

จากสภาพข้อเท็จจริงทั้ง 6 ข้อตามที่กล่าวข้างต้นหากพิจารณาอย่างถ่องแท้ โดยยึดเอาประชาชนเป็นที่ตั้ง จะพบได้ทันทีว่า ข้อเท็จจริงทั้ง 6 ข้อ นำมาซึ่งการบริหารงานที่ไม่สามารถสะท้อนและรองรับความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในชนบทห่างไกลได้อย่างแท้จริง เนื่องจากพฤติกรรมการบริหารราชการที่ยังคงอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคเองซึ่งเป็นเสมือนแขนขาของส่วนกลางก็ขาดพลังที่จะสะท้อนความต้องการในพื้นที่ไปส่วนกลาง และหากพอจะทำได้ก็ไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณที่จะลงไปในแต่ละจังหวัด ส่วนกลางเองแม้ว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งหรือรัฐบาลอื่นใดที่ปรารถนาจะผ่าตัดโครงสร้างภาครัฐเพื่อให้สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ก็จะต้องติดขัดด้วยกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อความคล่องตัวในการจัดตั้ง ยุบรวมและเปลี่ยนแปลงส่วนราชการ เมื่อผนวกกับท้องถิ่นที่อ่อนแอ เนื่องจากขาดการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่เป็นระบบและประสานสัมพันธ์กัน สิ่งต่างๆ เหล่านี้จึงนำมาสู่ข้อเท็จจริงที่ว่า การบริหารราชการไทยในปัจจุบันยังอยู่ห่างไกลจากคำว่าประสิทธิภาพเพื่อสิ่งที่ดีกว่าแก่ประชาชนไทย

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ชัดเจนว่า สาเหตุสำคัญที่นำมาซึ่งข้อเท็จจริงซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคในการตอบสนองความต้องการประชาชน โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่ห่างไกลก็คือ

1) การที่จังหวัด ในฐานะราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ยังไม่สามารถเป็นหน่วยตั้งงบประมาณรวมของจังหวัดได้ และขณะเดียวกันก็ไม่สามารถดูแลบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัดได้ เนื่องจากในทางปฏิบัติการมอบอำนาจตามที่ระบุไว้ในมาตรา 38 ไม่ได้เกิดขึ้นจริงตามที่กล่าวแล้วการขาดความคล่องตัวทางการเงินและบุคคลของจังหวัดจึงทำให้การบริหารราชการของไทยจึงเป็นการบริหารราชการโดยส่วนกลาง ขณะเดียวกันก็ส่งผลให้ส่วนภูมิภาคก็ขาดประสิทธิภาพไปด้วย

2) การที่กำหนดให้การจัดตั้งหรือยุบส่วนราชการระดับกรมขึ้นไปต้องตราเป็นพระราชบัญญัติตามมาตรา 8 ทำให้การปรับเปลี่ยนส่วนราชการในส่วนกลางขาดความคล่องตัว เมื่อขาดกลไกที่คล่องตัวทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถจัดโครงสร้างส่วนราชการให้สนองตอบต่อบริบทของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปได้ทันทั่วทั้ง

3) การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานในกำกับรัฐบาลเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้โครงสร้างของการบริหารราชการไม่คล่องตัวเหมือนดังที่พบเห็นในหลายๆ ประเทศ ความไม่คล่องตัวดังกล่าวทำให้รัฐบาลขาด “เครื่องมือ” สำคัญในการบริหารจัดการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

4) การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้การจัดระเบียบการปกครองราชการส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ทำให้การจัดระเบียบดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหลายยังกำหนดให้อำนาจรวมไว้ที่ส่วนกลางคือกระทรวงมหาดไทย ท้องถิ่นที่ขาดความคล่องตัวทางการคลังและการบริหารบุคคล จึงไม่สามารถจัดการกับปัญหาที่สะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

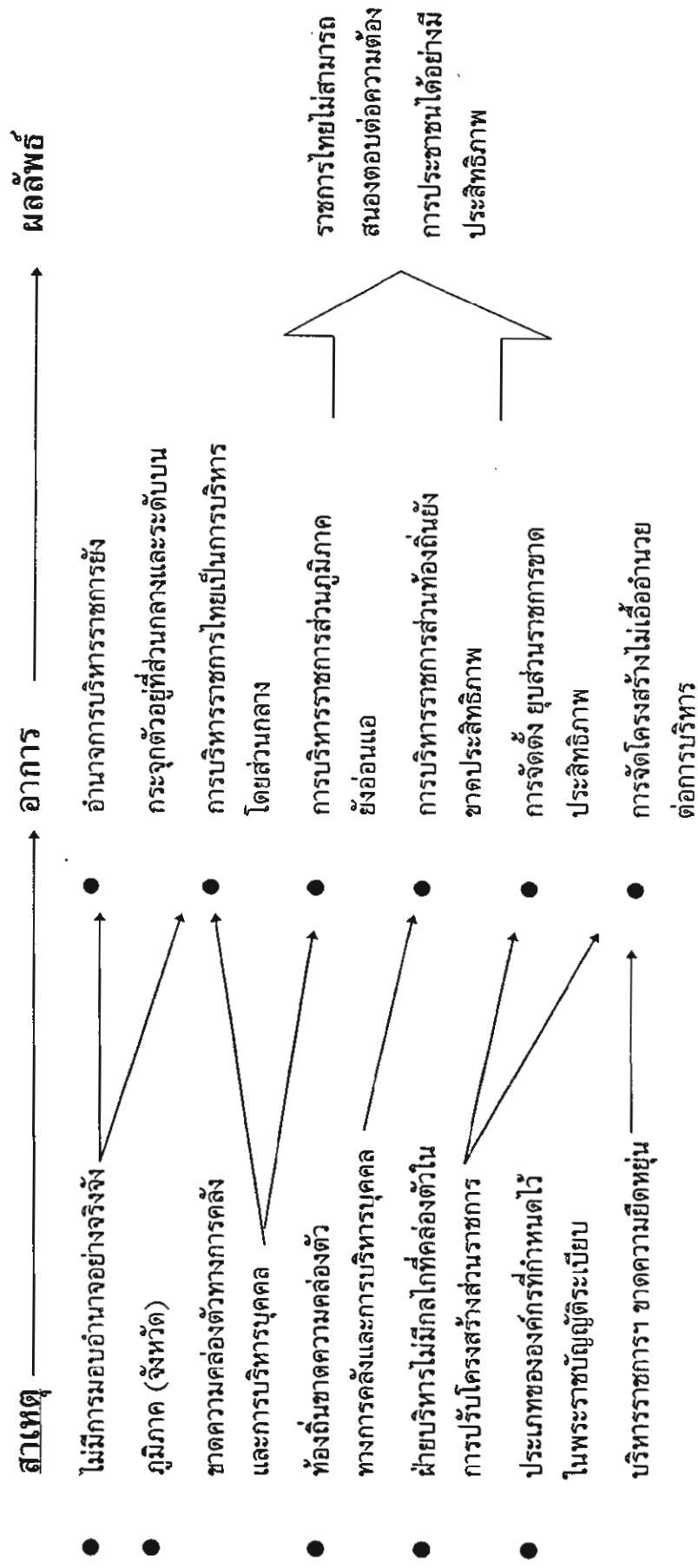
5) การมอบอำนาจในการบริหารราชการตามมาตรา 38 ยังไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ เนื่องจากขาดการติดตามและบังคับใช้อย่างจริงจัง

3.3 สรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดอาจสรุปได้ว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้การบริหารภาครัฐของไทย ยังไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริงนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินยังไม่กำหนดให้จังหวัดซึ่งคือส่วนภูมิภาคมีความคล่องตัวตามที่ควรจะเป็น ขณะเดียวกันก็ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ทางการคลังและการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นไว้ชัดเจน ในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาครัฐเอง ฝ่ายบริหารก็ขาดทั้งความคล่องตัว และทางเลือกในแง่รูปแบบองค์กร เหล่านี้ทำให้ภาครัฐไทยขาดประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชน (ดูภาพ 3-1) การแก้ปัญหาในระยะแรกจึงจำเป็นต้องเน้นการแก้ไขในประเด็นที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด

แผนภาพที่ 3-1

แสดงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากระบบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบัน



บทที่ 4

ข้อคิดจากการบริหารราชการในต่างประเทศ

ในบทที่ 4 นี้จะกล่าวถึงระเบียบบริหารราชการในต่างประเทศบางประเทศ ที่คณะผู้ศึกษามีโอกาสไปสัมภาษณ์ และดูงาน โดยเฉพาะประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น รูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และการจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการ¹ ดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไป

4.1 การจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น

จากการศึกษา สัมภาษณ์ และดูงานพบว่า ประเทศต่าง ๆ จัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น แตกต่างกันไปตามประวัติการก่อตัวขึ้นของความเป็นประเทศของประเทศนั้น และในกรณีของประเทศแถบเอเชีย การจัดความสัมพันธ์ดังกล่าว บางครั้งจะสะท้อนภาพของความคิดของเจ้าอาณานิคมที่เคยครอบครองประเทศเหล่านั้นด้วย อย่างไรก็ตาม รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่คือ 1) รูปแบบที่ส่วนกลางมีอำนาจมาก 2) รูปแบบที่ท้องถิ่นมีอำนาจมาก และ 3) รูปแบบที่พยายามหาดุลยภาพระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น

(1) รูปแบบที่ส่วนกลางมีอำนาจมาก

รูปแบบนี้อาจกล่าวได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น นั่นคือ อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นเป็นอำนาจที่ถ่ายเทมาจากส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง การมอบหมายอาจอยู่ในรูปของการให้เงินอุดหนุนแก่รัฐบาลท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อให้ท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินกิจการใดกิจการหนึ่งที่ส่วนกลางเห็นสมควร ส่วนกลางทำหน้าที่กำกับ ดูแล และตรวจสอบทั้งก่อนและหลังการดำเนินการโดยผ่านกระบวนการทางการเงินและงบประมาณ ลักษณะเช่นนี้พบได้ในบางกิจกรรมของท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา กิจกรรมหลายประเภทในประเทศญี่ปุ่น กิจกรรมหลายประเภทในสหราชอาณาจักร ในกรณีสหราชอาณาจักร ส่วนกลางในยุครัฐบาลนางมาร์กาเรต แทชเชอร์ และยุครัฐบาลนายจอห์น เมเจอร์ ได้กำหนดให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องจัดบริการสาธารณะบางประเภทโดยเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าไปมีส่วนในการจัดบริการด้วย โดยระบุ

¹ ประเด็นเรื่องการมอบอำนาจ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งของการศึกษาค้นคว้านี้ คณะผู้ศึกษาเห็นว่าประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติมากกว่ากฎหมาย อีกทั้งแต่ละประเทศจะมีลักษณะเฉพาะที่เหมาะสมกับบริบท และช่วงเวลา จึงละเว้นไม่ได้ศึกษารายละเอียดเมื่อไปศึกษา สัมภาษณ์ และดูงานต่างประเทศ

ให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องเปิดให้เอกชนเข้าไปประมูลรับดำเนินการกิจการสาธารณะบางประเภทแข่งกับหน่วยงานภายในท้องถิ่นได้ (Compulsory Competitive Tendering) การที่ส่วนกลางใช้วิธีการทางการเงินและงบประมาณ รวมตลอดจนมาตรการอื่น ๆ ตามที่กล่าวแล้ว ทำให้ความคล่องตัวในการดำเนินการของท้องถิ่นมีไม่มากนัก ในประเทศญี่ปุ่นเองเรียกการปกครองท้องถิ่นของเขาว่า มีความคล่องตัวเพียงร้อยละ 30 (30% autonomy) เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่นมีเพียงร้อยละ 30 ที่เป็นรายได้ของท้องถิ่นเอง ที่เหลือเป็นงบประมาณที่ส่วนกลางจัดสรรให้เพื่อทำกิจกรรมเป็นเรื่อง ๆ ไป

(2) รูปแบบที่ท้องถิ่นมีอำนาจมาก

รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่พบในประเทศนิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย สวีเดนและแคนาดา ในกรณีของประเทศสวีเดน และประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย และประเทศแคนาดานั้น ตามประวัติการสร้างชาตินั้น ท้องถิ่นเกิดก่อนรัฐบาลกลาง อำนาจของรัฐบาลกลางคือ อำนาจที่ท้องถิ่นต่าง ๆ มอบให้ ดังนั้น ท้องถิ่นตามจารีตประเพณีแล้วจะรับผิดชอบในการทำกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ ยกเว้น กิจกรรมระดับชาติ และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สำหรับประเทศนิวซีแลนด์นั้น ท้องถิ่นมีอำนาจในการรับผิดชอบดูแลกิจการสาธารณะต่าง ๆ เกือบทั้งหมด ยกเว้น เรื่องการศึกษา และสาธารณสุขที่ถือว่าเป็นกิจกรรมที่ประชาชนในทุกพื้นที่น่าจะได้รับการขั้นพื้นฐานใกล้เคียงกัน ดังนั้น ส่วนกลางจึงเป็นผู้ดำเนินการ กิจกรรมสาธารณะอื่น ๆ ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลท้องถิ่น ทั้งนี้ ท้องถิ่นมีอำนาจในการเรียกเก็บค่าบริการสำหรับการจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ โดยไม่ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากส่วนกลางเลย กรณีประเทศออสเตรเลียก็ใกล้เคียงกับประเทศนิวซีแลนด์ เพียงแต่ในท้องถิ่นบางพื้นที่ที่ประชากรยังมีปัญหาความยากจนอยู่มาก บางพื้นที่เป็นที่อยู่ของคนพื้นเมืองดั้งเดิม ดังนั้น ส่วนกลางยังเข้าไปช่วยเหลือสนับสนุนเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่น

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะบางประเภทที่รัฐเห็นว่าประชาชนในทุกพื้นที่ควรได้รับอย่างเท่าเทียมกันเช่น เรื่องการศึกษา และการสาธารณสุข นั้น ประเทศแถบสแกนดิเนเวีย ประเทศสหรัฐอเมริกา และอีกหลายประเทศได้จัดระบบการจัดการที่เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นมาดูแลกิจกรรมนั้น ๆ โดยเฉพาะ โดยมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่คลุมพื้นที่ของหน่วยปกครองท้องถิ่นหลายหน่วยด้วยกัน ลักษณะการจัดการจึงคล้ายกับเป็นหน่วยงานที่ครอบหน่วยปกครองท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง ได้รับจัดสรรด้านงบประมาณโดยตรงจากส่วนกลาง แต่ขณะเดียวกันก็สามารถเรียกเก็บค่าบริการเฉพาะจากประชาชนในพื้นที่ หรือผู้ใช้บริการนั้นได้ด้วย

(3) รูปแบบที่พยายามหาดุลยภาพระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น

รูปแบบที่พยายามหาดุลยภาพระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น เป็นรูปแบบที่โดยข้อเท็จจริงแล้วเป็นความปรารถนาของทุกประเทศ ประเทศที่เริ่มต้นจากการที่ท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนและมีอำนาจมาก เช่น ประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวียตามที่กล่าวแล้ว ปัจจุบันก็พยายามหาวิธีที่จะแปร

สภาพจากสภาพปัจจุบันที่ “Decentralization” มากให้กลับมาเป็น “Recentralization” ประเทศอังกฤษยุคปัจจุบันที่มีนายโทบี แบลรี เป็นนายกรัฐมนตรี ก็อยู่ระหว่างการถกเถียงว่าจะจัดการปกครองมหานครแบบที่ผ่านมาซึ่งค่อนข้างจะเป็นแบบ One-tier government มาเป็นแบบ Two - Tier government หรือไม่ ข้อถกเถียงยังครอบคลุมไปถึงการที่รัฐบาลบังคับให้ใช้ CCT ตามที่กล่าวแล้วนั้น น่าจะเปลี่ยนจาก CCT เป็น Voluntary Competitive Tendering หรือไม่ ประเทศฝรั่งเศสเองได้มีการปรับปรุงรูปแบบความสัมพันธ์ไปจนถึงจุดที่อาจเรียกได้ว่าสมดุลงั้น คือ ท้องถิ่นต่าง ๆ มีความคล่องตัวในการดำเนินงานมาก ส่วน “ภูมิภาค” หรือ “จังหวัด” ที่เคยควบคุมโดยมี “ผู้ว่าราชการจังหวัด” แต่งตั้งจากส่วนกลางที่มีอำนาจมากก็ให้ทำหน้าที่เพียงเป็น “ผู้ประสาน” และดูแลงบประมาณจากส่วนกลาง ขณะเดียวกันก็มีการจัดการดูแลในระดับ “มณฑล” (Region) โดยดูแลเฉพาะเรื่องการพัฒนาในพื้นที่นั้น ๆ เป็นสำคัญ รูปแบบของฝรั่งเศส จะเป็นรูปแบบที่ได้ดุลยภาพ อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นเป็นดังเช่น แขนงของลูกตุ้ม (pendulum) ที่จะแกว่งไปมาเช่นนี้ตลอดไป

