

ส่วนที่ ๑

การพัฒนาระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ผ่านมา

การพิจารณาปรับปรุงการจัดส่วนราชการในภูมิภาค เพื่อลดบทบาทลดความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงาน และเพื่อให้การดำเนินงานในระดับพื้นที่มีความเข้มแข็งและเป็นเอกภาพ อ.ก.พ.ร. ที่เกี่ยวข้อง โดยความเห็นชอบของ ก.พ.ร. / คณะรัฐมนตรี ได้เคยมีการพิจารณากำหนดแนวทางการพัฒนาระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

๑. การจัดความสัมพันธ์ของการบริหารราชการระหว่างราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

๒. การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคอันสืบเนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการ กรณีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงการคลัง

๓. การกำหนดให้มีราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

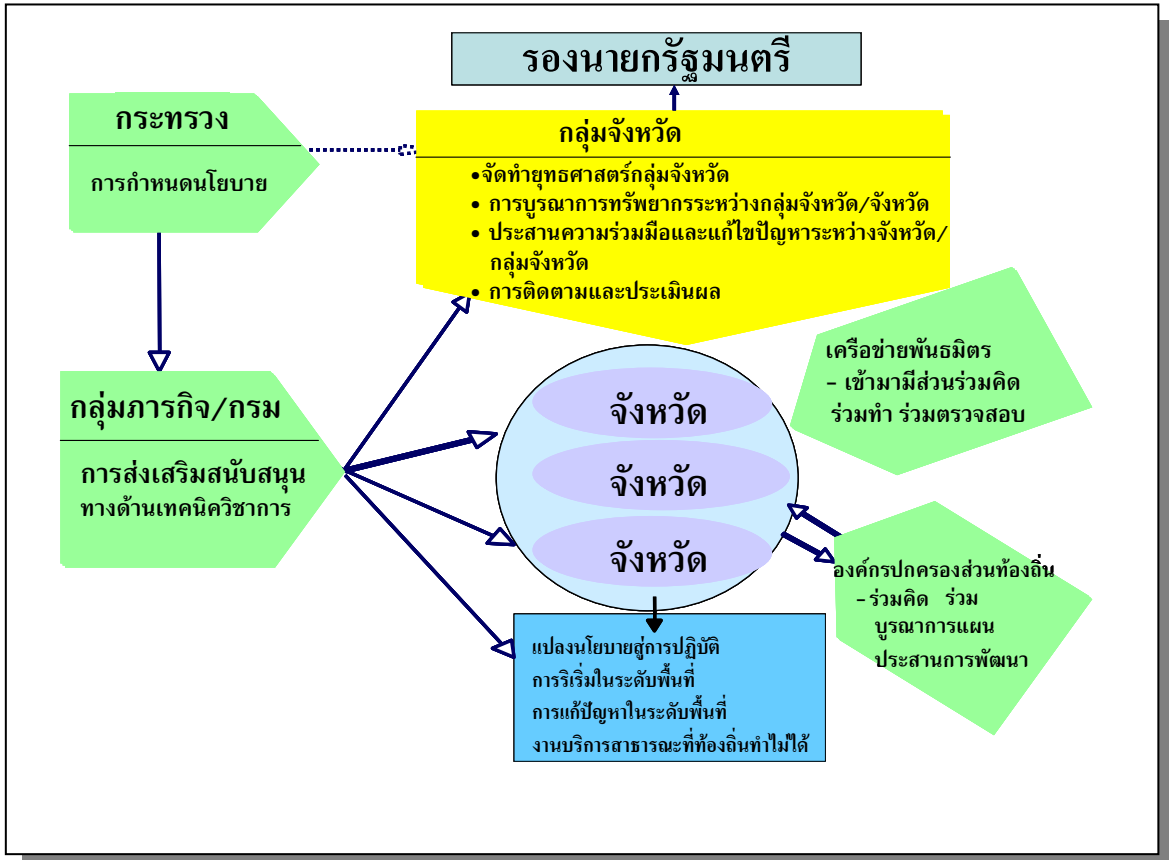
๑. การจัดความสัมพันธ์ของการบริหารราชการระหว่างราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการพัฒนาระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเพื่อการบริการประชาชน ได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยเชิญหัวหน้าส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมและให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ จำนวน ๔ ครั้ง คือ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๖ และวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๖ และนำผลที่ได้จากการประชุมสัมมนาจัดทำเป็นแนวทางได้ข้อสรุปดังนี้

