



รายงานผลการพิจารณาศึกษา

**เรื่อง “การจัดความสัมพันธ์ระหว่าง  
การบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค”**

**คณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ**

**สำนักกรรมการ ๒  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ**

# คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดิน สถานิติบัญญัติแห่งชาติ



**พลเอก บุญสร้าง เนียมประดิษฐ์**  
ประธานคณะกรรมการ



นายมนูชัญญ์ วัฒนโกเมร  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่หนึ่ง



พลเอก มารุต ปิซโชตะสิงห์  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่สอง



นายปรีชา วัชรากัญ  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่สาม



พลเอก สมหมาย เกาฏีระ  
เลขาธิการคณะกรรมการ



พลอากาศเอก สุทธิพันธ์ กลุณณคุปต์  
รองเลขาธิการคณะกรรมการ



ศาสตราจารย์นิติศาสตร์ เวชยานนท์  
โฆษกคณะกรรมการ  
คนที่หนึ่ง



พลเอก สุชาติ ทนงบัว  
โฆษกคณะกรรมการ  
คนที่สอง



พลเอก อุต เบื้องบน  
ประธานที่ปรึกษา  
คณะกรรมการ



นางนิพัทธา อมรัตน์เมธา  
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ



นายบัญญัติ จันทน์เสนา  
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ



คุณพรทิพย์ จาละ  
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ



พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม  
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ



นายสีมา สีมานันท์  
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ



นายเจริญศักดิ์ ศาลากิจ  
กรรมการ



พลเรือเอก ชุมนุช อางวงษ์  
กรรมการ



พลเรือเอก ณะ อารีนิจ  
กรรมการ



นายดีสทัต ไทตระกิตย์  
กรรมการ



พลอากาศเอก ตริตศ สนแจ้ง  
กรรมการ



พลอากาศเอก ทรวงธรรม โชคคณาพิทักษ์  
กรรมการ



นายนิพนธ์ นราพิทักษ์กุล  
กรรมการ



นายพรศักดิ์ เจียรณัย  
กรรมการ



พลเรือเอก ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง  
กรรมการ



นายศิระชัย โชติรัตน์  
กรรมการ



พลเอก สุนทร ชำคมกุล  
กรรมการ



พลเอก สุรวิชัย บุตรวงษ์  
กรรมการ



พลโท สรรชัย อองลานนท์  
กรรมการ



พลโท สุรใจ จิตต์แจ้ง  
กรรมการ



พลอากาศเอก อีทพร ศุภวงศ์  
กรรมการ



นายอนุวัฒน์ เมธีวิบูลย์  
กรรมการ

คณะอนุกรรมการการจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย



พลอากาศเอก ทรงธรรม โชคคณาพิทักษ์  
รองประธานอนุกรรมการคนที่หนึ่ง



นายอนุวัฒน์ เมธีวิบูลวุฒิ  
ประธานอนุกรรมการ



พลโท สุรใจ จิตต์แจ่ม  
รองประธานอนุกรรมการคนที่สอง



นายนิพนธ์ นราพิทักษ์กุล  
อนุกรรมการ



นายวิชัย ศรีขวัญ  
อนุกรรมการ



นายเจริญ ภัสระ  
อนุกรรมการ



พลตรี เจษฎาภรณ์ เข้มนังาน  
เลขาธิการคณะอนุกรรมการ



นายชัยรัตน์ มาประณีต  
อนุกรรมการ



นายสุชาติ สหัสโชติ  
อนุกรรมการ



นายชำนาญวิทย์ เตรีตน์  
อนุกรรมการ



นายบุญสนอง บุญมี  
อนุกรรมการ



พลอากาศเอก นพดล นุ่มศิริ  
อนุกรรมการ



นายบัญญัติ จันทน์เสนา  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



นางนิพัทธา อมรัตน์เมธา  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



พลเรือเอก ชุมนุม อาจวงษ์  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



นายกฤษฎา บุญราช  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



นายธำรงค์ เจริญกุล  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



นายสุทธินันท์ บุญมี  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



นายพิเชษฐ ไพบูลย์ศิริ  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



นายปิติธรรม ฐิติมন্ত্রী  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



นายสุทัศน์ สุขเจริญ  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



นายปรีชา ฐานะพันธ์ุ  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



พลตรี สุรชาติ จิตต์แจ่ม  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



(สำเนา)

## บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โทรศัพท์ ๙๑๘๐ - ๑

ที่ สว (สนช)(กมธ๒) ๐๐๑๐/(ร๑๓) วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๐

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง การจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง  
และส่วนภูมิภาค

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ตามที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๗ วันพฤหัสบดีที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๗ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามข้อบังคับการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๔ วรรคสอง (๒) กำหนดให้ คณะกรรมการการบริหาร ราชการแผ่นดิน เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติคณะหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณา สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดิน การพัฒนาระบบ ราชการ รวมทั้งการจัดระบบบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ของรัฐ ตลอดจนการป้องกันและรักษาความมั่นคงของประเทศ และกิจการทหาร ซึ่งปัจจุบัน คณะกรรมการ ประกอบด้วย

- |                                    |                                |
|------------------------------------|--------------------------------|
| ๑. พลเอก บุญสร้าง เนียมประดิษฐ์    | ประธานคณะกรรมการ               |
| ๒. นายมนุญญ์ วัฒนโกเมร             | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. พลเอก มารุต ปชโชตะสิงห์         | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง   |
| ๔. นายปรีชา วัชรากัย               | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม   |
| ๕. พลเอก สมหมาย เกาฏีระ            | เลขานุการคณะกรรมการ            |
| ๖. พลอากาศเอก สุทธิพันธ์ กฤษณคุปต์ | รองเลขานุการคณะกรรมการ         |
| ๗. ศาสตราจารย์นิสตาร์ เวชยานนท์    | โฆษกคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง      |
| ๘. พลเอก สุชาติ หนองบัว            | โฆษกคณะกรรมการ คนที่สอง        |
| ๙. พลเอก อู๊ด เบื้องบน             | ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ      |
| ๑๐. นายบัญญัติ จันทน์เสนะ          | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ            |
| ๑๑. นางนิพัทธา อมรรัตนเมธา         | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ            |

๑๒. คุณพรทิพย์ ...

๑๒. คุณพรทิพย์ จਾਲะ	ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
๑๓. นายสีมา สีมานันท์	ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
๑๔. พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม	ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
๑๕. พลเรือเอก ชุมนุม อัจวงษ์	กรรมาธิการ
๑๖. นายดิศทัต โทตระกิตย์	กรรมาธิการ
๑๗. พลอากาศเอก ตรีทศ สนแจ้ง	กรรมาธิการ
๑๘. พลอากาศเอก ทรงธรรม โชคคณาพิทักษ์	กรรมาธิการ
๑๙. นายพรศักดิ์ เจียรณัย	กรรมาธิการ
๒๐. นายศิระชัย โชติรัตน์	กรรมาธิการ
๒๑. พลเรือเอก ศักดิ์สิทธิ์ เขตบุญเมือง	กรรมาธิการ
๒๒. พลเอก สุนทร ขำคมกุล	กรรมาธิการ
๒๓. พลเอก สุรวัช บุตรวงษ์	กรรมาธิการ
๒๔. นายอนวัฒน์ เมธีวิบูลวุฒิ	กรรมาธิการ
๒๕. พลอากาศเอก อิทพร ศุภวงศ์	กรรมาธิการ
๒๖. พลเรือเอก ณะ อารีนิจ	กรรมาธิการ
๒๗. พลโท สรรชัย อจลานนท์	กรรมาธิการ
๒๘. พลโท สุรใจ จิตต์แจ้ง	กรรมาธิการ
๒๙. นายเจริญศักดิ์ ศาลากิจ	กรรมาธิการ
๓๐. นายนิพนธ์ นราพิทักษ์กุล	กรรมาธิการ

บัดนี้ คณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน ได้พิจารณาศึกษา เรื่อง การจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เสร็จเรียบร้อยแล้ว

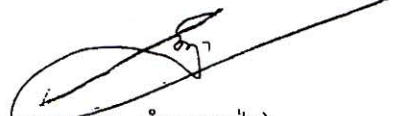
จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอรายงานของคณะกรรมการบริหาร  
ราชการแผ่นดิน ต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป ตามข้อบังคับการประชุมสภา  
นิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๐๑

(ลงชื่อ) พลเอก บุญสร้าง เนียมประดิษฐ์

(บุญสร้าง เนียมประดิษฐ์)

ประธานคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดิน  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำเนาถูกต้อง



(นายเจษฎา ชำนาญป่า)

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการ  
คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดิน

สำนักกรรมการ ๒

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดิน

โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๘๐

โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๘๑

สุธีรา พิมพ์

เจษฎา/สุธีรา ทาน

รายงานผลการพิจารณาศึกษา

เรื่อง

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

ของ

คณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ด้วยในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๗ วันพฤหัสบดีที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๗ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๔ วรรคสอง (๒) กำหนดให้คณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติคณะหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดิน การพัฒนาระบบราชการ รวมทั้งการจัดระบบบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนการป้องกันและรักษาความมั่นคงของประเทศ และกิจการทหาร ทั้งนี้ คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า การบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันควรมีการปรับปรุงความสัมพันธ์ของการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคใหม่ เพื่อลดความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานในการบริหารงานในระดับพื้นที่ กลุ่มจังหวัดและจังหวัด สร้างความเข้มแข็งของระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและทำให้จังหวัดเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง สามารถแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่อย่างบูรณาการได้ จึงได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเพื่อชี้ให้เห็นความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเร่งหบทวนและหาแนวทางเพื่อนำภารกิจของรัฐ และนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติในพื้นที่ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ร่วมกันและให้บริการแก่ประชาชนอย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพต่อไป

บัดนี้ คณะกรรมการได้พิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๐๑ ดังนี้

## ๑. การดำเนินงานของคณะกรรมการมาธิการ

๑.๑ คณะกรรมการได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการการจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย

- |                                     |                                |
|-------------------------------------|--------------------------------|
| ๑) นายอนุวัฒน์ เมธีวิบูลวุฒิ        | ประธานอนุกรรมการ               |
| ๒) พลอากาศเอก ทรงธรรม โชคคณาพิทักษ์ | รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓) พลโท สุรใจ จิตต์แจ้ง             | รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง   |
| ๔) นายนิพนธ์ นราพิทักษ์กุล          | อนุกรรมการ                     |
| ๕) นายวิชัย ศรีขวัญ                 | อนุกรรมการ                     |
| ๖) นายเจริญ ภัสระ                   | อนุกรรมการ                     |
| ๗) นายชัยรัตน์ มาประณีต             | อนุกรรมการ                     |
| ๘) นายสุชาติ สหัสโชติ               | อนุกรรมการ                     |
| ๙) นายชำนาญวิทย์ เตรีตน์            | อนุกรรมการ                     |
| ๑๐) นายบุญสนอง บุญมี                | อนุกรรมการ                     |
| ๑๑) พลอากาศเอก นพดล นุ่มศิริ        | อนุกรรมการ                     |
| ๑๒) พลตรี เจษฎาภรณ์ เข้มนางาน       | เลขานุการคณะอนุกรรมการ         |

ทั้งนี้ ให้มีที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ ประกอบด้วย

- ๑) นายบัญญัติ จันทน์เสนาะ
- ๒) นางนิพัทธา อมรรัตนเมธา
- ๓) พลเรือเอก ชุมนุม อัจวงษ์
- ๔) นายกฤษฎา บุญราช
- ๕) นายสุทธินันท์ บุญมี
- ๖) นายพิเชษฐ ไพบูลย์ศิริ
- ๗) นายธำรงค์ เจริญกุล
- ๘) นายปิติธรรม ฐิติมนตรี
- ๙) นายปรีชา ฐานะพันธุ์
- ๑๐) นายสุทัศน์ สุขเจริญ
- ๑๑) พลตรี สุรชาติ จิตต์แจ้ง

๑.๒ หน่วยงานและผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะอนุกรรมการได้เชิญมาให้ข้อมูลข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็น ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

- |                                    |                                                                                               |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| ๑) นายพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล       | รองเลขาธิการ ก.พ.ร. รักษาราชการ<br>แทนเลขาธิการ ก.พ.ร.                                        |
| ๒) นางสาวสุรุ่งลักษณ์ เมฆะอำนวยชัย | ผู้อำนวยการกองพัฒนาระเบียบ<br>ราชการส่วนภูมิภาคและความสัมพันธ์<br>กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น |
| ๓) นางนันทนา ธรรมสโรช              | ผู้อำนวยการกองพัฒนาระบบราชการ                                                                 |
| ๔) นายวิจิตร แสงทองล้วน            | ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน<br>การพัฒนาระบบราชการ                                                   |

กระทรวงมหาดไทย

- |                             |                                                            |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------|
| ๑) นางสุกานดา วรเชษฐบัญชา   | ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริม<br>การบริหารราชการจังหวัด |
| ๒) นายอนุรัตน์ ธรรมประจำจิต | ผู้อำนวยการส่วนประสานยุทธศาสตร์<br>และการพัฒนาจังหวัด      |

กระทรวงการคลัง

กรมศุลกากร

- |                                           |                                                                                            |
|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| ๑) นายชูชัย อุดมโกชน์                     | รองอธิบดีกรมศุลกากร รักษาการ<br>ในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านพัฒนาระบบ<br>สิทธิประโยชน์ทางศุลกากร |
| ๒) นายอวยชัย กุลทิพย์มนตรี<br>กรมธนารักษ์ | ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากร                                                                 |
| ๑) นายสกันธ์ สุนทรชาติ                    | ผู้อำนวยการกองเทคโนโลยีการสำรวจ<br>และฐานข้อมูลที่ราชพัสดุ                                 |
| ๒) นางสาวนฤภร มุขแจ่ม                     | ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร                                                            |

/ กรมบัญชีกลาง...

กรมบัญชีกลาง

- |                                                       |                                           |
|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| ๑) นางภัทรพร วรทรัพย์                                 | ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านพัฒนาระบบ<br>การคลัง |
| ๒) นายกุลเศรษฐ์ ลิ้มปิยากร<br>กรมสรรพสามิต            | ผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาระบบบริหาร           |
| ๑) นายยุคล กำเนิดแขก<br>กรมสรรพากร                    | ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร           |
| ๑) นายพิพัฒน์ ชันทอง                                  | ที่ปรึกษาด้านประสิทธิภาพ                  |
| (๓) นางรัชณี ชุนเจริญ<br><u>กระทรวงเกษตรและสหกรณ์</u> | ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบราชการ           |
| - นายสุรจิตต์ อินทรชิต                                | ผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตร<br>และสหกรณ์    |

๑.๓ ในการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมการ นอกจากการรับฟังความคิดเห็นแล้ว คณะอนุกรรมการได้ศึกษาเอกสารและวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ เอกสาร และงานวิจัยต่างๆ

๒. ผลการศึกษา

คณะกรรมการได้พิจารณาศึกษา เรื่อง การจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ซึ่งมอบหมายให้คณะอนุกรรมการการจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการพิจารณาศึกษากรณีดังกล่าว โดยคณะกรรมการได้พิจารณารายงานของคณะอนุกรรมการด้วยความละเอียดรอบคอบแล้ว และได้มีมติให้ความเห็นชอบกับรายงานดังกล่าวโดยถือว่าเป็นรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ

/ จากการพิจารณา...

จากการพิจารณาศึกษาดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการจึงเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ โดยมีรายละเอียดตามรายงานท้ายนี้ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณา หากสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและดำเนินการตามแต่จะเห็นสมควรต่อไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนสืบไป

พลเอก



(สมหมาย เกาว์ว่อง)

เลขาธิการคณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

## คำนำ

ด้วยคณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๔ วรรคสอง (๒) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดิน การพัฒนาระบบราชการ รวมทั้งการจัดระบบบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนการป้องกันและรักษาความมั่นคงของประเทศ และกิจการทหาร เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและบรรลุลวัตถุประสงค์ คณะกรรมการการเมืองเห็นควรตั้งคณะอนุกรรมการการจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทยขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมาย และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

คณะกรรมการมีความเห็นว่า การบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันควรมีการปรับปรุงความสัมพันธ์ของการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคใหม่ เพื่อลดความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานในการบริหารงานในระดับพื้นที่ กลุ่มจังหวัดและจังหวัด สร้างความเข้มแข็งของระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและทำให้จังหวัดเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูงสามารถแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่อย่างบูรณาการได้ ดังนั้น คณะกรรมการจึงได้ศึกษาเพื่อให้มีการทบทวนและหาแนวทาง เพื่อนำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติในพื้นที่ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ร่วมกันและให้บริการแก่ประชาชนอย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพ แล้วจัดทำเป็นรายงานการจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ เพื่อเป็นประโยชน์ในการนำไปประกอบการพิจารณาของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มากนักน้อย ในการนำไปประกอบการพิจารณาดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

## สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ที่มาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๑
๑.๓ วิธีพิจารณาการศึกษา	๒
๑.๔ ผลที่คาดว่าจะได้รับ	๕
บทที่ ๒ การพิจารณาการศึกษา	๗
๒.๑ การเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังข้อมูล แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ	๗
๒.๑.๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	๗
๒.๑.๒ กระทรวงการคลัง	๑๓
๒.๑.๓ กระทรวงมหาดไทย	๒๓
๒.๑.๔ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	๒๕
๒.๒ การศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง	๒๖
๒.๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	๒๖
๒.๒.๒ การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔	๒๗
๒.๒.๓ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑	๓๓
๒.๒.๔ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐	๓๔
๒.๒.๕ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖	๓๖
๒.๒.๖ ผลการศึกษาวิจัยของ ก.พ.ร.	๓๘
๒.๒.๗ รายงานของคณะกรรมการข้าราชการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ	๔๒



๓.๒.๓	การจัดความสัมพันธ์ในด้านการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน	๙๕
๓.๒.๓.๑	การกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินของราชการส่วนกลาง กับราชการส่วนภูมิภาค	๙๕
๓.๒.๓.๒	การกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน ระหว่างราชการ ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	๙๖
สรุป		๙๗
บรรณานุกรม		๑๐๑

## สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ ๑	โครงสร้างกรมบัญชีกลาง	๑๔
ตารางที่ ๒	สัดส่วนภารกิจของหน่วยงานที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางที่ไปตั้ง ในภูมิภาคระหว่างงานด้านการปฏิบัติการกับงานทางด้านวิชาการ	๔๕
ตารางที่ ๓	การจัดกลุ่มจังหวัดตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) เสนอ	๔๙
ตารางที่ ๔	ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรม และด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม	๕๐
ตารางที่ ๕	การแบ่งเขตพื้นที่ของสำนักงานคลังเขต	๕๑
ตารางที่ ๖	การจัดความสัมพันธ์ด้านอำนาจหน้าที่	๘๗

## บทสรุปผู้บริหาร

### ความสำคัญของเรื่อง

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทสำคัญต่อการให้บริการประชาชน และตอบสนองความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ ในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลางในการปฏิบัติงานที่ใกล้ชิดกับประชาชน ทั้งนี้ สภาพการณ์ในปัจจุบันและสภาพปัญหาของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งปัญหาในเรื่องของระบบการบริหาร การมอบอำนาจ การเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงาน การใช้ทรัพยากร วัฒนธรรมในการทำงาน รวมไปถึงปัญหาเกี่ยวกับบทบาทที่ซ้ำซ้อนและไม่ชัดเจนของหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินในแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองและรองรับกับความสลับซับซ้อนและพลวัตของการบริหารกิจการบ้านเมืองในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงนำไปสู่ข้อเสนอการปรับปรุงโครงสร้างและการจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาคให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อเพิ่มขีดสมรรถนะและความคล่องตัวในการดำเนินการบริหารราชการให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีความเป็นเอกภาพ สามารถบูรณาการเพื่อเชื่อมโยงการทำงานในมิติและภาคส่วนต่างๆ เข้าด้วยกัน กล่าวคือ จากการศึกษาการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีความเห็นว่า สมควรได้มีการจัดระบบความสัมพันธ์เสียใหม่เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารราชการทั้งสองส่วน มุ่งเน้นการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค และให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการพื้นที่หรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมากขึ้น

### ขอบเขตและวิธีการศึกษา

รายงานผลการศึกษานี้ กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้เป็นเรื่องการศึกษาการจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นไปตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการการจ้ดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ในคณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยศึกษาการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในมิติของการจัดความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของการบริหาร มิติการจัดความสัมพันธ์ในเชิงระบบ และการบริหาร และมิติการจัดความสัมพันธ์ในด้านการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น โดยมีได้ก้าวล่วงไปศึกษาการจัดความสัมพันธ์กับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่แล้ว แต่ก็ได้ศึกษาไว้บ้างในประเด็นที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ในการกำกับดูแลของการบริหารราชการ

ส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนกลางไว้ เพื่อให้เป็นไปตามความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดินทั้ง ๓ ระดับ

นอกจากนี้ รายงานผลการศึกษานี้เป็นการเสนอหลักการสำคัญของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และเป็นการศึกษาวิเคราะห์เชิงระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

สำหรับวิธีการศึกษานั้น รายงานฉบับนี้ได้ศึกษาทั้งจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเอกสารทางวิชาการ นอกจากนี้ ยังได้เชิญผู้แทนจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทยมาให้อ้อมูลรายละเอียดของการปฏิบัติราชการ เพื่อให้การศึกษามีความสมบูรณ์ครบถ้วน รวมทั้งยังได้นำผลการศึกษาของอนุกรมวิธีการชุดต่าง ๆ ในคณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน มาประกอบการจัดทำเอกสารผลการศึกษานี้

## ผลการศึกษา

รายงานผลการศึกษานี้ ได้เสนอผลการศึกษการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในมิติเชิงโครงสร้าง เชิงระบบการบริหาร และด้านการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ทั้งนี้ ข้อเสนอของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค สามารถพิจารณาได้ดังนี้

### ๑. การจัดความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของการบริหาร

มีการทับซ้อนของโครงสร้างการบริหารและการปฏิบัติงาน กล่าวคือ มีการจัดโครงสร้างและหน่วยงานของราชการส่วนกลางลงไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ของราชการส่วนภูมิภาค เช่น การมีหน่วยงานของราชการส่วนกลางที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางลงไปปฏิบัติหน้าที่ในภูมิภาค และคงสายการบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลาง โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางได้ขยายตัวไปอยู่ ณ ภูมิภาคเป็นจำนวนมาก เกิดการทับซ้อนเชิงโครงสร้างและภารกิจกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาคทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอไม่สามารถบูรณาการภารกิจต่าง ๆ ในจังหวัดและอำเภอให้เกิดเอกภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนได้อย่างทั่วถึง

ดังนั้น จึงมีความเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้มีความสัมพันธ์ที่ชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนกัน เพื่อให้เกิดการบูรณาการและตอบสนองต่อปัญหาของจังหวัดและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอตามรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สมาชิกขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรภาครัฐ การจัด

ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น : การทบทวนการจัดตั้งหน่วยงาน ส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาค” โดยสนับสนุนให้มีการทบทวนโครงสร้างตามภารกิจของ หน่วยงานที่ไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๐

## ๒. การจัดความสัมพันธ์เชิงระบบการบริหาร

เมื่อความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคยังมีการทับซ้อนกันอยู่ ย่อมส่งผลให้ความสัมพันธ์เชิงระบบการบริหารของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีความทับซ้อนกันอยู่เช่นกัน จึงสมควรให้มีการจัดความสัมพันธ์เชิงระบบบริหารระหว่างราชการ ส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองส่วนราชการมีการบูรณาการ มีเอกภาพและประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเสนอให้มีการจัด ความสัมพันธ์เชิงระบบบริหาร ประกอบไปด้วย

๑) การจัดความสัมพันธ์เชิงระบบบริหารด้านอำนาจหน้าที่ กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดความทับซ้อนกัน ทั้งด้านนโยบาย ด้านการ บริหารจัดการและการสนับสนุน ด้านการปฏิบัติ ด้านส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

๒) การจัดความสัมพันธ์เชิงระบบบริหารด้านการมอบอำนาจ ราชการส่วนกลางควรต้อง มีการมอบอำนาจให้ราชการส่วนภูมิภาคอย่างเพียงพอ ในมิติด้านการบริหารงาน แผนงานโครงการต่าง ๆ บุคลากรและงบประมาณ มิติในด้านการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ตลอดจนมิติในด้านการใช้กฎหมาย เช่น การควบคุม อนุมัติ อนุญาต หรือการดำเนินการอื่น ๆ ซึ่งจะ เป็นการเพิ่มศักยภาพในการทำงานให้เกิดความคล่องตัว สามารถแก้ไขปัญหาข้อเดือดร้อนของประชาชน ได้อย่างรวดเร็ว เกิดความเชื่อมั่นในการบริหารราชการแผ่นดิน

๓) การจัดความสัมพันธ์เชิงระบบด้านการบริหารงานบุคคล หากกำหนดบทบาทของ ราชการส่วนภูมิภาคให้ชัดเจน ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๔ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้า รัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็น หัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีอำนาจกำกับดูแล การทำงานในพื้นที่ สามารถเสนอความดีความชอบต่อส่วนกลางหรือให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการที่ทำงาน ในพื้นที่ได้ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถทำหน้าที่บูรณาการการทำงานในพื้นที่ให้เกิดประสิทธิภาพ และเกิดผลสัมฤทธิ์

๔) การจัดความสัมพันธ์เชิงระบบด้านการงบประมาณ ระบบงบประมาณแบบเน้นพื้นที่จะเป็นเครื่องมือในการเชื่อมโยงหรือบูรณาการภารกิจของทุกภาคส่วนให้ลงไปสู่พื้นที่และประชาชนที่เป็นรูปธรรมได้

### ๓. การจัดความสัมพันธ์ในด้านการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อราชการส่วนกลางได้แบ่งอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินไปให้ราชการส่วนภูมิภาคเรียบร้อยแล้วก็ต้องมีกระบวนการในการกำกับดูแลให้ราชการส่วนภูมิภาคได้ปฏิบัติและมีผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานตามที่ราชการส่วนกลางได้แบ่งอำนาจให้ไป ทั้งการกำกับดูแลระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนภูมิภาคกับประชาชนหรือประชารัฐ

ทั้งนี้ การนำนโยบายของราชการส่วนกลางไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่นั้น ควรกำหนดให้มีระบบการทำงานแบบเบ็ดเสร็จ (One - Stop Service) เพื่อให้ราชการส่วนภูมิภาคสามารถปฏิบัติหน้าที่แทนราชการส่วนกลางได้ โดยการมอบอำนาจ ทั้งด้านการตัดสินใจ และงานบริการ เพื่อให้การบำบัดทุกข์ บำรุงสุข สามารถยุติได้ในส่วนภูมิภาค ดังกรณีที่รัฐบาลสนับสนุนให้พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษมีระบบการทำงานแบบเบ็ดเสร็จ เป็นต้น อีกทั้งในกรณีที่ภาครัฐจัดสรรงบประมาณและมีแผนงานให้แก่ราชการส่วนกลางในการดำเนินงานในพื้นที่ส่วนภูมิกษานั้นต้องมีความชัดเจนด้วย เพื่อให้มีการบูรณาการการทำงานในพื้นที่ร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีความประสงค์จะให้ใช้บังคับกับส่วนราชการในทุกกระทรวง ทบวง กรม ทั้งที่เป็นราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้งหน่วยงานอื่นที่อยู่ในกำกับของราชการ โดยมีกรอบแนวทางการดำเนินการที่สำคัญ ทั้งการกำหนดแนวทางการบริหารราชการ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน รวมถึงการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ

## บทที่ ๑ บทนำ

### ๑.๑ ที่มาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ไม่สามารถตอบสนองและรองรับกับความสลับซับซ้อนและความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) รวมทั้งความเป็นพลวัต (Dynamics) ของการบริหารกิจการบ้านเมืองทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล ส่งผลให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการ ทั้งด้านการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และด้านข้อกฎหมาย การบริหารราชการขาดประสิทธิภาพ ปัญหาต่างๆ ของบ้านเมือง ไม่ได้รับการแก้ไขให้ทันกับเหตุการณ์ จึงสมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้าง และความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดินในทุกระดับ ทั้งการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เพื่อให้การบริหารราชการของส่วนราชการต่าง ๆ เกิดความเป็นเอกภาพ มีการบูรณาการเชื่อมโยงการทำงานในมิติต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน

คณะอนุกรรมการจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค จึงมีความเห็นสมควรศึกษาปัญหาอุปสรรค และแนวทางแก้ไข ปัญหาของรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน โดยการให้ข้อสังเกต ข้อเสนอแนะ เสนอความคิดเห็น เกี่ยวกับการจัดความสัมพันธ์ของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทั้งในส่วนของอำนาจ และการบริหารจัดการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลดังที่ได้กล่าวข้างต้น ทั้งนี้ เพื่อเสนอแนะไปยังรัฐบาล ส่วนราชการ และหน่วยงานต่าง ๆ นำไปพิจารณาและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง อันจะส่งผลประโยชน์ต่อประเทศชาติบ้านเมืองสืบไป

### ๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคของการบริหารราชการแผ่นดินในมิติต่างๆ ทั้งในระดับนโยบาย และในทางปฏิบัติ รวมทั้งข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย และเสนอแนะแนวทางการแก้ไข

ปัญหาอุปสรรคเพื่อการจัดระบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในเชิงอำนาจหน้าที่ และในด้านการบริหารจัดการให้มีความเหมาะสม เอื้อต่อการพัฒนาและปฏิรูปประเทศ

### ๑.๓ วิธีพิจารณาศึกษา

๑.๓.๑ การเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังข้อมูลและแลกเปลี่ยน  
ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ ดังนี้

#### ๑.๓.๑.๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

- |                                     |                                                                                                   |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (๑) นายพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล       | รองเลขาธิการ ก.พ.ร.<br>รักษาราชการแทน<br>เลขาธิการ ก.พ.ร.                                         |
| (๒) นางสาวสุรุ่งลักษณ์ เมฆะอำนวยชัย | ผู้อำนวยการกองพัฒนา<br>ระเบียบราชการส่วนภูมิภาค<br>และความสัมพันธ์กับองค์กร<br>ปกครองส่วนท้องถิ่น |
| (๓) นางนันทนา ธรรมสโรช              | ผู้อำนวยการกองพัฒนา<br>ระบบราชการ                                                                 |
| (๔) นายวิจิตร แสงทองล้วน            | ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน<br>การพัฒนาระบบราชการ                                                       |
| (๕) นายอนุสรณ์ จิรพิทักษ์           | นักพัฒนาระบบราชการ<br>ชำนาญการพิเศษ                                                               |
| (๖) นายวัชรพงษ์ จารุ่งวณิชสกุล      | นิติกรชำนาญการพิเศษ                                                                               |
| (๗) นางสาวพนรัตน์ สุวรรณสายะ        | นิติกรชำนาญการ                                                                                    |
| (๘) นายสุमित์ เกศพิทักษ์            | นักพัฒนาระบบราชการ<br>ชำนาญการ                                                                    |
| (๙) นางสาวดวงรัตน์ สุระกุล          | นักพัฒนาระบบราชการ<br>ปฏิบัติการ                                                                  |

#### ๑.๓.๑.๒ กระทรวงมหาดไทย

- |                            |                                                                |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------|
| (๑) นางสุกานดา วรเชษฐบัญชา | ผู้อำนวยการสำนักพัฒนา<br>และส่งเสริมการบริหาร<br>ราชการจังหวัด |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------|

- |                              |                                                           |
|------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| (๒) นายอนุรัตน์ ธรรมประจำจิต | ผู้อำนวยการส่วนประสาน<br>ยุทธศาสตร์และการพัฒนา<br>จังหวัด |
| (๓) นายภูมิวิชัย อุดมทรัพย์  | นักวิเคราะห์นโยบายและแผน<br>ชำนาญการพิเศษ                 |
| (๔) นางพรรณวิภา ปิยะมุตระ    | นักวิเคราะห์นโยบายและแผน<br>ชำนาญการพิเศษ                 |
| (๕) นายอลงกต มีแก้ว          | นักวิเคราะห์นโยบายและแผน<br>ชำนาญการ                      |

๑.๓.๑.๓ กระทรวงการคลัง

กรมศุลกากร

- |                             |                                                                                               |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| (๑) นายชูชัย อุดมโกชน์      | รองอธิบดีกรมศุลกากร<br>รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษา<br>ด้านพัฒนาระบบสิทธิประโยชน์<br>ทางศุลกากร |
| (๒) นายอวยชัย กุลทิพย์มนตรี | ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากร                                                                    |
| <u>กรมธนารักษ์</u>          |                                                                                               |
| (๑) นายสกันธ์ สุนทรชาติ     | ผู้อำนวยการกองเทคโนโลยี<br>การสำรวจและฐานข้อมูล<br>ที่ราชพัสดุ                                |
| (๒) นางสาวนฤกร มุขแจ่ม      | ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบ<br>บริหาร                                                           |

กรมบัญชีกลาง

- |                             |                                           |
|-----------------------------|-------------------------------------------|
| (๑) นางภัทรพร วรทรัพย์      | ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านพัฒนา<br>ระบบการคลัง |
| (๒) นายกุลเศรษฐ์ ลิ้มปิยากร | ผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนา<br>ระบบบริหาร       |

กรมสรรพสามิต

(๑) นายยุคล กำเนิดแขก

ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนา  
ระบบบริหาร

(๒) นางสุคนธ์ ชาญชลยุทธ์

นิติกรชำนาญการพิเศษ

กรมสรรพากร

(๑) นายพิพัฒน์ ชันทอง

ที่ปรึกษาด้านประสิทธิภาพ

(๒) นางอุษณีย์ เผ่าประเสริฐ

นักทรัพยากรบุคคลเชี่ยวชาญ

(๓) นางรัชณี ชุนเจริญ

ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบ  
ราชการ

(๔) นางสาวสุภาพ ผ่องอำไพ

นักวิเคราะห์นโยบายและแผน  
ชำนาญการ

## ๑.๓.๑.๔ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(๑) นายสุรจิตต์ อินทรชิต

ผู้ตรวจราชการกระทรวง  
เกษตรและสหกรณ์

(๒) นายธิตี โลหะปิยพรรณ

หัวหน้ากลุ่มแผนงาน  
สำนักแผนงานและโครงการพิเศษ  
สำนักงานปลัดกระทรวง  
เกษตรและสหกรณ์

## ๑.๓.๒ การศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

๑.๓.๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๑.๓.๒.๒ การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบ  
บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔๑.๓.๒.๓ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด  
แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑

๑.๓.๒.๔ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐

๑.๓.๒.๕ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง  
ที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

## ๑.๔ ประโยชน์ที่ได้รับ

๑.๔.๑ รับทราบสภาพปัญหา อุปสรรค ของการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน

๑.๔.๒ สามารถหาแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน จัดระบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ

๑.๔.๓ รัฐบาล ส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำผลการพิจารณาศึกษาไปใช้ในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน

๑.๔.๔ รัฐบาล ส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำข้อเสนอของคณะกรรมการฯ ไปปรับปรุงระบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน พัฒนาคือยอดแนวทางการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ต่อประชาชน และประเทศชาติในอนาคต

หน้าว่าง

## บทที่ ๒

## การศึกษาคณะกรรมาธิการ

### ๒.๑ การเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังข้อมูล แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะอนุกรรมาธิการได้เชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม สรุปข้อมูล ข้อเท็จจริงในประเด็นที่เกี่ยวข้อง และความเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

#### ๒.๑.๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการแบ่งเป็น ๓ ส่วน คือราชการบริหาร ส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยให้ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะรับมอบอำนาจจากส่วนกลางมาส่วนภูมิภาค โดยส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินนโยบายมาปฏิบัติในพื้นที่และกำกับดูแล ส่วนท้องถิ่นซึ่งให้บริการสาธารณะในพื้นที่

#### แนวทางการดำเนินการของสำนักงาน ก.พ.ร.

๑) การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ และบทบาทภารกิจของราชการบริหาร ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

๒) บทบาทภารกิจกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่จะต้องสอดคล้องกับการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจ รวมทั้งต้องเชื่อมโยงกับการตั้งส่วนราชการในภูมิภาค

๓) ทบทวนการจัดโครงสร้างของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

#### แนวทางที่เกี่ยวข้องกับการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหาร ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ส่วนกลาง เป็นรูปแบบการรวมอำนาจ มีหน้าที่เสนอแนะนโยบาย กำหนดมาตรฐาน ระเบียบ ศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศเป็น ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในระดับ กระทรวง ทบวง กรม

ส่วนภูมิภาค เป็นรูปแบบระบบแบ่งอำนาจ มีหน้าที่บริหารจัดการงานราชการ จังหวัดรักษาและบังคับใช้กฎหมาย เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในระดับ จังหวัด/อำเภอ ตำบล/หมู่บ้าน

ส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบระบบการกระจายอำนาจ มีหน้าที่เสนอการให้บริการ สาธารณะที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในระดับ อบจ. เทศบาล อบต.

**แนวทางการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น** ประกอบด้วย ๒ ส่วนหลัก คือ

๑) การวิเคราะห์แนวทางการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงาน การจัดการภาครัฐแนวใหม่ เปิดให้มีการแข่งขันและให้ภาคอื่นๆ มาดำเนินการปฏิบัติงาน แทนภาครัฐและมีการบริหารจัดการภาคสาธารณะแบบประสานความร่วมมือ

๒) การกำหนดขั้นตอนและวิธีการ ในการวิเคราะห์ภารกิจเพื่อกำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่หรือขอบเขตความรับผิดชอบในการดำเนินการระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

### **แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค**

การจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาคมีพื้นที่ปฏิบัติการในเขตจังหวัดควร กำหนดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะต้องไปเกี่ยวข้องกับงานบริการประชาชน ปฏิบัติหน้าที่ครอบคลุมหลายจังหวัด

การจัดตั้งหน่วยงานส่วนภูมิภาค ให้เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคต้องเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชน การพัฒนาพื้นที่หรือการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ การกำหนดให้มีส่วนราชการภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม ไม่จำเป็นต้องมีการจัดตั้งให้ครบ จังหวัดและอำเภอ และควรกำหนดให้ส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นผู้แทนกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง เพียงส่วนราชการเดียว

### **รูปแบบการจัดส่วนราชการส่วนกลางในภูมิภาค**

**ศูนย์** เป็นส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางแต่ไปตั้งในพื้นที่จังหวัด กำหนดให้เป็นศูนย์กลางทางวิชาการ ที่มุ่งให้บริการต่อหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดเป็นหลัก

**สำนัก สำนักงาน สำนักงานเขต สำนักงานภาค** เป็นส่วนราชการในระดับสำนักหรือระดับกอง หรือต่ำกว่า กำหนดให้ดำเนินงานด้านวิชาการตามพันธกิจของส่วนราชการที่สังกัด

**สถาบัน** เป็นส่วนราชการบริหารส่วนกลางแต่ไปตั้งในพื้นที่จังหวัดโดยมีภารกิจหลักในงานด้านการศึกษา อบรมหรือการวิจัย การใช้ความรู้เฉพาะทาง

**ด่าน** เป็นส่วนราชการบริหารส่วนกลางแต่ไปตั้งในพื้นที่จังหวัดโดยมีภารกิจความรับผิดชอบการตรวจสอบ และกำกับดูแล การเคลื่อนย้ายสัตว์ พืช วัตถุอันตราย เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายไม่ให้เกิดการแพร่เชื้อกระจายไปสู่ประชาชน

อื่นๆ เช่น สถานี เขต หน่วย ส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยงานในสังกัดกองหรือสำนัก ในส่วนราชการทำงานในภารกิจเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง เพื่อสนับสนุนส่วนราชการที่สังกัด

### สถานภาพภารกิจของส่วนราชการในพื้นที่ปัจจุบัน

ราชการบริหารส่วนกลาง มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ เป้าหมายของหน่วยงาน กฎหมาย ระเบียบ มาตรการ คู่มือ แนวทาง และวิธีปฏิบัติ อีกทั้งยังรวมถึง การศึกษาค้นคว้า วิจัยเพื่อพัฒนาประเทศ จัดบริการอันเป็นสาธารณะประโยชน์ในระดับชาติ

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีหน้าที่ในการนำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้เกิดความสัมฤทธิ์ รักษาและบังคับใช้กฎหมายให้เรียบร้อยและเกิดความเป็นธรรม ในสังคม บริการภาครัฐสามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีคุณภาพ ส่งเสริม สนับสนุน การปกครองท้องถิ่นให้มีขีดความสามารถที่พร้อมจะดำเนินการตามภารกิจที่ถ่ายโอน

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ปฏิบัติหน้าที่เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน จัดทำบริการสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน และรักษาความสงบเรียบร้อยของท้องถิ่นนั้น ๆ

### ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของการบริหารราชการในพื้นที่

#### ราชการบริหารส่วนกลาง

๑) ปัจจุบันมีการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาคเป็นจำนวนมาก และมีรูปแบบที่หลากหลาย ส่งผลให้เกิดความทับซ้อน และซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานที่เป็นส่วนกลาง ในภูมิภาคด้วยกันเอง รวมทั้งระหว่างหน่วยงานที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาคและหน่วยงานที่เป็น ราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่อยู่ในพื้นที่เดียวกัน

๒) บทบาทของหน่วยงานที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาค มีทั้งที่ปฏิบัติหน้าที่ หน่วยประสานงาน กำกับ ดูแล และให้คำปรึกษา และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหน่วยปฏิบัติการ ซึ่งเป็นการให้บริการประชาชนโดยตรง และเป็นภารกิจหลักของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

๓) ในแต่ละส่วนราชการ จะกำหนดให้มีหน่วยงานในสังกัดลงมาปฏิบัติงาน ในพื้นที่จังหวัด ในลักษณะที่เป็นเครือข่ายการปฏิบัติราชการของหน่วยงานในระดับภูมิภาค แทนการมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งถือเป็นเจ้าภาพในการบริหารราชการระดับจังหวัด หรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

๔) การบริหารโครงสร้างของหน่วยงานราชการของไทย ไม่มีการจัดแบ่งภารกิจ หน้าที่และโครงสร้างของหน่วยงานแต่ละส่วนไว้อย่างชัดเจน

#### ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

๑) หน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะอยู่ในความรับผิดชอบ และการ กำกับดูแลโดยตรงจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับมอบนโยบายและคำสั่งจากรัฐบาล โดยจะปฏิบัติ ในฐานะตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แต่ปัจจุบันมีหน่วยงานที่ราชการบริหาร

ส่วนภูมิภาคในสังกัดกระทรวงเดียวกันอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่วนใหญ่ในกระทรวงจะมีหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค

๒) การเป็นตัวแทนของกระทรวงในพื้นที่จังหวัดเพียงหน่วยงานเดียว เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงวัฒนธรรม จะมีบทบาทในการเป็นศูนย์รวมภารกิจหรือกิจกรรมที่หลากหลายของกรมต่าง ๆ ในกระทรวงเข้าไว้ด้วยกัน มีหน้าที่ในการตรวจสอบ ควบคุมดูแล และการดำเนินการตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการในกระทรวงนั้น แต่ในบางกระทรวง เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พบว่าหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่เป็นตัวแทนของกระทรวงในจังหวัดไม่มีอำนาจในการดำเนินการตามกฎหมายต่าง ๆ เนื่องจากเป็นอำนาจของแต่ละหน่วยงานส่วนกลางในพื้นที่

๓) การมอบอำนาจให้กับส่วนราชการส่วนภูมิภาคในฐานะผู้แทนกระทรวง กรมในพื้นที่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจที่กำหนดว่าเมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น โดยผู้มอบอำนาจจะกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจ มอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไป โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ แต่ในกรณีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด คณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจต่อไปให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดก็ได้ และในหลายจังหวัดการมอบอำนาจดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดว่าจะมอบอำนาจในภารกิจใดบ้าง ซึ่งหากภารกิจใดที่เป็นเรื่อง การบริการประชาชนหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนในวงกว้างแต่ไม่ได้รับการมอบอำนาจ อาจทำให้เกิดความล่าช้าในขั้นตอนการนำเสนอและการอนุญาต

๔) การกำหนดส่วนราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัด จำเป็นต้องพิจารณาจากภารกิจหรือประเด็นที่มีความสำคัญซึ่งต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือพัฒนาพื้นที่ตามยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมถึงความคุ้มค่าในการจัดตั้งหน่วยงาน โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดให้ทุกจังหวัดต้องมีส่วนราชการส่วนภูมิภาคเหมือนกันทุกจังหวัด

๕) กรณีมีการจัดรูปแบบโครงสร้างหน่วยงานในลักษณะกลุ่มจังหวัด การอนุมัติอนุญาตตรวจสอบติดตามในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชนในจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการที่ประจำอยู่ในจังหวัดอื่น เกิดความล่าช้า และต้องอาศัยกระบวนการหลายขั้นตอนในการพิจารณา สั่งการ ตลอดจนการรายงานผลการดำเนินการ ซึ่งจะทำให้การช่วยเหลือหรือบรรเทาปัญหาไม่ทันต่อสถานการณ์และอาจนำมาสู่ความเสียหายกับประชาชนในวงกว้าง

๖) ปัญหาอัตรากำลังที่ไม่เพียงพอ รวมทั้งอัตรากำลังในแต่ละกลุ่มงาน ยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และความสำคัญของภารกิจที่ต้องมีการปฏิบัติในพื้นที่

#### ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

๑) ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ปัญหาการมีอำนาจหน้าที่ไม่เหมาะสม และปัญหาความไม่ชัดเจนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น

๒) ปัญหาด้านโครงสร้างของท้องถิ่น กล่าวคือ โครงสร้างของระบบการบริหารท้องถิ่นไม่ชัดเจน และมีส่วนคาบเกี่ยวกับระบบการบริหารประเทศ นอกจากนี้ ระบบการบริหารท้องถิ่นมีองค์ประกอบไม่เหมาะสม และโครงสร้างของระบบการบริหารท้องถิ่นที่ซับซ้อน ทั้งด้านโครงสร้างหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และด้านโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) ปัญหาด้านนโยบายและแผนการบริหารท้องถิ่น กล่าวคือ การกำหนดนโยบายและแผนที่ไม่สอดคล้องกับสภาพของปัญหาและความต้องการของราษฎรในพื้นที่ หรือปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งก็มักจะเกิดปัญหาการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงอยู่บ่อยครั้ง ทำให้สูญเสียงบประมาณแผ่นดินไปโดยไร้ประโยชน์ ในส่วนของการประเมินผลและการตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบาย ในทางปฏิบัติแล้วมีแผนงานและโครงการเป็นจำนวนมากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการ แต่ทว่ามิได้มีการติดตามตรวจสอบและประเมินผล ขาดการกำกับดูแลที่เข้มแข็งโดยราชการส่วนภูมิภาค

#### ข้อจำกัดของการบริหารราชการในพื้นที่

๑) การบริหารราชการไร้ประสิทธิภาพ

๒) ความสิ้นเปลืองของงบประมาณ

๓) ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เป็นการปฏิบัติงานในลักษณะต่างคนต่างทำ ต่างความรับผิดชอบ และต่างผู้บังคับบัญชา

๔) กลไกการมอบอำนาจจากส่วนกลางมายังหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาค (สำนัก/เขต) ในปัจจุบันถือว่ามีความเหมาะสมระดับหนึ่ง

๕) การปรับเปลี่ยนโยกย้ายบุคลากร มิได้เป็นไปเพื่อให้เกิดการเรียนรู้งานหรือเพิ่มศักยภาพให้มากขึ้น แต่เป็นการปรับเปลี่ยนโยกย้ายเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารงาน

๖) การติดต่อและการประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานและข้าราชการเป็นไปอย่างจำกัดและไร้ประสิทธิภาพ

**แนวคิดและข้อเสนอในการกำหนดรูปแบบการพัฒนากระบวนการบริหาร  
ราชการแผ่นดิน** แบ่งออกเป็น ๔ รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ ๑ กำหนดให้คงให้มีราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น

รูปแบบที่ ๒ กำหนดให้คงเหลือเพียงราชการบริหารส่วนกลางและท้องถิ่น

รูปแบบที่ ๓ กำหนดให้มีราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ในลักษณะกลุ่มจังหวัด  
มณฑล บริหารกำกับดูแลท้องถิ่นในพื้นที่รับผิดชอบ

รูปแบบที่ ๔ กำหนดให้คงราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น  
แต่จะเสริมระบบการทำงานในลักษณะเขตรอบอำนาจจากส่วนกลางมาบริหารงานในพื้นที่  
แบบเบ็ดเสร็จ

รูปแบบที่ ๑ ระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย ราชการบริหาร  
ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

รูปแบบนี้คงระบบการบริหารราชการแผ่นดินไว้ ๓ ส่วนเช่นเดิม คือส่วนกลาง  
ในฐานะผู้กำหนดนโยบาย มาตรฐาน หลักเกณฑ์ ในภารกิจภาครัฐที่รับผิดชอบ ส่วนภูมิภาค ถือเป็น  
ผู้แทนของรัฐบาลในการบริหารราชการในระดับพื้นที่ และเป็นผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรม  
ในการปฏิบัติราชการตามอำนาจและหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ให้เหมาะสมกับท้องที่  
และประชาชนภายในเขตจังหวัด และท้องถิ่น ในฐานะผู้ให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้กับ  
ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ

รูปแบบที่ ๒ ระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย ระบบบริหาร  
ราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น

ยุบเลิกระบบราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยพัฒนาจังหวัดให้เป็น อปท.  
ขนาดใหญ่ พร้อมส่งเสริมให้ อปท. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนเน้น  
การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่  
ประชาชนในท้องถิ่น การกำหนดลักษณะดังกล่าวนี้ จะทำให้ อปท. มีความเป็นอิสระในการกำหนด  
นโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง  
และงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์  
จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพที่อยู่ในเขตพื้นที่อย่างสมดุล  
และยั่งยืน เมื่อส่วนกลางได้กระจายอำนาจให้แก่ อปท. แล้ว ส่วนกลางจะคงไว้ซึ่งอำนาจกำกับดูแล  
โดยการกำกับดูแล อปท. ต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน  
สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบของ อปท. โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของ  
ประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

รูปแบบที่ ๓ ระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค (ในลักษณะกลุ่มจังหวัด: มณฑล)

การจัดโครงสร้างการบริหารในลักษณะกลุ่มจังหวัดหรือมณฑล บริหารและกำกับดูแลหน่วยงานในพื้นที่รวมถึง อปท. ในพื้นที่รับผิดชอบ มีหลักการเพื่อบริหารราชการเพื่อตอบสนองต่อการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยยึดความสำคัญของการบริหารเชิงพื้นที่ และภาระงานตามประเด็นยุทธศาสตร์ จึงจำเป็นต้องใช้ระบบการบริหารแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ในลักษณะกลุ่มจังหวัด ซึ่งการจัดรูปแบบดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลดีหลายประการ เช่น การบริหารงานมีความหลากหลาย และสามารถตอบสนองการดำเนินงานได้ตามประเด็นปัญหาของพื้นที่ได้อย่างคล่องตัว ลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานตามภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยสามารถบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันได้ การประหยัดทรัพยากรการบริหาร การแก้ไขปัญหาตรงตามประเด็นและตอบสนองความต้องการของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว ลดความขัดแย้งในการบริหารงานระหว่างหน่วยงาน และสามารถบริหารจัดการปัญหาและความต้องการได้ในลักษณะที่เป็นองค์รวม

รูปแบบที่ ๔ ระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่เสริมระบบการทำงานในลักษณะเขตรับมอบอำนาจจากส่วนกลางมาบริหารงานในพื้นที่แบบเบ็ดเสร็จ

เป็นรูปแบบที่มีลักษณะคล้ายรูปแบบที่ ๑ แต่เพิ่มความเข้มแข็งให้การบริหารราชการส่วนกลาง โดยจัดส่วนราชการส่วนกลางในลักษณะเขตไปตั้งในพื้นที่ และมอบอำนาจในการบริหารจัดการดูแลหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคทั้งหมด รวมไปถึงการกำกับดูแล อปท. ในภารกิจที่เกี่ยวข้องตัวอย่าง เช่น เขตบริการสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข

### ๒.๑.๒ กระทรวงการคลัง

สืบเนื่องจากการตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ (สมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย) เพื่อทำการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบราชการ โดยได้นำเสนอแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ให้เป็นแนวทางในการดำเนินการปฏิรูประบบราชการ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ภายใต้รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ได้มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ โดยกำหนดให้การปฏิรูประบบราชการเป็นวาระแห่งชาติที่จะต้องดำเนินการเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง ทางเศรษฐกิจและสังคมต่อไป ทำให้มีหลายหน่วยงานที่เดิมสังกัดในราชการส่วนภูมิภาค เปลี่ยนมาสังกัดในราชการส่วนกลาง

### กรมบัญชีกลาง

ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลางกระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๗ กำหนดให้กรมบัญชีกลางมีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน และของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นไปโดยถูกต้องมีวินัยคุ้มค่าโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้โดยการวางกรอบหลักเกณฑ์กลางให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติกรให้บริการคำแนะนำปรึกษาด้านการเงิน การคลัง การบัญชี การตรวจสอบภายใน การบริหารเงินนอกงบประมาณ และการพัสดุภาครัฐ การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารเงินคลังให้มีใช้จ่ายอย่างเพียงพอและการเสนอข้อมูลในเชิงนโยบาย การคลังแก่ฝ่ายบริหารโดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการคลัง รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการคลังภาครัฐการกำกับดูแลนโยบายและมาตรฐาน ค่าตอบแทนสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของบุคลากร

ตารางที่ ๑ โครงสร้างกรมบัญชีกลาง

ประเภทหน่วยงาน	จำนวน (หน่วยงาน)	หมายเหตุ
หน่วยงานระดับสำนัก	๑๒	ราชการบริหารส่วนกลาง
หน่วยงานระดับกอง	๓	
หน่วยงานระดับกลุ่ม	๔	
สำนักงานคลังเขต	๙	ราชการบริหารส่วนกลางที่มีสำนักงานในส่วนภูมิภาค
สำนักงานคลังจังหวัด	๗๖	ราชการบริหารส่วนภูมิภาค
รวม	๑๐๔	

#### สำนักงานคลังเขต

สำนักงานคลังเขตเป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่มีสำนักงานอยู่ในส่วนภูมิภาค มีจำนวน ๙ สำนักงาน ดังนี้

- ๑) สำนักงานคลังเขต ๑ (จังหวัดพระนครศรีอยุธยา)
- ๒) สำนักงานคลังเขต ๒ (จังหวัดฉะเชิงเทรา)
- ๓) สำนักงานคลังเขต ๓ (จังหวัดนครราชสีมา)
- ๔) สำนักงานคลังเขต ๔ (จังหวัดอุดรธานี)
- ๕) สำนักงานคลังเขต ๕ (จังหวัดเชียงใหม่)
- ๖) สำนักงานคลังเขต ๖ (จังหวัดพิษณุโลก)

- ๗) สำนักงานคลังเขต ๗ (จังหวัดนครปฐม)
- ๘) สำนักงานคลังเขต ๘ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี)
- ๙) สำนักงานคลังเขต ๙ (จังหวัดสงขลา)

#### อำนาจหน้าที่

๑) สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ รวมทั้งกำกับดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานคลังจังหวัด

๒) ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรในส่วนภูมิภาค ด้านการเงิน การคลัง การบัญชี การตรวจสอบภายใน และการพัสดุภาครัฐ

๓) ส่งจ่ายบำเหน็จบำนาญข้าราชการและลูกจ้างในส่วนภูมิภาค

๔) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

#### สำนักงานคลังจังหวัด

สำนักงานคลังจังหวัดเป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค มีจำนวน ๗๖ สำนักงาน

บทบาทอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในระดับจังหวัด (สำนักงานคลังเขต และสำนักงานคลังจังหวัด)

๑) ดำเนินการเกี่ยวกับการกำกับ ตรวจสอบ และอนุมัติการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

๒) จัดทำรายงานภาวะเศรษฐกิจ การคลัง การใช้จ่ายเงินงบประมาณ และรายงานการเงินของจังหวัด

๓) ให้คำปรึกษาด้านการบัญชี การตรวจสอบภายใน กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและหลักเกณฑ์ด้านการเงิน การคลัง และการพัสดุภาครัฐแก่ส่วนราชการ

๔) เร่งรัดและติดตามการใช้จ่ายเงินของจังหวัด

๕) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

## ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ของกรมบัญชีกลาง

การบูรณาการระหว่างสำนักงานคลังจังหวัด ความเชื่อมโยงกับผู้ว่าราชการจังหวัด และประสิทธิภาพในการบริหารราชการนั้น สำนักงานคลังจังหวัดทำหน้าที่ให้คำปรึกษากับผู้ว่าราชการจังหวัด/ส่วนราชการภายในจังหวัดในเรื่องของกฎระเบียบ วิธีการปฏิบัติในด้านการจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายเงิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน ประกอบกับปัจจุบันภารกิจเร่งรัดการเบิกจ่าย สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดเป็นตัวชี้วัดของจังหวัด จึงทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสำคัญกับงานของสำนักงานคลังจังหวัด นอกจากนี้ ยังมีการนำข้อมูลด้านเศรษฐกิจจังหวัดที่สำนักงานคลังจังหวัดจัดทำเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดด้วย

ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานคลังจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้น สำนักงานคลังจังหวัดปฏิบัติงานในฐานะที่ปรึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. และ อบต.) ในเรื่องของการจัดทำบัญชีให้ถูกต้องและเป็นมาตรฐาน เพื่อให้จังหวัดสามารถจัดทำบัญชีภาพรวมของจังหวัดได้ รวมทั้งเป็นที่ปรึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติงานในด้านการจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่าย ค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น ทั้งนี้ ตามระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอิงกับระเบียบของกรมบัญชีกลาง

สำหรับการบูรณาการงานของหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงการคลังนั้น กระทรวงการคลังมีการตั้ง “คณะผู้บริหารการคลังประจำจังหวัด (คบจ.)” ขึ้น ประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลังร่วมเป็นคณะกรรมการ โดยมีคลังจังหวัดทำหน้าที่ประธาน คบจ. ทำหน้าที่หลักคั่นนโยบายของกระทรวงการคลังลงสู่การปฏิบัติในพื้นที่ เช่น การแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ เป็นต้น

### กรมธนารักษ์

#### ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

กรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงการคลัง และมีความสัมพันธ์กับสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ ซึ่งมีสถานะที่เป็นหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยมีการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการปกครอง การดูแลการบำรุงรักษา และการพัฒนาที่ราชพัสดุให้มีมูลค่าเพิ่มหรือก่อให้เกิดรายได้ การประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติและประชาชน การผลิตเหรียญกษาปณ์ การจัดสร้างเครื่องราชอิสริยยศเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และของสิ่งจางด้วยวิธีการผลิตที่ได้มาตรฐานสากลและมีต้นทุนที่เหมาะสมเพื่อให้มีจำนวนที่เพียงพอ ตลอดจนบริหารเงินตรา

และเก็บรักษาทรัพย์สินมีค่าของแผ่นดินให้มีความปลอดภัยและอยู่ในสภาพที่ดี เพื่อนำออกเผยแพร่ และสืบทอดมรดกทางวัฒนธรรม

บทบาทอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในระดับจังหวัด (หน่วยงานสาขา  
ที่ไปตั้งในภูมิภาค)

สำนักงานธนารักษ์พื้นที่มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบดังนี้

๑) ดำเนินการเกี่ยวกับการปกครองการดูแลและการบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ  
รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพของที่ราชพัสดุ

๒) ดำเนินการเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุรวมทั้งการจัดหาประโยชน์และการทำ  
นิติกรรมเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

๓) ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินอื่น  
ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๔) ดำเนินการและประสานงานเกี่ยวกับเงินคงคลังและเงินตราที่เป็นอำนาจ  
หน้าที่ของกรม

๕) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง  
หรือที่ได้รับมอบหมาย

### การบูรณาการระหว่างส่วนราชการ ความเชื่อมโยงกับผู้ว่าราชการจังหวัด และประสิทธิภาพในการบริหาร

อธิบดีกรมธนารักษ์อาศัยอำนาจตามกฎหมาย ๒ ฉบับ ในการบูรณาการ  
ระหว่างส่วนราชการ และความเชื่อมโยงกับผู้ว่าราชการจังหวัดและประสิทธิภาพในการบริหาร  
ราชการ ดังนี้

๑) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๒) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐

นอกจากนี้ อธิบดีกรมธนารักษ์ยังได้มอบอำนาจให้ธนารักษ์พื้นที่ปฏิบัติราชการ  
แทนอธิบดีกรมธนารักษ์ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

#### กรมศุลกากร

#### ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

กรมศุลกากรมีภารกิจเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรจากการนำสินค้าเข้าและส่ง  
สินค้าออก การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางศุลกากร โดยดำเนินการตาม  
กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง

การเสนอแนะนโยบายการจัดเก็บภาษีอากรต่อกระทรวง การส่งเสริมและการสนับสนุนการผลิต และการส่งออก เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศและประชาชน

สำนักงานศุลกากรภาคที่ ๑-๔ เป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ ภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบดังนี้

๑) กำหนดกลยุทธ์ในการจัดเก็บภาษีอากรสำหรับสินค้าและของที่นำเข้า และส่งออก ควบคุมและกำกับดูแลการนำเข้าและส่งออกสินค้า ถ่ายลำสินค้าผ่านแดนและของ ที่นำเข้าและส่งออก รวมทั้งควบคุมและกำกับดูแลเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ด้านคลังสินค้าทัณฑ์บน และเขตปลอดอากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร เขตอุตสาหกรรมส่งออกตามกฎหมายว่าด้วยการ นิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ตลอดจนสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๒) กำกับดูแลการปฏิบัติงานของด่านศุลกากรให้เป็นไปตามนโยบายแผนงาน และเป้าหมายที่กรมกำหนดไว้

๓) ให้คำปรึกษาแนะนำและสนับสนุนทางวิชาการแก่ด่านศุลกากร เพื่อสนองตอบยุทธศาสตร์ของกรม

๔) ให้การสนับสนุนแก่ด่านศุลกากรในการดำเนินงานด้านการจัดเก็บภาษีอากร สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร การตรวจสอบและป้องกันปราบปรามการกระทำผิดตามกฎหมาย ว่าด้วยศุลกากร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๕) สืบสวนและปราบปรามการกระทำผิดตามกฎหมายศุลกากรและกฎหมาย อื่นที่เกี่ยวข้อง การดำเนินการเกี่ยวกับการทบทวนเอกสารต่าง ๆ หลังผ่านพิธีการทางศุลกากร รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับคดีทางศุลกากรของกลางและของตกค้างที่อยู่ในความรับผิดชอบ

๖) ตรวจสอบบันทึกบัญชีและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าหรือ ส่งของออก ณ ที่ทำการของผู้นำเข้า ผู้ส่งของออก หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อปราบปรามการฉ้อฉล ทางการค้าภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่

๗) วิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงในการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วย ศุลกากรและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าและส่งออกซึ่งสินค้าและของ รวมทั้งจัดทำประเมินผล พัฒนาและปรับปรุงฐานข้อมูลด้านศุลกากรเพื่อใช้บริหารความเสี่ยง

๘) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

บทบาทอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในระดับจังหวัด (หน่วยงานสาขา  
ที่ไปตั้งในภูมิภาค)

ด้านศุลกากรเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางที่ทำงานในพื้นที่ มีอำนาจ  
หน้าที่ภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบดังนี้

๑) ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติพิธีการศุลกากรการจัดเก็บภาษีอากร  
และรายได้อื่นสำหรับสินค้านำเข้าและส่งออกและของติดตัวผู้โดยสารการค้าที่มีใช้กรณี  
ตามมาตรา ๑๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่๙) พุทธศักราช ๒๔๘๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม  
รวมทั้งการควบคุมและตรวจสอบสินค้านำเข้าและส่งออก สินค้าถ่ายลำสินค้าผ่านแดน  
และของติดตัวผู้โดยสาร ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๒) ดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ด้านคลังสินค้าทัณฑ์บนและเขตปลอด  
อากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร เขตอุตสาหกรรมส่งออกตามกฎหมายว่าด้วยการนิคม  
อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๓) สืบสวนและปราบปรามการกระทำความผิดตามกฎหมายศุลกากรและ  
กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการเกี่ยวกับการทบทวนเอกสารต่าง ๆ หลังผ่านพิธีการ  
ทางศุลกากร

๔) ดำเนินการเกี่ยวกับคดีทางศุลกากรของกลางและของตกค้างที่อยู่ในความ  
รับผิดชอบ

๕) วิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงในการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วย  
ศุลกากร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าและส่งออกซึ่งสินค้าและของติดตัวผู้โดยสาร รวมทั้ง  
จัดทำประเมินผลพัฒนาและปรับปรุงฐานข้อมูลด้านศุลกากรเพื่อใช้ในการบริหารความเสี่ยง

๖) ประสานงานให้ความร่วมมือและให้คำปรึกษาแนะนำในการอำนวยความสะดวก  
สะตวกด้านการค้าชายแดน

๗) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง  
หรือที่ได้รับมอบหมาย

ในส่วนของความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ ในท้องที่ก็มีการประสานงานที่ดี  
ไม่มีปัญหาในการทำงานในพื้นที่ และเมื่อมีนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะมีรายงานไปยัง  
อธิบดีกรมศุลกากรอย่างสม่ำเสมอ แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีการโยกย้าย  
ที่บ่อยเกินไป

## กรมสรรพสามิต

### ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

กรมสรรพสามิตมีภารกิจเกี่ยวกับการบริหารการจัดเก็บภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยสุรา กฎหมายว่าด้วยยาสูบ กฎหมายว่าด้วยไฟ กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสุรา กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายอื่นที่กรมมีหน้าที่บริหารการจัดเก็บ ตลอดจนตรวจสอบ ป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยสุรา กฎหมายว่าด้วยยาสูบ และกฎหมายว่าด้วยไฟ เพื่อให้การจัดเก็บรายได้ของกรมสรรพสามิตมีประสิทธิภาพโปร่งใส และเป็นไปตามเป้าหมายที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้

สำนักงานสรรพสามิตภาคที่ ๑ - ๑๐ มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบดังนี้

๑) จัดทำแผนปฏิบัติการด้านการจัดเก็บภาษีที่กรมจัดเก็บ การตรวจสอบการป้องกันและปราบปราม การประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่และสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขา

๒) กำกับดูแลและสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่และสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขา

๓) ให้การสนับสนุนช่วยเหลือทางวิชาการทางกฎหมายและทางเทคโนโลยีแก่สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่และสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขา

๔) ให้การสนับสนุนการดำเนินงานด้านการจัดเก็บภาษีและด้านการตรวจสอบป้องกันและปราบปรามแก่สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่และสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขา

๕) เป็นศูนย์ข้อมูลและประมวลผลการจัดเก็บภาษีที่กรมจัดเก็บของสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่และสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขา

๖) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

บทบาทอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในระดับจังหวัด (หน่วยงานสาขาที่ตั้งในภูมิภาค)

สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ที่มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบดังนี้

๑) ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยสุรา กฎหมายว่าด้วยยาสูบ กฎหมายว่าด้วยไฟ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับภาษีที่กรมจัดเก็บ

๒) ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข่าวสารความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภาษีที่กรมจัดเก็บ

๓) กำกับดูแลและสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขา

๔) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขามีอำนาจหน้าที่ภายในเขตท้องที่สาขาที่รับผิดชอบดังนี้

๑) ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยสุรา กฎหมายว่าด้วยยาสูบ กฎหมายว่าด้วยไฟ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับภาษีที่กรมจัดเก็บ

๒) ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข่าวสารความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภาษีที่กรมจัดเก็บ

๓) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

#### กรมสรรพากร

#### ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

กรมสรรพากรมีภารกิจเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี การเสนอแนะและการใช้นโยบายทางภาษีอากรเพื่อให้ได้ภาษีตามเป้าหมายอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมเป็นกลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม และเกิดความสมัครใจในการเสียภาษี

สำนักงานสรรพากรภาค ๑ - ๑๒ มีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบดังนี้

๑) วางแผนและประเมินผลเพื่อการบริหารงานจัดเก็บภาษีอากรให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน และเป้าหมายของกรม

๒) วางแผนและควบคุมการดำเนินการเร่งรัดหนี้ภาษีอากรค้างของสำนักงานสรรพากรพื้นที่

๓) กำกับ ติดตามและควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบ ซึ่งประกอบด้วย สำนักงานสรรพากรพื้นที่และสำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน และเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

๔) ดำเนินการออกหนังสือรับรองการหักภาษี ณ ที่จ่าย และหนังสือรับรองการมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยของผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร และผู้มีหน้าที่นำส่งภาษีอากรเป็นภาษาอังกฤษ

๕) ดำเนินการเกี่ยวกับงานคดีและพิจารณาอุทธรณ์ภาษีอากร

๖) ตอบข้อหารือทางภาษีอากร

๗) ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การพัฒนาบุคคล การเงิน การบัญชี การงบประมาณการพัสดุ อาคารสถานที่ และยานพาหนะของสำนักงานสรรพากรภาค สำนักงานสรรพากรพื้นที่และสำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขา

๘) ปฏิบัติงานด้านกรรมวิธีภาษีและด้านสารสนเทศ รวมทั้งเป็นศูนย์ข้อมูลการจัดเก็บภาษีอากรของสำนักงานสรรพากรพื้นที่และสำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขา

๙) ให้คำปรึกษา แนะนำ และสนับสนุนทางวิชาการแก่สำนักงานสรรพากรพื้นที่และสำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขา

๑๐) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

**บทบาทอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในระดับจังหวัด (หน่วยงานสาขาที่ตั้งในภูมิภาค)**

สำนักงานสรรพากรพื้นที่มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบดังนี้

๑) วางแผนปฏิบัติการและประเมินผล เพื่อการบริหารงานจัดเก็บภาษีอากรให้เป็นไปตามนโยบายแผนงาน และเป้าหมายของกรม และสำนักงานสรรพากรภาค

๒) กำกับดูแลผู้เสียภาษีเป็นรายผู้ประกอบการ ตรวจสอบปฏิบัติการและตรวจสอบภาษีอากรสำหรับรายที่อยู่ในความรับผิดชอบ

๓) ดำเนินการเกี่ยวกับการเร่งรัดภาษีอากรค้าง และดำเนินคดีแก่ผู้เสียภาษีอากรรวมทั้งตอบข้อหารือทางภาษีอากร

๔) กำกับ ติดตาม และควบคุมการปฏิบัติงานของสำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขา

๕) พิจารณาคืนเงินภาษีอากร

๖) ปฏิบัติงานด้านกรรมวิธีภาษี

๗) ประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่ข่าวสาร ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับภาษีอากร

๘) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขา มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตท้องที่สาขา  
ที่รับผิดชอบดังนี้

- ๑) รับชำระภาษีอากร คืนเงินภาษีอากร และปฏิบัติงานด้านกรรมวิธีภาษีอื่น ๆ  
ตามที่ได้รับมอบหมาย
- ๒) ตรวจสอบธุรกิจหรือการประกอบการค้าขนาดเล็กของผู้มีหน้าที่เสียภาษี  
เงินได้บุคคลธรรมดา
- ๓) สำรวจและติดตามแหล่งภาษีอากรและผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรเพื่อให้มีการ  
เสียภาษีอากรที่ถูกต้องตามกฎหมาย
  - ๔) ดำเนินการเกี่ยวกับการเร่งรัดภาษีอากรค้าง
  - ๕) ปฏิบัติงานด้านการเงินและการบัญชีสรรพากร
  - ๖) ประชาสัมพันธ์และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร
  - ๗) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง  
หรือที่ได้รับมอบหมาย

### ๒.๑.๓ กระทรวงมหาดไทย

สืบเนื่องมาจากการมอบอำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ  
การปฏิบัติราชการ หรือดำเนินการอื่นใดที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตาม  
กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งนั้น อาจมอบ  
อำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกัน หรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัด  
เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ  
พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยในส่วนราชการส่วนภูมิภาคนั้น อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่อาจมอบอำนาจให้  
ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีดังนี้

#### อำนาจสั่งการตามกฎหมาย

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งการให้ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคให้ปฏิบัติ  
หน้าที่ได้โดยตรงและในการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดยังสามารถ  
มอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้อีกด้วยตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน  
พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๘ (๙) มาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕

#### อำนาจบริหารงานบุคคล

๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งและลงโทษข้าราชการในราชการ  
ส่วนภูมิภาคของจังหวัดตามกฎหมาย และปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย และเป็น  
หัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๗ (๙) ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล ซึ่งรวมถึงการมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติ สำหรับข้าราชการในราชการส่วนภูมิภาคได้

๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการระดับ ๗ ลงมา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๒ (๗) ส่วนระดับเหนือกว่านั้น ซึ่งเป็นอำนาจของอธิบดีหรือปลัดกระทรวงที่อาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการ แทนได้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ มาตรา ๓๘

๓) การเลื่อนเงินเดือนข้าราชการระดับ ๗ ลงมา คณะรัฐมนตรีอาจมอบให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งเลื่อนได้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา ๗๓ ส่วนตำแหน่งอื่น หัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ ก็อาจมอบอำนาจได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดินฯ มาตรา ๓๘

#### อำนาจบริหารงบประมาณ

๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๗ (๖) โดยเป็นผู้เสนอ งบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปจัดตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงนั้น และจะนำมาเบิกจ่ายตามแผนพัฒนาจังหวัดต่อไป

๒) การบริหารงบประมาณสำหรับโครงการหรือรายการที่ต้องใช้จ่ายในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ให้ความเห็นชอบแผนการจัดซื้อจัดจ้าง และสำหรับราชการส่วนกลาง ให้หน่วยงานขอความเห็นจากผู้ว่าราชการจังหวัด และเสนอให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าของ งบประมาณเห็นชอบ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับ จังหวัด พ.ศ. ๒๕๒๔ ข้อ ๑๐

๓) อำนาจการสั่งซื้อและสั่งจ้างโดยใช้เงินงบประมาณในจังหวัดเป็นอำนาจ ของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณจะต้องมอบอำนาจการสั่งซื้อ สั่งจ้างให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหาร งบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. ๒๕๒๔ ข้อ ๕ และข้อ ๑๑

แม้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ จะกำหนดให้ ส่วนราชการต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการกิจการดำเนินการของส่วนราชการในเขต พื้นที่จังหวัด ทั้งนี้ กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนด เรื่องมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ปัญหาการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคที่พบบ่อยก็คือ การขาด เอกภาพในการบริหารงานจังหวัด เนื่องจากที่ผ่านมา ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่แก้ไขปัญหา

ให้กับประชาชนในท้องที่ โดยเมื่อไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ประชาชนก็ต้องมาร้องต่อส่วนกลาง กระทรวง ทบวง กรม นอกจากนี้ ราชการส่วนกลางมักจะมอบหมายงานด้าน Negative ให้กับ ราชการส่วนภูมิภาค เช่น งานด้านการปราบปราม ส่วนงานด้าน Positive ราชการส่วนกลาง มักจะเป็นผู้อนุมัติอนุญาตเอง และการปรับเปลี่ยนฐานะหน่วยงานในสังกัดบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นราชการส่วนกลาง ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพการบริหารงานจังหวัด

แต่อย่างไรก็ตาม กระทรวงมหาดไทยก็ต้องพัฒนาขีดความสามารถของผู้ว่า ราชการจังหวัด เนื่องจากมีข้อสังเกตว่ากรณีที่กระทรวง ทบวง กรม มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดทุกเรื่อง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีศักยภาพเพียงพอที่จะรับผิดชอบงานนั้น ๆ หรือไม่ เมื่อมีการ มอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็ต้องมีความพร้อม รวมถึง เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้ เพราะถ้าไม่มีความพร้อมก็จะเกิดปัญหาตามมาได้ นอกจากนี้ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเปรียบเสมือนตัวแทนรัฐบาลกลาง เพราะได้ทำงานให้กับทุกกระทรวง ทบวง กรม ทั้งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น ในเรื่องของการมอบอำนาจ จึงควรพิจารณาถึงกระทรวง ทบวง กรมอื่นด้วย เพราะกระทรวงมหาดไทยก็เป็น ๑ ใน ๒๐ กระทรวง มีฐานะเท่าเทียมกับกระทรวงอื่น จึงอาจเกิดความไม่พอใจได้ ดังนั้น จึงควรวางจุดมุ่งหมายหลักว่า ทำหน้าที่เพื่อความผาสุกของประชาชน

#### ๒.๑.๔ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ปัจจุบันกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีปัญหาในการบริหารราชการที่สำคัญ คือ การบูรณาการระหว่างกรมต่าง ๆ ภายในกระทรวง โดยเฉพาะหน่วยงานเกษตรและสหกรณ์ จังหวัด ซึ่งมีหน้าที่แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ แต่ความเป็นจริง เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ค่อนข้างมากเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่พึ่งจัดตั้งขึ้นได้ไม่นาน เช่น ปัญหาที่เกิดจากระเบียบของ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ปัญหาที่เกิดจากภาวะความเป็นผู้นำของหัวหน้าส่วน ราชการ ซึ่งส่งผลต่อการบังคับบัญชาสั่งการที่ไม่เป็นเอกภาพ (Single Command) รวมทั้งเรื่องของ อำนาจ บารมี ดังนั้น กระทรวงจึงได้ทบทวนพิจารณาว่าทำอย่างไรให้หัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่ มีอำนาจบารมี มีความสามารถที่จะขับเคลื่อนงานของกระทรวงในพื้นที่ได้ ซึ่งในโลกการขับเคลื่อน งานนั้น เกษตรและสหกรณ์จังหวัดจะต้องกำหนดแผนงานให้ชัดเจน โดยบูรณาการระหว่าง กรมต่าง ๆ เพื่อเสนอแผนงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด และประสานงาน ปฏิบัติงานร่วมกับ อนุกรรมการชุดต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโครงสร้างที่กำหนดโดย ก.พ. เป็นโครงสร้างที่เล็ก ทำให้ มีปัญหาอุปสรรคในเรื่องของงบประมาณและจำนวนบุคลากร รวมถึงระดับตำแหน่งของหัวหน้า แต่ละส่วนราชการที่ใกล้เคียงกัน ส่งผลต่ออำนาจในการบังคับบัญชา ทำให้ไม่มีอำนาจบารมี ในการบูรณาการระหว่างกรมต่าง ๆ

ปัญหาการเกษตรเป็นเรื่องที่สำคัญ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ และปากท้องของเกษตรกรทั่วประเทศ เกษตรตำบลเป็นบุคคลที่ใกล้ชิดเกษตรกรมากที่สุด รองลงมา คือ เกษตรอำเภอ ซึ่งเมื่อไม่นานมานี้ ก.พ. ได้คืนกรอบอัตรามาให้ แต่ปัญหาคือ ไม่มีบุคลากรประจำ อำเภอ อีกทั้งประชาชนมักไปขอความช่วยเหลือที่องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ เกษตรอำเภอ มีความสำคัญกับเกษตรกรมากที่สุดและเป็นอัตราที่จำเป็นต้องมี เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ให้บริการ อาทิ ด้านการทะเบียน อีกหน่วยงานที่มีความสำคัญเช่นเดียวกัน คือ หน่วยวิชาการที่อยู่ในพื้นที่ แต่ในปัจจุบันประสบปัญหาสมองไหลเป็นจำนวนมาก เนื่องจากไม่มีความก้าวหน้าในสายอาชีพ หากที่ใดมีตำแหน่ง มีโอกาสเติบโตที่ดีกว่า มักจะมีการโยกย้ายอยู่เสมอ

นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีความสนใจในการกำกับดูแลหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถกำกับดูแลได้เฉพาะหน่วยงานที่สังกัดส่วนภูมิภาค ในขณะที่หน่วยงานส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจรับรู้และเข้าถึงข้อมูลได้ทั้งหมด จึงมีนโยบายในการหาแนวทางแก้ไขปัญหาคือ แต่ละส่วนราชการควรต้องกำหนดแผนงานให้มีความชัดเจนและสามารถเชื่อมโยงกับผู้ว่าราชการจังหวัดได้

ขณะนี้ มีภารกิจจำนวนหนึ่งของกระทรวงที่ซ้ำซ้อนกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม หากเป็นงานหรือปัญหาใหญ่ ๆ หน่วยงานของส่วนกลางจะเป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลและแก้ไขปัญหา แต่ทั้งนี้จำเป็นต้องกำหนดเส้นแบ่งระหว่างภารกิจของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น หากไม่มีความชัดเจนจะก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน การกำกับดูแล รวมทั้งเรื่องการจัดสรรงบประมาณด้วย แนวความคิดส่วนตัวมีความเห็นว่า หากงานใดเป็นงานเร่งด่วน ใช้ระยะเวลาสั้น ควรกำหนดให้เป็นงานของท้องถิ่น งานใดที่ใช้ระยะเวลาเบ็ดเสร็จภายใน ๑ ปี ควรกำหนดให้เป็นงานของภูมิภาค งานใดที่เป็นงานวิชาการ เทคโนโลยีสมัยใหม่ การแก้ไขปัญหา ระบบ กฎหมาย ต้องเป็นงานของส่วนกลาง หากแบ่งงานกันอย่างชัดเจนแล้ว เชื่อว่าการดำเนินงานจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## ๒.๒ การศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง

### ๒.๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในส่วนของแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๗๘ (๒) ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสม

แก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนด ในมาตรา ๗๖ ให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

**๒.๒.๒ การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔**

ระบบราชการไทยแบ่งองค์กรออกเป็น ๓ ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทั้ง ๓ ส่วน ใช้หลักการรวมอำนาจปกครองและหลักการกระจายอำนาจผสมกัน กล่าวคือ ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ใช้หลักรวมอำนาจปกครองสำหรับราชการส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจปกครอง

#### **การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง**

มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางว่า ได้แก่ สำนักกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวงซึ่งสังกัดสำนักกรัฐมนตรีหรือกระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

#### **สำนักนายกรัฐมนตรี**

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๗ วรรคสอง บัญญัติให้มีสำนักกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวงและในวรรค ๓ ของมาตราดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วย

สำนักนายกรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของสำนักนายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ

และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักรัฐมนตรีและให้มีรองนายกรัฐมนตรี หรือมีทั้งรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ

สำนักงานรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง มีเลขานุการรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานรัฐมนตรี ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ส่วนสำนักงานปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะ

### กระทรวง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ บัญญัติให้กระทรวงมีส่วนราชการภายใน ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และหากกระทรวงใดมีความจำเป็นที่จะต้องมีส่วนราชการเพื่อจัดทำนโยบายและแผน กำกับ เร่งรัด และติดตามนโยบายและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงก็สามารถขออนุมัติคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดตั้งสำนักนโยบายและแผนเป็นส่วนราชการภายในขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้

ในกระทรวงมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด อนุมัติ โดยจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

ในกระทรวงมีปลัดกระทรวงคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวง และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง ในการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวงให้มีรองปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย แต่ถ้าหากกระทรวงใดมีการจัดกลุ่มภารกิจ จะให้มีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจก็ได้ หรือถ้าหากกระทรวงใดมีภารกิจเพิ่มขึ้นก็อาจมีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นได้ ตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

### การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยเป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) กล่าวคือ เป็นการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้แก่ตัวแทนของส่วนราชการที่ถูกส่งไปทำงานยังส่วนภูมิภาค

ในปัจจุบัน การจัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาคของไทยเป็นไปตามผลของกฎหมาย ๒ ฉบับ โดยพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้จัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาค ๒ ระดับ คือ จังหวัดและอำเภอ ส่วนพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคอีก ๓ ระดับ คือ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

### จังหวัด

จังหวัดเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคที่มีขนาดใหญ่ที่สุด โดยมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๒ ได้กล่าวถึงการเกิดขึ้นของจังหวัดไว้ว่า เกิดจากการรวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล

การจัดตั้งจังหวัดต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ เพราะมีความเกี่ยวข้องกับเขตอำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น เขตอำนาจศาล เขตอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ เขตอำนาจของพนักงานสอบสวน เป็นต้น

อำนาจของจังหวัด มาตรา ๕๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๗ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ปรับอำนาจหน้าที่ของจังหวัดใหม่ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ โดยกำหนดให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ คือ

- ๑) นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์
- ๒) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม
- ๓) จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาส เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง
- ๔) จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็วและมีคุณภาพ

๕) จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน จากกระทรวง ทบวง กรม

๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว มาตรา ๕๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๗ พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังกำหนดให้จังหวัดจัดทำ

แผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นจังหวัดโดยในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างหัวหน้า ส่วนราชการที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัดไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือราชการบริหารส่วนกลาง และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด รวมทั้งผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคธุรกิจ เอกชนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดการกำหนด จำนวนและวิธีการสรรหาผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชนต้อง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และเมื่อประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดแล้ว การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินกิจการของส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐทั้งปวงที่กระทำในพื้นที่จังหวัดต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว

#### ผู้ว่าราชการจังหวัด

มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องถิ่น และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ ๗ พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนี้

(๑) บริหารราชการตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และตามแผนพัฒนาจังหวัด

(๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(๓) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวง ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(๔) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการ ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

(๕) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนา จังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

(๖) เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง หรือเสนอขอจัดตั้งงบประมาณ ต่อสำนักงานประมาณตามมาตรา ๕๒ วรรคสาม และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

(๗) กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

(๘) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การ ของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

(๙) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด ตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

#### ปลัดจังหวัด

เป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ส่วนผู้ที่จะดำรง ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ส่งไปทำหน้าที่เป็น ผู้ช่วยเลขาธิการจังหวัดได้ จะต้องเป็นหัวหน้าของผู้ที่ทำงานสำหรับกระทรวง ทบวง กรม ในจังหวัดนั้น ๆ และจะต้องเป็นตำแหน่งในราชการบริหารส่วนภูมิภาคด้วย ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการประจำ จังหวัด ได้แก่ คลังจังหวัด สรรพากรจังหวัด พาณิชย์จังหวัด เป็นต้น

การรักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๖ กล่าวคือ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้ปลัดจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดจังหวัดหลายคน ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดจังหวัดคนใดคนหนึ่ง แล้วแต่กรณีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีทั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด และปลัดจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งมีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ เป็นผู้รักษาราชการแทน

### อำเภอ

อำเภอ เป็นการปกครองส่วนภูมิภาคระดับรองจากจังหวัด การจัดตั้งอำเภอนั้น มาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

อำเภอไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เนื่องจากกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมิได้บัญญัติให้ฐานะดังกล่าวไว้

อำนาจของอำเภอ มาตรา ๖๑/๑ ประกอบกับมาตรา ๕๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ ๗ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ปรับอำนาจหน้าที่ของอำเภอใหม่ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ โดยกำหนดให้อเภอมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ คือ

- (๑) นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์
- (๒) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม
- (๓) จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาส เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง
- (๔) จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็วและมีคุณภาพ

(๕) จัดให้มีการส่งเสริม อดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน จากกระทรวง ทบวง กรม

(๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด

(๗) ส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีการบริการร่วมกันของหน่วยงานของรัฐ ในลักษณะศูนย์บริการร่วม

(๘) ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการ ให้มีแผนชุมชน เพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม

(๙) โกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม

### ๒.๒.๓ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๖ การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการให้คำนึงถึงหลักการ ดังต่อไปนี้

(๑) การบริหารงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดแล้วแต่กรณี

(๒) การสร้างโอกาสและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขัน และการแก้ไขปัญหาพร้อมกันเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(๓) การกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ระดับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ

(๔) การส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความโปร่งใส และมีการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ

(๖) การบริหารงบประมาณจังหวัดให้เป็นไปตามวิธีการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติตามที่ ก.น.จ. กำหนดตามข้อเสนอแนะของสำนักงบประมาณ

มาตรา ๘ ก.น.จ. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด

(๒) กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภูมิภาคจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด การจัดทำและบริหารงบประมาณจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัด

(๓) พิจารณา กลั่นกรอง และให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภูมิภาคจังหวัดแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และค่าของงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

(๔) กำกับดูแลการดำเนินการตาม (๑) และ (๒) ให้เกิดผลสัมฤทธิ์

(๕) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามที่มอบหมาย

(๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายคณะอนุกรรมการตาม (๕) อย่างน้อยต้องมีคณะอนุกรรมการด้านแผนและด้านงบประมาณ

## ๒.๒.๔ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐

### หมวด ๕

การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

มาตรา ๒๒ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ส่วนราชการใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดในเขตพื้นที่จังหวัด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้นหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ให้หัวหน้าส่วนราชการดำเนินการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่จังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่อำนาจนั้นเกี่ยวกับราชการของส่วนราชการใด และส่วนราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดนั้น

(๒) นอกจากกรณีตาม (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อผู้มอบอำนาจเพื่อทราบด้วย

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

มาตรา ๒๔ ให้นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดดำเนินการมอบอำนาจให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๒๕ การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดและของผู้ดำรงตำแหน่งใดในจังหวัด ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

มาตรา ๒๖ เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา ๒๓ แล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้รับมอบอำนาจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้น และในกรณีที่เห็นว่าผู้รับมอบอำนาจได้ใช้อำนาจปฏิบัติราชการแทนโดยไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีคำสั่งแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจหรือให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการดังกล่าวไว้ก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจในเรื่องนั้นโดยตรงก็ได้

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่ไม่อาจมอบอำนาจได้ เนื่องจากเป็นกรณีตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจไม่มอบอำนาจนั้นก็ได้ แต่ต้องแจ้งการไม่มอบอำนาจพร้อมทั้งเหตุผลให้ส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มอบอำนาจทราบ ทั้งนี้ ส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มอบอำนาจมีความเห็นเป็นอย่างอื่น ให้นำข้อขัดแย้งนั้นเสนอ ก.พ.ร. เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

ให้นำความในมาตรานี้มาใช้บังคับกับการมอบอำนาจตามมาตรา ๒๔ ด้วย โดยอนุโลม

## ๒.๒.๕ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

- พ.ศ. ๒๕๔๖

### หมวด ๑

#### การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

มาตรา ๖ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- (๑) เกิดผลประโยชน์สุขของประชาชน
- (๒) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (๓) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (๔) ไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (๕) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (๖) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความ

ต้องการ

- (๗) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

มาตรา ๗ การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ

มาตรา ๘ ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐและจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ตาม มาตรา ๗ และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา

(๒) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น

(๓) ก่อนเริ่มดำเนินการส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงผลประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

(๔) ให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

(๕) ในกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการ ให้ส่วนราชการดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นโดยเร็ว ในกรณีที่ปัญหาหรืออุปสรรคนั้นเกิดขึ้นจากส่วนราชการอื่นหรือระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยเร็วต่อไป และให้แจ้ง ก.พ.ร. ทราบด้วย

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการกำหนดวิธีปฏิบัติให้เหมาะสมกับภารกิจแต่ละเรื่องทั้งนี้ ก.พ.ร. จะกำหนดแนวทางการดำเนินการทั่วไปให้ส่วนราชการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานนี้ด้วยก็ได้

#### หมวด ๕

#### การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

มาตรา ๒๗ ให้ส่วนราชการจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใดของผู้ดำรงตำแหน่งใดให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ ในการกระจายอำนาจการตัดสินใจดังกล่าวต้องมุ่งผลให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการบริการประชาชน

เมื่อได้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ส่วนราชการกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุม ติดตามและกำกับดูแลการใช้อำนาจและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจไว้ด้วย หลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องไม่สร้างขั้นตอนหรือการกลั่นกรองงานที่ไม่จำเป็นในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ในกรณีนี้ หากสามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมแล้วจะเป็นการลดขั้นตอนเพิ่มประสิทธิภาพและประหยัดค่าใช้จ่าย รวมทั้งไม่เกิดผลเสียหายแก่ราชการ ให้ส่วนราชการดำเนินการให้ข้าราชการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมตามความเหมาะสมและกำลังเงินงบประมาณ

เมื่อส่วนราชการใดได้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจตามวรรคหนึ่ง หรือได้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมตามวรรคสองแล้ว ให้ส่วนราชการนั้นเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

มาตรา ๒๘ เพื่อประโยชน์ในการกระจายอำนาจการตัดสินใจตามมาตรา ๒๗ ก.พ.ร. ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหรือแนวทางในการ

กระจายอำนาจการตัดสินใจ ความรับผิดชอบระหว่างผู้รับมอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ และการลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการให้ส่วนราชการถือปฏิบัติได้

มาตรา ๓๒ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอจัดให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการบริการประชาชนในเรื่องเดียวกันหรือต่อเนื่องกันในจังหวัด อำเภอ หรือกิ่งอำเภอนั้น ร่วมกันจัดตั้งศูนย์บริการร่วมไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ หรือสถานที่อื่นตามที่เห็นสมควร โดยประกาศให้ประชาชนทราบ และให้นำความในมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

### บทเบ็ดเตล็ด

มาตรา ๕๒ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกานี้โดยอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวด ๕ และหมวด ๗

ให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดูแลและให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง

### ๒.๒.๖ ผลการศึกษาวิจัยของ ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบบริหารราชการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยมีการศึกษาวิจัยในเรื่องต่างๆ ดังนี้

#### ๑) การศึกษาวิจัย เรื่อง การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

##### วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาและกำหนดรูปแบบโครงสร้างการบริหารราชการของกลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ของการพัฒนา ระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

##### กรอบแนวคิดในการศึกษา

พิจารณาแนวคิด ความสำคัญ และรูปแบบของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแนวนอนและความเปลี่ยนแปลงในการบริหารปกครองนอกศูนย์กลาง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

##### ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ

เพื่อเป็นการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์และคำนึงถึงความต้องการของผู้รับบริการเป็นหลักโดยเห็นว่าควรมีการ

ปรับเปลี่ยนบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคต ซึ่งมีประเด็นสำคัญอยู่ ๔ ประการได้แก่ กลไก การคัดสรรผู้ว่าราชการจังหวัด การกำหนดการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด การกำหนด ขอบเขตอำนาจและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มณฑลศาสตร์ในการให้คำปรึกษาและขับเคลื่อน การบริหารงาน

๒) การศึกษาวิจัย เรื่อง การศึกษาและปรับปรุงการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสม ต่อการพัฒนาประเทศ

#### วัตถุประสงค์

เพื่อทบทวนขอบเขตและภารกิจภาครัฐ และจัดระบบความสัมพันธ์ของ ภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐ และภาคเอกชนให้เป็นไปอย่างเหมาะสม

#### กรอบแนวคิดในการศึกษา

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ เปิดให้มีการแข่งขันและให้ภาคส่วนอื่นเข้ามา ดำเนินการแทนรัฐบริหารจัดการภาคสาธารณะแบบประสานความร่วมมือ

#### ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ

เป็นเครื่องมือในการบริหารที่ใช้สำหรับการบริหารให้ในภาคส่วนอื่นเข้ามา ดำเนินการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ เปิดให้ธุรกิจเอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทน หน่วยงานรัฐ ในรูปแบบหุ้นส่วน เสริมสร้างความร่วมมือและเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการ ดำเนินงานภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ

๓) การศึกษาวิจัย เรื่อง การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน รัฐบาล

#### วัตถุประสงค์

เพื่อพัฒนาเกณฑ์การวิเคราะห์และแนวทางการถ่ายโอนภารกิจตาม กฎหมาย กำลังคน งบประมาณ และสินทรัพย์ที่ต้องใช้ในการดำเนินการจากราชการบริหาร ส่วนกลางไปสู่ราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค

#### กรอบแนวคิดในการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์กิจกรรม กิจกรรมใดควรเป็นกิจกรรมของราชการบริหาร ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคต้องดำเนินการร่วมกัน ควรทำเพิ่มเติมและดำเนินการโดยส่วนกลางหรือ ภูมิภาค หรือส่วนกลางต้องมอบหมายให้ส่วนภูมิภาคเพิ่มเติม

### ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ

ภารกิจต่างๆที่รับผิดชอบโดยราชการบริหารส่วนกลาง ควรมีความทันสมัย และก้าวหน้ากว่าเดิมควรมีการทำงานร่วมกันระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ในหลายกรณี โดยไม่จำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่

กำหนดกรอบของการวิเคราะห์แนวทางการแบ่งหน้าที่ อาทิเช่น ลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ เนื้อหาสาระของภารกิจ วิธีการให้บริการ ซึ่งการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ ได้แก่ ระยะเวลาที่กำหนดให้ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่ากัน เช่น ส่วนภูมิภาคอาจจะดำเนินการได้คุ้มค่าน่ากว่าส่วนกลาง ส่วนระยะกลางและระยะยาว ควรนำเอารูปแบบการบริหารงานตามภารกิจมาใช้ เพิ่มขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกลุ่มภารกิจเพื่อให้มีบทบาทและความรับผิดชอบในการบริหารจัดการมากขึ้นและต้องมีการปรับโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐเข้าสู่ระบบบริหารงานตามภารกิจโดยสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง

ในส่วนของปัจจัยความสำเร็จ องค์กรกลางหรือคณะกรรมการกลาง ที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายจะเป็นผู้รับผิดชอบการจัดแบ่งหน้าที่ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทตรวจสอบการทำงาน และควรให้มีการทบทวนการจัดแบ่งหน้าที่อย่างสม่ำเสมอ

๔) การศึกษาวิจัย เรื่อง การศึกษาวิจัยและประเมินผลเพื่อการพัฒนากระบวนการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

#### วัตถุประสงค์

ศึกษาภาพรวมของระบบปฏิบัติงานตาม พ.ร.ฎ. ว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมทั้งการศึกษาขั้นตอนและกลไกการบูรณาการและเชื่อมโยงดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด

#### กรอบแนวคิดในการศึกษา

ศึกษาภาพรวมของระบบบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามกับกระบวนการและกลไกการดำเนินงาน การวิเคราะห์ศักยภาพจังหวัด การสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา

#### ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาระบบการปฏิบัติงานตาม พ.ร.ฎ. ว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ควรมี การจูงใจให้ท้องถิ่นร่วมทำ matching fund ในโครงการให้มีลักษณะเดียวกัน มีการติดตามประเมินผลการใช้ระบบบริหารจัดการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เป็นต้น

การพัฒนาระบบฐานข้อมูล คณะกรรมการนโยบายบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ควรมีการบูรณาการข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มาเป็นฐานข้อมูลที่สำคัญในการวิเคราะห์ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

๕) การศึกษาวิจัย เรื่อง การเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการ ในภูมิภาคและพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

#### วัตถุประสงค์

ศึกษาแนวทางและวิธีการในการสร้างขีดสมรรถนะให้กับการบริหาร ราชการในภูมิภาค เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคข้อจำกัดของการทำงานในเชิงบูรณาการ เพื่อให้ได้ ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงพัฒนาแนวทางการจัดโครงสร้างระบบงาน ให้ได้ข้อเสนอแนะในทางกฎหมาย เพื่อปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

#### กรอบแนวคิดในการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันของการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาค บูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ การจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

#### ผลการศึกษา/ข้อเสนอแนะ

การจัดโครงสร้างบริหารราชการจังหวัด ควรทบทวนหลักเกณฑ์การจัด โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดโดยมุ่งสร้างความสอดคล้องระหว่างองค์ประกอบและจำนวน ของส่วนราชการประจำจังหวัดกับสภาพบริบททางการบริหารตามลักษณะเฉพาะของพื้นที่

