

รายงานผลการศึกษาเกี่ยวกับวิธีการจัดตั้งส่วนราชการให้มีรูปแบบที่ยืดหยุ่น
คล่องตัว และเหมาะสมกับสภาพการณ์

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ
ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

เสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

โดย

สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
Thammasat University Research and Consultancy Institute

สารบัญ

บทนำ	8
1. หลักการและเหตุผล.....	8
2. วัตถุประสงค์ของโครงการ.....	9
3. ขอบเขตการศึกษาและวิธีการดำเนินงาน	10
4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	12
5. คณะที่ปรึกษา.....	13
บทที่ 1 ข้อความคิดว่าด้วยความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ	14
1.1 ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับนิติบุคคล.....	14
1.2 ประเภทของนิติบุคคล.....	15
1.2.1 นิติบุคคลเอกชน.....	15
1.2.2 นิติบุคคลมหาชน.....	16
1.3 ความเป็นนิติบุคคลของรัฐและส่วนราชการ	18
บทที่ 2 ระบบราชการและความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในต่างประเทศ	19
2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	19
2.1.1 ภาพรวมของการจัดโครงสร้างระบบราชการ	19
2.1.2 การบริหารจัดการส่วนราชการ.....	32
2.1.3 การนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ในระบบราชการ	36
2.2 ประเทศสหราชอาณาจักร.....	41
2.2.1 ภาพรวมของการจัดโครงสร้างระบบราชการ	41
2.2.2 การบริหารจัดการส่วนราชการ.....	52
2.2.3 การนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในระบบราชการ.....	53

2.3 ประเทศญี่ปุ่น	55
2.3.1 ภาพรวมของการจัดโครงสร้างระบบราชการ	55
2.3.2 การบริหารจัดการส่วนราชการ	61
2.3.3 การนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในระบบราชการ.....	63
2.4. ประเทศฝรั่งเศส	64
2.4.1 ภาพรวมของการจัดโครงสร้างระบบราชการ	64
2.4.2 การบริหารจัดการส่วนราชการ.....	76
2.4.3 การนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ในระบบราชการ	78
2.5 สรุปภาพรวมของส่วนราชการในต่างประเทศ	80
2.5.1 การจัดโครงสร้างของระบบราชการ.....	80
2.5.2 สถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ	81
2.5.3 การบริหารจัดการส่วนราชการ.....	81
2.5.4 การนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในระบบราชการ.....	83
บทที่ 3 วิวัฒนาการการจักระบบราชการที่เป็นนิติบุคคลในประเทศไทย	88
3.1 การเกิดขึ้นของระบบราชการที่เป็นนิติบุคคล	88
3.1.1 การจัดตั้งกระทรวง ทบวง และกรมที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นเป็นครั้งแรกตามประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ในปี พ.ศ. 2468	88
3.1.2 การมีฐานะเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ตามคำพิพากษาของศาลฎีกา.....	91
3.2 ข้อดีและข้อเสียของการมีฐานะเป็นนิติบุคคลของระบบราชการ.....	93
3.2.1 ข้อดี.....	93
3.2.2 ข้อเสีย.....	94
บทที่ 4 การปฏิรูประบบราชการไทยให้เกิดความคล่องตัว.....	96
4.1 การปฏิรูปบนพื้นฐานที่หน่วยงานของรัฐยังมีฐานะเป็นนิติบุคคล	96

รายงานผลการศึกษาเกี่ยวกับวิธีการจัดตั้งส่วนราชการให้มีรูปแบบที่ยืดหยุ่น คล่องตัว และเหมาะสมกับสภาวการณ์
โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

4.1.1 การรวม โอน หรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	96
4.1.2 การรวม โอน หรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	99
4.2 การปฏิรูบบนพื้นฐานที่หน่วยงานของรัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล	101
4.2.1 การจัดตั้งกลุ่มภารกิจ	101
4.2.2 การจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534	103
4.3 การดำเนินการจัดตั้ง “ส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ”	107
บทที่ 5 กรณีศึกษาการจัดตั้งส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล	110
5.1 การจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.....	110
5.1.1 การจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 : สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่าง ประเทศ.....	110
5.1.2 การจัดตั้งส่วนราชการตามกฎหมายเฉพาะโดยให้ถือว่าเป็นส่วนราชการมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.....	115
5.2 การดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534	124
5.2.1 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร (กอ.รมน.).....	124
5.2.2 ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.).....	127
บทที่ 6 ปัญหาและข้อเสนอแนะ.....	139
6.1 ปัญหาของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.....	139
6.1.1 ปัญหาจากบทบัญญัติมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534	139

6.1.2 ปัญหาที่เกิดจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น.....	142
6.2 ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534	149
6.2.1 แนวทางการปรับปรุงการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.....	149
6.2.2 ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการจัดตั้งและบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.....	152
6.2.3 การจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน พ.ศ. 2534 ตามภารกิจที่มีความเหมาะสม	160
6.3 ปัญหาของระบบราชการไทยและการนำประสบการณ์ของต่างประเทศมาปรับใช้ ในประเทศไทย	161
6.3.1 การจัดโครงสร้างและความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ.....	161
6.3.2 การบริหารจัดการส่วนราชการ.....	162
6.3.3 การนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ในระบบราชการ	164
6.4 ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูประบบราชการให้มีความคล่องตัวในระยะยาว : การกำหนดให้กระทรวง และกรมไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล.....	169
บทที่ 7 บทสรุป	175
ภาคผนวก ก ผลการจัดประชุมสัมมนาฯรับฟังความคิดเห็น ต่อแนวทางการบริหารงานภายใน ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และข้อเสนอแนะการปรับปรุงส่วนราชการดังกล่าว.....	180
ภาคผนวก ข ผลการจัดประชุมการสัมมนาฯรับฟังความคิดเห็นต่อข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา การจัดโครงสร้าง การบริหารราชการ และการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ภายใน ส่วนราชการ	197
ภาคผนวก ค สรุปผลการสัมภาษณ์ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และส่วนราชการอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน.....	215
1. นางสาวอ้อนฟ้า เวชชาชีวะ	216
2. ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์	219

รายงานผลการศึกษาเกี่ยวกับวิธีการจัดตั้งส่วนราชการให้มีรูปแบบที่ยืดหยุ่น คล่องตัว และเหมาะสมกับสภาวการณ์
โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

3. นายพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล	221
4. นางสาวภัทรรัตน์ หงส์ทอง.....	223
5. นางจิตริยา ปิ่นทอง.....	227
6. นางสาววิจิตา ราชตะนันท์กุล.....	229
7. พลเอก พิสิทธิ์ สิริธินสาร	231
8. พลเรือโท ภราดร พวงแก้ว	233
ภาคผนวก ง ร่างกฎหมายที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาการจัดตั้งและการบริหารงาน ภายในส่วนราชการ ตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ	236
ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานภายในของส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ.	237
ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ปรับปรุงบทบัญญัติ มาตรา 18 วรรคสี่ ให้ทันสมัย)	244
ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (กำหนดให้กรมไม่เป็นนิติบุคคล).	250
ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (กำหนดให้กระทรวงและกรม ไม่เป็นนิติบุคคล).....	257

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	เปรียบเทียบความแตกต่างของนิติบุคคลเอกชนกับนิติบุคคลมหาชน.....	17
ตารางที่ 2	เปรียบเทียบประเภทและภารกิจของหน่วยงานระดับสหพันธ์	21
ตารางที่ 3	เปรียบเทียบความแตกต่างของหน่วยงานของรัฐประเภทต่าง ๆ ในระบบการบริหารงานภาครัฐ ของประเทศสหราชอาณาจักร	45
ตารางที่ 4	เปรียบเทียบความเป็นนิติบุคคลของราชการส่วนกลางในต่างประเทศ.....	82
ตารางที่ 5	เปรียบเทียบลักษณะหน่วยงานของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ และหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน	135
ตารางที่ 6	การนำประสบการณ์ของการบริหารจัดการระบบราชการของต่างประเทศ มาปรับใช้ในประเทศไทย.....	168

สารบัญญรูปภาพ

รูปภาพที่ 1 โครงสร้างทางการเมืองการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	20
รูปภาพที่ 2 โครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	30
รูปภาพที่ 3 ฟันเฟืองการบริหารงานของรัฐที่มุ่งเน้นการใช้เทคโนโลยีในการบริหารประเทศ.....	39
รูปภาพที่ 4 กลไกการทำงานของฟันเฟืองการบริหารงานของรัฐที่มุ่งเน้นการใช้ระบบเทคโนโลยี ในการบริหารประเทศ.....	40
รูปภาพที่ 5 ตัวอย่างโครงสร้างกระทรวงกิจการภายในและหน่วยงานสนับสนุน.....	47
รูปภาพที่ 6 โครงสร้างของกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร.....	60

บทนำ

1. หลักการและเหตุผล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติขึ้น เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ กำหนดวิธีการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ ในการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผล รวมทั้งกำหนดมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกภาคส่วนดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติได้ดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปีแล้วเสร็จ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2561 เป็นต้นมา

ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) มีประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ที่ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาประเทศและกำหนดแนวทางการพัฒนาโครงสร้างของระบบราชการไว้ชัดเจน โดยในประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ประเด็นที่ 4.4 ได้กำหนดให้ภาครัฐมีความทันสมัย องค์การภาครัฐมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับบริบทการพัฒนาประเทศ และพัฒนาและปรับระบบวิธีการปฏิบัติราชการให้ทันสมัย¹

จากประเด็นตามยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) จึงได้พิจารณาทบทวนพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ปรากฏว่าการที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้การจัดตั้งส่วนราชการ

¹ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ประเด็นที่ 4.4 ภาครัฐมีความทันสมัย ทันทการเปลี่ยนแปลง และมีขีดสมรรถนะสูง สามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่า เทียบได้กับมาตรฐานสากล สามารถรองรับกับสภาพแวดล้อม ในการปฏิบัติงานที่มีความหลากหลายซับซ้อนมากขึ้น และทันทการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

4.4.1 องค์การภาครัฐมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับบริบทการพัฒนาประเทศ ปรับโครงสร้าง และระบบบริหารงานราชการใหม่ในรูปแบบที่มีความหลากหลาย มีการดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวเข้าสู่การเป็นสำนักงานสมัยใหม่ นำไปสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง สามารถปฏิบัติงานเทียบได้กับมาตรฐานสากล มีความคล่องตัว ไม่ยึดติดกับการจัดโครงสร้างองค์กรแบบราชการ สามารถยุบ เลิก ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร กฎ ระเบียบได้ตามสถานการณ์

4.4.2 พัฒนาและปรับระบบวิธีการปฏิบัติราชการให้ทันสมัย โดยมีการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการที่ตั้งอยู่บนข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ มุ่งผลสัมฤทธิ์ มีความโปร่งใสยืดหยุ่นและคล่องตัวสูง นำนวัตกรรม เทคโนโลยี ข้อมูลขนาดใหญ่ ระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัล มาใช้ในการบริหารและการตัดสินใจ รวมทั้งนำองค์ความรู้ในแบบสหสาขาวิชาเข้ามาประยุกต์ใช้ เพื่อสร้างคุณค่าและแนวทางปฏิบัติที่เป็นเลิศในการตอบสนองกับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างทันเวลา พร้อมทั้งมีการจัดการความรู้และถ่ายทอดความรู้อย่างเป็นระบบเพื่อพัฒนาภาครัฐให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

ขึ้นใหม่ต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ทำให้การปรับเปลี่ยนส่วนราชการเพื่อรองรับการบริหารประเทศขาดความคล่องตัว สร้างความยุ่งยาก เพิ่มภาระให้แก่หน่วยงานและเป็นภาระกับงบประมาณของประเทศเป็นอย่างมาก และแม้ว่าตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว² จะกำหนดให้การจัดตั้งส่วนราชการโดยการยุบ รวม หรือโอนกรมในกระทรวงมาจัดตั้งเป็นส่วนราชการใหม่นั้นสามารถดำเนินการโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ โดยสามารถจัดตั้งส่วนราชการซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรมแต่มีผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าวเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดีก็ตาม แต่การจัดตั้งส่วนราชการในรูปแบบดังกล่าวยังมีปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานภายในหน่วยงานอยู่หลายประการ

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และแนวทางการปรับปรุงวิธีการในการจัดตั้งส่วนราชการต่าง ๆ ขึ้นใหม่ เพื่อปรับโครงสร้างส่วนราชการให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัว ทันสมัย สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในอนาคต และสามารถปฏิบัติงานตามที่ยุทธศาสตร์ชาติกำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของโครงการ

2.1 เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการบริหารงานภายใน ส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะได้นำมาปรับปรุงการจัดตั้งและการบริหารงานภายในของ ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 18 “ให้จัดระเบียบราชการของกระทรวงดังนี้

(1) สำนักงานรัฐมนตรี

(2) สำนักงานปลัดกระทรวง

(3) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เว้นแต่บางกระทรวงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกรมก็ได้

ให้ส่วนราชการตาม (2) และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตาม (3) มีฐานะเป็นกรม

กระทรวงใดมีความจำเป็นจะต้องมีส่วนราชการเพื่อทำหน้าที่จัดทำนโยบายและแผน กำกับ เร่งรัด และติดตามนโยบายและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง จะจัดระเบียบบริหารราชการโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีสำนักนโยบายและแผนเป็นส่วนราชการภายใน ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้

ในกระทรวงจะตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการเพื่อรับผิดชอบภาระหน้าที่ใดโดยเฉพาะซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรมแต่มีผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าวเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดีก็ได้ ในกรณีเช่นนั้นให้อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่สำหรับส่วนราชการนั้นเช่นเดียวกับอธิบดี ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และให้คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวงทำหน้าที่คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรมสำหรับส่วนราชการนั้น

การตราพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสี่ให้กระทำได้ในกรณีเป็นการยุบ รวม หรือโอนกรมในกระทรวงใดมาจัดตั้งเป็นส่วนราชการตามวรรคสี่ในกระทรวงนั้นหรือกระทรวงอื่น โดยไม่มีกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น และให้นำความในมาตรา 8 ทวิ และมาตรา 8 เบญจ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การแต่งตั้งอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นของส่วนราชการตามวรรคสี่ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้มีความคล่องตัว และรองรับทันต่อการปรับโครงสร้างส่วนราชการและ การบริหารงานในอนาคต

2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์วิธีการจัดตั้งส่วนราชการของต่างประเทศที่มีความยืดหยุ่น โดยศึกษารูปแบบการจัดตั้ง ยุบ เลิก ปรับเปลี่ยนโครงสร้าง การบริหารราชการ และการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรม มาปรับใช้กับการบริหารราชการ เพื่อให้สอดคล้องกับยุคที่ดิจิทัลเข้ามามีบทบาทในระบบราชการ ตลอดจนข้อดีข้อเสียของรูปแบบที่ได้ศึกษาในแต่ละประเทศ รวมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา การจัดโครงสร้างส่วนราชการ การบริหารราชการ และการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาปรับใช้กับการบริหารราชการภายในส่วนราชการไทยให้ มีรูปแบบที่ยืดหยุ่น คล่องตัว และเหมาะสมมากขึ้น

3. ขอบเขตการศึกษาและวิธีการดำเนินงาน

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการให้มีความยืดหยุ่น เพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ มีขอบเขตการศึกษาและวิธีการดำเนินงานในรายละเอียด ดังนี้

3.1 ดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานของส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

3.1.1 ดำเนินการศึกษาการบริหารงานภายในส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยศึกษาว่า ส่วนราชการดังกล่าวมีปัญหาและอุปสรรค ในการบริหารงานภายในหน่วยงาน เช่น การบริหารบุคลากร งบประมาณ การปฏิบัติราชการ การมอบอำนาจ และการดำเนินงานพัสดุ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ประกอบกับการลงพื้นที่สัมภาษณ์และเก็บข้อมูลจากส่วนราชการที่มีการจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะดังกล่าว กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) และกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ (สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศเดิม)

3.1.2 ดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ลักษณะงานที่เหมาะสมกับการจัดตั้งส่วนราชการ ตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยศึกษาภารกิจของส่วนราชการประเภทต่าง ๆ เพื่อกำหนดว่าภารกิจในลักษณะใดของส่วนราชการที่เหมาะสมกับการจัดตั้งเป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

3.1.3 ดำเนินการเปรียบเทียบข้อดี ข้อเสีย และความแตกต่างในการบริหารงานภายในของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กับส่วนราชการต่าง ๆ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับส่วนราชการระดับกรมที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และส่วนราชการอื่นที่มีลักษณะการจัดโครงสร้างและการบริหารงานที่คล้ายคลึงกันกับส่วนราชการตามมาตรา 18 เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เป็นต้น

3.1.4 ดำเนินการจัดทำแนวทางการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และข้อเสนอแนะ การปรับปรุงส่วนราชการดังกล่าว โดยนำผลการศึกษาตามข้อ 3.1.1 –3.1.3 มาวิเคราะห์เพื่อจัดทำแนวทางการบริหารงานภายใน เช่น การบริหารบุคลากร งบประมาณ การปฏิบัติราชการ การมอบอำนาจ และการดำเนินงานพัสดุ เป็นต้น เพื่อรองรับการจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการจัดตั้ง และการบริหารงานภายในของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้มีความคล่องตัว และรองรับทันต่อการปรับโครงสร้างส่วนราชการ และการบริหารงานในอนาคต

3.1.5 ดำเนินการจัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิต่อแนวทางและ ข้อเสนอแนะตามข้อ 3.1.4

3.1.6 ดำเนินการจัดทำรายงานผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงาน ของส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบด้วย

1) ผลการศึกษาเกี่ยวกับภารกิจที่มีความเหมาะสม ปัญหาและอุปสรรคของ การบริหารงานภายในส่วนราชการรูปแบบดังกล่าว โดยจะต้องมีผลการสัมภาษณ์และการเก็บข้อมูลจาก ส่วนราชการที่มีการจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะดังกล่าวด้วย รวมทั้งผลการเปรียบเทียบข้อดี ข้อเสีย และ ความแตกต่างในการบริหารงานภายในของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กับส่วนราชการระดับกรมที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และ ส่วนราชการอื่นที่มีลักษณะการจัดโครงสร้างและการบริหารงานที่คล้ายคลึงกันกับส่วนราชการตามมาตรา 18

2) แนวทางการบริหารงานภายใน เช่น การบริหารบุคลากร งบประมาณ การปฏิบัติ ราชการ การมอบอำนาจ และการดำเนินงานพัสดุ เป็นต้น เพื่อรองรับการจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

3) ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการจัดตั้งและการบริหารงานภายในของส่วนราชการ ตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้มีความคล่องตัว และรองรับต่อการปรับโครงสร้างส่วนราชการและการบริหารงานในอนาคต

4) ผลการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องดังกล่าว

3.2 ดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งส่วนราชการให้มีรูปแบบ ที่ยืดหยุ่น คล่องตัว และเหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศ โดยการศึกษาข้อมูลเอกสารและรายงาน ที่เกี่ยวข้องของประเทศตัวอย่าง จำนวน 4 ประเทศ ที่มีบริบทใกล้เคียงกับประเทศไทย โดยมีรายละเอียด การดำเนินการ ดังต่อไปนี้

3.2.1 ดำเนินการศึกษาวិเคราะห์วิธีการจัดตั้งส่วนราชการของต่างประเทศที่มี ความยืดหยุ่น และวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียในแต่ละประเทศ โดยศึกษารูปแบบการจัดตั้ง ยุบ เลิก เปลี่ยน

โครงสร้าง การบริหารราชการ และการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาปรับใช้กับการบริหารราชการให้สอดคล้องกับยุคที่ดิจิทัลเข้ามามีบทบาทในระบบราชการ รวมทั้งข้อดีข้อเสียของรูปแบบที่ได้ศึกษาในแต่ละประเทศ

3.2.2 ดำเนินการวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการจัดโครงสร้าง การบริหารราชการ และการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ภายในส่วนราชการ โดยจะต้องนำผลการศึกษาตามข้อ 3.2.1 มาวิเคราะห์เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการจัดโครงสร้างของส่วนราชการ การบริหารราชการ และการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาปรับใช้ในการบริหารภายในส่วนราชการ

3.2.3 ดำเนินการจัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิต่อข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการจัดโครงสร้าง การบริหารราชการ และการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ภายในส่วนราชการตามข้อ 3.2.2

3.2.4 ดำเนินการจัดทำรายงานผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ ประกอบด้วยรายงานผลการศึกษาเกี่ยวกับวิธีการจัดตั้งส่วนราชการของต่างประเทศและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการจัดโครงสร้างของส่วนราชการ การบริหารราชการ และการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาปรับใช้กับการบริหารราชการภายในส่วนราชการไทย ให้มีรูปแบบที่ยืดหยุ่น คล่องตัว และเหมาะสมมากขึ้น รวมทั้งผลการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องดังกล่าว

3.3 ดำเนินการสรุปผลการดำเนินโครงการ

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

4.1 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการบริหารงานภายในส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

4.2 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการทราบถึงวิธีการจัดตั้งส่วนราชการของต่างประเทศที่มีบริบทใกล้เคียงกับประเทศไทย ที่มีความยืดหยุ่นและข้อดีข้อเสียของรูปแบบในแต่ละประเทศ

4.3 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการจัดตั้งและการบริหารงานภายในของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้มีความคล่องตัว และรองรับทันต่อการปรับโครงสร้างส่วนราชการและการบริหารงานในอนาคต

4.4 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการจัดโครงสร้างส่วนราชการ การบริหารราชการ และการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาปรับใช้กับการบริหารราชการภายในส่วนราชการไทยให้มีรูปแบบที่ยืดหยุ่น คล่องตัว และเหมาะสมมากขึ้น

5. คณะที่ปรึกษา

คณะที่ปรึกษา ประกอบด้วยบุคลากรดังต่อไปนี้

- 1) ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ หัวหน้าโครงการ
- 2) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล นักวิจัย
- 3) รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ นักวิจัย
- 4) นายบุญญฤทธิ์ ชูเกียรติ นักวิจัย
- 5) ดร.เสาวธาร โพธิ์กลัด ผู้ช่วยนักวิจัย
- 6) นายสั๊กกพล ภูมรินทร์ ผู้ช่วยนักวิจัย

บทที่ 1

ข้อคิดว่าด้วยความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

ในบทนี้จะกล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีเบื้องต้นในการมีสถานะเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ อันประกอบด้วยความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับนิติบุคคล ประเภทของนิติบุคคล และความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และส่วนราชการ ตามหัวข้อดังต่อไปนี้

1.1 ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับนิติบุคคล

ในอดีตเมื่อกล่าวถึง “บุคคล” จะมีความหมายเฉพาะ “บุคคลธรรมดาเท่า” นั้น เนื่องจากการพิจารณาบุคคลจะมุ่งไปที่คนในลักษณะที่เป็นธรรมชาติและเป็นสิ่งมีชีวิต ต่อมาเมื่อสังคมมีการพัฒนาขึ้น ประกอบกับมีการรวมตัวกันของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อประกอบธุรกิจการค้า จึงเกิดแนวคิดที่ต้องการให้การรวมกันนั้นสามารถถือสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิอื่น ๆ ได้ ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการดำเนินกิจการดังกล่าว จึงมีการแยกการรวมกันนั้น ออกมาเป็นบุคคลตามกฎหมายต่างหากจากบุคคลที่มาวมกัน และเรียกบุคคลนั้นว่า “นิติบุคคล”³

ในเรื่องการยอมรับสภาพความเป็นนิติบุคคลนั้น มีทฤษฎีหลายทฤษฎีที่มีความขัดแย้งกันและเป็นปัญหาที่นักกฎหมายได้โต้เถียงกันมา โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่านิติบุคคลเป็นเรื่องของการสมมติโดยอาศัยเทคนิคทางกฎหมาย ดังนั้นการดำรงอยู่และการแสดงเจตนาของนิติบุคคลจึงถูกจำกัดโดยเงื่อนไขของกฎหมาย ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่านิติบุคคลเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นจริง ๆ เพราะเป็นที่รวมของบุคคลธรรมดาและแสดงเจตนาออกโดยผ่านการแสดงเจตนาของบุคคลธรรมดาที่มาวมกัน กฎหมายเป็นเพียงการมารับรองความเป็นนิติบุคคลที่มีอยู่แล้วเท่านั้น ทฤษฎีที่เกี่ยวกับสภาพความเป็นนิติบุคคลมีทฤษฎีที่สำคัญอยู่ 2 ทฤษฎี กล่าวคือ⁴

1) ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งสมมติ ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีของนักกฎหมายแบบปฏิฐานนิยม (Positivist) โดยทฤษฎีนี้ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นด้วยอำนาจของกฎหมายหาได้มีสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริงไม่ เนื่องจากนิติบุคคลไม่มีตัวตนที่แท้จริง นิติบุคคลเป็นแต่เพียงบุคคลที่กฎหมายสมมติให้มีขึ้นเพื่อให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาและให้สามารถแสดงเจตนาได้ด้วย แต่เนื่องจากนิติบุคคลไม่อาจจะแสดงเจตนาได้เองจึงต้องแสดงออกมาโดยทางผู้แทนนิติบุคคล ดังนั้นนิติบุคคลจึงจำเป็นที่จะต้องผู้แทนนิติบุคคลมาเป็นผู้แสดงเจตนาแทน และนิติบุคคลจะมีสิทธิเพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น รวมทั้งกฎหมายอาจจะให้สภาพนิติบุคคลหรือถอนสภาพนิติบุคคลเมื่อใดก็ได้

³ สถาบันวิจัยให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ, เสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สิงหาคม 2546, น. 13-20.

⁴ Sir Frederck Pollock, “First Book of jurisprudence” 5 ed (London : Macmillan & Co.Ltd) p 115.

2) ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลมีสภาพเป็นอยู่อย่างแท้จริง นักกฎหมายฝ่ายนี้เห็นว่านิติบุคคลเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นจริง ๆ มีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริงมิใช่สิ่งสมมติขึ้นอย่างลอย ๆ นิติบุคคลจึงสามารถมีเจตนาอันแสดงออกโดยผ่านการแสดงเจตนาของบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้แทนของนิติบุคคลได้ เพราะนิติบุคคลเป็นที่รวมของบุคคลธรรมดา นิติบุคคลมิใช่สิ่งที่กฎหมายสร้างขึ้นตามชอบใจ กฎหมายเพียงรับรองสภาพความเป็นอยู่ของนิติบุคคลซึ่งมีอยู่แล้วและคอยควบคุมนิติบุคคลโดยกำหนดสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ของนิติบุคคลไว้เท่านั้น หากกฎหมายไม่รับรองสภาพนิติบุคคลก็เท่ากับเป็นการฝ่าฝืนธรรมชาติ

ปัจจุบันนักกฎหมายส่วนใหญ่เห็นว่าการโต้แย้งกันของทฤษฎีทั้งสองดังกล่าว เป็นเรื่องของการมองปัญหาที่ไม่ถูกต้อง เพราะจริง ๆ แล้วไม่ว่ากลุ่มบุคคลหรือบุคคลธรรมดา การที่จะเป็นวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายได้ ก็เป็นเรื่องนามธรรมเหมือนกัน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าไม่ใช่ทั้งเรื่องสมมติและเรื่องจริง⁵ แต่เป็นเรื่องที่เป็นผลแห่งการยอมรับของกฎหมายด้วยกัน และวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายหรือบุคคลในทางกฎหมายในที่นี่ หมายถึง ศูนย์แห่งผลประโยชน์ที่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย (Centre d' Intérêts Juridiquement Protégés)⁶ ซึ่งก็คือบุคคลธรรมดาและกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นที่รวมของบุคคลธรรมดา

จากแนวคิดดังกล่าวจึงสามารถสรุปได้ว่า ปัจจุบันสภาพอันแท้จริงของนิติบุคคลมิได้เป็นบุคคลทางกฎหมายที่กฎหมายสมมติขึ้น และมีได้เป็นบุคคลที่มีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริง แต่นิติบุคคลเป็นที่รวมของบุคคลธรรมดาหรือทรัพย์สินเพื่อดำเนินการใด ๆ ตามวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้ ซึ่งมีใช้เพื่อประโยชน์เฉพาะตัวของบุคคลธรรมดา การให้สภาพนิติบุคคลจึงเป็นวิธีการหรือเทคนิคในทางกฎหมายอย่างหนึ่งสร้างขึ้นมาเพื่ออำนวยความสะดวกในการที่จะให้บุคคลธรรมดาและทรัพย์สินที่มารวมกันสามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้โดยสะดวกโดยผ่านนิติบุคคลนั่นเอง

1.2 ประเภทของนิติบุคคล

นิติบุคคลหากพิจารณาตามหลักกฎหมายที่ใช้ในการจัดตั้ง จะสามารถแบ่งประเภทออกได้เป็นนิติบุคคลเอกชน และนิติบุคคลมหาชน ดังต่อไปนี้

1.2.1 นิติบุคคลเอกชน

นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนนั้นมีลักษณะร่วมกันดังต่อไปนี้⁷

1) การก่อตั้งนิติบุคคล (Création) ตามกฎหมายเอกชนนั้น เอกชนจะเป็นผู้ริเริ่มก่อตั้ง กฎหมายกำหนดเพียงเงื่อนไขในการก่อตั้งนิติบุคคลขึ้นเท่านั้น

2) เสรีภาพ (La liberté) นั้นเป็นหัวใจในการรวมกลุ่มกันก่อตั้งนิติบุคคล ไม่มีผู้ใดถูกบังคับให้มาเข้าร่วมอยู่หรือถูกบังคับให้ต้องอยู่

3) ความสามารถของนิติบุคคล (La capacité des personnes morales) ตามกฎหมายแห่งความแตกต่างของนิติบุคคลจะอยู่ที่ข้อจำกัดในการทำนิติกรรมต่าง ๆ ซึ่งปกติไม่รวมถึงเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง (prerogative de puissance publique)

นิติบุคคลเอกชน สามารถแบ่งประเภทตามวัตถุประสงค์ที่ต่างกันได้ ดังต่อไปนี้⁸

⁵ Jean Rivero, Droit administratif, 10 ed, 1983, pp.40. อ้างถึงใน วศิน ยิ้มแย้ม, ปัญหาความเป็นนิติบุคคลของรัฐในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548, น. 7.

⁶ Vedel Georges, Droit administratif, 6 ed, Paris, 1976, pp. 633 – 634. อ้างถึงใน โภคิน พลกุล, นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 6 ตอน 2, สิงหาคม 2530, น. 282.

⁷ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น. 7.

1) นิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร ซึ่งมักเป็นห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทพาณิชย์ โดยมีลักษณะแสวงหากำไรเป็นเงิน

2) นิติบุคคลที่ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร ได้แก่ สภาวิชาชีพ สมาคม สหภาพ อันเป็นการรวมกลุ่มของบุคคล หรือมูลนิธิซึ่งเป็นกองทรัสต์สิน เป็นต้น

1.2.2 นิติบุคคลมหาชน

การจะพิจารณาถึงความเป็นนิติบุคคลมหาชนได้เข้าใจอย่างถ่องแท้ จำต้องเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างระหว่างนิติบุคคลมหาชนและนิติบุคคลเอกชน ทั้งนี้นิติบุคคลมหาชนมีพื้นฐานเช่นเดียวกับนิติบุคคลเอกชน แต่หากพิจารณาถึงพื้นฐานแนวความคิดและภารกิจที่แตกต่างจากนิติบุคคลเอกชนทำให้นิติบุคคลมหาชนมีลักษณะที่พิเศษต่างจากนิติบุคคลเอกชนดังนี้⁸

1) การก่อตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเป็นผลมาจากการแทรกแซงของรัฐ ซึ่งมีวิธีการอยู่หลายรูปแบบโดยอาจเป็นไปในรูปแบบของการออกกฎหมายจัดตั้ง โดยเฉพาะในรูปของพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติโดยพิจารณาประกอบกับหลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจทางปกครอง ซึ่งแตกต่างจากการก่อตั้งนิติบุคคลเอกชน เพราะการก่อตั้งนิติบุคคลเอกชนเกิดจากการริเริ่มของปัจเจกชนโดยรัฐมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการก่อตั้งแต่อย่างใด นิติบุคคลเอกชนจึงเกิดจากเจตนาของเอกชนในการเข้ามารวมตัวกันโดยแท้ โดยที่รัฐเพียงแต่กำหนดเงื่อนไขในการก่อตั้งเท่านั้น

2) การเข้าเป็นสมาชิก การเข้าร่วมเพื่อเป็นสมาชิกของนิติบุคคลมหาชนนั้นเป็นไปตามพฤติการณ์ของแต่ละคน หมายความว่า บุคคลใดเข้าไปร่วมอยู่ในกลุ่มชนใดซึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชน เช่น เทสบอล บุคคลนั้นก็กลายเป็นสมาชิกของนิติบุคคลมหาชนนั้นในทันที ซึ่งต่างจากการเข้าเป็นสมาชิกของนิติบุคคลเอกชนที่ต้องเกิดจากความสมัครใจเข้าร่วมของบุคคลนั้นเท่านั้น

3) การดำเนินงาน ของนิติบุคคลมหาชนเป็นการดำเนินงานเพื่อสาธารณะประโยชน์ตามความประสงค์ของรัฐ รัฐจึงสามารถใช้เอกสิทธิ์แห่งอำนาจอรรถมหาชนบังคับเอากับเอกชนได้โดยปราศจากความยินยอมของเอกชน ซึ่งเอกสิทธิ์แห่งอำนาจอรรถมหาชนนี้มีแต่เฉพาะนิติบุคคลมหาชนเท่านั้นโดยปรากฏอยู่ในรูปของนิติกรรมทางปกครอง

4) ความสัมพันธ์กับนิติบุคคลอื่น ในความสัมพันธ์ระหว่างนิติบุคคลมหาชนหนึ่งกับนิติบุคคลมหาชนอื่นนั้นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจะมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ นิติบุคคลมหาชนหนึ่งอาจมีฐานะเหนือกว่านิติบุคคลมหาชนหนึ่งได้และนิติบุคคลมหาชนที่มีอำนาจเหนือสามารถที่จะกำกับดูแลนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตนได้ ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมที่ไม่เคร่งครัดและการจะมีอำนาจกำกับดูแลจะต้องเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจะแตกต่างจากนิติบุคคลเอกชนที่นิติบุคคลทุกนิติบุคคลมีฐานะทางกฎหมายเท่าเทียมกันทุกประการ

⁸ วศิน ยิ้มแย้ม, ปัญหาความเป็นนิติบุคคลของรัฐในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548, น. 8.

⁹ อ่างแล้ว *เชิงอรรถที่ 3*, น. 16 – 17.

5) วัตถุประสงค์ของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชน ในขณะที่นิติบุคคลเอกชนตามกฎหมายเอกชนมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ต่อส่วนตัวของนิติบุคคลนั้นเท่านั้น

หลักการจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้น มีที่มาจากหลักการรวมอำนาจและหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง เนื่องจากโดยปกติแล้วรัฐมีภารกิจหลัก คือ การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์มหาชน แต่เนื่องจากภารกิจของรัฐมีเพิ่มมากขึ้นประกอบกับการขยายตัวของสังคม จึงทำให้รัฐไม่สามารถที่จะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเหล่านั้นด้วยตนเองแต่เพียงผู้เดียวได้อีกต่อไป รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างองค์กรของตนขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเหล่านั้นแทนรัฐ โดยองค์กรเหล่านี้จะอยู่ในระบบรวมอำนาจและกระจายอำนาจซึ่งเป็นการจัดระเบียบในการบริหารราชการภายในรัฐ โดยองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะเหล่านี้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเพื่อสามารถตอบสนองในเรื่องของความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และนิติบุคคลมหาชนนั้นจะมีอำนาจมหาชน ซึ่งเป็นอำนาจที่นิติบุคคลเอกชนไม่สามารถมีได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบความแตกต่างของนิติบุคคลเอกชนกับนิติบุคคลมหาชน

ประเด็น	นิติบุคคลเอกชน	นิติบุคคลมหาชน
การก่อตั้ง	ก่อตั้งโดยเจตนาของเอกชนในการเข้ามา รวมตัวกันเป็นนิติบุคคล	ก่อตั้งโดยมีกฎหมายจัดตั้ง
วัตถุประสงค์	เพื่อประโยชน์ส่วนตัวของนิติบุคคลนั้น	เป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชน
การเข้าเป็นสมาชิก	จากความสมัครใจเข้าร่วมของบุคคลนั้น	เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือตาม พฤติการณ์ของแต่ละบุคคล
การดำเนินงาน	ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล	ดำเนินงานเพื่อสาธารณะประโยชน์ตาม ความประสงค์ของรัฐ
ความสัมพันธ์กับ นิติบุคคลอื่น	- นิติบุคคลเอกชนด้วยกัน มีฐานะทาง กฎหมายเท่าเทียมกันทุกประการ - นิติบุคคลมหาชน มีฐานะทางกฎหมาย ต่ำกว่า นิติบุคคลมหาชนสามารถใช้ อำนาจเหนือต่อนิติบุคคลเอกชนได้	- นิติบุคคลมหาชนด้วยกัน อาจมีฐานะ ไม่เท่าเทียมกัน โดยนิติบุคคลมหาชนที่มี ฐานะเหนือกว่าสามารถที่จะกำกับดูแล นิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ตนได้ - นิติบุคคลเอกชน สามารถใช้เอกสิทธิ์ แห่งอำนาจมหาชนบังคับเอากับเอกชน ได้โดยปราศจากความยินยอมของ เอกชน โดยปรากฏอยู่ในรูปของนิติกรรม ทางปกครอง

1.3 ความเป็นนิติบุคคลของรัฐและส่วนราชการ

ในนานาประเทศนั้นจะถือว่ารัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยรัฐนั้นเป็นนิติบุคคลโดยสภาพทั้งในแง่ของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน¹⁰

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อรัฐเกิดขึ้นแล้วรัฐก็จะมีสภาพบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศโดยสภาพ ไม่ใช่บุคคลธรรมดาที่อยู่ในรัฐ โดยกฎหมายระหว่างประเทศจะยอมรับสถานะพิเศษของบุคคลธรรมดาบางตำแหน่ง เช่น ประมุขของรัฐ หัวหน้ารัฐบาล ผู้แทนทางการทูต ซึ่งเป็นการยอมรับในฐานะผู้ทำการแทนรัฐในฐานะนิติบุคคล มิใช่ในนามส่วนตัว¹¹

ในทางกฎหมายมหาชนภายใน เมื่อรัฐได้รับการยอมรับเป็นนิติบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศแล้วรัฐก็ได้รับการยอมรับว่าเป็นนิติบุคคลโดยสภาพโดยกฎหมายมหาชนภายในของรัฐต่าง ๆ ด้วย การยอมรับสภาพความเป็นนิติบุคคลของรัฐในกฎหมายมหาชนภายในนั้น เท่ากับเป็นการยอมรับว่าการกระทำของทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ ก็เป็นการกระทำในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งของรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคล เมื่อรัฐเป็นนิติบุคคลแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นที่องค์กรเหล่านี้จะต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคลอีก¹²

ดังนั้นในประเทศที่ยอมรับว่ารัฐเป็นนิติบุคคล ส่วนราชการภายในของรัฐจึงไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยอาจมีองค์กรอื่นที่เป็นนิติบุคคลมาชนร่วมกับรัฐ เช่น ประเทศฝรั่งเศสจะถือว่ารัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชน เป็นนิติบุคคลมหาชน¹³ หรือประเทศญี่ปุ่นจะถือว่ารัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรสาธารณะ (Public Corporation) เป็นนิติบุคคลมหาชน¹⁴

แต่ในกรณีของประเทศไทยนั้นกลับมีแนวทางที่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ กล่าวคือ ประเทศไทยนั้นถือว่ารัฐไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ เกิดจากปัญหาของแนวคิด ตัวบทกฎหมาย และคำพิพากษาของศาล ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป

¹⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, รัฐและนิติบุคคลมหาชน, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, เมษายน 2561, น. 38.

¹¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 4 : รัฐ, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2560, น.158 – 164.

¹² เฟิงอ้วง, น. 165 – 167.

¹³ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 6, น. 46.

¹⁴ เฟิงอ้วง, น. 51 – 52.

บทที่ 2

ระบบราชการและความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในต่างประเทศ

ในบทนี้คณะที่ปรึกษาจะได้นำเสนอระบบราชการและความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในต่างประเทศ เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทย และนำข้อดีข้อเสียจากกรณีของต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบราชการของประเทศไทยต่อไป โดยในรายงานฉบับนี้ คณะที่ปรึกษาได้เลือกประเทศที่ทำการศึกษารวม 4 ประเทศ กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีลักษณะเฉพาะของระบบราชการในแต่ละประเทศ โดยประเทศสหรัฐอเมริกานั้น แม้จะเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบบสหพันธรัฐแตกต่างจากประเทศไทยก็ตาม แต่ก็ยังเป็นประเทศที่มีระบบราชการที่ทันสมัยและประเทศไทยได้นำระบบราชการของประเทศไทยมาใช้กับประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ส่วนประเทศสหราชอาณาจักรนั้น คณะที่ปรึกษาเห็นว่าประเทศรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับประเทศไทยและประเทศไทยได้นำแนวคิดเรื่องนิติบุคคลของกระทรวงและกรมของประเทศสหราชอาณาจักรมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในปี พ.ศ. 2468¹⁵ กรณีของประเทศญี่ปุ่นนั้น ประเทศญี่ปุ่นก็เป็นประเทศรัฐเดี่ยวที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเช่นเดียวกับประเทศไทยและเป็นประเทศที่ประเทศไทยรับแนวคิดหลายอย่างมาจากประเทศดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ปี พ.ศ. 2468 ประเทศไทยก็นำต้นแบบมาจากประเทศญี่ปุ่น ส่วนประเทศฝรั่งเศสก็นับว่าเป็นต้นแบบของการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ประเทศไทยนำมาใช้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เช่นการจัดระบบราชการเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ประสบการณ์ของประเทศทั้งสี่ดังกล่าวสามารถอธิบายเป็นลำดับได้ดังต่อไปนี้

2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

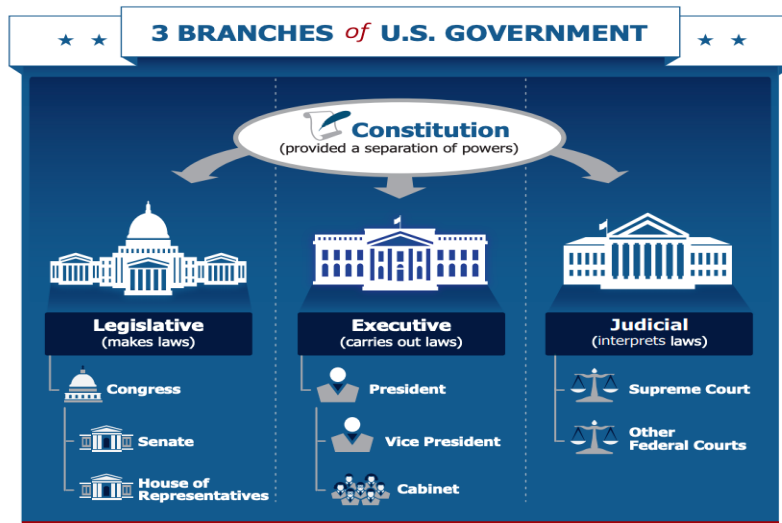
ระบบราชการและความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา ปรากฏรายละเอียดตามหัวข้อดังต่อไปนี้

2.1.1 ภาพรวมของการจัดโครงสร้างระบบราชการ

โครงสร้างทางการเมืองและการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Branch) ฝ่ายบริหาร (Executive Branch) และฝ่ายตุลาการ (Judicial Branch) (รูปภาพที่ 1) โดยประเทศสหรัฐอเมริกาใช้รูปแบบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบบรัฐรวมที่เป็น

¹⁵ ในความจริงแล้ว กระทรวงและกรมของประเทศสหราชอาณาจักรไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ประการใด ระบบกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักรบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงและอธิบดีถูกฟ้องได้ในฐานะผู้แทนกระทรวงและกรม แต่นักกฎหมายไทยที่ไปศึกษาต่อที่ประเทศสหราชอาณาจักรเข้าใจว่ากระทรวงและกรมของประเทศสหราชอาณาจักรมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงนำความคิดดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฉบับแรกในปี พ.ศ. 2468

สหพันธรัฐ (Federal State) ประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ จำนวน 50 มลรัฐ แบ่งการปกครองหรือมีโครงสร้างการปกครองเป็น 3 ระดับ คือ การปกครองระดับสหพันธ์ (Federal Government) การปกครองในมลรัฐ (State Government) และการปกครองท้องถิ่น (Local Government)



รูปภาพที่ 1 โครงสร้างทางการเมืองการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในส่วนของการปกครองระดับสหพันธ์ มีฝ่ายบริหารซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นผู้นำ มีฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภา (Congress) ที่ประกอบด้วย สภาสูงหรือวุฒิสภา (House of Senate) จำนวน 100 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในแต่ละมลรัฐ ๆ ละ 2 คน และสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) ซึ่งมีสมาชิกจำนวน 435 คน ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของแต่ละมลรัฐ และมีฝ่ายตุลาการคือศาลสูง (Supreme Court) ทำหน้าที่พิพากษาอรรถคดี

2.1.1.1 โครงสร้างของระบบราชการ

สำนักงานความรับผิดชอบของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา (United States Government Accountability Office, GAO)¹⁶ ได้กำหนดประเภทของหน่วยงานของรัฐบาลระดับสหพันธ์จำนวน 219 หน่วยงาน โดยแบ่งประเภทของหน่วยงานดังกล่าวออกเป็น 7 ประเภท โดยอาศัยตัวชี้วัดสำคัญจำนวน 12 ตัวชี้วัด ตามลักษณะของการบริหารราชการ ความรับผิดชอบ ความต้องการในการแสดงความโปร่งใสทางการเงิน และการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานนั้น ๆ โดยลักษณะของความโปร่งใสประกอบด้วย การเตรียมการ ทวนสอบ และการอนุมัติงบประมาณ ยุทธศาสตร์และแผนการดำเนินงาน งบประมาณการดำเนินงานและการควบคุมงบประมาณ การบริหารค่าใช้จ่าย การควบคุมการบริหารงานภายในและระบบการเงิน การเตรียมความพร้อมและการรายงานสถานะทางการเงิน มาตรฐานการดำเนินงานของหน่วยงาน การเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานของสาธารณะ การคุ้มครองการให้ข้อมูล การมีส่วนร่วมของประชาชน และการมีสัญญากับรัฐบาล และข้อมูลการได้รับจัดสรรงบประมาณ โดยหน่วยงานทั้ง 7 ประเภท ได้แก่

¹⁶ United States Government Accountability Office, 2009

1. Executive Departments (กระทรวง) ประกอบด้วย 15 หน่วยงาน
2. Other Executive Branch Entities ประกอบด้วย 88 หน่วยงาน
(ส่วนงานแยกจากกระทรวงทำหน้าที่เฉพาะด้าน
ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล)
3. Government Corporations (รัฐวิสาหกิจ) ประกอบด้วย 23 หน่วยงาน
4. Non-appropriated Fund Instrumentalities ประกอบด้วย 1 หน่วยงาน
5. Government-Sponsored Enterprises (GSEs) ประกอบด้วย 3 หน่วยงาน
6. Federally Funded Research and Development Centers (FFRDCs) ประกอบด้วย 39 หน่วยงาน
7. Other Federally Established Organizations ประกอบด้วย 50 หน่วยงาน

โดยหน่วยงานทั้ง 7 ประเภทสามารถสรุปภาพรวมและเปรียบเทียบลักษณะสำคัญได้ ดังนี้

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบประเภทและภารกิจของหน่วยงานระดับสหพันธ์

หน่วยงาน	หน่วยงานที่ ควบคุมหรือดูแล	ภารกิจและการปฏิบัติงาน	ตัวอย่างหน่วยงาน
1. Executive Departments (กระทรวง)	รัฐบาลสหพันธ์	ปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจเฉพาะที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล โดยมีหน่วยงานย่อยภายในกระทรวงเป็นส่วนดำเนินงาน	1. กระทรวงมหาดไทย 2. กระทรวงศึกษาธิการ 3. กระทรวงยุติธรรม
2. Other Executive Branch Entities	รัฐบาลสหพันธ์	หน่วยงานที่ปฏิบัติภารกิจหรือเข้าร่วมโครงการพิเศษ หรือพื้นที่พิเศษตามที่รัฐบาลมอบหมาย	1. สภาที่ปรึกษาด้านการอนุรักษ์ประวัติศาสตร์ 2. สำนักข่าวกรองกลาง 3. สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ 4. สำนักงานการบริหารประกันสังคม
3. Government Corporations	รัฐบาลสหพันธ์	หน่วยงานที่ดำเนินการเฉพาะด้าน โดยมีการบริหารงานในรูปแบบของภาคธุรกิจ	1. กองทุนสถาบันการเงินเพื่อพัฒนาชุมชน 2. กองทุนเพื่อการเคหะแห่งชาติ 3. บริษัทการลงทุนเอกชนในต่างประเทศ 4. ธนาคารสินเชื่อเพื่อการกู้ซื้อบ้าน
4. Non-appropriated Fund	รัฐบาลสหพันธ์	หน่วยงานที่จะบริการเฉพาะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของรัฐบาล และกระทรวงต่าง ๆ	1. สำนักงานสนับสนุนการขายและการบริการของกองทัพเรือ 2. สำนักงานขายสินค้าของ

หน่วยงาน	หน่วยงานที่ ควบคุมหรือดูแล	ภารกิจและการปฏิบัติงาน	ตัวอย่างหน่วยงาน
Instrumentalities		โดยมีการบริหารงานในรูปแบบ ของภาคธุรกิจ	สถาบันการเดินเรือพาณิชย์ แห่งสหรัฐอเมริกา 3. สถาบันการศึกษาภายใต้ การกำกับดูแลของกระทรวง การเกษตร
5. Government- Sponsored Enterprises (GSEs)	หน่วยงานเอกชน เป็นเจ้าของแต่มี การร่วมกำกับดูแล โดยรัฐบาลสหพันธ์	หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการ ทางสินเชื่อและการระดมทุนผ่าน กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์ โดยมีการดำเนินงานโดย บริษัทเอกชนที่แสวงหาผลกำไร	1. บริษัทสินเชื่อ เพื่อการเกษตร 2. บริษัทสินเชื่อเพื่อการกู้ซื้อ ที่อยู่อาศัย 3. สมาคมสินเชื่อที่อยู่อาศัย แห่งชาติ
6. Federally Funded Research and Development Centers (FFRDCs)	หน่วยงานเอกชนเป็น เจ้าของและบริหารงาน โดยมีหน่วยงานหลัก ของรัฐบาล เช่น กระทรวง รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอิสระ อื่น ๆ ในกำกับของ รัฐบาลทำหน้าที่ ในการกำกับดูแล	หน่วยงานที่ทำหน้าที่ศึกษาวิจัย และกิจกรรมการพัฒนา โดยมี การดำเนินงานโดยบริษัทเอกชน หรือสถาบันทางการศึกษาภายใต้ การทำสัญญาในการบริหาร จัดการกับกระทรวง หน่วยงาน รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอิสระ ที่ขึ้นตรงกับส่วนงานของ ฝ่ายบริหารซึ่งไม่ใช่ส่วนงานหลัก ของรัฐบาล กระทรวงกลาโหม รัฐวิสาหกิจ หรือสำนักงาน ความรับผิดชอบของรัฐบาล	1. ศูนย์วิจัยและพัฒนาการบิน และอวกาศ 2. ห้องปฏิบัติการแห่งชาติ Argonne 3. สถาบันมะเร็งแห่งชาติ Frederick 4. สถาบันการศึกษาและ วิเคราะห์ความมั่นคงแห่ง มาตุภูมิ
7. Other Federally Established Organizations	หน่วยงานเอกชนเป็น เจ้าของแต่มีการร่วม กำกับดูแลโดยรัฐบาล	หน่วยงานที่โดยปกติจะทำหน้าที่ ในการจัดบริการเฉพาะสำหรับ กลุ่มเป้าหมายผ่านการดำเนินงาน ในรูปแบบของการศึกษาวิจัย การกุศล หรือการดำเนินการ ในรูปแบบธุรกิจ	1. ธนาคารสินเชื่อการเกษตร 2. มูลนิธิเพื่อสถาบันสุขภาพ แห่งชาติ 3. สถาบันวิทยาศาสตร์ แห่งชาติ 4. สถาบันวัฒนธรรมและศิลปะ พื้นเมืองอเมริกันอินเดียนและ แอลาสกา

ในแต่ละมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง เพื่อกำหนดรูปแบบการปกครองหรือความสัมพันธ์ของอำนาจต่าง ๆ โดยการปกครองในมลรัฐจะแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย และผู้ที่ทำหน้าที่สูงสุดในแต่ละฝ่ายมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในมลรัฐ โดยแต่ละมลรัฐจะมีรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารที่มีผู้ว่าการมลรัฐ (Governor) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นหัวหน้าสูงสุด ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐซึ่งมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่ในการออกกฎหมายต่าง ๆ และฝ่ายตุลาการประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำหน้าที่ตัดสินคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในมลรัฐ

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองในระดับล่างที่สุด มีจำนวนหน่วยและความหลากหลายมากที่สุด โดยในรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐไม่มีการบัญญัติเนื้อหาใดที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามหลักการแล้วการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐบาลมลรัฐ กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งซีตี (City) ทาวน์ และทาวน์ชิพ (Town and Township) เคานตี (County) เขตพิเศษ (Special District) และเขตโรงเรียน (School District) จัดตั้งขึ้นโดยมลรัฐ ซึ่งแต่ละมลรัฐจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ รูปแบบของหน่วยการปกครอง กระทั่งเป็นผู้ยกเลิกหน่วยการปกครองนั้น ๆ ซึ่งในข้อเท็จจริงปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากของมลรัฐเกิดขึ้นหรือถูกจัดตั้งขึ้นจากการเรียกร้องของประชาชน มลรัฐเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่รับรองสถานภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ทั้งนี้ ข้อสังเกตจากเอกสาร ตำรา และงานวิจัยจำนวนมากที่ทำการศึกษารื่องการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการอ้างถึงคำกล่าวของ อเล็กซิส เดอ ตอกเกอะวิลล์ (Alexis de Tocqueville) ที่ระบุว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะอำนาจอธิปไตยของปวงชนอย่างชัดเจนคือ เมื่อปัจเจกชนและครอบครัวรวมตัวกันก็จะนำไปสู่การก่อตั้งชุมชนท้องถิ่น เมื่อชุมชนท้องถิ่นหลาย ๆ แห่งรวมตัวกันก็จะนำไปสู่การก่อตั้งมลรัฐ และเมื่อแต่ละมลรัฐรวมตัวกันก็จะนำไปสู่การจัดตั้งประเทศในที่สุด โดยตอกเกอะวิลล์ได้ให้ข้อสังเกตสำคัญสำหรับการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ถูกจัดตั้งโดยผู้มีอำนาจสูง (เช่นระดับมลรัฐหรือสหพันธรัฐ) แต่เป็นการจัดตั้งโดยประชาชน

การปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกามี 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ทั่วไปหรือทำหน้าที่หลายอย่างในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ (General – Purpose) องค์กรปกครองประเภทนี้ ได้แก่ เคานตี มินิชิปอล ทาวน์ และทาวน์ชิพ และประเภทที่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งเป็นการเฉพาะ (Special Purpose) ได้แก่ เขตโรงเรียนซึ่งทำหน้าที่จัดการเรื่องโรงเรียนเพียงอย่างเดียว

2.1.1.2 สถานะความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานของรัฐ

เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาก็จะพบว่า รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐบาลไว้อย่างชัดเจน และมีได้บัญญัติว่ากระทรวงมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ โดยมาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาก็กำหนดไว้เพียงว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถเป็นคู่ความในศาลได้ และเมื่อทำการศึกษารายละเอียดในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายฉบับอื่น ๆ ต่างก็มิได้กำหนด

อย่างชัดเจนเช่นกันว่า กระทรวงมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ หากแต่พบว่าในหลาย ๆ คดีกระทรวงสามารถเป็นคู่ความในศาลได้ นอกจากนี้ United States Code Annotated 516, 518, 519 (1998) ยังได้ระบุว่าการกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) เป็นตัวแทนของประเทศสหรัฐอเมริกาในการว่าความในศาล

ลักษณะทั่วไปของความเป็นบุคคลของหน่วยงานต่าง ๆ ในหน่วยงานรัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่ากระทรวงมีสถานะเป็นนิติบุคคล¹⁷ อย่างไรก็ตามจาก U.S. Code of Federal Regulation § 8G section 12 ได้ระบุถึงหน่วยงานบริหารในระดับรัฐบาลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (Federal entity) ทั้งหมดจำนวน 54 หน่วยงาน¹⁸ ซึ่งครอบคลุมหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (Government corporation) และหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลมีอำนาจในการควบคุม (Government controlled corporation) หรือหน่วยงานหลักที่อยู่ในส่วนของการบริหารของรัฐบาล (Executive branch) หรือหน่วยงานอิสระอื่น ๆ (Independence regulatory agency) ยกเว้นหน่วยงานดังต่อไปนี้

(ก) หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น หรือเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นภายใต้คำนิยามของ U.S. Code § 8G section 12

¹⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์, 2561, หน้า 50

¹⁸ 1. Advisory Council on Historic Preservation, 2. African Development Foundation, 3. American Battle Monuments Commission, 4. Architectural and Transportation Barriers Compliance Board, 5. Armed Forces Retirement Home, 6. Barry Goldwater Scholarship and Excellence in Education Foundation, 7. Chemical Safety and Hazard Investigation Board, 8. Christopher Columbus Fellowship Foundation, 9. Commission for the Preservation of America's Heritage Abroad, 10. Commission of Fine Arts – Chairperson, 11. Commission on Civil Rights, 12. Committee for Purchase from People Who Are Blind or Severely Disabled, 13. Court of Appeals for Veterans Claims, 14. Defense Nuclear Facilities Safety Board, 15. Export-Import Bank, 16. Farm Credit System Financial Assistance Corporation, 17. Farm Credit System Insurance Corporation, 18. Federal Financial Institutions Examination Council Appraisal Subcommittee, 19. Federal Mediation and Conciliation Service, 20. Federal Mine Safety and Health Review Commission, 21. Federal Retirement Thrift Investment Board, 22. Harry S. Truman Scholarship Foundation, 23. Institute of American Indian and Alaska Native Culture and Arts Development, 24. Institute of Museum and Library Services, 25. Inter-American Foundation, 26. James Madison Memorial Fellowship Foundation, 27. Japan-U.S. Friendship Commission, 28. Marine Mammal Commission, 29. Merit Systems Protection Board, 30. Morris K. Udall Scholarship and Excellence in National Environmental Policy Foundation, 31. National Capital Planning Commission, 32. National Commission on Libraries and Information Science, 33. National Council on Disability, 34. National Education Goals Panel, 35. National Mediation Board, 36. National Transportation Safety Board, 37. Neighborhood Reinvestment Corporation, 38. Nuclear Waste Technical Review Board, 39. Occupational Safety and Health Review Commission, 40. Office of Government Ethics, 41. Office of Navajo and Hopi Indian Relocation, 42. Office of Special Counsel, 43. Offices of Independent Counsel, 44. Overseas Private Investment Corporation, 45. Postal Rate Commission, 46. Presidio Trust, 47. Selective Service System, 48. Smithsonian Institution/John F. Kennedy Center for the Performing Arts, 49. Smithsonian Institution/National Gallery of Art, 50. Smithsonian Institution/Woodrow Wilson International Center for Scholars, 51. State Justice Institute, 52. Trade and Development Agency, 53. U.S. Holocaust Memorial Council, และ 54. U.S. Institute of Peace

(ข) หน่วยงานที่จัดตั้งโดยหน่วยงานที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลของรัฐบาล (a designed Federal entity) (ภายใต้คำนิยามของ U.S. Code § 8G section 12) หรือเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานดังกล่าว

(ค) ส่วนงานที่ปฏิบัติหน้าที่นำเสนอ/สื่อสารข้อมูลของประธานาธิบดี และดำเนินงานเกี่ยวกับงบประมาณ ความมั่นคง และงานที่มีความสำคัญสูงของรัฐบาล (Executive Office of the President)

(ง) สำนักข่าวกรองของประเทศสหรัฐอเมริกา (the Central Intelligence Agency, CIA) ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการด้านข่าวกรองต่างชาติพลเรือนของรัฐบาล มีหน้าที่รวบรวมประมวลผล และวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติจากทั่วโลก

(จ) สำนักงานตรวจสอบเงินแผ่นดิน (the Government Accountability Office, GAO) ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐบาลที่ให้บริการตรวจสอบบัญชี การประเมิน และการสืบสวนแก่รัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นสถาบันตรวจสอบสูงสุดของรัฐบาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา

(ฉ) หน่วยงานที่อยู่ในขอบเขตการบริหารงานของฝ่ายตุลาการหรือนิติบัญญัติ รวมทั้งศาลสูงสุดของประเทศสหรัฐอเมริกา (the Administrative Office of the United States Courts) และสำนักงานผู้ดูแลอาคารสถานที่ของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติ

นอกเหนือจากหน่วยงานของรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นนิติบุคคลแล้ว (Federal entity) ดังกล่าวแล้ว ยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่ถูกกำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยรัฐบาล (Designed Federal entity) จำนวน 29 หน่วยงาน¹⁹ ทั้งนี้ จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีความชัดเจนในแนวปฏิบัติหรือหลักการกำกับดูแลในการกำหนดให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาลไม่เป็นนิติบุคคล (non-legal entities)²⁰

จากการศึกษาเอกสารงานวิจัยและรายงานทางคดีที่เกี่ยวข้องกับการมีเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานภายใต้การบริหารของรัฐบาล พบคดีที่น่าสนใจ คือ คดีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกากับบริษัท คูเปอร์ คอร์เปอร์เรชั่น (United States v. Coor Corporation Et. AL.) จากการตัดสินของศาลตาม

¹⁹ 1. Amtrak 2. Appalachian Regional Commission 3. The Board of Governors, Federal Reserve System 4. Commodity Futures Trading Commission 5. Consumer Product Safety Commission 6. Corporation for Public Broadcasting 7. Denali Commission 8. Equal Employment Opportunity Commission 9. Farm Credit Administration 10. Federal Communications Commission 11. Federal Election Commission 12. Federal Housing Finance Board 13. Federal Labor Relations Authority 14. Federal Maritime Commission 15. Federal Trade Commission 16. Legal Services Corporation 17. National Archives and Records Administration 18. National Credit Union Administration 19. National Endowment for the Arts 20. National Endowment for the Humanities 21. National Labor Relations Board 22. National Science Foundation 23. Peace Corps 24. Pension Benefit Guaranty Corporation 25. Securities and Exchange Commission 26. Smithsonian Institution 27. Tennessee Valley Authority 28. United States International Trade Commission 29. United States Postal Service

²⁰ Vetter, Matus, & Seymour, 2008

กฎหมายการต่อต้านการผูกขาดทางการค้า The Sherman Antitrust Act of 1980 ซึ่งได้บัญญัติในประเด็นของนิติบุคคลไว้ใน The section sign (S) 8 ว่า รัฐมีสถานะเป็นบุคคล รวมทั้งหน่วยงานภายใต้การบริหารของรัฐภายใต้การกำหนดของกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยแนวปฏิบัติภายใต้กฎหมายดังกล่าวระบุว่าหากผู้ใดก็ตามได้รับผลกระทบจากการผูกขาดสามารถนำเรื่องขึ้นฟ้องร้องตามกฎหมายห้ามการผูกขาดได้ โดยเป็นหน้าที่หน่วยงานของรัฐ ประกอบด้วย คณะกรรมการการค้า (The Federal Trade Commission) กระทรวงยุติธรรมสหรัฐ (U.S. Department of Justice) รัฐบาลมลรัฐ รวมทั้งองค์กรเอกชนสามารถเป็นโจทก์ จากนั้นให้ทนายความทำหน้าที่แทนตนเป็นผู้ร่างคำฟ้องยื่นฟ้องได้ (October Term, 1940)

นอกจากนี้ ในประเทศสหรัฐอเมริกายังถือว่าการฟ้องคดีระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันเองสามารถกระทำได้ ซึ่งที่ผ่านมาพบว่าการฟ้องคดีกันระหว่างองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นองค์กรภายใต้การกำกับดูแลของอำนาจการปกครองทั้ง 3 ฝ่ายของประเทศ (litigation between the branches) โดยถือตามคำพิพากษาของศาลสูงหรือของสหรัฐอเมริกาในกรณีคดีของ Marbury v. Madison ที่ได้วางหลักว่า “องค์กรของรัฐมีอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน รวมทั้งมีผู้บังคับบัญชาคนละคนกันด้วย อีกทั้งมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาซึ่งวางหลักทั่วไปเกี่ยวกับอำนาจตุลาการ ก็ไม่มีบทบัญญัติห้ามมิให้องค์กรของรัฐฟ้องคดีระหว่างกัน”²¹

เมื่อพิจารณาองค์กรของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการต่างก็เป็นองค์ประกอบหนึ่งของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยแต่ละองค์กรมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามพันธกิจที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานสามารถตอบสนองต่อพันธกิจนั้น องค์กรของรัฐเหล่านี้จึงควรมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยรัฐบัญญัติจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าหน่วยงานใดของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น การกำหนดความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานต่าง ๆ ตาม U.S. Code § 8G section 12 หรืออาจจะพิจารณาจากคำพิพากษาของศาลก็สามารถรับรองความเป็นนิติบุคคลขององค์กรต่าง ๆ ได้ ซึ่งในกรณีนี้มลรัฐ ศาลหน่วยงานของรัฐบาลก็จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลด้วย²²

ในส่วนของการบริหารงานในระดับกระทรวง (Executive Departments) ที่เป็นหน่วยงานหลักของฝ่ายบริหารซึ่งเทียบเท่ากับ ministry ในระบบรัฐสภาหรือระบบกึ่งประธานาธิบดี จะมีประธานาธิบดีที่เป็นประมุขแห่งรัฐดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าฝ่ายรัฐบาลด้วย ซึ่งในปัจจุบันมีทั้งหมด 15 กระทรวงได้แก่

- (1) กระทรวงเกษตร (Department of Agriculture)
- (2) กระทรวงพาณิชย์ (Department of Commerce)
- (3) กระทรวงกลาโหม (Department of Defense)
- (4) กระทรวงศึกษาธิการ (Department of Education)
- (5) กระทรวงพลังงาน (Department of Energy)

²¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 2*, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561, น. 51.

²² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอังกฤษ,” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 6 ตอน 2 (สิงหาคม 2530), น. 318 – 343.

- (6) กระทรวงสาธารณสุขและบริการประชาชน (Department of Health and Human Services)
- (7) กระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Homeland Security)
- (8) กระทรวงการเคหะและพัฒนาเมือง (Department of Housing and Urban Development)
- (9) กระทรวงมหาดไทย (Department of the Interior)
- (10) กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice)
- (11) กระทรวงแรงงาน (Department of Labor)
- (12) กระทรวงการต่างประเทศ (Department of State)
- (13) กระทรวงขนส่ง (Department of Transportation)
- (14) กระทรวงการคลัง (Department of the Treasury)
- (15) กระทรวงการทหารผ่านศึก (Department of Veterans Affairs)

นอกเหนือจากกระทรวงทั้ง 15 กระทรวงข้างต้น รัฐบาลยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ภายใต้การบริหารจัดการของรัฐบาล และหน่วยงานอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือการบริหารจัดการของรัฐบาลตาม U.S. Code of Federal Regulation²³

²³ *Executive Departments Sub-Agencies and Bureaus* หมายถึง หน่วยงานขนาดเล็กของรัฐบาล ทำหน้าที่เฉพาะในการสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานต้นสังกัดซึ่งเป็นส่วนงานหลักของรัฐบาล

Agency หมายถึง ส่วนงานใด ๆ ของกระทรวง (department) สถาบันอิสระ (independent establishment) คณะกรรมการ (commission) คณะทำงานในฝ่ายบริหาร (administration) คณะผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ (authority) คณะกรรมการ (board) หรือ สำนักงาน (bureau) ของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ (government corporation)

Federal office หมายถึง ส่วนงานของรัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกา

Bureau หมายถึง หน่วยงานหรือสำนักงานที่เป็นส่วนการงานบริหารพิเศษ โดยเฉพาะส่วนงานย่อยของส่วนงานฝ่ายบริหารของรัฐบาล

Government corporation หมายถึง ส่วนงานรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาเป็นเจ้าของหรือควบคุมการดำเนินงาน

Executive Office of the President หมายถึง ส่วนงานที่ปฏิบัติหน้าที่นำเสนอ/สื่อสารข้อมูลของประธานาธิบดี และดำเนินงานเกี่ยวกับงบประมาณ ความมั่นคง และงานที่มีความสำคัญสูงของรัฐบาล

Executive agency หมายถึง หน่วยงานหลักของรัฐบาล เช่น กระทรวง (Executive department) หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ (Government corporation) และหน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงกับส่วนงานของฝ่ายบริหาร (Independent establishment) ซึ่งไม่ใช่ส่วนงานหลักของรัฐบาล กระทรวงกลาโหม รัฐวิสาหกิจ หรือสำนักงานความรับผิดชอบของรัฐบาล (the Government Accountability Office, GAO)

Independent establishment หมายถึง (1) หน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงกับส่วนงานของฝ่ายบริหาร (Independent establishment) ซึ่งไม่ใช่ส่วนงานหลักของรัฐบาล กระทรวงกลาโหม รัฐวิสาหกิจ และ (2) สำนักงานความรับผิดชอบของรัฐบาล (the Government Accountability Office, GAO)

เมื่อพิจารณาเฉพาะการบริหารจัดการของแต่ละกระทรวงพบว่า อำนาจหน้าที่สูงสุดในการบริหารจัดการของแต่ละกระทรวงจะเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการ (Secretary) โดยอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีที่ถูกกำหนดโดยพระราชบัญญัติ Government Performance and Results Act Modernization Act of 2010 (GPRAMA) คือ การวางแผนการดำเนินงานของกระทรวง การกำกับดูแลในภาพรวมของการบริหารจัดการ และการประสานงานหรือความร่วมมือกับกระทรวงอื่น ๆ นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการยังมีภารกิจในการให้คำแนะนำด้านนโยบาย โครงการ และกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของกระทรวงนั้น ๆ ต่อประธานาธิบดี เพื่อให้การบริหารจัดการในภาพรวมของรัฐบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ทั้งนี้ ในการบริหารจัดการของกระทรวงโดยเฉพาะการบริหารจัดการภายใน เช่น การบริหารจัดการการปฏิบัติงาน การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล และการบริหารจัดการงบประมาณเป็นภารกิจที่แต่ละกระทรวงโดยหน่วยงานภายใน ได้แก่ สำนักบริหารกลาง (Executive Office) ซึ่งเป็นหน่วยงานย่อย (Subunit) ภายใต้สำนักงานรัฐมนตรี (Office of Secretary) เป็นผู้รับผิดชอบสำคัญ

ตัวอย่างเช่น สำนักบริหารกลาง กระทรวงศึกษาธิการ มีภาระหน้าที่ในการจัดการและบริหารทั้งในมิติของการพัฒนา การดำเนินการ และการตรวจสอบการจัดสรรงบประมาณของ Office of Secretary การบริหารและพัฒนาการปฏิบัติงานภายในของกระทรวง เช่น โครงสร้างการบริหารงาน การจัดสรรและควบคุมการใช้จ่ายของหน่วยงานในกระทรวง การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานในกระทรวง เช่น ระบบการวางแผนบุคคลในการปฏิบัติงาน การวิเคราะห์ค่างาน การคัดเลือกบุคลากรเข้าปฏิบัติหน้าที่ในส่วนงานต่าง ๆ การบริหารจัดการระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การให้บริการทางด้านการศึกษาของกระทรวง การบริหารจัดการและวางแผนพื้นที่สำนักงานและการใช้ประโยชน์ของพื้นที่สำนักงาน การอนุมัติการเดินทางและการเบิกจ่ายเงินค่าเดินทาง เป็นต้น

การบริหารงานในระดับรัฐบาลจะมีลำดับชั้นการบริหารที่มีความคล้ายคลึงกันในแต่ละกระทรวง กล่าวคือ ส่วนงานสำนักรัฐมนตรีซึ่งมีรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดเป็นหน่วยงานสูงสุด รองลงมาคือส่วนงานระดับสำนักงานซึ่งมีสถานะเท่ากับกรมหรือเทียบเท่ากรม (Office) ในประเทศไทยโดยมีผู้บริหารงานสูงสุดเรียกว่าผู้ช่วยรัฐมนตรี (Assistant Secretary) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรี โดยเมื่อพิจารณาจากตัวอย่างการบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการ (รูปภาพที่ 2 โครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการ) พบว่า การบริหารจัดการในระดับแผนกหรือสำนักงานของกระทรวงจำแนกออกเป็น 4 ส่วนงานที่สำคัญ คือ

Independent Agencies หมายถึง ส่วนงานที่ไม่ปรากฏในคณะกรรมการบริหาร และไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานของประธานาธิบดี (Executive Office of the President) โดยหน่วยงานอิสระนี้จะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาล เศรษฐกิจ และการควบคุมกฎระเบียบต่าง ๆ

Boards, Commissions และ Committees หมายถึง คณะกรรมการ หรืออนุกรรมการที่สภาหรือประธานาธิบดีจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการในภารกิจและพื้นที่เฉพาะซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุม กำกับดูแลของหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่หลัก เช่นกระทรวงหรือกรม

Quasi-Official Agencies หมายถึง หน่วยงานซึ่งไม่ได้เป็นหน่วยงานทางการของฝ่ายบริหาร แต่หน่วยงานเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติของรัฐบาล เพื่อการทำหน้าที่เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ข้อมูลข่าวสารการปฏิบัติงานของรัฐบาล

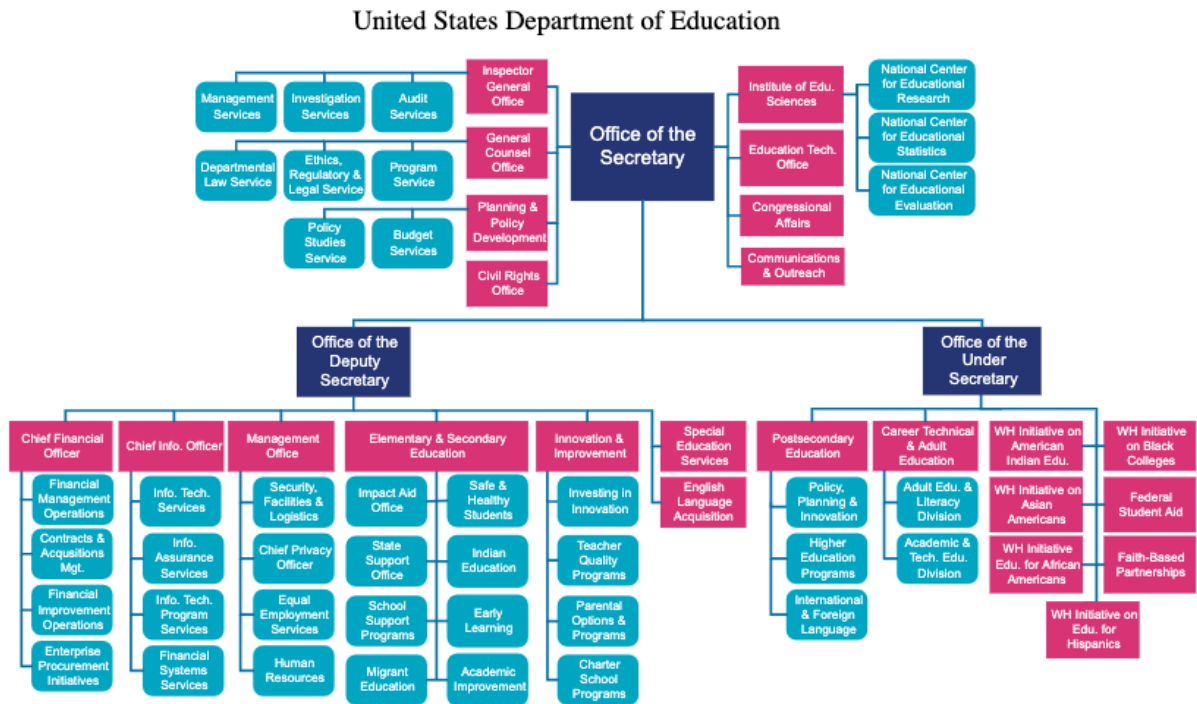
(1) สำนักงานที่ทำหน้าที่ในส่วนของการบริหารจัดการ (Management) หรือเทียบได้กับสำนักงานปลัดกระทรวงในส่วนราชการของประเทศไทย ได้แก่ Office of the Secretary และ Office of the Under Secretary

(2) สำนักงานที่ทำหน้าที่ในส่วนของการจัดการโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา (Program Offices) ได้แก่ สำนักงานการช่วยเหลือนักเรียนของรัฐบาล (Federal Student Aid) สถาบันการศึกษาวิทยาศาสตร์ (Institute of Education Sciences) สำนักงานสิทธิพลเมือง (Office of Civil Rights) สำนักงานการประถมศึกษาและมัธยมศึกษา (Office of Elementary and Secondary Education) สำนักงานการศึกษาระดับมัธยมศึกษา (Office of English Language Acquisition) สำนักงานการส่งเสริมการศึกษาหลังจากมัธยมศึกษา (Office of Postsecondary Education) สำนักงานการศึกษาพิเศษและการบำบัดฟื้นฟู (Office of Special Education and Rehabilitative Services) และสำนักงานอาชีพ ช่างเทคนิค และการศึกษาผู้ใหญ่ (Office of Career, Technique, and Adult Education)

(3) สำนักงานที่ทำหน้าที่ในส่วนของการจัดการทรัพยากรบุคคล (Staff Offices) ได้แก่ สำนักงานการเงินและการบริหารจัดการ (Office of Finance and Operations), สำนักงานสารสนเทศ (Office of the Chief Information Officer) สำนักสื่อสารและเผยแพร่ข้อมูล (Office of Communications and Outreach) สำนักงานที่ปรึกษาทั่วไป (Office of the General Counsel) สำนักตรวจสอบทั่วไป (Office of Inspector General) สำนักงานฝ่ายกฎหมาย (Officer of Legislation and Congressional Affairs) และสำนักงานแผน ประเมินผล และพัฒนานโยบาย (Office of Planning, Evaluation and Policy Development)

(4) ส่วนงานที่มีการดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการจัดการ/บริหารศึกษาหรือส่วนงานใกล้เคียงอื่น ๆ ซึ่งเป็นส่วนงานที่มีการบริหารจัดการที่ขึ้นตรงต่อทำเนียบขาวโดยมีประธานาธิบดีเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน (White House Initiatives) ได้แก่ ศูนย์ศาสนาและการสร้างโอกาส (Center for Faith and Opportunity Initiatives) ส่วนงานกำกับดูแลมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยผิวดำ (Historically Black Colleges and Universities Staff) ส่วนงานกำกับดูแลมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยของชนเผ่าต่าง ๆ (Tribal Colleges and Universities Staff), White House Initiative on Hispanic Education, White House Initiative on Educational Excellence for African Americans, White House Initiative on Asian Americans and Pacific Islanders, White House Initiative on Educational Excellence for Hispanic Americans, White House Initiative on Historically Black Colleges and Universities และ White House Initiative on American Indian and Alaska Native Education

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้ความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ



รูปภาพที่ 2 โครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการของสหรัฐอเมริกา

ส่วนงานที่อยู่ในระดับต่ำกว่าสำนักงาน คือ ส่วนงานระดับกอง (Division) ส่วนงานในระดัปลำดับ (Administration) และหน่วยปฏิบัติงานอื่น ๆ (Agency) โดยส่วนงานเหล่านี้จะอยู่ภายใต้การดำเนินการของส่วนงานในระดับสำนักงาน

นอกเหนือจากการบริหารประเทศผ่านการดำเนินงานของกระทรวงและส่วนงานภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรก ๆ ที่นำระบบองค์กรอิสระ (Independent Agency) มาใช้ในการบริหารประเทศ และปัจจุบันมีองค์กรอิสระเป็นจำนวนมากที่ทำงานในระดับชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อให้ใช้อำนาจในลักษณะของการบริหาร (executive authority) และชี้ขาด (ตุลาการ - judicial tribunal) และไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาโดยตรงของฝ่ายบริหารฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ซึ่งหน่วยงานที่จัดตั้งในลักษณะนี้ในสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนมากและอาจเรียกชื่อแตกต่างกัน เช่น commission คือ คณะกรรมการหรือคณะมนตรี ตัวอย่างได้แก่ Federal Election Commission ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งคล้าย ก.ก.ต. ของไทย หรือ Federal Trade Commission ที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคและดูแลการค้าให้เสรีและเป็นธรรม และในบางกรณีเรียกเป็นเอเจนซี (Agency) เช่น Environmental Protection Agency ทำงานด้านคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือเรียกเป็นคณะกรรมการประเภทบอร์ด เช่น Federal Housing Finance Board ที่ดูแลเรื่องเงินกู้ยืมจำนองบ้านและกำกับการทำงานของธนาคารอาคารเคหะ หรือเรียก service เช่น Federal Mediation and Conciliation Service ที่ทำงานด้านอนุญาโตตุลาการแรงงานและการป้องกันแก้ไขข้อขัดแย้งด้านแรงงาน เป็นต้น

การจัดตั้งกระทรวงและส่วนงานในระดับต่ำกว่ากระทรวง (สำนักงาน) ส่วนงานพิเศษต่าง ๆ หรือองค์กรอิสระของสหรัฐอเมริกา มักจะมีจุดเริ่มต้นจากการเกิดขึ้นของสถานการณ์ในประเทศและสถานการณ์จากภายนอกประเทศที่คาดว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารจัดการและประชาชนของประเทศ ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการรับผิดชอบโดยเฉพาะ ทั้งการกำหนดนโยบาย การวางแผน

การบริหารจัดการ และการประเมินและติดตามผลการดำเนินงาน โดยทุกกระทรวงของประเทศสหรัฐอเมริกา จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นผู้บริหารสูงสุด

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดว่าการจัดตั้งหน่วยงาน ในระดับกระทรวงของประเทศสหรัฐอเมริกาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองเกรส ซึ่งจะต้องออกเป็น รัฐบัญญัติเพื่อจัดตั้งหน่วยงานนั้น ๆ โดยประธานาธิบดีสามารถคัดเลือกและแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ทั้งนี้ อำนาจในการบริหารจัดการภายในของหน่วยงานระดับ กระทรวงแม้จะเป็นอำนาจการบริหารของแต่ละกระทรวงและเป็นดุลยพินิจของรัฐมนตรีในการพิจารณาว่าจะ จัดโครงสร้างของกระทรวงอย่างไรให้เหมาะสม แต่ก็จะต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ใช้ บังคับหรือตามกฎหมายอื่น ๆ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงของประเทศสหรัฐอเมริกาสสามารถปรับเปลี่ยน หรือจัดระเบียบ การบริหารงานภายในของตนเองภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่สภาองเกรสกำหนดไว้²⁴ (Legislative Reorganization Act of 1946 and 1970) โดยกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการบริหารงานของกระทรวง ของสภาองเกรสไม่ได้ระบุหน้าที่และภารกิจของแต่ละส่วนงานไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น การปรับโครงสร้าง การบริหารงานภายในของแต่ละกระทรวงจึงสามารถกระทำได้ทั้งการมอบหมายอำนาจหน้าที่เฉพาะ การมอบหมายอำนาจหน้าที่ใหม่ให้กับส่วนงาน การโยกย้ายหรือสลับหน้าที่ของหน่วยงานย่อยภายใน กระทรวง เช่น การจัดระเบียบหน่วยงานภายในกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (DHS)²⁵ ในปี พ.ศ. 2546 ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ย้ายหน่วยงาน Federal Air Marshal Service (FAMS) ที่มีภารกิจสำคัญคือ การปกป้องผู้โดยสารและลูกเรือของเที่ยวบินเชิงพาณิชย์จากภัยคุกคามของผู้ก่อการร้าย จากสำนักงานรักษา ความปลอดภัยการขนส่ง (Transportation Security Administration, TSA) ไปยังส่วนงานอื่นในสังกัดของ กระทรวง คือ สำนักงานการตรวจคนเข้าเมืองและศุลกากร (Immigration and Customs Enforcement) และได้ทำการย้ายกลับมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ TSA อีกครั้งในปี 2548 โดยการย้ายหน่วยงาน FAMS กลับมาภายใต้การกำกับดูแลของ TSA นั้นเป็นไปตามภารกิจของหน่วยงาน FAMS ที่มีความสอดคล้องกับ TSA ในมิติของการบังคับใช้กฎหมายการบินและการรักษาความปลอดภัยทางอากาศ แม้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง จะมีอำนาจการปรับโครงสร้างองค์กรได้ แต่กระนั้นรัฐมนตรีหรือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานที่เป็นหน่วยงาน ภายใต้สังกัดของฝ่ายบริหารของประเทศสหรัฐอเมริกาจะต้องรายงานการปรับโครงสร้างต่อประธานาธิบดีก่อน ทุกครั้ง

ทั้งนี้ เมื่อมีการปรับโครงสร้างองค์กรในระดับกระทรวง แผนก หรือสำนักงาน เจ้าหน้าที่ ในส่วนงานเดิมจะโอนย้ายไปยังหน่วยงานใหม่ ซึ่งจะต้องดำเนินการไปตามแผนการปรับโครงสร้างองค์กร เช่น การโอนย้ายส่วนงานของกระทรวงพาณิชย์ตามการแผนการปรับโครงสร้างองค์กร ฉบับที่ 5 ปี 1950 ในส่วนที่ 1

²⁴ Hogue, H.B. (2017). **Executive branch reorganization**. Washington D.C.: Congressional Research Service.