4.2 รูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

หน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ มีความหลากหลายแตกต่างกันตามบริบทของแต่ละประเทศ แต่โดยทั่วไปแล้วอาจกล่าวได้ว่าแทบทุกประเทศมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นใน 3 รูปแบบคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นของมหานคร (metropolitan) หน่วยการปกครองท้องถิ่นของเมือง และหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ดูแลพื้นที่ขนาดเล็กคล้ายกับองค์การบริหารส่วนตำบลของประเทศไทย หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับมหานครนั้น มีทั้งที่เป็นหน่วยการปกครองเดียวครอบคลุมดูแลทั้งพื้นที่คล้ายกับกรุงเทพมหานคร เช่นตัวอย่าง Tokyo Metropolitan และ Seoul Metropolitan และหน่วยการปกครองมหานครที่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อยภายใน มีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ขณะเดียวกันก็มีอิสระภายใต้กรอบกฎหมาย ไม่จำเป็นต้องไปรายงานกับ Metropolitan กรณีเช่นนี้คือ กรณีกรุงลอนดอน ในสมัยนายกรัฐมนตรีจอห์น เมเจอร์ อย่างไรก็ตาม ยังปรากฏว่ามีรูปแบบที่ภายใน Metropolitan มีการบริหารงานแบบ Two - tier system หรือ Three - tier system นั่นคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างต้องรายงานหน่วยงานปกครองท้องถิ่นระดับบนไปตามลำดับ

สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่อื่น ๆ นั้น จะมีลักษณะคล้ายเทศบาล ในกรณีที่พื้นที่เป็นพื้นที่เขตเมือง และคล้ายองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีที่พื้นที่อื่น ๆ ข้อสังเกตคือ ส่วนใหญ่สมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้ง จึงแตกต่างกับกรณีสภามณฑลของประเทศไทย ซึ่งบางประเภทยังมีสมาชิกแต่งตั้งอยู่

ข้อน่าสังเกตคือ ในบางประเทศนอกเหนือจากการมีหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่รับผิดชอบดูแลกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น การดูแลถนนหนทาง การกำจัดขยะ การจัดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การจัดหาหน้าสะอาด ฯลฯ แล้ว ยังมีหน่วยการปกครองอิสระที่ทำหน้าที่

ดูแลจัดการกิจการที่รัฐต้องการดูแลให้เกิดความเท่าเทียมกันแก่ประชาชนในทุกพื้นที่ ขณะเดียวกันก็ไม่ได้มีลักษณะที่แตกต่างกันตามพื้นที่ อาทิ เรื่องการศึกษาระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา การรักษาพยาบาล กรณีเช่นนี้พบในสหรัฐอเมริกา แคนาดา สหราชอาณาจักร และสวีเดน เป็นต้น

ข้อสังเกตอีกประการก็คือ บางประเทศจัดให้มีการปกครองแบบภูมิภาค หรือเขต (region) ขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่นั้น ตัวอย่างนี้พบได้ในประเทศฝรั่งเศส ประเทศสวีเดน ประเทศฟิลิปปินส์ ก็มีลักษณะของหน่วยงานคล้ายคลึงกันนี้ หน้าที่ส่วนใหญ่ของหน่วยงานนี้คือ ประสานนโยบาย และกำกับดูแล ซึ่งลักษณะนี้จะต่างจากส่วนภูมิภาคของไทยที่จะมีทั้งเรื่องการกำกับดูแล และดำเนินการในพื้นที่เองเลย

4.3 การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการ

ในการบริหารราชการนั้น หลายครั้งฝ่ายบริหารมีความจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงส่วนราชการเพื่อให้สามารถสนองตอบต่อภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างรวดเร็ว ขณะเดียวกันการทำงานของรัฐบาลก็ต้องรับผิดชอบต่อสาธารณะทั้งทางตรง และผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น แนวคิดในการจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการจึงแตกต่างกันไปตามพื้นฐานของการให้น้ำหนักระหว่างความคล่องตัวในการทำงาน เพื่อสนองความต้องการประชาชน กับ ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ประเทศที่ให้น้ำหนักกับความคล่องตัวมากกว่าจะให้อำนาจในเรื่องการจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการเป็นของฝ่ายบริหาร ในขณะที่ประเทศที่ให้น้ำหนักกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะมากกว่าก็มักจะให้อำนาจดังกล่าวเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ สำนักงาน ก.พ. ได้เคยศึกษารวบรวมเรื่องนี้ไว้ และสรุปเป็นสาระที่น่าสนใจดังนี้

1) แนวทางที่ให้การจัดตั้ง ยุบรวม และเปลี่ยนแปลงหน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง กรม เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ออสเตรเลีย อินเดีย สหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน อิตาลี บราซิล และอังกฤษ เป็นต้น

2) แนวทางที่ให้การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงหน่วยงานระดับกระทรวงเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนหน่วยงานต่ำกว่าระดับกระทรวงเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และเกาหลีใต้

3) แนวทางที่ให้การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงหน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง กรม เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และฟิลิปปินส์

ตามแนวทางทั้ง 3 แนวทางที่กล่าวข้างต้นนั้น จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงในประเทศต่าง ๆ พบว่า ในแนวทางที่ 1 ในทางปฏิบัติการจัดตั้ง ยุบรวม และเปลี่ยนแปลงที่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารนั้น ฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจนี้ได้มากนักน้อยเพียงไรจะขึ้นอยู่กับฐานะความ

เข้มแข็งของรัฐบาล ผนวกกับเจตนารมณ์ที่แน่วแน่ในการปรับปรุงหน่วยงานภาครัฐเป็นสำคัญ บางประเทศเช่น อินเดีย ซึ่งเป็นระบบสหพันธรัฐ และรัฐบาลขาดเสถียรภาพระยะยาว การใช้อำนาจบริหารกรณีนี้ยังไม่เกิดขึ้นเลย ขณะที่ประเทศออสเตรเลียซึ่งเป็นสหพันธรัฐ เช่นกัน สถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่บีบรัด วิสัยทัศน์ที่ต้องการเป็นส่วนหนึ่งของเอเชีย และต้องการค้าขายกับเอเชีย ประกอบกับเน้นการให้รัฐบาลทำหน้าที่ค้าขายมากขึ้น ทำให้รัฐบาลตัดสินใจยุบรวม และเปลี่ยนแปลงระบบราชการขนานใหญ่ เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2534 ในประเทศนิวซีแลนด์เมื่อประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา ก็อยู่ในสถานการณ์ใกล้เคียงกันกับที่กล่าวแล้ว ส่งผลให้รัฐบาลจำต้องปรับเปลี่ยนหน่วยงานภาครัฐขนานใหญ่ ดังนั้น ประเด็นเรื่องอำนาจในการจัดตั้ง ยุบรวม และเปลี่ยนแปลง จึงมักต้องพิจารณาควบคู่ไปกับบริบทที่เอื้อต่อการใช้อำนาจด้วยเช่นกัน

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ ในบางประเทศโดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่น เมื่อพบว่าจำนวนหน่วยงานของรัฐมีการขยายตัวมากเกินไป ซึ่งส่งผลต่องบประมาณรายจ่ายภาครัฐด้วย รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้กำหนดมาตรการในการหยุดยั้งการขยายตัวของหน่วยงานภาครัฐให้มีจำนวนหน่วยงานระดับกรมคงไว้ที่ 128 หน่วยงาน การจัดตั้ง ยุบรวม และเปลี่ยนแปลงหน่วยงานระดับกรมเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยมีหน่วยงานเฉพาะที่รับผิดชอบดูแล การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ทำได้ แต่ต้องนำเสนอพร้อมกับการยุบอีกหน่วยงานหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้จำนวนหน่วยงานคงที่ไม่เพิ่มขึ้น

ข้อสังเกตอีกประการในเรื่องนี้ก็คือ หลายประเทศ อาทิ ประเทศอังกฤษ และเครือจักรภพ ประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย รวมทั้งประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำเนิดหน่วยงานลักษณะใหม่ขึ้นมาซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยงานอิสระกึ่งราชการ (Quasi - Autonomous - Government Agency) หน่วยงานลักษณะใหม่นี้ รัฐเป็นเจ้าของ รัฐให้เงินอุดหนุนการดำเนินการทั้งหมด หรือบางส่วนแล้วแต่กรณี สามารถหารายได้มาสนับสนุนการดำเนินการได้ มีระบบการบริหารจัดการเป็นอิสระต่างจากราชการทั่วไป บุคลากรมีทั้งที่ยังเป็นข้าราชการอยู่ และที่เป็นพนักงานของหน่วยงานนั้น ตามระบบการจ้างโดยทำสัญญา หน่วยงานลักษณะนี้มีทั้งที่ทำหน้าที่ให้การให้บริการสาธารณะต่าง ๆ และที่เป็นหน่วยงานกำกับ และตรวจสอบ หน่วยงานเหล่านี้มีทั้งที่ตั้งขึ้นโดยเฉพาะแยกต่างหากจากหน่วยงานราชการ และที่แปรสภาพมาจากหน่วยงานของรัฐ การมีหน่วยงานลักษณะพิเศษนี้เอง เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การปฏิรูประบบราชการในหลายประเทศประสบความสำเร็จ เนื่องจากสามารถลดจำนวนหน่วยงานภาครัฐ ขณะเดียวกันก็ยังคงจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้ โดยผ่านหน่วยงานลักษณะพิเศษ ซึ่งโดยลักษณะการจัดการที่คล่องตัวคล้ายคลึงกับภาคเอกชน จึงสามารถจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้ ในคุณภาพที่ไม่ต่ำกว่าเดิม แต่ใช้ต้นทุนที่ถูกลง

4.4 สรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะพบว่าประเทศต่าง ๆ มีการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นแตกต่างกันไป ขณะเดียวกันรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็แตกต่างกัน

กันไป อำนาจในการจัดตั้ง ยุบรวม และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการก็แตกต่างกันไป แต่บทเรียนที่น่าสนใจก็คือ การที่ประเทศต่าง ๆ มีแนวโน้มหาดุลยภาพที่เหมาะสมยิ่งขึ้น ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น โดยพยายามจัดความสัมพันธ์ให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการดำเนินการ ขณะเดียวกัน ก็พยายามรักษามาตรฐานกลางของบริการที่รัฐเห็นว่าประชาชนในทุกพื้นที่ควรมีโอกาสได้รับบริการ โดยมีมาตรฐานขั้นต่ำเท่ากัน โดยเฉพาะในเรื่องของการศึกษา และ การสาธารณสุขเช่นในประเทศ แดบสแกนดิเนเวีย หรือแม้กระทั่งประเทศอังกฤษ

บทที่ 5

ข้อเสนอแนะ

จากการพัฒนาการของภาครัฐ¹ ไทยที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 คณะผู้ศึกษาใคร่นำเสนอความเห็นเพื่อการปรับปรุงภาครัฐไทยโดยเริ่มจากการฉายภาพให้เห็นวิสัยทัศน์ภาครัฐไทยในปี พ.ศ. 2563 จากนั้นจึงนำเสนอแนวทางการดำเนินงานต่างๆ อย่างไรก็ตามก่อนจะนำเสนอวิสัยทัศน์คณะผู้ศึกษาจะนำเสนอข้อสมมติที่เป็นเสมือนพื้นฐานของความเห็นในเรื่องนี้ก่อน

5.1 ข้อสมมติพื้นฐานของการนำเสนอเพื่อปรับปรุงภาครัฐไทย

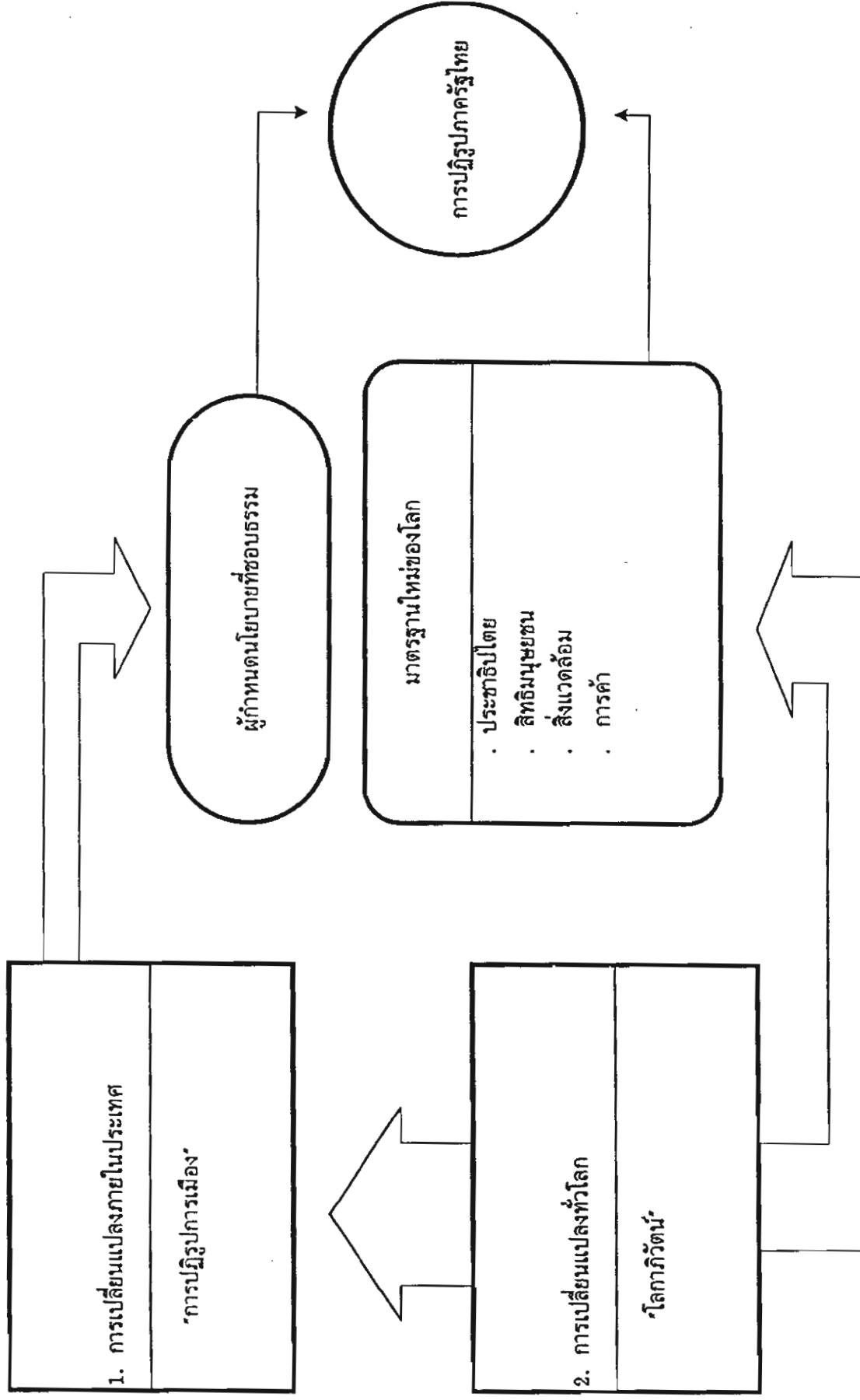
ในการเสนอความเห็นเพื่อปรับปรุงภาครัฐไทยนี้ คณะผู้ศึกษากำหนดข้อสมมติพื้นฐานไว้ดังนี้ (ดูภาพที่ 5-1)

1) การปฏิรูปการเมือง ขณะนี้ประเทศไทยอยู่ระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ รัฐธรรมนูญใหม่น่าจะเป็นรัฐธรรมนูญที่สามารถสร้างหลักประกันได้ว่าประเทศไทยจะมีผู้กำหนดนโยบายที่ชอบธรรม ทั้งนี้เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายมีความสำคัญมากต่อการที่จะผลักดันให้การเปลี่ยนแปลงภาครัฐไทยเป็นไปในทิศทางที่ควรจะเป็นเช่นอารยประเทศ หากการปฏิรูปการเมืองล้มเหลวหรือไม่สามารถสร้างหลักประกันในการใช้อำนาจที่เป็นธรรมได้ การปฏิรูปภาครัฐไทยคงจะประสบปัญหาเช่นเดียวกัน

2) กระแสโลกาภิวัตน์ โลกปัจจุบันมีลักษณะเป็นโลกไร้พรมแดน การจะยืนหยัดและแข่งขันได้ในประชาคมโลกนั้นประเทศต่างๆ ต้องยอมรับกติกากลางต่างๆ โดยเฉพาะในเรื่องการปกครองแบบประชาธิปไตย การสร้างหลักประกันเรื่องสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมและรักษาสິงแวดล้อม การยึดในกฎกติกาและมาตรฐานต่างๆ ทางการค้า การปฏิบัติตามกติกากลางเท่านั้นที่จะทำให้อยู่ในประชาคมโลกได้ ติดต่อสัมพันธ์ค้าขายและทำธุรกิจอื่นๆ ร่วมกันได้ แต่การปฏิบัติตามกติกาดังกล่าวและสามารถก้าวไปเป็นผู้ชนะได้นั้น ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับปรุงขนานใหญ่ โดยเฉพาะภาครัฐไทยต้องปรับปรุงให้เกิดความคล่องตัวอย่างยิ่ง

