
ส่วนที่ 3

ความเป็นไปได้ในการ
ลดสภาพความเป็นหนี้บุคคล
ของส่วนราชการ

บทที่ 1 :

แนวทางและความเป็นไปได้ ในการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็น นิติบุคคลของส่วนราชการ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าในระบบกฎหมายปัจจุบัน ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ได้สร้างปัญหาให้กับระบบบริหารราชการและเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูประบบราชการในหลาย ๆ ด้าน ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการศึกษาถึงความเป็นไปได้และแนวทางในการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะได้ศึกษาถึงการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยให้รัฐเป็นนิติบุคคลเท่านั้นแต่ส่วนราชการไม่เป็นนิติบุคคล หรือให้รัฐไม่ต้องเป็นนิติบุคคลแต่ให้ส่วนราชการเฉพาะกระทรวงเท่านั้นเป็นนิติบุคคล สมควรที่จะได้มีการกล่าวถึงข้อดีข้อเสีย เปรียบเทียบระหว่างการคงนิติบุคคลของส่วนราชการไว้กับการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการเสียก่อน

1.1 เปรียบเทียบการคองนิติบุคคลของส่วนราชการกับการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

การคองนิติบุคคลของส่วนราชการไว้ตามเดิมในสภาพปัจจุบันอาจมีข้อดีอยู่บ้างในแง่ที่ไม่ต้องเปลี่ยนแปลงบริบทต่างๆ ที่มีอยู่ เพราะการเปลี่ยนแปลงโดยการสลายความเป็นนิติบุคคลที่มีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2466 อาจทำให้เกิดความระส่ำระสายในระบบราชการได้ แต่ข้อเสียในระบบปัจจุบันก็มีมากดังได้กล่าวไว้ในบทต้นๆ ของรายงานฉบับนี้ ในทางตรงกันข้ามการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการมีข้อดีหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อดีที่ทำให้การปรับระบบราชการกระทำได้ง่ายสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศและของโลก ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าระบบเดิมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยมีข้อระมัดระวังอยู่เพียงว่าระบบนี้เปิดให้ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะรัฐบาลมีอำนาจมาก อันอาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบได้ ฉะนั้น ระบบการตรวจสอบรัฐบาลจึงต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 1.1 เปรียบเทียบการคองนิติบุคคลของส่วนราชการกับการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

การคองนิติบุคคลของส่วนราชการ แต่รัฐไม่เป็นนิติบุคคล	การสลายนิติบุคคลของส่วนราชการ และให้รัฐเป็นนิติบุคคล
(1) เกิดความสับสนว่าเหตุใดรัฐไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศจึงเป็นนิติบุคคลแต่ตามกฎหมายภายในไม่เป็นนิติบุคคล	(1) เกิดความชัดเจนว่ารัฐเป็นนิติบุคคลทั้งตามกฎหมายระหว่างประเทศและในประเทศ
(2) เกิดปัญหาเรื่องของอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ที่อาจซ้ำซ้อนกัน	(2) อำนาจหน้าที่ที่กระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการอยู่เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐทั้งหมด
(3) เกิดปัญหาส่วนราชการฟ้องร้องกันเอง	(3) ส่วนราชการฟ้องร้องกันเองไม่ได้ เพราะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล
(4) ประชาชนมีปัญหาในการฟ้องร้องส่วนราชการ เพราะระบบกฎหมายไทยปัจจุบันกำหนดว่าต้องรู้ว่าส่วนราชการที่จะฟ้องนั้นเป็นส่วนราชการใด	(4) ประชาชนมีความสะดวกในการฟ้องส่วนราชการ เพราะเพียงแต่รู้ว่าข้าราชการผู้ใดทำผิดก็สามารถฟ้องรัฐได้ โดยไม่ต้องทราบข้าราชการผู้นั้นสังกัดส่วนราชการใด

การคณินิติบุคคลของส่วนราชการ แต่รัฐไม่เป็นนิติบุคคล	การสลายนิติบุคคลของส่วนราชการ และให้รัฐเป็นนิติบุคคล
(5) การจัดตั้งยุบเลิกส่วนราชการทำได้ยาก เพราะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ	(5) การจัดตั้ง ยุบเลิกส่วนราชการทำได้ง่ายโดย พระราชกฤษฎีกาทำให้เกิดความคล่องตัวในการ บริหารราชการแผ่นดิน
(6) ระบบงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคล ระบบการมอบอำนาจ ระบบทรัพย์สิน ยึดติด กับโครงสร้างของกรม (เป็นระบบการบริหาร ฐานกรม) ทำให้มีการโยกย้ายข้ามกรมได้ยาก เพราะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ	(6) การโยกย้ายงบประมาณ บุคลากร ทรัพย์สิน และการมอบอำนาจจะทำบนฐาน กระทรวง ทำให้เกิดความคล่องตัวในการ บริหารราชการแผ่นดิน อันนำมาสู่ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการบริหารราชการ
(7) ข้าราชการยึดติดกับกรมและเห็น ประโยชน์ของกรมเป็นที่ตั้ง ทำให้ระบบ ราชการมีลักษณะแยกส่วน	(7) ข้าราชการจะเป็นข้าราชการของรัฐ มี ความตระหนักกว่าการทำงานของตนเป็นการ ทำงานเพื่อรัฐมิใช่ทำงานให้กรมของตนเองแต่ ประการใด
(8) ข้าราชการมีความมั่นใจในระบบที่ใช้ ต่อเนื่องมานานไม่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง	(8) ข้าราชการอาจเกิดความระส่ำระสายไม่รู้ อนาคตของตัวเองที่แน่นอนว่าจะต้องย้ายไปอยู่ กระทรวง ทบวง กรมใด เกิดความไม่มั่นใจว่าจะ ถูกกลั่นแกล้งโดยเฉพาะจากนักการเมืองหรือไม่
(9) ไม่ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย	(9) จะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย อย่างขนานใหญ่ ทั้งกฎหมายระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน กฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กฎหมายระเบียบข้าราชการ พลเรือน และกฎหมายวิธีการงบประมาณ
(10) ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจมากเพราะการ เปลี่ยนแปลงทั้งหลายที่เป็นการกระทบนิติ บุคคลจะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ	(10) ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจน้อยลง เพราะการ ปรับปรุงส่วนราชการในอนาคตจะเป็นอำนาจ ของฝ่ายบริหาร

