

---

---

# บทนำ

---

---

# บทนำ

## 1. หลักการและเหตุผล

ประเทศไทยได้ปฏิรูประบบราชการอย่างขนานใหญ่มาแล้ว 2 ครั้ง ครั้งแรกนั้นคือการปฏิรูประบบราชการบริหารโดยการปรับระบบจตุสดมภ์ให้ดีขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ในช่วง พ.ศ. 1991-2072 ครั้งที่ 2 เป็นการปฏิรูประบบราชการบริหารซึ่งยกเลิกระบบจตุสดมภ์และนำระบบกระทรวง ทบวง กรม สมัยใหม่มาใช้ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การปรับปรุงดังกล่าวนั้นใช้มาจนกระทั่งปัจจุบันโดยที่ประเทศไทยยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบราชการที่ล้มเกล้ารัชกาลที่ 5 ได้ทรงวางไว้เลย การเปลี่ยนแปลงต่างๆในช่วงระยะที่ผ่านมาเป็นแต่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างย่อยภายในที่มุ่งเน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการบริหารเป็นส่วนใหญ่ เช่น การจัดกรมเพื่อกระจายไปตามกระทรวง การปรับปรุงระบบคณะรัฐมนตรี การปรับปรุงบทบาทและกิจกรรมของรัฐ การแก้ไขปัญหาอำนาจของระบบราชการส่วนภูมิภาค เป็นต้น

อย่างไรก็ตามตลอดระยะเวลาที่ผ่านมากระแสของการปฏิรูประบบราชการก็ได้รับการผลักดันจากรัฐบาลทุกยุคมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะภายหลังที่ประเทศไทยต้องประสบมรสุม

จากวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ที่ทุกฝ่ายได้ตระหนักถึงความอ่อนแอของระบบราชการและความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูประบบราชการขนาดใหญ่ ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา 75 และมาตรา 87 แห่งรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด หลักการดังกล่าวจึงเป็นการจำกัดบทบาทภาครัฐให้จัดทำเฉพาะภารกิจที่จำเป็นและเหมาะสมต่อสังคม โดยส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชนและประชาชนให้มีบทบาทมากขึ้น ฉะนั้น การปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพและมีโครงสร้างที่กระชับเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันและสามารถสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลก โดยการปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม จึงนับเป็นก้าวแรกที่สำคัญของการเริ่มปฏิรูประบบราชการ

อย่างไรก็ดีการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม สืบเนื่องจากการปฏิรูประบบราชการเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 ที่ผ่านมาซึ่งอาจจะนับได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบราชการครั้งที่สามอันเป็นการดำเนินการบนพื้นฐานของระบบกฎหมายเดิมโดยปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการบางส่วน ก็ยังไม่สามารถผลักดันระบบราชการให้ไปสู่สภาพอนาคตที่ต้องการได้ สืบเนื่องจากการมีกำแพงกันระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งได้แก่ สภาพความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม นั้นเอง

สถานะความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ได้รับการรับรองไว้ครั้งแรกเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และบรรพ 2 ในปี พ.ศ. 2468 และมีกฎหมายอีกหลายฉบับต่อมาที่บัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลควบคู่ไปกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 แม้ต่อมาจะมีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวแต่ในปัจจุบันความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ส่วนจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้รับการรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลครั้งแรกในปี พ.ศ. 2495 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 และดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน

แม้จะมีการกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ในด้านของรัฐแล้วกฎหมายภายในของประเทศกลับไม่กำหนดให้ “รัฐ” เป็นนิติบุคคล สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ได้สร้างปัญหาให้กับระบบบริหารราชการและเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะความยุ่งยากในการจัดตั้ง ยุบเลิก หรือเปลี่ยนแปลงหน่วยงาน ทำให้การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างของหน่วยราชการขาดความยืดหยุ่นและคล่องตัว อีกทั้งความยุ่งยากในการยกเลิกทำให้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่โดยไม่มีการยุบเลิกหน่วยงานเก่าลงได้ทำให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของหน่วยงาน ความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ และขาด

ผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน กระบวนการจัดสรรงบประมาณเป็นไปโดยล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ ไม่เกิดประสิทธิผลและความคุ้มค่า และไม่อาจสนองความต้องการของประชาชนได้

ดังนั้น เพื่อให้กลไกของการปฏิรูประบบราชการดำเนินไปอย่างสิ้นไหลและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาแนวคิดที่ต้องการผลักดันการพัฒนากระบวนการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และเสนอให้รัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล ตลอดจนกระบวนการแนวทางในการดำเนินการและการยก่างปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่จะนำไปสู่ภาคปฏิบัติจริงต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์

**2.1** เพื่อศึกษาและเสนอแนะเกี่ยวกับความเหมาะสมของสภาพความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานภาครัฐ โดยศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ และผลกระทบที่เกิดจากการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

**2.2** เพื่อศึกษาระบบความเป็นนิติบุคคลหน่วยงานภาครัฐในต่างประเทศ เปรียบเทียบกับระบบความเป็นนิติบุคคลมหาชนของส่วนราชการไทย

**2.3** เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางและกรอบดำเนินการในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

**2.4** เพื่อศึกษาและเสนอแนะในการแก้ไขหรือยก่างกฎหมายหลักที่จำเป็นต้องดำเนินการเพื่อลดสภาพความเป็นนิติบุคคล

## 3. ผลสัมฤทธิ์ของโครงการ

**3.1** เพื่อให้ได้ข้อเสนอความเป็นไปได้ในการที่รัฐเป็นนิติบุคคลและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมและจังหวัด และความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ที่ส่งผลให้การบริหารราชการมีความคล่องตัวยืดหยุ่นมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถปรับเปลี่ยนและถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ ทรัพยากร ระหว่างกระทรวง ทบวง กรมและจังหวัดได้ตามบริบทของการเปลี่ยนแปลงของนโยบายและสภาพแวดล้อม

**3.2** เพื่อให้ได้ข้อเสนอรอบการดำเนินการในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ และข้อเสนอรอบการดำเนินการในการปรับเปลี่ยนให้จังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบวิธีการงบประมาณ

**3.3** เพื่อให้ได้ร่างกฎหมายหลักที่จำเป็นต่อการดำเนินการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

**3.4** ไม่เกิดปัญหาในการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ในการดำเนินการยุบ เลิก หรือจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม รวมตลอดถึงการปรับเปลี่ยนถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ ภายหลังจากลดสภาพความเป็นนิติบุคคล

#### 4. ขอบเขตการศึกษา

**4.1** ศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการที่รัฐไม่เป็นนิติบุคคล ในขณะที่กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด เป็นนิติบุคคล เช่น ปัญหาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมซึ่งต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคล ปัญหาการฟ้องร้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง ปัญหาการฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรมเป็นจำเลยของเอกชน ปัญหาความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด และปัญหาที่รัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่ไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายใน

**4.2** ศึกษาแนวคิดและระบบนิติบุคคลมหาชนในต่างประเทศที่สำคัญบางประเทศที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทย ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

**4.3** ศึกษาวิธีการจัดตั้งส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐ ระดับกระทรวง (department / ministry) และระดับกรมหรือเทียบเท่า (directorate / bureau / office) และผลของการจัดตั้งต่อการกำหนดสภาพความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานภาครัฐในต่างประเทศที่สำคัญบางประเทศที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทย ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

**4.4** วิเคราะห์ข้อดี ข้อเสีย ของสภาพความเป็นนิติบุคคลโดยเน้นประโยชน์ที่จะได้รับต่อระบบงบประมาณ เช่น ความคล่องตัวในการจัดสรรและถ่ายโอนงบประมาณเพื่อให้บริการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณให้สามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันได้ภายใต้การทำงานที่สนองนโยบายเดียวกัน

ประโยชน์ต่อระบบบริหารงานบุคคล เช่น ความเป็นเอกภาพในการทำงานเพื่อสนองนโยบายของรัฐ ความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการถ่ายโอนบุคลากรเพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูประบบราชการ

ประโยชน์ต่อระบบการมอบอำนาจ เช่น การมอบอำนาจให้แก่ตำแหน่งบุคคล เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบภายในขอบอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน เป็นต้น โดยกำหนดความเป็นไปได้ในสองทางเลือก ได้แก่

**แนวทางที่หนึ่ง** การที่รัฐเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด

**แนวทางที่สอง** การที่กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด

**4.5** ศึกษาและพัฒนากรอบการดำเนินการในการปรับเปลี่ยนให้กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด โดยวิเคราะห์และกำหนดแนวทางในการปรับเปลี่ยน กำหนดโครงสร้างกฎหมายที่จะต้องมีการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกร่างใหม่

**4.6** ศึกษาและพัฒนากรอบการดำเนินการในการปรับเปลี่ยนให้จังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบวิธีการงบประมาณเพื่อให้บรรลุผลในฐานะจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (จังหวัด C.E.O.) โดยวิเคราะห์และกำหนดแนวทางในการปรับเปลี่ยน กำหนดโครงสร้างกฎหมายที่จะต้องมีการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกร่างใหม่

**4.7** จัดทำร่างกฎหมายหลักที่จำเป็นต่อการดำเนินการปรับเปลี่ยนให้กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด เช่น ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด พ.ศ. ... เป็นต้น

**4.8** ศึกษาผลกระทบและแนวทางดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกรม ต่ำกว่ากรม และจังหวัด เช่น ผลกระทบต่อระบบการบริหารงานบุคคลภายหลังการยกเลิกความเป็นนิติบุคคล การมอบอำนาจภายหลังการยกเลิกความเป็นนิติบุคคล ระบบงบประมาณโดยเฉพาะการโอนงบประมาณระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ระบบทรัพย์สินและระบบสัญญาภายหลังการยกเลิกความเป็นนิติบุคคล และระบบการฟ้องร้องดำเนินคดีภายหลังการยกเลิกความเป็นนิติบุคคล เป็นต้น

## 5. ระเบียบวิธีศึกษา

### 5.1 รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research)

เป็นการรวบรวมข้อมูลการศึกษาเกี่ยวกับสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ทั้งที่เป็นข้อมูลด้านกฎหมายและไม่เป็นข้อมูลด้านกฎหมาย โดยศึกษาจากงานวิจัย ห น อ เอกสาร บทความ วิทยานิพนธ์ และสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

### 5.2 การจัดสัมมนาเฉพาะกลุ่มเพื่อระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

( Focus group )

การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ผู้แทนจากกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่ต่ำกว่ากรม และจังหวัด ผู้แทนจากสำนักงานงบประมาณ เป็นต้น

### 5.3 จัดทำโครงสร้างกฎหมายหลักที่จำเป็นต่อการดำเนินการเพื่อลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

การดำเนินการเพื่อลดสภาพนิติบุคคลของส่วนราชการจำเป็นต้องมีการแก้ไขและจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดสถานะความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ยกร่างกฎหมายที่มีเนื้อหากำหนดให้มีการโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด เป็นต้น

### 5.4 การจัดสัมมนาเพื่อนำเสนอรายงานวิจัยฉบับร่างและรับฟังความคิดเห็น

เพื่อให้เกิดการวิพากษ์ ข้อเสนอแนะ และความคิดเห็นในผลการศึกษาจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะมีประโยชน์ต่อการปรับปรุงความสมบูรณ์ของงานวิจัย อีกทั้งยังเป็นการเผยแพร่งานวิจัยอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบราชการไทยในท้ายที่สุด

## 6. แผนการดำเนินงาน

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “ความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ” นี้ มีระยะเวลาดำเนินการรวมทั้งสิ้น 5 เดือน คือ ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2547 ถึงวันที่ 28 กรกฎาคม 2547 โดยกำหนดขั้นตอนการศึกษาและแผนการดำเนินงานออกเป็นสี่ระยะ ดังนี้

