

ต้นฉบับงานวิจัย เอกสารมีชุดเดียว
ใช้แล้วโปรดส่งคืน ฝ่าย 1

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาเพื่อปรับปรุง การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

รศ.ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ และคณะ

ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
กรกฎาคม 2540

คำนำ

เอกสารนี้เป็นการนำเสนอข้อค้นพบผลการศึกษาทบทวนโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน และข้อคิดที่ได้จากการศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้าง กลไก กระบวนการของระบบบริหาร และแนวทางการปฏิรูประบบราชการในหลายประเทศที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งคณะผู้ศึกษาได้ประมวลและสังเคราะห์เป็นข้อเสนอ และแนวทางที่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ของประเทศ และสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยเริ่มจากการฉายภาพให้เห็นวิสัยทัศน์ภาครัฐไทยในอนาคต (ปี พ.ศ. 2563) จากนั้นจึงนำเสนอแนวทางการดำเนินการ ทั้งในเชิงหลักการและแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ด้วย

การศึกษานี้เกิดขึ้นจากความมุ่งมั่นของสำนักงาน ก.พ. ที่ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงได้แต่งตั้ง อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับการศึกษาเพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่ง อ.ก.พ. วิสามัญ ฯ ได้เห็นชอบให้มีการศึกษาเพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และมอบหมายให้รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภาส เป็นหัวหน้าโครงการ โดยได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ผลการศึกษาสำเร็จเรียบร้อยได้ด้วยความอนุเคราะห์ และความร่วมมืออันดียิ่งของผู้บริหารระดับสูงในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารภาคเอกชน และสื่อมวลชน เป็นจำนวนมากที่กรุณาให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ ทั้งจากการให้สัมภาษณ์โดยตรง และการให้ข้อคิดเห็นในการเข้าร่วมสัมมนาในแต่ละภาคของประเทศไทย ที่ไม่สามารถกล่าวนามได้หมด ณ ที่นี้ ซึ่งคณะผู้ศึกษาใคร่ขอขอบคุณไว้ ณ โอกาสนี้ สำหรับบุคคลสำคัญที่คณะผู้ศึกษาใคร่ขอขอบพระคุณอย่างยิ่ง คือ ศาสตราจารย์ ดร.เกษม สุวรรณกุล ประธาน อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการศึกษาเพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน นายอดุล บุญประกอบ เลขาธิการ ก.พ. และศาสตราจารย์ น.พ. วิจารณพานิช ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ที่มีส่วนสำคัญในการผลักดัน ให้กำลังใจสนับสนุนการศึกษานี้เป็นอย่างจริงจั่ง

คณะผู้ศึกษา

กรกฎาคม 2540

สารบัญ

หน้า

คำนำ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (1)

บทที่ 1	บทนำ	1
1.1	ความเป็นมาของโครงการ	1
1.2	วัตถุประสงค์ของการศึกษา	1
1.3	ขอบเขตการศึกษา	2
1.4	ระเบียบวิธีการศึกษา	3
1.5	การนำเสนอผลการศึกษา	5
บทที่ 2	ความเป็นมาของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	6
2.1	ลักษณะการปกครองก่อนการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5	6
2.2	การปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 5	7
2.3	การจัดระเบียบบริหารราชการภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475	11
2.4	การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน	16
2.5	สรุป	18
บทที่ 3	ปัญหาและอุปสรรคการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน	20
3.1	สาระสำคัญการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบัน	20
3.2	ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน	23
3.3	สรุป	35
บทที่ 4	ข้อคิดจากการบริหารราชการในต่างประเทศ	37
4.1	การจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น	37
4.2	รูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	39
4.3	การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการ	40
4.4	สรุป	41

		หน้า
บทที่ 5	ข้อเสนอแนะ	43
5.1	ข้อสมมติพื้นฐานของการนำเสนอเพื่อปรับปรุงภาครัฐไทย	43
5.2	วิสัยทัศน์ภาครัฐไทย	45
5.3	การจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น	46
5.4	การปรับปรุง โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง	61
5.5	การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการ	62
5.6	การมอบอำนาจ	65
5.7	สรุป	69
บทที่ 6	บทสรุป	69
6.1	การมอบอำนาจ	69
6.2	การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการ	69
6.3	การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น	71
6.4	สรุป	76

บรรณานุกรม

ภาคผนวก

ภาคผนวกที่ 1 ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และเหตุผลในการเสนอแก้ไข

ภาคผนวกที่ 2 ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ

ภาคผนวกที่ 3 แนวทางการมอบอำนาจ

3.1 ร่างมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ

3.2 ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2540

ภาคผนวกที่ 4 สรุปผลการสัมมนา

ภาคผนวกที่ 5 การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่างๆ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ภาคีรัฐไทยมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงมาตลอดเวลาดังแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ และมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่เมื่อรัชสมัยรัชกาลที่ 5 จากนั้นมาก็มีการปรับเปลี่ยนเล็กน้อยหลายครั้งหลายหน จนครั้งสุดท้ายคือ เมื่อปี พ.ศ.2534 ซึ่งมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งก็ยังคงหลักการที่วางไว้เมื่อรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ระเบียบบริหารราชการที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติระเบียบราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 เมื่อนำไปปฏิบัติจริง แล้วพบข้อเท็จจริงที่น่าสนใจ 6 ประการคือ

- 1) การบริหารราชการของประเทศไทยเกือบทั้งหมด เป็นการบริหารราชการโดยส่วนกลาง
- 2) การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานในสภาพปัจจุบันและอนาคต
- 3) กลไกการจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการยังขาดประสิทธิภาพ
- 4) การมอบอำนาจ และการกระจายอำนาจในการบริหารอย่างแท้จริงยังไม่เกิดขึ้น
- 5) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังไม่สามารถสนองต่อความต้องการของประเทศได้
- 6) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยังขาดประสิทธิภาพ

ข้อเท็จจริงทั้ง 6 ประการนำมาซึ่งข้อสรุปสำคัญคือ การบริหารราชการไทยในปัจจุบันยังไม่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อพิจารณาประกอบกับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกในปัจจุบัน ยิ่งชี้ชัดว่าในอนาคตหากไม่มีการปรับเปลี่ยนระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ภาคีรัฐไทยจะไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนที่จะเพิ่มมากขึ้นทั้งในเรื่องของความต้องการบริการสาธารณะ การมีส่วนร่วมในการปกครองไปจนถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และอื่น ๆ ได้จากการศึกษา และสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับต่าง ๆ ในประเทศ จากการศึกษา สัมภาษณ์ และสำรวจงานวิชาการของหลายประเทศ ประกอบกับข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่ได้จากการสัมมนาหลาย ๆ ครั้ง คณะผู้ศึกษาจึงได้นำเสนอแนวทางในการปฏิรูปภาคีรัฐไทย โดยชี้ให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ภาคีรัฐไทย พ.ศ.2563 ที่จะดำเนินการใน 3 เรื่องคือ

1. การบริหารเศรษฐกิจ ระบบราชการของภาคีรัฐไทย จะเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายให้เกิดประสิทธิภาพ มุ่งดูแลเศรษฐกิจมหภาคเพื่อส่วนรวม มีการร่วมกันระหว่างภาคธุรกิจเอกชนและภาครัฐในการบริหารเศรษฐกิจ ให้ความสำคัญต่อการใช้อำนาจด้านเศรษฐกิจของรัฐ และมุ่งหวังที่กระบวนการวัดผลการบริหารเศรษฐกิจ กล่าวโดยสรุป คือ มุ่งฝึกกำลัง เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนในชาติ มีการเก็บรวบรวมตัวเลข สถิติข้อมูลทางเศรษฐกิจ เพื่อสนับสนุนการดำเนินธุรกิจของเอกชน

2. การบริหารเศรษฐกิจและสังคม ระบบราชการของภาคีรัฐไทย มุ่งเรื่องความเป็นธรรม มุ่งเรื่องการกระจายอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพ และมุ่งการแข่งขันที่มีคุณภาพในการ

สร้างมูลค่าเพิ่ม (Value Competition) มากกว่าการแข่งขันเรื่องราคา (Cost Competition) เนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ ภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรีส่งผลต่อบทบาทของรัฐที่ทุกประเทศเหมือนกันหมด (Level playing field) คือมีมาตรฐานโลกเป็นตัวกำหนด

3. การบริหารบริการ ระบบราชการของภาครัฐไทย จะดำเนินการเฉพาะบทบาทในการกำหนดนโยบาย กำกับดูแลและเน้นบทบาทในการเป็นผู้จัดหาบริการ (Service provider) มากกว่าการเป็นผู้ผลิต (Service producer) ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน และองค์กรอื่น ๆ เข้ามามีบทบาทในอุตสาหกรรมบริการสาธารณะมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างมีคุณภาพโดยใช้ค่าใช้จ่ายคุ้มค่าที่สุด

ในความสัมพันธ์ภายในภาครัฐเองนั้น ส่วนกลางจะรับผิดชอบดูแลในด้านนโยบายระดับชาติ และการต่างประเทศ โดยนำนโยบายที่กำหนดโดยฝ่ายการเมืองไปประสานให้เกิดการปฏิบัติ กำกับดูแล และตรวจสอบเป็นสำคัญ บทบาทในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมตลอดจนการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายที่ไม่ใช่ขอบเขตระดับชาติ ให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงวิสัยทัศน์นั้น คณะผู้ศึกษาได้เสนอให้จัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง-ภูมิภาค-และส่วนท้องถิ่น เสียใหม่ โดยดำเนินการเป็น 3 ระยะ คือ

1. ช่วงแรก ภายใน 5 ปี คงไว้ซึ่งโครงสร้างของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทั้ง 3 ระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ถ่ายโอนงาน งบประมาณ และบุคลากรจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค

2. ช่วงสอง ภายใน 10 ปี คงไว้ซึ่งราชการส่วนภูมิภาค แต่ให้ภูมิภาคมีแค่ระดับจังหวัดเท่านั้น ขณะเดียวกันแปรสภาพอำเภอ-ตำบล-หมู่บ้าน ให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด

3. ช่วงสาม ภายในปี 2563 ให้มีเฉพาะการบริหารราชการส่วนกลาง และท้องถิ่นเท่านั้น เนื่องจากภารกิจ อำนาจหน้าที่ และบุคลากรส่วนราชการต่าง ๆ ในภูมิภาค ได้แปลงสภาพเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นหมดแล้ว

นอกจากนั้นแล้วยังเสนอให้มีการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงสถานภาพหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้เป็นหน่วยงานในกำกับรัฐบาลโดยเร็วและควรปรับปรุงกลไกในการจัดตั้ง ยุบ รวม และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการให้มีความคล่องตัวยิ่งขึ้น โดยให้การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงหน่วยงานระดับกรมและต่ำกว่าเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการที่เสนอให้จัดตั้งขึ้นใหม่ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการที่นำเสนอใหม่

ข้อเสนอเรื่องสุดท้ายก็คือให้เร่งรัดให้มีการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาค และท้องถิ่น และมอบอำนาจภายในส่วนราชการเองอย่างจริงจัง คณะผู้ศึกษาเห็นว่าหากดำเนินการตามที่กล่าวมาแล้วเป็นขั้นตอน มีการติดตามและประเมินบทวนเป็นระยะเพื่อปรับปรุงกลยุทธให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศในแต่ละช่วงเวลา ย่อมจะทำให้ภาครัฐไทยก้าวไปสู่วิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ในปี พ.ศ.2563

บทที่ 1

บทนำ

เพื่อให้ทราบความเป็นมาและวิธีการศึกษา ในบทแรกจึงนำเสนอความเป็นมาของโครงการ วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตการศึกษา ระเบียบวิธีการศึกษา และแนวทางในการนำเสนอผลการศึกษา ตามลำดับดังนี้

1.1 ความเป็นมาของโครงการ

1. อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการศึกษาเพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้ประชุมปรึกษาหารือกันเมื่อเดือนกันยายน 2538 แล้วให้ความเห็นชอบให้มีการศึกษาเพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยให้ขอเงินอุดหนุนการศึกษาจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

2. สำนักงาน ก.พ. ได้ติดต่อคณะผู้ศึกษา (รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ และคณะ) ให้จัดทำข้อเสนอโครงการวิจัยและนำไปขอรับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ซึ่งต่อมาได้รับความเห็นชอบโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและให้ดำเนินการได้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2539 โดยมีระยะเวลาการศึกษารวม 12 เดือน

3. โครงการศึกษาฯ ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ ขอบเขต ระเบียบวิธีการศึกษา และรายละเอียดการดำเนินการศึกษาดังรายละเอียดที่จะกล่าวในหัวข้อต่อ ๆ ไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาเพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมีวัตถุประสงค์สำคัญ 6 ประการ คือ

1. เพื่อพิจารณาว่าการกำหนดเค้าโครงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ยังมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่แปรเปลี่ยนไป หรือสมควรจะแก้ไขปรับปรุงอย่างไร รวมทั้งการกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารทั้ง 3 ส่วนด้วย

2. เพื่อพิจารณาการจัดโครงสร้างส่วนราชการของราชการบริหารส่วนกลางออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม และกอง ยังคงมีความเหมาะสมอยู่หรือไม่ สมควรจะมีรูปแบบอื่นใดที่จะทำให้การบริหารราชการมีความคล่องตัวและเอื้ออำนวยต่อการนำกลไกทางธุรกิจ หรือการตลาดมาปรับใช้เพื่อให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้นหรือไม่

3. เพื่อพิจารณาหาแนวทางใน การจัดตั้ง การยุบ และการเปลี่ยนแปลงส่วนราชการ

การระดับต่าง ๆ มีความรวดเร็วและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมได้ตลอดเวลา