การคงนิติบุคคลของส่วนราชการ แต่รัฐไม่เป็นนิติบุคคล	การสลายนิติบุคคลของส่วนราชการ และให้รัฐเป็นนิติบุคคล
(11) ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการจัดโครงสร้างส่วนราชการได้น้อย	(11) ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการจัดโครงสร้างส่วนราชการได้มาก ซึ่งหากใช้อำนาจดังกล่าวไปในทิศทางที่ไม่ถูกต้อง อาจทำให้ระบบราชการมีปัญหาขึ้นได้

1.2 แนวทางการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

การปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการนั้นอาจเป็นไปได้ใน 4 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มเติมจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน

แนวทางที่ 2 การให้กระทรวงเป็นนิติบุคคลและสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด

แนวทางที่ 3 การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมและจังหวัด โดยคงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลงบประมาณและการมอบอำนาจของส่วนราชการไว้เช่นเดิม

แนวทางที่ 4 การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมและจังหวัด โดยจัดโครงสร้างของกระทรวงแบบใหม่และใช้ระบบการบริหารราชการฐานกระทรวง

1.2.1 แนวทางที่ 1 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มเติมจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน

โดยเหตุที่ประเทศไทยไม่ได้รับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐไว้ เนื่องจากแนวคิดในอดีตที่เราเคยปกครองในระบบที่อำนาจสูงสุดอยู่ที่พระมหากษัตริย์และทรงเป็นศูนย์รวมของอำนาจปกครองจึงไม่มีแนวคิดที่จะแยกอำนาจของพระมหากษัตริย์มาไว้ที่รัฐ นอกจากนี้การที่คำพิพากษาฎีกาที่ 724/2490 มีนัยสำคัญที่ทำให้นักกฎหมายเห็นว่ารัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ในขณะที่ระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนีซึ่งถือเป็นต้นแบบที่สำคัญของระบบกฎหมายไทย ได้ยอมรับความเป็นนิติบุคคลของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบกฎหมายเยอรมันที่รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชนในขณะที่ กระทรวง ทบวง กรม เป็นเพียงองค์กรของรัฐเท่านั้น

แนวความคิดแรกนี้จะเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการโดยการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ แนวทางนี้จะรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเท่านั้น โดยที่ไม่ไปยุ่งเกี่ยวกับสถานะหรือโครงสร้างของส่วนราชการที่เป็นอยู่แต่ประการใด

โดยแนวทางนี้จะทำให้ความมีตัวตนของรัฐชัดเจนขึ้น เนื่องจากในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนยอมรับกันว่ารัฐเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน แต่ในความเป็นจริงในระบบกฎหมายของไทยไม่มีกฎหมายฉบับใดที่รับรองความมีตัวตนของรัฐไว้ ทั้งที่แท้จริงแล้วส่วนราชการต่างๆ ล้วนแล้วแต่เป็นหน่วยงาน หรือองค์กรที่ปฏิบัติภารกิจแทนและในนามของรัฐทั้งสิ้น

การรับรองให้รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลนี้อาจทำได้โดยการบัญญัติกฎหมายขึ้นมารับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐก็เพียงพอ แต่ผลกระทบภายหลังที่รัฐถูกรับรองให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล อาทิ ปัญหาการเข้าเป็นคู่สัญญา หรือการฟ้องร้องคดีนั้นจะต้องพิจารณากันอย่างละเอียดเพื่อกำหนดมาตรการขึ้นมารองรับผลที่ตามมาจากการที่รัฐเป็นนิติบุคคล

ระบบการทำนิติกรรมสัญญาและการฟ้องร้องคดีในปัจจุบัน โดยเฉพาะการฟ้องร้องคดีในศาลยุติธรรมยังยึดโยงอยู่กับความเป็นนิติบุคคล เพราะเฉพาะบุคคลเท่านั้นที่อาจมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายได้ เช่นเดียวกับการฟ้องร้องในคดีแพ่งและคดีอาญา คู่ความจะต้องมีสภาพบุคคลตามนัยของมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง¹ ด้วยเหตุนี้ส่วนราชการอาจทำนิติกรรม เป็นคู่สัญญา หรือเป็นคู่ความในคดีแพ่งและคดีอาญาได้หากมีฐานะเป็นนิติบุคคล อย่างไรก็ตามเมื่อส่วนราชการล้วนแล้วแต่เป็นตัวแทนของรัฐและโดยแนวคิดแรก เมื่อมีการรับรองให้รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว รัฐก็จะเข้าเป็นคู่สัญญาหรือเป็นคู่ความในคดีแพ่งหรืออาญาโดยตรงไม่ใช่ส่วนราชการอีกต่อไป ดังนั้น ในระบบการทำนิติกรรมสัญญาและการฟ้องร้องในคดีแพ่งหรืออาญาจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นนิติบุคคลของรัฐต่อไป

ในขณะที่ระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการมอบอำนาจยังคงเป็นรูปแบบเดิม คือ ระบบบริหารฐานกรม กล่าวคือ ระบบบริหารงานบุคคลและการมอบอำนาจยังคงอยู่ที่ส่วนราชการระดับกรมเกือบทั้งหมด และอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