²⁵ Department of Homeland Security. **Allegation of misconduct and illegal discrimination and retaliation in the Federal Air Marshal Service**. Washington D.C., 2012.

ของแผนระบุว่า “การโอนเจ้าหน้าที่ของส่วนงานไปยังส่วนงานอื่น ๆ จะต้องเป็นการโอนย้ายทั้งตำแหน่งและ
หน้าที่”

2.1.2 การบริหารจัดการส่วนราชการ

2.1.2.1 การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐของประเทศสหรัฐอเมริกามีการปรับเปลี่ยนรูปแบบ
การบริหารงานอยู่หลายครั้ง ในยุคแรก การแต่งตั้ง โยกย้าย หรือถอดถอนเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
เจ้าหน้าที่ระดับสูง (ซึ่งไม่ต้องใช้อำนาจของสภาองเกรสในการเห็นชอบเพื่อแต่งตั้ง) โดยปกติจะเป็นอำนาจ
หน้าที่ของประธานาธิบดี เพื่อป้องกันมิให้สภาองเกรสใช้อำนาจโดยเสียงข้างมากเข้ามาแทรกแซงฝ่ายบริหาร
โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในทำเนียบขาว (White House Staff) ซึ่งจะปฏิบัติงานตามวาระของ
ประธานาธิบดี อย่างไรก็ตาม การบริหารงานบุคคลของประเทศสหรัฐอเมริกามีการปรับเปลี่ยนอีกครั้ง
หลังสงครามกลางเมือง (The Civil War) ในปี ค.ศ. 1880 โดยได้มีการตรารัฐบัญญัติการบริหารงานบุคคล
ขึ้นมาใหม่ คือ the Civil Service Reform Act of 1883 ที่ได้จัดตั้ง Civil Service Commission ที่มีอำนาจ
หน้าที่ในการกำหนดมาตรการในการสอบหรือการรับบุคคลเข้าทำงานเป็นเจ้าหน้าที่รัฐในรัฐบาล (Federal
government) และได้กำหนดหลักการเรื่องการโยกย้ายเจ้าหน้าที่โดยปราศจากอคติ และการโยกย้ายจะต้อง
เป็นไปเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของรัฐ สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐในรัฐบาลท้องถิ่น และหน่วยการ
ปกครองท้องถิ่นจะมาจากข้อกำหนดที่ออกตามกฎหมายของแต่ละมลรัฐ (State Law)

แม้ว่ารัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกจะให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดใน
ฝ่ายบริหาร แต่กระบวนการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือถอดถอนออกจากตำแหน่งระดับสูงที่มีความสำคัญมากใน
ฝ่ายบริหาร เช่น รัฐมนตรี ผู้พิพากษาสูงสุด เอกอัครราชทูต กงสุล จะเป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่าง
ประธานาธิบดีและสภาองเกรส โดยประธานาธิบดีจะเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งต่าง ๆ แล้ว
สภาองเกรสจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบว่าบุคคลที่ประธานาธิบดีเสนอชื่อนั้นมีคุณสมบัติเพียงพอที่จะดำรง
ตำแหน่งดังกล่าวหรือไม่ หากสภาองเกรสไม่เห็นชอบ ประธานาธิบดีจำเป็นต้องเสนอรายชื่อผู้สมควร
ได้รับตำแหน่งใหม่ให้สภาองเกรสพิจารณาอีกครั้ง

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการปรับเปลี่ยนรูปแบบของระบบการบริหารงานบุคคลของประเทศ
สหรัฐอเมริกอีกครั้ง ในปี ค.ศ. 1974 เนื่องจากพบว่ามีปัญหาคอร์รัปชัน การทำงานล่าช้า และขั้นตอนตาม
กฎหมายต่าง ๆ ที่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อน และกลายเป็นแหล่งเอื้อประโยชน์ให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ จึงได้มีการ
ตรากฎหมาย the Civil Service Reform Act of 1974 (CSRA) รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น the
Ethics in Government Act of 1978 เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเป้าประสงค์สำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ
พิทักษ์รักษาสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐให้มีความเป็นธรรมมากขึ้นโดยยึดระบบคุณธรรม (Merit system) มุ่งเน้น
การประเมินเจ้าหน้าที่ด้วยผลงานและความสามารถ มีการลดกระบวนการและขั้นตอนการทำงาน และการ
รายงานข้อมูลการทุจริตหรือการประพฤติมิชอบเพื่อสอบสวนและตัดสินโทษ

ปัจจุบันการบริหารงานบุคคลในระดับกระทรวงของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ผู้บริหารสูงสุด
ของแต่ละกระทรวง คือ รัฐมนตรี (เรียกว่า Secretary เทียบเท่า Minister) ยกเว้นกระทรวงยุติธรรม

(Department of Justice) ซึ่งมีอัยการสูงสุด (Attorney General) ทำหน้าที่เทียบเท่ารัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงจะมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีตามคำแนะนำและยินยอมของวุฒิสภา และประกอบกันเป็นคณะที่ปรึกษาซึ่งเรียกโดยทั่วไปว่า คณะรัฐมนตรีในประธานาธิบดี (President's Cabinet) โดยจะสามารถเข้าดำรงตำแหน่งเมื่อได้รับการรับรอง (Confirmation) จากวุฒิสภาตามข้อกำหนดการแต่งตั้ง (Appointments Clause) ในรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา และปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากประธานาธิบดี โดยในข้อกำหนดความเห็น (Opinion Clause) ของรัฐธรรมนูญประเทศสหรัฐอเมริกา (Article II, section 2, clause 1) ได้กำหนดให้เรียกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงว่า Principle Officer ได้เช่นเดียวกัน โดย Secretary ของแต่ละกระทรวงยังได้รับการจัดไว้ในลำดับการสืบทอดตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐในกรณีที่ตำแหน่งประธานาธิบดีว่างลง โดยจะอยู่ในลำดับถัดจากรองประธานาธิบดี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานชั่วคราวแห่งวุฒิสภาสหรัฐ อย่างไรก็ตาม รัฐสภาของประเทศไทยมีอำนาจสูงสุดในการถอดถอนประธานาธิบดี ตุลาการส่วนกลาง และข้าราชการส่วนกลางอื่น ๆ ออกจากตำแหน่ง โดยในกระบวนการถอดถอนนี้ทั้งสองสภามีบทบาทแยกกัน อันดับแรก สภาผู้แทนราษฎรต้องออกเสียงลงคะแนนว่าจะถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือไม่ จากนั้น วุฒิสภาจึงได้สวนเพื่อวินิจฉัยว่าบุคคลนั้นควรพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้บริหารสูงสุดของกระทรวงแต่ละกระทรวงจะเป็นตำแหน่งทางการเมือง ในขณะที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละส่วนงานตามภารกิจของกระทรวงจะมีตำแหน่งเป็นข้าราชการส่วนกลางของแต่ละกระทรวง โดยแต่ละกระทรวงจะสามารถบริหารงานบุคคลได้ด้วยตนเองโดยมีหน่วยงานของตนเป็นผู้รับผิดชอบ หมายความว่า กระทรวงแต่ละกระทรวงสามารถดำเนินงานเกี่ยวกับการสรรหาและสอบคัดเลือกบุคลากรทุกตำแหน่ง การปรับเปลี่ยนระบบการจำแนกตำแหน่ง การจ่ายค่าตอบแทน การประเมินผลการปฏิบัติงาน การลดระยะเวลาในการบริการ ตลอดจนการปลดเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดหรือปฏิบัติงานหย่อนสมรรถภาพออกไปนอกระบบ

2.1.2.2 งบประมาณและทรัพย์สิน

ทรัพย์สินของหน่วยงานรัฐบาล หมายถึง ทรัพย์สินที่มีการรายงานในงบแสดงฐานะทางการเงิน (Balance Sheet) เพื่อแสดงข้อมูลทางการเงินประจำปีซึ่งหน่วยงานจะต้องรายงานต่อ Bureau of the Fiscal Service ซึ่งทรัพย์สินของหน่วยงานรัฐบาลของประเทศไทยจะประกอบไปด้วยงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานประจำปีซึ่งเป็นส่วนที่ได้รับจัดสรรจากสภาองเกรส เงินกู้ ทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ วัสดุ อุปกรณ์ที่ใช้ในการดำเนินงาน ตราสารทุน และการลงทุนในองค์กรภายใต้การสนับสนุนของรัฐ (Investments in government-sponsored enterprises) หน่วยงานของรัฐบาลที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลจะมีอำนาจในการกำหนดนโยบายเพื่อการบริหารจัดการทรัพย์สินของตนเองภายใต้ข้อกำหนดของ the U.S. Code of Federal Regulations (CFR) ซึ่งมอบอำนาจให้ the Office of Financial Management เป็นผู้กำหนดระบบการบริหารจัดการทางการเงินของแต่ละหน่วยงาน (U.S. Department of the Interior, 2009) ทั้งนี้ ในแต่ละหน่วยงานจะมีทรัพย์สินที่ครอบครอง และ/หรือการบริหารจัดการที่แตกต่างกันออกไปตามพันธกิจของหน่วยงานนั้น ๆ

จากการศึกษาข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลพบว่า ทรัพย์สินที่เป็นงบประมาณประจำปีจะมีอัตราส่วนมากที่สุด โดยกระบวนการจัดสรรงบประมาณประจำปี

ให้แก่หน่วยงานของรัฐบาลเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาองเกรส ซึ่งจะกำหนดจำนวนงบประมาณและให้การอนุมัติงบประมาณการดำเนินงานของหน่วยงานกลางของรัฐบาล เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถปฏิบัติงานได้ตามปกติ โดยในแต่ละปีสภาองเกรสจะดำเนินการจัดสรรงบประมาณสำหรับปีงบประมาณถัดไปตามที่กำหนดไว้ใน Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974 (Budget Act of 1974) ซึ่งเป็นกฎหมายที่แก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณฉบับเก่า คือ Budget and Accounting Act of 1921 ที่ได้เพิ่มอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทในการจัดทำงบประมาณประจำปีมากขึ้น เนื่องจากกระบวนการพิจารณาและจัดสรรงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกา ก่อนหน้าปี ค.ศ. 1974 นั้น ฝ่ายบริหารโดยสำนักงานงบประมาณ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีและมีบทบาทในการจัดทำงบประมาณมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ในขณะที่ Budget Act of 1974 ได้ให้อำนาจกับคณะกรรมการพิจารณาของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามากขึ้น และทำงานร่วมกับสำนักงานงบประมาณรัฐสภา (Congressional Budget Office หรือ CBO) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระที่จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้

สำหรับปีงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกาจะเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป โดยงบประมาณที่ได้มาจากการจัดเก็บภาษีหรือรายได้จากภาคประชาชนและภาคธุรกิจ ตลอดจนเงินยืมจากการขายพันธบัตรรัฐบาลและดอกเบี้ยเงินฝาก หากงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ผ่านการอนุมัติจากสภาองเกรส หน่วยงานรัฐบาลทุกภาคส่วนจะหยุดการปฏิบัติงานจนกว่างบประมาณจะได้รับการอนุมัติ

การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยสภาองเกรสจะครอบคลุม 3 ส่วนสำคัญ คือ

1) งบประมาณสำหรับการบริหารจัดการความมั่นคงของรัฐ สวัสดิการสังคม การอุดหนุนทางด้านสุขภาพ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่ถูกกำหนดโดยกฎหมาย ซึ่งงบประมาณดังกล่าวจะเรียกว่าเป็นงบประมาณจำเป็น (Mandatory Spending) โดยปกติแล้วมีจำนวนที่จัดสรรประมาณครึ่งหนึ่งของงบประมาณทั้งหมดที่ได้รับการอนุมัติ

2) งบประมาณรายจ่ายสุทธิของดอกเบี้ยหนี้ภาครัฐ ซึ่งเท่ากับดอกเบี้ยรับจากการลงทุนลบด้วยดอกเบี้ยจ่ายหนี้สินต่าง ๆ ที่รัฐบาลกู้ยืม (Interest on Debt) โดยปกติจะได้รับการจัดสรรไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติ และ

3) งบประมาณรายจ่ายที่กำหนดขึ้นเป็นรายปี ซึ่งสภาองเกรสจะอนุมัติจัดสรรให้แก่หน่วยงานของรัฐบาลและโครงการที่มีการดำเนินงานเป็นรายปี (Discretionary Spending) ตัวอย่างของงบประมาณเหล่านี้ได้แก่ งบประมาณทางการศึกษา งบประมาณทางการป้องกันประเทศ ด้านสิ่งแวดล้อม งบประมาณทหารผ่านศึก เป็นต้น ซึ่งจะได้รับการจัดสรรประมาณ 1 ใน 3 (ร้อยละ 30 โดยประมาณ) ของงบประมาณทั้งหมด

กระบวนการจัดตั้งและบริหารจัดการงบประมาณของกระทรวงและหน่วยงานของรัฐบาล จะเริ่มขึ้นในช่วงต้นปีงบประมาณของแต่ละปี โดยหน่วยงานต่าง ๆ จะจัดทำคำขอของงบประมาณและยื่นเสนอต่อ White House Office of Management and Budget (OMB) เมื่อ OMB ได้พิจารณาแล้วจะจัดทำคำขอ

ในรูปแบบของงบประมาณในส่วนของประธานาธิบดี (the president's budget proposal) ต่อสภาองเกรส เพื่อพิจารณาในรอบปีงบประมาณต่อไป

หน่วยงานของรัฐบาล เช่น กระทรวงต่าง ๆ ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจะต้องทำสัญญา เพื่อให้สามารถมีสิทธิในงบประมาณเพื่อใช้บริหารจัดการในรายการที่หน่วยงานได้เสนอต่อสภา โดยงบประมาณที่จัดสรรให้แก่หน่วยงานของรัฐบาลในลักษณะของ Mandatory Spending จะอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของกฎหมายการได้รับอนุญาตให้ใช้งบประมาณ (The authorization laws) ในขณะที่หน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากงบประมาณในส่วนของ Discretionary Spending การดำเนินงานจะต้องทำสัญญาการใช้งบประมาณตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (Regular Appropriations Bill) ซึ่งมีระยะเวลา 12 เดือน สำหรับหน่วยงานของรัฐบาล (ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล) ที่ได้ทำสัญญาการใช้งบประมาณจากสภาองเกรสจะต้องรายงานการใช้งบประมาณแก่สภาองเกรส และ OMB เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ ในขณะที่หน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจากรัฐบาล (Designed Federal entity) จะถูกควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณจากหน่วยงาน Offices of Inspector General (OIG) ตามข้อกำหนดของ Inspector General Act ทั้งนี้ งบประมาณของหน่วยงานที่บริหารจัดการโดยรัฐบาล เช่น กองทุนประกันสังคม การไปรษณีย์แห่งประเทศไทยสหรัฐอเมริกา ฯลฯ จะไม่ได้รวมไว้กับงบประมาณของรัฐบาล

2.1.2.3 การทำนิติกรรม/สัญญา

การสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาล เช่น กระทรวง ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญของประเทศหรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายรัฐธรรมนูญในระดับมลรัฐพบว่า รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาบัญญัติรับรองว่า มลรัฐต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกามีความเท่าเทียมกัน มีอำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติ ทางการบริหาร และทางตุลาการ

แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายฉบับใดของประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดอย่างชัดเจนเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงต่าง ๆ แต่รัฐธรรมนูญ กฎหมายทางการค้า และกฎหมายเอกชนได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า กฎหมายได้ให้อำนาจแก่กระทรวงยุติธรรมเป็นตัวแทนของสหรัฐอเมริกาในการว่าความในศาล ดังนั้น จึงอาจจะสามารถสรุปได้ว่า กระทรวงทั้ง 15 กระทรวงภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลสามารถเป็นคู่ความในศาลได้²⁶

2.1.2.4 คดี

จากการศึกษาเอกสารงานวิจัยและรายงานทางคดีที่เกี่ยวข้องกับการมีสภาพเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานภายใต้การบริหารของรัฐบาลพบคดีที่น่าสนใจ คือ คดีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา กับบริษัท คูเปอร์ คอร์เปอร์เรชั่น (United States v. Coor Corporation Et. Al.) ซึ่งจากการตัดสินของศาลตาม The Sherman Antitrust Act of 1980 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการผูกขาดทางการค้า ได้ระบุประเด็นเกี่ยวกับนิติบุคคลไว้ใน § 8 ว่า รัฐมีฐานะเป็นบุคคล รวมทั้งหน่วยงานภายใต้การบริหารจัดการของรัฐภายใต้

²⁶ ชาญชัย แสงวงศ์, รัฐและนิติบุคคลมหาชน, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561, น. 50

บทบัญญัติของกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยแนวปฏิบัติตามกฎหมายฉบับดังกล่าวระบุว่าหากผู้ใดได้รับผลกระทบจากการผูกขาดสามารถนำเรื่องขึ้นฟ้องร้องตามกฎหมายห้ามการผูกขาดได้ โดยเป็นหน้าที่หน่วยงานของรัฐประกอบด้วย คณะกรรมการการค้า (The Federal Trade Commission) กระทรวงยุติธรรมสหรัฐ (U.S. Department of Justice) รัฐบาลมลรัฐ รวมทั้งองค์กรเอกชนสามารถเป็นโจทก์ จากนั้นให้ทนายความทำหน้าที่แทนตนเป็นผู้ร่างฟ้องยื่นฟ้องได้ (October Term, 1940)

นอกจากนี้ ในประเทศสหรัฐอเมริกายังถือว่า การฟ้องคดีระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันเองสามารถกระทำได้ โดยที่ผ่านมามีการฟ้องคดีกันระหว่างองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการซึ่งเป็นองค์กรภายใต้การกำกับดูแลของอำนาจการปกครองทั้ง 3 ฝ่ายของประเทศ (litigation between the branches) ทั้งนี้ ตามคำพิพากษาของศาลสูงในกรณีคดี Marbury v. Madison ที่วางหลักว่า “องค์กรของรัฐมีอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน รวมทั้งมีผู้บังคับบัญชาคนละคนกันด้วย อีกทั้งมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้วางหลักทั่วไปเกี่ยวกับอำนาจตุลาการ ก็ไม่มีบทบัญญัติห้ามมิให้องค์กรของรัฐฟ้องคดีระหว่างกัน”²⁷

2.1.3 การนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ในระบบราชการ

แนวโน้มการบริหารราชการในอนาคตมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบให้สอดคล้องต่อสถานการณ์ของโลกที่ผันแปรไปอย่างรวดเร็ว ทั้งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากปัจจัยทางธรรมชาติ และปัจจัยที่มนุษย์สร้างขึ้น โดยการเปลี่ยนแปลงของรัฐจะต้องตอบสนองต่อระบบเทคโนโลยีสมัยใหม่ ความท้าทายทางสังคม และความต้องการของคนในสังคม จากการศึกษาวิจัยของ the Deloitte Center for Government Insights ได้ระบุปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบบริหารราชการจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงได้แก่

- (1) แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงที่มุ่งเน้นไปที่การดำเนินงานของรัฐบาลและความต้องการของประชาชนซึ่งมักจะตรงข้ามกับนโยบายที่กำหนด เช่น ประเด็นของการอพยพ และสุขภาพ
- (2) แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงที่โครงการนำร่องและการทดลองต่าง ๆ ได้กลายเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินงานของรัฐบาล
- (3) สถานการณ์ทั่วโลกที่เกิดการพัฒนาทางเทคโนโลยีและระบบเศรษฐกิจ การเกิดตลาดในรูปแบบใหม่ เช่น การเกิดขึ้นของตลาดแบบดิจิทัล

จากปัจจัยข้างต้นทำให้เกิดรูปแบบของการเปลี่ยนแปลงของการบริหารภาครัฐ 9 ด้าน คือ

- (1) การนำ AI มาใช้สนับสนุนการบริหารราชการแผ่นดิน
- (2) การใช้ระบบเทคโนโลยีในการพัฒนาระบบการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนให้เป็นไปอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม
- (3) การใช้ลักษณะทางพฤติกรรมศาสตร์ในการพัฒนาผลลัพธ์ของการบริหารราชการ

²⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 2*, น. 51.

(4) การจัดการระบบฐานข้อมูลและระบบ AI โดยให้ความสำคัญต่อประเด็นทางจริยธรรมของการใช้ฐานข้อมูลต่าง ๆ

(5) มุ่งเน้นการป้องกันปัญหาผ่านการวิเคราะห์เชิงคาดการณ์โดยอาศัยฐานข้อมูลและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตเป็นข้อมูลสำคัญของการบริหารราชการ

(6) การบริหารงานภาครัฐโดยใช้ระบบคลาวด์เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาและเชื่อมต่อระหว่างผู้ใช้เทคโนโลยีและผู้พัฒนาเทคโนโลยี ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติราชการมีความสะดวก รวดเร็ว และสามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

(7) การสร้างพื้นที่ปลอดภัยสำหรับนวัตกรรมของรัฐบาล โดยการวางระบบเทคโนโลยีและการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือที่ทำให้นวัตกรรมสำหรับการบริหารราชการและการเข้าถึงการบริหารราชการของประชาชนมีความยืดหยุ่นและปลอดภัย

(8) การพัฒนาระบบการบริหารราชการอัจฉริยะ โดยการมุ่งเน้นการปรับใช้เทคโนโลยีเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในลักษณะการทำงานร่วมกันของหน่วยงานของรัฐบาล หน่วยงานเอกชน สถาบันการศึกษา สถาบันทางทหาร ชุมชนและอื่น ๆ

(9) การนำประสบการณ์ตรงของพลเมืองมาใช้เป็นข้อมูลสำคัญในการบริหารราชการ และระบบการจัดบริการสาธารณะ

ในการบริหารงานของประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงโดยการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในระดับรัฐบาลและระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการบริหารงานของประธานาธิบดีบารัค โอบามา ซึ่งการบริหารราชการมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบโดยอาศัยระบบเทคโนโลยีสมัยใหม่และนวัตกรรมในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาระบบการบริหารราชการของประเทศในหลายภาคส่วน ทั้งหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาล หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอิสระ ซึ่งเป้าประสงค์สำคัญคือการสร้างรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานให้แก่ประชาชนอเมริกัน โดยในปี ค.ศ. 2014 ประธานาธิบดีโอบามา ได้สั่งการให้ฝ่ายบริหารของรัฐบาลดำเนินการปรับปรุงระบบดิจิทัลของประเทศทั้งระบบ โดยการจัดตั้งหน่วยงาน U.S. Digital Service ขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางในการให้บริการของภาครัฐแก่ประชาชน ภาคเอกชน และหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ทั้งนี้ เป้าหมายสำคัญที่เน้นย้ำให้มีการดำเนินงานของ U.S. Digital Service สามารถสรุปได้ 5 ประเด็น คือ

(1) การใช้ AI เพื่อตอบสนอง สนับสนุน และการพัฒนาภารกิจของหน่วยงานของทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งรวมถึงความรับผิดชอบและการมีจริยธรรมในการใช้ระบบ AI

(2) การนำแพลตฟอร์มในรูปแบบของคลาวด์มาใช้ในระบบการบริหารงานราชการ และการจัดการระบบความปลอดภัยของแพลตฟอร์มดังกล่าว รวมทั้งการเพิ่มพันธมิตรจากภาคเอกชน และประชาชนในการดำเนินงานของภาครัฐ

(3) การพัฒนาทักษะขององค์กรภาครัฐและการพัฒนาทางเทคโนโลยีเพื่อตอบสนองความต้องการและการให้บริการแก่ประชาชน

(4) การให้ความเท่าเทียมกันในการให้บริการทางด้านสุขภาพและการบริการตามหลักสิทธิมนุษยชน รวมถึงการรักษาข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนและหน่วยงานที่รับบริการจากภาครัฐ

(5) วิธีการที่ภาครัฐจะสามารถสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้สามารถบรรลุเป้าหมายสูงสุดของหน่วยงานนั้น ๆ ได้

การปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาออกเหนือจากการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้แล้ว ยังมีการปรับปรุงโดยการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการบริหารงานซึ่งอยู่ภายใต้การกำหนดและการบริหารจัดการของประธานาธิบดี ซึ่งจะกำหนดเป็นวาระการบริหารงานของประธานาธิบดี (President's Management Agenda) โดยประธานาธิบดีมอบหมายให้ส่วนงานที่เกี่ยวข้องดำเนินงาน ได้แก่ สำนักงานบริหารของประธานาธิบดี (Executive Office of the President) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งการให้ดำเนินงานได้โดยตรง โดยสามารถจำแนกประเด็นสำคัญของการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานภาครัฐได้เป็นรายชื่อได้ ดังนี้

(1) เน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ทั้งการประสานงานด้านข้อมูลและพื้นที่ของการปฏิบัติงาน

(2) การควรรวมหน่วยงานที่มีการดำเนินงานที่คล้ายคลึงกัน

(3) การยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงานสำคัญ (Core Function) ตามขอบเขตที่กฎหมายอนุญาต

(4) การกำหนดนิยาม ขอบเขตการปฏิบัติงาน และภารกิจของหน่วยงานส่วนกลาง และการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ของหน่วยงานส่วนกลางกับหน่วยงานที่ปฏิบัติงานเชิงพื้นที่ขึ้นมาใหม่

(5) การสนับสนุนให้มีการดำเนินงานในรูปแบบที่เน้นการปฏิบัติงานเชิงพื้นที่ โดยหน่วยงานส่วนกลางทำหน้าที่สนับสนุนงบประมาณ และทรัพยากรเพื่อการดำเนินงาน หรือจัดหาทรัพยากรจากหน่วยงานหรือองค์กรภายนอก

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่ากลไกสำคัญของการเปลี่ยนการบริหารระบบราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา มีกลไกที่สำคัญ 3 ประการ (รูปภาพที่ 3)²⁸ คือ

(1) การใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย (Modern Information Technology)

(2) ข้อมูล การตรวจสอบได้ และความโปร่งใส (Data, Accountability, and Transparency)

(3) แรงงานแห่งศตวรรษที่ 21 (Workforce for the 21st Century)

²⁸ Executive Office of the President, 2020



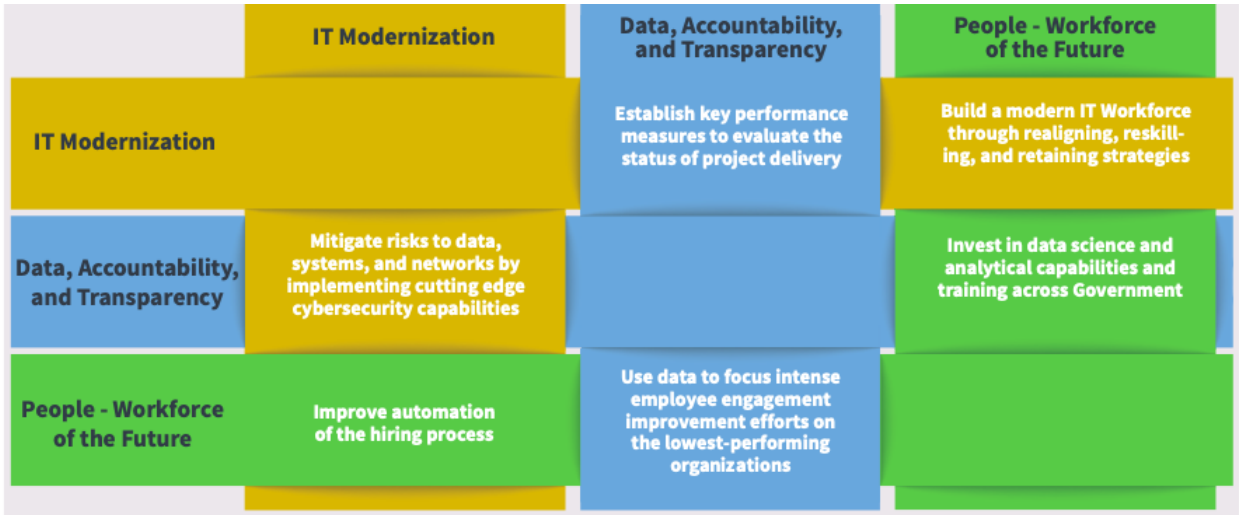
รูปภาพที่ 3 พันเฟืองการบริหารงานของรัฐที่มุ่งเน้นการใช้เทคโนโลยีในการบริหารประเทศ

กลไกการทำงานของทั้งสามพันเฟืองนี้ต่างทำงานสอดประสานกัน (รูปภาพที่ 4) โดย

(1) ระบบเทคโนโลยีจะช่วยสนับสนุนระบบการจัดเก็บข้อมูลและการประเมินผลของข้อมูลเพื่อใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ และแผนการดำเนินงาน และจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญของการสร้างบุคลากรด้านเทคโนโลยีผ่านการปรับเปลี่ยนและพัฒนาทักษะการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ได้

(2) ระบบข้อมูล การตรวจสอบได้ และความโปร่งใสจะช่วยลดความเสี่ยงของการเข้าถึงระบบข้อมูล โดยใช้ศักยภาพของระบบการรักษาความปลอดภัยทางไซเบอร์ที่ทันสมัย และสามารถใช้วิเคราะห์และการฝึกอบรมความสามารถของบุคลากรภาครัฐ เพื่อให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

(3) ระบบการพัฒนากำลังคนสามารถใช้ระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อการปรับปรุงระบบการจ้างงานได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ และใช้ระบบฐานข้อมูลมาพัฒนาและปรับปรุงการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการปฏิบัติงานของส่วนงานที่มีประสิทธิภาพการดำเนินงานต่ำ



รูปภาพที่ 4 กลไกการทำงานของพื้นที่เพื่อการบริหารงานของรัฐ
ที่มุ่งเน้นการใช้ระบบเทคโนโลยีในการบริหารประเทศ

กล่าวโดยสรุป เมื่อพิจารณาสถานะความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่สังกัดภายใต้รัฐบาลนั้น ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่บัญญัติอย่างชัดเจนว่ากระทรวงหรือหน่วยงานภายใต้สังกัดของกระทรวงต่าง ๆ มีสถานะเป็นนิติบุคคล หากแต่ความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลจะสะท้อนให้เห็นในลักษณะของการปฏิบัติงานและการปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายเป็นสำคัญ ตามระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นระบบคอมมอนลอว์ที่พิจารณาว่าองค์กรต่าง ๆ ของประเทศล้วนแต่เป็นส่วนหนึ่งของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยทุกภาคส่วนนั้นต่างมีภารกิจที่ได้รับผิดชอบที่แตกต่างกันออกไปโดยมีผู้บังคับบัญชาที่แยกจากกัน ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพบรรลุตามเป้าหมายของหน่วยงาน องค์กรเหล่านั้นจึงสมควรและจำเป็นต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคลเป็นของตนเอง โดยกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เรียกว่า รัฐบัญญัติ (Statute) ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่า ภายใต้กฎหมายนั้นหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตลอดจนการพิจารณาจากความสามารถในการกำหนดนโยบายทางการเงินและการทำสัญญาทางการเงินเพื่อขอรับงบประมาณประจำปี รวมทั้งสามารถพิจารณาได้จากคำพิพากษาของศาลในหลาย ๆ กรณีที่ได้รับรองความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ในสังกัดของรัฐบาล

นอกจากนี้ กลไกการพัฒนาและปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกายังมีการใช้ระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยร่วมกับแนวคิดการบริหารจัดการที่เน้นสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน การลดหรือควบรวมหน่วยงานที่มีการปฏิบัติงานที่คล้ายคลึงกันเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการสร้างระบบฐานข้อมูลและการพัฒนากำลังคนที่มีศักยภาพและความสามารถตามความต้องการของศตวรรษที่ 21 ภายใต้การบริหารและการสั่งการโดยตรงของประธานาธิบดี ซึ่งทำให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงานและสามารถบรรลุเป้าหมายของรัฐบาลที่มุ่งจัดบริการทางสังคมและสวัสดิการให้แก่ประชาชน

2.2 ประเทศสหราชอาณาจักร

ระบบราชการและความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในประเทศสหราชอาณาจักร มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.1 ภาพรวมของการจัดโครงสร้างระบบราชการ

ประเทศสหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ที่โครงสร้างของรัฐสภาเป็นระบบสภาคู่ (Bi-Cameral Assembly) ซึ่งประกอบไปด้วยสภาสามัญ (House of Commons) ที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งในระบบเขตเดียวเบอร์เดียวจำนวนทั้งสิ้น 650 คน²⁹ และสภาขุนนาง (House of Lords) ที่มีจำนวนสมาชิกในปัจจุบันประมาณ 800 คน³⁰ ภายใต้จารีตประเพณีทางการปกครองของประเทศสหราชอาณาจักร หัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งโดยสามารถครองเสียงข้างมากในสภาสามัญได้สำเร็จจะได้รับการเสนอชื่อและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จากนั้นนายกรัฐมนตรีจะเสนอรายชื่อบุคคลที่มีความเหมาะสมร่วมเป็นรัฐมนตรี ซึ่งโดยปกติแล้วรัฐบาลจะมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี สอดคล้องกับวาระของสมาชิกสภาสามัญ (House of Commons) สำหรับตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลของประเทศสหราชอาณาจักรนั้น จะมีสถานภาพที่แตกต่างกันออกไป โดยผู้ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีสามารถจำแนกออกได้ 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มแรก ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Secretary of State) ซึ่งรัฐมนตรีเหล่านี้จะมีสถานะเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรี และถือได้ว่าเป็นกลุ่มรัฐมนตรีที่มีความสำคัญมากที่สุดในการบริหาร

กลุ่มที่สอง ได้แก่ รัฐมนตรีที่มีกระทรวงรับผิดชอบ (Minister of State) รัฐมนตรีในกลุ่มนี้อาจไม่ได้มีสถานะเป็นสมาชิกในคณะรัฐมนตรี แต่จะได้รับการแต่งตั้งให้ประจำกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง

กลุ่มที่สาม ได้แก่ รัฐมนตรีที่ไม่ได้กำกับหรือรับผิดชอบกระทรวงใดเป็นการเฉพาะ (Minister without Portfolio) รัฐมนตรีในกลุ่มนี้จะไม่ได้รับการแต่งตั้งให้รับผิดชอบกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่นายกรัฐมนตรีอาจมอบหมายภารกิจเป็นเรื่อง ๆ ให้แก่รัฐมนตรีในกลุ่มนี้รับผิดชอบดำเนินการ

การแต่งตั้งให้บุคคลใดดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและมีภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างน้อยเพียงใด ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีร่วมกับพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล และยังคงขึ้นอยู่กับประสบการณ์ทางการเมืองของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้นเองอีกด้วย ทั้งนี้ จากข้อมูลในปัจจุบัน (ณ เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2563) ระบุว่า รัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี Boris Johnson นอกจากตัวนายกรัฐมนตรีเองแล้ว ยังมีรัฐมนตรีอีก 21 คน ที่มีสถานะเป็นสมาชิกคณะรัฐมนตรี

²⁹ www.parliament.uk (n.d. a). House of Commons. Retrieved from <https://www.parliament.uk/business/commons/>

³⁰ www.parliament.uk (n.d. b). Who's in the House of Lords. Retrieved from <https://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/>

(The Cabinet) นอกเหนือจากนั้นในรัฐบาลยังมีรัฐมนตรีอื่นอีก 98 คน ทำให้โดยรวมแล้วรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดนี้
จึงมีจำนวนทั้งสิ้น 120 คน³¹

2.2.1.1 โครงสร้างของระบบราชการ

สำหรับโครงสร้างหรือกลไกระบบบริหารราชการของสหราชอาณาจักรนั้น ระบบราชการของ
ประเทศสหราชอาณาจักรประกอบด้วยโครงสร้าง 2 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหาร
ราชการส่วนท้องถิ่น โดยจะไม่มีโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค สำหรับโครงสร้างการบริหารราชการ
ส่วนกลางนั้น นอกเหนือจากคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในรัฐบาลแล้ว โครงสร้างระบบราชการส่วนกลางของส
หราชอาณาจักรยังประกอบไปด้วยหน่วยงานในระดับกระทรวง (Departments) และหน่วยงานอื่นของรัฐ
(Public Bodies) อีกหลายประเภท โดยในหน่วยงานเหล่านั้นยังประกอบด้วยบุคลากรที่มีสถานะเป็น
ข้าราชการประจำ (Civil Servants) และพนักงานของรัฐ (Public Servants) ปฏิบัติงานประจำอยู่ใน
หน่วยงานเหล่านั้นสุดแต่ประเภทของหน่วยงาน ซึ่งโครงสร้างของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบาย
ของรัฐบาลสามารถสรุปได้ ดังนี้

(1) กระทรวง (Departments)

เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลให้เกิดผลในทางปฏิบัติ
โดยในแต่ละกระทรวงจะประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติ
และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกระทรวงของประเทศสหราชอาณาจักรจะปรากฏให้เห็นได้บ่อยครั้ง
เพราะการปรับโครงสร้างของหน่วยงานระดับกระทรวงสามารถเกิดขึ้นได้ตามนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปของ
รัฐบาลในแต่ละช่วงเวลาหรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแต่ละครั้ง เช่นในกรณีที่มีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่
ก็มักจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกระทรวงต่าง ๆ ปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ โดยทั่วไปกระทรวงแต่ละ
กระทรวงจะมี “รัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Secretary of State)” ทำหน้าที่เป็นผู้กำกับควบคุมการบริหารงาน
ของกระทรวง และบุคคลที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็มักจะมีสถานะเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ด้วย
ทั้งนี้ ในบางหน่วยงานผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้กำกับควบคุมการบริหารงานอาจมิได้เรียกว่ารัฐมนตรี เช่น กรณีของ
สำนักงานอัยการสูงสุด หรือสำนักประสานกิจการสภาสมาคม เป็นต้น สำหรับรัฐบาลปัจจุบันของนายกรัฐมนตรี
Boris Johnson ประกอบด้วยกระทรวง และหน่วยงานอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า จำนวนทั้งสิ้น 24 กระทรวง ดังนี้³²

- 1 สำนักงานอัยการสูงสุด (Attorney General’s Office)
- 2 สำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office)
- 3 กระทรวงธุรกิจ พลังงาน และยุทธศาสตร์ภาคอุตสาหกรรม (Department for Business, Energy, and Industrial Strategy)

³¹ GOV.UK. (n.d. a). How Government Works. Retrieved from
<https://www.gov.uk/government/how-government-works#who-runs-government>

³² GOV.UK (n.d. b) Departments, Agencies, and Public Bodies. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/organisations>

รายงานผลการศึกษเกี่ยวกับวิธีการจัดตั้งส่วนราชการให้มีรูปแบบที่ยืดหยุ่น คล่องตัว และเหมาะสมกับสภาวการณ์
โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

- 4 กระทรวงดิจิทัล วัฒนธรรม สื่อ และกีฬา (Department for Digital, Culture, Media, and Sport)
- 5 กระทรวงศึกษาธิการ (Department for Education)
- 6 กระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหาร และกิจการชนบท (Department for Environment, Food, and Rural Affairs)
- 7 กระทรวงเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (Department for International Development)
- 8 กระทรวงการค้าระหว่างประเทศ (Department for International Trade)
- 9 กระทรวงคมนาคม (Department for Transport)
- 10 กระทรวงแรงงานและระบบบำนาญ (Department for Work and Pensions)
- 11 กระทรวงสาธารณสุขและการดูแลทางสังคม (Department for Health and Social Care)
- 12 กระทรวงต่างประเทศและเครือจักรภพ (Foreign and Commonwealth Office)
- 13 กระทรวงการคลัง (HM Treasury)
- 14 กระทรวงกิจการภายใน (Home Office)
- 15 กระทรวงกลาโหม (Ministry of Defence)
- 16 กระทรวงการเคหะ ชุมชน และการปกครองท้องถิ่น (Ministry for Housing, Communities, and Local Government)
- 17 กระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice)
- 18 สำนักงานกิจการไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland Office)
- 19 สำนักงานสนับสนุนทางด้านกฎหมายสก๊อตแลนด์ (Office of the Advocate General for Scotland)
- 20 สำนักผู้ประสานงานกิจการสภาสามัญ (Office of the Leader of the House of Commons)
- 21 สำนักผู้ประสานงานกิจการสภาขุนนาง (Office of the Leader of the House of Lords)
- 22 สำนักงานรัฐมนตรีกิจการสก๊อตแลนด์ (Office of the Secretary of State for Scotland)
- 23 สำนักงานรัฐมนตรีกิจการเวลส์ (Office of the Secretary of State for Wales)
- 24 สำนักงานการคลังเพื่อการส่งออก (UK Export Finance)

อย่างไรก็ตาม ในรัฐบาลยังอาจมีหน่วยงานระดับเทียบเท่ากระทรวงอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่ใช่บุคลากรทางการเมืองระดับ “รัฐมนตรี” ไปทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานของหน่วยงานระดับเทียบเท่ากระทรวงเหล่านั้น (Non-Ministerial Departments) แต่จะมีการแต่งตั้งให้ข้าราชการประจำระดับสูงไป

ทำหน้าที่เป็น “ปลัดกระทรวง” (Permanent Secretary) เพื่อควบคุมการบริหารงานในกระทรวงเหล่านั้นแทน หรือในบางกรณีอาจมีคณะกรรมการ (Board) ร่วมทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางการบริหารงานของ หน่วยงานเหล่านั้นด้วยก็ได้³³ ทั้งนี้ หลักคิดหรือเหตุผลสำคัญที่สนับสนุนการจัดตั้งหน่วยงานระดับเทียบเท่า กระทรวงซึ่งไม่มีรัฐมนตรีว่าการไปบังคับบัญชาก็คือ การที่หน่วยงานเหล่านี้อาจมีภารกิจเฉพาะในด้านใดด้านหนึ่ง และที่สำคัญหน่วยงานเหล่านี้อาจรับผิดชอบภารกิจซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความเป็นกลางในทางการเมืองเพื่อ การปฏิบัติงาน เพราะฉะนั้นการมีบุคลากรที่มาจากฝ่ายการเมืองมาบริหารอาจเป็นสิ่งที่ไม่สมควร³⁴ สำหรับ กระทรวงประเพณีในปัจจุบัน (ณ เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2563) ระบุว่ามียุ้งทั้งสิ้น 20 หน่วยงาน เช่น สำนักงาน คณะกรรมการควบคุมกิจการสาธารณกุศล (Charity Commission) สำนักงานมาตรฐานทางอาหาร (Food Standards Agency) สำนักงานคณะกรรมการป่าไม้ (Forestry Commission) เป็นต้น³⁵

(2) หน่วยงานอื่นของรัฐบาล (Arm’s Length Bodies)

นอกจากหน่วยงานในระดับกระทรวงและเทียบเท่าตามที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่แล้ว การขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลโดยกระทรวงต่าง ๆ จะไม่สามารถดำเนินไปได้เลยหากปราศจากกลไกในการ ขับเคลื่อนที่อาจเรียกโดยรวมได้ว่า “หน่วยงานอื่นของรัฐบาล” (Arms’ Length Bodies) โดยหน่วยงานของ รัฐบาลที่กล่าวถึงนี้สามารถจำแนกออกได้เป็นกรม และองค์การมหาชน

1. กรม (Executive Agencies) เป็นกลไกหลักที่สำคัญของแต่ละกระทรวงในการ ปฏิบัติงาน โดยแต่ละกระทรวงจะเป็นผู้พิจารณาว่ามีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดในการจัดตั้งกรมขึ้น ดังนั้น กรมจึงถือเป็นหน่วยงานในสังกัดของแต่ละกระทรวงโดยมีหน้าที่ขับเคลื่อนให้บริการสาธารณะที่เป็นพันธกิจ ของกระทรวงนั้น ๆ เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติ บุคลากรที่ปฏิบัติงานในกรมมีสถานะเป็นข้าราชการประจำ (Civil Servants) และอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง การจัดทำงบประมาณของ กรมจะอยู่ภายใต้การจัดทำและประมาณการของกระทรวงต้นสังกัด ทั้งนี้ กรมที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นจะไม่มี สถานะใดในทางกฎหมายที่แยกออกจากกระทรวงที่ตนสังกัด³⁶

2. องค์การมหาชน (Non-Departmental Public Bodies) ถือเป็นหน่วยงาน ภายใต้อำนาจการทำงานของฝ่ายรัฐบาล (Government) แต่สถานะขององค์การมหาชนจะมีความแตกต่างไปจาก

³³ Rutter, J. (2013). The Strange Case of Non-Ministerial Departments. London: Institute for Government. p. 6.

³⁴ Cabinet Office. (2018 a). The Approvals Process for the Creation of New Arm’s-Length Bodies: Guidance for Departments. Public Bodies Handbook – Part 2. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/686716/The_Approvals_Process_for_the_Creation_of_New_Arm_s-Length_Bodies.pdf. p. 5.

³⁵ สำหรับรายชื่อหน่วยงานที่เหลือสามารถหาเพิ่มเติมได้จาก GOV.UK (n.d. b) Departments, Agencies, and Public Bodies. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/organisations>

³⁶ Cabinet Office. (2018 b). Classification of Public Bodies: Guidance for Departments. Public Bodies Handbook – Part 1. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/519571/Classification-of-Public_Bodies-Guidance-for-Departments.pdf. p 12.

ส่วนราชการ (Executive Agencies) ตรงที่ระดับความเป็นอิสระจากการควบคุมบังคับบัญชาของกระทรวง เนื่องจากองค์การมหาชนอาจมีแหล่งงบประมาณที่มีความหลากหลายมากกว่าองค์การบริหารจัดการ กล่าวคือ งบประมาณขององค์การมหาชนอาจมาจากงบประมาณเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และองค์การมหาชนยังสามารถ จัดหารายได้ด้วยตนเอง สามารถรับเงินบริจาคจากแหล่งอื่น รวมถึงบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนไม่ได้ มีสถานะเป็นข้าราชการประจำ แต่เป็นพนักงานของรัฐ (Public Servants) ซึ่งมีสถานภาพและเงื่อนไขของ การจ้างงานแตกต่างกันออกไปตามที่แต่ละองค์การมหาชนต้นสังกัดจะเป็นผู้กำหนด³⁷

สำหรับองค์การมหาชนบางองค์การอาจมีลักษณะเป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญที่มุ่งเน้น การทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำเฉพาะด้าน (Non-Departmental Public Bodies with Advisory Functions) โดยองค์การมหาชนที่มีลักษณะเช่นนี้จะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่ประกอบกันเป็น คณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องหรือรัฐบาล โดยอาจมีสำนักงานที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการหรือรับผิดชอบงานธุรการให้กับคณะกรรมการ และบุคลากร ที่ปฏิบัติงานอาจมีสถานะเป็นข้าราชการประจำ (Civil Servants) ที่มาจากหน่วยงานระดับกระทรวงที่องค์การ มหาชนดังกล่าวทำงานสนับสนุนก็ได้³⁸

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบความแตกต่างของหน่วยงานของรัฐประเภทต่าง ๆ ในระบบการบริหารงานภาครัฐของ ประเทศสหราชอาณาจักร

ประเด็น	กรม	องค์การมหาชน	องค์การมหาชนที่ทำ หน้าที่ในการให้คำปรึกษา แนะนำ
1. การควบคุม / ความรับผิดชอบ	กระทรวงกำหนดนโยบาย อยู่ภายใต้การควบคุม ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และ รับผิดชอบต่อรัฐสภา	กระทรวงกำหนดกรอบ เชิงกลยุทธ์ อาจอยู่ภายใต้กำกับของ รัฐมนตรี แต่ยังคงต้อง รับผิดชอบต่อรัฐสภา	กระทรวงกำหนด กรอบเชิงกลยุทธ์ อาจอยู่ภายใต้กำกับของ รัฐมนตรี แต่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา
2. แหล่งรายได้	อยู่ในประมาณการ งบประมาณของกระทรวง ต้นสังกัด	อาจอยู่ในประมาณการ งบประมาณของกระทรวง โดยกระทรวงจัดงบประมาณ เป็นเงินอุดหนุน แต่องค์กร สามารถหารายได้จาก	อยู่ในประมาณการ งบประมาณของกระทรวง

³⁷ ibid, p. 13

³⁸ Cabinet Office. (2018 a). The Approvals Process for the Creation of New Arm's-Length Bodies: Guidance for Departments. Public Bodies Handbook – Part 2. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/686716/The_Approvals_Process_for_the_Creation_of_New_Arm_s-Length_Bodies.pdf. p. 5.

ประเด็น	กรม	องค์การมหาชน	องค์การมหาชนที่ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำ
		แหล่งอื่นได้	
3. การจัดตั้ง / สถานะในรัฐบาล	จัดตั้งโดยกระทรวงเจ้าสังกัด ในบางกรณีอาจมีกฎหมาย จัดตั้งเฉพาะได้ แต่ไม่มีสถานะ อื่นในทางกฎหมาย	อาจจัดตั้งขึ้นโดยกระทรวง แต่มีสถานะทางกฎหมาย ต่างหาก และไม่ถือว่าอยู่ใน โครงสร้างของระบบราชการ	จัดตั้งโดยกระทรวง แต่เป็น อิสระในการปฏิบัติงาน และไม่มีสถานะอื่น ในทางกฎหมาย
4. กรอบ ระยะเวลาของ การทำงาน	ถาวร	อย่างน้อย 3 ปี	อย่างน้อย 3 ปี
5. การแต่งตั้ง ผู้บริหาร	โดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดจาก ข้าราชการประจำ	รัฐมนตรีแต่งตั้งประธาน กรรมการ และคณะกรรมการ ส่วนการแต่งตั้งผู้บริหาร คณะกรรมการอาจหาหรือ ร่วมกับรัฐมนตรีในการแต่งตั้ง	รัฐมนตรีแต่งตั้ง คณะกรรมการ
6. บุคลากรที่ ปฏิบัติงาน	ข้าราชการประจำ	พนักงานของรัฐ	คณะกรรมการ ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ ภายนอก ส่วนฝ่ายธุรการ มีสถานะเป็นข้าราชการ ประจำ
7. ระบบการ รายงานและบัญชี	มีรายงานและระบบบัญชีของ ตนเองแต่ทั้งหมดต้องรวมเข้ากับ รายงานของกระทรวง	มีการจัดทำรายงานและ ระบบบัญชีของตน แต่รายงานนั้นต้องรวมเข้ากับ รายงานของกระทรวง	ไม่มีระบบการรายงานของ ตนเอง และระบบการเงิน และบัญชีจะฝากไว้กับ กระทรวง

ที่มา: ปรับปรุงจาก Cabinet Office. (2018 a). *The Approvals Process for the Creation of New Arm's-Length Bodies: Guidance for Departments*. Public Bodies Handbook – Part 2, p. 5.

แต่ละกระทรวงจะมีหน่วยงานที่เป็นสำนักงานที่เป็นส่วนหนึ่งของกระทรวง และมีหน่วยงานที่เรียกว่าเป็น Non-departmental public bodies (NDPB) ที่สนับสนุนการทำงานของแต่ละกระทรวง ซึ่งมีจำนวนแตกต่างกันไป เช่น สำนักงานกิจการไอร์แลนด์เหนือ เป็นกระทรวงที่มี NDPB น้อยที่สุดคือ จำนวน 3 หน่วยงาน ในขณะที่กระทรวงดิจิทัล วัฒนธรรม สื่อ และกีฬา เป็นกระทรวงที่มี NDPB มากที่สุด คือ 45 หน่วยงาน แต่ส่วนใหญ่แล้วจะมีหน่วยงานสนับสนุนที่เป็น NDPB อยู่ระหว่าง 20 – 30 หน่วยงาน ต่อกระทรวง

ตัวอย่างโครงสร้างของกระทรวงกิจการภายใน และหน่วยงานอื่นที่ทำงานสนับสนุนของ
 กระทรวง ดังแผนภาพต่อไปนี้



ที่มา : <https://www.gov.uk/government/organisations/home-office/about#who-we-are>
 และ <https://www.gov.uk/government/organisations>

รูปภาพที่ 5 ตัวอย่างโครงสร้างกระทรวงกิจการภายในและหน่วยงานสนับสนุน

2.2.1.2 สถานะความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานของรัฐ

ภายใต้ระบบรัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณี และหลักกฎหมายแบบ Common Law ของสหราชอาณาจักรนั้น อาจมิได้มีการรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานราชการระดับกระทรวงหรือส่วนราชการภายในกระทรวงเอาไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นในกรณีของการฟ้องร้องคดีต่อศาล ประชาชน หรือองค์กรเอกชนย่อมต้องฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐที่รับผิดชอบการบริหารงานของกระทรวงนั้น ๆ รวมถึงในการทำนิติกรรมสัญญาของแต่ละกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็จะต้องเป็นผู้มอบอำนาจให้แก่ข้าราชการประจำเพื่อให้สามารถไปทำนิติกรรมสัญญาในนามของกระทรวงได้³⁹

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐบางประเภทที่มีสถานะเป็นองค์การมหาชน ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ รวมถึงสถาบันการศึกษาของรัฐบางแห่งอาจมีสถานะเป็นนิติบุคคลได้ตามกฎหมายหรือประกาศจัดตั้งที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น มหาวิทยาลัยเก่าแก่ของประเทศอย่างมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ (Cambridge University) หรือมหาวิทยาลัยอ็อกซฟอร์ด (Oxford University) ที่มีการจัดตั้งขึ้นตามพระราชโองการ (Royal Charter) เป็นต้น

(1) การปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานระดับกระทรวงและหน่วยงานภายในกระทรวง

นับแต่อดีตที่ผ่านมาการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานภายในกระทรวงที่เกิดขึ้นในสหราชอาณาจักรอาจมีความเป็นไปได้ในหลายลักษณะ ทั้งนี้ ในเบื้องต้นเงื่อนไขหรือปัจจัยที่ทำให้นายกรัฐมนตรีตัดสินใจในการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในสังกัดของกระทรวงที่มีอยู่แต่เดิมนั้น มีงานศึกษาวิจัยที่อธิบายว่ามักจะมีเหตุผลสำคัญสืบเนื่องมาจาก⁴⁰

(1.1) ความเปลี่ยนแปลงจากภายนอก (External Changes) ความเปลี่ยนแปลงในที่นี้หมายถึงสภาพบริบทและความท้าทายต่าง ๆ ของประเทศหรือรัฐบาลที่เกิดขึ้นและมีความเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งในการจัดการกับความเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น โครงสร้างของหน่วยงานระดับกระทรวงที่มีอยู่เดิม หรือการใช้กลไกร่วมระหว่างกระทรวงหรือหน่วยงานที่มีอยู่ยังไม่สามารถจัดการกับความเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นได้ดีพอ นายกรัฐมนตรีจึงอาจตัดสินใจที่จะปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวงที่มีอยู่เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการจัดการกับความเปลี่ยนแปลงได้ดีขึ้น

(1.2) ความท้าทายทางการบริหาร (Administrative Challenges) ซึ่งโดยมากปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การที่โครงสร้างของกระทรวงที่เป็นอยู่ไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานมากพอโดยปัญหาในการทำงานนี้ไม่ได้เกิดจากตัวรัฐมนตรีที่รับผิดชอบกระทรวง ทั้งนี้ การจะทำให้แน่ใจได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่โครงสร้างของหน่วยงานมากกว่าตัวบุคคลนั้น อาจจำเป็นต้องพิจารณาจากรายงานการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น ๆ ที่ช่วยสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาดังกล่าว

³⁹ www.parliament.uk (n.d. c). Chapter 3: The Legal Basis of Pre-emption. Retrieved from <https://publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldconst/165/16506.htm>, no. 63

⁴⁰ Institute for Government and LSE Public Policy Group. (2010). *Making and Breaking Whitehall Departments: A Guide to Machinery of Government Changes*. London: Institute for Government, p. 11-12.

(1.3) เงื่อนไขหรือข้อพิจารณาในทางการเมือง (Political and Cabinet-making Considerations) ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของหน่วยงานระดับกระทรวงอาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยทางการเมืองภายในของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีเอง เช่น ความต้องการเพิ่มบทบาทหรือลดทอนอำนาจให้กับกลุ่มการเมืองบางกลุ่มในรัฐบาลก็อาจเป็นเงื่อนไขในการตัดสินใจให้ปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานได้เช่นกัน

จากการสำรวจรูปแบบการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของหน่วยงานในระดับกระทรวงของสหราชอาณาจักรนั้น อาจเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะกล่าวคือ⁴¹

ลักษณะที่ 1 การควบรวมหน่วยงานเข้าด้วยกัน ในกรณีนี้จะเป็นการดำเนินการโดยควบรวมหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกันหรือสัมพันธ์กันเข้าไปด้วยกับกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง เช่น ในอดีตเคยมีการควบรวมหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเข้ากับกระทรวงพลังงาน เป็นต้น

ลักษณะที่ 2 การแยกหน่วยงานออกจากกัน ในกรณีนี้อาจเป็นการแยกภารกิจที่มีความสำคัญมากขึ้นออกจากหน่วยงานเดิม แล้วมีการจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ เช่น ในอดีตเคยมีการแยกภารกิจด้านการพัฒนาระหว่างประเทศ (International Development Department) โดยตั้งเป็นกระทรวงใหม่ โดยเป็นการแยกออกมาจากกระทรวงการต่างประเทศ

ลักษณะที่ 3 การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ นอกจากการควบรวม และการแยกหน่วยงานออกมาจากหน่วยงานเดิมแล้ว ในบางกรณีอาจมีการตั้งหน่วยงานระดับกระทรวงขึ้นใหม่ตามเงื่อนไขและความจำเป็นในทางการบริหารในช่วงเวลานั้น ๆ เช่น การจัดตั้งกระทรวงนวัตกรรม มหาวิทยาลัย และการพัฒนาทักษะ ขึ้นมาใหม่ เป็นต้น

ลักษณะที่ 4 การโอนภารกิจที่รับผิดชอบไปให้กับกระทรวงหรือหน่วยงานอื่น ในการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานระดับกระทรวงของสหราชอาณาจักรอาจเป็นไปในลักษณะที่ไม่ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวงโดยตรง แต่ทว่าเป็นการถ่ายโอนภารกิจและหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจนั้น ๆ จากกระทรวงหนึ่งไปให้กระทรวงใหม่รับผิดชอบ เช่น การถ่ายโอนงานด้านราชทัณฑ์และการคุมประพฤติที่เคยอยู่ภายใต้การดูแลของกรมราชทัณฑ์ไทย ให้ไปอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงยุติธรรมแทน เป็นต้น

ลักษณะที่ 5 การยุบเลิกหน่วยงาน การเปลี่ยนแปลงหน่วยงานระดับกระทรวงของสหราชอาณาจักรอาจมีลักษณะเป็นการยุบเลิกหน่วยงานที่มีอยู่เดิม เนื่องจากภารกิจที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบลดลงหรือหมดความสำคัญไป ทั้งนี้ หากมีกิจกรรมบางอย่างของกระทรวงที่รับผิดชอบยังคงค้างค้ำอยู่ก็อาจมีการโอนกิจกรรมนั้น ๆ ไปให้กับกระทรวงอื่นดูแลรับผิดชอบแทน เช่น การยุบเลิกกระทรวงพลังงานในปี ค.ศ. 1992 ภายหลังการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

ในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของหน่วยงานเหล่านี้ โดยส่วนมากแล้วจะสามารถดำเนินการได้โดยอาศัยการตราหรือการแก้ไขปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระดับรอง (Secondary Legislation) ซึ่งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลสามารถดำเนินการได้ตามที่กฎหมายในชั้นพระราชบัญญัติ (Primary Legislation)

⁴¹ Ibid., p. 13-14.

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

ได้มีการบัญญัติให้อำนาจเอาไว้ ทั้งนี้ อาจมีการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานในบางกรณี เช่น การยกเลิกภารกิจหรือกิจการของหน่วยงานที่มีกฎหมายในชั้นพระราชบัญญัติได้บัญญัติเอาไว้เป็นการเฉพาะก็จำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัตินั้น ๆ อันส่งผลให้ต้องมีการพิจารณาโดยสมาชิกวุฒิสภา หรือในกรณีที่มีการริเริ่มภารกิจและจัดตั้งหน่วยงานใหม่โดยมีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นกฎหมายในชั้นพระราชบัญญัติซึ่งในกรณีเช่นนี้ย่อมต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วยเช่นกัน⁴²

ทั้งนี้ ในการดำเนินการเพื่อปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานในแต่ละครั้งมักเป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ริเริ่มในการดำเนินการ โดยในการดำเนินการนายกรัฐมนตรีจะเก็บเรื่องนี้ไว้เป็นเรื่อง “ลับ” ที่มีผู้มีส่วนรู้เห็นหรือรับทราบด้วยน้อยมาก โดยบุคคลที่อาจมีส่วนรับรู้ในเรื่องนี้ด้วยก็อาจมีเพียงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Secretary) อีกบุคคลหนึ่งเนื่องจากต้องมีส่วนช่วยในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ให้แล้วเสร็จ สำหรับกลุ่มข้าราชการประจำอย่างปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าหน่วยงานระดับอธิบดีแล้วก็จะยิ่งแทบไม่มีโอกาสได้รับรู้ถึงแผนการของนายกรัฐมนตรีในการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานของตน เพราะนายกรัฐมนตรีจะระมัดระวังเป็นอย่างมากเพื่อมิให้เกิดแรงต่อต้านหรือแรงกระเพื่อมใด ๆ ในทางการเมือง และในที่สุดเมื่อได้มีการประกาศการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของหน่วยงานอย่างเป็นทางการแล้ว บรรดาหน่วยงานหรือบุคลากรที่ปฏิบัติงานก็จะได้รับการโอนย้ายเปลี่ยนแปลงสังกัดใหม่ตามที่ประกาศ ซึ่งบางครั้งกระบวนการในทางปฏิบัติอาจดำเนินโดยใช้เวลาหลายเดือนหลังจากที่ได้มีการประกาศอย่างเป็นทางการออกมา⁴³

กรณีตัวอย่างของกระบวนการอนุมัติจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นภายในกระทรวง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วตั้งแต่ในช่วงต้นว่า โดยปกติแล้วนั้นการจัดตั้งหรือปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานในระดับกระทรวงถือเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะของหัวหน้ารัฐบาลที่จะจัดหรือปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานระดับกระทรวงตามที่นายกรัฐมนตรีเห็นว่ามีความจำเป็นและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แต่สำหรับหน่วยงานของรัฐในประเภทอื่นภายในแต่ละกระทรวงนั้น รัฐบาลได้มีการจัดทำกรอบการดำเนินการ วิธีการ และขั้นตอนในการขออนุมัติจัดตั้งหน่วยงานของรัฐภายในกระทรวงขึ้น โดยสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(1) การพิจารณาจัดทำข้อเสนอจัดตั้ง โดยหน่วยวิเคราะห์นโยบายระดับกระทรวง สำหรับกระบวนการขั้นแรกของการดำเนินการเพื่อจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นมาใหม่นั้น รัฐบาลได้กำหนดให้หน่วยวิเคราะห์นโยบายของแต่ละกระทรวงเป็นหน่วยพิจารณาเพื่อจัดทำข้อเสนอเบื้องต้นในการจัดตั้งหน่วยงาน โดยให้พิจารณาตามกรอบแนวทางหรือข้อคำถามที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ โดยข้อพิจารณาเบื้องต้นเหล่านั้น ได้แก่⁴⁴

⁴² Ibid., p. 27-28.

⁴³ Ibid., p. 27-28.

⁴⁴ Cabinet Office. (2018 a). The Approvals Process for the Creation of New Arm's-Length Bodies: Guidance for Departments. Public Bodies Handbook – Part 2. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/686716/The_Approvals_Process_for_the_Creation_of_New_Arm_s-Length_Bodies.pdf. p. 11.

ข้อพิจารณาที่ 1 ให้พิจารณาว่าภารกิจที่กระทรวงรับผิดชอบสามารถดำเนินการได้โดย
โครงสร้างของหน่วยงานระดับกระทรวงที่มีอยู่แล้วได้หรือไม่

โดยหากพบว่าหน่วยงานเดิมยังสามารถรับผิดชอบงานได้ ย่อมหมายความว่ากระทรวงนั้น
ยังไม่จำเป็นต้องตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ แต่หากพบว่าหน่วยงานที่มีอยู่ไม่สามารถดำเนินการภารกิจเหล่านั้น
ได้แล้ว ก็ย่อมหมายความว่าจำเป็นต้องมีหน่วยงานใหม่ และจึงนำมาสู่ข้อพิจารณาที่ 2

ข้อพิจารณาที่ 2 ให้พิจารณาว่าหน่วยงานใหม่ที่จะมารับผิดชอบภารกิจข้างต้น ต้องมี
ความคล่องตัว หรือต้องการความเป็นอิสระจากกระทรวงในการปฏิบัติหน้าที่ที่มากนักน้อยเพียงใด

โดยหากคำตอบออกมาว่าหน่วยงานนี้ยังต้องทำงานอย่างใกล้ชิดและต้องการการกำกับในเชิง
นโยบายอย่างเคร่งครัด นั้นแสดงว่าหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นควรมีโครงสร้างเป็นกรม (Executive Agency)
แต่หากคำตอบออกมาว่า หน่วยงานดังกล่าวควรมีความคล่องตัวในการบริหารงานและมีความเป็นอิสระ
พอสมควร นั้นย่อมหมายความว่าหน่วยงานที่จะตั้งขึ้นจะต้องมีสถานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ (Non-
Departmental Public Body)

หลังจากที่หน่วยวิเคราะห์นโยบายระดับกระทรวงได้ดำเนินการวิเคราะห์ภารกิจและรูปแบบ
ของหน่วยงานที่ประสงค์จะจัดตั้งขึ้นแล้ว ก็จะต้องดำเนินการจัดทำเป็นข้อเสนอที่ประมวลถึงเหตุผล
ความจำเป็น รวมถึงการวิเคราะห์ทางเลือกต่าง ๆ โดยอาจต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์หรือประเด็น
ในการพิจารณาตามที่กระทรวงการคลัง (HM Treasury) ได้กำหนดไว้ไปพร้อมกันด้วย

(2) การวิเคราะห์ข้อเสนอ โดยหน่วยวิเคราะห์โครงสร้างกลางของกระทรวง ภายหลังจากที่
หน่วยวิเคราะห์นโยบายได้จัดทำข้อเสนอเบื้องต้นแล้ว ข้อเสนอดังกล่าวจะถูกเสนอมายังหน่วยวิเคราะห์
โครงสร้างกลางในระดับกระทรวง (หน่วยงานนี้น่าจะมีลักษณะใกล้เคียงกับ ก.พ.ร. ในประเทศไทย)
เพื่อพิจารณากลับกรองข้อเสนอ โดยหน่วยวิเคราะห์โครงสร้างกลางระดับกระทรวงจะต้องวิเคราะห์ถึงเหตุผล
ความจำเป็นของข้อเสนอในการจัดตั้งหน่วยงานใหม่โดยเป็นการพิจารณาอย่างรอบด้าน ซึ่งในขั้นตอนนี้
หน่วยงานวิเคราะห์กลางจำเป็นต้องเริ่มประสานงานและแจ้งข้อมูลผลการกลับกรองให้สำนักงานคณะรัฐมนตรี
(Cabinet Office) ได้รับทราบด้วย ซึ่งผลจากการวิเคราะห์ข้อเสนอของหน่วยวิเคราะห์โครงสร้างกลางระดับ
กระทรวงจะมีการแยกข้อเสนอออกเป็น 3 ประเภท อันได้แก่

ประเภทแรก ข้อเสนอที่มีเหตุผลและความจำเป็นชัดเจนว่าจะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้น
ใหม่ภายในกระทรวง ซึ่งยังผลให้หน่วยงานต้องจัดทำแผนการจัดตั้งหน่วยงานต่อในรายละเอียด

ประเภทที่สอง ข้อเสนอที่ยังไม่มีความชัดเจนมากนักว่าจำเป็นต้องมีการจัดตั้งหน่วยงาน
ขึ้นมาใหม่ภายในกระทรวง ซึ่งในกรณีนี้อาจต้องส่งข้อเสนอกลับไปให้หน่วยวิเคราะห์นโยบายไปดำเนินการ
เพิ่มเติม

ประเภทที่สาม วิเคราะห์แล้วพบว่ายังไม่เห็นควรให้จัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นภายในกระทรวง
ซึ่งในกรณีนี้ต้องแจ้งให้กับสำนักงานคณะรัฐมนตรีได้รับทราบด้วย⁴⁵

⁴⁵ Ibid, p.12.

(3) **ขั้นตอนการขออนุมัติจัดตั้งหน่วยงานใหม่จากรัฐบาล** สำหรับขั้นตอนสุดท้ายในการเสนอขอจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นมาใหม่คือขั้นตอนของการอนุมัติจัดตั้งหน่วยงานใหม่ซึ่งจะเป็นการทำงานร่วมกันของหลายหน่วยงาน กล่าวคือ กระบวนการในการอนุมัติจัดตั้งต้องอาศัยการทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวงที่ขออนุมัติจัดตั้งหน่วยงาน สำนักงานคณะรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง และยังอาจรวมถึงสำนักงานสถิติแห่งชาติ (Office of National Statistics) ซึ่งมีหน้าที่ในการจำแนกประเภทของหน่วยงานภาครัฐและความเหมาะสมของประเภทของหน่วยงานภาครัฐตามกรอบภารกิจ ทั้งนี้ ในขั้นตอนของการอนุมัติ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจะส่งข้อเสนอและแผนการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐใหม่ไปยังสำนักงานคณะรัฐมนตรี และกระทรวงการคลัง ซึ่งหากทั้งสองหน่วยงานให้ความเห็นชอบข้อเสนอและแผนการจัดตั้งก็สามารถประกาศจัดตั้งหน่วยงานใหม่ได้⁴⁶

2.2.2 การบริหารจัดการส่วนราชการ

ในการพิจารณาถึงระบบและกลไกในการบริหารจัดการโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศสหราชอาณาจักรนั้น อาจพิจารณาการบริหารจัดการในเรื่องต่าง ๆ แยกเป็นประเด็น ดังนี้

2.2.2.1 การบริหารงานบุคคล

ภายใต้โครงสร้างของระบบการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการในสหราชอาณาจักรนั้น ผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานราชการส่วนกลางทั้งหลาย อันได้แก่ กระทรวง และกรมต่าง ๆ (Executive Agencies) ที่สังกัดกระทรวง โดยทั่วไปแล้วบุคลากรเหล่านั้นจะมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือน (Civil Servants) อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนจะไม่รวมถึงบรรดารัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น บุคลากรของกองทัพ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรขององค์การมหาชน บุคลากรของรัฐสภา บุคลากรที่ปฏิบัติงานในสำนักงานสุขภาพแห่งชาติ (National Health Services, NHS) และบุคลากรของสำนักพระราชวัง⁴⁷

ในการจำแนกระดับของข้าราชการพลเรือนของสหราชอาณาจักรในปัจจุบันนั้น เดิมจะมีการจำแนกตำแหน่งออกเป็นระดับ แต่ในปัจจุบันการจำแนกระดับของข้าราชการพลเรือนจะมีการจำแนกระดับตามตำแหน่งและช่วงของเงินเดือน (Pay Bands) โดยเริ่มต้นจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่ (Administrative Officer) ซึ่งข้าราชการในช่วงตำแหน่งนี้จะมีจำนวนมากที่สุด กล่าวคือ คิดเป็นสัดส่วนราวร้อยละ 36 ของจำนวนข้าราชการพลเรือนทั้งหมด ส่วนเจ้าหน้าที่บริหาร (Executive Officer) เจ้าหน้าที่บริหารอาวุโส (Senior Executive Officer) จนถึงช่วงระดับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ (Senior Civil Service) ซึ่งข้าราชการในกลุ่มนี้ได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นรองผู้อำนวยการหน่วยงาน ผู้อำนวยการหน่วยงาน ไล่ไปจนถึงระดับปลัดกระทรวงแน่นอนว่าข้าราชการพลเรือนในกลุ่มนี้ย่อมมีจำนวนน้อยที่สุด โดยคิดเป็นร้อยละ 1.3 ของจำนวนข้าราชการ

⁴⁶ Ibid, p.13.

⁴⁷ GOV.UK (n.d. c) Civil Service: About us. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about>

พลเรือนทั้งหมด (Institute for Government, 2019) จากข้อมูลสถิติ ณ วันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 2018 ระบุว่า
จำนวนข้าราชการพลเรือนของสหราชอาณาจักรมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 400,170 คน⁴⁸

สำหรับกระบวนการในการคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้ารับราชการในปัจจุบัน นับได้ว่ามีความหลากหลาย โดยจะจัดให้มีการสอบคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการตามปกติ กลุ่มที่มีความรู้ความสามารถพิเศษ (Talented) ที่มีคุณสมบัติความรู้ตรงกับความต้องการของราชการ รวมถึงกลุ่มที่จะมีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว (Fast Track)

2.2.2.2 งบประมาณและทรัพย์สิน

วงรอบปีงบประมาณของประเทศสหราชอาณาจักรจะเริ่มต้นขึ้นในเดือนเมษายน จนไปสิ้นสุดในเดือนมีนาคมของทุกปี โดยในการจัดทำงบประมาณนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำงบประมาณของแต่ละปี ในการพิจารณาเพื่อบริหารงบประมาณแต่ละปี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องมีการจัดทำรายงานงบประมาณประจำปีซึ่งจะเป็นเอกสารที่แถลงถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ โดยจะมีการระบุถึงสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศที่มีผลต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลผ่านการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ รวมถึงทิศทางของนโยบายรัฐบาลในการใช้จ่ายงบประมาณในรอบปีนั้น ๆ สำหรับงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงต่าง ๆ จะมีการแยกดำเนินการในรูปแบบของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่เสนอต่อรัฐสภา ซึ่งในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนี้จะมีการระบุถึงจำนวนเงินที่มีการจัดสรรให้แก่กระทรวงต่าง ๆ ในรายละเอียด⁴⁹

2.2.3 การนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในระบบราชการ

ในการบริหารงานของรัฐบาลสหราชอาณาจักรได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่าน (Transform) หน่วยงานของภาครัฐ โดยได้มีการจัดทำเป็น “ยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล (Government Transformation Strategy)” ภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ให้มีการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนโดยมุ่งเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนและทำให้หน่วยงานของภาครัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น⁵⁰ โดยรัฐบาลซึ่งรวมถึงหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลจะมุ่งหมายให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลที่จะช่วยให้

- ประชาชน ธุรกิจเอกชน และภาคส่วนต่าง ๆ สามารถมีปฏิสัมพันธ์ และความเชื่อมโยงเข้ากับภาครัฐได้มากขึ้น

⁴⁸ Cabinet Office. (n.a.). Civil Service Employment. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/746273/Civil-Service-Workforce-Headline-Statistics.pdf

⁴⁹ ดูรายละเอียดสาระสำคัญเพิ่มเติมได้ใน HM Treasury (2020). Budget 2020: Delivering on Our Promises to the British People. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/871799/Budget_2020_Web_Accessible_Complete.pdf

⁵⁰ Government Transformation Strategy, p. 6, derived from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/59019/Government_Transformation_Strategy.pdf

- รัฐบาลสามารถจัดการกับปัญหาและดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น ผ่านการให้บริการสาธารณะในช่องทางใหม่ ๆ และการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและแม่นยำ
- รัฐบาลสามารถประหยัดทรัพยากรในการให้บริการทั้งในรูปของเงินงบประมาณและระยะเวลา
- ช่วยให้ผู้ประชาชนเกิดความไว้วางใจในรัฐบาลมากขึ้น โดยการพัฒนาระบบดิจิทัลให้มีระบบการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลให้เป็นความลับและถูกนำมาใช้อย่างเหมาะสมตามความจำเป็น รวมถึงการสร้างระบบการป้องกันทางไซเบอร์ที่มีความมั่นคงปลอดภัย

เพื่อเป็นการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง รัฐบาลจึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานบริการรัฐบาลดิจิทัล (Government Digital Service) ขึ้นเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) เพื่อมีหน้าที่ในการขับเคลื่อนงานด้านดิจิทัลของรัฐบาล โดยในการขับเคลื่อนให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลมีการนำเอาเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการปฏิบัติงานหรือบริการแก่ประชาชน จะเป็นไปในหลายลักษณะ เช่น⁵¹

- การวางมาตรฐานเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล และข้อมูลที่เกี่ยวข้องในหน่วยงานของภาครัฐ โดยในการวางมาตรฐานจะช่วยให้หน่วยงานของรัฐมีการนำเอาข้อมูล เทคโนโลยีดิจิทัล รวมถึงเครื่องมือตลอดจนระบบโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้ในหน่วยงานของตนได้อย่างเหมาะสมกับรูปแบบและลักษณะของงานที่ตนรับผิดชอบ

- การให้การสนับสนุนผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลและเทคโนโลยีดิจิทัลแก่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นราชการส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ โดยผู้เชี่ยวชาญที่สนับสนุนให้ นั้น จะเป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำแก่หน่วยงานถึงการปรับเปลี่ยน (transform) รูปแบบการทำงานของหน่วยงานจากแบบเดิมไปสู่การเป็นหน่วยงานที่มีการทำงานโดยอาศัยเทคโนโลยีดิจิทัลมากขึ้น ผู้เชี่ยวชาญจะสามารถให้คำปรึกษาแนะนำแก่หน่วยงานถึงการนำเอาเทคโนโลยีที่มีความเหมาะสมมาใช้ และยังสามารถแนะนำบริษัทเอกชนที่มีความเหมาะสมแก่หน่วยงาน ในกรณีที่หน่วยงานต้องมีการจัดหาวัสดุครุภัณฑ์ที่จำเป็นมาใช้ในการปฏิบัติงาน

- การจัดทำมาตรฐานด้านการจัดเก็บข้อมูล ในการก้าวไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล การเก็บและจัดทำฐานข้อมูลนับเป็นสิ่งที่สำคัญ ดังนั้นหน่วยงานบริการรัฐบาลดิจิทัลจะมีบทบาทในการจัดทำมาตรฐานการจัดเก็บและพัฒนาฐานข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐมีการจัดเก็บข้อมูลที่มีมาตรฐานแบบเดียวกัน แต่เหมาะสมกับหน่วยงานของตน โดยในการทำมาตรฐานกลางนี้ จะมีหน่วยงานที่สำคัญอีกหน่วยงานหนึ่ง คือ หน่วยงานมาตรฐานข้อมูล (Data Standards Authority, DSA) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบทำงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อจัดทำมาตรฐานการจัดเก็บข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐที่มีความเหมาะสม

- เลือกลเทคโนโลยีและพัฒนาแพลตฟอร์มกลางด้านดิจิทัลที่มีความเหมาะสมกับภาครัฐ โดยในการขับเคลื่อนงานด้านดิจิทัลของรัฐบาล หน่วยงานกลางนี้ จะยังทำหน้าที่ในการเป็นผู้พิจารณาถึงเทคโนโลยีที่มีความเหมาะสมกับงานบริการของรัฐบาล และยังคงอาจเป็นผู้พัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลที่มีความเหมาะสมเพื่อให้เป็นแพลตฟอร์มกลางให้หน่วยงานราชการใช้ในการปฏิบัติงานและบริการแก่ประชาชนอีกด้วย

ตัวอย่างของสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลของรัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักร ได้แก่ การสร้างแพลตฟอร์ม Digital Marketplace ซึ่งเป็นพื้นที่ให้หน่วยงานของรัฐที่มีความต้องการใช้งานเทคโนโลยีใน

⁵¹ <https://www.gov.uk/government/organisations/government-digital-service/about>

รูปแบบ cloud technology กับผู้ให้บริการและผู้เชี่ยวชาญด้านดิจิทัลได้เกิดการซื้อขายกัน ซึ่งมีการให้บริการ
ใน 3 มิติ ดังนี้

มิติที่ 1 การให้บริการ G-cloud service คือ ให้บริการเช่าพื้นที่เก็บข้อมูล ให้บริการซอฟต์แวร์ และ
ให้บริการสนับสนุนอื่น เช่น การนำเข้าข้อมูล เป็นต้น

มิติที่ 2 การให้บริการผู้เชี่ยวชาญด้านดิจิทัล คือ สามารถให้บริการที่ปรึกษา รับเป็นผู้บริหาร
โครงการ หรือผู้พัฒนาโครงการดิจิทัลได้ รวมไปถึงให้บริการห้องทดลอง ห้องวิจัยต่าง ๆ

มิติที่ 3 การให้บริการศูนย์ข้อมูล (data center) ให้บริการพื้นที่สำหรับการจัดทำ data center
สิ่งอำนวยความสะดวก และรักษาความปลอดภัยของข้อมูล

ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่ต้องการจะใช้บริการแพลตฟอร์ม Digital Marketplace จะต้องลงทะเบียนและ
กรอกข้อมูลความต้องการใช้งาน เช่นเดียวกับผู้ให้บริการที่จะมีการกำหนดระยะเวลาลงทะเบียนการให้บริการ
แต่ละประเภท เพื่อให้หน่วยงานสามารถเลือกจัดหาบริการดิจิทัลได้ตามคุณสมบัติที่ต้องการ โดยมีหน่วยงาน
Crown Commercial Service ควบคุมกำกับกระบวนการซื้อขายใน Digital Marketplace ให้เป็นไปตาม
ข้อกำหนดของรัฐบาล

2.3 ประเทศญี่ปุ่น

ระบบราชการและความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในประเทศญี่ปุ่น ปรากฏรายละเอียดตามหัวข้อ
ดังต่อไปนี้

2.3.1 ภาพรวมของการจัดโครงสร้างระบบราชการ

ประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา (Parliamentary System) โดย
มีสมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นประมุขของประเทศ และมีนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหาร
รัฐสภาของญี่ปุ่น (The National Diet) มีลักษณะโครงสร้างเป็นระบบ 2 สภา (Bi-Cameral Assembly)
เช่นเดียวกับประเทศสหราชอาณาจักร กล่าวคือ รัฐสภาจะประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of
Representatives) ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งสิ้น 465 คน ซึ่งมีวาระการดำรง
ตำแหน่ง 4 ปี กับวุฒิสภา (House of Councillors) ที่มีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 245 คน โดยสมาชิกวุฒิสภา
จำนวน 147 คน มีที่มาจากการเลือกตั้งในระบบเขต ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภาอีก 98 คน มาจากการเลือกตั้งใน
ระบบสัดส่วน สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี แต่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวนครึ่งหนึ่ง
สลับกันไปในทุก 3 ปี⁵²

การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีนั้นเป็นไปตามวิถีทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา
กล่าวคือ หัวหน้าพรรคการเมืองที่ครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
จากนั้นนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เลือกบุคคลร่วมเป็นคณะรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประกอบกัน

⁵² Secretariat of the House of Representatives. (2019). The National Diet of Japan: the House of
Representatives. Retrieved from [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/english/kokkaiannai_e0108.pdf/\\$File/kokkaiannai_e0108.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/english/kokkaiannai_e0108.pdf/$File/kokkaiannai_e0108.pdf)

เป็นรัฐบาลที่มีอำนาจในการบริหารประเทศ และตามหลักการของระบบรัฐสภาแล้วรัฐบาลก็ต้องรับผิดชอบ และได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย สำหรับในปัจจุบันนายกรัฐมนตรีของประเทศ ญี่ปุ่น คือ นาย Shinzo Abe จากพรรคเสรีประชาธิปไตย (the Liberal Democratic Party, LDP) นอกจาก นายกรัฐมนตรีแล้ว ผู้ที่มีสถานะในรัฐบาลยังจะประกอบไปด้วยบุคคลอีกหลายกลุ่ม อันได้แก่⁵³

กลุ่มที่ 1 ได้แก่ รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ (Deputy Prime Minister / Ministers) ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในกลุ่มนี้ถือว่าเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญมากที่สุดเพราะถือเป็น องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี ตามกฎหมายว่าด้วยคณะรัฐมนตรี (Cabinet Law) ที่กำหนดให้มีคณะรัฐมนตรี จำนวน 14 คน และอาจเพิ่มจำนวนได้เป็นไม่เกิน 19 คน โดยรัฐมนตรีว่าการเหล่านี้ นอกจากจะรับผิดชอบ กระทรวงของตนแล้ว นายกรัฐมนตรียังอาจมอบหมายให้รับผิดชอบนโยบายหรือภารกิจสำคัญเป็นเรื่อง ๆ อีกด้วย ในปัจจุบัน (ณ เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2563) รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Shinzo Abe ประกอบไปด้วย รองนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่น ๆ อีก 18 คน

กลุ่มที่ 2 ได้แก่ รัฐมนตรีประจำกระทรวง (State Ministers) เป็นกลุ่มรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้ง ให้ไปปฏิบัติงานประจำในกระทรวงต่าง ๆ รัฐมนตรีในกลุ่มนี้ถือว่าเป็นกลุ่มรัฐมนตรีที่ทำงานสนับสนุนรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงหรือหน่วยงาน โดยในบางกระทรวงหรือหน่วยงานอาจมีรัฐมนตรีประจำกระทรวงได้มากกว่า 1 คน และ รัฐมนตรีคนหนึ่งๆ ก็อาจได้รับการแต่งตั้งให้ประจำกระทรวงหรือหน่วยงานได้มากกว่า 1 หน่วยงาน

กลุ่มที่ 3 ได้แก่ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง (Parliamentary Vice-Ministers) จะเป็นการ แต่งตั้งจากผู้ที่มีสถานะเป็นสมาชิกรัฐสภาให้มาดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง โดยปฏิบัติ หน้าที่ช่วยเหลือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งรัฐมนตรีช่วยว่าการคนหนึ่งอาจได้รับมอบหมายให้ รับผิดชอบมากกว่า 1 กระทรวงหรือหลายหน่วยงานได้เช่นกัน

กลุ่มที่ 4 ได้แก่ ที่ปรึกษาพิเศษของนายกรัฐมนตรี บุคคลในกลุ่มนี้ถือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองในรัฐบาล มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่นายกรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีร้องขอ โดยผู้ที่ได้รับการ แต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาพิเศษของนายกรัฐมนตรีอาจมีสถานะเป็นหรือไม่เป็นสมาชิกรัฐสภาก็ได้ ในปัจจุบัน (ณ เดือน สิงหาคม พ.ศ. 2563) นายกรัฐมนตรี Shinzo Abe มีที่ปรึกษาพิเศษจำนวนทั้งสิ้น 5 คน

2.3.1.1 โครงสร้างของระบบราชการ

สำหรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบัน ประกอบไปด้วย โครงสร้างเพียง 2 ส่วน อันได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากโครงสร้างการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคของประเทศญี่ปุ่นนั้นได้ถูกยกเลิกไปนับตั้งแต่มีการปฏิรูป การปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้เข้ามา มีส่วนสำคัญในการวางรากฐาน โดยผลของการปฏิรูปในครั้งนั้นทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของญี่ปุ่นซึ่งแต่เดิม

⁵³ ดูรายชื่อและหน่วยงานที่รับผิดชอบเพิ่มเติมได้จาก Prime Minister of Japan and His Cabinet, 2019

มีสถานะเป็นข้าราชการประจำที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล เปลี่ยนแปลงไปเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมี
ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนภายในเขตจังหวัดนั้น ๆ⁵⁴

ในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางของประเทศญี่ปุ่นนั้น พระราชบัญญัติ
การจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐบาล ค.ศ. 1948 (National Government Organization Act of 1948) ซึ่ง
เป็นกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างของฝ่ายบริหารของประเทศญี่ปุ่น ได้บัญญัติให้โครงสร้างการบริหาร
ราชการส่วนกลางประกอบด้วย

1) กระทรวง (Ministries)

กระทรวงเป็นโครงสร้างของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารอยู่ภายใต้การกำกับของคณะรัฐมนตรี
(Cabinet) และสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) ทั้งนี้ หน่วยงานในระดับกระทรวงสามารถจัดตั้ง
คณะกรรมการ (Commission) หรือหน่วยงานอื่น (Agency) โดยมีสถานะเป็นองค์กรภายนอกที่มีสถานะแยกออก
จากกระทรวงได้ โดยการจัดตั้งหรือยุบเลิกคณะกรรมการและหน่วยงานดังกล่าวให้กระทำได้โดยการตราเป็น
พระราชบัญญัติ (Act) (National Government Organization Act of 1948, article 3) และพระราชบัญญัติ
การจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐบาล ค.ศ. 1948 ยังได้บัญญัติให้แต่ละกระทรวงมีรัฐมนตรีซึ่งมาจากการแต่งตั้ง
ของนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารกิจการทั้งปวงของกระทรวง (National Government
Organization Act of 1948, article 5)

ในปัจจุบันหน่วยงานในระดับกระทรวงของประเทศญี่ปุ่นมีจำนวน 12 หน่วยงานประกอบด้วย
(National Government Organization Act of 1948, appended table 1 ; JapanGov, n.a.)

