



รายงาน

ของ

คณะกรรมการการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน
สภาปฏิรูปแห่งชาติ

วาระปฏิรูปที่ ๓ : การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง
ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (รอบ ๒)

ด่วนที่สุด

ที่ (สพข) ๑๘๗๗/๒๕๕๗

(สำเนา)

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ถนนอุทองโน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๒) ซึ่งกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------------|--|
| ๑. นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ | ประธานกรรมการ |
| ๒. นางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น | รองประธานกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายธรรมรักษ์ การพิศิษฎ์ | รองประธานกรรมการ คนที่สาม
และโฆษกคณะกรรมการ |
| ๕. พลเอก วัฒนา สรรพานิช | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๖. นายขจิตถัย บุรุษพัฒน์ | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๗. พันตำรวจตรี ยงยุทธ สารสมบัติ | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๘. นายพลเดช ปิ่นประทีป | โฆษกกรรมการ |
| ๙. นางสีลาภรณ์ บัวสาย | โฆษกกรรมการ |
| ๑๐. ศาสตราจารย์อุดม ทุมไธสิต | กรรมการ |
| ๑๑. นางสาวอรพินท์ สฟโชคชัย | กรรมการ |
| ๑๒. นายศานิตย์ นาคสุขศรี | กรรมการ |
| ๑๓. นายเฉลิมชัย เพ็ญคอน | กรรมการ |
| ๑๔. พลตำรวจโท อาจิม ไชติวงศ์ | กรรมการ |
| ๑๕. นายบุญถิ่น มั่นเกษวิทย์ | กรรมการ |
| ๑๖. นายจำลอง โพธิ์สุข | กรรมการ |
| ๑๗. นายชัยวัฒน์ ลิ้มปวรณณะ | กรรมการ |
| ๑๘. ศาสตราจารย์ศุภชัย ยาวะประภาส | กรรมการ |
| ๑๙. พลอากาศเอก เจษฎา วิจารณ์ | กรรมการ |
| ๒๐. นายสุธรรม ลิ้มสุวรรณเกษม | กรรมการ |
| ๒๑. นายชัยอนันต์ สมุทวณิช | กรรมการ |
| ๒๒. นายวัลลภ พริ้งพงษ์ | กรรมการ |
| ๒๓. นางฉวีลวดี บุรีกุล | กรรมการ |
| ๒๔. นางเบญจวรรณ สร้างนิทร | เลขานุการคณะกรรมการ |

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปในวาระการปฏิรูปที่ ๓ : การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เสร็จแล้ว โดยได้นำหลักการเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูปเรื่องดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาเพื่อให้การปฏิรูปเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม ดังนี้

(๑) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป

ประเทศไทยมีการปฏิรูประบบราชการมาแล้วหลายครั้งในหลายรัฐบาล และมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่เมื่อปี ๒๕๔๕ แต่ปัจจุบันการบริหารราชการแผ่นดินยังคงไม่ประสบความสำเร็จตามที่ประชาชนคาดหวังและจากการศึกษายังพบปัญหาเชิงโครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคลที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุเป้าหมายความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ดังนี้

(๑.๑) ระบบราชการยังมีขนาดและบทบาทที่ไม่เหมาะสมกับการกิจของรัฐ ทำหน้าที่หลากหลาย ทั้งเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ ควบคุมกำกับ (Regulator) และทำหน้าที่ปฏิบัติการ (Operator) ทำให้ขนาดของภาครัฐขยายตัวออกไปอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด งบประมาณเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่สัดส่วนงบลงทุนมีจำกัด

(๑.๒) โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม มีความเหลื่อมล้ำซ้ำซ้อน ไม่ทำงานตามภารกิจหลักของตนเอง รวมกำลังคนอยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลาง จัดโครงสร้างองค์กรในแนวตั้ง (Vertical) มีระเบียบขั้นตอนควบคุมกลั่นกรองงานมากมาย ขาดความยืดหยุ่นทำให้ไม่สามารถปรับตัวให้ทันการเปลี่ยนแปลง และไม่สามารถให้บริการสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีคุณภาพ

(๑.๓) ระบบราชการมีโครงสร้างรวมศูนย์อำนาจในราชการบริหารส่วนกลางมากกว่าการกระจายลงสู่พื้นที่ปฏิบัติการ การกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นยังทำได้จำกัด และยังคงขาดระบบความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกัน

(๑.๔) โครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถบริหารงานในลักษณะที่เป็นแผนยุทธศาสตร์เชิงรุกที่เป็นภารกิจร่วมกันได้ เนื่องจากขาดระบบการทำงานแบบเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายแบบบูรณาการที่ยึดพื้นที่ หน้าที่ และการมีส่วนร่วมโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Area, Function, and Participation)

(๑.๕) ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังทำงานแยกตามสาขาหน้าที่ของส่วนราชการต้นสังกัด ทั้งที่ควรมีบทบาททำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนราชการบริหารส่วนกลางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาตินอกจากนี้ ยังพบว่ามีหน่วยราชการที่เป็นส่วนภูมิภาคในจังหวัดภายใต้สังกัดกระทรวงเดียวกันหลายหน่วยงาน และไม่มีหน่วยงานที่เป็นตัวแทนกระทรวงอย่างแท้จริง ในขณะเดียวกันก็มีการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางไปตั้งอยู่ในพื้นที่ภูมิภาคเป็นจำนวนมากและมีรูปแบบที่หลากหลาย ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๑.๖) ในระดับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ยังมีประเด็นปัญหาการทับซ้อนในการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนงานให้ท้องถิ่นยังไม่เป็นไปตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ แม้จะมีการถ่ายโอนงานแต่ก็มักจะไม่มีการเกลี้ยหรือถ่ายโอนอัตรากำลังและงบประมาณจากราชการบริหารส่วนกลางให้ท้องถิ่น ทำให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นขาดแคลนกำลังคนทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ

(๑.๗) การเลื่อน ย้าย และแต่งตั้ง รวมทั้งการพิจารณาบำเหน็จความชอบของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เป็นไปตามหลักความรู้ ความสามารถ และระบบคุณธรรม มีการอุปถัมภ์ เล่นพรรคเล่นพวก และมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง นอกจากนี้ ยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลระหว่างข้าราชการประเภทต่าง ๆ ที่มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทแตกต่างกัน

(๒) ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิรูป

(๒.๑) ขนาดและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จะเปลี่ยนไปในลักษณะที่มีการบูรณาการกันมากขึ้น ช้ำซ้อนกันน้อยลง

(๒.๒) ราชการบริหารส่วนกลางจะลดขนาดลงแต่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดและกำกับนโยบายให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ

(๒.๓) ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเข้มแข็งขึ้นและเป็นผู้กำกับและอำนวยความสะดวกในระดับพื้นที่และดำเนินงานเฉพาะในส่วนที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบงานในระดับปฏิบัติทั้งหมดที่มีความพร้อมในการดำเนินการและให้บริการประชาชนได้ดีขึ้น เนื่องจากได้รับการถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรสอดคล้องกับภารกิจที่ต้องปฏิบัติ

(๒.๔) หน่วยงานราชการทุกระดับจะดำเนินการเฉพาะงานที่ไม่สามารถจ้างเหมาบริการได้

(๒.๕) หน่วยงานอื่นของราชการบริหารส่วนกลางที่มีภารกิจต้องดำเนินการเร่งด่วน หรือดำเนินการเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้สำเร็จภายในเวลาจำกัดที่ต้องอาศัยผู้มีความรู้ความสามารถพิเศษสามารถจะยุบเลิกได้เมื่อหมดความจำเป็น

(๒.๖) การแต่งตั้งข้าราชการ/เจ้าหน้าที่รัฐได้รับความเป็นธรรมและได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง รวมทั้งข้าราชการได้รับความเป็นธรรมในเรื่องเงินเดือนและค่าตอบแทน

(๓) ขั้นตอนและกรอบระยะเวลาการดำเนินการปฏิรูป

(๓.๑) กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้ชัดเจน และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ

แบ่งออกเป็น ๒ มาตรการ คือ มาตรการที่ต้องดำเนินการทันที โดยเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของทุกภาคส่วน และมาตรการระยะกลาง โดยการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนของระบบการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี ทั้งนี้ ในช่วงเวลาที่มีการแก้ไขกฎหมายยังไม่แล้วเสร็จให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีดำเนินการไปพลางก่อน

(๓.๒) การทบทวนและจำแนกบทบาทภารกิจภาครัฐ

โดยการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรี “จำแนกบทบาทภารกิจหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท” ซึ่งสามารถดำเนินการได้ทันที

(๓.๓) ออกแบบโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมกับภารกิจต่าง ๆ ของภาครัฐในลักษณะที่มีความคล่องตัวต่อการเปลี่ยนแปลงและยุบเลิก ทั้งระบบงบประมาณ และการบริหารกำลังคน การจัดส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นตัวแทนของกระทรวงที่แท้จริงในราชการบริหารส่วนภูมิภาค

แบ่งออกเป็น ๒ มาตรการ คือ มาตรการที่ต้องดำเนินการทันที โดยเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรีให้เกิดการบูรณาการในการออกแบบโครงสร้างส่วนราชการสมัยใหม่ และมาตรการระยะกลางโดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี

(๓.๔) พัฒนากลไกหรือเครื่องมือในการสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

โดยการยกย่องพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี

(๓.๕) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

โดยการยกย่องพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี

(๓.๖) เสริมสร้างความเข้มแข็งและเร่งรัดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งอาจจะใช้ระยะเวลาดำเนินการมากกว่า ๓ ปี

(๓.๗) การจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์และเป้าหมายร่วมกัน โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งจะต้องดำเนินการ ให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี

(๓.๘) ส่งเสริมให้มีรัฐบาลระบบเปิด (Open Government) ซึ่งเป็นรัฐบาลที่เปิดโอกาสให้ ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการกิจการของรัฐเพื่อเป็นเครือข่ายหรือพันธมิตรในการทำงานร่วมกัน

โดยการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรีเรื่องรัฐบาลระบบเปิด (Open Government) ซึ่งสามารถดำเนินการได้ทันที

(๓.๙) รัฐต้องปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ ให้มีมาตรฐานสามารถจัดการความเหลื่อมล้ำ มีเอกภาพในด้านค่าตอบแทนและมีความเป็นกลางทางการเมือง

โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการประเภทต่างๆ เช่น ครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำรวจ เป็นต้น และ ยกร่างกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นธรรม และไม่เหลื่อมล้ำ รวมทั้งเพื่อดึงดูดคนดีและเก่งเข้ารับราชการมากขึ้น ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอสู่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาและเสนอแนะแนวทาง ในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็น รูปธรรมต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) อีริยูทธ์ หล่อเลิศรัตน์

(นายอีริยูทธ์ หล่อเลิศรัตน์)

ประธานกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน


สำนักกรรมการ ๒

กลุ่มงานคณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และกองทุน

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๑๐ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๑๐

สำเนาถูกต้อง



(นางนารีนารถ เทตานุรักษ์)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๒

دننفل/رآف

ررررررر/ررررر

ررررررررررررررر

สารบัญ

หน้า

รายงานคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

วาระปฏิรูปที่ ๓ เรื่อง การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

๑. หลักการและเหตุผล	๑
๒. ประเด็นปฏิรูป	๓
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๓
๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์	๕
๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ	๑๐
๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕	๒๑
๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖	๒๑
๘. ข้อเสนอของคณะกรรมการต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ	๒๒

ภาคผนวก

รายงาน

คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

วาระปฏิรูปที่ ๓ เรื่อง การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

.....

