัดรูปแบบองค์กรภาครัฐให้เหมาะสมกับภารกิจและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งจัดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานรูปแบบอื่นให้ชัดเจนตามแนวทางที่กำหนดข้างต้นในส่วนที่ ๒

๑.๒ มุ่งเน้นระบบการบริหารงานแบบบูรณาการระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประเทศ โดยยึดหลักการกระจายอำนาจและการบริหารราชการแบบระบบเปิด

๒. ประเด็นการปฏิรูป

๒.๑ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ทำให้ภาคเอกชนเติบโตอย่างรวดเร็ว ภาคประชาชนและชุมชนมีความเข้มแข็งและต้องการมีส่วนร่วมในการดำเนินการและจัดการมากขึ้นทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ดังนั้น ในการปฏิรูประบบราชการแต่ละส่วนราชการต้องให้มีการทบทวนบทบาทภารกิจและวิเคราะห์ภารกิจที่มีอยู่โดยจำแนกภารกิจเป็น ดังนี้

๑) ภารกิจที่ยุบเลิกเพราะหมดความจำเป็นไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ

๒) ภารกิจที่ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ควบคุมหรือดำเนินการหลักโดยแบ่ง/มอบอำนาจให้ภูมิภาค/จังหวัด เพื่อเพิ่มความรวดเร็วในการบริการประชาชน

๓) ภารกิจที่ต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการ

๔) ภารกิจที่ภาครัฐ - เอกชน ร่วมกันจัดการได้

๕) ภารกิจที่ภาครัฐ - ภาคประชาชน/ภาคประชาสังคมเข้ามาดำเนินการ

๕) ภารกิจที่ภาครัฐมอบให้ภาคเอกชน - ประชาชนจัดการได้เองภายใต้กติกาการควบคุมและการส่งเสริมของภาครัฐ

เมื่อมีการทบทวนภารกิจดังกล่าวจำเป็นจะต้องมีการทบทวนการจัดโครงสร้างของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับลักษณะภารกิจและความจำเป็นในพื้นที่ต่อไปด้วย

๒.๒ ภารกิจที่ถ่ายโอนให้ท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลางจะต้องถ่ายโอนภารกิจพร้อมกับโอนบุคลากรและงบประมาณไปด้วยภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด และเมื่อราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจแล้วจำเป็นต้องปรับรูปแบบโครงสร้างองค์กร การกำหนดตำแหน่งและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและชุมชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญด้วย รวมทั้งต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าภารกิจประเภทใดควรเป็นหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดและภารกิจประเภทใดควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต่ำกว่าองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

๒.๓ เสริมสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองภายใต้เงื่อนไขของการเปิดให้สมาชิกชาวพลเมือง/องค์กรชุมชน/ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ให้มากขึ้น รวมทั้งจะต้องมีการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้มีเอกภาพ เหมาะสมและมีความคล่องตัวยิ่งขึ้นอีกด้วย

๒.๔ มีการบริหารงานหรือมีรูปแบบและวิธีการทำงานระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่เน้นความร่วมมือ ประสานสัมพันธ์กันเพื่อให้เกิดการบูรณาการในการปฏิบัติงานร่วมกัน โดยใช้แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดที่ต้องผ่านกระบวนการร่วมคิดร่วมทำระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นและภาคส่วนต่าง ๆ เป็นตัวกำหนด มีการกำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนและมีการใช้ทรัพยากรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าและไม่เกิดความซ้ำซ้อน

๒.๕ ต้องพัฒนากลไกหรือเครื่องมือในการสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดทำข้อตกลงความร่วมมือในการทำงานหรือสัญญาแผนงาน/โครงการและลงนามร่วมกัน การกำหนดตัวชี้วัดในการดำเนินงาน ในลักษณะตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน เป็นต้น

๒.๖ ต้องมีการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ชาติและเป้าหมายที่กำหนดร่วมกัน ให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่ตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด รวมทั้งทุกส่วนราชการจะต้องกำหนดวงเงินงบประมาณที่จะดำเนินการในจังหวัดตามภารกิจหลักและตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เป็นรายจังหวัด/กลุ่มจังหวัดให้ชัดเจน

๒.๗ ส่งเสริม “รัฐบาลที่เปิดสู่พลเมือง” (Open Government) โดยจัดให้มีกระบวนการและช่องทางที่จะสื่อสารกับประชาชนและพลเมืองในรูปแบบที่หลากหลายเพื่อให้รับทราบและเข้าใจถึงสิ่งที่รัฐกำลังจะดำเนินการ และดำเนินการอยู่ พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นตอบกลับอยู่ตลอดเวลา

๒.๘ การเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินภารกิจของรัฐเพื่อเป็นเครือข่ายหรือพันธมิตรในการทำงานร่วมกัน โดยส่งเสริมการสร้างความร่วมมือในรูปภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับเอกชน (Public - Private Partnership : PPP) เพื่อให้การพัฒนาบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ การสร้างกลไกการดำเนินการแบบร่วมลงทุนกับภาคเอกชนด้วยความชัดเจน โปร่งใส และเกิดการบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ (Contestability) การให้ภาคประชาสังคมหรือองค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นและเพียงพอกับความต้องการของประชาชน

๒.๙ จะต้องมีการสร้างเอกภาพในการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ในระดับจังหวัด โดยการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจให้ส่วนกลางมอบอำนาจที่เกี่ยวกับการบริหารงานในจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และจะต้องกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณีเพื่อให้สามารถปฏิบัติราชการแทนได้ รวมทั้งปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัดให้เหมาะสมด้วย

๒.๑๐ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งในส่วนของคณะกรรมการหมู่บ้านจะมีโครงสร้างประกอบด้วยบุคคลที่เป็นตัวแทนของภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนด้วย) ทำหน้าที่สนับสนุนการช่วยเหลืองานภาครัฐโดยเฉพาะอำเภอและตำบล โดยกำหนดให้กลไกที่มีอยู่ให้สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่และกำหนดบทบาทให้ชัดเจนเพื่อให้เป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ที่ใกล้ชิดประชาชนที่มีประสิทธิภาพต่อไปยิ่งขึ้น

ส่วนที่ ๔

การปฏิรูปโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม

๑. กรอบการปฏิรูป

๑.๑ เมื่อนำกรอบแนวคิดทฤษฎีมาพิจารณาเป็นกรอบในการปฏิรูปโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม จะพบว่า

