

## สาระสำคัญในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. .... เป็นการปรับปรุงระบบการบริหารราชการใหม่ที่แตกต่างจากการบริหารราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีหลักการสำคัญ ๒ ประการ คือ

### ๑. ราชการบริหารส่วนกลาง

ปรับปรุงใหม่ให้การบริหารราชการมีความคล่องตัวในการจัดรูปแบบการบริหารตามยุทธศาสตร์ของประเทศ โดยไม่จำกัดรูปแบบการบริหารไว้ตายตัวเหมือนกับทุกกระทรวงที่กำหนดการบริหารงานเป็นกระทรวง ทบวง กรม ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากกัน แต่ปรับเปลี่ยนให้เป็นการบริหารฐานกระทรวง ซึ่งมีปลัดกระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบในการวางแผน กำหนดแผนปฏิบัติการของกระทรวง และกำกับตลอดจนบริหารงานของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ส่วนภายในกระทรวงให้สามารถเลือกจัดรูปแบบการบริหารงานให้เหมาะสมกับภารกิจที่เกิดขึ้นในแต่ละกระทรวงได้ ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ดังนี้

(๑) กำหนดรูปแบบของการบริหารงานเป็นหลายรูปแบบ คือ กระทรวง ทบวง กรม หน่วยบริหารงานลักษณะพิเศษ หน่วยบริการพิเศษ และการจัดหน่วยงานภายในของกระทรวงรูปแบบอื่นที่เหมาะสมกับภารกิจ เช่น กลุ่มงานโดยไม่ต้องจัดตั้งเป็นกรม และในการบริหารงานระดับกรมอาจแบ่งงานได้ตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวง

(๒) ยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกรม เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดรูปแบบการบริหารที่หลากหลายในกระทรวงเดียวกันได้ตาม (๑) และให้เกิดการบูรณาการการบริหารงานร่วมกันตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง ทั้งการใช้อำนาจหน้าที่ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน ซึ่งจะมีผลดังนี้

ก) การบริหารงานในรูปแบบยุทธศาสตร์ของกระทรวงสามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน เพราะเมื่อกระทรวงวางแผนปฏิบัติการแล้วสามารถมอบหมายภารกิจให้ส่วนราชการใดในกระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติได้ โดยไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกรม และถ้ามีภารกิจใหม่เกิดขึ้นก็สามารถจัดส่วนราชการเพื่อรองรับภารกิจนั้นได้ทันทีและไม่ต้องตั้งเป็นส่วนราชการถาวรดังเช่นการตั้งกรม

ข) การบริหารงานแบบบูรณาการสามารถกระทำได้ง่ายยิ่งขึ้นเพราะไม่มีข้อจำกัดด้านกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เฉพาะในฐานะที่เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากกัน

ค) การใช้ทรัพยากรและงบประมาณภายในกระทรวงสามารถนำมาบริหารรวมกัน ทำให้เกิดความคุ้มค่าในการปฏิบัติงาน

(๓) กำหนดให้มีการมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนได้ทุกระดับทั้งในส่วนราชการเดียวกันและต่างส่วนราชการ โดยไม่จำกัดเฉพาะการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการ ดังเช่นปัจจุบัน

## ๒. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

กำหนดให้มีการบริหารงานของจังหวัดเป็นการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารในฐานะตัวแทนนำภารกิจของรัฐบาลไปปฏิบัติในพื้นที่ โดยจัดให้ทุกส่วนราชการที่ไปจัดตั้งอยู่ในจังหวัดต้องปฏิบัติงานร่วมกันภายใต้แผนปฏิบัติราชการของจังหวัด เพื่อให้การบริหารตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดมีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยมีใช้แยกส่วนกันรับผิดชอบตามภารกิจของแต่ละกระทรวง ดังนั้นจึงต้องมีการจัดสรรงบประมาณไปที่จังหวัดเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงบประมาณที่จะใช้ในจังหวัดได้โดยตรง รวมทั้งมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด ซึ่งทุกส่วนราชการที่ไปปฏิบัติงานในจังหวัดต้องถือเป็นราชการส่วนภูมิภาค เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่น สำหรับการบริการประชาชนให้มีการจัดตั้งหน่วยบริการของจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ในการอนุญาตอนุมัติ และสั่งการตามกฎหมายอย่างครบวงจรในหน่วยงานเดียวกัน

จากหลักการดังกล่าวจึงยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้วได้จัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญดังนี้

## บททั่วไป

๑. การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้มีรูปแบบการบริหารในลักษณะเดียวกันกับการบริหารราชการปัจจุบัน กล่าวคือ ประกอบด้วย

- (๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- (๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

๒. การบริหารกิจการที่ดี ในการบริหารราชการกำหนดให้ต้องยึดหลักการบริหารกิจการที่ดี โดยให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติได้ ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕

## หมวด ๑ คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี

โดยที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติในมาตรา ๒๐๑ ว่า คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน แต่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมายังมิได้บัญญัติรองรับการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินไว้ โดยชัดเจน และปฏิบัติไปตามแบบแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่กระทำสืบทอดกันมา จึงสมควร บัญญัติกฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีขึ้นไว้ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหาร ราชการและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ ในการบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีจะใช้อำนาจใน ๒ สถานะ คือสถานะหัวหน้า รัฐบาล และสถานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี จึงสมควรแยกเรื่องการใช้อำนาจของ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมาบัญญัติไว้ต่างหาก เพื่อแยกบทบาทการใช้อำนาจหน้าที่ให้ ชัดเจน

สาระสำคัญที่กำหนดไว้ในส่วนนี้ประกอบด้วยเรื่องดังต่อไปนี้

### ๑. การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายและตาม นโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยในการใช้ อำนาจเพื่อปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าว คณะรัฐมนตรีอาจดำเนินการได้ดังนี้

(๑) กำหนดเป็นระเบียบปฏิบัติราชการ

(๒) มีมติในเรื่องใดเกี่ยวกับการบริหารราชการ

เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีนั้นสมควรเป็นเรื่องการกำหนดการปฏิบัติราชการ เฉพาะเรื่องที่มีผลสิ้นสุดเมื่อมีการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นแล้ว แต่ที่ผ่านมา มติคณะรัฐมนตรีบางเรื่องเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือกำหนดวิธีการในเรื่องใด ๆ ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป อันมีลักษณะเป็นกฎ ซึ่งต้องใช้บังคับเป็นการถาวรจนกว่าจะยกเลิก มติคณะรัฐมนตรีเหล่านี้มีเป็นจำนวนมากและผู้ปฏิบัติไม่อาจทราบได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีเหล่านั้น ยังคงประสงค์จะใช้บังคับต่อไปหรือไม่ จึงสมควรกำหนดระยะเวลาการสิ้นสุดของมติคณะรัฐมนตรี เว้นแต่ในเรื่องใดเห็นควรกำหนดให้มีการใช้บังคับต่อเนื่องก็ต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบเป็นระเบียบ ประกาศหรือคำสั่ง เพื่อยืนยันการมีผลใช้บังคับให้ผู้ปฏิบัติสามารถปฏิบัติได้โดยถูกต้อง

### ๒. การประชุมของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

เพื่อให้การประชุมของคณะรัฐมนตรีมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน จึงสมควรกำหนด ไว้ในกฎหมาย แต่เนื่องจากในการบริหารราชการแผ่นดินจำเป็นต้องใช้ความรวดเร็ว ในการดำเนินการ การประชุมและวิธีการประชุมจึงอาจมีหลายรูปแบบ จึงสมควรให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้กำหนดการประชุมคณะรัฐมนตรี และสิ้นสุดเมื่อนายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

### ๓. การมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี

โดยที่ในปัจจุบันเรื่องต่าง ๆ ที่มีการนำเสนอคณะรัฐมนตรีมีเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้ต้องใช้เวลาในการประชุมคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่สมควรเป็นการปฏิบัติราชการปกติ จึงสมควรให้คณะรัฐมนตรีสามารถพิจารณาและมีมติกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องใดที่ต้องอนุมัติ อนุญาต ให้ความเห็นชอบหรือรับทราบ แล้วมอบหมายให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ดำเนินการแทนได้ และเมื่อดำเนินการแล้วจึงเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ โดยหากคณะรัฐมนตรี มีความเห็นเป็นอย่างอื่นอาจมีมติเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งจะทำให้การดำเนินการในเรื่องที่เป็นการ ปฏิบัติราชการปกติที่มีหลักเกณฑ์แล้วสามารถดำเนินการแล้วเสร็จได้โดยเร็ว และคณะรัฐมนตรี สามารถใช้เวลาในการประชุมเพื่อกำหนดเรื่องที่เป็นนโยบายให้มากขึ้น

### ๔. การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหาวิกฤติเร่งด่วน

ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้นอาจเกิดเหตุการณ์ที่เป็นอันตรายร้ายแรงต่อ ประเทศหรือประชาชนส่วนรวม ซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขปัญหายุติโดยเร่งด่วนและลดขั้นตอน การปฏิบัติงานของบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีบุคคลที่มีอำนาจตัดสินใจสั่งการแก้ไขปัญหานั้นไม่ถูก จำกัดตามข้อกฎหมายที่กำหนดไว้ให้มีผู้ใช้อำนาจตามลำดับชั้นตามรูปแบบการบริหารราชการ ปกติ เพื่อมิให้เกิดความเสียหายร้ายแรงยิ่งขึ้น โดยมีหลักการดังนี้

(๑) คณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีอื่นใช้อำนาจตามกฎหมายแทนรัฐมนตรีกระทรวงใดหรือหลายกระทรวงเป็นการชั่วคราว ได้ เพื่อให้เป็นผู้มีอำนาจสั่งการตามกฎหมายต่าง ๆ และบังคับบัญชาการปฏิบัติงานของ ข้าราชการหลายกระทรวงให้ปฏิบัติงานร่วมกัน

