



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการ
เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

จัดทำโดย นายวัชรพงษ์ จาวรุ่งวณิชสกุล
รหัส 89011

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 89
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.
ประจำปี 2562
ลิขสิทธิ์ของสำนักงาน ก.พ.



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการ
เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

จัดทำโดย นายวัชรพงษ์ จารุ่งวณิชสกุล
รหัส 89011

หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 89
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.
ประจำปี 2562

รายงานนี้เป็นความเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



(หน้าอนุมัติ)
สำนักงาน ก.พ.

เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรมของสำนักงาน ก.พ.

ลงชื่อ.....
(.....)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(.....)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(.....)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(.....)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปผู้บริหาร

โดยที่ในปัจจุบันนี้สภาพแวดล้อมทั้งในประเทศและต่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โลกก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากกระแสสำคัญต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจเสรีไร้พรมแดน การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและการสื่อสารที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดความก้าวหน้าอย่างก้าวกระโดดจนก่อให้เกิดนวัตกรรมอย่างพลิกผันในเรื่องต่าง ๆ อีกทั้งสภาพแวดล้อมภายในประเทศและต่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจึงต้องพัฒนาประเทศในมิติต่าง ๆ ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกด้วย และสิ่งที่มีความสำคัญในการพัฒนาระบบราชการไทยก็คือการปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการ เนื่องจากส่วนราชการนั้นเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการของภาครัฐ ภาครัฐจึงต้องมีการทบทวนการจัดโครงสร้างภายใน การเพิ่มหรือลดหน่วยงานในบางกรมหรือกระทรวง และการทบทวนภารกิจและปรับเปลี่ยนหน้าที่และอำนาจของบางส่วนราชการ ให้มีความเหมาะสม โดยกระบวนการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของส่วนราชการต้องเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วด้วย

แต่ปรากฏว่าในปัจจุบันนี้การปรับปรุงโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจของส่วนราชการ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่กำหนดให้การจัดตั้ง การรวม หรือการโอน ส่วนราชการระดับกระทรวง จะต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม โดยระบุอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย ส่วนการแบ่งส่วนราชการ ภายในกรมให้ออกเป็นกฎกระทรวงโดยให้ระบุอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าวไว้ในกฎกระทรวงด้วย ซึ่งการที่กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกำหนดเช่นนั้น ส่งผลให้กระบวนการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและหน้าที่อำนาจของส่วนราชการมีความแข็งตัว ทำได้ยาก มีขั้นตอนการดำเนินการที่ยุ่งยากซับซ้อน ใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน และสิ้นเปลืองงบประมาณค่อนข้างมาก

เพื่อแก้ไขปัญหาก็กล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นควรปรับปรุงกระบวนการในการจัดโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจของส่วนราชการ ให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว และง่ายต่อการดำเนินการ โดยผู้เขียนเห็นควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

(1) การจัดตั้ง การรวม การโอน ส่วนราชการระดับกระทรวงและกรม เห็นควรให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณา โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแทนที่จะตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม) เหมือนเดิม โดยเสนอแก้ไขปรับปรุงความในมาตรา 8 มาตรา 8 ทวิ และมาตรา 8 เบญจ มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 15 มาตรา 19 มาตรา 26 และมาตรา 71/10 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

(2) การจัดตั้ง การรวม การโอน การยุบ หรือการเปลี่ยนชื่อหรืออำนาจหน้าที่ของส่วนราชการภายในกรม เห็นควรเสนอให้อธิบดีเป็นผู้มีอำนาจทบทวนการปรับโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจ และชื่อ ของส่วนราชการภายในกรมของตนเอง พร้อมทั้งให้กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการระบุหน้าที่และ

อำนาจของแต่ละกรม โดยมีต้องระบุหน้าที่และอำนาจของแต่ละส่วนราชการภายในกรม เฉพาะการปรับโครงสร้างส่วนราชการภายในกรมที่ยังคงมีจำนวนเท่าเดิม และให้อธิบดีรายงานการปรับโครงสร้างภายในกรมให้ปลัดกระทรวงในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา และคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการทราบด้วย โดยเสนอแก้ไขปรับปรุงความในมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ซึ่งการดำเนินการตามแนวความคิดของผู้เขียนที่จะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ นั้น ผู้เขียนจะต้องนำแนวความคิดดังกล่าวไปรับฟังความคิดเห็นตามที่มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 กำหนด และนำความคิดเห็นดังกล่าวมาใช้ประกอบการยกร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว และนำเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ คณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และรัฐสภา พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ซึ่งผู้เขียนคาดว่าจะใช้เวลาประมาณสามปีสองเดือน (ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2562 – เดือนมิถุนายน 2565) และภายหลังจากที่กฎหมายทั้งสองฉบับมีผลใช้บังคับแล้ว ผู้เขียนก็จะดำเนินการยกร่างกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ และร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการฯ ต่อไป

ทั้งนี้ ในการขับเคลื่อนเชิงนโยบายเพื่อดำเนินการตามแนวคิดของผู้เขียนให้สำเร็จ ผู้เขียนควรจะต้องมีภาวะผู้นำในเรื่องต่าง ๆ อาทิเช่น (1) การมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม การดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 ความรู้ด้านการวางแผนกลยุทธ์ (2) การมีทักษะด้านการบริหารการเปลี่ยนแปลง ทักษะในการสื่อสาร และ (3) การมีความสามารถในการรับรู้ การจับประเด็นในการฟังและการอ่าน การประเมินสถานการณ์ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง การคาดการณ์ความต้องการของผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณา ความสามารถในการแก้ไขปัญหาและการตัดสินใจ รวมทั้งยังต้องมีความสามารถในการบริหารทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดด้วย

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำรายงานการศึกษาฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณอาจารย์ระรินทิพย์ ศิโรรัตน์ ที่ได้ให้คำแนะนำและช่วยแก้ไขในส่วนที่บกพร่องต่าง ๆ ทำให้การศึกษามีความสมบูรณ์มากขึ้น รวมทั้งอาจารย์ที่ปรึกษาของ นบส. 1 รุ่น 89 ทุกท่านที่ได้ให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ในการจัดทำรายงานการศึกษาในครั้งนี้ และขอขอบพระคุณท่านวิทยากรในหลักสูตรทุกท่าน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ที่ได้ทุ่มเททำให้การอบรมหลักสูตร “นักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม” สำเร็จลุล่วงไปได้เป็นอย่างดีและบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้อย่างครบถ้วน รวมทั้งขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ.ร. ที่ได้กรุณาให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ รวมทั้งข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำรายงานการศึกษาฉบับนี้

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการศึกษาฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป

วัชรพงษ์ จาวรุ่งวณิชสกุล
พฤษภาคม 2562

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญแผนภูมิ	จ
1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย	1
1.1 การวิเคราะห์บริบทและทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ	1
1.2 ตำแหน่งรองอธิบดีที่เป็นเป้าหมาย	3
1.3 กำหนดวิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย	6
2. ข้อเสนอโครงการพัฒนางาน	8
2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา	8
2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย	18
2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ	27
3. แผนพัฒนาตนเอง	28
3.1 การวิเคราะห์ตนเอง	28
3.2 การวางแผนพัฒนาตนเอง	29
บรรณานุกรม	39
ประวัติผู้เขียนรายงานการศึกษาส่วนบุคคล	40

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1	การจัดโครงสร้างของส่วนราชการส่วนกลางในปัจจุบัน	12
แผนภูมิที่ 2	สรุปขั้นตอนการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม	14
แผนภูมิที่ 3	สรุปขั้นตอนการออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรม	16
แผนภูมิที่ 4	สรุปขั้นตอนการตราพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม	24
แผนภูมิที่ 5	สรุปขั้นตอนการประกาศส่วนราชการภายในกรม	25
แผนภูมิที่ 6	ขั้นตอนและระยะเวลาการแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และยกเลิกกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม	26

1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย

(ข้อมูลส่วนบุคคล ไม่เผยแพร่)

2. ข้อเสนอโครงการพัฒนางาน

2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา

2.1.1 ประเด็นปัญหาที่จะทำการศึกษา

โดยที่ในปัจจุบันนี้สภาพแวดล้อมทั้งในประเทศและต่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โลกก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากกระแสสำคัญต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจเสรีไร้พรมแดน ธรรมชาติที่ค้ำประกันถึงประชาธิปไตย (Democratic Governance) การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและการสื่อสารที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดความก้าวหน้าอย่างก้าวกระโดด จนก่อให้เกิดนวัตกรรมอย่างพลิกผันในเรื่องต่าง ๆ อาทิเช่น การพลิกผันทางดิจิทัลหรือดิจิทัลดิสรรัption ที่กลายเป็นหัวใจสำคัญของผู้บริหารของทุกองค์กร การนำเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตไปใช้ในทุกอย่าง การเชื่อมโยงและวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big data) การใช้หุ่นยนต์และโดรน การมีเทคโนโลยีพันธุกรรมสมัยใหม่ การมีเทคโนโลยีทางการเงิน และการนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence :AI) เข้าไปใช้ในทุกภาคกิจกรรม นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่สังคมของประเทศไทยจะเข้าสู่การเป็นสังคมสูงวัย สภาพภูมิอากาศมีความเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงและผันผวนมากขึ้น ระบบผลิตทางการเกษตร และระบบนิเวศต่าง ๆ มีแนวโน้มเสื่อมโทรมลง ซึ่งจากสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศที่เปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้นย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งในระบบเศรษฐกิจ การประกอบอาชีพ และความเป็นอยู่ของประชาชน ในประเทศไทยเป็นอย่างมากตามมามากมาย