- 1) สำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office)
- 2) กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (Ministry of Internal Affairs and Communications)
- 3) กระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice)
- 4) กระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs)
- 5) กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance)
- 6) กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology)
- 7) กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (Ministry of Health, Labor, and Welfare)
- 8) กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries)

⁵⁴ Muramatsu, M. and Iqbal, F. (2001). Understanding Japanese Intergovernmental Relations: Perspectives, Models, and Salient Characteristics. in Muramatsu, M., Iqbal, F., and Kume, I. (eds.) Local Government Development in Post-War Japan. Oxford: Oxford University Press. p. 4.

9) กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry)

10) กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานคมนาคม และการท่องเที่ยว (Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism)

11) กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of Environment)

12) กระทรวงกลาโหม (Ministry of Defense)

2) สำนักงานเลขานุการ และสำนักต่างๆ (Secretariat or Bureaus)

ตามพระราชบัญญัติการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐบาล ค.ศ. 1948 ได้บัญญัติว่าเพื่อให้ภารกิจในความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวงบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้แต่ละกระทรวงสามารถจัดตั้งสำนักงานเลขานุการ และสำนักต่าง ๆ ได้ตามความจำเป็น โดยให้มีฐานะเป็นหน่วยงานภายในกระทรวงและเป็นหน่วยปฏิบัติการในการดำเนินการตามภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง การจัดตั้งสำนักงานเลขานุการกระทรวงและสำนักต่าง ๆ ให้ดำเนินการได้โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี (Cabinet Order) (National Government Organization Act of 1948, article 7) ทั้งนี้ จำนวนโครงสร้างหน่วยงานระดับสำนักในแต่ละกระทรวงย่อมมีความแตกต่างกันไปตามภารกิจ ความรับผิดชอบและความจำเป็นของกระทรวงนั้น ๆ

3) หน่วยงานหรือองค์กรอื่น

หน่วยงานหรือองค์กรอื่น หมายถึง หน่วยงานหรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายกลาง (Agencies or Offices) นอกจากหน่วยงานที่มีสถานะเป็นสำนักซึ่งเป็นหน่วยงานภายในของกระทรวงต่าง ๆ แล้ว ในแต่ละกระทรวงยังอาจมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรอื่นเพื่อดำเนินภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงได้อีกด้วย โดยการจัดตั้งหน่วยงานเหล่านี้อาจมีการตราเป็นพระราชบัญญัติ อันอาจส่งผลทำให้หน่วยงานที่ตั้งขึ้นนี้มีสถานะพิเศษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น ในกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร จะมีหน่วยงานที่ชื่อ “สำนักงานดับเพลิงและจัดการภัยพิบัติ (Fire and Disaster Management Agency)” ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเกี่ยวกับการดับเพลิงและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น

นอกจากการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นตามกฎหมายเฉพาะข้างต้นแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้มีการจัดทำกฎหมายกลางเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรบริหารภาครัฐที่อาจเทียบเคียงได้กับองค์กรมหาชนของประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งกฎหมายดังกล่าวคือพระราชบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์กรบริหารภาครัฐ ค.ศ. 1999 (Act on General Rules for Incorporated Administrative Agencies of 1999) ที่ได้มีการบัญญัติถึงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรบริหารภาครัฐขึ้นเพื่อขับเคลื่อนภารกิจที่มีเป้าหมายหรือความจำเป็นเฉพาะ เช่น ภารกิจด้านการศึกษาวิจัย หรือภารกิจด้านอื่น โดยในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กล่าวถึงสถานะแนวทางการจัดตั้ง รูปแบบและแนวทางการบริหารงานขององค์กร รวมถึงการประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นหลักเกณฑ์กลางสำหรับองค์กรบริหารภาครัฐที่จะมีการจัดตั้งขึ้นด้วย

สำหรับกระบวนการในการปรับปรุงหน่วยงานภายในของแต่ละกระทรวงนั้น ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่าการจัดตั้งหรือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในของแต่ละกระทรวงสามารถดำเนินการได้โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีนั้น ในการดำเนินการจะเริ่มจากกระทรวงที่ประสงค์จะปรับปรุงโครงสร้างจะต้อง

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

จัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้าง โดยให้มีการเสนอเรื่องไปยังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Secretariat) จากนั้นสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะส่งข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างนั้นต่อไปยังหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่มีหน้าที่ในการศึกษาวิเคราะห์เพื่อประเมินถึงความเหมาะสมและจำเป็นของการปรับปรุงโครงสร้าง ซึ่งหากหน่วยงานดังกล่าวได้ประเมินแล้วเห็นว่ามีความเหมาะสมก็จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบในการปรับปรุงโครงสร้างต่อไป

อย่างไรก็ตาม โดยหลักการแล้วการปรับปรุงโครงสร้างภายในกระทรวงต่าง ๆ ในระยะหลังรัฐบาลญี่ปุ่นมักให้ความสำคัญกับการกำกับจำนวนหน่วยงานให้มีความเหมาะสม เพราะฉะนั้นในระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหน่วยงานภายใน เช่น การจัดตั้งสำนัก (Bureau) ใหม่ ๆ ขึ้นนั้นมักเกิดจากการยุบเลิกหน่วยงานระดับสำนักเดิมที่อาจไม่มีความเหมาะสม แล้วจึงมีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นทดแทน⁵⁵

ตัวอย่างโครงสร้างของกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (Ministry of Internal Affairs and Communications) ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานภายใน ได้แก่ สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี (Minister's Secretariat) หน่วยงานระดับกรม (มีอธิบดี หรือ Director-General เป็นหัวหน้าหน่วยงาน) และหน่วยงานอื่น ๆ แสดงได้ดังรูปภาพต่อไปนี้

⁵⁵ ข้อมูลอ้างอิงจากการสอบถาม Prof. Hirofumi Takada, the National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) ทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์.



ที่มา : <https://www.soumu.go.jp/english/soumu/io.html#link12>

รูปภาพที่ 6 โครงสร้างของกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร

2.3.1.2 สถานะความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานของรัฐ

เมื่อพิจารณาถึงระบบกฎหมายและการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่น จะเห็นว่าโดยหลักการแล้วในประเทศญี่ปุ่นจะถือว่ารัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคล สำหรับหน่วยงานอื่นของรัฐที่ระบบกฎหมายของญี่ปุ่นได้ให้การรับรองฐานะความเป็นนิติบุคคล ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยงานหรือองค์กรอื่นของรัฐที่มีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายกลางที่ได้มีการกล่าวถึงก่อนหน้านี้ รวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่อาจจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะและกฎหมายนั้นได้กำหนดถึงนิติฐานะขององค์กรไว้เป็นการเฉพาะ ในขณะที่หน่วยงานในระดับกระทรวง และสำนักต่าง ๆ ภายในกระทรวง ถือว่ามีสถานะเป็นโครงสร้างในฝ่ายบริหารที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามมติของคณะรัฐมนตรี และไม่ได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามหลักกฎหมายมหาชน

2.3.2 การบริหารจัดการส่วนราชการ

ในการพิจารณาถึงระบบและกลไกในการบริหารจัดการโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศญี่ปุ่นนั้น เมื่อเราพิจารณาถึงกลไกในการบริหารจัดการในเรื่องต่าง ๆ เราอาจพิจารณาแยกเป็นประเด็น ดังนี้

2.3.2.1 การบริหารงานบุคคล

ในการจัดจำแนกประเภทของบุคลากรที่ปฏิบัติงานในระบบราชการของประเทศญี่ปุ่นนั้น มีการจำแนกข้าราชการออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ โดยข้าราชการการเมือง หมายถึง บุคคลที่เข้าสู่ตำแหน่งโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งของประชาชน แล้วเข้ามาทำหน้าที่ในฝ่ายบริหารโดยดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เช่น รัฐมนตรีว่าการ รัฐมนตรี ที่ปรึกษาพิเศษของนายกรัฐมนตรี ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนก่อนหน้านี้ สำหรับข้าราชการกลุ่มที่สองที่นับได้ว่าจะมีความสำคัญอย่างมากต่อการขับเคลื่อนพันธกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการต่าง ๆ คือ ข้าราชการประจำ

สำหรับข้าราชการประจำแล้ว ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีโครงสร้างการบริหารงานของข้าราชการประจำที่มีลักษณะเป็นระบบปิด (Closed System) ที่ยึดหลักการเติบโตในสายอาชีพอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ ความก้าวหน้าในการรับราชการของข้าราชการประจำในประเทศญี่ปุ่นจะมีความสัมพันธ์กับระบบการสอบเข้ารับราชการของผู้นั้นด้วย กล่าวคือ โดยปกติแล้วการสอบเข้ารับราชการจะมีการจำแนกการสอบคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการเพื่อเป็นข้าราชการกลุ่มที่มีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว (Fast Track) ออกจากการสอบคัดเลือกข้าราชการตามปกติ โดยจะเรียกรับราชการของกลุ่มข้าราชการที่มีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วว่า “การสอบเข้ารับราชการ ประเภทที่ 1 (Class One Examination)” ซึ่งผู้ที่ผ่านการสอบนี้จะถูกจัดเป็นข้าราชการกลุ่มที่มีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วอันจะเป็นโอกาสระยะเวลาในการครองตำแหน่งต่าง ๆ ภายในระบบราชการจนช่วยให้ผู้นั้นมีโอกาสที่จะก้าวขึ้นสู่ตำแหน่ง “ผู้ช่วยรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ” (Administrative Vice-Minister) อันถือเป็นตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการประจำได้ก่อนการเกษียณอายุราชการ ในขณะที่ผู้ที่ผ่านการสอบคัดเลือกในการสอบแบบปกติแทบจะไม่มีโอกาสก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งดังกล่าวเนื่องจากข้าราชการผู้นั้นจะต้องครองตำแหน่งในระดับต่าง ๆ ในช่วงระยะเวลาที่ยาวนานกว่า โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบการทดสอบเข้ารับราชการ คือ สำนักบริหารงานบุคคลแห่งชาติ (National Personnel Authority) ในการสอบจะมีการสอบข้อเขียนโดยการเขียนเรียงความและการสัมภาษณ์ ผู้ที่ผ่าน

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

การสอบจะได้รับการขึ้นบัญชีไว้ จากนั้นในการบรรจุเข้ารับราชการหน่วยงานต่าง ๆ ก็จะมาเรียกผู้ที่ได้รับการขึ้นบัญชีไว้ไปสอบสัมภาษณ์อีกครั้งหนึ่ง⁵⁶

ข้าราชการประจำของญี่ปุ่นที่ผ่านการสอบคัดเลือกเข้ามาแล้ว โดยทั่วไปเขาเหล่านั้นจะเป็นข้าราชการของกระทรวงที่รับบรรจุนั้นไปตลอด ทั้งนี้ อาจมีการถูกยืมตัวให้ไปปฏิบัติงานในหน่วยงานอื่นได้บ้างตามช่วงระยะเวลาที่มีการขอยืมตัว เช่น การแลกเปลี่ยนไปปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติงานเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐ เป็นต้น แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาของการแลกเปลี่ยนหรือยืมตัวแล้ว เขาก็จะกลับมารับราชการในกระทรวงเดิมต่อไป โดยอำนาจในการบริหารงานบุคคลทั้งในเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงานและการให้ความดีความชอบจะเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารงานบุคคลของกระทรวงแต่ละกระทรวง และผู้ช่วยรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำที่รับผิดชอบกระทรวงนั้นเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ระบบราชการของญี่ปุ่นยังยึดหลักอาวุโส (Seniority) อย่างเคร่งครัด โดยผู้ที่ผ่านการสอบเข้ารับราชการในกลุ่มที่มีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วในแต่ละรุ่นมักจะมี ความก้าวหน้าในการรับราชการไปพร้อม ๆ กัน จนถึงระดับหัวหน้ากอง (Division Chief) ส่วนในระดับที่สูงกว่านั้น เช่น รองผู้อำนวยการสำนัก (Deputy Director General) ก็อาจขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นอีกหลายปัจจัย⁵⁷

2.3.2.2 งบประมาณและทรัพย์สิน

ภายใต้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่น ปีงบประมาณของญี่ปุ่นจะเริ่มต้นขึ้นในทุกวันที่ 1 เมษายนของทุกปี โดยในการจัดทำระบบงบประมาณจะมีลักษณะเป็นงบประมาณฐานกระทรวง ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดเตรียมและการขออนุมัติงบประมาณทันกับการเริ่มต้นของปีงบประมาณใหม่ กระบวนการจัดทำงบประมาณของแต่ละปีจะเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ในช่วงเดือนมิถุนายนของปีก่อนหน้า โดยสำนักงบประมาณ สังกัดกระทรวงการคลัง จะเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการจัดเตรียมหลักการและกรอบแนวทางในการจัดทำงบประมาณในแต่ละปี โดยทุกกระทรวงจะต้องยึดหลักการและกรอบแนวทางที่สำนักงบประมาณเป็นผู้กำหนด โดยในราวสิ้นเดือนสิงหาคมของแต่ละปี กระทรวงต่าง ๆ จะเสนอประมาณการงบประมาณรายจ่ายของตนให้แก่สำนักงบประมาณเพื่อรวบรวม หลังจากที่สำนักงบประมาณได้รับประมาณการรายจ่ายจากกระทรวงต่าง ๆ แล้ว สำนักงบประมาณจะรวบรวม วิเคราะห์โดยพิจารณาควบคู่ไปกับประมาณการรายได้ของรัฐบาล โดยในกระบวนการนี้สำนักงบประมาณอาจมีการเจรจากับกระทรวงต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงข้อเสนองบประมาณให้มีความเหมาะสมก่อนที่จะมีการนำเสนอให้แก่คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ โดยทั่วไปรัฐบาลจะต้องพิจารณาและอนุมัติข้อเสนอของงบประมาณและส่งไปยังรัฐสภาภายในเดือนมกราคม เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติเป็นขั้นสุดท้าย⁵⁸

⁵⁶ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558, น. 134-135.

⁵⁷ เฟิงอ้วง, น. 130-131.

⁵⁸ Nakabayashi, M. (2003). Japan's Budget Process. Retrieved from <https://www.rieti.go.jp/en/papers/contribution/nakabayashi/01.html>

2.3.3 การนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในระบบราชการ

รัฐบาลญี่ปุ่นมีนโยบายในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารงานและบริการประชาชน ตั้งแต่ปี 1994⁵⁹ จนกระทั่งในปี 2017 ได้มีการประกาศนโยบายส่งเสริมรัฐบาลดิจิทัล (Government Digital Promotion Policy) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูปการจัดบริการสาธารณะซึ่งมีเป้าหมายที่สำคัญ 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 สามารถลดต้นทุนการให้บริการลง ในขณะที่เดียวกันก็สร้างมูลค่าเพิ่มให้การบริการประชาชนโดยการให้บริการประชาชนต้องเป็นระบบดิจิทัล 100% ตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ จนถึงสิ้นสุดการให้บริการ และยกเลิกการขอเอกสารที่ทางราชการเป็นผู้ออกให้จากประชาชน

ประการที่ 2 การให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน เพื่อให้เกิดความโปร่งใส

ประการที่ 3 การให้บริการที่มีผู้รับบริการเป็นศูนย์กลาง ปรับกระบวนการให้บริการ ที่เรียกว่า business process re-engineering หรือ BPR โดยนำหลัก Design Thinking 12 ประการ ในการออกแบบการให้บริการ มีการออกข้อกำหนดบางประการที่มีลักษณะคล้ายแผนการดำเนินการที่จะช่วยปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ และเป็นการลดขั้นตอนในการทำงานและกระบวนการที่มีความซ้ำซ้อนและต้องมีการทำอยู่ซ้ำ ๆ โดยข้อกำหนดดังกล่าวที่สำคัญ เช่น⁶⁰

- กำหนดให้มีการนำเอารูปแบบการทำงานแบบออนไลน์มาใช้ในขั้นตอนต่าง ๆ ในการบริหารงานภาครัฐโดยพิจารณาว่าในขั้นตอนการปฏิบัติงานใดสามารถทำงานในรูปแบบของการออนไลน์ได้ ก็ให้มีการนำมาใช้ ซึ่งรวมถึงการอนุมัติ อนุญาต การยืนยันตัวบุคคล เป็นต้น การนำเอาแบบออนไลน์มาใช้นี้ ยังหมายรวมถึงการติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการกับเอกชนด้วย ที่มีลักษณะเป็นการติดต่อกันผ่านช่องทางออนไลน์มากขึ้น

- การยกเลิกเอกสารแนบบางอย่างที่ไม่มีความจำเป็น เนื่องจากเอกสารเหล่านั้น อาจเป็นข้อมูลที่ภาครัฐมีการจัดเก็บอยู่แล้วในระบบฐานข้อมูลภาครัฐ โดยภาครัฐสามารถตรวจสอบได้จากหมายเลขรหัสประกันสังคมของประชาชน หรือเลขประจำตัวผู้เสียภาษี

- การออกแบบและพัฒนาระบบฐานข้อมูลให้มีความเปิดเผยและโปร่งใส โดยมุ่งเน้นให้ในการจัดเก็บและประมวลผลของภาครัฐการนั้น จะต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญที่ว่าหากข้อมูลเหล่านั้นมิใช่ข้อมูลที่เป็นความลับ การเก็บและพัฒนาเป็นฐานข้อมูลต้องพร้อมสำหรับการเปิดเผยให้แก่สาธารณะได้มีโอกาสเข้าถึงเมื่อมีความประสงค์

- ให้มีการพัฒนาแพลตฟอร์มกลางสำหรับข้อมูล เพื่อให้ประชาชน หรือภาคเอกชนอื่นสามารถเข้าถึงหรือนำข้อมูลเหล่านั้นไปใช้ประโยชน์ได้ โดยในการใช้ประโยชน์ของข้อมูลจะกำหนดให้ต้องมีการยืนยันตัวตนตามความจำเป็น

⁵⁹ Shiroyama, H. (2017). The Development of Digital Government and Public Service Reform in Japan Retrieved from https://www.mof.go.jp/pri/research/seminar/fy2018/tff2018_s4_03.pdf

⁶⁰ Ibid.

- การกำหนดมาตรฐานในการจัดเก็บและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน
เอง ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่จัดเก็บได้อย่างเต็มที่ เช่น มาตรฐานด้านวัน
เวลา สถานที่ในการจัดเก็บข้อมูล เป็นต้น

ตัวอย่างการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาให้บริการประชาชน ได้แก่ “My number”⁶¹ ซึ่งเป็นระบบที่เริ่ม
นำมาใช้เมื่อปี 2015 เพื่อการระบุตัวตนของประชาชนโดยใช้เลขรหัสชุดเดียวในการรับบริการต่าง ๆ เช่น
ประกันสังคม ระบบภาษี การให้ความช่วยเหลือกรณีประสบภัยและอื่น ๆ รวมไปถึงการนำไปใช้ log-in ใน
เว็บไซต์ หรือ application เพื่อรับบริการต่าง ๆ ของรัฐด้วย

2.4. ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีดินแดนตั้งอยู่บนภาคพื้นทวีปยุโรปที่มีขนาดพื้นที่ใกล้เคียงประเทศไทย และยัง
ประกอบด้วยเกาะ Cosica จังหวัดและดินแดนอื่น ๆ ที่อยู่ต่างทวีปหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าจังหวัดและ
ดินแดนโพ้นทะเล (the DOM/TOM, Départements et Territoires d’Outre-mer) มีการปกครองรูปแบบ
รัฐเดี่ยวภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 (the Fifth Republic) ตั้งแต่ปี 2501 (ค.ศ. 1958) มีประธานาธิบดี
ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำหน้าที่เป็นประมุขแห่งรัฐ (Head of State) และเป็นผู้นำในฝ่ายบริหาร
โดยใช้อำนาจทางบริหารร่วมกับนายกรัฐมนตรี มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระ
โดยประธานาธิบดีมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งมีอำนาจถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี
ส่วนนายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ
รัฐสภาประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร (Assemblée Nationale) และวุฒิสภา (Sénat) โดยสภา
ผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ส่วนวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง
ของคณะผู้เลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี สำหรับในฝ่ายตุลาการประกอบด้วยศาลฎีกา ศาลปกครอง
และศาลรัฐธรรมนูญ

2.4.1 ภาพรวมของการจัดโครงสร้างระบบราชการ

โครงสร้างระบบราชการของประเทศฝรั่งเศสมีการจัดระเบียบบริหารราชการเป็น 3 ระดับ คือ
ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

(1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (l’Administration centrale de l’Etat)

เป็นการจัดระเบียบบริหารของรัฐภายใต้หลักการรวมอำนาจทางปกครอง (la centralisation)
โดยประกอบด้วย 2 ส่วนใหญ่ คือ ส่วนที่ถือว่ามีอำนาจทั่วไป ประกอบด้วย ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ
(le Président de la République) และนายกรัฐมนตรี (le Premier ministre) กับอีกส่วนหนึ่งที่ถือว่ามีอยู่
ภายใต้ส่วนแรก ประกอบด้วย รัฐมนตรี (les Ministres) หน่วยงานสนับสนุนงานของรัฐมนตรี องค์กรอิสระ
ทางปกครอง (les autorités administratives indépendantes) และหน่วยงานประสานความร่วมมือภารกิจ
ของส่วนกลาง (la coordination de l’action des autorités centrales)

⁶¹ The Japan Agency for Local Authority Information Systems. <https://www.kojinbangocard.go.jp/en-mynumber/>

(2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (l'Administration centrale de l'Etat)

เป็นการจัดระเบียบบริหารของรัฐภายใต้หลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง (la déconcentration) ที่มีการแบ่งอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะจากราชการส่วนกลางออกไปยังเขตพื้นที่ต่าง ๆ ในภาคหรือมณฑล (région) จังหวัด (département) และอำเภอ (arrondissement) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งจากประธานาธิบดีตามมติของคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ ประสานงาน และบังคับบัญชาข้าราชการที่ปฏิบัติงานประจำในจังหวัด นอกจากนี้ กระทรวงต่าง ๆ อาจจัดตั้งสำนักงานขึ้นในเขตภูมิภาค เขตจังหวัด หรือเขตอำเภอ เพื่อให้บริการหรือปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความจำเป็นตามภารกิจ

(3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจในการจัดทำภารกิจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ที่ประกอบด้วย ภาคหรือมณฑล (la région) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล (la commune) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเขตเมืองใหญ่ เช่น Paris Lyon Marseille และดินแดนโพ้นทะเล

2.4.1.1 โครงสร้างของระบบราชการ

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งที่น่าเน้นการบริหารราชการในลักษณะรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้นภารกิจทางปกครอง (les tâches administratives) ที่ถือว่าเป็นประโยชน์ระดับชาติจึงถือว่าเป็นภารกิจของรัฐที่ประกอบด้วย ระเบียบบริหารราชการส่วนกลางภายใต้หลักการรวมอำนาจทางปกครอง (la centralisation) และระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้หลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง (la déconcentration) แต่โดยที่ส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้งส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรม แต่มีผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าวเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดี ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้ส่วนราชการที่เป็นกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล แสดงให้เห็นว่าการจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ คือการจัดตั้งกรมที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลนั่นเอง ซึ่งอยู่ในขอบเขตของระเบียบบริหารราชการส่วนกลางของไทย ดังนั้นจึงจะได้กล่าวถึงเพียงระเบียบบริหารราชการส่วนกลางของประเทศฝรั่งเศสที่เป็นกลไกขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลว่าเป็นอย่างไร และมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางประกอบด้วย องค์กรที่มีอำนาจทั่วไปในการกำหนดนโยบาย คือ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (le Président de la République) และนายกรัฐมนตรี (le Premier ministre) และองค์กรขับเคลื่อนนโยบาย ได้แก่ รัฐมนตรี (les Ministres) หน่วยงานที่สนับสนุนงานของรัฐมนตรี องค์กรอิสระทางปกครอง (les autorités administratives indépendantes) และหน่วยงานประสานความร่วมมือภารกิจของส่วนกลาง (la coordination de l'action des autorités centrales)

1) องค์กรที่มีอำนาจกำหนดนโยบาย

ในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางส่วนที่ถือว่ามีอำนาจทั่วไปในการกำหนดนโยบาย คือ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (le Président de la République) และนายกรัฐมนตรี (le Premier ministre)

1.1) ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ

ตามรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ประธานาธิบดีมีบทบาทสำคัญในภารกิจทางปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรระดับสูง โดยในสถานการณ์ปกติประธานาธิบดีจะมีภารกิจที่สำคัญ เช่น

- การลงนามในรัฐกฤษฎีกาที่พิจารณาโดยคณะรัฐมนตรี (les décrets délibérés en Conseil des ministres)⁶² กล่าวคือ เมื่อรัฐกฤษฎีกาได้รับการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีแล้ว กฤษฎีกานั้นจะต้องลงนามโดยประธานาธิบดีเสมอ

- การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร⁶³ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ระดับสูงบางตำแหน่งที่ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง รวมถึงบางตำแหน่งที่จะต้องแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อน

- ภารกิจเกี่ยวกับทางทหารในการป้องกันประเทศ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นจอมทัพ เป็นประธานสภากลาโหม และประธานคณะกรรมการสูงสุดในการป้องกันประเทศ⁶⁴

สำหรับในสถานการณ์ไม่ปกติเมื่อมีการคุกคามร้ายแรงและปัจจุบันทันด่วนต่อสถาบันแห่งสาธารณรัฐ ความเป็นเอกราชของชาติ หรือบูรณภาพแห่งดินแดนอันเป็นเหตุให้การดำเนินภารกิจตามปกติของสถาบันการเมืองตามรัฐธรรมนูญต้องสะดุดหยุดลง ประธานาธิบดีมีอำนาจกำหนดมาตรการที่จำเป็นต่อสถานการณ์ดังกล่าวได้ภายหลังจากเมื่อได้ปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว⁶⁵

ส่วนหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีนั้นมี 3 หน่วยงาน ได้แก่

- สำนักเลขาธิการประธานาธิบดี (le Secrétariat général) ประกอบด้วย เลขาธิการ ผู้ช่วยเลขาธิการ และคณะที่ปรึกษาทางเทคนิคประมาณ 30 คน รับผิดชอบประสานงานกับกระทรวงต่าง ๆ

- สำนักงานประธานาธิบดี (le Cabinet) มีหัวหน้าสำนักงานเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด ทำหน้าที่เกี่ยวงานธุรการทั้งหลายของประธานาธิบดี เช่น รับผิดชอบเกี่ยวตารางงานของประธานาธิบดี เป็นต้น

- เจ้าหน้าที่พิเศษ (l'Etat-major particulier) ที่มีหน้าที่คอยช่วยเหลือประธานาธิบดี ในฐานะเป็นจอมทัพ (chef des Armées)

1.2) นายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีถือเป็นองค์กรระดับสูงอีกองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในภารกิจทางปกครองที่สำคัญ เช่น⁶⁶

- การเป็นผู้กำหนดแนวทางในการดำเนินภารกิจของรัฐบาล ซึ่งหมายความว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่มีฐานะสูงสุดในรัฐบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือบรรดารัฐมนตรี ทำให้ในทางกฎหมาย

⁶² มาตรา 13 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ ปี 1958

⁶³ มาตรา 13 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ ปี 1958

⁶⁴ มาตรา 15 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ ปี 1958

⁶⁵ มาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ ปี 1958

⁶⁶ มาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ปี 1958

ปกครองแล้วนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการที่จะเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจที่ได้กระทำลงโดยรัฐมนตรีได้

- การเป็นผู้ให้หลักประกันในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย นั่นก็คือการใช้
อำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารที่เรียกว่า “กฎหมายลำดับรอง” (le pouvoir réglementaire) ซึ่งกล่าว
โดยทั่วไปแล้ว นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตรารัฐกฤษฎีกาที่ไม่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี (เพราะถ้า
เป็นรัฐกฤษฎีกาที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเป็นอำนาจของประธานาธิบดีตั้งได้กล่าวแล้ว) หรือเมื่อ
ไม่มีกฎหมายใด ๆ ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองอื่น ๆ เลย นายกรัฐมนตรีก็จะมีอำนาจในการตรากฎหมาย
ลำดับรองตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ⁶⁷

- การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารในบางตำแหน่งที่ได้รับ
มอบอำนาจจากประธานาธิบดี

สำหรับหน่วยงานสนับสนุนการจัดทำภารกิจของนายกรัฐมนตรี มีดังต่อไปนี้

- สำนักงานนายกรัฐมนตรี (le Cabinet) เป็นหน่วยที่มีหน้าที่เตรียมงานของนายกรัฐมนตรี
และประสานงานระหว่างนายกรัฐมนตรีกับบรรดารัฐมนตรี

- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (le Secrétariat general du Gouvernement) เป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญ มีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าซึ่งบ่อยครั้งจะแต่งตั้งจากคนที่เป็นสมาชิก
ของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (le Conseil d'Etat) และมักจะเป็นนักกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ โดยสำนักเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรีจะมีส่วนช่วยเหลือให้งานของนายกรัฐมนตรีดำเนินไปอย่างประสิทธิภาพด้วยการจัดเตรียมวาระ
การประชุมคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่จะต้องมีการตัดสินใจต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่ในการจัดเตรียมและ
ประสานงานเกี่ยวกับร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็น เสนอ
ร่างกฎหมายต่อรัฐสภา จนกระทั่งดำเนินการให้มีการลงนามเพื่อใช้บังคับต่อไป

- หน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี (les services rattachés au Premier ministre) เป็นหน่วยงานที่จำเป็นต้องขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีเพราะมีขอบเขตของภารกิจครอบคลุมหลาย
กระทรวง หรืออาจจะเป็นเพราะความสำคัญของภารกิจ เช่น สำนักเลขาธิการคณะกรรมการระหว่างกระทรวง
(le Secrétariat général du comité interministériel) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร (la Commission
d'accès aux documents administratifs) คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (la
Commission nationale consultative des droits de l'homme) เป็นต้น

2) องค์กรขับเคลื่อนนโยบาย

เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับของอำนาจกำหนดนโยบาย ประกอบด้วย รัฐมนตรี (les Ministres)
หน่วยงานสนับสนุนงานของรัฐมนตรี องค์กรอิสระทางปกครอง (les autorités administratives indépendantes)
และหน่วยงานประสานความร่วมมือภารกิจของส่วนกลาง (la coordination de l'action des autorités centrales)

2.1) รัฐมนตรี

ในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสถือว่า “รัฐมนตรี” เป็นตำแหน่งที่มีสองฐานะ
อย่างแท้จริง คือ เป็นนักการเมืองในฐานะที่ดำรงตำแหน่งในรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี และเป็นฝ่ายปกครอง

⁶⁷ มาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ปี 1958

รายงานผลการศึกษาเกี่ยวกับวิธีการจัดตั้งส่วนราชการให้มีรูปแบบที่ยืดหยุ่น คล่องตัว และเหมาะสมกับสภาวการณ์
โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาเหนือส่วนต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ ในแต่ละรัฐบาลจะมีจำนวนและโครงสร้าง
ของกระทรวงแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลนั้น ๆ ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสมีกระทรวงทั้งสิ้น
จำนวน 16 กระทรวง⁶⁸ โดยแต่ละกระทรวงมีหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ⁶⁹

- กระทรวงยุโรปและการต่างประเทศ (Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères)
- กระทรวงการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อม (Ministère de la Transition écologique)
- กระทรวงการศึกษา เยาวชน และการกีฬา (Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports)
- กระทรวงเศรษฐกิจและการเงิน (Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance)
- กระทรวงกลาโหม (Ministère des Armées)
- กระทรวงมหาดไทย (Ministère de l'Intérieur)
- กระทรวงแรงงาน (Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion)
- กระทรวงดินแดนโพ้นทะเล (Ministère des Outre-mer)
- กระทรวงประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales)
- กระทรวงยุติธรรม (Ministère de la Justice)
- กระทรวงวัฒนธรรม (Ministère de la Culture)
- กระทรวงสาธารณสุข (Ministère des Solidarités et de la Santé)
- กระทรวงพาณิชย์นาวี (Ministère de la Mer)
- กระทรวงการอุดมศึกษา วิจัย และนวัตกรรม (Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation)
- กระทรวงเกษตรและอาหาร (Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation)
- กระทรวงการปฏิรูปและระบบราชการ (Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques)

สำหรับการจัดโครงสร้างภายในของแต่ละกระทรวงนั้น จะมีรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมีเลขาธิการหรือรัฐมนตรีช่วย (Ministre délégué) ซึ่งอาจมีจำนวน
มากกว่าหนึ่งคนขึ้นอยู่กับภารกิจและความจำเป็นของแต่ละกระทรวง โดยเลขาธิการมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ

⁶⁸ Gouvernement, <https://www.gouvernement.fr/composition-du-gouvernement> สืบค้น
เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2563

⁶⁹ เช่น หน้าที่และอำนาจของกระทรวงการปฏิรูปและระบบราชการ กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญกา เลขที่
2020-874 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2020

การประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดของกระทรวง และการบริหารงานทั่วไป งบประมาณ บุคลากร และการปรับปรุงการดำเนินงานให้ทันสมัย

ทั้งนี้ บทบาทภารกิจทางปกครองของรัฐมนตรีมิได้ปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพราะภารกิจเหล่านี้ได้อยู่ภายใต้ข้อความคิดที่ว่า รัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือฝ่ายปกครองของตนเอง ซึ่งหมายถึงหน้าที่และอำนาจของรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

(1) การจัดโครงสร้างหน่วยงาน ถือเป็นภารกิจของรัฐมนตรีแม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม รัฐมนตรีย่อมสามารถออกกฎ (les règlements) ที่จำเป็นในการจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในกระทรวงเพื่อให้การดำเนินการของหน่วยงานเป็นไปด้วยดี

(2) การบริหารงานบุคคล ในฐานะผู้บังคับบัญชาเหนือฝ่ายปกครองของตน รัฐมนตรีจึงต้องตัดสินใจเกี่ยวกับเส้นทางอาชีพของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตน ซึ่งในบางกรณีเป็นภาระที่หนักมากในการที่จะต้องตัดสินใจเพราะมีเจ้าหน้าที่จำนวนมาก เช่น กรณีของกระทรวงศึกษาธิการที่มีเจ้าหน้าที่ประมาณเกือบ 1 ล้านคน กรณีจึงแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการที่จะต้องมอบอำนาจไปยังพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อช่วยในการใช้อำนาจตัดสินใจนี้

(3) อำนาจแนะนำสั่งการ (le pouvoir d'instruction) รัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการแนะนำสั่งการผู้ใต้บังคับบัญชาของตน ซึ่งอาจจะเป็นคำแนะนำสั่งการทั่วไป หรือเป็นคำแนะนำสั่งการกรณีเฉพาะก็ได้

(4) อำนาจในการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยอาจเป็นกรณีที่พบเห็นเองหรือเป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์ รัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชามีอำนาจในอันที่จะเพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ผู้ใต้บังคับบัญชาของตนได้ตัดสินใจไปแล้วได้

(5) อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎของรัฐมนตรี ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว รัฐมนตรีไม่มีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ เนื่องจากอำนาจทั่วไปในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎเป็นของนายกรัฐมนตรีดังได้กล่าวข้างต้นแล้ว ด้วยเหตุนี้รัฐมนตรีจึงมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎได้ใน 2 กรณีเท่านั้น คือ กรณีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อจัดโครงสร้างหรือแบ่งส่วนงานของรัฐมนตรีเอง และกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองได้ ซึ่งก็มีอยู่ไม่น้อย เช่น กรณีกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีคมนาคมมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎเกี่ยวกับการคมนาคม เป็นต้น

2.2) หน่วยงานสนับสนุนงานของรัฐมนตรี

รัฐมนตรีมีอิสระในการจัดโครงสร้างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในสังกัดของกระทรวงตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจของตน ดังนั้นการจัดโครงสร้างของกระทรวงจึงมีความหลากหลายแตกต่างกันไปในแต่ละกระทรวง อย่างไรก็ตาม สามารถพิจารณาหน่วยงานหลักของกระทรวงที่ขึ้นต่อรัฐมนตรีได้ดังนี้

(1) สำนักงานรัฐมนตรี (le Cabinet)

สำนักงานรัฐมนตรีประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่รัฐมนตรีคัดเลือก เพื่อให้ได้คนที่รัฐมนตรีไว้วางใจมาช่วยงานของรัฐมนตรี และจะหมดภารกิจเมื่อความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ในทางปฏิบัติบุคลากรของสำนักงานรัฐมนตรีโดยส่วนใหญ่จะคัดเลือกมาจากบุคลากรในหน่วยงานสำคัญ ๆ ของรัฐ เช่น สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เป็นต้น ทั้งนี้ ความสำคัญของภารกิจของสำนักงานรัฐมนตรีจะขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของแต่ละรัฐมนตรี แต่โดยทั่วไปจะมีการกิจการทางการเมืองในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับรัฐสภา และภารกิจทางปกครองซึ่งรัฐมนตรีมักจะไว้วางใจคนของสำนักงานรัฐมนตรีในการศึกษาปัญหา โดยเฉพาะปัญหาที่มีความสำคัญและมีความละเอียดอ่อน และที่สำคัญคือบุคลากรของสำนักงานรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการ

(2) หน่วยงานส่วนกลางในความหมายที่แท้จริง

หมายถึงหน่วยงานถาวรของกระทรวงที่จะจัดเตรียมและบังคับให้เป็นไปตามที่ได้มีการตัดสินใจ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นข้าราชการซึ่งแตกต่างจากสำนักงานรัฐมนตรีดังที่กล่าวข้างต้น โดยหน่วยงานส่วนกลางนี้หากเปรียบเทียบกับราชการส่วนกลางของไทยแล้วสามารถเปรียบเทียบได้กับ **หน่วยงานระดับกรม**นั่นเอง เพียงแต่หน่วยงานเหล่านี้ของประเทศฝรั่งเศสไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงไม่มีความซับซ้อนแบบของไทยที่กำหนดให้มีหน่วยงานที่เป็นส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรม แต่กลับมีผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าวเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดี (ซึ่งเป็นตำแหน่งที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เป็นกรม) ตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

ดังนั้นหากพิจารณาในส่วนของประเทศฝรั่งเศสจะเห็นได้ว่า **การจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางในแต่ละกระทรวงจะดำเนินการด้วยการตราเป็นรัฐกฤษฎีกา (décret) ตามที่กำหนดในรัฐบัญญัติ เลขที่ 45-01 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 1945** ไว้ว่า “การจัดโครงสร้างของกระทรวงเป็นอำนาจในการกำหนดของฝ่ายบริหารด้วยการตราเป็นรัฐกฤษฎีกา” (l'organisation des ministères est fixée par le pouvoir exécutif, au moyen de décrets pris en forme de règlement d'administration publique ou de décrets) โดยจะมีการจัดตั้งหรือแบ่งส่วนงานแตกต่างกันไปตามแต่ละกระทรวง แต่โดยทั่วไปแล้วจะจัดตั้งหรือแบ่งส่วนงานของกระทรวงเป็นสำนักงานปลัดกระทรวง และกรม (la direction) ที่ประกอบด้วยสำนัก (les bureaux) และกอง (les divisions) ต่าง ๆ เช่น รัฐกฤษฎีกา เลขที่ 2020-874 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2020 ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดพันธกิจและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องต่าง ๆ พร้อมทั้งกำหนดว่าในแต่ละอำนาจหน้าที่นั้นกระทรวงมหาดไทยประกอบด้วยหน่วยงานระดับกรม (la direction) ไต่บัง และด้วยเหตุนี้ การยุบ รวม โอนหน่วยงานเหล่านี้จึงต้องกระทำโดยรัฐกฤษฎีกาเช่นกัน

(3) องค์กรตรวจสอบและควบคุม

เป็นกลุ่มข้าราชการ (les corps de fonctionnaires) ที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี มีหน้าที่ในการตรวจสอบหน่วยงานที่ได้รับการแบ่งอำนาจ (les services déconcentrés) จากกระทรวงของรัฐมนตรีที่ตนสังกัด ซึ่งอาจจะเป็นการตรวจสอบทางด้านเทคนิค เช่น ผู้ตรวจสอบทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับมัธยม หรืออาจเป็นการควบคุมทางด้านการคลัง เช่น ผู้ตรวจสอบทั่วไปแห่งกองทัพบก ผู้ตรวจสอบทั่วไปแห่งกองทัพเรือ และผู้ตรวจสอบทั่วไปด้านการคลัง

(4) องค์กรที่ปรึกษา

เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือ (un avis) ในเรื่องต่าง ๆ ที่เสนอโดยหน่วยงานส่วนกลางเพื่อประกอบการพิจารณาก่อนการตัดสินใจของรัฐบาลหรือของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากและมีความหลากหลายแตกต่างกัน เช่น คณะกรรมการเจรจาต่อรองแห่งชาติ (Commission nationale de la négociation collective) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม (Haut comité de l'environnement) เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่จะกำหนดชื่อไม่ว่าจะเป็น comité หรือ conseil หรือ commission แต่โดยรวมแล้วในภาษาไทยจะแปลเหมือนกันหมดว่า “คณะกรรมการ” และอาจจะจัดตั้งขึ้นมาให้ทำหน้าที่ชั่วคราวหรือถาวรก็ได้ โดยจะประกอบด้วยผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือเป็นข้าราชการ ทำหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาหารือตามที่รัฐมนตรีร้องขอหรือตามที่กฎหมายกำหนดว่าจะต้องมีการปรึกษาหารือ โดยผลของคำปรึกษาหารือนี้โดยทั่วไปแล้วจะไม่ผูกพันให้ต้องกระทำตามคำปรึกษาหารือ (avis conforme) นั้น

ตัวอย่างโครงสร้างของกระทรวงเกษตรและอาหาร ที่ประกอบด้วยหน่วยงานในสังกัด 4 หน่วยงาน และคณะกรรมการ 1 คณะ ดังนี้⁷⁰

(1) สำนักงานเลขาธิการกระทรวง (the general secretary) รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปของกระทรวง การบริหารทรัพยากรบุคคล งบประมาณ การให้บริการ และการปรับปรุงการบริหารงานให้ทันสมัยและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

(2) คณะกรรมการอาหาร (the Directorate General for Food) (DGAL) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพและความปลอดภัยของอาหารและผลิตภัณฑ์อาหารแปรรูป โดยมีการดำเนินงานร่วมกับกระทรวงเศรษฐกิจและการคลัง และกระทรวงสาธารณสุข

(3) สำนักงานด้านการศึกษาและวิจัย (the general directorate for education and research) (DGER) มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายเกี่ยวกับการศึกษา วิจัย และฝึกอบรมด้านพันธุ์พืชเทคโนโลยีชีวภาพ และปศุสัตว์

(4) สำนักงานด้านเศรษฐกิจและส่งเสริมเอกชน (the general directorate for the economic and environmental performance of companies) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมศักยภาพของภาคธุรกิจในด้านเกษตรกรรม การป่าไม้ และเศรษฐกิจชีวภาพ เพื่อให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

(5) กรมประมงและสัตว์น้ำ (the Department of Maritime Fisheries and Aquaculture) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการประมง อาหารทะเล และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำทั้งในทะเลและแหล่งน้ำภายในประเทศ

⁷⁰<https://www.gouvernement.fr/le-ministere-de-l-agriculture-et-de-l-alimentation>
สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2563

2.3) องค์การอิสระทางปกครอง (les Autorités administratives indépendantes)

องค์การอิสระทางปกครองเริ่มมีการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1978 ด้วยความมุ่งหมายที่จะให้องค์กรประเภทนี้มีอิสระมากขึ้นและไม่ขึ้นต่อหน่วยงานทางปกครองส่วนกลางอื่น ๆ เพราะองค์กรเหล่านี้มีหน้าที่ความรับผิดชอบในเรื่องที่มีความกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งถือเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนต่อความรู้สึกอย่างมาก ด้วยเหตุนี้้องค์กรอิสระทางปกครองจึงไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรี เพื่อให้สามารถใช้อำนาจตัดสินใจโดยอิสระอย่างแท้จริง เช่น คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร (la Commission d'accès aux documents administratifs) คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า (la Commission de la concurrence) คณะกรรมการสุขภาพ (la Haute Autorité de Santé) เป็นต้น

กล่าวโดยทั่วไป องค์การอิสระทางปกครองจะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปในแต่ละองค์กร กล่าวคือ บางองค์กรมีเพียงอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือ บางองค์กรมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และบางองค์กรมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดโทษเลยทีเดียว แต่บางองค์กร เช่น คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า มีอำนาจหน้าที่แบบอำนาจตุลาการจริง ๆ จึงถือได้ว่าองค์การอิสระทางปกครองในประเทศฝรั่งเศสมีพัฒนาการค่อนข้างก้าวหน้าจนถึงปัจจุบัน ส่วนการควบคุมตรวจสอบขององค์กรอิสระทางปกครองนั้น โดยอำนาจหน้าที่แล้วศาลที่จะมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบขององค์กรอิสระทางปกครองคือศาลปกครอง แต่บ่อยครั้งกฎหมายจะกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบขององค์กรอิสระทางปกครอง เช่น มติในการใช้อำนาจลงโทษของคณะกรรมการตลาดเงิน (l'Autorité des marchés financiers) อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม

2.4) หน่วยงานประสานความร่วมมือในภารกิจของหน่วยงานส่วนกลาง (la coordination de l'action des autorités centrales)

ด้วยความหลากหลายของฝ่ายปกครองส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการทำภารกิจต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และองค์การอิสระทางปกครอง ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้น คือ ความไม่ประสานสอดคล้องกันของภารกิจที่ทำลงโดยหน่วยงานส่วนกลางในระดับต่าง ๆ เช่น ภารกิจด้านการเรียนการสอนมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งกระทรวงศึกษา กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตร กระทรวงแรงงาน ฯลฯ ดังนั้นเพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาดังกล่าว ประเทศฝรั่งเศสมีวิธีการดำเนินการด้วยวิธีการ ดังนี้

(1) วิธีการดั้งเดิมในการประสานความร่วมมือ

การประสานความร่วมมือดั้งเดิมในระดับสูงสุด คือ การอาศัยที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (les délibérations du Conseil des ministres) แต่โดยส่วนใหญ่แล้วจะดำเนินการโดยคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างกระทรวง (les Conseils ou Comités interministériels) ซึ่งประธานอาจเป็นประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐหรือนายกรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ส่วนกรรมการอื่นก็จะเป็นรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเท่านั้น และอาจมีข้าราชการระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมด้วย หรือบางกรณีก็เป็นบทบาทของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการเป็นองค์กรประสานความร่วมมือและความต่อเนื่องของภารกิจของรัฐบาล

(2) การใช้องค์กรที่จัดตั้งเพื่อการประสานความร่วมมือโดยเฉพาะ (ad hoc)

ในช่วงประมาณ 10 ปีมานี้ ประเทศฝรั่งเศสได้ใช้องค์กรประสานความร่วมมือที่ในบางครั้งเรียกว่า “การประสานความร่วมมือแนวนราบ” (la coordination horizontale) กล่าวคือ เป็นการจัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อทำหน้าที่ในการประสานความร่วมมือในภารกิจของบรรดาหน่วยงานส่วนกลาง เช่น ในปี ค.ศ. 1963 ได้มีการจัดตั้งกรมจัดรูปที่ดิน (la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale - DATAR) ซึ่งเป็นภารกิจทางปกครองที่จะต้องมีการดำเนินการเพื่อให้มีการจัดรูปที่ดิน แต่จะเป็นการดำเนินการโดยมี DATAR ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินตามมติของคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างกระทรวงเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินและการพัฒนาที่ดิน (le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire - CIADT) ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 2005 ได้มีรัฐฎีกา เลขที่ 2005-1791 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2005 จัดตั้งกรมความร่วมมือระหว่างกระทรวงเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินและความสามารถในการแข่งขันในที่ดิน (la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) มาแทนที่ DATAR เป็นต้น

2.4.1.2 สถานะความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานของรัฐ

ในเบื้องต้นสมควรที่จะได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคล ลักษณะและประเภทของนิติบุคคลในการจัดโครงสร้างระเบียบบริหารของฝรั่งเศสเสียก่อน ดังนี้

1) ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลในการจัดโครงสร้างระบบราชการ

การจัดโครงสร้างระเบียบบริหารของประเทศฝรั่งเศสนั้นให้ความสำคัญการมีสภาพบุคคลขององคาพยพต่าง ๆ ที่เรียกว่าเป็นบุคคลในทางกฎหมายมหาชน (les personnes publiques) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การมีฐานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน (les personnes morales de droit public) โดยมีข้อพิจารณาที่สำคัญ คือ

1.1) องค์ประกอบของความเป็นนิติบุคคล

ทุกนิติบุคคลจะมีองค์ประกอบที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ⁷¹

ประการที่หนึ่ง ประโยชน์ซึ่งเป็นพื้นฐานที่จะต้องได้รับการคุ้มครอง ประโยชน์ดังกล่าวจะต้องมิใช่ประโยชน์ของบรรดาปัจเจกบุคคล แต่เป็นประโยชน์ที่สอดคล้องกับการดำรงอยู่ของกลุ่มบุคคล (un groupe humain) ที่เป็นประโยชน์อันร่วมกัน (une certaine homogénéité) เช่น ประโยชน์อันร่วมกันของประชาชนในเขตเทศบาล เป็นต้น หรือบางกรณีอาจเป็นประโยชน์อันร่วมกันของกลุ่มบุคคลที่มีได้จำกัดด้วยเขตแดนหรือความเป็นชุมชน เช่น ประโยชน์อันร่วมกันของผู้มีรายได้น้อยหรือของผู้ป่วย เป็นต้น

ประการที่สอง กระบวนการทางกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองประโยชน์ การคุ้มครองประโยชน์ของนิติบุคคลมีกระบวนการทางกฎหมายในการคุ้มครองเฉพาะ ดังนั้น การกล่าวว่าการคุ้มครองประโยชน์ของนิติบุคคลจะต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับการคุ้มครองบุคคลธรรมดาจึงเป็นการกล่าวที่ไม่ถูกต้องเลย เพราะในความเป็นจริงแล้วการมีสภาพบุคคลของนิติบุคคลจะก่อให้เกิดผลที่สำคัญ คือ

⁷¹ Jean Waline, *Droit administratif*, 22^e éd., Paris, Dalloz, 2008, p. 44.

- ทุกการกระทำเกี่ยวกับประโยชน์ที่มุ่งจะคุ้มครองจะยึดโยงผู้ทรงสิทธิเท่านั้น นั่นก็คือ
นิติบุคคล

- ผู้ทรงสิทธิหรือนิติบุคคลจะมีการดำรงอยู่อย่างถาวร (la permanence) แม้ว่าปัจเจก
บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาก็ตาม

- องค์กรต่าง ๆ จะได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อกระทำในนามของผู้ทรงสิทธิหรือนิติบุคคล
เท่านั้น

จากองค์ประกอบดังกล่าวในทางกฎหมายมหาชนจึงตกลึกทางความคิดว่า หากต้องการ
คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นผู้อยู่ภายใต้การปกครอง การจัดระเบียบโครงสร้างการบริหาร
ของรัฐจำเป็นต้องต้องแยกความเป็นผู้ปกครองกับตัวตนของคนที่เป็นผู้ปกครอง การนำข้อความคิดเรื่อง
นิติบุคคลมาปรับใช้จึงก่อให้เกิดผลที่น่าพิจารณา

1.2) ผลของการเป็นนิติบุคคล

ด้วยข้อความคิดนิติบุคคลนี้เองที่ทำให้การปกครองและการใช้อำนาจปกครองของรัฐเป็น
สิ่งที่แตกต่างจากบุคคลที่พูดหรือกระทำในนามรัฐ การนำข้อความคิดว่าด้วยนิติบุคคลมาใช้จึงก่อให้เกิดผล
ที่สำคัญ เช่น⁷²

- การแบ่งแยกไม่ให้มีการปะปนกันระหว่างบุคลิกภาพของรัฐกับบุคลิกภาพส่วนบุคคล
ของผู้ที่เป็นผู้ปกครองซึ่งส่งผลสำคัญ คือ บุคคลที่เป็นผู้ปกครองไม่ได้เป็นเจ้าของที่แท้จริงของภารกิจที่ทำ
แต่เป็นภารกิจที่ได้รับมาจากแต่งตั้งโดยรัฐที่สามารถถูกถอดถอนได้ โดยการตัดสินใจใด ๆ ของบุคคลที่เป็น
ผู้ปกครองไม่ถือเป็นการตัดสินใจในฐานะส่วนตัวของบุคคลที่เป็นผู้ปกครองนั้น แต่ถือเป็นการตัดสินใจโดยรัฐ
อำนาจขึ้นอยู่กับภารกิจ มิได้ขึ้นกับบุคคลที่เป็นผู้ปกครอง ดังคำกล่าวที่ว่า “เราเชื่อฟังกฎเกณฑ์ ไม่ใช่เชื่อฟัง
บุคคลที่เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์” (on obéit à la règle et non à celui qui l’a édictée.) รวมทั้งทรัพย์สิน
ของบุคคลที่เป็น

- ความเป็นนิติบุคคลของรัฐยังอธิบายได้อีกว่ารัฐสามารถครอบครองเป็นเจ้าของ
ทรัพย์สินได้ สามารถตกลงทำสัญญาได้ ก่อหนี้ได้ ผูกพันความรับผิดชอบได้

- ความเป็นนิติบุคคลเป็นสัญลักษณ์แห่งการดำรงอยู่ของรัฐต่อภายนอกและ
ความต่อเนื่องของรัฐ บุคคลที่เป็นผู้ปกครองเปลี่ยน ประชาชนบางคนเสียชีวิต บางคนเกิด แต่รัฐดำรงคงอยู่
ตลอดเวลา

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงเห็นได้ว่าข้อความคิดว่าด้วยความเป็นนิติบุคคลมีความสำคัญต่อ
การจัดโครงสร้างระเบียบบริหารของรัฐอย่างมาก อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่ารัฐและทุกองค์ประกอบของรัฐ
จะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลเสมอไป ดังนั้นในลำดับถัดไปจึงสมควรที่จะได้ศึกษาถึงลักษณะและ ประเภทของ
นิติบุคคลในการจัดโครงสร้างระเบียบบริหาร

2) ลักษณะและประเภทของนิติบุคคลในการจัดโครงสร้างระเบียบบริหาร

⁷² Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, Droit constitutionnel et Institutions politiques, 30^e éd.,
Paris, L.G.D.J., 2018-2019, p. 32.

กล่าวโดยทั่วไป นิติบุคคลในการจัดโครงสร้างระเบียบบริหารในประเทศฝรั่งเศสถือว่าเป็น
นิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนที่มีความแตกต่างกับนิติบุคคลในทางกฎหมายเอกชน (les personnes
morales de droit privé) ดังนั้นก่อนที่จะศึกษาประเภทของนิติบุคคลในการจัดระเบียบบริหาร สมควรที่จะ
ได้กล่าวถึงลักษณะของความเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนเป็นเบื้องต้นก่อน

2.1) ลักษณะทั่วไปของนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน

นิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนมีลักษณะทั่วไป 4 ประการ ดังนี้⁷³

ประการที่ 1 การก่อตั้งนิติบุคคล บุคคลในระบบกฎหมายมหาชนไม่สามารถก่อตั้งโดย
การริเริ่มของเอกชน กล่าวคือ การก่อตั้งนิติบุคคลในระบบกฎหมายเอกชนเป็นการริเริ่มของเอกชนเอง เช่น
การเป็นนิติบุคคลของบริษัทเริ่มจากการก่อตั้งบริษัทของผู้ก่อการแบบเอกชน คือ ตามความสมัครใจยินยอม
ของผู้ก่อการ แต่การก่อตั้งนิติบุคคลในระบบกฎหมายมหาชนเป็นการก่อตั้งโดยอำนาจรัฐเป็นสำคัญ เช่น กรณี
ของกระทรวงจะจัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ขึ้นโดยรัฐบัญญัติ (loi) ส่วนการแบ่งส่วนราชการภายในเป็น
อำนาจของฝ่ายบริหารในการออกรัฐกฤษฎีกา (décret)

ประการที่ 2 การเป็นสมาชิก การเป็นสมาชิกของนิติบุคคลในระบบกฎหมายเอกชน
ขึ้นอยู่กับความสมัครใจยินยอมของบุคคลผู้ที่จะเป็นสมาชิก ในขณะที่การเป็นสมาชิกของนิติบุคคลในระบบ
กฎหมายมหาชนนั้น บุคคลที่เป็นสมาชิกไม่มีเสรีภาพในการที่จะเลือกว่าจะเป็นสมาชิกหรือไม่ ทั้งนี้ที่มีการ
ปฏิบัติครบตามเงื่อนไขทางข้อเท็จจริง (conditions de fait) ของการเป็นสมาชิก การเป็นสมาชิกก็จะไป
โดยพฤตินัย (ipso facto) ทั้งนี้ เช่น การเลือกถิ่นที่อยู่ เมื่อตัดสินใจเลือกถิ่นที่อยู่ใดแล้วจะเป็นสมาชิกของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามถิ่นที่อยู่ ณ ที่นั้นทันที

ประการที่ 3 วัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ของนิติบุคคลในระบบกฎหมายมหาชนต้อง
เป็นไปเพื่อตอบสนองประโยชน์สาธารณะเสมอ จึงกล่าวได้ว่าไม่มีประโยชน์ส่วนตัว (ordre privé) ของนิติบุคคล
ในระบบกฎหมายมหาชน ดังนั้นนิติบุคคลในระบบกฎหมายมหาชนจึงไม่สามารถดำเนินการใด ๆ เพียงวัตถุประสงค์
เพื่อการแสวงหารายได้ที่มุ่งแต่การแสวงหากำไรหรือผลประโยชน์ทางรายได้เท่านั้น แม้จะเป็นการดำเนินการ
ในมิติเรื่องเศรษฐกิจก็ตาม

ประการที่ 4 ความสามารถ นิติบุคคลในระบบกฎหมายมหาชนมีเอกสิทธิ์ในการดำเนินการ
เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ประโยชน์สาธารณะ เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การกำหนดบังคับให้กระทำหรือ
ห้ามกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นต้น

2.2) ประเภทของนิติบุคคลในการจัดโครงสร้างระเบียบบริหาร

ในการจัดโครงสร้างระเบียบบริหารของประเทศฝรั่งเศสที่ถือว่าเป็นนิติบุคคลนั้นสามารถแบ่ง
ได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ⁷⁴

⁷³ F. Linditch, *Recherches sur la personnalité morale en droit administratif*, LGDJ, 1997 อ้างใน Jean
Waline, *Droit administratif*, op. cit., p. 48.

⁷⁴ Ibid, pp. 48-49.

ประเภทที่ 1 นิติบุคคลตามพื้นที่ เป็นนิติบุคคลที่เป็นการจัดโครงสร้างโดยพิจารณาไปตาม
เกณฑ์พื้นที่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือใช้พื้นที่ของดินแดนของรัฐในการกำหนดขอบเขตความเป็นนิติบุคคล
ดังนั้นนิติบุคคลประเภทนี้จึงมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับกลุ่มคนหรือความเป็นชุมชนของมนุษย์ที่ใช้ชีวิต
ร่วมกันในพื้นที่นั้น ๆ โดยนิติบุคคลประเภทนี้ที่สำคัญก็คือ “รัฐ” นั่นเอง นอกจากรัฐแล้วก็จะป็นองคาพยพ
ของรัฐที่ใช้พื้นที่เป็นเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตในการทำภารกิจทำนองเดียวกับรัฐ นั่นก็คือองค์กรของรัฐ
ที่อยู่ภายใต้หลักการกระจายอำนาจตามพื้นที่ (la décentralisation territoriale) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ
“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” อันหมายถึง ภาคหรือมณฑล (la région) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด
(le département) และเทศบาล (la commune)

ประเภทที่ 2 นิติบุคคลตามกิจการ เป็นนิติบุคคลที่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจตาม
กิจการ (la décentralisation par services) ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสนั้นนิติบุคคลประเภทนี้จะหมายถึง
“องค์การมหาชน” (l'établissement public) ที่สามารถมีได้ทั้งองค์การมหาชนระดับประเทศและองค์การ
มหาชนระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นของภาคหรือมณฑล ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด หรือของเทศบาล

จากที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่านิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนภายใต้การจ้ดระเบียบบริหารราชการของ
ประเทศฝรั่งเศสนั้นมีเพียง 3 ประเภท คือ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชน

2.4.2 การบริหารจัดการส่วนราชการ

ในส่วนของการบริหารจัดการระบบราชการจะได้กล่าวถึงบุคลากร งบประมาณและทรัพย์สิน และการ
นำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ในระบบราชการ ตามลำดับดังนี้

2.4.2.1 การบริหารงานบุคคล

ประเทศฝรั่งเศสเป็นหนึ่งในกลุ่มของประเทศในสหภาพยุโรปที่มีจำนวนข้าราชการและพนักงาน
ของรัฐสูงที่สุดในสหภาพยุโรป โดยในปี ค.ศ. 2015 บุคลากรภาครัฐมีจำนวนประมาณ 5.29 ล้านคน ซึ่งคิดเป็น
ร้อยละ 24.40 ของการจ้างงานทั่วประเทศ โดยในจำนวนนี้เป็นบุคลากรในราชการส่วนกลาง (รวมทั้ง
ส่วนภูมิภาค) เกือบครึ่งหนึ่งของบุคลากรภาครัฐทั้งหมด ในขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีประมาณร้อยละ 31
และบุคลากรในโรงพยาบาลและสถานพยาบาลต่าง ๆ ของรัฐมีจำนวนประมาณร้อยละ 20 ทั้งนี้ ข้าราชการ
ทุกประเภท เว้นแต่ผู้พิพากษาและทหารจะอยู่ภายใต้บังคับของรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 1983 ที่เป็น
กฎหมายกลางว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนั้นข้าราชการแต่ละประเภทยังต้องอยู่ภายใต้
บังคับของกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของตนเองด้วย เช่น

- รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 11 มกราคม 1984 กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการในราชการ
ส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค
- รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 26 มกราคม 1984 กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น
- รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 9 มกราคม 1986 กฎหมายว่าด้วยระเบียบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติ
หน้าที่ในโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล

สำหรับการบริหารงานบุคคลก็จะเป็นไปตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชา กล่าวคือ ในหน่วยงานระดับกรมจะมีอธิบดีหรือผู้อำนวยการ (le directeur) ซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงเป็นผู้บังคับบัญชาที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และเป็นผู้ที่มักจะถูกเฉลยทั้ง ๆ ที่มีบทบาทสำคัญในระดับประเทศ ส่วนเจ้าหน้าที่ระดับรองลงมาอาจจะเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนระดับสูง ซึ่งโดยส่วนมากแล้วจะมาจากวิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ (l'Ecole nationale d'administration หรือ ENA) หรืออาจจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีความสำคัญรองลงมาของหน่วยงานทางปกครองส่วนกลางที่มาจากการคัดเลือกด้วยการสอบแข่งขันที่แตกต่างกันไป

ในส่วนของการคัดเลือกเพื่อบรรจุแต่งตั้งบุคคลเป็นข้าราชการจะใช้ระบบสอบแข่งขันเป็นหลัก โดยการสอบคัดเลือกมี 3 ลักษณะ คือ การเปิดสอบแข่งขันเป็นการทั่วไปสำหรับผู้มีคุณสมบัติและวุฒิการศึกษาตามที่กำหนด การสอบแข่งขันสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กำหนด เช่น ระยะเวลาการทำงาน และการแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้บริหารของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ที่ได้รับการคัดเลือก โดยการสอบบรรจุเพื่อเข้ารับตำแหน่งข้าราชการจะมีการจัดกลุ่มผู้สอบบรรจุได้ตามระดับคะแนนออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับ A ระดับ B และระดับ C ซึ่งระดับดังกล่าวจะมีผลต่อการพิจารณาให้ดำรงตำแหน่งและความก้าวหน้าในสายงาน นอกจากนี้ข้าราชการยังจะต้องผ่านการฝึกอบรมในสถาบันต่าง ๆ ในสาขาความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เช่น ข้าราชการระดับสูงจะต้องจบจากสถาบัน ENA หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารขั้นต้นจะต้องจบจากสถาบัน Regional Institutes of Administration (IRA) หรือข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจบจากสถาบัน INET หรือผู้อำนวยการของโรงพยาบาลจะต้องจบจาก EHESP เป็นต้น

ทั้งนี้ ผู้มีหน้าที่และอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ คือ ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique : DGAFP) ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกรมที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดและแก้ไขปรับปรุงสิทธิ หน้าที่ ตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ตลอดจนการจัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การกำหนดนโยบายด้านการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของรัฐ รวมทั้งการทำหน้าที่เป็นผู้นำในการเจรจาที่เกี่ยวข้องกับสหภาพแรงงานต่าง ๆ ของบุคลากรในภาครัฐ นอกจากนี้ DGAFP ยังทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานของสถาบันฝึกอบรมข้าราชการระดับสูง (ENA) และสถาบันฝึกอบรมข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับกลาง (IRA) อีกด้วย

สำหรับการบริหารงานบุคคลในระดับกระทรวงนั้น แต่ละกระทรวงจะมีหน่วยงานในสังกัดกระทรวงที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของตน ภายใต้กรอบและหลักเกณฑ์ที่ DGAFP กำหนด โดยแต่ละกระทรวงสามารถบริหารงานบุคคลได้อย่างยืดหยุ่นและคล่องตัว เพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นและภารกิจของตนเอง เช่น กระทรวงเกษตรและอาหารมีหน่วยงานภายใน คือ สำนักงานเลขาธิการกระทรวง (the general secretary) ซึ่งทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการบริหารงานบุคคลภายในของกระทรวง

2.4.2.2 งบประมาณและทรัพย์สิน

ในการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐมีกฎหมายหลัก คือ รัฐบัญญัติว่าด้วยกฎหมายวิธีการงบประมาณ 2001 (LA Loi organique relative aux lois des finances : LOLF) ที่ได้มีการประกาศ

เผยแพร่เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2544 และมีผลใช้บังคับภายหลังจากในเวลาที่เกือบ 5 ปีต่อมาคือเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2549 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักการใหม่เกี่ยวกับการจัดทำงานงบประมาณของภาครัฐ จากการจัดทำงานงบประมาณที่พิจารณาจำนวนเงินรายได้และรายการค่าใช้จ่ายเป็นหลัก ไปเป็นการจัดทำงานงบประมาณที่มุ่งเน้นผลลัพธ์และความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณที่จะต้องมีความสอดคล้องกับจำนวนประมาณการรายได้ของรัฐด้วย โดยสำนักงบประมาณในสังกัดกระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบในการจัดทำงานงบประมาณประจำปีที่รัฐบาลเสนอต่อรัฐสภา รวมทั้งการประสานงานและชี้แจงการจัดทำข้อเสนองบประมาณของแต่ละกระทรวงในการอภิปรายของรัฐสภา โดยผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดทำงานงบประมาณของกระทรวงต่าง ๆ ให้เป็นไปตามหลักการของรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยมีการกำหนดงบประมาณรายจ่ายตามภารกิจ ยุทธศาสตร์ โครงการ และแผนงานต่าง ๆ ของภาครัฐ ซึ่งจะทำให้การจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายสามารถสะท้อนให้เห็นถึงนโยบายและการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ของภาครัฐด้วย เช่น ด้านการจ้างงาน ด้านการศึกษา ด้านความมั่นคง ด้านสาธารณสุข ฯลฯ ทั้งนี้ งบประมาณรายจ่ายของภาครัฐในประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 2015 คิดเป็นร้อยละ 56.98 ของผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ (GPD) ซึ่งนับเป็นค่าเฉลี่ยที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับประเทศส่วนใหญ่ในสหภาพยุโรป โดยในจำนวนนี้เป็นงบประมาณรายจ่ายของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคร้อยละ 40.31 ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายของราชการส่วนท้องถิ่นมีจำนวนร้อยละ 20.05⁷⁵

2.4.3 การนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ในระบบราชการ⁷⁶

การพัฒนาการปฏิบัติราชการและการให้บริการแก่ประชาชนและเอกชนโดยการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ในระบบราชการของประเทศฝรั่งเศสได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนเมื่อได้มีการจัดตั้ง “กระทรวงปฏิรูปและบริการสาธารณะ (Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques) ขึ้นเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2017 รวมทั้งได้มีการประกาศใช้แผนปฏิบัติการ “Action Publique 2022” ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูประบบราชการและการให้บริการสาธารณะให้สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมและความต้องการของประชาชน โดยการนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI) มาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐและการบริหารจัดการฐานข้อมูลขนาดใหญ่ เพื่อให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและการให้บริการสาธารณะด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และครอบคลุมทั่วถึง โดยแผนปฏิบัติการดังกล่าวมีเป้าหมายสำคัญ 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 สำหรับภาคประชาชน เพื่อให้หลักประกันในการได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นแก่ประชาชน โดยมีการปรับปรุงคุณภาพและปรับเปลี่ยนแนวคิดในการปฏิบัติงานของภาครัฐ จากการควบคุมตรวจสอบ เปลี่ยนแปลงเป็นการให้ความไว้วางใจต่อประชาชน ด้วยการลดขั้นตอนและความยุ่งยากซับซ้อนในการขอรับหรือเข้าถึงบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ โดยนาระบบดิจิทัลและการสร้างแพลตฟอร์มต่าง ๆ มาปรับใช้

⁷⁵ Frbrice Larat and Robin Maillard, Public administration characteristics and performance in EU28 : France, April 2018, p.324.