(๒) มติคณะรัฐมนตรีต้องมีกำหนดระยะเวลาแน่นอนในการให้ใช้อำนาจ แทนและจะกำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจได้ และต้องรายงานให้รัฐสภาทราบ

### ๕. อำนาจนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติ อำนาจนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลไว้แล้ว แต่นำบทบัญญัตินั้นไปบัญญัติไว้ในส่วนของ การบริหารราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารแบบกระทรวงหนึ่ง ทำให้ เกิดความเข้าใจสับสนในการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรี จึงสมควรนำมาบัญญัติแยกต่างหาก โดยเฉพาะและคงอำนาจที่เคยกำหนดไว้ในกฎหมายนั้น โดยปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพ การบริหารราชการในปัจจุบัน ดังนี้

(๑) มีอำนาจในการกำกับนโยบายทั่วไปในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้ง การมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับงานของหน่วยงานใด และกำกับการบริหารราชการใน พื้นที่

(๒) บังคับบัญชาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๓) มีอำนาจสั่งหรือแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจากส่วนราชการหนึ่งหรือหน่วยงานหนึ่งมาดำรงตำแหน่งในสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงใด

(๔) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ปรึกษา คณะกรรมการหรือบุคคลใดเพื่อปฏิบัติราชการตามที่มอบหมาย

(๕) กำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการ

(๖) ดำเนินการใด ๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย

## ๖. การปฏิบัติหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่ไม่มีนายกรัฐมนตรีเพราะเหตุต่าง ๆ รวมทั้งได้เพิ่มกรณีนายกรัฐมนตรีลาออกและไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีได้ แต่ถ้าไม่มีรองนายกรัฐมนตรี ให้มอบให้แก่รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรี

## หมวด ๒ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

การบริหารราชการส่วนกลางในระยะต่อไป สมควรเป็นส่วนราชการที่ทำหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์ภาพรวมในการบริหารแต่ละด้าน กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในส่วนที่กระทรวงรับผิดชอบและกำกับการปฏิบัติราชการ ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ต่าง ๆ สมควรอยู่ในความรับผิดชอบของราชการส่วนภูมิภาค และโดยที่กิจการภาครัฐนั้นมีขอบเขตงานกว้างขวาง ซึ่งรัฐจำเป็นต้องดำเนินการให้บริการสาธารณะให้ครบถ้วน และมีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด การบริหารราชการในส่วนกลางจึงควรมีความคล่องตัวที่จะปรับเปลี่ยนส่วนราชการภายในให้เหมาะสมกับภารกิจได้โดยง่าย ซึ่งมีแนวทางในร่างพระราชบัญญัติดังต่อไปนี้

ในส่วนทั่วไปได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดส่วนราชการหลักที่เป็นราชการบริหารส่วนกลาง โดยมีเรื่องดังต่อไปนี้

### ๑. การจัดส่วนราชการ

กำหนดให้ราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วยหน่วยงานดังนี้

(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) กระทรวง หรือทบวง

(๓) กรม

(๔) ส่วนราชการอื่นที่มีได้อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือ

ทบวง

## ๒. การจัดตั้งส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวง

(๑) การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ให้กระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ เว้นแต่การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม เข้าด้วยกันและไม่เพิ่มตำแหน่งหรืออัตราให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นไปตามที่บัญญัติในมาตรา ๒๓๐ ของรัฐธรรมนูญ แต่เพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติว่ากรณีใดที่เป็นการเพิ่มขึ้นของตำแหน่งหรืออัตราให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีจะกำหนด

(๒) กำหนดให้มีความคล่องตัวในการเปลี่ยนแปลง โดยในการรวมหรือการโอนกระทรวงเข้าด้วยกัน ถ้าไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราเพิ่มขึ้นให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งรวมทั้งการโอนหน่วยงานบางส่วนหรืออำนาจหน้าที่ของกระทรวงหนึ่งไปยังอีกกระทรวงหนึ่ง การยุบส่วนราชการ และการเปลี่ยนชื่อกระทรวง กรณีเหล่านี้มิใช่เป็นการตั้งกระทรวงใหม่ แต่เป็นการสับเปลี่ยนหน้าที่ภายในส่วนราชการด้วยกันเพื่อความเหมาะสมกับการปฏิบัติภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป จึงให้กระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกา และเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขึ้นแล้วให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับการโอนอำนาจหน้าที่ กิจการบุคลากร ทรัพย์สิน งบประมาณ หรือการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไปให้กระทำเป็นพระราชกฤษฎีกา เพราะเป็นการดำเนินการบริหารจัดการตามความเปลี่ยนแปลงนั้น ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

### ส่วนที่ ๑ การบริหารราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

#### (ก) โครงสร้างของส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักนายกรัฐมนตรีจะมีภาระหน้าที่หลักเป็นหน่วยงานสนับสนุนการปฏิบัติราชการของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของรัฐ การบริหารงานของสำนักนายกรัฐมนตรีจึงแตกต่างจากกระทรวงที่ต้องมีปลัดกระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบกำหนดยุทธศาสตร์ของกระทรวงเป็นภาพรวมก่อนและกำหนดภารกิจให้หน่วยงานภายในกระทรวงรับไปปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์นั้น แต่สำนักนายกรัฐมนตรีจะทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์ในภาพรวมของประเทศในแต่ละด้าน โดยรับนโยบายขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี จึงไม่อาจมีหัวหน้าส่วนราชการในลักษณะปลัดกระทรวงที่จะกำหนดยุทธศาสตร์ให้กับแต่ละหน่วยงานภายในดังเช่นการบริหารงานของกระทรวงได้

การจัดโครงสร้างส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีจึงกำหนดให้มีลักษณะ  
ดังนี้

#### ๑. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

เป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการเมืองหรือด้านนโยบายให้กับ  
นายกรัฐมนตรี รวมทั้งสนับสนุนการปฏิบัติราชการประจำให้กับนายกรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการบริหารราชการในระยะต่อไปจะบริหาร  
ราชการตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีกำหนดขึ้นตามนโยบายที่รัฐบาลแถลง  
ต่อรัฐสภา การบริหารงานภายในของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงควรปรับปรุงใหม่ให้  
สามารถดำเนินการในด้านสนับสนุนการกำหนดนโยบายได้อย่างแท้จริง โดยกำหนดให้  
ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นบุคคลตามสัญญาจ้างที่มีใช้ราชการ  
ซึ่งจะปฏิบัติงานตามระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี โดยจะมีการปฏิบัติงานตาม  
ระเบียบที่นายกรัฐมนตรีกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้นายกรัฐมนตรีสามารถเลือกสรรคณะบุคคลที่จะมา  
ทำงานในด้านนโยบายให้กับนายกรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะได้ สำหรับข้าราชการประจำจะมีเป็น  
ส่วนน้อยเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานประจำด้านธุรการที่มีลักษณะต่อเนื่อง

#### ๒. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานสนับสนุนงานของคณะรัฐมนตรีตามที่  
เป็นอยู่ในปัจจุบัน

#### ๓. ศูนย์ประสานการบริหารราชการแผ่นดิน

เป็นหน่วยงานที่จัดให้มีขึ้นใหม่โดยปรับเปลี่ยนจากสำนักงานปลัด  
สำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ทำหน้าที่หลักในการตรวจ แนะนำ และประมวลผลการปฏิบัติราชการ  
ของราชการประจำให้เป็นไปตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การบริหารและ  
ยุทธศาสตร์พื้นที่ เพื่อรายงานตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยมีปลัดบริหารราชการแผ่นดินเป็น  
ผู้บังคับบัญชา และเนื่องจากภารกิจของหน่วยงานนี้เปลี่ยนไปโดยจะรับผิดชอบในการประสาน  
ราชการประจำของทุกกระทรวง มิใช่เฉพาะส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี การจัด  
ส่วนราชการจึงมิใช่มีลักษณะเป็นหน่วยงานที่ดูแลงานทั่วไปของสำนักนายกรัฐมนตรีอีกต่อไป  
แต่จะต้องจัดรูปแบบการบริหารในลักษณะเป็นศูนย์กลางการประสานการบริหารราชการแผ่นดิน  
กับทุกกระทรวง ทบวง กรมและราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพื่อสนับสนุนข้อมูลการปฏิบัติ  
ราชการให้แก่นายกรัฐมนตรีโดยตรง

โดยที่หน่วยงานนี้จะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานการปฏิบัติ  
ราชการของทุกส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้มีการปฏิบัติตามแผนการบริหาร  
ราชการแผ่นดินได้อย่างถูกต้อง และร่วมวางแผนการบริหารงานในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ  
ของรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ผู้ปฏิบัติงานในศูนย์ประสานการบริหารราชการแผ่นดิน  
ซึ่งจะเป็นผู้ตรวจราชการแผ่นดิน จึงจำเป็นที่จะต้องได้รับการเลือกมาจากผู้ปฏิบัติงานของทุก

ส่วนราชการที่มีความรู้ และความชำนาญในการบริหารงานในระดับสูง ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งในระดับอธิบดีหรือเทียบเท่ามาดำรงตำแหน่งเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### ๔. ส่วนราชการอื่นที่มีภารกิจเป็นหน่วยงานกลางในการบริหารราชการแผ่นดิน

ส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีโดยปกติสมควรเป็นหน่วยงานถาวร เพราะจะรับผิดชอบในยุทธศาสตร์ที่จำเป็นของประเทศในฐานะหน่วยงานกลางที่สนับสนุนภารกิจของรัฐทุกด้านและต้องกระทำต่อเนื่อง โดยในระยะแรกสมควรให้ส่วนราชการเดิมในสำนักนายกรัฐมนตรียังคงเป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีต่อไป

#### (ข) การบริหารราชการของส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

ส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีทุกแห่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เป็นหน่วยงานที่ทำการแทนในนามสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานมีความคล่องตัวและปรับเปลี่ยนงานให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐได้อย่างรวดเร็ว เมื่อมิได้เป็นนิติบุคคลจึงสมควรกำหนดการบริหารราชการไว้ในลักษณะดังนี้

