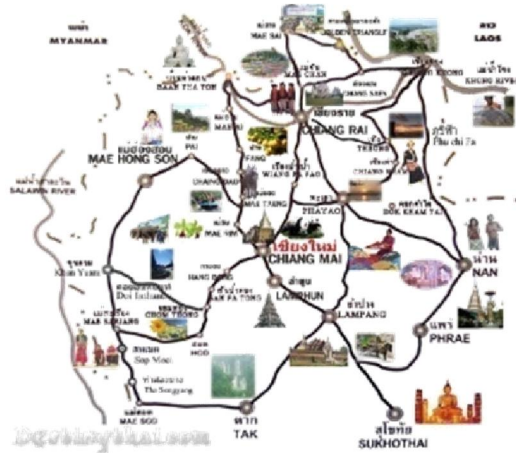




ข้อเสนอการพัฒนาระบบและการจัดความสัมพันธ์ ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น



พงษ์อาจ ตริกิจวัฒนากุล

รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

15 มกราคม 2558

ณ โรงแรมดุสิต ไฮส์แลนด์ รีสอร์ท จังหวัดเชียงราย

ที่มา : สถานภาพภารกิจของส่วนราชการในพื้นที่ในปัจจุบัน



ราชการบริหารส่วนกลาง

กระทรวง/กรม

(20 กระทรวง / 159 กรม)

- กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ เป้าหมายของหน่วยงาน
- กำหนดกฎหมาย ระเบียบ มาตรการ คู่มือ แนวทาง และวิธีการปฏิบัติ
- ศึกษา ค้นคว้า วิจัย เพื่อการพัฒนาประเทศ
- จัดบริการอันเป็นสาธารณประโยชน์ระดับชาติ

พื้นที่จังหวัด

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

หน่วยงานส่วนภูมิภาค
ของกระทรวง/กรม (ระดับจังหวัด)
(33 หน่วย)

- นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์
- การรักษาและบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม
- การบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ
- การส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุน อปท. ให้มีขีดความสามารถพร้อมจะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัด
(76 แห่ง)

- พัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
- มีหน้าที่ในการปฏิบัติเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีและประโยชน์สุขของประชาชนในเขตพื้นที่ เช่น บำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ฯลฯ

เทศบาลนคร/เทศบาล
เมือง/เทศบาลตำบล
(2,253 แห่ง)

- การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชน หรือตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนในเขตเทศบาล เช่น
- การรักษาความสงบเรียบร้อย การศึกษา การพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น จัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมหรสพ และสถานบริการอื่นๆ ฯลฯ

องค์การบริหารส่วนตำบล
(5,492 แห่ง)

- พัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
- มีหน้าที่ในการปฏิบัติเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีและประโยชน์สุขของประชาชนในเขตพื้นที่ เช่น การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ

ก ส่วนกลาง

1. มีการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาคเป็นจำนวนมาก และมีรูปแบบที่หลากหลาย
2. บทบาทของหน่วยงานที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาคเป็นการให้บริการประชาชนโดยตรง และเป็นภารกิจหลักของราชการบริหารส่วนภูมิภาค
3. กำหนดให้มีหน่วยงานในสังกัดลงมาปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด ในลักษณะที่เป็นเครือข่ายการปฏิบัติราชการของหน่วยงานในระดับภูมิภาค แทนการมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด
4. การบริหารโครงสร้างของหน่วยงานราชการของไทย ไม่มีการจัดแบ่งภารกิจ หน้าที่และโครงสร้างของหน่วยงานแต่ละส่วนไว้อย่างชัดเจน

ข ส่วนภูมิภาค

1. มีหน่วยงานที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในสังกัดกระทรวงเดียวกันอยู่เป็นจำนวนมาก
2. หน่วยงานส่วนภูมิภาคที่เป็นตัวแทนของกระทรวงในจังหวัดไม่มีอำนาจในการดำเนินการตามกฎหมาย
3. การมอบอำนาจ
4. การกำหนดส่วนราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดไม่จำเป็นต้องกำหนดให้ทุกจังหวัด ต้องมีส่วนราชการส่วนภูมิภาคเหมือนกันทุกจังหวัด
5. การจัดรูปแบบโครงสร้างหน่วยงานในลักษณะกลุ่มจังหวัด
6. อัตรากำลังที่ไม่เพียงพอ

