ด่วนที่สุด
ที่ สผ (สปช) ๐๐๑๔/๕๐๑๗

สภาปฏิรูปแห่งชาติ
ถนนอู่ทองใน ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ด้วยในคราวประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๒/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้พิจารณาและเห็นชอบให้เสนอรายงาน เรื่อง การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ต่อคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

อนึ่ง ผลการพิจารณาศึกษารายงาน เรื่อง การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป

ประเทศไทยมีการปฏิรูประบบราชการมาแล้วหลายครั้งในหลายรัฐบาล และมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่เมื่อปี ๒๕๔๕ แต่ปัจจุบันการบริหารราชการแผ่นดินยังคงไม่ประสบความสำเร็จตามที่ประชาชนคาดหวังและจากการศึกษายังพบปัญหาเชิงโครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคลที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุเป้าหมายความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ดังนี้

๑.๑ ระบบราชการยังมีขนาดและบทบาทที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจของรัฐ ทำหน้าที่หลากหลายทั้งเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ ควบคุมกำกับ (Regulator) และทำหน้าที่ปฏิบัติการ (Operator) ทำให้ขนาดของหน่วยงานภาครัฐขยายตัวออกไปอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด งบประจำเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่สัดส่วนงบลงทุนมีจำกัด

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

๑.๓ ระบบราชการมีโครงสร้างรวมศูนย์อำนาจในราชการบริหารส่วนกลางมากกว่าการกระจายลงสู่พื้นที่ปฏิบัติการ การกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นยังทำได้จำกัด และยังขาดระบบความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกัน

๑.๔ โครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถบริหารงานในลักษณะที่เป็นแผนยุทธศาสตร์เชิงรุกที่เป็นภารกิจร่วมกันได้ เนื่องจากขาดระบบการทำงานที่เชื่อมโยงเป็นเครือข่าย

แบบบูรณาการซึ่งยึดพื้นที่ ภารกิจตามอำนาจหน้าที่ และการมีส่วนร่วมโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Area, Function, and Participation)

๑.๕ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังทำงานแยกตามสาขาหน้าที่ของส่วนราชการต้นสังกัด ทั้งที่ควรมีบทบาททำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนราชการบริหารส่วนกลางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ นอกจากนี้ ยังพบว่ามีหน่วยราชการที่เป็นส่วนภูมิภาคในจังหวัดภายใต้สังกัดกระทรวงเดียวกันหลายหน่วยงาน และไม่มีหน่วยงานที่เป็นตัวแทนกระทรวงอย่างแท้จริง ในขณะเดียวกันก็มีการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางไปตั้งอยู่ในพื้นที่ภูมิภาคเป็นจำนวนมากและมีรูปแบบที่หลากหลาย ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๖ ในระดับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ยังมีประเด็นปัญหาการทับซ้อนในการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนงานให้ท้องถิ่นยังไม่เป็นไปตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ แม้จะมีการถ่ายโอนงานแต่ก็มักจะไม่มีการเกลี่ยหรือถ่ายโอนอัตรากำลังและงบประมาณจากราชการบริหารส่วนกลางให้ท้องถิ่น ทำให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นขาดแคลนกำลังคนทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ

๑.๗ การเลื่อน ย้าย และแต่งตั้ง รวมทั้งการพิจารณาบำเหน็จความชอบของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เป็นไปตามหลักความรู้ ความสามารถ และระบบคุณธรรม มีการอุปถัมภ์เล่นพรรคเล่นพวก และมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง นอกจากนี้ ยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลระหว่างข้าราชการประเภทต่าง ๆ ที่มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทแตกต่างกัน

๒. ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิรูป

๒.๑ ขนาดและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจะเปลี่ยนไปในลักษณะที่มีการบูรณาการกันมากขึ้น ซ้ำซ้อนกันน้อยลง

๒.๒ ราชการบริหารส่วนกลางจะลดขนาดลงแต่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดและกำกับนโยบายให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ

๒.๓ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเข้มแข็งขึ้นและเป็นผู้กำกับและอำนวยความสะดวกในระดับพื้นที่และดำเนินงานเฉพาะในส่วนที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบงานในระดับปฏิบัติทั้งหมดที่มีความพร้อมในการดำเนินการและให้บริการประชาชนได้ดีขึ้น เนื่องจากได้รับการถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรสอดคล้องกับภารกิจที่ต้องปฏิบัติ

๒.๔ หน่วยงานราชการทุกระดับจะดำเนินการเฉพาะงานที่ไม่สามารถจ้างเหมาบริการได้

๒.๕ หน่วยงานอื่นของราชการบริหารส่วนกลางที่มีภารกิจต้องดำเนินการเร่งด่วนหรือดำเนินการเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้สำเร็จภายในเวลาจำกัดที่ต้องอาศัยผู้มีความรู้ความสามารถพิเศษสามารถจะยุบเลิกได้เมื่อหมดความจำเป็น

๒.๖ การแต่งตั้งข้าราชการ/เจ้าหน้าที่รัฐได้รับความเป็นธรรมและได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง รวมทั้งข้าราชการได้รับความเป็นธรรมในเรื่องเงินเดือนและค่าตอบแทน

๓. ขั้นตอนและกรอบระยะเวลาการดำเนินการปฏิรูป

๓.๑ กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ

แบ่งออกเป็น ๒ มาตรการ คือ มาตรการที่ต้องดำเนินการทันที โดยเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของทุกภาคส่วน และมาตรการระยะกลางโดยการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้ครอบคลุมทุกประเภทของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งกำหนดบทบาทภาระหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนในการให้บริการสาธารณะและการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี รวมทั้งการจัดรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการสาธารณะให้เป็นหมวดหมู่และง่ายต่อการค้นหาและใช้งาน ซึ่งสามารถดำเนินการได้ทันที

๓.๒ การทบทวนและจำแนกบทบาทภารกิจภาครัฐ

โดยการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรี “จำแนกบทบาทภารกิจหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท” ซึ่งสามารถดำเนินการได้ทันที

๓.๓ ออกแบบโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมกับภารกิจต่าง ๆ ของภาครัฐในลักษณะที่มีความคล่องตัวต่อการเปลี่ยนแปลงและยุบเลิก ทั้งระบบงบประมาณ และการบริหารกำลังคน การจัดส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นตัวแทนของกระทรวงที่แท้จริงในราชการบริหารส่วนภูมิภาค

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

๓.๔ พัฒนากลไกหรือเครื่องมือในการสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

โดยการแก้ไขปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้มีการบูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการบริหารราชการแผ่นดิน และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจทุกด้านให้ชัดเจน ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี

๓.๕ เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

โดยการยกร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี

๓.๖ เสริมสร้างความเข้มแข็งและเร่งรัดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจจะใช้ระยะเวลาดำเนินการมากกว่า ๓ ปี

๓.๗ การจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์และเป้าหมายร่วมกัน

โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ. พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี

๓.๘ ส่งเสริมให้มีรัฐบาลระบบเปิด (Open Government) ซึ่งเป็นรัฐบาลที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินภารกิจของรัฐเพื่อเป็นเครือข่ายหรือพันธมิตรในการทำงานร่วมกัน

โดยการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรีเรื่องรัฐบาลระบบเปิด (Open Government) ซึ่งสามารถดำเนินการได้ทันที

๓.๙ รัฐต้องปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ ให้มีมาตรฐานสามารถขจัดความเหลื่อมล้ำ มีเอกภาพในด้านค่าตอบแทนและมีความเป็นกลางทางการเมือง และสนับสนุนให้บุคลากรภาครัฐได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการประเภทต่างๆ เช่น ครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำรวจ เป็นต้น และยกร่างกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นธรรมและไม่เหลื่อมล้ำ เพื่อดึงดูดคนดีและคนเก่งเข้ารับราชการมากขึ้น รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและความสามารถของบุคลากรภาครัฐ และการสนับสนุนการดำเนินการบริหารงานของคณะกรรมการที่ดูแลเรื่องธรรมาภิบาลหรือคุณธรรมจริยธรรมของบุคลากรภาครัฐ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายเทียนฉาย กีระนันทน์)
ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวบุษกร หวังวิไล)
นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๔๐
โทรสาร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๓๒

บัญชีรายชื่อผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แจ้งเรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่อง การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น) ให้ทราบ ดังนี้

.....

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
๔. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
๕. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
๖. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
๗. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
๘. เลขาธิการ ก.พ.
๙. เลขาธิการ ก.พ.ร.
กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการนโยบายบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ
๑๐. ประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๑๑. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
๑๒. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

รายงาน
ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ

เรื่อง
การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

คำนำ

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ กำหนดไว้ว่า ให้สภาปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ นั้น ในส่วนของการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติได้มีมติตั้งคณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหาราชการแผ่นดินขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทาง และข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปด้านการบริหารราชการแผ่นดินให้สัมฤทธิ์ผล รวมทั้งมีหน้าที่อื่นตามที่สภามอบหมาย

รายงานฉบับนี้คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินได้เสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณา เมื่อวันอังคารที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ และในคราวประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๓/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้พิจารณาและรับทราบรายงานดังกล่าวนั้น โดยคณะกรรมาธิการได้นำข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อนำไปปรับปรุงให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และเมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๘ คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินได้ศึกษาและได้เสนอรายงานเรื่อง การปรับโครงสร้างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มาสู่สภาปฏิรูปแห่งชาติอีกครั้งหนึ่ง ในคราวประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๒/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบแล้วให้คณะกรรมาธิการนำความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติไปประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุง ก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการต่อไป

บัดนี้ สภาปฏิรูปแห่งชาติได้รวบรวมผลการศึกษารายงานดังกล่าวและจัดทำเป็นรูปเล่มรายงานฉบับสมบูรณ์แล้ว จึงได้เสนอรายงานฉบับนี้ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อใช้เป็นแนวทางสำคัญในการปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นต่อไป

สารบัญ

	หน้า
๑. หลักการและเหตุผล	๑
๒. ประเด็นปฏิรูป	๓
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๓
๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์	๕
๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ	๑๐
๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕	๒๑
๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖	๒๒
๘. ข้อเสนอแนะการดำเนินการ	๒๒

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก รายงานวาระปฏิรูปที่ ๓ การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (รอบ ๒) (ฉบับปรับปรุง)

ภาคผนวก ข ตารางสรุปข้อเสนอประเด็นปฏิรูป

ภาคผนวก ค ความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่ไม่ใช่มติของสภาปฏิรูปแห่งชาติ

ภาคผนวก ง รายนามคณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

ภาคผนวก จ - รายนามคณะอนุกรรมาธิการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรและบุคลากรภาครัฐ

- รายนามที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมาธิการโครงสร้างองค์กรและบุคลากรภาครัฐ

๑. หลักการและเหตุผล

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบันนอกจากจะประกอบไปด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ในปัจจุบันยังมีการจัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปแบบที่หลากหลายไปจากการเป็นส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ เช่น องค์การมหาชน สำนักงานกองทุนต่างๆ องค์กรอิสระ และองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินเป็นตัวจักรสำคัญในการพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศ ดังนั้น หากการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้วย่อมส่งผลให้ประเทศชาติมีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

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

ทั้งนี้ ประเด็นการปฏิรูปด้านการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญคือ การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งได้รับการกำหนดให้เป็น ๑ ใน ๓๗ วาระการปฏิรูปที่สำคัญของสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยสภาปฏิรูปแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินเป็นผู้รับผิดชอบหลักในวาระการปฏิรูปดังกล่าว จากการศึกษาพบว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดให้การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยออกเป็น ๓ ส่วน ดังนี้

(๑) ราชการบริหารส่วนกลาง เป็นการใช้หลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็นสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่นและมีฐานะเป็นกรมที่สังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง สำนักนายกรัฐมนตรีและส่วนราชการดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคล

(๒) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นการใช้หลักการแบ่งอำนาจ โดยราชการส่วนกลางเป็นเจ้าของอำนาจแล้วแบ่งอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ภูมิภาคนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และการปฏิบัติของภูมิภาคนั้นจะต้องให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ จะต้องไม่ขัดต่อนโยบายของส่วนกลางหรือของคณะรัฐมนตรีหรือตัวบทกฎหมายของประเทศ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค มี ๒ ระดับ คือ จังหวัด และอำเภอ

(๓) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ใช้หลักการกระจายอำนาจที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจระดับหนึ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการบริหารจัดการอย่างอิสระ โดยที่ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน กิจกรรมที่ทำได้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการพัฒนา มีอิสระในการตัดสินใจในการแก้ปัญหาหรือการสนับสนุนกิจกรรมของท้องถิ่น ออกข้อบังคับหรือระเบียบต่าง ๆ มาบังคับในเขตการปกครองของตนได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ทั้งนี้ รูปแบบของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร

ทั้งนี้ ประเทศไทยได้มีการปฏิรูประบบราชการมาแล้วหลายครั้งในหลายรัฐบาล แต่การพัฒนาประเทศก็ยังล้มเหลวในหลายด้าน การทำงานของระบบราชการยังคงล่าช้าและก้าวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก รวมทั้งมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นมากมายในระบบราชการ ทำให้มีความพยายามในการปฏิรูประบบราชการเรื่อยมาและมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่เมื่อปี ๒๕๔๕ ซึ่งการปฏิรูประบบราชการครั้งนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ส่งผลให้เกิดโครงสร้างใหม่ของระบบราชการและตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๒๐ กระทรวง ๑๕๔ กรม และมีการปรับปรุงเพิ่มเติมหน่วยงานที่ต่ำกว่ากรมและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นอีกจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่มาแล้วเมื่อปี ๒๕๔๕ แต่ปัจจุบันการบริหารราชการแผ่นดินยังคงไม่ประสบความสำเร็จตามที่ประชาชนคาดหวังและจากการศึกษายังพบปัญหาเชิงโครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคลที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุเป้าหมายความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ได้แก่

๑) ระบบราชการยังมีขนาดและบทบาทที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจของรัฐ ทำหน้าที่หลากหลายทั้งเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ ควบคุมกำกับ (Regulator) และทำหน้าที่ปฏิบัติการ (Operator) ทำให้ขนาดของหน่วยงานภาครัฐขยายตัวออกไปอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด งบประจำเพิ่มสูงขึ้น โดยเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณแผ่นดิน ในขณะที่สัดส่วนของงบลงทุนมีจำกัด

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

๓) ระบบราชการมีโครงสร้างรวมศูนย์อำนาจในราชการบริหารส่วนกลางมากกว่าการกระจายลงสู่พื้นที่ปฏิบัติการ การกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นยังทำได้จำกัด และยังขาดระบบความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนในทุกระดับ

๔) โครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถบริหารงานในลักษณะที่เป็นแผนยุทธศาสตร์เชิงรุกที่เป็นภารกิจร่วมกันได้ เพราะขาดระบบการทำงานที่เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายแบบบูรณาการซึ่งยึดพื้นที่ภารกิจตามอำนาจหน้าที่ และการมีส่วนร่วมโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Area, Function, and Participation)