๑. หลักการและเหตุผล

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบันนอกจากจะประกอบไปด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ในปัจจุบันยังมีการจัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปแบบที่หลากหลายไปจากการเป็นส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ เช่น องค์กรมหาชน สำนักงานกองทุนต่างๆ องค์กรอิสระ และองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินเป็นตัวจักรสำคัญในการพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศ ดังนั้น หากการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้วย่อมส่งผลให้ประเทศชาติมีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

จากความสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ จึงได้กำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นประเด็นปฏิรูปที่สำคัญประเด็นหนึ่งของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งต่อมาในการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติจึงได้มีมติตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๒) โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่วิเคราะห์จัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปด้านการบริหารราชการแผ่นดินให้สัมฤทธิ์ผล รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่สภาปฏิรูปแห่งชาติมอบหมาย

ทั้งนี้ ประเด็นการปฏิรูปด้านการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญคือ การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินและถูกกำหนดให้เป็น ๑ ใน ๓๖ วาระการปฏิรูปที่สำคัญของสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยสภาปฏิรูปแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินเป็นผู้รับผิดชอบหลักในวาระการปฏิรูปดังกล่าว ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดให้การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยออกเป็น ๓ ส่วน ดังนี้

(๑) ราชการบริหารส่วนกลาง เป็นการให้หลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็นสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่นและมีฐานะเป็นกรม หรือสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง สำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนราชการดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคล

(๒) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นการให้หลักการแบ่งอำนาจ โดยราชการส่วนกลางเป็นเจ้าของอำนาจแล้วแบ่งอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ภูมิภาคนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และการปฏิบัติของภูมิกาศนั้นจะต้องให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ จะต้องไม่ขัดต่อนโยบายของส่วนกลางหรือของคณะรัฐมนตรีหรือตัวบทกฎหมายของประเทศ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค มี ๒ ระดับ คือ จังหวัด และอำเภอ

(๓) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ใช้หลักการกระจายอำนาจที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจระดับหนึ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการบริหารจัดการอย่างอิสระ โดยที่ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน กิจกรรมที่ทำได้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการพัฒนา มีอิสระในการตัดสินใจ ในการแก้ปัญหาหรือการสนับสนุนกิจกรรมของท้องถิ่น ออกข้อบังคับหรือระเบียบต่าง ๆ มาบังคับในเขตการปกครองของตนได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ทั้งนี้ รูปแบบของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ทั้งนี้ ประเทศไทยได้มีการปฏิรูประบบราชการมาแล้วหลายครั้งในหลายรัฐบาล แต่การพัฒนาประเทศก็ยิ่งล้มเหลวในหลายด้าน การทำงานของระบบราชการยังคงล่าช้าและก้าวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก รวมทั้งมีปัญหาคอรัปชันมากขึ้นในระบอบราชการ ทำให้มีความพยายามในการปฏิรูประบบราชการเรื่อยมาและมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่เมื่อปี ๒๕๔๕ ซึ่งการปฏิรูประบบราชการครั้งนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ส่งผลให้เกิดโครงสร้างใหม่ของระบบราชการและตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๒๐ กระทรวง ๑๕๔ กรม และส่วนราชการอื่น ๆ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่มาแล้วเมื่อปี ๒๕๔๕ แต่ปัจจุบันการบริหารราชการแผ่นดินยังคงไม่ประสบความสำเร็จตามที่ประชาชนคาดหวังและจากการศึกษายังพบปัญหาเชิงโครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคลที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุเป้าหมายความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ได้แก่

๑) ระบบราชการยังมีขนาดและบทบาทที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจของรัฐ ทำหน้าที่หลากหลาย ทั้งเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ ควบคุมกำกับ (Regulator) และทำหน้าที่ปฏิบัติการ (Operator) ทำให้ขนาดของภาครัฐขยายตัวออกไปอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด งบประมาณเพิ่มสูงขึ้น โดยเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณแผ่นดิน ในขณะที่สัดส่วนของงบลงทุนมีจำกัด

๒) โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม มีความเหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนไม่ทำงานตามภารกิจหลักของตนเอง รวมกำลังคนอยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลาง จัดโครงสร้างองค์กรในแนวดิ่ง (Vertical) มีระเบียบขั้นตอนควบคุมกลั่นกรองงานมากมาย ขาดความยืดหยุ่นทำให้ไม่สามารถปรับตัวให้ทันการเปลี่ยนแปลง และไม่สามารถให้บริการสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีคุณภาพ

๓) ระบบราชการมีโครงสร้างรวมศูนย์อำนาจในราชการบริหารส่วนกลางมากกว่าการกระจายลงสู่พื้นที่ปฏิบัติการ การกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นยังทำได้จำกัด และยังขาดระบบความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนในทุกระดับ

๔) โครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถบริหารงานในลักษณะที่เป็นแผนยุทธศาสตร์เชิงรุกที่เป็นภารกิจร่วมกันได้ เพราะขาดระบบการทำงานแบบเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายแบบบูรณาการที่ยึดพื้นที่ หน้าที่ และการมีส่วนร่วมโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Area, Function, and Participation)

๕) ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังทำงานแยกตามสาขาหน้าที่ของส่วนราชการต้นสังกัด ทั้งที่ควรมีบทบาทมากขึ้นในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนราชการบริหารส่วนกลางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เช่น การแก้ปัญหาคาวยากจน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งกำกับการบริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังพบว่ายังมีหน่วยราชการที่เป็นส่วนภูมิภาคในจังหวัดภายใต้สังกัดกระทรวงเดียวกันหลายหน่วยงาน และไม่มีหน่วยงานที่เป็นตัวแทนกระทรวงอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันก็มีการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางไปตั้งอยู่ในพื้นที่ภูมิภาคเป็นจำนวนมากและมีรูปแบบที่หลากหลาย ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๖) ในระดับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ยังมีประเด็นปัญหาการทับซ้อนในการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนงานให้ท้องถิ่นยังไม่เป็นไปตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ แม้จะมีการถ่ายโอนงานแต่ก็มักจะไม่มีการเคลื่อนย้ายหรือถ่ายโอนอัตรากำลังและงบประมาณจากราชการบริหารส่วนกลางให้ท้องถิ่น ทำให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นขาดแคลนกำลังคนทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ

๗) ในเรื่องระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ ปัญหาที่เรื้อรังและทำลายขวัญกำลังใจข้าราชการจนเป็นเหตุกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการมากที่สุด ก็คือ ปัญหาการเลื่อน ย้าย และแต่งตั้ง รวมทั้งการพิจารณาบำเหน็จความชอบของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม มีการอุปถัมภ์ เล่นพรรคเล่นพวก ซึ่งเป็นข้อขัดแย้งระหว่างข้าราชการประจำกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีมาโดยตลอดทุกยุคทุกสมัย ที่ผ่านมาข้าราชการเรียกร้องการเลื่อน ย้าย และแต่งตั้งให้เป็นไปหลักตามความรู้ ความสามารถ ตามระบบคุณธรรม ในขณะที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมุ่งแต่จะเลื่อน ย้าย และแต่งตั้งบุคคลที่สามารถสนองตอบความต้องการทางการเมืองได้ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลระหว่างข้าราชการประเภทต่าง ๆ ที่มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทแตกต่างกัน ซึ่งยังปรากฏและเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และการปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ รวมทั้งประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประเทศชาติมีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

๒. ประเด็นปฏิรูป

๒.๑ การปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

๒.๒ การปรับระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินได้รับมอบหมายจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ ให้เป็นผู้รับผิดชอบหลักในวาระการปฏิรูปที่ ๓ การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการจึงได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรและบุคลากรภาครัฐ เพื่อทำหน้าที่ศึกษาการปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

(๑) นางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ	ประธานอนุกรรมการ
(๒) นายธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์	รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง
(๓) นายศานิตย์ นาคสุขศรี	รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง
(๔) นายจำลอง โพธิ์สุข	โฆษกอนุกรรมการ
(๕) นายไพโรจน์ พรหมสาส์น	อนุกรรมการ
(๖) นายพลเดช ปิ่นประทีป	อนุกรรมการ

(๗) พลเอก วัฒนา สรรพานิช	อนุกรรมการ
(๘) นายชัยวัฒน์ ลิ้มปวีร์วรรณะ	อนุกรรมการ
(๙) นายเฉลิมชัย เฟื่องคอน	อนุกรรมการ
(๑๐) พลตำรวจโท อาจิ้น โชติวงศ์	อนุกรรมการ
(๑๑) นายสุชาติ เวโรจน์	อนุกรรมการ
(๑๒) นางสาวทัศนีย์ ดุสิตสุทธิรัตน์	อนุกรรมการ
(๑๓) นายภิรมย์ สิมะเสถียร	อนุกรรมการ
(๑๔) นายสมพัฒน์ โพนนิกร	อนุกรรมการ
(๑๕) นายศุภชัย ยาวะประภาษ	เลขานุการคณะอนุกรรมการ

และคณะกรรมการได้แต่งตั้งที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมการ ประกอบด้วย

(๑) นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์	ที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมการ
(๒) พันตำรวจตรี ยงยุทธ สารสมบัติ	ที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมการ
(๓) นายพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล	ที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมการ
(๔) ม.ล.พัชรภากร เทวกุล	ที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมการ
(๕) นางสาวสุลักษณ์ ธรรมานุสติ	ที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมการ

ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องการปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคล รวมทั้งประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยได้ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร งานวิจัย แหล่งวิชาการต่าง ๆ รวมทั้งข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน และข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตลอดจนแนวทางตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และได้จัดทำกรอบหลักการปฏิรูป (Conceptual Design) เสนอคณะกรรมการพิจารณาเพื่อเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติแล้วเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และคณะอนุกรรมการได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาศึกษาวาระที่ ๓ การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เสนอให้คณะกรรมการพิจารณาเพื่อเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาแล้วเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ โดยเป็นการนำเสนอกรอบแนวคิดเบื้องต้นต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นเพิ่มเติม ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญ ได้แก่

- (๑) การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน
- (๒) การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
- (๓) การปฏิรูปโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม
- (๔) การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