### 6.1 ระยะที่หนึ่ง

ช่วงเวลาระยะที่หนึ่ง คือ ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2547 ถึง 31 มีนาคม 2547 รวมระยะเวลา 1 เดือน เป็นขั้นตอนการสำรวจ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเบื้องต้น รวมทั้ง ศึกษาแนวคิดและระบบนิติบุคคลมหาชนของประเทศไทย แนวคิดพื้นฐานของระบบนิติบุคคลมหาชนของต่างประเทศที่สำคัญซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น ตลอดจนศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในประเทศไทยภาวะในปัจจุบัน เพื่อให้สามารถหาแนวทางและความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหา รวมตลอดถึงวิธีและกระบวนการเพื่อแก้ไขปัญหาตามแนวทางดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงและบรรลุวัตถุประสงค์

นอกเหนือจากนี้ ยังมีขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการวิจัยบนพื้นฐานของกรอบแนวคิดในการวิจัยที่ได้กล่าวมาในข้างต้น โดยกำหนดวิธีการและเป้าหมายของการจัดเก็บข้อมูลและการจัดทำรายงานเบื้องต้น (Inception Report)

## 1.6.2 ระยะเวลาที่สอง

การดำเนินงานในระยะเวลาที่สอง คือ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2547 ถึง วันที่ 30 เมษายน 2547 รวมระยะเวลา 1 เดือน จะเป็นขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญ คือ การจัดเก็บข้อมูล ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้และแนวทางในการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ตลอดจนศึกษาแนวคิดและระบบนิติบุคคลมหาชน ระบบกฎหมาย และวิธีการจัดตั้งส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐระดับกระทรวง และระดับกรมหรือเทียบเท่าของต่างประเทศที่สำคัญซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้ เพื่อตอบคำถามที่ว่า “การดำเนินการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทยตามแนวทางใด ที่มีความเป็นไปได้และจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อระบบราชการ” โดยกำหนดวิธีดำเนินงาน ดังนี้

### (1) รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research)

เป็นการรวบรวม ศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลด้านกฎหมายและไม่เป็นข้อมูลด้านกฎหมาย โดยศึกษาจากแหล่งต่างๆ ได้แก่ งานวิจัย หนังสือ เอกสาร บทความ วิทยานิพนธ์ และสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

### (2) การสัมภาษณ์ (interview)

คณะผู้วิจัยจะเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์บุคลากรหรือผู้แทนส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐระดับกระทรวง ทบวง ระดับกรมหรือเทียบเท่า และจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ นอกจากนี้ เนื่องจากภารกิจนี้ครอบคลุมไปถึงการศึกษาผลของสภาพความเป็นนิติบุคคลต่อระบบงบประมาณและระบบบริหารงานบุคคล ดังนั้น จึงกำหนดให้มีการสัมภาษณ์บุคลากรหรือผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ดังนี้

#### (2.1) ผู้แทนส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง ได้แก่

- ◆ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- ◆ ปลัดกระทรวง

#### (2.2) ผู้แทนส่วนราชการระดับกรม ได้แก่

- ◆ อธิบดีกรม

#### (2.3) ผู้แทนระดับจังหวัด ได้แก่

- ◆ ผู้ว่าราชการจังหวัด



- (2.4) ผู้แทนสำนักงบประมาณ ได้แก่
  - ◆ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
- (2.5) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้แก่
  - ◆ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- (2.6) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้แก่
  - ◆ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

### (3) การจัดสัมมนาในกลุ่มเฉพาะเพื่อระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

#### (Focus group)

คณะผู้วิจัยจะจัดการประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) เพื่อระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการขึ้น ณ กรุงเทพมหานคร โดยกำหนดให้มีผู้เข้าร่วมสัมมนาซึ่งเป็นผู้แทนส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังนี้

- ◆ ผู้แทนส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง
- ◆ ผู้แทนส่วนราชการระดับกรม
- ◆ ผู้ว่าราชการจังหวัด
- ◆ ผู้แทนสำนักงบประมาณ
- ◆ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)
- ◆ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

อนึ่ง ภายหลังจากที่ได้จัดเก็บข้อมูลตั้งข้างต้นแล้ว คณะผู้วิจัยจะดำเนินการรวบรวมและเสนอข้อมูล ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์และจัดทำรายงานการศึกษาระยะกึ่งกลาง (Interim Report) ต่อไป