ในส่วนของข้อจำกัดในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น พบว่า การขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารพื้นที่อื่นเนื่องจากสภาพการจัดหน่วยราชการบริหาร ส่วนกลางซึ่งมีการขยายหน่วยราชการบริหารส่วนกลางมาตั้งในพื้นที่เป็นจำนวนมาก ในขณะที่ การดำเนินงานของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคแม้ตั้งปฏิบัติการในเขตพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ แต่ยังคงขาดความเชื่อมโยงกับกระบวนการบริหารราชการจังหวัดประกอบด้วยขอบเขตอำนาจหน้าที่ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบหมายจากส่วนกลางยังคงมีลักษณะที่ไม่ได้สมดุลกับหน้าที่และความ รับผิดชอบของจังหวัด

ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น การแบ่งแยก บทบาทความรับผิดชอบอย่างเด็ดขาดระหว่างราชการที่ถ่ายโอนภารกิจกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ การลดขนาดและจำนวนส่วนราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด

แต่ไม่มีการจำกัดการขยายหน่วยงานในสังกัดกระทรวงและกรมต่าง ๆ เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ภารกิจและการตัดสินใจยังรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง

๒.๒.๗ รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรภาครัฐ การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น : การทบทวนการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาค”

คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรภาครัฐได้นำเสนอแผนการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรภาครัฐต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ใน ๔ ประเด็นสำคัญ ได้แก่

- ๑) การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน
- ๒) การทบทวนและจำแนกบทบาทภารกิจภาครัฐ
- ๓) การออกแบบโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมกับภารกิจต่าง ๆ ของภาครัฐ
- ๔) การพัฒนากลไกหรือเครื่องมือในการสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

จากแผนการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรภาครัฐดังกล่าวข้างต้น ในครั้งนี้ คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรภาครัฐ เห็นควรนำประเด็นเรื่องการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนมาดำเนินการ เนื่องจากปัจจุบันแทบทุกกระทรวงมีหน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่อยู่ต่างกรมภายใต้สังกัดกระทรวงเดียวกันอยู่ในจังหวัดเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ขาดหน่วยงานที่เป็นตัวแทนกระทรวงอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันก็มีการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นส่วนกลางไปตั้งอยู่ในพื้นที่ภูมิภาคเป็นจำนวนมาก โดยมีรูปแบบที่หลากหลาย เช่น เป็นสำนักงาน/ศูนย์/เขต/ภาค ซึ่งเป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกองหรือเป็นหน่วยงานย่อยอยู่ในสังกัดกอง เป็นต้น ส่งผลให้การบริหารราชการในภาพรวมไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารงาน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาคเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคมีจำนวนและขนาดที่เหมาะสมกับภารกิจทำให้เกิดความคล่องตัว และสามารถขับเคลื่อนภารกิจให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดีขึ้น รวมทั้งเพื่อให้การบริหารงานในราชการส่วนภูมิภาคมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## สภาพปัญหาการบริหารราชการไทยในปัจจุบัน

จากผลการศึกษาศาสนการณ์ของประเทศไทยในบริบทของการเปลี่ยนแปลง ทำให้สามารถสรุปประเด็นปัญหาในเชิงโครงสร้างที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ให้บรรลุเป้าหมาย มั่นคง มั่นคั่ง ยั่งยืน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนตามวิสัยทัศน์ภวิวัฒน์ไทย ที่สภาปฏิรูปแห่งชาติกำหนดไว้ดังนี้

๑) ระบบราชการยังมีขนาดและบทบาทที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจของรัฐ ทำหน้าที่หลากหลายทั้งเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ ควบคุมกำกับ (Regulator) และทำหน้าที่ปฏิบัติการ (Operator) ทำให้ขนาดของภาครัฐขยายตัวออกไปอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด งบประมาณค่าใช้จ่าย ด้านบุคลากรเพิ่มสูงขึ้น โดยมีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณแผ่นดิน ในขณะที่สัดส่วน ของงบลงทุนมีจำกัด

๒) การบริหารงานราชการไทยโดยรวมเกิดความล้มเหลว ทำให้ไม่ได้รับความเชื่อมั่นและยอมรับนับถือจากประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนทั้งในและต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการทุจริตคอร์รัปชัน เจ้าหน้าที่รัฐมุ่งหาประโยชน์ส่วนตนโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม การบริหารงานที่ขาดความโปร่งใส ไม่มีธรรมาภิบาล การทำงานที่ล่าช้า และขาดประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้ ซึ่งปรากฏผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์ คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index – CPI) ประจำปี ๒๕๕๘ ขององค์กรเพื่อความโปร่งใส นานาชาติ (Transparency International) ให้ประเทศไทยได้คะแนน ๓๘ คะแนนจาก ๑๐๐ คะแนน อยู่ในอันดับที่ ๗๖ จาก ๑๖๘ ประเทศและเป็นอันดับที่ ๓ ในกลุ่มประเทศอาเซียนรองจากสิงคโปร์ และมาเลเซีย

๓) บทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม มีความหลากหลาย เหลื่อมล้ำซ้ำซ้อน และมีความรับผิดชอบที่ไม่ชัดเจน ซึ่งบางภารกิจเป็นภารกิจที่ควรต้อง พิจารณายุบเลิกหรือถ่ายโอนงานให้เอกชนหรือภาคส่วนอื่นรับไปดำเนินการ เช่น งานตรวจสอบ รับรองมาตรฐาน เป็นต้น อีกทั้งบางภารกิจยังมีปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างกรมภายในกระทรวง ด้วยกันเอง เช่น งานของกรมป่าไม้กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นต้น และความ ซ้ำซ้อนหรือการขาดความเชื่อมโยงของการทำงานระหว่างกระทรวง เช่น งานด้านมาตรฐานอาหาร เกษตร ระหว่างกรมอนามัยกับสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ งานด้านบริหาร จัดการและพัฒนาแหล่งน้ำในกรมชลประทานกับกรมทรัพยากรน้ำและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง อีกหลายหน่วยงาน เป็นต้น

๔) การรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ราชการบริหารส่วนกลาง ถึงแม้การบริหารราชการจะมีการจำแนกออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

แล้วก็ตาม รวมทั้งปัจจุบันก็ยังพบว่า การจำแนกการบริหารราชการส่วนกลางมิได้สอดคล้องกับหลักการแบ่งอำนาจอย่างแท้จริง เพราะมีการจัดตั้งราชการส่วนกลางในส่วนภูมิภาคมากขึ้น แต่อำนาจสั่งการหรือตัดสินใจส่วนใหญ่ก็ยังคงรวมศูนย์ไว้ที่ราชการส่วนกลาง ขาดการมอบอำนาจ/กระจายอำนาจอย่างเหมาะสม ส่งผลให้การจัดบริการสาธารณะหลายเรื่องที่ถูกคงไว้กับส่วนกลางเกิดความล่าช้า ซึ่งเมื่อรัฐขยายบทบาทและภารกิจของตนให้กว้างขวางออกไป ปัญหาต่าง ๆ ที่ส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจและให้บริการก็จะยิ่งทวีมากขึ้น นอกจากนี้ การจัดบริการสาธารณะในรูปแบบเดียวกันตลอดทั่วประเทศก็ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่

๕) โครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถบริหารงานในลักษณะที่เป็นแผนยุทธศาสตร์เชิงรุกที่เป็นภารกิจร่วมกันได้ เพราะขาดระบบการทำงานแบบเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายแบบบูรณาการที่ยึดพื้นที่ หน้าที่ และการมีส่วนร่วมโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Area, Function, Participation)

๖) ในระดับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ยังมีประเด็นปัญหาการทับซ้อนในการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนงานให้ท้องถิ่นยังไม่เป็นไปตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ แม้จะมีการถ่ายโอนงานแต่ก็มักจะไม่มีการถ่ายโอนงบประมาณและอัตรากำลังจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น ทำให้ส่วนท้องถิ่นขาดแคลนกำลังคนทั้งปริมาณและคุณภาพ

#### วิธีการปฏิรูป/ประเด็นการปฏิรูป

จากสภาพปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นอันสืบเนื่องมาจากการจัดตั้งราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคของกระทรวงกรมต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น จึงขอนำเสนอประเด็นการปฏิรูปการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานในภูมิภาคโดยแบ่งขั้นตอนการปฏิรูปออกเป็น ๓ ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

๑) ทบทวนโครงสร้างส่วนราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ภูมิภาคให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๐ ที่กำหนดแนวทางในการจัดตั้งส่วนราชการในภูมิภาค ซึ่งหมายรวมถึงการทบทวนโครงสร้างราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคและราชการบริหารส่วนภูมิภาค (review)

๒) ในกรณีที่หน่วยงานที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคหน่วยงานใดมีโครงสร้างที่ไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างของหน่วยงานดังกล่าวถูกต้องตามภารกิจ ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานรัฐในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีจำนวนและขนาดที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพในการดำเนินให้เกิดความคุ้มค่า (resize)

๓) ในกรณี que เห็นว่ายังจำเป็นต้องมีราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค ควรทบทวนและปรับเปลี่ยนการจัดแบ่งภาค/เขต ของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคนั้น ๆ ให้มีความสอดคล้องกันระหว่างภารกิจกับเขตพื้นที่รับผิดชอบ (rezone)

#### ข้อเสนอการปฏิรูป

๑. ทบทวนโครงสร้างหน่วยงานที่ไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๐ ปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ต่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๖/๑๗๒๖๐ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๐ (review)

ตามที่มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้วางหลักการให้กระทรวงกรมสามารถแบ่งพื้นที่รับผิดชอบ ออกเป็นเขตเพื่อปฏิบัติงานทางวิชาการ นั้น แต่ปรากฏจากข้อมูลในส่วนราชการต่าง ๆ ได้ให้ไว้แก่คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน พบว่า หน่วยงานที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางที่ไปตั้งในภูมิภาคจำนวนมากหลายหน่วยงานมีสัดส่วนภารกิจที่เป็นงานด้านการปฏิบัติการในสัดส่วนที่มากกว่างานทางด้านวิชาการอย่างเห็นได้ชัด เช่น

ตารางที่ ๒ สัดส่วนภารกิจของหน่วยงานที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางที่ไปตั้งในภูมิภาค ระหว่างงานด้านการปฏิบัติการกับงานทางด้านวิชาการ

หน่วยงาน	สัดส่วนงานวิชาการ : งานปฏิบัติการ
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	
สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๑-๑๖	๒๐ : ๘๐
สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๑-๑๑	๓๐ : ๗๐
สำนักทรัพยากรน้ำบาดาลเขต ๑-๖	๓๐ : ๗๐
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	
สำนักงานชลประทานที่ ๑ - ๑๗	๙.๒๒ : ๙๐.๗๘

ดังนั้น จึงต้องให้กระทรวงกรมต่าง ๆ ที่มีหน่วยงานตั้งอยู่ในพื้นที่ภูมิภาค ดำเนินการทบทวนโครงสร้างภารกิจของตน โดยนำมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๐ มาประกอบการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของการจัดตั้งส่วนราชการต่าง ๆ ในสังกัดที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค ดังนี้

### ๑.๑ การทบทวนโครงสร้างตามภารกิจของราชการส่วนกลางในภูมิภาค

โดยที่มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดว่า หน่วยงานที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคต้องมีภารกิจทางวิชาการ วิจัย พัฒนา หรือเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ หรือเป็นงานที่ต้องดำเนินการครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัดที่ไม่ยึดโยงกับเขตการปกครอง หรือมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น สำหรับหน่วยงานที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคในสังกัดกระทรวง กรม ณ ปัจจุบัน ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น ๕,๗๖๔ แห่ง ควรจะต้องทบทวนว่าภารกิจของหน่วยงานตนที่ไปตั้งอยู่ในพื้นที่นั้นเข้าหลักเกณฑ์ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ข้างต้นหรือไม่ อย่างไร

### ๑.๒ การทบทวนโครงสร้างตามภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สำหรับการจัดตั้งราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้ยึดหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรี และอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดดังต่อไปนี้

(๑) สำหรับการกำหนดราชการบริหารส่วนภูมิภาค ควรให้ความสำคัญต่อประชาชนหรือผู้รับบริการเป็นหลัก และสอดคล้องกับสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่ โดยยึดผลประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนได้รับจากภาครัฐ

(๒) ควรมีการบูรณาการภารกิจของหน่วยงานในภูมิภาคที่สังกัดกระทรวงเดียวกันให้เหลือเพียงหน่วยงานเดียว เพื่อลดบทบาทและความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงาน และเพื่อให้การดำเนินงานในระดับพื้นที่มีความเข้มแข็งและเป็นเอกภาพ

๒. ปรับเปลี่ยนโครงสร้างของส่วนราชการที่ปฏิบัติงานในภูมิภาคให้ถูกต้องตามภารกิจ ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานรัฐในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีจำนวนและขนาดที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้เกิดความคุ้มค่า (resize)

หากมีกรณีที่หน่วยงานใดไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๐ จะต้องปรับโครงสร้างให้เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือยุบเลิกงานลักษณะดังกล่าว แล้วแต่กรณี โดยมีข้อสังเกตเพิ่มเติมดังนี้

๒.๑ สำหรับหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่เป็นงานระดับสำนัก/กอง ซึ่งไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ควรทบทวนว่ายังมีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานในระดับพื้นที่อีกหรือไม่ หากภารกิจหลักเป็นงานบริการสาธารณะแก่ประชาชน ต้องปรับโครงสร้างให้เป็นราชการส่วนภูมิภาค

๒.๒ สำหรับหน่วยงานใดที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในทุกจังหวัดของประเทศ และเป็นลักษณะงานบริการสาธารณะแก่ประชาชนให้เข้าถึงได้อย่างเสมอภาค รวดเร็ว และมีคุณภาพ ควรปรับเปลี่ยนโครงสร้างให้เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เว้นแต่หน่วยงานดังกล่าวมีการปฏิบัติงานเป็นการเฉพาะที่ไม่อาจเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้ ก็ให้มีเท่าที่จำเป็นหรือตามที่กฎหมายกำหนด

ตัวอย่างหน่วยงานที่ควรปรับเปลี่ยนโครงสร้างเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

กรมทางหลวงชนบท : แขวงทางหลวงชนบท (๗๖ แห่ง)

กรมธนารักษ์ : สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ (๗๖ แห่ง)

กรมชลประทาน : โครงการชลประทานจังหวัด (๗๖ แห่ง)

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน : สถาบันและศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน (๗๗ แห่ง)

กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน : สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จังหวัด ๖๖ จังหวัด (๘๖ แห่ง)

กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ : ศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด (๗๗ แห่ง)

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ : นิคมสร้างตนเอง (๔๓ แห่ง)

๒.๓ สำหรับภารกิจที่ภาครัฐจะต้องให้บริการประชาชนในระดับพื้นที่ และเป็นภารกิจในเชิงการดูแลสวัสดิการสังคม หรือเกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนโดยตรง ควรถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบ และให้หน่วยงานส่วนกลางทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและที่ปรึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อผลักดันให้มีโครงสร้างหน่วยงานที่สอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดได้รับการถ่ายโอนภารกิจที่จำเป็นต้องให้บริการแก่ประชาชนนอกพื้นที่ของตนเองด้วย ก็ให้รัฐใช้วิธีสนับสนุนงบประมาณ (subsidy) ในส่วนค่าใช้จ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับภาระดูแลประชาชนผู้รับบริการที่อยู่นอกพื้นที่ของตน

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยังไม่มีความพร้อมเพียงพอในการรับถ่ายโอนภารกิจ ก็ให้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างให้เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคไปก่อนในช่วงแรก และกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในการเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อให้สามารถรองรับการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวต่อไป

ตัวอย่างหน่วยงานที่ควรเร่งรัดผลักดันการถ่ายโอนภารกิจให้ อปท.

กรมศิลปากร : หอจดหมายเหตุแห่งชาติ พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ  
ที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่น

กรมกิจการเด็กและเยาวชน : บ้านพักเด็กและครอบครัว (๗๗ แห่ง)

๓. ทบทวนและปรับเปลี่ยนการจัดแบ่งภาค/เขต ของราชการบริหาร  
ส่วนกลางในภูมิภาคนั้นๆ ให้มีความสอดคล้องกันระหว่างภารกิจกับเขตพื้นที่รับผิดชอบ  
(rezone)

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด  
แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นมา  
มีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดบริหารงานแบบบูรณาการในลักษณะยึดพื้นที่ (area-based approach)  
เป็นหลักในการพัฒนาเพื่อกระจายการพัฒนาและลดความเหลื่อมล้ำของความเจริญเติบโตระหว่าง  
พื้นที่ต่างๆ ในประเทศ และให้แต่ละพื้นที่มียุทธศาสตร์ทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจนโดยคำนึงถึงความ  
สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและความต้องการของประชาชน  
ในท้องถิ่นในจังหวัด โดยพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการนโยบาย  
การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) เป็นผู้พิจารณาจัดตั้งกลุ่มจังหวัด  
และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด อีกทั้งให้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด  
และกลุ่มจังหวัด รวมทั้งการแปลงแผนพัฒนาฯ ไปสู่แผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัด  
และกลุ่มจังหวัด ซึ่งทิศทางการพัฒนาดังกล่าวจะต้องผ่านความเห็นชอบร่วมกันจากทุกภาคส่วน  
ในจังหวัดเพื่อให้เกิดความยั่งยืนและร่วมมือร่วมใจกันในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ทิศทางการพัฒนา

ก.น.จ. ได้จัดกลุ่มจังหวัดโดยมีข้อพิจารณา ๓ ประการ ดังนี้

(๑) เน้นลักษณะเขตพื้นที่ที่ติดต่อกันหรือเป็นการรวมกลุ่มจังหวัด  
ที่อยู่ในเขตพื้นที่ติดต่อกันหรือต่อเนื่องกัน เป็นองค์ประกอบพื้นฐานหรือข้อพิจารณาเบื้องต้น

(๒) เป็นจังหวัดที่มีประเด็นยุทธศาสตร์หรือทิศทางการพัฒนาจังหวัด  
ที่สอดคล้องกันหรือเกื้อหนุนต่อกัน

(๓) มีความเกี่ยวเนื่องกันทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้า และการลงทุนเพื่อ  
มูลค่าเพิ่มและการได้เปรียบในการแข่งขันร่วมกัน รวมทั้งเป็นการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่จำเป็นต้อง  
อาศัยความร่วมมือร่วมใจกันระหว่างจังหวัด

ปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับการจัดกลุ่มจังหวัดตามที่ ก.น.จ.  
เสนอให้มีการแบ่งจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศออกเป็น ๑๘ กลุ่มจังหวัด ดังนี้

ตารางที่ ๓ การจัดกลุ่มจังหวัดตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัด  
และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) เสนอ

กลุ่มจังหวัด	จังหวัดในกลุ่ม	จังหวัดที่เป็นศูนย์ ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
๑. ภาคกลางตอนบน ๑	นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สระบุรี	พระนครศรีอยุธยา
๒. ภาคกลางตอนบน ๒	ชัยนาท ลพบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง	ลพบุรี
๓. ภาคกลางตอนกลาง	ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว นครนายก สมุทรปราการ	ฉะเชิงเทรา
๔. ภาคกลางตอนล่าง ๑	กาญจนบุรี นครปฐม ราชบุรี สุพรรณบุรี	นครปฐม
๕. ภาคกลางตอนล่าง ๒	ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม	เพชรบุรี
๖. ภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย	ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง	สุราษฎร์ธานี
๗. ภาคใต้ฝั่งอันดามัน	ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง	ภูเก็ต
๘. ภาคใต้ชายแดน	สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส	สงขลา
๙. ภาคตะวันออก	จันทบุรี ชลบุรี ระยอง ตราด	ชลบุรี
๑๐. ภาคตะวันออก เฉียงเหนือตอนบน ๑	หนองคาย เลย อุดรธานี หนองบัวลำภู บึงกาฬ	อุดรธานี
๑๑. ภาคตะวันออก เฉียงเหนือตอนบน ๒	นครพนม มุกดาหาร สกลนคร	สกลนคร
๑๒. ภาคตะวันออก เฉียงเหนือตอนกลาง	ร้อยเอ็ด ขอนแก่น มหาสารคาม กาฬสินธุ์	ขอนแก่น
๑๓. ภาคตะวันออก เฉียงเหนือตอนล่าง ๑	สุรินทร์ นครราชสีมา บุรีรัมย์ ชัยภูมิ	นครราชสีมา
๑๔. ภาคตะวันออก เฉียงเหนือตอนล่าง ๒	อำนาจเจริญ ศรีสะเกษ ยโสธร อุบลราชธานี	อุบลราชธานี
๑๕. ภาคเหนือตอนบน ๑	เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน	เชียงใหม่
๑๖. ภาคเหนือตอนบน ๒	น่าน พะเยา เชียงราย แพร่	เชียงราย

๑๗. ภาคเหนือตอนล่าง ๑	ตาก พิษณุโลก สุโขทัย เพชรบูรณ์ อุตรดิตถ์	พิษณุโลก
๑๘. ภาคเหนือตอนล่าง ๒	กำแพงเพชร พิจิตร นครสวรรค์ อุทัยธานี	นครสวรรค์

ในกรณีที่หน่วยงานราชการส่วนกลางในภูมิภาคมีการจัดแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบโดยมิได้ยึดตามแนวทางการจัดกลุ่มจังหวัดที่ ก.น.จ. ได้กำหนดไว้ข้างต้น มีโอกาสก่อให้เกิดปัญหาการขาดเอกภาพในการบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดได้ ดังตัวอย่างของยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรม (ภายใต้ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาค) และด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม (ภายใต้สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค) ตามการจัดแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบซึ่งยังไม่สอดคล้องกัน ณ ปัจจุบัน กล่าวคือ

**ตารางที่ ๔ ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรม  
และด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม**

ภารกิจ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
<b>ด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรม</b>	
นครพนม	ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคที่ ๔
มุกดาหาร สกลนคร	ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคที่ ๕
<b>ด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม</b>	
นครพนม	สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ ๙
มุกดาหาร	สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ ๑๒

ทั้งนี้ จังหวัดสกลนคร มุกดาหาร และนครพนม ถูกจัดโดย ก.น.จ. ให้เป็นกลุ่มจังหวัดเดียวกัน คือ กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ๒ แต่จากการจัดกลุ่มจังหวัดโดยศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคและสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคตามที่ปรากฏตามตารางข้างต้นได้สะท้อนถึงปัญหาการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ขาดการคำนึงถึงมิติอื่น ๆ เช่น ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ด้วยการแบ่งเขตพื้นที่ในลักษณะข้างต้น จะทำให้จังหวัดนครพนมและจังหวัดสกลนครมียุทธศาสตร์อย่างเดียวกันในการบริหารจัดการผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมทั้งที่มีบริบทด้านการประกอบอุตสาหกรรมที่แตกต่างกันจากการที่สังกัดศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมคนละเขตพื้นที่ ในขณะที่จังหวัดมุกดาหารและสกลนคร ซึ่งสังกัดกลุ่มส่งเสริมอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่เดียวกันและมียุทธศาสตร์การส่งเสริมอุตสาหกรรมเหมือนกัน กลับมียุทธศาสตร์บริหารจัดการ

ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากมีการแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคโดยนำแนวทางการจัดกลุ่มจังหวัดตามที่ ก.น.จ. กำหนดมาเป็นหลักสำคัญในการพิจารณา จะทำให้ยุทธศาสตร์การส่งเสริมอุตสาหกรรมและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ตลอดจนยุทธศาสตร์การพัฒนาในด้านอื่น ๆ ของจังหวัดสกลนคร มุกดาหาร และนครพนม เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนราชการให้เกิดประสิทธิผลเป็นรูปธรรมทั้งในระดับพื้นที่และในภาพรวมของประเทศ

ดังนั้น ในกรณีที่มีการทบทวนโครงสร้างภารกิจตาม ๙.๑ แล้วเห็นว่า ยังมีความจำเป็นที่หน่วยงานจะต้องมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค เห็นควรให้ทบทวนการจัดแบ่งโครงสร้างภายใน (ศูนย์/ภาค/เขต) ของหน่วยงานนั้นๆ ที่จะไปตั้งในพื้นที่ โดยนำแนวทางการจัดกลุ่มจังหวัดตามที่ ก.น.จ. กำหนด มาใช้ประกอบการพิจารณาปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงาน เช่น อาจจัดกลุ่มจังหวัด ๒ กลุ่มให้เป็น ๑ ศูนย์/ภาค/เขต เป็นต้น

ตัวอย่างเช่น

- สำนักงานประมาณ ซึ่งเพิ่งได้รับอนุมัติให้จัดตั้งสำนักงานประมาณในเขตพื้นที่ ได้นำแนวทางการจัดกลุ่มจังหวัดดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการแบ่งเขตพื้นที่เป็น ๑๑ เขต
- สำนักงานคลังเขต แบ่งเขตพื้นที่เป็น ๙ เขต โดยอาศัยการยุบรวมกลุ่มจังหวัดที่ ก.น.จ. กำหนด ได้ดังนี้

#### ตารางที่ ๕ การแบ่งเขตพื้นที่ของสำนักงานคลังเขต

หน่วยงาน	การจัดกลุ่มจังหวัดรับผิดชอบ
สำนักงานคลังเขต ๑	ภาคกลางตอนบน ๑ + ภาคกลางตอนบน ๒
สำนักงานคลังเขต ๒	ภาคกลางตอนกลาง + ภาคตะวันออก
สำนักงานคลังเขต ๓	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ๑ + ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ๒
สำนักงานคลังเขต ๔	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ๑ + ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ๒ + ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง
สำนักงานคลังเขต ๕	ภาคเหนือตอนบน ๑ + ภาคเหนือตอนบน ๒
สำนักงานคลังเขต ๖	ภาคเหนือตอนล่าง ๑ + ภาคเหนือตอนล่าง ๒
สำนักงานคลังเขต ๗	ภาคกลางตอนล่าง ๑ + ภาคกลางตอนล่าง ๒
สำนักงานคลังเขต ๘	สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช กระบี่ ชุมพร พังงา ภูเก็ต ระนอง
สำนักงานคลังเขต ๙	สงขลา สตูล ยะลา ปัตตานี นราธิวาส ตรัง พัทลุง

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า สำนักงานคลังเขต ๑ - ๗ มีการจัดแบ่งเขตพื้นที่โดยสอดคล้องกับแนวทางการจัดกลุ่มจังหวัดของ ก.น.จ. แต่สำหรับสำนักงานคลังเขต ๘ และสำนักงานคลังเขต ๙ ยังจัดแบ่งพื้นที่โดยไม่เป็นไปตามแนวทางที่ ก.น.จ. กำหนด กล่าวคือ จังหวัดพัทลุงและตรังถูกจัดให้สังกัดสำนักงานคลังเขต ๙ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน ดังนั้น จึงควรจัดแบ่งพื้นที่รับผิดชอบระหว่างสำนักงานคลังเขต ๘ และสำนักงานคลังเขต ๙ เสียใหม่ (rezone) โดยกำหนดให้จังหวัดพัทลุงและตรังไปสังกัดสำนักงานคลังเขต ๘ ซึ่งเป็นการรวมตัวของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามันและภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย

นอกจากนี้ หากเป็นไปได้ ควรกำหนดที่ตั้งของศูนย์/ภาค/เขต ให้เป็นจังหวัดเดียวกันกับจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดของ ก.น.จ. และสำหรับราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคที่มีความจำเป็นในการจัดแบ่งพื้นที่รับผิดชอบโดยใช้พื้นที่ลุ่มน้ำเป็นเกณฑ์ เช่น หน่วยงานของกรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ ก็ให้สามารถจัดแบ่งพื้นที่ตามเกณฑ์ลุ่มน้ำได้โดยไม่ต้องใช้หลักเกณฑ์ กลุ่มจังหวัดข้างต้น เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของภารกิจ

โดยสรุปแล้ว การจัดแบ่งเขตพื้นที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางในภูมิภาคให้สอดคล้องกับกลุ่มจังหวัดของ ก.น.จ. จะทำให้การประสานงานในเชิงยุทธศาสตร์และขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดเป็นไปในทิศทางเดียวกันและสร้างความเป็นเอกภาพของหน่วยงานต่างๆ ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ได้มากขึ้นอันจะช่วยให้เกิดการบริหารงานแบบบูรณาการ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

#### ๔. การปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการต่าง ๆ

การทบทวนและปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น หากมีผลให้ต้องยุบเลิกหน่วยงาน ปรับโครงสร้างหน่วยงานให้เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือจัดแบ่งเขตของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคใหม่ ย่อมจำเป็นต้องพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของบางหน่วยงาน เพื่อแบ่งส่วนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ชัดเจนและถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนดข้างต้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตามที่ปรากฏประเด็นปัญหาว่ามีการจัดตั้งราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคเป็นจำนวนมากโดยมิได้กำหนดโครงสร้างหน่วยงานดังกล่าว ตลอดจนมิได้กำหนดจำนวนเขตพื้นที่เอาไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาจัดตั้งเป็นโดยรอบคอบ โดยมีให้มีการขอจัดตั้งหน่วยงานลักษณะดังกล่าวได้ง่ายเกินไปจนมีจำนวนมากเกินความจำเป็น จึงควรกำหนดเป็นหลักการให้การจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคต้องมีการตราให้ปรากฏเป็นกฎกระทรวงโดยเคร่งครัด

๒.๒.๘ รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง ข้อเสนอการคัดเลือกและแต่งตั้ง ปลัดกระทรวงและอธิบดี ของคณะอนุกรรมการการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดิน และการพัฒนาระบบราชการ ในคณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน สถานิติบัญญัติ แห่งชาติ

#### ๑. ปัญหาของการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง

ในการแต่งตั้งนักบริหารโดยทั่วไปยังคงมีการร้องเรียนถึงความไม่เป็นธรรม ในกระบวนการพิจารณา โดยบางตำแหน่งที่มีความสำคัญมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง มีการเล่นพรรคเล่นพวก มีการวิ่งเต้น ชื้อขายตำแหน่ง และมีการใช้อิทธิพล ทางการเมืองจากภายนอกเข้ามาแทรกแซงกระบวนการคัดเลือก ทำให้รู้สึกว่าการคัดเลือกที่ได้วางหลักเกณฑ์ไว้เป็นเพียงพิธีกรรมที่ดำเนินการเพื่ออธิบายผลการพิจารณามากกว่าการเป็นกลไกที่ช่วยให้เกิดความเป็นธรรม โปร่งใสอย่างแท้จริง จากปัญหาดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่าระบบอุปถัมภ์ยังคงอยู่ในระบบราชการ ทำให้ข้าราชการส่วนหนึ่งขาดขวัญกำลังใจ ขาดแรงจูงใจ และความมุ่งมั่นในการทำงาน ขาดความเชื่อถือศรัทธาในระบบคุณธรรม และปัญหาร้ายแรงที่สุด คือ การนำไปสู่ปัญหาการคอร์รัปชันอย่างไม่มีที่สิ้นสุด โดยปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นปัญหาในการสรรหาและแต่งตั้งหลายประการ ดังนี้

##### ๑.๑ ปัญหาเชิงระบบ

๑) คณะกรรมการ ก.พ. ไม่ได้ถูกออกแบบให้เป็นองค์การที่มีความเป็นอิสระ เหมือนคณะกรรมการในต่างประเทศ ซึ่งคณะกรรมการ ก.พ. ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นข้าราชการประจำ อีกทั้งประธาน ก.พ. คือ นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

๒) สำนักงาน ก.พ. ก็อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของฝ่ายการเมือง คือ อยู่ในการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย

๓) คณะกรรมการ ก.พ. ในภาษาอังกฤษเรียกว่า Civil Service Commission ทางกฎหมายไม่ได้มีสถานะและวิธีการปฏิบัติงานแบบ Commission แต่การทำงานและรูปแบบ เป็นแบบ Committee ทั่วไป และไม่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงป้อนเข้าสู่ระบบราชการ

๔) มีความพยายามที่จะกำหนดขั้นตอนการคัดเลือกให้ยึดโยงกับระบบ คุณธรรม จึงขาดความยืดหยุ่นและเป็นการแข่งขันภายในกระทรวงเป็นส่วนใหญ่ ไม่สามารถเปิดแข่งขันแบบข้ามกระทรวงภายในราชการได้ และไม่มีระบบการคัดเลือกและแต่งตั้งแบบพิเศษเพื่อรองรับความจำเป็นหรือสถานการณ์พิเศษได้

### ๑.๒ ปัญหาเชิงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการพลเรือน

นานนับศตวรรษมาแล้วที่มีความพยายามที่จะสร้างระบบราชการให้เป็นอิสระปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง ทำให้ระบบข้าราชการพลเรือนต้องอิงพื้นฐานของระบบคุณธรรมและความเป็นวิชาชีพที่เข้มแข็ง แต่ก็มีข้อจำกัดหลายประการ ที่ทำให้ไม่สามารถแยกการเมืองออกจากระบบราชการได้อย่างชัดเจน

๑) ฝ่ายการเมืองมักจะเข้ามาแทรกแซงการบริหารราชการ การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ เพื่อเป็นฐานอำนาจทางการเมืองและเป็นเครื่องมือหาผลประโยชน์ ในทำนองเดียวกัน ฝ่ายข้าราชการประจำบางคนอาจขอให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงในการแต่งตั้งโยกย้ายเพื่อประโยชน์ส่วนตัวด้วย หรือในทางตรงกันข้ามฝ่ายข้าราชการประจำก็อาจเข้าไปแทรกแซงในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อรักษาอำนาจทางการเมืองของตนหรือของส่วนราชการ