จากการเสนอกรอบแนวคิดเบื้องต้นต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นเพิ่มเติมดังกล่าว คณะอนุกรรมการได้นำความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติจำนวน ๑๘ คน มาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการยังได้เสนอให้คณะกรรมการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและความเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการพิจารณาดำเนินการของคณะอนุกรรมการ ประกอบด้วย

- (๑) กระทรวงการคลัง
- (๒) สำนักงานปรมาณ
- (๓) สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน)

- (๔) สภาความมั่นคงแห่งชาติ
- (๕) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- (๖) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- (๗) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวได้ให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะในประเด็นการปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และได้รับข้อมูลข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและครบถ้วน คณะอนุกรรมการจึงได้เสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินแต่งตั้ง ม.ล.พัชรภากร เทวกุล รองเลขาธิการ ก.พ. และนางสาวสุลักษณ์ ธรรมานุสดี ผู้อำนวยการศูนย์นักบริหารระดับสูง จากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และนายพงษ์อาจ ตริกิจวัฒนกุล รองเลขาธิการ ก.พ.ร. จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมการ

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมภายนอก : โอกาสและภัยคุกคาม

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

การเปลี่ยนแปลงในบริบทของสังคมโลกดังกล่าวข้างต้น มีทั้งโอกาสและภัยคุกคามต่อการบริหารงานภาครัฐให้สามารถบรรลุ “ยุทธศาสตร์ชาติ” ที่จะกำหนดในอนาคตอันใกล้ได้ แต่เมื่อได้พิจารณาถึงประเด็นการใช้โอกาส เพื่อลดผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้น ทำให้มีประเด็นที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ โครงสร้างการบริหารภาครัฐ และระบบการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นอย่างเร่งด่วน

๔.๒ สถานการณ์ในปัจจุบัน

๔.๒.๑ การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้จัดเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยราชการบริหารส่วนกลางจะจัดเป็นกระทรวง ทบวง กรม ทั้งนี้หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่สุด มีกระทรวง ทบวง กรม เพิ่มขึ้นจากเดิม ๑๔ กระทรวง ๑ ทบวง ๑๒๕ กรม เป็น ๒๐ กระทรวง ๑๕๔ กรม

๔.๒.๒ การปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรมดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ คือ การสร้างศักยภาพในการแข่งขันในเวทีโลกและการสร้างความแข็งแกร่งในสังคมที่เน้นการพึ่งพาตนเองและการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยมีกรอบคิดในการปรับโครงสร้างหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

(๑) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการ และยกระดับขีดความสามารถโดยรวมของหน่วยงานราชการให้ก้าวหน้าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์และเงื่อนไขการแข่งขันในเวทีโลก

(๒) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและประหยัดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ โดยลดความซ้ำซ้อนในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ การลดขั้นตอนในการทำงาน และการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

(๓) สร้างความรับผิดชอบและความโปร่งใสในราชการด้วยการกำหนดบทบาทภารกิจและความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ชัดเจน

๔.๒.๓ จำนวนโครงสร้างส่วนราชการในปัจจุบัน

- กระทรวง ๒๐ กระทรวง
 - กรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ๑๖๑ กรม (เพิ่มขึ้น ๗ หน่วยงาน)
 - กอง/สำนักหรือเทียบเท่ากอง ๑,๔๓๑ หน่วยงาน (เพิ่มขึ้น ๒๒๐ หน่วยงาน)
- โดยมีบางหน่วยงานเป็นส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค (ในศูนย์/เขต/ภาค) ๒,๖๑๖ หน่วยงาน
- หน่วยงานที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ๗,๗๕๗ หน่วยงาน

๔.๒.๔ จำนวนหน่วยงานอื่นของรัฐ

- รัฐวิสาหกิจ ๕๘ หน่วยงาน
- องค์การมหาชน ๕๓ หน่วยงาน

๔.๓ สถานการณ์ปัญหาการบริหารราชการไทยในปัจจุบัน

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้จัดเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีแนวทางการปฏิรูปในเรื่องดังกล่าวมาเป็นลำดับ รวมทั้งมีการจัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปแบบที่หลากหลายไปจากการเป็นส่วนราชการขึ้นมาอีกเป็นจำนวนมาก เช่น องค์การมหาชน องค์กรอิสระ และองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งยังปรากฏและเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ จากผลการศึกษาสถานการณ์ของประเทศไทยในบริบทของการเปลี่ยนแปลง ทำให้สามารถสรุปประเด็นปัญหาในเชิงโครงสร้างที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุเป้าหมาย มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนตามวิสัยทัศน์ภวัตน์ไทยที่สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติกำหนดไว้ดังนี้

๔.๓.๑ ระบบราชการยังมีขนาดและบทบาทที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจของรัฐ ทำหน้าที่ที่หลากหลาย ทั้งเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ ควบคุมกำกับ (Regulator) และทำหน้าที่ปฏิบัติการ (Operator) ทำให้ขนาดของภาครัฐขยายตัวออกไปอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด งบประมาณเพิ่มสูงขึ้น โดยเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณแผ่นดิน ในขณะที่สัดส่วนของงบลงทุนมีจำกัด

๔.๓.๒ การบริหารงานราชการไทยโดยรวมเกิดความล้มเหลว ทำให้ไม่ได้รับความเชื่อมั่นและยอมรับนับถือจากประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนทั้งในและต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการทุจริตคอร์รัปชัน เจ้าหน้าที่รัฐมุ่งหาประโยชน์ส่วนตนโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม การบริหารงานที่ขาดความโปร่งใส ไม่มีธรรมาภิบาล การทำงานที่ล่าช้า และขาดประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้

๔.๓.๓ ระบบราชการมีโครงสร้างขนาดใหญ่และสลับซับซ้อนเกินความจำเป็นโดยเฉพาะราชการบริหารส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) มีส่วนราชการและข้าราชการเป็นจำนวนมาก โดยมี ๒๐ กระทรวง ๑๖๑ กรมหรือเทียบเท่ากรม และแต่ละกรมมีการจัดแบ่งส่วนราชการภายในกรมออกเป็นกองหรือ

ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกองอีกจำนวนมาก รวมทั้งมีการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางลงไปปฏิบัติงานประจำในภูมิภาคอย่างมากมาย เช่น กระทรวงการคลัง มี ๑,๓๘๙ หน่วยงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มี ๙๙๘ หน่วยงาน เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันส่วนราชการดังกล่าวส่วนใหญ่มักจะมีการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่อีกเป็นจำนวนมากด้วย

การจัดโครงสร้างส่วนราชการข้างต้น ทำให้มีสายบังคับบัญชาในการกำกับดูแลหลายชั้นส่งผลให้การทำงานมีขั้นตอนมาก ลำช้า ไม่คล่องตัว และสิ้นเปลืองโดยไม่จำเป็น ทั้งยังทำให้เกิดข้อบกพร่องและนำไปสู่การทุจริตประพฤติมิชอบได้โดยง่ายอีกด้วย

๔.๓.๔ บทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม มีความหลากหลาย เหลื่อมล้ำซ้ำซ้อน และมีความรับผิดชอบที่ไม่ชัดเจน ซึ่งบางภารกิจเป็นภารกิจที่ควรต้องพิจารณาขยับเล็กหรือถ่ายโอนงานให้เอกชนหรือภาคส่วนอื่นรับไปดำเนินการ เช่น งานตรวจสอบรับรองมาตรฐาน เป็นต้น อีกทั้งบางภารกิจยังมีปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างกรมภายในกระทรวงด้วยตนเอง เช่น งานของกรมป่าไม้กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นต้น และความซ้ำซ้อนหรือการขาดความเชื่อมโยงของการทำงานระหว่างกระทรวง เช่น งานด้านมาตรฐานอาหารเกษตร ระหว่างกรมอนามัยกับสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ งานด้านบริหารจัดการและพัฒนาแหล่งน้ำในกรมชลประทานกับกรมทรัพยากรน้ำและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอีกหลายหน่วยงาน เป็นต้น

๔.๓.๕ การรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ราชการบริหารส่วนกลาง ถึงแม้การบริหารราชการจะมีการจำแนกออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แล้วก็ตาม แต่อำนาจสั่งการหรือตัดสินใจชั้นใหญ่ก็ยังคงรวมศูนย์ไว้ที่ราชการส่วนกลาง ขาดการมอบอำนาจ/กระจายอำนาจอย่างเหมาะสม ส่งผลให้การจัดบริการสาธารณะหลายเรื่องที่ถูกคงไว้กับส่วนกลางเกิดความล่าช้า ซึ่งเมื่อรัฐขยายบทบาทและภารกิจของตนให้กว้างขวางออกไป ปัญหาต่าง ๆ ที่ส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจและให้บริการก็จะยิ่งทวีมากขึ้น นอกจากนี้ การจัดบริการสาธารณะในรูปแบบเดียวกันตลอดทั่วทั้งประเทศ ก็มักจะไม่เหมาะสมกับการตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่

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

๔.๓.๗ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังทำงานแยกตามสาขาหน้าที่ของกรมต้นสังกัด นอกจากนี้แทบทุกกระทรวงยังมีหน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่อยู่ต่างกรมภายใต้สังกัดกระทรวงเดียวกันอยู่ในจังหวัดเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ขาดหน่วยงานที่เป็นตัวแทนกระทรวงอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันก็มีการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นส่วนกลางไปตั้งอยู่ในพื้นที่ภูมิภาคเป็นจำนวนมาก โดยมีรูปแบบที่หลากหลาย เช่น เป็นสำนักงาน/ศูนย์/เขต/ภาค (เป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกอง) หรือเป็นหน่วยงานย่อยอยู่ในสังกัดกอง เป็นต้น ก่อให้เกิดปัญหาการขาดการเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ไม่อาจบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๓.๘ ในระดับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ยังมีประเด็นปัญหาการทับซ้อนในการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนงานให้ท้องถิ่นยังไม่เป็นไปตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ แม้จะมีการถ่ายโอนงานแต่ก็มักจะไม่มีการถ่ายโอนงบประมาณและอัตรากำลังจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น ทำให้ส่วนท้องถิ่นขาดแคลนกำลังคนทั้งปริมาณและคุณภาพ

๔.๔ ประเด็นสำคัญของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

๔.๔.๑ การบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทยใช้ระบบคุณธรรมเป็นหลักในการบริหาร ระบบคุณธรรมได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของข้าราชการทุกประเภทที่ให้นำไปใช้โดยอนุโลม เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับใช้ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยมีหลักการที่สำคัญกำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ดังนี้

มาตรา ๔๒ การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คำนึงถึงระบบคุณธรรมดังต่อไปนี้

- (๑) การรับรองบุคคล เพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ
- (๒) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร และลักษณะของงานโดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม
- (๓) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่งและการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการ ต้องเป็นอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมือง หรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้
- (๔) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม และโดยปราศจากอคติ
- (๕) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