๕) ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังทำงานแยกตามสาขาหน้าที่ของส่วนราชการต้นสังกัด ทั้งที่ควรมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนราชการบริหารส่วนกลางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เช่น การแก้ปัญหาความยากจน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งกำกับการบริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังพบว่ามีหน่วยราชการที่เป็นส่วนภูมิภาคในจังหวัดภายใต้สังกัดกระทรวงเดียวกันหลายหน่วยงาน และไม่มีหน่วยงานที่เป็นตัวแทนกระทรวงอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันก็มีการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางไปตั้งอยู่ในพื้นที่ภูมิภาคเป็นจำนวนมากและมีรูปแบบที่หลากหลาย ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๖) ในระดับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ยังมีประเด็นปัญหาการทับซ้อนในการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนงานให้ท้องถิ่นยังไม่เป็นไปตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ แม้จะมีการถ่ายโอนงานแต่ก็มักจะไม่มีการเกลี่ยหรือถ่ายโอนอัตรากำลังและงบประมาณจากราชการบริหารส่วนกลางให้ท้องถิ่น ทำให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นขาดแคลนกำลังคนทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ

๗) ในเรื่องระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ ปัญหาที่เรื้อรังและทำลายขวัญกำลังใจข้าราชการจนเป็นเหตุกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการมากที่สุด ก็คือ ปัญหาการเลื่อน ย้าย และแต่งตั้ง

รวมทั้งการพิจารณาบำเหน็จความชอบของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม มีการอุปถัมภ์ เล่นพรรคเล่นพวก ซึ่งเป็นข้อขัดแย้งระหว่างข้าราชการประจำกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีมาโดยตลอดทุกยุคทุกสมัย ที่ผ่านมาข้าราชการเรียกร้องการเลื่อน ย้าย และแต่งตั้งให้เป็นไปหลักตามความรู้ ความสามารถ ตามระบบคุณธรรม ในขณะที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมุ่งแต่จะเลื่อน ย้าย และแต่งตั้งบุคคลที่สามารถสนองตอบความต้องการทางการเมืองได้ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลระหว่างข้าราชการประเภทต่าง ๆ ที่มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทแตกต่างกัน ซึ่งยังปรากฏและเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และการปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ รวมทั้งประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประเทศชาติมีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

๒. ประเด็นปฏิรูป

๒.๑ การปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

๒.๒ การปรับระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

ตามที่คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินได้รับมอบหมายจากสภาปฏิรูปแห่งชาติให้เป็นผู้รับผิดชอบหลักในวาระการปฏิรูปที่ ๓ การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น คณะกรรมาธิการจึงได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมาธิการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรและบุคลากรภาครัฐ เพื่อทำหน้าที่ศึกษาการปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

(๑) นางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ	ประธานอนุกรรมาธิการ
(๒) นายธรรมรักษ์ การพิศิษฎ์	รองประธานอนุกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
(๓) นายศานิตย์ นาคสุขศรี	รองประธานอนุกรรมาธิการ คนที่สอง
(๔) นายจำลอง โพธิ์สุข	โฆษกอนุกรรมาธิการ
(๕) นายไพโรจน์ พรหมสาส์น	อนุกรรมาธิการ
(๖) นายพลเดช ปิ่นประทีป	อนุกรรมาธิการ
(๗) พลเอก วัฒนา สรรพานิช	อนุกรรมาธิการ
(๘) นายชัยวัฒน์ ลิมป์วรรณธะ	อนุกรรมาธิการ
(๙) นายเฉลิมชัย เฟื่องคอน	อนุกรรมาธิการ
(๑๐) พลตำรวจโท อาจิณ โชติวงศ์	อนุกรรมาธิการ
(๑๑) นายสุชาติ เวโรจน์	อนุกรรมาธิการ
(๑๒) นางสาวทัศนีย์ ดุสิตสุทธิรัตน์	อนุกรรมาธิการ
(๑๓) นายภิรมย์ สิมะเสถียร	อนุกรรมาธิการ

(๑๔) นายสมพัฒน์ โพชนิกร อนุกรรมาธิการ
(๑๕) นายศุภชัย ยาวะประภาษ เลขานุการคณะอนุกรรมาธิการ

และคณะกรรมาธิการได้แต่งตั้งที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมาธิการ ประกอบด้วย
(๑) นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ ที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมาธิการ
(๒) พันตำรวจตรี ยงยุทธ สาระสมบัติ ที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมาธิการ
(๓) นายพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล ที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมาธิการ
(๔) ม.ล.พัชรภากร เทวกุล ที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมาธิการ
(๕) นางสาวสุลักขณา ธรรมานุสติ ที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมาธิการ

ทั้งนี้ คณะอนุกรรมาธิการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องการปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคล รวมทั้งประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยได้ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร งานวิจัย แหล่งวิชาการต่าง ๆ รวมทั้งข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปของคณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน และข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตลอดจนแนวทางตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และได้จัดทำกรอบหลักการปฏิรูป (Conceptual Design) เสนอคณะกรรมาธิการพิจารณาเพื่อเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติแล้วเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และคณะอนุกรรมาธิการได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาศึกษาวาระที่ ๓. การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เสนอให้คณะกรรมาธิการพิจารณาเพื่อเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาแล้วเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ โดยเป็นการนำเสนอกรอบแนวคิดเบื้องต้นต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นเพิ่มเติม ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญ ได้แก่

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

จากการเสนอกรอบแนวคิดเบื้องต้นต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นเพิ่มเติมดังกล่าว คณะอนุกรรมาธิการได้นำความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติจำนวน ๑๘ คน มาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา นอกจากนี้ คณะอนุกรรมาธิการยังได้เสนอให้คณะกรรมาธิการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและความเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการพิจารณาดำเนินการของคณะอนุกรรมาธิการ ประกอบด้วย

(๑) กระทรวงการคลัง
(๒) สำนักงบประมาณ
(๓) สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน)
(๔) สภาความมั่นคงแห่งชาติ
(๕) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
(๖) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
(๗) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

หน่วยงานดังกล่าวได้ให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะในประเด็นการปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของคณะอนุกรรมาธิการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

และได้รับข้อมูลข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและครบถ้วน คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินได้แต่งตั้ง ม.ล.พัชรภากร เทวกุล รองเลขาธิการ ก.พ. และนางสาวสุลักขณา ธรรมานุสติผู้อำนวยการศูนย์นักบริหารระดับสูง จากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และนายพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุลรองเลขาธิการ ก.พ.ร. จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมาธิการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรและบุคลากรภาครัฐ

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมภายนอก : โอกาสและภัยคุกคาม

เมื่อโลกก้าวเข้าสู่คริสต์ศตวรรษที่ ๒๑ ความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารทำให้โลกเชื่อมโยงกันอย่างเป็นเครือข่ายไร้พรมแดน สามารถเข้าถึงกันได้อย่างรวดเร็ว ความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วทางด้านเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารดังกล่าวทำให้โลกกำลังปรับโครงสร้างระบบเศรษฐกิจและสังคม จากฐานความรู้ที่ก้าวสู่การใช้เทคโนโลยีชีวภาพและนาโนเทคโนโลยี นอกจากนี้กระแสการค้าเสรียังนำไปสู่การรวมกลุ่มการค้าข้ามชาติที่ทำให้ตลาดการค้าใหญ่ขึ้น และมีการแข่งขันกันทางการค้ารุนแรงขึ้น ในขณะเดียวกันกระแสประชาธิปไตย กระแสสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม กลายเป็นค่านิยมหลักของโลกในคริสต์ศตวรรษที่ ๒๑ ควบคู่กันไปกับการเพิ่มความรุนแรงของกระแสการก่อการร้าย ภัยธรรมชาติ ที่ส่งผลกระทบทั้งในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค ประเทศ และระดับทวีป การเชื่อมโยงกันอย่างเป็นเครือข่ายไร้พรมแดนที่ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว ทำให้โลกมีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างเป็นพลวัต มีความรุนแรงและคาดหมายล่วงหน้าไม่ได้ ด้วยเหตุจากปัจจัยต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกันอย่างสลับซับซ้อน (Complex) จนเกิดความโกลาหลไร้ระเบียบแบบแผน (chaos) ไม่สามารถที่จะวางแผนกำหนด ควบคุมการเปลี่ยนแปลงได้ เช่น โลกอุตสาหกรรมในคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐

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

๔.๒ สถานการณ์ในปัจจุบัน

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

๔.๒.๒ การปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรมดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ คือ การสร้างศักยภาพในการแข่งขันในเวทีโลกและการสร้างความแข็งแกร่งในสังคมที่เน้นการพึ่งพาตนเองและการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยมีกรอบแนวคิดในการปรับโครงสร้างหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

(๑) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และยกระดับขีดความสามารถโดยรวมของหน่วยงานราชการให้ก้าวหน้าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์และเงื่อนไขการแข่งขันในเวทีโลก

(๒) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและประหยัดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ โดยลดความซ้ำซ้อนในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ การลดขั้นตอนในการทำงาน และการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

(๓) สร้างความรับผิดชอบและความโปร่งใสในราชการด้วยการกำหนดบทบาทภารกิจและความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ชัดเจน

๔.๒.๓ จำนวนโครงสร้างส่วนราชการในปัจจุบัน

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

๔.๒.๔ จำนวนหน่วยงานอื่นของรัฐ

- รัฐวิสาหกิจ ๕๘ หน่วยงาน
- องค์การมหาชน ๕๓ หน่วยงาน

๔.๓ สถานการณ์ปัญหาการบริหารราชการไทยในปัจจุบัน

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

๔.๓.๑ ระบบราชการยังมีขนาดและบทบาทที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจของรัฐ ทำหน้าที่หลากหลาย ทั้งเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ ควบคุมกำกับ (Regulator) และทำหน้าที่ปฏิบัติการ (Operator) ทำให้ขนาดของภาครัฐขยายตัวออกไปอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด งบประจำเพิ่มสูงขึ้น โดยเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณแผ่นดิน ในขณะที่สัดส่วนของงบลงทุนมีจำกัด

๔.๓.๒ การบริหารงานราชการไทยโดยรวมเกิดความล้มเหลว ทำให้ไม่ได้รับความเชื่อมั่นและยอมรับนับถือจากประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนทั้งในและต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการทุจริตคอร์รัปชันเจ้าหน้าที่รัฐมุ่งหาประโยชน์ส่วนตนโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม การบริหารงานที่ขาดความโปร่งใส ไม่มีธรรมาภิบาล การทำงานที่ล่าช้า และขาดประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้

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

การจัดโครงสร้างส่วนราชการข้างต้น ทำให้มีสายบังคับบัญชาในการกำกับดูแลหลายชั้นส่งผลให้การทำงานมีขั้นตอนมาก ล่าช้า ไม่คล่องตัว และสิ้นเปลืองโดยไม่จำเป็น ทั้งยังทำให้เกิดข้อบกพร่องและนำไปสู่การทุจริตประพฤติมิชอบได้โดยง่ายอีกด้วย

๔.๓.๔ บทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม มีความหลากหลาย เหลื่อมล้ำซ้ำซ้อน และมีความรับผิดชอบที่ไม่ชัดเจน ซึ่งบางภารกิจควรต้องพิจารณายุบเลิกหรือถ่ายโอนงานให้เอกชนหรือภาคส่วนอื่นรับไปดำเนินการ เช่น งานตรวจสอบรับรองมาตรฐาน เป็นต้น อีกทั้งบางภารกิจยังมีปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างกรมภายในกระทรวงด้วยกันเอง เช่น งานของกรมป่าไม้กับกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นต้น และความซ้ำซ้อนหรือการขาดความเชื่อมโยงของการทำงานระหว่างกระทรวง เช่น งานด้านมาตรฐานอาหารเกษตร ระหว่างกรมอนามัยกับสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ งานด้านบริหารจัดการและพัฒนาแหล่งน้ำในกรมชลประทานกับกรมทรัพยากรน้ำและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอีกหลายหน่วยงาน เป็นต้น

๔.๓.๕ การรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ราชการบริหารส่วนกลาง ถึงแม้การบริหารราชการจะมีการจำแนกออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แล้วก็ตาม แต่อำนาจสั่งการหรือตัดสินวินิจฉัยส่วนใหญ่ก็ยังคงรวมศูนย์ไว้ที่ราชการส่วนกลาง ขาดการมอบอำนาจ/กระจายอำนาจอย่างเหมาะสม ส่งผลให้การจัดบริการสาธารณะหลายเรื่องที่ถูกคงไว้กับส่วนกลางเกิดความล่าช้า ซึ่งเมื่อรัฐขยายบทบาทและภารกิจของตนให้กว้างขวางออกไป ปัญหาต่าง ๆ ที่ส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจตัดสินวินิจฉัยและให้บริการก็จะยิ่งทวีมากขึ้น รวมทั้ง การจัดบริการสาธารณะในรูปแบบเดียวกันตลอดทั่วทั้งประเทศก็มักจะไม่เหมาะสมกับการตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ นอกจากนั้น การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษา ที่สาธารณะ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีความชัดเจนสมควรให้มีการบูรณาการเรื่องนี้อย่างแท้จริง

๔.๓.๖ โครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถบริหารงานในลักษณะที่เป็นแผนยุทธศาสตร์เชิงรุกที่เป็นภารกิจร่วมกันได้ เพราะขาดระบบการทำงานที่เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายแบบบูรณาการที่ยึดพื้นที่ ภารกิจตามอำนาจหน้าที่ และการมีส่วนร่วมโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Area, Function, Participation)

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

๔.๓.๘ ในระดับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ยังมีประเด็นปัญหาการทับซ้อนในการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนงานให้ส่วนท้องถิ่นยังไม่เป็นไปตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ แม้จะมีการถ่ายโอนงานแต่ก็มักจะไม่มีการถ่ายโอนงบประมาณและอัตรากำลังจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น ทำให้ส่วนท้องถิ่นขาดแคลนกำลังคนทั้งปริมาณและคุณภาพ

๔.๔ ประเด็นสำคัญของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

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

มาตรา ๔๒ การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คำนึงถึงระบบคุณธรรมดังต่อไปนี้

(๑) การรับรองบุคคล เพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ

(๒) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร และลักษณะของงานโดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(๓) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่งและการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการ ต้องเป็นอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมือง หรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามิได้

(๔) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม และโดยปราศจากอคติ

(๕) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

๔.๔.๒ หลักการที่สำคัญของระบบคุณธรรม สรุปได้ว่า จะต้องเป็นระบบที่มีความเสมอภาค เป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ ดังนี้

(๑) ความเสมอภาค

(๑.๑) ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน มีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ถ้าเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสม

(๑.๒) การพิจารณาจะต้องกระทำโดยเสมอหน้าไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

(๑.๓) ต้องใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับทุกคน

(๒) ความเป็นธรรม

(๒.๑) เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจะต้องเป็นกลาง

(๒.๒) ไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

(๒.๓) คำนึงถึงประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับเป็นสำคัญ

(๓) ความโปร่งใส

(๓.๑) จะต้องเปิดเผยผลการดำเนินการทุกขั้นตอนให้ทุกคนทราบ

(๓.๒) เปิดเผยหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะนำไปใช้ให้ทราบโดยทั่วกันก่อน

(๓.๓) ให้โอกาสมีตัวแทนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าร่วมเป็นคณะทำงานหรือคณะกรรมการในทุกระดับ เป็นต้น