๒) ความสัมพันธ์อีกรูปแบบหนึ่ง คือ การควบคุมระบบราชการโดยฝ่ายการเมืองผ่านโครงสร้างสายการบังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้ฝ่ายข้าราชการมีพันธะความรับผิดชอบ ตอบสนองนโยบายของฝ่ายการเมืองที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง จึงมีแนวโน้มทำให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาควบคุม หรือแทรกแซงฝ่ายข้าราชการประจำ เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลสู่การปฏิบัติ ความสัมพันธ์ในรูปแบบของการควบคุม การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเป็นช่องทางให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงด้านการบรรจุแต่งตั้ง การย้าย หรือการโอนข้าราชการตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมากเป็นพิเศษ แต่ในบางกรณีปัญหาการปฏิบัติราชการที่ด้อยประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา อาจทำให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงควบคุม ลงไปถึงข้าราชการฝ่ายปฏิบัติในระดับล่างด้วย

### ๑.๓ ปัญหาการปฏิบัติ

๑) ระบบเกื้อกูลเชิงอำนาจระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง ทำให้นักการเมืองสามารถเข้ามาใช้อำนาจและแทรกแซงการแต่งตั้งเพื่อให้บุคคลของตนเข้ามาดำรงตำแหน่งสำคัญในการใช้อำนาจรัฐได้ รวมทั้งมีการใช้ดุลพินิจในการโยกย้ายแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒) การเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม โดยการแต่งตั้งที่ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นเหตุให้ข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมต้องร้องทุกข์ไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

๓) การซื้อขายตำแหน่ง จากผลการศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารงานบุคคล : การแต่งตั้ง/การโอนย้ายข้าราชการกรณีการซื้อขายตำแหน่งของสำนักงาน ก.พ. พบว่ายังมี การซื้อขายตำแหน่ง ซึ่งตำแหน่งที่มีการซื้อขาย/โอนย้ายมากที่สุด ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าและรอง หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงและกรม และตำแหน่งที่มีอำนาจในการอนุมัติ

๔) การคัดเลือกเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความเหมาะสมได้ง่าย ขาดระบบฐานข้อมูลบุคคลที่สำคัญในการพิจารณาคุณลักษณะของผู้บริหาร ที่ครอบคลุมปัจจัยในการพิจารณาความเหมาะสมที่สามารถเชื่อถือได้ เป็นเหตุให้ระบบราชการขาด ผู้บริหารระดับสูงที่มีความรู้ความสามารถและมีสมรรถนะที่เหมาะสมกับตำแหน่ง

๕) ระบบและกระบวนการพิจารณาซึ่งกระจายให้ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก ทำให้เกิดช่องโหว่และการแทรกแซงได้ง่าย คณะกรรมการคัดเลือกอาจไม่มีอิสระหรือมีความมุ่งมั่นในการพิจารณา

๖) ขาดองค์กรกลางในการคัดเลือกและสรรหาผู้บริหารระดับสูง ในระดับกระทรวง/กรม ทุกกระทรวงเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก เพื่อสรรหาบุคคลเข้าสู่ ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงของส่วนราชการของตนเอง

ผลตามมาที่ชัดเจนกว่านั้น คือ ข้าราชการส่วนใหญ่เชื่อว่าโอกาสที่จะ ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชา และการได้รับการคัดเลือกแต่งตั้งเป็นรางวัล ของชีวิตที่มีโอกาสก้าวหน้ามากกว่าการต้องรับภาระการแก้ปัญหาและขับเคลื่อนหน่วยงาน เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจึงมักทำงานแบบรักษาเก้าอี้ บริหารจัดการ และสั่งการภายในขอบเขตเท่าที่กฎหมายกำหนด ประคองให้งานเดินไปตามแผนเพื่อไม่ให้ถูกตำหนิ หรือโดนย้าย ผลคือหน่วยงานต่าง ๆ จึงปฏิบัติงานไปตามภารกิจพื้นฐานที่กำหนด และการขยายตัว ขยายอัตรากำลังเติบโตเป็นไปตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง โดยไม่คิดจะแก้ปัญหาที่มอง เป้าหมายส่วนรวมเป็นหลัก ปัจจุบันภาครัฐจึงขาดนักบริหารยุคใหม่ที่จะช่วยขับเคลื่อนนโยบายและ บริหารจัดการให้เกิดผลตามแผนพัฒนาประเทศ

## ๒. สาเหตุของปัญหา

ปัญหาการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงดังกล่าว สัมสมมานานและฝังรากลึก โดยไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง นับว่าเป็นอุปสรรคร้ายแรงของการปฏิรูปการบริหารราชการ แผ่นดินและการปฏิรูปประเทศ สาเหตุสำคัญของปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวมีหลายประการ ได้แก่

๑) กลไกการพิจารณาคัดเลือกยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ การขาด ฐานข้อมูลบุคคลที่ทันสมัย เป็นรูปธรรม และการขาดเครื่องมือชี้วัดประเมินสมรรถนะความรู้

ความสามารถบุคคลที่เที่ยงตรงเป็นสากล ทำให้เป็นช่องว่างให้คณะกรรมการผู้พิจารณาใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง

๒) ระบบอุปถัมภ์ยังคงฝังรากลึกในวัฒนธรรมกลไกการทำงานของระบบราชการ และสังคมไทย จึงทำให้การประเมินบุคคลในทุกระดับชั้นขององค์กรเจือปนด้วยอคติ ความเกรงใจ ไม่มีความเที่ยงตรง และมีความเบี่ยงเบนสูง

๓) ข้าราชการส่วนใหญ่ยังมีค่านิยมเรื่องความก้าวหน้า และความสำนึกในชีวิตราชการมาจากการทำให้ผู้บังคับบัญชาพึงพอใจ จึงไม่ได้มุ่งทำงานเพื่อเป้าหมายความสำเร็จขององค์กรให้ความสำคัญกับการวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่งและการดิงนักการเมือง เข้ามามีบทบาทในการแต่งตั้งมากกว่าพัฒนาและสร้างความพร้อมให้ตัวเอง

๔) การที่ระบบคัดเลือกยังเป็นระบบปิด ดำเนินการเฉพาะภายในกรม และกระทรวง และไม่มีกลไกการตรวจสอบ ไม่มีเครื่องมือชี้วัดประเมินผลความสำเร็จของผู้บริหาร ทำให้ผู้บริหารขาดแรงจูงใจที่จะแข่งขันและคิดแก้ไขปัญหาและพัฒนาปรับปรุงงาน

๕) ไม่มีระบบการพัฒนาและเตรียมบุคคลที่มีความเหมาะสม มีทักษะความพร้อมที่จะเป็นผู้บริหารยุคใหม่ที่มีประสิทธิภาพ กระบวนการคัดเลือกจึงเปิดรับทุกคนที่มีคุณสมบัติพื้นฐานตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง แต่ขาดสมรรถนะและทักษะความพร้อมที่จะเป็นผู้นำทุกคนที่มีคุณสมบัติพื้นฐานทั่วไปจึงมีสิทธิที่จะได้รับการคัดเลือกแต่งตั้งและมีโอกาสสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นจำนวนมาก และผู้สมัครส่วนใหญ่มักไม่ยอมรับผลการพิจารณา เนื่องจากไม่มีความแตกต่างในหมู่ผู้สมัครและขาดการยอมรับซึ่งกันและกัน

๖) การกำหนดคุณลักษณะของผู้บริหารที่เหมาะสม ที่สมควรจะได้รับการพิจารณาคัดเลือกยังคงเป็นคุณสมบัติพื้นฐานทั่วไป และเป็นคุณลักษณะของผู้บริหารในอดีต ที่ยึดติดกับการบริหารแบบวินิจฉัยสั่งการตามตัวบทกฎหมาย เน้นประสบการณ์ในงานมากกว่าคุณลักษณะเฉพาะของผู้บริหารยุคใหม่ ที่จำเป็นสำหรับการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ และการเป็นที่เชื่อถือยอมรับจากทุกฝ่าย

๗) เป้าหมายการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง ให้ความสำคัญเฉพาะกับความก้าวหน้าในสายอาชีพของตัวบุคคลมากกว่าการเตรียมและคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติพร้อมที่จะเป็นผู้นำที่มีความรู้ ความสามารถให้กับหน่วยงานภาครัฐ

๘) ขาดกลไกกระบวนการติดตามตรวจสอบการดำเนินงาน การคัดเลือก แต่งตั้งนักบริหารที่เป็นรูปธรรมที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะได้เข้าร่วมให้ข้อมูล และตรวจสอบกระบวนการพิจารณา

### ๓. ผลการพิจารณาและข้อเสนอ

จากการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบราชการของประเทศต่าง ๆ ประกอบกับข้อคิดเห็น รวมทั้งข้อเสนอแนะจากหน่วยงานและผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง จะเห็นว่าทุกฝ่าย มีความเห็นตรงกันว่า ปัญหาการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงและอธิบดีเป็นเรื่องที่สำคัญซึ่งจำเป็นที่จะต้องดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน และการแก้ไขปัญหานั้นต้องพิจารณาในภาพรวมทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงกลไกการคัดเลือกและแต่งตั้ง การสร้างวัฒนธรรมค่านิยมพื้นฐานของข้าราชการ และการพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคล

ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดีและตำแหน่งที่เทียบเท่า เป็นผู้มีความสำคัญยิ่งที่จะนำนโยบายรัฐบาลและแผนการพัฒนาประเทศ ไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติด้วยความรู้ความสามารถและคุณลักษณะของผู้บริหารแบบเดิม ที่มุ่งการกำกับดูแลและสั่งการตามระเบียบกฎหมายยังไม่เพียงพอ และไม่สามารถแก้ปัญหาชาติในปัจจุบันได้ ในสถานการณ์ปัจจุบันต้องการผู้บริหารยุคใหม่ที่มีภาวะความเป็นผู้นำอย่างแท้จริง มีศักยภาพและความสามารถในการบริหารเชิงกลยุทธ์อย่างรวดเร็ว ว่องไว และมีไหวพริบในการแก้ปัญหา สามารถทำงานเชิงรุกบนหลักการที่ถูกต้อง ซื่อสัตย์ และเป็นกลาง จึงจะสามารถนำพาองค์กรให้ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การคัดเลือกแต่งตั้งปลัดกระทรวง อธิบดีและตำแหน่งที่เทียบเท่าแบบเดิมที่พิจารณาจากคุณสมบัติทั่ว ๆ ไปของผู้ปฏิบัติงานเฉพาะในกระทรวงหรือส่วนราชการภายใต้ระบบคุณธรรมเพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ และไม่สามารถนำพาประเทศไปสู่การแข่งขันในระดับสากลได้ และหลายครั้งที่หลายส่วนราชการมักเผชิญกับสภาพ “ไม่มีตัว” คือ ไม่สามารถสรรหาผู้ที่เหมาะสมจริง ๆ ได้ ก็ต้องแต่งตั้งเท่าที่มีอยู่โดยไม่มีตัวเลือกทำให้หลายส่วนราชการได้นักบริหารที่ไม่พร้อมและไม่สามารถที่จะนำพาองค์กรให้ประสบผลสำเร็จได้

คณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดิน และการพัฒนาระบบราชการ ทำการศึกษาจัดทำข้อเสนอการคัดเลือกและแต่งตั้งปลัดกระทรวง อธิบดี และตำแหน่งที่เทียบเท่า มีรายละเอียดผลการพิจารณา ดังนี้

#### ๓.๑ หลักการคัดเลือกและแต่งตั้งปลัดกระทรวง อธิบดีและตำแหน่งที่เทียบเท่า

ข้อเสนอการคัดเลือกและแต่งตั้งปลัดกระทรวง อธิบดีและตำแหน่งที่เทียบเท่าอยู่บนพื้นฐานหลักการ ๔ ประการ

(๑) หลักระบบเปิดภายในราชการ การคัดเลือกและแต่งตั้ง ปลัดกระทรวง อธิบดีและตำแหน่งที่เทียบเท่า ควรเริ่มต้นจากการเป็นระบบเปิดภายในราชการ กล่าวคือ เปิดโอกาสให้นักบริหารของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่มีคุณสมบัติและสมรรถนะครบถ้วน ตามตำแหน่งปลัดกระทรวงและอธิบดีที่ว่าง สามารถสมัครเข้ารับการคัดเลือกโดยการแข่งขันได้ ทุกตำแหน่ง โดยสมควรจะต้องพิจารณาจัดประเภทและจัดกลุ่มตำแหน่งปลัดกระทรวงและอธิบดี ดังนี้

๑) ควรจัดแบ่งตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดีและตำแหน่งที่เทียบเท่า ออกเป็น ๓ ประเภท คือ

- ประเภทที่ ๑ ตำแหน่งที่ต้องใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และการกล่อมเกลานเฉพาะด้าน
- ประเภทที่ ๒ ตำแหน่งที่มีภารกิจราชการลับซึ่งกระทบต่อความมั่นคง
- ประเภทที่ ๓ ตำแหน่งที่มีภารกิจด้านยุทธศาสตร์ การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและอื่น ๆ

๒) ควรมีการจัดกลุ่มกระทรวงตามพันธกิจของรัฐที่มีลักษณะงานที่สัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันตามสมรรถนะเฉพาะของตำแหน่ง เช่น กลุ่มกระทรวงการผลิตและการพาณิชย์ กลุ่มกระทรวงการคลังและการงบประมาณ เป็นต้น เพื่อประโยชน์ในการกำหนดสมรรถนะของตำแหน่งให้เป็นระบบการแข่งขันแบบเปิดภายในระบบราชการให้นักบริหารระดับสูงในกลุ่มกระทรวงหนึ่ง ๆ สามารถสมัครรับการคัดเลือกในตำแหน่งที่ว่างในกลุ่มกระทรวงนั้น ๆ

(๒) หลักการได้มาซึ่งคนดีและคนเก่ง การคัดเลือกและแต่งตั้ง ปลัดกระทรวง อธิบดีและตำแหน่งที่เทียบเท่าจะต้องได้ผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นทั้งคนดีและคนเก่ง หลักการนี้ต้องยอมรับว่าคุณลักษณะเฉพาะและทักษะพิเศษของนักบริหารระดับสูงจะต้องแตกต่างจากในอดีต โดยเฉพาะคุณลักษณะเฉพาะและทักษะพิเศษที่ต้องมีความกล้าหาญทั้งการกล้ายืนหยัด ยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องและการกล้าตัดสินใจ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ นอกจากนี้จะต้องมีทัศนคติที่สอดคล้องกับกระแสโลก เช่น การแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การจัดการค้ามนุษย์ เป็นต้น เพื่อช่วยขับเคลื่อนผลักดันการพัฒนาและการปฏิรูปประเทศ

(๓) หลักความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ หมายถึง การคัดเลือก ดำเนินการ โดยองค์คณะที่ได้รับการเชื่อถือจากสังคมตามวิธีการที่ชัดเจนเชื่อถือได้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการคณะกรรมการคัดเลือกนักบริหารแห่งชาติ (National Selection Commission)

ซึ่งบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งกรรมการคัดเลือกต้องได้รับการสรรหาอย่างโปร่งใส โดยคณะบุคคล ซึ่งเป็นที่ยอมรับของสังคมและต้องได้กรรมการคัดเลือกที่มีความรู้ ประสบการณ์ เป็นกลางทางการเมือง และไม่มีผลประโยชน์ผูกพันกับธุรกิจใด รวมทั้งวิธีการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และตำแหน่งที่เทียบเท่าจะต้องโปร่งใส ยุติธรรม มีเหตุผล และน่าเชื่อถือ รวมทั้งจะต้องได้คนที่มีความรู้ความสามารถซึ่งเป็นคนดีและคนเก่ง

(๔) หลักความสมดุล หมายถึง ความสมดุลแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองกับคณะกรรมการสรรหานักบริหารแห่งชาติ ที่มีภูมิคุ้มกันทางการเมืองและความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งหมายถึงหลักที่กำหนดให้ฝ่ายการเมืองยอมรับผลการคัดเลือกที่เป็นระบบการแข่งขันแบบเปิดในราชการ แต่ต้องเปิดช่องให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจและสามารถใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งได้ระดับหนึ่ง

### ๓.๒ กลไกการคัดเลือก

เพื่อให้การคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และตำแหน่งที่เทียบเท่าเป็นไปตามหลักการข้างต้น จำเป็นต้องมีกลไกที่สำคัญ กล่าวคือ ควรจัดตั้งคณะกรรมการคัดเลือกนักบริหารแห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า ก.บ.ช. ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดีและตำแหน่งที่เทียบเท่า โดยมีสาระสำคัญดังนี้

(๑) สถานะของ ก.บ.ช. สถานะของคณะกรรมการ ก.บ.ช. จะต้องเป็นคณะกรรมการแบบ Commission ที่รับผิดชอบร่วมกันในการตัดสินใจกำหนดแนวทางปฏิบัติ และเป็นผู้นำแนวทางดังกล่าวไปปฏิบัติด้วยตนเอง ไม่ใช่เป็นเพียงคณะกรรมการทั่วไปแบบ Committee ซึ่งเป็นเพียงผู้กำหนดแนวทางดำเนินการ ส่วนการปฏิบัติเป็นภาระหน้าที่ของส่วนราชการ นอกจากนี้ ก.บ.ช. ควรมีภารกิจในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวง อธิบดีและตำแหน่งที่เทียบเท่า ดังนั้น สถานะของกรรมการจึงควรเป็นกรรมการปฏิบัติงานเต็มเวลา (full - time commissioner) เพราะจะมีภาระงานและความรับผิดชอบต่อเนื่องตลอด ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งประธาน ก.บ.ช. ก็ต้องมีฐานะเป็นเพียงกรรมการ คนที่หนึ่ง (the first commissioner) ของคณะกรรมการเท่านั้น

(๒) จำนวนกรรมการ เนื่องจาก ก.บ.ช. มีฐานะเป็นกรรมการปฏิบัติงานเต็มเวลา ดังนั้น ควรมีจำนวนกรรมการรวมทั้งประธาน โดยจำนวนที่เหมาะสมควรมีจำนวน ๕ คน

(๓) ที่มาของกรรมการ วิธีการได้มาซึ่ง ก.บ.ช. เป็นวิธีการหนึ่งที่จะได้ ก.บ.ช. ที่มีความรู้ ประสบการณ์ มีความเป็นกลางทางการเมือง และไม่มีผลประโยชน์ผูกพันกับธุรกิจใด จึงควรกำหนดแนวทางหลักไว้ดังนี้

- วิธีการสรรหาและคัดเลือกเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งกรรมการ ก.บ.ช. น่าจะเป็นวิธีการที่ดีที่สุด และควรให้กรรมการ ก.พ. เฉพาะที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันสรรหาและคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ ก.บ.ช.

- อย่างไรก็ตามไม่ควรปิดโอกาสกรณีที่มีบุคคลที่มีคุณสมบัติ ยื่นความจำนงขอให้พิจารณาคัดเลือกบุคคลนั้นเป็นกรรมการ ก.บ.ช. ดังนั้น การได้มาซึ่งบัญชีรายชื่อ ผู้ทรงคุณวุฒิจึงควรมาจาก ๒ แนวทาง แนวทางแรกจากการสรรหาของกรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิ และแนวทางที่สองจากการเปิดโอกาสให้ผู้มีคุณสมบัติยื่นความจำนง วิธีการนี้เป็นการสรรหา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแบบผสม (Hybrid selection) ซึ่งใช้ในการสรรหาและคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

- ให้กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิคัดเลือกและเสนอชื่อผู้สมควร ดำรงตำแหน่ง ก.บ.ช. จำนวนอย่างน้อย ๑ เท่า ของกรรมการ ก.บ.ช. ทั้งหมด (อย่างน้อย ๑๐ ชื่อ) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาคัดเลือกจากความขึ้นกราบบังคมทูลโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(๔) ประธานและรองประธาน ก.บ.ช. ให้ ก.บ.ช. ที่ได้รับแต่งตั้งเลือก กันเองเป็นประธานคนหนึ่ง และรองประธานอีกคนหนึ่ง

(๕) วาระการดำรงตำแหน่ง ไม่ควรมีวาระสั้นเกินไป เพราะจะต้องสั่ง สมประสบการณ์และมีความต่อเนื่อง แต่ไม่ควรยาวเกินไปเนื่องจาก ก.บ.ช. เป็นองค์กรที่มีอำนาจ มากในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ดังนั้น วาระการดำรงตำแหน่งควรเป็นคราวละ ๔ ปี และให้ ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว เพื่อให้มี ก.บ.ช. มีความต่อเนื่อง ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด ๒ ปี ควรให้กรรมการ ก.บ.ช. จับสลากรออกจากตำแหน่ง ๒ คน และให้ถือว่าเป็นการพ้นจาก ตำแหน่งด้วยเหตุครบวาระ แล้วให้มีการสรรหากรรมการ ก.บ.ช. ทดแทน ส่วนกรรมการ ก.บ.ช. อีก ๓ คน จะพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบวาระ ๔ ปี ดังนั้นต่อไปทุก ๒ ปีจะมี ก.บ.ช. พ้นจากตำแหน่งเพราะ เหตุครบวาระ ๔ ปี จำนวน ๒ หรือ ๓ คน ซึ่งจะทำให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่

(๖) คุณสมบัติของ ก.บ.ช. การกำหนดคุณสมบัติเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะ ทำให้ได้ ก.บ.ช. ที่มีความรู้ ประสบการณ์ ความเป็นกลางทางการเมือง และการไม่มีผลประโยชน์ ผูกพันกับธุรกิจใด มีประเด็นหลักเกี่ยวกับคุณสมบัติ ๓ ประเด็น

- คุณสมบัติทั่วไป คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามโดยทั่วไปอาจ ประยุกต์ใช้ตามคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา กรรมการ ป.ป.ช. และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

- คุณสมบัติที่สำคัญ ได้แก่ อายุควรกำหนดไว้อย่างน้อย ๔๕ ปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกิน ๗๐ ปี ต้องไม่เป็นข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ไม่ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกพรรคการเมือง หรือตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ ไม่เป็นคู่สัญญา ผู้รับสัมปทาน หรือผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับรัฐ และไม่ใช่ผู้ถือหุ้น ผู้บริหาร พนักงาน ลูกจ้าง ที่ปรึกษา หรือมีผลประโยชน์ทางตรงหรือทางอ้อมกับนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญา ผู้รับสัมปทาน หรือผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับรัฐ เพื่อป้องกันไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งที่สามารถเอื้อประโยชน์ตอบแทนให้ธุรกิจที่ตนเกี่ยวข้อง

- คุณสมบัติด้านจริยธรรม ได้แก่ ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ไม่ประพฤติหรือมีพฤติกรรมที่ขัดต่อหลักจริยธรรมด้านการบริหารและการครองตน เช่น หลักธรรมาภิบาล หรือบรรษัทภิบาล หลักสิทธิมนุษยชน การคุกคามทางเพศ การดูหมิ่น เหยียดหยามความเป็นมนุษย์ หลักความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ เป็นต้น

#### (๗) อำนาจหน้าที่ ที่สำคัญได้แก่

- กำหนดประเภทตำแหน่ง เกณฑ์การคัดเลือก และมติการประเมิน รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และตำแหน่งที่เทียบเท่า

- ดำเนินการรับสมัคร ประกาศชักชวนให้ประชาชนส่งข้อมูลแห่งพฤติกรรมของผู้สมัครคัดเลือกที่ไม่เหมาะสม จัดให้มีการประเมินบุคคล คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสม เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดีและตำแหน่งที่เทียบเท่าที่ว่าง และจัดทำรายงานการคัดเลือกและข้อเสนอการแต่งตั้งเป็นรายตำแหน่งเสนอคณะรัฐมนตรี

- ให้ความเห็นชอบกรณีคณะรัฐมนตรีขอแต่งตั้งปลัดกระทรวง อธิบดีและตำแหน่งที่เทียบเท่าบางตำแหน่ง โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการคัดเลือกตามปกติของ ก.บ.ช. ในระยะเวลาจำกัดไม่เกิน ๒ ปี (Short-term; Limited-term appointment)

- ตรวจสอบความสมบูรณ์ ความชัดเจนของเป้าหมาย ผลผลิต หรือผลิตภาพของงาน และตัวชี้วัดความสำเร็จของงานของหนังสือแสดงเจตจำนงในการปฏิบัติราชการ (Letter of intent) ของผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดีและตำแหน่งที่เทียบเท่า และประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดีและตำแหน่งที่เทียบเท่าตามหนังสือแสดงเจตจำนงในการปฏิบัติราชการ

- รายงานผลการประเมินการปฏิบัติราชการต่อคณะรัฐมนตรีเป็นประจำทุกปี

- เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อได้รับการร้องขอ

- แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่มอบหมาย แต่อย่างน้อยต้องมีคณะกรรมการคัดเลือกนักบริหารแห่งชาติ ระดับกระทรวงหรือกลุ่มกระทรวง เรียกโดยย่อว่า อ.ก.บ.ช. กระทรวง หรือ อ.ก.บ.ช. กลุ่มกระทรวง ทั้งนี้ ก.บ.ช. อาจแต่งตั้ง อ.ก.บ.ช. กลุ่มกระทรวงหรือ อ.ก.บ.ช. กระทรวง ขึ้นมาช่วยดำเนินการได้ ทั้งนี้ ก.บ.ช.ต้องจัดทำเกณฑ์การคัดเลือกและมิติการประเมินนักบริหารระดับสูงที่มีความชัดเจน เปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และตำแหน่งเทียบเท่า มีสิทธิสมัครรับการคัดเลือกไปดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และตำแหน่งเทียบเท่า ตำแหน่งอื่น เพื่อเป็นการเปลี่ยนตำแหน่งในแนวราบ และต้องมีช่องทางให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกสามารถร้องทุกข์และอุทธรณ์ได้

### ๓.๓ หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกและแต่งตั้ง

#### (๑) เกณฑ์การคัดเลือกและมิติการประเมิน

การคัดเลือกนักบริหารระดับสูงเพื่อให้ดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวง อธิบดี และตำแหน่งที่เทียบเท่า นอกจากต้องคำนึงถึงความยุติธรรมและความเหมาะสมแล้ว ต้องพิจารณาคุณลักษณะสำคัญที่ผู้บริหารต้องมีด้วย เช่น สมรรถนะ ความเป็นผู้นำ ทักษะพื้นฐานที่สำคัญ เจตคติการทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ ความรอบรู้ในการติดต่อสื่อสาร การนำ การเปลี่ยนแปลง เป็นต้น ดังนั้น การคัดเลือกนักบริหารระดับสูงจะต้องมีความชัดเจนเรื่องเกณฑ์การคัดเลือก (Selection criteria) และมิติการประเมิน (Assessment dimensions) ดังนี้

๑) เกณฑ์การคัดเลือก หากจัดกลุ่มตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และตำแหน่งเทียบเท่าออกเป็น (๑) ปลัดกระทรวง (๒) หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี (๓) หัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และ (๔) อธิบดีหรือตำแหน่งที่เทียบเท่า และมีจำนวนทั้งสิ้น ๑๔๘ ตำแหน่งนั้น เพื่อให้สามารถกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกได้อย่างถูกต้อง ควรมีการจำแนกตำแหน่งทั้ง ๑๔๘ ออกเป็น ๓ ประเภท ดังนี้

- ตำแหน่งที่ต้องใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และการกล่อมเกลาระเฉพาะด้าน ควรมีเกณฑ์การคัดเลือก คือ เกณฑ์อาวุโสในการครองตำแหน่งปัจจุบัน เกณฑ์ความรู้ความสามารถ เกณฑ์สมรรถนะพื้นฐานและสมรรถนะเฉพาะ เกณฑ์สายอาชีพ เว้นแต่ มีความจำเป็นต้องสรรหาจากข้าราชการพลเรือนสามัญนอกส่วนราชการ

- ตำแหน่งที่มีภารกิจราชการลับซึ่งกระทบต่อความมั่นคง ควรมีเกณฑ์การคัดเลือก คือ เกณฑ์อาวุโสในการครองตำแหน่งปัจจุบัน เกณฑ์ความรู้ความสามารถ เกณฑ์สมรรถนะพื้นฐานและสมรรถนะเฉพาะ เกณฑ์ความไว้วางใจจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

- ตำแหน่งที่มีภารกิจด้านยุทธศาสตร์การพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และอื่น ๆ ควรมีเกณฑ์การคัดเลือก คือ เกณฑ์อาวุโสในการครองตำแหน่งปัจจุบัน เกณฑ์ความรู้ความสามารถ เกณฑ์สมรรถนะพื้นฐานและสมรรถนะเฉพาะ การกำหนดประเภทตำแหน่งดังกล่าวทั้ง ๑๔๘ ตำแหน่งข้างต้น ให้คณะกรรมการคัดเลือกนักบริหารแห่งชาติ (ก.บ.ช.) เป็นผู้พิจารณากำหนด

๒) มิติการประเมิน การประเมินนักบริหารระดับสูงต้องครอบคลุมมิติต่าง ๆ ที่เป็นพื้นฐานสำคัญ ๕ ด้าน คือ

- ผลงาน ความสำเร็จหรือความล้มเหลวที่เป็นรูปธรรม อธิบายได้ ซึ่งสะท้อนถึงความรู้ ความสามารถของบุคคลได้อย่างชัดเจน

- สมรรถนะ ประกอบด้วยสมรรถนะพื้นฐานของตำแหน่ง นักบริหารระดับสูง เช่น ความเป็นผู้นำ ความสามารถในการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ และการทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ และสมรรถนะเฉพาะของตำแหน่งตามลักษณะงาน

- ประวัติการทำงานและประสบการณ์ รวมทั้งความรู้ความชำนาญต่าง ๆ ที่ได้รับการฝึกอบรมเรียนรู้มา ตลอดจนรางวัล บำเหน็จความชอบ และการถูกร้องเรียนกล่าวหา การถูกดำเนินการลงโทษทางวินัยต่าง ๆ

- การทดสอบวิสัยทัศน์ เพื่อทราบถึงแนวคิดในการพัฒนา การคาดการณ์โอกาสและภัยคุกคามในอนาคตเกี่ยวกับงานในภารกิจของตำแหน่ง ตลอดจนกำหนด แนวทางการทำงานในอนาคตเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ

- พฤติกรรมทางจริยธรรม ได้แก่ การประเมินเพื่อสะท้อนถึงความเป็นผู้มีคุณธรรม จริยธรรม ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส ความซื่อสัตย์ในงาน ความเสียสละเพื่อราชการและประชาชน รวมถึงสมรรถนะที่เป็นสากล เช่น มีจิตประชาธิปไตย ไม่เลือกปฏิบัติ เคารพสิทธิมนุษยชน สำนักธรรมาภิบาล ไม่ล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ เป็นต้น

### (๒) จัดทำรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือก

การจัดทำรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง มีหลายรูปแบบ เช่น (๑) การเสนอชื่อผู้ที่ผ่านการคัดเลือกที่ดีที่สุด (the best candidate) การเสนอชื่อแบบนี้เป็นที่นิยมกันอย่างกว้างขวาง เช่น นิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร (๒) การเสนอชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกแบบเรียงลำดับคะแนน (Merit order) กรณีประเทศสหราชอาณาจักร เมื่อนายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับชื่อผู้ที่ผ่านการคัดเลือกที่ดีที่สุด ซึ่งคณะกรรมการสรรหาเสนอ ก็สามารถให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาทบทวน ซึ่งคณะกรรมการคัดเลือกอาจเสนอรายชื่อผู้ที่ผ่านการคัดเลือกแบบเรียงลำดับคะแนนให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาก็ได้ (๓) การเสนอรายชื่อผู้ผ่าน

การคัดเลือกแบบเรียงลำดับตัวอักษรชื่อตัวหรือชื่อสกุล (Alphabetical order) (๔) การเสนอรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกไม่เกิน ๓ ชื่อ ต่อ ๑ ตำแหน่ง (Rule of three) ซึ่งนิยมใช้ในประเทศไทยในการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งนักบริหารระดับต้น โดย ก.พ. วางหลักเกณฑ์ให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมสำหรับแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน ๓ ชื่อต่อ ๑ ตำแหน่ง เสนอให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุพิจารณาแต่งตั้ง

รายงานนี้เสนอให้ใช้การเสนอบัญชีรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกไม่เกิน ๓ ชื่อ ต่อ ๑ ตำแหน่ง โดยเรียงลำดับตัวอักษรชื่อตัว เพราะจะทำให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งมีส่วนร่วมในการพิจารณาวินิจฉัย และมีความรู้สึกที่ดีต่อระบบคณะกรรมการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง เพราะไม่ถูกจำกัดอำนาจในการพิจารณา

### (๓) ขั้นตอนการคัดเลือกและแต่งตั้ง

๑) การเตรียมการคัดเลือก ตำแหน่งว่างส่วนใหญ่เป็นตำแหน่งว่างเนื่องจากเหตุเกษียณอายุ ซึ่งแต่ละกระทรวงจะต้องประกาศรายชื่อผู้เกษียณอายุล่วงหน้าประมาณหนึ่งปีงบประมาณ ดังนั้น ก.บ.ช. จึงมีเวลาดำเนินการคัดเลือกให้ได้ผู้ที่เหมาะสมก่อนผู้ดำรงตำแหน่งจะเกษียณอายุอย่างน้อย ๔ เดือน แต่ตำแหน่งที่ว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากเหตุเกษียณอายุ ต้องมีการคัดเลือกเพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมทันที ซึ่งอาจต้องใช้เวลาคัดเลือกประมาณ ๖ - ๘ เดือน จึงควรใช้วิธีแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนตำแหน่งที่ว่างตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน เว้นแต่หากมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ อย่างประจักษ์ชัดแจ้ง ควรให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งย้าย/โอนเป็นการชั่วคราวในระหว่างรอการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งที่ว่างเท่านั้น

นอกจากนี้ ควรมีการนิยกวั้นเพื่อประโยชน์แก่ราชการอย่างประจักษ์ชัดแจ้ง ให้คณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ ก.บ.ช. มีอำนาจแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการคัดเลือกตามปกติของ ก.บ.ช. ในระยะเวลาจำกัด (Short-term / Limited-term appointment) ไม่เกิน ๒ ปี

๒) การประกาศรับสมัคร ขั้นตอนการประกาศรับสมัครประกอบด้วย

- ก.บ.ช. แจ้งคณะรัฐมนตรีให้ส่งความเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะที่จะดำรงตำแหน่งที่ว่างเป็นรายตำแหน่งมาตามวันเวลาที่กำหนด คณะรัฐมนตรีอาจส่งหรือไม่ส่งความเห็นหรืออาจส่งความเห็นเป็นบางตำแหน่งก็ได้ ถ้าไม่ได้รับความเห็นภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าคณะรัฐมนตรีไม่ประสงค์ส่งความเห็นดังกล่าว

- ก.บ.ช. ต้องประกาศรับสมัครโดยระบุคุณสมบัติ สมรรถนะทั่วไปและสมรรถนะเฉพาะเป็นรายตำแหน่ง รวมทั้งพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมซึ่งขัดต่อหลักธรรมาภิบาล หลักจริยธรรมและคุณธรรม และความซื่อสัตย์สุจริต โดยกำหนดวันเวลาการส่งวิสัยทัศน์ การสัมภาษณ์ การทดสอบและการประกาศผลการคัดเลือก ทั้งนี้ ก.บ.ช. ต้องทำการประชาสัมพันธ์อย่างเปิดเผยและกว้างขวาง

- เมื่อครบกำหนดการรับสมัคร ให้ อ.ก.บ.ช. กระทรวง/กลุ่มกระทรวงตรวจเอกสารประกอบการแสดงคุณสมบัติ สมรรถนะทั่วไป และสมรรถนะเฉพาะตำแหน่ง ว่าควรรับหรือไม่ควรรับเอกสารดังกล่าวใดบ้าง แล้วดำเนินการตรวจและวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้สมัคร และจัดทำบัญชีผู้สมัครที่มีคุณสมบัติและไม่มีคุณสมบัติส่ง ก.บ.ช. เพื่อประกาศ ในการนี้ ก.บ.ช. อาจขอข้อมูลและเหตุผลการวินิจฉัยของ อ.ก.บ.ช. เพิ่มเติม ก่อนประกาศรายชื่อผู้มีคุณสมบัติก็ได้

- ก.บ.ช. ประกาศรายชื่อผู้สมัครที่มีคุณสมบัติเข้ารับการคัดเลือกและที่ไม่มีคุณสมบัติอย่างเปิดเผยทุกรูปแบบ สำหรับผู้ไม่มีคุณสมบัติต้องให้เหตุผลอย่างชัดเจน

- ก.บ.ช. ต้องประกาศชักชวนให้ประชาชนทั่วไปส่งข้อมูลแห่งพฤติกรรมของผู้ที่มีคุณสมบัติที่ไม่เหมาะสม ซึ่งขัดต่อหลักธรรมาภิบาล หลักจริยธรรมและคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต ตามที่ ก.บ.ช. ประกาศรับสมัคร ถ้าได้ข้อมูลระหว่างการคัดเลือกของ อ.ก.บ.ช. กระทรวง/กลุ่มกระทรวง ให้ ก.บ.ช. แจ้งให้ทราบทันที

### ๓) การประเมินโดย อ.ก.บ.ช. กระทรวง/กลุ่มกระทรวง

- ร่วมกันสัมภาษณ์และสอบวิสัยทัศน์ผู้สมัครที่มีคุณสมบัติเป็นรายบุคคล

- อ.ก.บ.ช. แต่ละคนจะต้องให้คะแนนและทำความเข้าใจส่วนตนเกี่ยวกับผู้สมัครที่มีคุณสมบัติเป็นรายบุคคล ตามแบบและหลักเกณฑ์ที่ ก.บ.ช. กำหนด

- ร่วมกันจัดทำรายงานการคัดเลือกตามแบบที่ ก.บ.ช. กำหนด ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครที่มีคุณสมบัติเรียงตามลำดับคะแนนทั้งผู้ผ่านและไม่ผ่านเกณฑ์ประเมิน และความเห็นส่วนรวมของ อ.ก.บ.ช. ต่อผู้สมัครที่มีคุณสมบัติเป็นรายบุคคล รวมทั้งรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องส่ง ก.บ.ช.