⁷⁶ <https://www.gouvernement.fr/action/action-publique-2022-pour-une-transformation-du-service-public> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2563

ประการที่ 2 สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อปรับปรุงวิธีการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ทันสมัยโดยทำระบบดิจิทัลมาใช้ และให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนร่วมมากขึ้นในการดำเนินการพิจารณาตามขั้นตอน เช่น การเข้าถึงข้อมูล การตรวจสอบข้อมูล และการติดตาม

ประการที่ 3 สำหรับผู้เสียภาษี เพื่อลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐในการบริหารระบบราชการและจัดทำบริการสาธารณะอันจะเป็นการลดภาระภาษีของผู้เสียภาษีในท้ายที่สุด โดยมีเป้าหมายที่จะลดการใช้จ่ายงบประมาณลงให้ได้ -3 จุดของผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ภายในปี ค.ศ. 2022

ทั้งนี้ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณสำหรับดำเนินการตามแผนปฏิบัติการดังกล่าวในระยะเวลา 5 ปี เป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน 700 ล้านยูโร ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการลงทุนทรัพยากรจำนวนมากเพื่อปรับปรุงระบบบริหารงานภาครัฐและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยในวาระเริ่มแรกได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิบัติการ (the Public Action 2022 Committee) หรือที่เรียกว่า "CAP 22" ที่ประกอบด้วย กรรมการจำนวน 30 คน ซึ่งมาจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง และยังมีกรรมการกลุ่มคนรุ่นใหม่ (a Young Public Action 2022 Committee) ที่ประกอบด้วยนักศึกษาและผู้เชี่ยวชาญรุ่นใหม่เพื่อทำหน้าที่จัดทำข้อเสนอในแผนปฏิรูประบบราชการ

ต่อมาในปี ค.ศ. 2018 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกลางเพื่อการปฏิรูประบบราชการ (Interministerial Committee for Public Transformation) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ เป็นกรรมการ และมีกระทรวงการปฏิรูปและระบบราชการเป็นฝ่ายสนับสนุนและประสานงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิรูปการทำงานและการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐโดยนำระบบดิจิทัลมาใช้ให้มีความทันสมัยและสามารถใช้งานได้ง่าย

หน่วยงานสำคัญที่มีบทบาทในการดำเนินการในการปฏิรูประบบราชการและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนและภาคเอกชน คือ The Interministerial Directorate of Public Transformation (DITP) ที่มีผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด อยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการปฏิรูปและระบบราชการ โดยมีอำนาจหน้าที่ให้การส่งเสริม สนับสนุน ประสานงาน และผลักดันเร่งรัดให้กระทรวงต่าง ๆ ดำเนินการปฏิรูปและปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐและการให้บริการสาธารณะผ่านทางระบบดิจิทัล โดยมุ่งเน้นการให้ความสำคัญแก่ผู้ใช้งาน สามารถตอบสนองความต้องการใช้งานได้อย่างตรงเป้าหมายและเป็นไปอย่างยุติธรรม เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามแผน the Public Action 2022 และยังเป็นผู้นำในการริเริ่มหรือนำร่องโครงการนวัตกรรมระหว่างองค์กรหรือหน่วยงาน รวมทั้งการคิดค้นนวัตกรรมใหม่จากผลการศึกษาพฤติกรรมและความคิดเห็นจากผู้ใช้งาน

นอกเหนือจากนั้น ยังมีหน่วยงานที่ชื่อว่า Inter-Ministerial Directorate for Digital Affairs and State Information and Communication System (DINSIC) เป็นผู้รับผิดชอบในการพัฒนาระบบสารสนเทศและดำเนินการตามแผนงาน e Government เพื่อเปลี่ยนแปลงไปสู่การบริหารราชการยุคดิจิทัล โดยทำหน้าที่ออกแบบและกำหนดโครงสร้างของฐานข้อมูล การจัดเก็บและรักษาความปลอดภัยฐานข้อมูล และดำเนินการโครงการสำคัญ ๆ ของกระทรวงการปฏิรูปและระบบราชการ รวมไปถึงการส่งเสริมการพัฒนาขีดความสามารถในการเข้าถึงและเพิ่มมูลค่าของบริการอิเล็กทรอนิกส์ (ยกตัวอย่างเช่นโครงการ Start-Up ของรัฐ) ตลอดจนรับผิดชอบเกี่ยวกับ open data และ open government ของรัฐบาล

เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2018 นายกรัฐมนตรีได้ประกาศนโยบายและแนวทางในการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานของภาครัฐที่มุ่งไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล เพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนและภาคเอกชนผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ เช่น การดำเนินโครงการ Procédure pénale numérique (eJustice) หรือการเปิดเว็บไซต์ “impots.gouv.fr” เพื่อเป็นช่องทางในการให้บริการสาธารณะหรือการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการหรือการขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนและภาคกลุ่มธุรกิจ อาทิ การจัดเก็บและชำระภาษี การจัดซื้อแอสแตมปีอากร การชำระค่าบริการสาธารณสุขไปรษณีย์ การชำระค่าปรับ การชำระค่าเช่าพื้นที่จอดรถ การขอรับเงินอุดหนุนของผู้ประกอบการขนาดเล็ก การซื้อขายหรือขนย้ายอสังหาริมทรัพย์ภายในสหภาพยุโรป ฯลฯ

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2019 คณะกรรมการฯ ชุดที่สอง ได้ประกาศยุทธศาสตร์และแผนงานที่จะดำเนินการเพื่อเป็นรัฐบาลดิจิทัลและการนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์มาปรับใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดในเชิงปริมาณไว้ในแต่ละแผนงานอย่างชัดเจนเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินและรายงานความสำเร็จในการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ นอกจากนี้ยังได้มีการเปิดตัวโครงการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการเช่น แผน Techgouv ซึ่งเป็นแผนงานเร่งรัดให้หน่วยงานต่าง ๆ นำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ในการให้บริการสาธารณะผ่านระบบดิจิทัล หรือแผน Ma santé 2020 (e - Health)

นอกจากการนำระบบดิจิทัลมาปรับใช้ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนและภาคเอกชนแล้ว ในด้านการบังคับใช้กฎหมายนั้น นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลได้ริเริ่มและผลักดันให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินการจัดให้มีประมวลกฎหมาย (la codification à droit constant) ที่รวบรวมกฎหมายในเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกัน และจัดทำฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ของกฎหมายและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาไว้ในที่เดียวกัน เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนให้สามารถรับทราบข้อมูลและเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยง่าย ประหยัด และเป็นปัจจุบัน รวมทั้งสามารถรู้และเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตนตามบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อที่จะดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง⁷⁷

2.5 สรุปภาพรวมของส่วนราชการในต่างประเทศ

จากการศึกษาระบบราชการส่วนกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส สามารถสรุปภาพรวมของส่วนราชการในต่างประเทศของทั้ง 4 ประเทศ ได้ดังต่อไปนี้

2.5.1 การจัดโครงสร้างของระบบราชการ

การจัดตั้งหรือยุบเลิกกระทรวงในประเทศสหรัฐอเมริกาจะต้องตราเป็นรัฐบัญญัติและได้รับความเห็นชอบจากสภาองเกรส ส่วนการแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงโดยประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา สำหรับการจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในของแต่ละกระทรวง รวมทั้งการมอบหมายหรือเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ การโยกย้าย หรือการยุบเลิกหน่วยงานต่าง ๆ เป็นดุลพินิจและอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงภายใต้จะต้องรายงานการปรับโครงสร้างต่อ

⁷⁷ Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires และ Décret no 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification

ประธานาธิบดีก่อนทุกครั้ง และเมื่อมีการปรับโครงสร้างองค์กรในระดับกระทรวง แผนก หรือสำนักงานตาม
แผนการปรับโครงสร้างองค์กร เจ้าหน้าที่ในส่วนงานเดิมจะโอนย้ายไปยังหน่วยงานใหม่ทั้งตำแหน่งและหน้าที่

ส่วนการจัดตั้งกระทรวงในประเทศสหราชอาณาจักรจะต้องดำเนินการโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ
เช่นเดียวกัน ซึ่งมักจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและจำนวนกระทรวงเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่หรือ
รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงนโยบายในการบริหาร ส่วนการจัดโครงสร้างหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของ
หน่วยงานต่าง ๆ ภายในสังกัดของกระทรวงเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการเจ้ากระทรวง โดยส่วนมากจะ
สามารถดำเนินการได้โดยการตราหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหาร และในกรณีที่
เป็นการขอจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่จะต้องดำเนินการตามวิธีการและขั้นตอนในการขออนุมัติจัดตั้งหน่วยงาน
ที่มีการกำหนดไว้ด้วย ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนการดำเนินการ 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนพิจารณาจัดทำข้อเสนอจัดตั้ง โดย
หน่วยวิเคราะห์นโยบายระดับกระทรวง ขั้นตอนวิเคราะห์ข้อเสนอ โดยหน่วยงานกลางของรัฐบาล และขั้นตอน
พิจารณาอนุมัติจัดตั้ง ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาจากสำนักงานคณะรัฐมนตรีและกระทรวงการคลัง

สำหรับในประเทศญี่ปุ่นและประเทศฝรั่งเศสมีการจัดโครงสร้างระบบราชการในทำนองเดียวกันคือ
การจัดตั้งกระทรวงต่าง ๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาโดยตราเป็นพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติ
แล้วแต่กรณี โดยในประเทศญี่ปุ่นแต่ละกระทรวงอาจจัดตั้งคณะกรรมการหรือหน่วยงานอื่นที่มีนิติฐานะ
แยกออกไปจากกระทรวงได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ส่วนการจัดตั้งกรมหรือหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัด
กระทรวงจะดำเนินการได้โดยมติคณะรัฐมนตรี และโครงสร้างภายในของแต่ละกระทรวงอาจมีความแตกต่าง
กันออกไปตามลักษณะของภารกิจและความจำเป็นของกระทรวงนั้น ๆ ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสนั้น การจัด
โครงสร้างและกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมและหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงเป็นอำนาจหน้าที่ของ
รัฐมนตรีว่าการเจ้ากระทรวงที่จะพิจารณาตามภารกิจและความจำเป็น และจะดำเนินการโดยตราเป็นรัฐกฤษฎีกา

2.5.2 สถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

จากการศึกษาระบบบริหารราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น
และประเทศฝรั่งเศส พบว่าทั้งสี่ประเทศดังกล่าว “รัฐ” ล้วนมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยรัฐธรรมนูญของ
แต่ละประเทศไม่ได้มีบัญญัติใดที่รับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐไว้อย่างชัดเจน เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศ
สหรัฐอเมริกามีเฉพาะบัญญัติที่รับรองว่ารัฐสามารถเป็นคู่ความในศาลได้

ในขณะที่กระทรวงและกรมต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐบาลในประเทศทั้งสี่ก็ล้วนไม่มี
ฐานะเป็นนิติบุคคลตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับใด เนื่องจากถือว่ากระทรวงและกรมทั้งหลายเป็น
โครงสร้างภายในซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร แต่กระทรวงและกรมสามารถเป็นคู่ความในศาลและสามารถ
ฟ้องคดีระหว่างกันได้ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีแนวบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาลสูงรับรองหลักการ
ดังกล่าว หรือในประเทศสหราชอาณาจักรเอกชนอาจฟ้องร้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ในฐานะที่เป็นตัวแทน
ของรัฐที่รับผิดชอบการบริหารงานของกระทรวงนั้น ๆ

2.5.3 การบริหารจัดการส่วนราชการ

ในประเทศสหรัฐอเมริกาเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละกระทรวงจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ
รัฐมนตรีว่าการเจ้ากระทรวง โดยรัฐมนตรีว่าการของแต่ละกระทรวงมีอำนาจบริหารงานบุคคลของตน ทั้งใน

ส่วนของการสรรหา การสอบคัดเลือก การแต่งตั้ง การโยกย้าย การกำหนดระบบจำแนกตำแหน่งและการจ่ายค่าตอบแทน การประเมินผลงาน และการให้พ้นจากตำแหน่ง ส่วนการบริหารงบประมาณของแต่ละกระทรวงและหน่วยงานในสังกัดนั้น เมื่อกระทรวงและหน่วยงานในสังกัดได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้วจะต้องทำสัญญาเพื่อให้มีสิทธิใช้จ่ายและบริหารงบประมาณตามรายการที่สภาคองเกรสได้พิจารณาให้ความเห็นชอบ

สำหรับในประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศสมีระบบบริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณและทรัพย์สินในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในกรมหรือหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดของกระทรวงจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการเจ้ากระทรวงทั้งในส่วนของการแต่งตั้ง โยกย้าย การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ และการให้พ้นจากตำแหน่ง เช่นเดียวกับเรื่องการจัดทำและบริหารงบประมาณที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงโดยกรมไม่มีสถานะใดในทางกฎหมายที่แยกออกจากกระทรวงเจ้าสังกัด การจัดทำงบประมาณจึงไม่มีการตั้งฐานงบประมาณที่กรม แต่เป็นการประมาณการและจัดทำงบประมาณของกระทรวง ส่วนการจัดทำนิติกรรมสัญญาใด ๆ ของกระทรวงนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะเป็นผู้มอบอำนาจให้แก่ข้าราชการประจำเพื่อเป็นผู้จัดทำนิติกรรมสัญญาในนามของกระทรวง

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบความเป็นนิติบุคคลของราชการส่วนกลางในต่างประเทศ

ประเทศ ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ญี่ปุ่น	ฝรั่งเศส
1. สถานะทางกฎหมายของรัฐ	มีฐานะเป็นนิติบุคคล	มีฐานะเป็นนิติบุคคล	มีฐานะเป็นนิติบุคคล	มีฐานะเป็นนิติบุคคล
2. ประเภทของราชการส่วนกลาง	Department (กระทรวง) Office (กรม)	Department (กระทรวง) Executive Agency (กรม)	Ministry (กระทรวง) Bureau (กรม)	Ministry (กระทรวง) Direction (กรม)
3. สถานะทางกฎหมายของกระทรวงและกรม	ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล	ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล	ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล	ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล
4. การจัดตั้งกระทรวง	เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ	เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ	เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ	เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ
5. การจัดตั้งกรม	เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร	เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร	เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร	เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร

2.5.4 การนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในระบบราชการ

สภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน จึงทำให้การบริหารงานภาครัฐไม่อาจปฏิเสธการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในระบบราชการได้ หลายประเทศจึงนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัลมาปรับใช้ในระบบราชการเพื่อให้การบริหารราชการและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในประเทศให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จากการศึกษาแนวทางการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในระบบราชการของต่างประเทศ โดยสามารถสรุปการนำมาใช้ในระบบราชการของแต่ละประเทศดังนี้

1) **ประเทศสหรัฐอเมริกา** นำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในระดับรัฐบาลและระดับท้องถิ่น ซึ่งการบริหารราชการมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบโดยอาศัยระบบเทคโนโลยีสมัยใหม่และนวัตกรรมในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาระบบการบริหารราชการของประเทศในหลายภาคส่วน ทั้งหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาล หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอิสระ ซึ่งเป้าประสงค์สำคัญคือการสร้างรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานให้แก่ประชาชนอเมริกัน มีการจัดตั้งหน่วยงาน U.S. Digital Service ขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางในการให้บริการของภาครัฐแก่ประชาชน ภาคเอกชน และหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ทั้งนี้ เป้าหมายสำคัญที่เน้นย้ำให้มีการดำเนินงานของ U.S. Digital Service คือการใช้ AI เพื่อตอบสนอง สนับสนุน และการพัฒนาภารกิจของหน่วยงานของทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งรวมถึงความรับผิดชอบและการมีจริยธรรมในการใช้ระบบ AI การนำแพลตฟอร์มในรูปแบบของคลาวด์มาใช้ในระบบการบริหารงานราชการ และการจัดการระบบความปลอดภัยของแพลตฟอร์มดังกล่าว รวมทั้ง การเพิ่มพันธมิตรจากภาคเอกชน และประชาชนในการดำเนินงานของภาครัฐ การพัฒนาทักษะขององค์กรภาครัฐและการพัฒนาทางเทคโนโลยีเพื่อตอบสนองความต้องการและการให้บริการแก่ประชาชน การให้ความเท่าเทียมกันในการให้บริการทางด้านสุขภาพและการบริการตามหลักสิทธิมนุษยชน รวมถึงการรักษาข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนและหน่วยงานที่รับบริการจากภาครัฐ และวิธีการที่ภาครัฐจะสามารถสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้สามารถบรรลุเป้าหมายสูงสุดของหน่วยงานนั้น ๆ ได้

2) **ประเทศสหราชอาณาจักร** การบริหารงานของรัฐบาลสหราชอาณาจักรได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่าน (Transform) หน่วยงานของภาครัฐ โดยได้มีการจัดทำเป็น “ยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล (Government Transformation Strategy)” ภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ให้มีการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนโดยมุ่งเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนและทำให้หน่วยงานของภาครัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น โดยรัฐบาลซึ่งรวมถึงหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลจะมุ่งหมายให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลที่จะช่วยให้ประชาชน ธุรกิจเอกชน และภาคส่วนต่าง ๆ สามารถมีปฏิสัมพันธ์ และความเชื่อมโยงเข้ากับภาครัฐได้มากขึ้น รัฐบาลสามารถจัดการกับปัญหาและดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น ผ่านการให้บริการสาธารณะในช่องทางใหม่ ๆ และการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและแม่นยำ รัฐบาลสามารถประหยัดทรัพยากรในการให้บริการทั้งในรูปของเงินงบประมาณและระยะเวลา และช่วยให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจในรัฐบาลมากขึ้น โดยการพัฒนาระบบดิจิทัลให้มีระบบการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลให้เป็นความลับ และถูกนำมาใช้อย่างเหมาะสมตามความจำเป็น รวมถึงการสร้างระบบการป้องกันทางไซเบอร์ที่มีความมั่นคงปลอดภัย เพื่อเป็นการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง รัฐบาลจึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานบริการรัฐบาลดิจิทัล (Government Digital Service) ขึ้นเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนงานด้านดิจิทัลของรัฐบาล โดยการออกคู่มือ มาตรฐาน ข้อกำหนดต่าง ๆ ในการให้บริการประชาชนด้วยระบบดิจิทัล รวมไปถึงการสรรหา คัดเลือก พัฒนา และสนับสนุนแพลตฟอร์ม เทคโนโลยีหรือเครื่องมือที่นำมาใช้ใน

การบริหารงานและบริการประชาชน และสนับสนุนส่งเสริมให้หน่วยงานในภาครัฐนำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาใช้งานให้เพิ่มมากขึ้น

3) ประเทศญี่ปุ่น รัฐบาลญี่ปุ่นมีนโยบายในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารงานและบริการประชาชน ตั้งแต่ปี 1994 จนกระทั่งในปี 2017 ได้มีการประกาศนโยบายส่งเสริมรัฐบาลดิจิทัล (Government Digital Promotion Policy) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูปการให้บริการสาธารณะซึ่งมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ สามารถลดต้นทุนการให้บริการลง ในขณะที่เดียวกันก็สร้างมูลค่าเพิ่มให้การบริการประชาชนโดยการให้บริการประชาชนต้องเป็นระบบดิจิทัล 100% ตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ จนถึงสิ้นสุดการให้บริการ และยกเลิกการขอเอกสารที่ทางราชการเป็นผู้ออกให้จากประชาชน การให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และการให้บริการที่มีผู้รับบริการเป็นศูนย์กลาง ปรับกระบวนการให้บริการที่เรียกว่า business process re-engineering หรือ BPR โดยนำหลัก Design Thinking 12 ประการในการออกแบบการให้บริการ มีการออกข้อกำหนดที่เป็นมาตรฐานสำหรับการจัดทำข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานรัฐสามารถแลกเปลี่ยน และเชื่อมโยงข้อมูลกันได้เพื่อให้เป็นข้อมูลชุดเดียวในการให้บริการประชาชน ไม่จำเป็นต้องกรอกข้อมูลซ้ำ ๆ เป็นต้น

4) ประเทศฝรั่งเศส พัฒนาการปฏิบัติราชการและการให้บริการแก่ประชาชนและเอกชนโดยการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาปรับใช้ในระบอบราชการของประเทศฝรั่งเศสได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนเมื่อได้มีการจัดตั้ง “กระทรวงปฏิรูปและบริการสาธารณะ (Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques) ขึ้นเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2017 รวมทั้งได้มีการประกาศใช้แผนปฏิบัติการ “Action Publique 2022” ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูประบอบราชการและการให้บริการสาธารณะให้สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมและความต้องการของประชาชน โดยการนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI) มาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐและการบริหารจัดการฐานข้อมูลขนาดใหญ่ เพื่อให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและการให้บริการสาธารณะด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และครอบคลุมทั่วถึง โดยแผนปฏิบัติการดังกล่าวมีเป้าหมาย คือ เพื่อให้หลักประกันในการได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นแก่ประชาชน โดยมีการปรับปรุงคุณภาพและปรับเปลี่ยนแนวคิดในการปฏิบัติงานของภาครัฐ จากการควบคุมตรวจสอบ เปลี่ยนแปลงเป็นการให้ความไว้วางใจต่อประชาชน ด้วยการลดขั้นตอนและความยุ่งยากซับซ้อนในการขอรับหรือเข้าถึงบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ โดยนำระบบดิจิทัลและการสร้างแพลตฟอร์มต่าง ๆ มาปรับใช้เพื่อปรับปรุงวิธีการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ทันสมัยโดยทำระบบดิจิทัลมาใช้ และให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนร่วมมากขึ้นในการดำเนินการพิจารณาตามขั้นตอน เช่น การเข้าถึงข้อมูล การตรวจสอบข้อมูล และการติดตาม และสำหรับผู้เสียหาย เพื่อลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐในการบริหารระบบราชการและจัดทำบริการสาธารณะอันจะเป็นการลดภาระภาษีของผู้เสียหายในท้ายที่สุด โดยมีเป้าหมายที่จะลดการใช้จ่ายงบประมาณลงให้ได้ -3 จุดของผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ภายในปี ค.ศ. 2022 นอกจากนี้ประเทศฝรั่งเศสได้ริเริ่มและผลักดันให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินการจัดให้มีประมวลกฎหมาย (la codification à droit constant) ที่รวบรวมกฎหมายในเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกัน และจัดทำฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ของกฎหมาย และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาไว้ในที่เดียวกัน เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนให้สามารถรับทราบข้อมูลและเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยง่าย ประหยัด และเป็นปัจจุบัน รวมทั้งสามารถรู้และเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตนตามบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อที่จะดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

จากการศึกษาทบทวนถึงรูปแบบการจัดโครงสร้างหน่วยงานราชการในต่างประเทศที่เป็นกรณีศึกษารวมถึงการสำรวจสถานการณ์ของการจัดโครงสร้างหน่วยงานราชการของประเทศไทย ทำให้เห็นว่าในการจัด

โครงสร้างของหน่วยงานราชการของไทยอาจนำเอาแนวคิดในการจัดการหน่วยงานราชการสมัยใหม่หรือที่อาจเรียกว่านวัตกรรมทางการบริหารในกรณีศึกษาของต่างประเทศมาปรับใช้ได้ในลักษณะต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

2.5.4.1 หน่วยงานราชการสมัยใหม่ควรต้องมีการทวนบทบาทภารกิจของหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอ

สืบเนื่องจากโลกในยุคปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านของสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติ สังคม เศรษฐกิจ รวมถึงการเมือง ดังนั้นหน่วยงานราชการจำเป็นต้องมีการทวนถึงบทบาทภารกิจของตนเองอย่างสม่ำเสมอว่า หน่วยงานของตนยังสามารถทำหน้าที่ในการให้บริการประชาชน หรือหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพหรือไม่ กรณีตัวอย่างจากหน่วยงานราชการในสหราชอาณาจักรเป็นตัวอย่างที่ค่อนข้างชัดเจน ที่สะท้อนให้เห็นถึงการที่หน่วยงานจะมีกระบวนการพิจารณาถึงความเหมาะสมของหน่วยงานอยู่เป็นระยะ โดยควรทวนบทบาทภารกิจของหน่วยงาน และเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างหรือบทบาทของหน่วยงานให้เหมาะสมกับบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้หน่วยงานสามารถให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานระดับกรมในปัจจุบันอาจกระทำได้ไม่มากนัก อย่างน้อยก็ควรทำให้หน่วยงานระดับกรมสามารถปรับปรุงโครงสร้างภายในของตนได้ง่ายและคล่องตัวมากขึ้น

2.5.4.2 การปรับตัวของหน่วยงานราชการต้องเน้นการประสานการทำงานในแนวระนาบมากยิ่งขึ้น โดยให้หน่วยงานที่มีภารกิจเชื่อมโยงกันทำงานร่วมกัน

ลักษณะหรือธรรมชาติของหน่วยงานราชการจะเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชาในรูปแบบการสั่งการจากบนลงล่าง (top down) การบริหารราชการต่าง ๆ จะเป็นในลักษณะการสั่งการแทบทั้งสิ้น แม้จะมีการแบ่งอำนาจเพื่อลดทอนข้อบกพร่องอันเกิดจากการบริหารราชการเช่นนี้ แต่ก็ยังคงเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานภาครัฐ ในปัจจุบันเริ่มมีแนวคิดที่จะปรับการทำงานของหน่วยงานราชการให้เกิดขึ้นในแนวระนาบมากยิ่งขึ้น เพื่อให้การบริหารราชการและการจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างทั่วถึงโดยไม่เกิดความแตกต่างกันไปตามดุลพินิจ โดยนวัตกรรมและเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นและพัฒนาเปลี่ยนแปลงอยู่เสมออันจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารงานภาครัฐโดยเน้นการทำงานในลักษณะการประสานงานในแนวระนาบมากยิ่งขึ้น โดยให้หน่วยงานราชการที่มีภารกิจเชื่อมโยงกันทำงานร่วมกัน โดยเริ่มจากการใช้ทรัพยากรในการทำงานร่วมกัน (co-working space) และพัฒนาเป็นการเชื่อมโยงฐานข้อมูลภาครัฐขนาดใหญ่ (big data) ร่วมกัน และนำไปสู่การใช้เทคโนโลยีที่เป็นแพลตฟอร์ม (platform) เดียวกัน ซึ่งจะทำให้บูรณาการการทำงานร่วมกันของแต่ละหน่วยงานราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.5.4.3 การทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและกฎหมายของรัฐได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น

รัฐต้องจัดเก็บข้อมูลและการสร้างฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (big data) เพื่อใช้ประโยชน์ในการบริหารงานภาครัฐและสนับสนุนการให้บริการแก่ประชาชนซึ่งนับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ คณะที่ปรึกษาจึงเสนอว่า หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องมีการจัดเก็บและพัฒนาฐานข้อมูลขนาดใหญ่สำหรับการใช้ประโยชน์

ร่วมกัน เพื่อให้ข้อมูลเหล่านั้นมีความเป็นเอกภาพและสามารถนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจได้อย่างแม่นยำมากยิ่งขึ้น การจัดเก็บและพัฒนาฐานข้อมูลร่วมกันยังจะมีส่วนช่วยลดต้นทุนในการจัดเก็บและพัฒนาฐานข้อมูลนั้น ๆ ได้อีกด้วย นอกจากนี้ การจัดทำฐานข้อมูลดังกล่าวจะเป็นสิ่งสะท้อนการทำงานของภาครัฐ และสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ ขณะเดียวกันยังเป็นคุ้มครองประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานราชการและหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ และในบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส มีการทำประมวลกฎหมายเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกฎหมายได้สะดวก โดยรวมกฎหมายในทุกระดับมาไว้เพื่อให้ง่ายต่อการเข้าถึง การค้นหา และการทำความเข้าใจ เนื่องจากกฎหมายและกฎทั้งหลายนั้นอยู่ภายใต้การครอบครองของรัฐประชาชนโดยทั่วไปจึงยากที่จะเข้าถึง การดำเนินการดังกล่าวจึงทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและกฎหมายของรัฐได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น ทั้งยังได้มีการเพิ่มช่องทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้บริการแก่ประชาชนสำหรับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและกฎหมายของรัฐดังกล่าวด้วย

2.5.4.4 การนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมภายใต้แพลตฟอร์มเดียวกันมาใช้ในการให้บริการแก่ประชาชน

การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ และให้บริการแก่ประชาชนนับเป็นอีกแนวโน้มหนึ่งที่เราจะเห็นได้จากทุกประเทศที่เป็นกรณีศึกษา ทั้งนี้ สิ่งที่สำคัญที่ต้องตระหนักก็คือ การนำเทคโนโลยีเหล่านั้นมาใช้ควรต้องมีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศและบริการสาธารณะแต่ละประเทศ โดยจำเป็นต้องมีการพิจารณาถึงความสามารถและโอกาสในการเข้าถึงของประชาชนต่อเทคโนโลยีที่นำมาใช้ ความสะดวกรวดเร็วในการใช้งาน และที่สำคัญคือเทคโนโลยีที่นำมาใช้ควรอยู่ภายใต้แพลตฟอร์มเดียวกัน เพื่อลดความสับสนและเพื่อไม่ให้เป็นการซ้ำซ้อนมากเกินไป ทั้งนี้ ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิดในหลายประเทศทั่วโลก ภาครัฐได้นำเอาเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในหลายมิติ ทั้งการควบคุมการแพร่ระบาด รวมถึงการช่วยเหลือประชาชนและผู้ประกอบการที่ได้รับความเดือดร้อนด้านเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลควรต้องมีการประเมินถึงผลของการนำเอาเทคโนโลยีเหล่านั้นมาใช้ เพื่อประโยชน์ในการเลือกใช้เทคโนโลยีในอนาคตให้มีความเหมาะสมและสะดวกกับประชาชนมากยิ่งขึ้น

2.5.4.5 การนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการของภาครัฐหรือสื่อสารกับภาครัฐได้อย่างสะดวกรวดเร็ว

ภายใต้กรอบแนวคิดที่การทำงานของหน่วยงานราชการจำเป็นต้องลดการทำงานในแนวตั้ง และความเป็นไซโล (silo) โดยมุ่งเน้นการทำงานร่วมกันมากขึ้นนั้น ในการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้สำหรับประชาชนก็เช่นกัน โดยที่ภาคราชการควรมุ่งทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ ของภาครัฐได้ง่ายที่สุดและหากเป็นไปได้ควรผ่านช่องทางเดียว โดยอาจมุ่งพัฒนาให้เกิดแอปพลิเคชันในการขอรับบริการจากรัฐแบบเบ็ดเสร็จในแอปพลิเคชันเดียว ซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้เริ่มดำเนินการมาระยะหนึ่งแล้ว ในหลายประเทศ โดยภาครัฐควรตั้งเป้าหมายให้ประชาชนสามารถที่จะทำรายการในด้านต่าง ๆ อาทิ งานทะเบียนราษฎร ภาษีอากร สิทธิบัตรสวัสดิการของรัฐ บัตรทอง หรือประกันสังคม การนัดหมายเวลา เพื่อติดต่อราชการ ฯลฯ โดยผ่านทางช่องทางแอปพลิเคชันเดียว ซึ่งหากทำได้ประชาชนจะได้รับความสะดวก

รายงานผลการศึกษาเกี่ยวกับวิธีการจัดตั้งส่วนราชการให้มีรูปแบบที่ยืดหยุ่น คล่องตัว และเหมาะสมกับสถานการณ์
โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

เป็นอย่างมาก และทำให้ระบบราชการไทยสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนอง
ต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

บทที่ 3

วิวัฒนาการการจัดระบบราชการที่เป็นนิติบุคคลในประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ กล่าวคือ ในประเทศอื่นนั้นจะถือว่า “รัฐ” เท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล ส่วนองค์กรของรัฐหรือส่วนราชการทั้งหลายภายในรัฐนั้นเป็นเพียงองค์ประกอบของรัฐเท่านั้น จึงไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่ในกรณีของประเทศไทยกลับเป็นในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ ส่วนราชการทั้งหลาย กระทรวง ทบวง กรม ล้วนมีสถานะเป็นนิติบุคคล ส่วนรัฐกลับมิใช่เป็นนิติบุคคล โดยแนวความคิดดังกล่าวมีความเป็นมาและวิวัฒนาการดังต่อไปนี้

3.1 การเกิดขึ้นของระบบราชการที่เป็นนิติบุคคล

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กระทรวง ทบวง กรม ในระบบราชการไทยมีมาช้านาน โดยจะพบว่า “กรม” เป็นคำที่มีการใช้มาก่อนคำว่า “กระทรวง” และ “ทบวง” โดยคำว่า “กรม” นั้น ได้มีการใช้มาตั้งแต่สมัยอยุธยา⁷⁸ อย่างไรก็ตาม คำว่ากรมที่ใช้อยู่ในสมัยนั้นมิได้มีความหมายเหมือนกับคำที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพราะในสมัยนั้นกรมมิได้หมายถึงการจัดองค์กรโดยแบ่งงานให้เป็นไปตามกลุ่มตามลักษณะงานแต่ประการใด แต่เป็นการยึดหรืออิงกับตัวบุคคลเป็นหลัก จนกระทั่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ได้ทรงปฏิรูประบบราชการด้วยการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ของกรมที่สำคัญเสียใหม่ และจัดตั้งกรมใหม่เพิ่มขึ้นอีก 6 กรม และได้กลายมาเป็นกระทรวงในที่สุด อย่างไรก็ตาม กระทรวง ทบวง หรือกรมในระบบราชการไทยในสมัยนั้นมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด โดยการเกิดขึ้นของระบบราชการ อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมที่เป็นนิติบุคคลเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2466 จากการกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้กระทรวง ทบวง กรมเป็นนิติบุคคล รวมทั้งเหตุผลจากคำพิพากษาของศาลฎีกา อันสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

3.1.1 การจัดตั้งกระทรวง ทบวง และกรมที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นเป็นครั้งแรกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในปี พ.ศ. 2468⁷⁹

ในสมัยที่ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น พระมหากษัตริย์เป็นผู้ถืออำนาจอธิปไตยแต่เพียงผู้เดียว พระองค์ทรงเป็นผู้บริหารและดำเนินการปกครองประเทศ เป็นผู้ออกกฎหมายและพิพากษาคดีต่าง ๆ แม้จะมีกระทรวง ทบวง และกรมเกิดขึ้น โดยมีเสนาบดีและข้าราชการประจำกระทรวง ทบวง และกรมก็ตาม แต่เสนาบดีหรือข้าราชการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นต่างก็เป็นข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทั้งสิ้น การกระทำทุกอย่างของบุคคลดังกล่าวต่างก็เป็นการกระทำแทน

⁷⁸ นริศ ชำนาญชานันท์, “สถานะทางกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม : ปัญหา-อุปสรรคที่มีผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537), น. 5.

⁷⁹ อ่างแล้ว. *เชิงอรรถที่ 3*, น. 23-33.

พระมหากษัตริย์และในนามของพระมหากษัตริย์ ดังนั้นหลักที่ว่า “The King can do no wrong” ที่ใช้กับองค์พระมหากษัตริย์จึงนำมาปรับใช้กับข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วย เอกชนจึงไม่สามารถฟ้องร้องพระมหากษัตริย์และข้าราชการของพระองค์ได้ เพราะเป็นธรรมดาอยู่เองที่ผู้พิพากษาซึ่งเป็นข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะไม่ทำการพิพากษาข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม หากพระมหากษัตริย์จะสละพระราชอำนาจในการที่จะไม่ถูกฟ้องร้องดังกล่าว ด้วยการยินยอมให้เอกชนฟ้องข้าราชการของพระองค์ก็ทรงสามารถกระทำได้ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 28 กฎหมายตราสามดวงลักษณะอาชญาหลวงที่บัญญัติว่า “มีผู้มาฟ้องหาข้าทูลละอองธุลีพระบาทด้วยคดีประการใดใด ให้เอาคดีเนื้อความนั้นขึ้นบังคมทูลพระกรุณาให้ทราบก่อน ถ้าทรงพระกรุณาสั่งให้พิจารณาจึงพิจารณาได้ ถ้าผู้ใดเอาไปพิจารณาไถ่ถามตีโดยจำ จองโดยพลการเอง ท่านว่าผู้นั้นละเมิดพระราชอาญาท่าน ท่านให้ลงโทษ 6 สล่าน”

แม้เอกชนจะฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรม ได้ก็ตาม แต่กระทรวง ทบวง กรมจะเข้ามาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 153/2443 ระหว่าง ซี รามา นาเคน โจทก์ กระทรวงโยธาธิการ จำเลย นั้น กระทรวงโยธาธิการยอมเข้ามาเป็นจำเลยสู้กับโจทก์ ในขณะที่คำพิพากษาฎีกาที่ 520/2446 ระหว่าง เอกชน โจทก์ และกรมทหารเรือ จำเลย นั้น กรมทหารเรือซึ่งเป็นส่วนราชการไม่ยอมเข้ามาเป็นจำเลยทำให้ศาลพิจารณาคดีต่อไปไม่ได้ ต้องสั่งยกฟ้องโจทก์ไป ดังนั้น จะเห็นว่าในช่วงดังกล่าวถ้ามีการฟ้องกระทรวง ทบวง กรมเป็นจำเลย ศาลจะต้องมีหนังสือสอบถามไปยังกระทรวง ทบวง กรมที่ถูกฟ้องเสียก่อนว่ายินดีจะเข้ามาเป็นจำเลยหรือไม่ ถ้าไม่เต็มใจเข้ามาเป็นจำเลยศาลก็จะยกฟ้อง แต่ถ้าเต็มใจเข้ามาเป็นจำเลยศาลก็จะพิจารณาคดีต่อไป โดยศาลจะส่งหมายไปให้กรมอัยการเข้ามาว่าต่างแทนกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ทั้งนี้เป็นไปตามกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมที่ 24 ที่กำหนดว่า “ถ้าเป็นการฟ้องกระทรวง ภาเสนาบดี ภาอธิบดี เจ้ากรมใด กรมหนึ่งในข้อหาเกี่ยวกับหน้าที่ราชการแล้ว ให้ศาลส่งหมายไปยังกรมอัยการ กรมอัยการจะได้จัดว่าความแทนกระทรวงต่าง ๆ”

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2445 โดยห้ามมิให้ศาลรับฟ้องกรณีที่ราษฎรฟ้องข้าราชการเป็นจำเลยในคดีอาญาที่เกี่ยวกับหน้าที่ราชการ เว้นแต่โจทก์จะได้นำพยานมาสืบพอเห็นว่าจำเลยทุจริต โดยมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ศาลรับฟ้องราษฎรเรียกข้าราชการเป็นจำเลยในความอาญา มีข้อหาเกี่ยวกับหน้าที่ราชการ เว้นไว้แต่โจทก์จะได้นำพยานมาสืบบ้างแล้วพอเห็นว่าจำเลยพิรุช จึงค่อยให้ออกหมายไปถึงจำเลยผู้นั้นและถึงผู้บังคับเจ้าพนักงานผู้นั้นให้ทราบไว้อีกฉบับหนึ่งและหมายที่ออกนั้นให้เป็นหมายเรียกก่อน เมื่อเรียกไม่มาจึงค่อยให้ออกหมายจับ”⁸⁰ ในครั้งกระนั้นข้าราชการแบ่งออกเป็นสองประเภทด้วยกันคือข้าราชการชั้นประทวนและข้าราชการชั้นสัญญาบัตร ข้าราชการชั้นประทวนนั้นอาจถูกฟ้องร้องคดีอาญาได้เลยถ้ามีพยานหลักฐานแน่นหนาพอสมควรไม่จำเป็นต้องขอพระบรมราชานุญาตก่อน ส่วนคดีแพ่งก็เช่นเดียวกัน เมื่อมีการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากข้าราชการชั้นประทวนแล้ว ศาลสามารถดำเนินการพิจารณาคดีไปได้อย่างคน

⁸⁰ ประกาศฟ้องข้าทูลละอองธุลีพระบาทในสมัยรัชกาลที่ 5 อ้างถึงใน ผไทชิต เอกจริยกร, “เอกสิทธิและความคุ้มกันของฝ่ายปกครองในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), น. 91.

ธรรมดา แต่ถ้าเป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตรแล้วจะปฏิบัติเช่นเดียวกับข้าราชการชั้นประทวนไม่ได้ กล่าวคือ
ถ้าจะฟ้องข้าราชการชั้นสัญญาบัตรเป็นคดีอาญาก็ต้องขอพระบรมราชานุญาตเช่นกัน

เก้าปีต่อมาคือในปี พ.ศ. 2454 ได้มีการตรากฎหมายเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมที่ 60 ลงวันที่
28 พฤษภาคม พ.ศ. 2454 ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมที่ 24 ความว่า “กฎที่ 60 ว่า
ด้วยการที่ศาลจะมีหมายถึงกรมและกระทรวงต่าง ๆ ในกรณีที่ศาลจะมีหมายถึงเจ้าพนักงานกรมอื่นให้ทำการ
อย่างใดนั้น ขอให้ระวังบ้างต่อการใดจำเป็นที่เขาต้องทำตามกฎหมาย จึงควรมีหมายสั่งไป ถ้าการสั่งใดไม่มี
กฎหมายบังคับว่าเขาต้องทำตามคำสั่งของศาล ศาลไม่ควรมีหมายไป เพราะต่างกระทรวงที่มีอำนาจเท่า ๆ กัน
ศาลจะบังคับเขาไม่ได้ ศาลควรจะแจ้งความไปตามทางราชการ ถ้าศาลรังเกียจการที่จะแจ้งความเช่นนั้นด้วย
บางที่จะเป็นเหตุให้ต้องเขียนหนังสือโต้ตอบกันยืดเยื้อไป แล้วจะบอกมายังกระทรวงยุติธรรมให้ช่วยจัดการให้ก็
ได้” กฎเสนาบดีฉบับนี้ยืนยันถึงสิทธิของกระทรวง ทบวง กรม ไว้อย่างชัดเจนว่า เมื่อถูกฟ้องจะเข้ามาเป็น
จำเลยหรือไม่ก็ได้ แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2456 ได้มีประกาศเรื่องข้าราชการชั้นสัญญาบัตรต้องหาในเรื่องคดีแพ่ง
ถึงที่สุดให้ยึดทรัพย์ ให้ศาลสั่งยึดทรัพย์ข้าราชการนั้นเหมือนอย่างชั้นสามัญได้เลย แต่ต้องรายงานกระทรวง
ยุติธรรมเพื่อนำความกราบบังคมทูลพระกรุณา นอกจากนี้ แม้กระทรวง ทบวง กรม จะไม่ยอมเข้ามาเป็น
จำเลยซึ่งศาลจะต้องยกฟ้องนั้น เอกชนผู้เป็นโจทก์ก็ยังมีทางแก้ไขเยียวยา โดยเอกชนสามารถที่จะทูลเกล้าฯ
ถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงรับสั่งฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ ดังที่พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127
มาตรา 5 บัญญัติว่า “คดีทั้งปวงที่ราษฎรจะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา คือ ในการกล่าวโทษหรือคัดค้านคำพิพากษา
ศาลอุทธรณ์อย่างหนึ่ง หรือกล่าวโทษเสนาบดีเจ้ากระทรวงทั้งปวงในข้อที่เกี่ยวกับหน้าที่ราชการซึ่งห้ามมิให้
ฟ้องร้องยังโรงศาลได้อย่างหนึ่ง ก็ให้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาในข้อความร้องทุกชั้นนั้น”

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2456 เมื่อมีประกาศพระบรมราชโองการยกเลิกเอกสิทธิ์
ของข้าราชการชั้นสัญญาบัตรในคดีอาญา อันเป็นผลให้ข้าราชการชั้นสัญญาบัตรถูกฟ้องและถูกพิจารณา
พิพากษาคดีได้เลยโดยไม่ต้องขอพระบรมราชานุญาตตั้งแต่ก่อน และต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 1 และบรรพ 2 ในปี พ.ศ. 2468 ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้กระทรวง ทบวง
และกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลในมาตรา 72 ซึ่งบัญญัติว่า “จำพวกที่กล่าวต่อไปนี้ ย่อมเป็นนิติบุคคล คือ (1)
ทบวงการเมือง.....” โดยมาตรา 73 ได้ขยายความว่า ทบวงการเมืองในที่นี้ หมายถึง “กระทรวงและกรมใน
รัฐบาล เทศาภิบาลปกครองท้องถิ่นและประชาบาลทั้งหลาย ”

การที่มีการบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นครั้งแรกนี้ มีเหตุผลที่สำคัญอยู่
สามประการได้แก่⁸¹

ประการแรก เนื่องจากความต้องการแก้ไขปัญหาการฟ้องคดีของประชาชนนั่นเอง เพราะการกระทำ
ต่าง ๆ ของเสนาบดีและข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอาจส่งผลกระทบต่อและก่อความเสียหายต่อ
สิทธิและเสรีภาพของเอกชนได้ เอกชนจึงควรจะมีฟ้องเสนาบดีหรือข้าราชการให้รับผิดชอบได้โดยไม่
กระทบกระเทือนต่อองค์พระมหากษัตริย์

⁸¹ นริศ ชำนาญชานันท์, อ้างแล้ว. *เชิงอรรถที่ 1*, น. 76 - 100.

ประการที่สอง การที่กระทรวง ทบวง กรมในประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคล เนื่องจากเราปฏิรูประบบราชการโดยเลียนแบบมาจากประเทศอังกฤษ และมีความเข้าใจผิดว่ากระทรวง ทบวง กรม ในประเทศอังกฤษก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกันทั้ง ๆ ที่หาเป็นเช่นนั้นไม่

ประการที่สาม ประเทศไทยปฏิรูประบบราชการบริหารด้วยการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้น ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การจัดตั้งดังกล่าวทำให้กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ตกเป็นสิทธิขาดแก่เสนาบดีนั้น ๆ จึงทำให้กระทรวง ทบวง กรม มีลักษณะแยกขาดจากกันค่อนข้างเด็ดขาดไม่มีการเชื่อมโยงประสานงานระหว่างกระทรวง การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ดังกล่าวได้ผลักดันให้แต่ละกระทรวงมุ่งที่จะสร้างความยิ่งใหญ่ให้กับหน่วยงานของตน ซึ่งก็สามารถทำได้ด้วยการให้ฐานะนิติบุคคลแก่หน่วยงานของตน เพื่อที่หน่วยงานของตนจะได้มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายอย่างสมบูรณ์แบบแยกออกจากหน่วยงานอื่น

หลังจากการกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม เป็นนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ปรากฏกฎหมายอีกหลายฉบับต่อมาที่บัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลควบคู่ไปกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 อย่างไรก็ตามใน ปี พ.ศ. 2535 ได้มีการปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใหม่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ยกเลิกบทบัญญัติที่ให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลเสีย ซึ่งสันนิษฐานว่าผู้ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประสงค์ที่จะให้มีการแยกนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนออกจากนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชนจึงไม่ควรบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน นอกจากนี้ การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้กระทบต่อความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม แต่ประการใด เนื่องจากได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2534 โดยได้รับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ไว้ในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว⁸²

3.1.2 การมีฐานะเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ตามคำพิพากษาของศาลฎีกา

ในปี พ.ศ. 2490 ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ 724/2490 พระยาปริตตานฤเบศร์ โจทก์ ได้ยื่นฟ้องรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยอธิบดีกรมอัยการและพนักงานอัยการประจำกรมอัยการเป็นผู้ดำเนินคดี

⁸² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 7 “ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(1) สำนักนายกรัฐมนตรี

(2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

(3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

(4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

กระทรวงหรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล”

แทนจำเลยว่าการที่รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ประกาศสงครามกับอังกฤษและสหรัฐอเมริกา และต่อมาเครื่องบินของอังกฤษและอเมริกาได้มาทิ้งระเบิดตึกภูเกศสถานบ้านเรือนของโจทก์ ทั้งเครื่องใช้ต่าง ๆ ได้รับความเสียหายเป็นเงินไม่น้อยกว่า 500,000 บาท การกระทำของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้นเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดขึ้นโดยตรงและโดยใกล้ชิดให้อังกฤษและอเมริกาเข้ามาทำลายทรัพย์สินสมบัติของโจทก์โดยไม่ชอบ การกระทำของรัฐบาลเช่นนี้จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์

ศาลแพ่งไม่รับฟ้องโดยให้เหตุผลว่า “ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 1 (11) คู่ความต้องเป็นบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 73 ทบวงการเมืองที่เป็นนิติบุคคลนั้นคือกระทรวงและกรมในรัฐบาล ที่โจทก์ขอให้เรียกรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นจำเลยนั้น รัฐบาลหาใช่นิติบุคคลตามกฎหมายไม่ ฟ้องของโจทก์จึงไม่เป็นฟ้องที่จะรับไว้จึงให้ยกเสีย” โจทก์อุทธรณ์ แต่ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน โจทก์จึงฎีกา ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า “ผู้ที่จะฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นจำเลยในศาลนั้นจะต้องเป็นบุคคลทั้งในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 1 (11) ก็ยังได้บัญญัติยืนยันไว้ว่า หมายความว่าบุคคลผู้ยื่นคำฟ้องหรือถูกฟ้องต่อศาลและที่กฎหมายเรียกว่า บุคคล นี้ก็มีอยู่เพียง 2 ชนิด คือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่ที่จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายได้ มาตรา 68 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้บัญญัติบังคับไว้ว่า อันว่านิติบุคคลนั้นจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติทั้งหลายของประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ในมาตรา 72 ได้กล่าวถึงทบวงการเมืองไว้จำพวกหนึ่งว่าย่อมเป็นนิติบุคคล แต่คำว่าทบวงการเมืองนี้เป็นแต่เพียงสมุหนามซึ่งใช้เรียกนิติบุคคลจากพวกหนึ่งเท่านั้น มาตรา 73 จึงบัญญัติไว้โดยชัดเจนอีกว่า ทบวงการเมืองนั้นคือกระทรวงและกรมในรัฐบาล เทศาภิบาลปกครองท้องที่และประชาบาลทั้งหลาย ดังนี้จึงเป็นที่เห็นได้ว่านอกจากหน่วยราชการหรือสาธารณะการอันได้ระบุไว้แล้ว องค์การหรือสถาบันทางราชการ หรือทางสาธารณะอื่นใดจะเป็นนิติบุคคลได้ก็แต่โดยที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้ ฉะนั้น คำว่ารัฐบาลแม้ในความหมายถึงรัฐอันเป็นหน่วยแห่งประเทศชาติก็ดี หรือในความหมายถึงคณะบุคคลซึ่งมีหน้าที่ดำเนินนโยบายปกครองรัฐอยู่ในขณะใด ๆ ก็ดี จึงไม่อาจเป็นนิติบุคคลตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ แต่สำหรับบทกฎหมายอื่นนั้นก็ไม่ปรากฏกฎหมายว่าให้มีบทบัญญัติในที่ใดที่บัญญัติให้รัฐบาลเป็นนิติบุคคล ที่โจทก์อ้างพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 มาตรา 19 ซึ่งบัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวงขึ้นสนับสนุนข้อเท็จจริงของโจทก์ว่ารัฐบาลนั้นเป็นนิติบุคคลนั้น ศาลฎีกาได้พิเคราะห์แล้วข้อความในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการนี้เห็นได้ชัดว่า มิใช่บทบัญญัติให้รัฐบาลเป็นนิติบุคคล หากเป็นเรื่องให้อำนาจพนักงานอัยการที่จะดำเนินคดีแทนใครได้บ้าง และเมื่อหลักกฎหมายและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้แล้วว่าคู่ความต้องเป็นนิติบุคคล คำว่ารัฐบาลในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการนั้นจึงเป็นที่เห็นได้ว่าหมายถึงบุคคลในรัฐบาลนั่นเองจะแปลว่าเป็นบทบัญญัติที่ทำให้รัฐบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นนั้นหาได้ไม่ อนึ่งควรกล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่า รัฐบาลอาจมีความหมายถึงลักษณะการปกครองแห่งรัฐอันเป็นนามธรรมหรือหมายถึงรัฐอันเป็นหน่วยแห่งประเทศชาติหรือคณะบุคคลซึ่งมีหน้าที่ดำเนินนโยบายปกครองรัฐ ฉะนั้น เมื่อมีกฎหมายในส่วนอาญาบัญญัติวางโทษผู้กระทำความผิดต่อรัฐบาลไว้ การกระทำของบุคคลนั้นเห็นได้ว่าไม่ถูกต้อง เพราะปัญหาเรื่องจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่อยู่ที่ว่าจะเป็นผู้ความได้หรือไม่เท่านั้น แต่สิ่งที่จะต้องถูกกระทำร้ายในทางอาญานั้นไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลและทั้งกฎหมายในส่วนอาญาก็ไม่ทำให้เป็นบุคคลขึ้นได้ เช่น

มีกฎหมายส่วนอาญาบัญญัติเป็นความผิดในการประทุษร้ายต่อทรัพย์สินหรือในการทำอันตรายต่อธงของประเทศ
ทรัพย์สินหรือธงนั้นก็หากกลายเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลขึ้นมาได้ไม่ อาศัยเหตุดังกล่าวมาแล้วศาลฎีกาจึงเห็นว่าฎีกา
โจทก์ในข้อนี้ฟังไม่ขึ้น คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ชอบแล้ว”

จากการให้เหตุผลในคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 724/2490 นี้ ในทางหนึ่งเป็นการวินิจฉัยว่ารัฐบาล
ของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งก็คือ “รัฐ” นั้น ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงไม่อาจถูกฟ้องร้องได้เพราะมิใช่บุคคล
ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้เกิดแนวคิดที่ว่ารัฐไม่เป็นนิติบุคคล ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทาง
กฎหมายหลายประการ⁸³ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็เป็นการรับรองความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม
ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พุทธศักราช 2468 และสร้างแนวความคิดในระบบกฎหมายไทยที่ว่ารัฐไม่เป็น
นิติบุคคล แต่กระทรวง ทบวง กรม เป็นนิติบุคคล ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจวบจนถึงปัจจุบัน

3.2 ข้อดีและข้อเสียของการมีฐานะเป็นนิติบุคคลของระบบราชการ

การที่กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีข้อดีและข้อเสียดังต่อไปนี้

3.2.1 ข้อดี

1) กระทรวง ทบวง กรม นั้น สามารถดำเนินการใด ๆ ได้เองอย่างอิสระ โดยไม่ต้องขออนุมัติจาก
หน่วยงานต้นสังกัด

การที่กระทรวง ทบวง กรม เป็นนิติบุคคล ทำให้มีหน้าที่และอำนาจ งบประมาณ และบุคลากรเป็น
ของตนเอง สามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของตนได้อย่างอิสระ โดยไม่ต้องรับมอบอำนาจในการ
ดำเนินงานจากหน่วยงานต้นสังกัด

2) ฐานะของกระทรวง ทบวง กรม มีความชัดเจนแน่นอน เพราะถูกจัดตั้งโดยกฎหมายระดับ
พระราชบัญญัติ และไม่ก่อให้เกิดปัญหาการตีความถึงฐานะของส่วนราชการว่าจะสามารถดำเนินการใดได้บ้าง
เนื่องจากการกำหนดหน้าที่และอำนาจรวมถึงฐานะความเป็นนิติบุคคลไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงาน
ดังกล่าวแล้ว

3) กระทรวง ทบวง กรม สามารถถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและจัดการทรัพย์สินเองได้ ทำให้เกิดความ
คล่องตัวในการใช้และจัดการทรัพย์สินของส่วนราชการนั้น

4) กระทรวง ทบวง กรม สามารถดำเนินกิจกรรมหรือธุรกรรมกับเอกชน เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การเข้า
เป็นคู่สัญญาได้โดยตรง เนื่องจากมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะหากหน่วยงานดังกล่าวไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล
การดำเนินการดังกล่าวต้องขออนุมัติหรือต้องได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานต้นสังกัดก่อนเสมอ เพราะ
ไม่สามารถเป็นคู่สัญญาได้โดยตรงกับเอกชนได้

⁸³ อ่างแล้ว. *เชิงอรรถที่ 3*, น. 21-23.

3.2.2 ข้อเสีย

1) ความซ้ำซ้อนกันของหน้าที่และอำนาจระหว่างกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่น ๆ

เนื่องจากกระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีกฎหมายจัดตั้งเป็นของตนเอง มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งอาจซ้ำซ้อนกันเนื่องจากการปรับปรุงหน้าที่และอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง และการจัดตั้งส่วนราชการใหม่ขึ้นมาซึ่งอาจมีบางหน้าที่และอำนาจที่ไปซ้ำซ้อนกับส่วนราชการเดิม และอาจเกิดปัญหาการไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบในกรณีที่ไม่มีความหมายกำหนดให้หน้าที่และอำนาจในเรื่องนั้นว่าอยู่ในหน้าที่และอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ไດ เนื่องจากกระทรวง ทบวง กรม จะยึดตามหน้าที่และอำนาจของตนที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น

2) การฟ้องร้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง

การที่กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้เป็นวัตถุแห่งกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เมื่อมีผู้ที่กระทำความเสียหายต่อกระทรวง ทบวง กรม ขึ้น กระทรวง ทบวง กรม ก็ชอบที่จะดำเนินการเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายได้เช่นเดียวกับนิติบุคคลประเภทอื่น และการความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของกระทรวง ทบวง กรม ด้วยกัน ก็อาจเกิดข้อพิพาทหรือการฟ้องร้องคดีกันระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเช่นกันได้ ซึ่งแท้จริงแล้วกระทรวง ทบวง กรม ต่างก็เป็นองค์การพหุในการบริหารราชการของรัฐทั้งสิ้น การที่กระทรวง ทบวง กรม ฟ้องร้องกันเอง ก็จะทำให้เอกภาพในการบริหารราชการของรัฐเสียไป แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการบริหารราชการ และการฟ้องร้องคดีไปยังศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็อาจทำให้ฝ่ายตุลาการเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานภายในของฝ่ายบริหารได้ นอกจากนี้ หากการฟ้องร้องคดีนั้นถึงที่สุดซึ่งจะทำให้กระทรวง ทบวง กรม หนึ่งต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้อีกกระทรวง ทบวง กรม หนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนที่กระทรวง ทบวง กรม แรกชดใช้ให้แก่กระทรวง ทบวง กรม ที่สอง ก็นำมาจากงบประมาณของรัฐที่จัดสรรให้แก่กระทรวง ทบวง กรม แรก ในกรณีดังกล่าวข้างต้นค่าสินไหมทดแทนที่กระทรวง ทบวง กรม ที่สองได้รับก็จะนำไปเข้าคลังของรัฐบาลและบรรจุอยู่ในงบประมาณของรัฐปีต่อไป โดยนัยนี้ก็คือการนำเงินจากกระเป๋าซ้ายไปจ่ายให้กระเป๋ายาวนั่นเอง⁸⁴

3) ปัญหาการฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรม ของเอกชน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (11) และมาตรา 55 กำหนดให้ผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีได้ต้องเป็นบุคคลและเป็นผู้มีส่วนได้ในคดีนั้น ดังนั้นการฟ้องหน่วยงานของรัฐจึงต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนแต่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประชาชนก็ไม่สามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้

การที่กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น การระบุว่าจะฟ้องนิติบุคคลใดก็มีปัญหาเช่นกัน เช่น กรมที่ดิน ซึ่งเป็นนิติบุคคลในสังกัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกัน หากเจ้าหน้าที่กรมที่ดินไปก่อความเสียหายให้กับเอกชน เอกชนจะฟ้องร้องกรมที่ดินหรือกระทรวงมหาดไทยเป็นจำเลย หรือในกรณีที่หน้าที่และอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ซ้ำซ้อนกันดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ปัญหาที่

⁸⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, เพิ่งอ้าง, น. 52.

เอกชนจะต้องพิจารณาว่ากระทรวง ทบวง กรม ที่ตนจะต้องฟ้องร้องคือกระทรวง ทบวง กรม ไต ก็จะเป็นอีก
ปัญหาหนึ่ง เพราะหากเอกชนฟ้องผิดกระทรวง ทบวง กรม ศาลยุติธรรมก็จะตัดสินยกฟ้อง เอกชนก็ต้องไป
ดำเนินการฟ้องร้องใหม่ซึ่งเสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ

4) ความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม

ความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม สามารถแยกพิจารณาจากสาเหตุของ
ปัญหาได้ 2 สาเหตุ คือ⁸⁵ สาเหตุจากทัศนคติ และสาเหตุทางด้านกฎหมาย

สาเหตุจากทัศนคติในการจัดตั้งและยุบส่วนราชการในประเทศไทย ได้แก่ หน่วยงานต่าง ๆ ของ
รัฐบาลมักจะมีการจัดตั้งขึ้นเป็นจำนวนมากและไม่พบว่ามีการยุบหน่วยงานที่หมดความจำเป็นลง เนื่องจาก
บุคลากรต่าง ๆ ที่อยู่ใต้นิติบุคคลเหล่านั้นมักจะมีทัศนคติที่ต้องการให้ขยายหน่วยงานของตนเองออกไป การ
ทำให้หน่วยงานเล็กลงหรือยุบเลิกไปถือว่าเป็นความล้มเหลวของผู้บริหารของหน่วยงานนั้น ๆ การยุบเลิกหรือ
ทำให้หน่วยงานนิติบุคคลเล็กลงจึงไม่ค่อยเกิดขึ้นในประเทศ และเป็นผลให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจ
หน้าที่ของหน่วยงานราชการดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ส่วนสาเหตุทางด้านกฎหมาย ได้แก่ การจัดตั้งหรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ต้องดำเนินการโดย
ตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณา ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่อการปรับปรุง
การบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องการความรวดเร็วทันสถานการณ์และสอดคล้องนโยบายของรัฐบาล ระบบ
ราชการจึงเกิดการแข็งตัว เปลี่ยนยากและไม่ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

จากการที่ส่วนราชการของประเทศไทย กล่าวคือ กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทำ
ให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการหลายประการ ดังนั้น จึงมีความพยายามในการปฏิรูประบบ
ราชการให้เกิดความคล่องตัวและลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการอยู่หลายครั้งด้วยกัน ดังจะได้
อธิบายรายละเอียดของเรื่องดังกล่าวในบทต่อไป

⁸⁵ เฟิงอ้วง, น. 56-57.

บทที่ 4

การปฏิรูประบบราชการไทยให้เกิดความคล่องตัว

ประเทศไทยประสบปัญหาความไม่คล่องตัวของระบบราชการมาเป็นเวลานาน เหตุผลสำคัญประการหนึ่ง คือ การที่ส่วนราชการในระดับกระทรวง ทบวง กรม ล้วนแล้วแต่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งสิ้น ทำให้การจัดตั้ง การรวม การยุบเลิก รวมถึงการปรับเปลี่ยนภารกิจของส่วนราชการกระทำได้อย่างยาก ซึ่งทำให้ระบบราชการเกิดความแข็งตัวและไม่สามารถปรับเปลี่ยนให้ทันกับภารกิจที่เปลี่ยนไปตามยุคสมัยและความต้องการของประชาชนได้

ความคล่องตัวในการบริหารงานนั้นถือเป็นสิ่งจำเป็นของส่วนราชการในยุคสมัยใหม่ เนื่องจากภารกิจของหน่วยงานภาครัฐเพิ่มขึ้นกว่าในสมัยก่อนมาก อีกทั้งความต้องการของประชาชนในปัจจุบันก็มากขึ้นและปรับเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว การมีระบบราชการที่มีความคล่องตัวสามารถปรับเปลี่ยนบทบาทของส่วนราชการให้สอดคล้องกับภารกิจที่เปลี่ยนไปและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างทันทั่วถึง ก็จะสามารถจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรงต่อความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น และยังสามารถบูรณาการการจัดการและใช้ทรัพยากรภาครัฐได้อย่างคุ้มค่าและเกิดประสิทธิผลสูงสุดอีกด้วย

ที่ผ่านมา มีความพยายามในการปฏิรูประบบราชการไทยให้เกิดความคล่องตัว โดยพยายามแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ ทั้งในรูปแบบที่หน่วยงานของรัฐยังมีฐานะเป็นนิติบุคคล และในรูปแบบที่หน่วยงานของรัฐไม่เป็นนิติบุคคล ดังสามารถอธิบายได้ตามหัวข้อดังต่อไปนี้

4.1 การปฏิรูบบนพื้นฐานที่หน่วยงานของรัฐยังมีฐานะเป็นนิติบุคคล

การปฏิรูประบบราชการบนพื้นฐานที่หน่วยงานของรัฐยังมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น เป็นการปฏิรูปที่มีได้ปรับเปลี่ยนให้หน่วยงานของรัฐไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล แต่ใช้วิธีการที่ทำให้การจัดองค์กรของรัฐนั้นสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ง่ายขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการรวม การโอน หรือการยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ให้ทันต่อสถานการณ์ของประเทศ จากเดิมที่การดำเนินการดังกล่าวต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ให้สามารถกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้การจัดองค์กรของฝ่ายบริหารมีความคล่องตัวมากขึ้น ดังต่อไปนี้

4.1.1 การรวม โอน หรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุดในฉบับหนึ่งของประเทศไทย มีเนื้อหากฎการปฏิรูปในเรื่องต่าง ๆ ของประเทศหลายประการ เช่น การปฏิรูปการเมือง การปฏิรูปการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยการบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพิ่มมากขึ้นหลายประการ การจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร รวมไปถึงการปฏิรูประบบราชการ

ระบบราชการของประเทศไทยในขณะนั้นมีปัญหาสำคัญประการหนึ่ง คือ ปัญหาความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องอาศัยการจัดองค์กรเพื่อรองรับภารกิจของรัฐไม่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันกับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 230 จึงได้วางหลักการให้การจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มสามารถกระทำได้โดยการตราเป็น “พระราชกฤษฎีกา” ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร เพื่อให้การจัดองค์กรและโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม มีความคล่องตัว สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดของกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ไว่ดังความต่อไปนี้

“มาตรา 230 การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่ได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ภายในสามปีนับแต่วันที่มีการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ตามวรรคสอง จะกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นในกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือในกระทรวง ทบวง กรม ที่ถูกรวมหรือโอนไป มิได้

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้ระบุอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ การโอนอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งหน่วยราชการหรือเจ้าพนักงานที่มีอยู่เดิม การโอนข้าราชการและลูกจ้าง งบประมาณรายจ่าย รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สิน เอาไว้ด้วย

การดำเนินการตามวรรคสองกับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นแล้ว ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้น มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย”

บทบัญญัติมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยที่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้กระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ

2) หากเป็นกรณีดังต่อไปนี้ ให้กระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

(1) การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ และไม่มีกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น

(2) การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่ได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ และไม่มีกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น

(3) การยุบกระทรวง ทบวง กรม

การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ตาม (1) และ (2) จะกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นไม่ได้ เป็นระยะเวลา 3 ปี

3) การตราพระราชกฤษฎีกาตาม 2) ให้ระบุหน้าที่และอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ การโอนอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งหน่วยราชการหรือเจ้าพนักงานที่มีอยู่เดิม การโอนข้าราชการและลูกจ้าง งบประมาณรายจ่าย รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สิน เอาไว้ด้วย

4) การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้ง ตาม 2) ก็ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกัน โดยให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้น มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย

บทบัญญัติดังกล่าวได้นำมาสู่การปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญ และส่งผลให้ต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ในหลายประการ โดยจะกล่าวในรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

อย่างไรก็ดี แม้ผลของมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะทำให้ฝ่ายบริหารสามารถจัดตั้งและยุบเลิกส่วนราชการได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงการบริหารงานของส่วนราชการซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตลอดจนกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการได้ ดังความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องการโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เรื่องเสร็จที่ 332/2541 ว่า

“มาตรา 230 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนกลางให้เป็นไปตามนโยบายด้วยการตราพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมหรือโอนกระทรวง ทบวง กรม ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม หากไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่ม ฝ่ายบริหารก็สามารถดำเนินการได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจัดระเบียบ เห็นว่า อำนาจการตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งมีผลแก้ไขพระราชบัญญัติได้จะต้องกระทำในลักษณะจำกัดเพื่อประโยชน์ของฝ่ายบริหารที่จะจัดโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นราชการบริหารส่วนกลางให้เหมาะสมเท่านั้น ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาซึ่งมีผลแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติตามมาตรา 230 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญฯ จึงหมายความว่า เฉพาะถึงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง ปรับปรุง โอน รวม หรือยุบ กระทรวง ทบวง กรม แต่สำหรับการบริหารงานบุคคลรวมตลอดถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สร้างอำนาจหรือกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจของบุคคลหรือองค์กรไว้ พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามมาตรา 230 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ไม่สามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลบังคับดังกล่าวได้ ดังนั้น กรณีที่กระทรวงมหาดไทยจะโอนกรมตำรวจไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หากกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะดำเนินการดังกล่าว (การปรับโครงสร้างการบริหารนโยบายและการบริหารงานบุคคล) ก็จะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศ

คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 จึงจะขอด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

ดังนั้น แม้การจัดตั้งหรือยุบเลิกส่วนราชการจะสามารถกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จากเดิมที่ต้องกระทำโดยการตราพระราชบัญญัติก็ตาม แต่สำหรับกฎหมายอื่นที่ต้องใช้ในการบริหารราชการ เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (กฎหมายในขณะนั้น) และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก็ยังคงต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกันโดยการตรา กฎหมายระดับพระราชบัญญัติเช่นเดิม เจตนารมณ์ในการแก้ปัญหาความไม่คล่องตัวของระบบราชการตาม มาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงยังไม่บรรลุความมุ่งหมายเท่าที่ควร

4.1.2 การรวม โอน หรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

จากผลของมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้ สามารถรวม โอน หรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ หากไม่มีการกำหนด ตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงต้องดำเนินการ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและ ยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม หลายประการ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 กำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม โดยให้เพิ่มเป็นมาตรา 8 ทวิ มาตรา 8 ตรี มาตรา 8 จัตวา มาตรา 8 เบญจ มาตรา 8 ฉ มาตรา 8 สัตต และมาตรา 8 อัฐ⁸⁶ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) การรวมหรือการโอนส่วนราชการ (สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม) ไม่ว่าจะส่งผลเป็น การจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ ถ้าไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นให้ ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้ระบุอำนาจหน้าที่ การโอนอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิมตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมาย การโอนข้าราชการและลูกจ้าง งบประมาณรายจ่าย รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินของส่วนราชการนั้น เอาไว้ด้วย และให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงานงบประมาณตรวจสอบดูแลไม่ให้มีการ กำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่หรือที่ถูกรวมหรือโอนไป เพิ่มขึ้นภายใน 3 ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

2) การเปลี่ยนชื่อส่วนราชการ (สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม) ให้ตราเป็นพระราช กฤษฎีกา หากชื่อตำแหน่งของข้าราชการในส่วนราชการนั้นเปลี่ยนไปให้ระบุการเปลี่ยนชื่อไว้ในพระราช กฤษฎีกาดังกล่าว และให้บทบัญญัติกฎหมายทั้งหลายที่อ้างถึงส่วนราชการหรือตำแหน่งที่ได้ถูกเปลี่ยนชื่อ ให้ถือว่า อ้างถึงส่วนราชการหรือตำแหน่งที่ได้เปลี่ยนชื่อนั้น

พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อส่วนราชการนั้นมีหลายกรณี เช่น พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อกรมการ ขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เป็นกรมเจ้าท่า พ.ศ. 2552 พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อกรมการขนส่งทาง

⁸⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 มาตรา 4

อากาศ เป็นกรมการบินพลเรือน พ.ศ. 2552 พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อสำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ เป็นกรมพลศึกษา พ.ศ. 2553 เป็นต้น

3) การยุบส่วนราชการ (สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม) ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เมื่อมีการยุบส่วนราชการแล้ว ให้งบประมาณรายจ่ายที่เหลืออยู่ของส่วนราชการนั้นเป็นอันระงับไปสำหรับทรัพย์สินอื่นให้ออนให้แก่ส่วนราชการอื่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกายุบส่วนราชการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี สำหรับวิธีการจัดการกิจการสิทธิและหนี้สินของส่วนราชการนั้นให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ข้าราชการหรือลูกจ้างซึ่งต้องพ้นจากราชการเพราะเหตุยุบตำแหน่งจากการยุบส่วนราชการ นอกเหนือจากสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับตามกฎหมาย ให้ได้รับเงินชดเชยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกายุบส่วนราชการด้วย แต่หากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐประสงค์จะรับโอนข้าราชการหรือลูกจ้างดังกล่าวก็ให้กระทำได้โดยมิให้ถือว่าผู้นั้นได้พ้นจากราชการ แต่ต้องรับโอนภายใน 30 วัน นับแต่พระราชกฤษฎีกายุบส่วนราชการมีผลใช้บังคับ

4) พระราชกฤษฎีการวม โอน หรือยุบส่วนราชการ ที่มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จัดตั้งส่วนราชการ กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้ระบุให้ชัดเจนในพระราชกฤษฎีกาว่าบทบัญญัติใดถูกแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกเป็นประการใดในกฎหมายนั้น

การรวม โอน หรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ใช้กับการรวม โอน หรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นเท่านั้น ส่วนการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มยังต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ⁸⁷ ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมตรวจสอบการจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารดังกล่าวขึ้นใหม่ ซึ่งมีผลเป็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพิ่มขึ้นเนื่องจากต้องจ่ายเงินเดือนหรือค่าจ้างเพิ่มขึ้น

การรวม โอน หรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 8 ทวิ และ 8 จัตวา มีตัวอย่างเช่น พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 (ดำเนินการก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543) พระราชกฤษฎีกายุบกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2546 เป็นต้น

⁸⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 8

4.2 การปฏิรูบบนพื้นฐานที่หน่วยงานของรัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

การปฏิรูประบบราชการและการปรับบทบาทและภารกิจใหม่ของภาครัฐในระบบกฎหมายไทยวางอยู่บนฐานแนวคิดซึ่งผสมผสานกันระหว่างหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งเน้นการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ ความสามารถในการแข่งขัน การบริหารแบบเอกชน การจัดแบบองค์กรขนาดเล็กกระทัดรัด และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) โดยมีการปรับเปลี่ยนที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การกำหนดหลักการในการจัดตั้งส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้เกิดความคล่องตัว ดังนี้⁸⁸

4.2.1 การจัดตั้งกลุ่มภารกิจ

กลุ่มภารกิจ (Cluster) เป็นการรวมภารกิจที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันที่จำเป็นต้องมีการดำเนินการร่วมกันมาอยู่ในกลุ่มเดียวกัน เพื่อให้เกิดเอกภาพในการดำเนินการที่เอื้อประโยชน์สูงสุดสำหรับประเทศชาติและประชาชน วัตถุประสงค์ในการมีกลุ่มภารกิจเป็นไปตามหลักการในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2545⁸⁹ ดังนี้

(1) เพื่อมอบหมายภารกิจอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในแต่ละด้านของกระทรวงให้มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ซึ่งเป็นการวางกลไกและการสร้างระบบความรับผิดชอบ (Accountability) ต่องานภารกิจในกระทรวงแต่ละกระทรวง

(2) เพื่อให้การตัดสินใจมีความรวดเร็ว และมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

(3) เพื่อให้มีเอกภาพในการปฏิบัติงาน

(4) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประหยัด และคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรสาธารณะในการปฏิบัติงาน

⁸⁸ สำนักงาน ก.พ., แนวทางการบริหารราชการยุคใหม่ของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และอธิบดี, สำนักพิมพ์พิสิทก์เซ็นเตอร์, ตุลาคม 2545, หน้า 28 – 38.

⁸⁹ มาตรา 3/1 “การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผล การปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้”

(5) เพื่อให้การวัดผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติราชการมีความชัดเจน ซึ่งผู้กำหนดนโยบายและประชาชนสามารถติดตามตรวจสอบได้อย่างเป็นระบบ

กลุ่มภารกิจประกอบด้วยกลุ่มกรมที่มีหน้าที่เชื่อมโยงกัน มีลักษณะงานใกล้เคียงกัน และมีรองปลัดกระทรวงหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีเป็นหัวหน้ากลุ่ม โดยมีหลักการสำคัญดังต่อไปนี้⁹⁰

1) การจัดตั้งกลุ่มภารกิจ เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534⁹¹ โดยกำหนดว่าภายในกระทรวงจะออกกฎกระทรวงให้ส่วนราชการตั้งแต่สองกรมขึ้นไปอยู่ภายใต้กลุ่มภารกิจเดียวกันก็ได้ โดยให้แต่ละกลุ่มภารกิจนั้นมีผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีเป็นหัวหน้ากลุ่มผู้รับผิดชอบการบังคับบัญชาส่วนราชการในกลุ่มภารกิจนั้น โดยปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรี และต้องรายงานผลการดำเนินการต่อปลัดกระทรวง

⁹⁰ สำนักงาน ก.พ., *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1* น. 27 - 30

⁹¹ มาตรา 21 “ในกระทรวงให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

(2) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี

(3) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง

ในการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวงตามวรรคหนึ่ง จะให้มีรองปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมายก็ได้

ภายในกระทรวงจะออกกฎกระทรวงกำหนดให้ส่วนราชการระดับกรมตั้งแต่สองส่วนราชการขึ้นไปอยู่ภายใต้กลุ่มภารกิจเดียวกันก็ได้ โดยให้แต่ละกลุ่มภารกิจมีผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีคนหนึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจรับผิดชอบราชการและบังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจนั้น โดยปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงหรือขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง และในกรณีที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อปลัดกระทรวงตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

ในกลุ่มภารกิจเดียวกัน หัวหน้ากลุ่มภารกิจอาจกำหนดให้ส่วนราชการของส่วนราชการระดับกรมแห่งหนึ่งปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับสารบรรณ บุคลากร การเงิน การพัสดุ หรือการบริหารงานทั่วไปให้แก่ส่วนราชการแห่งอื่นภายใต้กลุ่มภารกิจเดียวกันก็ได้

กระทรวงใดมิได้จัดให้มีกลุ่มภารกิจ และมีปริมาณงานมาก จะให้มีรองปลัดกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการเพิ่มขึ้นเป็นสองคนก็ได้

ในกรณีที่กระทรวงใดมีการจัดกลุ่มภารกิจ จะให้มีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจก็ได้ และให้อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

กระทรวงใดมีภารกิจเพิ่มขึ้น และมีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องมีรองปลัดกระทรวงมากกว่าที่กำหนดไว้ในวรรคห้าหรือวรรคหก คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจะร่วมกันอนุมัติให้กระทรวงนั้นมีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นเป็นกรณีพิเศษโดยจะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้”

2) อำนาจหน้าที่ กลุ่มภารกิจมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการแปลงเป้าหมาย นโยบาย แผนงานของรัฐบาลและกระทรวงไปสู่การปฏิบัติในระดับกลุ่มภารกิจ กำหนดเป้าหมาย นโยบาย ผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการของกลุ่มภารกิจ ตลอดจนประสานการดำเนินการระหว่างกรมและหน่วยงานระดับกรมที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสังกัด ประสานการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานในกลุ่มภารกิจเดียวกัน รวมทั้งการจัดการ แนวปฏิบัติราชการ และการสร้างระบบข้อมูลการทำงานร่วมกัน กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการ ปฏิบัติงานของกรมหรือหน่วยงานระดับกรมที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสังกัด เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย นโยบายของ กระทรวงและตามที่กำหนดในข้อตกลง

3) ภารกิจหลัก กลุ่มภารกิจปฏิบัติงานที่เป็นภารกิจของกระทรวงตามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะในส่วนที่กลุ่มภารกิจนั้น ๆ รับผิดชอบและเป็นไปตามนโยบายของรัฐมนตรีและยุทธศาสตร์ของ กระทรวง เช่น กลุ่มภารกิจด้านรายได้ของกระทรวงการคลังก็มีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ การวิเคราะห์ภาพรวมของรายได้ภาษีอากรและรับผิดชอบต่อผลงานโดยรวมด้วย

4.2.2 การจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 18 วรรคสี่ เกิดขึ้นจากความพยายามที่จะลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยให้ จัดตั้งส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรมแต่มีแต่มีผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าวเป็นอธิบดีหรือตำแหน่ง ที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดีได้ โดยมีความเป็นมา หลักการและเหตุผล และประเภทของส่วนราชการ ตามมาตรา 18 วรรคสี่ ดังต่อไปนี้

4.2.2.1 ความเป็นมา หลักการและเหตุผลของมาตรา 18 วรรคสี่ ของพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2540 บัญญัติหลักการที่สำคัญในการบริหาร ราชการแผ่นดินที่สำคัญไว้ประการหนึ่ง คือ การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้ง เป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้มีการจัดตั้งเป็น กระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือ การยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา⁹² เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ

⁹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2540

มาตรา 230 “การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือ ลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือการรวม หรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรือ อัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ภายในสามปีนับแต่วันที่มีการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ตามวรรคสอง จะกำหนดตำแหน่งหรืออัตรา ของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นในกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือในกระทรวง ทบวง กรม ที่ถูกรวมหรือโอนไป มิได้

มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น โดยสามารถปรับเปลี่ยนโครงสร้างของส่วนราชการได้ง่ายกว่าเดิมจากที่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติที่จะต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ เป็นการตราพระราชกฤษฎีกาที่สามารถกระทำได้โดยฝ่ายบริหารตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ต่อมาได้มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2545 โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เพื่อปรับปรุงระบบบริหารราชการให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ และเพื่อให้กระทรวงสามารถจัดการบริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ จึงกำหนดให้มีรูปแบบการบริหารใหม่ โดยกระทรวงสามารถแยกส่วนราชการจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามภาระหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติ และกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้ และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรง เพื่อให้งานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว รวมทั้งให้มีการประสานการปฏิบัติงาน และการใช้งบประมาณเพื่อที่จะให้การบริหารงานของทุกส่วนราชการบรรลุเป้าหมายของกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความซ้ำซ้อน มีการมอบหมายงานเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ⁹³

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้ระบุนำอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ การโอนอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งหน่วยราชการหรือเจ้าพนักงานที่มีอยู่เดิม การโอนข้าราชการและลูกจ้าง งบประมาณ รายจ่าย รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สิน เอาไว้ด้วย

การดำเนินการตามวรรคสองกับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นแล้ว ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้น มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย”

⁹³ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระบบบริหารราชการเพื่อจะสามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ และเพื่อให้กระทรวงสามารถจัดการบริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ จึงกำหนดให้มีรูปแบบการบริหารใหม่ โดยกระทรวงสามารถแยกส่วนราชการจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามภาระหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติ และกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้ และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรงเพื่อให้งานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว รวมทั้งให้มีการประสานการปฏิบัติงาน และการใช้งบประมาณเพื่อที่จะให้การบริหารงานของทุกส่วนราชการบรรลุเป้าหมายของกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความซ้ำซ้อน มีการมอบหมายงานเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และสมควรกำหนดการบริหารราชการในต่างประเทศให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติหน้าที่และสามารถปฏิบัติการได้อย่างรวดเร็วและมีเอกภาพ โดยมีหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการ นอกจากนี้ สมควรให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลการจัดตั้งส่วนราชการและการปรับปรุงระบบการทำงานของภาคราชการให้มีการจัดระบบราชการอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ

หนึ่งในการดำเนินการเพื่อปฏิรูประบบราชการให้มีความคล่องตัวตามพระราชบัญญัติ
ดังกล่าว คือ การแก้ไขเพิ่มเติมการจัดราชการในกระทรวงตามมาตรา 18 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้กระทรวงสามารถตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการเพื่อรับผิดชอบ
ภาระหน้าที่ใดโดยเฉพาะซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรมแต่มีผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าวเป็นอธิบดีหรือ
ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดีก็ได้ ในกรณีเช่นนั้นให้อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่อ
อย่างอื่นดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่สำหรับส่วนราชการนั้นเช่นเดียวกับอธิบดี⁹⁴ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข
ในการดำเนินการดังกล่าวเพิ่มเป็นวรรคสี่ถึงวรรคเจ็ดของมาตรา 18 ดังกล่าว ซึ่งผลของมาตรา 18 วรรคสี่
ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ดังกล่าว
ทำให้กระทรวงสามารถจัดตั้งหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรมแต่ไม่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้การบริหารงานใน
กระทรวงเกิดความคล่องตัวสอดคล้องกับแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้น

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 18 วรรคสี่ ได้รับการเสนอโดยคณะรัฐมนตรี โดยมี
เจตนารมณ์เพื่อให้การจัดตั้งส่วนราชการสอดคล้องกับภาระหน้าที่ของแต่ละกระทรวงที่อาจมีลักษณะงาน
เฉพาะ ซึ่งไม่จำเป็นต้องแบ่งส่วนราชการให้มีฐานะเป็นกรม แต่อาจจะเป็นกลุ่มงานในกระทรวง โดยให้
ผู้บังคับบัญชาเป็นระดับอธิบดีตามความสำคัญของลักษณะงานได้ โดยตอนที่คณะรัฐมนตรีเสนอให้รัฐสภา
พิจารณานั้น เสนอแต่เพียงการเพิ่มเติมบทบัญญัติเป็นวรรคสี่ของมาตรา 18 เท่านั้น แต่ความในวรรคห้าถึง
วรรคแปดของมาตรา 18 นั้น ได้รับการเพิ่มเติมโดยคณะกรรมการในชั้นการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ

⁹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

มาตรา 7 “ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสี่ วรรคห้า วรรคหก วรรคเจ็ด และวรรคแปด ของมาตรา 18 แห่ง
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

“ในกระทรวงจะตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการเพื่อรับผิดชอบภาระหน้าที่ใดโดยเฉพาะซึ่งไม่มีฐานะเป็น
กรมแต่มีผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าวเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดีก็ได้ ในกรณี
เช่นนั้นให้อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่สำหรับส่วนราชการนั้นเช่นเดียวกับอธิบดี ตามที่
กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และให้คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวงทำหน้าที่คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม
สำหรับส่วนราชการนั้น

การตราพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสี่ให้กระทำได้ในกรณีเป็นการยุบ รวม หรือโอนกรมในกระทรวงใดมาจัดตั้ง
เป็นส่วนราชการตามวรรคสี่ในกระทรวงนั้นหรือกระทรวงอื่น โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้าง
เพิ่มขึ้น และให้นำความในมาตรา 8 ทวิ และมาตรา 8 เบญจ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การแต่งตั้งอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นของส่วนราชการตามวรรคสี่ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็น
ผู้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบในร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการตามวรรคสี่ของกระทรวงใด
ให้นายกรัฐมนตรีส่งร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ

ให้นำความในวรรคสี่ วรรคห้า วรรคหก และวรรคเจ็ด มาใช้บังคับกับสำนักนายกรัฐมนตรีและทบวงตามหมวด 3
โดยอนุโลม”

ซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมสำหรับการจัดตั้งตามมาตรา 18 วรรคสี่ ซึ่งทำให้การดำเนินการจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ กระทำได้ยากขึ้นเป็นอย่างมาก

4.2.2.2 หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข

การจัดตั้งส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรมแต่มีผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าวเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดี ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ดังนี้

1) กระทรวงที่ประสงค์จะดำเนินการต้องปฏิบัติ ดังนี้

1.1) ยกร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อยุบรวมเดิมและให้จัดตั้งเป็นส่วนราชการใหม่ที่มีชื่ออย่างอื่นที่ไม่ใช่กรม เช่น สำนักงาน แล้วกำหนดให้เป็นส่วนราชการในกระทรวงนั้นตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และให้หน่วยงานดังกล่าวมีผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยอาจกำหนดให้มีชื่ออย่างอื่นที่ไม่ใช่อธิบดี เช่น ผู้อำนวยการสำนักงาน

1.2) ในร่างพระราชกฤษฎีกาจะต้องกำหนดหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ และกำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้บังคับบัญชาให้มีหน้าที่และอำนาจต่าง ๆ ในการบริหารราชการ การบริหารราชการบุคคล การดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณและทรัพย์สิน การจัดทำนิติกรรมสัญญา การดำเนินคดี และการดำเนินการอื่นใดในส่วนราชการนั้นกำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกับอธิบดีโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของปลัดกระทรวง

1.3) นอกจากนี้ จะต้องกำหนดให้มีการโอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกรมเดิมไปเป็นของหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่

2) ให้กระทรวงเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อความเห็นชอบและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาต่อไป และเมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว คณะรัฐมนตรีจะได้นำร่างพระราชกฤษฎีกาทูลเกล้าฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

4.2.2.3 ผลทางกฎหมาย

เมื่อพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการตามความในมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มีผลใช้บังคับแล้ว จะมีผลทำให้ส่วนราชการเดิมที่มีฐานะเป็นกรมตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เป็นอันยกเลิกตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวด้วย และเกิด

หน่วยงานใหม่ที่ไม่มีความเป็นกรมตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ. 2545 กล่าวคือ ไม่มี
ฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534⁹⁵

4.3 การดำเนินการจัดตั้ง “ส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ”

นอกจากการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อจัดตั้งส่วนราชการที่ไม่เป็นนิติบุคคลตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่ง
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แล้ว ยังมีการจัดตั้งส่วนราชการที่ไม่มีความเป็น
นิติบุคคลในอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การจัดตั้งให้ส่วนราชการนั้นเป็น “ส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ” ขึ้นใน
สำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีได้กำหนดให้ส่วนราชการนั้นเป็นนิติบุคคล โดยส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่จัดตั้ง
ขึ้นนี้จะเป็นส่วนราชการที่มีภารกิจด้านรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของประเทศ ในปัจจุบันมีการจัดตั้ง
ส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ จำนวน 2 แห่ง ดังต่อไปนี้

1) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน) ตามพระราชบัญญัติการรักษา
ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

2) ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติ
การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562

ในการจัดตั้งส่วนราชการรูปแบบเฉพาะทั้งสองแห่งนั้น พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายใน
ราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 ได้กำหนด
หลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการให้แก่ส่วนราชการรูปแบบเฉพาะทั้งสอง เพื่อให้เกิดความชัดเจนใน
การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ และป้องกันปัญหาในการดำเนินงาน
เนื่องจากส่วนราชการรูปแบบเฉพาะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ดังต่อไปนี้

1) กำหนดให้ส่วนราชการดังกล่าวเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ และกำหนดหน้าที่และอำนาจของ
หน่วยงานดังกล่าว⁹⁶

⁹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 7 “ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(1) สำนักนายกรัฐมนตรี

(2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

(3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

(4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

กระทรวงหรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล”

⁹⁶ มาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และมาตรา 17
วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562

2) กำหนดให้ส่วนราชการดังกล่าวอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยวิธีการปฏิบัติราชการและการบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงานและอำนาจหน้าที่ของส่วนงาน และอัตรากำลัง ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด⁹⁷

3) กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการดังกล่าว (ผู้อำนวยการ) มีอำนาจทำนิติกรรม ฟ้องคดี ถูกฟ้องคดี และดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับคดีอันเกี่ยวเนื่องกับหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการนั้น ทั้งนี้ โดยกระทำในนามของสำนักนายกรัฐมนตรี⁹⁸

4) กำหนดให้ผู้อำนวยการสามารถมอบอำนาจเป็นหนังสือให้รองผู้อำนวยการเป็นผู้ปฏิบัติหรือใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 หรือพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 แทนได้⁹⁹ และนอกจากการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว บรรดาอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 หรือพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้ ผู้อำนวยการระดับภาค ผู้อำนวยการระดับจังหวัด หรือผู้อำนวยการศูนย์หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นปฏิบัติแทนก็ได้¹⁰⁰

5) กำหนดให้ส่วนราชการดังกล่าวเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง¹⁰¹

6) กำหนดให้คณะกรรมการบริหารของส่วนราชการดังกล่าว ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน การคลัง การจัดการทรัพย์สินของส่วนราชการดังกล่าว และการอื่นใดที่จำเป็นได้¹⁰²

เมื่อได้ทราบถึงหลักการตามกฎหมายในการทำให้ระบบราชการมีความคล่องตัวและการจัดตั้งส่วนราชการที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลแล้ว ในบทต่อไปจะได้พิจารณาถึงกรณีศึกษาการจัดตั้งส่วนราชการที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ทั้งที่เป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และการจัดตั้งหน่วยงานอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบและ

⁹⁷ มาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และมาตรา 17 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562

⁹⁸ มาตรา 5 วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และมาตรา 17 วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562

⁹⁹ มาตรา 5 วรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และมาตรา 17 วรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562

¹⁰⁰ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562

¹⁰¹ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562

¹⁰² มาตรา 10 (3) แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และมาตรา 23 (8) แห่งพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562

รายงานผลการศึกษาเกี่ยวกับวิธีการจัดตั้งส่วนราชการให้มีรูปแบบที่ยืดหยุ่น คล่องตัว และเหมาะสมกับสภาพการณ์
โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

สภาพปัญหาของการจัดตั้งส่วนราชการที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลในประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะ
แนวทางในการปรับปรุงส่วนราชการดังกล่าวต่อไป

บทที่ 5

กรณีศึกษาการจัดตั้งส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

หลังจากการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีความพยายามในการปรับปรุงรูปแบบของส่วนราชการให้มีความคล่องตัวในการบริหารงานมากขึ้น หนึ่งในวิธีการเพื่อปรับปรุงส่วนราชการให้มีความคล่องตัวก็คือการจัดตั้งส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะส่วนราชการของประเทศไทยในระดับกระทรวง ทบวง กรม นั้น ล้วนแต่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งสิ้น¹⁰³ โดยคณะที่ปรึกษาจะได้นำเสนอการจัดตั้งส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลใน 2 รูปแบบ กล่าวคือ การจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และการดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังต่อไปนี้

5.1 การจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีการจัดตั้งขึ้นใน 2 ลักษณะ อันสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

5.1.1 การจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 : สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ

นับตั้งแต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้มีการจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ โดยการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 18 วรรคสี่ถึงวรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เพียงแห่งเดียวเท่านั้น คือ “สำนักงานความร่วมมือระหว่างประเทศ” ซึ่งเป็นการยุบเลิก “กรมวิเทศสหการ” และต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงจากสำนักงานความร่วมมือระหว่างประเทศ จัดตั้งขึ้นเป็น “กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ” โดยมีรายละเอียด ดังนี้

มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติว่า “ภายในสองปี นับแต่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้โอนกิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกรมวิเทศสหการ ไปเป็นส่วนราชการหนึ่งส่วนราชการใดของกระทรวงการต่างประเทศ หรือของผู้ดำรงตำแหน่ง หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการดังกล่าว และเมื่อได้ตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขึ้นใช้บังคับแล้ว ให้ถือว่ากรมวิเทศสหการเป็นอันยกเลิก” ต่อมา ก.พ.ร. ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบ

¹⁰³ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

การยุบเลิกกรมวิเทศสหการ และเห็นชอบให้จัดตั้งสำนักงานความร่วมมือระหว่างประเทศขึ้นเป็นส่วนราชการ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 221 และมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 8 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ประกอบกับ มาตรา 18 และมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ พ.ศ.¹⁰⁴

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวที่ได้ตรวจพิจารณาเสร็จแล้วต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ต่อมาพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ พ.ศ. 2547 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120/ตอนพิเศษ 63 ก/หน้า 1/วันที่ 18 ตุลาคม 2547 โดยให้ยุบกรมวิเทศสหการ กระทรวงการต่างประเทศ และจัดตั้งเป็นสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ โดยเป็นส่วนราชการในกระทรวงการต่างประเทศ ตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยมีผู้อำนวยการซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ ในการปฏิบัติราชการของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ¹⁰⁵ และให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้สิน สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของ กรมวิเทศสหการ กระทรวงการต่างประเทศไปเป็นของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ หรือส่วนราชการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ ประกาศกำหนด¹⁰⁶

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ พ.ศ. 2547 กำหนดให้ สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศมีภาระหน้าที่ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวกับการบริหาร ความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อพัฒนา ด้านเศรษฐกิจ สังคม วิชาการ ตลอดจนส่งเสริมการวิจัย การเผยแพร่ และการฝึกอบรม โดยร่วมมือกับต่างประเทศหรือองค์กรต่างประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนาทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศ และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้¹⁰⁷

- (1) จัดทำแผน ศึกษา วิเคราะห์นโยบาย ดำเนินโครงการ ติดตามและประเมินผลการ ดำเนินงานด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ
- (2) บริหารการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศตามนโยบายการต่างประเทศของรัฐบาล
- (3) ร่วมมือกับต่างประเทศในการพัฒนาทั้งในกรอบทวิภาคีและพหุภาคีในภูมิภาคต่าง ๆ รวมทั้งดำเนินงานตามข้อผูกพันภายใต้ความตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ

¹⁰⁴ หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1204.1/31 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2547

¹⁰⁵ มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ พ.ศ. 2547

¹⁰⁶ มาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ พ.ศ. 2547

¹⁰⁷ มาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ พ.ศ. 2547

(4) บริหารความร่วมมือด้านทุนกับต่างประเทศเพื่อการพัฒนาบุคลากรจากภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรต่าง ๆ

(5) ประสานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ

(6) บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความรู้และผลงานการพัฒนา

(7) กระทำการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานความร่วมมือ เพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังกำหนดให้การบริหารราชการ การบริหารงานบุคคล การดำเนินการเกี่ยวกับการงบประมาณและทรัพย์สิน การจัดทำนิติกรรมสัญญา การดำเนินคดี หรือการ ดำเนินการอื่นใดของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ให้ผู้อำนวยการสำนักงาน ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอธิบดีโดยให้กระทำในนามของ สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ โดยอยู่ภายใต้ การกำกับการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวงการต่างประเทศ¹⁰⁸ และให้บรรดาอำนาจหน้าที่ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดของ กรมวิเทศสหการ หรือของอธิบดีกรมวิเทศสหการ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในกรมวิเทศสหการ ให้โอนไปเป็นของ สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ หรือปลัดกระทรวงการต่างประเทศ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ ในสำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ แล้วแต่กรณี¹⁰⁹

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการเปลี่ยนสถานะจากกรมวิเทศสหการมาเป็นสำนักงานความร่วมมือเพื่อ การพัฒนาระหว่างประเทศก็ปรากฏปัญหาในการดำเนินการในหลายประการ รวมถึงขาดความคล่องตัวในการ บริหารงานเนื่องจากไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลทุกเรื่องจึงต้องเสนอไปยังกระทรวงการต่างประเทศ ดังนั้นตั้งแต่ การจัดตั้งเป็นสำนักงานฯ ก็มีความพยายามในการขอกลับไปเป็นกรมอยู่ตลอดและได้มีการพูดคุยกับ ก.พ.ร. อย่างต่อเนื่อง แต่ก็ไม่เป็นที่ยุติ จนท้ายที่สุดในปี 2554 - 2555 ในสมัยที่นายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ จึงได้มีการเสนอเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรีโดยตรงในการขอจัดตั้ง กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ

ต่อมาเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2555 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการการจัดตั้ง “กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ” สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ และเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2558 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ พ.ศ. 2547 และให้เพิ่ม “กรมความร่วมมือ ระหว่างประเทศ” ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ให้เป็น ส่วนราชการในกระทรวงการต่างประเทศ¹¹⁰ ผลจากพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 12)

¹⁰⁸ มาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ พ.ศ. 2547

¹⁰⁹ มาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ พ.ศ. 2547

¹¹⁰ หมายเหตุ : เนื่องจากภารกิจความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ โดยการให้ความช่วยเหลือแก่ ต่างประเทศ เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมและพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งประเทศอื่น ๆ

พ.ศ. 2558 ทำให้มีการจัดตั้ง “กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ” สำหรับการแบ่งส่วนราชการภายในนั้นให้
กรมความร่วมมือระหว่างประเทศประสานงานกับสำนักงาน ก.พ.ร. ในการดำเนินการ ซึ่งจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่
สามารถหาข้อยุติในการแบ่งส่วนราชการภายในของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศได้จนถึงปัจจุบัน โดย
ในขณะนี้กรมความร่วมมือระหว่างประเทศอยู่ในระหว่างเสนอขออนุมัติแบ่งส่วนราชการภายใน¹¹¹

กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ในช่วงที่เป็นสำนักงานความร่วมมือด้านการพัฒนาระหว่างประเทศ
ที่เป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารภายในองค์กรที่สำคัญ ดังต่อไปนี้¹¹²

1) การเปลี่ยนจากกรมวิเทศสหการ มาเป็นสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ
ทำให้มีสถานะลดลง โดยหากพิจารณาในด้านตัวองค์กร ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ นั้นเป็นส่วน
ราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรม สำนักงานฯ จึงมีสถานะที่ไม่เทียบเท่ากรม ในช่วงแรกของการจัดตั้งสำนักงานฯ
ก็เกิดความสับสนระหว่างสำนักงานฯ และ “สำนัก” ที่อยู่ในกรมต่าง ๆ แม้ว่าความสัมพันธ์กับหน่วยงานใน
กระทรวงต่างประเทศด้วยกันจะมีความเข้าใจในสถานะของสำนักงานฯ ก็ตาม แต่กับหน่วยงานภายนอกนั้น
ต้องมีการอธิบายให้เข้าใจถึงสถานะของสำนักงานฯ ว่าผู้อำนวยการเป็น “ระดับ 10” เทียบเท่าอธิบดี ทั้งที่
กระทรวงการต่างประเทศเองให้ความสำคัญกับสำนักงานฯ เป็นอย่างมาก โดยผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่ง
ผู้อำนวยการของสำนักงานฯ ได้ ก็ต้องเป็นผู้ที่มีความอาวุโสและมีประสบการณ์มากพอสมควร

หากพิจารณาในด้านบุคลากร การที่กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ นั้น
“เทียบเท่า” อธิบดี แต่ในความเป็นจริงแล้วศักดิ์และสิทธิก็ไม่เท่ากับอธิบดีอยู่ดี ซึ่งตำแหน่งผู้อำนวยการของ
สำนักงานฯ (ระดับ 10) ก็ไปซ้ำซ้อนกับผู้อำนวยการ (ระดับ 9) ในระบบราชการปกติ หรือแม้แต่กรณีที่จะต้อง
ไปทำความร่วมมือกับต่างประเทศ ตำแหน่งตัวแทนที่แต่ละประเทศส่งมาทำความร่วมมือจะเป็นตำแหน่ง
Director General (DG) ซึ่งตรงกับตำแหน่งอธิบดีของประเทศไทย แต่ผู้อำนวยการของสำนักงานฯ นั้น จะมี
ชื่อภาษาอังกฤษว่า Director (D) ซึ่งดูต่ำกว่า Director General (DG) และเป็นที่ยังสงสัยของต่างประเทศว่า
ทำไมประเทศไทยจึงส่ง Director (D) มาทำข้อตกลงแทนที่จะเป็น Director General (DG)

ยิ่งไปกว่านั้น ในมุมมองของผู้ปฏิบัติงานในกระทรวงต่างประเทศก็ไม่มีผู้ใดต้องการย้ายเข้ามาสังกัด
สำนักงานฯ เพราะจะรู้สึกที่ตนเองถูกลดชั้น จากสังกัดกรมเป็นสังกัดสำนักงานฯ ที่มีใช้กรม
ซึ่งกรณีดังกล่าวส่งผลต่อขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรเป็นอย่างมาก

ซึ่งจะนำไปสู่การขยายความร่วมมือในด้านต่าง ๆ และการเสริมสร้างความเข้าใจอันดี และความใกล้ชิดระหว่างกัน ดังนั้น
เพื่อให้การดำเนินการกิจกรรมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ สามารถปฏิบัติตามภารกิจที่เพิ่มขึ้นได้อย่างมี
ประสิทธิภาพ และมีความคล่องตัว สมควรยกฐานะสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ กระทรวงการ
ต่างประเทศ ขึ้นเป็น กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ โดยให้เป็นหน่วยงานหลักในการดูแล
รับผิดชอบภารกิจความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

¹¹¹ <http://www.tica.thaigov.net / main/>, สืบค้นเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2563

¹¹² สรุปความจากบันทึกการสัมภาษณ์นางจิตริยา ปันทอง อดีตผู้อำนวยการสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา
ระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2563 เวลา 13.30 น. และนางสาวภัทรัตน์ หงษ์ทอง อธิบดีกรมความ
ร่วมมือระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2563 เวลา 09.00 น.