เกิดข้อจำกัดของระบบราชการ

1 การบริหารราชการไร้ประสิทธิภาพ

2 ความสิ้นเปลืองของงบประมาณ

3 ขาดการประสานงาน

4 กลไกการมอบอำนาจ

5 การปรับเปลี่ยนโยกย้ายบุคลากร

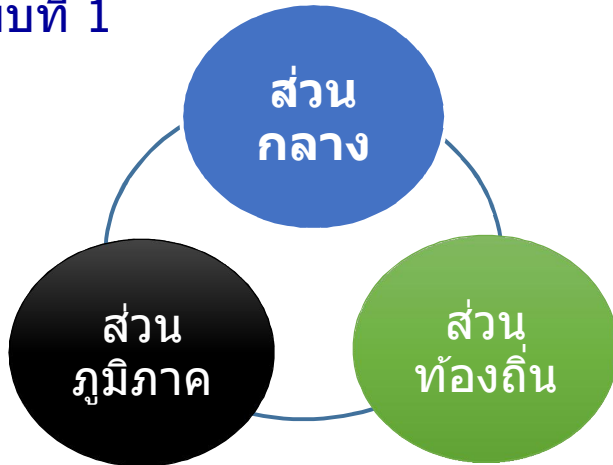
6 การติดต่อและประเมินผล

แนวทางการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

แนวคิดในการกำหนด รูปแบบการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

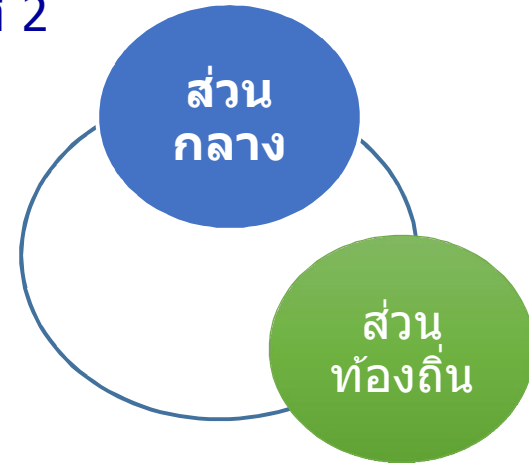


รูปแบบที่ 1



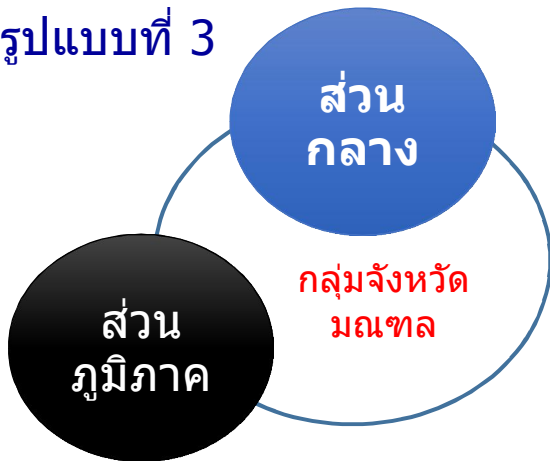
พระราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น

รูปแบบที่ 2



คงเหลือเพียงราชการบริหารส่วนกลาง และท้องถิ่น

รูปแบบที่ 3

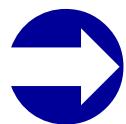


ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค (ในลักษณะกลุ่มจังหวัด: มณฑล) บริหารกำกับดูแลท้องถิ่นในพื้นที่รับผิดชอบ

รูปแบบที่ 4



คงราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วน แต่เสริมระบบการทำงานในลักษณะ เขตรับมอบอำนาจ จากส่วนกลางมาบริหารงานในพื้นที่แบบเบ็ดเสร็จ



พัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ในลักษณะของกลุ่มจังหวัด : มณฑล

โดยมุ่งศึกษา วิเคราะห์ ลักษณะการดำเนินงานในมิติต่าง ๆ เช่น โครงสร้างและระบบงาน การบริหารงานบุคคล ขีดสมรรถนะและความสามารถของบุคลากร การงบประมาณ กลไกและวิธีการทำงาน การมอบอำนาจจากส่วนกลาง รวมถึงการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น



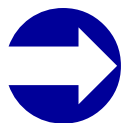
ควรกำหนดระบบการบริหารราชการส่วนพลเมือง เป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

เพื่อสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการการดำเนินงานภาครัฐ



รูปแบบ “การเลื่อนหายไป”

โดยมุ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและมีศักยภาพเพียงพอเป็นผู้ดำเนินการกิจบริการสาธารณะเบื้องต้นในพื้นที่ หากเกินศักยภาพของหน่วยงานในพื้นที่แล้ว จึงควรเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาค และระดับประเทศ (ส่วนกลาง) เป็นลำดับไป



เน้นการให้ราชการบริหารส่วนกลางมีความชัดเจน

ในเรื่องของ วิธีการดำเนินการ งบประมาณ ที่ตรงกับความต้องการและความพร้อมของพื้นที่เป็นหลัก

ข้อเสนอ

การพัฒนาระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น



การกำหนด ขอบเขต อำนาจหน้าที่

ของราชการบริหาร
ส่วนกลาง
ส่วนภูมิภาค
และส่วนท้องถิ่น

- ① กำหนดอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางให้คงเหลือเฉพาะที่จำเป็นต้องปฏิบัติในด้านและลักษณะงานที่เหมาะสม
- ② กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ หรือการมอบอำนาจ เน้นเอกภาพและความไม่ซ้ำซ้อน
- ③ กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของจังหวัด หรือ อปท. โดยพิจารณาจากศักยภาพสถานการณ์ หรือสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่
- ④ ทบทวนการถ่ายโอนภารกิจให้เหมาะสม และมีผลบังคับใช้อย่างรูปธรรม
- ⑤ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) รับผิดชอบภารกิจขนาดใหญ่ ภารกิจที่เชื่อมโยงกับหลายพื้นที่ภายในจังหวัด และสนับสนุน อบต. ขนาดเล็ก

รูปแบบ ความสัมพันธ์

ระหว่างราชการบริหาร
ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค
และส่วนท้องถิ่น

- ① กำหนดกลไกเพื่อสร้างความเสมอภาค และการสร้างความร่วมมือระหว่าง อปท. ในรูปแบบสหการ
- ② กำหนดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเฉพาะการบริหารบุคคลของท้องถิ่น และสร้างระบบการยืมตัวระหว่างหน่วยงานรัฐ
- ③ ทบทวนกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาข้อจำกัดในระหว่างจังหวัดให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น
- ④ กำหนดให้มีกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการประสานแผน เพื่อเป็นกลไกในการแก้ปัญหาการทำงานในพื้นที่

รูปแบบ โครงสร้าง

ของส่วนราชการใน
ภูมิภาคและองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น

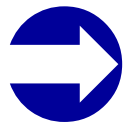
- ① ทบทวนการจัดโครงสร้างของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะงานและความจำเป็นในพื้นที่
- ② ควบรวม อบต.ขนาดเล็ก โดยพิจารณาจากความเหมาะสม ความจำเป็นของพื้นที่ และจำนวนประชากร
- ③ ส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอคำของบประมาณ การทำภารกิจ การพัฒนาพื้นที่ และการป้องกันการทุจริตภายในของท้องถิ่น
- ④ ปรับปรุงโครงสร้างบุคลากรท้องถิ่นให้เหมาะสมกับการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน

ข้อเสนอแนะ อื่น ๆ

- ① สร้างกระบวนการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางไปให้กับ อปท. และการบูรณาการในพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม
- ② ปฏิรูปการคลังและระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น เพื่อให้ อปท. มีรายได้สามารถทำภารกิจการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้มากขึ้น