### ๔) การประเมินโดย ก.บ.ช.

- ในขั้นตอนการประเมินของ ก.บ.ช. จะต้องประเมินเฉพาะผู้ที่ผ่านเกณฑ์ประเมินเบื้องต้นตามรายชื่อเรียงตามลำดับคะแนนของ อ.ก.บ.ช. กระทรวง/กลุ่ม

กระทรวงเท่านั้น การผ่านเกณฑ์ประเมินให้เป็นไปตามวิธีการที่ ก.บ.ช. กำหนด ส่วนการที่จะนำคะแนนที่ อ.ก.บ.ช. กระทรวง/กลุ่มกระทรวง ประเมินผู้ที่ผ่านเกณฑ์ประเมินมาใช้ในชั้นการประเมินของ ก.บ.ช. หรือไม่ อย่างไร ให้เป็นไปตามที่ ก.บ.ช. กำหนด

- จัดให้ผู้สมัครที่ผ่านเกณฑ์ประเมินเบื้องต้นได้รับการประเมินด้วยวิธีการศูนย์ประเมิน (Assessment center)

- ร่วมกันสัมภาษณ์ผู้ที่ผ่านเกณฑ์ประเมินเบื้องต้น

- ก.บ.ช. แต่ละคนจะต้องให้คะแนนและทำความเห็นส่วนตน

เกี่ยวกับผู้ผ่านเกณฑ์ประเมินเป็นรายบุคคล

- ร่วมกันจัดทำรายงานการคัดเลือกและข้อเสนอการแต่งตั้ง

เป็นรายตำแหน่ง โดยเสนอรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกไม่เกิน ๓ ชื่อ ต่อ ๑ ตำแหน่ง เรียงลำดับตัวอักษรชื่อตัวเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาบรรจุแต่งตั้ง

#### ๕) การบรรจุแต่งตั้ง

- กรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับข้อเสนอการแต่งตั้งตำแหน่งใดของ ก.บ.ช. ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเลือกผู้ผ่านการคัดเลือกรายชื่อหนึ่งรายชื่อใดแล้ว นำความขึ้นกราบบังคมทูลทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

- หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบข้อเสนอการแต่งตั้งตำแหน่งใดของ ก.บ.ช. ให้ทำความเห็นอย่างเปิดเผยส่งให้ ก.บ.ช. พิจารณาทบทวน เมื่อ ก.บ.ช. ได้ทบทวนแล้ว ให้จัดทำความเห็นการพิจารณาทบทวนพร้อมรายชื่อเฉพาะผู้ผ่านการคัดเลือกเรียงลำดับตัวอักษรชื่อตัวทุกคนเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง และถือว่ากระบวนการคัดเลือกตำแหน่งนั้นสิ้นสุดลง คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเลือกชื่อบุคคลผู้ผ่านการคัดเลือกที่อยู่ในรายชื่อดังกล่าวคนหนึ่ง เพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูลทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งก็ได้

- การแต่งตั้งผู้ผ่านการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่ง มีวาระการดำรงตำแหน่งครั้งละไม่เกิน ๔ ปี เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งใดไม่ผ่านการประเมินตามหนังสือแสดงเจตจำนงในการปฏิบัติราชการเป็นเวลา ๒ รอบปีการประเมิน

- คณะรัฐมนตรีอาจขอความเห็นของ ก.บ.ช. ประกอบการพิจารณาขยายเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดีและตำแหน่งที่เทียบเท่าในตำแหน่งเดิมได้ไม่เกิน ๒ ครั้ง ๆ ละ ๒ ปี หรือไม่เกินวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์

๖) การจัดทำหนังสือแสดงเจตจำนงการปฏิบัติราชการ (Letter of intent) โดยทุกต้นปีงบประมาณ หรือภายหลังจากที่มีการแต่งตั้งปลัดกระทรวง อธิบดี

และตำแหน่งที่เทียบเท่าแล้ว จะต้องมีการทำหนังสือแสดงเจตจำนงการปฏิบัติราชการระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกับรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา สำนักงาน ก.พ. มีหน้าที่ประสานงานกับสำนักงาน ก.พ.ร. ให้คำแนะนำรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาจัดทำหนังสือแสดงเจตจำนงการปฏิบัติราชการกับผู้ได้รับแต่งตั้ง โดย ก.บ.ช. มีอำนาจตรวจสอบความสมบูรณ์และความชัดเจนของเป้าหมาย ผลผลิตหรือผลิติดภาพของงาน และตัวชี้วัดความสำเร็จของงาน และมีอำนาจเสนอแนะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาแก้ไขปรับให้เกิดความชัดเจน นอกจากนี้ เป็นหน้าที่ของ ก.บ.ช. จัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหนังสือแสดงเจตจำนงในการปฏิบัติราชการ ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติราชการ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๙

### ๓.๔ การร้องทุกข์และอุทธรณ์

หลักความเสมอภาคและโอกาสเท่าเทียมกันเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของระบบคุณธรรม ฉะนั้นหากผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกรู้สึกคับข้องใจไม่ได้รับความยุติธรรมและความเสมอภาคเฉพาะด้านกระบวนการการสมัคร การตรวจคุณสมบัติ และวิธีการคัดเลือกก็จำเป็นจะต้องให้มีช่องทางการร้องทุกข์และอุทธรณ์เป็นกรณีเร่งด่วน และได้ข้อยุติอย่างรวดเร็ว เพราะความล่าช้าเป็นเหตุสำคัญของความไม่ยุติธรรม นอกจากนี้ การล่าช้าอันเนื่องมาจากกระบวนการอุทธรณ์เป็นเหตุให้การแต่งตั้งปลัดกระทรวง อธิบดี และตำแหน่งเทียบเท่า มีความล่าช้าตามไปด้วย ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงได้

### ๓.๕ สิทธิการสมัครเข้ารับการคัดเลือกและการเกษียณอายุราชการ

ควรให้สิทธิผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดีและตำแหน่งเทียบเท่า มีสิทธิสมัครรับการคัดเลือกไปดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดีและตำแหน่งเทียบเท่าตำแหน่งอื่น เพื่อเป็นการเปลี่ยนตำแหน่งในแนวราบ แต่ควรมีกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการดำรงตำแหน่งเดิมด้วย เช่น ต้องดำรงตำแหน่งเดิมอย่างน้อย ๒ ปี จึงจะมีสิทธิสมัครรับการคัดเลือกไปสู่ตำแหน่งอื่นในแนวราบ เพราะการคัดเลือกแต่ละตำแหน่งมีค่าใช้จ่ายในการคัดเลือกที่สูงกว่าในระบบปัจจุบัน แต่ทั้งนี้ต้องไม่รวมถึงกรณีที่ผู้นั้นมีคุณสมบัติครบที่จะได้รับการคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น

นอกจากนี้ ควรให้สิทธิผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และตำแหน่งเทียบเท่าที่พ้นจากตำแหน่งใดเพราะเหตุครบวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี หรือ ๖ ปี และ ๘ ปี กรณีได้รับการขยายเวลาการดำรงตำแหน่งตามมติคณะรัฐมนตรี แต่อายุตัวยังไม่ครบกำหนดเกษียณอายุราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ มีสิทธิสมัครรับการ

คัดเลือกและแต่งตั้งในตำแหน่งอื่นที่มีใช้ตำแหน่งเดิมได้ หรือมีสิทธิสมัครรับการคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น

### ๓.๖ สถานะบทบาทของสำนักงาน ก.พ. และกรรมการ ก.พ.

จำเป็นต้องทบทวนและปรับบทบาทสำนักงาน ก.พ. และกรรมการ ก.พ. ให้สามารถทำหน้าที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่เข้มแข็งเพื่อบริหารตำแหน่งนักบริหารระดับสูง โดยคำนึงถึงพื้นฐานความต้องการของส่วนราชการและการใช้ประโยชน์ของตำแหน่งตามหลักบริหารงานบุคคลในสากล ตลอดจนทำหน้าที่ออกแบบระบบ กลไก และวางเงื่อนไขต่าง ๆ ในการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงและเป็นศูนย์ข้อมูลกลางของข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติพื้นฐานอยู่ในข่ายจะได้รับการพิจารณาคัดเลือก ก.พ. ในฐานะที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลแห่งแรกของภาครัฐ และเป็นต้นแบบขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ภาครัฐประเภทต่าง ๆ จึงควรได้รับการทบทวนบทบาท อำนาจหน้าที่ และระบบบริหารจัดการภายในให้มีลักษณะเป็นองค์กรที่มีธรรมาภิบาลสูง มีเอกภาพในการปฏิบัติหน้าที่ และปลอดจากการเมือง สามารถสร้างความเป็นธรรม เชื่อถือได้ในระบบราชการ

### ๓.๗ เอกสิทธิ์ทางกฎหมาย

การประเมินบุคคลเป็นขั้นตอนที่สำคัญของระบบการคัดเลือกและแต่งตั้งปลัดกระทรวง อธิบดี และตำแหน่งเทียบเท่า วิธีการประเมินต้องเป็นวิทยาศาสตร์ เที่ยงตรง และมีความน่าเชื่อถือ ดังนั้น ถ้อยคำอภิปรายแสดงความคิดเห็นของ ก.บ.ช. และ อ.ก.บ.ช. กระทรวง และเอกสารข้อมูลที่ใช้ในการประชุมหรือการประเมินบุคคลเพื่อคัดเลือกบุคคล รวมตลอดถึงรายงานผลการประเมินบุคคลของ อ.ก.บ.ช. ที่เสนอต่อ ก.บ.ช. และข้อเสนอ การแต่งตั้งของ ก.บ.ช. ที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี จะต้องมีความเที่ยงตรง ตรงไปตรงมา เปิดเผย และโปร่งใส ดังนั้น จึงควรมีกฎหมายรับรองเอกสิทธิ์คุ้มครอง อ.ก.บ.ช. และ ก.บ.ช. โดยจะนำไปเป็นเหตุในการฟ้องร้องในทางแพ่งและอาญาไม่ได้

### ๓.๘ การขัดกันแห่งผลประโยชน์

เรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนกับส่วนรวม ปัจจุบันบริษัทธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีทุนจดทะเบียนจำนวนมาก ซึ่งประกอบธุรกิจด้านการสื่อสาร พืชไร ปศุสัตว์ การประมง การพาณิชย์ การอุตสาหกรรม การนำเข้าและส่งออก การเงินการธนาคาร ฯลฯ นิยมจ้างข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เกษียณแล้วและเคยรับผิดชอบกำกับดูแลในฐานะผู้บังคับใช้กฎ (regulator) อันเกี่ยวเนื่องกับธุรกิจของบริษัทไปเป็นที่ปรึกษาของบริษัท เพื่อให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่นั้นสร้างเครือข่ายในกระทรวง ทบวง กรม และใช้ประโยชน์ในการเจรจา ล็อบบี้ หรือหาข่าวสารราชการเชิงลึกที่อำนวยความสะดวกแก่ธุรกิจนั้น ๆ การจ้างงานลักษณะนี้เป็นการขัดกันแห่ง

ผลประโยชน์ของชาติ ก่อให้เกิดการเสียผลประโยชน์ของราชการ จึงควรมีบทบัญญัติทางกฎหมาย ห้ามมิให้บุคคลลักษณะดังกล่าวไปดำรงตำแหน่งใดในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งตนเพิ่งพ้นจากตำแหน่งเป็นเวลา ๒ ปี นับแต่พ้นจากตำแหน่ง เช่นเดียวกับข้อห้ามมิให้ผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งพ้นจากตำแหน่งต้องไม่ไปดำรงตำแหน่งใดในสถาบันการเงินภายใน ระยะเวลา ๒ ปี นับแต่พ้นจากตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม การจำกัดสิทธิของข้าราชการตำแหน่งลักษณะดังกล่าว จะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการที่ได้รับการชดเชยในรูปของค่าตอบแทนการปฏิบัติงานที่สูง และค่าตอบแทนอื่นเมื่อออกจากราชการในอัตราที่สูงด้วยเช่นกัน

### ๓.๙ การคัดเลือกบุคคลในภาวะขาดแคลนผู้นำ

ในกรณีไม่มีผู้สมัครเข้าแข่งขันเพื่อดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง หรือไม่สามารถคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งได้ ควรมีข้อกฎหมายให้อำนาจ ก.บ.ช. ทำการคัดเลือกบุคคลแบบ “ค้นหาช้างเผือก” (head hunting) ซึ่งนิยมใช้ในการสรรหาผู้บริหารสูงสุดขององค์กรภาคธุรกิจเอกชน โดยสรรหาบุคคลจากภายในราชการหรือจากภายนอกราชการ แล้วแต่กรณี

๒.๒.๙ รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง การปฏิรูปด้านความมั่นคงกรณีระบบตรวจคนเข้าเมืองที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ของคณะอนุกรรมการการป้องกัน การรักษาความมั่นคงภายในประเทศ และกิจการทหาร ในคณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน สถานิติบัญญัติแห่งชาติ

ประเทศไทยต้องเผชิญกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศโดยตรงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยาและการทหารในลักษณะที่ภัยคุกคามได้ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการเดินทางระหว่างประเทศการติดต่อสื่อสารระหว่างประชากรโลกทำได้โดยง่ายและรวดเร็วมากขึ้น โดยแนวโน้มภัยคุกคามรูปแบบใหม่จะเป็นภัยที่มีความซับซ้อน หลากหลายมิติ และจะทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ การก่อการร้ายที่มีความเชื่อมโยงระหว่างผู้ก่ออาชญากรรมข้ามชาติและขบวนการค้ายาเสพติดทั้งในประเทศและนอกประเทศ รวมทั้งการเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว และผู้หลบหนีเข้าเมืองซึ่งไม่สามารถแสดงตัวตนได้ และยักรำโรคระบาดที่หายไปจากประเทศแล้วกลับเข้ามา หรือทำให้ดื้อยามากขึ้น รวมทั้งภัยคุกคามจากการอุบัติขึ้นใหม่ของโรคระบาดในปัจจุบัน

คณะอนุกรรมการได้พิจารณาศึกษาการเข้าเมือง ระบบการตรวจคนเข้าเมือง การพัฒนาระบบและวิธีการเข้าเมือง การตรวจสอบ คัดกรอง ติดตาม และการเชื่อมโยงข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ หน่วยงานเจ้าของข้อมูลกับหน่วยงานผู้ใช้ข้อมูลในการป้องกันปราบปราม ติดตามการกระทำความผิดที่เกิดจากคนเข้าเมือง รวมทั้งหน่วยงานผู้ใช้ที่เป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ของประเทศในด้านต่างๆ เพื่อหาแนวทางในการบูรณาการ ขจัดปัญหาคนเข้าเมือง

ทั้งระบบ ปรับปรุงพัฒนาระบบและข้อมูลคนเข้าเมืองอันจะเป็นประโยชน์ต่องานด้านความมั่นคงของชาติในหลายด้านพร้อม ๆ กัน ซึ่งคณะอนุกรรมการได้เชิญบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กรมการกงสุล กรมการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กรมการปกครอง กรมการจัดหางาน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กรมควบคุมโรค สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย มาให้ข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นกรณีดังกล่าว ประกอบการพิจารณาเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

คนเข้าเมืองตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ หมายความว่าคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งโดยหลักการแล้วการเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้อง สมบูรณ์ และได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางดังกล่าว จากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ หรือจากกระทรวงการต่างประเทศ เว้นแต่จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องตรวจลงตราสำหรับคนต่างด้าวบางประเภทเป็นกรณีพิเศษ โดยจะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทาง ด้านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่าสถานี หรือท้องที่ที่กำหนดตามกำหนดเวลา และบุคคลที่จะเข้ามาในราชอาณาจักรต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยคณะอนุกรรมการได้แยกประเภทของคนเข้าเมืองออกเป็น ๓ ประเภท กล่าวคือ

๑. คนเข้าเมืองที่เข้ามาโดยผ่านตามช่องทางด้านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่าสถานี หรือท้องที่และตามกำหนดเวลา โดยผ่านกระบวนการและช่องทางอนุญาตที่กฎหมายกำหนด

๒. ผู้หนีภัยการสู้รบ (Displaced Persons from Fighting) จากสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ซึ่งประเทศไทยได้ผ่อนปรนให้อาศัยอยู่ในเขตไทยได้เป็นการชั่วคราวตามหลักมนุษยธรรมและจะอำนวยความสะดวกในการส่งกลับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย ปัจจุบัน มีจำนวนประมาณ ๘๒,๐๙๘ คน

๓. ผู้หลบหนีเข้าเมือง หมายถึง คนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมือง และหมายความว่ารวมถึงผู้ที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย แต่อยู่เกินกำหนดหรือไม่ยอมกลับออกไป และผู้ที่เดินทางเข้ามาโดยการปลอมแปลงเอกสารเดินทางหรือการใช้หนังสือเดินทางปลอม

จากข้อมูลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ปรากฏมีสถิติคนเข้า - ออกราชอาณาจักร ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ คนเข้า ๓๑,๒๖๑,๐๐๗ คน ออกราชอาณาจักร ๓๐,๘๙๐,๓๖๖ คน ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ คนเข้า ๓๕,๘๓๒,๘๘๐ คน ออกราชอาณาจักร ๓๕,๙๙๔,๗๙๖ คน ปี พ.ศ. ๒๕๕๗

คนเข้า ๓๕,๕๒๑,๔๕๘ คน ออกราชอาณาจักร ๓๕,๔๙๗,๐๔๒ คน ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ (๑ ม.ค. - ๑๙ ก.พ. ๕๘) คนเข้า ๖,๐๘๓,๗๙๖ คน ออกราชอาณาจักร ๕,๙๘๑,๔๒๔ คน จากสถิติการเข้าเมืองแล้วยังไม่กลับออกไป ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ในปี ๒๕๕๕ มีจำนวน ๘๗๑,๔๕๔ คน ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ มีจำนวน ๑,๐๘๒,๕๑๗ คน ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มีจำนวน ๑,๑๙๙,๗๖๖ คน และปี พ.ศ. ๒๕๕๘ (๑ ม.ค. - ๑๙ ก.พ. ๕๘) มีจำนวน ๑,๒๖๑,๖๕๙ คน ซึ่งจะเห็นว่าสถิติจำนวนผู้เข้ามาและไม่ออกไป ในแต่ละปี มีการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญสอดคล้องกับสถิติของคนเข้าเมืองที่เข้ามากระทำความผิด ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ มีจำนวน ๔๗๕,๓๒๖ คน ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ มีจำนวน ๕๗๘,๐๐๐ คน และในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มีจำนวน ๖๑๘,๔๕๕ คน จากแนวโน้มการเข้าเมืองมากระทำความผิดในราชอาณาจักรที่เพิ่มขึ้น จึงจำเป็นต้องมีระบบการตรวจคนเข้าเมืองที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันบุคคลที่เข้าเมืองมากระทำความผิดหรือการก่ออาชญากรรมในราชอาณาจักร

การตรวจคนเข้าเมืองในปัจจุบัน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (Personal Identification Blacklist Immigration Control System : PIBICS) ซึ่งได้ติดตั้งใช้งานในทุกหน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองทั่วประเทศ ระบบ PIBICS มีระบบงานย่อย ๓๒ ระบบที่สำคัญ เช่น ระบบข้อมูลการเดินทางเข้าออกราชอาณาจักร ระบบบัญชีเฝ้าดู ระบบการขอยุ่ต่อในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ระบบการจับเก็บค่าธรรมเนียมและค่าปรับ ระบบการรับแจ้งที่พักอาศัยของคนต่างด้าว แรงงานต่างด้าว งานตรวจลงตรา งานอนุญาตเพื่อกลับเข้ามาในราชอาณาจักรอีก เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี ระบบดังกล่าวยังไม่มี การจับเก็บข้อมูลทางชีวมาตร (Biometrics) เพื่อตรวจสอบอัตลักษณ์ส่วนบุคคล (โดยแผนการพัฒนาระบบของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ จะดำเนินการจับเก็บข้อมูลทางชีวมาตร ณ ท่าอากาศยาน ๖ แห่งเท่านั้น) เนื่องจากในปัจจุบันเทคโนโลยีมีการพัฒนาอย่างมาก การปลอมแปลงเอกสารต่างๆ ทำได้โดยง่าย การตรวจคนเข้าเมืองโดยตรวจสอบเอกสารจึงไม่เพียงพอในการรักษาความมั่นคงประเทศในสถานการณ์ปัจจุบัน อีกทั้งปัญหาสำคัญของการตรวจคนเข้าเมือง คือ การขาดการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน จึงทำให้การจัดการปัญหาดังกล่าวยังมีได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ

การตรวจคนเข้าเมืองที่ด้อยประสิทธิภาพหรือล่าช้าจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาในด้านอื่นๆ ของประเทศ อาทิ การท่องเที่ยวที่เป็นรายได้หลักของประเทศ รวมไปถึงปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมของไทย การดำเนินการปฏิรูปด้านความมั่นคงจึงต้องหาจุดที่สมดุลระหว่างการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร การให้บริการประชาชนในการเดินทางระหว่างประเทศ และการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยจากการรับฟังข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เห็นด้วยกับการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เป็นเจ้าของ

ข้อมูลและผู้เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านความมั่นคงและการเข้าเมือง จะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ และรวดเร็วยิ่งขึ้น

คณะอนุกรรมการเห็นว่าคนเข้าเมืองมีวัตถุประสงค์ในการเข้าประเทศที่แตกต่างกัน อาทิ เพื่อท่องเที่ยว เพื่อทำงาน เพื่อศึกษา หรือ เพื่อรักษาพยาบาล เป็นต้น แต่ยังมีคนเข้าเมืองที่เข้ามาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเข้ามากระทำความผิด หรือก่ออาชญากรรมในประเทศ รวมไปถึงการหลบหนีการถูกจับกุมจากการกระทำความผิดในต่างประเทศ ดังนั้น มาตรการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคนเข้าเมืองต้องตั้งอยู่บนพื้นฐาน “รู้ตัวตน - รู้ที่อยู่- รู้ที่ไป - ตามตัวได้” และมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมดังนี้

### ข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติ

สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองควรพัฒนาระบบการตรวจคนเข้าเมืองให้เป็นปัจจุบันและครอบคลุมในลักษณะของการบันทึกข้อมูลทางชีวมาตร (Biometrics) โดยระบบต้องมีครบถ้วนทุกด้านและช่องทางการตรวจอนุญาต และต้องตรวจสอบเอกสารการเข้าเมืองได้ทุกประเภทด้วย และจะต้องเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการเชื่อมต่อกับระบบแจ้งข้อมูลผู้โดยสารล่วงหน้า (Advance Passenger Information System : APIS) และระบบตรวจสอบผู้โดยสารล่วงหน้า (Advance Passenger Processing System : APPS) โดยจะต้องเป็นผู้อนุญาตให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านความมั่นคง หรือหน่วยงานที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องสามารถเชื่อมโยงข้อมูล ทั้งนี้ ควรมีการกำหนดเงื่อนไขในการเปิดจุดผ่านแดนและช่องทางการตรวจอนุญาต ขึ้นใหม่จะต้องมีบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของระบบตรวจคนเข้าเมืองให้ครบทุกหน่วย และจะต้องมีระบบตรวจคนเข้าเมืองที่เป็นมาตรฐานเดียวกับจุดผ่านแดนอื่นๆ ที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลการตรวจสอบตัวบุคคลที่เข้าและออกราชอาณาจักรให้มีประสิทธิภาพ

ในการเชื่อมโยงฐานข้อมูลต่างๆ เช่น หนังสือเดินทาง (Passport) การอนุญาตตรวจลงตรา (Visa) ข้อมูลของทะเบียนราษฎร หนังสือผ่านแดนชั่วคราวของคนไทย การตรวจลงตรา ณ ช่องทางอนุญาต (Visa on Arrival) ระบบ E – Visa และระบบ PIBICS นั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานในฐานะเจ้าของข้อมูลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้ขอใช้ข้อมูลจะต้องมีการเชื่อมต่อข้อมูลและเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของหน่วยงานของนั้นๆ รวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานในฐานะเจ้าของข้อมูลด้วย

การขอรับการตรวจลงตราในระบบ E – Visa ควรประสานข้อมูลและตรวจสอบบุคคลที่อยู่ในบัญชีบุคคลต้องห้ามเข้าเมืองและบัญชีบุคคลเฝ้าระวัง โดยควรจะต้องมีการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานด้านความมั่นคง ในการช่วยตรวจสอบ และพิจารณาข้อมูลของผู้ขอรับการตรวจลงตรา และควรให้สิทธิในการพิจารณาของหน่วยงานด้านความมั่นคงให้สามารถมีความเห็นว่า

สมควรอนุญาตหรือไม่อนุญาตการตรวจลงตราให้กับผู้ยื่นขอรับการตรวจลงตราด้วย รวมทั้งการขอรับการตรวจลงตราเพื่อวัตถุประสงค์บางประการ เช่น เพื่อการศึกษา เพื่อการศึกษา เพื่อดำเนินกิจกรรมทางศาสนาหรือเพื่อเข้ารักษาพยาบาล ควรได้รับการตรวจสอบการอนุญาตการตรวจลงตราจากหน่วยงานเกี่ยวข้องเพื่อให้การพิจารณาตรวจลงตรามีความละเอียดรอบคอบมากขึ้น

การยกเว้นการตรวจลงตราให้กับคนเข้าเมืองในบางประเทศ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนยกเว้นการตรวจลงตราให้กับประเทศใด เนื่องจากข้อมูลการตรวจลงตรามีความสำคัญต่อการพิสูจน์ตัวบุคคลและการหาตัวบุคคล และเป็นประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของประเทศ และควรมีการทบทวนการยกเว้นการตรวจลงตราถึงผลกระทบต่อการรักษาความมั่นคงของประเทศอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง

การแจ้งที่พักอาศัยของคนเข้าเมือง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการติดตามสืบสวนสอบสวนจากที่อยู่ของคนต่างด้าวที่เข้าเมืองของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองควรเข้มงวดให้คนเข้าเมืองกรอกที่อยู่ในแบบ ตม. ๖ รวมทั้งการจัดเก็บเอกสารต้องง่ายต่อการสืบค้น ทั้งนี้ควรมีการบริหารจัดการให้เจ้าของบ้านหรือผู้ครอบครองเคหสถาน หรือผู้จัดการโรงแรมซึ่งรับคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเข้าพักอาศัยจะต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดด้วย

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่เป็นผลมาจากการเข้ามาในราชอาณาจักรของคนต่างด้าว คือ ปัญหาระบบสาธารณสุขของประเทศไทยและเพื่อนบ้านยังมีการพัฒนาที่แตกต่างกันอย่างมาก กระทรวงสาธารณสุขจึงได้ดำเนินการให้มีการพัฒนาระบบสุขภาพของโรงพยาบาลในจังหวัดชายแดนควบคู่ไปกับความร่วมมือของพื้นที่ของประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกัน รวมทั้งการพัฒนาอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว (อสต.) และพนักงานสาธารณสุขต่างด้าว (พสต.) เพื่อให้เกิดความร่วมมือของด้านสาธารณสุขบริเวณชายแดนในการป้องกันและควบคุมโรคร่วมกัน และไม่กระทบต่อระบบบริการสุขภาพของประเทศรวมทั้งลดภาระด้านค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของหน่วยบริการ ซึ่งกระทบต่อภาพรวมของประเทศ ดังนั้น รัฐบาลควรสนับสนุนงบประมาณให้เพียงพอต่อการพัฒนาระบบสุขภาพโรงพยาบาลชายแดน และสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือด้านสาธารณสุขบริเวณชายแดนทุกด้านของประเทศ

คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักร จำนวนมากที่เข้ามาเพื่อการท่องเที่ยวในอดีตที่ผ่านมาการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของการทำงานจากปริมาณนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในประเทศ ทำให้การควบคุมคนเข้าเมืองไม่อาจเข้มงวดได้อย่างเต็มที่เนื่องจากเกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยว ดังนั้น จึงควรมีการเปลี่ยนมามุ่งเน้นไปที่รายได้ที่ประเทศจะได้รับจากนักท่องเที่ยว รวมทั้งการศึกษาและวางแผนในการบริหารจัดการการ

ท่องเที่ยวและความสามารถรองรับนักท่องเที่ยวให้เกิดความสมดุลระหว่างจำนวนกับสถานที่ท่องเที่ยวที่จะไม่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศในระยะยาว

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เพื่อให้การปฏิบัติการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพรัฐบาลควรจัดให้มีคณะกรรมการ การขับเคลื่อนเกี่ยวกับการเข้าเมือง โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ และองค์ประกอบของคณะกรรมการให้เป็นไปตามที่ประธานคณะกรรมการกำหนด โดยจะต้องมีหน่วยงานด้านความมั่นคง ได้แก่ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักข่าวกรองแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหลักของคณะกรรมการด้วย เพื่อดำเนินการพัฒนาระบบการตรวจคนเข้าเมืองและการบังคับใช้กฎหมายอย่างต่อเนื่องมีประสิทธิภาพและเข้มแข็ง อีกทั้งเพื่อบูรณาการระบบการตรวจคนเข้าเมืองกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และต้องเร่งสร้างและพัฒนาระบบฐานข้อมูล (Database) ของระบบตรวจคนเข้าเมือง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบคลังข้อมูล (Data Warehouse) ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองให้สามารถใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจระดับยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมทั้งรัฐบาลต้องปฏิรูประบบตรวจคนเข้าเมืองอย่างเร่งด่วน

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการเข้าเมืองต้องบูรณาการด้านความร่วมมือในเชิงโครงสร้างและการปฏิบัติงาน โดยควรกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินการแก้ไขปัญหาการเข้าเมืองร่วมกันให้เกิดความชัดเจนเป็นรูปธรรม และต้องมีระยะเวลาการดำเนินการแต่ละแผนงานอย่างชัดเจน รวมทั้งต้องได้รับงบประมาณในการดำเนินตามนโยบายและแผนงานที่เพียงพอให้แก่หน่วยงานเจ้าของฐานข้อมูลและหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการเข้าเมืองที่ควรพัฒนาไปพร้อมกันทั้งระบบ เมื่อระบบตรวจคนเข้าเมืองของไทยได้รับการพัฒนาจนมีประสิทธิภาพทั้งในด้านการบริการและการรักษาผลประโยชน์ และความมั่นคงของชาติแล้ว รัฐบาลอาจพิจารณาสนับสนุนให้ประเทศในกลุ่มอาเซียนยกระดับคุณภาพของการตรวจคนเข้าเมืองให้เป็นมาตรฐานเดียวกันและเชื่อมโยงกันอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นผลให้กลุ่มอาเซียนมีความเข้มแข็งมั่นคงเป็นรากฐานของการก้าวหน้าร่วมกันต่อไป

๒.๒.๑๐ รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง กลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชาธิปไตย ของคณะอนุกรรมการศึกษาระบบข้อมูล กำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชาธิปไตย ในคณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

#### ๑. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้มีการพัฒนา และปฏิรูประบบราชการมาอย่างต่อเนื่อง ผ่านการเปลี่ยนแปลงมาหลายต่อหลายครั้ง นับตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุด โดยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงเปรียบเทียบสถานการณ์บ้านเมืองในเวลานั้น เปรียบได้ตั้งเรือที่ผูกทั้งลำ ไม่สามารถปะผุได้อีกต่อไปแล้ว ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือ ปัญหาของระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่มีอำนาจหน้าที่ และการทำงานที่ซ้ำซ้อนสับสน ขาดการกระจายอำนาจ ไม่มีประสิทธิภาพ มีการทุจริตคอร์รัปชัน จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ที่เรียกว่าเป็น “การพลิกแผ่นดิน” (Revolution) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้นำประเทศชาติมาสู่ความเจริญ ก้าวหน้าจนทัดเทียมกับนานาอารยประเทศมีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง โดยยกเลิกระบบการปกครองแบบจตุสดมภ์ แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๑๒ กระทรวง ในระดับภูมิภาคให้มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ปกครองแต่ละเมืองแบ่งเป็นอำเภอ ตำบล หมู่บ้านรวมทั้งยังเล็งเห็นประโยชน์ที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยในระดับท้องถิ่นมีการจัดตั้งสุขาภิบาล

ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่แผ่ขยายและเชื่อมต่อออกไปทั่วโลก ส่งผลให้ภาระงาน กิจกรรม และบทบาทต่าง ๆ ของรัฐที่ต้องตอบสนองต่อประชาชน มีความสลับซับซ้อนและเพิ่มจำนวนมากขึ้น ขณะเดียวกันประชาชนก็เกิดความต้องการการบริการจากภาครัฐเพิ่มมากขึ้น กระแสธรรมชาติหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จึงได้รับความตระหนกอย่างกว้างขวางจากทั่วโลกทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน นำมาซึ่งการตรวจสอบและกำกับดูแลการใช้อำนาจรัฐ โดยในประเทศไทยได้มีความพยายามสร้างองค์กรกำกับดูแลให้มากขึ้น ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้มีการตั้งองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าวหลายองค์กร

อย่างไรก็ตาม โดยข้อเท็จจริงการบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมา ปรากฏปัญหามากมายอันเนื่องมาจากความล้มเหลวของระบบการบริหารงานภาครัฐ อาทิ ปัญหาด้านการบริหารจัดการน้ำที่มีทั้งปัญหาจากสภาวะน้ำท่วมและปัญหาการขาดแคลนน้ำ กรณีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล กรณีการทำประมงผิดกฎหมาย กรณีมาตรฐานขององค์กรการบินพลเรือน ตลอดจนปัญหาเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ เกี่ยวกับการกระทำผิดประพฤตินิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ สะท้อน

ให้เห็น ถึงปัญหาและจุดอ่อนในการบริหารราชการแผ่นดินอันเกิดจากการขาดกลไกการกำกับดูแลที่ดี ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการสร้างควมไว้วางใจสาธารณะ (Public trust)

## ๒. สรุปผลการพิจารณา

คณะอนุกรรมการได้ดำเนินวิธีการศึกษาที่นำมาใช้แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการทบทวนแนวคิดสำคัญที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ แนวคิดเรื่องความตระหนักรู้ของประชาชน ความไว้วางใจสาธารณะ ประชาธิปไตย การกำกับดูแลโดยภาครัฐและภาคประชาชน รวมไปถึงการทบทวนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล การติดตามตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และวาระการปฏิรูปที่เกี่ยวข้องของคณะกรรมการการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สภาปฏิรูปแห่งชาติ ส่วนที่สองเป็นการประชุมร่วมกับผู้แทนองค์กร/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวม ๑๑ หน่วยงาน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรค ตลอดจนแนวทางการพัฒนาการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของระบบราชการ และส่วนที่สามเป็นการจัดเสวนาทางวิชาการสาธารณะ เพื่อรับฟังและรวบรวมความคิดเห็นจากทุกหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องไปจนถึงสาธารณชนโดยรวม สำหรับนำมาปรับปรุงผลการศึกษาให้มีความสมบูรณ์สูงสุดต่อไป โดยมีกรอบแนวคิดนำที่ได้จากการศึกษาขั้นต้นครอบคลุม ๔ มิติ ในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ มิติองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล มิติหน่วยงานที่ถูกกำกับดูแล มิติระบบข้อมูลข่าวสารในการบริหารราชการแผ่นดิน และมิติการสื่อสาร - การมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตย

ผลการศึกษาสำคัญ พบว่า ปัญหาในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย ๔ ประเด็นหลัก ได้แก่

๒.๑ องค์กรกำกับดูแล ตรวจสอบ และ ประเมินผล พบว่าปัญหาหลักมีดังนี้

(๑) องค์กร/หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล มีหลากหลายหน่วยงานซึ่งส่วนใหญ่มีบทบาทดำเนินการตรวจสอบในเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตการใช้จ่ายงบประมาณ ส่วนการตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงาน (Performance) มีการดำเนินการน้อย อย่างไรก็ตามปัจจุบันมีบางหน่วยงานเริ่มมีแผนการกำกับดูแลครอบคลุมด้านประสิทธิภาพการทำงาน

(๒) กลไกการทำงานขององค์กร/หน่วยงานกำกับดูแล ส่วนใหญ่เน้นการกำกับดูแลในเชิงการสอบทาน และการประเมินผลผลิต การตรวจสอบจะเริ่มดำเนินการเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว ซึ่งบางครั้งความเสียหายมีมาก และการแก้ปัญหาที่มีความซับซ้อน

(๓) วิธีการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่สะท้อนถึงผลผลิตมากกว่าผลลัพธ์ หรือผลสัมฤทธิ์ของดำเนินงานที่แท้จริงในเชิงประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ทำให้ผลการประเมินไม่สามารถถูกนำมาใช้เป็นข้อมูลสำหรับการวางแผนการพัฒนาประเทศได้อย่างต่อเนื่อง

(๔) การรายงานผลการกำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินผล ไม่สามารถนำไปใช้ เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดินได้ เนื่องจากการรายงานผล เป็นการรายงานผลย้อนหลัง ไม่ทันเวลากับเหตุการณ์จริง (Real time) ทำให้ข้อมูลจากการรายงานผล ไม่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดิน หรือ เพื่อการป้องกันปัญหา ในเชิงรุก

## ๒.๒ หน่วยงานที่ถูกกำกับดูแล

(๑) หน่วยงานราชการ/หน่วยงานที่ถูกกำกับดูแลบางหน่วยงาน ให้ความร่วมมือกับองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลน้อย เช่น การเปิดเผยข้อมูลน้อย หรือการจัดทำรายงานประเมินผลประจำปีมีความล่าช้า ทำให้การกำกับดูแลไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่สามารถนำผลการประเมินไปใช้เป็นข้อมูลเพื่อการพัฒนาการทำงานได้อย่างต่อเนื่อง

(๒) หน่วยงานราชการมีภาระรับผิดชอบต่อประสิทธิภาพในการทำงานที่ยังไม่ชัดเจน โดยส่วนใหญ่กฎหมายจะกำหนดภาระรับผิดชอบ หรือบทลงโทษที่ชัดเจน เฉพาะในกรณีทุจริตคอร์รัปชัน แต่มาตรการทั้งเชิงบวกและเชิงลบของการกำกับดูแลที่มีต่อประสิทธิภาพการทำงานยังไม่เห็นเป็นรูปธรรม ทำให้บางปัญหาไม่ได้รับการป้องกัน หรือบางปัญหาก่อความเสียหายเป็นอย่างมาก

(๓) หน่วยงานราชการบางหน่วยงานให้ความร่วมมือในการเปิดเผยข้อมูลยังน้อยอยู่ ถึงแม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ รองรับอยู่แล้ว

(๔) หน่วยงานที่ถูกกำกับดูแลส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ซึ่งปัจจุบันการบริหารราชการแผ่นดินได้มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการกำกับดูแลที่ผ่านมายังไม่ครอบคลุมไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้การบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านการบริหารงบประมาณ และประสิทธิภาพการบริการสาธารณะ ไม่ได้รับผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย

## ๒.๓ ฐานข้อมูล

(๑) รัฐบาลไม่มีฐานข้อมูลเพื่อการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นส่วนรวม ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญทั้งต่อการวางแผนงาน การตัดสินใจ และการกำกับ

ดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน จากข้อมูลจากการสัมภาษณ์หน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสะท้อนถึงแต่ละกระทรวง ต่างมีฐานข้อมูลของตนเอง ที่ถูกพัฒนาขึ้นตามวัตถุประสงค์ของการทำงานของตนเอง โดยไม่ได้กำหนดให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และไม่มีการเชื่อมโยงถึงกัน ทำให้ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ส่งผลต่อการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่ขาดเครื่องมือที่สำคัญไป

(๒) ฐานข้อมูลหน่วยงานกำกับดูแล ส่วนใหญ่พัฒนาเพื่อการกำกับดูแลใน ๒ ด้านหลัก คือ ฐานข้อมูลเกี่ยวกับการใช้งบประมาณ เช่น ฐานข้อมูลของสำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และฐานข้อมูลเกี่ยวกับงานด้านการบริหารบุคลากร เช่น ฐานข้อมูลของ ก.พ. แต่ฐานข้อมูลที่ยังมีน้อยมาก คือ ฐานข้อมูลการกำกับดูแลประสิทธิภาพการทำงาน เช่น ฐานข้อมูลการบริหารโครงการ เป็นต้น

(๓) ฐานข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบัน หรือ ฐานข้อมูลที่ถูกพัฒนาขึ้นของแต่ละองค์กร หน่วยงาน หรือกระทรวง กรม ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้น้อย และยังขาดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล เพื่อการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน

#### ๒.๔ การสื่อสารและการมีส่วนร่วมแบบประชารัฐ

(๑) การสื่อสารผลการดำเนินงานของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ให้กับประชาชนทราบมีน้อยมาก เช่น การรายงานผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินโครงการ ต่าง ๆ ของภาครัฐกับประชาชน มีน้อย ทั้งนี้ เนื่องจากฐานข้อมูลเพื่อการกำกับดูแลประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดินมีน้อย และไม่มีระเบียบปฏิบัติที่เหมาะสม เพื่อให้ประชาชนได้ติดตามและตรวจสอบการกำกับดูแลอย่างเพียงพอในแบบประชารัฐ

(๒) ระบบการให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินไม่ชัดเจน ทั้งในส่วนของช่องทาง กลไก และกระบวนการต่าง ๆ อันทำให้ประชาชนเกิดความตระหนักรู้ในบทบาทและความสำคัญของตนเองต่อการบริหารราชการเป็นส่วนรวม

#### ๓. ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการในครั้งนี้ สะท้อนให้เห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินประเทศไทยยังคงมีปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพ และความโปร่งใสของระบบราชการ ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ การขาดการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งประเด็นการกำกับดูแลภายใน และการกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกที่ไม่มีประสิทธิภาพ รวมไปถึงวัฒนธรรมองค์การการทำงานของระบบราชการแบบเดิมๆ ที่ไม่คุ้นเคยกับการถูกตรวจสอบ และการรายงานผล รวมทั้งการยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ จะเป็นจุดคานงัดที่สำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูป

ระบบบริหารราชการแผ่นดิน สำหรับข้อเสนอที่สำคัญ คณะอนุกรรมการสามารถแบ่งแยกออกได้ เป็นข้อเสนอแนะ เชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### ๓.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(๑) เพิ่มประสิทธิภาพและเครื่องมือในการกำกับดูแลการบริหาร ราชการแผ่นดิน โดยเปลี่ยนระบบการตรวจสอบและประเมินผลจากการสอบทานเป็นการตรวจสอบ และประเมินผลครอบคลุมทุกมิติ ทั้งการประเมินผลการใช้งบประมาณ บุคลากร และ การประเมิน ผลสัมฤทธิ์การทำงาน เพื่อให้การกำกับดูแลเป็นไปในเชิงของการป้องกันเชิงรุก ทั้งนี้ เครื่องมือ ที่สำคัญคือ ระบบข้อมูลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน ต้องมีฐานข้อมูลกลางที่มีการเชื่อมโยงข้อมูล ได้ทุกมิติ สะท้อนถึงผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการได้อย่างชัดเจนเพื่อให้ระบบข้อมูลดังกล่าว มีความตรง และเป็นประโยชน์ทั้งต่อการวางแผนงาน การตัดสินใจของรัฐบาล และการกำกับดูแล การบริหารราชการแผ่นดิน ให้สามารถแก้ไขปัญหา และพัฒนาประเทศชาติได้อย่างต่อเนื่อง และยั่งยืน

(๒) ต้องปรับเปลี่ยนกระบวนกรทางความคิด (Mindset) ของหน่วย ราชการต่าง ๆ ให้พร้อมรับการถูกตรวจสอบ มีมาตรการทั้งเชิงบวกและเชิงลบที่สะท้อนให้เห็นถึง ภาระรับผิดชอบของการทำงานที่ชัดเจน รวมทั้งการใช้กลไกทางสารสนเทศ ปรับเปลี่ยน กระบวนการทำงานของหน่วยงานราชการดังกล่าวให้มีการเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น ยินดีให้ความ ร่วมมือในการให้ข้อมูล เพื่อความรวดเร็วในการบูรณาการทำงาน ความโปร่งใส และการกำกับดูแล ตลอดถึงเห็นประโยชน์ของการเปิดเผยข้อมูลที่จะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

(๓) การจัดทำระบบข้อมูลข่าวสาร (data system) และการบริหาร จัดการข้อมูล (Database management) ที่เป็นส่วนกลางรวมทั้งประเทศในการกำกับดูแลการ บริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ โดยเพิ่มระบบติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติราชการ ให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลทั้งด้านการบริหารงบประมาณ และ บุคลากร รวมทั้งมีการจัดการข้อมูล เพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินของศูนย์ปฏิบัติการภาครัฐตามแผนพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ของประเทศไทย สนับสนุนการตรวจสอบประเมินผล และการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะอย่างเป็น รูปธรรม

(๔) การสื่อสารและกระบวนการมีส่วนร่วมทางตรงของประชาชน ที่เรียกว่าแบบประชารัฐ สร้างกลไก หรือ ช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล และให้ข้อมูล เข้าสู่ระบบข้อมูลกลางได้อย่างเหมาะสม เช่น การจัดทำโครงการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (Citizen survey) การประเมินผลและจัดอันดับหน่วยงาน (Rating & Ranking) รวมถึงเพิ่มช่องทาง และกลไกการสื่อสารระหว่างรัฐกับประชาชน เพื่อนำไปสู่การสร้างควมตระหนักรู้ให้แก่ประชาชน

### ๓.๒ ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

(๑) เพิ่มการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ได้แก่ เพิ่มภาระรับผิดชอบ (Accountability) ของเจ้าหน้าที่ให้มีการลงโทษอย่างเด็ดขาด จริงจัง โปร่งใส และรวดเร็ว อันจะเป็นการสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

#### (๒) ปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย

๑) การปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ ได้แก่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีความรับผิดชอบต่อในการเปิดเผยข้อมูลชัดเจนขึ้นและกฎหมายว่าด้วยการปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการทำงานของภาครัฐ ซึ่งทางคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารภาครัฐ ก็ได้ดำเนินการพิจารณาจัดทำข้อเสนอแนะกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

๒) การพัฒนากฎหมายใหม่ที่จำเป็น ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. .... เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้มากขึ้นซึ่งกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับวาระการปฏิรูปของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปท.) และคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารภาครัฐ ได้ดำเนินการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการจัดทำกฎหมายให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

๓) กฎหมายที่สำคัญที่ควรดำเนินการเพิ่มเติม คือกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblower Protection Act) เพื่อให้ประชาชนได้มีช่องทางหรือกลไกในการให้ข้อมูลหรือร้องเรียนต่าง ๆ อย่างเพียงพอ ซึ่งกฎหมายทั้งหมดนี้จะส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินมากยิ่งขึ้น

โดยสรุป การกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีตามแนวทางที่คณะกรรมการได้ค้นพบ และได้เสนออยู่ในรายงานผลการศึกษานี้ จะส่งผลในภาพรวมให้เกิดความไว้วางใจสาธารณะ (Public trust) อันจะทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นไว้วางใจในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน กระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม (Behavior change) ของสังคมไปในทิศทางที่จะสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินที่ดี ซึ่งจะส่งผลย้อนกลับในท้ายที่สุด ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดประสิทธิภาพและความโปร่งใสมากขึ้นต่อไป

## บทที่ ๓

## ผลการพิจารณาศึกษา

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลและประเด็นการบริหารราชการแผ่นดินที่ได้นำเสนอไว้ในบทต่าง ๆ ของรายงานฉบับนี้นั้น คณะอนุกรรมการการจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทย จึงได้จัดทำข้อเสนอในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อประกอบการพิจารณาดังต่อไปนี้

## ๓.๑ หลักการสำคัญ

การบริหารราชการแผ่นดิน ยึดหลักการและเหตุผลตามโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินไว้เป็น ๓ ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามหลักการสำคัญในการบริหารประเทศ อันประกอบด้วย

๑. หลักการตามบทบัญญัติกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่ผ่านมา ได้ดำรงหลักการสำคัญของประเทศที่กำหนดให้ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ รวมทั้งกำหนดหลักการสำคัญในการบริหารที่จะต้องสอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณีแต่โบราณ ที่ได้วางรากฐานของการบริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่ครั้งรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ได้ทรงปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยแบ่งออกเป็น กระทรวง กรม ส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีความทันสมัย สอดคล้องกับนานาอารยประเทศ สามารถพัฒนาประเทศแก้ไขปัญหาสำคัญ ๆ ของประเทศ ตลอดจนดูแลทุกข์สุข ความเป็นอยู่ของราษฎรได้อย่างทั่วถึง ดังปรากฏไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาว่า เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การบริหารราชการแผ่นดินที่จัดโครงสร้างของการบริหารให้มีทั้งการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค (และต่อมาจึงได้มีการกำหนดให้มีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น) จึงเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและขนบธรรมเนียมประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สืบต่อกันมา นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๖ ให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกัน

ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน .... ซึ่งเท่ากับเป็นการรองรับให้การบริหารราชการแผ่นดินประกอบด้วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น

๒. หลักของอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ ดังนั้นการบริหารราชการแผ่นดินจึงเป็นการบริหารทั้งรวมอำนาจ (Centralization) และกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยได้แบ่งอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินส่วนหนึ่ง ไว้กับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Deconcentration) รวมทั้งมอบอำนาจบางส่วนที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการแทนส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคไว้ที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Devolution) ดังนั้น หากพิจารณาในเชิงของการบริหารอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินจึงเป็นการจัดสัดส่วนไว้อย่างเหมาะสม มีการแบ่งและกระจายอำนาจการบริหารให้สอดคล้องกับภารกิจของแต่ละส่วนของการบริหารราชการแผ่นดิน

๓. หลักของการพัฒนาประเทศและการดูแลทุกข์สุขของประชาชน การบริหารราชการแผ่นดินมีเป้าหมายอยู่ที่การพัฒนาประเทศและการดูแลทุกข์สุขของประชาชนอย่างทั่วถึง ดังนั้น การแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน จึงเป็นการกระจายภารกิจของประเทศ ไปยังการบริหารราชการในส่วนต่าง ๆ การบริหารราชการส่วนกลางยังคงเป็นหลักในการบริหารประเทศ ส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการนำนโยบายต่าง ๆ จากส่วนกลางไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผลดีต่อประเทศและประชาชน จึงมีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องคงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้เป็นกลไกสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ภารกิจในการพัฒนาประเทศและการดูแลทุกข์สุขของประชาชนนั้น เป็นภารกิจโดยรวมของการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากภารกิจดังกล่าวมีเป็นจำนวนมาก ทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม โครงสร้างพื้นฐานของประเทศ การลงทุนเพื่อการพัฒนาประเทศ การต่างประเทศ ความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน และการดูแลทรัพยากรต่าง ๆ ของประเทศ ปริมาณงานที่มากมายเหล่านี้ ลำพังแต่การบริหารราชการส่วนกลางเพียงอย่างเดียวหรือการกระจายให้ราชการส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ จึงต้องใช้การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ให้เป็นกลไกสำคัญในการนำภารกิจของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลในพื้นที่เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับประชาชน รวมทั้งเป็นการเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลหรือส่วนกลางกับประชาชนในพื้นที่ ในขณะที่เดียวกันก็ถ่ายโอนและกระจายอำนาจในการพัฒนาท้องถิ่นบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการเองได้เป็นผู้ดำเนินการ

๔. หลักการเพื่อความมั่นคงภายใน การทหาร และการป้องกันประเทศ การยุติธรรม และการต่างประเทศยังคงเป็นภารกิจสำคัญของส่วนกลางในการบริหารราชการแผ่นดิน และไม่สามารถกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่นได้ รัฐบาลหรือส่วนกลางจะใช้กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นกลไกในการบริหารจัดการภารกิจดังกล่าว เช่น มีกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด (กอ.รมน จังหวัด) เป็นหน่วยงานดูแลความมั่นคงภายในจังหวัด มีกองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดเป็นหน่วยงานในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการบังคับใช้กฎหมายภายในจังหวัด รวมทั้งมีระบบศาลยุติธรรม อัยการประจำจังหวัด และกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานการยุติธรรมและการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน รวมทั้งมีหน่วยทหารที่ประจำการอยู่ในจังหวัดและภูมิภาค และกองบังคับการอาสาสมัครรักษาดินแดนจังหวัดอำเภอ เป็นหน่วยงานดูแลความมั่นคงและการป้องกันประเทศ นอกจากนี้ ในระดับอำเภอยังมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นกลไกสนับสนุนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและกระทรวงทบวง กรม จากส่วนกลาง และรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ตลอดจนการพัฒนาหมู่บ้าน ตำบล ภารกิจเหล่านี้ก็มิได้ซ้ำซ้อนกับภารกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือราชการส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด เป็นต้น

หลักการเพื่อความมั่นคงภายใน การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย การยุติธรรมและการต่างประเทศเหล่านี้ เป็นภารกิจสำคัญของการบริหารราชการส่วนกลางที่ต้องรับผิดชอบโดยตรง และไม่สามารถกระจายอำนาจให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติได้ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของบ้านเมืองและการรักษากฎหมาย กฎกติกา เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย แต่อาจแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ราชการส่วนภูมิภาคได้ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษากฎหมาย การสร้างสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศเพื่อนบ้านบริเวณชายแดน เป็นต้น

ในหลักการนี้จะทำให้ภารกิจของการบริหารราชการแผ่นดิน มีผู้รับผิดชอบตามสัดส่วนของภารกิจประเทศที่ชัดเจน และมีการแบ่งงานกันทำที่เหมาะสม รัฐบาลหรือส่วนกลางยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาประเทศ การรักษาความมั่นคงและการดูแลประชาชน แต่แบ่งและกระจายอำนาจบางส่วนให้ราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน

### ๓.๒ ข้อเสนอของคณะอนุกรรมการ

แม้ว่าการบริหารราชการแผ่นดินที่แบ่งการบริหารออกเป็น ๓ ส่วน จะมีความเหมาะสม และสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น แต่ในทางปฏิบัติพบว่ายังมีปัญหาในเชิงของการจัดโครงสร้างของการบริหาร บทบาทอำนาจหน้าที่

และการปฏิบัติที่ยังทับซ้อนกันอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค คณะอนุกรรมการฯ จึงมีความเห็นสมควรให้มีการจัดระบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเสียใหม่ตามข้อเสนอดังต่อไปนี้

### ๓.๒.๑ การจัดความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของการบริหาร

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า โครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดิน ที่แบ่งออกเป็น การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีความจำเป็นและเหมาะสมต่อการบริหารราชการแผ่นดินดีแล้วก็ตาม แต่ก็พบว่าการบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยังคงมีปัญหาในการบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทับซ้อนของโครงสร้างการบริหารและการปฏิบัติงาน กล่าวคือ มีการจัดโครงสร้างและหน่วยงานของราชการส่วนกลางลงไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ของราชการส่วนภูมิภาค เช่น การมีหน่วยงานของราชการส่วนกลางที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางลงไปปฏิบัติหน้าที่ในภูมิภาค และคงสายการบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งในปัจจุบันพบว่ามีการจัดโครงสร้างของราชการส่วนกลางในลักษณะนี้ในพื้นที่ราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันถึง ๒,๖๑๖ แห่ง เพิ่มจากเดิมหลังการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งมีอยู่เพียง ๑,๙๙๓ แห่ง โดยเพิ่มขึ้น ๖๒๓ แห่ง (ข้อมูลเฉพาะที่ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ และเป็นข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ ข้อมูลจากสำนักงาน ก.พ.ร.) จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางได้ขยายตัวไปอยู่ ณ ภูมิภาคเป็นจำนวนมากเกิดการทับซ้อนเชิงโครงสร้างและภารกิจกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาคทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอไม่สามารถบูรณาการภารกิจต่าง ๆ ในจังหวัดและอำเภอให้เกิดเอกภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนได้อย่างทั่วถึง เพราะไม่อาจมอบหมายภารกิจหรือนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องของจังหวัดให้กับราชการส่วนกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคได้ เนื่องจากหน่วยงานเหล่านั้น ต้องปฏิบัติหรือดำเนินการตามภารกิจที่ส่วนกลางมอบหมาย การบูรณาการการพัฒนาจังหวัดจึงขาดความครบถ้วนและต่อเนื่อง รวมทั้งมีผลกระทบต่อประชาชนอีกด้วย

จากสภาพปัญหาดังกล่าว คณะอนุกรรมการฯ จึงมีความเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (เว้นส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงหรือการทหารที่มีลักษณะการดำเนินงานที่เป็นภารกิจเฉพาะ) ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความกระชับ มีบูรณาการและตอบสนองต่อปัญหาของจังหวัดและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ดังต่อไปนี้

๓.๒.๑.๑ ปรับให้หน่วยงานในส่วนกลางมีขนาดที่เหมาะสม ให้มีการโอนถ่ายภารกิจงานในเชิงปฏิบัติการออกไปยังหน่วยงานในระดับภูมิภาค หรือไปสังกัดภูมิภาค โดย

(๑) ลดจำนวนหน่วยงานส่วนกลางที่มีภารกิจซ้ำซ้อนกับภูมิภาค

(๒) ปรับสถานะราชการส่วนกลางในภูมิภาค เป็นหน่วยงานในสังกัดราชการส่วนภูมิภาคโดยให้อยู่ในกลุ่มงานของกระทรวงเดียวกันที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค และเพิ่มบทบาทของหน่วยงานภูมิภาคที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนกระทรวงในภูมิภาค

๓.๒.๑.๒ ทบทวนความจำเป็นที่หน่วยงานส่วนกลางจะต้องเป็นผู้ดำเนินการเองในภูมิภาค โดย

(๑) ปรับภารกิจของหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาค ให้เป็นภารกิจของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง/กรม เดียวกันที่มีอยู่แล้วในภูมิภาค

(๒) ถ่ายโอนภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการเองได้ และไม่กระทบต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือเปิดให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนในภารกิจที่ไม่กระทบต่อนโยบาย ยุทธศาสตร์ของส่วนกลาง

๓.๒.๑.๓ ทบทวนปรับปรุงโครงสร้างและรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

เพื่อให้จังหวัดเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง มีเอกภาพ เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางหรือทุกกระทรวง ทบวง กรมในภูมิภาค สามารถนำวาระยุทธศาสตร์แห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล กระทรวง กรม ส่วนกลาง ไปปฏิบัติให้เกิดสัมฤทธิ์ผล พัฒนาและแก้ไขปัญหาของประชาชนและพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดการบูรณาการ เช่น การจัดโครงสร้างของการบริหารจังหวัดในรูปแบบจังหวัดบูรณาการ เป็นต้น

เกี่ยวกับประเด็นนี้ คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ได้จัดทำรายงานเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรภาครัฐ การจัดทำความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น : การทบทวนการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาค โดยในรายงานดังกล่าวเสนอให้

(๑) ทบทวนโครงสร้างหน่วยงานที่ไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๐ โดยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กำหนดว่า หน่วยงานที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคต้องมีการกิจทางวิชาการ วิจัย พัฒนา หรือเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ หรือเป็นงานที่ต้องดำเนินการครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัดที่ไม่ยึดโยงกับเขตการปกครองหรือมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นกระทรวง กรมใด ที่มีราชการส่วนกลางในภูมิภาค ควรจะต้องทบทวนภารกิจของหน่วยงานตนว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติไว้ข้างต้นหรือไม่

นอกจากนี้ ยังได้เสนอให้มีการทบทวนโครงสร้างตามภารกิจของราชการส่วนภูมิภาค โดยควรให้ความสำคัญต่อประชาชนหรือผู้รับบริการเป็นหลักและสอดคล้องกับสภาพปัญหาในพื้นที่โดยยึดประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนจะได้รับจากรัฐ รวมทั้งควรมีการบูรณาการภารกิจของหน่วยงานในภูมิภาคให้เหลือเพียงหน่วยงานเดียว เพื่อลดบทบาทและความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้การดำเนินงานในระดับพื้นที่มีความเข้มแข็งและเป็นเอกภาพ

**(๒) ปรับเปลี่ยนโครงสร้างของส่วนราชการที่ปฏิบัติงานในภูมิภาค** ให้ถูกต้องตามภารกิจ ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานรัฐในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีจำนวนและขนาดที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้เกิดความคุ้มค่า(Resize) และหากมีกรณีที่หน่วยงานใดไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๐ ดังกล่าวไว้แล้ว จะต้องปรับโครงสร้างให้เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือยุบเลิกงานลักษณะดังกล่าว

**(๓) ทบทวนและปรับเปลี่ยนการจัดแบ่งภาค/เขต ของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคนั้น ๆ ให้มีความสอดคล้องกันระหว่างภารกิจกับเขตพื้นที่รับผิดชอบ (Rezone)** โดยเสนอให้ราชการบริหารส่วนกลางที่มีการแบ่งส่วนราชการเป็นภาคหรือเขตในส่วนภูมิภาค จัดแบ่งภาคหรือเขตความรับผิดชอบเสียใหม่ โดยให้พิจารณาจากรูปแบบของกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่มีทั้งหมด ๑๘ กลุ่มจังหวัด เป็นแนวทางให้การแบ่งภาคหรือเขตของราชการส่วนกลาง

เมื่อพิจารณารายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่องการทบทวนการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาคกับข้อเสนอของคณะอนุกรรมการจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ในคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดิน สถานิติบัญญัติแห่งชาติ ในประเด็นการจัดความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของการบริหารระหว่างราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคแล้ว เห็นว่าเป็นข้อเสนอที่มีความสอดคล้องกัน ทั้งในด้านการปรับขนาด (Resize) ของราชการส่วนกลางที่ไปประจำอยู่ในภูมิภาคให้มีขนาดเหมาะสมเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี โดยการลดจำนวนหน่วยงานราชการส่วนกลางที่มีภารกิจซ้ำซ้อนกับราชการส่วนภูมิภาค ปรับสถานะให้เป็นราชการส่วนภูมิภาคสังกัดหน่วยงานของกระทรวง กรม ที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคและการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ รวมทั้งให้มีการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ให้มีการบูรณาการ ให้สามารถตอบสนองความต้องการ หรือแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### ๓.๒.๒ การจัดการความสัมพันธ์เชิงระบบการบริหาร

ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค มีความใกล้ชิดกันมาก แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคที่ยังมีการทับซ้อนกันอยู่ ย่อมส่งผลให้ความสัมพันธ์เชิงระบบการบริหารของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความทับซ้อนกันอยู่เช่นกัน จึงสมควรให้มีการจัดการความสัมพันธ์เชิงระบบบริหารระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเสียใหม่ เพื่อให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองส่วนราชการมีบทบาทที่ชัดเจน มีการบูรณาการ มีเอกภาพ มีประสิทธิภาพ เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางอย่างแท้จริง ซึ่งจะส่งผลดีต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

ทั้งนี้การจัดการความสัมพันธ์เชิงระบบบริหารประกอบไปด้วยการจัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของทั้งสองส่วนราชการ การมอบอำนาจ การบริหารงานบุคคล และการงบประมาณดังมีรายละเอียดการจัดการจัดการความสัมพันธ์เชิงระบบบริหารดังนี้

#### ๓.๒.๒.๑ การจัดการความสัมพันธ์ด้านอำนาจหน้าที่

##### ตารางที่ ๒ การจัดการความสัมพันธ์ด้านอำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่	ราชการส่วนกลาง	ราชการส่วนภูมิภาค
ด้านนโยบาย	๑. กำหนดนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งนโยบายของแต่ละกระทรวง กรม ๒. กำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลด้านนโยบาย สนับสนุนการดำเนินการของราชการส่วนภูมิภาคให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายรัฐบาล	๑. จัดทำยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ส่วนกลาง ศักยภาพและสภาพปัญหาของพื้นที่ รวมทั้งความต้องการของประชาชน ๒. นำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นนโยบายสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค
ด้านการบริหารจัดการและการสนับสนุน	๑. แต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ ไปประจำในส่วนภูมิภาค เพื่อนำนโยบายของรัฐบาล และราชการส่วนกลางไปปฏิบัติให้	๑. บูรณาการทุกภาคส่วนในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ๒. กำกับดูแล และสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของส่วนราชการ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม

	<p>สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และความต้องการของประชาชน</p> <p>๒. ยกร่าง ปรับปรุงระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการประชาชน</p> <p>๓. อำนวยการ ช่วยเหลือ สนับสนุน การบริหารจัดการของราชการส่วนภูมิภาค ทั้งในด้านนโยบาย ยุทธศาสตร์ วิชาการ การวิจัยและ พัฒนาบุคลากร งบประมาณ การประสานงาน เพื่อสนับสนุน การขับเคลื่อนนโยบาย ยุทธศาสตร์ ไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่</p> <p>๔. ติดตามประเมินผลนโยบาย ภารกิจ และโครงการที่ราชการ ส่วนกลางไปดำเนินการในระดับพื้นที่</p> <p>๕. แก้ไขปัญหาที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ หรือกรณีปัญหาที่เกินขีด ความสามารถของราชการส่วน ภูมิภาค</p> <p>๖. วัดผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานของ ราชการส่วนภูมิภาค</p>	<p>หรือภาคประชารัฐ เพื่อให้บรรลุผล ตามนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติ</p> <p>๓. จัดทำยุทธศาสตร์และแผนบูรณาการ การพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายของรัฐและ ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยให้มีเป้าหมายที่ชัดเจน และมี ตัวชี้วัดที่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ (Key Result Base Indicator)</p> <p>๔. ติดตามและประเมินผลโครงการ ในระดับพื้นที่เพื่อตอบสนองต่อ ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายของรัฐ</p> <p>๕. วัดผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานของ แต่ละส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ ในภูมิภาค เป็นที่ปรึกษา ให้คำแนะนำ รวมทั้งเสนอแนะแนวทางการ ปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น</p> <p>๖. รายงานผลสัมฤทธิ์ สภาพปัญหา อุปสรรคของการปฏิบัติงานต่อ ราชการส่วนกลาง</p>
<p><b>ด้านการปฏิบัติ</b></p>	<p>๑. ดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่มี ผลกระทบในวงกว้างกับประชาชน</p> <p>๒. ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ในระดับภูมิภาค</p> <p>๓. ดำเนินการในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับ การรักษาความสงบเรียบร้อย การบังคับใช้กฎหมาย การป้องกัน ประเทศ การต่างประเทศ และการเงิน การคลังของประเทศ</p>	<p>๑. นำภารกิจตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ ชาติเป้าหมายของประเทศ แผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด และภูมิภาค หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษ ขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติให้เป็น รูปธรรม มีธรรมาภิบาลและการ รายงานผลสู่ระดับนโยบาย</p> <p>๒. พัฒนาพื้นที่ให้เกิดความเจริญ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และอื่นๆ</p>

	<p>๔. จัดทำคู่มือการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดบริการสาธารณะ การให้บริการประชาชน เพื่อให้ทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน</p>	<p>ตลอดจนแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน</p> <p>๓. จัดการบริการภาครัฐ การบริการสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐอย่างเสมอภาค รวดเร็ว และมีคุณภาพ</p> <p>๔. แก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ความต้องการของประชาชน และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอย่างเสมอภาค โดยใช้ศูนย์ดำรงธรรม จังหวัด ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอหรือกลไกอื่น เป็นกลไกในการช่วยเหลือประชาชน</p> <p>๕. รักษาและบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรม</p> <p>๖. ปฏิบัติการในด้านการรักษาและเสริมสร้างความมั่นคงภายในตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย</p> <p>๗. ส่งเสริม สนับสนุน การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ตอบสนองต่อการพัฒนา การแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชน</p> <p>๘. กำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ส่วนกลางกำหนด และมีธรรมาภิบาล</p> <p>๙. กำกับดูแล การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริการประชาชน หรือที่กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน หรือความมั่นคงในพื้นที่ เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท การคมนาคม ขนส่ง การคุ้มครองผู้บริโภค มลพิษต่าง ๆ ให้เป็นไปด้วย</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		ความเรียบร้อย ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน
ด้านส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน	<p>๑. ปรับปรุงแก้ไขระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมาย แนวทางของทางราชการ เพื่อให้ภาคประชาสังคม และประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติกับภาครัฐ</p> <p>๒. สร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติของราชการในรูปแบบประชารัฐและมีธรรมาภิบาล</p>	<p>๑. ส่งเสริม สนับสนุน การสร้างความเข้มแข็งของประชารัฐ ทั้งภาคประชาสังคม เอกชน และภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานกับภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข</p> <p>๒. ขับเคลื่อนกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกกระดับ ให้เป็นรูปธรรม มีผลในทางปฏิบัติและต่อเนื่อง</p> <p>๓. รายงานผลการดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน</p>

### ๓.๒.๒.๒ การจัดความสัมพันธ์ด้านการมอบอำนาจ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นจังหวัดและอำเภอ ตลอดจนกำหนดให้จังหวัดและอำเภอในฐานะราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่ในการนำภารกิจและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด รวมทั้งกำหนดให้มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาค

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่อ้างถึงข้างต้น มีเจตจำนงให้ราชการส่วนภูมิภาคเป็นตัวแทนจากรัฐบาลส่วนกลางและกระทรวง ทบวง กรม ในการนำภารกิจ นโยบาย แผนงานโครงการต่างๆ ของรัฐไปปฏิบัติในพื้นที่ให้บังเกิดสัมฤทธิ์ผล ในขณะเดียวกันให้มีหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย และเป็นธรรมในสังคม

ภารกิจที่ราชการส่วนภูมิภาคได้รับมอบหมาย จึงมีความหลากหลายทั้งในส่วนที่เป็นภารกิจที่รัฐบาลและกระทรวง ทบวง กรม มอบหมายให้ปฏิบัติ ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษากฎหมาย รวมถึงภารกิจในการพัฒนาและการให้บริการตลอดจนแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งการที่ราชการส่วนภูมิภาคจะสามารถปฏิบัติภารกิจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล จำเป็นต้องมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการภารกิจเหล่านั้นอย่างเพียงพอ

อย่างไรก็ตาม พบว่าการมอบอำนาจจากราชการส่วนกลางไปยังราชการส่วนภูมิภาคยังไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอ ถึงแม้ว่าจะมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้วก็ตาม แต่กระบวนการมอบอำนาจไปยังราชการส่วนภูมิภาคยังมีการสงวนอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เป็นผลให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคอาจขาดประสิทธิภาพหรือไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้เต็มศักยภาพ และยังคงเป็นปัญหาอุปสรรคของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ดังนั้น เพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความสัมพันธ์ที่เกื้อหนุนการทำงานระหว่างกัน ตลอดจนเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในฐานะที่เป็นกลไกและเครื่องมือให้ราชการส่วนกลางในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การพัฒนา และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในระดับพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ราชการส่วนกลางควรต้องมอบอำนาจให้ราชการส่วนภูมิภาคอย่างเพียงพอ ทั้งในมิติด้านการบริหารงาน แผนงานโครงการต่างๆ บุคลากรและงบประมาณ มิติด้านเศรษฐกิจและเขตเศรษฐกิจพิเศษ มิติในด้านการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และมิติในด้านการบริการประชาชน ซึ่งรัฐบาลได้วางหลักเกณฑ์ในการบริการประชาชนแนวใหม่เป็น การบูรณาการการบริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ตลอดจนมิติในด้านการใช้กฎหมาย เช่น การควบคุม อนุมัติ อนุญาต หรือการดำเนินการอื่นๆ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มศักยภาพในการทำงานให้เกิดความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายของรัฐและสามารถแก้ไขปัญหาข้อเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว เกิดความเชื่อมั่นในการบริหารราชการแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ราชการส่วนภูมิภาคได้ใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยถูกต้องตามกฎหมายและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ราชการส่วนกลางอาจกำหนดหรือสร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของราชการส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และเป็นไปตามกฎหมาย ในการมอบอำนาจ

ให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้งเป็นการกำกับให้การใช้อำนาจของราชการส่วนกลางที่มอบให้ ราชการส่วนภูมิภาคดำเนินไปอย่างถูกต้องด้วย

### ๓.๒.๒.๓ การจัดการความสัมพันธ์ด้านการบริหารงานบุคคล

ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ที่มีความเกี่ยวข้องกันอีกประการหนึ่ง ก็คือเรื่องการบริหารงานบุคคล เนื่องจากราชการส่วนกลาง ที่มีภารกิจในงานราชการส่วนภูมิภาค จำต้องจัดข้าราชการเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของตนลงไป ปฏิบัติงานในภารกิจของหน่วยงานในระดับภูมิภาค ตลอดจนทำหน้าที่ช่วยเหลือจังหวัดอำเภอ ในฐานะราชการส่วนภูมิภาคในภารกิจที่เกี่ยวข้องของหน่วยงาน ดังนั้น ราชการส่วนกลางจึงได้มอบ อำนาจบางส่วนให้กับราชการส่วนภูมิภาคในการปกครอง บังคับบัญชาการพิจารณาความดี ความชอบหรือการประเมินผลการปฏิบัติราชการและการลงโทษข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไว้ที่ราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนภูมิภาค แทนราชการ ส่วนกลางยังพบว่ามีปัญหาอยู่หลายประการ เช่น การขาดแคลนบุคลากรที่เพียงพอในการช่วย ปฏิบัติงานให้ราชการส่วนภูมิภาค บุคลากรที่ราชการส่วนกลางส่งไปประจำราชการส่วนภูมิภาค ยังคงปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากราชการส่วนกลางเป็นหลัก มากกว่าการปฏิบัติงานที่เป็น การช่วยเหลือหรือที่เป็นภารกิจของจังหวัด หรือบางครั้งบุคลากรเหล่านั้น กลับเป็นปัญหาอุปสรรค ต่อการปฏิบัติงานของราชการส่วนภูมิภาคเสียเอง นอกจากนั้นการปกครองบังคับบัญชาบุคลากร เหล่านี้ก็ยังมิมีข้อจำกัดกล่าวคือถึงแม้ราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจการบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการเจ้าหน้าที่ไว้ที่ราชการส่วนภูมิภาคแล้วก็ตาม เช่น อำนาจในการให้ความดีความชอบหรือ การพิจารณาโทษทางวินัยรวมทั้งการโยกย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียนหน้าที่ของข้าราชการเจ้าหน้าที่ เหล่านั้นในภูมิภาคก็ดำเนินการได้เฉพาะข้าราชการเจ้าหน้าที่ระดับชั้นผู้น้อยที่ประจำปฏิบัติหน้าที่ ในราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น แต่กับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการในภูมิภาค ราชการส่วนกลางมิได้มอบอำนาจในการบริหารงานบุคคลที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการในภูมิภาคไว้ เป็นเหตุให้หัวหน้าส่วนราชการในราชการส่วนภูมิภาค มักฟังนโยบายหรือปฏิบัติตามที่ผู้บังคับบัญชา จากส่วนกลางมอบหมายมากกว่าที่จะฟังหรือปฏิบัติตามนโยบายของราชการส่วนภูมิภาคในฐานะ ที่ได้รับมอบอำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติของหัวหน้าส่วนราชการในภูมิภาค จึงเป็นปัญหา อีกประการหนึ่งของการบริหารบุคลากรในราชการส่วนภูมิภาค

อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาดังกล่าว สามารถกระทำได้โดยการ ที่ราชการส่วนกลางจำต้องพิจารณาคัดสรรบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เป็นคนดีคนเก่ง ให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคเนื่องจากบุคลากรเหล่านั้น หากเป็นผู้มีความรู้

ความสามารถ ก็จักสามารถปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางของกระทรวง กรม ส่วนกลางได้เป็นอย่างดี ในขณะที่เดียวกันก็อาจช่วยปฏิบัติงานในภารกิจของจังหวัดที่เป็นราชการ ส่วนภูมิภาคได้เป็นอย่างดีด้วยเช่นกัน การจัดกำลังบุคลากรให้มีอย่างเพียงพอก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่ง ที่ส่งเสริมความสัมพันธ์ของการบริหารราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาคทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และลดปัญหาการบริหารบุคลากร ของราชการส่วนภูมิภาคได้อีกทางหนึ่งด้วย

### ๓.๒.๒.๔ การจัดความสัมพันธ์ด้านการงบประมาณ

งบประมาณนับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อระบบ ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค แต่เดิมราชการส่วนภูมิภาคอาศัย งบประมาณที่ราชการส่วนกลางจัดสรรผ่านหน่วยงานในสังกัดลงไปในพื้นที่เพื่อให้ดำเนินการ ตามกรอบภารกิจหรือนโยบายของราชการส่วนกลางเป็นหลัก ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การจัดสรร งบประมาณลงไปในพื้นที่อาจไม่ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน การจัดสรรงบประมาณของราชการส่วนกลางอาจล่าช้าทำให้ราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถ บูรณาการภารกิจที่หลากหลายให้เป็นเอกภาพ หรือดำเนินการตามนโยบายและภารกิจ ของราชการส่วนกลางได้อย่างรวดเร็ว งบประมาณที่จัดสรรลงไปอาจไม่เพียงพอต่อการ ปฏิบัติงานของราชการส่วนภูมิภาคทำให้ผลงานที่เกิดขึ้นไม่บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย เชิงคุณภาพตามที่ราชการส่วนกลางตั้งเป้าไว้ การจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางลงไปยัง ส่วนภูมิภาค ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ปัญหาและความต้องการ ของประชาชนอาจไม่ได้รับการแก้ไข นอกจากนี้ราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถตั้งงบประมาณ ตามความต้องการได้ ต้องรอรับส่วนกลางเป็นผู้ตั้งงบประมาณให้

อย่างไรก็ตาม ปัญหางบประมาณข้างต้นได้รับการแก้ไขไปบ้างแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๗ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๒ วรรค ๓ กำหนดให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดซึ่งเป็นราชการ ส่วนภูมิภาค ยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนด ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ในกรณีนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายที่ด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทำให้จังหวัดและราชการส่วนภูมิภาคสามารถตั้งงบประมาณ เพื่อดำเนินการในจังหวัดและราชการส่วนภูมิภาคเองได้ แต่ก็ยังอยู่ในภาวะจำกัด โดยในแต่ละปี จังหวัดและราชการส่วนภูมิภาคสามารถตั้งงบประมาณเองได้ ปีละประมาณ ๒๐๐ - ๓๐๐ ล้านบาท ต่อจังหวัด ซึ่งไม่เพียงพอต่อการพัฒนาหรือการสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของจังหวัดและราชการส่วนภูมิภาคได้ ยังคงต้องพึ่งพาการตั้งและการจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่ จากกระทรวงกรมที่เป็นราชการส่วนกลางสัดส่วนของงบประมาณยังคงให้ความสำคัญกับการบริหาร ราชการส่วนกลาง ที่เป็น Function มากกว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นการบริหาร ในระดับพื้นที่ที่ใกล้ชิดกับปัญหาและความต้องการของประชาชน

อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นเรื่องของการบริหารแบบเน้นพื้นที่ (Area Based) ได้รับการยอมรับและมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวคิดนี้มาเป็นลำดับ โดยมีเหตุผลสำคัญกล่าวคือผลที่เกิดจากการปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค ควรให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์ การบริหารงานแบบเน้นพื้นที่ จะลดความซ้ำซ้อนของงานที่ปฏิบัติ เกิดการบูรณาการในระดับพื้นที่เป็นการกระจายความเจริญและการลงทุนในพื้นที่มากขึ้น ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมระหว่างเมืองกับชนบทซึ่งขาดแคลนปัจจัยด้านการลงทุนเป็นจำนวนมาก เป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐให้เกิดความคุ้มค่ามากขึ้น รวมทั้งประชาชนจะได้ประโยชน์จากงานที่ปฏิบัติหรือในราชการต่าง ๆ ที่เห็นผลเป็นรูปธรรม พื้นที่จึงเป็นตัวสะท้อนให้เห็นผลสำเร็จหรือล้มเหลวของงานหรือโครงการ ปัจจุบันราชการส่วนกลางได้เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารระดับพื้นที่มากขึ้น แต่ยังมีได้กำหนดเป็นกระบวนการหรือวิธีการที่ชัดเจนที่เป็นกระบวนการของความเชื่อมโยงสัมพันธ์ของงบประมาณระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ระบบงบประมาณแบบเน้นพื้นที่ (Area Based Budgeting) จะเป็นเครื่องมือในการเชื่อมโยงหรือบูรณาการภารกิจของทุกภาคส่วนให้ลงไปสู่พื้นที่และประชาชนที่เป็นรูปธรรมได้

ดังนั้น การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค จึงควรคำนึงถึงควมมีเอกภาพ การบูรณาการ โดยใช้กลไกของราชการส่วนภูมิภาค ในฐานะที่เป็นกลไกของรัฐบาลและราชการส่วนกลางในการนำนโยบายแผนงานโครงการต่าง ๆ ลงสู่การปฏิบัติในพื้นที่ และใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนไปสู่ประชาชน เมื่อเป็นเช่นนั้น การจัดการความสัมพันธ์ในเชิงระบบงบประมาณจำเป็นต้องมีการปรับเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของราชการส่วนภูมิภาคในฐานะหน่วยปฏิบัติในพื้นที่และเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง โดย

(๑) ปรับสัดส่วนของงบประมาณบริหารงานจังหวัด กลุ่มจังหวัด ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้มีจำนวนมากขึ้นโดยอาจกำหนดให้มีวงเงินงบประมาณที่ร้อยละ ๒.๐ ของวงเงินงบประมาณประจำปี ทั้งนี้ เพื่อให้จังหวัดและราชการส่วนภูมิภาค มีศักยภาพและมีประสิทธิภาพที่เพียงพอในการพัฒนาพื้นที่ตอบสนองและแก้ไขปัญหาที่เป็นความต้องการของประชาชน นำนโยบายยุทธศาสตร์แผนงานโครงการของราชการส่วนกลางไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งลดภาระงานและงบประมาณของราชการส่วนกลางในระดับพื้นที่ ราชการส่วนกลางจักได้ใช้งบประมาณที่มีอยู่เพื่อการดำเนินการตามนโยบายหรือภารกิจสำคัญของราชการส่วนกลางได้เต็มที่

(๒) หากราชการส่วนกลางยังจะประสงค์ที่จะคงงบประมาณส่วนใหญ่ไว้ที่ราชการส่วนกลางเพื่อใช้ในการบริหารนโยบายแผนงานโครงการ ราชการส่วนกลางก็ต้องมีความชัดเจนและให้ความสำคัญในการสนับสนุนงบประมาณตามแผนงานโครงการที่เป็นความต้องการของราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเรื่องนี้คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เห็นชอบให้ส่วนราชการที่มีแผนงานโครงการลงไปปฏิบัติในพื้นที่แจ้งแผนงานโครงการทุกรายการให้จังหวัดทราบ เพื่อพิจารณาความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและความ

ต้องการของประชาชนในด้านพื้นที่และห้วงเวลาดำเนินการ และมีอำนาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงพื้นที่หรือห้วงระยะเวลาการดำเนินการของแผนงานโครงการดังกล่าวนี้ได้ รวมทั้งให้ส่วนราชการที่มีภารกิจที่จะดำเนินการในพื้นที่จังหวัดใด ให้นำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ไปบรรจุในแผนงานโครงการในส่วนของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของส่วนราชการนั้น ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่อย่างไรก็ตามพบว่า มีส่วนราชการส่วนกลางจำนวนน้อยที่ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

### ๓.๒.๓ การจัดความสัมพันธ์ในด้านการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่สำคัญประการหนึ่งก็คือเรื่องของการกำกับดูแลการบริหาร ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อราชการส่วนกลางได้แบ่งอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินไปให้ราชการส่วนภูมิภาคปฏิบัติตามแล้ว ก็จะต้องมีกระบวนการในการกำกับดูแลให้ราชการส่วนภูมิภาคได้ปฏิบัติและมีผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานตามที่ราชการส่วนกลางได้แบ่งอำนาจให้ไป

นอกจากนี้ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการบริหารงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นผู้ได้รับผลจากการดำเนินนโยบายหรือการปฏิบัติของราชการส่วนภูมิภาคด้วย จึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือหรือกลไกในการตรวจสอบอันจะเป็นการกำกับดูแลให้ราชการส่วนภูมิภาคปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนด้วย ซึ่งเห็นว่า การกำกับดูแลโดยภาคประชาชนหรือประชากรฐภาคประชาชนจะเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงานของราชการส่วนภูมิภาค

การจัดความสัมพันธ์ในด้านการกำกับดูแลระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนภูมิภาคกับประชาชนหรือประชากรฐ มีเครื่องมือหรือกลไกในการกำกับดูแลอยู่แล้ว ประกอบด้วย

#### ๓.๒.๓.๑ การกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินของราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่

- การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวง/กรม เป็นเครื่องมือของราชการส่วนกลางที่ใช้ในการดูแลการปฏิบัติงานของราชการส่วนภูมิภาค และได้มีการปรับปรุงระบบการตรวจราชการให้มีประสิทธิภาพและมีบูรณาการร่วมกันของส่วนราชการส่วนกลางเรื่อยมา

- คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการประจำกระทรวง (ค.ต.ป. ประจำกระทรวง) คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ประเมินผล และการสอบทาน ผลการปฏิบัติราชการตามนโยบายแผนงานโครงการต่าง ๆ ของราชการส่วนกลางที่ราชการส่วนภูมิภาคในสังกัดไปปฏิบัติให้บังเกิดผลต่อนโยบาย รวมทั้งทำหน้าที่ให้ข้อคิดเห็น เสนอแนะมาตรการต่าง ๆ ในการพัฒนาประสิทธิภาพของการดำเนินงานของส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

- การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของหน่วยงานภาครัฐ ในแต่ละปีหน่วยงานภาครัฐจะต้องจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ร่วมกับ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ให้เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของทั้งราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

- การรายงาน ราชการส่วนกลางมักออกแบบรายงานผลการปฏิบัติงานให้ราชการส่วนภูมิภาครายงาน รายงานเหล่านี้เป็นทั้งรายงานที่แสดงความก้าวหน้าของการปฏิบัติ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของราชการส่วนภูมิภาคว่า ได้มีการดำเนินการตามนโยบายแผนงาน/โครงการ ที่ราชการส่วนกลางมอบหมายให้ดำเนินการอีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากกลไกในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานภาครัฐดังที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ยังมีองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่กำกับดูแลตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐอีกหลายหน่วย เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน ศาลปกครอง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากกลไกและหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินพบว่ามิใช่เป็นจำนวนมากและอาจมีความซ้ำซ้อนกันอยู่บ้าง ซึ่งทำให้ราชการส่วนภูมิภาคถูกตรวจสอบหรือกำกับดูแลมากจนบางครั้งกลายเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งควรได้มีการปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพของการตรวจสอบ และการกำกับดูแลเพื่อลดความซ้ำซ้อนตลอดจนเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการกำกับดูแลและการตรวจสอบการปฏิบัติงานของราชการส่วนภูมิภาค

**๓.๒.๓.๒ การกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคกับการมีส่วนร่วมของประชาชน**

ปัจจุบันการบริหารราชการแผ่นดินในทุกระดับได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งการมีส่วนร่วมในเชิงนโยบาย การปฏิบัติงาน และการกำกับดูแลตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ รูปธรรมของการกำกับดูแลจากภาคประชาชนในปัจจุบัน ได้แก่ การมีคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด แต่พบว่ายังไม่มีประสิทธิภาพที่ดีพอ กรรมการจากภาคประชาชนยังมีบทบาทไม่มากในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงยังไม่ได้ได้รับความร่วมมืออย่างเพียงพอของหน่วยงานภาครัฐในการกำกับดูแลการตรวจสอบจากภาคประชาชน

ดังนั้นในการจัดความสัมพันธ์ในด้านการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงต้อง

(๑) จัดรูปแบบในการกำกับดูแลการบริหารราชการในรูปแบบและกระบวนการประชาธิปไตย ซึ่งเป็นความร่วมมือทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน ให้มีความชัดเจนและมีมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

(๒) จัดกลไกในการกำกับดูแลการบริหารราชการตามกระบวนการประชาธิปไตยให้มีประสิทธิภาพ มีบทบาทและมีความเข้มแข็งในการกำกับดูแลหรือตรวจสอบการดำเนินงาน

(๓) ให้ภาคประชาชนเข้าถึงข้อมูลที่เพียงพอ เพื่อใช้เป็นฐานในการทำหน้าที่กำกับดูแลหรือตรวจสอบ

(๔) สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินแผนงานโครงการของหน่วยงานภาครัฐ ตั้งแต่กระบวนการวางแผน กระบวนการปฏิบัติ การติดตามผลและเปิดช่องทางให้ภาคประชาชนได้ เสนอแนะความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในลักษณะการแลกเปลี่ยนข้อมูลความเห็น เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า การจัดความสัมพันธ์ในด้านการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินทั้งระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นกระบวนการที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการ เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐมีการกำกับดูแลหรือตรวจสอบ ทั้งนี้ มาตรการสำคัญของกระบวนการนี้ อยู่ที่การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนในกระบวนการกำกับดูแลหรือตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งที่เป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

## สรุป

การบริหารราชการแผ่นดินที่จัดโครงสร้างของการบริหารไว้เป็นการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นโครงสร้างและกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน และได้รับการรับรองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘ (๒) กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินโดยจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ได้ระบุไว้ในมาตรา ๗๖ กำหนดให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะและการใช้จ่ายงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาการจัดระบบความสัมพันธ์ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีความเห็นว่า สมควรได้มีการจัดระบบความสัมพันธ์เสียใหม่ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารราชการทั้งสองส่วน มุ่งเน้นการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค และให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการพื้นที่หรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมากขึ้น

ทั้งนี้ การจัดความสัมพันธ์ของการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามข้อเสนอของคณะอนุกรรมการ ได้แก่ การจัดความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของการบริหาร โดยมีความเห็นว่าการปรับหน่วยงานของราชการส่วนกลางที่มีที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคให้มีขนาดเหมาะสม มีการถ่ายโอนภารกิจงานในเชิงปฏิบัติไปเป็นของราชการส่วนภูมิภาค หรือลดจำนวนหน่วยงานส่วนกลางที่มีภารกิจซ้ำซ้อนกับภูมิภาค ตลอดจนการทบทวนปรับปรุงโครงสร้างของการบริหารราชการภูมิภาคให้เป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูงในรูปแบบจังหวัดบูรณาการ เป็นต้น

นอกจากนี้ เห็นควรให้มีการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่ที่ต้องมีการแบ่งภารกิจของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ชัดเจน มีการบูรณาการ เกิดเอกภาพและบังเกิดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น โดยราชการส่วนกลางควรทำหน้าที่ในเชิงนโยบาย กฎหมาย ระเบียบแบบแผน สนับสนุนด้านการบริหารจัดการการมอบอำนาจ การบริหารงานบุคคล และงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ขณะเดียวกันราชการส่วนภูมิภาค ในฐานะเป็นผู้แทนของกระทรวง กรม ส่วนกลางก็ต้องปรับปรุงบทบาทและพัฒนาศักยภาพให้ตอบสนองต่อนโยบาย ยุทธศาสตร์แผนงานโครงการของรัฐบาลและกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางให้เกิดประสิทธิภาพด้วย

การจัดความสัมพันธ์ในด้านการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินก็มีความสำคัญต่อการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพราะจะเป็นกลไกในการกำกับดูแลตรวจสอบการปฏิบัติงานของราชการส่วนภูมิภาคให้เป็นไปตามนโยบายแผนงานโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเน้นการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบประชารัฐจะเป็นหลักการสำคัญของการกำกับดูแลที่มาจากภาคประชาชน ในฐานะผู้ได้รับผลจากการปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ

ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค เป็นความสัมพันธ์ทางการบริหารราชการแผ่นดินที่ราชการส่วนกลาง แบ่งมอบอำนาจให้ราชการส่วนภูมิภาคปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ ของราชการส่วนกลาง ในขณะเดียวกันราชการส่วนภูมิภาค ก็เป็นกลไกสำคัญในการนำนโยบาย ยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และทุกกระทรวง ทบวง กรม ไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผล รวมทั้งความใกล้ชิดกับพื้นที่และประชาชนจึงทำให้ราชการส่วนภูมิภาค เป็นเสมือนข้อต่อที่เชื่อมโยงรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางกับประชาชนในพื้นที่

ราชการส่วนภูมิภาคจึงมีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินและความเป็นชาติ และเกี่ยวข้องกับขนบธรรมเนียมประเพณีการปกครองของประเทศไทยที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางรากฐานของการบริหารและพัฒนาบ้านเมือง ราษฎร ได้รับการดูแลเอาใจใส่จากทางราชการอย่างทั่วถึง เป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมถึงการพัฒนาประเทศและดูแลทุกข์สุขของประชาชน ตลอดจนการรักษาความมั่นคงภายในของประเทศ ซึ่งทั้งหมดนี้ถือเป็นหัวใจของความเป็นปึกแผ่นแห่งราชอาณาจักรไทย

เอกสารผลการศึกษานี้ เป็นการศึกษาในกรอบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในมิติของความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างของการบริหาร มิติของความสัมพันธ์ในเชิงระบบการบริหาร และมิติความสัมพันธ์ในด้านการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นการศึกษาในเชิงระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้น คณะกรรมการในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้สนใจ อาจนำประเด็นที่ได้มีการเสนอไว้นี้ ศึกษาเพิ่มเติมในรายละเอียด ขยายผลของเอกสารผลการศึกษานี้ให้กว้างขวางออกไป เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

---

หน้าว่าง

## บรรณานุกรม

### กฎหมาย

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

### เอกสาร

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. “รายงานการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรภาครัฐ  
การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น :  
การทบทวนการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาค”

คณะอนุกรรมการการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดิน และการพัฒนาระบบราชการ  
ในคณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน สถานิติบัญญัติแห่งชาติ.

“รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง ข้อเสนอการคัดเลือกและแต่งตั้งปลัดกระทรวง  
และอธิบดี”

คณะอนุกรรมการศึกษาระบบข้อมูลกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ

ในคณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน สถานิติบัญญัติแห่งชาติ.

“รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง กลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน  
แบบประชารัฐ”

คณะอนุกรรมการการป้องกัน การรักษาความมั่นคงภายในประเทศและกิจการทหาร

ในคณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ.

“รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง การปฏิรูปด้านความมั่นคงกรณีระบบตรวจคนเข้าเมือง  
ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง”

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). “ข้อมูลภาพรวมเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้าง  
และความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น” (นำเสนอต่อ  
คณะอนุกรรมการการจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจ  
ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ในการประชุมคณะอนุกรรมการ ครั้งที่ ๙/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๑  
เมษายน ๒๕๕๘)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). “แนวทางการกำหนดภารกิจภาครัฐ และการจัด  
ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น”



พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
กฎบัตรหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้บัญญัติแห่งชาติ  
โทร. ๐ ๒๒๒๔ ๑๕๖๑, ๐ ๒๒๒๔ ๑๓๔๑-๒, ๐ ๒๒๒๔ ๑๓๓๕  
๐ ๒๒๓๑ ๔๔๓๑-๒ || โทร. ๒๒๓๑ ๔๔๓๕-๖

