

บทที่ 4 :

ความพยายามในการ แก้ไขปัญหาในเรื่องความเป็น นิติบุคคลของส่วนราชการ

ดังที่ได้ศึกษามาแล้วว่าการกำหนดให้ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้การบริหารราชการของประเทศประสบกับปัญหานานาประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ปัญหาการฟ้องร้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกิดจากความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ทั้งนี้ เพราะการจัดโครงสร้างองค์การบริหารราชการเป็นกลไกสำคัญในอันที่จะผลักดันให้แนวทางการบริหารประเทศตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ รวมทั้งการดำเนินการตามนโยบายของรัฐเกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นการออกมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ การตราหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง

และยุบเลิกหน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นต้น และการดำเนินการอื่นๆ ซึ่งในบทนี้จะได้กล่าวถึงความพยายามในการแก้ไขปัญหาความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน

4.1 การกำหนดให้การรวม โอน หรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เนื่องจากปัญหาความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องอาศัยการจัดตั้งองค์กรเพื่อรองรับภารกิจของรัฐไม่สามารถเปลี่ยนแปลงให้ทันกับสถานการณ์ต่างๆ ได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 230 จึงได้วางหลักการให้การจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มสามารถกระทำได้โดยการตราเป็น “พระราชกฤษฎีกา” ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดตั้งองค์กรและโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม มีความคล่องตัว สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดของกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

จากผลของบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม โดยกำหนดให้ การรวม โอน การเปลี่ยนชื่อส่วนราชการหรือยุบเลิกส่วนราชการ ที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา¹

ส่วนการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มยังต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ² ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมตรวจสอบการจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารดังกล่าวข้างต้นใหม่ ซึ่งมีผลเป็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากต้องจ่ายเงินเดือนหรือค่าจ้างเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ดีแม้ผลของมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะทำให้ฝ่ายบริหารสามารถจัดตั้งและยุบเลิกส่วนราชการได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงการบริหารงานของส่วนราชการซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายที่

¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 25434 มาตรา 8 ทวิ และมาตรา 8 จัตวา

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 25434 มาตรา 8

เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตลอดจนกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ดังความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องการโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เรื่องเสร็จที่ 332/2541 ว่า

“มาตรา 230 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนกลางให้เป็นไปตามนโยบายด้วยการตราพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมหรือโอนกระทรวง ทบวง กรม ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม หากไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่ม ฝ่ายบริหารก็สามารถดำเนินการได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจัดระเบียบ เห็นว่า อำนาจการตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งมีผลแก้ไขพระราชบัญญัติได้จะต้องกระทำในลักษณะจำกัดเพื่อประโยชน์ของฝ่ายบริหารที่จะจัดโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นราชการบริหารส่วนกลางให้เหมาะสมเท่านั้น ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาซึ่งมีผลแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติตามมาตรา 230 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญฯ จึงหมายความว่าเฉพาะถึงในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง ปรับปรุง โอน รวม หรือยุบ กระทรวง ทบวง กรม แต่สำหรับการบริหารงานบุคคลรวมตลอดถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สร้างอำนาจหรือกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจของบุคคลหรือองค์กรไว้ พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามมาตรา 230 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ไม่สามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลบังคับดังกล่าวได้ ดังนั้น กรณีที่กระทรวงมหาดไทยจะโอนกรมตำรวจไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หากกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะดำเนินการดังกล่าว (การปรับโครงสร้างการบริหารนโยบายและการบริหารงานบุคคล) ก็จะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 จึงจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าแม้การจัดตั้งหรือยุบเลิกส่วนราชการจะกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่การบริหารงานของส่วนราชการซึ่งต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นต้น ก็ยังคงต้องดำเนินการตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ความยากลำบากในการจัดตั้งหรือยุบเลิกส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงไม่สามารถแก้ไขให้หมดสิ้นไปโดยผลของมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

4.2 การปฏิรูประบบราชการ โดยจัดให้มีการบริหารงานในรูปแบบ “กลุ่มภารกิจ”

แนวคิดและความพยายามในการปฏิรูประบบราชการได้มีการกล่าวถึงกันมากในช่วง 10-20 ปี ที่ผ่านมา ทั้งนี้ เนื่องจากโครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ กฎ ระเบียบต่างๆ ของระบบราชการมีความล้าหลังไม่ทันสมัย ไม่สามารถตอบสนองการพัฒนาของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด จนกระทั่งในสมัยของรัฐบาลที่มี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้มีการผลักดันการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการและวิธีการปฏิบัติราชการให้มีขนาดเล็กลงแต่ประสิทธิภาพสูงขึ้น