จากปัญหาที่กล่าวข้างต้น ภาครัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาระบบราชการไทยให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง และสิ่งที่มีความสำคัญในการพัฒนาระบบราชการไทยก็คือการปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการ โดยภาครัฐจะต้องมีการจัดโครงสร้างภายใน และการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของประเทศอย่างรวดเร็ว แต่โดยที่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของส่วนราชการในปัจจุบันนี้ยังไม่มีที่ยึดหยุ่นคล่องตัวเท่าที่ควร การทบทวนโครงสร้างภายในหรืออำนาจหน้าที่ของส่วนราชการเป็นไปอย่างล่าช้า ผู้เขียนจึงได้กำหนดวิสัยทัศน์ของตำแหน่งรองเลขาธิการ ก.พ.ร. ด้านกฎหมายที่เป็นตำแหน่งเป้าหมายของผู้เขียนว่า “โครงสร้างของส่วนราชการมีความทันสมัยตามหลักธรรมาภิบาล” และ การที่จะทำให้ผู้เขียนบรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ ผู้เขียนจึงได้มีการศึกษาและจัดทำรายงาน “แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต” ขึ้น เพื่อศึกษาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของส่วนราชการเป็นไปอย่างยืดหยุ่นคล่องตัว และทันต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงของประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้การประเทศพัฒนาให้บรรลุเป้าหมายตามที่ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) ด้านการปรับสมดุลและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4.4.1 องค์การภาครัฐมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับบริบทการพัฒนาประเทศ กำหนดไว้

2.1.2 ความสำคัญของประเด็นการศึกษา

โดยที่ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เช่น การจ้างงานและอาชีพที่มีรูปแบบและลักษณะงานที่เปลี่ยนแปลงไป หลายอาชีพอาจหายไปจากตลาดงาน และบางอาชีพอาจถูกทดแทนด้วยระบบอัตโนมัติ ความมั่นคงและคุณภาพชีวิตของประชาชนก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีความแปรปรวนมากยิ่งขึ้น เป็นต้น จึงก่อให้เกิดความท้าทายต่อการพัฒนาประเทศในหลายมิติ การที่รัฐบาลจะพัฒนาประเทศเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้

อย่างรวดเร็วและทันต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคดิจิทัล รัฐบาลจะต้องมีการทบทวนโครงสร้างส่วนราชการ โดยอาจจะมีการเพิ่มหรือลดหน่วยงานในบางกรมหรือกระทรวง รวมทั้งอาจต้องทบทวนภารกิจโดยการปรับเปลี่ยนหน้าที่และอำนาจของบางส่วนราชการด้วย เพื่อให้โครงสร้างและหน้าที่ของส่วนราชการมีความเหมาะสมและรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงไปของประเทศได้ และโดยที่สถานการณ์ภายในประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การทบทวนโครงสร้างของส่วนราชการจึงต้องกระทำโดยรวดเร็ว ไม่ยุ่งยาก มีกระบวนการที่ซ้ำซ้อนตามไปด้วย

การปรับโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจของส่วนราชการในปัจจุบันนี้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดให้การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการระดับกระทรวง จะต้องทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติพร้อมทั้งระบุอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติด้วย ส่วนการแบ่งส่วนราชการภายในกรมให้ออกเป็นกฎกระทรวงโดยให้ระบุอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าวไว้ในกฎกระทรวงด้วย ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวส่งผลให้การจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ มีความแข็งตัว การปรับปรุงส่วนราชการโดยปรับเพิ่มและลดส่วนราชการ หรือแก้ไขหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการกระทำได้ยาก และมีขั้นตอนกระบวนการที่ยุ่งยากซับซ้อน ใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน และสิ้นเปลืองงบประมาณค่อนข้างมาก เนื่องจากต้องมีการแก้ไขกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและกฎกระทรวง ทำให้ส่วนราชการไม่สามารถปรับโครงสร้างให้ทันต่อสถานการณ์ของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปได้ และไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทันท่วงทีด้วย จึงทำให้วิธีการปรับปรุงโครงสร้างภายในส่วนราชการเป็นปัญหาอย่างหนึ่งในการพัฒนาประเทศ

จากที่กล่าวจึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขวิธีการในการจัดตั้งส่วนราชการให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัว โดยอาจจะกำหนดให้ส่วนราชการเป็นผู้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างของส่วนราชการได้เอง แต่โดยที่การปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการจะต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลด้วย กล่าวคือ ส่วนราชการต้องควบคุมโดยไม่จัดตั้งส่วนราชการที่มีหน้าที่และอำนาจซ้ำซ้อนกัน ขนาดของส่วนราชการต้องมีความเหมาะสมไม่ใหญ่เกินความจำเป็นด้วย ดังนั้น การจัดทำรายงานฉบับนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงวิธีการจัดโครงสร้างส่วนราชการ ผลกระทบ และกลไกในการควบคุมโครงสร้างของส่วนราชการ เพื่อไม่ให้เกิดการจัดโครงสร้างของส่วนราชการมีความยืดหยุ่น ไม่แข็งตัวหรือไม่อ่อนตัวเกินไป และสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

2.1.3 สภาพของปัญหาที่ผ่านมา แนวโน้มของปัญหาในอนาคต และผลกระทบที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างของส่วนราชการ

การจัดระเบียบราชการส่วนกลางได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 7³ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้ราชการส่วนกลางมี 3 ประเภท ได้แก่ (1) กระทรวง ประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงต่าง (2) ทบวงใต้กระทรวง และทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง และในปัจจุบันนี้ยังไม่มีส่วนราชการประเภทดังกล่าว และ

³ 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

(3) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง โดยส่วนราชการประเภทต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นนั้นเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการดังกล่าวจึงต้องดำเนินการตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ตามที่มาตรา 8⁴ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนด พร้อมทั้งต้องกำหนดหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการระดับกระทรวง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงต่าง ๆ ไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ตามที่มาตรา 10 วรรคหนึ่ง⁵ และ มาตรา 19 วรรคหนึ่ง⁶ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดด้วย สำหรับหน้าที่และอำนาจของกรมให้เป็นไปตามที่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการตามที่มาตรา 32 วรรคหนึ่ง⁷ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนด

สำหรับการจัดระเบียบราชการภายใน (1) สำนักนายกรัฐมนตรี (2) กระทรวงต่าง ๆ

(3) ทบวงใต้กระทรวง และทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง และ (4) กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง นั้น แม้ว่าสำนักนายกรัฐมนตรีจะเป็นส่วนราชการระดับกระทรวงเหมือนกับกระทรวงอื่น ๆ ก็ตาม แต่โดยที่ สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นส่วนราชการที่มีภารกิจแตกต่างจากกระทรวงทั่วไป จึงมีความจำเป็นต้องจัดโครงสร้างของสำนักนายกรัฐมนตรีให้เหมาะสมกับภารกิจที่แตกต่างจากกระทรวงด้วย การจัดส่วนราชการภายใน สำนักนายกรัฐมนตรีจึงเป็นเรื่องที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ส่วนการจัดส่วนราชการในทบวงใต้กระทรวง และทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงนั้น โดยที่ในปัจจุบันนี้ไม่มีส่วนราชการประเภทดังกล่าวแล้ว ดังนั้น การศึกษาฉบับนี้ผู้เขียนจึงมิได้ทำการศึกษาการจัดส่วนราชการภายในสำนักนายกรัฐมนตรี หรือส่วนราชการประเภททบวงใต้กระทรวง และทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง แต่อย่างใด

รายงานฉบับนี้ผู้เขียนมุ่งหมายที่จะทำการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดให้มีส่วนราชการตามการจัดระเบียบราชการภายในกระทรวง และกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมเท่านั้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) การจัดระเบียบราชการภายในกระทรวงต่าง ๆ นั้น ได้มีการกำหนดโครงสร้างของส่วนราชการภายในกระทรวงไว้ในมาตรา 18 วรรคหนึ่งและวรรคสอง⁸ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยได้แบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงออกเป็น 3 ประเภท

⁴ มาตรา 8 การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการตามมาตรา 7 ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ การจัดตั้งทบวงโดยให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง ให้ระบุการสังกัดไว้ในพระราชบัญญัติด้วยการจัดตั้งกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ให้ระบุการไม่สังกัดไว้ในพระราชบัญญัติด้วย

⁵ มาตรา 10 วรรคหนึ่ง สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

⁶ มาตรา 19 กระทรวงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

⁷ มาตรา 32 วรรคหนึ่ง กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมนั้น

⁸ มาตรา 18 วรรคหนึ่ง ให้จัดระเบียบราชการของกระทรวง ดังนี้

(1) สำนักงานรัฐมนตรี

(2) สำนักงานปลัดกระทรวง

(3) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เว้นแต่บางกระทรวงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกรมก็ได้ วรรคสอง ให้ส่วนราชการตาม (2) และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตาม (3) มีฐานะเป็นกรม

ได้แก่ (1) สำนักงานรัฐมนตรี ที่ไม่มีฐานะเป็นกรมและไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (2) สำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งมีฐานะเป็นกรมและมีฐานะเป็นนิติบุคคล และ (3) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นกรมและมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยในแต่ละกระทรวงจำเป็นจะต้องมีสำนักงานรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดกระทรวงทุกกระทรวง แต่ไม่จำเป็นที่จะต้องมีกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะภายในกระทรวงก็ได้ แต่ในปัจจุบันนี้กระทรวงต่าง ๆ กลับมีการจัดตั้งกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นกรมในทุกกระทรวงแล้ว

