

สาระสำคัญของ การปรับปรุงแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐

การปรับปรุงแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาคในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสม ลดความซ้ำซ้อนของภารกิจรัฐ เกิดความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร ยกย่องความเป็นเอกภาพของการบริหารราชการในพื้นที่ และเน้นหลักการดำเนินบทบาทภารกิจที่จำเป็นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในส่วนที่ราชการส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติได้ โดย (ร่าง) แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค (ฉบับปรับปรุง) ได้กำหนดกรอบแนวคิดไว้ เช่นเดียวกับแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาคตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๐ คือ (๑) หลักการบริหารราชการแนวใหม่และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (๒) หลักความสัมพันธ์ในเชิงกฎหมายปกครอง (๓) หลักความสัมพันธ์ในเชิงยุทธศาสตร์ และ (๔) หลักการบริหารราชการแบบเครือข่าย ทั้งนี้ แนวทางการพิจารณาจัดส่วนราชการในภูมิภาค ในครั้งนี้ยังคงแบ่งเป็น ๒ แนวทางย่อย ได้แก่ แนวทางการจัดตั้งหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค และแนวทางการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม โดยในแต่ละแนวทางจะประกอบด้วย หลักการ แนวทางการพิจารณา รูปแบบ และการดำเนินการ

ก. แนวทางการจัดตั้งหน่วยงานของราชการส่วนกลางในภูมิภาค

การจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนกลางที่ไปตั้งในพื้นที่นั้น ปัจจุบันมีอยู่เป็นจำนวนมากทั้งที่เป็นหน่วยงานที่ปรากฏในกฎกระทรวง และไม่ปรากฏในกฎกระทรวง ซึ่งการที่มีหน่วยงานลงไปปฏิบัติภารกิจในพื้นที่ที่ตอบสนองต่อลูกค้าหลักเดียวกันเป็นจำนวนมากและหลากหลายนั้น อาจก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนหรือความไม่ชัดเจนในภารกิจ ทำให้เกิดความสับสนต่อลูกค้าหรือประชาชนผู้มารับบริการ ดังนั้นการจะจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาคจำเป็นต้องคำนึงถึงความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการในพื้นที่และซ้ำซ้อนในเชิงภารกิจของรัฐที่เป็นผลให้เกิดความสิ้นเปลืองในทรัพยากรทางการบริการรัฐได้ แนวทางนี้จึงอยู่ในฐานของความพยายามที่จะลดจำนวนของหน่วยงานที่เป็นส่วนกลางไปตั้งในภูมิภาคให้ได้ โดยเน้นมุ่งไปที่ส่วนราชการที่ปรากฏในกฎกระทรวงก่อน สำหรับส่วนราชการที่ไม่ปรากฏในกฎกระทรวงนั้น ควรต้องมีมาตรการที่จะรณรงค์ให้ส่วนราชการงดเว้นหรือเข้มงวดต่อการจัดตั้งหน่วยงานภายในให้คงเฉพาะที่จำเป็นและมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานภาครัฐ และสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนโดยรวม

๑) หลักการ ประกอบด้วย (๑) หลักการในเชิงภารกิจ ได้แก่ หลักความสัมพันธ์ในเชิงภารกิจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น คำนึงถึงความซ้ำซ้อนในเชิงภารกิจของรัฐและกระบวนการปฏิบัติงานตามภารกิจนั้น ๆ เช่น ภารกิจงานด้านวิชาการและเทคนิคขั้นสูง ที่มีการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย หรือกระบวนการปฏิบัติงานที่จำเป็นอื่น ๆ ที่ต้องลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ โดยเฉพาะในเรื่องของการทดลองหรือการเป็นห้องปฏิบัติการวิชาการ (๒) หลักการในเชิงระบบและประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ที่คำนึงถึงความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการในพื้นที่ เพื่อให้มีเอกภาพและศักยภาพในการนำเอานโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยอาจขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่ พันธกิจ สภาพปัญหาความจำเป็นและปริมาณงานของพื้นที่ที่ต่อเนื่องตลอดปี และความสามารถในการตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชนเป็นตัวกำหนด ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการมอบหมายให้

มีผู้ดำเนินการกิจแทนประกอบด้วย และ (๓) หลักการในเชิงโครงสร้าง ที่คำนึงถึงหลักความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร ภาครัฐในการกำหนดจำนวนหน่วยงานภาครัฐให้เหมาะสมกับภารกิจและปริมาณงาน โดยเฉพาะหน่วยงานที่เป็นส่วนกลาง ไปตั้งในภูมิภาค รวมถึงมาตรการแรงจูงใจให้ส่วนราชการดเว้นหรือเข้มงวดต่อการจัดตั้งหน่วยงานภายในที่ไม่ปรากฏตาม กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ

๒) การพิจารณา การจัดตั้งหน่วยงานของราชการส่วนกลางในภูมิภาค มีองค์ประกอบในการพิจารณา ดังนี้