๑.๑ การจัดความสัมพันธ์ของการบริหารราชการระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่จะตอบสนองต่อการบริหารราชการแบบบูรณาการและสอดคล้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยการทบทวนบทบาทและพันธกิจของกระทรวง กรม จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ ดังนี้

๑) การทบทวนบทบาทของกระทรวง กรม และจังหวัดใหม่ จากเดิมที่มีการออกแบบให้กระทรวง เป็นหน่วยกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนานโยบาย (Corporation Unit) ให้กรมเป็นหน่วยปฏิบัติการ (Operating Unit) ในระดับของพันธกิจ (Mission) รวมทั้งทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนความรู้วิชาการใหม่ให้แก่จังหวัดและท้องถิ่น (Supporting/Technical Unit) โดยจังหวัดเป็นหน่วยปฏิบัติการ (Operating Unit) ในระดับพื้นที่ (Area) ซึ่งตามสภาพการณ์ที่ผ่านมาการทำงานของจังหวัดยังต้องดำเนินการตามนโยบายของส่วนกลาง โดยไม่ได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชน และลักษณะเฉพาะของปัญหาของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งเป็นการทำให้กรมจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางไปปฏิบัติงานประจำอยู่ในจังหวัดและอำเภอเป็นจำนวนมาก ซึ่งผลกระทบที่ตามมาคือการที่จังหวัดไม่สามารถปกครองหรือบริหารในแนวราบ เพื่อให้เกิดการบูรณาการแผนงาน/โครงการ รวมทั้งทรัพยากร (สรรพกำลังและงบประมาณ) ในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเอกภาพ รวมทั้งเกิดการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่อีกด้วย จึงไม่สามารถดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและทิศทางการพัฒนาของจังหวัดได้

ดังนั้น จึงต้องให้ทุกส่วนราชการทบทวนบทบาทของกระทรวง กรม และจังหวัดใหม่ โดยกระทรวงจะเน้นบทบาทการเป็นหน่วยกำหนดยุทธศาสตร์ พัฒนานโยบายและชี้นำเป้าหมายการพัฒนา (Corporation Unit หรือ Strategic Unit) ส่วนกรม/กลุ่มภารกิจ เป็นหน่วยสนับสนุนความรู้ทางวิชาการใหม่ (Supporting/Technical Unit) และรับผิดชอบการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์หรือเป้าหมายการพัฒนาที่กำหนด และเป็นศูนย์ (HUB) ของจังหวัดในเรื่องนั้น สำหรับจังหวัดจะต้องทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพการบริหารจัดการงานราชการในทุกเรื่อง และดูแลพื้นที่โดยจะเป็นหน่วยงานที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ตามนโยบายของรัฐบาล/กระทรวง กับความต้องการของท้องถิ่นและประชาชน พัฒนาทางเลือกเชิงกลยุทธ์ (Develop Strategic Choice) และการนำแผนงานมาปฏิบัติให้



ภาพที่ ๑ การบริหารงานในภูมิภาครูปแบบใหม่

๒) กำหนดพันธกิจของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน แต่สนับสนุนเชื่อมโยงและเกื้อกูลกัน ดังนี้

ราชการบริหาร	ราชการบริหารส่วนภูมิภาค		ราชการบริหาร
	กระทรวง/กรม	จังหวัด	
ด้านการบริหาร ๑. กำหนดนโยบาย ๒. จัดสรรเป้าหมาย ๓. อำนาจการ ส่งเสริม	๑. กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ ๒. อำนาจการ ส่งเสริม		๑. วางแผนกลยุทธ์
ด้านการกำกับดูแล ๑. ดำเนินการยกย่อง ๒. อำนาจการ ส่งเสริม	๑. กำหนดแนวทาง วิธีการ ๒. อำนาจการ กำกับดูแล	๑. อำนาจการ อำเภอตาม	