กระแสการปฏิรูปการเมืองและกระแสโลกาภิวัตน์เป็นข้อสมมติสำคัญที่จะผลักดันให้การปฏิรูปภาครัฐไทยดำเนินไปได้ ยิ่งกระแสทั้งสองรุนแรงและเร่งเร้ามากเท่าใด การปฏิรูปภาครัฐไทยยิ่งมีความจำเป็น ขณะเดียวกันก็มีโอกาสสำเร็จมากขึ้นเท่านั้น

¹ คณะผู้ศึกษาเลือกใช้คำว่า ภาครัฐ ไทยเพื่อให้ครอบคลุมมากกว่า “ส่วนราชการ ” แต่หมายถึงทุกองค์การที่รัฐเป็นเจ้าของ



แผนภาพที่ 5 -1
ข้อสมมติพื้นฐานในการปรับปรุงภาครัฐไทย

5.2 วิสัยทัศน์ภาครัฐไทย

จากสภาพที่ภาครัฐไทยปัจจุบันไม่สามารถตอบสนองความต้องการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่วิเคราะห์แล้วในบทที่ 3 และจากข้อสมมติเรื่องการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศตามที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ชัดว่าภาครัฐไทยจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ แต่การเปลี่ยนแปลงจะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจนและต้องใช้เวลา ขณะเดียวกันก็ต้องมีขั้นตอนการเปลี่ยนผ่านเป็นระยะ คณะผู้ศึกษาจึงนำเสนอแนวคิดในการเปลี่ยนแปลงภาครัฐไทยโดยเริ่มจากการกำหนดวิสัยทัศน์ก่อน จากนั้นจึงจะชี้ให้เห็นถึงการดำเนินการในแต่ละช่วงเวลาต่อไป

วิสัยทัศน์ภาครัฐไทย ปี 2563 มีดังนี้

วิสัยทัศน์ภาครัฐไทย พ.ศ. 2563
ภาครัฐไทยในปี พ.ศ. 2563 จะดำเนินการในเรื่อง² 1. การบริหารเศรษฐกิจ ระบบราชการของภาครัฐไทย จะเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายให้เกิดประสิทธิภาพ มุ่งดูแลเศรษฐกิจมหภาคเพื่อส่วนรวม มีการร่วมกันระหว่างภาครัฐกิจเอกชนและภาครัฐในการบริหารเศรษฐกิจ ให้ความสำคัญต่อการใช้อำนาจด้านเศรษฐกิจของรัฐ และมุ่งหวังที่กระบวนการวัดผลการบริหารเศรษฐกิจ กล่าวโดยสรุป คือ มุ่งฉันทกกำลัง เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนในชาติ มีการเก็บรวบรวมตัวเลข สถิติข้อมูลทางเศรษฐกิจ เพื่อสนับสนุน การดำเนินธุรกิจของเอกชน 2. การบริหารเศรษฐกิจและสังคม ระบบราชการของภาครัฐไทย มุ่งเรื่องความเป็นธรรม มุ่งเรื่องการกระจายอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพ และมุ่งการแข่งขันที่มีคุณภาพในการสร้างมูลค่าเพิ่ม (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 เพื่อนำไปสู่การส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ค่าใช้จ่ายคุ้มค่าที่สุด

² วิสัยทัศน์ ข้อ 1 และ ข้อ 2 เสนอเพิ่มเติมโดย นายไฉนจิต ปิ่นเปี่ยมรัมย์ ต่อที่ประชุมสัมมนา "การปฏิรูปการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน " เมื่อวันศุกร์ที่ 25 เมษายน 2540 ณ ห้องกมลทิพย์ โรงแรมสยามจีดี

ในความสัมพันธ์ภายในภาครัฐเองนั้น ส่วนกลางจะรับผิดชอบดูแลในด้านนโยบายระดับชาติ และการต่างประเทศ โดยนำนโยบายที่กำหนดโดยฝ่ายการเมืองไปประสานให้เกิดการปฏิบัติ กำกับดูแล และตรวจสอบเป็นสำคัญ บทบาทในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมตลอดจนการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายที่ไม่ใช่ขอบเขตระดับชาติ ให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

จากวิสัยทัศน์ภาครัฐไทยดังกล่าวข้างต้น คณะผู้ศึกษาจึงได้เสนอแนะการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการของภาครัฐเพื่อบรรลุถึงวิสัยทัศน์ รวม 4 ประการ คือ 1) การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง - ส่วนภูมิภาค - ส่วนท้องถิ่น 2) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง 3) การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการ และ 4) การมอบอำนาจ ดังนี้

5.3 การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค-ส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะแบ่งระยะเวลาดำเนินการ เป็น 3 ช่วงเวลา 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 เนื่องจากการกิจ อำนาจหน้าที่ และบุคลากรส่วนราชการต่าง ๆ ในภูมิภาค ได้แปลงสภาพเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดแล้ว

รายละเอียดของการจัดระเบียบบริหารงานภาครัฐในแต่ละช่วงเวลามีดังนี้

1. ช่วงแรก ภายใน 5 ปี เป็นช่วงสร้างความเข้มแข็งให้ภูมิภาค

โดยให้กำหนดภารกิจ และอำนาจหน้าที่ โครงสร้างของส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น และระบบงานใหม่ดังนี้

1. ภารกิจและอำนาจหน้าที่

ให้กำหนดความสัมพันธ์ด้านภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นใหม่ ดังนี้

1.1 การกิจของหน่วยงานส่วนกลาง

หน่วยงานส่วนกลางซึ่งประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอิสระมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) วางแผนกลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติ
- (2) บริหารระบบเศรษฐกิจในระดับมหภาค (รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การบริหารระบบการเงิน ฯลฯ เป็นต้น)
- (3) ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยใช้มาตรการระดับมหภาค (เช่น มาตรการด้านภาษีอากร และการเงิน ดังที่ได้ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งการจัดปัญหาอุปสรรคระดับมหภาค และปัญหาระหว่างประเทศซึ่งมีผลกระทบต่อการส่งเสริม การลงทุนในส่วนภูมิภาค) จัดสรรงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมด้านการพัฒนา ท้องถิ่นของ หน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น โดยใช้หลักการให้เงินอุดหนุนแบบต่างๆ
- (4) สนับสนุนด้านบุคลากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสาร การตลาด ฯลฯ ให้แก่หน่วยงาน ระดับ ภูมิภาคและท้องถิ่น
- (5) กำกับและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อ ประเมินปัญหาและประสิทธิผลการดำเนินงานของการพัฒนาในภาพรวม
- (6) ดำเนินกิจกรรมประเภท Pool-down services ในระดับชาติ เช่น ทำเรือ สนามบินนานาชาติ การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา การพัฒนาภูมิภาค (โครงการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจ ระหว่างประเทศ) การประกันสังคม การรักษาความมั่นคงของชาติ การรักษา ความสงบ เรียบร้อยในระดับชาติ พัฒนาและบำรุงรักษาระบบการคมนาคมขนส่งระดับ ภูมิภาคและ ระดับชาติ ฯลฯ เป็นต้น

1.2 การกิจหน่วยงานส่วนภูมิภาค

หน่วยงานส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะจังหวัด ให้มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) วางแผนกลยุทธ์การส่งเสริมการลงทุน และกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในภาพรวม
- (2) กำหนดแผนปฏิบัติการด้านการส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาของจังหวัด
- (3) จัดบริการประเภท Pool-down services ในระดับจังหวัด เช่น การศึกษาระดับอุดม ศึกษา (วิทยาลัยชุมชน) การศึกษาระดับมัธยมศึกษา การป้องกันโรคติดต่อ จัดให้มี โรงพยาบาลศูนย์ (Secondary และ tertiary cares) สำหรับการรักษาโรคเฉพาะทางที่ต้อง อาศัยแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ หรือใช้เครื่องมือทางการแพทย์ที่มีราคาแพง พัฒนาและบำรุง รักษา ระบบการคมนาคมขนส่งภายในจังหวัด การป้องกันสาธารณสุข ระบบ การกำจัดขยะ และน้ำเสีย ระบบการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในจังหวัด ฯลฯ เป็นต้น

1.3 ภารกิจหน่วยการปกครองท้องถิ่น

หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชนในเขตเมือง เขตชนบท และสภาจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1.3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชน-เขตเมือง (เทศบาลและสุขาภิบาลที่ยกฐานะเป็นเทศบาล)

- (1) วางแผนกลยุทธ์เพื่อการพัฒนา (ส่งเสริมการลงทุน) ของชุมชนเมือง
- (2) จัดให้มีบริการสาธารณะพื้นฐานทางกายภาพและทางสังคมของชุมชน เช่น การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา การจัดให้มีบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานของชุมชน การสุขาภิบาล การเก็บกวาด ขนขยะมูลฝอย การก่อสร้างและบำรุงรักษาดถนน ทางระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบการจราจร ระบบการคมนาคมขนส่งในเขตเมือง การปรับปรุงชุมชนแออัด จัดให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย การฝึกอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงาน ฯลฯ เป็นต้น
- (3) ร่วมลงทุนกับองค์กรภายนอก (หน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานเอกชน องค์กรสาธารณกุศล และหน่วยราชการของรัฐบาลระดับชาติ) ในโครงการพัฒนาท้องถิ่นต่างๆ เช่น โครงการพัฒนาเขตส่งเสริมการค้าและอุตสาหกรรม นิคมอุตสาหกรรม โครงการพัฒนาระบบน้ำประปา โครงการพัฒนาระบบโทรศัพท์ โครงการก่อสร้างที่จอดรถในย่านธุรกิจ โครงการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน โครงการจัดการศึกษา/ฝึกอบรม พัฒนาบุคลากรเพื่อส่งเสริมหรือพัฒนาธุรกิจ ฯลฯ เป็นต้น

1.3.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชน-เขตชนบท (องค์การบริหารส่วนตำบล)

- (1) วางแผนกลยุทธ์การพัฒนาชุมชน
- (2) จัดบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานของชุมชน เช่น ก่อสร้างและบำรุงรักษาดถนน ทางระบายน้ำ ระบบการชลประทานของชุมชน จัดการศึกษาระดับประถมศึกษา จัดให้มีบริการสาธารณสุขและสุขาภิบาลชุมชนขั้นพื้นฐาน ฯลฯ เป็นต้น
- (3) ร่วมกับองค์กรภายนอก (หน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานเอกชน องค์กรสาธารณกุศล และหน่วยราชการของรัฐบาลระดับชาติ) จัดบริการสาธารณะ หรือดำเนินกิจกรรมใดๆ เพื่อการพัฒนาชุมชน

1.3.3 สภาจังหวัด³ เป็นองค์กรที่เสนอขึ้นแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ซึ่งคณะผู้ศึกษาเสนอให้ยุบ) สภาจังหวัดมิใช่หน่วยการปกครองท้องถิ่น (สมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งจังหวัด) บทบาทหน้าที่ที่สำคัญของสภาจังหวัดจะไม่เป็นองค์กรทำหน้าที่ด้านบริหาร หรือด้านพัฒนาจังหวัด แต่จะมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญ ๆ คือ

- (1) กำกับ ตรวจสอบ ดูแล การปฏิบัติงานของราชการส่วนภูมิภาค เทศบาลและ อบต.ในจังหวัดให้ปฏิบัติงานตรงตามเจตน์จำนงและผลประโยชน์ของประชาชน
- (2) ให้ข้อเสนอแนะการปฏิบัติงานในฐานะตัวแทนประชาชนทั้งจังหวัด โดยมุ่งหมายให้มองภาพการพัฒนาจังหวัดที่เป็นองค์รวมมากกว่าการมองการพัฒนาเป็นภาคส่วน
- (3) ติดตามประเมินผลการทำงานของภูมิภาคและท้องถิ่นในจังหวัด

2. โครงสร้างของส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

2.1 โครงสร้างของส่วนภูมิภาค

ให้มีเพียงระดับจังหวัดและอำเภอ โดยไม่รวมถึง ตำบล หมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 (ซึ่งมักจะมีการขยายความว่า ตำบล หมู่บ้าน เป็นภูมิภาค ตามข้อบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 68 ซึ่งกำหนดว่า “การจัดการปกครองอำเภอ นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่”) เนื่องจากพื้นที่ตำบลและหมู่บ้าน ได้รับการยกฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น คือองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 อย่างไรก็ตามข้อเสนอนี้อาจส่งผลกระทบต่อสถานภาพ ตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งทั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ต่างก็เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง และเป็นกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

คณะผู้ศึกษาไม่ประสงค์จะยุบตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งต่างก็มาจากการเลือกของประชาชนในตำบลและหมู่บ้าน (การเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยไม่ใช่คำว่า “เลือกตั้ง” แต่ใช้คำว่า “เลือก”) ซึ่งคาดว่าประมาณปี พ.ศ. 2553 กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั้งหมดจะดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปี ครบทั้งหมด เพื่อขจัดปัญหาความสับสน ความซ้ำซ้อนทางการปกครอง การบริหารและอำนาจของชุมชนระดับหมู่บ้าน ควรมีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ และกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลควบคู่กันไปในลักษณะผนึกรวมกัน หรือกำหนดภารกิจหน้าที่

³ ข้อเสนอของคณะผู้ศึกษาอาจตรงข้ามกับทิศทางนโยบายของรัฐบาลและรัฐสภาที่ยังคงไว้ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) โดยมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยให้ผู้บริหาร อบจ. มาจากการเลือกตั้ง และเป็นองค์กรประสานท้องถิ่นต่างๆ ในจังหวัด

นอกจากนี้ยังมีความเห็นต่างกันในการสนับสนุนทั้งความเห็นที่ยังมีผู้ร่วมสนับสนุนบางส่วนยังเห็นว่าควรยังคงไว้ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อแยกอำนาจออกจากผู้ว่าราชการจังหวัด

กรณีนี้คณะผู้ศึกษาขึ้นต้นความคิดทางวิชาการว่าไม่ควรมี อบจ. แต่ให้มีสภาจังหวัดเป็นสภากำกับ ตรวจสอบ เสนอแนะ ประเมิน ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภูมิภาค และท้องถิ่นในจังหวัด (ลักษณะสภาประชาชนจังหวัด) และในอนาคตจังหวัดทั้งจังหวัดจะต้องพัฒนาเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งจังหวัดอยู่แล้ว ในปี พ.ศ.2563

แต่ละฝ่ายให้ชัดเจน ไม่ให้เกิดความขัดแย้งกันถึงแม้จะคงชื่อท่าน ผู้ใหญ่บ้านไว้ ก็ไม่น่าจะมีผลเสียอะไร แต่ต้องพิจารณาปรับบทบาท ภารกิจ และหน้าที่ใหม่

2.2 โครงสร้างของส่วนท้องถิ่น

ภายใต้ความหลากหลายรูปแบบ และโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในปัจจุบัน คณะผู้ศึกษาเสนอให้แบ่งโครงสร้างการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็น 2 พื้นที่ คือพื้นที่เมือง และพื้นที่ชนบท ดังนี้

2.2.1 พื้นที่เมือง

พื้นที่เขตเมืองปัจจุบันมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 ประเภท คือ เทศบาล เมืองพัทยา และสุขาภิบาล จึงเสนอให้ปรับการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่เมือง เหลือเพียงประเภทเดียว คือ เทศบาล ส่วนจะเป็นเทศบาลรูปแบบใด (คณะเทศมนตรี และสภานายกเทศมนตรี และสภา City - Manager หรือคณะกรรมการ) แล้วแต่ความเหมาะสมของพื้นที่และความต้องการของประชาชน จากข้อเสนอนี้ส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นประเภทสุขาภิบาลต้องทำการยกฐานะเป็นเทศบาลทั้งหมดในระยะเวลา 3-5 ปี⁴ โดยมีเงื่อนไขที่รัฐบาลต้องปรับฐานรายได้ท้องถิ่นใหม่ เพื่อให้สุขาภิบาลมีรายได้มากขึ้น เพื่อให้มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้เมื่อยกฐานะเป็นเทศบาล ข้อเสนอสมควรพิจารณาควบคู่กับความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นด้วย สำหรับเมืองพัทยานั้น คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยกเลิก แล้วแปรสภาพเป็นเทศบาลนครซึ่งอยู่ในขั้นตอนของการเสนอกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎร

ข้อเสนอโครงสร้างของส่วนท้องถิ่นไม่รวมถึง “กรุงเทพมหานคร” ที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งในอนาคตเขตพื้นที่จังหวัดใดที่มีความเจริญและการพัฒนาถึงระดับที่จะปกครองตนเองได้ ก็อาจจะยกฐานะพื้นที่จังหวัดทั้งจังหวัด เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษคล้ายๆ กับกรุงเทพมหานคร ก็ได้