(๔) การควบคุมตรวจสอบ

(๔.๑) ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิได้รับการชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้บังคับบัญชา เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการดำเนินงาน

(๔.๒) สามารถโต้แย้งคัดค้านการดำเนินงานได้

(๔.๓) มีองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง

๔.๔.๓ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมแบ่งเป็น ๓ ขั้นตอน ดังนี้

(๑) ขั้นตอนการเตรียมการ

ขั้นตอนนี้มีความสำคัญเนื่องจากเป็นขั้นตอนเตรียมการสรรหาเพื่อแต่งตั้ง ซึ่งหมายถึงกระบวนการสรรหาคัดเลือกว่าจะกำหนดให้ใช้วิธีใด อย่างไร เพื่อให้การสรรหาคัดเลือกข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสมมาดำรงตำแหน่ง ได้แก่

(๑.๑) การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการ จะต้องให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ คือ จะต้องกำหนดให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะสรรหา และสอดคล้องกับระบบคุณธรรมที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ อย่างจริงจัง

(๑.๒) รูปแบบการสรรหาผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์มาดำรงตำแหน่ง ควรกระทำในรูปของคณะกรรมการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในงานในหน้าที่และด้านบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นหลักอย่างแท้จริง

(๑.๓) วิธีการสรรหา ให้กระทำโดยวิธีหลากหลายผสมกันอย่างจริงจังและเข้มข้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะสามารถค้นหาผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ มาดำรงตำแหน่งได้จริง ถ้าเป็นการประเมินเนื้อหาในแบบประเมินจะต้องมีตัวชี้วัดและประเมินความเหมาะสมในเชิงปรนัยร่วมด้วย เพื่อให้สามารถเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจของผู้ประเมินได้เป็นอย่างดี

(๑.๔) จะต้องมีประกาศแจ้งให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทราบทุกครั้งที่จะมีการสรรหาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เพื่อเปิดโอกาสให้เข้ามาสมัครรับการสรรหาภายในระยะเวลาอันสมควร

(๒) ขั้นตอนการแต่งตั้ง

(๒.๑) ต้องมีประกาศผลการสรรหาให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ารับการสรรหาทราบทุกครั้ง

(๒.๒) รูปแบบวิธีการออกคำสั่งแต่งตั้งจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะจะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น จะต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งที่แต่งตั้งไว้ด้วย เป็นต้น

(๒.๓) เมื่อแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐรายใดแล้ว ให้แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ทุกคน รวมทั้งผู้ที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งทราบด้วย เพื่อให้โอกาสผู้ที่ไม่ได้รับแต่งตั้งสามารถใช้สิทธิโต้แย้ง หรือคัดค้านต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป หรือองค์กรซึ่งทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทต่อไปได้

(๓) ขั้นตอนหลังการแต่งตั้ง

ขั้นตอนนี้ถือว่า เป็นขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่ง เพราะจะมีปัญหาข้อพิพาทระหว่างผู้บังคับบัญชากับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้รับการแต่งตั้ง นำเรื่องมาร้องทุกข์หรือฟ้องต่อศาลปกครองอยู่เสมอ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงถือว่าเป็นเรื่องหนึ่งของระบบคุณธรรม ซึ่งจำเป็นจะต้องมีเพื่อเป็นการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้คงอยู่ ในขณะเดียวกันก็เพื่อให้ผู้บังคับบัญชา หรือหน่วยงานของรัฐได้ตระหนัก ใช้ความระมัดระวังในการออกคำสั่งให้สอดคล้องกับระบบคุณธรรม และชอบด้วยกฎหมายยิ่งขึ้น ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ได้มีบทบัญญัติให้ผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการแต่งตั้ง มีสิทธิโต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง หรือยื่นคำร้องทุกข์ หรืออุทธรณ์โต้แย้งต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ และ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร สำหรับข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครได้อยู่แล้ว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection) ในปัจจุบันนี้ ก็คือ ไม่มีหลักประกันทางกฎหมายสำหรับบังคับให้ต้องมีหลักเกณฑ์การเลื่อน ย้าย และดำเนินการบริหารงานบุคคลอื่นที่เป็นธรรมที่แท้จริง เพราะหลักเกณฑ์เหล่านี้กำหนดโดยองค์กรกลางบริหารงานบุคคลแต่ละแห่ง เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำหรับข้าราชการพลเรือนหรือคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ที่มีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นนักการเมืองเป็นประธาน รวมทั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่นก็มีนักการเมืองเป็นประธานเช่นกัน หากกฎหมายไม่ระบุบังคับให้หลักเกณฑ์การเลื่อนย้าย และการดำเนินการบริหารงานบุคคลอื่นต้องมีความเป็นธรรมมีตัวชี้วัดและประเมินความเหมาะสมได้ในเชิงปรนัยร่วมด้วยแล้ว นักการเมืองจะสามารถจะใช้อิทธิพลครอบงำ กรรมการ ก.พ. กรรมการ ก.ก. และกรรมการขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ให้ออกหลักเกณฑ์ในลักษณะบิดเบือนความถูกต้อง

และเป็นธรรมได้ เช่น ครอบงำให้ออกหลักเกณฑ์ที่ให้อำนาจการพิจารณาแก่นักการเมืองผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งได้ เป็นต้น นอกจากนั้นในเรื่องระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ ยังพบว่ามีการจำแนกบุคลากรของรัฐออกเป็นหลายประเภท สำหรับข้าราชการแต่ละประเภทต่างมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของตนเอง ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลระหว่างข้าราชการด้วยกัน และระหว่างข้าราชการกับบุคลากรภาครัฐอื่นๆ

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

๕.๑ กรอบการปฏิรูปและข้อเสนอปฏิรูป

เมื่อคำนึงถึงประเด็นปัญหาสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันดังกล่าวในข้อ ๔ แล้ว คณะกรรมาธิการได้กำหนดกรอบการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ดังนี้

(๑) ปรับทบทวนบทบาทภารกิจและโครงสร้างของภาครัฐให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และมีขนาดที่เหมาะสมเกิดความคุ้มค่า (Rightsizing)

(๒) วางระบบความสัมพันธ์และกำหนดบทบาทหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานรูปแบบอื่นให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

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

(๔) สร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารงานในแต่ละพื้นที่ให้มากยิ่งขึ้น โดยเร่งรัดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

(๕) สร้างระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐให้มีคุณธรรม มีมาตรฐาน สามารถขจัดความเหลื่อมล้ำ มีเอกภาพในด้านค่าตอบแทน และมีความเป็นกลางทางการเมือง

จากกรอบการปฏิรูปดังกล่าวข้างต้นคณะกรรมาธิการจึงได้กำหนดประเด็นข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และการปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ ดังนี้

(๑) กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ

(๒) การทบทวนและจำแนกบทบาทภารกิจภาครัฐ

(๓) ออกแบบโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมกับภารกิจต่าง ๆ ของภาครัฐในลักษณะที่มีความคล่องตัวต่อการเปลี่ยนแปลงและยุบเลิก ทั้งระบบงบประมาณ และการบริหารกำลังคน การจัดส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นตัวแทนของกระทรวงที่แท้จริงในราชการบริหารส่วนภูมิภาค

(๔) พัฒนากลไกหรือเครื่องมือในการสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

(๕) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

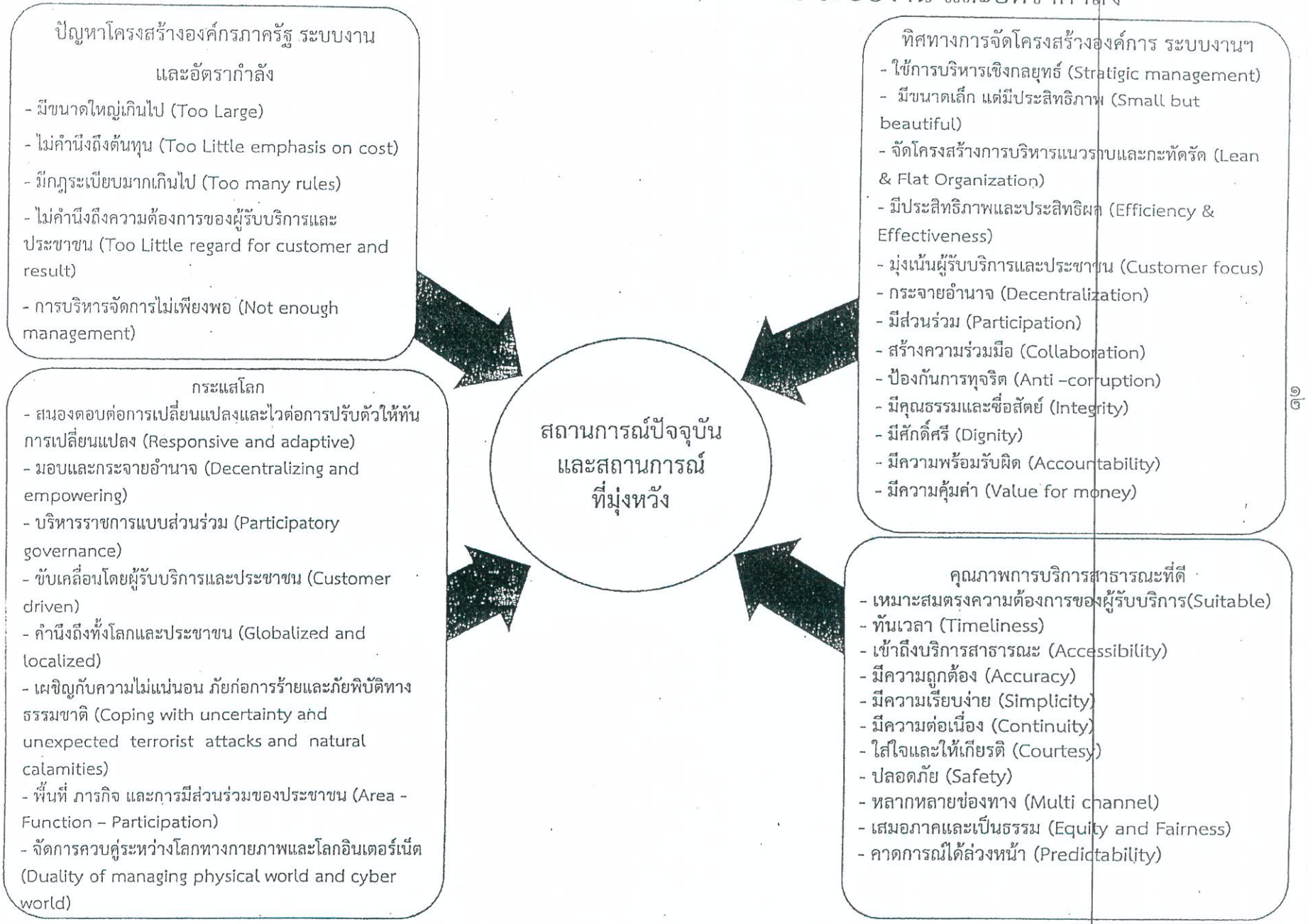
(๖) เสริมสร้างความเข้มแข็งและเร่งรัดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

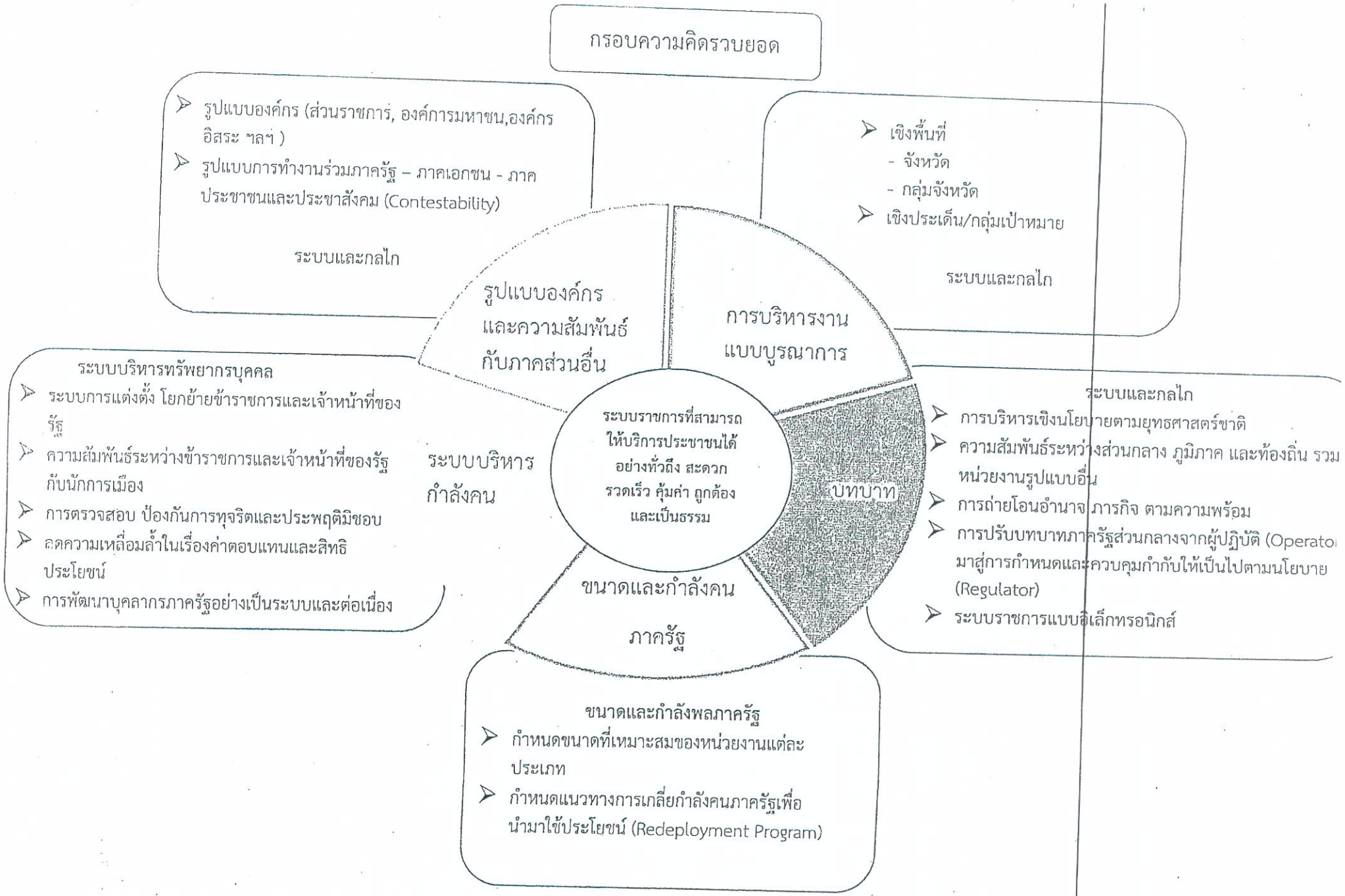
(๗) การจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์และเป้าหมายร่วมกัน

(๘) ส่งเสริมให้มีรัฐบาลระบบเปิด (Open Government) ซึ่งเป็นรัฐบาลที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินภารกิจของรัฐเพื่อเป็นเครือข่ายหรือพันธมิตรในการทำงานร่วมกัน