ราชการบริหาร ส่วนกลาง	ราชการบริหารส่วนภูมิภาค		ราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น
	กระทรวง/กรม	จังหวัด	
ด้านการส่งเสริม ๑. ส่งเสริมการพัฒนา ๒. การค้นคว้าวิจัย	๑. ส่งเสริมการพัฒนาขีด การวางแผนยุทธศาสตร์ การ บุคลากร เครื่องมือและ	๑. ส่งเสริมการ	
ด้านการปฏิบัติการ ๒. ดำเนินการอื่น ๆ	๑. จัดบริการสาธารณะใน ๒. จัดบริการสาธารณะและ ๓. ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่	๑. จัดบริการ ตามที่ จังหวัดและ	๑. จัดบริการ ๒. แก้ไขปัญหา ๓. จัดระเบียบ ๔. พัฒนาคมนใน ๕. พัฒนา และสิ่งแวดล้อม

๒. การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคอันสืบเนื่องมาจากการ

ปฏิรูประบบราชการ กรณีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงการคลัง

๒.๑ สืบเนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการกรณีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ซึ่งได้มีการยุบหน่วยงานระดับอำเภอของกรมปศุสัตว์และกรมประมง) และกรณีกระทรวงการคลัง (ที่ได้ปรับปรุงหน่วยงานด้านการจัดเก็บภาษีที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกระทรวงโดยปรับเปลี่ยนฐานะจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคไปเป็นส่วนราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนกลางในกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมธนารักษ์ กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีหนังสือเสนอความเห็นว่าการปรับเปลี่ยนดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารราชการและการให้บริการประชาชนในพื้นที่

๒.๒ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วในการประชุมครั้งที่ ๖/๔๖ วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ได้เสนอความเห็นในการแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคอันสืบเนื่องมาจากเรื่องดังกล่าว ซึ่งนอกจากจะเสนอประเด็นเกี่ยวกับแนวทางการจัดส่วนราชการแล้ว ยังได้เสนอแนวทางการจัดระบบการให้บริการประชาชนในพื้นที่ภูมิภาค เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ดังนี้

ก. กรอบแนวคิด

๑) ภารกิจเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี และจัดหารายได้ของรัฐบาลจะจัดเป็นราชการบริหารส่วนกลางในความรับผิดชอบของกระทรวง กรม เช่นเดียวกับการจัดระบบบริหารภาษีและการหารายได้ของประเทศในกลุ่มเครือจักรภพอังกฤษ

๒) ภารกิจที่ภาครัฐจะต้องให้บริการประชาชนในระดับพื้นที่ และภารกิจดังกล่าวท้องถิ่นยังไม่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจดำเนินการก็ให้จัดเป็นราชการส่วนภูมิภาค

๓) การให้บริการประชาชนควรกำหนดให้มีหลากหลายวิธีการและรูปแบบ โดยยึดสภาพพื้นที่ พันธกิจ สภาพปัญหา และสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชน และประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.๒๕๔๖ – ๒๕๕๐ โดยสนับสนุนให้มีการปรับปรุงสมรรถนะของจังหวัดให้เกิดผลสัมฤทธิ์ แก้ไขปัญหาและพัฒนาในระดับพื้นที่อย่างมีบูรณาการควบคู่ไปพร้อมกับการบริหารจัดการระดับอำเภอเพื่อให้เป็นจุดรวม (Outlet) ในการให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประชาชนได้รับการอย่างสะดวก ถูกต้อง รวดเร็ว

ข. กรณีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

จากกรอบแนวคิดดังกล่าว จึงควรกำหนดแนวทางการให้บริการประชาชนด้านการเกษตรในส่วนภูมิภาค เป็น ๒ รูปแบบดังนี้