๑.๑.๑ กรอบแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐของไทยที่ผ่านมา และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปฏิรูป) พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้วางรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐอยู่กึ่งกลางระหว่าง The Market Model และ The Participatory State กล่าวคือ เน้นการลดขนาดภาครัฐให้เล็ก และผ่อนคลายกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และการ contract ภารกิจไปให้ภาคส่วนอื่น ในขณะที่เดียวกันก็นำหลักของ The Participatory State ที่เน้นการให้อำนาจและเปิดให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน เน้นการกระจายอำนาจและลดสายการบังคับบัญชา และมีความเชื่อมั่นในศักยภาพของพลเมือง

๑.๑.๒ ภาคปฏิบัติ รัฐไทยมีรูปแบบของ Flexible Government คือได้พยายามนำ IT มาใช้ พร้อมทั้งการจ้างเหมาบริการมาใช้ใช้ในภาครัฐมากขึ้น ดังตัวอย่างในตารางที่ ๑ และตารางที่ ๒ ด้านล่าง

ตารางที่ ๑ การจ้างเหมาบริการภาคเอกชน

กระทรวง	กรม	บริการ
กระทรวงคมนาคม	กรมการขนส่งทางบก	การตรวจสอบสภาพรถยนต์
กระทรวงการต่างประเทศ	กรมการกงสุล	งานหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์
กระทรวงมหาดไทย	กรมที่ดิน	งานรังวัดสอบเขต แบ่งเขตและรวมโฉนดที่ดิน

ตารางที่ ๒ การบริการรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ (website base / mobile app base)

กระทรวง	กรม/สำนักงาน	บริการ
กระทรวงการคลัง	กรมสรรพากร	งานยื่นภาษีทางอิเล็กทรอนิกส์ (E - revenue)
	กรมสรรพสามิต	การออกใบอนุญาตนำเข้า สุรา ยาสูบ
กระทรวงแรงงาน	สำนักงานประกันสังคม	งานชำระเงินสมทบกองทุนประกันสังคม
กระทรวงพาณิชย์	กรมการค้าต่างประเทศ	งานออกหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า งานออกใบอนุญาตและหนังสือรับรองการส่งออก-นำเข้าสินค้าทั่วไป
	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	งานจดทะเบียนธุรกิจ
	กรมทรัพย์สินทางปัญญา	งานจดทะเบียนเครื่องหมายการค้า
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรมปศุสัตว์	งานออกใบรับรองคุณภาพสินค้าปศุสัตว์เพื่อการส่งออก
	กรมวิชาการเกษตร	ระบบงานยื่นคำขอและออกใบรับรอง/ใบอนุญาต <ul style="list-style-type: none"> ▪ พืชที่ตัดต่อและไม่ตัดต่อสารพันธุกรรม ▪ คุณภาพสินค้าเกษตร

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ นำเข้าพืช ▪ นำเข้าเมล็ดพันธุ์พืช ▪ พืชอนุรักษ์และซากพืชอนุรักษ์ ▪ นำเข้าปุ๋ย ▪ ยางพารา ▪ ปลอดศัตรูพืช
กระทรวงคมนาคม	กรมการขนส่งทางบก	บริการชำระภาษีรถผ่านอินเทอร์เน็ต จองเลขทะเบียนรถ

เมื่อคำนึงถึงภาคปฏิบัติในช่วงที่ผ่านมาควบลู่ไปกับอนาคตที่กำหนดในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปฏิรูป) พ.ศ. ๒๕๕๘ สิ่งที่มีการบริหารราชการแผ่นดินต้องดำเนินการต่อไป คือ การพิจารณาถึงภารกิจของภาครัฐที่ยังสามารถกระจายอำนาจและเปิดให้ภาคพลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น

๑.๒ เมื่อคำนึงถึงประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงกำหนดกรอบการปฏิรูปโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ดังนี้

๑.๒.๑ ปรับบทบาทบทบาทภารกิจและโครงสร้างของภาครัฐให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และมีขนาดที่เหมาะสมเกิดความคุ้มค่า (Rightsizing) และเน้นความสัมพันธ์การทำงานระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

๑.๒.๒ สร้างความรับผิดชอบและความโปร่งใสในระบบราชการ (กำหนดบทบาท/ภารกิจและความรับผิดชอบที่ชัดเจน ตรวจสอบได้)

๑.๒.๓ ยึดหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการทำงานเชื่อมโยงกันอย่างเป็นเครือข่ายในแนวราบ

๒. ประเด็นการปฏิรูป

๒.๑ ให้บทบาทบทบาทภารกิจของทุกกระทรวง ทบวง กรม ให้ชัดเจน และมุ่งดำเนินงานเฉพาะภารกิจสำคัญตามกฎหมาย ยุทธศาสตร์ชาติ และความต้องการของประชาชน โดยส่วนราชการต่าง ๆ ก็ต้องทำหน้าที่อันเป็นภารกิจที่แท้จริงของรัฐเท่านั้น ส่วนภารกิจรองหรือภารกิจอื่น ๆ ต้องมีถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ภาคประชาชน องค์กรมหาชน องค์กรอื่นของรัฐ และเอกชน ดำเนินการแทนหรือยุติบทบาทที่ไม่จำเป็นเพื่อให้ภาครัฐสามารถสนองต่อความต้องการที่จำเป็นของประชาชนได้อย่างแท้จริง โดยให้แต่ละส่วนราชการต้องบทบาทภารกิจและวิเคราะห์ภารกิจที่มีอยู่โดยให้จำแนกภารกิจตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อ ๒.๑ ของส่วนที่ ๓

๒.๒ ให้ความสำคัญกับภารกิจที่เป็น “บริการสาธารณะ” เป็นลำดับแรกทั้งภารกิจที่ยังอยู่ในการดำเนินการของภาครัฐเอง และภารกิจที่ได้มอบให้ภาคส่วนอื่นไปแล้ว โดยการควบคุม “คุณภาพและมาตรฐานของบริการ” ที่ส่งมอบ

๒.๓ ทบทวนการจัดโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสม โดยให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจใหม่ของรัฐเพื่อปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น และให้มีความคุ้มค่าคุ้มบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายไป

๒.๔ ต้องทบทวนและปรับปรุงหน่วยงานส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาคให้เป็นไปตามกรอบโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เสนอ และกำหนดหลักการและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนว่าให้มีการยุบเลิกหรือปรับลดหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคให้เหลือเพียงเท่าที่จำเป็นต่อการปฏิบัติภารกิจ ซึ่งไม่อาจมอบให้ภูมิภาคดำเนินการแทนหรือไม่สามารถถ่ายโอนให้องค์กรบริหารท้องถิ่นรับไปดำเนินการเองได้ เช่น งานวิจัยและพัฒนา หรืองานบริการวิชาการที่มุ่งให้บริการแก่เกษตรกร ผู้ประกอบการ หรือประชาชนส่วนรวมในเขตพื้นที่กลุ่มจังหวัด ที่กำหนดตามความเหมาะสมแห่งภารกิจ โดยต้องมีการประเมินความคุ้มค่าแห่งผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นประจำทุกปี รวมทั้งออกแบบการจัดส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นตัวแทนของกระทรวงที่แท้จริงในราชการบริหารส่วนภูมิภาค

๒.๕ เร่งรัดให้มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการถ่ายโอนภารกิจที่เป็นของราชการส่วนท้องถิ่น พร้อมกับถ่ายโอนบุคลากรและงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปภายใต้เงื่อนไขเวลาที่กำหนด

๒.๖ ให้ทุกส่วนราชการมอบอำนาจในภารกิจที่ต้องดำเนินการภายในจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อตัดสินใจแก้ปัญหาและสั่งการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและความรวดเร็วในการบริหารราชการ

๒.๗ ส่งเสริม “รัฐบาลที่เปิดสู่พลเมือง” (Open Government) โดยจัดให้มีกระบวนการและช่องทางที่จะสื่อสารกับประชาชนและพลเมืองในรูปแบบที่หลากหลายเพื่อให้รับทราบและเข้าใจถึงสิ่งที่รัฐกำลังจะดำเนินการ และดำเนินการอยู่ พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นตอบกลับอยู่ตลอดเวลา

ส่วนที่ ๕

การปฏิรูปการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ

๑. การเลื่อน ย้าย และแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามระบบคุณธรรม

คำว่า “คุณธรรม”^๒ ในภาษาไทยตรงกับภาษาอังกฤษ ๒ คำ คือ Virtue และ Merit โดยในภาษาอังกฤษทั้งสองคำนี้ หมายถึง “ความดีงาม” เหมือนกัน แต่เป็นความดีงามคนละทาง คือ

Virtue เป็นความดีงามทางจิตภาพ (Mental) คือ ความดีงามในจิตใจ ซึ่งทำจนเคยชินจนประพฤติดีอยู่เสมอ

Merit เป็นความดีงามทางกายภาพ (Physical) คือ ความดีงามในความรู้ ทักษะ ความสามารถ และความประพฤติ

ปัจจุบัน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร มีคำว่าคุณธรรมปรากฏอยู่และมีความหมายแตกต่างกันทั้ง ๒ คำ ตามที่ปรากฏในกฎหมายแต่ละมาตรา คือ บางมาตราใช้คำว่า คุณธรรม ในความหมายของ Virtue แต่บางมาตราใช้ในความหมายของ Merit โดยคำว่า คุณธรรมในความหมายของ Merit จะใช้คำว่าระบบคุณธรรม เพื่อให้ดูแตกต่าง

การบริหารราชการแผ่นดินที่ถูกต้องเหมาะสมจำเป็นต้องมีคุณธรรมในทั้งสองความหมาย คือ ทั้ง Virtue และ Merit โดยในแง่ Virtue ควรสนับสนุนส่งเสริมให้ข้าราชการและนักการเมืองมี Virtue ในจิตใจ ซึ่งขณะนี้คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูยกกำลังจัดเตรียมให้มีสมาชิกคุณธรรมแห่งชาติสำหรับส่งเสริมให้เกิด Virtue ในจิตใจของข้าราชการและนักการเมือง (Virtue Extension) ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องแล้ว

ส่วนในแง่ Merit หรือการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น แม้จะมีปรากฏอยู่ในกฎหมายแล้ว แต่คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูก็ควรจะสนับสนุนให้มีหลักการปกป้อง ระบบคุณธรรม (Merit Protection) ไว้ในรัฐธรรมนูด้วย เพื่อเป็นการบีบบังคับมิให้มีการละเมิด Merit ที่ทำให้เกิดความเดือดร้อน ระส่ำระสาย แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปในทุกวันนี้

ความหมายของคำว่า ระบบคุณธรรม (Merit system)^๓ หมายถึง เป็นวิธีการคัดเลือกบุคคล เข้าทำงาน โดยใช้การกลั่นกรองรูปแบบต่าง ๆ เพื่อประเมินความรู้ ความสามารถของบุคคลที่มีคุณสมบัติครบ ตามต้องการ โดยไม่คำนึงถึงเหตุผลทางการเมืองหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นสำคัญ

ระบบคุณธรรมในระบบบริหารงานบุคคล (Merit System)^๔ หมายถึง การบริหารงาน บุคคลเพื่อตอบสนอง ๒ สิ่ง คือ ตอบสนองความต้องการความเป็นธรรมของบุคลากรของหน่วยงานโดยการ สร้างสิ่งจูงใจและขวัญกำลังใจในการทำงานและตอบสนองความต้องการของหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงาน ได้ประโยชน์สูงสุด ประหยัด และมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐในการเอื้ออำนวย บริการเพื่อประโยชน์ของประชาชน ซึ่งในการบริหารทรัพยากรมนุษย์จะยึดหลักการที่สำคัญของระบบคุณธรรม ๔ ประการ ได้แก่

^๒ ประวิณ ฒ นคร, การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร, เอกสารบรรยาย พ.ศ. ๒๕๕๕

^๓ <http://www.ocsc.go.th> สำนักงาน ก.พ. ระบบคุณธรรมในระบบบริหารงานบุคคลหมายความว่า
อย่างไร

^๔ อ้างอิงแล้ว

๑.๑ ความเสมอภาคในโอกาส (Equality of opportunity) หมายถึง การเปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันในการสมัครงานสำหรับผู้สมัครที่มีคุณสมบัติ ประสบการณ์ และพื้นฐานความรู้ตามที่ระบุไว้ โดยไม่มีข้อกีดกัน อันเนื่องจากฐานะ เพศ ผิว และศาสนา กล่าวคือทุกคนที่มีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์จะมีสิทธิในการถูกพิจารณาเท่าเทียมกันความเสมอภาคในโอกาส จะครอบคลุมถึง

๑.๑.๑ ความเสมอภาคในการสมัครงาน โดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีคุณสมบัติและพื้นฐานความรู้ตรงตามที่กำหนดไว้ ได้สมัครและเข้าสอบแข่งขัน

๑.๑.๒ ความเสมอภาคในเรื่องค่าตอบแทน โดยยึดหลักการที่ว่างานเท่ากัน เงินเท่ากัน และมีสิทธิได้รับโอกาสต่างๆ ตามที่หน่วยงานเปิดให้พนักงานทุกคน