(2) การจัดระเบียบราชการในกรมต่าง ๆ นั้น ได้มีการกำหนดโครงสร้างการจัดระเบียบราชการภายในกรมไว้ในมาตรา 31 วรรคหนึ่งและวรรคสอง⁹ ประกอบมาตรา 8 ฉ¹⁰ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดว่า กรมสามารถแบ่งส่วนราชการออกเป็นสำนักงานเลขานุการกรม กอง และส่วนราชการนอกจากสำนักงานเลขานุการกรมหรือกอง¹¹ โดยการแบ่งส่วนราชการของกรมจะต้องออกเป็นกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ และในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการต้องระบุหน้าที่และอำนาจของสำนักงานเลขานุการกรม กอง และส่วนราชการนอกจากสำนักงานเลขานุการกรมหรือกองไว้ด้วยตามมาตรา 32 วรรคหนึ่ง¹² แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

⁹ มาตรา 31 วรรคหนึ่ง กรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงอาจแบ่งส่วนราชการ ดังนี้

(1) สำนักงานเลขานุการกรม

(2) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง เว้นแต่บางกรมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้ วรรคสอง กรมใดมีความจำเป็น จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอื่นนอกจาก (1) หรือ (2) ก็ได้

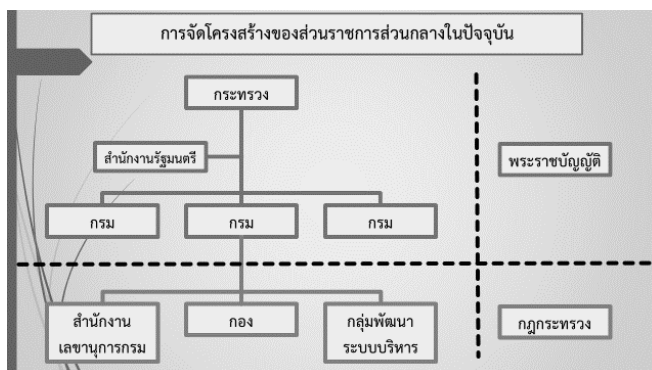
¹⁰ มาตรา 8 ฉ การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย

ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการดังกล่าว กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

¹¹ มติของคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2550 ได้พิจารณากำหนดส่วนราชการนอกจากสำนักงานเลขานุการกรมหรือกองตามมาตรา 31 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไว้ โดยได้มีมติเห็นชอบตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดกลุ่มตรวจสอบภายใน กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร และกลุ่มงานด้านวิชาการ ไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เห็นว่า หากคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเห็นว่า การกำหนดให้มีกลุ่มตรวจสอบภายในและกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร เป็นการจัดส่วนราชการขึ้นเพื่อมีหน้าที่สนับสนุนการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งภารกิจของกลุ่มงานทั้งสองกลุ่มงานไม่อาจจัดอยู่ในส่วนราชการใดในกรม และมีความจำเป็นต้องจัดตั้งเป็นส่วนราชการโดยเฉพาะเพื่อให้มีขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ที่ชัดเจน รวมทั้งเป็นไปตามนโยบายในการบริหารราชการที่จะให้มีส่วนราชการนี้ในทุกกรมแล้ว การกำหนดกลุ่มงานทั้งสองกลุ่มงานจึงเป็นการกำหนดให้มีส่วนราชการอื่นตามมาตรา 31 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และสามารถกำหนดส่วนราชการดังกล่าวไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของแต่ละกรมได้ ส่วนกลุ่มงานวิชาการนั้น หากคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเห็นว่า กรมใดมีความจำเป็นต้องแบ่งส่วนราชการเพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ตามภาระหน้าที่หลักของกรมในรูปแบบกลุ่มงาน ซึ่งต้องการความเป็นอิสระในทางวิชาการมากกว่าการบริหารในรูปแบบการบังคับบัญชาตามโครงสร้างการบริหารงานรูปแบบกอง และกำหนดให้เป็นส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ก็สามารถกำหนดกลุ่มงานวิชาการไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรมนั้นได้ อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) มีข้อสังเกตว่า การจัดส่วนราชการอื่นเป็นกลุ่มงานตามมาตรา 31 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ควรจะพิจารณาตามความจำเป็น โดยมีเหตุผลพิเศษตามภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะของกรมบางแห่ง แต่โดยทั่วไปแล้วการจัดส่วนราชการภายในกรมควรจะกำหนดให้เป็นกองเพื่อให้ระบบการบริหารราชการมีความชัดเจนแน่นอน ทั้งนี้ หากรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานของกองในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับภาระหน้าที่ของรัฐที่มีความหลากหลาย คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการสมควรจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์การจัดโครงสร้างภายในกรมให้ชัดเจนด้วย ซึ่งจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงได้แก่ กลุ่มพัฒนาระบบราชการ กลุ่มตรวจสอบภายใน และกลุ่มวิชาการ เป็นต้น

¹² มาตรา 32 วรรคหนึ่ง กรมที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมนั้น

และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยสามารถสรุปโครงสร้างของส่วนราชการระดับกระทรวงและกรมตามที่กล่าวข้างต้นได้ตามแผนภูมิ ดังนี้



แผนภูมิที่ 1 การจัดโครงสร้างของส่วนราชการส่วนกลางในปัจจุบัน

จากแผนภูมิที่ 1 จะเห็นได้ว่าการจัดโครงสร้างของส่วนราชการส่วนกลางมีกฎหมายหรือกฎเกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง 2 ประเภท คือ (1) กระทรวงและกรม จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ (2) ส่วนราชการภายในกรม ได้แก่ สำนักงานเลขานุการกรม กอง และส่วนราชการนอกจากสำนักงานเลขานุการกรมหรือกอง จัดตั้งโดยกฎกระทรวง ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอแยกปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างของส่วนราชการตามกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งส่วนราชการ ดังนี้

(1) ปัญหาการจัดตั้ง การรวม หรือการโอน ส่วนราชการระดับกระทรวงและกรม

โดยที่มาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนกระทรวงและกรมให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ โดยในการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติส่วนราชการจะมีขั้นตอนการดำเนินการที่ยุ่ยากหลายขั้นตอน และใช้เวลาในการดำเนินการนาน ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ เนื่องจากในปัจจุบันนี้ มาตรา 77 วรรคสอง¹³ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560¹⁴ ได้กำหนดว่า ก่อนตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ (ไม่รวมกฎซึ่งได้แก่

¹³ มาตรา 77 วรรคสอง ก่อนตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนด้วย

¹⁴ ส่วนที่ 2 แนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

1. การจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

1.1 กำหนดว่า ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยในการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องรับฟังผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือผ่านเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th หรือจะใช้วิธีการอื่นใดด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

1.2 ในการรับฟังความคิดเห็น ให้หน่วยงานของรัฐประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและระยะเวลาสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งอย่างน้อยประกอบด้วย (1) สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา (2) ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา (3) หลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่จะตราขึ้น และ (4) ประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็นหรือร่างพระราชบัญญัติที่จะรับฟังความคิดเห็น

1.3 เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น โดยในรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (1) วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น (2) จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง (3) พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น (4) ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น (5) ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น (6) คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น และ (7) การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ) รัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งให้รัฐเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ความคิดเห็นต่อประชาชน พร้อมทั้งให้นำผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นมาใช้ประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนด้วย ซึ่งสามารถสรุปขั้นตอนการจัดตั้ง ส่วนราชการระดับกระทรวงและกรม โดยการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ ดังนี้

(1.1) ส่วนราชการเจ้าของเรื่องดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ และทบทวน โครงสร้าง หน้าที่และอำนาจของส่วนราชการนั้นว่า ส่วนราชการระดับกระทรวงหรือกรมของตนมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มหรือลดส่วนราชการ หรือมีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนภารกิจ หน้าที่และอำนาจของส่วนราชการระดับกระทรวงหรือกรมหรือไม่

(1.2) นำรายละเอียดแนวความคิดในการทบทวนโครงสร้างของส่วนราชการ หรือนำร่างกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ไปรับฟังความคิดเห็น โดยต้องเปิดเผยข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น ได้แก่ สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาอัน หลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่จะตราขึ้น ประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็นหรือร่างพระราชบัญญัติที่จะรับฟังความคิดเห็น และระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นโดยมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

(1.3) เมื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องเสร็จเรียบร้อยแล้ว ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง จะต้องจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น โดยในรายงานฉบับดังกล่าวจะต้องมีการสรุปประเด็นที่ได้มีการแสดงความคิดเห็น ข้อคัดค้านหรือความเห็นของส่วนราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้อง ในแต่ละประเด็น มีการจัดทำคำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น พร้อมทั้งเปิดเผยรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และผลการวิเคราะห์ผลกระทบฯ ต่อประชาชน นอกจากนั้นส่วนราชการเจ้าของเรื่องต้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการตรากฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เพื่อจัดตั้ง รวม หรือโอน ส่วนราชการระดับกระทรวงและกรม อย่างรอบด้านและเป็นระบบด้วย

(1.4) นำมาผลการรับฟังความคิดเห็น และผลการวิเคราะห์ผลกระทบมาใช้ในการประกอบการพิจารณาเพื่อจัดทำหรือแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ในทุกขั้นตอน