##### ๑. การจัดตั้ง

ส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีแม้จะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ยังคงมีฐานะเป็นกรม จึงต้องจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ซึ่งได้แก่กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

##### ๒. การแบ่งส่วนงานภายใน

โดยที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบัน กำหนดให้กรมต้องแบ่งส่วนราชการเป็นสำนักงานเลขานุการกรม และกองต่าง ๆ หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกอง ทำให้การบริหารราชการมีความแข็งตัวไม่อาจปรับเปลี่ยนให้เป็นไปตามภารกิจได้ และมีผลไปถึงการกำหนดตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกองที่มีลักษณะคงที่ ซึ่งทำให้ไม่สามารถยุบกองหรือเปลี่ยนหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งนั้นได้โดยง่าย

เนื่องจากการบริหารราชการในระยะต่อไปเป็นการบริหารราชการตามภารกิจ โดยส่วนราชการจะต้องกำหนดเป้าหมายการดำเนินการในแต่ละช่วงเวลา เพื่อให้สามารถบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินหรือนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะต้องเปลี่ยนแปลงได้โดยง่ายตามสภาพการณ์ของประเทศ การบริหารงานภายในของส่วนราชการจึงต้องนำเป้าหมายการปฏิบัติราชการเป็นตัวหลัก แล้วจึงจะกำหนดหน่วยงานภายในให้สอดคล้องกับเป้าหมายนั้น และจะต้องมีความคล่องตัวที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามลักษณะของส่วนราชการที่ไม่เป็นนิติบุคคล



### การแบ่งส่วนงานภายในจึงกำหนดไว้ดังนี้

(๑) ส่วนราชการจะแบ่งส่วนงานภายในหรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงภารกิจที่รับผิดชอบ ในกรณีนี้อาจใช้การจัดตั้งเป็นกลุ่มงานตามภารกิจที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่าย โดยคำสั่งของหัวหน้าส่วนราชการนั้น

(๒) ถ้างานใดเป็นงานต่อเนื่องที่จำเป็นต้องมีหน่วยงานรองรับ โดยเฉพาะจะแบ่งเป็นส่วนงานภายในก็ได้โดยทำเป็นประกาศของส่วนราชการนั้น โดยระบุภาระหน้าที่ของส่วนงานนั้นไว้ด้วย

### ๓. การโอนส่วนงานภายในหรืออำนาจหน้าที่บางส่วนจากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหนึ่ง

เมื่อส่วนราชการทุกแห่งในสำนักนายกรัฐมนตรีไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว จึงสมควรกำหนดให้มีการโอนย้ายส่วนงานภายในหรืออำนาจหน้าที่จากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหนึ่ง เพื่อปฏิบัติภารกิจตามนโยบายของรัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีความจำเป็นได้ และการโอนย้ายดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการโอนงบประมาณ ทรัพย์สิน หรือบุคลากรจากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหนึ่งได้ด้วย โดยไม่ต้องตราเป็นกฎหมาย แต่กำหนดให้ทำเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม ถ้าการโอนดังกล่าวมีผลทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อแก้ไขชื่อตำแหน่งตามกฎหมายด้วย

### ๔. การให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการกำหนดบุคลากรในส่วนราชการที่รับผิดชอบ

โดยที่การบริหารราชการของส่วนราชการจะบริหารงานตามภารกิจ และจะมีการแบ่งส่วนงานภายในหรือไม่ก็ได้ รวมทั้งภารกิจของแต่ละส่วนราชการมีความแตกต่างกัน ซึ่งอาจจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีคุณสมบัติหรือมีระดับที่แตกต่างกันได้ตามขอบเขตความรับผิดชอบของงานแต่ละด้าน จึงสมควรให้เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะพิจารณาความเหมาะสมในการกำหนดระดับและอัตรากำลังของส่วนราชการของตน เพราะเป็นผู้รับผิดชอบในผลของงาน จึงจำเป็นต้องมีอิสระในการสรรหาบุคคลที่เหมาะสมกับงานและสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้

การกำกับอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการในเรื่องนี้จะมีเพียงการกำหนดมาตรฐานตำแหน่งที่ต้องมีมาตรฐานกลาง และต้องอยู่ในกรอบวงเงินงบประมาณที่จัดสรรไว้เป็นเงินเดือนหรือค่าจ้าง ซึ่งต้องเพียงพอแก่ความจำเป็นในการปฏิบัติภารกิจ

### ๕. การกำหนดอำนาจกระทำการแทนสำนักนายกรัฐมนตรี

เมื่อกำหนดให้เฉพาะสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นนิติบุคคล และส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีทุกแห่งไม่เป็นนิติบุคคลแล้ว บรรดาเงินงบประมาณ ทรัพย์สิน และการกระทำใดที่มีผลกับบุคคลภายนอกย่อมเป็นของสำนักนายกรัฐมนตรี แต่โดยที่ในการบริหารงานภายในสำนักนายกรัฐมนตรีมีส่วนราชการต่าง ๆ บริหารงานตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งในการบริหารเงินงบประมาณและทรัพย์สิน ส่วนราชการต่าง ๆ ย่อมสามารถใช้ประโยชน์และควบคุมดูแลได้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น เช่น ตามระเบียบบริหารเงินงบประมาณ ระเบียบว่าด้วยการพัสดุหรือพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่สำหรับกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอกที่ส่วนราชการจะกระทำให้มีผลผูกพันสำนักนายกรัฐมนตรีได้ต้องมีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้มีฐานทางกฎหมายรองรับผู้ได้รับมอบหมายว่าเป็นการกระทำที่ผูกพันนิติบุคคล โดยได้มีการระบุตำแหน่งที่จะสามารถกระทำนิติกรรมสัญญาหรือการฟ้องคดีให้มีผลตามกฎหมายในนามสำนักนายกรัฐมนตรีได้ ดังนี้

- (๑) นายกรัฐมนตรี
- (๒) รองนายกรัฐมนตรี ในกิจการที่ได้รับมอบหมาย
- (๓) หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ในสำนักนายกรัฐมนตรี ในกิจการของส่วนราชการนั้น
- (๔) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ได้รับมอบอำนาจ

### ๖. การบังคับบัญชา

(๑) ในสำนักนายกรัฐมนตรีจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี โดยจะกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงาน และมีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ

(๒) ในแต่ละส่วนราชการของสำนักนายกรัฐมนตรีจะมีหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

### ส่วนที่ ๒ การจัดระเบียบราชการในกระทรวง

#### (ก) โครงสร้างของส่วนราชการในกระทรวง

โดยที่แนวความคิดในการบริหารราชการตามร่างพระราชบัญญัตินี้จะลดฐานะความเป็นนิติบุคคลของกรม และคงให้กระทรวงเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล เพื่อประโยชน์ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภายในกระทรวงให้สามารถปฏิบัติภารกิจในด้านต่าง ๆ ได้อย่างคล่องตัว และสามารถบริหารทรัพยากรของกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดด้วยเหตุนี้ จึงไม่ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรมแยกต่างหากไว้โดยเฉพาะดังเช่นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เพราะกรมเป็นส่วนงานภายในของกระทรวง

ที่จะบริหารราชการตามรูปแบบที่กระทรวงกำหนดและบัญญัติไว้เฉพาะในส่วนของกระทรวง  
เท่านั้น

การจัดโครงสร้างส่วนราชการในกระทรวงจึงกำหนดไว้ ดังนี้

#### ๑. สำนักงานรัฐมนตรี

เป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการเมืองให้กับรัฐมนตรี โดยมีเลขาธิการ  
รัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชา และผู้ปฏิบัติงานจะเป็นบุคคลตามสัญญา  
จ้างด้วยก็ได้ในลักษณะเดียวกับสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

#### ๒. สำนักงานปลัดกระทรวง

เป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวง  
โดยปฏิบัติงานให้กับปลัดกระทรวงในการวางแผน กำกับ เฝ้าระวังการปฏิบัติราชการของ  
ส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวง

#### ๓. กลุ่มภารกิจ

เป็นการรวมส่วนราชการของกระทรวงตั้งแต่สองส่วนราชการขึ้นไปจัดตั้ง  
เป็นกลุ่มภารกิจ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมของส่วนราชการนั้นเป็นไปโดยสอดคล้องและ  
มีเป้าหมายเดียวกัน มีการบริหารงานแบบบูรณาการร่วมกัน และมีหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ซึ่งเรียกชื่อว่า  
ปลัดกลุ่มภารกิจ ซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ เพื่อเป็น  
การกระจายอำนาจการบริหารงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกระทรวงในแต่ละด้าน

#### ๔. กรมและส่วนราชการอื่น

เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ในแต่ละด้าน  
ของกระทรวง ตามที่กระทรวงจะกำหนดให้มีขึ้น และเมื่อหน่วยงานที่ต่ำกว่ากระทรวงไม่มีฐานะ  
เป็นนิติบุคคล จึงไม่มีขอบเขตจำกัดในการปฏิบัติงาน โดยกระทรวงสามารถมอบหมายงานของ  
กระทรวงหรือเปลี่ยนแปลงงานที่มอบหมายให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงปฏิบัติได้ อย่างไร  
ก็ตาม ในระยะแรกสมควรให้กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีอยู่เดิมในกระทรวงยังคง  
เป็นส่วนราชการในกระทรวงนั้นต่อไป

เมื่อมีการกำหนดให้กระทรวงเป็นนิติบุคคล การแบ่งส่วนราชการภายใน  
กระทรวงสมควรให้เป็นไปตามความเหมาะสมของภารกิจที่กระทรวงจะรับผิดชอบโดยอาจจัดใน  
รูปแบบใดก็ได้ และสมควรกระทำได้ง่ายเพื่อสามารถกำหนดส่วนราชการรองรับภารกิจ  
ที่เปลี่ยนแปลงไปได้เสมอ แต่เนื่องจากมาตรา ๒๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติ  
ให้การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ฉะนั้น หน่วยงานในลำดับรองจาก  
กระทรวงจึงต้องมีฐานะเป็นกรมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และการจัดตั้งต้องเป็น  
พระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้กระทรวงเป็นนิติบุคคลก็จะทำให้การแบ่ง  
ส่วนราชการในบางภารกิจที่มีได้ประสงค์ให้มีฐานะเป็นกรมสามารถกระทำได้ง่ายขึ้น เช่น การ