๑.๑.๓ ความเสมอภาคที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากันโดยใช้ระเบียบและมาตรฐานเดียวกันทุกเรื่อง อาทิ การบรรจุแต่งตั้ง การฝึกอบรม

๑.๒ หลักความสามารถ (Competence) หมายถึง การยึดถือความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน โดยเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้เหมาะสมกับตำแหน่งมากที่สุด โดยจะบรรจุแต่งตั้งผู้ที่มีความเหมาะสมตามเกณฑ์มากกว่า เพื่อให้ได้คนที่เหมาะกับงานจริง ๆ (Put the right man in the right job) หากจะมีการแต่งตั้งพนักงานระดับผู้บริหารก็จะพิจารณาจากผลการปฏิบัติงาน ซัดความสามารถหรือศักยภาพของการบริหารงานในอนาคต

๑.๓ หลักความมั่นคงในอาชีพการงาน (Security on tenure) หมายถึง หลักประกันการปฏิบัติงานที่องค์การให้แก่บุคลากรว่าจะได้รับการคุ้มครอง จะไม่ถูกกลั่นแกล้งหรือถูกให้ออกจากงานโดยปราศจากความผิด ไม่ว่าจะโดยเหตุผลส่วนตัวหรือทางการเมือง ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกมั่นคงในหน้าที่ หลักการที่ผู้บริหารใช้ในเรื่องของความมั่นคงในอาชีพการงาน คือ

๑.๓.๑ การดึงดูดใจ (Attraction) โดยพยายามจูงใจให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาร่วมงานกับองค์การ

๑.๓.๒ การธำรงรักษา (Retention) โดยการธำรงรักษาพนักงานที่มีความสามารถเหล่านั้นให้ทำงานอยู่กับองค์การ เพราะมีความก้าวหน้ามั่นคง

๑.๓.๓ การจูงใจ (Motivation) โดยกระตุ้นให้พนักงานมีความมุ่งมั่นในอาชีพที่ทำอยู่

๑.๓.๔ การพัฒนา (Development) โดยเปิดโอกาสให้ได้พัฒนาศักยภาพและมีความก้าวหน้าในเส้นทางอาชีพ

๑.๔ หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political neutrality) หมายถึง การไม่เปิดโอกาสให้มีการใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรกแซงในกิจการงาน หรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใด ๆ

ซึ่งระบบคุณธรรมได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๒ เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับใช้ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยมีหลักการที่สำคัญดังนี้

มาตรา ๔๒ การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คำนึงถึง ระบบคุณธรรมดังต่อไปนี้

(๑) การรับรองบุคคล เพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ต้องคำนึงถึง ความรู้ ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ

(๒) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร และลักษณะของงานโดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(๓) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่งและการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการ ต้องเป็นอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมือง หรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้

(๔) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม และโดยปราศจากอคติ

(๕) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

จึงอาจสรุปหลักการที่สำคัญของระบบคุณธรรมได้ว่า จะต้องเป็นระบบที่มีความเสมอภาค เป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ ดังนี้

๑. ความเสมอภาค

๑.๑ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน มีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ถ้าเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสม

๑.๒ การพิจารณาจะต้องกระทำโดยเสมอหน้าไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

๑.๓ ต้องใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับทุกคน

๒. ความเป็นธรรม

๒.๑ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจะต้องเป็นกลาง

๒.๒ ไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

๒.๓ คำนึงถึงประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับเป็นสำคัญ

๓. ความโปร่งใส

๓.๑ จะต้องเปิดเผยผลการดำเนินการทุกขั้นตอนให้ทุกคนทราบ

๓.๒ เปิดเผยหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะนำไปใช้ให้ทราบโดยทั่วกันก่อน

๓.๓ ให้โอกาสมีตัวแทนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ หรือ คณะกรรมการในทุกระดับ เป็นต้น

๔. การควบคุมตรวจสอบ

๔.๑ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิได้รับการชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้บังคับบัญชา เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการดำเนินงาน

๔.๒ สามารถโต้แย้งคัดค้านการดำเนินงานได้

๔.๓ มีองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยตรง

แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมแบ่งเป็น ๓ ขั้นตอน ดังนี้

๑. ขั้นตอนการเตรียมการ

ขั้นตอนนี้มีความสำคัญเพราะเป็นขั้นตอนเตรียมการสรรหาเพื่อแต่งตั้ง ซึ่งหมายถึง กระบวนการสรรหาคัดเลือกกว่า จะกำหนดให้ใช้วิธีใด อย่างไร เพื่อให้การสรรหาคัดเลือกข้าราชการที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสมมาดำรงตำแหน่ง ซึ่งได้แก่

๑.๑ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการ จะต้องให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ คือ จะต้องกำหนดให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะสรรหา และสอดคล้องกับระบบคุณธรรมที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๔๒ อย่างจริงจัง

๑.๒ รูปแบบการสรรหาผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์มาดำรงตำแหน่ง ควรกระทำในรูปของคณะกรรมการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นหลัก อย่างแท้จริง

๑.๓ วิธีการสรรหา ให้กระทำโดยวิธีหลากหลายผสมกันอย่างจริงจัง และเข้มข้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะสามารถค้นหาผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ มาดำรงตำแหน่งได้จริง ถ้าเป็นการประเมินเนื้อหาในแบบประเมินจะต้องมีตัวชี้วัดและความเป็นปรนัยสามารถจำกัดการใช้ดุลพินิจของผู้ประเมินได้เป็นอย่างดี

๑.๔ จะต้องมีประกาศแจ้งให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ทราบทุกครั้งที่จะมีการสรรหาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เพื่อเปิดโอกาสให้เข้ามาสมัครรับการสรรหาภายในระยะเวลาอันสมควร

๒. ขั้นตอนการแต่งตั้ง

๒.๑ จะต้องมีประกาศผลการสรรหาให้ข้าราชการที่เข้ารับการสรรหาทราบทุกครั้ง

๒.๒ รูปแบบวิธีการออกคำสั่งแต่งตั้งจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะจะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น จะต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งที่แต่งตั้งไว้ด้วย เป็นต้น

๒.๓ เมื่อแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐรายใดแล้ว ให้แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ทุกคนรวมทั้งผู้ที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งทราบด้วย เพื่อให้โอกาสผู้ที่ไม่ได้รับแต่งตั้งสามารถใช้สิทธิโต้แย้ง หรือคัดค้านต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป หรือองค์กรซึ่งทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทต่อไปได้

