

บทที่ 3 :

การเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหา ที่อาจเกิดขึ้นจากการสลาย ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

จากการศึกษาและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการทั้ง 4 แนวทางของคณะผู้วิจัยดังที่กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 โดยคณะผู้วิจัยได้มุ่งเน้นในแนวทางการปรับเปลี่ยนแบบค่อยเป็นค่อยไปด้วยการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม พร้อมกับการจัดโครงสร้างของกระทรวงใหม่และใช้ระบบบริหารราชการฐานกระทรวงภายใต้ระยะเวลาดำเนินการซึ่งแบ่งออกเป็นสองระยะ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะผู้วิจัยจะได้เสนอแนวทางและแผนดำเนินการที่เห็นว่าจะก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบน้อยที่สุดต่อระบบบริหารราชการ แต่เนื่องจากการปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการมาเป็นระบบบริหารโดยรัฐ เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในทางกฎหมายที่ฝังรากในระบบราชการไทยมาช้านาน อันอาจก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบที่ตามมาอย่าง

กว้างขวางต่อระบบบริหารราชการได้เช่นเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นในการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมา

คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นภายหลังจากการปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการตามแนวทางที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอไป รวมทั้งศึกษาเพื่อหามาตรการในการป้องกันและเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหาและผลกระทบดังกล่าว เพื่อให้การปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลกระทบน้อยที่สุด

3.1 การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวง

3.1.1 ปัญหาและผลกระทบ

เนื่องจากตามแนวทางที่คณะผู้วิจัยนำเสนอ นั้นจะต้องมีการจัดระเบียบบริหารราชการในระดับกระทรวงใหม่ทั้งหมด โดยเสนอให้มีการจัดตั้งกระทรวงขึ้นใหม่โดยอาศัยการจัด “กลุ่มภารกิจ” เป็นแนวทางซึ่งจะทำให้กระทรวงมีขนาดเล็กลงแต่จะมีจำนวนเพิ่มขึ้น การจัดโครงสร้างกระทรวงในรูปแบบใหม่นี้ย่อมมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อระบบราชการ เนื่องจากต้องมีการแบ่งส่วนราชการในระดับกระทรวงใหม่เกือบทั้งหมด ทั้งนี้สิ่งที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างของกระทรวง คือ จะมีการศึกษาเพื่อจัดแบ่งกลุ่มภารกิจอย่างเหมาะสมได้อย่างไร ตลอดจนการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับกลุ่มภารกิจ

นอกจากนี้ ในการจัดตั้งกระทรวงใหม่อาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการโยกย้ายส่วนราชการระดับกรมไปสังกัดกระทรวงใหม่ที่จัดตั้งขึ้น ซึ่งจะประกอบไปด้วยปัญหาการโยกย้ายกำลังคนว่าจะต้องมีการเพิ่มหรือปรับเปลี่ยนอัตราตำแหน่งหรือไม่ ปัญหาการโอนภาระงานที่มีอยู่เดิมไปยังกระทรวงใหม่ ตลอดจนในกรณีที่มีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ภายหลังจากที่มีการอนุมัติงบประมาณประจำปีไปแล้วจะต้องมีการดำเนินการโอนงบประมาณประจำปีของส่วนราชการเดิมไปยังส่วนราชการในสังกัดกระทรวงใหม่ด้วย

นอกเหนือจากปัญหาข้างต้นยังมีกฎหมายจำนวนหนึ่งซึ่งยึดโยงอยู่กับชื่อ หรืออำนาจหน้าที่ของกระทรวงในโครงสร้างแบบเก่าซึ่งจะต้องมีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

3.1.2 ข้อเสนอแนะและการเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหา

แม้ว่าการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวงจะมีผลกระทบอยู่บ้าง แต่เนื่องจากการปรับโครงสร้างดังกล่าวไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของส่วนราชการในระดับกรมแต่อย่างใด การปรับโครงสร้างของกระทรวงแบบใหม่เป็นแต่เพียงจัดกลุ่มกรมที่มีอยู่เดิมเข้าด้วยกัน จึงไม่มีการแก้ไขโครงสร้างกรมที่มีอยู่เดิมและเพิ่มจำนวนกรมขึ้นมาใหม่แต่อย่างใด

เพื่อให้การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวงใหม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีคณะทำงานเพื่อกำหนดกรอบในการจัดตั้งกระทรวงตามโครงสร้างของระบบราชการแบบใหม่นี้ โดยจะทำหน้าที่หลักในการจัดกลุ่มภารกิจและกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใหม่ และให้มีคณะทำงานอีกชุดหนึ่งทำหน้าที่ดูแลให้การจัดตั้งกระทรวงใหม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อยโดยจะทำหน้าที่หลักในการดูแลให้การปรับโครงสร้างของกระทรวงเป็นไปตามกรอบที่วางไว้โดยคณะทำงานชุดแรก และภารกิจของคณะทำงานชุดที่สองนี้จะรวมไปถึงการดูแลเรื่องการโอนย้ายกรมไปยังกระทรวงใหม่ การโอนย้ายบุคลากรไปยังกระทรวงใหม่ด้วย

3.2 การรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่กระทรวง

3.2.1 ปัญหาและผลกระทบ

ในการดำเนินการระยะแรกตามข้อเสนอแนะของผู้วิจัยให้มีการเปลี่ยนระบบบริหารฐานกรมมาเป็นระบบบริหารฐานกระทรวงนั้น โดยที่แต่เดิมส่วนราชการระดับกรมอาจมีสิทธิและหน้าที่บางประการจากการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เมื่อกรมไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกต่อไป สิทธิและหน้าที่นั้นในทางกฎหมายจะต้องโอนไปยังกระทรวงเจ้าสังกัด เช่น การฟ้องร้องคดี การเป็นคู่สัญญา เป็นต้น อย่างไรก็ตามในทางกฎหมายสิทธิและหน้าที่เหล่านั้นจะเป็นของกระทรวงแต่ภาระหน้าที่ดังกล่าวหรือการดูแลให้เป็นไปตามสิทธินั้นควรจะต้องมีการกำหนดให้อยู่ในความดูแลและรับผิดชอบของส่วนราชการระดับกรมนั้นอยู่ เพราะมิฉะนั้นแล้วหากปล่อยให้อำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบที่ต้องโอนไปยังกระทรวงสืบเนื่องจากการปรับโครงสร้างใหม่อยู่ในความรับผิดชอบและการตัดสินใจของกระทรวงแล้ว อาจก่อให้เกิดปัญหาการรวมศูนย์อำนาจได้ ซึ่งจะทำให้การตัดสินใจทุกเรื่องอยู่ที่กระทรวงอันจะก่อให้เกิดความล่าช้าแก่ระบบบริการราชการมากยิ่งขึ้นไปกว่าเดิม ไม่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ที่จะให้การบริหารราชการมีความคล่องตัวและเกิดการประสานงานมากขึ้นระหว่างหน่วยงาน

นอกจากนี้การปรับเปลี่ยนระบบบริหารฐานกรมมาเป็นระบบบริหารฐานกระทรวงในระยะแรกนั้นจะต้องไม่กระทบต่อระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคด้วย แม้ว่าจังหวัดในโครงสร้างส่วนราชการแบบใหม่จะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่จังหวัดก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดิมโดยจะไม่มี的增加อำนาจหน้าที่ให้กับราชการส่วนกลางเข้ามาควบคุมและกำล่งการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด

3.2.2 ข้อเสนอแนะและการเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหา

เพื่อป้องกันการรวมศูนย์อำนาจการบริหารราชการของกระทรวงจำเป็นต้องมีกลไกในทางกฎหมายที่ชัดเจนในอันที่จะกำหนดกรอบความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวง และกรม และระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

3.3 ขวัญและกำลังใจของบุคลากร

3.3.1 ปัญหาและผลกระทบ

เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการย่อมมีผลกระทบต่อบุคลากร ทั้งนี้ บุคคลซึ่งสังกัดในส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมักจะมีควมวิตกว่าการปฏิรูประบบราชการจะมีผลกระทบต่อหน้าที่การงานรวมทั้งสวัสดิการของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบราชการตามแนวทางของคณะผู้วิจัยจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนโครงสร้างของส่วนราชการในระดับบนสุด มีการยุบเลิกและแต่งตั้งกระทรวงขึ้นใหม่อันส่งผลให้มีการเพิ่มจำนวนกระทรวงมากขึ้นและมีการโอนย้ายกรมต่างๆ ของกระทรวงเดิมไปยังกระทรวงใหม่ บุคลากรซึ่งไม่เข้าใจในแนวทางการปรับเปลี่ยนอาจเกิดความวิตกว่าหากมีการปรับเปลี่ยนกระทรวงใหม่ อาจทำให้ตนต้องเปลี่ยนสายงานใหม่ด้วย ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดกระแสต่อต้านการเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งที่การเปลี่ยนโครงสร้างใหม่นี้จะเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย โดยที่ไม่ส่งผลกระทบต่อภาระหน้าที่ที่มีอยู่เดิมของบุคลากรแต่อย่างใด บุคลากรยังคงสังกัดกรมเดิมและได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดิมเพียงแต่โอนย้ายไปสังกัดกระทรวงใหม่เท่านั้น

3.3.2 ข้อเสนอแนะและการเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหา

ต้องมีการชี้แจงและสร้างความเข้าใจกับบุคลากรก่อนการเปลี่ยนแปลงในระยะเวลาพอสมควร ว่าการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวงในรูปแบบใหม่จะไม่มีเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกรม และจะไม่มีเปลี่ยนแปลงลักษณะงานของบุคลากรรวมทั้งสิทธิประโยชน์ที่มีอยู่เดิมแต่อย่างใด

3.4 ปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง

3.4.1 ปัญหาและผลกระทบ

การเพิ่มจำนวนกระทรวงมากขึ้นและขนาดกระทรวงที่เล็กลงอาจจะส่งผลให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดโครงสร้างและการบริหารงานของฝ่ายราชการประจำมากขึ้นซึ่งในโครงสร้างแบบเดิมที่กระทรวงมีขนาดใหญ่ทำให้การเข้าไปแทรกแซงในการ

บริหารงานของฝ่ายการเมืองมักจะเกิดขึ้นในระดับบนภายในกระทรวงเท่านั้น แต่ในทางตรงกันข้ามหากกระทรวงมีขนาดเล็กกลางอาจจะทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถเข้าแทรกแซงการบริหารงานของฝ่ายราชการประจำได้ทุกระดับภายในกระทรวง

3.4.2 ข้อเสนอแนะและการเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหา

ปัญหาจากการเข้าแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในการบริหารงานของระบบราชการนั้นไม่อาจแก้ไขได้เด็ดขาดโดยอาศัยกลไกในทางกฎหมายอย่างเดียวนั้น แต่ทั้งนี้ก็มีแนวโน้มว่าการกระทำของฝ่ายการเมืองจะถูกตรวจสอบและติดตามมากยิ่งขึ้นภายใต้ระบบกฎหมายของประเทศในปัจจุบันไม่ว่าจากองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบโดยตรงหรือจากประชาชน และแม้ว่าการบริหารราชการของกระทรวงจะมีขนาดเล็กกลางและอาจทำให้ง่ายต่อการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง แต่ในทางตรงกันข้ามหากระบบการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพการที่โครงสร้างขององค์กรมีขนาดเล็กกลางย่อมทำให้ง่ายต่อการติดตามตรวจสอบการทำงานมากยิ่งขึ้น

3.5 ปัญหาความไม่มั่นคงในเชิงโครงสร้างของส่วนราชการอันเนื่องมาจากการที่องค์กรสามารถถูกจัดตั้ง โอน หรือรวม ได้โดยพระราชกฤษฎีกา

3.5.1 ปัญหาและผลกระทบ

ในปัจจุบันการจัดตั้ง ยุบเลิก หรือรวมส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจะต้องทำโดยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติ แต่ภายใต้แนวทางที่กำหนดให้การจัดการโอนหรือรวมส่วนราชการระดับกระทรวง หรือกรมสามารถทำได้โดยกฎหมายของฝ่ายบริหาร คือ พระราชกฤษฎีกา เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินทำได้โดยคล่องตัวและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในทำนองเดียวกับที่เป็นอยู่ในนานาประเทศ

อย่างไรก็ดี ประเด็นที่จำเป็นต้องพิจารณาคือการให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของส่วนราชการได้โดยง่ายนี้อาจจะมีผลทำให้เกิดความไม่มั่นคงในเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ หากการเมืองไม่มีเสถียรภาพย่อมจะส่งผลต่อเสถียรภาพของระบบราชการยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลชุดแรกบริหารงานโดยได้จัดระบบโครงสร้างและการบริหารงานของกระทรวงตามนโยบายของตนแต่บริหารอยู่ได้เพียง 6 เดือน ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยมีรัฐบาลชุดใหม่เข้ามาบริหารประเทศแทนซึ่งมีแนวนโยบายในการจัดโครงสร้างและการบริหารงานของกระทรวงแตกต่างกัน การที่โครงสร้างและการจัดระบบของฝ่ายราชการสามารถ

เปลี่ยนแปลงได้โดยง่ายดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อการทำงานของฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3.5 2 ข้อเสนอแนะและการเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหา

ปัญหาของระบบราชการในปัจจุบัน คือ ความแข็งตัวในเชิงโครงสร้างซึ่งทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการ รายงานฉบับนี้จึงเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อกำหนดให้การจัดตั้ง การโอน และการรวมกระทรวง ทบวง กรม ทำได้โดยง่ายขึ้นโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าระบบการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเสถียรภาพมากขึ้น

แม้จะตระหนักดีว่าความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองย่อมมีผลกระทบต่อการบริหารราชการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตามการปฏิรูประบบราชการบนฐานของการเมืองโดยให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวงใหม่ก็อาจจะหลีกเลี่ยงไปได้

การแก้ปัญหาในส่วนนี้จึงจำเป็นต้องพุ่งเป้าไปที่ระบบการเมืองเป็นสำคัญ โดยคณะผู้วิจัยยังคงเห็นว่าหากกลไกที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างและกำหนดไว้เพื่อให้อำนาจฝ่ายบริหารในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวงใหม่ก็อาจจะหลีกเลี่ยงไม่ได้

3.6 การแก้ไขรัฐธรรมนูญ

3.6.1 ปัญหาและผลกระทบ

ตามแนวทางของคณะผู้วิจัยที่เสนอให้มีการยกย่องพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 ขึ้นใหม่โดยกำหนดให้การจัดตั้ง การโอน และการรวมส่วนราชการระดับกระทรวง และส่วนราชการระดับกรม ทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ ข้อเสนอดังกล่าวได้ขัดแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา 230 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ”

3.6.2 ข้อเสนอแนะและการเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหา

เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม แม้เป็นกรณีที่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น จึงเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545