2.2.2 พื้นที่ชนบท

เป็นพื้นที่นอกเขตเทศบาล (ตามข้อเสนอ ข้อ 2.2.1) ให้จัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เพียงประเภทเดียว เนื่องจากในปีพ.ศ. 2540 มีการประกาศจัดตั้ง อบต. แล้วทั้งสิ้น 6,397 แห่ง และคาดว่าในปี 2541 สภาตำบลที่เหลืออีก 567 แห่งจะได้รับการยกฐานะเป็น อบต. ทั้งหมดซึ่งส่งผลให้พื้นที่ชนบททั่วประเทศมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ อบต. เต็มพื้นที่

คณะผู้ศึกษามีความเห็น ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ควรมียุติต่อไปในระยะแรกควรยุบ /ลดบทบาทลงด้วยการโอนทรัพยากรบุคคล วัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ ทั้งหมดของ อบจ. กระจายไปยังหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ในจังหวัดนั้น แต่ยังคงไว้ซึ่ง “สภาจังหวัด”⁵

⁴ การสัมมนา ที่ จ.สงขลา เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2540 ผู้ร่วมสัมมนาให้ข้อคิดเห็นว่าในทางปฏิบัติจะทำอย่างไร ในเมื่อกฎหมายสุขาภิบาลยังคงอยู่ การเลิกกฎหมายทำได้ยาก

⁵ ข้อเสนอในการสัมมนา “ความสัมพันธ์ระหว่างภูมิภาคกับท้องถิ่น : รูปแบบที่ควรจะเป็นในอนาคต” (เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2540 ณ โรงแรม เจ บี หาดใหญ่ จ.สงขลา) มีผู้แสดงความเห็นว่า การให้ “สภาจังหวัด” ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด เคยมีการเสนอมาแล้วครั้งหนึ่งเมื่อปี 2527 แต่คิดว่าเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ เพราะนักการเมืองท้องถิ่นต้องการเป็นผู้บริหารมากกว่าเป็นที่ปรึกษา และการจะให้สภาจังหวัดนั้น จะทำให้ดำรงฐานะเกี่ยวข้องกับภูมิภาคหรือท้องถิ่น หรือทั้งภูมิภาคและท้องถิ่น

เพื่อให้สมาชิกสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นองค์กรตรวจสอบหน่วยงานภูมิภาค และท้องถิ่น ดังที่กล่าวมาแล้ว ข้อเสนอแนะบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดจะทำหน้าที่ตัวแทนของประชาชนในจังหวัดอย่างแท้จริง ที่จะนำเสนอความต้องการ ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน แจ้งให้หน่วยงานภูมิภาคและท้องถิ่นในเขตจังหวัดรับไปปฏิบัติ นอกจากนี้อาจพิจารณาเพิ่มอำนาจของสภาจังหวัดในการอนุมัติแผนพัฒนาจังหวัดด้วย

3. ระบบงาน

เพื่อให้รองรับภารกิจและโครงสร้างที่กล่าวแล้ว จึงเสนอให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารการคลังและงบประมาณ และระบบบริหารงานบุคคลใหม่ ดังนี้

3.1 การคลังและงบประมาณ

ให้หน่วยราชการส่วนกลาง จังหวัด และหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีระบบการคลังและระบบงบประมาณของตนเอง (Fiscal entities) แต่มีความสัมพันธ์เกื้อกูลซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด

หน่วยราชการส่วนกลาง (สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง และหน่วยงานอิสระ) มีหน้าที่กำหนดนโยบายด้านการคลังและงบประมาณ และจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาระดับชาติ ในการนี้ให้สำนักนายกรัฐมนตรี (โดยสำนักงบประมาณ) ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้แก่จังหวัด และหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุน Block grant สำหรับกิจกรรมด้านการบริหารทั่วไป

ในขณะเดียวกัน กระทรวงต่าง ๆ มีอำนาจจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานในส่วนกลาง (กรมและหน่วยงานอิสระในสังกัดหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง) และจัดสรรงบประมาณ (โดยผ่านสำนักงบประมาณ) แบบ Block grants ให้แก่จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินกิจกรรมตามนโยบายที่ตนเองรับผิดชอบ

ให้จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดทำงบประมาณของตนเอง โดยให้มีรายได้ที่จังหวัดและท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ฯลฯ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้รับส่วนแบ่งจากรัฐบาลระดับชาติ และเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุน Block grants และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลระดับชาติ และจากจังหวัด (ในกรณีของหน่วยการปกครองท้องถิ่น)

ในการจัดทำและการบริหารงบประมาณส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนนั้น จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามพันธกิจงบประมาณ (Financial contracts) ที่มีต่อหน่วยราชการส่วนกลางและต่อจังหวัด (ในกรณีของหน่วยการปกครองท้องถิ่น) ผู้เป็นเจ้าของเงินอุดหนุน

รายละเอียดด้านการคลังและงบประมาณของส่วนกลาง (จังหวัด) และท้องถิ่น มีดังนี้

3.1.1 การคลังและงบประมาณของหน่วยงานส่วนกลางในด้านรายได้
รายจ่ายและโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายเป็นดังนี้

1) การคลังและงบประมาณของหน่วยราชการส่วนกลาง

ด้านรายได้

กำหนดให้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีน้ำมัน และผลิตภัณฑ์น้ำมัน ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ภาษีทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ เป็นภาษีร่วม (Revenue-sharing taxes) ระหว่างรัฐบาลระดับชาติ ระดับจังหวัด และหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่าง (ชุมชน)

ด้านรายจ่าย (งบประมาณ)

- (1) ปรับโครงสร้างแผนงานของหน่วยราชการในส่วนกลางใหม่โดย
 - ตัดงบประมาณซ้ำซ้อนระหว่างส่วนราชการต่างๆ และ
 - ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการ (Operating expenditures) ในระดับ จังหวัดของกรมต่างๆ ลงสู่จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่น
- (2) นำระบบงบประมาณแบบเงินอุดหนุน (Grant budgeting) มาใช้ในกิจกรรมเชิงปฏิบัติการในระดับจังหวัดและระดับชุมชน เพื่อจัดสรรและบริหารเงินงบประมาณ ในระดับจังหวัด และหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระบบเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุน block grants และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจตามแก่กรณี

2) โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายของหน่วยราชการส่วนกลาง

1. งบประมาณที่จ่ายโดยหน่วยงานในส่วนกลาง (กรม ฯลฯ ที่สังกัดส่วนกลาง)	25 %
งานบริหารทั่วไป	
(วางแผน บริหารงานบุคคล การเงิน บัญชี และงบประมาณ ฯลฯ)	ประมาณ 1 %
งานบริการทางวิชาการ	ประมาณ 4 %
งานค้นคว้าวิจัยและพัฒนา	ประมาณ 10 %
งานจัดบริการสาธารณะโดยหน่วยงานในส่วนกลาง	ประมาณ 10 %
2. งบประมาณเงินอุดหนุนจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่น	75 %
เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับกิจกรรมเชิงปฏิบัติการปกติ	ประมาณ 20 %
เงินอุดหนุน block grant สำหรับกิจกรรมเชิงปฏิบัติการปกติ	ประมาณ 20 %
เงินอุดหนุน block grant สำหรับรายจ่ายเพื่อการลงทุน	ประมาณ 15 %
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับโครงการลงทุน	ประมาณ 20 %

3.1.2 การคลังและงบประมาณในส่วนภูมิภาค (จังหวัด) ด้านรายได้
รายจ่าย และโครงสร้างงบประมาณ มีรายละเอียด ดังนี้

1) ด้านการคลังและงบประมาณจังหวัด

ด้านรายได้	
1.	ให้จังหวัดมีรายได้จากเงินอุดหนุนจากหน่วยราชการในส่วนกลาง รายได้จากภาษี รวมค่าบริการ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ฯลฯ ที่จัดเก็บได้ในจังหวัด
2.	ให้จังหวัดมีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ค่าใบอนุญาต ค่าปรับต่างๆ ภายในจังหวัด
ด้านรายจ่าย	
1.	ให้จังหวัดจัดทำงบประมาณของจังหวัด เพื่อบริหารแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และ จัดบริการสาธารณะ โดยให้แบ่งการจัดทำค่าของงบประมาณออกเป็น 2 ส่วนดังนี้ ส่วนที่ 1 งบประมาณที่จ่ายจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลระดับชาติ ให้จัดทำค่าของงบประมาณ และเสนอขอจัดสรรเงินอุดหนุนไปยังสำนักงบประมาณโดยตรง ส่วนที่ 2 งบประมาณที่จ่ายจากภาษีร่วม ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ฯลฯ ให้จัดทำค่าของงบประมาณเสนอขออนุมัติต่อสภาจังหวัดโดยตรง
2.	นำระบบงบประมาณแบบ Performance Budgeting มาใช้ในการจัดทำและบริหารงบประมาณ ดำเนินการและนำระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting) มาใช้ในการจัดทำและบริหารงบประมาณด้านการลงทุนระยะยาว

2) ด้านโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายของจังหวัด

1. งบประมาณดำเนินการ	100 %
จ่ายจากเงินอุดหนุน block grant เงินอุดหนุนทั่วไป	ไม่น้อยกว่า 60 %
จ่ายจากรายได้จาก "ภาษีร่วม" ที่หน่วยราชการส่วนกลางจัดเก็บและแบ่งให้	ไม่น้อยกว่า 20 %
จ่ายจากรายได้ที่จังหวัดจัดเก็บเอง	ประมาณ 20 %
2. งบประมาณลงทุน	100 %
จ่ายจากเงินอุดหนุน block grant เงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับโครงการลงทุน	ไม่น้อยกว่า 70 %
จ่ายจากรายได้สะสม	ประมาณ 5 %
จ่ายจากเงินกู้	ไม่เกิน 5 %
จ่ายจากการร่วมลงทุน	ไม่น้อยกว่า 20 %

3.1.3 การคลังและงบประมาณของหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้านรายได้ รายจ่ายและโครงสร้างงบประมาณ มีดังนี้

1) การคลังระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ด้านรายได้

ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับชุมชนย่อย (เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล) มีรายได้จากภาษีร่วม เงินอุดหนุนเป็นก้อน และเงินอุดหนุนโครงการพัฒนา และมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น การกู้เงิน การร่วมลงทุนกับหน่วยงานภายนอก และการจัดหารายได้อื่นๆ ได้อย่างกว้างขวาง

ด้านรายจ่าย

1. ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการจัดทำและบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานของตนเองได้อย่างกว้างขวาง
2. นำระบบงบประมาณแบบ Performance Budgeting มาใช้ในการจัดทำและบริหารงบประมาณดำเนินการ และนำระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting) มาใช้ในการจัดทำและบริหารงบประมาณด้านการลงทุนระยะยาว
3. สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้าร่วมในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง

2) โครงสร้างทางการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่น
ในเขตเมือง (เทศบาล)

1. งบประมาณดำเนินการ	100 %
จ่ายจากรายได้ที่จัดเก็บเองในท้องถิ่น	ไม่น้อยกว่า 30 %
จ่ายจากรายได้จากภาษีร่วม	ไม่น้อยกว่า 30 %
จ่ายจากเงินอุดหนุนเป็นก้อนและเงินอุดหนุนทั่วไป	ไม่น้อยกว่า 40 %
2. งบประมาณลงทุน	100 %
จ่ายจากเงินอุดหนุนโครงการลงทุน	ไม่น้อยกว่า 60 %
จ่ายจากรายได้สะสม	ประมาณ 5 %
จ่ายจากเงินกู้	ไม่เกิน 5 %
จ่ายจากการร่วมลงทุน	ไม่น้อยกว่า 30 %

3) โครงสร้างทางการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่น
ในชนบท (อบต.)

1. งบประมาณดำเนินการ	100 %
จ่ายจากเงินอุดหนุนเป็นก้อนและเงินอุดหนุนทั่วไป	ไม่น้อยกว่า 70 %
จ่ายจากรายได้จากภาษีร่วม	ไม่น้อยกว่า 20 %
จ่ายจากรายได้ที่จัดเก็บเองในท้องถิ่น	ไม่น้อยกว่า 10 %
2. งบประมาณลงทุน	100 %
จ่ายจากเงินอุดหนุนโครงการลงทุน	ไม่น้อยกว่า 85 %
จ่ายจากรายได้สะสม	ประมาณ 5 %
จ่ายจากการร่วมลงทุน	ไม่น้อยกว่า 10 %

3.2 ระบบบริหารงานบุคคล

ให้หน่วยราชการส่วนกลาง จังหวัด และหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีระบบบริหารงานบุคคลของตนเอง แต่มีบางส่วนที่สัมพันธ์เกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกัน

3.2.1 ระบบข้าราชการส่วนกลาง

หน่วยราชการส่วนกลางมีระบบการบริหารงานบุคคลแบบเดียวกัน บุคลากรของกระทรวงต่าง ๆ สามารถโอนย้ายระหว่างกันและกันได้อย่างคล่องตัว

สำนักนายกรัฐมนตรี (เสนอให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกลางแห่งชาติ) มีหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารระบบข้าราชการส่วนกลาง และออกระเบียบกฎหมายว่าด้วยเกณฑ์มาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลของจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่น อีกทั้งให้มีหน้าที่ให้คำปรึกษา ส่งเสริมการบริหารงานบุคคลของจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

ในระยะเปลี่ยนผ่านนั้น ให้สำนักนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา มีหน้าที่คัดเลือกข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในส่วนกลาง และแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดต่าง ๆ (โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ขึ้นสายการบังคับบัญชาโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี)

นอกจากนั้น หน่วยราชการในส่วนกลางสามารถให้ยืมตัวบุคลากรของตนเองไปปฏิบัติงานในจังหวัดหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ เมื่อได้รับการร้องขอ หน่วยงานในส่วนกลางสามารถทำข้อตกลงกับจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้ยืมตัวบุคลากรดังกล่าวข้างต้นนี้ได้เป็นกรณี ๆ ไป

3.2.2 ระบบข้าราชการประจำจังหวัด

จังหวัดต่าง ๆ แต่ละจังหวัดมีระบบการบริหารงานบุคคลของตนเอง แยกต่างหากจากระบบบริหารงานบุคคลของส่วนกลาง ให้บุคลากรตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และนายอำเภอลงไป เป็นข้าราชการของจังหวัด ยกเว้นตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดของส่วนกลางในระดับต้น (ในระยะต่อไปให้เป็นข้าราชการการเมือง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในจังหวัด)

นอกจากข้าราชการของจังหวัดแล้ว จังหวัดอาจยืมตัวข้าราชการจากส่วนกลางมาปฏิบัติงานในหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดได้ตามความเหมาะสม โดยให้ทำความตกลงกับกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นกรณี ๆ ไป สำหรับการโยกย้ายข้าราชการประจำจังหวัด สามารถกระทำได้ โดยความตกลงระหว่างองค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำจังหวัดแต่ละจังหวัด

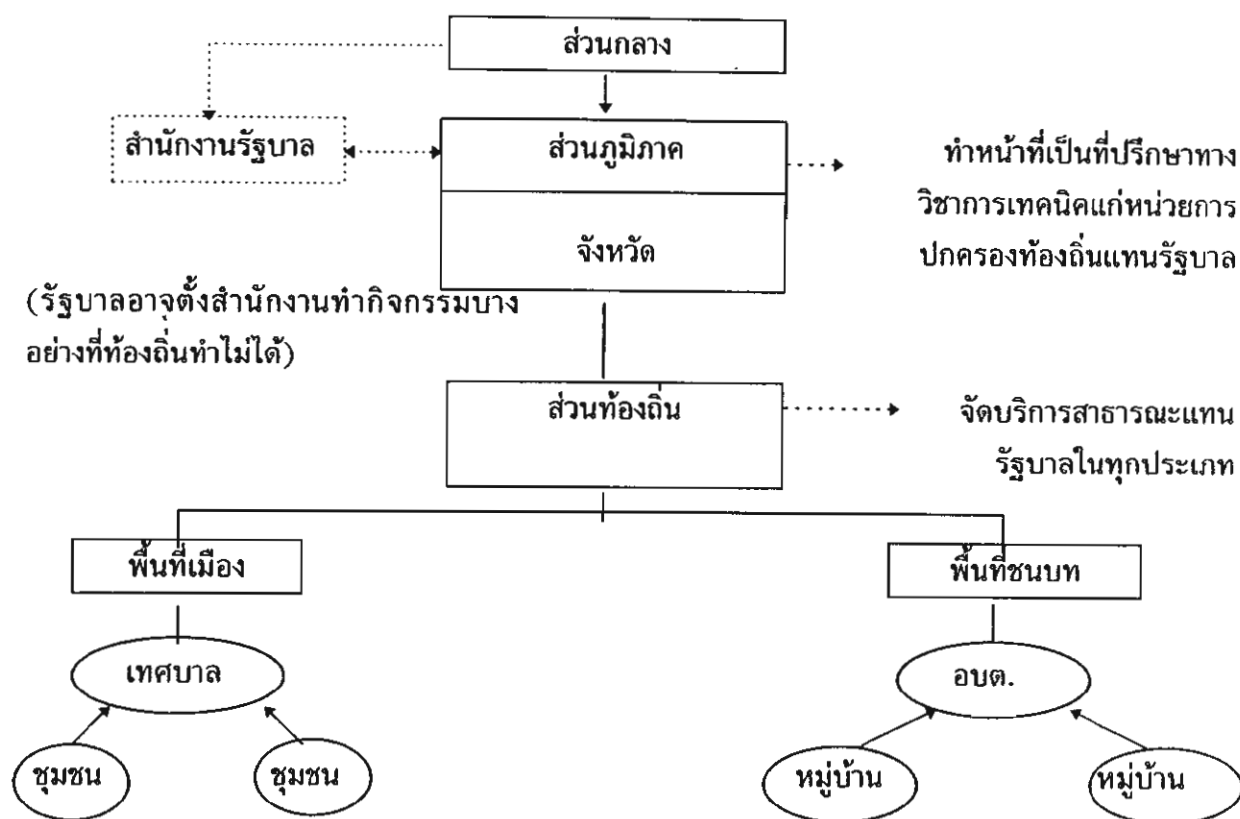
3.2.3 ระบบข้าราชการส่วนท้องถิ่น

เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีระบบการบริหารงานบุคคลของเทศบาลและ อบต. เป็นอิสระ มีบุคลากรเป็นข้าราชการประจำของท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การบริหารงานบุคคลของเทศบาล และองค์การบริหารงานบุคคลของ อบต. สามารถโยกย้าย ถ่ายโอนบุคลากรท้องถิ่นได้ โดยความตกลงร่วมกัน นอกจากนั้นท้องถิ่นยังอาจยืมตัวข้าราชการจากจังหวัด หรือข้าราชการจากหน่วยราชการส่วนกลางมาปฏิบัติงานในหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดได้ตามความเหมาะสม โดยให้ทำความตกลงกับกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นกรณี ๆ ไป