๓. ขั้นตอนหลังการแต่งตั้ง

ขั้นตอนนี้ถือว่า เป็นขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่ง เพราะจะมีปัญหาข้อพิพาทระหว่างผู้บังคับบัญชากับข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้รับการแต่งตั้ง นำเรื่องมาร้องทุกข์หรือฟ้องต่อศาลปกครองอยู่เสมอ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ จึงถือว่าเป็นเรื่องหนึ่งของระบบคุณธรรมซึ่งจำเป็นจะต้องมีเพื่อเป็นการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการให้คงอยู่ ในขณะเดียวกันก็เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานของรัฐได้ตระหนัก ระมัดระวังในการออกคำสั่งให้สอดคล้องกับระบบคุณธรรม และชอบด้วยกฎหมายยิ่งขึ้น

๒. ข้อเสนอในการปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ

ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ได้มีบทบัญญัติให้ผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการแต่งตั้ง มีสิทธิโต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง หรือยื่นคำร้องทุกข์ หรืออุทธรณ์โต้แย้งต่อ ก.พ.ค. สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ และ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร สำหรับข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครได้อยู่แล้ว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection) ในปัจจุบันนี้ ก็คือ ไม่มีหลักประกันทางกฎหมายสูงสุดสำหรับบังคับให้ต้องมีหลักเกณฑ์การเลื่อน ย้าย และดำเนินการบริหารงานบุคคลอื่นที่เป็นธรรมที่แท้จริง เพราะหลักเกณฑ์เหล่านี้ กำหนดโดยองค์กรกลางบริหารงานบุคคล คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) หรือคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ที่มีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นนักการเมืองเป็นประธาน รวมทั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่นก็มีนักการเมืองเป็นประธานเช่นกัน หากรัฐธรรมนูญไม่เขียนบังคับให้หลักเกณฑ์การเลื่อน ย้าย และการดำเนินการบริหารงานบุคคลอื่นต้องมีความเป็นธรรมมีตัวชี้วัดความเหมาะสมได้ในเชิงปรนัยแล้ว นักการเมืองจะสามารถจะใช้อิทธิพลครอบงำ กรรมการ ก.พ. กรรมการ ก.ก. และกรรมการขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ให้ออกหลักเกณฑ์ในลักษณะบิดเบือนความถูกต้องและเป็นธรรมได้ เช่น ครอบงำให้ออกหลักเกณฑ์ที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่นักการเมืองผู้มีอำนาจแต่งตั้งได้ เป็นต้น

นอกจากนี้ เพื่ออํารงไว้ซึ่งระบบการบริหารงานบุคคลที่ให้อึดหลักระบบคุณธรรมและพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคล และเพื่อขจัดสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่เอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชันอันเป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในราชการพลเรือนสามัญ จึงสมควรที่จะกำหนดให้มีคณะกรรมการคัดเลือกที่มีความเป็นกลางซึ่งแต่งตั้งโดยวุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาสรรหาคัดเลือก และเสนอรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมสำหรับตำแหน่งปลัดกระทรวง หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าปลัดกระทรวง ต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาแต่งตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการโยกย้าย โอนหรือเลื่อน

ทั้งนี้ ในปัจจุบัน การพิจารณาคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ก.พ. หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคัดเลือกประกอบด้วย

๑) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ อ.ก.พ. กระทรวงเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่สำนักงาน ก.พ. จัดทำขึ้นเป็นประธาน

๒) ผู้ทรงคุณวุฒิจาก ก.พ. จำนวน ๑ คน เป็นกรรมการ

๓) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ อ.ก.พ. กระทรวง เลือกจากบัญชีผู้ทรงคุณวุฒิที่สำนักงาน ก.พ. จัดทำขึ้น ๑ คน เป็นกรรมการ

๔) หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดให้ได้รับเงินประจำตำแหน่ง ตามข้อ ๓ (๓) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่จะพ้นจากตำแหน่งเป็นกรรมการ

๕) เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

ปรากฏตามหนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๓/๒๕ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๔

สำหรับการพิจารณาคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม คือ อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการอื่นที่เทียบเท่ากรมปัจจุบัน สำนักงาน ก.พ. และองค์การกลางบริหารงานบุคคลอื่น ๆ ได้กำหนดให้มีหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและมีคณะกรรมการคัดเลือกประจำกระทรวง แต่ละกระทรวงอยู่แล้ว

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการคัดเลือกที่ ก.พ. แต่งตั้งและคณะกรรมการคัดเลือกประจำกระทรวงดังกล่าว ถูกแต่งตั้งโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำและผู้ถูกแต่งตั้งก็เป็นข้าราชการประจำเกือบทั้งสิ้น กล่าวคือ ก.พ. และ อ.ก.พ. กระทรวงจะมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นประธาน การแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก โดย ก.พ. และ อ.ก.พ. กระทรวงจึงสามารถอาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ กรณีจึงไม่มีหลักประกันความเป็นกลางอย่างเพียงพอ ฉะนั้น การผลักดันให้รัฐธรรมนูญ บัญญัติให้มีคณะกรรมการคัดเลือกหรือกลั่นกรองบุคคลให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่าเพิ่มเติมจากระดับกระทรวงซึ่งแต่งตั้งโดยวุฒิสภา จึงเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดที่ประสงค์หรือมีเจตนารมณ์ให้มีคณะกรรมการที่เป็นกลางเพื่อพิจารณาคัดเลือกข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งได้อย่างแท้จริงเป็นไปตามระบบคุณธรรมและเป็นธรรมกว้างขวางมากขึ้น รวมทั้งสามารถป้องกันมิให้มีการทุจริตคอร์รัปชันได้อีกทางหนึ่งด้วย

ในส่วนของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐก็จำเป็นต้องยึดหลักระบบคุณธรรมและพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลอย่างเคร่งครัดด้วย เพราะปัญหาการละเมิดระบบคุณธรรมของท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐจะมีความรุนแรงยิ่งกว่าปัญหาของข้าราชการประเภทอื่น ฉะนั้นข้าราชการท้องถิ่น รวมทั้งข้าราชการทุกประเภทจึงต้องผลักดันให้เกิดหลักการปกป้องระบบคุณธรรมและส่งเสริมปลูกฝังจริยธรรมภายใต้มาตรฐานเดียวกับข้าราชการพลเรือน นอกจากนี้ปัญหาการย้าย โอน ข้าราชการท้องถิ่นระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นต่างประเภท ข้าราชการก็เป็นปัญหาสำคัญอีกประการที่ควรมีการแก้ไขเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการทำงาน สำหรับกรณีที่ผ่านมาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แทรกแซงการปฏิบัติราชการและการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาตลอด ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้วางหลักการห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับแทรกแซงการปฏิบัติราชการและการบริหารงานบุคคลไว้พร้อมกับบัญญัติบทกำหนดโทษกรณีฝ่าฝืนไว้ ซึ่งเป็นหลักการที่สมควรรักษาไว้โดยมีข้อเสนอให้คงหลักการเดิมดังกล่าวนี้ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