¹ มาตรา 55 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้”

ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่ไม่ยืดหยุ่น และยังคงติดขัดอยู่กับกฎหมายและระเบียบอย่างเคร่งครัด

ขณะเดียวกับที่ระบบงบประมาณก็ยังคงอยู่ภายใต้บทบัญญัติ มาตรา 18 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งกำหนดให้การโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว จะกระทำมิได้ ทั้งนี้เว้นแต่ (1) มีพระราชบัญญัติให้ออนหรือนำไปใช้ได้ หรือ (2) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีกาโอนหรือรวมส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือถูกรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกันหรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

1.2.2 แนวทางที่ 2 : การให้กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด

แนวทางนี้จะไม่พิเคราะห์ถึงความเป็นนิติบุคคลของรัฐ แต่จะดำเนินการเฉพาะในส่วน ของส่วนราชการเท่านั้น โดยเสนอให้คงความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกระทรวง และ สลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการที่มีระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด

การลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยการสลายความเป็นนิติบุคคล ของส่วนราชการในระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด ให้คงไว้เฉพาะส่วนราชการในระดับ กระทรวงเท่านั้นที่ยังคงมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยแนวทางนี้อาจแยกพิจารณาได้สองกรณี

กรณีแรก: ในราชการส่วนกลาง ให้สลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการใน ระดับต่ำกว่ากระทรวงซึ่งได้แก่ ทบวง และกรมต่างๆ รวมทั้งส่วนราชการในระดับกรมที่มีชื่อเรียก เป็นอย่างอื่น

กรณีที่สอง: ในราชการส่วนภูมิภาค ให้สลายความเป็นนิติบุคคลของจังหวัด ให้ จังหวัดมีฐานะเป็นเครื่องมือหรือแขนขาของกระทรวงเท่านั้นไม่ใช่นิติบุคคลต่างหากอีกนิติบุคคล หนึ่ง

โครงสร้างของส่วนราชการโดยแนวทางนี้ยังคงมีลักษณะเหมือนเดิมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส่วนราชการในระดับกระทรวง กล่าวคือ จะประกอบไปด้วย 20 กระทรวง² แต่จะมีการ ปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบันซึ่งมีลักษณะเป็น “การบริหารงานฐานกรม” มา เป็น “การบริหารงานฐานกระทรวง” กล่าวคือ มีการโอนอำนาจหน้าที่ ระบบบริหารงานบุคคล

² ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

ระบบงบประมาณ ระบบทรัพย์สิน ซึ่งแต่เดิมเป็นอำนาจของกรมต่างๆ มารวมอยู่ที่กระทรวง โดยกรมจะมีอำนาจในเรื่องดังกล่าวได้โดยการมอบอำนาจของกระทรวง

โดยแนวทางนี้เนื่องจากโครงสร้างของกระทรวงซึ่งยังคงมีฐานะเป็นนิติบุคคลมิได้มีการเปลี่ยนแปลง เมื่อมีการโอนอำนาจต่างๆ ซึ่งแต่เดิมเคยอยู่ที่ส่วนราชการระดับกรมมาไว้ที่กระทรวงก็จะทำให้กระทรวงเป็นศูนย์รวมอำนาจ มีภาระหน้าที่มาก และสายบังคับบัญชาซับซ้อน ซึ่งจะก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริหารราชการ ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจะต้องใช้ระบบมอบอำนาจมาเป็นเครื่องมือของการบริหารงานฐานกระทรวง อาทิ ปลัดกระทรวงมอบอำนาจให้อธิบดีเป็นผู้ดำเนินการแทน เป็นต้น โดยแนวทางที่สองนี้ระบบการมอบอำนาจจะแก้ไขปัญหาได้บางประการเท่านั้น เมื่อโครงสร้างของกระทรวงยังคงเหมือนเดิมและการที่อำนาจส่วนใหญ่มารวมศูนย์อยู่กระทรวง ก็จะทำให้ภาระงานของกระทรวงมีมากและก่อให้เกิดปัญหาต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการของกระทรวง

1.2.3 แนวทางที่ 3 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมและจังหวัด โดยคงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการมอบอำนาจของส่วนราชการไว้เช่นเดิม

แนวทางที่ 3 นี้จะแตกต่างจากแนวทางแรก เนื่องจากนอกจากจะรับรองให้รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว ยังมีการสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด กล่าวคือ เฉพาะรัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในขณะที่กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกต่อไป อย่างไรก็ตามโดยแนวทางนี้ระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการมอบอำนาจ ยังคงเป็นรูปแบบเดิม คือ ระบบบริหารฐานกรม เช่นเดียวกับแนวทางแรก

ปัญหาสำคัญที่ตามมาในกรณีที่มีการดำเนินการตามแนวทางที่ 3 นี้ คือ เมื่อรัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล สิทธิหรืออำนาจหน้าที่ต่างๆ ที่ยึดโยงอยู่กับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ อาทิ การฟ้องร้องคดี การเป็นคู่สัญญา การครอบครองทรัพย์สินจะจัดการอย่างไร ด้วยเหตุนี้การดำเนินการตามแนวทางนี้จะต้องมีมาตรการในทางกฎหมายรองรับปัญหาที่ตามมาดังกล่าว

1.2.4 แนวทางที่ 4 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยจัดโครงสร้างของกระทรวงแบบใหม่และใช้ระบบการบริหารราชการฐานกระทรวง

แนวทางที่ 4 นี้มีเป้าหมายอยู่ที่การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการทั้งหมด โดยให้รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล อย่างไรก็ตามการสลายความเป็นนิติบุคคลที่มีอยู่พร้อมกันทั้งหมดจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในระบบกฎหมายอันเกี่ยวกับโครงสร้างของส่วนราชการ อำนาจหน้าที่ ระบบบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบการมอบอำนาจ ระบบทรัพย์สินและระบบการฟ้องร้องคดี ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อการบริหารราชการอย่างมาก ดังนั้นแนวทางที่ 4 จึงเสนอให้มีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโดยกำหนดแผนในการดำเนินการออกเป็น 2 ระยะ คือ