จัดตั้งเป็นกลุ่มงาน โดยได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงให้สามารถปฏิบัติงานแทน ปลัดกระทรวงได้ แนวทางการจัดส่วนราชการในระยะต่อไปจึงสามารถจำแนกตามภารกิจได้ คือ ถ้าเป็นงานประจำที่มีลักษณะถาวรหรือต้องใช้อำนาจตามกฎหมายอาจจัดตั้งเป็นกรม แต่ถ้าเป็นงานที่มีการกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ที่มีเป้าหมายและระยะเวลาสิ้นสุดก็สามารถนำบุคลากรจากกรมต่าง ๆ มาจัดตั้งเป็นส่วนราชการเฉพาะกิจ เพื่อดำเนินการในภารกิจนั้น

## (ข) การบริหารราชการในกระทรวง

ส่วนราชการในกระทรวงทุกแห่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่เป็นหน่วยงานที่ทำการแทนในนามกระทรวง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานมีความคล่องตัวและปรับเปลี่ยนงานให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐได้อย่างรวดเร็ว เมื่อมิได้เป็นนิติบุคคล จึงสมควรกำหนดการบริหารราชการโดยมีหลักการเช่นเดียวกับการบริหารงานของส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีลักษณะดังนี้

### ๑. การจัดตั้ง

ส่วนราชการในกระทรวงแม้จะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ถ้าจัดตั้งเป็นกรมต้องจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ซึ่งได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

### ๒. การแบ่งส่วนงานภายใน

โดยที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบัน กำหนดให้กรมต้องแบ่งส่วนราชการเป็นสำนักงานเลขานุการกรม และกองต่าง ๆ หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกอง ซึ่งทำให้การบริหารราชการมีความแข็งตัวไม่อาจปรับเปลี่ยนให้เป็นไปตามภารกิจได้ และมีผลไปถึงการกำหนดตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกองที่มีลักษณะคงที่ ซึ่งทำให้ไม่สามารถยุบกองหรือเปลี่ยนหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งนั้นได้โดยง่าย

เนื่องจากการบริหารราชการในระยะต่อไปเป็นการบริหารราชการตามภารกิจ โดยส่วนราชการจะต้องกำหนดเป้าหมายการดำเนินการในแต่ละช่วงเวลา เพื่อให้สามารถบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินหรือตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะต้องเปลี่ยนแปลงได้โดยง่ายตามสภาพการณ์ของประเทศ การบริหารงานภายในของส่วนราชการจึงต้องนำเป้าหมายการปฏิบัติราชการเป็นตัวหลัก แล้วจึงจะกำหนดหน่วยงานภายในให้สอดคล้องกับเป้าหมายนั้น และจะต้องมีความคล่องตัวที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามลักษณะของส่วนราชการที่ไม่เป็นนิติบุคคล

การแบ่งส่วนงานภายในจึงสมควรมีลักษณะดังนี้

(๑) ส่วนราชการระดับกรมจะแบ่งส่วนงานภายในหรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงภารกิจที่รับผิดชอบ ในกรณีนี้อาจใช้การจัดตั้งเป็นกลุ่มงานตามภารกิจที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่ายโดยคำสั่งของหัวหน้าส่วนราชการนั้น

(๒) ถ้างานใดเป็นงานต่อเนื่องที่จำเป็นต้องมีหน่วยงานรองรับโดยเฉพาะ จะแบ่งเป็นส่วนงานภายในก็ได้โดยทำเป็นประกาศของส่วนราชการนั้น และกำหนดภาระหน้าที่ไว้ด้วย

### ๓. การโอนส่วนงานภายในหรืออำนาจหน้าที่บางส่วนจากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหนึ่ง

เมื่อส่วนราชการทุกแห่งในกระทรวงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว จึงสมควรกำหนดให้มีการโอนย้ายส่วนงานภายในหรืออำนาจหน้าที่จากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหนึ่ง เพื่อปฏิบัติภารกิจตามนโยบายของรัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงในกรณีที่มีความจำเป็นได้ และการโอนย้ายดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการโอนงบประมาณ ทรัพย์สิน หรือบุคลากรจากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหนึ่งได้ด้วย โดยไม่ต้องตราเป็นกฎหมาย แต่จัดทำเป็นประกาศกระทรวง

### ๔. การให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการกำหนดบุคลากรในส่วนราชการที่รับผิดชอบ

โดยที่การบริหารราชการของส่วนราชการจะบริหารงานตามภารกิจ และจะมีการแบ่งส่วนงานภายในหรือไม่ก็ได้ รวมทั้งภารกิจของแต่ละส่วนราชการมีความแตกต่างกัน ซึ่งอาจจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีคุณสมบัติหรือมีระดับที่แตกต่างกันได้ตามขอบเขตความรับผิดชอบของงานแต่ละด้าน จึงสมควรให้เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะพิจารณาความเหมาะสมในการกำหนดระดับและอัตรากำลังของส่วนราชการของตน เพราะเป็นผู้รับผิดชอบในผลของงาน จึงจำเป็นต้องมีอิสระในการสรรหาบุคคลที่เหมาะสมกับงานและสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้

การกำกับอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการในเรื่องนี้จะมีเพียงการกำหนดมาตรฐานตำแหน่งที่ต้องมีมาตรฐานกลาง และต้องอยู่ในกรอบวงเงินงบประมาณที่จัดสรรไว้เป็นเงินเดือนหรือค่าจ้าง

### ๕. การกำหนดให้ส่วนราชการของกระทรวงซึ่งจัดตั้งในเขตพื้นที่จังหวัดเป็นราชการส่วนภูมิภาค

โดยที่ในการบริหารราชการแผ่นดินในระยะต่อไป ราชการบริหารส่วนกลางจะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปที่ใช้บังคับทั่วประเทศ สำหรับในราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะประกอบด้วยตัวแทนของส่วนราชการต่าง ๆ ไปปฏิบัติราชการภายใต้ยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัดโดยนำหลักเกณฑ์ทั่วไปของราชการบริหารส่วนกลางไปปฏิบัติให้เหมาะสมกับพื้นที่ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบกำกับกับการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์จังหวัด โดยไม่แยกเป็นภารกิจของแต่ละส่วนราชการ แต่จะใช้วิธีการบริหารแบบบูรณาการ ด้วยเหตุนี้ ส่วนราชการของกระทรวงทุกแห่งที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในเขตจังหวัดจึงควรเป็นราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้ปฏิบัติงานสอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัดได้ ถ้าส่วนราชการใดมีความจำเป็นโดยมีเหตุผลพิเศษที่ยังคงต้องเป็นราชการบริหารส่วนกลางในเขตพื้นที่จังหวัด ก็สมควรต้องปฏิบัติหน้าที่โดยสอดคล้องกับจังหวัด

## ๖. การบริหารราชการของกลุ่มภารกิจ

การบริหารราชการแบบกลุ่มภารกิจนั้นมีความจำเป็นในการบริหารราชการของกระทรวงที่มีภารกิจหลายด้าน เพื่อเป็นการกระจายอำนาจของปลัดกระทรวงไปยังหัวหน้ากลุ่มภารกิจที่จะเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงในแต่ละด้านได้อย่างใกล้ชิด ซึ่งการบริหารราชการในรูปแบบกลุ่มภารกิจได้เริ่มดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาแล้ว จึงสมควรกำหนดแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ให้ชัดเจนขึ้น โดยกำหนดให้มีปลัดกลุ่มภารกิจเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจเป็นผู้กำหนดนโยบายของกรมในสังกัดและบริหารงบประมาณของกระทรวงในส่วนของกรมในสังกัด โดยขึ้นตรงกับปลัดกระทรวง เพื่อให้มีความเชื่อมโยงประสานงานกัน แต่ในส่วนการใช้อำนาจหน้าที่ หัวหน้ากลุ่มภารกิจจะใช้อำนาจเช่นเดียวกับปลัดกระทรวงในภารกิจของกรมในสังกัด อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงานของแต่ละกระทรวงอาจแตกต่างกัน การใช้อำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจจึงให้กำหนดเป็นกฎกระทรวง เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารงานที่เปลี่ยนแปลงไปได้

ตัวอย่างของการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหัวหน้ากลุ่มภารกิจที่อาจกำหนดไว้ในกฎกระทรวงต่อไป ได้แก่

(๑) ในกระทรวงที่มีกลุ่มภารกิจ ปลัดกระทรวงจะทำหน้าที่นำนโยบายของรัฐมนตรีมากำหนดเป็นแผนปฏิบัติการ และหัวหน้ากลุ่มภารกิจจะได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการนั้น โดยรายงานผลการปฏิบัติงานต่อปลัดกระทรวง

(๒) หัวหน้ากลุ่มภารกิจจะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจนั้น โดยหัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงกับกลุ่มภารกิจต้องปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบต่อหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ทั้งนี้ จะกำหนดให้มีหน่วยงานของหัวหน้ากลุ่มภารกิจในตนเองเดียวกับสำนักงานปลัดกระทรวงในแต่ละกลุ่มภารกิจก็ได้

(๓) อำนาจในการอนุมัติ อนุญาต หรือให้ความเห็นชอบของปลัดกระทรวงตามกฎหมาย ให้เป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจ

(๔) ในกรณีต้องเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ถ้าเป็นงานในความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจ ให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีได้โดยตรง

(๕) ในกรณีที่การปฏิบัติงานของกลุ่มภารกิจต้องดำเนินการเกี่ยวข้องหรือร่วมกับส่วนราชการอื่นนอกกลุ่มภารกิจ ให้การปฏิบัติราชการนั้นเป็นไปตามที่ปลัดกระทรวงกำหนด