(1.5) เสนอร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เพื่อพิจารณารายละเอียดในการทบทวนโดยการปรับโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจของส่วนราชการเจ้าของเรื่อง

(1.6) เมื่อ ก.พ.ร. เห็นชอบกับการปรับโครงสร้างของส่วนราชการแล้ว ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะต้องดำเนินการจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 โดยเสนอ Checklist และร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา ซึ่งในขั้นตอนนี้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะตรวจสอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของส่วนราชการเจ้าของเรื่องว่าได้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 หรือไม่ หาก

1.4 ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ท้ายระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ที่ได้ปรับปรุง และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 และในการส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอร่างกฎหมายที่ได้จัดทำขึ้นให้เสนอพร้อมรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นด้วย

ส่วนราชการเจ้าของเรื่องดำเนินการไม่สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะส่งเรื่องให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นอีกครั้งหนึ่ง

แต่หากส่วนราชการได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาก็อาจมีมติให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบเพิ่มเติมด้วยก็ได้

(1.7) เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ เสร็จแล้ว ก็จะมีหนังสือแจ้งไปยังส่วนราชการเจ้าของเรื่องเพื่อให้ยืนยันให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว เมื่อส่วนราชการเจ้าของเรื่องยืนยันตามร่างกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเสนอร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

(1.8) เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบตาม (1.7) แล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติกระทรวง ทบวง กรมฯ ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

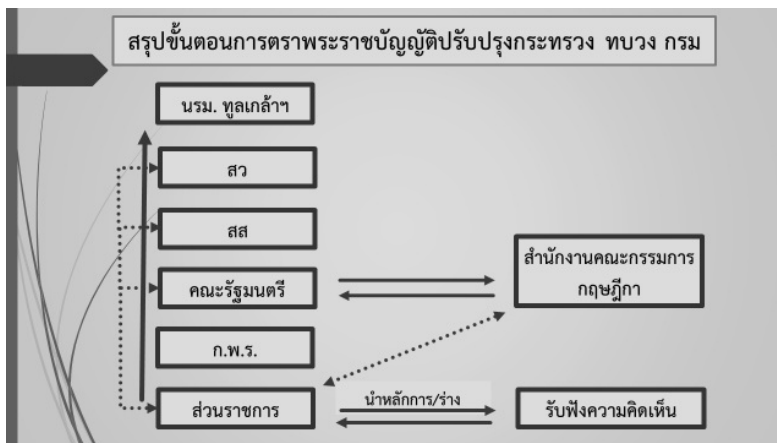
(1.9) รัฐสภาจะส่งร่างพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรมฯ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา โดยมีวาระการพิจารณาทั้งหมด 3 วาระ ซึ่งในการพิจารณาแต่ละวาระสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมาธิการที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวอาจสั่งการให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพิ่มเติมด้วยก็ได้

(1.10) เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะส่งให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว โดยพิจารณาทั้งหมด 3 วาระ ซึ่งในขั้นตอนนี้วุฒิสภาก็อาจสั่งการให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพิ่มเติมได้อีกเช่นกัน

(1.11) เมื่อรัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้วเสร็จจะส่งให้นายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการทูลเกล้าฯ ต่อไป

โดยสามารถสรุปขั้นตอนการตราพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรมฯ เป็นแผนภูมิได้

ดังนี้



แผนภูมิที่ 2 สรุปขั้นตอนการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

จากแผนภูมิที่ 2 จะเห็นถึงขั้นตอนการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ ที่มีขั้นตอนการดำเนินการที่ยุ่งยาก หลายขั้นตอน และใช้ระยะเวลามากในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ส่งผลให้ส่วนราชการไม่สามารถปรับเปลี่ยนโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงในยุคดิจิทัล ทำให้โครงสร้างของส่วนราชการไม่เหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป การพัฒนาประเทศมีความล่าช้า ไม่สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้ อีกทั้งโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจของส่วนราชการก็ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงได้ และแม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะได้มีการกำหนดวิธีการในการปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการระดับกระทรวงและกรมไว้เป็นการอย่างอื่นนอกจากการตราเป็นพระราชบัญญัติกล่าวคือกำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาไว้ก็ตาม แต่การปรับปรุงโครงสร้างในกรณีดังกล่าวก็จะมีข้อจำกัดในการดำเนินการ กล่าวคือ ในมาตรา 8 ทวิ วรรคหนึ่งและวรรคสอง¹⁵ ได้กำหนดว่าการรวมหรือโอนกระทรวงหรือกรมให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ แต่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดที่ว่า การรวมหรือโอนส่วนราชการระดับกระทรวงหรือกรมนั้น จะต้องไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ดังนั้น ในกรณีที่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างโดยการจัดตั้งกระทรวงหรือกรมขึ้นใหม่ โดยมีการเพิ่มตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างแล้ว จึงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้นและไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งโดยตราพระราชกฤษฎีกาได้ แต่อย่างไรก็ดี ฉะนั้น จึงควรที่จะต้องมีการทบทวนและแก้ไขปรับปรุงความในมาตรา 8 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้การจัดตั้งส่วนราชการระดับกระทรวงและกรมมีความคล่องตัวต่อไป

(2) ปัญหาการจัดตั้ง รวม โอน ยุบ หรือเปลี่ยนชื่อหรืออำนาจหน้าที่ของส่วนราชการภายในกรม

โดยที่มาตรา 8 ฉ¹⁶ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่าในการแบ่งส่วนราชการภายในกรม ได้แก่ กอง หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ต้องจัดทำเป็นกฎกระทรวง และในกฎกระทรวงต้องระบุอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการภายในกรมไว้ในกฎกระทรวงด้วย ดังนั้น การจัดตั้ง การรวม การโอน การยุบ การเปลี่ยนชื่อ หรือปรับปรุงหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการภายในกรม จึงต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการนั้น ๆ ทุกครั้ง และโดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2549 กำหนดขั้นตอนในการที่ส่วนราชการระดับกรมจะขอจัดตั้งส่วนราชการภายในกรมไว้ ฉะนั้น การที่ส่วนราชการระดับกรมจะปรับปรุงโครงสร้างภายในกรมจึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

(2.1) ส่วนราชการเจ้าของเรื่องร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการเสนอคณะทำงานระดับกรม

(2.2) คณะทำงานระดับกรมเสนอคณะกรรมการระดับกระทรวง

¹⁵ มาตรา 8 ทวิ การรวมหรือการโอนส่วนราชการตามมาตรา 7 ไม่ว่าจะส่งผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ ถ้าไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้ระบุอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ การโอนอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งส่วนราชการหรือเจ้าพนักงานที่มีอยู่เดิม การโอนข้าราชการและลูกจ้าง งบประมาณรายจ่าย รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินเอาไว้ด้วย แล้วแต่กรณี

¹⁶ มาตรา 8 ฉ การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย

ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการดังกล่าว กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

(2.3) คณะกรรมการระดับกระทรวงเสนอคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

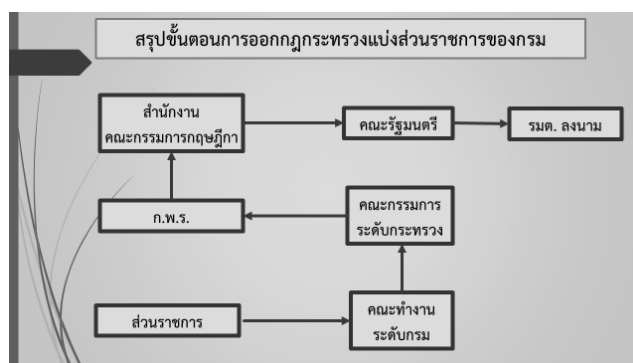
(2.4) คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจ

พิจารณา

(2.5) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอคณะรัฐมนตรี

(2.6) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงลงนามประกาศใช้บังคับต่อไป

ซึ่งสามารถสรุปขั้นตอนการออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการภายในกรมเป็นแผนภูมิได้ ดังนี้



แผนภูมิที่ 3 สรุปขั้นตอนการออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรม

จากแผนภูมิที่ 3 จะเห็นขั้นตอนการออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการดังกล่าวข้างต้นว่าในการออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการมีขั้นตอนการดำเนินการหลายขั้นตอน ฉะนั้น การที่กรมจะทบทวนเพื่อปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการภายในกรม เปลี่ยนชื่อกองภายในกรม หรือปรับเปลี่ยนหน้าที่และอำนาจกอง กรมก็จะต้องทำตามขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นทุกขั้นตอน ทำให้การปรับปรุงโครงสร้าง และการเปลี่ยนชื่อของส่วนราชการภายในกรมไม่มีความยืดหยุ่นคล่องตัว การดำเนินการเป็นไปด้วยความล่าช้า ส่งผลให้ในปัจจุบันนี้อธิบดีที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในกรมต่าง ๆ ดำเนินการแก้ไขปัญหาในการจัดโครงสร้างภายในกรมด้วยตนเอง โดยการสั่งให้ข้าราชการภายในกรมไปปฏิบัติราชการในกองหรือกลุ่มซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ทำให้เกิดความสับสนระหว่างกองที่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายคือกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกับกองที่อธิบดีอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 32 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จัดตั้งขึ้นซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม โดยที่กองตามกฎหมายและเป็นกองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีผลทางกฎหมายแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง เช่น กองตามกฎหมายจะมีหัวหน้าส่วนราชการซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาตามมาตรา 33 วรรคสอง¹⁷ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่กองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายผู้ที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานดังกล่าวจะมีได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 33 วรรคสอง หรือกรณีการมอบอำนาจของกองที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นส่วนราชการ