(๙) รัฐต้องปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ ให้มีมาตรฐาน สามารถขจัดความเหลื่อมล้ำ มีเอกภาพในด้านค่าตอบแทนและมีความเป็นกลางทางการเมือง และสนับสนุนให้บุคลากรภาครัฐได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

กรอบแนวคิดที่ต้องคำนึงในการจัดโครงสร้างองค์การ ระบบงาน และอัตรากำลัง




กรอบความคิดรวบยอด
รูปแบบองค์กร (ส่วนราชการ, องค์การมหาชน,องค์กรอิสระ ฯลฯ)
รูปแบบการทำงานร่วมภาครัฐ – ภาคเอกชน - ภาคประชาชนและประชาสังคม (Contestability)
ระบบและกลไก
เชิงพื้นที่
- จังหวัด
- กลุ่มจังหวัด
เชิงประเด็น/กลุ่มเป้าหมาย
ระบบและกลไก
รูปแบบองค์กรและความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่น
การบริหารงานแบบบูรณาการ
ระบบราชการที่สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว คุ้มค่า ถูกต้อง และเป็นธรรม
ระบบบริหารกำลังคน
บทบาท
ขนาดและกำลังคนภาครัฐ
ระบบบริหารทรัพยากรบุคคล
ระบบการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐกับนักการเมือง
การตรวจสอบ ป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ
ลดความเหลื่อมล้ำในเรื่องค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์
การพัฒนาบุคลากรภาครัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง
ระบบและกลไก
การบริหารเชิงนโยบายตามยุทธศาสตร์ชาติ
ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น รวมหน่วยงานรูปแบบอื่น
การถ่ายโอนอำนาจ ภารกิจ ตามความพร้อม
การปรับบทบาทภาครัฐส่วนกลางจากผู้ปฏิบัติ (Operato
มาสู่การกำหนดและควบคุมกำกับให้เป็นไปตามนโยบาย (Regulator)
ระบบราชการแบบอิเล็กทรอนิกส์
ขนาดและกำลังพลภาครัฐ
กำหนดขนาดที่เหมาะสมของหน่วยงานแต่ละประเภท
กำหนดแนวทางการเกลี่ยกำลังคนภาครัฐเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ (Redeployment Program)

การจัดภารกิจและขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ราชการบริหารส่วนกลาง

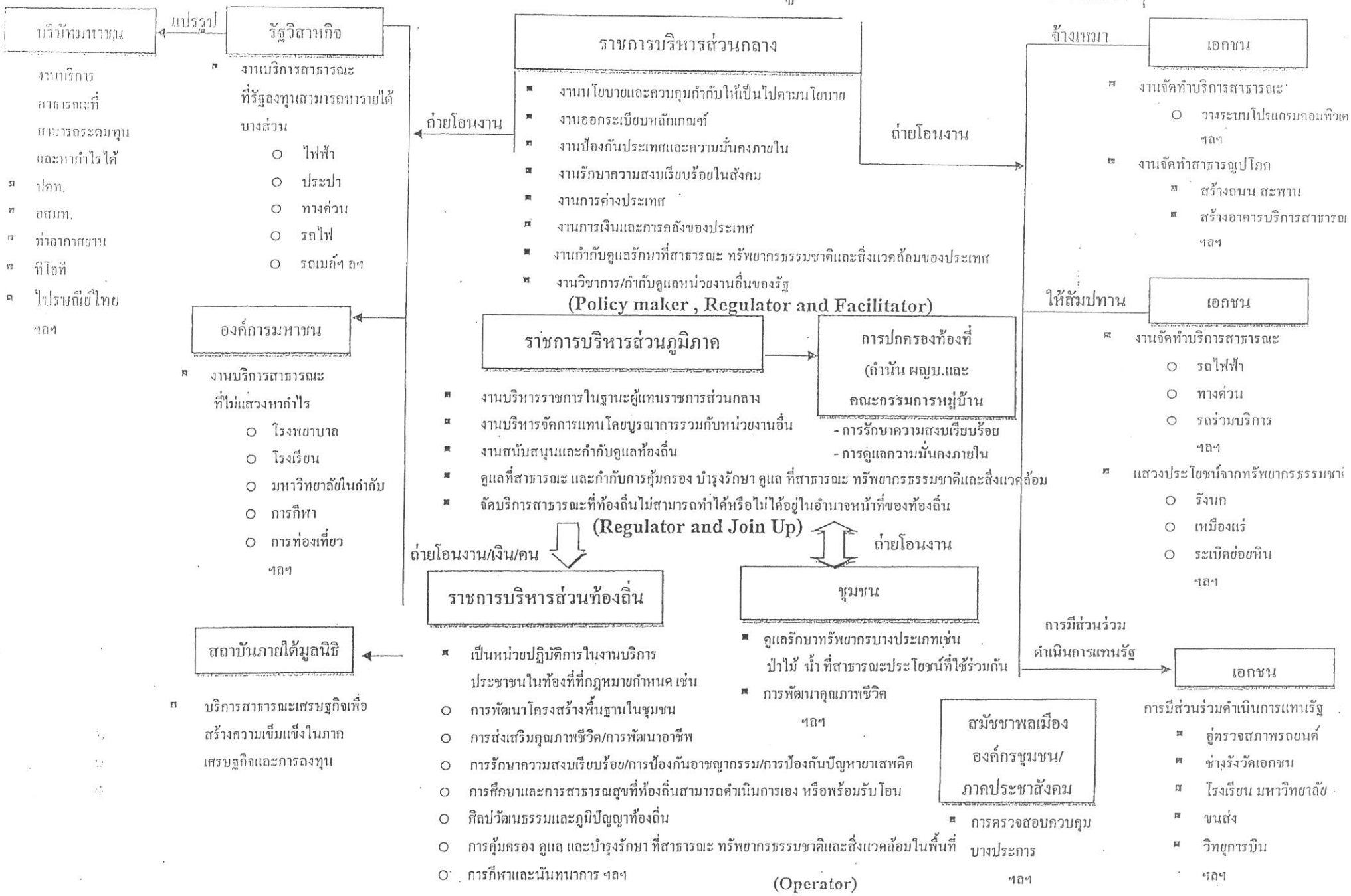
- กำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายการพัฒนาให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ/การกำกับประเมินผล
- ผู้ควบคุมกำกับ (Regulator) กฎ ระเบียบ และ มาตรฐานต่างๆ
- ปฏิบัติภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะระดับชาติ
  - การป้องกันประเทศ/ความมั่นคงภายใน
  - การต่างประเทศ
  - การยุติธรรม
  - การเงินการคลัง
  - การคมนาคมของประเทศ
  -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

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค จังหวัด - อำเภอ

- เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง
- เชื่อมโยงแผนพัฒนาจังหวัดกับยุทธศาสตร์ชาติ
- ประสานและเชื่อมโยงกับองค์กรทุกภาคส่วนในพื้นที่
- ดูแลเรื่องความมั่นคงภายใน ความเป็นธรรม ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน รวมทั้งบริหารราชการตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน
- ให้คำปรึกษา สนับสนุน ช่วยเหลือทางวิชาการ/เทคนิคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพัฒนาบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำกับ ดูแลและประเมินผลการดำเนินการของท้องถิ่น
- เป็นหน่วยปฏิบัติภารกิจบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการ
- ดูแลที่สาธารณะ และกำกับการคุ้มครอง บำรุงรักษา ดูแล ที่สาธารณะ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

- ภารกิจพื้นฐานที่ต้องทำตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด
- เป็นหน่วยปฏิบัติภารกิจการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น
  - โครงสร้างพื้นฐาน
  - ส่งเสริมคุณภาพชีวิต/การพัฒนาอาชีพ
  - จัดระเบียบชุมชน/รักษาความสงบเรียบร้อย/การป้องกันอาชญากรรม
  - การศึกษา เช่น โรงเรียน สถานศึกษา (ที่มีอยู่แล้วและพร้อมจะรับโอน)
  - ศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น
  - การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษา ที่สาธารณะ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่
  - การสาธารณสุข เช่น สถานพยาบาล โรงพยาบาล (ที่มีอยู่แล้วและพร้อมจะรับโอน)
  - การกีฬาและนันทนาการ
  - การสงเคราะห์คนชราและสวัสดิการอื่น
- ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกดำเนินการเพิ่มเติมได้ (ทั้งที่เกิดจากการการรับการถ่ายโอนหรือท้องถิ่นร้องขอให้ถ่ายโอนหรือจากการริเริ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง)


การกำหนดค มสมพนธระหวางสวนกลาง สวนภูมภาค วนท้องถน และภาคสวนตาง ๆ
บริษัทมหาชน
แปรรูป
รัฐวิสาหกิจ
จากการ
สาธารณะที่
สามารถระดมทุน
และหากำไรได้
ปตท.
อสมท.
ท่าอากาศยาน
ทีโอที
ไปรษณีย์ไทย
ฯลฯ
งานบริการสาธารณะ
ที่รัฐลงทุนสามารถหารายได้
บางส่วน
ไฟฟ้า
ประปา
ทางด่วน
รถไฟ
รถเมล์ฯ ฯ
ถ่ายโอนงาน
ราชการบริหารส่วนกลาง
งานนโยบายและควบคุมกำกับให้เป็นไปตามนโยบาย
งานออกระเบียบหลักเกณฑ์
งานป้องกันประเทศและความมั่นคงภายใน
งานรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม
งานการต่างประเทศ
งานการเงินและการคลังของประเทศ
งานกำกับดูแลรักษาที่สาธารณะ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ
งานวิชาการ/กำกับดูแลหน่วยงานอื่นของรัฐ
(Policy maker , Regulator and Facilitator)
ถ่ายโอนงาน
จ้างเหมา
เอกชน
งานจัดทำบริการสาธารณะ
วางระบบโปรแกรมคอมพิวเต
ฯลฯ
งานจัดทำสาธารณูปโภค
สร้างถนน สะพาน
สร้างอาคารบริการสาธารณ
ฯลฯ
องค์การมหาชน
งานบริการสาธารณะ
ที่ไม่แสวงหากำไร
โรงพยาบาล
โรงเรียน
มหาวิทยาลัยในกำกับ
การกีฬา
การท่องเที่ยว
ฯลฯ
ราชการบริหารส่วนภูมิภาค
การปกครองท้องที่
(กำนัน ผญบ.และ
คณะกรรมการหมู่บ้าน
- การรักษาความสงบเรียบร้อย
- การดูแลความมั่นคงภายใน
งานบริหารราชการในฐานะผู้แทนราชการส่วนกลาง
งานบริหารจัดการแทนโดยบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่น
งานสนับสนุนและกำกับดูแลท้องถิ่น
ดูแลที่สาธารณะ และกำกับการคุ้มครอง บำรุงรักษา ดูแล ที่สาธารณะ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
จัดบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นไม่สามารถทำได้หรือไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น
(Regulator and Join Up)
ให้สัมปทาน
เอกชน
งานจัดทำบริการสาธารณะ
รถไฟฟ้า
ทางด่วน
รถร่วมบริการ
ฯลฯ
แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชา
รังนก
เหมืองแร่
ระเบิดย่อยหิน
ฯลฯ
ถ่ายโอนงาน/เงิน/คน
ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
ชุมชน
ถ่ายโอนงาน
ดูแลรักษาทรัพยากรบางประเภทเช่น
ป่าไม้ น้ำ ที่สาธารณะประโยชน์ที่ใช้ร่วมกัน
การพัฒนาคุณภาพชีวิต
ฯลฯ
การมีส่วนร่วม
ดำเนินการแทนรัฐ
เอกชน
การมีส่วนร่วมดำเนินการแทนรัฐ
อู่ตรวจสภาพรถยนต์
ช่างรังวัดเอกชน
โรงเรียน มหาวิทยาลัย
ขนส่ง
วิทยุการบิน
ฯลฯ
สถาบันภายใต้มูลนิธิ
บริการสาธารณะเศรษฐกิจเพื่อ
สร้างความเข้มแข็งในภาค
เศรษฐกิจและการลงทุน
เป็นหน่วยปฏิบัติการในงานบริการ
ประชาชนในท้องที่ที่กฎหมายกำหนด เช่น
การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในชุมชน
การส่งเสริมคุณภาพชีวิต/การพัฒนาอาชีพ
การรักษาความสงบเรียบร้อย/การป้องกันอาชญากรรม/การป้องกันปัญหายาเสพติด
การศึกษาและการสาธารณสุขที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการเอง หรือพร้อมรับโอน
ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น
การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษา ที่สาธารณะ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่
การกีฬาและนันทนาการ ฯลฯ
(Operator)
สมัชชาพลเมือง
องค์กรชุมชน/
ภาคประชาสังคม
การตรวจสอบควบคุม
บางประการ
ฯลฯ

๕.๒ แนวทางดำเนินการ

๕.๒.๑ ประเด็นปฏิรูป : กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ

(๑) สาระสำคัญ/เนื้อหาของประเด็นปฏิรูป

(๑.๑) กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการแผ่นดินทุกประเภทให้ชัดเจน และไม่ซ้ำซ้อน โดยในช่วงเวลาที่การแก้ไขกฎหมายยังไม่แล้วเสร็จให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีดำเนินการไปพลางก่อน

(๑.๒) กำหนดหลักการและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนว่าให้มีการยุบเลิกหรือปรับลดหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคให้เหลือเพียงการปฏิบัติภารกิจเฉพาะที่ไม่อาจมอบให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคดำเนินการแทนหรือไม่สามารถถ่ายโอนให้องค์กรบริหารท้องถิ่นรับไปดำเนินการเองได้ เช่น งานวิจัยและพัฒนา หรืองานบริการวิชาการที่มุ่งให้บริการแก่เกษตรกร ผู้ประกอบการ หรือประชาชนส่วนรวมในเขตพื้นที่กลุ่มจังหวัดที่กำหนดตามความเหมาะสมแห่งภารกิจ

(๑.๓) ทบทวนและปรับปรุงหน่วยงานส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาค ให้เป็นไปตามกรอบโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เสนอ

(๑.๔) การประเมินผลความคุ้มค่าแห่งผลสัมฤทธิ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาคเป็นประจำทุกปี

(๑.๕) ราชการบริหารส่วนกลางจะต้องถ่ายโอนภารกิจพร้อมกับเกลี่ยหรือโอนบุคลากรและงบประมาณให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนไปด้วยภายใต้เงื่อนเวลาที่กำหนด

(๒) มาตรการดำเนินการ

(๒.๑) มาตรการที่ต้องดำเนินการทันที : เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของทุกภาคส่วน

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

(๒.๒) มาตรการระยะกลาง : แก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ครอบคลุมทุกประเภทของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งกำหนดบทบาทภาระหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนในการให้บริการสาธารณะ และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ

- หน่วยงานที่รับผิดชอบ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- ระยะเวลาดำเนินการ : ภายใน ๓ ปี

(๒.๓) มาตรการระยะกลาง : จัดรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการสาธารณะให้เป็นหมวดหมู่และง่ายต่อการค้นหาและใช้งาน

- หน่วยงานที่รับผิดชอบ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- ระยะเวลาดำเนินการ : ดำเนินการได้ทันที

๕.๒.๒ ประเด็นปฏิรูป : การทบทวนและจำแนกบทบาทภารกิจภาครัฐ

(๑) สาระสำคัญ/เนื้อหาของประเด็นปฏิรูป

(๑.๑) ให้ทบทวนบทบาทภารกิจของภาครัฐที่แท้จริงให้ชัดเจน โดยมุ่งดำเนินงานเฉพาะภารกิจสำคัญตามยุทธศาสตร์ชาติ กฎหมาย และความต้องการของประชาชน โดยภารกิจรองหรือภารกิจอื่น ๆ