2. ช่วงที่สอง ภายใน 10 ปี เป็นช่วงถ่ายโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรสู่ท้องถิ่น⁶

ข้อเสนอของคณะผู้ศึกษาในช่วงนี้ ส่งผลให้ภารกิจ อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น จะเป็นไปตามแผนภาพ ดังนี้

⁶ มีผู้เสนอความเห็น (ในที่ประชุมสัมมนา “การปฏิรูปการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” เมื่อวันศุกร์ที่ 25 เมษายน 2540 ณ โรงแรมสยามซิตี้) ที่แตกต่างจากคณะผู้ศึกษาว่า การปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการนั้น ควรทดลองในระยะ 5 ปีก่อน โดยมอบภารกิจ หน้าที่ งบประมาณ บุคลากร ลงสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นให้เต็มที่ เพื่อมีอำนาจจัดการเรื่องต่าง ๆ โดยที่ยังคงภูมิภาคแบบเดิมไว้ เพราะปัจจัยด้านระบบสังคมไทย สภาพแวดล้อมต่าง ๆ ในบริบทสังคมไทย ยังไม่พร้อมที่จะมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการทันที สิ่งที่ต้องเป็น คือ ช่วง 5 ปีแรก ส่งเสริมให้ภูมิภาคและท้องถิ่นเข้มแข็ง ส่วนกลางลดบทบาทลง มีระบบติดตามประเมินผลการดำเนินงานของภูมิภาคและท้องถิ่น การจัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารของท้องถิ่นควรคล่องตัว ไม่ซับซ้อน กรณีให้ภูมิภาคเข้มแข็ง ถ้าเกรงว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจมากเกินไป อาจให้บริหารในรูปคณะกรรมการเหมือนคณะรัฐมนตรีระดับจังหวัด ด้วยการมอบอำนาจให้ตัวแทนของกระทรวงไปประชุมปรึกษาการบริหารราชการในพื้นที่ มีแผนงาน แผนเงิน แผนคน เพื่อให้ตัดสินใจได้ในระดับจังหวัด ไม่ต้องส่งเรื่องเข้าสู่ส่วนกลาง หากดำเนินการสำเร็จค่อยพิจารณาในระยะ 10 ปี 20 ปี ว่าพร้อมจะปรับเปลี่ยนให้ท้องถิ่นหรือไม่



(1) ข้อเสนอตามรูปแบบนี้จะไม่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสภาจังหวัดตามแบบข้อเสนอในช่วงแรก

(2) การจัดแบ่งอำนาจ หน้าที่ รายได้ หรือทรัพยากรทางการบริหารเป็นแนวเดียวกับข้อเสนอในช่วงแรก

(3) จังหวัดจะทำหน้าที่เป็นองค์กรประสานความร่วมมือ ประสานนโยบาย ประสานความช่วยเหลือระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลาง

(4) จังหวัดจะทำหน้าที่แทนรัฐบาลในการกำกับดูแลให้ท้องถิ่นปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

(5) จังหวัดจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ในการเจรจาต่อรองกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในการดำเนินการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ จังหวัดจะได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลก่อนหนึ่ง เพื่อเป็นเครื่องมือเจรจาต่อรองให้ท้องถิ่นดำเนินการบริการสาธารณะตามข้อเรียกร้อง หรือปัญหาของประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น หากท้องถิ่นไม่รับดำเนินการหรือไม่มีขีดความสามารถดำเนินการได้ จังหวัดจะมีอำนาจที่จะจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ แทนท้องถิ่น

หมายเหตุ

ข้อเสนอในช่วงรอยต่อช่วงที่หนึ่ง และช่วงที่สองจากการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นของคณะผู้ศึกษานั้น มีผู้แสดงทัศนะ ดังนี้ (ดูรายละเอียดภาคผนวก)

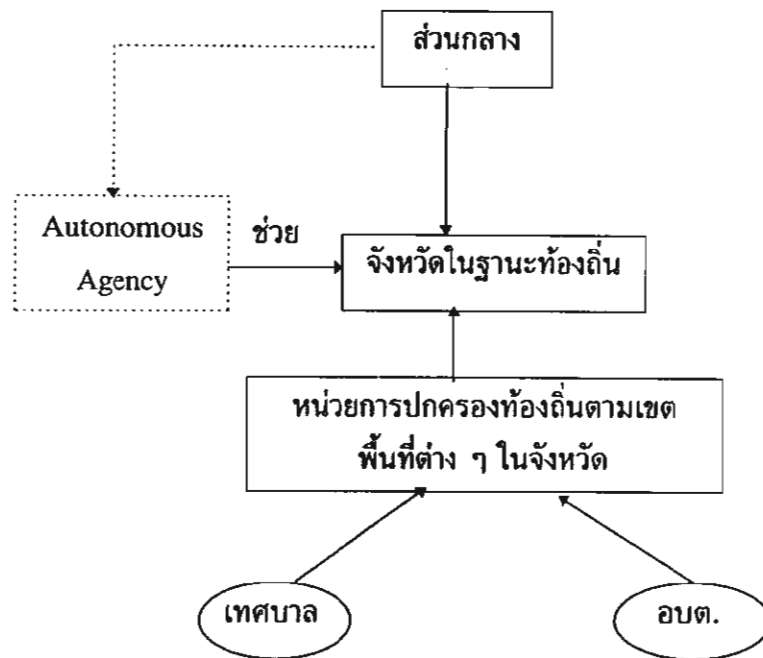
1. บางท่านเห็นว่าช่วงระยะเปลี่ยนจากช่วงที่หนึ่งสู่ช่วงที่สองระยะเวลา 10 ปี นานเกินไป บางท่านว่าเร็วเกินไป
2. กรณีที่ช่วงที่หนึ่งสร้างภูมิภาคให้เข้มแข็งแล้ว เกรงว่าจะเกิดปัญหาการถ่ายโอนอำนาจให้ท้องถิ่นจะกระทำไดยาก
3. มีผู้เสนอว่าช่วงระยะ 5 ปีแรก เมื่อสร้างภูมิภาคและท้องถิ่นให้เข้มแข็งแล้ว ควรมีการประเมิน Management Capability ของทั้งภูมิภาคและท้องถิ่นว่าเป็นอย่างไร พิจารณา Financial Management ว่ามีฐานะการคลังเพียงพอต่อการบริหารหรือไม่ มีปัญหาการรั่วไหลด้านบริหารหรือไม่ บางกรณีอาจจำเป็นต้องกำหนดร้อยละงบประมาณในการจ้างบุคลากร เพื่อควบคุม Overhead ประเมินความน่าเชื่อถือและภาพพจน์ของท้องถิ่น ถ้าผู้บริหารมีความสามารถก็ไม่มีปัญหา แต่เนื่องจากทั่วประเทศใช้ระบบเดียวกันจะทำให้ขาดความคล่องตัว ควรขึ้นกับขีดความสามารถของท้องถิ่น และสภาพการณ์
4. ข้อเสนอควรพิจารณาควบคู่กับการปฏิรูปการเมืองว่าก้าวหน้าไปแค่ไหน ถ้าไม่ก้าวหน้า ต้องมี Performance Indicators วัดประสิทธิภาพการบริหารงานของท้องถิ่น เป็นการชี้ต้นทุนต่อหน่วยในการบริหารงาน เพราะกิจกรรมบางอย่างที่พิจารณา ด้าน Economy of Scale ส่วนกลางอาจต้องทำ

3. ช่วงที่สาม ภายในปี 2563 ให้จัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน เป็น 2 ส่วนคือ ส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น⁷

ข้อเสนอในช่วงนี้คณะผู้ศึกษามีความเห็น ว่า ควรยกเลิกการบริหารส่วนภูมิภาค เนื่องจากภารกิจ อำนาจ หน้าที่ บุคลากรของส่วนราชการต่าง ๆ ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะโอนไปเป็นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งจังหวัด ในลักษณะคล้ายกับกรุงเทพมหานคร ตามแผนภาพ ดังนี้

⁷ ข้อเสนอที่มีความเห็นเพิ่มเติมจากการสัมมนาระดมสมอง (ดูภาคผนวก)

1. บางท่านเสนอให้ปรับช่วงที่สามให้เป็นช่วงแรก และกระทำทันทีโดยเฉพาะจังหวัดที่มีความพร้อม
2. การปรับ โอน ภารกิจ หน้าที่ บุคลากร เป็นเรื่องละเอียดอ่อนควรมีการศึกษาความเป็นไปได้ และวิธีการปฏิบัติ
3. ช่วงระยะเวลาแปรเปลี่ยนต้องเตรียมคนของท้องถิ่นให้พร้อม



ตามข้อเสนอข้างต้น รัฐจะจัดความสัมพันธ์ด้านพันธกิจ อำนาจหน้าที่ ระหว่าง ส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น โดย

(1) รัฐบาลในส่วนกลางยังคงไว้ซึ่งภารกิจหลักของรัฐด้านความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศ กระบวนการยุติธรรม การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศ การ ศึกษา (ภาคบังคับตามนโยบายของรัฐ หรือกฎหมายรัฐธรรมนูญ) การสาธารณสุข (บางระดับ)

(2) ท้องถิ่นจะทำหน้าที่อะไร รัฐบาลกลางในส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดหรือ กระจายอำนาจลงไป ว่าจังหวัด (ท้องถิ่น) จะทำกิจกรรมใดได้บ้าง โดยคำนึงถึงศักยภาพ และรายได้ ของท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสำคัญ ขณะเดียวกันจะมีการเพิ่มอำนาจการคลังให้ท้องถิ่นให้มากที่สุดและ สร้างระบบความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ

(3) โครงสร้างของจังหวัดในฐานะท้องถิ่นจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อย ๆ ตามเขตพื้นที่ เช่น เทศบาล และ อบต. โดยมีจังหวัดในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นใหญ่เป็น หน่วยประสาน และกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดในลักษณะองค์รวม

ในการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอทั้ง 3 ช่วง ให้คำนึงถึงเงื่อนไข
4 ประการ ดังต่อไปนี้

1. เงื่อนไขเฉพาะพื้นที่ กรณีพื้นที่จังหวัดใดที่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะปกครองท้องถิ่น ทั้งจังหวัดได้ เช่น จังหวัดเขตปริมณฑล ภูเก็ต ชลบุรี นครราชสีมา ขอนแก่น เชียงใหม่ หรือสงขลา ควรรับดำเนินการปรับรูปแบบการปกครอง เป็นแบบข้อเสนอที่ 3 ภายในระยะเวลา 3-5 ปีได้

ทันที ทั้งนี้ควรมีการพิจารณากำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในรายละเอียดไว้ด้วยว่าพื้นที่ใดเข้าเกณฑ์ที่จะยกฐานะจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น และมีมาตรการตรวจสอบมิให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง และมีระบบการประเมินประสิทธิภาพทางการบริหาร

2. เงื่อนไขระบบการบริหารงานบุคคล จำเป็นต้องปรับระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการท้องถิ่นของจังหวัดให้มีความเป็นอิสระ และมีความก้าวหน้าในวิชาชีพ เพื่อสร้างขวัญกำลังใจ และดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้าสู่ระบบท้องถิ่น ขณะเดียวกันต้องเปิดโอกาสให้มีการหมุนเวียน ถ่ายเทบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถระหว่างท้องถิ่นและส่วนกลางได้อย่างเสรี

3. เงื่อนไขแบ่งเขตการปกครองใหม่ เพื่อความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดินทุกระดับ ควรมีการพัฒนาปรับปรุงเขตการปกครองทุกระบบ ทุกรูปแบบ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างน้อยทุก ๆ 10 ปี โดยคำนึงถึงเหตุผลเรื่อง Economy of Scale และอาศัยเทคนิคระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System : GIS) มาใช้แบ่งเขตพื้นที่การปกครองใหม่ เช่น บริเวณพื้นที่รอยต่อกรุงเทพมหานครและปริมณฑล บริเวณพื้นที่ปัญหาลุ่มน้ำ บริเวณพื้นที่เขตอุตสาหกรรมที่คาบเกี่ยวหลายหน่วยการปกครอง ไม่ควรยึดอาณาเขตการปกครองตามสภาพภูมิศาสตร์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งไม่มีความเหมาะสมในสภาพการณ์ปัจจุบัน⁸

4. เงื่อนไขการเปลี่ยนบทบาทรัฐเป็นผู้จัดหา โดยการนำแนวทาง Compulsory Competitive Tendering (CCT)⁹ มาใช้แนวทาง CCT นั้น เป็นการนำกิจกรรมสาธารณะบางประเภท ที่รัฐบาลในส่วนกลางอาจกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นบางรูปแบบ บางพื้นที่ต้องจัดการบริการในรูปแบบที่เปิดให้เอกชนเข้ามาแข่งขันในการจัดบริการได้ อาทิเช่น กิจการสาธารณะด้านการเก็บขยะ หากนำ CCT มาใช้ เทศบาลจะต้องเปิดให้มีการประมูลการจัดเก็บขยะ โดยทั้งราชการและเอกชนสามารถเข้าสู่ระบบการแข่งขันได้ หากผลการประมูลเอกชนได้รับการประมูล มีเงื่อนไขว่าเอกชนต้องรับโอนบุคลากรของท้องถิ่นไปทำงานกับเอกชนด้วย เงื่อนไขนี้คณะผู้ศึกษา

⁸ ข้อเสนอของคณะผู้ศึกษา ถูกโต้แย้งจากบางฝ่ายว่าจะมีปัญหาในการปฏิบัติของบางพื้นที่ที่ยังยึดติดกับประวัติศาสตร์ ประเพณี ศิลปะ วัฒนธรรม โดยยกตัวอย่าง เช่น จังหวัดนครราชสีมาไม่อาจแบ่งเขตจังหวัดได้เพราะประชาชนยึดติดกับการเป็น “ลูกย่าโม”

อย่างไรก็ตาม คณะผู้ศึกษายังยืนยันเหตุผลทางวิชาการ ที่จำเป็นต้องแบ่งเขตการปกครองใหม่ เพื่อเหตุผลทาง Economy of Scale และประสิทธิผลในการแก้ปัญหา

นอกจากนี้ยังมีผู้เสนอว่านอกจากใช้ GIS แล้วควรนำ FIS (Functional Information Service) มาใช้โดยเปิดระบบราชการให้เป็นระบบ Public Establishment องค์กรมมหาชนอิสระด้วย

⁹ นายแพทย์ ดำรงค์ บุญยืน อธิบดีกรมควบคุมโรคติดต่อ แสดงทัศนะสนับสนุนในการสัมมนา “การปฏิรูปการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” (เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2540 ณ โรงแรมสยามซิตี้) ว่าเป็น Priority ที่สำคัญที่จะให้ราชการก้าวออกจากการเป็น Producer goods (service) แต่ควรมีการดำเนินการศึกษาต่อให้ชัดเจน กิจกรรมประเภทใด พื้นที่ใดที่ควรทำ CCT โดยมีเหตุผลอะไรสนับสนุน ซึ่งต้องพิจารณาศักยภาพของเอกชน ผู้รับจ้าง และคุณภาพของงานที่คาดว่าประชาชนจะได้รับ