¹⁷ มาตรา 33 วรรคสอง ส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคหนึ่ง (2) และส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยให้มีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่ากับผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้ากองหรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

ในส่วนภูมิภาค เมื่ออธิบดีได้มอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ตามมาตรา 23 วรรคหนึ่ง¹⁸ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมอบอำนาจดังกล่าวต่อให้แก่หัวหน้าส่วนราชการที่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดี แต่ในกรณีของกองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อได้รับมอบอำนาจจากอธิบดีแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่จำเป็นต้องมอบอำนาจในเรื่องดังกล่าวต่อให้แก่หัวหน้าหน่วยงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น จึงทำให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการภายในกรมเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้รับทราบถึงปัญหาในการบริหารราชการดังกล่าวแล้ว และได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวในเบื้องต้น โดยได้มีการเสนอเรื่องการมอบอำนาจการแบ่งส่วนราชการภายในกรมให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2561 ได้พิจารณาเห็นชอบกับข้อเสนอแนะของสำนักงาน ก.พ.ร. ในเรื่องดังกล่าว โดยสรุปสาระสำคัญของ การปรับปรุงโครงสร้างภายในกรมที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมคือ หากส่วนราชการต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกรมโดยไม่เพิ่มจำนวนกอง กรมสามารถดำเนินการโดยเสนอคณะทำงานระดับกรมและคณะกรรมการระดับกระทรวง แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อทราบ แล้วส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตรวจร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรมแล้ว ประกาศใช้บังคับต่อไป ซึ่งจะเห็นได้ว่าข้อเสนอแนะของสำนักงาน ก.พ.ร. ดังกล่าวแม้ว่าจะทำให้การจัดโครงสร้างภายในกรมมีความยืดหยุ่นคล่องตัวขึ้นแต่ก็เป็นเพียงเล็กน้อย เนื่องจากในกรณีที่กรมใดต้องการจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในกรมโดยไม่เพิ่มกอง กรมนั้นสามารถดำเนินการได้ตามขั้นตอนที่คณะรัฐมนตรีกำหนดได้ โดยไม่ต้องเสนอเรื่องการจัดโครงสร้างภายในกรมให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการพิจารณาก่อนแต่อย่างใด และให้กรมเสนอการจัดโครงสร้างให้สำนักงาน ก.พ.ร. ทราบเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี การปรับโครงสร้างของกรมตามมติคณะรัฐมนตรีฉบับดังกล่าว กรมยังคงที่จะต้องดำเนินการแก้ไขกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการตามมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อยู่นั่นเอง จึงทำให้การดำเนินการทบทวนโครงสร้างของส่วนราชการยังไม่คล่องตัวเท่าที่ควร ฉะนั้น จึงควรที่จะต้องมีการทบทวนและแก้ไขปรับปรุงความในมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้การปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการภายในกรมให้มีความคล่องตัวต่อไป

จากปัญหาที่กล่าวข้างต้นจึงเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดให้การจัดตั้ง การโอน การยุบ ส่วนราชการทั้งในระดับกระทรวง กรม จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ส่วนการแก้ไขปรับปรุงส่วนราชการภายในกรมจะต้องมีการแก้ไขกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ทำให้การทบทวนและจัดโครงสร้างของส่วนราชการเป็นไปอย่างแข็งตัว ไม่มีความยืดหยุ่นคล่องตัว ส่งผลให้ส่วนราชการไม่สามารถพัฒนาระบบราชการได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของประเทศ และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทันที่ ดังนั้น การทบทวนและการจัดโครงสร้างของส่วนราชการที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัว จึงเป็นตัวแปรที่สำคัญในการที่จะทำให้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี สามารถบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

¹⁸ มาตรา 23 วรรคหนึ่ง ในกรณีที่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่อำนาจนั้นเกี่ยวกับราชการของส่วนราชการใด และส่วนราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการนั้น

(2) นอกจากกรณีตาม (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้

2.2 การกำหนดเชิงนโยบาย

2.2.1 หลักการ แนวคิด ที่ใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการจัดทำข้อเสนอ

(1) แนวคิดและทฤษฎีของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

มองเตสกีเออ (Montesquieu) ได้มีแนวความคิดในการแบ่งแยกการใช้อำนาจ อธิปไตยไว้ว่า การใช้อำนาจอธิปไตยชนิดต่าง ๆ นั้นต้องใช้โดยบุคคลต่างกันและโดยอิสระ เพื่อคุ้มครองป้องกัน สิทธิของเอกชนต่อการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดของรัฐ ทั้งนี้ ในรัฐหนึ่งนั้นสามารถแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย เป็น 3 ชนิด¹⁹ ได้แก่ (1.1) อำนาจตรากฎหมาย (อำนาจนิติบัญญัติ) เป็นอำนาจในการตรากฎหมาย การแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายที่ได้ตราขึ้นแล้ว เพื่อนำกฎหมายที่ตราขึ้นมานั้นไปใช้บังคับแก่การดำเนินชีวิตของ ประชาชน (1.2) อำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายมหาชน (อำนาจบริหาร) เป็นอำนาจในการ รักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐ การดูแลความปลอดภัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ การใช้กำลัง เพื่อให้ประชาชนเคารพกฎหมาย และ (1.3) อำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย (อำนาจตุลาการ) เป็นอำนาจที่รัฐสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดหรือตัดสินข้อพิพาทระหว่างเอกชนได้

(2) ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย และองค์อำนาจในการตราและกระบวนการตรา

(2.1) รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ เป็นกฎหมาย ที่วางหลักเกณฑ์การปกครอง และกำหนดโครงสร้างในการจัดตั้งองค์กรบริหารของรัฐ กำหนดสิทธิและหน้าที่ ของประชาชน รวมไปถึงให้ความคุ้มครองสิทธิและหน้าที่ดังกล่าวของประชาชนด้วย

(2.2) กฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้ออก ซึ่งมีศักดิ์เป็นลำดับที่สองรองจากรัฐธรรมนูญ ได้แก่ (2.2.1) ประมวลกฎหมาย เป็นการรวบรวมเอาหลัก กฎหมายในเรื่องใหญ่ ๆ ซึ่งเป็นเรื่องทั่วไปมาจัดเป็นหมวดหมู่ให้เป็นระเบียบ (2.2.2) พระราชบัญญัติ เป็นกฎหมายที่ออกมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งพระราชบัญญัติจะมี ส่วนเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารหรือก็คือรัฐบาลค่อนข้างมาก เพราะฝ่ายบริหารจะเป็นผู้กำหนดนโยบายในการ บริหารประเทศ และเสนอกฎหมายเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ๆ ให้สภานิติบัญญัติทำการออก กฎหมาย และ (2.2.3) พระราชกำหนด เป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารหรือก็คือรัฐบาล เป็นกฎหมายที่ ออกใช้ไปพลางก่อนในกรณีที่มีจำเป็นเร่งด่วนเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัย สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

(2.3) กฎหมายที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ออก ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง

(2.3.1) พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งจะออกได้ เฉพาะในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาในกิจการอันสำคัญที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารและ ฝ่ายนิติบัญญัติ กรณีที่พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทให้อำนาจในการออกไว้ และ กรณีที่จำเป็นอื่น ๆ ในเรื่องใดก็ได้แต่ต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

(2.3.2) กฎกระทรวง เป็นกฎหมายที่รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงเป็นผู้ออก โดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทฉบับใดฉบับหนึ่ง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ

¹⁹ สงขลา วิชัยชัชตะ และคณะ “แนวทางการศึกษาชุดวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง หน่วยที่ 1 - 15” โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2554 หน้า 1.

(3) อำนาจในการบริหารราชการ

ประเทศไทยได้มีการกำหนดผู้ที่มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินไว้หลายระดับ ได้แก่ **ระดับประเทศ** คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา 158 วรรคหนึ่ง²⁰ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **ระดับกระทรวง** จะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ตามมาตรา 20 วรรคหนึ่ง²¹ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และให้มีปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัดติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง²² แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และ**ระดับกรม** จะมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ โดยคำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติ และนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย ตามมาตรา 32 วรรคสอง²³ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

²⁰ มาตรา 158 วรรคหนึ่ง พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน

²¹ มาตรา 20 วรรคหนึ่ง ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 11 ในกระทรวงหนึ่ง ให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติ โดยจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

²² มาตรา 21 วรรคหนึ่ง ในกระทรวงให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัดติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

(2) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี

(3) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง

²³ มาตรา 32 วรรคสอง ในกรมหนึ่งมีอธิบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงและในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย

(4) หลักธรรมาภิบาลเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างของส่วนราชการ

โดยที่มาตรา 33²⁴ และมาตรา 34²⁵ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดให้ส่วนราชการจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนว่าภารกิจใดมีความจำเป็น หรือสมควรที่จะได้ดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยในกรณีที่ส่วนราชการเห็นควรยกเลิก ปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงภารกิจ ให้ส่วนราชการดำเนินการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ โครงสร้าง และอัตรากำลัง ของส่วนราชการให้สอดคล้องกัน และเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อดำเนินการต่อไป และในกรณีที่มีการยุบเลิก โอน หรือรวมส่วนราชการใดทั้งหมดหรือบางส่วน ห้ามมิให้จัดตั้งส่วนราชการที่มีภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับส่วนราชการดังกล่าวขึ้นอีก