ผลจากการดำเนินการดังกล่าวได้มีการตรากฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เพื่อปรับปรุงระบบบริหารราชการให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นหลายประการ อาทิ การกำหนดให้การบริหารราชการแนวใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน หรือการกำหนดให้มีรูปแบบการบริหารใหม่โดยกระทรวงสามารถแยกส่วนราชการจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามภาระหน้าที่เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติ และกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่างๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้และมีผู้รับผิดชอบกำกับกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรง เพื่อให้งานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะการกำหนดให้มี “กลุ่มภารกิจ” เพราะถือเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคล กล่าวคือ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 21 วรรคสอง กำหนดให้ “กลุ่มภารกิจ” ได้แก่ การรวมส่วนราชการระดับกรมที่มีงานสัมพันธ์กันตั้งสองส่วนราชการขึ้นไปภายในกระทรวงเดียวกัน เพื่อกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกัน อาทิ กลุ่มภารกิจด้านรายได้ กระทรวงการคลังประกอบด้วย กรมศุลกากร กรมสรรพสามิตและกรมสรรพากร กลุ่มภารกิจการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง กระทรวงคมนาคมประกอบด้วย กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบท เป็นต้น

ส่วนการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้น แต่ละกลุ่มภารกิจจะมีผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีคนหนึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจรับผิดชอบราชการและบังคับบัญชาข้าราชการของส่วน

ราชการในกลุ่มนั้น³ โดยปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีต้นสังกัด⁴ และรายงานผลการดำเนินงานต่อปลัดกระทรวงตามที่กฎหมายกำหนด⁵ นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน หัวหน้ากลุ่มภารกิจอาจกำหนดให้ส่วนราชการของส่วนราชการระดับกรมแห่งหนึ่งปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับสารบรรณ บุคลากร การเงิน การพัสดุ หรือการบริหารงานทั่วไปให้แก่ส่วนราชการแห่งอื่นภายใต้กลุ่มภารกิจเดียวกันก็ได้⁶

จากลักษณะของกลุ่มภารกิจและการบริหารงานของกลุ่มภารกิจข้างต้น เมื่อพิจารณาประกอบกับปัญหาความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ จะพบว่า นอกจากการกำหนดกลุ่มภารกิจ จะทำให้มีการใช้ทรัพยากร และงบประมาณเพื่อที่จะให้การบริหารงานของทุกกรมบรรลุเป้าหมายของกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความซ้ำซ้อนแล้ว⁷ ยังสามารถแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่และการดำเนินการของกรมซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลได้ด้วย กล่าวคือ โดยปกติกรมแต่ละกรมที่เป็นนิติบุคคลจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและต้องปฏิบัติตามภารกิจภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด การปฏิบัติหน้าที่ของกรมดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นเอกเทศ และไม่สัมพันธ์กับกรมอื่นๆ ทั้งนี้ แม้จะมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเดียวกันหรือสามารถใช้สอยทรัพยากรร่วมกันได้ก็ตาม แต่การกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจทำให้กรมต่างๆ ที่มีงานสัมพันธ์กันสามารถกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกัน และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่ม

³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 21

⁴ กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545 ข้อ 22

⁵ กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545 ข้อ 24 บัญญัติไว้ดังนี้

ข้อ 24 ให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจรายงานต่อปลัดกระทรวงในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดงานใดชิ้นใหม่โดยมิใช่เป็นงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี ให้รายงานเมื่อได้กำหนดขอบเขตและกำหนดเวลาของงานนั้น

(2) เมื่อได้เริ่มลงมือปฏิบัติงานใดให้รายงานการเริ่มต้นทำงาน

(3) ในกรณีมีเหตุอันสำคัญอันอาจทำให้เป้าหมายของงานเปลี่ยนไปไม่ว่าจะทำให้เสร็จเร็วขึ้นหรือช้าลง หรือไม่อาจสำเร็จได้ก็ตาม ให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจรายงานเหตุดังกล่าวและผลที่อาจเกิดขึ้น

(4) ในกรณีมีเหตุสำคัญตาม (3) เป็นอุปสรรคต่องาน เมื่อได้ริเริ่มใช้มาตรการใดเพื่อแก้ไขอุปสรรค ให้รายงานการดำเนินการ และถ้ามาตรการนั้นไม่อาจบรรลุผล ต้องเปลี่ยนไปใช้มาตรการใหม่ ให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจรายงานการริเริ่มใช้มาตรการใหม่ด้วย

(5) กรณีที่เหตุสำคัญตาม (3) ยุติลงแล้ว ให้รายงานการยุติและประเมินผลที่จะตามมา

(6) กรณีที่งานใดเสร็จสิ้นแล้ว ให้รายงานผลการปฏิบัติ การใช้จ่ายงบประมาณบุคลากรและทรัพย์สินพร้อมกับประเมินผลงานกับเป้าหมายที่ตั้งไว้

(7) การรายงานความก้าวหน้าของงานตามที่ปลัดกระทรวงและหัวหน้ากลุ่มภารกิจตกลงกันหรือตามที่รัฐมนตรีสั่ง