(๑.๒) ให้ความสำคัญกับภารกิจที่เป็น "บริการสาธารณะ" เป็นลำดับแรก ทั้งภารกิจที่ยังอยู่ในการดำเนินการของภาครัฐเอง และภารกิจที่ได้มอบให้ภาคส่วนอื่นไปแล้ว โดยต้องตรวจสอบศักยภาพและความพร้อมของผู้รับงานแทนรัฐเพื่อควบคุม "คุณภาพและมาตรฐานของบริการ" ที่ส่งมอบ

(๑.๓) ยุบเลิกองค์การมหาชนที่หมดภารกิจตามข้อ (๑.๑) และ (๑.๒)

(๑.๔) ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ภาคประชาชน องค์การมหาชน องค์กรอื่นของรัฐ และเอกชน ดำเนินการแทน หรือยุติบทบาทที่ไม่จำเป็น

(๒) มาตรการดำเนินการ

- มาตรการที่ต้องดำเนินการทันที : เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรี "จำแนกบทบาทภารกิจหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท"

- หน่วยงานที่รับผิดชอบ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

- ระยะเวลาดำเนินการ : ดำเนินการได้ทันที

๕.๒.๓ ประเด็นปฏิรูป : ออกแบบโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมกับภารกิจต่าง ๆ ของภาครัฐในลักษณะที่มีความคล่องตัวต่อการเปลี่ยนแปลงและยุบเลิก ทั้งระบบงบประมาณ และการบริหารกำลังคน การจัดส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นตัวแทนของกระทรวงที่แท้จริงในราชการบริหารส่วนภูมิภาค

(๑) สาระสำคัญ/เนื้อหาของประเด็นปฏิรูป

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

(๑.๒) ทบทวนบทบาทภารกิจของทุกกระทรวง ทบวง กรม เพื่อประกอบเป็นสาระสำคัญในการแก้ไขพระราชบัญญัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๒) มาตรการดำเนินการ

(๒.๑) มาตรการที่ต้องดำเนินการทันที : เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรีให้เกิดการบูรณาการในการออกแบบโครงสร้างส่วนราชการสมัยใหม่

- หน่วยงานที่รับผิดชอบ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน/สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ/สำนักงบประมาณ

- ระยะเวลาดำเนินการ : ดำเนินการได้ทันที

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

- หน่วยงานที่รับผิดชอบ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน/สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ/สำนักงบประมาณ

- ระยะเวลาดำเนินการ : ภายใน ๓ ปี

๕.๒.๔ ประเด็นปฏิรูป : พัฒนากลไกหรือเครื่องมือในการสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

(๑) สาระสำคัญ/เนื้อหาของประเด็นปฏิรูป

(๑.๑) กำหนดรูปแบบและวิธีการทำงานระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และการปกครองท้องที่ รวมทั้งภาคส่วนอื่น โดยเน้นความร่วมมือ ประสานสัมพันธ์กัน เพื่อให้เกิดการบูรณาการในการปฏิบัติงานร่วมกัน

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

(๑.๓) จัดทำข้อตกลงความร่วมมือในการทำงานหรือสัญญาแผนงาน/โครงการและลงนามร่วมกัน

(๑.๔) กำหนดตัวชี้วัดในการดำเนินงานในลักษณะตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) ติดตามตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน

(๒) มาตรการดำเนินการ

- มาตรการระยะสั้น : แก้ไขปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้มีการบูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการบริหารราชการแผ่นดิน และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจทุกด้านให้ชัดเจน

- หน่วยงานที่รับผิดชอบ : คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ/สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ/คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ระยะเวลาดำเนินการ : ภายใน ๑ ปี

๕.๒.๕ ประเด็นปฏิรูป : เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

(๑) สาระสำคัญ/เนื้อหาของประเด็นปฏิรูป

(๑.๑) ให้ทุกส่วนราชการมอบอำนาจในภารกิจที่ต้องดำเนินการในจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อตัดสินใจแก้ปัญหาและสั่งการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและความรวดเร็วในการบริหารราชการ

(๑.๒) ออกแบบโครงสร้างการจัดส่วนราชการประจำจังหวัดเพื่อเป็นตัวแทนของกระทรวงที่แท้จริงในราชการบริหารส่วนภูมิภาค

(๑.๓) ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจให้ส่วนกลางมอบอำนาจที่เกี่ยวกับการบริหารงานในจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และจะต้องกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี เพื่อให้สามารถปฏิบัติราชการแทนได้ และปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของคณะกรมการจังหวัดให้เหมาะสมด้วย

(๑.๔) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งในส่วนของคณะกรรมการหมู่บ้านจะมีโครงสร้างประกอบด้วยบุคคลที่เป็นตัวแทนของภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนด้วย) ทำหน้าที่สนับสนุนการช่วยเหลืองานภาครัฐโดยเฉพาะอำเภอและตำบล

(๒) มาตรการดำเนินการ

- มาตรการระยะกลาง : ยกร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

- หน่วยงานที่รับผิดชอบ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

- ระยะเวลาดำเนินการ : ภายใน ๓ ปี

๕.๒.๖ ประเด็นปฏิรูป : เสริมสร้างความเข้มแข็งและเร่งรัดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) สาระสำคัญ/เนื้อหาของประเด็นปฏิรูป

(๑.๑) ถ่ายโอนภารกิจที่เป็นของราชการส่วนท้องถิ่น พร้อมกับถ่ายโอนบุคลากรและงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปภายใต้เงื่อนเวลาที่กำหนด

(๑.๒) ปรับรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปรับระบบการบริหารงานรวมทั้งกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับและได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ

(๑.๓) กำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้ชัดเจนว่าภารกิจใดควรเป็นหน้าที่ขององค์กรใด

(๑.๔) ให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองภายใต้เงื่อนไขของการเปิดให้สมัชชาพลเมือง/องค์กรชุมชน/ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ให้มากขึ้น ปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้มีเอกภาพ เหมาะสม และมีความคล่องตัวยิ่งขึ้นอีกด้วย

(๒) มาตรการดำเนินการ

- มาตรการระยะยาว : แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

- ระยะเวลาดำเนินการ : มากกว่า ๓ ปี

๕.๒.๗ ประเด็นปฏิรูป : การจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์และเป้าหมายร่วมกัน

(๑) สาระสำคัญ/เนื้อหาของประเด็นปฏิรูป

(๑.๑) ต้องจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์และเป้าหมายร่วมกัน ให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่ตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

(๑.๒) ทุกส่วนราชการจะต้องกำหนดวงเงินงบประมาณที่จะดำเนินการในจังหวัดตามภารกิจหลักและตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เป็นรายจังหวัด/กลุ่มจังหวัดให้ชัดเจน

(๒) มาตรการดำเนินการ

- มาตรการระยะกลาง : แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

- หน่วยงานที่รับผิดชอบ : สำนักงบประมาณ/ทุกส่วนราชการ

- ระยะเวลาดำเนินการ : ภายใน ๓ ปี

๕.๒.๘ ประเด็นปฏิรูป : ส่งเสริมให้มีรัฐบาลระบบเปิด (Open Government) ซึ่งเป็นรัฐบาลที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินภารกิจของรัฐเพื่อเป็นเครือข่ายหรือพันธมิตรในการทำงานร่วมกัน

(๑) สาระสำคัญ/เนื้อหาของประเด็นปฏิรูป

(๑.๑) จัดให้มีกระบวนการและช่องทางที่จะสื่อสารกับประชาชน พลเมืองในรูปแบบที่หลากหลายเพื่อให้รับทราบและเข้าใจถึงสิ่งที่รัฐกำลังจะดำเนินการ และดำเนินการอยู่ พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นตอบกลับอยู่ตลอดเวลา

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

(๑.๓) เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและภาคส่วนอื่นเข้ามาแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ (Contestability) โดยให้ความสำคัญเรื่องศักยภาพและความพร้อมในการทำงานแทนรัฐ

(๑.๔) ให้ภาคประชาสังคมหรือองค์กรชุมชนเข้ามาร่วมในการจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นและเพียงพอกับความต้องการของประชาชน

(๑.๕) ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี

(๒) มาตรการดำเนินการ

- มาตรการที่ต้องดำเนินการทันที : เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรีเรื่องรัฐบาลระบบเปิด (Open Government)

- หน่วยงานที่รับผิดชอบ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ/สำนักนายกรัฐมนตรี/สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์/สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์/ทุกส่วนราชการ

- ระยะเวลาดำเนินการ : ดำเนินการได้ทันที

๕.๒.๙ ประเด็นปฏิรูป : รัฐต้องปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐให้มีมาตรฐานสามารถขจัดความเหลื่อมล้ำ มีเอกภาพในด้านค่าตอบแทนและมีความเป็นกลางทางการเมือง และสนับสนุนให้บุคลากรภาครัฐได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

(๑) สาระสำคัญ/เนื้อหาของประเด็นปฏิรูป

(๑.๑) ปรับปรุงกฎหมายโดยกำหนดเกณฑ์การประเมินบุคคลเพื่อเลื่อน โอนย้าย หรือการพิจารณาบำเหน็จความชอบหรือการลงโทษ จะต้องกำหนดตัวชี้วัดอย่างเป็นรูปธรรม และเป็นธรรม รวมทั้งต้องเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของหน่วยงาน และแสดงเหตุผลถึงความเหมาะสมด้วย

(๑.๒) ให้มีคณะกรรมการประจำหน่วยงานดำเนินการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการทุกระดับและทุกประเภทโดยระบบคุณธรรม โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณากลั่นกรองเสนอรายชื่อบุคคลให้ดำรงตำแหน่งระดับต่าง ๆ ต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้ง และการดูแลบุคลากรภาครัฐเพื่อรักษาคนดีและคนเก่งให้อยู่ในระบบราชการอย่างมีความสุขและมั่นคง

(๑.๓) จัดให้มีระบบข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประวัติการทำงาน ผลงาน ความประพฤติ การศึกษาอบรมของข้าราชการทุกคน เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลอย่างครบถ้วนและเป็นระบบ

(๑.๔) พัฒนาคุณภาพและความสามารถของบุคลากรภาครัฐอย่างต่อเนื่องและมีการวัดผลสัมฤทธิ์การบริหารงานที่รับผิดชอบเป็นประจำ

(๑.๕) กำหนดให้มีมาตรฐานที่เป็นเอกภาพในด้านค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในส่วนราชการ หน่วยงานในกำกับของรัฐ และองค์กรอิสระ รวมทั้งควบคุมค่าใช้จ่ายขั้นสูงในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

(๑.๖) กำหนดหลักการห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับแทรกแซงการปฏิบัติราชการและการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐทุกประเภท พร้อมกำหนดบทลงโทษกรณีฝ่าฝืนด้วย

(๑.๗) ให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการที่ดูแลเรื่องธรรมาภิบาลหรือคุณธรรมจริยธรรมของบุคลากรภาครัฐทุกระดับ

(๒) มาตรการดำเนินการ

- มาตรการระยะกลาง : ๑) แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ๒) แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการประเภทต่างๆ เช่น ครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำรวจ เป็นต้น ๓) ยกร่างกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เป็นธรรมและไม่เหลื่อมล้ำ รวมทั้งเพื่อดึงดูดคนดีและเก่งเข้ารับราชการมากขึ้น ๔) เสนอมาตรการพัฒนาคุณภาพและความสามารถของบุคลากรภาครัฐ และ ๕) เสนอมาตรการสนับสนุนการดำเนินการในการบริหารงานของคณะกรรมการที่ดูแลเรื่องธรรมาภิบาลหรือคุณธรรมจริยธรรมของบุคลากรภาครัฐ

- หน่วยงานที่รับผิดชอบ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน/องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทเสนอมาตรการและปรับปรุงกฎหมายของตนเอง

- ระยะเวลาดำเนินการ : ภายใน ๓ ปี

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับจากข้อ ๕

เมื่อดำเนินการตามข้อเสนอและแนวทางการปฏิรูปดังกล่าวในข้อ ๕ แล้วจะได้ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ ดังนี้

(๖.๑) ขนาดและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจะเปลี่ยนไปในลักษณะที่มีการบูรณาการกันมากขึ้น ซ้ำซ้อนกันน้อยลง

(๖.๒) ราชการบริหารส่วนกลางจะลดขนาดลงแต่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดและกำกับนโยบายให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ

(๖.๓) ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเข้มแข็งขึ้นและเป็นผู้กำกับและอำนวยความสะดวกในระดับพื้นที่และดำเนินงานเฉพาะในส่วนที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบงานในระดับปฏิบัติทั้งหมดที่มีความพร้อมในการดำเนินการและให้บริการประชาชนได้ดีขึ้น เนื่องจากได้รับการถ่ายโอนเรื่องงบประมาณและบุคลากรสอดคล้องกับภารกิจที่ต้องปฏิบัติ

(๖.๔) หน่วยงานราชการทุกระดับจะดำเนินการเฉพาะงานที่ไม่สามารถจ้างเหมาบริการได้

(๖.๕) หน่วยงานอื่นของราชการบริหารส่วนกลางที่มีภารกิจต้องดำเนินการเร่งด่วน หรือดำเนินการเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้สำเร็จภายในเวลาจำกัดที่ต้องอาศัยผู้มีความรู้ความสามารถพิเศษสามารถจะยุบเลิกได้เมื่อหมดความจำเป็น

(๖.๖) การแต่งตั้งข้าราชการ/เจ้าหน้าที่รัฐได้รับความเป็นธรรมและได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง รวมทั้งข้าราชการได้รับความเป็นธรรมในเรื่องเงินเดือนและค่าตอบแทน

ทั้งนี้ กรอบและแนวทางการปฏิรูปข้างต้นนี้จะทำให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖

คะแนนความสามารถของระบบราชการที่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว คุ้มค่า ถูกต้อง และเป็นธรรม

๘. ข้อเสนอแนะการดำเนินการ

เพื่อให้การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐเกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมจึงเสนอให้มีการดำเนินการดังต่อไปนี้

๘.๑ เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรีดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของทุกภาคส่วน

(๒) การจำแนกบทบาทภารกิจหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท

(๓) การส่งเสริมให้มีรัฐบาลระบบเปิด (Open Government)

๘.๒ เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณามอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

(๓) แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกประเภท

(๔) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

(๕) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗

(๖) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

(๗) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

(๘) แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการทุกประเภท

(๙) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑

(๑๐) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐

(๑๑) ยกร่างกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

รายงานวาระปฏิรูปที่ ๓ การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง
ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (รอบ ๒) (ฉบับปรับปรุง)

รายงาน

ของ

คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน
สภาปฏิรูปแห่งชาติ

วาระปฏิรูปที่ ๓ : การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (รอบ ๒) (ฉบับปรับปรุง)

สำนักกรรมาธิการ ๒
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

ด่วนที่สุด
ที่ (สปช)๒๐๕๑/๒๖๔

(สำเนา)

สภาปฏิรูปแห่งชาติ
ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานการพิจารณาของคณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับปรับปรุง)