2) การดำเนินการต่าง ๆ ของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ต้องได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงการต่างประเทศเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้

เนื่องจากการเป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล การใช้อำนาจของสำนักงานฯ จึงต้องได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงการต่างประเทศ โดยปลัดกระทรวงการต่างประเทศจะมอบอำนาจในการดำเนินงานของสำนักงานฯ เป็นเรื่อง ๆ ไป ไม่ได้มอบอำนาจตามภารกิจทั้งหมดให้ ซึ่งอาจเกิดจากการที่ผู้มอบอำนาจเองก็ไม่แน่ใจว่าจะสามารถมอบอำนาจในทุกเรื่องได้หรือไม่ จึงได้มอบอำนาจเป็นเรื่อง ๆ ไป อันส่งผลให้เกิดความไม่คล่องตัวและเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานเป็นอย่างมาก เช่น

ด้านงบประมาณ หากเป็นงบประมาณที่เป็นงบดำเนินการ ส่วนราชการในกระทรวงการต่างประเทศจะรวมศูนย์ในการอนุมัติงบประมาณอยู่แล้ว แต่หากเป็นงบอุดหนุนที่ใช้สำหรับทำความร่วมมือและเป็นเงินโครงการในการช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ ก็จะต้องขออนุมัติจากปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นคราว ๆ ไป

ส่วนการบริหารบุคคล การโยกย้ายบุคลากร แม้ว่าจะเป็นการโยกย้ายภายในสำนักงานฯ ก็ต้องให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ลงนาม เพราะสำนักงานฯ อยู่ในสังกัดสำนักปลัดกระทรวงการต่างประเทศ การขออัตรากำลังก็เช่นเดียวกัน เดิมกรมวิเทศสหการมีบุคลากรประมาณ 300 คน หลังจากเปลี่ยนมาเป็นสำนักงานฯ เหลือ 200 คน แต่ไม่สามารถรับบุคลากรใหม่ได้ สำนักงานฯ ได้ขออัตรากำลังใหม่ที่กระทรวงการต่างประเทศแล้วแต่ไม่ได้รับอัตรากำลัง เนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศต้องดูจำนวนบุคลากรในภาพรวมทั้งหมด

ด้านการดำเนินงานตามหน้าที่และอำนาจ เช่น การทำข้อตกลงระหว่างประเทศ ต้องให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศมอบอำนาจให้ดำเนินการเป็นเรื่อง ๆ ไป นอกจากนี้ เมื่อปลัดกระทรวงการต่างประเทศมอบอำนาจให้กับผู้อำนวยการสำนักงานฯ แล้ว ผู้อำนวยการจะไม่สามารถมอบอำนาจช่วงต่อไปยังเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ได้ ต้องดำเนินการเองทั้งหมด ทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน

3) การแบ่งส่วนงานภายใน ไม่สามารถแบ่งส่วนงานเป็น “สำนัก” และ “กอง” ได้ เพราะจะไปซ้ำซ้อนกับการแบ่งส่วนราชการในกรมแบบปกติ จึงต้องแบ่งส่วนราชการเป็น “ส่วน” และ “ฝ่าย” แทน

นอกจากนี้ แม้ว่าจะเปลี่ยนสถานะจากสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศมาเป็นกรมความร่วมมือระหว่างประเทศแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 แต่กลับยังไม่สามารถแบ่งส่วนราชการภายในของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศได้จนถึงปัจจุบัน โดยในการดำเนินการแบ่งส่วนราชการภายในนั้นทางกรมความร่วมมือระหว่างประเทศได้ร่วมพิจารณากับเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ.ร. อยู่ตลอด ให้มีโครงสร้างเป็นกองต่าง ๆ จากส่วนงานของสำนักงานฯ โดยในปี 2562 ได้เห็นชอบร่วมกันให้การแบ่งส่วนราชการเป็น 5 กอง และมีการร่างกฎกระทรวงเตรียมการไว้แล้วเพื่อเสนอให้คณะกรรมการ ก.พ.ร. พิจารณาต่อไป อย่างไรก็ตามในการพิจารณาของ อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการทบทวนและปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการด้านเศรษฐกิจ คณะอนุกรรมการกลับมีความเห็นว่าควรจะยุบกรมความร่วมมือระหว่างประเทศและให้นำภารกิจด้านความร่วมมือระหว่างประเทศนี้ไปอยู่กับกรมภูมิภาคต่าง ๆ แทน ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้ทำหนังสือชี้แจงไปแล้วว่าไม่เห็นด้วยกับการยุบกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ จึงทำให้การแบ่งส่วนราชการของ

กรมยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของ ก.พ.ร. ซึ่งจะแบ่งส่วนราชการที่ยึดเหนี่ยวนี้ทำให้บุคลากรของกรมฯ เสียสิทธิ์ไปมากมายและบั่นทอนขวัญกำลังใจของบุคลากรเป็นอย่างมาก

5.1.2 การจัดตั้งส่วนราชการตามกฎหมายเฉพาะโดยให้ถือว่าเป็นส่วนราชการมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

การจัดตั้งส่วนราชการมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในลักษณะนี้ มิได้เป็นการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งส่วนราชการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่เป็นการกำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้ถือว่าหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นนั้นเป็นหน่วยงานตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังต่อไปนี้

5.1.2.1 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

การปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2545 ส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารงาน และการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการในทุกกระทรวง ทบวง กรม ครั้งใหญ่ ซึ่งเป็นผลมาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 โดยมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้มุ่งเน้นให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ และกำหนดให้มี คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นกลไกขับเคลื่อนให้เกิดผลสัมฤทธิ์ดังกล่าว โดยมี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) เป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาระบบราชการ ทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ในการเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนา ระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ซึ่งรวมถึงโครงสร้างระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ค่าตอบแทน และวิธีปฏิบัติราชการอื่น ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546¹¹³

จึงนับได้ว่าสำนักงาน ก.พ.ร. ถือกำเนิดขึ้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 โดยในครั้งนั้นได้ กำหนดให้สำนักงาน ก.พ.ร. มีลักษณะเป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีที่ไม่มีฐานะเป็นกรม ขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ตามมาตรา 79/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545¹¹⁴

¹¹³ <https://www.opdc.go.th/content/OO>, สืบค้นเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2563

¹¹⁴ มาตรา 71/9 “ให้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการขึ้นเป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่ง ไม่มีฐานะเป็นกรมตามมาตรา 18 วรรคสี่ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อรับผิดชอบในงานเลขานุการของ ก.พ.ร. และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ ก.พ.ร. กำหนด โดยมีเลขาธิการ ก.พ.ร. ซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดี เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

เนื่องจากสำนักงาน ก.พ.ร. ในขณะนั้นไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เป็นส่วนราชการรูปแบบพิเศษที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีภารกิจในการรับผิดชอบงานเลขานุการของ ก.พ.ร. และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ ก.พ.ร. กำหนด ดังนั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับภารกิจดังกล่าว นายกรัฐมนตรีจึงได้วางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้สำนักงาน ก.พ.ร. ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังต่อไปนี้

1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานซึ่งมีลักษณะพิเศษ พ.ศ. 2546 โดยระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีการมอบอำนาจของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในการสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 9 ลงมา ในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการแก่เลขาธิการ ก.พ.ร.¹¹⁵ และให้เลขาธิการ ก.พ.ร. มีอำนาจทำการแทนปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ ในนามของสำนักงาน ก.พ.ร. ดังต่อไปนี้¹¹⁶

- (1) การทำนิติกรรมต่าง ๆ ทั้งนิติกรรมทางแพ่งและสัญญาทางปกครอง
- (2) การจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ
- (3) การฟ้องคดีและดำเนินคดี รวมทั้งให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

(3.1) เป็นผู้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ให้ถ้อยคำ ถอนคำร้องทุกข์ มอบคดีให้พนักงานสอบสวนคดี และเข้าเป็นโจทก์ร่วมในชั้นศาล

(3.2) ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลได้ทุกประการ รวมทั้งให้มีอำนาจดำเนินการไปในทางจำหน่ายสิทธิได้ด้วย เช่น การยอมรับตามที่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งเรียกร้อง การถอนฟ้อง การประนีประนอมยอมความ การสละสิทธิ หรือการใช้สิทธิในการอุทธรณ์หรือฎีกา หรือในการขอให้พิจารณาคดีใหม่ และให้มีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นบังคับคดี มีสิทธิรับเงิน เอกสารหรือสิ่งของอื่น ๆ ไปจากศาลหรือเจ้าพนักงานศาล

2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการในสำนักงาน ก.พ.ร. พ.ศ. 2546 ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดการบริหารงานของสำนักงาน ก.พ.ร. ในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) ให้สำนักงาน ก.พ.ร. รับผิดชอบในงานเลขานุการและงานธุรการของ ก.พ.ร. และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ ก.พ.ร. กำหนด โดยทำเป็นประกาศของ ก.พ.ร. และประกาศในราชกิจจานุเบกษา¹¹⁷

(2) เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับภารกิจของ ก.พ.ร. และการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ก.พ.ร. รวมทั้งเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนและความซับซ้อนในการปฏิบัติราชการ ก.พ.ร. จะกำหนดให้มีระเบียบว่าด้วยการพัสดุ การเงินการคลัง การจ้างบุคคลเข้าทำงานและ

ให้เลขาธิการ ก.พ.ร. เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งการแต่งตั้งให้นายกรัฐมนตรีนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ”

¹¹⁵ ข้อ 5 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานซึ่งมีลักษณะพิเศษ พ.ศ. 2546

¹¹⁶ ข้อ 6 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานซึ่งมีลักษณะพิเศษ พ.ศ. 2546

¹¹⁷ ข้อ 3 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการในสำนักงาน ก.พ.ร. พ.ศ. 2546

งานสารบรรณขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะสำหรับ ก.พ.ร. และสำนักงาน ก.พ.ร. ก็ได้ โดยให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อมีระเบียบดังกล่าวแล้ว การดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุ การเงิน การคลัง การจ้างบุคคลเข้าทำงาน และสารบรรณของ ก.พ.ร. และสำนักงาน ก.พ.ร. ให้เป็นไปตามระเบียบดังกล่าว โดยไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบในเรื่องเดียวกันกับที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการอื่น¹¹⁸ ทั้งนี้ ภายใน 90 วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณของทุกปี ให้ ก.พ.ร. ประเมินผลการดำเนินการตามระเบียบนั้นในส่วนที่เกี่ยวกับความคล่องตัว ความมีประสิทธิภาพ การลดขั้นตอนและความซับซ้อน และการตรวจสอบความสุจริต โดยเปรียบเทียบกับ การปฏิบัติตามระเบียบในเรื่องเดียวกันที่ใช้กับส่วนราชการอื่นเพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และหาก ก.พ.ร. เห็นว่าเป็นการสมควรที่จะใช้ระเบียบดังกล่าวกับส่วนราชการอื่นทั้งหมดหรือบางส่วนด้วยแล้วให้นำเสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

(3) อำนาจในการสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ การทำนิติกรรม การจัดซื้อจัดจ้าง การฟ้องคดีและการดำเนินคดีทั้งปวงของสำนักงาน ก.พ.ร. ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการมอบอำนาจของหน่วยงานที่มีลักษณะพิเศษ พ.ศ. 2546 และคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 51/2546 เรื่อง การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน¹¹⁹

(4) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามภารกิจ สำนักงาน ก.พ.ร. จะแบ่งกลุ่มภารกิจออกเป็นกลุ่มงานส่วนราชการ หรือหน่วยงานรูปแบบอื่นก็ได้ตามที่ ก.พ.ร. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ต้องไม่ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการร่วมมือหรือช่วยเหลือการทำงานในระหว่างข้าราชการด้วยกัน หรือเป็นอุปสรรคต่อการใช้ทรัพยากรร่วมกัน และหากภารกิจใดบรรลุตามเป้าหมายหรือเปลี่ยนแปลงไป ให้สำนักงาน ก.พ.ร. ดำเนินการปรับปรุงการแบ่งกลุ่มงาน ส่วนราชการ หรือหน่วยงานรูปแบบอื่น รวมตลอดทั้งการกำหนดภารกิจของกลุ่มงาน ส่วนราชการ หรือหน่วยงานรูปแบบอื่นให้สอดคล้องกับภารกิจของสำนักงาน ก.พ.ร. โดยเร็ว¹²⁰

นอกจากนี้ คณะกรรมการ ก.พ.ร. ยังได้อาศัยอำนาจตามข้อ 3 วรรคสอง และข้อ 6 วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการในสำนักงาน ก.พ.ร. พ.ศ. 2546 ในการออกประกาศ ก.พ.ร. ว่าด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ.ร. เลขาธิการ ก.พ.ร. และการแบ่งส่วนราชการในสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อกำหนดหน้าที่และอำนาจของสำนักงาน ก.พ.ร. เลขาธิการ ก.พ.ร. รวมถึงการแบ่งส่วนราชการในสำนักงาน ก.พ.ร. ดังต่อไปนี้

1) ให้สำนักงาน ก.พ.ร. รับผิดชอบงานเลขานุการของ ก.พ.ร. และปฏิบัติหน้าที่อื่นดังต่อไปนี้¹²¹

(1) ศึกษา วิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับเรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ร. ตามมาตรา 71/10 (1) (2) (3) (4) (5) (7) (8) และ (12) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

¹¹⁸ ข้อ 4 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการในสำนักงาน ก.พ.ร. พ.ศ. 2546

¹¹⁹ ข้อ 5 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการในสำนักงาน ก.พ.ร. พ.ศ. 2546

¹²⁰ ข้อ 6 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการในสำนักงาน ก.พ.ร. พ.ศ. 2546

¹²¹ ประกาศ ก.พ.ร. ว่าด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ.ร. เลขาธิการ ก.พ.ร. และการแบ่งส่วนราชการในสำนักงาน ก.พ.ร. ข้อ 1

พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และเรื่องอื่นอันเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ร.

(2) ศึกษา วิเคราะห์ เสนอความเห็นเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ตามมาตรา 8 สัตต และตรวจสอบดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2543

(3) ชี้แจง ทำความเข้าใจ แนะนำ และฝึกอบรมเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการตามที่ ก.พ.ร. มอบหมาย

(4) ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เพื่อเสนอ ก.พ.ร.

(5) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการพัฒนา และจัดระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เสนอต่อ ก.พ.ร. เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่คณะรัฐมนตรี หรือ ก.พ.ร. มอบหมาย

นอกจากนี้ ในกรณีจำเป็นต้องเรียกเจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นประกอบการพิจารณา ก.พ.ร. อาจมอบหมายให้ สำนักงาน ก.พ.ร. ดำเนินการแทนได้¹²²

2) ให้เลขาธิการ ก.พ.ร. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ก.พ.ร. และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีและจะมีรองเลขาธิการ ก.พ.ร. เป็นผู้ช่วย สั่งและปฏิบัติราชการตามเลขาธิการ ก.พ.ร. มอบหมายก็ได้¹²³

3) ให้เลขาธิการ ก.พ.ร. เป็นผู้แทนของสำนักงาน ก.พ.ร. ในกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก โดยให้เลขาธิการ ก.พ.ร. มีอำนาจทำนิติกรรม ฟ้องคดีและดำเนินคดีทั้งปวงตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจของหน่วยงานพิเศษที่มีลักษณะเฉพาะ พ.ศ. 2546¹²⁴

4) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ให้เลขาธิการ ก.พ.ร. เสนอเรื่องโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือประธาน ก.พ.ร. โดยไม่ต้องเสนอผ่านปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าส่วนราชการอื่นใด¹²⁵

¹²² ประกาศ ก.พ.ร. ว่าด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ.ร. เลขาธิการ ก.พ.ร. และการแบ่งส่วนราชการในสำนักงาน ก.พ.ร. ข้อ 2

¹²³ ประกาศ ก.พ.ร. ว่าด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ.ร. เลขาธิการ ก.พ.ร. และการแบ่งส่วนราชการในสำนักงาน ก.พ.ร. ข้อ 3

¹²⁴ ประกาศ ก.พ.ร. ว่าด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ.ร. เลขาธิการ ก.พ.ร. และการแบ่งส่วนราชการในสำนักงาน ก.พ.ร. ข้อ 4

¹²⁵ ประกาศ ก.พ.ร. ว่าด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ.ร. เลขาธิการ ก.พ.ร. และการแบ่งส่วนราชการในสำนักงาน ก.พ.ร. ข้อ 5

5) ให้แบ่งส่วนราชการในสำนักงาน ก.พ.ร. ดังนี้¹²⁶

- (1) ภารกิจติดตามและประเมินผลการพัฒนาระบบราชการ
- (2) ภารกิจเผยแพร่และสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการ
- (3) ภารกิจพัฒนาระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (4) ภารกิจพัฒนาโครงสร้างระบบราชการ
- (5) สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- (6) สำนักกฎหมายและระเบียบราชการ
- (7) สำนักงานเลขาธิการ

ทั้งนี้ ให้มีการทบทวนทุก 3 ปี ว่ายังคงมีความจำเป็นต้องมีส่วนราชการดังกล่าวต่อไปหรือไม่ สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรมตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้อยู่ประมาณ 5 ปี ต่อมาในปี พ.ศ. 2550 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2550 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550 ได้ กำหนดให้สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี¹²⁷ มีฐานะเป็นกรมและมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของ ก.พ.ร. และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือ ก.พ.ร. กำหนด โดยมีเลขาธิการ ก.พ.ร. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของ สำนักงาน ก.พ.ร. และรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ดังนั้น สำนักงาน ก.พ.ร. จึงถือเอาวันที่ 15 กันยายนของทุกปีเป็นวันคล้ายวันสถาปนาสำนักงาน ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ในช่วงที่มีฐานะเป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารภายในองค์กรที่สำคัญดังต่อไปนี้¹²⁸

ในด้านการดำเนินงานตามหน้าที่และอำนาจ เนื่องจากการเป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การใช้อำนาจของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการในขณะนั้น

¹²⁶ ประกาศ ก.พ.ร. ว่าด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ.ร. เลขาธิการ ก.พ.ร. และการแบ่งส่วนราชการในสำนักงาน ก.พ.ร. ข้อ 6

¹²⁷ มาตรา 71/9 “ให้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของ ก.พ.ร. และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือ ก.พ.ร. กำหนด โดยมีเลขาธิการ ก.พ.ร. ซึ่งเป็นข้าราชการ พลเรือนสามัญเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี”

¹²⁸ สรุปความจากบันทึกการสัมภาษณ์นายพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2563 เวลา 10.30 น. , ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2563 เวลา 15.00 น. และนางสาวอ่อนฟ้า เวชชาชีวะ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2563 เวลา 13.30 น.

จึงต้องได้รับมอบอำนาจจากปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบอำนาจตามภารกิจ
ทั้งหมดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการให้ดำเนินการเองได้ ทั้งนี้ตามระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานซึ่งมีลักษณะพิเศษ พ.ศ. 2546 ข้อ 5
ถึง ข้อ 7

ในด้านการงบประมาณ ในช่วงแรกมีปัญหาอยู่บ้าง เนื่องจากขาดความเข้าใจในฐานะของ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการว่าเป็นหน่วยรับงบประมาณได้หรือไม่ของหน่วยงานที่จัดสรร
งบประมาณ จึงมีการแก้ปัญหาโดยการให้ความรู้และอธิบายเกี่ยวกับแนวคิดและการตีความต่าง ๆ ปัญหาจึง
หมดไป

ในด้านการบริหารบุคลากร การที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
เป็นส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรม ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานบุคคล เนื่องจากพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดนิยามคำว่า “กรม” ให้ความหมายรวมถึงส่วนราชการที่มี
สถานะเป็นกรม ประกอบกับมาตรา 13 และมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ส่วนราชการ
ที่จะจัดตั้ง อ.ก.พ. กรม ได้ จะต้องเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งแม้จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2551 ก็ยังกำหนดนิยามของคำว่า “กรม” ไว้เช่นเดิม ดังนั้น
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการซึ่งเป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ในขณะนั้น
จึงไม่สามารถตั้ง อ.ก.พ. กรม ได้ และต้องอาศัย อ.ก.พ. กรม ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่
แทน ทั้งที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ไม่ได้อยู่
ภายใต้บังคับบัญชาของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด จึงทำให้เกิดความไม่คล่องตัวและไม่สมกับ
เจตนารมณ์ในการเป็นส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

นอกจากนี้ การดำเนินการในช่วงแรกของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมี
ความไม่คล่องตัวและมีอุปสรรคอยู่พอสมควร เนื่องจากใช้ระบบ Share Service โดยใช้ทรัพยากรร่วมกับ
สำนักงาน ก.พ. แต่ไม่ใช่ Share Service ที่แท้จริงเนื่องจากเป็นการไปใช้รวมกันกับของสำนักงาน ก.พ. ไม่ได้
แยกส่วนกันแต่มีผู้บริหารจัดการให้ ทำให้การดำเนินการในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบ
ราชการได้รับการให้ความสำคัญในลำดับที่ 2 รองจากสำนักงาน ก.พ. เสมอ ซึ่งนำมาสู่การที่สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการขออัตราเพื่อมาดำเนินการเรื่องต่าง ๆ เอง

5.1.2.2 สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ

ในปี พ.ศ. 2483 รัฐจัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ สังกัดกระทรวงมหาดไทย ตั้งอยู่ในพื้นที่
วังสราญรมย์ เขตพระนคร โดยกรมประชาสงเคราะห์ ได้ตั้งหน่วยงานรับผิดชอบดูแลเรื่องคนพิการในระดับ
กลุ่มงานเป็นงานคนพิการในฝ่ายสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง กองสวัสดิการสงเคราะห์ ซึ่งในระยะเริ่มแรกเน้นการ
ให้บริการด้านสวัสดิการสงเคราะห์ให้แก่คนพิการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2493 ได้ย้ายที่ตั้งมาอยู่ที่วังสะพานขาวและ
คงดำเนินงานสวัสดิการสงเคราะห์ให้แก่คนพิการ โดยยกระดับงานคนพิการเป็นฝ่ายสงเคราะห์คนพิการใน
กองสวัสดิการสงเคราะห์

ในช่วงปี พ.ศ. 2524 กรมประชาสงเคราะห์ และองค์การเอกชนด้านคนพิการเล็งเห็นความสำคัญ ในเรื่องสิทธิและโอกาสของการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ จึงได้ร่วมกันผลักดันกฎหมายเกี่ยวกับคนพิการ เพื่อให้คนพิการได้รับความคุ้มครองมากขึ้น ต่อมารัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ.2534 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้จัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ” ขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกอง สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย โดยกรมประชาสงเคราะห์ได้โอนงานคนพิการในฝ่ายสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง กองสวัสดิการสังคม มารวมที่สำนักงานคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2536 ได้มีการปรับโครงสร้างการบริหารราชการในเดือนกันยายน โดยโอนสำนักงานคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ กรมประชาสงเคราะห์ จากสังกัดกระทรวงมหาดไทย ไปสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จากนั้นในปี พ.ศ. 2545 ได้เกิดการปฏิรูประบบราชการ โดยปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ซึ่ง “สำนักงานคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ” ถูกเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ” สังกัดสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและพิทักษ์เด็กเยาวชนผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งสำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการทำหน้าที่เช่นเดียวกับสำนักคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ โดยเน้นงานวิชาการและการจัดทำองค์ความรู้ด้านคนพิการ สำหรับงานบริการและการให้สวัสดิการสงเคราะห์แก่คนพิการนั้น ดำเนินการโดย สำนักบริการสวัสดิการสังคม กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และย้าย มาตั้งในบริเวณสถานสงเคราะห์เด็กหญิงบ้านราชวิถี เขตราชเทวี¹²⁹

ต่อมากระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ขึ้น เนื่องจากพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ.2534 ใช้บังคับมานาน สาระสำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับการสงเคราะห์และการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการไม่เหมาะสมกับสังคมปัจจุบัน โดยมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ.2550 โดยมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 28 กันยายน พ.ศ.2550 กำหนดให้จัดตั้ง “สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ” ขึ้น เป็นส่วนราชการในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์มีเลขาธิการซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและบุคลากรของสำนักงาน ทั้งนี้ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556¹³⁰

¹²⁹ <http://dep.go.th/Content/View/1349/22> สืบค้นเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2563

¹³⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 มาตรา 5 “ให้ยกเลิกความในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา 12 ให้สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติมีผู้อำนวยการซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารการของสำนักงาน”

ฯลฯ

ฯลฯ”

หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. 2558 ได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2558 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม โดยโอนอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ และอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ไปเป็นของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการหรืออธิบดีกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ มืออธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและบุคลากรของสำนักงาน¹³¹

กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการในช่วงที่เป็นสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ เป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารภายในองค์กรที่สำคัญดังต่อไปนี้¹³²

ด้านการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ แบ่งส่วนเป็น “สำนัก” ต่าง ๆ มีเลขาธิการระดับ 10 เป็นหัวหน้าหน่วยงาน โดยในแต่ละสำนักจะมีส่วนงานอยู่ภายใต้สำนักนั้น ซึ่งเดิมมาจากสำนักส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการไม่มีตำแหน่งระดับ 10 เพราะมีผู้อำนวยการเป็นระดับ 9 และไม่มีอัตราสำหรับรองเลขาธิการฯ เนื่องจากไม่ได้มีการตัดโอนตำแหน่งบริหารมาให้ จึงต้องนำตำแหน่งเดิม เช่น ผู้เชี่ยวชาญ ไปแลกเปลี่ยนเพื่อให้มีเลขาธิการระดับ 10 และมีรองเลขาธิการระดับ 9 จำนวน 1 คน

จากปัญหาการไม่ตัดโอนตำแหน่งบริหารมาให้กับสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ทำให้ผู้อำนวยการสำนักฯ ในสำนักงานฯ เป็นระดับ 8 ซึ่งเป็นระดับ 8 ขำนาญการพิเศษ ไม่ใช่ระดับ 8 อำนาจการระดับต้นแบบปกติ ซึ่งแม้ว่าจะเสนอค่างานให้สำนักงาน ก.พ. พิจารณาอีกหลายครั้ง ก็ยังไม่ได้รับอัตราอำนาจการระดับต้น ทำให้มีปัญหาด้านการเจริญเติบโตตามตำแหน่งหน้าที่ของบุคลากร เพราะไม่มีตำแหน่งระดับ 9 ต้องออกไปสังกัดกรมอื่นเพื่อรับตำแหน่ง

ในด้านการบริหารบุคคล สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงต้องใช้ อ.ก.พ. ของกระทรวง ซึ่งไม่มีปัญหาอะไร

¹³¹ มาตรา 3 “ให้ยกเลิกความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2556 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 17 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

- (1) สำนักงานรัฐมนตรี
- (2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (3) กรมกิจการเด็กและเยาวชน
- (4) กรมกิจการผู้สูงอายุ
- (5) กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว
- (6) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
- (7) กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ”

¹³² สรุปลงความจากบันทึกการสัมภาษณ์นางสาววิจิตา รัชตะนันท์กุล รองอธิบดีกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (อดีตผู้เชี่ยวชาญด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ) เมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2563 เวลา 14.30 น.

ในด้านการดำเนินงานตามหน้าที่และอำนาจ สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต
คนพิการแห่งชาติต้องได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงฯ แต่ปลัดกระทรวงฯ ก็มอบอำนาจในการดำเนินการ
ตามหน้าที่และอำนาจของสำนักงานฯ ทั้งหมด สำนักงานฯ จึงสามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจได้
ตามปกติ

ในด้านงบประมาณ สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติสามารถ
ขอรับงบประมาณได้เอง โดยปลัดกระทรวงฯ มอบอำนาจในการใช้งบประมาณให้แก่สำนักงานฯ

ทั้งนี้ สาเหตุหลักที่ทำให้สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ กลับมา
เป็นกรม มาจากเรื่องอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่งของบุคลากรเป็นสำคัญ โดยในปี พ.ศ. 2556
สำนักงานฯ กลับมามีฐานะเป็นกรม จึงได้อัตราตำแหน่งอำนวยการระดับต้นมา ทำให้บุคลากรสามารถเติบโต
ตามสายงานได้ โดยในปี พ.ศ. 2558 กลับมาเป็นกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เพราะมีการ
ปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานทั้งกระทรวง และมีความต้องการกลับไปเป็นกรมเพราะหัวหน้าหน่วยงานเป็น
อธิบดี (Director General) ซึ่งสูงกว่าตำแหน่งผู้อำนวยการ (Director)

จากการศึกษารูปแบบและประสบการณ์ของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีประเด็นปัญหาเบื้องต้น สรุปได้ดังนี้

(1) ปัญหาการยึดติดกรอบความคิดความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ สืบเนื่องจากสภาพความเป็น
นิติบุคคลของส่วนราชการในระบบกฎหมายไทยที่มีมาอย่างยาวนาน การปรับเปลี่ยนส่วนราชการจากเดิมที่มี
ฐานะเป็นนิติบุคคลให้กลายมาเป็นส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงก่อให้เกิดความติดขัดในการ
ดำเนินงาน และทำให้ผู้อยู่ในส่วนราชการนั้นมีความรู้สึกว่าคุณลดฐานะให้ด้อยค่าลง

(2) ปัญหาการบริหารงานส่วนราชการ สืบเนื่องจากการไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แม้ว่าจะมีความ
คล่องตัวในการบริหารจัดการ แต่ในการปฏิบัติราชการจะต้องอาศัยการได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวง
ซึ่งจะมอบอำนาจให้เป็นเรื่อง ๆ ทำให้ไม่อาจปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

(3) ปัญหาความไม่แน่นอนด้านนโยบาย เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญ
ซึ่งได้มีการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับเพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ แต่ในระบบ
การเมืองไทยรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดถูกยกเลิกและร่างขึ้นใหม่หลายครั้ง ประกอบกับรัฐบาลแต่ละชุด
มีนโยบายหรือแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐที่แตกต่างกัน จึงทำให้ความคิดการเป็นส่วนราชการ
ที่ไม่เป็นนิติบุคคลไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากการจัดตั้งส่วนราชการที่ไม่เป็นนิติบุคคล
ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เพียงแห่งเดียวนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545
และท้ายที่สุดก็ได้มีการยกฐานะเป็นกรมซึ่งกลับเข้าสู่การมีฐานะเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการตามเดิม

ส่วนราชการที่ได้รับการจัดตั้งให้เป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เมื่อได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจไปสักกระยะหนึ่ง ก็จะทำให้เกิดปัญหาใน
การดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ตามที่กล่าวไปแล้ว จนกระทั่งส่วนราชการที่เคยเป็นส่วนราชการตามมาตรา 18
วรรคสี่ ได้เปลี่ยนไปเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมไปแล้วทั้งหมด กล่าวคือ

1) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้เปลี่ยนจากส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ตามมาตรา 71/9 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550

2) สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ได้เปลี่ยนฐานะจากส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เป็น “กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ” ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2558

3) สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ได้เปลี่ยนฐานะจากส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เป็น “กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ” ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2558

ดังนั้นในปัจจุบันส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงไม่มีอยู่ในระบบราชการของประเทศไทยแล้ว ซึ่งแสดงถึงปัญหาของการจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม ยังปรากฏความพยายามในการจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยในปี พ.ศ. 2561 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาตตามมาตรา 14 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตทางราชการ พ.ศ. 2558 ให้เป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และให้มีผู้อำนวยการศูนย์รับคำขออนุญาตซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาต พ.ศ. และมีมติเห็นชอบแผนการจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาต เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2561 โดยขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

5.2 การดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

การดำเนินการในการจัดตั้งส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล นอกจากการดำเนินการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แล้ว ยังมีการดำเนินการของส่วนราชการในลักษณะอื่นคล้ายคลึงกันที่สามารถนำมาศึกษาเปรียบเทียบเพื่อปรับปรุงการดำเนินงานของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ได้ ดังต่อไปนี้

5.2.1 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร (กอ.รมน.)

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551 มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นองค์กรหลักในการบูรณาการ อำนวยการ และกำกับดูแลการปฏิบัติงานป้องกันและ

แก้ไขปัญหาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ พร้อมทั้งดำเนินการเสริมสร้างให้ประชาชนตระหนักในหน้าที่ที่จะเกิดทุน พินิจและรักษาไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ โดยให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และสนับสนุนโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ด้วยการน้อมนำแนวทางพระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” และ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นหลักในการดำเนินงาน

ความเป็นมาของ กอ.รมน เริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ.2516 รัฐบาลมีนโยบายให้แปรสภาพกองอำนวยการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ (กอ.ปค.) เป็น กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน) แต่ยังคงให้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 และยังคงมีความรับผิดชอบในภารกิจป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ต่อไปโดยมีการทบทวนวิเคราะห์เพื่อพัฒนา นโยบาย ตลอดจนยุทธศาสตร์และยุทธวิธี เพื่อให้สามารถยุติสถานการณ์ก่อการร้ายให้สำเร็จลงโดยเร็ว และในปี พ.ศ.2523 ได้มีการปรับปรุงและพัฒนาและประกาศนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ วันที่เมื่อ 23 เมษายน พ.ศ.2523 (นโยบาย 66/23) ยึดถือปรัชญา “สันติภาพเป็นรากฐานของความมั่นคง และความมั่นคงอันถาวรเป็นบ่อเกิดแห่งความมั่นคงสมบูรณ์พูนสุขของอาณาประชาราษฎร์ในราชอาณาจักร” ต่อมาในปี พ.ศ.2525 ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์มีน้อยลงและมีการปรับปรุงโครงสร้างฯ คณะรัฐมนตรีได้ปรับบทบาทของ กอ.รมน. ให้ปฏิบัติภารกิจทางด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดการจัดระเบียบและเสริมความมั่นคงชายแดน การพัฒนาเพื่อความมั่นคงเฉพาะพื้นที่ การแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยและผู้หลบหนีเข้าเมือง การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ การแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี (หน่วยสันตินิมิต) การปฏิบัติงานด้านการข่าวและปฏิบัติการจิตวิทยา (ปจว.)¹³³

ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2543 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 (ตรงกับสมัย นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) และในปี พ.ศ.2544 คณะรัฐมนตรีได้ปรับลดบทบาทของ กอ.รมน. ลง โดยเฉพาะการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเพิ่มบทบาทด้านการประสานงานมีการปรับโครงสร้าง กอ.รมน. จากเดิมโดยแต่งตั้งให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็น รอง ผอ.รมน.โดยตำแหน่ง ต่อมาแต่งตั้งปลัดกระทรวงมหาดไทย และ รอง ผอ.รมน.ฝ่ายการเมือง โดยให้มีตำแหน่งผู้ช่วย ผอ.รมน. 5 ตำแหน่ง คือ ผู้บัญชาการทหารบก (ผบ.ทบ) ผู้บัญชาการทหารเรือ (ผบ.ทร) ผู้บัญชาการทหารอากาศ (ผบ.ทอ) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) และอธิบดีกรมการปกครอง

ต่อมาในปี พ.ศ.2545 คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 158/2545 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2545 เรื่อง การจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเสนอ และในปี พ.ศ.2549 ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 205/2549 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2549 เรื่องการจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน โดยให้ยกเลิก คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 158/2545 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2545 โดยให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน เป็นหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีผู้บัญชาการทหารบก เป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (ผอ.รมน.) มีอำนาจ

¹³³ <https://www.isoc.go.th/>, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2563

หน้าที่รับผิดชอบบังคับบัญชาข้าราชการ และการดำเนินงานของกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในและหน่วยงานในสายงาน

ภายหลังจากที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 เป็นผลให้กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเป็นส่วนราชการที่มีรูปแบบเฉพาะขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงกับนายกรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มีรัฐมนตรีและหัวหน้าส่วนราชการด้านความมั่นคงเป็นคณะกรรมการอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และเพื่อรองรับตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ในปี พ.ศ. 2552 ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 179/2552 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2552 เรื่อง การจัดโครงสร้างการแบ่งส่วนงาน อำนาจหน้าที่ของส่วนงาน และอัตรากำลังของกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรโดยมีโครงสร้างการจัดประกอบด้วย ส่วนบังคับบัญชาสำนักฝ่ายอำนาจการศูนย์ประสานการปฏิบัติ และหน่วยปฏิบัติระดับภูมิภาคมีอัตราเจ้าหน้าที่ พลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ปฏิบัติงานในโครงสร้างดังกล่าว ทั้งที่เป็นอัตราประจำและช่วยราชการ

ต่อมาในปีพ.ศ.2558 รัฐบาลได้ประกาศให้วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2551 เป็นวันสถาปนากองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เพื่อเป็นการระลึกถึงความสำคัญและเกิดความภาคภูมิใจในเกียรติประวัติความเป็นมา ตลอดจนผลการปฏิบัติภารกิจด้วยความมุ่งมั่น ท่วมเทและเสียสละในอดีตที่ผ่านมา รวมทั้งเพื่อเป็นการรวมจิตใจของข้าราชการภายในหน่วยงานให้มีความรักความสามัคคี ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันในการปฏิบัติงานและให้วันที่ 19 กุมภาพันธ์ของทุกปี เป็นวันคล้ายวันสถาปนากองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และในปี พ.ศ. 2560 ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 51/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร สาระสำคัญสรุปได้ดังนี้แก้ไขคำนิยาม ตามมาตรา 3 “การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” ให้รวมถึงในกรณีที่เกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัย ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 7 ในการติดตามและประเมินสถานการณ์ภายนอก ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อความมั่นคงภายในแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามมาตรา 10 โดยเพิ่มเติมให้อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการ เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขนิยามตามมาตรา 3 กำหนดให้มีคณะกรรมการอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในภาค และจังหวัด โดยแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 11 และมาตรา 13

การบริหารงานภายในของกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มีข้อพิจารณาที่สำคัญดังต่อไปนี้¹³⁴

ในด้านบุคลากร กอ.รมน. ประกอบด้วยผู้ปฏิบัติงานสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นเจ้าหน้าที่ประจำ และส่วนที่ยืมตัวมาจากหน่วยงานอื่น เช่น กระทรวงมหาดไทย การกำหนดอัตราตำแหน่งและจำนวนเจ้าหน้าที่ประจำ กอ.รมน. สามารถกำหนดได้เองโดยจะต้องนำเสนอผ่านคณะกรรมการด้านความมั่นคงที่มี

¹³⁴ สรุปความจากบันทึกการสัมภาษณ์ พลเอก พิสิทธิ์ สิทธิสาร อดีตเลขาธิการ กอ.รมน. เมื่อวันศุกร์ที่ 11 กันยายน 2563 เวลา 9.00 น.

นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีกรรมการประกอบด้วยผู้นำเหล่าทัพและหน่วยงานที่เกี่ยวกับความมั่นคง แต่โดยปกตินายกรัฐมนตรีก็มักมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงเป็นประธานแทน คณะกรรมการชุดนี้จะเป็นผู้พิจารณาอัตราตำแหน่งต่าง ๆ ของ กอ.รมน. และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติต่อไปโดยไม่จำเป็นต้องผ่านกระทรวงกลาโหมหรือสำนักงาน ก.พ. การบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง กอ.รมน. ก็สามารถดำเนินการได้เองโดยใน กอ.รมน. จะมีสำนักงานที่ดูแลเรื่องบุคคลโดยเฉพาะ การให้ 2 ชั้น เจ้าหน้าที่ประจำ กอ.รมน. ก็สามารถให้ได้เองเพราะ กอ.รมน. มีงบประมาณของตัวเองที่รัฐบาลจัดสรรให้ในแต่ละปี ส่วนบุคคลที่ยืมตัวมานั้น ถ้า กอ.รมน. รู้จักกับหัวหน้าหน่วยงานของบุคคลดังกล่าว หัวหน้าหน่วยงานดังกล่าวก็มักจะจัดสรรคนที่มีความรู้ความสามารถมาให้ แต่ในกรณีปกติ กอ.รมน. จะทำเรื่องไปถึงหน่วยงาน หน่วยงานก็จะส่งคนมายัง กอ.รมน. ตามที่หน่วยงานเห็นสมควร การขึ้นเงินเดือนของบุคคลเหล่านี้ กอ.รมน. มีสิทธิแนะนำหน่วยงานให้ขึ้นเงินเดือนได้ แต่อำนาจในการขึ้นเงินเดือนก็เป็นเรื่องของหน่วยงานดังกล่าว บุคคลที่ได้รับการยืมตัวมาก็ไม่มีปัญหาในเรื่องการส่งงานราชการแต่ประการใด และบุคคลดังกล่าวจะรับคำสั่งตามสายงานปกติของ กอ.รมน. ในต่างจังหวัดจะมี กอ.รมน. ภาค ซึ่งแม่ทัพภาคเป็นประธาน ในระดับจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานและมีคนประจำของ กอ.รมน. 1 คน ประจำแต่ละจังหวัดด้วย กอ.รมน. ไม่มี อ.ก.พ. ของตนเองเป็นการเฉพาะ แต่ใช้ระบบการบริหารงานบุคคลตามปกติและไม่ต้องใช้ อ.ก.พ. ของสำนักนายกแต่ประการใด ในด้านการบริหารบุคคลจึงกล่าวได้ว่าไม่มีความสัมพันธ์ใด ๆ กับสำนักนายกรัฐมนตรี

ในด้านหน้าที่และอำนาจพระราชบัญญัติ ปี พ.ศ. 2551 บัญญัติให้ กอ.รมน. มีอำนาจหน้าที่ชัดเจนในมาตรา 7 ผู้อำนวยการก็สามารถมอบอำนาจให้รองผู้อำนวยการหรือบุคคลอื่นได้ คณะกรรมการอำนาจการมีอำนาจอกระเบียบและข้อบังคับภายในของ กอ.รมน. ตามมาตรา 10 ซึ่งทำให้มีความคล่องตัวในทุกด้าน เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การพัสดุต่าง ๆ จึงกล่าวได้ว่าไม่มีปัญหาในการปฏิบัติงานแต่ประการใด

ในด้านงบประมาณ กอ.รมน. เป็นหน่วยรับงบประมาณ จึงสามารถของงบประมาณไปยังสำนักงบประมาณได้โดยตรง แต่ในกรณีที่ต้องไปชี้แจงงบประมาณ กอ.รมน. ก็มักจะไปชี้แจงพร้อม ๆ กับกองทัพและบุคคลที่ไปชี้แจงก็มักจะเป็นคนเดียวกันจึงอาจทำให้เกิดความสับสนว่า กอ.รมน. เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับกองทัพ ในส่วนงบประมาณที่จัดสรรมาให้ กอ.รมน. นั้น กอ.รมน. ก็สามารถรับงบประมาณได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกองทัพแต่ประการใด

5.2.2 ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.)

ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หรือ ศรชล. เกิดขึ้นจากมติของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในปี 2540 เนื่องจากกลไกในการปกป้องผลประโยชน์ของชาติและป้องกันภัยพิบัติทางทะเลยังไม่เพียงพอ จึงให้จัดตั้งศูนย์ประสานงานเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางทะเลขึ้น โดยได้รับงบประมาณผ่านสภาความมั่นคงแห่งชาติ ต่อมาได้มีการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้เป็นกรรมการประสานงานในเรื่องการปกป้องผลประโยชน์ของชาติและป้องกันภัยพิบัติทางทะเล โดยให้อยู่ภายใต้กองทัพเรือเพื่อขอรับงบประมาณ

เดิม ศรชล. เป็นศูนย์ประสานงานที่รวมหน่วยงานที่มีภารกิจด้านการรักษาผลประโยชน์ทางทะเลมา
รวมกัน แต่เมื่อเกิดภัยพิบัติและต้องมาทำภารกิจร่วมกันแล้วการใช้งบประมาณเกิดปัญหาเนื่องจากจะต้องใช้
งบประมาณของหน่วยงานนั้น ๆ เอง นอกจากนี้ การประกาศภัยพิบัตินั้นมีโอกาสดูตรวจสอบการใช้
งบประมาณค่อนข้างมาก ผู้ว่าราชการจังหวัดชายฝั่งจึงมักไม่ประกาศเป็นภัยพิบัติ ทำให้ภารกิจด้านการป้องกัน
ภัยพิบัติไม่มีประสิทธิภาพ

การดำเนินการตามภารกิจของ ศรชล. ในช่วงดังกล่าวมีปัญหาในการดำเนินงานดังต่อไปนี้¹³⁵

1) ไม่สามารถของงบประมาณเองได้ ต้องขอผ่านสภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือกองทัพเรือ
ที่เป็นต้นสังกัด

2) ศรชล. ทำหน้าที่ประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมี
ประสิทธิภาพ เพราะแต่ละหน่วยงานก็มีหน้าที่และอำนาจของตนเอง จึงทำแต่ส่วนของตน ต่างคนต่างทำ ไม่มี
การประสานงานกัน จึงเกิดช่องว่างของภารกิจ

3) ศรชล. ไม่มีทรัพยากรและบุคลากรเป็นของตนเอง จึงต้องใช้ทรัพยากรและบุคลากรของ
หน่วยงานที่ร่วมประสานงานกัน หากหน่วยงานไม่ให้ทรัพยากรหรือบุคลากรมาใช้ ก็ทำงานไม่ได้หรือไม่เต็ม
ประสิทธิภาพ

4) เนื่องจากการดำเนินงานตามภารกิจของ ศรชล. จะต้องจำกัดสิทธิของประชาชนหลาย
ประการ จึงทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่ความเสี่ยงในการถูกฟ้องร้องค่อนข้างมาก

5) การดำเนินการของหน่วยงานทางทะเลนั้น ให้นำหนักไปทางการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ
แต่ไม่ได้ให้นำหนักกับการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นเท่าที่ควร ทำให้การดำเนินการตามภารกิจในการปกป้อง
ผลประโยชน์ทางทะเลไม่มีประสิทธิภาพ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2555 การที่ ศรชล. จัดตั้งขึ้นโดยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงทำให้ไม่มีบุคลากรและ
งบประมาณเป็นของตนเอง และทำให้บุคคลภายนอกมองว่า ศรชล. ไม่มีความชอบธรรมในการบังคับใช้
กฎหมาย ประกอบกับแนวทางตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (UNCLOS 1982) จึงได้มีการ
ผลักดัน ศรชล. ให้เป็นเหมือน coast guard ที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายโดยแยกจากการป้องกันชายฝั่ง
โดยสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้ศึกษาถึงแนวทางดังกล่าวและมีผลการศึกษาให้มีการตั้ง ศรชล. แยกออกมา
เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวนอกจากนี้ ภัยพิบัติทางทะเลและการค้ามนุษย์ทางทะเลที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นก็ช่วย
เป็นแรงผลักดันให้ ศรชล. จำเป็นต้องมีฐานะที่มั่นคงมากขึ้น โดยมีการจัดทำโครงสร้างของ ศรชล. ขึ้นใหม่ โดย
ให้ตำแหน่งผู้อำนวยการเป็นของนายกรัฐมนตรี จากเดิมที่เป็นของเสนาธิการทหารเรือ

เดิมที่มีความคิดที่จะจัดตั้ง ศรชล. ให้เป็น coast guard เต็มรูปแบบ แต่การจัดตั้ง coast guard นั้น
จะต้องใช้งบประมาณมาก จึงดำเนินการในรูปของศูนย์ประสานงานและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่แล้วแทน โดยในปี
พ.ศ. 2558 ได้มีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) ขึ้น และได้มีการ
ผลักดันให้เกิดพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลขึ้น

¹³⁵ <http://www.thai-mecc.go.th/>, สืบค้นเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2563

การเกิดขึ้นของพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลมีเหตุผลสืบเนื่องจากเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องให้มีหน่วยปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ บูรณาการ และประสานการปฏิบัติงานในเขตทางทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 ขึ้น โดยในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เรียกโดยย่อว่า “ศรชล.” โดยกำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจในการ วางแผน อำนวยการ ประสานงาน สั่งการ และสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และรายงานคณะกรรมการ และคณะรัฐมนตรี ตามลำดับ เพื่อพิจารณาต่อไปเสนอแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินการตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ หรือแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนงานและโครงการเพื่อปฏิบัติให้สอดคล้องกับแผนและแนวทางดังกล่าวต่อไปวางแผน พัฒนา และดำเนินการเกี่ยวกับระบบควบคุมบังคับบัญชาและเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการปฏิบัติงานของ ศรชล. ให้สามารถติดต่อ เชื่อมโยง หรือแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่นทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนตระหนักรู้ในความสำคัญของผลประโยชน์ของชาติทางทะเล สิทธิอธิปไตย เขตอำนาจ และสิทธิในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรในเขตทางทะเลพื้นที่ต่าง ๆ และหน้าที่ที่ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติทางทะเล รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่กระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และปฏิบัติการอื่นใดตามที่

กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของ ศรช. หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย¹³⁶ แต่ในกฎหมายก็มิได้กำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด¹³⁷

¹³⁶ มาตรา 19 “ให้ ศรช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) วางแผน อำนวยการ ประสานงาน สั่งการ และสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

(2) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และรายงานคณะกรรมการ และคณะรัฐมนตรี ตามลำดับ เพื่อพิจารณาต่อไป

(3) เสนอแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินการตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ หรือแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนงานและโครงการเพื่อปฏิบัติให้สอดคล้องกับแผนและแนวทางดังกล่าวต่อไป

(4) วางแผน พัฒนา และดำเนินการเกี่ยวกับระบบควบคุมบังคับบัญชาและเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการปฏิบัติงานของ ศรช. ให้สามารถติดต่อ เชื่อมโยง หรือแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่นทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

(5) เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนตระหนักรู้ในความสำคัญของผลประโยชน์ของชาติทางทะเล สิทธิอธิปไตยเขตอำนาจ และสิทธิในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรในเขตทางทะเลพื้นที่ต่าง ๆ และหน้าที่ที่ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติทางทะเล รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่กระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของ ศรช. หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย”

¹³⁷ มาตรา 17 “ให้จัดตั้งศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เรียกโดยย่อว่า “ศรช.” ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ มีหน้าที่และอำนาจและรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

ศรช. อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยวิธีการปฏิบัติราชการและการบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน และหน้าที่และอำนาจของส่วนงานและอัตรากำลังให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เรียกโดยย่อว่า “ผอ.ศรช.” เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างใน ศรช. และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ ศรช. โดยมีผู้บัญชาการทหารเรือเป็นรองผู้อำนวยการ

ผู้อำนวยการอาจแต่งตั้งผู้ช่วยผู้อำนวยการจากข้าราชการในสังกัด ศรช. หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นได้ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงโครงสร้างและการแบ่งส่วนงานภายในของ ศรช.

ให้เสนาธิการทหารเรือเป็นเลขาธิการ ศรช. มีหน้าที่รับผิดชอบงานอำนวยการและธุรการของ ศรช.

รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ และเลขาธิการ ศรช. มีอำนาจบังคับบัญชา ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างใน ศรช. และมีหน้าที่และอำนาจอื่น ทั้งนี้ ตามที่ผู้อำนวยการกำหนด

ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจทำนิติกรรม ฟ้องคดี ถูกฟ้องคดี และดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับคดีอันเกี่ยวเนื่องกับหน้าที่และอำนาจของ ศรช. ทั้งนี้ โดยกระทำในนามของสำนักนายกรัฐมนตรี

ในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจเป็นหนังสือให้รองผู้อำนวยการเป็นผู้ปฏิบัติหรือใช้อำนาจแทนก็ได้”

มาตรา 18 “ให้ ศรช. เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง”

ต่อมาได้มีการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดโครงสร้างองค์กร โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2562 ดังนี้¹³⁸

1) อนุมัติการกำหนดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน และภารกิจของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ตามที่ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เสนอ และให้ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจัดส่งร่างคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งกำหนดโครงสร้างในเรื่องนี้ เพื่อให้คณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรีตรวจพิจารณา โดยได้รับความเห็นและข้อสังเกตของสำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว ดำเนินการต่อไปได้

2) อนุมัติกรอบอัตรากำลัง

2.1) อัตรากำลังข้าราชการ รวม 1,170 อัตรา

2.2) อัตรากำลังพนักงานราชการ รวม 73 อัตรา และให้ความเห็นชอบหน้าที่และลักษณะงานตามกรอบบัญชีอัตรากำลังของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ตามที่ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเสนอ ซึ่ง ศรชล. เสนอว่า

(1) ศรชล. จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยวิธีการปฏิบัติราชการ และการบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงานและหน้าที่และอำนาจของส่วนงานและอัตรากำลังให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ดังนั้น ศรชล. จึงได้กำหนดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน และภารกิจ รวมทั้งอัตรากำลัง หน้าที่และลักษณะงานตามกรอบบัญชีอัตรากำลังของ ศรชล. เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจตามพระราชบัญญัตินี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

(2) สำหรับอัตรากำลังประกอบด้วย

(2.1) ข้าราชการ จำนวน 1,170 อัตรา ประกอบด้วย กองทัพอากาศ จำนวน 652 อัตรา ตำรวจน้ำ จำนวน 47 อัตรา กรมเจ้าท่า กรมประมง กรมศุลกากร และกรมทรัพยากรธรรมชาติและชายฝั่ง จำนวนหน่วยละ 45 อัตรา กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จำนวน 23 อัตรา และสำนักนายกรัฐมนตรี จำนวน 268 อัตรา

(2.2) พนักงานราชการ จำนวน 73 อัตรา เสนอขอจากสำนักงาน ก.พ.

(3) การบริหารกำลังพลของ ศรชล. ในส่วนของหน่วยงานตำรวจน้ำ กรมเจ้าท่า กรมประมง กรมศุลกากร กรมทรัพยากรธรรมชาติและชายฝั่ง และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานนั้น จะกำหนดให้หมุนเวียนมาปฏิบัติหน้าที่คราวละ 2 ปี โดยไม่กระทบกับการประเมินผล

¹³⁸ <https://www.ryt9.com/s/cabt/3039933>, สืบค้นเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2563

การปฏิบัติงานและการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งในสายงานปกติ และจะพิจารณากำหนดอัตราในสายงาน
กฎหมาย การเงิน การบัญชี สารบรรณ และธุรการ

(4) นอกจากนี้ ในส่วนของอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ยังมีข้าราชการที่ปฏิบัติ
หน้าที่ควบกับหน้าที่โดยตำแหน่งอื่น จำนวน 34 ตำแหน่ง ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการทหารเรือ
รองผู้บัญชาการทหารเรือ เสนาธิการทหารเรือ ผู้บัญชาการตำรวจน้ำ อธิบดีกรมเจ้าท่า อธิบดีกรมประมง
อธิบดีกรมศุลกากร อธิบดีกรมทรัพยากรธรรมชาติและชายฝั่ง ผู้บัญชาการกองทัพเรือ ภาค 1
ผู้บัญชาการกองทัพเรือ ภาค 2 ผู้บัญชาการกองทัพเรือ ภาค 3 และผู้ว่าราชการจังหวัด จำนวน 22 จังหวัด
ชายฝั่งทะเล

(5) ได้จัดทำรายละเอียดข้อมูลตามนัยมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติวินัย
การเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เรียบร้อยแล้ว

โดยสาระสำคัญของเรื่องกำหนดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน และภารกิจของ ศรชล. รวมทั้ง
อัตรากำลังเจ้าหน้าที่และลักษณะงานตามกรอบบัญชีอัตรากำลังของ ศรชล. มีดังนี้

1) ศรชล. มีภารกิจหน้าที่ และโครงสร้าง ดังนี้

1.1) ภารกิจหน้าที่ การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเพื่อบูรณาการความ
ร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยวางแผน อำนาจการ
ประสานงาน สั่งการ และสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการรักษาผลประโยชน์
ของชาติทางทะเล ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อ
ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และรายงานคณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล
และคณะรัฐมนตรีต่อไป

1.2) โครงสร้าง แบ่งออกเป็น 3 ส่วนงาน ดังนี้

1.2.1) ส่วนบริหาร ประกอบด้วย สำนักงานผู้บังคับบัญชา

1.2.2) ส่วนอำนาจการ ประกอบด้วย (1) กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
(2) กลุ่มตรวจสอบภายใน (3) สำนักบริหารกลาง (4) สำนักนโยบายและแผนความมั่นคงทางทะเล (5) สำนักปลัดบัญชี
(6) สำนักสืบสวนสอบสวนและกฎหมาย (7) สำนักการฝึกและฝึกอบรม (8) ศูนย์ยุทธการ

1.2.3) ส่วนปฏิบัติการ ประกอบด้วย สำนักปฏิบัติการที่ 1 – 6 นอกจากนี้
มีหน่วยปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ ประกอบด้วย (1) ศูนย์อำนาจการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล
ภาค 1 – 3 (2) ศูนย์อำนาจการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจังหวัด (3) ศูนย์ควบคุมความมั่นคงท่าเรือ

2) กรอบอัตรากำลัง ประกอบด้วย อัตรากำลังข้าราชการ รวม 1,170 อัตรา และอัตรากำลัง
พนักงานราชการ รวม 73 อัตรา

3) หน้าที่และลักษณะงานตามกรอบบัญชีอัตรากำลังของ ศรชล. เช่น

3.1) กำหนดให้นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ ศรชล. มีหน้าที่บังคับ
บัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างใน ศรชล. และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของศูนย์อำนาจการ
รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่บรรลุผลงานของทางราชการ

3.2) กำหนดให้ผู้บัญชาการทหารเรือดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการ ศรชล. มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการ ศรชล. ในการประสานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ บริหารงานทรัพยากร สำนักงบประมาณ สำนักกฎหมาย บริหารจัดการเชิงกลยุทธ์และกำหนดหลักนิยม อำนวยความสะดวกให้หน่วยงานหรือส่วนราชการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารงานของคณะกรรมการบริหาร ศรชล. กำกับดูแลการปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผน ประสานกับหน่วยงานภายใน ศรชล. และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติ และเสนอแนวทางการดำเนินงานของ ศรชล. ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

กล่าวโดยสรุป การจัดตั้ง ศรชล. ตามพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 ได้นำรูปแบบของ กอ.รมน. มาเป็นต้นแบบในการจัดตั้ง กล่าวคือจัดตั้งให้ ศรชล. เป็น “ส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ” ที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีหน้าที่และอำนาจและรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และบูรณาการทรัพยากรและบุคลากรหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 6 หน่วยงาน กล่าวคือ กองทัพเรือ กรมเจ้าท่า กรมประมง กรมศุลกากร กรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และตำรวจน้ำ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะ ผอ.ศรชล. โดยวิธีการปฏิบัติราชการและการบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน และหน้าที่และอำนาจของส่วนงานและอัตรากำลังของ ศรชล. ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

การบริหารงานภายในของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ตามพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 มีข้อพิจารณาที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

ในด้านการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ เนื่องจาก ศรชล. มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มาตรา 17 วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 จึงกำหนดให้ ผอ.ศรชล. เป็นผู้ที่มีอำนาจทำนิติกรรม พ้องคดี ถูกฟ้องคดี และดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับคดีอันเกี่ยวเนื่องกับหน้าที่และอำนาจของ ศรชล. โดยถือว่ากระทำในนามของสำนักนายกรัฐมนตรี และพระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้ ผอ.ศรชล. สามารถมอบอำนาจให้ ผอ.ศรชล. ภาคหรือ ผอ.ศรชล.จังหวัด หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นปฏิบัติแทนได้ และให้หน่วยงานของรัฐจัดส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไปปฏิบัติหน้าที่ใน ศรชล. ตามที่ ผอ.ศรชล. ร้องขอ

นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหาร ศรชล. สามารถออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน การคลัง การจัดการทรัพย์สินของ ศรชล. ศรชล.ภาค และ ศรชล.จังหวัด และการอื่นใดที่จำเป็นได้เองอีกด้วย

ในด้านการงบประมาณ พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 มาตรา 18 ได้กำหนดให้ ศรชล. เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง จึงสามารถเป็นหน่วยรับงบประมาณได้เอง โดยในปีงบประมาณ 2563 ที่ผ่านมา ศรชล. ของงบประมาณไปแต่เพียงงบปฏิบัติการเท่านั้น งบประมาณเรื่องค่าตอบแทนบุคลากรยังใช้ของกองทัพเรือ ส่วนในปีงบประมาณ 2564 ได้ดำเนินการของงบประมาณทั้งด้านการปฏิบัติการและบุคลากร

สำหรับด้านการบริหารบุคคล จะเป็นปัญหามากที่สุด โดยแม้ว่าตั้งแต่การของจัดตั้ง ศรชล. จะได้ขอกรอบอัตรากำลังไปพร้อมกันแล้ว ก็ต้องดำเนินการขอกรอบอัตรากำลังใหม่อีกครั้งหนึ่ง และแม้ว่าจะได้มีการตราอนุบัญญัติเพื่อกำหนดกรอบอัตรากำลังแล้ว แต่ก็ยังติดปัญหาเกี่ยวกับการบริหารบุคคลภายในหน่วยราชการที่จะต้องส่งบุคลากรมาให้ ศรชล. อยู่ เนื่องจากหน่วยงานต้องการที่จะได้ตำแหน่งมาทดแทนก่อนจึงจะส่งคนให้ ศรชล. และอาจติดขัดระเบียบภายในที่ไม่สามารถดำเนินการได้ เช่น การใช้สิทธิในสวัสดิการเท่าที่เคยได้รับจากหน่วยงานเดิม เช่น หากกรณีโอนมาจากกองทัพเรือ จะมีระเบียบว่าต้องมีผู้ใต้บังคับบัญชาเท่าไรจึงจะได้เงินประจำตำแหน่ง เมื่อโอนมาอยู่ที่ ศรชล. แล้ว ผู้ใต้บังคับบัญชาน้อยกว่าที่กำหนด ก็ไม่สามารถที่จะรับเงินประจำตำแหน่งได้ เป็นต้น

นอกจากนี้ การปฏิบัติงานใน ศรชล. นั้น ต้องการผู้ปฏิบัติงานที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ แต่บุคลากรที่หน่วยงานส่งมาให้ ศรชล. อาจเป็นผู้ที่ไม่มีประสบการณ์ หรือผู้ที่มีปัญหาภายในองค์กร ซึ่งจะทำให้ ศรชล. ไม่ได้รับคนที่มีประสิทธิภาพมาทำงานให้

ยิ่งไปกว่านั้น ศรชล. ยังไม่มีอำนาจในการให้คุณให้โทษบุคลากรที่มาปฏิบัติงานจากหน่วยงานอื่น เพราะการประเมินความดีความชอบของบุคลากรอยู่กับต้นสังกัดเดิม ศรชล. ทำได้เพียงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการประเมินผลงานเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาเปรียบเทียบส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หรือการจัดตั้งส่วนราชการตามกฎหมายเฉพาะโดยให้ถือว่าเป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กับหน่วยงานอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันจะเห็นได้ว่าแม้ว่าการจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ จะมีข้อดีตรงที่กระทรวงสามารถจัดตั้งส่วนราชการขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบภาระหน้าที่ใดโดยเฉพาะ โดยไม่ต้องจัดตั้งส่วนราชการนั้นให้เป็นกรมก็ได้ อย่างไรก็ตามเมื่อมีการจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ขึ้น ก็เกิดปัญหาในการบริหารงานภายในหลายประการ เช่น การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ การพัสดุ/จัดซื้อจัดจ้าง การบริหารงานบุคคล เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาหน่วยงานอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันอย่างกองอำนวยการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) หรือศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารงานภายในเพื่อมิให้เกิดข้อขัดข้องในการบริหารงานของหน่วยงานดังกล่าวเอาไว้ด้วย ซึ่งทำให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถปฏิบัติราชการตามหน้าที่และอำนาจของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัวกว่าส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ดังตารางเปรียบเทียบลักษณะหน่วยงานของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบลักษณะหน่วยงานของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ และหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

	ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534			ส่วนราชการรูปแบบพิเศษ	
องค์กร ลักษณะ	สำนักงานความร่วมมือเพื่อ การพัฒนาระหว่างประเทศ	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	สำนักงานส่งเสริมและ พัฒนาคุณภาพชีวิตคน พิการแห่งชาติ	กองอำนวยการรักษาความ มั่นคงภายในราชอาณาจักร	ศูนย์อำนวยการรักษา ผลประโยชน์ของชาติทาง ทะเล
1. กฎหมายจัดตั้ง	พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง สำนักงานความร่วมมือเพื่อ การพัฒนาระหว่างประเทศ พ.ศ. 2547	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 (มาตรา 71/9)	พระราชบัญญัติส่งเสริมและ พัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 (มาตรา 12)	พระราชบัญญัติการรักษา ความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 (มาตรา 5)	พระราชบัญญัติการรักษา ผลประโยชน์ของชาติทาง ทะเล พ.ศ. 2562 (มาตรา 17)
2. หน่วยงานต้นสังกัด	กระทรวงการต่างประเทศ	สำนักนายกรัฐมนตรี ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี	กระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์	สำนักนายกรัฐมนตรี ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี	สำนักนายกรัฐมนตรี ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี
3. ฐานะของ หน่วยงาน	ส่วนราชการซึ่งไม่มีฐานะเป็น กรม	ส่วนราชการซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรม	ส่วนราชการซึ่งไม่มีฐานะเป็น กรม	ส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ	ส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ
4. การกำหนดหน้าที่ และอำนาจและการ แบ่งส่วนงานฯ	-	คณะกรรมการ ก.พ.ร. ตาม ประกาศ ก.พ.ร. ว่าด้วยการกำหนดอำนาจ หน้าที่ของสำนักงาน ก.พ.ร. และการแบ่งส่วน ราชการในสำนักงาน ก.พ.ร.	-	คณะรัฐมนตรี วิธีการปฏิบัติราชการและ การบริหารงาน การจัด โครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน และอำนาจหน้าที่ของส่วน งาน และอัตรากำลัง ให้ เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรี กำหนด (มาตรา 5 วรรคสอง)	คณะรัฐมนตรี วิธีการปฏิบัติราชการและ การบริหารงาน การจัด โครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน และอำนาจหน้าที่ของส่วน งาน และอัตรากำลัง ให้ เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรี กำหนด (มาตรา 17 วรรคสอง)
5. อำนาจหัวหน้า	การบริหารราชการ การ	ให้เลขาธิการ ก.พ.ร. มีอำนาจ ทำการแทนปลัด	ไม่มีการกำหนดไว้ จึงใช้การ	ผู้อำนวยการมีอำนาจทำ	ผู้อำนวยการมีอำนาจทำ

	ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534			ส่วนราชการรูปแบบพิเศษ	
องค์กร ลักษณะ	สำนักงานความร่วมมือเพื่อ การพัฒนาระหว่างประเทศ	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	สำนักงานส่งเสริมและ พัฒนาคุณภาพชีวิตคน พิการแห่งชาติ	กองอำนวยการรักษาความ มั่นคงภายในราชอาณาจักร	ศูนย์อำนวยการรักษา ผลประโยชน์ของชาติทาง ทะเล
หน่วยงาน	บริหาร งานบุคคล การ ดำเนินการเกี่ยวกับ การงบประมาณและ ทรัพย์สิน การจัดทำนิติกรรม สัญญา การดำเนินคดี หรือ การดำเนินการอื่นใดของ สำนักงานความร่วมมือเพื่อ การพัฒนาระหว่างประเทศ ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจ หน้าที่เช่นเดียวกับอธิบดีโดย ให้กระทำในนามของ สำนักงานความร่วมมือเพื่อ การพัฒนาระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงการ ต่างประเทศ ทั้งนี้โดยอยู่ ภายใต้การกำกับกับการปฏิบัติ ราชการของปลัดกระทรวง การต่างประเทศ (มาตรา 5)	สำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ ในนามของ สำนักงาน ก.พ.ร. ดังต่อไปนี้ 1. การทำนิติกรรมต่าง ๆ ทั้งนิติกรรมทางแพ่ง และสัญญาทางปกครอง 2. การจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วย การพัสดุ 3. การฟ้องคดีและดำเนินคดี (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบ อำนาจในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานซึ่งมี ลักษณะพิเศษ พ.ศ. 2546 ข้อ 6)	มอบอำนาจของ ปลัดกระทรวง	นิติกรรม ฟ้องคดี ถูกฟ้องคดี และดำเนินการทั้งปวง เกี่ยวกับคดีอันเกี่ยวเนื่องกับ หน้าที่และอำนาจของ กอ. รมน. ทั้งนี้ โดยกระทำในนาม ของสำนักนายกรัฐมนตรี (มาตรา 5 วรรคเจ็ด)	นิติกรรม ฟ้องคดี ถูกฟ้องคดี และดำเนินการทั้งปวง เกี่ยวกับคดีอันเกี่ยวเนื่องกับ หน้าที่และอำนาจของ ศรชล. ทั้งนี้ โดยกระทำในนามของ สำนักนายกรัฐมนตรี (มาตรา 17 วรรคเจ็ด)
6. การมอบอำนาจ ของหัวหน้าหน่วยงาน	-			ในการปฏิบัติหน้าที่และการ ใช้อำนาจตาม พระราชบัญญัตินี้	ในการปฏิบัติหน้าที่และการ ใช้อำนาจตาม พระราชบัญญัตินี้

ลักษณะ	ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534			ส่วนราชการรูปแบบพิเศษ	
	องค์กร สำนักงานความร่วมมือเพื่อ การพัฒนาระหว่างประเทศ	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	สำนักงานส่งเสริมและ พัฒนาคุณภาพชีวิตคน พิการแห่งชาติ	กองอำนวยการรักษาความ มั่นคงภายในราชอาณาจักร	ศูนย์อำนวยการรักษา ผลประโยชน์ของชาติทาง ทะเล
				<p>ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจเป็นหนังสือให้รองผู้อำนวยการเป็นผู้ปฏิบัติหรือใช้อำนาจแทนก็ได้ (มาตรา 5 วรรคแปด)</p> <p>นอกจากการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว บรรดาอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้ ผอ.รมน.ภาค ผอ.รมน.จังหวัด หรือผู้อำนวยการศูนย์หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นปฏิบัติแทนก็ได้ (มาตรา 8)</p>	<p>ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจเป็นหนังสือให้รองผู้อำนวยการเป็นผู้ปฏิบัติหรือใช้อำนาจแทนก็ได้ (มาตรา 17 วรรคแปด)</p> <p>นอกจากการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว บรรดาอำนาจหน้าที่และอำนาจของผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้ ผอ.ศรชล.ภาค หรือ ผอ.ศรชล.จังหวัด หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นปฏิบัติแทนก็ได้ (มาตรา 20)</p>
7. การเป็นหน่วยรับงบประมาณ	ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เฉพาะ แต่มีเลขรหัสหน่วยงานเพื่อรับงบประมาณได้	ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เฉพาะ แต่มีเลขรหัสหน่วยงานเพื่อรับงบประมาณได้	ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เฉพาะ แต่มีเลขรหัสหน่วยงานเพื่อรับงบประมาณได้	เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง (มาตรา 6)	เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง (มาตรา 18)

	ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534			ส่วนราชการรูปแบบพิเศษ	
องค์กร ลักษณะ	สำนักงานความร่วมมือเพื่อ การพัฒนาระหว่างประเทศ	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	สำนักงานส่งเสริมและ พัฒนาคุณภาพชีวิตคน พิการแห่งชาติ	กองอำนวยการรักษาความ มั่นคงภายในราชอาณาจักร	ศูนย์อำนวยการรักษา ผลประโยชน์ของชาติทาง ทะเล
8. ออกระเบียบบังคับ ใช้ในองค์กรได้		เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับ ภารกิจของ ก.พ.ร. และการปฏิบัติราชการของ สำนักงาน ก.พ.ร. รวมทั้งเพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนและความซับซ้อนใน การปฏิบัติราชการ ก.พ.ร. จะกำหนดให้มี ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ การเงินการคลัง การ จ้างบุคคลเข้าทำงานและงานสารบรรณ ขึ้นใช้ บังคับเป็นการเฉพาะสำหรับ ก.พ.ร. และ สำนักงาน ก.พ.ร. ก็ได้ โดยให้ประกาศในราช กิจจานุเบกษา (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่า ด้วยการปฏิบัติราชการในสำนักงาน ก.พ.ร. พ.ศ. 2546 ข้อ 4)		ให้คณะกรรมการมีอำนาจ หน้าที่กำกับ ให้คำปรึกษา และเสนอแนะต่อ กอ.รมน. ในการปฏิบัติงานในอำนาจ หน้าที่ของ กอ.รมน. รวม ตลอดทั้งอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (3) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับ การงบประมาณ การเงินการ คลัง การพัสดุและการจัดการ ทรัพย์สินของ กอ.รมน. (มาตรา 10 วรรคสอง)	คณะกรรมการบริหาร ศรชล. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (8) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน การ คลัง การจัดการทรัพย์สินของ ศรชล. ศรชล.ภาค และ ศร ชล.จังหวัด และการอื่นใดที่ จำเป็น (มาตรา 23)
9. องค์กรบริหารงาน บุคคล	อ.ก.พ. กระทรวงการ ต่างประเทศ (อ.ก.พ.กระทรวง)	อ.ก.พ. สำนักนายกรัฐมนตรี (อ.ก.พ.กระทรวง)	อ.ก.พ. กระทรวง พ.ม. (อ.ก.พ.กระทรวง)	อ.ก.พ. สำนักนายกรัฐมนตรี (อ.ก.พ.กระทรวง)	อ.ก.พ. สำนักนายกรัฐมนตรี (อ.ก.พ.กระทรวง)