(๖) ในกลุ่มภารกิจถ้ามีงานลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน ให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจมีอำนาจโอนงานดังกล่าวให้มาดำเนินการรวมกันโดยยุบหน่วยงานเดิมในแต่ละส่วนราชการได้

(๗) ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ปลัดกระทรวงเป็นกรรมการในเรื่องใด ถ้าเป็นภารกิจของกลุ่มภารกิจให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจเป็นกรรมการแทนปลัดกระทรวง

### ๗. การกำหนดอำนาจกระทำการแทนกระทรวง

เมื่อกำหนดให้เฉพาะกระทรวงเป็นนิติบุคคล และส่วนราชการในกระทรวงทุกแห่งไม่เป็นนิติบุคคลแล้ว บรรดาเงินงบประมาณ ทรัพย์สิน และการกระทำใดที่มีผลกับบุคคลภายนอกย่อมเป็นของกระทรวง แต่โดยที่ในการบริหารงานภายในกระทรวงมีส่วนราชการต่าง ๆ บริหารงานตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งในการบริหารเงินงบประมาณและทรัพย์สิน ส่วนราชการต่าง ๆ ย่อมสามารถใช้ประโยชน์และควบคุมดูแลได้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น เช่น ตามระเบียบบริหารเงินงบประมาณ ระเบียบว่าด้วยการพัสดุหรือพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่สำหรับกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอกที่ส่วนราชการจะกระทำให้มีผลผูกพันกระทรวงได้ต้องมีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ โดยระบุตำแหน่งที่จะสามารถกระทำนิติกรรม สัญญาหรือการฟ้องคดีให้มีผลตามกฎหมายในนามกระทรวงได้ ดังนี้

- (๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (๒) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ในกิจการที่ได้รับมอบหมาย
- (๓) ปลัดกระทรวง
- (๔) ปลัดกลุ่มภารกิจ สำหรับกิจการในกลุ่มภารกิจ
- (๕) หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวง ในกิจการของส่วนราชการนั้น
- (๖) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ได้รับมอบอำนาจ

### ๘. การบังคับบัญชา

- (๑) ในกระทรวงจะมีรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงาน
- (๒) ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชารองจากรัฐมนตรี และรับผิดชอบควบคุมราชการประจำของกระทรวง รวมทั้งกำกับการทำงานในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายของกระทรวง
- (๓) ปลัดกลุ่มภารกิจเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบควบคุมราชการประจำของกรมในกลุ่มภารกิจขึ้นตรงกับปลัดกระทรวง
- (๔) อธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาภายในกรม และรับผิดชอบการปฏิบัติงานของส่วนราชการตามแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง

### ส่วนที่ ๓ ทบวง

โดยที่สภาพการบริหารแบบยุทธศาสตร์จะมีความสัมพันธ์กับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจำเป็นต้องใช้การบริหารรูปแบบกระทรวงเป็นหลักเพื่อให้กำหนดแผนได้ครบถ้วนตามภารกิจทุกด้านที่เกี่ยวข้อง และโดยที่ภารกิจของรัฐมีความหลากหลายไม่อาจใช้รูปแบบการบริหารแบบเดียวไปปฏิบัติทุกภารกิจได้ แนวความคิดเรื่องการจัดตั้งทบวง

จึงเปลี่ยนไปจากเดิมที่เป็นการจัดตั้งทบวงในกระทรวงหรือเป็นการย่อบริการกระทรวงที่มีขนาดเล็ก แต่ควรจะเป็นส่วนราชการในระดับเดียวกับกระทรวง แต่มีภารกิจเฉพาะที่ไม่อาจบริหารงานแบบกระทรวง และเมื่อเป็นการจัดตั้งขึ้นตามภารกิจเป็นหลักการบริหารงานของทบวงจึงอาจแตกต่างกันได้ด้วย

ลักษณะการบริหารงานของทบวงได้กำหนดไว้ดังนี้

#### ๑. การจัดตั้ง

มีลักษณะเดียวกับกระทรวง เพราะฐานะของทบวงเป็นเช่นเดียวกับกระทรวงทุกประการ เพียงแต่เรียกชื่อให้แตกต่างเพื่อแสดงให้เห็นว่า เป็นกระทรวงที่มีวิธีการบริหารรูปแบบพิเศษ

#### ๒. การแบ่งส่วนงานภายใน

ให้แบ่งส่วนราชการเฉพาะ

(๑) สำนักงานรัฐมนตรี

(๒) สำนักงานปลัดทบวง

ในทบวงจะไม่มีส่วนราชการระดับกรม โดยสำนักงานปลัดทบวงจะทำหน้าที่วางแผน และกำหนดยุทธศาสตร์และจะมีหน่วยงานปฏิบัติการในรูปแบบต่าง ๆ เช่น หน่วยบริหารงานพิเศษ หน่วยบริการพิเศษ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานรูปแบบอื่น

#### ๓. การบริหารงาน

โดยปกติการบริหารงานและการบังคับบัญชาจะมีลักษณะดังนี้

(๑) รัฐมนตรีว่าการทบวงเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบราชการของทบวง แต่คณะรัฐมนตรีอาจไม่เสนอให้มีการแต่งตั้งรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะได้ โดยอาจมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่นเป็นรัฐมนตรีว่าการทบวงด้วย

(๒) ปลัดทบวง ซึ่งมีฐานะเดียวกับปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานอื่น และรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดทบวง

(๓) ผู้ปฏิบัติงานในทบวงอาจเป็นข้าราชการหรือบุคลากรตามสัญญาจ้างก็ได้ ในกรณีที่ทบวงใดต้องการความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษจากกลุ่มบุคคลในด้านนั้น การบริหารงานในทบวงอาจกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายของทบวงเป็นผู้รับผิดชอบ กำหนดนโยบาย ทิศทางการบริหารงานและกำหนดภารกิจของทบวงได้ ซึ่งหากมีคณะกรรมการดังกล่าวขึ้น การบริหารงานของรัฐมนตรีว่าการทบวงและปลัดทบวงจะต้องสอดคล้องกับแนวทางที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ทบวงใดจะมีคณะกรรมการเช่นนี้ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

#### ๔. โครงสร้างและการปฏิบัติราชการของทบวง

โดยที่ทบวงเป็นการจัดตั้งกระทรวงที่มีภารกิจในลักษณะต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งในแต่ละทบวงอาจต้องการกำหนดโครงสร้างและการปฏิบัติราชการที่แตกต่างกัน เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายและภารกิจของแต่ละทบวงนั้น จึงไม่สมควรกำหนดรายละเอียดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นรูปแบบเดียวกัน เพราะจะเป็นข้อขัดข้องในการ



ปฏิบัติงานตามภารกิจ จึงกำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและสามารถกำหนดวิธีปฏิบัติราชการที่แตกต่างไปจากวิธีปฏิบัติราชการตามปกติที่กำหนดไว้สำหรับกระทรวงอื่น

#### ส่วนที่ ๔ ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

บทบัญญัติในส่วนนี้บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับส่วนราชการที่มีอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดหน่วยงานใด แต่มีหน้าที่เฉพาะและปฏิบัติงานขึ้นตรงกับรัฐมนตรี และเมื่อไม่สังกัดหน่วยงานใดที่เป็นนิติบุคคล จึงต้องกำหนดให้ส่วนราชการนั้นยังคงเป็นนิติบุคคลต่อไป

#### ส่วนที่ ๕ หน่วยงานรูปแบบพิเศษ

โดยที่การจัดรูปแบบการบริหารงานในลักษณะเป็นกรม นั้น เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติงานที่เป็นงานประจำ มีภารกิจที่ต้องปฏิบัติแน่นอน แต่ในการบริหารงานภาครัฐนั้น ยังจำเป็นต้องจัดหน่วยงานเพื่อปฏิบัติงานบางอย่างเฉพาะด้านให้เกิดประสิทธิภาพ และเกิดผลสัมฤทธิ์ตามที่กำหนดเป้าหมายขึ้นไว้ได้ ซึ่งการบริหารงานในรูปกรมนั้น อาจไม่เหมาะสมกับลักษณะของงาน เพราะกฎ ระเบียบที่กำหนดไว้สำหรับการดำเนินการของส่วนราชการดังกล่าว ได้กำหนดเป็นมาตรฐานทั่วไปที่ปฏิบัติงานในลักษณะงานประจำ และหากนำมาใช้กับการปฏิบัติงานบางลักษณะจะเป็นอุปสรรคในการบริหารที่ไม่อาจกระทำได้ตามเป้าหมาย หรือไม่เกิดความคุ้มค่าในการปฏิบัติงาน จึงควรที่จะกำหนดให้มีการบริหารกิจการของรัฐโดยหน่วยงานที่มีรูปแบบเป็นอย่างอื่นนอกเหนือจากกรมได้ ดังต่อไปนี้

##### (๑) หน่วยบริหารงานลักษณะพิเศษ

การจัดส่วนราชการในสภาพปัจจุบันเหมาะสมสำหรับการปฏิบัติภารกิจที่มีลักษณะต่อเนื่องเป็นงานประจำ แต่ในภารกิจของภาครัฐนั้นมีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างให้เหมาะสมกับภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไปได้อยู่เสมอ รูปแบบการบริหารงานภาครัฐจึงไม่ควรกำหนดตายตัวมีรูปแบบอย่างเดียวกันทั้งหมด ทำให้ไม่อาจพัฒนาการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับทุกภารกิจที่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ การปฏิบัติงานตามภารกิจยังอาจมีลักษณะที่จำเป็นต้องมีวิธีการบริหารที่แตกต่างกันให้เหมาะสมกับหน้าที่ที่รับผิดชอบ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งผู้บริหารงานของส่วนราชการยังอาจจำเป็นต้องมีลักษณะที่แตกต่างกันเพื่อสามารถสรรหาบุคลากรที่มีความเหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติงานได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะการส่งเสริมผลิตผลที่สำคัญของประเทศ ซึ่งหากใช้ระบบราชการปกติอาจไม่เหมาะสมจะทำหน้าที่ได้สมบูรณ์ เช่น การดำเนินการกับผลิตผลทางการเกษตรที่ต้องดำเนินการให้ครบถ้วนแต่กระบวนการผลิต แปรรูป และจำหน่าย ซึ่งจำเป็นต้องมีหน่วยงานเดียวที่จะวางแผนการดำเนินการให้สอดคล้องสัมพันธ์กันทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นควรให้มีการ