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 21 วรรคสาม

⁷ หมายเหตุแนบท้ายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

ภารกิจนั้นโดยตรงเพื่อให้งานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วรวมทั้งให้มีการประสานงาน การปฏิบัติงานได้

4.3 การกำหนดให้การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐเมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัดแต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็น ทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมดและยังคงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็น เช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม⁸

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวแก่การดำเนินงานของฝ่ายบริหาร มาตรา 28 แห่ง พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จึงได้วางหลักเกณฑ์ในการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ โดย บัญญัติให้ “ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” ทำให้การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะเป็รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศคณะปฏิวัติ หรือมติคณะรัฐมนตรี สามารถกระทำได้ด้วยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่ง ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ โดยไม่จำเป็นต้องตราเป็น กฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายในลำดับเดียวกับกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด

นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังได้รับรองหลักเกณฑ์ดังกล่าว โดยวินิจฉัยไว้ในคำ วินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 ว่า

“ การที่มาตรา 28 บัญญัติให้ในกรณีที่มติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่า กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นอันยกเลิกไปนั้น มิได้หมายความว่า กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ถูกยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรี แต่หมายถึงมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดเป็นเพียง เงื่อนไข ส่วนการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต้องเป็นไปตามเวลาที่กำหนดในพระราช กฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้นซึ่งเป็นเงื่อนไข และเมื่อต้องด้วยเงื่อนไขและเงื่อนไขครบทั้งสอง ประการแล้วกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจึงถูกยกเลิกโดยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ๔ มาตรา 28 นี้ เมื่อการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด

⁸ หมายเหตุแนบท้ายพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

หรือประกาศของคณะปฏิวัติได้ดำเนินการโดยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้วก็จะเป็นการยกเลิกโดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายเดียวกัน

อนึ่ง การที่มาตรา 28 วรรคหนึ่ง กำหนดให้มติคณะรัฐมนตรีที่ให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขและพระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลาเป็นเงื่อนไข เพื่อให้มาตรา 28 มีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นการทั่วไป โดยให้อำนาจในส่วนที่เป็นเงื่อนไขและเงื่อนไขของการใช้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละฉบับยกเลิกเมื่อใดไปให้คณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่ต้องบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาพิจารณาในคดีในเรื่องนี้ เมื่อเห็นว่าได้มีการดำเนินการครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ และไม่มีกรณีใดที่รัฐวิสาหกิจเดิมจะต้องดำเนินการต่อไปแล้ว โดยจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ”

จากบทบัญญัติมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวได้วางแนวทางให้ฝ่ายบริหารสามารถยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศคณะปฏิวัติ หรือพระราชกฤษฎีกา ด้วยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติเพียงฉบับเดียว ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความคล่องตัวในการปรับบทบาทและภารกิจของรัฐให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ โดยไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดของกระบวนการนิติบัญญัติ

ดังนั้น เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาคำสั่งความเป็นนิติบุคคลในการจัดตั้งและยุบเลิกส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งส่วนใหญ่จะต้องดำเนินการโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ จึงอาจจะนำแนวทางดังกล่าวมาปรับใช้ได้กับการยุบเลิกส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลได้

4.4 การปฏิรูประบบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ

การปฏิรูประบบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน เป็นผลมาจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ต้องการแก้ไข้ปัญหาของระบบการจัดการศึกษาตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีลักษณะของการรวมอำนาจสูง มีสายการบังคับบัญชาที่ยาวและทับซ้อน ตลอดจนความซ้ำซ้อนและการขาดการประสานงานและ

เชื่อมโยงการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานที่จัดการศึกษา⁹ โดยบทบัญญัติมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานการศึกษา และสถานศึกษาที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ใช้บังคับ ซึ่งได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ(เดิม) ทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (ส.ก.ศ.) ยุบเลิกไปจัดตั้งเป็นกระทรวงศึกษาธิการภายใน 3 ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ใช้บังคับ และนอกจากนี้ยังได้มีการปรับโครงสร้างการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการภายในกระทรวงศึกษาธิการใหม่ด้วยการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ขึ้นใช้บังคับสำหรับการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการโดยเฉพาะแยกจากการบริหารราชการของกระทรวง ทบวง กรม ทั่วไป ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

เมื่อพิจารณาการจัดโครงสร้างองค์กรและระบบการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 พบว่า นอกจากกฎหมายดังกล่าวจะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการให้มีความชัดเจน เพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซึ่งซ้อนทับกันระหว่างส่วนราชการของกระทรวงอันเป็นผลมาจากความนิติบุคคลของส่วนราชการเหล่านั้นแล้ว ยังมีลักษณะการบริหารงานใน “แนวระนาบ” เพื่อมิให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงต้องอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของปลัดกระทรวง อันเป็นลักษณะการบริหารใน “แนวตั้ง” ที่ก่อให้เกิดความล่าช้าและการกระจุกตัวของการตัดสินใจในส่วนกลาง กล่าวคือ กำหนดให้องค์กรบริหารหลัก 4 องค์กรของกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็น “กรม” ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเช่นเดียวกับสำนักงานปลัดกระทรวง ทำนองเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ไม่ได้อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของสำนักนายกรัฐมนตรี

นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังปรากฏให้เห็นแนวความคิดที่จะแยกการมีฐานะเป็นนิติบุคคลกับความเป็นอิสระของส่วนราชการออกจากกัน หรือลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการด้วยการกำหนดให้ส่วนราชการมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการไว้ในกฎหมายจัดตั้งหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่กำหนดให้ส่วนราชการนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังบทบัญญัติมาตรา 54 ซึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้ปลัดกระทรวง เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษา

⁹ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, “ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง การบริหารงานและการบริหารงานบุคคลในระบบการศึกษาไทย”, รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เล่ม 1 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา , 2543) หน้า 4 - 62.

ชั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งที่เป็นส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล รวมถึงกำหนดให้ปลัดกระทรวง เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษามอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา แล้วแต่กรณี โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและการบริหารงานที่คล่องตัวในการจัดการศึกษา

อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 34 จะบัญญัติให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล¹⁰ แต่มีข้อสังเกตว่า ความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนนั้นไม่มีผลต่อความเป็นอิสระของโรงเรียนแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะไม่ว่าจะเป็นโรงเรียน สถานศึกษาอื่นที่มีใช้โรงเรียน หรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต่างก็มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการเท่าเทียมกันโดยผลของ มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าผลของการปฏิรูประบบราชการของกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กับปัญหาความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการนั้น สามารถทำได้แค่เพียงการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่เฉพาะในส่วนของส่วนราชการที่จัดการศึกษาเท่านั้น ส่วนทัศนคติและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการก็ยังคงเป็นสิ่งที่ต้องปรับปรุงแก้ไขต่อไป

กล่าวโดยสรุป แม้จะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการมาโดยตลอด แต่ปัญหาจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการก็ยังคงปรากฏอยู่ในระบบบริหารราชการของประเทศไทย ซึ่งทั้งนี้อาจเป็นเพราะการดำเนินการดังกล่าวเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะที่เกิดขึ้น โดยยังไม่ได้หยิบยกสาเหตุแห่งปัญหาที่แท้จริงขึ้นมาพิจารณาแต่อย่างใด

¹⁰ การกำหนดให้โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นการกำหนดขึ้นในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ทั้งนี้ เนื่องจากความเข้าใจว่า หากกำหนดให้โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคลจะทำให้โรงเรียนมีความเข้มแข็งขึ้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว การกำหนดให้โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น ไม่ได้ทำให้โครงสร้างการบริหารของกระทรวงศึกษาธิการเปลี่ยนแปลงแต่ประการใด และยังทำให้เกิดปัญหาความเป็นนิติบุคคลตามมาอีกด้วย

4.5 ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการทำให้ความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม อ่อนตัวลงโดยยังไม่ยกเลิกความเป็นนิติบุคคล

แม้จะมีความพยายามแก้ไขปัญหาระบบบริหารราชการโดยลดหรือทำให้สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการอ่อนตัวลง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้การรวม โอน หรือยุบเลิก กระทรวง ทบวง กรม สามารถกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 230 การปฏิรูประบบราชการโดยจัดให้มีการบริหารงานในรูปแบบกลุ่มภารกิจ การกำหนดให้การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ รวมถึงการปฏิรูประบบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีเป้าหมายที่จะให้การบริหารงานของส่วนราชการมีการปรับเปลี่ยนไปในทิศทางที่เกิดความคล่องตัวและยืดหยุ่นมากขึ้นแต่อย่างไรก็ตาม ฐานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการโดยเฉพาะส่วนราชการระดับกรมก็ยังคงเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปและพัฒนาาระบบราชการอยู่หลายประการ

4.5.1 การปรับโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม โดยไม่มีการปรับอำนาจหน้าที่และระบบการบริหาร

การกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถรวม โอน หรือยุบเลิก กระทรวง ทบวง กรมได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญนั้น ส่งผลให้เกิดการปรับปรุงเฉพาะโครงสร้างและการจัดระเบียบบริหารส่วนราชการขึ้นใหม่เพื่อให้เกิดความเหมาะสมเท่านั้น แต่ไม่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านกรบริหารงานตลอดจนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอย่างใด เนื่องจากระบบการบริหารงานและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการยังคงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่น อาทิ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล เป็นต้น¹¹ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดตั้งหรือปรับโครงสร้างส่วนราชการให้เหมาะสม โดยไม่มีการปรับอำนาจหน้าที่และระบบการบริหารงานให้สอดคล้องกับโครงสร้างใหม่ย่อมไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด เพราะอำนาจหน้าที่และระบบการบริหารยังถูกจำกัดอยู่ในกรอบของกฎหมายเดิม การริเริ่มดำเนินการด้วยวิธีใหม่หรือปฏิบัตินิติราชการด้วยแนวทางใหม่เพื่อให้เกิดความคล่องตัว เกิดประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายตามภารกิจของโครงสร้างใหม่จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ ฉะนั้น การปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์โดยเอาภารกิจเป็นหลัก แต่ไม่มีการปรับอำนาจหน้าที่และระบบการบริหารงานให้เอื้อต่อการปฏิบัติการให้ลุล่วงตามเป้าหมายจึงไม่อาจแก้ไขปัญหาะบบบริหารงานของส่วนราชการได้

นอกเหนือจากนี้ การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 230 ยังคงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด คือ การจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม นั้นจะต้องไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของ

¹¹ โปรดดูคำวินิจฉัยเรื่องการโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย เรื่องเสร็จที่ 332/2541 ในหน้า 71.

ข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มเติม¹² หากมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มเติมต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เพราะการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มเติม ย่อมหมายถึงการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นเงินที่ได้มาจากภาษีอากรของประชาชน จึงจำเป็นต้องให้ผู้แทนประชาชนเข้ามาตรวจสอบโดยกระบวนการตามกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

อนึ่ง เมื่ออำนาจหน้าที่และระบบการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่น จึงมีแนวความคิดว่าการแก้ไขปัญหาระบบบริหารราชการไม่ว่าปัญหาอำนาจหน้าที่ ความไม่คล่องตัวของระบบบริหารงานบุคคล ความไม่คล่องตัวของระบบงบประมาณหรือระบบทรัพย์สิน รวมไปถึงความไม่คล่องตัวในระบบมอบอำนาจและปัญหาในระบบการป้องกันนั้น สามารถกระทำได้ด้วย การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่สร้างอำนาจหรือกำหนดขอบเขตของอำนาจ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานของส่วนราชการจะเป็นการเหมาะสมกว่า โดยไม่จำเป็นต้องยกเลิกฐานะความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมแต่ประการใด ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบราชการอย่างกว้างขวางและรุนแรง¹³

4.5.2 ปัญหาในการดำเนินการปฏิรูประบบราชการโดยการ “จัดกลุ่มภารกิจ”

แม้การจัดตั้งกลุ่มภารกิจขึ้นตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 จะเป็นผลลัพธ์ของการผลักดันการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง และถือเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่และปรับโครงสร้างของส่วนราชการให้มีขนาดเล็กลงแต่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น อย่างไรก็ตามการบริหารกลุ่มภารกิจในปัจจุบันยังประสบปัญหาและข้อขัดข้องอยู่หลายประการ อันสืบเนื่องจากสาเหตุต่างๆ ดังนี้¹⁴

(1) โครงสร้างการจัดกลุ่มภารกิจ : ความสมบูรณ์ของการบูรณาการงานของกลุ่ม

ปัญหาเรื่องการบูรณาการของงานที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากงานที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับงานของกลุ่มภารกิจบางส่วนอยู่นอกกลุ่มภารกิจ ซึ่งอยู่นอกเหนือความรับผิดชอบของรองปลัดกระทรวงหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้นๆ ดังนั้น ทำให้งานขาด

¹² มาตรา 8 ทวิ และมาตรา 8 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

¹³ โปรดดูสรุปการสัมมนาเฉพาะกลุ่มเพื่อระดมความคิดเห็น ในภาคผนวก ก.

¹⁴ สรุปผลการประชุมรองปลัดกระทรวงหัวหน้ากลุ่มภารกิจ เรื่องการบริหารกลุ่มภารกิจ, สำนักงาน ก.พ.ร., 31 มีนาคม 2547

ตอนไปและไม่สามารถบูรณาการงานเรื่องนั้นให้สมบูรณ์ได้ เพราะรองปลัดกระทรวงหัวหน้ากลุ่มภารกิจไม่สามารถตั้งข้ามกรมได้ ส่งผลต่อเนื่องให้งานที่เป็นวาระแห่งชาติไม่อาจจัดทำหรือจัดทำได้ยากเพราะขาดความชัดเจนว่าใครเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาดำเนินการ

นอกจากนี้ในทางข้อเท็จจริงที่ปรากฏ คือ รองปลัดกระทรวงหัวหน้ากลุ่มภารกิจไม่ได้เข้าร่วมประชุมในงานที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มภารกิจ ในขณะที่รองปลัดกระทรวงที่ช่วยงานปลัดกระทรวง(รองปลัดอำนาจการ) เป็นผู้เข้าร่วมประชุมแทนปลัดกระทรวง ดังนั้น การแบ่งกลุ่มภารกิจจึงควรนำงานมาเป็นหลักในการพิจารณาไม่ใช่เน้นเฉพาะการรวมหน่วยงานเพียงอย่างเดียวซึ่งจะทำให้การบูรณาการไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างจริงจัง