๔.๔.๒ หลักการที่สำคัญของระบบคุณธรรม สรุปได้ว่า จะต้องเป็นระบบที่มีความเสมอภาค เป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ ดังนี้

(๑) ความเสมอภาค

(๑.๑) ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน มีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ถ้าเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสม

(๑.๒) การพิจารณาจะต้องกระทำโดยเสมอหน้าไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

(๑.๓) ต้องใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับทุกคน

(๒) ความเป็นธรรม

(๒.๑) เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจะต้องเป็นกลาง

(๒.๒) ไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

(๒.๓) คำนึงถึงประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับเป็นสำคัญ

(๓) ความโปร่งใส

(๓.๑) จะต้องเปิดเผยผลการดำเนินการทุกขั้นตอนให้ทุกคนทราบ

(๓.๒) เปิดเผยหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะนำไปใช้ให้ทราบโดยทั่วกันก่อน

(๓.๓) ให้โอกาสสมมติตัวแทนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ

หรือคณะกรรมการในทุกระดับ เป็นต้น

(๔) การควบคุมตรวจสอบ

(๔.๑) ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิได้รับการชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้บังคับบัญชา เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการดำเนินงาน

(๔.๒) สามารถโต้แย้งคัดค้านการดำเนินงานได้

(๔.๓) มีองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยตรง

๔.๔.๓ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมแบ่งเป็น ๓ ขั้นตอน ดังนี้

(๑) ขั้นตอนการเตรียมการ

ขั้นตอนนี้มีความสำคัญเนื่องจากเป็นขั้นตอนเตรียมการสรรหาเพื่อแต่งตั้งซึ่งหมายถึงกระบวนการสรรหาคัดเลือกที่จะกำหนดให้ใช้วิธีใด อย่างไร เพื่อให้การสรรหาคัดเลือกข้าราชการที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสมมาดำรงตำแหน่ง ซึ่งได้แก่

(๑.๑) การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการ จะต้องให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ คือ จะต้องกำหนดให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะสรรหา และสอดคล้องกับระบบคุณธรรมที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ อย่างจริงจัง

(๑.๒) รูปแบบการสรรหาผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์มาดำรงตำแหน่ง ควรกระทำในรูปของคณะกรรมการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นหลักอย่างแท้จริง

(๑.๓) วิธีการสรรหา ให้กระทำโดยวิธีหลากหลายผสมกันอย่างจริงจังและเข้มข้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะสามารถค้นหาผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ มาดำรงตำแหน่งได้จริง ถ้าเป็นการประเมินเนื้อหาในแบบประเมินจะต้องมีตัวชี้วัดและความเป็นปรนัยสามารถจำกัดการใช้ดุลพินิจของผู้ประเมินได้เป็นอย่างดี

(๑.๔) จะต้องมีประกาศแจ้งให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทราบทุกครั้งที่จะมีการสรรหาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เพื่อเปิดโอกาสให้เข้ามาสมัครรับการสรรหาภายในระยะเวลาอันสมควร

(๒) ขั้นตอนการแต่งตั้ง

(๒.๑) ต้องมีประกาศผลการสรรหาให้ข้าราชการที่เข้ารับการสรรหาทราบทุกครั้ง

(๒.๒) รูปแบบวิธีการออกคำสั่งแต่งตั้งจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะจะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น จะต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งที่แต่งตั้งไว้ด้วย เป็นต้น

(๒.๓) เมื่อแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐรายใดแล้ว ให้แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ทุกคน รวมทั้งผู้ที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งทราบด้วย เพื่อให้โอกาสผู้ที่ไม่ได้รับแต่งตั้งสามารถใช้สิทธิโต้แย้ง หรือคัดค้านต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป หรือองค์กรซึ่งทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทต่อไปได้

(๓) ขั้นตอนหลังการแต่งตั้ง

ขั้นตอนนี้ถือว่า เป็นขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่ง เพราะจะมีปัญหาข้อพิพาทระหว่างผู้บังคับบัญชากับข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้รับการแต่งตั้ง นำเรื่องมาร้องทุกข์หรือฟ้องต่อศาลปกครองอยู่เสมอ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ จึงถือว่าเป็นเรื่องหนึ่งของระบบคุณธรรมซึ่งจำเป็นจะต้องมีเพื่อเป็นการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการให้คงอยู่ ในขณะเดียวกันก็เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานของรัฐได้ตระหนัก ระมัดระวังในการออกคำสั่งให้สอดคล้องกับระบบคุณธรรม และชอบด้วยกฎหมายยิ่งขึ้น ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ได้มีบทบัญญัติให้ผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการแต่งตั้ง มีสิทธิโต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง หรือยื่นคำร้องทุกข์ หรืออุทธรณ์โต้แย้งต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ และ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร สำหรับข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครได้อยู่แล้ว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection) ในปัจจุบันนี้ ก็คือ ไม่มีหลักประกันทางกฎหมายสำหรับบังคับให้ต้องมีหลักเกณฑ์การเลื่อน ย้าย และ

ดำเนินการบริหารงานบุคคลอื่นที่เป็นธรรมที่แท้จริง เพราะหลักเกณฑ์เหล่านี้ กำหนดโดยองค์กรกลางบริหารงานบุคคลแต่ละแห่ง เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำหรับข้าราชการพลเรือนหรือคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร (ก.ค.) ที่มีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นนักการเมืองเป็นประธาน รวมทั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่นก็มีนักการเมืองเป็นประธานเช่นกัน หากกฎหมายไม่เขียนบังคับให้หลักเกณฑ์การเลื่อน ย้าย และการดำเนินการบริหารงานบุคคลอื่นต้องมีความเป็นธรรมมีตัวชี้วัดความเหมาะสมได้ในเชิงปรนัยแล้ว นักการเมืองจะสามารถจะใช้อิทธิพลครอบงำ กรรมการ ก.พ. กรรมการ ก.ค. และกรรมการขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ให้ออกหลักเกณฑ์ในลักษณะบิดเบือนความถูกต้องและเป็นธรรมได้ เช่น ครอบงำให้ออกหลักเกณฑ์ที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่นักการเมืองผู้มีอำนาจแต่งตั้งได้ เป็นต้น นอกจากนี้ในเรื่องระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ ยังพบว่ามีการจำแนกบุคลากรของรัฐออกเป็นหลายประเภท สำหรับข้าราชการเอง ข้าราชการแต่ละประเภทต่างมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของตนเอง ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลระหว่างข้าราชการ และระหว่างข้าราชการกับบุคลากรภาครัฐอื่นๆ

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

๕.๑ กรอบการปฏิรูปและข้อเสนอปฏิรูป

เมื่อคำนึงถึงประเด็นปัญหาสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันดังกล่าวในข้อ ๔ แล้ว คณะกรรมาธิการจึงได้กำหนดกรอบการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ดังนี้

(๑) ปรับทบทวนบทบาทภารกิจและโครงสร้างของภาครัฐให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และมีขนาดที่เหมาะสมเกิดความคุ้มค่า (Rightsizing)

(๒) วางระบบความสัมพันธ์และกำหนดบทบาทหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานรูปแบบอื่นให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

(๓) กำหนดรูปแบบการบริหารราชการแบบบูรณาการและแนวทางความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ให้สามารถสนองต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างยืดหยุ่นคล่องตัว เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency & Effectiveness) และขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติของประเทศ โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) การทำงานเชื่อมโยงกันอย่างเป็นเครือข่ายในแนวราบ (Lean & Flat Organization) และการบริหารราชการระบบเปิด

(๔) สร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารงานในแต่ละพื้นที่ให้มากยิ่งขึ้น โดยเร่งรัดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

(๕) สร้างระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐให้มีคุณธรรม มีมาตรฐาน สามารถจัดการความเหลื่อมล้ำ มีเอกภาพในด้านค่าตอบแทน และมีความเป็นกลางทางการเมือง

จากกรอบการปฏิรูปดังกล่าวข้างต้นคณะกรรมาธิการจึงได้กำหนดประเด็นข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และการปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ ดังนี้

๑) กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ

๒) การทบทวนและจำแนกบทบาทภารกิจภาครัฐ

๓) ออกแบบโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมกับภารกิจต่าง ๆ ของภาครัฐในลักษณะที่มีความคล่องตัวต่อการเปลี่ยนแปลงและยุบเลิก ทั้งระบบงบประมาณ และการบริหารกำลังคน การจัดส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นตัวแทนของกระทรวงที่แท้จริงในราชการบริหารส่วนภูมิภาค

๔) พัฒนากลไกหรือเครื่องมือในการสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

๕) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

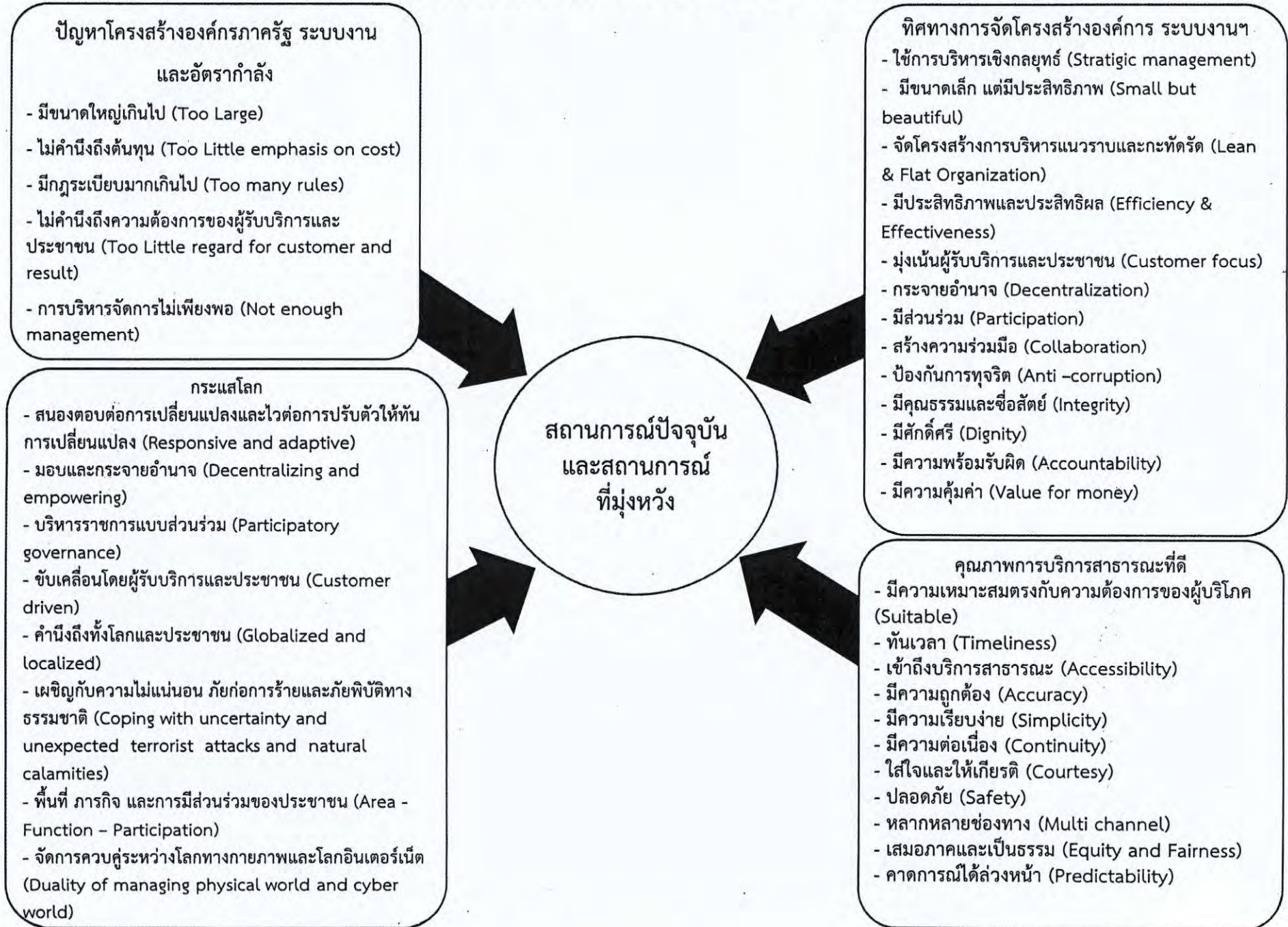
๖) เสริมสร้างความเข้มแข็งและเร่งรัดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๗) การจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์และเป้าหมายร่วมกัน