พัฒนารูปแบบการบริหารราชการที่มีความแตกต่างกันกับรูปแบบส่วนราชการทั่วไปได้ โดยการจัดตั้งเป็นหน่วยบริหารงานลักษณะพิเศษ ในลักษณะดังนี้

(๑.๑) ความประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงาน

เป็นหน่วยงานในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังนี้

(๑.๑.๑) เป็นภารกิจเฉพาะซึ่งจำเป็นต้องปฏิบัติงานโดยกลุ่มบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

(๑.๑.๒) เป็นภารกิจที่ต้องปฏิบัติงานตามเป้าหมายและระยะเวลาที่กำหนด

(๑.๑.๓) เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการปฏิบัติราชการของหลายส่วนราชการหรือหลายหน่วยงานของรัฐ

(๑.๑.๔) เป็นภารกิจในลักษณะต้องดำเนินการวางแผนและกำกับการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอย่างครบวงจร

ทั้งนี้ ในการปฏิบัติภารกิจข้างต้นนั้นจำเป็นต้องมีวิธีปฏิบัติราชการที่แตกต่างไปจากระบบราชการปกติ เพราะผู้ปฏิบัติงานอาจเป็นข้าราชการหรือบุคคลภายนอกราชการแต่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น

(๑.๒) การจัดตั้งหน่วยงาน

การจัดตั้งให้กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่หน่วยบริหารงานลักษณะพิเศษนี้ยังคงมีฐานะเป็นส่วนราชการซึ่งสังกัดกระทรวงหรือทบวงที่จัดตั้ง จึงต้องมีหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบ ซึ่งอาจแต่งตั้งได้ทั้งจากข้าราชการและบุคคลภายนอกราชการ ส่วนจะมีตำแหน่งเทียบเท่าข้าราชการระดับใดให้ขึ้นอยู่กับภารกิจที่รับผิดชอบและใช้วิธีการเทียบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

(๑.๓) รูปแบบการบริหารงาน

(๑.๓.๑) โดยที่หน่วยบริหารงานลักษณะพิเศษนี้จะมีรูปแบบการบริหารเป็นการเฉพาะ เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งจึงกำหนดให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งซึ่งจะสามารถกำหนดถึงวิธีการได้มาของผู้บริหารหน่วยงาน ทั้งกรณีการกำหนดคุณสมบัติ การดำรงตำแหน่ง ผลตอบแทนการปฏิบัติงาน อำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน รวมทั้งการได้มาและการบริหารงานบุคคลของบุคลากรในหน่วยงาน วิธีการปฏิบัติงาน และการเงินการคลัง โดยการกำหนดรูปแบบการบริหารงานดังกล่าวจะทำให้หน่วยงานนี้ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการทั่วไป

(๑.๓.๒) โดยที่หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะนี้ ปกติจะทำหน้าที่เป็นผู้วางแผนและบริหารงานทั่วไป โดยจะไม่ทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติ สำหรับผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ นั้น ยังคงเป็นส่วนราชการตามปกติ ซึ่งหน่วยบริหารงานลักษณะพิเศษจะเป็นผู้ซื้อบริการ (purchaser) จากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่น (service provider) แต่ด้วยเหตุที่หน่วยงานนี้ยังถือเป็นส่วนราชการ จึงต้องบัญญัติให้สามารถโอนงบประมาณให้

หน่วยงานอื่นได้ และถ้าเป็นการซื้อบริการจากส่วนราชการก็ให้ส่วนราชการนั้นนำงบประมาณที่ได้รับโอนมาไปใช้จ่ายในการให้บริการได้ ซึ่งเป็นการยกเว้นกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

(๑.๓.๓) การใช้อำนาจของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริหารงานลักษณะพิเศษจะดำเนินการโดยได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงหรือผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในส่วนราชการเดียวกันของกระทรวงหรือส่วนราชการอื่นที่ต่างกระทรวงก็ได้

## (๒) หน่วยบริการพิเศษ

การบริหารงานในรูปแบบหน่วยบริการพิเศษ คือ การนำภารกิจของส่วนราชการบางกรณีที่มีลักษณะเป็นการให้บริการแก่ส่วนราชการนั้น เพื่อสนับสนุนให้นำผลผลิตที่เกิดขึ้นไปปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของส่วนราชการนั้นต่อไป โดยมีใช้เป็นการกิจที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีผลบังคับต่อประชาชนโดยตรง หน่วยงานที่ทำภารกิจเหล่านี้ส่วนใหญ่จะมีเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ในการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนงานของส่วนราชการที่หน่วยงานนั้นอยู่ในสังกัด หรือมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่ไม่เพียงแต่สนับสนุนงานของส่วนราชการแต่ยังสามารถช่วยเหลืองานอื่นของประชาชนทั่วไปได้ด้วย หน่วยงานในลักษณะนี้ เช่น การผลิตเหรียญให้แก่กระทรวงการคลัง การดำเนินการในรูปโรงพิมพ์เพื่อกิจการของส่วนราชการ การศึกษาวิจัยหรือการจัดการศึกษาอบรม กิจการเหล่านี้เป็นการดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนราชการเป็นระยะ ๆ แต่ก็ยังจำเป็นต้องมีหน่วยงานดังกล่าวเพื่อสนับสนุนงานหลักของส่วนราชการให้ปฏิบัติต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกันการทำงานของหน่วยงานเหล่านี้มิใช่จะดำเนินการให้กับส่วนราชการต้นสังกัดตลอดเวลา ซึ่งในระหว่างที่ยังมิได้ปฏิบัติงานย่อมจะเกิดความสูญเสียในการที่มีได้นำทรัพยากรไปใช้ให้เกิดความคุ้มค่า และในแง่ของประชาชนก็มีความต้องการที่จะได้รับการบริการจากหน่วยงานเหล่านั้น

ด้วยเหตุนี้ การดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลดค่าใช้จ่ายภาครัฐ และให้เกิดความคุ้มค่าในการปฏิบัติงาน รวมทั้งเพื่อบริการประชาชน จึงสมควรให้หน่วยงานในลักษณะดังกล่าวมีการบริหารงานรูปแบบพิเศษต่างหากจากกระทรวง ทบวง กรม โดยให้ปฏิบัติงานในลักษณะที่สามารถเปิดรับการให้บริการแก่ประชาชน นอกเหนือจากการบริการรัฐได้ด้วย โดยในส่วนของบริการแก่รัฐจะได้รับงบประมาณเฉพาะตามจำนวนที่รัฐจะใช้บริการ เช่น ค่าใช้จ่ายในการผลิตเหรียญกษาปณ์หรือค่าใช้จ่ายในการพิมพ์เอกสารราชการ สำหรับการให้บริการแก่ประชาชนก็ให้รับค่าตอบแทนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาหรือพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การดำเนินการจัดตั้งหน่วยบริการพิเศษเหล่านี้เป็นการแยกภารกิจของส่วนราชการเดิมมาจัดตั้ง โดยมีวิธีการบริหารโดยเฉพาะตามระเบียบคณะรัฐมนตรี แต่ยังเป็นส่วนหนึ่งของงานภาคราชการ

### หมวด ๓ การปฏิบัติราชการแทนและการรักษาราชการแทน

#### (ก) การปฏิบัติราชการแทน

โดยที่การบริหารราชการปัจจุบันจะเน้นการบริหารงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งแต่ละกระทรวงจะมีเป้าหมายในการดำเนินงานเป็นแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน ประกอบกับ แนวความคิดที่ให้กระทรวงเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล และส่วนราชการภายในกระทรวงจะไม่มีเป็นนิติบุคคลเพื่อสามารถปรับเปลี่ยนภารกิจให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์กระทรวงได้ การปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าส่วนราชการระดับต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องให้มีการกระจายอำนาจให้ได้มากที่สุด เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างรวดเร็ว เกิดความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กระทรวงจะกำหนดขึ้นในการกำกับกับการปฏิบัติราชการ

การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนจึงไม่สมควรระบุตำแหน่งผู้ที่ได้รับมอบอำนาจอย่างจำกัดดังเช่นที่เป็นอยู่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบันที่รัฐมีภารกิจกว้างขวางมากยิ่งขึ้น การมอบอำนาจจึงสมควรให้เป็นดุลพินิจในการกระจายอำนาจของผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่อาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดในส่วนราชการเดียวกันหรือต่างส่วนราชการ รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ และถ้าไม่มีข้อจำกัดเป็นประการอื่นผู้ได้รับมอบอำนาจสมควรให้มอบอำนาจต่อไปได้ เพื่อให้การบริการประชาชนและการปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างรวดเร็วซึ่งผู้มอบอำนาจยังต้องมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติราชการที่ได้มอบอำนาจนั้นด้วยอยู่แล้ว

#### (ข) การรักษาราชการแทน

เมื่อได้กำหนดให้เฉพาะกระทรวงเป็นนิติบุคคล หลักเกณฑ์การรักษาราชการ จึงต้องเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพการบริหารดังกล่าว โดยสมควรบัญญัติไว้เฉพาะตำแหน่งหลักในกระทรวงที่จะต้องทำการแทนกระทรวงเท่านั้น ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรี และ ปลัดกระทรวง ส่วนตำแหน่งอื่น ๆ ที่มีใช้เป็นผู้ทำการแทนกระทรวงโดยตรง ซึ่งอาจมีตำแหน่งแตกต่างกันตามลักษณะการจัดโครงสร้างของแต่ละกระทรวง จึงสมควรให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้เหมาะสมกับผู้รับผิดชอบในแต่ละส่วนราชการ รวมทั้งเพื่อให้มีผู้รักษาราชการแทนที่ต่อเนื่องไม่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติราชการของกระทรวง

### หมวด ๔ การบริหารราชการในต่างประเทศ

การบริหารราชการในต่างประเทศได้กำหนดให้มีการบริหารงานในรูปแบบคณะผู้แทน ซึ่งทำการแทนรัฐบาลไทยในการปฏิบัติราชการในต่างประเทศ โดยมีหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับนโยบายมาปฏิบัติราชการในต่างประเทศและบังคับบัญชาข้าราชการในคณะผู้แทน และจะรับมอบอำนาจตามกฎหมายของส่วนราชการต่าง ๆ มาเป็นผู้ปฏิบัติราชการตามกฎหมายนั้นแทน ทั้งนี้ บทบัญญัติต่าง ๆ ยังคงบัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกันกับบทบัญญัติ

ที่ว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕

## หมวด ๕ การจัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระยะต่อไป จะมีหน้าที่หลักในการนำนโยบาย และแผนปฏิบัติการของรัฐบาลและราชการบริหารส่วนกลางไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับลักษณะของพื้นที่และความต้องการในการได้รับบริการจากภาครัฐของประชาชนในพื้นที่ ด้วยการจัดทำเป็น ยุทธศาสตร์ของจังหวัด โดยรวมภารกิจของทุกส่วนราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่บูรณาการร่วมกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความสอดคล้องเกิดประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่า จึงสมควรกำหนด การจัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาคไว้ ดังนี้

### ๑. จังหวัด

#### (ก) โครงสร้างของจังหวัด

๑. กำหนดให้จังหวัดยังคงเป็นนิติบุคคล แต่ขยายความให้ชัดเจนว่าเป็น เขตพื้นที่ที่มีการกำหนดขอบเขตที่แน่นอนโดยมีการบริหารในรูปแบบของราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค ซึ่งจะเป็นศูนย์รวมของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ส่งเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานในเขตพื้นที่นั้น ร่วมกัน โดยมีการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของแต่ละส่วนราชการให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับ แผนปฏิบัติราชการของจังหวัด ซึ่งมีความมุ่งหมายพัฒนาเขตพื้นที่ตามความเหมาะสมกับลักษณะ ความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นหลัก

๒. การจัดตั้งจังหวัดยังคงให้เป็นการรวมท้องที่หลายอำเภอจัดตั้งขึ้น เป็นจังหวัด โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ เพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนและเป็นที่รับรู้ของ บุคคลทั่วไป

#### ๓. โครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดให้มีส่วนราชการ ดังนี้

(๑) การแบ่งส่วนราชการและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ ส่วนราชการในจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยไม่กำหนดไว้ตายตัวดังเช่นในปัจจุบัน เพราะการบริหารงานของจังหวัดขึ้นอยู่กับยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกัน การจัดส่วนราชการจึงอาจ จัดได้หลากหลายลักษณะให้เหมาะสมกับสภาพของจังหวัดได้ โดยในพระราชกฤษฎีกาจะกำหนด วิธีปฏิบัติงานของส่วนราชการประจำจังหวัด เพื่อให้สอดคล้องกับความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการ จังหวัดด้วยก็ได้

(๒) กลุ่มภารกิจของจังหวัด เป็นรูปแบบการบริหารงาน ซึ่งผู้ว่า ราชการจังหวัดอาจจัดให้มีขึ้นได้โดยรวมเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในเขต จังหวัดจัดตั้งเป็นกลุ่มงานเพื่อปฏิบัติการกิจด้านใดด้านหนึ่งของจังหวัด โดยมีหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นผู้กำกับดูแล

(๓) หน่วยบริการของจังหวัด เป็นหน่วยงานที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด จัดตั้งขึ้น เพื่อรวบรวมการอนุมัติ อนุญาตหรือการสั่งการใด ๆ ไว้ในหน่วยงานเดียวกัน เพื่อ ประโยชน์ในการให้บริการประชาชนและมีการทำงานที่สัมพันธ์กัน ส่วนการปฏิบัติงานในหน่วย บริการของจังหวัดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

#### (ข) การบริหารราชการของจังหวัด

การบริหารราชการของจังหวัดจำเป็นต้องปรับปรุงใหม่ให้เป็นไป ในรูปแบบการบริหารแบบบูรณาการที่สามารถปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

##### ๑. ผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อจังหวัดเป็นเขตพื้นที่ในลักษณะเป็นศูนย์กลางของเจ้าหน้าที่ ในแต่ละส่วนราชการของส่วนกลาง ซึ่งมาปฏิบัติงานในเขตพื้นที่โดยมีการปฏิบัติงานร่วมกัน ซึ่งจะยึดประชาชนในพื้นที่เป็นศูนย์กลางในการพัฒนา มีการทำงานอย่างมีเอกภาพและ ใช้ทรัพยากรร่วมกัน จึงต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอย่างสมบูรณ์ในการบริหารงานของ จังหวัด เพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ของจังหวัดให้บรรลุเป้าหมาย และดูแลแก้ไขปัญหาของจังหวัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสมควรมีหน้าที่ทั่วไป ดังนี้

(๑) รับผิดชอบในผลสัมฤทธิ์ของภารกิจทั้งปวงที่ดำเนินการอยู่ใน เขตจังหวัด

(๒) รับผิดชอบในการจัดให้มีแผนปฏิบัติราชการของจังหวัดที่ สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน และแผนปฏิบัติราชการกลุ่มจังหวัด และความต้องการ ของประชาชนในพื้นที่

(๓) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในจังหวัดให้ ปฏิบัติหน้าที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการของจังหวัด

(๔) บริหารราชการในจังหวัดตามที่กำหนดในกฎหมาย มติ คณะรัฐมนตรี คำสั่งนายกรัฐมนตรี หรือที่กระทรวงมอบหมาย

(๕) บังคับบัญชาข้าราชการในส่วนภูมิภาค

(๖) กำกับการปฏิบัติราชการของข้าราชการอื่นที่มีใช้ราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค โดยอาจยับยั้งการกระทำที่กระทบต่อจังหวัด เพื่อรายงานกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

(๗) กำกับดูแลและส่งเสริมราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง กระทำกิจการตามอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มอบหมายให้จังหวัดดำเนินการ แทน

(๘) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานของรัฐที่ปฏิบัติงานใน จังหวัด

โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานในภารกิจทุกด้าน ซึ่งต้องมีความเชี่ยวชาญสูงในงานบริหารที่สามารถกำหนดกลไกการทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ รองผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารเช่นเดียวกัน เพราะจะร่วมในการวางแผนการบริหารงานจังหวัด และรับผิดชอบในการควบคุมดูแลภารกิจตามแผนปฏิบัติราชการของจังหวัดด้วย ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด จึงถือว่าเป็นตำแหน่งนักบริหารที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ที่ต้องใช้วิธีการคัดเลือกที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

## ๒. การบริหารงาน

เพื่อให้มีทิศทางการบริหารงานจังหวัดที่ชัดเจนและเป็นแนวทางให้ทุกส่วนราชการที่ส่งเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานในพื้นที่ของจังหวัดปฏิบัติตามภารกิจตามอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกัน จึงกำหนดให้ทุกจังหวัดต้องมีแผนปฏิบัติราชการของจังหวัด เพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินการของทุกส่วนราชการร่วมกันให้เกิดผลสัมฤทธิ์ขึ้นตามแผนของจังหวัดนั้น

การจัดทำแผนปฏิบัติราชการของจังหวัดเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำขึ้น โดยมีการปรึกษาหารือร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด หน่วยงานอื่นของรัฐในจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคเอกชนอื่นในจังหวัด รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่

แผนปฏิบัติราชการของจังหวัดที่จัดทำขึ้นต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีจะมีผลผูกพันส่วนราชการทุกแห่งในราชการบริหารส่วนกลางที่จะต้องสนับสนุนการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติราชการของจังหวัดนั้น

## ๓. การงบประมาณ

การบริหารงบประมาณสมควรกำหนดให้จังหวัดได้รับงบประมาณโดยตรงและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารงบประมาณ ตามหลักการดังนี้

(๑) เมื่อแผนปฏิบัติราชการของจังหวัดได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการใช้จ่ายตามแผนโดยแยกงบประมาณเป็นรายจังหวัดให้ชัดเจน

(๒) หลังจากที่ส่วนราชการได้รับการจัดสรรงบประมาณตามที่ได้จัดตั้งให้จังหวัดแล้วให้ออเงินงบประมาณไปตั้งจ่ายที่จังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งจ่ายเงินงบประมาณนั้นเพื่อให้เป็นไปตามแผนที่ได้รับอนุมัติ

(๓) ในส่วนของการบริหารงานทั่วไปของผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายส่วนกลางในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด

#### ๔. การบริหารงานบุคคล

เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารงานได้ตามเป้าหมายที่กำหนดในแผนปฏิบัติราชการของจังหวัด จึงสมควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการในส่วนภูมิภาคได้โดยตรง ในลักษณะดังนี้

- (๑) อำนาจการแต่งตั้งข้าราชการในเขตจังหวัดไปดำรงตำแหน่งอื่นในจังหวัดเดียวกัน
- (๒) อำนาจการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีของข้าราชการในเขตจังหวัด โดยมีการกำหนดวงเงินการเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นพิเศษแยกจากส่วนราชการในส่วนกลาง
- (๓) การเสนอความเห็นต่อส่วนราชการในการส่งย้ายข้าราชการออกนอกพื้นที่จังหวัด
- (๔) การเสนอความเห็นต่อส่วนราชการในการแต่งตั้งข้าราชการในจังหวัดไปดำรงตำแหน่งอื่นนอกพื้นที่
- (๕) อำนาจการบริหารบุคคลอื่น ๆ ตามความเหมาะสมที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

