การปรับโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาค

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 51 ให้จัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาคเป็นจังหวัด และอำเภอ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายของรัฐบาลลงไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐบาลได้มีการขยายผลการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศนับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นมา ทำให้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นอยู่ไม่เอื้อต่อระบบการบริหารงานดังกล่าว และจำเป็นต้องได้รับการปรับเปลี่ยน เพื่อให้มีขีดความสามารถในการรองรับระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลของการปฏิรูประบบราชการในปี 2545 ที่ผ่านมา การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการได้มุ่งเน้นในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางเป็นหลัก เพื่อให้มีเจ้าภาพหลักรับผิดชอบการดำเนินงานที่ชัดเจน รวมทั้งดำเนินการจัดระบบส่วนราชการเพื่อมิให้การทำงานเกิดความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงาน สำหรับการปรับปรุงโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็ได้มีการจัดทำโครงการนำร่องผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีการทดลองนำร่องในพื้นที่ 5 จังหวัด และเป็นรูปแบบซึ่งนำมาสู่การขยายผลการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการทั่วทั้งประเทศมาจนถึงปัจจุบันนี้

การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการในครั้งนี้ ก.พ.ร. ได้เล็งเห็นความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคใหม่ เพื่อให้เป็นจังหวัดเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง สามารถนำวาระแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดสัมฤทธิ์ผล แก้ไขปัญหาและพัฒนาในระดับพื้นที่อย่างมีบูรณาการ ขณะเดียวกันก็มีเป้าหมายที่จะพัฒนาและยกระดับการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดและจังหวัด เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันอีกด้วย ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้กำหนดแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคใหม่ ดังนี้

แนวคิดในการปรับปรุงโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาค

■ ปรับบทบาทราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้มีหน้าที่หลักในการนำนโยบายและแผนปฏิบัติการของรัฐบาลและราชการบริหารส่วนกลาง ไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับลักษณะของพื้นที่และความต้องการในการได้รับบริการจากภาครัฐของประชาชนในพื้นที่ โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา

■ ปรับปรุงโครงสร้างและระบบการทำงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นการบริหารที่ยึดพื้นที่และสามารถนำระบบการบริหารงานแบบบูรณาการมาใช้เต็มรูปแบบ โดยการปรับเปลี่ยนให้ข้าราชการของทุกส่วนราชการที่มาปฏิบัติงานในพื้นที่มีการทำงานเป็นกลุ่มภารกิจ โดยนำภารกิจของทุกส่วนราชการมาบริหารร่วมกัน เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และเป้าหมายของจังหวัด

■ ให้มีการทบทวนการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางที่ไปตั้งในภูมิภาคใหม่ ให้มีอยู่เท่าที่จำเป็น หรือมีเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

■ ให้มีการทบทวนการกำหนดส่วนราชการในจังหวัดและอำเภอใหม่ โดยอาจไม่จำเป็นต้องกำหนดให้มีหน่วยงานทุกหน่วยงานในพื้นที่ และในบางพื้นที่อาจกำหนดให้มีหน่วยงานที่แตกต่างกันได้

■ ปรับปรุงระบบการให้บริการประชาชนของหน่วยงานในพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงระบบบริการได้หลากหลายรูปแบบ และสามารถตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมายได้อย่างเหมาะสม

แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างจังหวัด

■ ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานภายในจังหวัดใหม่ โดยใช้หลักการจัดกลุ่มภารกิจในจังหวัด (Cluster) โดยรวมส่วนราชการในจังหวัดที่มีลักษณะงาน หรือภารกิจใกล้เคียงกันเข้าเป็นกลุ่มภารกิจเดียวกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

■ การจัดกลุ่มภารกิจในจังหวัด อาจกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจหลัก 3 ด้าน ประกอบด้วย กลุ่มภารกิจ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านความมั่นคง โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถจัดกลุ่มภารกิจ เพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ตามความเหมาะสมที่สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