๑) ในพื้นที่อำเภอที่ประชาชนใช้บริการด้านการเกษตร ประมง และปศุสัตว์มาก และค้ำค้ำกับการจัดตั้งสำนักงานในการให้บริการในระดับอำเภอ ก็ให้จัดให้มีสำนักงานปศุสัตว์อำเภอ และสำนักงานประมงอยู่อำเภอในอำเภอนั้นเหมือนเช่นก่อนการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมและปรับปรุงรูปแบบและวิธีการให้บริการประชาชน โดยจัดตั้งเป็นศูนย์บริการร่วมเพื่อให้บริการด้านการเกษตรครบวงจรแก่ประชาชนให้เสร็จสิ้น ณ จุดเดียวกัน

๒) ในพื้นที่อำเภอที่ประชาชนใช้บริการด้านการเกษตร และ/หรือประมง และ/หรือปศุสัตว์ ไม่มากนัก ไม่ค้ำค้ำกับการจัดตั้งสำนักงานในการให้บริการในระดับอำเภอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดบริการในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ดังนี้

(๑) ให้สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดและสำนักงานประมงจังหวัดจัดให้มีหน่วยบริการเคลื่อนที่รับผิดชอบพื้นที่ ๒-๓ อำเภอ โดยให้สังกัดสำนักงานประมงจังหวัด และสำนักงานปศุสัตว์จังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค แล้วแต่กรณี

(๒) พัฒนาเครือข่ายงานด้านการเกษตร เช่น ประมงอาสา ปศุสัตว์อาสาให้เข้มแข็งโดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทบทวนระบบการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานให้กับเครือข่ายดังกล่าวด้วย

(๓) จ้างเหมาภาคเอกชน หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประชาชนดำเนินการแทนในบางภารกิจ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ภาคเอกชนมีความพร้อม

(๔) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ถ่ายโอนภารกิจบางเรื่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน

(๕) สนับสนุนส่งเสริมให้มีช่องทางสำหรับประชาชนมาขอรับบริการ/ใช้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต และศูนย์บริการทางโทรศัพท์

ทั้งนี้ ในจังหวัดอาจจัดให้มีรูปแบบการให้บริการรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรืออาจผสมผสานหลายรูปแบบก็ได้ ตามสภาพพื้นที่ พันธกิจ สภาพปัญหาและสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปศึกษาว่าควรมีการจัดรูปแบบการให้บริการอย่างไรให้แล้วเสร็จภายในเดือนกันยายน ๒๕๔๖

ค. กรณีกระทรวงการคลัง

จากกรอบแนวคิดดังกล่าว จึงควรกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหากรณี
กระทรวงการคลัง ดังนี้

(๑) ให้สำนักงาน ก.พ.ร. ติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของการจัดโครงสร้าง
ส่วนราชการดังกล่าว ถึงความคุ้มค่าและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน รวมทั้ง
ผลกระทบที่เกิดจากการจัดโครงสร้างดังกล่าว

(๒) กระทรวงการคลังมอบอำนาจที่เคยมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกลับคืน
ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามเดิมและให้พิจารณามอบอำนาจเพิ่มเติม รวมทั้งวางกรอบ
แนวทางระบบการประสานงานระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับส่วนราชการของกระทรวง
ที่ไปปฏิบัติงานในพื้นที่ให้ชัดเจนด้วย

(๓) กรณีของกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลังจึงควรดำเนินการ ดังนี้

(๓.๑) ฝางงานของกรมสรรพสามิตให้กรมสรรพากรดำเนินการแทน
ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียภาษี ณ จุดเดียวและเป็นการประหยัด
ค่าใช้จ่าย

(๓.๒) เป็นหน่วยบริการเคลื่อนที่ลงไปตามอำเภอ ตามช่วงเวลา
จัดเก็บภาษี

(๓.๓) ถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือตัวแทน
จำหน่ายส่ง/ปลีกสุรา ยาสูบเป็นผู้ดำเนินการแทน

(๓.๔) สนับสนุนให้มีช่องทางสำหรับประชาชนมาขอรับบริการโดย
ผ่านระบบไปรษณีย์หรือทางอินเทอร์เน็ต

๒.๓ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องนี้ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๖
แล้วมีมติ ดังนี้

๒.๓.๑ เห็นชอบกับแนวทางการแก้ไขปัญหา ในกรณีของกระทรวง
เกษตรและสหกรณ์ ตามข้อเสนอของ ก.พ.ร. และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ก.พ.ร. รับผิดชอบร่วมกันเพื่อดำเนินการตาม
แนวทางดังกล่าว โดยคำนึงถึงการประสานงานกับผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการ
บริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งนี้ อาจพิจารณาให้สถาบันการศึกษาในท้องถิ่น
เช่น สถาบันราชภัฏหรือวิทยาลัยเกษตรกรรมเข้าร่วมพิจารณาด้วย อย่างไรก็ตาม
จะต้องไม่เพิ่มอัตรากำลังและค่าใช้จ่ายบุคคลภาครัฐ

๒.๓.๒ สำหรับกรณีกระทรวงการคลังได้ทดลองและเริ่มปฏิบัติมาระยะหนึ่งแล้ว หากปรับเปลี่ยนให้กลับไปสู่ระบบเดิมอาจเกิดปัญหาได้ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแนวทางที่จะมี CFO (Chief Financial Officer) เป็นศูนย์กลางบริหารงานการเงินของจังหวัด รวมทั้งรัฐบาลมีดำริที่จะพิจารณาทบทวนโครงสร้างของกระทรวงการคลังเพื่อพัฒนาไปสู่ระบบใหม่ ในชั้นนี้จึงเห็นควรให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้สำนักงาน ก.พ.ร.ประเมินผลการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวงการคลัง เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี และในระหว่างนี้ยังมีให้ส่วนราชการอื่นดำเนินการตามแนวทางของกระทรวงการคลังจนกว่าจะทราบผลการประเมินอย่างชัดเจน

(๒) เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในการติดต่อขอรับบริการจากส่วนราชการดังกล่าว ในระหว่างนี้ให้กระทรวงการคลังฝากงานให้หน่วยงานอื่นของรัฐในพื้นที่รับไปปฏิบัติตามความเหมาะสม

(๓) ให้กระทรวงการคลังใช้ระบบเทคโนโลยีทางด้านอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหลาย เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่มาขอรับบริการ รวมทั้งจัดหน่วยบริการเคลื่อนที่เพื่อบริการประชาชนด้วย

(๔) ให้กระทรวงการคลังมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบังคับบัญชาข้าราชการ ตลอดจนการอนุมัติ อนุญาต ในเรื่องต่าง ๆ ของส่วนราชการส่วนกลางภายในจังหวัดให้ชัดเจนตามแนวทางที่ ก.พ.ร. เสนอ

(รายละเอียดตามภาคผนวก ๒.๑)

๓. การกำหนดให้มีราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมส่งเสริมการปกครอง

ท้องถิ่นและกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๗ ได้พิจารณากรณีที่กระทรวงมหาดไทยขอกำหนดให้มีราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งทั้งสองกรมเป็นกรมที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในเดือนตุลาคม 2545 โดยไม่กำหนดให้มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่โดยที่ลักษณะการปฏิบัติงานของทั้ง 2 กรม จำเป็นต้องให้บริการประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงในระดับพื้นที่ด้วย คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบในหลักการให้ทั้งสองกรมให้มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยได้กำหนดเงื่อนไขว่า ในช่วงการปรับเปลี่ยนและการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และ

(รายละเอียดตามภาคผนวก ๒.๒)

อย่างไรก็ตามการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตั้งที่กล่าวข้างต้น เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางในส่วนภูมิภาค และการกำหนดการบริหารส่วนภูมิภาคให้มีความเป็นเอกภาพ และลดความซ้ำซ้อนของการปฏิบัติภารกิจลงได้ ประกอบกับในปัจจุบันส่วนราชการต่าง ๆ มีความประสงค์ที่จะจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาค ทั้งระดับกองและสำนัก รวมทั้งหน่วยงานที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดและอำเภอเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องกำหนดแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาคเพื่อให้เป็นแนวทางและวิธีการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในทุกส่วนราชการ