(๑) ภารกิจที่จะจัดตั้งเป็นหน่วยงานของราชการส่วนกลางในภูมิภาค ต้องมิใช่ภารกิจของราชการ บริหารส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีลักษณะภารกิจที่เกี่ยวข้องกับ งานวิจัย พัฒนา งานวิชาการ และงานบริการ วิชาการ หรือ งานที่ต้องใช้เทคนิคขั้นสูง หรือวิชาชีพเฉพาะทาง ที่มุ่งบริการและให้ประโยชน์ต่อส่วนราชการหรือ ส่วนรวมของประเทศ และ

(๒) พื้นที่ปฏิบัติการของภารกิจจะครอบคลุมพื้นที่มากกว่า ๑ จังหวัด โดยมีขอบเขตความรับผิดชอบ เป็นภาค กลุ่มป่า กลุ่มน้ำ กลุ่มจังหวัด หรือ ฯลฯ ตามลักษณะของการปฏิบัติงานที่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และ

(๓) ต้องไม่มีหน่วยงานของกรมที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนกลางในภูมิภาค

๓) รูปแบบ การจัดตั้งหน่วยงานของราชการส่วนกลางในภูมิภาค อาจกำหนดได้หลายรูปแบบตามลักษณะ ภารกิจ เช่น “สำนักงาน ...” ที่ปฏิบัติงานทางวิชาการ หรือ อาจใช้ชื่ออื่นตามลักษณะภารกิจด้านวิชาการที่ลงไปปฏิบัติ หรือ “ศูนย์” ในกรณีเป็นศูนย์กลางทางวิชาการหรือการให้บริการในเทคนิคเฉพาะ หรือ “สถาบัน” กรณีที่เป็นงานด้าน การศึกษา ฝึกอบรม หรือการให้บริการทางวิชาการที่ใช้ความรู้เฉพาะทาง

๔) การดำเนินการเพื่อขอจัดตั้ง ส่วนราชการที่ประสงค์จะขอจัดตั้งหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลาง ในภูมิภาค จะต้องแสดงรายการประกอบการขอจัดตั้ง ซึ่ง ประกอบด้วย การวิเคราะห์ภารกิจ การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของ การจัดตั้งหน่วยงาน โดยต้องแสดงถึงปริมาณงานที่ได้ดำเนินการไปแล้วและเป้าหมายของงานในอนาคต ขนาดหรือขอบเขต พื้นที่ที่ต้องดูแลเพื่อให้ครอบคลุมภารกิจที่รับผิดชอบทั้งหมด รายละเอียดการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณค่าใช้จ่ายและ การจัดสรรอัตรากำลังก่อนและหลังการจัดตั้ง กลไกการดำเนินงานตามภารกิจซึ่งแสดงถึงระบบหรือวิธีการทำงานที่สามารถ เห็นความเชื่อมโยงของการทำงานในภาพรวมของส่วนราชการ และประโยชน์ที่จะได้รับการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวทั้ง ประโยชน์ที่จะเกิดกับประชาชนและประโยชน์ที่จะส่งผลถึงการพัฒนาของประเทศชาติต่อไป

ข. แนวทางการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม

การจะจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ถือเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจสำคัญใน การนำนโยบายของรัฐบาลและของส่วนราชการต่าง ๆ ลงไปปฏิบัติในพื้นที่ รวมถึงการเป็นผู้ส่งเสริม และกำกับดูแลองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ดังนั้นภารกิจที่จะนำมาจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคจะต้องเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชน ซึ่งเป็นภารกิจ ที่ไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจที่มีการกระจายอำนาจและที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ทั้งนี้ การให้บริการดังกล่าว จำเป็นต้องเน้นความรวดเร็ว ฉับไวในการให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง การควบคุม ตรวจสอบ กำกับดูแล ให้เป็นไปตาม อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการตามที่กฎหมายกำหนด และการส่งเสริมสนับสนุนคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชน รวมถึงการ ส่งเสริมศักยภาพของจังหวัดโดยตรงเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมในระดับจังหวัด

๑) หลักการ สำหรับการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม จะประกอบด้วย การจัด ส่วนราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด และการจัดส่วนราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ โดยมีหลักการในการจัดตั้ง ดังนี้ (๑) หลักการในเชิงภารกิจ ได้แก่ หลักความสัมพันธ์ในเชิงภารกิจภาครัฐ ราชการส่วนภูมิภาคจะดำเนินภารกิจเกี่ยวกับการบังคับ ใช้และกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายในพื้นที่ และการบริการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและถ่ายทอดองค์ความรู้ให้กับ ประชาชนผู้รับบริการ ทั้งนี้ ภารกิจดังกล่าวต้องมีใช้ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอยู่ (๒) หลักการในเชิง ระบบและประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ได้แก่ หลักการบริหารเชิงพื้นที่ที่เน้นการบูรณาการการทำงานร่วมกันหรือการ มอบหมายให้หน่วยงานหรือภาคส่วนอื่นดำเนินการแทน โดยพิจารณาถึงประสิทธิภาพของการตอบสนองความต้องการของ ชุมชนและประชาชนตามสภาพพื้นที่ พันธกิจ สภาพปัญหา ความจำเป็นและปริมาณงานในพื้นที่จังหวัด/อำเภอ (๓) หลักการในเชิงโครงสร้าง ได้แก่ หลักความคุ้มค่าและความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการ โดยมีศูนย์รวมภารกิจหรือ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ

๒) การพิจารณา การจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม มีองค์ประกอบในการพิจารณา ดังนี้

(๑) ส่วนราชการที่จะจัดตั้งเป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม ต้องมีอำนาจหน้าที่ หรือลักษณะการดำเนินการ สอดคล้องกับภารกิจ ดังต่อไปนี้ (๑) การรักษา บังคับใช้กฎหมาย และการอนุมัติอนุญาต (Regulator) ให้เกิดความเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม หรือ (๒) การส่งเสริมและถ่ายทอดองค์ความรู้ (Facilitator) เพื่อ ช่วยเหลือประชาชนและชุมชนให้สามารถดำรงชีวิตอย่างพอเพียง หรือ (๓) การจัดบริการภาครัฐให้ประชาชน (Operator) เข้าถึงอย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ โดยบริการดังกล่าวต้องไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ

(๒) ลักษณะของภารกิจดังกล่าวไม่สามารถให้ส่วนราชการประจำจังหวัดอื่น ๆ ในจังหวัดดำเนินการ แทนได้ เนื่องจากต้องใช้เทคนิคหรือหลักวิชาการเฉพาะทาง หรือเป็นด้วยข้อบังคับของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของ ส่วนราชการนั้น และ

(๓) เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและมีความคุ้มค่าต่อการใช้ทรัพยากรภาครัฐ การจัดตั้งส่วนราชการที่ เป็นราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม จึงกำหนดให้มีส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นผู้แทนกระทรวงแต่เพียง ส่วนราชการเดียว และในการกำหนดให้มีส่วนราชการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องจัดตั้งให้ครบทุกจังหวัดหรืออำเภอก็ได้ ทั้งนี้ ให้นำลักษณะภารกิจแต่ละส่วนราชการที่ลงไปปฏิบัติในพื้นที่ ยุทธศาสตร์และศักยภาพของพื้นที่ มาพิจารณาประกอบด้วย

๓) รูปแบบ รูปแบบของการจัดส่วนราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด มี ๒ รูปแบบ คือ (๑) ส่วนราชการ ประจำจังหวัดแบบรายจังหวัด (๒) ส่วนราชการประจำจังหวัดแบบกลุ่มจังหวัด

สำหรับการจะเลือกใช้รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรือ ๒ รูปแบบร่วมกัน และจะให้มีจำนวนเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับ (๑) ปริมาณงานของภารกิจที่ปฏิบัติการในเขตพื้นที่รับผิดชอบ (๒) ปริมาณของประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายหรือ กลุ่มที่มีความต้องการในการรับบริการ และ (๓) ความคุ้มค่าของการที่จะจัดตั้งส่วนราชการนั้น รวมถึงการพิจารณา มอบหมายให้ส่วนราชการอื่นดำเนินการแทนด้วย ส่วนรูปแบบของการจัดส่วนราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอนั้น การ

กำหนดรูปแบบและการจะใช้รูปแบบใดหรือจำนวนเท่าใดนั้น ใช้เงื่อนไขเช่นเดียวกับการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดโดยอนุโลม

๔) การดำเนินการเพื่อขอจัดตั้ง กรณีที่กระทรวง ทบวง กรม ประสงค์จะจัดตั้งส่วนราชการประจำจังหวัด หรือส่วนราชการประจำอำเภอ นั้น ส่วนราชการต้องมีการทดลองดำเนินการในบางพื้นที่เพื่อศึกษารูปแบบการทำงาน และประเมินความคุ้มค่าในการจัดตั้งก่อน และจัดหาบุคคลที่สาม เช่น สถาบันการศึกษา ให้เข้ามาทำการการศึกษาออกแบบวางระบบการทำงาน และกลไกการบริหารงานในทุกมิติ ทั้งในเรื่องของนโยบาย ขั้นตอนการปฏิบัติ การติดตามประเมินผล การบังคับบัญชา การกำกับให้เป็นไปตามเป้าหมาย และแนวทางการบริหารงานบุคคล เป็นต้น โดยต้องให้มีการประเมินผลการดำเนินการก่อนเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

ทั้งนี้ ได้กำหนดเงื่อนไข ของแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาคในครั้ง นี้ จะไม่กระทบกับ

(๑) กรณีการจัดส่วนราชการในภูมิภาคที่กำหนดไว้เดิมแล้ว ทั้งนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. จะได้มีการประเมินการจัดโครงสร้างและระบบบริหารงานของส่วนราชการในภูมิภาคในปัจจุบันเพื่อทบทวนให้เหมาะสมกับบริบทและสถานการณ์ต่อไป

(๒) กรณีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบงานตามนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้สั่งการให้ดำเนินการและส่วนราชการจะต้องดำเนินการตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้แต่ละเรื่องด้วย