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับปรับปรุง) จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้มีมติตั้งคณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๒) ซึ่งกรรมาธิการคณะนี้ประกอบด้วย

๑. นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์	ประธานกรรมาธิการ
๒. นางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ	รองประธานกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
๓. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น	รองประธานกรรมาธิการ คนที่สอง
๔. นายธรรมรักษ์ การพิศิษฏ์	รองประธานกรรมาธิการ คนที่สาม และโฆษกคณะกรรมาธิการ
๕. พลเอก วัฒนา สรรพานิช	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๖. นายขจัดภัย บุรุษพัฒน์	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๗. พันตำรวจตรี ยงยุทธ สาระสมบัติ	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๘. นายพลเดช ปิ่นประทีป	โฆษกกรรมาธิการ
๙. นางสีลาภรณ์ บัวสาย	โฆษกกรรมาธิการ
๑๐. ศาสตราจารย์อุดม ทุมโฆสิต	กรรมาธิการ
๑๑. นางสาวอรพินท์ สพโชคชัย	กรรมาธิการ
๑๒. นายศานิตย์ นาคสุขศรี	กรรมาธิการ
๑๓. นายเฉลิมชัย เฟื่องคอน	กรรมาธิการ
๑๔. พลตำรวจโท อาจิณ โชติวงศ์	กรรมาธิการ
๑๕. นายบุญถิ่น มั่นเกษวิทย์	กรรมาธิการ
๑๖. นายจำลอง โพธิ์สุข	กรรมาธิการ
๑๗. นายชัยวัฒน์ ลิมป์วรรณธะ	กรรมาธิการ
๑๘. ศาสตราจารย์ศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมาธิการ
๑๙. พลอากาศเอก เจษฎา วิจารณ์	กรรมาธิการ
๒๐. นายสุธรรม ลิ้มสุวรรณเกษม	กรรมาธิการ
๒๑. นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	กรรมาธิการ
๒๒. นายวัลลภ พริ้งพงษ์	กรรมาธิการ
๒๓. นางถวิลวดี บุรีกุล	กรรมาธิการ
๒๔. นางเบญจวรรณ สร่างนิทร	เลขานุการคณะกรรมาธิการ

และในคราวประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๒/๒๕๕๘ เมื่อวันอังคารที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้พิจารณารายงานของคณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ในวาระปฏิรูปที่ ๓ : การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (รอบ ๒) และมีมติเห็นชอบในหลักการและข้อเสนอแนวทางปฏิรูปตามรายงานของคณะกรรมาธิการดังกล่าว โดยมอบหมายให้คณะกรรมาธิการนำความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติไปประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงรายงานให้แล้วเสร็จภายใน ๗ วัน นั้น

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงรายงานของคณะกรรมาธิการ ในวาระการปฏิรูปที่ ๓ : การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เสร็จแล้ว (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย) ทั้งนี้ ในการแก้ไขปรับปรุงรายงานดังกล่าว คณะกรรมาธิการได้นำหลักการเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป รวมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติมาประกอบการพิจารณา เพื่อให้การปฏิรูปเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม ดังนี้

(๑) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป

ประเทศไทยมีการปฏิรูประบบราชการมาแล้วหลายครั้งในหลายรัฐบาล และมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่เมื่อปี ๒๕๔๕ แต่ปัจจุบันการบริหารราชการแผ่นดินยังคงไม่ประสบความสำเร็จตามที่ประชาชนคาดหวังและจากการศึกษายังพบปัญหาเชิงโครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคลที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุเป้าหมายความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ดังนี้

(๑.๑) ระบบราชการยังมีขนาดและบทบาทที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจของรัฐ ทำหน้าที่หลากหลาย ทั้งเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ ควบคุมกำกับ (Regulator) และทำหน้าที่ปฏิบัติการ (Operator) ทำให้ขนาดของหน่วยงานภาครัฐขยายตัวออกไปอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด งบประจำเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่สัดส่วนงบลงทุนมีจำกัด

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

(๑.๓) ระบบราชการมีโครงสร้างรวมศูนย์อำนาจในราชการบริหารส่วนกลางมากกว่าการกระจายลงสู่พื้นที่ปฏิบัติการ การกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นยังทำได้จำกัด และยังขาดระบบความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกัน

(๑.๔) โครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถบริหารงานในลักษณะที่เป็นแผนยุทธศาสตร์เชิงรุกที่เป็นภารกิจร่วมกันได้ เนื่องจากขาดระบบการทำงานที่เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายแบบบูรณาการซึ่งยึดพื้นที่ภารกิจตามอำนาจหน้าที่ และการมีส่วนร่วมโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Area, Function, and Participation)

(๑.๕) ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังทำงานแยกตามสาขาหน้าที่ของส่วนราชการต้นสังกัด ทั้งที่ควรมีบทบาททำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนราชการบริหารส่วนกลางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ นอกจากนี้ ยังพบว่ามีหน่วยราชการที่เป็นส่วนภูมิภาคในจังหวัดภายใต้สังกัดกระทรวงเดียวกันหลายหน่วยงาน และไม่มีหน่วยงานที่เป็นตัวแทนกระทรวงอย่างแท้จริง ในขณะเดียวกันก็มีการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางไปตั้งอยู่ในพื้นที่ภูมิภาคเป็นจำนวนมากและมีรูปแบบที่หลากหลาย ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๑.๖) ในระดับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ยังมีประเด็นปัญหาการทับซ้อนในการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนงานให้ท้องถิ่นยังไม่เป็นไปตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ แม้จะมีการถ่ายโอนงานแต่ก็มักจะไม่มีการเกลี่ยหรือถ่ายโอนอัตรากำลังและงบประมาณจากราชการบริหารส่วนกลางให้ท้องถิ่น ทำให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นขาดแคลนกำลังคนทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ

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

(๒) ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิรูป

(๒.๑) ขนาดและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจะเปลี่ยนไปในลักษณะที่มีการบูรณาการกันมากขึ้น ซ้ำซ้อนกันน้อยลง

(๒.๒) ราชการบริหารส่วนกลางจะลดขนาดลงแต่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดและกำกับนโยบายให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ

(๒.๓) ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเข้มแข็งขึ้นและเป็นผู้กำกับและอำนวยความสะดวกในระดับพื้นที่และดำเนินงานเฉพาะในส่วนที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบงานในระดับปฏิบัติทั้งหมดที่มีความพร้อมในการดำเนินการและให้บริการประชาชนได้ดีขึ้น เนื่องจากได้รับการถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรสอดคล้องกับภารกิจที่ต้องปฏิบัติ

(๒.๔) หน่วยงานราชการทุกระดับจะดำเนินการเฉพาะงานที่ไม่สามารถจ้างเหมาบริการได้

(๒.๕) หน่วยงานอื่นของราชการบริหารส่วนกลางที่มีภารกิจต้องดำเนินการเร่งด่วน หรือดำเนินการเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้สำเร็จภายในเวลาจำกัดที่ต้องอาศัยผู้มีความรู้ความสามารถพิเศษสามารถจะยุบเลิกได้เมื่อหมดความจำเป็น

(๒.๖) การแต่งตั้งข้าราชการ/เจ้าหน้าที่รัฐได้รับความเป็นธรรมและได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง รวมทั้งข้าราชการได้รับความเป็นธรรมในเรื่องเงินเดือนและค่าตอบแทน

(๓) ขั้นตอนและกรอบระยะเวลาการดำเนินการปฏิรูป

(๓.๑) กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ

แบ่งออกเป็น ๒ มาตรการ คือ มาตรการที่ต้องดำเนินการทันที โดยเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของทุกภาคส่วน และมาตรการระยะกลางโดยการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้ครอบคลุมทุกประเภทของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งกำหนดบทบาทภาระหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนในการให้บริการสาธารณะ และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี รวมทั้งการจัดรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการสาธารณะให้เป็นหมวดหมู่และง่ายต่อการค้นหาและใช้งาน ซึ่งสามารถดำเนินการได้ทันที

(๓.๒) การทบทวนและจำแนกบทบาทภารกิจภาครัฐ

โดยการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรี "จำแนกบทบาทภารกิจหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท" ซึ่งสามารถดำเนินการได้ทันที

(๓.๓) ออกแบบโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมกับภารกิจต่าง ๆ ของภาครัฐในลักษณะที่มีความคล่องตัวต่อการเปลี่ยนแปลงและยุบเลิก ทั้งระบบงบประมาณ และการบริหารกำลังคน การจัดส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นตัวแทนของกระทรวงที่แท้จริงในราชการบริหารส่วนภูมิภาค

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

(๓.๔) พัฒนากลไกหรือเครื่องมือในการสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

โดยการแก้ไขปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้มีการบูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการบริหารราชการแผ่นดิน และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจทุกด้านให้ชัดเจน ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี

(๓.๕) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

โดยการยกร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี

(๓.๖) เสริมสร้างความเข้มแข็งและเร่งรัดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจจะใช้ระยะเวลาดำเนินการมากกว่า ๓ ปี

(๓.๗) การจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์และเป้าหมายร่วมกัน

โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ. พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี

(๓.๘) ส่งเสริมให้มีรัฐบาลระบบเปิด (Open Government) ซึ่งเป็นรัฐบาลที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินภารกิจของรัฐเพื่อเป็นเครือข่ายหรือพันธมิตรในการทำงานร่วมกัน

โดยการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรีเรื่องรัฐบาลระบบเปิด (Open Government) ซึ่งสามารถดำเนินการได้ทันที

(๓.๙) รัฐต้องปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ ให้มีมาตรฐานสามารถขจัดความเหลื่อมล้ำ มีเอกภาพในด้านค่าตอบแทนและมีความเป็นกลางทางการเมือง และสนับสนุนให้บุคลากรภาครัฐได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการประเภทต่างๆ เช่น ครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำรวจ เป็นต้น และยกร่างกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นธรรมและไม่เหลื่อมล้ำ เพื่อดึงดูดคนดีและคนเก่งเข้ารับราชการมากขึ้น รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและความสามารถของบุคลากรภาครัฐ และการสนับสนุนการดำเนินการบริหารงานของคณะกรรมการที่ดูแลเรื่องธรรมาภิบาลหรือคุณธรรมจริยธรรมของบุคลากรภาครัฐ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์

(นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์)
ประธานกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

สำนักกรรมาธิการ ๒
กลุ่มงานคณะกรรมาธิการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และกองทุน
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๑๐ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๑๐

สำเนาถูกต้อง

(นางนารีนารถ เหตานุรักษ์)
ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๒

ดนุพล/ร่าง
รวีวรรณ/พิมพ์
ประสิทธิผล/ตรวจ

ภาคผนวก ข

ตารางสรุปข้อเสนอประเด็นปฏิรูป

ลำดับ	ข้อเสนอปฏิรูป (What)	วิธีการ (How)	ผู้รับผิดชอบหลัก (Owner)	ระยะเวลา				สาระสำคัญ / เนื้อหาของข้อเสนอ
				ทันที	ระยะสั้น ภายใน ๑ ปี	ระยะกลาง ภายใน ๓ ปี	ระยะยาว มากกว่า ๓ ปี	
๑	กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ	๑. เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของทุกภาคส่วน	ก.พ.ร./ก.พ./ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	√				(๑.๑) กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการแผ่นดินทุกประเภทให้ชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อน โดยในช่วงเวลาที่กำลังแก้ไขกฎหมายยังไม่แล้วเสร็จให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีดำเนินการไปพลางก่อน (๑.๒) กำหนดหลักการและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนว่ามีการยุบเลิกหรือปรับลดหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคให้เหลือเพียงการปฏิบัติภารกิจ เฉพาะที่ไม่อาจให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคดำเนินการแทนหรือไม่สามารถถ่ายโอนให้องค์กรบริหารท้องถิ่นรับไปดำเนินการเองได้ เช่น งานวิจัยและพัฒนา หรืองานบริการวิชาการมุ่งให้บริการแก่เกษตรกร ผู้ประกอบการ หรือประชาชนส่วนรวมในเขตพื้นที่กลุ่มจังหวัดที่กำหนดตามความเหมาะสมแห่งภารกิจ (๑.๓) ทบทวนและปรับปรุงหน่วยงานส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาคให้เป็นไปตามกรอบโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เสนอ (๑.๔) การประเมินผลความคุ้มค่าแห่งผลสัมฤทธิ์ของราชการบริหารส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาคเป็นประจำทุกปี (๑.๕) ราชการบริหารส่วนกลางจะต้องถ่ายโอนภารกิจพร้อมกับเกลี่ยหรือโอนบุคลากรและงบประมาณให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนไปด้วยภายใต้เงื่อนเวลากำหนด
		๒. แก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินให้ครอบคลุมทุกประเภทของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งกำหนดบทบาทภาระหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนในการให้บริการสาธารณะ และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ	ก.พ.ร.			√		
		๓. จัดรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการสาธารณะให้เป็นหมวดหมู่และง่ายต่อการค้นหาและใช้งาน	ก.พ.ร.	√				

ลำดับ	ข้อเสนอปฏิรูป (What)	วิธีการ (How)	ผู้รับผิดชอบหลัก (Owner)	ระยะเวลา				สาระสำคัญ / เนื้อหาของข้อเสนอ
				ทันที	ระยะสั้น ภายใน ๑ ปี	ระยะกลาง ภายใน ๓ ปี	ระยะยาว มากกว่า ๓ ปี	
๒	การทบทวนและจำแนกบทบาทภารกิจภาครัฐ	- เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรี "จำแนกบทบาทภารกิจหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท"	ก.พ.ร.	√				(๑.๑) ให้ทบทวนบทบาทภารกิจของภาครัฐที่แท้จริง ชัดเจน โดยมุ่งดำเนินงานเฉพาะภารกิจสำคัญตามยุทธศาสตร์ชาติ กฎหมาย และความต้องการของประชาชน โดยภารกิจรองหรือภารกิจอื่น ๆ (๑.๒) ให้ความสำคัญกับภารกิจที่เป็น "บริการสาธารณะ" เป็นลำดับแรกทั้งภารกิจที่ยังอยู่ในการดำเนินการของภาครัฐเอง และภารกิจที่ได้มอบให้ภาคอื่นไปแล้ว โดยต้องตรวจสอบศักยภาพและความพร้อมผู้รับงานแทนรัฐเพื่อควบคุม "คุณภาพและมาตรฐานของบริการ" ที่ส่งมอบ (๑.๓) ยุบเลิกองค์การมหาชนที่หมดภารกิจตามข้อ (๑.๑) และ (๑.๒) (๑.๔) ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุม ภาคประชาชน องค์การมหาชน องค์กรอื่นของรัฐ และเอกชน ดำเนินการแทน หรือยุติบทบาทที่ไม่จำเป็น