ในประเด็นนี้สามารถพิจารณาได้ว่าหากสลายความเป็นนิติบุคคลของกรมแล้วจะทำให้กลุ่มภารกิจสามารถพัฒนาไปในแนวทางที่แข็งแกร่งขึ้นได้ เนื่องจากกรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งซึ่งกำหนดฐานะนิติบุคคลของแต่ละกรมไว้ได้ถูกยกเลิกไป ความเป็นเอกเทศจึงหายไป ส่งผลให้อำนาจหน้าที่มีความเป็นเอกภาพอยู่ที่กระทรวง ฉะนั้น ปัญหาในทางปฏิบัติที่รองปลัดกระทรวงหัวหน้ากลุ่มภารกิจไม่สามารถตั้งข้ามกรมย่อมได้รับการแก้ไขเยียวยา

(2) ปัญหาสำนักงานหัวหน้ากลุ่มภารกิจ

สืบเนื่องจากยังไม่มีการจัดอัตรากำลังของสำนักงานหัวหน้ากลุ่มภารกิจที่ชัดเจน ในทางปฏิบัติจึงใช้การยืมตัวเจ้าหน้าที่จากกรมต่างๆ มาปฏิบัติงาน ซึ่งต่อไปอาจจะก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการพิจารณาความดีความชอบ เพราะอธิบดีเจ้าของตำแหน่งอาจถือว่าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นไม่ได้ปฏิบัติงานให้กรมนั้นๆ และอธิบดีเจ้าของตำแหน่งไม่สนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความสามารถสูงมาปฏิบัติงานในสำนักงานหัวหน้ากลุ่มภารกิจ เนื่องจากประสงค์ให้ปฏิบัติงานในสำนักงานในกรมนั้นๆ มากกว่า กรณียินยอมให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมาช่วยปฏิบัติงานในสำนักงานหัวหน้ากลุ่มภารกิจก็จะเป็นเพียงการให้มาช่วยปฏิบัติงานในบางช่วงเวลาเท่านั้น

กล่าวได้ว่า การโอนและโยกย้ายบุคลากรในระดับกระทรวงนั้นยังมีความไม่คล่องตัวและไม่ยืดหยุ่นอยู่บางประการ เนื่องจากส่วนราชการระดับกรมยังยึดติดกับคำว่า คนของตนและหวงกันบุคลากรของตนไว้ ทำให้ในกรณีที่มีภารกิจซึ่งจำเป็นต้องใช้บุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถ หรือมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาปฏิบัติงานจึงเกิดปัญหาดังที่กล่าวมา ฉะนั้น หากระบบการบริหารงานบุคคลในกระทรวงสามารถดำเนินการไปได้โดยยกเลิกกำแพงนิติบุคคลของกรมต่างๆ และให้อำนาจในการบริหารบุคคลของกระทรวงมีลักษณะเป็นเอกภาพ อยู่ภายใต้องค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะย่อมก่อให้เกิดกลไกการบริหารงานบุคคลที่มีความคล่องตัว สามารถตอบสนองต่อการจัดบุคลากรเพื่อปฏิบัติการภารกิจเฉพาะด้านได้ด้านหนึ่ง ตามนโยบายการบริหารงานของส่วนราชการ

(3) วัฒนธรรมในการทำงาน

กล่าวได้ว่าการปฏิบัติงานของส่วนราชการยังคงมีความเกรงใจแบบไทยๆ อยู่ ประกอบกับวัฒนธรรมการทำงานที่ยังไม่เปลี่ยนแปลง เช่นอธิบดีอาจเคยชินกับการไปพบ ปลัดกระทรวงและการเสนอเรื่องบางเรื่องอธิบดีเสนอถึงปลัดกระทรวงโดยตรง บางเรื่องก็เสนอ หัวหน้ากลุ่มภารกิจ ปลัดกระทรวงเองก็เกรงใจไม่กล้าบอกอธิบดีให้ไปเสนอต่อรองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ หรือรองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจไม่แจ้งยังปลัดกระทรวงเพื่อให้อธิบดีมาหารือก่อน วัฒนธรรมและความเคยชินเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติการทำงานในระบบเดิมที่ยึดติดอยู่กับกรอบอำนาจหน้าที่ของกรมโดยไม่ได้คำนึงถึงเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน เป็นหลักแม้การจัดกลุ่มภารกิจนั้นจะพิจารณางานเป็นหลักในการจัดแบ่งก็ตาม อธิบดีก็ยังคงหวงกันงานในขณะที่รองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจก็ไม่มีอำนาจชี้ขาดหรือสั่งการในกรณีดังกล่าวแต่อย่างใด พร้อมกับที่ระบบมอบอำนาจยังคงยึดโยงอยู่ฐานะความเป็นนิติบุคคลของกรม