นายแพทย์ดำรงค์ ให้ข้อเสนอแนะแก่คณะผู้ศึกษาว่า ถ้ายังไม่ทำ CCT ต้องรีบกำหนดนโยบายให้มี Contract Out โดยเร็ว เพราะการแปรรูปบุคลากรจาก producer เป็น provider นั้น แต่ละคนมีประสบการณ์ทักษะต่างกัน คือเปลี่ยนคนที่เป็น producer ซึ่งมี Technology Skill สูงไปเป็น provider ที่ต้องอาศัย Conceptual Skill และ Managerial Skill สูงจึงจะตรวจสอบเอกชนได้ ต้องสามารถรู้กระบวนการนำไปสู่ successful contract out ทั้งนี้จะต้องมีกระบวนการ retrain บุคลากรให้พร้อม

คาดหวังว่าท้องถิ่นในอนาคตจะค่อย ๆ ลด บุคลากรลง และจะหันไปคอยทำหน้าที่กำกับดูแล และบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีที่สุด

การใช้ CCT นี้สามารถนำมาใช้กับหน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลางได้ด้วย ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งที่จะบีบบังคับให้ภาครัฐ ปรับเปลี่ยนบทบาทจาก Producer เป็น Provider และทำให้กิจกรรมบริการสาธารณะมีคุณภาพมากขึ้น

5.4 การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง

การดำเนินการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นเป็นระยะ 3 ระยะ ตามที่กล่าวข้างต้นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับโครงสร้างบริหารราชการส่วนกลางดังที่ได้วิเคราะห์ให้เห็นว่าการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น ยังมีลักษณะที่จำกัดอยู่เฉพาะหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นส่วนราชการ (กระทรวง ทบวง กรม กอง) ดังนั้น หากต้องการให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานภาครัฐ อันจะส่งผลให้สามารถส่งมอบบริการต่าง ๆ แก่ประชาชนได้รวดเร็วขึ้น คณะผู้ศึกษาจึงขอเสนอให้มีการพิจารณาปรับปรุงสถานภาพหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้เป็นหน่วยงานในกำกับรัฐบาลโดยเร็ว

น่าสังเกตว่าการจัดตั้งหน่วยงานในกำกับรัฐบาลนี้ อาจมีข้อจำกัดหรือมีประเด็นข้อกฎหมายอยู่บ้าง เนื่องจากตามแนวคิดของคณะวิจัยนี้ การจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวควรทำโดยอาศัยอำนาจของฝ่ายบริหารเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน เมื่อการจัดตั้งได้กระทำในรูปของกฎหมายฝ่ายบริหาร เช่นในรูปของพระราชกฤษฎีกา ตามหลักกฎหมายทั่วไป กฎหมายดังกล่าวไม่อาจมีบทบัญญัติที่วางระเบียบบังคับเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ หรือเสรีภาพของบุคคล หรือให้อำนาจหน่วยงานดังกล่าวในการจำกัด หรือลิดรอนสิทธิเสรีภาพดังกล่าว เช่นกำหนดความผิดและโทษอาญา ใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เข้าไปในที่ดินของเอกชน เป็นต้น เนื่องจากบทกฎหมายที่กำหนดหรือวางหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว ต้องกระทำในรูปของพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะ เพราะในระบอบประชาธิปไตย การออกกฎหมายจำกัดตัดทอนสิทธิเสรีภาพของบุคคล หรือกำหนดภาระหน้าที่ของบุคคลย่อมต้องได้รับความยินยอมจากประชาชน กล่าวคือได้ออกด้วยความยินยอมของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของประชาชน (ประยูร กาญจนกุล, 2538 : 74-75) ดังนั้น การออกกฎหมายโดยฝ่ายบริหารจัดตั้งหน่วยงานอิสระในกำกับของรัฐบาลจึงให้กระทำในกรณีที่เป็นการจัดตั้งหน่วยงานที่ใช้อำนาจตามที่มีกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติให้อำนาจไว้แล้ว เพื่อที่จะไม่มีปัญหาโต้เถียงว่าการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวขัดกับหลักกฎหมายทั่วไป หรือให้กระทำในกรณีที่หน่วยงานดังกล่าวไม่มีการใช้อำนาจรัฐลิดรอนตัดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในปัจจุบันการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวมักกระทำในรูปของพระราชบัญญัติ เช่น สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เนื่องจากความเป็นอิสระของหน่วยงานดังกล่าว มักแสดงออกโดยการให้หน่วยงานดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจาก

ส่วนราชการ เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถมีทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ตลอดจนมีอำนาจบริหารงานเป็นของตนเอง และได้รับการผ่อนปรนไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว ซึ่งการให้หน่วยงานใดมีฐานะเป็นนิติบุคคลมักกระทำในรูปของพระราชบัญญัติ¹⁰

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องตั้งหน่วยงานดังกล่าวเป็นจำนวนมาก และจำเป็นต้องมีบทบัญญัติจำกัดตัดทอนสิทธิเสรีภาพของบุคคล หรือการใช้อำนาจรัฐอยู่บ้าง ก็อาจจะกระทำได้โดยบัญญัติเป็นกฎหมายแม่บท เช่น ออกเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยงานอิสระในกำกับของรัฐบาล ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา จัดตั้ง ยุบเลิกหน่วยงานอิสระในกำกับของรัฐบาล โดยมีแนวคิดคล้ายกับการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลโดยฝ่ายบริหาร ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 และเมื่อออกเป็นพระราชบัญญัติ จึงอาจกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดอาญาและโทษอาญาไว้เป็นการทั่วไปได้

5.5 การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการ

แนวคิดในการปรับปรุงโครงสร้างของคณะวิจัยที่แยกความแตกต่างระหว่างโครงสร้างส่วนราชการในระดับกระทรวง (รวมทั้งกรมบางกรมข้างต้นที่กำหนดนโยบาย) และส่วนราชการในระดับกรม โดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงและให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรม และส่วนราชการที่ต่ำกว่ากรมเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น หลายท่านอาจเห็นว่าจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก เนื่องจากบางท่านอาจเห็นว่าการให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงนั้น อาจทำให้เกิดความไม่คล่องตัวแก่การบริหารราชการแผ่นดิน และบางท่านอาจวิตกว่าการให้อำนาจฝ่ายบริหารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการระดับกรมลงมานั้นเป็นการให้อำนาจฝ่ายการเมืองมากเกินไป อาจทำให้มีการใช้อำนาจดังกล่าวในทางที่มิชอบ จัดตั้งหรือยุบกรมต่างๆ อาจเป็นผลให้ข้าราชการการเมืองครอบงำข้าราชการประจำและอาจทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางได้

ความจริงแล้วความวิตกกังวลดังกล่าวคงไม่ไกลกว่าเหตุ เนื่องจากอำนาจการปรับปรุงส่วนราชการย่อมมีผลกระทบต่อการดำรงตำแหน่งของข้าราชการประจำ ซึ่งอาจได้รับผลจากการโยกย้าย หรือยุบตำแหน่ง ในประเด็นนี้ จึงเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาเลือกหรือชั่งน้ำหนักความสำคัญระหว่างความจำเป็นในการปรับปรุงโครงสร้าง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือในการจัดทำบริการสาธารณะประการหนึ่ง และปัญหาที่อาจจะเกิดจากการเปลี่ยนแปลง หรือการใช้อำนาจโดยมิชอบอีกประการหนึ่ง ซึ่งในโลกปัจจุบันนี้ความจำเป็นในการที่จะต้องปรับโครงสร้างของ

¹⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 65 บัญญัติว่า “นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น”

ส่วนราชการได้รวดเร็ว คล่องตัว ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาวะสังคมเศรษฐกิจ การเมือง และ เทคโนโลยีคงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ประเด็นจึงอยู่ที่ว่าจะมีมาตรการอย่างไรในการป้องกันหรือลดผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว

แนวคิดดังกล่าวนี้ไม่ได้มีเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น ในต่างประเทศ เช่น ใน ประเทศอังกฤษ แม้ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจในการปรับปรุงโครงสร้างของราชการส่วนกลางแต่ กฎหมายก็ได้กำหนดมาตรการในการป้องกันปัญหาดังกล่าว เช่น ในการปรับปรุงโครงสร้างระดับ กระทรวง (department) โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ Ministers of the Crown Act 1975 นั้นต้องจัดทำในรูปของ Orders in Council และเสนอต่อรัฐสภา ในกรณีที่เป็นการโอนอำนาจหน้าที่ จากกระทรวงหนึ่งไปอีกกระทรวงหนึ่ง การโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวอาจกระทำโดยอาศัยคำสั่งของ ฝ่ายบริหาร และต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขว่า เมื่อพิจารณาคำสั่งดังกล่าว แล้ว สภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) หรือสภาขุนนาง (House of Lords) ของรัฐสภา (Parliament) มีอำนาจที่จะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ภายหลัง ในขณะที่ถ้าเป็นกรณีการยุบกระทรวง คำสั่งยุบกระทรวงดังกล่าวของฝ่ายบริหารยังไม่มีผลตามกฎหมาย จนกว่าสภาผู้แทนราษฎร และ สภาขุนนางได้แจ้งต่อราชบัลลังก์ (The Crown) ว่าเห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว กล่าวคือ ประเทศ อังกฤษนั้นใช้การควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นมาตรการในการควบคุมการใช้อำนาจในการ ปรับปรุงโครงสร้างดังกล่าวของฝ่ายบริหารในระดับกระทรวง (H.W.R Wade, 1994 : 51)

ในประเทศฝรั่งเศสนั้น การจัดตั้งหรือยุบเลิกกระทรวงอาจทำได้โดยไม่ต้องผ่านการ ควบคุมของรัฐสภา โดยจัดทำในรูปของรัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยฝ่ายบริหาร แต่การกำหนดอำนาจหน้าที่ ของรัฐมนตรีและหน่วยงานที่รัฐมนตรีนั้นรับผิดชอบ กระทำในรูปของรฎกฤษฎีกาที่ออกโดยผ่าน การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี หลังจากที่ได้ฟังความเห็นของกองเซย์ เดตา (Conseil d'Etat) แล้ว และการแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงเป็นกรม หรือส่วนราชการที่ใหญ่กว่ากรมนั้น กระทำโดย รฎกฤษฎีกาที่ผ่านการพิจารณาของกองเซย์ เดตา นั่นคือ แม้ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจอย่างกว้างขวาง ในการวางแผนนโยบายและตัดสินใจในการจัดหรือปรับปรุงโครงสร้างของฝ่ายบริหารเอง แต่กฎหมาย ฝรั่งเศสก็ได้ใช้มาตรการทางปกครอง คือการบังคับให้รับฟังองค์การที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญใน ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน อันได้แก่ กองเซย์ เดตา ก่อนที่จะตัดสินใจในการจัดหรือปรับปรุง โครงสร้างของราชการส่วนกลางเพื่อความรอบคอบและความเป็นเอกภาพในการปรับปรุงดังกล่าว นอกจากนั้น ในการจัดระเบียบองค์กรภายในกระทรวงเอง รัฐมนตรียังถูกควบคุมโดยงบประมาณ แผ่นดิน ซึ่งได้กำหนดจำนวนอธิบดี และข้าราชการต่างๆ ของกระทรวงไว้ (Jean-Charles avignac, 1995 : 68-69)

สำหรับประเทศไทยนั้น คณะผู้ศึกษาเห็นว่า การให้อำนาจฝ่ายบริหารในการ ปรับปรุงโครงสร้างของราชการบริหารส่วนกลางนั้น ย่อมมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน อยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านจิตใจของข้าราชการประจำ ซึ่งไม่เคยชินกับการเปลี่ยนแปลง หรือการปรับปรุงโดยรวดเร็ว และเห็นว่าการใช้อำนาจดังกล่าว แม้จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน มีความคล่องตัวขึ้น แต่ควรต้องมีข้อจำกัด หรือมาตรการควบคุมเช่นเดียวกัน โดยอำนาจดังกล่าวไม่ควรใช้ในระดับกระทรวง หรือระดับกรมที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายดังกล่าวข้างต้น หรือ

กรมที่มีลักษณะเป็นสถาบันพิเศษ หรือไม่ได้เป็นองค์กรที่ให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง ดังจะได้อธิบายต่อไป

ในส่วนของการควบคุมหรือตรวจสอบนั้น ประการแรกการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการดังกล่าวต้องได้มีการพิจารณาและเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐบาล ไม่ใช่รัฐมนตรีหรือองค์กรหนึ่งองค์กรใดโดยเฉพาะ และนอกจากนั้นอาจกำหนดมาตรการอื่นๆ ได้อีก เช่น การกำหนดให้มีการทำรายงานผลกระทบจากการปรับปรุงโครงสร้าง คล้ายกับแนวคิดเรื่องการทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การให้รับฟังความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ การให้ประชาชนหรือผู้แทนของประชาชนเข้าตรวจสอบ หรือให้รัฐสภาเข้าเพิกถอนคำสั่งของฝ่ายบริหารภายหลังได้ การบังคับให้เปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่าแนวคิดหนึ่งซึ่งได้รับการกล่าวอ้างถึงมาก คือ ให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ดังนี้

1. การจัดตั้ง ยุบ รวม และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการระดับกระทรวง หรือ ทบวงที่เทียบเท่ากระทรวง เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นเดิม เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงส่วนราชการระดับกระทรวงจะส่งผลกระทบต่อภาพรวมของระบบราชการ ทั้งการกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ กำลังคน และงบประมาณ และประการสำคัญหน่วยงานระดับกระทรวงมีหน้าที่กำหนดนโยบาย กระจายการปฏิบัติให้หน่วยงานระดับกรม และทำหน้าที่กำกับ ติดตาม เร่งรัด ประเมินผล จึงควรให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณา เพื่อจะได้มีการกลั่นกรองอย่างรอบคอบ และเป็นการสะท้อนความต้องการของประชาชนด้วย

2. การจัดตั้ง ยุบ รวม และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการระดับกรม หรือเทียบเท่า เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยให้สำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยเหตุที่เสนอให้มีการปรับปรุงส่วนราชการระดับกรม เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเนื่องจากเหตุผล ดังนี้

2.1 หน่วยงานระดับกรม เป็นหน่วยงานที่นำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ หากให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้พิจารณาจะสามารถจัดกระบวนการบริหารให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 การเปลี่ยนแปลงส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่าสามารถกระทำได้ง่ายขึ้น เนื่องจากโครงสร้างส่วนราชการมีความยืดหยุ่นสามารถแก้ไขปรับปรุงให้อีกอำนาจต่อการนำเทคนิคการบริหารแบบใหม่ ๆ ที่มีประสิทธิภาพกว่ามาใช้ ซึ่งจะทำให้การบริหารราชการมีความคล่องตัว และให้อำนาจต่อการนำกลไกทางธุรกิจหรือการตลาดมาปรับใช้ เพื่อให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

2.3 การเปลี่ยนแปลงส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่าสามารถกระทำได้รวดเร็ว และทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมทำให้สามารถจัดปัญหาความล่าช้าและสิ้นเปลืองเวลา ตลอดจนความล่าสมัยของส่วนราชการต่าง ๆ ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้

2.4 ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจในการจัดสรร หรือถ่ายเททรัพยากรทางการบริหารให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนราชการได้อย่างคล่องตัว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. การจัดตั้ง ยุบ รวม และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรมเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด โดยให้สำนักงานงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด โดยให้ทำเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี หรือประกาศเป็นกฎกระทรวง เพื่อให้การจัดโครงสร้างส่วนราชการระดับกองหรือสูงกว่ากอง สามารถกระทำได้ รวดเร็ว คล่องตัว ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมและเทคโนโลยีสมัยใหม่ อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันปัญหาการขยายส่วนราชการระดับกองหรือสูงกว่ากอง นอกเหนือจากที่มีอยู่ในปัจจุบัน ยกเว้นกรณีจำเป็นเท่านั้น ถ้ามีการตั้งส่วนราชการระดับกอง หรือสูงกว่ากอง ขึ้นใหม่ 1 ส่วนราชการ ก็จะต้องยุบส่วนราชการระดับกองหรือสูงกว่ากอง 1 ส่วนราชการด้วย

คณะผู้ศึกษาเห็นด้วยกับแนวทางในการปรับปรุงดังกล่าว โดยมีความเห็นเพิ่มเติมในส่วนของการจัดตั้ง ยุบ รวม และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการระดับกรมสำหรับหน่วยงานระดับกรมที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ดังต่อไปนี้ 1) สำนักงาน ก.พ. 2) สำนักงานงบประมาณ 3) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ 4) กรมบัญชีกลาง ควรให้พิจารณาเหมือนกระทรวง กล่าวคือ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ และสำหรับหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรม ซึ่งเป็นองค์กรอิสระภายใต้การกำกับ ดูแลของรัฐบาล การจัดตั้งหน่วยงานลักษณะนี้ควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับหน่วยงานระดับกรม โดยมีเหตุผลเพื่อให้เกิดความคล่องตัวเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวยังขาดหลักการที่สำคัญและเป็นประเด็นปัญหามาตลอด คือขาดองค์กรที่รับผิดชอบเรื่องนี้โดยเฉพาะ โดยองค์กรดังกล่าวควรมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ชัดเจน ดังนั้น จึงขอเสนอให้มีการออก “พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ” เพื่อให้มีองค์กรเป็นกลไกในการดำเนินงาน ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวในบทต่อไป