๘) ส่งเสริมให้มีรัฐบาลระบบเปิด (Open Government) ซึ่งเป็นรัฐบาลที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินภารกิจของรัฐเพื่อเป็นเครือข่ายหรือพันธมิตรในการทำงานร่วมกัน

๙) รัฐต้องปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ ให้มีมาตรฐานสามารถจัดความเหลื่อมล้ำมีเอกภาพในด้านค่าตอบแทนและมีความเป็นกลางทางการเมือง

กรอบแนวคิดที่ต้องคำนึงในการจัดโครงสร้างองค์การ ระบบงาน และอัตรากำลัง



กรอบความคิดรวบยอด

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

ระบบและกลไก

รูปแบบองค์กร
และความสัมพันธ์
กับภาคส่วนอื่น

- เชิงพื้นที่
 - จังหวัด
 - กลุ่มจังหวัด
- เชิงประเด็น/กลุ่มเป้าหมาย

ระบบและกลไก

การบริหารงาน
แบบบูรณาการ

ระบบและกลไก

ระบบบริหาร
กำลังคน

ระบบราชการที่สามารถ
ให้บริการประชาชนได้
อย่างทั่วถึง สะดวก
รวดเร็ว คุ่มค่า ถูกต้อง
และเป็นธรรม

บทบาท

- การบริหารเชิงนโยบายตามยุทธศาสตร์ชาติ
- ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานรูปแบบอื่น
- การถ่ายโอนอำนาจ ภารกิจ ตามความพร้อม
- การปรับบทบาทภาครัฐส่วนกลางจากผู้ปฏิบัติ (Operator) มาสู่การกำหนดและควบคุมกำกับให้เป็นไปตามนโยบาย (Regulator)
- ระบบราชการแบบอิเล็กทรอนิกส์

ขนาดและกำลังคน

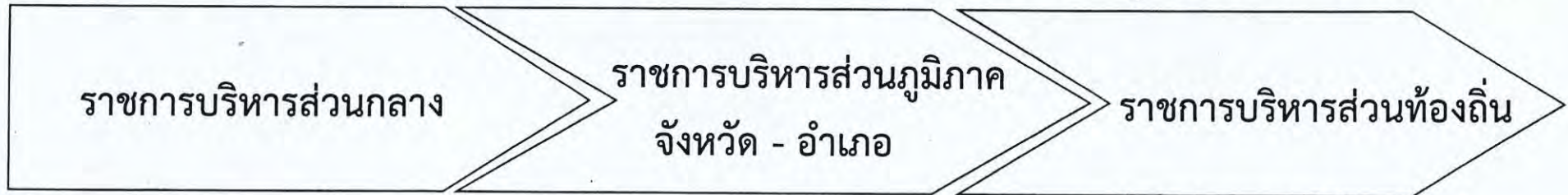
ภาครัฐ

- ระบบบริหารทรัพยากรบุคคล
- ระบบการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 - ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐกับนักการเมือง
 - การตรวจสอบ ป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ
 - ลดความเหลื่อมล้ำในเรื่องค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์

ขนาดและกำลังพลภาครัฐ

- กำหนดขนาดที่เหมาะสมของหน่วยงานแต่ละประเภท
- กำหนดแนวทางการเกลี้ยกำลังคนภาครัฐเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ (Redeployment Program)

การจัดการกิจและขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

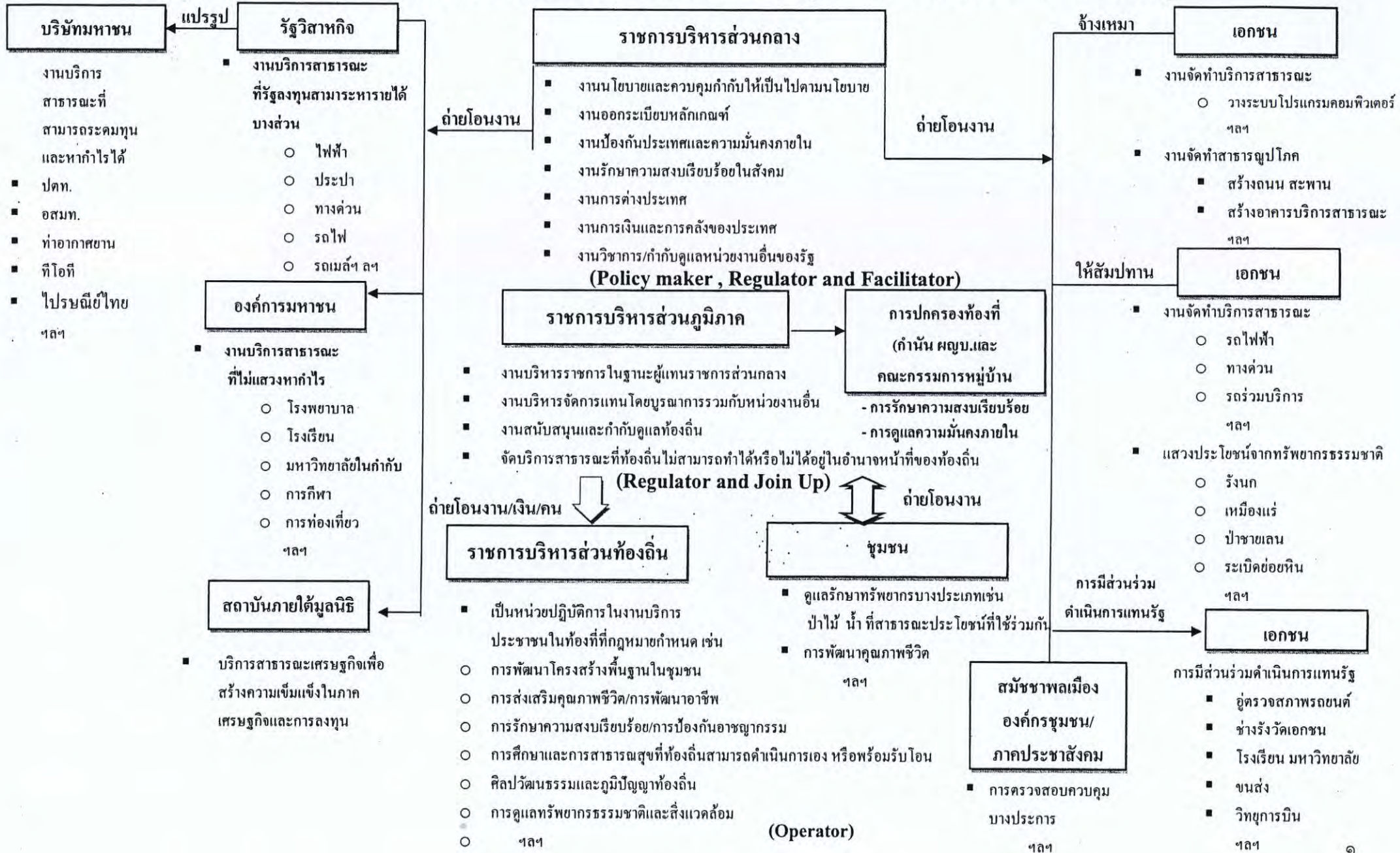


- กำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายการพัฒนาให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ/การกำกับประเมินผล
- ผู้ควบคุมกำกับ (Regulator) กฎ ระเบียบ และ มาตรฐานต่างๆ
- ปฏิบัติภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะระดับชาติ
 - การป้องกันประเทศ/ความมั่นคงภายใน
 - การต่างประเทศ
 - การยุติธรรม
 - การเงินการคลัง
 - การคมนาคมของประเทศ
 - วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- งานวิชาการและสนับสนุนความรู้
- วิทยาการใหม่และพัฒนาบุคลากรที่ขาดแคลน
- กำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย

- เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง
- เชื่อมโยงแผนพัฒนาจังหวัดกับยุทธศาสตร์ชาติ
- ประสานและเชื่อมโยงกับองค์กรทุกภาคส่วนในพื้นที่
- ดูแลเรื่องความมั่นคงภายใน ความเป็นธรรม ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน รวมทั้งบริหารราชการตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน
- ให้คำปรึกษา สนับสนุน ช่วยเหลือทางวิชาการ/เทคนิคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพัฒนาบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำกับ ดูแลและประเมินผลการดำเนินการของท้องถิ่น
- เป็นหน่วยปฏิบัติการกิจบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการ

- ภารกิจพื้นฐานที่ต้องทำตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด
- เป็นหน่วยปฏิบัติการกิจบริการสาธารณะแก่ประชาชน ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น
 - โครงสร้างพื้นฐาน
 - ส่งเสริมคุณภาพชีวิต/การพัฒนาอาชีพ
 - จัดระเบียบชุมชน/รักษาความสงบเรียบร้อย/การป้องกันอาชญากรรม
 - การศึกษา เช่น โรงเรียน สถานศึกษา (ที่มีอยู่แล้วและพร้อมจะรับโอน)
 - ศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น
 - การดูแลสุขภาพการชนชาติและสิ่งแวดล้อม
 - การสาธารณสุข เช่น สถานพยาบาล โรงพยาบาล (ที่มีอยู่แล้วและพร้อมจะรับโอน)
 - การกีฬาและนันทนาการ
 - การสงเคราะห์คนชราและสวัสดิการอื่น
- ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกดำเนินการเพิ่มเติมได้ (ทั้งที่เกิดจากการการรับ การถ่ายโอนหรือท้องถิ่นร้องขอให้ถ่ายโอนหรือจากการริเริ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง) ^๑

การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และภาคส่วนต่าง ๆ



๕.๒ แนวทางดำเนินการ

๕.๒.๑ ประเด็นปฏิรูป : กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ

(๑) สารระสำคัญ/เนื้อหาของประเด็นปฏิรูป

(๑.๑) กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการแผ่นดินทุกภาคส่วนให้ชัดเจน
 (๑.๒) กำหนดหลักการและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนว่าให้มีการยุบเลิกหรือปรับลดหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคให้เหลือเพียงการปฏิบัติการกิจเฉพาะที่ไม่อาจมอบให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคดำเนินการแทนหรือไม่สามารถถ่ายโอนให้องค์กรบริหารท้องถิ่นรับไปดำเนินการเองได้ เช่น งานวิจัยและพัฒนา หรืองานบริการวิชาการที่มุ่งให้บริการแก่เกษตรกร ผู้ประกอบการ หรือประชาชนส่วนรวมในเขตพื้นที่กลุ่มจังหวัดที่กำหนดตามความเหมาะสมแห่งภารกิจ

(๑.๓) ทบทวนและปรับปรุงหน่วยงานส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาคให้เป็นไปตามกรอบโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เสนอ

(๑.๔) การประเมินผลความคุ้มค่าแห่งผลสัมฤทธิ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาคเป็นประจำทุกปี

(๑.๕) ราชการบริหารส่วนกลางจะต้องถ่ายโอนภารกิจพร้อมกับเกลี้ยหรือโอนบุคลากรและงบประมาณให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนไปด้วยภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด

(๒) มาตรการดำเนินการ

(๒.๑) มาตรการที่ต้องดำเนินการทันที : เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติ คณะรัฐมนตรีกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของทุกภาคส่วน

- หน่วยงานที่รับผิดชอบ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ/ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน/สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ

- ระยะเวลาดำเนินการ : ดำเนินการได้ทันที

(๒.๒) มาตรการระยะกลาง : แก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนของระบบการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งนี้ ในช่วงเวลาที่มีการแก้ไขกฎหมายยังไม่แล้วเสร็จให้ชี้มติคณะรัฐมนตรีดำเนินการไปพลางก่อน

- หน่วยงานที่รับผิดชอบ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

- ระยะเวลาดำเนินการ : ภายใน ๓ ปี

๕.๒.๒ ประเด็นปฏิรูป : การทบทวนและจำแนกบทบาทภารกิจภาครัฐ

(๑) สารระสำคัญ/เนื้อหาของประเด็นปฏิรูป

(๑.๑) ให้ทบทวนบทบาทภารกิจของภาครัฐที่แท้จริงให้ชัดเจน โดยมุ่งดำเนินงาน เฉพาะภารกิจสำคัญตามยุทธศาสตร์ชาติ กฎหมาย และความต้องการของประชาชน โดยภารกิจรองหรือภารกิจอื่น ๆ

(๑.๒) ให้ความสำคัญกับภารกิจที่เป็น “บริการสาธารณะ” เป็นลำดับแรก ทั้งภารกิจที่ยังอยู่ในการดำเนินการของภาครัฐเอง และภารกิจที่ได้มอบให้ภาคส่วนอื่นไปแล้ว โดยต้องควบคุม “คุณภาพและมาตรฐานของบริการ” ที่ส่งมอบ

(๑.๓) ยุบเลิกองค์การมหาชนที่หมดภารกิจตามข้อ (๑.๑) และ (๑.๒)

(๑.๔) ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ภาคประชาชน องค์กร มหาชน องค์กรอื่นของรัฐ และเอกชน ดำเนินการแทน หรือยุติบทบาทที่ไม่จำเป็น

(๒) มาตรการดำเนินการ

- มาตรการที่ต้องดำเนินการทันที : เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรี “จำแนกบทบาทภารกิจหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท”
- หน่วยงานที่รับผิดชอบ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- ระยะเวลาดำเนินการ : ดำเนินการได้ทันที

๕.๒.๓ ประเด็นปฏิรูป : ออกแบบโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมกับภารกิจต่าง ๆ ของภาครัฐ ในลักษณะที่มีความคล่องตัวต่อการเปลี่ยนแปลงและยุบเลิก ทั้งระบบงบประมาณ และการบริหารกำลังคน การจัดส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นตัวแทนของกระทรวงที่แท้จริงในราชการบริหารส่วนภูมิภาค

(๑) สารระสำคัญ/เนื้อหาของประเด็นปฏิรูป

(๑.๑) กำหนดภารกิจ/หน่วยงาน เป็นกลุ่มประเภทเร่งด่วนต้องดำเนินการทันที กลุ่มที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จใน ๒ ปี และ ๓ ปี โดยพิจารณาจากความไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และการไม่สามารถตอบสนองต่อประชาชนเป็นสำคัญ และเพื่อให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น และให้มีความคุ้มค่า คุ่มงบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายไป/ประเมินความคุ้มค่าแห่งผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นประจำทุกปี

(๑.๒) ทบทวนบทบาทภารกิจของทุกกระทรวง ทบวง กรม เพื่อประกอบเป็นสารระสำคัญในการแก้ไขพระราชบัญญัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๒) มาตรการดำเนินการ

(๒.๑) มาตรการที่ต้องดำเนินการทันที : เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรีให้เกิดการบูรณาการในการออกแบบโครงสร้างส่วนราชการสมัยใหม่

- หน่วยงานที่รับผิดชอบ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน/สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ/สำนักงานงบประมาณ
- ระยะเวลาดำเนินการ : ดำเนินการได้ทันที

(๒.๒) มาตรการระยะกลาง : แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

- หน่วยงานที่รับผิดชอบ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน/สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ/สำนักงานงบประมาณ

- ระยะเวลาดำเนินการ : ภายใน ๓ ปี

๕.๒.๔ ประเด็นปฏิรูป : พัฒนากลไกหรือเครื่องมือในการสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

(๑) สารระสำคัญ/เนื้อหาของประเด็นปฏิรูป

(๑.๑) กำหนดรูปแบบและวิธีการทำงานระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่เน้นความร่วมมือ ประสานสัมพันธ์กันเพื่อให้เกิดการบูรณาการในการปฏิบัติงานร่วมกัน

(๑.๒) ใช้แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดที่ต้องผ่านกระบวนการร่วมคิดร่วมทำระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น และภาคส่วนต่าง ๆ เป็นตัวกำหนด มีการกำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และมีการใช้ทรัพยากรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า และไม่เกิดความซ้ำซ้อน

(๑.๓) จัดทำข้อตกลงความร่วมมือในการทำงานหรือสัญญาแผนงาน/โครงการและ
ลงนามร่วมกัน

(๑.๔) กำหนดตัวชี้วัดในการดำเนินงานในลักษณะตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) ติดตาม
ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน

(๒) มาตรการดำเนินการ

- มาตรการระยะสั้น : ยกร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบูรณาการความร่วมมือ
ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
- หน่วยงานที่รับผิดชอบ : คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและ
กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ/สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ/สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ
- ระยะเวลาดำเนินการ : ภายใน ๑ ปี

๕.๒.๕ ประเด็นปฏิรูป : เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

(๑) สาระสำคัญ/เนื้อหาของประเด็นปฏิรูป

(๑.๑) ให้ทุกส่วนราชการมอบอำนาจในภารกิจที่ต้องดำเนินการในจังหวัด
ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อตัดสินใจแก้ปัญหาและสั่งการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและความรวดเร็ว
ในการบริหารราชการ

(๑.๒) ออกแบบโครงสร้างการจัดส่วนราชการประจำจังหวัดเพื่อเป็นตัวแทนของ
กระทรวงที่แท้จริงในราชการบริหารส่วนภูมิภาค

(๑.๓) ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจให้ส่วนกลางมอบอำนาจที่เกี่ยวกับ
การบริหารงานในจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และจะต้องกำหนดให้ผู้ว่าราชการ
จังหวัดสามารถมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอและ
ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี เพื่อให้สามารถปฏิบัติราชการแทนได้ และปรับปรุงบทบาท
หน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัดให้เหมาะสมด้วย

(๑.๔) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรตามกฎหมายว่าด้วยการปกครอง
ท้องที่ (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งในส่วนของคณะกรรมการหมู่บ้านจะมีโครงสร้าง
ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นตัวแทนของภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนด้วย)
ทำหน้าที่สนับสนุนการช่วยเหลืองานภาครัฐโดยเฉพาะอำเภอและตำบล

(๒) มาตรการดำเนินการ

- มาตรการระยะกลาง : ยกร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบูรณาการความ
ร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
- หน่วยงานที่รับผิดชอบ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- ระยะเวลาดำเนินการ : ภายใน ๓ ปี

**๕.๒.๖ ประเด็นปฏิรูป : เสริมสร้างความเข้มแข็งและเร่งรัดการกระจายอำนาจให้องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น**

(๑) สาระสำคัญ/เนื้อหาของประเด็นปฏิรูป

(๑.๑) ถ่ายโอนภารกิจที่เป็นของราชการส่วนท้องถิ่น พร้อมกับถ่ายโอนบุคลากร
และงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด

(๑.๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับปรุงแบบโครงสร้างองค์กรการกำหนดตำแหน่งและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม

(๑.๓) กำหนดภารกิจให้ชัดเจนว่าภารกิจใดควรเป็นหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดหรือท้องถิ่นที่ต่ำกว่าองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

(๑.๔) ให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองภายใต้เงื่อนไขของการเปิดให้สมาชิกพลเมือง/องค์กรชุมชน/ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ให้มากขึ้น ปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้มีเอกภาพ เหมาะสม และมีความคล่องตัวยิ่งขึ้นอีกด้วย

(๒) มาตรการดำเนินการ

- มาตรการระยะยาว : แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

- หน่วยงานที่รับผิดชอบ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ/สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ/คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น/สำนักงบประมาณ/กระทรวงการคลัง

- ระยะเวลาดำเนินการ : มากกว่า ๓ ปี

๕.๒.๗ ประเด็นปฏิรูป : การจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์และเป้าหมายร่วมกัน

(๑) สาระสำคัญ/เนื้อหาของประเด็นปฏิรูป

(๑.๑) ต้องจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์และเป้าหมายร่วมกัน ให้มีความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่ตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

(๑.๒) ทุกส่วนราชการจะต้องกำหนดวงเงินงบประมาณที่จะดำเนินการในจังหวัดตามภารกิจหลักและตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เป็นรายจังหวัด/กลุ่มจังหวัดให้ชัดเจน

(๒) มาตรการดำเนินการ

- มาตรการระยะกลาง : แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

- หน่วยงานที่รับผิดชอบ : สำนักงบประมาณ/ทุกส่วนราชการ

- ระยะเวลาดำเนินการ : ภายใน ๓ ปี

๕.๒.๘ ประเด็นปฏิรูป : ส่งเสริมให้มีรัฐบาลระบบเปิด (Open Government) ซึ่งเป็นรัฐบาลที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินภารกิจของรัฐเพื่อเป็นเครือข่ายหรือพันธมิตรในการทำงานร่วมกัน