ลำดับ	ข้อเสนอปฏิรูป (What)	วิธีการ (How)	ผู้รับผิดชอบหลัก (Owner)	ระยะเวลา				สาระสำคัญ / เนื้อหาของข้อเสนอ
				ทันที	ระยะสั้น ภายใน ๑ ปี	ระยะกลาง ภายใน ๓ ปี	ระยะยาว มากกว่า ๓ ปี	
๓	ออกแบบโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมกับภารกิจต่าง ๆ ของภาครัฐในลักษณะที่มีความคล่องตัวต่อการเปลี่ยนแปลงและยุบเลิก ทั้งระบบงบประมาณ และการบริหารกำลังคน การจัดส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นตัวแทนของกระทรวงที่แท้จริงในราชการบริหารส่วนภูมิภาค	๑.เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรีให้เกิดการบูรณาการในการออกแบบโครงสร้างส่วนราชการสมัยใหม่	ก.พ./ก.พ.ร./สำนักงบประมาณ	√				(๑.๑) กำหนดภารกิจ / หน่วยงาน เป็นกลุ่มประเภท เร่งด่วนต้องดำเนินการทันที กลุ่มที่ต้องดำเนินการให้แ เสร็จใน ๒ ปี และ ๓ ปี โดยพิจารณาจากความไม่ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และการไม่สามารถ ตอบสนองต่อประชาชนเป็นสำคัญ และเพื่อให้ปฏิบัติง ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น และให้มีความคุ้มค่า คุ้มงบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายไป/ประเมินความคุ้มค่า ผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นประจำทุกปี (๑.๒) ทบทวนบทบาทภารกิจของทุกกระทรวง ทบว กรม เพื่อประกอบเป็นสาระสำคัญในการแก้ไข พระราชบัญญัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
		๒. แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕	ก.พ./ก.พ.ร./สำนักงบประมาณ			√		

ลำดับ	ข้อเสนอปฏิรูป (What)	วิธีการ (How)	ผู้รับผิดชอบหลัก (Owner)	ระยะเวลา				สาระสำคัญ / เนื้อหาของข้อเสนอ
				ทันที	ระยะสั้น ภายใน ๑ ปี	ระยะกลาง ภายใน ๓ ปี	ระยะยาว มากกว่า ๓ ปี	
๔	พัฒนากลไกหรือเครื่องมือในการสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น	- แก้ไขปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้มีการบูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการบริหารราชการแผ่นดิน - แก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจทุกด้านให้ชัดเจน	คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ/ ก.พ.ร./ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		√			(๑.๑) กำหนดรูปแบบและวิธีการทำงาน ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ รวมทั้งภาคส่วนอื่น โดยเน้นความร่วมมือ ประสานสัมพันธ์กันเพื่อให้เกิดการ บูรณาการในการปฏิบัติงานร่วมกัน (๑.๒) ใช้แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดที่ต้องผ่านกระบวนการร่วมคิดร่วมทำระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นและภาคส่วนต่าง ๆ เป็นตัวกำหนด มีการกำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนและมีการใช้ทรัพยากรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าและไม่เกิดความซ้ำซ้อน (๑.๓) จัดทำข้อตกลงความร่วมมือในการทำงานหรือสัญญาแผนงาน/โครงการและลงนามร่วมกัน (๑.๔) กำหนดตัวชี้วัดในการดำเนินงานในลักษณะตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) ติดตามตรวจสอบและประเมินการดำเนินงาน

ลำดับ	ข้อเสนอปฏิรูป (What)	วิธีการ (How)	ผู้รับผิดชอบหลัก (Owner)	ระยะเวลา				สาระสำคัญ / เนื้อหาของข้อเสนอ
				ทันที	ระยะสั้น ภายใน ๑ ปี	ระยะกลาง ภายใน ๓ ปี	ระยะยาว มากกว่า ๓ ปี	
๕	เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค	- ยกร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น	ก.พ.ร.			√		(๑.๑) ให้ทุกส่วนราชการมอบอำนาจในภารกิจที่ต้อดำเนินการในจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อตัดสินใแก้ปัญหาและสั่งการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประช และความรวดเร็วในการบริหารราชการ (๑.๒) ออกแบบโครงสร้างการจัดส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นตัวแทนของกระทรวงที่แท้จริงในราชการบริหารส่วนภูมิภาค (๑.๓) ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจให้ส่วนกลางมอบอำนาจที่เกี่ยวกับการบริหารงานในจังห อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แ จะต้องกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำน ให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เพื่อให้สามารถปฏิบัติราชการแ และปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของคณะกรมการจังหวัดเหมาะสมด้วย (๑.๔) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรตาม กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ (กำนัน ผู้ใหญ่บ้า คณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งในส่วนของคณะกรรมการหมู่บ้านจะมีโครงสร้างประกอบด้วยบุคคลที่เป็นตัวแ ของภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่ และภาคประชาชนด้วย) ทำหน้าที่สนับสนุนการช่วยเ งานภาครัฐโดยเฉพาะอำเภอและตำบล

ลำดับ	ข้อเสนอปฏิรูป (What)	วิธีการ (How)	ผู้รับผิดชอบหลัก (Owner)	ระยะเวลา				สาระสำคัญ / เนื้อหาของข้อเสนอ
				ทันที	ระยะสั้น ภายใน ๑ ปี	ระยะกลาง ภายใน ๓ ปี	ระยะยาว มากกว่า ๓ ปี	
๖	เสริมสร้างความเข้มแข็งและเร่งรัดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	- แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ก.พ.ร./ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น/สำนักงบประมาณ/ กระทรวงการคลัง				√	(๑.๑) ถ่ายโอนภารกิจที่เป็นของราชการส่วนท้องถิ่นพร้อมกับถ่ายโอนบุคลากรและงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปภายใต้เงื่อนเวลาที่กำหนด (๑.๒) ปรับรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้อ และปรับระบบการบริหารงานรวมทั้งกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับและได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ (๑.๓) กำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่ รูปแบบให้ชัดเจนว่าภารกิจใดควรเป็นหน้าที่ขององค์ก (๑.๔) ให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจในกิจการข ท้องถิ่นได้เองภายใต้เงื่อนไขของการเปิดให้สมัชชาพลเมือง/องค์กรชุมชน/ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาในการพัฒนาพื้นที่ให้มากขึ้น ปฏิรูประบบการบริหารงบุคคลท้องถิ่นให้มีเอกภาพ เหมาะสม และมีความคล่อยิ่งขึ้นอีกด้วย

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

ลำดับ	ข้อเสนอปฏิรูป (What)	วิธีการ (How)	ผู้รับผิดชอบหลัก (Owner)	ระยะเวลา				สาระสำคัญ / เนื้อหาของข้อเสนอ
				ทันที	ระยะสั้น ภายใน ๑ ปี	ระยะกลาง ภายใน ๓ ปี	ระยะยาว มากกว่า ๓ ปี	
๘	ส่งเสริมให้มีรัฐบาลระบบเปิด (Open Government) ซึ่งเป็นรัฐบาลที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินภารกิจของรัฐเพื่อเป็นเครือข่ายหรือพันธมิตรในการทำงานร่วมกัน	- เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรีเรื่องรัฐบาลระบบเปิด (Open Government)	ก.พ.ร./สำนักนายกรัฐมนตรี/สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์/สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์/ทุกส่วนราชการ	√				(๑.๑) จัดให้มีกระบวนการและช่องทางที่จะสื่อสารกับประชาชน พลเมืองในรูปแบบที่หลากหลายเพื่อให้รับทรและเข้าใจถึงสิ่งที่รัฐกำลังจะดำเนินการ และดำเนินการพร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นตอบกลับอยู่ตลอดเวลา (๑.๒) ส่งเสริมการสร้างความร่วมมือในรูปภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับเอกชน (Public – Private Partners : PPP) เพื่อให้การพัฒนาบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ การสร้างกลไกการดำเนินการแบบร่วมลงทุนกับภาคเอกชนด้วยความชัดเจน โปร่งใส และเกิดการบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสมควรให้มีกฎหมายเกี่ยวการบริการสาธารณะกำหนดลักษณะและวิธีการในการทำงานแทนรัฐให้ชัดเจน (๑.๓) เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและภาคส่วนอื่นเข้ามาแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ (Contestability) โดยให้ความสำคัญเรื่องศักยภาพและความพร้อมในการทำงานแทนรัฐ (๑.๔) ให้ภาคประชาสังคมหรือองค์กรชุมชนเข้ามาร่วมในการจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นและเพียงพอกับความต้องการของประชาชน (๑.๕) ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี

ลำดับ	ข้อเสนอปฏิรูป (What)	วิธีการ (How)	ผู้รับผิดชอบหลัก (Owner)	ระยะเวลา				สาระสำคัญ / เนื้อหาของข้อเสนอ
				ทันที	ระยะสั้น ภายใน ๑ ปี	ระยะกลาง ภายใน ๓ ปี	ระยะยาว มากกว่า ๓ ปี	
๙	รัฐต้องปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ ให้มีมาตรฐาน สามารถขจัดความเหลื่อมล้ำ มีเอกภาพในด้านค่าตอบแทนและมีความเป็นกลางทางการเมือง และสนับสนุนให้บุคลากรภาครัฐได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง	๑) แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ๒) แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการประเภทต่างๆ เช่น ครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำรวจ เป็นต้น ๓) ยกร่างกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๔) เสนอมาตรการพัฒนาคุณภาพและความสามารถของบุคลากรภาครัฐ ๕) เสนอมาตรการสนับสนุนการดำเนินการในการบริหารงานของคณะกรรมการที่ดูแลเรื่องธรรมาภิบาลหรือคุณธรรมจริยธรรมของบุคลากรภาครัฐ	ก.พ./องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภท เสนอมาตรการและปรับปรุงกฎหมายของตนเอง			√		(๑.๑) ปรับปรุงกฎหมายโดยกำหนดเกณฑ์การประเมิบุคคลเพื่อเลื่อน โอน ย้าย หรือการพิจารณาบำเหน็จความชอบหรือการลงโทษ จะต้องกำหนดตัวชี้วัดอย่างรูปธรรม และเป็นธรรม รวมทั้งต้องเป็นไปเพื่อผลสัมฤต่อภารกิจของหน่วยงาน และแสดงเหตุผลถึงความเหมาะสมด้วย (๑.๒) ให้มีคณะกรรมการประจำหน่วยงานดำเนินกพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการทุกระดับและทุกประเภทโระบบคุณธรรม โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณากลั่นกรองเสนอรายชื่อบุคคลให้ดำรงตำแหน่งระดับต่าง ๆ ต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งและการดูแลบุคลากรภาครัฐเพื่อรักษาคและคนเก่งให้อยู่ในระบบราชการอย่างมีความสุขและ (๑.๓) จัดให้มีระบบข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประวัติการทำงาน ผลงาน ความประพฤติ การศึกษาของข้าราชการทุกคน เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลอย่างครบถ้วนและเป็นระบบ (๑.๔) พัฒนาคุณภาพและความสามารถของบุคภาครัฐอย่างต่อเนื่องและมีการวัดผลสัมฤทธิ์การบริหารงานที่รับผิดชอบเป็นประจำ

ลำดับ	ข้อเสนอปฏิรูป (What)	วิธีการ (How)	ผู้รับผิดชอบหลัก (Owner)	ระยะเวลา				สาระสำคัญ / เนื้อหาของข้อเสนอ
								(๑.๕) กำหนดให้มีมาตรฐานที่เป็นเอกภาพในด้านค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในส่วนราชการ หน่วยงานในกำกับรัฐ และองค์กรอิสระ รวมทั้งควบคุมค่าใช้จ่ายขั้นสูงในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (๑.๖) กำหนดหลักการห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับแทรกแซงการปฏิบัติราชการและการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐทุกประเภท พร้อมกำหนดบทลงโทษกรณีฝ่าฝืนด้วย (๑.๗) ให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการที่ดูแลเรื่องธรรมาภิบาลหรือคุณธรรมจริยธรรมของบุคลากรภาครัฐทุกระดับ

ภาคผนวก ค

ความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่ไม่ใช่มติของสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สรุปความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติในการพิจารณา
รายงานของคณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน
วาระปฏิรูปที่ ๓ : การปรับปรุงโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
ในการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๒/๒๕๕๘
วันอังคารที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘

---

๑. ที่มาและความสำคัญในการปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนั้นก็เพื่อจะทำให้ระบบราชการเกิดประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ซึ่งจะต้องทำให้เกิดความสมดุลของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยจะทำอย่างไรให้การทำงานส่วนท้องถิ่นมีบทบาทมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพราะเป็นที่ประจักษ์ในทั่วโลกว่าการที่จะทำให้เกิดความเจริญในประเทศนั้น คือการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีบทบาทและมีประสิทธิภาพในการบริหาร

๒. การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

๒.๑ ในด้านของอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ

๒.๑.๑ ควรมีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน มีแผนที่เป็นรูปธรรมในเรื่องของงบประมาณ โครงสร้างอำนาจ ประสิทธิภาพ และคุณภาพการบริหารงานของรัฐ

๒.๑.๒ ควรมีการลดจำนวนกระทรวง ทบวง และองค์การมหาชน

๒.๑.๓ ควรกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความสัมพันธ์กัน โดยให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

๒.๑.๔ เสนอให้สร้างระบบหลักการบริหารราชการแผ่นดินโดยเน้นการให้บริการผ่านระบบสารสนเทศ

๒.๑.๕ เสนอให้มีกลไกกลางในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่กำกับ ดูแล ออกแนวทางปฏิบัติ กำหนดมาตรฐาน และกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจ

๒.๑.๖ ในส่วนของกลไกในระดับภูมิภาค หน่วยงานของส่วนกลางที่ไปอยู่ในพื้นที่จังหวัดควรมีน้อย และมีอำนาจหน้าที่ชัดเจน เสนอว่าให้หน่วยงานระดับภูมิภาคบางหน่วยงานควรลงไปอยู่ในระดับอำเภอ เนื่องจากปัจจุบันงานบางอย่างอยู่ในระดับส่วนกลาง แล้วมีหน้าที่รับผิดชอบหลาย ๆ จังหวัด ทำให้ในระดับอำเภอขาดบุคลากรที่จำเป็นไปประจำเพื่อปฏิบัติงาน จึงเสนอให้ในระดับอำเภอมีการเพิ่มอัตรากำลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานหลักที่ชาวบ้านต้องพึ่งพาอาศัย เช่น ป่าไม้ ที่ดิน เกษตร สาธารณสุข พัฒนากร เป็นต้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้สามารถทำงานได้ดีขึ้น

๒.๑.๗ ในส่วนของการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นควรให้เขียนในลักษณะที่ว่าเป็นดุลยพินิจของหัวหน้าส่วนราชการตั้งแต่ระดับรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ที่มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการหรือไม่ก็ได้

๒.๑.๘ เรื่องการมอบอำนาจเห็นควรให้กำหนดมาตรฐานในการมอบอำนาจ รายละเอียดในการมอบอำนาจโดยเขียนไว้ในกฎหมาย ซึ่งอาจจะต้องเอาเรื่องการมอบอำนาจในการบริหารงานบุคคล การเงิน และงบประมาณ รวมถึงการมอบอำนาจที่เกี่ยวข้องกับแผนโครงการมารวบรวมไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

๒.๑.๙ ควรมีการเขียนภารกิจที่ชัดเจนของราชการส่วนกลาง ว่าราชการส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่หลักใดบ้าง ส่วนหน้าที่รองลงไปมอบให้ส่วนภูมิภาค โดยต้องไม่เขียนให้ครอบคลุมมากเกินไป ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นผู้ปฏิบัติและเป็นตัวขับเคลื่อน แต่ปัญหาสำคัญอยู่ที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมในการรองรับภารกิจที่มอบหมายและกำลังจะปฏิรูปหรือไม่ ทั้งยังต้องพิจารณาเสียก่อนว่าหน้าที่ที่มอบหมายให้แก่ท้องถิ่นได้ก่อให้เกิดความศรัทธาจากภาคประชาชนจากชุมชน ด้วยความบริสุทธิ์ใจแล้วหรือไม่