แผนดำเนินการระยะแรก : การรับรองฐานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

แผนดำเนินการระยะที่สอง : การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการโดยกำหนดแนวทางและขั้นตอนในการดำเนินการออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 : การสลายความเป็นนิติบุคคลของทบวง กรม และจังหวัด โดยยังคงสถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกระทรวงไว้ ขณะเดียวกันก็กำหนดให้มีการจัดระบบโครงสร้างและการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรมใหม่โดยพิจารณาจากการจัดกลุ่มภารกิจ (ระยะเวลาดำเนินการ 1 - 5 ปี)

ขั้นตอนที่ 2 : การสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงเพื่อให้รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

1.2.4.1 แผนดำเนินการระยะแรก : การรับรองฐานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

เพื่อให้รัฐสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่เหนือบรรดาทรัพย์สินต่าง ๆ ทั้งปวงของรัฐได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการรับรองฐานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐนั้นสามารถกระทำได้ด้วยการตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

1.2.4.2 แผนดำเนินการระยะที่สอง : การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยกระทำเป็น 2 ขั้นตอนคือ

ขั้นตอนที่ 1 :การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่า กระทรวง

อันได้แก่ กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออื่นและมีฐานะเทียบเท่ากรม และจังหวัด ตลอดจนปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวง และกรม โดยการจัดตั้งกระทรวงขึ้นใหม่โดยพิจารณาจากการจัดกลุ่มภารกิจ (cluster) และในขณะเดียวกันก็ปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานจากระบบบริหารงานฐานกรมเป็นระบบบริหารงานฐานกระทรวงจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างของหน่วยงาน ระบบงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคล ระบบมอบอำนาจ ระบบทรัพย์สิน และระบบการฟ้องร้องคดี ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(ก) โครงสร้างของหน่วยงาน

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวง และกรม ด้วยการจัดตั้งกระทรวงขึ้นใหม่โดยพิจารณาจากการจัดกลุ่มภารกิจนั้นจะก่อให้เกิดกระทรวงใหม่ๆ ขึ้นมาจำนวนมาก ซึ่งกระทรวงที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจใหม่นี้ จะมีลักษณะที่แตกต่างจากรูปแบบของกระทรวงตามโครงสร้างของส่วนราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้โครงสร้างของส่วนราชการส่วนกลางในปัจจุบันจะมีกระทรวงเป็นส่วนราชการระดับบนสุด และมีขนาดที่ใหญ่ที่สุด โดยกระทรวงจะประกอบไปด้วยส่วนราชการระดับกรมมากมาย ในขณะที่กระทรวงที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจใหม่จะมีลักษณะเป็นส่วนราชการในรูปแบบที่มีความสอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการที่รัฐบาลกำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน คือการปฏิรูประบบราชการโดยจัดให้มีการบริหารงานในรูปแบบ “กลุ่มภารกิจ” (cluster)

ในการปฏิรูประบบราชการซึ่งดำเนินอยู่ในปัจจุบันได้จัดให้มีการบริหารงานในรูปแบบ “กลุ่มภารกิจ” โดยมีการตรากฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 21 วรรคสอง กำหนดให้ “กลุ่มภารกิจ” ได้แก่ การรวมส่วนราชการระดับกรมที่มีงานสัมพันธ์กันตั้งสองส่วนราชการขึ้นไปภายในกระทรวงเดียวกัน เพื่อกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกัน อาทิ กลุ่มภารกิจด้านรายได้ กระทรวงคลัง ประกอบด้วย กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต และกรมสรรพากร กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง กระทรวงคมนาคม ประกอบด้วย กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบท เป็นต้น ส่วนการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้น แต่ละกลุ่มภารกิจจะมีผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีคนหนึ่ง เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจรับผิดชอบและบังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกลุ่มนั้น

การดำเนินการในระยะที่สองตามขั้นตอนที่ 1 นี้ จะเสนอการจัดรูปแบบโครงสร้างของหน่วยงานขึ้นมาใหม่ โดยการรวมส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในกลุ่มภารกิจ เดียวกันแล้ว

จัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ โดยตั้งอำนาจบริหารจัดการบุคลากรและทรัพยากรที่เคยเป็นของส่วนราชการระดับกรมดังกล่าวมารวมไว้ที่ส่วนกลาง หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ซึ่งอาจเรียกชื่อว่า “กระทรวง” หรืออาจเรียกว่า “ทบวง” ก็ได้ อย่างไรก็ตาม องค์กรทรวงในโครงสร้างแบบใหม่นี้มีลักษณะที่ต่างไปจากการจัดระเบียบบริหารราชการที่เป็นกลุ่มภารกิจตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กล่าวคือ โครงสร้างของกลุ่มภารกิจในปัจจุบันเป็นเพียงการรวมส่วนราชการระดับกรมที่มีการกิจสัมพันธ์กันมาอยู่ในกลุ่มเดียวกัน โดยที่ส่วนราชการนั้นยังคงฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจตามกฎหมายในขอบอำนาจหน้าที่ และยังอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของกระทรวงเจ้าสังกัด ในขณะที่กระทรวงที่มีการปรับภารกิจใหม่ ส่วนราชการระดับกรมที่มีการกิจสัมพันธ์กันจะถูกลดความสำคัญลง โดยเหตุที่อำนาจหน้าที่และระบบบริหารงานส่วนใหญ่ที่เคยเป็นของกรมจะถูกโอนไปยังกระทรวงที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจ

เมื่ออำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ๆ ของส่วนราชการระดับกรมเดิมซึ่งอยู่ในกลุ่มภารกิจเดียวกันถูกโอนไปเป็นของกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นมาตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มภารกิจ อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานทั้งบุคคลและทรัพยากรส่วนใหญ่ก็จะมาอยู่ที่กระทรวงที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจใหม่ โดยบทบาทของส่วนราชการระดับกรมเดิมในกลุ่มภารกิจนั้นก็พลดน้อยลง

โดยรูปแบบที่นำเสนอมาข้างต้น กระทรวงหรือทบวงในรูปแบบใหม่จะเป็นศูนย์รวมของอำนาจบริหารจัดการบุคลากรตลอดจนทรัพยากรของกลุ่มภารกิจไว้ ทำให้เปลี่ยนระบบบริหารราชการจากปัจจุบันที่เป็นระบบบริหารฐานกรมมาเป็นระบบบริหารฐานกระทรวง โดยมีการจัดระบบบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ และระบบมอบอำนาจที่แตกต่างไปจากที่เป็นอยู่ในระบบกฎหมายปัจจุบัน

ตัวอย่างเช่น กลุ่มภารกิจด้านรายได้ กระทรวงคลังซึ่งประกอบด้วย กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต และกรมสรรพากร ส่วนราชการระดับกรมเหล่านี้มีการกิจที่สัมพันธ์กัน คือ ภารกิจเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้รัฐ เมื่อมารวมเป็นกลุ่มภารกิจเดียวกันตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ก็จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่หากจัดโครงสร้างของส่วนราชการใหม่ตามรูปแบบที่ได้นำเสนอไปนั้น เมื่อรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการที่มีระดับต่ำกว่ากระทรวง และจัดกลุ่มภารกิจของส่วนราชการเดิมอันได้แก่ กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต กรมสรรพากร เป็นกลุ่มภารกิจด้านรายได้ โดยตั้งอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ๆ ของกรมทั้งสามมารวมไว้ในส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่มีฐานะเป็นกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจในการจัดเก็บรายได้ของรัฐ โดยอาจเรียกชื่อว่า “กระทรวงการจัดเก็บรายได้รัฐ” เป็นต้น

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของส่วนราชการใหม่ตามรูปแบบที่นำเสนอ นั้น จะก่อให้เกิดส่วนราชการระดับกระทรวง หรือทบวงต่างๆ มากมาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกลุ่มภารกิจที่มีอยู่ ซึ่งกระทรวงหรือทบวงที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่นี้ย่อมมีจำนวนมากกว่าจำนวนกระทรวงที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ จำนวน 20 กระทรวง อย่างไรก็ตามก็ดีกระทรวงที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจใหม่นี้ย่อมมีขนาดเล็กกว่ากระทรวงที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพราะกระทรวงที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจใหม่จะเป็นหน่วยงานที่รวมเอาภารกิจของส่วนราชการระดับกรมเดิมที่มีความสัมพันธ์ในเชิงภารกิจเข้าด้วยกันเท่านั้น

ทั้งนี้เมื่อมีการปรับโครงสร้างการบริหารงานของส่วนราชการแบบใหม่ โดยให้ความสำคัญกับการบริหารฐานกระทรวง ในขณะที่กรมไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกต่อไป ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่ว่าการจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม ใหม่ จากที่เคยกำหนดให้การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เว้นแต่การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม ที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่ง หรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา³ ให้สอดคล้องกับโครงสร้างของส่วนราชการแบบใหม่ โดยอาจตรากฎหมายขึ้นให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถจัดตั้ง รวม หรือโอนส่วนราชการระดับกรมได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

(ข) ระบบงบประมาณ

ตามโครงสร้างของระบบราชการแบบใหม่ที่ได้นำเสนอไปแล้วข้างต้น ระบบงบประมาณของกระทรวงที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจใหม่จะต้องมีการแก้ไขให้มีความคล่องตัวมากขึ้น เนื่องจากระบบงบประมาณในปัจจุบันยังยึดโยงอยู่กับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยจะเห็นได้จากมาตรา 18 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่บัญญัติให้การโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวจะกระทำมิได้ ทั้งนี้เว้นแต่ (1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้ หรือ (2) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีกาโอนหรือรวมส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือถูกรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

มาตรา 18 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นี้ถูกบัญญัติไว้ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งกำหนดให้การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เว้นแต่การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วน

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม ที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่ง หรืออัตราของข้าราชการ หรือ ลูกจ้างเพิ่มให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ระบบงบประมาณตามโครงสร้างของส่วนราชการตามแนวทางที่ 4 ในระยะนี้ควร จะกำหนดไว้ให้สอดคล้องโครงสร้างของส่วนราชการที่มีการปรับเปลี่ยนไปที่เน้นความสำคัญกับ การบริหารงานฐานกระทรวง ระบบงบประมาณควรมีความคล่องตัว กล่าวคือ การโอนงบประมาณ ภายในกระทรวงเดียวกันสามารถทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา อาทิ ในกรณีที่กรมใด กรมหนึ่งมีงบประมาณเหลือเกินความจำเป็นที่ต้องใช้ตามรายจ่ายที่ได้ตั้งไว้ คณะรัฐมนตรีก็ สามารถอนุมัติให้มีการโอนงบประมาณดังกล่าวไปยังส่วนราชการอื่นที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณไม่ เพียงพอต่อรายจ่ายได้ เป็นต้น ทั้งนี้การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างกรมในกระทรวงเดียวกัน อาจทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือการอนุมัติจากสำนักงานงบประมาณ แต่ถ้าโอน งบประมาณรายจ่ายข้ามกระทรวงก็อาจต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไข พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ต่อไป

(ค) ระบบบริหารงานบุคคล

ระบบบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นระบบบริหารงานบุคคลรวม แต่ในความจริงระบบ บริหารงานบุคคลดังกล่าวเป็นระบบบริหารงานบุคคลที่ไม่ยืดหยุ่น และไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติ ภารกิจของรัฐในปัจจุบัน การโอนย้ายบุคลากรข้ามกรมภายในกระทรวงเดียวกัน หรือข้าม กระทรวงมีความยุ่งยาก โดยติดขัดอยู่กับกฎหมายและระเบียบที่เคร่งครัด ซึ่งถือเป็นอุปสรรคอย่าง หนึ่งของระบบบริหารราชการในปัจจุบัน

เมื่อมีการดำเนินการตามแนวทางที่ 4 ในระยะแรกนี้ ระบบบริหารงานบุคคลจะ เปลี่ยนแปลงไปโดยอำนาจบริหารงานส่วนใหญ่ของกลุ่มภารกิจจะถูกโอนไปอยู่ที่กระทรวง ทั้งนี้ กระทรวงจะมีอำนาจเต็มที่ในการบริหารงานบุคคลภายในกระทรวง ซึ่งรวมไปถึงการโยกย้าย สับเปลี่ยนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ระหว่างกรมต่างๆ ภายในกระทรวงเดียวกัน โดยที่ไม่ต้องให้ ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทั้งสองกรมยินยอมด้วย เหมือนดังที่ปรากฏอยู่ในระบบบริหารงานบุคคล ปัจจุบัน⁴

การที่อำนาจบริหารบุคคลจะถูกโอนมาอยู่ที่กระทรวงเป็นหลักนี้จะสร้างความ คล่องตัวให้กับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานราชการในปัจจุบัน และสามารถตอบสนองต่อการ ปฏิบัติภารกิจของรัฐได้อย่างทันที่

⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 60

การปรับเปลี่ยนให้ระบบบริหารงานบุคคลมารวมอยู่ที่กระทรวงนี้จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัด อันได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เพื่อให้สอดคล้องกับระบบบริหารงาน กระทรวง

(ง) ระบบมอบอำนาจ

ในระบบโครงสร้างของส่วนราชการแบบใหม่ อำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่จะอยู่ที่ กระทรวงเป็นหลัก อย่างไรก็ตามหากกระทรวงเป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่บริหารจัดการภารกิจทั้งหมด การบริหารราชการก็จะเกิดความล่าช้า และไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อระบบราชการแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ระบบมอบอำนาจจึงมีความสำคัญมากต่อระบบการบริหารงานฐานกระทรวง กล่าวคือ กระทรวงจะไม่ดำเนินภารกิจทุกอย่างด้วยตัวเอง แต่จะใช้การมอบอำนาจเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานของกระทรวง ทั้งนี้กระทรวงจะมอบอำนาจให้กรมเป็นผู้ปฏิบัติภารกิจในด้านต่าง ๆ แทนกระทรวง

นอกจากนี้ในระบบโครงสร้างของส่วนราชการแบบใหม่ควรมีการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้สามารถมอบอำนาจช่วงได้ซึ่งระบบกฎหมายปัจจุบันไม่เปิดช่องให้ทำได้ นอกจากนี้ในกรณีที่ภารกิจหน้าที่ของกระทรวงใดเป็นภารกิจหน้าที่ที่เป็นการให้บริการประชาชนและใกล้ชิดกับ ประชาชน การมอบอำนาจของกระทรวงอาจมอบไปถึงผู้ปฏิบัติงานระดับล่างสุดก็ได้

(จ) ระบบทรัพย์สิน

ระบบทรัพย์สินที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนับว่าเป็นระบบที่ก้าวหน้าและสอดคล้องกับ ระบบโครงสร้างของส่วนราชการตามแนวทางที่ 4 อยู่แล้ว กล่าวคือ ในระบบทรัพย์สินนั้นถือว่ารัฐ เป็นผู้ทรงสิทธิ ส่วนราชการต่าง ๆ เพียงแต่ถือครองแทนรัฐเท่านั้น อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐมีฐานะเป็น นิติบุคคลชัดเจน อาจจะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 ที่ กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้กรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุมาเป็นให้รัฐเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในราช พัทสุ โดยอาจกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือครองและดูแลที่ราชพัสดุ เป็นต้น

นอกจากนี้ เนื่องจากตามแนวทางที่ 4 ส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวงไม่มี ฐานะเป็นนิติบุคคลอีกต่อไป ก็จะมีปัญหาตามมาว่าจะมีการจัดการกับทรัพย์สินที่ส่วนราชการ

⁵ มาตรา 39 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า “เมื่อมีการมอบ อำนาจตามมาตรา 38 โดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดมาตรา 38 (2) (3) (4) (5) (6) หรือ (7) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไปตามมาตรา 38 (9) ก็ได้”

ต่างๆ เหล่านี้ถือครองแทนรัฐอย่างไร ทั้งนี้อาจมีการกำหนดให้กระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้ถือครองทรัพย์สินดังกล่าวแทนทั้งนี้จะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ต่อไป

(จ) ระบบการฟ้องร้องคดี⁶

ระบบการฟ้องร้องคดีซึ่งรวมไปถึงการเข้าเป็นคู่สัญญาของส่วนราชการตามแนวทางที่ 4 นี้โดยหลักแล้วจะมีลักษณะคล้ายกับแนวทางที่ 1 กล่าวคือ เมื่อรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล ก็ไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่ต้องให้ส่วนราชการฟ้องคดีแทน อย่างไรก็ตามการดำเนินการในระยะแรกนี้ กระทรวงยังคงมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นการฟ้องร้องคดี รวมไปถึงการเข้าเป็นคู่สัญญาที่เคยเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการเดิมซึ่งเคยมีฐานะเป็นนิติบุคคล ก็ควรกำหนดให้ส่วนราชการทำในนามของกระทรวงไปพลางก่อน จนกว่าจะเข้าสู่การดำเนินการขั้นตอนที่สองจึงจะให้ส่วนราชการทำนิติกรรมสัญญา หรือเข้าเป็นคู่ความในคดีในนามของรัฐโดยตรง

ขั้นตอนที่ 2 : การสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง เพื่อให้รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

เป็นการดำเนินการต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแนวทางที่ 4 คือ การที่รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นจึงต้องมีการดำเนินการสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงเพื่อให้ส่วนราชการทั้งหมดไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยผลของการที่รัฐเท่านั้นที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้างของหน่วยงาน ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบการมอบอำนาจ ระบบทรัพย์สิน และระบบการฟ้องร้องคดี ทั้งนี้ แผนดำเนินการตามแนวทางและขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในบทต่อไป

1.3 บทวิเคราะห์แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

แม้การปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการทั้ง 4 แนวทางตามข้อเสนอไว้ข้างต้นจะสามารถนำไปสู่สัมฤทธิ์ผลแห่งการแก้ไขปัญหาความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการได้เช่นเดียวกัน แต่ถึงกระนั้นแนวทางดังกล่าวต่างก็มีทั้งข้อดี ข้อเสีย ตลอดจนผลกระทบ

⁶ ระบบการฟ้องร้องคดี หมายถึง การฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น เนื่องจากเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้คู่ความต้องมีสภาพบุคคล ดังนั้นส่วนราชการที่จะฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งหรืออาญาได้ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล ในขณะที่ในคดีปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดให้คู่ความต้องเป็นนิติบุคคล แต่เป็นการฟ้องผู้ดำรงตำแหน่ง

ต่อการบริหารราชการแผ่นดินมากน้อยแตกต่างกัน ซึ่งในที่นี้จะได้นำมาประมวลไว้เพื่อประกอบการพิจารณาเลือกแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

1.3.1 แนวทางที่ 1 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มเติมจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การที่รัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยส่งผลให้ส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งในความเป็นจริงเป็นเพียงองคาพยพของรัฐต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลแทนรัฐ เพื่อให้สามารถครอบครอง ดูแล ตลอดจนรับผิดชอบทรัพย์สินต่างๆ ของทางราชการได้ตามกฎหมาย แต่การกำหนดให้ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้นกลับเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารราชการ โดยเฉพาะการฟ้องร้องคดีระหว่างส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วยตนเอง

การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถแก้ไขปัญหาการฟ้องร้องคดีแพ่งระหว่างส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วยกันได้ ทั้งนี้ เพราะเมื่อรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลรัฐย่อมสามารถมีสิทธิและหน้าที่เหนือบรรดาทรัพย์สินต่างๆ ของรัฐได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องให้ส่วนราชการดำเนินการแทนอย่างเช่นในปัจจุบัน ดังนั้น เมื่อรัฐเป็นผู้ทรงสิทธิแต่เพียงผู้เดียวเหนือบรรดาทรัพย์สินทั้งหมดที่ส่วนราชการครอบครองดูแลอยู่ การฟ้องร้องคดีแพ่งระหว่างส่วนราชการซึ่งต่างครอบครองทรัพย์สินของรัฐเช่นเดียวกันจึงเป็นกรณีที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้อีกต่อไป

ส่วนคดีอาญาเนื่องจากเป็นความรับผิดชอบเฉพาะตัวบุคคลผู้กระทำ กับคดีปกครองซึ่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและพิจารณาคดีปกครองมิได้คำนึงถึงสถานะความเป็นบุคคลของคู่ความในการพิจารณาคดี ดังนั้น ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการหรือการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ จึงไม่กระทบต่อการฟ้องร้องคดีดังกล่าวระหว่างส่วนราชการแต่ประการใด

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มเติมจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบันแม้จะช่วยแก้ไขปัญหาการฟ้องร้องคดีระหว่างส่วนราชการได้ แต่ก็เป็นการสร้างนิติบุคคลขึ้นซ้อนกับนิติบุคคลซึ่งในทางกฎหมายเป็นสิ่งที่ไม่สมควรจะเกิดขึ้น นอกจากนี้ การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่ปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการย่อมไม่อาจทำให้ปัญหาที่เกิดจากการบริหารราชการฐานกรม หรือโครงสร้างการบริหารของระบบราชการที่ซ้ำซ้อนหมดสิ้นไปได้ด้วย

1.3.2 แนวทางที่ 2 : การที่กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด

เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการสร้างนิติบุคคลซ้อนนิติบุคคลและระบบการบริหารราชการที่ซ้ำซ้อน แนวทางที่ 2 นี้ จึงไม่เสนอให้รับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มขึ้นแต่ให้สลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัดแทน โดยกำหนดให้กระทรวงเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่ครอบครอง ดูแล และรับผิดชอบทรัพย์สินต่างๆ แทนรัฐ พร้อมกับปรับโครงสร้างการบริหารราชการจากการบริหารราชการฐานกรมเป็นการบริหารราชการฐานกระทรวง ให้สอดคล้องกับการกำหนดความเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ให้แก่กระทรวงในฐานะนิติบุคคล

แม้การดำเนินการตามแนวทางที่ 2 จะต้องปรับโครงสร้างการบริหารราชการจากการบริหารราชการฐานกรม เป็น การบริหารราชการฐานกระทรวง เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงและลดความซ้ำซ้อนในการบริหารราชการ แต่แนวทางนี้ก็ยังคงโครงสร้างของส่วนราชการระดับกระทรวงไว้ตามเดิมและไม่เปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการมากนัก เพียงแค่โอนอำนาจการบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และงบประมาณจากกรมมาดำเนินการในกระทรวงแทน โดยให้กรมดำเนินการได้เฉพาะเรื่องที่กระทรวงมอบอำนาจ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบการบริหารราชการภายหลังการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการตามแนวทางนี้จะไม่ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการเท่าใดนัก