(๑) สาระสำคัญ/เนื้อหาของประเด็นปฏิรูป

(๑.๑) จัดให้มีกระบวนการและช่องทางที่จะสื่อสารกับประชาชน พลเมืองในรูปแบบที่หลากหลายเพื่อให้รับทราบและเข้าใจถึงสิ่งที่รัฐกำลังจะดำเนินการ และดำเนินการอยู่ พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นตอบกลับอยู่ตลอดเวลา

(๑.๒) ส่งเสริมการสร้างความร่วมมือในรูปภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับเอกชน (Public – Private Partnership : PPP) เพื่อให้การพัฒนาบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ การสร้างกลไกการดำเนินการแบบร่วมลงทุนกับภาคเอกชนด้วยความชัดเจน โปร่งใส และเกิดการบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ

(๑.๓) เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและภาคส่วนอื่นเข้ามาแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ (Contestability)

(๑.๔) ให้ภาคประชาสังคมหรือองค์กรชุมชนเข้าร่วมในการจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นและเพียงพอกับความต้องการของประชาชน

(๑.๕) ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี

(๒) มาตรการดำเนินการ

- มาตรการที่ต้องดำเนินการทันที : เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรี เรื่องรัฐบาลระบบเปิด (Open Government)

- หน่วยงานที่รับผิดชอบ : สำนักนายกรัฐมนตรี/สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์/สำนักงานพัฒนารัฐกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์/ทุกส่วนราชการ

- ระยะเวลาดำเนินการ : ดำเนินการได้ทันที

๕.๒.๙ ประเด็นปฏิรูป : รัฐต้องปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐให้มีมาตรฐานสามารถขจัดความเหลื่อมล้ำ มีเอกภาพในด้านค่าตอบแทนและมีความเป็นกลางทางการเมือง

(๑) สารสำคัญ/เนื้อหาของประเด็นปฏิรูป

(๑.๑) ปรับปรุงกฎหมายโดยกำหนดให้เกณฑ์การประเมินบุคคลเพื่อเลื่อน โอน ย้าย หรือการพิจารณาบำเหน็จความชอบหรือการลงโทษ จะต้องกำหนดตัวชี้วัดอย่างเป็นรูปธรรม และเป็นธรรม รวมทั้งต้องเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของหน่วยงาน และแสดงเหตุผลถึงความเหมาะสมด้วย

(๑.๒) ให้มีคณะกรรมการประจำหน่วยงานดำเนินการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการทุกระดับและทุกประเภทโดยระบบคุณธรรม โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณากลับกรองเสนอรายชื่อบุคคลให้ดำรงตำแหน่งระดับต่าง ๆ ต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

(๑.๓) จัดให้มีระบบข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประวัติการทำงาน ผลงาน ความประพฤติ การศึกษาอบรมของข้าราชการทุกคน เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลอย่างครบถ้วนและเป็นระบบ

(๑.๔) กำหนดให้มีมาตรฐานที่เป็นเอกภาพในด้านค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในส่วนราชการ หน่วยงานในกำกับของรัฐ และองค์กรอิสระ

(๑.๕) กำหนดหลักการห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับแทรกแซงการปฏิบัติราชการและการบริหารงานบุคคล พร้อมกำหนดบทลงโทษกรณีฝ่าฝืนด้วย

(๒) มาตรการดำเนินการ

- มาตรการระยะกลาง : ๑) แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ๒) แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการประเภทต่างๆ เช่น ครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำรวจ เป็นต้น ๓) ยกร่างกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เป็นธรรมและไม่เหลื่อมล้ำ รวมทั้งเพื่อดึงดูดคนดีและเก่งเข้ารับราชการมากขึ้น

- หน่วยงานที่รับผิดชอบ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน/องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทเสนอมาตรการและปรับปรุงกฎหมายของตนเอง

- ระยะเวลาดำเนินการ : ภายใน ๓ ปี

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับจากข้อ ๕

เมื่อดำเนินการตามข้อเสนอแนะและแนวทางการปฏิรูปดังกล่าวในข้อ ๕ แล้วจะได้ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ ดังนี้

(๖.๑) ขนาดและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จะเปลี่ยนไปในลักษณะที่มีการบูรณาการกันมากขึ้น ข้ำซ้อนกันน้อยลง

(๖.๒) ราชการบริหารส่วนกลางจะลดขนาดลงแต่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดและกำกับนโยบายให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ

(๖.๓) ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเข้มแข็งขึ้นและเป็นผู้กำกับและอำนวยความสะดวกในระดับพื้นที่และดำเนินงานเฉพาะในส่วนที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบงานในระดับปฏิบัติทั้งหมดที่มีความพร้อมในการดำเนินการและให้บริการประชาชนได้ดีขึ้น เนื่องจากได้รับการถ่ายโอนเรื่องงบประมาณและบุคลากรสอดคล้องกับภารกิจที่ต้องปฏิบัติ

(๖.๔) หน่วยงานราชการทุกระดับจะดำเนินการเฉพาะงานที่ไม่สามารถจ้างเหมาบริการได้

(๖.๕) หน่วยงานอื่นของราชการบริหารส่วนกลางที่มีภารกิจต้องดำเนินการเร่งด่วน หรือดำเนินการเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้สำเร็จภายในเวลาจำกัดที่ต้องอาศัยผู้มีความรู้ความสามารถพิเศษสามารถจะยุบเลิกได้เมื่อหมดความจำเป็น

(๖.๖) การแต่งตั้งข้าราชการ/เจ้าหน้าที่รัฐได้รับความเป็นธรรมและได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง รวมทั้งข้าราชการได้รับความเป็นธรรมในเรื่องเงินเดือนและค่าตอบแทน

ทั้งนี้ กรอบและแนวทางการปฏิรูปข้างต้นนี้จะทำให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖

คะแนนความสามารถของระบบราชการที่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว คุ่มค่า ถูกต้อง และเป็นธรรม

๘. ข้อเสนอของคณะกรรมการธิการต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ

จากปัญหาและความสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น คณะกรรมการธิการจึงได้ทำการศึกษา รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง ตลอดจนรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากภาคส่วนต่าง ๆ และจัดทำเป็นรายงานเพื่อเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยรายงานฉบับนี้ประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ หลักการและเหตุผล ประเด็นปฏิรูป วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์ ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ รวมทั้งตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิรูปตามแนวทางดังกล่าวเกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม คณะกรรมการธิการจึงขอเสนอรายงานวาระปฏิรูปที่ ๓ เรื่อง การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอรายงานดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป



(นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์)

ประธานกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

ภาคผนวก

ลำดับ	ข้อเสนอปฏิรูป (What)	วิธีการ (How)	ผู้รับผิดชอบหลัก (Owner)	ระยะเวลา				สาระสำคัญ / เนื้อหาของข้อเสนอ
				ทันที	ระยะสั้น ภายใน ๑ ปี	ระยะกลาง ภายใน ๓ ปี	ระยะยาว มากกว่า ๓ ปี	
๑	กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ	๑. เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติ คณะรัฐมนตรีกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของทุกภาคส่วน	ก.พ.ร./ก.พ./สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ	✓				(๑.๑) กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการแผ่นดินทุกภาคส่วนให้ชัดเจน (๑.๒) กำหนดหลักการและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนว่าให้มีการยุบเลิกหรือปรับลดหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคให้เหลือเพียงการปฏิบัติการกิจ เฉพาะที่ไม่อาจมอบให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคดำเนินการแทนหรือไม่สามารถถ่ายโอนให้องค์กรบริหารท้องถิ่นรับไปดำเนินการเองได้ เช่น งานวิจัยและพัฒนา หรืองานบริการวิชาการที่มุ่งให้บริการแก่เกษตรกร ผู้ประกอบการ หรือประชาชนส่วนรวมในเขตพื้นที่กลุ่มจังหวัดที่กำหนดตามความเหมาะสมแห่งภารกิจ
		๒. แก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนของระบบการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งนี้ ในช่วงเวลาที่มีการแก้ไขกฎหมายยังไม่แล้วเสร็จให้ขัมมติคณะรัฐมนตรีดำเนินการไปพลางก่อน	ก.พ.ร.			✓		(๑.๓) ทบทวนและปรับปรุงหน่วยงานส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาคให้เป็นไปตามกรอบโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เสนอ (๑.๔) การประเมินผลความคุ้มค่าแห่งผลสัมฤทธิ์ของราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคเป็นประจำทุกปี (๑.๕) ราชการบริหารส่วนกลางจะต้องถ่ายโอนภารกิจพร้อมกับเกลี้ยหรือโอนบุคลากรและงบประมาณให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนไปด้วยภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด

ลำดับ	ข้อเสนอปฏิรูป (What)	วิธีการ (How)	ผู้รับผิดชอบหลัก (Owner)	ระยะเวลา			สาระสำคัญ / เนื้อหาของข้อเสนอ
				ทันที	ระยะสั้น ภายใน ๑ ปี	ระยะกลาง ภายใน ๓ ปี	
๒	การทบทวนและจำแนกบทบาทภารกิจภาครัฐ	- เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรี “จำแนกบทบาทภารกิจหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท”	ก.พ.ร.	✓			<p>(๑.๑) ให้ทบทวนบทบาทภารกิจของภาครัฐที่แท้จริงให้ชัดเจน โดยมุ่งดำเนินงานเฉพาะภารกิจสำคัญตามยุทธศาสตร์ชาติ กฎหมาย และความต้องการของประชาชน โดยภารกิจรองหรือภารกิจอื่น ๆ</p> <p>(๑.๒) ให้ความสำคัญกับภารกิจที่เป็น “บริการสาธารณะ” เป็นลำดับแรกทั้งภารกิจที่ยังอยู่ในการดำเนินการของภาครัฐเอง และภารกิจที่ได้มอบให้ภาคส่วนอื่นไปแล้ว โดยต้องควบคุม “คุณภาพและมาตรฐานของบริการ” ที่ส่งมอบ</p> <p>(๑.๓) ยุบเลิกองค์การมหาชนที่หมดภารกิจตามข้อ (๑.๑) และ (๑.๒)</p> <p>(๑.๔) ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ภาคประชาชน องค์กรมหาชน องค์กรอื่นของรัฐ และเอกชน ดำเนินการแทน หรือยุติบทบาทที่ไม่จำเป็น</p>