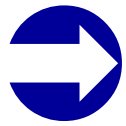


ข้อเสนอ ที่จะเกิดผลในทางปฏิบัติและสอดคล้องกับภารกิจของสำนักงาน ก.พ.ร.
จะสามารถดำเนินการได้โดยเร่งด่วนและแล้วเสร็จในระยะสั้นได้



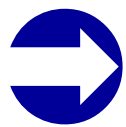
การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่

ของราชการบริหารส่วนกลางให้เหลือเพียงภารกิจที่จำเป็นต้องปฏิบัติ



การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่

จะต้องสอดคล้องกับการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจ
รวมทั้งต้องเชื่อมโยงกับการตั้งส่วนราชการในภูมิภาค



ทบทวนการจัดโครงสร้าง

ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

1) การกำหนดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลางให้เหลือเพียงภารกิจที่จำเป็นต้องปฏิบัติ	ขอบเขตอำนาจหน้าที่	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ส่วนท้องถิ่น
	ด้านการบริหาร	1. กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย งบประมาณของหน่วยงาน 2. จัดสรรเป้าหมายผลผลิต บุคคล งบประมาณ 3. อำนาจการ ส่งเสริม สนับสนุนและติดตามประเมินผล ส่วนราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค	1. การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ ความต้องการ และศักยภาพของประชาชน 2. กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย งบประมาณของจังหวัด 3. อำนาจการ ส่งเสริม สนับสนุนและติดตามประเมินผลหน่วยงานในจังหวัด/ท้องถิ่น	วางแผนกลยุทธ์การพัฒนาของท้องถิ่น
	ด้านการกำกับดูแล	1. ดำเนินการยกร่าง ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ คู่มือ ที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานและหลักประกันการบริการสาธารณะ 2. อำนาจการ กำกับ ดูแล ให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คู่มือดังกล่าว	1. การรักษาระดับบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความเรียบร้อย 2. กำหนดแนวทาง วิธีการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานและหลักประกันการบริการสาธารณะในจังหวัด 3. อำนาจการ กำกับดูแลให้หน่วยงานในจังหวัด ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และคู่มือ	
	ด้านการส่งเสริมสนับสนุน	1. ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีของภาคธุรกิจ ในภูมิภาค โดยไม่มาตรการระดับชาติ เช่น มาตรการด้านภาษี การเงิน การตลาด 2. การค้นคว้าวิจัย ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	1. การส่งเสริมอุดหนุนและสนับสนุน อปท. ให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม 2. ส่งเสริมการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรชุมชน และองค์กรธุรกิจเอกชนในจังหวัด	
	ด้านการปฏิบัติการ	1. จัดบริการสาธารณะและดำเนินการอื่นอันเป็นสาธารณะประโยชน์ระดับชาติ เช่น การป้องกันประเทศ ความสงบเรียบร้อยและความยุติธรรม 2. ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่รัฐบาลมอบหมาย	1. การปฏิบัติตามภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาล 2. การคุ้มครอง ป้องกัน และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม 3. จัดบริการสาธารณะและดำเนินการอื่นอันเป็นสาธารณะประโยชน์ในระดับจังหวัดให้ประชาชนโดยบริการดังกล่าวมิได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1. ดำเนินการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น 2. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด 3. การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบ 4. การพัฒนาคนในท้องถิ่น

2) การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่จะต้องสอดคล้องกับการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจ รวมทั้งต้องเชื่อมโยงกับการตั้งส่วนราชการในภูมิภาค