4. เพื่อพิจารณาหาแนวทางในการมอบอำนาจ และกระจายอำนาจในการบริหาร และการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ของผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการ

5. เพื่อพิจารณาว่ารูปแบบของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน โดยแบ่งออกเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ยังมีความเหมาะสมอยู่หรือสมควรแก้ไขปรับปรุงอย่างไร

6. เพื่อพิจารณารูปแบบของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหลายรูปแบบในปัจจุบัน อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล (3 ประเภท) สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ว่ายังมีความเหมาะสมหรือสมควรจะแก้ไขปรับปรุงอย่างไร

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ครอบคลุมประเด็นสำคัญต่อไปนี้

1. การพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหอันเกิดจากการใช้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยเฉพาะในประเด็นต่อไปนี้

1.1 ปัญหาเค้าโครงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่แปรเปลี่ยนไป ดังจะเห็นได้ว่า การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 โดยมีความต้องการที่จะรวมแผ่นดินไทยให้เป็นปึกแผ่น และมีบูรณภาพอันเป็นยุคสมัยแห่งการล่าเมืองขึ้นของชาวตะวันตก แต่ในปัจจุบันสภาพการณ์ต่าง ๆ ได้แปรเปลี่ยนไปดังได้กล่าวมาแล้ว แต่เค้าโครงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมิได้มีการปรับปรุงให้เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่แปรเปลี่ยนแต่อย่างใด

1.2 ปัญหาการจัดโครงสร้างส่วนราชการมีความแข็งตัว ไม่เอื้ออำนวยต่อการนำเทคนิคการบริหารแบบใหม่ ๆ ที่มีประสิทธิภาพกว่ามาปรับใช้ ดังจะเห็นได้ว่าการจัดโครงสร้างส่วนราชการในราชการส่วนกลางออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม ในปัจจุบัน เป็นการจัดโครงสร้างที่แข็งตัวไม่มีความยืดหยุ่นและปรับปรุงแก้ไขยาก จึงควรจะปรับปรุงเพื่อให้มีความอ่อนตัว และมีความยืดหยุ่น โดยเปิดโอกาสให้มีการนำรูปแบบอื่น ๆ ที่ทันสมัยมาปรับใช้บ้าง

1.3 ปัญหาความยุ่งยากและความล่าช้าในการจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการระดับต่าง ๆ ดังจะเห็นได้ว่าการจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลง กระทรวง ทบวง กรม ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งก็หมายความว่า จะต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) ทุกครั้งไป การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนกอง กิตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งก็ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีทุกครั้งไปเช่นกัน โดยจะต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ มาก

มาย จึงเป็นไปด้วยความล่าช้าและสิ้นเปลืองเวลามาก

1.4 ปัญหาการรวมอำนาจการบริหาร และการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ไว้กับหัวหน้าส่วนราชการระดับสูง (ระดับกรม) ไว้มาก ทำให้การบริหารงานไม่คล่องตัว และล่าช้า

1.5 ปัญหาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ไม่มีเอกภาพ ดังจะเห็นได้ว่า กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ไปจัดตั้งหน่วยงานในเขตพื้นที่ของจังหวัดและรายงานตรงต่อส่วนกลาง มีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้น ทำให้การบริหารราชการในระดับจังหวัดและอำเภอ ไม่มีเอกภาพ และไม่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน

1.6 ปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีความเข้มแข็ง และมีหลายรูปแบบเกินไป ดังจะเห็นได้ว่าหน่วยงานปกครองท้องถิ่นยังไม่อยู่ในฐานะที่สนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะยังไม่ได้กระจายอำนาจในการบริหารและการจัดสรรรายได้ที่เพียงพอ นอกจากนี้ รูปแบบของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ก็มีมากมาย ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล (3 ประเภท) สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ซึ่งทำให้ประชาชนทั่วไปสับสน

2. การพิจารณาวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่เอื้อต่อการใช้สมรรถนะของระบบราชการเพื่อตอบสนองความต้องการของประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษานี้มีลักษณะเป็นการสังเคราะห์แนวคิดที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งในรูปของงานเขียน ความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และความเห็นของนักวิชาการต่างประเทศ จากนั้น จึงพัฒนาเป็นแนวคิดใหม่เพื่อนำไปเป็นกรอบในการกำหนดโครงสร้างองค์การต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการบริหารราชการแผ่นดิน และความสัมพันธ์ระหว่างองค์การดังกล่าวทั้งในแนวราบและแนวตั้ง ระเบียบวิธีการศึกษานี้จึงเป็นการผสมผสานระหว่างวิธีการต่าง ๆ หลายวิธีการดังนี้

1. การศึกษาทบทวนเอกสาร เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดและความเห็นที่มีการบันทึกไว้ในรูปของงานเขียน

2. การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นความเห็นของผู้ที่คุ้นเคยกับการบริหารราชการแผ่นดินทั้งอดีตและปัจจุบัน ทั้งจากผู้ที่อยู่ในระบบราชการและลูกค้าของระบบราชการ

3. การศึกษาดูงานต่างประเทศ เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการในประเทศที่พัฒนาแล้ว และจะได้นำไปเป็นตัวชี้เพื่อเปรียบเทียบกับระเบียบบริหารราชการของประเทศไทยต่อไป

4. การสัมภาษณ์นักวิชาการต่างประเทศ เพื่อให้ได้ความเห็นเชิงวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการในต่างประเทศ เพื่อนำไปประกอบการพัฒนาแนวคิดใหม่ ในการ

จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยต่อไป

5. การสัมมนากลุ่มย่อยในหมู่ผู้เกี่ยวข้องเฉพาะเรื่อง เพื่อใช้เป็นเวทีสร้างปฏิสัมพันธ์ทางความคิด อันนำไปสู่การงอกงามทางความคิดใหม่ การสัมมนากลุ่มย่อยนี้จะจะเป็นประเด็นเฉพาะเรื่องเพื่อให้ได้ข้อคิดที่เป็นรูปธรรมในแต่ละประเด็นที่เป็นจุดสำคัญของการจัดระเบียบราชการแผ่นดิน

6. การสัมมนาระดับบริหารเพื่อให้ได้ข้อคิดเชิงเสนอแนะและนำไปประกอบการปรับแต่งแนวคิดของคณะผู้ศึกษาก่อนที่จะดำเนินการเสนอแนะเป็นรายงานฉบับสมบูรณ์

จากวิธีการหลายวิธีที่คณะผู้ศึกษาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คาดว่าจะทำให้ได้ข้อมูลที่หลากหลายหลายมุมครบถ้วนเพียงพอที่จะทำการนำเสนอแนวคิดใหม่ เป็นไปในลักษณะ Rethinking ทั้งนี้ ในการศึกษาได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

(1) ทบทวนปัญหาในการใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

(2) จัดทำแบบสัมภาษณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลตามที่กำหนดไว้ในขอบเขตการศึกษา ทั้ง 6 ประเด็น

(3) สัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและเอกชน เกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ที่กำหนดไว้ในขอบเขตการศึกษา ประเด็นสำคัญที่สัมภาษณ์คือ

3.1 ข้อดีของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้ในปัจจุบัน

3.2 ปัญหาและข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นเนื่องจากจัดระเบียบราชการในปัจจุบัน

3.3 แนวทางดำเนินการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ควรจะเป็นใน

อนาคต

ประเด็นที่สัมภาษณ์นี้แตกต่างกันไปตามกลุ่มผู้ไปสัมภาษณ์ ซึ่งกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่ไปสัมภาษณ์ประกอบด้วย

1) ส่วนกลาง ได้แก่ ปลัดกระทรวงและอธิบดี ตำแหน่งละ 2-3 คน

2) ส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด ตำแหน่งละ 2-3 คน

3) ส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลและปลัดเทศบาล ประธานกรรมการสุขาภิบาลและกรรมการสุขาภิบาล ประธานสภาจังหวัดและสมาชิกสภาจังหวัด ประธานกรรมการบริหาร อบต. และสมาชิกสภา อบต. ตำแหน่งละ 2 - 3 คน

4) ภาคเอกชน ได้แก่ เจ้าของผู้ประกอบการ นักบริหาร ตำแหน่งละ 2 - 3 คน

(4) ศึกษาเอกสารเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยต่าง ๆ ต่อไปนี้

(1) สหรัฐอเมริกา (2) แคนาดา (3) ฝรั่งเศส (4) เยอรมนี

(5) อังกฤษ (6) ฟิลิปปินส์ (7) ออสเตรเลีย (8) นิวซีแลนด์ (9) มาเลเซีย (10) ญี่ปุ่น และ (11) อินเดีย

(5) สัมมนากลุ่มย่อยเฉพาะเรื่อง เพื่อให้ได้ข้อมูลในประเด็นเฉพาะที่ระบุไว้ในขอบเขตการศึกษา

(6) ศึกษาดูงานและสัมภาษณ์นักวิชาการในประเทศต่าง ๆ เกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในขอบเขตการศึกษา

(7) จัดทำข้อเสนอเบื้องต้นเสนอต่อ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการศึกษาเพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

(8) ปรับปรุงแก้ไขโดยใช้ความเห็นของ อ.ก.พ. ประกอบการพิจารณา

(9) จัดสัมมนาผู้เกี่ยวข้อง เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

(10) จัดทำเอกสารสรุปผลการศึกษา โดยใช้ความเห็นจากการสัมมนาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดทำ

(11) นำเสนอ ก.พ. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

1.5 การนำเสนอผลการศึกษา

ในการนำเสนอผลการศึกษา คณะผู้ศึกษาจะนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

บทที่ 1 เป็นบทนำกล่าวถึงความเป็นมาของโครงการ ตามที่นำเสนอในข้างต้น

บทที่ 2 นำเสนอความเป็นมาของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในช่วงสำคัญ 4 ช่วง กล่าวคือ 1) ก่อนการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 2) การปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 5 3) ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และ 4) การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน

บทที่ 3 นำเสนอปัญหาและอุปสรรคการบริหารราชการแผ่นดินในประเด็นสำคัญ 6 ประการ ตามที่กำหนดในขอบเขตการศึกษา

บทที่ 4 นำเสนอข้อคิดจากการบริหารราชการในต่างประเทศบางประเทศที่คณะผู้ศึกษาไปสัมภาษณ์ และดูงาน ในประเด็นที่สำคัญ คือ 1) การจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น 2) รูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และ 3) การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการ

บทที่ 5 นำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหอันเกิดจากการใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และ

บทที่ 6 เป็นบทสรุป และแนวปฏิบัติในการดำเนินการต่อไป

บทที่ 2

ความเป็นมาของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ความเป็นมาของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย สามารถสรุปได้เป็นช่วงสำคัญ 4 ช่วงคือ 1) ช่วงก่อนการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 2) ช่วงการปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 5 3) ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และ 4) ช่วงปัจจุบัน สาละสำคัญของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในแต่ละช่วงมีดังนี้

2.1 ลักษณะการปกครอง (การบริหาร) ก่อนการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงแสดงปาฐกถา ณ สภาข้าราชการสมาคมน เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2470 เรื่องลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณว่า วิธีการ แบบแผน และประเพณีการปกครองก่อนการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 มีลักษณะเช่นเดียวกับการปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยาที่ได้รับการแก้ไขเมื่อรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 พระราชโอรส (พ.ศ. 1991 - 2072) ซึ่งถือเป็นหลักของวิธีการปกครองประเทศสยามสืบมา และคงอยู่จนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ (ประวัติศาสตร์และการเมือง, 2516 : 1-29)

ด้วยเหตุที่เป็นการจัดการปกครองภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หลักแห่งวิธีการปกครองของไทยที่สำคัญจึงมีอยู่ 2 ประการ คือ พระราชอาญาสิทธิ์ของพระเจ้าแผ่นดิน และการถือเอาการทหารเป็นหลักโดยการบังคับให้บรรดาชายฉกรรจ์มีหน้าที่ต้องเป็นทหาร

โครงสร้างและระบบบริหารราชการแผ่นดินในภาพรวมอาจแบ่งได้เป็น การจัดระเบียบราชการ (ฝ่ายพลเรือน) ในราชธานี (เมืองหลวง) หรือราชการบริหารส่วนกลางใช้ระบบจตุสดมภ์ ซึ่งจัดแบ่งกรมหลักเป็น 4 กรม คือ เมือง วัง คลัง นา โดยแต่ละกรมมีเสนาบดีเป็นหัวหน้า ทำหน้าที่โดยสรุปดังนี้

1. เสนาบดีกรมเมือง เป็นพนักงานปกครองท้องที่
2. เสนาบดีกรมวัง เป็นหัวหน้าในพระราชสำนัก และว่าการยุติธรรม

ด้วย

3. เสนาบดีกรมคลัง เป็นพนักงานรับจ่ายและเก็บรักษาพระราชทรัพย์อันได้มาแต่ส่วยสาอากร

4. เสนาบดีกรมนา เป็นพนักงานตรวจตราการทำไร่นา และออกสิทธิ์ที่นา รวมทั้งการเก็บทางข้าวขึ้นฉางหลวง

นอกจากนี้ ยังมีอัครเสนาบดีที่ตำแหน่งสูงกว่าเสนาบดีจตุสดมภ์อีก 2 ตำแหน่งคือ สมุหพระกลาโหมบังคับการฝ่ายทหารทั่วไป และสมุหนายกบังคับการฝ่ายพลเรือนทั่วไป แต่ในทางปฏิบัติได้บังคับการเฉพาะฝ่ายทหารหรือฝ่ายพลเรือนเพียงอย่างหนึ่งอย่างใด แต่สมุหนายกบังคับบัญชาหัวเมืองด้วย โดยบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งงานฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ส่วนสมุหพระกลาโหมบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ในลักษณะเช่นเดียวกัน