ลำดับ	ข้อเสนอปฏิรูป (What)	วิธีการ (How)	ผู้รับผิดชอบหลัก (Owner)	ระยะเวลา				สาระสำคัญ / เนื้อหาของข้อเสนอ
				ทันที	ระยะสั้น ภายใน ๑ ปี	ระยะกลาง ภายใน ๓ ปี	ระยะยาว มากกว่า ๓ ปี	
๓	ออกแบบโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมกับการกิจต่าง ๆ ของภาครัฐในลักษณะที่มีความคล่องตัวต่อการเปลี่ยนแปลงและยุบเลิก ทั้งระบบงบประมาณ และการบริหารกำลังคน การจัดส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นตัวแทนของกระทรวงที่แท้จริงในราชการบริหารส่วนภูมิภาค	๑.เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรีให้เกิดการบูรณาการในการออกแบบโครงสร้างส่วนราชการสมัยใหม่	ก.พ./ก.พ.ร./สำนักงบประมาณ	✓				<p>(๑.๑) กำหนดภารกิจ / หน่วยงาน เป็นกลุ่มประเภทเร่งด่วนต้องดำเนินการทันที กลุ่มที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จใน ๒ ปี และ ๓ ปี โดยพิจารณาจากความไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และการไม่สามารถตอบสนองต่อประชาชนเป็นสำคัญ และเพื่อให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น และให้มีความคุ้มค่าคุ้มงบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายไป/ประเมินความคุ้มค่าแห่งผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นประจำทุกปี</p> <p>(๑.๒) ทบทวนบทบาทภารกิจของทุกกระทรวง ทบวง กรม เพื่อประกอบเป็นสาระสำคัญในการแก้ไขพระราชบัญญัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง</p>
		๒. แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕	ก.พ./ก.พ.ร./สำนักงบประมาณ			✓		

ลำดับ	ข้อเสนอปฏิรูป (What)	วิธีการ (How)	ผู้รับผิดชอบหลัก (Owner)	ระยะเวลา			สาระสำคัญ / เนื้อหาของข้อเสนอ	
				ทันที	ระยะสั้น ภายใน ๑ ปี	ระยะกลาง ภายใน ๓ ปี		ระยะยาว มากกว่า ๓ ปี
๔	พัฒนากลไกหรือเครื่องมือในการสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น	- ยกย่องพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น	คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ/ก.พ.ร./สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ		✓			<p>(๑.๑) กำหนดรูปแบบและวิธีการทำงาน ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่เน้นความร่วมมือ ประสานสัมพันธ์กันเพื่อให้เกิดการบูรณาการในการปฏิบัติงานร่วมกัน</p> <p>(๑.๒) ใช้แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดที่ต้องผ่านกระบวนการร่วมคิดร่วมทำระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นและภาคส่วนต่าง ๆ เป็นตัวกำหนด มีการกำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนและมีการใช้ทรัพยากรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าและไม่เกิดความซ้ำซ้อน</p> <p>(๑.๓) จัดทำข้อตกลงความร่วมมือในการทำงานหรือสัญญาแผนงาน/โครงการและลงนามร่วมกัน</p> <p>(๑.๔) กำหนดตัวชี้วัดในการดำเนินงานในลักษณะตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) ติดตามตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน</p>

ลำดับ	ข้อเสนอปฏิรูป (What)	วิธีการ (How)	ผู้รับผิดชอบหลัก (Owner)	ระยะเวลา				สาระสำคัญ / เนื้อหาของข้อเสนอ
				ทันที	ระยะสั้น ภายใน ๑ ปี	ระยะกลาง ภายใน ๓ ปี	ระยะยาว มากกว่า ๓ ปี	
๕	เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค	- ยกย่องพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น	ก.พ.ร.			✓		<p>(๑.๑) ให้ทุกส่วนราชการมอบอำนาจในภารกิจที่ต้องดำเนินการในจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อตัดสินใจแก้ปัญหาและสั่งการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและความรวดเร็วในการบริหารราชการ</p> <p>(๑.๒) ออกแบบโครงสร้างการจัดส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นตัวแทนของกระทรวงที่แท้จริงในราชการบริหารส่วนภูมิภาค</p> <p>(๑.๓) ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจให้ส่วนกลางมอบอำนาจที่เกี่ยวกับการบริหารงานในจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และจะต้องกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เพื่อให้สามารถปฏิบัติราชการแทนได้ และปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัดให้เหมาะสมด้วย</p> <p>(๑.๔) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งในส่วนของคณะกรรมการหมู่บ้านจะมีโครงสร้างประกอบด้วยบุคคลที่เป็นตัวแทนของภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนด้วย) ทำหน้าที่สนับสนุนการช่วยเหลืองานภาครัฐโดยเฉพาะอำเภอและตำบล</p>

ลำดับ	ข้อเสนอปฏิรูป (What)	วิธีการ (How)	ผู้รับผิดชอบหลัก (Owner)	ระยะเวลา				สาระสำคัญ / เนื้อหาของข้อเสนอ
				ทันที	ระยะสั้นภายใน ๑ ปี	ระยะกลางภายใน ๓ ปี	ระยะยาวมากกว่า ๓ ปี	
๖	เสริมสร้างความเข้มแข็งและเร่งรัดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	- แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒	ก.พ.ร./สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ/คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น/สำนักงานงบประมาณ/กระทรวงการคลัง				✓	<p>(๑.๑) ถ่ายโอนภารกิจที่เป็นของราชการส่วนท้องถิ่นพร้อมกับถ่ายโอนบุคลากรและงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปภายใต้เงื่อนไขเวลาที่กำหนด</p> <p>(๑.๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับปรุงแบบโครงสร้างองค์การกำหนดตำแหน่งและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม</p> <p>(๑.๓) กำหนดภารกิจให้ชัดเจนว่าภารกิจใดควรเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือท้องถิ่นที่ต่ำกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด</p> <p>(๑.๔) ให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองภายใต้เงื่อนไขของการเปิดให้สมาชิกพลเมือง/องค์กรชุมชน/ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ให้มากขึ้น ปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้มีเอกภาพ เหมาะสม และมีความคล่องตัวยิ่งขึ้นอีกด้วย</p>

ลำดับ	ข้อเสนอปฏิรูป (What)	วิธีการ (How)	ผู้รับผิดชอบหลัก (Owner)	ระยะเวลา				สาระสำคัญ / เนื้อหาของข้อเสนอ
				ทันที	ระยะสั้น ภายใน ๑ ปี	ระยะกลาง ภายใน ๓ ปี	ระยะยาว มากกว่า ๓ ปี	
๗	การจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์และเป้าหมายร่วมกัน	- แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒	สำนักงบประมาณ/ ทุกส่วนราชการ			✓		<p>(๑.๑) ต้องจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์และเป้าหมายร่วมกัน ให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่ตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด</p> <p>(๑.๒) ทุกส่วนราชการจะต้องกำหนดวงเงินงบประมาณที่จะดำเนินการในจังหวัดตามภารกิจหลักและตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เป็นรายจังหวัด/กลุ่มจังหวัดให้ชัดเจน</p>

ลำดับ	ข้อเสนอปฏิรูป (What)	วิธีการ (How)	ผู้รับผิดชอบหลัก (Owner)	ระยะเวลา				สาระสำคัญ / เนื้อหาของข้อเสนอ
				ทันที	ระยะสั้น ภายใน ๑ ปี	ระยะกลาง ภายใน ๓ ปี	ระยะยาว มากกว่า ๓ ปี	
๘	ส่งเสริมให้มีรัฐบาลระบบเปิด (Open Government) ซึ่งเป็นรัฐบาลที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินภารกิจของรัฐเพื่อเป็นเครือข่ายหรือพันธมิตรในการทำงานร่วมกัน	- เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรีเรื่องรัฐบาลระบบเปิด (Open Government)	สำนักนายกรัฐมนตรี/ สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์/ สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์/ทุกส่วนราชการ	✓				<p>(๑.๑) จัดให้มีกระบวนการและช่องทางที่จะสื่อสารกับประชาชน พลเมืองในรูปแบบที่หลากหลายเพื่อให้รับทราบและเข้าใจถึงสิ่งที่รัฐกำลังจะดำเนินการ และดำเนินการอยู่ พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นตอบกลับอยู่ตลอดเวลา</p> <p>(๑.๒) ส่งเสริมการสร้างความร่วมมือในรูปภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับเอกชน (Public – Private Partnership : PPP) เพื่อให้การพัฒนาบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ การสร้างกลไกการดำเนินการแบบร่วมลงทุนกับภาคเอกชนด้วยความชัดเจน โปร่งใส และเกิดการบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ</p> <p>(๑.๓) เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและภาคส่วนอื่นเข้ามาแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ (Contestability)</p> <p>(๑.๔) ให้ภาคประชาสังคมหรือองค์กรชุมชนเข้ามาร่วมในการจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นและเพียงพอกับความต้องการของประชาชน</p> <p>(๑.๕) ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี</p>

ลำดับ	ข้อเสนอปฏิรูป (What)	วิธีการ (How)	ผู้รับผิดชอบหลัก (Owner)	ระยะเวลา			สาระสำคัญ / เนื้อหาของข้อเสนอ	
				ทันที	ระยะสั้น ภายใน ๑ ปี	ระยะกลาง ภายใน ๓ ปี		ระยะยาว มากกว่า ๓ ปี
๔	รัฐต้องปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ ให้มีมาตรฐาน สามารถจัดความเหลื่อมล้ำ มีเอกภาพในด้านคำตอบแทนและมีความเป็นกลางทางการเมือง	<p>๑) แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑</p> <p>๒) แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการประเภทต่างๆ เช่น ครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำรวจ เป็นต้น</p> <p>๓) ยกร่างกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานคำตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ</p>	ก.พ./องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทเสนอมาตรการและปรับปรุงกฎหมายของตนเอง			✓		<p>(๑.๑) ปรับปรุงกฎหมายโดยกำหนดให้เกณฑ์การประเมินบุคคลเพื่อเลื่อน โอน ย้าย หรือการพิจารณาบำเหน็จความชอบหรือการลงโทษ จะต้องกำหนดตัวชี้วัดอย่างเป็นรูปธรรม และเป็นธรรม รวมทั้งต้องเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของหน่วยงาน และแสดงเหตุผลถึงความเหมาะสมด้วย</p> <p>(๑.๒) ให้มีคณะกรรมการประจำหน่วยงานดำเนินการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการทุกระดับและทุกประเภทโดยระบบคุณธรรม โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณากลับกรองเสนอรายชื่อบุคคลให้ดำรงตำแหน่งระดับต่าง ๆ ต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้ง</p> <p>(๑.๓) จัดให้มีระบบข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประวัติการทำงาน ผลงาน ความประพฤติ การศึกษาอบรมของข้าราชการทุกคน เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลอย่างครบถ้วนและเป็นระบบ</p> <p>(๑.๔) กำหนดให้มีมาตรฐานที่เป็นเอกภาพในด้านคำตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในส่วนราชการ หน่วยงานในกำกับของรัฐ และองค์กรอิสระ</p> <p>(๑.๕) กำหนดหลักการห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับแทรกแซงการปฏิบัติราชการและการบริหารงานบุคคล พร้อมกำหนดบทลงโทษกรณีฝ่าฝืนด้วย</p>