■ กำหนดให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ โดยรองผู้ว่าราชการจังหวัด 1 คน อาจเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจได้มากกว่า 1 กลุ่ม เพื่อมิให้เกิดผลกระทบในการกำหนดตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มขึ้นใหม่ โดยรองผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีคุณสมบัติเหมาะสมตามกลุ่มภารกิจที่ดูแล

■ กำหนดให้มีเจ้าภาพยุทธศาสตร์ตามประเด็นยุทธศาสตร์เฉพาะที่สำคัญของแต่ละจังหวัดในรูปแบบข้ามหน่วยงาน (cut across) เพื่อทำหน้าที่ในการผลักดันงานยุทธศาสตร์ของจังหวัด

■ ผู้ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพยุทธศาสตร์ ตามประเด็นยุทธศาสตร์เฉพาะที่สำคัญ อาจกำหนดให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าเหมาะสม มาทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพดังกล่าว

■ การกำหนดส่วนราชการในจังหวัด กำหนดให้มีส่วนราชการในสองลักษณะ ได้แก่ ส่วนราชการที่กำหนดให้มีตามกฎหมายซึ่งจะเขียนระบุไว้ชัดเจนว่าประกอบด้วยส่วนราชการใดบ้าง ที่ทุกจังหวัดจำเป็นต้องมีส่วนราชการดังกล่าว และส่วนราชการที่คณะกรรมการพิจารณากำหนดให้มีขึ้นในแต่ละจังหวัด ซึ่งอาจจะมีความแตกต่างกันในแต่ละจังหวัด เพื่อให้จังหวัดมีความคล่องตัวในการมีเจ้าภาพรับผิดชอบตามประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญเฉพาะด้าน

■ ให้มีการทบทวนการจัดตั้ง และสังกัดของหน่วยงานส่วนกลางที่ไปตั้งในภูมิภาคใหม่ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด โดยกำหนดให้หน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาคที่ทำหน้าที่ในการวิจัยและพัฒนาเพื่อส่วนรวม (R&D) และหรือ ทำหน้าที่ในงานปฏิบัติการวิชาการ งานให้บริการวิชาการ นอกเหนือจากการทำหน้าที่ในงานด้าน R&D ด้วย ให้สังกัดราชการบริหารส่วนกลาง

■ ในกรณีที่หน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาคหน่วยงานใด ไม่มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะดังกล่าว ให้หน่วยงานนั้นสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือหากไม่มีความจำเป็นต้องมีหน่วยงานนั้นอีกต่อไป โดยสามารถที่จะถ่ายโอนงานให้กับจังหวัดรับผิดชอบดำเนินการแทนได้ ก็ให้ยุบเลิก

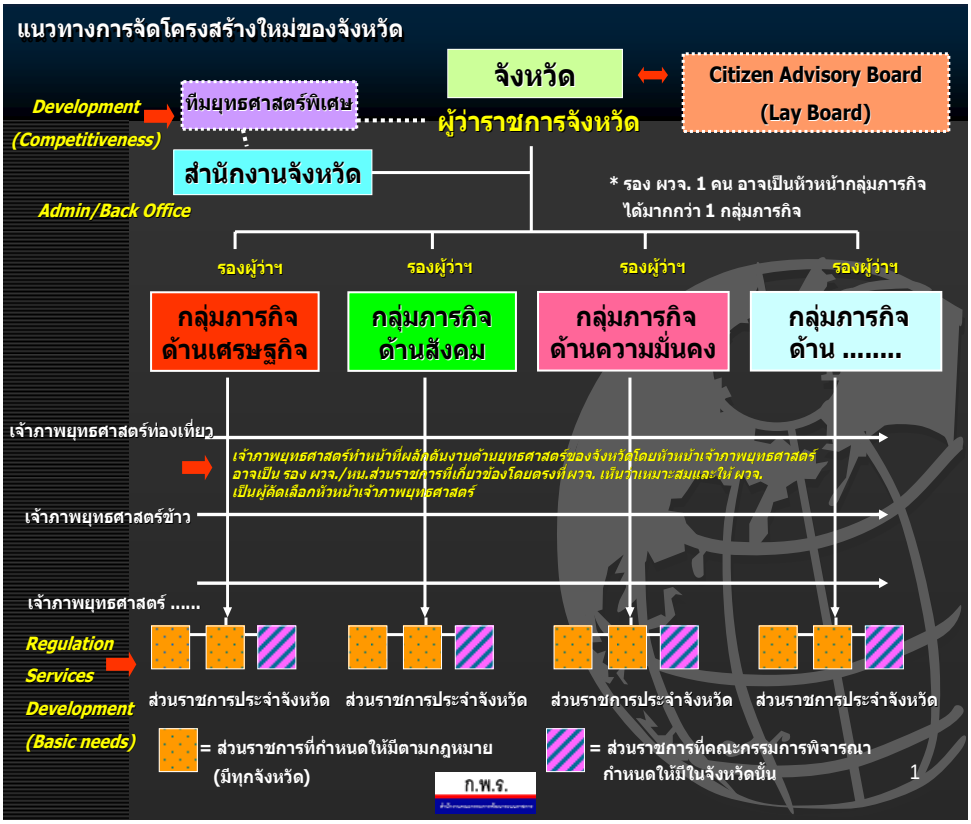
■ ปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานจังหวัดใหม่ เพื่อเป็นหน่วยสนับสนุนการบริหารงานที่เข้มแข็งให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ในการเพิ่มขีดสมรรถนะเพื่อรองรับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

■ เพิ่มกลไกการดำเนินงาน เพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานให้กับสำนักงานจังหวัด ด้วยการกำหนดให้มีหน่วยบริการเคลื่อนที่ (mobile unit) จากหน่วยงานกลางในด้านแผนงาน แผนเงิน และแผนคน มาสนับสนุนการดำเนินงานให้กับสำนักงานจังหวัด

■ ปรับบทบาทและพันธกิจของสำนักงานจังหวัด ให้มีขีดความสามารถในการรองรับการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและจังหวัด และเป็นหน่วยงานหลักที่ช่วยอำนวยการและสนับสนุนกิจกรรมทั้งปวงของผู้ว่าราชการจังหวัด

■ ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน (Citizen Advisory Board) เพื่อสนับสนุน ช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่จังหวัด รวมทั้งทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลป้อนกลับเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน และความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานของส่วนราชการในจังหวัด

■ ให้มีทีมยุทธศาสตร์พิเศษ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่จังหวัด ในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และสนับสนุนการดำเนินงานด้านการกำหนดยุทธศาสตร์ให้กับจังหวัด



แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างอำเภอ

■ ให้มีสำนักงานอำเภอในทุกอำเภอ เพื่อเป็นศูนย์รวมของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติราชการในเขตอำเภอ และเป็นหน่วยงานอำนวยการ การประสานราชการในเขตพื้นที่อำเภอ

■ ให้นายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล การบริหารงานสำนักงานอำเภอ

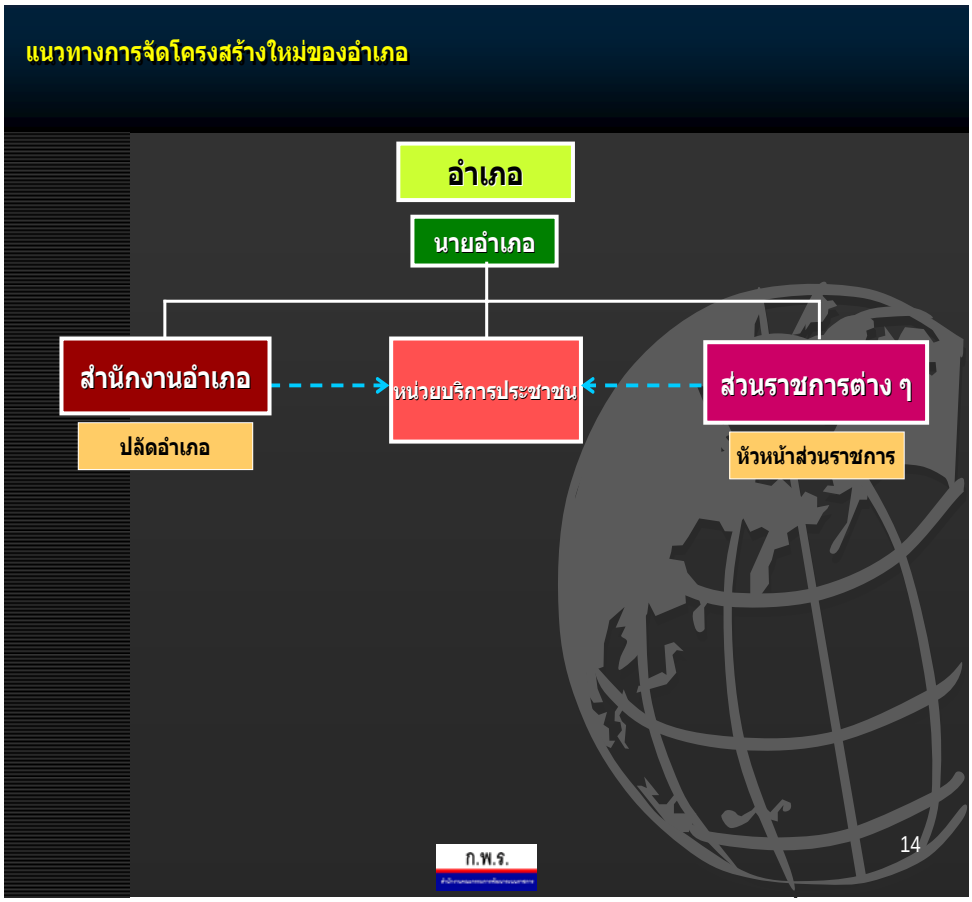
■ ให้มีหน่วยบริการประชาชนในอำเภอซึ่งมีรูปแบบที่หลากหลาย เพื่อเพิ่มทางเลือกในการเข้าถึงบริการให้กับประชาชน โดยหน่วยบริการที่อำเภอจัดตั้ง จะจัดทำบริการเฉพาะที่ท้องถิ่นไม่มีอำนาจ และไม่มีความสามารถที่จะดำเนินการ หรือเป็นงานบริการที่ท้องถิ่นไม่ขอดำเนินการ

■ การจัดตั้งหน่วยบริการประชาชน อำเภอเป็นผู้จัดตั้งในเขตพื้นที่ซึ่งมีประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่น เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน โดยต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า และประสิทธิภาพของการให้บริการ

การจัดตั้งหน่วยบริการประชาชนจึงมีเป้าหมายหลักในอันที่จะให้ส่วนราชการซึ่งเป็นเจ้าของงานบริการประเภทต่างๆ ที่ให้บริการอยู่ที่อำเภอในปัจจุบัน ได้มีการมอบหมายหรือถ่ายโอนงานบริการมาให้บริการ ยังหน่วยบริการประชาชน โดยที่หน่วยงานเจ้าของบริการอาจดำเนินการได้ในสองลักษณะคือ จัดส่งเจ้าหน้าที่มาให้บริการในหน่วยบริการประชาชนดังกล่าว หรือฝากงานบริการให้กับอำเภอเป็นผู้ทำหน้าที่แทนหน่วยงานก็ได้

■ หน่วยบริการประชาชน กำหนดให้มีหลากหลายรูปแบบตามความจำเป็นและความเหมาะสมของประเภทงานที่จะให้บริการ เพื่อเพิ่มทางเลือกให้กับประชาชนในการเข้าถึงบริการ เช่น หน่วยบริการประชาชนที่จัดในรูปแบบของศูนย์บริการร่วม (Service Link) หรือเคาน์เตอร์ให้บริการประชาชน (Counter Service) ซึ่งการจัดรูปแบบหน่วยบริการประชาชนลักษณะดังกล่าว อาจไม่จำเป็นต้องจัดให้มีในทุกอำเภอ โดยควรพิจารณาในเรื่องความจำเป็นของพื้นที่ ความถี่ของงานบริการ ต้นทุน ตลอดจนความสะดวกสบายของประชาชนในการที่จะมาติดต่อขอรับบริการจากหน่วยบริการประชาชนด้วย

■ การกำหนดให้มีส่วนราชการในอำเภอ เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ตามแผนปฏิบัติราชการของจังหวัดนั้น ใช้แนวทางในการกำหนดให้มีส่วนราชการเช่นเดียวกับการกำหนดส่วนราชการในจังหวัด คือ ส่วนราชการที่กฎหมายกำหนดให้มีตามภารกิจพื้นฐาน และส่วนราชการเฉพาะเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานเฉพาะด้านที่สำคัญของอำเภอ



◈ **ภารกิจที่มีความเป็นไปได้ในการนำมาให้บริการประชาชนที่หน่วยบริการประชาชน**

หน่วยงานเจ้าของบริการเดิม	ภารกิจที่สามารถให้บริการในหน่วยบริการประชาชน
สำนักงานสรรพากร	1. รับแบบแสดงรายการภาษีอากรและรับชำระภาษีอากร
	2. รับจ่ายคืนเงินภาษีอากร
	3. รับชำระหนี้ค่าภาษีอากรค้าง
	4. รับจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ
	5. ให้บริการข้อมูลผู้เสียภาษีอากรและแจกแบบแสดงรายการภาษี
	6. ออกเลขประจำตัวผู้เสียภาษีรายใหม่

หน่วยงานเจ้าของบริการเดิม	ภารกิจที่สามารถให้บริการในหน่วยบริการประชาชน
	7. แก้ไขบัตรประจำตัวผู้เสียภาษี (นิติบุคคล คณะบุคคล บุคคลธรรมดา
	8. ลงฐานข้อมูลบุคคลธรรมดาโดยใช้บัตรประจำตัวประชาชนแทน ใบคำร้อง ลป. 10
	9. การจำหน่ายแสตมป์อากร
	10. การรับเรื่องขอคืนภาษี
	11. การรับชำระภาษีอากรเป็นตัวเงินแทนการปิดแสตมป์
	12. การจดทะเบียน ย้าย เปลี่ยนแปลงภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ
สำนักงานสรรพสามิต	1. รับแบบและรับชำระภาษี
	2. รับแบบและรับชำระภาษี อบจ. น้ำมันและยาสูบ
สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด	1. รับชำระเงินกู้ทุกประเภท
สำนักงานขนส่งจังหวัด	1. รับชำระภาษีประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์
	2. ต่อใบอนุญาต (ในจังหวัด,ต่างจังหวัด)
	3. ต่อใบอนุญาตผู้ประจำรถ
	4. การรับชำระภาษีตาม พ.ร.บ.ขนส่งทางบก
สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด	1. การรับชำระเงินค่าใบอนุญาตประเภทต่างๆ
	2. การรับชำระค่าธรรมเนียมคำขอ
	3. การรับชำระค่าใช้น้ำบาดาล
	4. การรับชำระค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล
	5. การรับคำขอต่อใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล
สำนักงานที่ดินจังหวัด	1. รับคำขอจดทะเบียนอาคารชุด
	2. รับคำขอเบ็ดเตล็ด
	3. รับเงินจำนอง

หน่วยงานเจ้าของบริการเดิม	ภารกิจที่สามารถให้บริการในหน่วยบริการประชาชน
	4. รับชำระหนี้จำนอง
สำนักงานจัดหางานจังหวัด	1. ออกบัตรประจำตัวนายจ้าง
	2. ออกบัตรประจำตัวลูกจ้าง/ตัวแทนจัดหางาน
	3. รับคำขอต่ออายุเปลี่ยนแปลงสถานที่ทำงานของคนต่างด้าว (ตท.5 ,ตท.7 ,ตท. 12)
	4. ต่อใบอนุญาตจัดหางานในประเทศ
	5. ต่ออายุใบอนุญาตจัดหางานต่างประเทศ
สำนักงานประกันสังคมจังหวัด	1. จัดเก็บเงินสมทบจากสถานประกอบการ
	2. จัดเก็บเงินสมทบจากผู้ประกันตนและรัฐบาล
	3. จัดเก็บเงินสมทบกองทุนประกันสังคม
	4. จัดเก็บเงินสมทบกองทุนทดแทน
	5. การรับเงินทดแทน
สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด	1. การรับเงินคืนกองทุนสงเคราะห์ผู้จ้าง
	2. การรับเงินชำระคืนกองทุนผู้ใช้แรงงาน
หน่วยสัสดี	1. รับแจ้งการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล (ของตัวเอง,บิดา ,มารดา) ของ ทหารกองหนุนประเภทที่ 1 ที่ได้รับอนุญาตจากมหาดไทยเพื่อแก้ไข บัญชีหลักฐานทางทหาร
	2. รับการลงบัญชีทหารกองเกินตามมาตรา 16
สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด	1. การขึ้นทะเบียนบัตรทอง
	2. ต่ออายุใบอนุญาตทุกประเภท
	3. การต่อใบอนุญาตสาธารณสุข เช่น สถานพยาบาล ร้านขายยา
สำนักงานเกษตรจังหวัด	1. การต่อใบอนุญาตวัตถุมีพิษ