#### ๕. การใช้อำนาจตามกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการที่ส่วนราชการต่าง ๆ ส่งมาประจำในเขตพื้นที่ จะมีการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือตามระเบียบหรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ๆ อยู่ด้วย ซึ่งเป็นอำนาจเฉพาะตัวของข้าราชการในส่วนราชการนั้น แต่เพื่อให้เกิดการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ในจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบให้เกิดผลการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการของจังหวัดได้อย่างแท้จริง จึงต้องกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ ที่มีการปฏิบัติในเขตจังหวัดได้โดยตรงในลักษณะดังนี้

- (๑) ทุกส่วนราชการที่มีการใช้อำนาจตามกฎหมาย ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเขตจังหวัดให้มีหน้าที่มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจแทน
- (๒) เพื่อให้เกิดการกระจายการปฏิบัติงานให้เกิดความรวดเร็ว อำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมาต้องมอบต่อให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ถ้าเป็นงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการนั้นอยู่แล้ว ซึ่งในกรณีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามหลักเรื่องมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน

#### ๖. การตรวจสอบจังหวัด

โดยที่จังหวัดจะมีอำนาจบริหารการเงินงบประมาณ เพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ ในจังหวัด จึงต้องมีระบบการตรวจสอบการปฏิบัติราชการเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย สุจริต และมีประสิทธิภาพ ตามที่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดขึ้น



### ๗. การบริหารงานแบบกลุ่มจังหวัด

โดยที่จังหวัดเป็นพื้นที่ในการปฏิบัติงานของทุกส่วนราชการ ซึ่งอาจมีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาในพื้นที่ของจังหวัดอื่นที่ใกล้เคียง เพื่อให้สามารถวางแผนการปฏิบัติงานร่วมกัน โดยมีความสอดคล้องเกื้อกูลกัน ซึ่งจะมีประโยชน์ในการวางแผนการพัฒนาในภาพรวมของประเทศขึ้นได้ จึงสมควรให้มีการบริหารงานในรูปแบบของกลุ่มจังหวัด เพื่อให้มีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้กำกับดูแลโดยใช้อำนาจเช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรีในการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดขึ้นได้

### ๒. อำเภอ

เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานของจังหวัด จึงจำเป็นต้องปรับปรุงการบริหารงานของอำเภอให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันด้วย โดยมีลักษณะดังนี้

#### (ก) โครงสร้างของอำเภอ

๑. การจัดตั้งอำเภอให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะคำนึงถึงความเหมาะสมของพื้นที่และจำนวนประชากร

๒. อำเภอจะมีฐานะเป็นหน่วยงานภายในของจังหวัด ซึ่งจะมีบทบาทหน้าที่ในลักษณะดังนี้

(๑) เป็นหน่วยงานปฏิบัติการตามแผนปฏิบัติราชการของจังหวัดภายในเขตพื้นที่อำเภอ

(๒) เป็นศูนย์กลางการให้บริการจากภาครัฐไปสู่ประชาชนในเขตพื้นที่อำเภอ

#### ๓. โครงสร้างการบริหารงานของอำเภอ

(๑) ใช้หลักการเดียวกับจังหวัดคือการกำหนดการแบ่งส่วนราชการแตกต่างกันได้ตามความเหมาะสมกับยุทธศาสตร์ของจังหวัด แต่เมื่อเป็นการบริหารงานตามขอบเขตของจังหวัด จึงกำหนดให้กระทำเป็นระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(๒) หน่วยบริการของอำเภอ เป็นหน่วยงานที่นายอำเภอจัดตั้ง เพื่อทำหน้าที่เช่นเดียวกับหน่วยบริการของจังหวัด แต่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่อำเภอ

#### (ข) การบริหารราชการของอำเภอ

##### ๑. นายอำเภอ

นายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบงานการปฏิบัติราชการของอำเภอและบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีหน้าที่ทั่วไปดังนี้

(๑) กำกับการปฏิบัติงานในอำเภอให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติราชการของจังหวัด

(๒) บริหารราชการตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของ  
ทางราชการ รวมทั้งตามคำแนะนำและการสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด

(๓) ดำเนินกิจการตามที่ได้รับมอบหมายจากจังหวัด และปฏิบัติ  
ราชการแทนจังหวัดในเขตอำเภอ

(๔) ประสานการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในอำเภอให้  
สอดคล้องกับการบริหารงานของจังหวัด

(๕) สอดส่องดูแลให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่  
ประชาชนในอำเภอ

(๖) ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินกิจการในอำนาจหน้าที่ของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## ๒. การบริหารงาน

นายอำเภอจะเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารงานในเขตพื้นที่ของ  
อำเภอให้สอดคล้องกับการบริหารงานของจังหวัด และกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของผู้แทน  
ส่วนราชการทุกแห่งที่ปฏิบัติงานในเขตอำเภอ โดยมีปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงาน

หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอที่ส่วนราชการต่าง ๆ ส่งมาประจำ  
อำเภอจะปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของส่วนราชการนั้น ๆ ในเขตอำเภอ แต่การปฏิบัติงานต้อง  
สอดคล้องนโยบายการบริหารงานของจังหวัด และสอดคล้องกับการบริหารงานของอำเภอ เพื่อให้  
การปฏิบัติงานเป็นเอกภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในลักษณะศูนย์บริการร่วม

## ๓. การใช้อำนาจตามกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่ส่งเจ้าหน้าที่มาประจำอำเภอ  
ซึ่งต้องใช้อำนาจตามกฎหมาย ระเบียบ หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ให้ส่วนราชการ  
เจ้าของอำนาจมอบอำนาจให้นายอำเภอเป็นผู้ใช้อำนาจแทน และให้นายอำเภอมอบอำนาจต่อ  
ให้ผู้แทนของส่วนราชการนั้นซึ่งประจำอำเภอ เพื่อเป็นการกระจายการปฏิบัติงานแต่ยังอยู่ในการ  
กำกับดูแลของนายอำเภอ

## ๔. การทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

กำหนดให้เป็นหน้าที่ของอำเภอที่จะต้องทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท  
ของประชาชนในเขตอำเภอ เพื่อเป็นการช่วยเหลือประชาชนในการระงับข้อพิพาทโดยไม่ต้อง  
เดือดร้อนไปใช้สิทธิทางศาล โดยการไกล่เกลี่ยนั้นจะดำเนินการในรูปคณะบุคคล (ลักษณะ  
ใกล้เคียงกับอนุญาโตตุลาการ) ซึ่งคู่กรณีจะคัดเลือกเองตามรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่นายอำเภอจัดทำขึ้น  
เมื่อมีการไกล่เกลี่ยกันได้ให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความเพื่อมีผลสำหรับคู่กรณี

สำหรับคดีอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้ ถ้าคู่กรณีมีความประสงค์ให้มีการไกล่เกลี่ยตามวิธีการข้างต้น ให้นายอำเภอจัดให้มีการดำเนินการไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดคดีเลิกกัน

## หมวด ๖ การจัดระเบียบราชการส่วนท้องถิ่น

เดิมในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้เป็นประเภท ได้แก่

๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
๒. เทศบาล
๓. สุขาภิบาล
๔. ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

การกำหนดดังกล่าวทำให้การกำหนดรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเกิดความไม่คล่องตัวเพราะในอนาคตการปกครองท้องถิ่นอาจมีรูปแบบการปกครองหลายรูปแบบตามเจตนารมณ์และความเหมาะสมของท้องถิ่นได้ และเพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หมวด ๙ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงกำหนดการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักการแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีรูปแบบการบริหารราชการตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่น

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยสอดคล้องกัน และให้สามารถให้บริการแก่ประชาชนโดยทั่วถึง จึงสมควรให้มีการทำงานระหว่างส่วนราชการและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถมีการทำงานที่มีความสัมพันธ์กันในลักษณะช่วยเหลืองานได้ โดยภารกิจใดที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่า การจัดทำภารกิจนั้นหากมอบหมายให้ส่วนราชการจัดทำแทนจะเกิดประสิทธิภาพยิ่งกว่าจัดทำเอง หรือเป็นการอำนวยความสะดวกได้อย่างทั่วถึงอันจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชน ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมอบหมายให้ส่วนราชการดำเนินการแทนได้ ซึ่งโดยวิธีนี้จะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการบริการประชาชนเพิ่มขึ้น ในกรณีที่ภารกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายประการ และภารกิจบางประการยังไม่มีขีดความสามารถหรือยังไม่มีเครื่องมือในการทำงานที่เพียงพอ และส่วนราชการสามารถดำเนินการให้แทนได้อยู่แล้ว ก็จะทำให้เกิดการบริหารจัดการในเขตพื้นที่ร่วมกันและมีความคุ้มค่าในประโยชน์ที่ได้รับ

## หมวด ๗ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

โดยที่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมีความมุ่งหมายจะพัฒนาส่วนราชการ ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น จึงสมควรปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของคณะกรรมการให้ตรงกับภาระหน้าที่โดยตัดผู้ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายหนึ่งคนออกจากองค์ประกอบของคณะกรรมการ เพราะภาระหน้าที่ของคณะกรรมการนี้มุ่งการจัดโครงสร้างและวิธีทำงานของส่วนราชการโดยไม่มีส่วนใดเกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพิ่มเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ และอธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นที่ปรึกษาของ ก.พ.ร. เพื่อให้การปฏิบัติงานเชื่อมโยงกับหน่วยงานกลางต่าง ๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

นอกจากนี้ การกำหนดให้ต้องมีกรรมการประจำเต็มเวลาเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการด้วยนั้น ทำให้ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานที่จำเป็นต้องมีคณะกรรมการดังกล่าวคงที่ตลอดเวลาโดยไม่อาจปรับเปลี่ยนได้ตามภารกิจความจำเป็น จึงเห็นควรแก้ไขให้การมีกรรมการประจำเต็มเวลาจะมีขึ้นตามความจำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลเท่านั้น

---