5.6 การมอบอำนาจ

ในช่วงแรกของการดำเนินการเพื่อปรับปรุงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นตามที่กล่าวมาแล้วในข้อเสนอที่ 1 นั้น คณะผู้ศึกษาเห็นความจำเป็นที่ต้องเร่งรัดให้มีการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นและมอบอำนาจภายในส่วนราชการเองอย่างจริงจัง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. กรณีการมอบอำนาจตามมาตรา 38(8) ของผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการระดับกอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่ากับข้าราชการในกอง ให้กำหนดให้มีระเบียบกลางเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจ เพื่อให้กรมต่างๆ รับไปปฏิบัติ การดำเนินการเช่นนี้จะช่วยเร่งรัดให้ส่วนราชการมอบอำนาจลงไปสู่ระดับล่างมากยิ่งขึ้น

2. กรณีการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งอื่น นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วตามมาตรา 38 (1) - (12) (มาตรา 38 (13)) ให้คณะรัฐมนตรีหรือกระเปาะเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจ และสั่งการให้มีการปฏิบัติตามระเบียบนี้ต่อไป

3. กรณีการมอบอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลาง ไปยังราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้คณะรัฐมนตรีใช้บังคับมาตรา 38 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งจะต้องมอบอำนาจในลักษณะดังกล่าว ให้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนและเพื่อให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการเป็นไปด้วยความคล่องตัว ควรให้ผู้มอบอำนาจกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้ด้วย

อนึ่ง มักมีผู้หยิบยกปัญหาว่าการมอบอำนาจดังกล่าวอาจมีผลให้ผู้มอบอำนาจต้องรับผิดชอบการกระทำของผู้รับมอบอำนาจ ตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องตัวแทน ซึ่งส่งผลให้ผู้มีอำนาจทางการบริหารตามกฎหมายหรือผู้ดำรงตำแหน่งในระดับต่างๆ ไม่กล้ามอบอำนาจลงไปสู่ผู้บริหารระดับล่าง ในประเด็นนี้ พอสรุปได้ว่า ผู้รับมอบอำนาจปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบอำนาจไม่ถูกต้อง ผู้มอบอำนาจย่อมไม่ต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้รับมอบอำนาจ โดยอาจแยกพิจารณาความรับผิดชอบดังกล่าวของผู้รับมอบอำนาจออกเป็น 3 ประการได้แก่

(1) ความรับผิดชอบทางอาญา ซึ่งโดยปกติมักไม่มีปัญหา เนื่องจากโดยหลักบุคคลต้องรับผิดชอบทางอาญาเฉพาะเมื่อได้กระทำโดยเจตนา (ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 59) และโดยทั่วไปความรับผิดชอบดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบเฉพาะตัวของผู้กระทำ ผู้มอบอำนาจไม่ต้องรับผิดชอบแทนผู้รับมอบอำนาจ

(2) ความรับผิดชอบทางแพ่ง การกำหนดให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบในผลละเมิดเฉพาะกรณีที่ได้มีการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หลักกฎหมายแพ่งที่ใช้อยู่ปัจจุบันกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลละเมิดเสมอไป ซึ่งเป็นหลักใช้บังคับระหว่างเอกชนกระทำละเมิดกับเอกชนด้วยกัน โดยนำมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นเรื่องนิติบุคคลต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในความเสียหายที่เกิดจากผู้แทนของนิติบุคคลมาปรับ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดถึงสิทธิในการไล่เบี้ยภายหลังด้วย ทำให้หน่วยราชการมีสภาพเพียงรับผิดชอบแทนไปก่อนแล้วไล่เบี้ยจากข้าราชการได้ ทำนองเดียวกับความรับผิดชอบของนายจ้างหรือตัวการ แทน

ลูกจ้างหรือตัวแทนตามมาตรา 425 มาตรา 426 และมาตรา 427 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การใช้หลักดังกล่าวข้างต้นก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของรัฐ แต่ในระบบนั้นกลับให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบส่วนตัวเสมอไป โดยรัฐไม่มีส่วนรับผิดชอบใด ๆ เลยเว้นแต่การรับผิดชอบไปก่อนแล้วไปไล่เบี้ยเอาจากข้าราชการในภายหลัง ซึ่งส่งผลเสียต่อการบริหารงานของราชการมากโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้วยสุจริต และมีความขยันหมั่นเพียรก็ยิ่งอาจตัดสินใจผิดโดยสุจริตหรือประมาทเลินเล่อเพียงเล็กน้อย ก่อให้เกิดผลละเมิดต้องรับผิดชอบโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ กรณีนี้ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ตัดสินใจดำเนินงานต่างๆอย่างเต็มที่ไต่ยาก และอาจมีแนวโน้มไปในทางไม่ยอมตัดสินใจหรือถ่วงเวลาให้ผ่านพ้นความรับผิดชอบของตนเพื่อความอยู่รอด (กรณีข้าราชการใกล้ชิดเกษียณอายุราชการ หรือใกล้การโยกย้ายเปลี่ยนหน้าที่) เพื่อหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบทำให้การบริหารราชการต้องล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพและเกิดผลเสียแก่ประชาชน

ในประเทศต่างๆ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน มีกฎหมายที่ให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบมากขึ้น โดยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่จะรับผิดชอบเฉพาะกรณีที่ความเสียหายเกิดจากความจงใจหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

กรณีประเทศไทย พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่ผู้กระทำไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหาย กล่าวคือ ไม่ต้องถูกฟ้องโดยเอกชน(ผู้เสียหาย)ต่อศาล แต่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐในภายหลัง หากความเสียหายที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผลจากการกระทำที่เป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่หน่วยงานของรัฐมีส่วนบกพร่องอยู่ด้วย¹¹

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้ผู้มอบอำนาจย่อมไม่ต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้รับมอบอำนาจ

(3) **ความรับผิดทางปกครอง** เมื่อมอบอำนาจแล้วถ้าผู้รับมอบอำนาจปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบอำนาจไม่ถูกต้อง ผู้รับมอบอำนาจย่อมต้องรับผิดชอบทางวินัยเป็นส่วนตัว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่เพียงกำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจและมีอำนาจแนะ

¹¹ มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่า กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในกรณีนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก. หน้า 26 วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539)

นำ และแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 40 วรรค 2)

5.7 สรุป

คณะผู้ศึกษาได้นำเสนอแนวทางในการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อตอบสนองต่อวิสัยทัศน์ภาครัฐไทย ปี 2563 รวม 4 ประการ คือ

1. การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง - ส่วนภูมิภาค - ส่วนท้องถิ่น โดย ช่วงแรก ภายใน 5 ปี สร้างความเข้มแข็งให้ภูมิภาค ช่วงสอง ภายใน 10 ปี ถ่ายโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรสู่ท้องถิ่น และช่วงสาม ภายในปี 2563 จัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น

2. ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง โดยปรับปรุงสถานภาพของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้เป็นหน่วยงานในกำกับรัฐบาลโดยเร็ว

3. ปรับปรุงแนวทางในการจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการ

4. เร่งรัดการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น และการมอบอำนาจภายในส่วนราชการ

ในการดำเนินการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามข้อเสนอดังกล่าว คณะผู้ศึกษาจะได้นำเสนอแนวปฏิบัติเพื่อการดำเนินการในบทต่อไป

บทที่ 6

บทสรุป

ผลการศึกษาเพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในครั้งนี้ เพื่อให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ภาครัฐที่กำหนด และแก้ไขปัญหาอันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ตามที่ระบุไว้ในขอบเขตการศึกษา คณะผู้ศึกษาได้เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ในประเด็นที่สำคัญ 4 ประเด็น คือ 1) การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น 2) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง 3) การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการ และ 4) การมอบอำนาจ

เพื่อให้สามารถดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าวได้ ในบทนี้คณะผู้ศึกษาจะนำเสนอแนวทางปฏิบัติเพื่อการดำเนินการต่อไป ดังนี้

1. การมอบอำนาจ
2. การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการ
3. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

6.1 การมอบอำนาจ

ตามที่กล่าวแล้วในบทที่ 3 ว่าการมอบอำนาจทางการบริหารอย่างแท้จริงตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นั้นยังไม่เกิดขึ้น ในระหว่างที่ยังไม่มีการแก้ไขพระราชบัญญัติ แนวทางในการผลักดันให้มีการมอบอำนาจสามารถเลือกทำได้ 2 วิธีคือ 1) การกำหนดให้มีมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ โดยให้มีสาระตามที่ปรากฏในภาคผนวก 3.1 หรือ 2) การจัดทำเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน โดยให้มีสาระตามที่ปรากฏในภาคผนวก 3.2

อย่างไรก็ตาม หากต้องการให้การมอบอำนาจเกิดขึ้นโดยรวดเร็ว ควรเลือกใช้วิธีการกำหนดให้มีมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ แต่หากต้องการกำหนดให้มีแบบแผนที่ชัดเจนควรกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

6.2 การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการ

การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงกระทรวง ทบวง กรม และองค์กรอิสระ ตามแนวทางที่คณะผู้ศึกษานำเสนอ จำเป็นต้องมียกยัดข้อดีที่เป็นนิติบุคคลโดยเฉพาะและต้องเป็นองค์กรที่ “ปลอด” จากอิทธิพลทางการเมืองระดับหนึ่ง จึงเสนอให้มีการออกพระราชบัญญัติ

ว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ” เพื่อให้มีองค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินงานโดยตรงอย่างชัดเจน องค์กรนี้มีรายละเอียดสำคัญดังนี้

1. ลักษณะองค์กร

องค์กรนี้ต้องเป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ มีเอกภาพ เข้มแข็ง และคล่องตัว มีอำนาจเบ็ดเสร็จใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีตัดสินใจ มีข้อมูลทางวิชาการสนับสนุน จัดรูปแบบองค์กรแบบคณะกรรมการซึ่งกรรมการต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ ยกเว้นกรรมการโดยตำแหน่ง และมีกฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อให้เกิดความชอบธรรม และยอมรับผลการปฏิรูป

2. รูปแบบองค์กร

องค์กรประกอบด้วยคณะกรรมการและสำนักงานเลขานุการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) คณะกรรมการควรมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน มีกรรมการประกอบด้วย

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง 5 คน

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ แบ่งเป็น

- กรรมการที่นายกรัฐมนตรีเสนอให้แต่งตั้ง 4 คน (โดยความเห็นชอบของรัฐสภา)

- กรรมการที่หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านเสนอให้แต่งตั้ง 8 คน (โดยความเห็นชอบของรัฐสภา) ประกอบด้วย

- กรรมการจากตัวแทนระบบราชการ ซึ่งเป็นผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับอธิบดี หรือเทียบเท่า

- กรรมการจากผู้เชี่ยวชาญของมหาวิทยาลัย หรือบุคคลภายนอกจากภาคเอกชน

2) สำนักงานเลขานุการควรมีลักษณะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐบาล

3. อำนาจหน้าที่และการดำเนินงาน

องค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ควรมีขอบเขตอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานสำคัญ ดังนี้

1) อำนาจต้องเบ็ดเสร็จ เด็ดขาด เป็นอิสระปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองและระบบราชการ

2) อำนาจต้องอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ เพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการปฏิบัติงาน

3) คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการต้องทำงานประสานโดยตรงกับนายกรัฐมนตรี การเสนอคำสั่งบังคับเรื่องใดที่ต้องการมีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติ ต้องผ่านความเห็นของคณะรัฐมนตรี

4) องค์การนี้ต้องมีวิธีพิจารณาปฏิรูปบนพื้นฐานของข้อมูล เหตุผล
เปิดเผย รับฟังทุกฝ่าย ตรวจสอบได้

5) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบกับคำบังคับของคณะกรรมการ
ปฏิรูป ก็ควรให้คณะกรรมการปฏิรูป เผยแพร่ผลงานให้สาธารณชนทราบ เพื่อทำประชาพิจารณ์ได้

6) การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม หรือการเปลี่ยนแปลงอำนาจ
หน้าที่ใหม่ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปก่อน เพื่อป้องกันการขยายอำนาจ
หน้าที่หน่วยงานจนซ้ำซ้อน

7) คณะกรรมการปฏิรูป ไม่มีอำนาจยุบกรมโดยตรง

8) กระทรวงและหน่วยงานของรัฐบางหน่วย มีลักษณะความเป็น
สถาบันพิเศษ หรือไม่ได้ทำงานบริการประชาชนโดยตรง จำเป็นต้องได้รับการยกเว้นในการเข้าไป
ตรวจสอบปฏิรูปงาน ต้องกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติให้ชัดเจน

9) กำหนดให้มีผู้เริ่มปฏิรูปมาจากหลายฝ่าย ทั้งจากหน่วยงานของ
รัฐโดยตรง จากการเมือง จากประชาชนผู้ใช้บริการ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการ
ประชาชน ควรเป็นหน่วยงานแรกที่ต้องปฏิรูป

โครงสร้างของพระราชบัญญัติที่น่าเสนอนี้ เพื่อแก้ปัญหาความล่าช้าของการจัดตั้ง
ยุบ รวม และเปลี่ยนแปลง กระทรวง ทบวง กรม และองค์กรอิสระในปัจจุบัน การที่ไม่มีองค์กร
ที่รับผิดชอบโดยตรงในการพิจารณาและกลั่นกรอง และให้ข้อเสนอแนะในเรื่องดังกล่าว การริเริ่ม
มักมาจากหน่วยงานต่าง ๆ มากกว่าการพิจารณาในภาพรวมอย่างเป็นระบบ การมีพระราชบัญญัตินี้
จะทำให้มีองค์กรที่รับผิดชอบเรื่องนี้โดยเฉพาะ และจะมีแผนในการดำเนินงานที่ชัดเจน โดยมีการ
ปรับปรุงเป็นระยะ ๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ รายละเอียดของร่างพระราชบัญญัตินี้ปรากฏใน
ภาคผนวกที่ 2

6.3 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

เพื่อให้การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอันเป็นกุญแจสำคัญในการตอบสนองความต้องการ
ประชาชนเกิดขึ้นจริง ควรดำเนินการในทางปฏิบัติ แยกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

1. การปรับโครงสร้างในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น
2. การปรับบทบาทการจัดบริการของภาครัฐ
3. การปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น

ในแต่ละประเด็นมีรายละเอียดดังนี้

1. การปรับโครงสร้างในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น

ตามข้อเสนอที่กำหนดให้ปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นขั้นตอน
คือ ขั้นตอนแรก ทำภูมิภาคให้เข้มแข็ง และขั้นตอนที่ 2-3 หาแนวทางให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง
ทั้ง 3 ขั้นตอน ต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างการบริหารงานบุคคลและการบริหารการ
เงินพร้อม ๆ กัน ซึ่งในแต่ละขั้นตอนจะมีวิธีการ ดังนี้

ขั้นตอนแรก ต้องการให้จังหวัดมีความเข้มแข็ง มีการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลกลางไปสู่จังหวัดและท้องถิ่นพร้อม ๆ กันในส่วนกลาง และปรับภารกิจของส่วนกลางด้วยการแยกภารกิจด้านการกำหนดนโยบายและด้านการจัดบริการออกจากกัน โดยส่วนกลางจะทำหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายเท่านั้น ภารกิจเกี่ยวกับการจัดบริการจะต้องถ่ายโอนไปสู่ภูมิภาคหรือท้องถิ่นทั้งหมด ยกเว้นเฉพาะบริการที่ถ่ายโอนไปแล้วไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ได้ economy of scale เช่น สนามบินนานาชาติ ทางหลวงแผ่นดิน ท่าเรือนานาชาติ กิจกรรมที่เกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้า สาธารณูปโภคที่ economy of scale ค่อนข้างกว้าง ต้องให้รัฐบาลกลางทำจึงจะประหยัดก็ควรให้รัฐบาลกลางทำอยู่เช่นเดิม และจะมีการถ่ายโอนเงินไปด้วย จึงต้องปรับแก้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยแยกงบประมาณเป็น 2 ส่วน คือ

(1) งบประมาณของส่วนกลาง จะมีงบประมาณของต้นส่วนหนึ่งและงบประมาณส่วนภูมิภาคจะโอนหรือจัดสรรไปให้จังหวัดหรือท้องถิ่นอีกส่วนหนึ่ง งบประมาณส่วนกลางจะมีจำนวนไม่มาก เพราะมีภารกิจกำหนดนโยบายและเป็นงบประมาณการจัดบริการระดับชาติเท่านั้น

(2) งบประมาณที่กรมตั้งจ่ายในปัจจุบันสำหรับการจัดบริการพื้นฐานนั้น จะถูกตัดไปตั้งทางภูมิภาค ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “**งบประมาณจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่น**” โดยจังหวัดจะเป็นผู้ตั้งเสนอมานี้ และสำนักงบประมาณที่จะจัดสรรลงไปยังจังหวัดต่าง ๆ ในระบบงบประมาณใหม่นี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมาให้อัตราที่สภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ จะต้องแก้มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ให้จังหวัดเป็นหน่วยงบประมาณหน่วยหนึ่งต่อไป

นอกจากการปรับในเรื่องภารกิจ งบประมาณ ให้มีความสอดคล้องกันแล้ว ต้องปรับเรื่องคน โดยปรับระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการเป็น ข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการจังหวัด และข้าราชการส่วนท้องถิ่น สามารถถ่ายเทไปมาได้ จึงต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนด้วย

ในระยะต้นของการปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนท้องถิ่นจะเหมือนเดิมเพราะมีคนและงบประมาณอยู่แล้ว ที่เปลี่ยนแปลงคือ ภาระของการบริหารจะสูงขึ้น เพราะมีภารกิจส่วนหนึ่งที่รัฐบาลกลางโอนมาให้พร้อมทั้งคน ดังนั้น กิจกรรมที่กำหนดว่าจะโอนให้ท้องถิ่นได้เลยจะอยู่ในขั้นตอนแรก รวมทั้งเงินและคน

การดำเนินการตามขั้นตอนแรกนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้จังหวัดสามารถเป็นหน่วยงบประมาณได้ ขณะเดียวกันต้องให้จังหวัดมีอำนาจดูแลบุคลากรภายในจังหวัดเอง รวมทั้งต้องกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวยิ่งขึ้นด้วย

ขั้นตอนที่ 2 ปรับโครงสร้างให้ภูมิภาคเล็กลง ให้ท้องถิ่นโตขึ้น โดยภูมิภาคจะถ่ายโอนกิจกรรมหรือภารกิจให้ท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งจะไม่อาศัยกระบวนการทางกฎหมายมากนัก แต่เป็นกฎศีกาหรือมาตรการทางการบริหารมากกว่า สำหรับกรณีการจัดการบริการสาธารณะบางประเภท ซึ่งหลายท้องถิ่นใช้ประโยชน์ร่วมกัน อาจจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างของท้องถิ่นเสียใหม่ โดยมีทางเลือก 2 แนวทางคือ

1. การรวมท้องถิ่นหลาย ๆ แห่งเข้าด้วยกันคือ รวมหรือยุบเทศบาล สุขาภิบาล อบต. ที่อยู่ข้างเคียง 7-8 แห่ง เข้าด้วยกันเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเดียว เพื่อให้ economy of scale

2. การตั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ การสร้าง syndicate ให้หลาย ๆ ท้องถิ่นมาจัดบริการในรูป corporate ร่วมกัน เช่น เทศบาล 3-4 แห่งใช้โรงงานกำจัดขยะร่วมกัน ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกว่า special district โดยเป็นรูปแบบของการทำงานร่วมกันโดยไม่จำเป็นต้องรวมพื้นที่การปกครองก็ได้

ในขั้นตอนนี้จึงจำเป็นต้องปรับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น พร้อมทั้งพื้นที่การปกครอง โดยจะใช้เทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) เป็นแนวทางในการปรับพื้นที่

ขั้นตอนที่ 3 ท้องถิ่นจะมีความเข้มแข็ง ในจังหวัดหนึ่ง ๆ จะมีท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ กลาง เล็ก ถ้ามีการขยายตัวที่ชัดเจนและต่อเนื่อง บางจังหวัดอาจจะเป็นเมืองเหมือนกรุงเทพมหานคร หรือนนทบุรีก็ได้ ดังนั้น การที่มีท้องถิ่นหลายรูปแบบและไม่ทำงานร่วมกัน จะทำให้เกิดปัญหา แม้จะมี syndicate หรือ special district มาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการดังเช่นกรณีในหลาย ๆ รัฐในสหรัฐอเมริกาก็ตาม ก็อาจจะเกิดปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับท้องถิ่นที่หลายแห่งซ้อนทับกัน จึงเสนอให้ประมวลหลาย ๆ ท้องถิ่นเข้าเป็น local federation คือปรับโครงสร้างให้ทั้งจังหวัดเป็นท้องถิ่นเดียวกันเป็น federation ที่ใหญ่ขึ้น สุดท้ายก็จะมีบางจังหวัดเป็นเหมือน กรุงเทพมหานคร บางจังหวัดจะมีแต่เทศบาลหรือการปกครองท้องถิ่นแบบอื่น ๆ รวมอยู่ด้วย

ในขั้นตอนนี้ จึงจำเป็นต้องมีการร่างกฎหมายในเชิงที่เอื้ออำนวยให้เกิดการรวมตัวของท้องถิ่นเป็น federation ได้ การแก้กฎหมาย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามแนวความคิดที่วางไว้ คือ ต้องการให้แก้ครั้งนี้ครั้งเดียว แต่ให้มีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลง ทั้งขั้นตอนที่ 1 - 3 ได้ตลอด โดยจะต้องครอบคลุมทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

2. การปรับบทบาทการจัดบริการของภาครัฐ

จากข้อเสนอแนะในเรื่องการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น คณะผู้ศึกษาได้เสนอให้มีการปรับบทบาทภาครัฐ จากการเป็นผู้ดำเนินการ (service producer) เป็นผู้จัดหา (service provider) โดยการนำแนวทาง Compulsory Competitive Tendering (CCT) มาใช้ หลักการพื้นฐานคือ ต้องการให้ภาครัฐแยกบทบาทการกำหนดนโยบายและบทบาทการจัดบริการออกจากกัน โดยหลักการแล้วรัฐบาลยังคงจำเป็นต้องทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหลักของประเทศ รวมทั้งกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานขององค์การในภาครัฐ และภาคเอกชนอยู่เช่นเดิม แต่สำหรับบทบาทในการจัดบริการนั้น สามารถใช้วิธีการจัดจ้างให้องค์การภายนอกไปดำเนินการจัดบริการแทนรัฐบาลได้ หน่วยงานภายนอกในที่นี้ อาจหมายถึง ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หรือองค์กรภาคเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยราชการก็ได้

การเปลี่ยนแปลงบทบาทของภาครัฐดังกล่าวนี้ มาจากสาเหตุหลักที่ว่า การจัดบริการของรัฐในอนาคต จำเป็นต้องมีคุณภาพได้มาตรฐานสากล หน่วยงานส่วนกลางจึงต้องกำหนดมาตรฐาน กำหนดตัวชี้วัดการปฏิบัติงาน และกำหนดระบบการติดตาม ตรวจสอบเฉพาะส่วนที่ภาครัฐจัดทำเท่านั้น

ในการบริหารในระบบจัดจางนั้น จะต้องปรับระบบงบประมาณ ระบบการบริหารการเงิน เพื่อให้เอื้ออำนวยให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการได้โดยสะดวก หน่วยงานของรัฐอาจจะคุ้นเคยกับระบบนี้ในงานเชิงก่อสร้าง หรือการลงทุนแต่ในเชิงบริการไม่ค่อยมี ในอนาคตจึงต้องปรับในส่วนนี้ และที่สำคัญจะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมให้ชัดเจนว่าบริการประเภทใดบ้างที่ควรดำเนินการแบบนี้อย่างจริงจัง ทั้งนี้เพื่อจะได้บังคับใช้ต่อไป

3. การปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น

เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล คณะผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลดังนี้

ระยะยาว

1. รวมองค์การบริหารงานบุคคลของเทศบาล (และ อบต.) สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็น “องค์กรกลางบริหารงานบุคคลท้องถิ่น” (ก.ท้องถิ่น) องค์กรเดียว

2. องค์ประกอบของ “ก.ท้องถิ่น” ส่วนกลาง ควรประกอบด้วย

- | | |
|---|---------------------|
| 1) รัฐมนตรีที่รับผิดชอบ | ประธาน |
| 2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย | กรรมการ |
| 3) เลขาธิการ ก.พ. | กรรมการ |
| 4) ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ | กรรมการ |
| 5) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | กรรมการ |
| 6) ผู้ทรงคุณวุฒิ (คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ 3-5 คน) | กรรมการ |
| 7) ผู้แทนผู้บริหารท้องถิ่น ประเภทละ 1 คน | กรรมการ |
| 8) ผู้แทนพนักงาน(ข้าราชการ)ท้องถิ่น ประเภทละ 1 คน | กรรมการ |
| 9) ผู้บริหารของท้องถิ่น/หรือสมาคมของท้องถิ่น เช่น สันนิบาตเทศบาลหรือสันนิบาตท้องถิ่นที่ตั้งขึ้น(ใหม่) | กรรมการและเลขานุการ |

3. องค์ประกอบของ “อนุ ก. ท้องถิ่น” จังหวัด ควรประกอบด้วย

- | | |
|--|------------|
| 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด | ประธาน |
| 2) นายกเทศมนตรี (ทุกเทศบาล) | อนุกรรมการ |
| 3) ผู้แทนประธานสุขาภิบาลในจังหวัด (จากการเลือกตั้ง) 3 คน | อนุกรรมการ |

- | | |
|---|----------------------------|
| 4) ผู้แทนประธานกรรมการบริหาร อบต.
ในจังหวัด 3 คน | อนุกรรมการ |
| 5) ผู้แทนองค์กร/ชมรม พนักงาน/ข้าราชการ
ท้องถิ่นทุกองค์กรในจังหวัด ไม่เกิน 3 คน | อนุกรรมการ |
| 6) ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น | อนุกรรมการ
และเลขานุการ |
- ระยะสั้น ในระหว่างที่ยังไม่อาจจัดตั้ง “ก.ท้องถิ่น” ได้ ควร

ดำเนินการปรับองค์ประกอบของกรรมการในองค์กรบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในปัจจุบัน ดังนี้

1. ปรับองค์ประกอบของ ก.ท. ให้เป็น ดังนี้

- | | |
|--|-------------------------|
| 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย | ประธาน |
| 2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย | กรรมการ |
| 3) เลขาธิการ ก.พ. | กรรมการ |
| 4) ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ | กรรมการ |
| 5) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | กรรมการ |
| 6) ผู้ทรงคุณวุฒิ (คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง)
3-5 คน | กรรมการ |
| 7) นายกสภานิติบาตเทศบาล | กรรมการ |
| 8) อธิบดีกรมการปกครอง | กรรมการและ
เลขานุการ |

2. ปรับองค์ประกอบของ อ.ก.ท. จังหวัด ให้เป็นดังนี้

- | | |
|---|----------------------------|
| 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด | ประธาน |
| 2) นายกเทศมนตรี ทุกเทศบาล | อนุกรรมการ |
| 3) ผู้แทน อบต. ในจังหวัด 3-5 คน | อนุกรรมการ |
| 4) ผู้ทรงคุณวุฒิ (สภาเทศบาลและ
สภา อบต. ให้ความเห็นชอบตาม
ข้อเสนอของผู้ว่าราชการจังหวัด) 3-5 คน | อนุกรรมการ |
| 5) ปลัดเทศบาล (หรือผู้แทนปลัดเทศบาล
ในจังหวัด) 1 คน | อนุกรรมการ |
| 6) ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น | อนุกรรมการ
และเลขานุการ |

3. ปรับองค์ประกอบของ ก.จ. ให้เป็นดังนี้

- | | |
|------------------------|--------|
| 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด | ประธาน |
|------------------------|--------|

- | | |
|---|-----------------------------------|
| 2) นายก อบจ.
(กรณีที่มีกฎหมายใหม่กำหนดให้มีการเลือกตั้ง นายก อบจ.) | อนุกรรมการ |
| 3) ประธานสภาจังหวัด | อนุกรรมการ |
| 4) ผู้ทรงคุณวุฒิ (ที่สภาจังหวัดให้ความเห็นชอบตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอ)
3-5 คน | อนุกรรมการ |
| 5) ผู้แทน ส.จ. ใน อบจ. ที่ ส.จ. เลือกกันเอง 3 คน | อนุกรรมการ |
| 6) ปลัด อบจ. | อนุกรรมการ
และเลขานุการ |
| 7) ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น | อนุกรรมการ
และผู้ช่วยเลขานุการ |

6.4 สรุป

การดำเนินการตามขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้นนี้ นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสนับสนุนให้ข้อเสนอในเชิงหลักการ ที่ได้นำเสนอไว้ในบทที่ผ่านมามีผล คณะผู้ศึกษาเห็นว่าหากดำเนินการตามที่กล่าวมาแล้วเป็นขั้นตอน มีการติดตามและประเมินทบทวนเป็นระยะ เพื่อปรับปรุงกลยุทธ์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศในแต่ละช่วงเวลา รวมทั้งมีการศึกษาเพิ่มเติมในเรื่องที่กล่าวไว้ ย่อมจะทำให้ภาครัฐไทยก้าวไปสู่วิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ในปี พ.ศ. 2563

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กระมล ทองธรรมชาติ, “การปฏิรูประบบราชการไทย : นโยบายและผลงานของรัฐบาล” ใน
วรเดช จันทรศร และวินิจ ทรงประทุม (บรรณาธิการ), ระบบราชการไทย
: สภาพปัญหาและข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ และ
ธุรกิจเอกชน, กรุงเทพฯ : สหายบล็อกและการพิมพ์, 2528.
- จันทรแรมศิริโชค จันทรทัต , ม.ร.ว. “แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงราชการพลเรือน” ,
รายงานเสนอต่อการสัมมนากลยุทธ์และมาตรการในการพัฒนาประเทศ
ไทยในทศวรรษ 1980 (จัดโดยสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย ณ โรงแรม
สยามเบชอร์ พัทยา 26 - 28 พฤศจิกายน 2525).
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม , กรุงเทพฯ : มาสเตอร์เพรส, 2531.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจ
การเมือง, กรุงเทพฯ:บริษัทสุชมและบุตรจำกัด, 2538
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประวัติศาสตร์และการเมือง, กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรม
ศาสตร์, 2516
- วรเดช จันทรศร, การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน , กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วน
สหายบล็อกและการพิมพ์จำกัด, 2536
- วิชณุ วรรณุญ, องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ , สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กันยายน 2538.

ภาษาอังกฤษ

- H.W.R. Wade and C.F. Forsyth. , Administrative Law (7th ed.) , New York , Oxford
University Press Inc. , 1994.
- J.C. Savignac , Les Administrations de la France , Masson , Paris , 1995.

**อ.ก.พ.วิสามัญเฉพาะกิจเกี่ยวกับการศึกษาเพื่อปรับปรุง
การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน**

- | | |
|--|---------------------|
| 1. นายเกษม สุวรรณกุล | ประธาน อ.ก.พ. |
| 2. นายกระมล ทองธรรมชาติ | อ.ก.พ. |
| 3. หม่อมราชวงศ์ จตุมงคล โสณกุล | อ.ก.พ. |
| 4. นางทิพาวดี เมฆสุวรรณ | อ.ก.พ. |
| 5. นายบุญเลิศ ไพรินทร์ | อ.ก.พ. |
| 6. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น | อ.ก.พ. |
| 7. นายมหิตล จันทรางกูร | อ.ก.พ. |
| 8. นายวิจารณ์ พานิช | อ.ก.พ. |
| 9. นายวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม | อ.ก.พ. |
| 10. นายวิลาศ สิงห์วิสัย | อ.ก.พ. |
| 11. นายวิชญ์ เครื่องาม | อ.ก.พ. |
| 12. นายศุภชัย ยาวะประภาษ | อ.ก.พ. |
| 13. นายสมบัติ จันทรวงศ์ | อ.ก.พ. |
| 14. นายสาโรจน์ ชวนะวิรัช | อ.ก.พ. |
| 15. นายสุรพล นิตไกรพจน์ | อ.ก.พ. |
| 16. นายเอนก สิทธิประศาสน์ | อ.ก.พ. |
| 17. นายอุตล บุญประกอบ | อ.ก.พ. |
| 18. ผู้อำนวยการสำนักพัฒนา
โครงสร้างส่วนราชการและ
อัตรากำลัง สำนักงาน ก.พ.
(นายวีระ ไชยธรรม) | อ.ก.พ. และเลขานุการ |
| 19. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 9
สำนักพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการ
และอัตรากำลัง สำนักงาน ก.พ.
(นายธำรง พงษ์สวัสดิ์) | ผู้ช่วยเลขานุการ |
| 20. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 8
สำนักพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการ
และอัตรากำลัง สำนักงาน ก.พ.
(นางสาวพรพิมล รัตนพิทักษ์) | ผู้ช่วยเลขานุการ |

คณะผู้วิจัย

รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ	หัวหน้าคณะ
รองศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา	นักวิจัย
รองศาสตราจารย์ ดร.ลือชัย จุลาสัย	นักวิจัย
นายอำนาจ ศรีพูนสุข	นักวิจัย
นายตระกูล มีชัย	นักวิจัย
ดร.ฤทัย หงส์ศิริ	นักวิจัย
นายขจรศักดิ์ พุทธานุภาพ	นักวิจัย
นายชัยยศ ศิริรัตนบวร	นักวิจัย
นางสาวชลารัตน์ ชัยสิทธิ์	นักวิจัย
นางสาวมยุรี ชัยสิทธิ์	นักวิจัย
นางสาวปิยะนิตย์ โอนพรัตน์วิบูล	นักวิจัย
นายสมาน รังสิโยกฤษฎ์	ที่ปรึกษา
นางสาวพรพิมล รัตนพิทักษ์	ผู้ประสานงาน