(4) การใช้ทรัพยากรร่วม

เนื่องจากการใช้จ่ายงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมและจังหวัดถูกกำหนดกรอบไว้โดยกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณซึ่งยึดโยงอยู่กับสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการเป็นสำคัญ ดังนั้นงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมใดก็ถือว่าเป็นของกระทรวง ทบวง กรมนั้นๆ ไม่อาจนำมาใช้ร่วมกันเพื่อผลักดันงานบางเรื่องที่สุดดคล่องและสามารถดำเนินการร่วมกันได้อย่างคล่องตัว การทำงานเชิงบูรณาการจึงไม่เกิดผลเพราะไม่อาจโอน ย้ายงบประมาณ หรือใช้ทรัพยากรร่วมกันได้ เนื่องจากมีกำแพงของความเป็นนิติบุคคลซึ่งยึดโยงอยู่กับความเป็นเจ้าของงบประมาณและทรัพยากรขวางกั้นอยู่

4.6 สรุป

แม้จะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาระบบบริหารราชการที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากฐานความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการดังที่กล่าวมาในข้างต้น แต่ปัญหาจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการก็ยังคงปรากฏอยู่ในระบบบริหารราชการของประเทศไทย ทั้งนี้ เพราะการดำเนินการที่ผ่านมานั้นเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะที่เกิดขึ้น โดยยังไม่ได้หุ้บยกสาเหตุแห่งปัญหาสำคัญอันก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารราชการจากการที่ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลมาพิจารณาอย่างจริงจังแต่ประการใด ในขณะที่เดียวกันก็ปรากฏแนวความคิดที่ว่า ปัญหาของระบบราชการสามารถแก้ไขได้โดยการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน ซึ่งจะเป็นการเหมาะสมกว่าการไปรื้อฐานความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อระบบราชการตามมาภายหลัง

ด้วยเหตุนี้เพื่อชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ และเปรียบเทียบให้เห็นว่าการคงสภาพความเป็นนิติบุคคลไว้โดยแก้ไขปัญหาของระบบราชการด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่น่าจะเป็นวิธีการแก้ปัญหารากฐานของระบบราชการที่เหมาะสม สืบเนื่องจากเหตุผลในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง : ความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

แม้ว่าในทางวิชาการนิติศาสตร์ของไทยจะยอมรับว่ารัฐเป็นนิติบุคคลในทางมหาชน แต่ในทางปฏิบัติศาลไทยหรือนักกฎหมายก็ยังไม่อาจยอมรับโดยสนิทใจว่ารัฐเป็นนิติบุคคล และเนื่องด้วยความเชื่อที่ว่าความเป็นนิติบุคคลก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายเท่านั้น เมื่อไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรใดรับรองความเป็นผู้ทรงสิทธิของรัฐในทางกฎหมาย ก็เป็นที่แน่ชัดว่าในทางปฏิบัติยังไม่มีศาลใดที่จะก้าวล่วงไปวินิจฉัยเพื่อรับรองหรือแสดงให้เห็นถึงความมีตัวตนของรัฐในทางกฎหมาย ในขณะที่ในประเทศเยอรมัน หรือฝรั่งเศส อันเป็นประเทศต้นแบบของการก่อตั้งของระบบกฎหมายไทยต่างก็ได้รับการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐไว้อย่างชัดเจน

หากตั้งหลักที่ว่าประเทศไทยจำเป็นต้องมีการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้รัฐสามารถทรงสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายได้โดยตรง อาทิ การเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยที่ไม่ต้องให้กระทรวงการคลังซึ่งเป็นเพียงส่วนราชการหนึ่งถือแทนอีกต่อไป¹⁵ หรือเพื่อให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องรัฐได้โดยตรง เป็นต้น สิ่งที่ต้องพิจารณาต่อมา คือ หากรัฐเป็นนิติบุคคลแล้ว ส่วนราชการต่างๆ ยังจำเป็นต้องมีสภาพความเป็นนิติบุคคลอยู่หรือไม่ ทั้งนี้ เมื่อศึกษาถึงการเกิดขึ้นของความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการจะพบว่า เป็นเพียงอุบัติเหตุในทางกฎหมาย¹⁶ คือ ต้องการให้ส่วนราชการจัดการงานได้เองโดยอิสระโดยไม่ได้มีการศึกษากันอย่างจริงจังจึงว่าความเป็นนิติบุคคลมีผลต่อประสิทธิภาพของระบบราชการอย่างไร

หากรัฐมีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายและส่วนราชการก็เป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายก็จะก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของความเป็นนิติบุคคล คือ เมื่อต่างก็เป็นนิติบุคคลย่อมก่อให้เกิดปัญหาความทับซ้อนกันของสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายตามมาอย่างแน่นอน ทั้งที่ส่วนราชการเป็นเพียงองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการให้บรรลุภารกิจของรัฐ และการกระทำใดๆ ของส่วนราชการจึงเป็นการทำแทนและในนามของรัฐเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่ส่วนราชการต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกต่อไป เพราะเมื่อรัฐซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ที่แท้จริงในทางกฎหมายมหาชนและได้รับการรับรองซึ่งสิทธิและหน้าที่อย่างชัดเจนแล้ว รัฐก็สามารถรับเอาซึ่งสิทธิหรือหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการกระทำของส่วนราชการได้โดยตรง แต่หากไม่มีการยุบเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการทั้งที่รัฐก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล

¹⁵ มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

¹⁶ โปรดดูเหตุผลของการบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นครั้งแรกในหน้า 29

ปัญหาในทางกฎหมายก็จะตามมาว่าใครจะต้องผูกพันในนิติสัมพันธ์ใดๆ ที่ส่วนราชการก่อตั้งขึ้นทั้งที่เป็น การก่อตั้งแทนและในนามของรัฐทั้งสิ้น

ประเด็นที่สอง : เหตุผลและความจำเป็นในการดำรงอยู่ของสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการเกิดขึ้นของความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการนั้นเป็นเพียง อุบัติเหตุในทางกฎหมาย คือ เกิดขึ้นเพื่อเหตุผลและความจำเป็นบางประการซึ่งยังไม่จำเป็นถึงขนาดที่ต้องก่อตั้งฐานะความเป็นนิติบุคคลให้กับส่วนราชการ

หากจะมองถึงความเป็นอิสระของส่วนราชการในการบริหารราชการ ก็จะพบว่าความเป็นนิติบุคคลมิได้ทำให้ส่วนราชการมีความเป็นอิสระขึ้นมาแต่อย่างใด เพราะความคล่องตัวในการบริหารราชการไม่จำเป็นที่ต้องมีความเป็นนิติบุคคล แม้ว่าความเป็นนิติบุคคลจะก่อตั้งสิทธิและหน้าที่อย่างอิสระให้กับส่วนราชการทำให้ส่วนราชการสามารถก่อนิติสัมพันธ์ หรือฟ้องร้องคดีได้เอง แต่ท้ายที่สุดภาระหรือข้อผูกพันใดๆ ที่ส่วนราชการมีต่อบุคคลภายนอกก็ล้วนแล้วเป็นภาระหรือข้อผูกพันของรัฐทั้งสิ้น

ด้วยเหตุนี้การดำรงอยู่ของความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไม่ได้สร้างประโยชน์ให้กับการบริหารราชการแต่อย่างใด แต่กลับสร้างความเป็นมีตัวตน ความเป็นเจ้าของ หรือเขตแดนอำนาจของส่วนราชการให้เป็นอิสระออกจากกันมากกว่าการดำรงอยู่ของความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการจึงเปรียบเสมือนอวัยวะที่ไม่จำเป็นต่อการทำงานของร่างกาย ทั้งหากปล่อยให้มีโอกาสกลายเป็นเนื้อร้ายในภายหลัง

ประเด็นที่สาม : แนวทางในการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแล้วว่าการคงอยู่ของความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ ต่อการบริหารราชการ คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะแนวทางในการปฏิรูประบบราชการ โดยการสลายสภาพความเป็นนิติบุคคลไปพร้อมๆ กับการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับผู้ทรงสิทธิของรัฐ และการดำเนินการเพื่อสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ และเมื่อพิจารณาถึงข้อโต้แย้งที่ว่าปัญหาประสิทธิภาพของระบบราชการสามารถทำได้โดยการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ต้องสลายสภาพความเป็นนิติบุคคล คณะผู้วิจัยเห็นว่าเมื่อการปฏิรูประบบราชการจำเป็นต้องมีการแก้ไขระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว และการมีอยู่ของความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ ต่อระบบราชการ ทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการ การปฏิรูประบบราชการด้วยการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ไปพร้อมๆ กับการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงไม่ได้

สร้างภาระขึ้นมามากขึ้นแต่อย่างไร ทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาของระบบราชการที่รากฐาน เป็นการปรับเปลี่ยนระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้างของส่วนราชการอย่างที่จะต้องเป็น

จากเหตุผลที่ได้กล่าวมาข้างต้น เมื่อความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการเป็นอุปสรรคของระบบราชการ และการคงไว้ซึ่งความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการแต่อย่างไร ตลอดจนระบบกฎหมายของไทยที่ไม่ได้มีการรับรองให้รัฐเป็นนิติบุคคลอย่างชัดเจนแต่กลับรับรองให้ส่วนราชการต่าง ๆ เป็นนิติบุคคลยังเป็นระบบที่มีความล้าสมัยในทางกฎหมาย คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่ามีคามจำเป็นที่ต้องปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการ ด้วยการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไปพร้อมๆ กับการแก้กฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการบริหารราชการ