

# บทที่ 2 :

## แผนดำเนินการ เพื่อสลายความเป็น นิติบุคคลของส่วนราชการ

จากการศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการทั้ง 4 แนวทางในบทที่ 1 ซึ่งล้วนจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบบราชการไทยอันสืบเนื่องจากการสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด พร้อมกับปรับเปลี่ยนการบริหารราชการจากการบริหารราชการโดยกระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัดเป็นการบริหารราชการโดยรัฐ ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าหากมีการดำเนินการในทันทีอาจก่อให้เกิดความสับสนและกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบได้ เพราะข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนประชาชนทั่วไปต่างเคยชินกับการบริหารราชการฐานกรม อีกทั้งแนวคิดในการบริหารราชการที่ยึดโยงกับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการได้ฝังรากลึกในสังคมไทยมาเป็นระยะเวลายาวนาน ในรายงานฉบับนี้จึงจะได้นำเสนอแผนดำเนินการเพื่อสลายความเป็นนิติบุคคล

ของส่วนราชการในแต่ละแนวทาง เพื่อเป็นการเตรียมการแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและบรรลุวัตถุประสงค์

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและการสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการจากที่ยึดโยงกับกระทรวง ทบวง กรม เป็นหลัก มาเป็นการบริหารราชการโดยรัฐตามแนวทางที่ 4 จะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการทั้งในเชิงทฤษฎีและปฏิบัติ ตลอดจนทำให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดแนวทางและขั้นตอนในวาระเริ่มแรกของการสลายความเป็นนิติบุคคลควรที่จะยังคงสถานะของส่วนราชการระดับกระทรวงให้เป็นนิติบุคคลโดยปรับภารกิจของกระทรวงใหม่ให้มีลักษณะเป็น “กลุ่มภารกิจ” หลังจากนั้นจึงสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง คือ ทบวง กรม และจังหวัด พร้อมกับจัดระบบอำนาจหน้าที่และการบริหารราชการ ทั้งด้านงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการมอบอำนาจใหม่ ในวาระต่อมาจึงค่อยดำเนินการสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงและเปลี่ยนเป็นการบริหารราชการโดยรัฐ

## 2.1 แผนดำเนินการตามแนวทางที่ 1 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มเติมจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน

สำหรับการดำเนินการเพื่อรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐตามแนวทางนี้สามารถกระทำได้โดยการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐพร้อมกับกำหนดให้ส่วนราชการโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ รวมถึงสิทธิและหน้าที่ตามสัญญา ตลอดจนการดำเนินคดีทางทรัพย์สินให้แก่รัฐซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ทั้งนี้ ในบทเฉพาะกาลของกฎหมายดังกล่าวจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามสัญญา และการฟ้องร้องคดีของส่วนราชการที่กำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการหรือการพิจารณาของศาล ว่าให้กระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัด ซึ่งกำลังดำเนินการให้สามารถดำเนินการต่อไปได้

## 2.2 แผนดำเนินการตามแนวทางที่ 2 : การที่กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด

สำหรับการดำเนินการปรับสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการตามแนวทางนี้สามารถกระทำได้ด้วยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยยกเลิกสถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง กรม และจังหวัด ตามมาตรา 7 และมาตรา 52 ปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์และวิธีการมอบอำนาจจากกระทรวงไปยังกรมให้

สามารถมอบอำนาจและมอบอำนาจช่วงได้ และโอนบรรดาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการของส่วนราชการที่ถูกลบเลิกความเป็นนิติบุคคลไปเป็นของกระทรวงต้นสังกัด

นอกจากนี้ เพื่อให้ระบบการบริหารราชการด้านงบประมาณและการบริหารงานบุคคลสอดคล้องกับระบบการบริหารราชการฐานกระทรวง จึงต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับการโอนงบประมาณภายในกระทรวงและระหว่างกระทรวง และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการตั้งคณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง รวมถึงการโอน การรับโอน และการย้ายข้าราชการพลเรือน ดังจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในบทถัดไป

### 2.3 แผนดำเนินการตามแนวทางที่ 3 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยคงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการมอบอำนาจของส่วนราชการไว้เช่นเดิม

สำหรับการดำเนินการปรับสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการตามแนวทางที่ 3 สามารถกระทำได้โดยการตรากฎหมายรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ พร้อมกับโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ รวมถึงสิทธิและหน้าที่ตามสัญญา ตลอดจนการดำเนินคดีทางทรัพย์สินของส่วนราชการให้แก่รัฐซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย เช่นเดียวกับการดำเนินการตามแนวทางที่ 1

อย่างไรก็ดี แม้การปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลตามแนวทางนี้จะมีได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารราชการ ด้านงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารจัดการทั่วไป อันส่งผลมิให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการดังกล่าวด้วย แต่เมื่อสถานะของส่วนราชการซึ่งเคยมีฐานะเป็นนิติบุคคลหมดสิ้นไป สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายที่ส่วนราชการเหล่านั้นเคยมีก็หมดสิ้นไป ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐสามารถดำเนินการต่อไปโดยเรียบร้อย ตลอดจนมีผู้รับผิดชอบและครอบครองดูแลทรัพย์สินต่างๆ แทนรัฐ จึงควรกำหนดให้กระทรวงเป็นผู้ทำหน้าที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินของทางราชการแทนรัฐด้วย

## 2.4 แผนดำเนินการตามแนวทางที่ 4 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยจัดโครงสร้างของกระทรวงแบบใหม่และใช้ระบบการบริหารราชการฐานกระทรวง

### 2.4.1 แผนดำเนินการระยะแรก : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

โดยเหตุที่ปัจจุบันส่วนราชการระดับ กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงทำให้ส่วนราชการเหล่านั้นสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่เหนือบรรดาทรัพย์สินต่าง ๆ ได้ตามกฎหมายและส่งผลให้ทรัพย์สินของรัฐกระจัดกระจายไปอยู่ในความครอบครองและรับผิดชอบของส่วนราชการต่างๆ การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไม่ว่าส่วนราชการในระดับ กระทรวง หรือส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง คือ ทบวง กรม และจังหวัด ย่อมส่งผลกระทบต่อสถานะความเป็นผู้ทรงสิทธิของส่วนราชการดังกล่าวและทำให้เกิดปัญหาว่าใครจะเป็นผู้ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับบรรดาทรัพย์สินต่างๆ แทน ซึ่งส่วนราชการไม่อาจเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่เหนือบรรดาทรัพย์สินของรัฐได้อีกต่อไป

ด้วยเหตุนี้เอง ก่อนที่จะสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีผู้ทรงสิทธิและหน้าที่เหนือบรรดาทรัพย์สินต่างๆ แทนส่วนราชการ โดยการกำหนดให้รัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่เหนือบรรดาทรัพย์สินต่างๆ ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนสามารถดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐได้ เช่น การเข้าทำสัญญา การฟ้องร้อง หรือการดำเนินคดี เป็นต้น

สำหรับการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐนั้นสามารถกระทำได้ด้วยการตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยบัญญัติรับรองให้รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ในบรรดากิจการทรัพย์สิน นี้ รวมถึงสิทธิและหน้าที่ตามสัญญา ตลอดจนการดำเนินคดีทางทรัพย์สินที่อยู่ในความดูแลและรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดในปัจจุบัน การบัญญัติรับรองในลักษณะนี้แม้ไม่มีการบัญญัติว่ารัฐเป็นนิติบุคคลซึ่งจะขัดแย้งกับทฤษฎีกฎหมายมหาชน แต่ก็ให้ผลทางกฎหมายอย่างเดียวกัน คือ รัฐจะเป็นผู้ทรงสิทธิได้นั่นเอง

### 2.4.2 แผนดำเนินการระยะที่สอง : การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

เมื่อรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและกำหนดให้รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่เหนือบรรดาทรัพย์สินต่างๆ แล้ว ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการต่าง ๆ จึงไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป แต่การจะสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในทันทีนั้นอาจก่อให้เกิดความสับสน

และกระทบต่อการบริหารราชการทั้งระบบ ดังนั้น เพื่อให้การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงควรดำเนินการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยกำหนดแนวทางและขั้นตอนในการดำเนินการ ดังนี้

**2.4.2.1 ขั้นตอนที่ 1 : การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง คือ ทบวง กรม และจังหวัด โดยยังคงสถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกระทรวงไว้**