ภายนอกราชอาณาจักรออกไปมีลักษณะการปกครองอาณาเขต หรือการปกครองหัวเมือง นอกพระราชธานี “หัวเมืองชั้นนอก” จัดแบ่งเป็นเมืองพระยามหานคร ชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี ตามขนาดความสำคัญของเมือง ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินทรงตั้งพระราชวงศ์หรือข้าราชการชั้นสูงเป็นผู้สำเร็จราชการเมือง ระบบบริหารราชการหัวเมืองนี้เรียกกันว่าระบบ “กินเมือง” กล่าวคือ ผู้ได้รับการแต่งตั้งมิได้รับเงินเดือน แต่ต้องไปใช้ตำแหน่งหน้าที่หาผลประโยชน์จากเมืองหรืออำเภอที่รับผิดชอบ ในรูปของส่วนแบ่งจากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่เก็บจากราษฎร

กรณีของเมืองต่างชาติต่างภาษาที่อยู่ชายแดนติดกับประเทศอื่น กำหนดเป็นเมืองประเทศราช ผู้ที่เป็นเจ้าเมืองประเทศราช พระเจ้าแผ่นดินทรงตั้งจากเจ้านายของชนชาตินั้นให้ปกครองกันเอง โดยเจ้าเมืองประเทศราชต้องส่งเครื่องบรรณาการ ดอกไม้เงิน ดอกไม้ทอง ถวายตามกำหนด (3 ปีต่อครั้ง)

ทั้งหัวเมืองชั้นนอกและหัวเมืองประเทศราชอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสมุหนายก สมุหพระกลาโหม หรือเสนาบดีกรมท่า แล้วแต่กรณีที่หัวเมืองนั้นตั้งอยู่

2.2 การปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 5

เนื่องจากเหตุผลของรัฐที่สำคัญในขณะนั้น คือ ความอยู่รอดของรัฐเองในเบื้องต้น ตามด้วยการมีเอกภาพ เสถียรภาพ และความมั่นคง รวมทั้งการพัฒนาประเทศให้ทันสมัยทัดเทียมนานาชาติประเทศ แต่ระบบราชการซึ่งมีหน้าที่ในการตอบสนองความต้องการของรัฐตามเหตุผลดังกล่าวไม่สามารถตอบสนองได้ ด้วยเหตุที่ระบบราชการเองมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของภารกิจของแต่ละหน่วยงาน(กรม) และความไร้ระบบการจัดการที่เน้นหนักทางด้านหน้า แต่มีลักษณะของการแบ่งอำนาจกันคุมภารกิจและอาณาเขต ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสถึงปัญหาดังกล่าว ดังนี้

“ราชการในกรมมหาดไทย กรมกลาโหม จึงต้องมีทั้งการทัพศึก ทั้งการทำการบำรุงบ้านเมือง และการเก็บส่วยเก็บบรรณาการ และการที่จะระงับคดีความต่าง ๆ ปนกันอยู่ในหน้านั้น จึงเป็นการมากเหลือล้น ทำการไปไม่ใคร่ตลอดทุกสิ่งทุกอย่างได้

.....

ถ้าจะเทียบตำแหน่งสมุหพระกลาโหม สมุหนายกในเวลานี้ กับตำแหน่งเสนาบดีที่ในประเทศทั้งปวงมีอยู่ ก็จะต้องนับว่าเป็นเสนาบดีว่าการบ้านเมืองด้วย เสนาบดีว่าการยุติธรรมด้วย เสนาบดีว่าการทหารด้วย เสนาบดีว่าการคลังด้วย รวบรวมกันอยู่คนเดียว เป็นเสนา

บตีถึง 4-5 ตำแหน่ง ดังนี้ จึงเป็นการสับสนรุงรังไม่มีใครจะตลอดไปได้” (ประวัติศาสตร์และการเมือง, 2516 : 128-129)

ปัญหาของระบบบริหารราชการดังกล่าวเป็นเหตุให้ระบบราชการเองไม่สามารถระดมทรัพยากรภายในสังคม เพื่อขยายอำนาจหน้าที่และบทบาทของรัฐ เพื่อสร้างความแข็งแกร่งและความเป็นปึกแผ่นแน่นหนา (Consolidation) ของศูนย์กลางของอำนาจรัฐ และทำให้อำนาจรัฐครอบคลุมไปทั่วพระราชอาณาเขต ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงจัดระเบียบบริหารราชการใหม่ โดยได้ทรงวางนโยบายและดำเนินการปรับปรุงพัฒนาการบริหารราชการ ซึ่งแบ่งได้ดังนี้

1. การปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลาง

มีการนำระบบบริหารราชการแบบแบ่งแยกโครงสร้างอำนาจหน้าที่ (Structural - Functionalism) อย่างเฉพาะเจาะจงเป็นกระทรวง ทบวง กรม มาใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง โดยการทบทวนหน้าที่หลักของกรมจตุสดมภ์ทั้ง 6 เดิม และจัดแบ่งงานและจัดตั้งกรม (กระทรวง) ใหม่รองรับอีก 6 กรม รวมเป็น 12 กรม (กระทรวง) ดังความตอนหนึ่งในพระราชดำรัส ที่ทรงอธิบายไว้ว่า

“...จึงต้องขอรวมความลงว่าในการซึ่งจะให้ราชการทั้งปวงเรียบร้อยเป็นแบบอย่างสะดวกได้ตามสมควรที่จะปกครองบ้านเมืองในเวลานี้ จำต้องแบ่งราชการให้มีผู้เป็นหน้าที่รับผิดชอบเป็นส่วน ๆ ไป พอแก่การที่รักษาการได้นั้นอย่างหนึ่ง จะต้องเลิกการที่กรมทั้งปวงแสวงหาผลประโยชน์ได้โดยลำพังตัว ไม่มีกำหนดเงินกำหนดการให้กลับเป็นเงินจ่ายให้ตามสมควรแก่การที่ได้ทำนั้นอย่างหนึ่งการจึงจะเป็นไปสะดวกได้ตลอด

เพราะฉะนั้น จึงได้คิดตรวจดูตำแหน่งราชการซึ่งมีอยู่บัดนี้ เห็นได้ว่าการเกินกว่าเสนาบดีหกตำแหน่งซึ่งได้ป็นไว้เดิม ถ้าจะป็นลงอย่างแก่การที่จะไม่สะดวกไปได้ จำจะต้องเพิ่มเติมเสนาบดีลงใหม่ ให้พอสมควรแก่ตำแหน่งราชการในเวลานี้ เมื่อจะคิดแบ่งราชการเป็นส่วน ๆ ก็เห็นสมควรว่าจะป็นออกในเวลานี้ได้เป็นสิบสองส่วน...” (ประวัติศาสตร์และการเมือง, 2516 : 165-166)

กระทรวงทั้ง 12 กระทรวงในส่วนกลางที่ได้จัดตั้งขึ้น และจัดแบ่งหน้าที่การงานใหม่มีดังนี้ คือ

1) กระทรวงมหาดไทย บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ และเมืองลาวประเทศราช (ในช่วงแรก) แต่ต่อมาได้มีการโอนการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหมดที่มีให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย

2) กระทรวงกลาโหม บังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ ฝ่ายตะวันตก ตะวันออก และเมืองมลายูประเทศราช เมื่อมีการโอนการบังคับบัญชาหัวเมืองไปให้กระทรวงมหาดไทยแล้ว กระทรวงกลาโหมจึงบังคับบัญชาฝ่ายทหารเพียงอย่างเดียวทั่วพระราชอาณาเขต

3) กระทรวงการต่างประเทศ (กรมท่า) มีหน้าที่ด้านการต่างประเทศ

4) กระทรวงวัง ว่าการในพระราชวัง

5) กระทรวงเมือง (นครบาล) ว่าการโปลิศและการบัญชาคน คือ กรมพระสุรัสวดี และรักษาคนโทษ

6) กระทรวงเกษตรธิการ ว่าการเพาะปลูกและการค้า ป่าไม้ เหมืองแร่

7) กระทรวงพระคลัง ดูแลเรื่องการเงิน รายได้ รายจ่ายของแผ่นดิน

8) กระทรวงยุติธรรม จัดการเรื่องศาลซึ่งกระจายอยู่ตามกรมต่าง ๆ นำมาไว้ที่แห่งเดียวกัน ทั้งแพ่ง อาญา นครบาล อุทธรณ์ทั้งแผ่นดิน

9) กระทรวงยุทธนาธิการ ตรวจตราจัดการในกรมทหารบก ทหารเรือ

10) กระทรวงธรรมการ จัดการเกี่ยวกับการศึกษา การรักษาพยาบาล และอุปถัมภ์คณะสงฆ์

11) กระทรวงโยธาธิการ มีหน้าที่ก่อสร้าง ทำถนน ขุดคลอง การช่าง การไปรษณีย์โทรเลข และการรถไฟ

12) กระทรวงมูรธาธิการ มีหน้าที่รักษาพระราชลัญจกร รักษาพระราชกำหนด กฎหมาย และหนังสือราชการทั้งปวง

2. การปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ด้วยเหตุที่มีการรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองซึ่งเคยแยกกันอยู่ใน 3 กรม คือ มหาดไทย กลาโหม และกรมท่า ให้มารวมกันอยู่ในกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียว การปฏิรูปหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคจึงมีสภาพและฐานะเป็นตัวแทน (field) หรือหน่วยงานประจำท้องที่ (field office) ของกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐบาลกลางโดยส่วนรวม ทั้งนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะการปกครองแบบเมืองหลวง เมืองชั้นใน เมืองชั้นนอก เมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราชเดิม เพื่อให้ลักษณะการปกครองเปลี่ยนเป็นแบบราชอาณาจักร (Kingdom) โดยการจัดระเบียบการปกครองให้มีลักษณะที่ลดหลั่นตามระดับสายการบังคับบัญชาจากหน่วยเหนือลงไปจนถึงหน่วยงานชั้นรอง ตามลำดับดังนี้

2.1 การจัดรูปการปกครองมณฑลเทศาภิบาล โดยการรวมหัวเมืองต่าง ๆ เป็นมณฑลตามสภาพภูมิประเทศ และความสะดวกแก่การปกครอง มีสมุหเทศาภิบาล ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงเลือกสรรจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความสามารถสูง และเป็นที่ยอมรับของพระราชนัดดา แต่งตั้งให้ไปบริหารราชการต่างพระเนตรพระกรรณ

2.2 การจัดรูปแบบการปกครองเมือง มีการประกาศใช้ข้อบังคับลักษณะการปกครองท้องที่ ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดหน่วยบริหารมีชื่อว่า “เมือง” ใหม่ โดยให้รวมท้องที่หลายอำเภอเป็นหัวเมืองหนึ่ง และกำหนดให้มีพนักงานปกครองเมืองแต่ละเมือง ประกอบด้วยผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาเมือง และมีคณะกรรมการเมือง 2 คณะ คือ กรรมการในทำเนียบ และกรรมการนอกทำเนียบ เป็นผู้ช่วยเหลือและให้คำแนะนำ พระมหากษัตริย์ทรงเลือกสรรและแต่งตั้งโยกย้ายผู้ว่าราชการเมือง

2.3 การจัดรูปแบบการปกครองอำเภอ อำเภอเป็นหน่วยบริหารราชการระดับถัดจากเมือง เป็นหน่วยปฏิบัติราชการหน่วยสุดท้ายของรัฐที่จะเป็นผู้บริหารราชการในท้องที่ และให้บริการแก่ประชาชนตามนโยบายของรัฐบาลกลาง อำเภอจัดตั้งขึ้นโดยการรวมท้องที่หลายตำบล

เข้าด้วยกัน มี “กรรมการอำเภอ” ซึ่งประกอบด้วย นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และสมุหบัญชีอำเภอ ร่วมกันรับผิดชอบในราชการของอำเภอ โดยนายอำเภอเป็นหัวหน้า ทั้งนี้การแต่งตั้งโยกย้ายนายอำเภอเป็นอำนาจของข้าหลวงเทศาภิบาล สำหรับตำแหน่งลำดับรองๆ ลงไป ได้แก่ ปลัดอำเภอ สมุหบัญชีอำเภอ และเสมียนพนักงาน ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจแต่งตั้งโยกย้าย

หากท้องที่อำเภอใดกว้างขวางยากแก่การที่กรมอำเภอจะไปตรวจตราให้ทั่วถึงได้ และท้องที่นั้นยังมีผู้คนไม่มากพอที่จะยกฐานะเป็นอำเภอ หรือกรณีที่ท้องที่ของอำเภอมีชุมชนที่อยู่ห่างไกลจากที่ว่าการอำเภอ ให้แบ่งท้องที่ออกเป็น “กิ่งอำเภอ” เพื่อให้มีพนักงานปกครองดูแลได้ แต่กิ่งอำเภอยังคงเป็นส่วนหนึ่งของอำเภอ และอยู่ในกำกับดูแลของกรมการอำเภอ

2.4 การจัดรูปการปกครองตำบล หมู่บ้าน อำเภอแต่ละอำเภอมีการแบ่งซอยพื้นที่ออกเป็นตำบลหลาย ๆ ตำบล และตำบลก็ยิ่งแบ่งซอยพื้นที่ออกเป็นหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองหน่วยสุดท้ายที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด การปกครองระดับนี้มุ่งหมายที่จะให้ราษฎรในพื้นที่เลือกสรรบุคคลขึ้นทำหน้าที่เป็นธุระในการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยเป็นทั้งตัวแทนประชาชนในท้องที่ ปฏิบัติงานเป็นสื่อเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับประชาชน คือเป็นผู้ประสานงาน และช่วยเหลืองานของอำเภอ และเป็นตัวแทนของรัฐสอดส่องดูแลสุขทุกข์ของราษฎร ตลอดจนช่วยจัดเก็บภาษีอากรบางอย่างให้รัฐ