๒.๑.๑๐ เมื่อมีการจัดโครงสร้างใหม่แล้ว เสนอให้ราชการส่วนภูมิภาคซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานในการกำกับดูแล ตรวจสอบ ตรวจรับ มีการสร้างระบบคานอำนาจอยู่ในพื้นที่ท้องถิ่น ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น

๒.๑.๑๑ เสนอให้องค์กรที่จะควบคุมกำกับดูแลการปกครองส่วนทิ้งถิ่น คือ คณะกรรมการการกระจายอำนาจซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

๒.๑.๑๒ การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะเรื่องบริการสาธารณะ เห็นว่าควรจะต้องใช้วิธีคิดและระบบเดียวกันกับการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ คือต้องมีเรคกูเลเตอร์ (Regulator) มีออฟเพอเรเตอร์ (Operator) และมีโอเวอร์เนอร์ (Owner) และต้องมีการแบ่งภารกิจนั้น โดยเรคกูเลเตอร์ออกกติกากำกับมาตรฐานแล้วมีโอเวอร์เนอร์ดูแลเรื่องความปลอดภัย การจัดซื้อจัดจ้าง

๒.๑.๑๓ ควรให้มีระบบ เพื่อใช้ในการแก้ไข ปรับปรุง พัฒนากฎหมายเรื่องระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้สามารถทำงานได้สะดวก ลดการทุจริต และยังสามารถนำระเบียบ คำสั่ง หรือปัญหาต่าง ๆ ขึ้นมาแก้ไขให้เกิดความรวดเร็ว จะเห็นได้ว่าหากมีระบบแล้ว การแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบเพื่อลดการทุจริตรคอร์รับชันก็สามารถทำได้ง่ายขึ้น และรวดเร็วต่อการเปลี่ยนแปลงของปัญหาในพื้นที่

๒.๒ ในด้านของกฎหมาย

๒.๒.๑ เห็นควรร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

๒.๒.๒ การกำกับดูแล ตรวจสอบ ส่งเสริม สนับสนุนของราชการส่วนภูมิภาค ต้องทำในแบบที่มีกฎหมายรอบรับเท่านั้น ไม่ใช่กระทำในลักษณะการแสวงหาผลประโยชน์

๒.๒.๓ ในเรื่องการส่งเสริมให้รัฐมีระบบเปิด หรือโอเพนโกเวอร์เม้นท์ (Open government) โดยให้เอกชนเข้ามาเป็นภาคีกับภาครัฐในการพัฒนาบริหารสาธารณะ ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญควรมีการแก้พระราชบัญญัติ

๒.๓ ในด้านระบบบริหารบุคลากรในภาครัฐ

๒.๓.๑ เสนอให้เพิ่มความเข้มแข็งของคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยนำกฎหมายลักษณะปกครองคณะกรรมการหมู่บ้าน กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาพิจารณาให้ชัดในเรื่องที่เกี่ยวกับคณะกรรมการหมู่บ้าน เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมีความล้าหลังมาก

๒.๓.๒ ควรปฏิรูปโดยเริ่มจากท้องถิ่น การปรับอำนาจในส่วนท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นต้องเน้นแผนแม่บทชุมชน มุ่งเน้นที่กระบวนการแทนผลลัพธ์โดยให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนขับเคลื่อนด้วยตนเอง โดยมีงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล หรือจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นเพื่อใช้ในการเตรียมการทำกระบวนการแม่บท

๒.๓.๓ ให้คณะกรรมการหมู่บ้านฝึกทักษะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นวิทยากร เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการจ้างวิทยากรจากภายนอกพื้นที่

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

๒.๓.๔ ประชาชนในท้องถิ่นต้องสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกับการทำแผนแม่บทชุมชน เพราะเป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ รักบ้านเกิด มีจิตอาสา โดยท้องถิ่นจะต้องมีการผลักดันให้เป็นการมีแผนแม่บทที่มีการพัฒนาในหมู่บ้าน ตำบล จังหวัด ภูมิภาค สู่ส่วนกลาง

๒.๓.๕ ไม่เห็นด้วยกับการปฏิรูประบบบริหารบุคคลในภาครัฐเพื่อให้มีความสามารถขจัดความเหลื่อมล้ำมีเอกภาพในเรื่องค่าตอบแทน มีความเป็นกลางทางการเมือง เพราะเป็นเรื่องของงานประจำที่จะต้องทำอยู่แล้วไม่ใช่การปฏิรูป แต่การปฏิรูปจะต้องเป็นเรื่องของการสามารถคัดคนเข้ามาในตำแหน่งที่เหมาะสมกับงาน และเข้ามาในระบบราชการโดยไม่จำเป็นต้องมาที่ซี ๑ ซี ๒ หรือขั้นสูงขั้นต่ำ แต่เห็นควรให้พิจารณาจากความสามารถในการทำงาน กระบวนการในการเลื่อนขั้นบุคคลต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีเกณฑ์และเงื่อนไขที่ชัดเจน

๒.๓.๖ เสนอให้มีคณะกรรมการธรรมาภิบาลในทุกหน่วยงานเพื่อจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบ สร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น

๒.๓.๗ เสนอให้มีกระบวนการตอบโต้กับการกระทำที่ไม่ถูกต้องของผู้บังคับบัญชาต้องเป็นเรื่องปกติวิสัย สามารถตรวจสอบ อุทธรณ์โต้แย้งได้ มีกลไกการโต้แย้งเป็นปกติ และมีการปรับปรุงแก้ไข

๒.๓.๘ เห็นด้วยในการกำหนดวาระ ซึ่งวาระที่เหมาะสมประมาณ ๖ ปี

๒.๓.๙ ไม่ควรยกเลิกตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน

๒.๓.๑๐ ให้รัฐบาลใช้ระบบเปิดโอเพนโกเวอร์เมนท์ (Open government) ซึ่งเป็นระบบที่เอกชนสามารถเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะได้ แต่อาจจะเกิดปัญหาเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้คนที่จะเข้ามาทำงานในระบบโอเพนโกเวอร์เมนท์ (Open government) ต้องเป็นบุคคลหรือหน่วยงานที่โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ เสียภาษีอย่างถูกต้องหรือเป็นบริษัทที่จดทะเบียนอยู่ในตลาดหลักทรัพย์ กล่าวคือ ควรมีระบบหรือกระบวนการในการคัดกรองบุคคลที่จะเข้ามาทำงานในส่วนนี้

๒.๓.๑๑ เรื่องคุณภาพและการฝึกอบรมของเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นหรือการกระจายองค์ความรู้ให้กับองค์กรท้องถิ่น โดยมีการบังคับให้เจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นหรืออิเวน (Event) ของส่วนกลางต้องมีการเข้าฝึกอบรมตลอดชีวิตอย่างต่อเนื่อง และทำอย่างไรให้บุคลากรดังกล่าวมีความรู้เพิ่มขึ้นจากการฝึกอบรมโดยอาจจะมีการทดสอบเป็นครั้งคราวว่ามีความรู้ที่ทันสมัยหรือไม่ เพราะเรื่องคุณภาพและการจัดความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นสิ่งสำคัญ

๒.๓.๑๒ ยกระดับให้มีส่วนของประชาชนให้มีความรู้

๓. การส่งเสริมหรือสนับสนุนการปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ

๑. เสนอให้กระทรวงมหาดไทยและรัฐบาลกระจายอำนาจ กระจายเม็ดเงินให้กับ “ตำรวจบ้าน” และ “อาสาสมัครป้องกันฝ่ายพลเรือน” ซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลความสงบเรียบร้อยและการป้องกันอาชญากรรมในหมู่บ้านและตำบล ให้มีค่าตอบแทนอาจเป็นรายเดือนหรือรายวันก็ได้

๒. เสนอให้มีโรงเรียนกีฬาประจำจังหวัด อย่างน้อยจังหวัดละ ๑ แห่ง เพื่อเป็นการฝึกฝนนักเรียนให้มีประสบการณ์ มีเทคนิค เพื่อก้าวเข้าสู่กีฬาโลกได้

๓. เสนอให้มีการสร้างสถานสงเคราะห์คนชราในระดับท้องถิ่น ทุกตำบล หรืออย่างน้อยอำเภอละแห่งหรือตำบลละแห่ง

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

๔. ในกรณีที่มีการมอบอำนาจเรื่องการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ เรื่องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นส่วนรวม โดยเฉพาะทะเล ควรระบุให้ชัดเจนว่าใครรับผิดชอบในส่วนใด

๕. ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบปัญหาที่เกิดขึ้น มีการยกศักยภาพของบุคลากรจังหวัดหรือแม้กระทั้งในระดับคลัชเตอร์ (Cluter) จังหวัด ให้มีความสามารถใกล้เคียงหรือเท่ากันกับบุคคลผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อลดปัญหาการเกิดช่องว่างทางความรู้ (Gap of Knowledge)

๖. การตีความคำว่า “ทรัพยากรธรรมชาติ” ว่าเป็นของท้องถิ่นหรือเป็นของประเทศ เป็นของคนรุ่นปัจจุบันหรือคนในรุ่นต่อไป เช่น รังนก เหมืองแร่ ป่าชายเลน เป็นต้น ในส่วนของป่าชายเลน ควรจะต้องพิจารณาให้ชัดเจนว่าการสัมปทานเป็นประเภทใด

๗. ควรมีการติดตาม มีระบบตรวจสอบในเรื่องระบบนิเวศ เช่น ป่าชายเลน แนวปะการัง เพราะเป็นทรัพยากรที่ต้องมีการดูแลอย่างดีเนื่องจากอ่อนไหวง่าย อีกทั้งต้องมีการคานอำนาจด้วยเหตุที่ทรัพยากรธรรมชาติมีความหลากหลาย การให้อำนาจแต่ละระดับต้องมีการกำกับ มีการตรวจสอบ และให้ความสำคัญแตกต่างกัน

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

ภาคผนวก ง

รายนามคณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน
สภาปฏิรูปแห่งชาติ

๑. นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์	ประธานกรรมาธิการ
๒. นางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ	รองประธานกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
๓. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น	รองประธานกรรมาธิการ คนที่สอง
๔. นายธรรมรักษ์ การพิศิษฏ์	รองประธานกรรมาธิการ คนที่สาม และโฆษกคณะกรรมาธิการ
๕. พลเอก วัฒนา สรรพานิช	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๖. นายขจัดภัย บุรุษพัฒน์	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๗. พันตำรวจตรี ยงยุทธ สาระสมบัติ	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๘. นายพลเดช ปิ่นประทีป	โฆษกกรรมาธิการ
๙. นางสีลาภรณ์ บัวสาย	โฆษกกรรมาธิการ
๑๐. ศาสตราจารย์อุดม ทุมโฆสิต	กรรมาธิการ
๑๑. นางสาวอรพินท์ สพโชคชัย	กรรมาธิการ
๑๒. นายศานิตย์ นาคสุขศรี	กรรมาธิการ
๑๓. นายเฉลิมชัย เฟื่องคอน	กรรมาธิการ
๑๔. พลตำรวจโท อาจิณ โชติวงศ์	กรรมาธิการ
๑๕. นายบุญถิ่น มั่นเกษวิทย์	กรรมาธิการ
๑๖. นายจำลอง โพธิ์สุข	กรรมาธิการ
๑๗. นายชัยวัฒน์ ลิมป์วรรณธะ	กรรมาธิการ
๑๘. ศาสตราจารย์ศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมาธิการ
๑๙. พลอากาศเอก เจษฎา วิจารณ์	กรรมาธิการ
๒๐. นายสุธรรม ลิ้มสุวรรณเกษม	กรรมาธิการ
๒๑. นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	กรรมาธิการ
๒๒. นายวัลลภ พริ้งพงษ์	กรรมาธิการ
๒๓. นางถวิลวดี บุรีกุล	กรรมาธิการ
๒๔. นางเบญจวรรณ สร่างนิทร	เลขานุการคณะกรรมาธิการ

ภาคผนวก จ

- รายนามคณะอนุกรรมาธิการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรและบุคลากรภาครัฐ
- รายนามที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมาธิการโครงสร้างองค์กรและบุคลากรภาครัฐ

คณะอนุกรรมาธิการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรและบุคลากรภาครัฐ
ในคณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน
สภาปฏิรูปแห่งชาติ

๑. นางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ	ประธานอนุกรรมาธิการ
๒. นายธรรมรักษ์ การพิศิษฏ์	รองประธานอนุกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
๓. นายศานิตย์ นาคสุขศรี	รองประธานอนุกรรมาธิการ คนที่สอง
๔. นายจำลอง โพธิ์สุข	โฆษกอนุคณะกรรมาธิการ
๕. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น	อนุกรรมาธิการ
๖. พลเอก วัฒนา สรรพานิช	อนุกรรมาธิการ
๗. นายชัยวัฒน์ ลิมป์วรรณธะ	อนุกรรมาธิการ
๘. นายเฉลิมชัย เฟื่องคอน	อนุกรรมาธิการ
๙. พลตำรวจโท อาจิณ โชติวงศ์	อนุกรรมาธิการ
๑๐. นายสุชาติ เวโรจน์	อนุกรรมาธิการ
๑๑. นายพลเดช ปิ่นประทีป	อนุกรรมาธิการ
๑๒. นางสาวทัศนีย์ ดุสิตสุทธิรัตน์	อนุกรรมาธิการ
๑๓. นายภิรมย์ สิมะเสถียร	อนุกรรมาธิการ
๑๔. นายสมพัฒน์ โพชนิกร	อนุกรรมาธิการ
๑๕. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	เลขานุการคณะอนุกรรมาธิการ

ที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมาธิการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรและบุคลากรภาครัฐ
ในคณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน
สภาปฏิรูปแห่งชาติ

๑. นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์
๒. พันตำรวจตรี ยงยุทธ สาระสมบัติ
๓. นายพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล
๔. ม.ล. พัชรภากร เทวกุล
๕. นางสาวสุลักขณา ธรรมานุสติ

กำหนดการประชุมหารือเพื่อพิจารณาข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป
เรื่อง การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
วันศุกร์ที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๘ เวลา ๐๙.๓๐ น.
ณ ห้องประชุม ก.พ.ร. ชั้น ๕ อาคารสำนักงาน ก.พ.ร.

.....

๐๙.๓๐ – ๐๙.๔๕ น. กล่าวต้อนรับและชี้แจงวัตถุประสงค์ของการประชุมหารือฯ
โดย นายพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล
รองเลขาธิการ ก.พ.ร. รักษาราชการแทนเลขาธิการ ก.พ.ร.

๐๙.๔๕ – ๑๒.๐๐ น. การพิจารณาข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปฯ ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เช่น
- การกำหนดวิธีการและสาระสำคัญ/เนื้อหาของข้อเสนอในแต่ละประเด็น
- ความเป็นไปได้ของระยะเวลาดำเนินการและอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องครอบคลุมกับการขับเคลื่อนในสาระสำคัญ/เนื้อหาของข้อเสนอ
- การดำเนินการของส่วนราชการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอแนะ
- ฯลฯ

.....