นอกจากนี้ เพื่อให้การเกลี้ยตำแหน่งและกำลังคนไปสู่หน่วยงานที่เหมาะสมแก่การถ่ายโอนภาระหน้าที่ความรับผิดชอบเพื่อให้โครงสร้างองค์กรมีขนาดความเหมาะสม (Rightsizing) เป็นไปโดยปราศจากการโต้แย้งของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ สมควรนำหลักการตามมาตรา ๓๑ ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาปรับปรุงแก้ไข โดยเพิ่มข้อยกเว้นสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในส่วนที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยนอกจากในส่วนของการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรมแล้ว ให้รวมถึงประโยชน์ของการปรับบทบาทและภารกิจของรัฐด้วย

จึงขอเสนอแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญที่กำลังยกร่างในขณะนี้และกฎหมายให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่จะสามารถทำให้การพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection) ของราชการไทย ประสบผลสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของประเทศ รวมทั้งป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับแทรกแซงการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้ ตลอดจนเพื่อประโยชน์แห่งการปรับบทบาทและภารกิจของรัฐ ดังรายละเอียดตามหลักการ ดังนี้

๑. รัฐต้องปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยจัดให้มีหลักเกณฑ์การสรรหา กลั่นกรองหรือแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งตามระบบคุณธรรม และมีองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์เพื่อพิทักษ์ระบบคุณธรรม รวมทั้งมีมาตรฐานที่เป็นเอกภาพในด้านค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในส่วนราชการ หน่วยงานในกำกับของรัฐ และองค์กรอิสระ

๒. การบริหารงานบุคคลของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นการพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง บรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน การลงโทษ หรือกระบวนการอื่นใด นอกจากจะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลแล้ว ยังต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร และลักษณะงาน รวมทั้งต้องยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้วยการประเมินบุคคลจะต้องกำหนดตัวชี้วัดอย่างเป็นรูปธรรม และเป็นธรรม และต้องแสดงเหตุผลถึงความเหมาะสมด้วย

๓. ให้มีคณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการโดยระบบคุณธรรมประจำกระทรวง โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาถ่วงดุลการเสนอรายชื่อบุคคลให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีและหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดีที่เห็นสมควรต่อรัฐมนตรีประจำกระทรวง

๔. กำหนดหลักการห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับแทรกแซงการปฏิบัติราชการ และการบริหารงานบุคคล พร้อมกำหนดบทลงโทษกรณีฝ่าฝืนด้วย

๕. กำหนดหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงาน หรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐเพิ่มเติมจากในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย จริยธรรม โดยให้เพิ่มเติมประโยชน์ของการปรับบทบาทและปรับภารกิจของรัฐเป็นข้อจำกัด สิทธิและเสรีภาพของบุคคลเข้าไปด้วย

ส่วนที่ ๖

กระบวนการปฏิรูประบบราชการที่ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคล

เพื่อให้การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐเป็นไปตามจุดมุ่งหมายสำคัญ คือ มุ่งเน้นประโยชน์สุขของประชาชน รักษาผลประโยชน์ของชาติ และนำประเทศไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ตามยุทธศาสตร์ประเทศไทย จะต้องดำเนินการปฏิรูปในเรื่องอื่นควบคู่ไปกับการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคลด้วย ดังนี้

๑. การปฏิรูประบบงบประมาณ โดยจัดสรรงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน จัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์และมีเป้าหมายหลักร่วมกัน ให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณโดยยึดพื้นที่ตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด รวมทั้งวางเงื่อนไขการจัดสรรงบประมาณให้กระทรวง/กรมต้องแสดงในสัดส่วนวงเงินงบประมาณที่เหมาะสมเพื่อกระจายความเจริญสู่ทุกภูมิภาคและสามารถพัฒนาศักยภาพความเป็นเมืองที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของประเทศ และมีการตรวจสอบผลการดำเนินงานอย่างจริงจัง

๒. การปฏิรูปกฎหมายให้ทันสมัย โดยสำรวจตรวจสอบและทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่อยู่ในความรับผิดชอบเพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้นใหม่ ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาวะการณ์หรือสอดคล้องกับความเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว และลดภาระของประชาชนเป็นสำคัญ

๓. การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินให้มากขึ้น เช่น การตรวจสอบโดยภาคประชาชน การทำงานแบบเครือข่ายกับภาคประชาชน การรับฟังความคิดเห็น การมีที่ปรึกษาหรือคณะกรรมการที่ปรึกษาจากภาคประชาชนในภาคราชการ เป็นต้น รวมทั้งการให้ภาคเอกชนหรือภาคประชาชนเข้ามาเป็นหุ้นส่วนหรือพันธมิตรการทำงานร่วมกับภาครัฐด้วยการร่วมลงทุนหรือการเข้ามาร่วมจัดบริการสาธารณะ หรือการให้สมาชิกภาพเมืองหรือองค์กรชุมชนหรือภาคประชาสังคมที่ไม่แสวงหากำไรเข้ามาร่วมในการบริหารให้มากขึ้น

๔. ปฏิรูประบบและโครงสร้างการปฏิบัติงานให้ใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีมากขึ้นเพื่อให้มีหน่วยงานภาครัฐมีการบริหารงานบนฐานขององค์ความรู้และข้อมูลสารสนเทศ และการสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงการปฏิบัติงานโดยใช้เทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร เพื่อก้าวไปสู่ระบบราชการแบบอิเล็กทรอนิกส์ (E – Government) มีการวางระบบการทำงานใหม่ด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย เช่น E – Service มีระบบการบูรณาการข้อมูลทันสมัย และใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ผลกระทบของการปฏิรูป

๑. ระบบราชการจะเป็นกลไกเครื่องมือในการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพคุ้มค่ามีความรับผิดชอบ ชัดเจน โปร่งใส และตอบสนองต่อแนวทางการพัฒนาประเทศและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

๒. เสริมสร้างความแข็งแกร่งในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนเกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบบูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

ส่วนที่ ๗

ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปที่นำเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา

จากการศึกษาภาพรวมของปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยดังที่เสนอมาข้างต้น คณะกรรมการจึงได้รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย รวมทั้งข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม การปฏิรูปการบริหารทรัพยากรบุคคล ภาครัฐ และกระบวนการปฏิรูประบบราชการที่ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคล โดยคณะกรรมการได้รวบรวมและจัดทำเป็นรายงานผลการพิจารณาศึกษา วาระที่ ๓ : การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เสร็จเรียบร้อยแล้ว

คณะกรรมการจึงขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษา วาระที่ ๓ : การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณาและเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีความสมบูรณ์และเกิดผลในการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป



(นางเบญจวรรณ สร้างนิทร)
เลขานุการคณะกรรมการ

ภาคผนวก

จำนวนส่วนราชการ:
กระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน (พ.ศ. 2545 และในปัจจุบัน)

ส่วนราชการ	พ.ศ. 2545	ในปัจจุบัน	เพิ่ม/ลด
กระทรวง	1 สำนักนายกรัฐมนตรี 19 กระทรวง	1 สำนักนายกรัฐมนตรี 19 กระทรวง **	
• กรม	154 กรม	161 กรม **	+7
- หน่วยงานส่วนกลาง (กอง/สำนัก/ชื่ออื่นๆ)	1,211 แห่ง	1,431 แห่ง ***	+220
- หน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาค *	1,993 แห่ง	2,616 แห่ง ***	+623
- ส่วนราชการประจำจังหวัด	1,983 แห่ง	2,510 แห่ง ***	+527
- ส่วนราชการประจำอำเภอ	4,164 แห่ง	5,247 แห่ง ***	+1,083
• รัฐวิสาหกิจ	58 รัฐวิสาหกิจ	58 รัฐวิสาหกิจ **	
• องค์การมหาชน	16 องค์การมหาชน	53 องค์การมหาชน **	+37

* เฉพาะที่ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ

** ข้อมูล ณ 31 มี.ค. 2558

*** ข้อมูล ณ 30 ก.ย. 2557

รายชื่อส่วนราชการ:
กระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน (ในปัจจุบัน)

1. สำนักนายกรัฐมนตรี	ส่วนราชการระดับกรม	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. 2542)	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.เฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ))
	1) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2) กรมประชาสัมพันธ์ 3) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี 4) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี 5) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 6) สำนักข่าวกรองแห่งชาติ 7) สำนักงบประมาณ 8) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ 9) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 10) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 11) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ 12) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 13) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน 14) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักร	1) บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)	1) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมิน คุณภาพการศึกษา 2) สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและ นิทรรศการ 3) องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อ การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน 4) สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ 5) สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ 6) สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน 7) สำนักงานพัฒนาพิงคนคร	1) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2) สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชน เมืองแห่งชาติ
	14	1	7	2

2. กระทรวงกลาโหม

ส่วนราชการระดับกรม	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. 2542)	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.เฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ))
1) สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงกลาโหม	1) บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด	1) สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ	
2) กองบัญชาการกองทัพไทย			
3) กองทัพบก			
4) กองทัพเรือ			
5) กองทัพอากาศ			
6) กรมราชองครักษ์			
7) หน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์			
7	1	1	

3. กระทรวงการคลัง

ส่วนราชการระดับกรม	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. 2542)	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.เฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ))
1) สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการคลัง	1) โรงงานยาสูบ	1) สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน	
2) กรมธนารักษ์	2) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล		
3) กรมบัญชีกลาง	3) โรงงานไฟฟ้า กรมสรรพสามิต		
4) กรมศุลกากร	4) องค์การสุรา กรมสรรพสามิต		
5) กรมสรรพสามิต	5) บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด		
6) กรมสรรพากร	6) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)		
7) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ	7) ธนาคารออมสิน		
8) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ	8) ธนาคารอาคารสงเคราะห์		
9) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	9) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร		
	10) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า		

- แห่งประเทศไทย
- 11) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลาง
และขนาดย่อมแห่งประเทศไทย
 - 12) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย
 - 13) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรม
ขนาดย่อม
 - 14) บริษัท ธนาคารักษ์พัฒนาสินทรัพย์
จำกัด
 - 15) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

9

15

1

4. กระทรวงการต่างประเทศ

ส่วนราชการระดับกรม	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. 2542)	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.เฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ))
1) สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการ ต่างประเทศ			
2) กรมการกงสุล			
3) กรมพิธีการทูต			
4) กรมยุโรป			
5) กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ			
6) กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย			
7) กรมสารนิเทศ			
8) กรมองค์การระหว่างประเทศ			
9) กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้			
10) กรมอาเซียน			
11) กรมเอเชียตะวันออก			
12) กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา			
13) กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ			

5. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา			
ส่วนราชการระดับกรม	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. 2542)	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.เฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ))
1) สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	1) การกีฬาแห่งประเทศไทย		
2) กรมพลศึกษา	2) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย		
3) กรมการท่องเที่ยว			
3	2		

6. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์			
ส่วนราชการระดับกรม	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. 2542)	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.เฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ))
1) สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	1) การเคหะแห่งชาติ	1) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน	
2) กรมกิจการเด็กและเยาวชน	2) สำนักงานธรรมาวุเคราะห์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ		
3) กรมกิจการผู้สูงอายุ			
4) กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว			
5) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ			
6) กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ			
6	2	1	

7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์			
ส่วนราชการระดับกรม	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. 2542)	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.เฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ))
1) สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	1) องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย	1) สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร	2) สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง

- | | | |
|--|--|---|
| 2) กรมการข้าว | 2) องค์การสวนยาง | 3) สำนักงานพิพิธภัณฑ์เกษตรเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว |
| 3) กรมชลประทาน | 3) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร | |
| 4) กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ | 4) องค์การสะพานปลา | |
| 5) กรมประมง | 5) สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง | |
| 6) กรมปศุสัตว์ | 6) บริษัท ส่งเสริมธุรกิจเกษตรกรไทย จำกัด | |
| 7) กรมพัฒนาที่ดิน | | |
| 8) กรมวิชาการเกษตร | | |
| 9) กรมส่งเสริมการเกษตร | | |
| 10) กรมส่งเสริมสหกรณ์ | | |
| 11) กรมหม่อนไหม | | |
| 12) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม | | |
| 13) สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ | | |
| 14) สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร | | |
| 15) กรมฝนหลวงและการบินเกษตรกร | | |