อย่างไรก็ดี แนวทางนี้ยังมีประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าการกำหนดให้แต่ละกระทรวงมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงกระทรวงก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของรัฐตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ปัญหาการฟ้องร้องคดีแพ่งระหว่างกระทรวงด้วยกันเองก็อาจจะยังคงเกิดขึ้นต่อไปเพราะความเป็นนิติบุคคลของแต่ละกระทรวงยังคงอยู่ นอกจากนี้ การปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการโดยโอนอำนาจต่างๆ ซึ่งเดิมเป็นของกรมมาดำเนินการที่กระทรวง อาจจะส่งผลให้การบริหารราชการเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กระทรวง เมื่อประกอบกับขนาดและปริมาณงานที่กระทรวงต้องรับผิดชอบ ตลอดจนสายการบังคับบัญชาที่ยาวไกลระหว่างกระทรวงกับส่วนราชการภายในกระทรวงอาจจะก่อให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติราชการ กล่าวคือ ความล่าช้า การกระจุกตัว และกระทบต่อประสิทธิภาพของการบริหารราชการในที่สุด

ส่วนการมอบอำนาจจากกระทรวงหรือปลัดกระทรวงมายังกรมหรืออธิบดีนั้น อาจช่วยลดปัญหาจากสายการบังคับบัญชาและการกระจุกตัวของอำนาจการบริหารราชการได้ในระดับหนึ่ง แต่ถ้าหากกระทรวงมีขนาดใหญ่และปริมาณงานจำนวนมาก การมอบอำนาจให้กรมดำเนินการแทนก็ไม่อาจทำให้การบริหารราชการคล่องตัวดังเช่นในปัจจุบันได้

1.3.3 แนวทางที่ 3 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยคงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการมอบอำนาจของส่วนราชการไว้เช่นเดิม

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐตามแนวทางที่ 1 จะช่วยให้สามารถแก้ไขปัญหาการฟ้องร้องดำเนินคดีแพ่งระหว่างส่วนราชการที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันได้ ดังนั้น ในแนวทางที่ 3 จึงได้เสนอให้มีการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว และขณะเดียวกันก็ให้สลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ในลักษณะเดียวกับแนวทางที่ 2 เพื่อป้องกันมิให้เกิดการสร้างนิติบุคคลซ้อนนิติบุคคลและความซ้ำซ้อนในการบริหารราชการ

แต่เนื่องจากแนวทางนี้ยังคงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการมอบอำนาจของส่วนราชการไว้เช่นเดิม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือยังคงระบบการบริหารราชการเป็นการบริหารราชการโดยฐานกรม เพื่อมิให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อระบบบริหารราชการมากนัก ดังนั้น ปัญหาการบริหารราชการที่เกิดจากการบริหารฐานกรมในปัจจุบันจึงไม่อาจถูกนำมาปรับปรุงแก้ไขได้ตามแนวทางดังกล่าว นอกจากนี้ การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ระดับกระทรวง ทบวง กรม ยังส่งผลกระทบต่อความคล่องตัวในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการด้วย เนื่องจากทำให้การดำเนินการบางประการซึ่งส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเคยกระทำได้ เช่น การเข้าทำสัญญา การฟ้องร้องหรือดำเนินคดี เป็นต้น ไม่อาจกระทำได้อีกต่อไปเพราะส่วนราชการต้องได้รับมอบหมายให้ดำเนินการในนามของรัฐก่อนจึงจะสามารถทำได้

1.3.4 แนวทางที่ 4 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยจัดโครงสร้างของกระทรวงแบบใหม่และแบ่งการดำเนินการออกเป็นสองระยะ

การปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ตามแนวทางที่ 4 นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยเฉพาะการฟ้องร้องคดีแพ่งระหว่างส่วนราชการ และลดความซ้ำซ้อนในการบริหารราชการ เช่นเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้วในแนวทางที่ 3 แต่นอกเหนือจากการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็น

นิติบุคคลของส่วนราชการแล้ว แนวทางนี้ยังได้เสนอให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการใหม่ด้วย โดยเปลี่ยนระบบการบริหารราชการจากการบริหารราชการฐานกรมเป็นการบริหารราชการโดยรัฐ โดยมอบหมายให้กระทรวงดำเนินการแทนพร้อมทั้งปรับลดขนาดและปริมาณงานของกระทรวงให้รับผิดชอบภารกิจเฉพาะด้าน เพื่อให้การบริหารราชการยังคงมีประสิทธิภาพและคล่องตัวต่อไป

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวแตกต่างจากการบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันเป็นอย่างมาก การปรับเปลี่ยนการบริหารในทันทีจึงอาจก่อให้เกิดความสับสนและส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบได้ ดังนั้นในการดำเนินการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการตามแนวทางนี้จึงได้เสนอให้มีการแบ่งการดำเนินการออกเป็นสองระยะ โดยในระยะแรกเมื่อรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐแล้วให้สลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัดก่อนโดยเหลือสถานะความเป็นนิติบุคคลไว้ที่กระทรวงเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ข้าราชการและบุคลากรของส่วนราชการสามารถปรับระบบการทำงานและการบริหารราชการจากการบริหารราชการฐานกรม เป็นการบริหารราชการฐานกระทรวง และเมื่อการบริหารราชการโดยฐานกระทรวงสามารถดำเนินไปโดยเรียบร้อยได้แล้วจึงค่อยสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง เพื่อปรับเปลี่ยนเป็นการบริหารราชการโดยรัฐต่อไป