### 1.6.3 ระยะเวลาที่สาม

ในการดำเนินงานในระยะเวลาที่สาม คือ ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2547 ถึงวันที่ 31 มิถุนายน 2547 เป็นระยะเวลา 1 เดือน การดำเนินงานในขั้นตอนนี้มุ่งที่จะศึกษาเพื่อกำหนดกรอบการดำเนินการในการกำหนดให้กระทรวง เป็นนิติบุคคลและสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด และกรอบการดำเนินการในการปรับเปลี่ยนให้จังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบวิธีงบประมาณ โดยกำหนดให้มีการประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) เพื่อระดมความคิดเห็นและข้อเสนอเกี่ยวกับทิศทาง แผนงาน ขั้นตอน และกระบวนการ ดำเนินการเพื่อลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ และการปรับเปลี่ยนให้จังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบวิธีงบประมาณ โดยจะเชิญผู้แทนจากส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด และผู้แทนจากสำนักงบประมาณ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

อนึ่ง ภายหลังจากที่ได้จัดเก็บข้อมูลตั้งข้างต้นแล้ว คณะผู้วิจัยจะดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว และจัดทำข้อเสนอประกอบการดำเนินการและร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ (Draft Final Report) ต่อไป

### 1.6.4 ระยะเวลาที่สี่

ระยะเวลาที่สี่ คือ ระหว่างวันที่ 1 มิถุนายน 2547 ถึงวันที่ 28 กรกฎาคม 2547 รวมระยะเวลาประมาณ 2 เดือน ซึ่งแบ่งขั้นตอนการดำเนินงานออกเป็น 2 ช่วง คือ

**ช่วงที่หนึ่ง** คือ ระหว่างวันที่ 1 มิถุนายน 2547 ถึง 30 มิถุนายน 2547 คณะผู้วิจัยจะดำเนินการจัดทำร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ และจัดการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งจากกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด รวมตลอดถึงผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

**ช่วงที่สอง** คือ ระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม 2547 ถึง 28 กรกฎาคม 2547 คณะผู้วิจัยจะรวบรวมและสรุปความคิดเห็นตลอดจนข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้จากการสัมมนา เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงร่างรายงานการศึกษาค้นคว้าฉบับสมบูรณ์ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และเสนอเป็นรายงานการศึกษาค้นคว้าฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

ตาราง 1.1 แสดงแผนปฏิบัติการวิจัย

	ขั้นตอนการศึกษา	ระยะเวลาการศึกษา			
		ระยะที่ 1	ระยะที่ 2	ระยะที่ 3	ระยะที่ 4
		1-31 มี.ค.	1-30 เม.ย.	1-31 พ.ค.	1 มิ.ย. – 28 ก.ค.
		47	47	47	47
1	รวบรวมข้อมูลและศึกษาวิเคราะห์ตลอดจนกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย	→			
2	จัดทำแผนการดำเนินงานและแผนปฏิบัติการวิจัย	→			
3	จัดทำรายงานเบื้องต้น	→			
4	ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล		→		

	ขั้นตอนการศึกษา	ระยะเวลาการศึกษา			
		ระยะที่ 1	ระยะที่ 2	ระยะที่ 3	ระยะที่ 4
		1-31 มี.ค. 47	1-30 เม.ย 47	1-31 พ.ค. 47	1 มิ.ย. – 28 ก.ค. 47
5	จัดประชุมสัมมนาเฉพาะกลุ่ม (Focus group) เพื่อระดมความคิดเห็น		→		
6	จัดทำรายงานการศึกษาระดับกลาง		→		
7	จัดประชุมสัมมนาเฉพาะกลุ่ม (Focus group) เพื่อระดมความคิดเห็น			→	
8	จัดทำรายงานข้อเสนอกรอบการดำเนินการ			→	
9	จัดทำร่างรายงานการศึกษาระดับสมบูรณ์				→
10	จัดประชุมสัมมนาเผยแพร่ร่างผลการศึกษาระดับสมบูรณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็น				→
12	ปรับปรุงร่างรายงานการศึกษาระดับสมบูรณ์				→
13	เสนอรายงานการศึกษาระดับสมบูรณ์				→