15

6

3

8. กระทรวงคมนาคม

ส่วนราชการระดับกรม	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. 2542)	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.เฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ))
1) สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม			
2) กรมเจ้าท่า	1) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)		
3) กรมการขนส่งทางบก	2) การท่าเรือแห่งประเทศไทย		
4) กรมการขนส่งทางบก	3) การรถไฟแห่งประเทศไทย		
5) กรมทางหลวง	4) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ		
6) กรมทางหลวงชนบท	5) บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด		
7) สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร	6) บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด		

- 7) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
- 8) บริษัท ขนส่ง จำกัด
- 9) สถาบันการบินพลเรือน
- 10) การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย
- 11) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

7

11

9. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ส่วนราชการระดับกรม	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. 2542)	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.เฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ))
1) สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	1) องค์การจัดการน้ำเสีย	1) องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก	
2) กรมควบคุมมลพิษ	2) องค์การสวนพฤกษศาสตร์	2) สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐาน ชีวภาพ	
3) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	3) องค์การสวนสัตว์		
4) กรมทรัพยากรธรณี	4) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้		
5) กรมทรัพยากรน้ำ			
6) กรมทรัพยากรน้ำบาดาล			
7) กรมป่าไม้			
8) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม			
9) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช			
10) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม			

10

4

2

10. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร			
ส่วนราชการระดับกรม	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. 2542)	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.เฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ))
1) สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	1) บริษัท ทีไอที จำกัด (มหาชน)	1) สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ	
2) กรมอุตุนิยมวิทยา	2) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	2) สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์	
3) สำนักงานสถิติแห่งชาติ	3) บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด	3) สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์	
3	4	3	

11. กระทรวงพลังงาน			
ส่วนราชการระดับกรม	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542)	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.เฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ))
1) สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพลังงาน	1) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	1) สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน	
2) กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ	2) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)		
3) กรมธุรกิจพลังงาน			
4) กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน			
5) สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน			
5	2	1	

12. กระทรวงพาณิชย์			
ส่วนราชการระดับกรม	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. 2542)	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.เฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ))
1) สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์	1) องค์การคลังสินค้า	1) ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ	
2) กรมการค้าต่างประเทศ		2) สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ	
3) กรมการค้าภายใน			
4) กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ			
5) กรมทรัพย์สินทางปัญญา			

- 6) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
- 7) กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ
- 8) สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า

8

1

2

=

13. กระทรวงมหาดไทย

ส่วนราชการระดับกรม	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. 2542)	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.เฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ))
1) สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย	1) การไฟฟ้านครหลวง	=	=
2) กรมการปกครอง	2) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค		
3) กรมการพัฒนาชุมชน	3) การประปานครหลวง		
4) กรมที่ดิน	4) การประปาส่วนภูมิภาค		
5) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	5) องค์การตลาด		
6) กรมโยธาธิการและผังเมือง			
7) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น			
7	5	=	=

14. กระทรวงยุติธรรม

ส่วนราชการระดับกรม	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. 2542)	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.เฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ))
1) สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม	=	1) สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย	1) สถาบันอนุญาโตตุลาการ
2) กรมคุมประพฤติ			
3) กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ			
4) กรมบังคับคดี			
5) กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน			
6) กรมราชทัณฑ์			
7) กรมสอบสวนคดีพิเศษ			
8) สำนักงานกิจการยุติธรรม			

- 9) สถาบันนิติวิทยาศาสตร์
 10) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ
 ปราบปรามยาเสพติด
 11) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ
 ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

11

1

1

15. กระทรวงแรงงาน

ส่วนราชการระดับกรม	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. 2542)	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.เฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ))
1) สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน	-	-	-
2) กรมการจัดหางาน	-	-	-
3) กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	-	-	-
4) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	-	-	-
5) สำนักงานประกันสังคม	-	-	-
5	=	=	=

16. กระทรวงวัฒนธรรม

ส่วนราชการระดับกรม	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. 2542)	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.เฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ))
1) สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงวัฒนธรรม	-	1) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร	-
2) กรมการศาสนา	-	2) หอภาพยนตร์	-
3) กรมศิลปากร	-	3) ศูนย์คุณธรรม	-
4) กรมส่งเสริมวัฒนธรรม	-	-	-
5) สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย	-	-	-
5	=	3	=

17. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี			
ส่วนราชการระดับกรม	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. 2542)	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.เฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ))
1) สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	1) สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย	1) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ	1) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
2) กรมวิทยาศาสตร์บริการ	2) องค์การพิพิธภัณฑสถานวิทยาศาสตร์แห่งชาติ	2) สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ	2) สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ
3) สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ		3) สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน	3) สำนักงานคณะกรรมการ นโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ
		4) สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร	
		5) สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ	
		6) สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ	
		7) ศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์	
3	2	7	3

18. กระทรวงศึกษาธิการ			
ส่วนราชการระดับกรม	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. 2542)	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.เฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ))
1) สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ	-	1) โรงเรียนมหิตลวิทยาลัยนุสรณ์	1) สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
2) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา		2) สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา	2) กุรุสภา
3) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน		3) สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ	3) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา
4) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา			
5) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา			
5		3	3

19. กระทรวงสาธารณสุข			
ส่วนราชการระดับกรม	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. 2542)	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.เฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ))
1) สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข	1) องค์การเภสัชกรรม	1) โรงพยาบาลบ้านแพ้ว	1) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
2) กรมการแพทย์		2) สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล	2) กองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ
3) กรมควบคุมโรค		3) สถาบันวัคซีนแห่งชาติ	3) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
4) กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก			4) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ
5) กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์			5) สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ
6) กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ			
7) กรมสุขภาพจิต			
8) กรมอนามัย			
9) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา			
9	1	3	5

20. กระทรวงอุตสาหกรรม			
ส่วนราชการระดับกรม	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. 2542)	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.เฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ))
1) สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงอุตสาหกรรม	1) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	-	1) สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
2) กรมโรงงานอุตสาหกรรม			
3) กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม			
4) กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่			
5) สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย			
6) สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม			
7) สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม			
7	1	-	1

21. ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง			
ส่วนราชการระดับกรม	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. 2542)	องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ.เฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ))
1) สำนักราชเลขาธิการ			
2) สำนักพระราชวัง			
3) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ			
4) สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงาน โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ			
5) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ			
6) สำนักงานราชบัณฑิตยสภา			
7) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	1) โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ		
8) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน			
9) ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้			
2	1	=	=
รวมทั้งสิ้น			
ส่วนราชการระดับกรม	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน	
161	58	53	