หน่วยงานเจ้าของบริการเดิม	ภารกิจที่สามารถให้บริการในหน่วยบริการประชาชน
	2. การต่อใบอนุญาตปุ๋ยเคมี
สำนักงานประมงจังหวัด	1. การขอต่อใบอนุญาตขายอาหารสัตว์น้ำ
	2. การขอต่อใบอนุญาตอาชญาบัตรทำการประมง
สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด	1. การขอต่อใบอนุญาตฟาร์มมาตรฐาน
สถานีตำรวจ	1. การรับชำระเงินค่าปรับ พ.ร.บ.จราจร
	2. รับชำระค่าปรับ พ.ร.บ. รถยนต์
สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด	1. รับชำระค่าธรรมเนียมรายปี
	2. รับชำระค่าธรรมเนียมต่ออายุ
	3. รับชำระค่าธรรมเนียมขยายกิจการ
	4. รับชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการ
	5. รับชำระค่าธรรมเนียมขอขยายโรงงาน
	6. รับชำระค่าธรรมเนียมทะเบียนเครื่องจักร
	7. รับชำระค่าธรรมเนียมต่อใบอนุญาต
	8. รับชำระค่าธรรมเนียมครอบครองวัตถุอันตราย
	9. รับชำระค่าธรรมเนียมเปรียบเทียบปรับตาม พ.ร.บ. โรงงาน
	10. รับชำระค่าธรรมเนียมค่าภาคหลวงแร่
	11. รับชำระค่าธรรมเนียมแร่
	12. รับชำระค่าใช้เนื้อที่ประทานบัตร
	13. รับชำระค่าธรรมเนียมต่ออายุใบอนุญาตโรงงานโม่หิน
	14. รับชำระค่าธรรมเนียมอนุญาตขยายโรงงานโม่หิน
ที่ทำการปกครองจังหวัด	1. รับแจ้งย้ายออกจากทะเบียนราษฎร
	2. รับแจ้งย้ายเข้าจากทะเบียนราษฎร
	3. รับแจ้งการเกิด
	4. รับแจ้งการตาย
	5. รับแจ้งย้ายที่อยู่

หน่วยงานเจ้าของบริการเดิม	ภารกิจที่สามารถให้บริการในหน่วยบริการประชาชน
	6. รับจดทะเบียนสมรส
	7. รับจดทะเบียนหย่า
	8. งานตั้งชื่อ-สกุล
	9. การเปลี่ยนชื่อ
	10. บริการงานทะเบียนอื่นๆ เช่น เปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล พินัยกรรม มูลนิธิ

ที่มา : รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาอำเภอต้นแบบในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ โดย รศ.ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ , พ.ศ. 2547

การดำเนินงานด้านการปรับโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ดำเนินการอยู่ในขณะนี้ จึงเป็นความพยายามครั้งสำคัญที่จะพลิกโฉมราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูงในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไปพร้อม ๆ กันในทุกด้าน ทั้งในเชิงโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการ เพื่อให้การบริหารจัดการในพื้นที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดจากการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งเป็นผลของการปรับปรุงโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคในครั้งนี้ รวมทั้งจะช่วยให้การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเกิดสัมฤทธิ์ผลตามแนวทางที่ทุกคนคาดหวังเอาไว้