3. การวางรากฐานการปกครองท้องถิ่น

การปฏิรูปการจัดระเบียบการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเริ่มต้นจากการปฏิรูปการปกครองในส่วนกลางก่อน จากนั้นจึงปรับปรุงการปกครองในส่วนภูมิภาคภายใต้ระบบเทศาภิบาล โดยเริ่มดำเนินการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลตามแบบแผนใหม่ 3 มณฑลแรก (มณฑลพิษณุโลก มณฑลปราจีนบุรี และมณฑลนครราชสีมา) ในปี พ.ศ. 2437 และได้ใช้เวลารวม 13 ปี จึงจัดระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลได้ทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2450

ในระหว่างที่ดำเนินการปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาคดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงริเริ่มนำแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นจากต่างประเทศมาดำเนินการ โดยการริเริ่มทดลองให้มีการจัดการบำรุงท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลในเขตนครบาล คือ “การสุขาภิบาลกรุงเทพฯ” เมื่อ พ.ศ. 2442 เพื่อให้ประชาชนพลเมืองร่วมกันทำนุบำรุงบ้านเมือง

จนถึงปี พ.ศ. 2448 สมเด็จพระราชินีนาถราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ทรงสนับสนุนการจัดตั้งสุขาภิบาลในหัวเมืองขึ้นเป็นครั้งแรก คือ สุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร และต่อมาในปี พ.ศ. 2451 จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) กำหนดหลักการจัดตั้งและจัดระเบียบบริหารงานของสุขาภิบาลในด้านต่าง ๆ ทั้งการจัดหารายได้ รายจ่าย และการแต่งตั้งคณะกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และข้าราชการ

ลักษณะของการบริหารงานส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลในช่วงแรก เป็นการที่รัฐบาลมอบหมายให้บุคคลกลุ่มหนึ่งประกอบด้วย ข้าราชการและกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นบุคคลที่

ประชาชนเลือกตั้งร่วมกันทำงาน โดยมีเงินทุนที่เก็บจากท้องถิ่นเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริการชุมชนเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย และการดูแลสุขภาพอนามัยประชาชน ได้แก่ ถนน คูคลอง ทำเทียมเรือ เป็นต้น

เมื่อถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว สุขาภิบาลหลายแห่งเริ่มประสบปัญหาในการบริหารงาน ประกอบกับทางราชการมิได้ส่งเสริมอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้การทำงานของสุขาภิบาลหยุดชะงักและเฉื่อยชาลงตามลำดับ จวบจนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 คณะราษฎรมุ่งหวังที่จะสถาปนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยขึ้นในประเทศไทย จึงได้ตราพระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เพื่อส่งเสริมให้มีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลอย่างกว้างขวาง

2.3 การจัดระเบียบบริหารราชการภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 แล้ว แต่เค้าโครงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมิได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไว้ ซึ่งแบ่งออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

เพื่อเป็นการจัดความสัมพันธ์ของอำนาจทางการบริหารซึ่งเป็นกลไกสำคัญของอำนาจรัฐภายใต้ระบบการเมืองใหม่คณะราษฎรได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476 ทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ ทรงลงพระปรมาภิไธย และมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับแรก เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2476 ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้แบ่งการบริหารราชการออกเป็น การบริหารราชการส่วนกลางซึ่งแบ่งเป็นกระทรวง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ภูมิภาค) ซึ่งแบ่งท้องถิ่นออกเป็น มณฑล จังหวัด อำเภอ โดยคงให้มณฑลมีสมุหเทศาภิบาลเป็นหัวหน้า สังกัดกระทรวงมหาดไทย และในจังหวัดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นต่อสมุหเทศาภิบาลเหมือนเดิม สำหรับการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นมีมาตราที่ระบุไว้โดยเฉพาะว่า ในท้องที่ใดสมควรจะจัดตั้งเทศบาลขึ้น ก็ให้จัดตั้งขึ้นได้ (ตามแนวทางที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. การจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476)

ปลายปี พ.ศ. 2476 มีการพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476 (หลังจากที่ประกาศใช้เพียง 5 เดือน) โดยยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ ทั้งนี้เป็นการนำเอาหลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเดิม ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นด้วยกลับมาเป็นหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่จัดทำขึ้นใหม่ ตามแนวคิดของหลวงประดิษฐมนูธรรม โดยได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2476 กำหนดให้จัดระเบียบบริหารออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น สารสำคัญที่มีการเปลี่ยนแปลงคือ การจัดการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยได้ยกเลิกมณฑลและตำแหน่งสมุหเทศาภิบาล และจัดแบ่งออกเป็นจังหวัด และอำเภอ โดยให้มีกรมการจังหวัด ประกอบด้วย ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธาน

และหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ร่วมเป็นกรรมการจังหวัด ร่วมกันรับผิดชอบการบริหารราชการของ จังหวัดในระดับอำเภอให้มีกรรมการอำเภอซึ่งมีนายอำเภอเป็นประธาน และหัวหน้าส่วนราชการ ระดับอำเภอร่วมเป็นกรรมการอำเภอเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ได้กำหนดให้มีตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ขึ้น ตรงต่อคณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ตรวจตราควบคุมและแนะนำชี้แจงราชการบริหารทั่วไปในเขต ต่าง ๆ ซึ่งจะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ สำหรับการบริหารส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้ละเอียดยขึ้น โดยแบ่งแยกราชการบริหารส่วนท้องถิ่นออกเป็นเทศบาลตำบล เมืองนครบาล และสหเทศบาล (ซึ่งได้แก่เทศบาลต่าง ๆ ซึ่งรวมกันเพื่อประกอบกิจกรรมบางชนิด)

กฎหมายระเบียบบริหารราชการทั้ง 2 ฉบับ กำหนดแต่เพียงโครงสร้างและ ตำแหน่งของราชการบริหารส่วนต่าง ๆ เท่านั้น แต่ยังไม่ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของ รัฐมนตรีและอำนาจปลัดกระทรวง รวมทั้งยังไม่ได้มีการกำหนดเรื่องการมอบอำนาจด้วย ต่อมา จึง ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2477) ระบุการมอบอำนาจระหว่างรัฐมนตรีว่าการกับรัฐมนตรี ช่วยว่าการ และการมอบอำนาจในการสั่งการหรือการอนุญาต อนุมัติไปยังปลัดกระทรวงและ อธิบดีได้

พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยามนี้มีการแก้ไข ปรับปรุงอีก 3 ครั้ง ครั้งแรกแก้ไขโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2484 ที่เพิ่มบทบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม ตั้งข้าหลวงตรวจการ ในภาค โดยรวมท้องที่หลายจังหวัดขึ้นเป็นภาคได้ และพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการ บริหารแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2487 เพิ่มหลักการเกี่ยวกับการรักษาราชการแทน รัฐมนตรี โดยกำหนดให้รัฐมนตรีผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้รักษาราชการแทนรัฐมนตรีในกรณีที่กระทรวงนั้น ไม่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการหรือรัฐมนตรีสั่งราชการได้ และในปี พ.ศ. 2490 ได้มีความพยายามที่จะ แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งอำนาจระหว่างราชการส่วนกลางกับข้าราชการที่ส่งไปประจำในจังหวัด อันเนื่องมาจากการยกเลิกมณฑลและตั้งภาค โดยให้มีข้าหลวงตรวจการภาคของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และคณะกรรมการภาคแทน แต่คณะกรรมการภาคมิได้เป็นองค์กรบริหารตามกฎหมาย และไม่มีอำนาจหน้าที่ปกครองควบคุมข้าราชการส่วนภูมิภาคได้โดยตรง จึงเกิดช่องว่างระหว่าง การบริหารราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ทำให้อำนาจรัฐจากกระทรวง ทบวง กรม ส่วนกลาง มีอาจ เชื่อมโยงไปยังจังหวัด อำเภอ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงมีการกำหนดให้ภาคมีฐานะเป็นนิติ บุคคลและมีข้าหลวงภาค โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่ง ราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2490

การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินครั้งสำคัญอีก ครั้งหนึ่งเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2495 ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบ ราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 เป็นเวลาเกือบ 20 ปี ทั้งนี้ ในห้วงเวลาดังกล่าว เป็นช่วงที่จอมพล ป.พิบูลสงครามกลับมามีอำนาจทางการเมืองอีกครั้ง ในฐานะนายกรัฐมนตรี จอมพล ป. มีความประสงค์ที่จะแยกอำนาจบริหารราชการฝ่ายการเมืองออกจากราชการประจำ โดยเด็ดขาด ทั้งนี้โดยเห็นว่าอำนาจบริหารของข้าราชการฝ่ายการเมืองได้เข้าไปแทรกแซงทาง

ราชการประจำ จนเป็นเหตุให้เกิดการก้าวท้าวในหน้าที่การงานของข้าราชการประจำที่เกิดขึ้นในสมัยที่นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีของรัฐบาลพลเรือน ซึ่งมีผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีอยู่หลายคน จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2495 เป็นกฎหมายแม่บทที่ยังคงกำหนดโครงสร้างการบริหารราชการโดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วนเช่นเดิม (ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น) สำหรับระเบียบบริหารราชการส่วนกลางประกอบด้วย 1) สำนักนายกรัฐมนตรี 2) กระทรวง หรือ ทบวง 3) ทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรม ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษที่ไม่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ในส่วนของสำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง และเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง โดยมีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ปลัดกระทรวงบังคับบัญชา และรับผิดชอบราชการประจำของสำนักนายกรัฐมนตรี ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงกำหนดให้มีภาคและมีส่วนราชการของภาค คือ สำนักงานภาคและสำนักงานหัวหน้าส่วนราชการประจำภาค โดยให้มีผู้ว่าราชการภาคทำหน้าที่เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคภายในเขตภาคด้วย(ผู้ว่าราชการภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทย) ถัดจากภาคไปเป็นจังหวัดและอำเภอเช่นเดิม

ในเรื่องเกี่ยวกับการแยกราชการทางการเมืองกับราชการประจำอย่างชัดเจนนั้น มีบทบัญญัติที่กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง และสำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไป นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังได้เริ่มกำหนดให้มีการระบุงการมอบอำนาจระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรองนายกรัฐมนตรีในการสั่งราชการ การอนุญาต หรืออนุมัติ ตลอดจนการมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรีไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด้วย

เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับหัวหน้าฝ่ายบริหาร/หัวหน้ารัฐบาล ในเวลาต่อมาจึงได้มีการปรับปรุงองค์กรของสำนักนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2496 ซึ่งกำหนดให้มีสำนักคณะรัฐมนตรี และแบ่งงานออกเป็นงานการเมืองและงานบริหาร (งานประจำ) อันมีผลทำให้เกิดความชัดเจนมากขึ้นระหว่างองค์กรที่ทำงานด้านนโยบายกับองค์กรที่ทำงานประจำ โดยสำนักคณะรัฐมนตรีแบ่งส่วนงานออกเป็น 2 ทบวง คือ 1) ทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง และ 2) ทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร การดำเนินการดังกล่าวนี้นับเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างองค์กรช่วยนายกรัฐมนตรีด้านนโยบาย และต่อมาในปี พ.ศ. 2502 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นโดยเฉพาะ ซึ่งมีส่วนทำให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะสูงกว่ากระทรวงอื่น ๆ โดยมีการปรับปรุงหน่วยงานภายในสำนักนายกรัฐมนตรี และกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งข้าราชการพลเรือนในกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ มาสำรองราชการสำนักนายกรัฐมนตรี

สำหรับการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ยังคงเป็นไปตามหลักการเดิมในเรื่องการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ตาม พ.ร.บ. การจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ที่มีการแก้ไขปรับปรุงอีกหลายครั้ง อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาเกือบ 20 ปี ของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลมิได้พัฒนาหรือมีความก้าวหน้าเท่าที่ควร ก่อนข้างจะมีลักษณะหยุดชะงัก จนกระทั่งรัฐบาลจอมพล

ป.พิบูลสงคราม ได้ให้ความสนใจดำเนินการโดยการยกร่าง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ประกาศใช้บังคับใหม่ นอกจากนี้ยังมีการรื้อฟื้นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลโดยการประกาศใช้ พ.ร.บ. สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้เรียนรู้เกี่ยวกับการปกครองตนเองในท้องถิ่น รวมทั้งการประกาศใช้ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ที่กำหนดให้ทุกจังหวัดมีสภาจังหวัด ทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในกิจการส่วนจังหวัด(ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นของจังหวัด)และการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ที่กำหนดให้มืองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุดที่ริเริ่มดำเนินการได้ไม่นานก็ต้องยุบเลิกไปในที่สุด ด้วยปัญหานานัปการ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 มีระยะเวลาบังคับใช้ประมาณ 20 ปี (ใกล้เคียงกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476) และได้ถูกยกเลิกภายหลังจากการรัฐประหารเพื่อล้มเลิกรัฐธรรมนูญเมื่อปี พ.ศ. 2514 โดยจอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการที่สำคัญ 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2506 แต่การปรับปรุงดังกล่าวมิได้มีการเปลี่ยนแปลงในหลักการสำคัญเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นแต่อย่างใด คงเป็นเพียงการแก้ไขให้มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และยุบรวมพระราชบัญญัติจัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเข้าไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (กฎหมายปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม) และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน)

สาระสำคัญของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218(ปว.218) เปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง มีการปรับปรุงเรื่องการเมืองอำนาจโดยกำหนดไว้ใน 2 ลักษณะ คือ การรักษาราชการแทน และการปฏิบัติราชการแทน หรือทำการแทน (กรณีราชการบริหารส่วนภูมิภาค) นอกจากนี้ยังได้เพิ่มอำนาจนายกรัฐมนตรีให้มีอำนาจกำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินสามารถสั่งการและควบคุมราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นได้ สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ การยกเลิกภาคในฐานะที่เป็นส่วนราชการซึ่งมีผลทำให้ยุบตำแหน่งผู้ว่าราชการภาคด้วย ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจึงมีเพียงจังหวัดและอำเภอเท่านั้น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ยังคงสังกัดกระทรวงมหาดไทยเช่นเดิม ในส่วนของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้เป็นหลักการว่า ถ้าท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งเป็น 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2) เทศบาล 3) สุขาภิบาล และ 4) องค์การบริหารส่วนตำบล

ในช่วงของการบังคับใช้ พ.ว.218 นี้ มีการปรับปรุงและจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีก 2 แบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา สำหรับ กรุงเทพมหานครได้มีการปรับปรุงการจัดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารราชการถึง 3 ครั้ง คือ การเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่เป็นจังหวัดพระนครและธนบุรี และแต่ละจังหวัดมีการจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี รวมทั้งได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรีด้วยเช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ แต่ในที่สุดจึงมีการรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าเป็นจังหวัดเดียวกันเรียกว่า “จังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” เมื่อ พ.ศ. 2514 ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 มีผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” และรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 องค์การเข้าด้วยกัน เป็นองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี มีสภาจังหวัดเรียกว่า สภานครหลวงกรุงเทพธนบุรี และรวมเทศบาลทั้งสองแห่งเข้าด้วยกันเป็นเทศบาลนครหลวง มีการบริหารงานประกอบด้วย สภาเทศบาลนครหลวง และคณะเทศมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นนายกเทศมนตรีโดยตำแหน่ง ต่อมา มีการจัดรูปการปกครองจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรีใหม่เป็น “กรุงเทพมหานคร” ตาม ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้รวมราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลนครหลวง องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี สุขาภิบาลในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็นองค์กรปกครองเดียวกันคือ “กรุงเทพมหานคร” มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และมีสภากรุงเทพมหานครที่มีสมาชิก 2 ประเภทเท่ากัน คือ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและสมาชิกที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง เนื่องจากการจัดรูปแบบการบริหารดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสน เพราะกำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นทั้งราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นด้วย ดังนั้น จึงได้มีการตรา พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเพียงอย่างเดียวเต็มพื้นที่ของกรุงเทพฯ มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการฯ ที่มาจากการเลือกตั้ง และสภากรุงเทพมหานครที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน แต่การเลือกตั้งคณะผู้บริหารโดยตรงดังกล่าว ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารงาน จึงได้มีการยกเลิกและตรา พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ขึ้นใหม่ ให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยตรงเช่นเดิม แต่ให้ผู้ว่าฯ พิจารณาแต่งตั้งรองผู้ว่าฯ ได้ไม่เกิน 4 คน ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้มีสภากรุงเทพมหานคร และสภาเขตทุกเขต เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาผู้อำนวยการเขต (ทั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตมาจากการเลือกตั้งของประชาชน)

หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีกแห่งหนึ่งคือ เมืองพัทยา จัดตั้งขึ้นโดย พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลนาเกลือ ที่เป็นพื้นที่พัทยาและบริเวณใกล้เคียงให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบของผู้จัดการเทศบาล (City Manager) มีโครงสร้างการบริหารที่ประกอบด้วยสภาเมืองพัทยา ซึ่งมีสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจำนวน 9 คน และสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

ทรงมหาดไทย 8 คน โดยมีปลัดเมืองพญาเป็นผู้บริหารที่มาจากกรว่าจ้างโดยสภาเมืองพญา ซึ่งเป็นนักบริหารอาชีพทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเมืองพญา

2.4 การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ที่บังคับใช้เป็นกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแทนพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 มิได้มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการที่ยังคงจัดโครงสร้างหลักของการจัดระเบียบบริหารราชการ เป็น ส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค-ส่วนท้องถิ่นเช่นเดิม โครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ยังคงสภาพเดิม การเปลี่ยนแปลงในกระบวนการของระบบบริหารราชการจึงยังไม่บังเกิดขึ้นเช่นเดียวกัน

การจัดระเบียบบริหารราชการตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 จึงยังไม่สามารถตอบสนองภารกิจและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาที่รัฐต้องเผชิญเพิ่มมากขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีได้ดำเนินการความพยายามในการปรับปรุงแก้ไขโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบและโครงสร้างของส่วนราชการ ซึ่งประกอบด้วย นักวิชาการและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการศึกษาและเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้เสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างใหญ่ของระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างราชการส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค-ส่วนท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นของตนได้เมื่อมีความพร้อมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด รวมทั้งได้เสนอให้มีการปรับปรุงละเอียดเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการในแต่ละส่วนด้วย แต่ก็ยังมิได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอดังกล่าว

ต่อมาเมื่อมีการยึดอำนาจจากรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสนช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 โดยการเสนอพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ใช้บังคับแทนเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2534 ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะแก้ไขปัญหาสำคัญๆ ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 เดิม ใน 4 ประการที่สำคัญคือ

- 1) จำเป็นต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจนเพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ
- 2) เพื่อให้การบริหารงานในระดับกระทรวง มีเอกภาพสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดได้
- 3) เพิ่มบทบาทเกี่ยวกับกรมอำนวยการ ในการปฏิบัติราชการแทนให้ครบถ้วนชัดเจน เพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติราชการ
- 4) กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุม ดูแล การปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งปฏิบัติราชการในเขตจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

จากเจตนารมณ์ทั้ง 4 ประการ จึงมีบทบัญญัติใน พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หลายประการที่เปลี่ยนแปลงไปจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ดังมีสาระสำคัญในแต่ละประเด็นดังนี้

1. การกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรม

จากปัญหาเกี่ยวกับการทำงานซ้ำซ้อนกันระหว่างกรมต่างๆ ในกระทรวงเดียวกันหรือต่างกระทรวงกัน ดังที่ได้มีผู้ศึกษาวิจัยและนำเสนอปัญหาไว้ อาทิเช่น มีหน่วยงานมากกว่า 50 หน่วยงาน ที่ทำงานด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ หรืองานด้านการจัดการศึกษานอกโรงเรียนก็มีหน่วยงานระดับกรมมากกว่า 12 กรมที่ดูแลเรื่องดังกล่าว ดังนั้นจึงได้มีบทบัญญัติไว้ในมาตรา 8 ให้กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม รวมทั้งสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ระบุอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของหน่วยงานนั้นๆ ด้วย

นอกจากนี้ยังได้กำหนดไว้ในมาตรา 74 ด้วยว่าถ้ากรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมหรือสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี หน่วยงานที่ยังมิได้ระบุอำนาจหน้าที่ไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ ก็ให้ดำเนินการแก้ไขให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับ

2. การเสริมสร้างเอกภาพในการบริหารงานระดับกระทรวง

ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานระดับกระทรวงขาดเอกภาพในการบริหารงานทำให้ไม่สามารถผนึกกำลังของกรมเพื่อแก้ไขปัญหาหลักของชาติได้ จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงและกรมให้เกิดการร่วมมือและผนึกกำลังกัน โดยการใช้แผนเป็นเครื่องมือทั้งในระดับกระทรวงและกรม ตามบทบัญญัติในมาตรา 21 มาตรา 23 มาตรา 32 ซึ่งกำหนดให้มีความสอดคล้องกันเป็นลำดับ กล่าวคือในระดับกระทรวงกำหนดให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวทางและแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในกระทรวง ให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่กำกับเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง โดยมีสำนักงานปลัดกระทรวงทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นหน่วยดำเนินการในการกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามนโยบายแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง

สำหรับกรมต่างๆ ในสังกัดกระทรวง มีบทบัญญัติให้อธิบดีรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง แม้ว่าจะมีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ แต่การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนั้นๆ ให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ รวมทั้งแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย

3. การปรับปรุงเรื่องการมอบอำนาจ

เนื่องจากหลักเกณฑ์วิธีการมอบอำนาจที่กำหนดไว้ตาม ปว.218 เดิม มีข้อจำกัดเกี่ยวกับวิธีการมอบอำนาจบางกรณีที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน และจัดทำเป็นคำสั่งลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา และไม่สามารถมอบอำนาจช่วงต่อไปได้ จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจใหม่ โดยให้คำนึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ และการกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ ตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 38 มาตรา 39 และมาตรา 40 ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงใหม่ได้แก่ 1) การเปลี่ยนแปลงวิธีการมอบอำนาจ โดยกำหนดให้การมอบอำนาจทุกกรณีให้ทำเป็นหนังสือ ทั้งนี้ผู้มอบอำนาจสามารถมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่กำหนดไว้ในมาตรา 38 ได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากผู้ใด และไม่ต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา 2) มีการเพิ่มตำแหน่งของผู้มอบอำนาจมากขึ้น โดยกำหนดเรื่องการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกอง (ในราชการบริหารส่วนกลาง) และตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ (ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค) นอกจากนี้ยังกำหนดตำแหน่งผู้รับมอบอำนาจเพิ่มมากขึ้นด้วย 3) กำหนดให้มีการมอบอำนาจช่วงต่อไปได้ กรณีผู้ดำรงตำแหน่งใดได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจต่อไปให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดได้โดยแจ้งให้ผู้มอบอำนาจขึ้นต้นทราบก่อน นอกจากนี้ หากได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจขึ้นต้นแล้วก็สามารถมอบอำนาจให้บุคคลอื่นได้ด้วย

4. การปรับปรุงอำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัด

มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดใหม่ตามมาตรา 57 โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด โดยยกเว้นข้าราชการทหาร ตุลาการ อัยการ ครู ข้าราชการในมหาวิทยาลัย และข้าราชการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอขอประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้ มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการเป็นที่ปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ความเห็นชอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด คือ “คณะกรรมการจังหวัด” (มาตรา 53) ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัด 1 คน ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของกระทรวงต่าง ๆ กระทรวงละ 1 คน เป็นกรรมการจังหวัด โดยมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัด และเลขานุการ

หากพิจารณาถึงสาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงจาก ปว.218 เป็น พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 อาจสรุปได้ว่าการเปลี่ยนแปลงใน 4 ประเด็นหลักตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดปลีกย่อยภายใต้โครงสร้างและกระบวนการบริหารงานดั้งเดิม ตามแนวทางที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางรากฐานไว้นับแต่เริ่มปฏิรูปการปกครองนั่นเอง

2.5 สรุป

ตามที่ได้นำเสนอมาเป็นลำดับถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบบริหารราชการนับแต่การปฏิรูปการปกครองครั้งสำคัญในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ที่ได้ทรงวางรากฐานของการจัดโครงสร้างและกระบวนการบริหารราชการ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเพียงครั้งเดียวในรอบร้อยกว่าปีที่ผ่านมาเนื่องจากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบบริหารราชการที่ผ่านมาจนจนถึงปัจจุบัน เป็นเพียงการปรับเปลี่ยนย่อยๆ ที่ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบราชการแต่อย่างใด แม้กระทั่งการเปลี่ยนแปลงครั้งหลังสุดเมื่อปี พ.ศ. 2534 ซึ่งมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 เป็นต้นมาจึงยังคงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการที่สำคัญๆ ไว้หลายประการ

ดังนั้นในบทที่ 3 ต่อไปนี้คณะผู้ศึกษาจะได้นำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน พร้อมทั้งปัญหาสำคัญๆ ของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินรวม 6 ประเด็น

บทที่ 3

ปัญหาและอุปสรรคการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน

ในบทนี้ จะกล่าวถึงสาระสำคัญของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน และปัญหาอุปสรรคของการบริหารราชการแผ่นดิน อันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ตามลำดับดังนี้

3.1 สาระสำคัญการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบัน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติถึงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไว้ 3 ส่วน คือ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละส่วนได้กำหนดสาระสำคัญไว้ดังนี้

ส่วนที่ 1 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับโครงสร้าง องค์ประกอบและกระบวนการบริหารราชการไว้ประกอบด้วย

1. จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง เป็น 4 ระดับ คือ (1) สำนักนายกรัฐมนตรี (2) กระทรวง หรือ ทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง (4) กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ทั้งนี้ ส่วนราชการทั้ง 4 ระดับ มีฐานะเป็นนิติบุคคล

2. กำหนดให้การจัดตั้งหรือยุบส่วนราชการ ทั้ง 4 ระดับ ตามข้อ 1 โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ

3. การจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีและอำนาจหน้าที่ กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ทั้งนี้ให้ส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกรม โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ นอกจากนั้น ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลไว้ด้วย

4. การจัดระเบียบราชการในกระทรวงหรือทบวงแบ่งเป็น (1) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี (2) สำนักงานปลัดกระทรวง (3) กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เว้นแต่บางกระทรวงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกรมก็ได้ ซึ่งการจัดระเบียบราชการและอำนาจหน้าที่ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม

5. การจัดระเบียบราชการในทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง กำหนดไว้ว่าราชการส่วนใดโดยสภาพและปริมาณของงานไม่เหมาะสมจะจัดตั้ง เป็นกระทรวง หรือ

ทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง จะจัดตั้งเป็นทบวงสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง เพื่อให้มีรัฐมนตรีว่าการทบวงเป็นผู้บังคับบัญชาราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของทบวงก็ได้ โดยจัดระเบียบราชการในทบวงเป็น (1) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี (2) สำนักงานปลัดทบวง (3) กรม