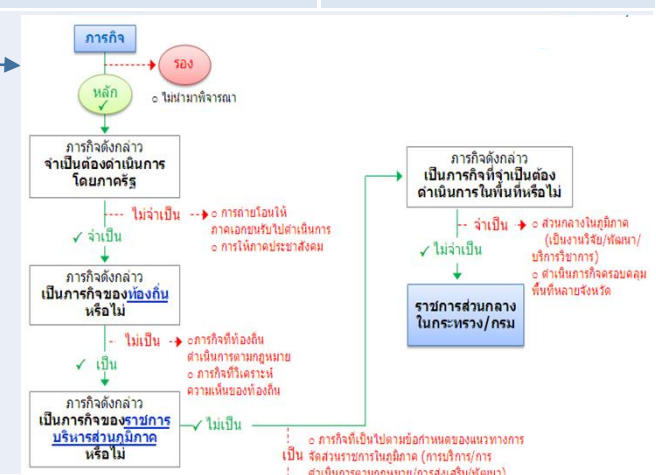
- ส่วนที่ 1** การพิจารณา
- 1) การพิจารณาวิเคราะห์แนวทางการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานรัฐบาล
 - 2) การรอบแนวคิดที่เกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่
 - 3) การรอบแนวคิดว่าด้วยการเปิดให้มีการแข่งขันและการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการแทนรัฐ
 - 4) การรอบแนวคิดว่าด้วยการบริหารจัดการภาคสาธารณะแบบประสานความร่วมมือ

ส่วนที่ 2 การกำหนดขั้นตอนและวิธีการ

ภารกิจที่จะนำมาพิจารณา นั้น ต้องเป็นภารกิจหลักและเป็นภารกิจที่ภาครัฐยังต้องดำเนินการอยู่

โดยขั้นตอนและวิธีการวิเคราะห์จะพิจารณาภารกิจของท้องถิ่นเป็นหลัก

โดยพิจารณาภารกิจของท้องถิ่นที่กำหนดตามกฎหมาย ภารกิจใดที่มีใช่ภารกิจของท้องถิ่น จะพิจารณาเป็นภารกิจของส่วนกลางหรือภูมิภาคต่อไป



3) ทบทวนการจัดโครงสร้างของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค (มติ ค.ร.ม. 18 ก.ย. 50) ส.ก.พ.ร. อยู่ระหว่างดำเนินการปรับปรุง

แนวทางปรับปรุงของ ส.น.ช. และ ส.ป.ช. ส.น.ช. (กมธ. การบริหารราชการแผ่นดิน) ส.ป.ช. (กมธ. ปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน และ กมธ. ปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น)

ความสอดคล้องระหว่างข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ.ร. กับแนวทางการปฏิรูปของ สนช. และ สปช.



ข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ.ร.	แนวทางการปฏิรูปของ สนช. และ สปช.
<p>1. การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ราชการบริหารส่วนกลาง ให้เหลือเพียงภารกิจที่ จำเป็นต้องปฏิบัติ</p>	<p>ควรกำหนดขอบเขตภารกิจ อำนาจหน้าที่ และจัดดูอำนาจและ ความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วน ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้ชัดเจน รวมทั้งเพิ่มอำนาจของ ประชาชนในการมีส่วนร่วมและมีบทบาทในการบริหารงานมากขึ้น</p>
<p>2. การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ จะต้องสอดคล้องกับการกระจายอำนาจและการ มอบอำนาจ รวมทั้งต้องเชื่อมโยงกับการตั้งส่วน ราชการในภูมิภาค</p>	<p>1) รัฐต้องกระจายอำนาจและส่งเสริมให้ประชาชนและท้องถิ่นมี ความสามารถและความเป็นอิสระในการปกครองตนเองภายใต้ เอกภาพแห่งรัฐ</p> <p>2) รัฐต้องถ่ายโอนภารกิจของส่วนกลางให้กับท้องถิ่นในภารกิจ พื้นฐานและภารกิจอื่นที่ไม่ได้ระบุไว้ โดยจะต้องดำเนินการถ่ายโอน ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนุญใช้บังคับ</p>
<p>3. ทบทวนการจัดโครงสร้าง ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วน ท้องถิ่น</p>	<p>1) การขยายและตั้งส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐใหม่ใน ส่วนกลางและภูมิภาค จะต้องไม่เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ จัดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และจะกระทำได้เฉพาะเมื่อมีการปรับยุบเลิกส่วนราชการ เดิมลง</p> <p>2) การควมรวมหน่วยงานของ อปท. ให้มีรูปแบบและโครงสร้างที่ เหมาะสม</p>