2.2.2 วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการจัดทำข้อเสนอ

จากประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความไม่ยืดหยุ่นในการทบทวนการจัดตั้ง การรวม หรือการโอน ส่วนราชการระดับกระทรวงและกรม และการปรับปรุงส่วนราชการภายในกรม ตามที่กล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงได้วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการจัดทำข้อเสนอ โดยแยกเป็นประเด็นดังนี้

(1) การจัดตั้ง การรวม หรือการโอน ส่วนราชการระดับกระทรวงและกรม

การปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการโดยการจัดตั้ง การรวม หรือการโอน ส่วนราชการระดับกระทรวงและกรม ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ ทุกครั้งที่มีการแก้ไขปรับปรุง แต่โดยที่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ทำให้มีขั้นตอนการดำเนินการที่ยุ่งยากหลายขั้นตอน ทั้งในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การเสนอเรื่องให้องค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา เป็นต้น เพื่อพิจารณา เป็นต้น อีกทั้งระยะเวลาในการดำเนินการเพื่อให้ครบตามขั้นตอนที่กำหนดก็จะใช้ระยะเวลายาวนาน ส่งผลทำให้ส่วนราชการไม่สามารถปรับเปลี่ยนโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงในยุคดิจิทัล โครงสร้างของส่วนราชการไม่เหมาะสม การพัฒนาประเทศมีความล่าช้า ไม่สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ตามหลักของการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออได้แบ่งอำนาจอธิปไตยที่เป็นอำนาจสูงสุดของรัฐออก 3 ประเภท ได้แก่ (1) อำนาจนิติบัญญัติ (2) อำนาจบริหาร และ (3) อำนาจตุลาการ ซึ่งหากอำนาจอธิปไตยดังกล่าวได้ถูกใช้โดยองค์กรผู้ที่มีอำนาจองค์กรเดียวแล้วก็ยากที่จะมีเสรีภาพอยู่ได้ เช่น หากผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติรวมกับอำนาจบริหารแล้ว ก็จะออกกฎหมายแบบพระราชและบังคับใช้กฎหมายในทางมิชอบ หากอำนาจตุลาการรวมกันกับอำนาจนิติบัญญัติ ผู้พิพากษา ก็จะเป็นผู้ออกกฎหมายอันอาจส่งผลให้ชีวิตและเสรีภาพของผู้ใต้การปกครอง ถูกบังคับควบคุมโดยกฎหมายที่ลำเอียง และ

²⁴ มาตรา 33 ให้ส่วนราชการจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนว่าภารกิจใดมีความจำเป็น หรือสมควรที่จะได้ดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของคณะรัฐมนตรี กำลังเงินงบประมาณของประเทศ ความคุ้มค่าของภารกิจและสถานการณ์อื่นประกอบกัน กำหนดเวลาในการจัดให้มีการทบทวนตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่ ก.พ.ร. กำหนด

ในกรณีที่ส่วนราชการเห็นควรยกเลิก ปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงภารกิจ ให้ส่วนราชการดำเนินการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ โครงสร้าง และอัตรากำลัง ของส่วนราชการให้สอดคล้องกัน และเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อดำเนินการต่อไป

²⁵ มาตรา 34 ในกรณีที่มีการยุบเลิก โอน หรือรวมส่วนราชการใดทั้งหมดหรือบางส่วน ห้ามมิให้จัดตั้งส่วนราชการที่มีภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับส่วนราชการดังกล่าวขึ้นอีก เว้นแต่มีการเปลี่ยนแปลงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และมีเหตุผลจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ หรือรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน และโดยได้รับความเห็นชอบจาก ก.พ.ร.

หากให้อำนาจตุลาการรวมกับอำนาจบริหารแล้ว ผู้พิพากษาจะประพฤติตัวแบบกดขี่รุนแรง ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องให้องค์กรผู้มีอำนาจใช้อำนาจของตนในแต่ละด้านแยกออกจากกัน โดยฝ่ายนิติบัญญัติก็ควรที่จะเป็นผู้มีอำนาจในการตรากฎหมาย การแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายฉบับต่าง ๆ เองแต่เพียงองค์กรเดียว หรือฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐ การดูแลความปลอดภัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ การบริหารประเทศ และการใช้กำลังเพื่อให้ประชาชนเคารพกฎหมาย เป็นต้น ประกอบกับ มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” ฉะนั้น การใช้อำนาจอธิปไตยของไทย จึงแบ่งเป็น ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภาเป็นผู้ออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอย่างหนึ่งอย่างใด เป็นการเฉพาะ ฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ก็จะเป็นผู้มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินทั้งประเทศ ตามมาตรา 158 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลรัฐธรรมนูญ โดยทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ

อย่างไรก็ดี การที่รัฐสภาจะออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นมาใช้บังคับฉบับหนึ่งนั้น รัฐสภาจะตรากฎหมายโดยกำหนดวัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อใช้บังคับกับประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ไว้แบบกว้าง ๆ เนื่องจากรัฐสภาซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ในการออกกฎหมายต้องการที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นการเฉพาะเรื่อง ส่วนการบังคับใช้กฎหมายฉบับต่าง ๆ ก็เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายบริหาร ในการที่จะไปออกกฎหมายลำดับรอง โดยเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติราชการตามกฎหมายในแต่ละเรื่องให้ชัดเจนอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ มีความคล่องตัว เนื่องจากการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมีขั้นตอนในการพิจารณาจำนวนมาก หลายขั้นตอน และใช้ระยะเวลาในการดำเนินการมาก และแม้ว่ารัฐสภาซึ่งเป็นผู้มีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองนั้นต้องออกไม่เกินกว่าที่หลักเกณฑ์ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทกำหนดไว้

เมื่อกรณีนี้กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม นั้นเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามที่มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ก็จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์และกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อใช้บังคับกับประชาชนและผู้ปฏิบัติราชการ แต่กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่มีขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้ง รวม หรือ โอน ยุบ หรือเปลี่ยนชื่อของส่วนราชการเท่านั้น กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม จึงเป็นกฎหมายที่เป็นเพียงเครื่องมือที่คณะรัฐมนตรีจะมีไว้ใช้ในการบริหารและพัฒนาประเทศ รวมทั้งกำหนดให้ประชาชนทราบว่าในประเทศไทยมีส่วนราชการใดบ้าง และในแต่ละส่วนราชการก็มีหน้าที่และอำนาจในการปฏิบัติราชการและให้บริการแก่ประชาชนในเรื่องใด ฉะนั้น การกำหนดให้ตรากฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดการจัดตั้ง การรวม การโอน การยุบ หรือการเปลี่ยนชื่อ ของส่วนราชการระดับกระทรวงและกรม จึงเป็นกรณีที่วัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม มีความแตกต่างจากการตราพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ

เนื่องจากกลายเป็นกรณีที่รัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาจัดตั้งส่วนราชการ ซึ่งเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายบริหาร และโดยที่มาตรา 158 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ฉะนั้น คณะรัฐมนตรีจึงควรที่จะเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณากำหนดจำนวน การจัดตั้ง การรวม การโอน การยุบ หรือการเปลี่ยนชื่อ ส่วนราชการระดับกระทรวงและกรมมากกว่าที่จะให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดโดยการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และโดยที่คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายในระดับพระราชกฤษฎีกาได้ ดังนั้น จึงควรที่จะกำหนดให้การจัดตั้ง รวม หรือโอน ส่วนราชการระดับกระทรวงและกรมโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแทนที่จะตราเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ

(2) ปัญหาการจัดตั้งรวม โอน ยุบ หรือเปลี่ยนชื่อหรืออำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ภายในกรม

โดยที่การปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการภายในกรมนั้นจะต้องมีการออกเป็น กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการหลายขั้นตอน ทำให้การปรับปรุงโครงสร้าง และการเปลี่ยนชื่อของส่วนราชการภายในกรมไม่มีความยืดหยุ่นคล่องตัว การดำเนินการเป็นไปด้วยความล่าช้า นั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า โดยที่มาตรา 32 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้อธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ โดยคำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย ฉะนั้น การที่อธิบดีจะปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดได้ อธิบดีจึงควรที่จะมีเครื่องมือในการบริหารราชการภายในกรม โดยอธิบดีควรที่จะมีอำนาจในการทบทวนและปรับเปลี่ยนโครงสร้างของส่วนราชการภายในกรมได้เอง หรืออาจจะทบทวนเพื่อปรับเปลี่ยนชื่อ หน้าที่และอำนาจ และชื่อ ของส่วนราชการภายในกรมก็ได้ เนื่องจากอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการภายในกรม อธิบดีจึงควรจะต้องเป็นผู้ที่ทราบดีที่สุดว่า ส่วนราชการใดภายในกรมที่มีความจำเป็น หรือควรจะต้องมีการปรับเปลี่ยนหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการภายในกรมต่าง ๆ อย่างไรจึงจะเหมาะสม รวมทั้งในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการควรที่จะกำหนดเฉพาะหน้าที่และอำนาจในภาพรวมของกรม นั้น ๆ โดยไม่ต้องกำหนดหน้าที่และอำนาจของแต่ละส่วนราชการภายในกรมอีก ทั้งนี้ เพื่อให้การปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการภายในกรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว และทันต่อสถานการณ์ แต่อย่างไรก็ดี โดยที่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ดังนั้น แม้จะให้อธิบดีมีอำนาจทบทวน การปรับโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจ และชื่อ ของส่วนราชการภายในกรมของตนได้ก็ตาม แต่การปรับโครงสร้างส่วนราชการภายในกรมดังกล่าวก็ยังคงต้องควบคุมจำนวนส่วนราชการภายในกรมไว้ให้มีจำนวนเท่าเดิม และให้อธิบดีรายงานการปรับโครงสร้างภายในกรมให้ปลัดกระทรวงในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการทราบด้วย เพื่อจะได้ตรวจสอบหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการ ภายในกรมมิให้ซ้ำซ้อนกับส่วนราชการอื่นแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่ตนนั้นเอง