เนื่องจากระบบการบริหารราชการของไทยยึดโยงอยู่กับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น ในวาระเริ่มแรก(ประมาณ 1-5 ปี) จึงควรเริ่มจากการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง คือ ทบวง กรม และจังหวัดก่อนโดยยังคงสถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกระทรวงไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินไม่มีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก กล่าวคือ จะยกเลิกการบริหารราชการฐานกรมหรือ และเปลี่ยนมาเป็นการบริหารราชการโดยฐานกระทรวงเพียงอย่างเดียวเท่านั้น

ในส่วนของจังหวัดนั้นแม้จังหวัดจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่การบริหารราชการฐานจังหวัดก็ได้เกิดขึ้นจริง จังหวัดไม่มีทั้งงบประมาณ คน และอำนาจหน้าที่ของตนเอง การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดจึงไม่เพียงพอแต่จะต้องดำเนินการให้จังหวัดเป็นหน่วยการบริหารอย่างแท้จริงด้วย เพราะลำพังการให้กระทรวงเป็นนิติบุคคลอย่างเดียวและบริหารราชการฐานกระทรวง แทนที่การบริหารราชการจะเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกลับจะล่าช้าและไม่คล่องตัว การบริหารราชการฐานจังหวัดจะต้องแก้ไขกฎหมายให้มีการโอนงบประมาณ คน และอำนาจหน้าที่ของกรมมาให้จังหวัดโดยเฉพาะการกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยรับงบประมาณ และเป็นหน่วยตั้งงบประมาณได้

อย่างไรก็ดี นอกจากการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการตามแนวทางข้างต้นแล้ว การปรับเปลี่ยนภารกิจกระทรวงรวมถึงระบบการบริหารราชการ ทั้งด้านงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการมอบอำนาจซึ่งเคยยึดโยงอยู่กับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ก็จำเป็นต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกันด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย คล่องตัวและมีประสิทธิภาพโดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

**ลำดับที่หนึ่ง : สลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง พร้อมกับปรับเปลี่ยนขนาดและภารกิจของกระทรวง**

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้ ทบวง กรม และจังหวัด มีสถานะเป็นนิติบุคคล การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการดังกล่าวจึงต้องดำเนินการโดยการตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง ได้แก่ ทบวง กรม และจังหวัด พร้อมกับบัญญัติให้ออนอำนาจหน้าที่ตลอดจนการบริหารจัดการของส่วนราชการเหล่านั้นไปเป็นของกระทรวงต้นสังกัด เพื่อเปลี่ยนจากการบริหารราชการฐานกรมให้เป็นการบริหารราชการฐานกระทรวง

แต่การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของทบวง กรม และจังหวัดโดยโอนอำนาจหน้าที่ และการบริหารจัดการต่างๆ ของส่วนราชการดังกล่าวไปยังกระทรวงต้นสังกัดเพียงอย่างเดียวอาจทำให้การบริหารราชการโดยกระทรวงมีความล่าช้า และขาดประสิทธิภาพได้ ทั้งนี้ เพราะอำนาจหน้าที่รวมถึงการบริหารงานทั่วไปของทบวง กรม และจังหวัดต่างๆ จะถูกนำกลับไปรวมศูนย์ไว้ที่กระทรวงต้นสังกัด ส่งผลให้กระทรวงมีปริมาณงานและภาระในการบริหารราชการจำนวนมาก ประกอบกับโครงสร้างองค์กรของกระทรวงในปัจจุบันที่มีขนาดใหญ่และระบบการบริหารราชการซึ่งมีสายการบังคับบัญชาที่ยาว จึงทำให้มีความจำเป็นจะต้องปรับบทบาทและภารกิจของกระทรวงใหม่โดยอาจลดขนาดและปริมาณงานของแต่ละกระทรวงให้มีภารกิจเฉพาะด้านในลักษณะเดียวกับการจัด “กลุ่มภารกิจ (cluster)” ตามแนวทางของการปฏิรูประบบราชการ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติและลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี การปรับเปลี่ยนภารกิจของกระทรวงใหม่จะมีความแตกต่างจากการบริหารราชการในรูปแบบของกลุ่มภารกิจ กล่าวคือ การจัดกลุ่มภารกิจในปัจจุบันเป็นการรวมส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจสัมพันธ์กันมาอยู่ในกลุ่มเดียวกันและยังคงความเป็นนิติบุคคลของกรมไว้ จึงทำให้กรมแต่ละกรมยังคงมีบทบาทและความเป็นอิสระในการบริหารงานของกรม แต่การปรับเปลี่ยนภารกิจของกระทรวงใหม่โดยนำแนวทางการจัดกลุ่มภารกิจมาประยุกต์เพื่อหลอมรวมกรมที่มีภารกิจสัมพันธ์กันเป็นกระทรวงใหม่นั้น จะทำให้กรมที่มารวมกันลดบทบาทและความเป็นอิสระลงอันจะนำไปสู่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากกรมแต่ละกรมไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและการบริหารจัดการได้ถูกโอนไปดำเนินการในระดับกระทรวงแล้ว

ส่วนการจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกกระทรวงใหม่ให้ดำเนินการโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในจัดตั้งและยุบเลิกส่วนราชการตามนโยบายของแต่ละรัฐบาล อย่างไรก็ตามเพื่อมิให้ขัดแย้งกับมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญ<sup>1</sup>

<sup>1</sup> มาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ”

การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่ได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

## ลำดับที่สอง : ปรับปรุงระบบการบริหารราชการเป็นการบริหารฐาน

## กระทรวง

เพื่อให้การบริหารราชการโดยกระทรวงมีความคล่องตัวและลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน จึงสมควรปรับปรุงระบบการบริหารราชการโดยกระทรวง ดังนี้

## (ก) ระบบบริหารงบประมาณ

ปัจจุบันพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ เป็น “ส่วนราชการ” และกำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการมีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ นอกจากนี้ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2546 ยังกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับมอบอำนาจอย่างเคร่งครัด ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ในระบบการบริหารงบประมาณกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยตั้งและรับงบประมาณได้ตามกฎหมาย

เมื่อมีการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับทบวง กรม และจังหวัด จึงมีความจำเป็นจะต้องปรับระบบการบริหารงบประมาณ โดยกำหนดให้กระทรวงและจังหวัดเท่านั้นที่สามารถตั้งงบประมาณและเป็นหน่วยรับงบประมาณได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นการบริหารงบประมาณในระดับกระทรวง และมีความคล่องตัวสำหรับการบริหารงบประมาณในส่วนภูมิภาค

นอกจากนี้ การบริหารงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ยังกำหนดให้การโอนงบประมาณจากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการโอนงบประมาณจากกระทรวง ทบวง กรม หนึ่ง ไปยังอีกกระทรวง ทบวง กรม ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ โดยไม่คำนึงว่าทบวงหรือกรมที่จะโอนหรือขอรับโอนงบประมาณจากกระทรวงที่จะรับโอนหรือโอนงบประมาณเป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงนั้นหรือไม่ อัน

---

ภายในสามปีนับแต่วันที่มีการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ตามวรรคสอง จะกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นในกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือในกระทรวง ทบวง กรม ที่ถูกรวมหรือโอนไป มิได้

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้ระบุอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ การโอนอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งหน่วยราชการหรือเจ้าพนักงานที่มีอยู่เดิม การโอนข้าราชการและลูกจ้าง งบประมาณรายจ่าย รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินเอาไว้ด้วย

การดำเนินการตามวรรคสองกับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นแล้วให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้น มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย

ก่อให้เกิดปัญหาความไม่คล่องตัวในการบริหารงานด้านงบประมาณ เนื่องจากจะต้องผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ

ส่วนการรวม โอน หรือยุบกระทรวง ทบวง กรม ตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แม้จะสามารถทำเป็นพระราชกฤษฎีกาได้แต่ก็สามารถทำได้เฉพาะในกรณีที่มีการปรับโครงสร้างการบริหารราชการเท่านั้น

แต่เมื่อสลายความเป็นนิติบุคคลของทบวง กรม หรือจังหวัด โดยยังคงสถานะความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง การปรับระบบการบริหารงบประมาณในส่วนของการโอนงบประมาณระหว่างกระทรวง ทบวง กรม จึงต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับการบริหารราชการด้วยโดยใช้กระทรวงเป็นฐานซึ่งในที่นี้อาจแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

### (1) การโอนงบประมาณระหว่างกระทรวง

เนื่องจากการพิจารณาอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติอันกำหนดขึ้นเพื่อให้สามารถตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล การโอนงบประมาณระหว่างกระทรวงซึ่งแต่ละกระทรวงมีอำนาจหน้าที่และภารกิจแตกต่างกันย่อมส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายงบประมาณและกระทบต่อวัตถุประสงค์ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น แม้จะปรับการบริหารราชการโดยฐานกระทรวง การโอนงบประมาณระหว่างกระทรวงก็ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา

อย่างไรก็ดี ในระยะเริ่มแรกของการบริหารราชการฐานกระทรวงซึ่งยังไม่มีสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง การโอนงบประมาณระหว่างกระทรวงจึงเป็นไปตามแนวทางเดิมที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

### (2) การโอนงบประมาณภายในกระทรวง

การปรับภารกิจของกระทรวงใหม่ทำให้กระทรวงแต่ละกระทรวงมีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนแยกออกจากกันเป็นเอกเทศ และภายในกระทรวงซึ่งแม้จะแบ่งออกเป็นทบวง หรือกรม แต่ก็มีภารกิจในลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน ดังนั้น การโอนงบประมาณภายในกระทรวงจึงไม่ส่งผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเท่าใดนัก ด้วยเหตุนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการโอนงบประมาณภายในกระทรวง กล่าวคือ ระหว่างกระทรวงกับกรม หรือกรมกับกรมในสังกัดกระทรวงเดียวกัน จึงควรกำหนดให้การโอนงบประมาณภายในกระทรวงดำเนินการได้โดยผ่านความเห็นชอบจากผู้อำนวยการสำนัก



งบประมาณ เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502<sup>2</sup>

โดยที่การปรับระบบการบริหารราชการจากฐานกรมเป็นการบริหารราชการฐานกระทรวง ได้แก่ การกำหนดให้กระทรวงเป็นศูนย์กลางในการบริหารงาน ดังนั้น ในระยะเริ่มแรกเมื่อมีการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของทบวง หรือกรมในสังกัดกระทรวง และเพื่อให้เป็นไปตามระบบการบริหารราชการโดยฐานกระทรวงจึงต้องดำเนินการโดยตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณซึ่งเคยเป็นของทบวง หรือกรมในสังกัดกระทรวง ไปเป็นงบประมาณของกระทรวง ก่อนแล้วจึงออกพระราชกฤษฎีกาให้กระทรวงดำเนินการจัดสรรงบประมาณไปยังทบวงหรือกรมต่อไป

### (ข) ระบบบริหารงานบุคคล

แม้ว่าการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จะเป็นการบริหารงานบุคคลแบบ “การบริหารงานบุคคลรวม” กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนไม่ว่าจะปฏิบัติงานอยู่ในสังกัดของกระทรวง ทบวง กรม ใดก็ตามถือว่าอยู่ภายใต้บังคับกลางบริหารงานบุคคลเดียวกัน คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กระจายการบริหารงานบุคคลไปยังกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง ทบวง กรม และ จังหวัด หรือเรียกโดยย่อว่า อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.ทบวง อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ.จังหวัด และกำหนดให้การพิจารณาบรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการระดับ กระทรวง ทบวง กรม จึงทำให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนยึดโยงกับความเป็นนิติบุคคลดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

---

<sup>2</sup> มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า “รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใดสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 18 (2) จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุญาตมิได้ในกรณีที่เป็นผลให้เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับหรือเป็นงาน หรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รายจ่ายรายการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในงบกลาง ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่างๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ได้ตามความจำเป็น

ในกรณีจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายรัฐมนตรีจะโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่นๆ ในงบเดียวกันก็ได้”

เมื่อมีการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของ ทบวง กรม และจังหวัด โดยคงความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง การปรับระบบการบริหารราชการเพื่อให้เป็นไปตามการบริหารราชการ โดยฐานกระทรวงจึงต้องดำเนินการโดยกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวงหรือ อ.ก.พ. กระทรวงขึ้นทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนภายในกระทรวง และกำหนดให้ปลัดกระทรวงซึ่งผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลตามแนวทางดังนี้

### (1) การโอนและรับโอนข้าราชการ

การโอนและรับโอนข้าราชการจากกระทรวงหนึ่งไปยังอีกกระทรวงหนึ่งให้เป็นไปตามแนวทางเดิมที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

### (2) การย้ายข้าราชการ

การย้ายข้าราชการภายในกระทรวงไม่ว่าจะเป็นการย้ายข้าราชการจากกรมหนึ่งไปยังอีกกรมหนึ่งหรือภายในกรม ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวง

โดยในวาระเริ่มแรกของการปรับระบบการบริหารงานบุคคล ให้ตราพระราชบัญญัติ ยุกเล็ก อ.ก.พ.ทบวง อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ.จังหวัด พร้อมกับโอนอำนาจหน้าที่การบริหารงานบุคคลของ อ.ก.พ.ทบวง อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ.จังหวัด ไปยัง อ.ก.พ.กระทรวง และโอนอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของหัวหน้าส่วนราชการระดับทบวง กรม และจังหวัด ไปเป็นของปลัดกระทรวงเพื่อให้การบริหารงานบุคคลเป็นการบริหารโดยฐานกระทรวงแล้วจึงกำหนดให้ปลัดกระทรวงมอบอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้แก่หัวหน้าส่วนราชการระดับทบวง หรือกรมตามความเหมาะสม ในลักษณะเดียวกับการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้การบริหารงานบุคคลมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพต่อไป

### (ค) ระบบการมอบอำนาจ

โดยปกติการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการมักจะเป็นไปตามที่กฎหมายจัดตั้งหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องระบุ โดยไม่คำนึงถึงสถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการนั้น ดังนั้น แม้จะมีการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับทบวง หรือกรม แต่หากมิได้ยุบเลิกหน่วยงานดังกล่าว อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านั้นก็ยังคงเป็นของหน่วยงานต่อไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่บางประเภทซึ่งกฎหมายกำหนดขึ้นโดยยึดโยงกับความ เป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ เช่น อำนาจในการบริหารงานบุคคลหรือการบริหารจัดการทั่วไป เป็นต้น เมื่อยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของทบวง และกรม โดยคงสถานะของความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงไว้ และเปลี่ยนระบบการบริหารราชการเป็นการบริหารราชการโดยฐานกระทรวง อำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นของหัวหน้าส่วนราชการระดับทบวง หรือกรม จึงต้องเป็นอำนาจหน้าที่

ของปลัดกระทรวงซึ่งอาจมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการระดับทบวง หรือกรมต่อไปได้ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดไว้

อย่างไรก็ดี แม้การบริหารราชการโดยฐานกระทรวงจะมีการปรับเปลี่ยนภารกิจของ กระทรวงใหม่อันส่งผลให้กระทรวงมีขนาดเล็กลงแล้วก็ตาม แต่การบริหารราชการโดยฐานกระทรวงซึ่งโดยปกติมีสายบังคับบัญชาที่ยาวอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและความไม่คล่องตัวในการบริหารราชการได้ ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแม้จะวางหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจไว้แต่ก็ได้กำหนดให้เมื่อมีการมอบอำนาจให้แก่ผู้รับมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นไม่ได้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ห้ามมอบอำนาจช่วง จึงทำให้อำนาจหน้าที่บางประการของหัวหน้าส่วนราชการระดับทบวง และกรมซึ่งเคยมอบอำนาจไปยังรองหัวหน้าส่วนราชการระดับทบวง และกรม หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไม่สามารถมอบต่อไปได้ เพราะเมื่อมีการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของทบวง และกรม อำนาจเหล่านี้จะโอนไปเป็นอำนาจของปลัดกระทรวง เมื่อปลัดกระทรวงมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการระดับทบวง และกรมแล้ว หัวหน้าส่วนราชการระดับทบวงและกรมจึงไม่สามารถมอบอำนาจต่อไปให้รองหัวหน้าส่วนราชการระดับทบวง และกรม หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายกำหนดได้

ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้การบริหารราชการโดยฐานกระทรวงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการระดับทบวง หรือกรม สามารถมอบอำนาจช่วงได้เช่นเดียวกับการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจช่วงตามแนวทางดังนี้

### (1) การมอบอำนาจของส่วนราชการภายในส่วนกลาง

การมอบอำนาจของส่วนราชการภายในส่วนกลางควรกำหนดให้มีการมอบอำนาจได้อย่างจำกัด กล่าวคือ ให้หัวหน้าส่วนราชการระดับทบวง และกรม หรืออธิบดี ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวง สามารถมอบอำนาจให้รองหัวหน้าส่วนราชการระดับทบวง กรม หรือรองอธิบดี ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนราชการระดับทบวง กรม หรือผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัดตามนัยแห่งมาตรา 38 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อสามารถกำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้ อีกทั้งการบริหารราชการโดยฐานกระทรวงก็มิได้มีขนาดใหญ่ดังเช่นในปัจจุบัน แต่ในกรณีที่ภารกิจของกระทรวงเกี่ยวข้องกับบริการประชาชนโดยตรงก็อาจกำหนดให้ปลัดกระทรวงมอบอำนาจได้ถึงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติโดยตรง

### (2) การมอบอำนาจของส่วนราชการส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค

การมอบอำนาจของส่วนราชการส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคควรกำหนดให้มีการมอบอำนาจช่วงได้มากกว่าการมอบอำนาจภายในส่วนกลาง ทั้งนี้ เพราะหัวหน้าส่วนราชการระดับ ทบวง และกรม หรืออธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าซึ่งได้รับ มอบอำนาจช่วงมาแล้ว อาจมีความจำเป็นจะต้องมอบอำนาจช่วงต่อไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด และ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจำเป็นจะต้องมอบอำนาจช่วงต่อไปให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่า ราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้เป็น หัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ เพื่อมิให้ภาระงานต่าง ๆ กระจุก ตัวอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงผู้เดียว และเพื่อให้การปฏิบัติงานในระดับภูมิภาคสามารถดำเนิน ต่อไปได้ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดีการมอบอำนาจช่วงจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจ ชั้นต้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถกำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้ เช่นเดียวกับการมอบอำนาจของส่วนราชการภายในส่วนกลาง

การปรับปรุงระบบการมอบอำนาจตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นสามารถ ดำเนินการได้โดยการตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

### (ง) ระบบทรัพย์สินและระบบสัญญา

แม้ว่าการกำหนดให้ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลจะมาจากความต้องการที่ จะให้ส่วนราชการสามารถครอบครองทรัพย์สินและมีสิทธิหน้าที่เหนือทรัพย์สินนั้นได้ก็ตาม แต่ กลับปรากฏว่าระบบทรัพย์สินของส่วนราชการไทยโดยเฉพาะกรณีอสังหาริมทรัพย์เป็นระบบที่ถือ ว่าทรัพย์สินที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มา หรือครอบครองเป็นกรรมสิทธิ์ของส่วนกลางโดย กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์

อย่างไรก็ดี เมื่อได้รับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและกำหนดให้รัฐเป็นผู้ทรง สิทธิและหน้าที่เหนือบรรดาทรัพย์สินต่าง ๆ ของรัฐแล้ว ทรัพย์สินซึ่งกฎหมายกำหนดให้ กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ หรือทรัพย์สินอื่นซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของส่วนราชการต่าง ๆ ควรจะเปลี่ยนแปลงให้รัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ทั้งหมด ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ที่รัฐเป็นเจ้าของทรัพย์สินของส่วนราชการและทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน ตลอดจน การทำสัญญาเกี่ยวกับทรัพย์สินดังกล่าวสามารถกระทำในนามของ “รัฐ” ได้

แต่เพื่อให้การดูแลรับผิดชอบทรัพย์สินของรัฐเป็นไปโดยทั่วถึงในส่วนของการ ครอบครองดูแลทรัพย์สิน จึงควรกำหนดให้กระทรวงเป็นผู้นำหน้าที่ครอบครองดูแลทรัพย์สิน ต่าง ๆ แทนรัฐ โดยในวาระเริ่มแรกให้โอนอำนาจหน้าที่ในการครอบครองและดูแลทรัพย์สินของ ทบวง กรม และจังหวัดไปยังกระทรวงต้นสังกัดในลักษณะเดียวกับการโอนงบประมาณจากทบวง

หรือกรมไปยังกระทรวงซึ่งกระทรวงอาจจะมอบหมายให้ทบวง หรือกรม ครอบครองและดูแลทรัพย์สินเหล่านั้นแทนกระทรวงต่อไปได้ แต่ทั้งนี้การดำเนินการข้างต้นจะต้องไม่กระทบต่อบุคคลภายนอก

สำหรับการเข้าทำสัญญาเกี่ยวกับทรัพย์สินเนื่องจากได้กำหนดให้รัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในบรรดาทรัพย์สินต่างๆ ดังนั้น ในการเข้าทำสัญญาใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินจึงควรออกระเบียบกำหนดให้การเข้าทำสัญญาของส่วนราชการต้องกระทำในนามรัฐ โดยผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เข้าทำสัญญาหรือลงนามในสัญญาแทนรัฐ ได้แก่ ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินเหล่านั้น

### (จ) ระบบการฟ้องร้องดำเนินคดี

เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้บุคคลหรือนิติบุคคลเท่านั้นที่มีสิทธิในการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของทบวง กรม และจังหวัด จึงทำให้ทบวง กรม และจังหวัด ไม่สามารถฟ้องร้องคดีต่อศาลหรือถูกฟ้องร้องเป็นจำเลย หรือคู่ความในคดีแพ่งได้

อย่างไรก็ดี แม้ในวาระเริ่มแรกที่กระทรวงยังคงมีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งทำให้สามารถมีสิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล แทนทบวง กรม หรือจังหวัด ได้ก็ตาม แต่เมื่อรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และกำหนดให้รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่เหนือบรรดาทรัพย์สินต่างๆ ของรัฐตลอดจนกำหนดให้การเข้าทำสัญญาต่างๆ กระทำในนามของรัฐแล้ว การฟ้องร้องดำเนินคดีอันเป็นผลที่มาจาก การได้รับความเสียหายในทรัพย์สินหรือการไม่สามารถบังคับตามสัญญา รวมถึงการถูกฟ้องร้องดำเนินคดี จึงควรกำหนดให้กระทำในนามของรัฐด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและเตรียมการไปการบริหารราชการโดยรัฐต่อไป

แต่เพื่อให้การดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีเป็นไปด้วยความเรียบร้อยจึงควรกำหนดให้กระทรวงเป็นผู้ทำหน้าที่ฟ้องร้องและดำเนินคดีในนามของรัฐ โดยเมื่อมีการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของทบวง กรม และจังหวัด ให้กระทรวงทำหน้าที่เป็นโจทก์หรือจำเลยแทนทบวง กรม หรือจังหวัด ในคดีที่กำลังอยู่ระหว่างการพิจารณา ส่วนเรื่องที่ยังไม่ได้ฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลก็ให้กระทรวงต้นสังกัดของทบวง กรม หรือจังหวัด เป็นผู้ดำเนินการแทนในนามของรัฐ

สำหรับการพิพาททางแพ่งระหว่างกระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัด ให้ดำเนินการโดยส่งให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย และผลการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวให้ถือเป็นที่สุด ทั้งนี้ เพราะถือส่วนราชการเหล่านั้นได้หลอมรวมอยู่ภายใต้นิติบุคคลเดียวกัน คือ รัฐ

### (ฉ) การดำเนินการอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับการยกเลิกความเป็นนิติบุคคล

เพื่อให้การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับทบวง และกรม โดยคงสถานะความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงและการปรับระบบการบริหารราชการเป็นการบริหารราชการฐานกระทรวงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของกระทรวง ทบวง กรม ให้รองรับการบริหารราชการตามแนวทางที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนี้

- กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
- กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง กรม
- กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
- กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

#### 2.4.2.2 ขั้นตอนที่ 2 : การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับ

##### กระทรวง

เมื่อการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับทบวง กรม และจังหวัด และการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการโดยกระทรวงเป็นไปโดยเรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อไปของการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ คือ การสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง โดยการตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

อย่างไรก็ดี การบริหารราชการซึ่งเดิมเป็นการบริหารราชการฐานกระทรวงแม้จะต้องเปลี่ยนเป็นการบริหารราชการโดยรัฐ เนื่องจากสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงแล้วก็ตามแต่เมื่อพิจารณาจะพบว่าไม่ปรากฏความเปลี่ยนแปลงเท่าใดนัก ทั้งนี้ เพราะการปรับปรุงระบบการบริหารราชการภายหลังการสลายความเป็นนิติบุคคลของทบวง กรม และจังหวัด ได้จัดให้มีระบบการบริหารราชการเพื่อเตรียมการรองรับการบริหารราชการโดยรัฐไว้ กล่าวคือ ไม่ได้กำหนดให้การบริหารราชการยึดโยงกับความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงแต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดให้กระทรวงเป็นผู้ทำหน้าที่ดำเนินการในเรื่องต่างๆ แทนรัฐเท่านั้น