6. การจัดระเบียบราชการในกรม แบ่งส่วนราชการเป็น (1) สำนักงานเลขานุการกรม (2) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง เว้นแต่บางกรมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้ หรือกรมใดมีความจำเป็นจะแบ่งส่วนราชการ โดยให้มีส่วนราชการอื่นนอกจาก สำนักงานเลขานุการกรม และกองก็ได้ สำหรับอำนาจหน้าที่ของกรมกำหนดโดย พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรม ทั้งนี้ตำแหน่งทางการบริหารระดับผู้บังคับบัญชาประกอบด้วย อธิบดี รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี เลขานุการกรม ผู้อำนวยการกอง/หัวหน้ากอง

กฎหมายยังให้ กระทรวง ทบวง กรมใดที่มีเหตุพิเศษ จะตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ออกเป็นเขต เพื่อให้มีหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตปฏิบัติงานทางวิชาการก็ได้ ทั้งนี้ หัวหน้าส่วนราชการประจำเขตมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รับนโยบาย และคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติงานทางวิชาการ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำสำนักงานเขต

7. การปฏิบัติราชการแทน กฎหมายบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับนายกรัฐมนตรีถึงผู้อำนวยการกอง (ในส่วนกลาง) ผู้ว่าราชการจังหวัด-นายอำเภอ-ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ-หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด มอบอำนาจ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ปฏิบัติราชการแทนได้ ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มติของคณะรัฐมนตรีไม่ได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือไม่ได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้

เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งใดมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับรองลงไปแล้ว ผู้รับมอบจะมอบอำนาจนั้นต่อให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นไม่ได้ เว้นแต่การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสามารถมอบอำนาจนั้นต่อไปให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดได้โดยแจ้งให้ผู้มอบอำนาจขึ้นต้นทราบ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นให้ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจขึ้นต้นแล้ว

8. การรักษาราชการแทน กฎหมายบัญญัติไว้ถึงกรณีที่ผู้บริหารราชการ ตั้งแต่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีถึงหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้มอบหมายให้ผู้บริหารราชการระดับรองลงมารักษาราชการแทน

ส่วนที่ 2 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้บัญญัติสาระสำคัญของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้ ดังนี้

1. จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นจังหวัดและอำเภอ
2. จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ในจังหวัดหนึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้

เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด

จังหวัดแบ่งส่วนราชการเป็นสำนักงานจังหวัดและส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ตั้งขึ้น(ส่วนราชการประจำจังหวัด) มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา

3. หน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัด คือ อำเภอ การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนเขตอำเภอ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในอำเภอมีนายอำเภอ ซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

อำเภอแบ่งส่วนราชการเป็นสำนักงานอำเภอ และส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอ(ส่วนราชการประจำอำเภอ) มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

4. การจัดการปกครองอำเภอ นอกจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่(พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457) ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดลักษณะของการปกครองท้องที่ไว้ ประกอบด้วยอำเภอ/กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

ส่วนที่ 3 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

การจัดระเบียบการปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

จากข้อบัญญัติดังกล่าว ทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบตามกฎหมายต่าง ๆ คือ

1. เทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
2. สุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498
4. เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521
5. กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
6. องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

3.2 ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน

จากสาระสำคัญของระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เมื่อนำไปปฏิบัติพบสภาพความเป็นจริงที่น่าสนใจดังนี้

ข้อ 1 : การบริหารราชการของประเทศไทยเกือบทั้งหมด เป็นการบริหารราชการโดยส่วนกลาง

การกำหนดเค้าโครงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนั้น เมื่อพิจารณาจากมุมมองด้านงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการปฏิบัติจริง อาจกล่าวได้ว่า การบริหารราชการของประเทศไทยเกือบทั้งหมดเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นเองแม้จะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบไว้กว้างขวาง แต่เมื่อพิจารณาจากอำนาจทางการคลังและงบประมาณที่ได้และใช้ในการบริหารงานกลับพบว่า สัดส่วนที่ท้องถิ่นรับผิดชอบมีไม่ถึงร้อยละ 8 เมื่อเทียบกับการบริหารราชการส่วนกลางและภูมิภาค และเมื่อพิจารณาจากจำนวนบุคลากรเทียบกับบุคลากรภาครัฐทั้งหมด ก็พบว่า ส่วนท้องถิ่นมีบุคลากรเพียงร้อยละ 8 ของบุคลากรภาครัฐทั้งหมด ส่วนภูมินาคนั้น ประเด็นที่ถูกหยิบยกมาอภิปรายตลอดเวลาก็คือ การที่ภูมิภาคเองไม่มีบทบาทอย่างแท้จริง สาเหตุสำคัญคือ กระทรวง ทบวง กรมที่เป็นราชการส่วนกลาง เป็นส่วนราชการที่มีอำนาจในการตั้งงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค (จังหวัด) ไม่มีอำนาจในการตั้งค่าของงบประมาณ ดังนั้น ราชการส่วนกลางจึงเป็นหน่วยที่ควบคุม และรวมศูนย์อำนาจบริหารอำนาจงบประมาณไว้ ส่วนจะให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีอำนาจเพียงใด ขึ้นอยู่กับว่าหัวหน้าส่วนราชการตั้งแต่ระดับรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี จะมอบอำนาจตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 38 - มาตรา 40) และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุเพียงใด

ในกรณีอำนาจการบริหารงบประมาณนี้ ส่วนราชการระดับที่เป็นเจ้าของงบประมาณมักจะบริหารงบประมาณเอง โดยเฉพาะในแผนงานโครงการใหญ่ ๆ ซึ่งโครงการนั้น ๆ ก็ลงไปปฏิบัติในเขตการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การที่ส่วนกลางจะมอบอำนาจให้ส่วนราชการในภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงบประมาณนั้น ส่วนใหญ่เป็นโครงการที่มีวงเงินงบประมาณไม่สูงนัก นอกจากนั้น ส่วนกลางมักจะมอบหมายทั้งหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการตรงไปที่หน่วยงานตนเองในภูมิภาค ทั้งนี้ โดยใช้เหตุผลในเรื่องความคล่องตัวและประสิทธิภาพการดำเนินงานในกรอบความรับผิดชอบของแต่ละกรมเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จะกำหนดให้มีการบริหารราชการเป็น 3 ระดับ แต่ในทางปฏิบัติจริงแล้ว มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติ

ข้อ 2 : การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานในปัจจุบันและอนาคต

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 7) กำหนดโครงสร้าง ประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ที่มี

ฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง และกรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

การจัดโครงสร้างในลักษณะดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบและกลไกของการบริหารงานของรัฐบาลที่สำคัญ คือ กลไกของระบบงบประมาณแผ่นดิน กลไกของระบบการบริหารงานบุคคล และกลไกของระบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งต้องดำเนินการโดยกรอบของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่วางเกณฑ์ไว้ตายตัว ทุกกระทรวง ทบวง กรม ไม่ว่าจะมีการกิจ อำนาจหน้าที่ เช่นใด จะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม

เจ้าหน้าที่ของรัฐในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ก็ต้องปฏิบัติงานภายใต้กรอบโครงสร้างดังกล่าว นับตั้งแต่โครงสร้างของการจัดองค์กรในหน่วยงานต่าง ๆ สายการบังคับบัญชาตามตำแหน่งหน้าที่ราชการ การตัดสินใจหรือการริเริ่มนโยบายในการทำงาน ต้องอยู่บนพื้นฐานของกรอบตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่กำหนดไว้ทั้งสิ้น หากใครฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ถึงแม้จะมีความปรารถนาดีต่อหน่วยงาน ต่อองค์การ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลของงาน ก็ไม่สามารถกระทำการใดแหวกวงล้อมของกรอบทางราชการที่กำหนดไว้ได้ บางครั้งต้องฝืนกระทำการไปตามกรอบ ระเบียบ ทั้ง ๆ ที่รู้ว่าจะไม่บรรลุผลที่ตั้งไว้ก็ตาม

การกำหนดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางนั้น กำหนดไว้ภายใต้บริบท (Context) ดั้งเดิมที่เน้นความมั่นคง และการเมือง ความก้าวหน้าในวิทยาการของโลก โดยเฉพาะความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีการสื่อสาร ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของโลกเป็นอย่างมาก บทบาทของรัฐที่เคยเป็นผู้นำทางการบริหารได้แปรเปลี่ยนไป การบริหารภาคธุรกิจได้พัฒนาก้าวหน้าพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ภาคธุรกิจเอกชนได้คิดค้นระบบการบริหารสมัยใหม่ขึ้นมา เพื่อให้การบริหารกิจการของตนมีประสิทธิภาพสูงสุด ขณะเดียวกันภาคเอกชนที่เคยเดินตามภาครัฐ เริ่มหันหลังมามองว่าขณะนี้ภาครัฐกำลังทำอะไร ระบบบริหารของภาครัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่อาจสนองตอบความต้องการของภาคเอกชนได้ ในอีกด้านหนึ่งขณะที่ภาคเอกชนเข้าไปมีบทบาทและมีส่วนร่วมจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนทดแทนภาครัฐที่ไม่สามารถจัดทำได้ทั่วถึง และมีประสิทธิภาพเพียงพอ แต่ภาครัฐไม่สามารถเข้าไปทำหน้าที่คุ้มครองดูแลผลประโยชน์ของประชาชนจากการเอารัดเอาเปรียบในการจัดทำบริการสาธารณะของภาคเอกชนได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านขีดความสามารถขององค์กรภาครัฐนั่นเอง

งานการศึกษาของวิชฌ วรัญญ (2538) ได้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาที่ทำลายระบบบริหารแบบดั้งเดิมว่าจะไม่มีความสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศ คือ ปัญหาความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การสื่อสารคมนาคม เทคนิคธุรกรรมทางการเงินการคลังซึ่งส่งผลให้ภาคเอกชนนำความก้าวหน้าดังกล่าวมาใช้ในการบริหารของภาคเอกชน ขณะที่ภาครัฐลดบทบาทตัวเองลง จากผู้ดำเนินการเป็นผู้ควบคุมดูแล นอกจากนี้ ยังมีปัญหาโครงสร้างการบริหารแบบดั้งเดิมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้านให้แก่แต่ละหน่วยงานของรัฐ การจัดลำดับของอำนาจหน้าที่และการควบคุมแบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ซึ่งส่งผลให้การบริหารเป็นไปด้วยความล่าช้า ขั้นตอนมาก ขาดการประสานงานระหว่าง

หน่วยงานในลักษณะมองผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นส่วนใหญ่กว่าผลประโยชน์ที่คับแคบของหน่วยงาน ลักษณะปัญหาประการหลังนี้ จะไม่สามารถตอบสนองความเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้

ดังนั้น วิษณุ วรรณ (2538) จึงเสนอความเห็นเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) นำมาเป็นกลไกการบริหารของรัฐสมัยใหม่ที่มีแนวความคิดในการแก้ปัญหาอันเกิดจากการบริหาร 3 ประการคือ ปัญหาความล่าช้าในการตัดสินใจ เนื่องจากโครงสร้างการบริหารแบบดั้งเดิมมักยึดติดอยู่กับกฎหมาย ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องใหม่ ๆ ซึ่งมีความสลับซับซ้อนทางเทคนิค และต้องอาศัยการปรับตัวของฝ่ายปกครองอย่างสูง และปัญหาอันเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของโครงสร้างการบริหารแบบดั้งเดิมในการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ และในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร

จากโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กำหนดให้แบ่งส่วนราชการเป็นกระทรวง ทบวง กรม และกอง เท่านั้น ไม่อาจจัดตั้งหน่วยงานอื่นในลักษณะองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้ ส่งผลให้รัฐขาดองค์กรที่จะเข้าไปดำเนินงานทางเศรษฐกิจสังคมร่วมกับภาคเอกชนได้อย่างเท่าเทียมกันทางการบริหาร และไม่สามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานในองค์กรของรัฐได้ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มักจะปฏิเสธการบริหารงานของระบบราชการแบบดั้งเดิม นอกจากนี้ ในรอบหลายปีที่ผ่านมาเริ่มมีหน่วยงานรูปแบบใหม่เกิดขึ้น หน่วยงานใหม่นี้มีสถานภาพเป็นหน่วยงานในกำกับรัฐบาล ได้รับเงินสนับสนุนทั้งหมดหรือบางส่วนจากรัฐบาลในลักษณะเงินอุดหนุนประเภททั่วไป สามารถกำหนดระเบียบการบริหารภายใน ทั้งในเรื่องการบริหารการเงิน การบริหารงานบุคคล และการบริหารอื่น ๆ ได้เอง หน่วยงานลักษณะนี้มีทั้งที่จัดตั้งโดยมีพระราชบัญญัติรองรับและมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีรองรับ การก่อตัวขึ้นของหน่วยงานลักษณะใหม่นี้ชี้ให้เห็นว่า การจัดโครงสร้างแบบที่เป็นอยู่ไม่สามารถเอื้ออำนวยต่อการบริหารงานได้ จำเป็นต้องมีการกำหนดให้มีองค์กรในรูปแบบอื่นขึ้นมา ดังเช่นหน่วยงานลักษณะพิเศษที่กล่าวแล้ว

ข้อ 3 : การจัดตั้ง ยุบและเปลี่ยนแปลงส่วนราชการขาดประสิทธิภาพ

กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ยุบ เปลี่ยนแปลงส่วนราชการ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไว้ดังนี้

1. การจัดตั้ง หรือยุบ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ (มาตรา 8)

การจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ส่วนการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (มาตรา 19)

2. การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 8 วรรคสี่)

3. การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ (มาตรา 52)

4. การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 61)

การจัดตั้ง ยุบ เปลี่ยนแปลง ส่วนราชการ ตามข้อ 1 และข้อ 3 เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนการจัดตั้ง ยุบ เปลี่ยนแปลง ส่วนราชการตามข้อ 2 และข้อ 4 เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร

การจัดองค์กรของส่วนราชการไทยเป็นปัญหาที่นักวิชาการไทยวิพากษ์วิจารณ์ตลอดเวลาว่า คือตัวปัญหาสำคัญของการพัฒนาประเทศ ข้อวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าว อาทิเช่น กระมล ทองธรรมชาติ (2528) มีความเห็นว่าระบบราชการไทยมีความใหญ่โตของโครงสร้างที่ครอบซ้อนกันอยู่หลายชั้น และมีความซ้ำซ้อนกันอยู่ภายในโครงสร้างนั้น ทั้งภายในกระทรวงเดียวกัน ภายในกรมเดียวกัน และระหว่างกระทรวง ซึ่งจำเป็นต้องปฏิรูปโครงสร้างใหม่หมด แนวคิดในการปฏิรูปคือ ระบบราชการไม่ควรจะใหญ่ ควรจะกระชับรัด มีโครงสร้างที่เหมาะสมยึดหลัก “Functional” คือ ต้องทำตามหน้าที่จริง ๆ ไม่ทำงานซ้อนกัน หรือแย่งงานกันทำ ส่วนราชการไหนซ้ำซ้อนจะต้องขจัดงานซ้ำซ้อนให้เหลือน้อยที่สุด

ม.ร.ว.จันทรมณีนศิริโชค จันทรรัตน์ (2525) เสนอว่า จะต้องมีการส่งเสริมความคล่องตัวในระบบการจัดองค์กรโดยรัฐบาลควรมีนโยบายสับเปลี่ยนโยกย้าย เพิ่มหรือลด หน่วยราชการต่าง ๆ จากกระทรวงหนึ่งไปยังอีกกระทรวงหนึ่ง ให้สอดคล้องกับพันธกิจหลักของรัฐบาลทุก ๆ รอบ 5 ปี ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อขจัดปัญหาความซ้ำซ้อนในด้านเนื้อหา และประเภทของโครงการ ตลอดจนลดปัญหาความขัดแย้งในด้านเป้าหมายของส่วนราชการต่าง ๆ และควรให้ส่วนราชการระดับกองบางประเภทที่มีพันธกิจเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จัดรูปแบบในการปฏิบัติงานในแง่ของโครงการมากยิ่งขึ้น เพื่อสามารถระดมทรัพยากรบุคคลจากแหล่งต่าง ๆ มาร่วมทำงานในแต่ละช่วงเวลาได้อย่างเต็มที่ และมีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2531) เป็นนักวิชาการอีกท่านหนึ่งที่เสนอให้มีการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ด้วยการจัดแบ่งกลุ่มกิจกรรมที่ครอบคลุมกระทรวง และทบวงต่าง ๆ เป็น 9 กลุ่มกิจกรรม แล้วมีการจัดกลุ่มกระทรวง ทบวง ภายใต้กลุ่มกิจกรรมทุกกลุ่ม มีการโยกย้ายกรมบางกรมไปรวมเป็นกลุ่มกรม และตั้งเป็นกระทรวง หรือทบวงขึ้นใหม่ และย้ายกรมบางกรมออกจากกระทรวงหรือทบวงเดิมไปอยู่ที่ใหม่ ในงานศึกษาของชัยอนันต์ ยังได้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือจัดตั้งกระทรวงขึ้นใหม่ อาทิเช่น นำกรมการค้าต่างประเทศ (กระทรวงการต่างประเทศ) และ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ (กระทรวงพาณิชย์) ไปรวมกันตั้งเป็นทบวงเศรษฐกิจระหว่างประเทศ จัดตั้งกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยย้ายกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากหลายกระทรวงมารวมกันในลักษณะของกลุ่มกิจกรรม เป็นต้น

คณะรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารมีความพยายามปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ตามข้อเสนอของนักวิชาการหลายครั้ง เช่น คณะที่ปรึกษาราชการฝ่ายบริหารที่มียานอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน ในสมัยรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้พยายามเสนอจัดตั้ง

กระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยการรวมกลุ่มกิจกรรมของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ มาจัดตั้งเป็น กระทรวง หรือข้อเสนอจัดตั้งกระทรวงการสื่อสาร (แยกออกจากกระทรวงคมนาคม) ในรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้มีการจัดตั้งกระทรวงกีฬาและการท่องเที่ยว ความพยายามของฝ่ายรัฐบาลไม่ประสบความสำเร็จ เพราะการจัดตั้งกระทรวงต้องผ่านกระบวนการพิจารณากฎหมายจากรัฐสภาก่อน ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยากลำบากมาก เนื่องจากรัฐสภาไทยมักจะอยู่ไม่ครบวาระ 4 ปี

ตัวอย่างของปัญหาความยากลำบากในการจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงกระทรวง ทบวง กรม คือ การจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ต้องใช้เวลาหลายรัฐบาลกว่าจะจัดตั้งได้ หรือแม้แต่การเปลี่ยนชื่อหน่วยราชการระดับกรม ก็ต้องเสียเวลาในการแก้ไขกฎหมาย เช่น เปลี่ยนชื่อ “สำนักงานประกันภัย” เป็น “กรมการประกันภัย” เปลี่ยนชื่อ “สำนักผังเมือง” เป็น “กรมการผังเมือง” เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันมีลักษณะของการแข็งตัว ไม่ยืดหยุ่นให้รัฐบาลในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ด้วยการจัดโครงสร้างให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของโลก ซึ่งต้องมีการแข่งขันกับนานาประเทศอย่างสูง รวมทั้งจัดองค์การราชการให้พร้อมต่อการแก้ไขปัญหาทางสังคมที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ การไม่ยืดหยุ่นตัวส่งผลอย่างมากต่อประสิทธิภาพการบริหารประเทศของรัฐบาล เพราะระบบราชการเป็นกลไกสำคัญที่จะนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุผล จึงถึงเวลาที่จะต้องพิจารณาปรับปรุงกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลง กระทรวง ทบวง กรม ด้วยความรวดเร็ว คล่องตัว มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องทิศทางการบริหารประเทศของรัฐบาล

ข้อ 4 : อำนาจการบริหารราชการยังกระจุกอยู่ที่ส่วนกลางและในระดับบน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้ปรับปรุงแก้ไขประเด็นเรื่องการมอบอำนาจให้เหมาะสมกว่าที่ผ่านมา โดยกำหนดให้การมอบอำนาจต้องทำเป็นหนังสือเหมือนกันหมด ไม่ว่าจะเป็นการมอบอำนาจโดยผู้ดำรงตำแหน่งใดให้กับผู้ดำรงตำแหน่งใด ตามกรอบการมอบอำนาจที่กำหนดไว้ ขณะเดียวกันก็ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการมอบอำนาจไว้ ผู้มอบสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองได้ ทั้งนี้ให้คำนึงถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ และการกระจายความรับผิดชอบตามสภาพตำแหน่งของผู้รับมอบ ผู้มอบมีหน้าที่กำกับ ติดตาม แนะนำ และแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการมอบอำนาจช่วงได้ด้วย มาตรา 38 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ยังเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบเพื่อกำหนดให้มีการมอบอำนาจ นอกเหนือจากกรอบการมอบอำนาจที่กำหนดไว้ได้ด้วย

จากการศึกษาพบว่า การมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการระดับกอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่ากับข้าราชการในกอง ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด จนถึงปัจจุบันมีเพียงบาง

กรมเท่านั้นที่กำหนดให้มีระเบียบ นอกจากนั้น การมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 38 ซึ่งกำหนดให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ขณะนี้ก็ยังมิได้กำหนดระเบียบไว้เช่นเดียวกัน

สำหรับการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งในราชการบริหารส่วนกลางให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 38 เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนกลางมักจะมอบอำนาจให้ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด (ในสังกัดกรมในส่วนภูมิภาค) แทนที่จะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน จุดปัญหาอยู่ที่ส่วนราชการระดับกรมตีความมาตรา 31 วรรคสอง ต่างจากกระทรวงมหาดไทยที่เห็นว่า กระทรวง ทบวง กรม จะต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนเท่านั้น จะมอบผ่านลงไปยังหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ โดยตรงไม่ได้ ซึ่งในประเด็นปัญหานี้ กระทรวงมหาดไทยได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาใช้บังคับตามมาตรา 38 วรรคสี่ เพื่อให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน และเพื่อให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นไปด้วยความคล่องตัว จึงเห็นควรให้ผู้มอบอำนาจกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้ ในเรื่องดังกล่าวนี้ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นเรื่องของการตีความกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีความเข้าใจแตกต่างกับ กระทรวง ทบวง กรม อื่น จึงส่งเรื่องหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ได้ความแน่ชัดก่อน

ข้อสรุปสำหรับประเด็นปัญหาการมอบอำนาจ อาจพิจารณาได้จากผลงานการศึกษาของชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538) ที่กล่าวว่าราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่ภายใต้การควบคุม ดูแลของกระทรวงมหาดไทย โดยมีข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เป็นหัวหน้ากำกับดูแลส่วนราชการ ทั้งระดับจังหวัดและอำเภอ ดังนั้น กระทรวง ทบวง กรม อื่น ๆ จึงพยายามหลีกเลี่ยงไม่ต้องการให้อำนาจทางการบริหารงบประมาณของหน่วยงานตน ตกอยู่ภายใต้การบริหารของบุคลากรมหาดไทย จึงพยายามหลีกเลี่ยงด้วยการมอบอำนาจผ่านไปยังหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดโดยตรง หรือไม่ก็จัดตั้งหน่วยงานของตนในส่วนภูมิภาค แต่ขึ้นสายการบังคับบัญชาต่อส่วนกลาง กล่าวคือ ไม่เป็นส่วนราชการภายใต้ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค เช่น ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (สามัญศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ฯลฯ) ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข (โรงพยาบาลอำเภอ โรงพยาบาลชุมชน โรงพยาบาลศูนย์) เป็นต้น

ข้อ 5: การบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังอ่อนแอ

กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วยจังหวัด และอำเภอ การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ส่วนการตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

นอกจาก จังหวัด และอำเภอแล้ว ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 68) ยังบัญญัติไว้ว่า นอกจากการจัดการปกครองอำเภอตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการ

การแผ่นดินแล้ว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ ซึ่งหมายถึง พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่ได้บัญญัติการปกครอง อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ไว้ ด้วยเหตุนี้ กระทรวงมหาดไทยมักจะอนุมานว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วย จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ อำเภอไม่เป็นนิติบุคคล การเป็นนิติบุคคลของจังหวัดเริ่มเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับต่อ ๆ มา ก็กำหนดให้จังหวัดเป็นนิติบุคคลเรื่อยมา

การเป็นนิติบุคคลของจังหวัด นักกฎหมายปกครองถือว่า เป็นการขัดต่อหลักกฎหมายปกครองที่ถือว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นแต่เพียงสาขาของราชการบริหารส่วนกลาง โดยราชการบริหารส่วนกลางส่งเจ้าหน้าที่ของตนออกไปประจำบริหารราชการในเขตจังหวัดต่าง ๆ ในจังหวัดก็ใช้งบประมาณแผ่นดินส่วนของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ อันเป็นองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ดังนั้น จังหวัดจึงมิได้แยกออกเป็นนิติบุคคลต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลาง เหมือนกับองค์การแห่งราชการส่วนท้องถิ่น

ปัญหาหนึ่งของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่แบ่งเป็น จังหวัด อำเภอ (ตำบล หมู่บ้าน) ถึงแม้จังหวัดจะเป็นนิติบุคคล แต่จังหวัดไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการที่จะมีอำนาจในการบริหารจังหวัดได้ เช่นเดียวกับส่วนราชการระดับกรม หรือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ เทศบาล ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จังหวัดบริหารราชการในรูปแบบของคณะกรรมการ โดยที่กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 53) กำหนดให้มีคณะกรรมการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการต้องรับผิดชอบบริหารราชการจังหวัดตามนโยบาย และคำสั่งของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มีหน้าที่บริหารราชการตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนการบริหารราชการจังหวัด

ข้อกำหนดตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้จังหวัดไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกิจการสาธารณะภายในจังหวัดเอง และที่สำคัญจังหวัดไม่มีงบประมาณและข้าราชการเป็นของจังหวัด ต้องอาศัยงบประมาณและข้าราชการจากกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การบริหารราชการจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น เป็นเพียงแค่ผู้ประสานการบริหารราชการในจังหวัดเท่านั้น ไม่สามารถกำหนดนโยบายการบริหารการพัฒนาจังหวัดได้โดยอิสระเหมือน กระทรวง ทบวง กรม ในราชการบริหารส่วนกลางแต่ประการใด

ลักษณะปัญหาอีกประการหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 34) ให้กระทรวง ทบวง กรมใด มีเหตุพิเศษ จะตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ออกเป็นเขต เพื่อให้มีหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตแล้วแต่จะเรียกชื่อ เพื่อปฏิบัติงานทางวิชาการก็ได้ หัวหน้าส่วนราชการประจำเขตจะรับนโยบายและคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติทางวิชาการ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำสำนักงานเขต ซึ่งสังกัด

กระทรวง ทบวง กรม นั้น ด้วยเหตุนี้ กระทรวง ทบวง กรม จึงนิยมจัดตั้งหน่วยงานระดับเขต ขึ้นในจังหวัดใหญ่ ๆ ซึ่งเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคจำนวนมาก เช่น ที่เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา สงขลา เป็นต้น และมีอาณาเขตงานบริการยังจังหวัดใกล้เคียง โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้รับผิดชอบการบริหารราชการจังหวัดไม่อาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของเขตต่าง ๆ ได้