2.2.3 ระบุแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนานโยบายที่สอดคล้องกับการวิเคราะห์

จากการที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่กล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นควรเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

(1) การจัดตั้ง การรวม การโอน ส่วนราชการระดับกระทรวงและกรมตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่พบปัญหานั้น ผู้เขียนเห็นควรเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาการจัดตั้ง การรวม การโอน ของส่วนราชการระดับกระทรวงและกรมได้เองโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแทนที่จะตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเหมือนเดิม โดยเห็นควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

(1.1) ให้ยกเลิกความในมาตรา 8 มาตรา 8 ตรี และมาตรา 8 เบญจ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“**มาตรา 8** การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการตามมาตรา 7 ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

การจัดตั้งทบวงโดยให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง ให้ระบุงการสังกัดไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย

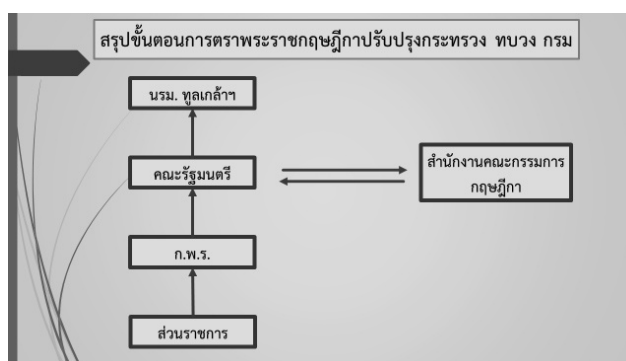
การจัดตั้งกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ให้ระบุงการไม่สังกัดไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย

มาตรา 8 เบญจ พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 หรือมาตรา 8 จัตวา ที่มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้ระบุงให้ชัดเจนในพระราชกฤษฎีกาว่าบทบัญญัติใดถูกแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกเป็นประการใดในกฎหมายนั้น”

(1.2) ให้แก้ไขคำว่า “กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม” ในมาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 15 มาตรา 19 มาตรา 26 และมาตรา 71/10 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เป็น “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม”

(1.3) ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ซึ่งเมื่อแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว การจัดตั้งกระทรวง กรม ก็สามารถตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารไม่ต้องเสนอฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด และมีผลทำให้สามารถปรับเปลี่ยนโครงสร้างระดับกระทรวงหรือกรมให้มีขั้นตอนที่ลดลงมากและทำได้ง่าย มีความยืดหยุ่นคล่องตัวเหมาะสมกับบริบทการพัฒนาประเทศในยุคดิจิทัลมากขึ้น โดยสามารถสรุปขั้นตอนการตราพระราชกฤษฎีกาปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรมฯ เป็นแผนภูมิได้ ดังนี้



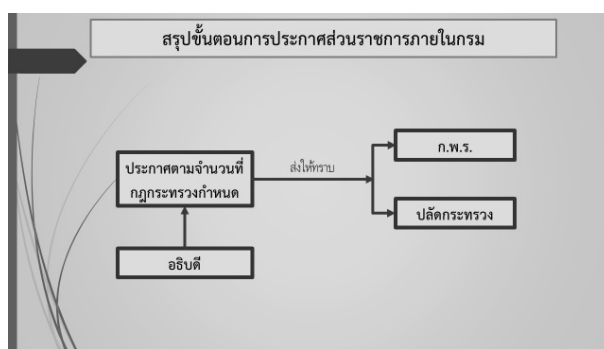
แผนภูมิที่ 4 สรุปลขั้นตอนการตราพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

(2) การจัดตั้ง การรวม การโอน การยุบ หรือการเปลี่ยนชื่อหรืออำนาจหน้าที่ของส่วนราชการภายในกรม ซึ่งมีความไม่ยืดหยุ่นคล่องตัว การดำเนินการเป็นไปด้วยความล่าช้า จนเกิดปัญหาในการที่อธิบดีไปดำเนินการจัดตั้งส่วนราชการภายในกรมโดยไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ผู้เขียนเห็นควรเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้อธิบดีเป็นผู้มีอำนาจทบทวนการปรับโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจ และชื่อ ของส่วนราชการภายในกรมของตนเอง พร้อมทั้งให้กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการระบุหน้าที่และอำนาจของแต่ละกรม โดยมีต้องระบุหน้าที่และอำนาจของแต่ละส่วนราชการภายในกรม แต่โดยที่การปรับโครงสร้างส่วนราชการภายในกรมดังกล่าวก็ยังคงต้องควบคุมจำนวนให้มีจำนวนเท่าเดิม และให้อธิบดีรายงานการปรับโครงสร้างภายในกรมให้ปลัดกระทรวงในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา และคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการทราบด้วย จึงเห็นควรเสนอให้ยกเลิกความในมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 8 ฉ การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุหน้าที่และอำนาจของสำนักงานรัฐมนตรีหรือกรม รวมทั้งจำนวนส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรีหรือกรมไว้ในกฎกระทรวงด้วย

ให้เลขาธิการรัฐมนตรีหรืออธิบดีประกาศชื่อ หน้าที่และอำนาจของส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรีหรือกรมตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง และส่งประกาศให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือปลัดกระทรวงแล้วแต่กรณี และคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการทราบด้วย”

ซึ่งเมื่อแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังกล่าวข้างต้นแล้ว อธิบดีมีอำนาจปรับเปลี่ยนโครงสร้างส่วนราชการภายในกรมได้เอง โดยออกเป็นประกาศกรมเท่านั้น ไม่ต้องแก้ไขกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรมแต่อย่างใด แต่ถ้าอธิบดีต้องการเพิ่มหรือลดจำนวนส่วนราชการภายในกรมจะต้องแก้ไขกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่า จะต้องมีการควบคุมจำนวนส่วนราชการตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งสามารถสรุปลขั้นตอนการประกาศส่วนราชการภายในกรมเป็นแผนภูมิได้ ดังนี้



แผนภูมิที่ 5 สรุปขั้นตอนการประกาศส่วนราชการภายในกรม

(3) จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ผู้เขียนมีแนวทางการแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการทบทวนโครงสร้างของส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และส่วนราชการภายในกรม โดยเห็นควรที่จะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. และยกร่างพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ซึ่งกลไกและขั้นตอนการดำเนินการแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าวมีดังนี้

(3.1) ภายหลังจากที่ผู้เขียนได้ดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ แนวทางการแก้ไขปัญหา ดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนจะนำเสนอแนวความคิดในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และการยกเลิกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. เสนอต่อเลขาธิการ ก.พ.ร. ซึ่งเป็นผู้บริหาร และเมื่อเลขาธิการ ก.พ.ร. เห็นชอบตามแนวคิดดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนก็จะนำเสนอแนวคิดดังกล่าวต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยกฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อพิจารณา และเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวให้ความเห็นชอบแล้ว ผู้เขียนจะนำเสนอแนวความคิดดังกล่าวไปรับฟังความคิดเห็น โดยมีระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นไม่น้อยกว่าสิบห้าวันตามที่มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 พร้อมทั้งมีหนังสือแจ้งเวียนให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบว่ามีารรับฟังความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว

(3.2) เมื่อรับฟังความคิดเห็นเสร็จแล้ว ผู้เขียนจะต้องจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น จัดทำคำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการชุดดังกล่าวเพื่อพิจารณา และดำเนินการเปิดเผยรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และผลการวิเคราะห์ผลกระทบฯ ให้ประชาชนทราบทางเว็บไซต์

(3.3) ดำเนินการยกร่างกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. เสนอให้คณะกรรมการฯ พิจารณา โดยในการยกร่างกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวจะนำผลการรับฟังความคิดเห็น และผลการวิเคราะห์ผลกระทบฯ มาใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

(3.4) เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบกับร่างที่ผู้เขียนได้เสนอแล้ว ผู้เขียนก็จะนำร่างกฎหมายดังกล่าวไปรับฟังความคิดเห็นและดำเนินการตาม (3.1) และ (3.2) อีกครั้งหนึ่ง

(3.5) นำร่างกฎหมายที่ผ่านการรับฟังความคิดเห็นและการพิจารณาของคณะกรรมการฯ เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

(3.6) เมื่อ ก.พ.ร. เห็นชอบกับร่างกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ผู้เขียนก็จะดำเนินการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) และจัดทำหนังสือเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วก็จะส่งร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในขั้นนี้ผู้เขียนจะต้องดำเนินการชี้แจงเจตนารมณ์ในการยกร่างต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ตรวจพิจารณารายมาตรา

(3.7) เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. เสร็จเรียบร้อยแล้ว คณะรัฐมนตรีจะส่งร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวให้รัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา) เพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งในขั้นตอนนี้ผู้เขียนจะต้องเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตลอด

(3.8) รัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. นำพุลเกล้าฯ และประกาศใช้บังคับกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวต่อไป

ซึ่งสามารถกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าว ดังนี้

ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ 3 ปี 2 เดือน			
พ.ศ. 2562	พ.ศ. 2563	พ.ศ. 2564	พ.ศ. 2565
<p>พ.ค.-ก.ค. นำผลการศึกษาและแนวคิดเสนอเลขาธิการ ก.พ.ร.</p> <p>ส.ค.-พ.ย. นำแนวความคิดเสนอ อ.ก.พ.ร. ตีความฯ</p> <p>ธ.ค. นำแนวความคิดเปิดรับฟังความคิดเห็น</p>	<p>ม.ค.-ก.พ. จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น</p> <p>มี.ค.-เม.ย. ยกร่าง พ.ร.บ. 2 ฉบับ</p> <p>พ.ค.-ก.ย. เสนอร่างให้ อ.ก.พ.ร. พิจารณา</p> <p>ต.ค.-พ.ย. นำร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็น</p> <p>ธ.ค. เสนอร่างให้ ก.พ.ร. พิจารณา</p>	<p>ม.ค.-มี.ค. ทำ Checklist + หนังสือเสนอ ครม.</p> <p>เม.ย.-พ.ค. ครม. พิจารณาร่างกฎหมาย</p> <p>มี.ย.-พ.ย. สศก. พิจารณาร่างกฎหมาย</p>	<p>ธ.ค.-มี.ย. ส.ส. และ ส.ว. พิจารณาร่างกฎหมาย</p>



แผนภูมิที่ 6 ขั้นตอนและระยะเวลาการแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และยกเลิกกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

ทั้งนี้ ภายหลังจากที่กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายยกเลิกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ มีผลใช้บังคับแล้ว ผู้เขียนก็จะดำเนินการยกร่างกฎหมายลูกบทที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ได้แก่ ร่างพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ และร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการฯ ประกาศใช้บังคับต่อไป

2.2.4 ปัจจัยที่อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินการตามข้อเสนอ และแนวทางการบริหารจัดการที่เป็นรูปธรรม

โดยที่ในปัจจุบันนี้การจัดตั้ง การรวม การโอน ส่วนราชการระดับกระทรวงและกรม และการจัดตั้งรวม การโอน การยุบ การเปลี่ยนชื่อหรืออำนาจหน้าที่ ของส่วนราชการภายในกรมจะมีปัญหา

เกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาในการทบทวนปรับเปลี่ยนโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจ ของส่วนราชการที่ไม่มี ความคล่องตัว ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคดิจิทัล และไม่สามารถแข่งขันได้ก็ตาม และแม้ว่าผู้เขียนจะเสนอ แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้ การทบทวนการปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการดังกล่าวมีขั้นตอนที่กระชับและมีความคล่องตัวมากขึ้น และใช้ระยะเวลาในการดำเนินการน้อยลงแล้วก็ตาม แต่ข้อเสนอดังกล่าวก็เป็นเพียงวิธีการปฏิบัติในการ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างของส่วนราชการเท่านั้น ซึ่งการทบทวนปรับเปลี่ยนโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจ ของ ส่วนราชการนั้นจะประสบความสำเร็จได้มิใช่เป็นเพียงการปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติแต่เพียงอย่างเดียว แต่ปัจจัยที่มีความสำคัญมากที่สุดก็คือผู้บริหารส่วนราชการต่าง ๆ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และ อธิบดี กล่าวคือ หากผู้บริหารส่วนราชการดังกล่าวมีภาวะผู้นำ มีความทันสมัย มีความรู้ความเท่าทันต่อ การเปลี่ยนแปลงไปของโลกในระบบยุคดิจิทัลแล้ว ผู้บริหารส่วนราชการดังกล่าวก็จะสามารถคาดการณ์และ เตรียมการทบทวนปรับเปลี่ยนโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจ ของส่วนราชการ ได้อย่างรวดเร็วและรองรับต่อ การเปลี่ยนแปลงไปของโลกได้อย่างเท่าทัน ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจึงต้องเป็นที่ ปรีกษาให้กับส่วนราชการต่างๆ ให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของส่วนราชการให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ทั้งระดับกระทรวง ระดับกรม และส่วนราชการภายในกรม

2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ

โดยที่เรื่องดังกล่าวเป็นการเสนอขอแก้ไขกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉะนั้น เพื่อให้การขับเคลื่อนเชิงนโยบายที่กล่าวข้างต้นสำเร็จ สิ่งที่สำคัญที่สุดที่ผู้เขียนซึ่งเป็นผู้นำควรจะมี ได้แก่

(1) มีความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ความรู้เกี่ยวกับ รูปแบบในการยกร่างกฎหมาย ความรู้ในการรับฟังความคิดเห็นของร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 กำหนด และความรู้ด้านการวางแผนกลยุทธ์ เพื่อกำหนดเป้าหมาย และการคาดการณ์ปัญหาและอุปสรรค ที่อาจเกิดขึ้น และเตรียมแผนรับมือล่วงหน้า

(2) มีทักษะในการบริหารการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและกฎต่าง ๆ จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง จึงต้องมีการนำกระบวนการและเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อเข้ามา เพิ่มประสิทธิภาพในการรับฟังความคิดเห็นมาใช้ ทักษะในการสื่อสารโดยจะต้องมีทักษะในการถ่ายทอดและ ชี้แจงให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ คณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เข้าใจถึงแนวความคิด และโน้มน้าวให้ ผู้ที่เกี่ยวข้องเห็นชอบกับแนวความคิดของผู้เขียนในการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ รวมทั้งต้องมีทักษะในการประสานสัมพันธ์และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงาน ดังกล่าวมีความเข้าใจแนวความคิดของผู้เขียน และสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในการทำงาน

(3) มีความสามารถในการรับรู้ การจับประเด็นในการฟังและการอ่าน การประเมินสถานการณ์ ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง การคาดการณ์ความต้องการของผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณา ความสามารถในการแก้ไขปัญหาและการตัดสินใจโดยใช้หลักเหตุผลและประสบการณ์มาประกอบกันเพื่อให้ได้ ข้อเสนอการตัดสินใจ แนวทางปฏิบัติ และแนวทางแก้ไขกฎหมายที่เหมาะสม รวมทั้งยังต้องมีความสามารถ ในการบริหารทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัด เช่น ทรัพยากรบุคคล เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3.แผนพัฒนาตนเอง

(ข้อมูลส่วนบุคคล ไม่เผยแพร่)

บรรณานุกรม

ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580) เอกสารออนไลน์

http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T_0001.PDF

ค้นเมื่อ 15 เมษายน 2562

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เอกสารออนไลน์

<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%c338/%c338-2a-9987-update.pdf>

ค้นเมื่อ 15 เมษายน 2562

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เอกสารออนไลน์

<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%c338/%c338-2a-2546-a0002.pdf>

ค้นเมื่อ 15 เมษายน 2562

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เอกสารออนไลน์

<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%c338/%c338-20-9999-update.pdf>

ค้นเมื่อ 15 เมษายน 2562

มติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2550 เรื่องกำหนดส่วนราชการนอกจากสำนักงาน

เลขานุการกรมหรือกองตามมาตรา 31 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 ได้กำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอ

ร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เอกสารออนไลน์

<http://web.krisdika.go.th/data/law/law1/%c306/%c306-10-2560-a0003.pdf>

ค้นเมื่อ 15 เมษายน 2562

สงขลา วิชัยชัชคะ และคณะ “แนวทางการศึกษาชุดวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง

หน่วยที่ 1 – 15” โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2554

สำนักงาน ก.พ.ร., ภายใต้ “วิสัยทัศน์/พันธกิจ/ยุทธศาสตร์” เอกสารออนไลน์

<https://www.opdc.go.th/content/ODY>

ค้นเมื่อ 15 เมษายน 2562

ประวัติผู้เขียนรายงานการศึกษาส่วนบุคคล

นายวัชรพงษ์ จารุ่งวงษ์สกุล

ประวัติการศึกษา

ปริญญาตรี	นิติศาสตรบัณฑิต	มหาวิทยาลัยรามคำแหง	พ.ศ. 2537
ประกาศนียบัตร	เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 54	สำนักอบรมศึกษากฎหมาย แห่งเนติบัณฑิตยสภา	พ.ศ. 2545
ปริญญาโท	นิติศาสตรมหาบัณฑิต	มหาวิทยาลัยรามคำแหง	พ.ศ. 2549

ประสบการณ์การรับราชการ

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 3	สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
นิติกร 4 - 5	สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
นิติกร 6 ว	กรมบัญชีกลาง
นิติกรชำนาญการ	สำนักงาน ก.พ.ร.
นิติกรชำนาญการพิเศษ	สำนักงาน ก.พ.ร.
ผู้อำนวยการกองกฎหมายและระเบียบราชการ	สำนักงาน ก.พ.ร.

ผลงานทางวิชาการ

- ยกร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551
- แก้ไขปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550
- ยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- คู่มือการปฏิบัติงาน เรื่อง การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในเขตพื้นที่จังหวัด

รางวัลหรือทุนการศึกษา (เฉพาะที่สำคัญ)

ข้าราชการพลเรือนดีเด่น ประจำปี พ.ศ. 2551

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน

ผู้อำนวยการกองกฎหมายและระเบียบราชการ สำนักงาน ก.พ.ร.