บทที่ 6

ปัญหาและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษามาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการศึกษาการบริหารราชการและลงพื้นที่สัมภาษณ์ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กล่าวคือ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ได้แก่ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล สามารถสรุปประเด็นปัญหาในการจัดตั้งและการดำเนินการของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และนำเสนอข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังต่อไปนี้

6.1 ปัญหาของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ประเด็นปัญหาของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 สามารถจำแนกได้เป็นปัญหาจากบทบัญญัติ ของมาตรา 18 วรรคสี่ และปัญหาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

6.1.1 ปัญหาจากบทบัญญัติมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ปัญหาในกลุ่มนี้เกิดจากบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ส่งผลให้มีส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ที่จัดตั้งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวเพียงหน่วยงานเดียวเท่านั้น กล่าวคือ การจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ พ.ศ. 2547 โดยปัญหาจากบทบัญญัติมาตรา 18 วรรคสี่ถึงวรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สามารถพิจารณาได้ตามหัวข้อดังต่อไปนี้

6.1.1.1 ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ไม่มีฐานะเป็นกรม

มาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดหลักการของการจัดตั้งส่วนราชการโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาไว้ดังต่อไปนี้

“ในกระทรวงจะตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการเพื่อรับผิดชอบภาระหน้าที่ใด โดยเฉพาะซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรมแต่มีผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าวเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดีก็ได้ ในกรณีเช่นนั้นให้อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นดังกล่าวมี

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

อำนาจหน้าที่สำหรับส่วนราชการนั้นเช่นเดียวกับอธิบดี ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และให้ คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวงทำหน้าที่คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม สำหรับส่วนราชการ นั้น”

การที่บทบัญญัติมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้กระทรวงสามารถตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการเพื่อรับผิดชอบภาระหน้าที่ใด โดยเฉพาะ โดยไม่มีฐานะเป็นกรม แต่มีผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าวเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่ เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดีได้นั้น ก็เพื่อให้ส่วนราชการที่จะเกิดขึ้นมาใหม่นี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เนื่องจากตามมาตรา 7 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้ กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล¹³⁹

อย่างไรก็ดี การกำหนดให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ไม่มีฐานะเป็นกรม กลับส่งผล ต่อฐานะของหน่วยงานในระบบราชการเป็นอย่างมาก เพราะเมื่อถูกกำหนดว่าไม่มีฐานะเป็นกรมแล้วก็จะถูก มองว่าต่ำกว่ากรม แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะกำหนดต่อไปว่า “แต่มีผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าว เป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดี” ซึ่งเทียบได้กับผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการ ระดับกรมก็ตาม ก็ไม่ได้ทำให้มุมมองของส่วนราชการอื่นเห็นว่าส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ มีฐานะ เทียบเท่ากรมแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ตามมาตรา 18 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ยังได้กำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ว่าต้องเป็น “การยุบ รวม หรือโอนกรมในกระทรวงใดมาจัดตั้งเป็นส่วนราชการตามวรรคสี่ในกระทรวงนั้นหรือกระทรวงอื่น” ดังนั้น เมื่อต้องมีการยุบ รวม หรือโอนส่วนราชการระดับกรมเพื่อมาจัดตั้งเป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรม ก็ทำให้ส่วนราชการในระดับกรมไม่ต้องการที่จะเปลี่ยนฐานะเป็นส่วนราชการตาม มาตรา 18 วรรคสี่ เพราะเหมือนเป็นการถูกลดฐานะลงจากที่เป็นกรมอยู่เดิมกลับไปเปลี่ยนไปเป็นส่วนราชการ ที่ไม่มีฐานะเป็นกรม

ยิ่งไปกว่านั้น การที่ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ไม่มีฐานะเป็นกรม ทำให้ไม่สามารถ ดำเนินการบางเรื่องที่ต้องเป็นส่วนราชการระดับกรมเท่านั้นจึงจะทำได้ เช่น ตามมาตรา 14 (2) แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้มี คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม เรียก โดยย่อว่า “อ.ก.พ. กรม” โดยออกนามกรม เมื่อส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ไม่มีฐานะเป็นกรม

¹³⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 7 “ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(1) สำนักนายกรัฐมนตรี

(2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

(3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

(4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

กระทรวงหรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล”

สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจึงเห็นว่าส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ไม่สามารถมี อ.ก.พ. กรม ของตนเองได้ เพราะไม่ใช่กรม ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ จึงไม่สามารถกำหนดนโยบาย ระบบ และระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการของตนเองได้ ซึ่งสอดคล้องกับความในตอนที่ท้ายของมาตรา 18 วรรคสี่ ที่กำหนดให้คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) ทำหน้าที่คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ. กรม)

จากปัญหาที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดให้ส่วนราชการที่จัดตั้งตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรมนั้นส่งผลให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ถูกลดฐานะลงไปอย่างมาก เนื่องจากระบบราชการของประเทศไทยมีความคุ้นชินกับส่วนราชการระดับกรม เมื่อส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ไม่มีฐานะเป็นกรม จึงทำให้หน่วยงานอื่นมีมุมมองและปฏิบัติกับส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ไม่เท่ากับส่วนราชการระดับกรม จึงทำให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เกิดปัญหาในการบริหารงานหลายประการ

6.1.1.2 ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ต้องจัดตั้งจากการยุบ รวม หรือโอน ส่วนราชการระดับกรมที่มีอยู่แล้วเท่านั้น

มาตรา 18 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ไว้ว่าต้องเป็น “การตราพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสี่ให้กระทำได้ในกรณีเป็นการยุบ รวม หรือโอนกรมในกระทรวงใดมาจัดตั้งเป็นส่วนราชการตามวรรคสี่ในกระทรวงนั้นหรือกระทรวงอื่น” ดังนั้น การตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ จะการทำได้ก็ต่อเมื่อเป็นการยุบ รวม หรือโอนกรมในกระทรวงใดมาจัดตั้งเป็นส่วนราชการตามวรรคสี่ในกระทรวงนั้นหรือกระทรวงอื่นเท่านั้น

จากเงื่อนไขตามมาตรา 18 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้การจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ต้องเกิดจากการยุบ รวม หรือโอนกรมที่มีอยู่แล้วเท่านั้น อันเป็นข้อจำกัดหากจะดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งส่วนราชการขึ้นมาใหม่ให้เป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เพราะติดเงื่อนไขดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถจัดตั้งส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ และยังเสียโอกาสในการทดลองจัดตั้งส่วนราชการขึ้นมาเพื่อให้เกิดความคล่องตัวของระบบราชการ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 และนำมาสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อการปฏิรูประบบราชการในหลายมาตรา รวมทั้งการเพิ่มความในวรรคสี่ถึงวรรคแปด ของมาตรา 18 ด้วย

ขณะที่ปรึกษาเห็นว่าข้อจำกัดดังกล่าวทำให้บางหน่วยงานที่ต้องการจัดตั้งส่วนราชการภายในที่มีความคล่องตัวและไม่มีฐานะเป็นกรมแบบเดียวกับส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แต่ไม่ต้องการยุบ รวม หรือโอนกรมที่มีอยู่มาเพื่อจัดตั้งส่วนราชการในรูปแบบเดียวกับส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ จึงหันไปใช้วิธีการจัดตั้งส่วนราชการดังกล่าวโดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติที่จัดตั้งส่วนราชการนั้นให้ส่วนราชการที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ กล่าวคือ ให้ส่วนราชการนั้นเป็นส่วนราชการ

ตามมาตรา 18 วรรคสี่ โดยผลของกฎหมายแทน เช่น กรณีของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

นอกจากนี้ มาตรา 18 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ยังได้กำหนดเงื่อนไขต่อไปว่า “โดยไม่มีข้อกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น” ยิ่งเป็นการสร้างข้อจำกัดในการจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เนื่องจากต้องคงกรอบอัตรากำลังเดิมของกรมที่นำมายุบ รวม หรือโอนมาเพื่อจัดตั้งส่วนราชการดังกล่าว แม้ว่าการจัดตั้งส่วนราชการใหม่นี้อาจมีภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไปหรือต้องใช้อัตรากำลังเพิ่มมากขึ้นก็ตาม

6.1.2 ปัญหาที่เกิดจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

ปัญหาในกลุ่มนี้เป็นการรวบรวมประเด็นปัญหาจากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ส่วนราชการต่าง ๆ ตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 คือ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยคณะที่ปรึกษาได้รวบรวมประเด็นปัญหาจากการบริหารงานของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้ดังต่อไปนี้

6.1.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่

หน้าที่และอำนาจของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ทั้งในรูปแบบที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 18 วรรคสี่ถึงวรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และในรูปแบบที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติที่กำหนดให้หน่วยงานนั้นเป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ จะถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัตินั้น ๆ อยู่แล้วว่าส่วนราชการนั้นจะมีหน้าที่และอำนาจอย่างไร เช่น ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ พ.ศ.2547 กำหนดให้สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ มีภาระหน้าที่ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวกับการบริหารความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม วิชาการ ตลอดจนส่งเสริมการวิจัย การเผยแพร่ และการฝึกอบรม โดยร่วมมือกับต่างประเทศหรือองค์กรต่างประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนาทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ¹⁴⁰ หรือตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ รับผิดชอบในงานเลขานุการของ ก.พ.ร. และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ ก.พ.ร. กำหนด¹⁴¹ เป็นต้น

¹⁴⁰ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ พ.ศ. 2547 มาตรา 7

¹⁴¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ไม่มีฐานะเป็นกรม และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจจึงต้องได้รับการมอบอำนาจจากหน่วยงานต้นสังกัดเสียก่อน ดังนั้นจึงอยู่ที่เจ้าของอำนาจว่าจะมอบอำนาจให้กับส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่อย่างไร

ในกรณีของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศในช่วงที่เป็นสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศนั้น เกิดปัญหาความไม่คล่องตัวในการบริหารงาน เนื่องจากไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทุกเรื่องจึงต้องเสนอไปยังกระทรวง โดยการดำเนินการต่าง ๆ ของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ ต้องได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงการต่างประเทศเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้ ซึ่ง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศจะมอบอำนาจในการดำเนินงานของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ เป็นเรื่อง ๆ ไป ไม่ได้มอบอำนาจตามภารกิจทั้งหมดให้กับสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ อันส่งผลให้เกิดความไม่คล่องตัวและเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานเป็นอย่างมาก เช่น

- งบอุดหนุนที่ใช้สำหรับทำความร่วมมือและเป็นเงินโครงการในการช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ ก็จะต้องขออนุมัติจากปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นคราว ๆ ไป
- การทำข้อตกลงระหว่างประเทศต้องให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศมอบอำนาจให้ดำเนินการเป็นเรื่อง ๆ ไป

นอกจากนี้ เมื่อปลัดกระทรวงการต่างประเทศมอบอำนาจให้กับผู้อำนวยการสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศแล้ว ผู้อำนวยการก็ไม่สามารถมอบอำนาจช่วงต่อไปยังเจ้าหน้าที่ของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศได้ ต้องดำเนินการเองทั้งหมด ทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน

ส่วนกรณีของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานซึ่งมีลักษณะพิเศษ พ.ศ. 2546 โดยในข้อ 5 และข้อ 6 ของระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีการมอบอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการระดับ 9 ลงมา ให้กับเลขาธิการ ก.พ.ร. และให้เลขาธิการ ก.พ.ร. มีอำนาจทำการแทนปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ ในนามของสำนักงาน ก.พ.ร. เช่น การทำนิติกรรมต่าง ๆ การจัดซื้อจัดจ้าง การฟ้องคดีและดำเนินคดี เป็นผู้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาล และแต่งตั้งทนายความ เป็นต้น

จากกรณีศึกษาของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ จะเห็นได้ว่าแม้ว่าหน่วยงานทั้งสองจะเป็นส่วนราชการตามมาตรา 18

มาตรา 15 “ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นส่วนที่ 4 คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ มาตรา 71/1 มาตรา 71/2 มาตรา 71/3 มาตรา 71/4 มาตรา 71/5 มาตรา 71/6 มาตรา 71/7 มาตรา 71/8 มาตรา 71/9 และมาตรา 71/10 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ...

“... มาตรา 71/9 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการขึ้นเป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรมตามมาตรา 18 วรรคสี่ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อรับผิดชอบในงานเลขานุการของ ก.พ.ร. และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ ก.พ.ร. กำหนด โดยมีเลขาธิการ ก.พ.ร. ซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดี เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ...”

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

วรรคสี่ เช่นเดียวกัน แต่วิธีการมอบอำนาจให้กับหน่วยงานทั้งสองไปดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่แตกต่างกัน กรณีสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศใช้วิธีมอบอำนาจเป็นครั้ง ๆ ไป ส่วนกรณีของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ การมอบอำนาจมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานเป็นอย่างมาก

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีของหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หน้าที่และอำนาจต่าง ๆ ที่จะต้องได้รับมอบอำนาจนั้น ได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งของหน่วยงานนั้น ๆ กล่าวคือ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 ไว้อย่างชัดเจน โดยพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับบัญญัติหลักการไว้ในทางเดียวกันว่า “ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจทำนิติกรรม ฟ้องคดี ถูกฟ้องคดี และดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับคดีอันเกี่ยวเนื่องกับหน้าที่และอำนาจของ กอ.รมน./ตรชล. ทั้งนี้ โดยกระทำในนามของสำนักนายกรัฐมนตรี”¹⁴²

6.1.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการเป็นหน่วยรับงบประมาณของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่

ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ส่วนราชการใดจะเป็นหน่วยรับงบประมาณได้นั้น จะต้องเป็นส่วนราชการตามนิยามของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณด้วย โดยมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดคานิยามของส่วนราชการเอาไว้ว่า “ส่วนราชการหมายความว่ากระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

ในช่วงแรกของการจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ส่วนราชการที่ได้รับการจัดตั้งนี้เป็นส่วนราชการรูปแบบใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน และยังถูกกำหนดให้ไม่มีฐานะเป็นกรม และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงก่อให้เกิดปัญหาการตีความว่า ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ นี้ จะเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยรับงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 หรือไม่ เพราะไม่ใช่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ที่จัดตั้งในช่วงแรก กล่าวคือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ จึงต้องมีการอธิบายทำความเข้าใจถึงฐานะและรูปแบบของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ว่าเป็นส่วนราชการที่มีรูปแบบอย่างไร จนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางบประมาณมีความเข้าใจและให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เป็นหน่วยรับงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ด้วย

อย่างไรก็ตาม ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ ได้กำหนดนิยามของส่วนราชการไว้ในมาตรา 4 ดังต่อไปนี้ “ส่วนราชการ”

¹⁴² พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 5 วรรคเจ็ด และพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 มาตรา 17 วรรคเจ็ด

หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม และให้
หมายความรวมถึงจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินด้วย” ส่วนสำคัญ
ที่มีการเปลี่ยนแปลงคือส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 จะต้อง “มีฐานะเป็น
กรม”

ในปัจจุบันส่วนราชการที่เคยมีสถานะเป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ นั้น ได้เปลี่ยน
ฐานะไปเป็นกรมหรือเทียบเท่ากรมไปหมดแล้ว จึงไม่เกิดปัญหาการตีความในประเด็นดังกล่าวขึ้น แต่อย่างไร
ก็ตาม หากมีการจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ขึ้นใหม่ในอนาคต ก็มีโอกาที่จะเกิดปัญหาการ
ตีความขึ้นได้ เพราะหากพิจารณาคำนิยามของคำว่าส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ
พ.ศ. 2502 ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ยังสามารถตีความว่าเป็น “สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของ
รัฐ” ที่นอกเหนือจาก “กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า” ได้ แต่หากพิจารณาตาม
คำนิยามของคำว่าส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 นั้น จะต้องเป็น “กระทรวง
ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม” เท่านั้น ดังนั้น หากตีความตามคำนิยาม
ของคำว่าส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่
จะไม่ใช่หน่วยรับงบประมาณ เพราะไม่มีฐานะเป็นกรมนั่นเอง

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีของหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ
กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทาง
ทะเล ที่ได้รับการกำหนดให้เป็น “ส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ” ได้แก้ปัญหาคำตีความดังกล่าวด้วยการ
กำหนดให้ส่วนราชการทั้งสองเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงิน
คงคลัง¹⁴³ ซึ่งทำให้เกิดความชัดเจนในการเป็นหน่วยรับงบประมาณโดยสามารถขอรับงบประมาณได้เองโดยไม่ต้อง
ผ่านหน่วยงานใด ทำให้เกิดความคล่องตัวในด้านการบริหารงบประมาณของหน่วยงาน

6.1.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่

เมื่อส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
พ.ศ. 2534 ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นตามปกติจึงไม่สามารถดำเนินการใดในฐานะของตนเองได้ รวมถึง
การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานด้วย โดยกรณีของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา
ระหว่างประเทศนั้นจะต้องขออนุมัติในการจัดซื้อจัดจ้างไปที่ปลัดกระทรวงการต่างประเทศในทุกครั้ง และไม่สามารถ
มอบอำนาจต่อไปยังเจ้าหน้าที่ของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศในการดำเนินการ
จัดซื้อจัดจ้างแทนได้ ผู้อำนวยการจึงต้องดำเนินการด้วยตนเอง

สำหรับกรณีของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ตามระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานซึ่งมีลักษณะพิเศษ พ.ศ. 2546
กำหนดให้เลขาธิการ ก.พ.ร. มีอำนาจทำการแทนปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ ในนามของสำนักงาน
ก.พ.ร. ซึ่งรวมถึงการจัดซื้อจัดจ้างด้วย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจึงสามารถดำเนินการ

¹⁴³ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 6 และพระราชบัญญัติการรักษา
ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 มาตรา 18

จัดซื้อจัดจ้างเองได้ นอกจากนี้ยังได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการใน
สำนักงาน ก.พ.ร. ขึ้นบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2546 โดยในข้อ 4 ของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดว่าเพื่อให้เกิดความ
คล่องตัวและสอดคล้องกับภารกิจของ ก.พ.ร. ก.พ.ร. จะกำหนดให้มีระเบียบว่าด้วยการพัสดุ การเงินการคลัง
การจ้างบุคคลเข้าทำงานและงานสารบัญ ขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะสำหรับ ก.พ.ร. และสำนักงาน ก.พ.ร. ได้
โดยเมื่อมีการออกระเบียบดังกล่าวออกมาแล้ว การดำเนินการในเรื่องนั้นให้เป็นไปตามระเบียบดังกล่าว โดยไม่
ต้องปฏิบัติตามระเบียบในเรื่องเดียวกันกับที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการอื่นอีก จึงทำให้การดำเนินการ
เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการพัสดุของสำนักงาน ก.พ.ร. มีความคล่องตัวมากขึ้นไปอีก

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และ
ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายใน
ราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 5 วรรคเจ็ด และพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล
พ.ศ. 2562 มาตรา 17 วรรคเจ็ด ที่กำหนดให้ผู้อำนวยการมีอำนาจทำนิติกรรมอันเกี่ยวเนื่องกับหน้าที่และ
อำนาจของ กอ.รมน./ตรชล. โดยกระทำในนามของสำนักนายกรัฐมนตรีได้ ทั้งสองหน่วยงานจึงสามารถ
ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้เอง

6.1.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารบุคคลของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่

มาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นอกจาก
จะกำหนดให้ในกระทรวงจะตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการเพื่อรับผิดชอบภาระหน้าที่ใดโดยเฉพาะซึ่ง
ไม่มีฐานะเป็นกรม แต่มีผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าวเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มี
ฐานะเป็นอธิบดีก็ได้แล้ว ในตอนท้ายของบทบัญญัติดังกล่าว ยังกำหนดเกี่ยวกับเรื่องผู้ทำหน้าที่เป็น
กรรมการบริหารบุคคลของส่วนราชการนั้น โดยกำหนดให้คณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ.
กระทรวง) ทำหน้าที่คณะกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ. กรม) สำหรับส่วนราชการนั้น ทั้งนี้ก็เพราะ
ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ไม่มีฐานะเป็นกรมนั่นเอง จึงต้องใช้ อ.ก.พ. กระทรวง มาทำหน้าที่แทน

การให้ อ.ก.พ. กระทรวง มาทำหน้าที่แทน อ.ก.พ. กรม สำหรับส่วนราชการตามมาตรา 18
วรรคสี่ ทำให้ส่วนราชการนั้นเกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารบุคคลเพราะไม่สามารถกำหนดนโยบาย ระเบียบ
และระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการของตนเองได้

เหตุผลที่ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ไม่สามารถตั้ง อ.ก.พ. กรม ของตนเองได้ ก็
เนื่องจากตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (กฎหมายในขณะนั้น) ในมาตรา 3
กำหนดนิยามของคำว่า “กรม” ไว้ว่า หมายความว่า ความรวมถึงส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ประกอบกับมาตรา 13
และมาตรา 22 ที่กำหนดว่าส่วนราชการที่จะจัดตั้ง อ.ก.พ. กรม ได้ จะต้องเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม
เท่านั้น และแม้จะมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2551 แล้ว แต่ใน
มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ยังกำหนดนิยามของคำว่า “กรม” ไว้เช่นเดิม ส่วนราชการตาม
มาตรา 18 วรรคสี่ ที่ไม่มีฐานะเป็นกรม จึงไม่สามารถจัดตั้ง อ.ก.พ. กรม ของตนเองได้

ต่อปัญหาดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ในช่วงเริ่มจัดตั้งนั้นต้องไป
ใช้ อ.ก.พ. ของสำนักงานเลขาธิการข้าราชการพลเรือน ที่ ก.พ.ร. แยกตัวออกมา และต่อมาต้องใช้ อ.ก.พ. กรม

ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทั้ง ๆ ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มิได้อยู่ภายใต้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด จึงทำให้ไม่คล่องตัวในการบริหารงานและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการเป็นส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

สำหรับกรณีของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศก็ประสบปัญหาดังกล่าวเช่นเดียวกัน แต่เนื่องจากธรรมเนียมปฏิบัติของส่วนราชการระดับกรมในกระทรวงต่างประเทศ อ.ก.พ. จะเป็นผู้พิจารณาอัตรากำลังในภาพรวมอยู่แล้ว ในทางปฏิบัติจึงไม่มีปัญหามากนัก แต่ก็ยังเกิดความไม่คล่องตัวในหลายประการ เช่น การโยกย้ายบุคลากร แม้ว่าจะเป็นการโยกย้ายภายในสำนักงานฯ ก็ต้องให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ลงนาม เพราะสำนักงานฯ อยู่ในสังกัดสำนักปลัดกระทรวงการต่างประเทศ

ส่วนกรณีของสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ก็ต้องใช้ อ.ก.พ. ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เช่นเดียวกัน แม้ว่าการบริหารบุคคลโดยการใช้ อ.ก.พ. ของกระทรวงจะไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติมากนัก แต่สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติจะมีปัญหาในเรื่องของการจัดโครงสร้างและอัตรากำลังภายในหน่วยงาน เพราะได้แบ่งส่วนราชการภายในเป็น “สำนัก” ต่าง ๆ มีเลขาธิการระดับ 10 เป็นหัวหน้าหน่วยงาน โดยสำนักงานฯ เดิมมาจากสำนักส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการที่ไม่มีตำแหน่งระดับ 10 เพราะมีผู้อำนวยการเป็นระดับ 9 (เทียบเท่ากอง) และไม่มีอัตราสำหรับรองเลขาธิการฯ เนื่องจากไม่ได้มีการตัดโอนตำแหน่งบริหารมาให้ จึงต้องนำตำแหน่งเดิม เช่น ผู้เชี่ยวชาญ ไปแลกเปลี่ยนเพื่อให้มีเลขาธิการระดับ 10 และมีรองเลขาธิการฯ ระดับ 9 จำนวน 1 คน ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญจึงหายไป และจากการไม่ตัดโอนตำแหน่งบริหารมาให้กับสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ทำให้ผู้อำนวยการสำนักฯ ในสำนักงานฯ เป็นระดับ 8 ซึ่งเป็นระดับ 8 ชำนาญการพิเศษ ไม่ใช่ระดับ 8 อำนวยการระดับต้นแบบปกติ ซึ่งแม้ว่าจะเสนอค่างานให้สำนักงาน ก.พ. พิจารณาอีกหลายครั้งก็ยังไม่ได้รับอัตราอำนวยการระดับต้น ทำให้มีปัญหาด้านการเจริญเติบโตตามตำแหน่งหน้าที่ของบุคลากรเพราะไม่มีตำแหน่งระดับ 9 ต้องออกไปสังกัดกรมอื่นเพื่อรับตำแหน่ง โดยปัญหาด้านอัตรากำลังและตำแหน่งนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติเปลี่ยนสถานะจากส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ กลับไปเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ที่เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ ไม่มีฐานะเป็นกรม และไม่เป็นนิติบุคคล ในกรณีของ กอ.รมน. ไม่มี อ.ก.พ. ของตนเองเป็นการเฉพาะเช่นกัน แต่ใช้ระบบการบริหารงานบุคคลตามปกติและไม่ต้องใช้ อ.ก.พ. ของสำนักนายกรัฐมนตรีแต่ประการใด ในด้านการบริหารบุคคลจึงสามารถกล่าวได้ว่าไม่มีความสัมพันธ์ใด ๆ กับสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนกรณีของ ศรชล. ก็มีปัญหาเช่นเดียวกับส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เนื่องจากไม่มีฐานะเป็นกรมเช่นกัน

6.1.2.5 ปัญหาเกี่ยวกับการมีฐานะที่ต่ำลงของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ไม่มีฐานะเป็นกรม และไม่ใช่นิติบุคคล จึงถูกส่วนราชการอื่นมองว่าไม่ใช่ส่วนราชการระดับเดียวกับส่วนราชการระดับกรม

หากพิจารณาฐานะและการดำเนินงานในช่วงแรกของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ จะพบว่าไม่มีอุปสรรคในการดำเนินงานและความไม่คล่องตัวอยู่พอสมควร เช่น เลขาธิการ ก.พ.ร. เป็นระดับ 10 หากต้องไปสั่งการกระทรวงหรือกรมอื่นในเรื่องการพัฒนาระบบราชการย่อมเกิดข้อติดขัด แต่เนื่องจากการได้รับการยอมรับจากส่วนราชการอื่นของเลขาธิการ ก.พ.ร. ในขณะนั้น และการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล ปัญหาต่าง ๆ จึงไม่เกิดขึ้นหรือเบาบางลง นอกจากนี้ การดำเนินการในช่วงแรกของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมีความไม่คล่องตัวและมีอุปสรรคอยู่พอสมควร เนื่องจากใช้ระบบ Share Service โดยใช้ทรัพยากรร่วมกับสำนักงาน ก.พ. แต่ก็ไม่ใช้ Share Service ที่แท้จริงเนื่องจากเป็นการไปใช้รวมกันกับของสำนักงาน ก.พ. ไม่ได้แยกส่วนกันแต่มีผู้บริหารจัดการให้ ทำให้การดำเนินการในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้รับการให้ความสำคัญในลำดับที่ 2 เสมอ ซึ่งนำมาสู่การที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการขออัตราเพื่อมาดำเนินการเรื่องต่าง ๆ เอง

ส่วนในกรณีของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ในช่วงแรกของการจัดตั้ง เกิดความเข้าใจผิดในสถานะของหน่วยงาน เนื่องจากคำว่า “สำนักงาน” พ้องกับคำว่า “สำนัก” ที่อยู่ในกรมต่าง ๆ โดยถึงแม้ว่าความสัมพันธ์กับหน่วยงานในกระทรวงต่างประเทศด้วยกันจะมีความเข้าใจในฐานะของสำนักงานฯ ก็ตาม แต่กับหน่วยงานภายนอกนั้นต้องมีการอธิบายให้เข้าใจถึงสถานะของสำนักงานฯ ว่าผู้อำนวยการเป็น “ระดับ 10” เทียบเท่าอธิบดี ทั้ง ๆ ที่กระทรวงการต่างประเทศเองให้ความสำคัญกับสำนักงานฯ เป็นอย่างมาก โดยผู้ที่มาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการของสำนักงานฯ ได้ ก็ต้องเป็นผู้ที่มีความอาวุโสและมีประสบการณ์มากพอสมควร แต่การโอนย้ายคนจากกรมอื่นในกระทรวงต่างประเทศมาอยู่กับสำนักงานฯ ก็กระทำได้ยาก เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานในกระทรวงต่างประเทศไม่มีผู้ใดต้องการย้ายเข้ามาสังกัดสำนักงานฯ เพราะจะรู้สึกว่าคุณเองถูกลดระดับลงไปอยู่กับหน่วยงานที่ไม่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งกรณีดังกล่าวส่งผลต่อขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ แม้ว่ามาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จะกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดี กล่าวคือเทียบเท่าอธิบดีก็ตาม แต่ในความเป็นจริงศักดิ์และสิทธิก็ไม่เท่ากับอธิบดีอยู่ดี ชื่อตำแหน่งผู้อำนวยการของสำนักงานฯ (ระดับ 10) ก็ไปซ้ำซ้อนกับผู้อำนวยการ (ระดับ 9) ในระบบราชการปกติ หรือแม้แต่กรณีที่จะต้องไปทำความร่วมมือกับต่างประเทศ ตำแหน่งตัวแทนที่แต่ละประเทศส่งมาทำความร่วมมือจะเป็นตำแหน่ง Director General (DG) ซึ่งตรงกับตำแหน่งอธิบดีของประเทศไทย แต่ผู้อำนวยการของสำนักงานฯ นั้น จะมีชื่อภาษาอังกฤษว่า Director (D) ซึ่งดูต่ำกว่า Director General (DG) และเป็นที่สงสัยของ

ต่างประเทศว่าทำไมประเทศไทยจึงส่ง Director (D) มาทำข้อตกลงแทนที่จะเป็น Director General (DG) และอาจถูกมองว่าไม่ให้เกียรติและไม่ให้ความสำคัญกับการเจรจาหรือการประชุมในครั้งนั้น

เช่นเดียวกับกรณีของสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ซึ่งแม้ว่าในปี พ.ศ. 2556 จะได้มีการเปลี่ยนฐานะของสำนักงานฯ กลับไปเป็นกรม โดยมีผู้อำนวยการเป็นหัวหน้าหน่วยงานแล้ว ในปี พ.ศ. 2558 เมื่อมีการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานทั้งกระทรวง สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติจึงเปลี่ยนไปเป็น “กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ” เพราะหัวหน้าหน่วยงานเป็นอธิบดี (Director General) ซึ่งดูเป็นตำแหน่งที่สูงกว่าตำแหน่งผู้อำนวยการ (Director) แม้ว่าจะมีฐานะที่เทียบเท่ากันก็ตาม

6.2 ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

จากการวิเคราะห์ปัญหาข้างต้น คณะที่ปรึกษามีข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้มีความคล่องตัว และรองรับต่อการปรับโครงสร้างส่วนราชการและการบริหารงานในอนาคต ดังต่อไปนี้

6.2.1 แนวทางการปรับปรุงการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

จากการศึกษาสภาพปัญหาของการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายและลงพื้นที่สัมภาษณ์ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และส่วนราชการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันดังที่ได้แสดงผลการวิเคราะห์ปัญหาไปในหัวข้อที่ผ่านมา คณะที่ปรึกษาขอเสนอแนวทางการปรับปรุงการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เพื่อแก้ปัญหาในการบริหารงานภายในส่วนราชการรูปแบบดังกล่าว โดยสามารถพิจารณาได้ตามหัวข้อดังต่อไปนี้

6.2.1.1 การมอบอำนาจ

เนื่องจากส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจจึงต้องได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานต้นสังกัดเสียก่อน เพื่อให้การบริหารราชการของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ มีความคล่องตัว หน่วยงานต้นสังกัดจึงควรมอบอำนาจที่อยู่ในภารกิจและหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ให้แก่ส่วนราชการดังกล่าว เป็นการทั่วไป กล่าวคือมอบอำนาจการบริหารงานในทุกเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เพื่อให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ สามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของตนได้อย่างอิสระและมีความคล่องตัว เพราะหากหน่วยงานต้นสังกัดมอบอำนาจแก่ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เป็นเรื่อง ๆ หรือเป็นคราว ๆ ไป กล่าวคือส่วนราชการดังกล่าวจะดำเนินการเรื่องใดก็ต้องมาขออนุมัติจากหน่วยงานต้นสังกัดทุกครั้งไป ก็จะทำให้เกิด

ปัญหาในการปฏิบัติราชการ ทำให้เกิดความล่าช้าและไม่คล่องตัวซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง
ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ขึ้นมา โดยอาจดำเนินการในรูปแบบที่หัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดออกคำสั่ง
มอบอำนาจเป็นการทั่วไปให้แก่ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ หรือการออกเป็นระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจให้แก่ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ตามแนวทาง
ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานซึ่งมีลักษณะพิเศษ
พ.ศ. 2546 ที่กำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจให้กับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือจะ
กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายจัดตั้งส่วนราชการนั้นว่ามีอำนาจในการดำเนินการเรื่องใดบ้างให้ชัดเจน
ตามแนวทางของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติ
การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 ก็ได้

6.2.1.2 งบประมาณ

แม้ว่าที่ผ่านมาส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จะไม่มีปัญหาเรื่องการเสนองบประมาณเพราะได้รับการยอมรับว่าเป็นหน่วยรับ
งบประมาณก็ตาม แต่หากย้อนไปในช่วงแรกจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ นั้น
เรื่องการงบประมาณของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ มีปัญหาอยู่พอสมควรเนื่องจากหน่วยงาน
ที่เกี่ยวข้องขาดความเข้าใจเกี่ยวกับฐานะของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ จึงต้องมีการดำเนินการเพื่อ
แก้ปัญหาและให้ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดและการตีความต่าง ๆ ปัญหานี้จึงคลี่คลายไปได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อมี
การประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดนิยามของส่วนราชการว่าหมายความว่า
กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม แต่ส่วนราชการ
ตามมาตรา 18 วรรคสี่ นั้นถูกกำหนดให้ไม่มีฐานะเป็นกรม จึงอาจเกิดปัญหาในการตีความการเป็น
ส่วนราชการตามกฎหมายวิธีการงบประมาณต่อไปได้ ดังนั้น เพื่อให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่
สามารถเสนองบประมาณด้วยตนเองได้เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงาน จึงควรกำหนดไว้ในกฎหมาย
อย่างชัดเจนว่าส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ตามแนวทางของกองกำลังความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและ
ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

6.2.1.3 การบริหารบุคคล

ความในตอนที่ท้ายของมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
พ.ศ. 2534 กำหนดให้คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) ทำหน้าที่คณะอนุกรรมการ
สามัญประจำกรม (อ.ก.พ. กรม) สำหรับส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ นอกจากนี้ เนื่องจากส่วนราชการ
ตามมาตรา 18 วรรคสี่ ไม่มีฐานะเป็นกรม จึงไม่สามารถตั้ง อ.ก.พ. กรม ของตนเองตามกฎหมายระเบียบ
ข้าราชการพลเรือนได้ อย่างไรก็ตามก็มีการที่ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ไม่มี อ.ก.พ. กรม เป็นของตนเอง
และต้องไปใช้ อ.ก.พ. กระทรวง ที่สังกัดแทนนั้น ทำให้ส่วนราชการดังกล่าวไม่สามารถไม่สามารถกำหนด
นโยบาย ระบบ และระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการของตนเองได้ ทำให้เกิดความไม่

คล่องตัวในการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ดังนั้น ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ควร มี อ.ก.พ. กรม หรือคณะกรรมการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นในลักษณะเดียวกันเป็นของตนเอง เพื่อให้ ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ สามารถกำหนดนโยบายในการบริหารบุคคลของตนเองได้โดยไม่ต้องผูกกับหน่วยงานอื่น

นอกจากนี้ ในช่วงที่มีการจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ทั้ง 3 องค์กร กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ และสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการนั้น ยังอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ต่อมาในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ปรับปรุงวิธีการบริหารบุคคลภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การให้มี อ.ก.พ. ของส่วนราชการอื่นที่ไม่ใช่กระทรวง กรม หรือจังหวัดได้ ตามมาตรา 14 (4) หรือการมอบอำนาจให้ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นผู้กำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญจะมีในส่วนราชการใด จำนวนเท่าใด และเป็นตำแหน่งประเภทใด สายงานใด ระดับใด โดยต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความไม่ซ้ำซ้อนและประหยัดเป็นหลัก จากเดิมที่เป็นอำนาจของ ก.พ. เท่านั้น จึงควรมีการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ด้วย

6.2.1.4 การดำเนินงานพัสดุ

ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่สามารถดำเนินการด้านการพัสดุหรือจัดซื้อจัดจ้างเองได้ ต้องขออนุมัติไปยังหน่วยงานต้นสังกัดก่อนเสมอ ทั้งนี้ ในบางหน่วยงาน เช่น สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (กรมความร่วมมือระหว่างประเทศในปัจจุบัน) เมื่อผู้อำนวยการได้รับมอบอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างเรื่องใดมาแล้ว ก็ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยตนเอง ไม่สามารถมอบอำนาจต่อไปให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการแทนได้ จึงทำให้เกิดความไม่คล่องตัวและเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานเป็นอย่างมาก ดังนั้น การดำเนินงานพัสดุของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ จึงควรได้รับการมอบอำนาจให้ดำเนินการได้เองโดยให้เป็นการดำเนินการในนามของหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง และการพัสดุของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ มีความคล่องตัวมากขึ้น

อย่างไรก็ดี การดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุ/การจัดซื้อจัดจ้าง ของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่น

6.2.1.5 สถานะของหน่วยงาน

ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ไม่มีฐานะเป็นกรมและไม่เป็นนิติบุคคล จึงถูกส่วนราชการอื่นมองว่าไม่ใช่ส่วนราชการระดับเดียวกับส่วนราชการระดับกรม ปัญหาดังกล่าวเกิดจากความไม่เข้าใจในเจตนารมณ์ของการจัดตั้งส่วนราชการดังกล่าว ที่ต้องการให้มีการจัดตั้งส่วนราชการที่สอดคล้องกับภาระหน้าที่ของแต่ละกระทรวงที่อาจมีลักษณะงานเฉพาะ โดยอาจไม่จำเป็นต้องบางส่วนราชการให้มีฐานะเป็นกรม โดยให้ผู้บังคับบัญชาเป็นระดับอธิบดี ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติราชการของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ทั้งในเวลาที่จะต้องประสานงานกับส่วนราชการอื่นในประเทศและกรณีของการเจรจาหรือทำข้อตกลงระหว่างประเทศ

ในเรื่องดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการในฐานะผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการของประเทศ ควรเข้ามามีบทบาทในการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ว่ามีลักษณะ ความสำคัญ และฐานะอย่างไรในระบบราชการ และควรเพิ่มส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ให้เป็นส่วนราชการประเภทหนึ่งตามหลักการจำแนกส่วนราชการที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ทุกส่วนราชการในประเทศรับทราบและถือปฏิบัติทั่วกัน อันจะทำให้สามารถสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ได้เป็นอย่างดี

6.2.2 ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการจัดตั้งและบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และคณะที่ปรึกษาได้นำเสนอแนวทางการปรับปรุงการจัดตั้งและบริหารงานภายในส่วนราชการดังกล่าวไปแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา ในหัวข้อนี้คณะที่ปรึกษาจะได้นำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการจัดตั้งและบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยจะได้นำเสนอในรูปแบบของการดำเนินการโดยไม่แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งอาจเป็นการดำเนินการแก้ไขในระยะเริ่มแรก ก่อนที่จะมีการดำเนินการโดยแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เพื่อปรับปรุงการจัดตั้งและบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 อย่างยั่งยืนต่อไป ดังต่อไปนี้

6.2.2.1 การดำเนินการโดยไม่แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

การดำเนินการเพื่อปรับปรุงส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยไม่แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จะเป็นการดำเนินการที่รวดเร็วและง่ายกว่าการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่จะต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ แต่ก็จะมีข้อจำกัด คือ ไม่สามารถดำเนินการเกินไปกว่าหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และตามที่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ

กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องเอาไว้ ตามหลักการที่ว่ากฎหมายในลำดับศักดิ์ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าไม่ได้

การดำเนินการโดยไม่แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงเป็นการดำเนินการเพื่อปรับปรุงการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เท่านั้น ไม่สามารถปรับปรุงการจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ได้ การดำเนินการดังกล่าวจึงเหมาะสมสำหรับเป็นการปรับปรุงการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ในระยะแรกเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานภายในให้กับส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ในระหว่างที่มีการปรับปรุงส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่จะได้อธิบายรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

คณะที่ปรึกษาขอเสนอข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ โดยไม่แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังต่อไปนี้

(1) การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

จากการศึกษาการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ในช่วงที่เป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เพื่อให้การมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแก่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ จึงได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานซึ่งมีลักษณะพิเศษ พ.ศ. 2546 โดยในข้อ 5 และข้อ 6 ของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีการมอบอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการระดับ 9 ลงมาให้กับเลขาธิการ ก.พ.ร. และให้เลขาธิการ ก.พ.ร. มีอำนาจทำการแทนปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ ในนามของสำนักงาน ก.พ.ร. ทำให้เกิดความชัดเจนในการมอบอำนาจในการปฏิบัติงานให้กับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการที่เป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ให้สามารถปฏิบัติราชการตามหน้าที่และอำนาจได้อย่างคล่องตัว

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานซึ่งมีลักษณะพิเศษ พ.ศ. 2546 เป็นระเบียบที่นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการ วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเท่าที่ไม่ขัดกับบทบัญญัติของกฎหมาย โดยในระเบียบดังกล่าวยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจให้กับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สังกัดกระทรวงยุติธรรม) และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม) ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย จึงสามารถอนุมานได้ว่านายกรัฐมนตรีสามารถออกระเบียบในการปฏิบัติราชการให้กับส่วนราชการในทุกกระทรวงได้ ไม่ได้จำกัดอยู่แต่ในเฉพาะส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติราชการของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ มีความชัดเจนและสามารถปฏิบัติราชการได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ จึงสมควรมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการปฏิบัติราชการของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้ครอบคลุมการปฏิบัติราชการของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เช่น การมอบอำนาจให้แก่ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ การบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน การพัสดุ/การจัดซื้อจัดจ้าง¹⁴⁴ การดำเนินการเกี่ยวกับคดีทั้งปวง เป็นต้น เพื่อให้การปฏิบัติราชการของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เกิดความชัดเจน คล่องตัว และวางมาตรฐานกลางสำหรับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ในกระทรวงต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ที่จะกำหนดดังกล่าวจะต้องไม่ขัดกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และกฎหมายอื่น

อนึ่ง ได้เคยมีการวางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในการกำหนดการบริหารราชการในส่วนราชการที่มีลักษณะพิเศษที่สามารถนำมาเป็นตัวอย่างรูปแบบในการวางระเบียบเพื่อกำหนดการบริหารราชการของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้ นั่นคือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2560 โดยในข้อ 4 ของระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี ขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน ในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี เพื่อรับผิดชอบงานวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) เลขาธิการ ป.ย.ป. คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ รวมตลอดทั้งคณะกรรมการกลั่นกรองอื่น ทั้งนี้ ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารงานภายในของสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรีไว้อย่างครบถ้วนเพื่อให้สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรีดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการวางระเบียบเพื่อกำหนดการบริหารราชการของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้ ดังต่อไปนี้

1) การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และการพัสดุของสำนักงาน ให้นำระเบียบว่าด้วยการนั้นของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร. มาใช้บังคับแก่สำนักงานฯ โดยอนุโลม ทั้งนี้ หน้าที่และอำนาจใดที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้เป็นของผู้อำนวยการสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือคณะกรรมการให้เป็นที่และอำนาจของผู้อำนวยการหรือคณะกรรมการบริหาร (ข้อ 4)

2) ให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีมอบอำนาจในการบริหารการจัดทำนิติกรรม การดำเนินคดี และการฟ้องคดี หรือการอื่นใดในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงานให้แก่ผู้อำนวยการ เพื่อให้บริหารงานของสำนักงานได้โดยอิสระแทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่ไม่อาจมอบอำนาจตาม

¹⁴⁴ เพื่อกำหนดให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 สามารถดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุ/การจัดซื้อจัดจ้างได้เอง แต่หลักเกณฑ์ในการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุ/การจัดซื้อจัดจ้าง ของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ก็จะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่น

กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้ ให้ดำเนินการมอบอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่มิให้ผู้รับมอบอำนาจดำเนินการมอบอำนาจต่อไปให้ผู้อื่นเฉพาะในกิจการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (ข้อ 4)

3) ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารสูงสุดของสำนักงาน และรับผิดชอบโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนสำนักงานและมีฐานะเทียบเท่าหัวหน้าส่วนราชการตำแหน่งปลัดกระทรวง เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ผู้อำนวยการจะมอบหมายเป็นหนังสือให้ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ทำการแทนในเรื่องใดก็ได้ (ข้อ 5)

4) ให้มีคณะกรรมการบริหารสำนักงาน ฯ มีหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานของสำนักงานฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดโครงสร้าง อัตรากำลัง งบประมาณ และแนวทางการบริหารจัดการและการปฏิบัติงานของสำนักงานฯ รวมถึงอนุมัติแผนงานโครงการต่าง ๆ ของสำนักงานฯ (ข้อ 8)

5) การสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การจ้าง และอัตราค่าจ้างบุคคลเป็นพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการบริหารสำนักงานฯ กำหนด (ข้อ 6)

ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารภายในของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีความมั่นคงมากยิ่งขึ้นและมีข้อจำกัดทางกฎหมายน้อยลง อาจดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยให้เป็น “กฎหมายกลาง” เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์จัดตั้งและการบริหารงานของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ตามแนวทางของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งองค์การมหาชน กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชน ทุน รายได้ ทรัพย์สิน องค์กรประกอบและหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการองค์การมหาชน การกำกับดูแลองค์การมหาชน และการยุบเลิกองค์การมหาชน โดยเมื่อส่วนราชการใดประสงค์ที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นแนวทางที่ประสบความสำเร็จและยังบังคับใช้มาจนถึงทุกวันนี้ โดยในปัจจุบันมีองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จำนวน 37 แห่ง

(2) การกำหนดให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดนิยามของส่วนราชการไว้ว่า “ส่วนราชการ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม” เมื่อส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ถูกกำหนดให้ไม่มีฐานะเป็นกรม หาดูความตามบทบัญญัติดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ก็จะไม่ใช้ส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ไม่เป็นหน่วยรับงบประมาณ ไม่สามารถเสนองบประมาณเองได้ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

จึงควรกำหนดให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ดังที่พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 5 วรรคเจ็ด และพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 มาตรา 17 วรรคเจ็ด กำหนดให้กองกำลังความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

สำหรับส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ก็ให้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินั้นด้วยว่าให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ที่จัดตั้งดังกล่าวเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ส่วนส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ที่จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 18 วรรคสี่ถึงวรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ก็ให้กำหนดความดังกล่าวไว้ในพระราชกฤษฎีกาที่จัดตั้งส่วนราชการนั้นด้วย

(3) การมอบอำนาจในการบริหารบุคคลให้กับส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้คณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) ทำหน้าที่คณะกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ. กรม) สำหรับส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ประกอบกับส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ไม่มีฐานะเป็นกรม จึงไม่สามารถตั้ง อ.ก.พ. กรม ของตนเองตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนได้ จึงสมควรให้มีการมอบอำนาจในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ สามารถกำหนดนโยบาย ระบบ และระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการของตนเองได้ หรือ อ.ก.พ. กระทรวง อาจตั้งคณะทำงานจากส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เพื่อพิจารณาระบบ และระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการดังกล่าวและยึดถือแนวทางตามที่คณะทำงานเสนอหากขัดกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายก็ได้ เพื่อให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ได้ร่วมกำหนดนโยบาย ระบบ และระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการของตนเองมากที่สุด

6.2.2.2 การดำเนินการโดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 18 วรรคสี่ถึงวรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

การดำเนินการเพื่อปรับปรุงการจัดตั้งและบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยการแก้ไขหลักเกณฑ์และวิธีการในมาตรา 18 วรรคสี่ถึงวรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จะเป็นการแก้ไขปัญหาการจัดตั้งและบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนกว่าการดำเนินการโดยไม่แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในหัวข้อที่ผ่านมา โดยคณะที่ปรึกษามีข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 18 วรรคสี่ถึงวรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เพื่อปรับปรุงการจัดตั้งและบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังต่อไปนี้

(1) ปรับปรุงการกำหนดสถานะของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้กระทรวงสามารถตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการเพื่อรับผิดชอบภาระหน้าที่ใดโดยเฉพาะ โดยไม่มีฐานะเป็นกรม แต่มีผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าวเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดีได้ การที่บัพัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ส่วนราชการดังกล่าวไม่มีฐานะเป็นกรมนั้นก็เพื่อกำหนดมิให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เป็นนิติบุคคล แต่การกำหนดเช่นนั้นทำให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติราชการของส่วนราชการดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากส่วนราชการอื่นมองว่าส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ นั้นมีสถานะที่ต่ำกว่ากรม แม้ว่าบัพัญญัติดังกล่าวจะกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าวเป็นระดับอธิบดีก็ตาม ก็ไม่ได้ทำให้ส่วนราชการอื่นมองว่าส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ มีฐานะเทียบเท่ากับกรม กรมที่จะมายุบ รวม หรือโอน เพื่อมาเป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ก็ไม่ต้องการเปลี่ยนฐานะมาเป็นส่วนราชการที่มีฐานะต่ำกว่ากรม จึงทำให้ไม่มีกรมใดของกระทรวงใดมีความสนใจที่จะยุบ รวม หรือโอนมาเป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงสมควรปรับปรุงฐานะของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เสียใหม่จากเดิมที่กำหนดว่า “ไม่มีฐานะเป็นกรม” อาจเปลี่ยนเป็น “มีฐานะเป็นกรม แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล” แทน ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นและยังสามารถคงเจตนารมณ์ของการจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ที่ต้องการให้มีการจัดตั้งส่วนราชการที่รับผิดชอบภาระหน้าที่เฉพาะในกระทรวงโดยไม่ต้องแบ่งส่วนราชการเป็นกรม

(2) ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยสามารถจัดตั้งขึ้นเป็นส่วนราชการใหม่ได้โดยไม่ต้องมีการยุบ รวม หรือโอนกรมที่มีอยู่แล้ว

มาตรา 18 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้การจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ต้องเกิดจากการยุบ รวม หรือโอนกรมที่มีอยู่แล้วเท่านั้น ไม่สามารถจัดตั้งเป็นส่วนราชการที่เกิดขึ้นใหม่ได้ จากข้อจำกัดดังกล่าวจึงทำให้หน่วยงานที่ต้องการจัดตั้งส่วนราชการแบบเดียวกับส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แต่ไม่ต้องการยุบ รวม หรือโอนกรมที่มีอยู่ จึงใช้วิธีการจัดตั้งส่วนราชการโดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติให้ส่วนราชการที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ กล่าวคือ ให้ส่วนราชการนั้นเป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ โดยผลของกฎหมายแทน ดังกรณีของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

ข้อจำกัดตามมาตรา 18 วรรค 5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ทำให้ไม่มีกระทรวงใดสนใจที่จะจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เท่าใดนัก เพราะต้องยุบ รวม หรือโอนกรมเพื่อมาจัดตั้งเป็นส่วนราชการดังกล่าว ร่วมกับการที่ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ นั้นไม่

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

มีฐานะเป็นกรม จึงยิ่งส่งผลให้กระทรวงไม่ต้องการจัดตั้งส่วนราชการดังกล่าวมากขึ้นไปอีกเพราะต้องยุบ รวมหรือดอนกรมมาจัดตั้งส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรม

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรตัดมาตรา 18 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้ “การตราพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสี่ให้กระทำได้ในกรณีเป็นการยุบ รวม หรือโอนกรมในกระทรวงใดมาจัดตั้งเป็นส่วนราชการตามวรรคสี่ในกระทรวงนั้นหรือกระทรวงอื่น โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น และให้นำความในมาตรา 8 ทวิ และ มาตรา 8 เบญจ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” ที่เป็นข้อกำหนดในการจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ออกทั้งวรรค เพื่อให้กระทรวงสามารถตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ ที่เป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ได้สะดวกมากขึ้น เพื่อจูงใจให้กระทรวงทั้งหลายจัดตั้งส่วนราชการที่ไม่เป็นนิติบุคคลขึ้นในกระทรวงของตนเองมากขึ้น

(3) การกำหนดให้มี อ.ก.พ. ของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวง ทำหน้าที่ อ.ก.พ. กรม สำหรับส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ซึ่งทำให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ไม่อาจกำหนดนโยบาย ระบบ และระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการของตนเองได้ ประกอบกับส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ไม่มีฐานะเป็นกรม จึงไม่สามารถตั้ง อ.ก.พ. กรม ของตนเองตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนได้

อย่างไรก็ตาม ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ.สามัญ” เพื่อเป็นองค์การบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการต่าง ๆ โดยนอกจากจะมี อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด แล้ว ใน (4) ของบทบัญญัติดังกล่าว ยังกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการสามัญประจำส่วนราชการอื่นนอกจาก อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด ได้ โดยการเรียกชื่อ องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. ดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ดังนั้น ก.พ. จึงสามารถตั้ง อ.ก.พ. ของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้ โดยใช้อำนาจตามมาตรา 14 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพื่อออกกฎ ก.พ. ในการกำหนดชื่อ องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ ของ อ.ก.พ. ของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ได้

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรดำเนินการเพื่อให้กำหนดให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ สามารถมี อ.ก.พ. ของตนเองได้ ดังต่อไปนี้

(1) หากมีการปรับปรุงการกำหนดฐานะของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ตามข้อ 6.2.2.2 (1) โดยให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ “มีฐานะเป็นกรม แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล” เมื่อส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ มีฐานะเป็นกรมแล้ว ก็จะสามารถตั้ง “อ.ก.พ. กรม” ของตนเองได้ และ

(2) หากมิได้ดำเนินการปรับปรุงให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ มีฐานะเป็นกรม อาจกำหนดให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ มี อ.ก.พ. ของตนเอง และให้ อ.ก.พ. ดังกล่าว ทำหน้าที่เสมือนเป็น อ.ก.พ. กรม สำหรับส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ โดยอาจแก้ไขเพิ่มเติมความใน

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

ตอนท้ายของมาตรา 18 วรรคสี่ จาก “และให้คณะกรรมการสามัญประจำกระทรวงทำหน้าที่ คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม สำหรับส่วนราชการนั้น” เป็น “และให้มีคณะกรรมการสามัญประจำ ส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นทำหน้าที่เสมือนเป็นคณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม สำหรับส่วนราชการนั้น” ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(4) การกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ และเพื่อให้การบริหารงานภายในส่วนราชการดังกล่าวมีความชัดเจน จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้ครอบคลุมการปฏิบัติราชการของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เช่น การมอบอำนาจให้แก่ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ การบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน การพัสดุ/การจัดซื้อจัดจ้าง¹⁴⁵ การดำเนินการเกี่ยวกับคดี ทั้งปวง เป็นต้น ไว้ในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 รวมถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- ให้หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ มีอำนาจทำนิติกรรม ฟ้องคดี ถูกฟ้องคดี และดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับคดีอันเกี่ยวเนื่องกับหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการนั้น ทั้งนี้ โดยกระทำในนามของกระทรวงต้นสังกัด

- ให้อำนาจในการออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน การคลัง การจัดการทรัพย์สินของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ และการอื่นใดที่จำเป็น

(5) การกำหนดให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

เพื่อให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่สามารถเป็นหน่วยรับงบประมาณและสามารถเสนองบประมาณเองได้ จึงสมควรกำหนดไว้ในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ว่าให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ทั้งนี้เป็นไปตามแนวทางเดียวกับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้ กอ.รมน. และ ศรชล. เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

¹⁴⁵ เพื่อกำหนดให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 สามารถดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุ/การจัดซื้อจัดจ้างได้เอง แต่หลักเกณฑ์ในการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุ/การจัดซื้อจัดจ้าง ของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ก็จะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่น

6.2.3 การจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ตามภารกิจที่มีความเหมาะสม

ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรมและไม่เป็นนิติบุคคล ซึ่งลักษณะดังกล่าวนั้นแม้จะทำให้การจัดตั้งและการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการดังกล่าวมีความคล่องตัวกว่าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมก็ตาม แต่การไม่มีฐานะเป็นกรมดังกล่าว อาจทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจบางประการของส่วนราชการที่จะจัดตั้งตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้ ดังนั้นในการจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ จึงควรพิจารณาถึงภารกิจหรือหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานที่จะจัดตั้งเป็นส่วนราชการดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1) ส่วนราชการที่มีภารกิจที่ต้องใช้อำนาจรัฐ สำหรับส่วนราชการที่ต้องใช้อำนาจมหาชนในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ เช่น การอนุมัติ การอนุญาต การพิจารณาเรื่องทางปกครอง การวินิจฉัยข้อพิพาท หรือการใดที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมีนัยยะสำคัญ รวมถึงการต้องใช้อำนาจไปกระทบกับส่วนราชการอื่นหรือการใช้อำนาจข้ามส่วนราชการ ส่วนราชการในประเภทนี้ควรจะเป็นส่วนราชการในระดับกรมที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่ควรจัดตั้งส่วนราชการที่มีภารกิจดังกล่าวเป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เพราะความที่ส่วนราชการดังกล่าวไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล อาจทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการนั้นได้ เพราะอาจเกิดข้อโต้แย้งในการใช้อำนาจรัฐของส่วนราชการดังกล่าวจากการที่ส่วนราชการนั้นไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลได้ เช่น ในกรณีของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการที่มีภารกิจในการจัดและปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการอื่นด้วย ซึ่งจะต้องใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการดังกล่าว ก็ย่อมไม่เหมาะสมที่จะจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นส่วนราชการประเภทดังกล่าว

2) ส่วนราชการที่มีภารกิจในการให้บริการ สำหรับส่วนราชการที่มีภารกิจหลักเป็นการให้บริการหรือจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน โดยไม่ได้ใช้อำนาจมหาชนในการดำเนินการดังกล่าว ส่วนราชการในกลุ่มนี้มีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เนื่องจากจะทำให้ส่วนราชการดังกล่าวเกิดความคล่องตัวในการบริหารงานและสามารถทำให้ประชาชนได้รับการบริการหรือการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานนั้นได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และยังไม่สร้างนิติบุคคลเพิ่มในระบบราชการเกินความจำเป็นอีกด้วย เช่น ในกรณีของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ที่มีหน้าที่และอำนาจในการประสานงานในการรับและให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศตามข้อผูกพันภายใต้ความตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ และสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการที่มีหน้าที่และอำนาจในการสนับสนุนงานวิชาการและการจัดทำองค์ความรู้ด้านคนพิการ สำหรับการให้บริการและให้สวัสดิการสงเคราะห์แก่คนพิการ รวมถึงศูนย์รับคำขออนุญาตตามมาตรา 14 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตทางราชการ พ.ศ. 2558 ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็น

ส่วนราชการที่มีภารกิจในด้านการให้บริการแก่ส่วนราชการอื่น องค์กรเอกชน และประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น ส่วนราชการทั้งสามแห่งดังกล่าวจึงเป็นส่วนราชการที่เหมาะสมในการจัดตั้งเป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

อนึ่ง หากได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ตามแนวทางและข้อเสนอแนะของคณะที่ปรึกษาที่ได้เสนอไว้ใน หัวข้อ 6.2.2 ก็จะทำให้ส่วนราชการดังกล่าวสามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ มากขึ้น

6.3 ปัญหาของระบบราชการไทยและการนำประสบการณ์ของต่างประเทศมาปรับใช้ ในประเทศไทย

จากการศึกษาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในประเทศไทยรวมทั้งประสบการณ์ของต่างประเทศ ใน 4 ประเทศ ที่คณะที่ปรึกษาได้ศึกษามา คณะที่ปรึกษาพบว่า ประสบการณ์ของต่างประเทศดังกล่าว สามารถนำมาใช้ในประเทศไทยได้หลายประการ คือ

6.3.1 การจัดโครงสร้างและความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

การจัดโครงสร้างของราชการส่วนกลางในต่างประเทศก็มีความคล้ายคลึงกับประเทศไทย คือ มักจะมี กระทรวงและกรมเป็นส่วนราชการพื้นฐานที่ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ข้อแตกต่างที่สำคัญ คือ กระทรวงและกรมในประเทศไทยต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล (ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534) ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ตราขึ้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2468 การเป็นนิติบุคคลของกระทรวงและกรมดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหากับการทำงานของ กระทรวงและกรมเป็นอย่างมาก เพราะเมื่อเป็นนิติบุคคลแล้ว กระทรวงและกรมก็จะมียาน เงิน และคนเป็น ของตัวเอง การแก้ไข เปลี่ยนแปลง โยกย้ายงาน เงิน คน ล้วนต้องกระทำโดยการออกพระราชบัญญัติ ซึ่งตาม ระบบกฎหมายไทยเป็นไปด้วยความยากลำบาก ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน กระทรวงและกรมของไทย จึงปรับตัวได้ช้า ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของประเทศและโลก การยุบรวมกระทรวงและกรม ที่สมควรจะยุบรวมกันแทบจะไม่เกิดขึ้น การตั้งกระทรวงและกรมใหม่ ๆ ก็ล้วนทำได้ยาก การมีฐานะเป็น นิติบุคคลของกระทรวงและกรมทำให้เกิดกรณีกระทรวงและกรมฟ้องกันเอง กรณีต้องหาผู้รับผิดชอบว่าการ กระทำที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพประชาชนเป็นการกระทำของกระทรวงและกรมใดเพื่อที่จะฟ้องคดีได้ กรณีที่ต้อง ระบุอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงและกรมอย่างชัดเจนทำให้การเขียนอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงและ กรมเกิดความผิดพลาดบกพร่องทั้งในเชิงการเขียนอำนาจและหน้าที่ซ้ำซ้อนกันและในเชิงที่เขียนไม่ครอบคลุม อำนาจและหน้าที่ที่เป็นของรัฐ ประสบการณ์ของต่างประเทศที่ให้รัฐเป็นนิติบุคคล แต่กระทรวงและกรมไม่เป็น นิติบุคคลสามารถแก้ปัญหาทั้งหมดเท่าที่เคยมีอยู่ในประเทศไทยได้ เมื่อกระทรวงและกรมไม่มีฐานะเป็น นิติบุคคล ต่างประเทศจึงออกแบบให้กระทรวงจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ (พระราชบัญญัติ หรือรัฐบัญญัติ) ในขณะที่กรมเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร (พระราชกฤษฎีกาหรือรัฐกฤษฎีกา) หากประเทศไทย นำประสบการณ์ของต่างประเทศดังกล่าวมาใช้ก็จะทำให้การปรับปรุงกระทรวงและกรมได้คล่องตัวมากยิ่งขึ้น และทำให้ระบบราชการไทยมีความคล่องตัว ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันท่วงที และที่สำคัญจะ ทำให้ราชการส่วนกลางทั้งสองสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น

6.3.2 การบริหารจัดการส่วนราชการ

การบริหารจัดการส่วนราชการมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงและกรม ในประเทศไทยเมื่อกระทรวงและกรมเป็นนิติบุคคล งาน เงิน และคนของกระทรวงและกรมได้จึงเป็นของ กระทรวงและกรมนั้น การโยกย้ายเปลี่ยนแปลงงาน เงิน และคนจากกระทรวงและกรมหนึ่งจึงกระทำได้ยาก และโดยทั่วไปต้องอาศัยการออกพระราชบัญญัติ เช่น

กรณีงานของกระทรวง พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 บัญญัติถึงอำนาจ และหน้าที่ของแต่ละกระทรวงไว้ โดยมาตรา 18 บัญญัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการเกษตรกรรม การจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาระบบชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาาระบบสหกรณ์ รวมตลอดทั้งกระบวนการผลิตและสินค้าเกษตรกรรม และราชการอื่นที่ กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ดังนั้น หากจะต้องเพิ่มหรือลดอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็จะต้องออก พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

กรณีงานของกรม เมื่อปี พ.ศ. 2562 ได้มีการจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางขึ้น จึงต้องมีการแก้ไข พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ฉบับที่ 18 โดยมีการโอนอำนาจหน้าที่ของ หน่วยงานอื่นมาให้กรมการขนส่งทางราง¹⁴⁶

กรณีเงินของกระทรวงและกรมนั้น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ก็บัญญัติให้การโอน งบประมาณข้ามกระทรวงหรือกรมจะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย¹⁴⁷

กรณีคนของกระทรวงและกรมนั้น มาตรา 63 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้การย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการ พลเรือนสามัญในหรือต่างกระทรวงหรือกรมแล้วแต่กรณี ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. แต่ในปัจจุบันยัง มิได้มีการออกกฎ ก.พ. ตามมาตรานี้ ก.พ. จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 132 และมาตรา 137 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญให้เป็น อำนาจของผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี¹⁴⁸

¹⁴⁶ มาตรา 4 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า “ให้โอนบรรดาหน้าที่ และอำนาจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีของสำนักงาน นโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม เฉพาะสำนักงานโครงการพัฒนาระบบราง และของข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม เฉพาะสำนักงาน โครงการพัฒนาระบบราง ไปเป็นหน้าที่และอำนาจของกรมการขนส่งทางราง กระทรวงคมนาคม หรือของข้าราชการ พนักงาน ราชการ และลูกจ้างของกรมการขนส่งทางราง กระทรวงคมนาคม แล้วแต่กรณี”

¹⁴⁷ มาตรา 35 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับ งบประมาณที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นมิได้ เว้นแต่

(1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้

.....”

¹⁴⁸ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 4 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2562 กำหนดว่า

“1. การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกระทรวง กรม อาจทำได้เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว โดยให้ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทเดียวกัน ในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิม และรับเงินเดือนไม่สูงกว่าเดิม ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นการโอนตาม ข้อ 2 ข้อ 4 และข้อ 6

ประสบการณ์ของต่างประเทศในเรื่องงาน เงิน และคน พบว่าให้อำนาจในการบริหารจัดการเรื่องเหล่านี้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารไม่ใช่ฝ่ายนิติบัญญัติ จึงทำให้การบริหารจัดการกระทรวงและกรมมีความคล่องตัวมากกว่าประเทศไทย ซึ่งสมควรที่จะนำประสบการณ์ของต่างประเทศทั้ง 4 ประเทศ มาใช้กับประเทศไทยด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดตั้งหน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลที่ไม่เป็นนิติบุคคล อันเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือยุบเลิกหน่วยงานของตน เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการระบบราชการมีความคล่องตัว เช่น กำหนดให้การจัดตั้งหน่วยงานเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่น นอกจากนี้ควรกำหนดให้การแบ่งส่วนงานย่อยในหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นให้ออกเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งเป็นอำนาจของ

2. การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้นและระดับสูง ประเภทอำนวยการระดับสูง ประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญและระดับทรงคุณวุฒิ ประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ ในประเภทและระดับเดียวกัน ในกระทรวงเดียวกัน ให้โอนไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ โดยได้รับเงินเดือนไม่สูงกว่าเดิม สำหรับการโอนข้าราชการ พลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง และประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ ให้ทำได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

3. การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้นและระดับสูง ประเภทอำนวยการระดับสูง ประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญและระดับทรงคุณวุฒิ และประเภททั่วไป ระดับทักษะพิเศษ ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการระดับกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการอยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือ ต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี และการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งสังกัดส่วนราชการระดับกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการอยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมหรือต่างส่วนราชการระดับกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการอยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ในกระทรวงเดียวกัน อาจทำได้เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว ทั้งนี้ ให้โอนไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทเดียวกันในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิม และรับเงินเดือนไม่สูงกว่าเดิม สำหรับการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่ง ประเภทบริหารระดับสูง และประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ ให้ทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

4. การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง และประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกระทรวง โดยแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ประเภทเดียวกัน ในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิม และรับเงินเดือนไม่สูงกว่าเดิม ให้ทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

5. การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในสำนักงานรัฐมนตรี และการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดสำนักงานรัฐมนตรีไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมหรือต่างสำนักงานรัฐมนตรี อาจทำได้เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 57 ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว ทั้งนี้ ให้โอนไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทเดียวกันในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิม และรับเงินเดือนไม่สูงกว่าเดิม

6. การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้สอบแข่งขันได้ ผู้สอบคัดเลือกได้หรือผู้ได้รับคัดเลือกให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708/ว 2 ลงวันที่ 31 มกราคม 2539 โดยอนุโลม

7. การโอนข้าราชการพลเรือนในพระองค์ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำได้ตามที่ ก.พ. เทียบประเภทตำแหน่ง สายงาน ระดับตำแหน่ง และเงินเดือนที่จะให้ได้รับ ทั้งนี้ จะต้องได้รับความยินยอมในการโอนจากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุของทั้งสองฝ่ายแล้ว

8. การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงและได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตรา 21,000 บาท ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง หรือตำแหน่งประเภทอื่น ซึ่งได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตราที่ต่ำกว่าเดิมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น และให้ทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว”

ฝ่ายบริหารโดยแท้ เช่น กฎกระทรวง ในท้ายที่สุดจะส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายคนซึ่งเป็นบุคลากรที่ปฏิบัติงาน
ในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และตอบสนองต่อการบริหารงานในระบบราชการได้
อย่างมีประสิทธิภาพ

6.3.3 การนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ในระบบราชการ

เพื่อให้การบริหารจัดการภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบราชการมีความทันสมัย ก้าวทันกับความ
เปลี่ยนแปลง มีประสิทธิภาพสูง และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการเป็นรัฐบาลดิจิทัลที่มุ่งปรับลดความ
ยุ่งยาก ซ้ำซ้อน และล่าช้า จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ในระบบราชการ โดย
คณะที่ปรึกษาเห็นว่าสมควรนำมาใช้ดังต่อไปนี้

1) หน่วยงานราชการสมัยใหม่ควรต้องมีการทบทวนบทบาทภารกิจของหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอ

สืบเนื่องจากโลกในยุคปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านของ
สภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติ สังคม เศรษฐกิจ รวมถึงการเมือง ดังนั้น หน่วยงานราชการจำเป็นต้องมีการ
ทบทวนถึงบทบาทภารกิจของตนเองอย่างสม่ำเสมอ ว่าหน่วยงานของตนเองยังสามารถทำหน้าที่ในการให้บริการ
ประชาชน หรือหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพหรือไม่ กรณีตัวอย่างจาก
หน่วยงานราชการในสหราชอาณาจักรเป็นตัวอย่งที่ค่อนข้างชัดเจน ที่สะท้อนให้เห็นถึงการที่หน่วยงานจะมี
กระบวนการพิจารณาถึงความเหมาะสมของหน่วยงานอยู่เป็นระยะ เพราะฉะนั้น ในกรณีของประเทศไทย
ก.พ.ร. ของแต่ละหน่วยงานจึงอาจจำเป็นต้องทำหน้าที่ในเชิงรุกมากขึ้น โดยควรมีหน้าที่ในการทบทวนบทบาท
ภารกิจของหน่วยงานและเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงโครงสร้าง หรือบทบาทของหน่วยงานให้เหมาะสมกับ
บริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้หน่วยงานสามารถให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่า
การปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานระดับกรมในปัจจุบันอาจกระทำได้ไม่มากนัก อย่างน้อยก็ควรทำให้หน่วยงาน
ระดับกรมก็ควรปรับปรุงโครงสร้างภายในของตนได้ง่ายและคล่องตัวมากขึ้น

ในการทบทวนบทบาท ภารกิจ หน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึง
ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของ
คณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา แผนปฏิบัติราชการ และแผนอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา
33¹⁴⁹ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562
นอกจากนี้ ยังจะต้องมีการทบทวนความเหมาะสมและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ใน
พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 อีกประการ
หนึ่งด้วย แล้วรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

2) การปรับตัวของหน่วยงานราชการต้องเน้นการประสานการทำงานในแนวระนาบมากยิ่งขึ้น โดยให้หน่วยงานที่มีภารกิจเชื่อมโยงกันทำงานร่วมกัน

หน่วยงานราชการของไทยมีลักษณะเชิงโครงสร้างที่เด่นชัดคือมีลักษณะเป็นองค์กรแนวตั้ง
ที่แข็งตัว และมีความเป็นไซโล (silo) สูง การติดต่อประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง
ค่อนข้างน้อย ทั้งนี้ สภาพปัญหาที่หน่วยงานราชการในปัจจุบันต้องจัดการแก้ไขนั้น มักมีลักษณะเป็นปัญหาที่มี
ความสลับซับซ้อนที่บ่อยครั้งต้องอาศัยการบูรณาการความรู้ ข้อมูล ตลอดจนทรัพยากรของหลายหน่วยงาน

¹⁴⁹ มาตรา 33 ให้ส่วนราชการจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนเองว่าภารกิจใดมีความจำเป็น หรือสมควรที่จะยกเลิก
ปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงการดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนการปฏิรูปประเทศ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา และแผนอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกำลังเงิน
งบประมาณของประเทศ ความคุ้มค่าของภารกิจ และสถานการณ์อื่นประกอบกัน

เช่น ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอย่างปัญหาฝุ่นขนาดเล็ก (pm. 2.5) ที่หากจะแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างครอบคลุมแล้วอาจจำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการทำงานจากหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงพลังงาน กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือแม้แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนั้นหน่วยงานราชการของไทยจึงจำเป็นต้องมีกลไกประสานการทำงานในแนวระนาบให้มากยิ่งขึ้น โดยอาจอาศัยกลไกเดิมที่มีอยู่แล้ว เช่น กลุ่มภารกิจ (cluster) ในการผลักดันให้กลไกเหล่านั้นสามารถทำงานได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ หรืออาจพิจารณาจัดตั้งเป็นศูนย์ปฏิบัติการที่เป็นการบูรณาการหน่วยงานระดับกระทรวงหลายกระทรวงเพื่อเป็นการแก้ปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญด้วยก็ได้ เพื่อให้การแก้ปัญหาที่มีความซับซ้อนสามารถดำเนินการได้อย่างรอบด้านและครอบคลุมทุกมิติของปัญหา การจัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด (ศบค.) ซึ่งเป็นการบูรณาการการทำงานจากหลายกระทรวง และตั้งขึ้นภายใต้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ก็อาจเป็นแนวปฏิบัติหนึ่งที่น่ามาประยุกต์ใช้กับกรณีปัญหาอื่นได้เช่นกัน

แม้ว่าในปัจจุบัน พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาต พ.ศ. 2558 จะบัญญัติว่าในกรณีจำเป็นและสมควรเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้คณะรัฐมนตรีมีมติจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาต เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรับคำขอตามกฎหมายว่าด้วยการอนุญาต¹⁵⁰ แต่ก็ยังไม่มีการจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาตดังกล่าวขึ้นแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายฉบับดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นเพียงศูนย์รับคำขออนุญาตตามกฎหมายเท่านั้น แต่ไม่ใช่เป็นศูนย์บริการที่ทำหน้าที่แบบครบวงจรในทีเดียว จึงอาจเกิดข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยได้ว่า หากต้องการให้การบริหารงานราชการแผ่นดินให้เกิดความร่วมมือในแนวระนาบ การพิจารณาแต่เพียงพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาต พ.ศ. 2558 ซึ่งอาจไม่เพียงพอต่อการบริหารงานของรัฐ

นอกจากนี้ การประสานงานแนวระนาบอาจมีอุปสรรคเนื่องจากหากไม่มีหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานหลักผู้รับผิดชอบอาจเกิดการผลักความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานอื่น ๆ จึงอาจจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ให้มีการจัดตั้ง **“ศูนย์บริการร่วมของทุกส่วนราชการหรือทุกหน่วยงานของรัฐ”** ขึ้นเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากการจัดตั้ง **“ศูนย์บริการร่วมของแต่ละกระทรวง”** ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 30¹⁵¹ ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และในระยะแรกหรือระยะเร่งด่วนอาจใช้มติคณะรัฐมนตรีสั่งการให้หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐประสานความร่วมมือกัน ผ่านการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ตามพระราชกำหนดว่าด้วยการประชุมผ่านสื่อ

¹⁵⁰ มาตรา 14 ในกรณีจำเป็นและสมควรเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้คณะรัฐมนตรีมีมติจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาต เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรับคำขอตามกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตขึ้น

ให้ศูนย์รับคำขออนุญาตตามวรรคหนึ่งมีฐานะเป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และจะให้ให้มีสาขาของศูนย์ประจำกระทรวงหรือประจำจังหวัดด้วยก็ได้

การจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้กำหนดรายละเอียดกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตที่จะให้อยู่ภายใต้การดำเนินการของศูนย์รับคำขออนุญาต

ในการดำเนินการเกี่ยวกับการรับคำขอ จะกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้ผู้ยื่นคำขอ ยื่นคำขอผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้

¹⁵¹ มาตรา 30 ในกระทรวงหนึ่ง ให้เป็นหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่จะต้องจัดให้ส่วนราชการภายในกระทรวงที่รับผิดชอบปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริการประชาชนร่วมกันจัดตั้งศูนย์บริการร่วม เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎอื่นใด ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อสอบถาม ขอทราบข้อมูล ขออนุญาต หรือขออนุมัติในเรื่องใด ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในกระทรวงเดียวกัน โดยติดต่อเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว

อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2563 เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติราชการในปัจจุบันที่ต้องการความรวดเร็ว ประหยัด
งบประมาณ และเป็นประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุด

3) การทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและกฎหมายของรัฐได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น

รัฐต้องจัดเก็บข้อมูลและการสร้างฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (big data) เพื่อใช้ประโยชน์ในการ
บริหารงานภาครัฐและสนับสนุนการให้บริการแก่ประชาชนนับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ แต่สำหรับประเทศไทย
แล้วที่ผ่านมาหน่วยงานราชการต่าง ๆ มักมีการจัดเก็บและจัดทำฐานข้อมูลไว้ใช้สนับสนุนภารกิจของหน่วยงาน
ของตน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเสนอให้หน่วยงานราชการทำงานในแนวระนาบและลดความเป็นไซโลลง
กอบปรักกรณีสึกษาการใช้นวัตกรรมการบริหารในต่างประเทศ คณะที่ปรึกษาจึงเสนอว่าหน่วยงานภาครัฐ
จำเป็นต้องมีการจัดเก็บและพัฒนาฐานข้อมูลขนาดใหญ่สำหรับการใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อให้ข้อมูลเหล่านั้นมี
ความเป็นเอกภาพ และสามารถนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจได้อย่างแม่นยำมากยิ่งขึ้น การจัดเก็บและพัฒนา
ฐานข้อมูลร่วมกัน ยังมีส่วนช่วยลดต้นทุนในการจัดเก็บและพัฒนาฐานข้อมูลนั้น ๆ ได้อีกด้วย

ในการจัดเก็บข้อมูลและการสร้างฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (big data) มิได้เป็นเพียงทำให้รัฐปฏิบัติงาน
ได้โดยสะดวกเท่านั้น แต่ยังเป็นการทำให้อาณาจักรรัฐมีความทันสมัย ทันการเปลี่ยนแปลง และมี
ขีดสมรรถนะสูง สามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่า เทียบได้กับมาตรฐานสากล สามารถ
รองรับกับสภาพแวดล้อม ในการปฏิบัติงานที่มีความหลากหลายซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และทันการเปลี่ยนแปลงใน
อนาคต อันเป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ¹⁵² และ
ปัจจุบันได้มีประกาศคณะกรรมการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล เรื่อง ธรรมนูญข้อมูลภาครัฐ ลงวันที่ 12 มีนาคม
2563¹⁵³ กำหนดให้มีธรรมนูญข้อมูลภาครัฐเพื่อเป็นหลักการและแนวทางในการดำเนินการให้เป็นไปตาม
พระราชบัญญัติการบริหารงานและให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 อันจะนำไปสู่การพัฒนา
ระบบข้อมูลที่สำคัญของภาครัฐเพื่อประโยชน์ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเชื่อมโยง แลกเปลี่ยน และ
บูรณาการข้อมูลของหน่วยงานของรัฐอย่างเป็นระบบ ตลอดจนพัฒนาศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐเพื่อให้
ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจุบัน ได้มีความพยายามที่ทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและกฎหมายของรัฐได้สะดวก
และรวดเร็วขึ้นโดยการยกร่าง “พระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึง
ได้โดยสะดวก พ.ศ.” ซึ่งมีสาระสำคัญให้รัฐดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้
โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ซึ่งการส่งเสริมการเข้าถึง
และเข้าใจกฎหมายของประชาชนอาจดำเนินการโดยการรวบรวมกฎหมายและกฎในเรื่องเดียวกัน เกี่ยวข้อง
หรือเกี่ยวเนื่องกัน ไว้ในแหล่งเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก หรือการจัดทำ
ประมวลกฎหมายและกฎโดยการรวบรวมกฎหมายและกฎในเรื่องเดียวกันเข้าไว้ด้วยกัน จัดหมวดหมู่
บทบัญญัติส่วนต่าง ๆ ให้เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบและเป็นเหตุเป็นผล โดยไม่มีการแก้ไขหลักการ เนื้อความ
หรือสาระสำคัญเดิม และใช้บังคับแทนกฎหมายและกฎที่นำมารวบรวมนั้น โดยจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมและ
ปรับปรุงประมวลกฎหมายและกฎนั้นอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ ซึ่งการรวบรวมกฎหมายและ
การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ จะช่วยให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้

¹⁵² ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี : ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ประเด็นที่
4.4 ภาครัฐมีความทันสมัย

¹⁵³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนพิเศษ 74 ง หน้า 47 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2563

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

โดยสะดวกและเข้าใจเนื้อหาของกฎหมายได้ง่าย อันจะช่วยให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และเจ้าหน้าที่ของรัฐบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁵⁴

4) การนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมภายใต้แพลตฟอร์มเดียวกันมาใช้ในการให้บริการแก่ประชาชน

การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ และให้บริการแก่ประชาชนนับเป็นอีกแนวโน้มหนึ่งที่เราจะเห็นได้จากทุกประเทศที่เป็นกรณีศึกษา ทั้งนี้ สิ่งที่สำคัญที่ต้องตระหนัก ก็คือ การนำเทคโนโลยีเหล่านั้นมาใช้ควรต้องมีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศและบริการสาธารณะแต่ละประเทศ โดยจำเป็นต้องมีการพิจารณาถึงความสามารถและโอกาสในการเข้าถึงของประชาชนต่อเทคโนโลยีที่นำมาใช้ ความสะดวกรวดเร็วในการใช้งาน และที่สำคัญเทคโนโลยีที่นำมาใช้ควรอยู่ภายใต้แพลตฟอร์มเดียวกันเพื่อลดความสับสนและเพื่อไม่ให้เป็นการซ้ำซ้อนกันมากเกินไป ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด ภาครัฐได้นำเอาเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในหลายมิติ ทั้งการควบคุมการแพร่ระบาด เช่น แอปพลิเคชันไทยชนะ¹⁵⁵ แอปพลิเคชันหมอชนะ¹⁵⁶ รวมถึงการช่วยเหลือประชาชนรวมถึงผู้ประกอบการที่ได้รับความเดือดร้อนด้านเศรษฐกิจโดยมาตรการช่วยเหลือทางการเงินของรัฐผ่านแอปพลิเคชันเป๋าตัง¹⁵⁷ ซึ่งรัฐบาลควรต้องมีการประเมินถึงผลของการนำเอาเทคโนโลยีเหล่านั้นมาใช้ เพื่อให้ในอนาคตการเลือกใช้เทคโนโลยีมีความเหมาะสมและสะดวกกับประชาชนมากยิ่งขึ้น

5) การนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการของภาครัฐหรือสื่อสารกับภาครัฐได้อย่างสะดวกรวดเร็ว

ภายใต้กรอบแนวคิดที่การทำงานของหน่วยงานราชการจำเป็นต้องลดการทำงานในแนวตั้งและความเป็นไซโล โดยมุ่งเน้นการทำงานร่วมกันมากขึ้นนั้น ในการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้สำหรับประชาชนก็เช่นกัน ที่ภาครัฐควรมุ่งทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการต่างๆของภาครัฐให้ง่ายที่สุด โดยหากเป็นไปได้ควรผ่านช่องทางเดียว โดยอาจมุ่งพัฒนาให้เกิดแอปพลิเคชันในการขอรับบริการจากรัฐแบบเบ็ดเสร็จในแอปพลิเคชันเดียว ซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้เริ่มดำเนินการมาระยะหนึ่งแล้วในหลายประเทศ โดยภาครัฐควรตั้งเป้าหมายให้ประชาชนสามารถที่จะทำรายการในด้านต่าง ๆ อาทิเช่น งานทะเบียนราษฎร ภาษีอากร สิทธิบัตรสวัสดิการของรัฐ บัตรทอง หรือประกันสังคม การนัดหมายเวลาเพื่อติดต่อราชการ ฯลฯ โดยผ่านทางช่องทางแอปพลิเคชันเดียว ซึ่งหากทำได้ประชาชนจะได้รับความสะดวกเป็นอย่างมาก

ในปัจจุบันการนำเทคโนโลยีต่าง ๆ มาใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐนั้น ดำเนินการอยู่โดยการประกาศจัดตั้งสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2561 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม 2561 โดยกำหนดให้สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 เป็นสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) เรียกโดยย่อว่า “สพร.” และให้ใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า “Digital Government Development Agency (Public Organization)” เรียกโดยย่อว่า “DGA” เป็นหน่วยงานในการกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ในการให้บริการ

¹⁵⁴ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ 1109/2563)

¹⁵⁵ <https://www.gcc.go.th/?p=10728>, สืบค้น, เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2564

¹⁵⁶ <https://www.dga.or.th/th/profile/2176/>, เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2564

¹⁵⁷ <https://www.hatyaiapp.co.th/contents/%E0%B9%81%E0%B8%AD%E0%B8%9B%E0%B9%80%E0%B8%9B%E0%B9%8B%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%B1%E0%B8%87/>, เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2564

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานอื่นเกี่ยวกับการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล¹⁵⁸

นอกจากนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยกร่างพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ขึ้น โดยมีสาระสำคัญให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ประกอบกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่เอื้อต่อการนำวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการอนุญาต การให้บริการ หรือการให้สวัสดิการแก่ประชาชนส่งผลให้ประชาชนมีภาระและต้นทุนในการติดต่อกับภาครัฐที่สูงเกินสมควร เป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จึงกำหนดให้มีกฎหมายกลางว่าด้วยการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อเอื้อต่อการทำงานและการให้บริการของภาครัฐโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 16 การปฏิรูปประเทศมาตรา 258 ข. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน¹⁵⁹ ความพยายามในการยกร่างกฎหมายดังกล่าวนี้จึงเป็นการสะท้อนและแสดงให้เห็นว่าการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ในการระบอบราชการและหน่วยงานของรัฐนั้น มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด

ตารางที่ 6 การนำประสบการณ์ของการบริหารจัดการระบบราชการของต่างประเทศมาปรับใช้ในประเทศไทย

ประเด็น	ระบบราชการไทย	ระบบราชการต่างประเทศ	การนำมาปรับใช้ในประเทศไทย
ความเป็นนิติบุคคลของรัฐในกฎหมายภายในประเทศ	ไม่เป็นนิติบุคคล	เป็นนิติบุคคล	รัฐควรเป็นนิติบุคคล
ราชการส่วนกลางประกอบด้วย	กระทรวง ทบวง กรม	กระทรวงและกรม	ควรมีแค่กระทรวงและกรม
การจัดตั้ง ยุบ รวม กระทรวง	ทำโดยพระราชบัญญัติ	ทำโดยพระราชบัญญัติ	คงไว้ตามเดิม
การจัดตั้ง ยุบ รวมกรม	ทำโดยพระราชบัญญัติ	ทำโดยพระราชกฤษฎีกา	แก้ไขให้ทำโดยอาศัยอำนาจของฝ่ายบริหาร
การปรับปรุงงาน เงิน คน	ทำโดยพระราชบัญญัติ	ทำโดยอาศัยอำนาจของฝ่ายบริหารโดยออกพระราชกฤษฎีกา	แก้ไขให้ทำโดยอาศัยอำนาจของฝ่ายบริหาร
การนำนวัตกรรมมาใช้กับระบบราชการ	กำลังดำเนินการหลายเรื่อง	- ทบทวนภารกิจของส่วนราชการ - การจัดองค์กรในแนวราบ	นำมาใช้กับประเทศไทยได้

¹⁵⁸ https://www.dga.or.th/th/profile_history/, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2564

¹⁵⁹ <https://www.krisdika.go.th/detail-law-draft-under-consideration-by-the-office-of-the-council-of-state?billCode=261&type=billDetail>, สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2564

ประเด็น	ระบบราชการไทย	ระบบราชการ ต่างประเทศ	การนำมาปรับใช้ใน ประเทศไทย
		- การเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร	
การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมา ใช้กับระบบราชการ	กำลังดำเนินการ หลายเรื่อง	- การจัดทำ platform เดียวกันเพื่อให้บริการ ประชาชน - Digital Government - การจัดทำ big data ของส่วนราชการ	นำมาใช้กับประเทศ ไทยได้

6.4 ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูประบบราชการให้มีความคล่องตัวในระยะยาว : การกำหนดให้ กระทรวงและกรมไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

แม้การดำเนินการศึกษาปัญหาของการจัดตั้งและการบริหารงานภายในของส่วนราชการตาม
มาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งนำมาสู่แนวทางการ
บริหารงานภายในและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการจัดตั้งและการบริหารงานภายในของส่วนราชการตาม
มาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จะสามารถทำให้เห็นถึง
ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อให้การดำเนินการจัดตั้งส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรมและไม่เป็นนิติ
บุคคลสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถช่วยให้ระบบราชการของประเทศไทยมีความคล่องตัวขึ้น
บ้างก็ตาม แต่การดำเนินการเพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็เป็นการแก้ไขเฉพาะหน้าเท่านั้น คือในแง่
การสามารถสร้างส่วนราชการใหม่ ๆ ที่ไม่ต้องแบ่งส่วนราชการโดยสร้างกรมเพิ่มได้ อย่างไรก็ตามปัญหาสำคัญ
ที่แท้จริงที่ทำให้ระบบราชการของประเทศไทยไม่มีความคล่องตัวนั้นเกิดจากการที่ส่วนราชการของไทย
กล่าวคือ กระทรวง ทบวง กรม ล้วนแล้วแต่เป็นนิติบุคคลทั้งสิ้น จึงทำให้ยากต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการ
บริหารราชการตามภารกิจของรัฐที่เปลี่ยนไป ดังนั้น การลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม
จึงเป็นแนวทางที่สามารถแก้ปัญหาความไม่คล่องตัวของส่วนราชการของประเทศไทยได้ในระยะยาว ดังเช่นที่
ประเทศต่าง ๆ ทั้งหลายได้ดำเนินการกัน (ดูบทที่ 2)

คณะที่ปรึกษาได้ศึกษารายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง โครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และยกกร่างกฎหมายว่าด้วยตำแหน่งนักบริหารที่มีความสำคัญทาง
ยุทธศาสตร์ขึ้น¹⁶⁰ โดยนายมีชัย ฤชุพันธ์ เป็นหัวหน้าโครงการ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบ
ราชการ ในปี พ.ศ. 2549 รายงานการศึกษาวิจัยดังกล่าว มีข้อเสนอแนะที่น่าสนใจเกี่ยวกับการกำหนดให้การ
บริหารราชการมีความคล่องตัว สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

¹⁶⁰ มีชัย ฤชุพันธ์ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง โครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และยกกร่างกฎหมายว่าด้วยตำแหน่งนักบริหารที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ขึ้น, เสนอต่อ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549.

1) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ให้ประกอบด้วย (1) สำนักนายกรัฐมนตรี (2) กระทรวง (3) ทบวง (4) ส่วนราชการอื่นที่มีได้อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และ (5) หน่วยงานอื่นใดของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ แต่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับของฝ่ายบริหาร และกำหนดให้ส่วนราชการทั้งหมดมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีได้กำหนดให้ “กรม” เป็นราชการส่วนกลาง เพราะมีได้กำหนดให้กรมเป็นนิติบุคคล โดยกรมจะมีฐานะเป็นส่วนราชการในกระทรวงแทน

2) การจัดตั้งส่วนราชการในกระทรวง กำหนดให้มีความคล่องตัวในการเปลี่ยนแปลง โดยในการรวมหรือโอนกระทรวงเข้าด้วยกัน ถ้าไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราเพิ่มให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งรวมถึงการโอนบางหน่วยงานของกระทรวงหนึ่งไปอยู่กับอีกกระทรวงหนึ่ง การยุบส่วนราชการ และการเปลี่ยนชื่อกระทรวง และเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขึ้นแล้ว ให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับการโอนหน้าที่กิจการ บุคลากร ทรัพย์สิน งบประมาณ หรือการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจที่เปลี่ยนไปโดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา

3) การจัดระเบียบราชการในกระทรวง จากแนวความคิดที่จะลดฐานะความเป็นนิติบุคคลของกรม จึงคงให้กระทรวงเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล เพื่อประโยชน์ในการกำหนดหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานภายในกระทรวงให้สามารถปฏิบัติภารกิจในด้านต่าง ๆ ได้อย่างคล่องตัว และสามารถบริหารทรัพยากรของกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยให้กรมเป็นส่วนงานภายในของกระทรวงที่จะบริหารตามรูปแบบที่กระทรวงกำหนด

โครงการวิจัยดังกล่าวยังได้เสนอให้การจัดโครงสร้างส่วนราชการในกระทรวงควรประกอบด้วย (1) สำนักงานรัฐมนตรี (2) สำนักงานปลัดกระทรวง (3) กลุ่มภารกิจ เป็นการรวมส่วนราชการของกระทรวงตั้งแต่สองส่วนราชการขึ้นไปเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมของส่วนราชการนั้นเป็นไปโดยสอดคล้องและมีเป้าหมายเดียวกัน และ (4) ส่วนราชการอื่น ๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติราชการตามหน้าที่และอำนาจในแต่ละด้านของกระทรวง ซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่มีขอบเขตจำกัดในการทำงาน โดยกระทรวงสามารถมอบหมายงานของกระทรวงหรือเปลี่ยนแปลงงานที่มอบหมายให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงปฏิบัติได้

สำหรับการแบ่งส่วนงานภายใน เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารเชิงภารกิจ เพื่อให้สามารถบริหารงานได้บรรลุเป้าหมายตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินหรือนโยบายของรัฐบาลที่จะต้องปรับเปลี่ยนได้ง่ายตามสภาพการณ์ของประเทศ จึงต้องแบ่งส่วนงานภายในให้สอดคล้องกับเป้าหมายการปฏิบัติราชการ และจะต้องมีความคล่องตัวปรับเปลี่ยนได้ตามลักษณะของส่วนราชการที่ไม่เป็นนิติบุคคล การแบ่งส่วนราชการภายในจึงควรมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) ส่วนราชการระดับกรมจะแบ่งส่วนงานภายในหรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงภารกิจที่รับผิดชอบหรืออาจใช้การจัดตั้งกลุ่มงานตามภารกิจที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่ายตามคำสั่งของหัวหน้าหน่วยงาน

(2) ถ้างานใดมีลักษณะต่อเนื่องและจำเป็นต้องมีหน่วยงานรองรับ จะแบ่งส่วนงานภายในโดยทำเป็นประกาศของส่วนราชการนั้น และกำหนดภาระหน้าที่ไว้ด้วยก็ได้

และเมื่อส่วนราชการในกระทรวงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว จึงสมควรกำหนดให้มีการโอนย้ายส่วนงานภายในหรือหน้าที่และอำนาจจากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหนึ่งเพื่อปฏิบัติภารกิจของ

กระทรวงได้ โดยการโอนย้ายดังกล่าวมีผลเป็นการโอนงบประมาณ ทรัพย์สิน หรือบุคลากรไปด้วยโดยไม่ต้อง
ตราเป็นกฎหมาย แต่จัดทำเป็นประกาศกระทรวง

นอกจากนี้ สมควรให้เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะพิจารณาความเหมาะสมในการกำหนด
ระดับและอัตรากำลังของส่วนราชการของตน เพราะเป็นผู้รับผิดชอบในผลของงาน จึงจำเป็นต้องมีอิสระใน
การสรรหาบุคคลที่เหมาะสมกับงานและสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้ แต่จะต้องอยู่ภายใต้มาตรฐาน
กลางและกรอบวงเงินงบประมาณที่จัดสรรไว้สำหรับเงินเดือนหรือค่าจ้าง

4) การบริหารราชการของกลุ่มภารกิจ มีความจำเป็นในการบริหารราชการของกระทรวงที่มีภารกิจ
หลายด้าน เพื่อเป็นการกระจายอำนาจของปลัดกระทรวงไปยังหัวหน้ากลุ่มภารกิจที่จะเป็นผู้รับผิดชอบการ
ปฏิบัติงานในด้านนั้นอย่างใกล้ชิด จึงสมควรกำหนดลักษณะการบริหารกลุ่มภารกิจให้ชัดเจน ดังต่อไปนี้

(1) ในกระทรวงที่มีกลุ่มภารกิจ ปลัดกระทรวงจะทำหน้าที่นำนโยบายของรัฐมนตรีมากำหนด
แผนปฏิบัติการ และมอบหมายให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจให้รับผิดชอบในการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการนั้น โดย
รายงานผลการปฏิบัติงานต่อปลัดกระทรวง

(2) หัวหน้ากลุ่มภารกิจจะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจนั้น
โดยหัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงกับกลุ่มภารกิจต้องปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อหัวหน้ากลุ่มภารกิจ โดยอาจ
กำหนดให้มีหน่วยงานของหัวหน้ากลุ่มภารกิจในทำนองเดียวกันกับสำนักงานปลัดกระทรวงก็ได้

(3) อำนาจในการอนุมัติ อนุญาต หรือให้ความเห็นชอบของปลัดกระทรวงตามกฎหมาย ให้
เป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจ

(4) ในกรณีที่ต้องเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ถ้าเป็นงานในความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจ
ให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีได้โดยตรง

(5) ในกรณีที่การปฏิบัติการของกลุ่มภารกิจต้องดำเนินการที่เกี่ยวข้องหรือร่วมกับส่วน
ราชการอื่นนอกกลุ่มภารกิจ ให้การปฏิบัติราชการนั้นเป็นไปตามที่ปลัดกระทรวงกำหนด

(6) ในกลุ่มภารกิจถ้ามีงานในลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน ให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจ
มีอำนาจโอนงานดังกล่าวให้มาดำเนินการรวมกันโดยยุบหน่วยงานเดิมในแต่ละส่วนราชการได้

(7) ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ปลัดกระทรวงเป็นกรรมการในเรื่องใด ถ้าเป็นภารกิจของ
กลุ่มภารกิจให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจเป็นกรรมการแทนปลัดกระทรวง

5) การกำหนดอำนาจกระทำการแทนกระทรวง เมื่อกำหนดให้เฉพาะกระทรวงเป็นนิติบุคคล และส่วน
ราชการในกระทรวงไม่เป็นนิติบุคคลแล้ว บรรดาเงินงบประมาณ ทรัพย์สิน และการกระทำใดที่มีผลกับ
บุคคลภายนอกย่อมเป็นของกระทรวง แต่โดยที่ในการบริหารงานภายในกระทรวงมีส่วนราชการต่าง ๆ
บริหารงานตามหน้าที่และอำนาจ ซึ่งในการบริหารเงินงบประมาณและทรัพย์สินส่วนราชการต่าง ๆ ย่อม
สามารถใช้ประโยชน์และควบคุมดูแลได้ตามหลักเกณฑ์ที่มีอยู่เดิม แต่สำหรับกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกที่
ส่วนราชการจะกระทำให้มีผลผูกพันกระทรวงได้ต้องมีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ โดยระบุตำแหน่งที่
สามารถกระทำนิติกรรมสัญญาหรือฟ้องคดีให้มีผลผูกพันกระทรวงได้ กล่าวคือ 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง 2)
รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงในกิจการที่ได้รับมอบหมาย 3) ปลัดกระทรวง 4) หัวหน้ากลุ่มภารกิจสำหรับ

กิจการในกลุ่มภารกิจ 5) หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวง ในกิจการของส่วนราชการนั้น 6) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ได้รับมอบอำนาจ

จากการพิจารณาข้อเสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการกำหนดให้การบริหารราชการมีความคล่องตัวของโครงการวิจัยดังกล่าว จะเห็นได้ว่าคณะที่ปรึกษาของโครงการวิจัยดังกล่าวได้เสนอให้กำหนดให้ส่วนราชการระดับกระทรวงเท่านั้นเป็นนิติบุคคล สำหรับส่วนราชการภายในกระทรวงนั้นไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และให้กลุ่มภารกิจเป็นศูนย์กลางในการปฏิบัติราชการตามภารกิจของกลุ่มภารกิจนั้น โดยปลัดกระทรวงเป็นผู้ควบคุมดูแล และสามารถปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในส่วนราชการต่าง ๆ ได้ง่ายเพราะส่วนราชการไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งนับเป็นข้อเสนอที่สามารถนำมาเป็นแนวทางในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการของประเทศไทยในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

คณะที่ปรึกษาเห็นด้วยกับข้อเสนอของโครงการวิจัยดังกล่าวในการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกรม โดยให้กรมมีสถานะเป็นส่วนราชการในกระทรวงที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และสามารถปรับเปลี่ยน โอน ย้าย กรม หรือหน้าที่และอำนาจจากกรมหนึ่งไปยังอีกกรมหนึ่งภายในกระทรวงได้ โดยการจัดทำเป็นประกาศกระทรวง รวมทั้งให้อำนาจแก่หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมในการพิจารณากรอบอัตรากำลังของตนเองภายใต้มาตรฐานกลางและกรอบวงเงินงบประมาณที่จัดสรรไว้สำหรับเงินเดือนหรือค่าจ้าง และกำหนดอำนาจระทำการแทนกระทรวงให้กับกรมและส่วนราชการอื่นภายใต้กระทรวงสำหรับกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกในการทำนิติกรรมสัญญาหรือฟ้องคดีให้มีผลผูกพันกระทรวงได้ เพราะการดำเนินการดังกล่าวจะทำให้การบริหารราชการในระดับกระทรวงและกรมมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นการให้อำนาจแก่หัวหน้าหน่วยงานที่เป็นผู้ควบคุมดูแลภารกิจของหน่วยงานนั้นโดยตรงในการจัดวางโครงสร้างการบริหารงานและจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมกับการดำเนินงานตามภารกิจของส่วนราชการนั้นอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจเพื่อกระจายอำนาจของปลัดกระทรวงไปยังหัวหน้ากลุ่มภารกิจที่จะเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานในด้านนั้นอย่างใกล้ชิด โดยให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจนั้น และให้อำนาจในการอนุมัติ อนุญาต หรือให้ความเห็นชอบของปลัดกระทรวงตามกฎหมาย ให้เป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ก็จะยิ่งเสริมให้การดำเนินการตามภารกิจที่เป็นของกลุ่มภารกิจนั้นมีความชัดเจนและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการโอนอำนาจของปลัดกระทรวงไปเป็นของหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ทำให้อำนาจในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต หรือให้ความเห็นชอบการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกระทรวงจะมีได้อยู่ภายใต้ปลัดกระทรวงแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป อำนาจในการอนุมัติ อนุญาต หรือให้ความเห็นชอบ จะไปอยู่กับหัวหน้าส่วนภารกิจที่ดูแลภารกิจนั้นอย่างใกล้ชิด ส่วนปลัดกระทรวงก็จะปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้ประสานให้ภารกิจต่าง ๆ ภายในกระทรวงให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันตามนโยบายที่ได้วางไว้

อย่างไรก็ตาม การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกรมแม้จะช่วยให้ระบบราชการของประเทศมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวเพิ่มขึ้นจากปัจจุบันเป็นอย่างมากก็ตาม แต่หากจะแก้ปัญหาสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการภายในรัฐ และสอดคล้องกับแนวทางการจัดโครงสร้างของระบบราชการในนานาประเทศ ก็ควรที่จะมีการดำเนินการเพื่อยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกระทรวงด้วย

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

และให้เหลือคงไว้แต่รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่วนราชการของรัฐทั้งหมดล้วนแต่เป็นองค์การของรัฐทั้งสิ้น หากดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว การจัดระบบราชการของประเทศก็จะมีมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวอย่างแท้จริง หากฝ่ายบริหารมีความประสงค์ที่จะปรับเปลี่ยนโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจ ของส่วนราชการ ในทุกระดับเพื่อให้เท่าทันกับสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วก็สามารถกระทำได้โดยมี دستورเป็นพระราชบัญญัติที่ใช้เวลานาน ซึ่งจะส่งผลให้ไม่สามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างทันท่วงที

อนึ่ง คณะที่ปรึกษาเห็นว่า การดำเนินการเพื่อยกเลิกฐานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในระดับกระทรวงและกรมควรจะดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อมิให้กระทบต่อการบริหารงานของส่วนราชการมากนัก และให้ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการได้ปรับตัวกับโครงสร้างของส่วนราชการที่มีการเปลี่ยนแปลงไป จึงควรดำเนินการเพื่อยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกรมเสียก่อน เพื่อแก้ไขปัญหา ความไม่ยืดหยุ่นคล่องตัวของส่วนราชการ เมื่อส่วนราชการมีความคุ้นชินกับการบริหารงานในรูปแบบที่กรม ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว จึงค่อยดำเนินการเพื่อยกเลิกฐานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในระดับกระทรวงต่อไป

คณะที่ปรึกษาเห็นว่า การดำเนินการเพื่อยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกรม อันเป็นขั้นตอนแรกของการดำเนินการเพื่อยกเลิกฐานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการทั้งระบบ ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังต่อไปนี้

1.1) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7 เพื่อยกเลิกการกำหนดให้กรมเป็นนิติบุคคล โดยให้สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง และทบวง เท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้กรมเป็นเพียงส่วนราชการภายในกระทรวง ตามมาตรา 25 (3) เท่านั้น

1.2) แก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 การจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี และหมวด 2 การจัดระเบียบราชการในกระทรวงหรือทบวง โดยกำหนดให้การปรับเปลี่ยน โอน ย้าย กรมหรือส่วนงานภายในอื่น หรือหน้าที่และอำนาจจากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหนึ่งภายในกระทรวง โดยการจัดทำเป็นประกาศกระทรวง รวมทั้งให้อำนาจแก่หัวหน้าส่วนราชการในการพิจารณากรอบอัตรากำลังของตนเองภายใต้มาตรฐานกลางและกรอบวงเงินงบประมาณที่จัดสรรไว้สำหรับเงินเดือนหรือค่าจ้าง และกำหนดอำนาจกระทำการแทนกระทรวงให้กับกรมและส่วนราชการอื่นภายใต้กระทรวงสำหรับกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกในการทำนิติกรรมสัญญาหรือฟ้องคดีให้มีผลผูกพันกระทรวงในแต่ละตำแหน่ง

1.3) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 21 โดยกำหนดให้กลุ่มภารกิจสามารถจัดตั้งโดยกฎกระทรวง จากเดิมที่ต้องจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้แต่งตั้งผู้เคยดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง ผู้ตรวจราชการกระทรวง หรืออธิบดีมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ และให้อำนาจในการอนุมัติ อนุญาต หรือให้ความเห็นชอบของปลัดกระทรวงตามกฎหมายเป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจ

นอกจากนี้ยังควรกำหนดให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีได้โดยตรงในกรณีที่เป็นเรื่องในความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจ และในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ปลัดกระทรวงเป็นกรรมการในเรื่องใด ถ้าเป็นภารกิจของกลุ่มภารกิจให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจเป็นกรรมการแทนปลัดกระทรวง รวมถึงให้อำนาจ

หัวหน้ากลุ่มภารกิจในการโอนงานในกลุ่มภารกิจลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกันให้มาดำเนินการรวมกันโดย
ยุบหน่วยงานเดิมในแต่ละส่วนราชการได้

1.4) กำหนดบทเฉพาะกาล ดังต่อไปนี้

1.4.1) ให้สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง และส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนัก
นายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ยังคงเป็นส่วน
ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่ได้แก้ไขปรับปรุงนี้ โดยให้บรรดา
กิจการ หน้าที่และอำนาจ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพันทั้งปวง รวมทั้งข้าราชการและลูกจ้าง
ของหน่วยงานดังกล่าวเป็นของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง และส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี
กระทรวง หรือทบวง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่ได้แก้ไขปรับปรุงนี้ด้วย

1.4.2) ให้กรมและส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเป็นกรมเป็นส่วนราชการภายใต้
สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง โดยให้มีชื่อ หน้าที่และอำนาจ และการจัดระเบียบราชการเช่นเดิม
โดยให้ข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานดังกล่าว เป็นข้าราชการของกรมและส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเป็น
กรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่ได้แก้ไขปรับปรุงนี้ และให้ส่วนราชการ
ดังกล่าวยังคงมีอำนาจในการปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินและงบประมาณที่เป็นของส่วนราชการ
นั้นต่อไป

นอกจากนี้ยังต้องกำหนดให้บรรดานิติกรรม หนี้ สิทธิ และภาระผูกพันทั้งปวงที่
กระทำโดยกรมและส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเป็นกรม มีผลผูกพันกรมและส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเป็นกรม
ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่ได้แก้ไขปรับปรุงนี้ โดยถือว่าเป็นการ
ดำเนินการแทนสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงที่ส่วนราชการนั้นสังกัด และการฟ้องคดีหรือการถูกฟ้องคดี
ของกรมและส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ให้ถือว่าเป็นการฟ้องหรือถูกฟ้องคดีโดยสำนักนายกรัฐมนตรี
หรือกระทรวงแล้วแต่กรณี โดยให้กรมและส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่ได้แก้ไขปรับปรุงนี้ เป็นผู้กระทำการแทนสำนักนายกรัฐมนตรีหรือ
กระทรวงที่หน่วยงานนั้นสังกัด

2) ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฉบับใหม่

ในปัจจุบัน การกำหนดโครงสร้างของส่วนราชการของประเทศไทยว่าจะมีกระทรวงกี่กระทรวง ในแต่ละ
กระทรวงมีส่วนราชการระดับกรมและส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเป็นกรมจำนวนเท่าใดนั้น จะถูกกำหนดไว้ใน
พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งหากจะมีการเปลี่ยนแปลงกระทรวง ทบวง กรม
หรือส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเป็นกรม แม้จะเป็นเพียงการเปลี่ยนชื่อเรียกของส่วนราชการนั้น ก็ต้องดำเนินการ
โดยการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งต้องเข้าสู่การพิจารณาของ
รัฐสภา ทำให้ใช้เวลานานและไม่คล่องตัว ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกรม จึง
ควรมีการร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฉบับใหม่ โดยให้กำหนดแต่เฉพาะว่าจะมีกระทรวง
กี่กระทรวงเท่านั้น ส่วนกรม หรือส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ให้ในแต่ละกระทรวงไปกำหนดในประกาศ
กระทรวง

บทที่ 7 บทสรุป

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ระบบราชการของประเทศไทยขาดความยืดหยุ่นและคล่องตัว เกิดจากการที่ส่วนราชการในระดับกระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ ตามมาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และการกำหนดให้การจัดตั้ง การรวม หรือการ โอนส่วนราชการดังกล่าว ให้กระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ส่งผลให้การจัดตั้ง รวม โอน หรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ทำได้ยาก เพราะต้องจัดทำเป็นร่าง พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งใช้เวลานาน ทำให้ไม่สามารถปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้

ทั้งนี้ ปรากฏความพยายามในการทำให้ระบบราชการมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวอยู่หลายครั้ง กล่าวคือ กรณีตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้การจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่ม สามารถกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา อันเป็นที่มาของการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้ในมาตรา 8 ทวิ – มาตรา 8 อัฐ หรือการจัดตั้งกลุ่มภารกิจ (cluster) อันเป็นการรวมภารกิจที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันที่ จำเป็นต้องมีการดำเนินการร่วมกันมาอยู่ในกลุ่มเดียวกัน เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารราชการ รวมถึงการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในปี พ.ศ. 2545 ให้สามารถตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรมแต่มีแต่มีผู้บังคับบัญชาของส่วน ราชการดังกล่าวเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดีได้ ตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

การจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นั้น แม้ว่าจะเป็นการเปิดช่องให้กระทรวงสามารถจัดตั้งส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรมโดยตรา เป็นพระราชกฤษฎีกาได้ก็ตาม แต่การจัดตั้งส่วนราชการในรูปแบบดังกล่าวยังมีปัญหาและอุปสรรคในการ บริหารงานภายในหน่วยงานอยู่หลายประการ โดยจากการศึกษาของคณะที่ปรึกษาและการลงพื้นที่สัมภาษณ์ ผู้บริหารของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ กรม ความร่วมมือระหว่างประเทศ (สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ) กรมส่งเสริมและพัฒนา คุณภาพชีวิตคนพิการ (สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ) และหน่วยงานที่มีลักษณะ ใกล้เคียงกัน กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และศูนย์รักษาผลประโยชน์ ของชาติทางทะเล (ศรชล.) พบว่าการจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีปัญหาและอุปสรรคดังต่อไปนี้

1) ปัญหาจากบทบัญญัติมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มี ดังต่อไปนี้

1.1) การที่ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ไม่มีฐานะเป็นกรม จึงทำให้ไม่สามารถ ดำเนินการบางเรื่องที่ต้องเป็นส่วนราชการระดับกรมเท่านั้นจึงจะทำได้ เช่น การมี อ.ก.พ. กรม นอกจากนี้การ ไม่มีฐานะเป็นกรมยังถูกส่วนราชการอื่นในระดับกรมมองว่ามีสถานะที่ต่ำกว่าด้วย

1.2) ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ต้องจัดตั้งจากการยุบ รวม หรือโอนส่วนราชการระดับกรมที่มีอยู่แล้วเท่านั้น ไม่สามารถจัดตั้งส่วนราชการรูปแบบดังกล่าวขึ้นมาใหม่ได้ จึงทำให้บางหน่วยงานที่ต้องการจัดตั้งส่วนราชการแบบเดียวกับส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แต่ไม่ต้องการยุบ รวม หรือโอนกรมที่มีอยู่มาเพื่อจัดตั้งส่วนราชการดังกล่าว จึงหันไปใช้วิธีการจัดตั้งส่วนราชการดังกล่าวโดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติที่จัดตั้งส่วนราชการนั้นให้ส่วนราชการที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เช่นในกรณีของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

2) ปัญหาที่เกิดจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น มีดังต่อไปนี้

2.1) ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ที่จะต้องได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานต้นสังกัด จึงอยู่ที่หน่วยงานต้นสังกัดว่าจะมอบอำนาจให้แค่ไหนเพียงใด

2.2) ปัญหาเกี่ยวกับการเป็นหน่วยรับงบประมาณของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ส่วนราชการที่จะเป็นหน่วยรับงบประมาณต้องมีฐานะเป็นกรม ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ที่ไม่มีฐานะเป็นกรมจึงไม่สามารถเป็นหน่วยรับงบประมาณได้

2.3) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเองได้หากยังไม่ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานต้นสังกัด

2.4) ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารบุคคลของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ที่ไม่มี อ.ก.พ. กรม ของตนเอง เพราะไม่มีฐานะเป็นกรม

2.5) ปัญหาเกี่ยวกับการมีสถานะที่ต่ำลงของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ที่ไม่มีฐานะเป็นกรม โดยใช้ชื่อว่า “สำนักงาน” ซึ่งไปพ้องกับคำว่า “สำนัก” ที่เป็นส่วนงานในกรมอื่น ๆ จึงทำให้ถูกมองว่ามีฐานะที่ต่ำกว่าส่วนราชการระดับกรมอื่น ๆ

ต่อปัญหาดังกล่าว คณะที่ปรึกษาได้เสนอข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังต่อไปนี้

1) แนวทางการปรับปรุงการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่

1.1) การมอบอำนาจ หน่วยงานต้นสังกัดจึงควรมอบอำนาจที่อยู่ในภารกิจและหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ให้แก่ส่วนราชการดังกล่าว เป็นการทั่วไป เพื่อให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ สามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของตนได้อย่างอิสระและมีความคล่องตัว

1.2) งบประมาณ ควรกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนว่าส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เพื่อมิให้เกิดปัญหาการตีความว่าส่วนราชการดังกล่าวเป็นหน่วยรับงบประมาณหรือไม่

1.3) การบริหารบุคคล ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ควรมี อ.ก.พ. กรม หรือคณะกรรมการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นในลักษณะเดียวกันเป็นของตนเอง เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายในการบริหารบุคคลของตนเองได้โดยไม่ต้องผูกกับหน่วยงานอื่น

1.4) การดำเนินงานพัสดุ หน่วยงานต้นสังกัดควรมอบอำนาจให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ สามารถดำเนินงานพัสดุได้เองในนามของหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการพัสดุของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ มีความคล่องตัวมากขึ้น

1.5) สถานะของหน่วยงาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ควรสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ว่ามีลักษณะ ความสำคัญ และสถานะอย่างไรในระบบ

ราชการ และควรเพิ่มส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ให้เป็นส่วนราชการประเภทหนึ่งตามหลักการจำแนก
ส่วนราชการที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจัดทำขึ้น เพื่อให้ทุกส่วนราชการในประเทศ
รับทราบและถือปฏิบัติทั่วกัน

2) ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการจัดตั้งและบริหารงานภายในของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่

2.1) การดำเนินการโดยไม่แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

(1) การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงาน
ภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เช่น การมอบอำนาจ การบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่ง
ส่วนงาน การพัสดุ/การจัดซื้อจัดจ้าง การดำเนินการเกี่ยวกับคดีทั้งปวง เป็นต้น

(2) การกำหนดให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เป็นส่วนราชการตามกฎหมาย
ว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เพื่อตัดปัญหาการตีความการเป็นหน่วยรับ
งบประมาณของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่

(3) การมอบอำนาจในการบริหารบุคคลให้กับส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่
เพื่อกำหนดนโยบาย ระบบ และระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการของตนเอง หรือ อ.ก.พ.
กระทรวง อาจตั้งคณะทำงานจากส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เพื่อร่วมกำหนดนโยบาย ระบบ และ
ระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการของตนเอง

2.2) การดำเนินการโดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 18 วรรคสี่ถึงวรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

(1) ปรับปรุงการกำหนดสถานะของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ โดย
กำหนดให้มีฐานะเป็นกรม แต่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล แทน

(2) ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ โดยสามารถ
จัดตั้งขึ้นเป็นส่วนราชการใหม่ได้โดยไม่ต้องมีการยุบ รวม หรือโอนกรมที่มีอยู่แล้ว

(3) การกำหนดให้มี อ.ก.พ. ของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่

(4) การกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่
เช่น การมอบอำนาจ การบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน การพัสดุ/การจัดซื้อจัดจ้าง การ
ดำเนินการเกี่ยวกับคดีทั้งปวง และให้หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ มีอำนาจทำนิติกรรม ฟ้องคดี
ถูกฟ้องคดี และดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับคดีอันเกี่ยวเนื่องกับหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการนั้น ทั้งนี้ โดย
กระทำในนามของกระทรวงต้นสังกัด รวมถึงให้อำนาจในการออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงาน
บุคคล การงบประมาณ การเงิน การคลัง การจัดการทรัพย์สินของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ ด้วย

(5) การกำหนดให้ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เป็นส่วนราชการตามกฎหมาย
ว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

ทั้งนี้ การจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดิน พ.ศ. 2534 ควรเป็นการจัดตั้งส่วนราชการที่มีภารกิจในการให้บริการ เพื่อความคล่องตัวในการ
บริหารงานและจัดหาบริการสาธารณะได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ มากกว่าส่วนราชการที่มีภารกิจที่
ต้องใช้อำนาจรัฐ ที่ต้องใช้อำนาจมหาชนในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ ที่ต้องไปกระทบสิทธิและ
เสรีภาพของประชาชน ส่วนราชการในประเภทนี้ควรจะเป็นส่วนราชการในระดับกรมที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

อย่างไรก็ตาม แม้การดำเนินการศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการจัดตั้งและ
การบริหารงานภายในของส่วนราชการตาม มาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
พ.ศ. 2534 จะสามารถทำให้เห็นถึงปัญหาและแนวทางการแก้ไขเพื่อให้การดำเนินการจัดตั้งส่วนราชการที่ไม่มี

ฐานะเป็นกรมและไม่เป็นนิติบุคคลสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถช่วยให้ระบบราชการของประเทศไทยมีความคล่องตัวขึ้นบ้างก็ตาม แต่การดำเนินการเพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็เป็นการแก้ไขปัญหาเพียงด้านเดียวเท่านั้น คือในแง่การสามารถสร้างส่วนราชการใหม่ ๆ ที่ไม่ต้องแบ่งส่วนราชการโดยสร้างกรมเพิ่มได้ อย่างไรก็ตามปัญหาสำคัญที่แท้จริงที่ทำให้ระบบราชการของประเทศไทยไม่มีความคล่องตัวนั้นเกิดจากการที่ส่วนราชการของไทย กล่าวคือ กระทรวง ทบวง กรม ล้วนแล้วแต่เป็นนิติบุคคลทั้งสิ้น จึงทำให้ยากต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการตามภารกิจของรัฐที่เปลี่ยนไป ดังนั้น การลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม จึงเป็นแนวทางที่สามารถแก้ปัญหาความไม่คล่องตัวของส่วนราชการของประเทศไทยได้ในระยะยาว ดังเช่นที่ประเทศต่าง ๆ ทั้งหลายได้ดำเนินการกัน

จากการศึกษาเปรียบเทียบระบบราชการของต่างประเทศ จำนวน 4 ประเทศ กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส สามารถนำประสบการณ์ของต่างประเทศมาใช้กับประเทศไทยเพื่อเป็นแนวทางในการจัดตั้งส่วนราชการของประเทศไทยให้มีรูปแบบที่ยืดหยุ่น คล่องตัว และเหมาะสมกับสภาวการณ์ ได้ตามประเด็นดังต่อไปนี้

1) การจัดโครงสร้างและความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

การจัดโครงสร้างของราชการส่วนกลางในต่างประเทศก็มีความคล้ายคลึงกับประเทศไทย คือ มักจะมีกระทรวงและกรมเป็นส่วนราชการพื้นฐานที่ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ข้อแตกต่างที่สำคัญ คือ กระทรวงและกรมในประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติราชการของกระทรวงและกรมเป็นอย่างมาก เพราะทำให้กระทรวงและกรมปรับตัวได้ช้า ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไปของประเทศและโลก ส่วนในต่างประเทศนั้นกำหนดรัฐเป็นนิติบุคคล แต่กระทรวงและกรมไม่เป็นนิติบุคคล โดยกระทรวงจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ในขณะที่การจัดตั้งกรมให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร หากประเทศไทยนำประสบการณ์ของต่างประเทศดังกล่าวมาใช้ก็จะทำให้การปรับปรุงกระทรวงและกรมได้คล่องตัวมากยิ่งขึ้น และทำให้ระบบราชการไทยมีความคล่องตัว ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันทั่วทั้งที่ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น

2) การบริหารจัดการส่วนราชการ

การบริหารจัดการส่วนราชการมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงและกรม โดยในประเทศไทยเมื่อกระทรวงและกรมเป็นนิติบุคคล งาน เงิน และคนของกระทรวงและกรมใดจึงเป็นของกระทรวงและกรมนั้น การโยกย้ายเปลี่ยนแปลงงาน เงิน และคนจากกระทรวงและกรมหนึ่งจึงกระทำได้อย่างยากและโดยทั่วไปต้องอาศัยการออกพระราชบัญญัติ ส่วนประสบการณ์ของต่างประเทศในเรื่องการบริหารงาน เงิน และคน ของกระทรวงและกรมนั้น พบว่าให้อำนาจในการบริหารจัดการเรื่องเหล่านี้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ไม่ใช่ฝ่ายนิติบัญญัติ จึงทำให้การบริหารจัดการกระทรวงและกรมมีความคล่องตัวมากกว่าประเทศไทย

3) การนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ในระบบราชการ

จากการศึกษาเปรียบเทียบประสบการณ์ของต่างประเทศในเรื่องการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ในระบบราชการ คณะที่ปรึกษาพบว่าประเทศไทยควรนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ในระบบราชการ เพื่อให้การบริหารจัดการภาครัฐโดยมีความทันสมัย ก้าวทันกับความเปลี่ยนแปลง มีประสิทธิภาพสูงในประเด็นดังต่อไปนี้

3.1) หน่วยงานราชการสมัยใหม่ควรต้องมีการทวนบทบาทภารกิจของหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอ

3.2) การปรับตัวของหน่วยงานราชการต้องเน้นการประสานการทำงานในแนวระนาบมากยิ่งขึ้น โดยให้หน่วยงานที่มีภารกิจเชื่อมโยงกันทำงานร่วมกัน

3.3) การทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและกฎหมายของรัฐได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น

3.4) การนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมภายใต้แพลตฟอร์มเดียวกันมาใช้ในการให้บริการแก่ประชาชน และ

3.5) การนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการของภาครัฐหรือสื่อสารกับภาครัฐได้อย่างสะดวกรวดเร็ว

อนึ่ง คณะที่ปรึกษาเห็นว่าปัญหาที่สำคัญที่สุดของระบบราชการของประเทศไทยนั้นอยู่ที่การมีฐานะเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ซึ่งหากจะแก้ปัญหาสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการภายในรัฐ และสอดคล้องกับแนวทางการจัดโครงสร้างของระบบราชการในนานาประเทศ ก็ควรที่จะมีการดำเนินการเพื่อยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการทั้งในระดับกระทรวงและระดับกรม โดยให้เหลือคงไว้แต่รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยการดำเนินการเพื่อยกเลิกฐานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในระดับกระทรวงและกรมควรจะดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อมิให้กระทบต่อการบริหารงานของส่วนราชการมากนัก และให้ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการได้ปรับตัวกับโครงสร้างของส่วนราชการที่มีการเปลี่ยนแปลงไป จึงควรดำเนินการเพื่อยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกรมเสียก่อน เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ยืดหยุ่นคล่องตัวของส่วนราชการ เมื่อส่วนราชการมีความคุ้นชินกับการบริหารงานในรูปแบบที่กรมไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว จึงค่อยดำเนินการเพื่อยกเลิกฐานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในระดับกระทรวงต่อไป

การดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว จะทำให้การจัดระบบราชการของประเทศไทยมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวอย่างแท้จริง ฝ่ายบริหารสามารถที่จะปรับเปลี่ยนโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจ ของส่วนราชการในทุก ระดับให้เท่าทันกับสถานการณ์ของประเทศและของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติที่มุ่งให้ภาครัฐมีความทันสมัย องค์กรภาครัฐมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับบริบทการพัฒนาประเทศ และพัฒนาและปรับระบบวิธีการปฏิบัติราชการให้ทันสมัย และสามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ภาคผนวก ก

ผลการจัดประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น
ต่อแนวทางการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่
แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
และข้อเสนอแนะการปรับปรุงส่วนราชการดังกล่าว

วันศุกร์ที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2563 ณ ห้องราชดำเนิน ชั้น 1 โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส หลานหลวง

ผลการจัดประชุมสัมมนาฯ รับฟังความคิดเห็นต่อแนวทางการบริหารงานภายในส่วนราชการ ตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และข้อเสนอแนะการปรับปรุงส่วนราชการดังกล่าว

คณะที่ปรึกษาได้จัดให้มีการสัมมนาฯ รับฟังความคิดเห็นต่อแนวทางการบริหารงานภายในส่วนราชการ
ตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และข้อเสนอแนะการ
ปรับปรุงส่วนราชการดังกล่าว ในวันศุกร์ที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2563 ณ ห้องราชดำเนิน ชั้น 1 โรงแรมรอยัล
ปรีนเซส หลานหลวง โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิร่วมให้ความเห็นต่อแนวทางดังกล่าว จำนวน 10 ท่าน ได้แก่¹⁶¹

1. นางกาญจนารัตน์ สิริโรจน์
2. นางจิตริยา ปิ่นทอง
3. นายนพตล เภรีฤกษ์
4. ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์
5. นางสาวปัทมา สุขกำบัง
6. นายพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล
7. นายไมตรี อินทุสุต
8. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์
9. รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด
10. นางอรุณี ไสมัม

การสัมมนาฯ รับฟังความคิดเห็นต่อแนวทางการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่
แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และข้อเสนอแนะการปรับปรุงส่วนราชการ
ดังกล่าว สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

- การจัดตั้งองค์การมหาชน ถือเป็นมิติใหม่ของการจัดตั้งหน่วยงานรูปแบบพิเศษขึ้นมา ทั้งนี้
ขอตั้งข้อสังเกตว่า ทำไมคณะที่ปรึกษาจึงไม่เสนอตั้งหน่วยงานในลักษณะเช่นเดียวกับ กอ.รมน. หรือ ศรชล. ซึ่ง
เป็นหน่วยงานรูปแบบพิเศษและมีกฎหมายวางกรอบไว้เหมือนองค์การมหาชน โดยไม่ต้องกลับไปใช้มาตรา 18
วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

นายพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล

- ในขณะที่ร่างมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.
2534 ผู้ร่างยังไม่รู้ว่าในอนาคตจะมีปัญหาอะไรเกิดขึ้น เนื่องจากส่วนราชการในขณะนั้น ยังติดอยู่กับคำ 2 คำ
คือ “กรม” กับ “นิติบุคคล” ซึ่งแนวคิดในขณะนั้นบอกว่า “กรม” กับ “นิติบุคคล” เป็นคนละเรื่องกัน

¹⁶¹ คณะที่ปรึกษาได้เชิญนางสาวปัทมา สุขกำบัง นักวิชาการชำนาญการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า
และ นางอรุณี ไสมัม ผู้อำนวยการกองภารกิจความร่วมมือหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา (กองยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา
ระหว่างประเทศ) และรักษาการผู้อำนวยการส่วนวางแผนและติดตามผลการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ กรมความร่วมมือ
ระหว่างประเทศ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิร่วมให้ความเห็นต่อแนวทางการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่ง
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แทนผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะที่ปรึกษาได้เชิญไว้เดิมแต่ติดภารกิจไม่
สามารถมาให้ความเห็นในวันดังกล่าวได้

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

งบประมาณได้มาตาม พ.ร.บ.วิธีงบประมาณฯ ในฐานะนิติบุคคล ส่วนอำนาจหน้าที่ของกรมมาจากกฎหมาย ซึ่งเป็นความพยายามที่จะทำให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น หลังจากนั้น ในทางปฏิบัติต่างก็มองว่ากรมใดกรมหนึ่ง งบประมาณของใครของมัน ต่างก็ใช้งบของตัวเอง ทำให้มีการตั้งคำถามและพยายามหาแนวทางในการบูรณาการงานภายในกระทรวง จึงเป็นที่มาของมาตรา 18 วรรคสี่

- กรมมีทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็ก กรมไหนมีงบประมาณมากและมีเหลือก็จะหาทางใช้งบประมาณให้หมด ในขณะที่เดียวกัน กรมขนาดเล็กที่มีภารกิจเยอะ แต่งบประมาณน้อย ทำให้งบประมาณไม่เพียงพอต่อการตอบสนองนโยบาย จึงเป็นที่มาของมาตรา 19/1 ที่ให้ปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และหัวหน้าส่วนราชการ ตั้งแต่ระดับกรมขึ้นไป วางแผนและประสานกิจกรรมให้มีการใช้ทรัพยากรของส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงร่วมกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และบรรลุเป้าหมายของกระทรวง รวมถึงการมีมิติให้บางงบประมาณของแต่ละส่วนราชการ ได้รับจัดสรรมาดำเนินการและใช้จ่ายร่วมกันได้ แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีปัญหาและติดขัดอยู่พอสมควร

นายนพดล เกียรติฤกษ์

- ในปี 2545 มีแนวคิดอยู่ 2 เงื่อนไข กล่าวคือ ต้องการให้มีหน่วยงานที่จะเป็นหน่วยสนับสนุนภารกิจพิเศษของกระทรวง ทบวง กรม เพื่อรองรับภารกิจในบางเรื่อง และเมื่อหมดความจำเป็นหรือเปลี่ยนรัฐบาลก็อาจจะยุบส่วนราชการในหน่วยงานนั้นไปได้ จึงเป็นที่มาของการกำหนดในมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และเพื่อไม่ให้มีหน่วยงานเกิดขึ้นมากเกินไป จึงมีเงื่อนไขจำกัดว่าต้องเป็นส่วนราชการที่มีอยู่แล้วเท่านั้น ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 18 วรรคสี่ ต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบด้วย เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินการต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร และเป็นที่มาของการเขียนมาตรา 18 วรรคเจ็ด

- เหตุผลในการจัดตั้งหน่วยงานรูปแบบพิเศษขึ้นมาเกิดการแนวคิดที่หน่วยงานต้องประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ต้องเป็นหน่วยงานประเภทหลัก คือกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่ดำเนินการภารกิจที่รองรับนโยบายสำคัญของรัฐบาล อาจจะไม่อยู่ถาวร แต่เป็นภารกิจที่ช่วงนั้นต้องการ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศในหลายประเทศ และเป็นที่มาของการเขียนมาตรา 18 วรรคสี่ และเป็นเงื่อนไขของการจัดตั้งหน่วยงานลักษณะดังกล่าว

- ในส่วนของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่แยกมาจากสำนักงาน ก.พ. เมื่อแยกออกมาแล้วได้ตกผลึกว่าเอาแบบนี้ไปก่อนแล้วเขียนบทเฉพาะกาลว่าให้ไปปรับโครงสร้างภายใน 2 ปี ในปี 2550 ก.พ.ร. จึงเปลี่ยนไปมีฐานะเป็นกรม ขึ้นตรงกับสำนักนายกรัฐมนตรี โดยไม่ได้ใช้มาตรา 18 วรรคสี่ แต่เขียนขึ้นมาใหม่ เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม

- ส่วน กอ.รมน. กับ ศรชล. คงไม่อยากที่จะอยู่ภายใต้เงื่อนไขตรงนี้ เพราะถ้ามาอยู่ภายใต้เงื่อนไขนี้แล้ว อำนาจหรือสิ่งที่เขียนไว้ในกฎที่เขียนทุกอย่างไม่สามารถที่จะมาเขียนได้ ถ้าจะเขียนอำนาจหรือกลไกต่าง ๆ ได้ต้องออกเป็น พ.ร.บ. และกำหนดให้เป็นหน่วยงานในลักษณะพิเศษ เพื่อเขียนอำนาจในบางเรื่องที่ต้องการใช้อำนาจ เช่น ศรชล. ซึ่งต้องใช้อำนาจเฉพาะจริง ๆ และต้องเขียนไว้ในกฎหมาย

● **คำถาม** ในกรณีของ มาตรา 18 วรรคสี่ ถ้าในพระราชกฤษฎีกาจะกำหนดไปถึงเรื่องอื่น เช่น เรื่องกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ รวมไปถึงเรื่องระบบการบริหารบุคคลด้วย จะถือว่ายังเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 18 วรรคสี่หรือไม่

คำตอบ หากจะพิจารณาว่าสิ่งที่กำหนดนั้นเกินไปจากหลักเกณฑ์ของมาตรา 18 วรรคสี่หรือไม่ ต้องพิจารณาว่ามีฐานอำนาจที่จะกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในพระราชกฤษฎีกาได้หรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น การตั้ง อ.ก.พ. ก็ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน การจัดซื้อจัดจ้างก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น แต่เมื่อมาตรา 18 วรรคสี่ ไม่ได้กำหนดให้กำหนดเรื่องใดไว้ในพระราชกฤษฎีกาได้ก็ไม่สามารถกระทำได้

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

● เสนอให้คณะที่ปรึกษาศึกษากรณีของสำนักงาน ป.ย.ป. ที่จัดตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2560 ไม่มีฐานะเป็นกรม และมีการมอบอำนาจจากเลขาธิการรัฐมนตรี ให้ฟ้องคดี หรือให้ทำนิติกรรมได้ โดยการบริหารงานบุคคล งานการเงิน งานพัสดุของสำนักงาน ให้นำระเบียบว่าด้วยการนั้นของสถาบันส่งเสริมการบริหารงานกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร. มาใช้บังคับแก่สำนักงาน

นายไมตรี อินทุสุต

● ในกรณีของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ มีพระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 วางโครงสร้างไว้อยู่แล้ว ปลัดกระทรวงจึงต้องมอบอำนาจให้ทั้งหมดจึงไม่มีปัญหาในการดำเนินงาน

● ส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ เปลี่ยนสถานะเป็นกรมไปหมดแล้ว ผันแปรวิวัฒนาการไปตามกาล ในเมื่อวันนี้ไม่มีแล้ว จะหวนคิดเรื่องนี้อีกทำไม โจทย์คือจะมีหน่วยงานอื่นพร้อมจะทำแบบนี้หรือไม่ โดยส่วนตัวเห็นด้วยที่จะคิดแผน A คือ มาตรา 18 วรรคสี่ หากมีหน่วยไหนคิดจะตั้งก็ต้องไปออกแบบแนวทางให้ ส่วนแผน B คือเป็นแบบ กอ.รมน. และ ศรชล. แต่หน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานที่ต้องใช้อำนาจอย่างรวดเร็ว จะยืดเยื้อไม่ได้ ประสานกับยุทธศาสตร์ตัวอื่นไม่ได้ ก็ต้องเป็นไปแบบนั้น ส่วนแผน C คือเป็นองค์การมหาชน ก็มีข้อจำกัด แผน D คือ สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี เมื่อทุกวันนี้มาตรา 18 วรรคสี่ ไม่มีหน่วยไหนใช้หลักเกณฑ์นี้แล้ว เปลี่ยนเป็นกรมไปหมดแล้ว เรากำลังหาทิศทางว่า หน่วยงานไหนที่จะขับเคลื่อน strategy เพื่อเป็นไปตามนโยบายของรัฐ น่าจะมาช่วยกัน design ระบบใหม่ โดยจะเป็นแผนเฉพาะเหมือน กอ.รมน. และ ศรชล. หรือจะเป็นแบบ ป.ย.ป. ก็ได้ แต่คิดว่าถ้าต้องตราเป็นกฎหมายอะไรที่เข้าสภาจะไม่สำเร็จ แต่ถ้าใช้แผนเฉพาะแบบพิเศษและใช้อำนาจบริหาร และสามารถยุบเลิกได้ในโอกาสอันสมควร คิดว่าน่าจะช่วยให้ตอบโจทย์การทำงานของภาครัฐได้คือต้องรวดเร็วและยืดหยุ่น

นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์

● หากพิจารณาหลาย ๆ องค์กรเทียบกัน ไม่ว่าจะเป็น ป.ย.ป. กอ.รมน. หรือ ศรชล. ล้วนเป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นมาในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ ถ้าเป็นสถานการณ์ปกติไม่มีทางเกิดขึ้นได้ ดังนั้น การออกเป็น พ.ร.บ. จึงไม่ใช่ทางเลือก แต่ที่ต้องคำนึงถึงเรื่องของการบริหารด้วยว่า รัฐบาลคงต้องการเครื่องมือในบางช่วงเพื่อจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาทำงานเฉพาะหน้าและระยะยาวจะยกเลิกไปหรือจะพัฒนาขึ้นมาเป็นหน่วยงานประจำก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ถ้าความจำเป็นยังมีอยู่ ก็จะมีแนวทางอยู่ 2 ทาง คือ อาศัยอำนาจตามมาตรา 18

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

วรรคสี่ หรืออาศัยอำนาจ ตาม พ.ร.บ. บริหารราชการแผ่นดินฯ โดยไม่ใช้มาตรา 18 วรรคสี่ เช่นการออกระเบียบแบ่งองค์กรภายในหรือสร้างองค์กรเล็ก ๆ ขึ้นมาทำหน้าที่ เพราะฉะนั้นความจำเป็นในเรื่องนี้ยังมีอยู่ และจะหาอะไรที่จะทำให้รัฐบาลบริหารต่อไปได้ หากจะใช้มาตรา 18 วรรคสี่ จะเห็นว่ามีข้อจำกัดหลายอย่าง ก็ต้องตัดสินใจว่าจะคงมาตรา 18 วรรคสี่ ต่อไป แล้วพัฒนาต่อไปให้สามารถเดินไปข้างหน้าได้ หรือจะทิ้งเอาไว้ แล้วให้รัฐบาลไปหาทางออกอื่น ส่วนข้อเสนอที่จะแก้กฎหมายคงเป็นไปได้ เพราะกฎหมายที่เสนอ 1 ฉบับ แก้มาตราเดียว ใช้เวลา 4-5 เดือน ยกตัวอย่างเช่น กรณีการแก้กฎหมายว่าศาลสามารถส่งไกลเกลี่ยได้ก่อน ก็พิจารณาอยู่นานกว่าจะออกมาได้ เพราะฉะนั้นกฎหมายที่มีสาระเกี่ยวกับการบริหารเช่นนี้ รวมทั้งให้มีอำนาจเป็นหน่วยรับงบประมาณรายได้ ในสถานการณ์ปกติคงเป็นไปได้ยาก เราต้องให้รัฐบาลมีเครื่องมือในบางอย่างบ้างเพื่อที่จะให้สามารถบริหารในบางสถานการณ์ทำงานต่าง ๆ ได้ ส่วนจะพัฒนาเป็นส่วนราชการประจำหรือไม่ก็เป็นไปตามระบบต่อไป

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์

- ถ้าดูในภาพรวมเรื่องงานที่ทางคณะวิจัยจัดทำมาถือว่าตอบครบถ้วน เพียงแต่ไม่แน่ใจว่าวัตถุประสงค์จริงที่ไกลกว่าที่เขียนไว้ในงานวิจัยมีอะไรมากกว่านั้นหรือไม่ กล่าวคือ ประเด็นที่ต้องการให้แก้ปัญหามาตรา 18 วรรคสี่ ให้ทำงานได้คล่องตัวขึ้น หรือต้องการที่จะให้มีการจัดตั้งหน่วยงานตามกรอบมาตรา 18 วรรคสี่ เพื่อมาทดแทนโครงสร้างที่ไม่ยืดหยุ่นของกรมมากขึ้น แต่ไม่ว่าจะเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อให้มาตรา 18 วรรคสี่ ไปต่อได้ หรือว่าจะใช้เป็นยุทธศาสตร์ในอนาคตเพื่อที่ต้องการให้มีหน่วยงานประเภทนี้ ส่วนหนึ่งที่คณะที่ปรึกษาอาจจะเพิ่มเติมได้ คือ หน่วยงานตามมาตรา 18 วรรคสี่ ประเภทไหนบ้างที่เหมาะสมที่จะตั้งตามกรอบนี้ หรือภารกิจที่จะพึงดำเนินการ ที่จะต่างจากองค์การมหาชน หน่วยงานที่มีฐานะเท่ากับกรมแต่ไม่สังกัดกระทรวง หรือที่จะต่างจากหน่วยงานในกำกับ หากระบุให้ชัดเจนก็จะทำให้การวางลักษณะกลไกของรัฐไทยควรจะมีลักษณะ ใด ๆ หรือสำหรับลักษณะที่จะเหมาะกับมาตรา 18 วรรคสี่ คืออะไร ตรงนี้อาจจะเพิ่มเติมได้ สุดท้ายอาจจะเพิ่มเติมไปในระยะยาว ซึ่งอาจจะนำไปสู่คำถามที่ใหญ่กว่านั้นว่าท้ายสุดเราจะจัดแบ่งประเภทของหน่วยงานรัฐในฝ่ายบริหารอย่างไร การกำหนดฐานะ และอำนาจหน้าที่ควรจะเป็นเช่นไร

รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด

- เห็นด้วยกับการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่มีความอ่อนคลายในแง่ของนิติบุคคล และสนับสนุนแนวคิดของการจัดตั้งรูปแบบหน่วยงานลักษณะพิเศษเหล่านี้ แต่อย่างไรก็ดี จากผลการศึกษาที่คณะที่ปรึกษาได้นำเสนอในส่วนของแนวทางที่ไม่ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ก็อาจจะมีประเด็นทางด้านงบประมาณ เพราะโดยส่วนใหญ่ความเป็นนิติบุคคลจะผูกกับประเด็นเรื่องของการคลังอยู่หลายเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการรับงบประมาณ ตาม พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ อำนาจในการก่อหนี้สาธารณะ ตาม พ.ร.บ.บริหารหนี้สาธารณะฯ หรืออำนาจในการจัดเก็บรายได้ เพราะบางหน่วยงานอาจจะมีอำนาจในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตต่าง ๆ ซึ่งตรงนี้ต้องมี พ.ร.บ. รองรับ โดยหากจะมองในแง่การแก้ไขปัญหาโดยแก้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ก็อาจจะสามารถแก้ตามแนวทางที่ทาง คณะที่ปรึกษาเสนอรูปแบบพิเศษเหมือน กอ.รมน. หรือ ศรชล.ได้ แต่หากมองในภาพรวมทั้งหมดอาจเป็นการแก้กฎหมายเป็นส่วน ๆ แต่ไม่ได้แก้ภาพรวมทั้งหมด ถ้ามองในอนาคต หากหน่วยงานลักษณะเช่นนี้ มีความจำเป็นจะต้องดำเนินภารกิจและมีรายได้เป็นของตัวเอง ก็จะเป็นประเด็นที่ทำให้ติดขัดได้

ดังนั้น หากถามว่าถ้าจะไม่แก้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จะสามารถตีความให้เป็นหน่วยรับงบประมาณได้หรือไม่ คำตอบ คือ ไม่สามารถตีความเป็นส่วนราชการได้ เพราะไม่มีฐานะเป็น

กรม ซึ่ง พ.ร.บ.วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ร.บ.การบริหารหนี้สาธารณะฯ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ใช้รูปแบบเดียวกันหมด แต่ที่จะพอตีความไปได้ คือ ใน พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ในบทนิยาม จะตีความไปในแง่ของ “หน่วยงานของรัฐที่กฎหมายกำหนด” ซึ่งอาจจะพอเข้าตรงนั้นได้ในส่วนของวิธีการงบประมาณ แต่ก็ยังเป็นเพียงการแก้ไขเฉพาะหน้าเท่านั้น การแก้ไขระยะยาวและมีความยั่งยืนคือต้องไปแก้ไขใน พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือจะคิดใหม่ทำใหม่สร้างลักษณะพิเศษให้กับส่วนราชการดังกล่าวให้คล้าย กับ พ.ร.บ.องค์การมหาชนฯ ก็สามารถตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงานลักษณะแบบนี้ได้ และสามารถใช้อำนาจมหาชนบางอย่างได้ด้วยเช่นกัน

นายพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล

- แนวคิดตอนปี 2545 คือจะทำอย่างไรให้การบริหารงานในกระทรวงบูรณาการกันได้ ซึ่งตามมาตรา 21 ปลัดกระทรวงเป็นผู้วางแผนยุทธศาสตร์ เมื่อวางแผนได้ก็ต้องดูงบประมาณได้ด้วย ซึ่งแนวคิดของ ก.พ.ร. ตอนนั้น คือ เมื่อตอนนั้นมีแนวคิดอย่างนั้น และมีมาตรา 18 วรรคสี่ แล้ว ถ้าในอนาคตเกิดรัฐบาลมีนโยบายแบบนี้ จะใช้มาตรา 18 วรรคสี่ ได้ไหม ซึ่งปรากฏอย่างที่ทางทีเอ็มวีจียได้ศึกษามาแล้วว่า มาตรา 18 วรรคสี่ แก้ปัญหาไม่ได้ผล ซึ่งโดยส่วนตัวเห็นด้วยว่า ถ้าไม่แก้ พ.ร.บ. จะใช้ระเบียบสำนักรัฐมนตรีแก้ปัญหาในเรื่องนี้คือกำหนดอำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง ได้หรือไม่

นางจิตติยา ปิ่นทอง

- สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (สพร) จะมีปัญหาเวลาแนะนำตัวว่าเป็นหน่วยงานของกระทรวงการต่างประเทศ ประเด็นปัญหาแรก คือ ในเรื่อง recommission และความสับสนเรื่องหัวหน้าหน่วยงาน Ambassador Rank ซึ่งเทียบเท่ากับ Director General ของต่างประเทศ แต่ของเราคือ Director ซึ่งต่างประเทศจะไม่เข้าใจ เกิดความสับสน
- ประเด็นปัญหาที่สอง คือ ประเทศไทยกำลังเปลี่ยนสถานะจากผู้รับความช่วยเหลือเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ เป็นผู้ให้ที่มีบทบาทมากขึ้นเรื่อย ๆ แต่ในขณะที่ สพร กลายเป็นเพียงหน่วยงานอะไรก็ไม่รู้ อยู่ในหน่วยงานกระทรวงการต่างประเทศ ต่อมาจึงตั้งเป็นกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อที่จะให้สามารถดำเนินงานได้ ปัจจุบันก็มีภารกิจในการให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้าน รับภารกิจตามโครงการพระราชดำรินต่างประเทศ สำหรับการบริหารโครงการก็จะแตกต่างจากเรื่องการเงินการคลังทั่วไป หากไม่จัดการลักษณะโครงสร้างให้ดีก็จะเกิดปัญหามากขึ้นเรื่อย ๆ

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

- ในเอกสารใช้คำว่า “คล่องตัว” ค่อนข้างมาก แต่ไม่มีรายละเอียดว่า เมื่อหน่วยงานมีสถานะอย่างไรแล้ว จะคล่องตัวอย่างไร ประชาชนจะได้ประโยชน์อะไรจากตรงนั้น อาจจะต้องขยายตรงนี้ เพื่อตอบโจทย์ของการให้บริการประชาชน

นางสาวปัทมา สุภกำบัง

- โดยส่วนตัวคิดว่ารูปแบบของส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ยังบังคับใช้ได้อยู่ และเห็นด้วยกับแนวทางที่ว่าไม่ต้องแก้มาตรา 18 แต่ไปปรับแก้ในส่วนที่ยังติดขัด และเชื่อมโยงกับ function การทำงานของส่วนราชการ ซึ่งส่วนใหญ่ถ้าเป็นส่วนราชการจะเป็นงาน routine ก็ค่อนข้างเห็นด้วยว่าควรใช้มาตรา 18 วรรคสี่ แต่ถ้าเป็นมิติใหม่ของการ

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

บริหารงานภาครัฐในยุคปัจจุบันที่มีความท้าทาย หรือต้องทำภารกิจที่พิเศษออกไป เช่น องค์การมหาชน หรือ จะเป็นการกำหนดเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะสำหรับส่วนราชการประเภทนั้นก็ได้

รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด

- พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พยายามทำให้การโอนงบประมาณข้ามหน่วยงานมีความคล่องตัวมากขึ้น เช่น การพยายามทำแผนบูรณาการคล้ายกับกลุ่มภารกิจ หรือกรณีการโอนงบประมาณ ในระหว่างแผนบุคลากร เดิมที่ต้องทำการโอนงบประมาณ ปัจจุบันก็ไม่ต้องแล้วโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ แต่ยั้งติดในประเด็นเรื่องความเป็นนิติบุคคลที่จะต้องเป็นหน่วยรับงบประมาณ

- ได้มีโอกาสศึกษาการบริหารงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่เป็นกองทุนหมุนเวียน ซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้มีปัญหาเรื่องของการจัดการเงินตัวเองไม่ได้ แม้กระทั่งจะมีหน่วยงานที่เป็นองค์การระหว่างประเทศจะให้การสนับสนุนก็ยังรับเงินช่วยเหลือเองไม่ได้ ถ้าสามารถมีกฎหมายที่ไม่ต้องออกเป็น พ.ร.บ. ถ้าสามารถเขียนในลักษณะที่ให้หน่วยงานที่สามารถรับเงินได้ หรือใช้จ่ายเงินเองได้ จะทำให้หน่วยงานในลักษณะนี้มี function มากขึ้น ไม่ได้มีเฉพาะเรื่องการบริหารอย่างเดียว แต่สามารถที่จะรับเงินได้ จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีความคล่องตัวเพิ่มมากขึ้น

นางอรุณี ไชยมัม

- กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ในอดีตคือสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (สพร) ที่ถูกจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 18 วรรคสี่ อย่างแท้จริง ซึ่งมีปัญหาในการดำเนินงานหลายประการ คือ การบริหารงาน การบริหารเงิน การบริหารบุคลากร ยกตัวอย่างเช่น การบริหารงาน เมื่อวานท่านอธิบดีกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ได้พบปะกับเอกอัครราชทูตรัสเซียประจำประเทศไทย คำถามแรกที่ท่านถามท่านอธิบดี คือ หน่วยงานนี้เป็น agency ระดับกรมหรือแค่สำนักงาน ซึ่งการพบกันระหว่างประเทศในระดับอธิบดีในการหารือหรือเจรจานั้นต่างประเทศจะให้ความสำคัญกับการที่ผู้แทนต้องมีระดับใกล้เคียงกัน

- กรณีการบริหารเงิน เนื่องจากตอนที่เป็นกรมวิเทศสหการมาจนถึงการเป็นสำนักงานความร่วมมือระหว่างประเทศ จนมาถึงกรมความร่วมมือการพัฒนาประเทศไทย ทางสำนักงานงบประมาณได้จัดสรรเงินพิเศษชื่อว่า “เงินอุดหนุนการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการ” ให้กับสำนักงานความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันคือกรมความร่วมมือระหว่างประเทศเพียงแห่งเดียว ในการที่จะมีอำนาจในการบริหารเงินส่วนนี้ เพื่อไปบริหารความร่วมมือเพื่อการพัฒนาประเทศไทยให้เกิดภาพลักษณ์และประโยชน์ของประเทศไทยโดยรวม โดยทุกครั้งเวลาบริหารโครงการหรืองบประมาณจากต่างประเทศต้องมีการลงนามระหว่างกัน ไม่ว่าจะเป็นการบันทึกลงนามการหารือหรือเป็นบันทึกความเข้าใจ ทุกอย่างจะถูก commit ด้วยงบประมาณ ฉะนั้นการที่จะต้องไปขอปลัดกระทรวงเพื่ออนุมัติการลงนามแต่ละครั้งจึงเป็นอะไรที่ค่อนข้างยุ่งยาก

- กรณีการบริหารบุคลากร ที่ผ่านมามีตั้งแต่วันนั้นจนถึงวันนี้ สถานะของกรมตอนนี้มีแค่อธิบดีกับรองอธิบดี รองลงมาคืออำนวยการ ตอนนี้หลายคนเป็นแค่ชำนาญการ สูงสุดคือชำนาญการพิเศษเท่านั้น เพราะไม่สามารถแบ่งส่วนราชการได้ ตรงนี้ก็อยากจะให้ทางคณะที่ปรึกษาศึกษาลงไปว่าภาพรวมทั้งหมดของมาตรา 18 วรรคสี่ ต้องดูทั้งจริงว่าจริง ๆ เป็นประโยชน์หรือว่าเป็นอย่างที่เจตนาว่าอยากให้คล่องตัว หรือจะกลายเป็น death lock

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

- ในมาตรา 5 ของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ พ.ศ. 2547 กำหนดให้การบริหารราชการ การบริหารงานบุคคล การดำเนินงานเกี่ยวกับงบประมาณ และทรัพย์สิน การจัดทำนิติกรรมสัญญา การดำเนินคดีหรือการดำเนินการอื่นใดของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศให้อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอธิบดี โดยให้กระทำในนามของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ทั้งนี้ โดยอยู่ภายใต้กำกับการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งมาตรา 5 พุดถึงอำนาจหน้าที่ไปถึงเรื่องการบริหารราชการ การบริหารงานบุคคล การดำเนินงานเกี่ยวกับงบประมาณและทรัพย์สิน การทำนิติกรรมสัญญา การดำเนินคดี การดำเนินการอื่นใด ถ้าเราจะพยายามดันมาตรา 18 วรรคสี่ ต่อไป ก็ใช้พระราชกฤษฎีกาและเขียนเรื่องการบริหารงานบุคคล และเรื่องอื่น ๆ ให้ละเอียดมากขึ้น จะได้หรือไม่อย่างไร

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

- ถ้าจะคงมาตรา 18 วรรคสี่ ไว้ ควรศึกษาวิธีการเขียนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2560 ซึ่งเขียนไว้ดี คือ เขียนให้เลขาธิการรัฐมนตรีมอบอำนาจในการบริหารจัดการการทำนิติกรรม การดำเนินคดี และการฟ้องคดี และการอื่นใดในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงานให้แก่ผู้อำนวยการ

นายนพดล เกร์ฤกษ์

- ในมาตรา 5 ทียกตัวอย่างขึ้น เป็นการกำหนดเพียงเบื้องต้น แต่ไม่ได้เป็นการเขียนเพื่อขยายให้อำนาจดังกล่าวไปถึงตรงนั้น กฎหมายไม่ได้ประสงค์ที่จะทำอะไรก็ได้ ซึ่งถ้าจะไปลักษณะนั้นก็ต้องออกเป็น พ.ร.บ. อย่าง ครชล. หรือ กอ.รมน. ซึ่งเป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่ถ้าจะออกเป็นกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายกลาง โดยส่วนตัวเห็นด้วยว่าจะต้องมีกรอบว่าจะทำอะไรอย่างไรได้บ้าง เช่นเดียวกับองค์การมหาชน ที่มี พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายกลาง ในตรรกะของการจัดโครงสร้างว่ามีส่วนราชการหลัก และส่วนที่คอยสนับสนุนภารกิจของรัฐบาล ตรงนี้จะเป็นลักษณะที่สามารถอธิบายได้ในเชิงกฎหมาย ส่วนหน่วยงานตามมาตรา 18 วรรคสี่ ก็จะมีกรอบที่จะดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ โดยชอบได้ และจะไม่เกิดปัญหาอย่างที่ป็นอยู่ปัจจุบัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นหน่วยงาน ก.พ. หรือสำนักงานงบประมาณ ก็สามารถที่จะดำเนินการภายใต้เงื่อนไขและบริบทของอำนาจหน้าที่ได้โดยไม่ทำให้เวลามีการดำเนินการตามกฎหมายแล้วยังมีการขัดแย้งกันอยู่

รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2560 ซึ่งอิงตามคำสั่งของ คสช. มีการกำหนดให้มีสำนักงานฯ มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการต่าง ๆ แต่ก็ไม่ได้กำหนดในลักษณะที่เป็นหน่วยรับงบประมาณ ดังนั้นแม้จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้สามารถดำเนินการเองได้ แต่ในส่วนของการเป็นหน่วยรับงบประมาณก็ยังติดขัดอยู่

นายนพดล เกร์ฤกษ์

- การใช้มาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในการวางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี มีข้อจำกัดว่าจะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับปฏิบัติราชการ จะเป็นการวางระเบียบเพื่อใช้อำนาจรัฐไม่ได้ การวางกลไกต่าง ๆ ในการปฏิบัติราชการสามารถทำได้ เช่น กรณี ป.ย.ป. ที่แปลงจาก

คำสั่งหัวหน้า คสช. มาเขียนเรื่องกลไกปฏิบัติ แต่ไม่ได้เขียนให้อำนาจในเชิงที่เป็นนิติบุคคล โดยให้อยู่กับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอยู่ ถ้าเทียบก็เหมือนสำนักงาน ก.พ.ร. ช่วงแรก ที่อยู่ร่วมกับสำนักนายกรัฐมนตรีอย่างไรก็ตาม ถ้าจะออกกฎหมายโดยฝ่ายบริหารแล้ว ถึงออกก็ยังไม่สามารถที่จะเชื่อมโยงกฎหมายตรงนั้นได้อย่างสมบูรณ์ เพราะถ้าจะทำให้สมบูรณ์จริง ๆ โดยส่วนตัวเห็นว่าควรที่จะมีกฎหมายกลางเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ หรือการดำเนินการตามแนวทางของงานวิจัยของ อ.มีชัย ฤชุพันธ์ ที่เคยศึกษาถึงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของส่วนราชการ ซึ่งจะแก้ปัญหาในเชิงระบบได้ทั้งหมด

ผู้เข้าร่วมประชุมจากสำนักงาน ก.พ.ร.

สำนักงาน ก.พ.ร. ช่วงที่ยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เรื่องการบริหารงานบุคคล ตอนนั้นอยู่ภายใต้ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดย สำนักงาน ก.พ.ร. ไม่ได้มีกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ แต่ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในการแบ่งส่วนราชการ โดยกำหนดว่ามีหน่วยงานอะไรบ้าง ซึ่งไม่เป็นกองไม่เป็นสำนัก แต่ใช้ชื่อว่า “ภารกิจ” ส่วนตำแหน่งของหัวหน้าหน่วย หัวหน้าภารกิจ ในสมัยนั้น อ.ก.พ. กระทรวงยังไม่ได้รับมอบอำนาจมา ต้องขอ ก.พ. โดยตรง สำหรับการกำหนดตำแหน่งหัวหน้าหน่วย และเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี จะไม่ได้มีกระทรวงแบบกรมอื่น ดังนั้น อยากให้ย้อนไปถึง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งมีรายละเอียดที่แตกต่างจาก พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551











การสัมมนาจับคู่ความคิดเห็นต่อแนวทางการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และข้อเสนอแนะการปรับปรุงส่วนราชการดังกล่าว

โดย สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

วันศุกร์ที่ 25 กันยายน 2563 ณ ห้องราชาดาภิเษม ชั้น 1 โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส หลานหลวง

ผู้ทรงคุณวุฒิ

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	ลายมือชื่อ
1	นางกาญจนารัตน์ สวีโรจน์	
2	นางจิตติยา ปิ่นทอง	
3	นายมงคล เจริญกิจ	
4	ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรรณานันท์	
5	นายปรีชา วัชรภักย์	
6	นายพงษ์อาจ ตริกิจวัฒน์กุล	
7	นายไมตรี อินทุสุต	
8	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์	
9	ศาสตราจารย์พิเศษวิชาญ วิชาญสุวรรณ	
10	รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอี๊ยด	

การสัมมนารับฟังความคิดเห็นต่อแนวทางการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และข้อเสนอแนะการปรับปรุงส่วนราชการดังกล่าว

โดย สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

วันศุกร์ที่ 25 กันยายน 2563 ณ ห้องราชดำเนิน ชั้น 1 โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส ทลานหลวง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	ลายมือชื่อ
1	นางสาวสุนทรี สุภัสสวาน	รองเลขาธิการ ก.พ.ร.	
กองกฎหมายและระเบียบราชการ			
2	นายวัชรพงษ์ จาวรุ่งฉิงสกุล	ผู้อำนวยการกองกฎหมายและระเบียบราชการ	
3	นางสาวศิริรัตน์ ไตรระภาค	นิติกรชำนาญการพิเศษ	ส.ร.ค.
4	นางสาวพนรัตน์ สุวรรณสายะ	นิติกรชำนาญการพิเศษ	สุพรรณิการ์
5	นางสาวรพีพรรณ สุภิธร	นิติกรชำนาญการ	รพีพรรณ
6	นางสาวนันทน์กมล บุญวีร์วิรัช	นิติกรปฏิบัติการ	นันทน์กมล
7	นางสาวนันทิภา คชะชา	นิติกรปฏิบัติการ	นันทิภา
8	นางพัสสา สุขใจดี	เจ้าหน้าที่งานธุรการชำนาญงาน	
9	นางสาวนันทพร จำปาแก้ว	เจ้าหน้าที่งานธุรการปฏิบัติงาน	น.พร.

การสัมมนารับฟังความคิดเห็นต่อแนวทางการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
 ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และข้อเสนอแนะการปรับปรุงส่วนราชการดังกล่าว
 โดย สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
 วันศุกร์ที่ 25 กันยายน 2563 ณ ห้องราชดำเนิน ชั้น 1 โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส หลานหลวง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	ลายมือชื่อ
กองกิจการองค์กรมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น			
10	นายอนุสรณ์ จิรพิทักษ์	นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ	<i>อนุ ญ</i>
11	นายพิษชัย อินป่า	นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ	<i>พิษชัย</i>
12	น.ส.สุณี มีภผล	นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ	<i>สุณี</i>
13	นายอนันต์ สถาพรอนันท์	นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ	<i>Anon</i>
ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการพัฒนากระบวนการ			
14	นายจิรวัฒน์ ระไพธาน	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการพัฒนากระบวนการ	—
15	นางสาวอภิญญา อภิราชจิต	นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ	<i>อภิญญา</i>
16	นางสาวภัทรอรภา จินดวงศ์	นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ	<i>ภัทร</i>
17	นางมนต์สิริ เขียววิจิตร	นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ	<i>มนต์</i>
18	นางสาวสวาทิตรี เพ็งผาสุก	นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ	<i>สวาทิตรี</i>
19	นางสาวอุษาพร รมไธสง	นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ	<i>อุษา</i>

การสัมมนาวิจัยความคิดเห็นต่อแนวทางการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
 ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และข้อเสนอแนะการปรับปรุงส่วนราชการดังกล่าว

โดย สำนักงานศูนย์วิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีอาชีวศึกษา ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการศึกษาระบบราชการ

วันศุกร์ที่ 25 กันยายน 2563 ณ ห้องราชดำเนิน ชั้น 1 โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส หลานหลวง

กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

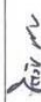
ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	ลายมือชื่อ
1	นางธนภรณ์ พรหมสุวรรณ	อธิบดีกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ	
2	นางหฤทัย ศิริสินอุดมกิจ	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร	
3	นางพัชรภรณ์ บิศิปัญญากุล	นักพัฒนาสังคมชำนาญการพิเศษ	
4	นางสาวสุภาพรณ เจริญพิพัฒน์สูง	นักพัฒนาสังคม	

กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ


ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	ลายมือชื่อ
1	นางอรุณี ไชยมิม	นักวิเทศสหการชำนาญการพิเศษ	
2			
3			
4			

การสัมมนาจับฟังความคิดเห็นต่อแนวทางการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
 ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และข้อเสนอแนะการปรับปรุงส่วนราชการดังกล่าว
 โดย สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 วันศุกร์ที่ 25 กันยายน 2563 ณ ห้องราชดำเนิน ชั้น 1 โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส หลานหลวง


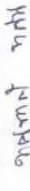
ศูนย์อำนวยความสะดวกประชาชนของจังหวัดหนองคาย (สรพด.)

