

ด่วนที่สุด

ที่ สผ (สปช) ๐๐๑๔/๕๐๓๗



สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ถนนอุทองใน ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๕ 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 งบประมาณเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่สัดส่วนงบลงทุนมีจำกัด

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

๑.๓ ระบบราชการมีโครงสร้างรวมศูนย์อำนาจในราชการบริหารส่วนกลางมากกว่าการกระจายลงสู่พื้นที่ปฏิบัติการ การกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นยังทำได้จำกัด และยังขาดระบบความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกัน

๑.๔ โครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถบริหารงานในลักษณะที่เป็นแผนยุทธศาสตร์เชิงรุกที่เป็นภารกิจร่วมกันได้ เนื่องจากขาดระบบการทำงานที่เชื่อมโยงเป็นเครือข่าย

แบบบูรณาการซึ่งยึดพื้นที่ การกิจตามอำนาจหน้าที่ และการมีส่วนร่วมโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Area, Function, and Participation)

๑.๕ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังทำงานแยกตามสาขาหน้าที่ของส่วนราชการ ต้นสังกัด ทั้งที่ควรมีบทบาททำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนราชการบริหารส่วนกลางในการขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ชาติ นอกจากนี้ ยังพบว่ามีหน่วยราชการที่เป็นส่วนภูมิภาคในจังหวัดภายใต้สังกัดกระทรวง เดียวกันหลายหน่วยงาน และไม่มีหน่วยงานที่เป็นตัวแทนกระทรวงอย่างแท้จริง ในขณะเดียวกัน ก็มีการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางไปตั้งอยู่ในพื้นที่ภูมิภาคเป็นจำนวนมาก และมีรูปแบบที่หลากหลาย ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๖ ในระดับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ยังมีประเด็นปัญหาการทับซ้อน ในการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนงานให้ท้องถิ่นยังไม่เป็นไปตามแผนขั้นตอน การกระจายอำนาจ นอกจากนี้ แม้จะมีการถ่ายโอนงานแต่ก็มักจะไม่มีการเกลี้ยหรือถ่ายโอนอัตรากำลัง และงบประมาณจากราชการบริหารส่วนกลางให้ท้องถิ่น ทำให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นขาดแคลน กำลังคนทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ

๑.๗ การเลื่อน ย้าย และแต่งตั้ง รวมทั้งการพิจารณาบำเหน็จความชอบ ของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เป็นไปตามหลักความรู้ ความสามารถ และระบบคุณธรรม มีการอุปถัมภ์ เล่นพรรคเล่นพวก และมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง นอกจากนี้ ยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำและความ ไม่เป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลระหว่างข้าราชการประเภทต่าง ๆ ที่มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ของข้าราชการแต่ละประเภทแตกต่างกัน

๒. ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิรูป

๒.๑ ขนาดและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วน ท้องถิ่นจะเปลี่ยนไปในลักษณะที่มีการบูรณาการกันมากขึ้น ขাঁซอ้นกันน้อยลง

๒.๒ ราชการบริหารส่วนกลางจะลดขนาดลงแต่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และทำหน้าที่ เป็นผู้กำหนดและกำกับนโยบายให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ

๒.๓ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเข้มแข็งขึ้นและเป็นผู้กำกับและอำนวยความสะดวก ในระดับพื้นที่และดำเนินงานเฉพาะในส่วนที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบงานในระดับปฏิบัติทั้งหมดที่มีความพร้อมในการดำเนินการ และให้บริการประชาชนได้ดีขึ้น เนื่องจากได้รับการถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรสอดคล้องกับภารกิจ ที่ต้องปฏิบัติ

๒.๔ หน่วยงานราชการทุกระดับจะดำเนินการเฉพาะงานที่ไม่สามารถจ้างเหมาบริการได้

๒.๕ หน่วยงานอื่นของราชการบริหารส่วนกลางที่มีภารกิจต้องดำเนินการเร่งด่วน หรือดำเนินการเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้สำเร็จภายในเวลาจำกัดที่ต้องอาศัยผู้มีความรู้ความสามารถพิเศษ สามารถจะยุบเลิกได้เมื่อหมดความจำเป็น

๒.๖ การแต่งตั้งข้าราชการ/เจ้าหน้าที่รัฐได้รับความเป็นธรรมและได้รับการปกป้อง ค้ำครองจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง รวมทั้งข้าราชการได้รับความเป็นธรรมในเรื่องเงินเดือน และค่าตอบแทน

๓. ขั้นตอนและกรอบระยะเวลาการดำเนินการปฏิรูป

๓.๑ กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ

แบ่งออกเป็น ๒ มาตรการ คือ มาตรการที่ต้องดำเนินการทันที โดยเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของทุกภาคส่วน และมาตรการระยะกลางโดยการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้ครอบคลุมทุกประเภทของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งกำหนดบทบาทภาระหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนในการให้บริการสาธารณะ และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี รวมทั้งการจัดรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการสาธารณะให้เป็นหมวดหมู่ และง่ายต่อการค้นหาและใช้งาน 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

โดยการยกย่องพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี

๓.๖ เสริมสร้างความเข้มแข็งและเร่งรัดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจจะใช้ระยะเวลาดำเนินการมากกว่า ๓ ปี

๓.๗ การจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์และเป้าหมายร่วมกัน

โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี

๓.๘ ส่งเสริมให้มีรัฐบาลระบบเปิด (Open Government) ซึ่งเป็นรัฐบาลที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการกิจของรัฐเพื่อเป็นเครือข่ายหรือพันธมิตรในการทำงานร่วมกัน

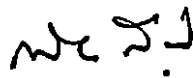
โดยการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรีเรื่องรัฐบาลระบบเปิด (Open Government) ซึ่งสามารถดำเนินการได้ทันที

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

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๔๐

โทรสาร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๓๒