นอกจากเขตแล้ว ยังมีกระทรวง ทบวง กรม ที่ตั้งหน่วยราชการในจังหวัดในลักษณะของหน่วยปฏิบัติงาน แต่ไม่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหลายหน่วย เช่น โรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข โรงเรียนต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น ดังได้กล่าวแล้วในตอนต้น และแนวโน้มของ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ก็จะตั้งสำนักงานระดับภาค สำนักงานระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง แต่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานสำนักงานที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยที่ราชการส่วนภูมิภาคของหน่วยงานนั้น ไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ตัวอย่างเช่น กรมสรรพากรแบ่งส่วนราชการบริหารส่วนกลางมี สำนักงานสรรพากรภาค และสำนักงานภาษีสรรพากรพื้นที่ และมีราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือ สำนักงานสรรพากรจังหวัด กับสำนักงานสรรพากรอำเภอ ในส่วนของสำนักงานสรรพากรภาค มีอำนาจหน้าที่กำกับและดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานภาษีสรรพากรพื้นที่หรือสำนักงานสรรพากรจังหวัด กับสรรพากรอำเภอ ในส่วนของสำนักงานสรรพากรภาค มีอำนาจหน้าที่กำกับและดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานภาษีสรรพากรพื้นที่หรือสำนักงานสรรพากรจังหวัด สำหรับสำนักงานภาษีสรรพากรพื้นที่มีอำนาจหน้าที่กำกับและดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานสรรพากรเขตหรืออำเภอ

สถานการณ์ของการพัฒนาทางเศรษฐกิจภายในประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน ที่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่แบ่งโครงสร้างเป็นจังหวัดและอำเภอ คือการเกิดพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษในหลายพื้นที่ มีอาณาเขตทางเศรษฐกิจที่คาบเกี่ยวพื้นที่หลายจังหวัด เนื่องจากการกำหนดพื้นที่ทางเศรษฐกิจคำนึงถึงศักยภาพทางเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ มิได้กำหนดตามอาณาเขตทางการปกครองของจังหวัด เช่น โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย - มาเลเซีย - ไทย (INDONESIA - MALAYSIA - THAILAND GROWTH TRIANGLE (IMT-GT) โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (ลาว-กัมพูชา-เวียดนาม-จีน-พม่า-ไทย) ยุทธศาสตร์พัฒนาภาคเหนือ : สู่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ 5 เชียง (เชียงใหม่ เชียงราย เชียงตุง เชียงรุ่ง เชียงทอง (หลวงพระบาง)) หรือการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การลงทุนกลุ่มจังหวัด ซึ่งแบ่งกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ ออกเป็น 14 กลุ่ม การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การลงทุนกลุ่มจังหวัดจะเป็นรูปแบบที่เร่งเร้าให้เกิดการกระจายการลงทุน และย้ายฐานการผลิตอุตสาหกรรมไปสู่กลุ่มจังหวัดในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ โดยมีการประสานและเสริมสร้างพลังซึ่งกันและกันของนักธุรกิจและนอกกลุ่มจังหวัด ชุมชน และภาคราชการ ให้มีส่วนร่วมกำหนดทิศทางและลำดับความสำคัญของการลงทุนกลุ่มจังหวัด

สถานการณ์ที่กล่าวข้างต้น จะเป็นปัญหาที่ท้าทายโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันว่าจะมีความเหมาะสมเพียงใด จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องจัดโครงสร้างการบริหารใน

รูปแบบของจังหวัด เป็นไปได้หรือไม่ที่จะให้มีการบริหารราชการในลักษณะ “ภาค” หรือ “กลุ่มจังหวัด” โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญของการบริหารราชการภูมิภาคเพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจสำหรับการบริหารราชการแบบจังหวัด อำเภอที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นไปได้เพียงใดที่จะโอนพันธกิจไปให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน

ในส่วนของการขยายราชการบริหารส่วนภูมิภาคไปสู่ระดับ ตำบล หมู่บ้าน โดยอาศัยกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่นั้น เป็นปัญหาที่ต้องทบทวนว่า หากราชการส่วนภูมิภาคยังคงมีอยู่ จำเป็นหรือไม่เพียงใดที่จะต้องมีหน่วยราชการ และข้าราชการของภูมิภาคลงไปปฏิบัติงานประจำในระดับตำบล หมู่บ้าน เช่น การจัดตั้งสำนักงานสาธารณสุขประจำตำบล การมีพัฒนาการประจำตำบล เกษตรตำบล เพราะเป็นการเพิ่มภาระด้านงบประมาณแก่รัฐบาลอย่างมาก เหตุผลที่ต้องทบทวนเนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะจัดตั้งครบทุกตำบลภายในปี 2541 หรือ 2542 พันธกิจของหน่วยราชการและข้าราชการที่ปฏิบัติงานระดับตำบลจะส่งมอบให้เป็นพันธกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลได้หรือไม่

ข้อ 6 : การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยังขาดประสิทธิภาพ

กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้กว้าง ๆ โดยกำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ กำหนดไว้

การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ ทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยมีจำนวนถึง 6 รูปแบบ โดยมีใน 75 จังหวัด จะมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่น 4 รูปแบบ คือ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนอีก 2 รูปแบบเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร

ความหลากหลายในรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัด เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนเกิดความสับสนไม่เข้าใจการปกครองท้องถิ่น ไม่สนใจเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น สังเกตได้จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละรูปแบบที่หลากหลาย ก่อให้เกิดปัญหาในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น การมีส่วนร่วมทางการเมือง การคลังท้องถิ่น ความซ้ำซ้อนหลายลักษณะคือ

(1) ประชาชนที่อยู่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ จะได้รับบริการกิจการสาธารณะไม่เท่าเทียมกัน ไม่เสมอภาคกัน มาตรฐานและคุณภาพในการจัดบริการไม่เท่ากัน เนื่องมาจากฐานะทางการคลัง อำนาจหน้าที่ ซัดความสามารถด้านการจัดการของบุคลากรท้องถิ่นไม่เท่ากัน เช่น บริการกำจัดขยะมูลฝอย บริการด้านถนน ท่อระบายน้ำ บริการไฟฟ้าสาธารณะ การจัดให้มีตลาด เป็นต้น

บริเวณพื้นที่รอยต่อของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ต่างรูปแบบกัน ประชาชนจะได้รับผลกระทบต่อการบริการกิจการสาธารณะมาก เช่น บริเวณพื้นที่รอยต่อกรุงเทพมหานครกับเขตจังหวัดปริมณฑลซึ่งอาจเป็นพื้นที่ของเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์การ

บริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะเรื่องการจัดขยะมูลฝอย ถนน ท่อระบายน้ำ ไฟฟ้าสาธารณะ

(2) การประสานร่วมมือทำกิจการร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูป “สหการ” มักมีปัญหาในทางปฏิบัติว่า จะร่วมดำเนินการกันได้อย่างไร การขาดการประสานการทำกิจกรรมร่วมกัน ก่อให้เกิดผลเสียด้านความสัมพันธ์งบประมาณของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ โดยเฉพาะการใช้งบประมาณรายจ่ายในส่วนงบประจำจะสูงมาก หากหน่วยการปกครองท้องถิ่นใดฐานะการคลังไม่ดี ก็ไม่สามารถจัดงบประมาณลงทุนพัฒนาท้องถิ่นได้

(3) การที่กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้อำนาจการปกครองท้องถิ่น แต่ละรูปแบบจัดระบบการบริหารตามที่กฎหมายแต่ละท้องถิ่นกำหนด ก่อให้เกิดปัญหาการกำหนดความสัมพันธ์ด้านพันธกิจ อำนาจหน้าที่ระหว่างการปกครองท้องถิ่น แต่ละรูปแบบ เพราะไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้ชัดเจนว่า ท้องถิ่นแต่ละรูปแบบในจังหวัดควรมีความสัมพันธ์กันในลักษณะใด ดังนั้น การจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นจึงเป็นไปในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ ทำให้เกิดการล้นเปลืองงบประมาณโดยไม่จำเป็น ทั้ง ๆ ที่หากท้องถิ่นมีการกำหนดความสัมพันธ์ด้านความร่วมมือปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ จะช่วยลดภาระความสัมพันธ์งบประมาณแต่ละท้องถิ่นลงได้

(4) รูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นที่แตกต่างกัน คือ

(ก) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ประชาชนไม่มีสิทธิในการเลือกผู้บริหารท้องถิ่น กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้บริหาร

(ข) เทศบาล ผู้บริหารคือ นายกเทศมนตรี และเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของประชาชน

(ค) สุขาภิบาล ประเภทที่รายได้ตั้งแต่ 5 ล้านบาทลงมา ประชาชนไม่มีสิทธิเลือกผู้บริหาร กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลประเภทที่รายได้ตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป ประชาชนเลือกผู้บริหารทางอ้อม

(ง) เมืองพัทยา ผู้บริหารไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่มาจากการว่าจ้างนักบริหารมืออาชีพ โดยความเห็นชอบของสภาเมืองพัทยาที่มาจากการเลือกตั้ง ภายใต้สัดส่วน 9 คน จากสมาชิก 17 คน

(จ) องค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนไม่ได้เลือกผู้บริหาร (ประธานกรรมการบริหาร อบต.) โดยตรง แต่เลือกสมาชิก อบต. เพื่อไปสู่กระบวนการเลือกประธานกรรมการบริหารจากสมาชิก อบต. (เมื่อพ้นระยะเวลาบทเฉพาะกาล 4 ปีแล้ว)

(5) กฎหมายการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบบัญญัติขึ้นมาต่างกรรมต่างวาระต่างสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ส่งผลให้มีความแตกต่างด้านรายได้ของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกาศใช้ ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานรายได้สูงกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ

(6) ปี 2540 จะมีการประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นอีก ประมาณ 3,700 แห่ง รวมกับการประกาศจัดตั้งเมื่อปี 2538 และ 2539 จะทำให้มีองค์การบริหารส่วนตำบลรวมกันประมาณ 6,460 แห่ง เกือบครอบคลุมทุกพื้นที่ตำบลทั่วประเทศ ซึ่งหมายถึงในพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนเกือบทั้งหมดเป็นพื้นที่จัดตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบล อันส่งผลโดยตรงต่ออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนั้น ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลยังซ้ำซ้อนกัน ด้านหน้าที่ พื้นที่ ประชากร หากไม่มีการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างสององค์กรท้องถิ่นนี้ใหม่ ก็จะทำให้เกิดความสูญเสียชีวิตทรัพยากรท้องถิ่นโดยไม่สมควร

(7) ปัญหาของท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดจะเกิดขึ้นด้านทิศทางการพัฒนา เนื่องจากไม่มีกฎหมายหน่วยการปกครองท้องถิ่นใดกำหนดไว้ว่าจะให้องค์กรใดปฏิบัติหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัด จะทำให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งต่างพัฒนาไปในทิศทางขององค์กรตนเอง อันจะส่งผลต่อภาพรวมของการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัด

(8) “เมืองพัทยา” เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีปัญหาด้านประสิทธิภาพทางการบริหารมากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากเมืองพัทยาไม่ใช้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบ “City Manager” ที่แท้จริง มีสมาชิกแต่งตั้งเกือบครึ่งหนึ่งของสมาชิกเลือกตั้ง (8 คนจากสมาชิกทั้งหมด 17 คน) นอกจากนี้ เมืองพัทยายังขาดนักบริหารอาชีพมาทำหน้าที่ “ผู้จัดการเมือง” (ปลัดเมืองพัทยา) รวมถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น ที่นิยมใช้ระบบอุปถัมภ์ว่าจ้าง “ผู้จัดการเมือง” ทำให้เกิดระบบทดแทนบุญคุณทางการบริหาร และความหลงใหลในตำแหน่งที่ประชาชนเลือกตั้งมาเป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยา แล้วเข้าสู่ตำแหน่งประธานสภาเมืองพัทยา (แต่เรียกชื่อนายกเมืองพัทยา) จึงหลงคิดไปว่าเป็นผู้บริหารเมืองพัทยา

กรณีของเมืองพัทยา ได้ข้อสรุปที่ค่อนข้างชัดเจนแล้วว่าล้มเหลว เมื่อคณะรัฐมนตรีสมัยนายชวน หลีกภัย มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย ให้ยกเลิกเมืองพัทยา แล้วเปลี่ยนไปเป็น “เทศบาลนครพัทยา” แทน แต่ต้องผ่านกระบวนการทางออกกฎหมายยกเลิกเมืองพัทยาก่อนซึ่งเป็นเรื่องต้องใช้เวลามาก

(9) กรุงเทพมหานคร เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะของ Local Self Government ในพื้นที่จังหวัดเพียงแห่งเดียวของประเทศ ซึ่งมีนักวิชาการบางคนเสนอให้จังหวัดบางจังหวัด นำรูปแบบของกรุงเทพมหานครไปใช้ นั่นคือ ยกเลิกระบบราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัด ยกเลิกการปกครองท้องถิ่นทุกรูปในจังหวัด แล้วจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษทั้งจังหวัดขึ้นมา ซึ่งแนวคิดนี้ยังมีปัญหาไม่ลงรอยทางความคิดระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ว่าเหมาะสมหรือไม่เพียงใด

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันนี้นั้น ควรจะมีการทบทวนความเหมาะสมของการกำหนดรูปแบบท้องถิ่นที่หลากหลายรูปแบบว่า ควรจะยุบรวมรูปแบบใด ควรจะเหลือรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปใดบ้าง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่น