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	ลายมือชื่อ
1	นาวาโท ดร.จิตวัน เขยสกุล	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	สังกัด	ลายมือชื่อ
1	นายฐิตินะ โพธิ์สุวรรณ	สำนักบริหารกลาง	
2	นางสาวสณิฎา วงศ์ยศศิลป์	สำนักบริหารกลาง	
3	นายเกียรติ์รพีร์ ดิษฐากรณ์	สำนักนโยบายและแผนพิเศษ	
4	นางสาวนวดยา พ่วงฟู	สำนักนโยบายและแผน	

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	ลายมือชื่อ
1	นางสาวราณี วรธงชัย	นักทรัพยากรบุคคลเชี่ยวชาญ	
2	นางสาวศพนีย์ ทิศธร	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ	

การสัมมนานำร่องซึ่งความคิดเห็นต่อแนวทางการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรพ. แต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และข้อเสนอแนะการปรับปรุงส่วนราชการดังกล่าว

โดย สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

วันที่ 25 กันยายน 2563 ณ ห้องราชดำเนิน ชั้น 1 โรงแรมรอยัล เบิร์กเฮด พลาซ่า

สถาบันพระปกเกล้า

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	ลายมือชื่อ
1	นางสาวชนนุช ชิงการ	นักกฎหมาย - ๖	ช.ช.
2	นางสาวปัทมา สุกกัน	๒	๒๐๐ สุทธิ
3	นางสาวเสาวภา หวลสิน	ผู้ถือสาร	รองศาสตราจารย์
4	นางสาวอินทอร แสงอ้อย	อธิบดี	อินท

สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	ลายมือชื่อ
1	นางสาวนพิตรา ตาคูป	๓	๓
2	นางสาวกนิษฐา สิงหน	ศึกษานิเทศก์ปฏิบัติ	กนิษฐา
3	นางสาวกานต์ อธิมงคล		กานต์
4	นายภัทรวิทย์ เดยศิริ	นักวิจัย	ภัทรวิทย์

การสัมมนารับฟังความคิดเห็นต่อแนวทางการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรตสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และข้อเสนอแนะการปรับปรุงส่วนราชการดังกล่าว

โดย สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

วันศุกร์ที่ 25 กันยายน 2563 ณ ห้องราชดำเนิน ชั้น 1 โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส หลานหลวง

ผู้เข้าร่วมการสัมมนา

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน	ลายมือชื่อ
1	น.ส. อธิรัตน์ ศรีบุญ	สํานักงาน ก.พ.ร.	อธิรัตน์
2	นางนงนุช ใจบุญ	อ.อ. นวโสมนังนรงค์ 1.	นงนุช
3	น.ส. ปิยะลา ใจบุญ	อ.อ. อ.อ.อ.	ปิยะลา
4	นาย บุรินทร์ ใจบุญ	อ.อ.อ. ก.พ.	บุรินทร์
5	น.ส. อัจฉรา รัตนะ	สํานักงาน ก.พ.	อัจฉรา
6	น.ส. ปิยะลา ศรีบุญ	สํานักงาน ก.พ.	ปิยะลา
7	นายอรรถวิทย์ ไชยชนะใจบุญ	ก.พ.	อรรถวิทย์
8	น.ส. ปิยะลา ใจบุญ	ก.พ.	ปิยะลา
9			
10			



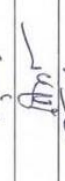


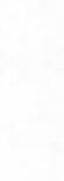
การสัมมนารับฟังความคิดเห็นต่อแนวทางการบริหารงานภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรตสึ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และข้อเสนอแนะการปรับปรุงส่วนราชการดังกล่าว

โดย สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

วันศุกร์ที่ 25 กันยายน 2563 ณ ห้องราชดำเนิน ชั้น 1 โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส หลานหลวง

คณะที่ปรึกษา

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	ลายมือชื่อ
1	ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์	
2	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล	
3	รองศาสตราจารย์ ดร.สุภสวัสดิ์ ชีวาล	
4	อาจารย์ ดร.เสาวธาร โพธิ์ถวัลย์	
5	นายบุญฤทธิ์ ชูเกียรติ	
6	นายศักดิ์พล ภูมิรินทร์	

ภาคผนวก ข

ผลการจัดประชุมการสัมมนาฯ รับฟังความคิดเห็นต่อข้อเสนอแนะในการแก้ไข
ปัญหาการจัดโครงสร้าง การบริหารราชการ และการนำเทคโนโลยีและ
นวัตกรรมมาใช้ภายในส่วนราชการ

วันศุกร์ที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2563 ณ ห้องราชดำเนิน ชั้น 1 โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส หลานหลวง

ผลการจัดประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นต่อข้อเสนอแนะ ในการแก้ไขปัญหาการจัดโครงสร้าง การบริหารราชการ และการนำเทคโนโลยี และนวัตกรรมมาใช้ภายในส่วนราชการ

คณะที่ปรึกษาได้จัดให้มีการสัมมนารับฟังความคิดเห็นต่อข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการจัดโครงสร้าง การบริหารราชการ และการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ภายในส่วนราชการ ในวันศุกร์ที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2563 ณ ห้องราชดำเนิน ชั้น 1 โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส หลานหลวง โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมให้ความเห็นต่อแนวทางดังกล่าว จำนวน 10 ท่าน ได้แก่

1. นางกาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์
2. นายเกียรติคุณชาติประเสริฐ
3. นายนพดล เกษีฤกษ์
4. ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์
5. นางปัทมา เขียววิศิษฏ์สกุล
6. นายพงศ์โพยม วาศภูติ
7. นายพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล
8. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร
9. นายไมตรี อินทุสุต
10. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์

การสัมมนารับฟังความคิดเห็นต่อข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการจัดโครงสร้าง การบริหารราชการ และการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ภายในส่วนราชการ สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

นางกาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์

- การแก้กฎหมายเป็นเรื่องใหญ่ เช่น กอ.รมน. และ ศรชล. ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งของตนเอง เป็นการเฉพาะ มีการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขหลายเรื่อง เพื่อพยายามแก้ปัญหาของหน่วยงานลักษณะนี้ให้ดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งการพิจารณาผ่านกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล ทำได้บนพื้นฐานของความจำเป็นเกี่ยวกับเรื่องความมั่นคงของรัฐในขณะนั้น

- ข้อเสนอของคณะที่ปรึกษา ที่ให้ไปเขียนไว้ในระเบียบกลางที่เสนอให้กำหนดขึ้นมาใหม่ หรือไปเขียนไว้ในพระราชกฤษฎีกาที่จะจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นมา โดยให้หน่วยงานที่จะตั้งขึ้นใหม่ หรือหน่วยงานตามมาตรา 18 วรรค 4 เป็นหน่วยรับงบประมาณตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเงินคงคลังนั้น โดยส่วนตัวยังไม่เห็นด้วย เนื่องจาก พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณปี 2561 ไม่ให้หน่วยอื่นที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เข้ามาเป็นหน่วยรับงบประมาณตามกฎหมาย ดังนั้น หากจะออกอนุบัญญัติหรือลูกบท ซึ่งมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายแม่บท อาจจะทำให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายขึ้นได้

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

- ในทางกฎหมายไม่แน่ใจว่าสามารถออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเข้าไปบริหารจัดการหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามมาตรา 18 วรรคสี่ โดยพระราชกฤษฎีกาได้หรือไม่ เพราะเวลาแก้กฎหมายหรือ

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้ความสำคัญยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

เขียนกฎหมายว่าให้กรมไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลย่อมต้องไปกระทบกับกฎหมายของหน่วยงานอื่นด้วย ซึ่งอาจจะต้องแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็น 10 เป็น 100 ฉบับ ไม่ใช่แค่ออกกฎหมายฉบับเดียวแล้วจะแก้ปัญหาได้

- การตั้งหน่วยงานของประเทศฝรั่งเศส เช่น กระทรวงกีฬาไปรวมอยู่ในกระทรวงศึกษาเยาวชน และกีฬา ที่แปลกคือมีการตั้งกระทรวงขึ้นมาเป็นกระทรวง คือ กระทรวงทะเล

- การตั้งหน่วยงานของประเทศฝรั่งเศส มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ยกตัวอย่างเช่น กระทรวงทะเล มีหน้าที่ให้ร่วมมือกับกระทรวงอื่น ๆ เช่น กระทรวงสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรฯ สามารถเข้าไปศึกษารายละเอียดได้ใน Website ของรัฐบาล นอกจากนี้ ทุกครั้งที่มีการปรับคณะรัฐมนตรี จะมีการเปลี่ยนหน้าที่ของกระทรวงด้วย แสดงให้เห็นถึงความคล่องตัวของหน่วยงานราชการ

นายพนพล เกียรติฤกษ์

- กฎหมายได้กำหนดโครงสร้างส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น ไว้ค่อนข้างชัดเจน ส่วนที่มาที่ไปของการเปิดกว้างตามมาตรา 18 วรรค 10 เป็นไปตามทฤษฎี การร่างกฎหมายเมื่อปี 2545 นั้น ต้องการให้ฝ่ายบริหารสามารถจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อทำภารกิจให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละคราวได้ เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล รัฐบาลใหม่อาจจะไม่ได้มีนโยบายหรือยุทธศาสตร์แบบนั้นแล้ว อาจจะไม่จำเป็นต้องมีส่วนราชการลักษณะดังกล่าว จึงกำหนดให้หน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามภารกิจไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อที่จะไม่ให้ไปโยงกับมาตรา 7 ของกฎหมายระเบียบบริหารฯ ในทางปฏิบัติ กพร. ที่เป็นต้นแบบในการเป็นหน่วยงานกลาง แต่ท้ายที่สุด กพร. ย้อนกลับไปสู่ระบบเดิมคือเป็นกรม ตามมาตรา 7 หลายหน่วยงานต้องการที่จะให้มีลักษณะที่ตัวเองต้องการ แต่ไม่สามารถทำได้ ยกเว้นหน่วยงานความมั่นคงเท่านั้น

- ประเด็นสำคัญ คือ ทั้ง กอ.รมน. และ ศรชล. เป็นหน่วยงานที่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา 18 วรรค 4 หรือแม้กระทั่งหน่วยงานนี้ หรือ ป.ย.ป. ก็คือหน่วยงานตามมาตรา 18 วรรค 4 โดยแท้ ไม่ว่าจะเขียนลักษณะไหนก็ตาม เพราะเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล รัฐบาลใหม่อาจจะไม่ต้องการและต้องยุบไปตามนโยบาย ส่วนกระทรวงน้ำ ตอนแรกต้องการตั้งกระทรวง แต่ไม่สามารถแยกจากกระทรวงเกษตรฯ ได้ สุดท้ายก็ไม่มีที่ตั้งกระทรวงน้ำ จนกระทั่งมาถึงรัฐบาลปัจจุบันจึงได้ตั้งเป็นหน่วยงานที่เป็นลักษณะเช่นเดียวกันนี้

- ตอนที่ทำกฎหมายลดฐานะความเป็นนิติบุคคล เป็นการแก้โครงสร้างของกฎหมายทั้งระบบ ฉะนั้นหากจะปรับตามแนวทางที่ 2 คือการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ก็จำเป็นต้องแก้กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกันด้วย ซึ่งจะมีประเด็นปัญหาด้านกฎหมายว่า ถ้ายกเลิกแล้วไปกระทบกฎหมายอะไรบ้าง และจะต้องแก้อะไรตรงบ้าง

- ในระยะยาวเห็นด้วย หากจะปรับในเชิงโครงสร้างของระบบราชการให้ส่วนกลางไม่เป็นนิติบุคคลเหมือนของต่างประเทศ แต่ต้องแก้กฎหมายในเชิงระบบให้ได้ ส่วนในปัจจุบันสามารถใช้มาตรา 18 วรรค 4 เป็นช่องทางที่จะทำให้งานที่รัฐบาลต้องการให้เกิดการปรับเปลี่ยนในแต่ละรัฐบาลสามารถเดินทางไปได้ โดยใช้แนวทางเงื่อนไขเดิมที่ กพร. เคยใช้ในตอนแรก กล่าวคือ มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และระเบียบภายในหน่วยงานเรื่องบริหารงบประมาณ และการบริหารจัดการต่าง ๆ ออกมา ซึ่งสามารถทำได้ และสามารถอธิบายได้ง่ายกว่าที่จะไปเขียนไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์

- คณะที่ปรึกษาเข้าไปพิจารณาเรื่องการออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนการออกเป็นพระราชกฤษฎีกานั้น เมื่อพิจารณามาตรา 18 แล้ว คงไม่สามารถทำได้ หากจะแก้ไขให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลยังมีเรื่องต้องทำอีกมาก ซึ่ง อ.มิชัย เคยร่างไว้ทั้งหมด 95 มาตรา ขณะที่คณะที่ปรึกษาทดลองร่างออกมา 5-6 มาตรา เพื่อใช้เป็นตัวอย่าง และกำลังพิจารณาประเด็นนี้อยู่
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นเรื่องการบริหารจัดการภายใน ถ้าจะทำก็สามารถทำได้ ที่ผ่านมากพร. เป็นตัวอย่างที่เคยทำมาแล้ว เพียงแต่ว่า เดิมที กพร. สังกัดสำนักนายกฯ ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ก็ไม่น่ามีปัญหา แต่พอไปใช้กับ มาตรา 18 ทั้งหมด ซึ่งไม่ใช่สังกัดสำนักนายกฯ แต่เมื่อพิจารณาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งออกตามความใน ม.11 (8) ใช้ได้กับทุกหน่วยงาน ไม่ได้ใช้เฉพาะกับสำนักนายกฯ เท่านั้น
- ถ้าตามที่ท่านนพดลชี้แจงว่า มาตรา 18 ต้องการตั้งหน่วยงานชั่วคราว ส่วนมาตรา 7 ที่ให้กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็ยังคงไว้เพราะฉะนั้นก็จะมีกรมตามมาตรา 7 วรรค 3 และมีกรมตามมาตรา 18 เป็นกรมชั่วคราวคู่ขนานกันไป แต่ถ้ากรมตามมาตรา 18 อยู่ยาวโดยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่จะแตกต่างกันออกไป

นายนพดล เกริกฤกษ์

- ตอนยกร่างในปี 2545 ในกรรมาธิการพูดชัดว่า มาตรา 18 วรรค 4 ต้องการให้รัฐบาลตั้งหน่วยงานที่มีภารกิจที่สอดคล้องกับนโยบาย โดยไม่ไปแตะภารกิจของกระทรวง ทบวง กรม หลัก เมื่อมีรัฐบาลใหม่เข้ามาและเห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีกรมนี้อีกแล้ว ก็สามารถยกเลิกได้ ทั้งนี้ ในวรรคถัดไปเขียนว่าต้องแจ้งให้สภารับทราบด้วย ซึ่งเรื่องนี้เคยมีการอภิปรายและศึกษากฎหมายต่างประเทศกันมาแล้ว

นายวัชรพงษ์ จาวรุ่งวงนิชสกุล

- หากมีการตั้งชั่วคราวจริง ๆ ทำไมมาตรา 18 วรรค 5 กำหนดให้ทำได้เฉพาะกรณียุบรวมและโอนเท่านั้น

นายนพดล เกริกฤกษ์

- วัตถุประสงค์ของเรื่องนี้คือไม่ยากให้ตั้งหน่วยงานขึ้นมาโดยที่ไม่มีหน่วยงานเดิมเป็นฐาน เพราะถ้าสามารถตั้งใหม่ได้เลยฝ่ายบริหารอาจจะไปตั้งหน่วยงานขึ้นมาได้ เช่น หน่วยงานน้ำ ซึ่งมีกรมชลประทานอยู่แล้ว มีหน่วยงานที่เกี่ยวกับน้ำอยู่แล้ว หากไม่เอาหน่วยงานนี้มาตั้งตามนโยบายก็จะทำให้มีการตั้งได้เรื่อย ๆ ในการพิจารณาปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ต้องการปฏิรูปให้หน่วยงานที่มีภารกิจร่วมกันมาอยู่ด้วยกัน และลดกระทรวง ภารกิจบางหน่วยงานอาจจะมาอยู่ร่วมกันได้ แต่บางหน่วยงานไม่ใช่ภารกิจโดยแท้ที่จะมาอยู่ร่วมกันได้ จึงเป็นที่มาของเงื่อนไขตาม มาตรา 18 วรรค 5

นายพงศ์โพยม วาศภูติ

- ในฐานะประธานจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ รู้สึกดีใจที่สำนักงาน กพร. ได้ให้ความสนใจที่จะดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งมีประเด็นหลักทั้งหมด 8 ประเด็น และ 2 ใน 8 ประเด็น มีความสอดคล้องกับเรื่องที่กำลังจัดการสัมมนา คือ (1) การทำให้ภาครัฐมีขนาดเล็กลง เหมาะสมกับภารกิจ ส่งเสริมให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

และการกระจายภารกิจอำนาจหน้าที่ให้ส่วนราชการ ท้องถิ่น หรือเอกชนไปบริหารจัดการ เป้าหมาย คือ ต้องการให้หน่วยงานภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสม รวมทั้งจัดการกับปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันทำให้เกิดปัญหาอย่างมาก (2) การทำให้ภาครัฐมีความทันสมัย ทันต่อการเปลี่ยนแปลง และมีขีดสมรรถนะสูง สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่า มีมาตรฐานสากล และมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับบริบท

- หน่วยงานภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทและภารกิจตามกฎหมายจัดตั้ง รับนโยบายไปปฏิบัติ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่อีกส่วนหนึ่งที่สำคัญ คือ เรื่องของบริการ ซึ่งที่ผ่านมาเกิดปัญหาที่ประชาชนและภาคเอกชนไม่ได้รับบริการที่ดีเท่าที่ควร ดังนั้นในการจัดทำยุทธศาสตร์จึงมองว่า ทำอย่างไรให้องค์กรของรัฐมีความคล่องตัว และเหมาะสมกว่าเดิม เช่น เวลาที่มีปัญหาจำเป็นเร่งด่วนเกิดขึ้น ทำอย่างไรอธิบดีจะสามารถเคลื่อนย้ายทรัพยากรต่าง ๆ ไปจัดการกับปัญหาได้ รวมทั้งระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคก็ให้ตัดทอนลง เพื่อให้การบริหารราชการเกิดความคล่องตัวมากขึ้น

นายพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล

- ตอนปี 2545 ที่ปฏิรูประบบราชการเป็นนิติบุคคล เพราะการที่กรมเป็นนิติบุคคลทำให้ ปลัดกระทรวงบริหารจัดการอะไรไม่ได้มาก แต่ถ้ายกเลิกแล้วคงจะลำบาก จึงมีแนวคิดตอนยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีตามที่เขียนอยู่ในข้อศึกษานี้แล้วว่าให้ไปแก้แนวทางปฏิบัติ เพราะเมื่อยกเลิกความเป็นนิติบุคคล หน่วยงานนั้นต้องได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวง ถ้าปลัดไม่มอบอำนาจมาก็จะทำอะไรไม่ได้มาก

นายไมตรี อินทุสุต

- ในส่วนของการบริหารเชิงภาวะฉุกเฉินที่จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานใหม่ เป็นไปได้หรือไม่ที่จะไม่ใช้มิติทางนิติศาสตร์ แต่ใช้มิติความฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนเป็นสิ่งสำคัญ ยกตัวอย่างเช่น ศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19 (ศบค.) ที่มีความเกี่ยวข้องกับหลายกระทรวงไม่ใช่กระทรวงสาธารณสุขกระทรวงเดียว สามารถทำงานได้อย่างยืดหยุ่นและคล่องตัวด้านบริหาร เกิดจากการรวมตัวในระยะหนึ่งและเลิกไปเมื่อปัญหานั้นได้คลี่คลาย การทำงานรูปแบบนี้ทำให้มีคุณภาพ มีความเข้มแข็งมากขึ้น เพราะทุกคนเห็นปัญหาและมีเป้าหมายร่วมกัน ดังนั้น จะต้องไปสกัดความต้องการหรือแก่นของปัญหาที่แท้จริงให้ได้

นางสาวสุนทรีย์ สุภาสงวน

- กพร. ต้องการมองภาพความคล่องตัวของส่วนราชการ จึงอยากจะมี Model ขึ้นมา เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีการแบ่งกรมตามกลุ่ม แต่เราอยากจะทำให้กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในอนาคตถ้าจะแบ่งเป็น 6 กรม จะสามารถทำได้หรือไม่ ซึ่งก็อาจจะเปลี่ยนได้โดยยึดฐาน 6 ซึ่งตอนนี้ กพร. ให้ในระดับต่ำกว่ากรมได้ แต่ระดับกระทรวงจะเป็นไปได้หรือไม่ หรือตอนนี้มีหลาย ๆ กรมที่จะเกิดขึ้นมา ซึ่งบางกรมเป็นกรมเฉพาะกิจ และมีบางกรมที่เกิดขึ้นมาแต่ทำหน้าที่เป็นหน่วยประสาน หน่วยเลขๆ เช่น สทช. และที่กำลังจะตามมาอีก คือ คณะกรรมการนโยบายที่ดิน กรมระดับนโยบายเหล่านี้ควรจะเป็นแบบไหน กระทรวงและกรมเหล่านี้จะยืดหยุ่นได้หรือไม่ เพราะกรมเหล่านี้เป็นกรมที่เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล เป็นส่วนราชการ ซึ่งบางหน่วยงานเลือกที่จะเป็นองค์การมหาชน บางกรมควรจะเป็นองค์การมหาชน แต่ทำไม่ได้เพราะต้องใช้อำนาจรัฐซึ่งต้องเป็นส่วนราชการ จึงพยายามที่จะหารูปแบบที่มีความเหมาะสม ยืดหยุ่น และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยเริ่มจากลองตั้งโจทย์ว่าจะใช้มาตรา 18 ได้

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

หรือไม่ หรือในอนาคตอาจจะต้องแบ่งว่าบางส่วนราชการต้องเป็นมาตรา 7 บางส่วนราชการตามลักษณะงาน ต้องเป็นมาตรา 7 บางลักษณะงานเป็นมาตรา 18 จึงอยากฝากให้ช่วยกันคิดหลาย ๆ รูปแบบ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร

- การจัดโครงสร้างองค์กรในประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศอาจจะมีลักษณะที่แตกต่างกัน คือ เมื่อไหร่ก็ตามที่มีภารกิจใหม่ ๆ เกิดขึ้น และการเข้าไปอยู่ในกระทรวง ทบวง กรม เดิมไม่ตอบโจทย์อีกต่อไป สิ่งที่มีจะทำก็คือตั้งอะไรซักอย่างขึ้นมารองรับปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น สร้างองค์การมหาชนขึ้นหลายแห่งมาเพื่อตอบโจทย์ภารกิจที่สำคัญ ๆ ตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน ตอนนี้อยู่มีมาตรา 18 วรรค 4 และมีอีกหลายหน่วยงานที่เตรียมจะก่อตั้งขึ้นเพื่อตอบโจทย์ภารกิจ แต่คำตอบของการจัดการปัญหาในรูปแบบนี้ คือ เมื่อเกิดขึ้นมาแล้วก็จะทำให้แก้ปัญหาคิดในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่ในระยะยาวอาจจะนำมาซึ่งปัญหา เช่น ตั้งแล้วอาจจะทำได้ไม่เต็มที่ งานบางอย่างก็ไปไม่สุด ฐานะความเป็นนิติบุคคลไม่มี ถ้ามองอีกมุมหนึ่งก็ควรจะให้สถานะเต็มรูปแบบไปเลย แต่ก็กลายเป็นว่าแทนที่เราจะมาเป็นแบบชั่วคราวสักระยะ หนึ่งก็จะอยู่เป็นประจำและจะอยู่แบบนี้ไปเรื่อย ๆ กับอีกกรณีหนึ่ง คือ เรามีความไม่จำเป็นที่จะมีภารกิจเหล่านั้น การไปยกเลิก ยุบ หรือไปโอนย้าย ก็เกิดขึ้นได้ยาก

- ส่วนราชการระดับกรมควรจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ เป็นโจทย์ที่ท้าทายเหมือนกัน เพราะสภาพการเป็นนิติบุคคลมีความเป็นตัวตน เป็นหน่วยรับงบประมาณได้ ก่อหนี้ได้ รวมไปถึงทำสัญญาต่าง ๆ ได้ ทำให้เกิดความคล่องตัว แต่ในขณะเดียวกัน ความแข็งตัวของการทำงานก็มี เมื่อมีมากขึ้นก็ยิ่งทำให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศในขณะนั้นยากขึ้นตามไปด้วย การผ่อนคลายเป็นนิติบุคคล เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูประบบราชการ ถ้ากรมไม่มีความเป็นนิติบุคคล อาจสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามภารกิจที่ฝ่ายบริหารมีในแต่ละสมัย สามารถที่จะจัดแบ่งได้ รวบรวมได้ จัดการด้านบุคคลได้ ซึ่งความยืดหยุ่นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเราหลายความแข็งตัวขององค์กรที่มีลักษณะแยกส่วนกันออกไป อาจจะนำมาสู่การบูรณาการร่วมกัน จัดทำงบประมาณร่วมกัน จับมือทำงานร่วมกัน มีการแลกเปลี่ยนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญร่วมกัน มีการย้ายกรม ย้ายกระทรวงได้ในอนาคต ซึ่งอาจจะเป็นบันไดที่จะนำไปสู่กลไกในข้อเสนอของคณะที่ปรึกษา ที่อยากให้เห็นว่ากระทรวงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อจะได้มีการตั้งให้สอดคล้อง แม้กระทั่งเปลี่ยนชื่อ ยุบรวมหรือบริหารจัดการได้เหมือนของต่างประเทศ แต่ทั้งนี้ ในระยะแรก ต้องให้กรมผ่อนฐานะความเป็นนิติบุคคลก่อน ซึ่งอาจจะต้องวางกลไกว่า ใครจะเป็นคนที่ทำหน้าที่ในการจัดการกลไกหรือระบบเหล่านั้น เราอาจจะสร้างกลไก Check and balance ทางบริหาร โดยกลไกสภา ถ้าเราบอกว่าเป็นอำนาจฝ่ายบริหารอย่างเดียว ก็ต้องมั่นใจว่าจะไม่เปลี่ยนไปตามสภาวการณ์ ดังนั้น อาจจะต้องสร้างกลไกที่ Balance กันในระดับหนึ่ง ถ้าตรงนี้เข้มแข็งแล้วค่อยพูดถึงว่ากระทรวงไม่ต้องเป็นนิติบุคคล และไม่ต้องใช้กลไกสภาในการกำหนดกระทรวง ให้ฝ่ายบริหารสามารถทำได้เลย

- ในระยะแรกนั้น การที่ให้กรมลดฐานะความเป็นนิติบุคคลลง ก็จะทำให้การบริหารงานสามารถตอบโจทย์ได้เหมือนกัน แต่มีข้อพิจารณาที่สำคัญ คือ 1) กระบวนการด้านงบประมาณที่ชัดเจนว่าเมื่อกรมไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว ภารกิจด้านงบประมาณหรือการก่อหนี้จะเป็นภาระของใคร กรมจะยังทำได้หรือไม่ ซึ่งก็ต้องไปแก้กฎหมายวิธีการงบประมาณด้วย 2) เมื่อไม่เป็นนิติบุคคลแล้ว การมอบอำนาจ จะมอบได้แค่ไหน การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างจะเป็นอย่างไร ซึ่งอาจจะต้องมอบภารกิจที่เหมาะสมกับระดับกรม 3) ใครจะเป็นคนที่มีอำนาจตัดสินใจ ทีมในการบริหารจัดการเรื่องบุคลากรควรจะเป็นใคร กพร. จะเป็นผู้ดำเนินการเรื่องนี้ได้หรือไม่ อย่างไร

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

นายพงศ์โพยม วาศภูติ

- ควรมีการประเมินว่า เมื่อจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นแล้ว เกิดความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิด output outcome impact อย่างที่ตั้งเป้าหมายไว้หรือไม่ มีความยืดหยุ่นจริงหรือไม่ ถ้าเรา ยกเลิกความเป็นนิติบุคคลแล้วจะทำให้เกิดความยืดหยุ่นจริงหรือไม่ เข้าใจว่าขณะนี้กระทรวง อ.ก.พ. กระทรวง มีอำนาจที่จะโยกย้ายกำลังคนได้พอสมควร แต่ปรากฏว่ากระทรวงไม่กล้าจะโยกย้ายคนของกระทรวงหรือกรม ดังนั้นจึงอยากให้ทาง กพร. ย้อนไปทบทวนดูว่ารากเหง้าของความไม่คล่องตัวนั้นเกิดจากอะไร การศึกษาเรื่อง นิติบุคคลขององค์การภาครัฐเป็นเรื่อง แต่ท้ายที่สุดแล้วก็อยู่ที่วิธีคิด การรับรู้ และทัศนคติมากกว่า

นางปัทมา เรียววิศิษฐ์สกุล

- เรื่องนี้ขึ้นอยู่กับการจัดโจทย์ท้ายสุดว่าเรากำลังแก้ปัญหาอะไร ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้ให้ความสำคัญ กับเครื่องมือในการที่จะทำให้ตอบโจทย์ตามยุทธศาสตร์ที่ 6 ของยุทธศาสตร์ชาติ คือ จิวแต่แจ้ว เล็กกะทัดรัด โปร่งใส มีประสิทธิภาพ ฯลฯ

- เป้าหมายในการศึกษาครั้งนี้ถูกซุกไว้ข้างใน ดังนั้นควรจะต้อง guiding principle ที่เขียนเอาไว้ ในหน้า 60 ออกมาทำให้เห็นชัด ๆ ว่าสิ่งที่กำลังทำอยู่ตอนนี้ คือ การทำให้ได้มาซึ่งรูปแบบที่เหมาะสมผสานกัน ระหว่างการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ จึงต้องการที่จะใส่เรื่องความยืดหยุ่นเอาไว้ในระบบ

- keyword ในที่นี้คือคำว่า “ยืดหยุ่น” ซึ่งเราตีความในเรื่องของงานบางประเภท ยกตัวอย่าง เช่น สททช. ที่มีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ในขณะที่เดียวกันก็ยังมีกรมชลประทาน หรือ หน่วยงานอื่น ๆ ด้วย ท้ายที่สุด กพร. ซึ่งดูงานในแง่ของงานติดตามประเมินผลจะเห็นภาพดีเลยว่าทุก หน่วยงานก็จะเขียนเอาไว้ แต่พอถึงเวลานั้นงานไม่ออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะที่กระทรวงไม่สามารถทำ เป้าหมายร่วมกัน (Joint KPIs) ได้

- เป้าหมายที่ท้าทายที่เรา กำลังพยายามจัดระบบให้มีความยืดหยุ่น มีประสิทธิภาพ และตอบ โจทย์จริงๆ มีหน่วยงานลักษณะแบบใด ที่อาจจำเป็นต้องเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากการแปลงโฉม ยุบรวม ฯลฯ หน่วยงานประเภทแรกจะเห็นว่าย่างขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงานการปฏิบัติการ (Implementing coordinating unit) ในระดับภาค ส่วนหน่วยงานประเภทที่ 2 คือ Oversize body ซึ่งถาม ว่า กพร. ณ วันนี้เป็น Oversize body หรือไม่ ก็คงไม่ใช่ สภาพัฒนาเองก็พยายามจะตอบโจทย์ผลของการ พัฒนาที่เป็นระดับผลสัมฤทธิ์ ซึ่งแน่นอนเราก็ดูผลพัฒนาที่เราเขียนแผนแล้วก็ตอบผลเอง ซึ่งถามว่าอันนี้คือ Oversize ก็ Oversize ไม่ได้ ดังนั้นในเรื่องงานเราจะเห็นว่าถ้าเรามองจากอีกด้านหนึ่งของเหรียญของระเบียบ หรือ พ.ร.บ. ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะเห็นคำว่าวงจรของการพัฒนา PDCA คือ วงจรจากนโยบาย ถอดความลงมือ ปฏิบัติ ประเมินผล แล้วนำกลับมาปรับปรุงนโยบาย จะทำให้เห็นประเด็นต่าง ๆ ได้ชัดเจนและมีความน่าสนใจ มากขึ้น

- อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้คงไม่ใช่เรื่องกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของทัศนคติ และ มีคำ 3 คำที่สำคัญคือ Authority Process และ Leadership ซึ่งต่อให้เขียนเป็นพระราชบัญญัติให้มีฐานะ อย่างไรก็ตาม แต่ถ้าขั้นตอนที่เพิ่มเข้ามาเป็นขั้นตอนที่ยุงยาก และซ้ำซ้อน การใช้ Authority ก็มีปัญหายุ่งติ และท้ายสุดเหนือสิ่งอื่นใดคือ ต่อให้มี Authority อยู่ในมือ แต่ไม่มี Leadership ในการนำพาไปสู่การ แก้ปัญหา ก็จะไม่สามารถตอบโจทย์ได้อยู่ดี ดังนั้นประเด็นเหล่านี้ ควรต้องดึงออกมาให้เห็นอย่างชัดเจนตั้งแต่ แรก

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

นายเกียรติคุณ ชาติประเสริฐ

- เบื้องต้นควรต้องสรุปร่วมกันก่อนว่า ตอนนี้เราต้องการรูปแบบหน่วยราชการในลักษณะใด และหากจะใช้รูปแบบเหมือนต่างประเทศตามที่มีการศึกษามา ซึ่งมีความยืดหยุ่นและเปลี่ยนได้ตามการเปลี่ยนรัฐบาล ก็เป็นแนวคิดที่น่าสนใจ แต่ยังขาดรายละเอียดเกี่ยวกับการ Implementation ด้านบริหาร บุคลากร งบประมาณ ฯลฯ จะมีการดำเนินการต่ออย่างไร น่าจะมีการยกตัวอย่าง เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นภาพได้ชัดเจนขึ้น โดยอาจยกตัวอย่าง 2 ประเทศ ที่เป็น Best practice มาเปรียบเทียบ

- กระทรวงต่างประเทศเป็นกระทรวงขนาดเล็ก ทั้งในแง่ของบุคลากร ที่มีอยู่ประมาณ 1,600 - 1,700 คน และในเชิงงบประมาณมีเพียง ร้อยละ 0.3 ของงบประมาณชาติทั้งหมด ทำให้เรื่องการบริหาร งบประมาณและบุคลากรมีความยืดหยุ่น กล่าวได้ว่า กระทรวงต่างประเทศเป็นกระทรวงเดียวที่บริหาร งบประมาณโดยสำนักงานปลัดกระทรวง แต่คงไม่เหมาะสมกับการนำรูปแบบนี้ไปใช้กับกระทรวงอื่นซึ่งมีขนาดใหญ่กว่า ส่วนเรื่องบุคลากร สำนักงานปลัดกระทรวง สามารถบริหารจัดการบุคลากรได้คล่องตัว ซึ่งเป็น ลักษณะเฉพาะของกระทรวงการต่างประเทศ

- เรื่อง Cluster มองว่าเป็นลักษณะของแต่ละกระทรวงที่อาจจะมีลักษณะงานไม่เหมือนกัน ใน ส่วนของกระทรวงการต่างประเทศ มีอยู่ 4 Cluster โดยมีรองปลัดกระทรวงแต่ละคนดูแลแต่ละ Cluster ซึ่ง ค่อนข้างมีอำนาจเต็ม เป็นกระทรวงที่ตำแหน่งรองปลัดกระทรวงใหญ่กว่าอธิบดี ในขณะที่หลายกระทรวงไม่ได้ เป็นอย่างนั้น ดังนั้นระบบ Cluster ค่อนข้างใช้ได้ แต่ปลัดกระทรวงเองก็ต้องรู้ทุกเรื่อง จึงต้องมีกระบวนการที่ จะ Brief งานกัน

- การที่หน่วยงานไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จะทำนิติกรรมหรือจะทำอะไร จะต้องไปขออำนาจ จากปลัดกระทรวง ทำให้ขาดความคล่องตัวในเชิงบริหาร แต่ในส่วนของต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ที่ สามารถทำได้ก็เป็นเรื่องที่น่าสนใจและต้องศึกษาให้ละเอียด แต่ต้องกลับมาดูบริบทของประเทศไทยด้วยว่าจะ สามารถทำแบบนั้นได้หรือไม่

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์

- โจทย์ใหญ่จริง ๆ ของ กพร. คือ การลดความแข็งตัวของระบบราชการ และต้องการเห็น ความยืดหยุ่น คล่องตัว ในการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ และลักษณะภารกิจให้สามารถหมุนไปตามความ เปลี่ยนแปลงของประเด็นปัญหาทางสังคมได้ โดยสาเหตุใหญ่ที่ทำให้ระบบเกิดความแข็งตัวมาก คือ เราไม่ สามารถที่จะปรับปรุงลักษณะอำนาจ หน้าที่ ภารกิจของกรม ให้เกิดความทันสมัยได้ตลอดเวลา จึงคิดว่าน่า จะต้องมีการระบุในข้อกฎหมายว่า เมื่อครบ 2-3 ปี ทุก ๆ กรม จะต้องมีการทบทวนภารกิจใหม่ รวมถึงการ กำหนดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายทำให้เกิดความทันสมัย

- ในต่างประเทศที่ไม่เป็นนิติบุคคล เพราะเขาไม่เป็นปัญหา จะพบว่าหน่วยงานที่เป็น Central ministry หรือว่า Central department ในหลาย ๆ ประเทศ งานส่วนใหญ่จะเป็นงานเชิงนโยบาย เพราะฉะนั้นขนาดของหน่วยงานจะไม่ใหญ่มาก ในขณะที่เดียวกันถ้าเป็นงานที่ไม่ใช่ นโยบาย เช่น การจัดบริการ สาธารณะ ก็จะแยกตัวออกจาก Central ministry หรือ Department ไปเป็นนิติบุคคล องค์การมหาชน หรือ เป็นรูปแบบอื่น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้คนที่ทำงานอยู่ในหน่วยงานนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย การบริหาร การบริหารราชการ นักวิเคราะห์แผน ฯลฯ ดังนั้น การเคลื่อนย้ายคนเหล่านี้เวลาที่มีการปรับยุบ

กระทรวงใหม่ ปรับภารกิจ เปลี่ยนชื่อกระทรวงใหม่ หรือว่าเป็นการโยกย้ายหน่วยงานภายใน จึงทำได้ง่าย เพราะสามารถหมุนเวียนกันได้

- หากเราต้องการให้การหมุนคนทำได้ง่าย ซึ่งน่าจะช่วยคลายความแข็งตัวลง อาจจะต้องแยกงานซึ่งมีลักษณะที่ไม่ใช่งานนโยบาย แต่เป็นงานเชิงจากบริการสาธารณะ เช่น กรมชลประทาน ที่ดูทั้งนโยบาย น้ำ และดูแล บำรุงรักษาคูคลองซึ่งเป็นบริการสาธารณะ ถ้าแยกส่วนนี้ออกไปก็จะทำให้กรมชลประทานเล็กลง จะเหลือแค่งานนโยบาย เป็นต้น

- เมื่อพิจารณาอัตรากำลัง โดยส่วนตัวมีคำถามมานานตั้งแต่ที่ กพร. ต้องการลดขนาดของระบบราชการว่า ระบบราชการของประเทศไทยมีขนาดใหญ่จริงหรือไม่ เพราะถ้าเทียบสัดส่วนประชากรกับต่างประเทศ เราค่อนข้างเล็กด้วยซ้ำไป แต่ที่เป็นปัญหาเพราะเรามี 150 กว่ากรม แต่เมื่อเอาข้าราชการส่วนกลางและภูมิภาครวมกัน มีอยู่ประมาณ 1.8 ล้านคน แต่ปัญหาคือใน 1.8 ล้านคน เกินกว่าครึ่งหนึ่งเป็นข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษา ตำรวจ อัยการ ฯลฯ เพราะฉะนั้นจะเหลือข้าราชการพลเรือนสามัญประมาณ 428,000 คน ซึ่งอยู่ที่กระทรวงสาธารณสุข 224,000 คน (ร้อยละ 50) แต่ด้วยโครงสร้างที่เป็นปัญหา จึงทำให้ขาดบุคลากรตลอดเวลา เพราะโครงสร้างกรมแยกออกจากกัน และหลายกรมก็ไปตั้งสำนักงานต่างจังหวัด ทำให้เหลือคนที่นั่งทำงานอยู่ที่กรมน้อยมาก แต่ที่เป็นปัญหาคือโครงสร้างกรมทำให้คนที่มี 2 แสนกว่าคน ทำงานกันไม่ได้ ดังนั้น ถ้าจะคิดเรื่องของการทำให้ยืดหยุ่น ต้องทำให้คน 2 แสนกว่าคนนี้อยู่ภายใต้ระบบข้าราชการพลเรือนที่สามารถหมุนข้ามไปข้ามมาได้ ซึ่งก่อนหน้านั้นเราพยายามทำให้เกิดกลุ่มตำแหน่งบริหาร อำนวยการ ฝ่ายวิชาการ ฯลฯ ถ้าเราคิดเรื่องนี้มากขึ้น ก็อาจจะทำให้ความแข็งตัวของกรมและกระทรวงลดลงได้

- ถ้าเราจะลดความแข็งตัวของกรมด้วยวิธีการจัดสรรงบประมาณไปที่กระทรวง แล้วให้กระทรวงไปจัดการกันเองก็อาจจะทำให้ความแข็งหรือความเป็นอาณาจักรของกรมลดลงได้

ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์

- ประเทศไทยมีการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 ก่อนหน้านั้นการจัดระบบราชการเป็นการจัดระบบราชการตามแนวนอน ซึ่งรัชกาลที่ 5 ได้เปลี่ยนระบบราชการเป็นแนวตั้ง ยกตัวอย่างเช่น กรมเจ้าท่า ถ้าดูละครบุพเพสันนิวาส จะพบว่ากรมเจ้าท่าทำทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับน้ำ คือ เป็นทั้งกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต รัชกาลที่ 5 ปรับระบบให้เป็นแนวตั้ง เมื่อเป็นแนวตั้ง ทุกคนก็พยายามทำงานของตัวเองให้ดีที่สุดส่วนภาพรวมเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ในขณะที่ฝรั่งเศสพยายามบอกว่ากระทรวงและกรมเป็นแนวตั้งก็จริง แต่วิธีการแก้ปัญหาคือน่าจะมีการประสานระหว่างแนวนอน ซึ่งตอนหลังฝรั่งเศสทำแบบนี้ค่อนข้างมาก ในประเทศไทยเองก็มีหลายหน่วยงานที่มีงบประมาณการหรือองบยุทธศาสตร์มากขึ้น

นายวัชรพงษ์ จารุ่งวณิชสกุล

- ประเด็นที่น่าสนใจ คือ หลาย ๆ ประเทศที่เมื่อมีรัฐบาลใหม่มาและสามารถตั้งหรือยุบหน่วยงานได้เลย ปัญหาคือในทางปฏิบัติ ประเทศไทยคงจะทำได้ยากมาก น่าจะต้องศึกษาว่าทำไมเขายุบได้ ยุบแล้วตั้งใหม่ มีวิธีการในการจัดการทรัพย์สินและบุคลากรอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ใช้ระยะเวลาแค่ไหนในการยุบหรือตั้ง จะสามารถนำมาปรับกับบริบทของไทยได้อย่างไร

นายพงศ์ไพยม วาศภูติ

- ประเด็นที่อยากจะชวนคิด คือ เรามีกฎหมายกลาง เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง ที่ใช้เหมือนกันหมด เรื่องคน ของสำนักงาน กพ. เรื่องเงิน เป็นเรื่องของกรมบัญชีกลาง สำนักงานประมาณ ฯลฯ ซึ่งกฎหมายกลางถือเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งที่ทำให้ส่วนราชการไม่สามารถยืดหยุ่นได้ง่าย ซึ่งทาง กพร. อาจจะต้องพิจารณาเรื่องกฎหมายกลางที่ไม่มีความยืดหยุ่นและต้องบังคับใช้เหมือนกันหมด

- รูปแบบการเชื่อมประสานการทำงาน นอกจากเรื่องคณะกรรมการแล้ว กพร. อาจจะต้องไปคิดเรื่อง Matrices ว่าจะมีรูปแบบอื่นหรือไม่ เพราะในรูปแบบคณะกรรมการส่วนใหญ่ตัวจริงไม่มา มอบต่อ ๆ กันมา และบางทีก็ไม่เข้าคน ทำให้ขาดความต่อเนื่อง สุดท้ายคนทำก็คือเจ้าของเรื่องเหมือนเดิม เพียงแต่ได้ Idea จากที่ประชุม แต่ที่น่าตกใจคือในที่ประชุมมักจะใช้ประสบการณ์และความรู้เท่านั้น ไม่ได้อยู่บนฐานของข้อมูล คนที่มาประชุมก็เพิ่งมาเปิดแฟ้มตอนนั้น คนที่เป็นฝ่ายเลขานุการเองก็ไม่ได้เอาข้อมูลมาตีแผ่ให้ครบถ้วน ตัวอย่างที่เห็นชัดเรื่องประสานการทำงาน เช่น การสร้างเขื่อน หรือบางแห่งนี้เขาเอาศูนย์ราชการนี้มาอยู่ร่วมกันจนกระทั่งเสร็จสิ้นภารกิจ บางครั้งใช้เวลาเป็น 10 ปี เป็นต้น ดังนั้นคิดว่า กพร. มีการบ้านค่อนข้างมากในการที่จะทำให้การทำงานของภาครัฐมีความยืดหยุ่นมากขึ้น

นายไมตรี อินทุสุต

- คำ 3 คำที่สำคัญ คือ Authority, Process, Leadership และขอเพิ่มอีกคำคือ Agenda หรือ General view แต่ปัญหาหรือกั๊กอยู่ที่คำว่า Process โดยเฉพาะกฎหมายที่มีอยู่แต่ผู้ปฏิบัติทำไม่ได้ เพราะฉะนั้นในระดับปฏิบัติต้องเป็นรูปแบบที่สามารถปรับตามบริบทของพื้นที่ได้ ต้องให้บริบทพื้นที่เป็นตัวชี้การทำงาน ส่วนมิติ Protocol เป็นสิ่งที่จำเป็นอยู่แล้ว ไม่ทำไม่ได้ แต่มิติ Agenda based มีความหลากหลายมาก และยังมีสถานการณ์ฉุกเฉินเพิ่มเข้ามา เช่น การตั้ง ศบค. ขึ้นมาเพื่อจัดการกับสถานการณ์โควิด-19 ที่ต้องมีการประชุมเข้า-บ่าย ในช่วงเหตุการณ์สดๆ และทำต่อเนื่อง เพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้ความสำคัญยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

การสัมมนาปรับปรุงความคิดเห็นต่อข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายจัดโครงสร้าง การบริหารราชการ

และการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ภายในส่วนราชการ

โดย สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

วันศุกร์ที่ 6 พฤศจิกายน 2563 ณ ห้องราชดำเนิน ชั้น 1 โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส หลานหลวง

ผู้ทรงคุณวุฒิ

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	ลายมือชื่อ
1	นางกาญจนวรัตน์ สิริโรจน์	
2	นายเกียรติคุณ ชาติประเสริฐ	
3	นายศุภพล เกียรติถิ์	
4	ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์	
5	นางปัทมา เขียววิศิษฐ์สกุล	
6	นายพงษ์เทพม วัฒนฤดี	
7	นายพงษ์อาจ ตริกิจวัฒนากุล	
8	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พัชรพรรณ นุชประยูร	
9	นายไมตรี อินทุสุต	
10	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์	

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ


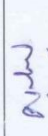
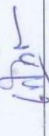
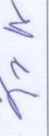

การสัมมนารับฟังความคิดเห็นต่อข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการจัดโครงสร้าง การบริหารราชการ

และการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ภายในส่วนราชการ


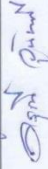
โดย สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

วันศุกร์ที่ 6 พฤศจิกายน 2563 ณ ห้องราชดำเนิน ชั้น 1 โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส หลานหลวง

คณะที่ปรึกษา

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	ลายมือชื่อ
1	ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์	
2	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกกฤษฎ วงศ์สวัสดิ์กุล	-
3	รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล	
4	อาจารย์ ดร.เสาวธาร โพธิ์ถวัลย์	
5	นายบุญญภัทร์ ชูเกียรติ	
6	นายลักขพล ภูมรินทร์	

สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	ลายมือชื่อ
1	นางนุตรฮายาทิ โกศลศักดิ์	เลขานุการสำนักงาน	
2	นางตรุณี รุ่งนที	คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย	

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้ความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

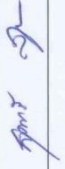
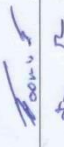

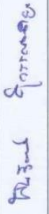

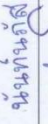
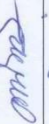

การสัมมนารับฟังความคิดเห็นข้อเสนอแนะไขปัญหาการจัดโครงสร้าง การบริหารราชการ

และการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ภายในส่วนราชการ

โดย สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

วันศุกร์ที่ 6 พฤศจิกายน 2563 ณ ห้องราชดำเนิน ชั้น 1 โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส หลานหลวง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	ลายมือชื่อ
1	นางสาวสุนทรี สุภาสงวน	รองเลขาธิการ ก.พ.ร.	
กองกฎหมายและระเบียบราชการ			
2	นายวีรพงษ์ จารุ่งฉนิชสกุล	ผู้อำนวยการกองกฎหมายและระเบียบราชการ	
3	นางสาวศิรินันท์ โต๊ะนาค	นิติกรชำนาญการพิเศษ	
4	นางสาวพนรัตน์ สุวรรณสายะ	นิติกรชำนาญการพิเศษ	
5	นางสาวพรพรรณ สุภิธร	นิติกรชำนาญการ	
6	นางสาวนันทน์กมล บุญวีร์รัช	นิติกรปฏิบัติการ	
7	นางพงศา สุขโชติ	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน	
8	นางสวณันทพร จำปาแก้ว	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน	

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ



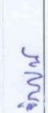
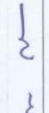
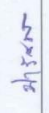
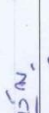

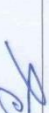

การสัมมนารับฟังความคิดเห็นต่อข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหการจัดโครงสร้าง การบริหารราชการ

และการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ภายในส่วนราชการ

โดย สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

วันศุกร์ที่ 6 พฤศจิกายน 2563 ณ ห้องราชดำเนิน ชั้น 1 โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส หลานหลวง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	ลายมือชื่อ
9	นางสาวมณฑิ จันทิมา	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการพัฒนาระบบราชการ	
10	นางสาวชนัญญ์กรรณ งามแข่ง	นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ	
11	นางสาวจิราภรณ์ อีสริโยดม	นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ	
12	นางสาวกานากร สามเมือง	นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ	
13	นางสาวปาริฉัตร ทองมา	นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ	
14	นายอนุสิทธิ์ พาวพัฒนา	นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการ	
15	นางสาววรรณมาศ น้อยสุวรรณ	นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการ	
16	ว่าที่ร้อยตรีอนันต์ ลิทธิพัฒนานนท์	นักพัฒนาระบบราชการปฏิบัติการ	
17	นางสาวรินมนัส วัชรรัตน์	นักพัฒนาระบบราชการปฏิบัติการ	

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้ความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

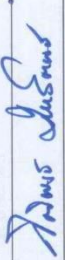
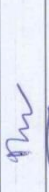

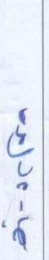

การสัมมนาปรับปรุงความคิดเห็นต่อข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการจัดโครงสร้าง การบริหารราชการ

และการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ภายในส่วนราชการ

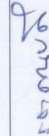
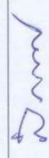
โดย สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

วันศุกร์ที่ 6 พฤศจิกายน 2563 ณ ห้องราชดำเนิน ชั้น 1 โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส หลานหลวง

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.)

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	ลายมือชื่อ
1	นายกิติพงษ์ มหารัตนวงศ์	ผู้ช่วยเลขาธิการ ก.พ.	
2	นางสาวแก้วตา ศรีสังข์	นักทรัพยากรบุคคลเชี่ยวชาญ	
3	นางสาวอัจฉรา ระจิตร์	นักทรัพยากรบุคคลเชี่ยวชาญ	
4	นายอานวยโชค โสเชิตพานิชกุล	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ	
5	นางสาวชุตีรัตน์ คล้ายหนองสรวง	นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ	

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	ลายมือชื่อ
1	อาจารย์สังวรัตน์ เรืองกาญจนกุล		

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้ความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

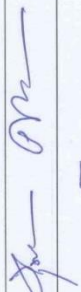
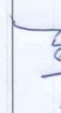
การสัมมนารับฟังความคิดเห็นข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายโครงการจัดตั้งโครงสร้างการบริหารราชการ

และการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ภายในส่วนราชการ

โดย สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

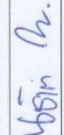
วันศุกร์ที่ 6 พฤศจิกายน 2563 ณ ห้องราชดำเนิน ชั้น 1 โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส หลานหลวง

กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	ลายมือชื่อ
1	นางพจทิพย์ ศิริสินอุดมกิจ	นักพัฒนาลำดับชั้นชำนาญการพิเศษ	
2	นางสาวสุกัญญา บัวจันทร์	นักพัฒนาลำดับชั้นชำนาญการพิเศษ	-
3	นายเอกสิทธิ์ รัชชชานนท์	นักพัฒนาลำดับชั้นชำนาญการ	

นางสาวพจมา นว: 1905 (11ทม) นักริเวณพัฒนาระบบราชการ

กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	ลายมือชื่อ
1	นางนันทภา ไพเราะ	นักจัดการงานทั่วไปชำนาญการพิเศษ	
2			

โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

การสัมมนารับฟังความคิดเห็นข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการจัดโครงสร้าง การบริหารราชการ

และการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ภายในส่วนราชการ

โดย สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

วันศุกร์ที่ 6 พฤศจิกายน 2563 ณ ห้องราชดำเนิน ชั้น 1 โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส หลานหลวง

ศูนย์อำนวยความสะดวกประชาชนของชาติทางทะเล (ศรชล.)

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	ลายมือชื่อ
1	นาวาโท ดร.จิตวัน เวยสกุล	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	ลายมือชื่อ
1	นางสาวสุภาวดี มงคลธรรมกุล	อ.กลุ่มงานฯ 1 ชั้น 1 อาคาร 31 ก. ร. 31 ก.	
2	นายรัตน์ะ โพธิ์สุวรรณ	ผู้กำกับกองคดี 3 กองคดี	
3	นางสาวทัศนวรรณ พัฒน์คุ้ม	นักวิชาการชั้นเอก, ว่างอยู่ไม่ได้อ	

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	ลายมือชื่อ
1	นางสาวศุภพรรัตน์ สุขพุ่ม	ผู้อำนวยการสำนักงานเลขานุการ ก.ร.	

การสัมมนาปรับปรุงความคิดเห็นต่อข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการจัดโครงสร้าง การบริหารราชการ

และการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ภายในส่วนราชการ

โดย สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

วันศุกร์ที่ 6 พฤศจิกายน 2563 ณ ห้องราชดำเนิน ชั้น 1 โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส หลานหลวง

ผู้เข้าร่วมการสัมมนา

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน	ลายมือชื่อ
1	นายฤทธิชัย อินทร์	นักพัฒนาของงานศิลปกรรมศิลป์	คุณ
2	นายธนดิษฐ์ สมบูรณ์	"	คุณ
3	น.ส.จิตติมา สุทธิชัยศิริกุล	หลักสูตรศึกษาศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยเทคโนโลยี (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี)	จิตติ
4	น.ส.ณัฐพร วัฒนศิริกุล	หลักสูตรศึกษาศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยเทคโนโลยี (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี)	ณัฐพร
5	น.ส.ณัฐพร วัฒนศิริกุล	หลักสูตรศึกษาศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยเทคโนโลยี (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี)	ณัฐพร
6	น.ส.ณัฐพร วัฒนศิริกุล	หลักสูตรศึกษาศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยเทคโนโลยี (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี)	ณัฐพร
7			
8			
9			
10			

ภาคผนวก ง

ร่างกฎหมายที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาการจัดตั้งและการบริหารงาน
ภายในส่วนราชการตามมาตรา 18 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และการลดสภาพความเป็นนิติบุคคล
ของส่วนราชการ

ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานภายในของส่วน
ราชการตามมาตรา ๑๘ วรราชสี แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ.

สรุปสาระสำคัญ

ของร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานภายในของส่วนราชการ
ตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔
พ.ศ.

หลักการสำคัญของร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานภายในของส่วนราชการ
ตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. คือ
การกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารงานภายในของส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานและสอดคล้องกับ
เจตนารมณ์ของการจัดตั้งส่วนราชการดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑. กำหนดให้ส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง
(ร่างระเบียบฯ ข้อ ๓)

การกำหนดให้ส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง
เป็นไปเพื่อให้ส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.
๒๕๓๔ เป็นหน่วยรับงบประมาณและสามารถขอรับงบประมาณได้เองโดยมิได้ผ่านกระทรวงต้นสังกัด

๒. กำหนดให้ปลัดกระทรวงต้นสังกัดมอบอำนาจในการบริหารงานให้แก่ส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรค
สี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

ให้ปลัดกระทรวงต้นสังกัดจัดให้มีการมอบอำนาจให้แก่ส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่ง
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังต่อไปนี้

(๑) การบริหารงาน การจัดโครงสร้าง และการแบ่งส่วนงานภายใน

(๒) การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ

(๓) การสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๙ ลงมาในส่วนราชการนั้น

(๔) การอื่นใดในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานของส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่ง
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๓. หน้าที่และอำนาจของอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดี

ให้อธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดีของส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่
แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นผู้แทนของส่วนราชการนั้นในกิจการทั้ง
ปวงที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก โดยให้มีอำนาจทำนิติกรรม ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการ
จัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ฟ้องคดี และดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับคดีอันเกี่ยวเนื่อง
กับหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการนั้น

๔. การมอบอำนาจของอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดี

ในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ อธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดีจะมอบอำนาจเป็นหนังสือให้รองอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นรองอธิบดีเป็นผู้ปฏิบัติหรือใช้อำนาจแทนก็ได้

๕. การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถกำหนดระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารงานภายในให้กับส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้

เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับภารกิจของส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และการปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้น รวมทั้งเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนและความซับซ้อนในการปฏิบัติราชการ คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้มีระเบียบว่าด้วยการพัสดุ การเงินการคลัง การจ้างบุคคลเข้าทำงานและงานสารบรรณ ขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะสำหรับส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ก็ได้ โดยให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อมีระเบียบดังกล่าวแล้ว การดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุ การเงิน การคลัง การจ้างบุคคลเข้าทำงาน และสารบรรณของส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้เป็นไปตามระเบียบดังกล่าว โดยไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบในเรื่องเดียวกันกับที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการอื่น

ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณของทุกปี ให้ คณะรัฐมนตรีประเมินผลการดำเนินการตามระเบียบนั้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความคล่องตัว ความมีประสิทธิภาพ การลดขั้นตอนและความซับซ้อน และการตรวจสอบความสุจริต โดยเปรียบเทียบกับการปฏิบัติตามระเบียบในเรื่องเดียวกันที่ใช้กับส่วนราชการอื่นเพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ในการนี้ หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นการสมควรที่จะใช้ระเบียบดังกล่าวกับส่วนราชการอื่นทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

๖. การแบ่งส่วนราชการภายในส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามภารกิจ ส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จะแบ่งกลุ่มภารกิจออกเป็นกลุ่มงาน ส่วนราชการ หรือหน่วยงานรูปแบบอื่นก็ได้ ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการร่วมมือหรือช่วยเหลือการทำงานระหว่างข้าราชการด้วยกัน หรือเป็นอุปสรรคต่อการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

เมื่อภารกิจใดบรรลุตามเป้าหมายหรือเปลี่ยนแปลงไป ให้ส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ดำเนินการปรับปรุงการแบ่งกลุ่มงาน ส่วนราชการ หรือหน่วยงานรูปแบบอื่น รวมตลอดทั้งการกำหนดภารกิจของกลุ่มงาน ส่วนราชการ หรือหน่วยงานรูปแบบอื่นให้สอดคล้องกับภารกิจของส่วนราชการนั้นโดยเร็ว

๗. การทำหน้าที่คณะกรรมการสามัญประจำกรมของคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง

(๑) การทำหน้าที่คณะกรรมการสามัญประจำกรม สำหรับส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรரசส์แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ของคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง ให้เปิดโอกาสให้ผู้แทนของส่วนราชการนั้นร่วมในการพิจารณากำหนดนโยบาย ระบบ และระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการนั้นด้วย

(๒) คณะกรรมการสามัญประจำกระทรวงอาจตั้งคณะทำงานจากส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรரசส์ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อสนับสนุนการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวงด้วยก็ได้

(ร่าง)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการบริหารงานภายในของส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

ราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

พ.ศ.

โดยที่ส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรมแต่มีผู้บังคับบัญชาเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดี เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการจัดตั้งส่วนราชการดังกล่าว สมควรวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารภายในของส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ไว้เป็นการเฉพาะ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ดังนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานภายในของส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ.”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

ข้อ ๔ ให้ปลัดกระทรวงต้นสังกัดมอบอำนาจให้แก่อธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดีของส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังต่อไปนี้

- (๑) การบริหารงาน การจัดโครงสร้าง และการแบ่งส่วนงานภายใน
- (๒) การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ
- (๓) การสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๙ ลงมาในส่วนราชการนั้น
- (๔) การอื่นใดในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานของส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

ข้อ ๕ ให้อธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดีของส่วนราชการตามมาตรา ๑๘
วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นผู้แทนของส่วนราชการนั้นใน
กิจการทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก โดยให้มีอำนาจทำนิติกรรม ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตาม
พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ฟ้องคดี และดำเนินการทั้งปวง
เกี่ยวกับคดีอันเกี่ยวเนื่องกับหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการนั้น

ข้อ ๖ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับภารกิจของส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่ง
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และการปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้น
รวมทั้งเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนและความซับซ้อนในการปฏิบัติราชการ คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้
มีระเบียบว่าด้วยการพัสดุ การเงินการคลัง การจ้างบุคคลเข้าทำงานและงานสารบรรณ ขึ้นใช้บังคับเป็นการ
เฉพาะสำหรับส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.
๒๕๓๔ ก็ได้ โดยให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อมีระเบียบตามวรรคหนึ่งแล้ว การดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุ การเงิน การคลัง การจ้างบุคคล
เข้าทำงาน และสารบรรณของส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้เป็นไปตามระเบียบดังกล่าว โดยไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบในเรื่องเดียวกันกับ
ที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการอื่น

เมื่อมีระเบียบเรื่องใดตามวรรคหนึ่งแล้ว ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณของทุกปี ให้
คณะรัฐมนตรีประเมินผลการดำเนินการตามระเบียบนั้นในส่วนที่เกี่ยวกับความคล่องตัว ความมีประสิทธิภาพ
การลดขั้นตอนและความซับซ้อน และการตรวจสอบความสุจริต โดยเปรียบเทียบกับ การปฏิบัติตามระเบียบใน
เรื่องเดียวกันที่ใช้กับส่วนราชการอื่นเพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ในกรณีนี้ หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นการ
สมควรที่จะใช้ระเบียบดังกล่าวกับส่วนราชการอื่นทั้งหมดหรือบางส่วนด้วยแล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อ
พิจารณาดำเนินการต่อไป

ข้อ ๗ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามภารกิจ ส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่
แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จะแบ่งกลุ่มภารกิจออกเป็นกลุ่มงาน ส่วน
ราชการ หรือหน่วยงานรูปแบบอื่นก็ได้ ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ต้องไม่
เป็นอุปสรรคต่อการร่วมมือหรือช่วยเหลือการงานระหว่างข้าราชการด้วยกัน หรือเป็นอุปสรรคต่อการใช้
ทรัพยากรร่วมกัน

เมื่อภารกิจใดบรรลุตามเป้าหมายหรือเปลี่ยนแปลงไป ให้ส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่ง
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ดำเนินการปรับปรุงการแบ่งกลุ่มงาน ส่วน
ราชการ หรือหน่วยงานรูปแบบอื่น รวมตลอดทั้งการกำหนดภารกิจของกลุ่มงาน ส่วนราชการ หรือหน่วยงาน
รูปแบบอื่นให้สอดคล้องกับภารกิจของส่วนราชการนั้นโดยเร็ว

ข้อ ๘ ในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ อธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดีจะมอบอำนาจเป็นหนังสือให้รองอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นรองอธิบดีเป็นผู้ปฏิบัติหรือใช้อำนาจแทนก็ได้

ข้อ ๙ การทำหน้าที่คณะกรรมการสามัญประจำกรม สำหรับส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ของคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง ให้เปิดโอกาสให้ผู้แทนของส่วนราชการนั้นร่วมในการพิจารณากำหนดนโยบาย ระบบ และระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการนั้นด้วย

ในการทำหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการสามัญประจำกระทรวงอาจตั้งคณะทำงานจากส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อสนับสนุนการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวงด้วยก็ได้

ประกาศ ณ วันที่ พ.ศ.

.....

นายกรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(ปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 18 วรรคสี่ ให้ทันสมัย)

บันทึกวิเคราะห์สรุป

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่) พ.ศ.

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการจัดตั้งและการบริหารงานภายในของส่วนราชการที่รับผิดชอบภาระหน้าที่ใดโดยเฉพาะซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรมแต่มีผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าวเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดี จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

๒.๑ ยกเลิกมาตรา ๑๘ วรรคสี่ถึงวรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อกำหนดเป็นหลักการใหม่ (ร่างมาตรา ๓)

๒.๒ การตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการเพื่อรับผิดชอบภาระหน้าที่ใดโดยเฉพาะก็ได้ โดยให้ส่วนราชการนั้นมีฐานะเป็นกรม แต่ไม่เป็นนิติบุคคล (ร่างมาตรา ๑๘/๑)

๒.๒.๑ กำหนดให้ในกระทรวงจะตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการเพื่อรับผิดชอบภาระหน้าที่ใดโดยเฉพาะก็ได้ โดยให้ส่วนราชการนั้นมีฐานะเป็นกรม แต่ไม่เป็นนิติบุคคล (ร่างมาตรา ๑๘/๑ วรรคหนึ่ง)

๒.๒.๒ กำหนดเนื้อหาเบื้องต้นของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการเพื่อรับผิดชอบภาระหน้าที่ใดโดยเฉพาะที่มีฐานะเป็นกรมแต่ไม่เป็นนิติบุคคล โดยอย่างน้อยต้องกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงานและอำนาจหน้าที่ของส่วนงาน การบริหารบุคคล การงบประมาณ การเงินการคลัง การพัสดุ และการจัดการทรัพย์สินของส่วนราชการดังกล่าวไว้ด้วย (ร่างมาตรา ๑๘/๑ วรรคสอง)

๒.๒.๓ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีสั่งร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการเพื่อรับผิดชอบภาระหน้าที่ใดโดยเฉพาะที่มีฐานะเป็นกรมแต่ไม่เป็นนิติบุคคลต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบในร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว (ร่างมาตรา ๑๘/๑ วรรคสาม)

๒.๒.๔ กำหนดให้นำความในมาตรา ๑๘/๑ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับสำนักนายกรัฐมนตรีและทบวงตามหมวด ๓ โดยอนุโลม (ร่างมาตรา ๑๘/๑ วรรคสี่)

๒.๓ การกำหนดให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบภาระหน้าที่ใดโดยเฉพาะและมีฐานะเป็นกรมแต่ไม่เป็นนิติบุคคล ตามมาตรา ๑๘/๑ เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

๒.๔ การกำหนดให้มีอธิบดี ผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นเป็น ผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในส่วนราชการที่รับผิดชอบภาระหน้าที่ใดโดยเฉพาะและมี ฐานะเป็นกรมแต่ไม่เป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๑๘/๑ (ร่างมาตรา ๑๘/๓)

๒.๔.๑ กำหนดให้มีอธิบดี ผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นเป็น
ผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในส่วนราชการที่รับผิดชอบภาระหน้าที่ใดโดยเฉพาะและมีฐานะเป็น
กรมแต่ไม่เป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๑๘/๑ โดยมีหน้าที่และอำนาจสำหรับส่วนราชการ นั้นเช่นเดียวกับอธิบดี
(ร่างมาตรา ๑๘/๓ วรรคหนึ่ง)

๒.๔.๒ กำหนดให้อธิบดี ผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น มีอำนาจ
ทำนิติกรรม ฟ้องคดี และดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับคดีอันเกี่ยวเนื่องกับหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการนั้น
(ร่างมาตรา ๑๘/๓ วรรคสอง)

๒.๔.๓ กำหนดให้การแต่งตั้งอธิบดี ผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่าง
อื่นของส่วนราชการส่วนราชการที่รับผิดชอบภาระหน้าที่ใดโดยเฉพาะและมีฐานะเป็นกรมแต่ไม่เป็นนิติบุคคล
ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นผู้ดำรง
ตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ร่างมาตรา
๑๘/๓ วรรคสาม)

๓. ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่รัฐประสงค์จะแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการจัดตั้ง
และการบริหารงานภายในของส่วนราชการที่รับผิดชอบภาระหน้าที่ใดโดยเฉพาะซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรมแต่มี
ผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าวเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดี ตาม
มาตรา ๑๘ วรรคสี่ (เดิม) ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อให้การจัดตั้ง
ส่วนราชการดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยมีเงื่อนไขที่น้อยลง และเพื่อให้การบริหารงานภายในของส่วน
ราชการดังกล่าวมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศที่กำหนดให้
องค์กรภาครัฐต้องมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับบริบทการพัฒนาประเทศ

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินและยกเลิกการเป็นนิติบุคคลของกรม

เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการจัดตั้งและการบริหารงานภายในของส่วนราชการที่รับผิดชอบภาระหน้าที่ใดโดยเฉพาะซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรมแต่มีผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าวเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดี จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

(ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

.....
.....
.....
.....
.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๘ วรรคสี่ถึงวรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

“มาตรา ๑๘/๑ ในกระทรวงจะตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการเพื่อรับผิดชอบ
ภาระหน้าที่ใดโดยเฉพาะก็ได้ โดยให้ส่วนราชการนั้นมีฐานะเป็นกรม แต่ไม่เป็นนิติบุคคล

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงาน การ
จัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงานและอำนาจหน้าที่ของส่วนงาน การบริหารบุคคล การงบประมาณ การเงินการ
คลัง การพัสดุ และการจัดการทรัพย์สินของส่วนราชการตามวรรคหนึ่งไว้ด้วย

ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบในร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการตามวรรค
หนึ่งของกระทรวงใด ให้นายกรัฐมนตรีส่งร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อ
ทราบ

ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับสำนักนายกรัฐมนตรีและ
ทบวงตามหมวด ๓ โดยอนุโลม”

มาตรา ๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๘/๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

“มาตรา ๑๘/๒ ให้ส่วนราชการตามมาตรา ๑๘/๑ เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วย
วิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง”

มาตรา ๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๘/๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

“มาตรา ๑๘/๓ ให้มีอธิบดี ผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นเป็นผู้บังคับบัญชา
ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในส่วนราชการตามมาตรา ๑๘/๑ โดยมีหน้าที่และอำนาจสำหรับส่วนราชการ นั้น
เช่นเดียวกับอธิบดี

ให้อธิบดี ผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามวรรคหนึ่ง มีอำนาจทำนิติกรรม
ฟ้องคดี และดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับคดีอันเกี่ยวเนื่องกับหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการนั้น

การแต่งตั้งอธิบดี ผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นของส่วนราชการตามวรรค
หนึ่ง ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นผู้
ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(กำหนดให้กรมไม่เป็นนิติบุคคล)

บันทึกวิเคราะห์สรุป

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่) พ.ศ.

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศ รวมทั้งยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกรมเพื่อให้การปฏิบัติราชการเกิดความคล่องตัวและปรับปรุงประสิทธิภาพของส่วนราชการในการกำหนดหน้าที่และอำนาจให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐที่จะต้องปฏิบัติ แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปในฐานะส่วนหนึ่งของรัฐโดยมิใช่การมุ่งประสงค์ให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจอิสระในการดำเนินการแยกต่างหากจากรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

๒.๑ ขอบเขตการใช้บังคับกฎหมาย

๒.๑.๑ บทนิยาม (ร่างมาตรา ๓)

(๑) กำหนดนิยามคำว่า “ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร

(๒) กำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นใดของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับของราชการฝ่ายบริหารและมีมิใช่เป็นส่วนราชการ ไม่ว่าจะมิฐานะเป็นหน่วยงานอิสระ หน่วยงานในกำกับของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือมีฐานะอื่นใด แต่ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑.๒ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามร่างพระราชบัญญัตินี้เพื่อทำหน้าที่บริหารกฎหมายให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย (ร่างมาตรา ๔)

๒.๒ การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกรมและการจัดตั้งส่วนราชการในกระทรวงที่มีฐานะเท่ากรมแต่ไม่เป็นนิติบุคคล

๒.๒.๑ ยกเลิกการเป็นนิติบุคคลของกรมและส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากรม (ร่างมาตรา ๕)

๒.๒.๒ ยกเลิกการจัดระเบียบราชการในกระทรวงที่ให้ตั้งหน่วยงานใหม่ที่มีฐานะเท่ากรมแต่ไม่เป็นนิติบุคคล (ร่างมาตรา ๕)

๒.๒.๓ แก้ไขเพิ่มเติมการแบ่งส่วนราชการภายในกรม โดยอาจแบ่งส่วนราชการ ดังนี้ (๑) สำนักงานเลขานุการกรม (๒) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง เว้นแต่บางกรมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้ กรมใดมีความจำเป็นจะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการ

อย่างอื่นนอกจาก (๑) หรือ (๒) ก็ได้ สำหรับสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะแบ่งส่วนราชการให้เหมาะสมกับ
ราชการของตำรวจก็ได้” (ร่างมาตรา ๖)

๒.๓ การจัดระเบียบราชการในส่วนราชการอื่นที่มีได้อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

เพิ่มการจัดระเบียบราชการในส่วนราชการอื่นที่มีได้อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี
กระทรวง หรือทบวง โดยอาจแบ่งส่วนราชการดังนี้ (๑) สำนักงานเลขานุการ (๒) กองหรือส่วนราชการที่มี
ฐานะเทียบกอง เว้นแต่บางส่วนราชการเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้
ส่วนราชการใดมีความจำเป็น จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอย่างอื่นนอกจาก (๑) หรือ (๒) ก็ได้
(ร่างมาตรา ๗)

๓. ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่รัฐประสงค์จะจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน
เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกรมเพื่อให้การจัดระเบียบ
ส่วนราชการมีความยืดหยุ่น เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและ
แผนปฏิรูปประเทศ นอกจากนี้ ยังเป็นการแก้ไขให้เป็นไปตามหลักสากลเรื่องความเป็นนิติบุคคลของรัฐ อันจะ
ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินและยกเลิกการเป็นนิติบุคคลของกรม

เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศ รวมทั้งยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของของกรมเพื่อให้การปฏิบัติราชการเกิดความคล่องตัวและปรับปรุงประสิทธิภาพของส่วนราชการในการกำหนดหน้าที่และอำนาจให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐที่จะต้องปฏิบัติ แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปในฐานะส่วนหนึ่งของรัฐโดยมิใช่การมุ่งประสงค์ให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจอิสระในการดำเนินการแยกต่างหากจากรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....
.....
โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

.....
.....
.....
เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อ
จัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศ รวมทั้งลด
ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการโดยยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกรม เพื่อให้การปฏิบัติราชการเกิด
ความคล่องตัวและปรับปรุงประสิทธิภาพของส่วนราชการในการกำหนดหน้าที่และอำนาจให้เป็น
ความรับผิดชอบของรัฐที่จะต้องปฏิบัติ แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปในฐานะ
ส่วนหนึ่งของรัฐโดยมิใช่มุ่งประสงค์ให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจอิสระในการดำเนินการแยกต่างหากจากรัฐ ซึ่งการ
ตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

.....
.....
มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
(ฉบับที่ ..) พ.ศ.”

รายงานผลการศึกษาเกี่ยวกับวิธีการจัดตั้งส่วนราชการให้มีรูปแบบที่ยืดหยุ่น คล่องตัว และเหมาะสมกับสภาวการณ์
โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น
ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นใดของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา
หรือในกำกับของราชการฝ่ายบริหารและมีใช่เป็นส่วนราชการ ไม่ว่าจะมิฐานะเป็นหน่วยงานอิสระ หน่วยงาน
ในกำกับของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือมิฐานะอื่นใด แต่ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๗ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) กระทรวง

(๓) ทบวง

(๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีมิฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดสำนัก
นายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

(๕) ส่วนราชการอื่นที่มีได้อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

(๖) หน่วยงานของรัฐที่มีใช่ส่วนราชการ แต่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับของ
ฝ่ายบริหาร

สำนักนายกรัฐมนตรีมีมิฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (๑) (๒) และ (๓) มีมิฐานะเป็นนิติบุคคล สำหรับหน่วยงานตาม (๖) จะมี
มิฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐนั้น หรือที่มี
พระราชกฤษฎีกากำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๘ วรรคสี่ วรรคห้า วรรคหก วรรคเจ็ด และวรรคแปด
ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๑ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๑ กรมซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง อาจแบ่งส่วนราชการ
ดังนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการกรม

รายงานผลการศึกษาเกี่ยวกับวิธีการจัดตั้งส่วนราชการให้มีรูปแบบที่ยืดหยุ่น คล่องตัว และเหมาะสมกับสภาวการณ์
โครงการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

(๒) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง เว้นแต่บางกรมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่
แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้

กรมใดมีความจำเป็น จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอย่างอื่นนอกจาก (๑) หรือ
(๒) ก็ได้

สำหรับสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะแบ่งส่วนราชการให้เหมาะสมกับราชการของตำรวจ
ก็ได้”

มาตรา ๗ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด ๕ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

“หมวด ๕

การจัดระเบียบราชการในส่วนราชการอื่นที่มีได้อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี
กระทรวง หรือทบวง

มาตรา ๓๗/๑ ส่วนราชการอื่นที่มีได้อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือ
ทบวง อาจแบ่งส่วนราชการดังนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการ

(๒) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง เว้นแต่บางส่วนราชการเห็นว่า
ไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้

ส่วนราชการใดมีความจำเป็น จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอย่างอื่นนอกจาก
(๑) หรือ (๒) ก็ได้”

มาตรา ๘ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(กำหนดให้กระทรวงและกรมไม่เป็นนิติบุคคล)

บันทึกวิเคราะห์สรุป

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่) พ.ศ.

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศ รวมทั้งยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของของส่วนราชการเพื่อให้การปฏิบัติราชการเกิดความคล่องตัวและปรับปรุงประสิทธิภาพของส่วนราชการในการกำหนดหน้าที่และอำนาจ ให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐที่จะต้องปฏิบัติ แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปในฐานะส่วนหนึ่งของรัฐโดยมิใช่การมุ่งประสงค์ให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจอิสระในการดำเนินการแยกต่างหากจากรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีสาระสำคัญ โดยสรุป ดังนี้

๒.๑ ขอบเขตการใช้บังคับกฎหมาย

๒.๑.๑ บทนิยาม (ร่างมาตรา ๓)

(๑) กำหนดนิยามคำว่า “ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร

(๒) กำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นใดของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับของราชการฝ่ายบริหารและมีใช่เป็นส่วนราชการ ไม่ว่าจะมิใช่ฐานะเป็นหน่วยงานอิสระ หน่วยงานในกำกับของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือมีฐานะอื่นใด แต่ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑.๒ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ เพื่อทำหน้าที่บริหารกฎหมายให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย (ร่างมาตรา ๔)

๒.๒ การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกรมและการจัดตั้งส่วนราชการในกระทรวงที่มีฐานะเท่ากรม แต่ไม่เป็นนิติบุคคล

๒.๒.๑ ยกเลิกการเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ (ร่างมาตรา ๔)

๒.๒.๒ ยกเลิกการจัดระเบียบราชการในกระทรวงที่ให้ตั้งหน่วยงานใหม่ที่มีฐานะเท่ากรมแต่ไม่เป็นนิติบุคคล (ร่างมาตรา ๕)

๒.๒.๓ แก้ไขเพิ่มเติมการแบ่งส่วนราชการภายในกรม โดยอาจแบ่งส่วนราชการ ดังนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการกรม (๒) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง เว้นแต่บางกรมเห็นว่าไม่มี

ความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้ กรมใดมีความจำเป็นจะแบ่งส่วนราชการโดยให้มี
ส่วนราชการอย่างอื่นนอกจาก (๑) หรือ (๒) ก็ได้ สำหรับสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะแบ่งส่วนราชการ
ให้เหมาะสมกับราชการของตำรวจก็ได้” (ร่างมาตรา ๖)

๒.๓ การจัดระเบียบราชการในส่วนราชการอื่นที่มีได้อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

เพิ่มการจัดระเบียบราชการในส่วนราชการอื่นที่มีได้อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี
กระทรวง หรือทบวง โดยอาจแบ่งส่วนราชการดังนี้ (๑) สำนักงานเลขานุการ (๒) กองหรือส่วนราชการที่มี
ฐานะเทียบกอง เว้นแต่บางส่วนราชการเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้
ส่วนราชการใดมีความจำเป็น จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอย่างอื่นนอกจาก (๑) หรือ (๒) ก็ได้
(ร่างมาตรา ๗)

๓. ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่รัฐประสงค์จะจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน
เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการเพื่อให้การจัดระเบียบส่วนราชการ
มีความยืดหยุ่น เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูป
ประเทศ นอกจากนี้ ยังเป็นการแก้ไขให้เป็นไปตามหลักสากลเรื่องความเป็นนิติบุคคลของรัฐ อันจะทำให้
การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินและยกเลิกการเป็น
นิติบุคคลของส่วนราชการ

เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับ
ยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศ รวมทั้งยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการเพื่อให้การปฏิบัติ
ราชการเกิดความคล่องตัวและปรับปรุงประสิทธิภาพของส่วนราชการในการกำหนดหน้าที่และอำนาจให้เป็น
ความรับผิดชอบของรัฐที่ต้องปฏิบัติ แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปในฐานะ
ส่วนหนึ่งของรัฐโดยมิใช่การมุ่งประสงค์ให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจอิสระในการดำเนินการแยกต่างหากจากรัฐ จึง
จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

.....
.....
.....

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อ
จัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศ รวมทั้งลด
ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการโดยยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ เพื่อให้การปฏิบัติราชการ
เกิดความคล่องตัวและปรับปรุงประสิทธิภาพของส่วนราชการในการกำหนดหน้าที่และอำนาจให้เป็น
ความรับผิดชอบของรัฐที่ต้องปฏิบัติ แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปในฐานะ
ส่วนหนึ่งของรัฐโดยมิใช่มุ่งประสงค์ให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจอิสระในการดำเนินการแยกต่างหากจากรัฐ ซึ่งการ
ตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

.....
.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
(ฉบับที่...) พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นใดของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับของราชการฝ่ายบริหารและมีใช้เป็นส่วนราชการ ไม่ว่าจะมิฐานะเป็นหน่วยงานอิสระ หน่วยงาน ในกำกับของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือมิฐานะอื่นใด แต่ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๗ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) กระทรวง

(๓) ทบวง

(๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีมิฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

(๕) ส่วนราชการอื่นที่มีได้ อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

(๖) หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ แต่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับของ ฝ่ายบริหาร

สำนักนายกรัฐมนตรีมีมิฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๕) ไม่มีมิฐานะเป็นนิติบุคคล สำหรับหน่วยงานตาม (๖) จะมีมิฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐนั้น หรือที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๘ วรรคสี่ วรรคห้า วรรคหก วรรคเจ็ด และวรรคแปดของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๑ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๑ กรมซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง อาจแบ่งส่วนราชการ
ดังนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการกรม

(๒) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง เว้นแต่บางกรมเห็นว่าไม่มีความจำเป็น
จะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้

กรมใดมีความจำเป็น จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอย่างอื่นนอกจาก (๑) หรือ
(๒) ก็ได้

สำหรับสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะแบ่งส่วนราชการให้เหมาะสมกับราชการของตำรวจ
ก็ได้”

มาตรา ๗ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด ๕ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

“หมวด ๕

การจัดระเบียบราชการในส่วนราชการอื่นที่มีได้อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี
กระทรวง หรือทบวง

มาตรา ๓๗/๑ ส่วนราชการอื่นที่มีได้อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือ
ทบวง อาจแบ่งส่วนราชการดังนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการ

(๒) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง เว้นแต่บางส่วนราชการเห็นว่า
ไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้

ส่วนราชการใดมีความจำเป็น จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอย่างอื่นนอกจาก
(๑) หรือ (๒) ก็ได้”

มาตรา ๘ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี