

รายงานฉบับสมบูรณ์
โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

จัดทำโดย

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เสนอ

กลุ่มพัฒนาระบบโครงสร้างราชการ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.)

ตุลาคม 2551

คณะผู้วิจัย



รองศาสตราจารย์ นรนิติ	เศรษฐบุตร	ที่ปรึกษาโครงการฯ
อาจารย์ ดร. เอกบุญ	วงศ์สวัสดิ์กุล	ที่ปรึกษาโครงการฯ
รองศาสตราจารย์ ดร. นครินทร์	เมฆไตรรัตน์	หัวหน้าโครงการฯ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภสวัสดิ์	ชัชวาลย์	นักวิจัย
นายกิตติพงศ์	กมลธรรมวงศ์	ผู้ช่วยวิจัย
นางสาวกรณิภา	ศรีวรรณเดชไพศาล	ผู้ช่วยวิจัย
นางสาวดรุณี	หมั่นสมัค	ผู้ช่วยวิจัย
นายศาสตรินทร์	ตันสุน	ผู้ช่วยวิจัย
นายชาย	ไชยชิต	ผู้ช่วยวิจัย

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

(Executive Summary)

1. สาระสังเขปของโครงการวิจัย

โครงการวิจัย “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ ประการแรก เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบัน ข้อดี ข้อเสีย ของรูปแบบการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมในราชการฝ่ายพลเรือนในสังกัดฝ่ายบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ยกเว้นกระทรวงกลาโหม และสถาบันอุดมศึกษา ประการที่สอง เพื่อจัดหาข้อเสนอแนะทางการกำหนดรูปแบบการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมในราชการฝ่ายพลเรือนในสังกัดฝ่ายบริหารที่เหมาะสมกับลักษณะงานของหน่วยงาน และประการสุดท้าย เพื่อศึกษาและเสนอแนะทางการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารกรม

ระเบียบวิธีวิจัยและเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย การวิจัยจากเอกสาร โดยศึกษาสภาพปัจจุบันของการจัดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมในประเทศไทย ประกอบกับการศึกษาเปรียบเทียบกรอบทฤษฎีการจัดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานภาครัฐ และกรณีศึกษาหน่วยราชการในต่างประเทศ เพื่อสังเคราะห์แนวทางในการวางกรอบและรูปแบบทางการบริหาร ที่เหมาะสมกับบริบทและสอดคล้องกับภารกิจในการปฏิบัติงานของส่วนราชการระดับกรม

การวิจัยเชิงสำรวจ โดยเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์จากแบบสอบถามข้อมูลจากหน่วยงานระดับกรม ประกอบกับการสัมภาษณ์บุคลากรที่เกี่ยวข้อง ในราชการบริหารส่วนกลางจากทั้ง 19 กระทรวง (ทุกกระทรวง ยกเว้นกระทรวงกลาโหม) เพื่อวิเคราะห์ลักษณะภารกิจหน้าที่ การบริหารงาน กฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ตลอดจนจุดแข็งและอุปสรรคของรูปแบบการบริหารงานภายใต้การจัดแบ่งโครงสร้างภารกิจ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในระดับกรมในปัจจุบัน

การจัดประชุมกลุ่มย่อย เพื่อระดมสมองร่วมกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานในหน่วยราชการระดับกรม ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องและได้รับผลโดยตรงจากการปรับปรุงและพัฒนาารูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม วัตถุประสงค์ของการจัดประชุมกลุ่มย่อย ก็เพื่อเก็บรวบรวมเสนอข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติงานจริงของบุคลากรในระดับปฏิบัติการ ทั้งข้อมูลปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับที่เหมาะสม

2. ผลการศึกษาสภาพการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน

ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมในสภาพปัจจุบัน มีลักษณะที่ถือเป็นจุดอ่อนและจุดแข็งในประการต่าง ๆ ดังสรุปได้ต่อไปนี้

(1) ส่วนราชการระดับกรมปฏิบัติภารกิจหลายด้านในเวลาเดียวกันส่งผลให้ระบุภารกิจหลักที่ชัดเจนได้ค่อนข้างยาก

จากการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันในการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมในขณะนี้ คณะผู้วิจัยพบว่า ส่วนราชการระดับกรมของไทยเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่สลับซับซ้อนเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า ส่วนราชการระดับกรมจำนวนมากมีภารกิจหน้าที่หลายด้านในเวลาเดียวกัน (Multiple function) กล่าวคือ ภายในกรมเดียวอาจรับผิดชอบภารกิจทั้งในด้านการบริหารนโยบาย ภารกิจเชิงวิชาการ ภารกิจด้านการกำกับควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมาย ภารกิจด้านการอนุมัติ อนุญาต และภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน เป็นต้น

การทำงานหลายด้านในเวลาเดียวกัน โดยที่หน่วยงานไม่สามารถระบุภารกิจหลักและภารกิจรอง หรือจัดลำดับความสำคัญของภารกิจได้อย่างชัดเจน ส่งผลให้การจัดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานภายในหน่วยงาน ไม่มีรูปแบบที่ชัดเจนแน่นอน หรือมีโครงสร้างที่ไม่สะท้อนลักษณะภารกิจหลักและภารกิจรอง ผลก็คือ หน่วยงานต่างๆ มีการจัดสรรทรัพยากรและบุคลากรไม่สอดคล้องรองรับต่อการขับเคลื่อนภารกิจหลักและภารกิจรอง ตามลำดับความสำคัญ การบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมโดยไม่มีภารกิจหลักของหน่วยงานอย่างชัดเจน นับเป็นหนึ่งในปัญหาเกี่ยวกับความไม่สมดุลระหว่างขอบเขตภารกิจที่ดำเนินการ กับกรอบโครงสร้างอัตรากำลังและทรัพยากรของหน่วยงาน

(2) ความทับซ้อนของภารกิจและอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยราชการ อุปสรรคในการบริหารงาน

สภาพการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมปัจจุบัน ไม่เพียงแต่ปรากฏให้เห็นถึงความซ้ำซ้อนในแง่ของการรับผิดชอบภารกิจแต่ละด้านในเวลาเดียวกันดังกล่าวมาแล้ว การบริหารภารกิจในแต่ละด้านของหน่วยราชการยังอาจมีความทับซ้อนกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของหน่วยงานอื่นอีกด้วย สภาพความทับซ้อนของภารกิจและอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน มีส่วนสำคัญต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม เนื่องจากการทำงานตามภารกิจในความรับผิดชอบของหน่วยราชการระดับกรม จะสามารถบรรลุเป้าหมายเพียงใดนั้น ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งอยู่ที่การประสานความร่วมมือกับหน่วยราชการอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องในภารกิจด้านเดียวกัน

สภาพการทับซ้อนและเกี่ยวโยงกันระหว่างหน่วยราชการดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า แม่นในทางกฎหมาย แต่ละกรมอาจถือครองกฎหมายคนละฉบับ แต่ในทางปฏิบัติการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ไม่สามารถแยกขาดจากกันได้ เนื่องจากภารกิจของกรมหนึ่งจะสำเร็จได้ต้องเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของกรมอื่น ดังนั้น การประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานจึงมีความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ในการบริหารภารกิจของส่วนราชการระดับกรม

(3) การจัดโครงสร้างการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับลักษณะภารกิจและลักษณะการปฏิบัติงาน

จุดอ่อนประการหนึ่งของรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน ก็คือ การจัดโครงสร้างการบริหารงานที่ยังไม่สอดคล้องกับลักษณะภารกิจและรูปแบบวิธีการปฏิบัติงาน สภาพดังกล่าวปรากฏให้เห็นในประเด็นปัญหาที่มีลักษณะแตกต่างกันไป ได้แก่ ปัญหาโครงสร้างการบริหารงานไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบทของการปฏิบัติภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป การจัดโครงสร้างภายในสำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งไม่เอื้อต่อการทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนที่มีประสิทธิภาพ และการจัดโครงสร้างการบริหารงานไม่สอดคล้องกับลักษณะภารกิจ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาเรื่องอัตรากำลังบุคลากรในระดับปฏิบัติ เป็นต้น

(4) การบริหารภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมักนำไปสู่ปัญหาการฟ้องร้อง และในหลายกรณีหน่วยราชการเป็นฝ่ายผิดต้องเสียค่าชดเชยเป็นจำนวนมาก

ในบางกรณีการใช้อำนาจหน้าที่และการตัดสินใจทางการบริหารของส่วนราชการระดับกรมอาจมีจุดบกพร่อง ไม่รอบคอบรัดกุมเพียงพอ หรือไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการบริหารภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย มักส่งผลให้หน่วยราชการประสบกับปัญหาการถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครอง และในการตัดสินคดีในหลายกรณีเป็นผลให้หน่วยราชการต้องเสียค่าชดเชยแก่ผู้เสียหายเป็นจำนวนมาก สภาพดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงจุดอ่อนเกี่ยวกับกระบวนการใช้อำนาจหน้าที่ตัดสินใจทางการบริหารของส่วนราชการระดับกรม ซึ่งจำเป็นต้องปรับปรุงให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(5) การใช้อำนาจหน้าที่ทางการบริหารของอธิบดีหรือผู้บริหารส่วนราชการระดับกรมเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการหลายระดับ

ในหลายกรณี ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม มีได้ขึ้นกับปัจจัยด้านการบริหารภายในหน่วยงานเพียงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการหลายระดับ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจร่วมกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงาน ส่งผลให้การบริหารภารกิจในบางเรื่อง มีได้อยู่ภายใต้บทบาทการใช้อำนาจหน้าที่ของอธิบดี หรือผู้บริหารส่วนราชการระดับกรม

โดยตรง ยังเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของคณะกรรมการรูปแบบต่างๆ ซึ่งมีทั้งลักษณะที่อธิบดีเข้าร่วมเป็นกรรมการ อธิบดีเป็นเลขานุการคณะกรรมการ และอธิบดีเป็นประธานคณะกรรมการ โดยรูปแบบคณะกรรมการดังกล่าว สามารถจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามข้อบัญญัติของกฎหมาย และคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นโดยอธิบดี

อุปสรรคสำคัญในการทำงานของคณะกรรมการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนภารกิจของส่วนราชการระดับกรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ปัญหาคณะกรรมการไม่มีการประชุมอย่างต่อเนื่อง คณะกรรมการไม่มีอำนาจหน้าที่และช่องทางในการจัดสรรงบประมาณเพื่อผลักดันนโยบายหรือแผนงาน ปัญหาด้านองค์ประกอบของคณะกรรมการ อาทิ การสรรหาตัวแทนเพื่อเป็นกรรมการไม่เป็นธรรม และการไม่มีบทบาทที่ชัดเจนของคณะกรรมการหลายชุด ซึ่งคณะกรรมการจำนวนหนึ่งอาจจำเป็นต้องมีอยู่ตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในทางปฏิบัติมิได้มีบทบาทหน้าที่ในการขับเคลื่อนภารกิจของส่วนราชการอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น การปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม จึงจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนบทบาท และปรับปรุงระบบการทำงานของกลไกการบริหารงานในรูปคณะกรรมการแต่ละระดับดังกล่าวไปพร้อมกัน

(6) จุดเด่นในการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน

แม้ในข้อเท็จจริง สภาพการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน ปรากฏให้เห็นประเด็นปัญหาอุปสรรค ทั้งในเชิงการจัดโครงสร้างบริหารงาน ความซ้ำซ้อนในภารกิจหน้าที่ รวมถึงความทับซ้อนในอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยราชการดังกล่าวมาข้างต้น แต่ข้อมูลการวิจัยส่วนหนึ่งได้แสดงให้เห็นว่า ส่วนราชการระดับกรมจำนวนหนึ่งมีความพยายามในการปรับตัว ทั้งในเชิงการจัดโครงสร้างหน่วยงาน และในเชิงการบริหารงาน เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจในความรับผิดชอบได้อย่างบรรลุผลสัมฤทธิ์ ภายใต้สภาพเงื่อนไขและข้อจำกัดที่เผชิญอยู่ ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดด้านการปรับโครงสร้างหน่วยงานและกรอบอัตรากำลัง ความสามารถในการปรับตัวของหน่วยราชการโดยมีเป้าหมายอยู่ที่ผลสัมฤทธิ์ในการทำงาน

ลักษณะการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมที่ถือเป็นจุดแข็งในการขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน ได้แก่ ความสามารถในการปรับตัวในเชิงการบริหารของหน่วยราชการ เพื่อให้สามารถข้ามพ้นสภาพเงื่อนไขและข้อจำกัดที่เผชิญอยู่ เช่น การจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในอย่างไม่เป็นทางการเพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย การสร้างระบบการประสานงานระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพื่อรองรับการขับเคลื่อนภารกิจของกระทรวงในระดับพื้นที่ การสร้างเครือข่ายประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นเพื่อร่วมขับเคลื่อนภารกิจภาครัฐให้บรรลุเป้าหมาย และนอกจากนี้ การมีระเบียบปฏิบัติทางราชการที่ชัดเจนยังถือเป็นจุดแข็งที่ช่วยให้การทำงานของผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมมีประสิทธิภาพอีกด้วย

3. ข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางในการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม

ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้แทนส่วนราชการระดับกรม ในฐานะกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงจากการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม สามารถสรุปแนวทางการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม ในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

- การจัดระบบบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม ควรมีการวิเคราะห์จำแนกภารกิจที่ภาครัฐต้องรับผิดชอบและภารกิจที่รัฐควรกระจายอำนาจให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน
- การจัดรูปแบบการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม ควรมีการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น อย่างชัดเจน
- การจัดรูปแบบการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม ควรมีความยืดหยุ่นหลากหลาย โดยควรมีการวิเคราะห์ภารกิจ และรูปแบบการปฏิบัติงานที่มีลักษณะแตกต่างกันไปตามภารกิจ
- การจัดรูปแบบการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม ควรมีการจัดจำแนกประเภทของหน่วยราชการระดับกรม โดยให้ความหลากหลายไปตามลักษณะเฉพาะของภารกิจหลักแต่ละประเภท
- การจัดรูปแบบการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในกรมที่ชัดเจน โดยเกณฑ์การจัดโครงสร้างภายในควรมีความยืดหยุ่นตามลักษณะภารกิจ
- การปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม ควรมีการพิจารณาทบทวนและจัดลำดับความสำคัญภารกิจ เพื่อยุบหน่วยงาน หรือตั้งหน่วยงานใหม่ ให้เหมาะสมกับขอบเขตภารกิจหลักของหน่วยงาน
- การปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม ควรมีการกำหนดกรอบการจัดอัตรากำลังของกรมโดยให้ความยืดหยุ่นต่อการบริหารจัดการจัดสรรบุคลากรเพื่อรองรับการขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงาน
- การปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม ควรมีการสร้างระบบการบริหารงานในแนวราบมากขึ้น โดยเฉพาะกลไกการประสานการทำงานในรูปเครือข่ายระหว่างหน่วยงาน
- การปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม ควรดำเนินการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของกรมควบคู่ไปด้วย

- การปรับปรุงแบบการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม ควรมีการสร้างกลไกกลั่นกรองการใช้ อำนาจวินิจฉัยและตัดสินใจของผู้บริหาร และการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ เพื่อ เสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ

4. ข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมตามแนวทาง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัด “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมตามหลักการจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” เป็นผลจากการวิจัย ซึ่งสังเคราะห์ขึ้นบนสมมติฐาน ที่ว่า การปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างการบริหารงาน (Redesigning administrative structure) จะนำไปสู่ ผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานที่พึงประสงค์ (Desired outcomes) โดยประกอบด้วยข้อเสนอหลักในการปรับปรุง รูปแบบการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมในมิติต่างๆ ดังต่อไปนี้

- การจัดจำแนกรูปแบบของส่วนราชการระดับกรมตามประเภทของภารกิจหลัก
- การจำแนกประเภทภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐเพื่อวิเคราะห์ความเป็นไป ได้ในการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการแทนรัฐ
- การจัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรมโดยสอดคล้องกับภารกิจ หลัก
- การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการในแนวราบ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและธรรมาภิบาล ในการบริหารภารกิจ ในรูปกลไกคณะกรรมการบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรม
- การจัดรูปแบบเครือข่ายการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ระหว่างส่วนราชการระดับกรม กับภาคส่วนต่างๆ
- การจัดระบบการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะในการบริหารงานของส่วนราชการระดับ กรม

ข้อเสนอแนะแต่ละประเด็นดังกล่าว มีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในส่วน ราชการระดับกรมให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจของภาครัฐได้บรรลุผลสัมฤทธิ์สูงสุด โดยตั้งอยู่บนหลักการ จัดการภาครัฐแนวใหม่ และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กล่าวคือ ข้อเสนอเกี่ยวกับ “การจัดจำแนก รูปแบบของส่วนราชการระดับกรมตามประเภทของภารกิจหลัก” และข้อเสนอเกี่ยวกับ “การจัดรูปแบบโครงสร้าง การบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรมโดยสอดคล้องกับภารกิจหลัก” นั้น เป็นมาตรการสำคัญในการ เสริมสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคล่องตัวในการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม

เนื่องจากการจัดโครงสร้างการบริหารงานที่สอดคล้องกับภารกิจ จะช่วยบรรเทาสภาพปัญหาความซ้ำซ้อนในการทำงานของหน่วยราชการ อีกทั้งยังเป็นพื้นฐานสำคัญในการดำเนินมาตรการลดขนาดของราชการบริหารส่วนกลาง โดยการกระจายภารกิจและความรับผิดชอบบางด้าน ซึ่งมีใช้ภารกิจหลักของภาครัฐ หรือภารกิจที่ไม่จำเป็นต้องจำกัดอยู่ภายใต้กลไกการบริหารในระบบราชการ ไปอยู่ภายใต้หน่วยงานภาคสาธารณะรูปแบบอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานในรูปองค์การมหาชน (Public organization) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมตลอดจนการเปิดให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยราชการ (Privatization) และการเปิดให้ผู้จัดทำบริการสาธารณะในภาคประชาสังคมที่มีศักยภาพ สามารถเข้ามาแข่งขันดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ (Contestability)

ส่วนข้อเสนอเกี่ยวกับ “การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการในแนวราบ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารภารกิจของส่วนราชการระดับกรม” เป็นมาตรการสำคัญในการสร้างกลไกเสริมในการบริหารงานของอธิบดีหรือผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการระดับกรม โดยผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการรูปแบบต่างๆ ที่เหมาะสมตามภารกิจและสอดคล้องกับความจำเป็นในการทำงาน อันจะช่วยให้การบริหารภารกิจมีความคล่องตัวมากกว่าการอาศัยรูปแบบการบริหารงานตามโครงสร้างลำดับชั้นบังคับบัญชาเป็นหลักแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่เดียวกันการสร้างกลไกเสริมการทำงานในแนวราบ โดยผ่านการตั้งคณะกรรมการตามภารกิจของกรม ยังเป็นกลไกสำคัญในการกลั่นกรองการใช้ดุลยพินิจการตัดสินใจและการใช้อำนาจหน้าที่ของอธิบดีให้มีความรอบคอบรัดกุมยิ่งขึ้น โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของบุคคลหลายฝ่ายที่เข้าร่วมเป็นกรรมการภายในกรม ไม่ว่าจะเป็นกรรมการที่มาจากตัวแทนหน่วยงานภายในกรม ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก หรือตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการใช้อำนาจหน้าที่ของกรม

ในขณะที่ข้อเสนอเกี่ยวกับ “การจัดรูปแบบเครือข่ายการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ระหว่างส่วนราชการระดับกรมกับภาคส่วนต่างๆ” นั้น นับเป็นมาตรการสำคัญในการลดปัญหาความทับซ้อนในภารกิจและอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยราชการ ซึ่งถือเป็นต้นเหตุหลักของปัญหาความล่าช้าในการทำงานและลดทอนระดับประสิทธิผลในการผลักดันภารกิจของส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน อีกทั้งยังเป็นกลไกการเสริมสร้างระบบการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม (Participatory governance) ให้เกิดขึ้นในระบบบริหารราชการอีกด้วย ในขณะที่ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ “การจัดระบบการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะของส่วนราชการระดับกรม” นั้น เป็นมาตรการสำคัญในการสร้างกลไกการเปิดเผยข้อมูล การสร้างความโปร่งใส และการรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะ ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ตารางที่ (1)

แสดงเป้าหมายของข้อเสนอการจัดรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม
ตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ข้อเสนอการจัดรูปแบบการ บริหารงานส่วนราชการระดับกรม ตามผลการวิจัย	เป้าหมายในเชิงหลักการ	
	การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)	การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)
การจัดจำแนกรูปแบบของส่วนราชการ ระดับกรมตามประเภทของภารกิจหลัก	- ประสิทธิภาพในการบริหาร - ลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน	- การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ - ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ
การจัดรูปแบบโครงสร้างการ บริหารงานภายในส่วนราชการระดับ กรมโดยสอดคล้องกับภารกิจหลัก	- ยุบรวมภารกิจที่ซ้ำซ้อนกัน - ลดจำนวนหน่วยงานตาม ความเหมาะสมและความ จำเป็น	- ลดขั้นตอนการทำงานและ ความซ้ำซ้อนในภารกิจ - ปรับปรุงโครงสร้างและภารกิจ ให้ทันสมัยการณ
การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการใน แนวราบ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพ ในการบริหารภารกิจของส่วนราชการ ระดับกรม	- การมอบและกระจายอำนาจ การบริหารงาน - การมุ่งเน้นความสำคัญของ ผู้รับบริการ	- การกลั่นกรอง วิเคราะห์ผลดี ผลเสียของการตัดสินใจ - การรับฟังความคิดเห็นและ ความพึงพอใจของประชาชน
การจัดรูปแบบเครือข่ายการบริหาร จัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ระหว่างส่วน ราชการระดับกรมกับภาคส่วนต่างๆ	- การสร้างภาคีเครือข่ายและ พันธมิตร - การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์	- การบริหารราชการแบบบูรณา การร่วมกัน โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ ในภารกิจของรัฐ
การจัดระบบการแสดงความรับผิดชอบ ต่อสาธารณะของส่วนราชการระดับ กรม	- การทำงานมุ่งเน้นความ พึงพอใจของประชาชน - การรับผิดชอบต่อ ผลประโยชน์สาธารณะ	- บริหารงานโดยยึดเป้าหมาย ภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ และตัวชี้วัด - การแสดงความรับผิดชอบต่อ การปฏิบัติราชการ

5. ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดจำแนกรูปแบบของส่วนราชการระดับกรมตามประเภทของภารกิจหลัก

สภาพการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นการขาดความชัดเจนในขอบเขตภารกิจหน้าที่ของส่วนราชการระดับกรม ความสลับซับซ้อนของการบริหารภารกิจหลายด้าน ภายในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมเดียว หรือสภาพความทับซ้อนของการบริหารภารกิจในเรื่องเดียวกัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในความรับผิดชอบของหลายกรม เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่า เงื่อนไขสำคัญประการแรกสุดในการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม นั้น อยู่ที่ยุทธศาสตร์และจัดจำแนกประเภทภารกิจหลักในแต่ละด้าน ที่กรมทั้งหลายรับผิดชอบบริหารงานอยู่ในปัจจุบัน อันจะนำไปสู่การจัดโครงสร้างการบริหารงานที่มีโครงสร้างยืดหยุ่น และรูปแบบหลากหลายสอดคล้องกับภารกิจ

โดยลำดับแรกสุด คณะผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องเริ่มต้นจากการพิจารณาจัดจำแนกกลุ่มภารกิจในความรับผิดชอบของกรม ออกเป็น 2 กลุ่มหลัก โดยอาศัยกรอบการจัดจำแนกกลุ่มภารกิจหลักตามกระบวนการบริหารภารกิจ (Organization by process) นั่นคือ กลุ่มภารกิจด้านการอำนวยความสะดวก (Staff functions) และกลุ่มภารกิจที่มีลักษณะเป็นงานปฏิบัติการ (Line functions) เมื่อนำกรอบการจัดจำแนกกลุ่มภารกิจหลักดังกล่าว มาวิเคราะห์จำแนกลักษณะภารกิจของส่วนราชการระดับกรมในภาพรวม จะสามารถจัดจำแนกประเภทของกลุ่มภารกิจหลักที่ปรากฏในการบริหารงานของกรมได้ดังนี้

ก. กลุ่มภารกิจด้านการอำนวยความสะดวกบริหารงานภาครัฐ (Staff functions)

กลุ่มภารกิจด้านการอำนวยความสะดวก เป็นภารกิจที่อยู่นอกเหนือความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะของบุคลากรฝ่ายปฏิบัติการ และเป็นงานที่หากฝ่ายปฏิบัติการต้องดำเนินการเองอาจต้องกระทบต่อเวลาการทำงานประจำ นับตั้งแต่การบริหารอัตรากำลัง การพิจารณาเลื่อนขั้น การจัดหาพัสดุ การคลัง การกำหนดมาตรฐาน การวิจัยและพัฒนา รวมถึงการติดตามและประเมินผล เป็นต้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงการทำงานที่ต้องอาศัยการประสานข้อมูลและการประสานความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน อย่างการวางแผนยุทธศาสตร์และนโยบายการบริหารในภาพรวมของกระทรวง

ในแง่นี้ การบริหารภารกิจของหน่วยงานที่จัดอยู่ในกลุ่มหน่วยงานที่มีภารกิจหลักด้านการอำนวยความสะดวก จึงมีกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการเป็นหน่วยราชการด้วยกันเองเป็นหลัก และอาจมีการให้บริการแก่สาธารณชนในทางอ้อม กลุ่มภารกิจด้านการอำนวยความสะดวก ครอบคลุมภารกิจหลักในประเภทต่างๆ ดังต่อไปนี้

➤ **ภารกิจการสนับสนุน (Administrative support)**

ภารกิจการสนับสนุน หมายถึง การปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแก่หน่วยงานอื่น ประกอบด้วย งานอำนวยความสะดวกด้านการประสานการปฏิบัติราชการระหว่างองค์กรหรือหน่วยงาน ทั้งภายในกระทรวง ระหว่างกระทรวง ตลอดจนภาคเอกชน และต่างประเทศ การจัดสรรและบริหารทรัพยากรในภาพรวมของกระทรวง สนับสนุนการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรของกระทรวง การให้คำปรึกษาและเสนอแนะในด้านกฎหมายแก่หน่วยงาน การประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร แก่หน่วยงานทั้งภายในกระทรวง และหน่วยงานภายนอก รวมถึงสาธารณชน การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการบริหารงานและการบริการของหน่วยงานในสังกัดของกระทรวง ตัวอย่างส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการสนับสนุน ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวง

➤ **ภารกิจการบริหารนโยบาย (Policy management)**

ภารกิจการบริหารนโยบาย หมายถึง การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารนโยบาย ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ได้แก่ การศึกษา วิเคราะห์ จัดทำข้อมูลและรายงานเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของกระทรวง เสนอแนะนโยบาย การพัฒนายุทธศาสตร์การบริหารจัดการของกระทรวง การแปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติงาน แผนงาน โครงการ และโครงการพิเศษ รวมถึงกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผล การนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวอย่างส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการบริหารนโยบาย ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน เป็นต้น

➤ **ภารกิจเชิงวิชาการ (Technical supervision)**

ภารกิจเชิงวิชาการ หมายถึง การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล การศึกษาค้นคว้าวิจัย จัดทำข้อเสนอแนะ และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภารกิจของกระทรวง การกำหนดและพัฒนามาตรฐาน การกำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และมาตรฐาน การตรวจราชการ การวิเคราะห์ประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อนำเสนอรายงาน การศึกษาวิเคราะห์เพื่อพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภารกิจในความรับผิดชอบของกระทรวง การสนับสนุนด้านวิชาการ การศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้ พัฒนาเทคโนโลยีขั้นสูง และให้คำปรึกษาแนะนำทางวิชาการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภารกิจแก่หน่วยงานราชการด้วยกันเป็นหลัก ตัวอย่างส่วนราชการระดับ

กรมที่มีการกิจหลักเชิงวิชาการ ได้แก่ กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ เป็นต้น

ข. กลุ่มภารกิจด้านการปฏิบัติการบริการประชาชน (Line functions)

กลุ่มภารกิจด้านการปฏิบัติการบริการประชาชน ประกอบด้วยภารกิจในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐโดยทั่วไป มีลักษณะเป็นการบริหารภารกิจผ่านกลไกการบริหารงานในระดับพื้นที่ ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการคือประชาชน โดยแต่ละหน่วยงานอาจมีภารกิจด้านการปฏิบัติการบริการประชาชนตามสายงานที่แตกต่างกันไป ซึ่งอาจจำแนกประเภทงานปฏิบัติการของหน่วยราชการได้ดังต่อไปนี้

➤ ภารกิจการให้บริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐในด้านต่างๆ แก่สาธารณชนหรือผู้รับบริการ (Providing services)

ภารกิจหลักด้านการให้บริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐ ซึ่งครอบคลุมบริการสาธารณะทางพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม และบริการสาธารณะทางสังคม ได้แก่ การจัดบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน การจัดบริการทางการศึกษา การกีฬาและนันทนาการ การจัดบริการสาธารณสุขและบริการทางการแพทย์ การจัดสวัสดิการสังคม การให้บริการทางวิชาการ การถ่ายทอดทักษะความรู้แก่กลุ่มเป้าหมาย รวมตลอดจนการจัดบริการสาธารณูปโภคต่างๆ ตัวอย่างส่วนราชการระดับกรมที่มีการกิจหลักด้านการให้บริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐ ได้แก่ กรมทางหลวง กรมชลประทาน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นต้น

➤ ภารกิจการกำกับการบังคับใช้ระเบียบกฎหมาย (Laws and regulations enforcement)

ภารกิจการกำกับการบังคับใช้ระเบียบและกฎหมาย จัดอยู่ในการให้บริการสาธารณะทางปกครอง อาจจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ การกำกับควบคุมด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจ (Regulating economic competition) เช่น บังคับให้เป็นไปตามสัญญาเอกชน การกักขัง การปกป้องลิขสิทธิ์และทรัพย์สินทางปัญญา การควบคุมธุรกิจการประกัน การซื้อขายหุ้นและเงินตรา การห้ามการกระทำที่ไม่เป็นธรรมทางการแข่งขันทางการค้า เป็นต้น และอีกประเภทหนึ่งคือ การกำกับควบคุมด้านความปลอดภัย สวัสดิภาพ และศีลธรรม และความเรียบร้อยของสังคม (Regulating safety, welfare and morals) เช่น การตรวจค้น จับกุม (Policing) คุมขัง ลงโทษ ฟื้นฟูผู้กระทำผิด การป้องกัน ควบคุม และบรรเทาสาธารณภัย การบังคับใช้มาตรฐานความปลอดภัยในการก่อสร้าง อาคาร สะพาน ท่าเรือ สนามบิน โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น การบังคับใช้มาตรฐานความปลอดภัยในการคมนาคม และการบังคับใช้มาตรฐานยานยนต์

เครื่องบิน เครื่องจักร ฯลฯ และการกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย และระเบียบของหน่วยราชการต่างๆ ตัวอย่างส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการกำกับกำบังบังคับใช้ระเบียบกฎหมาย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กรมสรรพสามิต กรมการประกันภัย กรมการค้าภายใน กรมการขนส่งทางบก และกรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

➤ **ภารกิจการอนุมัติใบอนุญาตทางราชการ (Issuing license)**

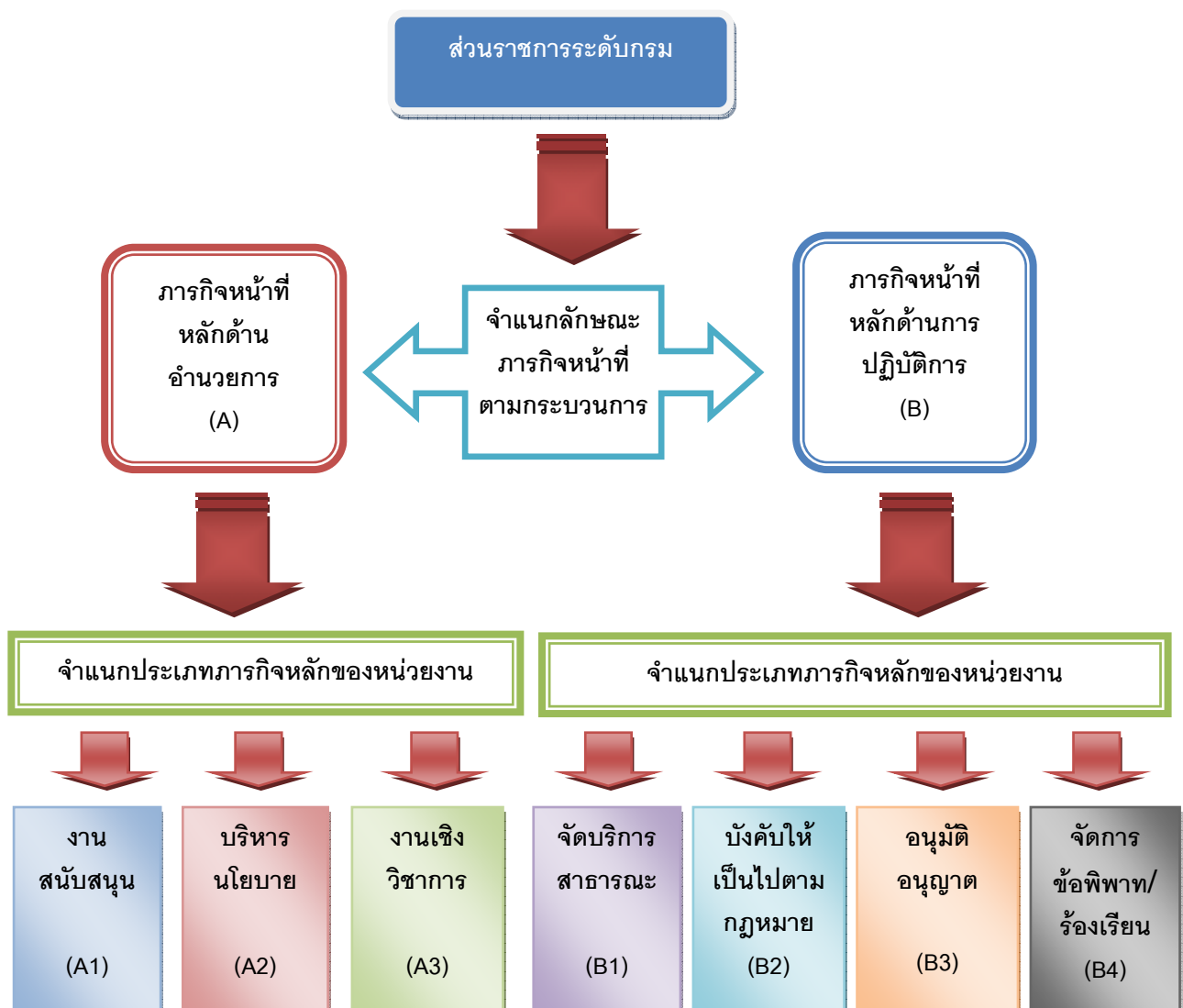
ภารกิจการอนุมัติใบอนุญาต เป็นการทำหน้าที่ให้บริการพิจารณาอนุมัติเอกสารรับรองมาตรฐานหรือคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และการออกใบอนุญาตทางราชการ เช่น การอนุมัติใบอนุญาตสถานประกอบการอุตสาหกรรม ใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ การอนุมัติใบอนุญาตการออกอากาศของสถานีวิทยุโทรทัศน์ การอนุมัติเอกสารทางราชการ และการอนุมัติการจดทะเบียนต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น ตัวอย่างส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการอนุมัติใบอนุญาตทางราชการ ได้แก่ กรมการปกครอง สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กรมวิทยาศาสตร์บริการ และกรมพัฒนาธุรกิจการค้า เป็นต้น

➤ **ภารกิจการจัดการข้อพิพาทและข้อร้องเรียน (Adjudicating disputes)**

ภารกิจการจัดการข้อพิพาทและข้อร้องเรียน เป็นหนึ่งในรูปแบบการบริการสาธารณะทางปกครอง มีลักษณะเป็นการทำหน้าที่อนุญาโตตุลาการ หรือทำหน้าที่กึ่งกระบวนการยุติธรรม (Quasi-judicial functions) เพื่อพิจารณาข้อร้องเรียน หรือการไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องซึ่งเกี่ยวข้องหรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการ เช่น การพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการได้รับความไม่เป็นธรรมของลูกค้า การพิจารณาข้อร้องเรียนในกรณีที่น่าายจ้างละเมิดกฎหมายแรงงาน การพิจารณาข้อร้องเรียนของผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายหรือความไม่เป็นธรรมจากผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการทางธุรกิจ เป็นต้น ตัวอย่างส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจด้านการจัดการข้อพิพาทและข้อร้องเรียน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น

แผนภาพที่ (1)

การจัดจำแนกประเภทภารกิจหลักของส่วนราชการระดับกรม



การจัดจำแนกประเภทภารกิจหลักในแต่ละด้านดังกล่าว จะช่วยให้สามารถระบุได้ว่าส่วนราชการระดับกรมหนึ่งๆ มีหน้าที่รับผิดชอบในภารกิจหลักและภารกิจรองด้านใดบ้าง ผลการวิเคราะห์ภารกิจของหน่วยงานดังกล่าว จะนำไปสู่การวิเคราะห์ความเหมาะสมของการจัดโครงสร้างหน่วยงานและรูปแบบการบริหารงานในปัจจุบัน รวมทั้งเป็นพื้นฐานสำหรับการดำเนินการปรับโครงสร้างการบริหารงานในระยะยาว ไม่ว่าจะเป็นการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรม ในลักษณะที่ยืดหยุ่นและหลากหลายสอดคล้องกับภารกิจหลักของหน่วยงาน การจัดสรรอัตรากำลังและทรัพยากรในการบริหารงานตามลำดับความสำคัญของภารกิจหลักและภารกิจรอง ตลอดจนการวิเคราะห์บทบาทของหน่วยงาน (Business analysis) เพื่อปรับบทบาทของส่วนราชการให้เหมาะสม นับตั้งแต่การยุบรวมหรือ

โอนภารกิจที่ซ้ำซ้อนซ้ำด้วยกัน การถ่ายโอนภารกิจลงไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายภารกิจไปยังส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค การแยกภารกิจออกไปอยู่ภายใต้การบริหารขององค์กรของรัฐรูปแบบอื่นๆ ไปจนถึงการเปิดให้ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม เข้ามาร่วมดำเนินการกิจบริการสาธารณะของรัฐมากยิ่งขึ้น

6. ข้อเสนอเกี่ยวกับการจำแนกประเภทภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการแทนรัฐ

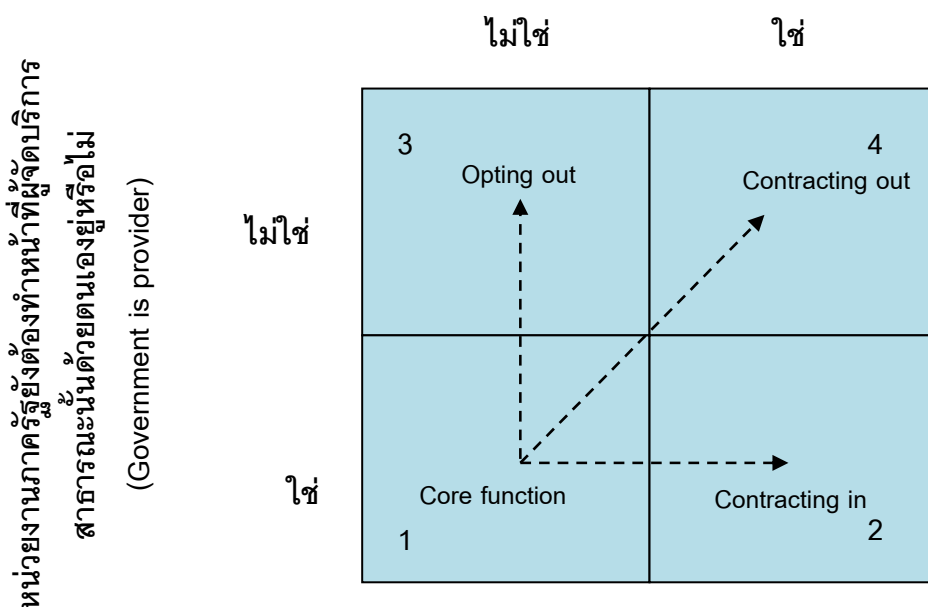
การจัดจำแนกประเภทของภารกิจหลักและภารกิจรองของส่วนราชการระดับกรม นอกจากจะนำไปสู่การพิจารณาปรับปรุงโครงสร้าง และรูปแบบการบริหารงานของแต่ละหน่วยงานให้สอดคล้องและเหมาะสมต่อการขับเคลื่อนภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะในแต่ละด้านแล้ว ผลจากการวิเคราะห์จำแนกภารกิจหลักและภารกิจรองของหน่วยราชการ ยังช่วยให้หน่วยงานสามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการมอบหมายภารกิจบางอย่าง ซึ่งไม่ใช่ภารกิจหลักของรัฐและไม่จำเป็นต้องดำเนินการเองทั้งหมด เพื่อเปิดให้องค์กรอื่นดำเนินการแทนได้อีกด้วย ทั้งนี้การมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานหรือองค์กรอื่นดำเนินการแทนนั้น มีเป้าหมายอยู่ที่การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการกิจ ความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ ตลอดจนการยกระดับคุณภาพการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับจากหน่วยงานของรัฐ

สำหรับหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐเพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ ในการเปิดให้ภาคส่วนอื่น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาคธุรกิจเอกชน หรือองค์กรภาคประชาสังคม เข้ามาร่วมดำเนินการแทนรัฐในที่นี้ ตั้งอยู่บนการวิเคราะห์ลักษณะของบริการสาธารณะโดยยึดบทบาทของภาครัฐในกระบวนการจัดบริการสาธารณะเป็นหลัก ซึ่งบทบาทของรัฐในกระบวนการจัดบริการสาธารณะนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การแสดงบทบาทในฐานะผู้จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน (Provider) และการแสดงบทบาทของรัฐในฐานะผู้ซื้อบริการสาธารณะจากผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นเพื่อให้บริการแก่ประชาชน (purchaser) ดังพิจารณาได้จากแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ (2)

แสดงกรอบการวิเคราะห์บทบาทของรัฐในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ

หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ซื้อบริการสาธารณะนั้นจากผู้จัดทำบริการ
สาธารณะรายอื่นหรือไม่ (Government is purchaser)



หากนำกรอบการแบ่งแยกบทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าว มาวิเคราะห์ลักษณะของบริการสาธารณะหนึ่งๆ จะพบได้ว่า สำหรับบริการสาธารณะบางประเภทรั้น ภาครัฐจำเป็นต้องสงวนบทบาทการเป็นผู้จัดบริการไว้แต่เพียงผู้เดียว (ช่องที่ 1) ในขณะที่บริการสาธารณะบางประเภท ภาครัฐไม่จำเป็นต้องเป็นผู้จัดบริการเอง แต่สามารถเป็นผู้ซื้อบริการสาธารณะนั้นจากผู้ให้บริการรายอื่นได้ (ช่องที่ 4) หรือบริการสาธารณะบางประเภท ภาครัฐสามารถเป็นทั้งผู้จัดบริการสาธารณะเอง และสามารถเป็นผู้ซื้อบริการสาธารณะจากผู้จัดบริการรายอื่นเพื่อส่งมอบให้ประชาชนควบคู่ไปในเวลาเดียวกัน (ช่องที่ 2) หรือบริการสาธารณะบางอย่าง ภาครัฐอาจไม่จำเป็นต้องเป็นทั้งผู้จัดบริการเอง และไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ซื้อบริการจากผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นเพื่อส่งมอบให้ประชาชน เพราะประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะนั้นได้จากบริการที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนได้อย่างเต็มที่ (ช่องที่ 3)

การนำหลักเกณฑ์การวิเคราะห์บทบาทของรัฐในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ มาใช้ในการจัดประเภทภารกิจบริการสาธารณะของรัฐบาลนั้น ทำให้เห็นได้ว่า ในการจัดการบริการสาธารณะประเภทต่างๆ นั้น หน่วยงานภาครัฐสามารถแสดงบทบาททั้งในฐานะ “ผู้จัดบริการบริการสาธารณะ” (Provider) และ/หรือ “ผู้ซื้อบริการสาธารณะ” (Purchaser) ทั้งนี้ หากพิจารณาบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการ

จัดบริการสาธารณะโดยรวมแล้ว สามารถสรุปจำแนกประเภทของภารกิจบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของรัฐออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

(1) บริการสาธารณะที่รัฐต้องสงวนบทบาทในฐานะผู้จัดบริการ (Core function)

ภารกิจบริการสาธารณะที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ ก็คือ “ภารกิจหลักของรัฐ” (Core function) ซึ่งครอบคลุมหน้าที่การให้บริการสาธารณะทางการปกครอง (Administrative Public Services) อันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ฝ่ายเดียวของรัฐ ได้แก่ ภารกิจด้านการบริหารนโยบาย การออกระเบียบกฎเกณฑ์ การกำหนดมาตรฐานบริการสาธารณะ การกำกับควบคุมการบังคับใช้ระเบียบและกฎหมาย การอนุมัติอนุญาต และการจัดการข้อพิพาทและข้อร้องเรียนในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น

(2) บริการสาธารณะที่ภาครัฐยังดำเนินการเองอยู่ แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถมอบหมายภารกิจบางส่วนหรือบางขั้นตอน ให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนได้ด้วย (Contracting in)

ในกรณีนี้ หน่วยงานภาครัฐจะมีบทบาทเป็นผู้ซื้อบริการสาธารณะบางส่วนจากผู้จัดบริการรายอื่นเพื่อส่งมอบให้ประชาชน ควบคู่ไปกับการจัดบริการสาธารณะเดียวกันในบางส่วนด้วยตนเอง ซึ่งอาจเป็นกรณีที่หน่วยราชการมีการจัดตั้งองค์กรจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นเอกเทศจากระบบราชการขึ้นมาใหม่ ด้วยเหตุผลด้านประสิทธิภาพและความคล่องตัว เพื่อรับมอบหมายภารกิจจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานเจ้าของภารกิจ เช่น การจัดตั้งองค์การมหาชน หรือหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นต้น หรืออาจเป็นการมอบหมายภารกิจ (Commissioning) ให้องค์กรภาคเอกชน หรือองค์กรในภาคประชาสังคม ซึ่งมีศักยภาพและประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสูงกว่าหน่วยราชการ เข้ามารับหน้าที่จัดบริการสาธารณะบางส่วนแทนหน่วยราชการเจ้าของภารกิจก็ได้

ภารกิจการจัดบริการสาธารณะโดยส่วนใหญ่ที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Services) และบริการสาธารณะทางการปกครองบางขั้นตอน (Administrative Public Services) เช่น การมอบหมายให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารจัดการเรือนจำบางประเภทของรัฐ การมอบหมายให้ภาคเอกชนจัดการบริการจราจรบางขั้นตอน การมอบหมายให้องค์กรอาสาสมัครทำหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การมอบหมายให้องค์กรวิชาชีพมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติอนุญาตเอกสารรับรองการประกอบวิชาชีพหรือกำกับมาตรฐานการให้บริการ เป็นต้น

กรณีตัวอย่างการมอบหมายภารกิจบางส่วนของหน่วยราชการให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนดำเนินการแทน

กรณีตัวอย่างการมอบหมายภารกิจบางส่วนของหน่วยราชการให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนดำเนินการแทน ได้แก่ กรณีที่กรมชลประทาน มีโครงการส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่เขตชลประทาน ตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดูแลบริหารจัดการการส่งน้ำจากคลองชลประทานไปยังพื้นที่ผู้ใช้น้ำ กลุ่มผู้ใช้น้ำในพื้นที่ต่างๆ จัดตั้งขึ้นโดยนโยบายของกรม โดยกรมชลประทานมีหน้าที่จัดสรรน้ำในเขตชลประทาน แก่กลุ่มผู้ใช้น้ำแต่ละกลุ่มในภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ ภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม เป็นต้น กลุ่มผู้ใช้น้ำมีหน้าที่ดูแลคลองซอย ดูแลเรื่องการจัดสรรน้ำในพื้นที่แก่สมาชิกผู้ใช้น้ำ และทำหน้าที่แทนเจ้าหน้าที่กรมชลประทาน เช่น การจัดเวรไปตรวจคลองชลประทาน การเปิดปิดคลองส่งน้ำ กระจายน้ำแก่สมาชิกในกลุ่มตามข้อตกลงภายในกลุ่ม

ตัวอย่างเช่น กรณีสำนักชลประทานที่ 9 ชลบุรี ได้ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมในพื้นที่ขึ้น โดยสำนักชลประทานจะเปิดให้กลุ่มผู้ใช้น้ำ ส่งแผนจัดการพื้นที่เพาะปลูกเข้ามาเพื่อคำนวณปริมาณความต้องการใช้น้ำในแต่ละฤดูกาลเพาะปลูก โดยแผนดังกล่าวจะระบุว่ากลุ่มเกษตรกรจะปลูกพืชชนิดใดบ้าง ในช่วงเวลาใด และจำนวนพื้นที่เพาะปลูกรวมทั้งหมดกี่ไร่ จากนั้นกรมชลประทานจะคำนวณปริมาณน้ำที่จะใช้ในพื้นที่นั้น แล้วจึงจัดสรรน้ำตามนั้นไปให้กลุ่มผู้ใช้น้ำ เช่น สองล้านลูกบาศก์เมตรในหนึ่งฤดูกาล เป็นต้น หลังจากนั้น กรมชลประทานจะมอบหมายให้กลุ่มผู้ใช้น้ำ เป็นผู้ร่วมกันบริหารจัดการการจัดสรรน้ำที่ส่งเข้าไปยังคลองชลประทานในพื้นที่นั้นเอง บนหลักการที่ว่าเกษตรกรเป็นเจ้าของน้ำร่วมกัน กรมชลประทานเป็นเพียงผู้จัดการแหล่งน้ำของรัฐเท่านั้น

ด้วยวิธีการดังกล่าว กลุ่มผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมในพื้นที่ จึงเป็นผู้จัดสรรน้ำให้แก่สมาชิกกลุ่มอย่างทั่วถึงด้วยตัวเอง โดยมีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการกลุ่มผู้ใช้น้ำในแต่ละชุมชน กรมชลประทานมีบทบาทเป็นเพียงผู้อำนวยการจัดหาแหล่งน้ำและคลองส่งน้ำ รวมถึงจัดการข้อพิพาทในบางกรณี

แนวคิดในการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในระดับชุมชนดังกล่าว ตั้งอยู่บนหลักการเดียวกับการตั้งกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขในชุมชน แต่ในกรณีนี้มีเป้าหมายเพื่อสร้างอาสาสมัครชลประทาน เพื่อช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร อันเนื่องมาจากการจำกัดกรอบข้าราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งปัจจุบันข้าราชการสำนักชลประทานที่ 9 ชลบุรีมีเจ้าหน้าที่เพียง 14 คน แต่ผลลัพธ์ทางอ้อมคือ กรมชลประทานสามารถจัดสรรน้ำแก่ประชาชนในพื้นที่เป้าหมายได้อย่างทั่วถึงและสอดคล้องกับสภาพความต้องการ เพราะการวางแผนการใช้น้ำนั้นเกิดจากบทบาทการบริหารจัดการโดยประชาชนในพื้นที่เอง

(3) บริการสาธารณะที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีบทบาทในการจัดทำหรือจัดหาอีกต่อไป เพราะสามารถมอบบทบาทหน้าที่ให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนได้โดยตรง (Opting out)

ภารกิจการจัดบริการสาธารณะประเภทนี้ มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่รัฐบาลไม่จำเป็นต้องเป็น “ผู้จัดบริการ” (Provider) และไม่จำเป็นต้องเป็น “ผู้ซื้อบริการสาธารณะ” (Purchaser) ด้วยเหตุที่การดำเนินกิจกรรมในกระบวนการดำเนินการกิจนี้ มีลักษณะใกล้เคียงกับการดำเนินกิจกรรมในภาคเอกชน นั่นคือ ภารกิจการจัดบริการสาธารณะในกลุ่มนี้ มีลักษณะเป็นการผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการเพื่อแสวงหารายได้ หรือเป็นการดำเนินการที่มีผลกำไรในเชิงพาณิชย์ และที่สำคัญคือ บริการสาธารณะในกลุ่มนี้เป็นบริการที่หน่วยงานภาคเอกชนมีศักยภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินการด้วยตนเองได้เป็นอย่างดี

ดังนั้น ภาครัฐจึงไม่มีความจำเป็นต้องมีบทบาททั้งในฐานะผู้จัดทำบริการและผู้ซื้อบริการเพื่อส่งมอบให้ประชาชนอีกต่อไป โดยอาจยกเลิกบทบาทของหน่วยงานภาครัฐลงเพื่อมอบบทบาทหน้าที่นั้นให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนโดยตรง เช่น การแปรรูปกิจการจัดทำบริการสาธารณูปโภคของรัฐให้เอกชนดำเนินการภายใต้การกำกับของรัฐ (Utility privatization, albeit regulates) เป็นต้น ภารกิจการจัดบริการสาธารณะที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ได้แก่ บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม (Industrial and Commercial Public Services)

(4) บริการสาธารณะที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีบทบาทในการจัดทำบริการด้วยตนเอง แต่อาศัยการจัดซื้อบริการจากผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นเพื่อส่งมอบให้ประชาชนแทน (Contracting out/Outsourcing)

ในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐจะมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน แต่เนื่องจากบริการสาธารณะนั้นๆ มิได้มีเพียงหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่ดำเนินการอยู่ แต่มีหน่วยงานหรือองค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการควบคู่กันไปด้วย และผู้จัดบริการสาธารณะเหล่านั้นมีศักยภาพและประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทเดียวกันในระดับที่สูงกว่าหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานภาครัฐดังกล่าวอาจมอบหมายให้ผู้จัดบริการสาธารณะที่มีศักยภาพสูงกว่าเหล่านั้นรับดำเนินการกิจแทนได้ โดยอาศัยการเปิดให้ผู้จัดบริการเหล่านั้นเข้ามาแข่งขันเพื่อเสนอตัวเข้ารับเป็นคู่สัญญารับจ้างดำเนินการกิจแทนหน่วยงานของรัฐ (Competitive tendering)

ฉะนั้น แม้ว่าประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะที่จัดทำโดยหน่วยงานภาคเอกชนซึ่งรับมอบหมายให้ดำเนินการกิจแทนหน่วยงานของรัฐ แต่ยังคงถือว่าบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับนั้นเป็นการจัดบริการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ เพียงแต่หน่วยงานดังกล่าวมิได้เป็นผู้จัดทำบริการด้วยตนเอง แต่อาศัยการจัดซื้อบริการสาธารณะจากผู้จัดทำบริการที่เป็นเอกชนเพื่อส่งมอบให้ประชาชนแทน นั่นคือ ภารกิจดังกล่าวยังคงต้องอยู่ภายใต้บทบาทความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ แต่หน่วยงานภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการด้วยตนเอง หากสามารถมอบหมายให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการ

แทนได้ โดยหน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าของอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้กำกับดูแลการให้บริการของหน่วยงานที่รับมอบหมายงานแทน ภารกิจการจัดบริการสาธารณะที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Services) และการจัดบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการขยะ การดูแลสวนสาธารณะ เป็นต้น

7. ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรมโดยสอดคล้องกับภารกิจหลัก

ผลการวิจัยบ่งชี้ว่า การจัดโครงสร้างการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมที่เหมาะสมต่อการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารราชการ ควรตั้งอยู่บนหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดโครงสร้างหน่วยงานภายใน ซึ่งมีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของภารกิจ และลักษณะการปฏิบัติงานของบุคลากรแต่ละสายงาน ดังนั้น หลังจากได้ดำเนินการวิเคราะห์ภารกิจหลักและภารกิจรองในความรับผิดชอบของส่วนราชการระดับกรมตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นแล้ว การปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมในลำดับต่อไป ก็คือ การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรมโดยสอดคล้องกับภารกิจหลักและภารกิจรองในแต่ละด้านของหน่วยงาน

สำหรับแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในส่วนราชการระดับกรมโดยสอดคล้องกับภารกิจหลักและภารกิจรองในที่นี้ ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ คือ

ประการแรก การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรม ควรตั้งอยู่บนหลักการแบ่งส่วนราชการภายในตามแนวนราบ (Horizontal differentiation) โดยจัดแบ่งหน่วยงานตามความแตกต่างของกระบวนการทำงาน (Organization by process) เพื่อให้แต่ละหน่วยงานมีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนในการขับเคลื่อนภารกิจแต่ละด้านในความรับผิดชอบของกรม นั่นคือ การตั้งหน่วยงานภายในแต่ละหน่วยงานขึ้นมา ต้องสามารถระบุได้ชัดเจนว่า มีเป้าหมายเพื่อขับเคลื่อนภารกิจหลักหรือภารกิจรองด้านใดของกรม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การจัดแบ่งหน่วยงานภายใน ควรพิจารณาโดยยึดภารกิจเป็นตัวตั้ง เพื่อให้ส่วนราชการระดับกรมหนึ่งๆ ปฏิบัติภารกิจด้านใดด้านหนึ่งอย่างชัดเจน โดยแต่ละกรมอาจมีจำนวนหน่วยงานภายในระดับกรมแตกต่างกันไป ตามสภาพเงื่อนไขด้านการบริหารงาน และกรอบอัตรากำลัง

ประการที่สอง การแบ่งโครงสร้างการบริหารงานในแนวดิ่ง (Vertical differentiation) ภายในหน่วยงานระดับกรม ควรมีความยืดหยุ่นในการแบ่งลำดับชั้นการบังคับบัญชา โดยหน่วยงานระดับกรมแต่ละหน่วยงาน อาจมีระดับความลึกของลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Depth of hierarchy) ได้แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของภารกิจและการปฏิบัติงานของบุคลากรในแต่ละหน่วยงาน เช่น หน่วยงานระดับกรมที่

ปฏิบัติงานด้านการวิจัยและพัฒนา (Research and development) ซึ่งบุคลากรส่วนใหญ่เป็นผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคเฉพาะด้าน อาจมีโครงสร้างการบังคับบัญชาและการควบคุมตามแนวกว้าง (Wide span of control) ต่างจากหน่วยงานระดับกองที่ปฏิบัติงานด้านการกำกับกับการบังคับใช้กฎหมาย (Regulating) ซึ่งผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ทั่วไป และแต่ละคนต่างมีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบลดหลั่นตามลำดับชั้นในสายการบังคับบัญชาของตัวเอง

ประการที่สาม การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรม ควรมีการกระจายตัวของโครงสร้างการบริหารงานในเชิงพื้นที่ (Spatial dispersion) โดยสอดคล้องกับลักษณะของภารกิจและความจำเป็นในการบริหารงานเป็นสำคัญ กล่าวคือ ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการปฏิบัติการ อาจมีความจำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างการบริหารงานระดับพื้นที่ในการขับเคลื่อนภารกิจในความรับผิดชอบของกรมเป็นหลัก ในขณะที่ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการอำนวยความสะดวกหรือให้บริการแก่หน่วยราชการด้วยตนเอง อาจไม่จำเป็นต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติการระดับพื้นที่ (Field office) โดยการจัดโครงสร้างการบริหารงานในเชิงพื้นที่ของส่วนราชการระดับกรม ควรมุ่งเน้นการกระจายอำนาจหน้าที่ภารกิจ และทรัพยากรไปยังหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นสำคัญ รวมถึงการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเงื่อนไขความเหมาะสม

8. ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการในแนวนอน เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลในการบริหารภารกิจในรูปของกลไกคณะกรรมการบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรม

ผลการวิจัยพบว่า ในหลายกรณีผลสัมฤทธิ์ในการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม เป็นผลมาจากการจัดรูปแบบการบริหารงานภายในกรม ในรูปแบบที่มีใช้การบริหารจัดการแบบจัดลำดับชั้นสูงต่ำ หรือการบริหารตามระเบียบคำสั่งเพียงอย่างเดียว นั่นก็คือ การบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการบริหารภารกิจ ซึ่งตั้งขึ้นโดยอำนาจหน้าที่ทางการบริหารของอธิบดีหรือผู้บริหารสูงสุดของกรม กรณีศึกษาส่วนราชการระดับกรมที่มีผลงานโดดเด่น แสดงให้เห็นว่า การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณา กลั่นกรอง วินิจฉัย และร่วมกันใช้อำนาจการตัดสินใจแทนอธิบดีในเรื่องที่ได้รับมอบหมายนั้น มีส่วนช่วยให้กระบวนการบริหารงานของกรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรัดกุมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นกลไกการบริหารจัดการที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียให้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการทำงานของส่วนราชการระดับกรม โดยเฉพาะในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน หรือมีผลกระทบต่อนักอย่างกว้างขวาง

อย่างไรก็ตาม การบริหารงานด้วยรูปแบบคณะกรรมการภายในส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน ยังคงมีรูปแบบที่ค่อนข้างจำกัด และมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่ไม่ชัดเจนนัก โดยส่วนใหญ่การตั้ง คณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อเสริมการบริหารงานภายในกรม มักจะขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์และทักษะ ทางการบริหารของอธิบดีแต่ละคนเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงควรมีการพัฒนา รูปแบบกลไกการบริหารงานในรูป คณะกรรมการ ให้มีฐานะเป็นหนึ่งในกลไกการบริหารงานในแนวราบสำหรับอธิบดีเพิ่มเติมขึ้น นอกเหนือจาก การบริหารงานตามโครงสร้างการควบคุมสั่งการในแนวดิ่ง โดยการบริหารงานด้วยกลไกคณะกรรมการ ภายในกรม จำเป็นต้องมีรูปแบบและหน้าที่ที่หลากหลาย และสอดคล้องกับลักษณะของภารกิจหลักในแต่ละ ด้านของกรม

สำหรับแนวทางในการจัดระบบบริหารงานในรูปคณะกรรมการภายในกรม นั้น มี หลักการสำคัญ ดังต่อไปนี้

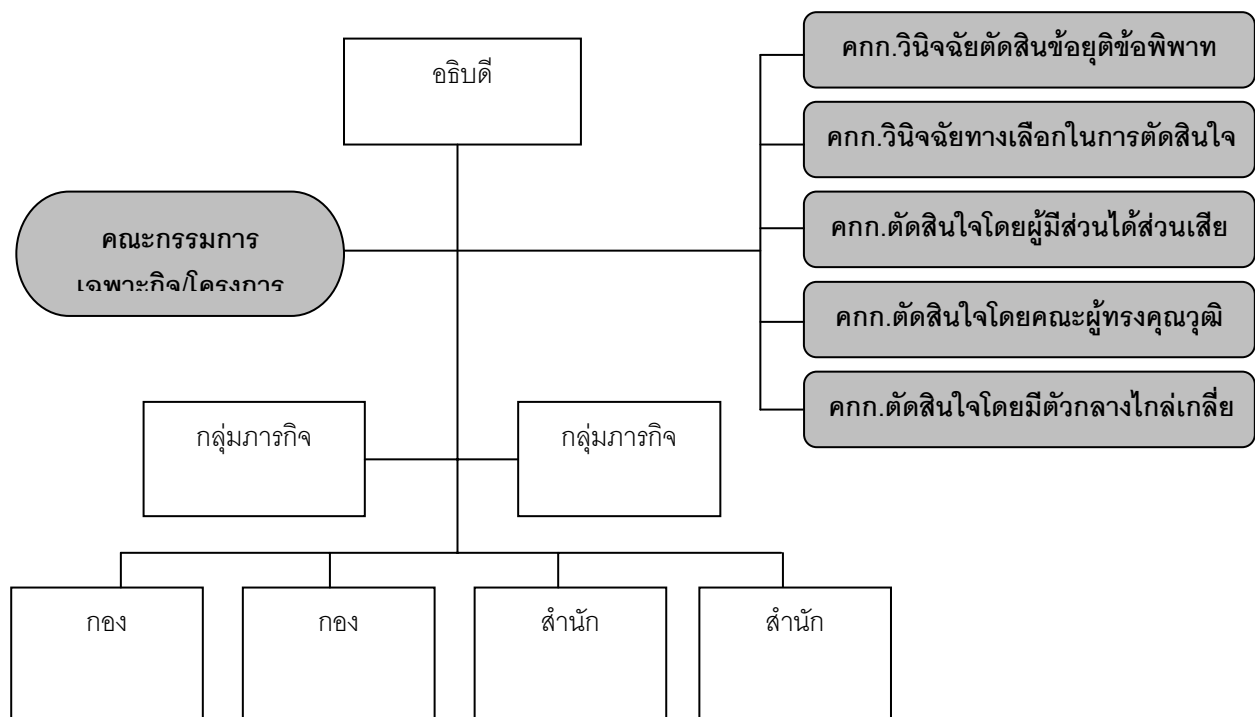
- ตัวแบบการบริหารงานในรูปคณะกรรมการควรมีความหลากหลาย ทั้งในแง่ของการจัดโครงสร้าง การตัดสินใจ (Decision structures) ลักษณะองค์ประกอบของคณะกรรมการ (Membership) และรูปแบบการทำงาน (Functions) เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจหลักของแต่ละหน่วยงาน
- การจัดรูปแบบบริหารงานแบบคณะกรรมการในหน่วยงานหนึ่งๆ ควรจะมีความยืดหยุ่นตาม สถานการณ์ในการทำงาน (Contingency) ทั้งในแง่ของสภาพความจำเป็น และความต้องการ ของหน่วยงาน นั่นคือผู้บริหารหน่วยงานควรมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งที่จะเลือกจัดระบบ บริหารงานแบบคณะกรรมการรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรือหลายรูปแบบได้ตามสภาพเงื่อนไข ความจำเป็นในการทำงาน มากกว่าเป็นการกำหนดให้แต่ละหน่วยงานจะต้องมีการจัดรูปแบบ ใดรูปแบบหนึ่งอย่างตายตัว ในขณะเดียวกัน ผู้บริหารส่วนราชการระดับกรมควรมีความ คล่องตัวในการพิจารณาขยับเลิกละคณะกรรมการในกรณีที่หมดบทบาทหน้าที่หรือปฏิบัติภารกิจ เสร็จสิ้นตามเป้าหมาย รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาใหม่ตามความจำเป็น
- รูปแบบการทำงานของคณะกรรมการ ควรมีความคล่องตัวและเป็นเอกเทศจากโครงสร้าง การบริหารงานตามลำดับชั้นบังคับบัญชา ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างอธิบดีในฐานะผู้บริหาร สูงสุดของหน่วยงาน กับองค์กกรรมการที่จัดตั้งขึ้น จึงควรมีรูปแบบความสัมพันธ์ใน แนวราบ (Non-hierarchical relation) มากกว่าจะเป็นความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมสั่งการ ทั้งนี้ เงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้การจัดระบบบริหารงานในรูปคณะกรรมการในส่วนราชการ ระดับกรมเป็นไปตามหลักการดังกล่าวได้ก็คือ นอกเหนือจากการมอบอำนาจตามลำดับชั้น การบังคับบัญชาแล้ว รูปแบบการบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรม ควรมีระบบการ มอบอำนาจในแนวราบควบคู่ไปด้วย เช่น การกำหนดให้อธิบดีสามารถมอบอำนาจการ

พิจารณาวินิจฉัยบางเรื่องแก่คณะกรรมการ เพื่อให้คณะกรรมการใช้อำนาจการตัดสินใจดังกล่าวร่วมกันเป็นองค์คณะ เป็นต้น

จากหลักการพื้นฐานดังกล่าว คณะผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางระบบบริหารจัดการในรูปคณะกรรมการในฐานะกลไกการบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรมนั้น อาจมีรูปแบบในเชิงบทบาทหน้าที่ที่หลากหลาย โดยสอดคล้องกับลักษณะของภารกิจหลักในแต่ละด้าน ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ (3)

แสดงโครงสร้างการจัดรูปแบบการบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรม
ในรูปคณะกรรมการที่หลากหลายตามลักษณะภารกิจ



(1) คณะกรรมการวินิจฉัยยุติข้อพิพาท

คณะกรรมการวินิจฉัยยุติข้อพิพาท เป็นรูปแบบคณะกรรมการที่เหมาะสมกับส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการบริการสาธารณะทั่วไป นอกจากมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดบริการขั้นพื้นฐานในด้านต่างๆ ของรัฐแก่ประชาชนผู้รับบริการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ในหลายกรณีผู้บริหารส่วนราชการยังมิอาจระงับข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือการตัดสินใจดำเนินการใดๆ ของหน่วยงาน ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความเสียหายแก่

ประชาชน เช่น การร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ได้รับความเป็นธรรม และการอุทธรณ์การใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการ เป็นต้น

ผู้บริหารส่วนราชการระดับกรมจึงอาจตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้น เพื่อมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยหาข้อยุติกรณีพิพาทดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานกับประชาชนผู้รับบริการ หรือระหว่างหน่วยงานในสังกัดกับผู้รับบริการ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะทำหน้าที่เป็นกลไกการจัดการเพื่อหาทางยุติข้อพิพาทด้วยความเป็นกลางในลักษณะอนุญาโตตุลาการ โดยมีกระบวนการเปิดให้ทั้งฝ่ายผู้ร้องเรียนและผู้ถูกร้องเรียน ได้มีสิทธินำเสนอข้อมูลหลักฐาน และข้อโต้แย้งซึ่งกันและกัน ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยตัดสินใจที่เป็นกลาง (Neutral decision maker) ซึ่งจะวินิจฉัยตัดสินข้อพิพาทบนฐานของข้อมูล ข้อเท็จจริง และหลักฐานที่ทั้งสองฝ่ายนำมาโต้แย้งกัน หากมีหลักฐานชัดเจนว่าผู้ปฏิบัติงานของรัฐมีความผิดจริงตามข้อร้องเรียน คณะกรรมการอนุญาโตตุลาการก็จะมีข้อวินิจฉัยตัดสินให้หน่วยงานดังกล่าวต้องจ่ายค่าชดเชยหรือดำเนินมาตรการเยียวยาอย่างใดอย่างหนึ่งแก่ผู้เสียหาย

กรณีตัวอย่างคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่พบในกรณีศึกษา

สำหรับกรณีตัวอย่างการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือร้องเรียน ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับรูปแบบคณะกรรมการดังกล่าวมานี้ ได้แก่ คณะอนุกรรมการกลั่นกรองเรื่องร่ำร้องทุกข์ และคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด ภายในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถมอบอำนาจให้หน่วยงานหรือแต่งตั้งอนุกรรมการ เพื่อปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำหรับองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นเลขานุการ มีอัยการจังหวัด และผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดเป็นกรรมการ บทบาทหน้าที่หลักของคณะอนุกรรมการชุดนี้ คือการพิจารณา กลั่นกรองเรื่องร้องเรียน การพิจารณาวินิจฉัยข้อร้องเรียนและเปรียบเทียบปรับ

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยทางเลือกในการตัดสินใจ

คณะกรรมการวินิจฉัยทางเลือกในการตัดสินใจ เป็นรูปแบบคณะกรรมการที่เหมาะสมกับส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการจัดบริการสาธารณะทั่วไป ในหลายกรณีอธิบดีต้องใช้ดุลยพินิจดำเนินการตัดสินใจในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ซึ่งเป็นประเด็นที่ตั้งอยู่บนความเห็นที่แตกต่างหรือขัดแย้งกันระหว่างบุคคลหลายฝ่าย ผู้บริหารส่วนราชการระดับกรมดังกล่าวอาจจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยทางเลือกในการ

ตัดสินใจขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกในการดึงตัวแทนของแต่ละฝ่ายที่มีมุมมองและจุดยืนที่แตกต่างได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการหาทางออกร่วมกัน โดยอาศัยการเจรจาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อมูล เหตุผลระหว่างทุกฝ่ายอย่างเปิดกว้าง (Open communication) เพื่อร่วมกันถ่วงน้ำหนักการตัดสินใจ และวินิจฉัยทางออกที่เป็นข้อยุติร่วมกันบนฐานของการประนีประนอมยอมรับและความเห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่ายที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ เป้าหมายสำคัญก็เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ตัดสินใจขั้นสุดท้ายของผู้บริหารหน่วยราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรัดกุมมากที่สุด

สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยทางเลือกการตัดสินใจ อาจมีอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมเป็นประธาน ในกระบวนการเจรจาหรือโต้แย้งระหว่างตัวแทนฝ่ายต่างๆ ที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการนั้น อธิบดีจะมีบทบาทเป็นบุคคลกลางที่ไม่ได้ร่วมในการเสนอข้อโต้แย้งถกเถียง (Passive decision maker) และจะเป็นผู้นำแนวทางที่เป็นข้อยุติของที่ประชุมมาพิจารณาประกอบการใช้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอีกชั้นหนึ่ง คณะกรรมการในรูปแบบนี้จึงมิได้มีบทบาทในฐานะองค์คณะที่มีอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้าย แต่เป็นกลไกการถ่วงน้ำหนักการตัดสินใจจากจุดยืนและมุมมองที่หลากหลาย เพื่อวินิจฉัยทางเลือกการตัดสินใจสุดท้ายที่เหมาะสมและรอบคอบรัดกุมที่สุดแก่อธิบดี

ตัวอย่างคณะกรรมการวินิจฉัยทางเลือกในการตัดสินใจที่พบในกรณีศึกษา

สำหรับตัวอย่างคณะกรรมการวินิจฉัยทางเลือกในการตัดสินใจที่ปรากฏในปัจจุบัน ได้แก่ คณะกรรมการถ่วงน้ำหนักพิจารณาพักการลงโทษและลดวันต้องโทษ ซึ่งตั้งขึ้นโดยอธิบดีกรมราชทัณฑ์ มีเป้าหมายเพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารกระบวนการยุติธรรม เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยนโยบายวิริเริ่มของกรม มีหน้าที่พิจารณาถ่วงน้ำหนักเรื่องพักการลงโทษ และลดวันต้องโทษจำคุกของผู้ต้องขังที่มีความประพฤติดี ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2476 กำหนดให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่แต่เพียงผู้เดียว ในการพิจารณาวินิจฉัยพักการลงโทษแก่ผู้ต้องขังที่มีความประพฤติดีตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เช่น มีความก้าวหน้าในการศึกษาและการฝึกอาชีพ มีการบำเพ็ญประโยชน์ เป็นต้น โดยอนุมัติให้ผู้ต้องขังออกไปอยู่นอกเรือนจำเพื่อคุมประพฤติก่อนครบกำหนดโทษ

ในอีกกรณีหนึ่งคือการพิจารณาลดวันต้องโทษแก่ผู้ต้องขังที่มีชั้น โดยผู้ต้องหาชั้นดีจะได้รับการลดวันต้องโทษเดือนละ 3 วัน หากเป็นผู้ต้องหาชั้นดีมากจะได้รับการลดวันต้องโทษเดือนละ 4 วัน ส่วนผู้ต้องหาชั้นเยี่ยมจะได้รับการลดวันต้องโทษเดือนละ 5 วัน ในแต่ละเดือนที่ผ่านไปจำนวนวันลดการต้องโทษจะถูกเก็บสะสมเพิ่มขึ้นไปเรื่อยๆ หากผู้ต้องขังเหลือเวลาที่ต้องโทษเท่ากับจำนวนวันที่สะสมไว้ก็จะได้รับการปล่อยตัวก่อนกำหนด เช่น กรณีที่จะครบกำหนดวันพ้นโทษในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2552 แต่ปรากฏว่าผู้ต้องขังมีวันลดวันต้องโทษสะสมมารวม 100 วัน ดังนั้นผู้ต้องขังคนดังกล่าวจะได้รับการปล่อยตัว

ให้พ้นโทษก่อนครบกำหนดในสิงหาคม พ.ศ. 2552 เป็นเวลา 100 วัน เป็นต้น

คณะกรรมการกลั่นกรองพิจารณาพักการลงโทษและลดวันต้องโทษดังกล่าว นับเป็นกรณีตัวอย่างของการจัดรูปแบบการบริหารงานภายในที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของภารกิจ ซึ่งมีส่วนช่วยให้การใช้อำนาจหน้าที่และดุลยพินิจการตัดสินใจของอธิบดีเป็นไปอย่างรอบคอบ รัดกุม มีความโปร่งใส และชอบธรรมมากขึ้นกว่าในอดีต เนื่องจากแต่เดิมการพิจารณาอนุมัติการพักการลงโทษ และการลดวันต้องโทษ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยอธิบดีโดยลำพัง จึงมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจจากบุคคลภายนอกหรือแม้แต่ในหมู่ผู้ต้องขัง เกี่ยวกับความสุจริตโปร่งใสในการใช้อำนาจหน้าที่ของอธิบดีเพื่อวินิจฉัยอนุมัติให้ผู้ต้องขังคนหนึ่งคนใดได้รับการพักการลงโทษหรือลดวันต้องโทษ โดยเฉพาะข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจ่ายสินบนเพื่อแลกกับการอนุมัติพักการลงโทษหรือลดวันต้องโทษ

ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาดังกล่าว กรมราชทัณฑ์จึงริเริ่มนำรูปแบบการใช้อำนาจหน้าที่ที่วินิจฉัยร่วมกันขององค์คณะมาใช้ในการกลั่นกรองการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของอธิบดี โดยตั้งคณะกรรมการพักการลงโทษและลดวันต้องโทษขึ้น ประกอบด้วย ตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคุณสมบัติและเงื่อนไขของการอนุมัติพักการลงโทษและลดวันต้องโทษแก่ผู้ต้องขังในแต่ละราย ได้แก่ ตัวแทนหน่วยงานในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตัวแทนเจ้าหน้าที่ตำรวจ ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และตัวแทนแพทย์ เป็นต้น

(3) คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือ “คณะกรรมการพหุภาคี” เป็นรูปแบบคณะกรรมการที่เหมาะสมสำหรับส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการบริหารนโยบาย หรือภารกิจหลักด้านการจัดบริการสาธารณะทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่อธิบดีหรือผู้บริหารส่วนราชการระดับกรม ต้องดำเนินการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย หรือตัดสินใจดำเนินโครงการตามนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใด อาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ของบุคคลหลายกลุ่มในสังคม หรือเป็นประเด็นสาธารณะที่เป็นที่โต้แย้งถกเถียงในวงกว้างระหว่างฝ่ายที่ได้ประโยชน์และฝ่ายที่เสียประโยชน์จากการตัดสินใจดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการใช้อำนาจหน้าที่ตัดสินใจดำเนินโครงการสาธารณะของหน่วยงานเป็นไปด้วยความชอบธรรม โดยไม่ถูกต่อต้านจากฝ่ายต่างๆ ภายหลังจากมีการตัดสินใจขั้นสุดท้าย หรือหลังจากดำเนินการไปแล้ว ผู้บริหารของหน่วยงานอาจตั้งคณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขึ้นมา เพื่อเป็นกลไกสำหรับสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของหน่วยงาน

ตัวอย่างคณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่พบในกรณีศึกษา

สำหรับตัวอย่างคณะกรรมการภายในส่วนราชการระดับกรมซึ่งแต่งตั้งโดยอำนาจหน้าที่ของอธิบดี และมีลักษณะใกล้เคียงกับคณะกรรมการรูปแบบนี้ ได้แก่ คณะกรรมการกำหนดราคาสินค้าและบริการ ซึ่งแต่งตั้งโดยอธิบดีกรมการค้าภายใน ประกอบด้วย ตัวแทนผู้ผลิตสินค้า และผู้ประกอบการธุรกิจบริการประเภทต่างๆ เพื่อร่วมกับการการค้าภายในเจรจาข้อตกลงเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าที่เหมาะสมและเป็นธรรมกับทั้งผู้ผลิต ผู้ประกอบการ และผู้บริโภค เป็นต้น

(4) คณะกรรมการตัดสินใจโดยมีตัวกลางไกล่เกลี่ย

คณะกรรมการตัดสินใจโดยมีตัวกลางไกล่เกลี่ย หรือ “คณะกรรมการไตรภาคี” เป็นรูปแบบคณะกรรมการที่เหมาะสมกับส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการกำกับควบคุมใช้กฎหมาย (Regulating) ครอบคลุมการใช้อำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบคำสั่งของหน่วยงาน เพื่อกำกับควบคุมให้บุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวปฏิบัติตามข้อบังคับของกฎหมาย คณะกรรมการตัดสินใจโดยมีตัวกลางไกล่เกลี่ย เป็นรูปแบบการตัดสินใจร่วมกันขององค์คณะ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของกลุ่มผู้ที่มีผลประโยชน์ ข้อเรียกร้อง และความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกันในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป โดยมีตัวแทนฝ่ายที่เป็นกลาง (Third party) ทำหน้าที่ตัวกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ย และแสวงหาข้อยุติที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน โดยตัวแทนของฝ่ายที่เป็นกลางนั้นมิได้มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย หากมีบทบาทเพียงการเสนอแนะแนวทางการสร้างข้อยุติแก่ฝ่ายที่มีความขัดแย้งกัน บนฐานของการประนีประนอมยอมกัน ข้อตกลงร่วมกันหรือฉันทามติที่เกิดขึ้นจากกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยของที่ประชุมคณะกรรมการ

ตัวอย่างคณะกรรมการตัดสินใจโดยมีตัวกลางไกล่เกลี่ยที่พบในกรณีศึกษา

สำหรับตัวอย่างคณะกรรมการภายในส่วนราชการระดับกรม ซึ่งแต่งตั้งโดยอำนาจหน้าที่ของอธิบดี และมีลักษณะใกล้เคียงกับคณะกรรมการรูปแบบนี้ คือ คณะกรรมการส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งแต่งตั้งโดยอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ประกอบด้วย ตัวแทนกลุ่มแรงงาน ตัวแทนกลุ่มผู้ประกอบการหรือนายจ้าง เข้ามาร่วมกันกำหนดมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้างในสถานประกอบการ โดยมีตัวแทนหน่วยราชการเป็นตัวกลางในลักษณะไตรภาคี เป็นต้น

(5) คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้ทรงคุณวุฒิ

คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้ทรงคุณวุฒิ หรือ “คณะกรรมการที่ปรึกษา” เป็นรูปแบบคณะกรรมการที่เหมาะสมกับส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักในเชิงวิชาการ หรือภารกิจหลักด้านการบริการเทคนิคเฉพาะชั้นสูง ซึ่งในหลายกรณีการตัดสินใจดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดในหน้าที่ความรับผิดชอบของอธิบดี ต้องอาศัยการใช้ดุลยพินิจการตัดสินใจบนพื้นฐานของความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงาน ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ตัดสินใจในความรับผิดชอบของหน่วยงาน ตั้งอยู่บนความถูกต้องตามหลักวิชาการและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ อธิบดีจึงอาจจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวขึ้น จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านที่เกี่ยวข้อง

การประชุมของคณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้ทรงคุณวุฒิ มีเป้าหมายเพื่อให้สมาชิกคณะกรรมการได้ร่วมกันพิจารณาไตร่ตรองเพื่อหาฉันทามติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งอยู่เหนือขอบเขตดุลยพินิจหรือความสามารถในการตัดสินใจโดยลำพังของผู้บริหารหน่วยงาน คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจึงทำหน้าที่เป็นกลไกการหารือแบบระดมสมอง ในลักษณะคณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory panel of experts) โดยความคิดเห็น มุมมอง และข้อเสนอแนะจากสมาชิกทั้งหมดในองค์ประชุม จะถูกกลั่นกรองและหลอมรวมขึ้นมาเป็นข้อคิดเห็นร่วมหรือฉันทามติของคณะกรรมการ ผลการตัดสินใจร่วมกันของคณะกรรมการ จึงมีส่วนสำคัญต่อการใช้อำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายของผู้บริหารหน่วยงาน

ตัวอย่างคณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้ทรงคุณวุฒิที่พบในกรณีศึกษา

สำหรับตัวอย่างคณะกรรมการภายในส่วนราชการระดับกรม ซึ่งแต่งตั้งโดยอำนาจหน้าที่ของอธิบดี และมีลักษณะใกล้เคียงกับคณะกรรมการรูปแบบนี้ คือ สภาที่ปรึกษาการราชทัณฑ์ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์ในการบริหารงาน ซึ่งผ่านการพิจารณาคัดเลือกโดยคณะกรรมการสรรหา มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหาร โดยจัดประชุมเป็นประจำทุกสามเดือน วัตถุประสงค์ของการตั้งสภาที่ปรึกษาการราชทัณฑ์ ก็เพื่อส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของพันธมิตรราชทัณฑ์ ซึ่งมีการดำเนินงานทั้งในส่วนกลางและระดับพื้นที่ และเพื่อขจัดภาพลักษณ์ด้านลบที่ทำให้สังคมขาดความเชื่อมั่น และไม่เชื่อถือในแนวทางการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของกรมราชทัณฑ์

ระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยสภาที่ปรึกษาการราชทัณฑ์ พ.ศ. 2547 ประกาศ ณ วันที่ 5 เมษายน 2547 จึงกำหนดให้มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาการราชทัณฑ์ ประกอบด้วย คณะกรรมการ จำนวน 25 คน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม หน่วยงานด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา แรงงาน สื่อมวลชนและอื่นๆ ที่เห็นสมควร เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำเสนอแนะนโยบาย แนวทางในการพัฒนาและสนับสนุนภารกิจของกรมราชทัณฑ์

โดยกระทรวงยุติธรรม มีคำสั่ง ที่ 658/2547 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2547 แต่งตั้งสภาที่ปรึกษาการราชทัณฑ์ชุดแรกขึ้น มีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยสภาที่ปรึกษาการราชทัณฑ์ พ.ศ. 2547 ข้อ 12 ซึ่งระบุให้สภาที่ปรึกษาการราชทัณฑ์ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. เสนอแนะนโยบายและแนวทางในการพัฒนางานราชทัณฑ์ให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตามบริบทแห่งกฎหมายไทยและมาตรฐานสากล
2. เสนอแนะมาตรการ และระเบียบที่เหมาะสม ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง การพัฒนาและแก้ไขพฤติกรรมผู้ต้องขังและสนับสนุนผู้พ้นโทษเพื่อการดำรงชีวิตในสังคม
3. เสนอแนะการพัฒนางานด้านวิชาการและการพัฒนาบุคลากรของกรมราชทัณฑ์
4. ประสานงาน ระดมทรัพยากรทั้งภายในและภายนอกมาใช้ในการควบคุมและพัฒนาผู้ต้องขัง
5. ติดตามประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ พร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรค
6. รับคำร้องเรียนของผู้ต้องขัง หรือประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมราชทัณฑ์ตามระเบียบที่สภาที่ปรึกษาการราชทัณฑ์กำหนด
7. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่สภาที่ปรึกษาการราชทัณฑ์มอบหมาย
8. ดำเนินการอื่นใดตามที่เห็นสมควรและชอบด้วยกฎหมายเพื่อสนับสนุนภารกิจของกรมราชทัณฑ์

(6) คณะกรรมการเฉพาะกิจ

คณะกรรมการเฉพาะกิจ หรือ “คณะทำงานโครงการ” เป็นการบริหารงานในรูปคณะกรรมการที่พบได้ในส่วนราชการระดับกรมโดยทั่วไป โดยเฉพาะการจัดตั้งคณะทำงานภายในหน่วยงานโดยอำนาจหน้าที่ทางการบริหารของอธิบดี ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการแต่งตั้งบุคลากรในตำแหน่งต่างๆ ร่วมกันเป็นคณะกรรมการ ดูแลรับผิดชอบการขับเคลื่อนภารกิจที่ได้รับมอบหมายในแต่ละเรื่อง ดังนั้น นอกเหนือจากการจัดรูปแบบคณะกรรมการที่เหมาะสมกับภารกิจหลักดังกล่าวข้างต้นแล้ว ส่วนราชการระดับกรมยังอาจจัดให้มีกลไกการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการเฉพาะกิจควบคู่ไป โดยแต่งตั้งบุคลากรระดับต่างๆ ภายในหน่วยงาน ขึ้นเป็นคณะทำงานในรูปของการบริหารงานโครงการ (Project - based management) เพื่อเชื่อมประสานการทำงานระหว่างสายงาน ซึ่งช่วยให้ผู้บริหารสามารถระดมทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญในแต่ละด้านเข้ามาร่วมทำงานเป็นทีมเดียวกัน ภายใต้วัตถุประสงค์ในการขับเคลื่อนภารกิจเฉพาะภายในระยะเวลาที่กำหนด รวมถึงทรัพยากรและงบประมาณที่จำกัด เมื่อ

คณะกรรมการเฉพาะกิจทำงานที่ได้รับมอบหมายสำเร็จลุล่วง คณะกรรมการชุดดังกล่าวก็จะหมดหน้าที่ และสมาชิกคณะกรรมการต่างสลายตัวกลับไปทำงานตามสายงานของตัวเอง

ตัวอย่างคณะกรรมการเฉพาะกิจที่พบในกรณีศึกษา

สำหรับตัวอย่างคณะกรรมการภายในส่วนราชการระดับกรม ซึ่งแต่งตั้งโดยอำนาจหน้าที่ของอธิบดี และมีลักษณะใกล้เคียงกับคณะกรรมการรูปแบบนี้ ได้แก่ คณะกรรมการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ ภายในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการติดตามความก้าวหน้าด้านระเบียบกฎหมายของประเทศคู่ค้า ภายในกรมวิทยาศาสตร์บริการ ซึ่งเป็นคณะกรรมการภายในหน่วยงานที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นเพื่อระดมบุคลากรจากสายงานต่างๆ เข้ามาร่วมขับเคลื่อนภารกิจเฉพาะของหน่วยงาน เป็นต้น

★ รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างอธิบดี/ผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการระดับกรมกับคณะกรรมการ

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของ “คณะกรรมการ” กับบทบาทอำนาจหน้าที่ของ “อธิบดี/ผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการระดับกรม” สามารถดำเนินการได้ใน 3 เงื่อนไขดังต่อไปนี้

1) อธิบดีมีอิสระในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจทางการบริหารด้วยตนเอง เมื่อดำเนินการตัดสินใจแล้ว จึงแจ้งรายงานให้คณะกรรมการรับทราบ

การจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นภายในหน่วยงาน มิได้หมายความว่า อธิบดีจะไม่สามารถใช้ดุลยพินิจตัดสินใจในการบริหารงานอย่างอิสระได้ดังเดิม หากแต่บทบาทหน้าที่ในการบริหารภารกิจบางประเภท อธิบดีสามารถส่งมอบให้เป็นบทบาทการตัดสินใจโดยอิสระของตนเองได้ โดยเฉพาะภารกิจส่วนที่เป็นการบริหารงานด้านการจัดการทั่วไปของหน่วยงาน (Formal responsibilities) เช่น การบริหารงานบุคคล การสั่งการ การอนุมัติการเบิกจ่ายงบประมาณในการจัดการภายในองค์กร การประสานงานราชการ เป็นต้น

2) อธิบดีใช้ดุลยพินิจตัดสินใจทางการบริหารด้วยตนเองโดยอิสระ แต่ก่อนดำเนินการตัดสินใจในเรื่องนั้นลงไป อาจเสนอแนวทางการตัดสินใจของตนให้คณะกรรมการรับทราบก่อนเพื่อรับฟังข้อคิดเห็น เสนอแนะ โดยอธิบดีอาจยืนยันตัดสินใจตามดุลยพินิจของตนเอง หรืออาจปรับเปลี่ยนแนวทางการตัดสินใจสุดท้ายตามข้อเสนอนั้นที่ได้รับฟังมา

สำหรับการบริหารงานบางประเภท แม้จะเป็นอำนาจหน้าที่ที่ความรับผิดชอบที่อธิบดีสามารถตัดสินใจได้เองโดยอิสระ แต่เพื่อให้การตัดสินใจดังกล่าวมีความรอบคอบรัดกุมมากที่สุด อธิบดีอาจกำหนดให้คณะกรรมการมีบทบาทในกระบวนการร่วมพิจารณาก่อนการลง และเสนอแนะข้อคิดเห็นที่มีต่อ

แนวทางการตัดสินใจของอธิบดี โดยอธิบดีต้องทำข้อตกลงกำหนดกรอบการทำงานของตนร่วมกับคณะกรรมการเอาไว้ว่า การบริหารงานในเรื่องใดบ้างที่เมื่ออธิบดีได้กำหนดแนวทางการตัดสินใจแล้วจะต้องแจ้งให้คณะกรรมการรับทราบเพื่อร่วมกันพิจารณาไตร่ตรองอย่างถี่ถ้วน และเสนอแนะข้อคิดเห็นอย่างรอบด้านแก่อธิบดี จากนั้นอธิบดีจึงจะดำเนินการตัดสินใจขั้นสุดท้าย โดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อเสนอของคณะกรรมการก็ได้ หากอธิบดีเห็นว่าแนวทางการตัดสินใจของตนนั้นเป็นไปอย่างรอบคอบ รัดกุม และเหมาะสมดีแล้ว

3) อธิบดีนำเรื่องที่ต้องตัดสินใจเสนอคณะกรรมการ เพื่อให้คณะกรรมการใช้ดุลยพินิจพิจารณาและวินิจฉัยแนวทางการตัดสินใจสุดท้ายร่วมกัน จากนั้นอธิบดีดำเนินการตัดสินใจตามอำนาจหน้าที่โดยยึดตามแนวทางข้อยุติของกรรมการ

ในบางกรณี การบริหารภารกิจในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของส่วนราชการระดับกรม อาจเกี่ยวข้องกับกระบวนการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลต่อสิทธิของเอกชน หรือบางกรณีการตัดสินใจของอธิบดีอาจส่งเสี่ยงต่อการถูกมองว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เป็นธรรมสำหรับบางฝ่าย หรือเป็นการตัดสินใจที่เอื้อประโยชน์สำหรับบางฝ่าย ดังนั้น แม้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวนี้จะเป็นอำนาจของอธิบดีโดยตรงในฐานะผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน แต่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส และความชอบธรรมในการบริหารราชการ อธิบดีจึงไม่ควรที่จะดำเนินการตัดสินใจในเรื่องเหล่านี้เองโดยลำพังผู้เดียว หากแต่ควรมอบบทบาทการตัดสินใจเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินการ

9. ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดรูปแบบเครือข่ายการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ระหว่างส่วนราชการระดับกรมกับภาคส่วนต่างๆ

ผลการวิจัยได้ชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงที่สำคัญประการหนึ่งคือ การบริหารจัดการภารกิจในความรับผิดชอบของส่วนราชการระดับกรมในหลายกรณี จะสามารถบรรลุประสิทธิผลได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยการบริหารจัดการในรูปเครือข่ายความร่วมมือ ระหว่างส่วนราชการทั้งภายในกระทรวงเดียวกันและต่างกระทรวง รวมถึงการประสานการทำงานร่วมกับภาคประชาสังคม (Process of coordination and cooperation) ความจำเป็นของการมีระบบบริหารงานในรูปเครือข่ายระหว่างหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ สะท้อนให้เห็นจากสภาพปัญหาอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนระหว่างหน่วยงานที่มีภารกิจในขอบข่ายใกล้เคียงกันหรือเกี่ยวข้องกัน ซึ่งเป็นผลให้การบริหารภารกิจที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหลายหน่วยงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก หรือไม่สามารถบรรลุผลได้ด้วยบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานใดเพียงหน่วยงานเดียว

มีพักต้องกล่าวถึงบริบทแวดล้อมการบริหารงานภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงอย่างไม่หยุดนิ่ง ไม่ว่าจะเป็นสภาพปัญหาที่ทวีความสลับซับซ้อนกว่าที่เคยเป็น ส่งผลให้การทำงานของหน่วยราชการต้องมีการปรับตัวเพื่อรองรับการจัดการปัญหาในลักษณะใหม่อย่างไม่อาจเลี่ยงได้ เช่น วิกฤตความเดือดร้อนที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณชนในวงกว้างอย่างรวดเร็ว ดังกรณีวิกฤตการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไข้หวัดนกในช่วงหลายปีที่ผ่านมา รวมถึงการระบาดของเชื้อไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ 2009 และปัญหาด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ไปจนถึงกระแสการตื่นตัวของกลุ่มคนและองค์กรทางสังคมที่มีบทบาทเข้มแข็ง ตลอดจนการเรียกร้องบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการภาคสาธารณะ ล้วนเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับตัวไปสู่การบริหารงานในรูปแบบเครือข่ายโดยประสานความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นมากขึ้น

ข้อเสนอเกี่ยวกับการสร้างระบบบริหารงานในรูปแบบเครือข่าย (Governance networks) มีเป้าหมายเพื่อลดปัญหาความทับซ้อนในอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญของการบริหารราชการในปัจจุบัน รวมถึงมุ่งส่งเสริมให้หน่วยราชการระดับกรม มีแนวทางการพัฒนารูปแบบการบริหารงานแบบเครือข่ายที่มุ่งเน้นการประสานความร่วมมือ ทั้งระหว่างส่วนราชการระดับกรมด้วยกันเอง ระหว่างส่วนราชการระดับกรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการระดับกรมกับองค์กรภาคส่วนอื่น รวมถึงกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินภารกิจของส่วนราชการ ระบบบริหารงานในรูปแบบเครือข่าย จึงเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างการบริหารราชการแบบบูรณาการให้เกิดขึ้นในการบริหารภารกิจของส่วนราชการระดับกรม แต่เงื่อนไขสำคัญก็คือ การประสานความร่วมมือที่มีประสิทธิผล ต้องมีการวางแผนงานร่วมกันระหว่างภาคีสมาชิก มีการจัดสรรการใช้ทรัพยากรและงบประมาณ ตลอดจนบุคลากรร่วมกัน เพื่อให้การขับเคลื่อนภารกิจร่วมสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างเป็นเอกภาพ

สำหรับข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารงานแบบเครือข่ายที่หลากหลายไปตามลักษณะภารกิจของส่วนราชการระดับกรม ซึ่งส่วนราชการระดับกรมสามารถพิจารณานำมาปรับประยุกต์ให้เหมาะสมกับการบริหารภารกิจของหน่วยงาน ประกอบด้วยตัวแบบการบริหารงานแบบเครือข่ายรูปแบบต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) เครือข่ายประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวงเดียวกัน

เครือข่ายประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวงเดียวกัน เป็นรูปแบบการประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานที่ตั้งอยู่บนฐานของโครงสร้างการบริหารแบบลำดับชั้นบังคับบัญชาเดียวกัน นั่นคือ แต่ละหน่วยงานต่างอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ทางการบริหารของผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงคนเดียวกัน แต่อาจสังกัดอยู่ในสายการทำงานคนละฝ่าย หรืออยู่ต่างกลุ่มภารกิจกัน การประสานความร่วมมือระหว่างส่วนราชการระดับกรมภายในกระทรวงเดียวกัน จึงตั้งอยู่บนฐานการใช้อำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้นในระบบราชการ เช่น การมีคำสั่งของผู้บริหารมอบหมายให้หน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบ

ภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใดร่วมกัน หรือการมีหนังสือขอความร่วมมืออย่างเป็นทางการจากอธิบดีกรมหนึ่งไปยังอธิบดีอีกกรมหนึ่งที่อยู่ในกระทรวงเดียวกัน เป็นต้น

กรณีตัวอย่างเครือข่ายประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวงสาธารณสุข

กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ มีภารกิจหลักในเชิงปฏิบัติการทางเทคนิคเฉพาะ ซึ่งครอบคลุมการศึกษา วิจัย ทดลองเพื่อสร้างองค์ความรู้ และพัฒนานวัตกรรมเทคโนโลยีด้านสุขภาพเพื่อการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ให้บริการห้องปฏิบัติการสำหรับตรวจวิเคราะห์ตัวอย่างผลิตภัณฑ์ด้านสุขภาพแก่หน่วยงานอื่นๆ ส่งผลให้การปฏิบัติงานของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ต้องมีการประสานการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นอยู่เสมอ โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งต้องอาศัยห้องปฏิบัติการของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ในการตรวจวิเคราะห์อาหาร สารเคมีในเวชภัณฑ์ และวัตถุที่มีสารเสพติด

การประสานการทำงานร่วมกันจึงเกิดขึ้นในลักษณะที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาทำหน้าที่เก็บตัวอย่างผลิตภัณฑ์จากพื้นที่ในส่วนกลางส่งมาตรวจที่ห้องปฏิบัติการของกรมส่วนกลาง ในขณะเดียวกัน สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาก็ประสานขอความร่วมมือจากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ให้เก็บตัวอย่างผลิตภัณฑ์ในพื้นที่ส่วนภูมิภาค และส่งไปตรวจที่ศูนย์วิทยาศาสตร์การแพทย์ที่ตั้งในพื้นที่ส่วนภูมิภาคอีกทางหนึ่ง

ผลของการปฏิบัติการกิจร่วมกันในรูปแบบเครือข่ายพันธมิตรความร่วมมือ ได้นำมาสู่การประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกันเป็นประจำทุกปี ตัวอย่างการวางแผนปฏิบัติงานร่วมกันที่ชัดเจนคือ การประสานการทำงานระหว่างกองควบคุมอาหารของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กับสำนักคุณภาพและความปลอดภัยทางอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และการประสานการทำงานควบคู่กันระหว่างกองควบคุมยาของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กับสำนักยาและวัตถุเสพติดของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เป็นต้น

กรณีตัวอย่างเครือข่ายประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวงยุติธรรม

เครือข่ายความร่วมมือที่ริเริ่มโดยสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม เป็นการประสานความร่วมมือในการปฏิบัติภารกิจร่วมกันระหว่าง สำนักงานยุติธรรมจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรมที่ตั้งปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด กับ หน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคในสังกัดกรมบังคับคดี กรมคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์ และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน การประสานความร่วมมือดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่เป็นส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของกระทรวงยุติธรรม เครือข่ายการทำงานร่วมกันในกรณีนี้ เริ่มต้นจากการปฏิบัติงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและสนับสนุน (Back office) ในด้านการประสานราชการให้กับหน่วยงานในภูมิภาคของกระทรวง จากการเป็นจุดศูนย์รวมเครือข่ายการประสานภารกิจต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม จึงนำมาสู่การทำงานร่วมกันของหน่วยงานในพื้นที่จังหวัดในรูปของ “ศูนย์บริการร่วม”

ศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม มีสถานะเป็นองค์กรเสมือนจริง มีระบบการทำงานที่ตั้งอยู่บนฐานของการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานพันธมิตร 5 หน่วยงาน อาศัยสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นสถานที่ให้บริการ ศูนย์บริการร่วมเปิดให้บริการด้านต่างๆ รวมกว่า 21 รายการ ซึ่งเป็นงานที่แต่เดิมอยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของกรมทั้ง 10 กรมในกระทรวงยุติธรรม แต่ได้มอบหมายให้ศูนย์บริการร่วมดังกล่าวดำเนินการแทน การให้บริการของศูนย์บริการร่วมใช้วิธีการหมุนเวียนสับเปลี่ยนข้าราชการจากหน่วยงานของทั้ง 4 กรมภายในจังหวัดนั้นมาช่วยกันทำงาน แต่วิธีการดังกล่าวทำให้ศูนย์บริการร่วมไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติงานประจำ สำนักงานยุติธรรมจังหวัดจึงได้อาศัยการจ้างบุคคลเข้าทำงาน ด้วยวิธีการจ้างเหมาตามระเบียบทางพัสดุ สำหรับระบบบริหารงานในนามศูนย์บริการร่วมนั้น หน่วยงานในจังหวัดเป็นผู้เลือกกันเองว่าจะมอบหมายให้ตัวแทนของหน่วยงานใดทำหน้าที่ผู้จัดการศูนย์บริหารจัดการร่วม ซึ่งได้ร่วมกันกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้วาระละ 2 ปี แต่หากมีการโยกย้ายก็ต้องเลือกกันใหม่

(2) เครือข่ายประสานความร่วมมือเพื่อร่วมกันปฏิบัติภารกิจแบบข้ามกระทรวง

เครือข่ายประสานความร่วมมือเพื่อร่วมกันปฏิบัติภารกิจแบบข้ามกระทรวง เป็นการบริหารจัดการแบบเครือข่ายในรูปของคณะทำงาน (Team-based network) ในลักษณะการประสานการทำงานร่วมกันข้ามหน่วยงานโดยเน้นการสร้างความร่วมมือแบบกลุ่ม และกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของสมาชิกตัวแทนหน่วยงานที่เข้าร่วมในคณะทำงาน การประสานการทำงานร่วมกันในรูปของคณะทำงาน ตั้งอยู่บนฐานของการมีเป้าหมายของการปฏิบัติภารกิจร่วมกัน หรือผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายจะได้รับจากความร่วมมือ กระบวนการทำงานภายในเครือข่ายแบบนี้จะดำเนินไปได้ด้วยความไว้วางใจซึ่งกันและกันในกลุ่มสมาชิก

หน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามารวมกลุ่มกันขึ้นเป็นคณะทำงาน เนื่องจากทุกฝ่ายมีความสัมพันธ์กันบนฐานของความเท่าเทียมในฐานะที่เป็นภาคีสมาชิกของเครือข่าย

กรณีตัวอย่างเครือข่ายประสานความร่วมมือเพื่อร่วมกันปฏิบัติการกิจแบบข้ามกระทรวง

กรณีตัวอย่างเครือข่ายประสานความร่วมมือเพื่อร่วมกันปฏิบัติการกิจแบบข้ามกระทรวง ได้แก่ เครือข่ายความร่วมมือที่ระหว่างกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข กับ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นหน่วยกระจายชุดทดสอบคุณภาพน้ำมันที่นำมาทอดอาหารซ้ำ ซึ่งวิจัยและพัฒนาขึ้นโดยกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อส่งเสริมสุขภาพของประชาชนในท้องถิ่นทั่วประเทศ และป้องกันความเสี่ยงจากอันตรายของสารก่อมะเร็งในอาหารที่ทอดด้วยน้ำมันทอดอาหารที่หมดสภาพ

การประสานความร่วมมือดังกล่าวได้นำไปสู่การดำเนิน โครงการรณรงค์ทำดีเพื่อแม่ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ เป็นเจ้าภาพแจกจ่ายชุดทดสอบน้ำมันทอดซ้ำแก่ประชาชนและผู้ประกอบการขายอาหารในพื้นที่ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อป้องกันการใช้น้ำมันที่หมดสภาพมาทอดอาหารซ้ำ และเพื่อคุ้มครองสุขภาพผู้บริโภคในลักษณะที่เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนดูแลตัวเอง สำหรับที่มาของการริเริ่มการทำงานแบบเครือข่ายในกรณีนี้ เนื่องจากลำพังการอาศัยบุคลากรของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ย่อมไม่สามารถที่จะรณรงค์และแจกจ่ายชุดทดสอบดังกล่าวลงไปยังระดับท้องถิ่นในพื้นที่ทั่วประเทศได้อย่างทั่วถึง จึงต้องอาศัยการประสานความร่วมมือในแบบเครือข่ายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) เครือข่ายประสานความร่วมมือเพื่อดำเนินการตัดสินใจร่วมกัน

เครือข่ายประสานความร่วมมือเพื่อดำเนินการตัดสินใจร่วมกัน เป็นการประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานในรูปเครือข่ายที่มีเป้าหมายเพื่อดึงหน่วยงานต่างๆ ให้เข้ามามีบทบาทร่วมกันในการพิจารณาตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหรือการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาคีสมาชิก การประสานการทำงานร่วมกันในรูปแบบนี้มักเป็นไปในลักษณะของการประชุมหารือร่วมกัน การกำหนดยุทธศาสตร์ วางนโยบายและแผนงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เครือข่ายประสานความร่วมมือเพื่อดำเนินการตัดสินใจร่วมกัน ตั้งอยู่บนกระบวนการปฏิสัมพันธ์ในเชิงการเจรจาต่อรองเพื่อสร้างฉันทามติร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ผลการตัดสินใจร่วมกันจะมีผลผูกพันให้หน่วยงานภาคีสมาชิกของเครือข่ายต้องดำเนินการหรือปฏิบัติตาม

กรณีตัวอย่างเครือข่ายประสานความร่วมมือเพื่อดำเนินการตัดสินใจร่วมกัน

เครือข่ายหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่ริเริ่มโดยกรมชลประทาน เกิดจากความจำเป็นในการปฏิบัติการกิจในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมชลประทาน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการปฏิบัติการกิจในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย นั่นคือ การบริหารจัดการเขื่อนที่อยู่ในแม่น้ำสายเดียวกัน เนื่องจากการควบคุมจัดการปริมาณน้ำในเขื่อนต้นน้ำย่อมส่งผลกระทบต่อปริมาณน้ำในเขื่อนปลายน้ำ โดยเฉพาะในกรณีการเปิด-ปิดประตูน้ำในเขื่อนขนาดใหญ่เพื่อการผลิตไฟฟ้า ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในแต่ละครั้งจะส่งผลให้ปริมาณน้ำที่ไหลผ่านเขื่อนเพื่อการชลประทานในความรับผิดชอบของกรมชลประทานเปลี่ยนแปลง ยิ่งกว่านั้น หากเขื่อนทั้งสองแห่งเปิดประตูน้ำในเวลาเดียวกันก็จะส่งผลให้ระดับน้ำในแม่น้ำสูงขึ้นและน้ำปริมาณมากไหลบ่าไปยังพื้นที่ปลายน้ำ และอาจก่อให้เกิดปัญหาน้ำไหลทะลักเข้าท่วมพื้นที่เกษตรกรรมในพื้นที่ราบลุ่มตลอดแนวสองฝั่งแม่น้ำได้ หรือหากเขื่อนขนาดใหญ่เหนือน้ำปิดประตูเขื่อน ก็ส่งผลให้เขื่อนเพื่อการชลประทานในพื้นที่เกษตรที่อยู่ปลายน้ำมีปริมาณน้ำไม่พอเพียงต่อการจัดสรรน้ำได้อย่างทั่วถึง

ดังนั้น เพื่อให้การเปิด-ปิดและควบคุมปริมาณน้ำในเขื่อนทั้งสองแห่งมีช่วงเวลาที่สอดคล้องกัน และมีการควบคุมปริมาณน้ำที่ไหลผ่านประตูเขื่อนอย่างเหมาะสม โดยที่ทั้งสองฝ่ายต่างสามารถใช้ประโยชน์จากการจัดการปริมาณน้ำในแม่น้ำได้อย่างเต็มประสิทธิภาพพร้อมกัน ไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้หรือเสียประโยชน์จากการเปิด-ปิดประตูน้ำ รวมถึงป้องกันผลกระทบความเสียหายจากการปล่อยน้ำ กรมชลประทานจึงได้ร่วมมือกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตในการบริหารจัดการน้ำที่ไหลผ่านเขื่อนร่วมกัน ผ่านการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) โดยมีการกำหนดช่วงเวลาเปิด-ปิดประตูน้ำในเขื่อนแต่ละแห่งให้สอดคล้องกัน รวมถึงการกำหนดปริมาณน้ำที่ไหลผ่านเขื่อนแต่ละแห่งอย่างเหมาะสม เพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถใช้ประโยชน์จากแม่น้ำได้อย่างเท่าเทียม นอกจากนี้ เพื่อป้องกันปัญหาน้ำหลากท่วมพื้นที่การเกษตรในที่ลุ่มภาคกลาง กรมชลประทานยังได้ประสานความร่วมมือกับกรุงเทพมหานคร เพื่อร่วมกันวางแผนบริหารจัดการน้ำที่จะไหลผ่านเข้าพื้นที่กรุงเทพมหานครในฤดูน้ำหลากอีกด้วย

(4) เครือข่ายประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานแบบไตรภาคี

เครือข่ายประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานแบบไตรภาคี เป็นการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่มีข้อขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกัน โดยเฉพาะในข้อพิพาทเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกัน ให้เข้ามาเผชิญหน้าเพื่อหาทางออกร่วมกัน โดยมีตัวแทนของฝ่ายที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นความขัดแย้ง ทำหน้าที่ตัวกลางไกล่เกลี่ย และเสนอแนวทางออกหรือข้อยุติที่ทั้งสองฝ่ายสามารถยอมรับร่วมกัน เพื่อให้การทำงานในภาพรวมของแต่ละหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันสามารถดำเนิน

ต่อไปได้ การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในรูปเครือข่ายแบบไตรภาคี เกิดขึ้นจากการมีประเด็นความขัดแย้ง ซึ่งจำเป็นต้องมีตัวกลางประสานความร่วมมือระหว่างสองฝ่ายที่เผชิญหน้าให้เข้ามาหาทางออกร่วมกัน

กรณีตัวอย่างเครือข่ายประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานแบบไตรภาคี

กรณีตัวอย่างที่อาจเทียบเคียงได้กับเครือข่ายประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานแบบไตรภาคี ได้แก่ การสร้างเครือข่ายระหว่างสำนักงานประกันสังคมกับตัวแทนนายจ้างและลูกจ้างในจังหวัดนครนายก โดยในวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2552 สำนักงานประกันสังคมจังหวัดนครนายก ร่วมกับสำนักงานจังหวัดนครนายก จัดประชุมชี้แจงนายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการของจังหวัดนครนายก เพื่อเป็นการให้ความรู้และสร้างเครือข่ายระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยผู้เข้าร่วมโครงการเป็นนายจ้าง ผู้แทนนายจ้าง และลูกจ้างที่อยู่ในระบบประกันสังคมในพื้นที่จังหวัดนครนายก จำนวน 50 คน

ในจังหวัดนครนายก มีผู้ประกอบการทั้งสิ้น 14,401 คน กระจายอยู่ในสถานประกอบการจำนวน 971 แห่ง การจัดโครงการสร้างเครือข่ายระหว่างตัวแทนนายจ้างและลูกจ้างดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ประกอบการและลูกจ้าง ได้รับทราบและเข้าใจแนวทางปฏิบัติตามข้อกำหนดและระเบียบต่างๆ อย่างชัดเจนและถูกต้องตรงกัน ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคมและเงินทดแทน ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิกองทุน เงินสมทบ และการขอรับสิทธิประโยชน์ทดแทน

การให้ความรู้และสร้างเครือข่ายสำนักงานประกันสังคมจังหวัดนครนายก จัดขึ้น 2 รุ่นๆ ละ 1 วัน โดยได้มีวิทยากรจากกองนิติการ สำนักงานประกันสังคมในส่วนกลางมาให้ความรู้และตอบข้อซักถาม ซึ่งสำนักงานประกันสังคมจังหวัดนครนายกคาดว่า โครงการดังกล่าวจะสามารถสร้างเครือข่ายผู้ที่ได้รับความรู้จะได้นำไปเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ เพื่อเป็นประโยชน์ในสถานประกอบการต่อไป

(ที่มา กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานจังหวัดนครนายก)

(5) เครือข่ายประสานความร่วมมือแบบเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย

เครือข่ายประสานความร่วมมือแบบเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานหรือภาคส่วนต่างๆ ที่มีจุดยืนและความคิดเห็นที่แตกต่างกัน หรือขัดแย้งกัน ทั้งในแง่เป้าหมายและวิธีการ โดยเปิดให้ตัวแทนฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันในเครือข่าย ได้เข้ามาร่วมเจรจาต่อรองและหาทางประนีประนอมซึ่งกันและกัน เครือข่ายรูปแบบนี้มักเกิดขึ้นในกรณีที่ใช้อำนาจหน้าที่ตัดสินใจหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่อยู่ในความรับผิดชอบ อาจกระทบต่อการทำงานหรือการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น หรือส่งผลให้บางฝ่ายเสียประโยชน์ แม้ว่าการประสานความร่วมมือเพื่อเจรจาต่อรองจะตั้งอยู่บนเงื่อนไขของการมีความเห็นที่ขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกัน แต่กระบวนการหาข้อยุติ

ร่วมกันระหว่างภาคีเครือข่าย มิใช่การอาศัยตัวกลางไกล่เกลี่ย หากแต่เป็นการหาข้อยุติร่วมกันในระหว่างฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียด้วยกันเอง โดยอาศัยการเจรจาต่อรองประนีประนอมและหาข้อตกลงร่วมกันที่ทุกฝ่ายสามารถยอมรับร่วมกันได้เป็นสำคัญ

(6) เครือข่ายประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานแบบปรึกษาหารือ

เครือข่ายประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานแบบปรึกษาหารือ เป็นการสร้างเครือข่ายที่ริเริ่มโดยหน่วยงานหนึ่งประสานขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้เข้ามาร่วมเสนอแนะความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ และให้ข้อเสนอแนะในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นการประสานการแลกเปลี่ยนทักษะความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านต่างๆ ระหว่างภาคีเครือข่าย การประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานในรูปเครือข่ายแบบปรึกษาหารือ มักเกิดขึ้นในกรณีการบริหารจัดการภารกิจที่ต้องอาศัยการระดมผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้เข้ามาร่วมให้ข้อมูล ข้อเสนอแนะ ข้อสังเกต ข้อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมและเป็นไปได้ รวมถึงลดจนระดับความเสี่ยงในด้านต่างๆ เป็นกระบวนการปรึกษาหารือก่อนที่หน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวโดยตรงจะดำเนินการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

(7) เครือข่ายประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อพิจารณาข้อร้องเรียน

เครือข่ายประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อพิจารณาข้อร้องเรียน เป็นการประสานความร่วมมือเพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องใดเรื่องหนึ่งร่วมกัน ได้เข้ามามีส่วนในกระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียน ในกรณีที่การใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหนึ่งๆ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานหรือภาคส่วนอื่นๆ หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่อย่างไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมสำหรับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด เครือข่ายรูปแบบนี้อาจเกิดขึ้นจากการประสานงานของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน โดยขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานอื่นๆ ให้เข้ามาร่วมในกระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียนดังกล่าว หน่วยงานภาคีสมาชิกเครือข่ายจึงทำหน้าที่ร่วมกันพิจารณาข้อร้องเรียนและทบทวนการใช้อำนาจหน้าที่ตัดสินใจของหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน เป้าหมายของความร่วมมือแบบนี้คือ เพื่อให้กระบวนการพิจารณาตัดสินใจประเด็นที่มีการร้องเรียน สามารถหาข้อยุติได้อย่างเป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย

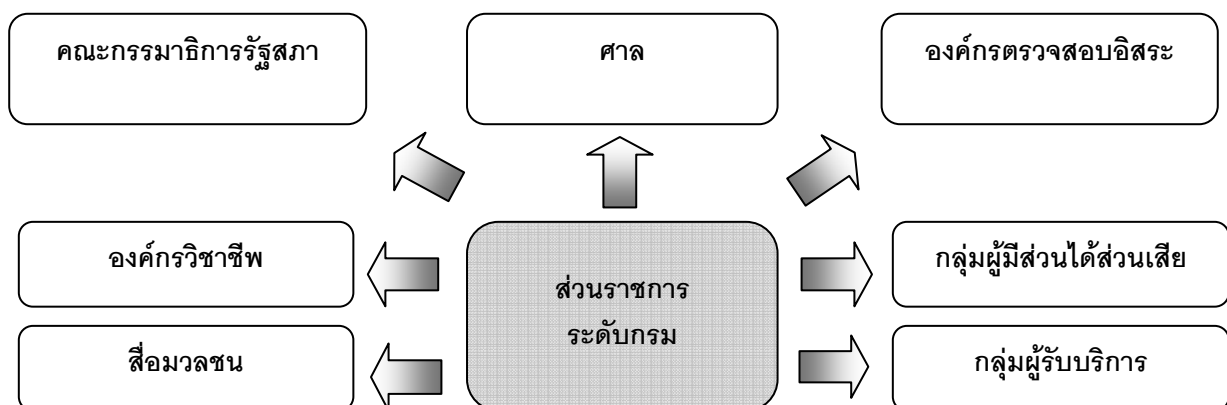
10. ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดระบบการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะในการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม

การปรับปรุงระบบบริหารงานเพื่อยกระดับประสิทธิภาพในการทำงานของส่วนราชการระดับกรม ควรมีการพัฒนากลไกกำกับกับการดำเนินงานของส่วนราชการให้ตั้งอยู่บนการตระหนักในความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public accountability) เป็นสำคัญ โดยรูปแบบการเสริมสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะในกระบวนการ

ทำงานของบุคลากรระดับต่างๆ ในส่วนราชการระดับกรม นอกเหนือจากจะประกอบด้วย กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (Legal accountability) กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ระเบียบราชการ (Administrative accountability) และการแสดงความรับผิดชอบต่อการเมือง (Political accountability) ซึ่งเป็นกลไกหลักในการกำกับการบริหารงานของส่วนราชการแล้ว ส่วนราชการระดับกรมยังควรมีการสร้างกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะอีกด้วย โดยประกอบด้วยกลไกกำกับและตรวจสอบการบริหารราชการโดยภาคส่วนต่างๆ ที่อยู่นอกระบบบริหารงานภาครัฐ เช่น องค์กรวิชาชีพ และองค์กรภาคประชาสังคม เป็นต้น

แผนภาพที่ (4)

แสดงรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบเชิงรับในการทำงานของส่วนราชการระดับกรม



ในกรณีส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้ทักษะวิชาชีพเฉพาะทาง ควรมีการประสานความร่วมมือโดยดึงบทบาทขององค์กรวิชาชีพในด้านนั้นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการกลั่นกรองและตรวจสอบความรอบคอบรัดกุมในการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงาน ตั้งอยู่บนความถูกต้องในองค์ความรู้และทักษะความเชี่ยวชาญ และบรรทัดฐานจรรยาบรรณทางวิชาชีพ (Professional accountability) โดยส่วนราชการอาจแต่งตั้งตัวแทนองค์กรวิชาชีพเข้าร่วมเป็นกรรมการบริหารภายในหน่วยงาน หรืออาจมอบบทบาทในการตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมในการปฏิบัติงานของบุคลากร ในกรณีที่มีการร้องเรียนหรือการใช้ทักษะวิชาชีพไปในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือละเมิดจรรยาบรรณทางวิชาชีพ หรือผิดมาตรฐานความถูกต้องตามหลักวิชาชีพ ควบคู่ไปกับการตรวจสอบความรับผิดชอบภายในส่วนราชการ

ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ อันส่งผลกระทบต่อสาธารณชนในวงกว้าง หรือกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ควรมีการสร้างกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อ

สังคม (Social accountability) เพื่อให้หน่วยราชการอยู่ภายใต้พันธะหน้าที่ ในการแสดงความรับผิดชอบต่อ การบริหารหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องก่อนดำเนินการใดๆ หรือต้องชี้แจงการตัดสินใจและการ ใช้อำนาจหน้าที่ในความรับผิดชอบต่อกลุ่มหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น กลุ่มปกป้องประโยชน์ของผู้บริโภค กลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคม และกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงสื่อมวลชน

การสร้างกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม อาจเกิดขึ้นได้ด้วยการดึงตัวแทนกลุ่มหรือ องค์กรในภาคประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการชุดต่างๆ ซึ่งมีส่วนร่วมในกระบวนการใช้อำนาจตัดสินใจและบริหารงานของหน่วยงาน หรือการสร้างกลไกการกำกับตรวจสอบการปฏิบัติงานของ ส่วนราชการโดยองค์กรภาคประชาชน (People's Audit) การส่งเสริมบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบภาคประชาชน (ป.ป.ช. ภาคประชาชน) ในการร่วมกำกับการดำเนินงานของส่วนราชการระดับกรม รวมถึงการส่งเสริมบทบาทของ คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) ในการกำกับการดำเนินงานของส่วนราชการในภูมิภาค เป็นต้น

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	(1)
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์	2
1.3 ระเบียบวิธีวิจัยและเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	3
1.4 กลุ่มเป้าหมาย	3
1.5 ผลสัมฤทธิ์ของโครงการที่คาดหวัง	4
1.6 การวัดผลสัมฤทธิ์ของโครงการ	4
1.7 แผนการศึกษาวิจัย	5
2 กรอบแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และการทบทวนวรรณกรรม	12
2.1 กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	12
2.1.1 การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)	12
2.1.2 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)	34
2.1.3 แนวความคิดและสถานภาพทางกฎหมาย (Legal Ideas and Statuses of Public Bodies) ของหน่วยราชการ	41
2.2 กรอบการวิเคราะห์การจัดโครงสร้างระบบบริหารงานในภาครัฐ	43
2.2.1 การจัดโครงสร้างการบริหารงานในภาครัฐ	45
(Structure of administration)	
2.2.2 การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์การ	50
(Internal organization)	
2.2.3 โครงสร้างการบริหารจัดการแบบเครือข่าย (Governance networks)	57
2.2.4 รูปแบบการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ	63
(Public accountability)	
2.2.5 สรุป	79

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.3 การทบทวนวรรณกรรม	79
2.3.1 พัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบราชการไทย	79
2.3.2 สภาพปัญหาที่สะสมอยู่ในระบบราชการไทย	83
2.3.3 ความพยายามในการปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย	96
3 กรณีศึกษาการจัดโครงสร้างหน่วยราชการในฝ่ายบริหารในต่างประเทศ	113
3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	113
3.1.1 ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา (The President of the United States)	114
3.1.2 คณะรัฐมนตรี (The Cabinet)	114
3.1.3 การจัดองค์กรในฝ่ายบริหารราชการส่วนกลางของรัฐบาลสหพันธรัฐ	115
3.2 ประเทศอังกฤษ	128
3.2.1 โครงสร้างฝ่ายบริหารของรัฐบาลอังกฤษ	130
3.2.2 นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี	133
3.2.3 การจัดโครงสร้างส่วนราชการในฝ่ายบริหาร	142
3.2.4 การบริหารราชการระดับกระทรวง (Government Department)	148
3.2.5 รูปแบบการบริหารราชการระดับกระทรวง	156
3.2.6 คณะกรรมการบริหารของกระทรวง (Department's Board)	158
3.2.7 องค์ประกอบของสมาชิกคณะกรรมการบริหารกระทรวง	159
3.2.8 กลไกการควบคุมตรวจสอบภายในกระทรวง (Internal Control)	163
3.2.9 หน่วยงานบริหารกึ่งอิสระของกระทรวง (Arm's Length Bodies)	164
3.2.10 องค์กรในฝ่ายบริหารราชการส่วนกลางของรัฐบาลอังกฤษ	165
3.3 ประเทศออสเตรเลีย	169
3.3.1 การจัดโครงสร้างองค์กรในฝ่ายบริหาร	170
3.3.2 กระทรวงของสหพันธรัฐ (Departments of State)	171
3.3.3 หน่วยงานบริหารงานบริการ (Executive Agencies)	172
3.3.4 หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ (Statutory Agencies)	174

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.4 การศึกษาเปรียบเทียบการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในกระทรวงของ ต่างประเทศ	175
4 รูปแบบการบริหารราชการระดับกรมในประเทศไทย	189
4.1 แนวคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบริหารราชการแผ่นดิน	190
4.2 พัฒนาการของการจัดโครงสร้างราชการระดับกรมในประเทศไทย	192
4.3 สภาพปัจจุบันของการจัดโครงสร้างราชการระดับกรมในประเทศไทย	205
4.4 การวิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคเบื้องต้นของการจัดโครงสร้างราชการระดับกรม	226
4.4.1 ส่วนราชการระดับกรมมีชื่อเรียกที่หลากหลาย	226
4.4.2 ตำแหน่งผู้บริหารส่วนราชการระดับกรมมีชื่อเรียกที่หลากหลาย	234
4.4.3 ส่วนราชการระดับกรมมีความหลากหลายในแง่ของการจัดเขตพื้นที่ ความรับผิดชอบ	241
4.4.4 ส่วนราชการระดับกรมมีความหลากหลายในแง่ของจำนวนบุคลากร	249
4.4.5 ส่วนราชการระดับกรมมีความหลากหลายในแง่ของงบประมาณ	259
4.5 การวิเคราะห์สภาพการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน	269
5 ข้อดีและข้อเสียการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน	285
5.1 ส่วนราชการระดับกรมปฏิบัติภารกิจหลายด้านในเวลาเดียวกันส่งผลให้ระบุ ภารกิจหลักที่ชัดเจนได้ค่อนข้างยาก	286
5.1.1 หน่วยราชการระดับกรมมีการบริหารภารกิจหลายด้านในเวลาเดียวกัน	286
5.1.2 ภารกิจจำนวนหนึ่งที่กรมดำเนินการอยู่ไม่ใช่ภารกิจหลักในความรับผิดชอบ ของหน่วยงาน	288
5.1.3 การบริหารภารกิจหลายด้านควบคู่กันก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงาน	288
5.1.4 หลายหน่วยงานมีภารกิจซ้ำซ้อนกัน	290
5.2 อุปสรรคในการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมเป็นผลมาจาก การทับซ้อนของภารกิจและอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยราชการ	291

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5.3 การจัดโครงสร้างการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมปัจจุบัน ยังไม่สอดคล้องกับลักษณะภารกิจและลักษณะการปฏิบัติงาน	301
5.3.1 การจัดโครงสร้างการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมปัจจุบันไม่ สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบทของการปฏิบัติงานที่เปลี่ยนแปลงไป	301
5.3.2 การจัดโครงสร้างภายในสำนักงานปลัดกระทรวงยังไม่เอื้อต่อการทำหน้าที่ เป็นหน่วยสนับสนุนที่มีประสิทธิภาพ	309
5.3.3 การจัดโครงสร้างการบริหารงานไม่สอดคล้องกับลักษณะภารกิจส่งผลให้ เกิดปัญหาเรื่องอัตรากำลังบุคลากรในระดับปฏิบัติ	315
5.4 การบริหารภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมักนำไปสู่ปัญหาการ ฟ้องร้อง และในหลายกรณีหน่วยราชการเป็นฝ่ายผิด ต้องเสียค่าชดเชยเป็น จำนวนมาก	324
5.5 การใช้อำนาจหน้าที่ทางการบริหารของอธิบดีหรือผู้บริหารส่วนราชการระดับกรม เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการหลายระดับ	330
5.5.1 คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี	330
5.5.2 คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามข้อบัญญัติของกฎหมาย	332
5.5.3 คณะกรรมการตามภารกิจในอำนาจหน้าที่ของอธิบดี	337
5.5.4 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของคณะกรรมการส่งผลกระทบต่อ การขับเคลื่อนภารกิจในความรับผิดชอบของกรม	341
5.6 จุดเด่นในการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน	349
5.6.1 ส่วนราชการระดับกรมมีการจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในอย่างไม่เป็น ทางการเพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย	349
5.6.2 ส่วนราชการระดับกรมมีการสร้างระบบการประสานงานระหว่างส่วนราชการ ในภูมิภาคเพื่อรองรับการขับเคลื่อนภารกิจของกระทรวงในระดับพื้นที่	351
5.6.3 ส่วนราชการระดับกรมมีการสร้างเครือข่ายประสานความร่วมมือกับ หน่วยงานอื่น เพื่อร่วมขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย	354

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5.6.4 ประสิทธิภาพในการทำงานของผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมเป็น ผลจากการมีระเบียบปฏิบัติทางราชการที่ชัดเจน	354
6 ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม ในเบื้องต้น	356
6.1 การจัดระบบบริหารงานของกรมควรมีการวิเคราะห์กำหนดภารกิจที่ภาครัฐต้อง รับผิดชอบและภารกิจที่รัฐควรกระจายอำนาจให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน	357
6.2 การจัดรูปแบบการบริหารงานของกรมต้องมีการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง ราชการบริหารส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น	358
6.3 การจัดรูปแบบการบริหารงานของกรมต้องมีการวิเคราะห์ภารกิจและรูปแบบ การทำงาน	364
6.4 การจัดรูปแบบการบริหารงานของกรมควรมีการจัดจำแนกประเภทของ หน่วยราชการระดับกรม	366
6.5 การจัดรูปแบบการบริหารงานของกรมควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ การจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในกรม	367
6.6 การปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานของกรมควรมีการทบทวนภารกิจ เพื่อยุบหน่วยงานหรือตั้งหน่วยงานใหม่ให้เหมาะสมกับภารกิจ	370
6.7 การกำหนดกรอบการจัดอัตรากำลังของกรมควรมีความยืดหยุ่น	381
6.8 การจัดโครงสร้างภายในหน่วยราชการต้องยืดหยุ่นตามภารกิจและสอดคล้องกับ ระบบการมอบอำนาจ	384
6.9 การจัดรูปแบบการบริหารงานควรมีระบบการบริหารงานในแนวราบมากขึ้น	386
6.10 การปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมควรปรับปรุงแก้ไข กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของกรม	388
6.11 การจัดรูปแบบการบริหารงานควรมีกลไกกลั่นกรองการใช้อำนาจวินิจฉัยของ ผู้บริหาร และการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ	389

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
6.12 การปรับปรุงแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมควรมุ่งเน้นการสร้างระบบบริหารงานแบบเครือข่าย	390
6.13 การปรับปรุงแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมจำเป็นต้องอาศัยการประสานการทำงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ ระหว่างสำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงาน ก.พ.	392
7 รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	395
7.1 การจัดจำแนกรูปแบบของส่วนราชการระดับกรมตามประเภทของภารกิจหลัก	399
7.2 การจำแนกประเภทภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐเพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการแทนรัฐ	414
7.3 การจัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรมโดยสอดคล้องกับภารกิจหลัก	420
7.3.1 หลักเกณฑ์การจัดโครงสร้างส่วนราชการภายในกรม	424
7.3.2 ตัวแบบการจัดโครงสร้างภายในส่วนราชการระดับกรมตามภารกิจหลัก	428
7.4 การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการในแนวราบ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารภารกิจของส่วนราชการระดับกรม	431
7.5 การจัดรูปแบบเครือข่ายการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ระหว่างส่วนราชการระดับกรมกับภาคส่วนต่างๆ	440
7.5.1 รูปแบบการบริหารงานแบบเครือข่ายที่ปรากฏในปัจจุบัน	441
7.5.2 ข้อเสนอรูปแบบการบริหารงานแบบเครือข่ายที่หลากหลายตามภารกิจของส่วนราชการระดับกรม	446
7.5.3 ข้อควรคำนึงในการจัดรูปแบบการบริหารจัดการแบบเครือข่าย	449
7.6 การเสริมสร้างความรับผิดชอบในการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม	451
7.6.1 รูปแบบของความรับผิดชอบ (Different form of responsibility)	453
7.6.2 การเสริมสร้างความรับผิดชอบเชิงรับ (Passive responsibility)	454

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
7.6.3 การเสริมสร้างความรับผิดชอบเชิงรุก (Active responsibility)	458
7.7 ข้อเสนอแนะทางกฎหมายในการปรับปรุงการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม	462
7.7.1 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการบริหารงานในระยะสั้น	465
7.7.2 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการบริหารงานในระยะกลาง	468
7.7.3 ข้อเสนอแนะการปรับปรุงการบริหารงานในระยะยาว	471
8 เจือนไขการพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการภายในส่วนราชการระดับกรม	473
8.1 หลักเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งกลไกคณะกรรมการที่เหมาะสมกับภารกิจของ หน่วยงาน	476
8.2 ลักษณะการตัดสินใจของคณะกรรมการแต่ละรูปแบบ	480
8.3 บทบาทความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกับผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการ ระดับกรม	482
8.4 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างอธิบดีกับคณะกรรมการ	485
8.5 ตัวอย่างการวิเคราะห์ภารกิจเพื่อจัดตั้งกลไกการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ ภายในส่วนราชการระดับกรม 10 กรณีศึกษา	490
8.5.1 กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง	501
8.5.2 สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน	513
8.5.3 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน	522
8.5.4 กรมการประกันภัย (เดิม) กระทรวงพาณิชย์	535
8.5.5 กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข	543
8.5.6 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย	551
8.5.7 กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม	559
8.5.8 กรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน	565
8.5.9 กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	572
8.5.10 กรมการขนส่งทางอากาศ กระทรวงคมนาคม	583

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บรรณานุกรม	592
ภาคผนวก	604
ก กรณีศึกษาต่างประเทศ	605
ข สรุปผลการสัมมนากลุ่มย่อย จำนวน 5 ครั้ง	766
ค สรุปผลการสัมมนาวิชาการ	853

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1.1	แผนการศึกษาวิจัย	8
3.1	เปรียบเทียบการจัดรูปแบบหน่วยงานภาครัฐในฝ่ายบริหารของประเทศ กรณีศึกษา	178
3.2	การจัดกลุ่มสำนักงานภายในของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และ ออสเตรเลีย	179
3.3	สำนักงานภายในกระทรวงของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย	183
3.4	สำนักงานในรูปคณะกรรมการของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และ ออสเตรเลีย	185
4.1	การเรียกชื่อส่วนราชการระดับกรม	227
4.2	ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการระดับกรม	235
4.3	การแบ่งส่วนราชการในระดับพื้นที่	242
4.4	บุคลากรประจำปีงบประมาณ 2550 ของส่วนราชการระดับกรม	250
4.5	งบประมาณประจำปีงบประมาณ 2550 ของส่วนราชการระดับกรม	260
7.1	แสดงเป้าหมายของข้อเสนอการจัดรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม ตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	398
7.2	แสดงผลการวิเคราะห์เพื่อระบุภารกิจหลัก (★) และภารกิจรอง (✓) ของ ส่วนราชการระดับกรมในเบื้องต้น	404
7.3	ข้อดีและข้อเสียของการจัดกรบริหารราชการระดับกรม	463
8.1	บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละรูปแบบที่สัมพันธ์กับรูปแบบการตัดสินใจ ที่สอดคล้องกับลักษณะภารกิจในแต่ละแบบ	481
8.2	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจหลักของหน่วยงานกับแนวทางการพิจารณา ตั้งคณะกรรมการ และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกับอธิบดี	488
8.3	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจหลักของหน่วยงานกับแนวทางการพิจารณา ตั้งคณะกรรมการ และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกับผู้บริหาร สูงสุดของส่วนราชการระดับกรม (กรณีศึกษาส่วนราชการระดับกรม 11 หน่วยงาน)	492

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
1.1	แสดงแผนการศึกษาวิจัย	10
2.1	แสดงการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการในองค์การ (Governance structures)	53
2.2	แสดงโครงสร้างการบริหารจัดการในรูปเครือข่าย (Governance networks)	58
2.3	ความสัมพันธ์ในการแสดงความรับผิดชอบในแนวดิ่ง (Vertical accountability)	74
2.4	ความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงในแนวนอน (Horizontal accountability)	78
3.1	แสดงการจัดโครงสร้างองค์กรในฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางในประเทศ สหรัฐอเมริกา	116
3.2	แสดงการจัดโครงสร้างองค์กรในฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางในประเทศ สหรัฐอเมริกา	117
3.3	แสดงโครงสร้างองค์กรฝ่ายบริหารและความสัมพันธ์กับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ	132
3.4	แสดงระบบการทำงานของคณะรัฐมนตรี (The Cabinet System)	139
3.5	โครงสร้างการบริหารราชการระดับกระทรวงภายใต้รัฐมนตรีว่าการ (Ministerial Department)	152
3.6	แสดงรูปแบบองค์กรในฝ่ายบริหารราชการส่วนกลางของรัฐบาลอังกฤษ	166
3.7	แสดงการจัดโครงสร้างองค์กรในฝ่ายบริหารของรัฐบาลออสเตรเลีย	171
4.1	โครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ	221
5.1	แสดงโครงสร้างการบริหารงานในรูปคณะกรรมการระดับชาติตาม มติคณะรัฐมนตรี	331
5.2	แสดงโครงสร้างการบริหารงานในรูปคณะกรรมการตามกฎหมายในระดับ กระทรวง	333
5.3	แสดงโครงสร้างการบริหารงานในรูปคณะกรรมการตามภารกิจในระดับกรม	338
7.1	การจัดจำแนกประเภทภารกิจหลักของส่วนราชการระดับกรม	403
7.2	แสดงการวิเคราะห์บทบาทของรัฐในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	416

สารบัญแนภาพ (ต่อ)

แนภาพที่		หน้า
7.3	แสดงตัวอย่างการแบ่งส่วนราชการภายในกรมตามแนราบโดยยึดภารกิจเป็น ตัวตั้ง	422
7.4	แสดงความแตกต่างในการจัดโครงสร้างการบริหารงานแนดิ่งระหว่าง หน่วยงานภายในซึ่งมีลักษณะการปฏิบัติงานต่างกัน	423
7.5	แสดงโครงสร้างการจัดรูปแบบการบริหารงานในรูปคณะกรรมการที่ หลากหลายภายในส่วนราชการระดับกรม	439
7.6	แสดงการประสานเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานกับ ภาคส่วนต่างๆ ในรูปเครือข่ายความร่วมมือที่หลากหลาย	451
7.7	รูปแบบการแสดงความรับผิดชอบเชิงรับในการทำงานของ ส่วนราชการระดับกรม	458

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

การปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ได้มีการเปลี่ยนแปลงให้มีความเหมาะสมและกระจายหน่วยราชการให้มีจำนวนที่มากยิ่งขึ้นทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญขึ้นในประเทศไทยครั้งแรกในปี พ.ศ. 2475 ตราบจนกระทั่งปัจจุบัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีบทบัญญัติเป็นการเฉพาะสำหรับรูปแบบการปกครองหลักของประเทศไทย โดยมีการจัดแบ่งโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม โครงสร้างดังกล่าว ปรากฏว่าได้มีการขยายตัวหน่วยราชการโดยมีจำนวนกระทรวง ทบวง กรม เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา และเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งได้กำหนดให้มีหน่วยงานระดับกระทรวงขึ้นจำนวน 20 กระทรวง โดยที่แต่ละกระทรวงได้มีการจัดแบ่งโครงสร้างภายในของแต่ละกระทรวงภายใต้การออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการให้กับหน่วยงานระดับกรมอีกชั้นหนึ่ง

ถึงแม้ว่าจะได้มีการตรากฎกระทรวงรองรับโครงสร้างของหน่วยงานระดับกรมขึ้นอย่างเป็นกิจจะลักษณะแล้ว แต่การจัดระบบโครงสร้างภายในหน่วยงานระดับกรม ปรากฏว่ามีจำนวนที่เพิ่มขึ้นอยู่เสมอๆ ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2549 ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานระดับกรมเพิ่มขึ้นอีก 3 หน่วยงาน คือ กรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ส่งผลทำให้เกิดโครงสร้างของกรมแบบใหม่ซึ่งมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น ประกอบกับการมีภารกิจหน้าที่ในระดับกรมในอีกหลายส่วนงานที่มีการทับซ้อน และหรือยังไม่มี ความชัดเจนที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน หรือแม้กระทั่งได้มีการจัดแบ่งกลุ่มภารกิจของหน่วยงานในแต่ละกระทรวงให้มีความชัดเจนถึงขอบข่ายงานก็ตาม อย่างไรก็ตาม ในภารกิจหน้าที่ที่เกิดขึ้นยังต้องอาศัยการปรับปรุงแก้ไขให้มีรูปแบบของกรมที่เหมาะสมกับการบริหารงานและกฎหมายของแต่ละกรมมากยิ่งขึ้นในลำดับต่อไป

โดยที่ในปัจจุบันส่วนราชการระดับกรมมีอยู่ 138 หน่วยงาน (ไม่รวมกระทรวงกลาโหมและสำนักงานรัฐมนตรี) มีการบริหารงานในลักษณะที่แตกต่างกัน ทั้งที่อาจเป็นการบริหารโดยบุคคลคนเดียว

หรือบริหารโดยคณะกรรมการ ซึ่งได้เคยมีการกำหนดแนวทางในเรื่องนี้ไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี ได้เห็นชอบกับแนวทางการพิจารณากำหนดส่วนราชการในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือนตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0203/ว 82 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2525 และยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติมาจนปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น

- กรม คือ ส่วนราชการที่มีบุคคลคนเดียวปกครองบังคับบัญชา เรียกชื่อตำแหน่งว่าอธิบดี และเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในสายปฏิบัติการเป็นส่วนใหญ่ เพราะต้องการปกครองบังคับบัญชาอย่างเด็ดขาดรวดเร็ว

- สำนัก คือ ส่วนราชการที่มีบุคคลคนเดียวปกครองบังคับบัญชา อาจเรียกชื่อตำแหน่งได้ต่าง ๆ กัน เช่น ผู้อำนวยการ เป็นต้น หน่วยงานนี้ควรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสายช่วยอำนวยความสะดวกหรืองานที่ปรึกษาของนักบริหารระดับสูง หรือระดับนโยบาย เช่น สำนักงบประมาณ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

- สำนักงานคณะกรรมการ คือ ส่วนราชการที่มีคณะบุคคลทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารงาน โดยมีเลขาธิการเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการประจำ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า แนวทางดังกล่าวได้กำหนดมาเป็นเวลานานกว่า 25 ปีแล้ว และเมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการของระบบการบริหารงานภาครัฐที่จำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างส่วนราชการและระบบบริหารงานให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัว สามารถตอบสนองต่อการแก้ปัญหาเร่งด่วน และหรือเหตุการณ์วิกฤตของประเทศได้ และเพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปตามหลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) จึงเห็นควรที่จะต้องมีการทบทวนแนวทางในการพิจารณากำหนดระบบบริหารของส่วนราชการระดับกรมใหม่ โดยพิจารณาทั้งระบบที่มีอยู่ในปัจจุบัน และพัฒนาระบบบริหารในรูปแบบอื่นๆ ที่เหมาะสม ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาทั้งในบริบทของการบริหารและระบบกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาวิจัยเรื่องรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมใหม่ขึ้นในช่วงเวลานี้

1.2 วัตถุประสงค์

- 1) ศึกษาสภาพปัจจุบัน ข้อดี ข้อเสีย ของรูปแบบการบริหารของส่วนราชการระดับกรมในราชการฝ่ายพลเรือนในสังกัดฝ่ายบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยจำแนกประเภทตามลักษณะงานของหน่วยงาน เช่น หน่วยงานนโยบาย หน่วยงานปฏิบัติ หน่วยงานอนุมัติอนุญาต หน่วยกำกับตรวจสอบ ฯลฯ

2) จัดหาข้อเสนอแนวทางการกำหนดรูปแบบการบริหารของส่วนราชการระดับกรมในราชการฝ่ายพลเรือนในสังกัดฝ่ายบริหารที่เหมาะสมกับลักษณะงานของหน่วยงาน

3) ศึกษาและเสนอแนวทางการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ (Accountability) ของคณะกรรมการบริหารกรม

1.3 ระเบียบวิธีวิจัยและเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1) การวิจัยจากเอกสาร และกรอบทฤษฎี จะศึกษาในเรื่องสภาพปัจจุบันของกรมในประเทศไทย ประกอบกับการศึกษาจากเอกสาร สิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ในกรณีศึกษาหน่วยราชการในต่างประเทศ เพื่อนำมาประกอบการศึกษาเปรียบเทียบและเป็นแนวทางในการวางกรอบ รูปแบบที่เหมาะสมกับบริบททางการบริหารและทางกฎหมายที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจในการปฏิบัติงานระดับกรม

2) การวิจัยเชิงสำรวจ ในทางปริมาณและคุณภาพ โดยทำการศึกษาจากแบบสอบถามข้อมูลจากหน่วยงานระดับกรม (Questionnaire) ประกอบกับการสัมภาษณ์บุคลากรที่เกี่ยวข้อง เป็นการเก็บข้อมูลในส่วนกลางจากทั้ง 19 กระทรวง (ทุกกระทรวง ยกเว้นกระทรวงกลาโหม) เพื่อดูภารกิจหน้าที่ การบริหารงาน กฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานหรือการจัดแบ่งโครงสร้าง ภารกิจ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในระดับกรมเพื่อให้สามารถนำมาใช้ประกอบการจัดสรรรูปแบบหน่วยงานที่เหมาะสมกับการทำหน้าที่ในแต่ละกรม

3) การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) เพื่อตรวจทานข้อมูลในการจัดประเภทหน่วยงานตามข้อมูลที่ได้ทำการศึกษาในเบื้องต้นมาจัดแบ่งประเภทหน่วยงานที่มีความเหมาะสม และพร้อมนำมานำเสนอให้กับตัวแทนแต่ละกลุ่มประเภทหน่วยงานที่ได้มีการทดลองจัดแบ่งประเภท ได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และเพื่อปรับปรุงการจัดทำข้อเสนอในการจัดรูปแบบหน่วยงานที่เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยยังคงฐานความคิดของรูปแบบเดิมในหน่วยราชการระดับกรม และนำเสนอด้วยรูปแบบที่มีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องในการปฏิบัติที่มีความคล่องตัว รวดเร็วในการจัดทำบริการและเอื้อประโยชน์ในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแนวทางตามมิติทางด้านการบริหารและกฎหมายประกอบการบริหารงาน

1.4 กลุ่มเป้าหมาย

ส่วนราชการระดับกรมในราชการฝ่ายพลเรือนในสังกัดฝ่ายบริหารทั้งหมดในปัจจุบัน ยกเว้นกระทรวงกลาโหม และสถาบันอุดมศึกษา

1.5 ผลสัมฤทธิ์ของโครงการที่คาดหวัง

1.5.1 ผลผลิต

1) รายงานผลการศึกษาสภาพปัจจุบัน ข้อดี ข้อเสีย ของรูปแบบการบริหารของส่วนราชการฝ่ายพลเรือนในสังกัดฝ่ายบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยจำแนกประเภทตามลักษณะงานของหน่วยงาน เช่น หน่วยงานนโยบาย หน่วยงานปฏิบัติ หน่วยงานอนุมัติอนุญาต หน่วยงานกำกับตรวจสอบ ฯลฯ

2) รายงานข้อเสนอแนะทางการกำหนดรูปแบบการบริหารของส่วนราชการระดับกรมในราชการฝ่ายพลเรือนในสังกัดฝ่ายบริหารที่เหมาะสมกับลักษณะงานของหน่วยงาน

1.5.2 ผลลัพธ์

สำนักงาน ก.พ.ร. สามารถนำรายงานผลการศึกษาสภาพปัจจุบัน และรายงานข้อเสนอแนะทางการกำหนดรูปแบบการบริหารของส่วนราชการระดับกรมในราชการฝ่ายพลเรือนในสังกัดฝ่ายบริหาร จัดทำเป็นแนวทางการพิจารณากำหนดส่วนราชการระดับกรมในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

1.6 การวัดผลสัมฤทธิ์ของโครงการ

1.6.1 ตัวชี้วัดผลผลิต

การจัดทำรายงานผลการศึกษาสภาพปัจจุบัน ข้อดี ข้อเสีย ของรูปแบบการบริหารของส่วนราชการระดับกรมในราชการฝ่ายพลเรือนในสังกัดฝ่ายบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยจำแนกประเภทตามลักษณะงานของหน่วยงาน และรายงานข้อเสนอแนะทางการกำหนดรูปแบบการบริหารของส่วนราชการระดับกรมในราชการฝ่ายพลเรือนในสังกัดฝ่ายบริหารที่เหมาะสมกับลักษณะงานของหน่วยงาน ส่งสำนักงาน ก.พ.ร. ตามกำหนดเวลา

1.6.2 ตัวชี้วัดผลลัพธ์

คณะรัฐมนตรีและผู้บริหารของส่วนราชการมีความชัดเจนในแนวทางการพิจารณากำหนดส่วนราชการระดับกรมในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน ซึ่งจะนำไปสู่การบริหารราชการที่เป็นไปตามหลักคุณธรรม จริยธรรมและหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

1.7 แผนการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาโครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ได้กำหนดกรอบแนวทางการศึกษาวิจัย โดยมีวัตถุประสงค์การศึกษาหลักที่ต้องการศึกษาถึงสภาพปัจจุบัน ข้อดี ข้อเสียของรูปแบบการบริหารของส่วนราชการระดับกรม การจัดทำข้อเสนอแนวทางการกำหนดรูปแบบการบริหารของส่วนราชการระดับกรมที่เหมาะสมกับลักษณะงานของหน่วยงาน และการเสนอแนวทางการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ (Accountability) ของคณะกรรมการบริหารกรมนั้น ทำให้สามารถกำหนดแผนการศึกษาวิจัยที่จะให้ได้ผลลัพธ์การศึกษาดังกล่าว มีดังนี้

1) การศึกษาวิจัยจากเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ (Internet) ที่เป็นช่องทางในการศึกษาโดยเฉพาะกรณีศึกษาหน่วยราชการในต่างประเทศ หรือแม้กระทั่งข้อมูลในเบื้องต้นของหน่วยราชการของไทย ประกอบกับแนวทางการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับบริบททางบริหารและระบบกฎหมายที่ได้ระบุโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การนำมาซึ่งแนวทางการจัดตั้งหน่วยงานระดับกรมของไทย เช่น พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และรวมฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545 และรวมฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการในแต่ละฉบับของส่วนราชการระดับกรม กฎหมายหลักในการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม เป็นต้น

ในการเก็บข้อมูลหน่วยราชการระดับกรมเป็นการเก็บข้อมูลในส่วนกลางทั้ง 19 กระทรวง (ยกเว้นกระทรวงกลาโหม) เพื่อดูภารกิจหน้าที่ การบริหารงาน กฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานหรือการจัดแบ่งโครงสร้าง ภารกิจ อำนาจหน้าที่ ของส่วนราชการระดับกรม ข้อมูลเหล่านี้จะทำการรวบรวม ประมวล และทำการวิเคราะห์ เพื่อจัดสรรข้อมูลให้ตรงตามกรอบการศึกษาในแต่ละเนื้อหาสาระของการศึกษาวิจัย

2) การสัมภาษณ์ (Interviews) บุคลากรที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งออกเป็น

2.1) บุคลากรที่มีความรู้ในด้านกฎหมายจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายหลักจำนวน 2 คน ที่จะช่วยในการให้คำตอบกับแนวทางการจัดรูปแบบส่วนราชการระดับกรมของไทย โดยเฉพาะกฎหมายที่นำมาเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดรูปแบบส่วนราชการระดับกรมที่เหมาะสม

2.2) การสัมภาษณ์นักวิชาการจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ปรึกษาโครงการ ได้แก่ รองศาสตราจารย์ นรนิติ เศรษฐบุตร และอาจารย์ ดร. เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล ซึ่งจะเป็นผู้ตอบคำถามและให้ความเห็นหลักจำนวน 2 คน เพื่อให้คำแนะนำในด้านข้อกฎหมายและระบบการบริหารราชการในต่างประเทศ และช่วยในการกำหนดกรอบแนวทางการศึกษาที่เหมาะสมกับการหาคำตอบให้กับการ

จัดรูปแบบส่วนราชการระดับกรมที่เหมาะสม ในฐานะที่บุคลากรเหล่านี้มีประสบการณ์ มีความรู้ ความสามารถ และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ทั้งในด้านกฎหมายและการบริหารราชการ

2.3) การสัมภาษณ์บุคลากรในส่วนราชการระดับกรม ไม่น้อยกว่า 19 คน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องของการจัดรูปแบบส่วนราชการระดับกรมในบริบทกฎหมาย และการบริหาร โดยให้ครอบคลุมบุคลากรในทุกกระทรวงทั้ง 19 กระทรวง¹ (ยกเว้นกระทรวงกลาโหม) เพื่อนำมาประกอบการทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบส่วนราชการระดับกรม รวมถึงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ แนวทางการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรค ข้อดีข้อเสียของรูปแบบการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน รวมถึงข้อเสนอแนะรูปแบบที่เหมาะสมจากบุคลากรที่เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและปฏิบัติงาน โดยตรงอยู่ภายในหน่วยราชการระดับกรม

3) การวิจัยเชิงสำรวจ ในเชิงปริมาณและคุณภาพ (Quantitative and Qualitative Research) โดยทำการศึกษาจากแบบสอบถามข้อมูลจากหน่วยงานระดับกรม (Questionnaires) เป็นการเก็บข้อมูลที่เป็นการอภิปรายผลด้วยคำถามเปิด (Open Questions) เสียเป็นส่วนใหญ่ และเป็นช่องทางให้กับกรณี ข้อมูลที่จะตอบคำถามนั้น มีเอกสารแนบให้กับทางคณะผู้วิจัย และวัตถุประสงค์ของการศึกษาด้วยวิธีการนี้ เพื่อเป็นการตรวจสอบข้อมูลในปัจจุบันของส่วนราชการระดับกรม ทำให้ข้อมูลมีความเหมาะสมกับการบริหารงานในปัจจุบัน โดยข้อมูลเหล่านี้ส่วนหนึ่งนำมาประมวลผลในแต่ละเนื้อหาของการศึกษาวิจัย และอีกส่วนหนึ่ง จะทำการประมวล รวบรวม แบ่งออกเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงให้เห็นภาพโครงสร้าง ภารกิจหน้าที่ รูปแบบการบริหารงานของแต่ละส่วนราชการระดับกรม เอาไว้ในภาคผนวกของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

4) การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) จำนวน 5 ครั้งๆ ละ 20 คน หลังจากที่ได้คณะผู้วิจัยได้ ทำการศึกษา รวบรวม ประมวลผล และวิเคราะห์ผลการศึกษาจากวิธีการศึกษาต่างๆ ข้างต้น เพื่อเป็นการ ตรวจสอบข้อมูลที่คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดแบ่งประเภทของส่วนราชการระดับกรม จากข้อมูลในส่วนนี้ จะนำมาเสนอให้กับตัวแทนแต่ละกลุ่มประเภทที่คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดแบ่งประเภทได้ และจัดทำ ข้อเสนอแนะ ความคิดเห็น จากการจัดประชุมกลุ่มย่อยมาปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมในรายงานผลการ ศึกษาวิจัยให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น และสามารถนำข้อมูลมาจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการกำหนด รูปแบบการบริหารของส่วนราชการระดับกรมในราชการฝ่ายพลเรือนในสังกัดฝ่ายบริหารที่เหมาะสมกับ

¹ เนื่องจากบางกระทรวงมีบุคลากรที่สามารถให้ข้อมูลในส่วนราชการระดับกรมของทั้งกระทรวงได้ เช่น กระทรวงการต่างประเทศ ที่มีกองการเจ้าหน้าที่ และกลุ่มพัฒนาระบบบริหารสังกัดอยู่ที่สำนักงานปลัดกระทรวง และไม่มี มีโครงสร้างของหน่วยงานดังกล่าวปรากฏในส่วนราชการระดับกรมของกระทรวงการต่างประเทศแต่อย่างใด เป็นต้น หรือ กรณีที่บุคลากรในระดับกระทรวงผู้สามารถให้คำตอบครอบคลุมในกรมที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงหรือคล้ายคลึง กันได้ ทำให้การระบุจำนวนบุคลากรที่คาดว่าจะดำเนินการสัมภาษณ์นั้น คณะผู้วิจัยเห็นควรระบุตามระดับกระทรวงเป็นหลัก.

ลักษณะงานของหน่วยงาน และแนวทางการกำหนดขอบเขตของความรับผิดชอบ (Accountability) ของคณะกรรมการบริหารกรม ให้เหมาะสมกับภารกิจของกรม

5) การจัดสัมมนาระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง จำนวน 100 คน เพื่อนำเสนอผลการศึกษาวิจัยและข้อเสนอรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม ให้กับตัวแทนหรือบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานในส่วนราชการระดับกรม รวมถึงนักวิชาการ เพื่อมารับฟังและให้ความคิดเห็นที่จะนำมาปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม ผลการศึกษาวิจัยให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับเป้าหมายของผลการศึกษอันเกิดจากวิธีการศึกษาในแต่ละวิธี พร้อมทั้งจะส่งมอบรายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ให้กับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.)

จากแผนการศึกษาวิจัยด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทั้งในมุมมองที่ถูกกำหนดด้วยระยะเวลาการศึกษาวิจัยเป็นเวลา 6 เดือน และแผนภาพวิธีการศึกษาที่จะนำมาซึ่งผลผลิตของงานศึกษาวิจัยนี้ สามารถแสดงให้เห็นแนวทางการศึกษาวิจัยดังนี้

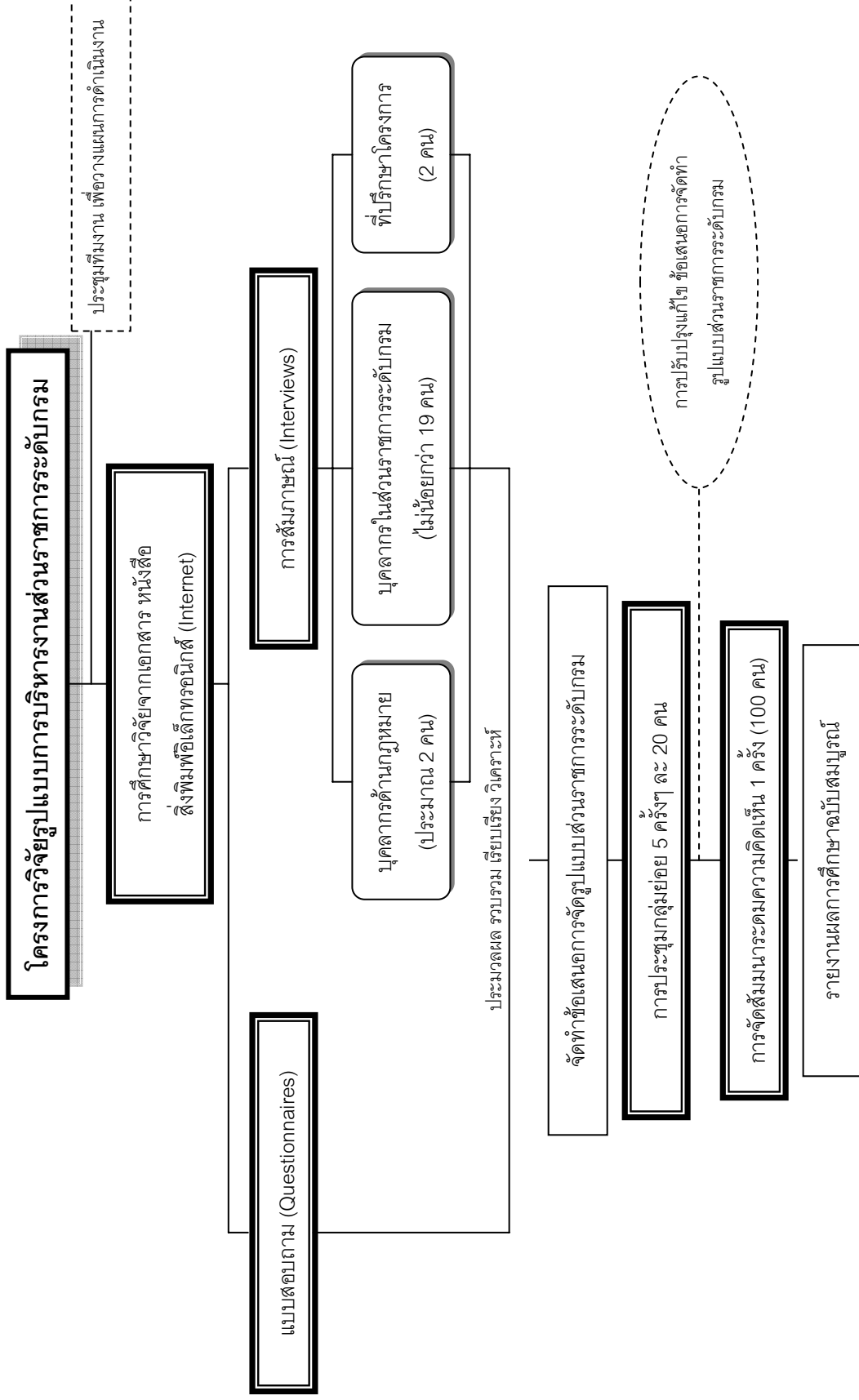
ตารางที่ 1.1
แผนการศึกษาวิจัย

รายละเอียดแผนงาน	ระยะเวลาการดำเนินงาน 6 เดือน (มีนาคม – สิงหาคม พ.ศ. 2551)					
	มีนาคม	เมษายน	พฤษภาคม	มิถุนายน	กรกฎาคม	สิงหาคม
1. การจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับกรอบแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกรณีศึกษาหน่วยงานราชการในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย เป็นต้น	→					
2. การจัดทำและรวบรวมข้อมูล เพื่อนำเสนอสภาพปัจจุบันของหน่วยงานระดับกรมในประเทศไทย ข้อดีและข้อเสียของรูปแบบการบริหารของราชการระดับกรม	→					
3. การจัดส่งรายงานผลการศึกษารายงานขั้นต้น		*				
		(45 วัน)				
4. การออกแบบสอบถามหน่วยงานระดับกรม เกี่ยวกับฐานข้อมูลระบบบริหารของหน่วยงาน เพื่อจัดแบ่งประเภทของหน่วยงาน		→				
5. การสัมภาษณ์บุคลากรที่เกี่ยวข้อง		→				
6. การจำแนกประเภทของหน่วยงาน โดยพิจารณาบริบทของการบริหารและระบบกฎหมายเป็นสำคัญ			→			
7. การจัดทำข้อเสนอระบบการบริหารงานระดับกรมรูปแบบใหม่ที่มีความเหมาะสมกับภารกิจของกรม			→			
8. การสัมมนากลุ่มย่อย จำนวน 5 ครั้ง โดยจำแนกตามประเภทลักษณะงาน				→		
9. การสรุปผลการสัมมนาและปรับปรุงแก้ไขข้อเสนอของโครงการ				→		
10. การจัดส่งรายงานขั้นกลาง				**		
				(120 วัน)		

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

รายละเอียดแผนงาน	ระยะเวลาการดำเนินงาน 6 เดือน (มีนาคม – สิงหาคม พ.ศ. 2551)					
	มีนาคม	เมษายน	พฤษภาคม	มิถุนายน	กรกฎาคม	สิงหาคม
11. การจัดทำข้อเสนอแนวทางการกำหนดรูปแบบการบริหารของส่วนราชการระดับกรมในราชการฝ่ายพลเรือนในสังกัดฝ่ายบริหารที่เหมาะสมกับลักษณะงานของหน่วยงาน					→	
12. การจัดสัมมนาใหญ่ 1 ครั้ง เพื่อนำเสนอรูปแบบใหม่ของการบริหารงานที่เหมาะสม						→
13. การสรุปผลการสัมมนาและปรับปรุงแก้ไขข้อเสนอให้สอดคล้องกับความคิดเห็นและข้อเสนอจากการสัมมนา						→
14. การจัดส่งรายงานฉบับสมบูรณ์						 (180 วัน)

แผนภาพที่ 1.1 แสดงแผนการศึกษาวิจัย



จากรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินงานของโครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ดังกล่าว ทำให้กรอบแนวทางการดำเนินการศึกษาวิจัยจึงเริ่มต้นด้วยการศึกษาจากเอกสาร หนังสือ และสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ (Internet) ด้วยการนำเสนอแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและการทบทวนวรรณกรรม ประกอบกับการศึกษากรณีส่วนราชการระดับกรมของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย ที่มีรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานในระดับที่แตกต่างกันและคล้ายคลึงกัน พร้อมทั้งจะนำมาศึกษาเปรียบเทียบและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดรูปแบบที่เหมาะสมของส่วนราชการระดับกรมของไทย ซึ่งจะได้นำเสนอในบทถัดไป และต่อด้วยการนำเสนอลำดับขั้นตอนตามกรอบแนวทางแผนการศึกษาคณะผู้วิจัยได้วางแผนงานไว้ในเบื้องต้น และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับช่วงระยะเวลาระหว่างการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน เพื่อให้ผลการศึกษา มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

สำหรับในประเด็นการจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการจัดรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมที่เหมาะสม คณะผู้วิจัยจะดำเนินการจัดทำแยกเป็นส่วนของกรมที่สามารถแบ่งแยกประเภทหน่วยงาน เช่น หน่วยงานนโยบาย หน่วยงานปฏิบัติ หน่วยงานอนุมัติอนุญาต หน่วยงานกำกับตรวจสอบ หน่วยงานเชิงเทคนิคเฉพาะ เป็นต้น พร้อมกับการนำเสนอเกี่ยวกับรูปแบบคณะกรรมการที่สอดคล้องกับความจำเป็นและภารกิจของคณะกรรมการที่ควรมีในส่วนราชการระดับกรม เนื่องจากในปัจจุบันโครงสร้างการบริหารงานในรูปคณะกรรมการมีหลากหลายรูปแบบทั้งที่ปรากฏในกฎหมายและไม่ปรากฏในกฎหมาย เป็นการตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานภารกิจบางอย่างภายในหน่วยราชการระดับกรม นอกจากนี้ รวมถึงการจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงประเด็นทางด้านกฎหมายประกอบกรนำเสนอรายงานผลการศึกษาคณะผู้วิจัยฉบับสมบูรณ์ด้วย เพื่อเป็นแนวทางประกอบการจัดรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมที่เหมาะสมต่อไป

บทที่ 2

กรอบแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และการทบทวนวรรณกรรม

2.1 กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

กรอบแนวคิดเรื่อง “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) นับเป็นกระแสแนวความคิดทางการบริหารกระแสหนึ่ง ซึ่งมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงในระบบบริหารงานภาครัฐของประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดทิศทางของกระแสการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ (Public sector reform movement) ในประเทศต่างๆ และในกรณีของการกำหนดทิศทางการปฏิรูประบบราชการไทย กล่าวได้ว่า เป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับกรอบแนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้ในการกำหนดทิศทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานภาครัฐด้วยเช่นกัน

สำหรับพัฒนาการของแนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หลักการที่เป็นสาระสำคัญรวมทั้งแนวทางในการนำแนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้ในการศึกษารูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมในประเทศไทย มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) พัฒนาการของแนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา กระแสการปฏิรูประบบราชการของประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้รับอิทธิพลอย่างมากจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) อันเป็นผลมาจากสถานการณ์เศรษฐกิจที่ตกต่ำและมีการเรียกร้องให้ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหามากขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน องค์การและการบริหารภาครัฐแบบเดิมกลับไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการและแก้ปัญหาดังกล่าวได้ เนื่องจากการมีลักษณะเป็นองค์การที่มีขนาดโครงสร้างใหญ่โต อีกทั้งความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างการบริหารส่วนต่างๆ มักถูกกำกับด้วยสายการบังคับบัญชา ส่งผลต่อการจัดทำและการให้บริการสาธารณะมีลักษณะที่ไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ด้วยเหตุดังกล่าว แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงได้รับความสนใจอย่างมากและมีการศึกษาอย่างกว้างขวาง

ในหลายประเทศ สำหรับประเทศที่ได้นำแนวคิดนี้ไปใช้ในการปฏิรูประบบราชการอย่างได้ผล ได้แก่ อังกฤษ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เป็นต้น¹

หากพิจารณาย้อนกลับไปถึงพัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐในช่วงระยะเวลา 3-4 ทศวรรษที่ผ่านมา จะพบว่า แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐได้เปลี่ยนแปลงไปโดยลำดับ โดยลักษณะสำคัญของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับการบริหารงานภาครัฐอาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้²

ประการที่หนึ่ง การบริหารงานภาครัฐ ได้เริ่มให้ความสนใจกับการนำเอาหลักการ หรือเครื่องมือการบริหารงานขององค์กรภาคเอกชน มาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานของภาครัฐมากยิ่งขึ้น อาจกล่าวได้ว่าการนำเอาหลักการหรือเครื่องมือของการบริหารงานในภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐนั้น ได้ส่งผลทำให้การบริหารงานภาครัฐเริ่มให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่อง “ประสิทธิภาพ (Efficiency)” มากขึ้นกว่าในอดีต นอกจากนี้ ยังมีความพยายามให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในบทบาทของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐจะต้องมีบทบาทและความรับผิดชอบในลักษณะที่ใกล้เคียงกับ “ผู้จัดการ (Manager)” ของภาคเอกชน ซึ่งการที่บทบาทของข้าราชการมีลักษณะคล้ายกับผู้จัดการในองค์กรธุรกิจเช่นนี้ ส่งผลให้ข้าราชการมีบทบาทความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีอำนาจในการตัดสินใจ เพื่อผลักดันให้เป้าหมายขององค์กรประสบความสำเร็จมากขึ้น และที่สำคัญต้องได้รับการประเมินที่เข้มข้นขึ้นด้วย

ประการที่สอง นอกจากการเปลี่ยนแปลงในเชิงของการบริหารจัดการแล้ว ในช่วงที่ผ่านมา บทบาทของภาครัฐก็ยังได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ในอดีตที่ผ่านมา หน่วยงานภาครัฐอาจค่อนข้างมีความเป็นอิสระและเป็นตัวของตนเองในการจัดทำหรือให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังมานี้ ภาครัฐได้เริ่มหันมาให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคสังคม (Society) มากยิ่งขึ้น นั่นคือ ในการกำหนดนโยบาย รวมถึงการจัดทำบริการต่างๆ ของภาครัฐ ต้องขึ้นอยู่กับการความต้องการของภาคส่วนต่างๆ ภายในสังคมด้วย ซึ่งการที่ภาครัฐให้ความสำคัญกับภาคส่วนต่างๆ มากขึ้นเช่นนี้ ในแง่หนึ่งแล้ว การกระทำดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดความชอบธรรมกับหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่ง หน่วยงานภาครัฐ ก็อาจจะต้องเผชิญกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม (Control) และการแสดงความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อภาคสังคมด้วยเช่นเดียวกัน หากว่าหน่วยงานภาครัฐเหล่านั้นยังไม่สามารถปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานได้ดีพอ

¹ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, “ปัจจัยกำหนดรูปแบบองค์การภาครัฐสมัยใหม่,” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 46 ฉบับที่ 1 (2549):23-26.

² B. Guy Peters and Jon Pierre, “Introduction: The Role of Public Administration in Governing” in B. Guy Peters and Jon Pierre, eds., *Handbook of Public Administration* (London: SAGE, 2003), pp. 4-5.

ประการที่สาม ในอดีตที่ผ่านมา ระบบราชการมักมีลักษณะโครงสร้างที่ใหญ่โตและรวมศูนย์ (Centralized) อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังมานี้ปรากฏการณ์ของการปฏิรูประบบราชการในประเทศต่างๆ แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานภาครัฐล้วนปรับตัวไปในทิศทางที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น ส่วนหนึ่งแล้วอาจเป็นเพราะการที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องให้ความสำคัญกับภาคประชาสังคม (Civil society) เพิ่มขึ้น ซึ่งการทำงานร่วมกับภาคประชาสังคมนั้น ผู้บริหารงานของภาครัฐ ย่อมต้องอาศัยทักษะ และวิธีการต่างๆ ที่หลากหลาย และที่สำคัญอาจจำเป็นต้องอาศัยกลไกในระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน หรือหน่วยงานอิสระภายใต้การกำกับ (Quasi-autonomous organization) ซึ่งมีความยืดหยุ่นและมีความเป็นระบบราชการน้อยกว่า ในการจัดทำและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น

จากปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับการบริหารงานภาครัฐที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ได้ส่งผลให้นักวิชาการและผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐจำนวนไม่น้อย ต่างถกเถียงและมีความเห็นว่า จากจุดเน้น และหลักการสำคัญของการบริหารงานภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะเช่นนี้ ดังนั้น การกล่าวถึงการบริหารงานภาครัฐ (Public administration) จึงควรใช้คำว่า “การจัดการภาครัฐ (Public management)” เช่นเดียวกับที่ใช้ในการกล่าวถึงการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชน น่าจะมีความเหมาะสมมากกว่า³

ภายใต้ความเปลี่ยนแปลงหลายประการที่เกิดขึ้นกับแนวคิดของการบริหารงานภาครัฐ แนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) นับเป็นแนวคิดและแนวทางในการปฏิรูปการให้บริการภาครัฐที่มีอิทธิพลอย่างสูงในหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศในกลุ่ม OECD⁴ เช่น ประเทศสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เป็นต้น หากกล่าวถึงพัฒนาการของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่แล้ว จะเห็นได้ว่าแนวคิดนี้ เริ่มมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ในช่วงกลางของทศวรรษที่ 1960 โดยแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้เริ่มต้นตั้งคำถามและท้าทายรูปแบบการบริหารงานภาครัฐแบบเดิม ที่มีโครงสร้างใหญ่โตเทอะทะ และไม่มีประสิทธิภาพ⁵ ซึ่งแนวคิดนี้ได้ทวีความสำคัญมากขึ้นเมื่อเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันอันส่งผลให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลก

อย่างไรก็ตาม Christopher Hood ผู้ซึ่งเป็นนักวิชาการชั้นนำที่มีผลงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นจำนวนมาก ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า การแพร่ขยายของแนวคิดการจัดการภาครัฐ

³ โปรดดู Guy Peters and Jon Pierre, eds., *Ibid.*, section 1 หรือดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr. and Christopher Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Management* (Oxford: Oxford University Press, 2005). เป็นต้น

⁴ Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons?,” in *Public Administration* 69(1991):3.

⁵ Jan-Erik Lane, *New Public Management* (London: Routledge, 2000), p. 3.

แนวโน้มนั้น เชื่อมโยงกับปรากฏการณ์ หรือกระแสของการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่เกิดขึ้นกับการบริหารงานภาครัฐ อันได้แก่⁶

1. ความพยายามที่จะลดขนาดของภาครัฐลง ทั้งในเชิงงบประมาณ และในด้านของจำนวนบุคลากร
2. กระแสของการแปรรูปกิจการภาครัฐ ทั้งในลักษณะที่เป็นการแปรรูปกิจการภาครัฐให้เป็นบริษัทเอกชนเต็มรูปแบบ และที่เป็นเพียงการแปรรูปเพียงบางส่วน
3. ความเจริญรุดหน้าของเทคโนโลยี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีด้านข้อมูลข่าวสารต่างๆ
4. การเพิ่มความสนใจกับประเด็นทางด้านการจัดการภาครัฐ (Public Management) การออกแบบนโยบาย (Policy design) การตัดสินใจและความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐในระดับต่างๆ (Decision styles and intergovernmental cooperation) ซึ่งความสนใจในประเด็นเหล่านี้ ไม่ได้จำกัดขอบเขตแต่เพียงในประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่ทว่าเป็นความสนใจร่วมกันในระดับนานาชาติ

2) หลักการที่เป็นสาระสำคัญของแนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่

แม้ว่าแนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะเป็นกรอบแนวคิดที่มีอิทธิพลอย่างสูงต่อการบริหารงานภาครัฐก็ตาม แต่สำหรับความหมายและคำนิยามของการจัดการภาครัฐแนวใหม่แล้ว ปรากฏว่าไม่ได้มีคำนิยามที่ชัดเจนและเป็นเอกภาพ โดยมีนักวิชาการหลายท่านที่พยายามให้คำนิยาม และอธิบายถึงองค์ประกอบของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

Christopher Hood เอง ก็ได้ยอมรับว่าลักษณะหรือจุดเน้นของหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น มีความหลากหลายขึ้นอยู่กับผู้ที่ศึกษา และการนำเอาไปประยุกต์ใช้ในแต่ละประเทศ แต่หากพยายามที่จะสรุปถึงลักษณะหรือองค์ประกอบร่วมกันของหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่แล้ว เขาคิดว่าองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ประกอบไปด้วย⁷

1. การบริหารงานที่เน้นบทบาทของมืออาชีพ (Hands-on Professional Management) โดยอาศัยนักบริหารที่มีทักษะสูงเพื่อรับผิดชอบการบริหารงานขององค์กรโดยรวมอย่างคล่องตัวและมีความเป็นอิสระ
2. การกำหนดให้มีมาตรฐานและเกณฑ์การวัดผลของงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม (Explicit Standard and Measures of Performance) โดยอาศัยการสร้าง ความชัดเจนในวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยเฉพาะที่สามารถวัดได้ในเชิงปริมาณอย่างชัดเจน เพื่อทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อผลงานมากกว่ากระบวนการ

⁶ Christopher Hood, *op.cit.*, p. 3.

⁷ *Ibid.*, pp. 4-5.

3. การมุ่งเน้นที่การควบคุมผลสัมฤทธิ์ของงาน (Output controls) หมายถึง การปรับกระบวนการทศน์ทางการบริหารจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้าและความถูกต้องตามกฎระเบียบ ไปสู่การมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานโดยมีตัวชี้วัดในเชิงปริมาณที่ชัดเจนและเชื่อมโยงเข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล

4. การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของหน่วยงานภาครัฐให้เกิดการกระจายหรือลดความเป็นเอกภาพในการรวมศูนย์ลง (Disaggregation) โดยการปรับโครงสร้างจากเดิมที่เน้นความเป็นเอกภาพและการรวมศูนย์ ไปสู่โครงสร้างที่เน้นการกระจายงานและความรับผิดชอบออกไปยังหน่วยงานที่มีขนาดเล็กลง หรือมีการกระจายอำนาจการบริหารและการตัดสินใจออกไปมากขึ้น โดยในการปรับปรุงโครงสร้างอาจมุ่งทำให้องค์กรมีลักษณะเหมาะสมกับผลผลิตขององค์กร

5. การมุ่งเน้นให้เกิดการแข่งขันในระบบบริหารงานภาครัฐมากขึ้น (Competition) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและบรรลุถึงมาตรฐานการให้บริการที่สูงขึ้นโดยอาศัยระบบสัญญาบังคับ หรืออาจมีการแข่งขันกันเองในหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้บริการประชาชน รวมถึงศึกษาถึงความคุ้มค่าโดยเปรียบเทียบการให้บริการแบบเดียวกันโดยภาคเอกชน

6. การมุ่งเน้นที่ลักษณะและรูปแบบการบริหารงานของภาคเอกชนมากขึ้น (Private-sector-style management practices / Business-like approach) โดยการหยิบยืมและนำเอาแนวทาง การจัดการที่ปรากฏในภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐมากขึ้น เช่น การมุ่งเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานภาครัฐที่เน้นสายการบังคับบัญชา ไปสู่การมีระบบการจัดการที่ยืดหยุ่น และมีการนำเทคนิคการจัดการสมัยใหม่มาใช้ การอาศัยระบบการจ้างงานแบบสัญญาระยะสั้น การบริหารงานโดยอาศัยข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance agreements) และการกำหนดพันธกิจหลักของหน่วยงาน (Mission statements) เป็นต้น

7. การบริหารงานที่มุ่งเน้นความประหยัด (Parsimony) โดยการให้ความสำคัญกับวินัยในการใช้จ่ายงบประมาณ การมุ่งเน้นกระบวนการบริหารที่เน้นการลดค่าใช้จ่าย และความประหยัดคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

นอกจากองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่กล่าวมานี้แล้ว ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านที่พยายามให้คำอธิบายแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ตัวอย่างเช่น Jonathan Boston และคณะ เป็นกลุ่มนักวิชาการชาวนิวซีแลนด์ที่ได้ศึกษาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่นำไปปรับใช้ในประเทศนิวซีแลนด์ โดย Boston และคณะ ได้สรุปว่าลักษณะที่สำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ประกอบไปด้วย⁸

⁸ Jonathan Boston (et.al), Public Management: The New Zealand Model (Greenlane: Oxford University Press, 1996), p. 26.

1. โดยพื้นฐานแล้ว หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นหลักการที่เชื่อว่าการบริหารงานภาครัฐกับการจัดการของภาคเอกชนไม่ได้มีความแตกต่างกันมากนัก ดังนั้น ภายใต้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงเชื่อว่าการบริหารองค์กรของรัฐและการจัดการองค์กรภาคเอกชน สามารถใช้หลักการจัดการพื้นฐานแบบเดียวกันได้
2. การเปลี่ยนแปลงจุดเน้นของการบริหาร ที่ในอดีตมักมุ่งให้ความสำคัญกับการตรวจสอบและการควบคุมกระบวนการในการบริหาร โดยหันมาให้ความสำคัญกับการควบคุม และการวัดผลลัพธ์ของงานมากขึ้น
3. ในอดีตการบริหารงานภาครัฐอาจจะให้ความสำคัญกับนโยบายค่อนข้างมาก แต่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะมุ่งเน้นที่การจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทักษะในการจัดการเป็นสำคัญ
4. การมุ่งเน้นการถ่ายโอนอำนาจในการบริหารงานให้กับหน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างๆ มากขึ้น ควบคู่ไปกับการพัฒนากลไกในการรายงาน การติดตามผล รวมถึงการตรวจสอบ
5. การปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการที่ในอดีตมักมีขนาดใหญ่ ให้มีขนาดเล็กลงและมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น โดยอาจมีการจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะที่เป็นหน่วยงานอิสระภายใต้กำกับ (Quasi-autonomous organization) และยังรวมถึงการปรับปรุงโครงสร้าง โดยการแยกหน่วยงานเชิงพาณิชย์ออกจากหน่วยงานที่มีให้หน่วยงานเชิงพาณิชย์ และหน่วยงานเชิงนโยบายออกจากหน่วยงานที่จัดทำบริการ
6. การมุ่งเน้นกระบวนการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ ในรูปของการประมูลงาน การแปรรูปกิจการของรัฐให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ หรือการใช้ระบบการจ้างเหมาบุคคลภายนอก เพื่อให้เกิดการลดต้นทุนในการดำเนินงาน และเพิ่มคุณภาพในการให้บริการ
7. การปรับปรุงระบบการทำสัญญาจ้างบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐ จากเดิมที่การจ้างบุคลากรมักใช้สัญญาจ้างระยะยาว และขาดเงื่อนไขการจ้างที่ชัดเจน มาสู่ระบบสัญญาจ้างระยะสั้น ที่มีเงื่อนไขการจ้างกำกับอย่างชัดเจนสามารถตรวจสอบได้
8. มีการนำเอาหลักการจัดการขององค์กรธุรกิจเอกชนมาปรับใช้ในการจัดการของภาครัฐ โดยหลักการจัดการเหล่านั้นที่สำคัญ ได้แก่ การวางแผนกลยุทธ์ และแผนธุรกิจขององค์กร การทำข้อตกลงเกี่ยวกับผลงาน การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานที่ดำเนินการ การเปิดระบบการจ้างบุคลากรภายนอกให้มาปฏิบัติงานเฉพาะกิจในระยะสั้น การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ การสร้างภาพลักษณ์ขององค์กร เป็นต้น
9. การให้ความสำคัญกับการให้แรงจูงใจในรูปของตัวเงิน มากกว่าที่จะเป็นการให้แรงจูงใจในลักษณะอื่นๆ เช่น สถานภาพ เป็นต้น
10. การมุ่งลดหรือตัดรายจ่าย โดยเน้นที่การมีวินัยและการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างประหยัด แต่ยังคงมุ่งเพิ่มผลผลิตของหน่วยงาน

นอกจากการให้คำอธิบายถึงองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่กำลังกล่าวมาข้างต้นแล้ว Jan-Erik Lane ยังได้อธิบายถึงหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้อย่างน่าสนใจ โดยมุมมองของ Lane ได้มีลักษณะที่แตกต่างไปจากคำอธิบายทั้งสองข้างต้น เพราะ Lane ได้พยายามชี้ให้เห็นถึงบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ภายในระบบการเมืองด้วย โดยหลักการพื้นฐานแล้ว Lane ได้อธิบายว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประกอบไปด้วยหลักการหรือจุดเน้นที่สำคัญ 4 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

1. รัฐบาล (Government)

ในแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ รัฐบาลมีความจำเป็นต้องปรับตัวและขยายบทบาทของตนเองจากเดิมที่จะทำหน้าที่หลัก 3 ประการ ได้แก่ 1) การจัดสรรสินค้าและบริการ 2) การรักษาระดับรายได้ของประชาชน และ 3) การควบคุมตลาดและภาคเอกชนให้มีการแข่งขันที่เหมาะสม โดยทำหน้าที่และบทบาทใหม่ ได้แก่ ผู้จัดซื้อ (Purchaser) ผู้จัดหา (Provider) และผู้ตัดสินชี้ขาด (Umpire) กล่าวคือ

1.1) รัฐบาลในฐานะผู้จัดซื้อ (Purchaser) รัฐบาลในสถานภาพนี้จำเป็นที่จะต้องมีการตั้งตัวแทน (Agent) ทำหน้าที่ติดต่อกับทั้งองค์กรภาคสาธารณะ และองค์กรภาคเอกชนซึ่งให้บริการต่างๆ แก่ประชาชน ทั้งนี้ การจัดซื้อจะมีจุดประสงค์สำคัญที่จะแสวงหาการบริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน

1.2) รัฐบาลในฐานะผู้จัดหาบริการ (Provider) รัฐบาลในสถานภาพนี้จะทำหน้าที่จัดหาผู้ให้บริการซึ่งจะเป็นใครหรืออยู่ในรูปขององค์กรแบบใดก็ได้ ซึ่งผู้ให้บริการควรเป็นองค์กรสาธารณะ เพราะจะได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนมากกว่าการนำเอาเอกชนเข้ามาทำหน้าที่แทนทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็องค์กรสาธารณะ องค์กรเอกชน หรือแบบผสม จะต้องทำหน้าที่ผู้ให้บริการที่ตรงตามความต้องการและเป้าหมายของรัฐบาลมากที่สุด

1.3) รัฐบาลในฐานะผู้ตัดสินชี้ขาด (Umpire) รัฐบาลต้องแสดงบทบาทในการรักษาเสถียรภาพของการทำข้อตกลงทางกฎหมายทั่วทั้งระบบเศรษฐกิจสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาคสาธารณะหรือเอกชน โดยเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด (Umpire) ซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญมากเพราะการทำข้อตกลงทางกฎหมายที่ไม่มีผู้ชี้ขาดมักจะไม่ประสบผลสำเร็จ และไม่ตรงต่อเป้าประสงค์ของการบริการสาธารณะ ที่จะจัดสรรประโยชน์สูงสุดให้แก่ประชาชน

2. ผู้บริหารสูงสุดในองค์กร (Chief Executive Officer: CEO)

ในการดำเนินการภาครัฐ รัฐบาลต้องการผู้เชี่ยวชาญในการติดต่อ จัดการและดำเนินการด้านข้อตกลงทางกฎหมายที่อยู่ภายใต้กลไกทางสถาบันใหม่ที่แทนที่เครื่องมือดั้งเดิมของการบริการสาธารณะ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ เสนอให้รัฐบาลว่าจ้างกลุ่มทำงานพิเศษเป็นผู้บริหารสูงสุดในองค์กร (Chief Executive Officer: CEO) ที่สามารถควบคุมสถานะที่เกี่ยวกับการทำข้อตกลงต่างๆ ซึ่งการที่รัฐบาลจัดจ้าง CEO ทำให้รัฐบาลไม่ต้องรับภาระหนักในขั้นตอนของการประมูลในทุกส่วนที่มีการจัดสรรสาธารณะเกิดขึ้น ซึ่งถือเป็นการลดต้นทุนการติดต่อ (Transaction cost) และรัฐบาลสามารถมุ่งไปที่การทำงานในส่วนของ

การสร้างนโยบายทั่วไปในการบริหารประเทศได้ กล่าวในอีกความหมายหนึ่ง บทบาทของ CEO อาจจะ เป็นไปทั้งในลักษณะของการมีความโดดเด่นในการบริหารจัดการ หรือมีระบบการบริหารจัดการที่เน้นอำนาจ ในสภาวะความเป็นผู้นำ

3. ตัวแสดง (Player)

ในโครงสร้างการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แบ่งออกเป็นสองภาคใหญ่ คือ ภาคสาธารณะ (Public sector) และภาคเอกชน (Private sector)

3.1) ภาคสาธารณะ (Public sector) หมายถึง กิจกรรมทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับรัฐหรือ รัฐบาลในทุกระดับของการดำเนินการ รวมไปถึงการคลังสาธารณะและกฎบังคับสาธารณะด้วย ซึ่งมีการทำ สัญญาในการจัดหาบริการในบางกรณีรวมถึงสินค้าด้วย โดยขอบเขตและความหลากหลายของการจัดหา สินค้าและบริการขึ้นอยู่กับความต้องการของรัฐบาล ซึ่งในระบบประชาธิปไตยก็คือตัวแทนของประชาชน นั่นเองมิใช่ความต้องการของผู้บริโภคเหมือนในภาคเอกชน นอกจากนี้ภาคสาธารณะ ยังอาจมีการพึ่งพา ภาคเอกชนเรื่องการผลิต การจัดหาสินค้าและบริการและรายได้จากการเก็บภาษีด้วย

3.2) ภาคเอกชน (Private sector) คือ กิจกรรมทุกอย่างที่อยู่นอกเหนือภาคสาธารณะ (Public sector) หรือประชาสังคม (Civil society) ซึ่งต้องพึ่งพารัฐบาลในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานและระบบ กฎหมายต่างๆ และมีภาระรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นในบริษัท (Shareholder) ขณะที่ภาคสาธารณะรับผิดชอบ ต่อตำแหน่งหัวหน้าทางการเมือง รัฐสภา สาธารณะ และระบบยุติธรรม

อย่างไรก็ดี การจัดการภาครัฐแนวใหม่ใช้ประโยชน์ทั้งจากภาคสาธารณะ และภาคเอกชน ใน การขับเคลื่อนโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ โดยทั้งสองภาคนี้ต้องมีการทำงานร่วมกัน ซึ่งการปรับ ใช้ทั้งสองภาค การบริหารร่วมกันอาจก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดีมากกว่าที่ใช้ภาคใดภาคหนึ่ง เพียงภาคเดียว ดังนั้น ในปัจจุบันนี้ ภาคสาธารณะจึงปรับใช้ลักษณะการจัดการจากภาคเอกชนขึ้นตามลำดับ มีการแข่งขันมากขึ้นในภาคสาธารณะด้วยตนเองมากขึ้นด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ต้นทุนการบริการภาคสาธารณะมี การลดต่ำลง และมีมาตรฐานที่ดีขึ้น รวมทั้งเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน โดยใช้ผลงานมา ควบคุมการปฏิบัติงาน มีการใช้วิธีการจ้างงานแบบภาคเอกชน โดยจัดให้เหมาะสมกับตำแหน่งงาน และมี การให้รางวัลตอบแทนแก่ผลงานที่ดี ตัวอย่างเช่นประเทศออสเตรเลีย มีการลดขนาดองค์กรภาครัฐ (Downsizing) และการจ้างเหมาบริการ (Outsourcing) จากภาคเอกชนเพื่อเน้นภารกิจของรัฐบาลไปที่ กิจกรรมหลักในภาคสาธารณะ ซึ่งประเทศออสเตรเลียมีการปรับปรุงภาคสาธารณะมาโดยตลอดตั้งแต่ปี ค.ศ. 1981 เรื่อยมาตราบจนถึงปัจจุบัน เป็นต้น

4. ประชาชนพลเมือง (Citizen and population)

ในส่วน of ประชาชนพลเมือง (Citizen and population) ถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญที่สุด เมื่อกล่าวถึงการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งในแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้ รัฐบาลจะต้องจัดให้มีการบริการสาธารณะที่เน้นความพอใจของผู้รับบริการเป็นหลัก ซึ่งลักษณะเช่นนี้ นับได้ว่าแตกต่างไปจากการให้บริการภาครัฐในอดีต เพราะการให้บริการภาครัฐ ในอดีตจะมีมุมมองในลักษณะที่ภาครัฐเป็นศูนย์กลางในการจัดทำและให้บริการ ส่งผลให้การจัดทำและการให้บริการของรัฐมิได้สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนพลเมืองเท่าที่ควร

นอกจากนี้ R.A.W. Rhodes ได้กล่าวถึงแนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยพิจารณาจากกรณีของการปฏิรูประบบราชการของประเทศสหราชอาณาจักร โดยกล่าวว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ได้รับการนำมาใช้ในประเทศสหราชอาณาจักรนั้น สามารถแยกองค์ประกอบออกได้เป็น 2 ส่วนหลักๆ กล่าวคือ

ส่วนแรก การจัดการภาครัฐแนวใหม่หมายถึงแนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) ซึ่งในที่นี้หมายถึงการที่หน่วยงานของภาครัฐได้นำเอาหลักการจัดการของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ในการจัดการงานของภาครัฐ โดยหลักการจัดการของเอกชนที่นำมาประยุกต์เข้ากับหน่วยงานภาครัฐจะมุ่งเน้นไปที่การบริหารงานโดยมืออาชีพ การควบคุมมาตรฐานและผลการปฏิบัติงาน การจัดการโดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ความคุ้มค่า การให้ความสำคัญและความใกล้ชิดกับลูกค้า ซึ่งจุดเน้นเหล่านี้ หากกล่าวโดยสรุปแล้วอาจกล่าวได้ว่า หลักการจัดการนิยม ก็คือ การมุ่งเน้นที่ความประหยัด ความเป็นประสิทธิภาพ และความเป็นประสิทธิผลนั่นเอง

ส่วนที่สอง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการอ้างอิงถึงหลักแนวคิดเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันใหม่ (New institutional economics) ซึ่งหมายถึงการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐใหม่ โดยการทำให้ระบบราชการมีขนาดที่กะทัดรัดมากขึ้น และได้มีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระภายใต้กำกับ (Quasi-autonomous organization) เพิ่มขึ้น ซึ่งการที่หน่วยงานเหล่านี้ มีลักษณะเป็นหน่วยงานอิสระภายใต้กำกับ จะช่วยให้การทำงานของหน่วยงานมีความเป็นอิสระและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น และผู้บริหารรวมถึงบุคลากรที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานประเภทนี้ ยังอาศัยระบบสัญญาจ้างที่มีเงื่อนไขการจ้างที่ชัดเจนและขึ้นอยู่กับผลการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ แนวคิดเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันใหม่ยังหมายถึงการมุ่งเน้นระบบการแข่งขัน โดยในระยะเริ่มต้น ได้มีความพยายามในการคัดแยกประเภทของงานบริการภาครัฐ แล้วเปิดโอกาสให้มีการประมูลแข่งขันเพื่อเปรียบเทียบถึงต้นทุนในการจัดทำบริการนั้นๆ ว่า หากหน่วยงานของเอกชนเข้ามาจัดทำบริการนั้นแทนหน่วยงานของรัฐ จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐสามารถประหยัดงบประมาณได้มากขึ้นหรือไม่เพียงใด ซึ่งหากในบริการใดพบว่าหน่วยงานเอกชนสามารถจัดทำ

บริการได้โดยอาศัยต้นทุนที่ต่ำกว่าภาครัฐ ก็จะมีการทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทานแก่เอกชนให้เป็นผู้ดำเนินการ⁹

จากหลักแนวคิดทั้งสอง ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบของหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ได้มีการนำมาใช้ในประเทศสหราชอาณาจักรนั้น Rhodes ได้ชี้ด้วยว่าในช่วงระยะก่อนปี ค.ศ. 1988 จุดเน้นจะอยู่ที่การนำเอาหลักการจัดการนิยมมาใช้ ในขณะที่ในช่วงหลังปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา จุดเน้นของหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเปลี่ยนแปลงไป โดยให้ความสำคัญกับหลักเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันมากยิ่งขึ้น¹⁰

ด้วยเหตุที่การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีจุดเน้นสำคัญอยู่ที่ความพยายามในการนำเอาหลักการจัดการองค์กรธุรกิจของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ รวมถึงการสร้างบรรยากาศของการแข่งขันให้เกิดขึ้นในการจัดทำและการให้บริการสาธารณะ และมุ่งให้องค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนและบทบาทของกลไกอื่นๆ นอกภาครัฐ (Demand side) ให้เพิ่มมากยิ่งขึ้น จากหลักการดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า หากนำกรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มาเป็นกรอบที่สำคัญในการกำหนดทิศทาง การพัฒนาองค์กรของรัฐให้มุ่งสู่การมีลักษณะความเป็นเลิศ (Best practice) นั้น องค์กรภาครัฐจำเป็นต้องมีการปรับตัว และเปลี่ยนแปลงไปภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

❖ ในมิติวิธีการและแนวทางในการปฏิบัติงาน

การศึกษากรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้แสดงให้เห็นว่าสมมติฐานเบื้องต้นที่สำคัญประการหนึ่งของผู้ที่ยึดถือแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ก็คือ การที่หน่วยงานภาครัฐและเอกชน ไม่ได้มีลักษณะพื้นฐานที่แตกต่างกันมากนัก ดังนั้น ในการบริหารงานภาครัฐจึงสามารถที่จะหยิบยืมเอาองค์ความรู้หรือเทคนิควิธีการในการจัดการของภาคเอกชนมาปรับใช้ได้ เพราะฉะนั้น การจะพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐใด มุ่งพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศภายใต้กรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงอาจพิจารณาได้จาก

- มีระบบการคัดสรรผู้บริหารและการบริหารงานบุคคลที่ใกล้เคียงกับองค์กรธุรกิจ

หลักการสำคัญของการบริหารองค์กรภาคธุรกิจ ก็คือ การบริหารงานโดยมืออาชีพ ดังนั้น ผู้บริหารขององค์กรจึงอาจได้มาโดยกระบวนการคัดสรรซึ่งกำหนดขึ้นเป็นการเฉพาะ และในการปฏิบัติงานจะมีการใช้ระบบสัญญาจ้างที่มีการกำหนดเงื่อนไขการจ้างไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น องค์กรภาครัฐที่พัฒนาไปตามตัวแบบนี้ จึงต้องมีระบบการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างไปจากระบบราชการปกติ เช่น มีการคัดสรร

⁹ R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997), pp. 93-97.

¹⁰ *Ibid.*, p. 93.

ผู้บริหารในระบบเปิด มีการว่าจ้างบุคลากรมาปฏิบัติงานภายใต้ระบบสัญญาจ้างภายใต้กรอบระยะเวลาที่ชัดเจน มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและต้องเชื่อมโยงเข้ากับผลสัมฤทธิ์ของงาน เป็นต้น

- มีการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และแผนขององค์กร

ในการจัดการองค์กรธุรกิจเอกชน ทุกองค์กรจะมีการกำหนดเป้าหมายและแผนกลยุทธ์ขององค์กรอย่างชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติสำหรับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กร ดังนั้น หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมุ่งพัฒนาตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย ตลอดจนแผนกลยุทธ์ขององค์กร โดยในการได้มาซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ จะต้องอาศัยระเบียบวิธีที่ถูกต้อง และผ่านการศึกษาวิเคราะห์ตามหลักทฤษฎีอย่างเป็นระบบ ประการสำคัญ วิสัยทัศน์ เป้าหมาย และแผนยังต้องได้รับการยึดถือเป็นแนวปฏิบัติอย่างจริงจัง

- มีการจัดทำเกณฑ์วัดผลสัมฤทธิ์หรือตัวชี้วัดความสำเร็จ

ในอดีตที่ผ่านมาการบริหารงานขององค์กรภาครัฐ มักไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการประเมินผลความสำเร็จของงาน อย่างไรก็ตาม การพัฒนาองค์กรภายใต้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ องค์กรภาครัฐจะต้องมีการจัดทำเกณฑ์วัดผลสัมฤทธิ์ และตัวชี้วัดความสำเร็จขององค์กร โดยเกณฑ์ในการประเมินเหล่านั้น ต้องเป็นเกณฑ์ที่พัฒนาโดยอ้างอิงถึงวิสัยทัศน์และเป้าหมายขององค์กร และจะต้องเป็นเกณฑ์การประเมินที่บุคลากรขององค์กรได้รับทราบ ยอมรับ และยึดถือปฏิบัติ เพราะเกณฑ์นี้ ยังต้องถูกนำไปใช้เป็นส่วนหนึ่งในการประเมินความดีความชอบของบุคลากรภายในองค์กรอีกด้วย

- มีการนำเอาเทคโนโลยีการบริหารใหม่ๆ มาใช้ในองค์กร

ในอดีต สิ่งที่ทำให้ภาคเอกชนมีความแตกต่างจากภาครัฐเป็นอย่างมาก ก็คือ ความทันสมัยในเทคโนโลยีทางการบริหารขององค์กร ดังนั้น องค์กรภาครัฐที่จะพัฒนาภายใต้กรอบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงจำเป็นต้องมีการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารมาใช้ในองค์กร เช่น เทคโนโลยีเกี่ยวกับการจัดเก็บและการเชื่อมโยงฐานข้อมูลสารสนเทศ เทคโนโลยีด้านการติดต่อสื่อสารและการโทรคมนาคม โดยเทคโนโลยีเหล่านั้น ต้องได้รับการพัฒนาอยู่เสมอ ทั้งในด้านตัวระบบ และองค์ความรู้ของบุคลากรภายในองค์กร

- มีการดำเนินการเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายประมาณและทรัพยากร

นอกจากประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความทันสมัยของเทคโนโลยีแล้ว การประหยัดการใช้ทรัพยากรยังเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่ทำให้ภาคเอกชนต่างไปจากภาครัฐ เพื่อให้บรรลุตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ องค์กรภาครัฐยังจำเป็นต้องมีมาตรการหรือวิธีการใดๆ ก็ตาม ที่แสดงให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมว่าองค์กรนั้นๆ มุ่งที่จะประหยัดงบประมาณและการใช้ทรัพยากร เช่น มีระเบียบควบคุมการใช้จ่าย

งบประมาณอย่างเคร่งครัด มีการคำนวณต้นทุนของการให้บริการ และแสวงหาแนวทางในการลดต้นทุนในการให้บริการ การประหยัดการใช้พลังงานโดยวิธีการต่างๆ เป็นต้น

❖ ในเชิงโครงสร้างและภารกิจขององค์กร

ภายใต้กรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าพยายามมุ่งเน้นถึงการปรับขนาดขององค์กรให้มีขนาดเล็กลง มีความคล่องตัว และเน้นการกระจายอำนาจให้หน่วยงานระดับล่างให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างค่อนข้างเป็นอิสระ นอกจากนั้นในเชิงภารกิจ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังมุ่งให้มีการแยกภารกิจในการให้บริการออกจากภารกิจอื่นๆ เช่น ภารกิจในเชิงนโยบาย ภารกิจในเชิงสนับสนุน เป็นต้น จากภาพรวมดังกล่าวข้างต้น หากจะพิจารณาว่าองค์กรใดได้พัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศหรือไม่นั้น จึงอาจพิจารณาได้จาก

- มีการจำแนกภารกิจของหน่วยงานที่ชัดเจน

หน่วยงานที่จะพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศภายใต้กรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ควรจะมีการจำแนกภารกิจของหน่วยงานที่ชัดเจน โดยอาจแยกเป็นภารกิจหลัก ภารกิจรอง ภารกิจในการจัดทำบริการ ภารกิจในการสนับสนุนการจัดทำบริการ รวมถึงอาจมีการพิจารณาเพื่อทบทวนว่าภารกิจของหน่วยงานที่ปฏิบัติอยู่ควรมีการถ่ายโอนไปให้หน่วยงานอื่นหรือไม่อย่างไร เป็นต้น

- มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้าง

นอกจากหน่วยงานจำเป็นจะต้องมีการจำแนกภารกิจของหน่วยงานแล้ว การดำเนินการที่สำคัญประการต่อมา ก็คือ การที่หน่วยงานนั้นๆ พิจารณาเพื่อให้มีการทบทวนหรือปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรให้มีความเหมาะสมกับภารกิจ โดยแนวทางในการปรับปรุงต้องมีลักษณะมุ่งเน้นให้ขนาดขององค์กรเล็กลง หรืออาจมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรระบบราชการไปสู่การเป็นองค์กรอิสระภายใต้การกำกับของรัฐ หรือการแปรรูปไปเป็นองค์กรภาคเอกชนเต็มรูปแบบ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระ ความเป็นคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และความสามารถในการแข่งขันมากยิ่งขึ้น

- มีการบริหารงานที่เน้นการมอบและกระจายอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ

นอกจากการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรแล้ว ภายใต้กรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรยังต้องมีลักษณะเป็นองค์กรในแนวราบ ที่กระจายอำนาจให้กับบุคลากรในระดับปฏิบัติการให้มีอำนาจในการตัดสินใจได้มากที่สุด การดำเนินการในเรื่องต่างๆ หากมิใช่ประเด็นทางนโยบาย เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการต้องสามารถตัดสินใจได้ในทันที โดยไม่ต้องมีการสอบถามหรือรอการอนุมัติจากเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในระดับที่สูงขึ้น

❖ ในเชิงของการแข่งขันและความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่นๆ

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับหลักการจัดการภาครัฐในแนวใหม่ ได้แสดงให้เห็นว่าองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ก็คือ การส่งเสริมให้เกิดบรรยากาศของการแข่งขัน และการปรับปรุงคุณภาพของการจัดทำบริการ ด้วยเหตุนี้เอง ในการประเมินว่าองค์กรภาครัฐใดได้มุ่งพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศภายใต้กรอบการจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือไม่นั้น จึงต้องให้ความสำคัญกับระบบการแข่งขันด้วย โดยทั้งนี้อาจพิจารณาได้จาก

- การคำนวณและเปรียบเทียบต้นทุนในการให้บริการ

นอกจากความจำเป็นในการจำแนกภารกิจขององค์กรภาครัฐแล้ว การพัฒนาองค์กรตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ยังจำเป็นจะต้องมีการคำนวณถึงต้นทุนที่แท้จริงในการให้บริการสาธารณะนั้นๆ อีกด้วย และเมื่อได้มาซึ่งต้นทุนที่แท้จริงแล้ว องค์กรภาครัฐยังจำเป็นจะต้องมีการเปรียบเทียบต้นทุนนั้น ระหว่างการที่องค์กรภาครัฐจะเป็นผู้จัดทำหรือให้บริการสาธารณะนั้นๆ เองทั้งหมดกับการให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยอาจจะมีการเปรียบเทียบทางเลือกระหว่างการให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการทั้งหมด หรือการเข้ามาดำเนินการแทนในบางส่วน

- การทำสัญญาจ้างหรือการให้สัมปทานแก่เอกชนในการให้บริการ

หลังจากที่มีการคำนวณและเปรียบเทียบต้นทุนในการดำเนินการแล้ว และเห็นว่าการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการให้บริการสาธารณะแทนองค์กรของรัฐ มีความคุ้มค่ามากกว่า อาจมีความจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาท โดยอาจมีการทำสัญญาจ้าง หรือการให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชน เพื่อให้เข้ามาดำเนินการแทนองค์กรภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ในการทำสัญญาจ้างหรือการให้สัมปทานจะต้องมีการกำหนดเงื่อนไขให้รัฐสามารถเข้าไปมีบทบาทในการกำกับดูแลคุณภาพในการให้บริการให้ไม่ลดต่ำลงกับทั้งต้องมีมาตรการที่ดีพอที่จะควบคุมไม่ให้ประชาชนต้องแบกรับภาระในการซื้อบริการนั้นๆ เพิ่มมากขึ้น

- การมุ่งสนองต่อความต้องการของประชาชนในฐานะลูกค้าที่รับบริการ

ในอดีตที่ผ่านมา การให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ มักได้รับการประเมินว่าเป็นบริการที่ไม่ให้ความสนใจกับความต้องการของประชาชน โดยรัฐมักมองว่าตนเองเป็นศูนย์กลางในการจัดทำบริการ อย่างไรก็ตาม ภายใต้กรอบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ องค์กรภาครัฐจะต้องให้ความสำคัญกับประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ในฐานะที่เป็นลูกค้าที่รับบริการ (Demand side oriented) ให้มากยิ่งขึ้น โดยอาจจำเป็นจะต้องมีการกำหนดให้มีส่วนงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการสำรวจความพึงพอใจของประชาชน การรับข้อร้องเรียน รวมไปถึงการประชาสัมพันธ์ ขึ้นเป็นการเฉพาะ

3) การนำแนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานภาครัฐของไทย

การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เช่นเดียวกัน เห็นได้จากพัฒนาการของรูปแบบองค์กรภาครัฐใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น กล่าวคือ เดิมองค์กรภาครัฐในประเทศไทยมีเพียง 2 ประเภท คือ ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ แต่เนื่องจากภารกิจบางประเภทไม่เหมาะสมหรือเข้าข่ายการจัดตั้งเป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จึงมีการตรากฎหมายเฉพาะและมีการจัดตั้งเป็นองค์การหรือหน่วยงานในกำกับของฝ่ายบริหารมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2485 เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย และองค์การทหารผ่านศึก เป็นต้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2533 ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (Autonomous University) แห่งแรก คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และได้เป็นต้นแบบให้มหาวิทยาลัยในกำกับแห่งอื่นด้วย คือ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (จัดตั้ง พ.ศ. 2535) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (จัดตั้ง พ.ศ. 2541) และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (เปลี่ยนแปลงสถานภาพ พ.ศ. 2541) ทั้งนี้ เพื่อให้มหาวิทยาลัยเหล่านี้มีการบริหารที่มีอิสระและมีความคล่องตัวมากกว่าที่มหาวิทยาลัยของรัฐมีอยู่

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานประเภทใหม่ๆ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลทหาร ตามแนวคิดขององค์การอิสระ ทั้งนี้ เพื่อให้องค์การเหล่านี้มีอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการดำเนินงานด้านอื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ใน พ.ศ. 2540 มีการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งถือว่าเป็นแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการฉบับแรกของไทย โดยได้กำหนดหลักพื้นฐานในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินและพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งมีหลักการในการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร กล่าวคือ รัฐจะมุ่งยับยั้งการขยายตัวของหน่วยงานของรัฐที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อประเทศโดยรวม นอกจากนี้ในแผนแม่บทดังกล่าวได้กำหนดหลักการและวิธีการปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งมีการกำหนดการจัดโครงสร้างส่วนราชการให้สอดคล้องกับการจัดกลุ่มภารกิจ รวมทั้งมีการกำหนดการจัดตั้งองค์การมหาชนและการแปรสภาพกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมของเอกชน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชนขึ้น ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย โดยมีเหตุผลซึ่งระบุเป็นหมายเหตุไว้ท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า “...เพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดระบบบริหารแนวใหม่สำหรับภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะในบางกรณี ให้มีความคล่องตัวและมี

การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ตลอดจนเพื่อบูรณาการให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วมกันทำงานอย่างมีเอกภาพ และประสานงานกันเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงาน ซึ่งต้องอาศัยความเร่งด่วน

ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เป็นพระราชบัญญัติที่ได้กำหนดสาระสำคัญในเรื่องการจัดส่วนราชการในโครงสร้างกระทรวงใหม่โดยการกำหนดโครงสร้างและการบริหารงานแนวใหม่ในระดับกระทรวง ซึ่งเน้นการแยกภารกิจด้านนโยบายและภารกิจในการปฏิบัติงานตามภารกิจหลัก เรียกว่า “De-couple Model” เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการจัดบทบาทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐในอนาคต และเป็นแนวทางในการพิจารณาลดบทบาทการปฏิบัติการบางส่วนของรัฐที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการได้เอง และมีแนวทางการจัดรูปแบบการแบ่งงานออกเป็นกลุ่มซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวัดผลงานและการปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชน

การปฏิรูประบบราชการในส่วนของการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยได้ปรับปรุงโครงสร้างจากเดิม 14 กระทรวง เป็น 20 กระทรวง ใน 3 กลุ่มภารกิจ คือ 1. กลุ่มที่รับผิดชอบงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 2. กลุ่มกระทรวงยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และ 3. กลุ่มกระทรวงที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับภารกิจเร่งด่วนที่เกิดขึ้นเฉพาะเป็นครั้งคราวตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม ต่อมาในปี พ.ศ. 2548 ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) เพื่อรองรับภารกิจเกี่ยวกับการให้บริการหรืองานสนับสนุนบางประการที่รัฐยังคงต้องดำเนินการเอง โดยต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริการภาครัฐเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ แนวทางการพัฒนาระบบราชการไทยซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ให้ความเห็นชอบมีประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับการปรับโครงสร้างส่วนราชการ คือ ในการปรับโครงสร้างส่วนราชการนั้น มีการจัดแบ่งเป็น การพัฒนาการบริหารกลุ่มภารกิจ (Cluster) การปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างระบบราชการ โดยการถ่ายโอนภารกิจ บทบาท อำนาจหน้าที่ ทรัพยากรจากราชการบริหารส่วนกลางไปสู่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดให้มี “เจ้าภาพ” รับผิดชอบในการดำเนินงานที่ยังไม่มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกรมคงเหลือเฉพาะกระทรวงเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล การกำกับดูแลตรวจสอบ และประเมินผลองค์กรอิสระองค์กรมหาชน กองทุน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษและองค์กรหรือหน่วยงานในลักษณะเดียวกัน

ผลจากการปรับเปลี่ยนแปลงการบริหารในระบอบราชการ และการปฏิรูประบบราชการในทศวรรษเศษที่ผ่านมา ก่อให้เกิดองค์กรภาครัฐรูปแบบต่างๆ มากมาย นอกจากกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่เดิมแล้ว ได้มีองค์กรรูปแบบอื่นๆ เกิดขึ้นด้วย เช่น หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service

Delivery Unit: SDU) องค์การมหาชน (Public Organization: PO) องค์การในกำกับของรัฐ (Autonomous Organization) บริษัทมหาชนจำกัด (Public Company Limited) และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น โดยแต่ละองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นดังกล่าวข้างต้น กล่าวได้ว่า ได้รับแนวความคิดมาจากหลักคิดของสำนักการ จัดการภาครัฐแนวใหม่ในระดับที่มากและน้อยบ้าง ดังต่อไปนี้

❖ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU)

เป็นหน่วยงานให้บริการภายในระบบราชการ โดยมีลักษณะกึ่งอิสระ (Quasi-autonomy) แต่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ยังถือเป็นส่วนหนึ่งของกรม และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าส่วน ราชการมีเป้าหมายให้บริการหน่วยงานแม่เป็นอันดับแรก และหากมีการผลิตส่วนเกินจะให้บริการ หน่วยงานอื่นได้ ในการส่งมอบผลผลิตต้องมีระบบการประกันคุณภาพ ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหา รายได้ โครงสร้างการบริหารมีลักษณะการกระจายอำนาจ แยกส่วนออกมาเป็นหน่วยงานเอกเทศ เรียกว่า ศูนย์รับผิดชอบ (Responsibility center) ที่สามารถดูแลรับผิดชอบการดำเนินงาน การบริหารทรัพยากร มี ความคล่องตัวในการจัดโครงสร้างองค์กร อัตรากำลังและค่าตอบแทนของตนเองได้ตามความเหมาะสม แต่ยังคงมีความผูกพันกับหน่วยงานแม่ การดำเนินงานใดๆ ต้องได้รับการมอบอำนาจจากหัวหน้าส่วน ราชการของหน่วยงานแม่

องค์กรที่จะได้รับการจัดตั้งเป็น SDU จะต้องมียอดประกอบของลักษณะงาน คือ

- 1) มีลักษณะหรือธรรมชาติการดำเนินงานเป็นเรื่องการให้บริการ
- 2) สามารถดำเนินการได้อย่างชัดเจนภายใต้กรอบนโยบายที่กำหนด
- 3) มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและสร้างภาระรับผิดชอบต่อหน่วยงานแม่ต้นสังกัดได้
- 4) สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม
- 5) มีขนาดที่เหมาะสมเพียงพอต่อการแยกส่วนออกจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัด และ
- 6) ไม่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานรูปแบบพิเศษ เรียกว่า “ผู้อำนวยการ” มีอำนาจรับผิดชอบใน กิจการของหน่วยงานรูปแบบพิเศษ โดยหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขการคัดเลือก และหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดมีอำนาจควบคุมดูแล โดยจะแต่งตั้งให้มีคณะกรรมการเป็นผู้ควบคุมดูแล และรายงานผลการดำเนินงานต่อหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดก็ได้ และส่วนราชการเจ้าสังกัดจะรายงาน ผลการปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต่อ ก.พ.ร.

สำหรับรายได้และรายจ่ายของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษสามารถเรียกเก็บค่าบริการจาก หน่วยงานแม่ต้นสังกัดหรือลูกค้าผู้รับบริการอื่นได้ เพื่อหารายได้ให้เพียงพอกับการดำเนินงานและไม่ จำเป็นต้องส่งรายได้ทั้งหมดให้กระทรวงการคลัง แต่ต้องนำรายได้ส่งคลังในอัตราส่วนเดียวกับภาษีเงินได้ นิติบุคคล รายได้ที่เหลือจากการนำส่งเข้าคลัง สามารถนำไปใช้ในการสร้างแรงจูงใจแก่เจ้าหน้าที่

ผู้ปฏิบัติงาน การพัฒนาองค์กรและบุคลากรให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันที่สูงขึ้นในระยะยาว และอาจจัดเป็นส่วนหนึ่งที่เป็นสวัสดิการของหน่วยงานแม่

❖ องค์การมหาชน (Public Organization)

องค์การมหาชน หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคล การจัดตั้งเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มีฐานะเป็นหน่วยบริหารที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อปฏิบัติการกิจบริการสาธารณะสมัยใหม่ องค์การมหาชนมีแนวคิดต้นแบบมาจากองค์กรที่เรียกว่า Etablissement Public ของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นองค์กรที่มีลักษณะและองค์ประกอบที่เอื้ออำนวยให้สามารถรับผิดชอบภารกิจสมัยใหม่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศไทยได้นำแนวคิดและรูปแบบองค์กรดังกล่าวมาปรับใช้ โดยพิจารณาว่าระบบราชการและรัฐวิสาหกิจมีข้อจำกัดของตัวระบบ ทำให้ไม่สามารถรองรับการดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะในลักษณะหรือรูปแบบใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไป ตามระดับการพัฒนาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีได้ จึงได้นำไปสู่การจัดสร้างระบบองค์กร จัดทำบริการสาธารณะรูปแบบที่เรียกว่า “องค์การมหาชน” เพื่อรองรับภารกิจในลักษณะใหม่ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะขององค์กรแบบราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การสังคมสงเคราะห์ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การอำนวยความสะดวกการบริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก

การจัดตั้งองค์การมหาชน เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งมีลักษณะดังนี้

- 1) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ
- 2) จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ
- 3) ไม่แสวงหาผลกำไรเป็นหลัก
- 4) มีระบบการบริหารงาน บริหารคน และบริหารเงินที่กำหนดขึ้นเอง
- 5) มีกรรมการควบคุมดูแลการดำเนินการ
- 6) มีระบบการรายงานและประเมินผลที่ชัดเจน
- 7) ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

องค์การมหาชนจะมีรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารงาน อนุมัติแหล่งเงินทุนและแผนการเงิน ดูแลการบริหารงานทั่วไป คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ตั้งประธานกรรมการและกรรมการตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ดี การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรที่ผ่านมามักจะพิจารณาจัดตั้งองค์กรโดยคำนึงเฉพาะภารกิจขององค์กรเป็นหลักเท่านั้น ทำให้เกิดข้อจำกัดในการปรับระบบภายในต่างๆ ให้สอดคล้องกับรูปแบบองค์กรที่ตนสังกัดอยู่ ดังจะเห็นจากการที่องค์กรประเภทรัฐวิสาหกิจ ยังมีระบบการทำงานภายในที่อิงกับระบบและระเบียบแบบราชการอยู่สูงมาก ซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรที่ต้องการความคล่องตัว วัฒนธรรม และพฤติกรรมของคนทีโอบหรือเข้าไปทำงานกับองค์กรภาครัฐแบบใหม่ ยังมีบางส่วนที่ยึดติดลักษณะความเป็นราชการแบบเดิมอยู่ ทำให้การดำเนินงานขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อความเป็นอิสระไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการก่อตั้ง องค์กรภาครัฐรูปแบบใหม่หลายแห่งยังมีข้อจำกัดในการกำหนดแผนกลยุทธ์ และขาดความชัดเจนในการจัดตั้ง เช่น หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) ทำให้บุคลากรบางส่วนเกิดความไม่มั่นใจในสถานภาพของตนเอง รวมทั้งความไม่ชัดเจนในการควบคุมการขยายตัว และการกำหนดค่าตอบแทนของหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ และมีผลตอบแทนสูง ทำให้เป็นภาระกับงบประมาณ เช่น องค์การมหาชน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการเมืองแทรกแซงในการจัดตั้งองค์กรและการกำหนดประเภทขององค์การมหาชนเพื่อให้ได้รับค่าตอบแทนที่สูงขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีอีกแนวคิดหนึ่งที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งมีการนำมาปรับประยุกต์ใช้ในการพัฒนาระบบบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน ก็คือ **หลักคิดเกี่ยวกับภาคีหุ้นส่วน (Strategic)**¹¹ ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการบริหารจัดการกลยุทธ์เชิงระบบที่ต้องเกี่ยวข้องร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือร่วมกับสมาชิกองค์กรอื่นๆ การที่นำหลักคิดนี้มาใช้เนื่องจากความซับซ้อนและพลวัตของสังคมที่นับวันจะเพิ่มมากขึ้นทำให้องค์กรต่างๆ จำต้องมีการบริหารจัดการกลยุทธ์เชิงระบบที่ประกอบด้วยภาคีหุ้นส่วนต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการที่มีอยู่อย่างหลากหลาย การบริหารจัดการกลยุทธ์เชิงระบบมีผลทำให้ในปัจจุบันองค์กรจำต้องปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานของตนเองใหม่ จากการใช้บุคลากรในหน่วยงานของตนเองเป็นที่ตั้ง ปรับเปลี่ยนมาใช้ “ภาคีหุ้นส่วน” (Partnership) และ “เครือข่าย” (Network) เป็นพลังหลักในการบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กร

การบริหารในลักษณะนี้มักได้ยินหรือเป็นที่เข้าใจกันในนามของการบริหารเครือข่าย (Network management) โดยมีได้แยกแยะความหมายให้ชัดเจนว่า หมายถึง การให้ภาคีหุ้นส่วนหรือหมายถึงเครือข่ายเป็นผู้ร่วมช่วยกระทำการให้งานลุล่วงและดำเนินการไปได้ตามวิสัยทัศน์ขององค์กร นอกจากนี้ มักไม่เข้าใจว่าภาคีหุ้นส่วนต่างกับเครือข่ายหรือไม่ อย่างไร ในเบื้องต้นนี้จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจในความหมายของคำว่า ภาคีหุ้นส่วนและเครือข่าย ลำดับแรก คำว่า **ภาคีหุ้นส่วน (Partnership)** และ **เครือข่าย (Network)** เป็นคำสองคำที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด แต่มีความแตกต่างกันในเชิงของความหมายของคำที่ใช้ภาคีหุ้นส่วนอาจจะหมายถึง โครงการหรือการดำเนินการใดๆ ที่มีหน่วยงานหรือ

¹¹ สำระสำคัญต่อไปนี้สรุปเก็บความจาก พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ, “ภาคีหุ้นส่วน : พลังทวีคูณในการบริหารของกรมอนามัย,” วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 23(เมษายน - มิถุนายน 2549):3-6.

องค์กรอื่นๆ มากกว่าหนึ่งหน่วยงานเข้ามาร่วมหรือช่วยสนับสนุนงบประมาณเพื่อกระทำการให้งานสำเร็จ ลุล่วงไปได้ด้วยดีตามวิสัยทัศน์ที่องค์กรมีส่วนร่วมกัน หรืออาจหมายถึง ความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ ที่มาร่วมกันทำงานเพื่อนำไปสู่การเกิดพลังทวีคูณ (Synergy) เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินงานขององค์กรที่มาร่วมกันให้มากที่สุด โดยผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีค่ามากกว่าผลรวมที่เกิดขึ้นจากความสำเร็จที่แต่ละองค์กรแยกกันทำ

ลักษณะที่สำคัญของภาคีหุ้นส่วนอีกส่วนหนึ่งมักจะเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่มีขอบเขตชัดเจนว่ามีหน่วยงานใดร่วมเป็นสมาชิกบ้าง ดังนั้น การดำเนินงานของภาคีหุ้นส่วนจึงมักที่จะเป็นไปในลักษณะที่เป็นทางการโดยผ่านคณะกรรมการบริหาร (Boards) หรือผ่านมติที่ประชุมของคณะกรรมการบริหารที่ประกอบด้วยผู้นำหรือผู้บริหาร

ส่วน เครือข่าย หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนที่มีค่านิยม ความเชื่อ และเป้าหมายในชีวิตหรือเป้าหมายในการทำงานร่วมกัน ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเหล่านี้เกิดขึ้นโดยสมัครใจ ซึ่งต่างกับภาคีหุ้นส่วนที่เกิดขึ้นโดยเชิงนโยบายหรือวิสัยทัศน์ หรือกระบวนการทัศน์ของผู้นำองค์กรต่างๆ ที่มาร่วมกันเพื่อให้งานของส่วนรวมสำเร็จลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งทั้งวิสัยทัศน์และกระบวนการทัศน์เป็นเรื่องระยะยาวที่ต้องมองไปข้างหน้า ภาคีหุ้นส่วนจึงเปลี่ยนแปลงไม่ได้ง่ายนัก เพราะหากมีการเปลี่ยนแปลงในระยะสั้นหรือกะทันหันก็จะทำให้เกิดการเปลี่ยนทิศทางหรือเป้าหมายขององค์กร

การเปลี่ยนวิสัยทัศน์หรือกระบวนการทัศน์ของผู้นำซึ่งเป็นผู้กำหนดทิศทางขององค์กร จึงจำเป็นต้องเกิดขึ้นก่อน แต่วิสัยทัศน์หรือกระบวนการทัศน์ร่วมของผู้นำหากมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นก็ย่อมจะไม่สามารถรักษาภาคีหุ้นส่วนเดิมไว้ได้ เนื่องจากมีวิสัยทัศน์และกระบวนการทัศน์เป็นตัวผูกพัน และบังคับให้ภาคีหุ้นส่วนเกิดความยั่งยืน แต่ในเชิงเปรียบเทียบกันจะพบว่า เครือข่ายมีการเปลี่ยนแปลงได้ง่ายและมีลักษณะพลวัตมากกว่าภาคีหุ้นส่วน เพราะตัวตนในฐานะปัจเจกบุคคลจะแปรเปลี่ยนได้ง่ายกว่าองค์กรที่จะต้องมีพันธกิจที่ยึดเหนี่ยวแน่นไว้ด้วยกัน

นอกจากนี้บุคคลหนึ่งยังอาจเป็นสมาชิกหรือร่วมในหลายเครือข่าย ทำให้บทบาทและหน้าที่ของบุคคลเกิดความสับสนและไม่ชัดเจน จึงทำให้เครือข่ายอาจแตกสลายได้เพราะความขัดแย้งในบทบาทและหน้าที่ ในทำนองเปรียบเทียบกับพันธกิจของภาคีหุ้นส่วนขององค์กรจะมีความมั่นคง เพราะก่อนที่องค์กรต่างๆ จะเกิดการรวมตัวกันเป็นภาคีหุ้นส่วนขึ้น จะต้องมีการพิจารณาร่วมกันก่อนแล้วในระหว่างผู้นำว่าพันธกิจของแต่ละองค์กรจะมีความสำคัญและเสริมการทำงานขององค์กรอื่นๆ ในภาคีหุ้นส่วนได้อย่างไร

อย่างไรก็ดี ในทางทฤษฎีไม่พบว่า ภาคีหุ้นส่วนประกอบด้วยองค์กรที่มีพันธกิจเหมือนกัน ในขณะเดียวกันจะไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของพันธกิจขององค์กรต่างๆ ที่มาร่วมกันเป็นภาคีหุ้นส่วนนั้น พันธกิจใดสำคัญกว่าพันธกิจใด แต่ในทางตรงข้ามจะพบว่า บุคคลที่ประกอบกันในแต่ละเครือข่ายอาจมีบทบาทหน้าที่และความสำคัญไม่เท่าเทียมกัน และนอกจากนี้บุคคลในแต่ละเครือข่ายยังมีตำแหน่งหรือ

อำนาจหรือสถานภาพทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไม่เท่ากัน อันเนื่องจากโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือโอกาสในการประกอบธุรกิจไม่เท่าเทียมกัน และเมื่ออำนาจทางเศรษฐกิจในแต่ละเครือข่ายไม่เท่ากัน บางครั้งจึงเกิดเครือข่ายที่ไร้ประสิทธิภาพ เพราะบุคคลหลายคนต่างหาโอกาสที่จะเป็นสมาชิกของเครือข่ายเพื่อเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แต่มิใช่เป็นสมาชิกเครือข่ายเพื่อสร้างผลประโยชน์ หรือทำงานเพื่อส่วนรวม ดังนั้น บุคคลจึงมักเป็นสมาชิกเครือข่ายเพื่อส่วนตน เครือข่ายจึงมักไม่มีความยั่งยืน และไม่เกิดพลังวิคุณในการทำงานเท่าภาคีหุ้นส่วน ดังนั้น คำว่า การบริหารเครือข่ายจึงมักไม่สะท้อนให้เห็นกลยุทธ์หลักที่ชัดเจนในการบริหารเพื่อเพิ่มพลังไปสู่เป้าหมาย ซึ่งต่างกับคำว่า ภาคีหุ้นส่วน

อย่างไรก็ตาม เครือข่ายก็ยังคงมีความสำคัญและสามารถเสริมพลังวิคุณในตัวเองได้เช่นกัน และบ่อยครั้งหรือเกือบทุกครั้งจะพบว่า เครือข่ายเป็นพื้นฐานของการเกิดภาคีหุ้นส่วน หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า การเกิดเครือข่ายมิได้หมายความว่า จำเป็นต้องเกิดภาคีหุ้นส่วน แต่ในทางตรงกันข้าม การเกิดภาคีหุ้นส่วนจะต้องหมายถึงการเกิดเครือข่ายไปด้วย และเมื่อภาคีหุ้นส่วนล่มสลาย เครือข่ายก็มักจะขาดหายไป ด้วย ดังจะเห็นได้ว่าในกรณีที่เกิดการเปลี่ยนแปลงผู้นำองค์กร เช่น ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี หรือผู้จัดการโยกย้าย ลาออก หรือหมดวาระ ภาคีหุ้นส่วนก็อาจจะต้องมีการกระชับหรือกระตุ้นเสริมให้เข้มแข็งขึ้น หากภาคีหุ้นส่วนยังคงอยู่ก็จะเกิดเครือข่ายใหม่ของผู้นำที่มารับผิดชอบในฐานะผู้นำองค์กรคนใหม่

ด้วยความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องของสนับสนุนซึ่งกันและกันของภาคีหุ้นส่วนและเครือข่ายในหลายประเทศ จึงได้จัดให้มีหลักสูตรการสร้างภาวะผู้นำและสร้างเครือข่ายระหว่างผู้นำองค์กรต่างๆ เพื่อให้เกิดการสร้างภาคีหุ้นส่วนขึ้น ในกรณีของประเทศไทย จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เพื่อเป็นการเสริมการบริหารเชิงระบบของประเทศที่เกิดจากพื้นฐานของเครือข่ายนักศึกษาของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร นับเป็นตัวอย่างที่สำคัญของการนำหลักการภาคีหุ้นส่วนและเครือข่ายมาปฏิบัติ ซึ่งการประเมินผลกระทบจากหลักสูตรของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สามารถประเมินได้โดยดูจากจำนวนและขนาดของภาคีหุ้นส่วนที่ถูกสร้างขึ้นโดยศิษย์เก่าของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรที่มาจากทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งที่ผ่านมาพบว่าการเกิดภาคีหุ้นส่วนของศิษย์เก่าของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรมักเกิดจากความไว้วางใจและความร่วมมือของผู้นำองค์กร นอกเหนือไปจากนั้นมักเกิดจากผลประโยชน์ส่วนรวมหรือลักษณะของกลยุทธ์และการเป็นผู้ชนะร่วมกัน (Win-Win) ของผู้นำจากองค์กรต่างๆ แต่ไม่ว่าจะเกิดจากอะไรก็ตาม เชื่อได้ว่าหลักคิดหรือแนวปฏิบัติของภาคีหุ้นส่วนที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะนำประโยชน์มาสู่ประเทศชาติในที่สุด

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้ Mackintosh (1992)¹² ได้กล่าวว่า ไม่มีสูตรสำเร็จของการบริหารภาคีหุ้นส่วน แต่ถ้าจะมองความสำเร็จของภาคีหุ้นส่วนให้มองใน 3 ประเด็นว่าภาคีหุ้นส่วนได้ก่อให้เกิด 1. พลังทวีคูณ (Synergy) หรือไม่ 2. การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานอย่างไร (Transformation) และ 3. การเพิ่มขยายของงบประมาณในการดำเนินการ (Budget enlargement) มากน้อยเพียงใด ซึ่งจะได้กล่าวในแต่ละประเด็นโดยพอสังเขป ดังนี้

1. พลังทวีคูณ

เป็นสิ่งที่ต้องให้เกิดขึ้นให้ได้ในการบริหารภาคีหุ้นส่วน พลังทวีคูณจะเกิดขึ้นได้จะต้องเกิดจากการพยายามเสริมกระตุ้น (Reinforcement) และเติมเต็ม (Complementariness) ซึ่งกันและกันของสมาชิกหรือของภาคีหุ้นส่วน หากดำเนินการเช่นนี้จะทำให้หน่วยงานต่างๆ หรือสมาชิกภาคีหุ้นส่วนสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดสภาวะการณ์ที่ความสำเร็จของภาคีหุ้นส่วนเกิดเมื่อมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆ ที่มารวมกันเป็นเครือข่ายและเป็นการปฏิสัมพันธ์ที่มุ่งให้เกิดการแลกเปลี่ยนสารสนเทศ ประสบการณ์ และทักษะในการทำงานของบุคลากร ภายใต้การบริหารจัดการความรู้ที่มีการประชุมระดมสมองของบุคลากรจากหลากหลายหน่วยงานหรือในภาคีหุ้นส่วน

2. การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงาน

หมายถึง กระบวนการที่ภาคีหุ้นส่วนพยายามที่จะทำงานร่วมกันโดยมิใช่เพียงอิงอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน แต่ยังพยายามจะทำความเข้าใจในจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์และวัฒนธรรมองค์กรของภาคีหุ้นส่วน เป็นการทำงานที่เกิดการเรียนรู้ของทุกฝ่าย ซึ่งเมื่อทำงานไปแล้วจะต้องสร้างความเหมือนในเชิงความคิดมิใช่เกิดความแตกต่างมากยิ่งขึ้น ในการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดและวิธีการทำงานนั้นต้องเกิดขึ้นโดยธรรมชาติมิใช่เกิดขึ้นโดยองค์กรที่มีอำนาจทางการเมืองเป็นตัวกำหนดหรือบังคับให้องค์กรอื่นในเครือข่ายดำเนินการตาม

3. การเพิ่มขยายของงบประมาณ

การเพิ่มขยายของงบประมาณอันเกิดจากการสนับสนุนของหน่วยงานที่เป็นภาคีหุ้นส่วน เพื่อให้การทำงานสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดร่วมกัน การบริหารภาคีหุ้นส่วนทุกหน่วยหรือสมาชิกภาคีหุ้นส่วนจะต้องเข้าใจว่าในระยะสั้นเฉพาะหน้าอาจต้องสิ้นเปลืองงบประมาณหรือมีการสนับสนุนทางด้านงบประมาณเพื่อการทำงานร่วมกัน แต่ผลในระยะยาวแล้วสมาชิกภาคีหุ้นส่วนจะพบว่า ผลตอบแทนที่ได้ นั้นคุ้มค่างบประมาณที่สนับสนุน แต่อย่างไรก็ตาม เงินเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัจจัยนำเข้า ดังนั้น ในการ

¹² อ่างใน พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และศุภวัฒนากร วงศ์ธนวุธ, “ภาคีหุ้นส่วน : พลังทวีคูณในการบริหารของกรมอนามัย,” วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 23(เมษายน - มิถุนายน 2549):7-8.

ทำงานจึงควรคำนึงถึงทรัพยากรด้านอื่นๆ เช่น บุคลากรหรือทักษะของบุคลากรที่ภาคีหุ้นส่วนจะสามารถนำมาใช้เสริมการทำงานร่วมกันประกอบด้วย

อย่างไรก็ดี การจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามหลักคิดของภาคีหุ้นส่วนนี้ ควรคำนึงถึงปัจจัยที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จ 7 ประการ กล่าวคือ

1. ความสามารถในการนำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารขององค์กรต่างๆ ที่มาร่วมในภาคีหุ้นส่วน

2. การเสริมสร้างความเข้าใจและการยอมรับในบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรที่มาร่วมกันเป็นภาคีหุ้นส่วน หรือความสามารถในการมองเห็นว่าในโอกาสใด พันธกิจของแต่ละองค์กรอยู่บนมิติเดียวกัน ส่วนในบางโอกาสที่พันธกิจขององค์กรอยู่ต่างมิตินั้น จะนำมารวมเสริมซึ่งกันและกันได้ได้อย่างไร มักจะเกี่ยวข้องกับลำดับถัดไป คือ

3. ความสามารถในการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นภายใต้บริบทหรือวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ โดยที่

4. องค์กรต่างๆ จะต้องสามารถยึดเหนี่ยวกันเป็นภาคีหุ้นส่วนไว้ได้ด้วยวัตถุประสงค์และเป้าหมายเดียวกันอันมีพื้นฐานมาจาก

5. การมองการทำงานร่วมกันเป็นทั้งวิธีการและเป้าหมายของการทำงานที่จะต้องพัฒนาบุคลากรให้เกิดการเรียนรู้ไปพร้อมๆ กันด้วย ซึ่งการเรียนรู้นั้นจะต้องอาศัย

6. สารสนเทศที่เป็นทั้งสื่อในการเรียนรู้และเป็นสื่อกลางในการสื่อสาร แต่ทั้งหมดนี้จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หาก

7. ผู้บริหารองค์กรหรือตัวองค์กรเอง มีศักยภาพในการบริหารเชิงระบบต่ำ คือ มองไม่เห็นว่าเป็นเรื่องใดหรือโอกาสใดที่องค์กรของตนเป็นระบบสนับสนุน และในโอกาสใด องค์กรตนเป็นระบบบริการให้แก่องค์กรอื่นๆ ในภาคีหุ้นส่วน

กล่าวโดยสรุปของหลักคิดการจัดรูปแบบการบริหารในลักษณะภาคีหุ้นส่วนจะทำให้ทุกหน่วยงานหรือองค์กรและประชาชนมีลักษณะชนะร่วมกัน (Win-Win) และเกิดประสิทธิภาพในการทำงานยิ่งขึ้น การจัดรูปแบบการบริหารในลักษณะภาคีหุ้นส่วนจะทำให้เกิดพันธมิตรในการทำงานที่มีลักษณะพลวัตและหน่วยราชการมีลักษณะยืดหยุ่นมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอันหมายถึงหน่วยงานต่างๆ ของรัฐมีการปรับโครงสร้างอย่างไม่เป็นทางการตลอดเวลา ซึ่งจะช่วยให้เกิดการประสานงานตามแนวราบและขยายเป็นวงกว้างได้มากยิ่งขึ้น เพราะบุคลากรจากทุกหน่วยงานต่างก็รู้ว่าตัวเองกำลังทำงานเพื่อตอบสนองเป้าหมายเดียวกัน และต่างก็มีการปรับตัวปรับวิธีการทำงานตลอดเวลาเพื่อเพิ่มสมรรถนะขององค์กรในการบริการประชาชนตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2.1.2 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาสองทศวรรษที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่า กระบวนการทางนโยบายสาธารณะของประเทศต่างๆ ได้รับอิทธิพลอย่างสำคัญจากหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) อย่างมีนัยยะความสำคัญ จนกระทั่งกลายเป็นปรากฏการณ์และหลักการซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วโลก (Global agenda) ในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญอันหนึ่งในการผลักดันให้ประเทศต่างๆ นั้นมีการพัฒนาที่มุ่งสู่ความยั่งยืน (Sustainable development)

แนวคิดเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จึงนับเป็นกรอบแนวความคิดหลักที่มีความสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาการบริหารงานภาครัฐของไทยในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการนำหลักการเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี นำมาบัญญัติและบังคับใช้ขึ้นเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการวางกรอบการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน นั่นคือ “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546”

อย่างไรก็ตาม หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น อันที่จริงแล้วถือได้ว่าเป็นหลักการบริหารทั่วไป (Administrative principles) หลักการหนึ่ง ซึ่งเป็นการรวบรวมเอาคุณค่า (Values) หรือแนวทางที่พึงประสงค์เพื่อให้องค์กรหรือหน่วยงานใช้สำหรับกำหนดแนวทางและการประพฤติปฏิบัติในการทำงาน แต่สิ่งที่ทำให้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีลักษณะสำคัญต่างจากหลักการบริหารโดยทั่วไปก็คือ เป็นหลักการที่มุ่งเน้นปรับใช้กับองค์กรหรือหน่วยงานที่มีบทบาทในพื้นที่สาธารณะ (Public sphere) ซึ่งหมายถึงองค์กรหรือหน่วยงานที่มีกระบวนการใช้ทรัพยากร การบริหารจัดการ มีผลผลิต และผลลัพธ์ในการดำเนินงานที่มีความเกี่ยวข้อง หรือมีผลกระทบต่อสังคมโดยรวม¹³

สำหรับพัฒนาการของการนำแนวคิดเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาปรับใช้เป็นกรอบการพัฒนาการบริหารงานภาครัฐในประเทศไทย และคำอธิบายเกี่ยวกับหลักการสำคัญของแนวคิดดังกล่าวมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) พัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

หากพิจารณาในเชิงแนวคิดแล้ว คำว่า “Good Governance” ซึ่งในภาษาไทยได้มีกำหนดคำและความหมายอย่างหลากหลายว่า “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” “ธรรมาภิบาล” “ธรรมรัฐ” “การจัดการปกครองที่ดี” หรืออื่นๆ นั้น ถือได้ว่าเป็นแนวคิดที่อยู่ภายใต้กรอบความคิดใหญ่ซึ่งถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm) ของการบริหารงานภาคสาธารณะในยุคปัจจุบันที่เรียกว่า “การบริหารปกครอง” หรือ “Governance” แม้คำว่าคำๆ นี้จะมีคำใหม่ แต่ได้ถูกใช้ภายใต้

¹³ บทความชิ้นหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ที่ได้รับการอ้างอิงอยู่เสมอ คือ A. Leftwich, “Governance Democracy and Development in the Third World,” *Third World Quarterly* 14(1993):605-624.

ระบบความหมายใหม่ เพื่อสะท้อนถึงความพยายามในการสร้างสิ่งที่เรียกว่า “แนวทาง ใหม่” ในการบริหารปกครอง” (the New ways of governing) มิใช่ “วิถีทางในการปกครอง” (the Ways of governing) ตามความหมายดั้งเดิม กล่าวโดยสรุป การบริหารปกครองจึงเป็นความพยายามในการแสวงหาแนวทางและรูปแบบใหม่ของระบบบริหารงานในภาครัฐ (Mode of public administration) นั้นเอง¹⁴

การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ด้านการบริหารในลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าระบบบริหารงานภาครัฐแนวเก่า (Traditional public administration) ซึ่งนับเป็นกรอบความคิดหลักในการบริหารงานภาครัฐแห่งคริสต์ศตวรรษที่ 20 ต้องเผชิญกับข้อจำกัดและการท้าทายจนนำไปสู่การปรับตัวครั้งสำคัญในระบอบคริสต์ศตวรรษที่ 1980¹⁵ เป็นการปรับกระบวนทัศน์จาก “Government Approach” ไปสู่ “Governance Approach” ที่ย้ำเน้นว่าการสร้างชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่สังคมโดยรวมนั้น มิได้มีแต่เพียงรัฐเท่านั้นที่มีบทบาทสำคัญ ขณะเดียวกัน วิธีการในการผลักดันให้แนวนโยบายสาธารณะหนึ่งๆ สัมฤทธิ์ผลนั้นไม่จำเป็นต้องอาศัยระบบราชการซึ่งเป็นกลไกหลักของรัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดทำตลอดทั้งกระบวนการอีกต่อไป จากฐานคติเช่นนี้ ทำให้ปรากฏการนำเสนอวิถีทางใหม่ๆ ในการบริหารงานภาครัฐอย่างมากมาย เช่น การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) การบริหารปกครองในระบบประชาธิปไตย (Democratic Governance) เป็นต้น ทั้งนี้ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีถือเป็นแนวคิดหนึ่งที่ปรากฏตัวภายใต้บริบทดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่า การที่หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้ถูกยกย่องให้มีความสำคัญ และเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายทั่วโลกนั้น เกิดมาจากบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารโลก (World Bank) กล่าวคือ ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ธนาคารโลกในฐานะผู้ให้ความช่วยเหลือและเงินทุนกู้ยืมเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศโลกที่สาม ได้ตระหนักว่า การที่ประเทศเหล่านี้จะสามารถพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวมได้นั้น หัวใจสำคัญอยู่ที่การปรับโครงสร้างและระบบการบริหารปกครองประเทศ และจากประสบการณ์ของการ

¹⁴ ดูเพิ่มเติม วสันต์ เหลืองประภัสร์, “องค์การมหาชน (Distributed Public Governance) บทวิจารณ์หนังสือ OECD - Distributed Public Governance: Agencies, Authorities, and Other Government Bodies,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า 2: 1(2547):91-101. รวมทั้งขอให้อ่าน R.A.W. Rhodes, Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability (Buckingham: Open University Press, 1997) และ Jon Pierre, ed., Debating Governance (Oxford: Oxford University Press, 2000).

¹⁵ วสันต์ เหลืองประภัสร์, “การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารปกครองในระบบประชาธิปไตย: สองกระแสความคิดในการบริหารงานภาครัฐ “ลูกค้ำ” หรือ “พลเมือง,”” รัฐศาสตร์สาร 26:2(2548):35-86.

พัฒนาในทวีปอาฟริกาได้ชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้นั้นก็ต่อเมื่อประเทศเหล่านี้มีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ มีความชอบธรรมในทางการเมืองการปกครอง และการมีระบบบริหารที่มีประสิทธิภาพ¹⁶

ภายใต้ทัศนะดังกล่าว ธนาคารโลกจึงได้ริเริ่มรณรงค์ให้ประเทศโลกที่สาม รวมทั้งประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ มีระบบการบริหารปกครองที่ดีภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งมีสาระสำคัญใน 4 ประการ ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อประชาชน (Accountability) ความชอบธรรมทางการเมือง (Legitimacy) ความโปร่งใสในการทำงาน (Transparency) และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา (Participation) ซึ่งในระยะเวลาต่อมา องค์การระหว่างประเทศหลายต่อหลายแห่งก็ได้เข้ารับและช่วยตอกย้ำแนวคิดดังกล่าว พร้อมทั้งนำเสนอหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของตนเองให้แพร่หลายออกไป เช่น องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) โครงการเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) เป็นต้น¹⁷

ผลจากการรณรงค์ ย้ำเน้นและให้ความช่วยเหลือในทางเทคนิคต่างๆ ขององค์การระหว่างประเทศเหล่านี้ ส่งผลให้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้กลายเป็นหลักการสำคัญที่ถูกใช้เพื่อการปรับโครงสร้างการบริหารปกครองของประเทศโลกที่สาม ทั้งนี้ หัวใจสำคัญได้แก่การมุ่งให้เกิดการบริหารปกครอง (Governance) ที่รัฐบาลมีการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรในด้านต่างๆ ของประเทศอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด โดยการทำให้การใช้อำนาจของรัฐบาลในการบริหารปกครองประเทศนั้นเกิดความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ มีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสีย มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการบริหาร มีความเที่ยงธรรม และมีการปกครองภายใต้หลักนิติธรรมอย่างเสมอภาค¹⁸

¹⁶ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, วาทกรรมการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิชาสา, 2545), น. 86-87.

สำหรับความเห็นในเรื่องดังกล่าวของธนาคารโลก โปรดดู World Bank, Sub-saharan Africa: From Crisis to Sustain Growth (Washington, D.C.: World Bank, 1989).

¹⁷ สำหรับตัวอย่างของหลักธรรมาภิบาลขององค์การระหว่างประเทศต่างๆ โปรดดู แคม เอเจอร์, ผู้แต่ง. ไชยวัฒน์ คำฐ และคณะ (แปลและเรียบเรียง), ธรรมาภิบาล การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม (กรุงเทพฯ: น้ำฝน, 2545); Asian Development Bank, Governance: Sound Development Management (Manila: Asian Development Bank, 1999) ; Promoting Good Governance: ADB's Medium-Term Agenda and Action Plan (Asian Development Bank, 2000); Australian Agency for International Development, Good Governance: Guiding Principles for Implementation (Canberra: AusAID, 2000); International Monetary Fund, Good Governance: The IMF's Role (Washington, D.C.: IMF, 1997) เป็นต้น.

¹⁸ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, “การจัดการปกครอง การจัดการปกครองที่ดี ธรรมาภิบาล,” ใน สิริพรรณ นกสวน และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (รวบรวม), คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), น. 130-139.

2) แนวคิดและสาระสำคัญของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

หากพิจารณาในเชิงการบริหารแล้ว หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น ในแง่หนึ่งก็มีลักษณะเป็น “แนวคิด/มโนทัศน์ทางยุทธศาสตร์” (Strategic concept) กล่าวคือ เป็นกรอบความคิดที่ถูกนำเสนอเพื่อชี้แนะและกำหนดแบบแผนให้เกิดความเปลี่ยนแปลงบางอย่างขึ้น ทั้งในทางความคิดและการประพฤติปฏิบัติของผู้คนภายในสังคม กล่าวสำหรับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นการเฉพาะแล้ว จึงเป็นยุทธศาสตร์ที่พุ่งเป้าไปที่การปรับระบบการบริหารปกครอง (Governance) ของรัฐบาลประเทศต่างๆ เพื่อทำให้เกิดการใช้อำนาจอย่างเหมาะสมและมีการจัดการด้านการใช้ทรัพยากรของประเทศอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ วางอยู่บนฐานคิดว่า จะนำไปสู่การเจริญเติบโตและมีทิศทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้ถูกนำเสนอทั้งโดยองค์กรและบุคคลอย่างหลากหลาย ที่สำคัญได้แก่ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำเสนอโดยธนาคารโลก

❖ ธนาคารโลก ได้นำเสนอว่าหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น หมายถึง “การกำหนดยุทธศาสตร์นโยบายสาธารณะ (Public policy) อย่างเปิดเผย คาดเคาได้ และโปร่งใส รวมถึงการมีระบบราชการที่สำนึกในจิตวิญญาณแห่งวิชาชีพ การมีรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบ และการมีประชาสังคม (Civil Society) เข้มแข็งและมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะ ซึ่งทั้งหมดนี้จะต้องเคารพต่อการปกครองโดยหลักนิติธรรม”¹⁹ พร้อมทั้งได้นำเสนอหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 4 ประการ ได้แก่

1. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึงว่า รัฐบาลจะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน โดยถือว่าข้อเรียกร้องและปัญหาต่างๆ ของประชาชนนั้นมีความสำคัญ และต้องมีการรับไปปฏิบัติ
2. หลักความชอบธรรม (Legitimacy) หมายถึงว่า การใช้อำนาจในทางการเมืองและการบริหารประเทศนั้นจะต้องเป็นที่ยอมรับของประชาชน
3. หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึงว่า กระบวนการทำงานของรัฐบาลนั้นจะต้องเป็นไปโดยเปิดเผย สุจริต มีข้อมูลรายละเอียดต่างๆ ที่พร้อมต่อการตรวจสอบตลอดเวลา
4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึงว่า กระบวนการบริหารปกครองประเทศนั้นจะต้องมุ่งเน้นการลดบทบาทของรัฐลง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันธนาคารโลก²⁰ ก็ได้มีการปรับแนวคิดและเพิ่มเติมหลักการบางด้านให้แก่หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมองว่า การบริหารปกครองที่ดีหรือการมีรัฐบาลที่ยึดถือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น หมายถึง การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง ด้วยการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ระบบกฎหมายที่ยุติธรรม มีกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะที่มี

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, น. 132.

²⁰ Carlos Santiso, “Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality,” *The Georgetown Public Policy Review* Volume 7 (Fall 2001):5.

ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล อันหมายถึง การบริหารกิจการสาธารณะด้วยความโปร่งใส มีสำนึกรับผิดชอบ มีส่วนร่วมและเป็นธรรม นำมาซึ่งการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพในกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะ และกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นอิสระ มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุล และมีการกระจายอำนาจทั้งในแนวนอนและแนวตั้ง

❖ **ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB)**²¹ ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับของธนาคารโลก ได้กำหนดองค์ประกอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย

1. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง ข้าราชการหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในภาครัฐ จะต้องรับผิดชอบต่อผลงานของตนเองและภารกิจที่ตนเองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ

2. การมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ที่มีใช้เพียงภาคประชาชน แต่ยังหมายถึงการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการหรือนโยบายสาธารณะบางประเภทของรัฐ การกระจายอำนาจและการมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการประสานงานพัฒนาร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ

3. การคาดการณ์ (Predictability) หมายถึง การดำรงอยู่ของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ นโยบาย และกระบวนการซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุมทางสังคม และการปฏิบัติงานของภาครัฐที่สามารถตอบสนองต่อปัญหาในอนาคตได้

4. ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการข้อบังคับ และกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความโปร่งใสในกระบวนการทางงบประมาณ

นอกจากนี้ ก็ปรากฏการนำเสนอหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ อีกมากมาย ซึ่งมีสาระสำคัญและหลักการไม่แตกต่างกันมากนัก หากแต่มีการเพิ่มเติมและย้ำเน้นหลักการบางด้าน ตลอดจนการใช้คำที่แตกต่างกันออกไป เช่น การกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักนิติธรรม (Rule of law) การสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน (Responsiveness) ความเป็นธรรม และครอบคลุมที่กลุ่มคน (Equity and inclusiveness) ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการบริหารจัดการ (Efficiency and effectiveness) การมีบทบาทของรัฐบาลที่ชัดเจนและคาดเดาได้ (Predictability) การตระหนักและให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental awareness) การมองประชาชนในฐานะพลเมืองที่เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา (Citizen centered) เป็นต้น

อย่างไรก็ดี จากผลการศึกษาวิจัยและประสบการณ์การทำงาน สถาบัน หน่วยงาน และองค์กรระหว่างประเทศเหล่านี้มีความเห็นร่วมกันว่า กฎเกณฑ์สำคัญที่นำไปสู่การฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศต่างๆ อย่างยั่งยืน คือ การที่ประเทศเหล่านั้นมีการบริหารการปกครองที่ดี หรือการบริหาร

²¹ Asian Development Bank, Promoting Good Governance: ADB's Medium-term Agenda and Action Plan (October 2002), pp.14-16.

กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย การบริหารบ้านเมืองที่เคารพสิทธิมนุษยชน และเป็นระบบที่ให้ความสำคัญแก่ประชาชน ทั้งนี้ การที่ประเทศหนึ่งๆ บริหารปกครองโดยสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น ควรประกอบด้วยคุณลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ **ประการที่หนึ่ง** เป็นสังคมที่มีกลไกกติกาการบริหารจัดการที่ดี เชื่อมโยงระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชนเข้าด้วยกัน **ประการที่สอง** มีกลไกซึ่งเป็นแกนหลักในการสร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ของสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และ **ประการที่สาม** สังคมมีเสถียรภาพ และมีการพัฒนาที่ยั่งยืน

3) การนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐของประเทศไทย

สำหรับในประเทศไทย แนวคิดเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้เผยแพร่เข้ามาตั้งแต่ระยะปี พ.ศ. 2535 แล้ว อย่างไรก็ดี หลักการดังกล่าวก็ได้รับการให้ความสำคัญอย่างจริงจังในช่วงปี พ.ศ. 2539-2540 ภายใต้วิกฤตเศรษฐกิจ โดยองค์กรพัฒนาในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งนักวิชาการที่ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยได้หยิบยกปัญหาที่เป็นผลกระทบจากการมีระบบบริหารจัดการที่ไม่ดีและแนวทางสร้างระบบที่ดีขึ้นมาเป็นประเด็นในการสร้างความเข้าใจและระดมความเห็นจากประชาชนในภาคส่วนต่างๆ ของสังคม เป็นผลให้ภาคประชาชนและภาคประชาสังคมเกิดการตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวาง

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้อธิบายความหมายของคำว่า Good Governance ว่าหมายถึง กติกา หรือกฎเกณฑ์การบริหารการปกครองที่ดี เหมาะสม และเป็นธรรม ที่ใช้ในการธำรงรักษากิจการบ้านเมืองและสังคม อันหมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรและสังคมที่ดีในทุกๆ ด้าน และทุกๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐ และรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล องค์กรของเอกชน ชมรมและสมาคมเพื่อกิจกรรมต่างๆ นิติบุคคลเอกชน และภาคประชาสังคม

ในปัจจุบัน โดยบทบาทของสำนักงาน ก.พ.ร. หลักการดังกล่าวได้ถูกนำมาปรับใช้ในระบบบริหารงานภาครัฐไทยอย่างเป็นทางการภายใต้ชื่อเรียกว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางของกระแสการปฏิรูประบบราชการไทยภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้วางกรอบแนวทางการบริหารราชการแนวใหม่ไว้อย่างชัดเจน ดังปรากฏอยู่ในมาตรา 3/1 ว่า การบริหารราชการแผ่นดิน “ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความเป็นประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน”

ทั้งนี้ ในการนำเจตนารมณ์ดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลนั้น คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-2550 เพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางและแนวทางในการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และประการสำคัญก็คือ การกำหนดกติกาใหม่ของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการประกาศใช้ “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” เพื่อเป็นการสร้างแรงผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนวิถีทางและวัฒนธรรมการทำงานอย่างจริงจัง รวมไปถึงมาตรฐานการสร้างแรงจูงใจเพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดขอบเขต แบบแผน วิธีปฏิบัติราชการ ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การบริหารราชการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ 7 ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 การบริหารราชการที่มุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน หมายถึง การบริหารราชการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Centered) และเพื่อตอบสนอง (Responsiveness) ต่อความต้องการของประชาชน อีกทั้งก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่ดีต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

ประการที่ 2 เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ หมายถึง การบริหารแบบบูรณาการเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยมีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management) ได้จัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการไว้ล่วงหน้า (Performance Management) ที่สามารถแสดงผลและวัดผลงานได้ชัดเจน

ประการที่ 3 มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ หมายถึง การดำเนินการภารกิจของรัฐจะต้องมีการเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินงาน (Cost-Benefit Analysis) ทั้งภายในหน่วยงานตนเองและระหว่างหน่วยงาน (Bench-mark) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่เป็นการดำเนินการในลักษณะเดียวกัน เพื่อดูผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นว่ามีความคุ้มค่ากับเงินลงทุนที่เกิดจากการนำภาษีของประชาชนไปดำเนินการ หากไม่คุ้มค่าก็ไม่ควรดำเนินการต่อไป

ประการที่ 4 ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น หมายถึง การลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการลงจากที่เป็นอยู่เดิม (Process simplification) มอบอำนาจการตัดสินใจให้กับผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน (Empowerment) จัดบริการให้ประชาชนสามารถรับบริการให้แล้วเสร็จในที่เดียวกัน (One-stop service) เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวก และรวดเร็วยิ่งขึ้น

ประการที่ 5 มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ หมายถึง ในการบริหารจะต้องมีการทบทวนและปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ ส่วนราชการจึงควรจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็นของงาน หรือโครงการที่จะทำให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินและงบประมาณของประเทศ ซึ่งอาจมีผลต้องพิจารณายกเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็น และการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ ให้เหมาะสม

ประการที่ 6 ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ หมายถึง ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต้องมุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก ดังนั้น จึงต้องมีการสำรวจความต้องการของประชาชน และความพึงพอใจของผู้รับบริการอยู่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อจะได้จัดสิ่งอำนวยความสะดวกและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนทราบและเข้าใจง่ายเวลาติดต่อ

ประการที่ 7 มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ หมายถึง ส่วนราชการจะต้องสร้างระบบการควบคุมตนเอง โดยมีการตรวจสอบ ติดตามและวัดผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งจะทำให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ถือเป็นหลักการบริหารปกครองที่เป็นยุทธศาสตร์เพื่อมุ่งให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง และกระบวนการทำงานของภาครัฐเพื่อมุ่งประโยชน์สุขของประชาชนและมีทิศทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้น หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจึงเป็นการผสมผสานคุณค่าหลัก (Core Values) สองด้านเข้าไว้ด้วยกัน กล่าวคือ คุณค่าในทางการบริหาร และคุณค่าในทางเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีสาระสำคัญ ได้แก่

หนึ่ง คุณค่าในทางการบริหาร (Administrative values) หมายถึง การมีระบบบริหารที่มีสมรรถนะสูง (High competency) มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าหรือเกิดประสิทธิภาพ (Economy and efficiency) และมีประสิทธิผลหรือสามารถบรรลุซึ่งผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจขององค์กร

สอง คุณค่าในทางการเมือง (Political values) หมายถึง การมีระบบบริหารที่รับผิดชอบและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (Responsiveness and accountability) ทั้งนี้โดยมีกระบวนการบริหารงานที่โปร่งใส (Transparency) และมีเป้าหมายสำคัญคือมุ่งประโยชน์สุขของประชาชน

2.1.3 แนวความคิดและสถานภาพทางกฎหมาย (Legal ideas and statuses of public bodies) ของหน่วยราชการ

กฎหมายถือเป็นแนวความคิด หลักการ และความผูกพัน หรือส่วนสัมพันธ์ที่สำคัญต่อการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคม และในลักษณะเป็นกลุ่มที่มีการจัดตั้งขึ้น ลักษณะการรวมกลุ่มในทุกระบบสังคมจึงควรมีการกำหนดกฎเกณฑ์ หรือกติกาใดๆ ขึ้น เพื่อวางระเบียบ แบบแผน การอยู่ร่วมกันไม่ว่ากฎเกณฑ์เหล่านั้นจะมีสภาพบังคับมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายหรือเป้าประสงค์ของการรวมกลุ่มนั้นๆ ทำให้กฎหมายมีความแตกต่างกันไป กฎหมายที่สำคัญต่อการนำมาอธิบายในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ เป็นกฎหมายของรัฐคือหลักกฎหมายมหาชน (Public law) ซึ่งถือเป็น กฎหมายที่กำหนดแนวความคิด กำหนดสถานะ (Status) และนิติสัมพันธ์ (Relation juridique) ระหว่างรัฐหรือหน่วยงาน

ของรัฐกับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐอื่นในฐานะที่รัฐและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ปกครอง²² ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง และกฎหมายการคลัง ล้วนเป็นกฎหมายมหาชนด้วยกันทั้งสิ้น

สำหรับกระบวนการจัดทำโครงสร้างหน่วยงานทั้งในระดับกระทรวง ทบวง กรม เห็นได้ว่ามีขั้นตอนตามฐานะทางกฎหมาย เพื่อกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ และโครงสร้างหน่วยงานภายใน และรองรับการปฏิบัติงานที่เป็นไปตามหลักกฎหมาย ทั้งนี้ ในการจัดทำโครงสร้างหน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง กรม ของไทย เป็นผลจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 รวมทั้งฉบับที่ได้แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดโครงสร้างหน่วยงานให้เป็นไปตามการบริหารราชการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยโครงสร้างหน่วยงานเกิดจากการคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจ และยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ภายใต้การมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณและการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติหน้าที่ สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ที่ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้เหมาะสมกับแต่ละภารกิจ จากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ประกอบกับการรองรับโครงสร้างหน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง กรม ที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ด้วยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม

จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา 8 ²³ เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง สามารถกระทำหน้าที่ได้โดยมีกฎหมายรองรับ จึงได้จัดทำกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการระดับกรมขึ้น โดยอาศัยกฎหมายหลักที่ใช้ในการปฏิบัติงานมาเป็นองค์ประกอบหรือเนื้อหาสาระหลักที่จะกำหนดกรอบของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานระดับกรมได้อย่างสอดคล้องกับภารกิจที่มีกฎหมายหลักของหน่วยงานใช้ปฏิบัติงานอยู่ ทำให้ทุกหน่วยงานราชการระดับกรมในปัจจุบัน จึงได้มีการจัดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การจัดทำงบประมาณ กำหนดอัตรากำลัง

²² ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนได้ใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550).

²³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 8 ๑ บัญญัติว่า “การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎหมายด้วย

ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการดังกล่าว กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”.

บุคลากร ในรูปของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มเติมหรือแก้ไขหน่วยงาน ก็ใช้การจัดทำกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการเช่นเดียวกัน ด้วยการอิงกับกฎหมายหลักที่ใช้ปฏิบัติงานภายในหน่วยราชการระดับกรม

นอกเหนือจากการรับรองโครงสร้าง ภารกิจ อำนาจหน้าที่ ในเชิงของกฎหมายกำหนดหน่วยงานระดับกรมแล้ว เพื่อให้เกิดความชัดเจนและโครงสร้างภายในของหน่วยงานที่มีได้ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ยังได้ให้อำนาจแก่ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยราชการระดับกรม สามารถจัดทำประกาศกระทรวง ทบวง กรม ออกมารองรับการจัดทำโครงสร้างภายในที่มีอำนาจหน้าที่ งบประมาณ บุคลากร ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องตามหลักกฎหมาย

อย่างไรก็ดี ด้วยสภาพปัญหาของระบบกฎหมายของไทย ที่แม้ว่าจะมีการจัดทำกระบวนการให้ได้มาซึ่งโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ภารกิจ งบประมาณ บุคลากร ของแต่ละหน่วยราชการระดับกรมเป็นไปในแนวทางเดียวกัน แต่สิ่งที่ปรากฏให้เห็นคือ โครงสร้างภายในหน่วยราชการระดับกรม กลับมีโครงสร้างหน่วยงานทั้งที่รองรับและไม่รองรับหรือไม่เอื้อต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ระบบกฎหมายที่ได้มีการจัดทำเพื่อมารองรับโครงสร้างการปฏิบัติงานของหน่วยราชการระดับกรม จึงมีความสำคัญต่อการนำมาศึกษาประกอบ โดยเฉพาะฐานะแห่งกฎหมาย ที่จะนำมาซึ่งการกำหนดรูปแบบการบริหารงานของหน่วยราชการระดับกรมให้มีโครงสร้างที่เหมาะสมยิ่งขึ้น (ขอให้อธิบายละเอียดเพิ่มเติมได้ในบทที่ 4 เรื่องรูปแบบการบริหารราชการระดับกรมในประเทศไทย)

2.2 กรอบการวิเคราะห์การจัดโครงสร้างระบบบริหารงานในภาครัฐ

เนื่องจากการวิจัยในนี้มีวัตถุประสงค์หลักคือ การศึกษาสภาพการจัดรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึงลักษณะที่เป็นจุดแข็งและจุดอ่อนอันมีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารราชการ รวมถึงการจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการปรับรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมที่เหมาะสม กระบวนการศึกษาวิจัยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ทบทวนถึงสภาวะแวดล้อมการบริหารที่เป็นเงื่อนไขกำหนดรูปแบบการบริหารงานปัจจุบันใน 3 ประเด็นหลัก นั่นคือ **หนึ่ง** ประเด็นเรื่องการจัดแบ่งขอบเขตภารกิจของหน่วยงาน **สอง** ประเด็นเรื่องการจัดโครงสร้างภายในขององค์กร และ **สุดท้าย** ประเด็นเรื่องความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะของหน่วยงาน

หากพิจารณาในเบื้องต้นจะเห็นได้ว่า ทั้งประเด็นเรื่องการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ การจัดโครงสร้างการบริหารงาน และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ล้วนมีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่นและ

ส่งผลโดยตรงต่อรูปแบบการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม กล่าวคือ ขอบเขตและลักษณะเฉพาะของภารกิจหน้าที่ที่แตกต่างกัน เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ส่วนราชการระดับกรมแต่ละกรมมีความจำเป็นในการจัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานภายในที่ต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งดังที่ปรากฏในรูปของการจัดตั้งกลุ่มภารกิจเฉพาะอย่างไม่เป็นทางการขึ้นเป็นการภายใน เพื่อรองรับการขับเคลื่อนภารกิจเฉพาะของหน่วยงาน

ในขณะที่รูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายใน ซึ่งเป็นตัวกำหนดรูปแบบกระบวนการตัดสินใจทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติการของหน่วยงาน เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แต่ละส่วนราชการระดับกรม ต้องเผชิญกับแรงกดดันให้ต้องแสดงความรับผิดชอบในรูปแบบและระดับความเข้มข้นที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่กำกับควบคุมการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมักตกเป็นผู้ถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ทั้งในข้อกล่าวหาเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการปฏิบัติที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม ในระดับที่มากกว่าหน่วยงานที่มีภารกิจหลักด้านการบริหารนโยบาย หรือหน่วยงานที่มีภารกิจด้านวิชาการ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในแง่ของกระบวนการวิจัย ก่อนจะไปถึงการวิเคราะห์เพื่อแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะปรากฏเป็นสาระสำคัญของเนื้อหาในบทถัดไปนั้น สาระสำคัญในบทนี้จึงเป็นการนำเสนอกรอบการวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างระบบบริหารงานภาครัฐในเชิงวิชาการ บนฐานของการสังเคราะห์กรณีศึกษาและกรณีตัวอย่างในบริบทสากล วัตถุประสงค์สำคัญก็เพื่อปูพื้นฐานความเข้าใจในเชิงหลักการ ก่อนที่คณะผู้วิจัยจะได้นำเสนอแนวทางการวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม ซึ่งตั้งอยู่บนฐานของการวิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคทางการบริหารของส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน และสังเคราะห์รูปแบบการบริหารงานแนวใหม่ขึ้นจากกรณีตัวอย่างของกรมที่ประสบผลสำเร็จโดดเด่น (Best practices) ผสมผสานกับการปรับประยุกต์ตัวแบบกรณีศึกษาต่างประเทศที่เหมาะสม

กรอบการวิเคราะห์การจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐที่คณะผู้วิจัยนำมาใช้ในที่นี้ ประกอบด้วย การวิเคราะห์จัดโครงสร้างองค์กร (Structure of administration) การจัดโครงสร้างหน่วยงานภายใน (Internal structure) การจัดโครงสร้างการบริหารงานแบบเครือข่าย (Governance networks) และการจัดรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public accountability)

2.2.1 การจัดโครงสร้างการบริหารงานในภาครัฐ (Structure of administration)

การจัดโครงสร้างการบริหารงานในภาครัฐโดยทั่วไป มีหลักเกณฑ์ในการจัดองค์กรที่แตกต่างกันอย่างน้อย 4 แบบ คือ **หนึ่ง** การจัดองค์กรตามพื้นที่ (Organization by area served) **สอง** การจัดองค์กร

ตามกระบวนการ (Organization by process) สาม การจัดองค์กรตามกลุ่มผู้รับบริการ (Organization by clientele) และ สุดท้าย การจัดองค์กรตามเป้าหมายของการทำงาน (Organization by purpose)²⁴

1) การจัดองค์กรตามพื้นที่ (Organization by area served)

การจัดองค์กรตามพื้นที่โดยส่วนใหญ่ มักจะปรากฏในระดับของการจัดองค์กรภายในหน่วยงานระดับรองจากกระทรวง (Subdepartmental level) ซึ่งเทียบได้กับส่วนราชการระดับกรมของไทย เช่น การจัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติการตามภารกิจของกระทรวงในส่วนภูมิภาค ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางสามารถขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติได้อย่างทั่วถึงทั่วประเทศ รูปแบบการจัดองค์กรตามพื้นที่ มีเป้าหมายเพื่อสร้างกลไกการบริหารที่ช่วยให้รัฐบาลในส่วนกลาง สามารถกำกับควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ได้อย่างใกล้ชิด

ตัวอย่างที่ชัดเจนของการจัดองค์กรตามพื้นที่ ซึ่งมุ่งเน้นการกำกับควบคุมการบังคับบัญชาที่เป็นเอกภาพก็คือ การจัดระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยมีเจ้าหน้าที่ที่รัฐบาลส่วนกลางส่งไปประจำการยังสำนักงานส่วนภูมิภาค รับผิดชอบการนำนโยบายระดับชาติมาปฏิบัติในพื้นที่จังหวัด (Prefectoral officers) เป็นต้น นอกจากนี้ การจัดองค์กรภาครัฐตามพื้นที่ยังรวมถึงองค์กรในระดับพื้นที่ภูมิภาค ซึ่งได้รับมอบอำนาจ (Devolution) การบริหารราชการจากรัฐบาลในส่วนกลาง ดังเช่นกรณีของสำนักงานกิจการสกอตแลนด์และเวลส์ในประเทศสหราชอาณาจักร และกระทรวงที่ตั้งปฏิบัติการเฉพาะในส่วนภูมิภาคของประเทศแคนาดา เป็นต้น

นอกเหนือจากการจัดตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาคแล้ว การจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐในระดับท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองและการบริหารของรัฐบาล (Administrative decentralization) นับเป็นรูปแบบการจัดองค์กรตามพื้นที่อีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารนโยบายในพื้นที่ของตนเองได้ในบางระดับ ในขณะที่การบริหารนโยบายในพื้นที่บางส่วนยังอยู่ภายใต้การกำหนดและกำกับควบคุมโดยรัฐบาลส่วนกลาง ตัวอย่างเช่น โครงการตามนโยบายส่งเสริมสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุและเด็กในสหรัฐอเมริกา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลกลาง แต่การบริหารจัดการโครงการดังกล่าวในระดับปฏิบัติการในพื้นที่กลับอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

²⁴ หลักเกณฑ์การจัดองค์กรโดยแบ่งออกเป็นสี่ประเภทดังกล่าว ถูกนำเสนออย่างเป็นระบบเป็นครั้งแรกโดย ลูเธอร์ กุลลิค (Luther Gulick) นักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจ และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในแวดวงการศึกษาทฤษฎีองค์กรมาจนถึงปัจจุบัน หากไม่ระบุเป็นอื่น สาระสำคัญต่อไปนี้จะสรุปเก็บความจาก B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy* (New York: Longman Publishers, 1995), pp. 135-176.

2) การจัดองค์กรตามกระบวนการ (Organization by process)

การจัดองค์กรตามกระบวนการทำงานมักปรากฏในการจัดหน่วยงานย่อยภายในกระทรวง (Subministerial level) อย่างการแบ่งหน่วยงานภายในกระทรวงออกเป็นสำนักงานด้านการเงิน การบัญชี นิติการ และวิศวกรรม เป็นต้น หรือในบางกรณีอาจปรากฏในการจัดองค์กรระดับกระทรวง (Ministerial level) เช่น กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นการจัดองค์กรโดยยึดกระบวนการทำงานด้านงบประมาณเป็นหลัก เพื่อให้กระทรวงสามารถทำหน้าที่กำกับควบคุมการบริหารการเงินของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางทั้งหมดได้อย่างใกล้ชิดและรัดกุม

หลักการสำคัญของการจัดองค์กรตามกระบวนการก็คือ การยึดเอาลักษณะกระบวนการทำงานของสมาชิกในองค์กรเป็นเกณฑ์ในการจัดองค์กร หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ เป็นการจัดองค์กรตามลักษณะทักษะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของผู้ปฏิบัติงาน องค์กรที่จัดโครงสร้างตามหลักการดังกล่าว จึงมักจะมีลักษณะเป็นหน่วยงานที่รวมเอาภารกิจหน้าที่และบุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านเดียวกันให้อยู่ในหน่วยงานเดียว เช่น การจัดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินและบัญชีอยู่รวมกันในส่วนงานการเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายอยู่รวมกันในส่วนงานนิติการ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้บริการสนับสนุนแก่หน่วยงานอื่นๆ ภายในกระทรวงได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

รูปแบบการจัดองค์กรตามความแตกต่างของกระบวนการทำงานในภาครัฐโดยส่วนใหญ่ มักปรากฏในลักษณะการจัดองค์กรออกเป็นหน่วยงานด้านปฏิบัติการ (Line agencies) และหน่วยงานสนับสนุน (Staff agencies) กล่าวคือ หน่วยงานด้านปฏิบัติการ มีหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการจัดบริการของหน่วยงานแก่สาธารณชนโดยตรง ในขณะที่หน่วยงานสนับสนุนมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติการต่างๆ รวมถึงให้การสนับสนุนด้านการอำนวยความสะดวกแก่หน่วยงานปฏิบัติการเหล่านั้นตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดหรือการร้องขอจากแต่ละหน่วยงาน

❖ หน่วยงานสนับสนุน (Staff agencies)

เป้าหมายหลักของการแบ่งแยกหน่วยงานสนับสนุนออกจากหน่วยงานปฏิบัติการก็เพื่อให้มีหน่วยงานเฉพาะสำหรับทำงานด้านการอำนวยความสะดวก (Housekeeping functions) ซึ่งเป็นการกิจที่อยู่นอกเหนือความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะของบุคลากรฝ่ายปฏิบัติการ และเป็นงานที่หากฝ่ายปฏิบัติการต้องดำเนินการเองอาจต้องกระทบต่อเวลาการทำงานประจำ นับตั้งแต่การบริหารอัตรากำลัง การพิจารณาเลื่อนขั้น การจัดหาพัสดุ และการคลัง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงการทำงานที่ต้องอาศัยการประสานข้อมูลและการประสานความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน อย่างการวางแผนยุทธศาสตร์และนโยบายการบริหารในภาพรวมของกระทรวง หน่วยงานที่จัดอยู่กลุ่มอำนวยความสะดวก เช่น สำนักงานจัดการบุคลากร (Office of Personnel Management) และสำนักงานการจัดการและงบประมาณ (Office of Management and Budget) ใน

ประเทศสหรัฐอเมริกา กระทรวงการคลัง (Treasury) ในประเทศอังกฤษ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ (Civil Service Commission) ในประเทศแคนาดา เป็นต้น

❖ หน่วยงานด้านปฏิบัติการ (Line agencies)

สำหรับหน่วยงานปฏิบัติการในภาครัฐโดยทั่วไป อาจมีภารกิจตามสายงานที่แตกต่างกันไป ซึ่งอาจจำแนกประเภทงานปฏิบัติการหลักๆ ได้ดังนี้²⁵

- การให้บริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐในด้านต่างๆ แก่สาธารณชนหรือผู้รับบริการ (Providing services) เช่น การจัดบริการทางการศึกษา การจัดบริการสาธารณสุข การจัดสวัสดิการสังคม การให้บริการทางวิชาการ การศึกษาวิจัยและพัฒนาพันธุ์พืชเศรษฐกิจ เป็นต้น

- การกำกับการบังคับใช้ระเบียบกฎหมาย (Regulating) อาจจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ การกำกับการควบคุมด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจ (Regulating economic competition) เช่น บังคับให้เป็นไปตามสัญญาเอกชน การผูกขาด การปกป้องลิขสิทธิ์และทรัพย์สินทางปัญญา การควบคุมธุรกิจการประกัน การซื้อขายหุ้นและเงินตรา การห้ามการกระทำที่ไม่เป็นธรรมทางการแข่งขันการค้า เป็นต้น และอีกประเภทหนึ่งคือ การกำกับการควบคุมด้านความปลอดภัย ความอยู่สงบสุข และศีลธรรม (Regulating safety, welfare and morals) เช่น การตรวจค้น จับกุม คမ်းขัง ลงโทษ ฟื้นฟูผู้ก่ออาชญากรรม การป้องกัน ควบคุมบรรเทาสาธารณภัย และการบังคับใช้มาตรฐานความปลอดภัยในการก่อสร้างและการใช้งานของถนน อาคาร สะพาน ท่าเรือ สนามบิน โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ยานยนต์ เครื่องบิน เครื่องจักร เป็นต้น

- การอนุมัติใบอนุญาตทางราชการ (Licensing) เป็นการทำหน้าที่ให้บริการพิจารณาอนุมัติเอกสารรับรองมาตรฐานหรือคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เช่น การอนุมัติใบอนุญาตสถานประกอบการอุตสาหกรรม การอนุมัติใบอนุญาตการออกอากาศของสถานีวิทยุโทรทัศน์ การอนุมัติใบอนุญาตการจดทะเบียนของหน่วยงานภาครัฐต่างๆ เป็นต้น

- การจัดการข้อพิพาท (Adjudicating disputes) เป็นการทำหน้าที่อนุญาโตตุลาการ หรือทำหน้าที่กึ่งกระบวนการยุติธรรม (Quasi-judicial functions) เพื่อพิจารณาข้อร้องเรียนอันเนื่องมาจากการละเมิดข้อบังคับตามกฎหมายที่กำกับการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน อย่างกรณีของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (National Labor Relations Board) ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีหน้าที่รับพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการได้รับความไม่เป็นธรรมของลูกจ้างและพิจารณาข้อร้องเรียนในกรณีที่นายจ้างละเมิดกฎหมายแรงงาน เป็นต้น

²⁵ Austin Ranney, *Governing: An Introduction to Political Science* (New Jersey: Prentice Hall, 1993), pp. 306-310.

3) การจัดองค์กรตามกลุ่มผู้รับบริการ (Organization by clientele)

การจัดองค์กรตามกลุ่มผู้รับบริการ เป็นการจัดหน่วยงานโดยจำแนกตามลักษณะเฉพาะของกลุ่มผู้รับบริการแต่ละกลุ่มที่มีความต้องการเฉพาะด้านแตกต่างกัน เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดบริการภาครัฐแต่ละด้าน สามารถปฏิบัติงานสนองตอบความต้องการของผู้รับบริการเฉพาะกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น กลุ่มทหารผ่านศึก เกษตรกร คนชรา ผู้พิการ ผู้ใช้แรงงาน สตรี และเด็ก เป็นต้น นอกจากนี้ การจัดองค์กรตามกลุ่มผู้รับบริการ ยังมีเป้าหมายเพื่อความสะดวกในการควบคุมจัดการกลุ่มประชากรที่อยู่ในสถานะพิเศษหรือต่างจากพลเมืองทั่วไปของรัฐ เช่น ชนเผ่าพื้นเมืองอเมริกัน แรงงานต่างด้าว และกลุ่มผู้อพยพจากต่างแดน เป็นต้น

หากพิจารณาในมิติการบริหารจัดการภาครัฐ การจัดองค์กรตามกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ เป็นรูปแบบการบริหารงานที่เอื้อให้พลเมืองผู้มีส่วนได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจของภาครัฐ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดและตัดสินใจของรัฐบาลได้โดยตรง การปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับผู้รับบริการอาจเกิดขึ้นโดยผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลสภาพปัญหา ข้อเสนอแนะ ข้อเรียกร้อง ซึ่งเป็นกระบวนการที่เอื้อประโยชน์แก่ทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ กลุ่มผู้รับบริการได้มีช่องทางในการแสดงบทบาท และมีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ ในขณะเดียวกันกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มเป้าหมายยังมีส่วนช่วยให้หน่วยงานภาครัฐได้รับแรงสนับสนุน เพื่อเป็นฐานความชอบธรรมแก่การตัดสินใจดำเนินโครงการใดๆ ซึ่งอาจตกเป็นเป้าหมายที่ดีในกรณีที่มีความขัดแย้งทางการเมือง

กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับกลุ่มผู้รับบริการ มักนำไปสู่การสร้างกลไกการบริหารงานภาครัฐเพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะอย่างเป็นทางการขึ้น นอกเหนือจากกลไกการบริหารงานที่มีอยู่เดิมของหน่วยงาน ดังเช่นการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระกำกับควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมาย (Independent regulatory boards) ในประเทศสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการอิสระดังกล่าวมีฐานะเป็นองค์กรบริหารที่ทำหน้าที่เป็นกรรมการ (Judiciaries) ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยและควบคุมการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของสาธารณชนหรือกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำหน้าที่อย่างเป็นกลาง เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีอิทธิพลครอบงำเหนือการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐ

4) การจัดองค์กรตามเป้าหมายของการปฏิบัติงาน (Organization by purpose)

การจัดองค์กรตามเป้าหมายของหน่วยงาน นับเป็นหลักการจัดองค์กรที่มีรูปแบบที่ชัดเจนน้อยที่สุด เนื่องจากเกณฑ์สำหรับพิจารณาจัดองค์กรตามเป้าหมายมักจะไม่มีความเกี่ยวข้องกับเกณฑ์การจัดองค์กรในรูปแบบอื่นๆ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น จนยากที่จะจำแนกรูปแบบเฉพาะของการจัดองค์กรตามเป้าหมายได้อย่างชัดเจน อย่างเช่น กรณีของกระทรวงเกษตร หากพิจารณาในแง่ของเป้าหมายด้านการส่งเสริมการประกอบอาชีพเกษตรกร อาจนับได้ว่าเป็นการจัดองค์กรโดยยึดเป้าหมายเป็นเกณฑ์ แต่ใน

ขณะเดียวกัน หากพิจารณาจากกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการของหน่วยงาน ก็อาจเข้าเกณฑ์การจัดองค์กรตามกลุ่มผู้รับบริการไปด้วย

การนำหลักเกณฑ์การจัดองค์กรตามเป้าหมายของหน่วยงานมาใช้วิเคราะห์รูปแบบการจัดองค์กรภาครัฐ ยังอาจนำไปสู่ประเด็นปัญหาความยุ่งยากอย่างน้อยสองประการ กล่าวคือ ประการแรก การระบุถึงเป้าหมายเฉพาะที่ชัดเจนของหน่วยงานภาครัฐเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เพราะนอกจากแต่ละหน่วยงานจะมีการปฏิบัติงานที่มีขอบเขตกว้างขวางแล้ว ทุกหน่วยงานล้วนมีเป้าหมายสุดท้ายร่วมกัน นั่นคือ เป้าหมายเพื่ออำนวยประโยชน์ของสาธารณะ (Public goal) ต่างจากกรณีของหน่วยงานในภาคเอกชนที่มีเป้าหมายเฉพาะหน่วยงานอย่างชัดเจน เช่น ยอดขายที่เพิ่มขึ้น หรือระดับความพึงพอใจในคุณภาพการบริการที่สูงขึ้น เป็นต้น

ความยากลำบากในการนำหลักการจัดองค์กรตามเป้าหมายมาใช้กับหน่วยงานภาครัฐ ส่วนหนึ่งยังเป็นผลจากลักษณะเฉพาะของกลไกการบริหารราชการที่ตายตัวและมีแนวโน้มขยายขนาดของตัวองค์กรอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้ว่า ในขณะที่ภารกิจหลายด้านของรัฐได้รับการจัดการจนบรรลุเป้าหมายและมีระบบบริหารงานที่ลงตัวแล้ว แต่เมื่อเวลาผ่านไปแทนที่หน่วยงานดังกล่าวจะมีขนาดคงที่หรือลดขนาดลงตามขอบเขตภารกิจและความจำเป็นที่ลดลง หากแต่หน่วยงานดังกล่าวกลับยิ่งขยายขนาดของตัวองค์กรให้ใหญ่โตขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของการแปรเปลี่ยนเป้าหมายของหน่วยราชการ จากการมุ่งบริหารงานตามภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย มาสู่การมุ่งขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ เพิ่มงบประมาณขยายหน่วยงาน รวมถึงการขยายบทบาทออกไปทำภารกิจบางอย่างทั้งที่ไม่ใช่หน้าที่หลักของหน่วยงาน

อย่างไรก็ดี รูปแบบการจัดองค์กรตามเป้าหมายจะมีความสำคัญอย่างมากในกรณีที่ภาครัฐต้องเผชิญกับปัญหาเร่งด่วน ซึ่งหน่วยราชการที่มีอยู่เดิมไม่สามารถจัดการได้อย่างคล่องตัวและรวดเร็ว หรือในกรณีการดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ซึ่งไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบเป็นเจ้าภาพชัดเจน ดังนั้น ทางออกหนึ่งที่ภาครัฐจะดำเนินการเพื่อรับมือกับปัญหาในกรณีดังกล่าวได้ก็คือ การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นเพื่อปฏิบัติภารกิจตามเป้าหมายเฉพาะ ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมโอกาสทางเศรษฐกิจ (Office of Economic Opportunity) เพื่อรับผิดชอบการดำเนินโครงการตามนโยบายการทำสงครามกับความยากจนในสมัยประธานาธิบดีจอห์นสันของสหรัฐอเมริกา เช่นเดียวกับในกรณีประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีการจัดองค์กรตามเป้าหมายในรูปของหน่วยงานเฉพาะกิจ (Administrations de mission) เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากโครงสร้างหน่วยราชการที่มีอยู่เดิม โดยมีการกำหนดพันธกิจเฉพาะอย่างชัดเจน และมีกรอบระยะเวลาการดำเนินงานที่จำกัด เป็นต้น

รูปแบบการจัดองค์กรตามเป้าหมาย นอกจากจะใช้ในการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาเฉพาะกิจในรูปขององค์กรแบบชั่วคราว (Temporary organization) ดังกล่าวมาแล้ว ยังอาจนำมาใช้สำหรับจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ประสานความร่วมมือในการขับเคลื่อนนโยบายและแผนงานบางเรื่อง ซึ่ง

ต้องอาศัยการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหลายหน่วยงาน หรือเป็นแผนงานที่ไม่มีหน่วยงานใดสามารถรับผิดชอบขับเคลื่อนให้สำเร็จได้หากไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งสำนักงาน “Drug Czar” และ “AIDS Czar” ในประเทศสหรัฐอเมริกา หน่วยงานดังกล่าวปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกับการทำงานของหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลาง แต่ความแตกต่างอยู่ที่หน่วยงานใหม่ทั้งสองกรณีนี้มีฐานะเป็นองค์กรแบบชั่วคราว (Temporary organization) ซึ่งจะถูยุบไปเมื่อปฏิบัติภารกิจบรรลุเป้าหมาย หรือสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาลงสู่ระดับท้องถิ่นได้สำเร็จแล้วตามเป้าหมาย

การจัดตั้งองค์กรแบบชั่วคราวในรูปของหน่วยประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐเพื่อขับเคลื่อนนโยบายหรือจัดการปัญหาร่วมกัน ยังอาจจัดตั้งขึ้นในรูปแบบคณะกรรมการที่มีสมาชิกจากหลากหลายกระทรวง (Interministerial committees) หรือคณะกรรมการที่มีสมาชิกจากตัวแทนหน่วยงานภายในกระทรวงเดียวกัน (Interdepartment committees) ตัวอย่างขององค์กรประสานงานในรูปคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานในลักษณะนี้ ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนที่สุดในประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ รัฐบาลฝรั่งเศสมีการจัดตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการขึ้นเพื่อจัดการภารกิจที่มีลักษณะทับซ้อนระหว่างหน่วยงาน หรือเพื่อจัดการข้อขัดแย้งในการบริหารนโยบาย โดยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมีทั้งในระดับส่วนราชการ คณะกรรมการระดับกระทรวง และคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยประธานาธิบดี ลักษณะสำคัญขององค์กรในรูปคณะกรรมการ แตกต่างจากองค์กรประสานงานดังเช่นกรณีของสำนักงานข้าราชการในประเศสหรัฐอเมริกา ตรงที่องค์กรในรูปคณะกรรมการมิได้ทำหน้าที่ประสานงานเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังเป็นช่องทางสำคัญสำหรับการเจรจาต่อรองและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

2.2.2 การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กร (Internal organization)

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายใน (Internal structure) เป็นอีกหนึ่งประเด็นหลักในการวิเคราะห์รูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารองค์กร สำหรับแนวทางการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรภาครัฐโดยทั่วไป สามารถจำแนกออกเป็น 2 แนวทางหลักคือ การจัดโครงสร้างแบบลำดับชั้น (Hierarchical approach) ซึ่งเป็นแนวทางหลักในการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ แม้มีข้อวิพากษ์วิจารณ์ถึงข้อด้อยในประการต่างๆ มาโดยตลอด แต่รูปแบบโครงสร้างแบบลำดับชั้นยังคงเป็นโครงสร้างพื้นฐานของหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ ส่วนอีกแนวทางหนึ่งคือ การจัดโครงสร้างแบบไม่ยึดลำดับชั้น (Nonhierarchical approach) เป็นแนวทางการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งมุ่งเน้นความยืดหยุ่นต่อสถานการณ์และเงื่อนไขแวดล้อมการบริหารงานภาครัฐ และให้ความสำคัญกับกระบวนการตัดสินใจทางบริหารของหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก²⁶

²⁶ B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*, pp. 161-163.

1) การจัดโครงสร้างแบบลำดับชั้น (Hierarchical approach)

การจัดโครงสร้างภายในองค์กรแบบลำดับชั้น มีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างระบบการควบคุมและสื่อสารภายในหน่วยงานตามลำดับชั้นบังคับบัญชา รูปแบบการบริหารงานในหน่วยงานแบบลำดับชั้นจึงตั้งอยู่บนระบบบริหารตามสายการบังคับบัญชา (Chain of command) และมีโครงสร้างองค์กรแบบพีระมิด กล่าวคือ บุคคลผู้อยู่ในตำแหน่งสูงสุดของโครงสร้างลำดับชั้นเป็นผู้รับผิดชอบการตัดสินใจต่างๆ ซึ่งผลการตัดสินใจดังกล่าวจะผูกพันต่อสมาชิกทั้งหมดขององค์กรที่อยู่ในตำแหน่งลำดับต่ำลงมา ในขณะที่ผู้อยู่ในตำแหน่งลำดับชั้นที่ต่ำกว่า มีหน้าที่ต้องสื่อสารรายงานข้อมูลต่างๆ ขึ้นไปยังผู้ที่อยู่ในตำแหน่งเหนือกว่าตนเป็นทอดๆ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดใช้พิจารณาประกอบการตัดสินใจ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการจัดโครงสร้างภายในองค์กรแบบลำดับชั้นจะมีเป้าหมายเพื่อสร้างระบบการบริหารที่เน้นเอกภาพในการควบคุมบังคับบัญชา รวมถึงการตัดสินใจทางการบริหารที่รัดกุมและให้ผลลัพธ์ที่คาดการณ์ได้ แต่ในทางปฏิบัติ การบริหารงานภายใต้โครงสร้างแบบลำดับชั้น กลับเป็นที่มาของจุดอ่อนทางการบริหารในระบบราชการหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นความล่าช้าในทางการทำงาน (Bureaucratic red tape) อันเนื่องมาจากความตายตัวของระบบขั้นตอนการสั่งการแบบลำดับชั้นสูงต่ำ การขาดการประสานงานและความซ้ำซ้อนในการทำงาน ซึ่งเป็นผลมาจากการแบ่งแยกขาดจากกันระหว่างหน่วยงานต่างลำดับชั้น (Stratum) หรือต่างสายการบังคับบัญชา ส่งผลให้แต่ละชั้นยึดเป้าหมายการทำงานของตนเองเป็นหลักเหนือเป้าหมายขององค์กร รวมไปถึงการทำงานที่ยึดความสัมพันธ์ส่วนตัวอยู่เหนือความสัมพันธ์แบบสูงต่ำ (Superior-subordinate relationships) ตามโครงสร้างที่เป็นทางการ

2) การจัดโครงสร้างแบบไม่ยึดลำดับชั้น (Non-hierarchical approach)

การจัดโครงสร้างแบบไม่ยึดลำดับชั้น เป็นแนวทางสำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในที่มุ่งขจัดปัญหาในการบริหารงานภาครัฐที่ตั้งอยู่บนโครงสร้างแบบลำดับชั้นแบบเดิม โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานภาครัฐ แนวทางการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในแบบไม่ยึดลำดับชั้นตั้งอยู่บนแนวคิดให้ความสำคัญกับลักษณะเฉพาะในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างในการทำงานของภาครัฐที่ไม่มีเป้าหมายชี้วัดความสำเร็จหรือล้มเหลวที่ชัดเจนอย่างเป้าหมายในรูปผลกำไรของหน่วยงานภาครัฐกิจ ซึ่งมีส่วนสำคัญทั้งต่อการพิจารณาผลการตัดสินใจของผู้บริหาร และการประเมินประสิทธิผลของพนักงาน อีกประการหนึ่งคือ การที่ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่มักเป็นตำแหน่งที่ถาวร จึงส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐขาดกลไกการบริหารแบบมุ่งเน้นผลงาน ดังเช่นการบริหารบุคลากรในภาครัฐกิจซึ่งมีทั้งแรงจูงใจและสิ่งคุกคาม (Incentives and threats)

ลักษณะสำคัญอีกประการที่เป็นเหตุผลให้หน่วยงานภาครัฐต้องมีการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานในรูปแบบเฉพาะของตนเองก็คือ การบริหารงานภาครัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญไม่เฉพาะแต่

บุคลากรที่ปฏิบัติงานภายในหน่วยงานเท่านั้น หากยังต้องให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้รับบริการของหน่วยงานด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐมีการรวมตัวเคลื่อนไหวกดดัน ประกอบกับกระบวนการตัดสินใจในหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีได้เกิดขึ้นจากฝ่ายข้าราชการประจำในหน่วยงานแต่เพียงลำพัง หากยังมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้น การทำความเข้าใจรูปแบบการบริหารงานภาครัฐในแบบโครงสร้างลำดับชั้นแต่เพียงอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอแนวทางที่จะช่วยให้เข้าใจความซับซ้อนของการบริหารงานภาครัฐได้ดีที่สุด ควรเป็นการมองระบบการทำงานขององค์กรภาครัฐในฐานะที่เป็นระบบของการประสานความร่วมมือและการต่อรอง (System of cooperation and bargaining) หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ การให้ความสำคัญกับมิติของการเมืองในการบริหารราชการ

หนึ่งในตัวแบบการจัดโครงสร้างภายในหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งตั้งอยู่บนฐานแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการประสานความร่วมมือและการต่อรองก็คือ ตัวแบบการจัดโครงสร้างระบบบริหารจัดการ (Governance model)²⁷ ซึ่งเป็นตัวแบบที่สร้างขึ้นจากสมมติฐานที่ว่า การจัดโครงสร้างองค์กร (Organization structure) มีความสัมพันธ์กับการจัดรูปแบบการตัดสินใจทางการบริหารภายในองค์กร (Form of decision making) เนื่องจากหน่วยงานแต่ละหน่วยต่างมีภารกิจและเป้าหมายในการทำงานที่แตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องมีการจัดรูปแบบโครงสร้างการตัดสินใจภายในหน่วยงานในรูปแบบที่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของภารกิจและเป้าหมายของหน่วยงาน

ด้วยเหตุที่ในองค์กรหนึ่งๆ ย่อมประกอบด้วยหน่วยงานย่อยหลายหน่วยงาน การจัดโครงสร้างภายในองค์กรจึงอาจประกอบด้วยโครงสร้างหน่วยงานย่อยภายในหลากหลายรูปแบบ เพราะการตัดสินใจในประเด็นที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกัน ย่อมเหมาะสมกับรูปแบบการตัดสินใจเฉพาะที่ต่างกัน การจัดโครงสร้างภายในองค์กรจึงควรมีรูปแบบการบริหารจัดการ (Governance structure) ที่หลากหลายตามไปด้วย ในขณะนี้ องค์กรภาครัฐจึงมีโครงสร้างภายในที่ประกอบด้วยกลุ่มโครงสร้างการบริหารจัดการหลายกลุ่มอยู่รวมกัน (Clusters of governance structures) แต่ละกลุ่มอาจเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างการบริหารงานแบบลำดับชั้น (Hierarchical structure) ซึ่งเป็นโครงสร้างการบริหารงานหลักขององค์กร

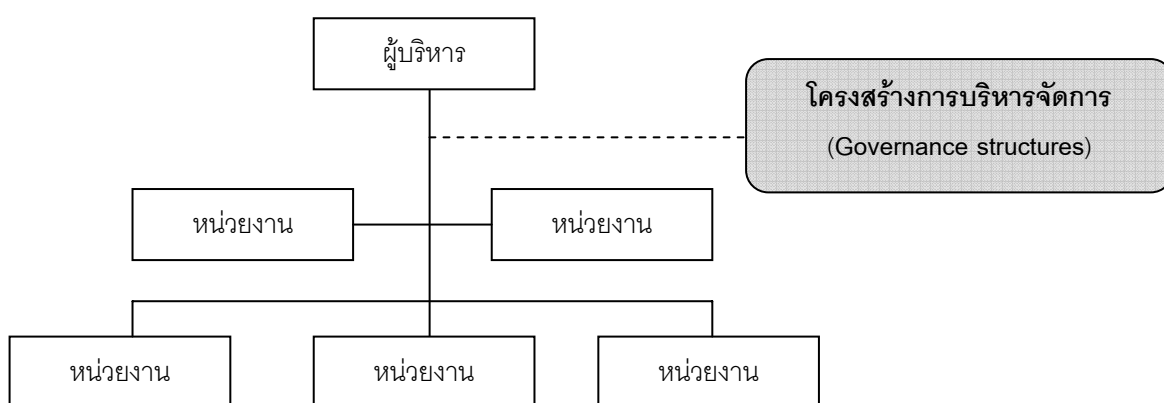
โครงสร้างการบริหารจัดการ (Governance structure) เป็นการจัดหน่วยงานภายในเพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกการตัดสินใจทางการบริหารบนพื้นฐานของกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่าย เป็นการตัดสินใจที่เกิดจากองค์คณะ (Collegial mode of decision) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้การตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการดำเนินการใดๆ ขององค์กรเกิดขึ้นจากผลของการประสานงาน การเจรจาต่อรอง

²⁷ สารสำคัญต่อไปนี้สรุปเก็บความจาก Karen M. Hult and Charles Walcott, Governing Public Organizations: Politics, Structures, and Institutional Design (California: Brooks/Cole Publishing Company, 1989), Chapter 3.

การโต้แย้ง และการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน กระบวนการดังกล่าวจะนำไปสู่การสร้างความชอบธรรม (Legitimacy) แก่การตัดสินใจสุดท้ายขององค์กร อีกทั้งยังช่วยสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมตามหลักการประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในระบบการบริหารงานภาครัฐ ตลอดจนกระตุ้นให้ทุกฝ่ายที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจขององค์กรเกิดสำนึกในความรับผิดชอบ (Sense of accountability) อันมีผลต่อการเสริมสร้างกระบวนการทำงานที่เน้นความโปร่งใสและตรวจสอบได้ขึ้นในหน่วยงานภาครัฐ

แผนภาพที่ 2.1

แสดงการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการในองค์กร (Governance structures)



วัตถุประสงค์ของการจัดโครงสร้างระบบบริหารจัดการ (Governance system) ขึ้นภายในหน่วยงานภาครัฐ ก็เพื่อให้มีกลไกการบริหารงานที่ช่วยเติมเต็มช่องโหว่และปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องในกระบวนการตัดสินใจตามกลไกการควบคุมแบบลำดับขั้นที่มีอยู่เดิม หน่วยงานภาครัฐจึงสามารถจัดตั้งโครงสร้างระบบบริหารจัดการในรูปแบบที่เหมาะสมกับการจัดการภารกิจของตนเองได้ โดยโครงสร้างระบบบริหารจัดการที่ตั้งขึ้นอาจมีฐานะเป็นองค์กรที่เป็นทางการ (Formal structure) หรือแบบไม่เป็นทางการ (Informal structure) ก็ได้ นอกจากนี้ ในองค์กรหนึ่งๆ อาจมีรูปแบบโครงสร้างหน่วยบริหารจัดการที่หลากหลายได้มากกว่ารูปแบบเดียว

สำหรับรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการที่อาจพบได้ในหน่วยงานภาครัฐ ประกอบด้วยองค์กรที่มีรูปแบบการจัดโครงสร้างการตัดสินใจที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

2.1) โครงสร้างสำหรับวินิจฉัยข้อพิพาท (Adjudicative structures)

ในกรณีที่การบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐต้องประสบกับประเด็นข้อพิพาทขัดแย้งระหว่างสองฝ่าย องค์กรภาครัฐอาจจัดให้มีโครงสร้างภายในแบบองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้น โดยแยกต่างหากจากโครงสร้างการทำงานตามลำดับขั้นขององค์กร องค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทจะทำหน้าที่เป็นกลไกการจัดการเพื่อ

หาทางยุติข้อพิพาทด้วยความเป็นกลาง โดยมีกระบวนการที่เปิดให้ทั้งสองฝ่ายที่ขัดแย้งกันได้มีสิทธิเสนอข้อมูล หลักฐาน และรับฟังข้อโต้แย้งซึ่งกันและกัน ต่อหน้าผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจที่เป็นกลาง (Neutral decision maker) การวินิจฉัยตัดสินข้อพิพาทจะตั้งอยู่บนข้อมูล ข้อเท็จจริง และหลักฐานที่ทั้งสองฝ่ายนำมาโต้แย้งกัน ผลการตัดสินใจที่เกิดขึ้นจึงมักเป็นไปในลักษณะที่มีฝ่ายหนึ่งแพ้และฝ่ายหนึ่งชนะ

การทำงานของโครงสร้างบริหารจัดการข้อพิพาทในลักษณะดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับกระบวนการพิจารณาคดีของศาลในแบบแองโกลอเมริกัน (Anglo-American) ตัวอย่างการนำตัวแบบองค์กรจัดการข้อพิพาทมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ เช่น การจัดตั้งหน่วยงานรับเรื่องราวร้องเรียนของผู้พิการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการบริการด้านสวัสดิการสังคมจากสำนักงานความมั่นคงทางสังคม (Office of Social Security) ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยองค์กรจัดการข้อพิพาทจะทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียน และเรียกผู้กล่าวหาและตัวแทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมาให้การ พร้อมแสดงหลักฐานโต้แย้งอย่างเป็นธรรม หากพบว่าผู้ปฏิบัติงานของรัฐบาลมีความผิดจริงตามข้อร้องเรียน คณะกรรมการอนุญาโตตุลาการก็จะมีข้อวินิจฉัยตัดสินให้หน่วยงานดังกล่าวต้องจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้เสียหาย

2.2) โครงสร้างสำหรับวินิจฉัยทางเลือกในการตัดสินใจ (Adversarial structures)

ในกรณีที่ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐต้องดำเนินการตัดสินใจในการบริหารองค์กร ซึ่งเป็นประเด็นที่ตั้งอยู่บนความเห็นที่แตกต่างหรือขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มคนหลากหลายฝ่าย หน่วยงานดังกล่าวอาจจัดให้มีองค์กรวินิจฉัยทางเลือกในการตัดสินใจขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกในการดึงตัวแทนของแต่ละฝ่ายที่มีมุมมองและจุดยืนที่แตกต่างได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการหาทางออกร่วมกัน โดยอาศัยการเจรจาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อหาทางประนีประนอม (Compromise) และวินิจฉัยทางออกที่เป็นข้อยุติบนฐานของความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) โดยมีบุคคลกลางที่มีส่วนร่วมในการเสนอข้อโต้แย้งถกเถียง (Passive decision maker) ทำหน้าที่ผู้ทำการตัดสินใจขั้นสุดท้ายตามผลการตกลงที่เป็นข้อยุติของที่ประชุม ผลการตัดสินใจที่เกิดขึ้นจึงไม่ใช่ลักษณะที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้หรือเสีย แต่มักเป็นทางออกในลักษณะของข้อต่อรองและการประนีประนอมกันของทุกฝ่าย

การนำรูปแบบองค์กรวินิจฉัยทางเลือกในการตัดสินใจ (Adversarial structure) มาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ มักปรากฏในรูปของการจัดตั้งคณะกรรมการเจรจาต่อรองระหว่างต่างฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจของหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการออกกฎหมายข้อบังคับทางราชการหรือออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของหลายฝ่ายในสังคม หน่วยงานภาครัฐจำเป็นจะต้องเปิดพื้นที่ให้ตัวแทนของทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องดังกล่าว ได้เข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็น นำเสนอข้อโต้แย้งและข้อเรียกร้องต่างๆ ตลอดจนหาข้อยุติที่ยอมรับร่วมกัน ก่อนที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจสุดท้ายของหน่วยงานดังกล่าวจะประกาศให้มีผลบังคับใช้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจสุดท้ายในเรื่องที่มีการโต้แย้งต่อรองกันนั้น ยังคงอยู่ที่บุคคลคนเดียว ซึ่งอาจเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน ผลการ

เจรจาต่อรองประนีประนอมที่เกิดขึ้นจึงยังมีข้อข้อยุติ หากแต่เป็นเพียงทางเลือกหนึ่งที่ผู้บริหารของหน่วยงานดังกล่าวต้องนำมาพิจารณาประกอบ ก่อนดำเนินการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

ตัวอย่างหนึ่งของการนำรูปแบบองค์กรวินิจัยทางเลือกในการตัดสินใจมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐคือ กรณีที่อิลเลียต ริชาร์ดสัน (Elliot Richardson) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม สหรัฐอเมริกา ได้จัดตั้งคณะกรรมการจากตัวแทนหน่วยงานทั้งหมดภายในกระทรวงขึ้น มีสถานะเป็นโครงสร้างการบริหารจัดการ (Governance structure) ภายในสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี การจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อให้ตัวแทนของหน่วยงานต่างๆ ภายในกระทรวง ได้เข้ามามีส่วนร่วมเสนอแนะข้อคิดเห็น ข้อโต้แย้ง และถกเถียงในประเด็นเชิงนโยบายที่รัฐมนตรีกำลังจะตัดสินใจ ผลการประชุมของคณะกรรมการดังกล่าวก่อให้เกิดทางเลือกเชิงนโยบายที่หลากหลาย (Policy options) ซึ่งรัฐมนตรีจะเป็นผู้ตัดสินใจเลือกแนวทางที่เห็นว่าเหมาะสมที่สุดในขั้นสุดท้าย

2.3) โครงสร้างสำหรับตัดสินใจร่วมของตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(Collegial-competitive structures)

องค์กรตัดสินใจร่วมของตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นโครงสร้างการบริหารจัดการที่อำนาจการตัดสินใจสุดท้ายอยู่ที่ตัวของคณะ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์หลากหลายฝ่าย (Collegial mode of decision making) ผลการตัดสินใจสุดท้ายขององค์กรในรูปแบบนี้ จึงถือได้ว่าเป็นการตัดสินใจขององค์กรไปโดยปริยาย รูปแบบองค์กรตัดสินใจร่วมของคณะดังกล่าว มีเป้าหมายเพื่อให้ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์หลากหลายฝ่าย (Multiple interests) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจขององค์กรโดยตรง ผ่านกระบวนการต่อสู้แข่งขันกันภายในของคณะ ด้วยการนำเสนอข้อมูลและข้อโต้แย้ง ถกเถียงเพื่อชักจูงและโน้มน้าวฝ่ายต่างๆ ให้เห็นพ้องหรือยอมรับข้อเสนอของฝ่ายตน จากนั้นสมาชิกขององค์กรทั้งหมดจะเป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจสุดท้ายร่วมกัน ดังนั้น ผลการตัดสินใจที่เกิดขึ้นจากองค์กรที่ประกอบด้วยสมาชิกหลากหลายฝ่ายที่แข่งขันกัน จึงมักจะไม่ใช่ข้อยุติที่เป็นผลจากการเจรจาต่อรองหรือประนีประนอม หากแต่เป็นการหาข้อยุติที่อาศัยกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ อย่างการใช้เสียงข้างมากขององค์กรในการตัดสินใจ (Majority vote)

รูปแบบองค์กรตัดสินใจร่วมของตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มักนำมาใช้ในองค์กรภาครัฐที่มีหน้าที่ด้านการบัญญัติระเบียบหรือกฎหมายต่างๆ (Legislative institutions) ดังกรณีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาการออกกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศแถบยุโรปตะวันตกและประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากตัวแทนภาคอุตสาหกรรม กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และตัวแทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ในการพิจารณาแนวทางการออกข้อกำหนดและระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจำกัดการปล่อยมลพิษสิ่งแวดล้อม หรือกรณีการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Products Safety Commission) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากตัวแทนสหพันธ์

ผู้บริโภค ตัวแทนผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอาหาร และตัวแทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการติดป้ายคำเตือนในฉลากผลิตภัณฑ์ และการให้ข้อมูลสารเคมีที่มีผลต่อสุขภาพผู้บริโภคในฉลากผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

2.4) โครงสร้างสำหรับสร้างฉันทามติร่วมกันในการตัดสินใจ

(Collegial-consensual structures)

องค์กรสร้างฉันทามติร่วมกันในการตัดสินใจ เป็นการจัดตั้งองค์กรตัดสินใจร่วมกันขององค์กรคณะ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้สมาชิกขององค์กรได้ร่วมกันพิจารณาไตร่ตรองเพื่อหาฉันทามติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยทั่วไปมักเป็นการพิจารณาตัดสินใจในเรื่องที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานยังไม่มีคำตอบชัดเจน ทั้งในเรื่องของเป้าหมายและวิธีการดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจในเรื่องที่ต้องอาศัยดุลยพินิจของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านต่างๆ องค์กรตัดสินใจในรูปแบบของการสร้างฉันทามติร่วมกัน จะทำหน้าที่เป็นกลไกการหารือแบบระดมสมอง (Brainstorming sessions) จากนั้นบรรดาความคิดเห็น มุมมอง และข้อเสนอแนะจากสมาชิกทั้งหมดในองค์กรคณะ จะถูกกลั่นกรองและหลอมรวมขึ้นมาเป็นข้อคิดเห็นร่วม ซึ่งเป็นการตัดสินใจที่สมาชิกทั้งหมดต่างเห็นพ้องต้องกัน

รูปแบบขององค์กรสร้างฉันทามติร่วมกันในการตัดสินใจ มักปรากฏในรูปแบบของการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาที่มาจากผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ (Advisory panel of experts) เพื่อทำหน้าที่พิจารณา กลั่นกรองและร่วมกันแสวงหาแนวทางในการตัดสินใจที่เหมาะสมที่สุดสำหรับองค์กร เช่น กรณีที่หน่วยงานภาครัฐต้องตัดสินใจดำเนินโครงการใดๆ ซึ่งเป็นที่โต้แย้งถกเถียงกันในสังคมเกี่ยวกับความเป็นไปได้ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น รวมไปถึงแนวทางที่ถูกต้องในทางปฏิบัติ การแสวงหาข้อยุติ อันจะเป็นแนวทางในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายขององค์กร จำเป็นต้องอาศัยการระดมผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เข้ามาร่วมกันวินิจฉัยและสร้างความกระจ่างชัดในประเด็นที่เป็นที่ถกเถียง ตลอดจนนำเสนอทางออกที่เป็นข้อยุติบนฐานของความรู้และความเชี่ยวชาญ ดังเช่นการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาจากผู้ทรงคุณวุฒิ (Advisory board) หรือการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญขึ้นมาเป็นคณะทำงานเฉพาะกิจ (Task force) ขึ้นในหน่วยงานภาครัฐ

2.5) โครงสร้างสำหรับตัดสินใจร่วมกันแบบมีตัวกลาง

(Collegial-Mediative Structures)

องค์กรตัดสินใจร่วมกันแบบมีตัวกลางเป็นรูปแบบการตัดสินใจร่วมกันขององค์กรคณะ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของกลุ่มผู้ที่มีผลประโยชน์ ขัดแย้งหรือมีความต้องการขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกันตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป และมีตัวแทนฝ่ายที่เป็นกลางทำหน้าที่ตัวกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ย (Mediator) และแสวงหาข้อยุติที่ตัวแทนฝ่ายที่ขัดแย้งกันสามารถยอมรับร่วมกันได้ โดยตัวแทนของฝ่ายที่เป็นกลางมิได้อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย หากมีบทบาทเพียงการเสนอแนะแนวทางการสร้างข้อยุติแก่ฝ่ายที่มีความ

ขัดแย้งกันบนฐานของการประนีประนอมรวมขอมกัน ดังนั้น ข้อตกลงร่วมกันหรือฉันทามติที่เกิดขึ้นจากกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยจึงถือเป็นการใช้อำนาจตัดสินใจร่วมขององค์คณะ

รูปแบบองค์กรตัดสินใจร่วมกันแบบมีตัวกลางที่ปรากฏในหน่วยงานภาครัฐ มักเป็นไปในรูปของการจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคี ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของสองฝ่ายที่มีข้อขัดแย้งกัน และตัวแทนของฝ่ายที่สามที่มีความเป็นกลาง (Third party) ดังเช่นกรณีการตัดสินใจเรื่องการกำหนดอัตราค่าแรง ซึ่งนำไปสู่ข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ในกรณีดังกล่าวหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านแรงงานอาจหาข้อยุติโดยการแต่งตั้งตัวแทนบุคคลที่เป็นกลางขึ้นมาทำหน้าที่เจรจาไกล่เกลี่ยหาข้อยุติร่วมกันระหว่างตัวแทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ทั้งนี้ ข้อยุติที่เกิดขึ้นจากกระบวนการไกล่เกลี่ย จะมีความชอบธรรมเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับคุณสมบัติและการเป็นที่ยอมรับนับถือของบุคคลที่ทำหน้าที่ตัวกลางเป็นสำคัญ ตัวอย่างขององค์กรการหาข้อยุติร่วมแบบมีคนกลางซึ่งมีการจัดตั้งขึ้นในหน่วยงานภาครัฐ เช่น สำนักงานบริการไกล่เกลี่ยโดยคนกลางแห่งสหพันธรัฐ (Federal Mediation and Conciliation Service) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่หาทางออกร่วมกันระหว่างฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการเลือกปฏิบัติทางอายุ (Age Discrimination Act) เป็นต้น

2.2.3 โครงสร้างการบริหารจัดการแบบเครือข่าย (Governance networks)

ลักษณะเฉพาะอีกประการหนึ่งในกระบวนการบริหารจัดการภาคสาธารณะ ซึ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงในการจัดโครงสร้างระบบบริหารงานภาครัฐก็คือ การตัดสินใจเชิงนโยบายและการบริหารของหน่วยงานหนึ่งๆ มักจะมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นอยู่เสมอ ลักษณะของการทำงานแบบเชื่อมโยงตัดข้ามหน่วยงานนั้น อาจเป็นไปในรูปของการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างสังกัดหรือต่างระดับ การมีกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติบังคับให้หน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งต้องมีการทบทวนร่วมกัน หรือการมีตัวแสดงจากหลากหลายภาคส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องในการดำเนินงานของหน่วยงาน ฉะนั้น นอกเหนือจากการมีระบบบริหารจัดการภายในหน่วยงานแล้ว (Governance structure) องค์กรภาครัฐยังจำเป็นต้องมีระบบบริหารจัดการผ่านเครือข่าย (Governance networks)²⁸ ในรูปแบบต่างๆ อีกด้วย

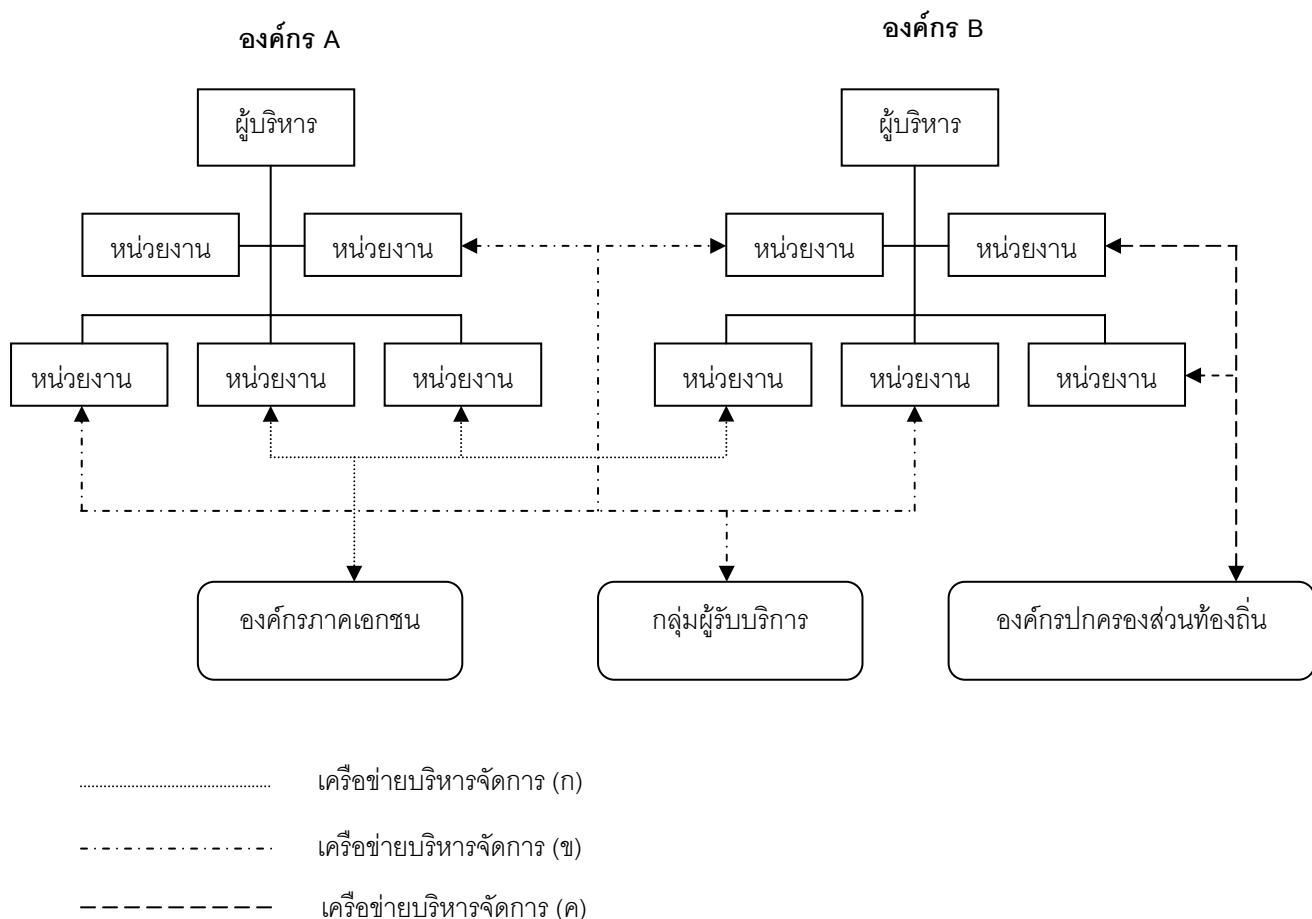
โดยทั่วไปโครงสร้างการบริหารงานหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์กรมักจะมีได้ดำรงอยู่อย่างโดดเดี่ยว เพราะการทำงานของแต่ละหน่วยงานจำเป็นต้องมีการประสานเชื่อมโยงกับทั้งบุคคลในตำแหน่งต่างๆ กลุ่มคนที่หลากหลาย ตลอดจนหน่วยงานอื่นทั้งที่เป็นหน่วยงานในภาครัฐด้วยกันและหน่วยงานใน

²⁸ สารสำคัญของแนวคิดเรื่องระบบบริหารจัดการแบบเครือข่ายที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้สรุปเก็บความจาก Karen M. Hult and Charles Walcott, *Governing Public Organizations: Politics, Structures and Institutional Design*, pp. 96-111.

ภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินนโยบายที่ต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมตัดสินใจจากหลายภาคส่วน เครือข่ายการบริหารจัดการจะมีความสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกเชื่อมประสานการทำงานระหว่างหน่วยต่างๆ ทั้งภายในองค์กรเดียวกันและข้ามองค์กร

การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการในรูปเครือข่าย อาจเป็นได้ทั้งเครือข่ายในรูปแบบเป็นทางการที่จัดตั้งขึ้นอย่างถาวร (Formal / permanent) หรือเป็นเครือข่ายการบริหารงานเฉพาะกิจแบบไม่เป็นทางการ (Informal / contemporary) ในทำนองเดียวกันกับการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการภายในองค์กร (Governance structures) ดังได้กล่าวไปข้างต้น นั่นคือ โครงสร้างการบริหารจัดการแบบเครือข่ายอาจเป็นหน่วยงานอีกรูปแบบหนึ่งที่ผู้บริหารสามารถจัดตั้งขึ้นเพิ่มเติมจากโครงสร้างการบริหารงานแบบลำดับชั้น (Hierarchical structure) ที่มีอยู่เดิม นอกจากนี้ การจัดโครงสร้างระบบบริหารจัดการแบบเครือข่ายยังสามารถจัดได้หลากหลายรูปแบบ โดยขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของกระบวนการตัดสินใจในการจัดการภารกิจ นโยบาย หรือประเด็นปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไป อีกทั้งในองค์กรหนึ่งๆ ยังอาจจัดให้มีเครือข่ายการบริหารจัดการได้หลากหลายรูปแบบในเวลาเดียวกันอีกด้วย ดังแผนภาพ

แผนภาพที่ 2.2
แสดงโครงสร้างการบริหารจัดการในรูปเครือข่าย (Governance networks)



รูปแบบของเครือข่ายการบริหารจัดการ (Governance networks) ที่พบได้ในระบบบริหารงานภาครัฐมีดังต่อไปนี้

1) เครือข่ายแบบราชการ (Bureaucratic networks)

เครือข่ายการบริหารจัดการแบบราชการเป็นรูปแบบการประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานที่พบเห็นได้ทั่วไป เครือข่ายในรูปแบบนี้ทำหน้าที่เชื่อมโยงโครงสร้างการบริหารจัดการต่างๆ เข้าด้วยกัน โดยผ่านระเบียบขั้นตอนการรายงานที่เป็นมาตรฐาน (Reporting procedures) และความสัมพันธ์ในการใช้อำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้นในระบบราชการ ดังนั้น การเข้าร่วมในเครือข่ายของหน่วยงานต่างๆ จึงถูกกำหนดโดยตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามสายการบังคับบัญชาเป็นหลัก เครือข่ายการบริหารจัดการแบบราชการจึงมักมีรูปแบบที่แน่นอนชัดเจน มีระบบการทำงานตามระเบียบแบบแผน ซึ่งทุกฝ่ายที่เข้าร่วมในเครือข่ายต่างยึดถือปฏิบัติเป็นปกติในหน่วยงานของตนเองอยู่แล้ว ดังจะเห็นได้ว่าหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ต่างต้องเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายการบริหารจัดการแบบราชการไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นผลจากการกำหนดโดยระเบียบ กฎหมาย หรือคำสั่งของผู้บริหาร

2) เครือข่ายในรูปแบบคณะทำงาน (Team-based networks)

การบริหารจัดการแบบเครือข่ายในรูปแบบของคณะทำงาน เป็นการประสานการทำงานร่วมกันข้ามหน่วยงานโดยเน้นการสร้างความร่วมมือแบบกลุ่ม (Collaboration) และกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของสมาชิกตัวแทนหน่วยงานที่เข้าร่วมในคณะทำงานเป็นสำคัญ (Collegiality) กลไกการประสานการทำงานร่วมกันในรูปแบบของคณะทำงาน ตั้งอยู่บนฐานของการมีคุณค่าร่วมกันบางอย่าง (Shared values) เช่น เป้าหมายของภารกิจร่วม เป็นต้น รวมถึงการมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Trust) ในหมู่สมาชิกตัวแทนหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามารวมกลุ่มกันขึ้นเป็นคณะทำงาน

ในขณะที่การทำงานร่วมกันในรูปแบบเครือข่ายแบบราชการให้ความสำคัญกับตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และระเบียบปฏิบัติที่สมาชิกในเครือข่ายต่างยึดถือปฏิบัติร่วมกัน เครือข่ายการทำงานร่วมกันในรูปแบบคณะทำงานกลับให้ความสำคัญกับสมาชิกภาพ (Membership) และการสร้างฉันทามติร่วมกัน (Consensus) เป็นหลัก โดยส่วนใหญ่เครือข่ายการบริหารจัดการร่วมระหว่างหน่วยงานในรูปแบบของคณะทำงาน มักจะมีการจัดตั้งขึ้นในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินภารกิจเฉพาะหน้าบางอย่างหรือจัดการประเด็นปัญหาเร่งด่วน ซึ่งหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง จึงจำเป็นต้องระดมตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมกันตั้งเป็นคณะทำงาน

3) เครือข่ายแบบกระจายอำนาจการตัดสินใจ (Decentralized networks)

การประสานเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันในรูปแบบเครือข่ายแบบกระจายอำนาจการตัดสินใจ เป็นเครือข่ายการบริหารจัดการที่เกิดขึ้นจากกระบวนการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) และการแข่งขันกัน (Competition) ระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อช่วงชิงบทบาทการมีอำนาจนำในเครือข่ายการบริหารนโยบาย

(Policy network) องค์ประกอบของตัวแทนหน่วยงานที่เข้าร่วมในเครือข่ายการบริหารจัดการรูปแบบนี้ จึงมีลักษณะที่เลื่อนไหลแปรเปลี่ยนอยู่เสมอ ขึ้นอยู่กับว่าในประเด็นนโยบายนั้นๆ จะมีตัวแทนจากหน่วยงานหรือภาคส่วนใดต้องการเข้ามาร่วมบ้าง การตัดสินใจที่เกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกันแบบเครือข่ายซึ่งเป็นผลจากการเข้าร่วมแข่งขันช่วงชิงการนำในการบริหารนโยบายของตัวแทนจากหลายหน่วยงาน (Decentralized network) จึงมักจะเป็นการตัดสินใจที่อยู่นอกเหนือการกำกับทิศทางของผู้บริหารองค์กร เพราะการตัดสินใจนั้นเป็นผลมาจากการต่อสู้แข่งขันและช่วงชิงอำนาจนำในการกำหนดทิศทางการตัดสินใจในหมู่ตัวแทนของหน่วยงานต่างๆ ด้วยกันเอง และถือเป็นข้อยุติร่วมกันของทุกฝ่าย

หน่วยบริหารจัดการในรูปเครือข่ายแบบกระจายอำนาจตัดสินใจ มักปรากฏในองค์กรภาครัฐที่มีภารกิจหลักด้านการบริหารจัดการเครือข่ายนโยบาย (Policy networks) โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวทับซ้อนระหว่างอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน ซึ่งต่างก็มีพันธกิจหลักเฉพาะของตัวเอง รวมถึงมีทรัพยากรการบริหารจัดการภายในที่จำกัด แต่ต้องเข้ามามีส่วนรับผิดชอบผลักดันการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวร่วมกัน กลไกการประสานงาน (Coordination) ที่เกิดขึ้นในเครือข่ายดังกล่าวจึงมีลักษณะความสัมพันธ์แบบแข่งขันช่วงชิงอำนาจนำและมุ่งปกป้องผลประโยชน์ในนามหน่วยงานตนเองเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น หน่วยข่าวกรองต่างประเทศ (Foreign Intelligence) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันแบบเครือข่ายระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่มีระบบข้อมูลและกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลเฉพาะที่แตกต่างกัน ได้แก่ สำนักงานข่าวกรองกลาง (Central Intelligence Agency) สำนักงานข่าวกรองฝ่ายความมั่นคง (Defense Intelligence Agency) และหน่วยงานต่างๆ ภายในกระทรวงการต่างประเทศ

4) เครือข่ายแบบเผชิญหน้า (Confrontational networks)

การประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในรูปเครือข่ายแบบเผชิญหน้า มักปรากฏในการบริหารภารกิจซึ่งหน่วยงานทั้งหลายที่เกี่ยวข้องต่างมีจุดยืนและความคิดเห็นไม่ลงรอยหรืออาจถึงขั้นขัดแย้งกัน เช่น การตัดสินใจระดับนโยบายที่สวนทางหรือขัดกับแนวคิดและความต้องการของหน่วยงานระดับปฏิบัติ เป็นต้น เครือข่ายแบบเผชิญหน้าจึงเป็นกลไกสำหรับประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่มีความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกัน (Clashing participants) ให้เข้ามาเผชิญหน้าเพื่อหาทางออกร่วมกัน โดยมีตัวแทนของฝ่ายที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นความขัดแย้ง (Uninvolved party) ทำหน้าที่ตัดสินใจขั้นสุดท้าย ข้อยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของฝ่ายที่สามในเครือข่ายแบบเผชิญหน้ามักจะเป็นไปในลักษณะการเสนอแนวทางออกที่ทั้งสองฝ่ายสามารถยอมรับร่วมกัน (Quasi-resolve conflict) เพื่อให้การทำงานในภาพรวมขององค์กรสามารถดำเนินต่อไปได้

กรณีตัวอย่างการสร้างเครือข่ายบริหารจัดการในรูปแบบเผชิญหน้าซึ่งปรากฏชัดเจนในประเทศสหรัฐอเมริกาคือ คณะกรรมการจัดการหาข้อยุติร่วมระหว่างหน่วยงานต่างๆ ซึ่งแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ในกรณีที่การบริหารงานบางโครงการของรัฐบาลไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น อันเนื่องมาจาก

ปัญหาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเห็นขัดแย้งกันในแนวทางการปฏิบัติที่ควรจะเป็น ดังเช่น การดำเนินโครงการก่อสร้างโรงกำจัดกากวัสดุนิวเคลียร์ ที่เป็นปัญหาขัดแย้งระหว่างกระทรวงพลังงาน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคัดเลือกและตัดสินใจกำหนดสถานที่ก่อสร้างกับรัฐบาลมลรัฐซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ดังกล่าว ทางออกของกรณีนี้ก็คือ การจัดตั้งเครือข่ายการทำงานร่วมระหว่างฝ่ายที่เผชิญหน้ากัน นั่นคือกระทรวงพลังงานกับรัฐบาลมลรัฐเจ้าของพื้นที่ โดยมีตัวแทนสภาองค์กรสหภาพที่คนกลางพิจารณาหาข้อยุติร่วม ซึ่งข้อยุติดังกล่าวจะมีผลในทางปฏิบัติได้เมื่อผ่านการรับรองโดยเสียงข้างมากในสภาองค์กรสหภาพก่อน

5) เครือข่ายแบบเจรจาต่อรอง (Bargaining networks)

เครือข่ายแบบเจรจาต่อรองมีลักษณะคล้ายกับการประสานการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ ในรูปแบบเครือข่ายแบบเผชิญหน้า ตรงที่ตัวแทนฝ่ายต่างๆ ที่เข้าร่วมในเครือข่ายยังคงมีจุดยืนและความคิดเห็นที่แตกต่างกัน (Differing positions) แต่ลักษณะสำคัญที่แตกต่างกันก็คือ การตัดสินใจสุดท้ายที่เกิดขึ้นในเครือข่ายแบบเจรจาต่อรองนั้น เป็นข้อยุติที่เกิดจากกระบวนการเจรจาต่อรอง (Negotiation) และหาทางประนีประนอมร่วมกัน (Compromise) ในระหว่างตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยกันเอง มิใช่การมีคนกลางเข้ามาทำหน้าที่ตัดสินใจข้อยุติดังเช่นเครือข่ายแบบเผชิญหน้า สำหรับสิทธิในการเข้าร่วมในเครือข่ายแบบเจรจาต่อรองนั้น มักจะจำกัดเฉพาะตัวแทนฝ่ายที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในเรื่องนั้นๆ แต่เนื่องจากการเจรจาต่อรองอาจมิได้นำไปสู่ข้อยุติที่ทุกฝ่ายพึงพอใจได้ทั้งหมดเสมอไป ดังนั้น การตัดสินใจข้อยุติในขั้นสุดท้ายของกระบวนการเจรจาต่อรองจึงมักจะต้องอาศัยการมีกฎเกณฑ์กำหนดกติกาการตัดสินใจร่วมกัน เช่น การตัดสินใจด้วยเสียงส่วนใหญ่ (Majority vote) หรือข้อตกลงเกี่ยวกับการออกเสียงในรูปแบบอื่นๆ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา สภาการบริหารงานระดับภูมิภาคแห่งสหพันธรัฐ (Federal regional councils) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1972 ในรัฐบาลประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน (Richard Nixon) นับเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการประสานเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันในรูปแบบเครือข่ายแบบเจรจาต่อรอง (Bargaining network) คณะกรรมการสภาประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ หน่วยงานในสังกัดรัฐบาลสหพันธรัฐ ทั้งที่ตั้งอยู่ในกรุงวอชิงตันและตั้งทำการในระดับพื้นที่ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงของรัฐบาลมลรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค (Technical experts) ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน บทบาทหลักของคณะกรรมการชุดนี้ก็คือ การทำหน้าที่เป็นกลไกการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Intergovernmental cooperation) โดยเฉพาะการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาและการลงทุนของรัฐบาลกลางต้องจัดสรรงบประมาณและโครงการไปยังมลรัฐต่างๆ

6) เครือข่ายแบบปรึกษาหารือ (Consultative networks)

การประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานในรูปแบบเครือข่ายแบบปรึกษาหารือ มักเกิดขึ้นในกรณีการบริหารจัดการภารกิจที่ต้องอาศัยการแลกเปลี่ยนทักษะความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะใน

ด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจดำเนินการใดๆ ซึ่งอาศัยเพียงดุลยพินิจของผู้บริหารแต่เพียงฝ่ายเดียวอาจไม่เพียงพอ เช่น การตัดสินใจดำเนินโครงการที่มีผลกระทบและความเสี่ยงสูงอย่างโรงผลิตไฟฟ้านิวเคลียร์ เป็นต้น ดังนั้น การสร้างเครือข่ายการบริหารจัดการแบบปรึกษาหารือ จึงเป็นกลไกสำคัญในการระดมผู้เชี่ยวชาญ (Experts) จากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้เข้ามาร่วมให้ข้อมูล ข้อสังเกต ข้อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมและเป็นไปได้ รวมตลอดจนระดับความเสี่ยงในด้านต่างๆ เครือข่ายความร่วมมือในรูปแบบนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นกระบวนการปรึกษาหารือก่อนที่จะดำเนินการซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวโดยตรงจะดำเนินการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

การประสานงานในรูปแบบเครือข่ายแบบปรึกษาหารือมักปรากฏในรูปแบบของคณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory boards) ซึ่งแต่งตั้งโดยผู้บริหารภาครัฐระดับสูงของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการบริหารนโยบาย ตัวอย่างเช่น กรณีสถาบันวิเคราะห์ผลกระทบด้านสุขภาพ (Health Effects Institute) ในสังกัดสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีหน้าที่เก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษของเครื่องยนตชนิดต่างๆ เพื่อให้สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและหน่วยงานที่ทำงานในระดับนโยบายอื่นๆ ได้นำไปใช้ประกอบการตัดสินใจ ในการบริหารภารกิจดังกล่าวผู้บริหารสถาบันได้สร้างกลไกการทำงานแบบเครือข่ายปรึกษาหารือขึ้น โดยการจัดตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ (Scientific boards) จำนวน 2 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการวิจัยสุขภาพ (Health Research) และคณะกรรมการที่ปรึกษาผลกระทบด้านสุขภาพ (Health Review) ซึ่งมีบทบาทหลักในการเสนอแนะนโยบาย วิเคราะห์ผลกระทบ และนำเสนอข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ของหน่วยงาน เป็นต้น

7) เครือข่ายพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ (Appeals networks)

ในหลายกรณีการตัดสินใจทางการบริหารของหน่วยงานภาครัฐอาจต้องเผชิญกับการถูกตั้งคำถามถึงความถูกต้องเหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจหน้าที่ ความถูกต้องตามระเบียบของกระบวนการ ไปจนถึงความชอบธรรมของการตัดสินใจ การร้องเรียนให้มีการทบทวนหรืออุทธรณ์การตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐนั้น ในบางกรณีอาจมีรูปแบบขั้นตอนที่เป็นทางการหรือเป็นส่วนหนึ่งในระบบการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังเช่นการอุทธรณ์ให้ศาลพิจารณา (Judicial review) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียนต่อการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐอาจไม่จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการในศาลแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่มีการร้องเรียนอาจอาศัยการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อดำเนินการพิจารณาตรวจสอบและทบทวนการตัดสินใจในเรื่องที่มีการอุทธรณ์ได้

ตัวอย่างหนึ่งของการสร้างเครือข่ายพิจารณาข้ออุทธรณ์ในภาครัฐก็คือ กรณีที่มีหน่วยงานภายนอกเสนอเรื่องอุทธรณ์การตัดสินใจของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency) รัฐบาล

ประธานาธิบดีนิกสันจึงได้มอบหมายให้สำนักงานการจัดการและงบประมาณ (Office of Management and Budget) ตั้งคณะกรรมการจากตัวแทนหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาบทวนการตัดสินใจดำเนินโครงการของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างละเอียด ทั้งในแง่ของผลกระทบทางเศรษฐกิจ (Economic impact) และระดับความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility) ต่อมา รัฐบาลประธานาธิบดีโรแกนได้จัดตั้งคณะกรรมการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประจำคณะรัฐมนตรี (Cabinet Council on Natural Resources and the Environment) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน (Interior Secretary) เป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาบทวนการตัดสินใจเชิงนโยบายของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ เป็นต้น

2.2.4 รูปแบบการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ (Public accountability)

การจัดโครงสร้างระบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญเพื่อให้กระบวนการทำงานที่เกิดขึ้นเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) นั้น เป็นการออกแบบระบบบริหารจัดการที่ได้มุ่งเน้นการสร้างกลไกการควบคุมสั่งการที่มีประสิทธิภาพ (Control system) ดังเช่นการจัดโครงสร้างระบบบริหารงานตามลำดับชั้น (Hierarchy) ในระบบราชการแบบดั้งเดิม ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการสำคัญที่ว่าหากควบคุมปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการบริหารได้เป็นอย่างดีแล้ว ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมเป็นไปตามเป้าหมายที่องค์กรได้วางไว้ หากแต่ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของการจัดโครงสร้างระบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือ การจัดรูปแบบการบริหารงานที่ตั้งอยู่บนฐานของหลักความรับผิดชอบ (Accountability) อันเป็นหนึ่งในหลักการสำคัญของระบบบริหารจัดการที่มีธรรมาภิบาล

ในปัจจุบันแม้ว่าหลักธรรมาภิบาลจะได้กลายเป็นบรรทัดฐานหลักในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่เป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่การสร้างกลไกที่จะนำหลักการนามธรรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า มาแปรรูปปฏิบัติในกระบวนการทำงานจริง ยังคงต้องขึ้นอยู่กับรูปแบบการจัดโครงสร้างระบบบริหารจัดการภายในหน่วยงานเป็นสำคัญ แนวทางหนึ่งในการสร้างระบบบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐก็คือ การจัดรูปแบบระบบการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public accountability) ขึ้นในองค์กร นอกเหนือจากระบบบริหารจัดการภารกิจในโครงสร้างลำดับชั้นที่มีอยู่ ดังเช่นการจัดโครงสร้างบริหารจัดการ (Governance structures) และเครือข่ายการบริหารจัดการ (Governance networks) ในรูปแบบต่างๆ ที่ได้กล่าวถึงไปข้างต้น ก็นับเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยสร้างระบบการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะขึ้นในองค์กรได้อีกทางหนึ่ง เพราะระบบบริหารจัดการในรูปแบบคณะกรรมการดังกล่าว นอกจากจะทำหน้าที่เชิงรุกในการกำหนดนโยบาย (Proactive policy making) แล้ว ยังทำหน้าที่

สำคัญในอีกด้านหนึ่งไปพร้อมกัน นั่นคือ การพิจารณาตรวจตราในสิ่งที่หน่วยงานได้ตัดสินใจดำเนินการไปแล้ว (Retrospective accounting)

ระบบการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public accountability) ตั้งอยู่บนการพิจารณาหลักความรับผิดชอบ ในฐานะที่มีใช้เพียงหลักการเชิงคุณค่า หากแต่เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ภายในสถาบัน (Accountability as an institutional arrangement)²⁹ กล่าวคือ รูปแบบการแสดงความรับผิดชอบแบบใดแบบหนึ่งนั้น เป็นความสัมพันธ์ทางสังคมในลักษณะที่บุคคลหนึ่งรู้สึกตระหนักว่า ตนมีพันธะหน้าที่ที่จะต้องอธิบายและให้เหตุผลเกี่ยวกับสิ่งที่ได้กระทำไปต่อบุคคลอื่น ในวันนี้ ความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบ (Accounting relationship) จึงประกอบด้วยตัวแสดงหลักสองฝ่ายซึ่งอาจเป็นไปได้ทั้งปัจเจกบุคคลหรือหน่วยงาน นั่นคือ “ผู้รับผิดชอบแสดงคำชี้แจง” (Accountor) และ “องค์กรคณะรับฟังคำชี้แจง” (Accountability forum) หรือ “ผู้รับฟังการรายงานชี้แจง” (Accountee) โดยรูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบชี้แจง และพันธะหน้าที่ (Obligation) ที่ทำให้บุคคลหนึ่งตระหนักว่าตนต้องแสดงความรับผิดชอบชี้แจงเหตุผลในการกระทำของตนนั้น อาจเป็นได้ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ (Formal) และไม่เป็นทางการ (Informal)

โดยทั่วไปผู้จัดการในภาคสาธารณะ (Public manager) มักอยู่ภายใต้พันธะหน้าที่ที่เป็นทางการ (Formal obligation) ในการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงต่อเวทีรับฟังเฉพาะหนึ่งๆ อย่างสม่ำเสมอ นับตั้งแต่การรายงานต่อผู้ที่มีตำแหน่งเหนือกว่าในสายงาน หน่วยงานกำกับควบคุม หรือผู้ตรวจบัญชี นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการบริหารงานบกพร่อง การดำเนินนโยบายล้มเหลว หรือการตัดสินใจที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรง เจ้าหน้าที่ภาครัฐอาจถูกบังคับให้ต้องแสดงคำชี้แจงต่อศาลปกครองหรือศาลอาญา หรือให้การต่อคณะกรรมการการรัฐสภา

ตัวอย่างเช่น กรณีที่ศาลอังกฤษมีคำสั่งให้เดวิด เคลลี เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญด้านอาวุธประจำกระทรวงกลาโหมของอังกฤษ (British Ministry of Defence) ต้องเข้าไปให้การต่อคณะกรรมการการรัฐสภาถึงสองชุดในช่วงฤดูร้อนปี ค.ศ. 2003 เพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อการให้ข่าวเกี่ยวกับข้ออ้างของคณะรัฐมนตรีอังกฤษที่ว่าระบอบของประธานาธิบดีซัดดัม ฮุสเซน ในประเทศอิรักมีการครอบครองอาวุธทำลายล้างสูง เป็นต้น

²⁹ สารสำคัญเรื่อง การแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะที่ปรากฏในส่วนนี้สรุปเก็บความจาก Mark Bovens, “Public Accountability,” in E. Ferlie, L. Lynne & Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (Oxford: Oxford University Press, 2005) และ Mark Bovens, “Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework,” *European Governance Papers (EUROGOV) No. C-06-01*, <<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C06-01.pdf>>.

อย่างไรก็ตาม พันธะหน้าที่ในการให้คำชี้แจงของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ อาจเป็นไปในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการได้เช่นกัน หรือในบางกรณีอาจเป็นการบังคับให้ตนเองรู้สึกว่าจะต้องแสดงความรับผิดชอบชี้แจง โดยไม่มีข้อกำหนดหรือผู้ใดร้องขอ เช่น การเปิดเผยข่าวชี้แจงต่อสื่อมวลชน การแถลงข้อมูลอย่างไม่เป็นทางการ หรือการออกมายอมรับสารภาพต่อสาธารณชนต่อสิ่งที่ตนได้กระทำลงไป

ในกระบวนการให้คำชี้แจง (Account giving) นั้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้แสดงความรับผิดชอบ (Accountor) กับเวทีรับฟังการชี้แจง (Accountability forum) จะต้องตั้งอยู่บนองค์ประกอบสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ผู้แสดงความรับผิดชอบจะต้องมีความรู้สึกว่ามีพันธะหน้าที่ต้องชี้แจงข้อมูลแก่เวทีรับฟังในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของตนเอง โดยการนำเสนอข้อมูลต่างๆ ทั้งที่เกี่ยวกับการตัดสินใจ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นและขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดความผิดพลาดหรือเหตุสุดวิสัย ข้อมูลที่นำเสนอมักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการอธิบายเหตุผลของสิ่งที่เกิดขึ้น (Justification) สำหรับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ การกระทำที่ต้องได้รับการแสดงคำอธิบายชี้แจงและให้เหตุผลนั้น มีได้หลากหลายกรณี นับตั้งแต่การรายงานบัญชีงบประมาณ ในกรณีของการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงทางการเงิน (Financial accountability) ไปจนการชี้แจงถึงความถูกต้องชอบธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ ในกรณีของการแสดงความรับผิดชอบทางกฎหมาย (Legal accountability) หรือการยืนยันถึงความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อบุคคลต่างเพศ ในกรณีของการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงทางการเมือง (Political accountability)

ประการที่สอง กระบวนการให้คำชี้แจง (Account giving) ดำเนินไปในรูปการเสวนาโต้ตอบกัน (Debating phase) เนื่องจากในการอธิบายชี้แจงนั้น จะเป็นขั้นตอนที่ข้อมูลต่างๆ ที่ได้เตรียมมาถูกนำเสนอต่อเวทีรับฟังการชี้แจง ในขณะเดียวกัน องค์คณะผู้รับฟังยังสามารถอาศัยข้อมูลดังกล่าวประกอบการสอบสวนและซักถาม เพื่อให้มีการรายงานชี้แจงข้อมูลที่ต้องการรับทราบเพิ่มเติมได้อีกด้วย ในนัยนี้ ความหมายของการแสดงความรับผิดชอบในสิ่งที่ได้กระทำลงไป จึงมีความเชื่อมโยงกันระหว่าง “ความพร้อมที่จะชี้แจง” (Accountability) กับ “ความพร้อมที่จะตอบคำถาม” (Answerability)

ประการที่สาม องค์คณะผู้รับฟัง (Accountee) จะทำหน้าที่ให้คำตัดสิน (Judgment) ต่อการกระทำที่ได้รับการชี้แจง คำตัดสินดังกล่าวอาจเป็นไปในรูปของเอกสารรายงานการตรวจประเมินประจำปีของหน่วยงาน (Annual account) การแถลงข้อวิพากษ์วิจารณ์ความบกพร่องของนโยบาย หรือดำเนินคดี การกระทำของบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ โดยทั่วไปการให้คำตัดสินในกรณีที่ผู้กระทำต้องแสดงความรับผิดชอบ (Negative judgment) เวทีรับฟังการชี้แจงมักจะมีการใช้มาตรการลงโทษบางอย่างต่อผู้กระทำ (Sanction) ซึ่งอาจเป็นรูปแบบการเอาผิดที่เป็นทางการ เช่น การเสียค่าปรับ การลงโทษทางวินัย หรือแม้แต่การลงโทษทางอาญา แต่บ่อยครั้งที่การลงโทษอาจไม่ได้เป็นรูปแบบทางการหรือชัดเจน เช่น การกำหนดให้ต้องแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำผ่านกล้องถ่ายทอดโทรทัศน์ หรือการเผยแพร่คำตัดสิน

ความผิดแก่สาธารณชน อันนำมาซึ่งการสูญเสียภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาของสาธารณชน หรือความเสียหายต่ออนาคตในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

1) กระบวนการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public account giving)

ระบบบริหารงานภาครัฐที่จะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลได้นั้น ต้องเป็นระบบบริหารงานที่มีทั้งกลไกการบริหารจัดการภารกิจและกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะควบคู่กันไป เพราะการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะเป็นสิ่งที่ต้องเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารในหน่วยงานภาครัฐ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจ (Responsibility) ก็คือการมีความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อการใช้อำนาจหน้าที่นั้น ด้วยเหตุที่การใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานภาครัฐย่อมส่งผลกระทบต่อสาธารณชนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ดังนั้นการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ จึงต้องเป็นไปอย่างรอบคอบและรัดกุมมากที่สุด และการที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะนี้เองที่ทำให้การบริหารงานในภาครัฐแตกต่างจากภาคเอกชนอย่างชัดเจน เพราะในขณะที่ผู้บริหารภาคเอกชนอาจมีเพียงความรับผิดชอบต่อลูกค้าและผลกำไรของบริษัท แต่ผู้บริหารในภาครัฐต้องมีความรับผิดชอบในขอบเขตที่กว้างกว่าเพียงแค่กลุ่มผู้รับบริการ นั่นคือการรับผิดชอบต่อพลเมือง

ความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบ (Accountability relationships) มีอยู่หลากหลายรูปแบบดังจะได้กล่าวในลำดับต่อไป แต่รูปแบบที่นับได้ว่าเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะนั้นจะต้องมีลักษณะที่สำคัญคือ บุคคลผู้นั้นจะต้องรู้สึกมีพันธะหน้าที่ที่ต้องอธิบายและแสดงเหตุผลสำหรับการกระทำของตนต่อเวทีรับฟังการชี้แจงเฉพาะหนึ่งๆ อย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ ทั้งนี้รูปแบบการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ได้แก่

(1) สาธารณชนต้องสามารถเข้าถึงกระบวนการแสดงคำชี้แจงที่เกิดขึ้นหรือสามารถเข้าถึงการรับรู้ข้อมูลคำชี้แจงได้อย่างเปิดกว้าง นั่นคือการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงรายงานที่เกิดขึ้นต้องไม่ใช่กระบวนการรายงานชี้แจงเป็นการภายใน หรือการให้ข้อมูลที่ไม่สามารถเปิดเผยต่อสาธารณชนได้

(2) การให้คำอธิบายและแสดงเหตุผลต่อการกระทำของผู้ชี้แจง ต้องไม่ใช่การพูดชักจูงโน้มน้าวให้สาธารณชนเชื่อเพื่อระดมพลังสนับสนุน (Propaganda) หรือไม่ใช่เพียงการรายงานข้อมูลหรือรายละเอียดขั้นตอนการทำงานของตนต่อสาธารณชน โดยไม่มีการชี้แจงอธิบายเหตุผลของสิ่งที่ได้กระทำ

(3) การให้คำอธิบายจะต้องเป็นการชี้แจงโดยตรงต่อเวทีรับฟังเฉพาะหนึ่งๆ (Accounting forum)

(4) ผู้แสดงจะต้องมีความรู้สึกว่ามีพันธะหน้าที่ต้องมาชี้แจงแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำของตน แทนที่จะรู้สึกว่ามีอิสระที่จะเลือกว่าจะชี้แจงหรือไม่ก็ได้

(5) กระบวนการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงจะต้องเปิดโอกาสให้มีการเสวนาแลกเปลี่ยนและอภิปราย รวมถึงการให้คำตัดสินต่อประเด็นที่มีการชี้แจง ตลอดจนการเลือกใช้มาตรการลงโทษทั้งที่เป็น

ทางการและไม่เป็นทางการโดยเวทีรับฟังคำชี้แจง นั่นคือกระบวนการทั้งหมดต้องไม่ใช้การแถลงคำชี้แจงฝ่ายเดียวโดยไม่มีการร่วมซักถามและอภิปราย

2) รูปแบบการแสดงความรับผิดชอบ (Types of accountability)

โดยทั่วไปการจัดรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะขึ้นภายในหน่วยงานภาครัฐมักจะเป็นผลจากการตอบโจทยที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก ใครบ้างที่เป็นผู้มีหน้าที่ต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผู้เกี่ยวข้องการตัดสินใจหรือการกระทำของหน่วยงาน (Who?) ประการที่สอง หากเกิดความบกพร่องเสียหาย ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจหรือการกระทำจะต้องรับผิดชอบต่อใครบ้าง (To whom?)

โจทยดังกล่าวได้นำมาสู่การจัดรูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะภายในองค์กรภาครัฐ ซึ่งสามารถจำแนกได้หลายประเภทขึ้นอยู่กับเกณฑ์ในการพิจารณา โดยทั่วไปจะพบการจัดรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบหลัก 2 ประเภท ได้แก่ **หนึ่ง** การจัดรูปแบบตามลักษณะเวทีหรือองค์คณะรับฟังการชี้แจง (Forum) และ **สอง** การจัดรูปแบบตามลักษณะของตัวแสดง (Actor)

อย่างไรก็ดี การแสดงความรับผิดชอบในแต่ละรูปแบบ อาจจัดขึ้นได้ทั้งในรูปความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบต่อภายในองค์กร (Internal accountability) หรือการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public accountability) โดยรูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบที่เป็นการชี้แจงต่อสาธารณะนั้น จะต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญห้าประการดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น

ก. การจัดรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบตามประเภทของตัวแสดง (Actor)

การจัดรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบตามประเภทของตัวแสดงหรือผู้กระทำ เป็นการตอบคำถามที่ว่า หากการบริหารงานขององค์กรก่อให้เกิดความบกพร่องเสียหายต่อผลประโยชน์สาธารณะขึ้น บุคคลใดบ้างที่ต้องแสดงความรับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้น (Who?) คำตอบต่อประเด็นที่ว่าหน่วยงานต้องรับผิดชอบต่อใคร นำมาสู่การจัดรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน ได้แก่ การแสดงความรับผิดชอบในนามองค์กร (Corporate accountability) การแสดงความรับผิดชอบตามลำดับชั้น (Hierarchical accountability) การแสดงความรับผิดชอบร่วมกันเป็นหมู่คณะ (Collective accountability) การแสดงความรับผิดชอบเป็นรายบุคคล (Individual accountability)

❖ การแสดงความรับผิดชอบในนามองค์กร (Corporate accountability)

รูปแบบการแสดงความรับผิดชอบในนามองค์กรนั้น กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ การที่องค์กรมีบทบาทเป็นผู้แสดงความรับผิดชอบต่อผู้เกี่ยวข้อง (Organization as accountant) ในการตัดสินใจหรือความผิดพลาดเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน โดยส่วนใหญ่มักปรากฏในกรณีองค์กรภาคสาธารณะที่มีสถานะทางกฎหมายในฐานะองค์กรบริหารอิสระ (Independent legal status) และปฏิบัติงานแยกเป็นเอกเทศจากระบบราชการ (Unitary actors) ส่งผลให้สามารถแสดงความรับผิดชอบโดยตัวองค์กรเองได้

อย่างไรก็ดี รูปแบบการแสดงความรับผิดชอบโดยองค์กรนั้น ต้องตั้งอยู่บนหลักการยอมรับในความรับผิดชอบขององค์กร (Corporate liabilities) ไม่ว่าจะเป็นความผิดตามกฎหมายแพ่ง กฎหมายปกครอง หรือแม้แต่กฎหมายอาญา ตัวอย่างเช่น ประเทศส่วนใหญ่ในยุโรปยอมรับการปกป้องการลงโทษเอาผิดต่อองค์กรบริหารสาธารณะทั้งหมด หรือบางประเทศที่ยอมรับให้เฉพาะองค์กรภาคสาธารณะระดับท้องถิ่นมีความรับผิดชอบทางอาญาบางประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และเนเธอร์แลนด์ ส่วนประเทศที่ยอมรับในความรับผิดชอบทางอาญาของหน่วยงานทั้งสังกัดรัฐบาลกลางและท้องถิ่นมีเพียงนอร์เวย์ เดนมาร์ก และไอร์แลนด์

รูปแบบการแสดงความรับผิดชอบที่แจ้งโดยองค์กร มักจะเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการมีเวทีรับฟังการชี้แจงในเชิงกฎหมายและการบริหาร (Legal and administrative forums) เนื่องจากเป็นช่องทางที่จะทำให้องค์กรต่างๆ สามารถระบุได้ว่าสาเหตุของความผิดพลาดเสียหายเกิดจากจุดใด หากพบว่าเป็นความผิดพลาดเสียหายที่เกิดขึ้นในนามหน่วยงาน มากกว่าจะเป็นความผิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เวทีรับฟังเหล่านั้นก็สามารถเอาผิดกับตัวองค์กรได้โดยตรง และเรียกร้องให้องค์กรดังกล่าวต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในภาพรวม (Collective outcome)

❖ การแสดงความรับผิดชอบตามลำดับชั้น (Hierarchical accountability)

การแสดงความรับผิดชอบตามลำดับชั้น เป็นรูปแบบที่บุคคลเดียวรับผิดชอบชี้แจงเรื่องทั้งหมดแทนผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง (One for all) โดยทั่วไปมักเป็นผู้บริหารระดับสูงหรือผู้บังคับบัญชา รูปแบบการแสดงความรับผิดชอบตามลำดับชั้นเป็นกลไกการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงต่อสาธารณะที่เป็นทางการ ซึ่งปรากฏในองค์กรบริหารงานภาคสาธารณะส่วนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่มีโครงสร้างแบบพีระมิดที่ซับซ้อนแบบระบบราชการ

กระบวนการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงแบบตามลำดับชั้น มักจะเริ่มต้นจากผู้บริหารในตำแหน่งบนสุด ซึ่งเป็นผู้เรียกร้องให้ผู้ใต้บังคับบัญชาในระดับต่างๆ ต้องแจ้งรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของตนเอง เช่น ปลัดกระทรวงต้องรายงานชี้แจงต่อรัฐมนตรี เป็นต้น ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งระดับกลางก็อาจจะถูกผู้ที่มีตำแหน่งเหนือกว่าตนสั่งให้ต้องตอบคำถามและแสดงความรับผิดชอบชี้แจงตามลำดับชั้นภายในต่อองค์กร (Organization accountability) ด้วยเช่นกัน กระบวนการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงที่เกิดขึ้น จึงเป็นไปตามสายการบังคับบัญชา โดยบรรดาผู้จัดการในระดับกลางอาจเป็นได้ทั้งผู้ที่ต้องแสดงความรับผิดชอบชี้แจง (Accountor) และผู้รับฟังคำชี้แจงในเวลาเดียวกัน (Accountee)

❖ การแสดงความรับผิดชอบร่วมกันเป็นหมู่คณะ (Collective accountability)

การแสดงความรับผิดชอบร่วมกันเป็นหมู่คณะ เป็นรูปแบบที่ทุกคนร่วมรับผิดชอบต่อการกระทำหรือความผิดพลาดที่เกิดขึ้น (All for one) แม้จะไม่ได้เป็นผู้ก่อให้เกิดความผิดพลาดเสียหายโดยตรง

แต่ในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์กร ผู้ปฏิบัติงานทุกคนก็อาจตกเป็นผู้ถูกเรียกให้มาร่วมรับผิดชอบชี้แจงต่อการดำเนินการขององค์กรในภาพรวม กระบวนการดังกล่าวมักนำมาใช้ในกรณีที่มีคนหลายคนทำงานเดียวกัน การแสดงความรับผิดชอบชี้แจงร่วมกันอาจเหมาะสมและมีประสิทธิผลสำหรับองค์กรภาคสาธารณะที่มีขนาดเล็ก อย่างไรก็ตาม รูปแบบการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงร่วมกัน อาจก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการยอมรับในความถูกต้องเหมาะสม (Moral appropriateness) ของการต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้น นั่นคือความรู้สึกว่าตนไม่เกี่ยวข้องแต่กลับต้องเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบด้วย

การแสดงความรับผิดชอบร่วมกันเป็นหมู่คณะถือเป็นกลไกที่เหมาะสมที่สุดในกรณีที่มีความผิดพลาดเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้เกิดจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หากแต่เป็นผลจากกระบวนการทำงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่ายในขั้นตอนต่างๆ ก่อนที่ผลดังกล่าวจะปรากฏ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของความผิดที่เข้าข่ายการฉ้อโกงของสำนักงาน Eurostat ซึ่งเป็นความผิดที่แม้มิได้เป็นความจริงใจของทุกคน แต่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องถือว่ามีส่วนที่ปล่อยให้การกระทำความผิดเกิดขึ้น อันนำไปสู่การตรวจสอบความผิดและเป็นผลให้ทุกคนที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ผู้อำนวยการของ Eurostat ซึ่งสั่งให้มีการเปิดบัญชีลับหัวหน้าฝ่ายการเงินที่ปล่อยให้มีการฝากเงินอย่างไม่ถูกต้องตามระเบียบ เจ้าหน้าที่นักสถิติระดับล่างที่ทำหน้าที่เพียงรวบรวมและประมวลผลข้อมูล ต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อความผิดดังกล่าว เป็นต้น

❖ การแสดงความรับผิดชอบเป็นรายบุคคล (Individual accountability)

ในรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบเป็นรายบุคคล แต่ละบุคคลเป็นผู้รับผิดชอบชี้แจงการกระทำของตนเอง (Each for himself) กลไกการแสดงความรับผิดชอบรูปแบบนี้ เป็นทั้งช่องทางในการแสดงคำตำหนิติเตียนเป็นการเฉพาะต่อบุคคลผู้ก่อให้เกิดความบกพร่องเสียหายในองค์กร และในขณะเดียวกันก็เป็นกระบวนการสร้างความยุติธรรมให้กับผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นต้นเหตุของกรณีความเสียหายดังกล่าวด้วย ในหลักการแสดงความรับผิดชอบเฉพาะบุคคลนี้ ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนตกเป็นผู้ถูกเรียกร้องให้ต้องแสดงความรับผิดชอบชี้แจง เฉพาะแต่ในกรณีที่ตนเองเป็นผู้กระทำเท่านั้น ฉะนั้นแม้แต่ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างสุดก็ไม่อาจเลี่ยงการตกเป็นผู้ถูกเรียกร้องให้แสดงความรับผิดชอบชี้แจงได้ หากมีข้อสันนิษฐานได้ว่าบุคคลนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการที่ผิดพลาดของหน่วยงาน

การแสดงความรับผิดชอบในรูปแบบนี้ ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนในองค์กรมีโอกาสอย่างเพียงพอที่จะไตร่ตรองการตัดสินใจและกระทำการตามนั้น ด้วยเหตุที่แต่ละบุคคลต่างมีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะอยู่ในตำแหน่งสูงสุดหรือล่างสุดของลำดับชั้นบังคับบัญชาขององค์กร การตัดสินใจผิดใดๆ จึงต้องตัดสินใจบนพื้นฐานของการกระทำส่วนบุคคลของผู้นั้นเอง อย่างไรก็ตาม รูปแบบการแสดงความรับผิดชอบเป็นรายบุคคลมีข้อพึงระวังที่สำคัญคือ ในหลายกรณีการตัดสินใจหรือการกระทำของบุคคลหนึ่งอาจเป็นผลจากอิทธิพลและแรงกดดันในความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นบังคับบัญชา แรงกดดันทางสังคมในหน่วยงาน รวมถึงความคิดเห็นของกลุ่ม

(Groupthink) แม้ผู้ตัดสินใจจะทำการลงไปจะมีได้เห็นด้วยกับเรื่องดังกล่าว แต่ก็ต้องตัดสินใจตามนั้นอย่างเลียงไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ ช่องทางสำหรับส่งเสียงร้องเรียนในเรื่องที่ตนไม่เห็นด้วย (Exit and voice) ทั้งภายในและภายนอกองค์กร เช่น ช่องทางการร้องเรียนผ่านผู้ตรวจราชการ เป็นต้น จึงเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้อุปแบบการแสดงความรับผิดชอบรายบุคคลมีความสมบูรณ์

ข. การจัดรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบต่อประเภทของเวทีรับฟังการชี้แจง (Forum)

การจัดรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบต่อประเภทของเวทีรับฟังการชี้แจง เป็นการตอบคำถามที่ว่า หากเกิดความบกพร่องเสียหายต่อผลประโยชน์สาธารณะขึ้น ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจหรือกระทำของหน่วยงานจะต้องรับผิดชอบต่อใครบ้าง (To whom?) คำตอบต่อประเด็นที่ว่าหน่วยงานต้องรับผิดชอบต่อใคร นำมาสู่การจัดรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบที่แตกต่างกันได้แก่ การแสดงความรับผิดชอบต่อการเมือง (Political accountability) การแสดงความรับผิดชอบต่อกฎหมาย (Legal accountability) การแสดงความรับผิดชอบต่อการบริหาร (Administrative accountability) การแสดงความรับผิดชอบต่อวิชาชีพ (Professional accountability) และการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม (Social accountability)

❖ การแสดงความรับผิดชอบต่อการเมือง (Political accountability)

ในรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบต่อการเมือง ตัวแสดงจะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อชี้แจงการกระทำของตนต่อเวทีรับฟังที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางการเมือง (Political forum) ได้แก่ ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน พรรคการเมือง ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง และสื่อมวลชน โดยส่วนใหญ่มักเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อตัดสินใจเชิงนโยบายหรือการดำเนินการที่กระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นความบกพร่องเสียหายต่อส่วนร่วม

ตัวอย่างของรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบต่อการเมือง ปรากฏชัดเจนในระบบรัฐสภาซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐและการทำงานของข้าราชการทั่วไป ตั้งอยู่บนหลักความรับผิดชอบต่อรัฐมนตรี (Ministerial responsibility) เช่น ในประเทศสหราชอาณาจักร ความรับผิดชอบต่อฝ่ายการเมืองมักจะเป็นการให้คำชี้แจงโดยตรงต่อรัฐมนตรี ส่วนในระบบประธานาธิบดี เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐต้องแสดงความรับผิดชอบต่อการเมือง โดยมีพันธะหน้าที่ต้องไปชี้แจงต่อคณะกรรมการในสภาองเกรสโดยตรง ส่วนระบบบริหารงานภาครัฐที่ทำงานภายใต้การกำกับควบคุมของคณะรัฐมนตรีและเส้นสายทางการเมือง อย่างเช่นในประเทศฝรั่งเศส หรือเบลเยียม ผู้จัดการในภาคสาธารณะยังต้องมีความรับผิดชอบต่อการเมืองในการชี้แจงต่อหัวหน้าในพรรคการเมือง (Party boss) อีกด้วย แม้ว่าความสัมพันธ์ในการแสดงความรับผิดชอบต่อชี้แจงดังกล่าวจะไม่ใช่เป็นการ แต่ก็ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสดงความรับผิดชอบต่อฝ่ายการเมือง

❖ การแสดงความรับผิดชอบทางกฎหมาย (Legal accountability)

การจัดรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบทางกฎหมาย ผู้แสดงจะต้องรับผิดชอบชี้แจงการปฏิบัติงานหรือการใช้อำนาจหน้าที่ของตนเองต่อศาล โดยทั่วไปมักเกิดขึ้นในกรณีที่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยละเมิดหรือมิชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่มีการฟ้องร้องโดยผู้เสียหายจากการใช้อำนาจหน้าที่ของภาครัฐ ผู้บริหารหน่วยงานอาจถูกเรียกตัวโดยศาลเพื่อไปให้การชี้แจงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน หรือการทำหน้าที่ใดๆ ในนามของหน่วยงาน โดยทั่วไปมักเป็นการเรียกตัวโดยศาลแพ่ง (Civil courts) ดังเช่นในประเทศสหราชอาณาจักร หรืออาจเป็นศาลปกครอง (Administrative courts) เช่น ในกรณีประเทศฝรั่งเศส เบลเยียม และเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น

ในประเทศตะวันตกส่วนใหญ่ ความรับผิดชอบชี้แจงตามกฎหมายเริ่มทวีความสำคัญมากขึ้นสำหรับผู้จัดการในภาคสาธารณะ อันเนื่องมาจากการขยายตัวของความสัมพันธ์ทางสังคมที่ถูกทำให้มีรูปแบบเป็นทางการมากขึ้น หรือการที่ศาลได้รับความไว้วางใจจากสังคมมากกว่ารัฐสภา สำหรับผู้จัดการในภาคสาธารณะในกลุ่มประเทศยุโรปแล้ว ระเบียบคำสั่งต่างๆ ของสหภาพยุโรปยังเป็นที่มาของการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงตามกฎหมายแหล่งใหม่ที่เพิ่มขึ้นมาอีกด้วย การแสดงความรับผิดชอบชี้แจงตามกฎหมายมักจะตั้งอยู่บนความรับผิดชอบต่อหน้าที่เฉพาะหนึ่งๆ ซึ่งมีการมอบหมายอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย แก่ผู้ดำรงตำแหน่งในอำนาจหน้าที่นั้นๆ ดังนั้น ความรับผิดชอบชี้แจงตามกฎหมาย จึงเป็นรูปแบบของการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงที่มีความชัดเจนมากที่สุด เนื่องจากการสอบสวนการทำหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องตั้งอยู่บนมาตรฐานทางกฎหมายที่มีการกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจน และบัญญัติไว้ในระเบียบกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา หรือกฎหมายปกครอง หรือแม้แต่บรรทัดฐานคำตัดสินของศาล

❖ การแสดงความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative accountability)

รูปแบบความรับผิดชอบชี้แจงต่อการบริหารงาน เวทีรับฟังการชี้แจงหลักคือ หน่วยงานต่างๆ ที่ทำหน้าที่กำกับควบคุมในระบบบริหารราชการ เช่น ผู้ตรวจสอบบัญชี (Auditors) ผู้ตรวจราชการ (Inspectors) และฝ่ายควบคุมตรวจสอบ (Controllers) โดยทั่วไปมักเป็นเวทีรับฟังคำชี้แจงที่มีสถานะกึ่งกระบวนการกำกับการใช้อำนาจตามกฎหมาย (Quasi-legal forum) มีบทบาทควบคุมตรวจสอบการบริหารงานและการใช้จ่ายเงินงบประมาณในลักษณะกลไกการควบคุมอิสระจากภายนอกองค์กร (External control) เวทีรับฟังคำชี้แจงการบริหารงานในกลุ่มนี้ประกอบด้วยองค์กรที่หลากหลาย นับตั้งแต่ผู้ตรวจการรัฐสภาระดับชาติ ผู้ตรวจราชการในระดับกรม สำนักงานตรวจสอบบัญชี ไปจนถึงหน่วยงานควบคุมตรวจสอบอิสระ เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงผู้ตรวจบัญชีที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ที่หน่วยงานตรวจสอบบัญชีระดับชาติเหล่านี้ไม่เพียงมีเป้าหมายเพื่อรักษามาตรฐานการปฏิบัติงาน และควบคุมความถูกต้องตามกฎหมายของการใช้จ่ายงบประมาณสาธารณะ

เท่านั้น หากยังทำหน้าที่ในการเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในหน่วยงานภาครัฐอีกด้วย กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อการบริหารในลักษณะดังกล่าว เป็นกระบวนการควบคุมการบริหารและการเงินตามระเบียบกฎหมายและวิธีการปฏิบัติงานตามปกติ ความรับผิดชอบที่แจ้งในรูปแบบนี้มีความสำคัญเป็นอย่างมากสำหรับผู้บริหารงานภาครัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานกึ่งอิสระ (Quangos) และหน่วยบริหารงานบริการภาคสาธารณะรูปแบบพิเศษ

❖ การแสดงความรับผิดชอบทางวิชาชีพ (Professional accountability)

รูปแบบการแสดงความรับผิดชอบต่อวิชาชีพ มีเวทีรับฟังการชี้แจงหลักคือ องค์การหรือสมาคมวิชาชีพ (Professional peers) การแสดงความรับผิดชอบต่อวิชาชีพเป็นรูปแบบที่พบได้ในหน่วยงานที่มีภารกิจหลักด้านเทคนิค ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ต้องอาศัยทักษะความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น วิศวกร แพทย์ นักวิทยาศาสตร์ หนายความ นักวิชาการ เป็นต้น การผ่านกระบวนการฝึกฝนเรียนรู้ทักษะเฉพาะด้านส่งผลต่อผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวต้องมีความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบต่อวิชาชีพการปฏิบัติหน้าที่ของตนต่อสมาคมวิชาชีพและองค์กรยุติธรรมในสาขาอาชีพนั้นๆ (Disciplinary tribunals) โดยเฉพาะในกรณีที่มีการร้องเรียนหรือการใช้ทักษะวิชาชีพไปในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหาย

การแสดงความรับผิดชอบทางวิชาชีพโดยทั่วไปไม่ได้มีรูปแบบที่กำหนดโดยกฎหมาย ส่วนใหญ่มักเป็นแนวทางปฏิบัติในแวดวงสมาคมวิชาชีพด้วยตนเอง เช่น กรณีที่องค์การวิชาชีพต่างๆ มีการกำหนดประมวลมาตรฐานจรรยาบรรณการปฏิบัติหน้าที่สำหรับเป็นบรรทัดฐานในการประกอบวิชาชีพ สมาชิกวิชาชีพจะต้องปฏิบัติงานภายใต้มาตรฐานจรรยาบรรณดังกล่าว โดยองค์การวิชาชีพมีบทบาทในการติดตามตรวจสอบ โดยผ่านกระบวนการควบคุมดูแลกันเองในหมู่เพื่อนร่วมงาน (Peer review) ความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบต่อวิชาชีพต่อการปฏิบัติหน้าที่ในรูปแบบนี้ มักจะพบได้เฉพาะในหมู่ผู้บริหารภาครัฐที่ทำงานในหน่วยงานที่ปฏิบัติภารกิจโดยอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน คลินิกบำบัดทางจิต สำนักงานหนายความ เป็นต้น

❖ การแสดงความรับผิดชอบทางสังคม (Social accountability)

การแสดงความรับผิดชอบทางสังคม เป็นรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบต่อกลุ่มหรือองค์กรในภาคประชาสังคม เช่น กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ (Interest groups) กลุ่มองค์กรอาสาสมัครทางสังคม และกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เป็นต้น การแสดงความรับผิดชอบทางสังคมเป็นรูปแบบที่มีความสำคัญมากในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก โดยเฉพาะในกรณีที่พลเมืองเกิดความไม่ไว้วางใจต่อการตัดสินใจหรือการดำเนินการของภาครัฐ รูปแบบการแสดงความรับผิดชอบทางสังคมจึงเป็นกลไกสร้างความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมขึ้นในลักษณะที่หน่วยงานภาครัฐมีพันธะหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อกลุ่มผู้รับบริการ พลเมืองโดยทั่วไป และองค์กรภาคประชาสังคม ในวันนี้ กลุ่ม

ผู้รับบริการ กลุ่มผลประโยชน์ และบรรดาคณะกรรมาธิการ (NGOs) ต่างๆ จึงมิได้มีบทบาทการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy formulation) แต่เพียงอย่างเดียว หากยังมีบทบาทเรียกร้องให้ภาครัฐต้องแสดงความรับผิดชอบต่อคำถามสังคมอีกทางหนึ่งด้วย

3) การจัดโครงสร้างระบบการแสดงความรับผิดชอบในองค์กรภาครัฐ

หน่วยงานภาครัฐอาจจัดให้มีกลไกการแสดงความรับผิดชอบในหลากหลายรูปแบบดังกล่าวไปข้างต้น อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากการพิจารณาแนวทางการจัดระบบการแสดงความรับผิดชอบบนฐานของประเภทการแสดงความรับผิดชอบดังกล่าวแล้ว แนวทางการจัดระบบการแสดงความรับผิดชอบโดยพิจารณาจากโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ก็นับว่ามีความสำคัญต่อการพิจารณาออกแบบระบบการแสดงความรับผิดชอบในหน่วยงานภาครัฐอยู่ไม่น้อย สำหรับแนวทางการจัดระบบการแสดงความรับผิดชอบบนฐานของโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ประกอบด้วย 2 รูปแบบ คือ การแสดงความรับผิดชอบในแนวดิ่ง (Vertical accountability) และการแสดงความรับผิดชอบในแนวราบ (Horizontal accountability)

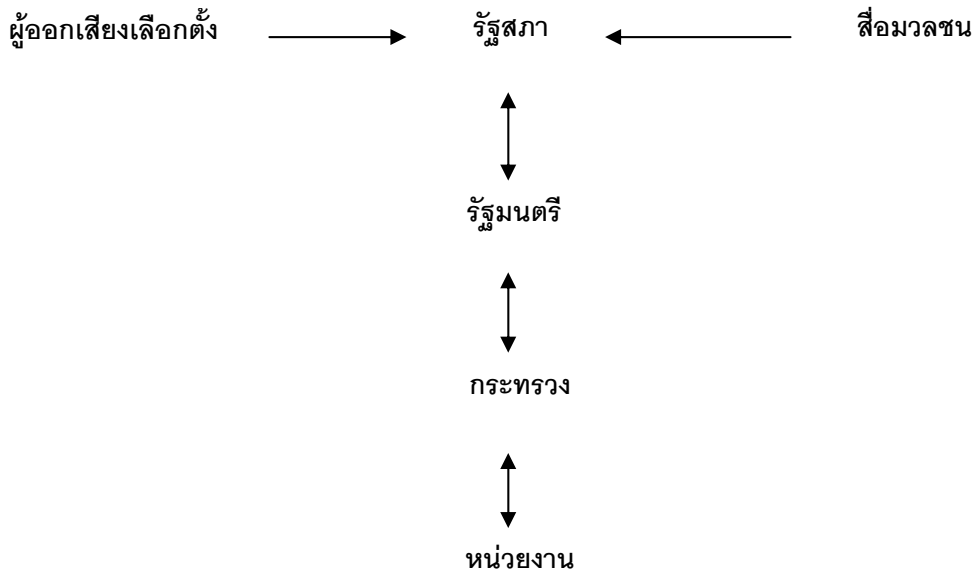
ก. การแสดงความรับผิดชอบในแนวดิ่ง (Vertical accountability)

รูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบในแนวดิ่ง เป็นรูปแบบหลักที่พบได้ในโครงสร้างระบบบริหารงานภาครัฐในประเทศประชาธิปไตยตะวันตกส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีระบบรัฐสภาซึ่งมีการบริหารงานที่ตั้งอยู่บนฐานทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐมนตรี (Ministerial responsibility) เช่น ประเทศเบลเยียม เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี และประเทศต่างๆ ที่เคยเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร อย่างประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เป็นต้น

ลักษณะสำคัญของความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบในแนวดิ่งในโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐก็คือ การแสดงความรับผิดชอบชี้แจงอย่างเป็นทางการ จะดำเนินการโดยผ่านการแสดงความรับผิดชอบของรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ส่วนผู้บริหารในภาคสาธารณะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อองค์กรเป็นหลัก (Organizational accountability) ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานจะมีเพียงการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงต่อผู้บังคับบัญชาโดยตรงในสายการบังคับบัญชาเท่านั้น (Hierarchical accountability) ส่วนผู้ที่อยู่ในตำแหน่งสูงสุดในพีรามิดขององค์กรซึ่งก็คือรัฐมนตรีเท่านั้นที่จะต้องรับผิดชอบชี้แจงในนามองค์กรต่อรัฐสภาและสื่อมวลชน (Political accountability) การแสดงความรับผิดชอบชี้แจงในลักษณะดังกล่าวจะดำเนินไปตามห่วงโซ่ของความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำกับผู้มีอำนาจเหนือกว่า (Chain of principal-agent relations) ดังแผนภาพ

แผนภาพที่ 2.3

ความสัมพันธ์ในการแสดงความรับผิดชอบในแนวดิ่ง (Vertical accountability)



ข. การแสดงความรับผิดชอบในแนวนอน (Horizontal accountability)

แม้ว่ารูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบที่แจ้งในแนวดิ่ง จะเป็นรูปแบบหลักที่ปรากฏในโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐโดยส่วนใหญ่ แต่ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ระบบความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบที่แจ้งต่อฝ่ายการเมือง และความรับผิดชอบต่อองค์กรในแนวดิ่งภายในโครงสร้างเดียวของระบบราชการ ต้องประสบกับแรงกดดันอันเป็นผลที่ตามมาจากบริบทแวดล้อมทางการบริหารจัดการที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระแสของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้เปิดทางให้กับชุดความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบที่แจ้งที่หลากหลายและยืดหยุ่นมากขึ้น มิใช่แนวดิ่งแต่เพียงอย่างเดียว

สำหรับสาเหตุหลักที่ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องมีการสร้างระบบการแสดงความรับผิดชอบในแนวนอนขึ้นมา นอกเหนือจากโครงสร้างความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบในแนวดิ่งนั้น ประกอบด้วย

ประการแรก การเกิดขึ้นของความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบที่แจ้งต่อการบริหารรูปแบบต่างๆ (Administrative accountability relations) ผ่านการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา ผู้ตรวจบัญชีผู้ตรวจราชการอิสระ ซึ่งองค์กรเหล่านี้ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบความสัมพันธ์ที่มีทิศทางการบนลงล่างแบบเดิม นั่นคือ องค์กรตรวจสอบเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ในการเรียกร้องให้หน่วยงานต่างๆ ต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานของตนได้ ทั้งที่มีได้อยู่ในโครงสร้างการใช้อำนาจตามลำดับชั้นในระบบ

ราชการ นอกจากนี้ แม้ว่าองค์กรจะรับฟังคำชี้แจงต่อผลการบริหาร (Administrative forum) จะมีการรายงานผลการตัดสินใจชี้แจงโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อรัฐมนตรีหรือรัฐสภา แต่บุคคลที่อยู่ในเวทีรับฟังดังกล่าวก็มักจะไม่ได้มีตำแหน่งหน้าที่อยู่ในโครงสร้างความสัมพันธ์แบบลำดับชั้นบังคับบัญชา กับ ผู้บริหารงานภาครัฐที่ถูกรตรวจสอบแต่อย่างใด

กลไกการทำงานขององค์กรผู้ตรวจการของรัฐสภา กล่าวได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงในแนวทแยง (Diagonal accountability) เนื่องจากผู้ทำหน้าที่ตรวจราชการไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชา และกำกับควบคุมหน่วยงานภาครัฐโดยตรง หากเป็นเพียงช่องทางหนึ่งสำหรับเร่งรัดการควบคุมฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาเท่านั้น หน่วยงานที่ทำหน้าที่กลไกการกำกับควบคุมการบริหารงานภาครัฐเหล่านี้ จึงเป็นเวทีรับฟังคำชี้แจงเสริมที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือผู้บังคับบัญชาทางการเมือง ในการควบคุมตัวแทนผู้ใช้อำนาจการบริหาร (Administrative agents) นอกจากนี้ หน่วยงานดังกล่าวยังมีความชอบธรรมในตัวเองในการทำหน้าที่ในฐานะผู้รับฟังคำชี้แจงที่มีความเป็นอิสระ (Independent accountees) อีกด้วย

ประการที่สอง ด้วยข้อจำกัดของรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบในนามองค์กรหรือตามลำดับชั้น (Corporate or hierarchical liability) ซึ่งทำได้เพียงการเรียกร้องให้หัวหน้าสูงสุดของหน่วยงานหรือรัฐมนตรีมาชี้แจง แม้ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นอาจมีต้นเหตุมาจากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ เวทีรับฟังคำชี้แจงต่างๆ จึงต้องนำรูปแบบการเรียกร้องความรับผิดชอบชี้แจงเป็นรายบุคคลมาใช้มากขึ้น (Individual accountability) โดยการเรียกตัวเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานมาชี้แจงเป็นรายบุคคลอีกทางหนึ่ง ส่งผลให้ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ภาครัฐส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในประเทศแถบยุโรป ไม่สามารถที่จะหลบซ่อนตัวเองอยู่หลังหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาได้อีกต่อไป

นอกจากนี้ การมีช่องทางเรียกร้องความรับผิดชอบเป็นรายบุคคลโดยองค์กรภายนอก ยังส่งผลให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐในทุกระดับ สามารถถูกเรียกตัวโดยศาลแพ่งหรือแม้แต่ศาลอาญา เพื่อให้เห็นความรับผิดชอบชี้แจงต่อการมีส่วนเกี่ยวข้องของตน ในการดำเนินการที่เป็นความผิดขององค์กร ในขณะเดียวกัน หากคณะกรรมการการทุจริตต่างๆ ของรัฐสภาที่ทำหน้าที่ด้านการตรวจสอบการบริหารงานของส่วนราชการ ไม่พอใจต่อรายงานคำชี้แจงที่จัดทำโดยกระทรวง ก็สามารถเรียกตัวข้าราชการแต่ละคนในกระทรวงดังกล่าว มาซักถามข้อมูลและคำชี้แจงประกอบในกระบวนการพิจารณากรณีที่มีการตรวจสอบด้วยเช่นกัน

ประการที่สาม การเกิดขึ้นของหน่วยงานที่มีการบริหารกึ่งอิสระ (Quasi autonomous or independent agencies) จำนวนมาก ได้ส่งผลให้ความชอบธรรมของระบบการควบคุมทางการเมืองผ่านรัฐมนตรีในโครงสร้างแนวดิ่งของระบบราชการเริ่มเสื่อมคลายลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของหน่วยบริหารงานภาครัฐกึ่งอิสระหรือ “ควอนโก” (Quangos) ในประเทศอังกฤษ กล่าวคือ เนื่องจากหน่วยงานบริหารกึ่งอิสระมีระบบการบริหารงานภายในที่ได้เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างระบบราชการในกระทรวงต้น

สังกัด จึงทำให้หลักการว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐมนตรี (Ministerial responsibility) ในธรรมเนียมดั้งเดิมนั้นไม่สามารถใช้ได้แบบเดียวกับหน่วยราชการทั่วไป

ผลของการปฏิรูประบบราชการโดยจัดตั้งหน่วยบริหารงานภาครัฐกึ่งอิสระที่มีความคล่องตัวเป็นผลให้รัฐมนตรีคงมีหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างเป็นทางการเพียงเรื่องของการกำหนดนโยบาย และการจัดโครงสร้างระบบบริหารหน่วยงาน (Institutional arrangements) เท่านั้น ส่วนภาระหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการปฏิบัติการต่างๆ (Operational responsibilities) ได้ถูกเคลื่อนย้ายให้ไปอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงานต่างๆ ในระดับปฏิบัติการแทบทั้งหมด โดยส่วนใหญ่รัฐมนตรีจึงไม่ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานประจำวันของหน่วยงานเหล่านั้นอย่างใกล้ชิด และมักจะไม่สามารถตอบคำถามต่อรัฐสภาเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของหน่วยงานกึ่งอิสระในสังกัดกระทรวงของตนได้เท่าที่ควร

ประการที่สี่ การตื่นตัวของกระแสการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเกิดขึ้นพร้อมกับการขยายตัวของหน่วยงานกึ่งอิสระดังกล่าวข้างต้น ยังได้นำมาสู่การพัฒนาารูปแบบการแสดงความรับผิดชอบในแนวนอนมากขึ้น (Horizontal forms of accountability) ในองค์กรภาคสาธารณะ การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐหลายรูปแบบที่ได้รับอิทธิพลจากรูปแบบการบริหารงานในภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นปฏิรูประบบการจัดการการเงินใหม่ (Financial management initiative) การตั้งหน่วยงานบริหารกึ่งอิสระต่างๆ ตามแผนงานปฏิรูป “ก้าวต่อไป” (Next steps) ในประเทศอังกฤษ หรือกระแสการปรับปรุงระบบบริหารของรัฐบาลใหม่ในสหรัฐอเมริกา ได้ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปฏิบัติภารกิจของรัฐบาลแบบลำดับขั้นและระบบราชการ ไปสู่การบริหารด้วยระบบสัญญา (Contractual logic)

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นก็คือ หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะจำนวนมาก ได้หันไปอาศัยการทำสัญญาจ้างให้ภาคเอกชนหรือหน่วยจัดบริการกึ่งสาธารณะ (Semi public providers) รับผิดชอบดำเนินการกิจแทน ในขณะเดียวกัน ภารกิจที่ยังคงต้องอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวง มีการเคลื่อนย้ายไปอยู่ภายใต้หน่วยบริหารงานบริการต่างๆ (Executive agencies) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในฐานะหน่วยงานบริหารกึ่งอิสระของรัฐบาลส่วนกลาง (Arm length bodies) ส่วนความเปลี่ยนแปลงในรูปแบบการบริหารนั้น ได้แก่ การหันมาปรับรูปแบบการบริหารองค์กรแบบยึดผลงานเป็นหลัก (Performance-based organization) และมีการประเมินผลบนฐานของเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ การสร้างระบบตัวชี้วัดการปฏิบัติงาน ตลอดจนมาตรฐานอ้างอิง (Benchmarks) ซึ่งกลไกดังกล่าวล้วนเป็นเงื่อนไขข้อตกลงสำคัญในสัญญาที่กำหนดขึ้น

ประการที่ห้า รูปแบบการแสดงความรับผิดชอบในแนวนอน เป็นผลประการหนึ่งที่ตามมาจากกระแสหลักดันให้มีการละทิ้งการยึดถือรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงในแนวดิ่ง ซึ่งปรากฏในแวดวงทางวิชาการบริหารรัฐกิจ โดยเสนอให้องค์กรภาคสาธารณะหันมายึดรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงแบบสามร้อยหกสิบองศา (360-degree accountability) แทน กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติงานในภาคสาธารณะแต่ละคน ไม่เพียงแต่ต้องมีความรับผิดชอบชี้แจงต่อทุกคนที่ตนทำงานด้วยเท่านั้น หากแต่บุคลากรแต่ละคนที่เป็น

ส่วนหนึ่งของบริบทแวดล้อมของความรับผิดชอบ (Accountability environment) ในหน่วยงานนั้นๆ จะต้องมีความรับผิดชอบต่อบุคคลทุกฝ่าย ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไปพร้อมกันอีกด้วย

ประการสุดท้าย ผลกระทบที่ตามมาจากการขาดความเชื่อถือในรัฐบาล ทำให้ประเทศประชาธิปไตยตะวันตกจำนวนมากให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์เชิงการแสดงความรับผิดชอบต่อรูปแบบทางตรงที่ชัดเจนมากขึ้น ระหว่างหน่วยงานในภาคสาธารณะกับผู้รับบริการ พลเมือง และภาคประชาสังคม รวมถึงสื่อมวลชน ส่งผลให้พลเมืองผู้รับบริการในภาคประชาสังคมเริ่มมีบทบาทในฐานะเวทีรับฟังคำชี้แจงทางการเมือง (Forum of political accountability) ในขณะที่หน่วยบริหารงานบริการของรัฐและผู้ปฏิบัติงานในภาคสาธารณะต้องรู้สึกว่ามีพันธะหน้าที่ที่จะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานแก่สาธารณชน กลุ่มผลประโยชน์ องค์กรอาสาสมัคร สมาคมผู้รับบริการทั้งหลายในภาคประชาสังคม

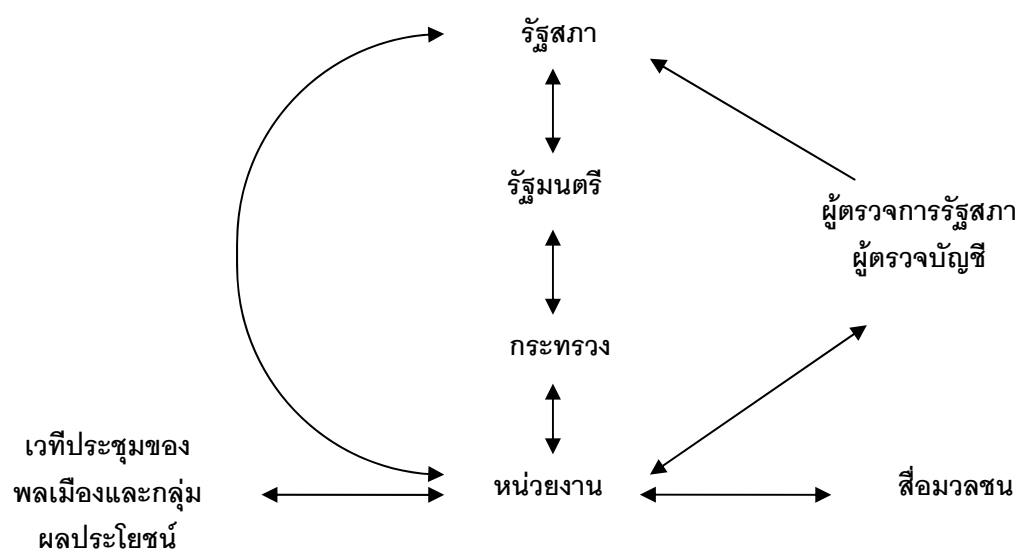
รูปแบบการแสดงความรับผิดชอบต่อภาคประชาสังคมในลักษณะดังกล่าว ก็คือความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบต่อพลเมือง ซึ่งถือเป็นส่วนเติมเต็มกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อสายลำดับชั้นบังคับบัญชา เพราะนอกเหนือจากการมีพันธะหน้าที่ต้องรายงานชี้แจงผลการดำเนินงานต่อรัฐสภาแล้ว รัฐมนตรี ผู้บริหารหน่วยงาน หรือผู้ปฏิบัติงานในภาคสาธารณะ ยังต้องแสดงความรับผิดชอบต่อพลเมืองอีกทางหนึ่งด้วย

ปรากฏการณ์การริเริ่มนำกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อพลเมืองมาใช้ได้อย่างได้ผล ก็คือการจัดทำรับรองการปฏิบัติงานต่อพลเมือง (Citizen charters) การจัดตั้งกลุ่มเฝ้าติดตาม และเวทีประชุมของพลเมืองในรูปแบบต่างๆ กลไกดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างให้หน่วยงานภาครัฐมีกระบวนการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะโดยตรงมากขึ้น ตัวอย่างเช่น ในสหราชอาณาจักร ในปี ค.ศ. 1998 รัฐบาลนายกรัฐมนตรี โทนี แบลร์ ได้จัดตั้ง “เวทีประชุมสมัชชาของประชาชน” (People's Panel) ประกอบด้วยสมาชิกพลเมืองจำนวนรวม 6,000 คน ซึ่งเป็นตัวแทนของประชากรทั้งหมดของประเทศ ทั้งในแง่ของอายุ เพศ ภูมิภาค และชาติพันธุ์ เวทีการประชุมของประชาชนดังกล่าว มีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับคุณภาพ มาตรฐาน และแนวทางการยกระดับการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานต่างๆ

อย่างไรก็ดี เวทีประชุมตัวแทนพลเมืองระดับชาติดังกล่าว ยุติบทบาทลงในปี ค.ศ. 2002 จากนั้นกระทรวงต่างๆ ได้มีการจัดตั้งเวทีประชุมรับฟังความคิดเห็น และปรึกษาหารือของประชาชนขึ้นใหม่อีกหลายเวที ตัวอย่างเช่น หน่วยสำรวจอาชญากรรมแห่งอังกฤษ (British Crime Survey) ในสังกัดสำนักงานกิจการภายใน (Home Office) จะมีการสอบถามพลเมืองราว 40,000 รายเป็นประจำทุกปี เกี่ยวกับความคิดเห็นที่มีต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การปฏิบัติงานของตำรวจ และศาลต่างๆ ในทำนองเดียวกัน โรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขทุกแห่ง ได้มีการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ป่วยในสายตาของผู้ป่วยที่เข้ารับบริการรักษาพยาบาล นอกจากกระบวนการระดมความคิดเห็นของผู้รับบริการแล้ว หน่วยงาน

บริการจำนวนมากได้จัดตั้งเวทีประชุมของผู้บริโภคขนาดเล็กขึ้น หรือจัดตั้งเวทีรับฟังในรูปของคณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory boards) ชุดต่างๆ ประกอบด้วย ตัวแทนที่ได้รับมอบอำนาจจากกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่างๆ เวทีที่ประชุมดังกล่าวสามารถให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติงานหรือแนวทางการปรับเปลี่ยนนโยบายของหน่วยงานได้เป็นอย่างดี

แผนภาพที่ 2.4
ความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงในแนวนอน (Horizontal accountability)



ที่มา : (ดัดแปลงจาก Mark Bovens, “Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework,” European Governance Papers (EUROGOV) No. C-06-01, p. 37)

ขั้นตอนที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งในกระบวนการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงในแนวนอน เช่น ที่ปรากฏในรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะดังกล่าวมาก็คือ การเผยแพร่เอกสารรายงานผลการตรวจสอบ การประเมิน และตัวชี้วัดต่างๆ แก่สาธารณชนในวงกว้าง โดยเฉพาะทางอินเทอร์เน็ตและสื่อสิ่งพิมพ์ ดังเช่นที่มีการปฏิบัติในประเทศเนเธอร์แลนด์และสหราชอาณาจักร กล่าวคือ คณะกรรมการผู้ตรวจการสถานศึกษาแห่งชาติ (National Board of School Inspectors) ได้มีการนำรายงานการตรวจราชการในโรงเรียนแต่ละแห่งมาเผยแพร่ให้มีการรับรู้ในวงกว้างทางอินเทอร์เน็ต เพื่อช่วยให้บรรดาผู้ปกครอง สื่อมวลชน ตลอดจนสภาท้องถิ่นทั้งหลาย สามารถนำผลการประเมินคุณภาพของโรงเรียนแต่ละแห่งมาเปรียบเทียบกันได้ง่ายขึ้น อีกทั้งบรรดาผู้บริหารโรงเรียนท้องถิ่นก็เริ่มรู้สึกว่ามีพันธะหน้าที่ในการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงผลการจัดบริการการศึกษาของโรงเรียนต่อสาธารณชนมากขึ้นกว่าเดิม

2.2.5 สรุป

ในส่วนนี้คณะผู้วิจัยได้นำเสนอสาระสำคัญที่เป็นกรอบการวิเคราะห์การจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ บนฐานของการนำหลักทฤษฎีองค์กรและการศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการบริหารงานในกรณีตัวอย่างในบริบทของต่างประเทศ กรอบการวิเคราะห์ที่ได้กล่าวถึงมา อันประกอบด้วย การจัดโครงสร้างองค์กร (Structure of administration) การจัดโครงสร้างหน่วยงานภายใน (Internal structure) การจัดโครงสร้างการบริหารงานแบบเครือข่าย (Governance networks) และการจัดรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public accountability) โดยคณะผู้วิจัยจะได้อาศัยกรอบการวิเคราะห์ดังกล่าว เป็นฐานสำหรับวิเคราะห์สภาพปัจจุบันของรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมของไทย และนำไปสู่การนำเสนอแนวทางการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานที่เหมาะสมในลำดับต่อไป

2.3 การทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนวรรณกรรม เกี่ยวกับระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยนั้น ปรากฏงานวิจัยการศึกษา และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องอยู่มากมายพอสมควร แต่ส่วนใหญ่เป็นงานศึกษาในยุคก่อนปี พ.ศ. 2540 ซึ่งมีการเน้นหนักในประเด็นการศึกษาที่แตกต่างกันไป ในที่นี้คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า สามารถจัดแบ่งหมวดหมู่ได้เป็น 3 กลุ่มการศึกษา ดังนี้

1. พัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบราชการไทย
2. สภาพปัญหาที่สะสมอยู่ในระบบราชการไทย
3. ความพยายามในการปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย

อย่างไรก็ดี การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษารูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม ทำให้ข้อมูลในเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบการทบทวนวรรณกรรมนี้ จึงทำให้น้ำหนักของรายละเอียดที่จะนำเสนอต่อไปนี้เป็นข้อมูลเพื่อให้เห็นการบริหารราชการแผ่นดินของไทยเป็นหลัก พร้อมกับการนำเสนอภาพสะท้อนอันเกิดจากผลการศึกษาผ่านเอกสาร หนังสือ สิ่งพิมพ์ต่างๆ นำมาประกอบ ประมวลและวิเคราะห์ เพื่อให้เข้าใจถึงแนวทางที่จะทำการศึกษารูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมในลำดับถัดไป

2.3.1 พัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบราชการไทย

วรเดช จันทรศร³⁰ ได้ศึกษาประวัติศาสตร์การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 และได้กล่าวอธิบายถึงการวางรากฐานในการปฏิรูปและสาเหตุของการปฏิรูปในสมัยดังกล่าว

³⁰ วรเดช จันทรศร, การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบลิ๊กและการพิมพ์, 2536).

โดยมุ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของสยามประเทศก่อนการปฏิรูปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างเดิมของระบบบริหารราชการแผ่นดินก่อนการปฏิรูป โครงสร้างทางสังคม ตลอดจนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ปัญหาคุณภาพของจักรวรรดินิยมตะวันตกที่มีต่อสยามประเทศ และสภาพปัญหาในด้านต่างๆ ของสยามประเทศ และความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปว่ามีที่มาจากสภาพปัญหาและความจำเป็นที่สำคัญ ตั้งแต่ปัญหาการคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคมของจักรวรรดินิยมตะวันตก ปัญหาความล้มเหลวของระบบบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ระบบจตุสดมภ์และโครงสร้างการบริหารแบบหลวมที่ขาดเอกภาพของชาติ ปัญหาระบบบริหารการจัดเก็บภาษีอากรและการคลังของสยามประเทศที่ไม่ได้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาปรับปรุงบ้านเมือง และเสริมสร้างพระราชอำนาจให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ ปัญหาการควบคุมกำลังคนในระบบไพร่ ปัญหาการมีทาส ปัญหาระบบการทหารของประเทศที่ล้าสมัย ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่เอื้ออำนวยต่อการรักษาผลประโยชน์ ความมั่นคง และเกียรติของชาติ ปัญหาข้อบกพร่องของระบบกฎหมายและการศาลที่ล้าสมัย แตกต่างจากอารยประเทศ และปัญหาด้านระบบการศึกษาของประเทศที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศ

รัชกาลที่ 5 ได้เริ่มกระบวนการปฏิรูป โดยการตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ขึ้นในปีแรกหลังจากที่ได้เริ่มมีพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 แล้ว ทั้งนี้เพื่อดึงอำนาจเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ และเป็นกลไกในการปฏิรูป และได้ทำการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีอากรและการคลังในทันที เพื่อควบคุมดูแลการจัดเก็บรักษาและใช้จ่ายเงินรายได้แผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการเสริมสร้างพระราชอำนาจ และเพื่อเป็นเงื่อนไขในการนำเงินแผ่นดินมาใช้ในการพัฒนาประเทศให้ได้ต่อไป ทรงยกเลิกระบบจตุสดมภ์และปรับโครงสร้างของระบบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อทำให้เกิดเอกภาพในชาติ สร้างระเบียบวินัยให้ทันสมัย มีประสิทธิภาพ เน้นการควบคุมและการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ใช้ระบบมณฑลเทศาภิบาลภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทยเป็นแนวทางในการสร้างชาติ สร้างความมั่นคงให้กับประเทศเพื่อลดอันตรายที่อาจจะเกิดจากการแทรกแซงของจักรวรรดินิยมตะวันตก ทรงยกเลิกระบบไพร่เพื่อแก้ปัญหาการควบคุมกำลังคนที่ทำให้เกิดการขาดเอกภาพในชาติ เพื่อปรับระบบเศรษฐกิจไปสู่ความก้าวหน้า ปฏิรูปและพัฒนาระบบการทหารเพื่อให้กองทัพมีเอกภาพอยู่ในสภาพพร้อมรบเป็นทหารอาชีพ สร้างความมั่นคงให้กับประเทศ ทรงเลิกทาสเพื่อแก้ปัญหาการกดขี่และความไม่เป็นธรรมทางสังคม พัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชน และใช้กำลังคนในรูปแบบใหม่เป็นฐานในการสร้างรายได้จากภาษีอากร สร้างรูปแบบใหม่ของการจ้างงานที่ก่อให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจและต่อการพัฒนาประเทศ ทรงปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลที่ล้าสมัย เพื่อให้ได้มาซึ่งกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรมแก่คนส่วนใหญ่ และเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราชอย่างสมบูรณ์ทางการศาล ทรงปฏิรูปการศึกษาไปสู่ประชาชนทั่วราชอาณาจักร และเพื่อพัฒนาคนให้มีคุณภาพ เป็นกำลังสำคัญของบ้านเมืองในการบริหารและการพัฒนาประเทศ

นอกจากนี้ พระองค์ยังได้ทรงทำการปฏิรูปอื่นๆ อีกมาก เช่น การปฏิรูปกฎหมายที่ดินเพื่อแก้ปัญหาการวิวาทแย่งชิงที่ดิน เพื่อจัดระบบที่ดินของประเทศ เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ ทรงปฏิรูประบบบริหารการเกษตร เพื่อเป็นพื้นฐานในการเพิ่มผลผลิตและสร้างรายได้ ยกฐานะมาตรฐานการดำรงชีวิตของเกษตรกร ซึ่งจะเห็นได้ว่าในกระบวนการของการปฏิรูปทั้งหมดนี้ มีทั้งการต่อต้านและสนับสนุนจากฝ่ายที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ แต่ผลของการปฏิรูปได้นำระบบบริหารราชการไทยไปสู่รูปแบบใหม่เหมือนดังอารยประเทศ และเหนือสิ่งอื่นใด ทำให้ประเทศไทยอยู่รอด เป็นเอกราช และเจริญรุ่งเรืองมาจนถึงทุกวันนี้

พทยา บวรวัฒนา³¹ ได้ทำการศึกษาการปฏิรูประบบราชการไทย พบว่า ในประวัติศาสตร์ของระบบราชการไทย นับได้ว่าการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญที่สุดได้เกิดขึ้น 2 ครั้ง คือ

ครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการไทย จากเดิมที่เคยจัดระเบียบการปกครองส่วนกลางเป็นจตุสดมภ์ มีตำแหน่ง เสนาบดีกรมเวียง (เวียง) เสนาบดีกรมวัง (วัง) เสนาบดีกรมคลัง (คลัง) เสนาบดีกรมนา (นา) และยังมีตำแหน่งอัคกรมหาเสนาบดีคือ สมุหนายกและสมุหพระกลาโหมนั้น มาให้จัดโครงสร้างระบบราชการออกเป็น 12 กระทรวง และมีตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงแทน อันประกอบด้วย กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงวัง กระทรวงนครบาล กระทรวงเกษตรพาณิชย์การ กระทรวงการคลัง กระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุทธนาธิการ กระทรวงธรรมการ กระทรวงโยธาธิการ และกระทรวงมูรธาธร

ครั้งที่สอง ในปี พ.ศ. 2471 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ในรัชสมัยรัชกาลที่ 7 ซึ่งเป็นการนำเอาระบบคุณธรรมในทางบริหารงานบุคคลภาครัฐมาใช้เป็นครั้งแรกในประเทศไทย ถือได้ว่าเป็นการกำเนิดของ ก.พ. ซึ่งเรียกกันสมัยนั้นว่า กรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มีชื่อย่อว่า “ก.ร.พ.” ต่อมาภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2477 ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ก.พ. และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่า 5 นาย แต่ไม่เกิน 7 นาย ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร นับได้ว่าเป็นการวางรูปแบบระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้อยู่จนกระทั่งปัจจุบันนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดในระยะต่อมาอีกหลายครั้งก็ตาม

³¹ พทยา บวรวัฒนา, การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชนรุ่นที่ 6, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2537).

วิลเลียม เจ ซิฟฟิน (William J. Siffin)³² ได้ศึกษาถึงการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบราชการไทย โดยเน้นศึกษาการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 และการพัฒนาของระบบราชการไทยเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือ สำหรับการศึกษาการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น ซิฟฟิน เห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นการตอบสนองผลกระทบที่มาจากประเทศตะวันตก เพื่อให้ระบบราชการไทยมีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพทัดเทียมกับประเทศตะวันตก จะได้ช่วยรักษาเอกราชของประเทศไว้ได้ การสร้างระบบราชการไทยสมัยใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น ส่วนใหญ่ริเริ่มมาจากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพเป็นเสนาบดีและเป็นกำลังสำคัญ ส่วนระบบราชการในปัจจุบันนั้น ซิฟฟิน ให้ความสนใจศึกษา 2 เรื่องใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ เรื่องคุณค่าหรือค่านิยมทางสังคมพื้นฐานและแบบแผนของอำนาจในระบบราชการไทย ซึ่งในส่วนค่านิยมทางสังคมพื้นฐานที่ยึดถืออยู่ในระบบราชการไทยที่สำคัญได้แก่ การยอมรับสถานะสูงต่ำตามสายการบังคับบัญชา การยึดถือความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเป็นหลัก และการต้องการความมั่นคงให้ตัวอยู่รับราชการได้ตลอดไป นอกจากนี้ยังมีค่านิยมอื่นๆ เช่น การนิยมความสนุก เป็นต้น ส่วนแบบแผนของอำนาจนั้นก็ได้แก่ การให้ความสำคัญหน่วยงานหลัก (Line organization) มากเกินไป การไม่ยอมมอบอำนาจ และการไม่ยอมรับอำนาจจากเบื้องล่าง (Upward authority) คือไม่ยอมรับหรือให้ความสำคัญแก่ข้อเสนอแนะที่เสนอขึ้นมา ตัวอย่างของค่านิยมและแบบแผนของอำนาจที่ยกมากล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงลักษณะที่สำคัญของระบบราชการไทย ซึ่งยังคงเป็นจริงอยู่มากในปัจจุบัน

ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม³³ ได้กล่าวอธิบายไว้ว่า นับตั้งแต่มีการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา ยังไม่มีการปฏิรูปครั้งใหญ่อีกเลย การดำเนินการส่วนใหญ่เป็นเพียงการปรับปรุงประเดี๋ยวๆ มากกว่าเป็นการปรับปรุงทั้งระบบ ซึ่งปรากฏให้เห็นผ่านการเยียวยาปัญหาภาครัฐโดยการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ ของรัฐบาลแต่ละชุดในช่วงเวลาที่ผ่านมา ได้แก่

1) การดำเนินการด้านกำลังคน โดยอาศัยแนวนโยบายการปรับกำลังคนในระบบราชการให้มีขนาดเล็ก กะทัดรัด และมีประสิทธิภาพ ที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยใช้มาตรการจำกัดการขยายตัวของข้าราชการและลูกจ้างไม่ให้เกินร้อยละ 2 ต่อปี การจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และการวางแผนอัตรากำลัง 3 ปีของส่วนราชการ ซึ่งนโยบายปรับกำลังคนนั้นได้รับการดำเนินการอย่างต่อเนื่องในสมัยรัฐบาลนายอานันท์

³² William J. Siffin, *The Thai Bureaucracy: Institutional Change and Development* (Honolulu: East-West Center Press, 1966).

³³ ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม, *แนวทางการปฏิรูปภาคราชการที่จะบังเกิดผลอย่างจริงจังและยั่งยืน* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (โครงการเชื่อมประสานการพัฒนาที่มีพื้นที่เป็นตัวตั้งฯ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน), 2547).

ปี พ.ศ. 2535) โดยใช้มาตรการลดจำนวนข้าราชการและเกลี้ยกำลัคน และให้ข้าราชการเกษียณอายุราชการก่อนกำหนดโดยสมัครใจ และมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (ปี พ.ศ. 2537)

2) **การส่งเสริมการให้บริการแก่ประชาชน** โดยใช้มาตรการด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานรัฐบาลในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ปี พ.ศ. 2532) หรือการปรับปรุงประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชน ตามโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (ปี พ.ศ. 2538)

3) **การปรับปรุงองค์กรและกลไก** โดยอาศัยมาตรการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ปี พ.ศ. 2534) และรัฐบาลชุดต่อมา หรือการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (ปี พ.ศ. 2534)

4) **การปรับปรุงภารกิจของรัฐ** โดยใช้มาตรการกระจายงานที่รัฐไม่จำเป็นต้องทำให้เอกชนดำเนินการในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (ปี พ.ศ. 2535)

5) **การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคล** โดยใช้มาตรการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (ปี พ.ศ. 2535) และการใช้มาตรการปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (ปี พ.ศ. 2538) เป็นต้น

หากพิจารณาโดยภาพรวมอาจสรุปลักษณะของการปรับปรุงระบบราชการที่ผ่านมาได้ว่า เป็นการปรับปรุงโดยใช้วิธีเดียวกันปรับปรุงทั้งระบบ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงจุด เนื่องจากแต่ละกระทรวง ทบวง กรม มีลักษณะและธรรมชาติที่แตกต่างกันไป เป็นการแก้ไขปัญหาลำเอียง มิได้นำเอาประเด็นภาพรวมของระบบราชการมาพิจารณาปรับปรุงให้เป็นระบบครบวงจร การปรับปรุงแก้ไขปัญหาลำเอียงจะเป็นข้อเสนอให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระดับบน ซึ่งจะให้ความสำคัญกับโครงสร้างเป็นหลัก ให้ความสำคัญกับคนซึ่งเป็นส่วนประกอบของระบบราชการน้อยมาก อีกทั้งการเสนอแก้ไขปรับปรุงเป็นการมองปัญหาจากคนภายใน ทำให้ข้อเสนอที่ได้ไม่ครอบคลุม เพียงพอ และครบวงจร

2.3.2 สภาพปัญหาที่สะสมอยู่ในระบบราชการไทย

แม้ว่าการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 จะประสบความสำเร็จ ทำให้ประเทศไทยสามารถรักษาความเป็นเอกราชเอาไว้ได้ แต่เวลาที่ผ่านไปได้ทำให้ระบบราชการไทยพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในหลายๆ ด้าน บางส่วนเป็นการลดหรือบรรเทาสภาพปัญหาในช่วงเวลานั้นให้หมดไป

แต่ภายใต้แนวการพัฒนาใหม่ก็ได้เริ่มสะสมปัญหาใหม่ๆ ขึ้นจากแนวทางการพัฒนานั้นๆ เอง ซึ่งกลายเป็นสภาพปัญหาที่ยังคงสะสมอยู่ สามารถจำแนกได้เป็นด้านใหญ่ๆ ด้วยกัน ดังนี้

1) ปัญหาด้านการครอบงำของระบบราชการต่อระบบการเมืองไทย

มีผลงานของนักวิชาการหลายท่านที่ได้ชี้ให้เห็นสภาพปัญหาดังกล่าว ดังนี้

เฟรด ริกส์ (Fred W. Riggs)³⁴ ค้นพบว่า ระบบราชการไทยมีอิทธิพลครอบงำต่อระบบการเมืองไทยมาโดยตลอด ในประเทศกำลังพัฒนาเช่นประเทศไทยนั้น แม้ว่าสังคมจะมีการกระจายหน้าที่ออกเป็นหน้าที่เฉพาะมากแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถประสานสัมพันธ์เพื่อบรรลุเป้าหมายส่วนรวมได้อย่างดีพอ จึงเกิดช่องว่างหรือความแตกต่างระหว่างโครงสร้างหรือรูปแบบทางการกับพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ได้แก่ รูปแบบการปกครองของไทยที่เป็นแบบประชาธิปไตย แต่พฤติกรรมเป็นการปกครองโดยข้าราชการ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช³⁵ ได้ทำการศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองไทยย้อนหลัง ในช่วงปี พ.ศ. 2475-2519 รวม 45 ปี พบว่า คณะทหารได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองในแง่ผู้บริหารสูงสุด (นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการ) และผู้กำหนดนโยบาย (ฝ่ายนิติบัญญัติ) นานถึง 35 ปี ขณะที่รัฐบาลพลเรือนมีอำนาจเพียง 10 ปี ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ระบบราชการ (ทหาร) มีอิทธิพลครอบงำระบบการเมืองไทย

ขณะเดียวกัน ในฐานะประธานคณะกรรมการเฉพาะกิจศึกษาปัญหาหลักของระบบบริหารราชการไทย ได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบราชการไทยมีปัญหาหลักส่วนหนึ่งทางด้านเป้าหมายและนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดขึ้น ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและขาดความชัดเจน ก็เพราะเนื่องมาจากระบบการเมืองของไทยที่ฝ่ายการเมืองพึ่งพากลไกระบบราชการอย่างเดียวในการเสนอข้อมูลและทางเลือกประกอบการตัดสินใจ และอิทธิพลของระบบราชการในการกำหนดนโยบายบริหารประเทศ³⁶

³⁴ Fred W. Riggs, *Thailand: the Modernization of a Bureaucratic Polity* (Honolulu: East-West Center Press, 1966).

³⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *การแทรกแซงทางการเมืองและบทบาทของทหารในทศวรรษหน้า* (กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2522).

³⁶ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจศึกษาปัญหาหลักของระบบบริหารราชการไทย, *การศึกษาปัญหาหลักของระบบบริหารราชการไทย* (กรุงเทพฯ: ดวงดีการพิมพ์, 2523). อ้างถึงใน วรเดช จันทรรักษ์, *การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบล็อกและการพิมพ์, 2536).

2) ปัญหาการขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย

สภาพปัญหาดังกล่าวปรากฏอยู่ในผลงานของ วรเดช จันทรศร เรื่อง การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย: ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม³⁷ ที่ชี้ให้เห็นว่า การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทยเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งของประเทศ นับแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา โดยเฉพาะในช่วง พ.ศ. 2512-2522 ที่ระบบราชการไทยมีแนวโน้มในการขยายตัวมากขึ้นอย่างมหาศาล โดยเฉพาะการขยายตัวและเปลี่ยนแปลงในระดับกรมและกอง พบว่า ช่วงเวลาดังกล่าวมีกรมเพิ่มขึ้นใหม่ 32 กรม และมีอยู่ถึง 16 กรมที่ตั้งขึ้นใหม่จากหน้าที่ซึ่งมีอยู่แล้ว (เป็นการตั้งขึ้นมาโดยการขยายงานและยกฐานะถึง 10 กรม และโดยการขยายงานแต่ไม่เพิ่มฐานะ 5 กรม และมีเพียง 1 กรมที่เป็นการตั้งขึ้นมาใหม่โดยการยุบงานกรมอื่นมารวมกัน) ขณะที่อีก 13 กรมที่ตั้งขึ้นใหม่ เพื่อทำหน้าที่ใหม่ซึ่งไม่เคยปฏิบัติมาก่อน หากแต่เป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรม กระทรวงอื่นอยู่แล้วถึง 7 กรม งานจึงซ้ำซ้อนกัน มีเพียง 6 กรมเท่านั้นที่เป็นงานใหม่แท้ๆ และที่ระบุไม่ได้มี 3 กรม ขณะเดียวกันก็มีกองที่ตั้งขึ้นใหม่ 713 กอง เป็นกองที่ตั้งขึ้นใหม่จากหน้าที่ซึ่งมีอยู่แล้วหรือทำงานซ้ำซ้อนกันจำนวน 454 กอง (เป็นการตั้งขึ้นมาโดยการขยายงานและยกฐานะจำนวน 293 กอง และโดยการขยายงานแต่ไม่เพิ่มฐานะ 149 กอง และมีเพียง 12 กองเท่านั้นที่เป็นการตั้งขึ้นใหม่โดยการยุบงานจากกองอื่นมารวมกัน) เป็นกองที่ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ใหม่เพียง 210 กอง แต่ก็เป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรม กระทรวงอื่นจำนวน 94 กอง มีเพียง 116 กองเท่านั้นที่เป็นงานใหม่แท้ๆ (ร้อยละ 16.3) และไม่สามารถระบุได้มีจำนวน 49 กอง

มีการวิเคราะห์ว่า สาเหตุสำคัญของการขยายหน่วยงานดังกล่าวโดยไม่มีขอบเขต ก็เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ อำนาจ ตำแหน่ง เครื่องมืออุปกรณ์ และเพื่อให้ปฏิบัติงานทุกด้านด้วยตนเองได้อย่างเป็นอิสระและคล่องตัว เป็นการสร้างอาณาจักรครอบจักรวาลขึ้น ทำให้การควบคุมนโยบาย อัตราค่าจ้าง และการงบประมาณจากหน่วยเหนือเป็นไปโดยลำบาก เนื่องจากความลึกลับซับซ้อนของงานต่างๆ อีกทั้งการขยายหน่วยงานดังกล่าว เกิดจากการที่ไม่เคยมีการปรับปรุงระบบราชการไทยทั้งระบบ หากเป็นเรื่องที่ต่างหน่วยต่างมุ่งแก้ปัญหาที่จุดย่อยในหน่วยงานของตน จึงทำให้เป็นการเพิ่มปัญหาให้แก่ส่วนรวมมากขึ้น ในลักษณะที่ทำให้ระบบราชการไทยมีหน่วยงานจำนวนมากมายที่ทำงานซ้ำซ้อน เหลื่อมล้ำ และแย่งงานซึ่งกันและกัน ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ขาดประสิทธิภาพ ยึดถือตนเองเป็นหลัก มักมีการปิดความรับผิดชอบ แต่จะมุ่งแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ของตนเองมากขึ้น การขยายตัวของหน่วยราชการต่างๆ ที่มุ่งสร้างอาณาจักรของตน ก่อให้เกิดปัญหา ดังนี้

1) มีหน่วยราชการหลายหน่วยที่มีเป้าหมายในการทำงานเริ่มจากจุดเดียวกัน แต่แยกไปสู่เป้าหมายสุดท้ายต่างๆ กัน

³⁷ วรเดช จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย: ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2543).

2) มีหน่วยราชการหลายหน่วยงานที่มีเป้าหมายในการทำงานสัมพันธ์กัน แต่มีลำดับของการปฏิบัติงานต่างกัน และจะต้องรวมผลงานเข้าเป็นเป้าหมายเดียวกัน

3) มีหน่วยราชการที่จะต้องเริ่มงานสืบต่อเนื่องหรือรับงานจากหน่วยงานที่ริเริ่มไปทำต่อ ไม่ทราบรายละเอียดมาแต่ต้น เพราะอยู่ต่างกระทรวงกัน ไม่มีศูนย์กลางประสานงานระหว่างกระทรวง ทำให้งานไม่บรรลุเป้าหมายสุดท้าย

4) มีหน่วยราชการที่มีเป้าหมายในการทำงานต่างกัน แต่มีส่วนของงานที่จะดำเนินการขัดกันในด้านผลประโยชน์ จึงพยายามให้มีการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองอำนาจของตน

สิ่งดังกล่าวทำให้ระบบราชการไทยมุ่งแก้ปัญหาต่างๆ โดยเน้นที่กระบวนการบริหาร มีกฎระเบียบแบบแผนออกมามากยิ่งขึ้น สิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ๆ ขึ้นมาอีกไม่มีที่สิ้นสุดโดยไม่คำนึงถึงผลผลิตที่จะเกิดขึ้นตามเป้าหมายขององค์กรจริงๆ แต่อย่างใด ยิ่งไปกว่านั้น หากแนวโน้มการขยายตัวของระบบราชการมีมากขึ้นเท่าไร ยิ่งจะเป็นการสร้างภาระหนักให้แก่รัฐบาลในการจ่ายค่าตอบแทนแก่ข้าราชการมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นปัญหาลูกโซ่ผูกพันไปถึงปัญหาการขาดแคลนงบประมาณที่จะใช้ในการพัฒนาประเทศ ปัญหาการขึ้นเงินเดือนข้าราชการ ตลอดจนปัญหาในแง่ประสิทธิภาพที่ลดลงของข้าราชการไทยภายใต้สาเหตุต่างๆ เป็นต้น

3) ปัญหาด้านโครงสร้างของระบบราชการไทย

กระมล ทองธรรมชาติ³⁸ กล่าวอธิบายว่า โครงสร้างของระบบบริหารราชการไทยมีปัญหาอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความใหญ่โตของโครงสร้างที่ครอบคลุมอยู่หลายชั้น และมีความซ้ำซ้อนกันอยู่ภายในโครงสร้างนั้น ซ้ำซ้อนกันทั้งภายในกระทรวง ภายในกรมเดียวกัน และระหว่างกระทรวง ทั้งๆ ที่รัชกาลที่ 5 ได้ทรงปฏิรูประบบราชการเพื่อขจัดความซ้ำซ้อนมาครั้งหนึ่งแล้ว โดยการปฏิรูปในครั้งนั้นมีมูลเหตุหนึ่งมาจากความซ้ำซ้อนในด้านพื้นที่และหน้าที่ ทำให้ต้องมีการแบ่งหน้าที่กันตามจุดมุ่งหมายของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ หากแต่ปัจจุบันนี้การทำงานซ้ำซ้อนกันในด้านพื้นที่และเป้าหมายยังคงปรากฏอยู่ ซึ่งเป็นปัญหาโครงสร้างที่ กระมล เห็นว่า หากจะปฏิรูป ควรต้องปฏิรูปที่โครงสร้างทั้งหมด ทั้งโครงสร้างระหว่างกระทรวง โครงสร้างภายในกระทรวง และโครงสร้างภายในกรม

ประเวศ วะสี³⁹ ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาสำคัญของระบบราชการไทยว่า มีโครงสร้างที่เน้นการรวบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการคิด ในการ

³⁸ กระมล ทองธรรมชาติ, “การปฏิรูประบบราชการไทย: นโยบายและผลงานของรัฐบาล,” ใน วรเดช จันทรศร และ วินิต ทรงประทุม (บรรณาธิการ), ระบบราชการไทย: สภาพปัญหาและข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ และธุรกิจเอกชน (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบลิ๊กล็อกและการพิมพ์, 2528), น. 69-70.

³⁹ ประเวศ วะสี, พุทธธรรมกับสังคม (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน, 2526).

ดำเนินงานได้ รวมทั้งระบบราชการเน้นในเรื่องการควบคุมงานภายในรูปของระเบียบต่างๆ มากกว่าเน้นที่ผลสำเร็จของงาน การปรับปรุงระบบราชการจึงควรเน้นที่การปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการเสียใหม่ ลดอำนาจของข้าราชการลง คือนำอำนาจตัดสินใจกลับสู่ประชาชนและชุมชน

พิสิฐ ภัคเกษม⁴⁰ ได้ทำการศึกษาการปรับปรุงกลไกการบริหารนโยบายเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ ซึ่งได้วิเคราะห์จุดอ่อนและข้อจำกัดทางด้านโครงสร้างและการปฏิบัติงานของหน่วยงานวางแผนส่วนกลาง 3 หน่วย คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปรมาณ และสำนักงาน ก.พ. สรุปได้ว่า

- 1) หน่วยงานวางแผนส่วนกลางทั้ง 3 หน่วยยังขาดโครงสร้างแกนกลางที่จะประสานงาน วางแผน และจัดสรรทรัพยากร กำลังเงิน และกำลังคนของรัฐให้เป็นไปอย่างสมานฉันท์และรวดเร็ว เพื่อสนองนโยบายเศรษฐกิจและการบริหารงานพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 2) โครงสร้างทางด้านกฎหมาย ที่อำนาจหน้าที่และภารกิจของหน่วยงานทั้ง 3 หน่วยยังซ้ำซ้อนกันอยู่และมีความเป็นเอกเทศมากกว่า
- 3) วิธีการปฏิบัติงานทางด้านเทคนิคการวิเคราะห์และจัดสรรทรัพยากรยังไม่ได้มาตรฐาน และขาดความสอดคล้องสัมพันธ์กัน
- 4) หน่วยงานทั้ง 3 หน่วยยังขาดการควบคุม ดูแล กำกับจากผู้บริหารประเทศระดับการเมือง เบื้องบนอยู่มาก และ
- 5) ขาดระบบหรือวิธีประสานงานที่แน่ชัดระหว่างหน่วยงานทั้ง 3 หน่วย โดยต่างฝ่ายต่างยังปกป้องอาณาจักรของตนเองอยู่พอสมควร

ในขณะที่หน่วยงานกลางระดับปฏิบัติ ซึ่งหมายถึงกระทรวงและกรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่า (ไม่รวมกระทรวงกลาโหม ทบวงมหาวิทยาลัย รัฐวิสาหกิจ ทบวงอิสระ สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี และหน่วยงานกลางระดับนโยบาย) ก็ประสบปัญหาในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่

เช่นเดียวกับการศึกษาของ **วรเดช จันทรศร และ วินิต ทรงประทุม**⁴¹ ได้ข้อสรุปว่า สภาพปัญหาหลักที่สำคัญที่สุดของหน่วยงานกลางระดับปฏิบัติคือการที่หน่วยงานดังกล่าวยังไม่พยายามทำหน้าที่หลักของตนเองอย่างแท้จริง แต่กลับไปพยายามทำหน้าที่รอง ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของหน่วยงานอื่น ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรสำหรับหน่วยงานของตน ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลให้หน่วยงาน

⁴⁰ พิสิฐ ภัคเกษม, การปรับปรุงกลไกการบริหารนโยบายเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2522).

⁴¹ วรเดช จันทรศร และ วินิต ทรงประทุม, หน่วยงานกลางระดับปฏิบัติ: สภาพปัญหาและการปฏิรูป (รายงานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2530). อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบลิ๊กและการพิมพ์, 2536).

ต่างๆ มีแนวโน้มที่จะทำหน้าที่หรือกิจกรรมต่างๆ ร่วมกันมากยิ่งขึ้น จนทำให้กระบวนการในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างสลับซับซ้อน ขาดความเชื่อมโยงของหน่วยราชการในการปฏิบัติงานพัฒนา การดำเนินการตามแผนพัฒนาขาดการกำกับดูแล การกระจายทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่ได้สัดส่วน การนำทรัพยากรโดยเฉพาะบุคคลไปใช้ประโยชน์เป็นไปอย่างไม่ถูกต้อง ก่อให้เกิดปัญหาความร่วมมือระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ประกอบกับการขาดตัวชี้บ่งชี้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนและโครงการ ตลอดจนการขาดการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยราชการต่างๆ อย่างจริงจังได้ทำให้การให้บริการของหน่วยงานกลางระดับปฏิบัติยังไม่มีประสิทธิภาพ หรือยังไม่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการเท่าที่ควร ยิ่งไปกว่านั้น การประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานกลางระดับปฏิบัติที่มักจะเป็นลักษณะที่เข้าข้างตัวเอง ยังเป็นการช่วยเป็นข้ออ้างสนับสนุนให้หน่วยงานดังกล่าวเน้นวิธีการแก้ปัญหาที่ปัจจัยนำเข้ามากยิ่งขึ้น จึงทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานกลางระดับปฏิบัติมีปัญหาหรือจุดอ่อนในส่วนต่างๆ ของระบบ วนเวียนอยู่ในสภาพเดิม

ที่กล่าวมาข้างต้นมีความสอดคล้องกับงานวิจัยเรื่อง **การปรับปรุงกลไกการบริหารงานของรัฐ การปรับ และจัดทำหน้าที่หลักของส่วนราชการ ของสถาบันساتธกรกิจ มูลนิธิประชากร**⁴² ที่ได้เสนอให้มีการทบทวนหน้าที่หลักของระบบราชการไทยให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะเท่าที่ผ่านมา ระบบราชการได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยยังคงปฏิบัติหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบอยู่แต่เดิมและรับผิดชอบหน้าที่ใหม่ โดยมีการปลดภาระหน้าที่เดิมน้อยมาก และได้มีการกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการใหม่ๆ เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เป็นผลให้ส่วนราชการเหล่านี้ขยายตัวครอบคลุมหน้าที่ที่ไม่เคยเป็นหน้าที่ของตนมาก่อน และไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับหน้าที่หลักของส่วนราชการนั้น ก่อให้เกิดความสับสน ซ้ำซ้อน ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ตอบสนองความต้องการของประเทศและประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การศึกษานี้ได้วิเคราะห์หน้าที่หลักของส่วนราชการทั้งระบบในภาพรวมและลักษณะเฉพาะของส่วนราชการระดับกระทรวงและกรมในสังกัด โดยใช้กระทรวงมหาดไทยเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของรัฐมากถึง 9 กิจกรรมจากทั้งหมด 11 กิจกรรม และใช้กรอบการวิเคราะห์ที่พิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพของระบบราชการ (เหตุผลของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม โครงสร้างของระบบ การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง การเน้นกฎระเบียบและข้อจำกัดด้านทรัพยากรการเงิน) ปัจจัยกระตุ้น (การทำหายจากภายนอก การเกิดขึ้นของพลังนอกระบบราชการ การแทรกแซงทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ระบบระหว่างประเทศ ความต้องการบริการ และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ) และช่องว่างที่เกิดขึ้นระหว่างสภาพของระบบราชการและปัจจัยกระตุ้น

⁴² สถาบันساتธกรกิจ มูลนิธิประชากร, งานวิจัยเรื่องการปรับปรุงกลไกการบริหารงานของรัฐ การปรับ และจัดทำหน้าที่หลักของส่วนราชการ (เสนอต่อสำนักงานงบประมาณ, 2534).

จากผลการศึกษารูปได้ว่า หน้าหลักของกระทรวงมหาดไทยมี 2 ด้านควบคู่กัน ได้แก่ หน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยภายใน (การบำบัดทุกข์) และหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และปัจจัยพื้นฐานของประชาชนชนบทและชุมชนที่ด้อยโอกาส ซึ่งการที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบงานหลักด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในอันเป็นงานสำคัญพื้นฐานของรัฐบาลโดยตลอด และสามารถสอดคล้องกับหน้าที่ด้านการพัฒนา ซึ่งเป็นงานหลักของรัฐอีกด้านหนึ่งที่สำคัญ โดยเฉพาะในช่วงหลังปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ประกอบกับที่กระทรวงมหาดไทยมีความรับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ทำให้ขอบข่ายงานและองค์กรของกระทรวงมหาดไทยขยายออกไปอย่างมากมายจนซ้ำซ้อนกันเอง และซ้ำซ้อนหน่วยงานกระทรวงอื่น ก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในหน้าที่หลัก หน้าที่รองของกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานในสังกัด เป็นผลให้เกิดความสับสน และการไม่ประสานระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการจะแก้ไขปัญหานี้จำเป็นต้องกระทำโดยการกำหนดหน้าที่หลักของกระทรวงมหาดไทยให้ชัดเจนในเบื้องต้น เพื่อเป็นกรอบอ้างอิงในการจัดความสัมพันธ์ของหน่วยงานในกระทรวงมหาดไทยและที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงอื่น ทั้งนี้โดยอาศัยมาตรการในการลดบทบาทหน้าที่ที่เป็นงานรอง เสริมงานหลักที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบอยู่ และเพิ่มบทบาทหน้าที่ให้แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่หลักด้านนี้ในการดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้เกิดการปรับตัวภายในหน่วยงาน โดยอาศัยกลไกด้านงบประมาณเป็นเครื่องมือปรับลด-เพิ่ม ซึ่งจะดำเนินการควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้น รวมทั้งการพิจารณาลดระเบียบกฎเกณฑ์ (Deregulation) ที่เป็นอุปสรรคต่อการมอบอำนาจหรือกระจายอำนาจให้ภูมิภาคท้องถิ่นด้วย ในขณะเดียวกันสิ่งที่ควรให้ความสำคัญในช่วงระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลง (Transitional period) และภายหลังการเปลี่ยนแปลงก็คือ การสร้างระบบเครือข่าย (Networking) ด้านข้อมูลเพื่อการบริหาร (MIS) ให้เป็นเครื่องยึดโยงหน้าที่และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทยให้ประสานสัมพันธ์กับทั้งระหว่างส่วนกลาง และระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ตอบสนองหน้าที่หลักของกระทรวงมหาดไทย

4) ปัญหาด้านระบบบริหารงานบุคคลในราชการไทย

เกษม สุวรรณกุล⁴³ ได้อธิบายให้เห็นว่า การเริ่มใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเมื่อ พ.ศ. 2473 เป็นจุดเริ่มของการนำเอาระบบคุณธรรมมาใช้แทนระบบอุปถัมภ์ ระบบราชการไทยได้เริ่มมีข้าราชการอาชีพเกิดขึ้น เพราะสามารถดึงเอาผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามารับราชการเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ราชการพลเรือนไทยยังมีสภาพปัญหาที่สำคัญอยู่หลายประการ ได้แก่ ปัญหาการจัดองค์กร

⁴³ เกษม สุวรรณกุล, “หลักการบริหารและปัญหาของรัฐบาล,” ใน วารสารสังคมศาสตร์ (1962):83-96.

อ้างอิงใน วรเดช จันทรศร, การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบลิ๊กและการพิมพ์, 2536).

การบริหารงานบุคคลยังขาดความสมบูรณ์ ปัญหาการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน โอกาสที่จำกัดในการเลื่อนขั้นและความก้าวหน้าของข้าราชการไทย ทักษะและพฤติกรรมของข้าราชการไทยยังไม่เป็นไปตามแนวประชาธิปไตย อีกทั้งข้าราชการสนใจอยู่เฉพาะเรื่องสิทธิและผลประโยชน์ส่วนตัวมากเกินไป

ในการศึกษาของ อมร รักษาสัตย์ และ ชัตติยา กรรณสูต⁴⁴ เรื่อง การปรับปรุงระบบราชการด้านการบริหารงานบุคคล ได้ข้อสรุปว่า ปัญหาการบริหารงานบุคคลในระบบราชการนั้นมีสาเหตุสำคัญอย่างน้อย 3 ด้าน ที่สัมพันธ์กันเป็นลูกโซ่ คือ ด้านโครงสร้าง ด้านกระบวนการและกลไก และด้านตัวบุคคลและพฤติกรรม ดังนี้

1) **ปัญหาด้านโครงสร้าง** โครงสร้างการบริหารงานบุคคลที่เป็นผลผลิตผูกพันกับระบบบริหารราชการแบบรวมอำนาจสูงและเน้นความสำคัญไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้ขาดการมอบอำนาจในระดับจังหวัดและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทั้งในด้านการบริหารงาน ด้านตำแหน่ง และการติดตามและประเมินผลงาน แต่ทั้งๆ ที่มีการรวมอำนาจสูง กลับมีการขาดเอกภาพในหลายด้าน โดยเฉพาะด้านการบริหารงานบุคคล อันเนื่องมาจากมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลมากมายที่แข่งขันกันแสวงหาประโยชน์ให้แก่บุคลากรในสังกัดของตนมากกว่าที่จะพัฒนาประสิทธิภาพ มีผลให้เกิดการขยายงานซ้ำซ้อนและขอเพิ่มอัตราตำแหน่งรวมทั้งบุคลากรที่ทำงานให้รัฐมีสถานภาพ ค่าตอบแทน และโอกาสก้าวหน้าแตกต่างกันอย่างไม่เป็นธรรม แม้แต่ในลักษณะงานเดียวกัน

2) **ปัญหาด้านกระบวนการและกลไก** การขาดการประสานแผนการผลิตและแผนการใช้และพัฒนากำลังคนมีผลอย่างมากต่อการวางแผนการทำงานระดับต่ำ โดยเฉพาะผู้มีการศึกษาระดับสูง ซึ่งระบบราชการเป็นแหล่งรับงานใหญ่ที่สุด การขาดการพัฒนากระบวนการบริหารงานบุคคลทุกขั้นตอน ตั้งแต่เข้าจนออกจากราชการ โดยเฉพาะการสรรหา คัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนและพัฒนาบุคคล รวมทั้งการปรับเปลี่ยนทัศนคติและกฎเกณฑ์การเคลื่อนย้ายถ่ายเทคน ทั้งในราชการและระหว่างภาคราชการกับภาคเอกชน ทำให้ระบบราชการโดยส่วนรวมมีปริมาณคนมากเกินไป แต่ขาดบุคคลที่มีความสามารถและประสิทธิภาพสูงในงานที่ต้องการคุณภาพสูง

3) **ปัญหาด้านตัวบุคคลและพฤติกรรม** ปัญหาสำคัญในเรื่องนี้คือ ข้าราชการขาดการสนองตอบต่อการพัฒนาประเทศเพื่อประชาชน สาเหตุสำคัญเนื่องมาจากโครงสร้างระบบราชการขาดจุดเน้นเพื่อประชาชน ข้าราชการจึงขาดสิ่งนี้ไปด้วย นอกจากนั้น การขาดความรู้ ความสามารถ และคุณธรรม กับการขาดแรงจูงใจที่พอเพียง อันเป็นทั้งเหตุและผลซึ่งกันและกัน นับเป็นส่วนสำคัญที่สุดที่ทำให้การปรับปรุงด้านโครงสร้างและกระบวนการเป็นไปได้ยาก

⁴⁴ อมร รักษาสัตย์ และ ชัตติยา กรรณสูต, รายงานการวิจัยการปรับปรุงระบบราชการด้านการบริหารงานบุคคล (ม.ป.ท., 2529).

งานวิจัยเรื่องการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย ของ **พิทยา บวรวัฒนา**⁴⁵ ที่มุ่งศึกษาการดำเนินงานการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลกลางในประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไทยตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา พบว่าประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่นมีปรัชญาและนโยบายในการปฏิรูประบบราชการที่คล้ายกันมาก กล่าวคือ ทั้งสามประเทศต่างมีวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพกลไกของรัฐในลักษณะที่ว่า 1) การมุ่งให้ระบบราชการต้องปรับตัวให้เป็นหน่วยงานที่ทำงานในลักษณะมุ่งลูกค้า (Customers-driven) 2) การมุ่งให้ระบบราชการมีขนาดเล็ก และใช้ค่าใช้จ่ายน้อยลงด้วย (Smaller government that cost less) 3) การมุ่งให้ระบบราชการมีการถ่ายโอนอำนาจหรือกระจายอำนาจ (Decentralization) จากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นทั้งหลาย และกระจายอำนาจจากข้าราชการระดับสูงลงไปสู่ข้าราชการระดับล่าง ซึ่งหากเปรียบเทียบกับ การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยนั้นพบว่ายังคงล้าหลังในเรื่องดังกล่าวอยู่มาก ยังขาดการเน้นเรื่องประสิทธิภาพอย่างจริงจัง มุ่งให้ความสนใจด้านการปรับโครงสร้าง (เพิ่มกระทรวง เพิ่มกรม) และการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมากกว่าสนใจการพัฒนาคุณภาพของการบริการของรัฐหรือสนใจ การปรับปรุงให้ระบบราชการทำงานในลักษณะที่มุ่งเน้นลูกค้าผู้มารับบริการ อีกทั้งยังพบว่าอุปสรรคสำคัญในการปฏิรูประบบราชการไทยคือ แรงต่อต้านจากระบบราชการ ที่ไม่ยอมสนับสนุนนโยบายของ รัฐบาล อันจะมีส่วนเป็นการลดอำนาจและอำนาจจักรของหน่วยงานตนเองลงไป

5) ปัญหาการทุจริตและประพฤตินิคมของข้าราชการ

กระมล ทองธรรมชาติ⁴⁶ ชี้ให้เห็นว่า การทุจริตและประพฤตินิคมของข้าราชการ เป็นปัญหาที่เป็นตัวบ่อนทำลายระบบราชการ ทั้งภายในระบบราชการและจากภายนอก ระบบราชการไทยเป็นระบบที่ถูกมองว่าเป็นระบบราชการที่ทำเพื่อราชการด้วยกันเองมากกว่าเพื่อประโยชน์สุขของชาติหรือประชาชน

ทินพันธุ์ นาคะตะ⁴⁷ ได้ทำการศึกษาคอร์รัปชันในระบบราชการไทย และได้ข้อสรุปว่า ปัญหาใหญ่ของระบบราชการไทยคือการคอร์รัปชันเป็นทีม ข้าราชการส่วนใหญ่มีกลุ่มมีพวกในระบบอุปถัมภ์ ทุกกลุ่มและทุกระดับต่างได้รับผลประโยชน์ร่วมกันจากการคอร์รัปชัน และการคอร์รัปชันในแวดวงราชการไทยนั้นเกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายและระเบียบที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการหาผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน อันได้แก่ ข้าราชการและพ่อค้า

⁴⁵ พิทยา บวรวัฒนา, การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย, อ่างแล้ว.

⁴⁶ กระมล ทองธรรมชาติ, “การปฏิรูประบบราชการไทย: นโยบายและผลงานของรัฐบาล,” ใน วรเดช จันทรร และ วินิต ทรงประทุม (บรรณาธิการ), ระบบราชการไทย: สภาพปัญหาและข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ และธุรกิจเอกชน, อ่างแล้ว.

⁴⁷ ทินพันธุ์ นาคะตะ, คอร์รัปชันในระบบราชการไทย ใครได้อะไร อย่างไร และเหตุใด ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ม.ป.ป.).

อุดม รัฐอมฤต⁴⁸ ชี้ให้เห็นว่า สาเหตุของการทุจริตในวงราชการเกิดขึ้นเพราะช่องโหว่ทางกฎหมาย เช่น การเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลยพินิจได้อย่างมากมายในการวินิจฉัยสั่งการ ไม่ว่าจะ เป็นไปในทางผ่อนผันหรือเข้มงวด ให้คุณให้โทษแก่บุคคลที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องได้ ในบางกรณีอาจ ปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็วหรือเตะถ่วงเรื่องให้ช้าก็ได้ ซึ่งการที่กฎหมายเปิดช่องดังกล่าว ทำให้ประชาชน ต้องมอบผลประโยชน์บางอย่างเพื่อให้เรื่องของตนได้ผ่านการพิจารณาตามต้องการ การที่ข้าราชการ ดำเนินการไปตามอำเภอใจเป็นเพราะระบบการติดตามตรวจสอบของไทยยังไม่มีประสิทธิภาพ

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์⁴⁹ ได้ทำการศึกษาเรื่อง คอรัปชันกับ ประชาธิปไตยไทย พบว่า การคอรัปชันเป็นปัญหาของตัวระบบมากกว่าปัญหาเกี่ยวกับปัจเจกบุคคล กล่าวคือ ตัวระบบราชการเป็นต้นเหตุที่สำคัญของการคอรัปชันในระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็น การตั้ง เงินเดือนข้าราชการให้ต่ำแต่อนุญาตให้ข้าราชการใช้อำนาจหรือเวลาไปหาผลประโยชน์หรือรายได้เพิ่มเติม ได้ การสร้างระบบอุปถัมภ์โดยข้าราชการผู้ใหญ่ต้องแสวงหารายได้พิเศษด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวงเพื่อ เลี้ยงลูกน้องและสร้างเกราะคุ้มกันการตรวจสอบพฤติกรรมทุจริตของตน การที่ระบบราชการมีขั้นตอน มากมาย มีกฎระเบียบที่เข้มงวด และข้าราชการสามารถปกปิดข้อมูลการตัดสินใจของตนต่อสาธารณชนได้ ทำให้นักธุรกิจจำต้องใช้เงินหรือผลประโยชน์ซื้อความสะดวกกับข้าราชการ เป็นต้น ดังนั้นหากตัวระบบ ราชการได้รับการปรับปรุงแก้ไขจะทำให้ปัญหาช่องทางการตอบสนองความต้องการของปัจเจกบุคคล ดังกล่าวลดน้อยลงไปได้

ขณะเดียวกัน ได้ทำการศึกษาการคอรัปชันในระบบราชการไทย⁵⁰ โดยใช้แบบสอบถามและ สัมภาษณ์เฉพาะกลุ่มนักธุรกิจกลุ่มตัวอย่าง 430 ราย พบว่า 2 ใน 3 ของนักธุรกิจเหล่านี้ต่างมีประสบการณ์ ในการจ่ายเงินใต้โต๊ะหรือค่าน้ำร้อนน้ำชาให้แก่ข้าราชการหรือนักการเมืองคิดเป็นมูลค่าระหว่างร้อยละ 1-5 ของมูลค่าสินค้าหรือยอดขายประจำปี ซึ่งการจ่ายนั้นมีได้จ่ายโดยสมัครใจ แต่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่นักธุรกิจ ต้องยอมรับจากการถูกเรียกร้อง ซึ่ง 5 หน่วยงานแรกที่นักธุรกิจเห็นว่าการคอรัปชันมากที่สุด ได้แก่ กรม ศุลกากร กรมตำรวจ (ปัจจุบันคือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) กรมสรรพากร กรมที่ดิน และกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนทั้งสิ้น

⁴⁸ อุดม รัฐอมฤต, “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบใน วงราชการ”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530).

⁴⁹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์, คอรัปชันกับประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ: 179 การพิมพ์, 2537).

⁵⁰ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, การคอรัปชันในระบบราชการไทย (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์ การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541).

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ดำเนินการศึกษาโครงการวิจัยเพื่อบูรณาการ โครงการศึกษาวิจัยการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยราชการไทย⁵¹ โดยสังเคราะห์ข้อเสนอแนะทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยราชการไทย 5 กรณีศึกษาด้วยกัน ได้แก่ กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สถานีตำรวจนครบาล) สรุปได้ว่า ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยราชการไทยยังคงปรากฏในรูปแบบที่หลากหลายและอยู่ในระดับความร้ายแรงที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตเพื่ออำนาจ (Power corruption) หรือการทุจริตเพื่อเงิน (Monetary corruption) โดยการกระทำการทุจริตมีทั้งในส่วนของการทุจริตโดยข้าราชการประจำ (Administrative corruption) การทุจริตโดยนักการเมือง (Political economic corruption) และการทุจริตโดยความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่าย คือทั้งข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง

ผลการศึกษาพบว่า ช่องทางการทุจริตที่เป็นพฤติกรรมเฉพาะของแต่ละหน่วยงานมีลักษณะที่เชื่อมโยงกับปัจจัย 3 ด้านหลัก คือ 1) อำนาจแห่งดุลยพินิจ 2) ตำแหน่งหน้าที่ และ 3) งบประมาณ กล่าวคือ

ในหน่วยงานที่กฎหมายได้ให้อำนาจมากในการปฏิบัติหน้าที่ ลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดขึ้นคือการทุจริตในการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือนอกกรอบของกฎหมายเพื่อแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบให้แก่ตนเองหรือบุคคลอื่น เห็นได้ในการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ การใช้อำนาจในลักษณะวางเฉย ไม่ดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่ภาคธุรกิจ (เช่น กรณีสถานประกอบการ สถานบันเทิง เป็นต้น) ตลอดจนการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นเครื่องมือต่อรองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ (เช่น การดำเนินคดี การทำสำนวนสอบสวน เป็นต้น)

ส่วนหน่วยงานที่มีงบประมาณในการปฏิบัติงานมาก ลักษณะปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นมากคือการทุจริตการใช้งบประมาณแผ่นดิน อันได้แก่ การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างของราชการ การทุจริตในขั้นตอนการเวนคืนที่ดินเพื่อดำเนินโครงการของรัฐ ซึ่งเห็นได้ชัดในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ

ในหน่วยงานที่มีการร่วมกันทุจริตทั้งข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง และนักธุรกิจ แม้กระทั่งโครงการที่ดำเนินการในลักษณะของการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในภาคเกษตร ซึ่งเป็นโครงการที่มีงบประมาณดำเนินการสูงก็ปรากฏการทุจริตอย่างชัดเจน

งานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นสาเหตุพื้นฐานของปัญหาดังกล่าวว่ามีสาเหตุสำคัญจากปัจจัย 2 ส่วน คือ

⁵¹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเพื่อบูรณาการ โครงการศึกษาวิจัยการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยราชการไทย (เสนอต่อคณะทำงานติดตามและศึกษาปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548).

1) ปัจจัยภายใน อันได้แก่ ข้าราชการ ที่ขาดจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์สุจริต ขาดจริยธรรมในการทำงานเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวม

2) ปัจจัยภายนอก ที่เป็นตัวเชื้อให้เกิดการทุจริต ได้แก่ โครงสร้างทางกฎหมาย วัฒนธรรมองค์กร ค่านิยมของสังคม และข้อจำกัดในระบบการตรวจสอบ

6) ปัญหาทางด้านกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติงาน

ผลการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ของ **สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ**⁵² ได้อธิบายปัญหาสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทยว่าเป็นต้นเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวของระบบบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการจะค่อยๆ สร้างความซับซ้อนให้กับระบบราชการ ตั้งแต่การสร้างความเป็นตัวตนในทางกฎหมาย ก่อตั้งอำนาจหน้าที่ อำนาจจัดการทรัพยากร และการถือครองทรัพย์สิน ทั้งที่ความสัมพันธ์ในเชิงกฎหมายระหว่างรัฐกับส่วนราชการนั้น ส่วนราชการเป็นเพียงตัวแทนของรัฐในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจของรัฐเท่านั้น สำหรับปัญหาต่อการบริหารราชการแผ่นดินที่เกิดขึ้น ได้แก่

- 1) ปัญหาที่รัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่ไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย
- 2) ปัญหาที่เกิดจากขอบเขตอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคล
- 3) ปัญหาที่เกิดจากการฟ้องร้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง
- 4) ปัญหาการฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรม เป็นจำเลยของเอกชน และ
- 5) ปัญหาที่เกิดจากความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า ผลกระทบจากฐานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการได้ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญยิ่งต่อระบบบริหารงานภาครัฐ ตลอดจนเป็นอุปสรรคต่อความพยายามในการปฏิรูประบบราชการ

ในผลการศึกษาของ **สุรเกียรติ์ เสถียรไทย**⁵³ เกี่ยวกับปัญหาข้อจำกัดของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ สถาบันการเงินและการส่งออก พบว่า กฎหมายไทยไม่มีการแยกความแตกต่างในหน้าที่ของกฎหมายในการควบคุม กำกับ และส่งเสริม แต่มักมีการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือของการควบคุมกิจกรรมทางธุรกิจและเศรษฐกิจยิ่งกว่าการ

⁵² สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานวิจัยโครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ (เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546).

⁵³ Surakiart Sathirathai, Laws and Regulations Concerning Natural Resources, Financial Institutions and Export: Their Effects on Economic and Social Development (Bangkok: Thailand Development Research Institute, 1987).

ส่งเสริม ซึ่งไม่เพียงก่อให้เกิดความยุ่งยาก หากนำไปสู่การซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมายที่บังคับโดยหน่วยงานของรัฐต่างกันอีกด้วย เพราะแต่ละหน่วยงานมุ่งควบคุมกิจกรรมบางส่วนของคนที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน ดังจะเห็นได้จากความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ เช่น กรมป่าไม้ กรมประมง กรมเจ้าท่า (ปัจจุบันคือ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) กรมชลประทาน เป็นต้น ทั้งนี้เพราะหน่วยงานแต่ละหน่วยต้องทำตามกฎหมายบังคับให้ต้องทำ ดังนั้น ยิ่งความรับผิดชอบขัดกันและซ้ำซ้อนกันมากขึ้นเท่าใด ความร่วมมือประสานงานกันระหว่างหน่วยงานก็ลดลงเพียงนั้น

ขณะเดียวกัน โครงสร้างกฎหมายเศรษฐกิจของไทยไม่ได้วางรายละเอียดหรือกำหนดข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการบังคับใช้กฎหมายนัก สาระสำคัญและรายละเอียดหลายเรื่องกลับไปอยู่ในกฎหมายลำดับรองที่ตราโดยฝ่ายบริหารทั้งสิ้น โดยที่ในส่วนของการจัดองค์กรนั้นกฎหมายมักตั้งองค์กร ตลอดจนเจ้าหน้าที่ และกำหนดอำนาจหน้าที่ พร้อมทั้งมอบอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองให้องค์กรและเจ้าหน้าที่ทั้งหลาย ในส่วนสารบัญญัติ กฎหมายกำหนดหน้าที่ของบุคคลที่กฎหมายมุ่งบังคับเป็นหลักน้อยครั้งที่กฎหมายจะกำหนดสิทธิให้ประชาชน และกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการตามวิธีที่โปร่งใส ขณะที่ในส่วนกระบวนการ มีกฎหมายน้อยฉบับที่สร้างกลไกการควบคุมการใช้อำนาจดุลยพินิจเกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่ ลักษณะดังกล่าวข้างต้น ทำให้กฎหมายเศรษฐกิจไทยขึ้นอยู่กับความคิดของผู้ใช้กฎหมายเป็นสำคัญ ทำให้ขาดความโปร่งใสของกฎหมาย อันจะมีผลในทางลบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จึงจำเป็นที่จะต้องมีการอุดช่องว่างดังกล่าว โดยรัฐบาลควรเริ่มต้นด้วยการจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายขึ้น เพื่อทำการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างครบวงจร ซึ่งองค์กรดังกล่าวควรมีกฎหมายรองรับในรูปของพระราชบัญญัติ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและได้รับการยอมรับ

ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม⁵⁴ กล่าวอธิบายว่า เกือบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงหรือความแตกต่างระหว่างบทบาทของระบบราชการไทยในยุคกระแสโลกาภิวัตน์กับระบบราชการไทยในยุคที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องโครงสร้างของระบบ สายการบังคับบัญชา รวมทั้งอำนาจและหน้าที่ที่ยังคงยึดตามแนวตั้งเดิม โดยมีสมมติฐานว่า รัฐรับภาระทุกชนิดในการดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของสังคม และด้วยการเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ สายการบังคับบัญชายาว และเน้นกระบวนการและวิธีปฏิบัติงานมากกว่าเน้นผลงาน การดำเนินงานหรือให้การสนับสนุนต้องอาศัยหรืออ้างอิงฐานจากกฎระเบียบเป็นหลัก จึงมีกฎระเบียบมากมาย และบางกฎระเบียบก็ไม่ทันสมัย ทำให้เป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนา และในบางครั้งกฎระเบียบจะถูกนำไปอ้างอิงเมื่อไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ หรืออาศัยช่องว่างจากกฎระเบียบนั้นแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว

⁵⁴ ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม, แนวทางการปฏิรูปภาคราชการที่จะบังเกิดผลอย่างจริงจังและยั่งยืน, อ้างแล้ว.

2.3.3 ความพยายามในการปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย

วรเดช จันทรศร⁵⁵ ได้ศึกษาการขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย โดยเฉพาะการขยายตัวและเปลี่ยนแปลงในระดับกรมและกอง ช่วงปี พ.ศ. 2512-2522 ซึ่งมีการขยายตัวมากขึ้นอย่างมหาศาลในลักษณะที่เป็นการสร้างอาณาจักรให้แก่ตนเองมากกว่าที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่สังคมโดยรวม โดยเสนอหลักการและแนวทางแก้ปัญหาการขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทยไว้ 3 ประการหลักด้วยกัน คือ

ประการแรก จะต้องหาทางยับยั้งการขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทยให้เหลือน้อยลงที่สุด โดยรัฐบาลจะต้องยอมรับในปัญหาการขยายตัวของหน่วยราชการไทยอย่างจริงจัง และควรมีนโยบายอย่างแน่วแน่ในการไม่สนับสนุนให้หน่วยราชการเสนอขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่ หากไม่มีความจำเป็นจริงๆ โดยมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนให้องค์กรหรือคณะบุคคลหรือคณะกรรมการชุดหนึ่งที่มีความรู้ ความสามารถ มีเจตนาสุจริต มีความเสียสละ ไม่หวั่นเกรงต่ออิทธิพลทางการเมืองมาทำหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมในการจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือไม่ อย่างต่อเนื่อง

ประการที่สอง จะต้องมีการปฏิรูประบบราชการใหม่ทั้งระบบ ภายใต้หลักของการจัดรูปองค์กรที่ถูกต้อง

ประการที่สาม ภายใต้โครงสร้างของระบบราชการที่มีอยู่ในปัจจุบัน จะต้องหาแนวทางและกลยุทธ์ที่เหมาะสม ซึ่งจะมุ่งเฉพาะการสร้างประสิทธิผลในแง่ของผลผลิตที่มีคุณค่าให้เกิดแก่ระบบราชการไทยให้ได้ ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้ได้นำเสนอการจัดรูปองค์กรในลักษณะของ Project Design หรือ Matrix Organization โดยการกำหนดลำดับความสำคัญของปัญหาเพื่อให้งานจัดองค์กรในรูปของโครงการ (Project) เพื่อการสร้างผลผลิต (Output) ที่ต้องการ อันมุ่งที่จะสร้างประสิทธิผลให้เกิดแก่ระบบราชการอย่างแท้จริง กล่าวคือ ลักษณะขององค์กรแบบนี้จะยังคงมีสายการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง แต่ความสำคัญของการบังคับบัญชาจะอยู่ในลักษณะของแนวนอน โดยเน้นความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้ร่วมงาน ระหว่างผู้จัดการโครงการกับผู้เชี่ยวชาญที่จำเป็นในรูปของการทำงานเป็นทีม การบริหารองค์กรจะเป็นไปในลักษณะของการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหลายหน่วยในองค์กร ผู้จัดการโครงการจะทำการบริหารงานในฐานะผู้ประสานงานการปฏิบัติตามหน้าที่ของหลายๆ หน่วยงานที่มีเป้าหมายร่วมกันในการทำงาน ซึ่งการจัดรูปองค์กรในลักษณะนี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยราชการหลายๆ หน่วยงานที่มีหน้าที่และจุดมุ่งหมายที่ไปในทิศทางเดียวกัน โดยการจัดให้หน่วยราชการที่มีการทำงานตามหน้าที่แท้ๆ หลายๆ หน่วยงาน ส่งสมาชิกขององค์กรมาร่วมกันทำงานในโครงการหนึ่งๆ ซึ่งหมายถึงเป็นการสร้างองค์กรใหม่ขึ้นมาในลักษณะของการรวมกันระหว่างองค์กรตามหน้าที่เฉพาะกับโครงการหนึ่งๆ โดยเฉพาะหน่วยงาน

⁵⁵ วรเดช จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย: ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม, อ้างแล้ว.

ที่มีลักษณะเป็นงานพัฒนา ที่มีขอบข่ายงานทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณสุข และงานพัฒนาท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ทั้งนี้ การนำแนวคิด Matrix Organization มาสู่ขั้นตอนการปฏิบัติจริงๆ นั้น ควรกำหนดหน่วยในการวิเคราะห์ ขอบเขต และพื้นที่ที่จะพัฒนาให้สอดคล้องกันด้วย โดยเสนอว่า ควรจะพิจารณาโดยยึดถือจังหวัดเป็นพื้นฐาน เนื่องจากจังหวัดเป็นหน่วยรวมของส่วนราชการต่างๆ ในตัวอยู่แล้ว หน่วยในการวิเคราะห์จะเห็นได้ชัด ขอบเขตและพื้นที่ที่จะมีความจำกัดในตัว และที่สำคัญ ในจังหวัดจะมีโครงสร้างทางการบริหารที่สามารถประสานงาน ประเมินผล และติดตามการทำงานได้แน่นอนในตัวเอง

นอกจากนี้ วรเดช ยังได้เสนอแนวทางการนำ Matrix Organization มาสู่การปฏิบัติภายใต้ขั้นตอนต่อไปนี้

1) ให้องค์กรของรัฐในจังหวัดที่มีจุดมุ่งหมายเดียวกันมาประชุมกัน เพื่อผสมผสานโครงการที่ต่างคนต่างทำในแต่ละแห่ง แต่ละเรื่องเข้าด้วยกัน เพื่อแก้ปัญหาในเรื่องโครงการพัฒนาที่ซ้ำซ้อนกัน

2) จัดตั้งคณะกรรมการหลัก ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยราชการทุกหน่วยในจังหวัดขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบโครงการแต่ละหน่วยมิให้ซ้ำซ้อนกัน และร่วมกันพิจารณาตรวจสอบงบประมาณที่แต่ละหน่วยเสนอให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

3) นำข้อมูลที่ได้จาก 1) และ 2) มาจัดทำเป็นโครงการใหญ่ เพื่อรวมกิจกรรมพัฒนาของส่วนราชการในจังหวัดที่มีจุดมุ่งหมายเดียวกันเข้าด้วยกัน

4) จัดตั้งบุคคลของแต่ละหน่วยราชการเข้ามาร่วมกันทำงานในรูปของ Matrix Organization เพื่อบริหารงานตามโครงการให้บรรลุผล และคัดเลือกหรือสรรหาผู้บริหารโครงการ

ทั้งนี้ โดยมีความเชื่อว่า ผลการดำเนินงานตาม 3 และ 4 จะทำให้เกิดโครงการพัฒนาในแต่ละจังหวัดที่แตกต่างกันไปตามสภาพปัญหาและโครงสร้างทางเศรษฐกิจอีกด้วย

อย่างไรก็ดี ความสำเร็จของ Matrix Organization ที่จะนำมาปรับใช้กับระบบราชการไทย นั้น ขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของรัฐบาลอย่างจริงจัง ซึ่งนอกจากการสนับสนุนด้านวัสดุอุปกรณ์ ค่าใช้จ่าย การให้หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือในตัวบุคคล และการประสานการปฏิบัติอื่นๆ แล้ว ยังรวมถึงการที่รัฐบาลควรจะกระตุ้นให้ข้าราชการระดับสูงที่มีความรู้ความสามารถให้ผลจากงานประจำเข้ามาทำงานที่ท้าทายในฐานะผู้บริหารโครงการอีกด้วย

ขณะเดียวกัน วรเดช จันทศร⁵⁶ ยังได้เสนอแนวคิดที่น่าสนใจอย่างยิ่งสำหรับการปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในอนาคต มีทั้งสิ้น 7 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง: หน้าทีหลัก หน้าทีรอง สืบเนื่องจากหน่วยราชการต่างๆ มีแนวโน้มจะทำหน้าที่หลักน้อยลง ทำหน้าที่รองมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาในกระบวนการของการปฏิบัติงานภายในหน่วยและ

⁵⁶ วรเดช จันทศร, การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย, อ้างแล้ว.

ระหว่างหน่วยราชการต่างๆ ดังนั้น เพื่อให้หน่วยราชการทุกหน่วย โดยเฉพาะในระดับกรม มุ่งทำหน้าที่หลักของตนเองให้มากที่สุด อาจทำได้โดยเริ่มจากการแก้ไขข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย ด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมไว้ เพื่อเป็นการทำให้หน่วยงานต่างๆ ต้องตรวจสอบภารกิจที่ตนทำอยู่ และปรับตัวเพื่อให้การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของตนสอดคล้องกับกฎหมายที่ได้ให้อำนาจและขอบเขตไว้

ประเด็นที่สอง: การปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของสำนักงานปลัดกระทรวง ให้มีความเข้มแข็งขึ้น โดยให้ปลัดกระทรวงและสำนักงานปลัดกระทรวงเป็นศูนย์บัญชาการอย่างแท้จริงสามารถใช้กลไกต่างๆ ในการบังคับบัญชาของกรมในกระทรวงให้ต้องสนับสนุนบริการในส่วนภูมิภาคโดยผ่านทางสำนักงานปลัดกระทรวงได้ โดยมีแผนงานเป็นเครื่องมือที่สำคัญ

ประเด็นที่สาม: การสร้างกลไกในการเชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อมภายนอกที่ประกอบด้วยหน่วยราชการข้างเคียง ภาคเอกชน กลุ่มผลประโยชน์หลากหลาย และประชาชน ทั้งนี้ สืบเนื่องจากปัญหาการควบคุมและจัดการกับสภาพแวดล้อมนอกเป็นปัญหาที่ส่วนราชการต่างๆ ได้เผชิญมาโดยตลอด ทำให้กระทรวงหลักและหน่วยงานวางแผนส่วนกลางจำนวนมากไม่สามารถทำหน้าที่เป็นฝ่ายรุกในการกำหนดนโยบายมหภาคของประเทศได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นจึงเสนอให้ส่วนราชการต่างๆ จัดตั้งกลไกเพื่อช่วยประสานความร่วมมือจากสภาพแวดล้อมภายนอกให้มากขึ้น โดยกลไกดังกล่าวควรประกอบด้วยตัวแทนจากกลุ่มในสังคมที่เกี่ยวข้องอย่างหลากหลาย และครบถ้วน และมีการใช้ประโยชน์จากกลไกนั้นอย่างเต็มที่ ครอบคลุมขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งหมด

ประเด็นที่สี่: การปรับเปลี่ยนหมุนเวียนบุคลากรระหว่างกรมในกระทรวงหรือระหว่างกระทรวง เพื่อทำให้เกิดการเรียนรู้ของหลายๆ กรม อีกทั้งยังเข้าใจเป้าหมายส่วนรวมของกระทรวงได้ดียิ่งขึ้น อันจะส่งประโยชน์ต่อการประสานกิจกรรมต่างๆ ที่กระจายอยู่ต่างกรมภายในกระทรวงเดียวกันได้ เช่น การปรับเปลี่ยนโอนบุคลากรในกระทรวงสาธารณสุข ที่มีลักษณะเด่นคือเป็นที่รวมของบุคลากรที่อยู่ในสายอาชีพใกล้เคียงกัน เป็นต้น

ประเด็นที่ห้า: การแก้ปัญหอำนาจของจังหวัด จากปรากฏการณ์ที่เป็นอยู่ในส่วนภูมิภาคมาเป็นเวลานาน ที่หน่วยราชการส่วนกลางส่งคนไปทำงานหรือไปตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาคมากขึ้น จนทำให้กิจกรรมของรัฐในส่วนภูมิภาคที่ราชการบริหารส่วนกลางรับผิดชอบและหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบแยกกันไม่ออก และก่อปัญหาพื้นฐานในด้านความสามารถในการรับฟังและสนองตอบต่อความต้องการของส่วนภูมิภาค การแก้ปัญหาล้วนใหญ่มักถูกกำหนดจากส่วนกลาง โดยเฉพาะในด้านการกำหนดและจัดสรรงบประมาณ กิจกรรมของรัฐในพื้นที่ที่ถูกคุมโดยกระทรวงและกรมต่างๆ จากส่วนกลาง การตอบสนองของหน่วยงานไม่ได้เป็นไปเพื่อตอบสนองต่อประชาชนผู้รับบริการเท่าที่ควร หากแต่มุ่งตอบสนองต่ออำนาจของผู้อำนวยการกองของกรมส่วนกลางต่างๆ ที่ตนสังกัดอยู่ ทางออกที่

นำเสนอคือ ควรมีการกำหนดอำนาจของหน่วยงานส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ในจังหวัด แก้ปัญหาอำนาจของจังหวัด โดยให้จังหวัดเป็นศูนย์รวมของงานต่างๆ อย่างแท้จริง

ประเด็นที่หก: การปรับปรุงระบบบริหารงบประมาณและระบบการจัดสรรทรัพยากรให้ไปสู่ปฏิบัติในระดับล่างและประชาชน จากสภาพการณ์ที่จังหวัดเป็นศูนย์รวมของหน่วยราชการระดับกรมเป็นจำนวนมากที่ไปตั้งหน่วยงานของตนในส่วนภูมิภาค ทั้งสังกัดส่วนกลางและสังกัดส่วนภูมิภาค การที่จะให้สำนักงานประมาณซึ่งเป็นหน่วยงานกลางในการวิเคราะห์พิจารณาประมาณของทุกหน่วยงานในประเทศ ซึ่งสามารถประสานกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ โดยเฉพาะระดับกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง แต่ในระดับจังหวัดนั้นค่อนข้างจัดทำได้ยาก จึงควรปรับปรุงและพัฒนาระบบราชการไทยในส่วนนี้ด้วยการออกแบบจัดวางระบบการบริหารงบประมาณระดับจังหวัดให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและคล่องตัวในการปฏิบัติงาน สามารถสะท้อนสภาพปัญหาที่แท้จริงของแต่ละพื้นที่ได้ โดยรัฐบาลควรมีนโยบายการกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณลงสู่จังหวัด โดยให้มีระบบประสานงานที่สอดคล้องกันระหว่างกรม กระทรวงเจ้าของโครงการ สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จังหวัด และอำเภอ ซึ่งอาจต้องทำการแก้ไขกฎหมายงบประมาณ เพื่อให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีของจังหวัด และบริหารงบประมาณของจังหวัดอย่างเต็มที่

ประเด็นที่เจ็ด: การปรับปรุงบทบาทและกิจกรรมของรัฐ โดยการจัดโครงสร้างและกระบวนการในการทำงานของภาครัฐใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดความสัมพันธ์กับภาคเอกชนใหม่ ภายใต้รูปแบบของการแปรรูปกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน (Privatization) ให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าของวิทยาการของโลก สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของโลกที่เปลี่ยนไป ซึ่งรูปแบบของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมเอกชนที่อาจนำมาใช้ในอนาคตนั้นมีหลายรูปแบบ เช่น การที่รัฐถอนตัวออกจากกิจกรรมบางอย่าง การที่รัฐอาจเข้าไปร่วมลงทุนร่วมกับภาคเอกชน การให้เอกชนเข้ามาลงทุน การให้เงินอุดหนุนภาคเอกชนในการวิจัย การเลิกควบคุมในกิจกรรมที่เกี่ยวกับภาคเอกชนบางอย่าง เพื่อการปรับปรุงรูปแบบของการส่งเสริมและการกำกับดูแล เป็นต้น

ศุภชัย ยาวะประภา⁵⁷ ได้ทำการศึกษาเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐที่ประสบความสำเร็จในการบริการประชาชน: หนทางสู่ความเป็นเลิศ ซึ่งได้นำเสนอสภาพทั่วไปของการบริการประชาชนของรัฐกรณีประเทศไทย ทั้งที่ปรากฏตามกรอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และจากการสัมภาษณ์ความพึงพอใจและความคาดหวังของประชาชนและข้าราชการต่อการให้บริการของรัฐทางโทรศัพท์ ใน พ.ศ. 2539

⁵⁷ ศุภชัย ยาวะประภา, การปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐที่ประสบความสำเร็จในการบริการประชาชน: หนทางสู่ความเป็นเลิศ (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการว่าด้วยการปฏิรูปราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ สำนักงาน ก.พ., 2541).

การนำเสนอประสบการณ์การปรับปรุงบริการของรัฐเพื่อประชาชนในต่างประเทศ (สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย แคนาดา สหภาพแอฟริกาใต้ และไอร์แลนด์) และยกตัวอย่างหน่วยงานระดับปฏิบัติของไทยที่ได้รับการยกย่องว่าให้บริการเป็นเยี่ยม อย่าง โรงพยาบาลบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร โรงพยาบาลอุดรดิตถ์ โรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราชตะพานหิน และที่ว่าการอำเภอเมืองอุดรดิตถ์ จังหวัดอุดรดิตถ์ มานำเสนอ เพื่อสรุปเป็นบทเรียนนำไปปฏิบัติต่อไป

งานศึกษาชิ้นดังกล่าวได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงกุญแจสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จขององค์กรหรือหน่วยงาน 2 ส่วนหลัก คือ กุญแจสำคัญของการผลักดันระดับประเทศ และกุญแจสู่ความเป็นเลิศด้านการบริการประชาชนระดับหน่วยงาน กล่าวคือ

การผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบอย่างจริงจังในระดับประเทศนั้น ต้องอาศัยองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่

- 1) ต้องมี “เจ้าภาพ” ระดับประเทศ
- 2) ต้องมี “แผนปฏิรูปภาครัฐที่ครบถ้วนและเป็นรูปธรรม”
- 3) ต้องมีกลยุทธ์ในการนำไปปฏิบัติ และ
- 4) ต้องมีการติดตาม กำกับ และตรวจสอบ

ในขณะที่กุญแจสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จระดับหน่วยงานนั้น ต้องอาศัย

- 1) การมีผู้นำที่เข้มแข็ง ตั้งใจ และจริงจัง
- 2) การมีเจ้าหน้าที่ที่มีศักยภาพแฝง และ
- 3) การมีชุมชนที่เอาใจใส่ ซึ่งมีปฏิริยาแห่งการเปลี่ยนแปลงใน 2 ระดับ

ทั้งนี้ จะต้องมีการผสมผสานระหว่างกุญแจที่เป็นองค์ประกอบทั้งระดับประเทศและระดับหน่วยงานอย่างสอดคล้องกันอย่างเหมาะสม จะเกิดพลังแห่งการรวมตัว (Synergy) ได้

วรเดช จันทรศร และ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์⁵⁸ ได้รวบรวมและเรียบเรียงข้อเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาของประเทศจากข้าราชการระดับผู้บริหารกว่า 100 คน จากกระทรวงและกรมต่างๆ ที่ได้เข้าร่วมอบรมหลักสูตร THAILAND GLOBAL MANAGEMENT AND REFORM ซึ่งจัดโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) และศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ระหว่างวันที่ 18 พฤษภาคม - 24 มิถุนายน พ.ศ. 2541 และระหว่างวันที่ 15 กรกฎาคม - 26 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ณ สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการจัดวางระบบ เตรียมบุคลากรภาครัฐ โดยเฉพาะผู้บริหาร ให้มีความสามารถในการจัดระบบการบริหาร

⁵⁸ วรเดช จันทรศร และ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, การปฏิรูปการบริหารจัดการของไทยในยุคโลกาภิวัตน์: ข้อเสนอจากข้าราชการระดับผู้บริหารถึงนายกรัฐมนตรี, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ห้างจำกัดสหทัยบลิคและการพิมพ์ จำกัด, 2544).

จัดการเพื่อการแก้ปัญหาของชาติ ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และระบบราชการ และเพื่อสร้างระบบบริหารราชการและการให้บริการของรัฐที่รวดเร็ว เสมอภาค เป็นธรรม และเป็นที่ยึดพอใจของประชาชน ซึ่งข้อเสนอแนะดังกล่าวครอบคลุมเนื้อหาในด้านต่างๆ ทั้งในระดับมหภาคและระดับหน่วยงาน กล่าวคือ ในระดับมหภาคเกี่ยวข้องกับทิศทางการพัฒนาและการปฏิรูประบบราชการ ส่วนในระดับหน่วยงานนั้นเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการบริหารจัดการในด้านการบริหารทั่วไป ด้านสังคม และด้านเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถประมวลเป็น 4 ประเด็นหลัก ดังนี้

1) **ประเด็นทิศทางการพัฒนาและการปฏิรูประบบราชการ** ซึ่งครอบคลุมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การปฏิรูประบบราชการโดยรวม การบริหารงานบุคคลในภาครัฐ การบริหารจัดการของคณะรัฐมนตรี ได้รับการเสนอแนะดังนี้

ในส่วนของ**ทิศทางการพัฒนาและการปฏิรูประบบราชการ**นั้น ผู้บริหารระดับสูงที่เข้าร่วมอบรมมุ่งชี้ให้เห็นว่า ในการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาไม่น่าจะเป็นแนวทางที่ถูกต้อง จึงเสนอแนะว่า การพัฒนาของไทยควรยึดทางสายกลาง เป็นระบบเศรษฐกิจแบบพอเพียง ให้คุณค่าของมนุษย์และวัฒนธรรม และมีการเสนอแนะการแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจโดยการส่งเสริมการส่งออก ขยายฐานการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต รวมธุรกิจประกันภัยไว้ในกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน ตลอดจนการออกกฎหมายปราบปรามคอร์รัปชันในภาคเอกชน

สำหรับการ**ปฏิรูประบบราชการ** ได้เสนอให้มีการทบทวนและจัดกลุ่มภารกิจใหม่ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน มีการถ่ายโอนกิจกรรมไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน ปรับบทบาทของส่วนกลางให้เป็นผู้กำกับนโยบาย ลดขนาดของภาครัฐ แปรรูปรัฐวิสาหกิจ ใช้การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อการดำเนินงานที่รวดเร็ว โดยจะต้องอาศัยการสนับสนุนทางการเมืองและเงื่อนไขอื่นๆ เพื่อนำการปฏิรูปไปสู่ความสำเร็จ

สำหรับการ**บริหารงานบุคคลในภาครัฐ** ผู้รับการอบรมได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการสรรหาผู้บริหารระดับสูง โดยมีการเสนอระบบตำแหน่งนักบริหารระดับสูงเพื่อให้ได้นักบริหารที่มีความรู้ความสามารถ และมีคุณธรรมอย่างแท้จริง

ส่วน**การบริหารจัดการงานของคณะรัฐมนตรี** เป็นเรื่องที่ได้รับทราบได้เสนอให้มีการทบทวนมติคณะรัฐมนตรีที่หมดความจำเป็น ขณะเดียวกันได้มีข้อเสนอให้มีระบบติดตามผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งจะต้องมีความชัดเจนหากมีการขอผ่อนคลายมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง นอกจากนี้ได้มีข้อเสนอให้มีการปรับปรุงกฎระเบียบเพื่อให้นายกรัฐมนตรีสามารถดำเนินการแทนคณะรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้เพื่อลดปริมาณเรื่องที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

2) **ประเด็นการปฏิรูปการบริหารจัดการด้านการบริหารทั่วไป** ซึ่งเน้นเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทและการกระจายอำนาจ การรักษาความสงบเรียบร้อยและตุลาการ ตลอดจนการต่างประเทศ

นั้น ข้อเสนอด้านปัญหาส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรและความล่าช้าในการปรับตัวของหน่วยงานต่อสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงมีข้อเสนอในการปรับโครงสร้างใหม่และพัฒนาศักยภาพของหน่วยงาน นอกจากนี้ บางส่วนราชการมีปัญหาเกี่ยวกับระบบงานซึ่งมีการรวมอำนาจมาก จำเป็นจะต้องมีการปรับระบบงานโดยให้มีการมอบอำนาจและกระจายอำนาจมากขึ้น ดังนี้

เรื่องการพัฒนาชนบทและการกระจายอำนาจ ผู้รับการอบรมได้เสนอว่า มีปัญหาความซ้ำซ้อนของงานพัฒนาชนบท ขาดเอกภาพในการดำเนินการ ไม่มีกลไกในการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติ และท้องถิ่นขาดความพร้อมในการดำเนินการ จึงมีการเสนอให้มีการปรับรูปแบบการปกครองและการบริหาร ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยจัดระบบความสัมพันธ์ของทุกส่วนให้เหมาะสมและถ่วงดุลกัน และมีการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ

การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม ได้มีการเสนอปรับโครงสร้างของกระทรวงยุติธรรมใหม่ มีองค์กรประสานงานในกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบ แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อให้อัยการเข้าไปมีส่วนกำกับดูแลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนในคดีสำคัญ และแก้ไขกฎหมายให้ศาลมีอำนาจสั่งงานคุมประพฤติเฉพาะคดีที่ควรใช้วิธีคุมความประพฤติ ให้มีการแบ่งหน้าที่ของผู้พิพากษาและตุลาการให้ชัดเจน นอกจากนี้ ควรให้มีการปฏิรูประบบการลงโทษโดยด่วน โดยเลือกมาตรการลงโทษอื่นๆ แทนการจำคุกสำหรับคดีไม่ร้ายแรง

ส่วนเรื่องการบริหารงานในต่างประเทศ ควรใช้กลไกของคณะกรรมการประสานงานหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ ปรับปรุงความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ส่วนการปฏิบัติงานของกองหนังสือเดินทางควรมีการพัฒนาโดยเชื่อมโยงข้อมูลกับฐานข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3) ประเด็นการปฏิรูปการบริหารจัดการด้านสังคม ซึ่งครอบคลุมถึงการปฏิรูปการศึกษา การสาธารณสุข และการสังคมสงเคราะห์และแรงงาน ได้รับการเสนอแนะดังนี้

การปฏิรูปการศึกษาและวัฒนธรรม ข้อเสนอหลักได้แก่ การให้มีการปฏิรูปการศึกษาทั่วประเทศ โดยเน้นการพัฒนาครูก่อน ให้มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้เป็นรูปธรรม กำหนดความชัดเจนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งในเรื่องความหมาย หน่วยงานที่รับผิดชอบ ระบบการจัดการ และค่าใช้จ่ายทางการศึกษา นอกจากนี้ เรื่องการส่งเสริมภาคเอกชนในการจัดการศึกษา ควรกำหนดบทบาทและขอบเขตความรับผิดชอบของรัฐและเอกชนให้ชัดเจน และควรมีการพิจารณาแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการออกนอกระบบของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ตลอดจนควรมีการเสริมสร้างการใช้มิติวัฒนธรรมในการพัฒนาสังคม

ในด้านสาธารณสุข ควรมีการทบทวนระบบและโครงสร้างของกระทรวงสาธารณสุข โดยให้มีการกระจายอำนาจทางบริหาร การเงิน และงานบุคลากร ปรับกฎระเบียบที่ไม่จำเป็น ปรับราคาบัตรประกันสุขภาพเพื่อลดภาระของโรงพยาบาล และส่งเสริมการใช้ยาผลิตในประเทศ ตลอดจนลดการวินิจฉัยโรคที่ใช้เครื่องมือราคาแพงโดยไม่จำเป็น

ส่วนด้านสังคมสงเคราะห์และแรงงาน ควรปรับบทบาทของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (ปัจจุบันคือ กระทรวงแรงงาน) และกรมที่เกี่ยวข้อง ปรับระบบการทำงานให้ขั้นตอนลดลง ส่งเสริมให้ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านเป็นกลไกทางสังคมในชนบทเพื่อสงเคราะห์ผู้ประสบความเดือดร้อนในหมู่บ้าน พัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ และควรมีมาตรการผลักดันคนงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย

4) ประเด็นการปฏิรูปการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจ ซึ่งครอบคลุมถึงการเกษตร การพาณิชย์ และอุตสาหกรรม การคมนาคมขนส่งและวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ได้รับการเสนอแนะดังนี้

การปฏิรูปการบริหารจัดการด้านการเกษตร ผู้บริหารระดับสูงได้เสนอให้มีการแบ่งภารกิจและโครงสร้างของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ใหม่ เพื่อลดความซ้ำซ้อนและพัฒนางานแต่ละด้านให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และให้มีการวางยุทธศาสตร์และนโยบายในการจัดรูปที่ดิน มีการปฏิรูปกฎหมายและระเบียบให้มีความยืดหยุ่นตามความเหมาะสม ให้มีหน่วยงานดูแลการใช้ที่ดินของรัฐทั้งหมด และส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการบางอย่างของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น การรังวัดที่ดิน การฟื้นฟูสวนป่า ตลอดจนปรับระบบการบริหารงานของกรมต่างๆ เป็นต้น

ด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม ได้เสนอแนะให้ปรับบทบาทของกรมการค้าภายใน ปรับระบบการทำงานด้านทรัพย์สินทางปัญญา พัฒนาบุคลากรและปรับปรุงกฎหมายระเบียบของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และแก้ไขระเบียบเพื่อให้สามารถนำเอาค่าบริการทางวิชาการด้านอุตสาหกรรมบางส่วนมาเป็นค่าตอบแทนให้กับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานได้

ส่วนการปรับปรุงด้านคมนาคมและขนส่ง เสนอให้ปรับบทบาทของสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมในการกำหนดแผนงาน/โครงการของกระทรวงให้มีความเข้มแข็งขึ้น เห็นควรมีการปฏิรูปด้านการสื่อสารและโทรคมนาคมโดยเร็ว ให้มีการกำหนดเป้าหมายของชาติในด้านสาธาณูปโภคและสาธารณูปการ และจัดกลุ่มหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านถนนหนทางเข้าด้วยกัน ลดขนาดของกรมทางหลวงลง มีการหารือเพื่อแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนในการพาณิชย์นาวี และควรมีการพิจารณาทบทวนผลดีผลเสียเกี่ยวกับการโอนงานผลิตแผ่นป้ายรถยนต์ให้เอกชนดำเนินการ

ในด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ควรมีการปรับปรุงแผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และทบทวนนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และ

ปรับปรุงกฎหมายต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานมีความคล่องตัว พัฒนาศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานแผนกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน (ปัจจุบันคือ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน และกรมควบคุมมลพิษ นอกจากนี้ ควรมีการปรับปรุงงานของกรมอุตุนิยมวิทยา และย้ายสังกัดของสภาวิจัยแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติไปไว้ที่สำนักนายกรัฐมนตรี

ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม⁵⁹ ได้ศึกษาแนวทางการปฏิรูปภาคราชการที่จะบังเกิดผลอย่างจริงจังและยั่งยืน ในรายงานวิจัยหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 1 ของสถาบันพระปกเกล้า ระหว่างปลายปี พ.ศ. 2539 - ต้นปี พ.ศ. 2540 โดยได้เสนอยุทธศาสตร์หลัก 6 ข้อเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูปภาคราชการให้บังเกิดผลอย่างจริงจังและยั่งยืน ซึ่งหลายประเด็นได้ปรากฏอยู่ในแนวทางหรือมาตรการปฏิรูประบบราชการที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน อีกทั้งได้มีการเสนอยุทธศาสตร์เพิ่มเติมอีก 2 ข้อ ในปี พ.ศ. 2546 โดยมุ่งหวังว่าหากข้อเสนอทั้ง 8 ข้อได้เป็นส่วนหนึ่งในแผนการปฏิรูปและพัฒนาาระบบราชการ ก็จะทำให้การปฏิรูปและพัฒนาาระบบราชการมีความสมบูรณ์มากที่สุด ซึ่งยุทธศาสตร์ทั้ง 8 ข้อ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ยุทธศาสตร์แรก อาศัยประชาชนเป็นพลังในการ “ขับเคลื่อน” และ “ควบคุม” การปฏิรูประบบราชการ โดยเสนอหลักคิดที่ว่า ประชาชนคือเจ้าของระบบราชการ และระบบราชการเป็นเครื่องมือที่ประชาชนมีไว้เพื่อการบริหารจัดการสังคมให้บังเกิดผลดีต่อประชาชน ดังนั้น ความคิดเห็นและบทบาทของประชาชนในการปฏิรูปหรือพัฒนาระบบราชการ จึงมีความสำคัญและมีคุณค่าเสมอในทุกขั้นตอนของการปฏิรูปหรือการพัฒนา โดยได้เสนอตัวอย่างรูปธรรมคือ การมี “เวทีประชาชนติดตามสนับสนุนการพัฒนา ระบบราชการ” ในระดับจังหวัด ระดับกระทรวง และระดับหน่วยงานส่วนกลางอื่นที่มีบทบาทสำคัญต่อประชาชน ซึ่งอาจจัดเวทีดังกล่าวประมาณปีละ 1 ครั้ง

ยุทธศาสตร์ที่สอง ให้ตัวแทนข้าราชการและตัวแทนผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ ที่สำคัญมีส่วนร่วมและเป็น “ภาคี” ในกระบวนการปฏิรูปภาคราชการอย่าง “ครบวงจร” “จริงจัง” และ “ต่อเนื่อง” โดยเข้ามาร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามประเมินผล และร่วมปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ภายใต้หลักคิดที่ว่า “เจ้าของปัญหาควรมีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหา” และภายใต้ “หลักการบริหารอย่างมีส่วนร่วม” โดยได้นำเสนอให้มี “คณะที่ปรึกษาพหุภาคี” ในระดับจังหวัดและระดับหน่วยงานส่วนกลาง ประกอบด้วยตัวแทนจาก 1) หน่วยงานเจ้าของเรื่อง (คือ ข้าราชการในสังกัดหน่วยงานนั้น) 2) ตัวแทนคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (หรือผู้ที่ ก.พ.ร. แต่งตั้ง) 3) ตัวแทนภาคประชาชนหรือประชาสังคม และ 4) ผู้ทรงคุณวุฒิอิสระ โดยคณะที่ปรึกษาพหุภาคีจะร่วมกันพิจารณาให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปและพัฒนาาระบบราชการ

⁵⁹ ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม, แนวทางการปฏิรูปภาคราชการที่จะบังเกิดผลอย่างจริงจังและยั่งยืน, อ้างแล้ว.

ที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดกระบวนการ “เรียนรู้ร่วมกันจากการปฏิบัติจริง” ซึ่งจะสามารถปรับเปลี่ยนระบบคิดและระบบคุณค่าของผู้อยู่ในกระบวนการได้อย่างเป็นธรรมชาติและราบรื่น

ยุทธศาสตร์ที่สาม ปรับโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐให้เน้นการจัดการตาม “พื้นที่” ไม่น้อยกว่าตาม “หน้าที่” โดยเสนอให้ปรับบทบาทและฐานะของ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ให้เป็นเสมือน “ผู้จัดการใหญ่” ของจังหวัด และเทียบเท่า “อธิบดี” ของกรม และควรโอนงานปฏิบัติการในจังหวัด พร้อมอัตรากำลังคนเท่าที่ทำได้มาสังกัดจังหวัดโดยสมบูรณ์ คงเหลืองานและบุคลากรประเภทสนับสนุน ประสาน ควบคุม ให้ยังคงสังกัดกรมเท่าที่จำเป็นและสมควร และให้ “จังหวัด” มีสถานะเทียบเท่า “กรม” ที่รับผิดชอบการบริหาร “งาน” “คน” และ “เงิน” อย่างครบวงจร รวมถึงการเป็นหน่วยตั้งงบประมาณ

ยุทธศาสตร์ที่สี่ ให้นายกรัฐมนตรีมี “เอกภาพในการบริหาร” ควบคู่กับ “ความรับผิดชอบต่อผลงาน” ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการบริหารและปฏิบัติราชการแบบใหม่ที่ปรากฏในปัจจุบันในหลายๆ ด้าน เช่น การมี “ตัวชี้วัดผลงาน” (Performance Indicators) ที่ตกลงร่วมกันและใช้ติดตามประเมินผลอย่างจริงจังและต่อเนื่อง การแต่งตั้งผู้บริหารหน่วยงานในลักษณะ “สัญญาผลงาน” (Performance Contract) การควบคุม “ผลงาน” ของหน่วยงานมากกว่าการควบคุม “วิธีปฏิบัติ” หรือ “ค่าใช้จ่าย” ในรายละเอียด เป็นต้น ซึ่งหลักการและกลไกเหล่านี้อยู่ระหว่างการนำมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม แม้ยังไม่เสร็จสิ้นเรียบร้อยสมบูรณ์

ยุทธศาสตร์ที่ห้า ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงบประมาณแผ่นดินและการบริหารบุคคลให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการ เช่น ระบบการพิจารณางบประมาณแผ่นดินที่เริ่มจากการพิจารณา “แผนแห่งชาติ” ทั้งระยะยาว ระยะปานกลาง และระยะสั้น แล้วนำมากำหนดงบประมาณที่เป็น “ยอดรวมหลักๆ” จากนั้นใช้ระบบความรับผิดชอบแผนงานและงบประมาณ “2 ชั้น” กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบ “แผนแห่งชาติ” และ “งบประมาณแห่งชาติ” (ที่เป็นกลุ่มงานและยอดรวมหลักๆ) ต่อรัฐสภา ส่วนหน่วยงานต่างๆ (ภาครัฐ) รับผิดชอบ “แผนปฏิบัติการ 2 ปี” ซึ่งรวมถึง “งบประมาณ 2 ปี” ต่อคณะรัฐมนตรี พร้อมกันนั้น ก็ให้ทุกหน่วยงานที่มีสถานะภาพเป็น “องค์กรนิติบุคคล” (รวมถึง กรม จังหวัด เทศบาล และ อบต.) มีอำนาจบริหารบุคคล “ครบวงจร” ซึ่งรวมถึงการบรรจุ (จ้าง) แต่งตั้ง โยกย้าย ขึ้นเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง ฯลฯ สำหรับข้าราชการในสังกัดที่มีผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานนั้นๆ

ยุทธศาสตร์ที่หก ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาหน่วยงานนอกภาครัฐ เพื่อจะสามารถมีบทบาทร่วมพัฒนาสังคมได้ดียิ่งขึ้น รวมถึงการเป็น “ภาคีที่ดี” กับหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นการพิจารณามูลฐานคิดที่ว่า การปฏิรูปและพัฒนากระบวนการก็เพื่อเป็นกลไกในการบริหารจัดการสังคมให้ดีขึ้น ซึ่งในการบริหารจัดการสังคมนั้น มิใช่เพียงหน่วยงานหรือกลไกภาครัฐเท่านั้นที่มีบทบาทในการบริหารจัดการสังคม หากแต่ยังมีหน่วยงานนอกภาครัฐอีกมาก ไม่ว่าจะเป็นองค์กรประชาชน/ชุมชน องค์กรภาคธุรกิจ องค์กรจริยธรรม/ศาสนา องค์กรวิชาการ/การศึกษา องค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ องค์กรสื่อสารมวลชน ฯลฯ ที่มีบทบาท

สำคัญในการทำให้สังคมดีหรือไม่ดีในทางใดทางหนึ่งหรือหลายทาง ดังนั้น การส่งเสริมสนับสนุนหน่วยงานนอกภาครัฐให้มีคุณธรรม คุณภาพ ประสิทธิภาพ ฯลฯ ดีขึ้น ตลอดจนมีการรวมพลังสร้างสรรค์ซึ่งกันและกัน รวมทั้งกับหน่วยงานภาครัฐ เป็นที่เชื่อได้ว่า การลงทุนเพื่อส่งเสริมสนับสนุนหน่วยงานนอกภาครัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องให้บังเกิดผลอย่างจริงจังและยั่งยืนน่าจะเป็นการลงทุนที่คุ้มค่ามาก และควรรวมอยู่ในแผนงานการปฏิรูปหรือพัฒนาระบบราชการ เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ โดยถือเป็นปัจจัยเกื้อหนุนจากภายนอก ช่วยให้ระบบราชการประสบความสำเร็จในการกิจให้บริการต่อสังคมและการพัฒนาสังคมได้ดียิ่งขึ้นไปอีก

ยุทธศาสตร์ที่เจ็ด การบริหารเชิงระบบ (Systems Management) คือ การบริหารการเปลี่ยนแปลงโดยมอง “ระบบราชการ” ว่าเป็น “ระบบ” ทั้งในมิติ “โครงสร้าง” (Structure) และมิติ “กระบวนการ” (Process) ซึ่งมี “พลวัต” (Dynamics) อยู่ตลอดเวลาอีกด้วย กล่าวคือ หากมองในมิติโครงสร้าง ระบบราชการประกอบด้วยระบบย่อย (Sub-system) ที่มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างมีพลวัต พร้อมกันนั้นตัวระบบราชการเองก็เป็นองค์ประกอบหนึ่งของระบบที่ใหญ่กว่า (Supra-system) และมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันกับองค์ประกอบอื่นๆ อย่างมีพลวัตเช่นเดียวกัน ขณะที่หากมองในมิติกระบวนการ ระบบราชการจะมีปัจจัยนำเข้า (Input) เกิดกระบวนการภายใน และได้ผลผลิต (Output) โดยมีกลไกป้อนกลับ (Feedback) ทำให้รู้ว่าจะเกิดผลอะไรต่อระบบ และสามารถดำเนินการเพื่อให้ระบบคงอยู่ได้อย่างดีหรือเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น

ยุทธศาสตร์ที่แปด การจัดการความรู้ (Knowledge Management) เป็นระบบดำเนินการที่รวมถึงการจัดการกับ “ข้อมูล” (Data) และ “สารสนเทศ” (Information) ให้เกิดเป็น “ความรู้” (Knowledge) ซึ่งหากนำ “การจัดการความรู้” ซึ่งนับตั้งแต่การค้นหาความรู้ การกลั่นกรอง เลือกรับ วิเคราะห์ สังเคราะห์ ความรู้ให้เกิดประโยชน์ การจัดเก็บความรู้ การส่งความรู้ การเผยแพร่ความรู้ การติดตามผลการนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ การสร้างความรู้ใหม่ การยกระดับความรู้ ฯลฯ มาประยุกต์ใช้ในการปฏิรูปและพัฒนาระบบราชการให้มากพอ ก็ย่อมจะช่วยให้การปฏิรูปและพัฒนาระบบราชการมีฐานแห่งความรู้หนุนอยู่อย่างหนาแน่นและกว้างขวาง สามารถนำสู่ความถูกต้อง ความเหมาะสม ความมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ ความเฉียบคม ความครบถ้วนสมบูรณ์ ตลอดจนความทั่วถึงของการปฏิรูปได้มากกว่าและดีกว่าหากไม่มีการนำ “การจัดการความรู้” มาประยุกต์ใช้อย่างเป็นกิจจะลักษณะ

นอกจากนี้ **วรเดช จันทรศร**⁶⁰ ยังได้ศึกษาถึง แผนปฏิรูประบบราชการ: การสร้างการยอมรับและความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ โดยชี้ให้เห็นถึงความพยายามที่จะพัฒนาระบบราชการไทยให้มุ่งไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา โดยเน้นแนวทางที่จะต้องแก้ไขสภาพปัญหาพื้นฐานของระบบราชการให้ได้ ว่าจะต้องเปลี่ยนปรัชญาของการบริหารราชการแผ่นดินจากการรวมอำนาจมาเป็นการมอบอำนาจและการกระจาย

⁶⁰ วรเดช จันทรศร, แผนปฏิรูประบบราชการ: การสร้างการยอมรับและความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิด้า, 2544).

อำนาจ เปลี่ยนการบริหารราชการแผ่นดิน ทำในลักษณะระบบปิดมาเป็นระบบเปิด ซึ่งหมายความว่า การทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเปิดสู่กระบวนการประชาธิปไตย ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน เปิดโอกาสให้ประชาชนได้วิพากษ์วิจารณ์นโยบายสำคัญๆ ที่ประชาชนกลุ่มหลากหลาย ได้มีส่วนได้ส่วนเสีย การเปิดโอกาสให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการในระบบเปิด โดยเน้นการมีส่วนร่วมของกลุ่มประชาชนผู้รับบริการและผู้บริโภคที่ได้รับหรือมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมของรัฐนั้นๆ

พร้อมกันนี้ ยังได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการซึ่งวัดจากโอกาสที่แผนการปฏิรูประบบราชการจะได้รับการยอมรับ และโอกาสที่แผนปฏิรูประบบราชการจะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติว่าประกอบด้วย 13 ปัจจัย ได้แก่

- 1) ขอบข่ายของการปฏิรูป
- 2) เวลาที่คาดว่าจะเปลี่ยนแปลงจะบรรลุผล
- 3) ความตั้งใจจริงและการสนับสนุนของผู้นำ
- 4) การมีเสถียรภาพความต่อเนื่องของรัฐบาล
- 5) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ในการปฏิรูป
- 6) ความสอดคล้องของเป้าหมายย่อยในแผนการปฏิรูป
- 7) เครื่องมือหรือวิธีการที่ใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงาน
- 8) ทรัพยากรที่ต้องใช้ในการปฏิรูป
- 9) กิจกรรมที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมติดตามและประเมินผลการปฏิรูป
- 10) ผลผลิตของกิจกรรม (Activity outputs) ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมติดตามและประเมินผลการปฏิรูป
- 11) การสร้างการมีส่วนร่วมในการปฏิรูป
- 12) การทดลองหรือสาธิตข้อเสนอในแผนการปฏิรูป
- 13) การมีกฎหมายปฏิรูประบบราชการและหน่วยงานถาวรที่รับผิดชอบ ผลักดัน และนำกลุ่มหลากหลายที่เกี่ยวข้องเข้ามาสนับสนุนการปฏิรูประบบราชการ

ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม⁶¹ ได้กล่าวถึงความพยายามปฏิรูปภาครัฐของไทยที่แม้จะมีมาอย่างยาวนาน แต่ยังคงจะต้องพยายามอีกมากจึงจะเห็นผลสำเร็จชัดเจน กล่าวคือ แม้จะมีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ทำให้มีกระทรวงเพิ่มขึ้นจาก 14 กระทรวง เป็น 20 กระทรวง พร้อมกับการปรับโครงสร้างกระทรวงและโครงสร้างกรมอย่างขนานใหญ่ มีการออก

⁶¹ ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม, “บทความเรื่องการปฏิรูปภาครัฐ: ยังต้องพยายามอีกมาก,” ใน ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม, แนวทางการปฏิรูปภาครัฐที่จะบังเกิดผลอย่างจริงจังและยั่งยืน, อ่างแล้ว.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เพื่อกำหนดแนวทางการบริหารราชการของประเทศ และเป็นจุดก่อกำเนิดของ “คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ” พร้อมสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งเป็นกลไกใหม่ มีหน้าที่สำคัญในการดูแลจัดการให้การปฏิรูประบบราชการเดินหน้าอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ถือได้ว่าปี พ.ศ. 2545 เป็นความก้าวหน้าอย่างสำคัญในความพยายามของรัฐบาลที่จะขับเคลื่อนขบวนการปฏิรูปภาครัฐให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรม หากแต่ความพยายามดังกล่าวที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มกระทรวง การปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงาน การมีคณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และอื่นๆ เป็นเพียงรูปแบบและเครื่องมือ ยังไม่ใช่เนื้อหาสาระที่แท้จริงของการปฏิรูป เพราะเนื้อหาสาระที่แท้จริงของการปฏิรูปนั้นอยู่ที่การมีหลักการและวิธีการดำเนินงานที่ดี จนบังเกิดผลให้ระบบราชการมีความสุจริต โปร่งใส รับผิดชอบ ถูกต้อง ดีงาม มีประสิทธิภาพสูงในการปฏิบัติหน้าที่ ใช้ทรัพยากรต่างๆ อย่างคุ้มค่า สามารถบรรลุผลงานตามหน้าที่ได้อย่างมีคุณภาพ และมีการสะสมความรู้และขีดความสามารถเพื่อพัฒนาตนเองได้อย่างต่อเนื่อง และจุดสำคัญยิ่งของการปฏิรูประบบราชการคือการให้ท้องถิ่นทุกระดับได้บริหารจัดการตนเอง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ⁶² ได้ทำการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ เพื่อเป็นกลไกหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการให้สามารถดำเนินการได้อย่างสิ้นไหลและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ สภาพการณ์การบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่เป็นมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ในด้านของรัฐแล้วนั้น กฎหมายภายในประเทศกลับไม่กำหนดให้ “รัฐ” เป็นนิติบุคคล จึงก่อให้เกิดปัญหากับระบบบริหารราชการและเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะความยุ่งยากในการจัดตั้ง ยุบเลิก หรือเปลี่ยนแปลงหน่วยงาน ทำให้การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างของหน่วยราชการขาดความยืดหยุ่นและคล่องตัว อีกทั้งความยุ่งยากในการยกเลิกทำให้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่โดยไม่มีการยุบเลิกหน่วยงานเก่าลงได้ ทำให้เกิดปัญหาการกระจายกระจายของหน่วยงาน ความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ และขาดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน กระบวนการจัดสรรงบประมาณเป็นไปโดยล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ ไม่เกิดประสิทธิผลและความคุ้มค่า และไม่อาจสนองความต้องการของประชาชนได้ จึงได้มีการศึกษาแนวคิดที่ต้องการผลักดันการพัฒนาระบบราชการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และเสนอให้รัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล โดยได้เสนอแนวทางและกระบวนการในการดำเนินการไว้ 4 ทางเลือก ดังนี้

⁶² สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานวิจัยโครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ, อ้างแล้ว.

แนวทางที่หนึ่ง: การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มเติมจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน อันเป็นแนวทางที่จะรับรองเฉพาะความเป็นนิติบุคคลของรัฐเท่านั้น โดยไม่ไปยุ่งเกี่ยวกับสถานะหรือโครงสร้างของส่วนราชการที่เป็นอยู่แต่ประการใด

แนวทางที่สอง: การที่กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวงและจังหวัด กล่าวคือ ในกรณีราชการบริหารส่วนกลาง ให้สลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในระดับต่ำกว่ากระทรวง ซึ่งได้แก่ ทบวงและกรมต่างๆ รวมทั้งส่วนราชการในระดับกรมที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น ส่วนกรณีราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้สลายความเป็นนิติบุคคลของจังหวัด ให้จังหวัดมีฐานะเป็นเครื่องมือหรือแขนขาของกระทรวงเท่านั้น ไม่ใช่นิติบุคคลต่างหากอีกนิติบุคคลหนึ่ง

ด้วยแนวทางนี้ โครงสร้างของส่วนราชการยังคงมีลักษณะเหมือนเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนราชการในระดับกระทรวงทั้ง 20 กระทรวง แต่มีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารจาก “การบริหารงานฐานกรม” ในปัจจุบันมาเป็น “การบริหารงานฐานกระทรวง” กล่าวคือ มีการโอนอำนาจหน้าที่ ระบบบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ และระบบทรัพยากรอื่น เดิมเป็นอำนาจของกรมต่างๆ มารวมอยู่ที่กระทรวง กรมจะมีอำนาจในเรื่องดังกล่าวได้โดยการมอบอำนาจของกระทรวง

แนวทางที่สาม: การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยคงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการมอบอำนาจของส่วนราชการไว้เช่นเดิม ในแนวทางนี้ ระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการมอบอำนาจ ยังคงเป็นรูปแบบเดิม คือ ระบบบริหารฐานกรม เช่นเดียวกับแนวทางแรก

แนวทางที่สี่: การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด เป็นการจัดโครงสร้างของกระทรวงแบบใหม่และแบ่งการดำเนินการออกเป็นสองระยะ

ระยะแรก คือ การรับรองฐานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

ระยะที่สอง คือ การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยกำหนดแนวทางและขั้นตอนการดำเนินการออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

- ขั้นตอนที่แรก เป็นการสลายความเป็นนิติบุคคลของทบวง กรม และจังหวัด แต่ยังคงสถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกระทรวงไว้ ขณะเดียวกันก็กำหนดให้มีการจัดระบบโครงสร้างและการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม ใหม่ พิจารณาจากการจัดกลุ่มภารกิจ (ระยะเวลาดำเนินการ 1-5 ปี)

- ขั้นตอนที่สอง เป็นการสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง เพื่อให้รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

งานที่น่าสนใจอีกชิ้นหนึ่งคือ การจัดการการพัฒนาระบบราชการเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวม ของ **ชัยอนันต์ สมุทวณิช**⁶³ เป็นงานวิจัยที่มุ่งให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานของภาคราชการอย่างเป็นรูปธรรม ให้มีความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวม ได้เสนอแนวคิดให้นำตัวแบบเพื่อการพัฒนาสังคมไปใช้ในการพัฒนาประเทศ และการพัฒนาระบบราชการ ในลักษณะผสมผสานระหว่างตัวแบบโครงข่ายและตัวแบบเครือข่ายมาสังเคราะห์เข้ากับตัวแบบการขับเคลื่อนกลยุทธ์ ที่ทำให้องค์กรภาครัฐและประชาสังคมสามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาประเทศบนฐานของมณฑลแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืน (The Mandala of Sustainable Development: MSD) มีกรอบกลยุทธ์การบรรลุเป้าหมายร่วมที่ชัดเจน ดังนี้

1) **ตัวแบบโครงข่ายและเครือข่าย** เป็นลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างกันขององค์กรทั้งในด้านระยะทางและความใกล้ชิด คือ การไว้วางใจและการติดต่อสื่อสาร เป็นสัญญาณและเกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติ ซึ่งเป็นแก่นของการดำรงอยู่ของเครือข่าย ในโครงสร้างของเครือข่ายที่มีส่วนต่างๆ ทั้งที่เป็นศูนย์กลางหรือชุมทาง ทางเชื่อมเข้าและออกอาจอยู่ในพื้นที่เดียวกันหรือแยกส่วนคนละพื้นที่แต่ยึดโยงโดยระบบข่าวสาร เป็นต้น ทำให้สามารถเข้าใจและนำจุดแข็งและโอกาสที่ได้จากการเรียนรู้และประโยชน์ของความเชื่อมโยงและการดำรงอยู่ของโครงข่ายต่างๆ ในโลกที่มีความสัมพันธ์กับโครงข่ายในประเทศมาเป็นตัวกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อมุ่งผลที่สนองต่อสังคม 4 ฐานของไทยทุกระดับ (ประกอบด้วย สังคมการแข่งขัน เพื่อค้ากำไร สังคมฐานคุณภาพ สังคมของความพอเพียง และสังคมของความด้อยโอกาส) อย่างชอบธรรม ในลักษณะที่ผลักดันให้ทุกส่วนของสังคมได้รับประโยชน์

2) **ตัวแบบบริบทหรือที่เรียกว่า มณฑลแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืน** (The Mandala of Sustainable Development: MSD) เป็นหลักการที่ใช้เป็นพื้นฐานในการสร้างรูปแบบการจัดการการพัฒนาระบบราชการ ตัวแบบนี้มีหลักการสำคัญคือ การร่วมมือ-ร่วมใจ ซึ่งเป็นจุดแข็งและเพิ่มมูลค่าของชุมชน ท้องถิ่นที่สะสมมาเป็นเวลานาน เป็นทุนทางสังคมที่สำคัญที่จะส่งเสริมเพิ่มพลังให้เครือข่ายทางสังคมและวัฒนธรรมมีความสามารถในการจัดการตนเองได้ มีความสามารถในการร่วมมือและแข่งขัน (กับตนเองและผู้อื่น) อันนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน คงสภาพ มิภูมิคุ้มกันสูง เกิดการเรียนรู้และเติบโตอย่างพอเพียง มีทั้งสติและปัญญา สำหรับคำในตัวแบบบริบทที่สำคัญคือ การพึ่งพาตนเอง การร่วมมือร่วมใจกับผู้อื่น และการแข่งขัน (กับตนเองและผู้อื่น) เมื่อมีความพร้อม

3) **ตัวแบบการขับเคลื่อนกลยุทธ์** กล่าวคือ การขับเคลื่อนกลยุทธ์ที่เป็นนโยบายสาธารณะ เพื่อการเพิ่มปัญญา การสร้างทุนทางสังคม เป็นก้าวอย่างสู่สังคมความรู้และการจัดการราชการแนวใหม่ ถือ

⁶³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การจัดการการพัฒนาระบบราชการเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวม (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ร่วมกับ มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา, 2548).

เป็นเครื่องมือของระบบเศรษฐกิจใหม่ ทำให้ต้องปรับเปลี่ยนระบบราชการที่เป็นองค์กรแบบเดิม (Bureaucracy) ซึ่งเน้นตัวองค์กรหรือกรมเป็นหน่วยปฏิบัติการหลักไปสู่การจัดการแบบเอกชน (Corporatization) อันเป็นการนำหลักการการจัดการเชิงกลยุทธ์มาเป็นส่วนสำคัญของรูปแบบ ประกอบด้วย การอาศัย วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ การคิดต้นทุนจากกิจกรรมที่ดำเนินอยู่ การมุ่งเน้นผลงาน มีการควบคุมและสร้าง คุณภาพอย่างทั่วถึงทั้งองค์กร มีการใช้เทคโนโลยีข่าวสารให้เกิดประโยชน์ มีการจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยไม่ยึดติดกฎระเบียบมากเกินไป แต่เน้นความรวดเร็วในการให้บริการ สนองตอบความต้องการของ ลูกค้า (ประชาชน)

ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและประชาสังคม (Civil society) ในการพัฒนาทุนทางสังคม คือ การเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐ จากผู้ริเริ่ม ผู้กระทำ มาเป็นผู้ขับเคลื่อน นโยบายสาธารณะที่ภาครัฐ (รัฐบาล) ประกาศให้เป็นวาระแห่งชาติ เนื่องจากนโยบายสาธารณะมีความ แตกต่างไปจากการบริหารจัดการหรือการปฏิบัติการที่เป็นงานประจำ ดังนั้น จึงต้องมีการจัดการเชิง ยุทธศาสตร์แบบองค์รวม โดยมีความแตกต่างไปจากแผนงานหรือมาตรการที่ใช้กันอยู่ในงานประจำ (Routine work) ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมและกระบวนการหลัก 5 ด้าน คือ การศึกษา การวิจัย-พัฒนานวัตกรรม ทางสังคม วัฒนธรรม ศาสนา จิตวิญญาณ จริยธรรม และทัศนคติและค่านิยมของสังคมราชการ ซึ่งมีขั้นตอน สำคัญ 5 ขั้นตอน คือ

- 1) กำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมาย
- 2) กำหนดยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิบัติการ
- 3) มีการเตรียมพร้อมในการปฏิบัติงาน
- 4) ดำเนินการปฏิบัติการ และ
- 5) มีการประเมินผลและการปรับปรุงงาน

โดยมุ่งหวังว่า การนำมิติต่างๆ มาบูรณาการในการสร้างตัวแบบการจัดการการพัฒนาระบบ ราชการให้สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ โดยมีลักษณะเป็นระบบที่เปิดกว้างให้เกิดการสนธิกำลัง เชิงบวก สลายกำลังที่เป็นภัยของกลุ่มหลากหลายให้มีศักยภาพในการแข่งขันบนวัฒนธรรมใหม่ที่ทุกฝ่าย ร่วมมือร่วมใจ ร่วมบรรลุมเป้าหมายเดียวกัน โดยมีความแตกต่างแต่ไม่แตกแยก เป็นองค์กรพัฒนา ความสามารถในการแข่งขันได้อย่างเป็นองค์รวม

เนื่องจากงานศึกษาส่วนใหญ่ของการทบทวนวรรณกรรม เป็นการนำเสนอเรื่องการปฏิรูประบบ ราชการ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากเอกสารส่วนใหญ่ที่ทำการศึกษาเรื่องรูปแบบการบริหารงานส่วน ราชการระดับกรมมีอยู่เป็นจำนวนน้อย และที่มีการจัดทำกันขึ้นนั้นเป็นการศึกษาในรูปของกรณีศึกษาการ บริหารจัดการภายในองค์กร แต่ก็มีงานที่น่าสนใจซึ่งจะช่วยในการทำความเข้าใจและทำการศึกษาต่อเกี่ยวกับ รูปแบบกรม คือ งานของ วรเดช จันทรรักษ์ โดยเฉพาะในงานศึกษาเรื่อง “การขยายตัวของหน่วยงานในระบบ

ราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม” (2543) ได้นำเสนอเหตุการณ์การขยายตัวของหน่วยงานที่มีปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยพยายามเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการขยายตัวของหน่วยงานทั้งในระดับกรม กอง ให้มีจำนวนน้อยลง การให้ความสำคัญต่อระบบการมอบอำนาจ ระบบคณะกรรมการ ให้เข้ามาทำหน้าที่พิจารณาในบางเรื่อง ขณะที่รัฐบาลเองต้องพร้อมจะให้การสนับสนุนการปรับหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น หรือแม้กระทั่งในงานเรื่อง การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ที่ยังขาดความชัดเจนในปัญหาการแบ่งหน้าที่หลัก หน้าที่รอง ที่เป็นข้อจำกัดในเชิงกฎหมาย หรือในกรณีของสำนักงานปลัดกระทรวง ที่ควรทำหน้าที่ในฐานะเป็นศูนย์บัญชาการอย่างแท้จริง ประกอบกับการพร้อมที่จะสร้างกลไกเชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อมภายนอก ที่สำคัญคือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือผู้มารับบริการจากหน่วยงาน

ในทางด้านของบุคลากรก็ควรพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนให้มีความรู้ความสามารถไม่ใช่เฉพาะตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเท่านั้นเพียงอย่างเดียว ควรมีความรู้ด้านอื่นๆ เพิ่มขึ้น รวมถึงการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรให้คำนึงถึงการนำไปใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติอย่างสอดคล้องกับแนวทางการก่อเกิดประโยชน์และคุณค่า หรือในงานเขียนของ ชัยอนันต์ สมุทวณิช เรื่อง “การจัดการการพัฒนาระบบราชการเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวม” (2548) ที่ต้องการให้ระบบราชการขับเคลื่อนไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน สามารถเข้าสู่ระบบของการแข่งขันได้ โดยเฉพาะการดึงภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม การขับเคลื่อนด้วยนโยบายสาธารณะ ทูทางสังคม เพื่อจัดองค์กรราชการให้เป็นราชการแนวใหม่ การนำเอาเครื่องมือใหม่ๆ เช่น วิสัยทัศน์ กลยุทธ์ ยุทธศาสตร์ การคิดต้นทุนของกิจกรรมที่ดำเนินอยู่ การมุ่งเน้นผลงาน สร้างคุณภาพ การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย การจัดการทรัพยากรมนุษย์ เน้นการให้บริการที่รวดเร็ว ตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้า เป็นต้น

จากการเชื่อมโยงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นกับการพยายามแสวงหาแนวทางในการปฏิรูประบบราชการไทย รวมทั้งการนำเสนอเกี่ยวกับสภาพปัญหาและแนวทางที่ควรจัดทำต่อการทำให้รูปแบบการบริหารงานในหน่วยราชการของไทยมีความเหมาะสมและพร้อมจะขับเคลื่อนไปในทางที่ก้าวหน้า ทำให้ผลงานที่นำมาประกอบการศึกษานี้ เป็นพื้นฐานส่วนหนึ่งที่ทำให้คณะผู้วิจัยได้นำไปประกอบการศึกษาเกี่ยวกับระบบราชการไทยที่มีมาแต่เดิมและข้อเสนอแนะบางด้านเพื่อประกอบการจัดทำแนวทาง หรือการพิจารณาถึงรูปแบบที่เหมาะสมของส่วนราชการระดับกรมที่มีปัจจัยหลายๆ ประการมาประกอบการจัดรูปแบบการบริหารงานที่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นภารกิจ อำนาจหน้าที่ โครงสร้างการบริหารงานทั้งที่เป็นไปตามกฎหมาย และการตั้งขึ้นมาเป็นการภายใน ระบบการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ ระบบการมอบอำนาจ และกฎหมายที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงานเป็นหลัก หรือการนำมาซึ่งการปรับโครงสร้างการบริหารงานในส่วนราชการระดับกรม ทำให้หลักการบริหารงานและบริบททางด้านกฎหมาย จึงเป็นส่วนที่จะช่วยในการศึกษาครั้งนี้

บทที่ 3

กรณีศึกษาการจัดโครงสร้างหน่วยราชการในฝ่ายบริหารในต่างประเทศ

หากพิจารณาแนวทางการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในบริบทสากล จะพบว่าการปรับโครงสร้างหน่วยราชการใหม่ (Reorganizing) เพื่อให้ระบบการบริหารงานภาครัฐมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นนั้น นับเป็นมาตรการสำคัญประการหนึ่ง ดังจะเห็นว่า การจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในหลายประเทศในปัจจุบัน ล้วนเป็นผลจากการผลักดันนโยบายการปรับโครงสร้างหน่วยราชการในยุคของการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งตั้งอยู่บนฐานของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ดังนั้น การศึกษาแนวทางการจัดโครงสร้างหน่วยราชการฝ่ายบริหารในต่างประเทศ จึงมีความสำคัญต่อการวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบ ในประเด็นมิติความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับรูปแบบการจัดโครงสร้างหน่วยราชการในฝ่ายบริหาร รวมถึงผลลัพธ์รูปธรรมของการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับประยุกต์ใช้ในการปรับโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในแต่ละประเทศ ผลจากการศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นดังกล่าว จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการนำหลักการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ มาปรับใช้ในการจัดโครงสร้างส่วนราชการระดับกรมอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเงื่อนไขและปัจจัยแวดล้อมเฉพาะของประเทศไทย

ทั้งนี้ ทางคณะผู้วิจัยได้เลือกกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย นำมาเป็นกรณีศึกษาเพื่อเป็นแนวทางประกอบการทำความเข้าใจถึงการจัดโครงสร้างหน่วยราชการของต่างประเทศ ว่ามีลักษณะ รูปแบบ หรือการคำนึงถึงองค์ประกอบหรือปัจจัยใดที่เข้ามาสนับสนุนการจัดโครงสร้างให้หน่วยงานนั้นมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ในการดำเนินงาน เพื่อที่จะนำองค์ความรู้ที่ได้รับมาศึกษาเปรียบเทียบและหาแนวทางในรูปแบบที่เหมาะสมกับหน่วยราชการระดับกรมของไทยในลำดับต่อไป (ดูรายละเอียดกรณีศึกษาต่างประเทศเพิ่มเติมในภาคผนวก ก)

3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีโครงสร้างระบบการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ (Federalism) โครงสร้างการบริหารราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย ระบบบริหารราชการ 3 ระดับ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง (Federal Government) การบริหารราชการระดับมลรัฐ (State Government)

และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government) การศึกษาการจัดโครงสร้างการบริหารราชการในที่นี้จึงเป็นการศึกษาที่จำกัดเฉพาะองค์กรในฝ่ายบริหารของรัฐบาลสหพันธรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา

3.1.1 ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา (The President of the United States)

มาตรา 11 ส่วนที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้อำนาจฝ่ายบริหาร (Executive Power) อยู่ที่ตัวประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งรองประธานาธิบดีเพื่อช่วยเหลือในการบริหาร ตลอดช่วงวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี นอกจากอำนาจการบริหารตามรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายหลายฉบับได้ให้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเฉพาะในทางการบริหารแก่ประธานาธิบดี ส่งผลให้ประธานาธิบดีมีอำนาจหน้าที่ทางการบริหารครอบคลุมภารกิจที่มีขอบเขตกว้างขวาง ในโครงสร้างองค์กรฝ่ายบริหาร ประธานาธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาการบริหาร (Administrative Head) เหนือหน่วยงานในฝ่ายบริหารของรัฐบาลทั้งหมด ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานบริหาร (Agencies) จำนวนมาก ทั้งที่เป็นหน่วยงานถาวรและหน่วยงานเฉพาะกิจ รวมถึงกระทรวงต่างๆ ทั้งหมด 15 กระทรวง¹

สำหรับรองประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญมาตรา 2 ส่วนที่ 1 ได้บัญญัติให้รองประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งควบคู่ไปกับประธานาธิบดี และดำรงตำแหน่งประธานวุฒิสภา (President of the Senate) ในมาตรา 2 และบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 20 และ 25 ได้กำหนดให้รองประธานาธิบดีมีอำนาจหน้าที่บริหารงานในความรับผิดชอบของประธานาธิบดีได้ในกรณีที่ได้รับมอบหมาย ภารกิจด้านการบริหารของรองประธานาธิบดีประกอบด้วย การเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี และเป็นสมาชิกโดยตำแหน่งในสภาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Council) และสมาชิกคณะกรรมการบริหารสถาบันสมิธโซเนียน (Smithsonian Institution)

3.1.2 คณะรัฐมนตรี (The Cabinet)

คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลสหรัฐอเมริกา เป็นองค์กรในฝ่ายบริหารที่ตั้งอยู่บนแบบแผนจารีตปฏิบัติที่สืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีจอร์จ วอชิงตัน (George Washington) ซึ่งเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่ประธานาธิบดีต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้ช่วยทำงานในการติดตามบริหารนโยบายด้านต่างๆ ของรัฐบาล แม้ว่าโดยหลักการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจในระบบประธานาธิบดีจะให้อำนาจการบริหารทั้งหมดอยู่ที่ตัวประธานาธิบดีโดยสมบูรณ์ ดังนั้น ในมาตรา 2 ส่วนที่ 2 ของ

¹ Office of the Federal Register, National Archives and Record Administration, The United States Government Manual 2008/2009 (Washington: Office of the Federal Register, 2008), p. 87.

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา จึงบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารงานของรัฐบาลตามคำบัญชาของประธานาธิบดี วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นในฐานะองค์กรในฝ่ายบริหารของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ก็เพื่อให้รัฐมนตรีแต่ละคนทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ประธานาธิบดีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภารกิจการบริหารงานแต่ละด้านของรัฐบาล ซึ่งประธานาธิบดีได้แต่งตั้งมอบหมายให้รัฐมนตรีแต่ละคนดูแลรับผิดชอบและรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวต่อประธานาธิบดี รวมถึงการรายงานข้อมูลต่างๆ ตามที่ประธานาธิบดีต้องการหรือมีการร้องขอ

คณะรัฐมนตรีสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย รองประธานาธิบดี (the Vice President) และรัฐมนตรีผู้เป็นหัวหน้ากระทรวง (Head of Executive Departments) ทั้งหมด 15 กระทรวง นอกจากนี้ภายใต้รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ได้จัดให้มีการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีในส่วนของหัวหน้าหน่วยงานที่ปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีซึ่งมีลำดับชั้น (Cabinet-level Rank) ลดหลั่นกันลงไปอีกจำนวนหนึ่ง ได้แก่ ผู้บริหารหน่วยงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Administrator, Environmental Protection Agency) ผู้อำนวยการสำนักงานการจัดการและงบประมาณ (Director, Office of Management and Budget) ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายการควบคุมยาแห่งชาติ (Director, Office of National Drug Control Policy) และผู้แทนทางการค้าสหรัฐอเมริกา (U.S. Trade Representative)²

3.1.3 การจัดองค์กรในฝ่ายบริหารราชการส่วนกลางของรัฐบาลสหพันธรัฐ

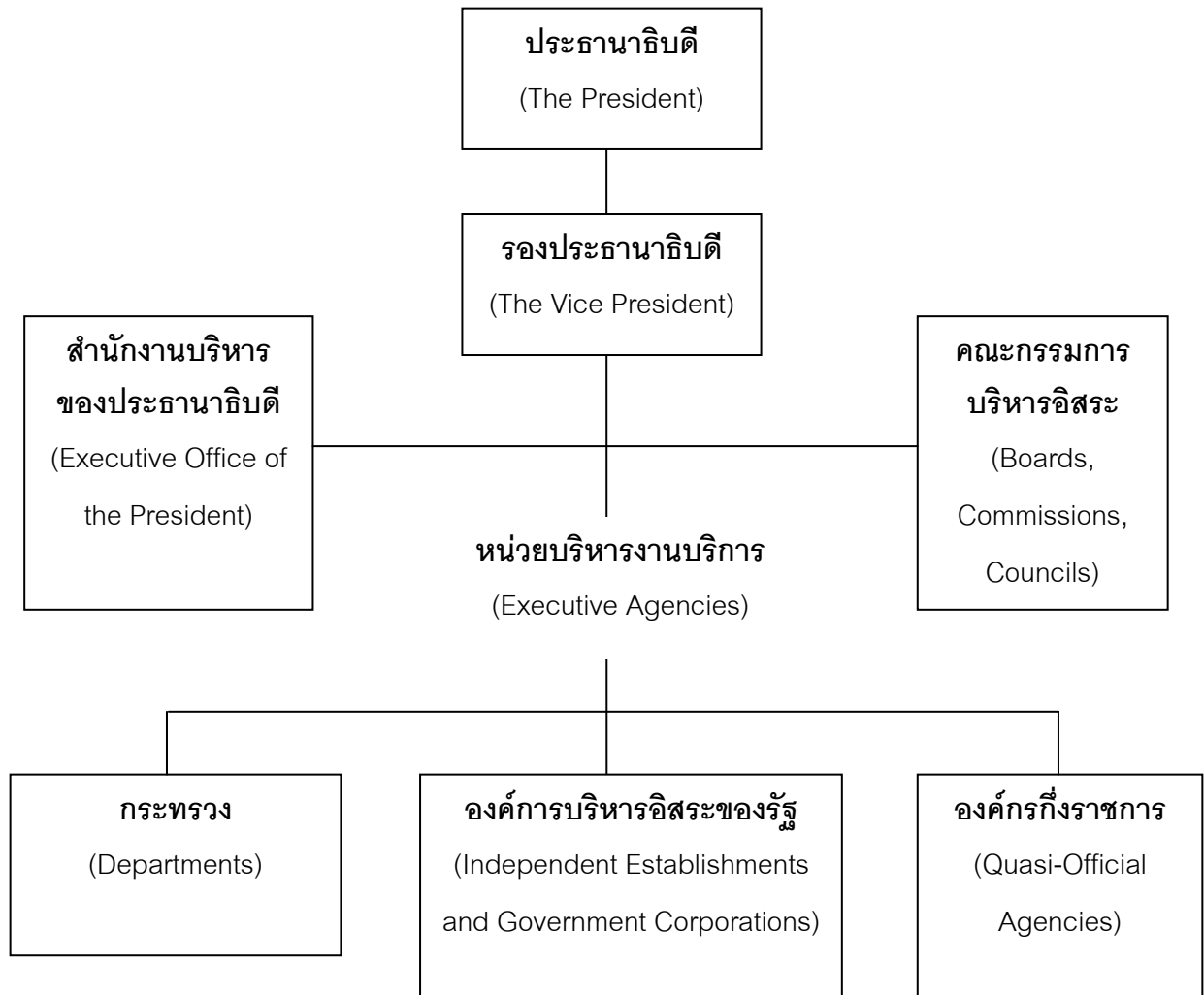
การจัดองค์กรในฝ่ายบริหารราชการส่วนกลางของรัฐบาลสหพันธรัฐ (Federal Government) ประกอบด้วยหน่วยงาน 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) สำนักงานบริหารของประธานาธิบดี (Executive Office of the President) (2) หน่วยบริหารงานบริการ (Executive Agencies) ประกอบด้วย หน่วยบริหารงาน 3 ประเภท ได้แก่ กระทรวงของสหพันธรัฐ (Federal Department) องค์กรบริหารอิสระของรัฐ (Independent Establishments and Government Corporations) และองค์กรกึ่งราชการ (Quasi-Official Agencies) (3) คณะกรรมการบริหารอิสระ (Boards, Commissions and Committees) ดังแผนภาพข้างล่าง³

² Office of the Federal Register, National Archives and Record Administration, The United States Government Manual 2008/2009, p. 87.

³ Federal Government, <<http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Executive.shtml>> [เข้าถึงข้อมูลวันที่ 15 กันยายน 2552].

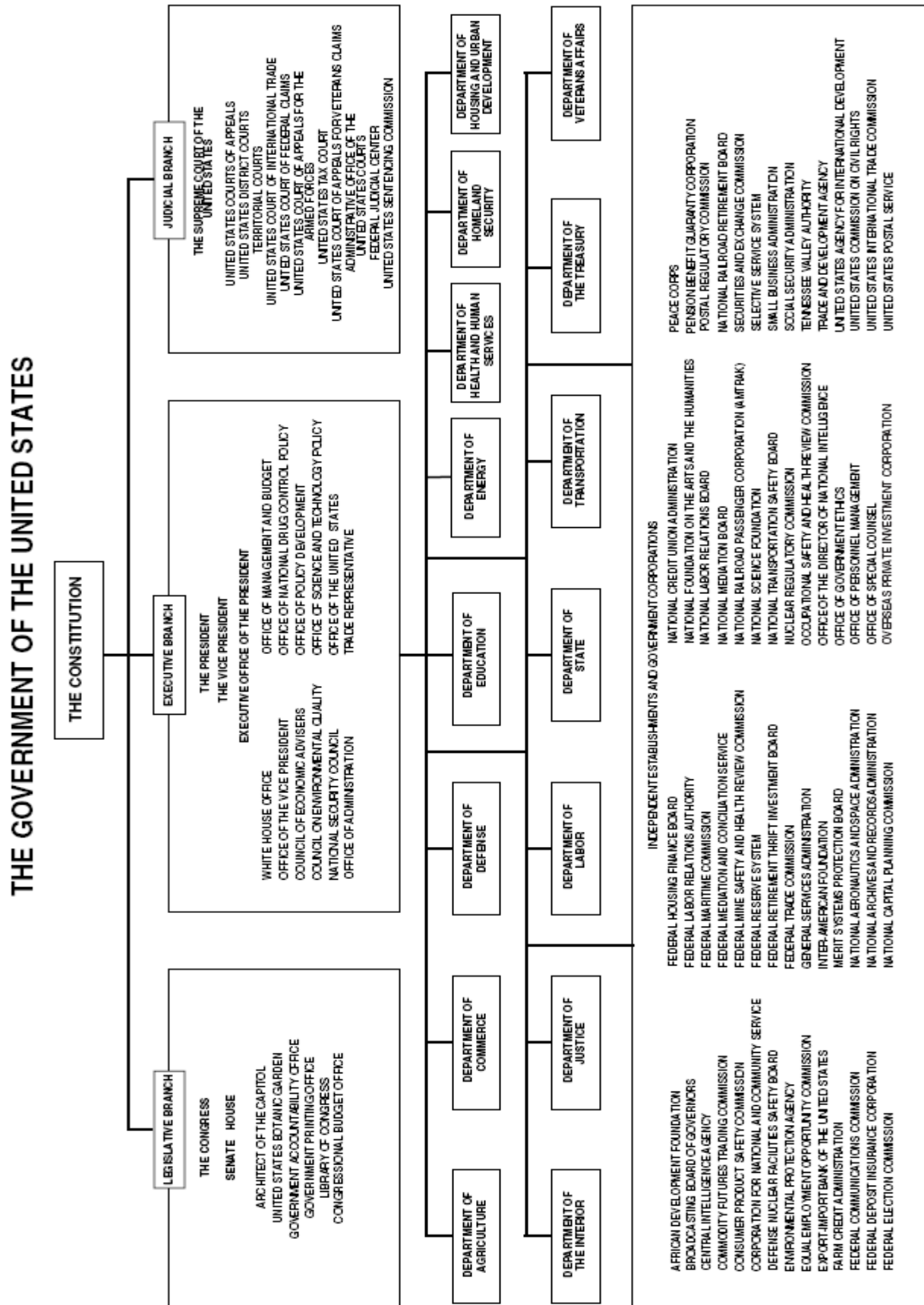
แผนภาพที่ 3.1

แสดงการจัดโครงสร้างองค์กรในฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางในประเทศสหรัฐอเมริกา



แผนภาพที่ 3.2

แสดงการจัดโครงสร้างองค์กรในฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางในประเทศสหรัฐอเมริกา



1) สำนักงานบริหารของประธานาธิบดี (Executive Office of the President)

สำนักงานบริหารของประธานาธิบดี เป็นองค์กรในฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงาน ค.ศ. 1939 (Reorganization Act of 1939)⁴ ซึ่งได้กำหนดให้มีการโอนย้ายหน่วยบริหารจำนวนหนึ่งไปอยู่ภายใต้โครงสร้างของสำนักงานบริหารของประธานาธิบดี ตามแผนการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารของประธานาธิบดี แผนที่ 1 และ 2 ซึ่งเริ่มดำเนินการในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1939 จากนั้นได้มีการออกระเบียบของฝ่ายบริหารที่ 8248 ลงวันที่ 8 กันยายน ค.ศ. 1939 (Executive Order 8248 of September 8, 1939) ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งสำนักงานกองต่างๆ (Division) ขึ้นภายในสำนักงานบริหาร พร้อมทั้งระบุขอบเขตภารกิจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน นับแต่นั้นมาประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาจึงสามารถอาศัยอำนาจตามระเบียบฝ่ายบริหาร แผนการปรับโครงสร้างหน่วยงาน รวมถึงการออกกฎหมายอื่นๆ เพื่อดำเนินการจัดโครงสร้างองค์กรภายในสำนักงานบริหารของประธานาธิบดี เพื่อให้มีโครงสร้างการบริหารงานที่เอื้อต่อการบรรลุเป้าหมายในการบริหารงานของรัฐบาล

สำนักงานบริหารของประธานาธิบดี จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานบริหารอิสระขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีโดยตรง มีภารกิจหลักในการบริหารงานเฉพาะในแต่ละด้าน ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งหัวหน้าเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบบริหารหน่วยงาน (Chief Official) การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจภายใต้สำนักงานบริหารของประธานาธิบดี เป็นอำนาจการพิจารณาตัดสินใจร่วมระหว่างประธานาธิบดีกับสภาคงเกรส

หน่วยงานภายในสำนักงานบริหารของประธานาธิบดี ประกอบด้วย

- 1.1) สำนักงานทำเนียบขาว (The White House Office)
- 1.2) สำนักงานรองประธานาธิบดีสหรัฐฯ (Office of the Vice President of the United States)
- 1.3) สภาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environmental Quality)
- 1.4) สภาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Council)
- 1.5) สำนักงานอำนวยการ (Office of Administration)
- 1.6) สำนักงานจัดการและงบประมาณ (Office of Management and Budget)
- 1.7) สำนักงานนโยบายการควบคุมยาแห่งชาติ (Office of National Drug Control Policy)
- 1.8) สำนักงานพัฒนานโยบาย (Office of Policy Development)
- 1.9) สำนักงานนโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Office of Science and Technology Policy)
- 1.10) สำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐฯ (Office of the United States Trade Representative)
- 1.11) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ (Council of Economic Advisers)

⁴ Office of the Federal Register, National Archives and Record Administration, The United States Government Manual 2007/2008, p. 88.

2) หน่วยบริหารงานบริการ (Executive Agencies)

หน่วยบริหารงานบริการทำหน้าที่การบริหารงานบริการของรัฐ ซึ่งมีภารกิจหลักในการปฏิบัติการกิจตามอำนาจหน้าที่และควบคุมการบังคับใช้กฎหมายของประเทศ ประกอบด้วย กระทรวง (Departments) องค์การบริหารอิสระของรัฐ (Independent Establishments and Government Corporations) องค์การกึ่งราชการ (Quasi-Official Agencies) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานในกลุ่มนี้ มิได้มีระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นอำนาจหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายเฉพาะแต่ละกรณีไป ทั้งนี้ นอกเหนือจากทำหน้าที่ในการบริหารงานตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดแล้ว หัวหน้าของหน่วยบริหารงานบริการยังมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้ช่วยของประธานาธิบดีในการดูแลการบริหารนโยบายเฉพาะแต่ละด้านของรัฐบาลอีกด้วย

2.1) กระทรวงของรัฐบาลสหพันธรัฐ (Federal Executive Departments)

กระทรวงของรัฐบาลสหพันธรัฐ เป็นหน่วยงานบริหารหลักมีจำนวน 15 กระทรวง มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและนํานโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ รวมถึงรับผิดชอบปฏิบัติการกิจในแต่ละด้านของรัฐบาลกลาง การบริหารงานของกระทรวงรับผิดชอบและรายงานตรงต่อประธานาธิบดี อำนาจในการจัดตั้งกระทรวงอยู่ภายใต้อำนาจของสภาองเกรส การบริหารงานกระทรวงอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Secretary) ซึ่งมีผู้ได้บังคับบัญชาประกอบด้วย รัฐมนตรีช่วยว่าการและที่ปรึกษารัฐมนตรีในด้านต่างๆ การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในกระทรวงมีการแบ่งหน่วยงานออกเป็นหลายส่วน มีการจัดกลุ่มหน่วยงานในรูปแบบที่แตกต่างกันไปในแต่ละกระทรวง

กระทรวงของรัฐบาลสหพันธรัฐ ประกอบด้วย

- (1) กระทรวงเกษตร (Department of Agriculture)
- (2) กระทรวงพาณิชย์ (Department of Commerce)
- (3) กระทรวงกลาโหม (Department of Defense)
- (4) กระทรวงการศึกษา (Department of Education)
- (5) กระทรวงพลังงาน (Department of Energy)
- (6) กระทรวงสาธารณสุขและบริการมนุษยธรรม
(Department of Health and Human Services)
- (7) กระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Homeland Security)
- (8) กระทรวงการเคหะและพัฒนาเมือง (Department of Housing and Urban Development)
- (9) กระทรวงกิจการภายในประเทศ (Department of Interior)
- (10) กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice)
- (11) กระทรวงแรงงาน (Department of Labor)

- (12) กระทรวงการต่างประเทศ (Department of State)
- (13) กระทรวงคมนาคม (Department of Transportation)
- (14) กระทรวงการคลัง (Department of the Treasury)
- (15) กระทรวงกิจการทหารผ่านศึก (Department of Veterans Affairs)

2.2) องค์การบริหารอิสระของรัฐ (Independent Establishments and Government Corporations)

องค์การบริหารอิสระของรัฐเป็นหน่วยงานในฝ่ายบริหารที่จัดตั้งโดยสภาองเกรส เพื่อเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักในการบริหารงานของรัฐบาลในภารกิจที่อยู่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยทั่วไป โดยเฉพาะภารกิจตามนโยบายพิเศษเฉพาะเรื่อง ซึ่งจำเป็นต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะที่นอกเหนือจากส่วนราชการที่มีอยู่ขึ้นมารับผิดชอบการบริหารภารกิจดังกล่าว ทั้งนี้ เป้าหมายก็เพื่อให้อำนาจในการบริหารของรัฐบาลและระบบเศรษฐกิจของประเทศสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น หัวหน้าองค์การบริหารอิสระของรัฐมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้ช่วยประธานาธิบดี เช่นเดียวกับรองประธานาธิบดีและหัวหน้ากระทรวงต่าง ๆ⁵

องค์การบริหารอิสระของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจในนโยบายเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง มีหน้าที่หลักในการบัญญัติกฎระเบียบราชการ และควบคุมกำกับการบังคับใช้กฎระเบียบและกฎหมายเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนส่วนรวม ดังนั้น องค์การบริหารอิสระของรัฐนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติแล้ว ยังเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหาร และตุลาการไปในเวลาเดียวกัน เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้ระเบียบกฎหมายที่หน่วยงานบัญญัติขึ้น อีกทั้งยังมีอำนาจหน้าที่พิจารณาตัดสินความผิดด้านการละเมิด รวมถึงการวินิจฉัยข้อโต้แย้งที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้ระเบียบการปฏิบัติงานของหน่วยงานด้วย เช่น คณะกรรมการควบคุมดูแลการค้าระหว่างมลรัฐของสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการอาหารและยาของสหรัฐอเมริกา ธนาคารสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการการสื่อสารของรัฐบาลสหพันธรัฐ และคณะกรรมการหลักทรัพย์และการแลกเปลี่ยนแห่งสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

นอกจากนี้ องค์การบริหารอิสระของรัฐยังรวมถึงหน่วยงานที่จัดตั้งในรูปของกิจการรัฐวิสาหกิจเพื่อบริหารภารกิจในความรับผิดชอบของรัฐบาล จัดตั้งขึ้นโดยการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร เป็นหน่วยงานที่มีรูปแบบการดำเนินงานผสมผสานระหว่างการบริหารงานภาครัฐและเอกชน การจัดตั้งหน่วยงานในรูปของกิจการรัฐวิสาหกิจ มีเป้าหมายหลักเพื่อส่งเสริมความยืดหยุ่นคล่องตัว

⁵ Independent Establishments and Government Corporations,

<<http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Executive.shtml#vgn-executive-departments-vgn>>

และความเป็นอิสระทางการบริหาร โดยเฉพาะการมีอำนาจหน้าที่ในการหารายได้ของหน่วยงานเอง โดยไม่ต้องขึ้นต่อกระบวนการงบประมาณและการควบคุมจากสำนักงานบัญชีกลาง การบริหารงานของกิจการรัฐวิสาหกิจรับผิดชอบและรายงานขึ้นตรงต่อรัฐบาล การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กร เป็นรูปแบบคณะกรรมการบริหารและผู้จัดการ ตัวอย่างหน่วยงานกิจการรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ โครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซี และการรถไฟแห่งชาติสหรัฐอเมริกา

หน่วยงานในกลุ่มองค์การบริหารอิสระของรัฐ ประกอบด้วย⁶

- (1) กองทุนพัฒนาอัฟริกัน (African Development Foundation)
- (2) คณะกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงของผู้ว่าราชการรัฐ (Broadcasting Board of Governors)
- (3) หน่วยข่าวกรองกลาง (Central Intelligence Agency)
- (4) คณะกรรมการการค้าขายสินค้าล่วงหน้า (Commodity Futures Trading Commission)
- (5) คณะกรรมการความปลอดภัยผลิตภัณฑ์สำหรับผู้บริโภค (Consumer Product Safety Commission)
- (6) องค์การบริการชุมชนและระดับชาติ (Corporation for National and Community Service)
- (7) สำนักงานคณะกรรมการความปลอดภัยอุปกรณ์นิวเคลียร์เพื่อการป้องกันประเทศ (Defense Nuclear Facilities Safety Board)
- (8) หน่วยงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environment Protection Agency)
- (9) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมโอกาสในการจ้างงานอย่างเท่าเทียม (Equal Employment Opportunity Commission)
- (10) ธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออกแห่งสหรัฐอเมริกา (Export-Import Bank of the United States)
- (11) สำนักงานบริหารสินเชื่อเพื่อการเกษตร (Farm Credit Administration)
- (12) องค์การบริหารเบี้ยประกันแห่งสหพันธรัฐ (Federal Deposit Insurance Corporation)
- (13) คณะกรรมการการเลือกตั้งสหพันธรัฐ (Federal Election Commission)
- (14) คณะกรรมการการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยแห่งสหพันธรัฐ (Federal Housing Finance Board)
- (15) องค์การแรงงานสัมพันธ์แห่งสหพันธรัฐ (Federal Labor Relations Authority)

⁶ Office of the Federal Register, National Archives and Record Administration, The United States Government Manual 2008/2009, pp. 363-552.

- (16) คณะกรรมการน่านน้ำมหาสมุทรแห่งสหพันธรัฐ (Federal Maritime Commission)
- (17) สำนักงานบริการไกล่เกลี่ยโดยคนกลางแห่งสหพันธรัฐ (Federal Mediation and Conciliation Service)
- (18) สำนักงานคณะกรรมการดูแลสุขภาพและความปลอดภัยในการทำเหมืองแร่ (Federal Mine Safety and Health Review Commission)
- (19) สำนักงานระบบเงินทุนสำรองแห่งสหพันธรัฐ (Federal Reserve System)
- (20) สำนักงานคณะกรรมการการลงทุนเพื่อการออมสำหรับผู้เกษียณ (Federal Retirement Thrift Investment Board)
- (21) คณะกรรมการการค้าแห่งสหพันธรัฐ (Federal Trade Commission)
- (22) สำนักงานบริหารการบริการทั่วไป (General Services Administration)
- (23) สำนักงานกองทุนอินเตอร์อเมริกัน (Inter-American Foundation)
- (24) สำนักงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบบริหารบนฐานความรู้ความสามารถ (Merit Systems Protection Board)
- (25) สำนักงานบริหารการบินและอวกาศแห่งชาติ (National Aeronautics and Space Administration)
- (26) สำนักงานบริหารเอกสารและจดหมายเหตุแห่งชาติ (National Archives and Records Administration)
- (27) สำนักงานคณะกรรมการวางแผนการลงทุน (National Capital Planning Commission)
- (28) สำนักงานบริหารสหภาพสินเชื่อแห่งชาติ (National Credit Union Administration)
- (29) กองทุนเพื่อศิลปศาสตร์และมนุษยศาสตร์แห่งชาติ (National Foundation on the Arts and the Humanities)
- (30) สถาบันพิพิธภัณฑ์และบริการห้องสมุด (Institute of Museum and Library Services)
- (31) สำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (National Labor Relations Board)
- (32) สำนักงานคณะกรรมการตัวกลางไกล่เกลี่ยแห่งชาติ (National Mediation Board)
- (33) องค์การผู้โดยสารรถไฟแห่งชาติ (National Railroad Passenger Corporation)
- (34) กองทุนวิทยาศาสตร์แห่งชาติ (National Science Foundation)
- (35) สำนักงานคณะกรรมการความปลอดภัยทางการคมนาคมแห่งชาติ
(National Transportation Safety Board)
- (36) สำนักงานคณะกรรมการกำกับควบคุมนิวเคลียร์ (Nuclear Regulatory Commission)

(37) สำนักงานคณะกรรมการควบคุมสุขภาพและความปลอดภัยในการประกอบอาชีพ (Occupational Safety and Healthy Review Commission)

(38) สำนักงานผู้อำนวยการข่าวกรองแห่งชาติ (Office of the Director of National Intelligence)

(39) สำนักงานจริยธรรมของรัฐบาล (Office of Government Ethics)

(40) สำนักงานจัดการงานบุคคล (Office of Personnel Management)

(41) สำนักงานที่ปรึกษากฎหมายพิเศษ (Office of Special Counsel)

(42) องค์การการลงทุนภาคเอกชนในต่างประเทศ (Overseas Private Investment Corporation)

(43) สำนักงานตำรวจสันติภาพ (Peace Corps)

(44) องค์การประกันผลตอบแทน (Pension Benefit Guaranty Corporation)

(45) สำนักงานคณะกรรมการกำกับการไปรษณีย์ (Postal Regulatory Commission)

(46) สำนักงานคณะกรรมการการเกษียณอายุข้าราชการการรถไฟ (Railroad Retirement Board)

(47) สำนักงานคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยและการแลกเปลี่ยน (Securities and Exchange Commission)

(48) สำนักงานระบบบริการคัดเลือก (Selective Service System)

(49) สำนักงานบริหารธุรกิจขนาดเล็ก (Small Business Administration)

(50) สำนักงานบริหารความมั่นคงทางสังคม (Social Security Administration)

(51) สำนักงานบริหารหุบเขาเทนเนสซี (Tennessee Valley Authority)

(52) สำนักงานพัฒนาและการค้า (Trade and Development Agency)

(53) สำนักงานบริการการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Agency for International Development)

(54) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิพลเมืองแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Commission on Civil Rights)

(55) สำนักงานคณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา

(United States International Trade Commission)

(56) สำนักงานบริการไปรษณีย์แห่งสหรัฐอเมริกา (United States Postal Service)

2.3) องค์การกึ่งราชการ (Quasi-Official Agencies)

องค์การกึ่งราชการเป็นหน่วยงานที่มีได้มีสถานะเป็นหน่วยบริหารงานบริการ (Executive Agency) ของรัฐบาลอย่างเป็นทางการตามคำจำกัดความในมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

แต่ปฏิบัติงานภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายที่ระบุให้หน่วยงานดังกล่าวต้องมีการจัดพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทั้งหมดเกี่ยวกับการดำเนินแผนงานและกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานไว้ในรายงานทะเบียนหน่วยบริหารงานของรัฐบาลกลาง (Federal Register)⁷

หน่วยงานในกลุ่มองค์กรกึ่งราชการ ประกอบด้วย⁸

- (1) องค์กรบริการทางกฎหมาย (Legal Services Corporation)
- (2) สถาบันสมิธโซเนียน (Smithsonian Institution)
- (3) สถาบันยุติธรรมแห่งรัฐ (State Justice Institute)
- (4) สถาบันสันติภาพแห่งสหรัฐ (United States Institute of Peace)

3) คณะกรรมการบริหารอิสระของรัฐ (Boards, Commissions and Committees)

คณะกรรมการบริหารอิสระของรัฐ ประกอบด้วย องค์กรคณะกรรมการในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร (Boards) คณะกรรมาธิการ (Commissions) และคณะกรรมการสภา (Councils) ทั้งหมดเป็นองค์กรที่แต่งตั้งขึ้นโดยมติของสภาองเกรส หรือโดยคำสั่งแต่งตั้งของประธานาธิบดี คณะกรรมการแต่ละชุดมีบทบาทหน้าที่ในการตัดสินใจทางบริหารในเรื่องเกี่ยวกับภารกิจหน้าที่ของกระทรวงต่างๆ โดยเป็นเอกเทศจากกระทรวงเจ้าของภารกิจ นอกจากนี้ คณะกรรมการแต่ละชุดยังมีอำนาจหน้าที่ในการประกาศเผยแพร่เอกสาร ระเบียบ และคำสั่งต่างๆ ใน Federal Register ซึ่งเปรียบได้กับราชกิจจานุเบกษาของไทยอีกด้วย ปัจจุบัน (กันยายน พ.ศ. 2552) จำนวนของคณะกรรมการบริหารอิสระของรัฐเหล่านี้ มีทั้งสิ้น 69 ชุด ดังต่อไปนี้⁹

- (1) คณะกรรมการบริหารงานเอกสารสำคัญของสหพันธรัฐ (Administrative Committee of the Federal Register)
- (2) คณะกรรมาธิการจัดสร้างอนุสาวรีย์ยุทธหัตถีแห่งอเมริกา (American Battle Monuments Commission)
- (3) คณะกรรมาธิการบริหารภูมิภาคแถบเทือกเขาแอพพาลาเชียน (Appalachian Regional Commission)

⁷ Quasi-Official Agencie, <<http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Quasi-Official.shtml>>

⁸ Office of the Federal Register, National Archives and Record Administration, The United States Government Manual 2007/2008, pp. 557-589.

⁹ Boards, Commissions and Committees <<http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Executive.shtml>> (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 15 กันยายน 2552)

- (4) คณะกรรมการกำกับกับการบังคับใช้กฎระเบียบด้านการคมนาคมและการออกแบบก่อสร้าง (Architectural and Transportation Barriers Compliance Board)
- (5) คณะกรรมการวิจัยทวีปอาร์คติก (Arctic Research Commission)
- (6) คณะกรรมการประสานงานระหว่างหน่วยงานด้านโรคเกี่ยวกับข้อกระดูกและกล้ามเนื้อ (Arthritis and Musculoskeletal Interagency Coordinating Committee)
- (7) คณะกรรมการบริหารมูลนิธิกองทุนเพื่อความเป็นเลิศทางการศึกษาแบร์รี เอ็ม โกลด์วอเตอร์ (Barry M. Goldwater Scholarship and Excellence in Education Foundation)
- (8) คณะกรรมการบริหารกิจการกระจายเสียงของรัฐ (Broadcasting Board of Governors)
- (9) คณะกรรมการตรวจสอบความปลอดภัยและอันตรายจากสารเคมี (Chemical Safety and Hazard Investigation Board)
- (10) สภาหัวหน้าเจ้าหน้าที่จัดซื้อ (Chief Acquisition Officers Council)
- (11) สภาหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเงิน (Chief Financial Officers Council)
- (12) สภาหัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ (Chief Human Capital Officers Council)
- (13) สภาหัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายสารสนเทศ (Chief Information Officers Council)
- (14) คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านแสตมป์ของพลเมือง (Citizens' Stamp Advisory Committee)
- (15) คณะกรรมการวิจิตรศิลป์ (Commission of Fine Arts)
- (16) คณะกรรมการด้านเสรีภาพในการนับถือศาสนาระหว่างประเทศ (Commission on International Religious Freedom)
- (17) คณะกรรมการความมั่นคงและความร่วมมือในสหภาพยุโรป (Commission on Security and Cooperation in Europe)
- (18) คณะกรรมการด้านสมรรถนะด้านข่าวกรองของสหรัฐอเมริกา (Commission on the Intelligence Capabilities of the United States)
- (19) คณะกรรมการสมรรถนะด้านข่าวกรองเกี่ยวกับอาวุธทำลายล้างสูง (Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction)
- (20) คณะกรรมการด้านการจ้างงานหรือซื้อบริการจากผู้พิการทางตาและพิการด้านอื่นๆ (Committee for Purchase from People Who Are Blind or Severely Disabled)
- (21) คณะกรรมการกำกับกับการปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับอุตสาหกรรมสิ่งทอ (Committee for the Implementation of Textile Agreements)

- (22) คณะกรรมการกำกับการลงทุนของต่างชาติในสหรัฐอเมริกา (Committee on Foreign Investments in the United States)
- (23) สภาประสานงานด้านการยุติธรรมสำหรับเยาวชน และการป้องกันการกระทำความผิดต่อเด็ก (Coordinating Council on Juvenile Justice and Delinquency Prevention)
- (24) คณะกรรมาธิการจัดการแม่น้ำเซินในมลรัฐเดลาแวร์ (Delaware River Basin Commission)
- (25) คณะกรรมาธิการเดนาลี (Denali Commission)
- (26) คณะกรรมการด้านการอนุรักษ์สัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์ (Endangered Species Committee)
- (27) คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านมาตรฐานการบัญชีของสหพันธรัฐ (Federal Accounting Standards Advisory Board)
- (28) คณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งสหพันธรัฐ (Federal Advisory Committees)
- (29) คณะกรรมการฝ่ายบริหารสหพันธรัฐ (Federal Executive Boards)
- (30) สภาการตรวจสอบสถาบันการเงินแห่งสหพันธรัฐ (Federal Financial Institutions Examination Council)
- (31) คณะกรรมการบริหารธนาคารการเงินแห่งสหพันธรัฐ (Federal Financing Bank)
- (32) คณะกรรมการด้านข้อมูลภูมิศาสตร์สหพันธรัฐ (Federal Geographic Data Committee)
- (33) คณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานระดับสหพันธรัฐด้านการจัดการวัชพืชอันตรายจากต่างถิ่น (Federal Interagency Committee for the Management of Noxious and Exotic Weeds)
- (34) คณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานระดับสหพันธรัฐด้านการศึกษา (Federal Interagency Committee on Education)
- (35) สภาองค์กรระดับสหพันธรัฐด้านนโยบายสถิติ (Federal Interagency Council on Statistical Policy)
- (36) คณะกรรมการร่วมระหว่างศูนย์ทดลองเพื่อการถ่ายทอดเทคโนโลยีระดับสหพันธรัฐ (Federal Laboratory Consortium for Technology Transfer)
- (37) คณะกรรมการศูนย์ข้อมูลและหอสมุดแห่งสหพันธรัฐ (Federal Library and Information Center Committee)
- (38) คณะกรรมการมูลนิธิทุนการศึกษาแฮร์รี เอส. ทรูแมน (Harry S. Truman Scholarship Foundation)
- (39) คณะกรรมาธิการพื้นที่ลุ่มน้ำมรดกแห่งชาติในมลรัฐอิลลินอยส์และมิชิแกน (Illinois and Michigan Canal National Heritage Corridor Commission)

- (40) คณะกรรมการด้านศิลปะและหัตถกรรมชาวอินเดีย (Indian Arts and Crafts Board)
- (41) คณะกรรมการทำงานร่วมเพื่อแสวงหาทางออกในการจัดการความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน (Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group)
- (42) สภาองค์กรด้านการดูแลคนไร้บ้าน (Interagency Council on Homelessness)
- (43) คณะกรรมาธิการระหว่างมลรัฐว่าด้วยอ่าวลุ่มแม่น้ำโปโตแมค (Interstate Commission on the Potomac River Basin)
- (44) คณะกรรมการบริหารกองทุนเล่าเรียนสำหรับนักศึกษาต่างชาติ เจ วิลเลียม ฟูลไบรท์ (J. William Fulbright Foreign Scholarship Board)
- (45) คณะกรรมการมูลนิธิทุนการศึกษาเพื่อเป็นอนุสรณ์แด่เจมส์ เมดิสัน (James Madison Memorial Fellowship Foundation)
- (46) คณะกรรมาธิการสัมพันธไมตรีญี่ปุ่น-สหรัฐอเมริกา (Japan-United States Friendship Commission)
- (47) คณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาอนุมัติผู้ประเมินความเสียหายในกิจการประกันภัย (Joint Board for the Enrollment of Actuaries)
- (48) คณะกรรมการร่วมเพื่อดำเนินแผนงานวิจัยด้านวิทยาศาสตร์การเผาไหม้ (Joint Fire Science Program)
- (49) คณะกรรมาธิการด้านสัตว์ทะเลเลี้ยงลูกด้วยนม (Marine Mammal Commission)
- (50) คณะกรรมาธิการด้านการอนุรักษ์นกอพยพ (Migratory Bird Conservation Commission)
- (51) คณะกรรมการบริหารองค์การด้านความท้าทายในยุคลหัสวรรษ (Millennium Challenge Corporation)
- (52) คณะกรรมการแม่น้ำมิสซิสซิปปี (Mississippi River Commission)
- (53) คณะกรรมการบริหารมูลนิธิ มอร์ริส เค อูดอล เพื่อจัดสรรทุนการศึกษาและส่งเสริมความเป็นเลิศตามนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (Morris K. Udall Foundation: Scholarship and Excellence in National Environmental Policy)
- (54) คณะกรรมาธิการทวิภาคีระดับชาติว่าด้วยอนาคตของระบบบริการทางการแพทย์ (National Bipartisan Commission on the Future of Medicare)
- (55) คณะกรรมาธิการด้านการแข่งขันกีฬาอินเดียแห่งชาติ (National Indian Gaming Commission)
- (56) คณะกรรมการมูลนิธิอุทยานแห่งชาติ (National Park Foundation)

- (57) สภาการวางแผนพลังงานเขตตะวันตกเฉียงเหนือ (Northwest Power Planning Council)
- (58) คณะกรรมการกำกับดูแลการใช้พลังงานนิวเคลียร์ (Nuclear Regulatory Commission)
- (59) คณะกรรมการติดตามตรวจสอบทางเทคนิคเกี่ยวกับขยะนิวเคลียร์ (Nuclear Waste Technical Review Board)
- (60) คณะกรรมการกองทุนเพรสิดิโอ (Presidio Trust)
- (61) คณะกรรมการศูนย์บริการข้อมูลด้านระเบียบกฎหมาย (Regulatory Information Service Center)
- (62) คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านความมั่นคงทางสังคม (Social Security Advisory Board)
- (63) คณะกรรมการพื้นที่อ่าวลุ่มแม่น้ำซัสควิฮันนา (Susquehanna River Basin Commission)
- (64) คณะกรรมการส่งเสริมผู้เสียภาษี (Taxpayer Advocacy Panel)
- (65) คณะกรรมการบริหารพิพิธภัณฑ์อนุสรณ์การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์แห่งสหรัฐอเมริกา (United States Holocaust Memorial Museum)
- (66) คณะกรรมการระดับชาติว่าด้วยการจัดงานวันทหารผ่านศึก (Veterans Day National Committee)
- (67) คณะกรรมการมูลนิธิเพื่อการศึกษาสำหรับประเทศเวียดนาม (Vietnam Educational Foundation)
- (68) คณะกรรมการทำเนียบขาวว่าด้วยทุนการศึกษาที่มอบโดยประธานาธิบดี (White House Commission on Presidential Scholars – "Presidential Scholars Program")
- (69) คณะกรรมการทำเนียบขาวว่าด้วยการจัดงานรำลึกเหตุการณ์สำคัญของชาติ (White House Commission on the National Moment of Remembrance)

3.2 ประเทศอังกฤษ

ประเทศสหราชอาณาจักรมีการจัดโครงสร้างระบบการปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยว (Unitary System) ซึ่งอำนาจการปกครองทั้งหมดของประเทศรวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาลส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐบาลอังกฤษได้มีการถ่ายโอนอำนาจการปกครองบางส่วน (Devolution) ไปยังดินแดนสกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ส่งผลให้ลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจในรูปแบบรัฐเดี่ยวของประเทศอังกฤษเริ่มมีความผ่อนคลายลง ดังจะเห็นได้ว่าในทางวิชาการรัฐศาสตร์ปัจจุบันเริ่มปรากฏข้อ

ถกเถียงเกี่ยวกับการคลี่คลายตัวของโครงสร้างอำนาจการปกครองของประเทศอังกฤษจากรูปแบบความเป็นรัฐเดี่ยวไปสู่การมีลักษณะกึ่งสหพันธรัฐ (Form of Quasifederalism)¹⁰

ทั้งนี้เนื่องจากการถ่ายโอนอำนาจการปกครองดังกล่าว เป็นผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างระบบการปกครองและการบริหารของรัฐบาลอังกฤษในประการสำคัญ นั่นคือ การแบ่งแยกโครงสร้างการบริหารภารกิจของรัฐออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ภารกิจที่ไม่ถูกถ่ายโอน (Non-devolved Functions) เป็นภารกิจที่อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาลอังกฤษ และภารกิจที่ถูกถ่ายโอน (Devolved Administrations) ให้ไปอยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาลสกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ¹¹ ด้วยเหตุนี้ เมื่อกล่าวถึงการจัดโครงสร้างส่วนราชการในฝ่ายบริหารของรัฐบาลอังกฤษ จึงเป็นการกล่าวถึงเฉพาะส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐที่ดูแลรับผิดชอบการบริหารภารกิจที่ไม่ถูกถ่ายโอนเท่านั้น

ด้วยเหตุที่ประเทศอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร แหล่งที่มาทางกฎหมายของอำนาจทางการเมืองจึงมิได้ปรากฏอยู่อย่างชัดเจนในบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดเพียงฉบับเดียว ในข้อเท็จจริงจึงพบได้ว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรและสถาบันทางการเมืองต่างๆ มีแหล่งที่มาทางกฎหมายจากหลากหลายแหล่งด้วยกัน นับตั้งแต่ระเบียบกฎหมายของรัฐบาล (Statutes) หลักการพิพากษาคดีความของศาล สนธิสัญญาระหว่างประเทศ รวมถึงแหล่งที่มาของสถานะอำนาจทางกฎหมายที่มีได้ปรากฏในรูปของบทบัญญัติ เช่น ธรรมเนียมการปฏิบัติของรัฐสภา (Parliamentary Conventions) และพระราชอำนาจของกษัตริย์ (Royal Prerogatives)¹²

ดังจะเห็นได้ว่าการจัดโครงสร้างอำนาจการปกครองของรัฐบาลอังกฤษ วางอยู่บนฐานอำนาจทางการเมืองของสถาบันที่สำคัญคือ รัฐสภาและสถาบันกษัตริย์ กล่าวคือ รัฐบาลประกอบด้วยสมาชิกคณะรัฐมนตรีที่รับผิดชอบการบริหารราชการในแต่ละด้าน โดยพระราชินีจะแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาสมาชิกจำนวนมากที่สุด และนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเพื่อให้พระราชินีแต่งตั้งสมาชิกพรรครัฐบาลที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (Ministers) ในแต่ละครั้งมีมากกว่า 100 คน

¹⁰ ตัวอย่างเช่น Robert Hazell and David Sinclair, “THE BRITISH CONSTITUTION: Labour's Constitutional Revolution,” *Annual Review of Political Science* Vol. 3(June 2000): 379-400.

¹¹ National Statistics, UK 2005: *The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* (London: National Statistics), p. 481.

¹² UK Government, <http://www.directgov.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/Centralgovernmentandthemonarchy/DG_073438>

ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาสามัญ (House of Commons) และบางส่วนเป็นสมาชิกสภาขุนนาง¹³

ยิ่งกว่านั้น การที่แหล่งที่มาของอำนาจทางกฎหมายของฝ่ายบริหารมิได้ถูกกำหนดอย่างชัดเจนตายตัวดังเช่นการมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ยังส่งผลให้รูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารงานของรัฐบาลแต่ละชุดอาจมีความแปรเปลี่ยนได้อยู่เสมอ ทั้งในแง่ของจำนวนรัฐมนตรีและชื่อของหน่วยงานต่างๆ เนื่องจากรัฐบาลใหม่อาจแต่งตั้งรัฐมนตรีตำแหน่งใหม่ขึ้น เพื่อรับผิดชอบการบริหารนโยบายเฉพาะด้านที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐบาลที่ผ่านมา โดยจัดตั้งหน่วยงานบริหารภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีขึ้นมาใหม่ หรืออาจยุบเลิกบางหน่วยงานที่เคยมีอยู่ในรัฐบาลที่แล้วออกไป นอกจากนี้ ภารกิจอำนาจหน้าที่ในแต่ละด้านของคณะรัฐมนตรี ยังอาจมีการโอนย้ายจากรัฐมนตรีคนหนึ่งไปอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีอีกคนได้อีกด้วย¹⁴ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะมีการเปลี่ยนแปลงไปพร้อมกับการผลัดเปลี่ยนรัฐบาล แต่โดยหลักปฏิบัติที่เป็นมา ผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำผู้ปฏิบัติงานในกระทรวงต่างๆ ของรัฐบาลอังกฤษนั้นยังคงเป็นบุคคลเดิมมากกว่าจะถูกโยกย้ายสับเปลี่ยนโดยฝ่ายการเมือง¹⁵

3.2.1 โครงสร้างฝ่ายบริหารของรัฐบาลอังกฤษ

โครงสร้างฝ่ายบริหารของอังกฤษประกอบขึ้นด้วยเครือข่ายองค์กร อำนาจ และความสัมพันธ์ค่อนข้างสลับซับซ้อน องค์กรแกนกลางของฝ่ายบริหาร (the Core Executive) ในรัฐบาลอังกฤษ ประกอบด้วย คณะรัฐมนตรี (Cabinet) และรัฐมนตรีตำแหน่งอื่นที่รับผิดชอบนโยบายเฉพาะเรื่อง (Ministers) กระทรวงและหน่วยงานต่างๆ (Government Departments and Agencies) และหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ภายใต้การบริหารงานของกระทรวง (Non-department Public Bodies) ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐรูปแบบต่างๆ ได้แก่ องค์กรมหาชน (Public Corporations) องค์กรอิสระ ทำหน้าที่กำกับควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมาย (Independent Regulatory Bodies) และองค์กรของรัฐอื่นๆ ที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐมนตรี¹⁶

¹³ National Statistics, UK 2005: *The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, p. 54.

¹⁴ *Central Government and the Monarchy*, <http://www.directgov.gov.uk/en/Government/citizensandrights/UKgovernment/Centralgovernmentandthemonarchy/DG_073444>

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ National Statistics, UK 2005: *The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, p. 39.

การบริหารราชการของรัฐบาลอังกฤษมักได้รับการเรียกขานว่าเป็น “การปกครองโดยคณะรัฐมนตรี” (Cabinet Government)¹⁷ เนื่องจากกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศอังกฤษ อยู่ภายใต้บทบาทนำของฝ่ายบริหารเป็นหลัก กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ประชุมหารือและพิจารณาตัดสินใจนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาล โดยสมาชิกคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจการบริหารร่วมกัน (Collective Executive) ผ่านการร่วมตัดสินใจ และร่วมรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมาธิการชุดต่างๆ (Collective Responsibility)

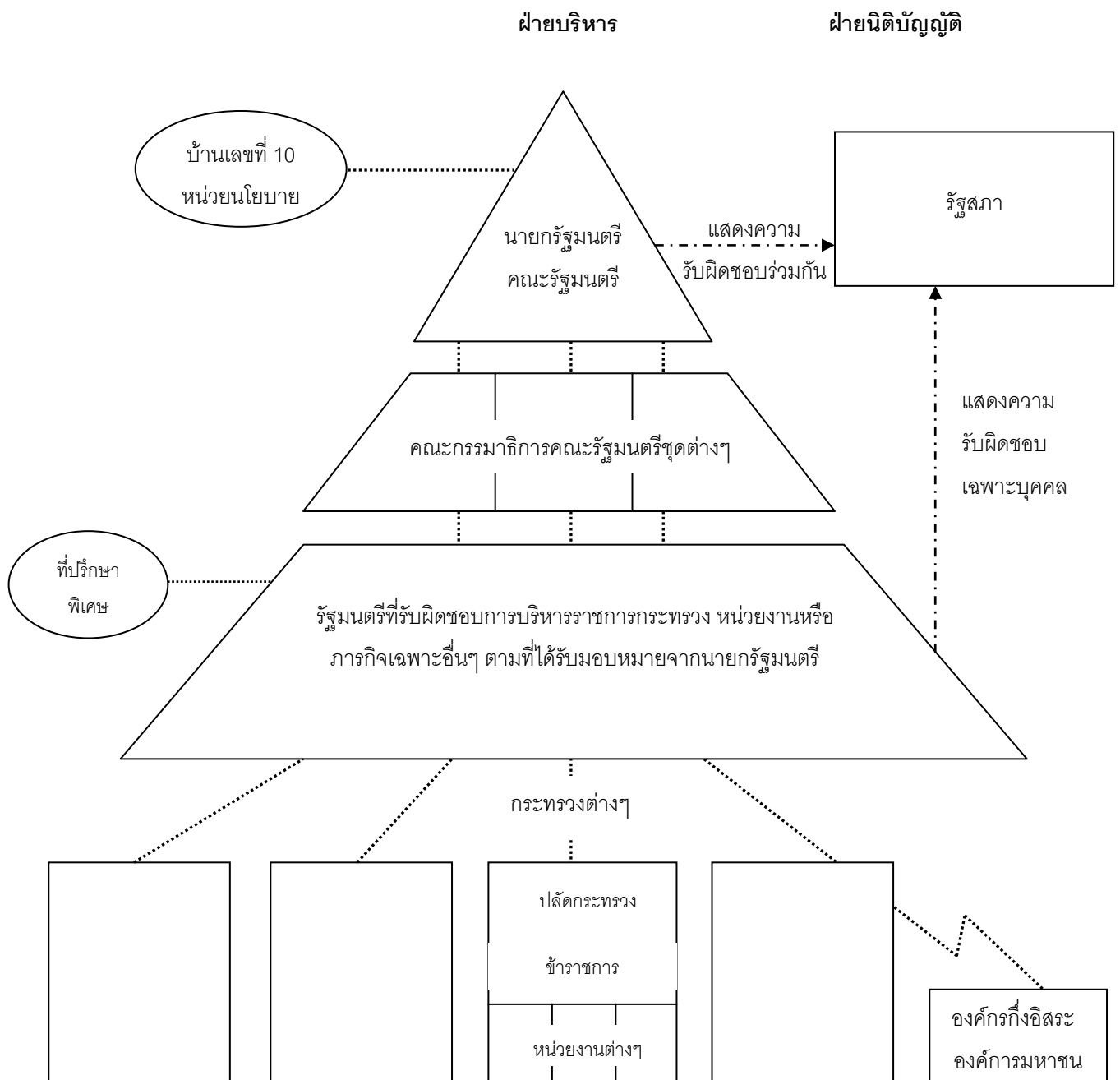
นอกจากนี้ หากฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีตัดสินใจอนุมัตินโยบายใดแล้ว นโยบายดังกล่าวมักจะได้รับการรับรองจากรัฐสภาแทบทั้งหมด ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสมาชิกรัฐสภาไม่สามารถคัดค้านนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้ด้วยเหตุผลโต้แย้งที่ว่านโยบายดังกล่าวขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ดังเช่นกรณีของสภาองเกรสในสหรัฐอเมริกา และในฐานะสมาชิกพรรครัฐบาล รัฐมนตรีอังกฤษก็ไม่สามารถออกเสียงได้อย่างอิสระในการแสดงการไม่ยอมรับต่อประเด็นเชิงนโยบายในที่ประชุมรัฐสภา ดังนั้นในทางปฏิบัติ รัฐสภาอังกฤษจึงทำหน้าที่เป็นองค์กรในการให้การรับรองนโยบาย (Policy-ratifying Body) มากกว่าจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย (Policy-making Body)¹⁸

¹⁷ Dennis Kavanagh, *British Politics: Continuities and Change* (New York: Oxford University Press, 2000), p. 238.

¹⁸ Philip Norton, *The British Polity* (New York: Longman, 1994), p. 175.

แผนภาพที่ 3.3

แสดงโครงสร้างองค์กรฝ่ายบริหารและความสัมพันธ์กับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ



ปรับปรุงจาก Philip Norton, *The British Polity* (New York: Longman, 1994), p. 177.

3.2.2 นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบต่อนโยบายและการตัดสินใจทั้งหมดของรัฐบาลอังกฤษ โดยธรรมเนียมปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีอังกฤษจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนแรก (First Lord of the Treasury) และรัฐมนตรีด้านการบริหารกิจการข้าราชการ (Minister for the Civil Service) ไปพร้อมกันด้วย นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งประธานที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และรับผิดชอบการจัดสรรภารกิจต่างๆ แก่สมาชิกคณะรัฐมนตรี อีกทั้งยังเป็นผู้เข้าเฝ้าถวายรายงานผลการบริหารราชการของรัฐบาลแก่พระราชินีเป็นประจำ รวมถึงทูลเกล้าเสนอรายชื่อผู้บุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรต่างๆ ของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยรายชื่อสมาชิกระดับสูงของโบสถ์แห่งอังกฤษ (Church of England) ผู้พิพากษาระดับสูง (Senior Judges) ข้าราชการระดับสูงบางตำแหน่ง รวมถึงการเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการในหน่วยงานและสถาบันที่สำคัญ¹⁹

คณะรัฐมนตรี (Cabinet) เป็นองค์การการตัดสินใจสูงสุดในรัฐบาลอังกฤษ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานที่ประชุม และแต่งตั้งสมาชิกคณะรัฐมนตรี (Cabinet Ministers) ปกติมีจำนวนประมาณ 20 คน ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2004 คณะรัฐมนตรีมีสมาชิกจำนวน 22 คน ประกอบด้วย สมาชิกสภาสามัญ 20 คน และอีกสองคนมาจากสมาชิกสภาขุนนาง²⁰ นอกเหนือจากรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกคณะรัฐมนตรีแล้ว รัฐบาลอังกฤษยังประกอบด้วยรัฐมนตรีตำแหน่งอื่นๆ ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐบาลอีกจำนวนหนึ่งด้วย ในปัจจุบันตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลอังกฤษมีจำนวนมากกว่า 100 ตำแหน่ง จากเดิมที่มีเพียง 50 ตำแหน่ง ในปี ค.ศ. 1914 โดยส่วนใหญ่ตำแหน่งที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นคือ ตำแหน่งรัฐมนตรีระดับล่าง (Junior Minister) และเลขานุการประจำตัวฝ่ายรัฐสภา (Parliamentary Private Secretaries)

ในช่วงก่อนหน้าปี ค.ศ. 1914 รัฐมนตรีทั้งหมดที่รับผิดชอบการบริหารงานในแต่ละกระทรวงจะดำรงตำแหน่งสมาชิกคณะรัฐมนตรีไปในตัว (Members of the Cabinet) แต่เมื่อมีกระทรวงใหม่เกิดขึ้นและมีตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเพิ่มขึ้นมา จึงส่งผลให้ในปัจจุบันนายกรัฐมนตรีอังกฤษจำเป็นต้องตัดสินใจเลือกจะให้รัฐมนตรีคนใดเข้าร่วมเป็นสมาชิกคณะรัฐมนตรี (the Cabinet) ซึ่งความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความแตกต่างในลำดับชั้นของตำแหน่งรัฐมนตรีขึ้น นั่นคือ การแบ่งแยกระหว่างรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกคณะรัฐมนตรี (Cabinet Minister) และรัฐมนตรีที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งสมาชิกคณะรัฐมนตรี (Non-Cabinet Minister)²¹

¹⁹ National Statistics, UK 2005: *The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, p. 54.

²⁰ *Ibid.*, p. 55.

²¹ Dennis Kavanagh, *British Politics: Continuities and Change*, pp. 240-243.

ด้วยเหตุนี้ ระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษจึงมีลักษณะเฉพาะที่สำคัญคือ มีโครงสร้างการจัดลำดับชั้นตำแหน่งรัฐมนตรีลดหลั่นกันไป ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีระดับสูง (Senior Minister) รัฐมนตรีระดับกลาง (Middle-ranking Minister) และรัฐมนตรีระดับล่าง (Junior Minister) โดยรองนายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีคนที่หนึ่ง (First Secretary of State) ทำหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรีในการบริหารราชการทั้งภายในประเทศสหราชอาณาจักรและกิจการระหว่างประเทศ รวมถึงทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการการคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการชุดต่างๆ²² รองนายกรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยผ่านสำนักงานรองนายกรัฐมนตรี (Office of the Deputy Prime Minister) ซึ่งรับผิดชอบการบริหารนโยบายสำคัญๆ ได้แก่ นโยบายด้านการบริหารราชการภูมิภาค นโยบายด้านการปกครองและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นโยบายด้านการวางแผน การเคหะ และการฟื้นฟูที่อยู่อาศัย

ตำแหน่งรัฐมนตรีระดับสูงที่สำคัญ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Chancellor of the Exchequer) รับผิดชอบการบริหารราชการในกระทรวงการคลัง และนำเสนอรายงานการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินและรายงานประมาณการงบประมาณแผ่นดินต่อรัฐสภา และรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหลักๆ ของรัฐบาล (Major Government Departments) ส่วนใหญ่มีชื่อตำแหน่งว่า ‘The Secretary of the State’ โดยปกติแล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ จะได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกคณะรัฐมนตรี (Member of the Cabinet) ทั้งหมด

นอกจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ แล้ว ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการในรัฐบาลอังกฤษยังรวมถึงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานอื่นๆ ซึ่งมีชื่อเรียกตำแหน่งแบบดั้งเดิมรวมอยู่ด้วย ได้แก่ Lord President of the Council, Chancellor of the Duchy of Lancaster, the Lord Privy Seal, the Paymaster General และตำแหน่งรัฐมนตรีที่ไม่ได้รับผิดชอบการบริหารราชการในภารกิจของกระทรวง (Minister without Portfolio) แต่รับผิดชอบภารกิจเฉพาะในการช่วยเหลือนายกรัฐมนตรีตามที่ได้รับมอบหมาย

ส่วนรัฐมนตรีที่ไม่ได้รับผิดชอบการบริหารราชการในภารกิจของกระทรวง มีชื่อเรียกตำแหน่งว่า ‘Minister of the State’ จัดอยู่ในกลุ่มตำแหน่งรัฐมนตรีระดับกลาง (Middle-ranking Minister) และส่วนใหญ่มีได้อยู่ในคณะรัฐมนตรี (Cabinet) โดยชื่อตำแหน่งรัฐมนตรีในกลุ่มนี้บ่งบอกถึงภารกิจในความรับผิดชอบอย่างชัดเจน เช่น รัฐมนตรีด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิต การศึกษาเพิ่มเติม และการศึกษาระดับสูง (Minister of Lifelong Learning, Further and Higher Education) เป็นต้น

สำหรับตำแหน่งรัฐมนตรีระดับล่าง (Junior Minister) ส่วนใหญ่เป็นรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่รัฐมนตรีช่วยว่าการ (Parliamentary Under-secretaries of State) ในกระทรวงต่างๆ หรือ

²² National Statistics, UK 2005: *The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, p. 55.

ในกรณีที่ตำแหน่งรัฐมนตรีระดับสูงในสำนักงานดังกล่าวมิได้มีชื่อตำแหน่ง “รัฐมนตรีว่าการ” (Secretary of the State) รัฐมนตรีระดับล่างซึ่งทำหน้าที่ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำสำนักงานดังกล่าวมีชื่อเรียกว่า ‘Parliamentary Secretaries’ ซึ่งเทียบเท่ากับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง

ในฐานะผู้บังคับบัญชาทางการเมืองของกระทรวง รัฐมนตรีว่าการต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารราชการทั้งหมดภายในกระทรวง (Ministerial Accountability) กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่ละคนมีความรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว (Individual Accountability) ต่อการบริหารราชการต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกระทรวงของตนเอง หมายถึงการรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการทั้งหมดในกระทรวง ในฐานะผู้ปฏิบัติงานได้บังคับบัญชาของรัฐมนตรี หลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรีในลักษณะดังกล่าว ส่งผลให้รัฐมนตรีเป็นบุคคลผู้ต้องแบกรับทั้งคำชื่นชมและคำตำหนิวิพากษ์วิจารณ์ที่สาธารณชนมีต่อผลการบริหารราชการของกระทรวง และในกรณีที่รัฐมนตรีปล่อยให้เกิดความผิดพลาดในการบริหารภารกิจในความรับผิดชอบของกระทรวง หรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แม้จะเป็นผลจากความบกพร่องของข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน รัฐมนตรีก็จำเป็นต้องแสดงความรับผิดชอบต่อความผิดพลาดดังกล่าวต่อสังคมและรัฐสภาโดยการประกาศลาออกจากตำแหน่ง²³

โดยทั่วไปจำนวนสมาชิกคณะรัฐมนตรีอังกฤษ (Cabinet Minister) มีจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน นับตั้งแต่สมัยของนายกรัฐมนตรีมากาเร็ต แทชเชอร์ เป็นต้นมา คณะรัฐมนตรีอังกฤษมีจำนวนผันแปรอยู่ระหว่าง 20 และ 22 คน และคงที่อยู่ที่จำนวน 22 คนมาอย่างต่อเนื่องนับจากสมัยนายกรัฐมนตรีจอห์น เมเจอร์ เรื่อยมาจนถึงสมัยนายกรัฐมนตรีโทนี แบลร์ ทั้งนี้ การมีรัฐมนตรีตำแหน่งต่างๆ ในคณะรัฐบาลเป็นจำนวนมาก มีส่วนช่วยให้คณะรัฐมนตรี (the Cabinet) สามารถทำหน้าที่ประสานงานและบริหารงานเชิงกลยุทธ์ที่สำคัญได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยกลไกการตั้ง “คณะอภิรัฐมนตรี” (Super Cabinet) ประกอบด้วยรัฐมนตรีจำนวน 6 คน ซึ่งมีได้รับผิดชอบภารกิจการบริหารราชการประจำวันของกระทรวง เพื่อทำหน้าที่พิจารณากลับกรองและกำกับทิศทางการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในภาพรวมอย่างละเอียดถี่ถ้วนอีกชั้นหนึ่ง ดังปรากฏในช่วงรัฐบาลสมัยที่สองของนายกรัฐมนตรีวินสตัน เชอร์ชิล ในปี ค.ศ. 1951²⁴

แต่กระนั้นก็ดี ระบบดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปในปี ค.ศ. 1953 หลังจากนั้นเป็นต้นมา นายกรัฐมนตรีส่วนใหญ่อาศัยการจัดระบบ “คณะรัฐมนตรีวงใน” (Inner Cabinet) อย่างไม่เป็นทางการขึ้นมาแทน หรือในบางกรณีอาจจัดเพียงการประชุมแบบชั่วคราว (Ad hoc Meeting) ขึ้นระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีระดับสูง (Senior Minister) หรือรัฐมนตรีที่ได้รับความไว้วางใจอย่างใกล้ชิด เพื่อปรึกษาหารือ

²³ Colin Pilkington, *Representative Democracy in Britain Today* (New York: Manchester University Press, 1997), p. 161.

²⁴ Dennis Kavanagh, *British Politics: Continuities and Change*, p. 241.

เตรียมการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ (Full Cabinet) ต่อไป สำหรับสาเหตุที่การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการไม่ได้รับการสนับสนุนนั้น มีเหตุผลหลัก 3 ประการ คือ

ประการแรก ในมิติทางการเมือง การที่คณะรัฐบาลต้องจัดการกับแรงกดดันทางการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองต่างๆ และการรักษาดุลยภาพทางการเมืองในคณะรัฐบาล ส่งผลให้การประชุมหรือพิจารณาในเรื่องสำคัญๆ จำเป็นต้องเกิดขึ้นภายในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีวงเล็กที่มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย ดังนั้นการมีคณะรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นมาจึงมีแต่จะส่งผลให้การพิจารณาการตัดสินใจทางการเมืองเกิดความยุ่งยากมากขึ้นกว่าเดิม

ประการที่สอง ในมิติทางรัฐธรรมนูญ การมีคณะรัฐมนตรีขึ้นมาทำหน้าที่ควบคุมกำกับ การตัดสินใจเชิงนโยบายของคณะรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่ง นำไปสู่ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ ซึ่งมีหน้าที่บริหารราชการของกระทรวงโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภา กับคณะรัฐมนตรีที่ถูกตั้งขึ้นมาทำหน้าที่กำกับการทำงานของรัฐมนตรีด้วยกันเอง

ประการสุดท้าย ในมิติทางการบริหาร คณะรัฐมนตรีซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นผู้มีประสบการณ์ในการบริหารงานภายในกระทรวงต่างๆ โดยตรง ย่อมสามารถพิจารณาประเด็นเชิงนโยบายในด้านต่างๆ ได้ดีกว่ารัฐมนตรีที่ไม่ได้มีโอกาสสัมผัสประสบการณ์การบริหารราชการภายในกระทรวงโดยตรง ดังนั้นการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นมาอีกชุดจึงไม่มีความจำเป็น

ด้วยเหตุที่คณะรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษประกอบด้วยสมาชิกส่วนใหญ่ที่เป็นรัฐมนตรีว่าการ ซึ่งแต่ละคนมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานภายในแต่ละกระทรวง และสมาชิกบางส่วนที่ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง แต่มีภารกิจความรับผิดชอบในนโยบายเฉพาะเรื่องตามที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี จึงส่งผลให้คณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรหลักของฝ่ายบริหาร มีทั้งบทบาทหน้าที่ในทางการเมือง (Political Function) และบทบาทหน้าที่ในการบริหาร (Executive Function) ไปในเวลาเดียวกัน การหลอมรวมหน้าที่ทางการเมืองและหน้าที่ในการบริหารภายใต้บทบาทของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ สามารถพิจารณาได้จากลักษณะสำคัญของการแสดงบทบาทของคณะรัฐมนตรีในประการต่างๆ ดังต่อไปนี้²⁵

ประการแรก คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นองค์กรดำเนินการตัดสินใจทางการเมืองที่มีความสำคัญ นับตั้งแต่การตัดสินใจเข้าร่วมสงคราม การอนุมัตินโยบายการบริหารประเทศในแต่ละด้าน การกำหนดวงเงินงบประมาณบริหารราชการประจำปี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในบางรัฐบาลที่นายกรัฐมนตรีมีบทบาทอย่างเข้มแข็งในการตัดสินใจทางการเมืองที่สำคัญ คณะรัฐมนตรีอาจมีบทบาทหลักเพียงการทำหน้าที่นำเสนอรายงานและพิจารณาทบทวนประเด็นนโยบายของรัฐบาล

²⁵ *Ibid.*, pp. 238-239.

มากกว่าการมีบทบาทในการตัดสินใจ ดังเช่นในสมัยรัฐบาลนำโดยนางมากาเร็ต แทชเชอร์ และนายจอห์น เมเจอร์ เป็นต้น การใช้อำนาจทางบริหารในลักษณะดังกล่าวมักได้รับการเรียกขานว่าเป็น “การปกครองโดยนายกรัฐมนตรี” (Prime Minister Government) เนื่องจากการตัดสินใจสำคัญๆ ส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการปรึกษาหารือระหว่างนายกรัฐมนตรีกับที่ปรึกษาผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องนั้นๆ หรือระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นรายบุคคล ส่วนการตัดสินใจในเรื่องที่มีลำดับความสำคัญรองลงมาจึงจะเกิดขึ้นในคณะกรรมการธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Committee) และคณะกรรมการของฝ่ายข้าราชการประจำ (Committee of Officials)

ประการที่สอง คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่กำหนดแผนการดำเนินกิจกรรมของรัฐสภา นับตั้งแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบรายละเอียดระเบียบวาระการประชุมสภา ไปจนถึงการกำหนดกรอบเวลาสำหรับการดำเนินกระบวนการนิติบัญญัติ เพื่อนำเสนอต่อรัฐสภาก่อนเปิดสมัยประชุม และด้วยเหตุที่สมาชิกคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่มาจากสมาชิกสภาสามัญ รัฐมนตรีเหล่านี้จึงต้องมีการะความรับผิดชอบในงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐสภาอีกจำนวนมากนอกเหนือจากงานบริหารในความรับผิดชอบหลักของตน เช่น การจัดเตรียมร่างกฎหมายสำคัญเพื่อนำเสนอต่อรัฐสภา การจัดทำระเบียบวาระเพื่อเสนอให้ที่ประชุมพิจารณา การโน้มน้าวความคิดเห็นและรวบรวมเสียงสนับสนุนผลักดันการผ่านร่างกฎหมาย เป็นต้น

ประการที่สาม คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่พิจารณาตัดสินใจชี้ขาดในกรณีในแต่ละกระทรวงมีนโยบายที่แตกต่างกันออกไปในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกิจความรับผิดชอบในภาพรวมของรัฐบาล จนไม่สามารถจัดการได้ด้วยการเจรจาต่อรองกันภายในคณะกรรมการธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Committee) ทำให้รัฐมนตรีต้องนำเสนอประเด็นเชิงนโยบายที่ต่างฝ่ายมีความเห็นไม่ลงรอยกันให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมกันพิจารณาตัดสินใจ

ประการที่สี่ คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแลและประสานนโยบายในภาพรวมทั้งหมดของรัฐบาล เนื่องจากสมาชิกคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการบริหารงานในแต่ละกระทรวง รัฐมนตรีว่าการแต่ละคนจึงมีบทบาทเป็นตัวแทนของแต่ละกระทรวงในการประชุมพิจารณาและตัดสินใจเชิงนโยบายในคณะรัฐมนตรี ในขณะที่สมาชิกคณะรัฐมนตรีบางส่วน เช่น นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่ไม่ได้รับผิดชอบการบริหารงานประจำกระทรวง (Non-departmental Minister) อย่างประธานสภาสามัญ (Leader of the House) หรือประธานสภาขุนนาง (Lord President of the Council) มีบทบาทสำคัญในการนำเสนอมุมมองความคิดเห็นต่อประเด็นนโยบายภาพรวมในลักษณะที่ไม่ยึดติดกับผลประโยชน์ของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเป็นหลัก และนอกจากนี้ การที่รัฐมนตรีแต่ละคนต่างมีความรับผิดชอบในฐานะที่เป็นสมาชิกคณะกรรมการร่วมของแต่ละกระทรวง (Inter-

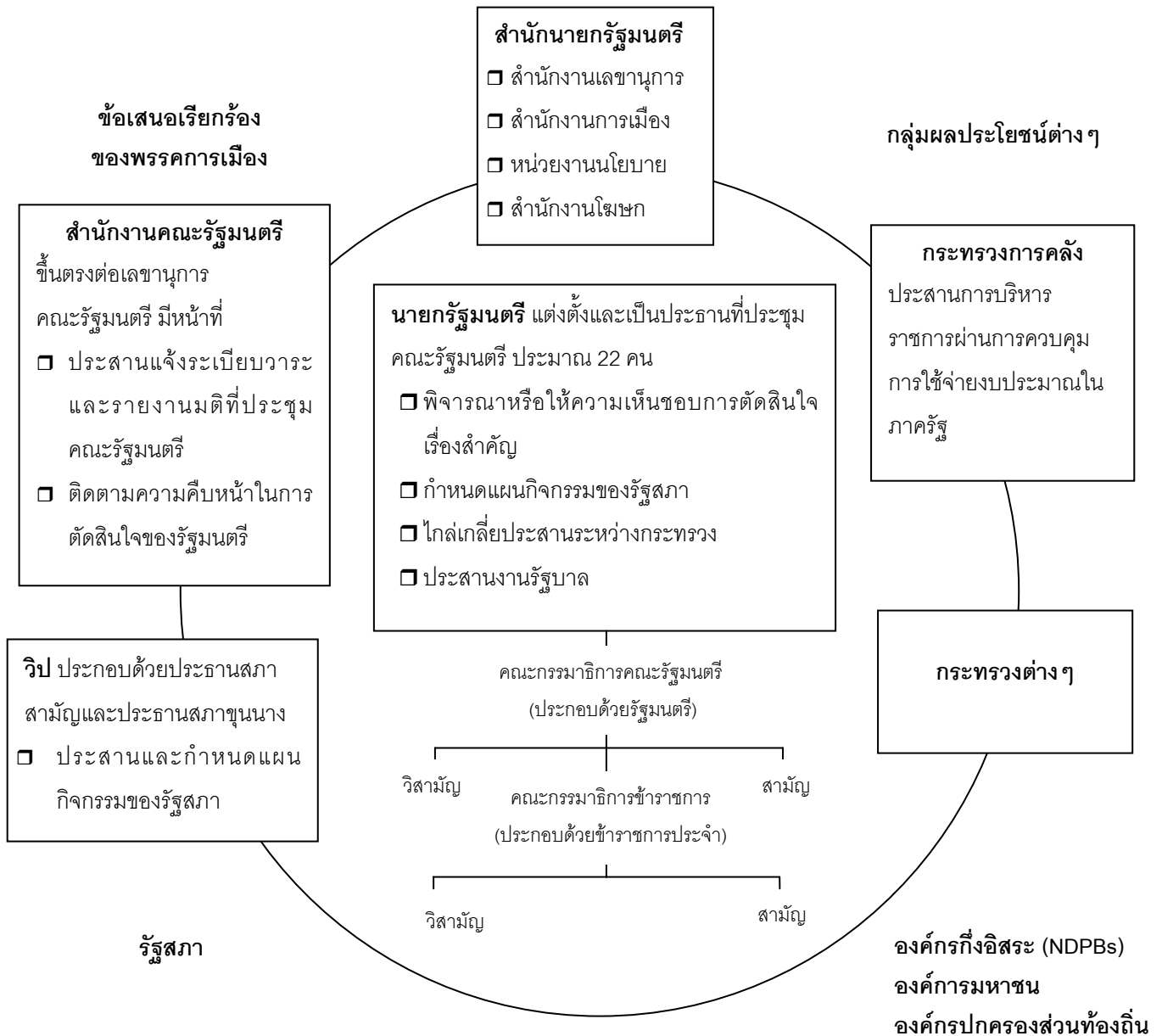
departmental Committee) ยังทำให้เกิดการติดต่อประสานงานกันระหว่างกระทรวงขึ้นภายในคณะรัฐมนตรีอีกด้วย

คณะรัฐมนตรีมีการประชุมเป็นประจำทุกสัปดาห์ โดยทั่วไปมักเป็นช่วงเช้าวันพฤหัสบดี รายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบวาระการประชุม รายงานมติที่ประชุม รวมถึงเอกสารการพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีถือเป็นความลับ และสามารถเปิดเผยสำหรับการสืบค้นในหอจดหมายเหตุแห่งชาติได้เมื่อเวลาผ่านไป 30 ปี²⁶ เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล เอกสารบันทึกการประชุม รายงานมติที่ประชุม และรายงานบันทึกการอภิปรายในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีที่เก็บรวบรวมในแฟ้มข้อมูลการบริหารราชการของกระทรวง จะถูกนำออกไปพร้อมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนเดิม การเก็บรักษารายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประชุมปรึกษาหารือของคณะรัฐมนตรีให้เป็นความลับ ช่วยให้สมาชิกคณะรัฐมนตรีสามารถแลกเปลี่ยนแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระและอภิปรายในที่ประชุมได้อย่างเปิดเผย อีกทั้งการปกปิดรายละเอียดบันทึกการเจรจาระหว่างสมาชิกในที่ประชุมคณะรัฐมนตรียังเป็นหลักการสำคัญของการมีความรับผิดชอบร่วมต่อการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี (Collective Responsibility)

²⁶ National Statistics, UK 2005: The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, p. 55.

แผนภาพที่ 3.4

แสดงระบบการทำงานของคณะรัฐมนตรี (The Cabinet System)



ที่มา : HM Treasury Budget Bulletin

(ปรับปรุงจาก Dennis Kavanagh, British Politics: Continuities and Changes (New York: Oxford University Press, 2000), p. 241)

คณะรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) ต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายทั้งหมดของรัฐบาล หลักความรับผิดชอบร่วมของคณะรัฐมนตรีตั้งอยู่บนหลักการที่ว่านโยบายใดๆ ที่กำหนดขึ้นจะต้องได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกคณะรัฐมนตรีทุกคนโดยพร้อมเพรียง และนโยบายของรัฐมนตรีว่าการแต่ละกระทรวงย่อมต้องสอดคล้องกับนโยบายในภาพรวมของรัฐบาล ดังนั้นหากรัฐบาลดำเนินการตัดสินใจดำเนินนโยบายด้านใดลงไป นั่นหมายความว่านโยบายดังกล่าวต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐมนตรีทุกคน หากรัฐมนตรีคนใดไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจในนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลก็จำเป็นต้องลาออกจากตำแหน่งสมาชิกคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ รัฐมนตรีแต่ละคนยังต้องแสดงความรับผิดชอบส่วนบุคคล (Individual Accountability) ต่อการบริหารราชการในกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ รวมถึงทำหน้าที่ตอบคำถามชี้แจงเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายและการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ของกระทรวงต่อรัฐสภา²⁷

การทำงานของคณะรัฐมนตรีมีการมอบหมายงานจำนวนมากให้คณะกรรมการการคณะรัฐมนตรีชุดต่างๆ (Cabinet Committees) ดำเนินการแทน โดยคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการกำหนดกรอบการพิจารณาและตัดสินใจในประเด็นเชิงนโยบายและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้คณะกรรมการการคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวต่อไป คณะกรรมการการคณะรัฐมนตรีแต่ละชุด อาจจัดให้มีคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาประเด็นเฉพาะต่างๆ ในรายละเอียดเชิงลึกยิ่งขึ้น คณะกรรมการการคณะรัฐมนตรีที่สำคัญ ได้แก่ คณะกรรมการด้านการป้องกันประเทศและการต่างประเทศ ด้านเศรษฐกิจ ด้านผลิตภาพและความสามารถในการแข่งขัน ด้านบริการสาธารณะและงบประมาณสาธารณะ ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านนโยบายการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ

ระบบคณะกรรมการการคณะรัฐมนตรีเริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในช่วงที่รัฐบาลอังกฤษต้องบริหารประเทศในท่ามกลางสภาวะสงคราม แม้สงครามจะยุติ แต่รัฐบาลอังกฤษยังคงจัดให้มีระบบคณะกรรมการการคณะรัฐมนตรีอย่างต่อเนื่อง คณะกรรมการการคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากรัฐมนตรีที่อยู่ในคณะรัฐมนตรี (Cabinet Minister) และบางส่วนมาจากรัฐมนตรีที่ไม่ได้อยู่ในคณะรัฐมนตรี (Non-cabinet Minister) การจัดตั้งคณะกรรมการการคณะรัฐมนตรีแต่ละชุด ส่วนใหญ่จะแต่งตั้งจากรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อประเด็นเชิงนโยบายในแต่ละเรื่องของรัฐบาล โดยมีรัฐมนตรีระดับสูง (Senior Minister) ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ แต่หากเป็นคณะกรรมการการคณะรัฐมนตรีชุดที่รับผิดชอบการพิจารณาเรื่องสำคัญๆ นายกรัฐมนตรีจะเข้ามาดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการด้วยตนเอง²⁸

²⁷ Ibid., p. 55.

²⁸ Dennis Kavanagh, *British Politics: Continuities and Change*, pp. 251-252.

การทำงานของคณะกรรมการการคณะรัฐมนตรีในระยะแรก จะไม่มีการเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับการประชุมหารือของคณะกรรมการการคณะรัฐมนตรีชุดต่างๆ ต่อสาธารณชน ด้วยเหตุผลที่ว่า คณะกรรมการทำหน้าที่รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี ต่างจากคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ (Full Cabinet) ที่ต้องแสดงความรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการตัดสินใจทางการเมืองใดๆ ที่เกิดขึ้นในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี กระทั่งในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1992 นายกรัฐมนตรีจอห์น เมเจอร์ ต้องการแสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานของรัฐบาลอย่างเปิดเผย จึงได้ตัดสินใจให้มีการเผยแพร่เอกสารข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการการคณะรัฐมนตรี ขอบเขตการทำงาน และรายชื่อสมาชิกของคณะกรรมการทุกชุด ซึ่งได้กลายมาเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบเนื่องมาจนปัจจุบัน

สำหรับสาเหตุที่ทำให้ระบบคณะกรรมการการคณะรัฐมนตรีมีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการทำงานของรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งคณะกรรมการชุดใหม่เพิ่มขึ้นในทุกรัฐบาล เนื่องจากเดิมคณะรัฐมนตรีต้องดูแลรับผิดชอบภารกิจการบริหารประเทศในด้านต่างๆ เป็นจำนวนมาก อีกทั้งการประชุมคณะรัฐมนตรีในแต่ละครั้งก็มีเวลาไม่เพียงพอสำหรับการปรึกษาหารือในรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นที่มีความสำคัญได้อย่างเต็มที่ คณะรัฐมนตรีจึงจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการแต่ละชุดขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรองรายละเอียดของนโยบายแต่ละด้านที่คณะรัฐมนตรีได้ร่วมกันเห็นชอบในหลักการไปแล้ว หรือหากมีประเด็นความคิดเห็นที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างคณะรัฐมนตรีในนโยบายบางเรื่อง คณะกรรมการจะทำหน้าที่นำข้อเสนอโต้แย้งจากทุกฝ่ายมาพิจารณาในรายละเอียดเพื่อสร้างความกระจ่างชัดในข้อเท็จจริงและนำเสนอข้อยุติแก่คณะรัฐมนตรีต่อไป

นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีสิทธิในการแต่งตั้งสมาชิกคณะกรรมการการคณะรัฐมนตรี เลือคนบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ และกำหนดขอบเขตภารกิจความรับผิดชอบของคณะกรรมการแต่ละชุดในการผลักดันนโยบายเฉพาะเรื่อง นโยบายใดที่ได้รับการอนุมัติโดยมติที่ประชุมคณะกรรมการ จะถือว่าได้รับการเห็นชอบจากสมาชิกคณะกรรมการทั้งคณะ โดยสมาชิกคณะกรรมการคนใดจะเสนออุทธรณ์การตัดสินใจของที่ประชุมอีกไม่ได้ นอกจากได้รับการเห็นชอบจากประธานคณะกรรมการ ดังนั้น มติที่ประชุมคณะกรรมการจึงยากที่จะเปลี่ยนแปลงได้ และเนื่องจากคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ ประกอบด้วยสมาชิกคณะรัฐมนตรีที่ต่างมีภาระความรับผิดชอบภารกิจตามนโยบายของกระทรวงในปริมาณที่มากเกินกว่าจะมีเวลาให้ความสนใจกับประเด็นอื่นๆ ดังนั้นที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ จึงมีบทบาทเพียงรับฟังรายงานข้อเสนอของมติที่ประชุมคณะกรรมการ และดำเนินการตัดสินใจตามข้อเสนอดังกล่าวโดยไม่สามารถเสนอให้เปลี่ยนแปลงมติได้แต่อย่างใด

คณะกรรมการการคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลอังกฤษ มีอยู่ 5 รูปแบบ ได้แก่ คณะกรรมการสามัญฝ่ายรัฐมนตรี คณะกรรมการสามัญฝ่ายข้าราชการ คณะกรรมการวิสามัญฝ่ายรัฐมนตรี

คณะกรรมการการวิสามัญฝ่ายข้าราชการ และคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐมนตรีและข้าราชการ คณะกรรมการแต่ละชุดถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจหลักในแต่ละด้าน เช่น คณะกรรมการสำรวจงบประมาณรายจ่ายในภาครัฐ (Public Expenditure Survey Committee) คณะกรรมการนโยบายต่างประเทศและการป้องกันประเทศ (Overseas Policy and Defence Committee) และคณะกรรมการกิจการภายในประเทศและการบริการทางสังคม (Social Services, Home Affairs Committee) เป็นต้น สำหรับคณะกรรมการวิสามัญที่ดูแลนโยบายสำคัญๆ ประกอบด้วยสมาชิกคณะรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงโดยส่วนใหญ่ และเป็นคณะกรรมการที่ทำงานไปจนหมดวาระของรัฐบาล ในขณะที่คณะกรรมการวิสามัญมักถูกตั้งขึ้นเพื่อจัดการประเด็นปัญหาเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญในขณะนั้นและอาจถูกยุบไปเมื่อปฏิบัติหน้าที่เสร็จสมบูรณ์

3.2.3 การจัดโครงสร้างส่วนราชการในฝ่ายบริหาร

การจัดโครงสร้างระบบบริหารราชการอังกฤษในปัจจุบัน เป็นผลมาจากพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงทศวรรษที่ 1980 และ 1990 การปฏิรูประบบบริหารราชการที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการนำรูปแบบการบริหารงานในภาคเอกชนมาปรับใช้กับระบบบริหารงานภาครัฐ นั่นคือ การใช้ระบบสัญญาจ้าง (Contracting Out) การใช้ระบบการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance Pay) การถ่ายโอนงบประมาณ (Devolved Budgets) การวางระบบการจัดการและข้อมูลสารสนเทศ (Management and Information System) เป้าหมายหลักของการปฏิรูประบบบริหารราชการดังกล่าว ก็คือ การมุ่งลดต้นทุนรายจ่ายในการบริหารงาน การยกระดับทักษะด้านการจัดการของข้าราชการ และการปรับปรุงคุณภาพและความคุ้มค่าในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน²⁹

แนวทางการปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารราชการอังกฤษดังกล่าว เป็นไปตามแผนงานที่มีชื่อว่า “ก้าวต่อไป” (Next Steps Programme) ซึ่งจัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 1988³⁰ มีเป้าหมายหลักเพื่อปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการของประเทศจากเดิมที่มีลักษณะโครงสร้างรวมศูนย์เป็นหนึ่งเดียว (Monolithic Structure) โดยจำแนกรูปแบบการแบ่งโครงสร้างการบริหารภายในส่วนราชการต่างๆ ออกเป็นกลุ่มๆ ตามลักษณะของการดำเนินกิจกรรมในภารกิจของหน่วยงาน และเปิดโอกาสให้หน่วยงานในแต่ละประเภทสามารถจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในได้อย่างเป็นอิสระจากการยึดตามโครงสร้างลำดับชั้นบังคับบัญชาในระบบราชการ (Civil Service Hierarchy) ซึ่งเป็นผลให้เกิดการแบ่งแยกประเภทของหน่วยงานภายในกระทรวงออกเป็นกลุ่มภารกิจด้านการบริหารนโยบาย (Policy Area) และกลุ่มภารกิจด้านปฏิบัติการ (Operation Area) อย่างชัดเจน

²⁹ Ibid., p. 294.

³⁰ Colin Pilkington, *Representative Democracy in Britain Today*, pp. 166-169.

ตามแนวทางการปรับโครงสร้างการบริหารราชการดังกล่าว โครงสร้างระบบราชการประกอบด้วยส่วนราชการระดับกระทรวงที่มีองค์กรขนาดเล็กในส่วนกลาง โครงสร้างการบริหารภายในกระทรวงประกอบด้วยรัฐมนตรีในตำแหน่งต่างๆ และข้าราชการบริหารระดับสูง ส่วนตำแหน่งระดับปฏิบัติการประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ทั้งหมดจำนวนไม่เกิน 20,000 คน ซึ่งเจ้าหน้าที่และงานส่วนใหญ่ในระดับปฏิบัติการถูกถ่ายโอนไปยังหน่วยบริหารงานบริการต่างๆ (Executive Agencies) ซึ่งตั้งปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ และมีระบบการบริหารกิจกรรมปฏิบัติการในความรับผิดชอบของหน่วยงานเป็นเอกเทศโดยไม่ต้องขึ้นตรงต่อการควบคุมดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยบริหารงานบริการ (Executive Agency) ขึ้นในฐานะหน่วยงานราชการระดับปฏิบัติการของกระทรวงคือ เพื่อให้ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุดภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ และเพื่อให้รัฐบาลสามารถจัดบริการโดยสนองต่อความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการได้มากขึ้น หน่วยบริหารงานบริการมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ แต่ได้รับการมอบอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารบุคลากรภายในหน่วยงานให้สามารถว่าจ้างบุคลากร รวมทั้งการจัดระบบการบริหารการปฏิบัติงานภายในได้ด้วยตนเอง หัวหน้าหน่วยงานมีตำแหน่งผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive) รับผิดชอบภารกิจการปฏิบัติการในแต่ละวันของหน่วยงาน การปฏิบัติงานของผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานจะรับผิดชอบขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีผู้ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลหน่วยงาน ซึ่งรัฐมนตรีคนดังกล่าวเป็นผู้รับผิดชอบการรายงานผลการบริหารงานของหน่วยงานต่อรัฐสภา³¹

ฉะนั้น กระทรวงต่างๆ จึงอาจมีการจัดโครงสร้างการบริหารภายในหน่วยงานต่างๆ ให้มีความเป็นเอกเทศ (Autonomy) จากโครงสร้างการบริหารงานของราชการส่วนกลางได้มากขึ้นหากมีความจำเป็น เช่น บางหน่วยงานที่จำเป็นต้องอาศัยระบบการทำสัญญาจ้างเอกชนให้รับดำเนินกิจกรรมหรือภารกิจในความรับผิดชอบของหน่วยงานแทน (Contract Out) หรือบางหน่วยงานที่ต้องการความคล่องตัวในการบริหารโดยจัดตั้งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีระบบบริหารอิสระจากระบบราชการ ทั้งนี้ การพิจารณาปรับโครงสร้างหน่วยงานภายในกระทรวง ให้สอดคล้องกับระดับความจำเป็นด้านความเป็นอิสระในการจัดการกิจกรรม สามารถพิจารณาได้จากหลักเกณฑ์เงื่อนไข 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก หากกิจกรรมในการกิจของหน่วยงานจำเป็นต้องคงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของส่วนราชการระดับกระทรวงอย่างใกล้ชิด หน่วยงานดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างการบริหารภายในองค์กรแต่อย่างใด

³¹ National Statistics, UK 2005: The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, p. 59.

ประการที่สอง กิจกรรมใดในภารกิจของหน่วยงาน หากไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลหรือระบบราชการแล้ว สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม อาจจัดให้มีระบบบริหารงานกิจกรรมดังกล่าวผ่านการทำสัญญาจ้างภาคเอกชนให้เข้ามารับผิดชอบดำเนินการแทน (Privatised) หรืออาจจัดโครงสร้างการบริหารหน่วยงานในรูปขององค์การบริหารกึ่งอิสระของรัฐ (Quango)

ประการที่สาม หากกิจกรรมในภารกิจของหน่วยงาน ยังคงควรอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของรัฐบาล แต่สามารถใช้ระบบการจัดการที่ไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้โครงสร้างระบบราชการ ให้มอบอำนาจหน้าที่การจัดการกิจกรรมดังกล่าวไปยังหน่วยบริหารงานในระดับปฏิบัติการของรัฐบาล (Government Agency) โดยส่วนราชการระดับกระทรวงในส่วนกลางทำหน้าที่เพียงเร่งรัดและกำกับควบคุมการบริหารงานของหน่วยราชการเหล่านี้ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

การปฏิรูประบบราชการตามแผนงานก้าวต่อไปที่ริเริ่มในรัฐบาลนางมาการีต แธชเชอร์ ดำเนินไปอย่างเชื่องช้าในระยะเริ่มต้น และก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วในสมัยรัฐบาลนายจอห์น เมเจอร์ ในปีแรกมีการตั้งหน่วยงานตามแผนการปฏิรูประบบราชการจำนวน 8 หน่วยงาน และหลังจากนั้น 7 ปี นั่นคือ ในเดือนเมษายน ค.ศ.1996 มีจำนวนหน่วยงานที่สร้างขึ้นใหม่มากถึง 125 หน่วยงาน และมีข้าราชการกว่าร้อยละ 68 จากจำนวนทั้งหมดกว่า 400,000 คน ทำงานอยู่ในหน่วยงานที่สร้างขึ้นตามแผนปฏิรูประบบราชการดังกล่าว

หน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่ตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการในแผนงานก้าวต่อไป (Next Steps Programme) มีความหลากหลายในด้านขนาดของหน่วยงานเป็นอย่างมาก กล่าวคือ หน่วยงานที่มีขนาดใหญ่มากอย่างหน่วยงานบริหารสวัสดิการและผลตอบแทน (Benefit Agency) อาจมีจำนวนเจ้าหน้าที่มากถึง 65,405 คน ในขณะที่หน่วยงานขนาดเล็กที่สุดอย่างศูนย์ประชุมอุทยานวิลตัน (Wilton Park Conference Centre) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเพียง 25 คน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหน่วยงานที่เกิดขึ้นภายหลังการปฏิรูประบบราชการจะมีความหลากหลายทั้งขนาดและรูปแบบการบริหารงาน แต่ก็อาจจัดจำแนกรูปแบบของหน่วยบริหารงานบริการ (Executive Agencies) ตามโครงสร้างใหม่ได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1) **หน่วยงานบริการรูปแบบหลัก (Mainstream Agencies)** หน่วยงานในกลุ่มนี้มักเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติภารกิจหน้าที่เฉพาะของกระทรวง (Specialized Functions) หรือภารกิจด้านการกำกับควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายของกระทรวง (Regulatory of Statutory Functions) หน่วยงานราชการส่วนใหญ่จึงจัดอยู่ในกลุ่มนี้ ซึ่งรวมถึงหน่วยงานขนาดใหญ่และสำคัญมากที่สุดในระบบราชการอังกฤษ เช่น หน่วยงานบริหารสวัสดิการและผลตอบแทน (Benefits Agency) ในกระทรวงความมั่นคงทางสังคม (Department of Social Security) หน่วยงานบริการการจ้างงาน (Employment Service

Agency) ในกระทรวงการศึกษาและการจ้างงาน (Department of Education and Employment) และหน่วยบริหารงานบริการเรือนจำ (Prison Service) ในกระทรวงกิจการภายใน (Home Office) ทั้งนี้ หน่วยงานดังกล่าวนอกจากจะมีภารกิจในขอบเขตความรับผิดชอบเป็นจำนวนมากแล้ว ยังเป็นหน่วยงานที่ภารกิจส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การปฏิบัติงานของข้าราชการ ซึ่งรวมแล้วทั้งสามหน่วยงานดังกล่าวมีข้าราชการในสังกัดรวมกันกว่า 150,000 คน

2) **หน่วยงานบริการที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist Service Agencies)** เป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติภารกิจให้บริการแก่หน่วยงานในกระทรวงอื่นๆ หรือบางหน่วยงานอาจปฏิบัติภารกิจให้บริการสาธารณะโดยตรง ตัวอย่างเช่น สำนักงานข้อมูลกลาง (Central Office of Information) ทำหน้าที่เป็นศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารต่างๆ เกี่ยวกับการบริการของหน่วยงานภาครัฐทั้งหมดแก่ประชาชน หรือในกรณีของสำนักงานอุตุนิยมวิทยา (Meteorological Office) ให้บริการข้อมูลพยากรณ์อากาศและการเตือนภัยแก่สาธารณชนโดยตรง เป็นต้น หน่วยงานภาครัฐที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้จำนวนมากเป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานโดยอาศัยงบประมาณของตนเองที่ได้จากเงินรายได้ที่ประชาชนจ่ายตอบแทนการจัดบริการของหน่วยงาน (Trading Funds) โดยการหารายได้สำหรับเป็นงบประมาณบริหารของหน่วยงานภาครัฐในกลุ่มนี้ มีแนวทางหลัก 2 รูปแบบด้วยกัน คือ

รูปแบบแรก: หน่วยงานที่มีรายได้บางส่วนจากการดำเนินงานจัดบริการสาธารณะในเชิงพาณิชย์ (Commercial Concerns) และบริหารงานในรูปแบบเดียวกับหน่วยงานที่แสวงหากำไรในระบบตลาด (Market-oriented Profitable Enterprise) โดยการหารายได้จากการจัดบริการของหน่วยงานถือเป็นภารกิจรองที่มีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนเป้าหมายหลักในการดำเนินงานของหน่วยงาน มิใช่การมุ่งแสวงหากำไรเพื่อเป้าหมายทางธุรกิจเป็นหลักดังเช่นหน่วยงานในภาคเอกชน ตัวอย่างหน่วยงานในรูปแบบนี้คือ โรงกษาปณ์ (Royal Mint) นอกเหนือจากการผลิตเงินเหรียญและธนบัตรเพื่อกระจายหมุนเวียนในระบบการเงินตามปกติแล้ว ยังทำการผลิตเหรียญกษาปณ์และเหรียญตราที่ระลึกในโอกาสพิเศษต่างๆ ออกมาในรูปชุดของขวัญ เพื่อจำหน่ายแก่ผู้ที่ต้องการนำไปเก็บไว้บูชาและบรรดานักสะสมเหรียญและวัตถุโบราณ เป็นต้น

รูปแบบที่สอง: หน่วยงานที่มีการจัดหารายได้เพื่อเป็นงบประมาณบริหารด้วยตนเอง และสามารถจัดการงบประมาณและดำเนินการลงทุนของหน่วยงานได้โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล (Market Bodies) หน่วยงานภาครัฐที่มีการจัดหารายได้ด้วยตนเองในรูปแบบนี้ จึงมักเป็นหน่วยงานที่มีช่องทางสร้างรายได้หลักผ่านการจัดบริการแข่งขันเชิงพาณิชย์ในตลาด เช่น การจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต่างๆ และองค์การมหาชน (Public Corporation) เป็นหน่วยงานในการกำกับของรัฐบาลซึ่งมีรายได้ของหน่วยงานมากกว่าร้อยละ 50 จากการจำหน่ายสินค้าและบริการ

หน่วยงานภาครัฐภายใต้โครงสร้างระบบราชการที่ปรับปรุงใหม่ดังกล่าว แตกต่างจากหน่วยงานราชการในแบบเดิมตรงที่ได้มีการจัดโครงสร้างลำดับชั้นที่เป็นหนึ่งเดียว (Single Hierarchy Structure) ดังเช่นโครงสร้างระบบราชการที่มีรูปแบบเดียวกันหมดทุกกระทรวง มีระบบการสรรหาบุคลากรโดยส่วนกลาง และมีระบบการจ่ายค่าตอบแทนภายใต้ระบบเดียวกันทั้งประเทศ หากแต่หน่วยงานใหม่เหล่านี้จะมีความเป็นอิสระทั้งในการจัดโครงสร้างภายใน การจัดระบบสรรหาบุคลากร การกำหนดเงื่อนไขการปฏิบัติงาน การจัดสวัสดิการ การบริหารค่าตอบแทน โดยกำหนดอัตราเงินเดือน และค่าตอบแทนบนฐานการประเมินผลปฏิบัติงานเป็นสำคัญ (Performance-related Pay) หัวหน้าของหน่วยงานจะมีตำแหน่งผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive) ซึ่งในระยะแรกมักมาจากข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากภายในกระทรวง แต่ในช่วงหลังได้มีการเปิดกว้างสำหรับผู้สมัครแข่งขัน ทั้งที่เป็นบุคลากรภายในภาครัฐ และผู้บริหารจากองค์กรภาคเอกชน โดยตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานใหม่เหล่านี้จะได้รับค่าตอบแทนในอัตราที่สูงกว่าข้าราชการตำแหน่งผู้บริหารส่วนราชการในระดับเดียวกัน เช่น ตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของหน่วยบริหารงานบริการเรือนจำ (Prison Service) ได้รับค่าตอบแทน 133,280 ปอนด์ต่อเดือน ในขณะที่ข้าราชการในระดับเดียวกันซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานราชการทั่วไปได้รับค่าตอบแทนสูงสุด 73,000 ปอนด์ต่อเดือน เป็นต้น

แต่กระนั้นก็ตาม การปรับรูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารภายในหน่วยงานภาครัฐที่เกิดขึ้น ในระยะแรกเริ่มได้ก่อให้เกิดประเด็นถกเถียงที่สำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ นั่นคือเรื่องขอบเขตความรับผิดชอบ (Accountability) ของหน่วยงานรูปแบบใหม่ ซึ่งมีระบบบริหารงานของตนเองอย่างเป็นเอกเทศภายใต้บทบาทของผู้บริหารสูงสุด ทั้งนี้เพราะเมื่อหน่วยงานเหล่านี้มีระบบบริหารงานที่มีได้ภายใต้โครงสร้างระบบราชการเช่นแต่เดิมแล้ว ส่งผลให้ทั้งตัวหน่วยงาน (Agencies) และผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน (Chief Executive) ไม่ได้มีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาหรือรัฐมนตรีโดยตรง ดังเช่นข้าราชการระดับสูงในส่วนราชการระดับกระทรวงตามโครงสร้างเดิม ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบในสายการบังคับบัญชาที่เป็นหนึ่งเดียว และข้าราชการทุกคนมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวง

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ อาจไม่เป็นประเด็นที่สำคัญเท่าไรนักสำหรับกรณีของหน่วยงานที่ปฏิบัติการในลักษณะที่ห่างไกลจากความสนใจของสาธารณชน อย่างหน่วยปฏิบัติการระบบชั่งตวงวัด (Weights and Measures Laboratory) แต่สำหรับหน่วยงานที่ปฏิบัติการซึ่งเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง (Public Welfare) อย่างหน่วยงานต่างๆ ที่ปฏิบัติการในความรับผิดชอบของกระทรวงความมั่นคงทางสังคม (Department of Social Security) ประเด็นคำถามเรื่องความรับผิดชอบของผู้บริหารหน่วยงานจะยังมี

ความสำคัญและเป็นที่สนใจอย่างมาก โดยเฉพาะในกรณีที่หน่วยงานมีการบริหารงานบกพร่อง ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาความต้องการ และมีผลการปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

กรณีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตความรับผิดชอบของผู้บริหารหน่วยงานบริหารรูปแบบใหม่คือ กรณีของหน่วยงานส่งเสริมเด็กและเยาวชน (Child Support Agency) ซึ่งสมาชิกรัฐสภามีหลักฐานพิสูจน์ได้ว่าหน่วยงานมีผลการปฏิบัติงานที่ได้รับประสิทธิผลและไม่สามารถตอบสนองต่อการจัดการปัญหาเร่งด่วนได้ทันทั่วทั้งที่ เมื่อมีการตั้งกระทู้ถามในสภาสมาชิกเกี่ยวกับความรับผิดชอบของกระทรวงความมั่นคงทางสังคมต่อความบกพร่องในการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าว นายปีเตอร์ ลิลลีย์ (Peter Lilley) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลับตอบได้เพียงว่า “ปัญหาดังกล่าวไม่เกี่ยวกับผม” (‘it has nothing to do with me’) ในขณะที่แต่เดิม หากมีการร้องเรียนจากสาธารณชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานบกพร่องในหน่วยงานราชการโดยผ่านการตั้งกระทู้ของสมาชิกรัฐสภา และมีหลักฐานประจักษ์ชัดในความบกพร่องดังกล่าวแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดังกล่าวต้องแสดงความรับผิดชอบต่อรัฐสภาและสาธารณชนโดยการประกาศลาออกจากตำแหน่ง แต่เนื่องจากในระยะแรกมิได้มีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบเฉพาะต่อการบริหารของหน่วยงานรูปแบบใหม่เหล่านี้อย่างชัดเจน กรณีความบกพร่องในการบริหารงานที่เกิดขึ้นในหน่วยงานส่งเสริมเด็กและเยาวชนจึงมิได้นำไปสู่การเอาผิดต่อผู้บริหารหน่วยงานแต่อย่างใด

แม้ว่าการปรับโครงสร้างระบบราชการโดยการจัดตั้งหน่วยงานบริหารราชการระดับปฏิบัติการที่มีระบบบริหารงานภายในเป็นเอกเทศจะก่อให้เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการบริหารราชการของรัฐมนตรีต่อรัฐสภา และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับหน่วยงานบริหารภาครัฐรูปแบบใหม่ แต่การปฏิรูประบบราชการตามแผนงานก้าวต่อไป (Next Steps Programme) ได้มีการกำหนดแนวทางการสร้างกลไกควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสดงความรับผิดชอบของหน่วยงานต่อผลการบริหารงานสาธารณะ โดยผ่านการกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องมีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการต่อพลเมือง (Citizen's Charter)

โดยนายกรัฐมนตรีจอห์น เมเจอร์ ได้ริเริ่มให้มีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการของหน่วยงานภาครัฐต่อพลเมืองขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1990 มีเป้าหมายเพื่อเป็นหลักประกันคุณภาพและรับรองสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับจากการจัดบริการของหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถตอบสนองความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการสาธารณะได้สูงสุด โดยระบบดังกล่าวเป็นการบังคับให้หน่วยงานบริการสาธารณะทุกแห่งต้องกำหนดเป้าหมายความพึงพอใจของผู้รับบริการ พร้อมระบุมาตรการรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ใน

ขณะเดียวกันก็ให้มีการกำหนดมาตรการตอบแทนรางวัลสำหรับความสำเร็จในการปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมาย (Charter Mark of Excellence)

อย่างไรก็ดี หากกล่าวอย่างถึงที่สุดแล้ว กลไกดังกล่าวก็เป็นเพียงรูปแบบความรับผิดชอบต่อผู้บริโภค (Accountability to the Consumer) มากกว่าจะเป็นการกำหนดความรับผิดชอบที่หน่วยงานของรัฐมีต่อพลเมือง ดังนั้น ในปัจจุบันรัฐบาลอังกฤษจึงได้บัญญัติประมวลระเบียบปฏิบัติราชการสำหรับส่วนราชการระดับกระทรวง (Corporate Governance Code for Central Government Departments)³² ขึ้น โดยมีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐต่อรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ หัวหน้าหน่วยงานราชการซึ่งมีตำแหน่งผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive) ทำหน้าที่บริหารภารกิจการปฏิบัติการประจำวันของหน่วยงาน โดยรับผิดชอบขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีผู้ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งรัฐมนตรีคนดังกล่าวจะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อการทำงานของหน่วยงานดังกล่าวต่อรัฐสภา ในขณะเดียวกัน ผู้บริหารที่เป็นหัวหน้าของกระทรวงในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ข้าราชการผู้รับผิดชอบรายงานการบริหารราชการภายในต่อรัฐมนตรี (Accounting Officer) ยังต้องแสดงความรับผิดชอบต่อส่วนบุคคลและมีหน้าที่ชี้แจง (Personally Responsible and Accountable) ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการและการบริหารราชการของกระทรวง รวมถึงการใช้จ่ายงบประมาณราชการ และการดูแลบริหารสินทรัพย์ของส่วนราชการต่อรัฐสภาอีกทางหนึ่งด้วย³³

3.2.4 การบริหารราชการระดับกระทรวง (Government Department)

กระทรวงและหน่วยงานต่างๆ มีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายด้านต่างๆ ของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ รวมถึงทำหน้าที่รายงานข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารราชการแก่รัฐมนตรี บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ประกอบด้วยข้าราชการพลเรือนในระดับลดหลั่นกันไป ซึ่งปฏิบัติราชการโดยความเป็นกลางทางการเมือง (Political Impartiality) และได้รับเงินตอบแทนจากงบประมาณที่จัดสรรโดยรัฐสภา ข้าราชการที่สังกัดในกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ จะปฏิบัติราชการตามภารกิจในนโยบายของรัฐบาลเคียงข้างกันไปกับบทบาทการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Authorities) องค์กรของรัฐที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การบริหารงานของกระทรวง (Non-department Public Bodies) และองค์กรที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล (Government-sponsored Organizations)³⁴

³² HM Treasury, Corporate Governance in Central Government Department: Code for Good Practice (London: HM Treasury, 2005).

³³ *Ibid.*, p. 5.

³⁴ National Statistics, UK 2005: The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, p. 56.

ระบบการบริหารงานภายในกระทรวงต่างๆ ของรัฐบาลอังกฤษส่วนใหญ่มีรูปแบบการบริหารงานตามลำดับชั้น (Hierarchy Mode)³⁵ กล่าวคือ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการบริหารราชการจากหน่วยงานภายในได้รับการอนุมัติและจัดส่งต่อขึ้นไปตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา โดยเอกสารราชการทั้งหมดไปสู่สิ้นสุดที่ปลัดกระทรวง (Permanent Secretary) ซึ่งทำหน้าที่รายงานข้อมูลความคืบหน้าเกี่ยวกับการบริหารราชการภายในกระทรวงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่อไป แต่มีในบางกรณีที่รัฐมนตรีต้องการสอบถามข้อมูลและรับทราบมุมมองจากข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างด้วยตนเอง อาจเปิดโอกาสให้ข้าราชการระดับปฏิบัติของหน่วยงานสามารถร่วมสนทนาแลกเปลี่ยนในประเด็นเชิงนโยบายของกระทรวงได้โดยตรง

สำหรับเอกสารรายงานที่ปลัดกระทรวงนำเสนอต่อรัฐมนตรี เป็นการสรุปย่อเกี่ยวกับประเด็นสนับสนุนและโต้แย้งที่หน่วยงานต่างๆ มีต่อการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐมนตรี โดยปลัดกระทรวงจะเขียนข้อเสนอแนะ (Recommendation) ของตนที่ต้องการนำเสนอรัฐมนตรีไว้ในเอกสารแผ่นแรกของรายงานดังกล่าว แต่กระนั้นก็ตาม รัฐมนตรีบางรายที่ไม่ค่อยให้ความสนใจกับประเด็นสนับสนุนหรือโต้แย้งจากหน่วยงานระดับปฏิบัติ หรือเป็นรัฐมนตรีบริหารงานโดยอยู่ภายใต้บทบาทการตัดสินใจของข้าราชการเป็นหลัก ก็มักจะไม่ใช่ใจพิจารณารายละเอียดรายงานส่วนอื่นนอกจากเอกสารคำแนะนำที่ปรากฏในหน้าแรกของรายงาน

ข้าราชการระดับสูงมีบทบาทในฐานะส่วนหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบายของกระทรวง โดยผ่านการจัดทำร่างเอกสารราชการต่างๆ การวิเคราะห์และนำเสนอรายงานในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตัดสินใจกำหนดนโยบาย และการเสนอแนวทางการตอบโต้กับข้อเสนอเชิงนโยบายของกระทรวงอื่นๆ ที่นำเสนอต่อรัฐบาล นอกจากบทบาทหน้าที่ในกระบวนการบริหารราชการในกระทรวงแล้ว ข้าราชการระดับสูงยังทำหน้าที่ส่วนหนึ่งในการประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี (Private Office of a Minister) และการประสานการทำงานกับรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของกระทรวง เช่น การเตรียมคำชี้แจงสำหรับรัฐมนตรีเพื่อตอบกระทู้ถามในรัฐสภา การร่างระเบียบกฎหมาย และการประสานงานกับสมาชิกรัฐสภา เป็นต้น

การประสานงานอย่างเป็นทางการระหว่างทำเนียบรัฐบาล (Whitehall) กับหน่วยราชการระดับกระทรวงต่างๆ ดำเนินการผ่านคณะกรรมการข้าราชการหรือคณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวง (Interdepartmental or Official Committees) ซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคู่ไปกับคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Committee) บทบาทการประสานความร่วมมือที่สำคัญระหว่าง

³⁵ Dennis Kavanagh, *British Politics: Continuities and Changes*, pp. 303-304.

กระทรวงต่างๆ ได้แก่ การจัดการประเด็นความขัดแย้งไม่ลงรอยระหว่างกระทรวงในประเด็นเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล และการวางแผนการประสานการบริหารราชการระหว่างกระทรวง

เนื่องจากสมาชิกคณะกรรมการข้าราชการ ประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงจากทุกกระทรวงที่รัฐมนตรีว่าการเป็นสมาชิกในคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี การได้มีโอกาสทำงานร่วมกันระหว่างข้าราชการระดับสูงของแต่ละกระทรวงจึงมีส่วนช่วยอย่างมากในการประสานความร่วมมือด้านการบริหารราชการ เพื่อให้กระทรวงต่างๆ ร่วมกันผลักดันนโยบายในภาพรวมของรัฐบาล นอกเหนือจากการประสานการบริหารงานของส่วนราชการโดยบทบาทของคณะกรรมการข้าราชการแล้ว ปลัดกระทรวงทั้งหมดยังมีการประชุมร่วมกันเป็นประจำทุกสัปดาห์เพื่อพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการในเรื่องที่บรรจุเป็นวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรีในสัปดาห์เดียวกันอีกด้วย³⁶

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้าราชการมีหน้าที่ปฏิบัติงานในความรับผิดชอบเพื่อบรรลุเป้าหมายนโยบายของรัฐมนตรี การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการระดับสูงจึงมักประสบกับปัญหาเกี่ยวกับดุลยภาพระหว่างบทบาทการทำหน้าที่ช่วยรัฐมนตรีผลักดันนโยบายที่เป็นวาระของพรรคการเมืองในสังกัด กับบทบาทในการทำหน้าที่ช่วยเหลือการบริหารราชการของกระทรวง การให้น้ำหนักกับการทำงานช่วยเหลือผลักดันนโยบายของพรรคการเมืองเป็นหลักอาจนำไปสู่การละเมิดหลักความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ (Principle of Civil Service Impartiality)³⁷ เช่น การที่ปลัดกระทรวงต้องปฏิบัติตามคำสั่งบางอย่างของรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นภารกิจที่มีเป้าหมายทางการเมือง อย่างการมอบหมายให้ร่างคำปาฐกถาเกี่ยวกับผลการบริหารราชการในกระทรวงเพื่อนำเสนอในที่ประชุมพรรค เป็นต้น

ในระบบการเมืองอังกฤษนั้น โครงสร้างและภารกิจหน้าที่ของกระทรวงต่างๆ อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้เสมอ หากมีการปรับเปลี่ยนที่สำคัญในทิศทางนโยบายของรัฐบาล หรือเพื่อเป้าหมายในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารราชการของกระทรวง เช่น การประกาศยุบรวมสำนักงานสรรพากร (Inland Revenue) เข้ากับสำนักงานศุลกากรและสรรพสามิต (HM Custom and Excise) เพื่อจัดตั้งเป็นหน่วยงานเดียวกันภายใต้ชื่อสำนักงานสรรพากรและศุลกากร (Her Majesty's Revenue and Customs) เป็นต้น

ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1998 รัฐบาลอังกฤษมีจำนวนข้าราชการทั้งที่เป็นข้าราชการประจำและข้าราชการชั่วคราวซึ่งปฏิบัติงานในส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งสิ้น 494,000 คน ในจำนวนนี้เป็นข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ตามหน่วยงานต่างๆ ทั่วประเทศกว่า 383,000 คน และมากกว่าสองในสามของข้าราชการทั้งหมดทำงานอยู่ในกระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงกลาโหม (Defence) กระทรวงความมั่นคงทางสังคม (Social Security) กระทรวงจัดเก็บรายได้ในประเทศ (Inland Revenue) กระทรวง

³⁶ Ibid., p. 306.

³⁷ Ibid., p. 307.

การจ้างงาน (Employment) และกระทรวงกิจการภายใน (Home Office) ข้าราชการกว่าร้อยละ 95 ปฏิบัติหน้าที่ด้านการให้บริการประชาชน การจัดเก็บภาษี การจัดสวัสดิการค่าชดเชย และปฏิบัติงานในเรือนจำและประจำศาลต่างๆ และมีข้าราชการเพียงร้อยละ 5 เท่านั้นที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำส่วนราชการระดับกระทรวงในกรุงลอนดอน³⁸

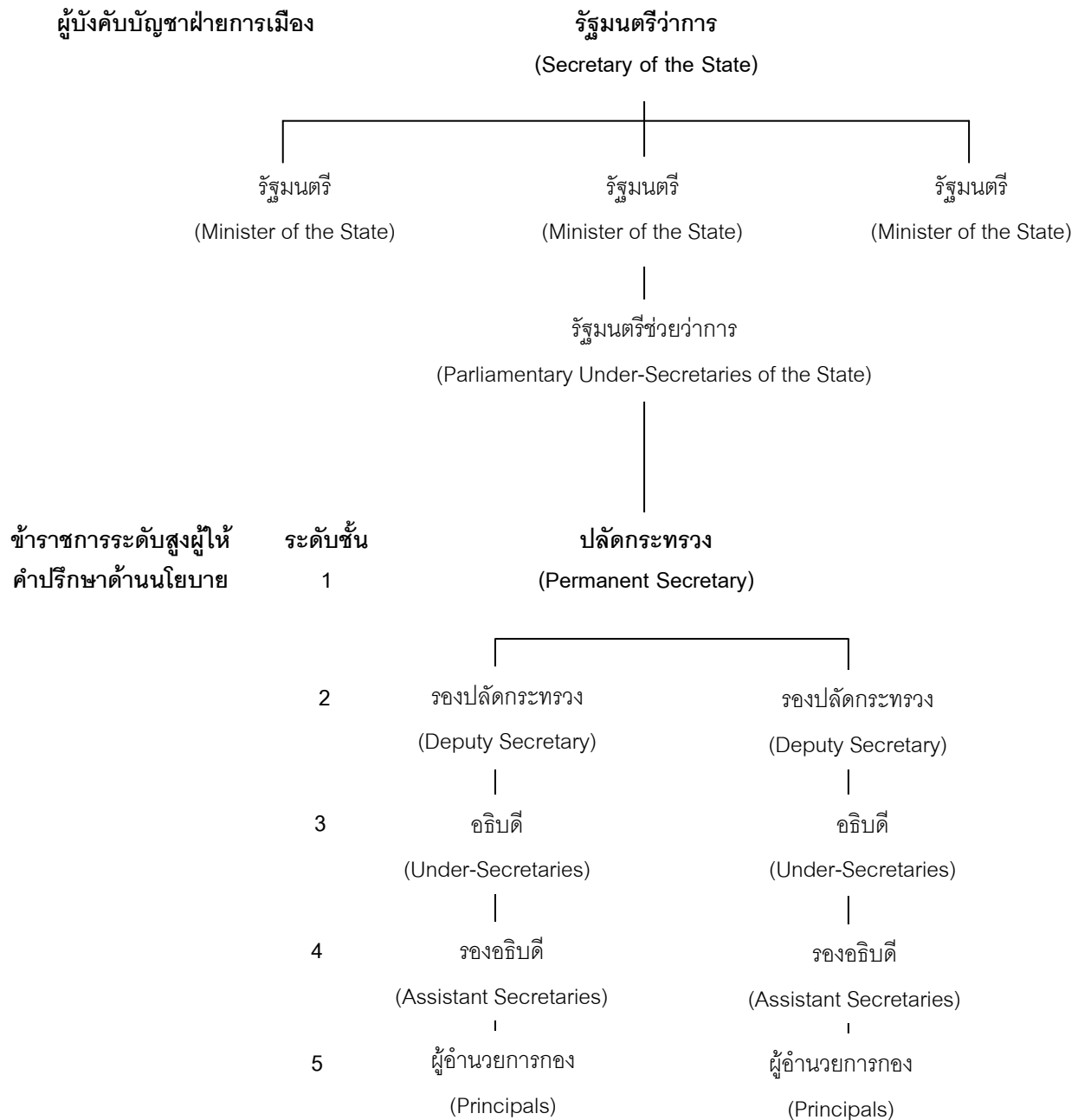
โครงสร้างการบริหารงานของกระทรวงส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Secretaries of the State) ซึ่งมีรัฐมนตรีตำแหน่งต่างๆ (Ministers) ทำหน้าที่ผู้ช่วยในการบริหารราชการภายในกระทรวง อย่างไรก็ตาม อาจมีบางกระทรวงที่ไม่อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐมนตรี (Non-ministerial Departments) แต่มีตำแหน่งข้าราชการประจำระดับสูงเป็นผู้บริหารเทียบเท่ารัฐมนตรีว่าการ ในกรณีนี้ นายกรัฐมนตรีจะต้องมีการมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนใดคนหนึ่ง ในคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารราชการของผู้บริหารกระทรวงที่เป็นข้าราชการประจำต่อรัฐสภา ตัวอย่างส่วนราชการระดับกระทรวงที่มีได้อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐมนตรีที่สำคัญ เช่น หน่วยบริหารมาตรฐานอาหาร (Food Standard Agency) เป็นต้น

ตำแหน่งข้าราชการหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการทั้งหมดภายในกระทรวงคือ ตำแหน่งปลัดกระทรวง (Permanent Secretary) หรือบางกรณีอาจเป็นตำแหน่งรองปลัดกระทรวง (Permanent Under-secretary) ในการบริหารงานของกระทรวง ปลัดกระทรวงจะทำหน้าที่บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการบริหารงานทั้งหมดในกระทรวง โดยขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง สำหรับกระทรวงที่มีขนาดใหญ่อาจมีตำแหน่งปลัดกระทรวงได้ถึง 2 คน พร้อมด้วยตำแหน่งข้าราชการระดับสูง ซึ่งร่วมกันทำหน้าที่ให้คำแนะนำเชิงนโยบายเกี่ยวกับการบริหารราชการภายในกระทรวงต่อรัฐมนตรี รวมถึงทำหน้าที่ช่วยเหลืองานของรัฐมนตรีในด้านต่างๆ เช่น การจัดเตรียมคำชี้แจงตอบกระทู้ถามในรัฐสภา การจัดเตรียมร่างสุนทรพจน์ การรายงานสรุปข้อมูลสำหรับชี้แจงต่อคณะกรรมการสภาสามัญ ไปจนถึงการช่วยเหลือด้านการจัดการงานประจำในกระทรวง เตรียมร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการกระทรวงเพื่อเสนอรัฐสภา เตรียมร่างรายงานเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการชุดต่างๆ

³⁸ Ibid., pp. 294-296.

แผนภาพที่ 3.5

โครงสร้างการบริหารราชการระดับกระทรวงภายใต้รัฐมนตรีว่าการ (Ministerial Department)



ที่มา : ปรับปรุงจาก Dennis Kavanagh, British Politics: Continuities and Changes (New York: Oxford University Press, 2000), p. 295.

ในอดีตการบริหารราชการในภารกิจที่เป็นความรับผิดชอบของกระทรวงแทบทั้งหมดดำเนินการโดยหน่วยงานระดับปฏิบัติการและหน่วยงานบริการในสังกัดของกระทรวง แต่ภายหลัง

การปฏิรูประบบราชการดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ได้ส่งผลให้ภารกิจบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของกระทรวงถูกมอบหมายให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบในการบริหารขององค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยมีได้อยู่ภายใต้การบริหารงานของกระทรวง (Non-department Public Bodies: NDPBs)³⁹ หน่วยงานภาครัฐในลักษณะนี้มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ‘ควอนโก’ (Quango) มีฐานะเป็นหน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาคหรือระดับชาติ ทำงานอย่างเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หน่วยงานภาครัฐที่มีอยู่ภายใต้การบริหารงานของกระทรวง ส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นโดยมีเป้าหมายเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการขับเคลื่อนภารกิจบางประการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง แต่เพื่อเป้าหมายด้านความคล่องตัวและความเป็นอิสระในการดำเนินงาน จึงต้องมีการจัดโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในที่เป็นเอกเทศจากโครงสร้างการบริหารราชการ ภายใต้อำนาจหน้าที่การควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นๆ ปัจจุบันมีหน่วยงานภาครัฐที่มีได้อยู่ภายใต้การบริหารงานของกระทรวง (NDPBs) จำนวนทั้งสิ้นกว่า 800 หน่วยงาน ซึ่งดำเนินงานโดยอาศัยงบประมาณอุดหนุนจากกระทรวงที่เป็นเจ้าของภารกิจ (Sponsoring Department)

องค์กรของรัฐที่มีได้อยู่ภายใต้การบริหารงานของกระทรวง (NDPBs) จำแนกได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่⁴⁰

1) หน่วยงานภาครัฐกึ่งอิสระที่ทำหน้าที่ด้านการบริหาร (Executive NDPBs) เป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐมนตรี มีภารกิจหลักด้านการบริหาร (Executive) การอำนวยการ (Administrative) การจัดการด้านการพาณิชย์ (Commercial Function) และการกำกับการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Regulatory Function) ซึ่งเป็นภารกิจที่อยู่ภายใต้กรอบการบริหารราชการของรัฐบาล แต่องค์กรเหล่านี้จะมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติการภายในหน่วยงานของตนเองในระดับที่แตกต่างกันไป ส่วนใหญ่มีการจ้างบุคลากรของตนเอง และมีการจัดสรรงบประมาณภายในหน่วยงานโดยอิสระ

หน่วยงานกลุ่มนี้มีสถานะเป็นองค์กรนิติบุคคลตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน ซึ่งอาจบัญญัติโดยรัฐสภา (Act of Parliament) พระราชบัญญัติ (Royal Charter) หรือจัดตั้งขึ้นภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายบริษัท (Companies Acts) และกฎหมายองค์กรการกุศล (Charity Law) การบริหารหน่วยงานอยู่ภายใต้คณะกรรมการบริหาร ซึ่งแต่งตั้งโดยอำนาจของรัฐมนตรี และปฏิบัติการบริหารราชการในนามของรัฐมนตรี ดังนั้น รัฐมนตรีจึงเป็นทั้งผู้รับผิดชอบการตอบคำถามชี้แจงต่อรัฐสภา

³⁹ National Statistics, UK 2005: *The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, pp. 56-57.

⁴⁰ Cabinet Office, *Public Bodies 2007* (London: Cabinet Office, 2007), p. 3.

เกี่ยวกับการบริหารหน่วยงาน และมีอำนาจในการเสนอให้รัฐสภาประกาศยุบเลิกหน่วยงานไปในเวลาเดียวกัน⁴¹

ตัวอย่างของหน่วยงานในกลุ่มนี้ เช่น สภาวิจัย (Research Councils) คณะกรรมการศิลปะแห่งอังกฤษ (Arts Council of England) สำนักงานบริหารสิ่งแวดล้อม (Environment Agency) และสำนักงานบริหารสุขภาพและความปลอดภัย (Health and Safety Executive) เป็นต้น

2) หน่วยงานภาครัฐกึ่งอิสระที่ทำหน้าที่ด้านการให้คำปรึกษา (Advisory NDPBs) เป็นองค์กรของรัฐที่มีภารกิจหลักในการให้คำปรึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกิจการบริหารราชการอย่างเป็นอิสระบนฐานของความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Independent Expert Advice) แก่รัฐมนตรีและกระทรวงต้นสังกัด หรืออาจทำหน้าที่ในการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาล (Policy-making Process) หน่วยงานในกลุ่มนี้อาจจัดตั้งขึ้นโดยรัฐมนตรีหรือข้าราชการที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติภารกิจในนามของรัฐมนตรี โดยส่วนใหญ่หน่วยงานที่ปรึกษามักจะไม่มีบุคลากรและงบประมาณของตนเอง แต่อาศัยการยืมตัวบุคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกระทรวงที่เป็นเจ้าของภารกิจมาเป็นผู้ปฏิบัติงานในความรับผิดชอบของหน่วยงาน เช่นเดียวกับค่าใช้จ่ายต่างๆ ของหน่วยงานก็เป็นส่วนหนึ่งในงบประมาณรายจ่ายประจำของกระทรวงเจ้าของภารกิจด้วย⁴²

หน่วยงานที่ปรึกษาในกลุ่มนี้มีฐานะเป็นองค์กรที่เป็นทางการ ซึ่งมีการกำหนดคุณสมบัติสมาชิกภาพและขอบเขตการทำงาน (Terms of Reference) ของคณะที่ปรึกษาอย่างชัดเจน การทำงานของคณะที่ปรึกษามีการประชุมเป็นประจำตามแต่จะกำหนด อย่างน้อยหนึ่งครั้งต่อปี หน่วยงานให้คำปรึกษาส่วนใหญ่เป็นองค์กรแบบถาวร (Standing Bodies) นั่นคือ มีการดำเนินงานเป็นเวลามากกว่าสิบสองเดือนขึ้นไป การแต่งตั้งบุคคลเพื่อทำหน้าที่ในคณะกรรมการที่ปรึกษา อาจแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ข้าราชการที่ได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่ในนามรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือพระราชินี โดยคำแนะนำของรัฐมนตรี หรือบางหน่วยงานอาจแต่งตั้งบุคลากรผู้ปฏิบัติงานโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเอง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษามักเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นอิสระจากรัฐบาลหรือเป็นบุคคลจากนอกภาครัฐราชการ โดยรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบการตอบคำถามชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารหน่วยงานและการตัดสินใจยุบเลิกหน่วยงาน ตัวอย่างหน่วยงานภาครัฐกึ่งอิสระที่ทำหน้าที่ด้านการให้คำปรึกษา ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการเภสัชกรรม (Medicines Commission) สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานคุณภาพชีวิตประชาชน (Committee on Standards in

⁴¹ Agencies and Public Bodies Team, Public Bodies: A Guide for Departments: Chapter 2: Policy and Characteristics of a Public Body (London: Cabinet Office, 2006), p. 5.

⁴² Ibid., p. 6.

Public Life) และสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำ (Low Pay Commission) นอกจากนี้ยังรวมถึงสำนักงานคณะกรรมการที่ปรึกษาในพระราชสำนัก (Royal Commissions) อีกด้วย

3) **หน่วยงานภาครัฐกึ่งอิสระที่ทำหน้าที่ด้านการพิจารณากรณีพิพาท (Tribunal NDPBs)** เป็นองค์กรของรัฐที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมและภารกิจที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านกฎหมาย ดำเนินงานภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมีการกำหนดสิทธิและพันธะหน้าที่ของเอกชนที่มีต่อหน่วยราชการระดับกระทรวงและองค์กรภาครัฐ การดำเนินงานที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมของหน่วยงานในกลุ่มนี้จะแยกเป็นอิสระออกจากระบบศาลปกติ ส่วนใหญ่มักเป็นการพิจารณากรณีพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานภาครัฐในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิของบุคคล หรือการอุทธรณ์ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากการตัดสินใจ หรือการบริหารงานของรัฐ หน่วยงานในกลุ่มนี้ไม่มีบุคลากรและงบประมาณบริหารของตนเอง แต่อาศัยงบประมาณและบุคลากรที่เป็นของกระทรวงเจ้าของภารกิจในการดำเนินงาน⁴³

ตัวอย่างหน่วยงานภาครัฐกึ่งอิสระที่ทำหน้าที่ด้านการพิจารณากรณีพิพาท เช่น สำนักงานอุทธรณ์ด้านการส่งเสริมเยาวชนและความมั่นคงทางสังคม (Social Security and Child Support Appeals) สำนักงานพิจารณากรณีพิพาทด้านที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (Agricultural Land Tribunals) สำนักงานคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทด้านการจราจร (Traffic Commissioners) เป็นต้น

4) **คณะกรรมการอิสระติดตามสอดส่องการดำเนินงานของทัณฑสถานและศูนย์เคลื่อนย้ายผู้อพยพ (Independent Monitoring Boards of Penal Establishments and Immigration Removal Centres)** นับเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีได้อยู่ภายใต้การบริหารของกระทรวงรูปแบบที่สี่ (the Fourth Type of NDPB) เป็นหน่วยงานภาครัฐกึ่งอิสระที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยการคุมขัง ค.ศ. 1999 (Prison Rules 1999) และกฎว่าด้วยการคุมครองผู้เยาว์ ค.ศ. 2000 (Young Offenders Rule 2000) โดยมาตรา 6 ในกฎว่าด้วยการคุมขัง ค.ศ. 1999 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน (Home Secretary) ในการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการอิสระติดตามสอดส่องการดำเนินงานของทัณฑสถานขึ้น และกฎหมายว่าด้วยการอพยพและลี้ภัย ค.ศ. 1999 (Immigration and Asylum Act 1999) ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีจัดตั้งคณะกรรมการอิสระติดตามสอดส่องการดำเนินงานของศูนย์เคลื่อนย้ายผู้อพยพขึ้น โดยคณะกรรมการอิสระติดตามสอดส่องทั้งสองชุด ปฏิบัติหน้าที่ในนามของรัฐมนตรีและสาธารณชน เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิในการได้รับการปฏิบัติต่อนักโทษและผู้อพยพด้วยความเป็นธรรมและมนุษยธรรม⁴⁴

⁴³ Ibid., p. 7.

⁴⁴ Ibid., p. 8.

จนถึงวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 2007 จำนวนหน่วยงานภาครัฐซึ่งได้รับการอุดหนุนงบประมาณจากรัฐบาลอังกฤษ แต่มีได้อยู่ภายใต้การบริหารของกระทรวง (NDPBs) มีทั้งสิ้น 827 หน่วยงาน ประกอบด้วย หน่วยงานกึ่งอิสระที่ทำหน้าที่ด้านการบริหาร (Executive NDPBs) จำนวน 203 หน่วยงาน หน่วยงานกึ่งอิสระที่ทำหน้าที่ด้านการให้คำปรึกษา (Advisory NDPBs) จำนวน 441 หน่วยงาน หน่วยงานกึ่งอิสระที่ทำหน้าที่ด้านการระงับข้อพิพาท (Tribunal NDPBs) จำนวน 34 หน่วยงาน และหน่วยงานอิสระติดตามสอดส่องการดำเนินงานของทัณฑสถานและศูนย์กักกันและเคลื่อนย้ายผู้อพยพ (Independent Monitoring Boards of Penal Establishments and Immigration Removal Centres) จำนวน 149 หน่วยงาน⁴⁵

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 เป็นต้นมา จำนวนหน่วยงานกึ่งอิสระทั้งหมดมีจำนวนลดลงถึง 30 หน่วยงาน (ร้อยละ 3.5) เนื่องจากรัฐบาลกำลังดำเนินการศึกษาทบทวนถึงความจำเป็นในการจัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบดังกล่าวมานี้ โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน อีกทั้งการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาจะทำได้ก็ต่อเมื่อส่วนราชการสามารถแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ในรูปแบบกึ่งอิสระนี้จะสามารถนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานได้ในระดับที่สูงกว่าการดำเนินงานของส่วนราชการที่มีอยู่

3.2.5 รูปแบบการบริหารราชการระดับกระทรวง

เมื่อกล่าวถึงส่วนราชการฝ่ายบริหารในระดับกระทรวงของประเทศอังกฤษ สิ่ง que ผู้ศึกษาจำเป็นต้องตระหนักและทำความเข้าใจเป็นลำดับแรกก็คือ ความซับซ้อนในการจัดโครงสร้างส่วนราชการฝ่ายบริหารของรัฐบาลอังกฤษ ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องมาจากจารีตปฏิบัติในการจัดโครงสร้างองค์กรของฝ่ายบริหารอันเป็นลักษณะเฉพาะของรัฐบาลอังกฤษ ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งตำแหน่งรัฐมนตรีระดับกลางและระดับล่างจำนวนมากเพื่อรับผิดชอบภารกิจตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นการเฉพาะ นอกเหนือจากการทำงานของคณะรัฐมนตรี (Cabinet) การยุบเลิกส่วนราชการที่เคยมีอยู่เดิม และการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

ด้วยลักษณะเฉพาะของการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างซับซ้อนในฝ่ายบริหาร จึงส่งผลให้หน่วยบริหารงานภาครัฐในระดับกระทรวงของประเทศอังกฤษ มิได้มีโครงสร้างการบริหารส่วนราชการเพียงรูปแบบเดียว หากแต่ส่วนราชการระดับกระทรวงในประเทศอังกฤษ สามารถจำแนกออกเป็น 3 ประเภทตามลักษณะการจัดโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจการบริหารภายในกระทรวง ประกอบด้วย กระทรวงที่อยู่ภายใต้การบริหารของคณะรัฐมนตรี (Cabinet-Minister-led Department) ส่วนราชการระดับกระทรวงที่ไม่อยู่ภายใต้การบริหารของคณะรัฐมนตรี (Non-Cabinet-

⁴⁵ *Ibid.*, p. 5.

headed Department) ส่วนราชการระดับกระทรวงที่บริหารงานภายใต้ระบบราชการ (Bureaucratic-led Department)⁴⁶

1) กระทรวงที่อยู่ภายใต้การบริหารของคณะรัฐมนตรี (Cabinet-Minister-led Department) กระทรวงที่อยู่ภายใต้การบริหารของคณะรัฐมนตรี เป็นรูปแบบหลักของส่วนราชการระดับกระทรวง ซึ่งรับผิดชอบภารกิจการบริหารราชการตามนโยบายแต่ละด้านของรัฐบาล การบริหารงานของกระทรวงในกลุ่มนี้ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการ (Secretary of the State) และอาจมีรัฐมนตรีช่วยที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลรับผิดชอบภารกิจเฉพาะ (Minister of the State) โครงสร้างการบริหารราชการภายในกระทรวง ประกอบด้วยข้าราชการในตำแหน่งลดหลั่นกันไป ได้แก่ ปลัดกระทรวง (Permanent Secretary) ปลัดกระทรวงคนที่สอง (Second Permanent Secretary) รองปลัดกระทรวง (Deputy Secretary) อธิบดี (Under Secretary) รองอธิบดี (Assistant Secretary) ผู้อำนวยการสำนัก (Senior Principal) และผู้อำนวยการกอง (Principal)

2) ส่วนราชการระดับกระทรวงที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติและไม่อยู่ภายใต้การบริหารของคณะรัฐมนตรี (Non-Cabinet-headed Department) เป็นหน่วยงานประเภทกระทรวงที่อยู่ในระดับรองจากกระทรวงหลัก (Second Division Department) สาเหตุที่ส่วนราชการระดับกระทรวงในกลุ่มนี้มีได้ที่อยู่ภายใต้การบริหารงานของรัฐมนตรีว่าการ เนื่องจากกิจการหลักของหน่วยงานเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายทางการเมืองค่อนข้างน้อย การบริหารงานของกระทรวงในกลุ่มนี้ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีที่มีได้เป็นสมาชิกคณะรัฐมนตรี (Non-Cabinet Minister) ซึ่งได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้ดูแลรับผิดชอบภารกิจหรือนโยบายเฉพาะ (Minister of State) ในขณะที่โครงสร้างการบริหารงานภายในหน่วยงานอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของผู้ผู้อำนวยการสำนักงาน (Head of Office) ตัวอย่างของหน่วยงานระดับกระทรวงในกลุ่มนี้ ได้แก่ สำนักงานกิจการศิลปะและหอสมุด (Office of Arts and Libraries) สำนักงานกองทุนกิจการพยาบาลของรัฐ (Government Hospitality Fund) กระทรวงนิติการ (Law Officers Department) เป็นต้น

3) กระทรวงที่บริหารงานภายใต้ระบบราชการ (Bureaucratic-led Department) เป็นหน่วยงานประเภทกระทรวงในระดับขั้นที่สาม (Third Tier of Department) ในโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของอังกฤษ แม้ว่าหน่วยงานในกลุ่มนี้จะมีชื่อเรียกว่ากระทรวง แต่ลักษณะสำคัญของหน่วยงานประเภทนี้คือ เป็นกระทรวงที่มีได้ที่อยู่ภายใต้บทบาทและอำนาจการบริหารของรัฐมนตรี (Minister) หากแต่อยู่ภายใต้การนำของข้าราชการประจำ (Career Bureaucrat) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้มีสถานะตำแหน่ง

⁴⁶ Grant Jordan, *The British Administration System: Principles versus Practice* (London: Routledge, 1994), pp. 20-27.

ประธานของหน่วยงาน สาเหตุที่กระทรวงในกลุ่มนี้มีสถานะเป็นหน่วยงานที่มีได้อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐมนตรี เนื่องจากภารกิจหน้าที่หลักของหน่วยงานมีลักษณะเป็นงานปฏิบัติการตามระเบียบกฎหมาย (Regulatory Function) ที่สามารถดำเนินไปได้โดยไม่ต้องขึ้นกับรัฐบาลทั้งหมด เช่น สำนักงานศูนย์สถิติ (Central Statistical Office) ดำเนินงานโดยรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ผู้ว่าการกระทรวงการคลัง (Chancellor of Exchequer) ตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของสำนักงานคือ ผู้อำนวยการ (Director & Head) เป็นต้น

3.2.6 คณะกรรมการบริหารของกระทรวง (Department's Board)⁴⁷

แม้ว่าการบริหารราชการของกระทรวงอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่รับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการหรือข้าราชการที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงโดยตรง แต่เพื่อให้ระบบบริหารราชการภายในกระทรวงมีกลไกควบคุมกลั่นกรองการใช้อำนาจบริหารให้เป็นไปด้วยความถูกต้องโปร่งใส กระทรวงการคลังของอังกฤษจึงได้จัดทำประมวลระเบียบว่าด้วยการบริหารงานของส่วนราชการ (Corporate Governance Code)⁴⁸ ขึ้น โดยกำหนดให้แต่ละกระทรวงอาจมีระบบการจัดการในรูปของคณะกรรมการบริหาร (Board) ซึ่งรับผิดชอบการบริหารภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การบริหารราชการของกระทรวงที่กำหนดโดยรัฐมนตรี หรือในกรณีของกระทรวงที่มีได้อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐมนตรี (Non-ministerial Department) ให้คณะกรรมการบริหารงานภายใต้กรอบของบทบัญญัติกฎหมาย (Legislation) คณะกรรมการบริหารทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง โดยการให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐมนตรีและรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานของกระทรวง

การแต่งตั้งประธานคณะกรรมการบริหารกระทรวง จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง สำหรับการแต่งตั้งสมาชิกคณะกรรมการเข้ามาใหม่ ทั้งคณะกรรมการที่เป็นข้าราชการ (Officials) และคณะกรรมการที่ไม่ใช่ผู้บริหาร (Non-executives) จะต้องดำเนินไปด้วยขั้นตอน

⁴⁷ สารสำคัญต่อไปนี้เป็นสรุปเก็บความจาก HM Treasury, *Corporate Governance in Central Government Department: Code for Good Practice* (London: HM Treasury, 2005).

⁴⁸ ประมวลระเบียบว่าด้วยการบริหารงานของส่วนราชการ (Corporate Governance Code) เป็นการรวบรวมระเบียบการบริหารราชการของส่วนราชการจากระเบียบที่มีอยู่เดิม ซึ่งประกอบด้วย การตรวจบัญชีราชการ (Government Accounting) ระเบียบการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี (Ministerial Code) ระเบียบบริหารราชการ (Civil Service Code) และระเบียบสำนักงานคณะรัฐมนตรีว่าด้วยแนวทางการทำงานของคณะกรรมการบริหาร (Cabinet Office Toolkit for Boards) โดยมีสาระสำคัญอยู่ที่การเชื่อมโยงภาพรวมกระบวนการบริหารราชการในส่วนราชการทั้งระบบและระบุขอบเขตความรับผิดชอบทางการบริหารภายในกระทรวงต่างๆ โปรดดูรายละเอียดใน HM Treasury, *Corporate Governance in Central Government Department: Code for Good Practice* (London: HM Treasury, 2005).

ที่เป็นทางการ รัดกุมและโปร่งใส การแต่งตั้งสมาชิกคณะกรรมการจะต้องตั้งอยู่บนหลักความรู้ ความสามารถและหลักเกณฑ์การพิจารณาที่เป็นวัตถุวิสัย (Objective Criteria) เมื่อได้รับการแต่งตั้ง ผู้เข้ารับตำแหน่งสมาชิกคณะกรรมการบริหารจะต้องได้รับคำแนะนำชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการทำงาน และหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารอย่างเหมาะสมก่อนปฏิบัติหน้าที่จริง

การกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกคณะกรรมการบริหาร จะต้องมีความสมดุลระหว่าง คุณสมบัติด้านทักษะการบริหารด้านต่างๆ และประสบการณ์การทำงานที่เหมาะสมกับการทำหน้าที่ กำกับควบคุมการดำเนินกิจกรรมภายในกระทรวง โดยยึดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของกระทรวงเป็น สำคัญ โดยสมาชิกคณะกรรมการบริหารควรมีทักษะและประสบการณ์ที่สำคัญ ได้แก่

- ทักษะความเป็นผู้นำและการจัดการความเปลี่ยนแปลง
- ความเชี่ยวชาญในการบริหารนโยบาย มีความรู้ในเชิงลึกเกี่ยวกับนโยบายทุกด้านของ กระทรวง มีความชำนาญด้านการวางยุทธศาสตร์ การพัฒนา การประเมินผล และการสื่อสารนโยบาย
- ทักษะความรู้ด้านการบริหารงานปฏิบัติการ และกระบวนการพัฒนาความเป็นเลิศใน การจัดบริการของหน่วยงาน
- ทักษะการบริหารงานสนับสนุนภายในหน่วยงาน (Corporate Service Skills) ประกอบด้วย การจัดการทรัพยากรมนุษย์ การจัดการระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร

3.2.7 องค์ประกอบของสมาชิกคณะกรรมการบริหารกระทรวง

คณะกรรมการจะต้องประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่ง ซึ่งมีได้ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร (Independent Non-executives Members) ภายในกระทรวง เพื่อรับประกันว่าสมาชิกคณะกรรมการ บริหารที่มาจากผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง จะได้รับทั้งการสนับสนุนและการท้าทาย เกี่ยวกับบทบาทการทำหน้าที่ผู้บริหารของกระทรวง และเพื่อความโปร่งใสในการบริหาร สมาชิกคณะ กรรมการทุกคนจะต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่อาจนำไปสู่การขัดกันของ ผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีที่การตัดสินใจในที่ประชุมคณะกรรมการ บริหารมีแนวโน้มจะนำไปสู่การขัดกันของผลประโยชน์ของสมาชิกคณะกรรมการคนหนึ่งคนใด คณะกรรมการบริหารจะต้องร่วมกันพิจารณาหาวิธีการป้องกันการขัดกันของผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นนั้น

โครงสร้างของคณะกรรมการบริหารจะต้องมีกลไกสำหรับรับประกันได้ว่า การตัดสินใจของ คณะกรรมการบริหารจะไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด และกลไกดังกล่าว จะต้องรับประกันได้ว่าคณะกรรมการบริหารประกอบขึ้นจากสมาชิกที่มีความรู้และประสบการณ์ที่ หลากหลายและกว้างขวาง ดังนั้น จึงจำเป็นที่คณะกรรมการบริหารควรมีองค์ประกอบของสมาชิกที่ สมดุลระหว่างสมาชิกที่เป็นผู้บริหารภายในกระทรวง (Executive Members) และสมาชิกที่ไม่ได้มาจาก

ผู้บริหาร (Independent Non-executive Members) โดยสัดส่วนของสมาชิกที่มีความเป็นอิสระจากความรับผิดชอบการบริหารงานของกระทรวงมีจำนวนอย่างน้อย 2 คนขึ้นไป

สำหรับการจัดทำรายงานประจำปีของคณะกรรมการบริหารนั้น จะต้องมีภาระรายละเอียดเกี่ยวกับขอบเขตความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของสมาชิกที่ได้มาจากผู้บริหารของกระทรวงแต่ละคนไว้ด้วย โดยคณะกรรมการบริหารจะต้องร่วมกันพิจารณาว่าสมาชิกคณะกรรมการจะมีความเป็นอิสระในการแสดงบทบาทและการตัดสินใจได้ในเรื่องใดและในระดับใด และความสัมพันธ์ในคณะกรรมการบริหารในมิติใดบ้างที่จะต้องมีผลเหนือการตัดสินใจของสมาชิกแต่ละคน

นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารยังจะต้องแสดงคำชี้แจงเหตุผลที่กำหนดให้สมาชิกคณะกรรมการมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ในแต่ละกรณีด้วย เช่น ในบางสถานการณ์คณะกรรมการบริหารกระทรวงอาจกำหนดให้ผู้บริหารระดับสูง (Senior Executive) ของหน่วยงานกึ่งอิสระของกระทรวง (NDPB) สามารถแสดงบทบาทอย่างเป็นอิสระได้เต็มที่ ในการทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกคณะกรรมการบริหารกระทรวง ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานดังกล่าวถือเป็นบุคลากรคนหนึ่งในหน่วยงานระดับปฏิบัติการของกระทรวง ซึ่งต้องอยู่ในการกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารกระทรวง

บทบาทหน้าที่ที่สำคัญของสมาชิกคณะกรรมการบริหารอิสระที่มีใช้ข้าราชการระดับผู้บริหารของกระทรวง (Independent Non-executive Member) ก็คือ การเตรียมข้อเสนอชักจูงเพื่อสะท้อนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกระทรวงด้วยมุมมองในเชิงสร้างสรรค์ เพื่อรับประกันว่ายุทธศาสตร์และแนวนโยบายทุกด้านที่กำหนดขึ้นจะได้รับการพิจารณาตรวจสอบเป็นอย่างดีถึงความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และนอกจากนี้สมาชิกที่มีบทบาทอิสระควรจะทำหน้าที่อื่นที่สำคัญ ได้แก่

- มีส่วนร่วมในการติดตามสอดส่องการปฏิบัติงานและความก้าวหน้าในการดำเนินงานของกระทรวง ทั้งในด้านการใช้ทรัพยากรมนุษย์และเงินงบประมาณ
- นำเสนอภาพรวมของแนวทางการควบคุมการเงินของกระทรวงและขั้นตอนวิธีการประเมินและจัดการความเสี่ยงบนฐานของประสบการณ์ที่กว้างขวางของสมาชิกคณะกรรมการ
- ให้ข้อเสนอแนะชักจูงต่อคุณภาพของกระบวนการกำหนดนโยบายของกระทรวง

สำหรับการสรรหาสมาชิกคณะกรรมการบริหารอิสระที่มีใช้ข้าราชการระดับผู้บริหารของกระทรวง เพื่อเข้าสู่คณะกรรมการบริหารกระทรวงนั้น มีแนวทางเดียวกับกระบวนการสรรหาสมาชิกคณะกรรมการทั้งหมด กล่าวคือ จะต้องได้รับแต่งตั้งจากกระบวนการสรรหาที่รอบคอบรัดกุมในระบบเปิดที่มีความโปร่งใส ผู้ที่ผ่านการสรรหาจะต้องได้รับการแต่งตั้งโดยหัวหน้าของกระทรวง ซึ่งเป็นผู้ที่สมาชิกคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งต้องแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และจากนั้นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งยังต้องผ่านการลงมติรับรองสมาชิกภาพโดยที่ประชุมคณะกรรมการบริหารทั้งหมด สำหรับในกรณีของกระทรวงที่อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐมนตรี การแต่งตั้งสมาชิกคณะกรรมการ

บริหารที่เกิดขึ้นต้องผ่านการปรึกษาหารือและได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลรับผิดชอบการบริหารราชการกระทรวงนั้นๆ เสียก่อน

การแต่งตั้งสมาชิกคณะกรรมการบริหารอิสระที่มีข้าราชการระดับผู้บริหาร ควรจะมีการจัดทำเอกสารระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบทั้งหมดของสมาชิกบุคคลนั้น รวมถึงคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหารกระทรวง อีกทั้งยังต้องกำหนดวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของสมาชิกคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง รวมถึงการกำหนดแผนงานปฐมนิเทศแก่สมาชิกคณะกรรมการที่เข้ารับตำแหน่งใหม่ ทั้งในเรื่องเกี่ยวกับระบบการบริหารงานภายในองค์กรและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบริบทแวดล้อมของรัฐบาลในภาพรวมทั้งหมดก่อนปฏิบัติหน้าที่อีกด้วย

สำหรับการทำงานของสมาชิกคณะกรรมการบริหารที่เป็นอิสระจากภาระหน้าที่การบริหารงานในกระทรวงนั้น มีความพิเศษจากการทำงานของสมาชิกคณะกรรมการบริหารโดยทั่วไป ตรงที่หัวหน้ากระทรวงจะมีการประชุมร่วมกับสมาชิกคณะกรรมการบริหารในกลุ่มที่เป็นสมาชิกอิสระที่มีได้เป็นข้าราชการระดับบริหารของกระทรวงเป็นประจำ โดยไม่มีสมาชิกคณะกรรมการที่เป็นผู้บริหารภายในกระทรวงเข้าร่วมด้วย หรือในบางกรณีสมาชิกคณะกรรมการที่มีได้เป็นข้าราชการระดับผู้บริหารของกระทรวงอาจเสนอขอจัดการประชุมหารือร่วมกับรัฐมนตรีในแต่ละช่วงเวลาของการทำงานได้โดยไม่ต้องมีสมาชิกที่เป็นผู้บริหารภายในกระทรวงเข้าร่วมด้วย เพื่อหารือเกี่ยวกับการทำงานของคณะกรรมการบริหารกระทรวงเป็นการเฉพาะ

บทบาทหน้าที่ที่สำคัญเป็นพิเศษอีกประการหนึ่งของสมาชิกคณะกรรมการอิสระที่มีได้เป็นข้าราชการระดับผู้บริหาร ก็คือการวางแผนทางสำหรับเปิดช่องทางให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในกระทรวงสามารถเสนอข้อร้องเรียนในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการได้โดยอยู่นอกเหนือจากช่องทางการร้องเรียนตามปกติภายในหน่วยงาน และนอกเหนือจากสมาชิกคณะกรรมการที่มีได้มาจากผู้บริหารแล้ว คณะกรรมการยังต้องมีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกคณะกรรมการบริหารกระทรวงโดยสรรหาจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากหน่วยงานที่สำคัญหรือจากหน่วยงานกึ่งอิสระ (NDPBs) ที่รับผิดชอบดำเนินภารกิจที่สำคัญของกระทรวงด้วย

ส่วนบทบาทในภาพรวมของคณะกรรมการบริหารกระทรวงทั้งหมด คือการทำหน้าที่ร่วมกันในฐานะผู้นำการบริหารงานในกระทรวง ประกอบด้วยหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่

- ผลักดันการขับเคลื่อนเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ในการบริหารงาน
- ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรทั้งที่เป็นเงินงบประมาณและบุคลากรเพื่อบรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน
- จัดการทรัพยากรของกระทรวง ติดตามผลการบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงาน
- กำหนดมาตรฐานและค่านิยมในการทำงานของกระทรวง

- ดูแลรักษาระบบการควบคุมและตรวจสอบความโปร่งใสให้มีประสิทธิผล (รวมถึงระบบการตรวจสอบภายใน)
- ประเมินและจัดการความเสี่ยง
- ผลักดันกระบวนการเปลี่ยนแปลง ส่งเสริมการริเริ่มนวัตกรรมการบริหารที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาสมรรถนะของกระทรวงในการให้บริการแก่ประชาชน

การทำหน้าที่แต่ละด้านดังกล่าว คณะกรรมการบริหารจะต้องมีการประชุมกันเป็นประจำเพื่อผลักดันภารกิจให้บรรลุผลสำเร็จ โดยการทำหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานและการกำหนดทิศทางเป้าหมายของหน่วยงาน สมาชิกคณะกรรมการบริหารจะต้องพิจารณาบนพื้นฐานของผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ทั้งนี้คณะกรรมการบริหารจะต้องร่วมกันกำหนดขอบข่ายประเด็นการประชุมพิจารณาที่เป็นอำนาจตัดสินใจของคณะกรรมการโดยเฉพาะอย่างเป็นทางการด้วย เช่น เรื่องใดบ้างที่สมาชิกคณะกรรมการบริหารไม่สามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นในกระทรวงตัดสินใจแทนได้

ผลการตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารในการประชุมทุกครั้ง จะต้องมีการบันทึกและจัดทำเป็นรายงานเพื่อใช้ประกอบกระบวนการจัดการภายในกระทรวง โดยสมาชิกคณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้ตัดสินใจร่วมกันว่าควรมีการเชิญบุคลากรที่เป็นสมาชิกของหน่วยงานต่างๆ ภายในกระทรวงมาเข้าร่วมการประชุมเฉพาะในบางวาระที่สำคัญหรือเชิญให้เข้าร่วมประชุมในการพิจารณาเรื่องทั้งหมดของที่ประชุมคณะกรรมการบริหาร

ในกรณีที่สมาชิกคณะกรรมการบริหารไม่สามารถหาข้อสรุปประเด็นการหารือในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของกระทรวงหรือข้อเสนอที่กำลังจะมีการตัดสินใจดำเนินการ รายละเอียดประเด็นหารือดังกล่าวจะต้องได้รับการบันทึกไว้ในรายงานการประชุมด้วย เช่น ในกรณีที่ประธานคณะกรรมการเห็นว่าจำเป็นต้องแบ่งแยกระหว่างการแสดงความคิดเห็นของสมาชิกคณะกรรมการกับความเห็นร่วมของคณะกรรมการ ประเด็นการหารือที่เป็นความคิดเห็นของสมาชิกคณะกรรมการจะต้องได้รับการบันทึกในรายงานการประชุมด้วย

หากคณะกรรมการบริหารกระทรวงตัดสินใจที่จะมอบหมายหน้าที่การพิจารณาเรื่องบางเรื่องให้คณะกรรมการ (Committee) ดำเนินการแทน คณะกรรมการชุดดังกล่าวจะต้องมีบุคคลที่เป็นสมาชิกคณะกรรมการบริหารดำรงตำแหน่งประธาน นอกจากนั้น รัฐมนตรีพิจารณาแนวทางที่ดีที่สุดสำหรับการดำเนินงานของกระทรวง เช่น รัฐมนตรีอาจดำรงตำแหน่งประธานหรือเข้าร่วมเป็นสมาชิกคณะกรรมการบริหารของกระทรวง (หรือเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการบริหารกระทรวงในฐานะที่ปรึกษาพิเศษ) หรืออาจมีการกำหนดกลไกพิเศษในการบริหารงานโดยขึ้นกับลักษณะภารกิจของกระทรวงและระดับของการมอบหมายอำนาจหน้าที่จากรัฐมนตรีให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

ทั้งนี้ ในการทำงานของคณะกรรมการบริหารกระทรวงจะต้องได้รับข้อมูลที่จำเป็นต่อการผลักดันภารกิจของคณะกรรมการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทั้งหมดภายในกระทรวง ซึ่งประกอบด้วย ข้อมูลการทำงานของหน่วยบริหารงานบริการ (Executive Agencies) และหน่วยงานบริหารกึ่งอิสระของกระทรวง (Arms' Length Bodies) ประกอบด้วย ข้อมูลด้านการจัดการบัญชีประจำเดือนที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณและทรัพยากรบุคคลตามที่ใช้จ่ายจริง รวมถึงการประมาณการรายจ่ายประจำปีและประมาณการรายรับและข้อมูลงบดุลที่สำคัญ ตลอดจนรายงานความก้าวหน้าของผลงานและผลลัพธ์ที่เป็นเป้าหมายของการปฏิบัติงาน และรายงานระบุถึงความเสี่ยงและการจัดการความเสี่ยง

เมื่อมีการปฏิบัติภารกิจครบรอบหนึ่งปี คณะกรรมการบริหารจะต้องประเมินผลการทำงานของตนเองในรอบปีหรือทุกสองปีเป็นอย่างน้อย มีเป้าหมายเพื่อทบทวนขอบเขตภารกิจ การจัดโครงสร้าง และขั้นตอนการทำงานของคณะกรรมการบริหารในช่วงที่ผ่านมาว่ามีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด โดยกระทรวงมีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารในรอบปี ประกอบด้วย รายการเรื่องที่คณะกรรมการบริหารได้พิจารณา โดยจำแนกตามประเภทของการตัดสินใจ (Type of Decision) และเรื่องที่คณะกรรมการบริหารได้มอบอำนาจการตัดสินใจให้หน่วยงานหรือบุคคลอื่นดำเนินการแทน นอกจากนี้ รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการในรอบปีจะมีการเชื่อมโยงกับภารกิจ ความรับผิดชอบ และการทำงานของคณะกรรมการที่คณะกรรมการบริหารได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานด้านต่างๆ ด้วย (Committee of the Board)

3.2.8 กลไกการควบคุมตรวจสอบภายในกระทรวง (Internal Control)

คณะกรรมการบริหารมีการวางแผนทางที่มีประสิทธิผลในการประกันการจัดการความเสี่ยง การบริหารจัดการ และการควบคุมตรวจสอบภายใน โดยคณะกรรมการจะต้องได้รับคำปรึกษาแนะนำอย่างเป็นอิสระจากคณะกรรมการตรวจสอบบัญชี มีสมาชิกคณะกรรมการที่มีได้เป็นผู้บริหารภายในกระทรวงเป็นประธาน และคณะทำงานบริการตรวจสอบบัญชีภายใน (Internal Audit Service Operating) ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ภายใต้มาตรฐานการตรวจสอบบัญชีภายในที่กำหนดโดยรัฐบาล

โดยคณะกรรมการบริหารควรมีการวางแผนการควบคุมตรวจสอบที่เหมาะสมและมีประสิทธิผล เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการประเมินและจัดการความเสี่ยง มีการกำหนดขอบเขตการแสดงความรับผิดชอบอย่างชัดเจนสำหรับการจัดการความเสี่ยง และมีการพัฒนาทักษะและให้คำชี้แนะในการจัดการความเสี่ยงแก่ผู้รับผิดชอบดำเนินการ กลไกที่สำคัญก็คือ การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบบัญชี (Audit Committee) จากสมาชิกคณะกรรมการบริหารอย่างน้อย 3 คน โดยมีสมาชิกคณะกรรมการที่มีได้เป็นข้าราชการระดับผู้บริหารของกระทรวงทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการ และสมาชิกคณะกรรมการอย่างน้อย 1 คน ต้องเป็นผู้มีประวัติการทำงานล่าสุดในด้านเกี่ยวกับการจัดการการเงิน

การแต่งตั้งคณะกรรมการการตรวจสอบบัญชีที่มีการกำหนดภารกิจหน้าที่โดยเป็นไปตามคู่มือคณะกรรมการการตรวจสอบบัญชี (Audit Committee Handbook) ในรายละเอียดเอกสารกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และการทำงานของคณะกรรมการ (Terms of Reference) ประกอบด้วย การระบุบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการบริหารได้มอบหมายให้แก่คณะกรรมการ และมีการเผยแพร่แก่สาธารณะ กระทรวงจะมีการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของคณะกรรมการเพื่อผลักดันภารกิจในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

3.2.9 หน่วยงานบริหารกึ่งอิสระของกระทรวง (Arm's Length Bodies)

หากกิจกรรมส่วนใดของกระทรวงสามารถดำเนินการโดยผ่านหน่วยงานบริหารกึ่งอิสระของกระทรวง (Arm's Length Bodies: ALBs) ประกอบด้วยหน่วยงานกึ่งอิสระ (NDPBs) และองค์การมหาชน (Public Corporations) คณะกรรมการบริหารของกระทรวงมีการวางระบบบริหารจัดการร่วมกับคณะกรรมการบริหารหน่วยงานบริหารกึ่งอิสระแต่ละชุดอย่างชัดเจน โดยกำหนดขอบเขตความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารกระทรวงและคณะกรรมการบริหารหน่วยงานดังกล่าว เพื่อส่งเสริมให้มีการปฏิบัติงานได้ในระดับสูงสุดและเป็นการควบคุมให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานดำเนินไปอย่างถูกต้องตามระเบียบกฎหมายอย่างเคร่งครัด

โดยคณะกรรมการบริหารของกระทรวงมีการจัดทำบันทึกข้อตกลงอย่างเป็นทางการระหว่างกระทรวงและหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานบริหารกึ่งอิสระ เพื่อกำหนดขอบเขตความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกันอย่างชัดเจน และข้อตกลงดังกล่าวจัดทำขึ้นอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานะทางกฎหมายของหน่วยงานและเงื่อนไขแวดล้อมการทำงานของหน่วยงานดังกล่าว นอกจากนี้ เอกสารบันทึกข้อตกลงที่จัดทำขึ้นมีการพิจารณาทบทวนและปรับปรุงให้มีความทันสมัยอยู่เสมอ รายละเอียดที่สำคัญของบันทึกข้อตกลง ประกอบด้วย การกำหนดจุดมุ่งหมายและเป้าหมายของการปฏิบัติงานร่วมกัน การกำหนดแนวทางการรายงานและการปรึกษาหารือต่อกระทรวง เพื่อให้คณะกรรมการบริหารของกระทรวงรับทราบข้อมูลการดำเนินงานของหน่วยงาน และสามารถดำเนินการติดตามสอดส่องการทำงานของหน่วยงานได้อย่างใกล้ชิด และการกำหนดกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารและเจ้าหน้าที่ระดับสูงในหน่วยงานบริหารกึ่งอิสระของกระทรวง (ALB)

กระทรวงอาจมีการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในการจัดรูปแบบความสัมพันธ์กับหน่วยงานบริหารกึ่งอิสระของกระทรวงได้ เช่น กำหนดให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงของหน่วยงานบริหารกึ่งอิสระเข้ามาเป็นสมาชิกคณะกรรมการบริหารของกระทรวงในฐานะตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการบริหารงานของกระทรวง (Stakeholders) หรืออาจเข้ามาเป็นผู้ร่วมสังเกตการณ์ในคณะกรรมการบริหารของ

กระทรวง หรือในทางกลับกันอาจกำหนดให้สมาชิกคณะกรรมการบริหารของกระทรวงเข้าไปเป็นสมาชิกคณะกรรมการบริหารของหน่วยงานบริหารกึ่งอิสระ

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับหน่วยงานบริหารกึ่งอิสระสะท้อนให้เห็นถึงการประเมินความสามารถของหน่วยงานในการจัดการกับปัจจัยเสี่ยงของหน่วยงาน ประกอบด้วย ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการและการจัดการการเงิน เป้าหมายก็เพื่อให้กระทรวงสามารถติดตามสอดส่องและเข้าไปควบคุมจัดการการบริหารของหน่วยงานบริหารกึ่งอิสระได้ในกรณีที่มีแนวโน้มจะนำไปสู่ความเสี่ยงที่สำคัญ

ในกรณีที่กระทรวงเข้าไปมีส่วนถือหุ้นในบริษัทหรือหน่วยงานบริหารกึ่งอิสระอื่นๆ ผู้บริหารกระทรวงจะต้องแบ่งแยกระหว่างบทบาทของกระทรวงในฐานะผู้ถือหุ้น กับบทบาทของกระทรวงในความสัมพันธ์กับการดำเนินกิจการของหน่วยงานดังกล่าว เช่น ในฐานะลูกค้าผู้รับบริการ ทั้งนี้เพื่อรับประกันความโปร่งใสและป้องกันการขัดกันของเป้าหมายทางนโยบายของหน่วยงานดังกล่าว และที่สำคัญ กระทรวงจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานบริหารกึ่งอิสระทั้งหมดในภาพรวม เพื่อส่งเสริมการจัดความสัมพันธ์ที่เหมาะสมต่อการทำงานร่วมกับหน่วยงานดังกล่าวต่อไป

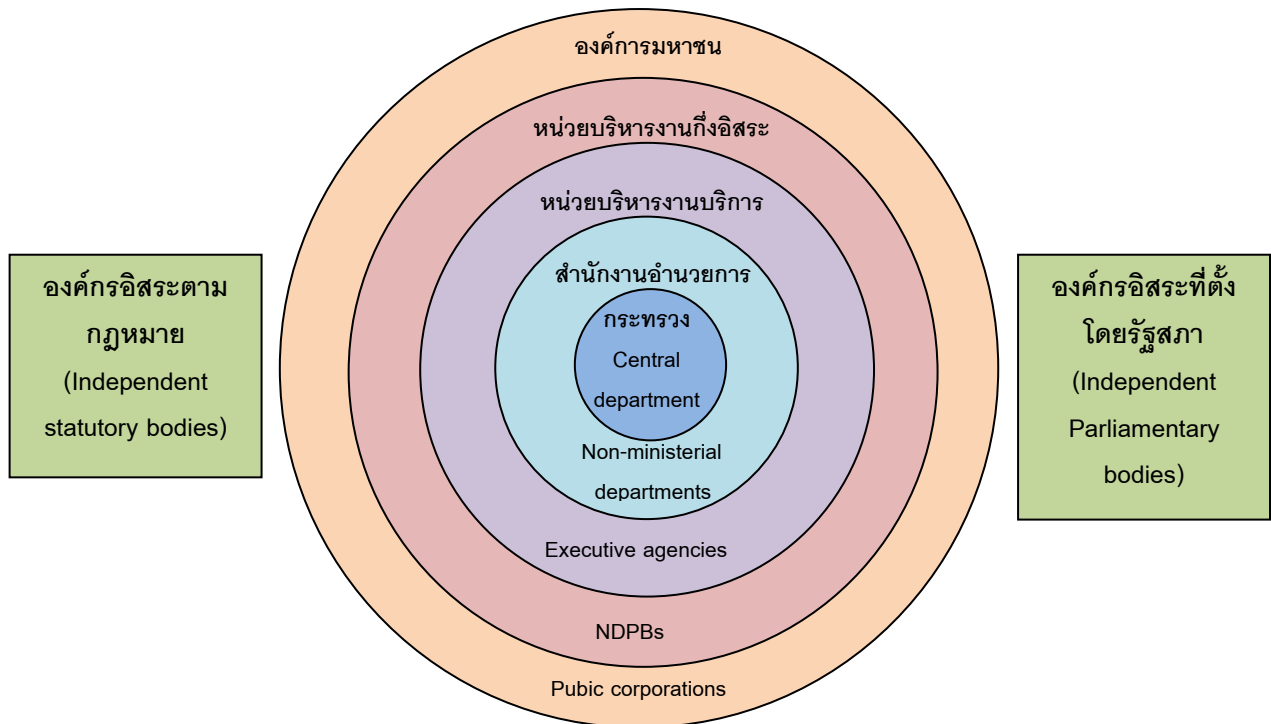
3.2.10 องค์กรในฝ่ายบริหารราชการส่วนกลางของรัฐบาลอังกฤษ

องค์กรในฝ่ายบริหารราชการส่วนกลางของรัฐบาลอังกฤษ (Departments of State and Ministers) ประกอบด้วยหน่วยงาน 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) หน่วยราชการระดับกระทรวง (Central department) (2) สำนักงานอำนาจการของฝ่ายบริหาร (Non-ministerial department) (3) หน่วยบริหารงานกึ่งอิสระ (Non-department public bodies) (4) หน่วยบริหารงานบริการ (Exectutive agencies) ดังต่อไปนี้⁴⁹

⁴⁹ Her Majesty's Government, <http://www.parliament.uk/mps/lords-and-offices/government_and_opposition/hmg.cfm> [เข้าถึงข้อมูลวันที่ 16 กันยายน 2552].

แผนภาพที่ 3.6

แสดงรูปแบบองค์กรในฝ่ายบริหารราชการส่วนกลางของรัฐบาลอังกฤษ⁵⁰



1) สำนักงานอำนวยการของฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย

- (1) สำนักงานนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Office)
- (2) สำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office)
- (3) สำนักงานประธานสภาขุนนางและประธานองคมนตรี (Office of the Leader of the House of Lords and Lord President of the Council)
- (4) สำนักงานประธานสภาสามัญ (Office of the Leader of the House of Commons)
- (5) สำนักงานสภาองคมนตรี (Privy Council Office)
- (6) สำนักงานประธานที่ปรึกษากฎหมาย (Attorney General's Office)
- (7) สำนักพระราชเลขาธิการ (HM Household)
- (8) สำนักงานที่ปรึกษาด้านกฎหมายสก๊อตแลนด์ (Office of the Advocate General for Scotland)

⁵⁰ ดัดแปลงจาก Matthew Flinders, "Public/Private: The Boundaries of the State," in *The State: Theories and Issues*, edited by Colin Hay (New York: Palgrave Macmillan, 2006), p. 227.

2) หน่วยราชการระดับกระทรวง ประกอบด้วย

- (1) กระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice)
- (2) กระทรวงวัฒนธรรม สื่อ และการกีฬา (Department for Culture, Media and Sport)
- (3) กระทรวงกิจการภายในประเทศ (Home Office)
- (4) กระทรวงสาธารณสุข (Department of Health)
- (5) กระทรวงคมนาคม (Department for Transport)
- (6) กระทรวงเยาวชน โรงเรียน และครอบครัว (Department for Children, Schools and Families)
- (7) กระทรวงนวัตกรรม มหาวิทยาลัย และทักษะ (Department for Innovation, Universities and Skills)
- (8) กระทรวงธุรกิจ วิสาหกิจ และการปฏิรูปกฎระเบียบ (Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform)
- (9) กระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหาร และกิจการชนบท (Department for Environment, Food and Rural Affairs)
- (10) กระทรวงการคลัง (HM Treasury)
- (11) กระทรวงการทำงานและค่าตอบแทน (Department for Work and Pensions)
- (12) กระทรวงการพัฒนาระหว่างประเทศ (Department for International Development)
- (13) กระทรวงความมั่นคง (Ministry of Defence)
- (14) กระทรวงชุมชนและการปกครองส่วนท้องถิ่น (Department for Communities and Local Government)
- (15) กระทรวงพลังงานและการเปลี่ยนแปลงของสภาวะอากาศ (Department for Energy and Climate Change)
- (16) สำนักงานกิจการไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland Office)
- (17) สำนักงานความเท่าเทียมทางการปกครอง (Government Equalities Office)
- (18) สำนักงานกิจการเวลส์ (Wales Office)
- (19) สำนักงานกิจการสกอตแลนด์ (Scotland Office)
- (20) สำนักงานการต่างประเทศและเครือจักรภพ (Foreign and Commonwealth Office)
- (21) สำนักงานกิจการภูมิภาค (Regional Affairs)

3) หน่วยบริหารงานกึ่งอิสระ (Non-department public bodies)

หน่วยบริหารงานกึ่งอิสระ (NDPB) มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ‘quango’ เป็นองค์กรของรัฐในระดับชาติและระดับภูมิภาค ดำเนินงานโดยเป็นเอกเทศจากการควบคุมบังคับบัญชาของรัฐมนตรีนับว่าการกระทรวงที่เป็นเจ้าของภารกิจซึ่งหน่วยบริหารงานกึ่งอิสระรับผิดชอบดำเนินการอยู่ หน่วยบริหารงานกึ่งอิสระส่วนใหญ่ดำเนินการหลัก จำแนกได้ 2 ประเภท ได้แก่ หน่วยงานบริหารกึ่งอิสระที่ทำหน้าที่ในเชิงการบริหาร (Executive NDPBs) มีภารกิจหลักในการบริหารกิจการของรัฐ และบริหารงานในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นภารกิจในเชิงพาณิชย์ (Commercial function) และภารกิจในด้านการกำกับกำกับการบังคับใช้ระเบียบกฎหมาย (Regulatory function) ส่วนอีกประเภทหนึ่งคือ หน่วยบริหารงานกึ่งอิสระที่ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา (Advisory NDPBs) มีภารกิจหลักในการจัดทำข้อเสนอแนะและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการแก่รัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เป็นเจ้าของภารกิจ ปัจจุบันมีหน่วยบริหารงานกึ่งอิสระที่ตั้งขึ้นโดยกระทรวงต่างๆ รวมทั้งสิ้นกว่า 800 หน่วยงาน (สามารถดูรายชื่อหน่วยบริหารงานกึ่งอิสระในแต่ละกระทรวงได้จากภาคผนวก)

4) หน่วยบริหารงานบริการของกระทรวง (Executive agencies)

หน่วยบริหารงานบริการ เป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่จัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะของรัฐแก่ประชาชน โดยหน่วยบริหารงานบริการถูกตั้งขึ้นโดยกระทรวงต่างๆ เพื่อรับมอบหมายภารกิจหน้าที่ด้านการจัดบริการในความรับผิดชอบของกระทรวงโดยเฉพาะ ในกรณีที่กระทรวงดังกล่าวได้มีการทบทวนภารกิจในความรับผิดชอบแล้วพบว่าภารกิจดังกล่าวไม่สามารถยุบเลิกไปได้ (Abolition) ไม่สามารถแปรรูปให้เอกชนดำเนินการได้ (Privatization) ไม่สามารถจ้างเหมาผู้จัดบริการภายนอก (Contracting-out) รวมถึงไม่สามารถยุบรวมเข้ากับภารกิจของหน่วยงานอื่นได้ (Merger) ดังนั้น แนวทางการปรับปรุงระบบการบริหารงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นจึงต้องอาศัยการจัดตั้งองค์กรบริหารงานบริการที่มีความคล่องตัวขึ้นมามีอำนาจแทนหน่วยราชการ

ตัวอย่างเช่น กระทรวงการทำงานและค่าตอบแทน ได้จัดตั้งหน่วยบริหารงานบริการที่ชื่อ “Jobcentre Plus” ขึ้นมาเพื่อบริหารงานบริการด้านการจัดหางานของกระทรวง ด้วยเหตุผลเรื่องความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการบริหารงาน เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้บริหารงานโดยผู้บริหารสูงสุด (Chief executive) ที่มีความเป็นมืออาชีพ รับผิดชอบการบริหารจัดการภารกิจปฏิบัติการประจำวันของหน่วยงานเพียงอย่างเดียว และแสดงความรับผิดชอบขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าของภารกิจ นอกจากนี้ ยังรวมถึงหน่วยบริหารงานบริการที่มีลักษณะการดำเนินการในเชิงพาณิชย์หรือสามารถสร้างรายได้หลักจากการจัดบริการด้วย เช่น การจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต่างๆ และองค์การมหาชน (Public Corporation) ซึ่งเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐบาลที่รายได้ของหน่วยงานมากกว่าร้อยละ 50 มีที่มาจากการจำหน่ายสินค้าและบริการ

ปัจจุบันมีหน่วยบริหารงานบริการที่ดำเนินภารกิจในกระทรวงต่างๆ รวมทั้งสิ้น 127 หน่วยงาน (สำหรับรายชื่อหน่วยบริหารงานบริการที่มีการจัดตั้งขึ้นในแต่ละกระทรวงสามารถพิจารณาได้จากภาคผนวก)

3.3 ประเทศออสเตรเลีย

ภายหลังได้รับเอกราชจากประเทศสหราชอาณาจักรในปี ค.ศ. 1901 รัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลียมีการจัดโครงสร้างระบบการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ (Federal System of Government) มีการแบ่งแยกอำนาจการปกครองและการบริหารของประเทศระหว่างรัฐบาลสหพันธรัฐ (Commonwealth) กับรัฐบาลมลรัฐ (States) ทั้ง 6 มลรัฐ⁵¹ รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลกลางมีขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย (Legislative Power) ครอบคลุมภารกิจการบริหารประเทศในด้านที่สำคัญ คือ การจัดเก็บภาษี การป้องกันประเทศ การดำเนินกิจการต่างประเทศ และการจัดระบบบริการไปรษณีย์ และการจัดระบบบริการโทรคมนาคม ส่วนรัฐบาลมลรัฐมีอำนาจตามกฎหมายในการบริหารภารกิจในเขตพื้นที่ปกครองของตนเอง ภารกิจสำคัญได้แก่ กิจการตำรวจ โรงพยาบาล การศึกษา ขนส่งมวลชน สาธารณะ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การแบ่งเขตอำนาจทางกฎหมายในการบริหารภารกิจตามความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางและมลรัฐดังกล่าวมิได้แบ่งแยกอย่างเด็ดขาด เนื่องจากรัฐธรรมนูญออสเตรเลียยังได้กำหนดเงื่อนไขในบางกรณีที่เปิดช่องให้รัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐสามารถอ้างสิทธิในการบัญญัติกฎหมายเพื่อบริหารภารกิจในด้านเดียวกันได้

สำหรับอำนาจหน้าที่การบริหารภารกิจของรัฐบาลกลางนั้น อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลทั้งหมดที่ตั้งกักอยู่ในกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ฝ่ายบริหารประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกสภานิติบัญญัติ ซึ่งได้รับเลือกเป็นรัฐมนตรีเพื่อรับผิดชอบภารกิจของรัฐบาลเฉพาะแต่ละเรื่องไป (Portfolio) อย่างไรก็ตาม การกำหนดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งรวมถึงนายกรัฐมนตรี มิได้มีบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด บทบาทหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีออสเตรเลียจึงเป็นสิ่งที่ได้รับการ

⁵¹ ประกอบด้วย นิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) ควีนส์แลนด์ (Queensland) เซาท์ออสเตรเลีย (South Australia) แทสมาเนีย (Tasmania) วิกตอเรีย (Victoria) และเวสเทิร์นออสเตรเลีย (Western Australia) มลรัฐทั้งหมดต่างมีรัฐธรรมนูญของตนเอง (State Constitution) มีการแบ่งแยกอำนาจการปกครองของรัฐออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ในรูปแบบเดียวกับรัฐบาลกลาง รัฐสภามลรัฐมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายเฉพาะในเรื่องที่มีได้อยู่ในอำนาจการควบคุมดูแลของรัฐบาลกลาง แต่ในกรณีที่เป็นเรื่องซึ่งคาบเกี่ยวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของทั้งรัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลกลาง และมีความขัดกันของกฎหมาย รัฐธรรมนูญออสเตรเลียระบุให้กฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลมลรัฐต้องยึดหลักการของกฎหมายรัฐบาลกลางเป็นสำคัญ.

ยอมรับสืบทอดกันมาในฐานะหลักธรรมเนียมปฏิบัติของฝ่ายบริหาร มากกว่าเป็นบทบาทที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ

การแต่งตั้งรัฐมนตรีเพื่อรับผิดชอบภารกิจของรัฐบาลในแต่ละด้าน กระทำโดยผู้ว่าการสหพันธรัฐ (Governor-General) ซึ่งใช้อำนาจการบริหารในการจัดสรรความรับผิดชอบงานบริหารแก่สมาชิกคณะรัฐมนตรีและจัดตั้งกระทรวงต่างๆ ของรัฐ โดยผ่านระเบียบว่าด้วยการจัดระบบบริหารราชการ ค.ศ. 2008 (Administrative Arrangement Order) ระเบียบฉบับดังกล่าวได้กำหนดกรอบความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง (Matters dealt with by the Department) รวมถึงรายชื่อกฎหมายฉบับต่างๆ ที่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบภารกิจการบริหารแต่ละกระทรวงอย่างชัดเจน (Legislation Administrated by the Minister)

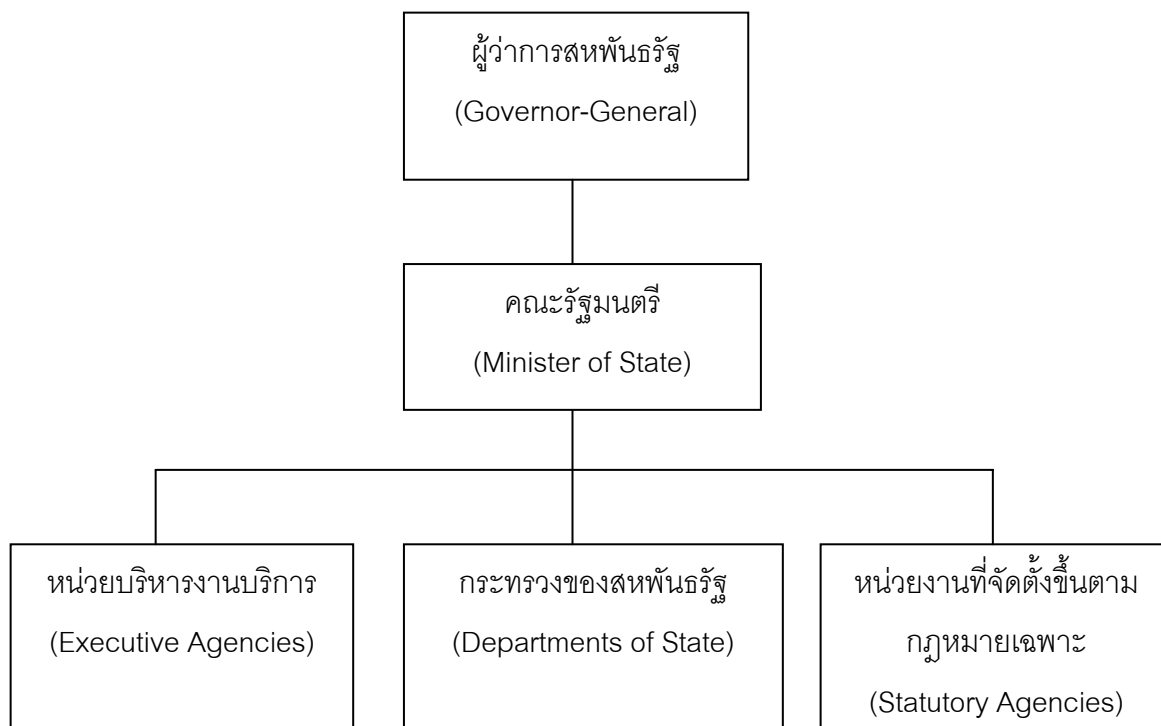
3.3.1 การจัดโครงสร้างองค์กรในฝ่ายบริหาร

องค์กรในฝ่ายบริหารของรัฐบาลออสเตรเลีย ประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐ 3 ประเภท⁵² ได้แก่ **หนึ่ง** กระทรวงของสหพันธรัฐ (Departments of State) เป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีการจัดโครงสร้างการบริหารและอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการจัดบริการสาธารณะ ค.ศ. 1999 (Public Service Act 1999) **สอง** หน่วยบริหารงานบริการ (Executive Agencies) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดบริการสาธารณะ ค.ศ. 1999 (Public Service Act 1999) และ**สาม** หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ (Statutory Agencies) ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดบริการสาธารณะ (Public Service Act 1999)

⁵² Department of Finance and Administration, "Governance Arrangement for Australian Government Bodies," Financial Management Reference Material No.2(August 2005): 52.

แผนภาพที่ 3.7

แสดงการจัดโครงสร้างองค์กรในฝ่ายบริหารของรัฐบาลออสเตรเลีย



3.3.2 กระทรวงของสหพันธรัฐ (Departments of State)

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญออสเตรเลีย หากรัฐบาลเห็นว่ามีจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรบริหารงานของรัฐบาลขึ้นมาใหม่ การพิจารณาถึงแนวทางการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวจำเป็นต้องคำนึงถึงบทบาทของรัฐมนตรีว่าการ (Minister of State) และบทบาทของกระทรวงต่างๆ (Department of State) เป็นสำคัญ กล่าวคือ ในบทที่ 2 และส่วนที่ 64 ของรัฐธรรมนูญออสเตรเลีย (Chapter II and Section 64 of the Australia Constitution) ได้ระบุเกี่ยวกับองค์กรฝ่ายบริหารของรัฐบาล รัฐมนตรีว่าการ และกระทรวงต่างๆ กำหนดให้ผู้ว่าการสหพันธรัฐ (Governor-General) สามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้บริหารกระทรวงได้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้บริหารดังกล่าวมีหน้าที่ปฏิบัติงานตามคำบังคับบัญชาของผู้ว่าการสหพันธรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้บริหารที่ได้รับการแต่งตั้งยังอาจดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาฝ่ายบริหารแห่งสหพันธรัฐ (Federal Executive Council) หรืออาจดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการของสหพันธรัฐ (Minister of State) ทั้งนี้ การใช้อำนาจแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีโดยผู้ว่าการสหพันธรัฐ ต้องเป็นการแต่งตั้งโดยได้รับคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรี (Prime Minister)

นอกจากนั้น ระเบียบว่าด้วยการจัดระบบการบริหารราชการ ค.ศ. 2008 (Administrative Arrangement Order 2008) ยังได้ระบุให้ผู้ว่าการสหพันธรัฐทำหน้าที่กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ

และอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีแต่ละคน (Portfolio) และภารกิจของแต่ละกระทรวง รัฐมนตรีคนเดียวอาจทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการบริหารราชการควบหลายกระทรวงในเวลาเดียวกัน รวมถึงการกำหนดด้วยว่ารัฐมนตรีแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบการบริหารงานภายใต้กฎหมายฉบับใดบ้าง สำหรับการจัดตั้งส่วนราชการระดับกระทรวงตามกฎหมายว่าด้วยการจัดบริการสาธารณะ (Public Service Act) เป็นอำนาจของผู้ว่าการสหพันธรัฐเช่นเดียวกัน สำหรับส่วนราชการระดับกระทรวง (Department) ที่จัดตั้งโดยอำนาจของผู้ว่าการสหพันธรัฐ หมายความว่าเฉพาะกระทรวงภายใต้การบริหารของคณะรัฐมนตรี (Department of State) ซึ่งไม่รวมส่วนราชการระดับกระทรวงในลักษณะอื่นๆ ได้แก่ หน่วยบริหารงานบริการ (Executive Agency) ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดบริการสาธารณะ หน่วยบริหารงานที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ (Statutory Agency) และส่วนราชการระดับกระทรวงในสังกัดรัฐสภา (Parliamentary Department) ตามกฎหมายว่าด้วยการบริการของรัฐสภา (Parliamentary Service Act 1999)⁵³

ในส่วนที่ 57 ของกฎหมายว่าด้วยการจัดบริการสาธารณะ (Section 57 of the Public Service Act) กำหนดให้เมื่อผู้ว่าการสหพันธรัฐมีคำสั่งจัดตั้งกระทรวงใหม่ขึ้นมาแล้ว ต้องมีการจัดตั้งสำนักงานเลขานุการ (Office of Secretary) ประจำกระทรวงขึ้นพร้อมกันด้วย ให้เลขานุการของกระทรวงมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการภายในกระทรวง ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีผู้ดูแลรับผิดชอบการบริหารกระทรวงดังกล่าว อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยการจัดบริการสาธารณะออสเตรเลีย (Australia Public Service) ได้ระบุขอบเขตจำกัดในการใช้อำนาจสั่งการของรัฐมนตรีในการจัดการภายในกระทรวง โดยให้เลขานุการกระทรวงมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการตัดสินใจแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงาน (Agency Heads) และพนักงานจ้างในตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง (Senior Executive Service Employees)⁵⁴

3.3.3 หน่วยบริหารงานบริการ (Executive Agencies)

หน่วยบริหารงานบริการเป็นหน่วยงานภาครัฐในฝ่ายบริหารอีกกลุ่มหนึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดบริการสาธารณะ (Public Service Act) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่แยกจากการบริหารราชการของกระทรวง เพื่อเป้าหมายในด้านการบริหารบุคลากร การรายงาน (Reporting) และการแสดงความรับผิดชอบต่อการทำงาน (Accountability) การบริหารภารกิจของหน่วยงานกลุ่มนี้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าสำนักงาน (Agency Head) ดูแลรับผิดชอบภารกิจที่เป็นส่วนหนึ่งในการกิจการบริหารของกระทรวงภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐมนตรี การจัดโครงสร้างของหน่วย

⁵³ *Ibid.*, p. 52.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 53.

บริหารงานบริการมีระดับความเป็นอิสระ (Independence) จากการจัดการของกระทรวงที่เป็นเจ้าของภารกิจของหน่วยงานดังกล่าวมากน้อยต่างกันไปตามความเหมาะสมของการทำงาน

สำหรับเกณฑ์การพิจารณาถึงรูปแบบการจัดโครงสร้างของหน่วยบริหารงานบริการ ประกอบด้วยเงื่อนไขในลักษณะต่างๆ ดังต่อไปนี้⁵⁵

- หากภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานเป็นภารกิจที่ตัดแยกข้ามระหว่างกระทรวง ให้จัดกลุ่มภารกิจดังกล่าวให้เหมาะสม เพื่อจัดตั้งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง
- ในกรณีที่ต้องการให้กระทรวงที่มีภารกิจหลักในเชิงนโยบายสามารถบริหารงานนโยบายได้อย่างเต็มที่ อาจจำเป็นต้องแยกภารกิจการจัดบริการ (Service Delivery Functions) ที่มีความสำคัญออกมาอยู่ภายใต้การบริหารของหน่วยบริหารงานบริการ
- ในกรณีที่ภารกิจที่ต้องการความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ หน่วยบริหารงานบริการที่แยกออกมาจากกระทรวงที่เป็นเจ้าของภารกิจ อาจบริหารงานโดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณช่วยเหลือจากกระทรวงดังกล่าว (Sponsorship) หรืออาจได้รับงบประมาณจากแหล่งรายได้อื่นภายนอกกระทรวง (External Funding)
- การแยกหน่วยงานออกมาจากกระทรวง อาจเป็นไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐบาลในภาพรวม หรือเพื่อความคล่องตัวในการประสานการบริหารภารกิจร่วมกับรัฐบาลมลรัฐ

การจัดตั้งหน่วยบริหารงานบริการเป็นอำนาจของผู้ว่าการสหพันธรัฐ โดยผ่านการออกระเบียบของผู้ว่าการสหพันธรัฐ (Order of the Governor-General) ซึ่งผู้ว่าการรัฐสามารถออกคำสั่งให้มีการจัดตั้งหรือยกเลิกหน่วยงาน กำหนดชื่อหน่วยงานและตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงาน กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบต่อรัฐมนตรี และระบุภารกิจของหน่วยงาน ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยการจัดบริการสาธารณะกำหนดให้หัวหน้าหน่วยบริหารงานบริการต้องรับผิดชอบการรายงานขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีผู้ได้รับมอบหมายให้ดูแลหน่วยงานดังกล่าว (Agency Minister)

หัวหน้าหน่วยบริหารงานบริการมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการภายในหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีที่เป็นเจ้าภาพดูแลภารกิจของหน่วยงาน รวมถึงทำหน้าที่สนับสนุนช่วยเหลือแก่รัฐมนตรีผู้ดูแลหน่วยงาน (Agency Minister) ในการแถลงการรายงานผลการบริหารและการปฏิบัติงานตามภารกิจของหน่วยงานต่อรัฐสภา โดยหัวหน้าหน่วยบริหารงานบริการต้องปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบรายงานชี้แจงผลการบริหารงานทั้งต่อรัฐบาล รัฐสภา และสาธารณชน ในลักษณะเดียวกับการแสดงความรับผิดชอบรายงานผลการบริหารงานของเลขานุการกระทรวง (Secretary of a Department) ภายหลังสิ้นสุดปีงบประมาณ หัวหน้าหน่วยบริหารงานบริการมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานผลการดำเนิน

⁵⁵ Ibid., p. 54.

กิจกรรมของหน่วยงานเสนอต่อรัฐมนตรีผู้ดูแลหน่วยงาน (Agency Minister) เพื่อนำเสนอรายงานดังกล่าวต่อรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีเลขานุการกระทรวงที่เป็นเจ้าของภารกิจของหน่วยบริหารงานบริการ อาจมีบทบาทในการควบคุมดูแลการบริหารงานของหน่วยงานดังกล่าวได้ เช่นในกรณีที่ยังไม่มี การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานดังกล่าว เลขานุการกระทรวงอาจจำเป็นต้องทำหน้าที่ รายงานการบริหารงานต่อรัฐมนตรีผู้ดูแลหน่วยงานแทนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานแล้วเสร็จ หน่วยบริหารงานบริการของรัฐบาลออสเตรเลีย ได้แก่ สำนักงานอุตุนิยมวิทยา (Bureau of Meteorology) หอจดหมายเหตุแห่งชาติออสเตรเลีย (National Archives of Australia) สำนักงานจัดการทรัพย์สินและ การล้มละลายแห่งออสเตรเลีย (Insolvency and Trustee Service Australia) และ Crim Trac Agency

3.3.4 หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ (Statutory Agencies)

หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ จัดเป็นส่วนราชการระดับกระทรวงอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการบริหารงานสาธารณะเฉพาะด้านตามที่บัญญัติของกฎหมาย กำหนดให้รัฐบาลต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติการกิจดังกล่าว จัดเป็นส่วนราชการระดับกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นโดยอำนาจของรัฐสภา (Parliamentary Department) เนื่องจากการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินภารกิจในความรับผิดชอบของหน่วยงานจำเป็นต้องได้รับการเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนทุกครั้ง

แม้ว่าหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะมีสถานะเทียบเท่าส่วนราชการระดับกระทรวง แต่ถือเป็นหน่วยงานภาครัฐอีกกลุ่มหนึ่งที่แยกจากกระทรวงหลักของรัฐบาล (Department of State) อำนาจหน้าที่ในการบริหารการจ้างบุคลากรอยู่ภายใต้บทบาทของหัวหน้าหน่วยงาน โดยขอบเขต ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าหน่วยงานถูกกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน ตัวอย่าง หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่สำคัญ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการจัดบริการสาธารณะ (Public Service Commissioner) เป็นต้น

หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ ประกอบด้วย

- 1) สำนักงานสถิติแห่งออสเตรเลีย (Australian Bureau of Statistics)
- 2) สำนักงานคณะกรรมการไฟฟ้าแห่งออสเตรเลีย (Australian Electoral Commission)
- 3) สำนักงานคณะกรรมการภาพยนตร์แห่งออสเตรเลีย (Australian Film Commission)
- 4) สถาบันครอบครัวศึกษาแห่งออสเตรเลีย (Australian Institute of Family Studies)
- 5) สถาบันสุขภาพและสวัสดิภาพแห่งออสเตรเลีย (Australian Institute of Health and Welfare)

- 6) สำนักงานคณะกรรมการการลงทุนและความมั่นคงแห่งออสเตรเลีย (Australian Securities and Investments Commission)
- 7) Comcare
- 8) สำนักงานคณะกรรมการที่ปรึกษาการตลาดและบริษัท (Corporations and Markets Advisory Committee)
- 9) สภาพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Protection Council: NEPC)
- 10) หน่วยบริการภาครัฐ (Service Corporation)
- 11) สำนักงานคณะกรรมการขนส่งคมนาคมแห่งชาติ (National Transport Commission)
- 12) สำนักงานประเมินผลแห่งชาติ (Office of National Assessments)
- 13) สำนักงานสหพันธรัฐ (Office of the Commonwealth)
- 14) สำนักงานผู้อำนวยการฟ้องร้องเอาผิดทางอาญาที่ก่อความเสียหายต่อสาธารณะ (Director of Public Prosecutions)

3.4 การศึกษาเปรียบเทียบการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในกระทรวงของแต่ละประเทศ

หากพิจารณาโครงสร้างการจัดรูปแบบองค์กรในฝ่ายบริหารของประเทศกรณีศึกษา จะพบว่ารัฐบาลอังกฤษมีรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรในฝ่ายบริหารในลักษณะที่ค่อนข้างแตกต่างจากกรณีรัฐบาลสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย เนื่องจากประเทศอังกฤษมีโครงสร้างการปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) ซึ่งรัฐบาลเป็นองค์กรแกนหลักในศูนย์กลางการบริหารราชการทั้งหมดของประเทศ ส่งผลให้ส่วนราชการระดับกระทรวงเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการดูแลรับผิดชอบการบริหารภารกิจภายใต้ต้นนโยบายการบริหารประเทศในแต่ละด้านของรัฐบาล ในขณะที่อีกสองกรณีมีโครงสร้างการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ (Federalism) ด้วยเหตุนี้ ส่วนราชการระดับกระทรวงของรัฐบาลอังกฤษจึงมีขอบเขตภารกิจในความรับผิดชอบที่กว้างขวาง ทั้งในภารกิจด้านการบริหารนโยบาย (Policy Function) ควบคู่ไปกับการปฏิบัติงานการให้บริการสาธารณะ (Service Delivery Function) ในขณะที่กรณีประเทศสหรัฐอเมริกามีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีภารกิจบริหารนโยบายหลักของรัฐบาลขึ้นเป็นการเฉพาะภายใต้การกำกับดูแลของประธานาธิบดี โดยกระทรวงมีบทบาทหลักในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ส่วนในกรณีของกระทรวงในประเทศออสเตรเลียแม้ว่าจะมีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ แต่การจัดโครงสร้างรูปแบบการบริหารงานระดับกระทรวงกลับมีความใกล้เคียงกับกระทรวงของประเทศอังกฤษ นั่นคือการที่กระทรวงมีขอบเขตภารกิจหลักทั้งด้านการบริหารนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติไปพร้อมกัน

ลักษณะของขอบเขตภารกิจดังกล่าวเป็นผลให้การจัดโครงสร้างภายในส่วนราชการระดับกระทรวงของประเทศอังกฤษ ประกอบด้วย หน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารทั่วไปและการบริหารนโยบายในรูปของสำนักงานสนับสนุนการบริหารงาน (Support Office) และสำนักงานบริการบางส่วนที่ตั้งอยู่ภายในสำนักงานที่ทำการกระทรวงในส่วนกลาง ปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมดูแลของปลัดกระทรวงและรัฐมนตรี และสำนักงานที่ทำหน้าที่ด้านการปฏิบัติการในรูปของหน่วยบริหารงานบริการ (Executive Agency) ซึ่งตั้งปฏิบัติงานตามภารกิจของกระทรวงในระดับพื้นที่ทั่วประเทศ โดยมีผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive) เป็นหัวหน้าหน่วยงานและมีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณและบุคลากรของหน่วยงานในระดับหนึ่ง แต่ยังคงต้องรายงานและรับผิดชอบตรงต่อกระทรวงต้นสังกัด เนื่องจากเป็นหน่วยงานภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวง

ในขณะที่กรณีประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนราชการระดับกระทรวงมีสถานะเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติการกิจด้านการบริหารงานบริการ (Executive Agency) โดยเฉพาะ เนื่องจากภารกิจการบริหารนโยบายที่สำคัญจะถูกแยกไปอยู่ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานในกลุ่มสำนักงานบริหารของประธานาธิบดี (Executive Office of the President) สำหรับการจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในกระทรวงของสหรัฐอเมริกามีลักษณะคล้ายกับของประเทศอังกฤษตรงที่มีการจัดกลุ่มสำนักงานภายในกระทรวงออกเป็นสำนักงานสนับสนุนการบริหารงานทั่วไป (Office) มีภารกิจด้านการบริหารและวิชาการ และสำนักงานบริหารงานบริการ (Executive Agency) มีภารกิจด้านการปฏิบัติการ เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกา มีรูปแบบการปกครองในระบบประธานาธิบดี กระทรวงต่างๆ จึงมีหน้าที่สำคัญในฐานะกลไกการนำนโยบายของประธานาธิบดีไปสู่การปฏิบัติและเป็นองค์กรในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศเป็นหลัก ต่างจากกรณีของประเทศอังกฤษซึ่งมีรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา และอำนาจฝ่ายบริหารเป็นการใช้อำนาจร่วมกันของคณะรัฐมนตรี (Cabinet) เป็นผลให้กระทรวงของรัฐบาลอังกฤษมีบทบาทในฐานะหน่วยริเริ่มนโยบายของรัฐบาล นอกเหนือจากการนำนโยบายไปปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมาย

ในกรณีของประเทศออสเตรเลีย แม้ว่าโดยรูปแบบการจัดโครงสร้างทางการปกครองอยู่ในระบอบสหพันธรัฐ แต่การจัดโครงสร้างการบริหารราชการในฝ่ายบริหารของรัฐบาลออสเตรเลียนั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกับกระทรวงของรัฐบาลอังกฤษ มากกว่าการมีรูปแบบใกล้เคียงกับกรณีประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ส่วนราชการระดับกระทรวงของรัฐบาลออสเตรเลียนำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการบริหารภารกิจแต่ละด้านของรัฐบาล ซึ่งการจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในกระทรวงประกอบด้วยหน่วยงานทั้งทางด้านการบริหารนโยบายและวิชาการ และหน่วยงานปฏิบัติการรวมอยู่ด้วยกัน โดยมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในกระทรวงออกเป็นกลุ่มภารกิจ (Group) อยู่ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบภารกิจเฉพาะด้าน ในทำนองเดียวกับระบบคณะรัฐมนตรีใน

ประเทศอังกฤษ แต่ทว่าคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลออสเตรเลียมิได้เป็นองค์กรการตัดสินใจในฝ่ายบริหาร หากเป็นเพียงผู้ช่วยของผู้ว่าการสหพันธรัฐในการนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ

ลักษณะที่แตกต่างกันที่ชัดเจนระหว่างการจัดรูปแบบหน่วยงานภายในกระทรวงของรัฐบาล ในกรณีศึกษาทั้งสามคือ การจัดรูปแบบหน่วยบริหารงานบริการ (Executive Agency) ในลักษณะที่ต่างกันไป โดยกรณีประเทศอังกฤษ หน่วยบริหารงานบริการถือเป็นหน่วยงานภายใต้การบริหารราชการของกระทรวง แต่มีการให้ความเป็นอิสระในการบริหารงานปฏิบัติการเพื่อความคล่องตัวในการบริหารภารกิจ ในขณะที่กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา หน่วยบริหารงานบริการจัดเป็นกลุ่มหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจด้านการนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นการจัดกลุ่มหน่วยงานแยกต่างหากจากหน่วยงานบริหารนโยบายที่อยู่ภายในกลุ่มสำนักงานบริหารของประธานาธิบดี ในขณะที่กรณีของประเทศออสเตรเลีย หน่วยบริหารงานบริการถือเป็นหน่วยงานภาครัฐอีกกลุ่มหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นโดยแยกจากกระทรวงเพื่อความคล่องตัวและเป็นอิสระในการบริหารภารกิจเฉพาะ ซึ่งเป็นการจัดตั้งโดยอำนาจของผู้ว่าการสหพันธรัฐผ่านการออกระเบียบของผู้ว่าการสหพันธรัฐ (Order of the Governor-General) ต่างจากกรณีของประเทศไทย ซึ่งการจัดตั้งหน่วยงานบริหารงานบริการเป็นเพียงการจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในกระทรวงภายใต้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

ส่วนลักษณะร่วมของการจัดรูปแบบหน่วยงานฝ่ายบริหารของรัฐบาลในประเทศกรณีศึกษาทั้งสามคือ การจัดตั้งหน่วยงานบริหารงานภาครัฐที่มีความเป็นอิสระจากระบบบริหารราชการของกระทรวงในรูปแบบต่างๆ กล่าวคือ ในกรณีของประเทศไทยปรากฏในรูปหน่วยงานของรัฐที่มีได้อยู่ภายใต้การบริหารงานของกระทรวง (Non-department Public Bodies) ประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐรูปแบบต่างๆ ได้แก่ องค์การมหาชน (Public Corporations) องค์การอิสระทำหน้าที่กำกับควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมาย (Independent Regulatory Bodies) และองค์กรของรัฐอื่นๆ ที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐมนตรี กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ปรากฏในรูปขององค์กรบริหารอิสระของรัฐ (Independent Establishments and Government Corporations) องค์กรกึ่งราชการ (Quasi-Official Agencies) ส่วนกรณีประเทศออสเตรเลียปรากฏในรูปของหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ (Statutory Agencies)

ตารางที่ 3.1

เปรียบเทียบการจัดรูปแบบหน่วยงานภาครัฐในฝ่ายบริหารของประเทศกรีนีเซีย

ประเทศ	ส่วนราชการระดับกระทรวง	หน่วยงานภาครัฐที่ไม่อยู่ภายใต้กระทรวง
อังกฤษ	กระทรวง (Government Departments)	• หน่วยงานของรัฐที่มีได้อยู่ภายใต้การบริหารงานของกระทรวง (Non-department Public Bodies) • องค์การมหาชน (Public Corporations) • องค์การอิสระทำหน้าที่กำกับควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมาย (Independent Regulatory Bodies)
สหรัฐอเมริกา	กระทรวง (Departments)	• สำนักงานบริหารของประธานาธิบดี (Executive Office of the President) • องค์การบริหารอิสระของรัฐ (Independent Establishments and Government Corporations) • องค์การกึ่งราชการ (Quasi-Official Agencies)
ออสเตรเลีย	กระทรวงของสหพันธรัฐ (Departments of State)	• หน่วยบริหารงานบริการ (Executive Agencies) • หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ (Statutory Agencies)

หากศึกษาเปรียบเทียบการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในกระทรวงของประเทศกรีนีเซียทั้ง 3 ประเทศ พบว่า การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในกระทรวงของประเทศกรีนีเซียมีลักษณะร่วมกันที่สำคัญ กล่าวคือ การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในกระทรวง มีการจัดกลุ่มหน่วยงานระดับรองจากกระทรวง (อาจเทียบได้กับหน่วยงานในระดับกรมของประเทศไทย) ออกเป็นกลุ่มสำนักงาน ตามเกณฑ์การจัดกลุ่มใน 2 ลักษณะ ได้แก่ การจัดกลุ่มสำนักงานตามภารกิจหน้าที่ (Core Function) และการจัดกลุ่มสำนักงานตามพันธกิจแต่ละด้านของกระทรวง (Mission) โดยประเทศสหรัฐอเมริกามีการจัดกลุ่มสำนักงานภายในกระทรวงในลักษณะของกลุ่มตามภารกิจหน้าที่ ส่วนประเทศอังกฤษมีการจัดกลุ่มสำนักงานภายในกระทรวงทั้งที่เป็นกลุ่มตามภารกิจหน้าที่ และกลุ่มพันธกิจ ซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละกระทรวง ส่วนกรณีของประเทศออสเตรเลียมีเพียงการจัดกลุ่มสำนักงานตามกลุ่มพันธกิจ

ตารางที่ 3.2

การจัดกลุ่มสำนักงานภายในของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย

การจัดกลุ่มสำนักงาน ภายใน	ประเทศ		
	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ออสเตรเลีย
การจัดกลุ่มสำนักงาน ตามภารกิจหน้าที่ (Core Function)	(กรณีตัวอย่าง กระทรวงเกษตร) - สำนักงานบริหารทั่วไป (Office) - หน่วยบริหารงานบริการ (Agency) - สำนักงานบริหารแผนงาน (Program Offices) - สำนักงานปฏิบัติการ (Operations Offices) - สำนักงานสนับสนุน (Support Offices) - สำนักบริหารภารกิจ (Bureau)	(กรณีตัวอย่างกระทรวง กิจการภายในประเทศ) - กลุ่มงานจัดบริการ (Delivery Groups) - กลุ่มหน่วยบริหารงาน บริการ (Delivery Agencies) - กลุ่มหน่วยงานจัดบริการ ร่วม (Delivery Partners)	(ไม่ปรากฏ)
การจัดกลุ่มสำนักงาน ตามพันธกิจ (Mission)	(ไม่ปรากฏ)	(กรณีตัวอย่าง กระทรวงคมนาคม) - กลุ่มสำนักงานบริหาร ทรัพยากรของกระทรวง (Corporate Resources) - กลุ่มสำนักบริหารงาน ทางยกระดับ (Highways Agency) - กลุ่มบริหารด้านเครือข่าย เส้นทางในเมืองและ ภูมิภาค (City and Regional Networks) - กลุ่มสำนักงานบริหาร กิจการรถไฟแห่งชาติ (Rail and National Networks)	(กรณีตัวอย่าง กระทรวงยุติธรรม) - กลุ่มสำนักงานด้านการ บริการทางกฎหมายและ กระบวนการยุติธรรมทาง แพ่ง (Civil Justice and Legal Services Group) - กลุ่มสำนักงานด้านความ มั่นคงของชาติและ กระบวนการยุติธรรมทาง อาญา (National Security and Criminal Justice Group) - กลุ่มสำนักงานด้านการ บริการความรู้และข้อมูล สารสนเทศ (Information

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

การจัดกลุ่มสำนักงาน ภายใน	ประเทศ		
	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ออสเตรเลีย
		- กลุ่มสำนักงานบริหารด้านสิ่งแวดล้อมและเครือข่ายเส้นทางระหว่างประเทศ (International Networks and Environment) - กลุ่มสำนักงานด้านความปลอดภัยการจัดบริการ และการขนส่งสินค้า (Safety, Service Delivery and Logistics)	- and Knowledge Services Group) - กลุ่มสำนักงานด้านบริการหน่วยงาน (Corporate Services Group) - กลุ่มภารกิจด้านการบริการฝ่ายการเงิน (Financial Services Group)

ในกรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า กระทรวงส่วนใหญ่มีการจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในออกเป็นกลุ่มตามภารกิจหน้าที่ (Core Function) ซึ่งมีการจำแนกภารกิจหน้าที่หลักของหน่วยงานออกเป็นประเภทต่างๆ ได้แก่ สำนักงานบริหารทั่วไป (Office) หน่วยบริหารงานบริการ (Agency) สำนักงานบริหารแผนงาน (Program Offices) สำนักงานปฏิบัติการ (Operations Offices) สำนักงานสนับสนุน (Support Offices) และสำนักบริหารภารกิจ (Bureau) ตัวอย่างเช่น

กระทรวงเกษตร (United State Department of Agriculture: USDA) มีการจัดกลุ่มสำนักงานภายในกระทรวงออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ สำนักงานบริหาร (Office) จำนวน 12 หน่วยงาน และหน่วยบริหารงานบริการ (Agency) จำนวน 17 หน่วยงาน โดยหน่วยงานระดับรองจากกระทรวง ซึ่งอยู่ในกลุ่มสำนักงานบริหาร (Offices) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการบริหารงานในลักษณะที่เป็นภารกิจการอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในภาพรวมของทั้งกระทรวง รวมถึงการบริหารงานในภารกิจที่เป็นการส่งเสริมและเื้ออำนวยการกิจด้านบริการและภารกิจของหน่วยงานในระดับปฏิบัติการ ส่วนหน่วยงานในกลุ่มหน่วยบริหารงานบริการ (Agencies) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการบริหารงานในลักษณะที่เป็นภารกิจการบริการและการปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในความรับผิดชอบด้านต่างๆ ของกระทรวงโดยตรง รวมถึงการบริหารงานในภารกิจที่เป็นการส่งเสริมและอำนวยความสะดวกสำหรับภารกิจด้านบริการและการปฏิบัติการ ทั้งนี้ กลุ่มเป้าหมายของการ

ดำเนินการกิจด้านการปฏิบัติการและการบริการของหน่วยงานบริหารด้านต่างๆ อาจเป็นไปทั้งในลักษณะการให้บริการแก่หน่วยงานภายในกระทรวงด้วยตนเอง และการให้บริการแก่ประชาชนผู้รับบริการโดยตรง

การจัดกลุ่มสำนักงานออกเป็นกลุ่มตามภารกิจหน้าที่ (Core Function) ในกรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ยังพบว่าบางกระทรวงมีการจัดกลุ่มสำนักงานตามภารกิจออกเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย สำนักงานบริหารแผนงาน (Program Offices) สำนักงานสนับสนุนและการเจ้าหน้าที่ (Staff and Support Offices) สำนักงานปฏิบัติการ (Operations Offices) ตัวอย่างเช่นกรณีของกระทรวงพลังงาน (Department of Energy) ในขณะที่บางกระทรวงที่มีการจัดกลุ่มสำนักงานระดับรองออกเป็นกลุ่มตามภารกิจในลักษณะเดียวกันนี้ แต่จัดออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ สำนักงานบริหารแผนงาน (Program Offices) สำนักงานสนับสนุน (Support Offices) ดังเช่นกรณีของกระทรวงการเคหะและพัฒนาเมือง

การจัดกลุ่มสำนักงานภายในกระทรวงตามภารกิจหน้าที่อีกลักษณะหนึ่ง เป็นการจัดกลุ่มสำนักงานภายในกระทรวงออกเป็น 2 กลุ่ม คือ สำนักงานบริหารทั่วไป (Office) สำนักงานบริหารภารกิจ (Bureau) ดังเช่นกรณีของกระทรวงกิจการภายใน (Department of Interior) ซึ่งสำนักงานในกลุ่มบริหารงานทั่วไป จะรับผิดชอบภารกิจด้านการบริหารภายในกระทรวง เช่น ภารกิจฝ่ายเลขานุการกระทรวง ภารกิจด้านการวางแผนนโยบาย การจัดการ งานงบประมาณ งานด้านกฎหมาย และข้อมูลสารสนเทศ เป็นต้น ส่วนสำนักงานในกลุ่มบริหารภารกิจ จะรับผิดชอบภารกิจเฉพาะของกระทรวง เช่น งานด้านการบริหารกิจการอินเดียน การบริหารจัดการที่ดิน งานบริหารการแปรสภาพที่ดิน งานบริหารการจัดการเหมืองแร่ งานบริหารอุทยานแห่งชาติ งานบริการด้านสัตว์ป่าและพันธุ์ปลา และงานสำรวจทางธรณีวิทยา เป็นต้น เช่นเดียวกับกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นอีกกระทรวงหนึ่งที่มีการแบ่งกลุ่มสำนักงานภายในออกเป็นกลุ่มสำนักงานบริหาร (Offices) และกลุ่มสำนักงานบริหารภารกิจด้านปฏิบัติการ (Operating Bureaus)

ในกรณีศึกษาประเทศอังกฤษ พบว่ามีการจัดกลุ่มสำนักงานภายในกระทรวงใน 2 ลักษณะ คือ การจัดกลุ่มสำนักงานตามภารกิจหน้าที่ (Core Function) และการจัดกลุ่มสำนักงานตามพันธกิจ แต่ละด้านของกระทรวง (Mission) ตัวอย่างของกระทรวงที่มีการจัดกลุ่มสำนักงานตามภารกิจหน้าที่ คือ กระทรวงกิจการภายในประเทศ (Department of Home Office) จัดกลุ่มสำนักงานออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มงานจัดบริการ (Delivery Groups) กลุ่มหน่วยบริหารงานบริการ (Delivery Agencies) และกลุ่มหน่วยงานจัดบริการร่วม (Delivery Partners) โดยสำนักงานในกลุ่มภารกิจจัดบริการ ประกอบด้วย สำนักงานรักษาความปลอดภัยและป้องกันการค้าการร้าย (Office for Security and Counter-Terrorism) กลุ่มงานปราบปรามอาชญากรรมและรักษาความปลอดภัยชุมชน (Crime Reduction and Community Safety Group) ส่วนสำนักงานในกลุ่มภารกิจบริหารงานบริการ ประกอบด้วย สำนักงานบันทึกข้อมูลอาชญากรรม (Criminal Records Bureau) หน่วยบริหารชายแดนและการอพยพเข้าประเทศ (Border

and Immigration Agency) และสำนักงานบริการเอกลักษณ์บุคคลและหนังสือเดินทาง (Identity and Passport Service) ในขณะที่สำนักงานในกลุ่มหน่วยงานจัดบริการร่วม (Delivery Partners) ประกอบด้วยหน่วยงานร่วมด้านการต่อต้านการก่อการร้าย (Counter-Terrorism Partners) สำนักงานปราบปรามขบวนการอาชญากรรมร้ายแรง (Serious Organised Crime Agency) หน่วยงานภาคีความร่วมมือระดับท้องถิ่น (Local Partnerships) และกองกำลังตำรวจ 43 หน่วย (Police Forces)

ส่วนการจัดกลุ่มสำนักงานภายในกระทรวงออกเป็นกลุ่มตามพันธกิจแต่ละด้านของกระทรวง (Mission) ในกรณีศึกษาประเทศอังกฤษนั้น กรณีตัวอย่างที่ชัดเจนคือ กระทรวงคมนาคม (Department for Transport) ซึ่งมีการจัดสำนักงานย่อยออกเป็นกลุ่ม แต่ละกลุ่มรับผิดชอบการบริหารงานของหน่วยงานเพื่อบรรลุพันธกิจในด้านต่างๆ ของกระทรวง กล่าวคือ การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในกระทรวงแบ่งออกเป็นกลุ่มสำนักงานที่รับผิดชอบการผลักดันนโยบายตามพันธกิจแต่ละด้านของกระทรวง ได้แก่ กลุ่มสำนักงานบริหารทรัพยากรของกระทรวง (Corporate Resources) กลุ่มสำนักงานบริหารงานทางยกระดับ (Highways Agency) กลุ่มบริหารด้านเครือข่ายเส้นทางในเมืองและภูมิภาค (City and Regional Networks) กลุ่มสำนักงานบริหารกิจการรถไฟแห่งชาติ (Rail and National Networks) กลุ่มสำนักงานบริหารด้านสิ่งแวดล้อมและเครือข่ายเส้นทางระหว่างประเทศ (International Networks and Environment) และกลุ่มสำนักงานด้านความปลอดภัย การจัดบริการ และการขนส่งสินค้า (Safety, Service Delivery and Logistics) เป็นต้น

ในกรณีศึกษาประเทศออสเตรเลีย พบว่ามีเพียงการจัดโครงสร้างการบริหารภายในกระทรวงออกเป็นกลุ่มสำนักงานตามพันธกิจแต่ละด้าน (Mission) ของกระทรวง ตัวอย่างที่ชัดเจนเช่น กระทรวงยุติธรรม (Attorney-General's Department) จัดกลุ่มสำนักงานภายในกระทรวงออกตามพันธกิจหลักของกระทรวง ได้แก่ กลุ่มสำนักงานด้านการบริการทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice and Legal Services Group) กลุ่มสำนักงานด้านความมั่นคงของชาติและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (National Security and Criminal Justice Group) กลุ่มสำนักงานด้านการบริการความรู้และข้อมูลสารสนเทศ (Information and Knowledge Services Group) กลุ่มสำนักงานด้านการบริการหน่วยงาน (Corporate Services Group) และกลุ่มภารกิจด้านการบริการฝ่ายการเงิน (Financial Services Group) เช่นเดียวกับกระทรวงจัดสรรคลื่นสัญญาณ การสื่อสาร และระบบเศรษฐกิจดิจิทัล (Department of Broadband, Communications and the Digital Economy) ซึ่งมีการจัดกลุ่มสำนักงานตามพันธกิจแต่ละด้าน ได้แก่ กลุ่มการสื่อสารและเทคโนโลยีเพื่อธุรกิจ (Communications and Technology for Business) กลุ่มการสื่อสารและเทคโนโลยีเพื่อผู้บริโภค (Communications and Technology for Consumers) กลุ่มสื่อ และการถ่ายทอดสัญญาณ (Media and Broadcasting) และองค์กรกำกับควบคุมการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Regulatory Bodies)

ตารางที่ 3.3

สำนักงานภายในกระทรวงของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย

สำนักงานภายใน กระทรวง	ประเทศ		
	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ออสเตรเลีย
สำนักงานระดับรอง (เทียบเท่ากรม)	- สำนักงาน (Office) - หน่วยบริหารงานบริการ (Agency) - สำนักบริหาร (Bureau)	- สำนักงาน (Office) - สำนักบริหารงาน (Agency) - สำนักงานอำนวยการ (Directorate)	- สำนักงาน (Office) - สำนักงานกอง (Division)
สำนักงานระดับ รองลงมา	- สำนักงานกอง (Division) - สำนักงานฝ่าย (Branch) - สำนักแผนงาน (Program) - คณะทำงาน (Team)	- สำนักงานบริหาร (Bureau) - สำนักบริหารงาน (Agency) - สำนักงานบริการ (Service) - กลุ่มงาน (Group) - สำนักงาน (Office) - แผนงาน (Program)	- สำนักงานฝ่าย (Branch) - หน่วยงาน (Unit)

หากพิจารณาเปรียบเทียบลักษณะการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในหน่วยงานระดับรองจากกระทรวงของประเทศกรณีศึกษา หรือเทียบเท่ากับหน่วยงานระดับกรมในประเทศไทย พบว่าแต่ละประเทศมีการจัดโครงสร้างภายในองค์กรที่มีลักษณะเฉพาะของตนเอง กล่าวคือ กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา หน่วยงานย่อยในระดับรองจากกระทรวง มีทั้งที่เป็นหน่วยงานในรูปของสำนักงาน (Office) และสำนักบริหาร (Bureau) ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานระดับย่อยลงไปได้แก่ กอง (Division) ฝ่าย (Branch) แผนงาน (Program) คณะทำงาน (Team) เช่น สำนักบริหารการศึกษาอินเดีย (Bureau of Indian Education) ในกระทรวงกิจการภายใน มีการจัดโครงสร้างหน่วยงานย่อยภายในสำนักงาน ได้แก่ สำนักบริหาร (Bureau) - กอง (Division) - ฝ่าย (Branch) หรือกรณีของสำนักงบประมาณ (Office of Budget) ประกอบด้วย สำนักงาน (Office) - กอง (Division) - คณะทำงาน (Team) ส่วนกรณีตัวอย่าง สำนักงานควบคุมสุขภาวะที่อยู่อาศัยและภัยอันตราย ในกระทรวงการเคหะและพัฒนาเมือง มีโครงสร้างหน่วยงานภายในประกอบด้วย สำนักงาน (Office) - กอง (Division) - แผนงาน (Program) เป็นต้น

ในกรณีศึกษาประเทศอังกฤษ มีการจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในกระทรวง โดยหน่วยงานระดับรองจากกระทรวง มีทั้งที่เป็นหน่วยงานในรูปของสำนักงาน (Office) สำนักบริหารงาน (Agency) และสำนักงานอำนวยการ (Directorate) เช่น สำนักงานในกลุ่มงานจัดบริการ (Delivery Groups) ในกระทรวงกิจการภายในประเทศ (Department of Home Office) ประกอบด้วยหน่วยงานย่อย ได้แก่ สำนักงาน (Office) หน่วยบริหารงานบริการ (Delivery Agencies) ส่วนสำนักบริหารงานจัดบริการ (Delivery Agencies) ของกระทรวง ประกอบด้วยหน่วยงานย่อยทั้งในรูปสำนักงานบริหาร (Bureau) เช่น สำนักงานบันทึกข้อมูลอาชญากรรม (Criminal Records Bureau) และหน่วยงานในรูปของสำนักบริหารงาน (Agency) เช่น หน่วยบริหารชายแดนและการอพยพเข้าประเทศ (Border and Immigration Agency) และสำนักงานบริการเอกลักษณ์บุคคลและหนังสือเดินทาง (Identity and Passport Service) ในขณะที่สำนักงานอำนวยการ (Directorate) ในกระทรวงเยาวชน โรงเรียน และครอบครัว ประกอบด้วยหน่วยงานย่อย ได้แก่ กลุ่มงาน (Group) สำนักงาน (Office) และแผนงาน (Program)

ในกรณีศึกษาประเทศออสเตรเลีย พบว่าหน่วยงานในระดับรองจากกระทรวง หรือเทียบเท่ากรมในประเทศไทย มีทั้งที่เป็นหน่วยงานในรูปสำนักงาน (Office) และสำนักงานกอง (Division) ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานย่อยรองลงไป ได้แก่ สำนักงานฝ่าย (Branch) และหน่วยงาน (Unit) เช่น สำนักงานบริหาร (Executive Office) ในกระทรวงสาธารณสุขและผู้สูงอายุ มีหน่วยงานระดับรองลงไป คือ ฝ่ายเลขานุการ (Secretary Branch) หรือในกรณีกองการสุขภาพประชากร (Population Health Division) เป็นหน่วยงานระดับรองจากกระทรวงเช่นเดียวกัน ประกอบด้วยหน่วยงานภายในทั้งในรูปของสำนักงาน ฝ่าย และหน่วยงาน ได้แก่ ฝ่ายยุทธศาสตร์ยา (Drug Strategy Branch) หน่วยยุทธศาสตร์สุขภาพประชากร (Population Health Strategy Unit) ฝ่ายอาหารและสุขภาวะในการดำรงชีวิต (Food and Healthy Living Branch) สำนักงานฝ่ายการกีฬา (Sports Branch) เป็นต้น

ตารางที่ 3.4

สำนักงานในรูปคณะกรรมการของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย

สำนักงานในรูป คณะกรรมการ	ประเทศ		
	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ออสเตรเลีย
คณะกรรมการบริหาร (Board)	ปรากฏ (เช่น คณะกรรมการ คาดการณ์ด้านการผลิต ภาคเกษตรกรรมของโลก (World Agricultural Outlook Board) ใน กระทรวงเกษตร)	ปรากฏ (เช่น คณะกรรมการบริหาร ประภาคารในภาคเหนือ (Northern Lighthouse Board) ในกระทรวง คมนาคม)	ปรากฏ (เช่น สำนักงาน คณะกรรมการภาษี (Board of Taxation) ใน กระทรวงการคลัง)
คณะกรรมการที่ประชุม เพื่อพิจารณาเฉพาะเรื่อง (Committee)	ปรากฏ (เช่น คณะที่ปรึกษาด้าน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อรักษาความมั่นคง ภายใน (Homeland Security Science and Technology Advisory Committee) ในกระทรวงความมั่นคงแห่ง มาตุภูมิ)	ปรากฏ (เช่น สำนักงาน คณะกรรมการที่ปรึกษาด้าน การบริหารการใช้ สารกัมมันตภาพรังสี (Administration of Radioactive Substances Advisory Committee: ARSAC) ของกระทรวง สุขภาพ)	ปรากฏ (เช่น คณะกรรมการที่ ปรึกษাবรรษัทและ การตลาด (Corporations and Markets Advisory Committee) ใน กระทรวงการคลัง)
คณะกรรมการธิการ (Commission)	ปรากฏ (เช่น คณะกรรมการ พิจารณาการคุมประพฤติ (U.S. Parole Commission) ในกระทรวง ยุติธรรม)	ปรากฏ (เช่น คณะกรรมการด้าน ระบบคมนาคมขนส่งแบบ บูรณาการ (Commission for Integrated Transport) ในกระทรวงคมนาคม)	ปรากฏ (เช่น คณะกรรมการ กำกับการแข่งขันและ ผู้บริโภค (Australian Competition and Consumer Commission) ในกระทรวงการคลัง)
คณะกรรมการสภา (Council)	ปรากฏ (เช่น สภาที่ปรึกษาด้าน ความมั่นคงภายในมาตุภูมิ (Homeland Security Advisory Council) ใน กระทรวงความมั่นคงแห่ง มาตุภูมิ)	ปรากฏ (เช่น สภาการศึกษาด้าน สุขภาพ (The Health Education Council) ใน ฐานะหน่วยงานให้ คำปรึกษาแก่กระทรวง สุขภาพ)	ปรากฏ (เช่น สภาคณะกรรมการ กำกับการแข่งขันแห่งชาติ (National Competition Council) ในกระทรวงการคลัง)

ส่วนการจัดองค์กรระดับย่อยภายในกระทรวงในรูปของคณะกรรมการ จากกรณีศึกษาพบว่า กระทรวงในประเทศกรณีศึกษา ต่างมีการจัดสำนักงานในรูปคณะกรรมการ ทั้งที่เป็นคณะกรรมการบริหาร (Board) คณะกรรมการที่ประชุมเพื่อพิจารณาเฉพาะเรื่อง (Committee) และคณะกรรมการสภา (Council) โดยในกรณีประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย พบว่า สำนักงานในรูปของคณะกรรมการมีสถานะเป็นหน่วยงานย่อยภายในกระทรวง ในขณะที่กรณีศึกษาประเทศอังกฤษนั้น สำนักงานในรูปของคณะกรรมการส่วนใหญ่ แม้ว่าจะเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในภารกิจของกระทรวง และได้รับการสนับสนุนการบริหารงานจากกระทรวง แต่กลับมีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระที่มีได้อยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารของกระทรวงโดยตรง (Executive NDPBs)

ตัวอย่างของสำนักงานในรูปของคณะกรรมการในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น สำนักงานนักเศรษฐศาสตร์ระดับสูง (Office of the Chief Economist: OCE) คณะกรรมการคาดการณ์ด้านการผลิตภาคเกษตรกรรมของโลก (World Agricultural Outlook Board) ในกระทรวงเกษตร สำนักงานเลขาธิการกระทรวง (Office of the Secretary) คณะกรรมการอุทธรณ์กระทรวง (Departmental Appeals Board: DAB) ในกระทรวงสาธารณสุขและบริการมนุษย์ และสำนักงานคณะกรรมการและคณะที่ปรึกษา (Advisory Panels and Committees) สภาที่ปรึกษาด้านความมั่นคงภายในมาตุภูมิ (Homeland Security Advisory Council) สภาที่ปรึกษาด้านโครงสร้างพื้นฐานของชาติ (National Infrastructure Advisory Council) คณะที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อรักษาความมั่นคงภายใน (Homeland Security Science and Technology Advisory Committee) สภาที่ปรึกษาหุ้นส่วนความร่วมมือด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มีความสำคัญ (Critical Infrastructure Partnership Advisory Council) ในกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ

ตัวอย่างของสำนักงานในรูปของคณะกรรมการในกรณีของประเทศออสเตรเลีย เช่น คณะกรรมการกำกับการแข่งขันและผู้บริโภค (Australian Competition and Consumer Commission) คณะกรรมการความมั่นคงทางการคลังและการลงทุน (Australian Securities and Investments Commission) คณะกรรมการที่ปรึกษาบริษัทและการตลาด (Corporations and Markets Advisory Committee) สภาคณะกรรมการกำกับการแข่งขันแห่งชาติ (National Competition Council) คณะกรรมการผลิตภาพแห่งชาติ (Productivity Commission) สำนักงานคณะกรรมการภาษี (Board of Taxation) ในกระทรวงการคลัง คณะกรรมการบริหารสถานีหอดูดาวร่วมระหว่างประเทศอังกฤษและออสเตรเลีย (Anglo-Australian Telescope Board: AATB) ในกระทรวงนวัตกรรม อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และทรัพยากร และคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียน (Veterans' Review Board) คณะกรรมการพิจารณาการแพทย์เฉพาะทาง (Specialist Medical Review Council) ในกระทรวงกิจการทหารผ่านศึก

ส่วนกรณีของประเทศอังกฤษ หน่วยงานในรูปของคณะกรรมการซึ่งปฏิบัติภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง ส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา (Advisory NDPBs) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานในภารกิจแต่ละด้านของรัฐบาล ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยอำนาจของรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐมนตรีและกระทรวงในเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเป็นพิเศษ เช่น สำนักงานคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการบริหารการใช้สารกัมมันตภาพรังสี (Administration of Radioactive Substances Advisory Committee: ARSAC) ของกระทรวงสุขภาพ คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านความมั่นคงทางสังคม (Social Security Advisory Committee) ในกระทรวงการทำงานและค่าตอบแทน คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการคมนาคมสำหรับผู้พิการ (Disabled Person's Transport Advisory Committee) นอกจากนี้ ยังมีสำนักงานในรูปคณะกรรมการที่รับผิดชอบภารกิจเกี่ยวกับด้านการบริหารของกระทรวง (Executive NDPBs) เช่น คณะกรรมการบริหารประภาคารในภาคเหนือ (Northern Lighthouse Board) คณะกรรมการด้านระบบคมนาคมขนส่งแบบบูรณาการ (Commission for Integrated Transport) และคณะกรรมการอนุรักษ์เส้นทางเดินรถไฟ (Railway Heritage Committee: RHC) ซึ่งเป็นสำนักงานคณะกรรมการดำเนินงานในภารกิจของกระทรวงคมนาคม

กล่าวโดยสรุป การศึกษาถึงแนวทางการจัดโครงสร้างส่วนราชการในฝ่ายบริหารของประเทศกรณีศึกษาดังกล่าวมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดรูปแบบองค์กรภายในกระทรวงของแต่ละประเทศ ได้ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรฝ่ายบริหารในลักษณะที่แตกต่างกัน ผลการศึกษาเปรียบเทียบในเบื้องต้นอาจสรุปได้ว่า ปัจจัยหลักที่กำหนดรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรในฝ่ายบริหารก็คือปัจจัยด้านรูปแบบการปกครองซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรต่างๆ ในฝ่ายบริหาร อย่างการกำหนดโครงสร้างกลไกการใช้อำนาจและการแสดงความรับผิดชอบระหว่างผู้นำรัฐบาลกับคณะรัฐมนตรี จะเห็นความแตกต่างได้อย่างชัดเจนระหว่างกรณีของรัฐบาลสหรัฐอเมริกากับรัฐบาลอังกฤษ ซึ่งในกรณีแรกประธานาธิบดีเป็นผู้ใช้อำนาจทางการบริหารแต่เพียงผู้เดียว รัฐมนตรีมีบทบาทเพียงผู้ช่วยประธานาธิบดีในการนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติและรับผิดชอบรายงานต่อประธานาธิบดี ในขณะที่กรณีหลังนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีบทบาทร่วมกันในฐานะองค์กรการตัดสินใจและรับผิดชอบการบริหารราชการร่วมกันต่อรัฐสภา ด้วยเหตุนี้จึงทำให้กระทรวงในประเทศอังกฤษมีบทบาทสำคัญในฐานะหน่วยริเริ่มในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาล นอกเหนือจากการทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งมีผลต่อการจัดโครงสร้างองค์กรในฝ่ายบริหารของประเทศกรณีศึกษาก็คือ ปัจจัยด้านการกำหนดทิศทางการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐบาล เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถตอบสนองต่อการปฏิบัติภารกิจที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การ จัดโครงสร้างทางการบริหารที่แตกต่างจากหน่วยราชการทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อให้ภารกิจของ

รัฐบาลสามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพสูงสุด ปัจจัยด้านการปรับโครงสร้างองค์กรภาครัฐในแต่ละกรณี ปรากฏผลที่สำคัญคือการนำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐที่มีรูปแบบโครงสร้างเป็นเอกเทศและมีระบบการบริหารงานที่เป็นอิสระจากระบบราชการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ปฏิบัติการกิจตามนโยบายของรัฐบาลควบคู่ไปกับการทำงานของส่วนราชการระดับกระทรวงที่ดำรงอยู่แต่เดิม หน่วยงานในลักษณะดังกล่าวอาจมีระดับความเป็นอิสระทางการบริหารที่แตกต่างกันไปในแต่ละกรณี ทั้งที่เป็นหน่วยบริหารงานบริการที่สังกัดภายใต้กระทรวงแต่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานปฏิบัติการของหน่วยงาน หน่วยงานภาครัฐกึ่งอิสระที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติการกิจเฉพาะบางประการของกระทรวงแต่มิได้เป็นส่วนราชการในกระทรวง และหน่วยบริหารงานอิสระที่เป็นเอกเทศจากระบบราชการแต่ขึ้นตรงต่อรัฐบาล ทั้งนี้ จากการศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาในเบื้องต้นแสดงให้เห็นว่ารูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรในฝ่ายบริหารของประเทศอังกฤษเป็นกรณีศึกษาที่มีความคล้ายคลึงกับการจัดโครงสร้างองค์กรในฝ่ายบริหารของประเทศไทยมากที่สุด และเหมาะสมสำหรับการนำมาเป็นกรณีตัวอย่างเพื่อศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการจัดโครงสร้างภายในส่วนราชการระดับกระทรวงในรายละเอียดเชิงลึกต่อไป อันจะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์เพื่อนำเสนอแนวทางการปรับรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมในประเทศไทย

บทที่ 4

รูปแบบการบริหารราชการระดับกรมในประเทศไทย

การบริหารราชการระดับกรมในประเทศไทยนับว่ามีพัฒนาการมาอย่างยาวนานในประวัติศาสตร์ โดยจะพบรูปแบบเก่าแก่ที่สุดของการจัดราชการรูปแบบ “กรม” คือ การแบ่งการปกครองฝ่ายพลเรือนออกเป็น 4 กรมใหญ่ ที่เรียกว่าจตุสดมภ์ คือ กรมเวียง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา รูปแบบดังกล่าวได้ดำเนินเรื่อยมา นับแต่สมัยอยุธยา ธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น จนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 และในสมัยนั้น พระองค์ทรงมีพระราชดำริในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่เมื่อปี พ.ศ. 2435 ให้สอดคล้องกับกาลสมัย ซึ่งแนวคิดในการปฏิรูปดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงประเทศเพื่อรับมือกับการล่าอาณานิคมของชาติตะวันตก โดยแบบของการจัดรูปการปกครองนั้น พระองค์ได้จัดตั้งหน่วยงานในระดับกระทรวงขึ้น และมีหน่วยงานระดับกรมอยู่ในสังกัดอีกชั้นหนึ่ง

หากนับจากปี พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา การจัดการบริหารราชการระดับกรมภายใต้สังกัดกระทรวง ดำเนินการมาถึง 115 ปีเศษ ปัจจุบันประเทศไทยได้เผชิญกับความท้าทายในการเปลี่ยนแปลงทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินทุกระดับจะต้องปรับตัวแก้ไขสภาพปัญหาอุปสรรคที่มีอยู่ในการดำเนินงาน รวมทั้งเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะที่ดีมีประสิทธิภาพประสิทธิผลแก่ประชาชน หากกล่าวโดยเฉพาะ การบริหารราชการระดับกรมนับเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นรากฐานของการจัดการบริหารราชการส่วนกลางที่ใกล้ชิดทั้งกับรัฐบาลและประชาชน แต่ยังมีปัญหาอยู่หลายประการ เพราะขาดการปรับปรุงโครงสร้างและรูปแบบการบริหารราชการภายในมานาน ทั้งนี้ ก่อนจะได้ศึกษาวิเคราะห์ลงไปรายละเอียดบทต่อๆ ไป คณะผู้วิจัยเห็นว่า มีประเด็นพื้นฐานที่ต้องทำความเข้าใจเป็นเบื้องต้นเสียก่อน ดังต่อไปนี้

- 4.1 แนวคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบริหารราชการแผ่นดิน
 - 4.2 พัฒนาการของการจัดโครงสร้างราชการระดับกรมในประเทศไทย
 - 4.3 สภาพปัจจุบันของการจัดโครงสร้างระดับกรมในประเทศไทย
 - 4.4 การวิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคเบื้องต้นของการจัดโครงสร้างราชการระดับกรม
 - 4.5 การวิเคราะห์สภาพการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน
- โดยรายละเอียดในแต่ละหัวข้อข้างต้นมีดังนี้

4.1 แนวคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบริหารราชการแผ่นดิน

พื้นฐานการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่เรียกว่า “กรม” ขึ้นเป็นผู้ดูแลดำเนินกิจกรรมตามนโยบายของรัฐบาลในการส่งผ่านบริการสาธารณะแก่ประชาชนทั่วไปนั้น กล่าวโดยทั่วไปแล้ว จำเป็นต้องมีแนวคิดทางกฎหมายมหาชนรองรับอยู่ โดยรัฐ ซึ่งถือเป็นโครงสร้างองค์การมหาชนขนาดใหญ่ มีองค์ประกอบจำนวนมากประกอบอยู่ภายในรัฐ คอยทำหน้าที่ขับเคลื่อนกลไกต่างๆ ของประเทศให้สามารถเดินหน้าไปได้ และจากการศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวคิดทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง คณะผู้วิจัยพบว่ามียุติอยู่ด้วยกัน 4 แนวคิด ได้แก่

- 1) แนวคิดว่าด้วยบริการสาธารณะ
- 2) แนวคิดว่าด้วยนิติบุคคลมหาชน
- 3) แนวคิดว่าด้วยการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจในการปกครอง
- 4) แนวคิดว่าด้วยรูปแบบการจัดองค์กรภาครัฐว่าเป็นองค์กรเดี่ยวหรือองค์กรกลุ่ม

โดยแนวคิดทั้ง 4 ประการข้างต้น มีส่วนสนับสนุนและช่วยอธิบายเหตุผลในการจัดบริหารราชการระดับกรม ในประเด็นต่างๆ กล่าวคือ

ในประการแรก การจัดบริการสาธารณะ (Public service) คือบทบาทที่สำคัญที่สุดของรัฐและหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นก็ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้กับประชาชนที่เป็นสมาชิกภายในรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของรัฐสมัยใหม่ อาจแบ่งภารกิจของรัฐออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่

1. **ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Basic Function)** ได้แก่ ภารกิจดั้งเดิมของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ การอำนวยความสะดวกแก่พลเมือง ส่วนใหญ่หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นในระยะแรกเริ่มทำหน้าที่ในเรื่องนี้เป็นหลัก ได้แก่ งานด้านมหาดไทย กลาโหม และงานศาลยุติธรรม เป็นต้น

2. **ภารกิจลำดับรองของรัฐ (Secondary Function)** ได้แก่ ภารกิจอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากภารกิจพื้นฐานของรัฐ มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อความกินดีอยู่ดีของประชาชน โดยเป็นไปในลักษณะส่งเสริมช่วยเหลือในสิ่งที่จำเป็นแก่การดำรงชีพ เช่น งานด้านการศึกษา การสาธารณสุข การคมนาคมขนส่ง เศรษฐกิจ พาณิชยกรรม ซึ่งพัฒนาการในระยะต่อมาของแต่ละรัฐมักจะมีภารกิจในด้านนี้เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ตามความจำเป็น และตามลำดับขั้นของความก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของแต่ละประเทศ

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว รัฐสมัยใหม่ทุกรัฐมักจะนำเอาลักษณะเฉพาะของภารกิจมาเป็นฐานในการจัดตั้งองค์กรภายในรัฐเพื่อดูแลภารกิจในเรื่องนั้นๆ จากภารกิจหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะ

ลักษณะต่างๆ ให้กับประชาชนนั้น รัฐในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบุคคลมหาชนที่เป็นนามธรรมและไม่อาจจับต้องได้ จำเป็นต้องสร้างองค์กรของรัฐที่มีตัวตนเป็นนิติบุคคลในลักษณะต่างๆ ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบริหารทั้งอิสระ หรือเป็นกลไกเพื่อจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ซึ่งในระยะเวลาถัดต่อมา จะหลอมรวมเข้าด้วยกัน เกิดเป็นแนวคิดหรืออาจจะถึงขั้นพัฒนาขึ้นเป็นทฤษฎีว่าด้วยนิติบุคคลมหาชนที่มีความแตกต่างจากนิติบุคคลในทางเอกชน กล่าวคือ รัฐถือเป็นนิติบุคคลมหาชนที่สำคัญและมีขนาดใหญ่มากที่สุด ฉะนั้นองค์กรของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมหาชนจึงมีอยู่หลายประเภท ทั้งนี้ การจัดโครงสร้างการบริหารภายในรัฐฯ หนึ่ง มีแนวคิดหรือทฤษฎีที่ใช้อยู่สองทฤษฎีที่สำคัญคือ แนวคิดหรือทฤษฎีว่าด้วยการรวมอำนาจการปกครอง กับแนวคิดหรือทฤษฎีว่าด้วยกระจายอำนาจในการปกครอง

กรณีการจัดองค์กรโดยยึดมั่นการรวมอำนาจในการปกครอง (Centralization) จะส่งผลทำให้เกิดราชการบริหารส่วนกลาง คือ การจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐ โดยให้รัฐแต่ผู้เดียวเป็นผู้ดำเนินการปกครอง หรือจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ โดยการรวมอำนาจในการตัดสินใจ อำนาจการวินิจฉัยสั่งการเป็นยุดีเด็ดขาดอยู่ที่ผู้ปกครอง หรือรัฐบาล และกระทรวง กรมต่างๆ ในฐานะเป็นศูนย์กลางในการปกครอง เพื่อก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพหนึ่งเดียวในการทำงาน

ในทางตรงข้าม การจัดองค์กรรัฐโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) รัฐจะมีการถ่ายเทอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อให้มีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลเท่านั้น อาจแบ่งลักษณะการกระจายอำนาจออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่ซึ่งเป็นที่มาของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ และการกระจายอำนาจทางกิจกรรมหรือการบริการ คือการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนขึ้น

หากพิจารณาโดยทั่วไปแล้วทุกประเทศในโลกต่างจัดโครงสร้างการบริหารภายในรัฐผสมผสานระหว่างหลักการทั้งสองแนวคิดหรือทฤษฎีข้างต้น เนื่องจากต่างก็มีข้อดีและข้อเสียที่จำเป็นต้องเลือกใช้ให้เหมาะสม ทั้งนี้การศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการระดับกรม โดยสภาพเป็นการจัดองค์กรภายใต้แนวคิดของการรวมอำนาจในการปกครองที่มีระบบสายการบังคับบัญชาในแนวดิ่งเป็นหลัก แต่กระนั้นก็ตามเพื่อประสิทธิภาพการบริหารภายในองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายในระดับกรมเอง มีความจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจภายในระดับกรม และการกระจายอำนาจภายในรัฐประกอบไปพร้อมๆ กันด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อทำให้องค์กร คือ กรม และรัฐบาลมีการตัดสินใจเป็นแนวราบ และก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารมากขึ้นตามความเหมาะสม

นอกจากนี้ องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นยังสามารถแบ่งได้หลายประเภทแล้วแต่เกณฑ์ที่จะใช้นำมาพิจารณา แต่ถ้าพิจารณาเฉพาะเกณฑ์ที่สัมพันธ์กับการจัดการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม เกณฑ์จำนวนสมาชิกที่ประกอบเป็นองค์กรคือเกณฑ์ที่น่าพิจารณานำมาประกอบการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เนื่องจากการ

บริหารราชการระดับกรมในโครงสร้างราชการบริหารส่วนกลางที่มีมาแต่อดีตของไทย ตำแหน่งสูงสุดที่มีอำนาจบริหารงานจะเป็นบุคคลคนเดียวในตำแหน่งอธิบดีกรม ปลัดกระทรวงต่างๆ เลขาธิการสำนักงาน ผู้อำนวยการสำนักงาน เป็นต้น

กล่าวในทางแนวคิดหรือทฤษฎีทางกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปแบบองค์กรระดับกรมแล้ว อาจกล่าวได้ว่า การจัดรูปแบบเป็นองค์กรเดียวนับเป็นรูปแบบดั้งเดิมและมีประวัติความเป็นมาที่เก่าแก่ที่สุด ในการจัดการบริหารราชการของประเทศ ข้อดีของรูปแบบนี้คือความคล่องตัวในการตัดสินใจ เพราะอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจมีเพียงคนเดียว ไม่จำเป็นต้องตัดสินใจร่วมกับบุคคลอื่น ซึ่งเป็นสภาพการณ์ที่แตกต่างจากการจัดองค์กรในรูปแบบองค์กรกลุ่ม (Collective organ) ส่วนใหญ่อยู่ในรูปของคณะกรรมการ (Committee) อีกทั้งเป็นหลักแนวคิดที่พัฒนาขึ้นภายหลังจากที่รัฐสมัยใหม่ได้ลงรากปักฐานเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

การเลือกใช้รูปแบบองค์กรเดี่ยวหรือองค์กรกลุ่ม เกณฑ์การพิจารณาที่สำคัญคือการพิจารณาจากลักษณะของงานตามภารกิจนั้นๆ ว่าจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากบุคคลหลายฝ่ายหรือไม่ รวมทั้งเกณฑ์ในการพิจารณาจากระบบการตัดสินใจว่ามีความสลับซับซ้อน ต้องการให้มีการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาข้อสรุปที่เหมาะสมที่สุดหรือไม่ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว รูปแบบองค์กรเดี่ยวคือรูปแบบที่มีการจัดตั้งขึ้นมากที่สุดและนำมาใช้กับการจัดการบริหารราชการระดับกรม ขณะที่รูปแบบของคณะกรรมการในลักษณะองค์กรกลุ่มควรจะจัดตั้งขึ้นในลักษณะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความเห็น การให้คำปรึกษา หรือการตัดสินใจวินิจฉัย แต่ทั้งนี้คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นจะไม่ได้เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรโดยตรง เว้นแต่เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารองค์กรด้วย ซึ่งพบในกรณีของรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และองค์กรบริหารภารกิจที่มีลักษณะกำกับดูแลการทำงานขององค์กรอื่นๆ อีกชั้นหนึ่ง

4.2 พัฒนาการของการจัดโครงสร้างราชการระดับกรมในประเทศไทย

ก่อนที่จะได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัจจุบันและปัญหาอุปสรรคของการจัดราชการบริหารระดับกรมในประเทศไทยนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่ามีความจำเป็นเบื้องต้นที่ควรย้อนกลับไปศึกษาถึงพัฒนาการที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ เพื่อให้ทราบถึงวิวัฒนาการในแต่ละช่วงเวลา เหตุผลและปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง อันจะช่วยทำให้การวิเคราะห์ถึงความเป็นไปในอนาคตเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น และจากการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นการเบื้องต้น คณะผู้วิจัยพบว่าสามารถแบ่งยุคพัฒนาการของการบริหารราชการระดับกรมเป็นยุคต่างๆ ดังนี้

ยุคแรก การบริหารราชการระดับกรมก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

โครงสร้างของการจัดราชการในยุคนี้ ส่วนใหญ่เป็นรูปแบบที่จัดตั้งมาแต่ครั้งสมัยรัชกาลที่ 5 ที่พระองค์ทรงมีพระบรมราชโองการจัดตั้งกระทรวงตามระเบียบใหม่เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 มีทั้งสิ้น 12 กระทรวง ได้แก่

(1) กระทรวงกลาโหม เปื่องต้นรับผิดชอบหัวเมืองภาคใต้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2437 จึงได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดหน้าที่ของกระทรวงใหม่ รับผิดชอบงานด้านการทหารทั้งปวงโดยรับเอางานของกรมยุทธนาธิการเข้ามา

(2) กระทรวงมหาดไทย เปื่องต้นรับผิดชอบงานหัวเมืองภาคเหนือ ต่อมาในปี พ.ศ. 2437 จึงได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดหน้าที่ของกระทรวงใหม่ โดยรับผิดชอบงานด้านการปกครองพลเรือนทั่วประเทศ ยกเว้นในเขตกรุงเทพฯ ซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงนครบาล

(3) กระทรวงนครบาล ดูแลความเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร

(4) กระทรวงวัง ดูแลเกี่ยวกับพระบรมมหาราชวังและพระราชพิธีต่างๆ

(5) กระทรวงเกษตราธิการ รับผิดชอบในงานด้านเกษตรและการค้า

(6) กระทรวงการต่างประเทศ รับผิดชอบงานด้านการต่างประเทศ

(7) กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ รับผิดชอบงานด้านการคลัง

(8) กระทรวงยุทธนาธิการ รับผิดชอบด้านกองทัพบกและกองทัพเรือ ในกลางปี พ.ศ. 2435 ได้มีพระราชบัญญัติลดฐานะกระทรวงยุทธนาธิการลงเป็นกรมเพื่อไปสังกัดกระทรวงกลาโหม

(9) กระทรวงยุติธรรม รับผิดชอบงานด้านการศาลและกฎหมาย

(10) กระทรวงธรรมการ (เดิมคือกรมศึกษาธิการ) รับผิดชอบเรื่องการศึกษาของประเทศ

(11) กระทรวงโยธาธิการ รับผิดชอบเรื่องการคมนาคมและการก่อสร้าง (ต่อมาคือกระทรวงคมนาคม)

(12) กระทรวงมุรธาธิการ รับผิดชอบในด้านเอกสารและตราต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ (งานของมุรธาธิการคืองานของกรมอาลักษณ์แต่เดิม) ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2439 รัชกาลที่ 5 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ยุบกระทรวงเนื่องจากมีงานน้อยไม่ควรเป็นกระทรวงโดยไปรวมกับกรมราชเลขาการ

รูปแบบและโครงสร้างของกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นในสมัยนี้ นับเป็นความก้าวหน้าในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยที่มีลักษณะตรงกับความต้องการขององค์กรในรูปแบบการบริหารงานสมัยใหม่ นั่นคือมีกระบวนการในการรวบรวม และแบ่งงานซึ่งจะต้องจัดออกเป็นหมวดหมู่ โดยจำกัด

ขอบเขตของการทำงาน การมอบหมาย อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบตลอดจนการกำหนดข้อบังคับ วิธีปฏิบัติในการทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างดีที่สุดและมีประสิทธิภาพที่สุด¹

ทั้งนี้ภายในแต่ละกระทรวงจะจัดแบ่งราชการออกเป็นกรมต่างๆ ซึ่งรูปแบบการจัดการบริหารราชการแผ่นดินใหม่นี้ อาจกล่าวได้ว่าได้รับอิทธิพลมาจากการบริหารราชการแผ่นดินที่มีตัวอย่างจากประเทศอังกฤษเป็นสำคัญ โดยรูปแบบที่พระองค์ทรงนำมาใช้มีนักประวัติศาสตร์ไทยบางคนได้วิเคราะห์ไว้อย่างน่าสนใจแล้วว่า เป็นรูปแบบการจัดการปกครองที่อังกฤษนิยมใช้กับประเทศอาณานิคมของตน

ยุคที่สอง การบริหารราชการระดับกรมหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงสมัยก่อนประกาศคณะปฏิวัติ พ.ศ. 2515

ภายหลังจากประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 การบริหารราชการแผ่นดินได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างสำคัญ โดยมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ขึ้น มีการแบ่งการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น² ทั้งนี้ แนวคิดของการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขึ้นในการจัดการบริหารราชการของประเทศนี้ ผู้มีอิทธิพลสำคัญ คือ ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี พนมยงค์ หนึ่งในคณะราษฎรที่เป็นมันสมองของคณะ ซึ่งเชื่อว่าจะได้รับอิทธิพลจากประเทศฝรั่งเศสเป็นสำคัญ กฎหมายฉบับนี้ได้นำแนวคิดของการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และกระจายอำนาจเข้ามาใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรก

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีการแก้ไข 3 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2477 พ.ศ. 2484 และ พ.ศ. 2487 ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายครั้งใหญ่โดยยกเลิกกฎหมายฉบับเดิมเปลี่ยนชื่อจาก “ระเบียบราชการบริหาร” มาเป็น “ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” รวมทั้งได้มีการตราบทบัญญัติให้จังหวัดเป็นนิติบุคคลทั้งๆ ที่จังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค และได้จัดตั้งภาคขึ้น รวมจนถึงได้เปลี่ยนแปลงองค์กรปกครองในระดับจังหวัดและอำเภอ³

เมื่อพิจารณาเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการบริหารราชการระดับกรม จะพบว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ได้ทำหน้าที่วางรากฐานการจัดโครงสร้างการบริหารราชการระดับกรมในประเทศไทยที่มีพัฒนาการต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

¹ สำนักงาน ก.พ.ร., 9 แผ่นดินของการปฏิรูประบบราชการ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิชั่น พริน แอนด์ มีเดีย, 2549), น. 141.

² มาตรา 4 พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476.

³ โภคิน พลกุล และคณะ, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น (รายงานวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย, 2538), น. 29-36.

1. การกำหนดโครงสร้างของหน่วยงานสังกัดกระทรวง ตามมาตรา 8 กำหนดให้กระทรวงหนึ่งๆ จัดระเบียบราชการ ดังนี้

(1) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี

(2) สำนักงานปลัดกระทรวง

(3) กรมหรือทบวงการเมืองซึ่งมีฐานะเทียบกรม เว้นแต่บางกระทรวงซึ่งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแยกราชการตั้งขึ้นเป็นกรม

2. การกำหนดสถานะและโครงสร้างการบริหารกรม ตามมาตรา 12 บัญญัติให้ กรมซึ่งขึ้นต่อกระทรวงนั้น ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกระทรวงซึ่งได้แยกมาให้ เป็นหน้าที่ของกรม ทุกๆ กรมมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชา

ในกรมหนึ่งๆ ให้จัดระเบียบราชการดังนี้

(1) สำนักงานเลขาธิการกรม

(2) ส่วนต่างๆ ซึ่งจะเป็นกอง แผนก หรือหมวด ก็แล้วแต่ปริมาณและคุณภาพของราชการ ส่วนนั้นๆ

ทั้งนี้สำนักงานเลขาธิการกรม มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรม มีเลขาธิการกรมเป็นผู้บังคับบัญชา (มาตรา 13)

3. การกำหนดวิธีการในการจัดตั้งกระทรวง ทบวง หรือกรม ตามมาตรา 14 ที่จะทำให้ได้ก็แต่การตราเป็นพระราชบัญญัติ สำหรับการแบ่งราชการออกเป็นส่วนต่างๆ ในสำนักงานปลัดกระทรวงและกรม ให้ทำโดยพระราชกฤษฎีกา

แม้ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี โครงสร้างทั่วไปของการบริหารราชการระดับกรมยังคงเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับกฎหมายฉบับเดิม เพียงแต่มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานภายในกรมและการรักษา ราชการแทน ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 24 ของพระราชบัญญัตินี้⁴

⁴ มาตรา 24 วรรคสองและวรรคสาม

..... ส่วนต่างๆ ซึ่งแบ่งแยกเป็นกองหรือแผนก ให้มีหน้าที่ตามที่ได้แบ่งแยกไว้ ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการ นั้นๆ โดยให้มีผู้อำนวยการ หรือหัวหน้ากอง หรือหัวหน้าแผนก ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบงานใน หน้าที่

เมื่อผู้อำนวยการ หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าแผนก ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ก็ให้อธิบดีตั้งข้าราชการที่ เห็นสมควร ในกองหรือแผนกนั้นๆ แล้วแต่กรณี เป็นผู้รักษาราชการแทนได้.

ในช่วงเวลาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ปรากฏว่าได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวรวม 4 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2496 พ.ศ. 2499 (2 ครั้ง) และในปี พ.ศ. 2503 ก่อนจะถูกยกเลิกไปโดยประกาศคณะปฏิวัติในปี พ.ศ. 2515 ซึ่งในการแก้ไขชั้นหลังมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดราชการในกรมที่น่าสนใจ ได้แก่ การแก้ไขในปี พ.ศ. 2496 ได้เพิ่มความมาตรา 24 ทวิ⁵ เกี่ยวกับการจัดตั้งส่วนภายในกรมเนื่องจากมีเหตุพิเศษ และมาตรา 31 ทวิ⁶ เกี่ยวกับการจัดตั้งส่วนราชการประจำเขตในท้องที่ต่างๆ เมื่อมีเหตุพิเศษ นับเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ตามจังหวัดต่างๆ ของประเทศ ต่อมาในปี พ.ศ. 2499 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำให้ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยมีการเพิ่มมาตรา 23 ทวิ และมาตรา 24 ตรี⁷ ซึ่งในกรณีมาตรานี้เป็นเหตุทำให้เกิดระบบผู้ตรวจราชการประจำ กระทรวง ทบวง กรม ขึ้น

สำหรับการพิจารณาถึงการจัดส่วนราชการระดับกรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 นั้น มีความจำเป็นต้องศึกษาควบคู่ไปกับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ที่ตราขึ้นในแต่ละช่วงเวลาด้วย เนื่องจากการจะทราบว่าส่วนราชการมีกี่กระทรวง ทบวง กรม และทำหน้าที่อะไรบ้าง ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้เป็นสำคัญ ซึ่งในยุคนี้นี้มีการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวรวม 3 ฉบับ คือ ในปี พ.ศ. 2484 พ.ศ. 2495 และ พ.ศ. 2506

⁵ **มาตรา 24 ทวิ** ราชการของกระทรวง ทบวง กรมใดมีเหตุพิเศษ จะตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งแยกออกเป็น ส่วน เพื่อให้ผู้อำนวยการส่วน หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งเทียบเท่าอธิบดีเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาราชการของ กองบางกองและรับผิดชอบในหน้าที่ราชการของกองนั้นๆ รองจากอธิบดีก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ผู้อำนวยการส่วน หรือ ผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดีดังกล่าวมีอำนาจและหน้าที่อย่างเดียวกับอธิบดีแต่ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งยกเลิกหรือแก้ไข เพิ่มเติมการใช้อำนาจและหน้าที่ของผู้อำนวยการส่วน หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดีดังกล่าวได้.

⁶ **มาตรา 31 ทวิ** กระทรวง ทบวง กรมใดมีเหตุพิเศษจะแบ่งท้องที่ออกเป็นเขต เพื่อให้มีหัวหน้าส่วนราชการ ประจำเขตแล้วแต่จะเรียกชื่อ ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการภาคในการปฏิบัติและควบคุมราชการในเขต อันเป็นหน้าที่ ของกระทรวง ทบวง กรมนั้นก็ได้

หัวหน้าส่วนราชการประจำเขตมีอำนาจหน้าที่ตรวจตรา ชี้แจง แสดงความคิดเห็น สั่ง แนะนำ และปฏิบัติ ราชการตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนสังกัด และมีอำนาจบังคับ บัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้นในเขตนั้น.

⁷ **มาตรา 24 ตรี** ถ้ากระทรวง ทบวง กรมใด เห็นมีความจำเป็นที่จะตั้งข้าราชการคนหนึ่งหรือหลายคน แล้วแต่จะเรียกชื่อเป็นผู้ตรวจราชการก็ให้ตั้งได้

ผู้ตรวจราชการมีอำนาจหน้าที่ตรวจ และแนะนำชี้แจงราชการอันเกี่ยวกับกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนเป็น ผู้แทนนั้นตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน.

ยุคที่สาม การบริหารราชการระดับกรมสมัยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 จนถึงก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

เมื่อถึงปี พ.ศ. 2515 ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอีกครั้งหนึ่งตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 โดยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 โดยมีการตราประกาศคณะปฏิวัติขึ้นใช้ทดแทนสาระสำคัญของประกาศคณะปฏิวัตินี้ได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลไว้อย่างกว้างขวางในการกำกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไป⁸

สาระสำคัญของประกาศคณะปฏิวัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการระดับกรม ปรากฏอยู่ในหมวด 4 การจัดระเบียบราชการในกรม ตั้งแต่ข้อ 31-37 ถือว่ากฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเนื้อหาของการจัดราชการในกรมอย่างเป็นสัดส่วนและมีรายละเอียดมากกว่ากฎหมายฉบับก่อนหน้านั้น โดยประเด็นที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างน่าสนใจ คือ การแบ่งส่วนราชการภายในกรมแยกย่อยลงเป็นแผนกตามข้อ 31 ซึ่งกำหนดให้แบ่ง เป็น

- (1) สำนักงานเลขานุการกรม
- (2) กอง
- (3) แผนก

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ยังได้กำหนดต่อไปในวรรคสอง ว่ากรมใดที่มีความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษ จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบเท่ากองหรือแผนกก็ได้ นอกจากนี้ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการจัดตั้งส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมครั้งแรก ในข้อ 36⁹ ส่งผลทำให้เกิดส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมขึ้นในระบบราชการไทย

นอกเหนือจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 แล้ว ยังมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ที่ได้กำหนดรายละเอียดของจำนวนกระทรวง ทบวง กรม ทำหน้าที่เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

⁸ เรื่องเดียวกัน, น. 36-40.

⁹ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 36 บัญญัติว่า ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมจะมีเลขาธิการ ผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเทียบเท่าอธิบดี เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้นให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และจะให้มีรองเลขาธิการ รองผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งรองของตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น หรือผู้ช่วยเลขาธิการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งผู้ช่วยของตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น หรือมีทั้งรองเลขาธิการและผู้ช่วยเลขาธิการหรือทั้งรองผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการและทั้งตำแหน่งรองและตำแหน่งผู้ช่วยของตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและช่วยปฏิบัติราชการแทนก็ได้.

ยุคที่สี่ การบริหารราชการระดับกรมสมัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จนถึงก่อนหน้าการปฏิรูประบบราชการในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้ใช้บังคับมาประมาณ 19 ปี จนมาถึงปี พ.ศ. 2534 ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ที่จัดตั้งขึ้นภายหลังเหตุการณ์ รสช. ได้มีการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ขึ้นบังคับใช้แทน¹⁰ พร้อมกันนี้ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ใช้แทนประกาศคณะปฏิวัติ โดยโครงสร้างของพระราชบัญญัติใหม่ ยังมีได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของระบบบริหารราชการแผ่นดินมากนัก เพียงแต่ได้แก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดบางประการ เช่น การกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกัน เป็นต้น สำหรับเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดินฉบับใหม่ปรากฏ ดังนี้

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ให้ชัดเจนเพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนราชการต่างๆ และเพื่อให้การบริหารงานในระดับกระทรวงมีเอกภาพสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดได้ และสมควรเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนให้ครบถ้วนชัดเจนเพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติราชการ และกำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งปฏิบัติราชการในเขตจังหวัดให้เหมาะสมขึ้น ประกอบกับ

¹⁰ มาตรา 3 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติให้ยกเลิก

(1) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515

(2) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 310 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

(3) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 พ.ศ.

2517

(4) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2517

(5) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2517

(6) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2519

(7) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 22 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520

(8) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2522

(9) ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 48 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534.

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการบริหารราชการแผ่นดินได้ประกาศใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว สมควรแก้ไขปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติเสียในคราวเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

พระราชบัญญัตินี้ได้ใช้บังคับเรื่อยมา ก่อนหน้าการปฏิรูปราชการเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 โดยมีการแก้ไข 3 ครั้ง การแก้ไขสองครั้งแรกคือ ในปี พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2536 ถือว่าเป็นการแก้ไขเพียงเล็กน้อย สืบเนื่องจากการจัดตั้งหน่วยราชการขึ้นใหม่ แต่การแก้ไขในปี พ.ศ. 2543 ถือว่าเป็นการแก้ไขที่ค่อนข้างมีรายละเอียดมาก ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเปลี่ยนแปลงจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 230 มีเหตุผลของการแก้ไขแต่ละครั้งเป็นดังนี้

การแก้ไขครั้งที่ 1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก เป็นส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีเลขาธิการคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ในการนี้สมควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

การแก้ไขครั้งที่ 2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2536 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีและโดยที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งได้ใช้บังคับแล้วบัญญัติให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเป็นส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ในการนี้ต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการทั้งสองเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

การแก้ไขครั้งที่ 3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 30¹¹ ได้บัญญัติให้การรวมหรือโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นหรือการยุบเลิกส่วนราชการดังกล่าว สามารถทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ดังนั้นสมควรกำหนดลักษณะของกรณีที่สามารถตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและวิธีการดำเนินการของแต่ละกรณี และรูปแบบของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว รวมทั้งปรับปรุงหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรีและส่วนราชการระดับกรม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

การแก้ไขครั้งนี้ถือเป็นการแก้ไขครั้งสำคัญ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 8¹² และเพิ่มมาตรา 8 ทวิ จนถึงมาตรา 8 อัฐ ซึ่งเป็นการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีสาระสำคัญ ดังนี้

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 230 บัญญัติว่า การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือ การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ภายในสามปีนับแต่วันที่มีการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ตามวรรคสอง จะกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นในกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือในกระทรวง ทบวง กรม ที่ถูกรวมหรือโอนไปมิได้

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้ระบุอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ การโอนอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งหน่วยราชการหรือเจ้าพนักงานที่มีอยู่เดิม การโอนข้าราชการและลูกจ้างงบประมาณรายจ่าย รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สิน เอาไว้ด้วย

การดำเนินการตามวรรคสองกับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นแล้ว ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้น มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ตั้งเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย.

¹² บทบัญญัติใหม่ของมาตรา 8 กำหนดให้ การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการตามมาตรา 7 ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

การจัดตั้งทบวงโดยให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง ให้ระบุการสังกัดไว้ในพระราชบัญญัติด้วย
การจัดตั้งกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ให้ระบุการไม่สังกัดไว้ในพระราชบัญญัติด้วย.

มาตรา 8 ทวิ การรวมหรือการโอนส่วนราชการตามมาตรา 7 ไม่ว่าจะีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ ถ้าไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้ระบุอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ การโอนอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งส่วนราชการหรือเจ้าพนักงานที่มีอยู่เดิม การโอนข้าราชการและลูกจ้าง งบประมาณรายจ่าย รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินเอาไว้ด้วย แล้วแต่กรณี

ให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงานงบประมาณมีหน้าที่ตรวจสอบดูแลมิให้มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือที่ถูกรวมหรือโอนไปตามวรรคหนึ่ง เพิ่มขึ้นจนกว่าจะครบกำหนดสามปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ

มาตรา 8 ตริ การเปลี่ยนชื่อส่วนราชการตามมาตรา 7 ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่ชื่อตำแหน่งของข้าราชการในส่วนราชการนั้นเปลี่ยนไปให้ระบุการเปลี่ยนชื่อไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย

บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่น ประกาศหรือคำสั่งใดที่อ้างถึงส่วนราชการหรือตำแหน่งของข้าราชการที่ได้ถูกเปลี่ยนชื่อตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่น ประกาศหรือคำสั่งนั้นอ้างถึงส่วนราชการหรือตำแหน่งของข้าราชการที่ได้เปลี่ยนชื่อนั้น

มาตรา 8 จัตวา การยุบส่วนราชการตามมาตรา 7 ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกายุบส่วนราชการตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้งบประมาณรายจ่ายที่เหลืออยู่ของส่วนราชการนั้นเป็นอันระงับไป สำหรับทรัพย์สินอื่นของส่วนราชการนั้นให้โอนให้แก่ส่วนราชการอื่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามที่รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี สำหรับวิธีการจัดการกิจการสิทธิและหนี้สินของส่วนราชการนั้นให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ข้าราชการหรือลูกจ้างซึ่งต้องพ้นจากราชการเพราะเหตุยุบตำแหน่ง อันเนื่องมาแต่การยุบส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง นอกเหนือจากสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับอื่นแล้ว ให้ข้าราชการหรือลูกจ้างได้รับเงินชดเชยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งด้วย

ในกรณีที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ประสงค์จะรับโอนข้าราชการหรือลูกจ้างตามวรรคสามก็ให้กระทำได้โดยมิให้ถือว่าข้าราชการหรือลูกจ้างผู้นั้นได้พ้นจากราชการตามวรรคสาม แต่ทั้งนี้ต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ

มาตรา 8 เบญจ พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ทวิ หรือมาตรา 8 จัตวา ที่มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จัดตั้งส่วนราชการ กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา 230 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ระบุให้ชัดเจนในพระราชกฤษฎีกาว่าบทบัญญัติใดถูกแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกเป็นประการใดในกฎหมายนั้น

มาตรา 8 ฉ การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย

ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการดังกล่าว กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา 8 สัตต ให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงานงบประมาณร่วมกันเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการแบ่งส่วนราชการภายในและในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการตามมาตรา 8 ฉ ในการเสนอความเห็นดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจัดอัตรากำลัง และสำนักงานงบประมาณจัดสรรเงินงบประมาณให้สอดคล้องเสนอไปในคราวเดียวกัน

มาตรา 8 อัฐ การแบ่งส่วนราชการภายในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันในทบวงมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยหรือสถาบันนั้น”

ยุคที่ห้า การบริหารราชการระดับกรมยุคใหม่ภายใต้แนวคิดการปฏิรูประบบราชการ นับจากเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 จนถึงปัจจุบัน

ภายหลังที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี นโยบายการปฏิรูประบบราชการได้กลายมาเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล มีการผลักดันให้มีการปฏิรูประบบราชการในทุกๆ ด้าน นำมาสู่การปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 อีกครั้ง โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ขึ้นซึ่งนับว่าเป็นการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ในหลายประเด็น ทั้งนี้มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ

“โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระบบบริหารราชการเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ และเพื่อให้กระทรวงสามารถจัดการบริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ จึงกำหนดให้มีรูปแบบการบริหารใหม่ โดยกระทรวงสามารถแยกส่วนราชการจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามภาระหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติ และกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่างๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมาย

การทำงานร่วมกันได้ และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรงเพื่อให้งานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว รวมทั้งให้มีการประสานการปฏิบัติงาน และการใช้งบประมาณเพื่อที่จะให้การบริหารงานของทุกส่วนราชการบรรลุเป้าหมายของกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความซ้ำซ้อน มีการมอบหมายงานเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และสมควรกำหนดการบริหารราชการในต่างประเทศให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติหน้าที่และสามารถปฏิบัติได้อย่างรวดเร็วและมีเอกภาพ โดยมีหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการ นอกจากนี้ สมควรให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลการจัดส่วนราชการและการปรับปรุงระบบการทำงานของภาคราชการให้มีการจัดระบบราชการอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

หลังจากนั้นต่อมา ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2546 สำหรับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ในปัจจุบันได้มีการโอนกรมตำรวจไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกำหนดให้ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด ทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในส่วนของชื่อกรมตำรวจและตำแหน่งของข้าราชการตำรวจในกรมการจังหวัดให้สอดคล้องกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

การแก้ไขครั้งล่าสุดคือการแก้ไขในปี พ.ศ. 2550 ที่ผ่านมา โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระบบการบริหารราชการให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการจัดองค์กรภาครัฐให้สอดคล้องกับทิศทางการนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และเพื่อให้การปฏิบัติราชการสามารถอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สนับสนุนให้มีการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนได้กว้างขวางขึ้น เพื่อเน้นการบริการประชาชนให้มีความสะดวกและรวดเร็ว นอกจากนั้น เพื่อให้การบริหารราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาคสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ และให้การบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดบรรลุผล สมควรปรับปรุงอำนาจการดำเนินการของจังหวัด การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและการจัดทำงบประมาณของจังหวัดให้เหมาะสม รวมทั้งสมควรส่งเสริมให้มีคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด เพื่อสอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันจะทำให้การบริหารเป็นไปด้วยความโปร่งใสเป็นธรรม และมีความรับผิดชอบต่อตลอดจนปรับปรุงอำนาจในทางปกครองของอำเภอเพื่อสนับสนุนให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม และสมควรให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

เนื้อหาสาระสำคัญของการแก้ไขครั้งนี้ หากพิจารณาเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารราชการระดับกรม คือ การบัญญัติเพิ่มเติมมาตรา 40/1 เกี่ยวกับการจัดหน่วยบริการรูปแบบพิเศษขึ้น ดังนี้

มาตรา 40/1 ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการภายในกรม ถ้าการปฏิบัติราชการใดของส่วนราชการนั้นมีลักษณะเป็นการให้บริการหรือมีการให้บริการเกี่ยวเนื่องอยู่ด้วยและหากแยกการบริหารออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะบรรลุเป้าหมายตามมาตรา 3/1 ยิ่งขึ้น ส่วนราชการดังกล่าวโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะแยกการปฏิบัติราชการในเรื่องนั้น ไปจัดตั้งเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ซึ่งมิใช่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแต่อยู่ในกำกับของส่วนราชการดังกล่าวก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยให้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน วิธีการบริหารงาน การดำเนินการด้านทรัพย์สิน การกำกับดูแลสิทธิประโยชน์ของบุคลากรและการยุบเลิกไว้ด้วย

ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีหน้าที่ปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการตามภารกิจที่จัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นเป็นหลัก และสนับสนุนภารกิจอื่นของส่วนราชการดังกล่าวตามที่ได้รับมอบหมาย และอาจให้บริการแก่ส่วนราชการอื่น หน่วยงานของรัฐหรือเอกชน แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนต่อภารกิจอันเป็นวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้ง

ให้รายได้ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

อนึ่งพร้อมๆ กันกับการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2545 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ควบคู่กันไป ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ส่งผลทำให้มีการยุบรวมหน่วยงานระดับกรมบางแห่งและจัดตั้งหน่วยงานทั้งในระดับกระทรวงและกรมขึ้นใหม่ อันถือเป็นส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์การปฏิรูประบบราชการด้วยการจัดโครงสร้างราชการบริหารส่วนกลางเสียใหม่ให้มีความเป็นเอกภาพ ลดหน่วยงานที่ทำงานซ้ำซ้อนกันโดยจัดหน่วยงานให้อยู่ในสังกัดกระทรวงที่ถูกต้องเหมาะสม ดังปรากฏเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ระบบราชการนั้นเป็นกลไกสำคัญของประเทศในอันที่จะผลักดันให้แนวทางการบริหารประเทศตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ รวมทั้งการดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐเกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม การจัดกลไกของระบบราชการจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นไปของสังคม ซึ่งที่ผ่านมาแม้ว่าจะมีการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการหลายครั้ง แต่ยังคงให้มีการปฏิบัติราชการตามโครงสร้างการบริหารที่ไม่แตกต่างจากรูปแบบเดิมซึ่งเป็นผลให้การทำงานของข้าราชการเป็นไปด้วยความล่าช้าเพราะมีขั้นตอนการ

ปฏิบัติงานค่อนข้างมาก และส่วนราชการต่างๆ มิได้กำหนดเป้าหมายร่วมกันและจัดกลไกการปฏิบัติงานให้มีความสัมพันธ์กัน จึงเป็นผลทำให้การปฏิบัติงานเกิดความซ้ำซ้อนและกระทบต่อการให้บริการแก่ประชาชน แนวทางแก้ไขปัญหานี้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบราชการทั้งระบบ โดยการปรับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการขึ้นใหม่ และปรับปรุงการบริหารงานโดยการจัดส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมไว้เป็นกลุ่มงานเดียวกัน ซึ่งจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปรับระบบการทำงานในรูปกลุ่มภารกิจ เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกันให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีเอกภาพ และเกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในส่วนงานที่ซ้ำซ้อนกัน เมื่อจัดส่วนราชการใหม่ให้สามารถปฏิบัติงานได้แล้ว จะมีผลทำให้แนวทางความรับผิดชอบของส่วนราชการต่างๆ มีเป้าหมายที่ชัดเจน จะสามารถปรับปรุงการทำงานของข้าราชการให้มีประสิทธิภาพในระยะต่อไปได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

4.3 สภาพปัจจุบันของการจัดโครงสร้างราชการระดับกรมในประเทศไทย

การศึกษาถึงสภาพการจัดโครงสร้างราชการระดับกรมในปัจจุบัน มีข้อพิจารณาเบื้องต้นที่ต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประกอบการศึกษาต่อไป ได้แก่

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้แก่ มาตรา 78 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน
2. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550
3. พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545
4. กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรม
5. กฎหมายเฉพาะว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมต่างๆ

จากการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ข้างต้น สามารถสรุปหลักการที่เป็นสาระสำคัญของการจัดการบริหารราชการระดับกรมของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

1. การจัดระเบียบราชการบริหารระดับกรม ถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง และมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 7¹³

2. วิธีการจัดตั้ง การรวม หรือการโอนกรมต้องกระทำโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ การจัดตั้งกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ให้ระบุนามไม่สังกัดไว้ในพระราชบัญญัติด้วยตามมาตรา 8¹⁴

แต่เฉพาะในกรณีการรวมหรือการโอนกรมไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ ถ้าไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างให้ทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ทวิ

การดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้ระบุนามหน้าที่ของส่วนราชการ การโอนอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งส่วนราชการหรือเจ้าพนักงานที่มีอยู่เดิม การโอนข้าราชการและลูกจ้าง งบประมาณรายจ่าย รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินเอาไว้ด้วย แล้วแต่กรณี และให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงานงบประมาณมีหน้าที่ตรวจสอบดูแลให้มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือที่ถูกรวมหรือโอนไปตามวรรคหนึ่งเพิ่มขึ้นจนกว่าจะครบกำหนดสามปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ

ทั้งนี้ พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ทวิ หรือมาตรา 8 จัตวา ที่มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จัดตั้งส่วนราชการ กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา 230 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ระบุให้ชัดเจน

¹³ **มาตรา 7** ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

กระทรวงหรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล.

¹⁴ **มาตรา 8** การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการตามมาตรา 7 ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

การจัดตั้งทบวงโดยให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง ให้ระบุนามสังกัดไว้ในพระราชบัญญัติด้วย

การจัดตั้งกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

กระทรวง หรือทบวง ให้ระบุนามไม่สังกัดไว้ในพระราชบัญญัติด้วย.

ในพระราชกฤษฎีกาว่าบทบัญญัติใดถูกแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกเป็นประการใดในกฎหมายนั้น (มาตรา 8 เบญจ)

3. การเปลี่ยนชื่อกรม ให้ทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 8 ตริ¹⁵

4. การยุบกรมให้ทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 8 จัตวา¹⁶

5. การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการ เป็นผู้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการดังกล่าว กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ (มาตรา 8 ฉ)

ทั้งนี้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 8 สัตต กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงานงบประมาณร่วมกันเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการแบ่งส่วนราชการภายในและในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการตามมาตรา 8 ฉ ในการเสนอความเห็นดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจัดอัตรากำลัง และสำนักงานงบประมาณจัดสรรเงินงบประมาณให้สอดคล้อง เสนอไปในคราวเดียวกัน

6. โครงสร้างภายในของส่วนราชการระดับกรม กฎหมายได้กำหนดไว้ในมาตรา 31 กรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง อาจแบ่งส่วนราชการดังนี้

¹⁵ **มาตรา 8 ตริ** การเปลี่ยนชื่อส่วนราชการตามมาตรา 7 ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่ชื่อตำแหน่งของข้าราชการในส่วนราชการนั้นเปลี่ยนไปให้ระบุการเปลี่ยนชื่อไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย

บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่น ประกาศ หรือคำสั่งใดที่อ้างถึงส่วนราชการหรือตำแหน่งของข้าราชการที่ได้ถูกเปลี่ยนชื่อตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่น ประกาศหรือคำสั่งนั้นอ้างถึงส่วนราชการหรือตำแหน่งของข้าราชการที่ได้เปลี่ยนชื่อนั้น.

¹⁶ **มาตรา 8 จัตวา** การยุบส่วนราชการตามมาตรา 7 ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เมื่อมีพระราชกฤษฎีกายยุบส่วนราชการตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้งบประมาณรายจ่ายที่เหลืออยู่ของส่วนราชการนั้นเป็นอันระงับไป สำหรับทรัพย์สินอื่นของส่วนราชการนั้นให้โอนให้แก่ส่วนราชการอื่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามที่รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี สำหรับวิธีการจัดการกิจการ สิทธิและหนี้สินของส่วนราชการนั้นให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ข้าราชการหรือลูกจ้างซึ่งต้องพ้นจากราชการเพราะเหตุยุบตำแหน่ง อันเนื่องมาแต่การยุบส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง นอกเหนือจากสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับอื่นแล้ว ให้ข้าราชการหรือลูกจ้างได้รับเงินชดเชยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งด้วย

ในกรณีที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐประสงค์จะรับโอนข้าราชการหรือลูกจ้างตามวรรคสามก็ให้กระทำมิให้ถือว่าข้าราชการหรือลูกจ้างผู้นั้นได้พ้นจากราชการตามวรรคสาม แต่ทั้งนี้ต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ.

(1) สำนักงานเลขาธิการกรม

(2) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง เว้นแต่บางกรมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้

กรมใดมีความจำเป็นจะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอื่นนอกจาก (1) หรือ (2) ก็ได้

สำหรับสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานอัยการสูงสุด จะแบ่งส่วนราชการให้เหมาะสมกับราชการของตำรวจหรือราชการของอัยการก็ได้

7. อำนาจหน้าที่และการบริหารงานภายในกรมของแต่ละกรมถูกกำหนดไว้ตามมาตรา 32 กล่าวคือ กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมนั้น

การบริหารราชการภายในกรมหนึ่งมีอธิบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงและในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย

ในกรมหนึ่งจะให้มีรองอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากอธิบดีและช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการก็ได้ โดยรองอธิบดีมีอำนาจหน้าที่ตามที่อธิบดีกำหนดหรือมอบหมาย

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการกรมและกองในสังกัดกรมจะถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 33 สำนักงานเลขาธิการกรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรม และราชการที่มีได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะมีเลขาธิการกรมเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการกรม

ส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคหนึ่ง (2) และส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นๆ โดยให้มีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่ากับผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้ากองหรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

8. กรมๆ หนึ่งสามารถจัดตั้งส่วนราชการประจำเขตพื้นที่ก็ได้หากมีเหตุผลพิเศษตามมาตรา 34 ที่บัญญัติว่า กระทรวง ทบวง กรมใดมีเหตุพิเศษ จะตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ออกเป็นเขตเพื่อให้มีหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตแล้วแต่จะเรียกชื่อเพื่อปฏิบัติงานทางวิชาการก็ได้

หัวหน้าส่วนราชการประจำเขตมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติงานทางวิชาการ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำสำนักงานเขตซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น

แต่ความในมาตรานี้ไม่ใช่บังคับแก่การแบ่งเขตและการปกครองบังคับบัญชาของตำรวจและอัยการซึ่งได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

9. กรมๆ หนึ่งสามารถกำหนดให้มีผู้ตรวจราชการประจำกรมได้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 35 กล่าวคือ กระทรวง ทบวง หรือกรมใด โดยสภาพและปริมาณของงานสมควรให้ผู้ตรวจราชการของกระทรวง ทบวง หรือกรม นั้น ก็ให้กระทำได้

ทั้งนี้ ผู้ตรวจราชการของกระทรวง ทบวง หรือกรม มีอำนาจหน้าที่ตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการอันเกี่ยวกับกระทรวง ทบวง หรือกรม นั้นให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของกระทรวง ทบวง หรือกรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

10. ในกรณีของส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมมีโครงสร้างบริหารงานภายในตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 36 และมาตรา 37¹⁷

ในปัจจุบันการบริหารราชการระดับกรม นอกจากจะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แล้ว การที่จะรู้ว่ามีหน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง และกรม ไต่บ้างนั้น จะต้องพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งตามมาตรา 5 ได้บัญญัติให้มีกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง มีจำนวน 20 กระทรวง แต่ละกระทรวงรวมสำนักนายกรัฐมนตรีจะมีหน่วยงานสังกัดที่เรียกชื่อว่า กรมและเรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเป็นกรมอยู่ด้วย นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานระดับกรมที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงอีกด้วย ดังนั้นในปัจจุบันสามารถแยกประเภทของหน่วยงานระดับกรมออกเป็นกลุ่มๆ ได้ดังนี้

- 1) หน่วยงานที่เรียกชื่อว่ากรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- 2) หน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเป็นกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- 3) หน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีฐานะเป็นกรม แต่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

นอกจากหน่วยงานระดับกรมทั้งสามประเภทข้างต้น หากพิจารณาตามมาตรา 18 วรคดี ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 จะพบว่ากฎหมายยังได้บัญญัติให้กระทรวงสามารถตรา

¹⁷ **มาตรา 36** ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมจะมีเลขาธิการ ผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเทียบเท่าปลัดกระทรวงหรืออธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้นให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และจะให้มีรองเลขาธิการ รองผู้อำนวยการหรือตำแหน่งรองของตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นหรือผู้ช่วยเลขาธิการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการหรือตำแหน่งผู้ช่วยของตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น หรือมีทั้งรองเลขาธิการ และผู้ช่วยเลขาธิการหรือทั้งรองผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการ หรือทั้งตำแหน่งรองและตำแหน่งผู้ช่วยของตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และช่วยปฏิบัติราชการแทนก็ได้.

มาตรา 37 ให้นำความในมาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 และมาตรา 35 มาใช้บังคับแก่ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมโดยอนุโลม.

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการเพื่อรับผิดชอบภาระหน้าที่ใดโดยเฉพาะ**ซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรมแต่มีผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าวเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดีก็ได้** มีข้อสังเกตสำคัญว่าหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นสังกัดกระทรวงตามความในมาตรา 18 วรรคสี่ นี้ไม่ได้มีฐานะเป็นกรม แต่ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานมีฐานะเทียบเท่ากับอธิบดีที่บังคับบัญชากรมอยู่

รายชื่อของหน่วยงานระดับกรมในระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยปัจจุบันทั้งหมดมีดังต่อไปนี้

1. สำนักนายกรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 บัญญัติให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบการบริหารราชการทั่วไป เสนอแนะนโยบายและวางแผนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคง และราชการเกี่ยวกับการงบประมาณ ระบบราชการ การบริหารงานบุคคล กฎหมายและการพัฒนากฎหมาย การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติภารกิจพิเศษและราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีหรือส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือที่มีได้อยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใดโดยเฉพาะ¹⁸ ทั้งนี้ กำหนดให้มีส่วนราชการ ดังนี้¹⁹

- 1) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- 2) กรมประชาสัมพันธ์
- 3) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

ส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

- 4) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
- 5) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- 6) สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
- 7) สำนักงบประมาณ
- 8) สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ
- 9) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 10) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- 11) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

¹⁸ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 6.

¹⁹ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 7.

12) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ²⁰

2. กระทรวงกลาโหม²¹

การจัดส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 บัญญัติให้กระทรวงกลาโหมมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ โดยจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อการรบหรือการสงคราม เพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อปราบปรามการก่อกบฏ และการจลาจล เพื่อช่วยการพัฒนาประเทศ และเพื่อรักษาประโยชน์ของชาติในประการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนดำเนินกิจการอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการป้องกันประเทศและการพลังงานทหาร เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรและรักษาประโยชน์ของชาติ²² ทั้งนี้ เพื่อดำเนินกิจการตามอำนาจและหน้าที่ดังกล่าว กระทรวงกลาโหมได้จัดให้มีส่วนราชการ²³ ดังนี้

- 1) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) กรมราชองครักษ์
- 4) กองบัญชาการทหารสูงสุด
 - 4.1) กองทัพบก
 - 4.2) กองทัพเรือ
 - 4.3) กองทัพอากาศ
 - 4.4) ส่วนราชการอื่น ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 71/9 บัญญัติให้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของ ก.พ.ร. และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือ ก.พ.ร. กำหนด โดยมีเลขาธิการ ก.พ.ร. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี.

²¹ กระทรวงกลาโหม เป็นกรณียกเว้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ แต่เพื่อให้การนำเสนอรายละเอียดในเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบการบริหารงานราชการระดับกรมของไทยมีความครบถ้วน จึงได้นำมาเสนอไว้ในส่วนนี้ด้วย.

²² พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543.

²³ พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 มาตรา 8 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2536.

3. กระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากรการระงับอากร กิจการหารายได้ของรัฐที่มีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารและการพัฒนารัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลัง²⁴ ทั้งนี้ กำหนดให้มีส่วนราชการ ดังนี้²⁵

- 1) สำนักงานรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) กรมธนารักษ์
- 4) กรมบัญชีกลาง
- 5) กรมศุลกากร
- 6) กรมสรรพสามิต
- 7) กรมสรรพากร
- 8) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
- 9) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
- 10) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

4. กระทรวงการต่างประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการต่างประเทศ และราชการอื่นตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ โดยประกอบด้วยส่วนราชการ ดังต่อไปนี้²⁶

- 1) สำนักงานรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) กรมการกงสุล
- 4) กรมพิธีการทูต
- 5) กรมยุโรป

²⁴ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 10.

²⁵ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 11.

²⁶ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 12 และมาตรา 13.

- 6) กรมวิเทศสหการ²⁷
- 7) กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
- 8) กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
- 9) กรมสารนิเทศ
- 10) กรมองค์การระหว่างประเทศ
- 11) กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้
- 12) กรมอาเซียน
- 13) กรมเอเชียตะวันออก
- 14) กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา

5. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การกีฬา การศึกษาด้านกีฬา นันทนาการ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยประกอบด้วยส่วนราชการ ดังต่อไปนี้²⁸

- 1) สำนักงานรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ
- 4) สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว

6. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัว และชุมชน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยประกอบด้วยส่วนราชการ ดังต่อไปนี้²⁹

²⁷ ปัจจุบันกรมวิเทศสหการได้ถูกยุบเลิกเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ลงวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2547.

²⁸ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 14 และมาตรา 15.

²⁹ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 16 และมาตรา 17.

- 1) สำนักงานรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
- 4) สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว
- 5) สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ
- 6) สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ³⁰

7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม การป่าไม้ การจัดหาแหล่งน้ำ และพัฒนาระบบการชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ รวมตลอดทั้งกระบวนการผลิตและสินค้าเกษตรกรรม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยประกอบด้วย ส่วนราชการ ดังต่อไปนี้³¹

- 1) สำนักงานรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) กรมการข้าว³²
- 4) กรมชลประทาน
- 5) กรมตรวจบัญชีสหกรณ์
- 6) กรมประมง
- 7) กรมปศุสัตว์
- 8) กรมพัฒนาที่ดิน
- 9) กรมวิชาการเกษตร
- 10) กรมส่งเสริมการเกษตร
- 11) กรมส่งเสริมสหกรณ์
- 12) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- 13) สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ

³⁰ จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรมตามมาตรา 18 วรรคสี่ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545.

³¹ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 18 และมาตรา 19.

³² จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2549 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2549.

14) สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

8. กระทรวงคมนาคม

กระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่ง ธุรกิจการขนส่ง การวางแผนจราจร และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงคมนาคมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงคมนาคม โดยประกอบด้วยส่วนราชการดังต่อไปนี้³³

- 1) สำนักงานรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี
- 4) กรมการขนส่งทางบก
- 5) กรมการขนส่งทางอากาศ
- 6) กรมทางหลวง
- 7) กรมทางหลวงชนบท
- 8) สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

9. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสงวนอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยประกอบด้วยส่วนราชการ ดังต่อไปนี้³⁴

- 1) สำนักงานรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) กรมควบคุมมลพิษ
- 4) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- 5) กรมทรัพยากรธรณี
- 6) กรมทรัพยากรน้ำ
- 7) กรมทรัพยากรน้ำบาดาล
- 8) กรมป่าไม้
- 9) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

³³ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 20 และมาตรา 21.

³⁴ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 22 และมาตรา 23.

10) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

11) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

10. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ส่งเสริม พัฒนา และดำเนินการเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การอุดมศึกษา และการสถิติ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยประกอบด้วยส่วนราชการ ดังต่อไปนี้³⁵

- 1) สำนักงานรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) กรมอุดมศึกษา
- 4) สำนักงานสถิติแห่งชาติ

11. กระทรวงพลังงาน

กระทรวงพลังงาน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหา พัฒนาและบริหารจัดการพลังงาน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงพลังงานหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงพลังงาน โดยประกอบด้วยส่วนราชการ ดังต่อไปนี้³⁶

- 1) สำนักงานรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ
- 4) กรมธุรกิจพลังงาน
- 5) กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน
- 6) สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

12. กระทรวงพาณิชย์

กระทรวงพาณิชย์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการค้า ธุรกิจบริการ ทรัพย์สินทางปัญญา และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงพาณิชย์ โดยประกอบด้วยส่วนราชการ ดังต่อไปนี้³⁷

³⁵ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 24 และมาตรา 25.

³⁶ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 26 และมาตรา 27.

³⁷ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 28 และมาตรา 29.

- 1) สำนักงานรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) กรมการค้าต่างประเทศ
- 4) กรมการค้าภายใน
- 5) กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
- 6) กรมทรัพย์สินทางปัญญา
- 7) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
- 8) กรมส่งเสริมการค้าส่งออก

13. กระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกของสังคม การส่งเสริมและพัฒนากิจการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการ สาธารณภัย และการพัฒนาเมืองและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย³⁸

ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยแบ่งเป็นส่วนราชการ ดังนี้³⁹

- 1) สำนักงานรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) กรมการปกครอง
- 4) กรมการพัฒนาชุมชน
- 5) กรมที่ดิน
- 6) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 7) กรมโยธาธิการและผังเมือง
- 8) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

³⁸ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 30.

³⁹ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 31.

14. กระทรวงยุติธรรม

กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ กระบวนการยุติธรรมเสริมสร้างและอำนวยความสะดวกยุติธรรมในสังคม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยประกอบด้วยส่วนราชการ ดังต่อไปนี้⁴⁰

- 1) สำนักงานรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) กรมคุมประพฤติ
- 4) กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
- 5) กรมบังคับคดี
- 6) กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
- 7) กรมราชทัณฑ์
- 8) กรมสอบสวนคดีพิเศษ
- 9) สำนักงานกิจการยุติธรรม
- 10) สถาบันนิติวิทยาศาสตร์

ส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี

- 11) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

15. กระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงาน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารและคุ้มครองแรงงาน พัฒนาฝีมือแรงงาน ส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงแรงงานหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงแรงงาน โดยประกอบด้วยส่วนราชการ ดังต่อไปนี้⁴¹

- 1) สำนักงานรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) กรมการจัดหางาน
- 4) กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน
- 5) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
- 6) สำนักงานประกันสังคม

⁴⁰ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 32 และมาตรา 33.

⁴¹ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 34 และมาตรา 35.

16. กระทรวงวัฒนธรรม

กระทรวงวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับศิลปะ ศาสนา และวัฒนธรรม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงวัฒนธรรม หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม โดยประกอบด้วยส่วนราชการ ดังนี้⁴²

- 1) สำนักงานรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) กรมการศาสนา
- 4) กรมศิลปากร
- 5) สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ
- 6) สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย

17. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ส่งเสริมและพัฒนา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยประกอบด้วย ส่วนราชการ ดังนี้⁴³

- 1) สำนักงานรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) กรมวิทยาศาสตร์บริการ
- 4) สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ

18. กระทรวงศึกษาธิการ

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 บัญญัติให้กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา และ ราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการหรือส่วนราชการที่สังกัด⁴⁴

⁴² พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 36 และมาตรา 37.

⁴³ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 38 และมาตรา 39.

⁴⁴ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 40.

ทั้งนี้ การบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการมีลักษณะพิเศษกว่ากระทรวงอื่น เนื่องจากมีกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของกระทรวงเอง คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ที่บัญญัติให้กระทรวงศึกษาธิการจัดระเบียบราชการกระทรวง⁴⁵ ดังนี้

- 1) ระเบียบบริหารราชการในส่วนกลาง⁴⁶ ได้แก่
 - 1.1) สำนักงานปลัดกระทรวง
 - 1.2) ส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ⁴⁷ ได้แก่
 - สำนักงานรัฐมนตรี
 - สำนักงานปลัดกระทรวง
 - สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
 - สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
 - สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
 - สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา
- 2) ระเบียบบริหารราชการในเขตพื้นที่การศึกษา⁴⁸ ได้แก่
 - 2.1) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
 - 2.2) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น
- 3) ระเบียบบริหารราชการในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคล
หัวหน้าส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการต่างก็ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ⁴⁹
นอกเหนือจากสำนักงานปลัดกระทรวงที่มีปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาแล้ว แต่ละส่วนงานที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางจะมีคณะกรรมการทำหน้าที่เสนอแนะความเห็นหรือคำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมอบหมาย โดยคณะกรรมการเหล่านี้ได้แก่
 1. คณะกรรมการสภาการศึกษา ตามมาตรา 14
 2. คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามมาตรา 15
 3. คณะกรรมการการอุดมศึกษา ตามมาตรา 16

⁴⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 6.

⁴⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 9.

⁴⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 10.

⁴⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 34.

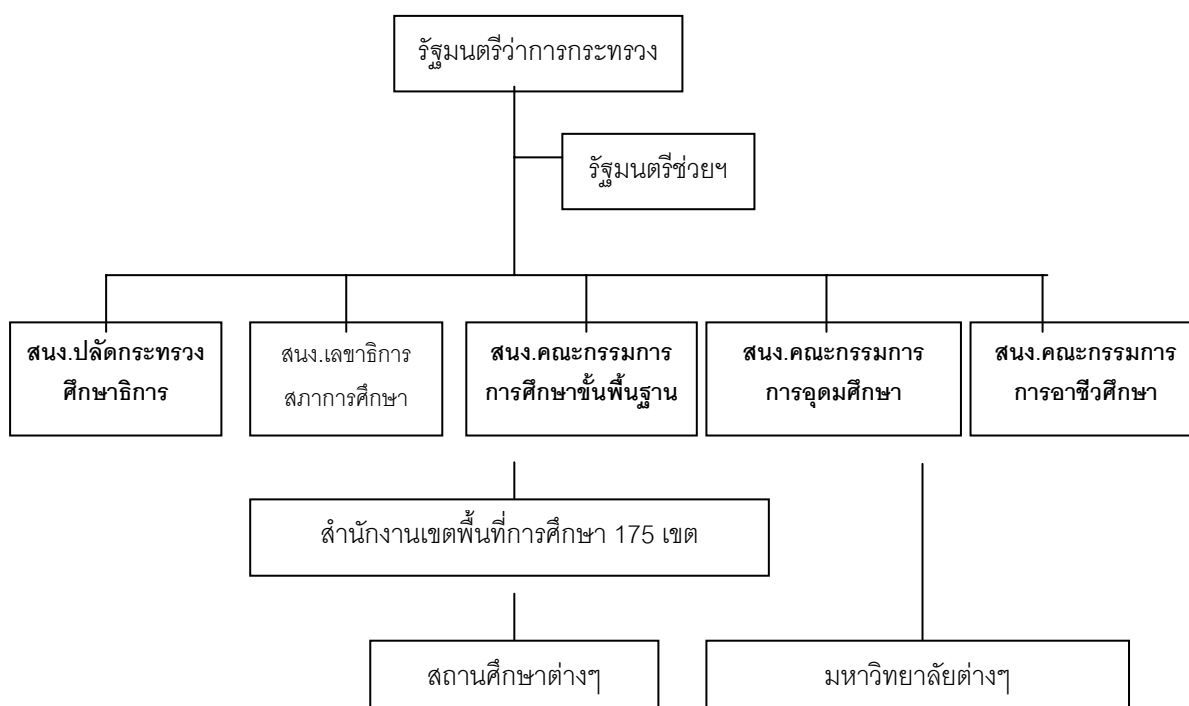
⁴⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 10.

4. คณะกรรมการการอาชีวศึกษา ตามมาตรา 17

ขณะเดียวกันมีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการเรียกว่าสำนักงาน มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ เป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำ ต่างจากหน่วยราชการระดับกรมที่สังกัดกระทรวงอื่นๆ ที่มีอธิบดีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุด ขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวง

แผนภาพที่ 4.1

โครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ



ในส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการของเขตพื้นที่การศึกษา แบ่งออกเป็น

(1) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 175 เขต ทั่วประเทศ และ

(2) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น⁵⁰ โดยข้อมูลปีการศึกษา พ.ศ. 2548 กระทรวงศึกษาธิการมีสถานศึกษาอยู่ในสังกัดรวม 38,123 แห่ง แบ่งเป็นในกรุงเทพมหานคร จำนวน 1,197 แห่ง และส่วนภูมิภาค จำนวน 36,926 แห่ง

⁵⁰ มาตรา 34 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546.

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ⁵¹ ยังปรากฏเจตนารมณ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจซึ่งได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจในการจัดระบบ โครงสร้าง การจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา⁵² และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

สำหรับระเบียบบริหารราชการในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคล ได้แก่ มหาวิทยาลัยต่างๆ นั้น ปัจจุบันประกอบด้วย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล จำนวน 10 แห่ง⁵³ สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ 41 แห่ง⁵⁴ มหาวิทยาลัยสงฆ์ 2 แห่ง⁵⁵ มหาวิทยาลัยของรัฐ

⁵¹ มาตรา 9 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.

⁵² มาตรา 35 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546.

⁵³ รายชื่อของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลทั้ง 10 แห่ง ได้แก่ 1.มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี 2.มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ 3.มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก 4.มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร 5.มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย 6.มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา 7.มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ 8.มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ 9.มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน 10.สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน

⁵⁴ มหาวิทยาลัยราชภัฏ ทั้ง 41 แห่ง เปลี่ยนสถานะมาจากสถาบันราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 4 ซึ่งบัญญัติรายชื่อของมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง 41 แห่ง ได้แก่ 1.มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี 2.มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ 3.มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร 4.มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม 5.มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ 6.มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย 7.มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ 8.มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี 9.มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี 10.มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม 11.มหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนม 12.มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา 13.มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช 14.มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ 15.มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา 16.มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ 17.มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร 18.มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา 19.มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม 20.มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี 21.มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ จังหวัดปทุมธานี 22.มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ 23.มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต 24.มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม 25.มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา 26.มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนรินทร์ 27.มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด 28.มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี 29.มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย 30.มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง 31.มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ 32.มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร 33.มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา 34.มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต 35.มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา 36.มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี 37.มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ 38.มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง 39.มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี 40.มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์ 41.มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี.

⁵⁵ มหาวิทยาลัยมหจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย.

จำนวน 26 แห่ง (ปัจจุบันได้มีมหาวิทยาลัยบางส่วนที่ได้ออกนอกกระบวนราชการ จำนวน 13 แห่ง)⁵⁶

จากสภาพโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว พบว่ามีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากกระทรวงอื่นๆ ทั้งสายการบังคับบัญชา ระบบการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการของหน่วยงานระดับกรมในสังกัด อีกทั้งยังมีหน่วยงานในสังกัดจำนวนมากที่กระจายอยู่ครอบคลุมทั่วประเทศ ประกอบกับภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในระดับต่างๆ นั้น ก็มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ต้องคำนึงถึงในการบริหารจัดการการศึกษาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการศึกษา⁵⁷

19. กระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกันควบคุม และรักษาโรคภัย การฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข โดยประกอบด้วยส่วนราชการ ดังนี้⁵⁸

⁵⁶ 1) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 3) มหาวิทยาลัยขอนแก่น 4) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 5) มหาวิทยาลัยทักษิณ 6) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 7) มหาวิทยาลัยนเรศวร 8) มหาวิทยาลัยบูรพา 9) มหาวิทยาลัยมหาสารคาม 10) มหาวิทยาลัยมหิดล 11) มหาวิทยาลัยแม่โจ้ 12) มหาวิทยาลัยรามคำแหง 13) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 14) มหาวิทยาลัยศิลปากร 15) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ 16) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 17) มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี 18) สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง 19) สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ 20) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 21) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี 22) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ 23) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี 24) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง 25) มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ และ 26) มหาวิทยาลัยนครพนม.

⁵⁷ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ระบุไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า “โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดการศึกษาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนานวัตกรรม และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้งในการจัดการศึกษาของรัฐ ให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชน ตามที่กฎหมายบัญญัติและให้ความคุ้มครองการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ดังนั้น จึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการศึกษาอบรมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”.

⁵⁸ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 42 และมาตรา 43.

- 1) สำนักงานรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) กรมการแพทย์
- 4) กรมควบคุมโรค
- 5) กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก
- 6) กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์
- 7) กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ
- 8) กรมสุขภาพจิต
- 9) กรมอนามัย
- 10) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

20. กระทรวงอุตสาหกรรม

กระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรม การส่งเสริมการลงทุน การพัฒนาผู้ประกอบการ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม โดยประกอบด้วยส่วนราชการ ดังนี้⁵⁹

- 1) สำนักงานรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) กรมโรงงานอุตสาหกรรม
- 4) กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม
- 5) กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่
- 6) สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
- 7) สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม
- 8) สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

ส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี

- 9) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

⁵⁹ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 44 และมาตรา 45.

21. ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ปัจจุบันมีด้วยกัน 8 ส่วนราชการ⁶⁰ ได้แก่

- (1) สำนักราชเลขาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลขานุการในพระองค์พระมหากษัตริย์
- (2) สำนักพระราชวัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการพระราชวัง ตลอดจนดูแลรักษาทรัพย์สินและผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์
- (3) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการพระพุทธศาสนา ส่งเสริมพัฒนาพระพุทธศาสนาและดูแลรักษาศาสนสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
- (4) สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา
- (5) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวิจัย และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
- (6) ราชบัณฑิตยสถานมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการค้นคว้า วิจัย และเผยแพร่ทางวิชาการ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
- (7) สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
- (8) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและคณะกรรมการธุรกรรม และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
- (9) สำนักงานอัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวง ดำเนินคดีแพ่งและให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง (1) (2) (3) (4) (5) (6) และ (7) มีฐานะเป็นกรม อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

⁶⁰ มาตรา 46 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เดิมที่หน่วยงานประเภทนี้ หมายความว่ารวมถึงสำนักงานอัยการสูงสุดด้วย แต่ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 255 ได้มีการบัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และในวรรคนี้ได้กำหนดให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายนี้ตราขึ้นบังคับใช้.

ส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง (8) และ (9) มีฐานะเป็นกรม อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงยุติธรรม

4.4 การวิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคเบื้องต้นของการจัดโครงสร้างราชการระดับกรม

4.4.1 ส่วนราชการระดับกรมมีชื่อเรียกที่หลากหลาย

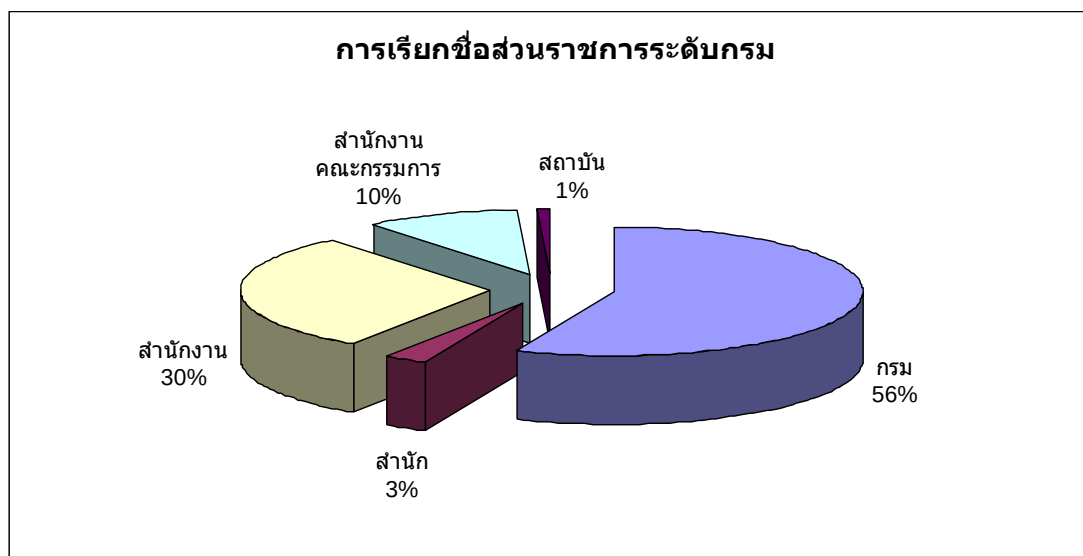
การจัดตั้งหน่วยงานระดับกรมไม่มีบทกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนที่ชัดเจนในการจัดตั้ง ทำให้มีชื่อเรียกหน่วยงาน ทั้งกรม สำนัก สำนักงาน คณะกรรมการ รวมถึงสถาบัน โดยทั้งหมดเป็นไปตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ สร 0202/ว82 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2525 ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการกำหนดแนวทางพิจารณากำหนดส่วนราชการในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติมาจนปัจจุบัน สาระสำคัญประการหนึ่งคือ การกำหนดจำแนกรูปแบบส่วนราชการระดับกรมออกเป็น 3 ประเภท คือ ส่วนราชการระดับกรมที่มีชื่อเรียกว่า “กรม” “สำนัก” และ “สำนักงานคณะกรรมการ” กล่าวคือ

- กรม คือ ส่วนราชการที่มีบุคคลคนเดียวปกครองบังคับบัญชา เรียกชื่อตำแหน่งว่าอธิบดี และเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในสายปฏิบัติการเป็นส่วนใหญ่ เพราะต้องการปกครองบังคับบัญชาอย่างเด็ดขาดรวดเร็ว

- สำนัก คือ ส่วนราชการที่มีบุคคลคนเดียวปกครองบังคับบัญชา อาจเรียกชื่อตำแหน่งได้ต่าง ๆ กัน เช่น ผู้อำนวยการ เป็นต้น หน่วยงานนี้ควรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสายช่วยอำนวยความสะดวกหรืองานที่ปรึกษาของนักบริหารระดับสูง หรือระดับนโยบาย เช่น สำนักงบประมาณ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

- สำนักงานคณะกรรมการ คือ ส่วนราชการที่มีคณะบุคคลทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารงาน โดยมีเลขาธิการเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการประจำเป็นต้น

ส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน จึงปรากฏชื่อเรียกที่แตกต่างกัน ได้แก่ กรม สำนักงาน สำนัก สำนักงานคณะกรรมการ และสถาบัน ดังตาราง



ตารางที่ 4.1 การเรียกชื่อส่วนราชการระดับกรม

กระทรวง	กรม	สำนัก	สำนักงาน	สำนักงาน คณะกรรมการ	สถาบัน
สำนัก นายกรัฐมนตรี	- กรมประชาสัมพันธ์	- สำนัก เลขาธิการ นายกรัฐมนตรี	- สำนักงานปลัด สำนัก นายกรัฐมนตรี	- สำนักงาน คณะกรรมการ กฤษฎีกา	
		- สำนัก เลขาธิการ คณะรัฐมนตรี	- สำนักงานสภา ความมั่นคง แห่งชาติ	- สำนักงาน คณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน	
		- สำนักข่าว กรองแห่งชาติ		- สำนักงาน คณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ	
		- สำนัก งบประมาณ		- สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการ	
				- สำนักงาน คณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค	

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

กระทรวง	กรม	สำนัก	สำนักงาน	สำนักงาน คณะกรรมการ	สถาบัน
กระทรวง การคลัง	- กรมธนารักษ์ - กรมบัญชีกลาง - กรมสรรพสามิต - กรมสรรพากร - กรมศุลกากร		- สำนักงาน ปลัดกระทรวง - สำนักงาน เศรษฐกิจการคลัง - สำนักงานบริหาร หนี้สาธารณะ	- สำนักงาน คณะกรรมการ นโยบายรัฐวิสาหกิจ	
กระทรวงการ ต่างประเทศ	- กรมพิธีการทูต - กรมยุโรป - กรมเศรษฐกิจ ระหว่างประเทศ - กรมสนธิสัญญา และกฎหมาย - กรมสารนิเทศ - กรมองค์การ ระหว่างประเทศ - กรมอเมริกาและ แปซิฟิกใต้ - กรมอาเซียน - กรมเอเชีย ตะวันออก - กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และแอฟริกา - กรมการกงสุล		- สำนักงาน ปลัดกระทรวง - สำนักงานความ ร่วมมือเพื่อการ พัฒนาระหว่าง ประเทศ		
กระทรวงการ ท่องเที่ยวและ กีฬา			- สำนักงาน ปลัดกระทรวง - สำนักงานพัฒนา การท่องเที่ยว - สำนักงาน พัฒนาการกีฬา และนันทนาการ		

กระทรวง	กรม	สำนัก	สำนักงาน	สำนักงาน คณะกรรมการ	สถาบัน
กระทรวงการ พัฒนาสังคม และความ มั่นคงของ มนุษย์	- กรมพัฒนาสังคม และสวัสดิการ		- สำนักงาน ปลัดกระทรวง - สำนักงานกิจการ สตรีและสถาบัน ครอบครัว - สำนักงานส่งเสริม สวัสดิภาพและ พิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อย โอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ - สำนักงานส่งเสริม และพัฒนา คุณภาพชีวิตคน พิการแห่งชาติ		
กระทรวง เกษตรและ สหกรณ์	- กรมตรวจบัญชี สหกรณ์ - กรมปศุสัตว์ - กรมพัฒนาที่ดิน - กรมวิชาการ เกษตร - กรมส่งเสริม การเกษตร - กรมส่งเสริม สหกรณ์ - กรมชลประทาน - กรมการข้าว - กรมประมง		- สำนักงาน ปลัดกระทรวง - สำนักงาน เศรษฐกิจ การเกษตร - สำนักงาน มาตรฐานสินค้า เกษตรและ อาหารแห่งชาติ - สำนักงานการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม		

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

กระทรวง	กรม	สำนัก	สำนักงาน	สำนักงาน คณะกรรมการ	สถาบัน
กระทรวง คมนาคม	- กรมทางหลวง - กรมทางหลวงชนบท - กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี - กรมการขนส่งทางบก - กรมการขนส่งทางอากาศ		- สำนักงานปลัดกระทรวง - สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร		
กระทรวง ทรัพยากร ธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	- กรมควบคุมมลพิษ - กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม - กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช - กรมทรัพยากรธรณี - กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง - กรมทรัพยากรน้ำ - กรมทรัพยากรน้ำบาดาล - กรมป่าไม้		- สำนักงานปลัดกระทรวง - สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม		
กระทรวง เทคโนโลยี สารสนเทศ และการ สื่อสาร	- กรมอุตุนิยมวิทยา		- สำนักงานปลัดกระทรวง - สำนักงานสถิติแห่งชาติ		

กระทรวง	กรม	สำนัก	สำนักงาน	สำนักงาน คณะกรรมการ	สถาบัน
กระทรวง พลังงาน	- กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ - กรมธุรกิจพลังงาน - กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน		- สำนักงานปลัดกระทรวง - สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน		
กระทรวง พาณิชย์	- กรมการค้าภายใน - กรมพัฒนาธุรกิจการค้า - กรมส่งเสริมการค้าส่งออก - กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ - กรมทรัพย์สินทางปัญญา - กรมการค้าต่างประเทศ		- สำนักงานปลัดกระทรวง		
กระทรวง มหาดไทย	- กรมการปกครอง - กรมการพัฒนาชุมชน - กรมที่ดิน - กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย - กรมโยธาธิการและผังเมือง - กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น		- สำนักงานปลัดกระทรวง		

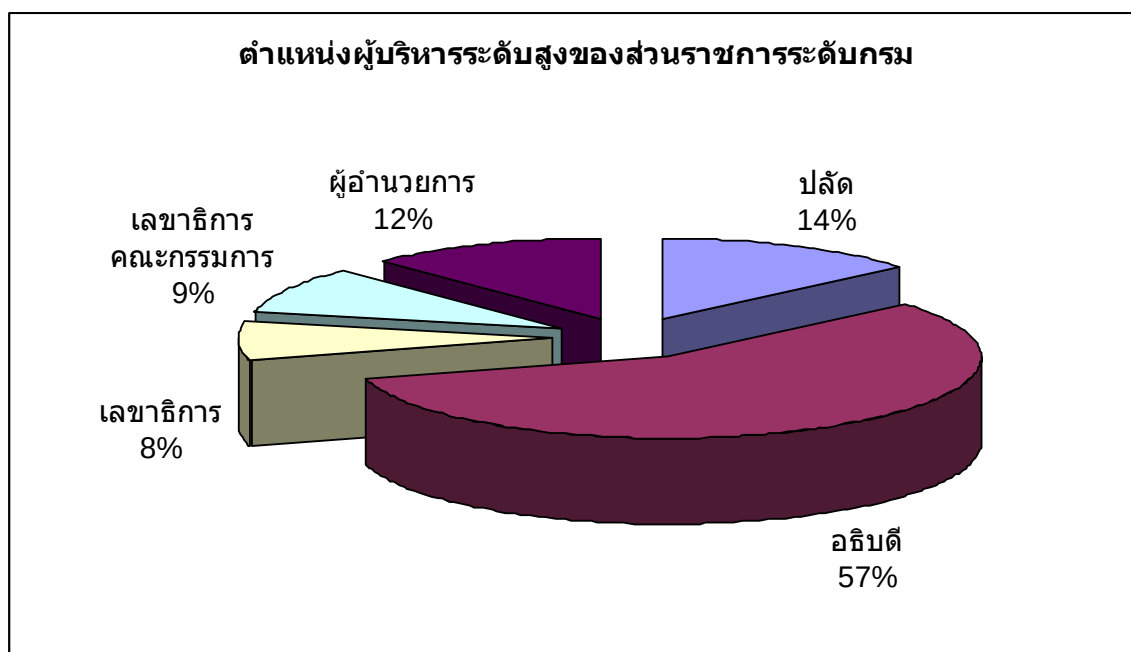
โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

กระทรวง	กรม	สำนัก	สำนักงาน	สำนักงาน คณะกรรมการ	สถาบัน
กระทรวง ยุติธรรม	- กรมคุมประพฤติ - กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ - กรมบังคับคดี - กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน - กรมราชทัณฑ์ - กรมสอบสวนคดีพิเศษ		- สำนักงานปลัดกระทรวง - สำนักงานกิจการยุติธรรม	- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด	- สถาบันนิติวิทยาศาสตร์
กระทรวง แรงงาน	- กรมการจัดหางาน - กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน - กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน		- สำนักงานปลัดกระทรวง - สำนักงานประกันสังคม		
กระทรวง วัฒนธรรม	- กรมการศาสนา - กรมศิลปากร		- สำนักงานปลัดกระทรวง - สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย	- สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ	
กระทรวง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	- กรมวิทยาศาสตร์บริการ		- สำนักงานปลัดกระทรวง - สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ		
กระทรวง สาธารณสุข	- กรมการแพทย์ - กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก - กรมอนามัย - กรมควบคุมโรค		- สำนักงานปลัดกระทรวง	- สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	

กระทรวง	กรม	สำนัก	สำนักงาน	สำนักงาน คณะกรรมการ	สถาบัน
	- กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ - กรมสุขภาพจิต - กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ				
กระทรวง ศึกษาธิการ			- สำนักงานปลัดกระทรวง - สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา	- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน - สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา - สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	
กระทรวง อุตสาหกรรม	- กรมโรงงานอุตสาหกรรม - กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ - กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม		- สำนักงานปลัดกระทรวง - สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม - สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม	- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน - สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย	

4.4.2 ตำแหน่งผู้บริหารส่วนราชการระดับกรมมีชื่อเรียกที่หลากหลาย

ตำแหน่งผู้บริหารส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน ปรากฏชื่อเรียกที่หลากหลาย ได้แก่ ปลัด อธิบดี เลขาธิการ เลขาธิการคณะกรรมการ และผู้อำนวยการ ซึ่งเป็นผลจากการมีชื่อเรียกส่วนราชการระดับกรมที่แตกต่างกันดังกล่าวข้างต้น สำหรับตำแหน่งผู้บริหารส่วนราชการระดับกรมแต่ละหน่วยงานนั้น สามารถพิจารณาได้จากตาราง



ตารางที่ 4.2 ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการระดับกรม

หน่วยราชการระดับกรม	ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง				
	ปลัด	อธิบดี	เลขาธิการ	เลขาธิการ คณะกรรมการ	ผู้อำนวยการ
สำนักนายกรัฐมนตรี					
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	✓				
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ			✓		
สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี			✓		
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี			✓		
สำนักข่าวกรองแห่งชาติ					✓
สำนักงบประมาณ					✓
กรมประชาสัมพันธ์		✓			
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา				✓	
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน				✓	
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ				✓	
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ				✓	
สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค				✓	
กระทรวงการคลัง					
สำนักงานปลัดกระทรวงฯ	✓				
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง					✓
สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ					✓
กรมธนารักษ์		✓			
กรมบัญชีกลาง		✓			
กรมสรรพสามิต		✓			
กรมสรรพากร		✓			
กรมศุลกากร		✓			
สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ					✓

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยราชการระดับกรม	ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง				
	ปลัด	อธิบดี	เลขาธิการ	เลขาธิการ คณะกรรมการ	ผู้อำนวยการ
กระทรวงการต่างประเทศ					
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓				
สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ					✓
กรมพิธีการทูต		✓			
กรมยุโรป		✓			
กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ		✓			
กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย		✓			
กรมสารนิเทศ		✓			
กรมองค์การระหว่างประเทศ		✓			
กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้		✓			
กรมอาเซียน		✓			
กรมเอเชียตะวันออก		✓			
กรมการกงสุล		✓			
กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและ แอฟริกา		✓			
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา					
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓				
สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว					✓
สำนักงานพัฒนาการกีฬานานาชาติ และ นันทนาการ					✓
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์					
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓				
สำนักงานกิจการสตรีและสถาบัน ครอบครัว					✓
สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์ เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและ ผู้สูงอายุ					✓
สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพ ชีวิตคนพิการแห่งชาติ	n/a				
กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ		✓			

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยราชการระดับกรม	ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง				
	ปลัด	อธิบดี	เลขาธิการ	เลขาธิการ คณะกรรมการ	ผู้อำนวยการ
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์					
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓				
สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร			✓		
สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและ อาหารแห่งชาติ					✓
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม			✓		
กรมตรวจบัญชีสหกรณ์		✓			
กรมปศุสัตว์		✓			
กรมพัฒนาที่ดิน		✓			
กรมวิชาการเกษตร		✓			
กรมส่งเสริมการเกษตร		✓			
กรมส่งเสริมสหกรณ์		✓			
กรมชลประทาน		✓			
กรมการข้าว		✓			
กรมประมง		✓			
กระทรวงคมนาคม					
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓				
สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่ง และจราจร					✓
กรมทางหลวง		✓			
กรมทางหลวงชนบท		✓			
กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี		✓			
กรมการขนส่งทางบก		✓			
กรมการขนส่งทางอากาศ		✓			
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม					
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓				
สำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม			✓		
กรมควบคุมมลพิษ		✓			
กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม		✓			

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยราชการระดับกรม	ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง				
	ปลัด	อธิบดี	เลขาธิการ	เลขาธิการ คณะกรรมการ	ผู้อำนวยการ
กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และ พันธุ์พืช		✓			
กรมทรัพยากรธรณี		✓			
กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง		✓			
กรมทรัพยากรน้ำ		✓			
กรมทรัพยากรน้ำบาดาล		✓			
กรมป่าไม้		✓			
กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร					
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓				
สำนักงานสถิติแห่งชาติ			✓		
กรมอุตุนิยมวิทยา		✓			
กระทรวงพลังงาน					
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓				
สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน					✓
กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ		✓			
กรมธุรกิจพลังงาน		✓			
กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์ พลังงาน		✓			
กระทรวงพาณิชย์					
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓				
กรมการค้าภายใน		✓			
กรมพัฒนาธุรกิจการค้า		✓			
กรมส่งเสริมการค้าส่งออก		✓			
กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ		✓			
กรมทรัพย์สินทางปัญญา		✓			
กรมการค้าต่างประเทศ		✓			
กระทรวงมหาดไทย					
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓				
กรมการปกครอง		✓			
กรมการพัฒนาชุมชน		✓			
กรมที่ดิน		✓			

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยราชการระดับกรม	ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง				
	ปลัด	อธิบดี	เลขาธิการ	เลขาธิการ คณะกรรมการ	ผู้อำนวยการ
กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย		✓			
กรมโยธาธิการและผังเมือง		✓			
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น		✓			
กระทรวงยุติธรรม					
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓				
สำนักงานกิจการยุติธรรม					✓
กรมคุมประพฤติ		✓			
กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ		✓			
กรมบังคับคดี		✓			
กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน		✓			
กรมราชทัณฑ์		✓			
กรมสอบสวนคดีพิเศษ		✓			
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามยาเสพติด				✓	
สถาบันนิติวิทยาศาสตร์					✓
กระทรวงแรงงาน					
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓				
สำนักงานประกันสังคม			✓		
กรมการจัดหางาน		✓			
กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน		✓			
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน		✓			
กระทรวงวัฒนธรรม					
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓				
สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย					✓
กรมการศาสนา		✓			
กรมศิลปากร		✓			
สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรม แห่งชาติ				✓	
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี					
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓				
สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ			✓		

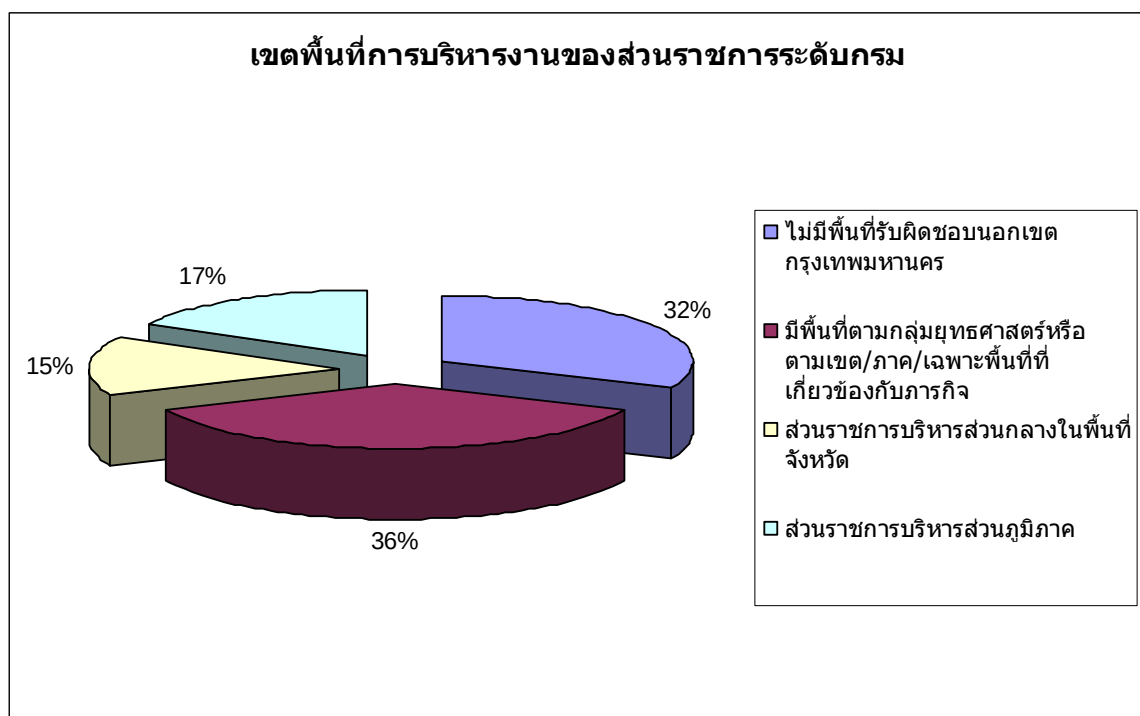
โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยราชการระดับกรม	ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง				
	ปลัด	อธิบดี	เลขาธิการ	เลขาธิการ คณะกรรมการ	ผู้อำนวยการ
กรมวิทยาศาสตร์บริการ		✓			
กระทรวงศึกษาธิการ					
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓				
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา			✓		
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน				✓	
สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา				✓	
สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา				✓	
กระทรวงสาธารณสุข					
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓				
กรมการแพทย์		✓			
กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและ การแพทย์ทางเลือก		✓			
กรมอนามัย		✓			
กรมควบคุมโรค		✓			
กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์		✓			
กรมสุขภาพจิต		✓			
กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ		✓			
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา				✓	
กระทรวงอุตสาหกรรม					
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓				
สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม					✓
สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรม			✓		
กรมโรงงานอุตสาหกรรม		✓			
กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและ การเหมืองแร่		✓			
กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม		✓			
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม การลงทุน				✓	

หน่วยราชการระดับกรม	ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง				
	ปลัด	อธิบดี	เลขาธิการ	เลขาธิการ คณะกรรมการ	ผู้อำนวยการ
สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและ น้ำตาลทราย				✓	

4.4.3 ส่วนราชการระดับกรมมีความหลากหลายในแง่ของการจัดเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ

ส่วนราชการระดับกรมมีความหลากหลายในแง่ของการแบ่งส่วนราชการในเขตพื้นที่ ภาคหรือจังหวัด ซึ่งสามารถจัดจำแนกลักษณะการจัดเขตพื้นที่ความรับผิดชอบได้ คือ ส่วนราชการระดับกรมที่ไม่มีพื้นที่รับผิดชอบนอกเขตกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการระดับกรมที่มีพื้นที่ตามกลุ่มยุทธศาสตร์หรือตามเขต/ภาค/เฉพาะพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ ส่วนราชการระดับกรมที่มีส่วนราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด และส่วนราชการระดับกรมที่มีส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค ดังตาราง



ตารางที่ 4.3 การแบ่งส่วนราชการในระดับพื้นที่

หน่วยราชการระดับกรม	การแบ่งประเภทส่วนราชการระดับกรมในเขตพื้นที่/ภาค/จังหวัด			
	ไม่มีพื้นที่ รับผิดชอบนอก เขต กรุงเทพมหานคร	มีพื้นที่ตามกลุ่ม ยุทธศาสตร์หรือตาม เขต/ภาค/เฉพาะพื้นที่ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ	ส่วนราชการ บริหาร ส่วนกลางใน พื้นที่จังหวัด	ส่วน ราชการ บริหารส่วน ภูมิภาค
สำนักงานรัฐมนตรี				
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	✓			
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ	✓			
สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี	✓			
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	✓			
สำนักข่าวกรองแห่งชาติ	✓			
สำนักงบประมาณ	✓			
กรมประชาสัมพันธ์				✓
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	✓			
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน	✓			
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ		✓		
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบ ราชการ	✓			
สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภค	✓			
กระทรวงการคลัง				
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓			
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	✓			
สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ	✓			
กรมธนารักษ์		✓	✓	
กรมบัญชีกลาง		✓		✓
กรมสรรพสามิต		✓	✓	
กรมสรรพากร		✓	✓	
กรมศุลกากร		✓		
สำนักงานคณะกรรมการนโยบาย รัฐวิสาหกิจ	✓			

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยราชการระดับกรม	การแบ่งประเภทส่วนราชการระดับกรมในเขตพื้นที่/ภาค/จังหวัด			
	ไม่มีพื้นที่ รับผิดชอบนอก เขต กรุงเทพมหานคร	มีพื้นที่ตามกลุ่ม ยุทธศาสตร์หรือตาม เขต/ภาค/เฉพาะพื้นที่ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ	ส่วนราชการ บริหาร ส่วนกลางใน พื้นที่จังหวัด	ส่วน ราชการ บริหารส่วน ภูมิภาค
กระทรวงการต่างประเทศ				
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓			
สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ	✓			
กรมพิธีการทูต	✓			
กรมยุโรป	✓			
กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	✓			
กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย	✓			
กรมสารนิเทศ	✓			
กรมองค์การระหว่างประเทศ	✓			
กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้	✓			
กรมอาเซียน	✓			
กรมเอเชียตะวันออก	✓			
กรมการกงสุล		✓		
กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและ แอฟริกา	✓			
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา				
สำนักงานปลัดกระทรวง			✓	
สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว	✓			
สำนักงานพัฒนาการกีฬานานาชาติ และ นันทนาการ	✓			
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์				
สำนักงานปลัดกระทรวง				✓
สำนักงานกิจการสตรีและสถาบัน ครอบครัว	✓			
สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและ พิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ	✓			

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยราชการระดับกรม	การแบ่งประเภทส่วนราชการระดับกรมในเขตพื้นที่/ภาค/จังหวัด			
	ไม่มีพื้นที่ รับผิดชอบนอก เขต กรุงเทพมหานคร	มีพื้นที่ตามกลุ่ม ยุทธศาสตร์หรือตาม เขต/ภาค/เฉพาะพื้นที่ ที่เกี่ยวข้องกับการกิจ	ส่วนราชการ บริหาร ส่วนกลางใน พื้นที่จังหวัด	ส่วน ราชการ บริหารส่วน ภูมิภาค
สำนักงานส่งเสริมและพัฒนา คุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ	✓			
กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ		✓	✓	
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์				
สำนักงานปลัดกระทรวง		✓		✓
สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร		✓		
สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและ อาหารแห่งชาติ	✓			
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม				✓
กรมตรวจบัญชีสหกรณ์		✓		✓
กรมปศุสัตว์		✓	✓	✓
กรมพัฒนาที่ดิน		✓	✓	
กรมวิชาการเกษตร		✓		
กรมส่งเสริมการเกษตร		✓	✓	✓
กรมส่งเสริมสหกรณ์		✓		✓
กรมชลประทาน		✓	✓	
กรมการข้าว			✓	
กรมประมง		✓	✓	✓
กระทรวงคมนาคม				
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓			
สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่ง และจราจร	✓			
กรมทางหลวง		✓	✓	
กรมทางหลวงชนบท		✓	✓	
กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี		✓		
กรมการขนส่งทางบก		✓		✓
กรมการขนส่งทางอากาศ		✓		

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยราชการระดับกรม	การแบ่งประเภทส่วนราชการระดับกรมในเขตพื้นที่/ภาค/จังหวัด			
	ไม่มีพื้นที่ รับผิดชอบนอก เขต กรุงเทพมหานคร	มีพื้นที่ตามกลุ่ม ยุทธศาสตร์หรือตาม เขต/ภาค/เฉพาะพื้นที่ ที่เกี่ยวข้องกับการกิจ	ส่วนราชการ บริหาร ส่วนกลางใน พื้นที่จังหวัด	ส่วน ราชการ บริหารส่วน ภูมิภาค
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม				
สำนักงานปลัดกระทรวง		✓		✓
สำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	✓			
กรมควบคุมมลพิษ	✓			
กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม	✓			
กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและ พันธุ์พืช		✓	✓	
กรมทรัพยากรธรณี		✓		
กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง		✓		
กรมทรัพยากรน้ำ		✓	✓	
กรมทรัพยากรน้ำบาดาล		✓		
กรมป่าไม้		✓	✓	
กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร				
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓			
สำนักงานสถิติแห่งชาติ				✓
กรมอุตุนิยมวิทยา		✓		
กระทรวงพลังงาน				
สำนักงานปลัดกระทรวง		✓	✓	
สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน	✓			
กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ	✓			
กรมธุรกิจพลังงาน		✓		
กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและ อนุรักษ์พลังงาน	✓			
กระทรวงพาณิชย์				
สำนักงานปลัดกระทรวง				✓
กรมการค้าภายใน			✓	
กรมพัฒนาธุรกิจการค้า			✓	
กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ		✓		

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยราชการระดับกรม	การแบ่งประเภทส่วนราชการระดับกรมในเขตพื้นที่/ภาค/จังหวัด			
	ไม่มีพื้นที่ รับผิดชอบนอก เขต กรุงเทพมหานคร	มีพื้นที่ตามกลุ่ม ยุทธศาสตร์หรือตาม เขต/ภาค/เฉพาะพื้นที่ ที่เกี่ยวข้องกับการกิจ	ส่วนราชการ บริหาร ส่วนกลางใน พื้นที่จังหวัด	ส่วน ราชการ บริหารส่วน ภูมิภาค
กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ	✓			
กรมทรัพย์สินทางปัญญา	✓			
กรมการค้าต่างประเทศ		✓		
กระทรวงมหาดไทย				
สำนักงานปลัดกระทรวง		✓		✓
กรมการปกครอง		✓		✓
กรมการพัฒนาชุมชน		✓		✓
กรมที่ดิน				✓
กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย				✓
กรมโยธาธิการและผังเมือง				✓
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น			✓	
กระทรวงยุติธรรม				
สำนักงานปลัดกระทรวง			✓	
สำนักงานกิจการยุติธรรม	✓			
กรมคุมประพฤติ		✓		✓
กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ	✓			
กรมบังคับคดี		✓		✓
กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน		✓	✓	
กรมราชทัณฑ์		✓	✓	✓
กรมสอบสวนคดีพิเศษ	✓			
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามยาเสพติด		✓		
สถาบันนิติวิทยาศาสตร์	✓			
กระทรวงแรงงาน				
สำนักงานปลัดกระทรวง				✓
สำนักงานประกันสังคม		✓		✓
กรมการจัดหางาน				✓
กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน		✓	✓	
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน		✓		✓

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

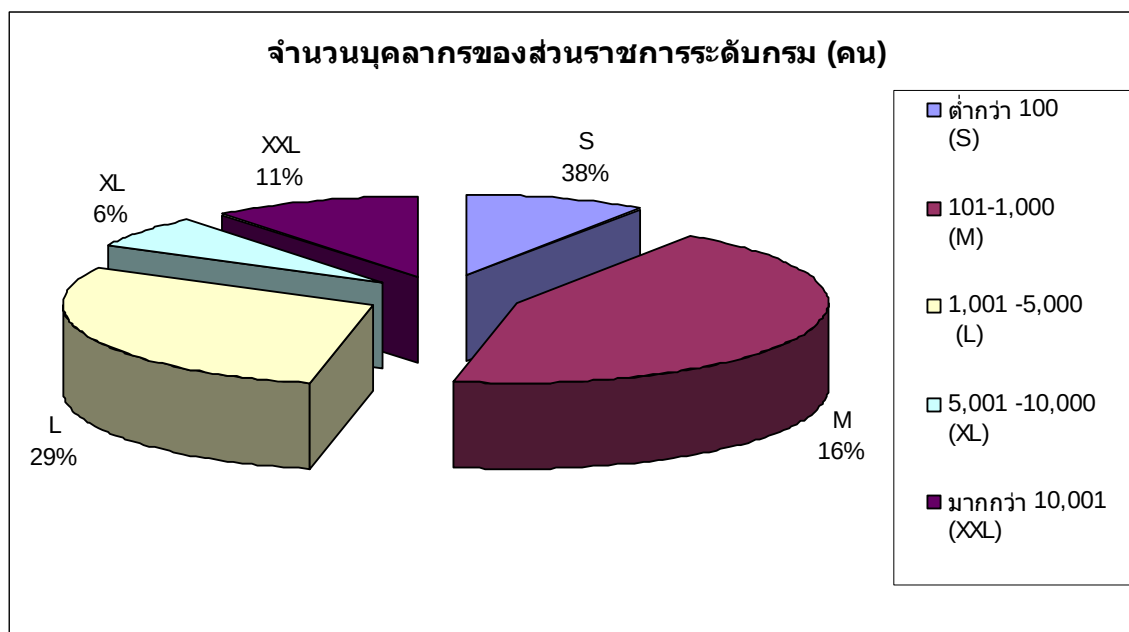
หน่วยราชการระดับกรม	การแบ่งประเภทส่วนราชการระดับกรมในเขตพื้นที่/ภาค/จังหวัด			
	ไม่มีพื้นที่ รับผิดชอบนอก เขต กรุงเทพมหานคร	มีพื้นที่ตามกลุ่ม ยุทธศาสตร์หรือตาม เขต/ภาค/เฉพาะพื้นที่ ที่เกี่ยวข้องกับการกิจ	ส่วนราชการ บริหาร ส่วนกลางใน พื้นที่จังหวัด	ส่วน ราชการ บริหารส่วน ภูมิภาค
กระทรวงวัฒนธรรม				
สำนักงานปลัดกระทรวง				✓
สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย		✓		
กรมการศาสนา	✓			
กรมศิลปากร		✓		
สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ	✓			
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี				
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓			
สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ	✓			
กรมวิทยาศาสตร์บริการ	✓			
กระทรวงสาธารณสุข				
สำนักงานปลัดกระทรวง		✓		✓
กรมการแพทย์		✓		
กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก	✓			
กรมอนามัย		✓		
กรมควบคุมโรค		✓		
กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์		✓		
กรมสุขภาพจิต		✓		
กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ		✓		
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา		✓		
กระทรวงศึกษาธิการ				
สำนักงานปลัดกระทรวง		✓		
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา	✓			
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน		✓	✓	
สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา		✓		

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยราชการระดับกรม	การแบ่งประเภทส่วนราชการระดับกรมในเขตพื้นที่/ภาค/จังหวัด			
	ไม่มีพื้นที่ รับผิดชอบนอก เขต กรุงเทพมหานคร	มีพื้นที่ตามกลุ่ม ยุทธศาสตร์หรือตาม เขต/ภาค/เฉพาะพื้นที่ ที่เกี่ยวข้องกับการกิจ	ส่วนราชการ บริหาร ส่วนกลางใน พื้นที่จังหวัด	ส่วน ราชการ บริหารส่วน ภูมิภาค
สำนักงานคณะกรรมการ การอาชีวศึกษา		✓		
กระทรวงอุตสาหกรรม				
สำนักงานปลัดกระทรวง				✓
สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม	✓			
สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรม	✓			
กรมโรงงานอุตสาหกรรม		✓		
กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและ เหมืองแร่		✓		
กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม		✓		
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม การลงทุน		✓		
สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและ น้ำตาลทราย		✓		

4.4.4 ส่วนราชการระดับกรมมีความหลากหลายในแง่ของจำนวนบุคลากร

หากพิจารณาขนาดของส่วนราชการระดับกรมจากแง่ของจำนวนบุคลากร จะพบว่าส่วนราชการระดับกรมมีความแตกต่างหลากหลายค่อนข้างมาก กล่าวคือ ส่วนราชการระดับกรมที่มีขนาดเล็กอาจมีจำนวนบุคลากรไม่ถึง 100 คน ในขณะที่ส่วนราชการระดับกรมขนาดใหญ่มีจำนวนบุคลากรมากกว่า 10,000 คน ดังตาราง



ตารางที่ 4.4 บุคลากรประจำปีงบประมาณ 2550 ของส่วนราชการระดับกรม

หน่วยราชการระดับกรม	สัดส่วนจำนวนบุคลากรของหน่วยงาน (คน)				
	ต่ำกว่า 500 (S)	501-1,000 (M)	1,001 - 5,000 (L)	5,001 - 10,000 (XL)	มากกว่า 10,001 (XXL)
สำนักงานรัฐมนตรี					
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี		✓ 573			
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ		✓ 206			
สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี		✓ 657			
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี		✓ 383			
สำนักข่าวกรองแห่งชาติ		✓ 985			
สำนักงานงบประมาณ			✓ 1,015		
กรมประชาสัมพันธ์			✓ 3,115		
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา		✓ 441			
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน		✓ 631			
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ		✓ 633			
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ		✓ 275			
สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค		✓ 160			
กระทรวงการคลัง					
สำนักงานปลัดกระทรวง		✓ 382			
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง		✓ 422			
สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ		✓ 180			

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยราชการระดับกรม	สัดส่วนจำนวนบุคลากรของหน่วยงาน (คน)				
	ต่ำกว่า 500 (S)	501-1,000 (M)	1,001 - 5,000 (L)	5,001 - 10,000 (XL)	มากกว่า 10,001 (XXL)
กรมธนารักษ์			✓ 2,889		
กรมบัญชีกลาง			✓ 2,748		
กรมสรรพสามิต				✓ 5,397	
กรมสรรพากร					✓ 22,379
กรมศุลกากร				✓ 6,093	
สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ		✓ 136			
กระทรวงการต่างประเทศ					
สำนักงานปลัดกระทรวง			✓ 1,363		
สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ		✓ 163			
กรมพิธีการทูต	✓ 46				
กรมยุโรป	✓ 38				
กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	✓ 53				
กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย	✓ 49				
กรมสารนิเทศ	✓ 43				
กรมองค์การระหว่างประเทศ	✓ 42				
กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้	✓ 33				
กรมอาเซียน	✓ 42				

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยราชการระดับกรม	สัดส่วนจำนวนบุคลากรของหน่วยงาน (คน)				
	ต่ำกว่า 500 (S)	501-1,000 (M)	1,001 - 5,000 (L)	5,001 - 10,000 (XL)	มากกว่า 10,001 (XXL)
กรมเอเชียตะวันออก	✓ 45				
กรมการกงสุล	✓ 85				
กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา	✓ 38				
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา					
สำนักงานปลัดกระทรวง		✓ 445			
สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว		✓ 157			
สำนักงานพัฒนาการกีฬานันทนาการ		✓ 291			
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์					
สำนักงานปลัดกระทรวง			✓ 1,592		
สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว		✓ 214			
สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ		✓ 556			
สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต คนพิการแห่งชาติ			n/a		
กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ				✓ 6,821	
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์					
สำนักงานปลัดกระทรวง			✓ 3,294		
สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร			✓ 1,095		
สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ		✓ 197			
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม			✓ 3,211		

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยราชการระดับกรม	สัดส่วนจำนวนบุคลากรของหน่วยงาน (คน)				
	ต่ำกว่า 500 (S)	501-1,000 (M)	1,001 - 5,000 (L)	5,001 - 10,000 (XL)	มากกว่า 10,001 (XXL)
กรมตรวจบัญชีสหกรณ์			✓ 2,582		
กรมปศุสัตว์					✓ 11,262
กรมพัฒนาที่ดิน			✓ 3,642		
กรมวิชาการเกษตร					✓ 10,408
กรมส่งเสริมการเกษตร					✓ 12,392
กรมส่งเสริมสหกรณ์				✓ 6,200	
กรมชลประทาน					✓ 36,811
กรมการข้าว			✓ 3,132		
กรมประมง				✓ 8,892	
กระทรวงคมนาคม					
สำนักงานปลัดกระทรวง		✓ 344			
สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร		✓ 253			
กรมทางหลวง					✓ 18,366
กรมทางหลวงชนบท			✓ 4,317		
กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี			✓ 2,201		
กรมการขนส่งทางบก				✓ 6,459	
กรมการขนส่งทางอากาศ			✓ 1,303		

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยราชการระดับกรม	สัดส่วนจำนวนบุคลากรของหน่วยงาน (คน)				
	ต่ำกว่า 500 (S)	501-1,000 (M)	1,001 - 5,000 (L)	5,001 - 10,000 (XL)	มากกว่า 10,001 (XXL)
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม					
สำนักงานปลัดกระทรวง			✓ 1,434		
สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม		✓ 418			
กรมควบคุมมลพิษ		✓ 531			
กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม		✓ 488			
กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช					✓ 23,987
กรมทรัพยากรธรณี		✓ 746			
กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง		✓ 805			
กรมทรัพยากรน้ำ			✓ 2,436		
กรมทรัพยากรน้ำบาดาล			✓ 2,164		
กรมป่าไม้			✓ 3,678		
กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร					
สำนักงานปลัดกระทรวง		✓ 253			
สำนักงานสถิติแห่งชาติ			✓ 2,033		
กรมอุตุนิยมวิทยา			✓ 1,066		
กระทรวงพลังงาน					
สำนักงานปลัดกระทรวง		✓ 476			
สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน		✓ 139			

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยราชการระดับกรม	สัดส่วนจำนวนบุคลากรของหน่วยงาน (คน)				
	ต่ำกว่า 500 (S)	501-1,000 (M)	1,001 - 5,000 (L)	5,001 - 10,000 (XL)	มากกว่า 10,001 (XXL)
กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ		✓ 227			
กรมธุรกิจพลังงาน		✓ 316			
กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์ พลังงาน			✓ 1,194		
กระทรวงพาณิชย์					
สำนักงานปลัดกระทรวง		✓ 922			
กรมการค้าภายใน		✓ 950			
กรมพัฒนาธุรกิจการค้า		✓ 959			
กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ		✓ 881			
กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ		✓ 294			
กรมทรัพย์สินทางปัญญา		✓ 364			
กรมการค้าต่างประเทศ		✓ 692			
กระทรวงมหาดไทย					
สำนักงานปลัดกระทรวง			✓ 3,657		
กรมการปกครอง					✓ 16,257
กรมการพัฒนาชุมชน				✓ 7,044	
กรมที่ดิน					✓ 17,479
กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย			✓ 4,300		
กรมโยธาธิการและผังเมือง			✓ 3,425		

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยราชการระดับกรม	สัดส่วนจำนวนบุคลากรของหน่วยงาน (คน)				
	ต่ำกว่า 500 (S)	501-1,000 (M)	1,001 - 5,000 (L)	5,001 - 10,000 (XL)	มากกว่า 10,001 (XXL)
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น			✓ 3,591		
กระทรวงยุติธรรม					
สำนักงานปลัดกระทรวง		✓ 431			
สำนักงานกิจการยุติธรรม	✓ 88				
กรมคุมประพฤติ			✓ 3,433		
กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ		✓ 199			
กรมบังคับคดี			✓ 2,716		
กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน			✓ 3,455		
กรมราชทัณฑ์					✓ 12,314
กรมสอบสวนคดีพิเศษ		✓ 684			
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด		✓ 954			
สถาบันนิติวิทยาศาสตร์		✓ 216			
กระทรวงแรงงาน					
สำนักงานปลัดกระทรวง		✓ 953			
สำนักงานประกันสังคม			✓ 2,184		
กรมการจัดหางาน			✓ 2,830		
กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน			✓ 2,751		
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน			✓ 1,942		

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยราชการระดับกรม	สัดส่วนจำนวนบุคลากรของหน่วยงาน (คน)				
	ต่ำกว่า 500 (S)	501-1,000 (M)	1,001 - 5,000 (L)	5,001 - 10,000 (XL)	มากกว่า 10,001 (XXL)
กระทรวงวัฒนธรรม					
สำนักงานปลัดกระทรวง			✓ 1,931		
สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย	✓ 54				
กรมการศาสนา		✓ 100			
กรมศิลปากร			✓ 4,179		
สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ		✓ 287			
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี					
สำนักงานปลัดกระทรวง		✓ 224			
สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ		✓ 354			
กรมวิทยาศาสตร์บริการ		✓ 612			
กระทรวงศึกษาธิการ					
สำนักงานปลัดกระทรวง					✓ 11,714
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา		✓ 191			
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน					✓ 519,970
สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา			✓ 1,152		
สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา					✓ 35,709
กระทรวงสาธารณสุข					
สำนักงานปลัดกระทรวง					✓ 257,457
กรมการแพทย์					✓ 15,955

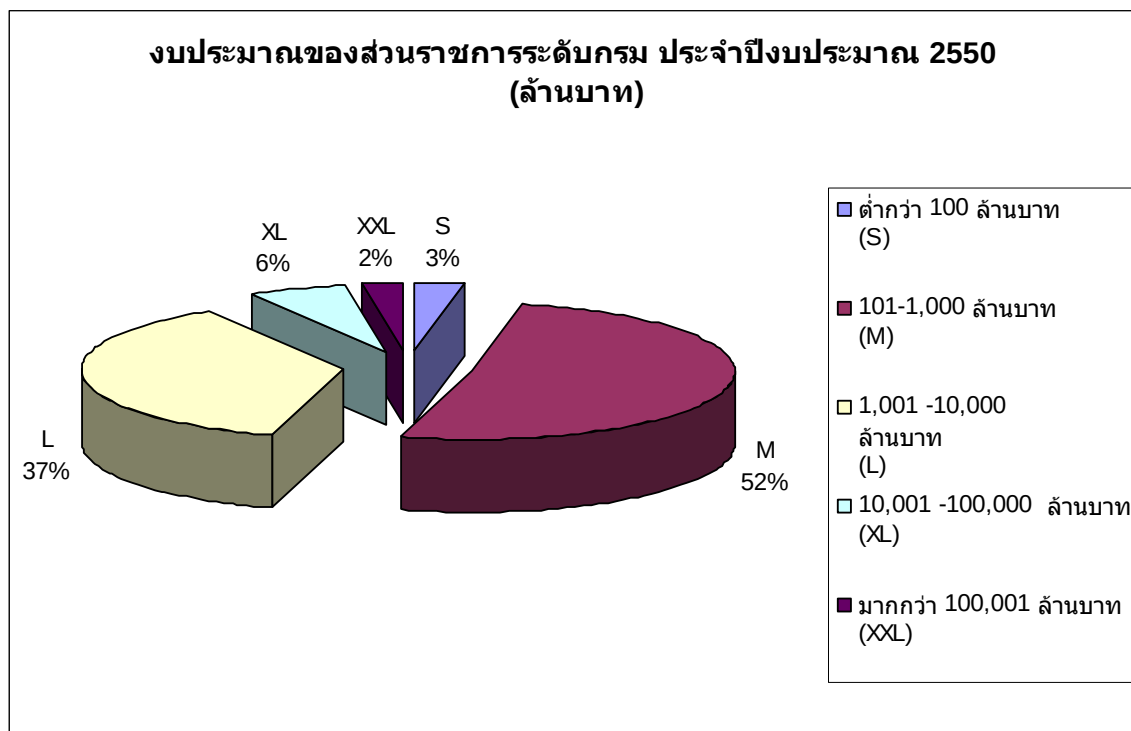
โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยราชการระดับกรม	สัดส่วนจำนวนบุคลากรของหน่วยงาน (คน)				
	ต่ำกว่า 500 (S)	501-1,000 (M)	1,001 - 5,000 (L)	5,001 - 10,000 (XL)	มากกว่า 10,001 (XXL)
กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก		✓ 174			
กรมอนามัย			✓ 4,214		
กรมควบคุมโรค				✓ 7,043	
กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์			✓ 2,169		
กรมสุขภาพจิต				✓ 7,031	
กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ			✓ 1,415		
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา		✓ 669			
กระทรวงอุตสาหกรรม					
สำนักงานปลัดกระทรวง			✓ 1,399		
สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม		✓ 164			
สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม		✓ 484			
กรมโรงงานอุตสาหกรรม		✓ 685			
กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่		✓ 702			
กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม			✓ 1,427		
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน		✓ 461			
สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย		✓ 214			

ที่มา : สำนักงาน ก.พ., <http://www.ocsc.go.th/ocsccms/uploads/File/kamlungkhon_civilt_50_1th.pdf>

4.4.5 ส่วนราชการระดับกรมมีความหลากหลายในแง่ของงบประมาณ

หากพิจารณาขนาดของส่วนราชการระดับกรมจากแง่ของสัดส่วนงบประมาณ จะพบว่า ส่วนราชการระดับกรมมีความแตกต่างหลากหลายค่อนข้างมากเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ส่วนราชการระดับกรมที่มีขนาดเล็กอาจมีสัดส่วนงบประมาณไม่ถึง 100 ล้านบาท ในขณะที่ส่วนราชการระดับกรมขนาดใหญ่มีสัดส่วนงบประมาณมากกว่า 100,000 ล้านบาท ดังตาราง



ตารางที่ 4.5 งบประมาณประจำปีงบประมาณ 2550 ของส่วนราชการระดับกรม

ส่วนราชการระดับกรม	สัดส่วนงบประมาณของส่วนราชการระดับกรม (ล้านบาท)				
	ต่ำกว่า 100 ล้านบาท (S)	101 - 1,000 ล้านบาท (M)	1,001 - 10,000 ล้านบาท (L)	10,001 - 100,000 ล้านบาท (XL)	มากกว่า 100,001 ล้านบาท (XXL)
สำนักนายกรัฐมนตรี					
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี		✓ 423,538,500			
สำนักงานสภาพัฒนาการ แห่งชาติ		✓ 169,436,800			
สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี			✓ 1,290,372,800		
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี		✓ 723,026,200			
สำนักข่าวกรองแห่งชาติ		✓ 537,074,000			
สำนักงบประมาณ		✓ 662,000,700			
กรมประชาสัมพันธ์			✓ 1,290,372,800		
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา		✓ 255,935,500			
สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน			✓ 1,833,035,700		
สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ		✓ 460,255,700			
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการ		✓ 297,649,200			
สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภค		✓ 137,331,900			
กระทรวงการคลัง					
สำนักงานปลัดกระทรวง			✓ 1,178,859,100		

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

ส่วนราชการระดับกรม	สัดส่วนงบประมาณของส่วนราชการระดับกรม (ล้านบาท)				
	ต่ำกว่า 100 ล้านบาท (S)	101 - 1,000 ล้านบาท (M)	1,001 - 10,000 ล้านบาท (L)	10,001 - 100,000 ล้านบาท (XL)	มากกว่า 100,001 ล้านบาท (XXL)
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง		✓ 309,779,200			
สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ					✓ 157,302,972,400
กรมธนารักษ์		✓ 729,903,100			
กรมบัญชีกลาง			✓ 1,156,110,200		
กรมสรรพสามิต			✓ 1,751,508,400		
กรมสรรพากร			✓ 7,137,008,700		
กรมศุลกากร			✓ 2,397,442,700		
สำนักงานคณะกรรมการนโยบาย รัฐวิสาหกิจ	✓ 58,234,000				
กระทรวงการต่างประเทศ					
สำนักงานปลัดกระทรวง			✓ 7,321,334,000		
สำนักงานความร่วมมือเพื่อการ พัฒนาระหว่างประเทศ					
กรมพิธีการทูต					
กรมยุโรป					
กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ					
กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย					
กรมสารนิเทศ					
กรมองค์การระหว่างประเทศ					
กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้					
กรมอาเซียน					
กรมเอเชียตะวันออก					
กรมการกงสุล					

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

ส่วนราชการระดับกรม	สัดส่วนงบประมาณของส่วนราชการระดับกรม (ล้านบาท)				
	ต่ำกว่า 100 ล้านบาท (S)	101 - 1,000 ล้านบาท (M)	1,001 - 10,000 ล้านบาท (L)	10,001 - 100,000 ล้านบาท (XL)	มากกว่า 100,001 ล้านบาท (XXL)
กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา					
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา					
สำนักงานปลัดกระทรวงฯ		✓ 413,349,700			
สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว		✓ 660,477,700			
สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ		✓ 658,456,900			
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์					
สำนักงานปลัดกระทรวง			✓ 1,477,557,000		
สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว		✓ 253,648,300			
สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ		✓ 508,766,100			
สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ			n/a		
กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ			✓ 4,398,646,600		
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์					
สำนักงานปลัดกระทรวง			✓ 2,986,567,100		
สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร		✓ 505,654,000			
สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ		✓ 249,158,100			
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม			✓ 1,712,616,100		

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

ส่วนราชการระดับกรม	สัดส่วนงบประมาณของส่วนราชการระดับกรม (ล้านบาท)				
	ต่ำกว่า 100 ล้านบาท (S)	101 - 1,000 ล้านบาท (M)	1,001 - 10,000 ล้านบาท (L)	10,001 - 100,000 ล้านบาท (XL)	มากกว่า 100,001 ล้านบาท (XXL)
กรมตรวจบัญชีสหกรณ์		✓ 965,043,300			
กรมปศุสัตว์			✓ 6,445,513,100		
กรมพัฒนาที่ดิน			✓ 3,705,956,400		
กรมวิชาการเกษตร			✓ 2,946,259,500		
กรมส่งเสริมการเกษตร			✓ 4,186,141,200		
กรมส่งเสริมสหกรณ์			✓ 3,577,222,200		
กรมชลประทาน				✓ 33,835,572,000	
กรมการข้าว		✓ 815,400,500			
กรมประมง			✓ 2,872,852,400		
กระทรวงคมนาคม					
สำนักงานปลัดกระทรวง		✓ 301,719,100			
สำนักงานนโยบายและแผนการ ขนส่งและจราจร		✓ 986,974,200			
กรมทางหลวง				✓ 45,051,725,300	
กรมทางหลวงชนบท				✓ 17,858,861,500	
กรมการขนส่งทางน้ำและ พาณิชยนาวี			✓ 3,570,459,100		
กรมการขนส่งทางบก			✓ 1,985,753,800		
กรมการขนส่งทางอากาศ		✓ 791,355,300			

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

ส่วนราชการระดับกรม	สัดส่วนงบประมาณของส่วนราชการระดับกรม (ล้านบาท)				
	ต่ำกว่า 100 ล้านบาท (S)	101 - 1,000 ล้านบาท (M)	1,001 - 10,000 ล้านบาท (L)	10,001 - 100,000 ล้านบาท (XL)	มากกว่า 100,001 ล้านบาท (XXL)
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม					
สำนักงานปลัดกระทรวง		✓ 893,795,200			
สำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม		✓ 250,425,900			
กรมควบคุมมลพิษ		✓ 513,603,200			
กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม		✓ 488,644,200			
กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและ พันธุ์พืช			✓ 8,817,445,600		
กรมทรัพยากรธรณี		✓ 503,231,800			
กรมทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่ง			✓ 1,047,704,800		
กรมทรัพยากรน้ำ			✓ 1,728,003,400		
กรมทรัพยากรน้ำบาดาล		✓ 990,662,300			
กรมป่าไม้			✓ 2,281,942,800		
กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร					
สำนักงานปลัดกระทรวง			✓ 1,737,100,400		
สำนักงานสถิติแห่งชาติ		✓ 946,027,200			
กรมอุตุนิยมวิทยา		✓ 975,773,500			
กระทรวงพลังงาน					
สำนักงานปลัดกระทรวง		✓ 394,652,600			

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

ส่วนราชการระดับกรม	สัดส่วนงบประมาณของส่วนราชการระดับกรม (ล้านบาท)				
	ต่ำกว่า 100 ล้านบาท (S)	101 - 1,000 ล้านบาท (M)	1,001 - 10,000 ล้านบาท (L)	10,001 - 100,000 ล้านบาท (XL)	มากกว่า 100,001 ล้านบาท (XXL)
สำนักงานนโยบายและแผน พลังงาน	✓ 69,940,600				
กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ		✓ 173,899,500			
กรมธุรกิจพลังงาน		✓ 302,093,400			
กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและ อนุรักษ์พลังงาน			✓ 1,238,770,200		
กระทรวงพาณิชย์					
สำนักงานปลัดกระทรวง			✓ 1,105,860,800		
กรมการค้าภายใน		✓ 644,038,700			
กรมพัฒนาธุรกิจการค้า		✓ 471,242,700			
กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ			✓ 2,268,109,900		
กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ		✓ 375,472,500			
กรมทรัพย์สินทางปัญญา		✓ 158,154,600			
กรมการค้าต่างประเทศ		✓ 265,345,900			
กระทรวงมหาดไทย					
สำนักงานปลัดกระทรวง			✓ 3,290,622,400		
กรมการปกครอง				✓ 22,172,201,500	
กรมการพัฒนาชุมชน			✓ 2,942,455,700		
กรมที่ดิน			✓ 4,512,083,400		

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

ส่วนราชการระดับกรม	สัดส่วนงบประมาณของส่วนราชการระดับกรม (ล้านบาท)				
	ต่ำกว่า 100 ล้านบาท (S)	101 - 1,000 ล้านบาท (M)	1,001 - 10,000 ล้านบาท (L)	10,001 - 100,000 ล้านบาท (XL)	มากกว่า 100,001 ล้านบาท (XXL)
กรมป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย			✓ 1,948,805,800		
กรมโยธาธิการและผังเมือง			✓ 3,623,918,300		
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น					✓ 124,826,545,500
กระทรวงยุติธรรม					
สำนักงานปลัดกระทรวง		✓ 627,647,600			
สำนักงานกิจการยุติธรรม	✓ 95,157,100				
กรมคุมประพฤติ			✓ 1,208,945,400		
กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ		✓ 340,221,600			
กรมบังคับคดี		✓ 611,824,000			
กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและ เยาวชน			✓ 1,165,144,700		
กรมราชทัณฑ์			✓ 7,135,785,900		
กรมสอบสวนคดีพิเศษ		✓ 687,849,500			
สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามยาเสพติด			✓ 1,897,552,200		
สถาบันนิติวิทยาศาสตร์		✓ 164,730,700			
กระทรวงแรงงาน					
สำนักงานปลัดกระทรวง		✓ 780,823,700			
สำนักงานประกันสังคม				✓ 21,174,694,800	

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

ส่วนราชการระดับกรม	สัดส่วนงบประมาณของส่วนราชการระดับกรม (ล้านบาท)				
	ต่ำกว่า 100 ล้านบาท (S)	101 - 1,000 ล้านบาท (M)	1,001 - 10,000 ล้านบาท (L)	10,001 - 100,000 ล้านบาท (XL)	มากกว่า 100,001 ล้านบาท (XXL)
กรมการจัดหางาน		✓ 943,765,300			
กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน			✓ 1,436,433,300		
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน		✓ 893,124,900			
กระทรวงวัฒนธรรม					
สำนักงานปลัดกระทรวง		✓ 882,764,000			
สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย	✓ 83,689,300				
กรมการศาสนา		✓ 514,008,100			
กรมศิลปากร			✓ 2,306,510,000		
สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ		✓ 415,650,000			
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี					
สำนักงานปลัดกระทรวง			✓ 2,677,851,500		
สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ		✓ 165,362,000			
กรมวิทยาศาสตร์บริการ		✓ 413,677,900			
กระทรวงศึกษาธิการ					
สำนักงานปลัดกระทรวง				✓ 21,771,271,600	
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา		✓ 235,704,000			
สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน					✓ 180,410,500,500

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

ส่วนราชการระดับกรม	สัดส่วนงบประมาณของส่วนราชการระดับกรม (ล้านบาท)				
	ต่ำกว่า 100 ล้านบาท (S)	101 - 1,000 ล้านบาท (M)	1,001 - 10,000 ล้านบาท (L)	10,001 - 100,000 ล้านบาท (XL)	มากกว่า 100,001 ล้านบาท (XXL)
สำนักงานคณะกรรมการ การอุดมศึกษา			✓ 6,214,930,200		
สำนักงานคณะกรรมการ การอาชีวศึกษา				✓ 13,935,182,500	
กระทรวงสาธารณสุข					
สำนักงานปลัดกระทรวง				✓ 49,115,045,500	
กรมการแพทย์			✓ 3,421,836,900		
กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทย และการแพทย์ทางเลือก		✓ 134,110,700			
กรมอนามัย			✓ 1,559,497,900		
กรมควบคุมโรค			✓ 3,133,193,900		
กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์		✓ 838,232,000			
กรมสุขภาพจิต			✓ 1,888,590,600		
กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ		✓ 651,303,300			
สำนักงานคณะกรรมการอาหาร และยา		✓ 627,020,700			
กระทรวงอุตสาหกรรม					
สำนักงานปลัดกระทรวง			✓ 1,239,540,300		
สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม		✓ 262,951,600			
สำนักงานมาตรฐาน ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม		✓ 599,085,100			
กรมโรงงานอุตสาหกรรม		✓ 473,774,000			

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

ส่วนราชการระดับกรม	สัดส่วนงบประมาณของส่วนราชการระดับกรม (ล้านบาท)				
	ต่ำกว่า 100 ล้านบาท (S)	101 - 1,000 ล้านบาท (M)	1,001 - 10,000 ล้านบาท (L)	10,001 - 100,000 ล้านบาท (XL)	มากกว่า 100,001 ล้านบาท (XXL)
กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่		✓ 299,108,000			
กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม		✓ 943,087,000			
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน		✓ 570,659,400			
สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย		✓ 140,216,100			

ที่มา : สำนักงบประมาณ, <<http://www.bb.go.th/budget/bu/blue50/blue50.html>>

4.5 การวิเคราะห์สภาพการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน

นอกเหนือจากสภาพปัญหาที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นแล้ว ซึ่งเป็นสภาพที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการของไทยที่ผ่านมา โดยเฉพาะประเด็นทางด้านภารกิจและโครงสร้างที่มีการปรับเปลี่ยนและมีความแตกต่างหลากหลายกันออกไป อันส่งผลต่อรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมมีการแปรผันตัวเองในบางลักษณะให้สอดคล้องกับสถานการณ์หรือแนวทางนโยบายในแต่ละยุคสมัย จนทำให้ความชัดเจนในการแบ่งรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม ไม่สามารถแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการออกจากกันได้อย่างชัดเจน ทำให้ภาพที่ปรากฏในปัจจุบันคือหลายส่วนราชการระดับกรมไม่ได้ทำหน้าที่เพียงหน้าที่หลักหน้าที่เดียว แต่ประกอบกันขึ้นด้วยการทำภารกิจหน้าที่ที่หลากหลายรูปแบบ ที่ชัดเจนที่สุดคือ สำนักงานปลัดกระทรวงต่างๆ ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรม โดยภารกิจหลักคือการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนหรือฝ่ายเลขานุการให้กับกรมอื่นๆ ภายในกระทรวง แต่สิ่งที่เกิดขึ้นคือ การลงไปเป็นหน่วยปฏิบัติงานทั้งในส่วนกลางและระดับพื้นที่พร้อมกันไปด้วย สิ่งเหล่านี้จะเห็นได้จากในหลายๆ สำนักงานปลัดกระทรวงด้วยกัน โดยเฉพาะการมีหน่วยงานภายในซึ่งเป็นโครงสร้างของหน่วยงานระดับปฏิบัติการอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวง หรือการมีหน่วยงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนกลางในระดับพื้นที่ แม้ว่าเป้าหมายหลักคือการทำหน้าที่เลขานุการระดับพื้นที่จากการส่งต่อข้อมูล

จากราชการบริหารส่วนกลางส่งมอบมาให้ แต่ในข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ยังไม่ชัดเจนว่า หน่วยงานระดับพื้นที่นี้เป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติการมากกว่าหน่วยงานระดับนโยบายหรือไม่

อย่างไรก็ดี ในการศึกษาวิจัยนี้ได้ดำเนินการศึกษาผ่านการสัมภาษณ์บุคลากรของหน่วยงานในส่วนราชการระดับกระทรวงจำนวน 30 คน การรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามทั้ง 138 กรม และการจัดสัมมนากลุ่มย่อย จำนวน 5 ครั้ง ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์และแบบสอบถามบางส่วนประกอบกับผลจากการจัดสัมมนากลุ่มย่อยทั้ง 5 ครั้ง ทำให้สามารถวิเคราะห์สภาพการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบันทั้งข้อดีและข้อเสียที่เกิดขึ้นกับการบริหารงานในรูปแบบส่วนราชการระดับกรม พร้อมกับสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น รวมถึงรูปแบบคณะกรรมการ หรือความหลากหลายที่เกิดจากการเรียกขานส่วนราชการระดับกรม มีรายละเอียดดังนี้

1) ด้านโครงสร้างการบริหารงาน

จากโครงสร้างภายในของส่วนราชการระดับกรม มีรูปแบบในส่วนที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกันออกไป ที่สำคัญคือการมีหน่วยงานที่เหมือนกันทุกกระทรวงคือ สำนักงานปลัดกระทรวง ในฐานะเป็นหน่วยงานสนับสนุนหรือหน่วยงานด้านอำนวยการ ประสานงานระหว่างกรมต่างๆ ภายในกระทรวงและนอกกระทรวง การจัดทำนโยบาย การวางแผนยุทธศาสตร์ การส่งต่อข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ให้กับหน่วยงานระดับปฏิบัติการ การทำหน้าที่เป็นเลขานุการกระทรวง ด้วยหน้าที่หลักนี้ จะเห็นได้ว่า ในสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับสำนักงานปลัดกระทรวงคือ การนำหน่วยงานระดับปฏิบัติการเข้ามาไว้ในส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง ทำให้การบริหารงานที่เกิดขึ้นจึงมักไม่ได้เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของการจัดตั้งสำนักงานปลัดกระทรวง อย่างกรณีกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เช่น สำนักกิจการอวกาศแห่งชาติ⁶¹ เป็นต้น หรือในกรณีที่สำนักงานปลัดกระทรวง มีหน่วยงานในระดับภูมิภาค เพื่อทำหน้าที่เป็นเลขานุการหรือประสานงานในระดับพื้นที่ให้กับทุกๆ กรมของกระทรวงหรือการประสานงานกับหน่วยงานในส่วนราชการของกระทรวงหรือกรมอื่นๆ ที่อยู่นอกกระทรวงอีกด้วย เพื่อให้บริการประชาชนหรือผู้รับบริการในระดับพื้นที่ได้ครอบคลุมและทั่วถึง

จากกรณีของสำนักงานปลัดกระทรวง พบว่า ในหลายกระทรวงได้เกิดขึ้นใหม่ตามผลการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 เช่น กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงพลังงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดจากการแตกหน่วยงานของกระทรวงวิทยาศาสตร์

⁶¹ สัมภาษณ์, ผู้แทนจากสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, วันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2551.

เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็น 2 กระทรวง สำหรับอีกกระทรวงคือ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น ทำให้สำนักงานปลัดกระทรวงที่เกิดขึ้นตามผลดังกล่าวนี้ มีข้อดีที่เกิดขึ้นมาควบคู่กับการปฏิรูประบบราชการ คือ การพยายามสร้างงานใหม่ๆ หรือการปรับตัวให้มีการพัฒนาตามกรอบการทำงานใหม่พร้อมๆ กันไปด้วย ในขณะที่ศักยภาพของบุคลากรตามแนวคิดการปรับลดขนาดอัตรากำลังบุคลากร ทำให้โครงสร้างของหน่วยงานในระดับกรม มีการใช้วิธีการเกลี่ยอัตรากำลัง หรือการเพิ่มศักยภาพในการทำงานของบุคลากร ทำให้กรมใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นมา มีโครงสร้างการบริหารงานภายในที่ถึงแม้ว่าจะพยายามปรับตัวตามไปด้วย แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การมีโครงสร้างที่ไม่เหมาะสมกับลักษณะงานที่แท้จริงหรือตรงกับกรอบการทำงานตามกฎหมาย ประกอบกับแนวทางการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงกลับพบว่า มีหลายโครงสร้างที่ส่งผลให้ส่วนราชการระดับกรมได้พยายามเสนอการปรับโครงสร้างใหม่ให้กับหน่วยงานภายในของตน

หรือแม้กระทั่งหน่วยงานพื้นฐานของส่วนราชการระดับกรม ก็มีฐานะที่เทียบเท่ากันแต่การบริหารงานยังไม่ชัดเจนว่าควรเป็นรูปแบบใด เช่น ระหว่าง สำนักเลขาธิการกรม กับ สำนักบริหารกลาง เป็นต้น ส่งผลไปถึง การจัดตั้ง สำนัก/กองการเจ้าหน้าที่ สำนัก/กองคลัง สำนัก/กองพัฒนาทรัพยากรบุคคล/ทรัพยากรมนุษย์ สำนัก/กองนโยบายและแผน/นโยบายและยุทธศาสตร์ เป็นต้น เป็นความลักลั่นอันเกิดขึ้นจากโครงสร้างพื้นฐานของกรม ที่ทำให้การจัดโครงสร้างเดิมก่อนการปฏิรูประบบราชการกับหลังการปฏิรูประบบราชการเกิดสถานะไม่เท่าเทียมกันในหลายหน่วยงาน สิ่งเหล่านี้ ส่งผลต่อความไม่ชัดเจนหรือการเพิ่มภาระงานหรือลดภาระงานให้กับองค์กรได้เช่นเดียวกัน

โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2551 พบว่า ส่วนราชการระดับกรมเป็นจำนวนมากได้รับการประกาศกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการใหม่ พ.ศ. 2551 เพื่อให้โครงสร้างมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติงาน เช่น สำนักข่าวกรองแห่งชาติ จากเดิมที่แบ่งโครงสร้างภายในเป็นหน่วยงานระดับกอง เป็นหน่วยงานระดับสำนัก จำนวน 12 สำนัก 1 สถาบัน 1 ศูนย์ 2 กอง และ 5 กลุ่มงาน ขึ้นตรงกับผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ⁶² หรือในกรณีของกรมบังคับคดี มีการจัดโครงสร้างใหม่โดยให้มีสำนักงานบังคับคดีจังหวัด เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค⁶³ หรือ กรมส่งเสริมการส่งออก กระทรวงพาณิชย์ ได้ปรับโครงสร้างเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2551 เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจของโลกในปัจจุบัน ที่มีการแข่งขันมากขึ้นและความสำคัญของการสร้างเครือข่ายกับต่างประเทศ ดังเช่นการมีสำนักงานประจำอยู่ต่างประเทศจำนวน 56 แห่ง และปัจจุบันอยู่ระหว่าง

⁶² ผลจากการสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 4 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรี๊นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁶³ ผลจากการสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรี๊นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

การเสนอขยายออกไปอีก 6 แห่งด้วยกัน⁶⁴ เป็นต้น ในขณะที่หน่วยงานภายในที่เป็นรูปแบบเดียวกัน อย่างกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กลุ่มตรวจสอบภายใน ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรม ไม่ได้เป็นโครงสร้างภายในที่ไม่ปรากฏในกฎกระทรวงอีกต่อไป และเพื่อให้หน่วยงานเหล่านี้มาช่วยสนับสนุนการทำงานของส่วนราชการระดับกรม

แต่สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับการจัดโครงสร้างภายในของส่วนราชการระดับกรม ที่ส่งผลต่อรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม ถึงแม้จะมีข้อดีต่อการพยายามปรับตัวของบุคลากรที่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่หรือบริหารงานให้สอดคล้องกับแนวทางที่ได้มีการปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา และมีรูปแบบที่หลากหลาย อย่างไรก็ตาม ด้วยสภาพดังกล่าวกลับปรากฏว่า ส่งผลต่อการทำให้เกิดความไม่แน่นอนหรือความไม่ชัดเจนในภารกิจหน้าที่หลัก (Core function) ที่เป็นหลักพื้นฐานของโครงสร้างหน่วยงานดังกล่าว เช่น หน่วยงานใดควรเป็นหน่วยงานเชิงนโยบาย หรือ หน่วยงานปฏิบัติการ หรือ หน่วยงานวิชาการ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ มีลักษณะการผสมปนเปื้อนในหลายภารกิจเข้าไปในโครงสร้างของส่วนราชการระดับกรมเพียงกรมเดียว เช่น กรมศุลกากร ที่เป็นหน่วยงานทั้งนโยบาย ปฏิบัติ อนุมัติ อนุญาต รวมถึงการเชื่อมโยงหน่วยงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ และแต่ละภารกิจมีความเชื่อมโยงกันภายในโครงสร้างของกรมๆ เดียว ทำให้ไม่สามารถแยกภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ภายในกรมออกจากกันได้⁶⁵ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ด้วยการปรับตัวของโครงสร้างที่เป็นความพยายามของส่วนราชการระดับกรม โดยรูปแบบของคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างภายในกระทรวงเพื่อเสนอโครงสร้างของหน่วยงานตนเองให้กับคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) อนุมัติต่อไป แต่ทั้งนี้ สิ่งที่เป็นปัญหาต่อเนื่องจากโครงสร้างคือ ข้อจำกัดด้านอัตรากำลัง งบประมาณ ที่จะนำมาสนับสนุนการดำเนินงานในโครงสร้างใหม่หรือรองรับภารกิจงานในปัจจุบัน ทั้งนี้ ผลจากความไม่ชัดเจนของรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม ที่จะดำเนินงานหรือบริหารงานในรูปแบบใด ทำให้การนำเสนอโครงสร้างการบริหารงานจึงขาดความเชื่อมโยงและความเข้าใจต่อภารกิจหลักของส่วนราชการระดับกรม ดังนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นคือ ส่วนราชการระดับกรมส่วนใหญ่มีความเห็นต่อการไม่ได้รับการปรับโครงสร้างและบุคลากรเป็นด้านหลัก ควรมีการศึกษา ปรับปรุง และประเมินผล ที่ลงมาสำรวจข้อเท็จจริงในระดับการดำเนินงานหรือการบริหารงานในส่วนราชการระดับกรมที่ได้จัดทำข้อเสนอขอปรับโครงสร้าง โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ

⁶⁴ สัมภาษณ์, รองอธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออก, กรมส่งเสริมการส่งออก, วันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2551.

⁶⁵ ผลจากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 4 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

พลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ควรมีการประเมินผลการบริหารงานที่เกิดขึ้นจริงกับความเหมาะสมต่อการขอปรับเปลี่ยนโครงสร้างหรืออัตรากำลัง

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ส่วนราชการระดับกรมต่างพยายามปรับปรุงโครงสร้างและเสนอโครงสร้างใหม่ เพื่อขยายหน่วยงานมากกว่าการยุบรวมหรือลดขนาดของหน่วยงาน นั่นคือ การขาดการวิเคราะห์สภาพความจำเป็น (Need) ของโครงสร้างหน่วยงานมากกว่าความต้องการ (Want)⁶⁶ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมในมุมมองของโครงสร้างส่วนราชการกลับมีขนาดการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะประเด็นการวิเคราะห์โครงสร้างที่ไม่ได้มีการประเมินนับตั้งแต่ก่อนช่วงการปฏิรูประบบราชการที่ส่งผลให้เกิดการยุบรวมหน่วยงาน หรือแตก/ชอยย่อยหน่วยงานให้เกิดส่วนราชการระดับกระทรวงและกรมเป็นจำนวนมากขึ้น ทั้งในระดับส่วนกลางและหน่วยงานในพื้นที่ที่มีทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นจำนวนเพิ่มมากขึ้น ดังที่ปรากฏโครงสร้างปัจจุบันในการเสนอปรับปรุงโครงสร้างใหม่ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ส่งผลให้มีหน่วยงานที่ได้รับการยกฐานะจากการจัดตั้งหน่วยงานเป็นการภายในเป็นหน่วยงานที่ได้รับการรับรองสถานะตามกฎหมายและรวมถึงหน่วยงานส่วนกลางในระดับพื้นที่ก็ได้รับการยกฐานะเป็นส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค

2) การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการระดับกรม

- ระดับกรม

จากสภาพปัญหาที่เป็นผลสืบเนื่องต่อจากการปรับโครงสร้างของส่วนราชการระดับกรม ทั้งก่อนและหลังการปฏิรูประบบราชการที่มีผลตามหลักกฎหมายในปี พ.ศ. 2545 นั้น สิ่งที่ติดตามมาคือการจัดแบ่งภารกิจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยเฉพาะกับกระทรวงใหม่ๆ ที่ได้กล่าวแล้วว่า มีการพยายามปรับตัวให้สอดคล้องกับภารกิจใหม่ที่ได้รับมอบหมาย รวมถึงการพัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพ สามารถทำงานได้หลายภารกิจมากขึ้น โดยเฉพาะการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรฝ่ายบริหาร เพื่อให้ตอบสนองต่อนโยบายการพยายามลดอัตรากำลังบุคลากรภาครัฐ รวมทั้งพัฒนาการของกรมกรณีที่มีสถานภาพความเป็นกรมมาอย่างยาวนาน เช่น กรมป่าไม้ กรมที่ดิน กรมโยธาธิการและผังเมือง (รวมทั้ง 2 กรมเข้าไว้เป็นกรมเดียว) กรมชลประทาน เป็นต้น ต่างมีการปรับเปลี่ยนทั้งควรรวมหน่วยงานระดับกรมหรือแม้กระทั่งการแยกภารกิจหน้าที่เพื่อให้เกิดกรมใหม่ขึ้น เช่น กรมป่าไม้ ได้แบ่งงานด้านอุทยานให้กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่กรมป่าไม้จากเดิมที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และมีหน่วยงานในราชการบริหารส่วน

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน.

ภูมิภาค แต่ปัจจุบันได้สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และไม่มีหน่วยงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด เปลี่ยนรูปเป็นเพียงหน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลางในระดับพื้นที่แทน ส่งผลต่อการให้บริการของประชาชนในระดับพื้นที่ตามไปด้วย เมื่อไม่มีการชี้แจงหรือทำความเข้าใจอย่างกรณีของการแบ่งเขตความรับผิดชอบ ระหว่างป่าสงวนกับอุทยานแห่งชาติ⁶⁷ หากมีเขตพื้นที่ติดต่อกัน กลับไม่สามารถเชื่อมโยงการทำงานระหว่างกันได้ และผลกระทบที่ติดตามต่อเนื่องมาคือ บุคลากรวิชาชีพเฉพาะด้าน ส่วนใหญ่เป็นสาขาวิชาชีพที่จบทางด้านวนศาสตร์ ซึ่งเป็นบุคลากรส่วนใหญ่ของกรมป่าไม้ ถือเป็นวิชาชีพเฉพาะทางด้านป่าไม้ตามกฎหมาย จำนวน 5 ฉบับ ก็ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ได้⁶⁸ สิ่งที่กรมป่าไม้ต้องการแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือ การพยายามขอจัดตั้งศูนย์เทคโนโลยีเพื่อช่วยการปฏิบัติงานในพื้นที่ เป็นต้น

ดังที่ยกกรณีของกรมโยธาธิการและผังเมืองมาเป็นกรณีตัวอย่างของหน่วยงานที่ถูกควมรวมหลังการปฏิรูประบบราชการนั้น นอกเหนือจากการเอา 2 กรมมารวมกันแล้ว สิ่งที่ตามมาคือ ความรู้ความเชี่ยวชาญของบุคลากรเฉพาะด้านที่มีความแตกต่างกัน แต่รวมอยู่ในกรมเดียวกันซึ่งก่อให้เกิดสภาพปัญหาที่ตามมาคือการทำงานไม่สอดคล้องประสานในด้านวิชาชีพโดยเฉพาะความเป็นนักวิชาการและนักปฏิบัติ ในขณะที่การควมรวมดังกล่าว ยังได้มีการแยกบุคลากรออกไปใน 4 ส่วนราชการระดับกรมคือ กรมทางหลวงชนบท กรมธุรกิจพลังงาน กรมทรัพยากรน้ำ และกรมทรัพยากรน้ำบาดาล⁶⁹

แม้กระทั่งในกรณีของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน หน่วยงานที่รับผิดชอบหลักแต่เดิมคือหน่วยงานหนึ่งในกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย⁷⁰ แต่หลังการปฏิรูประบบราชการ ได้แยกออกมาเป็น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รับผิดชอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดที่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และในปัจจุบัน ได้ยกฐานะสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดและสำนักงานท้องถิ่นอำเภอเป็นโครงสร้างในราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นที่เรียบร้อยแล้วตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2551 นอกเหนือจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่แยกออกจากกรมการปกครอง คือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย⁷¹ ก็แยกออกมาพร้อมกัน แต่ยังคงสังกัดกระทรวงมหาดไทยอยู่ โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานภายในคือ สำนักงานป้องกันและบรรเทา

⁶⁷ ผลจากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 4 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁰ ผลจากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน.

สาธารณภัยจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนกลางในระดับพื้นที่ ปัจจุบันได้มีการจัดทำกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการฉบับใหม่ ในปี พ.ศ. 2551 ประกาศให้หน่วยงานดังกล่าวเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่นเดียวกับกรณีของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ด้วยสภาพการปรับตัวของหน่วยงานในการปรับโครงสร้างหน่วยงานภายในเป็นหลัก โดยเฉพาะการยกฐานะของหน่วยงานที่เป็นการตั้งภายในตามอำนาจปลัดกระทรวง อธิบดี เลขาธิการ หรือผู้อำนวยการ ในส่วนราชการระดับกรมนั้น สิ่งที่มาอีกประการหนึ่งคือ การจัดตั้งหน่วยงานภายในที่เคยเป็นหน่วยงานตามกฎหมาย ให้เปลี่ยนไปเป็นองค์การมหาชน หรือ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) เช่น กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ได้พยายามเสนอขอจัดตั้งสำนักมาตรฐานห้องปฏิบัติการให้เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) เนื่องจากได้ทำหน้าที่ให้การรับรองมาตรฐานห้องทดลองของภาคเอกชนด้วย จึงควรเป็นหน่วยบริการภายใต้กำกับ⁷² เป็นต้น

หรือในกรณีของกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน และกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม ถึงแม้ว่าด้วยภารกิจที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน แต่ก็ยังมีภารกิจบางด้านที่ทำให้เห็นความไม่ชัดเจนอันเกิดจากทั้งข้อกฎหมายและหลักการปฏิบัติงาน เช่น กรณีการเกิดเหตุรถบรรทุกแก๊สเกิดเพลิงไหม้ ตัวสภาพรถเป็นหน้าที่ของกรมการขนส่งทางบก ในขณะที่แก๊สที่บรรทุกเป็นหน้าที่ของกรมธุรกิจพลังงาน แต่เมื่อเกิดกรณีดังกล่าวแล้ว ไม่มีการประเมินว่าการเกิดเหตุขึ้นนี้เป็นสาเหตุจากสภาพรถหรือตัวถังแก๊ส⁷³ หรือกรณีของสำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม กับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ทางด้านของสำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม มีความพยายามในการปรับเปลี่ยนภารกิจให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และให้เกิดการยอมรับในภารกิจหน้าที่การส่งเสริมวัฒนธรรมควบคู่ไปกับสังคมปัจจุบัน เช่น อุตสาหกรรมภาพยนตร์ การจัดแสดงนิทรรศการ แสดงสินค้าของไทยในต่างประเทศ แต่งานเหล่านี้ควรทำความเข้าใจกับงานการท่องเที่ยว โดยเน้นการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ภารกิจกลับอยู่คนละหน่วยงาน ที่เห็นชัดเจนคือ กรณีการจัดงานแสดงนิทรรศการต่างๆ หรือการส่งเสริมการท่องเที่ยว จึงขาดการบูรณาการในภารกิจร่วมกัน⁷⁴ เป็นต้น ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นคือ ความไม่ชัดเจนในภารกิจของหน่วยงานและขาดการบูรณาการหรือการประสานงานระหว่างกัน ส่วนหนึ่งที่สำคัญเกิดจากการขาดความเข้าใจและตระหนักรู้ร่วมกันถึงภารกิจหลักของหน่วยงาน (Core

⁷² ผลจากการสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 4 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁷³ สัมภาษณ์, รองอธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน, กรมธุรกิจพลังงาน, วันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2551.

⁷⁴ สัมภาษณ์, รองปลัดกระทรวงวัฒนธรรม, สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงวัฒนธรรม, วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2551.

function) โดยเฉพาะไม่ได้มีการแบ่งรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมว่าควรมีรูปแบบใดที่เหมาะสมกับแต่ละส่วนราชการระดับกรม

จากประเด็นที่กล่าวมานั้น ยังปรากฏสภาพปัญหาที่สำคัญในการวิเคราะห์ถึงภารกิจหรือพันธกิจของส่วนราชการระดับกรมพบว่า ภาพสะท้อนอันเกิดจากความไม่ชัดเจนในภารกิจหลักของหน่วยงานทำให้ส่งผลต่อการขยายจำนวนหน่วยงานให้เพิ่มสูงขึ้นทั้งระดับกรมและระดับหน่วยงานภายใน โดยเฉพาะในความไม่ชัดเจนหรือการตระหนักรู้ร่วมกันถึงภารกิจหลักว่าหน่วยงานของตนนั้นมีภารกิจ หรือการวิเคราะห์ภารกิจใดที่รัฐควรทำหรือไม่ควรทำซึ่งยังขาดการประเมินผลก่อนการจัดรูปแบบของส่วนราชการระดับกรมที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงภาระงานที่เกิดขึ้นจะพบว่างานที่ส่วนราชการระดับกรมรับผิดชอบหลักมีไม่ถึง 50% ในขณะที่อีก 50% กลับเป็นภาระงานของหน่วยงานอื่น⁷⁵ เป็นจุดหนึ่งที่ขาดการวิเคราะห์ภารกิจที่แท้จริงว่าหน่วยงานควรจะทำภารกิจใดเป็นหลัก ทำให้เกิดสภาพการเพิ่มหน่วยงาน มากกว่าการตัดสินใจยุบสลายหน่วยงานหรือลดขนาดของหน่วยงานลงให้เกิดความคล่องตัว สิ่งที่เกิดขึ้นและคิดเห็นตรงกันในแทบทุกส่วนราชการระดับกรม คือ ความต้องการเพิ่มงบประมาณและบุคลากร⁷⁶ แต่สิ่งที่ขาดคือการวิเคราะห์สภาพของภาระงานที่เหมาะสมกับพันธกิจของกรมที่มุ่งไปสู่ผลสัมฤทธิ์ที่เป็นเป้าหมายหลักของส่วนราชการระดับกรม

- ระดับคณะกรรมการ

ในสถานการณ์การบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม โดยเฉพาะในกรณีของกรมที่มีการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ เช่น สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น องค์ประกอบการบริหารงานของหน่วยงานเหล่านี้ถือว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานและมีผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ที่อาจได้รับผลกระทบจากการบริหารงานถ้ารูปแบบของส่วนราชการระดับกรมนั้นมีสถานะสายการบังคับบัญชาสูงสุดอยู่ที่บุคคลคนเดียว จะทำให้การบริหารงานเหล่านั้นไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการหรือแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมากในฐานะผู้รับบริการได้ ดังนั้น จึงต้องอาศัยการตัดสินใจในรูปแบบคณะกรรมการ

นอกเหนือจากการบริหารงานที่ปรากฏชัดในชื่อของส่วนราชการระดับกรมแล้ว ยังมีกฎหมายหลักที่ส่วนราชการระดับกรมถือปฏิบัติ และทำให้ส่วนราชการระดับกรมที่มีฐานะเป็น

⁷⁵ ผลจากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 4 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน.

เลขานุการของคณะกรรมการดังกล่าว ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติหลักซึ่งใช้ในการบริหารงานจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก เช่น คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2522 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มอบหมาย เป็นประธานกรรมการ มีเลขาธิการคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ นั่นคือ สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงวัฒนธรรม หรือกรณีของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ แต่ในหลักการปฏิบัติให้นายกรัฐมนตรีมอบหมายตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ⁷⁷ เป็นกรรมการและเลขานุการ หรือกรณีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการ โดยมีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ เป็นต้น

สิ่งที่ปรากฏคือ ส่วนใหญ่รูปแบบการบริหารงานโดยคณะกรรมการตามกฎหมายที่ตั้งเป็นคณะกรรมการระดับชาตินั้น ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นบุคคลหลักในการนั่งเป็นประธานกรรมการ ซึ่งในข้อเท็จจริงไม่อาจเกิดขึ้นได้ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีไม่สามารถเข้าไปปฏิบัติงานในฐานะประธานกรรมการตามคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากได้ครบทุกคณะ ไม่เช่นนั้นแล้ว การประชุมก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้หรือเกิดได้โดยเฉลี่ยปีละหนึ่งครั้ง สิ่งเหล่านี้ เป็นภาพที่ปรากฏในการประชุมคณะกรรมการระดับชาติ จนทำให้เกิดการมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือบุคคลที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้มาดำเนินการจัดการประชุมแทน เพื่อให้การขับเคลื่อนงานของคณะกรรมการชุดต่างๆ ดำเนินงานต่อไปได้

ข้อดีของการมีคณะกรรมการเข้ามาช่วยในการบริหารงานที่สำคัญคือ การร่วมกันตัดสินใจ โดยเฉพาะหน้าที่หลักของคณะกรรมการโดยส่วนใหญ่ คือ การตัดสินใจในเชิงนโยบาย ยุทธศาสตร์ หรือเป็นข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติงานมากกว่าการนำผลการประชุมหรือมติที่ประชุมลงปฏิบัติโดยทันที แต่สิ่งนี้คือหน้าที่ของส่วนงานที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการชุดนั้นๆ อย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะการนำผลการประชุมไปขับเคลื่อนหรือส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้รับไปดำเนินการหรือการขยายผลด้วยการจัดตั้งคณะอนุกรรมการเข้ามารับผิดชอบภารกิจเฉพาะเรื่องจากคณะกรรมการชุดใหญ่ เช่น คณะกรรมการปรมาณูเพื่อสันติ มีคณะอนุกรรมการจำนวน 16 ชุดด้วยกัน

⁷⁷ ปัจจุบัน สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ ได้แยกงานคนพิการให้กับกรมใหม่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นั่นคือ สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ.

แบ่งไปตามภารกิจที่ควรนำนโยบายของคณะกรรมการชุดใหญ่ไปดำเนินการต่อ⁷⁸ เป็นต้น โดยเฉพาะการพิจารณาเรื่องที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือกระทบต่อคนเป็นจำนวนมาก ทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการในหลายคณะมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในคณะกรรมการชุดนั้นๆ โดยดูภารกิจหลักของคณะกรรมการที่จะต้องดำเนินการเป็นสำคัญ ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะเข้ามาช่วยในการเป็นที่ปรึกษา ให้ข้อชี้แนะที่สำคัญกับภาระงานของคณะกรรมการ ในขณะที่คณะกรรมการบางชุดมีการจัดโครงสร้างโดยการดึงเอาผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาเป็นกรรมการร่วมโดยตรง ในลักษณะคณะกรรมการไตรภาคี เช่น คณะกรรมการค่าจ้าง จัดตั้งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 มีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธานกรรมการ แต่องค์ประกอบของกรรมการแบ่งออกเป็น 3 ฝ่ายโดยเป็นผู้แทนฝ่ายละจำนวนเท่ากันคือ ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง เพื่อเข้ามาร่วมในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างเสนอความเห็นและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบายและการพัฒนาค่าจ้างและรายได้ เนื่องจากประเด็นดังกล่าวเกี่ยวข้องและมีผลกระทบทั้งต่อภาครัฐเอง และที่สำคัญคือ ต่อลูกจ้างที่เป็นผู้ใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก หรือแม้กระทั่งผู้ประกอบการเองในฐานะเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนให้กับลูกจ้าง ทำให้คณะกรรมการไตรภาคีนี้มีลักษณะที่เหมาะสมต่อการดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการ

อย่างไรก็ดี ยังมีคณะกรรมการอีกเป็นจำนวนมากที่ตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี และตั้งเป็นการภายในส่วนราชการระดับกรมเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในภารกิจบางอย่าง ซึ่งเป็นผลให้คณะกรรมการดังกล่าว เมื่อเสร็จภารกิจไปแล้ว จะถูกยุบตัวไปตามภารกิจที่แล้วเสร็จ จึงไม่ได้รับการรับรองสถานะตามกฎหมายหลักแต่อย่างใด แต่ผลที่เกิดขึ้นตามมาคือ ส่วนราชการระดับกรมล้วนต่างนำระบบคณะกรรมการเข้ามาช่วยในการบริหารงานเป็นจำนวนมาก และมีความถี่ของการดำเนินงานแตกต่างกัน โดยเฉพาะสิ่งที่ขาดการดำเนินงานคือ การประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดจากการดำเนินงานของคณะกรรมการ การนำผลการประชุมไปดำเนินการต่อหรือส่งกลับคืนมายังที่ประชุมคณะกรรมการครั้งต่อไป แม้ว่าหลายคณะกรรมการมีการดำเนินการดังที่กล่าวมา แต่นั่นเป็นเพียงส่วนน้อยและที่สำคัญคือ ผลจากการปรับเปลี่ยนนโยบาย สถานการณ์ และการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ส่งผลให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงานของคณะกรรมการได้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะคณะกรรมการชุดที่มีข้าราชการการเมืองเข้ามาเป็นองค์ประกอบในคณะกรรมการ

แต่สิ่งที่ปัญหาต่อองค์ประกอบของคณะกรรมการที่เกิดขึ้นคือ การปรากฏกรรมการโดยตำแหน่งที่เป็นตำแหน่งซ้ำๆ กันในคณะกรรมการหลายชุด โดยเฉพาะหน่วยงานหลักอย่าง สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการ

⁷⁸ สัมภาษณ์, เลขาธิการสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ, สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, วันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2551.

พัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับทุกกระทรวง ทบวง กรม ในการกำหนดนโยบาย แผนพัฒนา งบประมาณ บุคลากร หรือแม้กระทั่งกระทรวงหรือกรมหลักๆ ที่ปรากฏในหลายองค์คณะ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น ส่วนใหญ่แล้วเป็นกระทรวงที่มีมาก่อนการปฏิรูประบบราชการจึงปรากฏเป็นกรรมการโดยตำแหน่งตามกฎหมายหลักที่หน่วยงานส่วนราชการระดับกรมรับผิดชอบอยู่มาก่อนการปฏิรูป ทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการจึงมีหลายตำแหน่งที่ซ้ำกันอยู่หลายคณะ เช่น อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ได้มีการประเมินภายในองค์กรปรากฏว่า อธิบดีนั่งอยู่ในคณะกรรมการจำนวน 200 กว่าชุดด้วยกัน⁷⁹ เป็นต้น ทำให้ภาระงานแทนที่จะปฏิบัติหน้าที่หลัก กลับกลายเป็นการปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานอื่นๆ ที่มีภาระงานบางอย่างเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย หรือแม้กระทั่งในระดับกรมหรือกระทรวงเองก็ปรากฏภาพการนั่งเป็นกรรมการหลายองค์คณะเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะปลัดกระทรวงทำให้รูปแบบการบริหารงานคณะกรรมการส่งผลต่อการลดศักยภาพในการบริหารงานหลักของผู้บริหารระดับสูงได้ อย่างไรก็ตาม ยังมีมุมมองที่ดีต่อการนั่งเป็นกรรมการหลายองค์คณะคือ การประสานงานกับหลายหน่วยงานที่ส่วนราชการระดับกรมมีการทำงานที่สอดคล้องและเชื่อมโยงระหว่างกันได้ ไม่ว่าจะเป็นกรรมการในส่วนของการบริหารหรือรัฐวิสาหกิจก็ตาม⁸⁰

3) กฎหมายที่ใช้ถือปฏิบัติภายในส่วนราชการระดับกรม

กฎหมายที่ส่วนราชการระดับกรมใช้ในการปฏิบัติงาน มีทั้งกฎหมายหลักและกฎหมายรอง โดยส่วนใหญ่นั้นยึดถือตามกฎหมายหลักเพื่อแบ่งภารกิจหน้าที่ การดำเนินงานหลักของหน่วยงานสำหรับกฎหมายรองเป็นองค์ประกอบที่ช่วยในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม สำหรับส่วนราชการระดับกรมที่เกิดขึ้นใหม่ ยังไม่มีกฎหมายมารองรับการปฏิบัติก็มีเช่นกัน เช่น สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม เป้าหมายหลักของการจัดวางรูปแบบการบริหารงานของสถาบันฯ คือ การบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ แต่ปัจจุบัน กฎหมายที่มารองรับการปฏิบัติกลับยังไม่เกิดขึ้น⁸¹ ทำให้เกิดความลักลั่นในการบริหารงานอยู่ หรือในกรณีของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา แม้ว่าโดยชื่อและโครงสร้างการบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นการบริหารงานใน

⁷⁹ ผลจากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁸⁰ ผลจากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁸¹ สัมภาษณ์, ผู้แทนจากสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม, สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม, วันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2551.

รูปแบบคณะกรรมการ แต่ด้วยกฎหมายที่มารองรับการปฏิบัติงานในรูปแบบดังกล่าวยังไม่เกิดขึ้น แม้จะมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้ระบุให้มีคณะกรรมการอาชีวศึกษา แต่กระนั้นก็ตาม ในกฎหมายยังได้ระบุด้วยว่า ให้เป็นไปตามกฎหมายการอาชีวศึกษามารองรับ⁸² แต่กฎหมายดังกล่าวยังไม่ปรากฏขึ้นแต่อย่างใด เป็นต้น หรือแม้กระทั่งกฎหมายกำหนดโครงสร้างในการปฏิบัติงานเรียบร้อยแล้ว แต่สภาพความเป็นจริงไม่สามารถดำเนินการให้ได้ตามโครงสร้างที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ทำให้หลายส่วนราชการระดับกรมเกิดการจัดโครงสร้างภายในขึ้นมา เพื่อแก้ไขปัญหาให้การดำเนินงานเป็นไปได้อีก หลังจากนั้นจึงค่อยดำเนินการปรับแก้กฎหมายในอนาคตต่อไป

ทั้งนี้ นอกเหนือจากกฎหมายหลักที่ทุกส่วนราชการระดับกรมถือเป็นหลักคือ พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และรวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และรวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม หรือแม้กระทั่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรมต่างๆ แต่กระนั้นก็ตาม ภายใต้การบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม ยังมีพระราชบัญญัติอย่างน้อย 1 ฉบับเป็นหลักในการบริหารงาน ดังที่ปรากฏในการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติด้วยเช่นกัน ซึ่งเป็นผลจากการถือกฎหมายหลักในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

สำหรับประเด็นของส่วนราชการระดับกรมที่มีการถือกฎหมายร่วมกันเพื่อปฏิบัติงานร่วมกัน หรือการส่งต่อกระบวนการบริหารจัดการหรือดำเนินงานให้กับอีกกรมหนึ่งนั้น เช่น กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข มีพระราชบัญญัติที่ดำเนินการควบคู่กันเป็นจำนวน 7-8 ฉบับด้วยกัน⁸³ เป็นต้น แต่ลักษณะการดำเนินงานดังกล่าวนี้ ส่งผลดีในกระบวนการประสานการดำเนินงานร่วมกัน หรือการส่งมอบงานต่อระหว่างกัน โดยเฉพาะในการดำเนินงานด้านการตรวจวิเคราะห์ เช่นในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาดำเนินการตรวจอาหาร วัตถุเสพติดอันตรายต่างๆ ได้ก็จะมีเก็บตัวอย่างมาส่งต่อเพื่อตรวจสอบที่ห้องปฏิบัติการของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ นั่นคือ กระบวนการดำเนินงานที่ควบคู่กันภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน ดังเช่นพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522

ในขณะที่การถือครองกฎหมายหลายฉบับเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานส่งผลให้หลายส่วนราชการระดับกรมเอง ไม่สามารถระบุได้ชัดว่ากฎหมายใดเป็นกฎหมายหลักในการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม โดยถือว่ากฎหมายเหล่านั้นต่างเป็นกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของ

⁸² สัมภาษณ์, ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, วันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2551.

⁸³ ผลจากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 4 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

หน่วยงาน ทำให้ระดับการถือครองกฎหมายที่เข้ามาใช้ในหลักการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม จึงมีความแตกต่างกันไปตามภารกิจของหน่วยงานว่าครอบคลุมกับภารกิจหน้าที่หลักในกฎหมายใดบ้าง อย่างไรก็ตาม แนวทางในการปฏิบัติงานของส่วนราชการระดับกรมยังคงถือหลักการปฏิบัติงานตามกฎหมายเพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อภารกิจที่พึงประสงค์ ดำเนินคดี หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามหลักความรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งจะได้กล่าวในประเด็นถัดไป

4) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) กรณีการปฏิบัติหน้าที่ในรูปคณะกรรมการและอำนาจของผู้บังคับบัญชาระดับสูงของส่วนราชการระดับกรม

ในการปฏิบัติงานของส่วนราชการระดับกรม มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดแตกต่างกันออกไปตามรูปแบบของส่วนราชการระดับกรม ไม่ว่าจะเป็น ปลัดกระทรวง (กรณีของสำนักงานปลัดกระทรวง) อธิบดี เลขาธิการ ผู้อำนวยการ ล้วนมีสายการบังคับบัญชาในลำดับรองลงไปอีก ทำให้รูปแบบการบริหารงานแตกต่างกันด้วย โดยเฉพาะการบริหารงานในรูปคณะกรรมการจะไม่มีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาหลัก มักปรากฏในหน่วยงานที่มีเลขาธิการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้บริหารงานระดับสูง ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการบริหารงานที่เรียกแตกต่างกันอย่างไร แต่สถานภาพตามหลักความรับผิดชอบไม่ได้แตกต่างกันในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ดังที่ปรากฏในหลักการมอบอำนาจ ปัจจุบันได้มีการกระจายอำนาจหรือแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบลงไปให้ถึงในระดับผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากลุ่ม หรือระดับพื้นที่/ภูมิภาค ในกรณีเรื่องที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจการตัดสินใจจากฝ่ายบริหารระดับสูง ทำให้ภาระงานของผู้บริหารระดับสูงสามารถลดลงได้เป็นจำนวนมาก รวมถึงการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ในขณะเดียวกัน การมอบอำนาจเหล่านี้ก็มาพร้อมกับหลักความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูงด้วย ไม่ว่าจะเป็นกรณีการฟ้องร้อง การร้องเรียน ผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงานระดับล่างก็ตาม แต่สิ่งที่ปรากฏในคำสั่งมอบอำนาจดังกล่าวก็คือ ผู้บริหารระดับสูง ทำให้ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีหรือเลขาธิการหรือผู้อำนวยการต่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงพ้นจากการต้องไปขึ้นศาลได้

ในอีกด้านหนึ่งนั้น อธิบดีหรือรองอธิบดีเป็นผู้มีบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ เชิงกลยุทธ์ และเชิงการขับเคลื่อนงานของกรมเป็นหลัก รวมไปถึงการติดตามประเมินผลมากกว่าการใช้อำนาจในการสั่งการ การปฏิบัติการต่างๆ ควรอยู่ที่ระดับปฏิบัติ ไม่ควรอยู่ที่อธิบดี เพราะทำให้หลายภารกิจปรากฏสภาพของการติดขัดในกระบวนการบริหารในกรณีที่ต้องรอคำสั่งหรืออำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยเฉพาะการอนุมัติ อนุญาต ตกอยู่ที่การลงนามของอธิบดีหรือรองอธิบดีเพียงอย่างเดียว หากกรณีนั้นเกิดขึ้น พร้อมกับการมีผลกระทบต่อประชาชนด้วยแล้ว จำเป็นต้องให้ระยะเวลาอันยาวนานมากยิ่งขึ้น เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรณีการอนุมัติให้ประกันตัวประชาชนหรือไม่ ต้องรอคำสั่งการอนุมัติจากอธิบดีหรือรองอธิบดี

หากไม่อนุมัติก็จะไม่ได้รับการประกันตัว⁸⁴ เป็นต้น และสิ่งที่ตามมาจากการใช้อำนาจสั่งการคือความเสียหายต่อระบบ โดยเฉพาะเมื่อผู้ที่ใช้อำนาจเหล่านั้นขาดความรู้แต่กลับสั่งการลงไป⁸⁵ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ความรับผิดชอบตกอยู่กับอธิบดีหรือรองอธิบดีเป็นสำคัญ สิ่งที่ตามมาคือ การเกิดกรณีการนำคดีขึ้นสู่ศาลพร้อมกับบุคลากรเหล่านี้ตกเป็นจำเลยในหลายคดีอีกด้วย

หรือกรณีการแบ่งกลุ่มภารกิจ (Cluster) ก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน เช่น กรณีของการมอบหมายให้รองปลัดกระทรวงแต่ละท่านเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในแต่ละกลุ่มภารกิจ แต่เมื่อมีความจำเป็นต้องลงนาม หรือการประชุมร่วมระหว่างกลุ่มภารกิจหรือส่วนราชการระดับกรมต่างๆ ภายในกระทรวง สิ่งที่มีปัญหาคือ การไม่มีผู้ช่วยรองปลัดกระทรวงเข้ามาดำเนินการแทนในกรณีที่รองปลัดกระทรวงที่ดูแลกลุ่มภารกิจนั้นๆ ไม่สามารถรับผิดชอบหรือดูแลงานที่ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงให้ดูแลกลุ่มภารกิจได้ และปัญหาดังกล่าวของบุคลากรระดับสูงก็เช่นเดียวกัน ส่งผลต่อการบริหารงานในระดับตำแหน่งที่เท่าเทียมกัน ทำให้การยอมรับหรือรับฟังอำนาจการบังคับบัญชาหรือการนั่งเป็นประธานที่ประชุมยังได้รับการตอบรับที่ไม่ดีเท่าที่ควร เป็นต้น⁸⁶ จึงเป็นปัญหาต่อการกำหนดความรับผิดชอบของรองปลัดกระทรวงแต่ละกลุ่มภารกิจตามมา และสืบเนื่องไปถึงอำนาจในการดำเนินงานร่วมกันกับอธิบดีอยู่ในกลุ่มภารกิจเดียวกัน

แม้ว่า การดำเนินงานของผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการระดับกรมเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงานหลัก ในขณะเดียวกัน การทำงานระหว่างส่วนราชการระดับกรมโดยเฉพาะภายในกระทรวงเดียวกัน จำเป็นต่อการดำเนินงานในลักษณะการประสานงานระหว่างส่วนราชการระดับกรมในกระทรวง ทั้งนี้ ปัญหาที่ตามมาคือ การขาดหลักการประสานงานระหว่างกระทรวงเพราะต่างถือเอาผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จภายในกระทรวงเป็นหลัก ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการบูรณาการงาน การจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ หรือแผนงานร่วมกันภายในกระทรวง มักเป็นไปในแนวทางที่ไม่สอดคล้องกันเท่าที่ควร เช่น กระทรวงศึกษาธิการ ต่างแยกสถานะความเป็นแห่งโดยเด็ดขาดบทบาทของปลัดกระทรวงจึงมีอำนาจการประสานงานที่ไม่สามารถดึงหน่วยงานแห่งอื่นๆ ของกระทรวงศึกษาธิการเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานร่วมกันได้อย่างเต็มที่⁸⁷ หรือกรณีของกระทรวงการ

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁶ สัมภาษณ์, ผู้เชี่ยวชาญกรมเศรษฐกิจการเกษตร, กรมเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, วันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2551.

⁸⁷ สัมภาษณ์, ผู้แทนสำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2551; สัมภาษณ์, ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, วันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 และ สัมภาษณ์, ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, วันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2551.

พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ก็มีปัญหาการประสานงานในการแบ่งความรับผิดชอบเชิงการบูรณาการงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานนโยบายและปฏิบัติของส่วนราชการระดับกรม ส่งผลต่อการจัดทำแผนและนโยบายที่แตกต่างกันออกไป และต่างคนต่างทำ และเมื่อลงไปปฏิบัติมักไม่เป็นไปตามแนวทางของนโยบายกระทรวงเป็นด้านหลัก⁸⁸ เป็นต้น ทำให้หลักความรับผิดชอบร่วมกันในเชิงบูรณาการโดยเฉพาะส่วนราชการระดับกรมในกระทรวงเดียวกัน จึงยังคงประสบเป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานในอีกแนวทางหนึ่ง

เช่นเดียวกับในกรณีของการบริหารผ่านรูปแบบคณะกรรมการ ด้วยอำนาจการตัดสินใจร่วมหรือการพิจารณาโดยมีมติความเห็นชอบจากที่ประชุม การลงคะแนนเพื่อออกมาเป็นมติต่างก็เกิดจากการประชุมและตัดสินใจร่วมกัน โดยองค์คณะของที่ประชุม ทำให้หลักความรับผิดชอบเกิดขึ้นกับคณะกรรมการทั้งองค์คณะที่เข้าประชุมในคราวนั้นๆ สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่กรรมการแต่ละท่านจะต้องตระหนักรู้ร่วมกันและให้ความสำคัญกับเรื่องหรือภารกิจที่ต้องพิจารณาหรือตัดสินใจร่วม ในขณะเดียวกัน คำถามที่เกิดขึ้นตามมาคือ หลักความรับผิดชอบเหล่านี้เกิดขึ้นกับผู้บริหารระดับสูงหรือคณะกรรมการทั้งองค์คณะหรือไม่ ที่จะถูกดำเนินคดีหรือต้องไปขึ้นศาล

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า สถานภาพของกรม ณ ปัจจุบัน โดยเฉพาะหลังการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 ต่างมีรูปแบบทั้งใหม่และเก่าในโครงสร้าง ภารกิจหน้าที่ รูปแบบการบริหารงาน ที่มีการปรับเปลี่ยน ตั้งขึ้นใหม่ หรือแบ่งภารกิจให้เกิดการแตกกระจายของส่วนราชการระดับกรมให้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น แม้กระทั่งในปัจจุบัน ซึ่งกำลังมีความพยายามจากหลายส่วนราชการระดับกรมเพื่อจัดโครงสร้างภายในของส่วนราชการระดับกรมขึ้นมาเพิ่มเติมเพื่อรองรับภารกิจของหน่วยงาน ให้สามารถขับเคลื่อนไปพร้อมกับกระแสการเปลี่ยนแปลง หรือหน่วยงานระดับกรมที่ได้ถูกยุบไปแล้ว และต้องการให้เกิดขึ้นมาใหม่ ดังที่ปรากฏในกรณีของกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีการจัดตั้งขึ้นมาใหม่ในปี พ.ศ. 2549 หรือในกรณีของกระทรวงศึกษาธิการ ที่ถูกขนานนามการเรียกโครงสร้างหน่วยงานเป็น “แท่ง” จำนวน 5 แท่ง อันเกิดจากการรวมกรมจำนวน 14 กรมเข้าไว้ด้วยกัน โดยยึดหลักรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมที่มีโครงสร้างโดยภาพรวมหรือภารกิจพื้นฐานที่คล้ายคลึงกัน แต่สิ่งที่เกิดขึ้นคือ การจัดการศึกษาเกี่ยวข้องกับการแบ่งระดับชั้นหรือช่วงอายุในการศึกษาเป็นหลักเพื่อตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมายคือ นักเรียนและนักศึกษา ทำให้การจัดโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการจึงมีสภาพปัญหาและอุปสรรคนับตั้งแต่ยุบรวมและจัดตั้งหน่วยงานตาม

⁸⁸ สัมภาษณ์, รองปลัดกระทรวง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, วันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546⁸⁹ เกิดขึ้น และสิ่งนี้ส่งผลกระทบไปถึงการสร้าง ความเข้าใจหรือความชัดเจนในการแยกประเภทรูปแบบการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม โดยเฉพาะความเข้าใจที่ไม่ชัดเจนของกระทรวงศึกษาธิการเองในกรณีของหน่วยงานที่ทำหน้าที่เชิงนโยบาย ระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวง กับ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ต่างเป็นหน่วยงานนโยบาย⁹⁰ ระหว่างหน่วยงานทำหน้าที่นโยบายกระทรวง กับหน่วยงานที่ทำหน้าที่นโยบายการศึกษาแห่งชาติ เป็นต้น กระนั้นก็ดี ความสับสนเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารงานของหน่วยงานดังกล่าว เมื่อถึงขั้นตอนการปฏิบัติงานจริงกลับพบว่า หลายหน่วยงานแม้ว่ามีรูปแบบการบริหารงานอย่างชัดเจนว่าควรบริหารงานไปในแนวทางใดที่ถือเป็นภารกิจหลัก แต่สิ่งที่เกิดขึ้นคือ ยังคงนำภารกิจที่ไม่ใช่หน้าที่หลักกลับมารับมาดำเนินงานในหลายกรณีด้วยกัน ทำให้การแบ่งอย่างชัดเจนว่ารูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมควรเป็นอย่างไร จึงเป็นสิ่งที่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานการทำงานเอาไว้

อย่างไรก็ดี ด้วยสภาพการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบันที่มีทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยเฉพาะสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น ส่งผลต่อการจัดรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมที่คณะผู้วิจัยจะได้นำเสนอในส่วนถัดไปทั้งในรูปแบบการบริหารงานและคณะกรรมการที่มีระดับความแตกต่างกัน เพื่อให้เห็นผลการเปลี่ยนแปลงในระยะอันใกล้และระยะยาวเพื่อเป็นมาตรฐานการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานที่เหมาะสมในอนาคต

⁸⁹ สัมภาษณ์, ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, วันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2551.

⁹⁰ สัมภาษณ์, ผู้แทนสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2551.

บทที่ 5

ข้อดีและข้อเสียการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม ในปัจจุบัน

ผลการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัจจุบันของการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม โดยอาศัยข้อมูลหลักจากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย ในการวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยพบว่ามีประเด็นหลักที่สะท้อนถึงลักษณะสำคัญของรูปแบบการบริหารราชการ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงข้อดีและข้อเสียของสภาพการจัดรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง อุปสรรคในการบริหารงานเป็นผลมาจากส่วนราชการระดับกรมปฏิบัติภารกิจหลายด้านและไม่สามารถระดมภารกิจหลักและภารกิจรองได้แน่ชัด

ประการที่สอง อุปสรรคในการบริหารงานเป็นผลมาจากความทับซ้อนของภารกิจและอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยราชการ

ประการที่สาม การจัดโครงสร้างการบริหารงานปัจจุบันยังคงมีความไม่สอดคล้องกับลักษณะภารกิจและการปฏิบัติงาน

ประการที่สี่ การบริหารภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมักนำไปสู่ปัญหาการฟ้องร้อง และในหลายกรณีหน่วยราชการเป็นฝ่ายผิดต้องเสียค่าชดเชยเป็นจำนวนมาก

ประการที่ห้า ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมขึ้นอยู่กับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการหลายระดับ

ประการสุดท้าย การบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมมีจุดเด่นในหลายประการ ได้แก่ ความสามารถในการปรับตัวเชิงการบริหารของหน่วยราชการ เพื่อให้สามารถข้ามพ้นสภาพเงื่อนไขและข้อจำกัดที่เผชิญอยู่ เช่น การจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในอย่างไม่เป็นทางการเพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย การสร้างระบบการประสานงานระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพื่อรองรับการขับเคลื่อนภารกิจของกระทรวงในระดับพื้นที่ การสร้างเครือข่ายประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นเพื่อร่วมขับเคลื่อนภารกิจภาครัฐให้บรรลุเป้าหมาย และนอกจากนี้ การมีระเบียบปฏิบัติทางราชการที่ชัดเจนยังถือเป็นจุดแข็งที่ช่วยให้การทำงานของผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมมีประสิทธิภาพอีกด้วย

5.1 ส่วนราชการระดับกรมปฏิบัติภารกิจหลายด้านในเวลาเดียวกันส่งผลให้ระบุภารกิจหลักที่ชัดเจนได้ค่อนข้างยาก

จากการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันในการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมในขณะนี้ คณะผู้วิจัยพบว่า ส่วนราชการระดับกรมของไทยเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ที่สลับซับซ้อนเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า ส่วนราชการระดับกรมจำนวนมากมีภารกิจหน้าที่หลายด้านในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ ภายในกรมเดียวอาจรับผิดชอบภารกิจทั้งในด้านการบริหารนโยบาย ภารกิจเชิงวิชาการ ภารกิจด้านการกำหนดกฎเกณฑ์และกำกับควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมาย การให้บริการอนุมัติ อนุญาต และการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน เป็นต้น การทำงานหลายด้านในเวลาเดียวกันส่งผลให้การบริหารงานของหน่วยราชการระดับกรมไม่สามารถระบุภารกิจหลักและภารกิจรองได้อย่างชัดเจน สภาพดังกล่าวสะท้อนให้เห็นจากกรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้

5.1.1 หน่วยราชการระดับกรมมีการบริหารภารกิจหลายด้านในเวลาเดียวกัน

กรณีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นหนึ่งในตัวอย่างของการบริหารภารกิจสองด้านควบคู่กัน กล่าวคือ ในด้านหนึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีภารกิจด้านการส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในขณะเดียวกันก็มีการตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนกลางปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด ซึ่งดำเนินภารกิจด้านการกำกับควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้านหนึ่งด้วย กล่าวคือ

“กรมเองเรามี 2 บทบาทสำคัญ คือการส่งเสริมท้องถิ่น และการกำกับดูแลท้องถิ่น การส่งเสริมท้องถิ่นค่อนข้างชัดเพราะส่วนกลางทำ แต่พอไปในภูมิภาคมันมีทั้งสองบทบาทเลย คือบทบาทในการส่งเสริมด้วย และบทบาทในการกำกับดูแลด้วย ที่นี้ว่าบังเอิญบทบาทในการกำกับดูแลนั้นเป็นบทบาทที่ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดและท่านนายอำเภอท่านทำ ก็เป็นเวลาเราทำ ทำไปเยอะแล้ว สิ่งที่กรมส่งเสริมฯ ทำ ผลออกมามันเป็นผลที่เกิดขึ้นในนามท่านผู้ว่าฯ ท่านนายอำเภอทั้งหมด เพราะฉะนั้น ในภาพผลงานของกรม ค่อนข้างวัดได้ยากเหมือนกันในแง่ผลที่ออกมาเป็นผลิตผล เพราะว่าท่านทำเหมือนกับอยู่เบื้องหลัง เบื้องหลังของท่านผู้ว่าฯ เบื้องหลังของท่านนายอำเภอ รวมทั้งเบื้องหลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย”¹

¹ ตัวแทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรี๊นเชส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

กรมควบคุมมลพิษเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของหน่วยราชการที่มีภารกิจในความรับผิดชอบหลายด้าน ได้แก่ ภารกิจการกำกับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การกำหนดมาตรฐานการควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษอันเนื่องมาจากมลพิษ การเสนอแนะข้อมูลและแนวทางเพื่อจัดทำนโยบายและแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านการควบคุมมลพิษ และการพัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการจัดการกากของเสีย สารอันตราย คุณภาพน้ำ อากาศ ระดับเสียง และความสั่นสะเทือน ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่ากรมควบคุมมลพิษเป็นหน่วยราชการที่มีภารกิจทั้งในด้านการเสนอแนะนโยบาย ด้านการกำกับกับการบังคับใช้กฎหมาย และภารกิจในเชิงวิชาการ

“บทบาทของกรมจริงๆ ก็มี 4 ก. คือ กรอบ กฎ กำกับ และเกื้อกูล กรอบคือ นโยบายมลพิษระดับชาติ กฎก็คือออกมาตรฐาน มาตรการต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานอื่นปฏิบัติ กำกับดูแลคือกำกับให้เป็นไปตามกฎหมายหรือข้อกำหนดทางวิชาการ เกื้อกูลคือสนับสนุนทางเทคนิคและวิชาการให้แก่หน่วยงานอื่นทำ”²

สภาพการปฏิบัติงานหลายด้านในเวลาเดียวกัน โดยไม่มีการจัดลำดับความสำคัญได้ว่างานใดควรเป็นภารกิจหลักหรือภารกิจรอง ส่งผลให้บุคลากรปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานต้องรับผิดชอบงานในปริมาณมาก ดังเช่นกรณีกรมประมง ซึ่งเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของหน่วยราชการที่มีภารกิจในความรับผิดชอบหลายด้านควบคู่กัน ประกอบด้วย ภารกิจในเชิงวิชาการด้านการวิจัยการประมง ภารกิจด้านการส่งเสริมพัฒนาอาชีพประมง ภารกิจด้านการกำกับควบคุมการบังคับใช้กฎหมายกำหนดมาตรฐานการผลิตสินค้าด้านการประมง กล่าวคือ

“หน้าที่หลักของกรมประมงทำสารพัดอย่างเลย เป็นกรมที่มีลักษณะงานหลากหลายมาก เป็นกรมที่ทำงานวิจัย เป็นกรมที่ทำเรื่องส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ และก็กำกับบังคับควบคุมการใช้กฎหมาย เป็นกรมที่ควบคุมกระบวนการผลิตให้ได้มาตรฐาน เพราะฉะนั้นลักษณะงานจะเยอะแยะมาก”³

² ตัวแทนกรมควบคุมมลพิษ, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

³ ตัวแทนกรมประมง, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

5.1.2 ภารกิจจำนวนหนึ่งที่กรมดำเนินการอยู่ไม่ใช่ภารกิจหลักในความรับผิดชอบของหน่วยงาน

นอกจากหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว ส่วนราชการระดับกรมยังต้องปฏิบัติภารกิจอื่นตามที่ได้รับมอบหมายอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งมีได้อยู่ในความรับผิดชอบหลักของหน่วยงาน เช่น โครงการตามนโยบายของรัฐบาล โครงการตามวาระสำคัญ หรือโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นต้น ส่งผลให้บุคลากรของหน่วยราชการต้องรับผิดชอบการปฏิบัติงานเฉพาะกิจหรือภารกิจที่กรมได้รับมอบหมาย นอกเหนือจากการปฏิบัติงานในความรับผิดชอบหลักของหน่วยงานไปพร้อมกันด้วย

“สำหรับส่วนราชการ หน้าที่ๆ ที่เราทำมากที่สุดคือหน้าที่ข้อสุดท้าย คือทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย เพราะฉะนั้น การแบ่งส่วนราชการบางส่วนนั้นต้องสอดคล้องกับกฎหมาย แต่บางส่วนต้องหารูปแบบรองรับ เช่นบางส่วนเพื่อโครงการพระราชดำริ เพื่อบัญชาการพิเศษ พวกนี้ น่าจะมีของผมข้อ 11 ทำเยอะที่สุด มากกว่า 50 เปอร์เซนต์”⁴

การที่ส่วนราชการระดับกรมต้องปฏิบัติภารกิจตามที่ได้รับมอบหมาย เช่น โครงการตามนโยบายของรัฐบาล โครงการตามวาระสำคัญ เป็นต้น นอกเหนือจากภารกิจในความรับผิดชอบหลักของหน่วยงาน ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการบริหารงบประมาณของหน่วยงาน เนื่องจากโครงการตามวาระเชิงนโยบายของรัฐบาลมักมีได้อยู่ในแผนงบประมาณของหน่วยงาน ดังเช่นข้อเท็จจริงที่สะท้อนให้เห็นจากกรณีของกรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก

“มีแผนงานเชิงนโยบายของรัฐ ที่นอกแผนงบประมาณมาก แต่ขาดแคลนงบประมาณที่จะจัดสรรให้ดำเนินการ”⁵

5.1.3 การบริหารภารกิจหลายด้านควบคู่กันก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงาน

ในบางกรณีการบริหารภารกิจหลายด้านควบคู่กันก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงาน โดยเฉพาะในกรณีหน่วยงานซึ่งมีบทบาทหลักด้านการสนับสนุนอย่างสำนักงานปลัดกระทรวงต้องรับผิดชอบดำเนินงานในภารกิจปฏิบัติการเช่น สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีภารกิจหลัก 2 ด้าน ได้แก่ ภารกิจด้านการ

⁴ ตัวแทนกรมควบคุมมลพิษ, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรี๊นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁵ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก.

สนับสนุนและการบริหารนโยบาย กับภารกิจด้านการปฏิบัติการในระดับพื้นที่ นั่นคือ การจัดการศึกษาออกโรงเรียน นอกจากนี้ การบริหารภารกิจด้านการบริหารนโยบายและยุทธศาสตร์บริหารงานในภาพรวมของกระทรวง เป็นบทบาทภารกิจหลักของสำนักงานปลัดกระทรวง ยังซ้ำซ้อนกับบทบาทหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานกำหนดนโยบายและแผนการศึกษาของชาติอีกด้วย

“สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจะมีหน้าที่อยู่ 2 บทบาท หนึ่งคือ ในเชิงนโยบาย ทำยุทธศาสตร์ บทบาทที่สอง ในฐานะผู้ปฏิบัติด้วย คือ มี กศน. มีโรงเรียน กสช. ที่ต้องดูแลตรงนี้ด้วย ก็มีอัตรากำลังอยู่ 14,000 กว่าคน ทั้งส่วนกลางและภูมิภาค แต่สิ่งที่อยากเสนอแนะคือ กระทรวงศึกษาธิการเคยเสนออยู่หลายครั้งในหน่วยงานนโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวง น่าจะต้องมีหน่วยเดียว แต่จะมีกระบวนการใด ทำอย่างไรที่จะให้สภาการศึกษา กับสำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นหน่วยยุทธศาสตร์ระดับกระทรวงทั้งนั้น ดูว่าจะมีทิศทางอย่างไร และถ้าหากว่ามีการหลอมกันหรือร่วมมือกันได้อย่างไรอย่างหนึ่ง น่าจะทำให้ในเรื่องนโยบาย เรื่องของยุทธศาสตร์มีประสิทธิภาพมากขึ้น ได้เคยเสนอท่านรัฐมนตรีแล้วและได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง แล้วก็จบไป ตามวาระของท่าน”⁶

สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นอีกหนึ่งตัวอย่างของหน่วยงานสนับสนุน มิได้มีเพียงภารกิจหน้าที่ด้านการสนับสนุนและประสานการบริหารนโยบายของกระทรวงเท่านั้น หากยังมีการกิจในเชิงปฏิบัติการด้วย นั่นคือ การพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยว ศูนย์อำนวยความสะดวกช่วยเหลือนักท่องเที่ยว

“แต่ว่าของกระทรวงการท่องเที่ยวฯ จะเป็นลักษณะ ออกจะเป็นงานปฏิบัติมากขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวง เพราะว่าโครงสร้างทำสำหรับงานปลัดกระทรวงมีการปรับโครงสร้างเป็นหน่วยงานปฏิบัติในบางส่วน อย่างเช่น การพัฒนาบุคลากรการท่องเที่ยว ทางสำนักงานปลัดกระทรวงจัดตั้ง

⁶ ตัวแทนสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ในโครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

เป็นสถาบันพัฒนาบุคลากรการท่องเที่ยวโดยเฉพาะ และก็สำนักเสพติดการท่องเที่ยวและกีฬา และก็มีส่วนของศูนย์อำนวยความสะดวกและช่วยเหลือนักท่องเที่ยว”⁷

การบริหารภารกิจหลายด้าน ไม่เพียงก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานดังที่ได้กล่าวมาแล้วเท่านั้น หากในบางกรณียังก่อให้เกิดความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานอีกด้วย ดังเช่นกรณีของ กรมการขนส่งทางอากาศ มีบทบาทในฐานะหน่วยกำกับควบคุมมาตรฐานการบินและท่าอากาศยาน และในขณะเดียวกันก็รับผิดชอบการบริหารจัดการท่าอากาศยานในสังกัดของตนเองด้วย

“มีการทับซ้อนในเรื่องนโยบาย กำกับดูแล และการปฏิบัติงานอยู่ มีการศึกษาจากต่างประเทศ ว่า ในการดำเนินการด้านการบิน องค์การต่างๆ ทางด้านการบินสากล เขาจะไม่ดำเนินการสามอย่างพร้อมๆ กัน ต้องแยกหน่วยงาน เพราะไม่ให้เกิดการทับซ้อนในเรื่องเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และการถ่วงดุลอำนาจ ต้องการให้เป็น Regulator อย่างเดียว ในด้านการกำกับในเชิงความปลอดภัย ไม่ต้องไปเฝ้าสนามบิน ก็ให้การทำหรือเอกชนไป ก็ไม่มีใครรับ ให้ อบต. หรือองค์กรทางด้านจังหวัด เขาก็ไม่มีความพร้อมหรือเครื่องมือ เพราะเป็นเรื่องเทคนิคเฉพาะ ซึ่งลักษณะแบบนี้เป็นปัญหาในเชิงการบริหารของกรม”⁸

5.1.4 หลายหน่วยงานมีภารกิจซ้ำซ้อนกัน

สภาพความซ้ำซ้อนในการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม นอกจากจะปรากฏในลักษณะที่หน่วยงานหนึ่งปฏิบัติภารกิจหลายด้านควบคู่กันดังกล่าวมาแล้ว ยังปรากฏในลักษณะที่หลายหน่วยงานมีภารกิจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันอีกด้วย ดังเช่นการบริหารภารกิจด้านการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม กล่าวคือ สำนักนายกรัฐมนตรีได้ตั้ง “ศูนย์ส่งเสริมพัฒนาแผ่นดินและคุณธรรม” มีฐานะเป็นองค์การมหาชน ส่วนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) มีการตั้ง “คณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการพลเรือน” ในขณะที่กรมการศาสนาก็มีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจด้านการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม

⁷ ตัวแทนสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, การสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 1 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁸ ตัวแทนกรมการขนส่งทางอากาศ, การสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 1 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

“พูดถึงเรื่องกองส่งเสริมคุณธรรมแล้ว ท่านก็พูดถึงเรื่อง กพพ. ของ ก.พ. จริงๆ เรามีศูนย์ส่งเสริมพัฒนาแผ่นดินและคุณธรรม เป็นองค์การมหาชนสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือเรียกสั้นๆ ว่า ศูนย์คุณธรรมฯ ตั้งอยู่มหาวิทยาลัยมหิดล ตรงถนนวิภาวดีรังสิต คงจะต้องฝาก ก.พ. ดูแล้วว่า ส่วนราชการที่ซ้ำๆ แบบนี้ตั้งขึ้นมาเพื่อภารกิจใด เพราะศูนย์ส่งเสริมคุณธรรมเขาจะเล่นเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมแห่งชาติ และสังกัดสำนักนายกฯ และ ก.พ. ก็มีคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมในรูปแบบข้าราชการฝ่ายพลเรือน ถ้าทางศาสนาจะมีในเรื่องของคุณธรรม คือมีเป็นเรื่องที่ดี แต่ว่าสงสัย ก.พ.ร. ต้องคลี่หน่วยงานทั้งหมดแล้วก็ดูว่าภารกิจน่าจะอยู่ตรงไหน ใครเป็นคนดูแลลักษณะอย่างนี้ค่อนข้างมีเยอะ”⁹

“หากจะมีการปรับโครงสร้างการบริหารงานหน่วยงานในระดับกรม ควรรวมภารกิจที่เหมือนหรือซ้ำซ้อนกันมาอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน มีการแบ่งแยกภารกิจในแต่ละด้านอย่างชัดเจน บริหารจัดการทรัพยากรบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ ใช้คนให้ตรงกับงาน”¹⁰

5.2 อุปสรรคในการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมเป็นผลมาจากการทับซ้อนของภารกิจและอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยราชการ

สภาพการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมปัจจุบัน ไม่เพียงแต่ปรากฏให้เห็นถึงความซ้ำซ้อนในแง่ของการรับผิดชอบภารกิจแต่ละด้านในเวลาเดียวกันดังกล่าวมาแล้ว การบริหารภารกิจในแต่ละด้านของหน่วยราชการยังอาจมีการทับซ้อนกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของหน่วยงานอื่นอีกด้วย สภาพการทับซ้อนของภารกิจและอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน มีส่วนสำคัญต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม สภาพดังกล่าวแสดงให้เห็นได้จากกรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้

● กรมควบคุมมลพิษ

การใช้อำนาจหน้าที่ที่กำกับการปฏิบัติตามกฎหมายของกรมควบคุมมลพิษ เช่น การออกตรวจมาตรฐานการจัดการของเสียและมลพิษโรงงานอุตสาหกรรมนั้น เมื่อพบว่ามีผลกระทบร้ายแรงหรือมาตรฐาน กรมควบคุมมลพิษไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้โรงงานปฏิบัติได้โดยตรง หากต้องแจ้งให้กรมโรงงาน

⁹ ตัวแทนกรมการศาสนา, การสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 1 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

¹⁰ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

อุตสาหกรรม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการดูแลรับผิดชอบการกำกับมาตรฐานการประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรม ดำเนินการออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการโรงงานปฏิบัติตาม ในกรณีนี้แสดงให้เห็นว่าการทำงานตามภารกิจในความรับผิดชอบของหน่วยราชการระดับกรมจะสามารถบรรลุเป้าหมายเพียงใดนั้น ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งอยู่ที่การประสานความร่วมมือกับหน่วยราชการอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องในภารกิจด้านเดียวกัน

“พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อม นั้นออกมาเพื่ออุดช่องว่าง สนับสนุนหน่วยงานอื่น ผมยกตัวอย่างเช่น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษของกรมหรือส่วนราชการอื่นที่เราแต่งตั้ง สมมติว่ากรมตรวจเสร็จ กรมไม่สามารถออกบังคับได้ ต้องแจ้งไปทางกรมโรงงานหรือเจ้าของผู้ประกอบการนั้นออกคำสั่ง เว้นแต่ระยะเวลาหนึ่งเขาไม่ออกคำสั่ง กรมถึงเข้าไปมีอำนาจได้”¹¹

นอกจากภารกิจหลักด้านการกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรฐานด้านการควบคุมมลพิษแล้ว กรมควบคุมมลพิษยังมีภารกิจในเชิงวิชาการ ได้แก่ การออกข้อกำหนดมาตรฐานหรือระเบียบควบคุมมลพิษ เช่น มาตรฐานการกำจัดขยะมูลฝอยและน้ำเสีย เป็นต้น และการให้คำปรึกษาทางวิชาการ เช่น การเป็นกรรมการที่ปรึกษาในคณะกรรมการวัตถุอันตราย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้กรมควบคุมมลพิษจะมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานการควบคุมมลพิษ แต่ในทางปฏิบัติต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นในการผลักดันมาตรการดังกล่าวให้บรรลุผล

กรณีตัวอย่างอีกประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะของภารกิจด้านการควบคุมมลพิษและการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ก็คือ กรณีการกำหนดมาตรฐานแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยและน้ำเสีย กำหนดให้มีมาตรการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการขยะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติมาตรฐานที่กรมควบคุมมลพิษกำหนดขึ้น ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ เนื่องจากการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“งานลักษณะหนึ่งของกรมควบคุมมลพิษคือ ออกข้อกำหนดทางวิชาการในการจัดการขยะมูลฝอยแต่ก็เกี่ยวข้องกับ พ.ร.บ.สาธารณสุข กรมควบคุมมลพิษเป็นเลขานุการคณะกรรมการควบคุมมลพิษ แต่ก็เป็นคณะกรรมการที่เป็นผู้แทนจากคณะกรรมการอื่น เช่น วัตถุอันตราย แต่

¹¹ ตัวแทนกรมควบคุมมลพิษ, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรี๊นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

เป็นในฐานะผู้ให้คำปรึกษาทางวิชาการ ในกรณีของท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น พอเราออกกฎระเบียบอะไรออกมา ท้องถิ่นเขามีกฎระเบียบของเขาอยู่แล้ว ส่วนกลางไม่สามารถไปบังคับได้ เช่น เราแนะนำว่าควรจะเก็บค่ากำจัดขยะ ก็มีปัญหา เนื่องจากว่าถ้ามีการเก็บค่าบริการน้ำเสีย หรือค่ากำจัดขยะ การเมืองเรื่องท้องถิ่นรับไม่ได้ อันนี้จะเป็นปัญหาระดับชาติมาก ทางกรมมีนโยบายว่าเราพยายามให้คนอื่นทำงานมากที่สุด นั่นคือหน้าที่ของกรม”

● กรมประมง

สภาพความซ้ำซ้อนในการกิจและอำนาจหน้าที่ในกรณีของกรมประมง เป็นผลมาจากการตั้งกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขึ้นมาใหม่ ทำให้ภารกิจด้านการประมงทางทะเลซ้อนทับกับภารกิจของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ดังนั้น การใช้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานจึงต้องอาศัยทำข้อตกลงกำหนดขอบเขตการทำงานร่วมกันระหว่างกรมประมงกับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กล่าวคือ

“เมื่อปี 2545 โครงสร้างกรมประมงส่วนหนึ่งได้แบ่งไปอยู่ที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเราแบ่งงานกันว่า งานที่อยู่ในกรมทรัพยากรฯ จะดูแลเรื่องทรัพยากรจริงๆ ตอนแรกคิดว่ากระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเอาส่วนที่เป็นทรัพยากรในกรมประมงไปทั้งหมด แต่ตอนเอาไป เอาไปเฉพาะทรัพยากรทางทะเล แต่เป็นทะเลที่เป็นชายฝั่ง ดังนั้น การแบ่งงานระหว่างสองกรมนี้ก็เลยยังมีปัญหากันอยู่ในเรื่องพื้นที่ ก็ต้องมีการทำ MOU ร่วมกันว่าจะแบ่งเขตดูแลกันอย่างไร กรมประมงจะดูแลส่วนไหน กรมทรัพยากรฯ จะดูแลส่วนไหน”¹²

นอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว การทำงานของกรมประมงในด้านการกำกับควบคุมมาตรฐานการผลิตและการประกอบกิจการประมง ยังต้องเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นๆ เช่น การจดทะเบียนเรือเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี แต่เมื่อนำเรือดังกล่าวออกทำการประมงต้องมาจดทะเบียนที่กรมการประมง หรืออีกกรณีหนึ่ง กรมประมงมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบรับรองมาตรฐานการผลิตสินค้าจากการประมง แต่หากพบสารปนเปื้อนต้องแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาใช้อำนาจหน้าที่ดำเนินการ เป็นต้น

¹² ตัวแทนกรมประมง, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

สภาพการทับซ้อนและเกี่ยวโยงกันระหว่างหน่วยราชการดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า แม้ในทางกฎหมาย แต่ละกรมอาจถือครองกฎหมายคนละฉบับ แต่ในทางปฏิบัติ การใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดนั้นไม่สามารถแยกขาดจากกันได้ เนื่องจากภารกิจของกรมหนึ่งจะสำเร็จได้ต้องเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของกรมอื่น ดังนั้น การประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานจึงมีความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ในการบริหารภารกิจของส่วนราชการระดับกรม

“เรื่องความปลอดภัยด้านอาหารและการกีดกันทางการค้ามันเข้ามาเยอะ ตัวเราเองในเรื่องการปฏิบัติงานเราก็จะได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานต่างๆ เช่น กรมควบคุมมลพิษ คือเราจะได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่ง พ.ร.บ.ที่เราจะได้รับก็มีเยอะแยะมาก เช่น พ.ร.บ.อาหารและยา พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ร.บ.ส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพราะว่าในการทำงานเราจะต้องประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ซึ่งตัวโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทำให้เราปฏิบัติงานค่อนข้างยาก มันไม่เบ็ดเสร็จ เช่น กรณีคุณอยากมีเรือประมงสักลำ คุณต้องไปจดทะเบียนเรือที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี จะไปจับปลาเมื่อไร คุณจะต้องมาจดทะเบียนเครื่องมือทำการประมงที่กรมประมง มันขัดกัน คือเราไม่สามารถควบคุมจำนวนเรือได้ เนื่องจากการจดทะเบียนเรือต้องไปกรมหนึ่ง ถ้าคุณจะจับสัตว์น้ำต้องมาอีกอันหนึ่ง....

....กรมประมงได้รับความไว้วางใจจากต่างประเทศในการ audit ส่งออกสินค้าไปต่างประเทศ ซึ่งในการตรวจสอบรับรองนั้นเราตรวจได้ แต่ถ้าเราตรวจสอบพบว่าสินค้าอันนั้นมีสารปนเปื้อนเกิน กรมประมงทำอะไรไม่ได้ ต้องส่งเรื่องนั้นไปยังคณะกรรมการอาหารและยา และคณะกรรมการอาหารและยาจะต้องมีการประชุมว่าจะมีมติอย่างไรในการทำลายสินค้า คือ หนึ่ง จะอายัดหรือทำลายสินค้า แล้วจึงจะส่งเรื่องพิจารณาไปที่กรมประมง”¹³

● กรมชลประทาน

การทับซ้อนหรือเกี่ยวโยงในอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน ส่วนหนึ่งยังเป็นผลจากลักษณะเฉพาะของภารกิจและสภาพการปฏิบัติงาน ดังเช่นกรณีปฏิบัติงานของกรมชลประทาน อย่างการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์แม่น้ำสายหนึ่งๆ ต้องเกี่ยวข้องกับการกิจและอำนาจหน้าที่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งบริหารจัดการเขื่อนขนาดใหญ่ในแม่น้ำสายเดียวกัน หรือในกรณีควบคุมจัดการปริมาณน้ำที่ปล่อยจากเขื่อนชลประทานในเขตพื้นที่ภาคกลางต้องมีการประสานกับกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

¹³ ตัวแทนกรมประมง, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

“เนื่องจากน้ำมันไหล เพราะฉะนั้น จากที่หนึ่งมันไหลไปปั๊มน้ำมันก็จะไปทำลายอีกที่หนึ่งหรือให้ประโยชน์กับอีกที่หนึ่งได้ แต่เนื่องจากว่าเขื่อนมันดูแลโดยสองส่วน ของเราโดยกรมชลประทาน และก็ของการไฟฟ้า ที่ดูแลเขื่อนใหญ่ๆ ที่ผ่านมาทุกปีก็ไม่ได้มีคณะกรรมการ มีแต่เราทำ MOU กับการไฟฟ้า ว่าช่วงไหนเราจะปล่อยน้ำจากเขื่อนเราเท่าไร เขื่อนเขาเท่าไร เพื่อจะได้ใช้ประโยชน์ทุกที่ก็จะไม่มีปัญหา หรือแม้กระทั่งปล่อยเข้ามายังกรุงเทพฯ เราก็มีการประชุมกันประจำ ตัวนี้คือการบริหารจัดการ ซึ่งจริงๆ ถือว่าไม่มีอำนาจเต็มของกรม ถ้าสมมติว่าการไฟฟ้าเขาจำเป็น เขาก็ต้องดูแลประโยชน์ของเขาสูงสุดว่าเขาจะปล่อยได้ตามที่เราต้องการหรือเปล่า ช่วงหลังก็ติดตรงที่การไฟฟ้าเขามาสร้างฝายดักไว้อีกตอนหนึ่ง แล้วเขาก็สูบกลับไป กรณีที่เราไม่เอาเขาก็ปั่นไฟเขา เพื่อว่าเขาต้องทำกำไร แต่ว่าเขาก็สูบกลับไปแล้วก็ปล่อยตามที่เรายากได้เพื่อการเกษตร”¹⁴

● กรมป่าไม้

การจัดการพื้นที่ป่าไม้ เป็นอีกภารกิจหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน ซึ่งต่างถือครองกฎหมายคนละฉบับ ทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนในอำนาจหน้าที่ เช่น กรมป่าไม้ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลพื้นที่ป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนป่า กฎหมายว่าด้วยเลื่อยยนต์ กฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน ฯลฯ ในขณะที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช รับผิดชอบดูแลพื้นที่ป่าตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า รวมถึงการจัดการป่าต้นน้ำ ป่าอนุรักษ์ และการควบคุมไฟป่า เป็นต้น

“การทำงานที่เรายังขัดกันอย่างค่อนข้างจะแรงคือ เรื่องเขตพื้นที่ เขตอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนกัน เพราะกฎหมาย On top ไม่ใช่กฎหมายอันใดอันหนึ่งที่ล้างกัน สิ่งที่ขัดกันในระหว่างกรม ในลักษณะเดียวกันมีพอสมควร เช่น กรมอุทยานฯ ยังเป็นปัญหาที่แก้ไม่จบ ส่วนข้างนอก เราก็มีปัญหาเหมือนกัน เกี่ยวกับนโยบายขัดกัน เช่น กับมหาดไทย

¹⁴ ตัวแทนกรมชลประทาน, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรี๊นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

ต้องดูแลเรื่องของประชาชนเป็นหลัก อย่างพวกไปจับพวกกลางปาก็รู้ว่าผิด ไม่เฝ้าหมด ถ้าจับก็ถูกข้อกล่าวหาว่ารังแกประชาชน ลำบากใจพอสมควร”¹⁵

● กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ มีภารกิจการสำรวจ พัฒนา และจัดการแหล่งเชื้อเพลิงธรรมชาติทุกชนิด แต่ในทางปฏิบัติ การดำเนินงานที่เกี่ยวกับเชื้อเพลิงถ่านหินนั้น กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการถ่านหินอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติแร่ ซึ่งถือครองโดยกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

“ในส่วนของการจัดหาพลังงานส่วนมากเป็นน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ แต่เชื้อเพลิงอีกส่วนหนึ่งคือ ถ่านหิน อยู่ใน พ.ร.บ.แร่ ส่วนลมและแสงแดดเป็นเรื่องของพลังงานทดแทน ในส่วนที่เรามี พ.ร.บ.ดูแล แต่จากการแยกกรมมาแล้ว เราไม่มีนิติกรแม้แต่คนเดียว ผู้ที่ดำเนินการเป็นเจ้าหน้าที่อาศัยว่าได้เคยปฏิบัติ พิจารณาอนุญาตไปตาม พ.ร.บ. เดิมมีหน่วยงานสนับสนุนจะมีอยู่หน่วยเดียว แต่พอแยกเป็น 4 ก็ต้องแบ่งเป็น 4 ส่วนได้มาบ้าง ขาดๆ หายๆ ไม่ครบถ้วน แต่มี พ.ร.บ. หนึ่งคือ พ.ร.บ. ที่ต้องดูแล แต่ไปติดกับกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรมคือจริงๆ แล้ว ถ้าพูดถึงพลังงานจะรวมด้วยทั้งหมด แต่การค้นหานักธรณีวิทยาหรือวิศวกรปิโตรเลียมมีความเชี่ยวชาญในการหาพลังงานด้านเชื้อเพลิงและปิโตรเลียม หลายคนจะหาข้อมูลทางด้านถ่านหิน ซึ่งไปอยู่ตรงกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ทางถ่านหินเขาก็ไม่ได้ให้ความสนใจเท่าไรนัก ในกระทรวงอุตสาหกรรมเอง มีทั้งเรื่องสิ่งทอ การส่งเสริมอุตสาหกรรมต่างๆ ซึ่งแร่ในช่วงหลังขาดความสำคัญไปเพราะมีปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมเยอะ”¹⁶

● กรมพลังงานทดแทน

งานอนุมัติใบอนุญาตการผลิตและควบคุมการประกอบกิจการพลังงาน เดิมเป็นภารกิจในความรับผิดชอบของกรมพลังงานทดแทน เพราะพระราชบัญญัติส่งเสริมและอนุรักษ์พลังงานให้อำนาจหน้าที่

¹⁵ ตัวแทนกรมป่าไม้, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 4 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

¹⁶ ตัวแทนกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 4 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

กรมพลังงานทดแทนทำหน้าที่กำกับโรงงาน ควบคุมการใช้พลังงานตามเกณฑ์ที่กำหนด แต่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงานขึ้น ทำให้งานอนุมัติใบอนุญาตผู้ประกอบการพลังงานถูกตัดออกไปอยู่กับสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ปัญหา คือ เมื่อผู้ประกอบการมาขึ้นขออนุมัติใบอนุญาตที่กรมพลังงานทดแทน แต่กรมกลับไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการอนุมัติ ในขณะที่สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ก็ยังไม่มีหน่วยงานขึ้นมารองรับภารกิจอนุมัติใบอนุญาตดังกล่าว

“ในส่วนของงานอนุรักษ์จะมีเชิงการกำกับ คือ พ.ร.บ.การส่งเสริมและอนุรักษ์พลังงาน ก็จะต้องกำกับพวกโรงงาน ควบคุมที่ใช้พลังงานตามเกณฑ์ที่กำหนด จะต้องมีการแต่งตั้งผู้รับผิดชอบทางด้านพลังงาน จะต้องส่งข้อมูลทางด้านพลังงาน มีการกำหนด มีการอนุรักษ์พลังงานในโรงงาน ส่วนหนึ่งที่เมื่อปลายปี งานของกรมถูกตัดออกไปคือการออกใบอนุญาตผลิตและควบคุม เหตุผลคือ พ.ร.บ.ประกอบกิจการพลังงานเข้ามาเกี่ยว เลยต้องตัดงานส่วนนี้ออกไป คือ ยังไม่มีการตั้งองค์กรที่ชัดเจนออกมา แต่อย่างอยู่ภายใต้กระทรวงพลังงานเหมือนกัน แต่ว่าตอนนี้สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานดูแลอยู่ เป็นฝ่ายเลขาฯ อันนี้ก็ต้องตัดออกไป ใครก็ตามที่จะมาขอผลิตพลังงานอนุญาตควบคุม เราไม่มีอำนาจหน้าที่ ก็ต้องส่งไปให้ทางคณะกรรมการชุดนั้น ซึ่งองค์กรยัง set ไม่ได้เต็มที่ หากคนเข้ามาทำงานอยู่”¹⁷

● สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์

ภารกิจของส่วนราชการระดับกรมในกระทรวงพาณิชย์มีขอบข่ายที่กว้างขวางทั้งด้านเศรษฐกิจการค้า และการบริโภค ทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์มีความเกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงานอื่นๆ ในหลายกรณีก่อให้เกิดความสับสนในบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมถึงความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน ดังเช่นกรณีที่กระทรวงพาณิชย์ต้องรับผิดชอบงานที่ไม่ใช่ภารกิจหน้าที่หลักของหน่วยงาน เช่น การดูแลเรื่องข้าวและมันสำปะหลัง การนำเข้าสินค้า การปรับสภาพรถนำเข้าจากต่างประเทศ รวมถึงการนำเข้าน้ำเชื้อปศุสัตว์ เป็นต้น การปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบสินค้านำเข้าแต่ละประเภทดังกล่าว จึงต้องอาศัยการประสาน

“ในส่วนของกรม กระทรวงพาณิชย์เองจะ base on กฎหมาย จะไปดูแลทั้งเรื่องเศรษฐกิจการค้า และผู้บริโภคด้วย ในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวงก็คงไม่มีอะไรมาก ดูแลเรื่องนโยบาย

¹⁷ ตัวแทนกรมพลังงานทดแทน, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 4 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรี๊นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

และยุทธศาสตร์ แต่กรมอย่างกรมการค้าต่างประเทศ ดูแลในเรื่องของกฎหมายซึ่งเป็นกฎหมายหลักของการนำเข้าและส่งออกโดยเฉพาะ ในปี พ.ศ. 2522 เหมือนยาสามัญประจำบ้าน หน่วยงานไหนไม่มีกฎหมายเฉพาะก็วิ่งมาหาเรา เสร็จแล้วเราก็จำเป็นจะต้องมารับภาระต่างๆ ขณะนี้มีเรื่องไม้ เรื่องรถ ปรับสภาพ เรื่องหิน เรื่องยาของสาธารณสุข ซึ่งจริงๆ เจ้าหน้าที่ของเราไม่มีความรู้เรื่องเหล่านี้เลย ในอดีตไม่มีปัญหา แต่ขณะนี้กระแสการเปลี่ยนแปลง คนได้คนเสียเยอะ stakeholder มีผลทางด้านเศรษฐกิจ เพราะฉะนั้นคนที่เข้ามาก็นำปัญหามาให้เรา เวลาจะฟ้องเรา แทนที่จะไปฟ้องเจ้าของเรื่อง จึงเป็นปัญหาของกระทรวงพาณิชย์ จึงพยายามคิดที่จะปรับปรุงเรื่องเหล่านี้...

...ในส่วนของสินค้าเกษตรจริงๆ ควรจะไปอยู่ในทางเฉพาะของมัน แต่ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็เอาข้าวและมันสำปะหลังมาให้กรมนี้ดู ซึ่งมันเป็นเรื่องวาระแห่งชาติ เพราะฉะนั้นเราก็ทุ่มเวลาเกินครึ่งต้องมาดูแลเรื่องข้าว จะขึ้นจะลงก็มาอยู่ที่กรมนี้หมด เป็นสายล่อฟ้า”¹⁸

● สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การจัดการปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินทั่วประเทศ เดิมอยู่ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ปัจจุบันได้โอนมาเป็นภารกิจของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาคือ สำนักงานปลัดกระทรวงไม่มีอำนาจหน้าที่จัดการประเด็นปัญหาความขัดแย้งในเรื่องที่ดินได้ทุกกรณี เนื่องจากภารกิจด้านการจัดการที่ดินต้องเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการหลายหน่วยงาน ได้แก่ กรมที่ดิน กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นต้น

“มีเรื่องที่ดิน อยู่ในกระทรวงนี้ด้วย คือ เรื่องการแก้ไขปัญหาการทะเลาะกันในเรื่องที่ดินของรัฐ แต่ที่ดิน ณ ปัจจุบัน กระทรวงทรัพยากรฯ ดูเรื่องที่ดินของรัฐ คือ ที่ดินป่าไม้ ที่อยู่ในกฎหมายทั้งหมด กฎหมายป่าไม้ ส่วนที่ดิน ที่สาธารณะอยู่มหาดไทย ที่ดินที่ประชาชนถือครองอยู่กระทรวงมหาดไทย และมีการพัฒนาที่ดินทั่วประเทศอยู่ในกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรฯ แต่งานไม่ว่าที่ดินทะเลาะกันที่ไหนก็ตาม ต้องเข้าที่ สป. แต่การแก้ไขปัญหาดังนี้ ประธานคือ รองนายกฯ ซึ่งดูสำนักปลัด สำนักนายกฯ แต่ฝ่ายเลขาฯ อยู่ที่กระทรวง เวลาเสนออะไรก็ตาม ก็ติดขัดอยู่ที่กระทรวง...

...ปัญหาคือ เอามาอยู่ที่เราไม่มีปัญหาในเรื่องการทำงาน แต่ติดตรงเวลาเสนอเข้าไป เมื่อก่อนอยู่สำนักนายกฯ เสนอเรื่องตรง แต่พอปรับปรุงกระทรวง ก็บอกให้กระทรวงเป็นเจ้าภาพ ในเรื่อง

¹⁸ ตัวแทนสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนซ์ส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

ที่ดิน คือกระทรวงทรัพยากรฯ แต่ปรากฏว่า หน้าที่ไม่ได้อยู่ที่กระทรวงทรัพยากรฯ อย่างเดียว มีเจ้าภาพหลายคน”¹⁹

● สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีภารกิจหลักด้านการจัดการรับเรื่องร้องทุกข์ของผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้สินค้า และตรวจสอบควบคุมดูแลผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรม ในด้านโฆษณา ฉลาก สัญญา และสินค้าอันตราย รวมถึงป้องกันการเอาเปรียบของผู้ประกอบการ โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับผิดชอบการรับเรื่องร้องทุกข์ของผู้บริโภคในกรณีที่ไม่มีหน่วยงานอื่นหรือกฎหมายอื่นบัญญัติไว้ เช่น กฎหมายของกรมการค้าภายใน กรมการประกันภัย กรมการขนส่งทางบก สำนักงานมาตรฐานอุตสาหกรรม หรือสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เป็นต้น แต่ปัญหาที่พบก็คือ เมื่อผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมจากการซื้อสินค้า ไม่ว่าจะเป็นสินค้าชนิดใด มักจะร้องเรียนมายังสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ส่งผลให้บุคลากรของหน่วยงานต้องมาทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนทุกเรื่องที่ส่งเข้ามา ทั้งที่ในหลายกรณีไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน เพราะภารกิจหลักของสำนักงานมีเพียงเท่านั้น

“โดยหลักกลายเป็นหน่วยงานทางกฎหมายและก็ตาม พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภคคือผู้ซื้อ ผู้รับบริการ ผู้บริโภคต่างๆ ก็เท่ากับว่า กลายเป็นทุกท่านที่ซื้อของแล้วเป็นผู้บริโภคหมด ประกอบกับกฎหมายบอกว่า สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์ที่ผู้บริโภคได้รับเรื่องเดือดร้อน และมีอีกหน้าที่คือ ตรวจสอบควบคุมดูแลผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรม ไม่ให้ผู้ประกอบการเอารัดเอาเปรียบ ก็เลยเป็นว่าทำแทบทุกเรื่องเลย มาที่สำนักงาน สคบ. ต้องรับไว้ โดยกฎหมาย แต่ก็อีกเช่นกัน งานที่กฎหมายบัญญัติไว้จริงๆ ก็คือ ของ สคบ. คุ้มครองผู้บริโภคเท่าที่ไม่มีหน่วยงานอื่นหรือกฎหมายอื่นบัญญัติ คือเป็นตาข่ายสุดท้าย นอกเหนือจากกรมการค้าภายใน กรมการประกันภัย กรมการขนส่งทางบก สมอ. กดี อย. กดี หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้เป็นตาข่ายอยู่ข้างหน้า แต่ สคบ. เป็นตาข่ายใหญ่ คุ้มครองผู้บริโภคในภาพรวม หลักๆ ของ

¹⁹ ตัวแทนสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, การสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

สคบ. เลย จะให้การคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา ฉลาก สัญญา คุ้มครองผู้บริโภคในด้านสินค้าอันตราย”²⁰

● กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

การปฏิบัติการกิจในความรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยเฉพาะการประกาศเขตพื้นที่ป่าเป็นอุทยานแห่งชาติเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกรมนั้น ในบางกรณีไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากติดปัญหาเกี่ยวกับการขอความยินยอมจากกรมป่าไม้ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบพื้นที่ป่านุรักษ์และป่าสงวน ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

“พื้นที่ที่เราจะประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติคือป่าสงวนแห่งชาติ ของกรมป่าไม้ และกฎหมายยังระบุว่า ถ้ากรมอุทยานแห่งชาติฯ จะไปจัดการในเขตป่าเหล่านี้จะต้องได้รับความยินยอมจากกรมป่าไม้เสียก่อน คือกรมป่าไม้จะต้องมอบพื้นที่ให้กับกรมอุทยานฯ ถึงจะนำมาประกาศเป็นอุทยานได้ ตรงนี้มีปัญหาเพราะว่าจริงๆ กรมป่าไม้ไม่ยอมยกพื้นที่ให้ ซึ่งขณะนี้กรมมีพื้นที่ที่จะประกาศเป็นอุทยานอีก 40 กว่าแห่ง แต่ประกาศไม่ได้ เพราะกรมป่าไม้ไม่ได้มอบพื้นที่ให้ อันนี้คือเรื่องในทางปฏิบัติ”²¹

● กรมการปกครอง

สภาพความซ้ำซ้อนในการบริหารภารกิจของส่วนราชการระดับกรม ยังสะท้อนให้เห็นจากลักษณะของการขาดการประสานงานและความเป็นเอกภาพในการบริหารภารกิจในระดับพื้นที่ เช่น ในระดับอำเภอและหมู่บ้าน เป็นต้น

“ในการทำงานในแต่ละส่วนแต่ละกรม บางทีมันเหลื่อมล้ำกัน คือต่างคนต่างทำ บางทีมันอาจจะซ้อนๆ กันบ้าง อย่างระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน นั้นเราไม่ได้มอง และเรามักจะมองข้ามไปเสมอ ซึ่งจริงๆ แล้วมันเป็นส่วนที่ต้องคำนึงถึงเช่นเดียวกัน ผมมองว่าจริงๆ แล้วความเป็นเอกภาพ

²⁰ ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, การสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ในโครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

²¹ ตัวแทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, การสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 2 ในโครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

ในการบริหารงานระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้านมันอาจจะหายไป เพราะเนื่องจากว่าโครงสร้างมันอาจจะแข็งเกินไป ต่างคนต่างทำ”²²

5.3 การจัดโครงสร้างการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับลักษณะภารกิจและลักษณะการปฏิบัติงาน

ประเด็นที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดอ่อนประการหนึ่งของรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน ก็คือ การจัดโครงสร้างการบริหารงานที่ยังไม่สอดคล้องกับลักษณะภารกิจและรูปแบบวิธีการปฏิบัติงาน สภาพดังกล่าวปรากฏให้เห็นในประเด็นปัญหาที่มีลักษณะแตกต่างกันไป ได้แก่ ปัญหาโครงสร้างการบริหารงานไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบทของการปฏิบัติงานที่เปลี่ยนแปลงไป ปัญหาการจัดโครงสร้างภายในสำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งไม่เอื้อต่อการทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนที่มีประสิทธิภาพ และการจัดโครงสร้างการบริหารงานไม่สอดคล้องกับลักษณะภารกิจ ส่งผลให้เกิดปัญหาเรื่องอัตรากำลังบุคลากรในระดับปฏิบัติ

5.3.1 การจัดโครงสร้างการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมปัจจุบันไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบทของการปฏิบัติงานที่เปลี่ยนแปลงไป

ความจำเป็นในการปรับปรุงรูปแบบและโครงสร้างการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม ส่วนหนึ่งเป็นผลจากสภาพการจัดโครงสร้างการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน ไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับลักษณะของภารกิจของภาครัฐ และบริบทแวดล้อมของการปฏิบัติงานที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากกรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้

● กรมการขนส่งทางบก

ในกรณีของกรมการขนส่งทางบก ความจำเป็นในการปรับปรุงรูปแบบและโครงสร้างการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม เป็นผลมาจากปัญหาความไม่เป็นเอกภาพในการจัดแบ่งภารกิจความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานภายในกรม ส่งผลให้การปฏิบัติงานเกิดความล่าช้า กล่าวคือ

²² ตัวแทนกรมการปกครอง, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

“โครงสร้างเดิมภารกิจแยกอยู่ในหลายหน่วยงานและขาดความเป็นเอกภาพ ไม่สามารถดำเนินการได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและการพิจารณา

ควรมีการเปลี่ยนแปลงระบบและวิธีการทำงานในภารกิจเดียวกัน ให้มีการปฏิบัติงานเบ็ดเสร็จในหน่วยงานเดียวกัน เพื่อลดขั้นตอน ลดปัญหาในการประสานงาน เพิ่มประสิทธิภาพและมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น”²³

● สำนักงานประกันสังคม

สำนักงานประกันสังคม เป็นตัวอย่างของหน่วยราชการซึ่งอยู่ภายใต้บริบทการบริหารงานที่เปลี่ยนแปลงไปตามการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจและการจ้างงาน จึงจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างการบริหารงานให้สอดคล้องกับบริบทและความจำเป็นในการทำงาน กล่าวคือ

“ภารกิจของสำนักงานประกันสังคมในการให้บริการลูกจ้าง ผู้ประกันตน มีการพัฒนาก้าวหน้าขยายไปในวงกว้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลเพื่อขยายขอบเขตการประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบและแรงงานในภาคเกษตร ส่งผลให้ต้องดำเนินบทบาทภารกิจเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น โครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมในปัจจุบันจึงไม่สอดคล้องและไม่เหมาะสมกับภารกิจและบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่มีความยืดหยุ่น ไม่ความคล่องตัว เป็นโครงสร้างที่ไม่ทันสมัย ซึ่งไม่ได้รับการปรับปรุงมากกว่า 17 ปี”²⁴

● กรมราชทัณฑ์

นอกจากกรณีของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งอยู่ภายใต้บริบทการบริหารงานที่เปลี่ยนแปลงไปตามการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจและการจ้างงานแล้ว กรณีของกรมราชทัณฑ์ นับเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของกรม ให้สามารถรองรับกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการขยายตัวของจำนวนผู้ต้องขัง รวมถึงการสร้างเรือนจำรองรับการจัดตั้งศาลแห่งใหม่ในพื้นที่ทั่วประเทศ แต่ปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ยังประสบกับข้อจำกัดด้านการปรับโครงสร้างการบริหารงานภายในให้สอดคล้องกับบริบทของภารกิจที่แปรเปลี่ยนไป

²³ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมการขนส่งทางบก.

²⁴ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานประกันสังคม.

“กรอบอัตรากำลังไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน เนื่องจากโครงสร้างกรมใช้มาเป็นระยะเวลานานแล้ว ยังมิได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น จากการถ่ายโอนภารกิจมาจากหน่วยงานอื่น เช่น งานด้านการควบคุมตัวระหว่างการตรวจพิสูจน์ งานด้านการกักขังผู้ต้องกักขัง

หน่วยงานในสังกัดการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบันไม่สามารถรองรับกับงานหรือภารกิจใหม่ๆ ที่มีการปรับเพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม ควรให้มีความยืดหยุ่นที่ให้ส่วนราชการระดับกรมสามารถจัดตั้ง ปรับปรุงหน่วยงานเป็นการภายใน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลภารกิจของส่วนราชการ รวมถึงการสนองนโยบายใหม่ๆ ภาครัฐ”²⁵

● สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นอีกหนึ่งกรณีหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการบริหารงานภายใต้สภาพบริบทแวดล้อมที่แปรเปลี่ยนและภารกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างไม่หยุดนิ่ง จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น กล่าวคือ

“สถานการณ์คุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังคงมีสภาพของความเสื่อมโทรมอย่างต่อเนื่องในทุกๆ ทรัพยากรธรรมชาติ จนอาจไม่สามารถใช้เป็นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ต่อไป ซึ่งการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมเกิดจากการขาดความสมดุลของการใช้ประโยชน์กับการอนุรักษ์ฟื้นฟู รวมทั้งการบริหารจัดการในระยะที่ผ่านมาไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร เนื่องจากการบริหารจัดการเป็นไปในลักษณะแยกส่วน แยกสาขา ตลอดจนเครื่องมือและกลไกที่ขาดการบูรณาการในการนำมาดำเนินการ ดังนั้น ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง จึงต้องมีการปรับโครงสร้างภารกิจหน้าที่และระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างบูรณาการ...

...การดำเนินการตามพันธกรณีจากความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ได้มีการดำเนินการที่มีความคืบหน้าในหลายๆ เรื่อง อาทิ มีการร่างระเบียบ ข้อบังคับ มีการจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน และการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่ครบถ้วน

²⁵ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมราชทัณฑ์.

รวมทั้งยังมีปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงาน ทั้งในด้านการบริหารจัดการงบประมาณและบุคลากรภาครัฐ การประสานงานระหว่างองค์กร ระบบข้อมูลและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และประกอบกับขณะนี้คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในการให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งสำนักงานจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสำนักงานความหลากหลายทางชีวภาพขึ้น ดังนั้นสำนักงานฯ จึงควรมีการปรับโครงสร้างและพัฒนาระบบการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับการดำเนินการตามพันธกรณีความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องดังกล่าว...

...ปัญหาการดำเนินงานอันเนื่องมาจากโครงสร้างส่วนราชการเดิมไม่เหมาะสม เป็นผลจากปริมาณและภาระงานที่มีเพิ่มขึ้น ทำให้โครงสร้างเดิมไม่เหมาะสม ซึ่งได้แก่ สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจาก

- สายการบังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนัก กว้างและภาระงานจำนวนมาก โดยในแต่ละปีมีจำนวนรายงานมากกว่า 1,000 โครงการ ประกอบกับลักษณะงานที่เป็นงานวิชาการที่มีขอบเขตกว้างและลึก ทำให้ผู้อำนวยการสำนัก 1 คน มีภาระรับผิดชอบงานมากเกินไป ควรปรับปรุงให้งานมีความรวดเร็วขึ้น

- กลไกการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมเดิมอยู่ที่กลุ่มพัฒนาระบบและติดตามตรวจสอบ ทำให้ผลของการติดตามตรวจสอบยังไม่ได้นำไปสู่กลุ่มผู้พิจารณารายงานโดยตรง

- การมองภาพรวมผลกระทบในระดับพื้นที่หรืองานสาขาการพัฒนายังไม่เพียงพอ จึงต้องเพิ่มเรื่องการประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงกลยุทธ์

- บริบทของงานด้านการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อสุขภาพอนามัย สังคม และการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นบริบทที่เพิ่มขึ้นและมีความสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งของสังคม อันเนื่องมาจากการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ สมควรกำหนดกลุ่มรับผิดชอบโดยเฉพาะ เพื่อให้เกิดการพัฒนางานทันกับความต้องการ

ปัญหาการปฏิบัติงานในบางสำนักฯ ไม่คล่องตัว ขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากภารกิจที่เพิ่มขึ้นและ/หรือภารกิจเปลี่ยนแปลงไป จึงต้องมีการปรับโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานภายในสำนักฯ ให้เหมาะสม”²⁶

²⁶ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

● สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน มีการบริหารงานภายใต้สภาพบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง และภารกิจที่เพิ่มขึ้นในทำนองเดียวกับกรณีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะปรับปรุงโครงสร้างการจัดหน่วยงานภายในให้สอดคล้องกับภารกิจหลักในแต่ละด้าน รวมถึงรองรับภารกิจที่เพิ่มขึ้น

“- ภารกิจงานที่เพิ่มขึ้นจากเดิม เช่น งานพัฒนาอุตสาหกรรม ปิโตรเคมี การกำกับดูแล รัฐวิสาหกิจ การดูแลเงินกองทุนพลังงานซึ่งโอนงานเบิกจ่ายมาจากกรมบัญชีกลาง และสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน การกำกับดูแลกิจการพลังงานในช่วงเปลี่ยนผ่าน ทั้งไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ รวมทั้งการเตรียมความพร้อมในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการพลังงาน และงานการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

- ต้องการเปลี่ยนแปลงระบบวิธีการทำงานใหม่ให้สอดคล้องกับปริมาณที่เพิ่มขึ้นตามภารกิจหลัก โดยแยกสำนักตาม Core Business แต่ละด้าน ได้แก่ ไฟฟ้า ปิโตรเลียม และอนุรักษ์พลังงาน และพลังงานทดแทน เพื่อให้การทำงานครบวงจรทั้งระบบในแต่ละด้าน โดยมีหน่วยงานสนับสนุนภารกิจหลัก แยกตามกระบวนการ คือ กองนโยบายและแผนพลังงาน ศูนย์พยากรณ์และสารสนเทศพลังงาน และกลุ่มบริหารกองทุนพลังงาน ซึ่งจะทำให้เกิดความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการมากขึ้น”²⁷

● กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน มีประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานภายใต้โครงสร้างการบริหารงานปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเป็นผลจากขอบเขตและปริมาณภารกิจที่เพิ่มขึ้น ดังนี้

- “1.สายการบังคับบัญชาในแนวดิ่งยาวและการที่จะเชื่อม/ประสานงาน จะต้องทำตามลำดับชั้นสายการบังคับบัญชาซึ่งหลากหลายขั้นตอนส่งผลให้เกิดความล่าช้าต่อการปฏิบัติงาน
- 2.โครงสร้างส่วนราชการภายในไม่สอดคล้องกับการบริหารจัดการ
- 3.ภารกิจของกรมมีปริมาณกว้างขวางและต้องขยายขอบเขตเพิ่มขึ้นตามกฎหมายซึ่งสวนทางกับนโยบายการลดกำลังคนภาครัฐ การที่กรมต้องเกลี้ยอัตรากำลังที่ไม่เพียงพออยู่แล้วไปสนับสนุนหน่วยงานที่เปิดใหม่ จึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของงาน

²⁷ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน.

4.ความหลากหลายของสายงานและตำแหน่งงานในโครงสร้างส่งผลต่อการสรรหาบุคลากร
การเติบโตในสายงาน”²⁸

● กรมการพัฒนาชุมชน

กรมการพัฒนาชุมชนชี้ให้เห็นว่าปัจจุบันการจัดโครงสร้างการบริหารงานของกรม ยังไม่สอดคล้อง
กับขอบเขตภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะภารกิจที่มาจากการมอบหมายแผนงานตามนโยบายของ
รัฐบาล เช่น การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน เป็นต้น ดังนั้น จึงเสนอให้มีการพิจารณาปรับโครงสร้างการแบ่ง
ส่วนราชการภายในให้สอดคล้องกับบริบทของภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

“- การจัดหน่วยงานย่อยในระดับกรม มีจำนวนและขนาดอัตรากำลังที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจ
ในปัจจุบันที่เพิ่มมากขึ้น สำนักส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนเพียงสำนักเดียว ไม่สามารถรองรับภารกิจ
ที่สำคัญตามที่รัฐบาลมอบหมายให้ได้เพียงพอ

- การจัดหน่วยงานย่อยภายในกรมฯ ยังไม่สามารถรองรับและครอบคลุมภารกิจการพัฒนา
ชุมชนและผู้นำท้องถิ่นได้เพียงพอ

- ควรปรับ/เพิ่ม สำนักในกรมฯ เพื่อให้มีหน่วยงานรองรับภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและ
ประสิทธิผล”²⁹

● กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นอีกกรณีหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับโครงสร้าง
ส่วนราชการระดับกรม เพื่อให้สอดคล้องรองรับกับสภาพการทำงานและภารกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างไม่หยุดนิ่ง
ทางออกหนึ่งในการปรับตัวให้ทันสภาพความเปลี่ยนแปลงของภารกิจก็คือการจัดโครงสร้างการบริหารงาน
ภายในอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อรองรับการจัดการภารกิจในระยะสั้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งในการบริหารงานยัง
ประสบข้อติดขัดในทางกฎหมาย ดังนั้น ในระยะยาวอาจจำเป็นต้องมีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเพื่อปรับ
โครงสร้างการบริหารงานให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

“หน่วยงานของกรมตามที่ปรากฏชื่อในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการไม่สามารถตอบสนอง
ต่อภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลและกระทรวงที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ประกอบกับปริมาณ

²⁸ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน.

²⁹ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมการพัฒนาชุมชน.

ของภารกิจที่ได้รับมอบหมายจะเพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้กรมต้องบริหารจัดการด้วยการจัดตั้งเป็นหน่วยงานภายในเพื่อรองรับภารกิจ และมีการจัดแบ่งภารกิจให้มีความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ เช่น การจัดตั้งศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดเป็นหน่วยงานภายใน แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถที่จะบริหารจัดการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ในด้านต่างๆ ได้เนื่องจากมีฐานะเป็นหน่วยงานภายใน”³⁰

● กรมสรรพสามิต

กรมสรรพสามิตประสบปัญหาการดำเนินงานอันเนื่องมาจากโครงสร้างส่วนราชการไม่เหมาะสมอันเป็นผลจากลักษณะภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น รวมถึงบริบทการบริหารงานที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

“1. การรวมงานด้านการปฏิบัติและงานเชิงนโยบายด้านการบริหารจัดการเก็บภาษีไว้ในหน่วยงานเดียวกัน เช่น หน่วยจัดเก็บภาษี ที่ต้องปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บและการกำหนดมูลค่าสินค้า และการพัฒนามาตรฐานอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน ทำให้ขาดการถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบซึ่งกันและกัน

2. การขาดหน่วยจัดเก็บภาษีโดยตรงในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ทำให้การจัดเก็บภาษีไม่ครอบคลุมอย่างทั่วถึง ทำให้การจัดเก็บภาษีเป็นไปอย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยและก่อให้เกิดการลักลอบและหลีกเลี่ยงการเสียภาษีสรรพสามิต มีการกระทำความผิดตามกฎหมายภาษีสรรพสามิตสูงขึ้น

3. การรวมหน่วยงานและการแยกหน่วยงานในบางหน่วยงานเมื่อปฏิบัติงานไปในระดับหนึ่งแล้วไม่สามารถพัฒนาให้เป็นหน่วยงานที่มีความทันสมัย ระบบงานขาดความยืดหยุ่น ขาดความเบ็ดเสร็จในการบริหารจัดการ จึงทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานเพื่อรองรับกับบทบาทภารกิจของงานในปัจจุบันและอนาคตได้

4. การปฏิบัติในบางหน่วยงานขาดความมีเอกภาพ ไม่คล่องตัว ขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งต้องปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของกรมสรรพสามิตซึ่งมุ่งเน้นในเชิงยุทธศาสตร์และการจัดการเชิงกลยุทธ์ในหลายๆ ภารกิจ ประกอบกับการพัฒนาระบบเศรษฐกิจให้บรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ที่ได้กำหนดไว้ ประเทศมีความจำเป็นต้องอาศัยงบประมาณจำนวนมากในการ

³⁰ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน.

บริหารประเทศ กรมสรรพสามิตจึงมีบทบาทสำคัญในการจัดเก็บภาษีเพื่อนำรายได้ภาษีมาพัฒนาประเทศ และมีความสำคัญต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม การรักษาสีงแวดล้อมและพลังงาน

การเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศ ทำให้ภาษีรายได้ของกรมศุลกากรจะลดลงเหลือศูนย์ แต่ในขณะที่รายได้ภาษีสรรพสามิตมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเพื่อชดเชยภาษีรายได้ของกรมศุลกากรที่ลดลง การพัฒนาของเทคโนโลยีสารสนเทศ กรมสรรพสามิตได้นำเทคโนโลยีมาเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานและให้บริการแก่ผู้ประกอบการและประชาชนมากยิ่งขึ้น เช่น การชำระภาษีสรรพสามิตผ่านระบบอินเทอร์เน็ต และการนำเทคโนโลยีมาเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบการเสียภาษีสรรพสามิต โดยกรมมีแผนนำเทคโนโลยีมาใช้กับแท็บเล็ตและเครื่องหมายในการเสียภาษีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเก็บภาษี³¹

● สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงวัฒนธรรม

สภาพปัญหาในเชิงโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงวัฒนธรรม นับเป็นกรณีตัวอย่างที่มีลักษณะเฉพาะ เนื่องจากการจัดโครงสร้างการบริหารงานของกระทรวงในปัจจุบัน เป็นผลมาจากการรวมภารกิจของหลายส่วนราชการมาไว้ด้วยกัน ส่งผลให้การบริหารงานประสบปัญหาข้อติดขัดทั้งในด้านโครงสร้างการบริหารงาน ด้านบุคลากร และด้านงบประมาณ

“สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม เป็นส่วนราชการระดับกรมที่ตั้งขึ้นใหม่ เมื่อคราวการปฏิรูประบบราชการปี 2545 ซึ่งขณะนั้น ทำด้วยความเร่งรีบ กระทรวงวัฒนธรรมตั้งขึ้นมามีส่วนราชการระดับกรม 5 ส่วนราชการ โดยตัดโอนงานของกรมศิลปากร สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ และกรมการศาสนา จากกระทรวงศึกษาธิการมากำหนด โดยเฉพาะกรมการศาสนาจะมาเพียงส่วนน้อย ขณะที่ส่วนใหญ่จะไปอยู่กับสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ จะมีส่วนราชการที่ตั้งใหม่จริงๆ เพียง 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย ขณะเดียวกันก็มีการตัดโอนงานที่เกี่ยวกับศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอมากำหนดเป็นงานของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดในภูมิภาค ส่วนราชการที่จัดตั้งใหม่ หรือที่มีการตัดโอนงานมา มิได้มีการวิเคราะห์ภารกิจ โครงสร้าง และอัตรากำลัง (Work Load) ที่ควรจะเป็น ดังนั้น ประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่พบคือ

³¹ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมสรรพสามิต.

1. **ด้านโครงสร้างส่วนราชการ** ปัจจุบันสำนักงานปลัดกระทรวงมีหน่วยงานระดับ สำนัก/กอง หรือเทียบเท่าที่ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ จำนวน 5 หน่วยงาน เป็นหน่วยงานระดับสำนัก 3 สำนัก คือ สำนักบริหารกลาง สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ และสำนักความสัมพันธ์ต่างประเทศ มี 2 สำนักที่มีภารกิจที่มากเกินไป ทำให้ทะเลาะ งานคั่งคอง

2. **ด้านอัตรากำลัง** หน่วยงานในส่วนกลาง ได้แก่ สำนัก/กอง/ศูนย์/กลุ่ม ที่รายงานตรง และหน่วยงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด 75 แห่ง มีอัตรากำลังที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจ โดยเฉพาะสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด บางแห่งมีอัตรากำลังมากเกินไป บางแห่งมีอัตรากำลังน้อยเกินไป

3. **ด้านงบประมาณ** งบประมาณที่ขอจัดตั้งกับที่ได้รับการจัดสรร อยู่ในสัดส่วนที่ไม่เหมาะสม ทำให้งานหลายๆ อย่างไม่สามารถดำเนินการได้ โดยเฉพาะงบประมาณภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 สร้างค่านิยมและจิตสำนึก และความพึงพอใจในความเป็นไทย และงบประมาณของหน่วยงานในภูมิภาค หรือสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด³²

5.3.2 การจัดโครงสร้างภายในสำนักงานปลัดกระทรวงยังไม่เอื้อต่อการทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนที่มีประสิทธิภาพ

● สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สาเหตุที่ทำให้สำนักงานปลัดกระทรวง ไม่สามารถทำหน้าที่ด้านการสนับสนุนแก่ส่วนราชการระดับกรมภายในกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากขอบเขตภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่โครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวง ไม่สามารถปรับตัวให้รองรับกับภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ดังจะเห็นได้จากกรณีสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานภายในสำนักงานปลัดกระทรวงให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจด้านการสนับสนุนในด้านต่างๆ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารภารกิจในภาพรวมของกระทรวง

“มีหน้าที่ความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น หรือเปลี่ยนแปลงไปจากการปรับปรุงระบบราชการตั้งแต่ พ.ศ.2545 ประกอบด้วย

1) ภารกิจด้านกฎหมาย งานเดิมมีปริมาณงานเพิ่มขึ้นในเรื่องนิติกรรมสัญญา การดำเนินการทางคดี การดำเนินการทางปกครอง และความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ทั้งในระดับ

³² ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงวัฒนธรรม.

กรมและกระทรวง และมีงานใหม่ที่ต้องดำเนินการเพิ่มขึ้น ประกอบด้วย การพัฒนาหรือจัดระบบกฎหมาย เพื่อให้เป็นฐานข้อมูลกลางทางกฎหมาย และการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายของสำนักงานปลัดกระทรวงและกระทรวง

2) ภารกิจด้านต่างประเทศ งานเดิมมีปริมาณงานเพิ่มขึ้นในเรื่อง การดำเนินงานเกี่ยวกับความร่วมมือด้านการเกษตรต่างประเทศ โดยเฉพาะการทำงานในเชิงรุกในด้านการลงนามในบันทึกความเข้าใจและมีงานใหม่ที่ต้องดำเนินการเพิ่มขึ้น เกี่ยวกับกรอบความร่วมมือและหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ

3) ภารกิจด้านภูมิภาค งานเดิมมีปริมาณงานเพิ่มขึ้นในเรื่องการสนับสนุนการตรวจราชการแบบบูรณาการและมุ่งผลสัมฤทธิ์ในพื้นที่ และมีงานใหม่ที่ต้องดำเนินการเพิ่มขึ้น ประกอบด้วย การประสานและจัดทำแผนและงบประมาณพัฒนาด้านการเกษตรและสหกรณ์ในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด งานพัฒนาเครือข่ายเชื่อมโยงระบบข้อมูลสารสนเทศด้านการเกษตร การส่งเสริมและสนับสนุนเกษตรกรตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง และงานแจ้งเตือนภัยทางเกษตรด้านต่างๆ รวมทั้งการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการของกระทรวง

4) ภารกิจด้านการตรวจราชการ งานเดิมมีปริมาณงานและคุณภาพงานเพิ่มขึ้น ซึ่งมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นเกี่ยวกับระบบการตรวจราชการในปัจจุบัน โดยจะต้องมีการดำเนินงานร่วมกับภาคประชาชน การพัฒนาวิธีการตรวจราชการให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี การจัดทำคู่มือเกี่ยวกับการตรวจราชการ การวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล และการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อระบบการตรวจราชการ”³³

● สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม

สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรมนับเป็นกรณีตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวง อันเนื่องมาจากการจัดโครงสร้างภายในซึ่งยังไม่สอดคล้องต่อการขับเคลื่อนภารกิจหลักด้านการสนับสนุนและการประสานนโยบายในภาพรวมของกระทรวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดโครงสร้างการบริหารงานในระดับพื้นที่ กล่าวคือ

“โครงสร้างยังไม่สอดคล้องกับการบริหารราชการแนวใหม่ และยังเป็นเพียงหน่วยปฏิบัติ ไม่สามารถเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาหรือสนับสนุนแก่ส่วนราชการอื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

³³ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมยังไม่มีหน่วยงานในระดับจังหวัดที่ทำหน้าที่ส่วนราชการผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (ราชการส่วนภูมิภาค) ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีกลไกที่จะบริหารงานด้านกระบวนการยุติธรรมระดับจังหวัด รวมทั้งไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการประสานงานและบูรณาการการทำงานของหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรมในจังหวัด เพื่อแปลงนโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงยุติธรรมไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ให้สอดคล้องกับปัญหาหรือความต้องการของประชาชน”³⁴

● สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย

ในกรณีสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย พบว่า การบริหารภารกิจด้านการอำนวยการภายใต้บทบาทหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง ประสบกับปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ปัญหาความไม่เหมาะสมของโครงสร้างการบริหารงานภายในสำนักงานปลัดกระทรวง ปัญหาความแตกต่างของลักษณะงานของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวง และปัญหาด้านการประสานงานในระดับพื้นที่ กล่าวคือ

“ปัญหาการดำเนินงานหรือการบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย อันเนื่องมาจากโครงสร้างเดิมไม่เหมาะสม กล่าวคือ โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบันเป็นไปตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 ซึ่งแบ่งออกเป็นราชการบริหารส่วนกลางระดับสำนัก / ศูนย์ / กอง จำนวน 12 ส่วนราชการ และราชการบริหารส่วนภูมิภาค 1 ส่วนราชการ ทั้งนี้จากบริบททางด้านเศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับแนวทางการบริหารราชการแนวใหม่ ซึ่งเน้นความโปร่งใสในการดำเนินการ และการปฏิรูปราชการเพื่อให้เกิดความคุ้มค่า และเกิดผลสัมฤทธิ์ จึงส่งผลกระทบต่อบทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ไม่สามารถรองรับและไม่มีส่วนราชการที่จะเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบภารกิจที่เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน

ความแตกต่างของลักษณะงานของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากลักษณะงานของราชการบริหารส่วนกลาง เน้นการแปลงนโยบายไปสู่ปฏิบัติ การส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด งานด้านวิชาการและอำนวยการในภาพรวมของกระทรวงมหาดไทย สำหรับลักษณะงานราชการบริหาร

³⁴ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม.

ส่วนภูมิภาค เน้นการจัดทำยุทธศาสตร์ และแผนการปฏิบัติงานในพื้นที่ การประสานงานและบูรณาการร่วมกับส่วนราชการอื่นในพื้นที่ ซึ่งจากลักษณะงานที่มีความแตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงาน และการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรที่เหมาะสมกับพื้นที่

การประสานงาน มักเกิดในราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะปัญหาด้านระบบสนับสนุนการปฏิบัติงาน ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานต่างๆ จากส่วนกลางมักจะสั่งการไปยังจังหวัดโดยตรงไม่ผ่าน มท. ทำให้ภารกิจหลายเรื่อง สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยไม่ทราบการดำเนินการ และไม่สามารถเป็นพี่เลี้ยงได้”³⁵

● สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม

สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม เป็นอีกกรณีหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาการจัดโครงสร้างภายในสำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับภารกิจเท่าที่ควร และมีข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวง เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ให้การสนับสนุนแก่ส่วนราชการระดับกรมภายในกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

“ปัญหาและอุปสรรค

- โครงสร้างส่วนราชการไม่สอดคล้องกับภารกิจที่หลากหลาย ยุ่งยาก ซับซ้อน และปริมาณงานที่สูงขึ้น ส่งผลให้การปฏิบัติงานไม่เอื้อต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานตามนโยบายและการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

- ภารกิจอำนาจหน้าที่ของกอง/สำนักในสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมไม่สอดคล้องกับกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการฯ ที่กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงมีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนายุทธศาสตร์ แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนปฏิบัติ กล่าวคือ ภารกิจอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไม่ปรากฏในกองใดกองหนึ่งใน สปค.

ข้อเสนอแนะ

- พิจารณาทบทวนโครงสร้าง บทบาท ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใน สปค. ให้สอดคล้องกับภารกิจที่รับผิดชอบและเพิ่มขึ้นในอนาคต รวมทั้งการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเครื่องมือและกลไกการบริหารราชการแนวใหม่ได้อย่างเหมาะสม เป็นรูปธรรม”³⁶

³⁵ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย.

³⁶ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม.

● กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน

นอกจากอุปสรรคในเชิงโครงสร้างของสำนักงานปลัดกระทรวง ส่งผลต่อการปฏิบัติงานด้านการประสานนโยบายและการทำงานระหว่างหน่วยงานในกรณีดังกล่าวแล้ว สภาพการจัดโครงสร้างสำนักงานปลัดกระทรวงที่ไม่เอื้อต่อการทำหน้าที่ในเชิงสนับสนุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยังสะท้อนให้เห็นจากสภาพที่ส่วนราชการระดับกรม ซึ่งมีภารกิจหลักด้านการปฏิบัติการ จำเป็นต้องรับผิดชอบบริหารงานด้านการสนับสนุน เช่น งานด้านการคลัง การจัดซื้อจัดจ้าง งานกฎหมาย เป็นต้น ทั้งที่สำนักงานปลัดกระทรวงสามารถอำนวยความสะดวกในการกิจดังกล่าวแทนกรมได้ แต่ในทางปฏิบัติแต่ละกรมต้องรับผิดชอบงานดังกล่าวเอง ในขณะที่กรมก็ถูกจำกัดหรือลดอัตรากำลังในส่วนงานสนับสนุน ดังเช่นสภาพปัญหาอุปสรรคในการทำงานของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กล่าวคือ

“ในเรื่องเชิงการบริหาร งานกรมจะเป็นงานโครงการไฟฟ้าพลังน้ำที่ทั่วประเทศ พอเวลาก่อสร้างหรือทำขึ้นมา จะมีเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างเยอะ งานกฎหมายเยอะ มีเรื่องงานสนับสนุนที่ต้องมาช่วยเรื่องการคลัง แต่เมื่อโดนตัดเรื่องอัตรากำลังในส่วนงานสนับสนุนไป มีนิติกรอยู่ 3 คน คิดความเยอะมาก ทำให้ทำงานไม่ทัน คดีเล็ก คดีน้อย ทั้งหมด งานก่อสร้าง งานประมูลงานคลัง ที่กระจุกตัว จำกัดเกือบ 10 คน ทั้งกรม ก็ไม่ไหว การที่ ก.พ.ร. ใหญ่กำหนดให้มี สป. เพื่อเป็นหน่วยงานสนับสนุนให้ แต่พอมาในทางปฏิบัติไม่เป็นอย่างนั้น ก.พ.ร. เกิดทิ้งขว้าง ไม่หาทางให้เกิดเป็นอย่างนั้น จะทำอย่างไรให้มีหน่วยงานกลางที่ทำงานได้จริงๆ ก็เลยเกิดปัญหาในเชิงการบริหารขึ้นมา ต้องจ่ายอม สูดกำลังทำได้แค่นี้แหละ”³⁷

● กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก

ผลที่ตามมาจากการที่ส่วนราชการระดับกรมต้องรับผิดชอบการบริหารภารกิจด้านการสนับสนุนด้วยตัวเอง แทนที่จะเป็นภารกิจที่อยู่ภายใต้บทบาทหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง ก็คือปัญหาด้านการบริหารงบประมาณของหน่วยงาน ดังเช่นกรณีของกรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก ซึ่งสะท้อนให้เห็นสภาพปัญหาในลักษณะดังกล่าวได้อย่างชัดเจน

³⁷ ตัวแทนกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 4 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

“งบประมาณที่ได้รับจัดสรรด้านสนับสนุนไม่เพียงพอ ทำให้ต้องบริหารจัดการในงบตามภารกิจหลักมาใช้ด้านบริหารงานด้านสนับสนุน”³⁸

● สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงวัฒนธรรม

แนวทางการจัดการปัญหาเชิงโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวงในกรณีต่างๆ ดังกล่าวมา อาจพิจารณาได้จากข้อเสนอแนะจากสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งเสนอประเด็นที่น่าสนใจ โดยเฉพาะการเสนอให้มีการกำหนดรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวงที่ชัดเจน เพื่อให้สำนักงานปลัดกระทรวงสามารถทำหน้าที่ด้านการสนับสนุนส่วนราชการในกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

“สำนักงาน ก.พ.ร. ควรเข้ามาดูโครงสร้างของสำนักงานปลัดกระทรวงทั้ง 17 กระทรวง ให้มีโครงสร้างที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพราะอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงจะมีหน้าที่คล้ายๆ กัน แต่ปัจจุบัน โครงสร้างของสำนักงานปลัดกระทรวงที่จัดตั้งก่อนปฏิรูปปี 2545 กับโครงสร้างของสำนักงานปลัดกระทรวงที่จัดตั้งตอนปฏิรูปปี 2545 จะไม่เหมือนกัน ซึ่งในส่วน of สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงวัฒนธรรม มีข้อเสนอแนะการจัดส่วนราชการระดับสำนัก/กอง คือ

1.1 ควรแยกกลุ่มพัฒนาบุคลากรและกลุ่มส่งเสริมเครือข่ายและประสานราชการส่วนภูมิภาคออกจากสำนักบริหารกลาง

1.2 ควรแยกกลุ่มเฝ้าระวังทางวัฒนธรรมและกลุ่มประชาสัมพันธ์ออกจากสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์

1.3 ควรตั้งหน่วยงาน อาจจะเป็นระดับกอง รองรับการสำนักงานเลขานุการ คณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ ตาม พ.ร.บ.ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 และงานสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ตาม พ.ร.บ.วัฒนธรรมแห่งชาติที่กำลังแก้ไข และจะตัดโอนงานดังกล่าวมาอยู่ที่สำนักงานปลัดกระทรวง”³⁹

³⁸ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก.

³⁹ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงวัฒนธรรม.

5.3.3 การจัดโครงสร้างการบริหารงานไม่สอดคล้องกับลักษณะภารกิจส่งผลให้เกิด ปัญหาเรื่องอัตรากำลังบุคลากรในระดับปฏิบัติ

● กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ในกรณีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พบว่า การจัดโครงสร้างในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องรองรับกับการบริหารภารกิจหน้าที่หลัก ซึ่งประกอบด้วย การส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้การบริหารภารกิจเชิงปฏิบัติการในระดับพื้นที่ประสบปัญหาเรื่องอัตรากำลัง โดยเฉพาะบุคลากรในสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัด สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกิ่งอำเภอที่ปฏิบัติหน้าที่ทั่วประเทศ

“คือกรม มีปัญหาในเรื่องอัตรากำลังมากกว่า ในขณะที่งานของเรานั้นลงไปถึงระดับอำเภอ เลย แต่ว่ากรมเรามีคนอยู่ประมาณ 3,500 คน ซึ่งพอลงไปถึงระดับอำเภอ คนที่ปฏิบัติงานเป็นท้องถิ่นอำเภอของเรา อย่างมากก็ไม่เกิน 2 คน ซึ่งในทางปฏิบัติจริงๆ มันค่อนข้างจะโหลดงานพอสมควร เป็นปัญหาแรก คือภารกิจงานกับอัตรากำลังที่ได้รับมันไม่ไปด้วยกัน”⁴⁰

● กรมควบคุมมลพิษ

ภารกิจหลักตามโครงสร้างของกรมควบคุมมลพิษคือภารกิจในเชิงวิชาการ นั่นคือการกำหนดมาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านการควบคุมมลพิษ และกำหนดมาตรการทางกฎหมาย เพื่อเสนอให้คณะกรรมการควบคุมมลพิษ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด แต่ในทางปฏิบัติ บุคลากรส่วนใหญ่ของกรมควบคุมมลพิษ ต้องรับผิดชอบภารกิจด้านการกำกับปฏิบัติตามกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายทั่วประเทศ ในขณะที่กรมมีอัตรากำลังบุคลากรเพียง 300 กว่าคน ซึ่งส่วนใหญ่ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้านสนับสนุนเทคนิควิชาการและการอบรมให้ความรู้แก่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงฝึกอบรมทางเทคนิคแก่เจ้าหน้าที่ควบคุมมลพิษในพื้นที่จังหวัด

“เรามีลักษณะโครงสร้างภายใน 3 ลักษณะ หนึ่ง กลุ่มนโยบาย สอง กลุ่มวิชาการ กลุ่มวิชาการที่ออกมาตราฐาน มาตรการต่างๆ อย่างลืมนี่เราออกเสร็จ เราไม่มีอำนาจประกาศเลย ต้องผ่าน

⁴⁰ ตัวแทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

คณะกรรมการควบคุมมลพิษหรือกรรมการใหญ่คือ กรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แล้วแต่กฎหมายกำหนด สาม กลุ่มกฎหมายและกลุ่มการบังคับใช้กฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายไม่ใช่เจ้าหน้าที่กรมที่มีอยู่ 300 คน จะดูแลทั่วประเทศ ตาม พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีที่รักษาการนี้สามารถแต่งตั้งผู้ว่าฯ นายอำเภอ เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามกฎหมายแล้วกรมควบคุมมลพิษก็ออกไปอบรมให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่อยู่ตามจังหวัดนั้นรู้เทคนิคทางวิชาการ จะเห็นว่าที่จริงเราเป็นหน่วยสนับสนุนกฎหมาย เราต้องทำงานน้อยที่สุด กรมเล็กที่สุด แต่ให้คนอื่นทำตามกฎระเบียบของเรา นั่นคือเป้าหมายของส่วนกลาง เราไม่เสียตายนี่ว่าเราไม่มีส่วนภูมิภาค”⁴¹

● กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

เนื่องจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการไม่มีหน่วยงานในภูมิภาค แต่มีหน่วยงานส่วนกลางในระดับพื้นที่ ดังนั้นภารกิจด้านปฏิบัติการในความรับผิดชอบของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จึงต้องมอบหมายให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเป็นผู้ดูแล ส่งผลให้บุคลากรในสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด มิได้มีบทบาทด้านการประสานและสนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบายยุทธศาสตร์กระทรวงในพื้นที่จังหวัดแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องรับผิดชอบงานปฏิบัติการด้วย เช่น งานตรวจสอบการยื่นขอเงินช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคม เป็นต้น

สภาพดังกล่าวอาจส่งผลให้เกิดความล้าช้าในการบริหารทรัพยากรระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวง กล่าวคือ หากกำหนดให้ภารกิจด้านการปฏิบัติการในความรับผิดชอบของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในระดับพื้นที่ อยู่ภายใต้การบริหารงานของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด แม้ว่าจะมีหน่วยงานในระดับพื้นที่อยู่ด้วยก็ตาม จะส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณสำหรับดำเนินภารกิจดังกล่าวอยู่ภายใต้การบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กล่าวคือ

“กรมพัฒนาสังคมฯ เป็นหน่วยปฏิบัติหน่วยเดียวในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แต่พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนจังหวัด ตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงเอง หรือตามอำนาจหน้าที่ของพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเอง เขาถูกตีไลน์ให้เป็นคนขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สังคมในจังหวัด แต่ปัจจุบันยังต้องมาทำงานปฏิบัติ สอบ case จ่ายเงินช่วยเหลือ อะไรนู่นวายไปหมด ซึ่งงานตรงนี้จริงๆ แล้วมันควรเป็นงานของหน่วยงานกรมพัฒนาสังคมฯ.....

⁴¹ ตัวแทนกรมควบคุมมลพิษ, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

.....ผมมองว่าตรงนี้นั้นเป็นความขัดแย้งของ ก.พ.ร. เอง ซึ่ง ก.พ.ร. เองได้ไต่สวนสำนักงานของกระทรวงในจังหวัดมาให้ป็นยุทธศาสตร์ แต่ยังเอางานปฏิบัติไปให้เขาทำ ทั้งๆ ที่กรมพัฒนาสังคมฯ พยายามชี้แจงเขาว่า เรื่องงานปฏิบัติในจังหวัดควรเป็นหน้าที่ของหน่วยงานในกรมพัฒนาสังคมฯ แต่ก็พยายามที่จะบอกว่าคุณต้องไปรวมเป็นหนึ่งเดียวในจังหวัด ถ้ารวมเป็นหนึ่งเดียวปั๊บก็จะมีปัญหาเรื่องการจัดงบประมาณทันที งบประมาณปฏิบัติต้องไปตั้งที่สำนักงานปลัดกระทรวง มันจะไขว้กันลักษณะนี้”⁴²

● กรมป่าไม้

กรมป่าไม้มีภารกิจปฏิบัติการในพื้นที่ทั่วประเทศคือ การตรวจจับการตัดไม้และการค้าไม้ รวมถึงการอนุมัติอนุญาตการตัดไม้ในพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ แต่ปัจจุบันกรมป่าไม้ถูกยุบสำนักงานป่าไม้จังหวัดและอำเภอ เหลือเพียงการเป็นหน่วยงานส่วนกลางในระดับพื้นที่ขึ้นตรงกับกรมในส่วนกลาง โดยในพื้นที่จังหวัดมีเพียงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด บุคลากรที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ไม่มีความรู้และทักษะเฉพาะด้านการตรวจไม้อย่างเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ซึ่งได้รับการศึกษาและฝึกอบรมมาโดยเฉพาะ

“หนักใจที่สุดคือ เรื่องการยุบส่วนราชการ บริหารส่วนภูมิภาคไปหมดเลย ป่าไม้อำเภอ ป่าไม้จังหวัด เชื่อว่าไม่มีประชาชนที่ไหนแบกไม้มาให้เราตรวจที่กรมป่าไม้ อันนี้เป็นเรื่องใหญ่ที่สุดที่ลำบากมาก เพราะการบริการประชาชนแทบจะหายไปหมดเลย ไปตั้งสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ซึ่งไม่ใช่เรื่องของป่าไม้ แต่เป็นภาพรวมตื้นๆ ก็หาคนที่จบเฉพาะทางกับกฎหมายเฉพาะ 5 ฉบับของป่าไม้ในพื้นที่ก็ไม่ได้ ภายใน 5 ปี กรมป่าไม้จะอนุญาตไม่เป็นไรเลย เพราะว่าจากชีวนามัยบ้าง ทรัพยากรน้ำบ้าง เพราะเราไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค”⁴³

● กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์

การจัดโครงสร้างการบริหารงานที่ไม่ลงตัวหรือสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของภารกิจ ยังสะท้อนให้เห็นได้จากสภาพปัญหาการบริหารบุคลากร โดยเฉพาะในกรณีหน่วยงานที่มีภารกิจปฏิบัติการ

⁴² ตัวแทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁴³ ตัวแทนกรมป่าไม้, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 4 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

ด้านเทคนิคขั้นสูง ซึ่งต้องอาศัยบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ ดังเช่นกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานวิชาการและหน่วยปฏิบัติการทางเทคนิคขั้นสูง กล่าวคือ ปัจจุบันกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กำลังประสบปัญหาเรื่องอัตรากำลังและการพัฒนาความก้าวหน้าทางวิชาชีพของบุคลากรสายผู้เชี่ยวชาญ เนื่องจากการบริหารบุคลากรของหน่วยงานขาดมาตรการรองรับเรื่องแรงจูงใจและความก้าวหน้าในอาชีพ แม้จะมีการแก้ปัญหาโดยอาศัยการจ้างพนักงานราชการ แต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาในระยะยาว ด้วยเหตุนี้ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ จึงเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ประสบปัญหาการไหลออกของบุคลากรสายปฏิบัติงานเชิงเทคนิคไปยังภาคเอกชนอย่างต่อเนื่อง

“กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์มีบุคลากรประมาณ 1,000 คน เท่านั้น แล้วตามกรอบจริงๆ มี ลูกจ้างประจำและพนักงานราชการ รวมจำนวน 1,233 อัตรา ซึ่งทำงานตามภารกิจที่ต้องรับผิดชอบ ไม่ไหว ต้องมีลูกจ้างชั่วคราวในเงินบำรุงอีก 1,000 กว่าอัตรา ในกรอบเรามีอัตรา 1,700 กว่าอัตรา ที่เป็นลูกจ้างชั่วคราว พอเวลาเดินมาสองคนนี่หนึ่งคนเป็นข้าราชการ หนึ่งคนเป็นลูกจ้างชั่วคราว นอกจากเรามองตัวเราเองว่า ถ้าเกิดอยู่ในระบบราชการ จะลำบากในการพัฒนาลูกจ้างชั่วคราว ในช่วง 10 ปี จากปี 50-60 บุคลากรระดับผู้เชี่ยวชาญในกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ที่มีประสบการณ์ ต้องออกจากราชการด้วยวัยเกษียณอายุ นับเป็นจำนวน 100 กว่าอัตรา ในปี 55 ประมาณ 20 กว่าอัตรา ต้องออกไป ฉะนั้นจะมีช่องว่างระหว่างนักวิทยาศาสตร์รุ่นน้องๆ กับรุ่นพี่ๆ ที่ต้องห่างกัน และก็เด็กรุ่นใหม่จะเข้ามา บางทีก็จะออกไปอยู่มหาวิทยาลัย นอกจากนั้น ลูกจ้างชั่วคราว เมื่อมีการพัฒนา มีการสอนงาน มีความเชี่ยวชาญระดับหนึ่ง ก็ไม่สามารถจะให้เงินเดือนขึ้นได้ เพราะเราให้ตามอัตราข้าราชการ บริษัทก็จะมาซื้อตัวไป รับจากกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ไป เป็นประจำ ก็เป็นข้อขัดข้องที่เราไม่สามารถแก้ปัญหาได้ว่า เราจะดึงตัวให้เขาอยู่ได้อย่างไร.....

.....ในส่วนของงบประมาณ อีกส่วนหนึ่งเป็นปัญหา แต่กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ไม่เคยได้ งบประมาณเกิน 1,000 ล้านบาท แม้แต่จะเป็นงานด้านวิจัยและพัฒนาในการประชุม Defend งบประมาณ ที่ผ่านมานี้เองก็ถูกปรับลดลง 10% เรากำลังทำเรื่องอุทธรณ์อยู่ด้วย เพราะว่า ไม่อย่างนั้น นักวิทยาศาสตร์การแพทย์ที่มีระดับปริญญาเอก 50 คน จะทำงานได้ไม่เต็มที่ กับ ไม่คุ้มค่ากับเงินเดือนที่เขาได้รับ”⁴⁴

⁴⁴ ตัวแทนกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 4 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

● กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ประสบปัญหาในลักษณะเดียวกับกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ นั่นคือการไหลออกของบุคลากรผู้เชี่ยวชาญเทคนิคเฉพาะไปสู่ภาคเอกชน เนื่องจากกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ มีภารกิจด้านการสำรวจ พัฒนา และจัดการแหล่งเชื้อเพลิงธรรมชาติ โดยเฉพาะปิโตรเลียม ซึ่งเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยบุคลากรผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคระดับสูง เช่น นักธรณีวิทยา วิศวกรปิโตรเลียม เป็นต้น แต่ในปัจจุบัน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรในสายงานดังกล่าว ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการขาดแรงจูงใจในด้านค่าตอบแทนและการพัฒนาความก้าวหน้าในสายวิชาชีพ ส่งผลทำให้บุคลากรสายปฏิบัติการออกไปอยู่ในบริษัทเอกชนจำนวนมาก

“บุคลากรของเรา เรามีความใกล้ชิดกับบริษัทน้ำมันเยอะ เราจะมีปัญหาเรื่องสมองไหลค่อนข้างมาก เพราะว่ามันๆ ที่จบมาใหม่พอทำงานดีๆ หน่อย หรือว่าเราส่งไปเรียนหนังสือกลับมา ปรากฏว่าบริษัทน้ำมันเห็นเข้าทาบทามเอาไปอยู่ เงินเดือนเทียบกันไม่ได้เลย ปัญหาหลักสำคัญเกี่ยวกับนักวิชาการคือ ปัญหาสมองไหลเยอะมาก ในภาพรวมจริงๆ ราชการทั้งระบบหลายหน่วยงานมีปัญหาสมองไหล ในการพยายามเพิ่มค่าตอบแทนเพื่อให้ทัดเทียมกับเอกชนเป็นปัญหาสำคัญในเรื่องสมองไหล”⁴⁵

● กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ นับเป็นปัญหาหลักที่พบได้ในหน่วยราชการที่มีภารกิจในเชิงเทคนิคเฉพาะ หรือภารกิจที่ต้องอาศัยบุคลากรที่มีทักษะความเชี่ยวชาญเฉพาะระดับสูง ดังเช่นกรณีกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งประสบปัญหาด้านการบริหารบุคลากรในทำนองเดียวกับกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ และกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ภาพสะท้อนปัญหาและข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหของกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ จึงชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่ส่วนราชการระดับกรมต้องมีการจัดรูปแบบการบริหารงานที่เหมาะสม เพื่อรองรับภารกิจในเชิงเทคนิคเฉพาะด้าน ซึ่งต้องอาศัยบุคลากรผู้เชี่ยวชาญระดับสูง

⁴⁵ ตัวแทนกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 4 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

“บุคลากรด้านการเจรจาการค้าระหว่างประเทศมีอัตราการลาออก โอน ย้ายสูง บุคลากรด้านการเจรจาการค้าระหว่างประเทศที่มีความรู้ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญพิเศษด้านกฎหมายระหว่างประเทศยังมีไม่เพียงพอ...

-ให้ข้าราชการกลุ่มนักเจรจาการค้าระหว่างประเทศ มีโอกาสเติบโตในสายงานและตำแหน่งของตนเอง จนถึงระดับ 10-11 เพราะเป็นงานที่มีลักษณะของการสะสมประสบการณ์

-ให้เงินค่าวิชาชีพสำหรับนักเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ตั้งแต่ระดับ 6ว ขึ้นไป เพื่อเป็นสิ่งจูงใจในการปฏิบัติงานในระยะยาว”⁴⁶

● กรมสอบสวนคดีพิเศษ

กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของสภาพปัญหาในการบริหารงาน อันเนื่องมาจากการจัดโครงสร้างที่ยังไม่ลงตัวกับลักษณะของภารกิจ กล่าวคือ ในขณะที่การสอบสวนคดีในความรับผิดชอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษเกิดขึ้นได้ทั่วประเทศ แต่การจัดโครงสร้างการบริหารงานและบุคลากรของกรมสอบสวนคดีพิเศษมีเพียงบุคลากรปฏิบัติหน้าที่ในส่วนกลาง

“หนึ่ง เราเน้นความเชี่ยวชาญเกินไป แต่ไม่ยืดหยุ่นและคลุมพื้นที่ ถามว่าคดีฮั้วประมูลเกิดทั่วประเทศ คดีฉ้อโกง คดีค้ามนุษย์ เกิดทั่วประเทศ แต่กรมตั้งอยู่ที่ส่วนกลางและมีสำนักเดียวดูแลได้อย่างมากปีหนึ่ง รับได้มากที่สุด 20 คดี แต่มีเป็น 1,000 คดี จะแก้อย่างไร พอเราวิเคราะห์โครงสร้าง ขนาดปัญหา ก็จะเห็นว่าโครงสร้างแบบนี้ไม่เหมาะ ก็ปรับกันไป เวลาเราจัดโครงสร้างต้องทำให้เห็นว่า หนึ่ง ความเชี่ยวชาญยังอยู่ สอง ความยืดหยุ่นต้องเกิด สาม คลุมพื้นที่ ต้องทำให้ได้ เพราะไม่อย่างนั้นแล้ว คนอุดรธานีก็ต้องการความยุติธรรม แต่เราให้เขาได้ไหม ถ้าให้ไม่ได้ รัฐต้องพิจารณา ซึ่งขณะนี้เรากำลังปรับโครงสร้างกันอยู่”⁴⁷

⁴⁶ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ.

⁴⁷ ตัวแทนกรมสอบสวนคดีพิเศษ, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 4 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรี๊นเชส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

● สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

ในกรณีของกระทรวงศึกษาธิการ ปัญหาการจัดโครงสร้างภายในกระทรวงไม่สอดคล้องลงตัวกับการบริหารภารกิจหลักในแต่ละด้าน สะท้อนให้เห็นได้จากกระแสการเรียกร้องให้มีการแยกตัวของหน่วยงานหลัก 5 หน่วยงานของกระทรวง เพื่อก่อมาตั้งเป็นกรม กล่าวคือ

“ครูประถมขอแยกเป็นส่วนประถมไป มัธยมก็ขอแยกเป็นของตนเองเหมือนเดิม กศน. ตอนนี้กฎหมายออกแล้ว ขอตั้งเป็นกรมของ กศน. เหมือนเดิม การศึกษานอกโรงเรียนก็ออกมาหมดแล้ว เพราะฉะนั้น ตอนนี้กระทรวงศึกษาธิการอยู่ในภาวะสับสนค่อนข้างมาก ไม่แน่ว่ากรมไหนจะฟื้นอีก พอเห็นกรมอื่นฟื้น ตอนนี้มัวอยู่กับเรื่องโครงสร้างค่อนข้างมาก ยังคิดว่า กระแสจากที่สื่อได้รับไป และสภาพการศึกษาได้ประชุมเมื่ออาทิตย์ที่แล้วมาจะให้มีการรื้อฟื้นในการปฏิรูปครั้งที่ 3 ไม่แน่ว่าจะฟื้นไกลหรือดีขึ้น แต่ก็เป็นเรื่องดีที่ต้องทบทวน”⁴⁸

ภารกิจกำหนดมาตรฐานการจัดการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงเดิมเป็นความรับผิดชอบของกรมวิชาการ แต่เมื่อยุบกรมวิชาการไป ทำให้บทบาทกำหนดมาตรฐานการจัดการศึกษากระจายไปอยู่กับหน่วยงานต่างๆ ทั้งสำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งกำกับดูแลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่การกำหนดมาตรฐานการจัดการศึกษาควรจะเป็นเอกภาพและมีความเชื่อมโยงกันระหว่างการจัดการศึกษาแต่ละช่วงชั้น

“การจัดทำมาตรฐานทางการศึกษา เช่น ทางวิชาการ หลักสูตรทั่วไป เดิมจะมีกรมวิชาการอยู่ ซึ่งจะทำหน้าที่ในเรื่องมาตรฐานทางวิชาการ การปรับหลักสูตรต่างๆ แต่พอยุบไปทั้ง 14 กรมเดิมก็สลายไป เนื่องจากการจัดการศึกษาพื้นฐานส่วนหนึ่งอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนหนึ่งอยู่ที่สำนักงานปลัดกระทรวง อีกส่วนหนึ่งอยู่ที่ท้องถิ่นที่จะจัด เพราะฉะนั้นตัวที่จะดูแลมาตรฐานกลางๆ ควรจะต้องมีหน่วยงานหนึ่ง ขณะนี้การพัฒนาหลักสูตรไม่รู้จะให้ใครเป็นเจ้าภาพตรงนี้ ซึ่งเป็นเรื่องค่อนข้างสำคัญ ในภาพกระทรวงควรมีหน่วยงานขึ้นมาทำตรงนี้จริงๆ”⁴⁹

⁴⁸ ตัวแทนสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ในโครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน.

สภาพความไม่ลงตัวในการจัดโครงสร้างของสำนักงานปลัดกระทรวง ปรากฏในลักษณะเดียวกับกรณีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดซึ่งจะกล่าวในลำดับถัดไป กล่าวคือ การจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการออกเป็น 5 แห่ง มีการบริหารงานขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการฯ ส่งผลให้สำนักงานปลัดกระทรวงฯ ไม่มีบทบาทในเชิงการสนับสนุนและบูรณาการนโยบายการทำงานในภาพรวมของกระทรวง ดังนั้น จึงควรกำหนดรูปแบบการบริหารงานที่ชัดเจน ระหว่างการบริหารงานตามสายงาน กับการบริหารงานสนับสนุนและอำนวยการ

“กฎกระทรวงก็ไปเขียนว่าสำนักงานปลัดกระทรวง มีบทบาทในเรื่องของการกำหนดยุทธศาสตร์ในเรื่องการบริหารงบประมาณ ในเรื่องการทำกบงงบประมาณและติดตามประเมินภาพของกระทรวง แต่เวลาปฏิบัติจริงๆ ก็ทำไม่ได้ เพราะหลักการเดิมให้สภาการศึกษาเป็นตัวทำด้านนโยบาย แต่จริงๆ ความถนัดของสภาการศึกษาจะทำแผนทิศทางมากกว่า คล้ายๆ กับสภาพัฒน์ แต่จะไม่ลงไปในภาพของกระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวงยังทำอยู่ เพราะฉะนั้น กลไกตรงนี้พอขับเคลื่อน 4 ปีที่แล้วมามีปัญหาอย่างมากมาย....

....ในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีอยู่กระทรวงเดียวที่อยู่ในรูปแบบที่แปลกประหลาด ในเชิงบูรณาการในพันธกิจทั้งหมดในการจัดการศึกษาในระดับต่างๆ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค มีปัญหาในเชิงบูรณาการค่อนข้างมาก การที่จะไปเชื่อมโยงกับผู้ว่าหรือกลุ่มจังหวัด ก็จะไม่มีความไปให้ข้อมูลในระดับจังหวัด ว่าการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา มัธยมศึกษา อุดมศึกษา ภาพรวมของจังหวัดเป็นอย่างไร ซึ่งจะไม่มีความตอบตรงนั้นให้ จะมีปัญหามากในระดับจังหวัด และผู้ว่าฯ เคยท้วงติงมาหลายครั้ง....

....ในระดับส่วนกลางก็เช่นกัน ตรงนี้คิดว่า น่าจะต้องมีการตัดบทบาทของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาฯ กลาง ทบทวนอีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งบทบาทของกรมเดิมในกระทรวงศึกษาธิการให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมการเปลี่ยนแปลงที่ควรจะเป็น ภายในเวลาที่สามารถทำได้”⁵⁰

● สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

ในกรณีของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา การจัดโครงสร้างที่ยังไม่ลงตัวกับภารกิจ สะท้อนให้เห็นจากความพยายามในการผลักดันการออกกฎหมายด้านการกีฬาขึ้น เพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารภารกิจด้านการกีฬาเป็นการเฉพาะ

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน.

“ส่วนของฝ่ายกีฬาเอง เราก็จะใช้ลักษณะเหมือนๆ กัน ก็คือพยายามออกกฎหมายเพื่อเป็นกฎหมายหลักของด้านกรีกีฬา ก็คือกำลังยกร่างกีฬาให้เป็น พ.ร.บ.แห่งชาติ เพราะมองว่าตัวที่จะเป็นเครื่องมือในการทำงานน่าจะเป็นกฎหมาย ซึ่งจะมีการบัญญัติใช้ เพราะกระทรวงการท่องเที่ยวฯ จะมีลักษณะเป็นงานที่ปฏิบัติเองไม่ได้ทั้งหมด มันจะเป็นการประสานงานภาคีเยอะ ก็เลยต้องออกเครื่องมือมาตรงนี้ แล้วในส่วนที่เป็นปัญหาอีกอย่างหนึ่งก็คือ บุคลากรของเราในส่วนของพื้นที่ที่เป็นจังหวัดน้อยมาก จังหวัดจะมีบุคลากรมากที่สุดก็ 5 คน แล้วก็มีลูกจ้างเข้ามาทำงาน ก็น่าจะมีข้อจำกัดในเรื่องนี้ เพราะฉะนั้นบุคลากรของเราต้องมีประสิทธิภาพสูง ก็น่าจะประสานงานกับภาคีเพื่อให้ได้งานตามตรงนี้ ก็เลยยังไม่ทราบว่ากฎหมายนี้จะเป็จุดแข็งของเรามาก แต่เราก็พยายามที่จะบัญญัติให้มันสามารถใช้ได้ในทุกระดับให้มันดี”⁵¹

● กรมทรัพยากรธรณี

ภารกิจหลักของกรมทรัพยากรธรณีคือ งานเชิงวิชาการธรณีวิทยา แต่ในทางปฏิบัติเมื่อเกิดเหตุภัยธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับธรณีวิทยา กรมต้องเข้าไปรับผิดชอบงานปฏิบัติการในพื้นที่ทั่วประเทศ ปัญหา คือ กรมทรัพยากรธรณีไม่มีหน่วยงานในภูมิภาค ในขณะที่สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานของสำนักงานปลัดกระทรวงในส่วนภูมิภาค ก็ไม่ได้บรรจุภารกิจด้านธรณีวิทยาไว้ในขอบเขตภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติที่รับผิดชอบด้วย

“แต่ปัจจุบันงานทางด้านวิชาการมีความหลากหลายโดยเฉพาะทางด้านธรณีวิทยาเอง โดยเฉพาะธรณีวิทยากาย หน่วยงานเราเองไม่มีหน่วยงานในภูมิภาค ถึงแม้ว่าทางกระทรวงทรัพยากร กรมทรัพยากรธรณีอยู่กลุ่มภารกิจเดียวกับกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติฯ ก็จะมีหน่วยงานผู้แทนของกระทรวงตั้งอยู่ในจังหวัดคือ ทสจ. และแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจเหมือนกัน แต่ภารกิจของกรมไม่ได้ถูกบรรจุไว้ในกลุ่มภารกิจทางด้านทรัพยากร เพราะเป็นงานวิชาการ ไม่ใช่เรื่องของแนวปฏิบัติ แต่เมื่อมีอะไรเปลี่ยนไปก็เกิดปัญหาว่า ส่วนกลาง พอมีปัญหาต้องวิ่งออกไป

⁵¹ ตัวแทนกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 1 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

เหนือสุด ได้สุด อัตรากำลังข้าราชการ 400 กว่าคน ลูกจ้าง 200 กว่าคน พอเปลี่ยนไปแล้ว ปัญหาเกิดขึ้นว่าจะทำอย่างไร”⁵²

● สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด มีการบริหารงานขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แต่ในทางปฏิบัติการบริหารงานบางอย่างยังต้องขึ้นกับปลัดกระทรวง เช่น การบริหารงบประมาณและบุคลากร เป็นต้น ในกรณีนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการกำหนดรูปแบบการบริหารให้ชัดเจน ระหว่างการบริหารภารกิจเฉพาะตามสายงานกับการบริหารงานสนับสนุน

“เป็นหน่วยงานเดียวของกระทรวงยุติธรรมที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี ไม่ขึ้นกับปลัดกระทรวง ในการบริหารงานของกระทรวงจะได้รับเสียงบ่นจากทางคนภายในกระทรวงว่า เป็นหน่วยงานที่แปลกมาก ขึ้นกับรัฐมนตรี แต่ภารกิจบางอย่างต้องขึ้นกับปลัดกระทรวง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการของงบประมาณหรือทรัพยากรบุคคล บางที่ต้องผ่านปลัด ทั้งๆ ที่ไม่ได้ขึ้นกับปลัด”⁵³

5.4 การบริหารภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมักนำไปสู่ปัญหาการฟ้องร้อง และในหลายกรณีหน่วยราชการเป็นฝ่ายผิด ต้องเสียค่าชดเชยเป็นจำนวนมาก

หากพิจารณาถึงประสิทธิผลในการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม โดยเฉพาะในแง่การใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติการในความรับผิดชอบของหน่วยราชการ จะพบได้ว่า การบริหารภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย มักส่งผลให้หน่วยราชการประสบกับปัญหาการถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครอง และในการตัดสินคดีในหลายกรณีเป็นผลให้หน่วยราชการต้องเสียค่าชดเชยแก่ผู้เสียหายเป็นจำนวนมาก สภาพความสับสนในการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมในลักษณะดังกล่าว สามารถพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้

⁵² ตัวแทนกรมทรัพยากรธรณี, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 4 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁵³ ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

● สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์

กระทรวงพาณิชย์มีภารกิจและการใช้อำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ได้เสียของหลายฝ่าย ส่งผลให้การบริหารงานต้องเผชิญกับความเสี่ยงและแรงกดดัน โดยเฉพาะการถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครอง เพราะการดำเนินงานบางอย่างอาจทำให้ฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์ ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเสียประโยชน์ ดังนั้น การใช้อำนาจหน้าที่และดุลยพินิจในการตัดสินใจของหน่วยงานจึงต้องมีความรอบคอบรัดกุม

“ในส่วนของกระทรวงพาณิชย์ อย่างที่พูดถึงเรื่องศาลปกครอง เรื่องคุก เรื่องตาราง ก็หวาดเสียวเหมือนกัน เพราะงานกระทรวงพาณิชย์เป็นสายล่อฟ้าเหมือนกัน แผนก็ต้องทำให้ถูก ชาวนายขายข้าวได้ดีก็ Happy ถ้าเป็นผู้บริโภคก็ต้องกินของให้ถูก ฉะนั้นทำอะไรก็ต้องฝืนธรรมชาติ จึงมีอะไรนำไปสู่ศาลเยอะ มีคณะกรรมการที่ต้องดูแลเยอะมาก ในส่วนนี้ก็เข้าใจว่าที่อาจารย์เตือนไว้ ก็พยายามอยู่เหมือนกัน ทั้งปลัด อธิบดี ก็ไปอยู่ในระดับเพลิง กล้ายางต่างๆ บางทีก็ไม่เกี่ยว”⁵⁴

● สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมักถูกฟ้องร้องในนามหน่วยงาน ในคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยเอาผิดและตัดสินโทษปรับหรือจำคุกในความผิดตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ส่วนใหญ่เป็นการฟ้องร้องของผู้ประกอบการธุรกิจที่ไม่พอใจในการวินิจฉัยของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

“ตอนนี้โดนฟ้องในเชิงหน่วยงาน ทางท่านเลขาฯ เรื่องลักษณะที่ผู้ประกอบการธุรกิจไม่พอใจการวินิจฉัย ของเรามีโทษตามกฎหมายพอเข้าคณะกรรมการใหญ่ จะมีโทษปรับ ทั้งจำคุก แต่เราก็ปรับมาตลอด 30,000 บาท 50,000 บาท บางทีปรับแล้วก็ไปทำอีก ก็ปรับอยู่นั่น จนเขาเลิกทำ แต่ยังไม่ฟ้องในเชิงของตัวประกาศ ฟ้องการวินิจฉัย”⁵⁵

⁵⁴ ตัวแทนสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ในโครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁵⁵ ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ในโครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

● กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

การใช้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการกิจของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ได้เสียของบุคคลหลายฝ่าย จึงมักตกเป็นฝ่ายถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครองในเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ออกคำสั่งและวินิจฉัยเรื่องต่างๆ ทั้งในกรณีที่กรมออกคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด รวมถึงการฟ้องร้องทั้งจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งเสียประโยชน์จากการออกคำสั่งหรือการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของกรม ดังเช่นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากเจ้าพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยและออกคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน

“เจ้าหน้าที่ของกรมจะถูกฟ้องเป็นประจำ เพราะว่าเราทำอยู่ระหว่างกลางระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง และให้บังคับตามกฎหมาย เพราะฉะนั้นเกี่ยวกับการออกคำสั่งบังคับนายจ้างต่างๆ จะถูกนายจ้างฟ้องกลับ ถ้าเราไม่แม่นยำ ทางด้านศาล แต่ในขณะเดียวกัน ตอนนี้ทางกรมได้รับหนังสือร้องเรียนทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ออกมาในลักษณะที่ว่าเจ้าหน้าที่ของเราดำเนินการไม่เป็นธรรม ถ้าฝ่ายไหนเสียเปรียบ ฟ้องทั้งรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี คนที่เห็นคือพนักงานตรวจแรงงาน คือ เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ ที่ตามกฎหมายระบุเอาไว้เลย จะมีคำสั่งบังคับให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมาย ตามที่เขาวินิจฉัย”⁵⁶

● กรมการค้าภายใน

ในกรณีกรมการค้าภายใน การใช้อำนาจหน้าที่กำกับให้ผู้ประกอบการธุรกิจดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการค้าของกรมการค้าภายใน มักประสบกับปัญหาการถูกฟ้องร้องทั้งในกรณีที่การใช้อำนาจหน้าที่ ซึ่งส่งผลให้มีผู้เสียประโยชน์ และการฟ้องร้องในข้อกล่าวหาที่ว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือทำให้ตนไม่ได้รับความเป็นธรรม

“การฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ทางปกครอง ถือเป็นความเสี่ยง โดยเฉพาะของกรมมีทั้งผู้ได้และผู้เสีย เรามองเรื่องความเป็นธรรมเป็นหลัก อย่างในกรณีบางบริษัทที่ไปบังคับ Dealer ให้ขายเฉพาะสินค้าของตนเอง ก็โดนฟ้องกลับ หรือแม้เวลาเราวิเคราะห์ต้นทุน ข้อมูลส่วนนี้เป็นข้อมูลส่วนตัว

⁵⁶ ตัวแทนกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 4 ในโครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

ถ้าเขาไม่เข้าใจก็จะขอข้อมูลคนอื่นที่เป็นคู่แข่ง ก็จะถูกฟ้อง นั่นคือ Balancing ระหว่างกลุ่มอำนาจ นอกจากความเสี่ยงที่จะโดนทำร้าย หรือเวลาไปตรวจเรื่องเครื่องชั่ง มีคนที่เสียประโยชน์จริงๆ เราเป็นหน่วยงานนโยบาย ไม่ใช่หน่วยงานปฏิบัติ อย่างกรณีการไปตรวจสต็อกข้าว มีคนเสียประโยชน์ อันตรายต่อชีวิตก็มี จะมีกลุ่มผลประโยชน์เข้ามา อันนี้เป็นความเสี่ยง”⁵⁷

● กรมที่ดิน

การฟ้องเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ในการลงนาม เช่น การไม่สามารถปฏิบัติงานเรื่องที่ดินได้ตามกำหนด ส่งผลให้มีผู้เสียประโยชน์จากกรณีดังกล่าว เมื่อมีการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย กรมที่ดินในฐานะหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบออกเอกสารราชการเกี่ยวกับที่ดินจึงมักตกเป็นผู้ถูกฟ้องร้อง

“ข้าราชการระดับล่างถูกฟ้องศาลปกครองเต็มไปหมด ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการปฏิบัติตามหน้าที่ เรื่องการทุจริตมีน้อยมาก แล้วกรมที่ดินไม่สามารถทำให้แล้วเสร็จ ออกเลยจากกรมที่ดินได้ แต่มีส่วนราชการต่างๆ ทั้งท้องถิ่น เข้ามาเกี่ยวข้อง จึงจะเซ็นลงนาม คนแรกที่ถูกฟ้องคือ กรมที่ดิน”⁵⁸

● กรมส่งเสริมการเกษตร

ในกรณีกรมส่งเสริมการเกษตร การถูกฟ้องเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตรวจจับสิ่งผิดกฎหมาย เช่น ปุ๋ยปลอม เป็นต้น ทั้งที่เจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตรไม่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว แต่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบภารกิจจากกรมวิชาการเกษตร ซึ่งไม่มีหน่วยงานในส่วนภูมิภาค จึงอาศัยบุคลากรของกรมส่งเสริมการเกษตรในพื้นที่จังหวัดปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบแทน

“เนื่องจากกรมวิชาการเกษตร ไม่มีหน่วยงานระดับภูมิภาค ไม่มีหน่วยงานจังหวัด อำเภอ เพราะฉะนั้นจึงต้องมาใช้คนของเราในพื้นที่ไปปฏิบัติงานมา แต่ความชัดเจนมันไม่มี จะจับไปตรวจปุ๋ยปลอมจริงๆ แล้วไปแจ้งความให้ตำรวจมีหมายค้นเข้าไปค้นได้ ปรากฏว่าความไม่ชัดเจน

⁵⁷ ตัวแทนกรมการค้าภายใน, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 2 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁵⁸ ตัวแทนกรมที่ดิน, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 2 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

นี่คุณมีหน้าที่ คุณไปค้นได้ ปราบกฏถูกฟ้อง ถูกฟ้องไม่ใช่มีบทบาทหน้าที่ อยู่ๆ ไปค้นเขาได้
อย่างไร และกว่าจะไปค้นเขาได้มันต้องมีการไปสืบว่ามันมีอยู่จริง ถึงจะเข้าไปค้น นะครับตรงนี้
เป็นความยาก”⁵⁹

● สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ

กรณีของสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ประสบปัญหาการถูกฟ้องร้องในกรณีการ
ตรวจจับสถานประกอบการธุรกิจ ซึ่งละเมิดข้อกำหนดของกฎหมาย สาเหตุที่การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว
ในช่วงที่ผ่านมา เป็นผลให้สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติตกเป็นผู้ถูกฟ้องร้อง เนื่องจาก
เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการใช้อำนาจหน้าที่การตรวจจับตามกฎหมาย

“สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ เรื่องของการทำงานในเรื่องของภาพยนตร์ ที่
รับโอนมาจากตำรวจ เรื่อง พ.ร.บ.ภาพยนตร์ และวิดิทัศน์ ซึ่งปัญหาที่เคยเกิดขึ้นมา แต่ว่าไม่ได้เกิด
ส่วนกลาง เกิดในส่วนภูมิภาค ในเรื่องของตีความกฎหมาย ในการออกไปตรวจสถานประกอบการ
จนถึงขั้นขึ้นศาลแล้วเราก็แพ้ เนื่องจากเราไปปรับเขา ไปปรับร้านเกมต่างๆ ในเรื่องสถานที่ อับ
เกินไป ทึบเกินไป โดยถือกฎหมายของ พ.ร.บ. เก่า คือจริงๆ แล้วเราไม่มีอำนาจ คนที่มีอำนาจ
คือตำรวจ หรือเป็นเรื่องของอาคารสถานที่ต่างๆ เวลาตีความกฎหมายของข้าราชการเรา ในการ
ออกไปตรวจสถานประกอบการ ทำให้พลาดตรงนี้ แต่มันก็เป็นบทเรียน ซึ่งเราพยายามแก้ไขและ
ศึกษา พ.ร.บ. และกับออกเกณฑ์ในการตรวจสถานประกอบการ ซึ่ง พ.ร.บ. ใหม่ออกมาแล้ว และ
เวลาออกไปตรวจสถานประกอบการต่างๆ จะไปกับตำรวจด้วย ซึ่งมีอำนาจในการจับกุม โดย
การถือกฎหมายคนละฉบับ แต่ลงพื้นที่พร้อมๆ กัน อันนี้เป็นสิ่งที่ทางทีมงานได้แก้ไข หรือว่าตรวจ
สถานประกอบการในกรุงเทพฯ ก็จะมีรูปแบบของสถานประกอบการที่หลีกเลี่ยงหรือการแก้งกัน
ก็มี ซึ่งพนักงานที่ออกไปก็จะพยายามที่จะศึกษากฎหมายทุกวัน และพอลกลับมามีปัญหาอะไรก็
จะคุยกันแล้วก็ทำรายงาน อันนี้เป็นเรื่องของกฎหมายเพราะเรารับมาจากตำรวจ”⁶⁰

⁵⁹ ตัวแทนกรมส่งเสริมการเกษตร, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 1 ใน โครงการวิจัยเรื่อง
“รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ,
4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁶⁰ ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 1 ใน
โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง
กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

● กรมควบคุมมลพิษ

ในกรณีกรมควบคุมมลพิษ ปัญหาความไม่ชัดเจนในการกำหนดบทบาทขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและการควบคุมมลพิษ ส่งผลให้กรมควบคุมมลพิษตกเป็นผู้ถูกฟ้องร้อง อันนำไปสู่การตัดสินให้ต้องจ่ายค่าชดเชยความเสียหายในกรณีมลพิษจากสารตะกั่วในเหมืองแร่ที่หมู่บ้านคลิตี้ อำเภอนาทอง ภาณุภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี

“คนในกรมบางคนจึงมีสองลักษณะ คนหนึ่งเป็นนักวิชาการ อีกคนหนึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย บทบาทคนละเรื่องในสองอันนี้ ทางวิชาการผมไม่ไปทำก็ไม่ใช่ไร แต่เจ้าพนักงานตามกฎหมาย ถ้าเห็นซึ่งๆ หน้า เราไม่ดำเนินการ ถูกฟ้องร้อง ตอนนี้กรมควบคุมมลพิษถูกฟ้อง ท่านคงจำได้ ค่าเสียหาย 8 แสนบาท คลิตี้ ในหน้าที่ที่เราเขียน เราสนับสนุนการดำเนินการฟื้นฟูมลพิษ เขาไปตีความว่าเป็นหน้าที่หลัก ทั้งๆ ที่งานนี้จริงๆ เป็นของกรมทรัพยากรธรณี ที่ให้สัมปทานเหมืองแร่ แต่เผชิญพอรกรมทรัพยากรธรณีแยกเป็นสองอัน แยกเป็นกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เลยเถิดกัน”⁶¹

● กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ

ในกรณีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ แม้ว่าจะมีภารกิจหน้าที่ในด้านการอนุมัติอนุญาต เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่การจัดโครงสร้างการบริหารงานในปัจจุบัน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติไม่มีเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งนิติกร ซึ่งมีความจำเป็นต่อการกลั่นกรองการใช้อำนาจหน้าที่อนุมัติอนุญาตตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

“ในส่วนของเชื้อเพลิงธรรมชาติ เราถือกฎหมายแต่ไม่มีนิติกร ในส่วนที่เรา มี พ.ร.บ.ดูแล แต่จากการแยกกรมมาแล้ว เราไม่มีนิติกรแม้แต่คนเดียว ผู้ที่ดำเนินการเป็นเจ้าหน้าที่ อาศัยว่าได้เคยปฏิบัติ พิจารณาอนุญาตไปตาม พ.ร.บ. เดิมมีหน่วยงานสนับสนุนจะมีอยู่หน่วยเดียว แต่พอแยกเป็น 4 ก็ต้องแบ่งเป็น 4 ส่วนได้มาบ้างขาดๆ หายๆ ไม่ครบถ้วน”⁶²

⁶¹ ตัวแทนกรมควบคุมมลพิษ, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรี๊นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁶² ตัวแทนกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 4 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรี๊นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

5.5 การใช้อำนาจหน้าที่ทางการบริหารของอธิบดีหรือผู้บริหารส่วนราชการระดับกรมเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการหลายระดับ

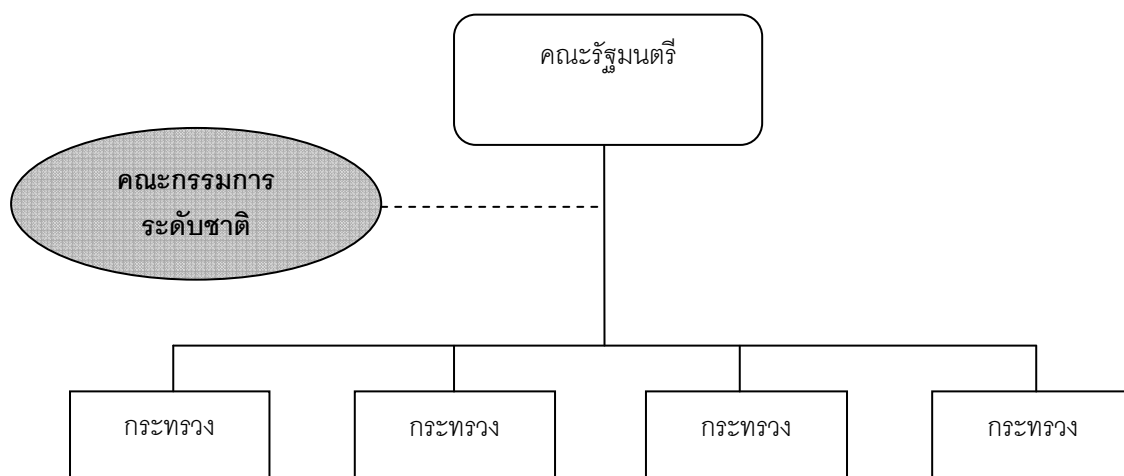
หากพิจารณากระบวนการบริหารงานในส่วนราชการระดับกรมในภาพรวม จะพบว่าในหลายกรณี การใช้อำนาจทางการบริหารของอธิบดี หรือผู้บริหารส่วนราชการระดับกรมที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น มิได้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตัดสินใจโดยลำพัง (Monocratic mode of decision) หากเป็นการใช้อำนาจการตัดสินใจร่วมในรูปองค์คณะ (Collegial mode of decision) ในหลายลักษณะ นั่นคือ นอกเหนือจากการใช้อำนาจหน้าที่ทางการบริหารตามโครงสร้างการบริหารงานภายในหน่วยราชการแล้ว การใช้อำนาจหน้าที่ของอธิบดีหรือผู้บริหารส่วนราชการระดับกรม ยังเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของคณะกรรมการรูปแบบต่างๆ ซึ่งมีทั้งลักษณะที่อธิบดีเข้าร่วมเป็นกรรมการ อธิบดีเป็นเลขานุการคณะกรรมการ และอธิบดีเป็นประธานคณะกรรมการ โดยรูปแบบคณะกรรมการดังกล่าว สามารถจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามข้อบัญญัติของกฎหมาย และคณะกรรมการตามภารกิจในอำนาจหน้าที่ของอธิบดี

5.5.1 คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่า “คณะกรรมการระดับชาติ” ส่วนใหญ่มักมีเป้าหมายเพื่อเป็นคณะทำงานขับเคลื่อนนโยบายระดับชาติที่ริเริ่มโดยรัฐบาล ซึ่งต้องอาศัยบทบาทการมีส่วนร่วมและการประสานความร่วมมือระหว่างหลายกระทรวงและส่วนราชการระดับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นๆ องค์ประกอบของคณะกรรมการเพื่อขับเคลื่อนนโยบายระดับชาติ จึงมักจะมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง ผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และตัวแทนภาคส่วนต่างๆ ที่ได้รับแต่งตั้งอีกจำนวนหนึ่ง เช่น คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาประเทศตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง คณะกรรมการนโยบายและอำนวยการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากล คณะกรรมการพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นต้น

แผนภาพที่ 5.1

แสดงโครงสร้างการบริหารงานในรูปคณะกรรมการระดับชาติตามมติคณะรัฐมนตรี



สำหรับกรณีตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการระดับชาติที่ตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งการทำงานของคณะกรรมการมีส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนภารกิจในความรับผิดชอบของส่วนราชการระดับกรมได้อย่างบรรลุประสิทธิผล คือ คณะกรรมการศูนย์อำนวยการป้องกันและควบคุมความปลอดภัยบนท้องถนน เป็นคณะกรรมการตามวาระแห่งชาติ แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี เพื่อขับเคลื่อนนโยบายและมาตรการการลดอุบัติเหตุบนท้องถนนในช่วงเทศกาลสำคัญ คณะกรรมการดังกล่าวมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานนโยบายด้านการป้องกันและลดอุบัติเหตุบนท้องถนน ซึ่งเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน การร่วมกันกำหนดนโยบายและมาตรการ รวมถึงการประสานการทำงานในระดับพื้นที่ร่วมกันระหว่างหลายหน่วยงาน คณะกรรมการดังกล่าวจึงมีบทบาทสำคัญในการช่วยขับเคลื่อนภารกิจในความรับผิดชอบของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

“ในเรื่องคณะกรรมการเห็นว่า เป็นสิ่งที่จำเป็น อย่างเรื่องการป้องกันภัยพิบัติหรือเรื่องความปลอดภัยบนท้องถนน จะเห็นว่าในช่วงที่มีสงกรานต์หรือช่วงเทศกาลต่างๆ จะมีการรายงานผู้บาดเจ็บหรือมีการรายงานตัวเลขอุบัติเหตุต่างๆ ในส่วนของคณะกรรมการ ถ้าย้อนหลังจะไม่เห็นตัวเลขในลักษณะนี้ จะไม่มีลักษณะการทำงานเชิงบูรณาการ เพราะฉะนั้นการทำงานในรูปแบบ

คณะกรรมการเป็นสิ่งจำเป็นในลักษณะภาพใหญ่ในการบูรณาการ เช่น ในเรื่องกระทรวงคมนาคม กระทรวงสาธารณสุข จะมีข้อมูลในสิ่งที่สามารถทำงานในเชิงระดับนโยบายร่วมกันได้....⁶³

....คณะกรรมการศูนย์อำนวยการป้องกันและควบคุมภัยบนท้องถนน และคณะกรรมการศูนย์ความปลอดภัยบนถนน ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะมามีบทบาทในเรื่องการป้องกัน การลดอุบัติเหตุ ในช่วงเทศกาลต่างๆ มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน”⁶⁴

5.5.2 คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามข้อบัญญัติของกฎหมาย

สำหรับคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามข้อบัญญัติของกฎหมาย มีทั้งที่เป็นคณะกรรมการระหว่างกระทรวง และคณะกรรมการระหว่างส่วนราชการระดับกรม องค์ประกอบของคณะกรรมการมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน กฎหมายหลายฉบับได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ บางฉบับกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เป็นผู้ถือครองกฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นประธาน โดยมีปลัดกระทรวงหรืออธิบดีกรมที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ โดยตรง เป็นเลขานุการ ส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการมักประกอบด้วย อธิบดี และหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ตามที่กฎหมายระบุไว้ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการในรูปแบบนี้ จึงเป็นเหมือนคณะทำงานร่วมระหว่างส่วนราชการ โดยมีกฎหมายระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่ และรูปแบบการทำงานของคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจน

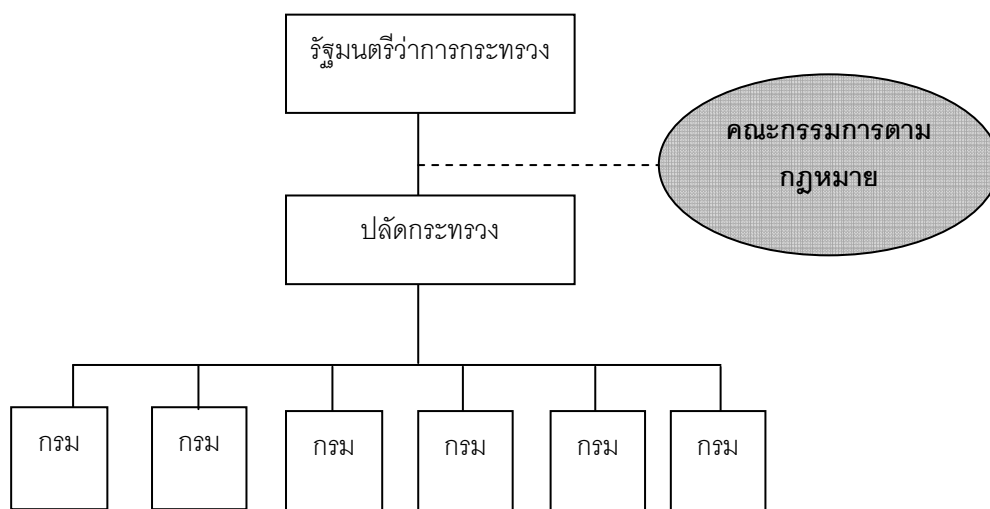
ตัวอย่างคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามข้อบัญญัติของกฎหมาย ได้แก่ คณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามความในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ พ.ศ. 2551 โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ นับตั้งแต่การแต่งตั้งนายทะเบียน พนักงานเจ้าหน้าที่ ไปจนถึงการออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการนั้น มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมเป็นรองประธานคนที่หนึ่ง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นรองประธานคนที่สอง มีปลัดกระทรวงวัฒนธรรมเป็นเลขานุการ กรรมการประกอบด้วย ปลัดกระทรวง ผู้แทนกระทรวง และผู้ทรงคุณวุฒิตามที่กฎหมายระบุไว้ เป็นต้น

⁶³ ตัวแทนกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, การสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ในโครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรี๊นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน.

แผนภาพที่ 5.2

แสดงโครงสร้างการบริหารงานในรูปคณะกรรมการตามกฎหมายในระดับกระทรวง



ข้อมูลจากการวิจัยพบว่า การทำงานของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายหลายชุด มีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนภารกิจในความรับผิดชอบของส่วนราชการระดับกรม ทั้งในกรณีคณะกรรมการระหว่างกระทรวง และคณะกรรมการระหว่างส่วนราชการระดับกรม ดังกรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้

● คณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางบก และคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง

คณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางบก และคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 โดยคณะกรรมการทั้งสองชุดมีอธิบดีกรมการขนส่งทางบกเป็นเลขานุการ คณะกรรมการดังกล่าวมีส่วนสำคัญต่อการบริหารงานของกรมการขนส่งทางบก โดยเป็นช่องทางนำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อผลักดันนโยบาย และกำหนดมาตรการต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับการปฏิบัติการของกรมการขนส่งทางบก

“ในส่วนของอำนาจ ท่านอธิบดีของกรมการขนส่งทางบก ท่านมีอำนาจเต็ม คณะกรรมการที่ได้เขียนมาเป็นคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางบก และคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ในส่วนกรมการขนส่งทางบก เรามีบทบาทเป็นทั้งกรรมการและเลขานุการ ดังนั้นในส่วนเลขานุการ เรามีหน้าที่นำเสนออยู่แล้ว ข้อมูลก็เป็นข้อมูลจากทางกรมนำเสนอคณะกรรมการ กรมออกเป็นนโยบายออกมา....

....กรมการขนส่งทางบก เรามีทั้งอำนาจควบคุมและกำกับดูแลด้วย คือ เมื่อคณะกรรมการได้ออกนโยบายมาให้ กรมการขนส่งทางบกก็จะมีเจ้าหน้าที่ทั้งเป็นผู้ปฏิบัติและออกไปตรวจจับนำส่งตำรวจได้ อันนี้ของเรามีอำนาจเต็มตรงนี้”⁶⁵

● คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง และมีตัวแทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ อีกทั้งยังมีผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 5 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการ โดยมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นเลขานุการ

คณะกรรมการดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ โดยเฉพาะการจัดการป้องกันและบรรเทาเหตุพิบัติภัยขนาดใหญ่ ซึ่งจำเป็นต้องมีองค์กรเจ้าภาพหลักในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องจึงจะสามารถดำเนินการมาตรการป้องกันและบรรเทาความเสียหายขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

“คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ อย่างกรณีดินถล่ม สึนามิ ถ้าหากคิดว่าไม่มีคณะกรรมการแบบนี้ หลายเรื่องเหล่านี้ จะมีหน่วยงานไหนรับผิดชอบ ก็จะไม่เห็น ใน

⁶⁵ ตัวแทนกรมการขนส่งทางบก, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรี๊นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

เมื่อมีคณะกรรมการเหล่านี้จะสามารถดำเนินการได้ ผลสุดท้าย ประชาชนสามารถจะได้รับการจากภาครัฐ”⁶⁶

● คณะกรรมการสุขภาพจิตแห่งชาติ

คณะกรรมการสุขภาพจิตแห่งชาติ ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551 คณะกรรมการสุขภาพจิตแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นรองประธาน มีอธิบดีกรมสุขภาพจิตเป็นกรรมการและเลขาธิการ ข้าราชการของกรมสุขภาพจิตซึ่งอธิบดีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 2 คน เป็นผู้ช่วยเลขาธิการ คณะกรรมการที่เลื้อประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

หนึ่ง ข้าราชการประจำ ได้แก่ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สอง ผู้แทนองค์กรภาคเอกชนที่เป็นนิติบุคคล (มูลนิธิ สมาคม) และมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองดูแลบุคคลที่มีความผิดปกติทางจิต ซึ่งเลือกกันเอง จำนวน 4 คน

สาม ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในสาขาการแพทย์จิตเวช จิตวิทยาคลินิก สังคมสงเคราะห์ทางการแพทย์ การพยาบาลสุขภาพจิตและจิตเวช กิจกรรมบำบัดและกฎหมาย สาขาละ 1 คน

คณะกรรมการสุขภาพจิตแห่งชาติ มีบทบาทสำคัญต่อการผลักดันมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิในการบำบัดรักษาและเข้าถึงบริการสุขภาพจิตของผู้ป่วย ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาและมีคำสั่งบังคับรักษากรณีที่มีความผิดปกติทางจิตมีภาวะอันตรายหรือมีความจำเป็นต้องได้รับการบำบัดรักษา ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในรูปแบบพหุภาคี เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับผู้ป่วยสุขภาพจิตเป็นไปอย่างถูกต้องรัดกุมและตั้งอยู่บนหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่หน่วยราชการในปัจจุบันต้องคำนึงถึงในการใช้อำนาจหน้าที่ของตนเอง

“เดิมกรมสุขภาพจิต รักษาให้กับคนเป็นบ้า แต่ตอนนี้ต้องเริ่มป้องกันให้คนไม่บ้า คือ ส่งเสริมสุขภาพจิตเป็นหลักด้วย และตรงนี้พยายามไม่ให้คนเป็นโรคจิต ซึ่งมาพร้อมกับความเจริญทางวัตถุ ยิ่งเจริญมาก คนมีปัญหาสุขภาพจิตก็มาก และที่ผ่านมา คนบ้า ที่ไซ้ซัดไซเซอูริมถนน มา

⁶⁶ ตัวแทนกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, การสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ในโครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

จับเข้าโรงพยาบาลไม่ได้ ผิด เรียกว่าละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะฉะนั้นถ้าเกิดเขาไม่ไปทำอันตรายหรือทำร้ายใคร เราจับไม่ได้ ต้องให้ถือว่า ถ้าเขาคิดว่าจะเป็นภัย หรือทำร้ายกับคนแล้วถึงจะจับได้ อย่างกรณีจิตรดา รู้ว่าเขาไม่สบาย แต่ว่าไม่สามารถจะไปจับได้ หรือแม้กระทั่ง คุณหมอเฒ่า ก็มีโอกาสฟ้องร้อง ถ้าเขาเข้าโรงพยาบาลโดยที่ญาติไม่ยอม ก็ถูกฟ้องได้เช่นเดียวกัน.....

.....เพราะมีเรื่องบังคับตรวจ คดี จะเกี่ยวข้องกับหลายองค์กร และตอนนี้กรมสุขภาพจิตจะไปเกี่ยวข้องกับทุกกระทรวง อย่างกรณีเด็กติดเกมก็ต้องไปเกี่ยวกับกระทรวงศึกษาฯ พม. เกี่ยวกับเรื่องสุขภาพจิตทั้งนั้น”⁶⁷

● คณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทย

คณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทย แต่งตั้งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการฮัจย์ พ.ศ. 2524 มีอธิบดีกรมการศาสนาเป็นประธาน และมีองค์ประกอบกรรมการจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายส่วน จุดเด่นของคณะกรรมการดังกล่าวคือ แม้จะเป็นคณะกรรมการระดับกรม แต่มีบทบาทในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจการระหว่างประเทศ อีกทั้งยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการอนุมัติงบประมาณ จากกองทุนประกอบพิธีฮัจย์ มีอำนาจอนุมัติอนุญาต มีอำนาจออกคำสั่งเอาผิดผู้ที่ละเมิดกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

“การที่เรามีคณะกรรมการส่งเสริมกิจการ ฮัจย์ก็คือเราเป็นตัวแทนของประเทศไทยในการเจรจาเรื่องของโควตาผู้ที่เดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ และการเข้าบ้านด้วย การมีคณะกรรมการชุดนี้ก็ทำให้เราเป็นตัวแทนของชาติได้โดยสมบูรณ์ โดยมีอธิบดีกรมการศาสนาเป็นประธาน นอกจากนี้คณะกรรมการชุดนี้ยังมีอำนาจในกรณีที่ผู้ประกอบการเป็นนักธุรกิจ ที่ผิดสัญญา กับเรา คือเอาผู้ที่ประกอบพิธีฮัจย์ไปปล่อยเกาะที่โน่นและมีสิทธิจะตัดเขาออกไม่ให้เขาทำธุรกิจชนิดนี้อีกต่อไป แต่ว่าอาศัยอำนาจข้าราชการชุดนี้ จริงแล้วเราก็ให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย Stakeholder ก็เป็นกรรมการอยู่ด้วย เพราะฉะนั้นการตัดสินใจอะไรเขาก็จะรับฟัง เพราะเรามีตัวแทน Stakeholder ที่เกี่ยวข้องอยู่ในคณะกรรมการชุดนี้อยู่แล้ว คือว่าคณะกรรมการชุดนี้มีประโยชน์”⁶⁸

⁶⁷ ตัวแทนกรมสุขภาพจิต, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁶⁸ ตัวแทนกรมการศาสนา, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 1 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

5.5.3 คณะกรรมการตามภารกิจในอำนาจหน้าที่ของอธิบดี

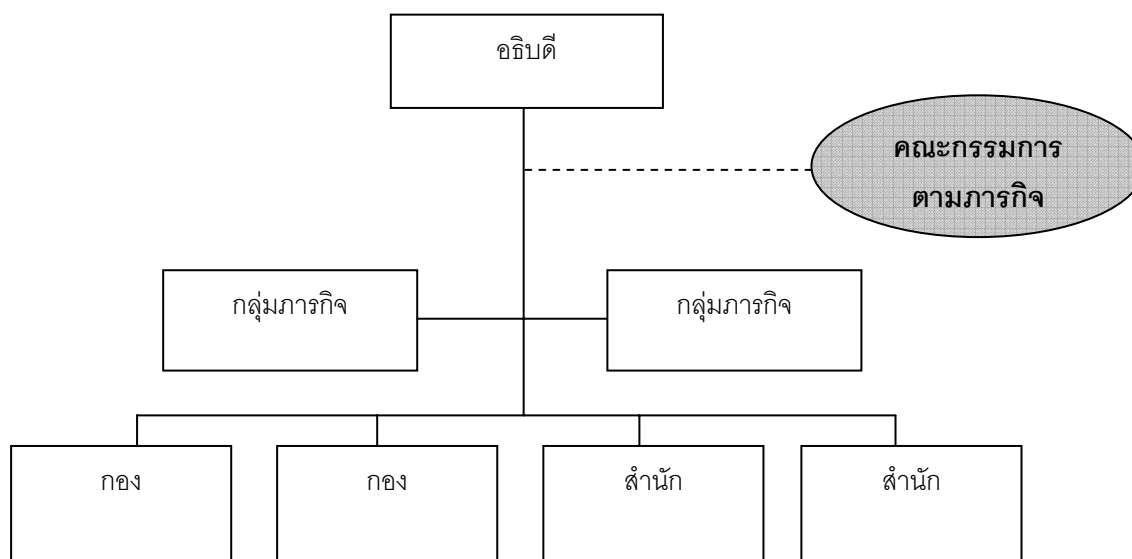
คณะกรรมการตามภารกิจในอำนาจหน้าที่ของอธิบดี เป็นการจัดระบบบริหารงานภายในกรม ในรูปของคณะกรรมการตามภารกิจ เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยเหลือการทำงานของอธิบดี ดังนั้น คณะกรรมการในลักษณะนี้ จึงมีบทบาทหน้าที่และลักษณะการทำงานที่แตกต่างหลากหลายกันไปในแต่ละกรม อีกทั้งองค์ประกอบคณะกรรมการก็มีความยืดหยุ่นผันแปรไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละภารกิจ ซึ่งต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของตัวแทนหน่วยงานและกลุ่มคนที่แตกต่างกันไป ในหลายกรณีพบว่า การจัดรูปแบบคณะกรรมการตามภารกิจที่สามารถช่วยอธิบดีให้ขับเคลื่อนภารกิจจนบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้นั้น มักเป็นผลที่เกิดขึ้นจากความริเริ่มและทดลองแสวงหารูปแบบการบริหารที่เหมาะสมกับภารกิจของผู้บริหารส่วนราชการเอง ในลักษณะการสร้างกระบวนการบริหารงานรูปแบบอื่นที่ได้จำกัดอยู่เพียงการควบคุมและสั่งการตามสายการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง

การตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลืองานด้านการบริหารของอธิบดี ส่วนใหญ่จึงเป็นรูปแบบการบริหารงานที่จัดขึ้นเป็นการภายใน โดยมีเป้าหมายเพื่อขับเคลื่อนการบริหารภารกิจให้บรรลุผลสัมฤทธิ์สูงสุด ภายใต้เงื่อนไขของการจัดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานที่เป็นทางการซึ่งมีอยู่แต่เดิม ด้วยเหตุนี้กลไกการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ จึงไม่ปรากฏให้เห็นในโครงสร้างการบริหารงานอย่างเป็นทางการของหน่วยงาน ในหลายกรณีมีเพียงผู้บริหารและบุคลากรบางระดับเท่านั้นที่รับรู้ว่ามีกรรมการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำงานเป็นการภายใน ในขณะที่อีกหลายคนแทบไม่รับรู้ หรือแม้จะรับรู้ก็ไม่อาจจะระบุได้อย่างชัดเจนว่าภายในหน่วยงานของตนมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทั้งหมดจำนวนเท่าใด เพราะหลายคณะตั้งขึ้นแล้วยุบไปเมื่อหมดภารกิจ และส่วนหนึ่งเป็นเพราะไม่มีการจัดระบบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเป็นการภายในอย่างเป็นระบบ

ข้อมูลจากการศึกษาในที่นี้พบว่า กรณีตัวอย่างของการทำงานในรูปคณะกรรมการที่มีผลสัมฤทธิ์โดดเด่น ส่วนใหญ่เป็นผลจากการริเริ่มสร้างระบบบริหารงานในแนวราบ นอกเหนือจากโครงสร้างการบริหารงานตามลำดับชั้นที่เป็นอยู่ การริเริ่มในลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการปรับตัวภายในองค์กร โดยการสร้างรูปแบบการบริหารงานที่เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของภารกิจ ในขณะเดียวกันก็สามารถยืดหยุ่นต่อสภาวะการณ์แวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา รวมถึงการตอบสนองต่อแรงกดดันจากภาคประชาสังคมที่มีผลต่อการบริหารงานในภาครัฐได้เป็นอย่างดี

แผนภาพที่ 5.3

แสดงโครงสร้างการบริหารงานในรูปคณะกรรมการตามภารกิจในระดับกรม



● คณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษและลดวันต้องโทษ

ตัวอย่างหนึ่งของการบริหารงานในรูปคณะกรรมการที่มีผลสัมฤทธิ์โดดเด่น ได้แก่ คณะกรรมการกลั่นกรองพิจารณาพักการลงโทษและลดวันต้องโทษ⁶⁹ ซึ่งตั้งขึ้นโดยอธิบดีกรมราชทัณฑ์ มีเป้าหมายเพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารกระบวนการยุติธรรม เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยนโยบายริเริ่มของกรม มีหน้าที่พิจารณากลั่นกรองเรื่องพักการลงโทษ และลดวันต้องโทษจำคุกของผู้ต้องขังที่มีความประพฤติดี ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2476 ซึ่งกำหนดให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่แต่เพียงผู้เดียว ในการพิจารณาวินิจฉัยพักการลงโทษแก่ผู้ต้องขังที่มีความประพฤติดีตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เช่น มีความก้าวหน้าในการศึกษาและการฝึกอาชีพ มีการบำเพ็ญประโยชน์ เป็นต้น โดยอนุมัติให้ผู้ต้องขังออกไปอยู่นอกเรือนจำเพื่อคุมประพฤติก่อนครบกำหนดโทษ

ในอีกกรณีหนึ่งคือการพิจารณาลดวันต้องโทษแก่ผู้ต้องขังที่มีชั้น โดยผู้ต้องหาชั้นดีจะได้รับการลดวันต้องโทษเดือนละ 3 วัน หากเป็นผู้ต้องหาชั้นดีมากจะได้รับการลดวันต้องโทษเดือนละ 4 วัน ส่วนผู้ต้องหาชั้นเยี่ยมจะได้รับการลดวันต้องโทษเดือนละ 5 วัน ในแต่ละเดือนที่ผ่านมาจำนวนวันลดการต้องโทษจะถูกเก็บสะสมเพิ่มขึ้นไปเรื่อยๆ หากผู้ต้องขังเหลือเวลาที่ต้องโทษเท่ากับจำนวนวันที่สะสมไว้ก็จะได้รับการปล่อยตัวก่อนกำหนด เช่น กรณีที่จะครบกำหนดวันพ้นโทษในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2552 แต่ปรากฏว่าผู้ต้องขัง

⁶⁹ ข้อมูลจากตัวแทนกรมราชทัณฑ์, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

มีวันลดวันต้องโทษสะสมรวม 100 วัน ดังนั้นผู้ต้องขังคนดังกล่าวจะได้รับการปล่อยตัวให้พ้นโทษก่อนครบกำหนดในสิงหาคม พ.ศ. 2552 เป็นเวลา 100 วัน เป็นต้น

คณะกรรมการกลั่นกรองพิจารณาพักการลงโทษและลดวันต้องโทษดังกล่าว นับเป็นกรณีตัวอย่างของการจัดรูปแบบการบริหารงานภายในที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของภารกิจ ซึ่งมีส่วนช่วยให้การใช้อำนาจหน้าที่และดุลยพินิจการตัดสินใจของอธิบดีเป็นไปอย่างรอบคอบ รัดกุม มีความโปร่งใส และชอบธรรมมากขึ้นกว่าในอดีต เนื่องจากแต่เดิมการพิจารณาอนุมัติพักการลงโทษ และการลดวันต้องโทษเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยอธิบดีโดยลำพัง จึงมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจจากบุคคลภายนอกหรือแม้แต่ในหมู่ผู้ต้องขัง เกี่ยวกับความสุจริตโปร่งใสในการใช้อำนาจหน้าที่ของอธิบดีเพื่อวินิจฉัยอนุมัติให้ผู้ต้องขังคนหนึ่งคนใดได้รับการพักการลงโทษหรือลดวันต้องโทษ โดยเฉพาะข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจ่ายสินบนเพื่อแลกกับการอนุมัติพักการลงโทษหรือลดวันต้องโทษ

ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาดังกล่าว กรมราชทัณฑ์จึงริเริ่มนำรูปแบบการใช้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยร่วมกันขององค์คณะมาใช้ในการกลั่นกรองการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของอธิบดี โดยตั้งคณะกรรมการพักการลงโทษและลดวันต้องโทษขึ้น ประกอบด้วย ตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคุณสมบัติและเงื่อนไขของการอนุมัติพักการลงโทษและลดวันต้องโทษแก่ผู้ต้องขังในแต่ละราย ได้แก่ ตัวแทนหน่วยงานในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตัวแทนเจ้าหน้าที่ตำรวจ ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และตัวแทนแพทย์ เป็นต้น

สิ่งที่น่าสนใจก็คือ แม้ว่าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นการแต่งตั้งโดยอำนาจหน้าที่ในทางการบริหารของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ แต่อธิบดีกรมราชทัณฑ์ซึ่งเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง กลับไม่มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายแต่อย่างใด เพราะอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยพิจารณาอนุมัติเรื่องได้ถูกมอบหมายให้เป็นการใช้ดุลยพินิจร่วมกันของคณะกรรมการ โดยก่อนจะมีการอนุมัติพักการลงโทษและลดวันต้องโทษในแต่ละกรณีนั้น คณะกรรมการจะต้องมีกระบวนการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบและรัดกุม นับตั้งแต่การตรวจสอบทะเบียนประวัติอาชญากรรม การตรวจสอบข้อมูลยาเสพติด ข้อมูลทางการแพทย์ของผู้ต้องขัง การพัฒนาศักยภาพและเตรียมความพร้อมก่อนออกสู่สังคม รวมไปถึงการสืบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับครอบครัวและโอกาสเสี่ยงที่จะกลับไปกระทำความผิดซ้ำ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป กระบวนการทำงานของคณะกรรมการดังกล่าว มีส่วนช่วยให้การใช้อำนาจหน้าที่ในความรับผิดชอบของอธิบดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรัดกุมยิ่งขึ้นกว่าในอดีตเป็นอย่างมาก เพราะหากอธิบดียังคงเป็นผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยอนุมัติทุกเรื่องแต่เพียงผู้เดียว นอกจากจะสุ่มเสี่ยงต่อปัญหาการทุจริตและติดสินบนเจ้าหน้าที่เรือนจำแล้ว การอนุมัติปล่อยตัวผู้ต้องขังโดยมิได้มีระบบการตรวจสอบประวัติและติดตามความประพฤติอย่างเป็นระบบและรัดกุม ยังอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมได้

โดยเฉพาะกรณีผู้ต้องขังที่มีโอกาสเสี่ยงสูงที่จะกลับสู่วงจรการกระทำความผิดซ้ำภายหลังได้รับการอนุมัติให้ออกจากเรือนจำ

● คณะกรรมการด้านกฎหมายของกรมที่ดิน

คณะกรรมการด้านกฎหมายของกรมที่ดิน เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นโดยอธิบดี ทำหน้าที่เป็นคณะทำงานพิจารณากลับกรองประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน เนื่องจากภารกิจหน้าที่ของกรมที่ดินมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับ การตั้งคณะกรรมการกลับกรองประเด็นทางกฎหมายจึงนับว่ามีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างความถูกต้องและรัดกุมในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานและการใช้ดุลยพินิจของผู้บริหารหน่วยราชการ

“เป็นคณะกรรมการที่ไม่มีข้อกฎหมายระบุไว้ แต่เป็นเรื่องคณะกรรมการที่ต้องมี คือ คณะกรรมการเรื่องกฎหมาย กรมที่ดินเป็นกรมที่พยายามดำเนินการตามกฎหมาย น้อยที่สุด คือ 5 ฉบับตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ที่ให้กรมที่ดินดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายจัดสรรกฎหมายอาคารชุด กฎหมายที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์ และกฎหมายเอกชน กฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายหลักที่ให้กรมที่ดินดำเนินการ ต้องใช้กฎหมายอื่นๆ มาประกอบอีกเยอะ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยครอบครัวหรือนิติกรรมต่างๆ ถูกยกมาใช้เกือบทั้งหมด เพราะฉะนั้นในปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งหมด เมื่อนำกฎหมายไปปฏิบัติ หรือข้อโต้แย้ง หรือในส่วนที่สะท้อนกลับมา ว่าการดำเนินการชอบไม่ชอบ ไม่ลิดรอนสิทธิเรื่องอะไรบ้างของภาคประชาชนในส่วนไหนบ้าง สิ่งนี้จะต้องนำมาพิจารณาของคณะกรรมการกฎหมายกรม ซึ่งอธิบดีเป็นผู้ตั้งเพื่อกลับกรองในส่วนของกฎหมายต่างๆ ที่นำไปสู่การปฏิบัติ”⁷⁰

● คณะกรรมการติดตามความก้าวหน้าด้านระเบียบกฎหมายของประเทศคู่ค้า

คณะกรรมการติดตามความก้าวหน้าและระเบียบกฎหมายของประเทศคู่ค้า เป็นคณะกรรมการภายในกรมวิทยาศาสตร์บริการ แต่งตั้งขึ้นโดยอธิบดี เพื่อทำหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ และติดตามความก้าวหน้าในการกำหนดกฎระเบียบในเชิงเทคนิค ซึ่งเป็นมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี การตั้งคณะกรรมการดังกล่าว นอกจากจะมีส่วนสำคัญต่อการบริหารงานในเชิงรุกของกรมวิทยาศาสตร์บริการแล้ว

⁷⁰ ตัวแทนกรมที่ดิน, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 2 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

ผลสัมฤทธิ์ในการทำงานของคณะกรรมการดังกล่าว ยังเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการกำกับควบคุมมาตรฐานและพัฒนาคุณภาพการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกของประเทศอีกทางหนึ่งด้วย

“สมมติเราส่งสินค้าไปต่างประเทศ จะมีกฎระเบียบของประเทศคู่ค้า จะมีคณะกรรมการที่จะติดตามความก้าวหน้าของกฎระเบียบของประเทศคู่ค้าที่เขาตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นเกณฑ์ เพราะว่าตอนนี้เราเปิดเขตการค้าเสรีกันแล้ว เพราะฉะนั้นเวลาเขาจะกีดกัน เขาจะกีดกันทางด้านวิชาการ อย่างเช่น กำหนดว่าอะไรที่จะต้องไปขายที่นี่ จะต้องมีการตัวนี้ เท่านั้นๆ อย่างที่เคยเจอว่า เจอกุ้งประเภทนี้ ที่ถูกส่งกลับมา ไปเจอสารตัวหนึ่ง เพราะฉะนั้นเราจะต้องติดตามความก้าวหน้าอย่างนี้ของประเทศคู่ค้าเข้า ต้องการที่จะตั้งกฎเกณฑ์อะไรขึ้นมา ก็จะมีคณะกรรมการตรงนี้เข้ามาด้วย”⁷¹

5.5.4 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของคณะกรรมการส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนภารกิจในความรับผิดชอบของกรม

การจัดตั้งคณะกรรมการในรูปแบบต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น แม้จะมีเป้าหมายเพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนภารกิจของส่วนราชการทั้งในระดับกระทรวงและระดับกรม แต่ในข้อเท็จจริงจะพบว่า มีเพียงคณะกรรมการจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่มีการประชุมอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ และทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่คณะกรรมการอีกจำนวนไม่น้อย แม้จะมีการแต่งตั้งขึ้นเป็นทางการ แต่กลับไม่มีบทบาทที่ชัดเจนในการผลักดันภารกิจให้ปรากฏผลอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ อาจเป็นผลจากปัญหาและอุปสรรคเฉพาะที่แตกต่างกันไป ดังเช่นประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

● คณะกรรมการไม่มีการประชุมอย่างต่อเนื่อง

อุปสรรคสำคัญในการทำงานของคณะกรรมการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนภารกิจของส่วนราชการระดับกรมที่เกี่ยวข้องก็คือ คณะกรรมการไม่มีการประชุมอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการศูนย์ประสานงานความปลอดภัยด้านอาหาร ไม่มีการประชุมคณะกรรมการมาเป็นเวลากว่า 2 ปี

“คณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี กับแต่งตั้งโดยกระทรวง ซึ่งบางคณะแต่งตั้งแล้ว ไม่มีการประชุมอย่างต่อเนื่อง บางที่ 2 ปี ยังไม่ได้ประชุมเลย เกิดเหตุการณ์เฉพาะหน้า เหตุฉุกเฉิน

⁷¹ ตัวแทนกรมวิทยาศาสตร์บริการ, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 2 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

ถึงได้มีการประชุม มองว่า การทำงานของคณะกรรมการ ทำอย่างไรก็ได้ให้มีการประชุมอย่างต่อเนื่อง เพราะฉะนั้นถ้าไม่มีเรื่องอะไรก็ให้มีการประชุม.....

.....อย่างบอร์ดแรกนี้ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน จะเป็นเกี่ยวกับศูนย์ประสานงานความปลอดภัยด้านอาหาร อันนี้เป็นของกระทรวงเกษตรฯ ก็จะมีสำนักมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติเป็นเลขานุการ โดยตัวคณะกรรมการจะมาจากหลายๆ กระทรวง เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรฯ อันนี้พอหลังจากที่รัฐบาลแถลงนโยบายไปเมื่อปี 2547 มีการตั้งศูนย์ประสานงานฯ เรียบร้อย พอหลังจากนั้นปีสองปีนี้ไม่มีการประชุมเลย”⁷²

● ความซ้ำซ้อนในการเป็นกรรมการของผู้บริหารส่วนราชการ

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของปัญหาไม่มีการประชุมอย่างต่อเนื่องของคณะกรรมการ ก็คือ การที่กรรมการไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ทุกครั้ง จึงส่งผลให้การทำงานของคณะกรรมการหลายชุดไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในกรณีของอธิบดีที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ แม้จะมอบหมายให้ตัวแทนเข้าร่วมประชุม แต่ตัวแทนก็ไม่สามารถใช้อำนาจตัดสินใจแทนอธิบดีได้ หรือหากเป็นตัวแทนที่ใช้อำนาจตัดสินใจแทนอธิบดีได้ก็ต้องเป็นข้าราชการระดับ 9 ขึ้นไป

“ในเรื่องคณะกรรมการ ท่านอธิบดีจะอยู่ในคณะกรรมการเยอะมาก และหลายๆ คณะกรรมการ ตัวแทนก็ไม่รับ ผู้แทนมาไม่มีอำนาจตัดสินใจ แม้ว่าจะมอบให้ตัดสินใจ แต่ก็มีคนแย้งว่า ถ้าต่ำกว่าระดับ 9 ไม่ต้องมาเลย ระดับผู้เชี่ยวชาญก็ไม่รับด้วย บางผู้เชี่ยวชาญก็จะถือมาก ส่วนถ้าตำแหน่งอธิบดีก็ต้องอธิบดีมา หรือได้รับมอบหมายอย่างน้อยต้องระดับ 9 ขึ้นไป ก็มีอยู่ 3-4 คนเท่านั้น เป็นไปไม่ได้ที่จะไปทุกคณะ และทุกๆ คณะกรรมการจะต้องให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องไปคงมีปัญหาเหมือนกัน อธิบดีคงไปรวมทุกคณะไม่ไหว”⁷³

⁷² ตัวแทนกรมประมง, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนซ์ส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁷³ ตัวแทนกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 4 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนซ์ส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

กรณีตัวอย่างที่ชัดเจนของปัญหาความซ้ำซ้อนในการได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการของผู้บริหารส่วนราชการก็คือ กรณี อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ และอนุกรรมการด้านประชาสัมพันธ์ของคณะกรรมการในระดับต่างๆ จำนวนมากกว่า 200 คณะ ส่วนหนึ่งเป็นพระหน่วยราชการอื่นๆ ต้องการประสานงานการใช้สื่อของกรมประชาสัมพันธ์ในการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของตนเองโดยผ่านอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์

“อธิบดีได้เปรยว่า ปีหนึ่งเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเกือบ 200 คณะ เราจะจำแนกรูปแบบคณะกรรมการในการเข้าร่วม น่าจะพอมองได้ว่า เป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ หรือคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงานภายนอก ซึ่งมีรูปแบบทั้งในระดับชาติ คือ ในวาระสำคัญของชาติ ส่วนมากแล้วกรมจะได้รับเป็นอนุกรรมการย่อยในด้านการประชาสัมพันธ์ เช่น ในโครงการเฉลิมพระเกียรติต่างๆ โครงการในพระมหากษัตริย์ กรมประชาสัมพันธ์จะหนีไปพัน รูปแบบการทำงาน มีงบประมาณสนับสนุน มีหน่วยงานต่างๆ มาบูรณาการการทำงานร่วมกัน มีคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในระดับชาติ แต่นอกจากนี้แล้ว อธิบดีก็มักได้เข้าร่วมในหน่วยงานประชาสัมพันธ์ต่างๆ ทำให้บทบาทตรงนี้ไม่ชัดเจนนัก ก็คือว่า จริงๆ หน่วยงานอยากจะขอใช้สื่อของกรม ก็เลยแต่งตั้งอธิบดีเข้าร่วม วันๆ อธิบดีก็ต้องแหงรองหรือผู้ช่วยเข้าไปแทน ซึ่งเคยทำ KPI เพื่อวัดกันว่าจำนวนเข้าร่วมจากหน่วยงานภายนอกปีหนึ่งเท่าไร คือ เป็นส่วนหนึ่งของความเชื่อถือจากหน่วยงานภายนอก”⁷⁴

● คณะกรรมการที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

คณะกรรมการจำนวนหนึ่งทั้งที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการตามกฎหมาย ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ มักประสบกับปัญหาความยากลำบากในการจัดประชุม เนื่องจากนายกรัฐมนตรีไม่สามารถเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการได้ทั้งหมด ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กฎหมายได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ

“พ.ร.บ.ที่จะผ่านไป คือ ทำในลักษณะของ Single Network คือ มีคณะกรรมการหนึ่งเข้ามาดูแล หน่วยงานที่เป็น Authority ทั้งหลายก็ทำของเขาไป จะมีหน่วยงานหนึ่งที่จะทำหน้าที่ประสาน

⁷⁴ ตัวแทนกรมประชาสัมพันธ์, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรี๊นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

และดูแลนโยบายในเชิงนั้น ซึ่งจะมี Implement แต่กฎหมายเพิ่งออก กำลังผลักดันจะให้ Implement ออกเมื่อปีที่แล้ว ยังไม่ได้ประชุมคณะกรรมการเลย นายกฯ เป็นประธาน ก็คงยาก”⁷⁵

สภาพปัญหาด้านการจัดประชุมคณะกรรมการ ในกรณีที่มิมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ยังสะท้อนให้เห็นได้จากความพยายามในการหาทางออกให้คณะกรรมการสามารถจัดประชุมได้ต่อเนื่อง โดยอาศัยช่องทางการมอบอำนาจแก่องานนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ตัวอย่างเช่น กรณีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค แต่ในทางปฏิบัติต้องมีการมอบให้รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่แทนมาโดยตลอด เพราะคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค ซึ่งต้องมีการประชุมกันเป็นประจำทุกเดือน หากนายกรัฐมนตรีไม่สามารถทำหน้าที่ประธานได้อย่างต่อเนื่อง อาจส่งผลต่อความล่าช้าและไม่ต่อเนื่องในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้บริโภค

“คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามกฎหมาย มีนายกฯ เป็นประธาน แต่ตั้งแต่ปี 2522 มอบให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่อยมา ปัจจุบันคือ ชูศักดิ์ สิริจินทร์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน เลขา สคบ. เป็นกรรมการและเลขานุการ จำนวน 20 คน คนนอกจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 8 คน ก็ทุกครั้งที่ตั้งเต็ม 8 คน ครั้งหลังเพิ่งหมดวาระกำลังตั้งชุดใหม่ขึ้นมา”⁷⁶

เช่นเดียวกับกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และสามารถจัดประชุมได้เพียงปีละหนึ่งครั้ง ทำให้การทำงานของคณะกรรมการไม่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่การขับเคลื่อนภารกิจในระดับพื้นที่จำเป็นต้องผลักดันการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจึงแก้ปัญหาดังกล่าว โดยการตั้ง “ศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด” ขึ้นมาเป็นกลไกการประสานงานและบูรณาการการทำงานระหว่างกระทรวง

⁷⁵ ตัวแทนสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม, การสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ในโครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁷⁶ ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, การสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ในโครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

และกรมต่างๆ เพื่อให้การขับเคลื่อนภารกิจในระดับจังหวัดดำเนินอย่างต่อเนื่อง ส่วนคณะกรรมการระดับชาติจะมีบทบาทเพียงการประชุมเพื่อกำหนดนโยบาย

“รูปแบบคณะกรรมการ ป.ป.ส. มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีเลขาธิการ ป.ป.ส. เป็นฝ่ายเลขาฯ อาจจะเป็นเหตุผลส่วนหนึ่งที่ไม่สามารถขึ้นกับปลัดได้ และก็องค์ประกอบจะประกอบด้วยรัฐมนตรีในหลายๆ กระทรวง เพราะว่า งานยาเสพติดต้องบูรณาการการทำงานร่วมกันหลายหน่วยงานถึงจะประสบความสำเร็จ แต่ก็อย่างที่ว่า ถ้ามีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ปีหนึ่งก็จะประชุมทีหนึ่ง เป็นการประชุมที่มีเรื่องนโยบายและงบประมาณภาพรวม ที่นี้สำนักงาน ป.ป.ส. ก็พิจารณาว่า ถ้าประชุมปีละ 1 ครั้ง ทำให้การทำงานค่อนข้างจะติดขัด ต้องบูรณาการการทำงาน of ทุกกระทรวง ทบวง กรม เลยมีการตั้งศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดขึ้นมา เพื่อบูรณาการการทำงาน ในกระทรวง ทบวง กรม และลงไปถึงในระดับจังหวัด ภายใต้ศูนย์ฯ จะมีผู้แทนทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดมาร่วมประชุม จะทำให้งานดำเนินไปได้ด้วยดี”⁷⁷

กรณีตัวอย่างดังกล่าวมา แสดงให้เห็นข้อเท็จจริงที่น่าสนใจคือ การจัดตั้งคณะกรรมการโดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ แทนที่จะช่วยให้คณะกรรมการสามารถผลักดันนโยบายและมาตรการการจัดการปัญหาได้อย่างสะดวกรวดเร็ว แต่ในทางปฏิบัติกลับต้องประสบความยากลำบากในการจัดประชุม ยิ่งกว่านั้น ผู้บริหารส่วนราชการที่เป็นกรรมการมักส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุมแทน จึงยิ่งส่งผลให้กระบวนการปรึกษาหารือและการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ดังเช่นทรรคนะที่สะท้อนภาพดังกล่าวได้อย่างน่าสนใจ กล่าวคือ

“คณะกรรมการก็เหมือนกัน เหมือนเป็นยาสามัญประจำบ้าน คิดอะไรไม่ออกก็ตั้งกรรมการขึ้นมาและให้ดูดี ก็ตั้งให้นายกฯ เป็นประธาน และคิดว่าหน่วยงานนี้ต้องรู้เรื่องและสามารถจะให้ข้อมูล พอตัวแทนมานั่งเปลี่ยนหน้าอยู่เรื่อย ก็ถึงออกมากรณีกล้วย แม้กระทั่ง กรม. เอง ถ้าเป็นเรื่องวาระของหน่วยงานไหน ก็ใส่ข้อมูลมาเต็มที่ ส่วนใหญ่เวลามีมติ นำนั่นจะไปอยู่ที่หน่วยงานที่เตรียมเรื่องมาดี สิ่งต่างๆ เหล่านี้ บางครั้งก็เป็นประโยชน์ บางครั้งก็เสียเวลา กระทรวงพาณิชย์เองก็เคยมีการทบทวน คณะกรรมการ 5 ปีครั้ง 3 ปีครั้ง อันไหนควรยกเลิก หรือควรเก็บ

⁷⁷ ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 4 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

ไว้ โดยเฉพาะที่มีการสั่งการเยอะ เกี่ยวกับคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจต่างๆ คณะกรรมการเกี่ยวกับการค้าต่างประเทศซึ่งล้ำสมัย ยังมีอยู่ช่วงหนึ่งที่เอามา Review ว่าคณะกรรมการชุดนี้ควรยกเลิก และทำให้เราต้องมาเรียกประชุม ซึ่งบางที่เสียเวลา และบางอย่างไม่ Function”⁷⁸

● คณะกรรมการไม่มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณผลักดันนโยบายหรือแผนงาน

นอกเหนือจากประเด็นเกี่ยวกับความไม่ต่อเนื่องในการประชุมและการผลักดันผลงานของคณะกรรมการดังกล่าวมาแล้ว อุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อระดับประสิทธิภาพในการทำงานของคณะกรรมการก็คือ การที่คณะกรรมการไม่มีอำนาจหน้าที่และช่องทางในการจัดสรรงบประมาณเพื่อผลักดันนโยบายหรือแผนงาน โดยเฉพาะในกรณีคณะกรรมการที่มีบทบาทด้านการประสานการกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายระหว่างส่วนราชการ

“กรมประมงเป็นสายการผลิต เขาจะไม่ให้เรายุ่งเกี่ยวกับสายการตลาด ตอนนี้เมื่อ 2 ปีที่แล้วรัฐบาลแก้ไขปัญหาโดยการจัดตั้งเป็นยุทธศาสตร์รายสินค้า โดยแต่งตั้งให้กระทรวงเกษตรฯ เป็นมิสเตอร์ อย่างกรมประมงก็จะรับเป็นมิสเตอร์กุ้ง และก็จะมีการส่งเสริมการส่งออกของกระทรวงพาณิชย์ รับหน้าที่เป็นมาดาม ก็จะมีมาดามกุ้ง กระทรวงเกษตรฯ เป็นสุภาพบุรุษ กรมส่งเสริมการส่งออกเป็นสุภาพสตรี แล้วประสานการทำงานร่วมกัน นั่นเป็นวิธีการแก้ปัญหาการทำงานหนึ่งในเบื้องต้น แต่ในการทำงานจริงๆ มันก็มีปัญหาด้านเทคนิค ด้านงบประมาณ”⁷⁹

“แต่ตอนนี้รูปคณะกรรมการที่เราพูดกัน กรรมการที่ผมบอกว่า ถ้าเป็นการบูรณาการข้ามกระทรวง แบ่งนโยบาย คุมนโยบายด้วย แต่ต้องมีเงินด้วย ไม่ใช่คุมพูดอย่างเดียว หรือว่าอนุมัติอนุญาตได้ ต้องผ่านคณะกรรมการชุดนี้ถึงจะออกงบประมาณตัวนั้นตัวนี้ หรืองบประมาณได้ แต่ถ้าว่าเป็นเชิงวิชาการผ่านไป ก็ผ่านมาไม่มีอะไร”⁸⁰

⁷⁸ ตัวแทนสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์, การสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ในโครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁷⁹ ตัวแทนกรมประมง, การสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ในโครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁸⁰ ตัวแทนสำนักงานความร่วมมือและการพัฒนาระหว่างประเทศ, การสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 1 ในโครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

สภาพอุปสรรคในการทำงานของคณะกรรมการ อันเนื่องมาจากการขาดกลไกด้านงบประมาณ อีกตัวอย่างหนึ่งคือ กรณีของคณะกรรมการลุ่มน้ำ แม้จะมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีการแต่งตั้ง คณะกรรมการประจำลุ่มน้ำจากตัวแทนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและชุมชนในพื้นที่ แต่ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการ ไม่มีอำนาจในการจัดการงบประมาณและแผนการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำ ทำให้บทบาทของคณะกรรมการในการ ขับเคลื่อนโครงการในระดับพื้นที่ไม่มีความชัดเจน และส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ไม่ให้ความร่วมมือในการ เข้าร่วมการทำงานของคณะกรรมการ

“มีคณะกรรมการหลักคือ คณะกรรมการน้ำแห่งชาติ มีนายกฯ เป็นประธาน ประชุมปีหนึ่งได้ สักครั้ง แต่ที่ประชุมอยู่คือ คณะกรรมการประจำลุ่มน้ำ 9 ลุ่มน้ำ...ที่นี้ปัญหาที่เกิดขึ้นตอนนี้ก็คือ หลายลุ่มน้ำ ประชาชนไม่เข้าร่วมแล้ว จัดตั้งคณะกรรมการไม่ได้ เพราะว่าตัวแทนของประชาชน เข้ามา สิ่งที่เราคาดหวังคือ งบประมาณ ที่ไปรับปากหมู่บ้าน เวลาประชุมได้ค่ารถค่าน้ำมันจาก เบี้ยประชุมสัก 500 บาท แต่สิ่งที่คาดหวังของชาวบ้านคือ อยากได้งบประมาณเข้าไปดูแลการ จัดสรรเรื่องน้ำ”⁸¹

● การสรรหาตัวแทนเพื่อเป็นกรรมการไม่เป็นธรรม

ปัญหาด้านองค์ประกอบของคณะกรรมการ ซึ่งมีผลต่อการทำงานของคณะกรรมการอีกประการ หนึ่งคือ การดำเนินกระบวนการสรรหาฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม หรือไม่เป็นที่ยอมรับในความ เป็นกลางของกระบวนการสรรหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจหรือ ดำเนินการในเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ได้เสียของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ดังเช่นคณะกรรมการไตรภาคีของ สำนักงานประกันสังคม หรือในกรณีของกรรมการค้าภายใน ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับทั้งผลประโยชน์ของ ผู้ประกอบการธุรกิจและผู้บริโภค

“ถ้าถามว่า ตอนนี้ในลักษณะของการทำงาน มีกลไกอะไรที่มีปัญหาบ้าง อย่างที่เรียกว่า ข้อดีคือ มีคณะกรรมการบริหาร แต่ตรงนี้อาจจะเป็นข้อเสียในตัวด้วย คือ ที่มาของการสรรหา

⁸¹ ตัวแทนกรมทรัพยากรน้ำ, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบ การบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างไม่ยุติธรรมบ้าง มาตรา 39-40 ฝ่ายลูกจ้างทำไมไม่มีสิทธิมาเป็นผู้แทนของคณะกรรมการตงนี้ นี่คืประเด็นที่อาจจะเป็นข้อเสียอยู่บ้าง”⁸²

“การเลือกกรรมการ องค์ประกอบของการเลือกเป็นผู้แทนภาคเข้ามา เช่น ผู้แทนภาคเอกชน มักมานั่งรักษาผลประโยชน์ของตัวเอง อันนี้ป็นเรื่องที่ทำในรูปของคณะกรรมการอาจจะมืข้อสังเกตบางอย่าง”⁸³

● คณะกรรมการไม่มีบทบาทและภารกิจที่ชัดเจน

ปัจจุบันคณะกรรมการในระดับต่างๆ มีอยู่เป็นจำนวนมาก คณะกรรมการจำนวนหนึ่งอาจจำเป็นต้องมีอยู่ตามทีกฎหมายกำหนด แต่ในทางปฏิบัติได้มีบทบาทหน้าที่ในการขับเคลื่อนภารกิจของส่วนราชการอย่างป็นรูปธรรม จึงอาจจำเป็นต้องมีการทบทวนบทบาทหน้าที่และความจำเป็นของคณะกรรมการต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน

“ในส่วนของเราม่มีการดำเนินงานเพื่อให้ความร่วมมือกับการพัฒนาประเทศเหล่านั้ให้มีส่วนทำให้สภาพสังคมที่ดีขึ้น ในการดำเนินการมีคณะกรรมการนโยบาย 1 ชุด แต่ว่าจริง ๆ แล้วไม่ได้เป็นเวทีที่ให้นโยบาย แต่ว่าเป็นเวทีที่เราแจ้งให้ทราบว่สำนักงานได้ทำอะไรไปบ้างเท่านั้นเอง เพราะว่าจริง ๆ แล้วในการดำเนินงาน กรอบการดำเนินงานของเราใช้นโยบายการต่างประเทศ หลังจากนั้นแล้วตัวนโยบายมาทำป็นนโยบาย การดำเนินงานของพนักงาน ซึ่งนโยบายการดำเนินงานของพนักงาน หรือว่ายุทธศาสตร์และปฏิบัติเบ็ดเสร็จอยู่ในหน่วยงาน แต่ว่าการดำเนินการต้องอาศัยกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อไปดำเนินกิจกรรมภายนอกประเทศ หรือภายในประเทศเพื่อให้ชาวต่างประเทศได้เข้ามารับการอบรมพัฒนา”⁸⁴

⁸² ตัวแทนสำนักงานประกันสังคม, การสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 4 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁸³ ตัวแทนกรรมการค้าภายใน, การสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 2 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁸⁴ ตัวแทนสำนักงานความร่วมมือและการพัฒนาระหว่างประเทศ, การสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 1 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

“ตอนนี้คณะกรรมการเยอะ และมีเบี้ยประชุมเยอะมาก ตอนนี้ในที่ประชุมพูดในส่วนราชการแต่ยังมีหน่วยงานอื่นอีกในจังหวัดเกิดขึ้นมาใหม่ มี พ.ร.บ.กำหนดเสร็จเรียบร้อยแล้ว ต้องมีเบี้ยประชุม กำหนดเป็นรายเดือน เยอะมาก คือเห็นด้วยที่ว่า คณะกรรมการตามภารกิจ แต่ถ้าเกิดมีการทบทวน ลดจำนวน ถ้าภารกิจนั้นไม่จำเป็นมาก”⁸⁵

5.6 จุดเด่นในการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน

แม้ในข้อเท็จจริง สภาพการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน ปรากฏให้เห็นประเด็นปัญหาอุปสรรค ทั้งในเชิงการจัดโครงสร้างบริหารงาน ความซ้ำซ้อนในภารกิจหน้าที่ รวมถึงการทับซ้อนในอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยราชการดังกล่าวมาข้างต้น แต่ข้อมูลการวิจัยส่วนหนึ่งได้แสดงให้เห็นว่า ส่วนราชการระดับกรมจำนวนหนึ่งมีความพยายามในการปรับตัว ทั้งในเชิงการจัดโครงสร้างหน่วยงานและในเชิงการบริหารงาน เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจในความรับผิดชอบได้อย่างบรรลุผลสัมฤทธิ์ภายใต้สภาพเงื่อนไขและข้อจำกัดที่เผชิญอยู่ ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดด้านการปรับโครงสร้างหน่วยงานและกรอบอัตรากำลัง ความสามารถในการปรับตัวของหน่วยราชการโดยมีเป้าหมายอยู่ที่ผลสัมฤทธิ์ในการทำงาน จึงกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะเด่นที่สำคัญประการหนึ่งของส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน ดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

5.6.1 ส่วนราชการระดับกรมมีการจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในอย่างไม่เป็นทางการเพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย

● กรมสุขภาพจิต

กรณีกรมสุขภาพจิต มีการจัดรูปแบบงานภายใน โดยจัดโครงสร้างการบริหารงานแบบไม่เป็นทางการขึ้นเพื่อรองรับการบริหารภารกิจด้านการปฏิบัติการ โดยกำหนดให้โรงพยาบาลในสังกัดมีสถานะเทียบเท่าหน่วยงานระดับกอง และได้รับการมอบอำนาจการบริหารจากอธิบดี ส่งผลให้โรงพยาบาลทุกแห่งมีการบริหารงานภายในหน่วยงานคล่องตัว โดยไม่จำเป็นต้องขยายอัตรากำลังหรือเพิ่มตำแหน่งบุคลากร

⁸⁵ ตัวแทนสำนักงานงบประมาณ, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 1 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

“การทำงานในปัจจุบันของกรมไม่มีปัญหาอะไร แต่เพราะไม่มีปัญหาคือ ไม่ได้ทำตามโครงสร้างที่ ก.พ.ร. จัดไว้ คือ กรมมีโรงพยาบาล 17 แห่ง กระจายอยู่ทั่วประเทศ มีศูนย์สุขภาพจิตเขต แต่ที่นี้โรงพยาบาลปรากฏอยู่ในกฎกระทรวงเพียง 4 แห่งเท่านั้น นอกนั้นไม่ปรากฏแต่ก็ทำงานได้ อธิบดียอมรับได้ คือ ถือว่าทุกโรงพยาบาลเป็นหน่วยงานเทียบเท่ากันหมด เทียบเท่ากองหรือสำนัก เพราะฉะนั้น การบริหารก็คือ จะมอบอำนาจให้กับหน่วยงานระดับกองเหมือนกันหมด คือ สามารถบริหารจัดการได้คล่องตัว รวมทั้งปัญหาเรื่องตำแหน่ง อย่างโรงพยาบาล แพทย์ทำสองลักษณะ เข้า โรงพยาบาลเล็กหน่อย ก็ทำ OPD ป่วยก็มาทำงานบริหาร ทางขึ้นในลักษณะวิชาชีพ คือ เป็น 9 วช. ทำหน้าที่ ผอ.โรงพยาบาล เรื่องของตำแหน่งไม่ค่อยมีปัญหา”⁸⁶

● สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในอย่างไม่เป็นทางการ นับเป็นแนวทางที่สำคัญในการปรับตัวของส่วนราชการระดับกรม เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจได้อย่างบรรลุผลสัมฤทธิ์ภายใต้สภาพเงื่อนไขและข้อจำกัดในด้านต่างๆ สำหรับกรณีของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีดำเนินการในแนวทางดังกล่าว ในรูปการจัดตั้งกลุ่มงานยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศขึ้น เพื่อรองรับภารกิจที่มีความจำเป็นต่อการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาระหว่างประเทศ

“จริงๆ ที่สำรวจมาเป็นโครงสร้างตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ แต่ว่าการทำงานจริงๆ ของหลายกระทรวง จะมีส่วนอื่นที่เราเป็นกลุ่มงานหรือว่าเป็นภารกิจเฉพาะขึ้นมาที่ไม่ได้อยู่ในกฎกระทรวงอีกเยอะในหลายๆ ส่วน สภาพพัฒนาเองก็มีกลุ่มงานยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศ หรือที่เราเพิ่งปรับเป็นสำนักขึ้นมาคือ ตั้งเป็นกลุ่มงานและดึงอัตรากำลังจากสำนักอื่นมาทำงานกันก่อน แล้วก็พอรวมกันได้ที แล้วค่อยมาขอตั้งเป็นสำนักอีกทีหนึ่ง คิดว่ามี Function งานที่ไม่ได้เป็นทางการหลายส่วนเหมือนกัน”⁸⁷

⁸⁶ ตัวแทนกรมสุขภาพจิต, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁸⁷ ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 4 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

5.6.2 ส่วนราชการระดับกรมมีการสร้างระบบการประสานงานระหว่างส่วนราชการในภูมิภาคเพื่อรองรับการขับเคลื่อนภารกิจของกระทรวงในระดับพื้นที่

● กรมการค้าภายใน

กรมการค้าภายใน เป็นกรณีตัวอย่างการจัดรูปแบบการบริหารงานในส่วนภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ การบริหารภารกิจด้านการกำกับดูแลการค้า และการส่งเสริมการตลาดในพื้นที่ทั่วประเทศ บริหารงานโดยอาศัยหน่วยงานในจังหวัด ซึ่งมีการจัดระบบบริหารจัดการภารกิจในรูปแบบคณะกรรมการ ทำให้สามารถวิเคราะห์ข้อมูลและสภาพปัญหา ตลอดจนดำเนินมาตรการจัดการปัญหาในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

“บางอย่างเราไม่มีกฎหมาย อย่างเรื่องการเสริมสร้างระบบตลาด เราก็ทำงานภายใต้งานที่เป็นการบริหารงานโดยทั่วไป เช่น ในฐานะที่กรมต้องดูแลราคาสินค้าเกษตรให้มีประสิทธิภาพ เราไม่มีกฎหมายว่าด้วยเรื่องนี้โดยเฉพาะ แต่จุดแข็งของกรมที่มีส่วนราชการอยู่ในต่างจังหวัด การสนองตอบต่อปัญหาในพื้นที่อย่างรวดเร็ว ทำให้รู้ เรามีระบบเตือนภัยจากคนที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหา ส่งต่อข้อมูลเข้ามา และให้ส่วนกลางวางภาพ Macro และก็วางนโยบาย ขณะเดียวกันก็มีคณะกรรมการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ที่สามารถจะเห็นการวิเคราะห์ข้อมูลในพื้นที่ สามารถสกัดไม่ให้ปัญหานั้นถูกนำเข้ามาสู่ส่วนกลาง อันนี้เป็นสิ่งที่เราคิดว่าเป็นจุดเด่นในการบริหารงานของกรม คือ การมีหน่วยงานในต่างจังหวัด เพราะลักษณะงานของกรมมีหน้าที่ต้องดูแล Area ทั่วประเทศ การมีหน่วยงานในจังหวัดทำให้เขาสนองตอบต่อปัญหา มีความคาดหวังความต้องการได้เร็ว.....

.....ฉะนั้น อันนี้เป็นส่วนหนึ่งที่คิดว่าการบริหารราชการของกรมมีจุดเด่นในเรื่อง คือ หนึ่ง ความรับผิดชอบอำนาจหน้าที่ สอนองตอบต่อกลุ่มเป้าหมายค่อนข้างชัดเจน สอง มีกฎหมายรองรับรูปแบบการบริหารกฎหมาย มีทั้งการบริหารในลักษณะ Regulator หรือใช้อำนาจบริหารก่อนเพื่อมิให้รัดตัวของเอกชนมากเกินไป สาม มีหน่วยงานในพื้นที่ที่สนองตอบได้เร็ว”⁸⁸

⁸⁸ ตัวแทนกรมการค้าภายใน, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 2 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรี๊นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

● สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

กรณีของสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ได้มีการตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดขึ้น เพื่อเป็นหน่วยประสานงานและสนับสนุนส่วนราชการในภูมิภาคของกระทรวง โดยไม่มีโครงสร้างสำนักงานเป็นทางการ แต่อาศัยระบบการประสานงานของส่วนราชการในพื้นที่ขึ้นมาทำงานสนับสนุนในภูมิภาค ทำให้กระทรวงสามารถบูรณาการงานในจังหวัดได้ดี เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า ส่วนราชการในภูมิภาคเป็นกลไกสำคัญต่อการบริหารภารกิจในความรับผิดชอบของกระทรวงในระดับพื้นที่ โดยภารกิจปฏิบัติการที่มีใช้การจัดบริการสาธารณะ แต่เป็นงานรับเรื่องติดต่อทางราชการ การอนุมัติ อนุญาต ในกรณีนี้ ส่วนราชการระดับกรม จึงไม่จำเป็นต้องไปตั้งสำนักงานในจังหวัดเองทั้งหมด แต่สามารถใช้วิธีการบูรณาการทรัพยากรให้สำนักงานปลัดกระทรวงในภูมิภาครับดำเนินการแทน

“เนื่องจากว่าปัญหาการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานเราในส่วนภูมิภาค มันจะมีปัญหา มาก เพราะงานมันเยอะ ภารกิจก็หลากหลายแตกต่างกันไป ก็เลยไปจัดตั้งสำนักงานยุติธรรม จังหวัดขึ้นมา ครั้งแรกเข้าใจว่าไปเพื่อเป็นตัวแทนของกระทรวงยุติธรรมในการรองรับการทำงาน ภาคของจังหวัด แต่เอาเข้าจริง สำนักงานยุติธรรมจังหวัดก็ไปทำหน้าที่เหมือนกับการเป็น back office ให้กับหน่วยงานในภูมิภาคพอสมควร นั่นคือ เองงานหลายๆ ด้านของแต่ละกรมไปทำ ศูนย์บริการร่วมที่นั่น เปิดช่องทางการบริการให้กับประชาชน ซึ่งก็เลยเป็นการขยายช่องทาง เหมือนกับการมี 5 ส่วนราชการไปตรงนั้น แต่ 5 ส่วนราชการตรงนี้ก็กลับเป็นการทำงานให้กับ 10 กรม แล้วแต่ว่าแต่ละกรมจะมอบหมายภารกิจอะไร ในกรณีเบ็ดเสร็จบ้าง หรือบางกรณีเป็นการรับเรื่องและก็ส่งต่อบ้าง ซึ่งทั้งหมดก็มีตั้ง 21 บริการ ที่จะไปรองรับตรงนั้น เราให้หน่วยงาน ในจังหวัดของเราเองเลือกกันขึ้นมา เป็นผู้แทนในการช่วยบริหารจัดการ แต่ว่ามันจะเป็นวาระๆ ละ 2 ปี ไม่นับการที่จะโยกย้ายกันที่จะต้องเลือกผู้แทนใหม่ อันนั้นเป็นความพยายามที่จะผลักดันทำ หมุนเวียนสลับสับเปลี่ยนกันมาเพื่อเป็นผู้บริหารหน่วยงานและเป็นตัวแทนของกระทรวงในการ ทำงานกับจังหวัด”⁸⁹

⁸⁹ ตัวแทนสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ในโครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

● สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ไม่มีหน่วยราชการในส่วนภูมิภาค แต่โดยอำนาจหน้าที่ต้องรับผิดชอบดูแลเรื่องร้องทุกข์ของผู้บริโภคทั่วประเทศ ด้วยเหตุนี้ การทำงานในส่วนภูมิภาคจึงต้องอาศัยการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการแต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด” เพื่อรับผิดชอบรับเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคในพื้นที่แทน โดยคณะกรรมการดังกล่าว มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นฝ่ายเลขานุการ และมีการตั้งอนุกรรมการในระดับจังหวัด ได้แก่ อนุกรรมการใกล้เคียง อนุกรรมการเปรียบเทียบปรับ ซึ่งมีการแต่งตั้งอัยการจังหวัดเข้ามามีทำหน้าที่ในอนุกรรมการดังกล่าวด้วย

“หน้าที่ของเจ้าหน้าที่คือ พอคณะกรรมการมีประกาศแล้วต้องไปตรวจ หมายถึง ตรวจทั่วประเทศ ก็คือ ฝากจังหวัดตรวจด้วย ก็ตรวจบ้างไม่ตรวจบ้าง อย่างประกาศทองคำเป็นสินค้าควบคุม ก็ต้องไปตรวจที่เยาวราช ตรวจกรุงเทพฯ และปริมณฑล เจ้าหน้าที่ของเรา 197 คน ไปตรวจหมดที่เป็นเจ้าหน้าที่สืบสวนและนิติกร ประมาณ 80-90 คน ก็ต้องไปตรวจด้วยและรับเรื่องร่ำร้องทุกข์ด้วย ก็ค่อนข้างสาหัส.....

.....ค่อนข้างคนน้อย ทำงานมาก และ สคบ. เป็นหน่วยงานเป็นราชการส่วนกลางเท่านั้น นั่นหมายถึงไม่มีราชการส่วนภูมิภาค ไม่มีที่จังหวัด แต่ว่าการทำงานอาศัยอำนาจตามกฎหมายให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมอบอำนาจให้หน่วยงานหรือให้คณะอนุกรรมการทำหน้าที่ตรงนี้ ก็เลยเป็นว่าเราตั้งคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเป็นประธาน แล้วก็หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นฝ่ายเลขานุการ และตั้งอนุกรรมการใกล้เคียง อนุฯ เปรียบเทียบปรับ อยู่ในจังหวัด มีท่านอัยการเข้าร่วมด้วย ตอนนี้อยู่จะมีแนวทางที่จะไปดูว่า เป็นไปได้ไหมที่จะมี สคบ.ภูมิภาค เพราะงานคุ้มครองผู้บริโภคหลักที่เกิดปัญหาคือเรื่องเศรษฐกิจในเมืองใหญ่ๆ มีผู้ประกอบการมาก ผู้บริโภคมาก ก็จะมองเมืองหลักไปก่อน และต้องเกลี้ยจากส่วนกลางไปนั่งก่อน ก็เป็นข้อยากลำบาก”⁹⁰

⁹⁰ ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ในโครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

5.6.3 ส่วนราชการระดับกรมมีการสร้างเครือข่ายประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น เพื่อร่วมขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย

● กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีภารกิจด้านการปฏิบัติงานส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม แต่เนื่องจากเป็นกรมขนาดเล็ก การบริหารภารกิจในพื้นที่จึงอาจจำเป็นต้องปรับบทบาทมาเป็นการทำงานในเชิงวิชาการและกำหนดแนวทางการรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อให้หน่วยงานอื่นๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษา เป็นต้น เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ร่วมขับเคลื่อนกิจกรรมในระดับพื้นที่แทน

“กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ถ้าเทียบกับกรมอื่นๆ แตกต่างกันมาก ซึ่งเราเป็นหน่วยงานที่ไม่มีทั้งนโยบายและก็เรื่องของจับกุม จะมีแค่เพียงการรณรงค์ ให้คนทั้งประเทศสร้างจิตสำนึกให้มีส่วนร่วมในการจัดการยังงี้ เรื่องบุคลากรต่างๆ มีข้าราชการเพียงน้อยนิดต้องทำทั้งประเทศ การสร้างจิตสำนึกไม่ใช่เรื่องง่าย ให้เขามีส่วนร่วมก็ไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ข้าราชการภายในขอบเขตไม่มีปัญหา แต่ตอนนี้เนื่องจากว่ากรมต้องใช้ในพื้นที่ เป็นกรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน มีการวัดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน ให้คนในหมู่บ้านส่งตัวแทนหมู่บ้านมา แล้วกรมก็ไปให้ความรู้เพื่อเขาจะได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเพื่อไปทำในหมู่บ้านของตนเอง แต่ตอนนี้กฎหมายออกใหม่ตอนนี้กำลังปรับโครงสร้างกรมอยู่”⁹¹

5.6.4 ประสิทธิภาพในการทำงานของผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับกรมเป็นผลจากการมีระเบียบปฏิบัติทางราชการที่ชัดเจน

นอกเหนือจากความสามารถในการปรับตัวของหน่วยราชการ โดยยึดเป้าหมายผลสัมฤทธิ์ในการทำงานเป็นสำคัญดังกล่าวมาแล้ว สิ่งที่น่าจับได้ว่าข้อดีของระบบบริหารราชการปัจจุบันอีกประการหนึ่งก็คือ การมีระเบียบการเงิน การคลัง และระเบียบต่างๆ เป็นกรอบกำหนดแนวทางการบริหารจัดการที่ชัดเจน และมีส่วนช่วยให้การทำงานของหน่วยราชการมีประสิทธิภาพ

⁹¹ ตัวแทนกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 1 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนซ์ส หาดใหญ่ กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

“สิ่งที่องค์กรจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ ตอนนี้ทุกหน่วยงานน่าจะเดินไปได้ด้วยดี เพราะว่าสิ่งที่ดีที่สุดของระบบราชการคือระเบียบ แต่จริงๆ ระเบียบการเงิน การคลัง ทุกอย่างที่เกิดขึ้น เป็นตัวที่ทำให้เราเดินทาง อยู่ในกรอบที่ดี และทำให้งานมีประสิทธิภาพ”⁹²

จากผลการศึกษาข้างต้น ที่ได้นำเสนอแบ่งแยกประเทศกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นกับส่วนราชการระดับกรม โดยเฉพาะปัญหาอุปสรรคที่เป็นข้อค้นพบทั้งในรูปของโครงสร้าง การบริหารจัดการ โดยอำนาจของผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการระดับกรมและในรูปของคณะกรรมการ ทั้งการบริหารจัดการในส่วนกลางและระดับพื้นที่ จึงทำให้เห็นแนวทางที่ควรปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อไป เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหากับการดำเนินงานของส่วนราชการระดับกรม พร้อมกับการเสนอรูปแบบที่เหมาะสม โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีต่างประเทศที่เป็นแบบอย่างที่ดีนำมาเป็นองค์ประกอบในการประยุกต์ใช้กับบริบทของส่วนราชการระดับกรมของไทยอีกด้วย

⁹² ตัวแทนกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

บทที่ 6

ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแบบการบริหารงาน ส่วนราชการระดับกรมในเบื้องต้น

ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมในเบื้องต้นนี้ เป็นผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้แทนส่วนราชการระดับกรม ในฐานะกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงจากการปรับปรุงแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว คณะผู้วิจัยพบว่า มีประเด็นเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม ซึ่งควรนำมาพิจารณาในเบื้องต้น ในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง การจัดระบบบริหารงานของกรมควรมีการวิเคราะห์จำแนกภารกิจที่ภาครัฐต้องรับผิดชอบและภารกิจที่รัฐควรกระจายอำนาจให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน

ประการที่สอง การจัดรูปแบบการบริหารงานของกรมต้องมีการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น

ประการที่สาม การจัดรูปแบบการบริหารงานของกรมต้องมีการวิเคราะห์ภารกิจและรูปแบบการทำงาน

ประการที่สี่ การจัดรูปแบบการบริหารงานของกรมควรมีการจัดจำแนกประเภทของหน่วยราชการระดับกรม

ประการที่ห้า การจัดรูปแบบการบริหารงานของกรมควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในกรมที่ชัดเจน

ประการที่หก การปรับปรุงแบบการบริหารงานของกรมควรมีการทบทวนภารกิจเพื่อยุบหน่วยงานหรือตั้งหน่วยงานใหม่ให้เหมาะสมกับภารกิจ

ประการที่เจ็ด การกำหนดกรอบการจัดอัตรากำลังของกรมควรมีความยืดหยุ่น

ประการที่แปด การจัดโครงสร้างภายในหน่วยราชการต้องยืดหยุ่นตามภารกิจและสอดคล้องกับระบบการมอบอำนาจ

ประการที่เก้า การจัดรูปแบบการบริหารควรจะมีระบบบริหารงานในแนวราบมากขึ้น

ประการที่สิบ การปรับปรุงแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของกรม

ประการที่สิบเอ็ด การจัดรูปแบบการบริหารงานควรมีกลไกกลั่นกรองการใช้อำนาจวินิจฉัยของผู้บริหาร และการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ

ประการที่สิบสอง การปรับรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมควรมุ่งเน้นการสร้างระบบบริหารงานแบบเครือข่าย

ประการสุดท้าย การปรับรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมจำเป็นต้องอาศัยการประสานการทำงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ ระหว่างสำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงาน ก.พ.

6.1 การจัดระบบบริหารงานของกรมควรมีการวิเคราะห์จำแนกภารกิจที่ภาครัฐต้องรับผิดชอบ และภารกิจที่รัฐควรกระจายอำนาจให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน

แนวทางการจัดรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม ควรดำเนินการในลำดับแรกสุดก็คือ การวิเคราะห์ภารกิจหลักของภาครัฐ ผลการวิเคราะห์ภารกิจหลักของภาครัฐจะชี้ให้เห็นว่า ภารกิจของหน่วยงานใดควรยกเลิก ยุบรวม แปรรูป หรือถ่ายโอนความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานอื่นดำเนินการแทน นอกจากการพิจารณายุบเลิกหน่วยงานที่มีได้ปฏิบัติภารกิจหลักของภาครัฐแล้ว ยังควรพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานใหม่ที่มีความจำเป็น เพื่อรองรับภารกิจลักษณะใหม่ที่เกิดขึ้นตามสภาพบริบททางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการแข่งขันทางเศรษฐกิจระดับโลกอีกด้วย

“เราไม่วิเคราะห์กันจริงจัง ว่าอะไรรัฐควรทำ หรืออะไรที่รัฐไม่ควรทำ เพราะหลายเรื่องสังเกตดูขณะนี้พัฒนาไปเยอะ แต่เราก็กังกันอยู่ โดยอาศัยว่าเคยทำในอดีตและทุกวันต้องทำต่อ แต่ใครจะเป็นคนวิเคราะห์ ต้องคุยกันให้เข้าใจ มิฉะนั้นแล้วจะเป็นภาพมีแต่เพิ่มไม่มีลด ทั้งๆ ที่บางหน่วยเป็นภาระมากกว่าพลัง พอเป็นภาระก็พยายามจะออกกฎระเบียบ ไปบีบให้คนอื่นทำตาม ยิ่งเป็นภาระใหญ่เลย สังเกตดูว่าหลายกรมพอไปวิเคราะห์พันธกิจจริงๆ พบว่า งานของตัวเองไม่ถึง 50% อีก 50% ไปทำงานอื่น เป็นจุดหนึ่งที่เรากำลังวิเคราะห์กันจริงๆ และต้องกล้าตัดสินใจว่าหน่วยไหนไม่จำเป็นก็ต้องยุบ หน่วยไหนต้องเพิ่มก็ต้องเพิ่ม”¹

“กรมควรมีการทบทวนหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมเป็นระยะๆ หากเห็นว่าภารกิจใดสามารถมอบหมายให้หน่วยงานท้องถิ่นหรือเอกชนกระทำได้ก็สมควรกระทำ”²

¹ ตัวแทนกรมสอบสวนคดีพิเศษ, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 4 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

² ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมโรงงานอุตสาหกรรม.

6.2 การจัดรูปแบบการบริหารงานของกรมต้องมีการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น

การปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม ต้องวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ทั้งในแง่ของการแบ่งภารกิจความรับผิดชอบ รวมถึงการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยราชการบริหารส่วนกลาง และการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยราชการบริหารส่วนภูมิภาค

“ต้องวิเคราะห์กันจริงๆ คือเวลาจัดโครงสร้าง เราไม่มองทั้งระบบ แต่ละมองเป็นเรื่อง เป็นแท่ง และจัดกันไป เช่น เรายังไม่สามารถจัดความสัมพันธ์ได้ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค กับราชการส่วนท้องถิ่น ว่าใครจะทำในส่วนไหน ขณะนี้เป็นปัญหามาก และเราพยายามออกนโยบาย ทิศทาง บอกว่าลดส่วนกลาง ไปทำภูมิภาคและท้องถิ่นให้มากขึ้น หลักการถูก แต่วิธีการปฏิบัติใช่หรือไม่ ถ้านโยบายไปอย่างนั้นจริงๆ แปลว่าต้องไปสร้างความพร้อม ต้องไปขยายภูมิภาคและท้องถิ่นกันจริงๆ แต่ทุกวันนี้มันไม่ใช่ ชักเยือกกันอยู่ เป็นโจทย์ที่แก้ไม่ตก”³

แนวทางการจัดรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม ควรสอดคล้องกับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยราชการส่วนกลางควรปรับบทบาทมาเป็นหน่วยบริหารภารกิจในเชิงนโยบายเป็นหลัก

“การวิจัยตรงนี้ ไม่อยากให้วิจัยแค่ภาพของกรมเป็นอย่างไร แต่อยากให้มองเรื่องการเชื่อมโยงกับการกระจายอำนาจด้วย เพราะบางลักษณะงานของกรมต้องกระจาย และหน่วยงานที่เป็นส่วนกลาง ควรจะมานั่งเรื่องการทำงานนโยบายและแผนค่อนข้างมาก บางเรื่องที่ต้องกระจายก็ไม่กระจายสักที ทุกคนพยายามมองงานของกรมต้องลงไปถึงพื้นที่”⁴

³ ตัวแทนกรมสอบสวนคดีพิเศษ, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 4 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁴ ตัวแทนกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

“ในอนาคต กรมน่าจะเป็นหน่วยงานเชิงนโยบาย เพราะงานบางอย่างจุดแตกหักไปอยู่ที่จังหวัดหมด ที่จะกำหนดเรื่องงบประมาณต่อไป จังหวัดกำหนดงบประมาณเองได้น่าจะเป็นเรื่องของจังหวัด ที่นับบทบาทของกรมตรงนี้ น่าสนใจว่าจะวางตำแหน่งอย่างไร ซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ อยู่ที่จังหวัดทั้งหมด”⁵

นอกจากการปรับบทบาทให้ราชการบริหารส่วนกลางบริหารงานในเชิงนโยบายเป็นหลักแล้ว การปรับรูปแบบการบริหารงานของกรมยังต้องคำนึงถึงทิศทางการกระจายอำนาจ โดยราชการบริหารส่วนกลางต้องปรับบทบาทลงมาเป็นหน่วยสนับสนุนการบริหารภารกิจในระดับจังหวัด นอกจากนี้ ส่วนราชการระดับกรมยังต้องปรับรูปแบบการทำงานในส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับระบบการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่ ซึ่งสัดส่วนในการจัดสรรผ่านกรมในส่วนกลางมีแนวโน้มที่ลดน้อยลงด้วย

“ถ้าไปดูงบประมาณ จะมี 5 ช่องทาง มาจากส่วนราชการส่วนกลาง คือโครงสร้างหรือโครงการต่างๆ ที่ลงไปให้ผู้ว่า 1 ช่อง งบจังหวัด 1 ช่อง งบกลุ่มจังหวัดอีก 1 ช่อง งบตอนนั้นเป็นยุทธศาสตร์บริหารในอยู่ดีมีสุข ตอนนี้อยู่เปลี่ยนไปแล้ว 1 ช่อง สุดท้ายเป็น อบต. อบจ. อีก 1 ช่อง 5 ช่อง ส่วนกลางจะมีช่องเดียวที่ชี้ไปที่จังหวัด นอกนั้น 4 ช่อง อยู่ในพื้นที่ทั้งหมด การจัดสรรงบประมาณเดิม กรมส่งเสริมฯ เคยได้รับงบ 7-8 พันล้านบาทในแต่ละปี ปัจจุบันพอเอาบทบาทภารกิจมาจับคู่ เกิดจังหวัด เกิดกลุ่มจังหวัด ทำให้งบจาก 7-8 พันล้านบาท เหลือ 4 พันล้านบาท เป็นค่าบุคลากร 3,000 กว่า เหลืองบดำเนินการอยู่ 1,000 เดียว.....

.....ถ้าเราจะไปทำงานแบบเดิม เราไม่สามารถตอบสนองเกษตรกรได้ เราต้องมองที่ลูกค้าเป็นหลัก ลูกค้าโครงการก็คือจังหวัด อำเภอ ก็คือเกษตรกร ประชาชน ที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งนั่นเป็นงบก้อนใหญ่ แต่ถามว่ามีกี่ส่วนราชการที่เข้าใจตรงนี้ การจัดสรรงบประมาณก็ยังทำแบบเดิม บางครั้งผมบอกว่างบประมาณที่เราได้มาน้อยนิด เมื่อเราไปลงสู่พื้นที่ 75-76 จังหวัด เป็นเนื้อหนูปะเนื้อช้างซึ่งไม่พอ หน่วยงานภูมิภาคตั้งบได้หลากหลาย ในโปรเจกเดียวกัน เช่น Food Safety พืชอาหารปลอดภัย เราสนับสนุนบได้หลักแสน ผู้ว่าฯ บอกว่าเขามีงบมา 2 ล้าน จริงๆ คนละเรื่อง”⁶

⁵ ตัวแทนกรมการพัฒนาชุมชน, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁶ ตัวแทนกรมส่งเสริมการเกษตร, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 1 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

● กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นกรณีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการพิจารณา กำหนดบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น รวมถึงการวางแผนทางการกระจายอำนาจการบริหารภารกิจบางส่วนในความรับผิดชอบของราชการบริหารส่วนกลางไปยังราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยมีข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแบบ การบริหารงานที่น่าพิจารณาในประการต่างๆ ดังนี้

“สภาพปัญหาและอุปสรรค

- การแบ่งภารกิจระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ยังไม่ชัดเจนและยังไม่มีคุณสมบัติของอำนาจหน้าที่แต่ละฝ่าย เพื่อให้การควบคุมการใช้ทรัพยากร และสามารถดำเนินการตามแผนแม่บทของประเทศ (รัฐบาลกลาง) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน
- ระบบกลไกการดำเนินงานตามบทบาทในพื้นที่ของส่วนราชการภายในกระทรวงฯ ยังไม่มีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ

- การกำหนด/ปรับปรุงโครงสร้างและกลไกการบริหารงานในส่วนภูมิภาค ดังนี้
 - 1) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดจะต้องพัฒนาความสามารถในการสร้างและจัดการกับเครือข่ายทางนโยบาย (Policy Networking) ในระดับจังหวัด ซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยงานต่างๆ ซึ่งเป็นตัวแทนจากส่วนราชการด้านสังคมจากส่วนกลาง ให้เกิดการทำงานที่มีความเป็นเอกภาพในเชิงเป้าหมายและมุ่งผลลัพธ์ร่วมกันเป็นสำคัญ โดยเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ตามนโยบายของรัฐบาล/กระทรวง กับความต้องการของท้องถิ่นและประชาชน พัฒนาทางเลือกเชิงกลยุทธ์ (Develop Strategic Choice) และการนำแผนงานมาปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรม โดยมีการประสานและส่งต่อคุณค่า (Value) ของงานแต่ละหน่วยไปในทิศทางเดียวกัน
 - 2) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดควรลดบทบาทงานเชิงปฏิบัติหรือการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยตรงให้น้อยลง โดยให้หน่วยงานของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ในด้านการให้บริการเอง (ซึ่งจะลดลงโดยการกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ) และในด้านการส่งเสริมให้องค์กรเครือข่ายเป็นผู้ให้บริการ
 - 3) การจัดโครงสร้างและระบบการประสานงานในส่วนภูมิภาค ควรใช้โครงสร้างแบบ Matrix Organization ซึ่งจะเป็นการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในเชิงบูรณาการ ครอบคลุม

ทั้งในส่วนของการวางยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ โดยจัดให้มีกลไกประสานการทำงานร่วมกัน เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงการทำงานในแนวดิ่งและแนวนอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โครงสร้างแบบนี้เป็นการบริหารงานในลักษณะทีม โดยมีพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดเป็นหัวหน้าทีม (Project Manager) หัวหน้าหน่วยงานในจังหวัดเป็นสมาชิกของทีม ในการบริหารงานมีการกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ร่วมกัน มีความรับผิดชอบเป็นทีม ทีมเป็นเจ้าของผลงาน และทีมชี้นำตนเอง การบริหารงานในลักษณะทีมแบบนี้จะเกิดขึ้นได้ยากในโครงสร้างแบบพีรามิด เพราะเป็นโครงสร้างที่มีสายการบังคับบัญชา

4) หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จะมีภารกิจหน้าที่ใน 2 บทบาท คือ

4.1) เป็นหน่วยประสานงาน กำกับดูแล ให้คำปรึกษาทางเทคนิคหรือวิชาการ การกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์หรือการค้นคว้าวิจัย และกำกับการจัดบริการสาธารณะของภาคส่วนต่างๆ ให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำของการจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งสนับสนุนให้ความช่วยเหลือและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2) หน่วยปฏิบัติการ (Operating Unit) ที่ให้บริการประชาชนโดยตรง เฉพาะบริการที่รัฐบาลกลางจำเป็นต้องเป็นผู้ดำเนินการหรือดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลมากกว่าถ่ายโอนให้ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น หรือในกรณีที่ท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติได้⁷

● กรณการค้ำภายใน

กรณีกรณการค้ำภายใน สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาด้านการประสานงานระหว่างส่วนราชการในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา ระหว่างส่วนราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัด กับส่วนราชการสังกัดส่วนภูมิภาค

“การกำหนดให้มีหน่วยงานผู้แทนกระทรวงในภูมิภาคเพียงหน่วยงานเดียวเพื่อความเป็นเอกภาพทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานระดับกรม (ส่วนกลาง) ซึ่งปฏิบัติงานในภูมิภาคขาดความคล่องตัว เนื่องจากต้องมีสายการบังคับบัญชาในจังหวัด เช่น การสั่งงานจากส่วนกลางอาจต้องผ่านหัวหน้าสำนักงานระดับจังหวัดก่อน”⁸

⁷ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ.

⁸ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรณการค้ำภายใน.

● กรมการปกครอง

กรณีกรมการปกครอง สะท้อนให้เห็นสภาพปัญหาด้านการจัดโครงสร้างการบริหารงานในส่วนภูมิภาคในลักษณะเดียวกับกรณีกรมการค้าภายใน นั่นคือ ประเด็นปัญหาด้านเอกภาพในการบังคับบัญชา ระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

“ปัญหาเชิงโครงสร้างของกรมที่มีหน่วยงานในส่วนภูมิภาคที่เกิดความไม่ชัดเจนในการบังคับบัญชา ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนระหว่างภารกิจของกรม (Function) และภารกิจของจังหวัด อำเภอ (Area)”⁹

● กรมปศุสัตว์

กรมปศุสัตว์ เป็นหน่วยราชการหนึ่งซึ่งประสบปัญหาและอุปสรรคการบริหารภารกิจในส่วนภูมิภาคหลายประการ สภาพดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า การปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม จำเป็นต้องดำเนินการปรับปรุงระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคควบคู่กันไป กล่าวคือ

“ประเด็นปัญหาและอุปสรรค

- ควรกระจายงบประมาณและภารกิจให้แก่ภูมิภาคเพิ่มขึ้น เนื่องจากบุคคลเป้าหมายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ในภูมิภาคเป็นส่วนใหญ่
- ขาดระบบการดำเนินงานที่เป็นเอกภาพและไม่มีการบูรณาการเท่าที่ควร
- ขาดความเชื่อมโยงการแลกเปลี่ยนข้อมูล
- งานมีเป็นจำนวนมาก (ภารกิจ) โดยเฉพาะเรื่อง Food Safety
- หน่วยงานในส่วนภูมิภาคมีภารกิจหลายด้านเกินไป ทั้งการบริหาร การปฏิบัติการ ซึ่งต้องมีทั้งการบังคับใช้กฎหมายและงานด้านวิชาการด้วย
- เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคขาดความรู้แบบผสมผสาน จึงไม่สามารถนำความรู้ที่ได้จากการวิจัยลงไปแก้ไขปัญหาให้เกษตรกรได้

ข้อเสนอแนะ

- ควรกระจายงานไปยังตัวแทน เช่น ปศุสัตว์เขตในพื้นที่ เพื่อไปกำกับดูแล สั่งการแก่หน่วยงานในส่วนภูมิภาค

⁹ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมการปกครอง.

- ควรศึกษา วิจัย พัฒนาเพื่อสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ เนื่องจากกรมปลัดัวเป็นหน่วยงานด้านวิชาการ เพื่อนำนวัตกรรมไปดำเนินการปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลการดำเนินการให้บริการที่ดี มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- หน่วยงานจะต้องจัดให้มีระบบเครือข่าย จัดให้มีศูนย์ข้อมูลข่าวสาร
- ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบงานวิจัยของกรมปลัดัวโดยตรงเพื่อปฏิบัติงานและประสานงานวิจัยกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภายในและภายนอก กำหนดบทบาท หน้าที่ ภารกิจ และระบบการปฏิบัติงานที่ชัดเจน พร้อมอัตรากำลัง งบประมาณในการปฏิบัติงาน
- การมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานในภูมิภาคมีความหลากหลาย บุคลากรต้องทำงานหลายบทบาท ควรมีการบูรณาการ การทำงาน สร้างเครือข่ายการทำงาน มุ่งผลงานออกมาเป็นรูปธรรม ในภาพรวมของกรมปลัดัว
- เนื่องจากกรมปลัดัวเป็นหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบงานด้านปลัดัวของประเทศ และมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้เฉพาะด้าน จึงควรที่จะมีนโยบายเชิงรุกสู่ความเป็นเลิศในด้านการวิจัย พัฒนาการผลิตปลัดัว และสุขภาพปลัดัว รวมทั้งมีการบูรณาการงานวิจัย ร่วมกับภาครัฐและเอกชน
- ควรมีการพัฒนาความรู้เฉพาะด้านให้เจ้าหน้าที่ปลัดัวในส่วนภูมิภาคให้มีความเข้มแข็ง ทางด้านวิชาการ สามารถแก้ไขปัญหาให้เกษตรกรได้ รวมทั้งพัฒนาบุคลากรให้ทันกับเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว”¹⁰

● สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประสบปัญหาและอุปสรรคในการผลักดันการนำแผนและนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นผลมาจากการจัดโครงสร้างการบริหารงานในส่วนภูมิภาคยังไม่สอดคล้องกับทิศทางการกระจายอำนาจการบริหารงานของสำนักงาน

“อุปสรรคด้านการแปลงนโยบายและแผนไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ซึ่งการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนอกจากมี พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายหลัก ยังมีการจัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นนโยบาย 20 ปี (2540-2559) เป็นกรอบการดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ รวมทั้งมีการจัดแผนจัดการคุณภาพ

¹⁰ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมปลัดัว.

สิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการเปลี่ยนนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และเป็นกรอบในการจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดต่อไป แต่การดำเนินการเพื่อการเปลี่ยนนโยบายของแผนดังกล่าวไปสู่การปฏิบัตินั้นไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการโอนถ่ายภารกิจจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นไม่แล้วเสร็จ การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง ประกอบกับในระยะที่ผ่านมา ไม่มีการผลักดันให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ของแผนการจัดการฯ แม้ว่าหน่วยงานในท้องถิ่นจะสามารถเลือกใช้กลยุทธ์และมาตรการที่เหมาะสมกับท้องถิ่นของตนมาใช้ในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมได้ แต่ก็ขาดความเข้าใจถึงที่มาที่ไปของแต่ละกลยุทธ์ ทำให้ไม่สามารถนำมาตรการไปประยุกต์ใช้เพื่อจัดทำโครงการในระดับพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม”¹¹

● กรรมการพัฒนาชุมชน

จากสภาพปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา และความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ส่วนภูมิดังกล่าวมา ข้อเสนอแนะจากกรรมการพัฒนาชุมชน นับว่าเป็นแนวทางออกหนึ่งที่น่าพิจารณา นั่นคือ การเสนอให้ลดบทบาทของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งปฏิบัติงานในพื้นที่ส่วนภูมิดังกล่าว เพื่อเพิ่มบทบาทและความเข้มแข็งในการขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยราชการบริหารส่วนกลางทำหน้าที่ให้การสนับสนุนเป็นหลัก

“การมีศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนเขต (ศพช.เขต) ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางตั้งอยู่ในจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค ไม่สอดคล้องกับทิศทางของการปฏิรูประบบราชการที่มุ่งสร้างความเข้มแข็งให้กับจังหวัด ปรับโครงสร้างกรมฯ โดยการยุบหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในราชการส่วนภูมิภาคคือจังหวัด”¹²

6.3 การจัดรูปแบบการบริหารงานของกรมต้องมีการวิเคราะห์ภารกิจและรูปแบบการทำงาน

การจัดระบบบริหารงานส่วนราชการระดับกรม ควรมีรูปแบบการบริหารงานที่สอดคล้องกับเป้าหมายของภารกิจ เนื่องจากการบริหารภารกิจแต่ละประเภท ต่างมีกระบวนการ วิธีการปฏิบัติ และสภาพ

¹¹ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

¹² ข้อมูลจากแบบสอบถามกรรมการพัฒนาชุมชน.

เงื่อนไขการทำงานที่ต่างกัน ดังนั้น การปรับรูปแบบการบริหารงานจึงควรเริ่มต้นจากการวิเคราะห์ภารกิจของหน่วยงานเป็นอันดับแรก จากนั้นจึงกำหนดรูปแบบการบริหารงานที่หลากหลายตามลักษณะภารกิจหลัก นอกจากนี้ เมื่อมีการปรับรูปแบบการบริหารงานใหม่แล้ว ควรมีตัวชี้วัดความสำเร็จในการทำงานที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละภารกิจ

“จากประเด็นวัตถุประสงค์ของการวิจัย คิดว่า ก.พ.ร. จะหาวิธีการที่จะทำให้กรมพัฒนางานให้ได้ มุ่งไปสู่ Governance จึงเห็นว่าสิ่งที่นำเสนอเป็นเรื่องที่ดีมาก ต้องวิเคราะห์ก่อนว่าหน่วยงานเหล่านี้เป็นรูปแบบใด ในเรื่องการพัฒนา ก็คือเรื่องของ KPI ในเรื่องตัวชี้วัด ตอนนี้คิดว่าหลายๆ หน่วยงานใช้ความสามารถในองค์กรปรับตัวเองตามภารกิจเพื่อมุ่งไปสู่สิ่งที่ดีกว่า คิดว่าเดินไปได้”¹³

“เรื่องภารกิจแต่ละหน่วยงาน จริงๆ น่าจะคลี่ดูเลย เวลาเขียนทุกหน่วยงานจะเขียนอะไรก็ได้ ขึ้นมาเพื่อเป็นภารกิจซ้ำซ้อนเยอะมาก ดังนั้นงบประมาณก็จะเป็นเบี้ยหวัดตก การติดตามผลคือทุกคนก็อยากจะทำ คือที่คุณอาวุธเคยพูดว่า มีภารกิจ ถ้าไม่ใช่ภารกิจก็ไม่ควรทำ ก็เห็นด้วยว่าถ้าคลี่ดูอ่านแล้วก็ทราบว่ากรมแต่ละกรมก็พยายามทำภารกิจอะไรของตัวเองขึ้นมาให้มีอยากให้”¹⁴

“สิ่งที่อยากให้ทำคือ การวิเคราะห์หน่วยงานใน 138 หน่วย ว่ากลุ่มไหนอยู่ที่ไหน ควรทำงานมี Channel ติดต่อกันอย่างไร ตรงนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ และจริงๆ ก.พ.ร. น่าจะดูตรงนี้เป็นหลัก คือดูห่างๆ ว่าอะไรจะเป็นอย่างไร นอกนั้นให้เขาบริหารจัดการเอง แต่สิ่งที่น่าจะวิเคราะห์คือ อยากให้การบริหารจัดการในเรื่องงบประมาณและ KPI เป็นตัวกำกับการบริหารงาน ในต่างประเทศให้งบประมาณล่าช้ามากก็ให้บริหารไปให้หมด เงินเดือน อะไรทุกอย่าง ให้บริหารไปเลย เพราะฉะนั้น ถ้าบริหารดี จะไม่ต้องใช้คนมาก ก็จะปลด เพราะอย่างที่เขาบอกว่า 10,000 คน ก็นั่งเฉยๆ ก็มี ไม่ได้ทำงานอะไรมาก เขาก็จะบริหารจัดการเอง องค์กรก็จะพอดี เหมาะกับงาน และ

¹³ ตัวแทนกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

¹⁴ ตัวแทนกรมการศาสนา, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 1 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

ทำงานก็จะดี บริหารด้วย KPI ก.พ.ร. ก็จะดูห่างๆ ก็ให้งบประมาณไปตามนั้น ถ้าบริหารตามนั้น ทุกหน่วยก็จะมีประสิทธิภาพเหมือนกับเอกชน”¹⁵

“การจำกัดขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยให้ส่วนราชการใช้วิธี Outsource อาจเหมาะสมกับบางหน่วยงาน แต่สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับและตรวจสอบให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อดูแลและปกป้องประโยชน์ของประชาชน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ข้าราชการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น กฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการของกรมการค้าภายใน ทำให้ไม่สามารถมอบอำนาจตามกฎหมายให้แก่บุคคลภายนอกได้ ดังนั้นการไม่เพิ่มอัตรากำลังจึงทำให้การกำกับดูแลและการตรวจสอบให้ปฏิบัติตามกฎหมายเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง และอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง”¹⁶

6.4 การจัดรูปแบบการบริหารงานของกรมควรมีการจัดจำแนกประเภทของหน่วยราชการระดับกรม

นอกจากการวิเคราะห์ภารกิจหลักในแต่ละด้านของหน่วยราชการระดับกรมแล้ว การปรับรูปแบบการบริหารงานหน่วยราชการระดับกรม ยังควรมีการจัดจำแนกประเภทของหน่วยงานออกตามลักษณะภารกิจ รวมถึงกำหนดรูปแบบและลักษณะของหน่วยงานที่ควรมีสถานะเป็นกรมให้มีความชัดเจนอีกด้วย

“น่าจะช่วย Scope และ Definition ของการตั้งกรม ว่าควรเป็นหน่วยงานประเภทไหน เพราะบางกระทรวงไม่ได้ดูเรื่องงบประมาณ แผน แต่ตั้งขึ้นมา Serve อย่างกระทรวงการต่างประเทศ งบประมาณไปอยู่ที่ สป. ไม่เหมือนกับกระทรวงพาณิชย์ กรมเหล่านี้จะหลากหลาย แตกต่างกันไป เพราะฉะนั้น ก.พ. หรือ ก.พ.ร. น่าจะ Scope เป็นกรอบว่าหน่วยงานไหนควรเป็นกรม”¹⁷

สำหรับข้อเสนอแนะแนวทางการจัดรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมที่ตั้งอยู่บนฐานของการจัดโครงสร้างองค์กรโดยพิจารณาจากภารกิจหลักของหน่วยงาน จะเห็นได้จากตัวอย่างข้อเสนอแนะ

¹⁵ ตัวแทนกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

¹⁶ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมการค้าภายใน.

¹⁷ ตัวแทนสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

แนวทางการปรับโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม เสนอให้มีการปรับโครงสร้างการบริหารงานที่สอดคล้องกับภารกิจหลักของหน่วยงาน นั่นคือภารกิจด้านการสนับสนุนแก่ส่วนราชการภายในกระทรวง ข้อเสนอดังกล่าว ได้แก่

“1.1) ให้มีสายงานหลักของสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมที่ชัดเจนและสามารถปฏิบัติงานได้แบบเบ็ดเสร็จ แต่สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงาน

1.2) เน้นพัฒนานักบริหารและนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญด้านระบบงานยุติธรรม เพื่อให้สามารถเป็นที่ปรึกษาของผู้บริหารและส่วนราชการต่างๆ ได้”¹⁸

6.5 การจัดรูปแบบการบริหารงานของกรมควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในกรม

การจัดโครงสร้างการบริหารงานควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้แต่ละกรมสามารถพิจารณาจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในได้อย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องรองรับกับความจำเป็นในการปฏิบัติงานและลักษณะเฉพาะของภารกิจหลักของหน่วยงาน โดยหลักเกณฑ์การจัดหน่วยงานภายในต้องสอดคล้องกับเกณฑ์การกำหนดกรอบอัตรากำลัง

“เกี่ยวกับโครงสร้างภายใน ถ้าสามารถสรุปได้ และบอกเป็นหลักเกณฑ์ ยกตัวอย่าง หน่วยงานสนับสนุน ซึ่งหน่วยงานจะมี ว่ามีรูปแบบอะไรบ้าง อย่างเช่น สำนักงานเลขานุการกรม เมื่อไรถึงจะเป็นสำนักงานเลขานุการกรม เมื่อไรจะเป็นสำนักบริหารกลาง เมื่อไรจะเป็นสำนักงานเลขานุการ ลักษณะแบบนี้พอออกหลักเกณฑ์ได้หรืออย่างหน่วยงานอื่น เช่น สำนักที่ยอดนิยมนั่น คือ ยกตัวอย่างกองการเจ้าหน้าที่ กองคลัง หรือกองแผนงานอีกกองหนึ่ง เพราะฉะนั้น เราต้องมาวางหลักเกณฑ์กับหน่วยงานพวกนี้แล้ว ถ้าเกิดสมมติว่าเป็นหน่วยปฏิบัติเป็นภารกิจหลักของหน่วยงาน น่าจะให้ส่วนราชการพิจารณาได้เองตามความคล่องตัวและเหมาะสม แต่คุณต้องยอมรับสภาพ ยอมรับเงื่อนไข ว่าควรจะทำควบคู่กันไปกับแผนการบริหารราชการ 4 ปี เพราะถ้าเกิดจากแผนการบริหารราชการแผ่นดิน มาแผน 4 ปี และก็มีโครงสร้างในลักษณะแบบนี้ และก็มี

¹⁸ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม.

งบประมาณตามกรอบในลักษณะแบบนี้ และมีอัตรากำลังควบคุมกันไปเลย การทำงานก็จะประสานราบรื่นขึ้น นี่คือข้อเสนอ”¹⁹

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาปรับรูปแบบการจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในตัวอย่างหนึ่งคือ การกำหนดให้การแบ่งส่วนราชการต้องสอดคล้องกับภารกิจหลัก และขนาดของหน่วยงาน ซึ่งจะส่งผลให้การจัดรูปแบบการบริหารงานภายในของส่วนราชการระดับกรมมีความยืดหยุ่นและหลากหลายไปตามลักษณะเฉพาะของภารกิจและขนาด มากกว่าจะมีโครงสร้างตายตัวรูปแบบเดียว

“การบริหารจัดการ การบริหารทรัพยากรบุคคล โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูง คือเหมือนกับว่า คล่องตัวสูงสุด มีแต่กรม ไม่ต้องแบ่งส่วนเป็นกอง เป็นสำนัก ถ้ากองเล็กๆ ไม่เป็นไร แต่อย่างสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ได้แบ่งส่วนไม่ได้เป็นกอง ถ้าเขาเป็นโครงการ อย่างโครงการนี้จบก็สลาย มีอันใหม่ขึ้นมาก็ตั้ง ถ้ามองในแง่หน่วยงานขนาดใหญ่ที่เป็นงานวิชาการ ต้องดูลักษณะงาน ถ้าเป็นกรมวิชาการ กรมนโยบายก็อาจจะจัดเป็นโปรเจค มีหัวหน้าโปรเจค มอบหมายงาน และเทียบดูว่าหัวหน้าโปรเจคควรจะเป็นระดับนี้ และมีภารกิจประมาณกี่คน ก็จัดตามจำนวนและให้อำนาจผู้บริหาร แต่ถ้าเป็นกรมถ้าไม่กำหนดเลย อย่างไรก็ต้องกำหนด เพราะว่า ตำแหน่งการประเมินค่างานต้องดูหน้าที่ความรับผิดชอบ ก็ต้องกำหนดว่า ก้อนงานนี้จะมีคนเท่าไร จะมีระดับไหนมาบังคับบัญชา กำกับดูแล สมมติ 4,000 คน อธิบดีก็ต้องสามารถกำกับได้จริงๆ มีรองคนหนึ่งที่จะต้องเชี่ยวชาญทางด้านบริหาร เพื่อปรับเปลี่ยนเคลื่อนไหว เพื่อให้งานน้อยลง คืออนาคตอาจจะได้”²⁰

อีกตัวอย่างหนึ่งของข้อเสนอแนะแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในส่วนราชการระดับกรมตามลักษณะเฉพาะของภารกิจ ก็คือ การกำหนดให้หน่วยงานที่มีการใช้อำนาจหน้าที่กำกับควบคุมการบังคับใช้กฎหมาย และการอนุมัติอนุญาต เป็นโครงสร้างหน่วยงานพื้นฐานของกรม ซึ่งต้องมีความชัดเจนในแง่ของความรับผิดชอบ

¹⁹ ตัวแทนสำนักงบประมาณ, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 2 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

²⁰ ตัวแทนสำนักงาน ก.พ., การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 2 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

“ในหน่วยงานประจำ ซึ่งโดยปกติแล้วที่ผ่านมา การปรับปรุงส่วนราชการในระดับนี้ ต้องมีโครงสร้างที่ชัดเจน เพราะมีอำนาจ อนุมัติ อนุญาต มาจาก พ.ร.บ. ซึ่งต้องมีการจัดโครงสร้างที่มีขอบเขตภารกิจที่ชัดเจนพอสมควร ในการดำเนินงานที่มีการอนุมัติ อนุญาตหรืองานประจำ จะได้มีผู้รับผิดชอบโดยตรง ถ้าเป็นงานปฏิบัติ เช่น กรมป่าไม้ ถ้ามีคนฟ้องร้อง ก็จะมีผู้รับผิดชอบ จะไม่เหมือนงานลักษณะวิชาการ”²¹

การจัดโครงสร้างการบริหารงานที่เหมาะสมกับภารกิจหลักของหน่วยงาน ยังจำเป็นต้องคำนึงถึงรูปแบบการบริหารงานบุคคลที่สอดคล้องกับลักษณะการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงานด้วย โดยเฉพาะในแง่ของการจัดระบบการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นเงินประจำตำแหน่งหรือเงินวิชาชีพที่เหมาะสมสำหรับบุคลากรในสายงานทางเทคนิคและผู้เชี่ยวชาญ

“งานก็เหมือนกัน ถ้ามองว่า จะต้องมีความชัดเจนเป็นตัวกำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ อย่างที่พูดถึงเงินประจำตำแหน่ง ซึ่งต้องมีลักษณะพิเศษไม่เหมือนอย่างอื่น เช่น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ กับพยาบาล เจ้าหน้าที่วิเคราะห์จะไม่ได้เงินวิชาชีพ เพราะว่างานไม่ได้เสี่ยง ไม่ได้เป็นงานที่พยาบาลควรจะได้ เนื่องจากทำงานอย่างนี้ถึงจะได้เงิน เมื่อเปลี่ยนไปทำงานก็ไม่ได้เงิน ตรงนี้ เช่น มาเป็นหน้าห้อง ก็จะได้ไม่ได้ ก็ต้องได้ตามค่างานของตรงนั้นหรือตามลักษณะตรงนั้น อันนี้คือหลักการทั่วไป คือ เทียบให้เห็นว่า มีปัญหามากมายเกี่ยวกับการบริหารคนกับงานตรงนี้”²²

“ถ้าแบ่งลักษณะกรมไปเลย กรมวิชาการ เป็น Knowledge Worker ไม่มีสายบังคับบัญชาทำงานที่บ้านได้ แต่ถ้ากรมเป็นกรมปฏิบัติ ที่ต้องเข้าไปอยู่ในพื้นที่ ถ้า ก.พ. วิเคราะห์เป็น Zero base ก็ไม่เคยให้ อย่างกรมการค้าภายใน เพื่อสร้างความมั่นคงทางการค้า เจ้าหน้าที่สำนักงานมี 3 คนตลอดชีวิต คงไม่ได้ รูปแบบการวิเคราะห์ต้องเปลี่ยน ถ้าตอนนี้รูปแบบส่วนราชการยังคงล้าหลัง เหมือนมีมาตรฐาน แต่ก็มีดุลยพินิจ และอีกอันหนึ่งคือรูปแบบที่แปลกๆ ในทฤษฎี พวก SDU พวกหน่วยบริการพิเศษทั้งหลาย ทำอย่างไรจะทำให้เป็นมาตรฐาน ทั้งเงิน ทั้งคน....

²¹ เรื่องเดียวกัน.

²² เรื่องเดียวกัน.

....ในกรณีที่เงินลูกจ้าง เรามีโอกาสก้าวหน้าใหม่ เข้าใจว่าทุกส่วนจะมี เรามีโอกาสจะเป็น พนักงานราชการเปล่า เอาให้แน่ เอาผลงานในอดีตมาวัด ความยุ่งยากของงาน ถ้าต้องการให้ หน่วยราชการเป็นอิสระ ต้องเอาตัวชี้วัด Outcome มาวัดด้วย”²³

6.6 การปรับปรุงแบบการบริหารงานของกรมควรมีการทบทวนภารกิจเพื่อยุบหน่วยงานหรือตั้ง หน่วยงานใหม่ให้เหมาะสมกับภารกิจ

การปรับปรุงแบบการบริหารงานของกรม ควรมีการทบทวนภารกิจหลักของหน่วยงานให้สอดคล้อง กับบริบทในการบริหารงานภาครัฐ ภารกิจใดที่หมดความจำเป็น หรือไม่ควรคงไว้กับภาครัฐก็ควรมีการ พิจารณายุบเลิกหรือยุบรวมหน่วยงาน ส่วนภารกิจลักษณะใหม่ที่มีความสำคัญมากขึ้นตามสภาพบริบท แวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ควรมีการพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารองรับ ดังสะท้อนให้เห็นจาก ทรรศนะดังต่อไปนี้

“ตอนนี้บางหน่วยงาน บางภารกิจน่าจะหมดแล้ว แต่คนทำงานเป็นข้าราชการก็ยังคงอยู่ ไป ทำงานที่อื่นก็ต้องการเขา FTA เปลี่ยนไป กระทรวงพาณิชย์ต้องใหญ่ขึ้นทุกวัน สคบ. ก็เหมือนกัน ก็ต้องใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ แต่บางภารกิจก็หายไม่ได้ อย่างกรมพัฒนาฝีมือแรงงานหายไม่ได้ อย่าง กระทรวงศึกษาธิการ ยุบไม่ได้ อย่าให้หลุด ถ้าองค์กรหลักหลุดแล้วก็ลำบาก”²⁴

“ให้ทุกส่วนราชการปรับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการใหม่ให้เหมาะสมตามบริบทที่ เปลี่ยนแปลงไป”²⁵

● สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม

ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม โดยการจัดตั้ง หน่วยงานภายในขึ้นเพื่อรองรับการบริหารภารกิจหลักของหน่วยงานตามความจำเป็น ยังปรากฏในลักษณะ

²³ ตัวแทนกรมการค้าภายใน, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 2 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรี๊นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

²⁴ ตัวแทนกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรี๊นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

²⁵ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมชลประทาน.

ข้อเสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคอีกด้วย ดังเช่นกรณีของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเสนอว่า

“ควรแก้ไขกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม พ.ศ.2545 ให้มีสำนักงานยุติธรรมจังหวัดขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกอง และจัดหาอัตรากำลังไปปฏิบัติงานตามสมควร (เกลี้ยกำลังอัตราหรือขออัตรากำลังใหม่ ตามความเหมาะสม)”²⁶

● สำนักงานประกันสังคม

สำหรับกรณีตัวอย่างส่วนราชการระดับกรม ซึ่งเสนอให้มีการพิจารณาปรับโครงสร้างภายในหน่วยราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งหน่วยงานภายในขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะการปฏิบัติงานและบทบาทหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น สามารถพิจารณาได้จากข้อเสนอแนะจากสำนักงานประกันสังคม ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับโครงสร้างการบริหารงานภายในหน่วยงานได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม กล่าวคือ

“จากการที่สำนักงานประกันสังคมต้องดำเนินบทบาทภารกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการเดิมเกิดจุดอ่อนในการพัฒนาระบบราชการ และเป็นอุปสรรคในการบริหารงาน สำนักงานประกันสังคมจึงจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการให้มีความเหมาะสมกับภารกิจและบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยกระจายภารกิจที่มีลักษณะงานให้บริการออกจากหน่วยงานส่วนกลาง เพื่อให้การบริการครอบคลุมทุกพื้นที่ รวมทั้งบูรณาการลักษณะงานที่คล้ายคลึงกันหรือเชื่อมโยงเข้าด้วยกัน เพื่อให้ระบบงานมีความยืดหยุ่น เบ็ดเสร็จในหน่วยงานเดียว เกิดความคุ้มค่าและประหยัดในเรื่องของการใช้ทรัพยากร ทั้งในเรื่องของคน เงิน และเวลา ช่วยลดต้นทุนซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของหน่วยงาน มีการใช้ประโยชน์จากบุคลากรของหน่วยงานได้อย่างเต็มกำลังอันเนื่องมาจากการวางแผนได้เหมาะสมกับงาน และมีการจัดสรรทรัพยากรไปให้หน่วยงานที่มีความจำเป็นมากกว่า มีความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป็นธรรม โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของสำนักงานประกันสังคมและกระทรวงแรงงานที่ได้กำหนดไว้ โดยขอปรับปรุงและจัดตั้งหน่วยงาน ดังนี้

²⁶ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม.

1. ปรับปรุงโครงสร้างกองทะเบียนและประมวลผลให้เป็นส่วนราชการที่มีฐานะสูงกว่าส่วนราชการระดับกองโดยปกติทั่วไป โดยปรับเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นศูนย์กลางการบริหารจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กำหนดนโยบาย เป้าหมาย ทิศทางการดำเนินงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานประกันสังคม เป็นศูนย์กลางในการประมวลผลข้อมูล ให้คำปรึกษาด้านวิทยาการคอมพิวเตอร์ ศึกษา วิเคราะห์ ออกแบบ กำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์ในการพัฒนาระบบสารสนเทศ ควบคุม ดูแล ติดตามและประเมินผลการพัฒนาระบบสารสนเทศและระบบเครือข่ายสื่อสารข้อมูล รวมทั้งการจัดทำแผนแม่บทและแผนยุทธศาสตร์ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานประกันสังคมจังหวัด/สาขา ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาระบบงานประกันสังคมเขตพื้นที่ และสำนักงานประกันสังคมจังหวัด / สาขา ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาระบบงานประกันสังคมโดยรวมต่อไป

2. ปรับปรุงโครงสร้างกองการเงินและบัญชีกองทุน ให้เป็นส่วนราชการที่มีฐานะสูงกว่าส่วนราชการระดับกองโดยทั่วไป โดยปรับเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักบริหารการเงิน การบัญชีและการลงทุน มีภารกิจในการบริหารงานการรับเงิน การจ่ายเงิน การรับ-โอนเงิน การจัดสรรเงิน ศึกษาวิเคราะห์ และพัฒนาการบริหารเงินลงทุน การบัญชี รายงานผลการดำเนินงานและฐานะการเงิน พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ศึกษาวิเคราะห์และพัฒนาระเบียบเกี่ยวกับงานการเงินและบัญชี และการลงทุน

3. ปรับปรุงโครงสร้างกองเงินสมทบ ให้เป็นส่วนราชการที่มีฐานะสูงกว่าส่วนราชการระดับกองโดยปกติทั่วไป โดยเปลี่ยนชื่อเป็น สำนักเงินสมทบ เป็นศูนย์กลางข้อมูลในส่วนที่เป็นระบบทะเบียน นายจ้าง ระบบทะเบียนลูกจ้างและผู้ประกันตนตามมาตรา 33 มาตรา 39 และมาตรา 40 ระบบบันทึกข้อมูลเงินสมทบ ระบบการตรวจสอบเงินสมทบ ระบบคืนเงินสมทบ ระบบการเร่งรัดหนี้เงินสมทบ วางแผนติดตามประเมินผลในเชิงคุณภาพและผลสัมฤทธิ์ โดยผลงานหรือผลการดำเนินงานในภารกิจแต่ละด้านจะใช้มาตรฐาน รูปแบบ หลักเกณฑ์ หรือวิธีการทางปฏิบัติสำหรับสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่และจังหวัด ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาระบบงานประกันสังคมโดยรวมต่อไป

4. ปรับปรุงโครงสร้างกองตรวจสอบ ให้เป็นส่วนราชการที่มีฐานะสูงกว่าส่วนราชการระดับกองโดยปกติทั่วไป โดยปรับเปลี่ยนชื่อเป็น สำนักตรวจสอบ มีภารกิจในการศึกษาและพัฒนา ระบบการตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน ตรวจสอบ การกำหนดรูปแบบ มาตรการ มาตรฐานและแนวปฏิบัติในการตรวจสอบสถานประกอบการ และการตรวจสอบบัญชีค่าจ้าง การรวบรวมข้อมูลจากการตรวจสอบและจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาศึกษา วิเคราะห์ ปรับปรุง และวางแผนการตรวจสอบ การเสริมสร้างทักษะ

เทคนิค ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวปฏิบัติและวิธีการตรวจสอบสถานประกอบการ และการตรวจสอบบัญชีค่าจ้าง การจัดทำคู่มือการตรวจสอบ เพื่อให้หน่วยปฏิบัติสามารถปฏิบัติตามตรวจสอบได้อย่างถูกต้อง การกำกับ แนะนำ และติดตามผลการปฏิบัติงานตรวจสอบของหน่วยงานปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ปฏิบัติงานตรวจสอบในเขตกรุงเทพมหานคร รวมทั้งการสนับสนุนการตรวจสอบสถานประกอบการ และการตรวจสอบบัญชีค่าจ้างในส่วนภูมิภาค เพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายประกันสังคมและกฎหมายเงินทดแทน

5. ปรับปรุงโครงสร้างกองประโยชน์ทดแทน ให้เป็นส่วนราชการที่มีฐานะสูงกว่าส่วนราชการระดับกองโดยปกติทั่วไป โดยปรับเปลี่ยนชื่อเป็น สำนักสิทธิประโยชน์ มีภารกิจในการควบคุม กำกับ ดูแลการจ่ายประโยชน์ทดแทนและเงินทดแทนตามกฎหมายประกันสังคม และกฎหมายเงินทดแทน โดยมีหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ วางแผน วิจัยและพัฒนาระบบการจ่ายประโยชน์ทดแทน/เงินทดแทน และการเพิ่มสิทธิประโยชน์ทั้ง 2 กองทุนให้แก่ลูกจ้าง ผู้ประกันตนและผู้มีสิทธิให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย และวิเคราะห์งานด้านประกันสุขภาพและการให้บริการทางการแพทย์อันไม่เนื่องจากการทำงาน เพื่อเสนอนโยบายการคุ้มครองสุขภาพของผู้ที่อยู่ในข่ายครอบคลุมของสำนักงานประกันสังคม

6. ปรับปรุงโครงสร้างกองประสานการแพทย์และฟื้นฟูสมรรถภาพ ให้เป็นส่วนราชการที่มีฐานะสูงกว่าส่วนราชการระดับกองโดยปกติทั่วไป โดยปรับเปลี่ยนชื่อเป็น สำนักจัดระบบบริการทางการแพทย์ มีภารกิจในการจัดระบบบริการทางการแพทย์ จัดหาสถานพยาบาลที่มีคุณภาพ และมาตรฐานเพื่อให้บริการทางการแพทย์แก่ลูกจ้าง ผู้ประกันตน และผู้มีสิทธิ โดยมีหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ วางแผน และพัฒนาระบบการจัดบริการทางการแพทย์และการเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้แก่ลูกจ้าง ผู้ประกันตน และผู้มีสิทธิให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางการแพทย์ตามกฎหมายประกันสังคม และวิเคราะห์งานด้านประกันสุขภาพและการให้บริการทางการแพทย์ เพื่อเสนอนโยบายการคุ้มครองสุขภาพของผู้ที่อยู่ในข่ายครอบคลุมของสำนักงานประกันสังคม

7. จัดตั้งกองสารนิเทศ ให้เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่าส่วนราชการระดับกอง โดยมีภารกิจในการสื่อสารประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการประกันสังคมทั้งภายในและภายนอกองค์กร เป็นศูนย์ให้บริการข้อมูลทั้งในเชิงรุกและเชิงรับ ทั้งในและนอกสถานที่ ซึ่งต้องอาศัยบุคลากรที่มีความชำนาญและมีความรู้ความสามารถเฉพาะทาง มีความพร้อมในการให้บริการ มีเทคโนโลยีและอุปกรณ์ที่ทันสมัยจำนวนมากเพียงพอ สามารถสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและความพึงพอใจแก่นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกันตนและประชาชนที่มาใช้บริการ

8. จัดตั้งศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนงานประจำภาค ให้เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่าส่วนราชการระดับกอง โดยมีภารกิจในการให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานแก่ลูกจ้างที่

ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน จนสูญเสียสมรรถภาพคนงาน พิกัดและทุพพลภาพตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 รวมทั้งผู้ประกันตนทุพพลภาพตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งการให้บริการดังกล่าวดำเนินการต่อเนื่องจากสิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างและผู้ประกันตนพึงได้รับจากกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการทางการแพทย์ และการรักษาพยาบาล โดยศูนย์ฯ ทำหน้าที่รับช่วงต่อเมื่อลูกจ้างสิ้นสุดการรักษาจากโรงพยาบาลหรือภายหลังจากการที่ได้รับการประเมินเป็นผู้ประกันตนทุพพลภาพโดยอนุกรรมการประกันสังคม โดยให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านการแพทย์ ด้านอาชีพ ควบคุมด้านจิตใจและสังคม ซึ่งเป็นรูปแบบที่สมบูรณ์ครบวงจร เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างปกติและสามารถกลับไปประกอบอาชีพกับนายจ้างเดิม นายจ้างใหม่ หรือประกอบอาชีพอิสระ หรือช่วยเหลือตนเองได้อย่างอิสระ ทั้งนี้ เพื่อให้งานบริการด้านการจ่ายประโยชน์ทดแทนดำเนินการได้อย่างครบวงจร และสามารถพัฒนาลูกจ้าง และผู้ประกันตนทุพพลภาพ ให้มีศักยภาพในการทำงาน สร้างความมั่นคงให้แก่ชีวิตและสังคมตามยุทธศาสตร์การพัฒนาคคนและสังคมที่มีคุณภาพ

9. จัดตั้งสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ให้เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่าส่วนราชการระดับกอง โดยมีภารกิจในการให้ความคุ้มครองและหลักประกันในชีวิตแก่ผู้ประกันตนที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย หรือทุพพลภาพ หรือตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงานให้แก่ นายจ้าง รวมทั้งการคลอดบุตร การสงเคราะห์บุตร ชราภาพและการว่างงาน การคุ้มครองผู้ประกันตนอิสระตามกฎหมายประกันสังคม และการให้ความคุ้มครองและหลักประกันในชีวิตแก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพ หรือตาย หรือสูญหาย อันเนื่องจากการทำงานให้แก่ นายจ้าง ตามกฎหมายเงินทดแทน ดำเนินงานทะเบียนและจัดเก็บเงินสมทบของกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน รวมทั้งกิจการอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

การขอปรับปรุงและจัดตั้งหน่วยงานข้างต้น จะเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลและยุทธศาสตร์ของชาติ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน สามารถแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงในบริบทต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้”²⁷

²⁷ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานประกันสังคม.

● สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย

ด้วยลักษณะของภารกิจและบริบทการบริหารราชการที่เปลี่ยนแปลงไป ในขณะที่โครงสร้างการบริหารราชการที่เป็นอยู่ไม่สามารถปรับตัวได้ทัน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทยจึงเสนอให้มีการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานภายใน กล่าวคือ

“การปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายหลัก กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งนโยบายของรัฐบาล จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการฯ รวมทั้งการปรับปรุงอำนาจหน้าที่และบทบาทภารกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย อาทิ การปรับปรุงอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด

การกำหนดเพิ่ม “ศูนย์ปฏิบัติการกระทรวงมหาดไทย” เพื่อเป็นศูนย์กลางปฏิบัติงานและประสานข่าวกรองของกระทรวงมหาดไทย โดยเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยที่มุ่งเน้นการพัฒนาระบบข่าวกรองและจัดระบบบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานพลเรือน ตำรวจและทหาร

การยกฐานะกองตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ เป็นส่วนราชการระดับสำนัก เพื่อให้การตรวจราชการ การกำกับ ดูแล เฝ้าระวังและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย และวาระเร่งด่วนในพื้นที่ 75 จังหวัดซึ่งครอบคลุมทั่วประเทศ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งบูรณาการผลการตรวจราชการร่วมกับสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อสะท้อนภาพการบริหาร/ปฏิบัติงานตามนโยบาย

การเพิ่มกลุ่มงานตรวจสอบภายในและกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร เพื่อเน้นความถูกต้อง โปร่งใสและการพัฒนาระบบราชการโดยรวมและการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานจังหวัดฯ ด้วย”²⁸

● กรมชลประทาน

กรมชลประทาน เป็นกรณีตัวอย่างหนึ่งของหน่วยราชการที่มีภารกิจหลักหลายด้านซ้อนกัน ส่งผลให้ประสบปัญหาในการบริหารงาน โดยเฉพาะการบริหารบุคลากร จึงมีข้อเสนอให้พิจารณาแบ่งแยกภารกิจของกรมออกเป็น 2 หน่วยงาน รวมถึงการตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อรองรับภารกิจใหม่ที่เพิ่มขึ้น

²⁸ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย.

“- โครงสร้างระดับสำนักบางสำนักมีขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบมากเกินไป ลักษณะงานภายในสำนักมีความแตกต่างกันทั้งในด้านเทคนิค วิชาการ และต้องอาศัยความเชี่ยวชาญของบุคลากรในการปฏิบัติงานเฉพาะด้านแตกต่างกัน เส้นทางความก้าวหน้าในด้านอาชีพแตกต่างกัน ควรแยกหน่วยงานออกเป็น 2 หน่วยงาน

- การจัดแบ่งโครงสร้างหน่วยงานภายใน เพื่อรับผิดชอบตามยุทธศาสตร์ขององค์กร เช่น งานพัฒนาแหล่งน้ำขนาดกลาง ยังไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพที่รับผิดชอบการดำเนินงานในภาพรวมขาดการบูรณาการ มีปัญหามาตรฐานทางวิชาการในการดำเนินงานและการผลักดันให้เกิดโครงการ รวมทั้งการจัดการความรู้ การส่งเสริมความเชี่ยวชาญทางด้านวิชาการของบุคลากร

- ยังขาดหน่วยงานเจ้าภาพที่รับผิดชอบการดำเนินงานภารกิจใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นตามบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ได้แก่ การดำเนินงานเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ การบริหารเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน เป็นต้น”²⁹

● สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาประสบกับประเด็นปัญหาด้านการบริหารงานในลักษณะเดียวกับกรมชลประทาน นั่นคือ การมีภารกิจสองด้านซ้ำซ้อนกันในหน่วยงานเดียว ดังนั้น ข้อเสนอแนะในการปรับโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาก็คือ การเสนอให้แยกภารกิจที่ซ้อนกันออกเป็นสองสำนัก รวมถึงการเสนอให้จัดตั้งหน่วยงานภายในอย่างเป็นทางการเพื่อรองรับภารกิจที่มีความจำเป็น

“การกำกับดูแลผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง และวัตถุอันตราย อยู่ใต้สำนักเดียวกันทั้งคู่ ที่ใช้กฎหมายคนละฉบับ จึงควรแยกสำนักเครื่องสำอางและวัตถุอันตราย เป็นหน่วยงาน 2 หน่วย ที่อิสระต่อกัน

โครงสร้างปัจจุบันขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน ทำให้ต้องจัดตั้งหน่วยงานภายใน เช่น สำนักความร่วมมือระหว่างประเทศ ศูนย์ประสานงานพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์สุขภาพชุมชน ศูนย์บริการผลิตภัณฑ์สุขภาพเบ็ดเสร็จ ศูนย์พัฒนานโยบายแห่งชาติด้านสารเคมี ในอนาคตควรจัดตั้งหน่วยงานที่จำเป็นตามกฎหมาย เช่น จัดตั้งกลุ่มตรวจสอบ ติดตามด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ เป็นหน่วยงานปฏิบัติงานเชิงรุกด้านการเฝ้าระวัง”³⁰

²⁹ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมชลประทาน.

³⁰ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา.

● สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ในกรณีของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พบว่า แม้จะมีภารกิจหลักด้านนโยบาย แต่ด้วยความจำเป็นด้านการบริหารภารกิจในระดับพื้นที่ จึงเสนอให้มีการพิจารณาตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนกลางเพื่อรองรับการปฏิบัติภารกิจในระดับพื้นที่ และสามารถตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

“มีการปรับโครงสร้างเมื่อปี 2545 ทำให้หน่วยงานระดับเขตของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ถูกปรับลดลงจากเดิม 24 เขต เหลือเพียง 9 เขต (แต่มีปรับจากเดิมที่ไม่ปรากฏในกฎกระทรวง เปลี่ยนเป็นให้มีปรากฏอยู่ในกฎกระทรวง) ทำให้การบริหารจัดการในระดับพื้นที่ต้องมีต้นทุนสูง และการเข้าถึงเกษตรกรทำได้ไม่ทั่วถึง ทั้งๆ ที่ความรับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ยังเท่าเดิม

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเป็นหน่วยงานด้านนโยบาย แต่มีภารกิจด้านสารสนเทศ การเกษตรลงถึงเป้าหมายในระดับพื้นที่ จึงเห็นสมควรให้มีการขยายหน่วยงานให้ครอบคลุมระดับพื้นที่มากกว่าเดิม เพื่อให้การบริหารจัดเก็บ รวบรวมข้อมูลมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าเดิม”³¹

● กรมการจัดหางาน

นอกเหนือจากข้อเสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานภายในขึ้นมาใหม่ดังกรณีต่างๆ ข้างต้น ข้อเสนอให้มีการยุบรวมหน่วยงานภายในกรม นับเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่สำคัญในการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม ดังเช่นข้อเสนอของกรมการจัดหางาน

“การรวมหน่วยงานภายใน (กอง) ที่มีลักษณะงานคล้ายกันหรือเกี่ยวข้องเข้าด้วยกันเป็นสำนัก เพื่อลดหน่วยงานปฏิบัติที่ทำงานคล้ายกัน เพื่อประหยัดอัตรากำลัง วัสดุอุปกรณ์ รวมทั้งจะก่อให้เกิดความรวดเร็ว คล่องตัวในทางการบริหารงาน โดยอธิบดีสามารถมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักสั่งและปฏิบัติราชการแทนอธิบดีในงานในความรับผิดชอบของสำนักได้ ซึ่งจะเป็นการลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานและแบ่งเบาภาระงานของอธิบดีและรองอธิบดีได้มาก ยกเว้นงานสำคัญหรืองานนโยบายที่มีผลต่อการทำงานของหน่วยงานต้องเสนอให้อธิบดีพิจารณาสั่งการ”³²

³¹ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.

³² ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมการจัดหางาน.

● สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ

ในกรณีของหน่วยราชการที่มีการจัดโครงสร้างหน่วยงานอย่างเหมาะสมกับภารกิจอยู่แล้ว ประเด็นสำคัญในการพิจารณาปรับปรุงรูปแบบการบริหารงาน อาจมีใช้การพิจารณาจัดโครงสร้างหน่วยงานภายใน แต่อยู่ที่การปรับบทบาทอำนาจหน้าที่และการมอบอำนาจการบริหารงานภายในเป็นสำคัญ ดังเช่น กรณีสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ

“รูปแบบการบริหารในระดับกรมควรมีความสอดคล้องกับการดำเนินงานตามภารกิจและ ยุทธศาสตร์ของกรม ซึ่งในปัจจุบัน สวช. มีรูปแบบการบริหารงานเอื้อต่อการทำงานแล้ว แต่ทั้งนี้ ทั้งนี้ควรมีการลดขั้นตอนการบริหารงานบางภารกิจ เช่น หน่วยงานที่ตั้งอยู่นอก สวช. เช่น หอ อัครศิลปิน หรือหน่วยงานที่มีภารกิจที่แตกต่างไปจากหน่วยงานอื่น คือ ศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย ควรมีอำนาจในการบริหารงานในระดับกอง/สำนัก รวมถึงสำนักภาพยนตร์และ วิทยทัศน์ ควรมีอำนาจการบริหารงานในระดับสำนัก การดำเนินงานโดยภาพรวมควรมีการลด ขั้นตอนหรือมอบอำนาจบางส่วนที่ไม่ส่งผลกระทบต่อภารกิจให้แก่เจ้าหน้าที่เพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพ/คุณภาพในการบริหารจัดการงานวัฒนธรรม”³³

● สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอให้ทบทวนโครงสร้างการบริหารงาน เดิมที่ไม่สามารถรองรับภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป และดำเนินการเปลี่ยนแปลงระบบการทำงาน โดยปรับปรุง การแบ่งส่วนราชการและกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับสถานการณ์และภารกิจที่ เปลี่ยนแปลงไป สำหรับแนวทางการเปลี่ยนแปลงระบบการทำงาน ได้แก่

- “1) จัดให้ภารกิจที่มีผู้รับผิดชอบหลายหน่วยงาน หรือภารกิจที่มีการสนับสนุนสัมพันธ์กันมา อยู่ในหน่วยงานเดียวกัน เช่น งานด้านกองทุน งานรับเรื่องราวร้องเรียน งานชุมนุมสหกรณ์
- 2) ภารกิจมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น จึงต้องการหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพในการสร้างความร่วมมือในเชิงบูรณาการ หรือเครือข่ายในทุกภาคส่วน เช่น งานตรวจราชการแบบบูรณาการ งานความร่วมมือต่างประเทศ

³³ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ.

3) ความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการในฐานะผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และในต่างประเทศ เช่น งานด้านกฎหมาย งานด้านต่างประเทศ งานด้านภูมิภาค งานด้านการเกษตรตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง”³⁴

● **สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ**

สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ เสนอให้มีการพิจารณาปรับโครงสร้างส่วนราชการภายใน ในประการต่างๆ เพื่อให้เหมาะสมกับความจำเป็นในการขับเคลื่อนภารกิจ ได้แก่

“ควรปรับปรุงส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายเป็นสำนักส่งเสริมและพัฒนาเครือข่าย มีการแบ่งส่วนราชการภายในใหม่ เป็นกลุ่มการส่งเสริมและพัฒนาเครือข่าย กลุ่มการประสานงานเครือข่ายในประเทศและต่างประเทศ กลุ่มวิชาการและประเมินผล”³⁵

● **สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว**

สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนามาตรฐานบริการด้านการท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว การสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และกิจการภาพยนตร์ให้อยู่ในระดับมาตรฐาน โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย รวบรวมข้อมูลสถิติด้านการท่องเที่ยว และแนวทางการดำเนินการพัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ และการพัฒนาองค์ความรู้และนวัตกรรมทางการท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่น แต่เนื่องจากโครงสร้างการบริหารงานภายในหน่วยงานปัจจุบัน ยังขาดหน่วยงานรองรับภารกิจบางด้าน จึงมีข้อเสนอให้พิจารณาตั้งหน่วยงานภายใน ดังนี้

“ควรมีสำนักรวบรวมและวิชาการท่องเที่ยว จะเป็นหน่วยงานที่สามารถจัดทำแผนกลยุทธ์ แนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวของสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวที่มองอย่างองค์รวม มีทิศทางการพัฒนาไปด้วยกัน โดยคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมในการวางแผนทั้งภายในและภายนอก และผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

³⁴ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

³⁵ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ.

และทีมงานศึกษาวิจัยที่มีคุณค่ามาเป็นตัวสนับสนุน จัดทำแผนการประเมินผลและทำให้การพัฒนาเป็นแนวทางเดียว และศึกษาวิจัยเพื่อการพัฒนาและทำมาตรฐานเป็นหลัก ทั้งด้านแหล่งท่องเที่ยว การบริการ ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

การบูรณาการการจัดทำแผนกลยุทธ์หลักของสำนักงานจะทำให้สามารถแตกเป็นกลยุทธ์ย่อยของสำนัก และนำไปสู่การจัดทำแผนเฉพาะด้าน ซึ่งมีความสอดคล้องในเชิงบูรณาการ มีงานศึกษา วิเคราะห์ วิจัยที่ทันสมัยกับสถานการณ์โลก มีการบริหารจัดการองค์ความรู้และเป็นศูนย์รวมของงานศึกษาวิจัยต่างๆ ด้านการท่องเที่ยว มีระบบการจัดเก็บข้อมูล ผลงานการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบและสามารถเผยแพร่ได้อย่างรวดเร็ว มีการติดตามประเมินผลการพัฒนาในมิติต่างๆ เพื่อให้สามารถพัฒนาปรับปรุงองค์กรได้ และมีแผนปฏิบัติและแผนงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้งานเหล่านี้สามารถสำเร็จผลได้ต้องมีหน่วยงานแผนและวิชาการในระดับสำนัก เพื่อให้สามารถรองรับภารกิจและผลักดันในเชิงรุกได้

- ควรมีสถาบันกิจการภาพยนตร์ต่างประเทศ เพราะจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมให้มีการนำรายได้และการลงทุนเข้าสู่ประเทศมากยิ่งขึ้น เนื่องจากมีคณะถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศเข้ามาถ่ายทำภาพยนตร์ หรือการเข้ามาใช้บริการตามกระบวนการหลังการถ่ายทำ (Post Production) ในประเทศไทยมากขึ้น และช่วยสนับสนุนการบริหารราชการ การพัฒนาศักยภาพการให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทำให้ผู้รับบริการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นจากการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่ยุ่งยาก รวดเร็ว และมีความชัดเจนในภารกิจ”³⁶

● กรมสรรพากร

ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแบบการบริหารงานในกรณีของกรมสรรพากร มีลักษณะแตกต่างจากส่วนราชการระดับกรมอื่นๆ ที่กล่าวมาข้างต้นในประการสำคัญ คือ การเสนอให้มีการพิจารณาปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานจาก “ส่วนราชการระดับกรม” ไปเป็น “หน่วยงานบริหารอิสระ” ซึ่งมีการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ

“การบริหารงานราชการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น หลักการใหญ่ควรประกอบด้วยสิ่งต่อไปนี้

- ต้องเป็นระบบคุณธรรมที่เชื่อมโยงความก้าวหน้า และค่าตอบแทนจากผลการทำงาน

³⁶ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว.

- สร้างระบบค่าตอบแทนที่ไม่ล้าล้นกับหน่วยงานอื่น โดยข้าราชการต้องมีรายได้เพียงพอ (Well being) เพื่ออยู่อย่างมีศักดิ์ศรี

ดังนั้น ข้อเสนอแนะรูปแบบการบริหารงานของกรมสรรพากรให้มีความเหมาะสมต่อการช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น เห็นว่า **ควรจัดตั้งเป็นหน่วยงานอิสระ** เช่นเดียวกับ ป.ป.ช. สตง. **มีการบริหารงานโดยคณะกรรมการ** มีหน้าที่จัดเก็บรายได้แผ่นดินตามที่ Commit กับรัฐบาล โดยได้รับงบประมาณในการบริหารงานแบบเหมาจ่ายจากผลงานที่ทำหรือที่จัดเก็บภาษีได้ การบริหารงานบุคคลสามารถทำได้อย่างอิสระภายใต้ระบบคุณธรรม (Merit System) ตามที่กล่าวข้างต้น และเพื่อตัดปัญหาการผูกแทรกแซงจากภาคส่วนอื่นอันจะทำให้จริยธรรมและจรรยาบรรณถูกบั่นทอนและเสื่อมถอย”³⁷

● กรมราชทัณฑ์

กรณีกรมราชทัณฑ์ ชี้ให้เห็นแนวทางการปรับภารกิจที่น่าพิจารณาอีกประการหนึ่ง นั่นคือ การถ่ายโอนภารกิจบางด้านที่หน่วยราชการไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน โดยเฉพาะภารกิจที่ไม่อยู่ในขอบข่ายภารกิจพื้นฐานที่รัฐต้องดำเนินการเอง

“ควรถ่ายโอนภารกิจบางอย่างที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของกรม เป็นภารกิจที่ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ปลอดภัย ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ที่มีผลต่อการสร้างความเสียหายให้แก่ทางราชการ ส่วนราชการระดับกรม ควรมุ่งเน้นการบริหารงานที่เป็นภารกิจหลักของกรมจริงๆ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยการวางระบบและบริหารยุทธศาสตร์และมีแผนงานการดำเนินงานที่ชัดเจน ทั้งระยะสั้นและระยะยาว ส่วนภารกิจที่รับโอนมาจากหน่วยงานอื่น หากไม่สามารถดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพหรือเป็นการเพิ่มปริมาณงานและมีข้อจำกัดต่างๆ ก็เห็นควรถ่ายโอนให้เอกชนดำเนินการแทน ซึ่งอาจมีประสิทธิภาพมากกว่า”³⁸

6.7 การกำหนดกรอบการจัดอัตรากำลังของกรมควรมีความยืดหยุ่น

การปรับรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม ควรมีการกำหนดกรอบอัตรากำลังที่เอื้อให้การบริหารงานของกรมมีความยืดหยุ่น กล่าวคือ ควรเปลี่ยนรูปแบบการกำหนดกรอบอัตรากำลังจากการกำหนดกรอบในระดับสำนัก มาเป็นการกำหนดกรอบอัตรากำลังในภาพรวมของกรม เพื่อให้ผู้บริหาร

³⁷ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมสรรพากร.

³⁸ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมราชทัณฑ์.

กรมสามารถพิจารณาจัดกรอบอัตรากำลังให้สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในได้อย่างยืดหยุ่น ซึ่งจะช่วยให้การแบ่งหน่วยงานภายในเป็นไปโดยยืดหยุ่นเป็นหลัก ต่างจากสภาพในปัจจุบันซึ่งเป็นการจัดหน่วยงานที่คำนึงถึงตัวบุคคลและตำแหน่งเป็นสำคัญ

“การบริหารอัตรากำลังควรจะคล่องตัว ไม่ควรกำหนดหน่วยงานให้ชัดเจน เราก็กำหนดกรอบอัตรากำลังไว้ได้สำนักเลย ทีนี้เวลากรมออกคำสั่ง จะแบ่งหน่วยงานภายใต้สำนักมักจะมองตัวคนเป็นหลัก อยากได้ใครเป็นผู้อำนวยการสำนัก ส่วนใหญ่ก็จะตั้งมาก่อนแล้วก็ปรับระบบ ก็เกิดผลเสีย และงานก็ค่อนข้างที่จะสับสน เพราะว่าไม่มีหน่วยงานคุมกรอบอัตรากำลังที่ชัดเจน พอมาปี พ.ศ. 2547 มีการโอนกรมป่าไม้จากกระทรวงเกษตรฯ มาสังกัดกระทรวงทรัพยากรฯ ก็มีการปรับปรุงโครงสร้างใหม่ เราก็เลยไม่ไหวแล้ว กำหนดได้สำนักให้เป็นส่วนงานและเกลี่ยอัตรากำลัง ก็มีปัญหามาอีกคือ ได้ส่วนก็มีหน่วยงานย่อยอีก ก็มีปัญหามาอีกคือการจัดอัตรากำลังตามหน่วยงานย่อย ทำให้การบริหารมีปัญหาที่เดียว ขณะนี้กรมอุทยานฯ กำลังทำเป็นภาคมองไม่ออกเรื่องอัตรากำลัง เช่น เราทำกำลังทำ Career Path หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ เราไม่รู้ว่าตำแหน่งอะไร ซึ่งจะเป็นตัวหัว เพราะว่าเรามอบหมายคน บางอุทยานเป็นชี 6 ก็มี บางอุทยานเป็นชี 7 ก็มี ชี 8 ก็มี ก็เลยปรึกษาทาง ก.พ. กลับไปใหม่ ขอย้อนกลับว่าจะกำหนดตายตัวเลย อันนี้คือปัญหาที่เกิดขึ้น เพราะฉะนั้น เรื่องนี้เป็นเรื่องยาว ต้องคุยกัน เคยคิดว่า ถ้า ก.พ.ร. อย่าไปกำหนดได้สำนักเลย ให้เป็นกรมพอ แล้วให้กรมไปแบ่งตามความต้องการ แล้วถามว่า ถ้าแบ่งกันเองจะไม่แบ่งกันและหรือ มันมีมาตรการรองรับที่จะกำหนดการแบ่ง กรมคงไม่แบ่งที่ 20-30 สำนัก เพราะมีกรอบ”³⁹

“อุปสรรคสำคัญคือ การที่ไม่มีอิสระในการโยกย้ายคนตามภารกิจ ตามความเหมาะสม ความชำนาญ หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะทางได้ เพราะติด กฎ ระเบียบ ตามมาตรฐานการกำหนดตำแหน่ง ดังนั้น ตำแหน่งระดับอำนวยการควรอยู่ในระดับและการเข้าสู่ตำแหน่งมาตรฐานเดียวกัน ไม่ยึดติดคุณวุฒิการศึกษา โดยให้สามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันปฏิบัติงานได้โดยไม่มีเงื่อนไขด้านคุณวุฒิ”⁴⁰

³⁹ ตัวแทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, การสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 2 ในโครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁴⁰ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี.

นอกจากนี้ แนวทางการกำหนดกรอบการจัดโครงสร้างหน่วยงานภายใน ยังควรมีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่งให้ชัดเจน โดยยึดภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นตัวกำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง รวมถึงมีการวางแผนอัตรากำลังโดยคำนึงถึงลักษณะการปฏิบัติงานของบุคลากรในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตลอดจนขอบเขตภารกิจด้านการปฏิบัติการในระดับพื้นที่ที่เพิ่มมากขึ้น

“รูปแบบการบริหารจัดการ ถ้ามองความคล่องตัว รูปแบบสำนักก็ไม่ได้คล่องตัวอย่างที่ว่าตอนนี้ก็มาปรับสำนักหมดเลย กำหนดกองเล็กกองน้อยเป็นสำนักหมดเลย ก็ยังไม่คล่องตัว จากเดิมเป็นสำนักใหญ่ มีกลุ่มงาน แต่ตอนนี้ไม่คล่องตัวกันหมดเลย เท่าที่สังเกตดู อยากจะให้เห็นภาพว่า มันยากกับการบริหารกับตำแหน่งนี้ และก็คนมาดำรงตำแหน่ง จะยุ่ง ต้องมีขอบเขตความรับผิดชอบ คู่กับการกำหนดตำแหน่ง ถ้าคุณเป็น 9 ก็ต้องมีอำนาจหน้าที่ ถ้าเป็น บส. ก็ต้องมีการกำกับดูแล การบริหารจัดการ จะต้องมีความรับผิดชอบตรงนี้ ถึงจะประเมินค่างานได้”⁴¹

“ควรมีการวิเคราะห์และกำหนดกรอบอัตรากำลังที่ชัดเจนและมีการศึกษา วางแผนถึงอัตรากำลังในอนาคต เพื่อสามารถรองรับและสอดคล้องกับอัตรากำลังที่จะขาดแคลน ซึ่งในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคลแนวใหม่ ตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเน้นหลักคุณธรรม ความรู้ ความสามารถ ผลงาน และความสมดุลระหว่างคุณภาพชีวิตและการทำงาน อย่างไรก็ตาม ในการบริหารงานบุคคลก็จะต้องใช้ระยะเวลาในการทำความเข้าใจถึงระบบการบริหารจัดการในระยะแรก ดังนั้น การมุ่งเน้นและสร้างสมรรถนะของบุคลากรให้มีความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงาน และมีความเข้าใจถึงลักษณะงานที่มีความแตกต่างกันระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค จึงมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานของบุคลากร รวมทั้งประสิทธิภาพประสิทธิผลของงานด้วย”⁴²

“ควรมีการวางแผนอัตรากำลังใหม่ เนื่องจากผู้รับบริการเพิ่มมากขึ้นในหน่วยงานระดับพื้นที่และจังหวัด สืบเนื่องมาจากการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม รวมทั้งการขยาย

⁴¹ ตัวแทนสำนักงาน ก.พ., การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 2 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁴² ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย.

ภารกิจงานในการคุ้มครองดูแลแรงงานนอกระบบทั่วประเทศ จึงทำให้ต้องจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมกับปริมาณงาน”⁴³

นอกจากประเด็นดังกล่าวมาแล้ว การกำหนดแนวทางการจัดกรอบอัตรากำลัง ยังควรคำนึงถึงประเด็นเรื่องความต่อเนื่องในการทำงานและกระบวนการสร้างบุคลากรรุ่นใหม่เพื่อรับหน้าที่ต่อจากผู้ปฏิบัติงานในปัจจุบันที่กำลังจะเกษียณอายุราชการด้วย ดังพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้

“การปฏิบัติงานด้านมาตรฐาน จำเป็นต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่ได้รับการถ่ายทอดต่อกันมา จากความเชี่ยวชาญด้านมาตรฐาน และเกิดจากการสะสมประสบการณ์ของตัวนักวิชาการมาตรฐานเอง นโยบายการจำกัดอัตรากำลังภาครัฐทำให้เกิดปัญหาในอนาคตอันใกล้ คือไม่มีอัตรากำลังที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เพียงพอที่จะรับงานต่อ เมื่ออัตรากำลังปัจจุบัน (ส่วนใหญ่) ได้เกษียณอายุไปแล้ว”⁴⁴

“เนื่องจากไม่ค่อยได้มีการรับเจ้าหน้าที่ใหม่เข้ามา ทำให้โครงสร้างอายุของข้าราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่อยู่ในช่วง 40-49 ปี และ 50-59 ปี ซึ่งเป็นช่วงอายุที่ความกระตือรือร้นการเรียนรู้ และการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ใหม่ๆ ลดลง”⁴⁵

“ควรยกเลิกมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ หรือลดระดับความเข้ม (Degree) ของมาตรการดังกล่าวลง เพื่อให้ส่วนราชการสามารถพัฒนาคน และรับบุคคลเข้ารับราชการเพื่อสืบทอดตำแหน่งรองรับการขาดแคลนกำลังคนได้ ทำให้การปฏิบัติงานทั้งระบบไม่สะดุด เพราะภายใน 5-10 ปี ต่อไปจะมีผู้เกษียณอายุราชการเป็นจำนวนมาก”⁴⁶

6.8 การจัดโครงสร้างภายในหน่วยราชการต้องยืดหยุ่นตามภารกิจและสอดคล้องกับระบบการมอบอำนาจ

แนวทางการปรับปรุงแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมที่พึงประสงค์ ควรมีรูปแบบการจัดแบ่งหน่วยงานภายในที่ยืดหยุ่น และเอื้อให้หน่วยราชการสามารถปรับโครงสร้างภายในได้อย่างคล่องตัว

⁴³ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน.

⁴⁴ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม.

⁴⁵ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมโรงงานอุตสาหกรรม.

⁴⁶ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.

โดยสอดคล้องกับลักษณะของภารกิจและบริบทการบริหารงานที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา รวมถึงลักษณะของการปฏิบัติงานจริง

“การปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของกรมไม่มีความคล่องตัว ไม่สามารถปรับให้ทันกับความต้องการและสถานการณ์ของปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะยังต้องขึ้นอยู่กับการพิจารณาที่มีขั้นตอนและระยะเวลาที่ยาวนานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.)”⁴⁷

“กระบวนการหรือขั้นตอนในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต เพื่อให้ส่วนราชการได้ปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการได้ง่ายและมีความยืดหยุ่นมากกว่าในปัจจุบัน เพื่อให้ส่วนราชการสามารถปรับลดองค์การให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมและความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง”⁴⁸

“ควรมอบอำนาจการพิจารณาการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของกรมให้กับส่วนราชการนั้นๆ เช่น อ.ก.พ. กระทรวง เป็นผู้รับผิดชอบแทน เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการมอบอำนาจกำหนดตำแหน่งให้กับ อ.ก.พ. กระทรวง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551”⁴⁹

“รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมที่เหมาะสมจะต้องมีความยืดหยุ่นในการปรับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการให้ทันกับภารกิจที่มีเพิ่มมากขึ้นและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่มีฐานะเป็นหน่วยงานระดับกองที่ถูกต้องตามกฎหมายกระทรวง ซึ่งจะทำให้หน่วยงานนั้นๆ สามารถบริหารแผนงาน แผนเงิน และแผนคนได้อย่างถูกต้องตามระเบียบ และสามารถเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานได้อย่างเต็มที่”⁵⁰

“การปรับเปลี่ยนหน่วยงานย่อยของกรม ควรให้มีความคล่องตัว ทันต่อสถานการณ์และภารกิจของกรมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน เพื่อให้ทันกับเหตุการณ์ กรมจะหาทางออกโดยการจัดตั้งเป็นหน่วยงานภายใน หรือจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมารับผิดชอบภาระหน้าที่ใหม่ๆ ซึ่งการกระทำในรูปแบบดังกล่าวยังไม่มีเส้นทางรองรับการเติบโตของเจ้าหน้าที่”⁵¹

⁴⁷ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์.

⁴⁸ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.

⁴⁹ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมควบคุมโรค.

⁵⁰ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน.

⁵¹ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมโรงงานอุตสาหกรรม.

“ในเรื่องของการแบ่งส่วนราชการภายใน อยากเสนอว่า รูปแบบของการแบ่งส่วนราชการ ถ้าตามกฎหมายมีสองอัน คือ เลขานุการกรม หรือกองที่เทียบเท่า ถ้าเป็นไปได้ตรงนี้น่าจะมีความยืดหยุ่นว่าจะเป็นอย่างไร ถ้ากฎหมายกำหนดอย่างนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ไม่ได้แบ่งอย่างนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจ แต่ว่าหน่วยงานอื่นเป็นสำนัก เพราะฉะนั้นน่าจะมีความยืดหยุ่นว่าควรจะเป็นอะไร แล้วแต่ว่าส่วนราชการนั้นจะเป็นอะไร ขึ้นอยู่กับปริมาณงานว่า โดยเนื้องานควรจะเป็นระดับไหน และน่าจะมีการมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการที่จะแบ่งภายในได้ ในระดับแค่ไหน โดยกำหนดเงื่อนไขมา เหมือนกับที่ ก.พ. กำหนดมาว่า ต้องกระจายอำนาจระดับไหน หมายถึงตำแหน่งอะไร น่าจะเป็นไปในทางเดียวกัน”⁵²

6.9 การจัดรูปแบบการบริหารควมมีระบบการบริหารงานในแนวราบมากขึ้น

ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การสร้างระบบการบริหารงานในแนวราบ เพิ่มเติมนอกเหนือจากระบบการบริหารงานแนวดิ่งตามลำดับชั้นบังคับบัญชา เพื่อให้การทำงานดำเนินไปอย่างยืดหยุ่น และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการระดมทรัพยากรบุคคลจากแต่ละหน่วยงานมาร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจในรูปโครงการ โดยควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจในการบริหารภายในกรม ให้มีรูปแบบที่เอื้อต่อการบริหารงานแบบโครงการ (Project-based Management) นอกเหนือจากรูปแบบการมอบอำนาจตามโครงสร้างสายการบังคับบัญชาที่เป็นทางการด้วย ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแบบการบริหารงานในลักษณะดังกล่าว จะเห็นได้จากข้อเสนอแนะกรณีต่างๆ ดังต่อไปนี้

“การยืด/เน้นการบริหารและปฏิบัติงานตามสายบังคับบัญชาเป็นหลัก ทำให้การบริหารงานไม่เกิดความยืดหยุ่นเท่าที่ควรและยากในการระดมบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านจากสายบังคับบัญชาอื่นๆ เพื่อปฏิบัติงานร่วมกันในภารกิจเฉพาะได้”⁵³

“ถ้าพูดถึงโครงสร้างการบริหารงานภายในกรมก็คงจะมีหลายรูปแบบ อย่างว่า กรรมการรูปแบบหนึ่ง เช่น เรื่องของคณะทำงาน เรื่องการกลั่นกรอง เรื่องการมอบอำนาจให้กอง สำนัก ไปเจอว่าลักษณะการบริหารงานในทุกวันนี้เป็นแบบ Hierarchy ซึ่งปัญหาคือว่า ล่าช้า แล้วก็ไม่ใช่เอื้อต่อ

⁵² ตัวแทนสำนักงบประมาณ, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 2 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรี๊นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁵³ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย.

การปรับตัว ส่วนใหญ่เป็นงานประจำ แต่ลักษณะงานพัฒนา ไม่มีหน่วยงานรองรับว่าใครทำ โครงสร้างการบริหารงานของกรมต่อไปในอนาคตน่าจะเปิดเส้นทางใหม่ให้เป็นองค์กรที่ไม่ใช่ Hierarchy เช่น การมอบอำนาจ อาจไม่ใช่หัวหน้ากอง อาจมอบลงไปอีกที่หัวหน้าโครงการ จะได้ปรับเปลี่ยนได้โดยเร็ว เป็นสิ่งที่อยากเห็น”⁵⁴

“คงไม่ได้ปรับแค่โครงสร้างอย่างเดียว ระบบและวิธีการทำงานต่างๆ ก็คงต้องปรับเปลี่ยนไปด้วย ในส่วนตัวมองว่า เราค่อนข้างเน้นไปปรับเรื่องโครงสร้าง แต่บางครั้งสิ่งที่จะปรับระบบงาน หรือการทำงานในแนวราบ ที่เรามักไม่ให้ความสำคัญเท่าไรนัก คือเรามองแต่แนวดิ่งว่า แบ่งว่าสำนัก กอง นี่ทำอะไร แล้วก็ต่างคนต่างทำ บางทีเราลืมนึกว่าแนวน้ำ ถ้าประสานงานกัน ถ้ามีระบบที่ดี บางครั้งไม่ต้องตั้งโครงสร้างอะไรใหม่ขึ้นมา งานก็จะสำเร็จ”⁵⁵

“การพัฒนาด้านการบริหารงาน เน้นความยืดหยุ่นในการบริหารงานมากขึ้น โดยยึดสายบังคับบัญชาควบคู่กับการดำเนินงานแบบ Matrix เพื่อสามารถดึงความสามารถจากบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญที่อยู่ในหลายสายบังคับบัญชา รวมทั้งการบริหารราชการแนวใหม่ การบริหารงานแบบกลุ่มงาน”⁵⁶

“เนื่องจาก กรมทางหลวงชนบทเป็นองค์กรขนาดใหญ่และครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ จึงอาจมี ปัญหาในเรื่องของกลไกการประสานงานการสื่อสารระหว่างหน่วยงาน ดังนั้น กรมจึงได้แก้ไข ปัญหา โดยการใช้รูปแบบการสื่อสาร ทั้งแบบที่เป็นทางการและแบบที่ไม่เป็นทางการ ประกอบกับ เปิดโอกาสให้การบริหารงานของกรม รูปแบบความสัมพันธ์แบบ Flat Organization ซึ่งส่งผลให้ กรมฯ สามารถเน้นลักษณะการสื่อสารให้เป็นแบบ Two Way Communication ได้”⁵⁷

⁵⁴ ตัวแทนสำนักงบประมาณ, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 2 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁵⁵ ตัวแทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁵⁶ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย.

⁵⁷ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมทางหลวงชนบท.

6.10 การปรับปรุงแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของกรม

เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่ง อันจะช่วยให้การปรับปรุงแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมเป็นไปอย่างคล่องตัว ก็คือการแก้ไขกฎหมายเพื่อยกเลิกสถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกรม เนื่องจากการยกเลิกสถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกรม จะส่งผลให้การจัดโครงสร้างการบริหารราชการ เปลี่ยนจากการมีลักษณะเป็นการบริหารงานบนฐานของส่วนราชการระดับกรม มาเป็นการจัดโครงสร้างการบริหารงานที่ตั้งอยู่บนฐานของกระทรวง อีกทั้งยังทำให้การยุบรวมหรือแบ่งแยกภารกิจในความรับผิดชอบของแต่ละกรมเป็นไปได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น ดังพิจารณาได้จากตัวอย่างข้อเสนอแนะของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม

“ควรแก้ไข พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้มีการยกเลิกนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกรม เพื่อกระทรวงยุติธรรมจะสามารถบริหารราชการภายในได้อย่างคล่องตัวตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงยุติธรรมมากที่สุด โดยเฉพาะอำนาจในการโอนย้ายส่วนงานภายในหรืออำนาจหน้าที่จากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหนึ่ง ตลอดจนอำนาจในการแต่งตั้งบุคลากรข้ามส่วนราชการได้ตามความเหมาะสม”⁵⁸

นอกจากข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกรมแล้ว การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของส่วนราชการระดับกรม ยังเป็นเงื่อนไขสำคัญในการปรับบทบาทและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการระดับกรม ให้สอดคล้องกับสภาพการบริหารราชการที่เปลี่ยนแปลงไปได้อีกด้วย

“ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์และขั้นตอนเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างและภารกิจของส่วนราชการ เพื่อให้มีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง”⁵⁹

“การปรับปรุงกฎหมายหลักและกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน อาทิ กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แผนพัฒนา

⁵⁸ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม.

⁵⁹ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ฯลฯ ซึ่งส่งผลต่อบทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทยที่เพิ่มขึ้นและเป็นภารกิจใหม่ที่ยังไม่มีแนวทางการบริหารจัดการที่ชัดเจน จึงส่งผลต่อการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะการบริหารจัดการและการพัฒนาในพื้นที่ อาทิ สถานะของกลุ่มจังหวัด การบริหารงานสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด การจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด รวมทั้งการจัดทำยุทธศาสตร์/แผนปฏิบัติการพัฒนาในพื้นที่เพื่อให้ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหา และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น”⁶⁰

6.11 การจัดรูปแบบการบริหารงานควรมีกลไกกลั่นกรองการใช้อำนาจวินิจฉัยของผู้บริหาร และใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ

การจัดรูปแบบการบริหารงานควรมีกลไกกลั่นกรองการใช้อำนาจวินิจฉัยของผู้บริหาร และการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ โดยเฉพาะภารกิจที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะ หน่วยราชการควรมีช่องทางเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ดังเช่นกรณีกรมทางหลวงชนบท การปฏิบัติงานด้านการก่อสร้างมักส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ จึงควรมีหน่วยงานภายในที่รับผิดชอบด้านการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเฉพาะ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน นับตั้งแต่การสำรวจ การออกแบบ การเสนอแนะความคิดเห็น ลดความเสี่ยงด้านการต่อต้านและการฟ้องร้องของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐ

“ส่วนที่เกี่ยวข้องและจะเป็นปัญหา อยากจะปรับปรุง เนื่องจากลักษณะงานต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมาก และส่งผลกระทบเรื่องความเป็นอยู่โดยส่วนมาก และส่วนที่น่าจะปรับปรุงในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะผู้ได้รับผลกระทบ เรายังไม่มีสำนักที่จะให้จัดการเกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วมโดยตรง แต่ว่า ปัจจุบันนี้ การมีส่วนร่วมเราก็ทำอยู่ ก่อนที่จะมีการสำรวจ ออกแบบ หรือว่าตั้งโครงการที่ไหน ก็จะมีการสอบถามความคิดเห็นจากประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วม มีบทบาท”⁶¹

⁶⁰ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย.

⁶¹ ตัวแทนกรมทางหลวงชนบท, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

นอกจากการจัดรูปแบบการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแล้ว หน่วยราชการยังจำเป็นต้องมีสำนักงานกฎหมายหรือตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญกฎหมายเป็นหน่วยงานหลักในการกลั่นกรองการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงาน เพื่อป้องกันความสับสนเสี่ยงในการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือความผิดพลาดในการใช้อำนาจหน้าที่ สภาพความจำเป็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้จากกรณีตัวอย่างสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“สำนักงานปลัดกระทรวงฯ มีตำแหน่งที่ปรึกษากฎหมายระดับ 10 อยู่ 1 ตำแหน่ง ซึ่งป้านี้ยังไม่มีคนมาลง และคนที่มาดูแลกฎหมายคือ กลุ่มงานกฎหมายซึ่งอยู่ในสำนักบริหารกลาง เด็กๆ ทั้งนั้น ไม่มีความเชี่ยวชาญเรื่องกฎหมาย ทำให้การพิจารณาด้านกฎหมาย มันล่าช้า และทำให้คนที่อุทธรณ์เสียประโยชน์ อย่างที่กรมป่าไม้ได้แจ้งว่าถูกฟ้องและต้องจ่ายค่าเสียหาย 20 ล้านบาท ในการพิจารณาที่อุทธรณ์ล่าช้า ซึ่งศาลชั้นต้นพิจารณาแล้ว ซึ่งกฎหมายระบุไว้ว่าในการพิจารณาอุทธรณ์ เป็นอำนาจของรัฐมนตรี ซึ่งไม่มีคนกรองให้ แม้แต่ส่งมาจากกรม กรองมาแล้วตามคำอุทธรณ์ รัฐมนตรีก็ให้กระทรวงดูอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งปลัดก็ไปใช้กลุ่มกฎหมาย มีแต่เด็กๆ หหมดปัญหาก็คือ เราขอตั้งเป็นสำนักกฎหมายขึ้นมา ในสำนักงานปลัดกระทรวง แต่ ก.พ.ร. มีมติไม่ให้ บอกว่าให้ไปตั้งกรมการหรือให้ไปจ้างคนนอก งบประมาณก็ไม่มี แล้วกฎหมายที่บรรจุไว้ในแผนนิติบัญญัติ ก็ต้องระดับกระทรวงเป็นคนดูอีก ก็ต้องผลักดันไปโนกรมให้ไปดูอีก”⁶²

6.12 การปรับปรุงแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมควรมุ่งเน้นการสร้างระบบบริหารงานแบบเครือข่าย

การบริหารภารกิจของรัฐในบางด้าน ไม่อาจบรรลุผลสำเร็จได้ภายใต้บทบาทของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หากต้องอาศัยระบบการประสานงานในรูปเครือข่ายความร่วมมือ ทั้งระหว่างหน่วยราชการด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยราชการกับหน่วยงานในภาคส่วนอื่น เช่น องค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ การเสนอให้ส่วนราชการระดับกรมมีการนำรูปแบบการบริหารงานแบบเครือข่ายมาปรับใช้ในการบริหารภารกิจในความรับผิดชอบ นอกเหนือจากรูปแบบการบริหารงานบนฐานของการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการเพียงอย่างเดียว

⁶² ตัวแทนสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, การสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

ข้อเสนอในลักษณะดังกล่าว จะเห็นได้จากกรณีตัวอย่างสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ ซึ่งต้องอาศัยการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานในหลายภาคส่วนในการขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย เช่นเดียวกับสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ต้องอาศัยการประสานความร่วมมือจากหลายหน่วยงานในการขับเคลื่อนภารกิจ และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ที่ให้เห็นถึงความจำเป็นของการสร้างเครือข่ายการประสานงานระหว่างหน่วยงานในภาคส่วนต่างๆ เพื่อให้มีส่วนร่วมในการบริหารภารกิจที่กระทบกับประโยชน์ได้เสียของบุคคลหลายฝ่าย

“ในสถานการณ์ปัจจุบัน การดำเนินงานในลักษณะภาคีเครือข่ายมีความสำคัญต่อผลสำเร็จของเป้าหมายองค์กร ซึ่งเป็นองค์กรเชิงนโยบายที่ไม่มีหน่วยงานในระดับพื้นที่ จึงจำเป็นต้องอาศัยกลไกของภาคีเครือข่ายเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ผลสำเร็จของเป้าหมาย หน่วยงานจึงจำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการและวิธีการทำงานเพื่อพัฒนารูปแบบและวิธีการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพเครือข่าย ทั้งการประสานงานเครือข่าย ทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงการสนับสนุนงานวิชาการ สารสนเทศ และทรัพยากรในการดำเนินงานแก่องค์กรเครือข่าย

เนื่องจากผู้สูงอายุจะเป็นประชากรที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น สท. ควรมีบทบาทในการศึกษา วิเคราะห์ และวางแผนการงบประมาณค่าใช้จ่าย เพื่อดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ โดยร่วมกับหน่วยงานอื่น รวมทั้งการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรเอกชนหรือองค์กรชุมชน”⁶³

“สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการให้เหมาะสม พัฒนาระบบการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพในเชิงรุก โดยการพัฒนาระบบและวิธีการทำงานในลักษณะการบูรณาการด้วยการประสานและสร้างเครือข่าย/พันธมิตร เพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการให้เหมาะสม ตลอดจนการพัฒนาองค์ความรู้และศักยภาพของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เป็นผู้ที่มีแนวคิดเชิงรุกและสามารถบริหารการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ”⁶⁴

“การบริหารงานภายใต้โครงสร้างกรมฯ ปัจจุบัน เป็นการบริหารแบบรูปปิรามิด มีช่วงชั้นการบังคับบัญชาหลายระดับ มีลักษณะรวมศูนย์กลางอำนาจ จึงขาดความยืดหยุ่น และไม่คล่องตัว ทำให้การดำเนินการล่าช้า ดังนั้น จึงควรปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานให้มีลักษณะแบบเครือข่าย

⁶³ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพ และพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ.

⁶⁴ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

ลดสายการบังคับบัญชาให้สั้นลงโดยการกระจายภารกิจ อำนาจบริหาร พร้อมทั้งงบประมาณให้กับหน่วยปฏิบัติไปพร้อมกัน จะเป็นการลดขั้นตอน ส่งผลให้คุณภาพในการบริหารงานให้มีความคล่องตัวเกิดประสิทธิผลมากขึ้น ตอบสนองความต้องการให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รวดเร็ว”⁶⁵

6.13 การปรับปรุงแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมจำเป็นต้องอาศัยการประสานการทำงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ ระหว่างสำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงาน ก.พ.

เนื่องจากการปรับปรุงแบบและโครงสร้างการบริหารงานภายในหน่วยราชการ มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นเงื่อนไขและข้อจำกัดด้านกรอบอัตรากำลังอย่างไม่อาจแยกจากกันได้ ดังนั้น การพิจารณาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาทั้งแนวทางการปรับโครงสร้างหน่วยงานควบคู่ไปกับการพิจารณาปรับกรอบอัตรากำลังไปพร้อมกัน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวต้องอาศัยการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างสองหน่วยงานดังกล่าว สะท้อนให้เห็นจากทรรศนะจากตัวแทนส่วนราชการดังต่อไปนี้

“ประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานภายใต้โครงสร้างส่วนราชการระดับกรมปัจจุบัน ได้แก่

- 1.การจำกัดขนาดกำลังคนภาครัฐ
- 2.การปรับระดับเพื่อบรรเทาภาระที่เพิ่มขึ้น ขึ้นกับงบประมาณเงินเดือนของแต่ละกรมซึ่งไม่อาจเพิ่มได้
- 3.การขยายโครงสร้างหน่วยงานเพื่อบรรเทาหน่วยงานใหม่ๆ ทำได้ยาก
- 4.ทั้งหน่วยงาน ก.พ. กับ ก.พ.ร. ไม่ทำงานประสานกัน”⁶⁶

“ถ้าเราวิเคราะห์ภารกิจจริงๆ เอาพื้นที่ เอาผลประโยชน์มาจับ ขนาดบางกรมจะอยู่ย้าย บางกรมคนน้อย อันนี้ ก.พ. ต้องวิเคราะห์ อันนี้ก็ต้องฝากไว้ เพราะพ่วงกัน เพราะระบบราชการต้องดู

⁶⁵ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน.

⁶⁶ ข้อมูลจากแบบสอบถามสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา.

ส่วนนี้ด้วย ส่วนการจ้างเหมาบริการ เข้าใจว่าเปลี่ยนเป็นพนักงานราชการไม่ได้ แต่พูดถึงเรื่อง
กรอบ จะช่วยให้สะท้อนภารกิจได้ดีกว่านี้”⁶⁷

“แต่ละกรมเข้าใจว่ามีสำนักกฎหมายหรือมีกองนิติการอยู่ แต่เชี่ยวชาญเฉพาะกฎหมายของ
กรม แต่กฎหมายละเมิดเหล่านี้ไม่มีใครมาช่วยข้าราชการ อยากจะให้มีการตั้งเรื่องพวกนี้และ
เพิ่มอัตรากำลังของนักกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญพวกนี้ ก.พ. ต้องยอม จะให้ข้าราชการรู้เอาเอง
คงยาก ข้าราชการอ่านกฎหมายก็ยุ่งทะเลาะกัน ดีความคนละอย่าง อีกหน่อยคงมีการฟ้องร้องกัน
มากขึ้น จึงอยากให้เพิ่มตรงนี้เข้ามา เมื่อมีกฎหมายเพิ่มเข้ามาเยอะแยะ ให้เพิ่มมาในส่วนราชการ”⁶⁸

“ปัญหาคือบุคลากรที่มาช่วยงานตรงนี้ ลักษณะก็เหมือนเจ้าหน้าที่ เหมือนข้าราชการของเรา
เอง อัตราการเข้าออกจะสูงมาก เพราะไม่มีอนาคตในการทำงานที่ดี งานก็เหมือนเดิม หรือปริมาณ
งานอาจเพิ่มขึ้นด้วยซ้ำไป แต่ระบบการพัฒนาและสวัสดิการต่างๆ เขาไม่มี ตรงนี้ได้หารือกับทาง
ก.พ. เพื่อปรับเป็นพนักงานราชการ แต่ปรากฏว่ายังมองไม่เห็นทางเหมือนกัน เพราะได้รับการตอบ
กลับมาว่า จริงๆ แล้วการที่เราจะมีพนักงานราชการ หรือข้าราชการเพิ่มขึ้นจะต้องมีหน่วยงานหรือ
มีกฎหมายรองรับ ก็เลยยังสับสนในชีวิต ไม่ทราบเราจะเดินทางไหนดี ระหว่าง ก.พ. กับ ก.พ.ร. ก็
จะเป็นปัญหาการที่ ก.พ. หรือ ก.พ.ร. ไม่ได้มีทิศทางไปในแนวทางเดียวกัน”⁶⁹

“ความชอบอำนาจการพิจารณาการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของกรม ให้กับ
ส่วนราชการนั้นๆ เช่น อ.ก.พ. กระทรวง เป็นผู้รับผิดชอบแทน เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการ
มอบอำนาจ การกำหนดตำแหน่งให้กับ อ.ก.พ. กระทรวง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
พลเรือน พ.ศ. 2551”⁷⁰

“ประเด็นสำคัญที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานให้ได้ผลดีที่สุด
นั้น ระดับหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบการมอบหมายนโยบายสู่การปฏิบัติก็ควรที่จะศึกษา

⁶⁷ ตัวแทนกรมการค้าภายใน, การสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 2 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบ
การบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรี๊นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม พ.ศ.
2551.

⁶⁸ ตัวแทนสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม, การสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ใน
โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรี๊นเซส หลานหลวง
กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁶⁹ ตัวแทนสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม, การสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ใน
โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปรี๊นเซส หลานหลวง
กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

⁷⁰ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์.

รายละเอียดและเข้าใจ ภารกิจ บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ อย่างแท้จริง เช่น สำนักงาน ก.พ. เพื่อจะได้กำหนดตำแหน่งและอัตรากำลังที่เหมาะสมต่อไป”⁷¹

“รัฐบาล (โดยสำนักงาน ก.พ.) ควรมีนโยบายหรือแนวทางที่ชัดเจนในการสนับสนุนการบริหารงานในส่วนกลาง (กรม) และส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) เพื่อให้เป็นไปในทางสนับสนุนการทำงานซึ่งกันและกัน”⁷²

จากข้อเสนอต่างๆ ที่กล่าวมานั้นเป็นแนวทางในการปรับปรุงแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ด้วยระดับความยากง่ายหรือการอาศัยระยะเวลาในการยอมรับการเปลี่ยนแปลงหรือการจัดวางระบบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับแนวทางภายใต้บริบทของแต่ละส่วนราชการระดับกรมที่ดึงเอาแนวทางการบริหารงานที่เหมาะสมมาปรับประยุกต์ใช้ อย่างไรก็ตาม จากข้อเสนอแนวทางการปรับระบบการบริหารงานจากข้อเสนอแนะแนวทางจากผู้เข้าร่วมสัมมนากลุ่มย่อยและจากแบบสอบถามความคิดเห็นจากส่วนราชการระดับกรม ได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ดังกล่าวข้างต้น ในขณะเดียวกันองค์ความรู้ที่ได้รับจึงนำมาซึ่งการเสนอแนวทางการปรับปรุงแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมภายใต้หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่จะนำเสนอในบทถัดไป พร้อมทั้งการนำเสนอรูปแบบแนวทางการจัดรูปแบบการบริหารส่วนราชการระดับกรมที่เหมาะสมมาเสนอประกอบการศึกษาในครั้งนี้ด้วย

⁷¹ ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน.

⁷² ข้อมูลจากแบบสอบถามกรมการปกครอง.

บทที่ 7

รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม ตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่และหลักการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี

สาระสำคัญในบทนี้ เป็นการนำเสนอ “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ข้อเสนอเกี่ยวกับมาตรการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมในที่นี่ เป็นผลจากการสังเคราะห์ข้อมูลสภาพการบริหารงานในสถานการณ์ปัจจุบันของส่วนราชการระดับกรม¹ ประกอบกับข้อเสนอแนะในประเด็นต่างๆ ของตัวแทนส่วนราชการระดับกรม² โดยอาศัยกรอบการวิเคราะห์การจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ³ เป็นฐานในการจัดทำข้อเสนอแนะในประเด็นต่างๆ ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

โดยแนวทางการวิเคราะห์เพื่อจัดทำข้อเสนอการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมในที่นี่ ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า การปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างการบริหารงาน (Redesigning administrative structure) จะนำไปสู่ผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานที่พึงประสงค์ (Desired outcomes) เนื่องจากสมมติฐานดังกล่าว ถือเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของการวิเคราะห์การจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองโดยทั่วไป ซึ่งปรากฏชัดเจนนับตั้งแต่ยุคแรกเริ่มการออกแบบรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเป็นต้นมา⁴ และแม้กระทั่งในปัจจุบัน สมมติฐานดังกล่าวยังคงสะท้อนให้เห็นได้จากแนวคิดในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในบริบทสากล ไม่ว่าจะเป็นความคิดเรื่อง “การสร้างสรรค์ระบบราชการใหม่” (Reinventing Government) ตลอดจนกระแสแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) อย่างมีนัยสำคัญเรื่องการลดขนาดของระบบราชการ (Downsizing) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) เป็นต้น

¹ โปรดพิจารณารายละเอียดในบทที่ 5.

² โปรดพิจารณารายละเอียดในบทที่ 6.

³ โปรดพิจารณารายละเอียดในบทที่ 2 หัวข้อ 2.2.

⁴ Karen M. Hult and Charles Walcott, Governing Public Organizations: Politics, Structures and Institutional Design (California: Brooks/Cole Publishing Company, 1989), p. 33.

สำหรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัด “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ซึ่งเป็นผลจากการวิจัยในนี้ ประกอบด้วย ข้อเสนอหลัก 6 ประการ คือ

ประการแรก การจัดจำแนกรูปแบบของส่วนราชการระดับกรมตามประเภทของภารกิจหลัก

ประการที่สอง การจำแนกประเภทภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐเพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการแทนรัฐ

ประการที่สาม การจัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรมโดยสอดคล้องกับภารกิจหลัก

ประการที่สี่ การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการในแนวราบ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารภารกิจของส่วนราชการระดับกรม

ประการที่ห้า การจัดรูปแบบเครือข่ายการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ระหว่างส่วนราชการระดับกรมกับภาคส่วนต่างๆ

ประการสุดท้าย การจัดระบบการแสดงความรับผิดชอบในการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม

ข้อเสนอแนะแต่ละประเด็นดังกล่าว มีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรม ให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจของภาครัฐได้บรรลุผลสัมฤทธิ์สูงสุด โดยตั้งอยู่บนหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กล่าวคือ ข้อเสนอเกี่ยวกับ “การจัดจำแนกรูปแบบของส่วนราชการระดับกรมตามประเภทของภารกิจหลัก” และข้อเสนอเกี่ยวกับ “การจัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรมโดยสอดคล้องกับภารกิจหลัก” นั้น เป็นมาตรการสำคัญในการเสริมสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคล่องตัวในการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม

เนื่องจากการจัดโครงสร้างการบริหารงานที่สอดคล้องกับภารกิจ จะช่วยบรรเทาสภาพปัญหาความซ้ำซ้อนในการทำงานของหน่วยราชการ อีกทั้งยังเป็นพื้นฐานสำคัญในการดำเนินมาตรการลดขนาดของราชการบริหารส่วนกลาง โดยการกระจายภารกิจและความรับผิดชอบบางด้านไปอยู่ภายใต้หน่วยงานภาคสาธารณะรูปแบบอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานในรูปองค์การมหาชน (Public organization) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เอกชนดำเนินการแทน (Privatization)

ส่วนข้อเสนอเกี่ยวกับ “การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการในแนวราบ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารภารกิจของส่วนราชการระดับกรม” เป็นมาตรการสำคัญในการสร้างกลไกเสริมในการบริหารงานของอธิบดี โดยผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการรูปแบบต่างๆ ที่เหมาะสมตามภารกิจและสอดคล้องกับความต้องการในการทำงาน อันจะช่วยให้การบริหารภารกิจมีความคล่องตัวมากกว่าการอาศัยรูปแบบการบริหารงาน

ตามโครงสร้างลำดับชั้นบังคับบัญชาเป็นหลักแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่เดียวกันการสร้างกลไกเสริมการทำงานในแนวราบ โดยผ่านการตั้งคณะกรรมการตามภารกิจของกรม ยังเป็นกลไกสำคัญในการกลั่นกรองการใช้ดุลยพินิจการตัดสินใจและการใช้อำนาจหน้าที่ของอธิบดีให้มีความรอบคอบรัดกุมยิ่งขึ้น โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของบุคคลหลายฝ่ายที่เข้าร่วมเป็นกรรมการภายในกรม ไม่ว่าจะเป็นกรรมการที่มาจากตัวแทนหน่วยงานภายในกรม ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก หรือตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการใช้อำนาจหน้าที่ของกรม

ในขณะที่ข้อเสนอเกี่ยวกับ “การจัดรูปแบบเครือข่ายการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ระหว่างส่วนราชการระดับกรมกับภาคส่วนต่างๆ” นั้น นับเป็นมาตรการสำคัญในการลดปัญหาความทับซ้อนในภารกิจและอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยราชการ ซึ่งถือเป็นต้นเหตุหลักของปัญหาความล่าช้าในการทำงานและลดทอนระดับประสิทธิภาพในการผลักดันภารกิจของส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน อีกทั้งยังเป็นกลไกการเสริมสร้างระบบการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม (Participatory governance) ให้เกิดขึ้นในระบบบริหารราชการอีกด้วย ในขณะที่ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ “การจัดระบบการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะของส่วนราชการระดับกรม” นั้น เป็นมาตรการสำคัญในการสร้างกลไกการเปิดเผยข้อมูล การสร้างความโปร่งใส และการรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะ ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยตระหนักดีว่า นอกเหนือจากข้อเสนอในประเด็นต่างๆ ดังกล่าวมาแล้ว การปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม ยังมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นที่สำคัญอื่นๆ อย่างไม่อาจพิจารณาแยกขาดจากกันได้ นับตั้งแต่ประเด็นเรื่องการจัดระบบบริหารอัตรากำลัง การจัดระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน การจัดระบบบริหารงบประมาณ หรือแม้แต่การจัดรูปแบบความสัมพันธ์ในการบริหารภารกิจระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ด้วยเงื่อนไขข้อจำกัดในด้านขอบเขตของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยจึงพิจารณาประเด็นเหล่านี้ในฐานะที่เป็น “ข้อเสนอแนะอื่นๆ” ซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ในเชิงลึกต่อไป” โดยจะกล่าวถึงประเด็นเหล่านี้โดยสังเขปในส่วนสุดท้าย

ตารางที่ 7.1

แสดงเป้าหมายของข้อเสนอการจัดรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมตามหลักการ
จัดการภาครัฐแนวใหม่และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ข้อเสนอการจัดรูปแบบการ บริหารงานส่วนราชการระดับกรม ตามผลการวิจัย	เป้าหมายในเชิงหลักการ	
	การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)	การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)
การจัดจำแนกรูปแบบของส่วนราชการ ระดับกรมตามประเภทของภารกิจหลัก	- ประสิทธิภาพในการบริหาร - ลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน	- การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ - ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ
การจัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารงาน ภายในส่วนราชการระดับกรมโดย สอดคล้องกับภารกิจหลัก	- ยุบรวมภารกิจที่ซ้ำซ้อนกัน - ลดจำนวนหน่วยงานตาม ความเหมาะสมและความ จำเป็น	- ลดขั้นตอนการทำงาน ซ้ำซ้อน - ปรับปรุงโครงสร้างและ ภารกิจให้ทันสมัย
การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการใน แนวราบ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพใน การบริหารภารกิจของส่วนราชการระดับ กรม	- การมอบและกระจายอำนาจ การบริหารงาน - การมุ่งเน้นความสำคัญของ ผู้รับบริการ	- การถ่วงดุลของ วิเคราะห์ผลดี ผลเสียของการตัดสินใจ - การรับฟังความคิดเห็นและ ความพึงพอใจของประชาชน
การจัดรูปแบบเครือข่ายการบริหาร จัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ระหว่างส่วน ราชการระดับกรมกับภาคส่วนต่างๆ	- การสร้างภาคีเครือข่ายและ พันธมิตร - การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์	- การบริหารราชการแบบ บูรณาการร่วมกัน โดยมุ่ง ผลสัมฤทธิ์ในภารกิจของรัฐ
การจัดระบบการแสดงความรับผิดชอบ ต่อสาธารณะของส่วนราชการระดับกรม	- การทำงานมุ่งเน้นความ พึงพอใจของประชาชน - การรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ สาธารณะ	- บริหารงานโดยยึดเป้าหมาย ภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ และ ตัวชี้วัด - การแสดงความรับผิดชอบต่อ ในการปฏิบัติราชการ

7.1 การจัดจำแนกรูปแบบของส่วนราชการระดับกรมตามประเภทของภารกิจหลัก

จากสภาพการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นการขาดความชัดเจนในขอบเขตภารกิจหน้าที่ของส่วนราชการระดับกรม ความสลับซับซ้อนของการบริหารภารกิจหลายด้าน ภายในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมเดียว หรือสภาพความทับซ้อนของการบริหารภารกิจในเรื่องเดียวกัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในความรับผิดชอบของหลายกรมดังกล่าวมา ได้ชี้ให้เห็นว่า เงื่อนไขสำคัญประการแรกสุดในการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมนั้น อยู่ที่การเริ่มต้นวิเคราะห์และจัดจำแนกประเภทภารกิจหลักในแต่ละด้านที่กรมทั้งหลายรับผิดชอบบริหารงานอยู่ในปัจจุบัน อันจะนำไปสู่การจัดโครงสร้างการบริหารงานที่มีโครงสร้างยืดหยุ่น และรูปแบบหลากหลายสอดคล้องกับภารกิจ

โดยลำดับแรกสุด คณะผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องเริ่มต้นจากการพิจารณาจัดจำแนกกลุ่มภารกิจในความรับผิดชอบของกรม ออกเป็น 2 กลุ่มหลัก โดยอาศัยกรอบการจัดจำแนกกลุ่มตามกระบวนการบริหารภารกิจ (Organization by process) นั่นคือ กลุ่มภารกิจด้านการบริหารนโยบายและอำนาจการ (Staff functions) และกลุ่มภารกิจที่มีลักษณะเป็นงานปฏิบัติการ (Line functions)

สำหรับสาเหตุที่จำเป็นต้องวิเคราะห์เพื่อจัดจำแนกประเภทภารกิจหลักของหน่วยงานออกเป็นสองกลุ่มดังกล่าว เนื่องจากการจัดโครงสร้างหน่วยงานบนฐานของกระบวนการทำงานหลัก ผ่านการจำแนกกลุ่มหน่วยงานที่มีภารกิจหลักด้านการบริหารระดับนโยบายและงานอำนาจการ (Staff agency) ออกจากกลุ่มหน่วยงานที่มีภารกิจหลักด้านการบริหารงานระดับปฏิบัติการตามสายงาน (Line agency) ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการปรับโครงสร้างการบริหารงานในภาครัฐในประเทศต่างๆ บนพื้นฐานหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

ตัวอย่างเช่นการจำแนกหน่วยงานระดับรองในกระทรวงออกเป็นสำนักงานบริหารภายใต้โครงสร้างลำดับชั้นในกระทรวง (Offices) กับหน่วยงานบริหารภารกิจปฏิบัติการและบริการประชาชน (Executive agencies) ตามแผน “Next Steps” ในกระบวนการปฏิรูประบบราชการในประเทศสหราชอาณาจักร⁵ และการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ที่มีภารกิจหลักด้านการประสานงาน จัดการ กำกับ ควบคุมการบริหารงานของหน่วย

⁵ แนวทางการปรับโครงสร้างระบบบริหารงานภาครัฐที่เกิดขึ้นในสมัยนายกรัฐมนตรีมีคาเรต แธชเชอร์ โดยจำแนกหน่วยงานภายในกระทรวง ซึ่งเทียบได้กับส่วนราชการระดับกรมของไทย ออกเป็นสำนักงานภายใต้การบริหารของกระทรวง (Executive departments) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักด้านการบริหารนโยบายและสนับสนุนอำนาจการบริหารงานภายใต้โครงสร้างระบบราชการของกระทรวงในส่วนกลาง มีบุคลากรส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ และอีกกลุ่มหนึ่งคือ หน่วยบริหารงานบริการ (Executive agencies) เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของกระทรวง มีภารกิจหลักด้านการปฏิบัติการและให้บริการแก่ประชาชน มีความเป็นเอกเทศในเชิงการบริหารจัดการ และบุคลากรส่วนใหญ่เป็นพนักงานแบบสัญญาจ้าง ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*, pp.138-142.

ราชการอื่นๆ เป็นการเฉพาะ (Staff professions) ขึ้นมาอีกชั้นหนึ่งในระบบบริหารงานของกระทรวงในประเทศสหรัฐอเมริกา⁶ เป็นต้น

สำหรับการจัดจำแนกภารกิจหลักของส่วนราชการระดับกรม ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการในขั้นนี้เป็นการจัดจำแนกระหว่างกลุ่มภารกิจด้านการบริหารนโยบายและอำนาจการ (Staff functions) และกลุ่มภารกิจที่มีลักษณะเป็นงานปฏิบัติการ (Line functions)⁷ โดยผ่านการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะการปฏิบัติการของกรมต่างๆ ทั้งข้อมูลที่ได้จากการตอบแบบสอบถาม ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย ประกอบกับการวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในเบื้องต้นคณะผู้วิจัยได้จัดจำแนกประเภทของกลุ่มภารกิจหลักที่ปรากฏในการบริหารงานของกรมได้ดังนี้

ก. กลุ่มภารกิจด้านการอำนาจการบริหารงานภาครัฐ (Staff functions)

กลุ่มภารกิจด้านการอำนาจการ เป็นภารกิจที่อยู่นอกเหนือความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะของบุคลากรฝ่ายปฏิบัติการ และเป็นงานที่หากฝ่ายปฏิบัติการต้องดำเนินการเองอาจต้องกระทบต่อเวลาการทำงานประจำ นับตั้งแต่การบริหารอัตรากำลัง การพิจารณาเลื่อนขั้น การจัดหาพัสดุ การคลัง การกำหนด

⁶ ในกรณีประเทศสหรัฐอเมริกา การจัดจำแนกหน่วยงานที่มีภารกิจหลักด้านการประสานและอำนาจการภายในหน่วยงานภาครัฐด้วยตนเอง ออกจากหน่วยงานที่มีภารกิจหลักด้านการบริการประชาชน ปรากฏชัดเจนในช่วงศตวรรษที่ 20 เนื่องจากพัฒนาการของการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงสองร้อยปีที่ผ่านมา มักเป็นไปในลักษณะของการขยายโครงสร้างหน่วยงานขึ้นมาเป็นชั้นๆ (Layers) กล่าวคือ หน่วยงานที่มีภารกิจหลักด้านการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานในด้านต่างๆ (Core functions) ส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1789 ส่วนในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีภารกิจด้านการส่งเสริมเสถียรภาพและความเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic development) ขึ้นมาจำนวนมาก เช่นเดียวกับการตั้งหน่วยงานเพื่อรองรับและตอบสนองความต้องการของกลุ่มผู้รับบริการเฉพาะ (Clientele activities) ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ต่อต้นศตวรรษที่ 20 เริ่มมีการตั้งหน่วยงานด้านการกำกับควบคุมการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ (Regulatory and corporate roles) ในช่วงทศวรรษที่ 1930 เริ่มมีการตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อบริหารงานด้านการบริการสังคมในแต่ละด้านเป็นการเฉพาะ (Social services) ในช่วงทศวรรษที่ 1940 และ 1950 มีการขยายตัวครั้งใหญ่ของหน่วยงานด้านความมั่นคงต่างๆ ในขณะที่ตลอดช่วงศตวรรษที่ 20 เริ่มมีการขยายตัวของหน่วยงานบริการสาธารณะออกไปยังพื้นที่ภูมิภาคและระดับท้องถิ่น (Local services) จำนวนมาก พร้อมทั้งนั้นก็มีการจัดตั้งหน่วยงานจัดการ ประสาน ควบคุม กำกับดูแลการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ (Staff professions) จำนวนมาก เช่น สำนักงานจัดการบุคลากร (Office of Personnel Management) สำนักงานการจัดการและงบประมาณ (Office of Management and Budget) รวมถึงการจัดตั้งสำนักงานนโยบาย (Policy offices) สำนักงานบริการกฎหมาย (Legal offices) สำนักงานบุคลากร (Personnel offices) ขึ้นใหม่ในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลกลาง ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน Richard J. Stillman II, *The American Bureaucracy* (Chicago: Nelson-Hall, 1993), pp. 29-68.

⁷ สำหรับกรอบการวิเคราะห์การจัดโครงสร้างการบริหารงานในภาครัฐ โปรดดูรายละเอียดใน บทที่ 2 หัวข้อ 2.2.1.

มาตรฐาน การวิจัยและพัฒนา รวมถึงการติดตามและประเมินผล เป็นต้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงการทำงานที่ต้องอาศัยการประสานข้อมูลและการประสานความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน อย่างการวางแผนยุทธศาสตร์ และนโยบายการบริหารในภาพรวมของกระทรวง ในแง่นี้ การบริหารภารกิจของหน่วยงานที่จัดอยู่ในกลุ่มหน่วยงานที่มีภารกิจหลักด้านการอำนวยความสะดวก จึงมีกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการเป็นหน่วยราชการด้วยกันเอง

1) ภารกิจการสนับสนุน (Administrative support)

ภารกิจการสนับสนุน หมายถึง การปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแก่หน่วยงานอื่น ประกอบด้วย งานอำนวยความสะดวกด้านการประสานการปฏิบัติราชการระหว่างองค์กรหรือหน่วยงาน ทั้งภายในกระทรวง ระหว่างกระทรวง ตลอดจนภาคเอกชน และต่างประเทศ การจัดสรรและบริหารทรัพยากรในภาพรวมของกระทรวง สนับสนุนการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรของกระทรวง การให้คำปรึกษาและเสนอแนะในด้านกฎหมายแก่หน่วยงาน การประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร แก่หน่วยงานทั้งภายในกระทรวง และหน่วยงานภายนอก รวมถึงสาธารณชน การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการบริหารงานและการบริการของหน่วยงานในสังกัดของกระทรวง

2) ภารกิจการบริหารนโยบาย (Policy management)

ภารกิจการบริหารนโยบาย หมายถึง การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารนโยบาย ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ได้แก่ การศึกษา วิเคราะห์ จัดทำข้อมูลและรายงานเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของกระทรวง เสนอแนะนโยบาย การพัฒนายุทธศาสตร์การบริหารจัดการของกระทรวง การแปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติงาน แผนงาน โครงการ และโครงการพิเศษ รวมถึงกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3) ภารกิจเชิงวิชาการ (Technical supervision)

ภารกิจเชิงวิชาการ หมายถึง การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล ค้นคว้าวิจัย จัดทำข้อเสนอแนะ และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภารกิจของกระทรวง การกำหนดมาตรฐาน การกำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และมาตรฐาน การตรวจราชการ การวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ด้านต่างๆ เพื่อนำเสนอรายงาน การศึกษาวิเคราะห์เพื่อพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภารกิจในความรับผิดชอบของกระทรวง การสนับสนุนด้านวิชาการ การศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ พัฒนาเทคโนโลยีขั้นสูง และให้คำปรึกษาแนะนำทางวิชาการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภารกิจแก่หน่วยราชการด้วยกันเป็นหลัก

ข. กลุ่มภารกิจด้านการปฏิบัติการบริการประชาชน (Line functions)

กลุ่มภารกิจด้านการปฏิบัติการ ประกอบด้วยภารกิจในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ โดยทั่วไป ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการคือประชาชน โดยแต่ละหน่วยงานอาจมีภารกิจด้านการปฏิบัติการบริการประชาชนตามสายงานที่แตกต่างกันไป ซึ่งอาจจำแนกประเภทงานปฏิบัติการของหน่วยราชการได้ดังต่อไปนี้

1) การให้บริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐในด้านต่างๆ แก่สาธารณชนหรือผู้รับบริการ (Providing services) เช่น การจัดบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน การจัดบริการทางการศึกษา การจัดบริการสาธารณสุข การจัดสวัสดิการสังคม การให้บริการทางวิชาการ เผยแพร่ผลการศึกษาวิจัยและพัฒนา ด้านต่างๆ แก่กลุ่มเป้าหมาย เช่น การวิจัยและพัฒนาพันธุ์พืชเศรษฐกิจ การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพการผลิตของผู้ประกอบการอุตสาหกรรม เป็นต้น

2) การกำกับการบังคับใช้ระเบียบกฎหมาย (Laws and regulations enforcement) อาจจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ การกำกับควบคุมด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจ (Regulating economic competition) เช่น บังคับให้เป็นไปตามสัญญาเอกชน การกักขัง การปกป้องลิขสิทธิ์และทรัพย์สินทางปัญญา การควบคุมธุรกิจการประกัน การซื้อขายหุ้นและเงินตรา การห้ามการกระทำที่ไม่เป็นธรรมทางการแข่งขันทางการค้า เป็นต้น และอีกประเภทหนึ่งคือ การกำกับควบคุมด้านความปลอดภัย สวัสดิการ และศีลธรรม (Regulating safety, welfare and morals) เช่น การตรวจค้น จับกุม (Policing) คุมขัง ลงโทษ ฟ้นผู้ก่ออาชญากรรม การป้องกัน ควบคุม บรรเทาสาธารณภัย การบังคับใช้มาตรฐานความปลอดภัยในการก่อสร้าง อาคาร สะพาน ท่าเรือ สนามบิน โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น การบังคับใช้มาตรฐานความปลอดภัยในการคมนาคม และการบังคับใช้มาตรฐานยานยนต์ เครื่องบิน เครื่องจักร ฯลฯ และการกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบของหน่วยราชการต่างๆ

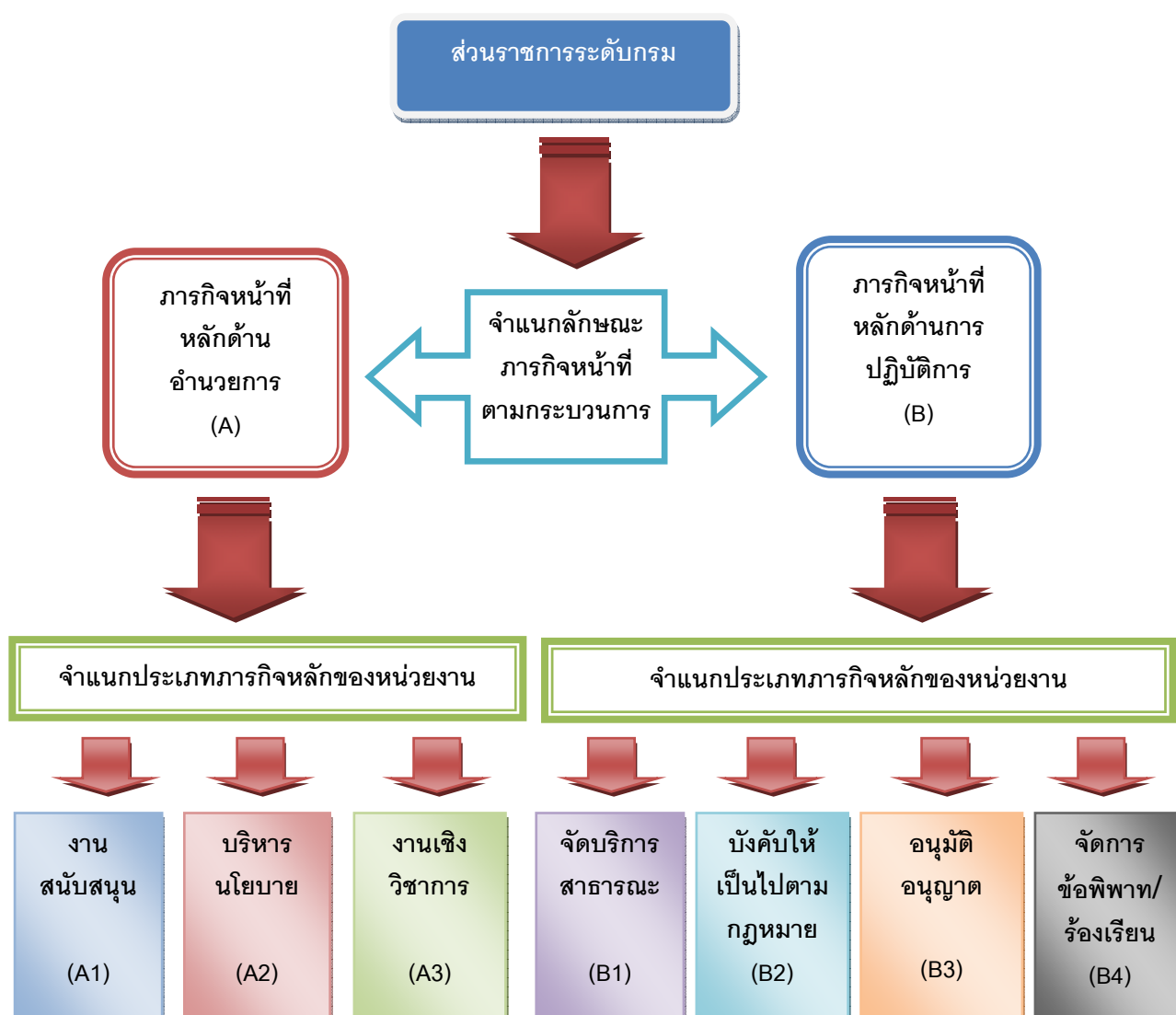
3) การอนุมัติใบอนุญาตทางราชการ (Issuing license) เป็นการทำหน้าที่ให้บริการพิจารณาอนุมัติเอกสารรับรองมาตรฐานหรือคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เช่น การอนุมัติใบอนุญาตสถานประกอบการอุตสาหกรรม ใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ การอนุมัติใบอนุญาตการออกอากาศของสถานีวิทยุโทรทัศน์ การอนุมัติเอกสารทางราชการ และการอนุมัติการจดทะเบียนต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

4) การจัดการข้อพิพาทและข้อร้องเรียน (Adjudicating disputes) เป็นการทำหน้าที่อนุญาโตตุลาการ หรือทำหน้าที่กึ่งกระบวนการยุติธรรม (Quasi-judicial functions) เพื่อพิจารณาข้อร้องเรียนอันเนื่องมาจากการละเมิดข้อบังคับตามกฎหมายที่กำหนดการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน เช่น การพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการได้รับความไม่เป็นธรรมของลูกค้า การพิจารณาข้อร้องเรียนในกรณีที่น่ายั่ว

ละเมิดกฎหมายแรงงาน การพิจารณาข้อร้องเรียนของผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายหรือความไม่เป็นธรรมจากผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการทางธุรกิจ เป็นต้น

แผนภาพที่ 7.1

การจัดจำแนกประเภทภารกิจหลักของส่วนราชการระดับกรม



สำหรับวัตถุประสงค์ของการจัดจำแนกรูปแบบของส่วนราชการระดับกรมตามภารกิจหลักเฉพาะในแต่ละด้าน ก็เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการดำเนินการปรับโครงสร้างการบริหารงานในระยะยาว โดยจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรมในลักษณะที่ยืดหยุ่นและหลากหลาย สอดคล้องกับภารกิจหลักของหน่วยงาน ดังจะได้นำเสนอในลำดับต่อไป ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์จำแนกภารกิจหลักและภารกิจรองของส่วนราชการระดับกรม ในเบื้องต้นพบว่าส่วนราชการระดับกรมโดยส่วนใหญ่มีภารกิจในอำนาจ

หน้าที่รับผิดชอบหลายด้านในเวลาเดียวกัน และส่วนราชการระดับกรมจำนวนมากมีภารกิจหน้าที่หลัก ทั้งในด้านการอำนวยการ (Staff functions) และด้านการปฏิบัติการ (Line functions) ควบคู่กันไป ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 7.2

ตารางที่ 7.2
แสดงผลการวิเคราะห์เพื่อระบุภารกิจหลัก (★) และภารกิจรอง (✓)
ของส่วนราชการระดับกรมในเบื้องต้น

หน่วยงาน	ภารกิจด้านอำนวยการ (A)			ภารกิจด้านปฏิบัติการ (B)			
	งาน สนับสนุน (A1)	งาน บริหาร นโยบาย (A2)	งานเชิง วิชาการ (A3)	งาน จัดบริการ สาธารณะ พื้นฐาน ของรัฐ (B1)	งานกำกับ การบังคับ ใช้ ระเบียบ กฎหมาย (B2)	งานอนุมัติ ใบอนุญาต ทาง ราชการ (B3)	งาน จัดการข้อ พิพาท/ข้อ ร้องเรียน (B4)
สำนักนายกรัฐมนตรี							
สำนักปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี	★	✓			✓		
กรมประชาสัมพันธ์	✓			★			
สำนักงานคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค	✓				★		✓
สำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี	✓	★					
สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี	★						
สำนักข่าวกรองแห่งชาติ	✓		★				
สำนักงานปรมาณู		★	✓				
สำนักงานสภาพความมั่นคง แห่งชาติ	✓	★	✓				
สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา	✓		★				
สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน	✓		★				

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยงาน	ภารกิจด้านอำนวยการ (A)			ภารกิจด้านปฏิบัติการ (B)			
	งานสนับสนุน (A1)	งานบริหารนโยบาย (A2)	งานเชิงวิชาการ (A3)	งานจัดบริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐ (B1)	งานกำกับ การบังคับใช้ระเบียบ กฎหมาย (B2)	งานอนุมัติ ใบอนุญาตทาง ราชการ (B3)	งานจัดการข้อพิพาท/ข้อร้องเรียน (B4)
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ		✓	★				
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	✓		★				
กระทรวงการคลัง							
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓	★					
กรมธนารักษ์				★	✓		
กรมบัญชีกลาง	✓		★				
กรมศุลกากร		✓			★	✓	
กรมสรรพสามิต		✓			★	✓	
กรมสรรพากร		✓			★	✓	
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง		✓	★				
สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ		✓	★				
สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ		✓	★				
กระทรวงการต่างประเทศ							
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓	★					
กรมการกงสุล	✓	★		✓			
กรมพิธีการทูต	★	✓					
กรมยุโรป	✓	✓	★				
สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ	✓	✓	★				
กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	✓	✓	★				
กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย	✓		★				
กรมสารนิเทศ	✓		★				

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยงาน	ภารกิจด้านอำนวยการ (A)			ภารกิจด้านปฏิบัติการ (B)			
	งานสนับสนุน (A1)	งานบริหารนโยบาย (A2)	งานเชิงวิชาการ (A3)	งานจัดบริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐ (B1)	งานกำกับ การบังคับใช้ ระเบียบ กฎหมาย (B2)	งานอนุมัติ ใบอนุญาต ทาง ราชการ (B3)	งานจัดการข้อพิพาท/ข้อร้องเรียน (B4)
กรมองค์การระหว่างประเทศ	✓	★					
กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้	✓	✓	★				
กรมอาเซียน	★	✓					
กรมเอเชียตะวันออก	✓	✓	★				
กรมเอเชียใต้ ตะวันออก กลางและแอฟริกา	✓	✓	★				
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา							
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓	★			✓		
สำนักงานพัฒนาการกีฬา และนันทนาการ	✓	✓	★				
สำนักงานพัฒนาการ ท่องเที่ยว	✓	✓	★				
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์							
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓	★	✓				
กรมพัฒนาสังคมและ สวัสดิการ			✓	★			
สำนักงานกิจการสตรีและ สถาบันครอบครัว	✓	★	✓				
สำนักงานส่งเสริมสวัสดิ ภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คน พิการ และผู้สูงอายุ	✓	★	✓				
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์							
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓	★	✓				
กรมการข้าว		★	✓	✓			
กรมชลประทาน				★			
กรมตรวจบัญชีสหกรณ์			★		✓		
กรมประมง			✓		★		

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยงาน	ภารกิจด้านอำนวยการ (A)			ภารกิจด้านปฏิบัติการ (B)			
	งาน สนับสนุน (A1)	งาน บริหาร นโยบาย (A2)	งานเชิง วิชาการ (A3)	งาน จัดบริการ สาธารณะ พื้นฐาน ของรัฐ (B1)	งานกำกับ การบังคับ ใช้ ระเบียบ กฎหมาย (B2)	งานอนุมัติ ใบอนุญาต ทาง ราชการ (B3)	งาน จัดการข้อ พิพาท/ข้อ ร้องเรียน (B4)
กรมปศุสัตว์			✓		★		
กรมพัฒนาที่ดิน			★	✓			
กรมวิชาการเกษตร			★	✓			
กรมส่งเสริมการเกษตร				★			
กรมส่งเสริมสหกรณ์			★		✓		
สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม				★	✓		
สำนักงานมาตรฐานสินค้า เกษตรและอาหารแห่งชาติ					★	✓	
สำนักงานเศรษฐกิจ การเกษตร		✓	★	✓			
กระทรวงคมนาคม							
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓	★					
กรมการขนส่งทางน้ำและ พาณิชยนาวี			✓		★	✓	
กรมการขนส่งทางบก					★	✓	
กรมการขนส่งทางอากาศ				✓	★	✓	
กรมทางหลวง			✓	★			
กรมทางหลวงชนบท			✓	★			
สำนักงานนโยบายและ แผนการขนส่งและจราจร		★	✓				
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม							
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓	★					✓
กรมควบคุมมลพิษ		✓	✓		★		
กรมทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง			★	✓			
กรมทรัพยากรธรณี		✓	★		✓		
กรมทรัพยากรน้ำ		★	✓	✓			

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยงาน	ภารกิจด้านอำนวยการ (A)			ภารกิจด้านปฏิบัติการ (B)			
	งานสนับสนุน (A1)	งานบริหารนโยบาย (A2)	งานเชิงวิชาการ (A3)	งานจัดบริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐ (B1)	งานกำกับ การบังคับใช้ระเบียบ กฎหมาย (B2)	งานอนุมัติ ใบอนุญาตทาง ราชการ (B3)	งานจัดการข้อพิพาท/ข้อร้องเรียน (B4)
กรมทรัพยากรน้ำบาดาล		★	✓	✓			
กรมป่าไม้			✓		★	✓	
กรมส่งเสริมคุณภาพ สิ่งแวดล้อม			✓	★			
กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช			✓	★	✓		
สำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	✓	★	✓				
กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร							
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓	★	✓				
กรมอุตุนิยมวิทยา			★	✓			
สำนักงานสถิติแห่งชาติ			★	✓			
กระทรวงพลังงาน							
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓	★	✓				
กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ			★			✓	
กรมธุรกิจพลังงาน			★			✓	
กรมพัฒนาพลังงานทดแทน และอนุรักษ์พลังงาน			★		✓		
สำนักงานนโยบายและแผน พลังงาน	✓	★					
กระทรวงพาณิชย์							
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓	★	✓				
กรมการค้าต่างประเทศ			✓		★		
กรมการค้าภายใน			✓		★		
กรมเจรจาการค้าระหว่าง ประเทศ	✓	★	✓				
กรมทรัพย์สินทางปัญญา					★	✓	✓

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยงาน	ภารกิจด้านอำนาจการ (A)			ภารกิจด้านปฏิบัติการ (B)			
	งานสนับสนุน (A1)	งานบริหารนโยบาย (A2)	งานเชิงวิชาการ (A3)	งานจัดบริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐ (B1)	งานกำกับ การบังคับใช้ระเบียบกฎหมาย (B2)	งานอนุมัติ ใบอนุญาตทางราชการ (B3)	งานจัดการข้อพิพาท/ข้อร้องเรียน (B4)
กรมพัฒนาธุรกิจการค้า					★	✓	
กรมส่งเสริมการส่งออก		★	✓			✓	
กระทรวงมหาดไทย							
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓	★	✓				
กรมการปกครอง				✓	★	✓	
กรมการพัฒนาชุมชน			✓	★			
กรมที่ดิน					★	✓	
กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย			✓	★			
กรมโยธาธิการและผังเมือง			✓	✓	★		
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	✓		★				
กระทรวงยุติธรรม							
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓	★	✓				
กรมคุมประพฤติ				✓	★		
กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ					★		✓
กรมบังคับคดี					★		
กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน				✓	★		
กรมราชทัณฑ์				★			
กรมสอบสวนคดีพิเศษ			✓		★		
สำนักงานกิจการยุติธรรม	✓	★	✓				
สถาบันนิติวิทยาศาสตร์			★		✓		
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด		✓	✓		★		

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยงาน	ภารกิจด้านอำนวยการ (A)			ภารกิจด้านปฏิบัติการ (B)			
	งานสนับสนุน	งานบริหารนโยบาย	งานเชิงวิชาการ	งานจัดบริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐ	งานกำกับ การบังคับใช้ ระเบียบ กฎหมาย	งานอนุมัติ ใบอนุญาต ทาง ราชการ	งานจัดการข้อพิพาท/ข้อร้องเรียน
	(A1)	(A2)	(A3)	(B1)	(B2)	(B3)	(B4)
กระทรวงแรงงาน							
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓	★	✓				
กรมการจัดหางาน			✓	✓	★		
กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน			✓	★			
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน			✓		★		
สำนักงานประกันสังคม				✓	★		
กระทรวงวัฒนธรรม							
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓	★	✓				
กรมการศาสนา				✓	★		
กรมศิลปากร			✓	✓	★		
สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ			★		✓		
สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย			★	✓			
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี							
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓	★	✓				
กรมวิทยาศาสตร์บริการ			★	✓			
สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ		✓	★		✓		
กระทรวงศึกษาธิการ							
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓	★	✓	✓			
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา		★	✓				
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน		★	✓	✓			
สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา		★	✓	✓			

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

หน่วยงาน	ภารกิจด้านอำนวยการ (A)			ภารกิจด้านปฏิบัติการ (B)			
	งานสนับสนุน (A1)	งานบริหารนโยบาย (A2)	งานเชิงวิชาการ (A3)	งานจัดบริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐ (B1)	งานกำกับ การบังคับใช้ระเบียบกฎหมาย (B2)	งานอนุมัติ ใบอนุญาตทางราชการ (B3)	งานจัดการข้อพิพาท/ข้อร้องเรียน (B4)
สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา		★	✓	✓			
กระทรวงสาธารณสุข							
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓	★	✓	✓			
กรมการแพทย์			★	✓			
กรมควบคุมโรค			★	✓	✓		
กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก			★	✓			
กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์			★	✓		✓	
กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ			✓		★		
กรมสุขภาพจิต			★	✓			
กรมอนามัย			★	✓			
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา			★		✓	✓	
กระทรวงอุตสาหกรรม							
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓	★			✓		
กรมโรงงานอุตสาหกรรม					★	✓	
กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม				★			
กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่			✓		★	✓	
สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย		✓	✓		★		
สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม			✓	✓	★		
สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม			★	✓			
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน		✓	✓		★		

ควรกล่าวด้วยว่า การวิเคราะห์จัดจำแนกกลุ่มของส่วนราชการระดับกรมออกตามลักษณะของภารกิจหลักอย่างคร่าวๆ ในที่นี้ ถือเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของความพยายามในการจัดรูปแบบของส่วนราชการระดับกรม ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึงความสลับซับซ้อนในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ของส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน อันจะนำไปสู่การนำเสนอแนวทางการปรับรูปแบบการบริหารงานในขั้นต่อไป สำหรับการวิเคราะห์ภารกิจหน้าที่เพื่อจัดจำแนกรูปแบบของกรมตามภารกิจหลักเฉพาะด้านที่มีความชัดเจนยิ่งกว่านี้ จำเป็นจะต้องมีการวิเคราะห์ในรายละเอียดของขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ (Job description) และลักษณะการปฏิบัติงานจริงของหน่วยงานภายในแต่ละกรม เพื่อจัดลำดับภารกิจแต่ละด้านในความรับผิดชอบของกรม ทั้งในแง่ของขอบเขตอำนาจหน้าที่ สัดส่วนและปริมาณงานที่ปฏิบัติจริง

ผลการวิเคราะห์ให้น้ำหนักแก่งานแต่ละด้านที่กรมรับผิดชอบดำเนินการ จะช่วยให้สามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่า ภารกิจด้านใดเป็นงานหลัก (Core function) และภารกิจด้านใดบ้างที่เป็นงานรอง (Secondary functions) ตัวอย่างเช่น กรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งในการปฏิบัติงานจริงนั้น มีทั้งภารกิจในด้านงานอำนวยการและงานบริการประชาชน แต่หากวิเคราะห์ถึงไปถึงรายละเอียดขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย จะพบว่า สัดส่วนน้ำหนักของงานส่วนใหญ่จะอยู่ที่งานด้านวิชาการเป็นหลัก นั่นคือ “การศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เพื่อพัฒนาระบบสหกรณ์ การส่งเสริม สนับสนุน คຸ້ມครองระบบสหกรณ์ การศึกษาวิเคราะห์เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาสหกรณ์ให้กับคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ศึกษาวิเคราะห์ความต้องการของตลาดสินค้าสหกรณ์และสร้างเครือข่ายการเชื่อมโยงธุรกิจระหว่างสหกรณ์กับสหกรณ์ สหกรณ์กับเอกชนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ” ในขณะที่งานด้านการบริการประชาชนโดยตรงนั้น มีเพียงการ “ส่งเสริม เผยแพร่ และให้ความรู้เกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ให้แก่บุคลากรสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และประชาชนทั่วไป”⁸ ด้วยวิธีนี้จึงจะสรุปได้ว่า กรมส่งเสริมสหกรณ์ มีภารกิจหลักคือ “งานวิชาการ” ส่วน “งานบริการประชาชน” เป็นเพียงภารกิจในลำดับรอง เป็นต้น

การวิเคราะห์ลักษณะงาน เพื่อให้ให้น้ำหนักและจัดลำดับงานแต่ละด้าน โดยแบ่งออกเป็นภารกิจหลัก และภารกิจรองในลักษณะดังกล่าว จะช่วยให้การพัฒนารูปแบบการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน และนำไปสู่การจัดรูปแบบการบริหารงานที่มีรูปแบบยืดหยุ่นและหลากหลาย ซึ่งแต่ละรูปแบบจะมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจหลักเฉพาะในแต่ละด้าน เนื่องจากโดยหลักการแล้ว การบริหารภารกิจแต่ละประเภท ย่อมต้องอาศัยการจัดโครงสร้างการบริหารและรูปแบบการตัดสินใจ และควบคุมสั่งการที่แตกต่างกัน หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่ง การบริหารภารกิจจะบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรจะต้องมีพันธกิจที่ชัดเจน และมีการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการที่เอื้อต่อการระดมพลัง และศักยภาพที่มีอยู่เพื่อขับเคลื่อนภารกิจต่างๆ ให้บรรลุผลสำเร็จตามพันธกิจที่ตั้งไว้ในทางกลับกัน การจัด

⁸ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545.

โครงสร้างการบริหารงานที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะของภารกิจ ย่อมเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบรรลุประสิทธิผลในการทำงาน⁹

กล่าวโดยสรุป ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการเป็นขั้นตอนแรกก็คือ การวิเคราะห์เพื่อให้ผู้นำและจัดลำดับงานออกเป็นภารกิจหลักและภารกิจลำดับรอง โดยอาศัยเกณฑ์การจัดจำแนกประเภทของภารกิจออกเป็น 7 ด้าน คือ 1) ภารกิจด้านการสนับสนุน 2) ภารกิจด้านการบริหารนโยบาย 3) ภารกิจด้านวิชาการ 4) ภารกิจด้านการบริการสาธารณะทั่วไป 5) ภารกิจด้านการอนุมัติ อนุญาต 6) ภารกิจด้านการกำกับให้เป็นไปตามกฎหมาย และ 7) ภารกิจด้านการจัดการข้อพิพาท/ร้องเรียน

เมื่อสามารถระบุภารกิจหลักและภารกิจรองของแต่ละกรมได้แล้ว จะพบว่าในกระทรวงหนึ่งๆ ประกอบด้วย ส่วนราชการระดับกรมซึ่งมีภารกิจหลักแตกต่างกันไป กล่าวคือ ส่วนราชการระดับกรมจำนวนหนึ่ง อาจมีภารกิจหลักด้านเดียวกัน แต่มีภารกิจในลำดับรองแต่ละด้านแตกต่างกัน หรือบางกรมมีภารกิจหลักต่างกัน แต่มีภารกิจรองด้านเดียวกัน และประเด็นที่น่าสนใจก็คือ ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจในความรับผิดชอบหลายด้านในเวลาเดียวกัน มักจะไม่สามารถระบุได้อย่างแน่ชัดว่า ภารกิจด้านใดเป็นภารกิจหลักของหน่วยงาน เนื่องจากในทางปฏิบัติ ภารกิจแต่ละด้านต่างกระจายไปอยู่ภายใต้หน่วยงานย่อยหลายหน่วยงาน¹⁰ นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่บุคลากรภายในแต่ละสำนักหรือกอง ต้องรับผิดชอบปฏิบัติงานหลายด้านในเวลาเดียวกัน จนยากที่จะระบุได้อย่างชัดเจนว่างานด้านใดเป็นงานหลัก

⁹ Susan M. Gates, “Organizing for Reorganizing,” in *High-Performance Government: Structure, Leadership, Incentives*, edited by Robert Klitgaard and Paul C. Light (Santa Monica: RAND Corporation, 2005), p. 139.

¹⁰ ส่วนราชการระดับกรม ซึ่งปฏิบัติภารกิจหลายด้านในเวลาเดียวกัน โดยส่วนใหญ่มักเป็นกรณีส่วนราชการระดับกรมขนาดใหญ่ และมีพัฒนาการของหน่วยงานยาวนาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นกรมที่มีความเก่าแก่ เนื่องจากก่อตั้งขึ้นในยุคต้นของการพัฒนาโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นผลให้ส่วนราชการระดับกรมดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ค่อนข้างกว้างขวาง ครอบคลุมภารกิจหลายด้านในเวลาเดียวกัน ในกรณีนี้ การจำแนกภารกิจหลักด้านใดด้านหนึ่งจึงไม่สามารถแยกได้อย่างเด็ดขาด ส่วนอีกกรณีหนึ่ง เป็นส่วนราชการระดับกรมที่แม้จะมีใช้กรมขนาดใหญ่ และจัดตั้งขึ้นในระยะเวลาไม่นานนัก แต่การกำหนดภารกิจในความรับผิดชอบมีความไม่ลงตัว หรือบางกรณีอาจขัดแย้งกันเอง เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ทั้งการกำกับดูแล และส่งเสริมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปในเวลาเดียวกัน และกรมการขนส่งทางอากาศ ซึ่งมีบทบาทหน้าที่กำกับดูแลท่าอากาศยานนานาชาติ และการประกอบธุรกิจสายการบิน แต่ในขณะเดียวกันก็ดูแลการบริหารจัดการสนามบินพาณิชย์ในสังกัดของกรมอีกด้วย ลักษณะการมีภารกิจหลักหลายด้านดังกล่าว ส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน ดังนั้น ทางออกที่เหมาะสมสำหรับการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการระดับกรมในกรณีดังกล่าวมา คือ การแบ่งแยกภารกิจแต่ละด้านออกเป็นสองหน่วยงาน โดยแยกส่วนราชการระดับกรมดังกล่าวออกเป็นสองหน่วยงาน.

หรืองานรอง จึงส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานมองว่าภารกิจทุกด้านที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมที่ตนสังกัดล้วนมีความสำคัญเท่ากัน¹¹

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปฏิบัติงานจริง แต่ละกรมอาจจะมีการทำงานหลายด้านควบคู่กัน แต่การที่แต่ละกรมสามารถระบุได้ว่า ในจำนวนภารกิจที่รับผิดชอบดำเนินการอยู่นั้น ประกอบด้วยภารกิจด้านใดบ้าง และแต่ละภารกิจมีขอบเขตความรับผิดชอบและปริมาณงานที่มากน้อยแตกต่างกันอย่างไร ย่อมจะช่วยให้การกำหนดพันธกิจในการบริหารงานมีความชัดเจนมากขึ้น และสามารถจัดรูปแบบการบริหารงานที่มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของภารกิจหลักแต่ละประเภทได้สะดวกขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในให้สอดคล้องตามภารกิจ การจัดโครงสร้างกระบวนการตัดสินใจของผู้บริหารหน่วยงาน และการประสานการทำงานร่วมกันข้ามหน่วยงาน ซึ่งมีรูปแบบที่สอดคล้องกับลักษณะของภารกิจและสภาพความจำเป็นของแต่ละหน่วยงาน ตลอดจนการจัดระบบประเมินผลการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของภารกิจและลักษณะการปฏิบัติงาน

7.2 การจำแนกประเภทภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐเพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการแทนรัฐ

การจัดจำแนกประเภทของภารกิจหลักและภารกิจรองของส่วนราชการระดับกรม นอกจากจะนำไปสู่การพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานของแต่ละหน่วยงานให้สอดคล้องและเหมาะสมต่อการขับเคลื่อนภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะในแต่ละด้านแล้ว ผลจากการวิเคราะห์จำแนกภารกิจหลักและภารกิจรองของหน่วยราชการ ยังช่วยให้หน่วยงานสามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการมอบหมายภารกิจบางอย่างซึ่งไม่ใช่ภารกิจหลักของรัฐและไม่จำเป็นต้องดำเนินการเองทั้งหมด เพื่อเปิดให้องค์กรอื่นดำเนินการแทนได้อีกด้วย ทั้งนี้การมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานหรือองค์กรอื่นดำเนินการแทน

¹¹ จากการสัมภาษณ์เชิงวิชาการเพื่อนำเสนอผลการวิจัย เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2551 ที่โรงแรมเรดิสัน พบว่า ตัวแทนส่วนราชการระดับกรมผู้เข้าร่วมการสัมมนาจำนวนหนึ่ง ได้เสนอข้อท้วงติงเกี่ยวกับการจัดจำแนกภารกิจหลักและภารกิจรองของส่วนราชการระดับกรม โดยชี้ให้เห็นว่า การระบุว่าภารกิจใด ควรเป็นภารกิจหลัก และภารกิจรองอย่างชัดเจนนั้น อาจเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากในบางกรณี ภารกิจแต่ละด้านที่กรมรับผิดชอบต่างมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน และนับได้ว่าเป็นภารกิจหลักทั้งคู่ ดังนั้น บางกรมจึงอาจจำเป็นต้องมีข้อยกเว้น โดยกำหนดให้สามารถมีภารกิจหลักได้มากกว่าหนึ่งด้าน อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยตระหนักในสภาพข้อเท็จจริงดังกล่าว แต่ในขณะเดียวกันก็เห็นว่า การพัฒนารูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมในระยะยาว ยังจำเป็นต้องตั้งอยู่บนหลักการจัดโครงสร้างการบริหารงานบนฐานของภารกิจหลักในแต่ละด้านของรัฐเป็นสำคัญ อีกทั้งการวิเคราะห์จำแนกภารกิจของหน่วยราชการ ยังเป็นเงื่อนไขสำคัญในการกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น รวมถึงการแปรรูปหน่วยราชการให้เป็นหน่วยบริหารงานรูปแบบอื่นๆ ที่มีได้อยู่ภายใต้ระบบราชการอีกด้วย.

นั้นมีเป้าหมายอยู่ที่การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินภารกิจ ความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ ตลอดจนการยกระดับคุณภาพของบริการที่ประชาชนจะได้รับจากหน่วยงานของรัฐ

ดังนั้น ในการพิจารณาว่าภารกิจการจัดบริการสาธารณะประเภทใดในอำนาจหน้าที่ของภาครัฐ ควรจะมีการเปิดให้องค์กรในภาคส่วนอื่นสามารถเข้ามารับมอบหมายให้ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐ ได้นั้น ประเด็นสำคัญที่สุดที่ทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐและองค์กรที่เข้ามารับดำเนินการแทนรัฐ จำเป็นต้องคำนึงถึง ก็คือ การมอบหมายภารกิจของรัฐให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนนั้น มีเป้าหมายอยู่ที่การยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดบริการสาธารณะ รวมถึงการปรับปรุงคุณภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับให้ดีขึ้นกว่าเดิมเป็นสำคัญ

สำหรับหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐเพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการแทนรัฐในที่นี้ ตั้งอยู่บนการวิเคราะห์ลักษณะของบริการสาธารณะโดยยึดบทบาทของภาครัฐในกระบวนการจัดบริการสาธารณะเป็นหลัก ซึ่งบทบาทของรัฐในกระบวนการจัดบริการสาธารณะนั้น แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การแสดงบทบาทในฐานะผู้จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน (Provider) และการแสดงบทบาทของรัฐในฐานะผู้ซื้อบริการสาธารณะจากผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นเพื่อให้บริการแก่ประชาชน (Purchaser)

หากนำกรอบการแบ่งแยกบทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวมาวิเคราะห์ลักษณะของบริการสาธารณะหนึ่งๆ ก็จะได้พบว่า สำหรับบริการสาธารณะบางประเภทนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องสงวนบทบาทการเป็นผู้จัดบริการไว้แต่เพียงผู้เดียว ในขณะที่บริการสาธารณะบางประเภท ภาครัฐไม่จำเป็นต้องเป็นผู้จัดบริการเอง แต่สามารถเป็นผู้ซื้อบริการสาธารณะนั้นจากผู้ให้บริการรายอื่นได้ หรือบริการสาธารณะบางประเภท ภาครัฐสามารถเป็นทั้งผู้จัดบริการสาธารณะเอง และสามารถเป็นผู้ซื้อบริการสาธารณะจากผู้จัดบริการรายอื่นเพื่อส่งมอบให้ประชาชนควบคู่ไปในเวลาเดียวกัน หรือบริการสาธารณะบางอย่าง ภาครัฐอาจไม่จำเป็นต้องเป็นทั้งผู้จัดบริการและไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ซื้อบริการจากผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นเพื่อส่งมอบให้ประชาชน เพราะประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะนั้นได้จากตลาดที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนได้อย่างเต็มที่

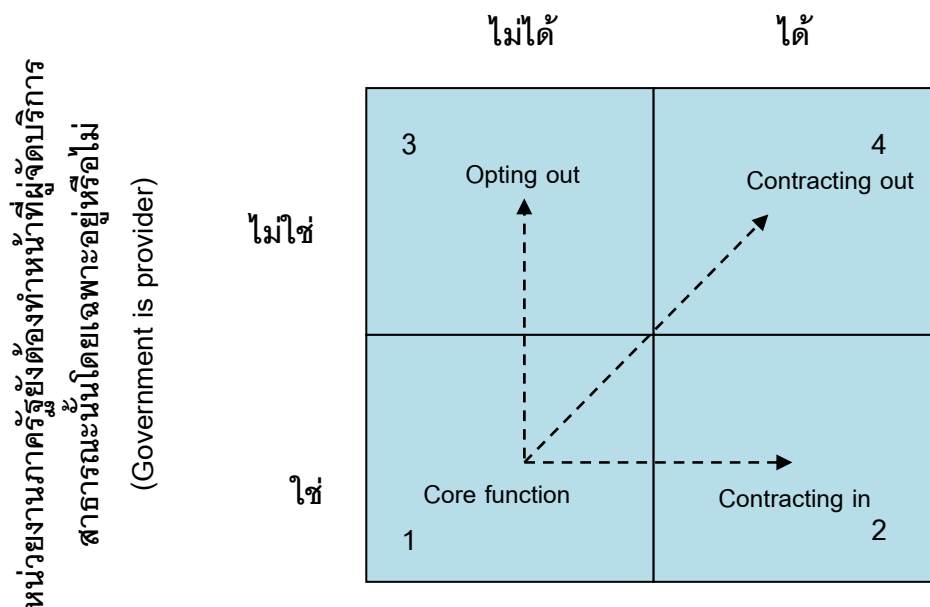
การนำหลักเกณฑ์การวิเคราะห์บทบาทของรัฐในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ มาใช้ในการจัดประเภทภารกิจบริการสาธารณะของรัฐโดยนั้น สามารถพิจารณาได้จากแผนภาพที่ 7.2 ในหน้าถัดไป จากแผนภาพการวิเคราะห์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในการจัดการบริการสาธารณะประเภทต่างๆ นั้น หน่วยงานภาครัฐสามารถแสดงบทบาททั้งในฐานะ “ผู้จัดบริการบริการสาธารณะ” (Provider) และ/หรือ “ผู้ซื้อบริการสาธารณะ” (Purchaser) ทั้งนี้ หากพิจารณาบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการจัดบริการสาธารณะโดยรวมแล้ว สามารถสรุปจำแนกประเภทของภารกิจบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของรัฐออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

- (1) บริการสาธารณะที่รัฐต้องสงวนบทบาทในฐานะผู้ให้บริการ (Core function)
- (2) บริการสาธารณะที่ภาครัฐยังดำเนินการเองอยู่ แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถมอบหมายให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนได้ด้วย (Contracting in)
- (3) บริการสาธารณะที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีบทบาทในการจัดทำหรือจัดหาอีกต่อไป เพราะสามารถมอบบทบาทหน้าที่ให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนได้โดยตรง (Opting out)
- (4) บริการสาธารณะที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีบทบาทในการจัดทำบริการด้วยตนเอง แต่อาศัยการจัดซื้อบริการจากผู้ให้บริการสาธารณะรายอื่นเพื่อส่งมอบให้ประชาชนแทน (Contracting out/ Outsourcing)

แผนภาพที่ 7.2

แสดงการวิเคราะห์บทบาทของรัฐในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ¹²

หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ซื้อบริการสาธารณะนั้นจากผู้จัดทำบริการ
สาธารณะรายอื่นได้หรือไม่ (Government is purchaser)



¹² ดัดแปลงจาก Prime Minister's Strategy Unit, "The Commissioning of Public Services: Lessons Learned from Strategy Unit Projects," (2007).

● **ภารกิจประเภทที่ 1 : บริการสาธารณะที่รัฐต้องสงวนบทบาทในฐานะผู้ให้บริการ (Core function)**

ภารกิจการจัดบริการสาธารณะประเภทแรกนี้ มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่รัฐบาลเป็นผู้ให้บริการโดยตรง (Direct provider of the public service) นั่นคือ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายในการดำเนินการกิจ โดยมีบุคลากรในหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดบริการสาธารณะในความรับผิดชอบของหน่วยงาน ภารกิจประเภทนี้มีเงื่อนไขเฉพาะ คือ เป็นภารกิจการจัดบริการสาธารณะที่หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถมอบหมายหรือเปิดให้องค์กรในภาคส่วนอื่นที่มีใช้ภาครัฐเข้ามาดำเนินการแทนได้ เนื่องจากเป็นภารกิจที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจของรัฐโดยตรง อาทิ ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การกำกับกฎระเบียบ การธำรงรักษาความเป็นธรรมทางสังคม หรือเป็นภารกิจที่ภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อมหรือไม่มีศักยภาพในการดำเนินการ ภาครัฐจึงถือเป็นผู้ให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการดำเนินการกิจประเภทนี้

จากลักษณะเฉพาะดังกล่าว อาจสรุปได้ว่าภารกิจบริการสาธารณะที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ ก็คือ “ภารกิจหลักของรัฐ” (Core function) ซึ่งครอบคลุมหน้าที่การจัดบริการสาธารณะทางการปกครอง (Administrative Public Services) อันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ฝ่ายเดียวของรัฐ ได้แก่ ภารกิจด้านการบริหารนโยบาย การออกระเบียบกฎเกณฑ์ การกำหนดมาตรฐานบริการสาธารณะ การกำกับควบคุมการบังคับใช้ระเบียบและกฎหมาย การอนุมัติอนุญาต และการจัดการข้อพิพาทและข้อร้องเรียนในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น

● **ภารกิจประเภทที่ 2 : บริการสาธารณะที่ภาครัฐยังดำเนินการเองอยู่ แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถมอบหมายให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนได้ด้วย (Contracting in)**

ภารกิจการจัดบริการสาธารณะประเภทที่สองนี้ มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่ภาครัฐสามารถเป็นได้ทั้ง “ผู้ให้บริการ” (Provider) และเป็น “ผู้ซื้อบริการสาธารณะ” (Purchaser) ไปในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนพลเมืองอย่างถ้วนหน้า เพื่อธำรงรักษาประโยชน์สุขของส่วนรวมและความเป็นธรรมทางสังคม แต่เพื่อให้สามารถยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดทำบริการ รวมถึงยกระดับคุณภาพของบริการสาธารณะนั้นๆ ให้ดีขึ้นกว่าเดิม หน่วยงานภาครัฐอาจมอบหมายให้องค์กรหรือหน่วยงานในภาคส่วนอื่นที่มีศักยภาพและขีดความสามารถสูงกว่า เข้ามารับผิดชอบดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานแทนได้ โดยอาจมอบหมายให้ดำเนินการในกระบวนการใดกระบวนการหนึ่ง หรือกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งแทนหน่วยงานของรัฐ แต่ในขณะเดียวกันหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของภารกิจนั้นยังคงต้องดูแลรับผิดชอบภารกิจการจัดบริการสาธารณะนั้นๆ ทั้งหมดอยู่

การมอบหมายภารกิจการจัดบริการสาธารณะให้ผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นดำเนินการแทน โดยหน่วยงานภาครัฐมีบทบาทเป็นผู้ซื้อบริการสาธารณะจากผู้จัดบริการรายอื่นเพื่อส่งมอบให้ประชาชน ควบคุมไปกับการจัดบริการสาธารณะเดียวกันในบางส่วนด้วยตนเองนี้ อาจเป็นกรณีที่หน่วยราชการมีการ จัดตั้งองค์กรจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นเอกเทศจากระบบราชการขึ้นมาใหม่ ด้วยเหตุผลด้านประสิทธิภาพ และความคล่องตัว เพื่อรับมอบหมายภารกิจจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานเจ้าของภารกิจ เช่น การ จัดตั้งองค์การมหาชน เป็นต้น หรืออาจเป็นการมอบหมายภารกิจ (Commissioning) ให้องค์กรภาคเอกชน หรือองค์กรในภาคประชาสังคม ซึ่งมีศักยภาพและประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสูงกว่าหน่วยราชการ เข้ามารับหน้าที่จัดบริการสาธารณะบางส่วนแทนหน่วยราชการเจ้าของภารกิจก็ได้

ภารกิจการจัดบริการสาธารณะโดยส่วนใหญ่ที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ บริการสาธารณะทางสังคม และวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Services) เช่น การมอบหมายให้ภาคเอกชนรับหน้าที่บริหาร จัดการพิพิธภัณฑ์ หรือศูนย์ศิลปวัฒนธรรมแทนหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น และบริการสาธารณะทางปกครอง บางลักษณะ (Administrative Public Services) เช่น การมอบหมายให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารจัดการเรือนจำ บางประเภทของรัฐ การมอบหมายให้ภาคเอกชนจัดการบริการจราจรบางขั้นตอน การมอบหมายให้องค์กร อาสาสมัครทำหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การมอบหมายให้องค์กรวิชาชีพมีอำนาจหน้าที่ในการ อนุมัติอนุญาตเอกสารรับรองการประกอบวิชาชีพ เป็นต้น

สำหรับกรณีตัวอย่างการมอบหมายภารกิจในอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะ ทางปกครองของหน่วยงานภาครัฐให้หน่วยงานในภาคเอกชนดำเนินการแทน ซึ่งปรากฏให้เห็นในปัจจุบันนั้น เป็นการมอบอำนาจให้องค์กรภาคเอกชนดำเนินภารกิจเฉพาะบางอย่างแทนหน่วยงานของรัฐโดยการตรา เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ได้แก่ กรณีกรมการขนส่งทางบกมอบอำนาจหน้าที่ในการตรวจสภาพ รถยนต์ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการสังกัดกรมการขนส่งทางบกในตำแหน่งพนักงานตรวจสภาพรถ ไปให้องค์กรในภาคเอกชนดำเนินการแทน ตามมาตรา 74 ของพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และกรณีที่ดินมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการรังวัดที่ดิน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานรังวัดที่ดิน ให้ช่างรังวัดเอกชนดำเนินการแทนได้ตามพระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. 2535

จากกรณีตัวอย่างดังกล่าว จะเห็นได้ว่า องค์กรภาคเอกชนทำหน้าที่จัดบริการแทนหน่วยงานของ รัฐเพียงบางขั้นตอนเท่านั้น ในขณะที่ภารกิจที่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองหรืออำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการ ดังเช่นการอนุมัติอนุญาต การต่อทะเบียนรถยนต์หรือ การอนุมัติการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินนั้น ยังคงเป็นภารกิจที่หน่วยราชการต้องดำเนินการเอง การมอบหมาย ภารกิจบางส่วนหรือบางขั้นตอนที่มีได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน ดังกล่าว จึงมีเป้าหมายเพื่อยกระดับประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ และอำนวยความสะดวก ในการให้บริการแก่ประชาชนเป็นสำคัญ

- **ภารกิจประเภทที่ 3 : บริการสาธารณะที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีบทบาทในการจัดทำหรือจัดหาอีกต่อไป เพราะสามารถมอบบทบาทหน้าที่ให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนได้โดยตรง (Opting out)**

ภารกิจการจัดบริการสาธารณะประเภทที่สามนี้ มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่รัฐบาลไม่จำเป็นต้องเป็น “ผู้จัดบริการ” (Provider) และไม่จำเป็นต้องเป็น “ผู้ซื้อบริการสาธารณะ” (Purchaser) ด้วยเหตุที่การดำเนินกิจกรรมในกระบวนการดำเนินการกิจนี้มีลักษณะใกล้เคียงกับการดำเนินกิจกรรมในภาคเอกชน นั่นคือ ภารกิจการจัดบริการสาธารณะในกลุ่มนี้มีลักษณะเป็นการผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการเพื่อแสวงหารายได้ หรือเป็นการดำเนินการที่มีผลกำไรในเชิงพาณิชย์ และที่สำคัญคือ บริการสาธารณะในกลุ่มนี้เป็นบริการที่หน่วยงานภาคเอกชนมีศักยภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินการด้วยตนเองได้เป็นอย่างดี ดังนั้น ภาครัฐจึงไม่มีความจำเป็นต้องมีบทบาททั้งในฐานะผู้จัดทำบริการและผู้ซื้อบริการเพื่อส่งมอบให้ประชาชนอีกต่อไป โดยอาจยกเลิกบทบาทของหน่วยงานภาครัฐลงเพื่อมอบบทบาทหน้าที่นั้นให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนโดยตรง เช่น การแปรรูปกิจการจัดทำบริการสาธารณูปโภคของรัฐให้เอกชนดำเนินการภายใต้การกำกับของรัฐ (Utility privatization, albeit regulates) เป็นต้น ภารกิจการจัดบริการสาธารณะที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม (Industrial and Commercial Public Services)

กรณีตัวอย่างหนึ่งที่จัดว่าอยู่ในกรณีนี้ ได้แก่ กรณีที่กรมชลประทานเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการกิจการในการจัดการน้ำในพื้นที่ภาคตะวันออก ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากศักยภาพของแหล่งน้ำดิบของภาครัฐในจังหวัดชลบุรีมีไม่เพียงพอต่อการจัดสรรน้ำในพื้นที่ ในช่วงปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลจึงได้จัดตั้งบริษัท อีสวอเตอร์ จำกัด (มหาชน) ขึ้น เป็นบริษัทเอกชนในตลาดหลักทรัพย์ แต่มีการประปาส่วนภูมิภาคถือหุ้นอยู่ 51% มีหน้าที่รับซื้อน้ำจากอ่างเก็บน้ำของกรมชลประทานไปจำหน่ายให้กับโรงงานอุตสาหกรรม โดยมีรูปแบบการทำงานร่วมกัน คือ กรมชลประทานเป็นผู้กำหนดนโยบายการจัดการน้ำ เพื่อให้ภาคเอกชนดำเนินการนำน้ำไปแจกจ่ายตามกรอบที่ได้จัดสรรไว้ วัตถุประสงค์ก็เพื่อลดภาระของรัฐ ในเวลาต่อมาได้มีภาคเอกชนเข้ามาลงทุนในการจัดหาแหล่งน้ำและผลิตน้ำประปาเพื่อนำไปขายให้ผู้ใช้น้ำในภาคการผลิตในพื้นที่เพิ่มขึ้นอีก เช่น บริษัท แหล่งน้ำสยาม จำกัด เป็นต้น

- **ภารกิจประเภทที่ 4 : บริการสาธารณะที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีบทบาทในการจัดทำบริการด้วยตนเอง แต่อาศัยการจัดซื้อบริการจากผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นเพื่อส่งมอบให้ประชาชนแทน (Contracting out/Outsourcing)**

ภารกิจการจัดบริการสาธารณะประเภทที่สามนี้ มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่ภาครัฐไม่จำเป็นที่จะต้องมีบทบาทในฐานะ “ผู้จัดบริการ” (Provider) ด้วยตนเอง แต่เปลี่ยนบทบาทเป็น “ผู้ซื้อบริการ

สาธารณะ” (Purchaser) จากผู้จัดบริการรายอื่นแทน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หน่วยงานภาครัฐจะมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน แต่เนื่องจากบริการสาธารณะนั้นๆ มิได้มีเพียงหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่ดำเนินการอยู่ แต่มีหน่วยงานหรือองค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการควบคู่กันไปด้วย และผู้จัดบริการสาธารณะเหล่านั้นมีศักยภาพและประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทเดียวกันในระดับที่สูงกว่าหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานภาครัฐดังกล่าวอาจมอบหมายให้ผู้จัดบริการสาธารณะที่มีศักยภาพสูงกว่าเหล่านั้นรับดำเนินการแทนได้ โดยอาศัยการเปิดให้ผู้จัดบริการเหล่านั้นเข้ามาแข่งขันเพื่อเสนอตัวเข้ารับเป็นคู่สัญญารับจ้างดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐ

ในแง่นี้ แม้ว่าประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะที่จัดทำโดยหน่วยงานภาคเอกชนซึ่งรับมอบหมายให้ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐ แต่ก็ยังคงถือว่าบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับนั้นเป็นการจัดบริการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ เพียงแต่หน่วยงานดังกล่าวมิได้เป็นผู้จัดทำบริการด้วยตนเอง แต่อาศัยการซื้อบริการสาธารณะจากผู้จัดทำบริการที่เป็นเอกชนเพื่อส่งมอบให้ประชาชนแทน นั่นคือ ภารกิจบริการสาธารณะในกลุ่มนี้มีลักษณะเป็นภารกิจที่ยังคงต้องอยู่ภายใต้บทบาทความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐอยู่ แต่หน่วยงานภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการด้วยตนเอง หากสามารถมอบหมายให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนได้ โดยหน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าของอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้กำกับดูแลการให้บริการของหน่วยงานที่รับมอบหมายงานแทน

ภารกิจการจัดบริการสาธารณะที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Services) เช่น และการจัดบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการขยะ การดูแลสวนสาธารณะ เป็นต้น

7.3 การจัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรมโดยสอดคล้องกับภารกิจหลัก

ผลการวิจัยเกี่ยวกับแนวทางการจัดโครงสร้างการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมส่วนหนึ่งชี้ให้เห็นว่า การจัดโครงสร้างการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมที่เหมาะสมต่อการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารราชการ ควรตั้งอยู่บนหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดโครงสร้างหน่วยงานภายใน ซึ่งมีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของภารกิจ และลักษณะการปฏิบัติงานของบุคลากรแต่ละสายงาน¹³ ในหัวข้อนี้ จึงเป็นการนำเสนอหลักเกณฑ์การจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในส่วนราชการระดับกรม โดยสอดคล้องกับภารกิจหลักและภารกิจรองในแต่ละด้านของหน่วยงาน เพื่อเป็นข้อเสนอแนะการปรับ

¹³ โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 6 หัวข้อ 6.5.

รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมในประการต่อมา หลังจากได้ดำเนินการวิเคราะห์ภารกิจหลักและภารกิจรองในความรับผิดชอบของแต่ละกรมดังกล่าวไปข้างต้น

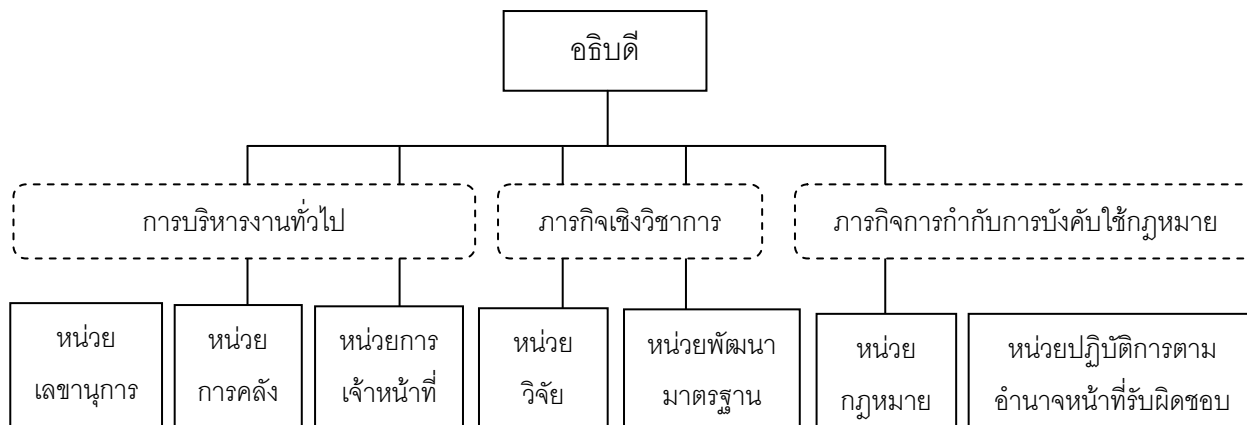
สำหรับแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในส่วนราชการระดับกรมโดยสอดคล้องกับภารกิจหลักและภารกิจรองในทึ้นนี้ ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ คือ¹⁴

ประการแรก การแบ่งส่วนราชการภายในตามแนวนราบ (Horizontal differentiation) ควรเป็นการจัดแบ่งหน่วยงานตามความแตกต่างของกระบวนการทำงาน (Organization by process) เพื่อให้แต่ละหน่วยงานมีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนในการขับเคลื่อนภารกิจแต่ละด้านในความรับผิดชอบของกรม นั่นคือ การตั้งหน่วยงานภายในแต่ละหน่วยงานขึ้นมา ต้องสามารถระบุได้ชัดเจนว่า มีเป้าหมายเพื่อขับเคลื่อนภารกิจหลักหรือภารกิจรองด้านใดของกรม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การจัดแบ่งหน่วยงานภายใน ควรพิจารณาโดยยึดภารกิจเป็นตัวตั้ง เพื่อให้ส่วนราชการระดับกองหนึ่งๆ ปฏิบัติภารกิจด้านใดด้านหนึ่งอย่างชัดเจน โดยแต่ละกรมอาจมีจำนวนหน่วยงานภายในระดับกองแตกต่างกันไป ตามสภาพเงื่อนไขด้านการบริหารงาน และกรอบอัตรากำลัง ดังแผนภาพที่ 7.3 เป็นตัวอย่างแสดงการแบ่งส่วนราชการภายในของกรมที่มีภารกิจหลักด้านวิชาการและภารกิจรองด้านการกำกับกับการบังคับใช้กฎหมาย

¹⁴ หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีที่มาจากกรอบการวิเคราะห์สภาพความซับซ้อนในการจัดโครงสร้างองค์กร (Complexity) ซึ่งมีผลต่อกระบวนการทำงาน พฤติกรรมการทำงานของสมาชิกในองค์กร รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับสภาพแวดล้อมภายนอก ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Richard H. Hall, Organizations: Structures, Processes and Outcomes (New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1987), Chapter 3.

แผนภาพที่ 7.3

แสดงตัวอย่างการแบ่งส่วนราชการภายในกรมตามแนวราบโดยยึดภารกิจเป็นตัวตั้ง



ประการที่สอง การแบ่งโครงสร้างการบริหารงานในแนวดิ่ง (Vertical differentiation) ภายในหน่วยงานระดับกอง ควรมีความยืดหยุ่นในการแบ่งลำดับชั้นการบังคับบัญชา โดยหน่วยงานระดับกองแต่ละหน่วยงาน อาจมีระดับความลึกของลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Depth of hierarchy) ได้แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของภารกิจและการปฏิบัติงานของบุคลากรในแต่ละหน่วยงาน¹⁵ เช่น หน่วยงานระดับกองที่ปฏิบัติงานด้านการวิจัยและพัฒนา (Research and development) ซึ่งบุคลากรส่วนใหญ่เป็นผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคเฉพาะด้าน อาจมีโครงสร้างการบังคับบัญชาและการควบคุมตามแนวกว้าง (Wide span of control) ต่างจากหน่วยงานระดับกองที่ปฏิบัติงานด้านการกำกับกับการบังคับใช้กฎหมาย (Regulating) ซึ่งผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ทั่วไป และแต่ละคนต่างมีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบลดหลั่นตามลำดับชั้นในสายการบังคับบัญชาของตัวเอง ดังแผนภาพที่ 7.4 แสดงให้เห็นรูปแบบการจัดโครงสร้างการควบคุมและบังคับบัญชาที่แตกต่างกันตามลักษณะเฉพาะของภารกิจและลักษณะการปฏิบัติงานในแต่ละหน่วยงานภายในกรมเดียวกัน

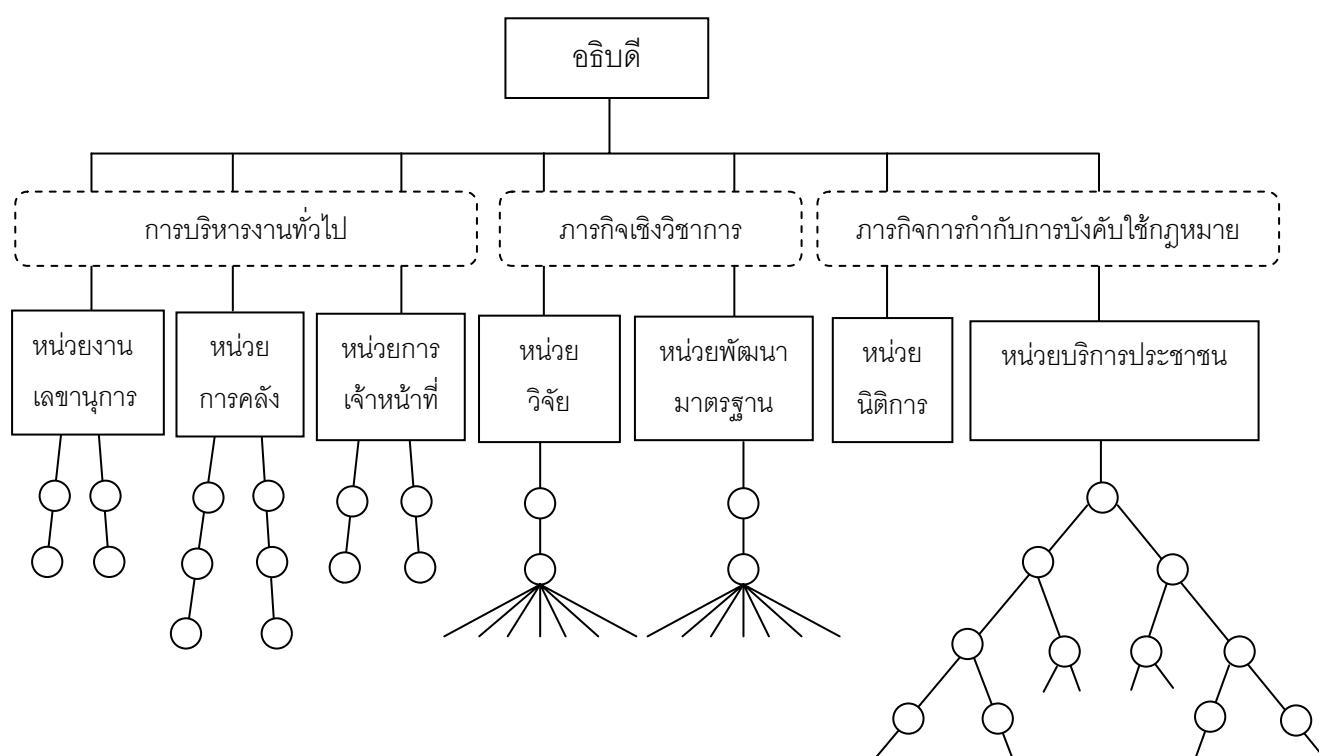
ประการที่สาม การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรม ควรมีการกระจายตัวของโครงสร้างการบริหารงานในเชิงพื้นที่ (Spatial dispersion) โดยสอดคล้องกับลักษณะของภารกิจ

¹⁵ แนวทางดังกล่าว เป็นเพียงข้อเสนอแนะเชิงหลักการในเบื้องต้น ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าสมควรนำมาพิจารณาประกอบการจัดโครงสร้างการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม อีกทั้งยังเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม ซึ่งเป็นผลจากการวิจัยในที่นี้ (โปรดดูบทที่ 6 หัวข้อ 6.7) อย่างไรก็ตาม การแปรข้อเสนอแนะเชิงหลักการดังกล่าวสู่มาตรการที่เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ จำเป็นต้องอาศัยการประสานงานร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) เนื่องจากเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างอัตรากำลังโดยตรง.

และความจำเป็นในการบริหารงานเป็นสำคัญ กล่าวคือ ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการปฏิบัติการ อาจมีความจำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างการบริหารงานระดับพื้นที่ในการขับเคลื่อนภารกิจในความรับผิดชอบของกรมเป็นหลัก ในขณะที่ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการอำนวยการหรือให้บริการ แก่หน่วยราชการด้วยกันเอง อาจไม่จำเป็นต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติการระดับพื้นที่ (Field office)¹⁶ โดยการจัดโครงสร้างการบริหารงานในเชิงพื้นที่ของส่วนราชการระดับกรม ควรมุ่งเน้นการกระจายอำนาจ หน้าที่ ภารกิจ และทรัพยากรไปยังหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นสำคัญ

แผนภาพที่ 7.4

แสดงความแตกต่างในการจัดโครงสร้างการบริหารงานแนวดิ่งระหว่างหน่วยงานภายในซึ่งมี ลักษณะการปฏิบัติงานต่างกัน



¹⁶ ทั้งนี้ ในสภาพปัจจุบัน อาจมีข้อยกเว้นสำหรับกรณีของสำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งมีการตั้งหน่วยงาน ตัวแทนกระทรวงในพื้นที่จังหวัด และกรณีของหน่วยงานสนับสนุนในเชิงวิชาการจำนวนหนึ่ง ซึ่งมีการจัดตั้งหน่วยราชการ บริหารส่วนกลางประจำเขตพื้นที่ ตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และรวม ฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม.

7.3.1 หลักเกณฑ์การจัดโครงสร้างส่วนราชการภายในกรม

สำหรับหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดโครงสร้างส่วนราชการภายในกรม โดยสอดคล้องกับภารกิจหลัก มีดังต่อไปนี้

1) การจัดแบ่งโครงสร้างส่วนราชการภายในกรม จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ภารกิจหลัก และภารกิจรองในแต่ละด้านให้เป็นที่ชัดเจน ตามข้อเสนอแนะในหัวข้อ 7.1 เป็นอันดับแรก

2) เมื่อระบุภารกิจหลักและภารกิจรองทั้งหมดในความรับผิดชอบของส่วนราชการระดับกรมเรียบร้อยแล้ว จึงพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานระดับกองเพื่อขับเคลื่อนภารกิจในแต่ละด้าน โดยแต่ละกรมสามารถพิจารณาจัดตั้งหน่วยราชการระดับกองตามภารกิจได้อย่างยืดหยุ่น กล่าวคือ แต่ละกรมสามารถเลือกจัดตั้ง “หน่วยงานพื้นฐานของส่วนราชการระดับกรม” ตามตัวแบบหน่วยงานที่คณะผู้วิจัยนำเสนอ (ดูรายละเอียดข้างหน้า) เพื่อรองรับการขับเคลื่อนภารกิจแต่ละด้านขึ้นมาจำนวนหนึ่ง และอาจจัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติการเฉพาะในลักษณะอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือจากตัวแบบหน่วยงานที่คณะผู้วิจัยนำเสนอในที่นี้ ขึ้นมาอีกจำนวนหนึ่ง ตามความจำเป็นในการบริหารงาน โดยอยู่ภายใต้กรอบอัตรากำลังของกรม ทั้งนี้ หน่วยงานที่ตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะดังกล่าว ต้องเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติการกิจด้านใดด้านหนึ่งอย่างชัดเจน

3) ตัวแบบหน่วยงานพื้นฐานของส่วนราชการระดับกรม ซึ่งแต่ละกรมสามารถพิจารณาเลือกมาเป็นตัวแบบในการจัดตั้งหน่วยงานระดับกอง เพื่อรองรับการขับเคลื่อนภารกิจหลักแต่ละด้าน ประกอบด้วยกลุ่มหน่วยงานพื้นฐาน 5 กลุ่ม ดังต่อไปนี้¹⁷

¹⁷ การจัดกลุ่มหน่วยงานพื้นฐานของส่วนราชการในที่นี้ เป็นผลจากการวิเคราะห์รูปแบบการจัดโครงสร้างส่วนราชการภายในกรม ณ ปัจจุบัน พบว่าส่วนราชการระดับกรมส่วนใหญ่มีหน่วยงานระดับกองในลักษณะเดียวกันจำนวนหนึ่ง ได้แก่ หน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในกระบวนการบริหารงานทั่วไป หน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในกระบวนการบริหารนโยบาย และหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในเชิงวิชาการ โดยแต่ละกรมอาจมีการกำหนดชื่อเรียกหน่วยงานในกลุ่มดังกล่าวแตกต่างกันไป แต่หากพิจารณาลักษณะการปฏิบัติงานพบว่า มีบทบาทหน้าที่ลักษณะเดียวกันและอีกส่วนหนึ่ง เป็นหน่วยงานระดับกอง ซึ่งจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของแต่ละกรม ส่วนใหญ่มักเป็นหน่วยงานระดับกองที่มีบทบาทหน้าที่ในเชิงปฏิบัติการ นอกจากนี้ เมื่อคณะผู้วิจัยได้นำผลการวิเคราะห์รูปแบบการจัดโครงสร้างส่วนราชการภายในกรมดังกล่าว มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับรูปแบบการจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในส่วนราชการซึ่งเทียบเท่ากับกรมในกรณีของต่างประเทศ (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 3 และดูเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ก) พบว่า นอกเหนือจากหน่วยงานพื้นฐานในด้านต่างๆ ดังกล่าวมาแล้ว ยังมีหน่วยงานพื้นฐานในการบริหารราชการที่สำคัญอีกจำนวนหนึ่ง ได้แก่ หน่วยงานด้านการบริหารงานกฎหมาย และหน่วยงานด้านการตรวจราชการ ซึ่งเป็นหน่วยงานพื้นฐานที่สามารถพบได้ในส่วนราชการระดับกรมส่วนใหญ่ จากผลการวิเคราะห์หน่วยงานพื้นฐานในการบริหารราชการทั้งในกรณีของไทยและต่างประเทศดังกล่าวมา คณะผู้วิจัยจึงได้สังเคราะห์เป็นตัวแบบหน่วยงานพื้นฐานประกอบการพิจารณาจัดโครงสร้างส่วนราชการระดับกรมในที่นี้ โดยรายชื่อหน่วยงานตัวแบบในแต่ละกลุ่ม เป็นเพียงชื่อที่สื่อถึงบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน จึงอาจไม่ตรงกับชื่อหน่วยราชการระดับกองที่ปรากฏในปัจจุบัน.

ก. ตัวแบบหน่วยงานด้านการบริหารงานกลาง

(Central Administrative Management Organization)

- หน่วยงานเลขานุการ (Office of Executive Secretariat)
- หน่วยงานการเจ้าหน้าที่ (Office of Human Resource Management)
- หน่วยงานการคลังและงบประมาณ (Office of Budget)
- หน่วยงานการเงินและบัญชี (Office of Financial Management and Accounting)
- หน่วยงานการพัสดุ (Office of Procurement)
- หน่วยงานการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร (Office of Training Services)
- หน่วยงานการพัฒนาระบบบริหาร (Office of System Development)
- หน่วยงานการประสานกิจการระหว่างประเทศ (International Affairs)
- หน่วยงานการจัดการวิศวกรรมและการก่อสร้าง (Engineering and Construction Management)
- หน่วยงานการจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology Management)
- หน่วยงานการสื่อสารประชาสัมพันธ์ (Public Relations)
- หน่วยงานตรวจสอบภายใน (Office of Internal Audit)

ข. ตัวแบบหน่วยงานด้านการบริหารนโยบาย วางแผน และประเมินผล

(Policy, Planning and Evaluation)

- หน่วยงานยุทธศาสตร์และพัฒนานโยบาย
(Office of Strategy and Policy Development)
- หน่วยงานประสานงานและสนับสนุนนโยบาย
(Office of Policy Support and Coordination)
- หน่วยงานวิเคราะห์แผนงาน (Office of Program Analysis)
- หน่วยงานติดตาม และประเมินผล (Office of Monitoring and Evaluation)

ค. ตัวแบบหน่วยงานเชิงวิชาการ (Research and Development)

- หน่วยงานศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และพัฒนา (Research)
- หน่วยงานบริการทางเทคนิคและวิชาการ (Technical Services)
- หน่วยงานวิเคราะห์และกำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์ทางเทคนิค (Product Analysis and Standards)
- หน่วยงานให้คำปรึกษาทางวิชาการ (Technical Consultations)

ง. ตัวแบบหน่วยงานด้านการบริหารงานกฎหมายและการตรวจราชการ

(Legislations, Regulations and Inspection)

- หน่วยงานพัฒนาระเบียบและกฎหมาย (Legislative Affairs)
- หน่วยงานกำกับบังคับใช้ระเบียบและกฎหมาย (Office of Law Enforcement)
- หน่วยงานดำเนินการฟ้องร้องและดำเนินคดี (Office of Litigation)
- หน่วยงานที่ปรึกษากฎหมาย (Office of Legal Counsel)
- หน่วยงานคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย (Civil Rights)
- หน่วยงานจัดการนิติกรรมและสัญญา (Contracts and Agreements)
- หน่วยงานกำกับดูแลและตรวจราชการ (Office of Oversight and Investigations)
- หน่วยงานตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการ (Office of Evaluation and Inspections)
- หน่วยงานที่ปรึกษาการบริหารราชการ (Office of General Counsel)

จ. ตัวแบบหน่วยงานปฏิบัติการบริการประชาชน

(Public Services Delivery Agency)

- หน่วยปฏิบัติการระดับพื้นที่ (Field Operations Agency)
- หน่วยตรวจรับรองมาตรฐาน (Standards Certification Agency)
- หน่วยงานตรวจสอบและกำกับการปฏิบัติตามระเบียบราชการ (Regulatory Agency)
- หน่วยอนุมัติใบอนุญาตราชการ (Licensing Agency)
- หน่วยให้บริการประชาชน (Services Agency)
- หน่วยงานรับเรื่องร้องเรียน (Office of Hearing)
- หน่วยงานพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ (Office of Appeals)
- หน่วยงานสอบสวน (Office of Investigation)
- หน่วยปฏิบัติการอื่นๆ ที่ตั้งขึ้นตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

4) หน่วยงานด้านการบริหารงานกลาง (ก) ถือเป็นหน่วยงานพื้นฐาน ซึ่งส่วนราชการระดับกรมทั้งหมดมีส่วนร่วม แต่อาจแตกต่างกันไปในแง่ของจำนวน และการเลือกจัดตั้งหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันไปตามความจำเป็นในการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละกรม

ตัวอย่างเช่น บางกรมอาจเลือกจัดตั้งหน่วยงานระดับกองในกลุ่มหน่วยงานด้านการบริหารงานกลาง ประกอบด้วย หน่วยงานเลขานุการ หน่วยงานคลัง และหน่วยงานการเจ้าหน้าที่ ในขณะที่บางกรมอาจเลือกจัดตั้งหน่วยงานระดับกองในกลุ่มหน่วยงานด้านการบริหารงานกลางในจำนวนมากกว่านั้น เช่น

หน่วยงานเลขานุการ หน่วยงานคลัง หน่วยงานพัสดุ หน่วยงานการเจ้าหน้าที่ หน่วยงานบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศ และหน่วยงานประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

ในกรณีของสำนักงานปลัดกระทรวง หน่วยราชการระดับกองในกลุ่มหน่วยงานด้านการบริหารงานกลาง มีบทบาทหน้าที่ขับเคลื่อนภารกิจด้านการสนับสนุนการบริหารราชการแก่หน่วยงานทั้งภายในสำนักงานปลัดกระทรวงเอง และหน่วยราชการระดับกรมภายในกระทรวง

ส่วนกรณีของส่วนราชการระดับกรมอื่นๆ หน่วยราชการระดับกองในกลุ่มหน่วยงานด้านการบริหารงานกลาง มีบทบาทหน้าที่สนับสนุนการบริหารราชการเฉพาะกิจการภายในกรม

5) ในกรณีของสำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งมีภารกิจหลักด้านการบริหารนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง และภารกิจรองด้านการสนับสนุนการบริหารราชการภายในกระทรวง ควรมีหน่วยงานระดับกองในกลุ่มหน่วยงานด้านการบริหารนโยบาย วางแผน และประเมินผล (ข) และหน่วยงานระดับกองในกลุ่มหน่วยงานด้านการบริหารงานกลาง (ก) เป็นหน่วยงานหลัก โดยอาจเลือกจัดตั้งหน่วยงานระดับกองในกลุ่มหน่วยงานด้านการบริหารงานกฎหมายและการตรวจราชการ (ง) เพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

6) ในกรณีส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการบริหารสนับสนุน ควรมีหน่วยงานระดับกองในกลุ่มหน่วยงานด้านการบริหารงานกลาง (ก) เป็นหน่วยงานหลัก และอาจเลือกจัดตั้งหน่วยงานระดับกองในกลุ่มหน่วยงานด้านอื่นๆ เพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

7) ในกรณีส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการบริหารนโยบาย ควรมีหน่วยงานระดับกองในกลุ่มหน่วยงานด้านการบริหารนโยบาย วางแผน และประเมินผล (ข) เป็นหน่วยงานหลัก และอาจเลือกจัดตั้งหน่วยงานระดับกองในกลุ่มหน่วยงานด้านอื่นๆ เพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

8) ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักในเชิงวิชาการ ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานระดับกองในกลุ่มหน่วยงานเชิงวิชาการ (ค) เป็นหน่วยงานหลัก และอาจเลือกจัดตั้งหน่วยงานระดับกองในกลุ่มหน่วยงานด้านอื่นๆ เพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

9) ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐ ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานระดับกองในกลุ่มหน่วยงานปฏิบัติการบริการประชาชน (จ) เป็นหน่วยงานหลัก และอาจเลือกจัดตั้งหน่วยงานระดับกองในกลุ่มหน่วยงานด้านอื่นๆ เพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

10) ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการกำกับบังคับใช้กฎหมาย ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานระดับกองในกลุ่มหน่วยงานด้านการบริหารงานกฎหมายและการตรวจราชการ (ง) และกลุ่มหน่วยงานปฏิบัติการบริการประชาชน (จ) เป็นหน่วยงานหลัก และอาจเลือกจัดตั้งหน่วยงานระดับกองในกลุ่มหน่วยงานด้านอื่นๆ เพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

11) ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการอนุมัติใบอนุญาตทางราชการ ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานระดับกองในกลุ่มหน่วยงานด้านการบริหารงานกฎหมายและการตรวจราชการ (ง) และ **หน่วยงานปฏิบัติการบริการประชาชน (จ)** เป็นหน่วยงานหลัก และอาจเลือกจัดตั้งหน่วยงานระดับกองในกลุ่มหน่วยงานด้านอื่นๆ เพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

12) ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการจัดการข้อพิพาทร้องเรียน ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานระดับกองในกลุ่มหน่วยงานด้านการบริหารงานกฎหมายและการตรวจราชการ (ง) และ **หน่วยงานปฏิบัติการบริการประชาชน (จ)** เป็นหน่วยงานหลัก และอาจเลือกจัดตั้งหน่วยงานระดับกองในกลุ่มหน่วยงานด้านอื่นๆ เพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

13) ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจในเชิงปฏิบัติการ อาจพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานระดับกองในกลุ่ม **หน่วยงานปฏิบัติการบริการประชาชน (จ)** ในรูปแบบที่นอกเหนือจากตัวแบบหน่วยงานที่ได้นำเสนอในที่นี้ได้ตามความจำเป็นในการปฏิบัติงาน

14) การจัดตั้งหน่วยงานระดับกอง โดยพิจารณาเลือกตัวแบบหน่วยงานระดับกองในกลุ่มต่างๆ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้นำเสนอในที่นี้ ส่วนราชการระดับกรมสามารถปรับเปลี่ยนหรือกำหนดชื่อเรียกหน่วยงานที่ตั้งขึ้นได้ตามความเหมาะสม เพื่อสื่อถึงบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวภายใต้กระบวนการบริหารภารกิจของกรม

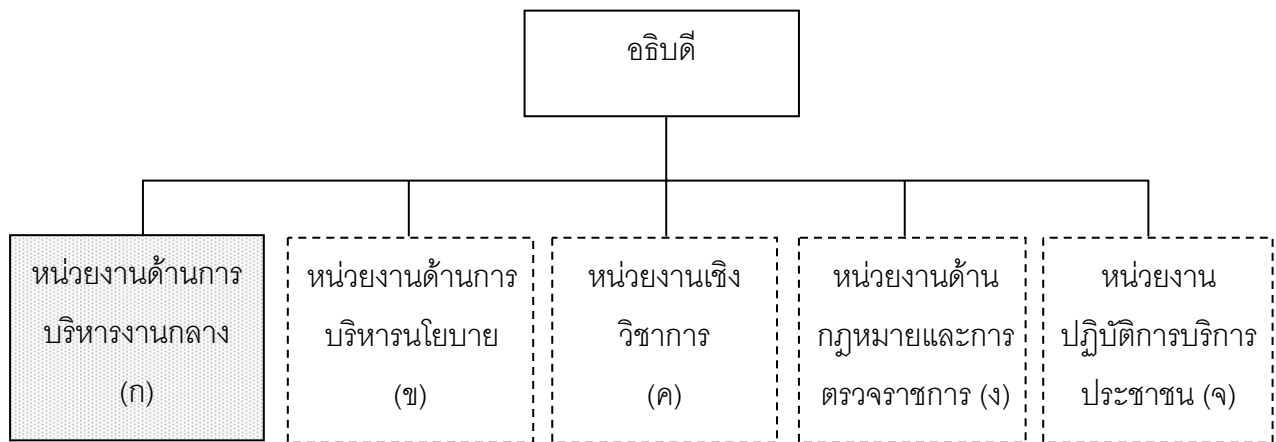
7.3.2 ตัวแบบการจัดโครงสร้างภายในส่วนราชการระดับกรมตามภารกิจหลัก

จากหลักเกณฑ์การวิเคราะห์เพื่อจัดโครงสร้างภายในส่วนราชการระดับกรม โดยยึดภารกิจเป็นตัวตั้งดังกล่าวข้างต้น สามารถสร้างตัวแบบประกอบกรวิเคราะห์เพื่อจัดโครงสร้างภายในส่วนราชการระดับกรม โดยสอดคล้องกับภารกิจหลักทั้ง 7 ด้าน อันได้แก่ ภารกิจด้านการสนับสนุน ภารกิจด้านการบริหารนโยบาย ภารกิจเชิงวิชาการ ภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะ ภารกิจด้านการกำกับบังคับใช้กฎหมาย ภารกิจด้านการอนุมัติใบอนุญาตทางราชการ และภารกิจด้านการจัดการข้อพิพาทและข้อร้องเรียน ดังแผนภาพถัดไป

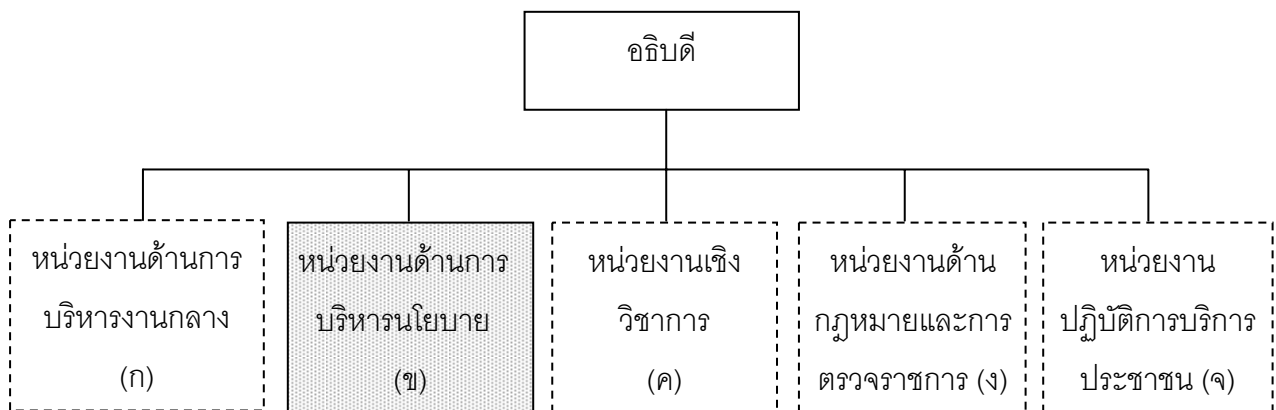
โครงสร้างหน่วยงานที่แรเงาสีเข้ม หมายถึง หน่วยงานหลักตามภารกิจ ซึ่งถือเป็นโครงสร้างหลักของกรมนั้นๆ และเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารภารกิจของกรมให้บรรลุเป้าหมาย ดังนั้นการจัดโครงสร้างการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับโครงสร้างหน่วยงานในส่วนนี้เป็นอันดับแรก ทั้งในแง่ของการจัดสรรทรัพยากรและอัตรากำลัง

ส่วนโครงสร้างหน่วยงานที่เป็นจุดประ หมายถึง หน่วยงานตามภารกิจรอง หรือหน่วยงานเสริม ที่ตั้งขึ้นตามความจำเป็นในการบริหารงาน มีเป้าหมายเพื่อเอื้ออำนวยการบริหารภารกิจหลักของกรม

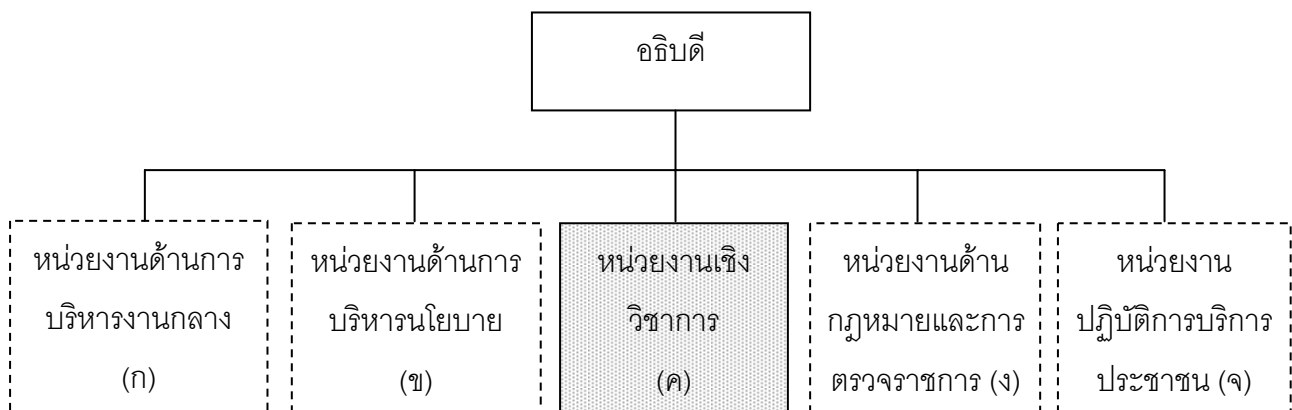
(1) ตัวแบบการจัดโครงสร้างส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการสนับสนุน



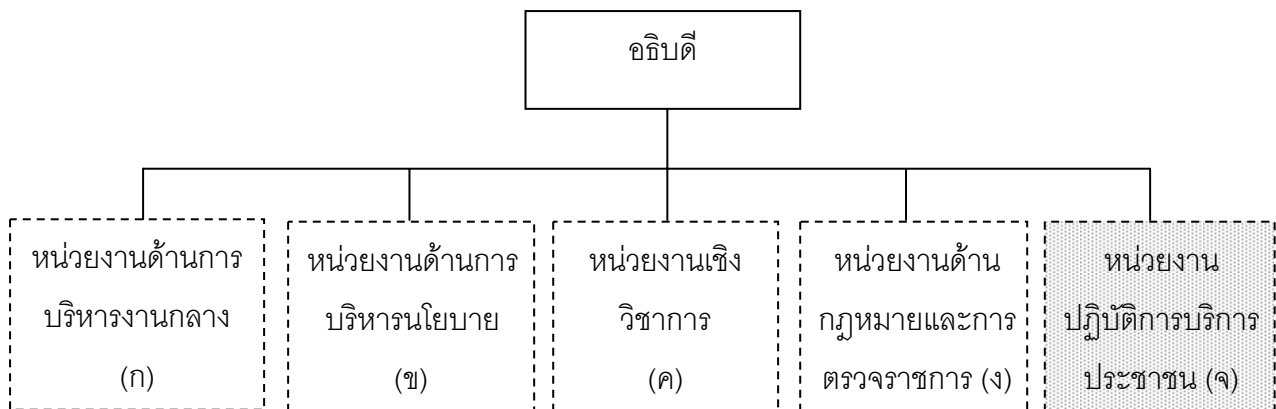
(2) ตัวแบบการจัดโครงสร้างส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการบริหารนโยบาย



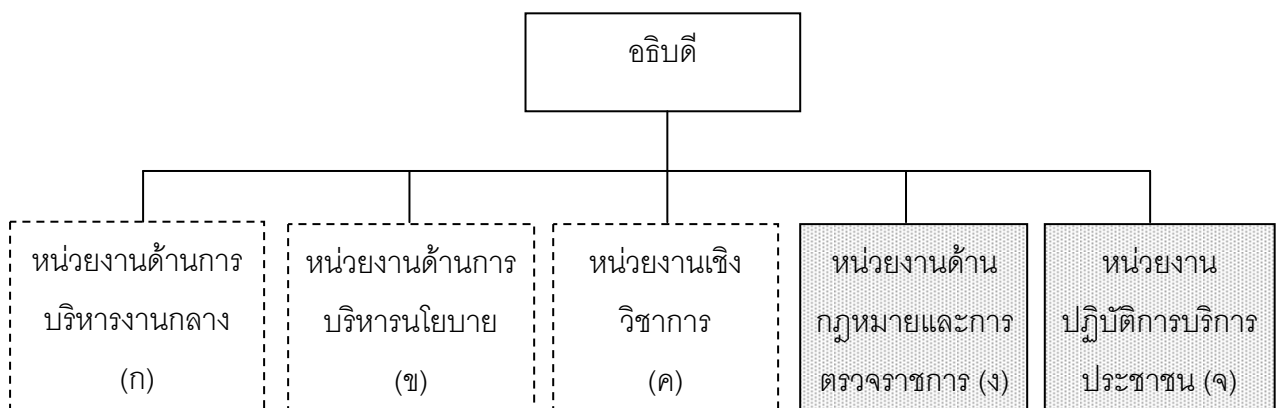
(3) ตัวแบบการจัดโครงสร้างส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักเชิงวิชาการ



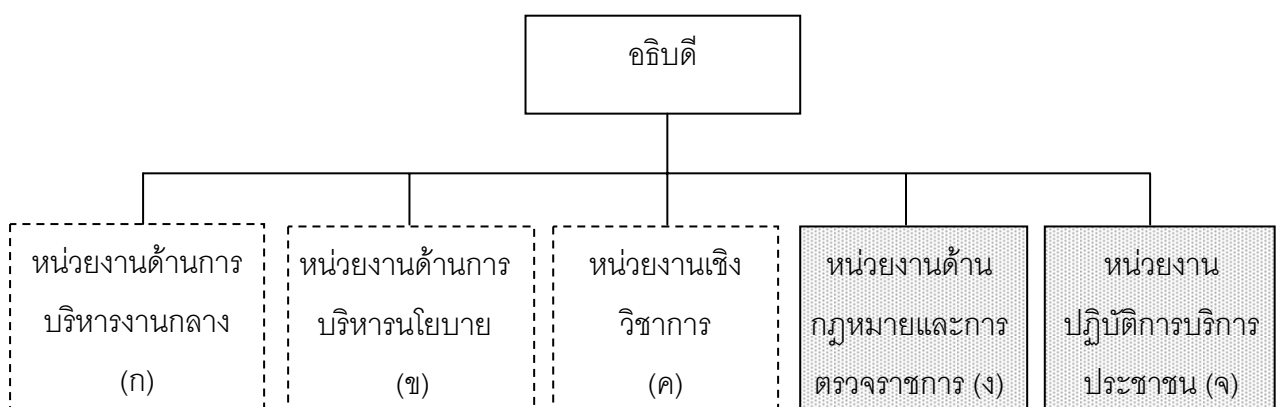
(4) ตัวแบบการจัดโครงสร้างส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการจัดบริการสาธารณะ



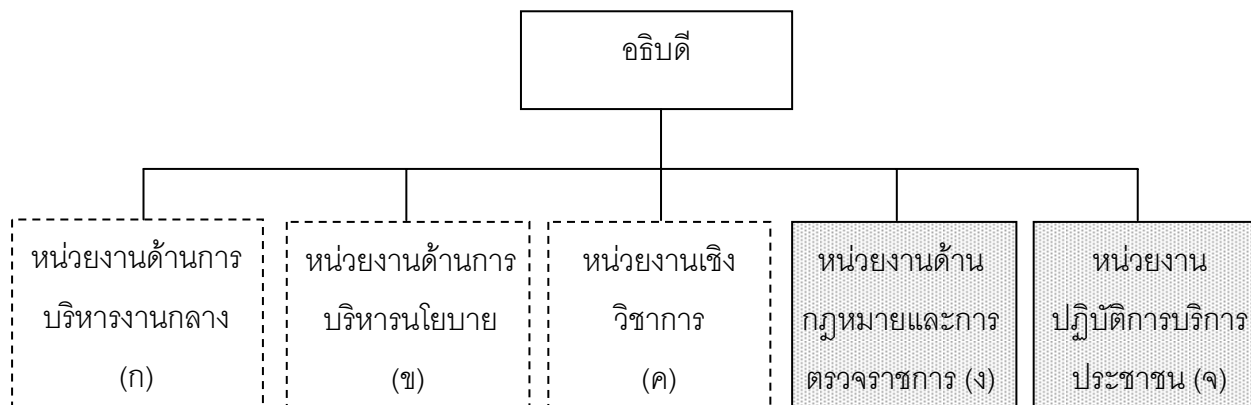
(5) ตัวแบบการจัดโครงสร้างส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการกำกับการบังคับใช้กฎหมาย



(6) ตัวแบบการจัดโครงสร้างส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการอนุมัติใบอนุญาตทางราชการ



(7) ตัวแบบการจัดโครงสร้างส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการจัดการข้อพิพาทและข้อร้องเรียน



7.4 การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการในแนวราบ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารภารกิจของส่วนราชการระดับกรม

จากข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรมดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น (โปรดดูหัวข้อ 5.5.3) จะพบว่า นอกเหนือจากรูปแบบการบริหารงานตามโครงสร้างระบบราชการแบบลำดับชั้น (Hierarchical structure) มุ่งเน้นการควบคุมสั่งการเป็นหลักแล้ว ส่วนราชการระดับกรมส่วนใหญ่ ยังมีการบริหารงานในรูปแบบที่มีใช้การบริหารจัดการแบบจัดลำดับชั้นสูงต่ำ หรือการบริหารตามระเบียบคำสั่งเพียงอย่างเดียวอีกด้วย นั่นคือ การบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ (Committee) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยอำนาจหน้าที่ในเชิงการบริหารของอธิบดี ซึ่งเป็นกลไกการบริหารงานที่มีส่วนสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงาน

ดังจะเห็นได้ว่าในหลายกรณี การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณา กลั่นกรอง วินิจฉัย และใช้อำนาจการตัดสินใจแทนอธิบดีในเรื่องที่ได้รับมอบหมายนั้น มีส่วนช่วยให้กระบวนการบริหารงานของกรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรัดกุมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นกลไกการบริหารจัดการที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ให้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการทำงานของกรม โดยเฉพาะในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน หรือมีผลกระทบต่อผู้คนอย่างกว้างขวาง แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารงานด้วยรูปแบบคณะกรรมการภายในส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน ยังคงมีรูปแบบที่ค่อนข้างจำกัด และมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่ไม่ชัดเจนนัก โดยส่วนใหญ่การตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อเสริมการบริหารงานภายในกรม มักขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์และทักษะทางการบริหารของอธิบดีแต่ละคนเป็นสำคัญ

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า นอกเหนือจากข้อเสนอในการจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในที่สอดคล้องกับภารกิจหลักของหน่วยงานดังกล่าวไปแล้ว แนวทางการปรับรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การพัฒนารูปแบบกลไกการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ ให้มีฐานะเป็นหนึ่งในกลไกการบริหารงานแนวราบสำหรับอธิบดีเพิ่มเติมขึ้น นอกเหนือจากการบริหารงานตามโครงสร้างการควบคุมสั่งการในแนวดิ่ง โดยการบริหารงานด้วยกลไกคณะกรรมการภายในกรม จำเป็นต้องมีรูปแบบและหน้าที่ที่หลากหลาย และสอดคล้องกับลักษณะของภารกิจหลักในแต่ละด้านของกรม

ทั้งนี้ เป้าหมายสำคัญของการสร้างกลไกการบริหารงานแนวราบในรูปแบบคณะกรรมการ ก็คือการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการใช้ดุลยพินิจการตัดสินใจทางการบริหารของอธิบดี และเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารภารกิจ โดยอธิบดีสามารถมอบอำนาจให้บุคลากรในสายงานต่างๆ เข้ามาทำงานร่วมกันในรูปแบบคณะทำงานโครงการ (Team project) อันเป็นการสร้างระบบการประสานงานแนวราบภายในกรม หรือการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิและบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารภารกิจของกรม เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานของกรม (Participative management)

สำหรับแนวทางในการจัดระบบบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการภายในกรมนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานสำคัญ ได้แก่

ประการแรก ตัวแบบการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการควรจะมีหลากหลาย ทั้งในแง่ของการจัดโครงสร้างการตัดสินใจ (Decision structures) ลักษณะองค์ประกอบของคณะกรรมการ (Membership) และรูปแบบการทำงาน (Functions)¹⁸ เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจหลักของแต่ละหน่วยงาน ดังรูปแบบคณะกรรมการที่จะได้นำเสนอข้างหน้า

ประการที่สอง การจัดรูปแบบบริหารงานแบบคณะกรรมการในหน่วยงานหนึ่งๆ ควรมีความยืดหยุ่นตามสถานการณ์ในการทำงาน (Contingency) ทั้งในแง่ของสภาพความจำเป็น และความต้องการ

¹⁸ แม้ว่าการจัดรูปแบบคณะกรรมการจะมีความหลากหลายได้ตามลักษณะเฉพาะของภารกิจในความรับผิดชอบของหน่วยงาน แต่การจัดรูปแบบคณะกรรมการแต่ละแบบควรตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานเดียวกันคือ ประการแรก การจัดโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการควรมีจำนวนที่ไม่มากเกินไป เพื่อให้สมาชิกคณะกรรมการแต่ละคนสามารถแลกเปลี่ยน ได้แย้ง และเสนอแนะความคิดเห็นระหว่างกันได้อย่างทั่วถึง (Face-to-face body) ประการที่สอง อำนาจหน้าที่การตัดสินใจในเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้นอยู่ที่องค์ประชุม สมาชิกคณะกรรมการทุกคนมีสถานะหน้าที่และอำนาจการตัดสินใจเท่าเทียมกัน (Collegial leadership) ประการที่สาม รูปแบบคณะกรรมการอาจเป็นการจัดโครงสร้างอย่างไม่เป็นทางการขึ้นในองค์กรซึ่งสมาชิกคณะกรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่สูงสุดในการบริหารงานอย่างเป็นทางการ แต่ในการประชุมตัดสินใจของคณะกรรมการ บุคคลดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นเพียงสมาชิกคนหนึ่งของผู้ที่ประชุม สำหรับงานศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการและรูปแบบการบริหารงานแบบใช้อำนาจร่วมกันขององค์คณะในบริบทสากล โปรดดู Thomas A. Baylis, *Governing By Committee: Collegial Leadership In Advanced Societies* (New York: State University of New York Press, 1989).

ของหน่วยงาน นั่นคือ ผู้บริหารหน่วยงานควรมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งที่จะเลือกจัดระบบบริหารงานแบบคณะกรรมการรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรือหลายรูปแบบได้ตามสภาพเงื่อนไขความจำเป็นในการทำงาน มากกว่าเป็นการกำหนดตายตัวว่าแต่ละหน่วยงานจะต้องมีการจัดรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเพียงอย่างเดียว ในขณะเดียวกัน ผู้บริหารส่วนราชการระดับกรมควรมีความคล่องตัวในการพิจารณาขบเลิกคณะกรรมการ ในกรณีที่หมดบทบาทหน้าที่หรือปฏิบัติการกิจเสร็จสิ้นตามเป้าหมาย รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาใหม่ตามความจำเป็น¹⁹

ประการที่สาม รูปแบบการทำงานของคณะกรรมการควรมีความคล่องตัวและเป็นเอกเทศจากโครงสร้างการบริหารงานตามลำดับชั้นบังคับบัญชา ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างอธิบดีในฐานะผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานกับองค์กรคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น จึงควรมีรูปแบบความสัมพันธ์ในแนวราบ (Non-hierarchical relation) มากกว่าเป็นความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมสั่งการ ทั้งนี้ เงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้การจัดระบบบริหารงานในรูปคณะกรรมการในส่วนราชการระดับกรมเป็นไปตามหลักการดังกล่าวได้ก็คือ นอกเหนือจากการมอบอำนาจตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาแล้ว รูปแบบการบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรม ควรมีระบบการมอบอำนาจในแนวราบควบคู่ไปด้วย เช่น การกำหนดให้อธิบดีสามารถมอบอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยบางเรื่องแก่คณะกรรมการ เพื่อให้คณะกรรมการใช้อำนาจการตัดสินใจดังกล่าวร่วมกันเป็นองค์กรคณะ เป็นต้น

จากหลักการพื้นฐานดังกล่าว คณะผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางระบบบริหารจัดการในรูปคณะกรรมการในฐานะกลไกการบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรมนั้น อาจมีรูปแบบที่หลากหลายโดยสอดคล้องกับลักษณะของภารกิจหลักในแต่ละด้าน ดังต่อไปนี้

1) คณะกรรมการวินิจฉัยยุติข้อพิพาท

คณะกรรมการวินิจฉัยยุติข้อพิพาท เป็นรูปแบบคณะกรรมการที่เหมาะสมกับส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการบริการสาธารณะทั่วไป นอกจากมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดบริการขั้นพื้นฐานในด้านต่างๆ ของรัฐแก่ประชาชนผู้รับบริการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ในหลายกรณีผู้บริหารส่วนราชการยังมิอาจระงับข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือการตัดสินใจดำเนินการใดๆ ของหน่วยงาน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความเสียหายแก่ประชาชน

¹⁹ หลักการข้อนี้ตั้งอยู่บนฐานของการพิจารณาการปรับปรุงรูปแบบการบริหารที่เกิดขึ้นในองค์กรต่างๆ ในฐานะที่เป็นผลจากกระบวนการเรียนรู้ขององค์กร (Organizational learning approach) โดยผ่านการปรับประยุกต์หลักการในทางทฤษฎีการบริหารสู่การสร้างรูปแบบที่สามารถปฏิบัติการได้จริง (Deductive learning) ประสบการณ์จากการทดสอบหลักการในทางทฤษฎีโดยนำมาปฏิบัติจริง จะเป็นฐานที่นำไปสู่การริเริ่มและพัฒนา รูปแบบการบริหารงานใหม่ที่เหมาะสมกับองค์กรในที่สุด โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Stephen P. Osborne and Kerry Brown, *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations* (New York: Routledge, 2005), pp. 24-45.

เช่น การร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ได้รับความเป็นธรรม และการอุทธรณ์การใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการ เป็นต้น

ผู้บริหารส่วนราชการระดับกรมจึงอาจตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้น เพื่อมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยหาข้อยุติกรณีพิพาทดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานกับประชาชนผู้รับบริการ หรือระหว่างหน่วยงานในสังกัดกับผู้รับบริการ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะทำหน้าที่เป็นกลไกการจัดการเพื่อหาทางยุติข้อพิพาทด้วยความเป็นกลางในลักษณะอนุญาโตตุลาการ โดยมีกระบวนการเปิดให้ทั้งฝ่ายผู้ร้องเรียนและผู้ถูกร้องเรียน ได้มีสิทธินำเสนอข้อมูลหลักฐาน และข้อโต้แย้งซึ่งกันและกัน ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยตัดสินใจที่เป็นกลาง (Neutral decision maker) ซึ่งจะวินิจฉัยตัดสินข้อพิพาทบนฐานของข้อมูล ข้อเท็จจริง และหลักฐานที่ทั้งสองฝ่ายนำมาโต้แย้งกัน หากมีหลักฐานชัดเจนว่าผู้ปฏิบัติงานของรัฐมีความผิดจริงตามข้อร้องเรียน คณะกรรมการอนุญาโตตุลาการก็จะมีข้อวินิจฉัยตัดสินให้หน่วยงานดังกล่าวต้องจ่ายค่าชดเชยหรือดำเนินมาตรการเยียวยาอย่างใดอย่างหนึ่งแก่ผู้เสียหาย

สำหรับกรณีตัวอย่างการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือร้องเรียน ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับรูปแบบคณะกรรมการดังกล่าวมานี้ ได้แก่ คณะอนุกรรมการกลั่นกรองเรื่องร่ำร้องทุกข์ และคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด ภายในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถมอบอำนาจให้หน่วยงานหรือแต่งตั้งอนุกรรมการ เพื่อปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำหรับองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นเลขานุการ มีอัยการจังหวัด และผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดเป็นกรรมการ บทบาทหน้าที่หลักของคณะอนุกรรมการชุดนี้ คือ การพิจารณา กลั่นกรองเรื่องร้องเรียน การพิจารณาวินิจฉัยข้อร้องเรียนและเปรียบเทียบปรับ²⁰

2) คณะกรรมการวินิจฉัยทางเลือกในการตัดสินใจ

คณะกรรมการวินิจฉัยทางเลือกในการตัดสินใจ เป็นรูปแบบคณะกรรมการที่เหมาะสมกับส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการจัดบริการสาธารณะทั่วไป ในหลายกรณีอธิบดีต้องใช้อดุลยพินิจดำเนินการตัดสินใจในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ซึ่งเป็นประเด็นที่ตั้งอยู่บนความเห็นที่แตกต่างหรือขัดแย้งกันระหว่างบุคคลหลายฝ่าย ผู้บริหารส่วนราชการระดับกรมดังกล่าวอาจจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยทางเลือกในการ

²⁰ ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 3 ในโครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551.

ตัดสินใจขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกในการดึงตัวแทนของแต่ละฝ่ายที่มีมุมมองและจุดยืนที่แตกต่างได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการหาทางออกร่วมกัน โดยอาศัยการเจรจาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อมูล เหตุผลระหว่างทุกฝ่ายอย่างเปิดกว้าง (Open communication) เพื่อร่วมกันถ่วงน้ำหนักการตัดสินใจ และวินิจฉัยทางออกที่เป็นข้อยุติร่วมกันบนฐานของการประนีประนอมยอมรับและความเห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่ายที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ เป้าหมายสำคัญก็เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ตัดสินใจขั้นสุดท้ายของผู้บริหารหน่วยราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรัดกุมมากที่สุด

สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยทางเลือกในการตัดสินใจ อาจมีอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมเป็นประธาน ในกระบวนการเจรจาหรือโต้แย้งระหว่างตัวแทนฝ่ายต่างๆ ที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการนั้น อธิบดีจะมีบทบาทเป็นบุคคลกลางที่ไม่ได้ร่วมในการเสนอข้อโต้แย้งถกเถียง (Passive decision maker) และจะเป็นผู้นำแนวทางที่เป็นข้อยุติของที่ประชุมมาพิจารณาประกอบการใช้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอีกชั้นหนึ่ง คณะกรรมการในรูปแบบนี้จึงมิได้มีบทบาทในฐานะองค์คณะที่มีอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้าย แต่เป็นกลไกการถ่วงน้ำหนักการตัดสินใจจากจุดยืนและมุมมองที่หลากหลาย เพื่อวินิจฉัยทางเลือกการตัดสินใจสุดท้ายที่เหมาะสมและรอบคอบรัดกุมที่สุดแก่อธิบดี²¹

รูปแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยทางเลือกในการตัดสินใจ อาจเป็นรูปแบบคณะกรรมการซึ่งอธิบดีแต่งตั้งบุคลากรระดับต่างๆ ภายในกรมเป็นกรรมการ เพื่อร่วมกันเสนอแนะข้อมูล แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อโต้แย้งเพื่อหาข้อยุติเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรืออาจเป็นรูปแบบคณะกรรมการซึ่งอธิบดีแต่งตั้งบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวจากหน่วยงานภายนอกเข้ามาร่วมเป็นกรรมการ เพื่อเสนอแนะข้อคิดเห็น ข้อทักท้วง และข้อเสนอแนะจากมุมมองที่หลากหลาย สำหรับตัวอย่างคณะกรรมการวินิจฉัยทางเลือกในการตัดสินใจที่ปรากฏในปัจจุบัน ได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาลดวันต้องโทษ และคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษ แต่งตั้งขึ้นโดยอธิบดีกรมราชทัณฑ์ เพื่อพิจารณา

²¹ กรณีตัวอย่างที่จัดได้ว่าเป็นรูปแบบคณะกรรมการวินิจฉัยทางเลือกในการตัดสินใจได้แก่ คณะกรรมการจัดทำมาตรฐานอุตสาหกรรมด้านต่างๆ ในสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เกิดขึ้นจากการทำงานที่ “มี Stakeholder ในหลายๆ ส่วน ตัวที่เป็น Customer โดยตรงคือ ผู้ประกอบการ แต่คนที่จะใช้จริงคือ ประชาชน ขณะที่ประชาชนอยากได้ของมีคุณภาพ ขณะที่ผู้ประกอบการอยากได้การรับรองอย่างรวดเร็ว ความรวดเร็วกับคุณภาพบางทีก็แยกกัน...การบริหารเป็นลักษณะคณะกรรมการ ในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ก็ทำ Public hearing ก่อนเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามาวิจารณ์ ในการทำกฎหมาย จัดทำมาตรฐาน ให้คนที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาเป็นกรรมการในการจัดทำมาตรฐาน...” (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 4 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551).

กลั่นกรองและวินิจฉัยการใช้อำนาจตัดสินใจอนุมัติการลงวันต้องโทษและพักการลงโทษในแต่ละกรณี ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดี²²

3) คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือ “คณะกรรมการพหุภาคี” เป็นรูปแบบคณะกรรมการที่เหมาะสมสำหรับส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการบริหารนโยบาย หรือภารกิจหลักด้านการจัดบริการสาธารณะทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่อธิบดีหรือผู้บริหารส่วนราชการระดับกรมต้องดำเนินการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย หรือตัดสินใจดำเนินโครงการตามนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ของบุคคลหลายกลุ่มในสังคม หรือเป็นประเด็นสาธารณะอันเป็นที่โต้แย้งถกเถียงในวงกว้างระหว่างฝ่ายที่ได้ประโยชน์และฝ่ายที่เสียประโยชน์จากการตัดสินใจดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการใช้อำนาจหน้าที่ตัดสินใจดำเนินโครงการสาธารณะของหน่วยงานเป็นไปด้วยความชอบธรรม โดยไม่ถูกต่อต้านจากฝ่ายต่างๆ ภายหลังจากมีการตัดสินใจขั้นสุดท้าย หรือหลังจากดำเนินการไปแล้ว ผู้บริหารของหน่วยงานอาจตั้งคณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขึ้นมา เพื่อเป็นกลไกสำหรับสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของหน่วยงาน

คณะกรรมการตัดสินใจร่วมของตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จึงเป็นรูปแบบการบริหารงานที่อำนาจการตัดสินใจสุดท้ายอยู่ที่คณะกรรมการ (Collegial decision making) ประกอบด้วยตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์หลากหลายฝ่าย เพื่อให้ตัวแทนแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานโดยตรง ผ่านการนำเสนอข้อมูลและข้อโต้แย้งถกเถียงเพื่อชักจูงและโน้มน้าวฝ่ายต่างๆ ให้เห็นพ้องหรือยอมรับข้อเสนอของฝ่ายตน จากนั้นที่ประชุมคณะกรรมการจะเป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจสุดท้ายร่วมกัน ภายใต้กฎเกณฑ์ที่เป็นทางการซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมกันของการประชุม เช่น การหาข้อยุติด้วยการเสนอเงื่อนไขข้อต่อรองที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ หรืออาจเป็นการลงมติด้วยเสียงข้างมากของที่ประชุมในกรณีที่ไม่สามารถหาข้อยุติร่วมกันได้ เป็นต้น

ตัวอย่างคณะกรรมการภายในส่วนราชการระดับกรมซึ่งแต่งตั้งโดยอำนาจหน้าที่ของอธิบดี และมีลักษณะใกล้เคียงกับคณะกรรมการรูปแบบนี้ ได้แก่ คณะกรรมการกำหนดราคาสินค้าและบริการ ซึ่งแต่งตั้งโดยอธิบดีกรมการค้าภายใน ประกอบด้วย ตัวแทนผู้ผลิตสินค้า และผู้ประกอบการธุรกิจบริการประเภทต่างๆ เพื่อร่วมกับการค้าภายในกำหนดราคาสินค้าที่เหมาะสมและเป็นธรรมกับทั้งผู้ผลิต ผู้ประกอบการ และผู้บริโภค เป็นต้น

²² โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับคณะกรรมการดังกล่าวในบทที่ 5 หัวข้อ 5.5.3.

4) คณะกรรมการตัดสินใจโดยมีตัวกลางไกล่เกลี่ย

คณะกรรมการตัดสินใจโดยมีตัวกลางไกล่เกลี่ย หรือ “คณะกรรมการไตรภาคี” เป็นรูปแบบคณะกรรมการที่เหมาะสมกับส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการบริการสาธารณะทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานปฏิบัติการที่มีหน้าที่กำกับกับการบังคับใช้กฎหมาย (Regulating) ที่อยู่ในการถือครองของหน่วยงาน ซึ่งครอบคลุมการใช้อำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบคำสั่งของหน่วยงาน เพื่อกำกับควบคุมให้บุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวปฏิบัติตามข้อบังคับของกฎหมาย เช่น การกำกับควบคุมราคาสินค้า การกำหนดอัตราค่าแรง เป็นต้น ผู้บริหารของหน่วยงานดังกล่าวอาจจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคี ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของสองฝ่ายที่มีข้อขัดแย้งกัน และตัวแทนของฝ่ายที่สามที่มีความเป็นกลาง (Independent third party) ขึ้นมาร่วมกันใช้อำนาจหน้าที่ตัดสินใจของหน่วยงาน แทนการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจของผู้บริหารหน่วยงานแต่เพียงลำพังฝ่ายเดียว

คณะกรรมการตัดสินใจร่วมโดยมีตัวกลางไกล่เกลี่ย เป็นรูปแบบการตัดสินใจร่วมกันขององค์ประชุม (Collegial decision making) ประกอบด้วยตัวแทนของกลุ่มผู้ที่มีผลประโยชน์ ข้อเรียกร้อง และความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกันในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป มีตัวแทนฝ่ายที่เป็นกลาง (Third party) ทำหน้าที่ตัวกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ย และแสวงหาข้อยุติที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน โดยตัวแทนของฝ่ายที่เป็นกลางนั้นมิได้อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย หากมีบทบาทเพียงการเสนอแนะ แนวทางการสร้างข้อยุติแก่ฝ่ายที่มีความขัดแย้งกัน บนฐานของการประนีประนอมรวมขอมกัน ข้อตกลงร่วมกันหรือฉันทามติที่เกิดขึ้นจากกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยของที่ประชุมคณะกรรมการ จึงถือเป็นการใช้อำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายของหน่วยงาน

ตัวอย่างคณะกรรมการภายในส่วนราชการระดับกรม ซึ่งแต่งตั้งโดยอำนาจหน้าที่ของอธิบดี และมีลักษณะใกล้เคียงกับคณะกรรมการรูปแบบนี้ คือ คณะกรรมการส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน แต่งตั้งโดยอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ประกอบด้วย ตัวแทนกลุ่มแรงงาน ตัวแทนกลุ่มผู้ประกอบการหรือนายจ้าง เข้ามาร่วมกันกำหนดมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้างในสถานประกอบการ โดยมีตัวแทนหน่วยราชการเป็นตัวกลางในลักษณะไตรภาคี เป็นต้น

5) คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้ทรงคุณวุฒิ

คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้ทรงคุณวุฒิ หรือ “คณะกรรมการที่ปรึกษา” เป็นรูปแบบคณะกรรมการที่เหมาะสมกับส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักในเชิงวิชาการ หรือภารกิจหลักด้านการบริการเทคนิคเฉพาะชั้นสูง ในหลายกรณีการตัดสินใจดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดในหน้าที่ความรับผิดชอบของอธิบดี ต้องอาศัยการใช้ดุลยพินิจการตัดสินใจบนพื้นฐานของความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงาน ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ตัดสินใจในความรับผิดชอบของหน่วยงานตั้งอยู่บนความถูกต้องตามหลักวิชาการและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ อธิบดีจึงอาจจัดตั้งคณะกรรมการ

เพื่อพิจารณาตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวขึ้น จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านที่เกี่ยวข้อง

การประชุมของคณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้ทรงคุณวุฒิ มีเป้าหมายเพื่อให้สมาชิกคณะกรรมการได้ร่วมกันพิจารณาไตร่ตรองเพื่อหาฉันทามติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ที่อยู่เหนือขอบเขตดุลยพินิจหรือความสามารถในการตัดสินใจโดยลำพังของผู้บริหารหน่วยงาน คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้ทรงคุณวุฒิจะทำหน้าที่เป็นกลไกการหารือแบบระดมสมอง ในลักษณะคณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory panel of experts) โดยความคิดเห็น มุมมอง และข้อเสนอแนะจากสมาชิกทั้งหมดในองค์ประชุม จะถูกกลั่นกรองและหลอมรวมขึ้นมาเป็นข้อคิดเห็นร่วมหรือฉันทามติของคณะกรรมการ ผลการตัดสินใจร่วมกันของคณะกรรมการ มีส่วนสำคัญต่อการใช้อำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายของผู้บริหารหน่วยงาน

ตัวอย่างคณะกรรมการภายในส่วนราชการระดับกรม ซึ่งแต่งตั้งโดยอำนาจหน้าที่ของอธิบดี และมีลักษณะใกล้เคียงกับคณะกรรมการรูปแบบนี้ คือ สภาที่ปรึกษาการราชทัณฑ์ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์ในการบริหารงาน ซึ่งผ่านการพิจารณาคัดเลือกโดยคณะกรรมการสรรหา มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหาร โดยจัดประชุมเป็นประจำทุกสามเดือน เป็นต้น

6) คณะกรรมการเฉพาะกิจ

คณะกรรมการเฉพาะกิจ หรือ “คณะทำงานโครงการ” เป็นการบริหารงานในรูปคณะกรรมการที่พบได้ในส่วนราชการระดับกรมโดยทั่วไป โดยเฉพาะการจัดตั้งคณะทำงานภายในหน่วยงานโดยอำนาจหน้าที่ทางการบริหารของอธิบดี ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการแต่งตั้งบุคลากรในตำแหน่งต่างๆ ร่วมกันเป็นคณะกรรมการ ดูแลรับผิดชอบการขับเคลื่อนภารกิจที่ได้รับมอบหมายในแต่ละเรื่อง กลไกการบริหารงานในรูปคณะกรรมการเฉพาะกิจ จึงต่างจากรูปแบบคณะกรรมการที่ได้กล่าวมาทั้งหมด เนื่องจากยังคงเป็นการบริหารงานในลักษณะการมอบหมายภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามโครงสร้างการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการเฉพาะกิจ มีฐานะเป็นคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือแบ่งเบาการทำงานของผู้บริหารส่วนราชการ มากกว่าจะเป็นคณะกรรมการที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการเฉพาะกิจอาจมีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแนวทาง การปฏิบัติงาน แต่ที่สุดแล้วยังต้องเป็นการตัดสินใจภายใต้กรอบของเป้าหมายที่ผู้บริหารได้กำหนดไว้

ดังนั้น นอกเหนือจากการจัดรูปแบบคณะกรรมการที่เหมาะสมกับภารกิจหลักดังกล่าวไปข้างต้นแล้ว ส่วนราชการระดับกรมยังอาจจัดให้มีกลไกการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการเฉพาะกิจควบคู่ไป โดยแต่งตั้งบุคลากรระดับต่างๆ ภายในหน่วยงานขึ้นเป็นคณะทำงานในรูปของการบริหารงานโครงการ (Project - based management) เพื่อเชื่อมประสานการทำงานระหว่างสายงาน ซึ่งช่วยให้ผู้บริหารสามารถระดมทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญในแต่ละด้านเข้ามาร่วมทำงานเป็นทีมเดียวกัน ภายใต้วัตถุประสงค์ในการขับเคลื่อนภารกิจเฉพาะภายในระยะเวลาที่กำหนด รวมถึงทรัพยากร

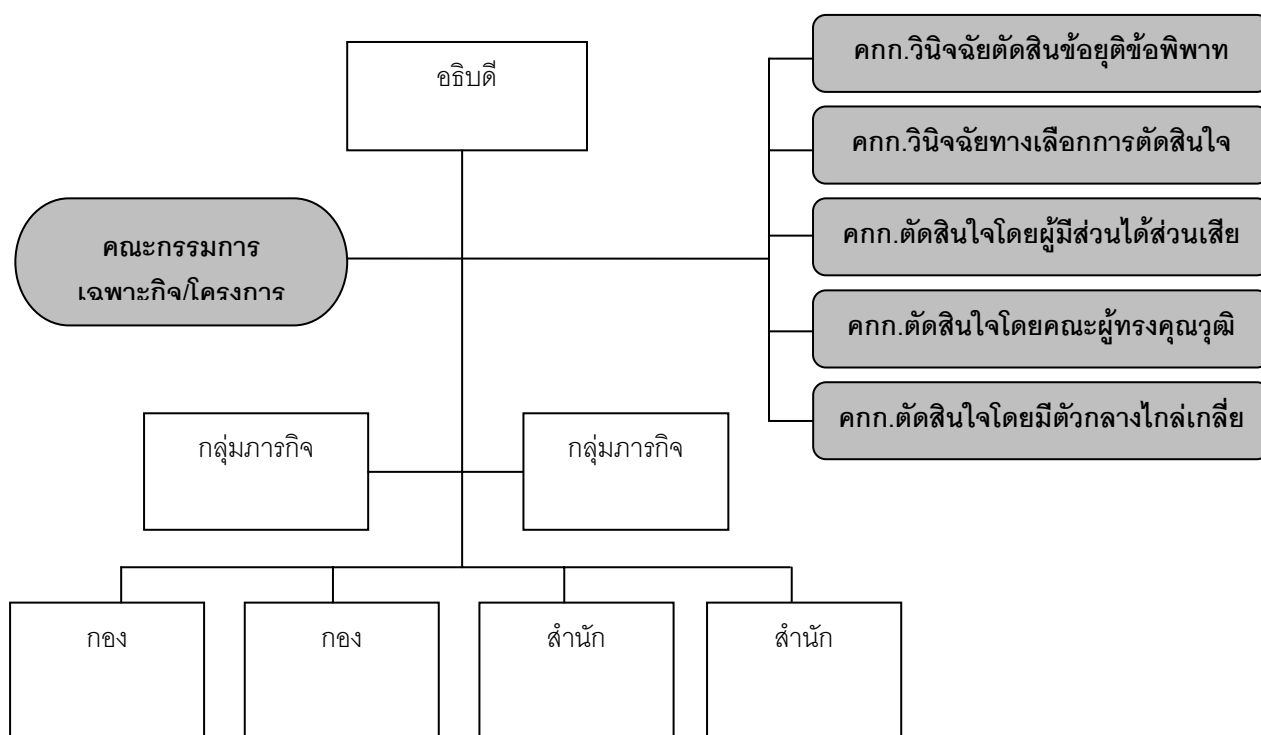
และงบประมาณที่จำกัด เมื่อคณะกรรมการเฉพาะกิจทำงานที่ได้รับมอบหมายสำเร็จลุล่วง คณะกรรมการชุดดังกล่าวก็จะหมดหน้าที่ และสมาชิกคณะกรรมการต่างสลายตัวกลับไปทำงานตามสายงานของตนเอง

รูปแบบคณะกรรมการเฉพาะกิจนี้ จะมีส่วนช่วยให้การบริหารงานส่วนราชการระดับกรมมีความคล่องตัวและมีพลวัตในการทำงาน เนื่องจากการจัดโครงสร้างการบริหารงานแบบเมทริกซ์ (Matrix structure) ซึ่งช่วยให้บุคลากรในส่วนต่างๆ ของหน่วยงานมีการประสานงานกันในแนวนอน อีกทั้งยังส่งเสริมให้บุคลากรมีการพัฒนาการทำงานและการเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเองอย่างไม่หยุดนิ่ง หากพิจารณาในแง่ของผู้บริหาร การมีคณะกรรมการเฉพาะกิจจะช่วยให้อธิบดีสามารถทำงานในบทบาทผู้บริหารยุทธศาสตร์และนโยบายของหน่วยงานได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องเสียเวลาไปกับการลงมาร่วมกำกับดูแลการขับเคลื่อนงานในระดับปฏิบัติการด้วยตัวเอง

ตัวอย่างคณะกรรมการภายในส่วนราชการระดับกรม ซึ่งแต่งตั้งโดยอำนาจหน้าที่ของอธิบดี และมีลักษณะใกล้เคียงกับคณะกรรมการรูปแบบนี้ ได้แก่ คณะกรรมการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ ภายในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการติดตามความก้าวหน้าด้านระเบียบกฎหมายของประเทศคู่ค้า ภายในกรมวิทยาศาสตร์บริการ เป็นต้น

แผนภาพที่ 7.5

แสดงโครงสร้างการจัดรูปแบบการบริหารงานในรูปคณะกรรมการที่หลากหลาย
ภายในส่วนราชการระดับกรม



7.5 การจัดรูปแบบเครือข่ายการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ระหว่างส่วนราชการระดับกรมกับภาคส่วนต่างๆ

ข้อมูลสภาพการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมดังได้กล่าวไปข้างต้น²³ ได้ชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงที่สำคัญคือ การบริหารจัดการภารกิจในความรับผิดชอบของส่วนราชการระดับกรมในหลายเรื่องไม่อาจประสบผลสำเร็จได้เลย หากปราศจากการบริหารจัดการในรูปเครือข่ายความร่วมมือระหว่างส่วนราชการทั้งภายในกระทรวงเดียวกันและต่างกระทรวง รวมถึงการประสานการทำงานร่วมกับภาคประชาสังคม (Process of coordination and cooperation) ความจำเป็นของการมีระบบบริหารงานในรูปเครือข่ายระหว่างหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ สะท้อนให้เห็นจากสภาพปัญหาอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนระหว่างหน่วยงานที่มีภารกิจในขอบข่ายใกล้เคียงกันหรือเกี่ยวข้องกัน เป็นผลให้การบริหารภารกิจที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหลายหน่วยงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก

นอกจากนี้ บริบทแวดล้อมการบริหารงานภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงอย่างไม่หยุดนิ่ง ไม่ว่าจะเป็นสภาพปัญหาที่ทวีความสลับซับซ้อนกว่าที่เคยเป็น ซึ่งส่งผลให้การทำงานของหน่วยราชการต้องมีการปรับตัวเพื่อรองรับการจัดการปัญหาในลักษณะใหม่อย่างไม่อาจเลี่ยงได้ การเกิดวิกฤตความเดือดร้อนที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณชนในวงกว้างอย่างรวดเร็ว ดังเช่น วิกฤตการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไข้หวัดนกในช่วงหลายปีที่ผ่านมา เป็นต้น ไปจนถึงกระแสการตื่นตัวของกลุ่มคนและองค์กรทางสังคมที่มีบทบาทเข้มแข็ง ตลอดจนการเรียกร้องบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการภาคสาธารณะ ล้วนเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับตัวไปสู่การบริหารจัดการในรูปเครือข่าย

ด้วยเหตุดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า แนวทางหนึ่งในการปรับรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจในความรับผิดชอบได้อย่างบรรลุสัมฤทธิ์ผลสูงสุดก็คือ การจัดโครงสร้างระบบบริหารงานแบบเครือข่ายประสานเชื่อมโยงความร่วมมือกับหน่วยงานและภาคส่วนอื่นๆ ทั้งเครือข่ายในรูปของการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างสังกัดหรือต่างระดับ และเครือข่ายประสานการมีส่วนร่วมของกลุ่มคนและองค์กรในภาคประชาสังคม ฉะนั้น นอกเหนือจากการมีระบบบริหารจัดการภายในหน่วยงานแล้ว (Governance structure) ส่วนราชการระดับกรมยังจำเป็นต้องมีระบบบริหารจัดการผ่านเครือข่ายตัดข้ามหน่วยงาน (Governance networks) อีกระดับหนึ่งด้วย

ควรกล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่า ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดระบบบริหารงานในรูปเครือข่ายระหว่างส่วนราชการดังจะได้กล่าวถึงต่อไปนั้น คณะผู้วิจัยได้สังเคราะห์ขึ้นจากการนำกรณีตัวอย่างการบริหารจัดการเครือข่ายความร่วมมือระหว่างส่วนราชการระดับกรม ซึ่งปรากฏให้เห็นอยู่บ้างในปัจจุบัน มาพิจารณาประกอบกับตัวแบบการบริหารจัดการเครือข่ายตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ สำหรับเป้าหมายของ

²³ โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 5 หัวข้อ 5.2.

ข้อเสนอเกี่ยวกับการสร้างระบบบริหารงานในรูปแบบเครือข่ายนั้น เพื่อลดปัญหาความทับซ้อนในอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญของการบริหารราชการในปัจจุบัน รวมถึงมุ่งส่งเสริมให้หน่วยราชการระดับกรม มีแนวทางการพัฒนารูปแบบการบริหารงานแบบเครือข่ายที่ชัดเจนและเป็นระบบยิ่งขึ้น โดยเสนอรูปแบบการบริหารงานแบบเครือข่ายที่หลากหลายไปตามลักษณะภารกิจ เพื่อให้หน่วยราชการสามารถพิจารณาเลือกนำรูปแบบที่เหมาะสมมาปรับใช้ได้อย่างสอดคล้องกับบริบทของการทำงานและความจำเป็น

7.5.1 รูปแบบการบริหารงานแบบเครือข่ายที่ปรากฏในปัจจุบัน

สำหรับรูปแบบการทำงานในระบบเครือข่ายระหว่างส่วนราชการระดับกรมที่ใช้ในปัจจุบัน และคณะผู้วิจัยได้นำมาเป็นกรณีตัวอย่างเพื่อสร้างรูปแบบการบริหารงานแบบเครือข่ายที่หลากหลายในที่นี้ สามารถจัดจำแนกออกเป็น 2 รูปแบบ คือ เครือข่ายพันธมิตรความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และเครือข่ายหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

ก. เครือข่ายพันธมิตรความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

เครือข่ายพันธมิตรความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เป็นการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในกรณีที่มีการปฏิบัติการกิจบริการสาธารณะหนึ่งๆ ต้องอาศัยการประสานเชื่อมโยงความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ ทั้งที่อยู่ในกระทรวงเดียวกันและต่างกระทรวง จึงจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานในรูปแบบเครือข่ายพันธมิตรความร่วมมือมีลักษณะเป็นการประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ เช่น หน่วยงานหนึ่งประสานขอความร่วมมือให้อีกหน่วยงานหนึ่งสนับสนุนหรือให้ความช่วยเหลือในบางเรื่อง บางกรณีเป็นการร่วมกันทำงานโดยต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์ร่วมกันจากช่องทางการประสานงานที่เกิดขึ้น กรณีตัวอย่างเครือข่ายพันธมิตรความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ได้แก่ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ และสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม

1) เครือข่ายความร่วมมือที่ริเริ่มโดยกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์

กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ มีภารกิจหลักในเชิงปฏิบัติการทางเทคนิคเฉพาะ ครอบคลุมการศึกษา วิจัย ทดลองเพื่อสร้างองค์ความรู้ และพัฒนานวัตกรรมเทคโนโลยีด้านสุขภาพเพื่อการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ให้บริการห้องปฏิบัติการสำหรับตรวจวิเคราะห์ตัวอย่างผลิตภัณฑ์ด้านสุขภาพแก่หน่วยงานอื่นๆ ส่งผลให้การปฏิบัติงานของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ต้องมีการประสานการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ อยู่เสมอ โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งต้องอาศัยห้องปฏิบัติการของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ในการตรวจวิเคราะห์อาหาร สารเคมีในเวชภัณฑ์ และวัตถุที่มีสารเสพติด

การประสานการทำงานร่วมกันจึงเกิดขึ้นในลักษณะที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาทำหน้าที่เก็บตัวอย่างผลิตภัณฑ์จากพื้นที่ในส่วนกลางส่งมาตรวจที่ห้องปฏิบัติการของกรมส่วนกลาง ในขณะเดียวกัน สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาก็ประสานขอความร่วมมือจากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ให้เก็บตัวอย่างผลิตภัณฑ์ในพื้นที่ส่วนภูมิภาค และส่งไปตรวจที่ศูนย์วิทยาศาสตร์การแพทย์ที่ตั้งในพื้นที่ส่วนภูมิภาคอีกทางหนึ่ง ผลของการปฏิบัติการกิจร่วมกันในรูปเครือข่ายพันธมิตรความร่วมมือ ได้นำมาสู่การประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกันเป็นประจำทุกปี ตัวอย่างการวางแผนปฏิบัติงานร่วมกันที่ชัดเจนคือ การประสานการทำงานระหว่างกองควบคุมอาหารของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กับสำนักคุณภาพและความปลอดภัยทางอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และการประสานการทำงานควบคู่กันระหว่างกองควบคุมยาของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กับสำนักยาและวัตถุเสพติดของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เป็นต้น

เครือข่ายความร่วมมือที่น่าสนใจอีกรูปแบบหนึ่งที่ริเริ่มโดยกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์คือ การประสานความร่วมมือกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นหน่วยกระจายชุดทดสอบคุณภาพน้ำมันที่นำมาทอดอาหารซ้ำ ซึ่งวิจัยและพัฒนาขึ้นโดยกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ การประสานความร่วมมือดังกล่าวได้นำไปสู่โครงการณรงค์ทำดีเพื่อแม่ขึ้น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นเจ้าภาพ แจกจ่ายชุดทดสอบน้ำมันทอดซ้ำแก่ประชาชนและผู้ประกอบการขายอาหารในพื้นที่ โดยมีเป้าหมายเพื่อป้องกันการใช้น้ำมันที่หมดสภาพมาทอดอาหารซ้ำ และเพื่อคุ้มครองสุขภาพผู้บริโภคในลักษณะที่เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนดูแลตัวเอง สำหรับที่มาของการริเริ่มการทำงานแบบเครือข่ายในกรณีนี้ เนื่องจากคำพิพากษาการอาชญาบุคลากรของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ย่อมไม่สามารถที่จะรณรงค์และแจกจ่ายชุดทดสอบดังกล่าวลงไปยังระดับท้องถิ่นในพื้นที่ทั่วประเทศได้เลย

2) เครือข่ายความร่วมมือที่ริเริ่มโดยสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม

เครือข่ายความร่วมมือที่ริเริ่มโดยสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม เป็นการประสานความร่วมมือในการปฏิบัติการกิจร่วมกันระหว่าง สำนักงานยุติธรรมจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรมที่ตั้งปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด กับ หน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคในสังกัดกรมบังคับคดี กรมคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์ และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน การประสานความร่วมมือดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่เป็นส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของกระทรวงยุติธรรม เครือข่ายการทำงานร่วมกันในกรณีนี้ เริ่มต้นจากการปฏิบัติงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและสนับสนุน (Back office) ในด้านการประสานราชการให้กับหน่วยงานในภูมิภาคของกระทรวง จากการเป็นจุดศูนย์

รวมเครือข่ายการประสานภารกิจต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม จึงนำมาสู่การทำงานร่วมกันของหน่วยงานในพื้นที่จังหวัดในรูปของ “ศูนย์บริการร่วม”

ศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม มีสถานะเป็นองค์กรเสมือนจริง มีระบบการทำงานที่ตั้งอยู่บนฐานของการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานพันธมิตร 5 หน่วยงาน อาศัยสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นสถานที่ให้บริการ ศูนย์บริการร่วมเปิดให้บริการด้านต่างๆ รวมกว่า 21 รายการ ซึ่งเป็นงานที่แต่เดิมอยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของกรมทั้ง 10 กรมในกระทรวงยุติธรรม แต่ได้มอบหมายให้ศูนย์บริการร่วมดังกล่าวดำเนินการแทน การให้บริการของศูนย์บริการร่วมใช้วิธีการหมุนเวียนสับเปลี่ยนข้าราชการจากหน่วยงานของทั้ง 4 กรมภายในจังหวัดนั้นมาช่วยกันทำงาน แต่วิธีการดังกล่าวทำให้ศูนย์บริการร่วมไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติงานประจำ สำนักงานยุติธรรมจังหวัดจึงได้อาศัยการจ้างบุคคลเข้าทำงาน ด้วยวิธีการจ้างเหมาตามระเบียบทางพัสดุ สำหรับระบบบริหารงานในนามศูนย์บริการร่วมนั้น หน่วยงานในจังหวัดจะเป็นผู้เลือกกันเองว่าจะมอบหมายให้ตัวแทนของหน่วยงานใดทำหน้าที่ผู้จัดการศูนย์บริหารจัดการร่วม ซึ่งได้ร่วมกันกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้วาระละ 2 ปี แต่หากมีการโยกย้ายก็จะต้องเลือกกันใหม่

ข. เครือข่ายหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

เครือข่ายหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เป็นการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานในลักษณะที่ค่อนข้างเป็นทางการ เป็นความร่วมมือที่ตั้งอยู่บนฐานของการทำข้อตกลงระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เข้าร่วมในเครือข่าย ลักษณะสำคัญของการประสานการทำงานร่วมกันในรูปเครือข่ายหุ้นส่วนความร่วมมือคือ แต่ละฝ่ายสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมบางส่วนที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่รับผิดชอบของอีกฝ่ายได้ ภายใต้เงื่อนไขข้อตกลงระหว่างทั้งสองฝ่าย ซึ่งเป็นตัวกำหนดขอบเขตการเข้าไปมีส่วนร่วมใช้อำนาจหน้าที่ในภารกิจความรับผิดชอบของอีกฝ่าย ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อแลกเปลี่ยนการอำนวยความสะดวกซึ่งกันและกัน เป็นความสัมพันธ์ที่ต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์จากความร่วมมือเท่าเทียมกัน ขึ้นกับเงื่อนไขการเจรจาของแต่ละฝ่ายและความไว้วางใจกันระหว่างหน่วยงานในเครือข่ายหุ้นส่วนความร่วมมือ กรณีตัวอย่างรูปแบบการรับผิดชอบปฏิบัติภารกิจร่วมกันแบบเครือข่ายหุ้นส่วนความร่วมมือ ได้แก่ กรณีตัวอย่างกรมราชทัณฑ์ กรมชลประทาน กรมการพัฒนาชุมชน และกรมทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น

1) เครือข่ายหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่ริเริ่มโดยกรมราชทัณฑ์

เครือข่ายหุ้นส่วนความร่วมมือที่ริเริ่มโดยกรมราชทัณฑ์ เป็นผลจากวิสัยทัศน์ของผู้บริหารที่พยายามสร้างรูปแบบการบริหารงานที่ช่วยให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้สภาพเงื่อนไขข้อจำกัดในการบริหารงาน นั่นคือ การมีอัตรากำลังบุคลากรอย่างจำกัด ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะในการปฏิบัติภารกิจของเรือนจำ ส่งผลให้ตลอดเวลาที่ผ่านมานอกจากการปฏิบัติงานในหน้าที่หลักแล้ว ผู้คุมเรือนจำแต่ละคนจำเป็นต้องรับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่เฝ้ารักษาการประจำป้อมยามตามจุดต่างๆ

ภายในบริเวณเรือนจำควบคู่ไปด้วย โดยสลับเปลี่ยนกันเฝ้ายามคนละ 4 ชั่วโมงเป็นอย่างต่ำ สภาพดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อสมรรถนะในการทำงานของบุคลากรอย่างไม่อาจเลี่ยงได้ ด้วยเหตุนี้ อธิบดีกรมราชทัณฑ์ จึงได้เจรจาทำความเข้าใจกับสำนักงานประมาณ เพื่อขอความเห็นชอบในการใช้งบประมาณของกรมราชทัณฑ์ เพื่อจ้างอาสาสมัครทหารผ่านศึกจากองค์การทหารผ่านศึก ให้มาทำหน้าที่รักษาการประจำป้อมยามของเรือนจำ เพื่อให้ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ผู้คุมสามารถทำงานภายในเรือนจำได้เต็มที่

นอกจากการสร้างเครือข่ายหุ้นส่วนความร่วมมือในรูปการทำสัญญาจ้างระหว่างหน่วยงานแล้ว กรมราชทัณฑ์ยังได้ประสานความร่วมมือกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ผ่านการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ด้านการจัดฝึกทักษะอาชีพแก่ผู้ต้องขัง โดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งมีภารกิจหลักประการหนึ่งคือการสร้างเครือข่ายการพัฒนาฝีมือแรงงาน ได้ส่งบุคลากรผู้ฝึกสอนทักษะอาชีพด้านต่างๆ เข้ามาให้ความรู้และฝึกทักษะอาชีพแก่ผู้ต้องขังภายในเรือนจำ โดยปกติแล้วหน้าที่ในการฝึกทักษะและพัฒนาความรู้แก่ผู้ต้องขังนั้นเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้คุม แต่ในทางปฏิบัติผู้คุมส่วนใหญ่ไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ เพราะส่วนใหญ่ไม่มีความเชี่ยวชาญ

การทำข้อตกลงความร่วมมือดังกล่าวจึงช่วยให้ผู้ต้องขังได้รับการยกระดับทักษะวิชาชีพ ในขณะที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานสามารถขยายเครือข่ายกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนาฝีมือแรงงานได้ทั่วประเทศ นอกจากนี้ ในปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ยังได้ขยายเครือข่ายความร่วมมือไปยังศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนในพื้นที่ เพื่อร่วมกันจัดการศึกษาแก่ผู้ต้องขังตั้งแต่ระดับชั้นประถมศึกษาไปจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย ในขณะเดียวกันก็ร่วมมือกับสถาบันอาชีวศึกษาในการจัดการศึกษาระดับ ปวช. และ ปวส. ภายในเรือนจำ รวมไปถึงการร่วมมือกับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชในการจัดระบบการศึกษาในระดับปริญญาตรีแก่ผู้ต้องขัง ในช่วงที่ผ่านมาผู้ต้องขังในเรือนจำทั่วประเทศสามารถศึกษาจนจบระดับชั้นปริญญาตรีรวมแล้วกว่า 1,000 คน

2) เครือข่ายหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่ริเริ่มโดยกรมชลประทาน

เครือข่ายหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่ริเริ่มโดยกรมชลประทาน เกิดจากความจำเป็นในการปฏิบัติการในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมชลประทาน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการปฏิบัติการในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย นั่นคือ การบริหารจัดการเขื่อนที่อยู่ในแม่น้ำสายเดียวกัน เนื่องจากการควบคุมจัดการปริมาณน้ำในเขื่อนต้นน้ำย่อมส่งผลกระทบต่อปริมาณน้ำในเขื่อนปลายน้ำ โดยเฉพาะในกรณีการเปิดปิดประตูน้ำในเขื่อนขนาดใหญ่เพื่อการผลิตไฟฟ้า ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในแต่ละครั้ง จะส่งผลให้ปริมาณน้ำที่ไหลผ่านเขื่อนเพื่อการชลประทานในความรับผิดชอบของกรมชลประทานเปลี่ยนแปลงยิ่งกว่านั้น หากเขื่อนทั้งสองแห่งเปิดประตูน้ำในเวลาเดียวกันก็จะส่งผลให้ระดับน้ำในแม่น้ำสูงขึ้นและน้ำปริมาณมาก ไหลบ่าไปยังพื้นที่ปลายน้ำ และอาจก่อให้เกิดปัญหาน้ำไหลทะลักเข้าท่วมพื้นที่เกษตรกรรมใน

พื้นที่ราบลุ่มตลอดแนวสองฝั่งแม่น้ำได้ หรือหากเขื่อนขนาดใหญ่เหนือน้ำปิดประตูเขื่อน ก็จะส่งผลให้เขื่อนเพื่อการชลประทานในพื้นที่เกษตรที่อยู่ปลายน้ำมีปริมาณน้ำไม่พอเพียงต่อการจัดสรรน้ำได้อย่างทั่วถึง

ดังนั้น เพื่อให้การเปิดปิดและควบคุมปริมาณน้ำในเขื่อนทั้งสองแห่งมีช่วงเวลาที่สอดคล้องกัน และมีการควบคุมปริมาณน้ำที่ไหลผ่านประตูเขื่อนอย่างเหมาะสม โดยที่ทั้งสองฝ่ายต่างสามารถใช้ประโยชน์จากการจัดการปริมาณน้ำในแม่น้ำได้อย่างเต็มประสิทธิภาพพร้อมกัน ไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้หรือเสียประโยชน์จากการเปิดปิดประตูน้ำ รวมถึงป้องกันผลกระทบความเสียหายจากการปล่อยน้ำ กรมชลประทานจึงได้ร่วมมือกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตในการบริหารจัดการน้ำที่ไหลผ่านเขื่อนร่วมกัน ผ่านการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) โดยมีการกำหนดช่วงเวลาเปิดปิดประตูน้ำในเขื่อนแต่ละแห่งให้สอดคล้องกัน รวมถึงการกำหนดปริมาณน้ำที่ไหลผ่านเขื่อนแต่ละแห่งอย่างเหมาะสม เพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถใช้ประโยชน์จากแม่น้ำได้อย่างเท่าเทียม นอกจากนี้ เพื่อป้องกันปัญหาน้ำหลากท่วมพื้นที่การเกษตรในที่ลุ่มภาคกลาง กรมชลประทานยังได้ประสานความร่วมมือกับกรุงเทพมหานคร เพื่อร่วมกันวางแผนบริหารจัดการน้ำที่จะไหลผ่านเข้าพื้นที่กรุงเทพมหานครในฤดูน้ำหลากอีกด้วย

3) เครือข่ายหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่ริเริ่มโดยกรมการพัฒนาชุมชน

เครือข่ายหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่ริเริ่มโดยกรมการพัฒนาชุมชน เป็นผลจากการปฏิบัติการในระดับพื้นที่ของกรมการพัฒนาชุมชน ส่วนใหญ่เป็นงานในเชิงปฏิบัติการ อย่างการดำเนินโครงการและกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งของชุมชนในระดับท้องถิ่นทั่วประเทศ มีความจำเป็นต้องอาศัยการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ที่ปฏิบัติการด้านต่างๆ ในพื้นที่ชุมชนเช่นเดียวกัน การประสานการทำงานในเชิงบูรณาการระหว่างหน่วยงานและองค์กรในพื้นที่จังหวัด จึงเป็นทางออกหนึ่งที่จะช่วยให้ภารกิจของกรมการพัฒนาชุมชนสามารถขับเคลื่อนได้อย่างบรรลุผลสัมฤทธิ์

การประสานการทำงานร่วมกันในรูปเครือข่ายหุ้นส่วนความร่วมมือที่มีกรมการพัฒนาชุมชนเป็นเจ้าภาพหลัก ได้แก่ การทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกรมการพัฒนาชุมชน กับหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่จำนวนสิบกว่าหน่วยงาน ทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจในอำนาจหน้าที่ของกรมการปกครอง กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนโครงการตาม “ยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข” ของจังหวัด อีกกรณีหนึ่งคือการประสานความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ ผ่านการทำบันทึกความเข้าใจในข้อตกลงความร่วมมือ เพื่อขับเคลื่อนโครงการตาม “ยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาคาความยากจน” ของกรมการพัฒนาชุมชน ผลที่ได้รับก็คือ กรมการพัฒนาชุมชนสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้บรรลุเป้าหมาย ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการอุดหนุนงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการและกิจกรรมต่างๆ ตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง ในฐานะที่เป็นหน่วยปฏิบัติการช่วยขับเคลื่อนภารกิจของกรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งช่วยส่งเสริมการพัฒนาในท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่ง นอกเหนือจากการดำเนินกิจกรรมตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

4) เครือข่ายหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่ริเริ่มโดยกรมทรัพย์สินทางปัญญา

เครือข่ายหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่ริเริ่มโดยกรมทรัพย์สินทางปัญญา เกิดจากข้อจำกัดในการปฏิบัติการกิจด้านการรับจดทะเบียนสิทธิบัตรแก่ทรัพย์สินทางปัญญารูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสิ่งประดิษฐ์ การออกแบบ สูตรทางเคมี และสารประกอบต่างๆ ซึ่งเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่เทคนิคเฉพาะที่เชี่ยวชาญในด้านวิทยาศาสตร์ทางฟิสิกส์ เคมี วิศวกรรมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ เพื่อตรวจสอบแบบคำขอจำนวนมาก ในขณะที่กรมมีเจ้าหน้าที่สิทธิบัตรเพียง 16 คน กับผู้ช่วยอีกรวม 20 กว่าคน แต่เมื่อคิดสัดส่วนบุคลากรเทียบกับจำนวนคำขอแล้ว เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบตรวจคำขอคนละกว่า 300 ชุด ด้วยเหตุนี้ กรมทรัพย์สินทางปัญญาจึงได้ทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) กับหน่วยงานมหาวิทยาลัยต่างๆ เพื่อช่วยในการตรวจสอบทางด้านเทคนิค โดยเฉพาะในสาขาวิศวกรรมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ด้านเคมี ซึ่งสามารถช่วยให้กรมทรัพย์สินทางปัญญาสามารถพิจารณาและตรวจสอบคำขอ และอนุมัติสิทธิบัตรคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาแก่ผู้รับบริการได้รวดเร็วขึ้นเป็นอย่างมาก

7.5.2 ข้อเสนอรูปแบบการบริหารงานแบบเครือข่ายที่หลากหลายตามภารกิจของส่วนราชการระดับกรม

การบริหารจัดการในรูปแบบเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในกรณีต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น นับเป็นตัวอย่างของการนำนวัตกรรมใหม่มาใช้ในกระบวนการบริหารงานภาครัฐ ผลสัมฤทธิ์ในการทำงานที่เกิดจากกระบวนการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในแต่ละกรณี ได้ชี้ให้เห็นว่าการจัดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารจัดการภารกิจแบบเครือข่าย (Network governance) เป็นแนวทางหนึ่งที่สำคัญต่อการปรับรูปแบบการบริหารงานภาครัฐ ให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงานให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ได้ภายใต้สภาวะแวดล้อมในการทำงานของส่วนราชการ ทั้งในแง่ของบริบทการปฏิบัติการกิจที่เปลี่ยนแปลงไป และเงื่อนไขข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างระบบราชการ

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการในรูปแบบเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ ที่ปรากฏในขณะนี้ ยังคงมีอยู่อย่างค่อนข้างจำกัดทั้งในแง่ของรูปแบบและจำนวน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการบริหารจัดการรูปแบบนี้มิได้มีฐานะเป็นรูปแบบการบริหารอย่างเป็นทางการ หรือมีรูปแบบที่ชัดเจนแน่นอน หากแต่มีลักษณะเป็นการริเริ่มทดลองของแต่ละหน่วยงานเสียมากกว่า ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า ในขั้นต้นควรมีการวิเคราะห์เพื่อจัดจำแนกรูปแบบการบริหารจัดการแบบเครือข่ายแต่ละลักษณะให้มีความชัดเจน และสอดคล้องกับความหลากหลายของภารกิจเฉพาะแต่ละประเภท เพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ สามารถพิจารณาเลือกนำรูปแบบที่เหมาะสมและจำเป็นต่อการทำงานมาใช้ได้อย่างยืดหยุ่น

สำหรับรูปแบบการบริหารจัดการแบบเครือข่ายที่มีรูปแบบหลากหลายไปตามลักษณะเฉพาะของภารกิจ ส่วนราชการระดับกรมสามารถเลือกนำมาสร้างระบบการประสานการทำงานร่วมกันได้ตามความจำเป็นและความต้องการของหน่วยราชการนั้น มีดังต่อไปนี้

1) เครือข่ายประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวงเดียวกัน

เครือข่ายประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวงเดียวกัน เป็นรูปแบบการประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานที่ตั้งอยู่บนฐานของการอยู่ในโครงสร้างการบริหารแบบลำดับชั้นบังคับบัญชาเดียวกัน นั่นคือ โครงสร้างการบริหารราชการภายในกระทรวง แต่ละหน่วยงานต่างอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ทางการบริหารของผู้บังคับบัญชาสูงสุดคนเดียวกัน แต่อาจสังกัดอยู่ในสายการทำงานคนละฝ่าย หรืออยู่ต่างกลุ่มภารกิจกัน การประสานความร่วมมือระหว่างส่วนราชการระดับกรมภายในกระทรวงเดียวกัน จึงตั้งอยู่บนฐานการใช้อำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้นในระบบราชการ เช่น การมีคำสั่งของผู้บริหารมอบหมายให้หน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใดร่วมกัน หรือการมีหนังสือขอความร่วมมืออย่างเป็นทางการจากอธิบดีกรมหนึ่งไปยังอธิบดีอีกกรมหนึ่งที่อยู่ในกระทรวงเดียวกัน เป็นต้น

2) เครือข่ายประสานความร่วมมือเพื่อร่วมกันปฏิบัติภารกิจแบบข้ามหน่วยงาน

เครือข่ายประสานความร่วมมือเพื่อร่วมกันปฏิบัติภารกิจแบบข้ามหน่วยงาน เป็นการบริหารจัดการแบบเครือข่ายในรูปของคณะทำงาน (Team-based network) ในลักษณะการประสานการทำงานร่วมกันข้ามหน่วยงานโดยเน้นการสร้างร่วมมือแบบกลุ่ม และกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของสมาชิกตัวแทนหน่วยงานที่เข้าร่วมในคณะทำงาน การประสานการทำงานร่วมกันในรูปของคณะทำงาน ตั้งอยู่บนฐานของการมีเป้าหมายของการปฏิบัติภารกิจร่วมกัน หรือผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายจะได้รับจากความร่วมมือ กระบวนการทำงานภายในเครือข่ายแบบนี้จะดำเนินไปได้ด้วยความไว้วางใจซึ่งกันและกันในกลุ่มสมาชิกหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามารวมกลุ่มกันขึ้นเป็นคณะทำงาน เนื่องจากทุกฝ่ายมีความสัมพันธ์กันบนฐานของความเท่าเทียมในฐานะที่เป็นภาคีสมาชิกของเครือข่าย ดังนั้นการสร้างฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกัน (Consensus) จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การประสานงานในรูปเครือข่ายคณะทำงานเกิดขึ้นได้

3) เครือข่ายประสานความร่วมมือเพื่อดำเนินการตัดสินใจร่วมกัน

เครือข่ายประสานความร่วมมือเพื่อดำเนินการตัดสินใจร่วมกัน เป็นการประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานในรูปเครือข่ายที่มีเป้าหมายเพื่อดึงหน่วยงานต่างๆ ให้เข้ามามีบทบาทร่วมกันในการพิจารณาตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหรือการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาคีสมาชิก การประสานการทำงานร่วมกันในรูปแบบนี้มักเป็นไปในลักษณะของการประชุมหารือร่วมกัน การกำหนดยุทธศาสตร์ วางนโยบายและแผนงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เครือข่ายประสานความร่วมมือเพื่อดำเนินการตัดสินใจร่วมกัน ตั้งอยู่บนกระบวนการปฏิสัมพันธ์ในเชิงการเจรจาต่อรองเพื่อสร้างฉันทามติร่วมกันระหว่าง

หน่วยงาน ผลการตัดสินใจร่วมกันจะมีผลผูกพันให้หน่วยงานภาคีสมาชิกของเครือข่ายต้องดำเนินการหรือปฏิบัติตาม

4) เครือข่ายประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานแบบไตรภาคี

เครือข่ายประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานแบบไตรภาคี เป็นการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่มีความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกัน ให้เข้ามาเผชิญหน้าเพื่อหาทางออกร่วมกัน โดยมีตัวแทนของฝ่ายที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นความขัดแย้ง ทำหน้าที่ตัวกลางไกล่เกลี่ย และเสนอแนวทางออกหรือข้อยุติที่ทั้งสองฝ่ายสามารถยอมรับร่วมกัน เพื่อให้การทำงานในภาพรวมของแต่ละหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันสามารถดำเนินต่อไปได้ การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในรูปเครือข่ายแบบไตรภาคี เกิดขึ้นจากการมีประเด็นความขัดแย้ง จำเป็นต้องมีตัวกลางประสานความร่วมมือระหว่างสองฝ่ายที่เผชิญหน้าให้เข้ามาหาทางออกร่วมกัน

5) เครือข่ายประสานความร่วมมือแบบเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย

เครือข่ายประสานความร่วมมือแบบเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานหรือภาคส่วนต่างๆ ที่มีจุดยืนและความคิดเห็นที่แตกต่างกัน หรือขัดแย้งกัน ทั้งในแง่เป้าหมายและวิธีการ โดยเปิดให้ตัวแทนฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันในเครือข่าย ได้เข้ามาร่วมเจรจาต่อรองและหาทางประนีประนอมซึ่งกันและกัน เครือข่ายรูปแบบนี้มักเกิดขึ้นในกรณีที่มีการใช้อำนาจหน้าที่ตัดสินใจหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่อยู่ในความรับผิดชอบ อาจกระทบต่อการทำงานหรือการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น หรือส่งผลให้บางฝ่ายเสียประโยชน์ แม้ว่าการประสานความร่วมมือเพื่อเจรจาต่อรองจะตั้งอยู่บนเงื่อนไขของการมีความเห็นที่ขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกัน แต่กระบวนการหาข้อยุติร่วมกันระหว่างภาคีเครือข่าย มิใช่การอาศัยตัวกลางไกล่เกลี่ย หากแต่เป็นการหาข้อยุติร่วมกันในระหว่างฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียด้วยกันเอง

6) เครือข่ายประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานแบบปรึกษาหารือ

เครือข่ายประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานแบบปรึกษาหารือ เป็นการสร้างเครือข่ายที่ริเริ่มโดยหน่วยงานหนึ่งประสานขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้เข้ามาร่วมเสนอแนะความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ และให้ข้อเสนอแนะในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นการประสานการแลกเปลี่ยนทักษะความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านต่างๆ ระหว่างภาคีเครือข่าย การประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานในรูปเครือข่ายแบบปรึกษาหารือ มักเกิดขึ้นในกรณีการบริหารจัดการภารกิจที่ต้องอาศัยการระดมผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้เข้ามาร่วมให้ข้อมูล ข้อสังเกต ข้อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมและเป็นไปได้ รวมตลอดจนระดับความเสี่ยงในด้านต่างๆ เป็นกระบวนการปรึกษาหารือก่อนที่หน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวโดยตรงจะดำเนินการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

7) เครือข่ายประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อพิจารณาข้อร้องเรียน

เครือข่ายประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อพิจารณาข้อร้องเรียน เป็นการประสานความร่วมมือเพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องใดเรื่องหนึ่งร่วมกัน ได้เข้ามามีส่วนในกระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียน ในกรณีที่การใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหนึ่งๆ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานหรือภาคส่วนอื่นๆ หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่อย่างไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมสำหรับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด เครือข่ายรูปแบบนี้อาจเกิดขึ้นจากการประสานงานของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน โดยขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานอื่นๆ ให้เข้ามาร่วมในกระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียนดังกล่าว หน่วยงานภาคีสมาชิกเครือข่ายจึงทำหน้าที่ร่วมกันพิจารณาข้อร้องเรียนและทบทวนการใช้อำนาจหน้าที่ตัดสินใจของหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน เป้าหมายของความร่วมมือแบบนี้คือ เพื่อให้กระบวนการพิจารณาตัดสินใจประเด็นที่มีการร้องเรียนเป็นไปด้วยความยุติธรรมสำหรับทุกฝ่าย

7.5.3 ข้อควรคำนึงในการจัดรูปแบบการบริหารจัดการแบบเครือข่าย

รูปแบบการบริหารจัดการแบบเครือข่ายประสานเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานดังกล่าวมา หากพิจารณาในแง่กระบวนการทำงานแล้ว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะค่อนข้างคล้ายคลึงกับการทำหน้าที่ของ “คณะกรรมการตามกฎหมาย” ตรงที่เป็นการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานทั้งภายในกระทรวงเดียวกัน และข้ามกระทรวง รวมถึงการเชื่อมโยงกับภาคส่วนอื่นๆ หากแต่ความแตกต่างนั้นอยู่ที่การบริหารจัดการในรูปเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เกิดขึ้นจากการริเริ่มและความสมัครใจของภาคีสมาชิก มิใช่การกำหนดโดยข้อบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้นแนวทางการบริหารจัดการในรูปเครือข่ายจึงมิได้ตั้งอยู่บนระเบียบปฏิบัติที่เป็นทางการ แต่เป็นการนำแนวทางตามระเบียบปฏิบัติมาปรับใช้ตามความเหมาะสมเสียมากกว่า

ด้วยเหตุที่การปฏิบัติภารกิจร่วมระหว่างหน่วยงานมิได้ตั้งอยู่บนระเบียบแบบแผนทางการปฏิบัติที่ชัดเจนแน่นอน การสร้างเครือข่ายประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน จึงต้องเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลยพินิจ การตัดสินใจและอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารหลายหน่วยงานด้วยกัน ดังนั้น ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการบริหารจัดการในรูปเครือข่ายความร่วมมือ จึงอยู่นอกเหนือการควบคุมจัดการของผู้บริหารส่วนราชการคนใดคนหนึ่ง ยกเว้นกรณีเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวงเดียวกัน ซึ่งเป็นการประสานงานที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่การควบคุมสั่งการในโครงสร้างการบังคับบัญชาเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษากรณีตัวอย่างการบริหารจัดการในรูปเครือข่ายความร่วมมือ ได้ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยความสำเร็จประการหนึ่งของการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานก็คือ ความสมัครใจที่เกิดขึ้นจากการเล็งเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการสร้างเครือข่าย โดยเฉพาะในหมู่ตัวแทนของหน่วยงานที่ต้องมาปฏิบัติงานร่วมกันในภารกิจที่เป็นความรับผิดชอบร่วมของภาคีสมาชิก ในหลายกรณีสาเหตุที่การปฏิบัติภารกิจร่วมไม่

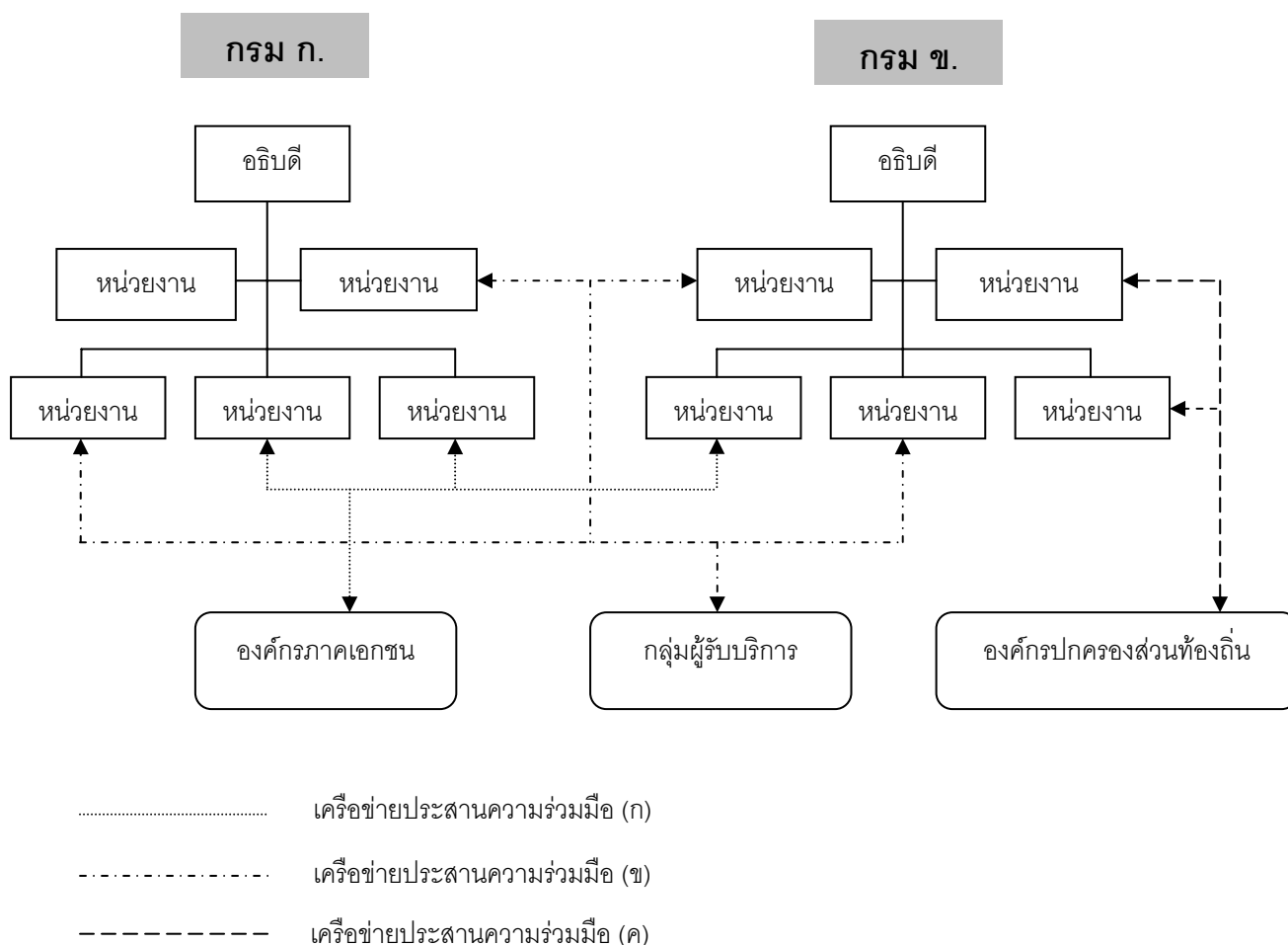
สามารถประสบผลสำเร็จนั้น เกิดจากความรู้สึกร่วมกันในการทำภารกิจร่วม นอกจากจะเป็นการเพิ่มภาระงานแก่ผู้ปฏิบัติแล้ว ผลการปฏิบัติงานในภารกิจร่วมแม้จะประสบผลสำเร็จแต่ก็ไม่สามารถนำมานับเป็นส่วนหนึ่งในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน และส่วนหนึ่งเป็นอุปสรรคที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการอื่นๆ เช่น การจัดการงบประมาณ ค่าตอบแทน และการบริหารบุคลากร²⁴ เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงอาจจำเป็นต้องมีการพิจารณาหามาตรการที่เหมาะสมรองรับการบริหารจัดการในรูปแบบเครือข่ายควบคู่ไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นมาตรการด้านการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานเพื่อปฏิบัติภารกิจร่วม มาตรการด้านการบริหารจัดการบุคลากร รวมไปถึงมาตรการเสริมด้านการประเมินผลการปฏิบัติราชการ เป็นต้น

²⁴ ตัวอย่างเช่น การจัดจ้างบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานในภารกิจร่วมระหว่างหน่วยงาน โดยการจ้างเหมาตามระเบียบทางพัสดุของราชการ กล่าวคือ “พอใช้ระเบียบพัสดุ ปัญหาคือบุคลากรตรงนั้นไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่สามารถใช้กฎหมายบังคับการทำงานของบุคคลได้ เพราะฉะนั้นการจ้างงานแบบนี้จะเป็นลักษณะการจ้างทำของ เมื่อจ้างทำของก็แค่มีผลงานและตรวจนับหรือตรวจสอบตามผลงานแล้วก็เบิกจ่ายค่าจ้างหรือค่าแรงให้เขาไป ปัญหาคือบุคลากรที่มาช่วยงานตรงนี้ ลักษณะก็เหมือนเจ้าหน้าที่ เหมือนข้าราชการของเราเอง อัตราการเข้าออกจะสูงมาก เพราะไม่มีอนาคตในการทำงานที่ดี งานก็เหมือนเดิม หรือปริมาณงานอาจเพิ่มขึ้นด้วยซ้ำไป แต่ระบบการพัฒนาและสวัสดิการต่างๆ เขาไม่มี ตรงนี้ได้หารือกับทาง ก.พ. เพื่อปรับเป็นพนักงานราชการ แต่ปรากฏว่ายังมองไม่เห็นทางเหมือนกัน เพราะได้รับการตอบกลับมากว่า จริงๆ แล้วการที่กรมจะมีพนักงานราชการ หรือข้าราชการเพิ่มขึ้นจะต้องมีหน่วยงานหรือมีกฎหมายรองรับ.” (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มที่ 5 ใน โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม” ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551).

แผนภาพที่ 7.6

แสดงการประสานเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานกับภาคส่วนต่างๆ
ในรูปเครือข่ายความร่วมมือที่หลากหลาย



7.6 การเสริมสร้างความรับผิดชอบในการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม

การปรับปรุงระบบบริหารงานเพื่อยกระดับประสิทธิภาพในการทำงานของส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นโดยการปรับปรุงโครงสร้างและภารกิจให้เหมาะสมและสอดคล้องกัน รวมถึงการจัดระบบการทำงานแบบมุ่งเน้นการประสานความร่วมมือดังกล่าวข้างต้นแล้ว ไม่สามารถจะบรรลุเป้าหมายตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้ หากปราศจากการสร้างระบบการทำงานที่เน้นความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (Accountability) เนื่องจากระบบการทำงานที่เน้นความรับผิดชอบ นับเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร สร้างความชัดเจนในกระบวนการทำงาน รวมถึงการสร้างกลไกการตรวจสอบการทำงานของส่วนราชการ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบหาผู้รับผิดชอบใน

การดำเนินงานได้อย่างเป็นธรรม ตลอดจนผลักดันให้การบริหารราชการตั้งอยู่บนความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

ดังผลการวิจัยเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในช่วงที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยด้านการสร้างระบบความรับผิดชอบต่อ เป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการปรับปรุงระบบการบริหารงานภาครัฐ แต่แม้ว่าจะมีการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานโดยการปรับโครงสร้าง บทบาท และภารกิจของหน่วยงาน ภาครัฐอย่างต่อเนื่อง นับแต่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2544 เป็นต้นมา กลับพบว่าปัจจัยด้านการสร้างระบบความรับผิดชอบต่อในหน่วยงานภาครัฐนั้น ยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร “เป็นเพราะบุคลากรที่อยู่ในหน่วยงานภาครัฐยังคงมีทัศนคติแบบเดิม กล่าวคือ ยังเคยชินกับการปฏิบัติงานแบบเก่า วิธีคิดแบบเก่า และวิธีการสั่งการหรือตัดสินใจแบบเก่าที่เป็นแบบรวบอำนาจ มีความเคยชินกับการ ‘สั่ง’ ตามสายการบังคับบัญชา เป็นสาเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเคยชินกับการถูกสั่งการและการปฏิบัติงานตามคำสั่ง ขาดจิตสำนึกในการทำงาน เกี่ยงงานและโยนไปถึงการขาดความรับผิดชอบต่อในภารกิจ โดยเฉพาะถ้าเป็นภารกิจขององค์กรโดยส่วนรวม”²⁵

งานวิจัยดังกล่าวยังได้ชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งคณะผู้วิจัยได้นำมาเป็นฐานการพิจารณาจัดทำข้อเสนอแนะในที่นี้ด้วย นั่นคือ ประเด็นที่ว่า แม้จะมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภารกิจ ตลอดจนกระบวนการทำงานในรูปแบบใหม่ แต่หากมิได้มีการสร้างกลไกสำหรับปรับเปลี่ยนพฤติกรรมหรือวิธีการทำงานของบุคลากรให้มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อ โครงสร้างและภารกิจที่มีการปรับปรุงขึ้นใหม่นั้น เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงเฉพาะโครงสร้างภายนอก ในขณะที่เนื้อหาภายในมิได้เปลี่ยนแปลงไปด้วย ส่งผลให้การปรับปรุงโครงสร้างภารกิจที่เกิดขึ้นไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควร²⁶

ดังนั้น เพื่อให้ข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมในที่นี้มีความครบถ้วนและสมบูรณ์ ทั้งในแง่ของการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานองค์กร และการพัฒนาระบบการทำงานของบุคลากร คณะผู้วิจัยเห็นว่า นอกเหนือจากการจัดรูปแบบการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมตามแนวทางในข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังจำเป็นต้องสร้างกลไกการเสริมสร้างความรับผิดชอบต่อระบบการทำงานในทุกระดับภายในส่วนราชการระดับกรมอีกด้วย โดยคณะผู้วิจัยได้จำแนก

²⁵ โปรดพิจารณา พัชรีย์ สิริโรส และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง การสร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการ, (รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.), 2545), น. 1-3. งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาเพื่อสำรวจความเข้าใจและความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบความพร้อมรับผิด ในกลุ่มเป้าหมายการศึกษาประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชน นักวิชาการ องค์กรเอกชน และผู้สอนศาสนา ผลการวิจัยดังกล่าว นำมาสู่การวางกรอบความคิดและกำหนดวิธีการสร้างระบบความพร้อมรับผิดที่เหมาะสมกับระบบราชการไทย รวมถึงการนำเสนอคู่มือการสร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการ.

²⁶ เรื่องเดียวกัน.

ประเภทของระบบการเสริมสร้างความรับผิดชอบในการทำงานออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ระบบความรับผิดชอบในเชิงรับ (Passive Responsibility) และระบบความรับผิดชอบในเชิงรุก (Active Responsibility)²⁷ ดังจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

7.6.1 รูปแบบของความรับผิดชอบ (Different form of responsibility)

ก่อนจะพิจารณาถึงแนวทางการสร้างระบบการทำงานแบบมุ่งเน้นความรับผิดชอบให้เกิดขึ้นในกระบวนการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม ในลำดับแรก จำเป็นต้องอธิบายถึงลักษณะของ “ความรับผิดชอบ” ในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในความหมายที่ชัดเจนและตรงกันเสียก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างความกระจ่างชัดในนัยความหมายที่แตกต่างกันระหว่าง “ความรับผิดชอบ” ในความหมายของคำว่า ‘Responsibility’ กับ ‘Accountability’ ในภาษาอังกฤษ ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน แต่ก็มีใช้คำที่มีความหมายเดียวกันและใช้ทดแทนกันได้

ฉะนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความคลุมเครือในความหมายของคำว่า “ความรับผิดชอบ” คณะผู้วิจัยได้อาศัยการจำแนกนัยความหมายของรูปแบบความรับผิดชอบในลักษณะต่างๆ ของ มาร์ค โบเวนส์²⁸ เป็นฐานในการพิจารณาประกอบการจัดรูปแบบการเสริมสร้างความรับผิดชอบในการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม โดยจำแนกรูปแบบของความรับผิดชอบตามนัยที่แตกต่างกัน ดังนี้

1) ความรับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้นในฐานะที่เป็นต้นเหตุ (Responsibility as cause) เป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดจากการกระทำของตน ไม่ว่าผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้นจะเป็นอย่างไร ในฐานะที่เป็นผู้ก่อให้เกิดสิ่งนั้นเกิดขึ้น บุคคลนั้นย่อมต้องเป็นผู้แสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าว

2) ความรับผิดชอบต่อความผิดที่เกิดขึ้น (Responsibility as accountability) เมื่อผลจากการกระทำหรือการตัดสินใจของบุคคลหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย หรือเป็นความผิดพลาด หรือเป็นความผิดอันเนื่องมาจากการละเมิดกฎเกณฑ์ข้อบังคับและบรรทัดฐานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในทางการเมือง ศีลธรรม หรือกฎหมาย (Political, moral or legal liability) บุคคลผู้นั้นย่อมต้องแสดงความรับผิดชอบชี้แจงอธิบายถึงสาเหตุของความผิดที่ปรากฏ และพร้อมยอมรับการตัดสินใจความผิดนั้น

3) ความรับผิดชอบต่อสิ่งที่อยู่ภายใต้ขอบเขตความสามารถในการควบคุมตัดสินใจ (Responsibility as capacity) เป็นความรับผิดชอบต่อการกระทำหรือการตัดสินใจที่อยู่ภายใต้ขอบเขตบทบาทอำนาจหน้าที่ของแต่ละบุคคล ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการกับผู้ละเมิดกฎหมายดังกล่าว หากพบเห็นการกระทำผิดกฎหมาย แต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกลับปล่อยให้มีการกระทำผิด

²⁷ แนวคิดดังกล่าวมีที่มาจาก Mark Bovens, *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

²⁸ *Ibid.*, pp. 24-26.

ต่อไป หรือละเลยไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายระบุไว้ กรณีดังกล่าวย่อมแสดงถึงการขาดความรับผิดชอบต่อการกระทำที่อยู่ภายใต้ขอบเขตความสามารถในการควบคุมตัดสินใจของตน เป็นต้น

4) ความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ได้รับมอบหมาย (Responsibility as task) เป็นความรับผิดชอบต่องานที่ได้รับมอบหมาย หรือภาระหน้าที่และการงานตามทักษะความสามารถ (Competencies and duties) ของแต่ละบุคคลในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์กร แต่ละบุคคลจึงมีความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่และการทำงานที่แตกต่างกันไปตามสถานะตำแหน่งหน้าที่ในองค์กร

5) ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นเลิศ (Responsibility as virtue) หมายถึง การกระทำหรือการตัดสินใจดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วย “ความรู้สึกสำนึกรับผิดชอบ” (Sense of responsibility) ในสิ่งที่ตนกำลังกระทำลงไป ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นเลิศ อาจชี้วัดได้ด้วยความจริงใจและเอาใจใส่ในการทำงาน การลงมือกระทำหรือดำเนินการใดๆ หลังจากได้ครุ่นคิดไตร่ตรองอย่างละเอียด รอบคอบ และถี่ถ้วนดีแล้ว รวมถึงการยืนยันกับตัวเองได้ว่า สามารถตอบคำถาม ชี้แจงและอธิบายเกี่ยวกับผลที่ตามมาจากการกระทำนั้นแก่ผู้อื่นได้

การจำแนกรูปแบบของความรับผิดชอบตามนัยความหมายที่แตกต่างกันดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการกล่าวถึง “ความรับผิดชอบ” อาจกินความหมายได้หลายนัย และสื่อถึงรูปแบบความรับผิดชอบได้หลากหลายลักษณะ การจำแนกรูปแบบของความรับผิดชอบในลักษณะดังกล่าว นับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการสร้างกลไกเสริมสร้างความรับผิดชอบในระบบการทำงานในรูปแบบที่หลากหลาย และครอบคลุมความรับผิดชอบในรูปแบบต่างๆ ดังกล่าว ทั้งนี้ ข้อเสนอเกี่ยวกับการสร้างกลไกเสริมสร้างความรับผิดชอบในการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม ซึ่งจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป สามารถจัดแบ่งได้ 2 ประเภท คือ การเสริมสร้างความรับผิดชอบเชิงรับ และการเสริมสร้างความรับผิดชอบเชิงรุก

7.6.2 การเสริมสร้างความรับผิดชอบเชิงรับ (Passive responsibility)

การเสริมสร้างความรับผิดชอบเชิงรับ เป็นการสร้างกลไกการควบคุมบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กรให้ต้องแสดงความรับผิดชอบต่อความเสียหายหรือความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตนเอง หรือการดำเนินงานขององค์กร การแสดงความรับผิดชอบเชิงรับจึงเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายหลังจากเหตุการณ์ความเสียหายหรือความผิดพลาดอันเกิดจากการกระทำ การละเว้นการกระทำ และการกระทำที่เป็น การละเมิดกฎเกณฑ์ข้อบังคับได้ปรากฏขึ้นแล้ว ดังนั้น กลไกการเสริมสร้างความรับผิดชอบเชิงรับจึงมีลักษณะเป็นกระบวนการตรวจสอบหาผู้รับผิดชอบในความผิดพลาดเสียหายที่เกิดขึ้น เพื่อเรียกร้องความรับผิดชอบ

จากผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้กระทำที่เป็นต้นเหตุของความผิด (Account after the event)²⁹ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การมุ่งป้องกันมิให้ความผิดพลาดเสียหายในลักษณะเดียวกันนั้นเกิดขึ้นอีกในอนาคต

หากพิจารณาจากการจำแนกรูปแบบความรับผิดชอบดังกล่าวข้างต้น จะพบว่า ลักษณะของการแสดงความรับผิดชอบเชิงรับนั้น จัดอยู่ในความหมายของการแสดงความรับผิดชอบต่อความผิดที่เกิดขึ้น (Responsibility as accountability) สำหรับเกณฑ์การพิจารณาว่า ในกรณีใดบ้างที่บุคคลจะตกเป็นผู้ถูกเรียกร้องให้แสดงความรับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้น ประกอบด้วยเกณฑ์ดังต่อไปนี้³⁰

ประการแรก การกระทำหรือการปฏิบัติที่เกิดขึ้น เป็นการละเมิดบรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ ระเบียบปฏิบัติ ซึ่งเป็นที่ยึดถือหรือมีผลบังคับต่อบุคคลผู้นั้น (Transgression of a norm)

ประการที่สอง บุคคลผู้ตกเป็นผู้ถูกเรียกร้องให้แสดงความรับผิดชอบ ชี้แจง อธิบาย ต่อความผิดพลาดเสียหายที่เกิดขึ้น เป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีความเชื่อมโยงกับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือความผิดดังกล่าว (Causal connection)

ประการที่สาม การกระทำที่เกิดขึ้นเป็นการกระทำที่สมควรแก่การถูกตำหนิ (Blameworthiness) กล่าวคือ เป็นการกระทำหรือการปฏิบัติที่ตั้งอยู่บนการใช้ดุลยพินิจและวิจารณญาณในการตัดสินใจด้วยเจตนาของตัวบุคคลผู้กระทำเอง มิใช่การถูกกดดันหรือบีบบังคับให้ต้องกระทำอย่างไม่อาจเลี่ยงได้ รวมถึงเป็นการกระทำที่ผู้กระทำมีโอกาสเลือกตัดสินใจดำเนินการในทางใดทางหนึ่งจากหลากหลายทางเลือก มิใช่การตัดสินใจกระทำด้วยภาวะสุดวิสัย หรือสถานการณ์ที่เลือกไม่ได้

ประการสุดท้าย บุคคลที่แม้จะมีใช้ผู้ที่กระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหาย หรือเป็นผู้กระทำความผิดโดยตรง แต่หากมีส่วนเกี่ยวข้องหรืออยู่ในสถานะความสัมพันธ์ทางใดทางหนึ่งกับผู้ที่ทำให้เกิดความผิดย่อมอาจตกเป็นผู้ถูกเรียกร้องให้แสดงความรับผิดชอบ ชี้แจง อธิบาย ต่อความผิดพลาดเสียหายที่เกิดขึ้นได้ เช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดนั้น เช่น ในบางกรณีหัวหน้าฝ่ายอาจต้องแสดงความรับผิดชอบต่อความผิดพลาดเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาดของพนักงานในฝ่าย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจต้องแสดงความรับผิดชอบชี้แจงต่อสภาเกี่ยวกับความเสียหายอันเกิดจากการตัดสินใจของข้าราชการระดับผู้บริหารในกระทรวง เป็นต้น

²⁹ Ibid., p. 27.

³⁰ Ibid., pp. 28-31.

จากเกณฑ์การพิจารณาการกระทำความผิดซึ่งต้องมีการเรียกร้องหาตัวผู้รับผิดชอบในประการต่างๆ ดังกล่าว สามารถพิจารณากำหนดรูปแบบกลไกการเสริมสร้างความรับผิดชอบเชิงรับ ในกระบวนการทำงานของบุคลากรระดับต่างๆ ในส่วนราชการระดับกรมได้ดังต่อไปนี้³¹

1) กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

การแสดงความรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (Legal accountability) เป็นกลไกการแสดงความรับผิดชอบตามแนวดิ่ง (Horizontal accountability) ที่ทุกหน่วยงานมีส่วนร่วม เป็นรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงการปฏิบัติงาน หรือการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่อศาล โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยละเมิดหรือมิชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่มีการฟ้องร้องโดยผู้เสียหายจากการใช้อำนาจหน้าที่ของภาครัฐ ผู้บริหารหน่วยงานอาจถูกเรียกตัวโดยศาลเพื่อไปให้การชี้แจงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน หรือการทำหน้าที่ใดๆ ในนามของหน่วยงาน ดังเช่นการฟ้องร้องหน่วยงานต่อศาลปกครองโดยประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการ แม้ว่าความเสียหายจะเกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน แต่ในกระบวนการฟ้องร้อง หน่วยงานซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลจะต้องเป็นผู้แสดงความรับผิดชอบ

2) กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติตามระเบียบบริหารราชการ

การแสดงความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบบริหารราชการเป็นการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงทางการบริหารงาน (Administrative accountability) เป็นกลไกการแสดงความรับผิดชอบในแนวทแยง (Diagonal accountability) ที่ทุกหน่วยงานมีส่วนร่วม เป็นรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานภายใต้ระเบียบปฏิบัติราชการ ในลักษณะที่มีได้ตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ทางกฎหมายหรือตำแหน่งหน้าที่ กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติหน้าที่แต่ละคน ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใดของหน่วยงาน หากกระทำความผิดหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่มีระเบียบปฏิบัติราชการรองรับ สามารถถูกเรียกร้องให้ต้องแสดงความรับผิดชอบชี้แจงการกระทำดังกล่าวต่อหน่วยงานอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ เช่น ผู้ตรวจราชการ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

3) กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการการรัฐสภา

การแสดงความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการการรัฐสภา เป็นรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบทางการเมือง (Political accountability) โดยผู้บริหารหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน จะต้องแสดงความ

³¹ ข้อเสนอดังกล่าวมีที่มาจาก Mark Bovens, “Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework,” *European Governance Papers (EUROGOV)* No. C-06-01 โปรดดูรายละเอียดคำอธิบายเพิ่มเติมในบทที่ 2 หัวข้อ 2.2.

รับผิดชอบชี้แจงการกระทำ การมีส่วนร่วมรู้เห็น หรือเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจที่ไปในทางมิชอบ หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์สาธารณะ ในกระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการการรัฐสภา ในฐานะที่เป็นกลไกการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร การแสดงความรับผิดชอบชี้แจงในลักษณะดังกล่าวมักเป็นการเรียกตัวข้าราชการผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดของหน่วยงานไปตอบข้อซักถาม ให้ข้อมูล และชี้แจงต่อคณะกรรมการการรัฐสภาชุดต่างๆ

4) กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อองค์กรวิชาชีพ

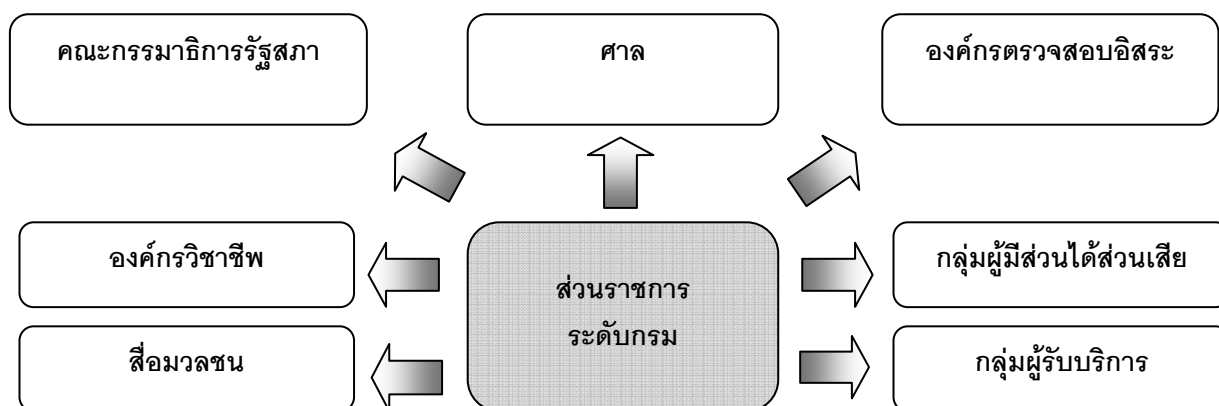
การแสดงความรับผิดชอบต่อองค์กรวิชาชีพ เป็นรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบต่อค่านิยม แนวทางปฏิบัติ และบรรทัดฐานจรรยาบรรณทางวิชาชีพ (Professional accountability) การแสดงความรับผิดชอบต่อองค์กรวิชาชีพเป็นรูปแบบที่พบได้ในหน่วยงานที่มีภารกิจหลักด้านเทคนิค ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ต้องอาศัยทักษะความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น วิศวกร แพทย์ นักวิทยาศาสตร์ ทนายความ ครู เป็นต้น ในกรณีที่มีการร้องเรียนหรือการใช้ทักษะวิชาชีพไปในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือละเมิดจรรยาบรรณทางวิชาชีพ หรือผิดมาตรฐานความถูกต้องตามหลักวิชาชีพ ผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานดังกล่าว จึงต้องแสดงความรับผิดชอบชี้แจงการปฏิบัติหน้าที่ของตนต่อสมาคมวิชาชีพเป็นการเฉพาะ นอกเหนือจากการแสดงความรับผิดชอบในรูปแบบอื่นๆ ด้วย การดึงตัวแทนองค์กรวิชาชีพ หรือผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาชีพเฉพาะด้านมาร่วมเป็นคณะกรรมการ เป็นช่องทางหนึ่งที่จะทำให้เกิดกลไกการแสดงความรับผิดชอบทางวิชาชีพขึ้นในหน่วยงาน

5) กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม

การแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม (Social accountability) เป็นรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบในแนวนอน (Horizontal accountability) โดยหน่วยงานต้องแสดงความรับผิดชอบชี้แจงการตัดสินใจและการใช้อำนาจหน้าที่ในความรับผิดชอบต่อกลุ่มหรือองค์กรในภาคประชาสังคม เช่น กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ กลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคม และกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงสื่อมวลชน การสร้างกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม อาจเกิดขึ้นได้ด้วยการดึงตัวแทนกลุ่มคน องค์กรในภาคประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการชุดต่างๆ ซึ่งมีส่วนร่วมในกระบวนการใช้อำนาจตัดสินใจและบริหารงานของหน่วยงาน การมีตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผู้รับบริการ หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มาร่วมในกระบวนการบริหารภารกิจของหน่วยงานจะทำให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานต้องตระหนกอยู่เสมอว่าตนเองมีพันธะหน้าที่ต้องพร้อมที่จะตอบคำถามแก่สังคมทุกครั้งที่ใช้อำนาจหน้าที่ตัดสินใจหรือกระทำการใดๆ ลงไป

แผนภาพที่ 7.7

รูปแบบการแสดงความรับผิดชอบเชิงรับในการทำงานของส่วนราชการระดับกรม



7.6.3 การเสริมสร้างความรับผิดชอบเชิงรุก (Active responsibility)

การเสริมสร้างความรับผิดชอบเชิงรุก เป็นการสร้างกลไกการควบคุมบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กรให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยการมี “สำนึกรับผิดชอบ” (Sense of responsibility) ต่อการทำงานของตนเองอยู่ตลอดเวลา โดยตระหนักถึงความเสี่ยงหรือความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของตนเอง (Potential deviance) กลไกการเสริมสร้างความรับผิดชอบเชิงรับจึงมีเป้าหมายเพื่อควบคุมให้บุคลากรทุกระดับขององค์กรมีส่วนในการป้องกันความสูญเสียและความผิดพลาดเสียหายที่อาจเกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจหรือดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์สาธารณะ

หากกลไกการเสริมสร้างความรับผิดชอบเชิงรับเป็นกระบวนการควบคุมการทำงานของบุคลากรในองค์กรในรูปของการเรียกร้องให้ผู้ปฏิบัติงานต้องแสดงคำชี้แจง อธิบาย และให้เหตุผลแก่การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายบนฐานของความพร้อมรับผิด ในกรณีที่มีความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้ว กลไกการเสริมสร้างความรับผิดชอบเชิงรุกถือเป็นกระบวนการควบคุมการทำงานของบุคลากรในรูปของการป้องกันความเสี่ยงต่อความผิดพลาดเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต หากพิจารณาจากการจำแนกรูปแบบความรับผิดชอบตามนัยความหมายที่แตกต่างกันดังกล่าวข้างต้น จะพบว่า ลักษณะของการแสดงความรับผิดชอบเชิงรุกจัดอยู่ในความหมายของความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นเลิศ (Responsibility as virtue)

สำหรับเกณฑ์การพิจารณาลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ แสดงถึงองค์ประกอบของรูปแบบความรับผิดชอบเชิงรุก หรือการปฏิบัติงานบนฐานของการมีสำนึกรับผิดชอบ (Sense of responsibility) ประกอบด้วยเกณฑ์ ดังต่อไปนี้³²

ประการแรก การกระทำหรือการตัดสินใจดำเนินการใดๆ ต้องตั้งอยู่บนความตระหนักรู้ถึงความสุ่มเสี่ยงต่อการละเมิดบรรทัดฐานหรือกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่มีอยู่ (Adequate perception of threatened of the norm) กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะอยู่ในระดับใดขององค์กร ต้องมีความสามารถในการไตร่ตรองพิจารณาคาดการณ์ถึงผลที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยสามารถตอบคำถามสำคัญต่อไปนี้ก่อนจะลงมือกระทำใดๆ ลงไป ได้แก่ บรรทัดฐานหรือกฎเกณฑ์ข้อใดสุ่มเสี่ยงที่จะถูกละเมิดโดยการตัดสินใจหรือการกระทำของตน บรรทัดฐานหรือกฎเกณฑ์ดังกล่าวมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด โอกาสความเป็นไปได้หรือระดับความสุ่มเสี่ยงที่จะเกิดการละเมิดบรรทัดฐานหรือกฎเกณฑ์ดังกล่าวมีมากน้อยเพียงใด และหากต้องละเมิดกฎเกณฑ์ข้อนั้นขึ้นมามีจริงแล้ว ผลเสียที่เกิดขึ้นจะมีความร้ายแรงแค่ไหน

ประการที่สอง การคำนึงถึงผลที่จะตามมาจากการตัดสินใจหรือการกระทำของตน (Consideration of consequences) การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งแสดงออกถึงความรับผิดชอบ (Responsible conduct) ต้องเป็นการทำงานที่มีได้คำนึงถึงเพียงแค่ผลงานที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจหรือการกระทำของตนเองหรือหน่วยงานเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจตามมาซึ่งมีผลต่อผู้อื่นในวงกว้างด้วย นั่นคือ การตัดสินใจหรือการทำงานด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง มีการคาดคะเนผลลัพธ์ที่อาจเกิดขึ้น พิจารณาไตร่ตรองทางเลือกต่างๆ อย่างถี่ถ้วน คำนวณถึงผลดี ผลเสีย และประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะได้รับอย่างรอบด้าน รวมถึงการไตร่ตรองถึงผลที่จะเกิดขึ้นแก่ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่ตนละเลยการกระทำหรือการตัดสินใจ การไตร่ตรองในประเด็นผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ฝ่ายที่เกี่ยวข้องในลักษณะดังกล่าว จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานตระหนักว่าตนเองมีพันธะหน้าที่ผูกพันต้องรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของฝ่ายบ้าง ดังนั้น การตัดสินใจกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดจึงต้องเป็นไปอย่างรอบคอบรัดกุม และส่งผลกระทบเสียหายน้อยที่สุด

ประการที่สาม การตัดสินใจหรือการกระทำใดๆ ต้องเกิดจากการตัดสินใจด้วยความเป็นอิสระในตัวเอง (Autonomy) กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติงานต้องรับผิดชอบต่อตัดสินใจของตนเอง แม้ว่าก่อนการตัดสินใจ บุคคลผู้นั้นจะได้รับฟังคำแนะนำจากผู้อื่น หรือแม้จะเป็นคำสั่งของผู้บังคับบัญชา แต่ในที่สุดแล้ว บุคคลผู้นั้นย่อมต้องอาศัยดุลยพินิจหรือวิจารณญาณของตนในการไตร่ตรอง พินิจพิเคราะห์ ประเมินข้อแนะนำหรือคำสั่งที่ได้รับมาจากผู้อื่น บนฐานของจุดยืน บรรทัดฐานและกฎเกณฑ์ที่ตนยึดถือปฏิบัติ ก่อนจะตัดสินใจลงมือดำเนินการใดๆ ในแง่นี้ บุคคลผู้ปฏิบัติหรือกระทำตามคำแนะนำหรือคำสั่งของผู้อื่น โดยไม่ใช้ดุลยพินิจของตนเองไตร่ตรอง แม้ว่ากระทำดังกล่าวจะเป็นการทำตามบทบาทหน้าที่ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นบุคคล

³² Mark Bovens, *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, pp. 33-38.

ผู้มีความรับผิดชอบ (Responsible person) เพราะบุคคลดังกล่าวย่อมพร้อมที่จะผลัดความรับผิดชอบในการตัดสินใจของตนไปยังผู้อื่น เพื่อให้ตนเองหลุดพ้นจากความผิดที่เกิดจากการกระทำนั้น ทั้งนี้ เงื่อนไขสำคัญคือ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ต้องมีความเป็นอิสระอย่างเพียงพอในการทำงานหรือการตัดสินใจดำเนินการใดๆ ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง (Act independently)

ประการที่สี่ การตัดสินใจหรือการกระทำใดๆ ต้องตั้งอยู่บนกฎเกณฑ์หรือระเบียบปฏิบัติที่แน่นอนและสามารถประเมินได้ (Verifiable and consistent code) กล่าวคือ การกระทำที่ตั้งอยู่บนสำนึกรับผิดชอบต้องเป็นการกระทำหรือตัดสินใจบนฐานของเกณฑ์คุณค่า หรือบรรทัดฐานทางศีลธรรม (Moral norms and values) ซึ่งเป็นที่ยึดถือในสังคม มิใช่การตัดสินใจกระทำการใดๆ บนฐานของอารมณ์ความรู้สึกชั่วขณะ ความปรารถนา หรือแรงผลักดันทางอารมณ์ เช่น กรณีหัวหน้าหน่วยงานตัดสินใจอนุมัติแต่งตั้งบุคคลที่ตนหลงรักขึ้นมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย ทั้งที่บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อคนอื่น ๆ มีคุณสมบัติที่ดีกว่าอย่างเห็นได้ชัด เป็นต้น เงื่อนไขสำคัญของการกระทำที่ตั้งอยู่บนสำนึกรับผิดชอบในลักษณะนี้ จึงอยู่ที่ว่า หลักการเกณฑ์คุณค่า หรือบรรทัดฐานทางศีลธรรมที่แต่ละคนยึดถือปฏิบัตินั้น ต้องเป็นสิ่งที่บุคคลอื่นสามารถรับรู้และเข้าใจได้เช่นเดียวกัน (Comprehensible) และสามารถตัดสินใจประเมินได้ว่าการกระทำของบุคคลนั้นเป็นไปตามหลักการที่ยึดถือได้จริง (Verifiable)

ประการสุดท้าย การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งแสดงออกถึงความมีสำนึกรับผิดชอบ ต้องเป็นการทำงานตามบทบาทหน้าที่ของตนอย่างเอาจริงเอาจัง (Taking role obligations seriously) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การมีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ (Role-responsibility) ปฏิบัติภารกิจการทำงานตามพันธะหน้าที่และสถานะตำแหน่งของตนอย่างครบถ้วนด้วยความจริงจัง บนฐานของการคิดและไตร่ตรองอย่างถี่ถ้วน และพยายามอย่างยิ่งที่สุดในการทำให้งานบรรลุผลสัมฤทธิ์

กลไกสำหรับเสริมสร้างความรับผิดชอบเชิงรุก หรือส่งเสริมให้บุคลากรในส่วนราชการ ทำงานด้วยสำนึกรับผิดชอบในประการต่างๆ ดังกล่าวมานั้น สามารถสร้างได้อย่างน้อย 3 รูปแบบ กล่าวคือ รูปแบบแรกเป็นกลไกการเสริมสร้างสำนึกรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ (Sense of responsibility) ผ่านการกำหนดกฎเกณฑ์การปฏิบัติงานสำหรับบังคับใช้ในหน่วยงาน ประการที่สอง และประการที่สาม เป็นการสร้างกลไกเพื่อเป็นเงื่อนไขสำหรับเสริมสร้างการทำหน้าที่ด้วยสำนึกรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะ ในกรณีที่ผู้ปฏิบัติงานต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การตัดสินใจเชิงนโยบายหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎเกณฑ์เชิงคุณค่า ศีลธรรม หรือระเบียบกฎหมาย ไม่ว่าจะโดยเจตนาหรือด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งหรือการตัดสินใจอันสุ่มเสี่ยงที่จะนำไปสู่ผลเสียต่อองค์กร สามารถยับยั้ง

ทั้งตึง หรือปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งดังกล่าว ในฐานะผู้ปฏิบัติงานภาคสาธารณะซึ่งต้องรับผิดชอบต่อพลเมือง (Civic responsibility)³³

1) การจัดทำกฎเกณฑ์การปฏิบัติงาน (Code of conduct)

แนวทางในการเสริมสร้างระบบการทำงานที่เน้นการมีสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมก็คือ การจัดทำกฎเกณฑ์กำหนดแนวทางการประพฤติปฏิบัติสำหรับบุคลากร เช่น ประมวลจริยธรรมของผู้บริหาร ประมวลจริยธรรมทางวิชาชีพ หลักจรรยาบรรณในการปฏิบัติงาน เป็นต้น กฎเกณฑ์แนวทางการประพฤติปฏิบัติสำหรับบุคลากรแต่ละกลุ่มและระดับ อาจมีลักษณะแตกต่างกันไปตามบทบาทหน้าที่ และสถานการณ์การทำงาน เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานในภารกิจแต่ละด้าน ซึ่งมีลักษณะการทำงานและความเสี่ยงต่อการกระทำผิดที่แตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติหน้าที่ที่พึงประสงค์ (Correct performance of a role)³⁴ ในลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไป เช่น การกำหนดให้ผู้บริหารระดับสูงซึ่งปฏิบัติงานในระดับการกำหนดยุทธศาสตร์และทิศทางการทำงานขององค์กร ต้องมีการจัดทำระบบบันทึกการเจรจาปรึกษาหารือระหว่างผู้บริหารนโยบาย การจัดเก็บเอกสารการประชุมผู้บริหาร รวมถึงเอกสารหลักฐานบันทึกคำสั่งต่างๆ ที่ตนได้ตัดสินใจลงไป เป็นต้น

2) การมีช่องทางออกจากสถานการณ์ซึ่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ (Exit)

ในกรณีที่ผู้ปฏิบัติงานต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การตัดสินใจเชิงนโยบายหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งเล็งเห็นมีความเสี่ยงที่จะนำไปสู่ผลเสียหายหรือก่อให้เกิดความผิดอันเนื่องมาจากการละเมิดกฎเกณฑ์ระเบียบปฏิบัติหรือบรรทัดฐานทางจริยธรรม องค์กรจำเป็นต้องมีกลไกสำหรับเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้แสดงการปฏิเสธการทำหน้าที่ภายใต้คำสั่งที่มีขอบ หรือเป็นคำสั่งซึ่งหากปฏิบัติตามแล้ว ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติต้องกระทำการละเมิดกฎเกณฑ์หรือบรรทัดฐานทางสังคมที่ยึดถือปฏิบัติอยู่

กลไกดังกล่าวจึงทำหน้าที่ทั้งในฐานะช่องทางการแสดงออกถึงการทักท้วง ยับยั้ง และปฏิเสธการตัดสินใจหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนใหม่ ในลักษณะของการแสดงอารยะขัดขืนของพนักงาน (Employee civil disobedience) และเป็นช่องทางออกจากสถานการณ์ซึ่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ (Exit) ในกรณีที่ผู้ปฏิบัติงานตกอยู่ในสถานการณ์ซึ่งไม่อาจยอมรับการเป็นสมาชิกขององค์กรดังกล่าวได้อีกต่อไป ช่องทางการออกจากสถานการณ์ดังกล่าวคือ การลาออกจากความเป็นสมาชิกขององค์กรเพื่อให้ตนเองสามารถแสดงการร้องเรียน ประท้วง และเปิดโปงการกระทำอันมิชอบที่เกิดขึ้นในองค์กรให้เป็นที่รับรู้ของสาธารณชน (Voice) แต่สำหรับกรณีที่ผู้ปฏิบัติงานเพียงต้องการปฏิเสธ

³³ ข้อเสนอแนะในประการดังกล่าวมีที่มาจาก Mark Bovens, *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, pp. 172-230.

³⁴ *Ibid.*, p. 38.

การทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งเห็นว่าเป็นคำสั่งหรือการกระทำอันมิชอบ แต่ยังคงมีความภักดีต่อองค์กร อยู่ ช่องทางออกสำหรับกรณีนี้อาจเป็นเพียงการขอยกย้ายจากฝ่ายที่ตนสังกัดไปปฏิบัติงานในฝ่ายอื่นแทน

3) การมีช่องทางสำหรับส่งเสียงร้องเรียนทั่วทั้งการตัดสินใจหรือคำสั่งที่ผู้ปฏิบัติงาน ไม่สามารถยอมรับได้ (Voice)

กลไกการแสดงออกถึงการปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การตัดสินใจเชิงนโยบายหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งผู้ปฏิบัติงานเล็งเห็นว่ามี ความเสี่ยงที่จะนำไปสู่ผลเสียหายหรือก่อให้เกิดความผิด อันเนื่องมาจากการละเมิดกฎเกณฑ์ระเบียบปฏิบัติหรือบรรทัดฐานทางจริยธรรมอีกรูปแบบหนึ่ง ก็คือ การสร้างช่องทางสำหรับส่งเสียงร้องเรียน ทั่วทั้ง เพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนคำสั่งหรือการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา ในกรณีที่มีการทักท้วงคำสั่ง การเสนอแนะข้อคิดเห็น และการโน้มน้าวให้มีการทบทวนคำสั่ง เป็นการภายใน (Internal criticism) ไม่ประสบผลสำเร็จ หรือไม่ได้รับการรับฟัง องค์กรควรมีช่องทางสำหรับเปิดให้ผู้ปฏิบัติงาน “เป่านกหวีดส่งสัญญาณ” (‘Blow the whistle’)³⁵ เพื่อให้บุคคลกลางหรือบุคคลภายนอก หน่วยงานได้รับรู้ถึงข้อร้องเรียนหรือความลำบากใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยช่องทางดังกล่าวอาจเป็นได้ทั้งการส่งสัญญาณแบบไม่เปิดเผย เช่น การร้องเรียนต่อผู้ตรวจราชการภายใน (Internal ombudsman) การแจ้งเรื่องร้องเรียนไปยังสื่อมวลชนหรือหน่วยงานภายนอก เช่น คณะกรรมการรัฐสภา เป็นต้น หรือการเปิดโปงอย่างเปิดเผย เช่น การจัดแถลงข่าวต่อสื่อมวลชน การจัดพิมพ์รายงานเผยแพร่ การเขียนบทความ หนังสือพิมพ์หรือเขียนหนังสือ เป็นต้น

7.7 ข้อเสนอแนะทางกฎหมายในการปรับปรุงการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม

สภาพปัจจุบันของการจัดการบริหารราชการระดับกรมในประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เมื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงเนื้อหาสาระ อาจสรุปลักษณะข้อดีและข้อเสียในประการต่างๆ ได้ดังนี้

³⁵ Ibid., p.192.

ตารางที่ 7.3

ข้อดีและข้อเสียของการจัดกรบริหารราชการระดับกรม

ข้อดีของการจัดการบริหารราชการระดับกรม	ข้อเสียของการจัดการบริหารราชการระดับกรม
1. การไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนทางกฎหมายในการจัดตั้งหน่วยราชการระดับกรม และการกำหนดรูปแบบโครงสร้างภายในกรม ทำให้มีความยืดหยุ่นค่อนข้างอิสระในการจัดตั้ง	1. ภารกิจของหน่วยราชการระดับกรมที่อยู่ในสังกัดกระทรวงต่างๆ หรือแม้ในกระทรวงเดียวกันก็ตาม ยังคงมีความซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงาน
2. การที่หน่วยราชการระดับกรมมีภารกิจทั้งงานนโยบาย งานปฏิบัติการ งานกำกับดูแล งานวิชาการอยู่ในองค์กรเดียวทำให้สามารถทำงานได้อย่างกว้างขวาง	2. กรมหนึ่งๆ อาจมีภารกิจที่ต้องดูแลรับผิดชอบทั้งงานนโยบาย งานวิชาการ งานปฏิบัติการ งานกำกับดูแล ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการระบุภารกิจหลักของหน่วยงาน
3. หน่วยราชการระดับกรมในประเทศไทยหลายแห่งมีพัฒนาการที่ยาวนาน ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 มีการสั่งสมประสบการณ์และทักษะความเชี่ยวชาญตามภารกิจของหน่วยงาน	3. การมีภารกิจหน้าที่หลายด้านก่อให้เกิดความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่ เช่น กรณีของกรมการขนส่งทางอากาศ ต้องกำกับดูแลท่าอากาศยาน ในขณะที่เดียวกันก็ต้องบริหารสนามบินในภูมิภาคของตนเองด้วย เป็นต้น
4. รูปแบบผู้บังคับบัญชาสูงสุดในหน่วยราชการระดับกรมที่เป็นองค์กรเดียวคืออธิบดีหรือชื่ออื่น ทำให้สั่งการได้ง่ายและรวดเร็วจากฝ่ายบริหาร	4. การที่กรมส่วนใหญ่มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดเป็นองค์กรเดียวที่ต้องตัดสินใจเองคนเดียว ทำให้การตัดสินใจอาจเกิดความผิดพลาด เพราะไม่เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
	5. ในกรณีการบริหารราชการตามภารกิจหน้าที่กรม ซึ่งมีการจัดตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายขึ้น คณะกรรมการหลายชุดก็ไม่สามารถทำงานได้ดีมีประสิทธิภาพ โดยมีที่มาจากสาเหตุต่างๆ กัน ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุจากการออกแบบองค์ประกอบที่ไม่เหมาะสม การมีคณะกรรมการจำนวนมากชุด กระบวนการสรรหาไม่เป็นธรรม และมีตัวแทนหรือหน่วยงานที่เข้ามาเป็นกรรมการในหลายคณะ ทำให้ต้องส่งตัวแทนมาประชุม โดยเฉพาะในกรณีที่

ข้อดีของการจัดการบริหารราชการระดับกรม	ข้อเสียของการจัดการบริหารราชการระดับกรม
	มักจะให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ส่งผลให้ไม่สามารถประชุมได้อย่างต่อเนื่องเพราะประธานกรรมการไม่สามารถเข้าร่วมประชุม คณะกรรมการได้ทุกชุด
	6. ในกรณีการบริหารราชการระดับกรมของกระทรวงศึกษาธิการ นับว่ามีลักษณะเฉพาะที่มีการตรากฎหมายของตนเอง คือ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งยุบรวมหน่วยงานระดับกรมเดิมที่มีอยู่ 14 กรม เหลือ 5 หน่วยงาน มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีฯ โดยในแต่ละหน่วยงานมีองค์กรกลุ่มที่เป็นคณะกรรมการ ทำหน้าที่ให้ความเห็นในทางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงาน ผลการบริหารงานในรูปแบบดังกล่าวยังคงมีปัญหาภายในทั้งในส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษา เช่น เรื่องความเป็นเอกภาพในการบริหารงาน การบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามที่คาดหวัง เป็นต้น

ภายใต้ข้อดีและข้อเสียที่กล่าวมาข้างต้น การพิจารณาถึงข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการบริหารราชการระดับกรมปัจจุบัน คณะผู้วิจัยเห็นว่าหากจะดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวทั้งหมดจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร เนื่องจากต้องทำการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งมีอยู่หลายฉบับ ภาพในอนาคตของการบริหารราชการระดับกรมที่พึงประสงค์ที่จะช่วยสร้างระบบราชการให้สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงข้อเสียที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ คณะผู้วิจัยเห็นว่าจะต้องมีหน่วยราชการระดับกรมจำนวนที่น้อยกว่าปัจจุบัน ด้วยการยุบรวมและจัดแบ่งภารกิจใหม่ให้มีความชัดเจนกว่าเดิม อีกทั้งควรมีการเพิ่มเติมโครงสร้างของคณะกรรมการที่ปรึกษา ระดับกรมขึ้นเพื่อช่วยงานบริหารต่างๆ

จากหลักการที่เป็นแนวคิดของการปรับปรุงการบริหารราชการระดับกรมที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอมาก่อนหน้านี้ มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแนวคิดมาสู่การปฏิบัติจริงที่เป็นรูปธรรม โดยอาศัยกฎหมายเป็น

เครื่องมือสำคัญในการดำเนินการ ด้วยเหตุที่โครงสร้างระบบการบริหารราชการระดับกรมในประเทศไทยได้ถูกกำหนดไว้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสิ้น

สำหรับข้อเสนอแนะในการปรับปรุงนั้น คณะผู้วิจัยได้แยกพิจารณาแบ่งเป็น 3 ระยะ เนื่องจากโครงสร้างของการบริหารราชการระดับกรมในประเทศไทยผ่านการก่อร่างสร้างตัว จนมีความเป็นปึกแผ่นมาอย่างยาวนาน การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใดๆ ย่อมจะเผชิญแรงต่อต้านไม่มากนักน้อยจากภายในโครงสร้างเดิม ดังนั้น การปรับปรุงควรที่จะดำเนินการอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ในการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันในเป้าหมาย และการวางแผนการทำงานต่างๆ อย่างเป็นระบบ แต่ละระยะดังต่อไปนี้

1. การดำเนินงานระยะสั้น เป็นการปรับปรุงรูปแบบบริหารที่ได้ทันทีภายในระยะ 1-2 ปี โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ โดยไม่ต้องเสนอแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2. การดำเนินการระยะกลาง เป็นการปรับปรุงรูปแบบการบริหารที่ใช้ระยะเวลาดำเนินการระหว่าง 3-5 ปี โดยมีภารกิจที่มากขึ้นเพื่อปูพื้นฐานไปสู่การปรับปรุงในระยะยาว

3. การดำเนินงานในระยะยาว เป็นการปรับปรุงรูปแบบการบริหารที่ต้องอาศัยการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดและการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการในส่วนต่างๆ ที่สัมพันธ์กันซึ่งต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ 5 ปี ขึ้นไป

โดยรายละเอียด แนวทางการปรับปรุงในแต่ละระยะเวลาเป็นดังนี้

7.7.1 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการบริหารงานในระยะสั้น

1) ส่วนราชการระดับกรมจำเป็นต้องมีการทบทวนบทบาทและจำนวนคณะกรรมการที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารงานในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของอธิบดี ทั้งคณะกรรมการระดับชาติ และคณะกรรมการระดับกระทรวง เพื่อปรับปรุงรูปแบบการทำงานของคณะกรรมการแต่ละระดับให้มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ รวมถึงยกเลิกคณะกรรมการที่ไม่มีบทบาทในการทำงานอย่างเด่นชัด

นอกจากนี้จะต้องมีการทบทวนองค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งตัวประธานและกรรมการต่างๆ โดยไม่ควรให้มีผู้ดำรงตำแหน่งซ้ำซ้อนกันจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่อง

2) คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอให้ใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 11 (8)³⁶ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดตั้ง

³⁶ มาตรา 11 นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น.

คณะกรรมการที่ปรึกษาภายในหน่วยราชการระดับกรมขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกับ “คณะกรรมการจังหวัด” ที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 53³⁷ เพื่อช่วยงานบริหารราชการของหน่วยงาน

การเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาระดับกรมนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เพื่อให้มีองค์กรที่ช่วยงานการบริหารของผู้บังคับบัญชาคนเดียว ด้วยการให้คำปรึกษาในเรื่องต่างๆ และดึงการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก จากการสำรวจของคณะผู้วิจัยพบว่า ในทางข้อเท็จจริงมีการตั้งคณะกรรมการในลักษณะคล้ายกันนี้ในบางกรม เช่น กรมราชทัณฑ์ มีการจัดตั้งคณะกรรมการพักการลงโทษ คณะกรรมการลดวันต้องโทษจำคุก โดยอธิบดีใช้อำนาจแต่งตั้งเพื่อช่วยงานโดยไม่มีกฎหมายกำหนดบังคับไว้ เป็นต้น

โครงสร้างของคณะกรรมการที่ปรึกษาระดับกรมควรมีจำนวนของกรรมการไม่มากนัก เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน สำหรับจำนวนกรรมการที่เหมาะสมอยู่ระหว่าง 5-9 คน แล้วแต่ปริมาณงานของหน่วยราชการระดับกรมนั้นๆ โดยองค์ประกอบของกรรมการ ประกอบด้วย ผู้แทน 3 ฝ่ายที่เป็น การบูรณาการความรู้ความสามารถของบุคลากรแต่ละด้าน กล่าวคือ

- 1) อดีตข้าราชการของหน่วยราชการระดับกรมที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์
 - 2) ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกในสาขาที่เกี่ยวข้องซึ่งอย่างน้อยควรมีผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายมหาชนร่วมอยู่ด้วย โดยอาจเป็นอาจารย์ที่สอนหนังสือในมหาวิทยาลัยก็ได้
 - 3) ผู้แทนภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในภารกิจของหน่วยงานนั้นๆ
- ทั้งนี้ คุณสมบัติของกรรมการที่จัดตั้งขึ้นนั้นจะต้องไม่มีผลประโยชน์ส่วนได้เสียกับภารกิจของหน่วยราชการระดับกรม โดยควรมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน ซึ่งการแต่งตั้งให้

³⁷ มาตรา 53 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า

“ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น กับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนตามที่อยู่ว่าราชการจังหวัดมอหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าทำการอัยการจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวงและทบวงต่างๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทยซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดกระทรวง หรือทบวงละหนึ่งคน เป็นกรรมการจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ

ถ้ากระทรวงหรือทบวงมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกรมต่างๆ ในกระทรวงหรือทบวงนั้นส่งมาประจำอยู่ในจังหวัดมากกว่าหนึ่งคน ให้ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวงกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดหนึ่งคนเป็นผู้แทนของกระทรวงหรือทบวงในคณะกรรมการจังหวัด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจะแต่งตั้งให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นกรรมการจังหวัดเพิ่มขึ้นเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งก็ได้”.

เป็นอำนาจของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงเป็นผู้แต่งตั้ง ตามรายชื่อที่หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมเป็นผู้เสนอ ชื่อบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกตรวจสอบคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

3) หน่วยราชการระดับกรมจำเป็นต้องพัฒนารูปแบบการแสดงความรับผิดชอบภายในองค์กร ให้มีรูปแบบที่หลากหลายและเป็นระบบ ได้แก่ การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน การบันทึกข้อมูลการบริหาร เช่น บันทึกการประชุม การตัดสินใจ เป็นต้น การจัดทำคำรับรองหรือข้อตกลงให้บริการของภาครัฐ การจัดระบบการตรวจสอบภายใน และการจัดทำตัวชี้วัดการปฏิบัติงาน เป็นต้น โดยทั้งหมดจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้โดยง่าย

แต่ที่จริงแล้วคณะผู้วิจัยเห็นว่าการดำเนินการทั้งหมดที่กล่าวมานี้ ส่วนหนึ่งเป็นสิ่งที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อยู่แล้ว ทั้งนี้ ที่ผ่านมายังไม่ค่อยได้รับการเอาใจใส่จากหน่วยงานของรัฐมากเท่าใดในการปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมาย ดังนั้น จึงควรที่จะต้องได้รับการเร่งรัดปรับปรุงแก้ไขต่อไปจากรัฐบาลและผู้บริหารหน่วยงานของรัฐที่ต้องให้ความสำคัญในระดับนโยบายและมีการติดตามตรวจสอบการประเมินผลการปฏิบัติอย่างจริงจัง จะเป็นการสร้างระบบการแสดงความรับผิดชอบของการบริหารราชการระดับกรมที่ดีมีประสิทธิภาพประการหนึ่ง อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 3/1³⁸ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 อีกด้วย

³⁸มาตรา 3/1 การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้.

7.7.2 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการบริหารงานในระยะกลาง

1) ควรมีการพิจารณาวางแผนทางการปรับโครงสร้างของส่วนราชการระดับกรมให้สอดคล้องกับข้อเสนอในการแบ่งแยกภารกิจหรือยุบรวมภารกิจของหน่วยงาน โดยส่วนราชการระดับกรมควรมีการกำหนดภารกิจหลักและภารกิจรองด้านใดอย่างหนึ่งอย่างชัดเจน ได้แก่

- 1.1) ภารกิจด้านการสนับสนุน
- 1.2) ภารกิจด้านการบริหารนโยบาย
- 1.3) ภารกิจด้านวิชาการ
- 1.4) ภารกิจด้านการบริการสาธารณะทั่วไป
- 1.5) ภารกิจด้านการอนุมัติใบอนุญาต
- 1.6) ภารกิจด้านการกำกับให้เป็นไปตามกฎหมาย
- 1.7) ภารกิจด้านการจัดการข้อพิพาท/ร้องเรียน

2) คณะผู้วิจัยเห็นว่าเครื่องมือประการหนึ่งที่จะช่วยให้สามารถจัดแบ่งภารกิจของหน่วยราชการระดับกรมให้สะท้อนถึงภารกิจหลักและลดจำนวนกรมลงได้ คือ การใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ภารกิจแทนส่วนราชการเดิม โดยเฉพาะงานปฏิบัติการหรืองานวิชาการที่ใช้เทคนิคขั้นสูง ซึ่งตัวอย่างของการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเพื่อรับผิดชอบงานปฏิบัติการที่น่าสนใจคือ การจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ แยกตัวออกมาจากสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ โดยสำนักงานยังคงอำนาจเฉพาะการกำกับดูแลตามกฎหมายเอาไว้ ภายหลังการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนพบว่างานให้บริการต่างๆ ดีขึ้นและมีผู้ใช้บริการมากขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้ การจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนแต่ละแห่งควรมีการเตรียมความพร้อมพอสมควร

นอกจากนี้ยังอาจใช้เครื่องมือทางกฎหมายอื่นๆ ในการพิจารณาเปลี่ยนสถานะหน่วยงานระดับกรม หรืองานในภารกิจของหน่วยงานไปเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นนอกจากองค์การมหาชน คือ **หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU)** ซึ่งเป็นหน่วยงานให้บริการภายในของระบบราชการ โดยมีลักษณะกึ่งอิสระ (Arm's length) แต่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ใช้ระบบการบริหารงานแบบเอกชนในเชิงธุรกิจ ทั้งนี้ มีลักษณะภารกิจในการให้บริการใน 2 ลักษณะใหญ่ คือ

ก. งานด้านพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรม แก่ส่วนราชการต้นสังกัดที่เป็นหน่วยงานแม่ เช่น สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หรือโรงงานกาษาปณ์ของกรมธนารักษ์ เป็นต้น

ข. งานด้านให้บริการสาธารณะสังคม หรืองานด้านศิลปวัฒนธรรม เช่น สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นต้น

การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนี้เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 40/1³⁹ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 และปัจจุบันได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2550 มารองรับแล้ว

ท้ายที่สุดคณะผู้วิจัยเห็นว่าหลักการแปรรูปให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน (Privatization) เป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่น่าจะช่วยให้สามารถปรับปรุงภารกิจของภาคราชการให้มีขนาดเล็กลงได้ โดยทำให้ภาครัฐคงมีเฉพาะภารกิจที่เป็นบริการสาธารณะเท่าที่จำเป็นจะต้องดำเนินการเอง เนื่องจากเหตุผลเฉพาะเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องความมั่นคง ซึ่งตัวอย่างของการแปรรูปนี้ในต่างประเทศมักนิยมทำกันมาก แต่ทั้งนี้ การดำเนินการต่างๆ จะต้องมีการชี้แจงเหตุผลความจำเป็นให้สังคมยอมรับ เพราะมีเช่นนั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาการต่อต้านได้ สำหรับตัวอย่างของการแปรรูป เช่น การแปรรูปกรมไปรษณีย์โทรเลข เป็นบริษัท ไปรษณีย์ไทย เป็นต้น

3) สำหรับการบริหารราชการระดับกรมในกระทรวงศึกษาธิการ คณะผู้วิจัยเห็นว่าป็นกรณีที่มีลักษณะปัญหาเฉพาะซึ่งการแก้ไขปัญหานั้นในระยะสั้นไม่อาจทำได้อย่างทันทีทันใด เนื่องจากมีกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการของตนเอง ทั้งนี้ การแก้ไขกฎหมายจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาหลายปี ข้อพิจารณาสำคัญในการดำเนินปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการนี้ ควรเน้นการปรับโครงสร้างให้สอดคล้องกับกระบวนการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

³⁹ มาตรา 40/1 ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการภายในกรม ถ้าการปฏิบัติราชการใดของส่วนราชการนั้นมีลักษณะเป็นงานการให้บริการหรือมีการให้บริการเกี่ยวเนื่องอยู่ด้วยและหากแยกการบริหารออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะบรรลุเป้าหมายตามมาตรา 3/1 ยิ่งขึ้น ส่วนราชการดังกล่าวโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะแยกการปฏิบัติราชการในเรื่องนั้น ไปจัดตั้งเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่อยู่ในกำกับของส่วนราชการดังกล่าวก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยให้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้ง การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน วิธีการบริหารงาน การดำเนินการด้านทรัพย์สิน การกำกับดูแล สิทธิประโยชน์ของบุคลากร และการยุบเลิกไว้ด้วย

ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีหน้าที่ปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการตามภารกิจที่จัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นเป็นหลัก และสนับสนุนภารกิจอื่นของส่วนราชการดังกล่าวตามที่ได้รับมอบหมาย และอาจให้บริการแก่ส่วนราชการอื่น หน่วยงานของรัฐหรือเอกชน แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนต่อภารกิจอันเป็นวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้ง

ให้รายได้ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง.

4) ภายหลังจากที่ได้มีการจำแนกแยกแยะภารกิจต่างๆ ของหน่วยราชการระดับกรม การเปลี่ยนสถานะของหน่วยงานให้เป็นองค์การมหาชน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หรือการแปรรูปให้เอกชน คณะผู้วิจัยเห็นว่าต้องดำเนินการยุบรวมและยกเลิกหน่วยราชการที่หมดความจำเป็นลงโดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่ให้ไว้ใน 3 มาตราสำคัญคือ มาตรา 8 ทวิ มาตรา 8 ตี และมาตรา 8 จัตวา ในแต่ละกรณีดังต่อไปนี้

1) การใช้อำนาจตามมาตรา 8 ทวิ⁴⁰ ออกพระราชกฤษฎีการวมและโอนส่วนราชการที่มีภารกิจซ้ำซ้อนกัน เพื่อจัดโครงสร้างส่วนราชการใหม่ให้มีจำนวนส่วนราชการระดับกรมน้อยลง และมีสังกัดที่ถูกต้องเหมาะสม

2) การใช้อำนาจตามมาตรา 8 ตี⁴¹ ออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อเปลี่ยนชื่อส่วนราชการบางแห่งให้สะท้อนถึงภารกิจหลักของหน่วยงานว่าเป็นงานนโยบาย งานปฏิบัติการ หรืองานวิชาการ (กรม/สำนัก/สำนักงานคณะกรรมการ/สถาบันหรือจะเรียกชื่ออย่างอื่น)

⁴⁰ **มาตรา 8 ทวิ** การรวมหรือการโอนส่วนราชการตามมาตรา 7 ไม่ว่าจะมียผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ ถ้าไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้ระบุอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ การโอนอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งส่วนราชการหรือเจ้าพนักงานที่มีอยู่เดิม การโอนข้าราชการและลูกจ้าง งบประมาณรายจ่าย รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินเอาไว้ด้วย แล้วแต่กรณี

ให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงบประมาณมีหน้าที่ตรวจสอบดูแลให้มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือที่ถูกรวมหรือโอนไปตามวรรคหนึ่ง เพิ่มขึ้นจนกว่าจะครบกำหนดสามปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ.

⁴¹ **มาตรา 8 ตี** การเปลี่ยนชื่อส่วนราชการตามมาตรา 7 ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่ชื่อตำแหน่งของข้าราชการในส่วนราชการนั้นเปลี่ยนไปให้ระบุการเปลี่ยนชื่อไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย

บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่น ประกาศ หรือคำสั่งใดที่อ้างถึงส่วนราชการหรือตำแหน่งของข้าราชการที่ได้ถูกเปลี่ยนชื่อตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่น ประกาศหรือคำสั่งนั้นอ้างถึงส่วนราชการหรือตำแหน่งของข้าราชการที่ได้เปลี่ยนชื่อนั้น.

3) การใช้อำนาจตามมาตรา 8 จัตวา⁴² ออกพระราชกฤษฎีกายุบส่วนราชการที่หมดความจำเป็นภายหลังได้จัดแบ่งภารกิจใหม่

7.7.3 ข้อเสนอแนะการปรับปรุงการบริหารงานในระยะยาว

1) คณะผู้วิจัยเห็นว่าในระยะยาวจำเป็นต้องพิจารณาปรับโครงสร้างของหน่วยราชการระดับกรมให้สอดคล้องกับข้อเสนอในการแบ่งแยกภารกิจ หรือยุบรวมภารกิจของหน่วยงาน เช่น การแบ่งแยกภารกิจด้านการกำกับมาตรฐานห้องปฏิบัติการออกจากภารกิจด้านการวิจัยและพัฒนา หรือในอีกกรณีหนึ่งของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ หรือการแบ่งแยกภารกิจกำกับมาตรฐานท่าอากาศยานออกจากภารกิจการบริหารสนามบิน ของกรมการขนส่งทางอากาศ เป็นต้น ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องจากข้อเสนอในระยะสั้นและระยะกลางที่น่าเสนอก่อนหน้านี้ โดยทำการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ในแต่ละเรื่องที่เกี่ยวข้องต่อไป

2) คณะผู้วิจัยเห็นว่าโครงสร้างของคณะกรรมการที่ปรึกษาระดับกรมที่ได้เสนอไว้ให้ดำเนินการออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในระยะแรก จะต้องได้รับการบัญญัติไว้ให้เป็นการมั่นคงมากขึ้นในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมีรายละเอียดต่างๆ ชัดเจนเพื่อเป็นโครงสร้างทางการในการบริหารราชการระดับกรม อนึ่ง ในระยะยาวการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาระดับกรม อาจกำหนดให้มีรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของภารกิจของแต่ละหน่วยงาน เช่น คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการพหุภาคี คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท เป็นต้น

⁴² มาตรา 8 จัตวา การยุบส่วนราชการตามมาตรา 7 ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกายุบส่วนราชการตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้งบประมาณรายจ่ายที่เหลืออยู่ของส่วนราชการนั้นเป็นอันระงับไป สำหรับทรัพย์สินอื่นของส่วนราชการนั้นให้โอนให้แก่ส่วนราชการอื่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามที่รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี สำหรับวิธีการจัดการกิจการ สิทธิและหนี้สินของส่วนราชการนั้นให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ข้าราชการหรือลูกจ้างซึ่งต้องพ้นจากราชการเพราะเหตุยุบตำแหน่ง อันเนื่องมาแต่การยุบส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง นอกเหนือจากสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับอื่นแล้ว ให้ข้าราชการหรือลูกจ้างได้รับเงินชดเชยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งด้วย

ในกรณีที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐประสงค์จะรับโอนข้าราชการหรือลูกจ้างตามวรรคสามก็ให้กระทำได้โดยมิให้ถือว่าข้าราชการหรือลูกจ้างผู้นั้นได้พ้นจากราชการตามวรรคสาม แต่ทั้งนี้ต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ.

3) คณะผู้วิจัยเห็นว่าเพื่อให้การบริหารราชการระดับกรมมีความคล่องตัว ควรมีการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการลง โดยจะต้องได้รับการแก้ไขในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ทั้งนี้ แนวทางการดำเนินงานในเรื่องนี้ได้มีการศึกษาวิจัยไว้แล้วโดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์⁴³ ควรที่ สำนักงาน ก.พ.ร. จะได้ผลักดันสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้เกิดขึ้นในระบบราชการต่อไป เนื่องจากยังมีบุคคลจำนวนมากที่มีความเข้าใจผิดในเรื่องนี้อยู่

4) คณะผู้วิจัยเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องควรมีการทบทวนจำนวนและบทบาทของคณะกรรมการระดับชาติ และคณะกรรมการระดับกระทรวง เพื่อให้คณะกรรมการมีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความจำเป็นในการบริหารภารกิจหลักของหน่วยงาน

ภายหลังที่ได้มีการศึกษาวิเคราะห์อย่างรอบด้านแล้ว รัฐบาลควรดำเนินการเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการซึ่งกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เป็นคณะกรรมการระดับชาติ โดยการปรับปรุงองค์ประกอบและตำแหน่งประธานคณะกรรมการที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน หรือมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นประธานให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการเท่าที่จำเป็น และให้มีประธานกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิมากขึ้น รวมถึงปรับปรุงสัดส่วนกรรมการจากบุคคลภายนอกในเรื่องที่เกี่ยวข้องด้วย

อย่างไรก็ดี จากข้อเสนอแนวทางการปรับรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมโดยเฉพาะในส่วนของคณะกรรมการซึ่งมีรูปแบบที่หลากหลายให้ส่วนราชการระดับกรมสามารถเลือกหยิบยกแนวทางที่เหมาะสมกับบริบทของกรมในการนำไปใช้ประโยชน์หรือการพิจารณาจัดแบ่งภารกิจหลักและภารกิจรองเพื่อให้เกิดสภาพการทำงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น และความชัดเจนในการจัดทำภารกิจหน้าที่ของส่วนราชการระดับกรม แต่สิ่งสำคัญในระยะยาวคือ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือวางกรอบแนวทางในการจัดรูปแบบกรมให้มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมยิ่งขึ้น ด้วยการรองรับการดำเนินงานภายใต้ระเบียบกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือแม้กระทั่งการปรับรูปแบบหน่วยงานเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) องค์การมหาชน หรือการแปรรูปให้เอกชนดำเนินการแทน (Privatization) สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่สามารถทำให้รูปแบบการบริหารงานในอนาคตได้มีการปรับเปลี่ยนให้เกิดความคล่องตัวกับสภาพการบริหารงานของตนเองได้มากยิ่งขึ้น

⁴³ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติม ใน รายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการ “ศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ,” เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ โดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สิงหาคม 2547.

บทที่ 8

เงื่อนไขการพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการ ภายในส่วนราชการระดับกรม

ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการ เพื่อเป็นกลไกเสริมในการใช้อำนาจการบริหารงานของอธิบดีหรือผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการระดับกรมในที่นี้ กล่าวได้ว่าเป็นแนวทางการปรับโครงสร้างการบริหารงานภายในหน่วยราชการในลักษณะ “การกระจายอำนาจในเชิงภารกิจหน้าที่” (Functional decentralization) ดังเช่นที่เคยปรากฏในกระบวนการปฏิรูประบบบริหารราชการในประเทศสหราชอาณาจักรในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1970 - 1974¹

การกระจายอำนาจในเชิงภารกิจหน้าที่ เป็นแนวทางหนึ่งในการปรับโครงสร้างการบริหารงานราชการ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและความรับผิดชอบต่อสาธารณะเป็นสำคัญ กล่าวคือ นอกเหนือจากการบริหารภารกิจตามโครงสร้างการบริหารงานที่เป็นทางการของหน่วยงานแล้ว หน่วยราชการยังอาจจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาดูแลรับผิดชอบการบริหารภารกิจหน้าที่เฉพาะบางอย่างได้ ในกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่า การบริหารภารกิจดังกล่าวภายใต้โครงสร้างการบริหารงานที่เป็นอยู่ ไม่สามารถขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุประสิทธิผลได้เท่าที่ควร ไม่มีความคล่องตัวในการบริหารงาน หรือเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยทักษะความรู้ความเชี่ยวชาญระดับสูงในการบริหารจัดการ แต่หน่วยงานมีบุคลากรที่มีทักษะความรู้ในระดับดังกล่าวค่อนข้างจำกัด ส่งผลให้การบริหารภารกิจไม่สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร

¹ แนวทางการปฏิรูประบบบริหารราชการภายในกระทรวงโดยอาศัยกระบวนการกระจายอำนาจในเชิงภารกิจหน้าที่ (Functional decentralization) เป็นหนึ่งในข้อเสนอแนะหลักที่ปรากฏในรายงานของฟูลตัน (Fulton Report on the Civil Service 1968) ซึ่งเสนอต่อรัฐบาลอังกฤษในปี ค.ศ. 1968 และในเวลาต่อมาได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากรัฐบาลอนุรักษนิยมในช่วงปี ค.ศ. 1970 - 1974 ในรายงานดังกล่าว เสนอแนะแนวทางการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมารับผิดชอบต่อภารกิจหน้าที่เฉพาะบางอย่างของกระทรวง เพื่อเป้าหมายด้านความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการบริหาร โดยแบ่งออกเป็น 2 วิธี คือ วิธีแรก ดำเนินการโดยการจัดตั้งองค์กรบริหารกึ่งอิสระขึ้นภายในกระทรวง (Departmental agencies within departments) และวิธีที่สองคือ การยกย้ายถ่ายโอนภารกิจบางอย่างของกระทรวงไปยังหน่วยงานบริหารอิสระที่ตั้งขึ้นใหม่ภายนอกกระทรวง (Autonomous non-departmental agencies) ในลักษณะเดียวกับการจัดตั้ง “องค์การมหาชน” (Public corporations) และหน่วยงานบริหารภารกิจชั่วคราว (Ad hoc agencies) ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน John Greenwood and David Wilson, *Public Administration in Britain Today* (London: Routledge, 1993), p. 32.

ดังนั้น เพื่อให้หน่วยงานสามารถขับเคลื่อนภารกิจได้ตามเป้าหมายสูงสุด หน่วยงานอาจมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้น โดยมีได้้อยู่ภายในโครงสร้างการบริหารงานเดิม มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารภารกิจเฉพาะซึ่งได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัด ในกรณีของประเทศสหราชอาณาจักรนั้น องค์กรพิเศษที่มีการจัดตั้งขึ้น มักปรากฏในลักษณะการจัดตั้งองค์กรบริหารงานใหม่ขึ้นภายในกระทรวง (Departmental agencies within departments) การบริหารภารกิจขององค์กรพิเศษนี้อยู่ภายใต้บทบาทของ “ผู้บริหารสูงสุด” (Chief executive) และ “คณะกรรมการบริหาร” (Management board) ซึ่งมีความเป็นอิสระในการบริหารภารกิจที่ได้รับมอบอำนาจจากกระทรวง และมีระบบการบริหารบุคลากรและงบประมาณที่เป็นเอกเทศจากโครงสร้างการบริหารของกระทรวงในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ เป้าหมายก็เพื่อให้การบริหารภารกิจดังกล่าวของกระทรวงมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน เมื่อภารกิจดังกล่าวมิได้อยู่ภายใต้โครงสร้างการควบคุมบังคับบัญชาโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงโดยตรง ส่งผลให้องค์กรกึ่งอิสระต้องมีระบบการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงรายงานผลการบริหารงาน รวมทั้งตอบข้อซักถามเกี่ยวกับการบริหารภารกิจขององค์กรต่อรัฐสภาด้วยตัวเอง

ผลที่ตามมาจากการปฏิรูประบบบริหารราชการระดับกระทรวงภายใต้แนวทางการกระจายอำนาจในเชิงภารกิจหน้าที่ในกรณีของประเทศสหราชอาณาจักร ก็คือ กระทรวงต่างๆ มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเพื่อขับเคลื่อนภารกิจของกระทรวงแต่มีได้้อยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวง หรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “องค์กรกึ่งอิสระ” (Non-department public bodies: NDPBs)² เช่น หลังจากรัฐบาลอังกฤษได้อนุมัติแนวทางการปฏิรูประบบบริหารราชการดังกล่าว กระทรวงการจ้างงาน (Department of Employment) มีการจัดตั้งหน่วยงานกึ่งอิสระขึ้นทันที 3 หน่วยงาน ได้แก่ คณะกรรมการจัดหางาน (Manpower Services Commission) คณะกรรมการสวัสดิภาพและความปลอดภัยในการทำงาน (Health and Safety Commission) และคณะกรรมการที่ปรึกษา ไกล่เกลี่ย และอุทธรณ์ (Advisory, Conciliation and Arbitration Service Commission) เป็นต้น³

หากพิจารณารูปแบบขององค์กรกึ่งอิสระที่มีการจัดตั้งขึ้นนี้ จะพบว่าองค์กรกึ่งอิสระที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารภารกิจเฉพาะบางอย่างของกระทรวงในประเทศสหราชอาณาจักรแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ⁴

1) องค์กรกึ่งอิสระที่ทำหน้าที่ด้านการบริหาร (Executive NDPBs) เช่น สภาวิจัย (Research Councils) คณะกรรมการศิลปะแห่งอังกฤษ (Arts Council of England) สำนักงานบริหารสิ่งแวดล้อม

² โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 3 และภาคผนวก ก.

³ John Greenwood and David Wilson, *Public Administration in Britain Today*, p. 32.

⁴ Agencies and Public Bodies Team, *Public Bodies: A Guide for Departments: Chapter 2: Policy and Characteristics of a Public Body*, pp. 5-8.

(Environment Agency) และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน (Health and Safety Commission) เป็นต้น

2) **องค์กรกึ่งอิสระที่ทำหน้าที่ด้านการให้คำปรึกษา (Advisory NDPBs)** เช่น สำนักงานคณะกรรมการเภสัชกรรม (Medicines Commission) สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานคุณภาพชีวิต (Committee on Standards in Public Life) และสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำ (Low Pay Commission) และสำนักงานคณะกรรมการที่ปรึกษาในพระราชสำนัก (Royal Commissions) เป็นต้น

3) **องค์กรกึ่งอิสระที่ทำหน้าที่ด้านการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunal NDPBs)** เช่น สำนักงานอุทธรณ์ด้านการส่งเสริมเยาวชนและความมั่นคงทางสังคม (Social Security and Child Support Appeals) สำนักงานพิจารณากรณีพิพาทด้านที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (Agricultural Land Tribunals) สำนักงานคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทด้านการจราจร (Traffic Commissioners) เป็นต้น

4) **องค์กรกึ่งอิสระอื่นที่สร้างขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมาย (Other NDPBs)** เช่น คณะกรรมการอิสระติดตามสอดส่องการดำเนินงานของทัณฑสถานและศูนย์เคลื่อนย้ายผู้อพยพ (Independent Monitoring Boards of Penal Establishments and Immigration Removal Centres) เป็นหน่วยงานภาครัฐกึ่งอิสระที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยการคุมขังผู้กระทำความผิด ค.ศ. 1999 (Prison Rules 1999) และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้เยาว์ ค.ศ. 2000 (Young Offenders Rule 2000) เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป จากกรณีตัวอย่างการจัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อดูแลรับผิดชอบภารกิจหน้าที่เฉพาะบางอย่างของกระทรวงในประเทศสหราชอาณาจักรดังกล่าว คณะผู้วิจัยเห็นว่าเป็นแนวทางที่สามารถนำมาปรับประยุกต์ใช้ในจัดตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการ เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนการบริหารภารกิจของส่วนราชการระดับกรมในประเทศไทยได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวทางการพิจารณาจัดตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการ ซึ่งมีความเป็นอิสระในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจทางการบริหารในเรื่องที่ได้รับมอบความรับผิดชอบจากอธิบดี หรือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน (Delegating authority)

ทั้งนี้ เนื่องจากข้อเสนอในการจัดตั้งคณะกรรมการ เพื่อเป็นกลไกเสริมการใช้อำนาจหน้าที่บริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรมในที่นี้ มิใช่ข้อเสนอในเชิงการกำหนดอย่างตายตัวให้ทุกส่วนราชการระดับกรมต้องมีการตั้งคณะกรรมการเหมือนกันทั้งหมด หากแต่เป็นข้อเสนอในเชิงทางเลือก สำหรับส่วนราชการระดับกรมที่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการบริหารงานของตนแล้วเห็นว่า จำเป็นต้องมีกลไกเสริมการใช้อำนาจการบริหารของอธิบดี เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และธรรมาภิบาลในการบริหารราชการในหน่วยงานของตน ดังนั้น นอกเหนือจากข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบคณะกรรมการที่ได้กล่าวไปแล้ว ในที่นี้ คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาถึงความจำเป็นและความเหมาะสมในการจัดตั้งกลไกคณะกรรมการในส่วนราชการระดับกรมบนฐานของลักษณะเฉพาะของภารกิจหลักแต่ละประเภท

8.1 หลักเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งกลไกคณะกรรมการที่เหมาะสมกับภารกิจของหน่วยงาน

สำหรับเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาความเหมาะสม และความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการ เพื่อเป็นกลไกเสริมการใช้อำนาจหน้าที่บริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรม ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ปรับประยุกต์ มาจากแนวทางการจัดตั้งองค์กรกึ่งอิสระในกรณีศึกษาประเทศสหราชอาณาจักรนั้น ประกอบด้วยเงื่อนไข การพิจารณาใน 6 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง หน่วยงานที่มีภารกิจซึ่งสามารถชี้วัดผลการบริหารงานในเชิงปริมาณ หรือตัวเลขทางการเงิน (Financial or quantitative terms) โดยเฉพาะภารกิจที่มีลักษณะกึ่งพาณิชย์ (Quasi-commercial activity) ควรมีการพิจารณาจัดตั้งกลไกคณะกรรมการที่มีบทบาทในเชิงการบริหาร (Executive function) เพื่อเป็นกลไกเสริมสร้างประสิทธิภาพและความรับผิดชอบในการใช้อำนาจ หน้าที่บริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรม

ประการที่สอง หน่วยงานที่มีภารกิจซึ่งไม่ควรอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมโดยฝ่าย การเมืองมากจนเกินไป หรือมีความเป็นไปได้ที่อาจมีการอาศัยอำนาจการกำกับควบคุมของฝ่าย การเมืองเพื่ออำนวยการประโยชน์ต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม หรือส่อเสี่ยงต่อการอาศัย อำนาจหน้าที่ทางการบริหารของหน่วยงานในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่น ส่วนราชการ ระดับกรมที่มีภารกิจด้านการกำกับกับบังคับใช้กฎหมาย (Regulatory agencies) เป็นต้น ควรมีการพิจารณา จัดตั้งกลไกคณะกรรมการที่มีบทบาทในเชิงการบริหาร (Executive function) เพื่อเป็นกลไกเสริมการใช้อำนาจ หน้าที่บริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรม

ประการที่สาม หน่วยงานที่มีภารกิจซึ่งมีลักษณะเป็นงานเชิงเทคนิคค่อนข้างมาก (More technical) จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรผู้มีทักษะความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในระดับสูง ซึ่ง ลำพังการอาศัยบุคลากรในหน่วยราชการปฏิบัติงานอาจมีข้อจำกัดในเชิงทักษะความรู้และความเชี่ยวชาญและ ประสบการณ์ และมีข้อจำกัดในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ควรมีการพิจารณา จัดตั้งกลไกคณะกรรมการที่มีบทบาทในเชิงการให้คำปรึกษา (Advisory function) เพื่อเป็นกลไกเสริมสร้าง ความรอบคอบรัดกุมในการใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติภารกิจของหน่วยงาน

ประการที่สี่ หน่วยงานที่มีภารกิจซึ่งมีลักษณะเป็นการดำเนินการตัดสินใจในเรื่องที่ เกี่ยวข้องและกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียของกลุ่มคนหลายฝ่ายในสังคม (More interventionist) หรือเป็นภารกิจที่ต้องได้รับความร่วมมือ (Co-operation) จากฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงจะสามารถ ผลักดันการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างได้ผล ควรมีการพิจารณาจัดตั้งกลไกคณะกรรมการที่มีบทบาทใน เชิงการบริหาร (Executive function) เพื่อเป็นกลไกเสริมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ ใช้อำนาจหน้าที่บริหารงานของส่วนราชการระดับกรม

ประการที่ห้า ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจด้านการดำเนินกระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียน อุทธรณ์ และดำเนินการวินิจฉัยยุติข้อพิพาท (Quasi-judicial function) ควรมีการพิจารณาจัดตั้งกลไกคณะกรรมการที่มีบทบาทในเชิงการจัดการข้อพิพาท (Tribunal function) โดยอาจเป็นรูปแบบ “คณะกรรมการวินิจฉัยยุติข้อพิพาท” (Adjudicative structure) ในกรณีที่หน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการทำหน้าที่อนุญาโตตุลาการ หรืออาจเป็นรูปแบบ “คณะกรรมการตัดสินใจโดยมีตัวกลางไกล่เกลี่ย” (Collegial-mediative structure) ในกรณีที่ข้อพิพาทระหว่างสองฝ่ายในเรื่องซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน

ประการสุดท้าย ส่วนราชการระดับกรมทุกหน่วยงานสามารถพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ หรือคณะทำงานโครงการ (Project-based Structure) โดยแต่งตั้งบุคลากรจากหน่วยงานภายในของหน่วยงาน เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนภารกิจเฉพาะตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานได้ตามความจำเป็น

หากนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาวิเคราะห์เงื่อนไขการจัดตั้งคณะกรรมการโดยยึดภารกิจหลักของหน่วยงาน (Core function) เป็นตัวตั้ง สามารถสรุปเงื่อนไขสำหรับพิจารณาความจำเป็นในการจัดตั้งกลไกการบริหารงานในรูปคณะกรรมการขึ้นในส่วนราชการระดับกรมได้ดังต่อไปนี้

(1) ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการสนับสนุน (Administrative support) จัดได้ว่าเป็นส่วนราชการระดับกรมซึ่งไม่มีความจำเป็นต้องมีการตั้งกลไกการบริหารงานในรูปคณะกรรมการขึ้นภายในกรมอีก เนื่องจากภารกิจหลักของหน่วยงานในกลุ่มนี้เป็นการปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแก่หน่วยงานราชการด้วยกันเองเป็นหลัก ดังนั้นการบริหารภารกิจภายใต้โครงสร้างการบริหารงานแนวดิ่งภายใต้การบังคับบัญชาของอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการ จึงมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารภารกิจดังกล่าวเป็นอย่างมาก การจัดตั้งกลไกคณะกรรมการจากบุคคลภายนอกเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานของหน่วยงานจึงไม่มีความจำเป็นนัก นอกจากนี้ ส่วนราชการในกลุ่มนี้ยังสามารถอาศัยกลไก “อนุกรรมการข้าราชการพลเรือน” ที่มีอยู่เดิม มาปรับใช้สำหรับเป็นกลไกช่วยกลั่นกรองการใช้อำนาจตัดสินใจทางการบริหารและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานของอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการได้

(2) ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการจัดบริการสาธารณะทั่วไปแก่ประชาชน (Providing services) ซึ่งการใช้อำนาจตัดสินใจของหน่วยราชการในการบริหารภารกิจดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นการกระทบต่อสิทธิของเอกชนหรือส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือสาธารณชนในวงกว้าง จัดได้ว่าเป็นส่วนราชการระดับกรมซึ่งไม่มีความจำเป็นต้องมีการตั้งกลไกการบริหารงานในรูปคณะกรรมการขึ้นภายในกรมอีก ทั้งนี้ด้วยเหตุผลหลักในทำนองเดียวกันกับกรณีของส่วนราชการระดับกรมซึ่งมีภารกิจหลักด้านการสนับสนุน กล่าวคือ เนื่องจากภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะ

ทั่วไป เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของหน่วยราชการ การบริหารงานภายใต้โครงสร้างการบริหารในแนวดิ่งภายใต้บทบาทการตัดสินใจของอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการจึงนับว่ามีความจำเป็นต่อความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการบริหารภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน อีกทั้งอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการยังสามารถอาศัยกลไกคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนสำหรับเสริมสร้างประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลในการบริหารงานภายในของหน่วยงานได้ ดังนั้น การตั้งกลไกคณะกรรมการจากภายนอกขึ้นมาอีกจึงไม่มีความจำเป็น

(3) ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการจัดบริการสาธารณะทั่วไปแก่ประชาชน (Providing services) ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจดำเนินโครงการสาธารณะขนาดใหญ่อันส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนและประโยชน์ได้เสียของคนหลายกลุ่ม หรือส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง จำเป็นต้องมีการพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการที่มีบทบาทในเชิงการบริหาร (Executive function) เพื่อเป็นกลไกเสริมสร้างประสิทธิภาพในกระบวนการใช้อำนาจตัดสินใจทางการบริหารของอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการ และเสริมสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะในการบริหารภารกิจของหน่วยงาน โดยรูปแบบคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นอาจเป็นในรูปคณะกรรมการวินิจัยทางเลือกการตัดสินใจ หรือคณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างอธิบดีกับคณะกรรมการ อาจเป็นในลักษณะที่อธิบดีใช้อำนาจตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

(4) ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการบริหารนโยบาย (Policy management) โดยเฉพาะการตัดสินใจเชิงนโยบายที่ต้องอาศัยฐานองค์ความรู้เฉพาะด้าน หรือเป็นนโยบายในเรื่องที่อาจส่งผลกระทบต่อสังคมหลากหลายแง่มุมและจำเป็นต้องมีการพินิจพิจารณาตัดสินใจอย่างรอบคอบรัดกุมและถี่ถ้วน อาจมีการจัดตั้งกลไกคณะกรรมการที่มีบทบาทในเชิงให้คำปรึกษา (Advisory function) เพื่อร่วมกลั่นกรองการตัดสินใจในการบริหารภารกิจของหน่วยงานอย่างลึกซึ้งและรอบด้านมากที่สุด โดยรูปแบบคณะกรรมการดังกล่าว ได้แก่ คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวิเคราะห์ กำหนด และตัดสินใจในนโยบายด้านนั้น ๆ

(5) ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักในเชิงวิชาการ (Technical supervision) โดยทั่วไปไม่จำเป็นต้องมีการพิจารณาจัดตั้งกลไกคณะกรรมการขึ้นมาอีก ยกเว้นกรณีที่การบริหารภารกิจของหน่วยงานมีความจำเป็นต้องอาศัยการวิเคราะห์และตัดสินใจบนฐานขององค์ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในระดับที่เกินกว่าขีดความสามารถของผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้น การพิจารณาจัดตั้งกลไกคณะกรรมการเพื่อร่วมพิจารณากลั่นกรองและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานเฉพาะด้านขององค์กร (Advisory function) จึงถือว่ามีความจำเป็นค่อนข้างมาก โดยรูปแบบคณะกรรมการ

ดังกล่าว ได้แก่ คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ ที่มีทักษะความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในระดับสูง

(6) ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการกำกับการบังคับใช้กฎหมายและการอนุมัติอนุญาต (Laws and regulations enforcement & Issuing license) จำเป็นต้องมีการจัดตั้งกลไกคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในเชิงการวินิจฉัยการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐและการวินิจฉัยข้อพิพาททางกฎหมาย และการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการ (Tribunal function) เนื่องจากกระบวนการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมในกลุ่มนี้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ทางปกครองของรัฐต่อเอกชนเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่กำกับการบังคับใช้กฎหมายซึ่งมีผลต่อการกระทบหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของเอกชนในบางกรณี การใช้อำนาจหน้าที่ในการอนุมัติจัดสรรทรัพยากรของรัฐ รวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติการอนุญาตการดำเนินการในเรื่องต่างๆ แก่เอกชน ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวของเจ้าหน้าที่รัฐจำเป็นต้องดำเนินไปภายใต้กรอบของกฎหมายอย่างถูกต้องรัดกุม ดังนั้น การจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการจึงมีความจำเป็นค่อนข้างมาก เพราะนอกจากจะช่วยเสริมสร้างความรอบคอบรัดกุมในการวินิจฉัยตัดสินใจของผู้บริหารหน่วยงานและเสริมสร้างความรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจรัฐแล้ว ยังเป็นกลไกในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการไปในทางมิชอบอีกด้วย

(7) ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจด้านการจัดการข้อพิพาทร้องเรียน (Adjudicating disputes) ในกรณีของหน่วยงานที่มีโครงสร้างการบริหารในรูปคณะกรรมการตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานไม่จำเป็นต้องมีการพิจารณาจัดตั้งกลไกคณะกรรมการภายในหน่วยงานขึ้นมาอีก ยกเว้นส่วนราชการระดับกรมที่มีโครงสร้างการบริหารงานเชิงเดียวภายใต้อำนาจตัดสินใจของอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการเพียงผู้เดียว และมีภารกิจส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการข้อพิพาทร้องเรียน อาจมีการพิจารณาจัดตั้งกลไกคณะกรรมการที่มีบทบาทหน้าที่ในเชิงการวินิจฉัยข้อพิพาททางกฎหมายและวินิจฉัยตัดสินข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ (Tribunal function) เพื่อทำหน้าที่อนุญาตไต่สวนการ หรือทำหน้าที่กึ่งกระบวนการยุติธรรม (Quasi-judicial functions) ในการพิจารณาข้อพิพาท ข้อร้องเรียน หรืออุทธรณ์ในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ทั้งนี้คณะกรรมการอนุญาตไต่สวนการดังกล่าวควรมีความเป็นกลางและเป็นอิสระในการวินิจฉัยตัดสิน และอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการต้องยึดถือผลการตัดสินดังกล่าวของคณะกรรมการเป็นที่สิ้นสุด

8.2 ลักษณะการตัดสินใจของคณะกรรมการแต่ละรูปแบบ

จากเงื่อนไขในประการต่างๆ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า หากพิจารณาเพียงแค่ประเภทของภารกิจหลักของหน่วยงาน อาจไม่เพียงพอที่จะระบุได้ว่า ส่วนราชการระดับกรมใดบ้างที่ควรมีการจัดตั้งกลไกคณะกรรมการ และควรจัดตั้งคณะกรรมการรูปแบบใด เนื่องจากเงื่อนไขสำคัญนั้นอยู่ที่ลักษณะเฉพาะในเชิงการบริหารและการปฏิบัติงาน ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกันไปในแต่ละหน่วยงาน ดังนั้น ในการพิจารณาถึงความจำเป็นและความเหมาะสมในการจัดตั้งกลไกคณะกรรมการ จึงจำเป็นต้องนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นมาพิจารณาควบคู่กันไปกับการวิเคราะห์ลักษณะเฉพาะของภารกิจหลักและภารกิจรองของแต่ละหน่วยงานด้วย ไม่ว่าจะเป็นประเภทของภารกิจ ลักษณะกลุ่มผู้รับบริการ รวมถึงสภาวะแวดล้อมของการบริหารงานของหน่วยงาน

ฉะนั้น แม้ว่าส่วนราชการระดับกรมหลายหน่วยงานจะมีภารกิจหลักด้านเดียวกัน แต่การมีภารกิจหลักประเภทเดียวกันก็ไม่ได้หมายความว่าส่วนราชการระดับกรมเหล่านั้น มีความจำเป็นต้องจัดตั้งกลไกคณะกรรมการเหมือนกันแต่อย่างใด นั่นคือ บางกรมอาจมีความจำเป็นต้องอาศัยกลไกคณะกรรมการเข้ามาช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงาน ในขณะที่อีกกรมอาจไม่จำเป็นก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของภารกิจ และกระบวนการตัดสินใจในการดำเนินภารกิจดังกล่าว เช่น หน่วยงานที่การบริหารภารกิจอยู่ภายใต้บทบาทความรับผิดชอบของอธิบดีแต่เพียงผู้เดียว อาจมีความจำเป็นในการจัดตั้งกลไกคณะกรรมการ มากกว่าหน่วยงานที่การบริหารภารกิจหลักอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของ “คณะกรรมการตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน” ซึ่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน เช่น เลขาธิการสำนักงาน หรือผู้อำนวยการ เป็นต้น มีบทบาทหน้าที่หลักในการบริหารจัดการภายในหน่วยงานเป็นหลัก

จะเห็นได้ว่า ส่วนราชการระดับกรมจำนวนหนึ่ง อาจจะมีภารกิจหลักด้านเดียวกัน เช่น ด้านการจัดบริการสาธารณะ (Public services providing) เหมือนกัน เป็นต้น แต่ในแง่ของกระบวนการตัดสินใจดำเนินภารกิจแล้ว อาจมีรูปแบบการตัดสินใจไม่เหมือนกันเสียทีเดียว เนื่องจากการบริหารภารกิจของบางหน่วยงาน อาจต้องเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจดำเนินโครงการที่กระทบกับผลประโยชน์ได้เสียของหลายฝ่าย ในขณะที่บางหน่วยงานสามารถตัดสินใจดำเนินโครงการในอำนาจหน้าที่ได้โดยปราศจากแรงกดดันหรือแรงเสียดทาน เพราะเป็นการตัดสินใจดำเนินโครงการที่มีกลุ่มเป้าหมายเฉพาะซึ่งได้รับประโยชน์อย่างชัดเจน ในกรณีนี้จะเห็นว่า แม้ส่วนราชการระดับกรมจะมีภารกิจหลักด้านเดียวกัน แต่ในแง่ของการบริหารภารกิจแล้ว แต่ละหน่วยงานมีระดับความจำเป็นในการจัดตั้งกลไกคณะกรรมการแตกต่างกัน เพื่อให้รูปแบบของคณะกรรมการมีความสอดคล้องกับรูปแบบกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงาน

สำหรับการวิเคราะห์ลักษณะเฉพาะของกระบวนการบริหารภารกิจหลักของแต่ละหน่วยงานนั้น สามารถพิจารณาได้จาก “รูปแบบการตัดสินใจ” (Modes of decision-making) ในการบริหารงาน จะเป็นปัจจัย

ที่ชี้ให้เห็นว่า หากจะมีการพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาในหน่วยงานนั้น กลไกคณะกรรมการที่มีบทบาทในรูปแบบใดที่เหมาะสมกับสภาพความจำเป็นในการบริหารภารกิจมากที่สุด ทั้งนี้ หากนำข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบคณะกรรมการที่หลากหลายตามภารกิจ มาพิจารณาเชื่อมโยงกับรูปแบบการตัดสินใจในการบริหารของหน่วยงานแล้ว สามารถสรุปบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละรูปแบบ โดยสัมพันธ์กับรูปแบบการตัดสินใจที่สอดคล้องกับลักษณะภารกิจในแต่ละแบบ ได้ดังตาราง

ตารางที่ 8.1

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละรูปแบบที่สัมพันธ์กับรูปแบบการตัดสินใจที่สอดคล้องกับลักษณะภารกิจในแต่ละแบบ

บทบาทหน้าที่	รูปแบบคณะกรรมการ	ลักษณะการตัดสินใจทางการบริหาร
ด้านการพิจารณา ข้อพิพาท/ร้องเรียน/ อุทธรณ์ (Tribunal, Quasi-judicial / Adjudicative function)	คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท	ภารกิจที่ต้องอาศัยกรรมการที่เป็นกลาง ในฐานะอนุญาโตตุลาการ ตัดสินวินิจฉัย ตามหลักฐานและข้อเท็จจริง
	คณะกรรมการตัดสินใจโดยมี ตัวกลางไกล่เกลี่ย	ภารกิจที่ต้องอาศัยกรรมการที่เป็นกลาง ในฐานะบุคคลผู้ได้รับการยอมรับนับถือ จากคู่กรณี ตัดสินใจบนฐานการเจรจา ไกล่เกลี่ย และแสวงหาทางออกร่วมกัน การประนีประนอมรวมชอมกัน
ด้านการให้คำปรึกษา (Advisory function)	คณะกรรมการตัดสินใจโดย ผู้ทรงคุณวุฒิ	ภารกิจที่ต้องอาศัยกรรมการที่เป็น ผู้ทรงคุณวุฒิ ตัดสินใจบนฐานความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน
ด้านการบริหารงาน ภาคสาธารณะ (Executive function)	คณะกรรมการวินิจฉัยทางเลือก ในการตัดสินใจ	ภารกิจที่ต้องอาศัยกรรมการที่เป็นตัวแทน ฝ่ายต่างๆ ซึ่งมีความเห็นแตกต่าง หลากหลายในวิธีการ (Means) แต่มี เป้าหมายสุดท้าย (Ends) ร่วมกันหรือ เห็นพ้องตรงกัน ตัดสินใจบนฐานการ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อแสวงหา ข้อยุติที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน

บทบาทหน้าที่	รูปแบบคณะกรรมการ	ลักษณะการตัดสินใจทางการบริหาร
	คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้มี ส่วนได้ส่วนเสีย	ภารกิจที่ต้องอาศัยกรรมการที่เป็นตัวแทน ฝ่ายต่างๆ ซึ่งมีจุดยืนทางผลประโยชน์ แตกต่างกันและมีความเห็นแตกต่าง หลากหลายทั้งในเรื่องวิธีการ (Means) และเป้าหมาย (Ends) ตัดสินใจบนฐาน การโต้แย้งแข่งขัน ต่อบรอง โน้มน้าวฝ่าย ต่างๆ ให้เห็นพ้องกับข้อเสนอของตน
	คณะกรรมการเฉพาะกิจ	ภารกิจที่ต้องอาศัยกรรมการที่มาจาก ตัวแทนหน่วยงานภายในส่วนราชการ ปฏิบัติงานตามคำสั่งของอธิบดี

8.3 บทบาทความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกับผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการระดับกรม

ดังได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อเป็นกลไกเสริมในการใช้อำนาจการบริหารงานของอธิบดีหรือผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการระดับกรมในที่นี้ ตั้งอยู่บนฐานของหลัก “การกระจายอำนาจในเชิงภารกิจหน้าที่” (Functional decentralization) ดังนั้น การตัดสินใจจัดตั้งกลไกคณะกรรมการจึงถือเป็นอำนาจหน้าที่ทางการบริหารของอธิบดีหรือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานในกรณีที่อธิบดีเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีกลไกเสริมการใช้อำนาจหน้าที่บริหารภารกิจในหน่วยงานของตน โดยการจัดตั้งคณะกรรมการนั้น อธิบดีจะต้องดำเนินการทำหนังสือแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ (Board Charter) พร้อมทั้งกำหนดขอบเขตข้อตกลงเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ รวมถึงรูปแบบความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกันระหว่างอธิบดีกับคณะกรรมการด้วย

กลไกการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ ซึ่งแต่งตั้งภายใต้อำนาจหน้าที่ของอธิบดี หรือผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการระดับกรม จึงมีใช้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ของตนเองอย่างเป็นทางการ นั่นคือ คณะกรรมการ มีสถานะเป็นเพียงองค์กรทางการบริหารภายในส่วนราชการระดับกรม แต่มีได้อยู่ภายใต้โครงสร้างลำดับชั้นการบังคับบัญชาปกติ มีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานตามที่อธิบดีได้มอบหมายอย่างเป็นทางการ คณะกรรมการอาจมีบทบาทหน้าที่ในการร่วมกันใช้ดุลยพินิจตัดสินใจในเรื่องที่ได้รับมอบหมาย แม้ในบางกรณีอธิบดีจะยึดถือผลการวินิจฉัยตัดสินใจของคณะกรรมการเป็นที่สุดหรือมอบหมายบทบาทการพิจารณาตัดสินใจสุดท้ายในบางเรื่องแก่คณะกรรมการ แต่ถึงที่สุดแล้วต้องถือ

ว่าอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจเรื่องดังกล่าว ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของอธิบดีในฐานะผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน

กล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้ว่าอธิบดีจะได้มอบหมายเรื่องบางอย่างในความรับผิดชอบของตน ให้คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาพิจารณาวินิจฉัยตัดสินโดยอิสระ แต่ในการใช้อำนาจหน้าที่ตัดสินใจสุดท้าย ยังคงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยอธิบดีอยู่ แม้อธิบดีจะใช้อำนาจตัดสินใจตามข้อยุติของคณะกรรมการ แต่อธิบดีก็ยังคงเป็นผู้รับผิดชอบต่อการตัดสินใจนั้นไม่ต่างจากการบริหารงานตามปกติ ซึ่งอธิบดีเป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจเพียงผู้เดียว แต่ในกรณีนี้ อธิบดีมิได้มีบทบาทตัดสินใจเพียงลำพัง หากมีคณะบุคคลมาร่วมใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจเรื่องนั้นๆ ร่วมกับอธิบดีด้วย และเมื่อได้ข้อยุติที่ดีที่สุด อธิบดีจึงดำเนินการตัดสินใจตามนั้น ทั้งนี้ก็เพื่อลดการรวมศูนย์ผูกขาดบทบาทการตัดสินใจทางการบริหารของส่วนราชการไว้ที่ตัวอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการแต่เพียงผู้เดียว

กล่าวโดยสรุปคือ การจัดตั้งกลไกคณะกรรมการเป็นการแต่งตั้งคณะบุคคลขึ้นมาเพื่อดูแลรับผิดชอบการบริหารงานเฉพาะเรื่อง ซึ่งอธิบดีหรือผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการระดับกรมได้มอบหมายให้ตามข้อตกลง การแต่งตั้งคณะกรรมการเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ทางการบริหารภายในหน่วยงานของอธิบดี คณะกรรมการจึงมิใช่องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในตัวเอง หากมีเพียงบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายในการบริหารภารกิจในความรับผิดชอบ นั่นคือคณะกรรมการดังกล่าวมิใช่องค์กรที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ดังเช่นคณะกรรมการระดับกระทรวงหรือคณะกรรมการระดับชาติ แต่เป็นคณะกรรมการในเชิงการบริหารซึ่งตั้งขึ้นบนฐานของอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารหน่วยงาน คณะกรรมการอาจมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ แต่อำนาจในการตัดสินใจอย่างเป็นทางการยังต้องเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยตัวอธิบดีหรือผู้บริหารส่วนราชการระดับกรมเอง

กลไกคณะกรรมการตามข้อเสนอในที่นี้ จึงมีใช้องค์กรที่มีเป้าหมายหลักเพื่อถ่วงดุลหรือตรวจสอบการทำงานของอธิบดี หรือลดทอนขอบเขตอำนาจหน้าที่ของอธิบดีแต่อย่างใด หากมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานของอธิบดี รวมถึงเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมเป็นสำคัญ การตัดสินใจจัดตั้งกลไกคณะกรรมการจึงเปรียบเสมือนการวางกรอบการทำงานของตัวอธิบดีเอง เป็นการเปิดเผยการทำงานของตนเองต่อภายนอกและผูกพันตนเองกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะและบุคคลภายนอกองค์กรมากขึ้น และที่สำคัญการจัดตั้งกลไกคณะกรรมการมิใช่การเพิ่มโครงสร้างองค์กรขึ้นภายในระบบราชการที่เป็นอยู่เดิม และไม่เป็นการกระทบต่อโครงสร้างการบริหารงานตามกฎหมายจัดตั้งส่วนราชการ แนวทางการจัดตั้งกลไกคณะกรรมการดังกล่าวจึงสามารถดำเนินการได้ภายใต้สภาพเงื่อนไขของระบบบริหารราชการในปัจจุบันโดยไม่ต้องมีการแก้ไขหรือออกกฎหมายใหม่แต่อย่างใด

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากลักษณะของบทบาทหน้าที่แต่ละด้านของคณะกรรมการ อันได้แก่ บทบาทหน้าที่ในเชิงการวินิจฉัยตัดสินข้อพิพาท (Tribunal, Quasi-judicial / Adjudicative function) บทบาทหน้าที่ใน

เชิงการให้คำปรึกษา (Advisory function) และบทบาทหน้าที่ในเชิงการบริหาร (Executive function) จะสามารถวางหลักการจัดระดับความสัมพันธ์ในการมีส่วนร่วมตัดสินใจของกรรมการได้ 3 ระดับ คือ

ระดับที่หนึ่ง คณะกรรมการมีบทบาทเพียงนำเสนอข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะในประการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการระดับกรมกำลังดำเนินการพิจารณาตัดสินใจ ระดับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการในระดับนี้มักปรากฏในรูปแบบคณะกรรมการที่มีบทบาทหน้าที่ในเชิงการบริหาร (Executive function) เช่น การตัดสินใจเรื่องการบริหารงานทั่วไปขององค์กร หรือการพิจารณาแนวทางการตัดสินใจดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยราชการ ซึ่งมีการเปิดให้ตัวแทนหน่วยงานและตัวแทนกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) เข้ามาให้ข้อมูลและความคิดเห็น รวมถึงรับทราบข้อมูลการดำเนินงานของหน่วยราชการ

ระดับที่สอง คณะกรรมการมีบทบาทในการให้คำปรึกษาหารือ ข้อเสนอแนะ และให้ความเห็นชอบต่อทางเลือกการตัดสินใจของผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการระดับกรม ระดับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการในระดับนี้มักปรากฏในรูปแบบคณะกรรมการที่มีบทบาทหน้าที่ในเชิงการให้คำปรึกษา (Advisory function) แม้คณะกรรมการจะมีได้มีบทบาทในการตัดสินใจเรื่องดังกล่าวโดยตรง แต่ก็มีบทบาทสำคัญต่อการพิจารณาวิเคราะห์เหตุผลประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการระดับกรม หรือกล่าวอย่างง่ายคือ อธิบดีต้องรับฟังข้อเสนอแนะและคำปรึกษาจากคณะกรรมการก่อนดำเนินการตัดสินใจสุดท้ายของตน แต่กระนั้นหากไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะดังกล่าว อธิบดีก็อาจดำเนินการตัดสินใจตามแนวทางที่ตนเห็นว่าเหมาะสมกว่าก็ได้

ระดับที่สาม คณะกรรมการมีบทบาทในการตัดสินใจในเรื่องที่พิจารณาได้อย่างเต็มที่และผลการตัดสินใจของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด ระดับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการในระดับนี้มักปรากฏในรูปแบบคณะกรรมการที่มีบทบาทหน้าที่ในเชิงการวินิจฉัยตัดสินข้อชี้ขาด (Tribunal, Quasi-judicial / Adjudicative function) เนื่องจากความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการใช้ดุลยพินิจของสมาชิกคณะกรรมการมีส่วนสำคัญต่อความชอบธรรมในการวินิจฉัยตัดสินเรื่องที่พิจารณา ดังนั้น ผลการตัดสินใจอันเป็นข้อวินิจฉัยร่วมกันของคณะกรรมการในกรณีนี้จึงควรถือว่าเป็นที่สุด และเป็นการตัดสินใจที่ย่อมได้รับการยอมรับและเคารพจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การดำเนินการใดๆ ในเรื่องดังกล่าวของผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการระดับกรม จึงต้องยึดถือผลการตัดสินใจของคณะกรรมการเป็นสำคัญ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ การตัดสินใจของคณะกรรมการมีผลผูกพันต่ออธิบดีนั่นเอง

8.4 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างอธิบดีกับคณะกรรมการ

จากหลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกับผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการระดับกรมดังกล่าว สามารถสรุปเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของ “คณะกรรมการ” กับบทบาทอำนาจหน้าที่ของ “อธิบดี/ผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการระดับกรม” ได้ใน 3 เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

รูปแบบที่หนึ่ง อธิบดีมีอิสระในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจทางการบริหารด้วยตนเอง เมื่อดำเนินการตัดสินใจแล้ว จึงแจ้งรายงานให้คณะกรรมการรับทราบ

การจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นภายในหน่วยงาน มิได้หมายความว่า อธิบดีจะไม่สามารถใช้ดุลยพินิจตัดสินใจในการบริหารงานอย่างอิสระได้ดังเดิม หากแต่บทบาทหน้าที่ในการบริหารภารกิจบางประเภท อธิบดีสามารถสงวนไว้เป็นบทบาทการตัดสินใจโดยอิสระของตนเองได้ โดยเฉพาะภารกิจส่วนที่เป็นการบริหารงานด้านการจัดการทั่วไปของหน่วยงาน (Formal responsibilities) เช่น การบริหารงานบุคคล การสั่งการ การอนุมัติ การเบิกจ่ายงบบริหารจัดการภายในองค์กร การประสานงานราชการ เป็นต้น

เนื่องจากภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานประจำวันของหน่วยงาน (Day-to-day management) นั้น มีลักษณะเป็นการตัดสินใจสั่งบนฐานของระเบียบขั้นตอนการบริหารราชการ เป็นการสั่งการตามโครงสร้างลำดับชั้นการบังคับบัญชาซึ่งต้องการความรวดเร็วจับไว้ ในขณะที่การตัดสินใจมีผลผูกพันต่อบุคลากรภายในหน่วยงานเป็นหลัก ดังนั้น แม้จะมีการตั้งคณะกรรมการเป็นกลไกเสริมการบริหารงานในกรม แต่อธิบดีก็ไม่จำเป็นต้องมอบหมายบทบาทหน้าที่เหล่านี้ให้คณะกรรมการเข้ามาช่วยดูแล เพราะอาจยิ่งเพิ่มขั้นตอนการทำงานและความล่าช้าในการสั่งการได้ บทบาทหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินใจเรื่องเหล่านี้จึงควรสงวนไว้เป็นอิสระของอธิบดีในการตัดสินใจ เพียงแต่เมื่อดำเนินการตัดสินใจสั่งการใดๆ ไปแล้ว อธิบดีก็เพียงแจ้งรายงานการตัดสินใจสั่งการในเรื่องเหล่านั้นให้คณะกรรมการรับทราบในภายหลัง เช่น ทุกสิ้นเดือน อธิบดีอาจทำรายงานแจ้งผลการตัดสินใจสั่งการทั้งหมดรอบเดือนนั้นให้คณะกรรมการรับทราบเพื่อแสดงความโปร่งใสในสิ่งที่ได้ตัดสินใจดำเนินการไป เป็นต้น

เป้าหมายของการแจ้งรายงานภายหลังจากอธิบดีได้ดำเนินการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ไปแล้วนั้น (Continuous disclosure) เพื่อเป็นกลไกรับประกันความโปร่งใสและความรับผิดชอบของผู้บริหาร นั่นคือการพร้อมตรวจสอบได้และพร้อมที่จะตอบคำถามชี้แจงเหตุผลการตัดสินใจ เพราะทุกครั้งที่ตัดสินใจดำเนินการใดๆ อธิบดีย่อมต้องตระหนักล่วงหน้าดีว่า ทันที่ที่มีการเปิดเผยรายงานเรื่องที่ตนได้ตัดสินใจแก่คณะกรรมการ เป็นไปได้ที่จะมีบุคคลภายนอกที่มีผู้ใช้ได้บังคับบัญชาตั้งข้อสงสัยหรือซักถามถึงเหตุผลในการตัดสินใจนั้น ซึ่งตนต้องพร้อมที่จะชี้แจงอธิบายเหตุผลได้ ฉะนั้น เมื่ออธิบดีอยู่ภายใต้รูปแบบความสัมพันธ์

เช่นนี้ทำให้การใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเรื่องหนึ่งเรื่องใดเป็นไปอย่างรอบคอบมากที่สุด ซึ่งนับได้ว่าเป็นกลไกหนึ่ง ที่ช่วยเสริมสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม

รูปแบบที่สอง อธิบดีใช้ดุลยพินิจตัดสินใจทางการบริหารด้วยตนเองโดยอิสระ แต่ก่อน ดำเนินการตัดสินใจในเรื่องนั้นลงไป อาจเสนอแนวทางการตัดสินใจของตนให้คณะกรรมการ รับทราบก่อน เพื่อรับฟังข้อคิดเห็น เสนอแนะ โดยอธิบดีอาจยืนยันตัดสินใจตามดุลยพินิจของ ตนเอง หรืออาจปรับเปลี่ยนแนวทางการตัดสินใจสุดท้ายตามข้อเสนอนั้นที่ได้รับฟังมา

สำหรับการบริหารงานบางประเภท แม้จะเป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่อธิบดีสามารถ ตัดสินใจได้เองโดยอิสระ แต่เพื่อให้การตัดสินใจดังกล่าวมีความรอบคอบรัดกุมมากที่สุด อธิบดีอาจ กำหนดให้คณะกรรมการมีบทบาทในกระบวนการร่วมพิจารณากลับกรอง และเสนอแนะข้อคิดเห็นที่มีต่อ แนวทางการตัดสินใจของอธิบดี โดยอธิบดีต้องทำข้อตกลงกำหนดกรอบการทำงานของตนร่วมกับ คณะกรรมการเอาไว้ว่า การบริหารงานในเรื่องใดบ้างที่เมื่ออธิบดีได้กำหนดแนวทางการตัดสินใจแล้วจะต้อง แจ้งให้คณะกรรมการรับทราบเพื่อร่วมกันพิจารณาไตร่ตรองอย่างถี่ถ้วน และเสนอแนะข้อคิดเห็นอย่างรอบ ด้านแก่อธิบดี จากนั้นอธิบดีจึงจะดำเนินการตัดสินใจขั้นสุดท้าย โดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อเสนอของ คณะกรรมการก็ได้ หากอธิบดีเห็นว่าแนวทางการตัดสินใจของตนนั้นเป็นไปอย่างรอบคอบ รัดกุม และ เหมาะสมดีแล้ว

การบริหารงานที่ควรจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการตัดสินใจในลักษณะนี้ ก็คือ การบริหารแผนงาน โครงการและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน ซึ่งมีผลโดยตรงต่อ กลุ่มเป้าหมายหรือสาธารณชน การตัดสินใจในกระบวนการบริหารภารกิจเหล่านี้จึงจำเป็นต้องตั้งอยู่บนการคิด คำนวณและไตร่ตรองถึงวิธีการที่จะนำไปสู่การบรรลุประสิทธิผล (Effectiveness) มากที่สุด ในขณะเดียวกันก็ ต้องมีระดับความเสี่ยงในการบริหารจัดการ (Governance risks) น้อยที่สุด นั่นหมายถึงว่า ลำพังการตัดสินใจ ของผู้บริหารระดับสูงเพียงคนเดียวอาจยังไม่เป็นการรอบคอบรัดกุมเพียงพอ หากเป็นไปได้ควรมีบุคคล ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมาร่วมให้ข้อเสนอแนะ ตลอดจนข้อมูลและองค์ความรู้ เพื่อประกอบการตัดสินใจขั้น สุดท้ายของอธิบดี

เนื่องจากการบริหารงานในลักษณะดังกล่าว มักเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจดำเนินงานในระยะยาว และมีขอบเขตของภารกิจขนาดใหญ่ ทั้งในแง่ของงบประมาณ กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับผลกระทบ ดังนั้น กระบวนการตัดสินใจที่จะเกิดขึ้นจึงจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของบุคคล หลายฝ่าย ร่วมกันพิจารณาไตร่ตรอง วิเคราะห์ประเมินผลดีผลเสียและผลกระทบอย่างรอบด้าน จากนั้นจึง หาข้อสรุปในการตัดสินใจร่วมกันบนฐานของความเป็นกลาง เป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย และยึดผลประโยชน์ สาธารณะเป็นสำคัญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการตัดสินใจบนจุดยืนผลประโยชน์ของส่วนรวม มิใช่ เพียงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนโยบายของหน่วยงาน

การบริหารงานลักษณะนี้มักจะเป็นการดำเนินงานในระยะปานกลางหรือระยะยาว นั่นคือ เป็นการตัดสินใจเพื่อดำเนินแผนงานหรือโครงการที่จะดำเนินการในอนาคต มิใช่การตัดสินใจที่ต้องการให้เกิดผลระยะสั้นภายในไม่เกินหนึ่งเดือน ภายในสัปดาห์ หรือมีผลทันทีในวันที่ตัดสินใจอนุมัติ อย่างกรณีการบริหารงานประจำทั่วไป ดังนั้น การนำแผนงานหรือโครงการที่อธิบดีได้กำหนดแนวทางตัดสินใจเบื้องต้นไว้แล้ว มาเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการร่วมกันกลั่นกรองให้ข้อเสนอแนะ ก่อนที่อธิบดีจะใช้ดุลยพินิจตัดสินใจสุดท้ายอีกครั้งหนึ่งนั้น จึงไม่นับว่าเป็นการเพิ่มขึ้นตอนหรือสิ้นเปลืองเวลาแต่อย่างใด หากจะส่งผลดีต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของอธิบดี เพราะกรรมการเปรียบเสมือนกระจกสะท้อนข้อคิดเห็น จากมุมมองภายนอกที่หลากหลาย ทั้งในแง่ผลดี ผลเสีย ผลกระทบระยะสั้น ระยะยาว นอกจากนี้ ยังรวมถึงการเสนอแนะข้อมูลความรู้ประกอบการตัดสินใจ ข้อเสนอแนะมาตรการป้องกันความเสี่ยง แนวทางปฏิบัติที่เป็นไปได้และเหมาะสม รวมถึงแนวทางการประสานร่วมมือกับหน่วยงานหรือภาคส่วนอื่น เป็นต้น

เป้าหมายของการที่อธิบดีต้องแจ้งแนวทางการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงาน ก่อนจะดำเนินการตัดสินใจขั้นสุดท้ายนั้น ก็เพื่อเสริมสร้างความรอบคอบ รัดกุม เป็นไปโดยชอบด้วยระเบียบกฎหมาย เป็นการตัดสินใจที่ตั้งอยู่บนความรับผิดชอบต่อสาธารณะ คำนึงถึงผลกระทบต่อสังคม สอดคล้องกับสภาพความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย เป็นการตัดสินใจอย่างเป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย เป็นการใช้งบประมาณของรัฐอย่างคุ้มค่าที่สุด และตัดสินใจบนฐานของข้อมูลและองค์ความรู้รอบด้านที่สุดภายใต้สภาพการบริหารงานในขณะนั้น

รูปแบบที่สาม อธิบดีนำเรื่องที่ต้องตัดสินใจเสนอคณะกรรมการ เพื่อให้คณะกรรมการใช้ดุลยพินิจพิจารณาและวินิจฉัยแนวทางการตัดสินใจสุดท้ายร่วมกัน จากนั้นอธิบดีดำเนินการตัดสินใจตามอำนาจหน้าที่โดยยึดตามแนวทางข้อยุติของกรรมการ

ในบางกรณี การบริหารภารกิจในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของส่วนราชการระดับกรม อาจเกี่ยวข้องกับกระบวนการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลต่อสิทธิของเอกชน หรือบางกรณีการตัดสินใจของอธิบดีอาจสุ่มเสี่ยงต่อการถูกมองว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เป็นธรรมสำหรับบางฝ่าย หรือเป็นการตัดสินใจที่เอื้อประโยชน์สำหรับบางฝ่าย ดังนั้น แม้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวนี้จะเป็นอำนาจของอธิบดีโดยตรงในฐานะผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน แต่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส และความชอบธรรมในการบริหารราชการ อธิบดีจึงไม่ควรที่จะดำเนินการตัดสินใจในเรื่องเหล่านี้เองโดยลำพังผู้เดียว หากแต่ควรมอบบทบาทการตัดสินใจเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินการ

สำหรับการบริหารงานในลักษณะนี้ อธิบดีอาจกำหนดกรอบการทำงานของตน โดยทำข้อตกลงมอบหมายให้คณะกรรมการมีบทบาทในการร่วมกันพิจารณาวินิจฉัยหาข้อยุติในการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวร่วมกัน เพื่อให้ได้แนวทางการตัดสินใจที่เหมาะสม รอบคอบ และรัดกุมมากที่สุด ที่สำคัญคือ อธิบดีต้องผูกพันตนเองกับการตัดสินใจร่วมกันของคณะกรรมการ โดยถือให้ผลการร่วมกันใช้ดุลยพินิจของ

คณะกรรมการเป็นที่สุด และอธิบดีจึงดำเนินการใช้อำนาจหน้าที่ตัดสินใจขั้นสุดท้ายตามนั้น ในกรณีนี้จึงเป็นการวางกรอบกำกับการใช้อำนาจหน้าที่ด้วยตนเองของอธิบดี ในขณะที่คณะกรรมการมีบทบาท “กำหนดแนวทางการบริหารงานของผู้บริหาร” (Conformance role)⁵ นับตั้งแต่การตั้งประเด็นคำถาม การวินิจฉัย การกำกับดูแล การติดตาม การหารือ ไปจนถึงการวางมาตรการป้องกันความเสี่ยงในการบริหารงานร่วมกัน (‘Judging, questioning and supervising executive management’, ‘a watchdog, confidant and safety-valve role’)

ตารางที่ 8.2

แสดงความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจหลักของหน่วยงานกับแนวทางการพิจารณาตั้งคณะกรรมการ และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกับอธิบดี

ภารกิจหลัก	แนวทางการพิจารณาตั้งคณะกรรมการ	รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกับอธิบดี
ภารกิจด้านการสนับสนุน	- ไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการ - อธิบดี/หัวหน้าส่วนราชการอาจอาศัยคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนช่วยตรวจสอบกลั่นกรองการตัดสินใจทางการบริหารบางเรื่อง ที่เห็นว่าสำคัญ	รูปแบบที่หนึ่ง (อธิบดีมีบทบาทการตัดสินใจเหนือกว่าคณะกรรมการ)
ภารกิจการจัดบริการสาธารณะทั่วไป	- ไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการ - อธิบดี/หัวหน้าส่วนราชการอาจอาศัยคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนช่วยตรวจสอบกลั่นกรองการตัดสินใจทางการบริหารบางเรื่อง ที่เห็นว่าสำคัญ	รูปแบบที่หนึ่ง (อธิบดีมีบทบาทการตัดสินใจเหนือกว่าคณะกรรมการ)

⁵ สำหรับรูปแบบและบทบาทของคณะกรรมการบริหารภายในองค์กรที่หลากหลาย โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน Jean Jacques du Plessis, James McConvill and Mirko Bagaric, *Principles of Contemporary Corporate Governance* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005).

ภารกิจหลัก	แนวทางการพิจารณาตั้ง คณะกรรมการ	รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่าง คณะกรรมการกับอธิบดี
ภารกิจการจัดบริการสาธารณะที่มี ผลกระทบต่อสิทธิและประโยชน์ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย	คณะกรรมการที่มีบทบาทในเชิง การบริหาร (Executive function)	รูปแบบที่สอง (อธิบดีตัดสินใจโดยได้รับฟัง ข้อคิดเห็นจากคณะกรรมการ)
ภารกิจบริหารนโยบาย	คณะกรรมการที่มีบทบาทในเชิง ให้คำปรึกษา (Advisory function)	รูปแบบที่สอง (อธิบดีตัดสินใจโดยได้รับฟัง ข้อคิดเห็นจากคณะกรรมการ)
ภารกิจเชิงวิชาการ	คณะกรรมการที่มีบทบาทในเชิง ให้คำปรึกษา (Advisory function)	รูปแบบที่สอง (อธิบดีตัดสินใจโดยได้รับฟัง ข้อคิดเห็นจากคณะกรรมการ)
ภารกิจกำกับกำกับการบังคับใช้ กฎหมายและการอนุมัติอนุญาต	คณะกรรมการที่มีบทบาทหน้าที่ ในเชิงการวินิจฉัยข้อพิพาททาง กฎหมายและวินิจฉัยตัดสิน ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจ หน้าที่ของรัฐ (Tribunal function)	รูปแบบที่สาม (คณะกรรมการมีบทบาทตัดสินใจ โดยอธิบดียึดถือผลการตัดสินใจ ของคณะกรรมการเป็นที่สุด)
ภารกิจการจัดการข้อพิพาท	คณะกรรมการที่มีบทบาทหน้าที่ ในเชิงการวินิจฉัยข้อพิพาททาง กฎหมายและวินิจฉัยตัดสิน ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจ หน้าที่ของรัฐ (Tribunal function)	รูปแบบที่สาม (คณะกรรมการมีบทบาทตัดสินใจ โดยอธิบดียึดถือผลการตัดสินใจ ของคณะกรรมการเป็นที่สุด)

กล่าวโดยสรุป เมื่อมีการจัดตั้งกลไกคณะกรรมการขึ้นมาภายในกรม อธิบดีสามารถจะกำหนดขอบเขตบทบาท ตลอดจนความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างตนเองกับคณะกรรมการได้ในระดับแตกต่างกันไป กล่าวคือ สำหรับการตัดสินใจบริหารงานประจำวันของหน่วยงานยังคงเป็นบทบาทหน้าที่เฉพาะของอธิบดี ซึ่งอธิบดีสามารถดำเนินการตัดสินใจได้ตามดุลยพินิจอย่างอิสระ ส่วนการบริหารงานเกี่ยวกับการกำหนดแผนงาน โครงการ และกิจกรรมระยะยาวนั้น อธิบดีอาจผูกมัดตนเองให้ต้องนำแนวทางการดำเนินการกิจดังกล่าว ซึ่งตนได้ตัดสินใจกำหนดขึ้นนั้น เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการ เพื่อเปิดให้มีการเสนอแนะข้อคิดเห็น ก่อนที่อธิบดีจะดำเนินการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

นอกจากนั้น ในกรณีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของอธิบดี เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของบุคคลหลายฝ่าย มีผลกระทบในวงกว้าง มีประเด็นที่นำไปสู่การโต้แย้งกว้างขวางในสังคม หรือสุ่มเสี่ยงต่อการถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจหน้าที่โดยเอื้อประโยชน์ต่อบางฝ่าย หรือไม่เป็นธรรมกับบางฝ่าย อธิบดีก็สามารถจำกัดการใช้อำนาจหน้าที่โดยลำพัง ด้วยการมอบหมายให้คณะกรรมการมีบทบาทร่วมกันวินิจฉัยหาข้อยุติในการตัดสินใจที่เหมาะสมและเป็นธรรมมากที่สุด จากนั้นอธิบดีจึงตัดสินใจโดยยึดตามมติของคณะกรรมการ ทั้งนี้ การกำหนดขอบเขตระดับความสัมพันธ์ในแต่ละระดับดังกล่าว จำเป็นต้องจัดทำเป็นข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรและมีการประกาศอย่างเป็นทางการ เช่น ในรูปของ “คำประกาศรับรองการบริหารงานภายในหน่วยงาน” (Board Charter) ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างอธิบดีกับคณะกรรมการ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับบทบาท (Functions) และความรับผิดชอบ (Responsibilities) ของคณะกรรมการ เป็นต้น

8.5 ตัวอย่างการวิเคราะห์ภารกิจเพื่อจัดตั้งกลไกการบริหารงานในรูปคณะกรรมการภายในส่วนราชการระดับกรม 10 กรณีศึกษา

จากกรอบการพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการในส่วนราชการระดับกรมตามลักษณะภารกิจและรูปแบบการบริหารงานของแต่ละหน่วยงานดังที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้ว่า ส่วนราชการระดับกรมแต่ละหน่วยงานนั้นมีระดับความจำเป็นในการสร้างกลไกการบริหารงานแนวราบในรูปคณะกรรมการมากน้อยแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ คือ ลักษณะเฉพาะของภารกิจ เช่น ภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงกว้างอาจจำเป็นต้องมีกลไกการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ เพื่อร่วมกลั่นกรองการตัดสินใจของอธิบดี ในขณะที่ภารกิจในเชิงวิชาการอาจไม่จำเป็นต้องมีกลไกคณะกรรมการที่มีบทบาทในเชิงการบริหาร หรือหากจะมีการจัดตั้งก็อาจเป็นเพียงรูปของคณะกรรมการที่ปรึกษา หรือคณะกรรมการเฉพาะกิจหรือคณะทำงานโครงการ เป็นต้น

นอกจากนี้ ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ รูปแบบการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม เช่น ส่วนราชการระดับกรมซึ่งมีผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานในตำแหน่ง “เลขาธิการคณะกรรมการ” อาจไม่จำเป็นต้องมีการจัดตั้งกลไกคณะกรรมการภายในหน่วยงานขึ้นมา เนื่องจากการใช้อำนาจการตัดสินใจบริหารภารกิจส่วนใหญ่อยู่ที่คณะกรรมการตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานอยู่แล้ว ในขณะที่ส่วนราชการระดับกรมที่มีเพียง “อธิบดี” เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ทางบริหารในการตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียว อาจจำเป็นต้องมีการพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการภายในกรมขึ้น เพื่อเป็นกลไกเสริมสร้างความรอบคอบรัดกุมในการใช้อำนาจตัดสินใจของอธิบดี เป็นต้น

เพื่อให้ข้อเสนอเกี่ยวกับการพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการภายในกรมเพื่อเป็นกลไกเสริมสร้างประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลในการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม

ในเชิงการปฏิบัติยิ่งขึ้น คณะผู้วิจัยจึงได้คัดเลือกส่วนราชการระดับกรมจำนวน 10 หน่วยงาน เพื่อเป็นกรณีตัวอย่างในการวิเคราะห์ภารกิจเพื่อจัดตั้งกลไกคณะกรรมการที่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน โดยได้คัดเลือกกรณีตัวอย่างส่วนราชการระดับกรมซึ่งมีลักษณะเฉพาะของภารกิจและรูปแบบการบริหารงานที่แตกต่างหลากหลาย โดยได้เพิ่มเติมในส่วนของสำนักงานประมาณเพื่อเป็นกรณีตัวอย่างประกอบการศึกษาซึ่งมีเป็นหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับทุกส่วนราชการระดับกรม จึงทำให้นำมาประกอบการศึกษาในครั้งนี้ด้วย ทำให้หน่วยงานในเบื้องต้นที่จัดำข้อเสนอนี้ ประกอบด้วย 1) สำนักงานประมาณ 2) กรมสรรพากร 3) สำนักงานประกันสังคม 4) กรมการประกันภัย (เดิม) 5) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน 6) กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ 7) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 8) กรมบังคับคดี 9) กรมธุรกิจพลังงาน 10) กรมวิชาการเกษตร และ 11) กรมการขนส่งทางอากาศ

สำหรับขั้นตอนการวิเคราะห์ภารกิจและรูปแบบการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม เพื่อจัดตั้งกลไกการบริหารงานในรูปคณะกรรมการที่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของแต่ละหน่วยงานนั้น จะเริ่มต้นจากการวิเคราะห์ภารกิจและอำนาจหน้าที่ เพื่อระบุประเภทของภารกิจหลักและภารกิจรอง จากนั้นจะวิเคราะห์โครงสร้างการบริหารงานของหน่วยงาน เพื่อชี้ให้เห็นถึงความเหมาะสมและความจำเป็นในการจัดตั้งกลไกการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ โดยการวิเคราะห์ในขั้นตอนนี้จะอาศัย “เงื่อนไขการพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการภายในส่วนราชการระดับกรม” ดังที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอไปก่อนหน้านี้เป็นกรอบในการพิจารณา โดยผลสรุปจากการวิเคราะห์กรณีศึกษาสามารถพิจารณาได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 8.3

แสดงความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจหลักของส่วนราชการระดับกรมกับแนวทางการพิจารณาตั้ง
คณะกรรมการ และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกับผู้บริหารสูงสุดของส่วน
ราชการระดับกรม (กรณีศึกษาส่วนราชการระดับกรม 11 หน่วยงาน)

ตัวอย่างส่วน ราชการระดับกรม กรณีศึกษา	ภารกิจหลัก และภารกิจ รอง	แนวทางการพิจารณาตั้ง คณะกรรมการ	รูปแบบความสัมพันธ์ ระหว่างคณะกรรมการ กับอธิบดี
(1) สำนักงานประมาณ	ภารกิจหลัก ด้านการ สนับสนุน	- ไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการ - อธิบดี/หัวหน้าส่วนราชการอาจอาศัย คณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน ช่วยตรวจสอบกลั่นกรองการตัดสินใจ ทางการบริหารบางเรื่องที่เห็นว่าสำคัญ	รูปแบบที่หนึ่ง (อธิบดีมีบทบาทการ ตัดสินใจเหนือกว่า คณะกรรมการ)
	ภารกิจในเชิง วิชาการ	- คณะกรรมการที่มีบทบาทในเชิงให้ คำปรึกษา (Advisory function) ซึ่ง ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ ทำหน้าที่ ให้คำปรึกษาในประเด็นเชิงกฎหมายว่า ด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายที่ เกี่ยวข้อง ข้อเสนอแนะแนวทางการ จัดสรรงบประมาณ และการวิเคราะห์ แผนงบประมาณ	รูปแบบที่สอง (อธิบดีตัดสินใจโดย ได้รับฟังข้อคิดเห็นจาก คณะกรรมการ)
(2) กรมสรรพากร	ภารกิจด้าน การกำกับการ บังคับใช้ กฎหมาย	- คณะกรรมการที่มีบทบาทในเชิงให้ คำปรึกษา (Advisory function) ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งทำ หน้าที่ให้คำปรึกษาในประเด็นเชิง กฎหมาย ข้อเสนอทางการคลัง และการ วินิจฉัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ บุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่ของกรม และไม่ เป็นการทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับบทบาท ของคณะกรรมการวินิจฉัยภาษีอากร	รูปแบบที่สอง (อธิบดีตัดสินใจโดย ได้รับฟังข้อคิดเห็นจาก คณะกรรมการ)

ตัวอย่างส่วนราชการระดับกรม กรณีศึกษา	ภารกิจหลัก และภารกิจรอง	แนวทางการพิจารณาตั้ง คณะกรรมการ	รูปแบบความสัมพันธ์ ระหว่างคณะกรรมการ กับอธิบดี
(3) สำนักงานประกันสังคม	ภารกิจด้านการกำกับ การกำกับการบังคับใช้ กฎหมาย	- คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้ทรงคุณวุฒิโดยเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำและวินิจฉัยประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคม (Advisory function)	รูปแบบที่สอง (อธิบดีตัดสินใจโดยได้รับฟังข้อคิดเห็นจากคณะกรรมการ)
	ภารกิจด้านการจัดการข้อพิพาท	- คณะกรรมการที่มีบทบาทหน้าที่ในเชิงการวินิจฉัยข้อพิพาททางกฎหมายและวินิจฉัยตัดสินข้อพิพาท (Tribunal function) ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิลูกจ้างและผู้ประกันตน ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการตัดสินยุติข้อพิพาทโดยมีตัวกลางไกล่เกลี่ย ทำหน้าที่ในการพิจารณาจัดการประเด็นข้อพิพาทและข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างในเรื่องที่อยู่ในภารกิจความรับผิดชอบของสำนักงาน	รูปแบบที่สาม (คณะกรรมการมีบทบาทตัดสินใจโดยอธิบดียึดถือผลการตัดสินใจของคณะกรรมการเป็นที่สุด)
(4) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	ภารกิจด้านการจัดการข้อพิพาท	- คณะกรรมการที่มีบทบาทหน้าที่ในเชิงการวินิจฉัยข้อพิพาททางกฎหมายและวินิจฉัยตัดสินข้อพิพาท (Tribunal function) เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง ข้อพิพาทด้านแรงงานและความไม่สงบด้านแรงงาน	รูปแบบที่สาม (คณะกรรมการมีบทบาทตัดสินใจโดยอธิบดียึดถือผลการตัดสินใจของคณะกรรมการเป็นที่สุด)

ตัวอย่างส่วนราชการระดับกรมกรณีศึกษา	ภารกิจหลักและภารกิจรอง	แนวทางการพิจารณาตั้งคณะกรรมการ	รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกับอธิบดี
(5) กรมการประกันภัย (เดิม)	ภารกิจด้านการกำกับกำกับการบังคับใช้กฎหมาย	- การออกพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งส่งผลให้กรมการประกันภัยเปลี่ยนสถานะมาเป็น “สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย” มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจนั้น นับเป็นกรณีตัวอย่างที่ชัดเจนของการปรับรูปแบบการบริหารงานของกรมการประกันภัย ซึ่งมีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจที่มีผลต่อประโยชน์ได้เสียของหลายฝ่าย โดยเป็นการเปลี่ยนจากการมีรูปแบบการบริหารงานภายใต้อำนาจการตัดสินใจเชิงเดี่ยวของอธิบดี (Monocratic decision-making) มาเป็นรูปแบบการบริหารงานและการตัดสินใจร่วมกัน (Collegial decision-making) ในรูปคณะกรรมการที่มีตัวแทนจากหลายภาคส่วน	คณะกรรมการมีบทบาทตัดสินใจตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด
(6) กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์	ภารกิจในเชิงวิชาการ	- เนื่องจากกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์มีลักษณะภารกิจหลักเป็นงานเชิงวิชาการซึ่งมีลักษณะเป็นงานเทคนิคเฉพาะชั้นสูงและปฏิบัติงานโดยบุคลากรผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ดังนั้น รูปแบบคณะกรรมการที่เหมาะสมสำหรับเป็นกลไกเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานภายใน	รูปแบบที่สอง (อธิบดีตัดสินใจโดยได้รับฟังข้อคิดเห็นจากคณะกรรมการ)

ตัวอย่างส่วนราชการระดับกรมกรณีศึกษา	ภารกิจหลักและภารกิจรอง	แนวทางการพิจารณาตั้งคณะกรรมการ	รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกับอธิบดี
		กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ก็คือคณะกรรมการที่มีบทบาทในเชิงให้คำปรึกษา (Advisory function) ซึ่งประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในด้านที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและกำกับตรวจสอบมาตรฐานด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์	
(7) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	ภารกิจด้านการสนับสนุน	- คณะกรรมการที่มีบทบาทในเชิงการบริหาร (Executive function) ทำหน้าที่วินิจฉัยทางเลือกการตัดสินใจ มีบทบาทร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจในเชิงการบริหารงบประมาณอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ด้วยเหตุที่การตัดสินใจดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งต้องดำเนินไปอย่างรอบคอบรัดกุม โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม ดังนั้นบทบาทและอำนาจการตัดสินใจของคณะกรรมการจึงควรมีความเป็นเอกเทศจากบทบาทของอธิบดี	รูปแบบที่สาม (คณะกรรมการมีบทบาทตัดสินใจโดยอธิบดียึดถือผลการตัดสินใจของคณะกรรมการเป็นที่สุด)
	ภารกิจเชิงวิชาการ	- คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้ทรงคุณวุฒิ มีบทบาทร่วมกันในการวินิจฉัยและให้ข้อเสนอแนะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภารกิจด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิด้านโครงสร้าง	รูปแบบที่สอง (อธิบดีตัดสินใจโดยได้รับฟังข้อคิดเห็นจากคณะกรรมการ)

ตัวอย่างส่วนราชการระดับกรมกรณีศึกษา	ภารกิจหลักและภารกิจรอง	แนวทางการพิจารณาตั้งคณะกรรมการ	รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกับอธิบดี
		การบริหารงานท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิด้านระบบการเงิน บัญชี และการคลังท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารการศึกษาท้องถิ่น	
(8) กรมบังคับคดี	ภารกิจด้านการกำกับกำกับการบังคับใช้กฎหมาย	- เนื่องจากภารกิจของกรมบังคับคดีเกี่ยวข้องกับการกำกับกำกับการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะการใช้อำนาจในการบังคับคดี ซึ่งกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ได้เสียของประชาชนโดยตรง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกลั่นกรองการตัดสินใจการดำเนินการแต่ละกรณีให้มีความถูกต้องและรอบคอบรัดกุมมากที่สุด รูปแบบคณะกรรมการที่เหมาะสม คือ คณะกรรมการที่มีบทบาทในเชิงการบริหาร (Executive function) มีหน้าที่วินิจฉัยทางเลือกในการตัดสินใจ มีบทบาทร่วมกันใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยแนวทางการตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับการติดตาม การพิทักษ์ทรัพย์ การวางทรัพย์ การประเมินราคาทรัพย์ และการรักษาทรัพย์	รูปแบบที่สาม (คณะกรรมการมีบทบาทตัดสินใจโดยอธิบดียึดถือผลการตัดสินใจของคณะกรรมการเป็นที่สุด)
(9) กรมธุรกิจพลังงาน	ภารกิจในเชิงวิชาการ	- คณะกรรมการที่มีบทบาทในเชิงให้คำปรึกษา (Advisory function) ประกอบด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนามาตรฐานคุณภาพและความ	รูปแบบที่สอง (อธิบดีตัดสินใจโดยได้รับฟังข้อคิดเห็นจากคณะกรรมการ)

ตัวอย่างส่วนราชการระดับกรมกรณีศึกษา	ภารกิจหลักและภารกิจรอง	แนวทางการพิจารณาตั้งคณะกรรมการ	รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกับอธิบดี
		ปลอดภัย รวมถึงการกำกับดูแลการดำเนินการค้าและควบคุมการส่งออกน้ำมันเชื้อเพลิง ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในด้านต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีด้านพลังงาน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจพลังงาน ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการผลิตและกำหนดราคาเชื้อเพลิง และตัวแทนผู้บริโภคในฐานะผู้ได้รับผลกระทบจากการออกมาตรการกำกับควบคุมการผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น	
(10) กรมวิชาการเกษตร	ภารกิจในเชิงวิชาการ	- เนื่องจากกรมวิชาการเกษตรเป็นส่วนราชการระดับกรมที่มีขนาดใหญ่ทั้งในมิติโครงสร้าง มิติงบประมาณและบุคลากร ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงขอบเขตความรับผิดชอบที่กว้างขวาง โดยเฉพาะภารกิจหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องกับการศึกษาและพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการเกษตรและเทคโนโลยีการเกษตรในทุกด้าน ดังนั้น รูปแบบคณะกรรมการที่ค่อนข้างมีความจำเป็นต่อการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงาน ได้แก่ คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้ทรงคุณวุฒิให้คำปรึกษา (Advisory function) ประกอบด้วยตัวแทนผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ	รูปแบบที่สอง (อธิบดีตัดสินใจโดยได้รับฟังข้อคิดเห็นจากคณะกรรมการ)

ตัวอย่างส่วนราชการระดับกรมกรณีศึกษา	ภารกิจหลักและภารกิจรอง	แนวทางการพิจารณาตั้งคณะกรรมการ	รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกับอธิบดี
		ในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ นักวิชาการด้านพันธุ์พืชไร่และพืชสวน นักวิชาการด้านวัสดุการเกษตร นักวิชาการการผลิตและปัจจัยการผลิต ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการป้องกันและกำจัดศัตรูพืช และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเก็บเกี่ยวและการแปรรูปผลผลิตและส่งออก เป็นต้น	
(11) กรมการขนส่งทางอากาศ	การกำกับกำกับการบังคับใช้กฎหมาย	- การบริหารภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของกรมการขนส่งทางอากาศโดยส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจที่ตัวอธิบดีเป็นหลัก ยกเว้นอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับด้านการบริหารการบินพลเรือน และด้านการกำหนดส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน ซึ่งกฎหมายเฉพาะในแต่ละฉบับได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับกระทรวงขึ้นมาทำหน้าที่ในการพิจารณา และใช้อำนาจตัดสินใจในการบริหารภารกิจแต่ละเรื่องเป็นการเฉพาะ ได้แก่ คณะกรรมการการบินพลเรือน และคณะกรรมการเทคนิค ดังนั้น หากจะพิจารณาจัดตั้งกรรมการเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานของอธิบดี รูปแบบคณะกรรมการที่มีความเหมาะสมกับลักษณะภารกิจของกรมการขนส่งทางอากาศ ได้แก่ คณะกรรมการตัดสินใจ	รูปแบบที่สอง (อธิบดีตัดสินใจโดยได้รับฟังข้อคิดเห็นจากคณะกรรมการ)

ตัวอย่างส่วนราชการระดับกรมกรณีศึกษา	ภารกิจหลักและภารกิจรอง	แนวทางการพิจารณาตั้งคณะกรรมการ	รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกับอธิบดี
		โดยผู้ทรงคุณวุฒิทำหน้าที่ให้คำปรึกษา คำปรึกษา (Advisory function) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญทางเทคนิค เฉพาะ เช่น ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย การบินระหว่างประเทศ และกฎหมายธุรกิจการบินสากล เป็นต้น	
	ภารกิจการจัดบริการสาธารณะทั่วไป	- นอกจากกรรมการขนส่งทางอากาศจะมีภารกิจหลักด้านการกำกับบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ กฎหมายว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินการด้านการบินพลเรือนแล้ว ยังมีหน้าที่ในการจัดให้มีและดำเนินกิจการท่าอากาศยาน พาณิชยของรัฐควบคู่กันไปด้วย ดังนั้น เพื่อลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันเองในบทบาทหน้าที่ของกรรมการขนส่งทางอากาศ ในระยะยาวจึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาแบ่งแยกภารกิจด้านการดำเนินกิจการท่าอากาศยานออกไปเป็นหน่วยจัดบริการที่เป็นเอกเทศ เพื่อให้กรรมการขนส่งทางอากาศทำหน้าที่ด้านการกำกับดูแลมาตรฐานการดำเนินกิจการท่าอากาศยานพาณิชย	รูปแบบที่สาม (คณะกรรมการมีบทบาทตัดสินใจโดยอธิบดียึดถือผลการตัดสินใจของคณะกรรมการเป็นที่สุด)

ตัวอย่างส่วนราชการระดับกรมกรณีศึกษา	ภารกิจหลักและภารกิจรอง	แนวทางการพิจารณาตั้งคณะกรรมการ	รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกับอธิบดี
		เพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตาม ในระยะสั้นอาจจำเป็นต้องมีการตั้งคณะกรรมการเพื่อดูแลภารกิจการบริหารกิจการท่าอากาศยานเชิงพาณิชย์ของกรมการขนส่งทางอากาศขึ้นเป็นการเฉพาะ ในรูปของคณะกรรมการวินิจฉัยทางเลือกในการตัดสินใจทางการบริหาร (Executive function) มีบทบาทในการบริหารกิจการท่าอากาศยานเป็นเอกเทศจากอธิบดี ประกอบด้วยตัวแทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการการบิน และตัวแทนภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจการบิน มีหน้าที่ร่วมกันพิจารณาตัดสินใจเรื่องการบินพลเรือนในความรับผิดชอบของกรมการขนส่งทางอากาศ เช่น การวางแผนการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการบริหารธุรกิจการบินและบริการขนส่งทางอากาศ การวางมาตรการรองรับสถานการณ์ฉุกเฉินที่กระทบต่อการบริหารท่าอากาศยานพาณิชย์ เป็นต้น	

ในรายละเอียดของส่วนราชการระดับกรมที่จะนำเสนอต่อไปนี้เป็น 10 หน่วยงานที่มีการระบุโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และรูปแบบคณะกรรมการที่ได้มีการดำเนินงานในปัจจุบัน พร้อมกับข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัย มีดังนี้

8.5.1 กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง

1) การกิจและอำนาจหน้าที่

หากพิจารณาจากกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสรรพากร กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551 จะเห็นว่า กรมสรรพากรมีภารกิจเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี การเสนอแนะ และการใช้นโยบายทางภาษีอากร เพื่อให้ได้ภาษีตามเป้าหมายอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม เป็นกลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเกิดความสนใจในการเสียภาษี โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดเก็บภาษีอากรตามประมวลรัษฎากรและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (2) เสนอแนะนโยบายการจัดเก็บภาษีอากรต่อกระทรวงการคลัง
- (3) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสรรพากร กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551 ดังกล่าวมาแล้ว กรมสรรพากรยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติพัฒนาระบบมาตรฐานวิชาชีพ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2538 และรวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2538 และรวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2534 และรวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2534 และรวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2534 และรวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2534 และรวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติมาตรการในปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่ากรมสรรพากรมีภารกิจหลักคือ **งานกำกับการบังคับใช้ระเบียบกฎหมาย** และมีภารกิจรอง คือ **งานบริหารนโยบาย** และมีภารกิจอื่นๆ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ **งานอนุมัติใบอนุญาตทางราชการ และงานเชิงวิชาการ** อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากภารกิจหลักของหน่วยงานแล้ว จะเห็นได้ว่ากลไกคณะกรรมการที่จำเป็นสำหรับการบริหารงานของกรมสรรพากร ควรจะเป็น**คณะกรรมการที่**

ช่วยกลั่นกรองและเสริมสร้างความถูกต้องรัดกุมในการใช้อำนาจหน้าที่ด้านการกำกับกำกับการบังคับใช้ระเบียบกฎหมายแก่ส่วนราชการภายในกรมเป็นหลัก ทั้งนี้ การวิเคราะห์ถึงความจำเป็นของการจัดตั้งกลไกคณะกรรมการภายในกรมนั้น ต้องอาศัยการพิจารณาในมิติด้านการบริหารงานของกรม ซึ่งจะได้กล่าวถึงในลำดับถัดไป

2) โครงสร้างและรูปแบบการบริหารงาน

หากพิจารณาในมิติโครงสร้างการบริหารงาน จะเห็นได้ว่าภารกิจหน้าที่ด้านต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ได้กระจายไปอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของส่วนราชการภายในกรมสรรพากร ซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการภายในทั้งที่ตั้งทำการอยู่ในพื้นที่ส่วนกลางและพื้นที่นอกศูนย์กลาง ดังต่อไปนี้ (1) สำนักบริหารกลาง (2) สำนักกฎหมาย (3) สำนักงานสรรพากรพื้นที่ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (4) สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขา ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (5) - (16) สำนักงานสรรพากรภาค 1-12 ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (17) สำนักงานตรวจสอบภาษีกลาง (18) สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ (19) สำนักบริหารการคลังและรายได้ (20) สำนักบริหารการเสียภาษีทางอิเล็กทรอนิกส์ (21) สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล (22) สำนักบริหารภาษีธุรกิจขนาดใหญ่ (22) สำนักบริหารภาษีธุรกิจขนาดใหญ่ (23) สำนักมาตรฐานการกำกับและตรวจสอบภาษี (24) สำนักมาตรฐานการจัดเก็บภาษี (25) สำนักมาตรฐานการสอบบัญชีภาษีอากร (26) สำนักวิชาการแผนภาษี (27) สำนักสืบสวนและคดี (28) สำนักอุทธรณ์ภาษี

โดยแต่ละหน่วยงานมีการกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบในการขับเคลื่อนภารกิจของกรมในแต่ละด้าน ดังนี้

- **กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร** ทำหน้าที่หลักในการพัฒนาการบริหารของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์มีประสิทธิภาพ คัดค้าน รับผิดชอบงานขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมสรรพากร โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะให้คำปรึกษาแก่อธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการภายในกรม

(2) ติดตาม ประเมินผลและจัดทำรายงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในกรม

(3) ประสานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการร่วมกับหน่วยงานกลางต่างๆ และหน่วยงานในสังกัดกรม

(4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **กลุ่มตรวจสอบภายใน** ทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบการดำเนินงานภายในกรม และสนับสนุนการปฏิบัติงานของกรม รับผิดชอบงานขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมสรรพากร โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบด้านการบริหาร การเงิน และการบัญชีของกรม

(2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **กลุ่มบริหารการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่นักท่องเที่ยวเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของกรม** รับผิดชอบขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมสรรพากรโดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการและตรวจสอบความถูกต้องเกี่ยวกับการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่นักท่องเที่ยว
- (2) วางแผนและกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่นักท่องเที่ยวอย่างเป็นระบบ รวมทั้งพัฒนา และปรับปรุงระบบการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มดังกล่าวให้มีความโปร่งใสและเทียบเท่ามาตรฐานสากล
- (3) ให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับระบบการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่นักท่องเที่ยว
- (4) กำกับและติดตามการดำเนินการของผู้ประกอบการในระบบการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่
นักท่องเที่ยว
- (5) บริหารจัดการฐานข้อมูลเกี่ยวกับการคืนภาษี และให้บริการรับชำระภาษีอากรค้างของ
คนต่างด้าวซึ่งถูกระงับการเดินทางออกนอกประเทศ
- (6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักบริหารกลาง** มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรมและราชการที่มีได้แยกให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้รวมถึง

- (1) ปฏิบัติงานสารบรรณของกรม
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานเลขานุการของกรม
- (3) ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่กิจกรรม ความรู้ความก้าวหน้า ข้อมูลข่าวสารและผลงาน
ของกรม
- (4) ให้บริการค้นหรือคัดแบบแสดงรายการเสียภาษีอากรแก่ผู้เสียภาษีอากร รวมทั้งให้บริการ
ค้น คัด หรือให้ยืมแบบแสดงรายการภาษีอากรแก่หน่วยงานตรวจสอบภาษีอากร
- (5) เก็บรักษาแบบแสดงรายการเสียภาษีอากรแก่ผู้เสียภาษีอากรเฉพาะผู้ที่มีภูมิลำเนาใน
เขตกรุงเทพมหานคร และสำนวนการตรวจสอบภาษีอากรที่ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ตลอดจนพัฒนา
รูปแบบในการจัดเก็บ
- (6) เป็นศูนย์การให้บริการข้อมูลภาษีอากรที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรม แก่ผู้มีหน้าที่เสีย
ภาษีอากรและประชาชน
- (7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักกฎหมาย** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมาย และระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บภาษีอากร เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายการจัดเก็บภาษีอากร
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานนิติกรรมและสัญญาของกรมที่มีได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะ
- (3) กำกับ ติดตาม และควบคุมการปฏิบัติงานด้านกฎหมายภาษีอากร
- (4) ดำเนินการวิเคราะห์กฎหมายภาษีอากรและธุรกรรมต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำมาพัฒนาปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอากร
- (5) พัฒนามาตรฐานระบบกฎหมายภาษีอากรและการปฏิบัติงานด้านกฎหมายภาษีอากร
- (6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักงานสรรพากรพื้นที่** มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบดังต่อไปนี้

- (1) วางแผนปฏิบัติการและประเมินผล เพื่อบริหารงานจัดเก็บภาษีอากรให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน และเป้าหมายของกรม และสำนักงานสรรพากรภาค
- (2) กำกับดูแลผู้เสียภาษีเป็นรายผู้ประกอบการ ตรวจสอบปฏิบัติการ และตรวจสอบภาษีอากรสำหรับรายที่อยู่ในความรับผิดชอบ
- (3) ดำเนินการเกี่ยวกับการเร่งรัดภาษีอากรค้าง และดำเนินคดีกับผู้เสียภาษีอากร รวมทั้งตอบข้อหารือทางภาษีอากร
- (4) กำกับ ติดตาม และควบคุมการปฏิบัติงานของสำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขา
- (5) พิจารณาคืนเงินภาษีอากร
- (6) ปฏิบัติงานด้านกรรมวิธีภาษี
- (7) ประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่ข่าวสาร ความรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับภาษีอากร
- (8) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขา** มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตท้องที่สาขาที่รับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

- (1) รับชำระภาษีอากร คืนเงินภาษีอากร และปฏิบัติงานด้านกรรมวิธีภาษีอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย
- (2) ตรวจสอบธุรกิจหรือการประกอบการค้าขนาดเล็กของผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

(3) สำรวจและติดตามแหล่งภาษีอากรและผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร เพื่อให้มีการเสียภาษีอากรที่ถูกต้องตามกฎหมาย

(4) ดำเนินการเกี่ยวกับการเร่งรัดภาษีอากรค้าง

(5) ปฏิบัติงานด้านการเงินและการบัญชีสรรพากร

(6) ประชาสัมพันธ์และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร

(7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับ

มอบหมาย

- สำนักงานสรรพากรภาค 1-12 มีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

(1) วางแผนและประเมินผลเพื่อการบริหารงานจัดเก็บภาษีอากรให้เป็นไปตามนโยบายแผนงาน และเป้าหมายของกรม

(2) วางแผน และควบคุมการดำเนินการเร่งรัดหนี้ภาษีอากรค้างของสำนักงานสรรพากรพื้นที่

(3) กำกับ ติดตาม และควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบซึ่งประกอบด้วยสำนักงานสรรพากรพื้นที่และสำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขา เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายแผนงาน และเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

(4) ดำเนินการออกหนังสือรับรองการหักภาษี ณ ที่จ่าย และหนังสือรับรองการมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยของผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรและผู้มีหน้าที่นำส่งภาษีอากรเป็นภาษาอังกฤษ

(5) ดำเนินการเกี่ยวกับงานคดีและพิจารณาอุทธรณ์ภาษีอากร

(6) ตอบข้อหารือทางภาษีอากร

(7) ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การพัฒนาบุคคล การเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่ และยานพาหนะของสำนักงานสรรพากรภาค สำนักงานสรรพากรพื้นที่ และสำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขา

(8) ปฏิบัติงานด้านกรรมวิธีภาษีและด้านสารสนเทศ รวมทั้งเป็นศูนย์ข้อมูลการจัดเก็บภาษีอากรของสำนักงานสรรพากรพื้นที่และสำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขา

(9) ให้คำปรึกษา แนะนำ และสนับสนุนทางวิชาการแก่สำนักงานสรรพากรพื้นที่และสำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขา

(10) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักตรวจสอบภาษีกลาง** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ตรวจสอบภาษีอากรทั่วราชอาณาจักร กรณีที่มีการประกอบการครอบคลุมหลายพื้นที่ กรณีที่สำนักงานสรรพากรพื้นที่ไม่สามารถดำเนินการได้ หรือที่ได้รับมอบหมายเป็นกรณีพิเศษ และกรณีธุรกิจนอกกระบวน รวมทั้งการขยายผลจากการปรัมปราม และตรวจสอบของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (2) ตรวจสอบปฏิบัติการทั่วไป เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของใบกำกับภาษีทั่วราชอาณาจักร รวมทั้งประเมินเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากผู้มีหน้าที่ต้องเสีย
- (3) ประมวลข้อมูล เพื่อการตรวจสอบภาษีอากรส่งให้หน่วยงานสรรพากรทั่วราชอาณาจักร ใช้ในการบริหารจัดการเก็บภาษีอากร
- (4) จัดเตรียมแผนเพื่อเข้าทำการตรวจค้น ยึด หรืออายัดบัญชีเอกสาร เพื่อการตรวจสอบภาษีอากร
- (5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) วางแผนและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกรม เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการสารสนเทศ และให้บริการแก่ประชาชน
- (2) เป็นศูนย์ข้อมูลและประมวลผลการจัดเก็บภาษีอากรของกรม และประยุกต์เทคโนโลยีสมัยใหม่สำหรับการจัดเก็บภาษีอากร
- (3) ให้การสนับสนุนทางวิชาการเกี่ยวกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้แก่หน่วยงานของกรมซึ่งปฏิบัติงานด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์
- (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักบริหารการคลังและรายได้** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่ และยานพาหนะของกรมที่มีกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานสรรพากรภาค
- (2) รับชำระค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และรายได้อื่นๆ ตลอดจนเก็บรักษาเงินสด และเช็คที่ได้รับการชำระดังกล่าว
- (3) ควบคุมการรับชำระภาษีอากรของธนาคารพาณิชย์ในเขตกรุงเทพมหานคร ตลอดจนตรวจสอบความถูกต้องของเงินภาษีอากรที่ชำระผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต สื่อบริการอิเล็กทรอนิกส์ระบบไปรษณีย์ หรือระบบธนาคาร

(4) ดำเนินการเกี่ยวกับการคืนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีเงินได้ปิโตรเลียม

(5) ดำเนินการเกี่ยวกับเงินภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อโอนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรณีผู้ประกอบการยื่นแบบแสดงรายการและชำระภาษีผ่านทางอินเทอร์เน็ต เงินรายได้แผ่นดินเพื่อชดเชยเงินทดรองจ่ายที่กรมศุลกากรจ่ายคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มแก่ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก และเงินรายได้แผ่นดินประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อโอนให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

(6) จัดพิมพ์และควบคุมการเบิกจ่ายอากรแสตมป์ ตลอดจนควบคุมและจัดเก็บอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรั้งนกอีแอ่น

(7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักบริหารการเสียภาษีทางอิเล็กทรอนิกส์ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) บริหารงานในกระบวนการยื่นแบบแสดงรายการภาษีอากร และการชำระภาษีผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนประเมินผลการบริหารงาน

(2) ให้บริการข้อมูลข่าวสารและความรู้เกี่ยวกับภาษีสรรพากร การยื่นแบบแสดงรายการภาษีอากร และการชำระภาษีผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์

(3) ให้บริการออกใบรับรองอิเล็กทรอนิกส์ให้แก่ผู้เสียภาษีอากรเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

(4) พัฒนาการยื่นแบบแสดงรายการภาษีอากรและชำระภาษีผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์

(5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำแผนกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรบุคคลให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกรม

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานสรรพากรภาค การเสริมสร้างวินัย และการรักษาระบบคุณธรรม

(3) ดำเนินการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศด้านบุคลากร และทะเบียนประวัติบุคลากรของกรมสรรพากร

(4) ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา วิเคราะห์ และพัฒนาระบบการบริหารองค์ความรู้เพื่อพัฒนาสมรรถนะบุคลากรของกรม

(5) ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรของกรมและบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับภาษีอากรที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรม

(6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักบริหารภาษีธุรกิจขนาดใหญ่ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) บริหารการจัดเก็บภาษีอากร การวางแผนการปฏิบัติงาน การกำกับดูแลผู้เสียภาษีอากร การเร่งรัดภาษีอากรค้าง การตรวจสอบภาษีอากร และการตรวจปฏิบัติการทางภาษีอากร ตลอดจนประเมินผล การดำเนินการดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน และเป้าหมายของกรม

(2) ปฏิบัติงานกรมวิภาษี และพิจารณาคืนเงินภาษีอากร

(3) ดำเนินการวิเคราะห์และตรวจสอบภาษีอากรกรณีการกำหนดราคาโอนของนิติบุคคลข้ามชาติ

(4) ให้บริการทางกฎหมายรวมทั้งตอบข้อหารือทางภาษีอากรแก่ผู้เสียภาษีอากรและดำเนินคดีแก่ผู้เสียภาษีอากรที่ชำระภาษีอากรไม่ถูกต้อง

(5) ออกหนังสือรับรองการหักภาษี ณ ที่จ่าย และหนังสือรับรองการมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยของผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรและผู้มีหน้าที่นำส่งภาษีอากร

(6) รับเรื่องและพิจารณาอุทธรณ์ภาษีอากร ตลอดจนพิจารณางดหรือลดเบี้ยปรับเงินเพิ่ม และการทูลเกล้าภาษีอากรสำหรับผู้เสียภาษีอากรที่อยู่ในความรับผิดชอบ

(7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักมาตรฐานกำกับและตรวจสอบภาษี มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พัฒนามาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการปฏิบัติงานทุกระบบงานซึ่งเกี่ยวกับระบบงานการกำกับดูแล การตรวจปฏิบัติการ และการตรวจสอบภาษีอากร

(2) กำหนดกลยุทธ์ แผนงาน เป้าหมายบริหารงาน ติดตามและประเมินผลในทุกระบบงานตาม (1)

(3) กำกับ ติดตามประเมินผล และควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานสรรพากรให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน มาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนที่กำหนดของทุกระบบงานตาม (1)

(4) ดำเนินการเพื่อนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้กับงานทุกระบบตาม (1)

(5) ให้คำปรึกษา แนะนำ สนับสนุนทางวิชาการ และวิธีการปฏิบัติงานแก่หน่วยงานสรรพากร

(6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักมาตรฐานการจัดเก็บภาษี** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พัฒนามาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการปฏิบัติงานทุกระบบงานซึ่งเกี่ยวกับระบบงานกรรมวิธีภาษี การเงินและการบัญชีสรรพากร การหักภาษี ณ ที่จ่ายและคืนภาษีอากรเร่งรัดภาษีอากรค้าง รวมทั้งงานรายได้ของส่วนท้องถิ่น

(2) กำหนดกลยุทธ์ แผนงาน เป้าหมายบริหารงาน ติดตามและประเมินผลในทุกระบบงานตาม (1)

(3) กำกับ ติดตามประเมินผล และควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานสรรพากรให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน มาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนที่กำหนดของทุกระบบงานตาม (1)

(4) ดำเนินการเพื่อนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้กับทุกระบบงานตาม (1)

(5) ให้คำปรึกษา แนะนำ สนับสนุนทางวิชาการ และวิธีการปฏิบัติงานแก่หน่วยงานสรรพากร

(6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักมาตรฐานการสอบบัญชีภาษีอากร** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดคุณสมบัติและดำเนินการเพื่อสรรหาผู้สอบบัญชีภาษีอากร

(2) กำหนด ปรับปรุง และพัฒนา หลักเกณฑ์ มาตรฐานและวิธีการปฏิบัติงาน รวมทั้งระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องของผู้ตรวจสอบและรับรองบัญชี

(3) จัดให้มีการอบรมและพัฒนาหลักสูตรการอบรมสำหรับผู้ตรวจสอบและรับรองบัญชี

(4) ตรวจสอบ กำกับ และควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบและรับรองบัญชีให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

(5) จัดทำเอกสารและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ตรวจสอบและรับรองบัญชี นิติบุคคลและผู้สนใจทั่วไป

(6) กำหนดแผนงาน เป้าหมาย ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ตรวจสอบและรับรองบัญชี

(7) ดำเนินการเพื่อเป็นศูนย์ข้อมูลและประมวลผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบและรับรองบัญชีเพื่อการตรวจสอบภาษีอากร

(8) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักวิชาการแผนภาษี** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายภาษีอากรด้านภาษีสรรพากรให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงการคลัง

- (2) จัดทำอนุสัญญาเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน
- (3) กำหนดกลยุทธ์ และจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อบริหารจัดการเก็บภาษีอากรให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน
- (4) ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำประมาณการจัดเก็บภาษี พร้อมทั้งติดตามประเมินผลการจัดเก็บภาษีอากรให้สอดคล้องกับประมาณการที่ได้กำหนดไว้
- (5) ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะแนวทางในการกำหนดระเบียบและแนวปฏิบัติสำหรับธุรกิจหรือการประกอบการค้าขนาดกลางและขนาดเล็กของผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรเพื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป
- (6) พัฒนาระบบการบริหารต่างๆ ที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใดเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการของกรม
- (7) เสนอแนะแนวทางและจัดทำแผนการบริหารทรัพยากร พร้อมทั้งประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้
- (8) พัฒนาและกำหนดงบประมาณรายจ่ายของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนของกรม
- (9) ประสานการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานภายนอกอื่นๆ เพื่อการบูรณาการข้อมูลผู้ประกอบการเข้าด้วยกัน
- (10) วางแผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติงาน และประเมินผลเกี่ยวกับการสำรวจแหล่งภาษีอากร
- (11) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักสืบสวนและคดี มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำกับ ติดตาม และควบคุมการปฏิบัติงานคดี การบังคับทางปกครอง การสืบสวน และการตรวจค้น
- (2) กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการดำเนินคดี การบังคับการปกครองการสืบสวน และการตรวจค้น
- (3) ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง และคำพิพากษาศาล เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติงานคดี การบังคับทางปกครอง การสืบสวน และการตรวจค้น
- (4) ตรวจสอบการหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากร รวมทั้งตรวจค้นและยึดเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการดังกล่าว
- (5) สืบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดี

(6) พิจารณาดำเนินคดี แก่ต่างคดีทั่วราชอาณาจักร และดำเนินการเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ

(7) ให้คำปรึกษา แนะนำ สนับสนุนทางวิชาการ และวิธีการปฏิบัติงานแก่หน่วยงานสรรพากร

(8) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักอุทธรณ์ภาษี มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการพิจารณาอุทธรณ์ภาษีอากร และการพิจารณางดหรือลดเบี้ยปรับเงินเพิ่ม

(2) กำกับ ติดตาม และควบคุมการปฏิบัติงานอุทธรณ์ภาษีอากร และการงดหรือลดเบี้ยปรับเงินเพิ่ม

(3) วิเคราะห์ผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ คำพิพากษาศาลฎีกาและกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร เพื่อวางแนวทางในการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

(4) ดำเนินการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภาษีอากร

(5) พิจารณางดหรือลดเบี้ยปรับเงินเพิ่ม

(6) ให้คำปรึกษาแนะนำ สนับสนุนทางวิชาการและวิธีการปฏิบัติงานแก่หน่วยงานสรรพากร

(7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

หากพิจารณาในมิติโครงสร้างการบริหารงาน จะพบว่ากรมสรรพากรถือเป็นส่วนราชการระดับกรมที่มีโครงสร้างขนาดใหญ่ กล่าวคือ มีการแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 28 หน่วยงาน ซึ่งมีทั้งที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบการปฏิบัติการกิจในพื้นที่ส่วนกลาง หน่วยงานในพื้นที่เขต/ภาค และหน่วยงานส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด หากพิจารณาในมิติของบุคลากร จะพบว่ากรมสรรพากรมีบุคลากรทั้งสิ้น 22,379 คน จัดอยู่ในกลุ่ม**ส่วนราชการระดับกรมที่มีสัดส่วนบุคลากรขนาดใหญ่พิเศษ** นั่นคือ มีสัดส่วนบุคลากรมากกว่าหนึ่งหมื่นคนขึ้นไป และหากพิจารณาในมิติของงบประมาณ จะพบว่ากรมสรรพากรมีสัดส่วนงบประมาณทั้งสิ้น 7,137,008,700 บาท จัดอยู่ในกลุ่ม**ส่วนราชการระดับกรมที่มีสัดส่วนงบประมาณขนาดใหญ่** นั่นคือ มีสัดส่วนงบประมาณระหว่างหนึ่งพันล้านถึงหนึ่งหมื่นล้านบาท

หากพิจารณาถึงรูปแบบการบริหารงานภายในกรมสรรพากร จะพบว่าโดยโครงสร้างแล้ว กรมสรรพากรมีรูปแบบการบริหารงานภายใต้อำนาจการตัดสินใจเชิงเดี่ยวของอธิบดี (Monocratic decision-making) นั่นคือ อธิบดีในฐานะผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทางการบริหาร ทั้งในด้านการบริหารภารกิจ การจัดการงบประมาณ และบุคลากรของหน่วยงาน ด้วยเหตุที่

กรมสรรพากรมีลักษณะเป็นกรมขนาดใหญ่ทั้งในเชิงโครงสร้างหน่วยงานและจำนวนบุคลากร ประกอบกับมีขอบเขตความรับผิดชอบในการบริหารภารกิจทั้งในพื้นที่ส่วนกลางและนอกศูนย์กลาง ตลอดจนลักษณะเฉพาะของภารกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำกับกำกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินและรายได้ของรัฐโดยตรง ดังนั้น การพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อเป็นกลไกเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานของอธิบดีจึงนับว่ามีความจำเป็นค่อนข้างมาก

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของอธิบดีกรมสรรพากรก็ได้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เชิงเดียวเสียทั้งหมด เนื่องจากประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 หมวด 1 ทวิ ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการวินิจฉัยภาษีอากร” ขึ้นมาทำหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินใจในบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากร โดยคณะกรรมการวินิจฉัยภาษีอากร ประกอบด้วย

1) ปลัดกระทรวงการคลัง	ประธานกรรมการ
2) อธิบดีกรมสรรพากร	กรรมการ
3) อธิบดีกรมศุลกากร	กรรมการ
4) อธิบดีกรมสรรพสามิต	กรรมการ
5) ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	กรรมการ
6) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	กรรมการ
7) ผู้ทรงคุณวุฒิ (จำนวน 3 คน) (รัฐมนตรีแต่งตั้ง)	กรรมการ
8) ข้าราชการสังกัดกระทรวงการคลัง (คณะกรรมการแต่งตั้ง)	เลขานุการ
9) ข้าราชการสังกัดกระทรวงการคลัง (คณะกรรมการแต่งตั้ง)	ผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ คือ (1) กำหนดขอบเขตในการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานประเมินและพนักงานเจ้าหน้าที่ (2) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการตรวจสอบและประเมินภาษีอากร (3) วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับภาษีอากรที่กรมสรรพากรขอความเห็น (4) ให้คำปรึกษาหรือเสนอแนะแก่รัฐมนตรีในการจัดเก็บภาษีอากร ทั้งนี้ การกำหนดตาม (1) และ (2) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้เจ้าพนักงานประเมินและพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตาม คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยภาษีอากรตาม (3) ให้เป็นที่สุด และในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยในภายหลัง คำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงนั้นมีให้ผลบังคับย้อนหลัง เว้นในกรณีที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุดมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัย ก็ให้เจ้าพนักงานประเมินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการตาม

คำพิพากษาในส่วนที่เป็นโทษย้อนหลังได้เฉพาะบุคคลซึ่งเป็นคู่ความในคดีนั้น กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งซึ่งมีส่วนได้เสียในเรื่องใดที่ต้องวินิจฉัยตาม (3) จะเข้าร่วมประชุมหรือลงมติในเรื่องนั้นมิได้

3) ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารภารกิจของอธิบดีกรมสรรพากรนั้น มิได้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในลักษณะการตัดสินใจเชิงเดี่ยวเสียทั้งหมด โดยเฉพาะในเรื่องซึ่งมิใช่การบริหารกิจการภายในองค์กร หากแต่อธิบดีกรมสรรพากรมีการใช้อำนาจตัดสินใจร่วมกันเป็นองค์คณะ (Collegial decision-making) ผ่านกลไกการทำงานของคณะกรรมการวินิจฉัยภาษีอากรอีกด้วย

ดังนั้น หากจะมีการพิจารณาเพื่อจัดตั้งกลไกการบริหารงานในรูปคณะกรรมการขึ้นมาภายในกรมสรรพากร รูปแบบคณะกรรมการที่มีความจำเป็นและเหมาะสมมากที่สุดก็คือ **คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้ทรงคุณวุฒิ** ซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในประเด็นเชิงกฎหมาย และการวินิจฉัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่ของกรม และไม่เป็นการทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับบทบาทของคณะกรรมการวินิจฉัยภาษีอากร

ทั้งนี้ บทบาทการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ในกระบวนการตัดสินใจทางการบริหารภายในหน่วยงานนั้นให้เป็นไปตามข้อตกลงกำหนดบทบาทหน้าที่และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างอธิบดีและคณะกรรมการ (Board Charter) ซึ่งอธิบดีได้จัดทำขึ้นและประกาศต่อสาธารณชนอย่างเป็นทางการ

8.5.2 สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน

1) ภารกิจและอำนาจหน้าที่

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2552 กำหนดให้สำนักงานประกันสังคม มีภารกิจเกี่ยวกับการบริหารการประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน โดยการจัดการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้แรงงานมีหลักประกันการดำรงชีวิตที่มั่นคง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงแรงงาน

(2) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(3) บริหารกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน

(4) คຸ້ມครอง ຄູ່ແລ່ຜູ້ປະກັນຕົນແລະລູກຈ້າງໃຫ້ໄດ້ຮັບສິດທິແລະປະໂຫຍດຕາມທີ່ກຸ່ມກຳນົດ

(5) พัฒนาระบบ รูปแบบ มาตรการ และวิธีการด้านประกันสังคมและเงินทดแทน รวมทั้งประสานแผนการปฏิบัติงานของสำนักงานประกันสังคม

(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคม หรือตามที่กระทรวงแรงงานหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2552 ดังกล่าวมาแล้ว สำนักงานประกันสังคมยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และรวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมีใช้ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 พระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลาเริ่มดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนกรณี สงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ พ.ศ. 2541

พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้าง ตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกากำหนดลูกจ้างตามมาตรา 4 (6) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลาการมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณี ผู้ประกันตนสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลาเริ่มดำเนินการจัดเก็บ เงินสมทบเพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน พ.ศ. 2546 พระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลาการ มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีผู้ประกันตนสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง พ.ศ. 2549 พระราชกฤษฎีกากำหนด ลูกจ้างตามมาตรา 4(6) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

หากพิจารณาภารกิจและอำนาจหน้าที่ในเบื้องต้น สามารถสรุปได้ว่าสำนักงานประกันสังคมมี ภารกิจหลักคือ งานกำกับการบังคับใช้ระเบียบกฎหมาย และมีภารกิจรอง คือ งานอนุมัติใบอนุญาต ทางราชการ และงานจัดการข้อพิพาท/ร้องเรียน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากภารกิจหลักของหน่วยงาน แล้ว จะเห็นได้ว่ากลไกคณะกรรมการที่มีความจำเป็นสำหรับการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม ควรจะ เป็นคณะกรรมการที่ช่วยกลั่นกรองและเสริมสร้างความถูกต้องรัดกุมในการใช้อำนาจหน้าที่ด้าน การกำกับการบังคับใช้ระเบียบกฎหมายแก่ส่วนราชการภายในสำนักงานเป็นหลัก ทั้งนี้ การวิเคราะห์ ถึงความจำเป็นของการจัดตั้งกลไกคณะกรรมการภายในสำนักงานประกันสังคมนั้น ต้องอาศัยการพิจารณา ในมิติด้านการบริหารงานของสำนักงาน ซึ่งจะได้กล่าวถึงในลำดับถัดไป

2) โครงสร้างและรูปแบบการบริหารงาน

สำหรับโครงสร้างการบริหารงานภายในสำนักงานประกันสังคม ประกอบด้วยส่วนราชการ ดังต่อไปนี้ ราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วย (1) สำนักงานเลขานุการกรม (2) กองการเจ้าหน้าที่ (3) กอง

นโยบายและแผนงาน (4) กองนิติการ (5) ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนงาน (6) สำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร (7) สำนักงานเงินสมทบ (8) สำนักงานจัดระบบบริการทางแพทย์ (9) สำนักงานตรวจสอบ (10) สำนักงานบริหารการเงิน การบัญชี และการลงทุน (11) สำนักงานบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศ (12) สำนักงานสิทธิประโยชน์ และมีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคคือ สำนักงานประกันสังคมจังหวัดทั่วประเทศ โดยแต่ละหน่วยงานมีการกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบในการขับเคลื่อนภารกิจของสำนักงานในแต่ละด้าน ดังนี้

- **กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร** ทำหน้าที่หลักในการพัฒนาการบริหารของส่วนราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า รับผิดชอบต่องานขึ้นตรงต่อเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะให้คำปรึกษาแก่เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการภายในสำนักงานประกันสังคม

(2) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำรายงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในสำนักงานประกันสังคม

(3) ประสานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการร่วมกับหน่วยงานภายในสำนักงานประกันสังคมและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- **กลุ่มตรวจสอบภายใน** ทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบการดำเนินงานภายในและสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานประกันสังคม รับผิดชอบต่องานขึ้นตรงกับเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบด้านการบริหาร การเงิน และการบัญชีของสำนักงานประกันสังคม

(2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักงานเลขานุการกรม** มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของสำนักงานประกันสังคม และราชการอื่นที่มีได้แยกให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้รวมถึง

(1) ปฏิบัติงานสารบรรณของสำนักงานประกันสังคม

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวก งานเลขานุการ และงานสวัสดิการของข้าราชการ และลูกจ้างสำนักงานประกันสังคม

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่ และยานพาหนะของสำนักงานประกันสังคม

(4) ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่กิจกรรม ความรู้ ความก้าวหน้า และผลงานของสำนักงานประกันสังคม

(5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- กองการเจ้าหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดระบบงานและบริหารงานบุคคลของสำนักงานประกันสังคม

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเสริมสร้างวินัย คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานประกันสังคม

(3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- กองนโยบายและแผนงาน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับนโยบาย แผนงานวิจัยและพัฒนา รวมทั้งเสนอระบบรูปแบบมาตรการ และวิชาการด้านการประกันสังคมและด้านเงินทดแทน

(2) จัดระบบการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล ดำเนินการด้านสถิติและข้อมูลเกี่ยวกับการประกันสังคม จัดทำรายงานประจำเดือน ประจำงวด และประจำปี รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับงานห้องสมุดของสำนักงานประกันสังคม

(3) จัดทำนโยบายและแผน และประสานการปฏิบัติงานของสำนักงานประกันสังคมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทของกระทรวงแรงงาน รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด

(4) ติดต่อและประสานงานกับองค์การหรือหน่วยงานภายในประเทศและต่างประเทศด้านความช่วยเหลือและความร่วมมือด้านการประกันสังคมและด้านเงินทดแทน

(5) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการประกันสังคม

(6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- กองนิติการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมายและระเบียบในความรับผิดชอบของสำนักงานประกันสังคมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง งานนิติกรรมและสัญญา งานยึด อาศัย และขายทอดตลาด

ทรัพย์สิน งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ งานคดีแพ่ง คดีอาญา งานคดีปกครอง งานคดีแรงงาน และงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคม

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม

(3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนงาน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานแก่ผู้ประกันตนและลูกจ้าง ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งด้านการแพทย์ สุขภาพจิต อาชีพ และสังคม

(2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แก่นายจ้าง ผู้ประกันตน ลูกจ้าง และประชาชน

(2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักเงินสมทบ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนของนายจ้าง และการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนของลูกจ้างและบุคคลที่มีใช้ลูกจ้าง รวมทั้งการจัดทำทะเบียนนายจ้าง และผู้ประกันตนซึ่งต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุน

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดเก็บเงินสมทบกองทุนประกันสังคม กองทุนเงินทดแทนและเงินเพิ่มตามกฎหมาย ติดตามเร่งรัดหนี้ของกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน รวมทั้งเสนอแนะเกี่ยวกับการลดส่วนอัตราเงินสมทบต่อคณะกรรมการประกันสังคม และการกำหนดอัตราเงินสมทบตามกฎหมาย ว่าด้วยเงินทดแทน

(3) ออกหนังสือสำคัญแสดงการขึ้นทะเบียนประกันสังคมให้นายจ้างและออกบัตรประกันสังคมให้แก่ผู้ประกันตน

(4) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน

(5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักจัดระบบบริการทางการแพทย์ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการจัดระบบบริการทางการแพทย์และประสานการให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตนและลูกจ้าง กำหนดแนวปฏิบัติและตรวจแนะนำ และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการจัดระบบบริการทางการแพทย์ให้แก่สถานพยาบาลและสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครหรือสำนักงานประกันสังคมจังหวัด และให้ความคุ้มครองสิทธิการรับบริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตนและลูกจ้าง

(2) ดำเนินการจัดหาสถานพยาบาลที่มีคุณภาพและมาตรฐานเพื่อให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตน รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจ่ายค่าบริการทางการแพทย์แก่สถานพยาบาลภายใต้โครงการประกันสังคม

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการการแพทย์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

(4) ดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่ผู้ประกันตนและลูกจ้างในด้านการส่งเสริมสุขภาพการป้องกันโรค และการลดการเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย ทั้งเนื่องจากการทำงานและมีสาเหตุเนื่องจากการทำงาน

(5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักตรวจสอบ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบการปฏิบัติของนายจ้างให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักบริหารการเงิน การบัญชี และการลงทุน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการรับเงิน จ่ายเงิน เก็บรักษาเงิน จัดทำบัญชีงบดุลและรายงานการเงินของกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทน

(3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศ** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดและพัฒนาระบบข้อมูล งานบันทึกข้อมูล งานประมวลผล ด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ และการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ให้แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ประกันสังคม

(2) เป็นศูนย์กลางเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศของสำนักงานประกันสังคม

(3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับ มอบหมาย

- **สำนักสิทธิประโยชน์** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการกำหนดประโยชน์ทดแทนและเงินทดแทนให้แก่ผู้ประกันตน ลูกจ้าง และผู้มี สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

(2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับ มอบหมาย

- **สำนักงานประกันสังคมจังหวัด** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติการและประสานงานตามนโยบาย แผนงาน และโครงการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ สำนักงานประกันสังคมในเขตพื้นที่จังหวัด

(2) รายงานการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน และโครงการ ต่อสำนักงานแรงงานจังหวัด

(3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับ มอบหมาย

หากพิจารณาในมิติโครงสร้างการบริหารงาน จะพบว่า สำนักงานประกันสังคมมีโครงสร้างการ บริหารในส่วนกลางขนาดไม่ใหญ่มากนัก กล่าวคือ มีการแบ่งส่วนราชการภายนอกเป็น 12 หน่วยงาน หาก พิจารณาในมิติของบุคลากร จะพบว่าสำนักงานประกันสังคมมีบุคลากรทั้งสิ้น 2,184 คน จัดอยู่ในกลุ่ม**ส่วน ราชการระดับกรมที่มีสัดส่วนบุคลากรขนาดใหญ่** นั่นคือ มีสัดส่วนบุคลากรมากกว่าหนึ่งพันถึงห้าพันคน และหากพิจารณาในมิติของงบประมาณ จะพบว่าสำนักงานประกันสังคมมีสัดส่วนงบประมาณทั้งสิ้น 21,174,694,800 บาท จัดอยู่ในกลุ่ม**ส่วนราชการระดับกรมที่มีสัดส่วนงบประมาณขนาดใหญ่**มาก นั่นคือ มีสัดส่วนงบประมาณระหว่างหนึ่งหมื่นล้านถึงหนึ่งแสนล้านบาท

หากพิจารณาถึงรูปแบบการบริหารงานภายในสำนักงานประกันสังคม จะพบว่า **การตัดสินใจ** ทางการบริหารภายในสำนักงานประกันสังคมอยู่ภายใต้**อำนาจการตัดสินใจของเลขาธิการ** ซึ่งเป็น ผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทางการบริหาร ทั้งในด้านการบริหารภารกิจ การจัดการงบประมาณ และ

บุคลากรของหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม อำนาจการตัดสินใจทางบริหารของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม โดยส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการบริหารการประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน ในขณะที่อำนาจการตัดสินใจในเชิงนโยบาย การกำหนดมาตรการประกันสังคม การวางระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 นั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการประกันสังคม ซึ่งประกอบด้วย

1) ปลัดกระทรวงแรงงาน ประธานกรรมการ

2) ผู้แทนกระทรวงการคลัง กรรมการ

3) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข กรรมการ

4) ผู้แทนสำนักงานประมาณ กรรมการ

5) ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง (จำนวน 5 คน) กรรมการ

(รัฐมนตรีแต่งตั้ง)

6) ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง (จำนวน 5 คน) กรรมการ

(รัฐมนตรีแต่งตั้ง)

7) ผู้ทรงคุณวุฒิ (ไม่เกิน 5 คน) กรรมการ

(รัฐมนตรีแต่งตั้ง : อย่างน้อยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางระบบงานประกันสังคม ทาง

แรงงาน ทางการแพทย์ ทางกฎหมาย และอื่นๆ)

8) เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม กรรมการและเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประกันสังคม ประกอบด้วย (1) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการประกันสังคมตามพระราชบัญญัตินี้ (2) พิจารณาให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกา การออกกฎกระทรวง และระเบียบต่างๆ เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ (3) วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินของกองทุน (4) วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน (5) พิจารณางบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมตามพระราชบัญญัตินี้ (6) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการอื่นหรือสำนักงาน (7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมว่าในการปฏิบัติหน้าที่นี้ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาดำเนินการต่อไปก็ได้ กรรมการหรือที่ปรึกษาซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี หากพ้นจากตำแหน่งสามารถกลับมาได้อีก แต่งตั้งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้

แม้ว่าสำนักงานประกันสังคมจะมีการกีดกันหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินกองทุนประกันสังคม แต่อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทางการบริหารในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเงินกองทุนนั้น มิได้อยู่ที่เลขาธิการสำนักงาน หากแต่เป็นอำนาจการตัดสินใจร่วมของคณะกรรมการประกันสังคม ซึ่งเป็นกลไกการบริหารงานในรูปคณะกรรมการไตรภาคี มีองค์ประกอบทั้งตัวแทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการคลัง กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานประมาณ ตัวแทนฝ่ายนายจ้าง ได้แก่ สมาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย สมาองค์การนายจ้างผู้ค้าและบริหารเครื่องอุปโภคบริโภค สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาองค์การนายจ้างผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย และตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง ประกอบด้วย สมาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย สมาองค์การลูกจ้างพัฒนาแรงงานแห่งประเทศไทย สมาองค์การลูกจ้างสภาศูนย์กลางแรงงานแห่งประเทศไทย และสหพันธ์แรงงานธนาคารและการเงินแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ยังมีผู้แทนฝ่ายที่ปรึกษา ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิทางระบบงานประกันสังคม ผู้ทรงคุณวุฒิทางการแรงงาน ผู้ทรงคุณวุฒิทางการแพทย์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหารธุรกิจ และผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย

3) ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้การใช้อำนาจหน้าที่สำคัญๆ เกี่ยวกับการบริหารเงินกองทุนประกันสังคมเป็นอำนาจหน้าที่ร่วมกันของคณะกรรมการประกันสังคม ดังนั้น การจัดตั้งคณะกรรมการที่มีบทบาทในเชิงการบริหาร เพื่อเป็นกลไกเสริมการใช้อำนาจหน้าที่ทางการบริหารของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมขึ้นมาอีก จึงไม่มีความจำเป็น แต่หากจะมีการพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการภายในสำนักงานประกันสังคม รูปแบบคณะกรรมการที่น่าพิจารณา ก็คือ

(1) คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้ทรงคุณวุฒิ โดยเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำและวินิจฉัยประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคม

(2) คณะกรรมการตัดสินใจข้อพิพาทโดยมีตัวกลางไกล่เกลี่ย เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาจัดการประเด็นข้อพิพาทร้องเรียนและข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างในเรื่องที่อยู่ในภารกิจความรับผิดชอบของสำนักงานประกันสังคม โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นประเด็นความขัดแย้งไม่ซับซ้อนและสามารถอาศัยกระบวนการไกล่เกลี่ยประนีประนอมกันได้ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้อาจเป็นการแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคมในฝ่ายตัวแทนนายจ้างและลูกจ้าง รวมถึงตัวแทนสำนักงานประกันสังคม ทั้งนี้ บทบาทของคณะกรรมการชุดนี้จะช่วยให้การจัดการประเด็นข้อร้องเรียนต่างๆ

ไม่ต้องรอเวลาเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการประกันสังคมทั้งหมด ซึ่งจะเป็นการช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารภารกิจของสำนักงานประกันสังคมได้มากขึ้น

ทั้งนี้ บทบาทการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในกระบวนการตัดสินใจทางการบริหารภายในหน่วยงานนั้นให้เป็นไปตามข้อตกลงกำหนดบทบาทหน้าที่และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างอธิบดีและคณะกรรมการ (Board Charter) ซึ่งอธิบดีได้จัดทำขึ้นและประกาศต่อสาธารณชนอย่างเป็นทางการ

ส่วนในระยะยาว รูปแบบการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม คณะผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องมีการพิจารณาเพื่อปรับรูปแบบการบริหารงานจากการบริหารภายใต้ระบบราชการในปัจจุบัน ไปสู่รูปแบบการบริหารงานแบบ “องค์กรมหาชน” ที่มีความเหมาะสมกับภารกิจมากกว่า เนื่องจากภารกิจของงานด้านประกันสังคมเป็นภารกิจบริการสาธารณะโดยเฉพาะที่มุ่งความสำเร็จในการบริหารที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล เนื่องจากการดูแลเงินกองทุนประกันสังคมที่นับวันจะมีมูลค่ามากขึ้นทุกปี ซึ่งมูลค่าปัจจุบันของกองทุนก็มีมากกว่า 500,000 ล้านบาท ดังนั้น หากปล่อยให้สำนักงานประกันสังคมยังคงอยู่ภายใต้โครงสร้างของระบบราชการ ก็ย่อมทำให้สำนักงานที่เป็นหน่วยธุรกิจของคณะกรรมการประกันสังคมเผชิญกับข้อจำกัดของความเป็นระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นกฎระเบียบต่างๆ ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการทำงานจนอาจส่งผลถึงการบริหารงานได้ ซึ่งปัจจุบันสำนักงานประกันสังคมก็ได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชนอยู่ไม่น้อย และปรากฏปัญหาอุปสรรคให้เห็นทางสื่อสารมวลชนอยู่เป็นระยะๆ ทั้งนี้มีพิกัดต้องพิจารณาถึงความไม่เหมาะสมของโครงสร้าง องค์กรประกอบ และกระบวนการคัดสรรคณะกรรมการประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่ต้องมีการแก้ไขไปพร้อมกันซึ่งจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกันสังคมอีกด้วย ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะการปรับปรุงการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมอย่างเป็นระบบในการปรับเปลี่ยนจากหน่วยราชการเป็นองค์การมหาชน รวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการประกันสังคม คณะผู้วิจัยเห็นพ้องกับข้อเสนอแนะที่ได้มีการศึกษาวิจัยไว้ก่อนหน้านี้แล้วโดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เมื่อปี พ.ศ. 2545 ซึ่งมีศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ เป็นหัวหน้าคณะผู้วิจัย

8.5.3 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน

1) ภารกิจและอำนาจหน้าที่

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545 กำหนดให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีภารกิจเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานแรงงาน การคุ้มครองแรงงาน ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน การแรงงานสัมพันธ์ การแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และการสวัสดิการแรงงาน โดยการพัฒนามาตรฐาน รูปแบบ กลไก มาตรการ ส่งเสริม

สนับสนุน และแก้ไขปัญหาเพื่อเพิ่มโอกาสในการแข่งขันทางการค้า และพัฒนาแรงงานให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีในการดำเนินภารกิจให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดและพัฒนามาตรฐานแรงงาน รวมทั้งการส่งเสริม กำกับ ดูแลให้การรับรองสถานประกอบกิจการที่มีการบริหารจัดการตามมาตรฐานแรงงานที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากล

(2) คัดกรอง ดูแลแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

(3) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(4) ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาระบบความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

(5) ส่งเสริม พัฒนาและเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจด้านมาตรฐานแรงงาน คุ้มครองแรงงาน ความปลอดภัยในการทำงาน แรงงานสัมพันธ์ แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และสวัสดิการแรงงาน

(6) ส่งเสริมและดำเนินการให้มีการจัดสวัสดิการแรงงาน

(7) ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ข้อพิพาทแรงงาน และความไม่สงบด้านแรงงาน

(8) พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จัดทำแผนงานและประสานแผนปฏิบัติงานของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านแรงงานของกระทรวง

(9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545 ดังกล่าวมาแล้ว กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอีก ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และรวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชกฤษฎีกากำหนดงานที่ให้มีการคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

หากพิจารณาลักษณะภารกิจและอำนาจหน้าที่ในเบื้องต้น สามารถสรุปได้ว่ากรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีภารกิจหลักคือ งานกำกับการบังคับใช้ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และมีภารกิจรอง คืองานเชิงวิชาการ เช่น กำหนดและพัฒนามาตรฐานแรงงาน การส่งเสริมพัฒนาและเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจด้านมาตรฐานแรงงานคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีภารกิจ

รองที่สำคัญอีกประการหนึ่ง นั่นคือ งานจัดการข้อพิพาทร้องเรียน แก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ข้อพิพาทแรงงาน และความไม่สงบด้านแรงงาน

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากภารกิจหลักของหน่วยงานแล้ว จะเห็นได้ว่ากลไกคณะกรรมการที่มีความจำเป็นสำหรับการบริหารงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ควรจะเป็นคณะกรรมการที่ช่วยกลั่นกรองและเสริมสร้างความถูกต้องรัดกุมในการใช้อำนาจหน้าที่ด้านการกำกับบังคับใช้ระเบียบกฎหมายแก่ส่วนราชการภายในสำนักงาน และคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองเรื่องร้องเรียนหรือประเด็นข้อพิพาทด้านแรงงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

2) โครงสร้างและรูปแบบการบริหารงาน

สำหรับโครงสร้างการบริหารงานภายในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ประกอบด้วยส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ (1) สำนักงานเลขาธิการกรม (2) กองการเจ้าหน้าที่ (3) กองตรวจความปลอดภัย (4) กองนิติการ (5) กองสวัสดิการแรงงาน (6) สถาบันความปลอดภัยในการทำงาน (7) สำนักคุ้มครองแรงงาน (8) สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน (9) สำนักแรงงานสัมพันธ์ และหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคคือ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดทั่วประเทศ โดยแต่ละหน่วยงานมีการกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบในการขับเคลื่อนภารกิจของสำนักงานในแต่ละด้าน ดังนี้

- สำนักงานเลขาธิการกรม มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติงานสารบรรณของกรม
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและประสานราชการงานเลขานุการ และงานประชาสัมพันธ์ของกรม
- (3) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณ และการพัสดุอาคารสถานที่ และยานพาหนะของกรม
- (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- กองการเจ้าหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดระบบงานและบริหารงานบุคคลของกรม
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานสวัสดิการข้าราชการและลูกจ้างของกรม
- (3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- กองตรวจความปลอดภัย มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ควบคุม ดูแลนายจ้าง ลูกจ้าง ให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) กำหนดแนวทาง มาตรการ และวิธีปฏิบัติด้านการตรวจความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

(3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- กองนิติการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมายและระเบียบในความรับผิดชอบของกรมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง งานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา งานคดีปกครอง งานคดีแรงงาน และงานคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรม รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือด้านคดีแก่ลูกจ้าง

(2) พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยด้านคุ้มครองแรงงาน แรงงานสัมพันธ์ และแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

(3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- กองสวัสดิการแรงงาน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดและพัฒนารูปแบบการจัดสวัสดิการแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ

(2) ส่งเสริม สนับสนุนและดำเนินการให้มีการจัดสวัสดิการแรงงาน

(3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- สถาบันความปลอดภัยในการทำงาน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมและพัฒนาระบบความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับการรับรองบริการความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน

(3) ส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

(4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักคุ้มครองแรงงาน** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) พัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน กำหนดแนวทาง มาตรการและวิธีการปฏิบัติด้านการคุ้มครองแรงงานทั้งในและนอกระบบ รวมทั้งแรงงานหญิงและเด็ก
- (2) ควบคุม ดูแลนายจ้าง ลูกจ้างให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (3) ศึกษา วิเคราะห์สภาพการจ้าง สภาพการทำงาน และพัฒนามาตรฐานแรงงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง
- (4) บริหารกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง
- (5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) พัฒนามาตรฐานแรงงาน และบริหารจัดการมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ รวมทั้งจัดระบบรับรองมาตรฐานแรงงานและส่งเสริม สนับสนุนการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานเพื่อเพิ่มโอกาสในการแข่งขันทางการค้า
- (2) ส่งเสริมและพัฒนาความรู้ด้านมาตรฐานแรงงาน คุ้มครองแรงงาน แรงงานสัมพันธ์ แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน สวัสดิการแรงงาน แก่ลูกจ้าง นายจ้าง และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (3) ดำเนินการเกี่ยวกับการต่างประเทศด้านความช่วยเหลือ และความร่วมมือด้านสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงาน
- (4) จัดทำและประสานแผนการปฏิบัติงานของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวง รวมทั้งการวิเคราะห์สถิติข้อมูลด้านแรงงานและงานห้องสมุดของกรม
- (5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักแรงงานสัมพันธ์** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) พัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ และแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์
- (2) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เว้นแต่ในส่วนที่เกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน
- (3) กำหนดแนวทาง มาตรการ และวิธีปฏิบัติด้านแรงงานสัมพันธ์ และแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

(4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติการและประสานงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมในเขตพื้นที่จังหวัด
(2) รายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน และโครงการต่อสำนักงานแรงงานจังหวัด

(3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

หากพิจารณาในมิติโครงสร้างการบริหารงาน จะพบว่ากรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ถือเป็นส่วนราชการระดับกรมที่มีโครงสร้างขนาดเล็ก กล่าวคือ มีการแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 9 หน่วยงาน หากพิจารณาในมิติของบุคลากร จะพบว่ากรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มีบุคลากรทั้งสิ้น 1,942 คน จัดอยู่ในกลุ่ม**ส่วนราชการระดับกรมที่มีสัดส่วนบุคลากรขนาดใหญ่** นั่นคือ มีสัดส่วนบุคลากรระหว่างหนึ่งพันถึงห้าพันคน และหากพิจารณาในมิติของงบประมาณ จะพบว่ากรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มีสัดส่วนงบประมาณทั้งสิ้น 893,124,900 บาท จัดอยู่ในกลุ่ม**ส่วนราชการระดับกรมที่มีสัดส่วนงบประมาณขนาดกลาง** นั่นคือ มีสัดส่วนงบประมาณระหว่างหนึ่งร้อยล้านถึงหนึ่งพันล้านบาท

แม้ว่าโดยโครงสร้างการบริหารงานภายในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จะมีรูปแบบการบริหารงานภายใต้ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน นั่นคือ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน แต่หากพิจารณาในแง่การใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารภารกิจในความรับผิดชอบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานแล้ว จะเห็นได้ว่าการบริหารภารกิจในหลายเรื่อง อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจทางการบริหารแต่เพียงลำพังโดยตรง หากแต่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในรูป**คณะกรรมการ** ซึ่งมีทั้งคณะกรรมการระดับชาติที่แต่งตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี มีรองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นประธาน และคณะกรรมการระดับกระทรวง ได้แก่ **คณะกรรมการส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน และคณะกรรมการระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย** และ**คณะกรรมการระดับกระทรวง** ซึ่งมีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน ได้แก่ **คณะกรรมการกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน คณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน และคณะกรรมการส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์** คณะกรรมการระดับชาติ โดยส่วนใหญ่คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภารกิจในความรับผิดชอบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มักจะมีองค์ประกอบในลักษณะคณะกรรมการไตรภาคี นั่นคือ ประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐ ตัวแทนฝ่ายผู้ประกอบการหรือนายจ้าง และตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

คณะกรรมการกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน แต่งตั้งตามระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน พ.ศ. 2543 ข้อ 10 องค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้ ประกอบด้วย

1. ปลัดกระทรวงแรงงาน	ประธานกรรมการ
2. ผู้แทนกระทรวงการคลัง	กรรมการ
3. ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ	กรรมการ
4. ผู้แทนสำนักงานประกันสังคม	กรรมการ
5. ผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์	กรรมการ
6. ผู้แทนสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย	กรรมการ
7. ผู้แทนสภาองค์การนายจ้างการเกษตรธุรกิจอุตสาหกรรมไทย	กรรมการ
8. ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	กรรมการ
9. ผู้แทนสภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย	กรรมการ
10. ผู้แทนสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย	กรรมการ
11. ผู้แทนสภาองค์การลูกจ้างพัฒนาแรงงานแห่งประเทศไทย	กรรมการ
12. ผู้ทรงคุณวุฒิ (จำนวน 2 คน ครม.แต่งตั้ง)	กรรมการ
13. อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	กรรมการและเลขานุการ
14. ผู้อำนวยการกองสวัสดิการแรงงาน	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการชุดนี้ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) กำหนดนโยบาย กำกับและดูแลการบริหารงานกองทุน (2) อนุมัติเงินกู้ (3) รายงานผลการดำเนินงานให้คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทราบ (4) ออกระเบียบและข้อบังคับการบริหารงานกองทุน (5) อนุมัติค่าใช้จ่ายเพื่อการบริหารงานกองทุนตามความจำเป็น (6) วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาในการปฏิบัติตามระเบียบนี้ (7) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

คณะกรรมการระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย แต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี องค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้ ประกอบด้วย

1. กรรมการที่ ครม. แต่งตั้ง	ที่ปรึกษา
2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน	ประธานกรรมการ
3. ปลัดกระทรวงแรงงาน	รองประธานกรรมการ
4. อธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง	กรรมการ
5. อัยการสูงสุด	กรรมการ
6. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	กรรมการ
7. เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด	กรรมการ

8. ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ	กรรมการ
9. ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	กรรมการ
10. ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
11. ปลัดกระทรวงยุติธรรม	กรรมการ
12. ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	กรรมการ
13. ปลัดกระทรวงสาธารณสุข	กรรมการ
14. ผู้อำนวยการสภาองค์กรพัฒนาเด็กและเยาวชน ในพระบรมราชูปถัมภ์ของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี	กรรมการ
15. ประธานสภาองค์กรการนายจ้างแห่งประเทศไทย	กรรมการ
16. ประธานสภาองค์กรลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย	กรรมการ
17. ผู้ทรงคุณวุฒิ (จำนวน 5 คน)	กรรมการ
18. ผู้แทนมูลนิธิเด็ก	กรรมการ
19. อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน หรือผู้แทน	กรรมการและเลขานุการ
20. ผอ.สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
21. ผอ.สำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและ คุ้มครองแรงงาน	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (1) พิจารณาจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย (2) นำเสนอรัฐบาลเพื่อกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย (3) ให้ความเห็น คำแนะนำ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของหน่วยงานระดับชาติ และระดับท้องถิ่น (4) ส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย (5) ประสานความร่วมมือกับทั้งหน่วยงานภายในประเทศและต่างประเทศเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย (6) พิจารณาแนวทางการชี้แจงเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999 (7) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานตามที่เห็นสมควร (8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ประธานกรรมการมอบหมาย

คณะกรรมการค่าจ้าง แต่งตั้งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 องค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้ ประกอบด้วย

1. ปลัดกระทรวงแรงงาน	ประธานกรรมการ
2. ผู้แทนฝ่ายรัฐบาล (จำนวน 4 คน ครม.แต่งตั้ง)	กรรมการ
3. ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง (จำนวน 5 คน ครม.แต่งตั้ง)	กรรมการ
4. ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง (จำนวน 5 คน ครม.แต่งตั้ง)	กรรมการ
5. ผู้แทนกระทรวงแรงงาน	เลขานุการ

คณะกรรมการชุดนี้ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) เสนอความเห็นและให้คำปรึกษาแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและการพัฒนาค่าจ้างและรายได้ (2) กำหนดแนวทางในการพิจารณาของนายจ้างในการปรับค่าจ้างตามภาวะเศรษฐกิจและสังคม (3) กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (4) กำหนดอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ (5) ให้คำแนะนำด้านวิชาการและแนวทางการประสานประโยชน์แก่หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนทั่วไป (6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย ในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการค่าจ้าง จะมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการพัฒนาระบบรายได้ของประเทศด้วยก็ได้

คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 องค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้ ประกอบด้วย

1. ปลัดกระทรวงแรงงาน	ประธานกรรมการ
2. ผู้แทนฝ่ายรัฐบาล (จำนวน 4 คน ครม.แต่งตั้ง)	กรรมการ
3. ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง (จำนวน 5 คน ครม.แต่งตั้ง)	กรรมการ
4. ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง (จำนวน 5 คน ครม.แต่งตั้ง)	กรรมการ
5. ข้าราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	เลขานุการ

คณะกรรมการชุดนี้ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบาย แนวทางและมาตรการด้านสวัสดิการแรงงาน (2) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ (3) ให้คำแนะนำในการจัดสวัสดิการแรงงานสำหรับสถานประกอบกิจการแต่ละประเภท (4) ติดตามประเมินผล และรายงานผลการดำเนินการต่อรัฐมนตรี (5) ออกคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษหรือค่าชดเชยพิเศษแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าตามมาตรา 120 (6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานหรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

คณะกรรมการส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน แต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี
องค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้ ประกอบด้วย

1. รองนายกรัฐมนตรี	ประธานกรรมการ
2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน	รองประธานกรรมการ
3. ปลัดกระทรวงแรงงาน	กรรมการ
4. ปลัดกรุงเทพมหานคร	กรรมการ
5. ผู้อำนวยการสำนักงานประกันสังคม หรือผู้แทน	กรรมการ
6. เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา หรือผู้แทน	กรรมการ
7. เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม	กรรมการ
8. อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ หรือผู้แทน	กรรมการ
9. อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม หรือผู้แทน	กรรมการ
10. อธิบดีกรมควบคุมโรค หรือผู้แทน	กรรมการ
11. อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือผู้แทน	กรรมการ
12. อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ หรือผู้แทน	กรรมการ
13. อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือผู้แทน	กรรมการ
14. นายกสมาคมส่งเสริมความปลอดภัยและอนามัย ในการทำงาน (ประเทศไทย) หรือผู้แทน	กรรมการ
15. ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือผู้แทน	กรรมการ
16. ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง (จำนวน 3 คน ครม.แต่งตั้ง)	กรรมการ
17. ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง (จำนวน 3 คน ครม.แต่งตั้ง)	กรรมการ
18. ผู้ทรงคุณวุฒิ (จำนวน 2 คน ครม.แต่งตั้ง)	กรรมการ
19. อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	กรรมการและเลขานุการ
20. ผู้อำนวยการสถาบันความปลอดภัยในการทำงาน	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
21. ผู้อำนวยการกองตรวจความปลอดภัย	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

มติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) กำหนดนโยบายการส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานและอาชีวอนามัย (2) กำกับและอำนวยความสะดวกเพื่อให้การรณรงค์ส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานและอาชีวอนามัยเป็นไปตามนโยบายรัฐบาล (3) รณรงค์สร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยในการทำงานให้เกิดขึ้นในสังคมแรงงาน (4) จัดงานสัปดาห์ความปลอดภัยในการทำงาน (5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือ คณะทำงานเพื่อปฏิบัติงานเฉพาะกิจได้ตามความจำเป็น

คณะกรรมการส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ แต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี องค์ประกอบของ
คณะกรรมการชุดนี้ ประกอบด้วย

1. ปลัดกระทรวงแรงงาน	ประธานกรรมการ
2. อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	รองประธานกรรมการ
3. ประธานสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย	กรรมการ
4. ประธานสภาองค์การนายจ้างผู้ประกอบการค้า และอุตสาหกรรมไทย	กรรมการ
5. ประธานสภาองค์การนายจ้างอุตสาหกรรมไทย	กรรมการ
6. ประธานสภาองค์การนายจ้างผู้ค้า และบริการ เครื่องอุปโภคบริโภค	กรรมการ
7. ประธานสภาองค์การนายจ้างธุรกิจไทย	กรรมการ
8. ประธานสภาองค์การนายจ้างไทยสากล	กรรมการ
9. ประธานสภาองค์การนายจ้างการเกษตร ธุรกิจอุตสาหกรรมไทย	กรรมการ
10. ประธานสภาองค์การนายจ้างผู้ประกอบการ อุตสาหกรรม และพาณิชย์แห่งประเทศไทย	กรรมการ
11. ประธานสภาองค์การนายจ้างไทย	กรรมการ
12. ประธานสภาองค์การนายจ้าง ธุรกิจ และ อุตสาหกรรมแห่งชาติ	กรรมการ
13. ประธานสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงาน แห่งประเทศไทย	กรรมการ
14. ประธานสภาองค์การลูกจ้างแรงงานเสรีแห่งชาติ	กรรมการ
15. ประธานสภาองค์การลูกจ้างแรงงาน แห่งประเทศไทย	กรรมการ
16. ประธานสภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงาน แห่งประเทศไทย	กรรมการ
17. ประธานสภาองค์การลูกจ้างสภาลูกจ้าง แห่งประเทศไทย	กรรมการ
18. ประธานสภาองค์การลูกจ้างพัฒนาแรงงาน แห่งประเทศไทย	กรรมการ

19. ประธานสภาองค์การลูกจ้างสภาศูนย์กลาง แรงงานแห่งประเทศไทย	กรรมการ
20. ประธานสภาองค์การลูกจ้างแห่งชาติ	กรรมการ
21. ประธานสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงาน อุตสาหกรรมเอกชน	กรรมการ
22. ประธานสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานอิสระ แห่งประเทศไทย	กรรมการ
23. ประธานสภาองค์การลูกจ้างองค์การแรงงาน แห่งประเทศไทย	กรรมการ
24. ผู้ทรงคุณวุฒิ (จำนวน 3 คน)	กรรมการ
25. ผู้อำนวยการสำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	กรรมการและเลขานุการ
26. ผอ.กลุ่มงานส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (1) กำหนดมาตรการหรือแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้งเสริมสร้างแรงงานสัมพันธ์ระบบทวิภาคีให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น (2) ให้คำแนะนำองค์การนายจ้างและองค์กรลูกจ้างเกี่ยวกับมาตรการหรือแนวทางในการแก้ไขแรงงานที่เหมาะสม (3) เสนอรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ให้รัฐมนตรีทราบเป็นระยะ (4) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อดำเนินการใดๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานมอบหมาย

3) ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการในระดับต่างๆ ทั้งที่แต่งตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีและโดยข้อบัญญัติของกฎหมาย นับเป็นกลไกสำคัญในการบริหารภารกิจในความรับผิดชอบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะการตัดสินใจทางการบริหารในเรื่องซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ได้เสียของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง รวมถึงการจัดการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานซึ่งนับเป็นภารกิจที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

การมีกลไกคณะกรรมการดังกล่าวมา ส่งผลให้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจและการบริหารภารกิจของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มิได้จำกัดอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของอธิบดีแต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่เป็นการตัดสินใจโดยการมีส่วนร่วมของตัวแทนจากหลายภาคส่วน ทั้งหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

รวมถึงตัวแทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง การบริหารงานโดยการใช้อำนาจตัดสินใจผ่านกลไกคณะกรรมการ จึงมีส่วนสำคัญต่อการเสริมสร้างประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ของกรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงานได้เป็นอย่างมาก

ด้วยเหตุดังนั้น การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อเป็นกลไกการบริหารงานภายในกรมสวัสดิการและ คุ้มครองแรงงาน อาจไม่มีความจำเป็นมากนัก เนื่องจากการใช้อำนาจหน้าที่ทางการบริหารของอธิบดีใน เรื่องสำคัญๆ ล้วนขึ้นอยู่กับมติการตัดสินใจร่วมกันของคณะกรรมการระดับต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นในระดับหนึ่ง แล้ว อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอนี้ประการหนึ่งที่สำคัญก็คือ ควรจะมีการพิจารณาบทบาทแนวทางการสร้า การกรรมการ โดยเฉพาะในส่วนผู้แทนจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง เพื่อให้ได้บุคคลที่เป็นตัวแทนที่ได้รับ การยอมรับ และสามารถสะท้อนความต้องการและปกป้องผลประโยชน์ของฝ่ายนั้นๆ ได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ เนื่องจากการบริหารภารกิจในความรับผิดชอบของกรมสวัสดิการและคุ้มครอง แรงงาน เกี่ยวข้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจำนวนหลายชุด จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง สร้างระบบการประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างคณะกรรมการชุดต่างๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้มีความเป็น เอกภาพและสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน วิธีการก็คือ การมอบหมายให้คณะกรรมการชุดใดชุดหนึ่ง ซึ่ง มีบทบาทการทำงานโดดเด่นและมีประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนภารกิจสูงสุด ทำหน้าที่เป็นแกนกลางใน การประสานเชื่อมโยงการบริหารงานระหว่างคณะกรรมการแต่ละชุด เพื่อให้เห็นถึงภาพรวมการบริหาร ภารกิจในความรับผิดชอบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานทั้งหมดอย่างบูรณาการ

ทั้งนี้ บทบาทการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ในกระบวนการตัดสินใจทางการบริหารภายใน หน่วยงานนั้น ให้เป็นไปตามข้อตกลงกำหนดบทบาทหน้าที่และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างอธิบดีและ คณะกรรมการ (Board Charter) ซึ่งอธิบดีได้จัดทำขึ้นและประกาศต่อสาธารณชนอย่างเป็นทางการ

8.5.4 กรมการประกันภัย (เดิม) กระทรวงพาณิชย์⁶

1) การกิจและอำนาจหน้าที่

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. 2545 กำหนดให้กรมการประกันภัย มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจประกันภัย โดยการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจของบริษัทประกันภัย ตัวแทนและนายหน้าประกันภัย และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้เอาประกันภัยและประชาชน เพื่อให้ธุรกิจประกันภัยมีความเจริญก้าวหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกลไกสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต กฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (2) ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์และวิจัย เพื่อส่งเสริมและพัฒนากิจการประกันภัย
- (3) ดำเนินการ จัดการ รวมทั้งพัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการประกันภัยในทางแพ่งและพาณิชย์ด้วยวิธีการอนุญาโตตุลาการ
- (4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

⁶ แม้ว่าปัจจุบันการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550 จะส่งผลให้กรมการประกันภัยเปลี่ยนสถานะมาเป็น “สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย” มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ แต่สาเหตุที่คณะผู้วิจัยเลือกหยิบยกกรมการประกันภัยขึ้นมาเป็นหนึ่งในกรณีตัวอย่างการวิเคราะห์ ก็เพื่อต้องการชี้ให้เห็นถึงกรณีตัวอย่างที่ชัดเจนของความจำเป็นในการปรับรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม ซึ่งมีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจที่มีผลต่อประโยชน์ได้เสียของหลายฝ่าย จากการมีรูปแบบการบริหารงานภายใต้อำนาจการตัดสินใจเชิงเดี่ยวของอธิบดี (Monocratic decision-making) มาเป็นรูปแบบการบริหารงานและการตัดสินใจร่วมกันขององค์คณะ (Collegial decision-making) ในรูปคณะกรรมการที่มีตัวแทนจากหลายภาคส่วน

ในกรณีของกรมการประกันภัยนี้ หากพิจารณาในมิติด้านการบริหารงานภาครัฐ จะเห็นได้ว่าความจำเป็นในการปรับรูปแบบการบริหารงานจากรูปแบบการบริหารงานตามโครงสร้างการบังคับบัญชาในระบบราชการมาเป็นการบริหารงานในรูปสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ก็คือ ประเด็นเรื่องความเป็นธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในฐานะองค์กรกลางผู้กำหนดกฎเกณฑ์กติกาและกำกับการแข่งขันทางเศรษฐกิจของภาคเอกชน ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเป็นการใช้อำนาจหน้าที่อย่างเป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการธุรกิจประกันภัย ตัวแทนและนายหน้าประกันภัย และประชาชนในฐานะรับสิทธิประโยชน์จากการประกันภัย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการปรับรูปแบบการบริหารงานภาครัฐจากรูปแบบการมุ่งเน้นการควบคุมสั่งการในระบบราชการมาเป็นรูปแบบการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) นั่นเอง.

หากพิจารณาลักษณะภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรมการประกันภัย ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. 2545 จะเห็นได้ว่า กรมการประกันภัยมีภารกิจหลักคือ **งานกำกับการบังคับใช้ระเบียบ/กฎหมาย** ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต กฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และมีภารกิจรอง คือ **งานเชิงวิชาการ** และการจัดการข้อพิพาท/ร้องเรียน

1) โครงสร้างและรูปแบบการบริหารงาน

สำหรับโครงสร้างการบริหารงานภายในกรมการประกันภัย ประกอบด้วย (1) สำนักงานเลขานุการกรม (2) กองนิติการ (3) กองส่งเสริมการประกันภัยและสารสนเทศ (4) สำนักงานคุ้มครองผู้เอาประกันภัย (5) สำนักตรวจสอบและกำกับ (6) สำนักนายทะเบียนคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (7) สำนักประกันชีวิต (8) สำนักประกันวินาศภัย โดยแต่ละหน่วยงานมีการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

- สำนักงานเลขานุการกรม มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติงานสารบรรณของกรม
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานเลขานุการของกรม
- (3) จัดระบบงานและบริหารงานบุคคลของกรม
- (4) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่ และยานพาหนะของกรม
- (5) ดำเนินการอื่นใดที่มีได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใดของกรม
- (6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- กองนิติการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายด้านการประกันภัยและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (2) พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับแบบและข้อความของกรมธรรม์ประกันภัย รวมถึงเอกสารประกอบหรือแนบท้ายกรมธรรม์
- (3) ดำเนินการเกี่ยวกับงานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด งานสอบสวน และดำเนินคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรม
- (4) พิจารณาไกล่เกลี่ยประนีประนอมและวินิจฉัยข้อพิพาทค่าสินไหมทดแทน และเงินตามสัญญาประกันภัย

(5) ดำเนินการจัดการ รวมทั้งพัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการระงับข้อพิพาทประกันภัย ในทางแพ่งและพาณิชย์ด้วยวิธีการอนุญาโตตุลาการ

(6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับ มอบหมาย

- กองส่งเสริมการประกันภัยและสารสนเทศ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเกี่ยวกับการประกันภัย เพื่อเสนอแนะกลยุทธ์มาตรการ แผนงาน ในการกำกับดูแลและพัฒนาส่งเสริมกิจการประกันภัย กำหนดกรอบมาตรฐานวิชาชีพ และกรอบการบริหาร จัดการที่ดีของธุรกิจประกันภัย รวมทั้งติดตามประเมินผล

(2) ศึกษา วิเคราะห์ เสนอแนะกลยุทธ์ แผนงาน โครงการในการพัฒนา ปรับปรุงประสิทธิภาพ โดยรวมขององค์กร ติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการ และพัฒนาประสิทธิภาพ ระบบการควบคุมภายใน

(3) ศึกษา วิเคราะห์ นโยบายและมาตรการ รวมทั้งกฎระเบียบในการกำกับดูแลกิจการ ประกันภัยในต่างประเทศ กับทั้งประสานความร่วมมือกับองค์กรประกันภัยในต่างประเทศทั้งภาครัฐและ เอกชน

(4) ดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรประกันภัย ตลอดจนการเผยแพร่ความรู้ด้าน ประกันภัย

(5) ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์และสารสนเทศ ระบบเครือข่ายและ ฐานข้อมูลกลางธุรกิจประกันภัย บริหารจัดการระบบเพื่อสนับสนุนประสิทธิภาพการบริหารจัดการของกรม

(6) วิเคราะห์ ประมวลผลและจัดทำรายงานสถิติธุรกิจประกันภัย

(7) ดำเนินการเกี่ยวกับการสอบ ออกใบอนุญาต ต่อใบอนุญาต และการจัดทำทะเบียน ตัวแทนนายหน้าประกันภัย

(8) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับ มอบหมาย

- สำนักงานคุ้มครองผู้เอาประกันภัย มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษา วิเคราะห์และสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานคุ้มครองผู้เอาประกันภัย เขต และสำนักงานประกันภัยจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต กฎหมายว่าด้วยการ ประกันวินาศภัย กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) ศึกษา วิเคราะห์ เสนอแนะเกี่ยวกับโครงการ กิจกรรม แนวทางปฏิบัติงาน และมาตรการ ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย

(3) ติดตามประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานคุ้มครองผู้เอาประกันภัยเขต และสำนักงานประกันภัยจังหวัด ตลอดจนเป็นศูนย์ประสานงานและข้อมูลกลางของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย

(4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักตรวจสอบและกำกับ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบมาตรฐานการตรวจสอบ การวิเคราะห์ การกำกับบริษัทประกันภัยและนิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจนายหน้าประกันภัย

(2) ศึกษา วิเคราะห์ฐานะการเงิน กิจการ การดำเนินธุรกิจของบริษัทประกันภัย พร้อมทั้งเสนอแนะการปรับปรุงการดำเนินธุรกิจ กิจการและฐานะการเงินของบริษัทประกันภัยและนิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจนายหน้าประกันภัย

(3) ตรวจสอบฐานะการเงิน กิจการ การดำเนินธุรกิจและการประเมินราคาทรัพย์สินหนี้สินของบริษัทประกันภัยและนิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจนายหน้าประกันภัย

(4) กำกับ ดูแล ติดตามและเร่งรัดการดำเนินธุรกิจของบริษัทประกันภัย และนิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจนายหน้าประกันภัย

(5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักนายทะเบียนคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยเพื่อกำหนดและปรับปรุงอัตราเบี้ยประกันภัยผู้ประสบภัยจากรถ และอัตราเบี้ยประกันภัยรถ

(2) ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อกำหนดและปรับปรุงแบบกรมธรรม์ รวมทั้งเอกสารประกอบหรือแนบท้ายกรมธรรม์ประกันภัยรถ

(3) จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น และบริหารเงินกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย

(4) ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อกำหนดรูปแบบ วิธีป้องกันการลอกเลียนแบบ ตลอดจนคำนวณจำนวนความต้องการ ดำเนินการจัดพิมพ์ และควบคุมการแจกจ่าย การเก็บรักษาและรับคืนเครื่องหมายแสดงการมีประกันภัยความเสียหาย

(5) ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อปรับปรุงอัตราส่วนเงินสมทบ และการกำหนดรูปแบบ หรือระบบของบัญชี การเรียกเก็บเงินสมทบ และจำนวนค่าเสียหายเบื้องต้นและจำนวนเงินคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ

(6) ศึกษา ค้นคว้าเกี่ยวกับระบบหรือแนวทางด้านการจัดการค่าสินไหมทดแทน การสำรวจค่าเสียหายและค่ารักษาพยาบาล

(7) ให้คำปรึกษา แนะนำ สนับสนุน ติดตาม ประเมินผลเกี่ยวกับการประกันภัยผู้ประสบภัยจากธรณี และการประกันภัยธรณี ตลอดจนปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(8) ดำเนินการเกี่ยวกับการยืม อายัดทรัพย์สินและการขายทอดตลาด

(9) จัดทำข้อมูลและสถิติการประกันภัยผู้ประสบภัยจากธรณี และการประกันภัยธรณี รวมทั้งติดตามตรวจสอบและเร่งรัดให้มีการจ่ายค่าเสียหายตามกฎหมาย

(10) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักประกันชีวิต มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยเกี่ยวกับองค์ประกอบอัตราเบี้ยประกันภัยและกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบอัตราเบี้ยประกันภัยและอัตรามูลค่ากรมธรรม์

(2) ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อกำหนดและปรับปรุงแบบกรมธรรม์ รวมทั้งเอกสารประกอบหรือแนบท้ายกรมธรรม์

(3) ดำเนินการให้บริษัทประกันชีวิตวางหลักทรัพย์ประกันภัยและเงินสำรองประกันภัยไว้กับนายทะเบียน

(4) กำหนดหลักเกณฑ์และควบคุมให้บริษัทดำรงเงินสำรองประกันภัย ให้เพียงพอต่อภาระหนี้สินที่มีต่อผู้เอาประกันภัย

(5) จัดสร้างและปรับปรุงตารางมรณะไทย ตารางอุบัติเหตุ ทุพพลภาพ

(6) ดำเนินการออกใบอนุญาตและควบคุมการปฏิบัติงานของนักคณิตศาสตร์ประกันชีวิต

(7) วิเคราะห์ประสิทธิภาพในการบริหารงานของบริษัทประกันชีวิต ตลอดจนพิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการลงทุนของบริษัทประกันชีวิต

(8) ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อกำกับการประกันภัยต่อ การส่งเงินออกนอกราชอาณาจักร

(9) ดำเนินการบริหารกองทุนพัฒนาธุรกิจประกันชีวิต

(10) ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้าเป็นบุคลากรประกันชีวิต

(11) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักประกันวินาศภัย มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษา วิเคราะห์หรือวิจัยเกี่ยวกับองค์ประกอบอัตราเบี้ยประกันภัยและกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบอัตราเบี้ยประกันภัย

(2) ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อกำหนดและปรับปรุงแบบกรมธรรม์ รวมทั้งเอกสารประกอบหรือแนบท้ายกรมธรรม์

- (3) ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อกำกับ ส่งเสริมและวางมาตรการเชิงวิศวกรรมในการประกันวินาศภัย
- (4) ประเมินราคาทรัพย์สินที่เอาประกันภัยเพื่อให้มีการประกันวินาศภัยตามมูลค่าที่แท้จริง
- (5) ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อกำกับส่งเสริมการรับเสี่ยงภัยและการบริหารความเสี่ยง
- (6) ดำเนินการให้บริษัทประกันวินาศภัยวางหลักทรัพย์ของบริษัทไว้กับนายทะเบียนตามประเภทของการประกันภัย
- (7) วิเคราะห์ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และควบคุมการจัดสรรเงินสำรองประกันภัย และเงินสำรองเบี้ยประกันภัยต่อ
- (8) ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อกำกับการประกันภัยต่อ การส่งเงินออกนอกราชอาณาจักร และส่งเสริมให้เพิ่มการรับเสี่ยงภัยไว้ในประเทศ
- (9) ศึกษา วิเคราะห์ ประสิทธิภาพในการบริหารงานของบริษัทประกันภัยตลอดจนพิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการลงทุนของบริษัทประกันภัย
- (10) ดำเนินการบริหารกองทุนพัฒนาธุรกิจประกันวินาศภัย
- (11) ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้าเป็นบุคลากรประกันวินาศภัย
- (12) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

หากพิจารณาในมิติโครงสร้างการบริหารงาน จะพบว่ากรมการประกันภัยถือเป็นส่วนราชการระดับกรมที่มีโครงสร้างขนาดเล็ก กล่าวคือ มีการแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 8 หน่วยงาน หากพิจารณาในมิติของบุคลากร จะพบว่ากรมการประกันภัยมีบุคลากรทั้งสิ้น 690 คน จัดอยู่ในกลุ่ม**ส่วนราชการระดับกรมที่มีสัดส่วนบุคลากรขนาดกลาง** นั่นคือ มีสัดส่วนบุคลากรระหว่างห้าร้อยถึงหนึ่งพันคน และหากพิจารณาในมิติของงบประมาณ จะพบว่ากรมการประกันภัย มีสัดส่วนงบประมาณทั้งสิ้น 253,031,500 บาท จัดอยู่ในกลุ่ม**ส่วนราชการระดับกรมที่มีสัดส่วนงบประมาณขนาดกลาง** นั่นคือ มีสัดส่วนงบประมาณระหว่างหนึ่งร้อยล้านถึงหนึ่งพันล้านบาท

หากพิจารณาตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. 2545 จะเห็นได้ว่า รูปแบบการบริหารงานของกรมการประกันภัย ไม่ว่าจะเป็นงานด้านกำกับการบังคับใช้ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน งานเชิงวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ และวิจัยเพื่อส่งเสริมและพัฒนากิจการประกันภัย และงานจัดการข้อพิพาท/ร้องเรียน เช่น พิจารณาไกล่เกลี่ย ประนีประนอมและวินิจฉัยข้อพิพาทค่าสินไหมทดแทน และเงินตามสัญญาประกันภัย และดำเนินการจัดการระงับข้อพิพาทประกันภัยในทางแพ่งและพาณิชย์ด้วยวิธีการอนุญาโตตุลาการ เป็นต้น ล้วนอยู่ภายใต้บทบาทหน้าที่ของอธิบดีกรมการประกันภัยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน **การใช้อำนาจหน้าที่**

ทางการบริหารของหน่วยงาน ตลอดจนการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนด มาตรการส่งเสริม การพัฒนา และกำกับธุรกิจประกันภัยทั้งหมด จึงเป็นอำนาจหน้าที่ความ รับผิดชอบของอธิบดีกรมการประกันภัยโดยตรงแต่เพียงผู้เดียว

ด้วยเหตุที่ลักษณะภารกิจของกรมการประกันภัย มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง กับผลประโยชน์ได้เสียของภาคเอกชนและประชาชนโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้ประกอบการธุรกิจประกันภัย ตัวแทนประกันภัย และประชาชนผู้เอาประกัน จึงอาจกล่าวได้ว่า รูปแบบการบริหารภารกิจดังกล่าวภายใต้ อำนาจการตัดสินใจเชิงเดี่ยวของผู้บริหารส่วนราชการแต่เพียงฝ่ายเดียว อาจไม่สอดคล้องต่อสภาพเงื่อนไข การแข่งขันทางธุรกิจ และสะท้อนถึงจุดสมดุลในการอำนวยประโยชน์และพิทักษ์สิทธิอันพึงได้ของฝ่ายที่ เกี่ยวข้องได้อย่างเพียงพอ ในกรณีเช่นนี้ การจัดตั้งกลไกคณะกรรมการเพื่อกำหนดและเสริมสร้าง ความรอบคอบรัดกุม ตลอดจนสร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้เข้ามาร่วมใน กระบวนการใช้อำนาจหน้าที่ตัดสินใจทางการบริหารของหน่วยงาน จึงนับว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่ง

1) ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการ

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า รูปแบบคณะกรรมการซึ่งจำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นภายในกรมการ ประกันภัยก็คือ คณะกรรมการวินิจฉัยทางเลือกในการตัดสินใจ เพื่อเป็นกลไกเสริมสร้างความรอบคอบ รัดกุมและความเป็นธรรมในการใช้อำนาจการบริหารของอธิบดีกรมการประกันภัย และคณะกรรมการที่มี ความจำเป็นสำหรับการบริหารภารกิจในกรมการประกันภัยอีกรูปแบบหนึ่งก็คือ คณะกรรมการที่เป็นกลไก จัดการข้อพิพาท ได้แก่ คณะกรรมการวินิจฉัยยุติข้อพิพาท และคณะกรรมการตัดสินใจโดยมีตัวกลาง ไกล่เกลี่ย

อย่างไรก็ตาม การประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบ ธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550 ได้ส่งผลให้รูปแบบการบริหารของกรมการประกันภัยเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบ การบริหารงานภายใต้อำนาจหน้าที่เชิงเดี่ยวของอธิบดีมาเป็นการบริหารงานภายใต้อำนาจหน้าที่ร่วมของ “คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย” ซึ่งประกอบด้วย

1. ปลัดกระทรวงการคลัง	ประธานกรรมการ
2. ปลัดกระทรวงพาณิชย์	กรรมการ
3. ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย	กรรมการ
4. เลขาธิการคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และ ตลาดหลักทรัพย์	กรรมการ
5. เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค	กรรมการ

6. ผู้ทรงคุณวุฒิ (ปัจจุบัน จำนวน 7 คน)

กรรมการ

(ด้านกฎหมาย, ด้านบัญชี, ด้านบริหารธุรกิจ, ด้านการเงิน, ด้านเศรษฐศาสตร์, ด้านประกันภัย
ด้านละไม่เกิน 2 คน)

7. เลขาธิการ คปภ.

กรรมการและเลขานุการ

โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ กำหนดนโยบาย กำกับ ส่งเสริม และพัฒนาการประกอบธุรกิจ
ประกันภัย ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวรวมถึง (1) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และแนวปฏิบัติในการ
ประกอบธุรกิจประกันภัยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล (2) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และแนวปฏิบัติ
ในการกำกับ ส่งเสริมและพัฒนาการประกอบธุรกิจประกันภัย (3) ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของ
รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต และการออกกฎกระทรวง
และประกาศตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย กฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต และกฎหมายว่าด้วย
การคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ และเรื่องอื่นที่รัฐมนตรีมอบหมาย (4) ประกาศกำหนดอัตราเงินสมทบที่จะ
เรียกเก็บโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีตามมาตรา 43 (5) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ความเห็นชอบ
การกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย (6) วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของเลขาธิการ (7) กำหนดแผน กลยุทธ์
และแนวทางการบริหารงานของสำนักงาน (8) ออกข้อบังคับว่าด้วยการจัดองค์กร การเงิน การบริหารงาน
บุคคล การบริหารงานทั่วไป การพัสดุ การตรวจสอบภายใน รวมตลอดทั้งการสงเคราะห์และสวัสดิการต่างๆ
ของสำนักงาน (9) อนุมัติแผนการดำเนินงาน แผนการใช้จ่ายเงินและงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ
สำนักงาน (10) ควบคุมการบริหารงานและการดำเนินการของสำนักงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
(11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ข้อบังคับตามข้อ (8)
ถ้ามีการจำกัดอำนาจเลขาธิการในการดำเนินการกับบุคคลภายนอกให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

จะเห็นได้ว่า การกำหนดให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจ
ประกันภัย” ขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ.
2550⁷ ได้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับปรุงแบบการบริหารของส่วนราชการระดับกรม ซึ่งมี
ภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ได้เสียของหลายฝ่าย และมีโครงสร้างการบริหารงานภายใต้อำนาจ
การตัดสินใจเชิงเดียวของผู้บริหารส่วนราชการ มาเป็นการบริหารงานในรูปคณะกรรมการได้เป็นอย่างดี

⁷ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550 มีผลให้อธิบดี
กรมการประกันภัย มีบทบาทหน้าที่ในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย และมี
ผลให้โครงสร้างส่วนราชการภายในกรมการประกันภัย ซึ่งเปลี่ยนมาเป็น “สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการ
ประกอบธุรกิจประกันภัย” ประกอบด้วย (1) สำนักเลขาธิการ (2) สำนักตรวจสอบภายใน (3) สำนักกฎหมายและภาษี
(4) สายวางแผนและเทคโนโลยี (5) สายวิเคราะห์และตรวจสอบ (6) สายวางแผนและการลงทุน (7) สายกำกับผลิตภัณฑ์
(8) สายคุ้มครองสิทธิประโยชน์ (9) สายส่งเสริมและบริหาร

ในกรณีของกรมการประกันภัยนี้ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงาน มาสู่รูปแบบการบริหารงานโดยคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยแล้ว การพิจารณาจัดตั้งกลไกคณะกรรมการภายในส่วนราชการระดับกรม โดยเฉพาะคณะกรรมการวินิจฉัยทางเลือก ในการตัดสินใจ ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นจึงไม่มีความจำเป็นอีก แต่หากจะมีการพิจารณาจัดตั้งกลไก คณะกรรมการเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการบริหารงานภายในหน่วยงานโดยไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับ บทบาทของคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยแล้ว รูปแบบที่เหมาะสมก็คือ **คณะกรรมการเฉพาะกิจหรือคณะทำงานโครงการ** ซึ่งเป็นการแต่งตั้งคณะทำงานจากบุคลากรภายใน สำนักงานเพื่อขับเคลื่อนภารกิจเฉพาะภายใต้การมอบหมายของผู้บริหารหน่วยงาน

8.5.5 กรณียกยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข

1) การกิจและอำนาจหน้าที่

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2545 กำหนดให้กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ มีภารกิจเกี่ยวกับการวิจัยและการตรวจชันสูตรด้านวิทยาศาสตร์ การแพทย์ โดยมีการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีด้านวิทยาศาสตร์ การแพทย์ เพื่อผลการสร้างเสริมสุขภาพที่ดีแก่ประชาชน และสนับสนุนการแก้ไขปัญหาสาธารณสุขของ ประเทศ ทำให้สามารถพัฒนาระบบการประกันคุณภาพ รวมทั้งเพื่อการสนับสนุนกระบวนการคุ้มครอง ผู้บริโภคของประชาชน โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดและพัฒนาคุณภาพมาตรฐานของระบบและวิธีการตรวจวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์ สุขภาพหรือที่เกี่ยวข้องกับอาหาร ยา ยาเสพติด วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท สารระเหย เครื่องสำอาง เครื่องมือแพทย์ รังสี และวัตถุอันตรายทางสาธารณสุข ชีววัตถุ สมุนไพร และการชันสูตรโรค

(2) ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ และกฎหมายอื่นที่ เกี่ยวข้อง

(3) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีทางห้องปฏิบัติการด้าน ผลิตภัณฑ์สุขภาพ ชีววัตถุ สมุนไพร และการชันสูตรโรคเพื่อควบคุมคุณภาพ ประสิทธิภาพและมาตรฐาน ให้เป็นไปตามกฎหมายและเป็นหลักฐานทางคดี

(4) ให้บริการตรวจวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการ เพื่อสนับสนุนการป้องกันหรือการควบคุม โรคและภัยทางสุขภาพ การส่งเสริมสุขภาพ การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ และการบริการสุขภาพ

(5) เป็นห้องปฏิบัติการอ้างอิงด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ ชีววัตถุ สมุนไพร และการชันสูตรโรค

(6) สนับสนุนและพัฒนาระบบการประกันคุณภาพ ดำเนินการรับรองคุณภาพทางห้อง

ปฏิบัติการด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ ชีววัตถุ สมุนไพร และการชันสูตรโรค ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน

(7) พัฒนาระบบและกลไกการดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ

(8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2545 ดังกล่าวมาแล้ว กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 พระราชบัญญัติเครื่องสำอางค์ พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. 2531 พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522

พิจารณาลักษณะภารกิจและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมา จะเห็นได้ว่ากรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ มีภารกิจหลักคือ **งานเชิงวิชาการ** ได้แก่ การกำหนดและพัฒนามาตรฐานของระบบและวิธีการตรวจวิเคราะห์ด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์ รวมถึงศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีทางห้องปฏิบัติการทางการแพทย์และสาธารณสุข และภารกิจรอง ได้แก่ **งานกำกับบังคับใช้กฎหมาย** เช่น กฎหมายว่าด้วยเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงงานจัดบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นการให้บริการทางเทคนิควิชาการสำหรับกลุ่มผู้รับบริการที่เป็นผู้ประกอบการภาคเอกชน เช่น การให้บริการตรวจวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการ และดำเนินการรับรองคุณภาพทางห้องปฏิบัติการด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ ชีววัตถุ สมุนไพร และการชันสูตรโรค ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน เป็นต้น

2) โครงสร้างและรูปแบบการบริหารงาน

สำหรับโครงสร้างการบริหารงานภายในกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ มีการแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงาน ดังนี้ (1) สำนักงานเลขานุการกรม (2) กองเครื่องสำอางและวัตถุอันตราย (3) กองชีววัตถุ (4) กองแผนงานและวิชาการ (5) กองรังสีและเครื่องมือแพทย์ (6)-(17) ศูนย์วิทยาศาสตร์การแพทย์ที่ 1-12 (18) สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สาธารณสุข (19) สถาบันวิจัยสมุนไพร (20) สำนักคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร (21) สำนักมาตรฐานห้องปฏิบัติการ (22) สำนักยาและวัตถุเสพติด โดยแต่ละหน่วยงานมีการกระจายภารกิจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- **สำนักงานเลขานุการกรม** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติงานสารบรรณของกรม
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานเลขานุการของกรม
- (3) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่และ

ยานพาหนะของกรม

- (4) จัดระบบงานและบริหารงานบุคคลของกรม
- (5) ประชาสัมพันธ์การปฏิบัติงานของกรม เผยแพร่กิจกรรม ความรู้ ความก้าวหน้าและ

ผลงานของกรม

- (6) ซ่อมบำรุงเครื่องมือวิทยาศาสตร์การแพทย์และระบบสาธารณูปโภค
- (7) ดำเนินการอื่นใดที่มีได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใดของกรม

วิทยาศาสตร์การแพทย์

- (8) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับ

มอบหมาย

- กองเครื่องสำอางและวัตถุอันตราย มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พัฒนาระบบและกำหนดมาตรฐานการตรวจวิเคราะห์ และให้บริการตรวจวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการด้านเครื่องสำอางและวัตถุอันตราย

(2) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีทางห้องปฏิบัติการด้านเครื่องสำอางและวัตถุอันตราย

(3) เป็นห้องปฏิบัติการอ้างอิงด้านเครื่องสำอางและวัตถุอันตราย

(4) พัฒนาคุณภาพห้องปฏิบัติการ สนับสนุนด้านวิชาการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการตรวจวิเคราะห์แก่ห้องปฏิบัติการเครือข่าย ห้องปฏิบัติการภาครัฐและภาคเอกชน

(5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับ

มอบหมาย

- กองชีววัตถุ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พัฒนาระบบและกำหนดมาตรฐานการตรวจวิเคราะห์ และให้บริการตรวจวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการด้านชีววัตถุ

(2) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีทางห้องปฏิบัติการด้านชีววัตถุ

(3) ควบคุมคุณภาพชีววัตถุ

(4) เป็นห้องปฏิบัติการอ้างอิงด้านชีววัตถุ

(5) พัฒนาคุณภาพห้องปฏิบัติการและระบบควบคุมคุณภาพชีววัตถุ สนับสนุนด้านวิชาการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการตรวจวิเคราะห์แก่ห้องปฏิบัติการเครือข่าย ห้องปฏิบัติการภาครัฐและภาคเอกชน

(6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับ

มอบหมาย

- กองแผนงานและวิชาการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำและประสานแผนงาน และแผนปฏิบัติการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์เป็นไปตามเป้าหมาย แนวทางและแผนปฏิบัติการของกระทรวง รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดกรม
- (2) จัดระบบการสำรวจ การจัดเก็บ และการใช้ประโยชน์ข้อมูลของหน่วยงานในสังกัดและเป็นศูนย์ข้อมูลของกรม
- (3) ติดตามและประสานงานกับองค์การหรือหน่วยงานต่างประเทศด้านความช่วยเหลือและความร่วมมือทางการแพทย์และการสาธารณสุข รวมทั้งจัดประชุมและเจรจาตามที่ได้รับมอบหมาย
- (4) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนางานวิชาการของกรม
- (5) ดำเนินการเกี่ยวกับงานห้องสมุด
- (6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- กองรังสีและเครื่องมือแพทย์ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) พัฒนาระบบและกำหนดมาตรฐานการตรวจวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการด้านรังสีและเครื่องมือแพทย์
- (2) ตรวจสอบและประเมินคุณภาพความปลอดภัยของเครื่องมือแพทย์และเครื่องกำเนิดรังสีที่ใช้ในทางการแพทย์และสาธารณสุข
- (3) วิเคราะห์และประเมินปริมาณรังสีประจำบุคคลเพื่อความปลอดภัยของผู้ปฏิบัติงานด้านรังสี
- (4) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีทางห้องปฏิบัติการด้านรังสีและเครื่องมือแพทย์
- (5) เป็นห้องปฏิบัติการอ้างอิงทางด้านรังสีและเครื่องมือแพทย์
- (6) พัฒนาคุณภาพห้องปฏิบัติการ สนับสนุนด้านวิชาการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการตรวจวิเคราะห์แก่ห้องปฏิบัติการเครือข่าย ห้องปฏิบัติการภาครัฐและภาคเอกชน
- (7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- ศูนย์วิทยาศาสตร์การแพทย์ที่ 1-12 มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) พัฒนาระบบการตรวจวิเคราะห์ และให้บริการตรวจวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ สมุนไพร และการชันสูตรโรค
- (2) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีทางห้องปฏิบัติการด้าน

ผลิตภัณฑ์สุขภาพ สมุนไพร และการชันสูตรโรคเพื่อควบคุมคุณภาพและความปลอดภัยตามกฎหมาย

(3) เป็นห้องปฏิบัติการอ้างอิงด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ สมุนไพร และชันสูตรโรค

(4) พัฒนาคุณภาพห้องปฏิบัติการ สนับสนุนด้านวิชาการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการตรวจวิเคราะห์และชันสูตรโรคแก่ห้องปฏิบัติการเครือข่าย ห้องปฏิบัติการภาครัฐและภาคเอกชน

(5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีทางห้องปฏิบัติการด้านสุขภาพ ด้านชันสูตรโรค และด้านเทคโนโลยีชีวภาพทางการแพทย์และสาธารณสุข

(2) พัฒนาระบบและกำหนดมาตรฐานการตรวจวิเคราะห์และให้บริการตรวจวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการด้านสุขภาพ ด้านชันสูตรโรค และด้านเทคโนโลยีชีวภาพทางการแพทย์และสาธารณสุข

(3) เป็นห้องปฏิบัติการอ้างอิงด้านสุขภาพ ด้านชันสูตรโรคและด้านเทคโนโลยีชีวภาพทางการแพทย์และสาธารณสุข

(4) เป็นศูนย์ข้อมูลด้านสุขภาพ ด้านชันสูตรโรค และด้านเทคโนโลยีชีวภาพทางการแพทย์และสาธารณสุข

(5) พัฒนาคุณภาพห้องปฏิบัติการ สนับสนุนด้านวิชาการและถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการชันสูตรโรคแก่ห้องปฏิบัติการเครือข่าย ห้องปฏิบัติการภาครัฐและภาคเอกชนรวมถึงการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านเทคโนโลยีชีวภาพทางการแพทย์และสาธารณสุข เพื่อการผลิตผลิตภัณฑ์ระดับอุตสาหกรรมอย่างครบวงจร

(6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- สถาบันวิจัยสมุนไพร มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีทางห้องปฏิบัติการด้านสมุนไพร

(2) พัฒนาระบบการตรวจวิเคราะห์คุณภาพของวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์จากสมุนไพร

(3) กำหนดมาตรฐานสมุนไพรและเภสัชตำรับ

(4) เป็นห้องปฏิบัติการอ้างอิงด้านสมุนไพร

(5) พัฒนาระบบฐานข้อมูลและให้บริการข้อมูลวิธีตรวจวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการ

(6) พัฒนาคุณภาพห้องปฏิบัติการ สนับสนุนด้านวิชาการและถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านสมุนไพรแก่ห้องปฏิบัติการเครือข่าย ห้องปฏิบัติการภาครัฐและภาคเอกชน

(7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พัฒนาระบบและกำหนดมาตรฐานการตรวจวิเคราะห์ และให้บริการตรวจวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการด้านอาหาร

(2) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีทางห้องปฏิบัติการด้านอาหาร

(3) เป็นห้องปฏิบัติการอ้างอิงด้านการตรวจสอบรับรองคุณภาพและความปลอดภัยของอาหาร

(4) พัฒนาคุณภาพ มาตรฐาน ของกระบวนการผลิตอาหารตามมาตรฐานสากล

(5) พัฒนาคุณภาพห้องปฏิบัติการ สนับสนุนด้านวิชาการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการตรวจวิเคราะห์แก่ห้องปฏิบัติการเครือข่าย ห้องปฏิบัติการภาครัฐและภาคเอกชน

(6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักมาตรฐานห้องปฏิบัติการ** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาระบบประกันคุณภาพห้องปฏิบัติการ และประเมินคุณภาพการทดสอบความชำนาญห้องปฏิบัติการด้านการแพทย์และสาธารณสุข

(2) ติดตาม ตรวจสอบ ระบบคุณภาพและให้การรับรองห้องปฏิบัติการด้านการแพทย์และสาธารณสุข

(3) เป็นศูนย์ข้อมูลด้านคุณภาพและมาตรฐานห้องปฏิบัติการด้านการแพทย์และสาธารณสุข

(4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักยาและวัตถุเสพติด** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พัฒนาระบบและกำหนดมาตรฐานการตรวจวิเคราะห์และให้บริการตรวจวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการด้านยาและวัตถุเสพติด

(2) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีทางห้องปฏิบัติการด้านยาและวัตถุเสพติด เพื่อควบคุมคุณภาพและความปลอดภัยให้เป็นไปตามกฎหมาย

(3) พัฒนาการจัดทำตำรายาของประเทศ เพื่อกำหนดมาตรฐานของเภสัชตำรับ

(4) เป็นห้องปฏิบัติการอ้างอิงด้านยาและวัตถุเสพติด

(5) พัฒนาคุณภาพห้องปฏิบัติการ สนับสนุนด้านวิชาการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการตรวจ

วิเคราะห์แก่องค์การปฏิบัติราชการเครือข่าย ห้องปฏิบัติการภาครัฐและภาคเอกชน

(6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับ

มอบหมาย

หากพิจารณาในมิติโครงสร้างการบริหารงาน จะพบว่ากรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ถือเป็นส่วนราชการระดับกรมที่มีโครงสร้างขนาดค่อนข้างใหญ่ กล่าวคือ มีการแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 22 หน่วยงาน ซึ่งมีทั้งที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบการปฏิบัติการกิจในพื้นที่ส่วนกลาง และหน่วยงานในพื้นที่เขต/ภาค/เฉพาะพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการกิจ หากพิจารณาในมิติของบุคลากร จะพบว่ากรมวิทยาศาสตร์การแพทย์มีบุคลากรทั้งสิ้น 2,169 คน จัดอยู่ในกลุ่ม**ส่วนราชการระดับกรมที่มีสัดส่วนบุคลากรขนาดใหญ่** นั่นคือ มีสัดส่วนบุคลากรมากกว่าหนึ่งพันถึงห้าพันคน และหากพิจารณาในมิติของงบประมาณ จะพบว่า กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์มีสัดส่วนงบประมาณทั้งสิ้น 838,232,000 บาท จัดอยู่ในกลุ่ม**ส่วนราชการระดับกรมที่มีสัดส่วนงบประมาณขนาดกลาง** นั่นคือ มีสัดส่วนงบประมาณระหว่างหนึ่งร้อยล้านบาทถึงหนึ่งพันล้านบาท

หากพิจารณาถึงรูปแบบการบริหารงานภายในกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ จะพบว่าโดยโครงสร้างแล้ว กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์มีรูปแบบการบริหารงานภายใต้อำนาจการตัดสินใจเชิงเดี่ยวของอธิบดี (Monocratic decision-making) นั่นคือ **อธิบดีในฐานะผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทางการบริหาร ทั้งในด้านการบริหารงบประมาณ และบุคลากรของหน่วยงาน ตลอดจนการบริหารภารกิจหลักและภารกิจรอง** อย่างไรก็ตาม การบริหารภารกิจในบางด้าน ได้แก่ ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำตำรายา ซึ่งอยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ นั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้ง “คณะกรรมการจัดทำตำรายาของประเทศไทย” ขึ้นมาดูแลรับผิดชอบโดยเฉพาะ โดยมีอธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์เป็นประธาน องค์ประกอบของคณะกรรมการมีดังนี้

1. อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์	ประธานกรรมการ
2. ที่ปรึกษา (จำนวน 2 คน)	ที่ปรึกษา
3. เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา หรือผู้แทน	กรรมการ
4. อธิบดีกรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก หรือผู้แทน	กรรมการ
5. คณบดีคณะเภสัชศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หรือผู้แทน	กรรมการ
6. คณบดีคณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล หรือผู้แทน	กรรมการ

7. คณะบดีคณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร กรรมการ
หรือผู้แทน
8. ผู้อำนวยการองค์การเภสัชกรรม หรือผู้แทน กรรมการ
9. นายกแพทยสมาคมแห่งประเทศไทยใน
พระบรมราชูปถัมภ์ หรือผู้แทน กรรมการ
10. นายกสมาคมไทยอุตสาหกรรมผลิตยาแผนปัจจุบัน กรรมการ
หรือผู้แทน
11. นายกเภสัชกรรมสมาคมแห่งประเทศไทย กรรมการ
ในพระบรมราชูปถัมภ์ หรือผู้แทน
12. นายกสภาเภสัชกรรม หรือผู้แทน กรรมการ
13. นายกสมาคมสมุนไพรแห่งประเทศไทย หรือผู้แทน กรรมการ
14. ผู้ทรงคุณวุฒิ (จำนวน 11 คน) กรรมการ
15. ผู้อำนวยการสำนักยาและวัตถุเสพติด หรือ
เภสัชกร 9 วช ที่อธิบดีมอบหมาย กรรมการและเลขานุการ
16. เภสัชกรสำนักยาและวัตถุเสพติด ที่ ผอ. สำนัก กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
ยาและวัตถุเสพติดมอบหมาย (จำนวน 2 คน)

มติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (1) พิจารณาคัดเลือกยาเพื่อ
บรรจุไว้ในตำรายาของประเทศไทย (2) พิจารณากำหนดขอบข่ายข้อกำหนดต่างๆ ของยาที่คัดเลือกแล้ว
(3) พิจารณาวិธีการที่เหมาะสม เพื่อใช้ควบคุมคุณภาพยา ตลอดจนพิจารณาคุณสมบัติตามหัวข้อต่างๆ ที่
กำหนดขึ้น (4) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างตำรายาของประเทศไทย (5) จัดทำตำรายาฉบับที่เพิ่มเติม
(Supplement) โดยอาศัยหลักเกณฑ์เดียวกับการจัดทำตำรายาของประเทศไทย (6) จัดทำตำรายาฉบับใหม่
เป็นระยะๆ (7) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อการนี้ และมีอำนาจกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะ
อนุกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร (8) ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

3) ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการ

เนื่องจากกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์มีลักษณะภารกิจหลักเป็นงานเชิงวิชาการ ซึ่งมีลักษณะ
เป็นงานเทคนิคเฉพาะชั้นสูง และปฏิบัติงานโดยบุคลากรผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ดังนั้น รูปแบบคณะกรรมการ
ที่เหมาะสมสำหรับเป็นกลไกเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานภายในกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์
ก็คือ คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะใน
ด้านที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภารกิจของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ทำหน้าที่ร่วมกันเสนอแนะข้อคิดเห็น

และตัดสินใจในเรื่องที่ต้องอาศัยทักษะความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำตำราของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น นับได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของคณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ หากพบว่าการบริหารงานในเรื่องอื่นๆ มีความจำเป็นต้องอาศัยการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจโดยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้อง อาจพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการในลักษณะเดียวกันขึ้นภายในกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ได้ตามความเหมาะสม

ตัวอย่างคณะกรรมการที่อาจพิจารณาจัดตั้งขึ้นเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารภารกิจแต่ละด้านของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ได้แก่ **คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านเทคโนโลยีทางห้องปฏิบัติการทางการแพทย์และสาธารณสุข คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านความปลอดภัยด้านอาหาร และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านยาและวัตถุเสพติด** เป็นต้น ทั้งนี้ บทบาทการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ในกระบวนการตัดสินใจทางการบริหารภายในหน่วยงานนั้น ให้เป็นไปตามข้อตกลงกำหนดบทบาทหน้าที่และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างอธิบดีและคณะกรรมการ (Board Charter) ซึ่งอธิบดีได้จัดทำขึ้นและประกาศต่อสาธารณชนอย่างเป็นทางการ

นอกจากนี้ ในระยะยาว คณะผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องมีการพิจารณาปรับรูปแบบการบริหารภารกิจบางส่วนของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ให้เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของการปฏิบัติงาน รวมถึงความคล่องตัวในการบริหารด้วย นั่นคือ ควรปรับภารกิจบางส่วนออกไปอยู่ภายใต้การบริหารงานในรูป “องค์การมหาชน” โดยเฉพาะภารกิจในด้านการศึกษาค้นคว้าวิจัยทางวิทยาศาสตร์การแพทย์ เพื่อให้กรมมีขนาดเล็กลง เกิดความคล่องตัวและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานซึ่งจะสามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถให้อยู่กับภาครัฐได้โดยไม่สูญเสียให้ภาคเอกชน

8.5.6 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

1) ภารกิจและอำนาจหน้าที่

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551 กำหนดให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการพัฒนาระบบ รูปแบบ และโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนในการจัดทำ ประสาน และบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่น และวางระบบในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น

(3) ดำเนินการจัดทำ แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งให้คำปรึกษาแนะนำ และกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) กำหนดแนวทางและจัดทำมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

(5) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานการดำเนินงานด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ การพัสดุ การจัดเก็บรายได้ และการประกอบกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งวางระบบตรวจสอบระบบการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานการจัดการบริการสาธารณะและการศึกษาในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(7) กำหนดแนวทาง วางระบบ และสร้างตัวชี้วัดเพื่อเป็นมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐาน

(8) ส่งเสริมภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(9) พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(10) พัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของกรม

(11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551 ดังกล่าวมาแล้ว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และรวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และรวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และรวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติกำหนดราคาปานกลางของที่ดินสำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2529 พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503

พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่อำนาจการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500 พระราชบัญญัติภาษี

บำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเครื่องแบบเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2547

หากพิจารณาลักษณะภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551 จะพบว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีภารกิจหลัก คือ **งานเชิงวิชาการ** ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบ รูปแบบ และโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนในการจัดทำ ประสาน และบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่น การวางระบบในการติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งให้คำปรึกษาแนะนำ และกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอาทิ และมีภารกิจรอง ได้แก่ **งานสนับสนุน** เช่น การจัดสรรงบประมาณบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ เพื่อการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีภารกิจรองในด้านงานกำกับกำกับการบังคับใช้ระเบียบ/กฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น

2) โครงสร้างและรูปแบบการบริหารงาน

สำหรับโครงสร้างการบริหารงานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีการแบ่งส่วนราชการภายในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ (1) สำนักงานเลขานุการกรม (2) กองการเจ้าหน้าที่ (3) กองคลัง (4) กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น (5) กองตรวจสอบระบบการเงินบัญชีท้องถิ่น (6) ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศท้องถิ่น (7) สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น (8) สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น (9) สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (10) สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดทั่วประเทศ โดยแต่ละหน่วยงานมีการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

- **กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร** ทำหน้าที่หลักในการพัฒนาการบริหารของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า รับผิดชอบงานขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะให้คำปรึกษาแก่อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการภายในกรม

(2) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำรายงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการภายในกรม

(3) ประสานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการร่วมกับหน่วยงานกลางต่างๆ และส่วนราชการในกรม

(4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **กลุ่มตรวจสอบภายใน** ทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบการดำเนินงานภายในกรม และสนับสนุนการปฏิบัติงานของกรม รับผิดชอบงานขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบด้านการบริหาร การเงิน และการบัญชีของกรม

(2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักงานเลขานุการกรม** มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรม และราชการที่มีได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้รวมถึง

(1) ปฏิบัติงานสารบรรณของกรม

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับแผนงานและการจัดทำงบประมาณของกรม

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานเลขานุการของกรม

(4) ดำเนินการเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข่าวสารการปฏิบัติงานของกรม

(5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **กองการเจ้าหน้าที่** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดระบบงานและบริหารงานบุคคลของกรม เว้นแต่การฝึกอบรม

(2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **กองคลัง** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การบริหารงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่ และยานพาหนะของกรม

(2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมาย งานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา งานคดีปกครอง และงานคดีอื่น รวมทั้งการให้คำปรึกษา วินิจฉัย และตีความข้อกฎหมาย

(2) จัดทำและปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนหรือร้องทุกข์อันเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- กองตรวจสอบระบบการเงินบัญชีท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) วางระบบการตรวจสอบ ระบบการเงิน การบัญชี และการพัสดุของท้องถิ่น

(2) ตรวจสอบ วิเคราะห์ และประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการคลัง การบัญชี การเงิน และการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) ติดตามผลการดำเนินงานและประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกรณี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการทุจริตหรือผิดปกติดังกล่าวเกี่ยวกับการเงิน

(4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับระบบสารสนเทศ ระบบงานคอมพิวเตอร์และเป็นศูนย์กลางเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารงานท้องถิ่น

(2) ศึกษาและวิเคราะห์เพื่อพัฒนาระบบงานคอมพิวเตอร์ของกรม

(3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนข้าราชการและลูกจ้างของกรม ยกเว้นการพัฒนาข้าราชการระดับสูงและหลักสูตรทั่วไป

(2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) พัฒนาระบบงบประมาณ ระบบบัญชี การจัดเก็บรายได้ และเงินกองทุนต่างๆ ของท้องถิ่น
- (2) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานการดำเนินงานด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ และการประกอบกิจการพาณิชย์ของท้องถิ่น
- (3) จัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนด
- (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคล การกำหนดแนวทาง จัดทำและปรับปรุงมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
- (2) ปฏิบัติงานเลขานุการคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล
- (3) ให้คำปรึกษาแนะนำ และติดตามการดำเนินงานตามมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
- (4) ดำเนินการเกี่ยวกับทะเบียนประวัติ และการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (5) ส่งเสริม และสนับสนุนการบริหารงานบุคคลของบุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่น
- (6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) พัฒนาระบบ รูปแบบ และโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) ส่งเสริม และสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ ประสาน และบูรณาการ แผนพัฒนาท้องถิ่น
- (3) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานการบริหารจัดการด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
- (4) ศึกษา วิจัย จัดทำ และพัฒนามาตรฐานการบริการสาธารณะและตัวชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

(5) ดำเนินการวางระบบในการติดตามและประเมินผลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเกณฑ์ชี้วัดที่กำหนด

(6) ส่งเสริม สนับสนุน และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรมในเขตพื้นที่จังหวัด

(2) อำนาจการ ประสาน ปฏิบัติงาน และสนับสนุนงานอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

หากพิจารณาในมิติโครงสร้างการบริหารงาน จะพบว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนราชการระดับกรมที่มีโครงสร้างหน่วยงานขนาดค่อนข้างเล็ก กล่าวคือ มีการแบ่งส่วนราชการภายในราชการบริหารส่วนกลางออกเป็น 10 หน่วยงาน หากพิจารณาในมิติของบุคลากร จะพบว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีบุคลากรทั้งสิ้น 3,591 คน จัดอยู่ในกลุ่มส่วนราชการระดับกรมที่มีสัดส่วนบุคลากรขนาดใหญ่ นั่นคือ มีสัดส่วนบุคลากรมากกว่าหนึ่งพันถึงห้าพันคน และหากพิจารณาในมิติของงบประมาณ จะพบว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีสัดส่วนงบประมาณทั้งสิ้น 124,826,545,500 บาท จัดอยู่ในกลุ่มส่วนราชการระดับกรมที่มีสัดส่วนงบประมาณขนาดใหญ่พิเศษ นั่นคือ มีสัดส่วนงบประมาณมากกว่าหนึ่งแสนล้านบาทขึ้นไป

หากพิจารณาถึงรูปแบบการบริหารงานภายในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จะพบว่าโดยโครงสร้างแล้ว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีรูปแบบการบริหารงานภายใต้อำนาจการตัดสินใจเชิงเดี่ยวของอธิบดี (Monocratic decision-making) นั่นคือ อธิบดีในฐานะผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทางการบริหารทั้งหมด ทั้งในด้านการบริหารภารกิจ การจัดการงบประมาณ และบุคลากรของหน่วยงาน และเนื่องจากการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของอธิบดี กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน ไม่ปรากฏว่ามีรูปแบบการใช้อำนาจตัดสินใจในรูปคณะกรรมการทั้งในระดับชาติหรือระดับกระทรวง ดังนั้น การพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อเป็นกลไกเสริมการใช้อำนาจทางการบริหารในเรื่องสำคัญๆ ขึ้นภายในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นค่อนข้างมาก

3) ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การบริหารภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีลักษณะเป็นการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจที่ตัวอธิบดีแทบทั้งสิ้น โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากขอบเขตความรับผิดชอบในการสนับสนุนและกำกับดูแลมาตรฐานการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับทั่วประเทศ ส่วนหนึ่งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบทบาทหน้าที่ในการบริหารการจัดสรรงบประมาณดังกล่าว ทำให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนราชการระดับกรมที่มีสัดส่วนงบประมาณขนาดใหญ่พิเศษ นั่นคือ มีสัดส่วนงบประมาณมากกว่าหนึ่งแสนล้านบาทขึ้นไป

ด้วยเหตุดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดตั้งกลไกคณะกรรมการ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลในการบริหารงานภายในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยรูปแบบคณะกรรมการที่เหมาะสม ได้แก่

(1) **คณะกรรมการวินิจฉัยทางเลือกในการตัดสินใจ** มีบทบาทร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจในเชิงการบริหารงบประมาณอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก

(2) **คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้ทรงคุณวุฒิ** เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารราชการ ผู้เชี่ยวชาญด้านการคลังท้องถิ่น และผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น มีบทบาทร่วมกันในการวินิจฉัยตัดสินข้อยุติในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภารกิจด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ บทบาทการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ในกระบวนการตัดสินใจทางการบริหารภายในหน่วยงานนั้นให้ปฏิบัติตามข้อตกลงกำหนดบทบาทหน้าที่และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างอธิบดีและคณะกรรมการ (Board Charter) ซึ่งอธิบดีได้จัดทำขึ้นและประกาศต่อสาธารณชนอย่างเป็นทางการ

นอกจากนั้น ในระยะยาว ยังมีความจำเป็นต้องพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอีกด้วย นั่นคือ การพิจารณาแบ่งแยกภารกิจด้านการสนับสนุน และภารกิจด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดออกจากกันเป็นคนละหน่วยงาน เนื่องจากการทำหน้าที่ทั้งสองด้านภายใต้อำนาจการบริหารของหน่วยงานเดียวกัน อาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานเอง ดังนั้น หากหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่ในการสนับสนุนส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็ควรมีอีกหน่วยงานหนึ่งเข้ามาทำหน้าที่กำกับดูแลและตรวจประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นผลลัพธ์ของการทำหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนของหน่วยงานแรก

8.5.7 กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม

1) การกิจและอำนาจหน้าที่

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2551 กำหนดให้กรมบังคับคดี มีภารกิจเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง คดีล้มละลาย และการฟื้นฟูฟูกิจการของลูกหนี้ตามคำสั่งศาล การชำระบัญชีตามคำสั่งศาล การวางทรัพย์ และการประเมินราคาทรัพย์สินโดยดำเนินการยึดอายัด จำหน่ายทรัพย์สิน รวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลาย ตลอดจนกำกับกับการฟื้นฟูฟูกิจการของลูกหนี้ เพื่อให้เจ้าหนี้และผู้มีส่วนได้เสียได้รับการชดใช้จากลูกหนี้อย่างเป็นธรรม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการบังคับคดีแพ่งตามคำสั่งศาล
- (2) ดำเนินการบังคับคดีล้มละลายตามคำสั่งศาล
- (3) ดำเนินการบังคับคดีฟื้นฟูฟูกิจการของลูกหนี้ตามคำสั่งศาล
- (4) ดำเนินการตรวจสอบสิทธิทางบัญชีของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อรับส่วนแบ่งจากคดี ตรวจสอบ

ค่าใช้จ่าย และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการบังคับคดี

- (5) ชำระบัญชีห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือนิติบุคคลในฐานะผู้ชำระบัญชีตามคำสั่งศาล
- (6) รับวางทรัพย์จากลูกหนี้หรือผู้มีสิทธิวางทรัพย์
- (7) ดำเนินการประเมินราคาทรัพย์สิน
- (8) ดำเนินการเกี่ยวกับการเดินหมาย คำคู่ความ หนังสือ หรือประกาศของศาลหรือหน่วยงาน

ในสังกัดกรม

- (9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย หรือตามคำสั่งศาล

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2551 ดังกล่าวมาแล้ว กรมบังคับคดี ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 และรวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และรวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคบังคับคดี

จากลักษณะภารกิจและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมา จะเห็นได้ว่ากรมบังคับคดีมีภารกิจหลัก คือ งานกำกับการบังคับใช้ระเบียบ/กฎหมาย

2) โครงสร้างและรูปแบบการบริหารงาน

สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในกรมบังคับคดี มีการแบ่งส่วนราชการภายในกรมบังคับคดี ดังต่อไปนี้ ราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วย (1) สำนักงานเลขาธิการกรม (2) กองคลัง (3) กองคำนวณและเฉลี่ยทรัพย์สิน (4) กองจำหน่ายทรัพย์สิน (5) - (9) กองบังคับคดีล้มละลาย 1 - 5 (10) กองยึดทรัพย์สิน (11) กองอายัดทรัพย์สิน (12) สำนักงานวางทรัพย์สินกลาง (13) สำนักฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ และ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานบังคับคดีจังหวัดทั่วประเทศ โดยแต่ละหน่วยงานมีการกระจายอำนาจหน้าที่ในแต่ละด้าน ดังนี้

- **กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร** ทำหน้าที่ในการพัฒนาการบริหารของส่วนราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพคุ้มค่า รับผิดชอบงานขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมบังคับคดี โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะให้คำปรึกษาแก่หัวหน้าส่วนราชการภายในกรมเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ

(2) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำรายงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในกรม

(3) ประสานการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการร่วมกับหน่วยงานกลางต่างๆ และส่วนราชการภายในกรม

(4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- **กลุ่มตรวจสอบภายใน** ทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบการดำเนินงานภายในส่วนราชการ และสนับสนุนการปฏิบัติงานของกรม รับผิดชอบงานขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมบังคับคดี โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบด้านการบริหาร การเงิน และภาษีของกรม

(2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักงานเลขาธิการกรม** มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทั่วไปของกรมและราชการอื่นที่มีได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้รวมถึง

(1) ปฏิบัติงานสารบรรณของกรม

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานเลขานุการของกรม

(3) จัดระบบงานและการบริหารงานบุคคลของกรม

(4) ประสานราชการและเผยแพร่กิจกรรม ความรู้ ความก้าวหน้าและผลงานของกรม

(5) เสนอแนะและประสานการจัดทำแผนปฏิบัติงานของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทของกระทรวง รวมทั้งติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานในสังกัด

(6) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดเก็บข้อมูลสภาพของทรัพย์สินที่ถูกยึด การจัดทำแผนผังที่ตั้งทรัพย์สินในการบังคับคดี การเดินหมาย คำคู่ความ หนังสือ หรือประกาศ และการเก็บสำนวน

(7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- กองคลัง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่ และยานพาหนะของกรม

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีเพื่อควบคุมเงินที่อยู่ในระหว่างดำเนินการบังคับคดี และเงินอื่นที่เกี่ยวข้องกับคดี

(3) พัฒนาระบบ รูปแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบ คู่มือการปฏิบัติพิเศษ และให้คำปรึกษา แนะนำเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุแก่ส่วนราชการในสังกัดกรม

(4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- กองคำนวณและเฉลี่ยทรัพย์สิน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รวบรวม และตรวจสอบเอกสารและหลักฐานทางการเงินต่างๆ ของลูกหนี้ในคดีแพ่ง และคดีล้มละลายตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีแบ่งทรัพย์สินในการบังคับคดีแพ่ง การบังคับคดีล้มละลาย และการชำระบัญชีตามคำสั่งศาล

(3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- กองจำหน่ายทรัพย์สิน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินที่ยึดมาโดยวิธีการขายทอดตลาดหรือโดยวิธีอื่นใดตามคำสั่งศาลหรือตามคำขอของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

(2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- กองบังคับคดีล้มละลาย 1 - 5 มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลายตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย

(2) ดำเนินการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือนิติบุคคลในฐานะผู้ชำระบัญชีตามคำสั่งศาล

(3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- กองยัตทรัพย์สิน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการยัตทรัพย์สิน ชับไล่ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างตามหมายบังคับคดีหรือตามคำสั่งศาลในคดีแพ่งในเขตกรุงเทพมหานคร ตลอดจนการส่งมอบการครอบครองหรือส่งมอบทรัพย์โดยดำเนินการในฐานะเจ้าพนักงานบังคับคดีตั้งแต่ศาลออกหมายบังคับคดีจนเสร็จสิ้นการบังคับคดี

(2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- กองอายัตทรัพย์สิน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการอายัตทรัพย์สินตามหมายบังคับคดีหรือตามคำสั่งศาลในคดีแพ่งในเขตกรุงเทพมหานคร โดยดำเนินการในฐานะเจ้าพนักงานบังคับคดีตั้งแต่ศาลออกหมายบังคับคดีจนเสร็จสิ้นการบังคับคดี

(2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักงานวางทรัพย์กลาง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการวางทรัพย์ การประเมินราคาทรัพย์ และการรักษาทรัพย์

(2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย

(2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักงานบังคับคดีจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลายตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับการวางทรัพย์

(4) ดำเนินการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือนิติบุคคลในฐานะผู้ชำระบัญชีตามคำสั่งศาล

(5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

หากพิจารณาในมิติโครงสร้างการบริหารงาน จะพบว่ากรมบังคับคดีถือเป็นส่วนราชการระดับกรมที่มีโครงสร้างหน่วยงานขนาดค่อนข้างเล็ก กล่าวคือ มีการแบ่งส่วนราชการภายในราชการบริหารส่วนกลางออกเป็น 13 หน่วยงาน หากพิจารณาในมิติของบุคลากร จะพบว่ากรมบังคับคดีมีบุคลากรทั้งสิ้น 2,716 คน จัดอยู่ในกลุ่ม**ส่วนราชการระดับกรมที่มีสัดส่วนบุคลากรขนาดใหญ่** นั่นคือ มีสัดส่วนบุคลากรมากกว่าหนึ่งพันถึงห้าพันคน และหากพิจารณาในมิติของงบประมาณ จะพบว่ากรมบังคับคดีมีสัดส่วนงบประมาณทั้งสิ้น 611,824,000 บาท จัดอยู่ในกลุ่ม**ส่วนราชการระดับกรมที่มีสัดส่วนงบประมาณขนาดกลาง** นั่นคือ มีสัดส่วนงบประมาณอยู่ระหว่างหนึ่งร้อยล้านถึงหนึ่งพันล้านบาท

หากพิจารณาถึงรูปแบบการบริหารงานภายในกรมบังคับคดี จะพบว่าโดยโครงสร้างแล้ว กรมบังคับคดีมีรูปแบบการบริหารงานภายใต้อำนาจการตัดสินใจเชิงเดี่ยวของอธิบดี (Monocratic decision-making) นั่นคือ อธิบดีในฐานะผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทางการบริหาร ทั้งในด้านการบริหารภารกิจ การจัดการงบประมาณ และบุคลากรของหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม ในการบริหารภารกิจบางด้าน ได้แก่ การพิจารณาผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนการฟื้นฟูกิจการ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมบังคับคดี ตามมาตรา 5 และมาตรา 90/16 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 ปรากฏว่าอธิบดีกรมบังคับคดีต้องดำเนินการใช้อำนาจตัดสินใจทางการบริหารร่วมกับตัวแทนของภาคส่วนต่างๆ ในรูปของ “คณะกรรมการพิจารณาผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนการฟื้นฟูกิจการ” ซึ่งใช้อำนาจหน้าที่ คือ การรับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตให้เป็นผู้ทำแผนและผู้บริหารแผน การสั่งพัก หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ทำแผนและผู้บริหารแผน การประกาศกำหนดแบบพิมพ์คำขอและวิธีการ เกี่ยวกับการยื่นคำขอใบอนุญาต การออกใบอนุญาต และการต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ทำแผน และผู้บริหารแผน และปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

โดยพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวดังนี้

1. อธิบดีกรมบังคับคดี	ประธานกรรมการ
2. ผู้แทนสมาคมนักบัญชีและผู้สอบบัญชีรับอนุญาต แห่งประเทศไทย	กรรมการ
3. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาด หลักทรัพย์	กรรมการ
4. ผู้แทนสภาพนายความ	กรรมการ
5. ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์	กรรมการ

6. ผู้แทนกระทรวงการคลัง	กรรมการ
7. ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย	กรรมการ
8. ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย	กรรมการ
9. ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	กรรมการ
10. กรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง (ไม่เกิน 6 คน)	กรรมการ
11. ผู้อำนวยการสำนักฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ กรมบังคับคดี	กรรมการและเลขานุการ

3) ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การบริหารภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของกรมบังคับคดี มีลักษณะเป็นการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจที่ตัวอธิบดีเป็นหลัก ยกเว้นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนและบริหารแผนการฟื้นฟูกิจการ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจการตัดสินใจร่วมของคณะกรรมการพิจารณาผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนการฟื้นฟูกิจการ โดยมีอธิบดีกรมบังคับคดีทำหน้าที่ประธานกรรมการ ทั้งนี้ หากพิจารณาลักษณะการบริหารภารกิจของหน่วยงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่กำกับบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะในเรื่องการใช้อำนาจในการบังคับคดีซึ่งกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ได้เสียของประชาชนโดยตรง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน และกลั่นกรองการตัดสินใจให้มีความถูกต้องและรอบคอบรัดกุมมากที่สุด

สำหรับกลไกคณะกรรมการที่เหมาะสมกับภารกิจของกรมบังคับคดี ได้แก่

(1) **คณะกรรมการวินิจฉัยทางเลือกในการตัดสินใจ** มีบทบาทในการใช้ดุลยพินิจร่วมกันวินิจฉัยแนวทางการตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับการติดตาม การพิทักษ์ทรัพย์ การวางทรัพย์ การประเมินราคาทรัพย์ และการรักษาทรัพย์

(2) **คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้ทรงคุณวุฒิ** เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายคดีปกครอง เป็นต้น

ทั้งนี้ บทบาทการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ในกระบวนการตัดสินใจทางการบริหารภายในหน่วยงานนั้น ให้เป็นไปตามข้อตกลงกำหนดบทบาทหน้าที่และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างอธิบดีและคณะกรรมการ (Board Charter) ซึ่งอธิบดีได้จัดทำขึ้นและประกาศต่อสาธารณชนอย่างเป็นทางการ

8.5.8 กรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน

1) การกิจและอำนาจหน้าที่

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน พ.ศ. 2551 กำหนดให้กรมธุรกิจพลังงาน มีภารกิจเกี่ยวกับการกำกับควบคุมกิจการพลังงานในด้านคุณภาพ ความปลอดภัย ความมั่นคง และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคและประชาชน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำกับ ควบคุม และพัฒนามาตรฐานคุณภาพด้านน้ำมันเชื้อเพลิง
- (2) กำกับดูแลการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง และควบคุมการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง
- (3) กำหนด ควบคุม และพัฒนามาตรฐานความปลอดภัยด้านน้ำมันเชื้อเพลิง
- (4) ตรวจสอบ ทดสอบ และรับรองมาตรฐานคุณภาพและความปลอดภัยด้านน้ำมันเชื้อเพลิง
- (5) ส่งเสริม วิจัย ศึกษา พัฒนา เผยแพร่ และเสริมสร้างความรู้ด้านน้ำมันเชื้อเพลิง
- (6) กำกับดูแลโรงกลั่นน้ำมันให้ปฏิบัติตามสัญญาและข้อตกลง
- (7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมธุรกิจพลังงานหรือ

ตามที่กระทรวงพลังงานหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน พ.ศ. 2551 ดังกล่าวมาแล้ว กรมธุรกิจพลังงานยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 และรวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2474 และพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการลดอัตรารัษฎากร (ฉบับที่ 426) พ.ศ. 2547

หากพิจารณาลักษณะภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรมธุรกิจพลังงานดังกล่าวมา จะเห็นได้ว่า กรมธุรกิจพลังงานมีภารกิจหลัก คือ **งานเชิงวิชาการ** ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดระบบการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง และก๊าซปิโตรเลียมเหลว การกำหนดมาตรการ แนวทางและระบบการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง การประมวลผลข้อมูลและติดตามสถานการณ์การค้าน้ำมันเชื้อเพลิง ดำเนินการส่งเสริม พัฒนา และกำหนดมาตรฐานระบบความปลอดภัยและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง และการพัฒนาและกำหนดมาตรฐาน ให้ความเห็นชอบลักษณะและคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่น เป็นอาทิ นอกจากนี้ยังมีภารกิจรอง คือ **งานอนุมัติใบอนุญาตทางราชการ** ได้แก่ การพิจารณาอนุญาตและจดทะเบียนเป็นผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงตามที่กฎหมายกำหนด และภารกิจรองในด้านการกำกับการบังคับใช้ระเบียบ/กฎหมาย

2) โครงสร้างและรูปแบบการบริหารงาน

สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในกรมธุรกิจพลังงาน มีการแบ่งส่วนราชการภายในกรมธุรกิจพลังงาน ประกอบด้วย (1) สำนักงานบริหารกลาง (2) สถาบันพัฒนาเทคนิคพลังงาน (3) สำนักความปลอดภัยธุรกิจก๊าซธรรมชาติ (4) สำนักความปลอดภัยธุรกิจก๊าซปิโตรเลียมเหลว (5) สำนักความปลอดภัยธุรกิจน้ำมัน (6) สำนักคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิง (7) สำนักบริการธุรกิจและการสำรวจน้ำมันเชื้อเพลิง (8) สำนักบริหารยุทธศาสตร์ โดยแต่ละหน่วยงานมีการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละด้านดังนี้

- **กลุ่มตรวจสอบภายใน** ทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบการดำเนินงานภายในกรมธุรกิจพลังงาน และสนับสนุนการปฏิบัติงานของกรมธุรกิจพลังงาน รับผิดชอบงานขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบด้านการบริหาร การเงิน และการบัญชีของกรมธุรกิจพลังงาน

(2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักบริหารงานกลาง** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไปของกรมธุรกิจพลังงาน งานช่วยอำนวยความสะดวก และงานเลขานุการของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่และยานพาหนะของกรมธุรกิจพลังงาน

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเสริมสร้างวินัย และการรักษาระบบคุณธรรมของกรมธุรกิจพลังงาน

(4) ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่กิจกรรม ความรู้ ความก้าวหน้าและผลงานของกรมธุรกิจพลังงาน

(5) ดำเนินการเกี่ยวกับเงินทุนหมุนเวียนในความรับผิดชอบของกรมธุรกิจพลังงาน

(6) ดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง งานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่ง อาญา งานคดีปกครอง และงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมธุรกิจพลังงาน

(7) ให้บริการรับคำขอทุกประเภทที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมธุรกิจพลังงาน

(8) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- สถาบันพัฒนาเทคนิคพลังงาน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำกับ ตรวจสอบ ทดสอบ และรับรองมาตรฐานความปลอดภัยในการผลิต การเก็บรักษา การขนส่ง และการใช้ผลิตภัณฑ์ วัสดุ และอุปกรณ์ที่ใช้ในการประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง

(2) วิจัยและพัฒนาเทคนิคพลังงานในด้านการผลิต การเก็บรักษา การขนส่ง การใช้และการกำหนดลักษณะของภาชนะ ผลิตภัณฑ์ วัสดุ และอุปกรณ์ที่ใช้ในการประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง

(3) พัฒนาและเสริมสร้างความรู้ด้านมาตรฐานความปลอดภัยในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งรับรองมาตรฐานผู้ปฏิบัติงานด้านการทดสอบตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงกำหนด

(4) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการตรวจสอบและรับรองคุณภาพและมาตรฐานความปลอดภัย ตามที่กฎหมายกำหนด

(5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักความปลอดภัยธุรกิจก๊าซธรรมชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการส่งเสริม พัฒนา และกำหนดมาตรฐานระบบความปลอดภัยและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติ

(2) ดำเนินการกำกับดูแลการประกอบกิจการควบคุมเกี่ยวกับก๊าซธรรมชาติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง

(3) ดำเนินการกำกับดูแลการขนส่งก๊าซธรรมชาติ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อชีวิตทรัพย์สิน สังคม และสิ่งแวดล้อม ตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงกำหนด

(4) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการตรวจสอบและรับรองคุณภาพและมาตรฐานความปลอดภัย ตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงกำหนด

(5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักความปลอดภัยธุรกิจก๊าซปิโตรเลียมเหลว มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการส่งเสริม พัฒนา และกำหนดมาตรฐานระบบความปลอดภัยและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการประกอบกิจการก๊าซปิโตรเลียมเหลว

(2) ดำเนินการกำกับดูแลการประกอบกิจการควบคุมเกี่ยวกับก๊าซปิโตรเลียมเหลวตาม

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง

(3) ดำเนินการกำกับดูแลการขนส่งก๊าซปิโตรเลียมเหลว เพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อชีวิต ทรัพย์สิน สังคม และสิ่งแวดล้อม ตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงกำหนด

(4) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการตรวจสอบ และรับรองคุณภาพและมาตรฐานความปลอดภัย ตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงกำหนด

(5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักความปลอดภัยธุรกิจน้ำมัน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการส่งเสริม พัฒนา และกำหนดมาตรฐานระบบความปลอดภัยและผู้ปฏิบัติงาน เกี่ยวกับการประกอบกิจการน้ำมัน

(2) ดำเนินการกำกับดูแลการประกอบกิจการควบคุมเกี่ยวกับน้ำมันตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง

(3) ดำเนินการกำกับดูแลการขนส่งน้ำมัน เพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อชีวิต ทรัพย์สิน สังคม และสิ่งแวดล้อม ตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงกำหนด

(4) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการตรวจสอบ และรับรองคุณภาพและมาตรฐานความปลอดภัย ตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงกำหนด

(5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พัฒนาและกำหนดมาตรฐาน ให้ความเห็นชอบลักษณะและคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่น

(2) พิจารณาให้ความเห็นชอบการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีลักษณะและคุณภาพไม่เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการค้าน้ำมันเชื้อเพลิงกำหนด

(3) ตรวจ วิเคราะห์คุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่น รวมทั้งน้ำมันอื่นตามที่กฎหมายว่าด้วยการค้าน้ำมันเชื้อเพลิงกำหนดและตามที่หน่วยงานอื่นขอความร่วมมือ

(4) ตรวจสอบคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิงของผู้ค้าน้ำมันให้เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการค้าน้ำมันเชื้อเพลิงกำหนด

(5) ตรวจสอบการจดทะเบียนและการปฏิบัติตามเงื่อนไขของผู้ค้าน้ำมันให้เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการค้าน้ำมันเชื้อเพลิงกำหนด

(6) ตรวจสอบการปลอมปนน้ำมันเชื้อเพลิงร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับ

มอบหมาย

- **สำนักบริหารธุรกิจและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการพิจารณาอนุญาตและจดทะเบียนเป็นผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงและรับแจ้งเป็นผู้ขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงตามที่กฎหมายการค้าน้ำมันเชื้อเพลิงกำหนด

(2) จัดระบบการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง

(3) กำหนดมาตรการ แนวทาง และระบบการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง

(4) ควบคุม ตรวจสอบ และให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง

(5) ประมวลผลข้อมูลและติดตามสถานการณ์การค้าน้ำมันเชื้อเพลิง

(6) กำกับดูแลโรงกลั่นน้ำมันให้ปฏิบัติตามสัญญาและข้อตกลง

(7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับ

มอบหมาย

- **สำนักบริหารยุทธศาสตร์** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำและพัฒนายุทธศาสตร์ของกรมธุรกิจพลังงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกระทรวงพลังงาน

(2) เสนอแนะและให้คำปรึกษาการเชื่อมโยงและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในระดับต่างๆ ของกรมธุรกิจพลังงานไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผล

(3) จัดทำแผนงานและงบประมาณ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของกรมธุรกิจพลังงาน

(4) เสนอแนะและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการภายในกรมธุรกิจพลังงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า ติดตามประเมินผลและจัดทำรายงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในกรมธุรกิจพลังงาน ตลอดจนประสานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการร่วมกับหน่วยงานกลางต่างๆ และหน่วยงานภายในกรมธุรกิจพลังงานและกระทรวงพลังงาน

(5) เป็นศูนย์ข้อมูล และดำเนินการด้านการจัดการสารสนเทศ การพัฒนาระบบงานคอมพิวเตอร์ รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของกรมธุรกิจพลังงาน

(6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับ

มอบหมาย

หากพิจารณาในมิติโครงสร้างการบริหารงาน จะพบว่ากรมธุรกิจพลังงานถือเป็นส่วนราชการระดับกรมที่มีโครงสร้างหน่วยงานขนาดเล็ก กล่าวคือ มีการแบ่งส่วนราชการภายในราชการบริหารส่วนกลางออกเป็น 8 หน่วยงาน หากพิจารณาในมิติของบุคลากร จะพบว่ากรมธุรกิจพลังงานมีบุคลากรทั้งสิ้น 316 คน จัดอยู่ในกลุ่ม**ส่วนราชการระดับกรมที่มีสัดส่วนบุคลากรขนาดเล็ก** นั่นคือ มีสัดส่วนบุคลากรต่ำกว่าห้าร้อยคน และหากพิจารณาในมิติของงบประมาณ จะพบว่ากรมธุรกิจพลังงานมีสัดส่วนงบประมาณทั้งสิ้น 302,093,400 บาท จัดอยู่ในกลุ่ม**ส่วนราชการระดับกรมที่มีสัดส่วนงบประมาณขนาดกลาง** นั่นคือ มีสัดส่วนงบประมาณอยู่ระหว่างหนึ่งร้อยล้านถึงหนึ่งพันล้านบาท

หากพิจารณาถึงรูปแบบการบริหารงานภายในกรมธุรกิจพลังงาน จะพบว่าโดยโครงสร้างแล้ว กรมธุรกิจพลังงานมีรูปแบบการบริหารงานภายใต้อำนาจการตัดสินใจเชิงเดี่ยวของอธิบดี (Monocratic decision-making) นั่นคือ อธิบดีในฐานะผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทางการบริหาร ทั้งในด้านการบริหารภารกิจ การจัดการงบประมาณ และบุคลากรของหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม ในการบริหารภารกิจบางด้าน ได้แก่ การบริหารภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง **“คณะกรรมการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง”** เพื่อดูแลรับผิดชอบการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของกรมธุรกิจพลังงาน มีรูปแบบเป็นคณะกรรมการระดับกระทรวง ประกอบด้วยกรรมการตัวแทนจากทั้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและตัวแทนภาคเอกชน ดังนี้

1. ปลัดกระทรวงพลังงาน	ประธานกรรมการ
2. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	รองประธานกรรมการ
3. อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี	กรรมการ
4. อธิบดีกรมการขนส่งทางบก	กรรมการ
5. อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ	กรรมการ
6. อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	กรรมการ
7. อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง	กรรมการ
8. อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม	กรรมการ
9. ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร	กรรมการ
10. ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน	กรรมการ
11. ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย	กรรมการ
12. ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	กรรมการ

13. ผู้ทรงคุณวุฒิ (จำนวน 6 คน)

กรรมการ

(ด้านกฎหมาย, ด้านวิศวกรรมศาสตร์, ด้านวิทยาศาสตร์, เกี่ยวกับการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง, ด้านธุรกิจน้ำมันเชื้อเพลิงและดำเนินงานองค์การสาธารณประโยชน์เพื่อคุ้มครองความปลอดภัย, ด้านสิ่งแวดล้อมและดำเนินงานในองค์การสาธารณประโยชน์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม)

14. อธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน

กรรมการและเลขานุการ

15. ข้าราชการของกรมธุรกิจพลังงาน (ไม่เกิน 2 คน)

กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (1) เสนอแนะนโยบายและมาตรการต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อประโยชน์แก่การป้องกันหรือระงับเหตุเดือดร้อน รำคาญ หรือการป้องกันหรือระงับความเสียหายหรืออันตรายที่จะมีผลกระทบต่อบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม หรือการกำหนดแนวทางหรือลักษณะการดำเนินการเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิงให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม (2) ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงและประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ (3) ให้ความเห็นประกอบการพิจารณาให้สัมปทานของรัฐมนตรีตามมาตรา 45 (4) สอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานต่างๆ ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อประโยชน์แก่การป้องกันหรือระงับเหตุเดือดร้อน รำคาญ หรือการป้องกันหรือระงับความเสียหายหรืออันตรายที่จะมีผลกระทบต่อบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม หรือการกำหนดแนวทางหรือลักษณะการดำเนินการเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิงให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม (5) ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นแก่หน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับการเก็บรักษา การขนส่ง การใช้ การจำหน่าย การแบ่งบรรจุ และการควบคุมอย่างอื่นเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิง (6) ปฏิบัติการอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

3) ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การบริหารภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของกรมธุรกิจพลังงานโดยส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจที่ตัวอธิบดีเป็นหลัก ยกเว้นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจการตัดสินใจร่วมของคณะกรรมการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง โดยมีอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานทำหน้าที่เลขานุการ ทั้งนี้ หากพิจารณาลักษณะการบริหารภารกิจหลักของหน่วยงาน ซึ่งเป็นงานเชิงวิชาการแล้ว จะเห็นได้ว่ารูปแบบคณะกรรมการที่จำเป็นสำหรับการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานของกรมธุรกิจพลังงาน ได้แก่

(1) คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในด้านต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีด้านพลังงาน เป็นต้น ในลักษณะเดียวกับคณะกรรมการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงดังกล่าวข้างต้น

(2) คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจพลังงาน ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการผลิตและกำหนดราคาเชื้อเพลิง และตัวแทนผู้บริโภคในฐานะผู้ได้รับผลกระทบจากการออกมาตรการกำกับควบคุมการผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น

ทั้งนี้ บทบาทการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ในกระบวนการตัดสินใจทางการบริหารภายในหน่วยงานนั้น ให้เป็นไปตามข้อตกลงกำหนดบทบาทหน้าที่และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างอธิบดีและคณะกรรมการ (Board Charter) ซึ่งอธิบดีได้จัดทำขึ้นและประกาศต่อสาธารณชนอย่างเป็นทางการ

8.5.9 กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

1) การกิจและอำนาจหน้าที่

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 กำหนดให้กรมวิชาการเกษตร มีภารกิจเกี่ยวกับพืช โดยการศึกษา วิจัย และพัฒนาพืช ให้ได้พืชพันธุ์ดี เพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตพืชสู่กลุ่มเป้าหมายทั้งภาครัฐ เอกชน และเกษตรกร ตลอดจนบริการวิเคราะห์ทดสอบ ตรวจสอบ รับรอง และให้คำแนะนำเกี่ยวกับดิน น้ำ ปุ๋ย พืชวัสดุการเกษตร ผลผลิตและผลิตภัณฑ์พืช เพื่อให้บริการการส่งออกสินค้าเกษตรที่มีคุณภาพ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย ทดลอง และพัฒนาวิชาการเกษตรด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับพืช
- (2) ให้บริการด้านการวิเคราะห์ ทดสอบ ตรวจสอบ รับรอง และให้คำแนะนำเกี่ยวกับเรื่องดิน น้ำ ปุ๋ย พืช วัสดุการเกษตร ผลผลิตและผลิตภัณฑ์พืช การบริการส่งออกสินค้าเกษตร และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (3) ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรแก่เจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ เกษตรกร และเอกชนที่เกี่ยวข้อง
- (4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมวิชาการเกษตรหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ดังกล่าวแล้ว กรมวิชาการเกษตรยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอีก ได้แก่ พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2538 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2544, 2551 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507, ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2542), ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2551) และพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542

หากพิจารณาลักษณะภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรมวิชาการเกษตร จะเห็นได้ว่ากรมวิชาการเกษตร มีภารกิจหลักคือ งานเชิงวิชาการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการศึกษา ค้นคว้า วิจัย ทดลอง และพัฒนาวิชาการ

เกษตรด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับพืช และมีภารกิจรองคือ งานจัดบริการสาธารณะ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการให้บริการทางวิชาการแก่กลุ่มผู้รับบริการกลุ่มต่างๆ เช่น การให้บริการด้านการวิเคราะห์ ทดสอบ ตรวจสอบ รับรอง และให้คำแนะนำเกี่ยวกับเรื่อง ดิน น้ำ ปุ๋ย พืช วัสดุการเกษตร ผลผลิตและผลิตภัณฑ์พืช และการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรแก่เจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ เกษตรกร และเอกชนที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น นอกจากนี้ กรมวิชาการเกษตรยังมีการภารกิจรองในด้านการกำกับกับการบังคับใช้ระเบียบกฎหมายอีกด้วย

2) โครงสร้างและรูปแบบการบริหารงาน

สำหรับโครงสร้างการบริหารงานภายในกรมวิชาการเกษตร มีการแบ่งส่วนราชการภายในกรมวิชาการเกษตร ดังนี้ (1) สำนักงานเลขานุการกรม (2) กองการเจ้าหน้าที่ (3) กองคลัง (4) กองคุ้มครองพันธุ์พืช (5) กองแผนงานและวิชาการ (6) ศูนย์สารสนเทศ (7) สถาบันวิจัยเกษตรวิศวกรรม (8) สถาบันวิจัยพืชไร่ (9) สถาบันวิจัยพืชสวน (10) สถาบันวิจัยยาง (11) สำนักควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร (12) สำนักวิจัยพัฒนาการอารักขาพืช (13) สำนักวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ (14) สำนักวิจัยพัฒนาปัจจัยการผลิตทางการเกษตร (15)-(22) สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตร เขตที่ 1-8 (23) สำนักวิจัยและพัฒนาวิทยาการหลังการเก็บเกี่ยวและแปรรูปผลิตผลเกษตร โดยแต่ละหน่วยงานมีการกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในแต่ละด้านดังนี้

- สำนักงานเลขานุการกรม มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติงานสารบรรณของกรม
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานเลขานุการของกรม
- (3) ดำเนินการเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่กิจกรรมของกรม
- (4) ประสานราชการของสำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตร
- (5) ดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง งานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา งานคดีปกครอง และงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรม
- (6) ดำเนินการอื่นใดที่มีได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใดของกรม
- (7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- กองการเจ้าหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดระบบงานและบริหารงานบุคคลของกรม
- (2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- กองคลัง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การบริหารงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่ และยานพาหนะของกรม

(2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- กองคุ้มครองพันธุ์พืช มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) คุ้มครองพันธุ์พืชเพื่อสิทธิประโยชน์และความเป็นเจ้าของพันธุ์พืชตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืช

(2) คุ้มครองพันธุ์พืชตามอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้าและพันธุ์กรรมพืช

(3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- กองแผนงานและวิชาการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำและประสานแผนการปฏิบัติงานและงบประมาณของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทของกระทรวง รวมทั้งเร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด

(2) จัดทำทะเบียนโครงการวิจัยและทะเบียนวิจัยของกรม และรวบรวมผลงานวิจัย

(3) ติดต่อและประสานงานกับองค์การหรือหน่วยงานทั้งในประเทศและต่างประเทศด้านความช่วยเหลือและความร่วมมือทางด้านวิชาการเกษตร

(4) ดำเนินงานตามโครงการพิเศษต่างๆ

(5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- ศูนย์สารสนเทศ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดระบบฐานข้อมูล บริหาร และจัดการระบบข้อมูลทางวิชาการด้านพืช และเครื่องจักรกลการเกษตร

(2) พัฒนาระบบสารสนเทศการเกษตรและระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์

(3) พัฒนาระบบ รูปแบบ หลักเกณฑ์ และระเบียบวิธีทางสถิติเพื่อจัดทำข้อมูล

(4) ให้บริการข้อมูลทางวิชาการและข้อมูลการเตือนภัยและแก้ไขปัญหาภัยธรรมชาติและศัตรูพืช

(5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สถาบันวิจัยเกษตรวิศวกรรม** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย และพัฒนาเครื่องมือและเครื่องจักรกลที่ใช้ในการเกษตร
- (2) บริการงานช่างทุกสาขาแก่ส่วนราชการต่างๆ ในกรมวิชาการเกษตร
- (3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับ

มอบหมาย

- **สถาบันวิจัยพืชไร่** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) วางแผนงานและโครงการการพัฒนาพืชไร่ ให้เป็นไปตามนโยบายของกรมวิชาการเกษตร และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(2) ศึกษา ค้นคว้า วิจัยด้านการผลิต ด้านมาตรฐานการผลิตและคุณภาพ และด้านเศรษฐกิจพืชไร่

- (3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับ

มอบหมาย

- **สถาบันวิจัยพืชสวน** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) วางแผนงานและโครงการการพัฒนาพืชสวน ให้เป็นไปตามนโยบายของกรมวิชาการเกษตร และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(2) ศึกษา ค้นคว้า วิจัยด้านการผลิต ด้านมาตรฐานการผลิตและคุณภาพ และด้านเศรษฐกิจพืชสวน

- (3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับ

มอบหมาย

- **สถาบันวิจัยยาง** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) วางแผนงานและโครงการการพัฒนายาง ให้เป็นไปตามนโยบายของกรมวิชาการเกษตร และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(2) ศึกษา ค้นคว้า วิจัยด้านการผลิต ด้านอุตสาหกรรม ด้านมาตรฐานการผลิตและคุณภาพ และด้านเศรษฐกิจยาง

(3) ควบคุมการผลิต การค้า การส่งออก และการนำเข้าอย่างตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมยาง

- (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับ

มอบหมาย

- **สำนักควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ควบคุมการนำเข้า ส่งออก และการเคลื่อนย้ายพืชตามกฎหมายว่าด้วยการกักพืช
- (2) ควบคุมการผลิตและการจำหน่ายพันธุ์พืชตามกฎหมายว่าด้วยพันธุ์พืช
- (3) ควบคุมการผลิตและการจำหน่ายปุ๋ยตามกฎหมายว่าด้วยปุ๋ย
- (4) ควบคุมการผลิตและการจำหน่ายวัตถุมีพิษตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย
- (5) ให้บริการการนำเข้าและการส่งออกสินค้าเกษตร
- (6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับ

มอบหมาย

- **สำนักวิจัยพัฒนาการอารักขาพืช** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย สำรวจ และรวบรวมเกี่ยวกับแมลง สัตว์ศัตรูพืช โรคพืช และวัชพืช และหาวิธีป้องกันและกำจัดที่เหมาะสม
- (2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับ

มอบหมาย

- **สำนักวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย และพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพด้านพืช
- (2) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย วิเคราะห์ ตรวจสอบและรับรองพืชหรือผลิตภัณฑ์พืชคงรูปที่ได้จากเทคโนโลยีชีวภาพ
- (3) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย และพัฒนาการเก็บเชื้อพันธุ์และรวบรวมอนุรักษ์เชื้อพันธุ์พืชในธนาคารเชื้อพันธุ์พืช
- (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับ

มอบหมาย

- **สำนักวิจัยพัฒนาปัจจัยการผลิตทางการเกษตร** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย ทดลอง และพัฒนาวิชาการเกษตรเกี่ยวกับดิน น้ำ ปุ๋ย วัตถุมีพิษ การเกษตร วัสดุการเกษตร วัตถุเคมีการเกษตรและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (2) ให้บริการการวิเคราะห์ ตรวจสอบ ให้คำแนะนำ และรับรองมาตรฐานห้องปฏิบัติการเกี่ยวกับดิน น้ำ ปุ๋ย พืช วัตถุมีพิษการเกษตร วัสดุการเกษตร วัตถุเคมีการเกษตรและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (3) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย และพัฒนาเกี่ยวกับนิวเคลียร์เทคนิคทางการเกษตร
- (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับ

มอบหมาย

- **สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตรเขตที่ 1-8** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) วางแผนงานและโครงการวิจัย และพัฒนาพืชในพื้นที่รับผิดชอบ
- (2) ศึกษา วิจัย พัฒนาพืช และทดสอบเทคโนโลยีการเกษตรที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรในพื้นที่รับผิดชอบ
- (3) ให้บริการวิเคราะห์ ทดสอบ ตรวจสอบและรับรองดิน น้ำ พืช ปุ๋ย สารเคมีการเกษตร ผลิตผล ผลิตภัณฑ์พืช และมาตรฐานสินค้าเกษตรในพื้นที่รับผิดชอบ
- (4) เป็นศูนย์บริการข้อมูลด้านวิชาการเกษตรให้แก่เจ้าหน้าที่ เกษตรกร ภาคเอกชนและหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่รับผิดชอบ
- (5) ถ่ายทอดเทคโนโลยีและให้บริการทางวิชาการในพื้นที่รับผิดชอบให้แก่เจ้าหน้าที่เกษตรกร ภาคเอกชน และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (6) เป็นผู้แทนกรมวิชาการเกษตรในพื้นที่รับผิดชอบ
- (7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักวิจัยและพัฒนาวิทยาการหลังการเก็บเกี่ยวและแปรรูปผลิตผลเกษตร** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย และพัฒนาเทคโนโลยีหลังการเก็บเกี่ยว การแปรรูปผลิตผลเกษตร และสารสกัดจากธรรมชาติ เทคโนโลยีการบรรจุหีบห่อ และบรรจุภัณฑ์สินค้าเกษตร
- (2) วิเคราะห์ ทดสอบ ตรวจสอบผลิตผล ผลิตภัณฑ์เกษตรและสินค้าเกษตรแปรรูป
- (3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

หากพิจารณาจากโครงการการบริหารงานของกรมวิชาการเกษตร จะเห็นได้ว่ากรมวิชาการเกษตร นับเป็นส่วนราชการระดับกรมที่มีขนาดใหญ่ นั่นคือ มีการแบ่งส่วนราชการภายในจำนวน 22 หน่วยงาน ซึ่งมีทั้งหน่วยงานที่เป็นสำนักงานในราชการบริหารส่วนกลาง และสำนักงานราชการบริหารส่วนกลางที่รับผิดชอบการปฏิบัติการกิจในเขตพื้นที่ภูมิภาคต่างๆ หากพิจารณาในมิติของบุคลากร จะพบว่ากรมวิชาการเกษตรมีบุคลากรทั้งสิ้น 10,408 คน จัดอยู่ในกลุ่ม**ส่วนราชการระดับกรมที่มีสัดส่วนบุคลากรขนาดใหญ่พิเศษ** นั่นคือ มีสัดส่วนบุคลากรมากกว่าหนึ่งหมื่นคนขึ้นไป และหากพิจารณาในมิติของงบประมาณ จะพบว่ากรมวิชาการเกษตรมีสัดส่วนงบประมาณทั้งสิ้น 2,946,259,500 บาท จัดอยู่ในกลุ่ม**ส่วนราชการระดับกรมที่มีสัดส่วนงบประมาณขนาดใหญ่** นั่นคือ มีสัดส่วนงบประมาณอยู่ระหว่างหนึ่งพันล้านถึงหนึ่งหมื่นล้านบาท

หากพิจารณาถึงรูปแบบการบริหารงานภายในกรมวิชาการเกษตร จะพบว่าโดยโครงสร้างแล้ว กรมวิชาการเกษตรมีรูปแบบการบริหารงานภายใต้อำนาจการตัดสินใจเชิงเดี่ยวของอธิบดี (Monocratic decision-making) นั่นคือ อธิบดีในฐานะผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทางการบริหาร ทั้งในด้านการบริหารภารกิจ การจัดการงบประมาณ และบุคลากรของหน่วยงาน อย่างไรก็ตามในการบริหารภารกิจบางด้าน ได้แก่ ด้านการกักกันพืช ด้านการคุ้มครองพันธุ์พืช ด้านการควบคุมกำกับการผลิตปุ๋ยเพื่อการค้า ซึ่งเป็นภารกิจในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของกรมวิชาการเกษตรนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจากตัวแทนส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องขึ้นมาทำหน้าที่ร่วมกันใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารภารกิจดังกล่าวร่วมกัน มีฐานะเป็นคณะกรรมการระดับกระทรวง โดยมี ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน และอธิบดีกรมวิชาการเกษตรทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

คณะกรรมการกักพืช ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 ประกอบด้วย

1. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	ประธานกรรมการ
2. อธิบดีกรมประมง หรือผู้แทน	กรรมการ
3. อธิบดีกรมปศุสัตว์ หรือผู้แทน	กรรมการ
4. อธิบดีกรมป่าไม้ หรือผู้แทน	กรรมการ
5. อธิบดีกรมวิชาการเกษตร หรือผู้แทน	กรรมการ
6. อธิบดีกรมศุลกากร หรือผู้แทน	กรรมการ
7. อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร หรือผู้แทน	กรรมการ
8. เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด หรือผู้แทน	กรรมการ
9. ผู้อำนวยการท่าเรือแห่งประเทศไทย หรือผู้แทน	กรรมการ
10. ผู้ว่าการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย หรือผู้แทน	กรรมการ
11. ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือผู้แทน	กรรมการ
12. ผู้อำนวยการศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ หรือผู้แทน	กรรมการ
13. ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์	กรรมการ
14. ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
15. ผู้ทรงคุณวุฒิ (ไม่เกิน 4 คน)	กรรมการ

16. ผู้อำนวยการกองควบคุมพืช และวัสดุการเกษตร กรมการและเลขานุการ
กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

พระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 กำหนดให้คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (1) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดชื่อพืช ศัตรูพืช หรือ พืชเป็นสิ่งต้องห้ามหรือสิ่งกีดขวาง และการกำหนดชื่อเชื้อพันธุ์พืชที่จะควบคุม การกำหนดพืชควบคุมและ พืชควบคุมเฉพาะ (2) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดด้านตรวจพืชและสถานกักพืช (3) ให้คำแนะนำ แก่อธิบดีในการกำหนดกิจการที่สามารถนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้าม ได้ตามมาตรา 8 (2) และการ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้ามเพื่อการค้า หรือเพื่อกิจการอื่น ตามมาตรา 8 วรรค 2

(4) ให้คำแนะนำแก่อธิบดีในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการนำเข้าหรือนำผ่าน ซึ่งสิ่งต้องห้าม หรือสิ่งกีดขวางตามมาตรา 10 และการกำหนดค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบศัตรูพืชและกักต รัศัตรูพืช การขอใบรับรองสุขอนามัยพืชหรือใบรับรองสุขอนามัยพืชสำหรับการส่งออกและการออกใบรับรอง ตามมาตรา 15 (5) ให้คำแนะนำแก่อธิบดีในการกำหนดค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบพืชควบคุมเฉพาะที่จะ ส่งออกไปนอกราชอาณาจักร และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกใบรับรองสุขอนามัย ตามมาตรา 15 ข (6) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้ (7) เสนอแนะ ต่อรัฐมนตรีหรืออธิบดีให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ หรือหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการกักพืชตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่มีผลกระทบต่อการดำเนินการเพื่อการกักพืช (8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

คณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย

1. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	ประธานกรรมการ
2. เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค	กรรมการ
3. อธิบดีกรมการค้าภายใน	กรรมการ
4. อธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญา	กรรมการ
5. อธิบดีกรมประมง	กรรมการ
6. อธิบดีกรมป่าไม้	กรรมการ
7. อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร	กรรมการ
8. ผอ.ศูนย์พันธุ์ชีวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพ	กรรมการ
- แห่งชาติ

9. ผอ.สถาบันการแพทย์แผนไทยและการแพทย์
ทางเลือก กรรมการ

10. ผู้อำนวยการองค์การสวนพฤกษศาสตร์ กรรมการ

11. ผู้ทรงคุณวุฒิ (จำนวน 12 คน) กรรมการ

(จากเกษตรกรรมภูมิภาคเหนือ, กลาง, ตะวันออก, ตะวันออกเฉียงเหนือ, ตะวันตก, ใต้, นักวิชาการด้านปรับปรุงพันธุ์พืชจากสถาบันการศึกษา, นักวิชาการด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจากสถาบันการศึกษา, องค์การพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการเกษตร, องค์การพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ, สมาคมที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการปรับปรุงพันธุ์พืชและขยายพันธุ์พืช, สมาคมที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์พืช)

12. อธิบดีกรมวิชาการเกษตร กรรมการและเลขานุการ

พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (1) เสนอแนะรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงและประกาศตามพระราชบัญญัติ (2) พิจารณา วินิจฉัยคำสั่งของอธิบดีตามมาตรา 25 และมาตรา 26 (3) ให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ (4) วางระเบียบเกี่ยวกับการศึกษา ทดลอง วิจัย และปรับปรุงหรือพัฒนาพันธุ์พืชจากพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่าหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์พืชดังกล่าว (5) วางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช (6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการให้บำเหน็จพิเศษแก่ลูกจ้างหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่ให้แก่หน่วยงานต้นสังกัด (7) กำหนดหน่วยงานหรือสถาบันให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบประเมินผลกระทบด้านความปลอดภัยทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม (8) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ

คณะกรรมการปฎิ แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปฎิ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ประกอบด้วย

1. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประธานกรรมการ
2. ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ กรรมการ
3. ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน กรรมการ
4. ผู้แทนกรมวิชาการเกษตร (2 คน) กรรมการ
5. ผู้แทนกรมวิทยาศาสตร์บริการ กรรมการ
6. ผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตร กรรมการ
7. ผู้แทนสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กรรมการ
8. ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กรรมการ
9. ผู้ทรงคุณวุฒิ (ต้องเป็นเกษตรกร 4 คน) กรรมการ

กว้างขวางหลากหลายด้าน และมีมติในเชิงโครงสร้างการบริหารงานซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานในสังกัดจำนวนมากถึง 22 หน่วยงาน และมีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานกว่าหนึ่งหมื่นคน จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจการตัดสินใจทางการบริหารของอธิบดีแต่เพียงผู้เดียว อาจไม่เพียงพอต่อการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจทางการบริหารในทุกเรื่องได้อย่างละเอียดรอบคอบรัดกุม และมีประสิทธิภาพสูงสุด

เมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรม ที่มีขนาดเล็กและมีขอบเขตภารกิจค่อนข้างจำกัด ก็ยังเห็นได้ชัดว่ากระบวนการบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรมขนาดใหญ่ อย่างกรมวิชาการเกษตร จำเป็นจะต้องมีกลไกการบริหารงานในรูปคณะกรรมการภายในกรมขึ้นมาช่วยพิจารณาก่อนรองและเสนอแนะทางเลือกการตัดสินใจทางการบริหารที่รอบคอบรัดกุมแก่อธิบดี ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีส่วนราชการระดับกรมขนาดเล็กซึ่งมีบุคลากรภายในไม่ถึงห้าร้อยคน อธิบดีในฐานะผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานย่อมสามารถควบคุมดูแลกระบวนการบริหารงานภายในหน่วยงานได้อย่างทั่วถึง แต่ในกรณีของส่วนราชการระดับกรมขนาดใหญ่ซึ่งบุคลากรกว่าหนึ่งหมื่นคนนั้น เป็นไปได้ยากที่อธิบดีเพียงผู้เดียวจะสามารถควบคุมดูแลกระบวนการบริหารงานทั้งหมดภายในหน่วยงานได้อย่างละเอียดถี่ถ้วนและทั่วถึง ดังนั้น การมีกลไกเสริมการใช้อำนาจหน้าที่การบริหารงานภายในส่วนราชการระดับกรมจึงนับว่ามีความจำเป็นอย่างมาก

ในกรณีกรมวิชาการเกษตร รูปแบบคณะกรรมการที่เหมาะสมกับลักษณะการบริหารภารกิจของหน่วยงาน ได้แก่

1) คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มีหน้าที่ในการร่วมกันใช้ดุลยพินิจก่อนรองประเด็นปัญหาและเสนอแนะแนวทางการบริหารงานในแต่ละเรื่องบนฐานของความรู้ความเชี่ยวชาญและหลักวิชาการ ได้แก่ คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านวิชาการเกษตร ประกอบด้วย นักวิชาการด้านพันธุ์พืชทั้งที่เป็นพืชไร่และพืชสวน นักวิชาการด้านวัสดุการเกษตร นักวิชาการการผลิตและปัจจัยการผลิต คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการป้องกันและกำจัดศัตรูพืช และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเก็บเกี่ยวและการแปรรูปผลผลิตและส่งออก

2) คณะกรรมการวินิจฉัยทางเลือกในการตัดสินใจ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ร่วมกันพิจารณาเสนอแนะทางเลือกการตัดสินใจที่เหมาะสมและรอบคอบรัดกุมแก่อธิบดี ทั้งนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยทางเลือกในการตัดสินใจ อาจเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการบริหารภารกิจเฉพาะในแต่ละด้านของกรม หรืออาจเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการบริหารทั่วไปซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของอธิบดี เช่น คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของกรม เป็นต้น

ทั้งนี้ บทบาทการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ในกระบวนการตัดสินใจทางการบริหารภายในหน่วยงานนั้น ให้เป็นไปตามข้อตกลงกำหนดบทบาทหน้าที่และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างอธิบดีและคณะกรรมการ (Board Charter) ซึ่งอธิบดีได้จัดทำขึ้นและประกาศต่อสาธารณชนอย่างเป็นทางการ

8.5.10 กรมการขนส่งทางอากาศ กระทรวงคมนาคม

1) ภารกิจและอำนาจหน้าที่

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการขนส่งทางอากาศ กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2552 กำหนดให้ กรมการขนส่งทางอากาศ กระทรวงคมนาคม มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาและกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศให้มีความปลอดภัยและมีระเบียบ และพัฒนาโครงข่ายและบริการขนส่งทางอากาศที่ปลอดภัย สม่าเสมอ มีประสิทธิภาพ และถูกหลักเศรษฐกิจ เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการของผู้ใช้บริการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ กฎหมายว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (2) ศึกษาและวิเคราะห์เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการบินพลเรือนของประเทศ
- (3) ส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายการบินพลเรือน อุตสาหกรรมการบิน และระบบการขนส่งทางอากาศ
- (4) ดำเนินการจัดระเบียบการบินพลเรือน
- (5) กำหนดมาตรฐาน กำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินการด้านการบินพลเรือน
- (6) จัดให้มีและดำเนินกิจการท่าอากาศยานในสังกัดกรม
- (7) ร่วมมือและประสานงานกับองค์การหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในด้านการบินพลเรือน และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ
- (8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการขนส่งทางอากาศ กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2552 ดังกล่าวมาแล้ว กรมการขนส่งทางอากาศ ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอีก ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และรวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

หากพิจารณาจากลักษณะภารกิจและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า กรมการขนส่งทางอากาศ มีภารกิจหลักคือ **งานกำกับการบังคับใช้ระเบียบ/กฎหมาย** โดยดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางอากาศและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง การควบคุมกิจการขนส่งทางอากาศใน

เขตความรับผิดชอบให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ตลอดจนความตกลงและอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และภารกิจรองคือ งานอนุมัติใบอนุญาตทางราชการ ได้แก่ การดำเนินการออกใบอนุญาตและใบรับรองต่างๆ ทางด้านความปลอดภัยในการบินพลเรือนในภาคพื้น และดำเนินการออกใบอนุญาต หรือใบรับรองต่างๆ ทางด้านความปลอดภัยในการบินพลเรือนในภาคอากาศ เป็นต้น นอกจากนี้ กรมการขนส่งทางอากาศยังมีภารกิจรองในด้านการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐอีกด้วย นั่นคือ การดำเนินการก่อสร้าง บำรุงรักษาและปรับปรุงท่าอากาศยาน รวมทั้งอาคาร สิ่งก่อสร้างต่างๆ ในส่วนกลาง ควบคุมดูแลด้านสิ่งแวดล้อมของท่าอากาศยาน และการให้บริการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่อากาศยาน ผู้โดยสาร และบุคคลอื่นที่ใช้บริการท่าอากาศยาน รวมทั้งการขนส่งสินค้า สัมภาระ และไปรษณีย์ภัณฑ์ทางอากาศ เป็นต้น

2) โครงสร้างและรูปแบบการบริหารงาน

สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในกรมการขนส่งทางอากาศ มีการแบ่งส่วนราชการ กรมการขนส่งทางอากาศ ประกอบด้วย (1) สำนักบริหารกลาง (2) ท่าอากาศยาน (3) สำนักกฎหมาย (4) สำนักกำกับกิจการขนส่งทางอากาศ (5) สำนักพัฒนาท่าอากาศยาน (6) สำนักมาตรฐานการบิน (7) สำนักมาตรฐานสนามบิน (8) สำนักส่งเสริมและพัฒนากิจการขนส่งทางอากาศ (9) ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ โดยแต่ละหน่วยงานมีการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละด้านดังต่อไปนี้

- **กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร** ทำหน้าที่หลักในการพัฒนาการบริหารของกรม ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ คุ่มค่า รับผิดชอบต่ออธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่อธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการภายในกรม

(2) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำรายงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในกรม

(3) ประสานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการร่วมกับหน่วยงานกลางต่างๆ และหน่วยงานภายในกรม

(4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- **กลุ่มตรวจสอบภายใน** ทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบการดำเนินงานภายในกรม และสนับสนุนการปฏิบัติงานของกรม รับผิดชอบต่ออธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบด้านการบริหาร การเงิน และการบัญชีของกรม

(2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักบริหารกลาง** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไปและงานช่วยอำนวยความสะดวกของกรม
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่ และยานพาหนะของกรม
- (3) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดระบบงานและบริหารงานบุคคลของกรม
- (4) ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข่าวสาร ผลการปฏิบัติงาน และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกรม และดำเนินการเกี่ยวกับงานห้องสมุด
- (5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- **ท่าอากาศยาน** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ควบคุมกิจการขนส่งทางอากาศในเขตความรับผิดชอบให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับ ตลอดจนความตกลงและอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง
- (2) ให้บริการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่อากาศยาน ผู้โดยสารและบุคคลอื่นที่ใช้บริการท่าอากาศยาน รวมทั้งการขนส่งสินค้า สัมภาระ และไปรษณีย์ทางอากาศ
- (3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักกฎหมาย** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ กฎหมายว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา งานคดีปกครอง และงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรม
- (3) ให้คำปรึกษาและเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ข้อบังคับ ที่จำเป็นต่อการควบคุมดูแลการบินพลเรือนและการขนส่งทางอากาศ รวมทั้งการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- (4) ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อยกร่างและพัฒนากฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรม
- (5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักกำกับกิจการขนส่งทางอากาศ** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ด้านการประกอบกิจการการบินอากาศและการใช้อากาศยานส่วนบุคคล
- (2) ประสานงานกับองค์การและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนทั้งในประเทศและต่างประเทศในการเจรจาทำความตกลงด้านสิทธิการบิน
- (3) ดำเนินการจัดสรรสิทธิการบินและการอนุญาตการบินแก่อากาศยานและสายการบินของไทยและต่างประเทศ
- (4) กำกับดูแลการจัดเก็บค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมของอากาศยานขนส่ง
- (5) กำกับดูแล ตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานของผู้ประกอบการเดินอากาศ และการใช้อากาศยานส่วนบุคคลให้เป็นไปตามกฎหมาย อนุสัญญา ความตกลง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบินพลเรือน
- (6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักพัฒนาท่าอากาศยาน** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานในท่าอากาศยานของกรมให้เป็นไปตามมาตรฐานด้านความปลอดภัย
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับการก่อสร้าง ปรับปรุงและบำรุงรักษาท่าอากาศยาน และควบคุมดูแลด้านสิ่งแวดล้อมในท่าอากาศยานของกรม รวมทั้งสิ่งก่อสร้างและสิ่งอำนวยความสะดวกภายในส่วนกลาง
- (3) ส่งเสริมและสนับสนุนเกี่ยวกับการดำเนินกิจการท่าอากาศยานของกรม
- (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- **สำนักมาตรฐานการบิน** มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอแนะให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการบินพลเรือนภาคอากาศ
- (2) ดำเนินการออกใบอนุญาต หรือใบรับรองต่างๆ ทางด้านความปลอดภัยในการบินพลเรือนภาคอากาศ
- (3) กำกับดูแลและตรวจสอบด้านความปลอดภัยในการบินพลเรือนภาคอากาศให้เป็นไปตามกฎหมาย
- (4) ปฏิบัติหน้าที่เป็นศูนย์ประสานการค้นหาและช่วยเหลือกรณีอากาศยานประสบภัย รวมทั้งดำเนินการด้านนิรภัยการบิน และสอบสวนหาสาเหตุของอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ของอากาศยาน

(5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักมาตรฐานสนามบิน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการบินพลเรือนภาคพื้น การรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือน การอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศ การใช้ห้วงอากาศ และการควบคุมการจราจรทางอากาศ

(2) ดำเนินการออกใบอนุญาตและใบรับรองต่างๆ ทางด้านความปลอดภัยในการบินพลเรือนในภาคพื้น การรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือน การอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศ การใช้ห้วงอากาศ และการควบคุมการจราจรทางอากาศ

(3) กำกับดูแลและตรวจสอบด้านความปลอดภัยในการบินพลเรือนภาคพื้น การรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือน การอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศ การใช้ห้วงอากาศ และการควบคุมการจราจรทางอากาศให้เป็นไปตามกฎหมาย

(4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- สำนักส่งเสริมและพัฒนากิจการขนส่งทางอากาศ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษาและพัฒนาระบบเศรษฐกิจการขนส่งทางอากาศของประเทศ

(2) เสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการบินพลเรือนและการขนส่งทางอากาศ

(3) จัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของกรม

(4) ศึกษา พัฒนา ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานและรายงานผลการปฏิบัติราชการในการกิจของกรม

(5) ประสานงานกับองค์การหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ไม่เกี่ยวกับสิทธิการบิน

(6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

- ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการเทคโนโลยีสารสนเทศของกรม รวมทั้งติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผน

(2) บริหารจัดการระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกรม

(3) พัฒนาระบบงานคอมพิวเตอร์และเครือข่าย รวมทั้งให้คำปรึกษา แนะนำหรือฝึกอบรมการใช้คอมพิวเตอร์และการใช้โปรแกรม

(4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

หากพิจารณาในมิติเชิงโครงสร้างการบริหารงาน จะเห็นได้ว่า กรมการขนส่งทางอากาศนับได้ว่าเป็นส่วนราชการระดับกรมที่มีขนาดเล็ก กล่าวคือ มีการแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 9 หน่วยงาน แต่หากพิจารณาในแง่ของภารกิจแล้ว จะสังเกตได้ว่ากรมการขนส่งทางอากาศมีภารกิจหน้าที่ครอบคลุมเกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการกำกับกับการบังคับใช้ระเบียบและกฎหมายกำหนดมาตรฐานด้านการบิน การตรวจรับรองมาตรฐานและอนุมัติใบอนุญาตด้านการบิน ไปจนถึงการจัดการด้านการบริการขนส่งทางอากาศ ซึ่งงานในด้านการจัดบริการขนส่งทางอากาศนี้ ในทางหลักการแล้ว ไม่ควรจะอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่รับผิดชอบของส่วนราชการที่มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานและกำกับควบคุมให้ผู้ประกอบการด้านการขนส่งทางอากาศปฏิบัติตาม

สภาพดังกล่าวส่งผลให้กรมการขนส่งทางอากาศ มีบทบาทหน้าที่ขัดแย้งกันเอง นั่นคือ ในฐานะหน่วยงานด้านการกำกับควบคุมมาตรฐานการขนส่งทางอากาศ กรมการขนส่งทางอากาศต้องทำหน้าที่ในการกำกับควบคุมมาตรฐานการจัดบริการขนส่งทางอากาศซึ่งเป็นกิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมเองด้วย ในประเด็นนี้จึงควรมีการพิจารณาแบ่งแยกภารกิจหน้าที่ดังกล่าวให้ชัดเจน เช่น พิจารณาแยกภารกิจด้านการจัดบริการขนส่งทางอากาศที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการขนส่งทางอากาศออกไปเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นต้น

หากพิจารณาในมิติของบุคลากร จะพบว่ากรมการขนส่งทางอากาศมีบุคลากรทั้งสิ้น 1,303 คน จัดอยู่ในกลุ่มส่วนราชการระดับกรมที่มีสัดส่วนบุคลากรขนาดใหญ่ นั่นคือ มีสัดส่วนบุคลากรระหว่างหนึ่งพันถึงห้าพันคน และหากพิจารณาในมิติของงบประมาณ จะพบว่ากรมการขนส่งทางอากาศมีสัดส่วนงบประมาณทั้งสิ้น 791,355,300 บาท จัดอยู่ในกลุ่มส่วนราชการระดับกรมที่มีสัดส่วนงบประมาณขนาดกลาง นั่นคือ มีสัดส่วนงบประมาณอยู่ระหว่างหนึ่งร้อยล้านถึงหนึ่งพันล้านบาท

หากพิจารณาถึงรูปแบบการบริหารงานภายในกรมการขนส่งทางอากาศ จะพบว่าโดยโครงสร้างแล้ว กรมการขนส่งทางอากาศมีรูปแบบการบริหารงานภายใต้อำนาจการตัดสินใจเชิงเดี่ยวของอธิบดี (Monocratic decision-making) เช่นเดียวกับส่วนราชการระดับกรมส่วนใหญ่ นั่นคือ อธิบดีในฐานะผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทางการบริหาร ทั้งในด้านการบริหารภารกิจ การจัดการงบประมาณ และบุคลากรของหน่วยงาน

อย่างไรก็ตาม ในการบริหารภารกิจบางด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารการบินพลเรือน และด้านการกำหนดส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน ซึ่งเป็นภารกิจในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของกรมการขนส่งทางอากาศนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดให้การบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระดับกระทรวง ได้แก่ **คณะกรรมการการบินพลเรือน** ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

คมนาคมเป็นประธาน และคณะกรรมการด้านเทคนิค ซึ่งเป็นคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแต่งตั้งโดยอำนาจของรัฐมนตริตามคำแนะนำของคณะกรรมการการบินพลเรือน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

คณะกรรมการการบินพลเรือน แต่งตั้งตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ประกอบด้วย

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม	ประธานกรรมการ
2. ปลัดกระทรวงคมนาคม	กรรมการ
3. ผู้บัญชาการทหารอากาศ	กรรมการ
4. กรรมการอื่นๆ (จำนวน 7 คน ครม.แต่งตั้ง)	กรรมการ
5. อธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศ	กรรมการและเลขานุการ

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 กำหนดให้คณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) กำหนดนโยบายและพิจารณาอนุมัติแผนอำนวยการความสะดวกแผนรักษาความปลอดภัยและแผนนิรภัยในการบินพลเรือนแห่งชาติ รวมทั้งแผนแม่บทการจัดตั้งสนามบินพาณิชย์ของประเทศ (2) รับปรึกษาและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบินพลเรือนแก่รัฐมนตรี (3) พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมสำหรับอากาศยานขนส่งตามมาตรา 20 (4) พิจารณากำหนดอัตราและเงื่อนไขการเรียกเก็บค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใดในสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะตามมาตรา 56 ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง (5) พิจารณากำหนดเงื่อนไขการเรียกเก็บและอนุมัติอัตราค่าบริการ เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศซึ่งให้บริการแก่สาธารณะตามมาตรา 57 (6) ออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้และตามอนุสัญญาข้อบังคับนั้น เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

คณะกรรมการเทคนิค แต่งตั้งตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 8 คน แต่ไม่เกิน 11 คน ที่รัฐมนตรีแต่งตั้งโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการบินพลเรือน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญทางด้านวิศวกรรมที่เกี่ยวข้องกับอากาศยานและการบำรุงรักษาอากาศยาน โดยต้องมีอาจารย์ประจำผู้สอนในคณะวิศวกรรมศาสตร์ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน แต่ไม่เกิน 4 คน เป็นกรรมการ และให้รองอธิบดีที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดี เป็นกรรมการและเลขานุการ

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 กำหนดให้คณะกรรมการเทคนิคมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) ออกประกาศกำหนดส่วนประกอบอื่นของอากาศยานเป็นส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานตามมาตรา 4 (2) ออกข้อกำหนดต่างๆ ได้แก่ มาตรฐานอากาศยานตามมาตรา 34 วรรคหนึ่ง มาตรฐานอากาศยานที่ผลิตเพื่อส่งออกตามมาตรา 35 ข้อกำหนดระบุประเภทอากาศยานและส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานที่ผลิตตามแบบโดยไม่ต้องมีใบรับรองแบบตามมาตรา 36 วรรคสาม

ข้อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการทดสอบโดยการบินทดลองหรือการทดลองอย่างอื่นของอากาศยาน ต้นแบบหรือต้นแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานต้นแบบตามมาตรา 41/2 ข้อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้งานได้อย่างปลอดภัยของอากาศยานหรือส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานตามมาตรา 41/4 ข้อกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอากาศยานหรือส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานตามมาตรา 41/5 มาตรา 41/6 และมาตรา 41/7 และข้อกำหนดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบอากาศยาน แบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานแบบขึ้นส่วนรับรองคุณภาพ และแบบผลิตภัณฑ์ใดเป็นการแก้ไขในสาระสำคัญหรือไม่ใช่สาระสำคัญตามมาตรา 41/8

(3) ออกประกาศให้ใช้มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเป็นมาตรฐานขึ้นส่วนของอากาศยานตามมาตรา 34 วรรคสอง (4) มอบหมายให้อธิบดีออกข้อกำหนดในรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานอากาศยานและให้ความเห็นชอบในข้อกำหนดดังกล่าวตามมาตรา 34 วรรคห้า (5) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับบุคลากรที่มีความรู้และความชำนาญเพียงพอในการผลิตอากาศยานของผู้ขอรับใบอนุญาตผลิตอากาศยานตามมาตรา 41/22 (3) (6) กำหนดการบำรุงรักษาอากาศยาน สำหรับอากาศยานที่ไม่มีใบรับรองแบบตามมาตรา 41/69 วรรคสอง (2) (7) ให้คำแนะนำ และคำปรึกษาแก่อธิบดีในเรื่องเทคนิค เพื่อการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

3) ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การบริหารภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของกรมการขนส่งทางอากาศโดยส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจที่ตัวอธิบดีเป็นหลัก ยกเว้นอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับด้านการบริหารการบินพลเรือน และด้านการกำหนดส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน ซึ่งกฎหมายเฉพาะในแต่ละฉบับได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับกระทรวงขึ้นมาทำหน้าที่ในการพิจารณา และใช้อำนาจตัดสินใจในการบริหารภารกิจแต่ละเรื่องเป็นการเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่กรมการขนส่งทางอากาศเป็นส่วนราชการระดับกรมขนาดเล็กและมีขอบเขตภารกิจค่อนข้างจำกัด ดังนั้น การบริหารงานภายใต้บทบาทของอธิบดีในฐานะผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานยังถือว่าเพียงพอและเหมาะสมกับลักษณะภารกิจในปัจจุบันอยู่ การพิจารณาจัดตั้งกลไกการบริหารงานในรูปคณะกรรมการที่มีบทบาทในเชิงการบริหารจึงยังไม่มีความจำเป็น แต่หากจะพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานของอธิบดี รูปแบบคณะกรรมการที่มีความเหมาะสมกับลักษณะภารกิจของกรมการขนส่งทางอากาศ ได้แก่

(1) คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญทางเทคนิคเฉพาะ ในลักษณะเดียวกับ

คณะกรรมการเทคนิคดังกล่าวข้างต้น เช่น ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายการบินระหว่างประเทศ และกฎหมายธุรกิจการบินสากล เป็นต้น

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยทางเลือกในการตัดสินใจ ประกอบด้วย ตัวแทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการการบิน และตัวแทนภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจการบิน มีหน้าที่ร่วมในกระบวนการตัดสินใจบริหารภารกิจด้านการบริหารการบินพลเรือนในความรับผิดชอบของกรมการขนส่งทางอากาศ เช่น การวางแผนการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการบริหารธุรกิจการบินและบริการขนส่งทางอากาศ การวางมาตรการรองรับสถานการณ์ฉุกเฉินที่กระทบต่อการบริหารท่าอากาศยาน เป็นต้น

ทั้งนี้ บทบาทการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ในกระบวนการตัดสินใจทางการบริหารภายในหน่วยงานนั้น ให้เป็นไปตามข้อตกลงกำหนดบทบาทหน้าที่และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างอธิบดีและคณะกรรมการ (Board Charter) ซึ่งอธิบดีได้จัดทำขึ้นและประกาศต่อสาธารณชนอย่างเป็นทางการ

จากการนำเสนอเกี่ยวกับรูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมดังกล่าว พร้อมกับการกรณีตัวอย่างหน่วยงานระดับกรมจำนวน 10 หน่วยงานเพื่อประกอบการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ซึ่งได้จากการผลการศึกษาวิจัย ประกอบการศึกษาค้นคว้าทบทวนกฎหมายและหลักปฏิบัติงานภายใต้อำนาจของผู้บริหารสูงสุดของหน่วยราชการระดับกรม เพื่อเป็นแบบอย่างหรือแนวทางในการกำหนดรูปแบบให้กับหน่วยราชการระดับกรมอื่นให้ทำการศึกษาต่อไป สำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จึงเป็นส่วนหนึ่งของการเสนอแนวทางพร้อมกับสะท้อนสภาพปัญหาและอุปสรรคในการเข้าไปศึกษาเกี่ยวกับสภาพของกรม ณ ปัจจุบันของไทยที่มีความจำเป็นต้องปรับตัวตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและตอบสนองต่อหลักการจัดการภาครัฐแบบใหม่ (New Public Management) และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งทำให้ส่วนราชการระดับของไทยจำนวนมาก จึงพยายามขับเคลื่อนองค์กรของตนเองหรืออาจเปลี่ยนรูปจากส่วนราชการเนื้อแท้ให้เป็นในรูปหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) หรือองค์กรมหาชน เป็นส่วนหนึ่งของการปรับตัวให้สอดคล้องกับเงื่อนไขและตอบสนองต่อผู้รับบริการเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงถือเป็นการเปิดช่องให้กับหน่วยราชการของไทยได้ศึกษาและทำความเข้าใจกับรูปแบบที่เหมาะสมกับการบริหารงานของหน่วยงาน สิ่งที่ต้องตระหนักอย่างสำคัญคือ ภารกิจใดเป็นภารกิจหลักและภารกิจรองที่จะช่วยทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานอย่างสูงสุด

บรรณานุกรม

หนังสือ

- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การจัดการการพัฒนาระบบราชการเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยอย่างเป็นองค์รวม. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ร่วมกับมูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา, 2548.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การแทรกแซงทางการเมืองและบทบาทของทหารในทศวรรษหน้า. กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2522.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. รัฐ-ชาติ กับความไร้ระเบียบโลกชุดใหม่. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิภาษา, 2549.
- _____. วาทกรรมการพัฒนา. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิภาษา, 2545.
- ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ. แปลและเรียบเรียง. ธรรมชาติของการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม. แชม เอเจอร์, ผู้แต่ง. กรุงเทพฯ: น้าฝน, 2545.
- ทินพันธ์ นาคะตะ. คอร์รัปชันในระบบราชการไทย ใครได้อะไร อย่างไร และเหตุใด ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ม.ป.ป.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- ประเวศ วะสี. พุทธธรรมกับสังคม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน, 2526.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคีต พิริยะรังสรรค์. คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ: 179 การพิมพ์, 2537.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- พิทยา บวรวัฒนา. การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชนรุ่นที่ 6, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2537.
- พิสิฐ ภัคเกษม. การปรับปรุงกลไกการบริหารนโยบายเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2522.

ไพฑูริย์ วัฒนศิริธรรม. แนวทางการปฏิรูปภาคราชการที่จะบังเกิดผลอย่างจริงจังและยั่งยืน. กรุงเทพฯ:

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (โครงการเชื่อมประสานการพัฒนาที่มีพื้นที่เป็นตัวตั้งฯ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน), 2547.

โกคิน พลกุล และคณะ. แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น. รายงานวิจัยเสนอต่อ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย, 2538.

วรเดช จันทรศร และ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. การปฏิรูปการบริหารจัดการของไทยในยุคโลกาภิวัตน์: ข้อเสนอจากข้าราชการระดับผู้บริหารถึงนายกรัฐมนตรี. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ห้างจำกัด สหายบล็อกและการพิมพ์ จำกัด, 2544.

วรเดช จันทรศร และ วินิต ทรงประทุม (บรรณาธิการ). ระบบราชการไทย: สภาพปัญหาและข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ และธุรกิจเอกชน. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบล็อกและการพิมพ์, 2528.

วรเดช จันทรศร. การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย: ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2543.

_____. การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบล็อกและการพิมพ์, 2536.

_____. แผนปฏิรูประบบราชการ: การสร้างการยอมรับและความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิศา, 2544.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. การปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐที่ประสบความสำเร็จในการบริการประชาชน: หนทางสู่ความเป็นเลิศ. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ สำนักงาน ก.พ., 2541.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานวิจัยโครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ. เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546.

_____. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเพื่อบูรณาการโครงการศึกษาวิจัยการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานราชการไทย. เสนอต่อคณะทำงานติดตามและศึกษาปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548.

สถาบันสารานุกรม มูลนิธิประชากร. งานวิจัยเรื่องการปรับปรุงกลไกการบริหารงานของรัฐ การปรับ และจัดทำหน้าที่หลักของส่วนราชการ. เสนอต่อ สำนักงานประมาณ, 2534.

สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมืองอเมริกา. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2542.

สำนักงาน ก.พ.ร. 9 แผ่นดินของการปฏิรูประบบราชการ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิชั่น พรินต์ แอนด์ มีเดีย, 2549.

สิริพรรณ นกสวน และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, รวบรวม. คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

โสภารัตน์ จารุสมบัติ. นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

อมร รักษาสัตย์ และ ชัตติยา กรรณสูต. รายงานการวิจัยการปรับปรุงระบบราชการด้านการบริหารงานบุคคล. ม.ป.ท., 2529.

อัมพร ชำรงลักษณ์. องค์การ: ทฤษฎี โครงสร้าง และการออกแบบ. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

อุดม รัฐอมฤต. “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

บทความ

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. “ปัจจัยกำหนดรูปแบบองค์การภาครัฐสมัยใหม่.” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 46 ฉบับที่ 1 (2549):23-26.

พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และศุภวัฒน์กร วงศ์นวก. “ภาคีหุ้นส่วน: พลังทวีคูณในการบริหารของกรมอนามัย.” วารสารมนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์ 23(เมษายน - มิถุนายน 2549):3-6.

วสันต์ เหลืองประภัสร์. “การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย: สองกระแสความคิดในการบริหารงานภาครัฐ “ลูกค้ำ” หรือ “พลเมือง.”” รัฐศาสตร์สาร 26: 2 (2548): 35-86.

_____. “องค์การมหาชน (Distributed Public Governance) บทวิจารณ์หนังสือ OECD - Distributed Public Governance: Agencies, Authorities, and Other Government Bodies.” วารสารสถาบันพระปกเกล้า 2:1(2547): 91-101.

กฎหมาย

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการขนส่งทางอากาศ กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2552.

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. 2545.

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน พ.ศ. 2551.

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2551.

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549.

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2545.

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551.

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545.

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสรรพากร กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551.

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545.

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2552.

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 22 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520.

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515.

ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 48 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534.

ประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481.

พระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515
(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2522.

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550.

พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550.

พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 .

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545.

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.

พระราชบัญญัติปศุสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2496.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2499.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476.

พระราชบัญญัติระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2536.

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541.

พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน พ.ศ. 2543.

สัมภาษณ์

สัมภาษณ์, หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม.

วันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม.

วันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, รองอธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน. กรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน. วันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. วันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, รองปลัดกระทรวงวัฒนธรรม. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงวัฒนธรรม.

วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบราชการ. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงวัฒนธรรม.

วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานกลาง. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี.

วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, รองปลัดกระทรวงมหาดไทย. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย.

วันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย.

วันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, นักวิชาการยุติธรรม 8ว. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม. วันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, หัวหน้ากลุ่มงานอัตรากำลัง. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม. วันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, หัวหน้ากลุ่มงบประมาณ. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม. วันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, รองปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. วันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ. วันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, หัวหน้ากลุ่มบริหารงานบุคคล. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ. วันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบราชการ. สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. วันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, เลขาธิการสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ. สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. วันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, ผู้แทนกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. วันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการทรัพยากรบุคคล. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการคลัง. วันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการกลุ่มวางระบบงาน. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการคลัง. วันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. วันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, รองอธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออก. กรมส่งเสริมการส่งออก กระทรวงพาณิชย์. วันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, รองอธิบดีกรมวิทยาศาสตร์บริการ. กรมวิทยาศาสตร์บริการ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและยุทธศาสตร์. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ. วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, ผู้แทนกองการเจ้าหน้าที่ สำนักอำนวยการ. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ. วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, โฆษกกระทรวงสาธารณสุข. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข. วันที่ 9 มิถุนายน
พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร. กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. วันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ.
2551.

สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการสำนักประเมินผล. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
วันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2551.

สัมภาษณ์, ผู้เชี่ยวชาญสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตร
และสหกรณ์. วันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2551.

Books

Agencies and Public Bodies Team. Public Bodies: A Guide for Departments: Chapter 2: Policy
and Characteristics of a Public Body. London: Cabinet Office, 2006.

Asian Development Bank. Governance: Sound Development Management. Manila: Asian
Development Bank, 1999.

Asian Development Bank. Promoting Good Governance: ADB's Medium-Term Agenda and
Action Plan. Asian Development Bank, 2000.

Australian Agency for International Development. Good Governance: Guiding Principles for
Implementation. Canberra: AusAID, 2000.

Baylis, Thomas A. Governing By Committee: Collegial Leadership In Advanced Societies.
New York: State University of New York Press, 1989.

Bovens, Mark. The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex
Organizations.

Boston, Jonathan (et.al). Public Management: The New Zealand Model. Greenlane: Oxford
University Press, 1996.

Cabinet Office. Public Bodies 2007. London: Cabinet Office, 2007

- Department of Finance and Administration. “Governance Arrangement for Australian Government Bodies.” Financial Management Reference Material No.2(August 2005): 52.
- Ferlie, Ewan, Lynn, Laurence E. and Pollitt, Christopher. The Oxford Handbook of Public Management. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Gates, Susan M. “Organizing for Reorganizing.” in High-Performance Government: Structure, Leadership, Incentives. Edited by Robert Klitgaard and Paul C. Light. Santa Monica: RAND Corporation, 2005.
- Greenwood, John and Wilson, David. Public Administration in Britain Today. London: Routledge, 1993.
- Hall, Richard H. Organizations: Structures, Processes and Outcomes. New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1987.
- HM Treasury. Corporate Government in Central Government Department: Code for Good Practice. London: HM Treasury, 2005.
- Hult, Karen M. and Walcott, Charles. Governing Public Organizations: Politics, Structures and Institutional Design. California: Brooks/Cole Publishing Company, 1989.
- International Monetary Fund. Good Governance: the IMF's Role. Washington, D.C.: IMF, 1997.
- Jean Jacques du Plessis, McConvill, James and Bagaric, Mirko. Principles of Contemporary Corporate Governance. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Jordan, Grant. The British Administration System : Principles versus Practice. London: Routledge, 1994.
- Kavanagh, Dennis. British Politics: Continuities and Change. New York: Oxford University Press, 2000.
- Lane, Jan-Erik. New Public Management. London: Routledge, 2000.
- National Statistics. UK 2005: The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. London: National Statistics.
- Norton, Philip. The British Polity. New York: Longman, 1994.
- Office of the Federal Register, National Archives and Record Administration. The United States Government Manual 2007/2008. Washington: Office of the Federal Register, 2007.

- Osborne, Stephen P. and Brown, Kerry. Managing Change and Innovation in Public Service Organizations. New York: Routledge, 2005.
- Peters, B. Guy and Pierre, Jon. “Introduction: The Role of Public Administration in Governing” in Peters, B. Guy and Pierre, Jon, eds., Handbook of Public Administration. London: SAGE, 2003.
- Peters, B. Guy. The Politics of Bureaucracy. New York: Longman Publishers, 1995.
- Pierre, Jon, ed. Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Pilkington, Colin. Representative Democracy in Britain Today. New York: Manchester University Press, 1997.
- Ranney, Austin Governing: An Introduction to Political Science. New Jersey: Prentice Hall, 1993.
- Rhodes, R. A. W. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press, 1997.
- Riggs, Fred W. Thailand: the Modernization of a Bureaucratic Polity. Honolulu: East-West Center Press, 1966.
- Siffin, William J. The Thai Bureaucracy: Institutional Change and Development. Honolulu: East-West Center Press, 1966.
- Stillman II, Richard J. The American Bureaucracy. Chicago: Nelson-Hall, 1993.
- Surakiart Sathirathai. Laws and Regulations Concerning Natural Resources, Financial Institutions and Export: Their Effects on Economic and Social Development. Bangkok: Thailand Development Research Institute, 1987.
- World Bank. Sub-saharan Africa: From Crisis to Sustain Growth. Washington, D.C.: World Bank, 1989).

Articles

- Hazell, Robert and Sinclair, David. “THE BRITISH CONSTITUTION: Labour’s Constitutional Revolution,” Annual Review of Political Science, Vol. 3: 379-400 (June 2000).
- Hood, Christopher. “A Public Management for All Seasons?.” In Public Administration 1991:69.

Leftwich, A. “Governance democracy and development in the third world.” Third World Quarterly. 14 (1993):605-624.

Santiso, Carlos. “Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality.” The Georgetown Public Policy Review. Volume 7 Number 1(Fall 2001).

Website

Bovens, Mark. “Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework.” European Governance Papers (EUROGOV) No. C-06-01. <<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C06-01.pdf>>.

Cabinet Office. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/>>

Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform. <<http://www.berr.gov.uk/>>

Department for Communities and Local Government.

<<http://www.communities.gov.uk/corporate/>>

Department for Culture, Media and Sport. <<http://www.culture.gov.uk/>>

Department for Environment, Food and Rural Affairs. <<http://www.defra.gov.uk/>>

Department for Innovation, Universities and Skills. <<http://www.dius.gov.uk/>>

Department for International Development. <<http://www.dfid.gov.uk/>>

Department for Transport. <<http://www.dft.gov.uk/>>

Department for Work and Pensions. <<http://www.dwp.gov.uk/>>

Department of Agriculture, Fisheries and Forestry. <<http://www.daff.gov.au/>>

Department of Broadband, Communications and the Digital Economy.

<<http://www.dbcde.gov.au/>>

Department of Climate Change. <www.greenhouse.gov.au>

Department of Commerce. <www.doc.gov>

Department of Defence. <<http://www.defence.gov.au/>>

Department of Defense. <www.defenselink.mil>

Department of Education. <www.ed.gov>

Department of Education, Employment and Workplace Relations. <<http://www.dewr.gov.au/>>

Department of Energy. <www.energy.gov>

Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs.

<<http://www.facs.gov.au/>>

Department of Finance and Deregulation. <<http://www.finance.gov.au/>>

Department of Foreign Affairs and Trade. <<http://www.dfat.gov.au/>>

Department of Health & Human Services. <www.hhs.gov>

Department of Health and Ageing. <<http://www.health.gov.au/>>

Department of Health. <<http://www.dh.gov.uk/>>

Department of Homeland Security. <www.dhs.gov>

Department of Human Services. <<http://www.humanservices.gov.au/>>

Department of Immigration and Citizenship. <<http://www.immi.gov.au/>>

Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Local Government.

<www.infrastructure.gov.au>

Department of Innovation, Industry, Tourism and Resources.

<<http://www.innovation.gov.au/Section/AboutDIISR/Pages/default.aspx>>

Department of Interior. <www.doi.gov>

Department of Justice. <www.usdoj.gov>

Department of Labor. <www.dol.gov>

Department of Resources, Energy and Tourism. <<http://www.ret.gov.au/Pages/default.aspx>>

Department of the Prime Minister and Cabinet. <http://www.pmc.gov.au/about_pmc/index.cfm>

Department of the State. <www.state.gov>

Department of the Treasury. <www.treasury.gov.au>

Department of Transportation. <www.dot.gov>

Department of Treasury. <www.ustre.as.gov>

Department of Veterans Affairs. <www.va.gov>

Department of Veterans' Affairs. <<http://www.dva.gov.au/>>

European Governance Papers (EUROGOV) No. C-06-01. <<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C06-01.pdf>>

Foreign and Commonwealth Office. <<http://www.fco.gov.uk/en/>>

Government Equalities Office. <<http://www.equalities.gov.uk/index.htm>>

HM Treasury. <<http://www.hm-treasury.gov.uk/>>

Home Office. <<http://www.homeoffice.gov.uk/>>

Attorney-General's Department, Australia Government. Organisational Structure.

<http://www.ag.gov.au/www/agd/agd.nsf/Page/OrganisationalStructure_OrganisationStructure>

Central Government and the Monarchy. <http://www.directgov.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/Centralgovernmentandthemonarchy/DG_073438>

Central Government and the Monarchy. <http://www.directgov.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/Centralgovernmentandthemonarchy/DG_073444>

Federal Executive Branch. <<http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Executive.shtml#vgn-executive-departments-vgn>>

Quasi-Official Agencies. <<http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Quasi-Official.shtml>>

Ministry of Defence. <<http://www.mod.uk/>>

Ministry of Justice. <<http://www.justice.gov.uk/>>

Northern Ireland Office. <<http://www.nio.gov.uk/>>

Office of the Leader of the House of Commons. <<http://www.commonslider.gov.uk/output/Page1.asp>>

Prime Minister's Office. <<http://www.pm.gov.uk/>>

Scotland Office. <<http://www.scotlandoffice.gov.uk/>>

Secretary of Housing and Urban Development. <www.hud.gov>

The Department of the Environment, Water, Heritage and the Arts. <<http://www.environment.gov.au/>>

United States Department of Agriculture. <<http://www.usda.gov/>>

Wales Office. <<http://www.walesoffice.gov.uk/>>

White House. President Cabinet. <www.whitehouse.gov>

ภาคผนวก

ผนวก ก

กรณีศึกษาต่างประเทศ

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา

1.1 การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในกระทรวงของรัฐบาลกลาง (Administrative Structure of Federal Executive Departments)

ระบบการบริหารราชการส่วนกลางของประเทศไทยเป็นการจัดองค์กรบริหารภายใต้โครงสร้างของคณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของประธานาธิบดี (President Cabinet) โดยบทบัญญัติในมาตรา 2 ส่วนที่ 2 (Article II, section 2 of the Constitution) ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ได้ระบุวัตถุประสงค์หลักสำคัญประการหนึ่งของการจัดโครงสร้างภายในฝ่ายบริหารในรูปของคณะรัฐมนตรีไว้ว่า คณะรัฐมนตรีมีบทบาทในการให้ข้อเสนอแนะและคำแนะนำต่อประธานาธิบดีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภารกิจการบริหารงานในความรับผิดชอบของกระทรวงหรือหน่วยงานของตนเอง¹

ในคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช (George W. Bush) ประกอบด้วยรองประธานาธิบดี (Vice President) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ (Head of Executive Departments) จำนวนทั้งสิ้น 15 คน สำหรับโครงสร้างการจัดองค์กรภายในระบบบริหารราชการส่วนกลางในระดับกระทรวงของประเทศไทยในแต่ละกระทรวง มีการจัดโครงสร้างองค์กรภายในระดับย่อยรูปแบบต่างๆ ได้แก่ สำนักงานบริหาร (Office) หน่วยงานบริหาร (Agency) ฝ่ายดำเนินงาน (Division) ดังรายละเอียดในแต่ละกระทรวงดังต่อไปนี้

1) กระทรวงเกษตร (United State Department of Agriculture: USDA)²

กระทรวงเกษตรมีหน้าที่ควบคุมดูแลผลิตผลการเกษตรในภาพรวมทั้งประเทศ กำกับดูแลราคาสินค้าการเกษตรให้มีความเป็นธรรม และมีตลาดสินค้าเกษตรที่แน่นอนสำหรับกระจายสินค้าแก่ผู้บริโภค บริหารนโยบายการปรับปรุงยกระดับรายได้ของเกษตรกร ดำเนินมาตรการพัฒนาและขยายตลาดผลิตผลการเกษตรในต่างประเทศ รวมไปถึงการควบคุมดูแลด้านการตรวจสอบคุณภาพการผลิตสินค้าเกษตร

¹ White House, President Cabinet, <www.whitehouse.gov>

² United States Department of Agriculture, <<http://www.usda.gov/>>

การศึกษาวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีด้านการเกษตร ตลอดจนส่งเสริมและบริการการส่งออกสินค้าการเกษตรของประเทศ

การจัดโครงสร้างองค์การระดับย่อยภายในกระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยหน่วยงานภายในซึ่งจำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ องค์การในรูปของสำนักงานบริหาร (Office) จำนวน 12 สำนักงาน และหน่วยบริหารงาน (Agency) จำนวน 17 หน่วยงาน ดังต่อไปนี้

1.1) สำนักงานบริหารในกระทรวงเกษตร (USDA Offices)

สำนักงานบริหาร (Offices) เป็นหน่วยงานระดับย่อยภายในกระทรวง มีหน้าที่หลักในการบริหารงานในลักษณะที่เป็นภารกิจการอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในภาพรวมของทั้งกระทรวง รวมถึงการบริหารงานในภารกิจที่เป็นการส่งเสริมและเชื้ออำนวยการกิจด้านบริการและภารกิจของหน่วยงานในระดับปฏิบัติการ หน่วยงานระดับย่อยภายในกระทรวงเกษตรในกลุ่มประเภทสำนักงานบริหารทั้ง 12 สำนักงาน ได้แก่

1.1.1) สำนักงานอำนวยการกระทรวง (Departmental Administration: DA)

สำนักงานอำนวยการกระทรวง (DA) เป็นองค์การบริหารงานส่วนกลางของกระทรวงเกษตร (Central Administrative Management Organization) มีหน้าที่อำนวยการสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่ในระดับผู้บริหารนโยบายของกระทรวง กำกับดูแลการบริหารงานในภาพรวมของกระทรวง รวมถึงการประสานงานด้านการบริหารโครงการและการจัดบริการต่างๆ ของกระทรวง นอกจากนี้ สำนักงานอำนวยการกระทรวง ยังทำหน้าที่บริหารจัดการศูนย์รวมส่วนราชการสำนักงานใหญ่ของกระทรวง (Headquarters Complex) และให้บริการด้านการอำนวยการแก่บุคลากรของกระทรวงที่ปฏิบัติงานกิจในกรุงวอชิงตัน ดีซี โดยตรงอีกด้วย

ภารกิจหลักของสำนักงานอำนวยการกระทรวง ได้แก่ การทำหน้าที่หน่วยงานอำนวยการบริหารจัดการด้านต่างๆ ทั้งด้านการบริหารโครงการ การบริหารนโยบาย และการให้คำปรึกษาแนะนำแก่หน่วยงานต่างๆ ภายในกระทรวง เพื่อให้สามารถดำเนินงานบรรลุเป้าหมายการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้งยังทำหน้าที่ในการอำนวยการความสะดวกเพื่อให้จัดบริการประชาชนของหน่วยงานต่างๆ เป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

สำนักงานอำนวยการกระทรวงมีการจัดโครงสร้างภายในองค์การ ประกอบด้วยหน่วยงานย่อยรับผิดชอบภารกิจการบริหารงานด้านต่างๆ จำนวนทั้งสิ้น 9 หน่วยงาน ได้แก่

- 1) สำนักงานบริหารงานกฎหมาย (Office of Administrative Law Judges: OALJ)
- 2) สำนักงานบริหารเจ้าหน้าที่กระบวนกฤษฎีธรรม (Office of the Judicial Officer: OJO)
- 3) สำนักงานบริหารงานอำนวยการ (Office of Management Service: OMS)

- 4) สำนักงานบริหารจริยธรรม (Office of Ethics: OE)
- 5) สำนักงานบริหารทุนมนุษย์ (Office of Human Capital Management: OHCM)
- 6) สำนักงานบริหารฝ่ายปฏิบัติการ (Office of Operations: OO)
- 7) สำนักงานบริหารทรัพย์สิน (Office of Procurement & Property Management: OPPM)
- 8) สำนักงานบริหารความมั่นคงขององค์กร (Office of Security Services: OSS)
- 9) สำนักงานบริหารการส่งเสริมกิจการธุรกิจขนาดเล็กที่เสียเปรียบ (Office of Small and Disadvantaged Business Utilization: OSDBU)

1.1.2) ฝ่ายดำเนินงานอุทธรณ์ระดับชาติ (National Appeals Division)

ฝ่ายดำเนินงานอุทธรณ์ระดับชาติของกระทรวงเกษตร เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ. 1994 โดยการจัดทำบันทึกข้อตกลงความเข้าใจของรัฐมนตรี เลขที่ 1010-1 (Secretary's Memorandum 1010-1) ตามความในพระราชบัญญัติปรับโครงสร้างกระทรวงเกษตรและปฏิรูประบบประกันราคาพืชผลของสหพันธรัฐ ค.ศ. 1994 (Federal Crop Insurance Reform and Department of Agriculture Reorganization Act of 1994) ซึ่งได้กำหนดแนวทางในการรวบรวมภารกิจหน้าที่และบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการพิจารณาคำยื่นอุทธรณ์ที่กระจายอยู่ในหน่วยงานต่างๆ ของกระทรวงให้เป็นหนึ่งเดียว เพื่อจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานใหม่ที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานพิจารณารับฟังและทบทวนการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ของคณะกรรมการ เจ้าหน้าที่ ลูกจ้างในหน่วยงาน ซึ่งอาจมีผลให้เกิดการสูญเสียผลประโยชน์และผลกระทบในทางลบต่อกระทรวง

ฝ่ายดำเนินงานอุทธรณ์ระดับชาติของกระทรวงเกษตร รับผิดชอบในการพิจารณาคำร้องอุทธรณ์เกี่ยวกับการบริหารงานของกระทรวง (Administrative Appeals) ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานบริการต่างๆ รวมถึงเรื่องอุทธรณ์ที่เกี่ยวกับการตัดสินใจของหน่วยงานภายในกระทรวง รับผิดชอบในการพิจารณาการยื่นอุทธรณ์ของหน่วยบริหารงานอุทธรณ์ระดับชาติของกระทรวงเกษตร ครอบคลุมการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตัดสินใจดำเนินโครงการของสำนักงานต่างๆ ในกระทรวง ได้แก่ หน่วยบริหารงานบริการกิจการฟาร์ม (Farm Service Agency) หน่วยบริหารงานจัดการความเสี่ยง (Risk Management Agency) สำนักงานบริการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources Conservation Service) สำนักงานบริการการพัฒนาความร่วมมือทางธุรกิจในชนบท (Rural Business-Cooperative Development Service) สำนักงานบริการการเคหะชนบท (Rural Housing Service) และสำนักงานส่งเสริมการพัฒนาชนบท (Rural Utilities Service)

การจัดโครงสร้างภายในองค์กรของหน่วยบริหารงานอุทธรณ์ระดับชาติของกระทรวงเกษตร ประกอบด้วยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ได้แก่

1) ผู้อำนวยการ (Director)

1.1) เจ้าหน้าที่ดูแลกิจการภายนอกหน่วยงาน (External Affairs Officer)

1.2) ผู้ช่วยพิเศษ (Special Assistant)

2) รองผู้อำนวยการ (Deputy Director)

3) รองผู้อำนวยการด้านการวางแผน การฝึกอบรม และควบคุมคุณภาพ (Deputy Director for Planning, Training and Quality Control)

4) ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายบริหารงานภูมิภาค (Regional Assistant Directors)

4.1) เจ้าพนักงานพิจารณารับเรื่องอุทธรณ์ (Hearing Officers)

5) ผู้ช่วยผู้อำนวยการด้านการจัดการ (Assistant Director for Management)

5.1) ผู้จัดการฝ่ายการเงิน (Financial Manager)

5.2) เจ้าหน้าที่ฝ่ายอำนวยการ (Administrative Officer)

5.3) ผู้เชี่ยวชาญอิสระ (Automation Specialist)

6) เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจงานอุทธรณ์ (Supervisory Appeals Officer)

6.1) เจ้าหน้าที่อุทธรณ์ (Appeals Officers)

1.1.3) สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านกิจการสิทธิมนุษยชน

(Office of the Assistant Secretary for Civil Rights: OASCR)

สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านกิจการสิทธิมนุษยชนมีบทบาทนำในการประสานความร่วมมือและการกำกับดูแลโครงการต่างๆ ของกระทรวงเกษตรที่เกี่ยวกับประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วย โครงการด้านการจัดสรรการกระจายโอกาสในการจ้างงานอย่างเป็นธรรม การดำเนินงานในการส่งเสริมโครงการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนของสำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านกิจการสิทธิมนุษยชน ดำเนินงานภายใต้บทบัญญัติในกฎหมายของสหพันธรัฐที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

- มาตรา 6 และ 7 ของกฎหมายสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1964 (Titles VI and VII of the Civil Rights Act of 1964)

- มาตรา 9 ของบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหมวดการศึกษา ค.ศ. 1972 (Title IX of the Education Amendments of 1972)

- กฎหมายป้องกันการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลในด้านอายุ (The Age Discrimination Act of 1975)

- ส่วนที่ 504 ของกฎหมายว่าด้วยการพักฟื้นรักษาตัว ค.ศ. 1973 (Section 504 of the Rehabilitation Act of 1973)

ภารกิจหน้าที่ของสำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการสิทธิมนุษยชน คือ การเป็นองค์กรนำในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ภายในกระทรวงให้ดำเนินไปด้วยความเป็นธรรมและเท่าเทียมทั้งสำหรับลูกจ้างของหน่วยงานและลูกค้าผู้รับบริการ รวมถึงกำกับควบคุมให้การดำเนินงานบริการประชาชนเป็นไปด้วยคุณภาพและเป็นธรรมตามหลักสิทธิมนุษยชน (Civil Rights) โดยกำกับควบคุมให้การบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบ และนโยบายต่างๆ ต่อลูกจ้างและลูกค้าผู้รับบริการของกระทรวงเกษตร เป็นไปด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติโดยอคติในด้านเชื้อชาติ สีผิว เชื้อชาติ เพศ ศาสนา อายุ ความพิการ รสนิยมทางเพศ สถานภาพทางเพศ ความเชื่อทางการเมือง สถานภาพการเป็นผู้ปกครองบุตร ข้อมูลด้านพันธุกรรมที่ได้รับการปกป้อง (Protected Genetic Information) หรือการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากการที่บุคคลนั้นมีรายได้บางส่วนหรือทั้งหมดจากโครงการความช่วยเหลือของภาครัฐ

สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วยหน่วยงานภายใน 3 หน่วยงาน ได้แก่

- 1) สำนักงานขยายโอกาสและความแตกต่างหลากหลาย
(Office of Outreach and Diversity)
- 2) ศูนย์ป้องกันและจัดการความขัดแย้ง
(Conflict Prevention and Solution Center)
- 3) สำนักงานไกล่เกลี่ยและพิจารณาตัดสินกรณีความ
(Office of Adjudication and Compliance)

1.1.4) สำนักงานวิเคราะห์แผนงานและงบประมาณ

(Office of Budget and Program Analysis: OBPA)

สำนักงานวิเคราะห์แผนงานและงบประมาณ มีภารกิจหลักในการประสานงานด้านการจัดเตรียมวงเงินประมาณการงบประมาณของกระทรวง จัดทำรายงานเกี่ยวกับระเบียบและกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกระทรวง กำกับ ควบคุมและอำนวยความสะดวกด้านการบริหารงบประมาณ พิจารณาทบทวนแผนงานและข้อเสนอการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้รองรับกับแผนงานและการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการตามภารกิจของกระทรวง รวมถึงวิเคราะห์แผนงาน ข้อมูลด้านทรัพยากร การดำเนินงาน และทางเลือกต่างๆ ที่มีความเหมาะสม

การดำเนินงานของสำนักงานวิเคราะห์แผนงานและงบประมาณ เป็นการดำเนินงานในลักษณะการให้บริการแก่หน่วยงานภายในต่างๆ ทั้งกระทรวง (Departmentwide) โดยเฉพาะภารกิจการประสานงานเพื่อการเตรียมการและดำเนินการแผนงานด้านการกำหนดระเบียบกฎหมาย (Legislative Program) และการจัดทำรายงานเกี่ยวกับแนวทางการจัดทำระเบียบกฎหมาย (Legislative Reports) ไปจนถึง

การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภายในกระทรวงที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำกฎระเบียบของกระทรวง

การจัดโครงสร้างภายในองค์กรของสำนักงานวิเคราะห์แผนงานและงบประมาณ ประกอบด้วยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่บริหารในตำแหน่งต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ผู้อำนวยการ (Director)
- 2) รองผู้อำนวยการด้านระบบงบประมาณ การวางระเบียบและกฎหมาย
(Deputy Director for Budget, Legislative and Regulatory Systems)
 - 2.1) ผู้อำนวยการหน่วยงานวิเคราะห์และควบคุมงบประมาณ
(Director of Budget Control and Analysis Division)
 - 2.2) ผู้อำนวยการหน่วยงานจัดระบบกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ
(Director of Legislative, Regulatory and Automated System Division)
- 3) รองผู้อำนวยการฝ่ายวิเคราะห์แผนงาน (Deputy Director for Program Analysis)
 - 3.1) หัวหน้าแผนงานด้านสินค้าและกิจการระหว่างประเทศ
(International Affairs and Commodity Programs)
 - 3.2) หัวหน้าแผนงานด้านการตลาดและการสำรวจข้อมูลตลาด
(Marketing and Inspection Programs)
 - 3.3) หัวหน้าแผนงานด้านการพัฒนาชนบท (Rural Development Programs)
 - 3.4) หัวหน้าแผนงานด้านทรัพยากรธรรมชาติ การวิจัย และการศึกษา
(Natural Resources, Research and Education Programs)
 - 3.5) หัวหน้าแผนงานด้านการให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร
(Food Assistance Programs)
 - 3.6) หัวหน้างานด้านเศรษฐศาสตร์ การบริหารงานกระทรวง และการศึกษาในทักษะความเชี่ยวชาญด้านต่างๆ
(Economic, Department Administration, and Special Studies)

1.1.5) สำนักงานนักเศรษฐศาสตร์ระดับสูง (Office of the Chief Economist: OCE)

สำนักงานนักเศรษฐศาสตร์ระดับสูง มีหน้าที่เสนอคำแนะนำและข้อชี้แนะแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับประเด็นในเชิงเศรษฐศาสตร์ของนโยบายและแผนงานต่างๆ ซึ่งหากนำไปสู่การปฏิบัติแล้วจะมีผลต่อระบบการผลิตอาหารและเส้นใยทอผ้า และการพัฒนาในพื้นที่ชนบท รวมถึงการทำหน้าที่ประสานงาน ทบทวน และพิจารณาอนุมัติแถลงการณ์เกี่ยวกับการคาดการณ์ระดับปริมาณสินค้าและผลผลิตด้านการเพาะปลูกและปศุสัตว์ของกระทรวงเกษตร โดยเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของสำนักงานนักเศรษฐศาสตร์

ระดับสูง จะทำงานโดยประสานความร่วมมือกับที่ประชุมว่าด้วยการคาดการณ์ด้านเกษตรกรรม (Agricultural Outlook Forum) ของกระทรวงเกษตรที่มีการจัดประชุมขึ้นเป็นประจำทุกปีนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1923 เป็นต้นมา

นอกจากนี้ สำนักงานนักเศรษฐศาสตร์ระดับสูง ยังทำหน้าที่ให้การสนับสนุนเกี่ยวกับการตัดสินใจเชิงนโยบายของกระทรวงเกษตร โดยการวิเคราะห์ผลกระทบที่ตามมาของข้อเสนอเชิงนโยบายต่างๆ รวมถึงการประสานงานในการเก็บรวบรวมข้อมูลความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และทำที่ตอบสนองของหน่วยงานต่างๆ ภายในกระทรวงที่มีต่อข้อเสนอเชิงนโยบายเหล่านั้นด้วย ทั้งนี้ กระบวนการวิเคราะห์นโยบายของสำนักงานจะเริ่มต้นจากการร้องขอของรัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ในระดับผู้บริหารอื่นๆ หรืออาจเป็นการร้องขอจากสมาชิกสภาองเกรส ซึ่งอาจเป็นการร้องขอให้มีการวิเคราะห์ข้อเสนอเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนโยบาย แผนงาน รวมถึงระเบียบกฎหมายของกระทรวง

สำหรับการจัดโครงสร้างภายในองค์กรของสำนักงานนักเศรษฐศาสตร์ระดับสูง ประกอบด้วยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ผู้อำนวยการสำนักงานนักเศรษฐศาสตร์ระดับสูง (Office of the Chief Economist)
- 2) ผู้ประสานงานกิจการแรงงานภาคเกษตรกรรม (Agricultural Labor Affairs Coordinator)
- 3) คณะกรรมการคาดการณ์ด้านการผลิตภาคเกษตรกรรมของโลก
(World Agricultural Outlook Board)
 - 3.1) ฝ่ายส่งเสริมการเชื่อมโยงข้อมูลสภาวะอากาศที่มีผลต่อภาคเกษตรกรรม
(Joint Agricultural Weather Facility)
- 4) ผู้อำนวยการสำนักบริหารแผนงานด้านการเปลี่ยนแปลงของโลก
(Global Change Program Office)
- 5) ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายพลังงานและการใช้พลังงานรูปแบบใหม่
(Office of Energy Policy and New Uses)
- 6) ผู้อำนวยการสำนักงานวิเคราะห์ต้นทุน-กำไร และประเมินระดับความเสี่ยง
(Office of Risk Assessment and Cost-Benefit Analysis)

1.1.6) สำนักงานบริหารเจ้าหน้าที่การเงินระดับสูง

(Office of the Chief Financial Officer: OCFO)

สำนักงานบริหารเจ้าหน้าที่การเงินระดับสูง มีภารกิจหลักในการบริหารระบบการเงินของกระทรวงเกษตร เพื่อให้มีการใช้จ่ายงบประมาณและทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยเฉพาะการอาศัยข้อมูลด้านการปฏิบัติงานและข้อมูลด้านการเงินที่มีคุณภาพเป็นฐานสำหรับการบริหารงานในกระบวนการต่างๆ นับตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารจัดการแผนงาน การบริหารงบประมาณ รวมตลอดจนการตัดสินใจอนุมัติแผนงานต่างๆ ของกระทรวงเกษตร

สำหรับการจัดโครงสร้างภายในองค์กรของสำนักงานเจ้าหน้าที่การเงินระดับสูง ประกอบด้วย
เจ้าหน้าที่บริหารและหัวหน้าหน่วยงานระดับย่อยภายในสำนักงาน ดังต่อไปนี้

- 1) เจ้าหน้าที่การเงินระดับสูง (Chief Financial Officer)
- 2) รองเจ้าหน้าที่การเงินระดับสูง (Deputy Chief Financial Officer)
- 3) ฝ่ายบริหารงานอำนวยการ (Administrative Management Division)
- 4) ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่การเงินระดับสูง ฝ่ายปฏิบัติการด้านการเงิน (Associate Chief Financial Officer, Financial Operations)
 - 4.1) ฝ่ายควบคุมการปฏิบัติการ (Controller Operations Division)
 - 4.2) ฝ่ายจัดทำนโยบายด้านการบัญชีและการรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำรายงาน
(Accounting Policy & Consolidated Report Division)
 - 4.3) ฝ่ายดำเนินงานวิเคราะห์ระบบและเงื่อนไขที่จำเป็น
(System Analysis & Requirements Division)
- 5) ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่การเงินระดับสูง ฝ่ายนโยบายการเงินและการวางแผน (Associate Chief Financial Officer, Financial Policy and Planning)
 - 5.1) ฝ่ายวางแผนนโยบาย (Policy Division)
 - 5.2) ฝ่ายงบประมาณ (Budget Division)
 - 5.3) ฝ่ายการรายงานบัญชี (Accountability Division)
 - 5.4) ฝ่ายกองทุนการทำงาน (Working Capital Fund Division)
 - 5.5) ฝ่ายควบคุมภายใน (Internal Control Division)
- 6) ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่การเงินระดับสูง ฝ่ายระบบการเงิน (Associate Chief Financial Officer, Financial System)
 - 6.1) ฝ่ายออกแบบและวางนโยบาย (Architecture & Policy Division)
 - 6.2) ฝ่ายบริการลูกค้า (Customer Service Division)
 - 6.3) ฝ่ายจัดกลุ่มระบบแบบผสมผสาน (Corporate Mixed Systems Division)
- 7) ผู้อำนวยการศูนย์การเงินแห่งชาติ (Director of National Finance Center)
 - 7.1) ฝ่ายบริการงานบริหารจัดการ (Administrative Management Services)
 - 7.2) ฝ่ายบริการพนักงานจ้างของรัฐบาล (Government Employee Service Division)
 - 7.3) ฝ่ายบริการเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร (Information Technology Service Division)

1.1.7) สำนักงานเจ้าหน้าที่ข้อมูลข่าวสารระดับสูง

(Office of the Chief Information Officer: OCIO)

สำนักงานเจ้าหน้าที่ข้อมูลข่าวสารระดับสูงของกระทรวงเกษตรจัดตั้งขึ้นตามเอกสารบันทึกข้อตกลงของรัฐมนตรีเลขที่ 1030-30 (Memorandum 1030-30) โดยมีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระภายในกระทรวงเกษตร ปฏิบัติภารกิจในลักษณะที่แยกเป็นเอกเทศจากสำนักงานหรือหน่วยงานใดๆ การดำเนินภารกิจของสำนักงานเจ้าหน้าที่ข้อมูลข่าวสารระดับสูงจะรายงานต่อรัฐมนตรีโดยตรง สำหรับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบพื้นฐานของสำนักงานนั้น เป็นไปภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปการจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ ค.ศ. 1996 (Information Technology Management Reform Act of 1996)

ภารกิจหน้าที่หลักของสำนักงานเจ้าหน้าที่ข้อมูลข่าวสารระดับสูง ได้แก่ การประสานงานและให้คำแนะนำแก่หน่วยงานต่างๆ ภายในกระทรวงเกี่ยวกับการออกแบบ การจัดหา การบำรุงรักษา การใช้งาน และการจัดการระบบเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กร การติดตามผลการปฏิบัติงานตามกิจกรรมและแผนงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของกระทรวงเกษตร รวมถึงการส่งเสริมระบบการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารของกระทรวงเกษตรให้เป็นไปตามหลักการของกฎหมายว่าด้วยการลดปริมาณกระดาษในที่ทำงาน (Paperwork Reduction Act) รวมถึงเสริมสร้างความมั่นคงและการป้องกันการเข้าถึงข้อมูลที่สำคัญของหน่วยงานและข้อมูลส่วนบุคคล

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติภารกิจของเจ้าหน้าที่ข้อมูลข่าวสารระดับสูงยังต้องมีการปรึกษาร่วมกับเจ้าหน้าที่การเงินระดับสูงของกระทรวงด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องการให้การดำเนินงานตามแผนงานและกิจกรรมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของกระทรวงเป็นไปด้วยการใช้ต้นทุนอย่างคุ้มค่า (Cost-effective) รวมถึงการพัฒนาข้อมูลข่าวสารด้านการเงินและข้อมูลแผนงานที่เกี่ยวข้องให้มีความถูกต้องแม่นยำ มีความแน่นอน และทันสมัยการณอยู่เสมอ นอกจากนี้แล้ว เจ้าหน้าที่ข้อมูลข่าวสารระดับสูงยังมีการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงสุดของสำนักงานบริหารและงบประมาณ (Office of Management and Budget) หน่วยงานบริหารอื่นๆ ของรัฐบาล ตลอดจนเข้าร่วมแถลงรายงานต่อคณะกรรมการของสภาองเกรสอีกด้วย

1.1.8) สำนักงานบริหารการสื่อสาร (Office of Communication: OC)

สำนักงานบริหารการสื่อสารมีภารกิจหลักในการทำหน้าที่ด้านการพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญ การให้คำแนะนำ และประสานงานเกี่ยวกับการพัฒนายุทธศาสตร์ด้านการสื่อสารสาธารณะของกระทรวง ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อสร้างความตระหนักในบทบาท ตลอดจนเห็นถึงความสำคัญของการดำเนินงานนโยบายตามแผนงานต่างๆ ของกระทรวงเกษตร นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการติดต่อสื่อสารข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติภารกิจของกระทรวงที่มีความเคลื่อนไหวและทันสมัยการณอยู่เสมอ

1.1.9) สำนักงานประสานการทำงานร่วมกับสภาองเกรส

(Office of Congressional Relation: OCR)

สำนักงานประสานการทำงานร่วมกับสภาองเกรส เป็นหน่วยงานหลักของกระทรวงเกษตรที่มีบทบาทเป็นตัวกลางติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวงเกษตรกับสมาชิกสภาองเกรสและเจ้าหน้าที่ประจำสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การติดต่อประสานงานในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจการด้านการเกษตรของสภา ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการธิการทั้งในวุฒิสภาและสภาล่าง ได้แก่ ที่ประชุมคณะกรรมการธิการด้านการเกษตร (House Agriculture Committee) และคณะกรรมการวุฒิสภาว่าด้วยเกษตรกรรม อาหาร และป่าไม้ (Senate Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry) ทั้งนี้ การประสานงานร่วมระหว่างกระทรวงเกษตรและคณะกรรมการสภาดังกล่าว โดยหลักมักเป็นการพิจารณาเกี่ยวกับข้อเสนอการกำหนดมาตรการทางกฎหมายและข้อเสนองบประมาณด้านต่างๆ

1.1.10) สำนักงานเลขานุการฝ่ายบริหาร

(Office of the Executive Secretariat: OES)

สำนักงานเลขานุการฝ่ายบริหารเป็นองค์กรสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในทุกละดับของกระทรวงเกษตร รวมถึงให้การสนับสนุนการบริหารงานของรัฐมนตรี ภารกิจหลักของสำนักงานเลขานุการฝ่ายบริหารก็คือ การประสานความร่วมมือให้เจ้าหน้าที่ในทุกละดับของกระทรวงได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการร่างและจัดทำนโยบายของกระทรวง โดยผ่านระบบการควบคุมและการอนุมัติเอกสารราชการที่เป็นระบบเดียวกันทั้งกระทรวง (Clearance and Control System) ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่นโยบายสามารถนำเสนอข้อมูลและเอกสารสำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานด้านต่างๆ แก่รัฐมนตรี เพื่อช่วยให้รัฐมนตรีได้รับทราบข้อมูลเชิงการบริหาร และใช้ประกอบการพิจารณาทบทวนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่หน่วยงานต่างๆ เสนอขึ้นมาก่อนจะดำเนินการตัดสินใจในลำดับสุดท้าย

นอกจากนี้ สำนักงานเลขานุการฝ่ายบริหารยังมีบทบาทสำคัญในฐานะหน่วยงานเก็บรวบรวมฐานข้อมูลการบริหารและแฟ้มเอกสารข้อมูลต่างๆ ทั้งหมดในกระทรวง โดยจัดเก็บเป็นแหล่งข้อมูลและหลักฐานเชิงประวัติศาสตร์ของกระทรวง ไม่ว่าจะเป็นเอกสารเกี่ยวกับพันธกิจหน้าที่ การดำเนินนโยบาย การตัดสินใจ ระเบียบวิธีการปฏิบัติงาน และการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ในกระทรวงเกษตร สำหรับการบริหารงานของสำนักเลขานุการฝ่ายบริหารนั้น อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้อำนวยการสำนักงานเลขานุการฝ่ายบริหาร (Director of the Executive Secretariat)

1.1.11) สำนักงานผู้ตรวจการกระทรวง (Office of the Inspector General: OIG)

สำนักงานผู้ตรวจการกระทรวงจัดตั้งขึ้นโดยอำนาจตามกฎหมายในฐานะหน่วยงานอิสระที่ปฏิบัติภารกิจในเป้าหมายเฉพาะของตนเอง โดยสังกัดเป็นหน่วยงานภายในของกระทรวงเกษตร มีภารกิจหลักในการดำเนินการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ (Audits and Investigations)

ส่งเสริมและประสานงานให้หน่วยงานต่างๆ ปฏิบัติภารกิจของตนเองด้วยความประหยัดและมีประสิทธิภาพ ด้านงบประมาณสูงสุด รวมถึงการควบคุมและป้องกันการทุจริตและแสวงหาประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมและโครงการในแผนงานของกระทรวง ในฐานะที่เป็นหน่วยงานบริหารอิสระ สำนักงานผู้ตรวจการกระทรวงมีหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานให้มีประสิทธิผลสูงสุด โดยยึดเป้าหมายตามที่กฎหมายได้ระบุไว้เป็นสำคัญ

1.1.12) สำนักงานที่ปรึกษากระทรวง (Office of General Counsel: OGC)

สำนักงานที่ปรึกษากระทรวงเป็นหน่วยงานอิสระทางกฎหมาย (Independent Legal Agency) ในกระทรวงเกษตร มีภารกิจหลักในการให้คำปรึกษาทางกฎหมายและภารกิจที่เกี่ยวข้องด้านกฎหมายแก่รัฐมนตรี ตลอดจนเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่างๆ ภายในกระทรวง โดยเฉพาะประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมและแผนงานต่างๆ ของกระทรวง เนื่องจากภารกิจการให้คำปรึกษาด้านกฎหมายของหน่วยงานภายในทั้งหมดจะรวมศูนย์อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานที่ปรึกษากระทรวง ดังนั้น การบริหารงานของสำนักงานจะรายงานต่อรัฐมนตรีโดยตรง

โครงสร้างการบริหารภายในสำนักงานที่ปรึกษากระทรวง ประกอบด้วย

- 1) ที่ปรึกษากระทรวง (General Counsel)
- 2) รองที่ปรึกษากระทรวง (Deputy General Counsel)
- 3) ที่ปรึกษาอาวุโส (Senior Counselor)
- 4) ผู้ช่วยที่ปรึกษากฎหมาย (Associate General Counsels) จำนวน 6 คน
- 5) ผู้อำนวยการฝ่ายอำนวยการและจัดการทรัพยากร (Director of Administration and Resource Management)
- 6) สำนักงานกฎหมายส่วนภูมิภาค (Regional Attorney) จำนวน 4 แห่ง
 - 6.1) สำนักงานกฎหมายเขตภาคตะวันออก (Eastern Region)
 - 6.2) สำนักงานกฎหมายเขตภาคกลาง (Central Region)
 - 6.3) สำนักงานกฎหมายเขตพื้นที่เทือกเขา (Mountain Region)
 - 6.4) สำนักงานกฎหมายภาคเขตแปซิฟิก (Pacific Region)

1.2) หน่วยบริหารงานของกระทรวงเกษตร (USDA Agencies)

หน่วยบริหารงาน (Agencies) เป็นหน่วยงานระดับย่อยอีกรูปแบบหนึ่งภายในกระทรวงเกษตร มีหน้าที่หลักในการบริหารงานในลักษณะที่เป็นภารกิจบริการและการปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในความรับผิดชอบด้านต่างๆ ของกระทรวงโดยตรง รวมถึงการบริหารงานในภารกิจที่เป็นการส่งเสริมและอำนวยการสำหรับภารกิจด้านการบริการและการปฏิบัติการ ทั้งนี้ กลุ่มเป้าหมายของการ

ดำเนินการกิจด้านการปฏิบัติการและการบริการของหน่วยงานบริหารด้านต่างๆ อาจเป็นไปทั้งในลักษณะการให้บริการแก่หน่วยงานภายในกระทรวงด้วยตนเอง และการให้บริการแก่สาธารณะโดยตรง

หน่วยงานระดับย่อยภายในกระทรวงเกษตรในกลุ่มประเภทหน่วยบริหารงานทั้ง 16 หน่วยงาน ได้แก่

1.2.1) หน่วยบริการการตลาดสินค้าเกษตร

(Agricultural Marketing Service: AMS)

หน่วยบริการการตลาดสินค้าเกษตร มีภารกิจหลักในการดำเนินแผนงานด้านการตลาดสำหรับสินค้าผลผลิตการเกษตร 6 ประเภท ได้แก่ ฝ้ายผลิตภัณฑ์จากนม พืชผักและผลไม้ ปศุสัตว์และเมล็ดพันธุ์พืช สัตว์ปีก และยาสูบ โดยแผนงานการจัดการตลาดสินค้าเกษตรแต่ละด้านจะอยู่ภายใต้จรรยาบรรณทางวิชาชีพด้านการจัดการตลาดเฉพาะสินค้าแต่ละชนิด ซึ่งจะทำหน้าที่ในการวางมาตรฐานสินค้า การจัดระดับคุณภาพสินค้า รวมถึงการให้บริการข้อมูลข่าวสารด้านการตลาดสินค้าเกษตรแก่ผู้ผลิตและผู้ค้าผลผลิตการเกษตรแต่ละชนิด ภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยสินค้าเกษตรที่เป็นอาหารสด (Perishable Commodities Act) และกฎหมายว่าด้วยเมล็ดพันธุ์พืชแห่งสหพันธรัฐ (Federal Seed Act)

การดำเนินงานด้านสินค้าเกษตรของหน่วยบริการการตลาดสินค้าเกษตร ยังรวมถึงการกำกับดูแลการทำข้อตกลงและระเบียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการตลาดสินค้าเกษตรประเภทต่างๆ การวิจัยพัฒนาและส่งเสริมการตลาด ตลอดจนการรับซื้อสินค้าเกษตรเพื่อนำไปแจกจ่ายในแผนงานด้านอาหารของสหพันธรัฐ (Federal Food Programs) นอกจากการดำเนินการกิจด้านการส่งเสริมการตลาดสินค้าเกษตรแล้ว หน่วยบริการการตลาดสินค้าเกษตรยังดำเนินการกิจเกี่ยวกับแผนงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีการเกษตร (Science and Technology Program) ภารกิจเกี่ยวกับแผนงานด้านการตลาดและการขนส่งสินค้าเกษตร (Transportation and Marketing Program)

การจัดโครงสร้างการบริหารภายในองค์กรของหน่วยบริการการตลาดสินค้าเกษตร ประกอบด้วยหน่วยบริหารงานย่อย ดังต่อไปนี้

- 1) ผู้อำนวยการ (Administrator)
- 2) ผู้ช่วยผู้อำนวยการ (Associate Administrator)
- 3) แผนงานด้านสิทธิมนุษยชน (Civil Rights Program)
- 4) เจ้าหน้าที่สาธารณชนสัมพันธ์ (Public Affairs Staff)
- 5) เจ้าหน้าที่กฎหมาย (Legislative Staff)
- 6) กลุ่มแผนงานสินค้าฝ้าย (Cotton Programs)
- 7) กลุ่มแผนงานด้านสินค้าผลิตภัณฑ์นม (Dairy Programs)
- 8) กลุ่มแผนงานด้านสินค้าพืชผักและผลไม้ (Fruit and Vegetable Programs)

- 9) กลุ่มแผนงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Science and Technology Programs)
- 10) กลุ่มแผนงานด้านสินค้าผลิตภัณฑ์สัตว์ปีก (Poultry Programs)
- 11) กลุ่มแผนงานด้านสินค้ายาสูบ (Tobacco Programs)
- 12) กลุ่มแผนงานด้านสินค้าผลิตภัณฑ์ปศุสัตว์และเมล็ดพันธุ์พืช (Livestock and Seed Programs)
- 13) กลุ่มแผนงานด้านการตลาดและการขนส่งสินค้าเกษตร (Transportation and Marketing Programs)

1.2.2) หน่วยบริการการวิจัยเพื่อเกษตรกรรม

(Agricultural Research Service: ARS)

หน่วยบริการการวิจัยเพื่อเกษตรกรรม มีบทบาทสำคัญในการเป็นหน่วยบริหารงานด้านการศึกษาค้นคว้าเพื่อแสวงหาแนวทางในการจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในด้านการเกษตร ซึ่งส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชาวอเมริกัน นับตั้งแต่ปัญหาด้านการผลิตเพาะปลูกในไร่ นา ไปจนถึงปัญหาด้านอาหารที่ผู้คนบริโภคในแต่ละวัน การมุ่งเสริมสร้างคุณภาพและความปลอดภัยอย่างสูงสุดให้กับสินค้าอาหารและผลิตภัณฑ์การเกษตร การประเมินระดับปริมาณความต้องการอาหารของชาวอเมริกัน การเสริมสร้างเสถียรภาพด้านการแข่งขันของสินค้าเกษตรในระบบเศรษฐกิจ การพัฒนาสภาพแวดล้อมและแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ และการขยายโอกาสทางเศรษฐกิจแก่พลเมืองและชุมชนในเขตชนบท รวมตลอดจนสังคมโดยรวม

สำหรับศักยภาพด้านการบริหารงานของหน่วยบริการการวิจัยเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วยแผนงานระดับชาติจำนวน 22 แผนงาน ซึ่งประกอบด้วยโครงการวิจัยรวมทั้งสิ้น 1,200 โครงการ ภายใต้การปฏิบัติงานของนักวิทยาศาสตร์จำนวน 2,100 คน และลูกจ้างอื่นๆ อีกจำนวน 6,000 คน ปฏิบัติงานประจำอยู่ในสถานีวิจัยกว่า 100 แห่งทั่วประเทศ และบางแห่งตั้งกระจายอยู่ในต่างประเทศ ด้วยงบประมาณในวงเงินกว่า 1.1 พันล้านเหรียญ ในปีงบประมาณ ค.ศ. 2007

หน่วยบริการการวิจัยเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการกิจโดยขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีช่วยว่าการฝ่ายวิจัย การศึกษาและเศรษฐกิจ (Under Secretary, Research, Education, and Economics: REE) และประสานงานด้านการบริหารร่วมกับสำนักงานอำนวยการกระทรวง (Office of the Administration) โดยมีการจัดโครงสร้างภายในองค์กร ประกอบด้วยหน่วยบริหารงานย่อยในฝ่ายต่างๆ ได้แก่

- 1) ฝ่ายการวางแผนงาน ประสานงาน และให้การสนับสนุน

(Program Planning, Coordination & Support)

2) ฝ่ายปฏิบัติการวิจัยและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

(Research Implementation & Information Delivery)

1.2.3) หน่วยบริการตรวจสอบความสมบูรณ์ของพืชและสัตว์

(Animal and Plant Health Inspection Service: APHIS)

หน่วยบริการตรวจสอบความสมบูรณ์ของพืชและสัตว์เป็นหน่วยบริหารงานที่มีภารกิจหลากหลายด้าน นับตั้งแต่การป้องกันและส่งเสริมความสมบูรณ์แข็งแรงของพืชพรรณและปศุสัตว์ภายในประเทศสหรัฐอเมริกา กำกับ ควบคุม การดำเนินกิจการด้านพันธุวิศวกรรมในพืชและสัตว์ การบริหารงานในภารกิจอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายคุ้มครองสัตว์ (Animal Welfare Act) กำหนดไว้ ไปจนถึงการดำเนินกิจกรรมด้านการจัดการป้องกันการทำลายชีวิตสัตว์ป่า ทั้งนี้ เป้าหมายหลักของภารกิจดังกล่าวมาทั้งหมดก็คือ การมุ่งปกป้องและเสริมสร้างความอุดมสมบูรณ์ในด้านอาหาร การเกษตร และทรัพยากรธรรมชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับการจัดโครงสร้างภายในองค์กรของหน่วยบริการตรวจสอบความสมบูรณ์ของพืชและสัตว์ ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารแผนงาน (Programs) และสำนักงาน (Offices) ต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) ผู้อำนวยการหน่วยบริการตรวจสอบความสมบูรณ์ของพืชและสัตว์ (APHIS Administrator)

2) สำนักงานเจ้าหน้าที่กำกับการคุ้มครองสิทธิพลเมือง

(Civil Rights Enforcement & Compliance Staff)

3) สำนักงานจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินและความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ

(Office of Emergency Management & Homeland Security)

4) แผนงานด้านการบริบาลสัตว์ (Animal Care)

5) แผนงานด้านการบริการกำกับควบคุมการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีชีวภาพ

(Biotechnology Regulatory Services)

6) แผนงานด้านการบริการระหว่างประเทศ (International Services)

7) แผนงานด้านการประกันและป้องกันการเพาะปลูกพืช (Plant Protection & Quarantine)

8) แผนงานด้านการบริการรักษาสัตว์ (Veterinary Services)

9) แผนงานด้านการบริการดูแลรักษาชีวิตสัตว์ป่า (Wildlife Services)

10) แผนงานด้านกฎหมายและสาธารณชนสัมพันธ์ (Legislative and Public Affairs)

11) แผนงานด้านการบริการธุรกิจเอ็มอาร์พี (MRP Business Services)

12) แผนงานด้านการพัฒนาแผนและนโยบาย (Policy and Program Development)

1.2.4) ศูนย์ส่งเสริมและกำหนดนโยบายด้านอาหาร

(Center for Nutrition Policy and Promotion: CNPP)

ศูนย์ส่งเสริมและกำหนดนโยบายด้านอาหาร มีภารกิจหลักในการพัฒนาสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของชาวอเมริกัน โดยการพัฒนาและส่งเสริมแนวทางในการบริโภคที่ถูกต้องเหมาะสม ซึ่งแนวทางการบริโภคนี้นี้ เกิดขึ้นจากการผสมผสานข้อมูลการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และข้อมูลความต้องการด้านโภชนาการของผู้บริโภคในประเทศ ทั้งนี้ ศูนย์ส่งเสริมและกำหนดนโยบายด้านอาหาร ดำเนินงานในฐานะที่เป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดกลุ่มงานบริการด้านอาหาร โภชนาการ และการบริการลูกค้าของกระทรวงเกษตร (Agency of USDA's Food, Nutrition, and Customer Services) มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมให้ชาวอเมริกันมีการบริโภคอาหารที่มีคุณภาพ และครบถ้วนตามหลักโภชนาการ โดยผ่านการให้ความรู้ด้านโภชนาการแก่ลูกค้าผู้รับบริการ โดยเฉพาะการนำเสนอทางเลือกต่างๆ ในการบริโภคอาหารให้ตรงตามความต้องการของแต่ละกลุ่มผู้บริโภคบนฐานข้อมูลผลการวิจัยเป็นสำคัญ

ศูนย์ส่งเสริมและกำหนดนโยบายด้านอาหาร จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 1994 ในฐานะหน่วยงานภายในกระทรวงเกษตร เพื่อเป็นหน่วยงานรับผิดชอบภารกิจการประสานเชื่อมโยงงานศึกษาวิจัยเข้ากับความต้องการด้านโภชนาการของสาธารณชนอเมริกันโดยตรง โดยโครงสร้างการบริหารงานภายในของศูนย์ส่งเสริมและกำหนดนโยบายอาหาร ประกอบด้วย

- 1) ผู้อำนวยการศูนย์ (Executive Director)
 - 1.1) รองผู้อำนวยการศูนย์ (Deputy Director)
 - 1.2) ผู้อำนวยการฝ่ายสาธารณชนสัมพันธ์ (Director, Public Affairs)
- 2) ผู้อำนวยการฝ่ายส่งเสริมโภชนาการ (Director, Nutrition Promotion)
 - 2.1) ผู้จัดการฝ่ายการตลาดและขยายลูกค้า (Customer Outreach and Marketing)
- 3) ผู้อำนวยการฝ่ายวิเคราะห์นโยบายโภชนาการ (Nutrition Policy and Analysis)

1.2.5) หน่วยบริการวิจัยด้านความร่วมมือระหว่างมลรัฐ การศึกษา และการขยายโอกาส (Cooperative State Research, Education and Extension Service: CSREES)

หน่วยบริการวิจัยด้านความร่วมมือระหว่างมลรัฐ การศึกษา และการขยายโอกาส เป็นหน่วยบริหารงานในสังกัดกระทรวงเกษตร จัดตั้งโดยสภาองเกรสผ่านการบัญญัติกฎหมายปรับโครงสร้างกระทรวง ค.ศ. 1994 ซึ่งเป็นผลให้มีการยุบรวมหน่วยงานภายในกระทรวงเกษตร 2 หน่วยเข้าด้วยกันเป็นหน่วยงานเดียว นั่นคือ หน่วยบริการวิจัยด้านความร่วมมือระหว่างมลรัฐ (Cooperative State Research Service: CSRS) และหน่วยบริการด้านการขยายโอกาส (Extension Service: ES) การยุบรวมหน่วยงานทั้งสองดังกล่าวส่งผลให้มีการควบรวมภารกิจด้านการศึกษา การวิจัย และการขยายโอกาสที่เคยกระจายอยู่ในทั้ง

สองหน่วยงานให้เป็นหนึ่งเดียว รวมถึงการควบรวบอัตรากำลังบุคลากรผู้เชี่ยวชาญและทรัพยากรของทั้งสองหน่วยงานให้อยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารงานเดียวกัน

หน่วยบริการวิจัยด้านความร่วมมือระหว่างมลรัฐ การศึกษา และการขยายโอกาส นับเป็นหนึ่งในหน่วยบริหารงานที่มีภารกิจความรับผิดชอบในการผลักดันภารกิจของฝ่ายการวิจัย การศึกษา และเศรษฐกิจศาสตร์ (Research, Education, and Economics: REE) ของกระทรวงเกษตร ควบคู่ไปกับการดำเนินงานด้านการศึกษาค้นคว้าของอีก 3 หน่วยงาน ได้แก่ หน่วยบริการการวิจัยเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural Research Service: ARS) หน่วยบริการการวิจัยด้านเศรษฐกิจศาสตร์ (Economics Research Service: ERS) และหน่วยบริการสถิติการเกษตรแห่งชาติ (National Agricultural Statistics Services: NASS)

หน่วยบริการวิจัยด้านความร่วมมือระหว่างมลรัฐ การศึกษา และการขยายโอกาส มีเป้าหมายเพื่อสร้างองค์ความรู้และการวิจัยในสาขาชีววิทยา ฟิสิกส์ และสังคมศาสตร์ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยเพื่อพัฒนาเกษตรกรรม การวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจศาสตร์ สถิติ การขยายโอกาสและยกระดับทางการศึกษา การทำงานของหน่วยบริการวิจัยด้านความร่วมมือระหว่างมลรัฐ การศึกษา และการขยายโอกาส อาศัยการประสานความร่วมมือกับเครือข่ายองค์กรและหน่วยงานพันธมิตร เช่น มหาวิทยาลัยทั้งในระดับมลรัฐและท้องถิ่น เพื่อผลักดันการนำแผนงานต่างๆ ไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่

สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในหน่วยบริการวิจัยด้านความร่วมมือระหว่างมลรัฐ การศึกษา และการขยายโอกาส ประกอบด้วยสำนักงาน (Offices) และหน่วยงาน (Units) ต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) สำนักงานอำนวยการ (Office of the Administrator)
- 2) สำนักงานงบประมาณ (Budget Office)
- 3) สำนักงานการบัญชีและวางแผน (Planning and Accountability)
- 4) ฝ่ายส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางโอกาส (Equal Opportunity Staff)
- 5) ฝ่ายกิจการกฎหมาย (Legislative Affairs)
- 6) ฝ่ายประชาสัมพันธ์และการสื่อสาร (Communications Staff)
- 7) แผนงานด้านการแข่งขันทางการค้า (Competitive Programs)
- 8) สำนักแผนงานพัฒนาในเขตพื้นที่รอบนอก (Office of Extramural Programs)
- 9) ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Natural Resources and Environment)
- 10) ฝ่ายพัฒนาทรัพยากรเพื่อการศึกษาและวิทยาศาสตร์
(Science and Education Resources Development)
- 11) ฝ่ายจัดการเทคโนโลยีและระบบข้อมูลสารสนเทศ
(Information System and Technology Management)

12) ฝ่ายพัฒนาระบบเศรษฐกิจและชุมชน (Economic and Community Systems)

13) ฝ่ายส่งเสริมโภชนาการเพื่อสุขภาพ และครอบครัว (Families, 4-H, and Nutrition)

1.2.6) หน่วยบริการการวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์

(Economic Research Service: ERS)

หน่วยบริการการวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์ เป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ด้านการวิจัยและรวบรวมข้อมูลทางเศรษฐกิจของกระทรวงเกษตร มีเป้าหมายในการดำเนินแผนงานวิจัยเพื่อนำเสนอข้อมูลพื้นฐานประกอบการตัดสินใจในประเด็นทางเศรษฐกิจและนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับด้านอาหาร การเพาะปลูก ทรัพยากรธรรมชาติ และการพัฒนาพื้นที่ชนบท โดยมีบุคลากรทั้งสิ้น 450 คน ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญด้านสังคมศาสตร์ และนักเศรษฐศาสตร์ที่มีการฝึกฝนประสบการณ์เป็นอย่างดี เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในด้านการวิจัย วิเคราะห์ตลาดสินค้าและอาหาร ศึกษาวิเคราะห์นโยบาย และพัฒนาตัวชี้วัดที่เป็นสถิติทางเศรษฐศาสตร์ และเผยแพร่ข้อมูลการวิเคราะห์ดังกล่าวแก่กระทรวงเกษตร เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะในหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนประชาคมวิจัย

สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในหน่วยบริการการวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์ ประกอบด้วยสำนักงานบริหาร และหน่วยงานย่อยอีก 4 ฝ่าย ดังต่อไปนี้

1) ผู้อำนวยการสำนักงานอำนวยการ (Office of Administrator)

1.1) ผู้ช่วยพิเศษของผู้บริหาร (Special Assistant to the Administrator)

1.2) ผู้อำนวยการด้านสิทธิพลเมือง (Civil Rights Director)

1.3) ผู้อำนวยการงานบริการการเงินและการบริหาร

(Administrative and Financial Services)

2) ฝ่ายเศรษฐศาสตร์ด้านอาหาร (Food Economics Division)

3) ฝ่ายบริการข้อมูลสารสนเทศ (Information Services Division)

4) ฝ่ายเศรษฐศาสตร์การค้าและการตลาด (Market and Trade Economics Division)

5) ฝ่ายเศรษฐศาสตร์ชนบทและทรัพยากร (Resource and Rural Economics Division)

1.2.7) หน่วยงานบริการเกษตรกรรมและปศุสัตว์ (Farm Service Agency: FSA)

หน่วยงานบริการเกษตรกรรมและปศุสัตว์ มีหน้าที่หลักในการบริหารจัดการสินค้าการเกษตร การดำเนินแผนงานด้านสินเชื่อ การให้ทุนกู้ยืม การให้เงินอุดหนุน และการประกันความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ แผนงานต่างๆ เหล่านี้มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมเกษตร และช่วยให้เกษตรกรสามารถปรับระดับการผลิตของตนให้สอดคล้องกับระดับความต้องการสินค้าในตลาด หน่วยงานบริการเกษตรกรรมและปศุสัตว์จัดตั้งขึ้นโดยสภาองค์กรส ในฐานะ

หน่วยปฏิบัติการให้บริการแก่เกษตรกรในพื้นที่ โดยผ่านเครือข่ายสำนักงานบริการที่ตั้งกระจายอยู่ทั่วประเทศ ทั้งสำนักงานในระดับเคาน์ตี (County) และระดับมลรัฐ (State)

สำนักงานบริการในพื้นที่ (State and County Office) จะทำหน้าที่บริหารการดำเนินงานนโยบายของกระทรวงไปสู่การปฏิบัติ โดยมีการตั้งคณะกรรมการเกษตรกรแห่งเคาน์ตี (Farmer County Committee) ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานการเกษตรของรัฐบาลกลางมาปฏิบัติในเขตพื้นที่เคาน์ตี การทำหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร โดยคณะกรรมการมีที่มาจากกรเลือกตั้งของเกษตรกรในพื้นที่ มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานตามระเบียบต่างๆ ภายใต้กฎหมายของสหพันธรัฐ (Federal Law) โดยเฉพาะการทำหน้าที่ในการนำเสนอข้อเรียกร้องและความคิดเห็นของเกษตรกรที่มีต่อการตัดสินใจของรัฐบาลกลางในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนและเคาน์ตีของตน ในปี ค.ศ. 2005 มีจำนวนคณะกรรมการเกษตรกรแห่งเคาน์ตีทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา รวมทั้งสิ้นกว่า 8,000 คน

การบริหารงานของหน่วยงานบริการเกษตรกรรมและปศุสัตว์ ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร โดยผู้อำนวยการหน่วยงานบริการเกษตรกรรมและปศุสัตว์จะรายงานผลการดำเนินงานผ่านไปยังรัฐมนตรีว่าการด้านการบริการเกษตรกรรมและปศุสัตว์ในพื้นที่ต่างประเทศ (Farm and Foreign Agricultural Service: FFAS) สำหรับการจัดโครงสร้างภายในองค์กรของหน่วยงานบริการเกษตรกรรมและปศุสัตว์ในส่วนกลาง ประกอบด้วย

- 1) ผู้อำนวยการ (Administrator)
- 2) ผู้ช่วยผู้อำนวยการด้านแผนงานและปฏิบัติการ
(Associate Administrators for Programs and Operations)
- 3) รองผู้อำนวยการด้านแผนงานและปฏิบัติการ จำนวน 5 คน
- 4) ผู้อำนวยการฝ่าย ซึ่งดูแลรับผิดชอบแผนงานและการปฏิบัติการในด้านต่างๆ
(Division Directors within Different Programs and Operations)
- 5) หัวหน้าแผนก (Branch Chiefs)
- 6) หัวหน้าส่วน (Section Chiefs)
- 7) ผู้จัดการ (Managers)

สำหรับหน่วยบริการในพื้นที่ของหน่วยงานบริการเกษตรกรรมและปศุสัตว์ มีจำนวนสำนักงานระดับมลรัฐและระดับเคาน์ตีรวมทั้งสิ้น 2,346 แห่ง ซึ่งมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในประกอบด้วย

- 1) ผู้อำนวยการบริหารประจำมลรัฐ (State Executive Director: SED)
- 2) คณะกรรมการประจำมลรัฐ (State Committee)

- 3) ผู้อำนวยการบริหารประจำเคาน์ตี (County Executive Director: CED)
- 4) คณะกรรมการเกษตรกรแห่งเคาน์ตี (Farmer County Committee: FCC)

1.2.8) หน่วยบริการอาหารและโภชนาการแห่งชาติ

(Food and Nutrition Service: FNS)

หน่วยบริการอาหารและโภชนาการแห่งชาติ มีภารกิจหลักในการบริหารแผนงานด้านการส่งเสริมโภชนาการของกระทรวงเกษตร ประกอบด้วยภารกิจที่สำคัญ ได้แก่ การส่งเสริมและช่วยเหลือให้เด็กและครอบครัวที่ขาดแคลนสามารถเข้าถึงบริการด้านอาหารและยกระดับโภชนาการให้ดีขึ้น โดยผ่านการดำเนินโครงการความช่วยเหลือด้านอาหารและการให้ความรู้ด้านโภชนาการ ซึ่งแผนงานด้านการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโภชนาการที่ถูกต้องแก่สาธารณชนนับเป็นงานที่มีความสำคัญในลำดับแรกของหน่วยงาน

หน่วยบริการอาหารและโภชนาการแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1969 เพื่อเป็นหน่วยงานรับผิดชอบภารกิจในแผนงานจัดบริการด้านอาหารของกระทรวง ซึ่งเป็นภารกิจที่มีการดำเนินงานมาก่อนจะมีการจัดตั้งหน่วยบริการอาหารและโภชนาการแห่งชาติขึ้นมารองรับ โดยเฉพาะแผนงานด้านการบริการแจกจ่ายแสตมป์อาหาร (Food Stamp Program) ซึ่งเป็นหนึ่งในภารกิจการให้ความช่วยเหลือด้านอาหารของกระทรวงนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1961 เป็นต้นมา นอกจากนี้ยังรวมถึงแผนงานด้านการให้ความช่วยเหลือจัดบริการอาหารกลางวันในโรงเรียนทั่วประเทศ (National School Lunch Program) ไปจนถึงแผนงานต่างๆ ในด้านการแจกจ่ายอาหารแก่พลเมืองชาวอินเดียนในพื้นที่เขตป่าสงวน (Food Distribution Program) สำหรับศักยภาพการบริหารงานของหน่วยงานในปีงบประมาณ ค.ศ.2002 หน่วยบริการอาหารและโภชนาการแห่งชาติได้รับการอนุมัติงบประมาณจากสภาองเกรสเพื่อดำเนินแผนงานต่างๆ เป็นจำนวน 37.9 พันล้านเหรียญสหรัฐ

สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารภายในองค์กรของหน่วยบริการอาหารและโภชนาการแห่งชาติ ประกอบด้วยหน่วยงานย่อย ดังต่อไปนี้

- 1) สำนักงานผู้อำนวยการ (Office of the Administrator)
 - 2) สำนักงานการสื่อสารและกิจการของรัฐบาล
(Communications and Governmental Affairs)
 - 3) สำนักงานรองผู้อำนวยการฝ่ายส่งเสริมแผนงานและการบริการ
(Office of the Associate Administrator Program Service and Support)
- 3.1) สำนักงานวิเคราะห์ โภชนาการและการวิจัย
(Office of Research, Nutrition and Analysis)

- 3.2) สำนักงานบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน และความปลอดภัยด้านอาหาร
(Office of Emergency Management & Food Safety)
- 3.3) สำนักงานกำหนดยุทธศาสตร์และขยายความร่วมมือ
(Office of Strategic Initiative, Partnership & Outreach)
- 3.4) สำนักงานภาคแอตแลนติกตอนกลาง (Mid-Atlantic Regional Office)
- 3.5) สำนักงานภาคตะวันตกตอนกลาง (Midwest Regional Office)
- 3.6) สำนักงานภาคเขตพื้นที่ราบสูง (Mountain Plains Regional Office)
- 3.7) สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Northeast Regional Office)
- 3.8) สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Regional Office)
- 3.9) สำนักงานภาคตะวันตกเฉียงใต้ (Southwest Regional Office)
- 3.10) สำนักงานภาคตะวันตก (Western Regional Office)
- 4) สำนักบริหารแผนงานด้านโภชนาการพิเศษ (Special Nutrition Programs)
- 5) สำนักบริหารแผนงานด้านแสตมป์อาหาร (Food Stamp Program)
- 6) สำนักงานรองผู้อำนวยการฝ่ายการจัดการและการเงิน
(Office of the Associate Administrator Management and Finance)
 - 6.1) สำนักงานจัดการฝ่ายการเงิน (Office of Financial Management)
 - 6.2) สำนักงานฝ่ายการจัดการ (Office of Management)
 - 6.3) สำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศ (Office of Information Technology)
 - 6.4) สำนักงานสิทธิพลเมือง (Civil Rights Office)

1.2.9) สำนักงานบริการตรวจสอบและควบคุมความปลอดภัยด้านอาหาร
(Food Safety and Inspection Service: FSIS)

สำนักงานบริการตรวจสอบและควบคุมความปลอดภัยด้านอาหาร เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสุขภาพของสาธารณชน มีความรับผิดชอบหลักคือ การตรวจสอบความปลอดภัยด้านอาหาร ควบคุมกระบวนการผลิต จำหน่าย การควบคุมฉลากและบรรจุภัณฑ์สำหรับสินค้าผลิตภัณฑ์อาหารจำพวกเนื้อสัตว์ สัตว์ปีก และผลิตภัณฑ์ไข่

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในของสำนักงานบริการตรวจสอบและควบคุมความปลอดภัยด้านอาหาร ประกอบด้วยสำนักงานย่อยต่างๆ ได้แก่

- 1) สำนักงานอำนวยการ (Office of Administrator: OA)
- 2) สำนักงานป้องกันและบรรเทาสภาวะฉุกเฉินด้านอาหาร
(Office of Food Defense & Emergency Response: OFDER)

3) สำนักงานขยายการฝึกอบรมและการเรียนรู้แก่พนักงานลูกจ้างในสถานประกอบการผลิตอาหาร (Office of Outreach, Employee Education and Training: OOEET)

4) สำนักงานกำกับและประเมินผลการดำเนินโครงการ
(Office of Program Evaluation, Enforcement & Review: OPEER)

5) สำนักงานสาธารณชนสัมพันธ์ ขยายโอกาสและการศึกษา
(Office of Public Affairs, Education & Outreach: OPAEO)

6) สำนักงานพัฒนานโยบาย แผนงานและบุคลากร
(Office of Policy, Program & Employee Development: OPPED)

7) สำนักงานการจัดการ (Office of Management: OM)

8) สำนักงานปฏิบัติการระดับพื้นที่ (Office of Field Operations: OFO)

9) สำนักงานสาธารณสุขศาสตร์ (Office of Public Health Science: OPHS)

10) สำนักงานกิจการระหว่างประเทศ (Office of International Affairs: OIA)

1.2.10) สำนักงานบริการเกษตรกรรมในต่างประเทศ

(Foreign Agriculture Service: FAS)

สำนักงานบริการเกษตรกรรมในต่างประเทศ มีภารกิจหลักในการพัฒนาช่องทางการเข้าถึงตลาดสินค้าเกษตรในต่างประเทศเพื่อการจำหน่ายผลิตภัณฑ์สินค้าส่งออกด้านการเกษตรของประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงการเปิดตลาดแหล่งใหม่ในต่างประเทศ พัฒนาระดับความสามารถในการแข่งขันของการผลิตสินค้าเกษตรกรรมในประเทศให้อยู่ในระดับแนวหน้าของตลาดโลก ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและการสนับสนุนด้านเทคนิคการผลิตเกษตรกรรมแก่ประเทศต่างๆ

ภารกิจหลักของสำนักงานบริการเกษตรกรรมในต่างประเทศ ได้แก่ การปฏิบัติงานในภารกิจด้านการต่างประเทศของกระทรวงเกษตรทั้งหมด นับตั้งแต่การพัฒนาตลาดภายนอกประเทศ การทำข้อตกลงการค้าและการเจรจาต่อรองด้านการค้าสินค้าเกษตรกรรม รวมตลอดจนการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติต่างๆ ด้านการตลาด นอกจากนี้ ยังรับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวข้องกับแผนงานด้านการให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร การรับประกันความน่าเชื่อถือของสินค้าส่งออก การให้ความช่วยเหลือเพื่อเพิ่มรายได้และการเข้าถึงอาหารผ่านการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยมุ่งเน้นศักยภาพด้านการผลิตเกษตรกรรมเป็นตัวนำ (Agricultural led Economic Growth)

สำนักงานบริการเกษตรกรรมในต่างประเทศ มีเจ้าหน้าที่ในสังกัดจำนวนทั้งสิ้น 103 คน ปฏิบัติงานประจำสำนักงานบริการ ซึ่งตั้งกระจายอยู่ใน 82 ประเทศทั่วโลก สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กร ประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ ได้แก่

- 1) สำนักงานอำนวยการ (Office of the Administrator: OA)
 - 1.1) ผู้จัดการฝ่ายการขาย (General Sales Manager)
 - 1.2) สำนักงานสิทธิพลเมือง (Office of Civil Rights)
 - 1.3) สำนักงานกฎหมาย (Legislative Affairs)
 - 1.4) สำนักงานการติดต่อประสานงานและสาธารณชนสัมพันธ์
(Public Affairs and Controlled Correspondence)
- 2) สำนักงานวิทยาศาสตร์และงานทางเทคนิค
(Office of Scientific and Technical Affairs: OSTA)
 - 2.1) ฝ่ายพัฒนาช่องทางการตลาดและการค้าทวิภาคี
(Market Access and Bilateral Issues Division)
 - 2.2) ฝ่ายกำกับการปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศ
(International Regulation and Standard Division)
- 3) สำนักงานกิจการในระดับภูมิภาคและระดับพื้นที่ในต่างประเทศ
(Office of Country and Regional Affairs: OCRA)
 - 3.1) ฝ่ายบริการในพื้นที่ภูมิภาคซีกโลกตะวันตก (Western Hemisphere Division)
 - 3.2) ฝ่ายบริการในพื้นที่ภูมิภาคเอเชีย (Asia Division)
 - 3.3) ฝ่ายบริการในพื้นที่ภูมิภาคยุโรป (Europe Division)
 - 3.4) ฝ่ายบริการในพื้นที่ภูมิภาคแอฟริกาและตะวันออกกลาง
(Africa and Middle East Division)
- 4) สำนักงานการเจรจาและทำข้อตกลงทางการค้า
(Office of Negotiations and Agreements: ONA)
 - 4.1) ฝ่ายเจรจาและจัดทำข้อตกลงพหุภาคี
(Multilateral Negotiations and Agreements Division)
 - 4.2) ฝ่ายเจรจาและจัดทำข้อตกลงทวิภาคีและข้อตกลงระดับภูมิภาค
(Regional and Bilateral Negotiations and Agreements Division)
 - 4.3) ฝ่ายกำกับดูแลการปฏิบัติตามข้อตกลง
(Monitoring and Enforcement Division)
- 5) สำนักงานวิเคราะห์ภาพรวมระดับโลก (Office of Global Analysis: OGA)
 - 5.1) ฝ่ายวิเคราะห์ผลกระทบ (Impact Analysis Division)

- 5.2) ฝ่ายวิเคราะห์ภาคเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม
(Industry and Sector Analysis Division)
- 6) สำนักงานแผนงานด้านการค้า (Office of Trade Programs: OTP)
 - 6.1) ฝ่ายเจ้าหน้าที่ควบคุมดูแลและประเมินผลแผนงาน
(Program Monitoring and Evaluation staff)
 - 6.2) ฝ่ายเจ้าหน้าที่นโยบายและบริหารแผนงาน
(Program Administration and Policy staff)
 - 6.3) ฝ่ายแผนงานด้านสินเชื่อ (Credits Programs Division)
 - 6.4) ฝ่ายพัฒนาตลาดและจัดการเงินกู้ยืม (Market Development and Grants)
 - 6.5) ฝ่ายแผนงานส่งเสริมการนำเข้าและส่งออก
(Import and Trade Support Programs Division)
- 7) สำนักงานพัฒนาและเสริมสร้างขีดความสามารถ
(Office of Capacity Building and Development: PCBD)
 - 7.1) ฝ่ายความช่วยเหลือด้านอาหาร (the Food Assistance Division)
 - 7.2) ฝ่ายพัฒนาและให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ
(Development and Disaster Assistance Division)
 - 7.3) ฝ่ายเสริมสร้างขีดความสามารถทางการค้าและวิทยาศาสตร์
(Trade and Scientific Capacity Building Division)
 - 7.4) ฝ่ายแลกเปลี่ยนทางการค้าและวิทยาศาสตร์
(Trade and Scientific Exchanges Division)
- 8) สำนักงานปฏิบัติการฝ่ายอำนวยการ (Office of Administrative Operations: OAO)
 - 8.1) ฝ่ายงบประมาณ (Budget Division)
 - 8.2) ฝ่ายบริหารจัดการแผนงาน (Program Management Division)
 - 8.3) ฝ่ายควบคุมการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย (Compliance Division)
 - 8.4) ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology Division)
 - 8.5) ฝ่ายสัญญาและข้อตกลง (Contracts and Agreements Division)
- 9) สำนักงานปฏิบัติการด้านการจัดบริการในต่างประเทศ
(Office of Foreign Service Operations: OFSO)
 - 9.1) ฝ่ายปฏิบัติการระหว่างประเทศ (International Operations Division)

9.2) ฝ่ายบริการระหว่างประเทศ (International Services Division)

9.3) ฝ่ายผู้แทนและกระบวนการทางการค้า (Protocol and Representation Division)

1.2.11) สำนักงานบริการด้านป่าไม้ (Forest Service: FS)

สำนักงานบริการด้านป่าไม้ จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1905 เป็นหน่วยงานบริการของกระทรวงเกษตร รับผิดชอบภารกิจการบริหารจัดการบริการของกระทรวงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ที่ดินสาธารณะ พื้นที่ทุ่งหญ้าและป่าไม้ของชาติซึ่งมีเนื้อที่รวมทั้งหมดกว่า 193 ล้านเอเคอร์ สำนักงานบริการด้านป่าไม้มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในกรุงวอชิงตัน ดีซี สำหรับการปฏิบัติการในภารกิจด้านป่าไม้นั้น จะดำเนินงานผ่านสำนักงานส่วนภูมิภาคทั้ง 9 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งรับผิดชอบพื้นที่ป่าสงวนของชาติ 115 แห่ง และพื้นที่ทุ่งหญ้าเขตป่าสงวนจำนวน 20 แห่ง

ภารกิจหลักของสำนักงานบริการด้านป่าไม้ ได้แก่ การดำเนินโครงการให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มชาติพันธุ์ที่ตั้งรกรากอาศัยในพื้นที่อนุรักษ์ เพื่อส่งเสริมสุขภาพ ศักยภาพในการผลิตอาหาร ตลอดจนความอุดมสมบูรณ์ของป่าและที่ดิน การสำรวจข้อมูลความต้องการของประชาชนในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริการของกระทรวงเกษตรเพื่อประกอบการดำเนินการตัดสินใจเชิงนโยบาย การจัดการและปกป้องพื้นที่ป่าสงวนและทุ่งหญ้าอนุรักษ์ของชาติ การให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคและการเงินแก่ชุมชนและเมืองต่างๆ ในการดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อม การปลูกและดูแลป่า การให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคและการเงินแก่ผู้ครอบครองพื้นที่ป่าเพื่อส่งเสริมการจัดการป่าอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน รวมถึงการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและแลกเปลี่ยนความรู้ทางวิทยาศาสตร์ระหว่างประเทศ เพื่อการจัดการพื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติของโลกอย่างยั่งยืน

การจัดโครงสร้างการบริหารภายในองค์กรของสำนักงานบริการด้านป่าไม้ ประกอบด้วยสำนักงาน (Offices) และแผนงาน (Programs) ต่างๆ ได้แก่

1) สำนักงานผู้อำนวยการฝ่าย (Office of the Chief)

1.1) ฝ่ายพลังงานชีวภาพและชีวมวล (Biomass and Bioenergy)

1.2) ฝ่ายแผนงานระหว่างประเทศ (International Programs)

1.3) ฝ่ายตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement & Investigation)

1.4) ฝ่ายกิจการด้านกฎหมาย (Legislative Affairs)

1.5) สำนักงานการข่าว (Press Office)

1.6) สำนักงานพื้นที่ป่าของรัฐและเอกชนในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

(State & Private Forestry Northeastern Area)

2) สำนักงานการเงินและงบประมาณ (Budget & Finance)

3) สำนักงานปฏิบัติการด้านธุรกิจ (Business Operations)

- 3.1) ฝ่ายจัดการด้านสิทธิการถือครอง (Acquisition Management)
- 3.2) ฝ่ายสิทธิพลเมือง (Civil Rights)
- 3.3) หน่วยจัดทำเอกสารภายใต้การควบคุม (Controlled Correspondence Unit)
- 3.4) แผนงานด้านหน่วยธุรกิจ (Enterprise Program)
- 3.5) ฝ่ายจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Management)
- 3.6) สำนักงานการสื่อสาร (Office of Communication)
- 3.7) สำนักงานบริการด้านการจัดการและกฎระเบียบ
(Office of Regulatory and Management Services)
- 3.8) แผนงานด้านอาสาสมัครผู้ใหญ่และเยาวชน
(Senior, Youth & Volunteer Programs)
- 3.9) ฝ่ายประเมินทรัพยากรและวางแผนยุทธศาสตร์
(Strategic Planning and Resource Assessment)
- 4) ระบบจัดการป่าแห่งชาติ (National Forest System)
 - 4.1) ฝ่ายจัดการพืชในพื้นที่ธรรมชาติ (Botany: Celebrating Wildflowers)
 - 4.2) ฝ่ายจัดการระบบนิเวศ (Ecosystem Management)
 - 4.3) ฝ่ายวิศวกรรม (Engineering)
 - 4.4) ฝ่ายจัดการป่าไม้ (Forest Management)
 - 4.5) ฝ่ายที่ดิน (Lands)
 - 4.6) ฝ่ายจัดการธรณีวิทยาและเหมืองแร่ (Minerals & Geology Management)
 - 4.7) สำนักงานหุ้นส่วนความร่วมมือแห่งชาติ (National Partnership Office)
 - 4.8) ฝ่าย Rangelands
 - 4.9) ฝ่ายทรัพยากรป่า พื้นที่มรดก และพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจ
(Recreation, Heritage & Wilderness Resources)
 - 4.10) ฝ่ายจัดการอากาศและแหล่งน้ำ (Watershed & Air Management)
 - 4.11) ฝ่ายสัตว์ป่า ปลา และพืชหายาก (Wildlife, Fish and Rare Plants)
- 5) สำนักงานวิจัยและพัฒนา (Research & Development)
 - 5.1) ฝ่ายวิจัยและพัฒนา (Research & Development)
 - 5.2) ฝ่ายวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis)
- 6) สำนักงานดูแลป่าไม้ของรัฐและเอกชน (State & Private Forestry)
 - 6.1) ฝ่ายบริการการศึกษาด้านการอนุรักษ์ (Conservation Education)

- 6.2) ฝ่ายความร่วมมือในการจัดการป่า (Cooperative Forestry)
- 6.3) ฝ่ายจัดการดับไฟป่าทางอากาศ (Fire & Aviation Management)
- 6.4) ฝ่ายปกป้องความสมบูรณ์ของป่า (Forest Health Protection)
- 6.5) สำนักงานความสัมพันธ์ระหว่างชนเผ่า (Office of Tribal Relations)
- 6.6) ฝ่ายจัดการป่าในเขตชุมชนและพื้นที่เมือง (Urban and Community Forestry)

**1.2.12) สำนักงานบริหารคลังสินค้า การบรรจุภัณฑ์ และตรวจสอบเมล็ดธัญพืช
(Grain Inspection, Packers and Stockyards Administration: GIPSA)**

สำนักงานบริหารคลังสินค้า การบรรจุภัณฑ์ และตรวจสอบเมล็ดธัญพืช มีภารกิจหลักในการอำนวยความสะดวกด้านการตลาดสำหรับสินค้าเกษตร จำพวกผลิตภัณฑ์จากปศุสัตว์ สัตว์ปีก ผลิตภัณฑ์จากเนื้อ ธัญพืช เมล็ดพืช น้ำมัน และสินค้าการเกษตรอื่นๆ รวมถึงการส่งเสริมการปฏิบัติทางการค้าให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมเพื่อรักษาผลประโยชน์ทั้งแก่ผู้บริโภคและผู้ผลิตเกษตรกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา ตัวอย่างแผนงานที่สำคัญ ได้แก่ แผนงานด้านการควบคุมผู้ประกอบการคลังสินค้าและบรรจุสินค้าจัดจำหน่าย (Packers and Stockyards Program) มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการประกอบการทางธุรกิจที่เป็นธรรมและสร้างสภาวะแวดล้อมทางการตลาดที่มีการแข่งขันอย่างเปิดกว้าง โดยผ่านการดำเนินโครงการด้านการควบคุมดูแล (Monitoring Programs) และการตรวจสอบ แผนงานด้านการส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดกักตุนสินค้าการเกษตร และแผนงานด้านการกำหนดมาตรฐานสำหรับประเมินคุณภาพสินค้าการเกษตร เป็นต้น

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์การของสำนักงานบริหารคลังสินค้า การบรรจุภัณฑ์ และตรวจสอบเมล็ดธัญพืช ประกอบด้วย หน่วยงานย่อย 2 หน่วยงาน ได้แก่

1) สำนักแผนงานด้านคลังสินค้าและการบรรจุภัณฑ์ (Packers and Stockyards Program) มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในกรุงวอชิงตัน ดีซี และสำนักงานพื้นที่ในภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานแอตแลนต้า รัฐจอร์เจีย สำนักงานเดนเวอร์ รัฐโคโลราโด สำนักงานเดสมอยเนส รัฐไอโอวา และสำนักงานเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นตั้งกระจายทั่วประเทศ

2) สำนักบริการการตรวจสอบเมล็ดธัญพืช (Grain Inspection Service) มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในกรุงวอชิงตัน ดีซี และสำนักงานใหญ่เมืองแคนซัส รัฐมิสซูรี และมีสำนักงานพื้นที่ตั้งทำการในพื้นที่ตลาดสินค้าเกษตรภายในประเทศและตลาดสินค้าส่งออกทั้งที่อยู่ในอเมริกาและในภาคตะวันออกของประเทศแคนาดา

1.2.13) สำนักงานหอสมุดการเกษตรแห่งชาติ

(National Agricultural Library: NAL)

สำนักงานหอสมุดการเกษตรแห่งชาติ มีพันธกิจหลักเพื่อการพัฒนาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านการเกษตรในระดับโลกสำหรับเกษตรกรผู้ผลิตชาวอเมริกัน หอสมุดการเกษตรแห่งชาตินับเป็นหนึ่งในสี่แห่งของห้องสมุดแห่งชาติสหรัฐอเมริกา อาคารหอสมุดมีที่ตั้งอยู่ในเมืองเบลต์สวิลล์ แมรีแลนด์ และวอชิงตัน ดีซี ซึ่งเป็นห้องสมุดที่เก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารด้านการเกษตรกรรมขนาดใหญ่ที่สุดในโลก โดยดำเนินงานร่วมกับเครือข่ายห้องสมุดกระทรวงเกษตรในระดับพื้นที่ทั่วประเทศ

สำนักงานหอสมุดการเกษตรแห่งชาติ ประกอบด้วยหน่วยงานย่อยดังต่อไปนี้

1) สำนักงานอำนวยการ (Office of the Director)

1.1) ฝ่ายสาธารณชนสัมพันธ์ (Public Affairs)

1.2) สำนักงานบริหารแผนงานของศูนย์เครือข่ายข้อมูลการเกษตร

(Agriculture Network Information Center (AgNIC) program)

2) ฝ่ายจัดระบบข้อมูลสารสนเทศ (Information Systems Division: ISD)

3) ฝ่ายบริการสาธารณะ (Public Services Division: PSD)

3.1) แผนกบริการเก็บรวบรวมข้อมูล (Collection Services Branch: CSB)

3.2) แผนกบริการสืบค้นข้อมูล (The Information Research Services Branch: IRSB)

4) ฝ่ายบริการทางเทคนิค (Technical Services Division: TSD)

4.1) แผนกพัฒนาการจัดหาและรวบรวมเอกสาร

(Acquisitions & Collection Development Branch)

4.2) แผนกบริการดัชนีสืบค้นเอกสาร (Bibliographic Services)

1.2.14) สำนักงานบริการสถิติการเกษตรแห่งชาติ

(National Agricultural Statistics Service: NASS)

สำนักงานบริการสถิติการเกษตรแห่งชาติ มีภารกิจหลักในการพัฒนาและให้บริการข้อมูลทางสถิติที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรมที่มีความทันสมัยและถูกต้องแม่นยำ เพื่อประกอบการบริหารงานและกำหนดนโยบายของกระทรวงเกษตร นอกเหนือจากการดำเนินงานทางสถิติที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจของกระทรวงเกษตรโดยตรงแล้ว สำนักงานบริการสถิติการเกษตรแห่งชาติยังทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในการส่งผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคด้านสถิติแก่หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และองค์กรภาคเอกชน อย่างเช่น การให้ความช่วยเหลือด้านการออกแบบแบบสอบถามและกำหนดกลุ่มตัวอย่าง การรวบรวมและจัดการข้อมูล การวิเคราะห์ผลการสำรวจข้อมูล ตลอดจนการฝึกทักษะต่างๆ

1.2.15) สำนักงานบริการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรของชาติ

(Natural Resources Conservation Service: NRCS)

สำนักงานบริการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรของชาติ มีภารกิจหลักในการจัดระบบการตรวจสอบความรับผิดชอบโดยรวม (Integrated Accountability System) ของกระทรวงเกษตร โดยการนำข้อมูลในด้านต่างๆ มาวิเคราะห์เพื่อจัดระบบการตรวจสอบความรับผิดชอบในภาพรวมขึ้น ได้แก่ ข้อมูลเชิงสถิติ การวางแผนธุรกิจและการปฏิบัติงาน การทำบัญชีและงบประมาณ การวิเคราะห์อัตรากำลัง การวางแผนและการจัดการ การกำหนดแนวทางการรักษาแหล่งทรัพยากรของชาติ แผนการปฏิบัติงาน รายงานการดำเนินงานและผลลัพธ์ รวมถึงการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ในกระทรวง

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรของสำนักงานบริการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบด้วย

1) สำนักงาน (Offices)

1.1) สำนักงานผู้อำนวยการ (Office of the Chief)

1.1.1) หัวหน้างานบริหาร (Chief)

1.1.2) รองหัวหน้างานบริหาร (Associate Chief)

1.1.3) ฝ่ายยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรธรรมชาติ

(Strategic Natural Resource Issues)

1.1.4) ฝ่ายกฎหมายและสาธารณชนสัมพันธ์

(Legislative and Public Affairs)

1.1.5) ฝ่ายสิทธิพลเมือง (Civil Rights)

1.1.6) ฝ่ายจัดการการเงิน (Financial Management)

1.1.7) ฝ่ายขยายการให้บริการ (Outreach)

1.2) สำนักงานประจำมลรัฐ (State Offices)

1.2.1) ศูนย์บริการระดับท้องถิ่น (Local Service Centers)

2) สำนักงานรองผู้อำนวยการฝ่าย (Deputy Areas)

2.1) ฝ่ายการจัดการ (Management)

2.2) ฝ่ายแผนงาน (Programs)

2.3) ฝ่ายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Science and Technology)

2.4) ฝ่ายสำรวจดินและประเมินทรัพยากร (Soil Survey and Resource Assessment)

2.5) ฝ่ายวางแผนยุทธศาสตร์และขอบเขตความรับผิดชอบ

(Strategic Planning and Accountability)

1.2.16) สำนักงานจัดการความเสี่ยง (Risk Management Agency: RMA)

สำนักงานจัดการความเสี่ยง มีพันธกิจในการส่งเสริม สนับสนุน และกำกับ ดูแล การวางแนวทางการจัดการความเสี่ยงเพื่อปกป้องเสถียรภาพและความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจแก่ผู้ผลิตในภาคเกษตรกรรมของอเมริกัน โดยการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ ติดต่อประสานงานกับผู้ผลิตสินค้าการเกษตรในท้องถิ่น กลุ่มผู้เพาะปลูกพืช มหาวิทยาลัย ตลอดจนหน่วยงานของรัฐบาลต่างๆ รวมถึงการให้ข้อมูลเกี่ยวกับแผนงานนำร่องในระดับท้องถิ่น การกำหนดสถานะแวดล้อมเพื่อส่งเสริมการเติบโตของภาคการผลิตเกษตรกรรม การร่วมมือกับหน่วยงานหรือองค์กรบริษัทผู้รับประกันความเสียหายของพืชผลการเกษตรและประกันภัยเหตุการณ์ความเสียหายต่างๆ ตัวอย่างแผนงานที่สำคัญๆ ได้แก่ แผนงานด้านการประกันความเสียหายของพืชผล (Crop Insurance Program) การประเมินแนวโน้มการสูญเสียของแผนงาน (Assessing Program Vulnerability) การให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนโยบาย การปรับระดับความสูญเสีย (Loss Adjustment) เป็นต้น

สำนักงานจัดการความเสี่ยงมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในกรุงวอชิงตัน ดีซี และมีสำนักงานพื้นที่ตั้งกระจายอยู่ทั่วประเทศ การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กร ประกอบด้วย

- 1) ผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการ (Administrator/Associate Administrator)
 - 1.1) เจ้าหน้าที่งบประมาณ (Budget Staff)
 - 1.2) เจ้าหน้าที่สนับสนุนแผนงาน (Program Support Staff)
 - 1.3) เจ้าหน้าที่ฝ่ายสิทธิพลเมือง (Civil Rights Staff)
 - 1.4) เจ้าหน้าที่กิจการภายนอก (External Affairs Staff)
 - 1.5) เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์ (Strategic Operations Staff)
- 2) รองผู้อำนวยการด้านการจัดการผลิตผล (Deputy Administrator for Product Management)
 - 2.1) ฝ่ายออกแบบระบบประกันและประเมินค่าความเสียหาย (Actuarial and Product Design Division)
 - 2.2) ฝ่ายบริหารระบบประกันและกำหนดมาตรฐาน (Product Administration and Standards Division)
 - 2.3) ฝ่ายวิเคราะห์รูปแบบการประกันและการบัญชี (Product Analysis and Accounting Division)
- 3) รองผู้อำนวยการด้านการบริการประกันความเสียหาย (Deputy Administrator for Insurance Services)
 - 3.1) ฝ่ายบริการประกันความเสียหาย (Reinsurance Services Division)

- 3.2) ฝ่ายบริการจัดการความเสี่ยง (Risk Management Services Division)
- 3.3) ฝ่ายจัดการศึกษาให้ความรู้เรื่องการจัดการความเสี่ยง
(Risk Management Education Division)
- 4) รองผู้อำนวยการฝ่ายกำกับการปฏิบัติตามกฎหมาย
(Deputy Administrator for Compliance)
 - 4.1) ฝ่ายปฏิบัติการจัดการความเสี่ยง (Risk Operations Division)
 - 4.2) ฝ่ายกำหนดนโยบาย ขั้นตอนการดำเนินงาน และประเมินผล
(Policy, Procedure, and Evaluation Division)
 - 4.3) สำนักงานกำกับการภาคใต้ (Southern Regional Compliance Office)
 - 4.4) สำนักงานกำกับการภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
(Midwest Regional Compliance Office)
 - 4.5) สำนักงานกำกับการภาคกลาง (Central Regional Compliance Office)
 - 4.6) สำนักงานกำกับการภาคตะวันออก (Eastern Regional Compliance Office)
 - 4.7) สำนักงานกำกับการภาคตะวันตก (Western Regional Compliance Office)
 - 4.8) สำนักงานกำกับการภาคเหนือ (Northern Regional Compliance Office)

1.2.17) สำนักงานพัฒนาชนบท (Rural Development: RD)

สำนักงานพัฒนาชนบท มีพันธกิจหลักด้านการวางแผนทางและขับเคลื่อนการพัฒนาในขนาดตื้นเขินในแถบชนบททั่วประเทศ โดยเฉพาะการสร้างโอกาสการพัฒนาทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนผู้อาศัยในพื้นที่ชนบท การพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ในทุกด้าน ผ่านการปฏิบัติการในรูปแบบของความเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือกับชุมชนชนบท เพื่อดำเนินโครงการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัย สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานภายในชุมชน และการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานอื่นๆ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคและการเงินเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรธุรกิจและบริษัทในชนบท ซึ่งช่วยสร้างโอกาสในด้านการประกอบอาชีพที่มีคุณภาพแก่ประชาชนในพื้นที่ชนบท การปฏิบัติการของสำนักพัฒนาชนบทจะทำงานร่วมกับภาครัฐ ชนเผ่า และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด โดยจะรายงานผลการดำเนินงานในพื้นที่ต่อรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการพัฒนาชนบท (Under Secretary for Rural Development)

การบริหารงานภายในของสำนักงานพัฒนาชนบท ประกอบด้วย ฝ่ายปฏิบัติการตามแผนงานด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) แผนงานด้านธุรกิจ (Business Programs)
- 2) แผนงานด้านที่อยู่อาศัย (Housing Programs)

- 3) แผนงานด้านสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน (Utilities Programs)
- 4) แผนงานด้านการพัฒนาชุมชน (Community Development Programs)

2) กระทรวงพลังงาน (Department of Energy)³

กระทรวงพลังงาน มีพันธกิจหลักในการเสริมสร้างความมั่นคงทางพลังงานในอนาคตของประเทศสหรัฐอเมริกา รักษาความปลอดภัย ความมั่นคง และสมรรถนะการใช้ประโยชน์จากแหล่งพลังงาน นิวเคลียร์ ตลอดจนการพัฒนานวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีด้านพลังงาน กระทรวงพลังงานถือเป็นหนึ่งในหน่วยงานด้านความมั่นคงแห่งชาติ อีกทั้งยังมีพันธกิจที่เป็นส่วนหนึ่งของพันธกิจด้านการเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศร่วมกับหน่วยงานด้านความมั่นคงอื่นๆ โดยการดำเนินการกิจของกระทรวงตามกรอบพันธกิจดังกล่าวข้างต้น เป็นความรับผิดชอบของสำนักงานบริหารแผนงาน (Program Offices) ภายในกระทรวงพลังงาน

กระทรวงพลังงานก่อตั้งและดำเนินงานมากกว่า 30 ปี ปัจจุบันมีศักยภาพการดำเนินงานในด้านต่างๆ ได้แก่ ห้องปฏิบัติการทางพลังงานขั้นสูงจำนวน 24 แห่ง หน่วยงานบริการการตลาดด้านพลังงาน 4 แห่ง หน่วยงานบริหารข้อมูลสารสนเทศด้านพลังงาน 1 แห่ง รวมถึงการปฏิบัติการด้านการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมจากการปนเปื้อนสารพิษอันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการนิวเคลียร์เพื่อการทหารเมื่อกว่า 50 ปีที่ผ่านมา ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในเขตชุมชนต่างๆ ในพื้นที่กว่าสองล้านเอเคอร์ทั่วประเทศ นอกจากนี้ ยังรวมถึงสำนักงานสนับสนุนและการเจ้าหน้าที่ (Staff and Support Offices) ซึ่งรับผิดชอบการบริหารงาน อำนาจการ การจัดการ และการสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของสำนักงานบริหารแผนงานต่างๆ ในภาพรวมเพื่อให้อำนาจให้หน่วยงานปฏิบัติการสามารถขับเคลื่อนภารกิจของตนเองให้บรรลุพันธกิจที่เป็นเป้าหมายของกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรของกระทรวงพลังงาน ประกอบด้วย สำนักงานระดับรองซึ่งจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ สำนักงานปฏิบัติการ (Operations Offices) สำนักงานบริหารแผนงาน (Program Offices) และสำนักงานสนับสนุนและการเจ้าหน้าที่ (Staff & Support Offices)

2.1) สำนักงานปฏิบัติการ (Operations Offices)

สำนักงานปฏิบัติการทั้งหมดของกระทรวงเกษตร เป็นหน่วยงานที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ภายนอกเขตพื้นที่กรุงวอชิงตัน ดีซี โดยมีหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบกิจกรรมต่างๆ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อผลักดันพันธกิจในแต่ละด้านของกระทรวง สำนักงานปฏิบัติการแต่ละแห่งจะดำเนินการกิจในระดับพื้นที่ในเขตความ

³ Department of Energy, <www.energy.gov>

รับผิดชอบของตนเอง ปัจจุบันกระทรวงพลังงานมีสำนักงานปฏิบัติการในพื้นที่ทั้งหมดจำนวน 14 แห่ง ดังต่อไปนี้

2.1.1) สำนักงานพื้นที่คาร์ลสแบด (Carlsbad Field Office: CBFO)

สำนักงานพื้นที่คาร์ลสแบด มีภารกิจหลักในการบริหารจัดการสำนักแผนงานที่อาร์ยูแห่งชาติ (National TRU Program Office) ซึ่งเป็นหนึ่งในแผนงานของกระทรวงพลังงาน และภารกิจการปฏิบัติการด้านการอำนวยความสะดวกแก่นำร่องแยกกำจัดกากของเสียจากการผลิตพลังงาน (Waste Isolation Pilot Plant: WIPP) รวมถึงทำหน้าที่เป็นศูนย์ศึกษาการจัดการของเสียจากการผลิตพลังงานระหว่างประเทศอีกด้วย โดยสำนักงานพื้นที่คาร์ลสแบดจะทำหน้าที่ประสานการดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ ในสถานที่กำจัดของเสียจากการผลิตพลังงานแต่ละแห่งในเขตพื้นที่ ประสานการทำงานกับห้องทดลองปฏิบัติการระดับชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบการกำจัดกากของเสียกัมมันตรังสี

2.1.2) สำนักงานปฏิบัติการชิคาโก (Chicago Operations Office)

สำนักงานปฏิบัติการชิคาโกเป็นหน่วยงานบริหารภารกิจด้านการจัดการทางเทคนิคและการจัดการทางธุรกิจ (Technical and Business Management) เพื่อขับเคลื่อนพันธกิจของกระทรวงให้บรรลุเป้าหมาย โดยสำนักงานจะทำหน้าที่ในการจัดการแผนงาน โครงการ การสนับสนุนอำนวยความสะดวก และการติดต่อประสานงาน ซึ่งการดำเนินภารกิจด้านการอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ดังกล่าว สำนักงานปฏิบัติการชิคาโกมีศักยภาพการดำเนินงานภายใต้งบประมาณและสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น 3.2 พันล้านเหรียญสหรัฐ สำหรับการดำเนินงานสนับสนุนอำนวยความสะดวกด้านการวิจัยระดับสูงที่ก้าวหน้าในระดับโลก และการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่ต่างๆ ประกอบด้วย

- 1) สำนักงานเขตพื้นที่อาเมส (Ames Area Office)
- 2) สำนักงานเขตพื้นที่อาร์กอนเน (Argonne Area Office)
- 3) สำนักงานเขตพื้นที่บรูคเฮเวน (Brookhaven Area Office)
- 4) สำนักงานเขตพื้นที่เฟอร์มิ (Fermi Area Office)
- 5) สำนักงานเขตพื้นที่พรินซ์ตัน (Princeton Area Office)

2.1.3) สำนักงานพื้นที่โกลเดน (Golden Field Office)

สำนักงานพื้นที่โกลเดนรับผิดชอบภารกิจการอำนวยความสะดวกด้านการจัดการและการปฏิบัติการ โดยประสานการทำงานร่วมกับห้องปฏิบัติการด้านพลังงานหมุนเวียนแห่งชาติ (National Renewable Energy Laboratory: NREL) รวมถึงการสร้างพันธมิตรหุ้นส่วนความร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีพลังงานหมุนเวียนและเทคโนโลยีพลังงานประสิทธิภาพสูงระหว่างกัน

2.1.4) สำนักงานปฏิบัติการไดาโฮ (Idaho Operations Office)

สำนักงานปฏิบัติการไดาโฮ ดูแลรับผิดชอบภารกิจด้านการปฏิบัติการของห้องปฏิบัติการแห่งชาติไดาโฮ (Idaho National Laboratory) ซึ่งเป็นหนึ่งในห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ระดับชาติที่สำคัญในจำนวน 10 แห่ง ทั้งที่ดำเนินงานโดยภาคอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัย และองค์กรไม่แสวงผลกำไรทางธุรกิจ ซึ่งร่วมเป็นพันธมิตรความร่วมมือด้านการปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ร่วมกับกระทรวงพลังงาน

2.1.5) ศูนย์บริการอำนวยความสะดวกด้านนิวเคลียร์แห่งชาติ

(National Nuclear Security Administration Service Center)

ศูนย์บริการอำนวยความสะดวกด้านนิวเคลียร์แห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่แทนสำนักงานปฏิบัติการอัลบูเคอร์ควิ (Albuquerque Operations Office) และดำเนินงานโดยบุคลากรผู้เชี่ยวชาญของสำนักงานปฏิบัติการเดิมทั้งหมด ศูนย์บริการที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้ มีภารกิจหลักด้านการจัดการทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรด้านการปฏิบัติการทุกประเภท ตลอดจนการสนับสนุนด้านการบริการแก่สำนักงานปฏิบัติการในพื้นที่ทุกแห่ง (Site Offices)

2.1.6) สำนักงานพื้นที่เนวาดา (Nevada Site Office)

สำนักงานพื้นที่เนวาดา มีภารกิจหลักในการส่งเสริมสมรรถนะแก่การปฏิบัติการภายในพื้นที่ทดลองในรัฐเนวาดา (Nevada Test Site) รวมถึงการอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ สำหรับการนำแผนการปฏิบัติงานของกระทรวงมาปฏิบัติในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นแผนงานด้านการบริหารคลังพัสดุครุภัณฑ์ การจัดการวิกฤตการณ์ การจัดการกากของเสีย การจัดการสิ่งแวดล้อม การวิจัยและพัฒนาพลังงานเพื่อสันติ และการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนแผนงานต่างๆ ของกระทรวงพลังงาน

2.1.7) สำนักงานปฏิบัติการโอคแลนด์ (Oakland Operations Office)

สำนักงานปฏิบัติการโอคแลนด์ มีขอบเขตความรับผิดชอบโดยจำแนกออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ภารกิจด้านการบริหารแผนงานของสำนักงานอำนวยความสะดวกด้านนิวเคลียร์แห่งชาติ (NNSA Programs) ภารกิจด้านการบริหารแผนงานของกระทรวงพลังงาน (DOE Programs) และภารกิจด้านการร่วมมือในการปฏิบัติการ (Corporate Operations)

2.1.8) สำนักงานปฏิบัติการโอคไรด์จ์ (Oak Ridge Operations)

สำนักงานปฏิบัติการโอคไรด์จ์ มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานของห้องปฏิบัติการแห่งชาติโอคไรด์จ์ (Oak Ridge National Laboratory) ศูนย์รวมหน่วยบริหารความมั่นคงแห่งชาติวัย 12 (Y-12 National Security Complex) และอุทยานเทคโนโลยีเทนเนสซีตะวันออก (East Tennessee Technology Park) ในเขตพื้นที่สงวนโอคไรด์จ์ของกระทรวงพลังงาน รวมถึงการดูแลการดำเนินงานของสถาบันเพื่อการศึกษาและวิทยาศาสตร์แห่งโอคไรด์จ์ และพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์และพลังงานอเมริกัน (American Museum of Science and Energy)

2.1.9) สำนักงานพื้นที่โอไฮโอ (Ohio Field Office)

สำนักงานพื้นที่โอไฮโอ มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติการในระดับพื้นที่ทั้ง 5 แห่งของกระทรวงพลังงาน ให้มีการดำเนินงานด้วยระดับความปลอดภัยสูงสุด มีความประหยัดคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพด้านต้นทุนสูงสุด มีการปฏิบัติที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมถึงการบริหารจัดการด้านการอำนวยความสะดวกในระยะยาวแก่หน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ภายใต้การสั่งการมอบหมายของรัฐมนตรีกระทรวงพลังงาน สำหรับหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ของกระทรวงพลังงาน (DOE Area Offices) ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของสำนักงานพื้นที่โอไฮโอ ได้แก่

- 1) สำนักงานพื้นที่แอสตาบุลา (Ashtabula)
- 2) สำนักงานพื้นที่โคลัมบัส (Columbus)
- 3) สำนักงานพื้นที่เฟอร์นาลด์ (Fernald)
- 4) สำนักงานพื้นที่เมียมิสเบอร์ก (Miamisburg)
- 5) สำนักงานพื้นที่เวสต์วาลลีย์ (West Valley)

2.1.10) สำนักงานปฏิบัติการริชแลนด์ (Richland Operations Office)

สำนักงานปฏิบัติการริชแลนด์ มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบภารกิจด้านการกำจัดสิ่งตกค้างปนเปื้อนจากการผลิตพลูโตเนียมของหน่วยส่งเสริมการปฏิบัติการกำจัดสิ่งตกค้างปนเปื้อนแฮนฟอร์ด (Hanford Facility) โดยสำนักงานปฏิบัติการริชแลนด์เป็นหน่วยงานที่รับเอางานด้านการกำจัดสิ่งตกค้างปนเปื้อนที่สำคัญๆ จากหน่วยปฏิบัติการแฮนฟอร์ดมาดำเนินการ โดยมีเป้าหมายการกำจัดสิ่งตกค้างให้หมดภายในสิบปี

2.1.11) สำนักงานพิทักษ์แม่น้ำ (Office of River Protection)

สำนักงานพิทักษ์แม่น้ำ ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1998 เพื่อจัดการโครงการขจัดการปนเปื้อนของสิ่งแวดล้อมที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีขอบเขตใหญ่ที่สุดของกระทรวงพลังงาน นั่นคือ โครงการสร้างแหล่งเก็บกัก บำบัด และกำจัดของเสียจากการผลิตพลูโตเนียมแฮนฟอร์ด

2.1.12) หน่วยกำจัดกากของเสียจากการผลิตพลังงานร็อกกี้แฟลตส์ (Rocky Flats)

หน่วยกำจัดกากของเสียจากการผลิตพลังงานร็อกกี้แฟลตส์ เป็นสถานที่กำจัดกากของเสียจากการผลิตพลังงานในการควบคุมของกระทรวงพลังงาน ซึ่งกระทรวงได้ทำสัญญาว่าจ้างบริษัทไคเซอร์ฮิลล์ให้เข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการกระบวนการกำจัดกากของเสียทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การขนย้ายและจัดการวัตถุดิบนิวเคลียร์ด้วยกระบวนการพิเศษ การย่อยสลายทำลายกากกัมมันตรังสี การกำจัดกากแฉะรังสี การขนย้ายและกำจัดกากของเสียกัมมันตรังสี รวมถึงการทำความสะอาดสิ่งตกค้างในสิ่งแวดล้อมและสถานที่ใกล้เคียง และเมื่อกระบวนการกำจัดกากของเสียทั้งหมดเสร็จสมบูรณ์ พื้นที่ตั้งของหน่วยดังกล่าวจะ

ถูกเปลี่ยนสภาพเป็นหน่วยรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแห่งชาติ (National Wildlife Refuge) ภายใต้การดำเนินงานของหน่วยอนุรักษ์สัตว์ป่าและพันธุ์ปลา (US Fish & Wildlife Service)

2.1.13) สำนักงานปฏิบัติการเขตแม่น้ำซาวannah

(Savannah River Operations Office)

สำนักงานปฏิบัติการเขตแม่น้ำซาวannah ตั้งอยู่ในเขตไอเคน (Aiken) ริมแม่น้ำซาวannah ในตอนใต้ของรัฐแคลิฟอร์เนีย มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติงานของหน่วยจัดการของเสียกัมมันตภาพรังสีพื้นที่แม่น้ำซาวannah ของกระทรวงพลังงาน ดำเนินการกิจหลัก ประกอบด้วย การบริหารจัดการคลังวัสดุและอาวุธนิวเคลียร์ การดูแลรักษาวัตถุดิบการผลิตนิวเคลียร์ และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

2.1.14) สำนักงานปฏิบัติการเขตเทือกเขายัคคา (Yucca Mountain)

สำนักงานปฏิบัติการเขตเทือกเขายัคคาในรัฐเนวาดา จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1978 มีเป้าหมายเพื่อศึกษาความเหมาะสมด้านภูมิประเทศสำหรับสร้างแหล่งกักจัดของเสียกัมมันตภาพรังสีระดับสูงและขยะเชื้อเพลิงพลังงานนิวเคลียร์ในระยะยาว ขยะกัมมันตภาพรังสีทั้งหมดที่นำมาจัดในพื้นที่สำนักงานปฏิบัติการเขตเทือกเขายัคคา เป็นของเสียจากการดำเนินแผนงานด้านการผลิตพลังงานนิวเคลียร์เพื่อการป้องกันประเทศ

2.2) สำนักบริหารแผนงาน (Program Offices)

เนื่องจากกระทรวงพลังงานเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคงระดับชาติ พันธกิจหลักของกระทรวงจึงมีเป้าหมายสำคัญเพื่อสนับสนุนการรักษาความมั่นคงของชาติ ซึ่งภารกิจต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนพันธกิจด้านความมั่นคงในความรับผิดชอบของกระทรวงพลังงานอยู่ภายใต้การจัดการของสำนักบริหารแผนงานด้านต่างๆ ได้แก่

2.2.1) สำนักงานจัดการขยะกัมมันตรังสีฝ้ายพลเรือน

(Office of Civilian Radioactive Waste Management)

สำนักงานจัดการขยะกัมมันตรังสีฝ้ายพลเรือน มีพันธกิจหลักในการจัดการและกำจัดขยะที่มีกัมมันตภาพรังสีระดับสูง รวมถึงการใช้ประโยชน์จากเชื้อเพลิงนิวเคลียร์เพื่อเป้าหมายในด้านการรักษาความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม การเสริมสร้างความมั่นคงทางพลังงานและความมั่นคงของชาติ และเสริมสร้างความมั่นใจในการจัดการพลังงานนิวเคลียร์แก่สาธารณชน

2.2.2) สำนักงานการเสริมสร้างสมรรถนะทางพลังงานและจัดส่งพลังงานไฟฟ้า

(Office of Electricity Delivery and Energy Reliability)

สำนักงานการเสริมสร้างสมรรถนะทางพลังงานและจัดส่งพลังงานไฟฟ้า มีพันธกิจหลักในการพัฒนาเครือข่ายสายส่งกระแสไฟฟ้าให้มีความทันสมัย ปรับปรุงและพัฒนาความมั่นคงและระดับ

ความสามารถในการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานทางพลังงาน ตลอดจนให้ความช่วยเหลือสนับสนุนการฟื้นฟูความเสียหายของแหล่งผลิตพลังงาน

2.2.3) สำนักงานส่งเสริมประสิทธิภาพการใช้พลังงานและพลังงานหมุนเวียน

(Office of Energy Efficiency & Renewable Energy)

สำนักงานส่งเสริมประสิทธิภาพการใช้พลังงานและพลังงานหมุนเวียน รับผิดชอบการดำเนินการกิจการส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาด เสริมสร้างศักยภาพแหล่งผลิตพลังงานให้มีความเพียงพอในระยะยาว พัฒนาความสามารถในการใช้ประโยชน์จากพลังงาน และการจัดสรรการใช้ประโยชน์จากพลังงานในราคาที่เหมาะสมต่อประชาชนผู้รับบริการ

2.2.4) สำนักงานจัดการสิ่งแวดล้อม (Office of Environmental Management)

สำนักงานจัดการสิ่งแวดล้อม มีภารกิจหลักในการจัดการลดระดับความเสี่ยงและพิชภัยอันเกิดจากการวิจัยและการผลิตอาวุธนิวเคลียร์ทั้งหมดในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงเวลาที่ผ่านมา

2.2.5) สำนักงานพลังงานฟอสซิล (Office of Fossil Energy)

สำนักงานพลังงานฟอสซิล มีพันธกิจหลักในการพัฒนาการผลิตและใช้ประโยชน์จากแหล่งพลังงานเชื้อเพลิงได้พิภพ เพื่อให้ประเทศสามารถผลิตพลังงานที่สะอาดและมีต้นทุนการผลิตที่เหมาะสมต่อระดับความสามารถในการจ่ายค่าบริการของประชาชน

2.2.6) สำนักงานจัดการแหล่งผลิตพลังงานที่ปิดกิจการ

(Office of Legacy Management)

สำนักงานจัดการแหล่งผลิตพลังงานที่ปิดกิจการ มีหน้าที่ในการจัดการภารกิจในความรับผิดชอบของแหล่งผลิตพลังงานของกระทรวงพลังงาน ซึ่งเคยเปิดดำเนินการในอดีตแต่ปัจจุบันได้ปิดกิจการไปแล้ว โดยมีเป้าหมายเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ใกล้เคียงและสิ่งแวดล้อมจากการได้รับผลกระทบและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

2.2.7) สำนักงานพลังงานนิวเคลียร์ (Office of Nuclear Energy)

สำนักงานพลังงานนิวเคลียร์ มีพันธกิจหลักในการสนับสนุนแผนงานด้านการผลิตและใช้ประโยชน์จากแหล่งพลังงานนิวเคลียร์ทุกรูปแบบของประเทศสหรัฐอเมริกา

2.2.8) สำนักงานวิทยาศาสตร์ (Office of Science)

สำนักงานวิทยาศาสตร์ของกระทรวงพลังงาน นับเป็นหน่วยงานสนับสนุนการวิจัยขั้นพื้นฐานในด้านวิทยาศาสตร์กายภาพที่ใหญ่ที่สุดในประเทศสหรัฐอเมริกา รับผิดชอบในการบริหารงบประมาณด้านการวิจัยทางวิทยาศาสตร์กายภาพในสัดส่วนร้อยละ 40 ของงบประมาณการวิจัยด้านวิทยาศาสตร์กายภาพที่สำคัญทั้งหมดของประเทศ

2.3) สำนักงานสนับสนุนและการเจ้าหน้าที่ (Staff & Support Office)

สำนักงานสนับสนุนและการเจ้าหน้าที่ เป็นหน่วยงานระดับย่อยอีกกลุ่มหนึ่งในกระทรวงพลังงาน มีภารกิจหลักในการอำนวยความสะดวก การจัดการ และดูแลให้ความช่วยเหลือสนับสนุนแก่สำนักงานบริหารแผนงานต่างๆ และสำนักงานปฏิบัติการของกระทรวง สำนักงานสนับสนุนและการเจ้าหน้าที่ ประกอบด้วยหน่วยงานย่อยรับผิดชอบการบริหารงานอำนวยความสะดวกในแต่ละด้าน ดังต่อไปนี้

2.3.1) สำนักงานหัวหน้าฝ่ายการเงิน (Chief Financial Officer)

สำนักงานหัวหน้าฝ่ายการเงิน ประกอบด้วยหน่วยงานระดับย่อย 5 หน่วยงาน ได้แก่

- 1) สำนักงานจัดการด้านการเงิน (Office of Financial Management)
- 2) สำนักงานงบประมาณ (Office of Budget)
- 3) สำนักงานวิเคราะห์การเงินและประสานแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างแผนงาน
(Office of Program Liaison and Financial Analysis)
- 4) สำนักงานวิเคราะห์และประเมินผลแผนงาน
(Office of Program Analysis and Evaluation)
- 5) กลุ่มภารกิจไอแมเนจ (I-MANAGE functions)

2.3.2) สำนักงานหัวหน้าฝ่ายข้อมูลสารสนเทศ (Chief Information Officer)

สำนักงานหัวหน้าฝ่ายข้อมูลสารสนเทศ รับผิดชอบภารกิจด้านการออกแบบ การสร้างระบบปฏิบัติการข้อมูลสารสนเทศ และการปฏิบัติการตามแผนงานและโครงการที่เกี่ยวข้องกับการใช้งานเทคโนโลยีสารสนเทศในหน่วยงานทั้งหมดภายในกระทรวงพลังงาน

2.3.3) สำนักงานประสานงานกิจการที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐบาลและสภาองเกรส (Office of Congressional and Intergovernmental Affairs)

สำนักงานประสานงานกิจการที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐบาลและสภาองเกรส รับผิดชอบภารกิจด้านการส่งเสริมนโยบาย แผนงาน และโครงการต่างๆ ของกระทรวงพลังงาน โดยผ่านการติดต่อประสานงานแลกเปลี่ยนข้อมูล การสื่อสาร การประสานความร่วมมือ และการสร้างปฏิสัมพันธ์กับสภาองเกรส รัฐบาลมลรัฐ องค์การปกครองชนเผ่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับนคร และเคาน์ตี รวมถึงหน่วยงานในสังกัดรัฐบาลสหพันธรัฐ องค์การผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบายของกระทรวง ตลอดจนสาธารณชนทั่วไป

2.3.4) สำนักงานวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจและความหลากหลายทางสังคม (Office of Economic Impact and Diversity)

สำนักงานวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจและความหลากหลายทางสังคม มีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบบริหารและกฎหมายของกระทรวงในการให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐมนตรีกระทรวงพลังงานในเรื่องผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นตามมาจากการดำเนินนโยบายพลังงาน แผนงาน กฎระเบียบ รวมถึงการปฏิบัติการใดๆ ของกระทรวงพลังงานที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนที่อยู่อาศัยของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ชนกลุ่มน้อย สถาบันการศึกษา และองค์กรธุรกิจขนาดเล็กที่มีสตรีเป็นเจ้าของกิจการ

2.3.5) สำนักงานที่ปรึกษากระทรวง (Office of General Counsel)

สำนักงานที่ปรึกษากระทรวงรับผิดชอบหน้าที่ในการให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย การดำเนินคดี ความที่เกี่ยวข้อง และการสนับสนุนการทำงานของรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วย และหน่วยงานภายในกระทรวง รวมถึงทำหน้าที่เป็นตัวแทนของกระทรวงพลังงานในฐานะทนายความในกรณีที่ต้องขึ้นศาลทั้งในระดับสหพันธรัฐ มลรัฐ หรือกรณีที่มีข้อพิพาทกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ

2.3.6) สำนักงานสุขภาพ ความปลอดภัย และความมั่นคง (Office of Health, Safety and Security)

สำนักงานสุขภาพ ความปลอดภัย และความมั่นคง มีหน้าที่ในการดำเนินงานด้านการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่ดำเนินแผนงานต่างๆ ภายในกระทรวงพลังงาน เพื่อบูรณาการแผนงานด้านการเสริมสร้างสุขภาพ ด้านความปลอดภัย ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านความมั่นคง และการปฏิบัติตามกฎหมายให้ดำเนินไปภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เป็นทิศทางเดียวกัน อีกทั้งยังสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมดูแลการดำเนินแผนงานต่างๆ ของกระทรวงพลังงานได้อย่างเป็นอิสระ

2.3.7) สำนักงานรับเรื่องร้องเรียนและอุทธรณ์ (Office of Hearings and Appeals)

สำนักงานรับเรื่องร้องเรียนและอุทธรณ์ ดูแลรับผิดชอบภารกิจด้านการรับเรื่องร้องเรียนต่างๆ และดำเนินการพิจารณาตัดสินใจในแต่ละเรื่องที่มีการร้องเรียนเข้ามายังกระทรวง ตามกระบวนการพิจารณาสอบสวนภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบจากรัฐมนตรี ยกเว้นกรณีร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาคดีในความรับผิดชอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับพลังงานของสหพันธรัฐ (Federal Energy Regulatory Commission) และคณะกรรมการอุทธรณ์สัญญา (Board of Contract Appeals)

2.3.8) สำนักงานจัดการทุนมนุษย์ (Office of Human Capital Management)

สำนักงานจัดการทุนมนุษย์ รับผิดชอบภารกิจด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของกระทรวงพลังงาน ประกอบด้วยหน่วยงานระดับย่อยภายในจำนวน 3 หน่วยงาน ได้แก่

- 1) สำนักงานกำหนดวิสัยทัศน์และการวางแผนยุทธศาสตร์การจัดการทุนมนุษย์
(Offices of Human Capital Management Strategic Planning and Vision)

2) สำนักงานจัดการปัญหาและสร้างนวัตกรรมการจัดการทุนมนุษย์

(Human Capital Management Innovations and Solutions)

3) สำนักงานขับเคลื่อนปฏิบัติการการจัดการทุนมนุษย์

(Human Capital Management Operational Implementation)

2.3.9) สำนักงานผู้ตรวจการกระทรวง (Office of Inspector General)

สำนักงานผู้ตรวจการกระทรวง รับผิดชอบภารกิจการส่งเสริมให้หน่วยงานต่างๆ ภายในกระทรวงปฏิบัติงานตามแผนงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีความคุ้มค่าสูงสุด โดยผ่านกระบวนการตรวจสอบบัญชี การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน การตรวจสอบความถูกต้องในกระบวนการทำงาน และการพิจารณาผลการดำเนินงานในด้านต่างๆ ของหน่วยงาน

2.3.10) สำนักงานข่าวกรองและป้องกันการรั่วไหลของข้อมูลข่าวกรอง

(Office of Intelligence and Counterintelligence)

สำนักงานข่าวกรองและป้องกันการรั่วไหลของข้อมูลข่าวกรอง มีภารกิจหลักในการนำเสนอรายงานการวิเคราะห์ข้อมูลข่าวกรองทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการผลิตอาวุธนิวเคลียร์ของต่างประเทศ รวมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งวัตถุดิบและพลังงานนิวเคลียร์ในทุกภูมิภาคของโลก เพื่อประกอบการตัดสินใจในการบริหารงานของรัฐมนตรี รวมถึงเจ้าหน้าที่บริหารงานด้านการกำหนดนโยบายของกระทรวงพลังงาน

2.3.11) สำนักงานฝ่ายจัดการ (Office of Management)

สำนักงานฝ่ายจัดการ รับผิดชอบภารกิจด้านการจัดการทั่วไปในด้านต่างๆ ภายในกระทรวง ประกอบด้วย

1) สำนักงานอำนวยการ (Offices of Administration)

2) ฝ่ายวิศวกรรมและการก่อสร้าง (Engineering and Construction Management)

3) ฝ่ายจัดการพัสดุครุภัณฑ์และให้ความช่วยเหลือสนับสนุน

(Procurement and Assistance Management)

4) ฝ่ายจัดการด้านการบิน (Aviation Management)

5) ฝ่ายวางแผนล่วงหน้าและกำหนดตารางเวลา (Scheduling and Advance)

6) สำนักงานวางแผนและจัดการทรัพยากร

(Office of Resource Management and Planning)

7) เลขานุการฝ่ายบริหาร (Executive Secretariat)

2.3.12) สำนักงานนโยบายและกิจการระหว่างประเทศ

(Office of Policy and International Affairs)

สำนักงานนโยบายและกิจการระหว่างประเทศ มีภารกิจหลักในการให้คำแนะนำอย่างเป็นทางการแก่ผู้บริหารกระทรวงพลังงานในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายพลังงานของรัฐบาล รวมถึงแนวคิดเชิงนโยบายของผู้บริหารที่จะดำเนินการในอนาคต โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วนรอบด้าน และการวิเคราะห์ที่ถูกต้องแม่นยำ

2.3.13) สำนักงานสาธารณชนสัมพันธ์ (Office of Public Affairs)

สำนักงานสาธารณชนสัมพันธ์ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบทำหน้าที่โฆษกหลักของกระทรวงพลังงานในการสื่อสารข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ ภายในกระทรวงสู่สาธารณชน รวมถึงทำหน้าที่จัดการและดูแลการประสานงานด้านข้อมูลข่าวสารกับภาคสาธารณะ ดำเนินกิจกรรมด้านการให้ข้อมูลประชาสัมพันธ์แก่สาธารณชน ให้บริการข้อมูลแก่สื่อมวลชนและสำนักข่าวต่างๆ จัดทำเนื้อหาเว็บไซต์ของกระทรวง จัดแถลงข่าว จัดระบบการติดต่อสื่อสารภายในกระทรวง และดำเนินงานด้านสิ่งพิมพ์ของกระทรวง

3) กระทรวงสาธารณสุขและบริการมนุษยชน

(Department of Health & Human Services)⁴

กระทรวงสาธารณสุขและบริการมนุษยชน เป็นหน่วยงานหลักที่ดูแลรับผิดชอบภารกิจ การป้องกันและรักษาสุขภาพของประชาชนชาวอเมริกัน รวมถึงการจัดบริการด้านมนุษยชนขั้นพื้นฐานในเรื่องต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาสสามารถช่วยเหลือตนเองได้อย่างเป็นปกติสุข กระทรวงสาธารณสุขและบริการมนุษยชนขับเคลื่อนภารกิจผ่านการดำเนินแผนงานหลักจำนวนทั้งสิ้นกว่า 300 แผนงาน ครอบคลุมกิจกรรมด้านการบริการสาธารณสุขหลากหลายด้าน กิจกรรมที่สำคัญๆ ได้แก่

- การวิจัยทางวิทยาศาสตร์สุขภาพและสังคม
- การป้องกันโรคติดต่อ และการบริการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค
- การควบคุมและป้องกันความปลอดภัยของยาและอาหาร
- การจัดสวัสดิการประกันสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการ (Medicare) และการจัดสวัสดิการประกันสุขภาพสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย (Medicaid)
- การจัดระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้านสุขภาพ
- การให้ความช่วยเหลือด้านการเงินและการบริการสุขภาพสำหรับครอบครัวที่มีรายได้น้อย
- การส่งเสริมสุขภาพแม่และเด็ก
- การบริการส่งเสริมสุขภาพในเด็กก่อนวันเรียน

⁴ Department of Health & Human Services, <www.hhs.gov>

- การส่งเสริมโครงการสาธารณสุขโดยใช้ชุมชนและหลักความศรัทธาเป็นฐาน
- การป้องกันการทารุณกรรมเด็กและความรุนแรงภายในครอบครัว
- การจัดบริการผู้สูงอายุ เช่น การจัดส่งอาหารตามบ้าน เป็นต้น
- การบริการให้ความรู้ความเข้าใจในการดูแลสุขภาพสภาพแก่ชาวอเมริกันพื้นเมือง
- การเตรียมพร้อมด้านการแพทย์เพื่อรับมือสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น เหตุการณ์ก่อการร้าย เป็นต้น

การดำเนินการกิจของกระทรวงสาธารณสุขและบริการมนุษยชนอาศัยงบประมาณในวงเงิน คิดเป็นสัดส่วนเกือบหนึ่งในสี่ของงบประมาณบริหารประจำปีของรัฐบาลสหพันธรัฐ เนื่องจากแผนงานด้านการจัดระบบสวัสดิการด้านการประกันสุขภาพผู้สูงอายุและผู้พิการเพียงแผนงานเดียวก็ต้องอาศัยงบประมาณมากกว่าหนึ่งพันล้านเหรียญต่อปี เพราะประชาชนชาวอเมริกันกว่าหนึ่งในสี่ยังต้องอาศัยพึ่งพาการบริการระบบประกันสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุ (Medicare) และครอบครัวผู้มีรายได้น้อย (Medicaid)

สำหรับการดำเนินกิจกรรมตามภารกิจบริการสาธารณสุขภายใต้แผนงานต่างๆ ของกระทรวง จะดำเนินการอย่างใกล้ชิดกับรัฐบาลมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกระทรวงสาธารณสุขและบริการมนุษยชนเป็นผู้จัดสรรงบประมาณสนับสนุนการจัดบริการสาธารณสุขในระดับท้องถิ่นให้แก่หน่วยงานของรัฐบาลมลรัฐและเคาน์ตี รวมถึงองค์กรภาคเอกชนที่ได้รับเงินสนับสนุนด้านการจัดบริการสาธารณสุขในพื้นที่ แผนงานทั้งหมดของกระทรวงจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยบริหารงานในระดับปฏิบัติการ (Operating Divisions) รวม 11 หน่วยงาน ประกอบด้วย หน่วยงานด้านบริการสาธารณสุข 8 หน่วยงาน หน่วยงานด้านการบริการมนุษยชน 3 หน่วยงาน นอกเหนือจากการจัดบริการสาธารณสุขและการเสริมสร้างสุขภาพแก่ประชาชนแล้ว กระทรวงยังมีการดำเนินแผนงานด้านการส่งเสริมโอกาสความเท่าเทียมในการเข้าถึงการรักษาพยาบาล และการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสุขภาพแห่งชาติอีกด้วย ทั้งนี้ การดำเนินการกิจของกระทรวงในปีงบประมาณ 2008 กระทรวงสาธารณสุขและบริการมนุษยชนได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินกว่า 707.7 พันล้านเหรียญ และมีบุคลากรลูกจ้างของกระทรวงทั้งสิ้น 64,750 คน

การจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในกระทรวงสาธารณสุขและบริการมนุษยชน ประกอบด้วย หน่วยงานในระดับย่อย 3 กลุ่ม ได้แก่ หน่วยงานบริการสาธารณสุข (Public Health Service Agency) หน่วยงานบริการมนุษยชน (Human Service Agency) และสำนักงานเลขานุการ (Office of the Secretary) ดังต่อไปนี้

3.1) สำนักงานบริการสาธารณสุข (U.S. Public Health Service Agencies)

สำนักงานบริการสาธารณสุข เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจด้านการปฏิบัติการและการจัดบริการสาธารณสุขตามแผนงานแต่ละด้านของกระทรวง ซึ่งมีการจัดแบ่งความรับผิดชอบในการดำเนินโครงการและกิจกรรมต่างๆ กระจายไปยังหน่วยงานระดับปฏิบัติการจำนวน 7 หน่วยงาน ดังต่อไปนี้

3.1.1) สถาบันสุขภาพแห่งชาติ (National Institutes of Health: NIH)

สถาบันสุขภาพแห่งชาติ เป็นหน่วยงานด้านการวิจัยทางการแพทย์ชั้นนำของโลก รับผิดชอบการส่งเสริมโครงการวิจัยทางการแพทย์กว่า 38,000 โครงการทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย โครงการวิจัยโรคมะเร็ง โรคอัลไซเมอร์ โรคเบาหวาน โรคข้อต่ออักเสบ โรคหัวใจ และโรคเอดส์ โดยมีศูนย์และสถาบันวิจัยโรคด้านต่างๆ จำนวน 27 แห่ง สถาบันสุขภาพแห่งชาติจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1887 เดิมเป็นศูนย์ปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ด้านการอนามัย (Hygienic Laboratory) ปัจจุบันมีบุคลากรทั้งหมด 17,138 คน ได้รับงบประมาณบริหารงานในปีงบประมาณ 2008 จำนวน 29.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ

3.1.2) สำนักงานบริหารผลิตภัณฑ์อาหารและยา

(Food and Drug Administration: FDA)

สำนักงานบริหารผลิตภัณฑ์อาหารและยา มีภารกิจหลักในการคุ้มครองความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์อาหารและเครื่องสำอางค์ ควบคุมความปลอดภัยและคุณภาพของผลิตภัณฑ์ยารักษาโรค ผลิตภัณฑ์ชีวภาพ และเครื่องมือทางการแพทย์ เพื่อปกป้องสุขภาพและความปลอดภัยของผู้บริโภค สำนักงานบริหารผลิตภัณฑ์อาหารและยาจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1906 ซึ่งเป็นผลมาจากการที่กฎหมายว่าด้วยความบริสุทธิ์จากการปนเปื้อนของอาหารและยา (Pure Food and Drugs Act) กำหนดให้สำนักงานด้านเคมี (Bureau of Chemistry) มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ปัจจุบันสำนักงานบริหารผลิตภัณฑ์อาหารและยามีบุคลากรทั้งสิ้น 10,070 คน บริหารงานภายใต้ระบบคณะกรรมการ (Commission) และมีงบประมาณบริหารในปีงบประมาณ 2008 จำนวน 2.3 พันล้านเหรียญสหรัฐ

3.1.3) ศูนย์ควบคุมและป้องกันโรค

(Centers for Disease Control and Prevention: CDC)

ศูนย์ควบคุมและป้องกันโรค เป็นหน่วยบริการสาธารณสุขที่มีการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานพันธมิตรทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจด้านการควบคุมและป้องกันโรคในระดับพื้นที่ ภารกิจหลักของศูนย์ควบคุมและป้องกันโรค ประกอบด้วย การจัดระบบสำรวจเฝ้าระวังสุขภาพ (System of Health Surveillance) เพื่อควบคุมดูแลและป้องกันการแพร่กระจายของเชื้อโรค ทั้งจากโรคระบาด และการก่อการร้ายด้วยอาวุธชีวภาพ (Bioterrorism) การดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์การป้องกันโรคติดต่อ และการเก็บรวบรวมข้อมูลสถิติด้านสุขภาพแห่งชาติ

ศูนย์ควบคุมและป้องกันโรค ยังทำหน้าที่เป็นหน่วยบริการสร้างภูมิคุ้มกันโรค การป้องกันความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน และป้องกันโรคภัยที่เกิดจากสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย รวมถึงการดำเนินการมาตรการป้องกันการแพร่กระจายเชื้อโรคข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ โดยมีสถานปฏิบัติการควบคุมโรคของกระทรวงตั้งทำการอยู่ใน 25 ประเทศทั่วโลก

ศูนย์ควบคุมและป้องกันโรค จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1946 เดิมมีฐานะเป็นศูนย์ควบคุมโรค (Communicable Disease Center) ผู้อำนวยการศูนย์ควบคุมและป้องกันโรคจะดำรงตำแหน่งผู้บริหารของสำนักงานทะเบียนสารพิษและโรคติดต่อ (Administrator of the Agency for Toxic Substances and Disease Registry) ไปในเวลาเดียวกัน ปัจจุบันศูนย์ควบคุมและป้องกันโรคมีบุคลากรทั้งสิ้น 8,896 คน มีงบประมาณบริหารในปีงบประมาณ 2008 รวม 6.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ

3.1.4) สำนักงานบริการสุขภาพชาวอินเดีย (Indian Health Service: IHS)

สำนักงานบริการสุขภาพชาวอินเดีย จัดตั้งขึ้นใน ค.ศ. 1921 เพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณสุขแก่ประชาชนชาวอเมริกันพื้นเมืองชนเผ่าต่างๆ ซึ่งมีจำนวนประชากรชาวอเมริกันอินเดียและชาวอลาสก้ารวมกันกว่า 1.8 ล้านคน จากชนเผ่าที่มีการขึ้นทะเบียนทางการทั้งหมด 560 เผ่า การจัดระบบบริการสาธารณสุขสำหรับชาวอินเดียในความรับผิดชอบของสำนักงานบริการสุขภาพชาวอินเดีย ประกอบด้วย โรงพยาบาล 46 แห่ง ศูนย์บริการสุขภาพ 324 แห่ง สถานีอนามัย และคลินิกประจำหมู่บ้านชาวพื้นเมืองอลาสก้ารวม 309 แห่ง และแผนงานด้านสุขภาพชาวอินเดียในเขตเมืองอีก 34 แผนงาน ปัจจุบันมีบุคลากรรวม 15,102 คน และได้รับงบประมาณการบริหารในปีงบประมาณ 2008 จำนวน 4.3 พันล้านเหรียญสหรัฐ

3.1.5) สำนักบริหารงานบริการและทรัพยากรการสาธารณสุข

(Health Resources and Services Administration: HRSA)

สำนักบริหารงานบริการและทรัพยากรการสาธารณสุข รับผิดชอบภารกิจด้านการจัดบริการด้านสุขภาพที่สำคัญแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบประกันสุขภาพ โดยเฉพาะกลุ่มผู้อาศัยในเขตพื้นที่ชนบทและชนเมืองซึ่งขาดแคลนแหล่งบริการด้านการดูแลสุขภาพ โดยมีการจัดตั้งศูนย์บริการสุขภาพ (Health Centers) ในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศกว่า 4,000 แห่ง ปัจจุบันเปิดให้บริการด้านสุขภาพแก่ผู้ป่วยกว่า 17 ล้านคน นอกจากการบริการดูแลสุขภาพแก่ผู้ป่วยแล้ว ศูนย์บริการสุขภาพยังทำหน้าที่เป็นหน่วยบริการสาธารณสุขแห่งชาติ (National Health Service Corps) และเสริมสร้างสุขภาพที่ดีแก่กลุ่มคนงานโดยผ่านการดำเนินโครงการให้ความรู้และฝึกอบรมด้านสุขภาพ รวมถึงแผนงานด้านการส่งเสริมสุขภาพแม่และเด็ก แผนงานด้านการเสริมสร้างสุขภาพผู้ติดเชื้อเอชไอวี และกำกับดูแลระบบการปลูกถ่ายอวัยวะแห่งชาติ

สำนักบริหารงานบริการและทรัพยากรการสาธารณสุข จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1982 ปัจจุบันมีบุคลากรรวม 1,540 คน มีงบประมาณบริหารงานในปีงบประมาณ 2008 จำนวน 6.9 พันล้านเหรียญสหรัฐ

3.1.6) สำนักบริหารงานบริการผู้ป่วยด้านสุขภาพจิตและผู้ใช้สารเสพติด

(Substance Abuse and Mental Health Services Administration: SAMHSA)

สำนักบริหารงานบริการผู้ป่วยด้านสุขภาพจิตและผู้ใช้สารเสพติด รับผิดชอบภารกิจด้านการพัฒนาการป้องกันการใช้สารเสพติดให้มีคุณภาพและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายยิ่งขึ้น รวมถึงการให้บริการบำบัดรักษาผู้ป่วยที่ติดยาเสพติดและเยียวการรักษาผู้ป่วยทางจิต โดยสำนักบริหารงานบริการผู้ป่วยด้านสุขภาพจิตและผู้ใช้สารเสพติดจะจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นรายปีแก่รัฐบาลมลรัฐ (Block Grants) เพื่อจัดบริการด้านการบำบัดรักษาผู้ป่วยสุขภาพจิต ทั้งกลุ่มผู้ป่วยที่มีปัญหาสุขภาพจิตอันเนื่องมาจากการใช้สารเสพติด และผู้ป่วยที่มีอาการทางจิต รวมถึงการสอดส่องดูแลป้องกันการใช้สารเพื่อการเสพติด

สำนักบริหารงานบริการผู้ป่วยด้านสุขภาพจิตและผู้ใช้สารเสพติด จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1992 ซึ่งเป็นการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นแทนเดิม ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารด้านสุขภาพจิต การใช้สารเสพติดและแอลกอฮอล์ (Alcohol, Drug Abuse and Mental Health Administration) ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1974 ปัจจุบันมีบุคลากรทั้งสิ้น 534 คน มีงบประมาณการบริหารงานในปีงบประมาณ 2008 จำนวน 3.4 พันล้านเหรียญสหรัฐ

3.1.7) สำนักงานคุณภาพและการวิจัยระบบสุขภาพ

(Agency for Healthcare Research and Quality: AHRQ)

สำนักงานคุณภาพและการวิจัยระบบสุขภาพ รับผิดชอบภารกิจด้านการสนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบสุขภาพของประเทศ โดยเฉพาะการศึกษาประเด็นด้านการบริหารจัดการต้นทุนและการพัฒนาคุณภาพในการจัดบริการดูแลรักษาสุขภาพ การพัฒนาช่องทางการเข้าถึงบริการสุขภาพ การพัฒนาประสิทธิภาพด้านการบำบัดรักษาทางการแพทย์ รวมถึงการเผยแพร่ข้อมูลจากการสำรวจและรวบรวมอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับผลลัพธ์ของการดำเนินงานบริการสุขภาพและคุณภาพของการจัดบริการสาธารณสุขในภาพรวม

สำนักงานคุณภาพและการวิจัยระบบสุขภาพ จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1989 ปัจจุบันมีบุคลากรทั้งสิ้น 299 คน มีงบประมาณการบริหารงานในปีงบประมาณ 2008 จำนวน 335 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

3.1.8) สำนักงานขึ้นทะเบียนสารพิษและอาการป่วยจากการได้รับสารพิษ

(Agency for Toxic Substances and Disease Registry: ATSDR)

สำนักงานขึ้นทะเบียนสารพิษและอาการป่วยจากการได้รับสารพิษ รับผิดชอบภารกิจด้านการบริหารข้อมูลด้านสุขภาพและวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันโรคและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการได้รับสารพิษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับผลกระทบทางสุขภาพจากการปนเปื้อนของสารพิษในสิ่งแวดล้อม ภารกิจที่สำคัญ ได้แก่ การตรวจสอบประเมินระดับคุณภาพทางสาธารณสุขของเขตพื้นที่กำจัดขยะ การให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับผลเสียต่อสุขภาพของสารพิษ การตรวจตราและควบคุมการขึ้นทะเบียน

ผู้ป่วย ดำเนินการรักษาบำบัดบรรเทาอาการเจ็บป่วยจากการได้รับสารพิษในกรณีฉุกเฉิน การวิจัยองค์ความรู้ พัฒนาระบบข้อมูลและเผยแพร่ข้อมูล ให้ความรู้และการฝึกอบรมแก่สาธารณสุขนเกี่ยวกับการป้องกันภัยจากสารเคมีที่มีพิษ

การบริหารงานของสำนักงานขึ้นทะเบียนสารพิษและอาการป่วยจากการได้รับสารพิษ จะมีการประสานการทำงานร่วมกับศูนย์สุขภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Center for Environmental Health: NCEH) สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายใน ประกอบด้วย สำนักงานผู้อำนวยการ ภายในแบ่งออกเป็นหน่วยงานย่อย รับผิดชอบหน้าที่ต่างๆ จำนวน 7 หน่วยงาน สำนักงานปฏิบัติการ 3 หน่วยงาน และฝ่ายสนับสนุนการบริหารแผนงาน จำนวน 5 ฝ่าย ดังต่อไปนี้

- 1) สำนักงานผู้อำนวยการ (Office of the Director)
 - 1.1) สำนักงานบริการและบริหารการเงิน
(Office of Financial and Administrative Services)
 - 1.2) สำนักงานการสื่อสาร (Office of Communication)
 - 1.3) สำนักงานนโยบาย วางแผน และประเมินผล
(Office of Policy, Planning, and Evaluation)
 - 1.4) สำนักงานผู้อำนวยการด้านวิทยาศาสตร์ (Science)
 - 1.5) สำนักงานผู้อำนวยการด้านการรับมือสถานการณ์ฉุกเฉินและเตรียมพร้อมต่อการโจมตีก่อการร้าย (Terrorism Preparedness and Emergency Response)
 - 1.6) สำนักงานผู้อำนวยการระบบข้อมูลสารสนเทศ (Information Systems)
 - 1.7) สำนักงานผู้อำนวยการด้านสุขภาพระดับโลก (Global Health)
- 2) สำนักงานฝ่ายปฏิบัติการ (Division)
 - 2.1) ฝ่ายให้คำปรึกษาและประเมินสุขภาพ
(Division of Health Assessment and Consultation)
 - 2.2) ฝ่ายสุขภาพศึกษา (Division of Health Studies)
 - 2.3) ฝ่ายปฏิบัติการระดับภูมิภาค (Division of Regional Operations)
 - 2.4) ฝ่ายสารพิษวิทยา (Division of Toxicology)
- 3) สำนักงานฝ่ายบริหารแผนงาน (Program-specific Divisions)
 - 3.1) ฝ่ายแผนงานการประเมินสุขภาพ (Public Health Assessments)
 - 3.2) ฝ่ายแผนงานทะเบียนข้อมูลสารพิษวิทยา (Toxicological Profiles)
 - 3.3) ฝ่ายแผนงานเตรียมรับมือสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Response)
 - 3.4) ฝ่ายแผนงานขึ้นทะเบียนโรค (Exposure and Disease Registries)

3.5) ฝ่ายแผนงานวิจัยผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Effects Research)

3.6) ฝ่ายแผนงานการให้การศึกษาด้านสุขภาพ (Health Education)

3.7) ฝ่ายโครงการพิเศษด้านสุขภาพสิ่งแวดล้อม

(Special Initiatives in Environmental Health)

3.2) หน่วยงานบริการมนุษยชน (Human Service Agency)

หน่วยงานบริการมนุษยชนของกระทรวงสาธารณสุขและบริการมนุษยชน เป็นหน่วยงานบริหารในกลุ่มที่มีรับผิดชอบภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณสุขโดยตรง หากแต่หน่วยงานบริหารในกลุ่มนี้จะรับผิดชอบภารกิจด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริการสุขภาพและการบริการด้านมนุษยชนในแต่ละด้าน ประกอบด้วย

3.2.1) ศูนย์บริการระบบประกันสุขภาพผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้มีรายได้น้อย

(Centers for Medicare & Medicaid Services: CMS)

ศูนย์บริการระบบประกันสุขภาพผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้มีรายได้น้อย รับผิดชอบภารกิจในแผนงานด้านการจัดระบบประกันสุขภาพสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุและผู้พิการ (Medicare Programs) และระบบประกันสุขภาพสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย (Medicaid Programs) ซึ่งผู้รับบริการในระบบประกันสุขภาพดังกล่าว นับเป็นประชากรสัดส่วนหนึ่งในสามของชาวอเมริกันทั่วประเทศ สำหรับระบบประกันสุขภาพเพื่อผู้สูงอายุและผู้พิการ ได้จัดบริการประกันสุขภาพแก่ผู้รับบริการจำนวนกว่า 44.6 ล้านคน ส่วนระบบประกันสุขภาพเพื่อผู้มีรายได้น้อย ได้จัดบริการประกันสุขภาพแก่ผู้รับบริการจำนวนกว่า 50 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นกลุ่มเยาวชนถึง 24 ล้านคน นอกจากแผนงานหลักดังกล่าว ศูนย์บริการระบบประกันสุขภาพผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้มีรายได้น้อยยังเป็นหน่วยงานรับผิดชอบบริหารแผนงานด้านการประกันสุขภาพเยาวชนของมลรัฐ (State Children's Health Insurance Program) ซึ่งดำเนินการจัดบริการประกันสุขภาพแก่เด็กทั่วประเทศกว่า 4.4 ล้านคน

ศูนย์บริการระบบประกันสุขภาพผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้มีรายได้น้อย จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1977 ปัจจุบันมีบุคลากรทั้งสิ้น 4,477 คน มีงบประมาณบริหารในปีงบประมาณ 2008 จำนวน 606.9 พันล้านเหรียญสหรัฐ

3.2.2) สำนักงานบริหารด้านเยาวชนและครอบครัว

(Administration for Children and Families: ACF)

สำนักงานบริหารด้านเยาวชนและครอบครัว รับผิดชอบการบริหารแผนงานด้านการส่งเสริมสุขภาพทางสังคมและเศรษฐกิจแก่เด็กและเยาวชน ครอบครัว และชุมชน จำนวนกว่า 60 แผนงาน รวมถึงการบริหารแผนงานด้านสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ทั้งในระดับมลรัฐและสหพันธรัฐ การให้

ความช่วยเหลือชั่วคราวแก่ครอบครัวที่ประสบปัญหาเดือดร้อน ซึ่งมีจำนวนผู้รับความช่วยเหลือประมาณ 4 ล้านรายในแต่ละปี ในจำนวนนี้เป็นกลุ่มเด็กและเยาวชนกว่า 3 ล้านคน ตลอดจนการบริหารระบบสนับสนุนการคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนแห่งชาติ (National Child Support Enforcement System) การบริหารแผนงานด้านการเสริมสร้างสุขภาพแก่เด็กในครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ (Head Start Program) และแผนงานกองทุนเพื่อป้องกันการทารุณกรรมเด็กและความรุนแรงในครอบครัว

สำนักงานบริหารด้านเยาวชนและครอบครัว จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1991 เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการบูรณาการความรับผิดชอบด้านการบริหารแผนงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพของเด็กและเยาวชนเข้าด้วยกัน ปัจจุบันมีบุคลากรทั้งสิ้น 1,299 คน มีงบประมาณบริหารงานในปีงบประมาณ 2008 จำนวน 47.4 พันล้านเหรียญสหรัฐ

3.2.3) สำนักงานบริหารด้านผู้สูงอายุ (Administration on Aging: AOA)

สำนักงานบริหารด้านผู้สูงอายุ รับผิดชอบภารกิจด้านการสนับสนุนงบประมาณสำหรับการดำเนินงานของเครือข่ายผู้สูงอายุทั่วประเทศ โดยจัดบริการด้านต่างๆ แก่ประชากรผู้สูงอายุ โดยเฉพาะการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุสามารถช่วยเหลือตนเองในการดำเนินชีวิตประจำวัน การสนับสนุนการจัดบริการแก่ผู้สูงอายุในแต่ละปีรวมจำนวนกว่า 240 ล้านมื้อ ในรูปของการบริการส่งอาหารตามบ้านในโครงการ “อาหารรถเข็น” (“Meals on Wheels”) การจัดบริการรับส่งผู้สูงอายุในการเดินทางและการให้บริการความช่วยเหลือภายในบ้าน

ปัจจุบันสำนักงานบริหารด้านผู้สูงอายุมีบุคลากรทั้งสิ้น 116 คน มีงบประมาณบริหารงานในปีงบประมาณ 2008 จำนวน 1.4 พันล้านเหรียญสหรัฐ

3.3) สำนักงานเลขาธิการกระทรวง (Office of the Secretary)

หน่วยงานในกลุ่มสำนักงานเลขาธิการกระทรวงเป็นหน่วยงานบริหารภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีช่วย (Deputy Secretary) และรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านต่างๆ (Assistant Secretaries) ประกอบด้วยสำนักงานที่รับผิดชอบภารกิจการบริหารในแต่ละด้าน ดังต่อไปนี้

3.3.1) สำนักงานเลขานุการประจำ (Immediate Office of the Secretary: IOS)

สำนักงานเลขานุการประจำ ประกอบด้วยหน่วยงานย่อยรับผิดชอบงานในด้านต่างๆ ได้แก่

- 1) สำนักงานรัฐมนตรีช่วย (Office of the Deputy Secretary: DS)
- 2) สำนักงานหัวหน้าเจ้าหน้าที่ (Office of the Chief of Staff: COS)
- 3) สำนักงานประสานกิจการระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล

(Office of Intergovernmental Affairs: IGA)

4) สำนักงานผู้อำนวยการสำนักงานส่วนภูมิภาค
(Office of the Secretary's Regional Directors)

5) สำนักบริหารงานด้านผู้พิการ (Office on Disability: OD)

3.3.2) สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการบริหารและการจัดการ

(Assistant Secretary for Administration and Management: ASAM)

สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการบริหารและการจัดการ ประกอบด้วยหน่วยงานย่อย

ดังต่อไปนี้

1) สำนักงานนโยบายและจัดการสิทธิ

(Office of Acquisition Management and Policy: OAMP)

2) สำนักงานแปรรูปหน่วยภารกิจ (Office of Business Transformation: OBT)

3) สำนักงานจัดการความหลากหลายและโอกาสการจ้างงานอย่างเป็นธรรม

(Office of Diversity Management and Equal Employment Opportunity: ODME)

4) สำนักงานนโยบายและการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวก

(Office for Facilities Management and Policy: OFMP)

5) สำนักงานทรัพยากรมนุษย์ (Office of Human Resources: OHR)

6) สำนักงานอำนวยความสะดวกแก่ธุรกิจขนาดเล็กที่เสียเปรียบในการแข่งขัน

(Office of Small and Disadvantaged Business Utilization: OSDBU)

7) สำนักงานบริหารงานรัฐมนตรี (Office of the Secretary Executive Office: OSEO)

8) ศูนย์สนับสนุนแผนงาน (Program Support Center: PSC)

3.3.3) สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านทรัพยากรและเทคโนโลยี

(Assistant Secretary for Resources and Technology: ASRT)

สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านทรัพยากรและเทคโนโลยี มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ การจัดการการเงิน การจัดการเงินช่วยเหลือ และการพัฒนาเทคโนโลยีข้อมูลสารสนเทศของกระทรวง การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กร ประกอบด้วยหน่วยงานย่อย ดังต่อไปนี้

1) สำนักงานงบประมาณ (Office of Budget)

2) สำนักงานการเงิน (Office of Finance)

3) สำนักงานหัวหน้าเจ้าหน้าที่ข้อมูลสารสนเทศ (Office of the Chief Information Officer)

4) สำนักงานเงินช่วยเหลือ (Office of Grants)

3.3.4) สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านสุขภาพ

(Assistant Secretary for Health: ASH)

สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านสุขภาพ ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณสุขของชาติ และการดูแลภาพรวมของการจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยงานต่างๆ ในกระทรวงสาธารณสุขและการบริการมนุษยชน สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กร ประกอบด้วยหน่วยงานย่อยฝ่ายต่างๆ ได้แก่

- 1) สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการฝ่ายกฎหมาย
(Immediate Office of the Assistant Secretary for Legislation)
- 2) เลขาธิการด้านงบประมาณและวิทยาศาสตร์สุขภาพ
(Secretary for Budget and Health Science)
- 3) สำนักงานรองรัฐมนตรีช่วยว่าการฝ่ายแผนงานด้านสิทธิการรับบริการสุขภาพ
(Office of the Deputy Assistant Secretary for Health Entitlement Programs)
- 4) สำนักงานรองรัฐมนตรีช่วยว่าการฝ่ายบริการมนุษยชน
(Office of the Deputy Assistant Secretary for Human Services)
- 5) สำนักงานประสานกิจการสภาองเกรส (Congressional Liaison Office)
- 6) สำนักงานควบคุมและตรวจสอบ (Office of Oversight and Investigations)

3.3.5) สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการวางแผนและประเมินผล

(Assistant Secretary for Planning and Evaluation: ASPE)

สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการวางแผนและประเมินผล มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายของกระทรวง รับผิดชอบภารกิจด้านการประสานนโยบาย การพัฒนากฎหมาย การวางแผนยุทธศาสตร์ การวิจัยนโยบาย การประเมินผล และการวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจ การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กร แบ่งออกเป็นสำนักงานต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) สำนักงานนโยบายสุขภาพ (Office of Health Policy)
- 2) สำนักงานนโยบายบริการมนุษยชน (Office of Human Services Policy)
- 3) สำนักงานนโยบายวิทยาศาสตร์และข้อมูล (Office of Science and Data Policy)
- 4) สำนักงานนโยบายการดูแลผู้พิการและผู้สูงอายุระยะยาว
(Office of Disability, Aging and Long-Term Care Policy)
- 5) สำนักงานวางแผนและสนับสนุนนโยบาย (Office of Planning and Policy Support)

3.3.6) สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านสาธารณชนสัมพันธ์

(Assistant Secretary for Public Affairs: ASPA)

สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านสาธารณชนสัมพันธ์ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับแผนงานด้านสาธารณชนสัมพันธ์ รับผิดชอบหลักในการดำเนินกิจกรรมของทุกหน่วยงานในกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับสาธารณชน มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานตามกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและสิทธิส่วนบุคคล (Freedom of Information and Privacy Act) การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กร ประกอบด้วย

- 1) สำนักบริหารงานทั่วไป (Immediate Office)
- 2) สำนักงานกิจการสื่อ (Media Affairs)
 - 2.1) ฝ่ายเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล (Freedom of Information/Privacy Division)
 - 2.2) ฝ่ายการข่าว (News Division)
 - 2.3) ฝ่ายบรรณาธิการและร่างคำกล่าว (Speech and Editorial Division)
- 3) สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ (Policy and Strategy)
 - 3.1) ฝ่ายการสื่อสารผ่านเว็บ (Web Communications Division)
 - 3.2) ฝ่ายบริการการสื่อสาร (Communications Services Division)

3.3.7) สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการเตรียมการและรับมือภัยฉุกเฉิน

(Office of the Assistant Secretary for Preparedness and Response: ASPR)

สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการเตรียมการและรับมือภัยฉุกเฉิน มีหน้าที่หลักในการให้คำแนะนำในเรื่องเกี่ยวกับการโจมตีก่อการร้ายด้วยอาวุธชีวภาพ และสาธารณภัยฉุกเฉินด้านสุขภาพ รวมถึงทำหน้าที่ประสานงานการดำเนินกิจกรรมร่วมกันระหว่างกระทรวงสาธารณสุขและบริการมนุษยชนกับกระทรวงและหน่วยงานอื่น รวมถึงมลรัฐและเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น ซึ่งรับผิดชอบภารกิจด้านการป้องกันภัยฉุกเฉินฝ่ายพลเรือน การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กร ประกอบด้วย 4 หน่วยงานย่อย ได้แก่

- 1) สำนักงานพัฒนาขอบเขตอำนาจหน้าที่และวิจัยชีววิทยาการแพทย์ขั้นสูง (Office of Biomedical Advanced Research and Development Authority: BARDA)
- 2) สำนักงานเตรียมความพร้อมและปฏิบัติการในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Office of Preparedness and Emergency Operations: OPEO)
- 3) สำนักงานการแพทย์ วิทยาศาสตร์ และสาธารณสุข (Office of Medicine, Science, and Public Health: OMSPH)

4) สำนักงานนโยบายและวางแผนยุทธศาสตร์

(Office of Policy and Strategic Planning: OPSP)

3.3.8) คณะกรรมการอุทธรณ์กระทรวง (Departmental Appeals Board: DAB)

สำนักงานคณะกรรมการอุทธรณ์กระทรวง มีหน้าที่ในการบริหารจัดการปัญหาความขัดแย้งและการไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการของกระทรวงสาธารณสุขและบริการมนุษยชน โดยส่งเสริมกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง และแนวทางการจัดการปัญหาความขัดแย้งทางเลือกรูปแบบอื่นๆ ประธานคณะกรรมการอุทธรณ์มาจากผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการกรณีความขัดแย้งของกระทรวง (Dispute Resolution Specialist)

3.3.9) สำนักงานสิทธิพลเมือง (Office for Civil Rights: OCR)

สำนักงานสิทธิพลเมือง มีหน้าที่ในการกำกับควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายของสหพันธรัฐเพื่อป้องกันมิให้ผู้จัดบริการด้านสุขภาพและบริการมนุษยชนที่ได้รับงบประมาณอุดหนุนจากกระทรวงมีการเลือกปฏิบัติต่อผู้รับบริการอย่างไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ยังรับผิดชอบภารกิจด้านการส่งเสริมโอกาสในการเข้าถึงบริการสุขภาพตามแผนงานของกระทรวงอย่างเท่าเทียม การปกป้องสิทธิส่วนบุคคลของผู้รับบริการในการเก็บรักษาข้อมูลการรักษาพยาบาลของผู้รับบริการ สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กร ประกอบด้วย

- 1) ผู้อำนวยการสำนักงานสิทธิพลเมือง (Director)
- 2) สำนักงานที่ปรึกษาฝ่ายสิทธิพลเมือง (Office of General Counsel Civil Rights Division)
- 3) รองผู้อำนวยการฝ่ายสิทธิพลเมือง (Deputy Director, Civil Rights)
- 4) รองผู้อำนวยการฝ่ายปฏิบัติการด้านการจัดการ
(Deputy Director, Management Operations)
- 5) รองผู้อำนวยการฝ่ายคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล (Deputy Director, Privacy)

3.3.10) สำนักงานกิจการสุขภาพระดับโลก

(Office of Global Health Affairs: OGHA)

สำนักงานกิจการสุขภาพระดับโลก ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของกระทรวงสาธารณสุขและบริการมนุษยชน เพื่อประสานความร่วมมือกับกระทรวง หน่วยงานของรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศ และภาคเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพของผู้พลพและการสาธารณสุขระหว่างประเทศ

3.3.11) สำนักงานผู้ตรวจการกระทรวง (Office of Inspector General: OIG)

สำนักงานผู้ตรวจการกระทรวง รับผิดชอบภารกิจด้านการรักษาความโปร่งใสในการบริหารแผนงานของหน่วยงานภายในกระทรวง ภายใต้อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายมหาชน มาตรา 95-452 (Public Law 95-452) สำนักงานผู้ตรวจการกระทรวง มีหน้าที่ตรวจสอบและรายงานผลโดยตรง

ไปยังรัฐมนตรีและสภาองเกรส รวมถึงการให้คำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางการจัดการปัญหาในการบริหาร แผนงานที่ตรวจพบเพื่อแก้ไขให้ถูกต้อง การดำเนินภารกิจการตรวจสอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน ผู้ตรวจการกระทรวงดำเนินการผ่านเครือข่ายสำนักงานตรวจเงินและฝ่ายตรวจสอบที่ปฏิบัติหน้าที่ทั่วประเทศ สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กร ประกอบด้วย

- 1) สำนักงานบริการตรวจบัญชี (Office of Audit Services)
- 2) สำนักงานตรวจสอบและประเมินผล (Office of Evaluation and Inspections)
- 3) สำนักงานสืบสวน (Office of Investigations)
- 4) สำนักงานที่ปรึกษาผู้ตรวจการกระทรวง (Office of Counsel to the Inspector General)
- 5) สำนักงานจัดการและนโยบาย (Office of Management and Policy)
- 6) สำนักงานบริหารทั่วไป (Immediate Office of the Inspector General)

3.3.12) สำนักงานรับเรื่องร้องเรียนและอุทธรณ์เกี่ยวกับการประกันสุขภาพ (Office of Medicare Hearings and Appeals: OMHA)

สำนักงานรับเรื่องร้องเรียนและอุทธรณ์เกี่ยวกับการประกันสุขภาพ มีหน้าที่ในการรับเรื่อง ร้องเรียนจากผู้รับบริการทั่วประเทศที่รับบริการประกันสุขภาพภายใต้แผนงานการประกันสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุและคนพิการ (Medicare Program) ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเรียกค่าชดเชยและการเรียกร้องสิทธิจาก การประกันสุขภาพ การดำเนินงานรับเรื่องร้องทุกข์ของสำนักงานรับเรื่องร้องเรียนและอุทธรณ์เกี่ยวกับการ ประกันสุขภาพจะดำเนินการโดยสำนักงานพื้นที่ 4 แห่งในภูมิภาคต่างๆ ได้แก่

- 1) สำนักงานเขตพื้นที่แอตแลนติกตอนกลาง (Mid-Atlantic Field Office)
- 2) สำนักงานเขตพื้นที่ตอนกลางของภาคตะวันตก (Mid-West Field Office)
- 3) สำนักงานเขตพื้นที่ภาคตะวันตก (Western Field Office)
- 4) สำนักงานเขตพื้นที่ภาคใต้ (Southern Field Office)

3.3.13) สำนักงานประสานความร่วมมือด้านเทคโนโลยีข้อมูลสารสนเทศด้าน สุขภาพแห่งชาติ (Office of the National Coordinator for Health Information Technology: ONC)

สำนักงานประสานความร่วมมือด้านเทคโนโลยีข้อมูลสารสนเทศด้านสุขภาพแห่งชาติ มี หน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างระบบเทคโนโลยีข้อมูล สารสนเทศด้านสุขภาพในภาพรวมทั้งประเทศ เพื่อใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีระบบข้อมูลสารสนเทศใน การพัฒนาและยกระดับคุณภาพ ความปลอดภัย และประสิทธิภาพของการบริการด้านสุขภาพ ตลอดจน ส่งเสริมความสามารถในการดูแลสุขภาพตนเองของประชาชนผู้รับบริการข้อมูลสารสนเทศด้านสุขภาพ สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กร ประกอบด้วย

- 1) ผู้ประสานงานระดับชาติ (National Coordinator)
- 2) สำนักงานติดตั้งระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้านสุขภาพ (Office of Health IT Adoption)
- 3) สำนักงานมาตรฐานและเชื่อมโยงระบบข้อมูลระหว่างหน่วยงาน
(Office of Interoperability and Standards)
- 4) สำนักงานแผนงานและประสานงาน (Office of Programs and Coordination)
- 5) สำนักงานนโยบายและการวิจัย (Office of Policy and Research)
- 6) สำนักงานชุมชนข้อมูลสารสนเทศด้านสุขภาพชาวอเมริกัน
(Director of the American Health Information Community)

3.3.14) สำนักงานที่ปรึกษากระทรวง (Office of the General Counsel: OGC)

สำนักงานที่ปรึกษากระทรวง ทำหน้าที่เป็นคณะทำงานด้านกฎหมายของกระทรวง รับผิดชอบการเป็นตัวแทนของกระทรวงในการดำเนินงานด้านกฎหมาย การให้คำปรึกษาแนะนำด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายและแผนงานของกระทรวง การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กร ประกอบด้วย

- 1) ศูนย์ที่ปรึกษาฝ่ายบริการประกันสุขภาพ
(Centers for Medicare & Medicaid Services Division)
- 2) สำนักงานที่ปรึกษาฝ่ายเยาวชน ครอบครัว และผู้สูงอายุ
(Children, Families, and Aging Division)
- 3) สำนักงานที่ปรึกษาฝ่ายสิทธิพลเมือง (Civil Rights Division)
- 4) สำนักงานที่ปรึกษาฝ่ายจริยธรรม (Ethics Division)
- 5) สำนักงานที่ปรึกษาฝ่ายอาหารและยา (Food and Drug Division)
- 6) สำนักงานที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายทั่วไป (General Law Division)
- 7) สำนักงานที่ปรึกษาฝ่ายกำหนดมาตรการทางกฎหมาย (Legislation Division)
- 8) สำนักงานที่ปรึกษาฝ่ายสาธารณสุข (Public Health Division)
- 9) สำนักงานภาค 10 แห่งทั่วประเทศ (Regions)

3.3.15) ศูนย์บริหารโครงการที่ยึดหลักศรัทธาและชุมชนเป็นฐาน

(Center for Faith-Based and Community Initiatives: CFBCI)

ศูนย์บริหารโครงการที่ยึดหลักศรัทธาและชุมชนเป็นฐาน มีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือด้านข้อมูลสารสนเทศและความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่องค์กรชุมชนและศาสนาที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณด้านการจัดบริการสุขภาพจากกระทรวงสาธารณสุขและบริการมนุษยชน เพื่อให้องค์กรเหล่านั้นสามารถจัดบริการสาธารณสุขแก่ประชาชนผู้รับบริการในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

4) กระทรวงความมั่นคงภายในมาตุภูมิ (Department of Homeland Security)⁵

กระทรวงความมั่นคงภายในมาตุภูมิ จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงภายในมาตุภูมิ ค.ศ. 2002 (Homeland Security Act of 2002) มีเป้าหมายเพื่อระดมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในการเสริมสร้างความมั่นคงภายในประเทศจากภัยคุกคามการโจมตีก่อการร้าย พันธกิจหลักของกระทรวง คือ การทำหน้าที่เป็นแกนกลางของเครือข่ายองค์กรและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างความมั่นคงระดับชาติ โดยมีเจ้าหน้าที่และบุคลากรที่ปฏิบัติการกิจของกระทรวงรวมทั้งสิ้น 180,000 คน ปฏิบัติงานที่มีความสำคัญทุกวัน โดยเฉพาะการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ขั้นสูงของกระทรวงในด้านการป้องกันภัยก่อการร้าย และภัยคุกคามต่อชาติ รักษาความปลอดภัยและมั่นคงตามแนวชายแดน ปกป้องผู้อพยพเข้ามาอยู่อาศัย อย่างถูกกฎหมายและนักท่องเที่ยว ตลอดจนส่งเสริมการค้าเสรี

การจัดโครงสร้างการบริหารภายในองค์กรของกระทรวงความมั่นคงภายในมาตุภูมิ ประกอบด้วย หน่วยงานระดับย่อย 3 กลุ่ม รับผิดชอบภารกิจปฏิบัติการตามพันธกิจของกระทรวงทั้งในระดับสหพันธรัฐ มลรัฐ และระดับท้องถิ่น ได้แก่ หน่วยงานสนับสนุนภารกิจหลักของกระทรวง (Department Components) สำนักงานเลขานุการกระทรวง (Office of the Secretary) และสำนักงานคณะกรรมการและคณะที่ปรึกษา (Advisory Panels and Committees)

4.1) หน่วยงานสนับสนุนภารกิจหลักของกระทรวง (Department Components)

สำนักงานระดับรองในกลุ่มหน่วยงานสนับสนุนภารกิจหลักของกระทรวงความมั่นคงภายในมาตุภูมิ ประกอบด้วยสำนักงานที่ดูแลรับผิดชอบภารกิจในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

4.1.1) สำนักงานอำนวยการด้านแผนงานและการป้องกันชาติ

(Directorate for National Protection and Programs)

สำนักงานอำนวยการด้านแผนงานและการป้องกันชาติ ทำหน้าที่ในการพัฒนาพันธกิจด้านการลดระดับความเสี่ยงจากภัยคุกคามภายใน (Risk-reduction Mission) ทั้งที่เป็นภัยคุกคามความมั่นคงทางกายภาพและภัยคุกคามทางจิตวิทยา ตลอดจนภัยคุกคามที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์

4.1.2) สำนักงานอำนวยการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(Directorate for Science and Technology)

สำนักงานอำนวยการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รับผิดชอบการดำเนินการกิจการวิจัยและพัฒนาด้านอาวุธของกระทรวง รวมถึงการสนับสนุนเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาสมรรถนะในการป้องกัน

⁵ Department of Homeland Security, <www.dhs.gov>

ภัยคุกคามความมั่นคงภายในแก่บุคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐในระดับท้องถิ่น

4.1.3) สำนักงานอำนวยการด้านการจัดการ (Directorate for Management)

สำนักงานอำนวยการด้านการจัดการ รับผิดชอบภารกิจด้านการจัดการงบประมาณ และการจัดสรรงบประมาณ การจัดการงบประมาณรายจ่ายของกองทุน การจัดการบัญชีและการเงิน การจัดการทรัพย์สิน การจัดการทรัพยากรมนุษย์ การจัดการระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การจัดการเครื่องมือ อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก รวมถึงการกำหนดมาตรฐานระดับการปฏิบัติงาน

4.1.4) สำนักงานนโยบาย (Office of Policy)

สำนักงานนโยบาย มีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายและประสานงานด้านนโยบายกับหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจแต่ละด้านของกระทรวงความมั่นคงภายในมาตุภูมิ สำนักงานนโยบายยังทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานด้านนโยบายระหว่างกระทรวงต่างๆ เพื่อร่วมกันกำหนดแผนปฏิบัติการกลางเพื่อป้องกันภัยคุกคามความมั่นคงภายในของประเทศสหรัฐอเมริกา

4.1.5) สำนักงานกิจการด้านสุขภาพ (Office of Health Affairs)

สำนักงานกิจการด้านสุขภาพ ทำหน้าที่ประสานการดำเนินกิจกรรมด้านการแพทย์ทั้งหมดที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงความมั่นคงภายในมาตุภูมิ เพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่ต้องมีการปฏิบัติการด้านการแพทย์อย่างเร่งด่วน

4.1.6) สำนักงานวิเคราะห์และข่าวกรอง (Office of Intelligence and Analysis)

สำนักงานวิเคราะห์และข่าวกรอง รับผิดชอบภารกิจด้านการวิเคราะห์ข้อมูลและการรวบรวมข่าวกรองจากแหล่งข่าวกรองของรัฐบาลทั้งหมด เพื่อระบุและประเมินระดับภัยคุกคามทั้งในปัจจุบันและอนาคตที่อาจเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา

4.1.7) สำนักงานประสานการปฏิบัติการ (Office of Operations Coordination)

สำนักงานประสานการปฏิบัติการ รับผิดชอบภารกิจด้านการสอดส่องตรวจตราความมั่นคงภายในประจำวัน โดยการประสานความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมด้านการตรวจตราความปลอดภัยทั้งระหว่างหน่วยงานกระทรวงด้วยตนเอง รัฐบาลท้องถิ่น คณะที่ปรึกษาความมั่นคงภายใน หน่วยงานพันธมิตรด้านการบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยงานบริการโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญในพื้นที่ 50 มลรัฐ และ 50 เมืองสำคัญๆ ทั่วประเทศ

4.1.8) ศูนย์ฝึกอบรมด้านการบังคับใช้กฎหมายของสหพันธรัฐ

(Federal Law Enforcement Training Center)

ศูนย์ฝึกอบรมการบังคับใช้กฎหมายของสหพันธรัฐ รับผิดชอบภารกิจด้านการจัดการฝึกอบรมทักษะและความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญการบังคับใช้กฎหมายในหน่วยงานต่างๆ เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพในการรับผิดชอบดูแลรักษาความปลอดภัยของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

4.1.9) สำนักงานตรวจค้นนิวเคลียร์ภายในประเทศ

(Domestic Nuclear Detection Office)

สำนักงานตรวจค้นนิวเคลียร์ภายในประเทศ มีหน้าที่ในการพัฒนาระบบการตรวจค้นหาวัสดุนิวเคลียร์ในหน่วยงานทั้งระดับรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ บริเวณแนวชายแดน ในระดับชนเผ่า และภาคเอกชน เพื่อร่วมกันป้องกันภัยคุกคามภายในประเทศจากอาวุธนิวเคลียร์

4.1.10) สำนักงานบริหารความมั่นคงด้านการคมนาคมขนส่ง

(Transportation Security Administration: TSA)

สำนักงานบริหารความมั่นคงด้านการคมนาคมขนส่งรับผิดชอบภารกิจด้านการป้องกันภัยที่อาจเกิดขึ้นกับระบบการคมนาคมขนส่งภายในประเทศ ไปพร้อมกับการรับรองประสิทธิภาพในการเดินทางของประชาชนและการขนส่งสินค้า

4.1.11) สำนักงานศุลกากรและการป้องกันชายแดนสหรัฐ

(United States Customs and Border Protection: CBP)

สำนักงานศุลกากรและการป้องกันชายแดนสหรัฐ รับผิดชอบภารกิจด้านการป้องกันความมั่นคงปลอดภัยตามแนวชายแดนจากการเดินทางเข้ามาปฏิบัติภารกิจของผู้ก่อการร้าย และการเคลื่อนย้ายอาวุธโจมตี การก่อการร้าย เข้ามาภายในประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงการอำนวยความสะดวกในการเดินทางเข้าประเทศและการเคลื่อนย้ายสินค้าที่ถูกกฎหมายเข้าประเทศ

4.1.12) สำนักงานบริการพลเมืองสหรัฐและผู้อพยพ

(United States Citizenship and Immigration Services)

สำนักงานบริการพลเมืองสหรัฐและผู้อพยพ รับผิดชอบภารกิจการบริหารงานด้านการอพยพของประชากรเข้ามาภายในประเทศสหรัฐอเมริกา การตรวจตราผู้อพยพ และจัดบริการด้านต่างๆ แก่ผู้อพยพ

4.1.13) สำนักงานบังคับใช้กฎหมายผู้อพยพและการศุลกากรสหรัฐ

(United States Immigration and Customs Enforcement: ICE)

สำนักงานบังคับใช้กฎหมายผู้อพยพและการศุลกากรสหรัฐ เป็นหน่วยงานด้านการตรวจตราอาวุธที่ใหญ่ที่สุดในกระทรวงความมั่นคงภายในมาตุภูมิ รับผิดชอบภารกิจการตรวจตราและขจัดความ

เสี่ยงต่อการบ่อนทำลายความมั่นคงตามแนวชายแดน ระบบเศรษฐกิจ ระบบคมนาคมขนส่ง และโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ภายในประเทศ

4.1.14) สำนักงานรักษาความปลอดภัยชายฝั่งสหรัฐ

(United States Coast Guard)

สำนักงานรักษาความปลอดภัยชายฝั่งสหรัฐ ทำหน้าที่ปกป้องพื้นที่สาธารณะ สิ่งแวดล้อม และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นการรักษาความปลอดภัยท่าเรือและเส้นทางเดินเรือของประเทศ การดูแลป้องกันตามแนวชายฝั่ง การป้องกันพรมแดนน่านน้ำระหว่างประเทศ และรักษาความมั่นคงในภูมิภาคพื้นทะเล เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงภายในประเทศ

4.1.15) สำนักงานจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งสหพันธรัฐ

(Federal Emergency Management: FEMA)

สำนักงานจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งสหพันธรัฐ รับผิดชอบภารกิจในการเตรียมการเพื่อป้องกันและรับมือกับภัยอันตรายต่างๆ วางมาตรการรองรับและฟื้นฟูความเสียหายจากเหตุการณ์ภัยฉุกเฉินภายในประเทศ รวมถึงการบริหารแผนงานด้านการประกันความมั่นคงด้านอาหารแห่งชาติ (National Flood Insurance Program)

4.1.16) สำนักงานบริการข้อมูลลับของสหรัฐ (United States Secret Service)

สำนักงานบริการข้อมูลลับของสหรัฐ ทำหน้าที่ปกป้องประธานาธิบดีและเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากการคุกคามทำร้าย ตรวจตราการปลอมแปลงธนบัตรและอาชญากรรมทางการเงินรูปแบบต่างๆ การซื้อของของสถาบันการเงิน การระบุตัวผู้ก่อการอาชญากรรมทางการเงิน การซื้อของทางคอมพิวเตอร์ การโจมตีสร้างความเสียหายแก่ระบบการเงิน การธนาคาร และโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมของชาติผ่านทางเครือข่ายคอมพิวเตอร์

4.2) สำนักงานเลขาธิการกระทรวง (Office of the Secretary)

หน่วยงานบริหารระดับรองในกลุ่มสำนักงานเลขาธิการกระทรวง เป็นหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบกิจกรรมด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของกระทรวงในภาพรวม โดยประสานการทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในระดับสหพันธรัฐ มลรัฐ และระดับท้องถิ่น รวมถึงหน่วยงานภาคเอกชน เพื่อร่วมกันเสริมสร้างความเข้มแข็งในการป้องกันชายแดน การป้องกันการบ่อนทำลายโครงสร้างพื้นฐาน การวิเคราะห์ข้อมูลข่าวกรอง พัฒนาการใช้ประโยชน์จากการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อต่อต้านรับมือกับภัยจากอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง ตลอดจนสร้างสรรคระบบการเตรียมพร้อมรับมือและฟื้นฟูความเสียหายจากการโจมตีทำลายความมั่นคง สำนักงานเลขาธิการกระทรวง ประกอบด้วยสำนักงานย่อยรับผิดชอบภารกิจแต่ละด้าน ดังต่อไปนี้

4.2.1) สำนักงานสิทธิส่วนบุคคล (Privacy Office)

สำนักงานสิทธิส่วนบุคคล มีหน้าที่ในการลดระดับผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคล อันเนื่องมาจากการดำเนินมาตรการป้องกันรักษาความมั่นคงปลอดภัย โดยเฉพาะสิทธิในด้านข้อมูลส่วนบุคคลและศักดิ์ศรีของบุคคล เพื่อส่งเสริมให้การดำเนินภารกิจด้านการปกป้องความมั่นคงปลอดภัยของกระทรวงดำเนินไปได้ตามเป้าหมาย

4.2.2) สำนักงานสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง (Civil Rights and Civil Liberties)

สำนักงานสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำด้านนโยบายและกฎหมายแก่ผู้บริหารกระทรวงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง สืบสวนและจัดการปัญหาข้อร้องเรียน รวมถึงบริหารแผนงานด้านการส่งเสริมโอกาสในการจ้างงานที่เป็นธรรม (Equal Employment Opportunity Programs)

4.2.3) สำนักงานผู้ตรวจการกระทรวง (Office of Inspector General)

สำนักงานผู้ตรวจการกระทรวง รับผิดชอบภารกิจด้านการควบคุมตรวจตราการตรวจบัญชีการสืบสวน และการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมตามแผนงานและการปฏิบัติการในภารกิจของกระทรวง เสนอแนะแนวทางในการพัฒนาการปฏิบัติการกิจของกระทรวงให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่ามากที่สุด

4.2.4) สำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภาด้านการบริการพลเมืองและผู้อพยพ (Citizenship and Immigration Services Ombudsman)

สำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภาด้านการบริการพลเมืองและผู้อพยพ ทำหน้าที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดการปัญหาที่บุคคลและนายจ้างเจ้าของสถานประกอบการประสบ โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการพลเมืองและผู้อพยพของสหรัฐ เช่น การว่าจ้างแรงงานต่างด้าวผู้อพยพ เป็นต้น เพื่อบูรณาการระบบกฎหมายเกี่ยวกับผู้อพยพให้เป็นระบบเดียวกัน ตลอดจนพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานบริการพลเมืองและผู้อพยพให้ดียิ่งขึ้น

4.2.5) สำนักงานกิจการด้านกฎหมาย (Office of Legislative Affairs)

สำนักงานกิจการด้านกฎหมาย ทำหน้าที่ประสานงานกับสมาชิกสภาองเกรสและเจ้าหน้าที่รัฐสภา ทำเนียบขาวและหน่วยงานบริหารทุกฝ่ายของรัฐบาล รวมถึงหน่วยราชการของรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐที่มีบทบาทในการเสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัย

4.2.6) สำนักงานที่ปรึกษากระทรวง (Office of the General Counsel)

สำนักงานที่ปรึกษากระทรวง เป็นหน่วยงานที่บูรณาการการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ นักกฎหมายทั้งหมดในกระทรวง ซึ่งมีจำนวนกว่า 1,700 คน เพื่อร่วมกันทำงานในฐานะทีมงานด้านกฎหมาย ในการให้คำแนะนำและบริการด้านกฎหมายแก่สำนักงานต่างๆ ภายในกระทรวง

4.2.7) สำนักงานกำกับควบคุมการใช้สารเคมีออกฤทธิ์ต่อระบบประสาท

(Office of Counternarcotics Enforcement)

สำนักงานกำกับควบคุมการใช้สารเคมีออกฤทธิ์ต่อระบบประสาท เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการบังคับใช้กฎหมายควบคุมและตรวจตราการครอบครองและใช้สารเคมีที่มีฤทธิ์ทำลายระบบประสาทเพื่อป้องกันการนำมาใช้โจมตีการก่อการร้ายภายในประเทศ

4.2.8) สำนักงานสาธารณชนสัมพันธ์ (Office of Public Affairs)

สำนักงานสาธารณชนสัมพันธ์ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับแผนงานด้าน สาธารณชนสัมพันธ์ รับผิดชอบหลักในการดำเนินกิจกรรมของทุกหน่วยงานในกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับ สาธารณชน มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานตามกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและ สิทธิส่วนบุคคล ดำเนินกิจการด้านการติดต่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การแจ้งข่าว และกิจการสื่อสารมวลชน

4.2.9) สำนักงานเลขานุการฝ่ายบริหาร (Executive Secretariat)

สำนักงานเลขานุการฝ่ายบริหาร เป็นองค์กรสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในทุก หน่วยงานของกระทรวง รวมถึงให้การสนับสนุนการบริหารงานของรัฐมนตรี ภารกิจหลักของสำนักงาน เลขานุการฝ่ายบริหารก็คือ การประสานความร่วมมือให้เจ้าหน้าที่ในทุกหน่วยงานของกระทรวงได้เข้ามามี ส่วนร่วมในกระบวนการร่างและจัดทำนโยบายของกระทรวง โดยผ่านระบบการควบคุมและการอนุมัติ เอกสารราชการที่เป็นระบบเดียวกันทั้งกระทรวง

4.2.10) สำนักงานที่ปรึกษาการทหาร (Military Advisor's Office)

สำนักงานที่ปรึกษาการทหาร รับผิดชอบในการวิเคราะห์นโยบายด้านความมั่นคงภายใน และให้คำปรึกษาเชิงนโยบายแก่รัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของกองทัพ เพื่อ ประสานความร่วมมือในการดำเนินการกิจการป้องกันและรักษาความมั่นคงปลอดภัยภายในประเทศของ กระทรวง

4.3) สำนักงานคณะกรรมการและคณะที่ปรึกษา (Advisory Panels and Committees)

หน่วยงานระดับรองในกระทรวงความมั่นคงภายในมาตุภูมิ ซึ่งอยู่ในกลุ่มสำนักงานคณะกรรมการ และคณะที่ปรึกษา ประกอบด้วย

4.3.1) สภาที่ปรึกษาด้านความมั่นคงภายในมาตุภูมิ

(Homeland Security Advisory Council)

สภาที่ปรึกษาด้านความมั่นคงภายในมาตุภูมิ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยภายในประเทศ สมาชิกสภาที่ปรึกษา ประกอบด้วยบุคคลที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในรัฐบาลมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ผู้บริหารภาคเอกชน และภาควิชาการ

4.3.2) สภาที่ปรึกษาด้านโครงสร้างพื้นฐานของชาติ

(National Infrastructure Advisory Council)

สภาที่ปรึกษาด้านโครงสร้างพื้นฐานของชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐมนตรีและประธานาธิบดีเกี่ยวกับความมั่นคงของระบบข้อมูลสารสนเทศของรัฐ ซึ่งให้บริการสถาบันและหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนทั่วประเทศ เพื่อป้องกันความเสี่ยงต่อการโจมตีและความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ

4.3.3) คณะที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อรักษาความมั่นคงภายใน

(Homeland Security Science and Technology Advisory Committee)

คณะที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อรักษาความมั่นคงภายใน ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานอิสระในการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการวางแผนการพัฒนาทางเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ เพื่อใช้ประโยชน์ในการเสริมสร้างความมั่นคงภายในประเทศ

4.3.4) สภาที่ปรึกษาหุ้นส่วนความร่วมมือด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มีความสำคัญ

(Critical Infrastructure Partnership Advisory Council)

สภาที่ปรึกษาหุ้นส่วนความร่วมมือด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มีความสำคัญ จัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการประสานการปฏิบัติงานในกิจกรรมตามแผนงานด้านการป้องกันความเสียหายของโครงสร้างพื้นฐานของสหพันธรัฐ กับองค์กรและหน่วยงานต่างๆ ทั้งระดับมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วน

4.3.5) สภาที่ปรึกษาร่วมระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในเรื่องการเตรียมการรับมือ

สถานการณ์ฉุกเฉินและการเตรียมพร้อมสำหรับผู้ช่วยเหลือตนเองไม่ได้

(Interagency Coordinating Council on Emergency Preparedness and Individuals with Disabilities)

สภาที่ปรึกษาร่วมระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในเรื่องการเตรียมการรับมือสถานการณ์ฉุกเฉินและการเตรียมพร้อมสำหรับผู้ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมศักยภาพของรัฐบาลกลางในการเตรียมการรับมือสถานการณ์ฉุกเฉิน การเสริมสร้างความปลอดภัยและความมั่นคงแก่บุคคลผู้ไม่สามารถเอาตัวรอดและช่วยเหลือตัวเองได้ในสถานการณ์ภัยพิบัติต่างๆ

4.3.6) คณะทำงานเฉพาะกิจด้านการส่งเสริมพลเมืองอเมริกันใหม่

(Task Force on New Americans)

คณะทำงานเฉพาะกิจด้านการส่งเสริมพลเมืองอเมริกันใหม่ เป็นหน่วยปฏิบัติการที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อช่วยเหลือให้ผู้อพยพเข้ามาอาศัยในประเทศไทยได้เรียนรู้ภาษาอังกฤษ รวมถึงการเรียนรู้วัฒนธรรมพลเมืองชาวอเมริกัน เพื่อให้มีความเป็นพลเมืองอเมริกันอย่างสมบูรณ์

5) กระทรวงการเคหะและพัฒนาเมือง (Secretary of Housing and Urban Development)⁶

กระทรวงการเคหะและพัฒนาเมือง มีพันธกิจหลักในการขยายสิทธิการถือครองเป็นเจ้าของบ้านพักอาศัยของพลเมือง สนับสนุนการพัฒนาชุมชน และเพิ่มช่องทางในการเข้าถึงการเป็นเจ้าของบ้านแก่ประชาชนทุกกลุ่มโดยปราศจากการกีดกันและเลือกปฏิบัติ โดยการปฏิบัติการกิจของหน่วยงานต่างๆ ในกระทรวงร่วมกับหน่วยงานพันธมิตรที่ปฏิบัติงานด้านการส่งเสริมโอกาสด้านที่อยู่อาศัยในพื้นที่ชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรชุมชนและองค์กรพัฒนาที่ยึดหลักศรัทธาเป็นฐาน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมตามนโยบายของกระทรวงในระดับชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในกระทรวงการเคหะและพัฒนาเมือง ประกอบด้วยหน่วยงานย่อย 3 กลุ่ม ได้แก่ สำนักงานบริหารแผนงาน (Program Offices) สำนักงานสนับสนุน (Support Offices) และสำนักงานอิสระอื่นๆ (Other Offices)

5.1) สำนักงานบริหารแผนงาน (Program Offices)

หน่วยงานระดับรองภายในกระทรวงการเคหะและพัฒนาเมือง ในกลุ่มสำนักงานบริหารแผนงาน ประกอบด้วยสำนักงานที่รับผิดชอบการบริหารภารกิจตามแผนงานแต่ละด้าน ดังต่อไปนี้

5.1.1) กลุ่มสำนักงานบริหารแผนงานด้านการเคหะ (Housing) ประกอบด้วย

1) สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการเคหะและคณะกรรมการการเคหะแห่งสหพันธรัฐ (Assistant Secretary for Housing - Federal Housing Commissioner)

1.1) สำนักงานส่งเสริมการประกันการดูแลสุขภาพ

(Office of Insured Health Care Facilities)

1.2) สำนักงานควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล (Office of Government Sponsored Enterprises Oversight)

⁶ Secretary of Housing and Urban Development , <www.hud.gov>

- 2) รองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการดำรงที่อยู่อาศัยราคาถูก
(Deputy Assistant Secretary for Affordable Housing Preservation)
- 3) รองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการเงินและงบประมาณ
(Deputy Assistant Secretary for Finance and Budget)
 - 3.1) สำนักงานขายสินทรัพย์ (Office of Asset Sales)
 - 3.2) สำนักงานการเคหะ/ผู้ควบคุมเอฟเอชเอ (Office of Housing/FHA Comptroller)
 - 3.4) สำนักงานงบประมาณและทรัพยากรในพื้นที่
(Office of Budget and Field Resources)
 - 3.5) สำนักงานระบบและเทคโนโลยี (Office of Systems and Technology)
 - 3.6) สำนักงานประเมินผล (Office of Evaluation)
 - 3.7) สำนักงานวิเคราะห์และจัดทำรายงานการเงิน
(Office of Financial Analysis and Reporting)
 - 3.8) สำนักงานบริการด้านการเงิน (Office of Financial Services)
- 4) สำนักงานรองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการเคหะสำหรับครอบครัวขยาย
(Deputy Assistant Secretary for Multifamily Housing)
 - 4.1) สำนักงานควบคุมการบริหารสัญญาให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย
(Office of Housing Assistance Contract Administration Oversight)
 - 4.2) สำนักงานพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับครอบครัวขยาย
(Office of Multifamily Housing Development)
 - 4.3) สำนักงานจัดการสินทรัพย์ของครอบครัวขยาย
(Office of Multifamily Asset Management)
 - 4.4) สำนักงานบริหารเงินสนับสนุนและความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย
(Office of Housing Assistance and Grant Administration)
 - 4.5) สำนักงานจัดการระบบแผนงาน (Office of Program Systems Management)
- 5) สำนักงานรองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการเคหะสำหรับครอบครัวเดี่ยว
(Deputy Assistant Secretary for Single Family Housing)
 - 5.1) สำนักงานพัฒนาแผนงานครอบครัวเดี่ยว
(Deputy Assistant Secretary for Single Family Housing)
 - 5.2) สำนักงานจัดการสินทรัพย์ของครอบครัวเดี่ยว
(Office of Single Family Asset Management)

- 5.3) สำนักงานกิจการองค์กรผู้ให้กู้และการดำเนินตามแผนงาน
(Office of Lender Activities and Program Compliance)
- 6) สำนักงานรองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านกิจการระเบียบกฎหมายและการประกอบการ
บ้านจัดสรร
(Deputy Assistant Secretary for Regulatory Affairs and Manufactured Housing)
- 6.1) สำนักงานแผนงานด้านการก่อสร้างบ้านจัดสรร
(Office of Manufactured Housing Programs)
- 6.2) สำนักงานกฎหมายการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์และการซื้อขายที่ดินระหว่างรัฐ
(Office of RESPA (Real Estate Settlement Procedures Act) and Interstate
Land Sales)
- 7) สำนักงานรองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการปฏิบัติการการเคหะ
(Deputy Assistant Secretary for Housing Operations)
- 7.1) สำนักงานฝ่ายจัดการ (Office of Management)
- 7.2) สำนักงานพัฒนาธุรกิจ (Office of Business Development)
- 5.1.2) กลุ่มสำนักงานบริหารแผนงานด้านการวางแผนและพัฒนาชุมชน
(Community Planning/ Development) ประกอบด้วย
- 1) สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการวางแผนและพัฒนาชุมชน
(Assistant Secretary for Community Planning and Development)
- 1.1) รองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านนโยบายและการรับมือภัยพิบัติ
(Deputy Assistant Secretary for Disaster Policy and Response)
- 1.2) รองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านนโยบายและการจัดการฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติ
(Deputy Assistant Secretary for Disaster Recovery Policy and Management)
- 1.3) ผู้จัดการแผนงานอาวุโสด้านคณะทำงานเฉพาะกิจในพื้นที่ชายฝั่งอ่าว
(Senior Project Manager for Gulf Coast Task Force)
- 2) สำนักงานรองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ
(Deputy Assistant Secretary for Economic Development)
- 2.1) สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจ (Office of Economic Development)
- 2.2) สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและที่อยู่อาศัยในเขตชนบท
(Office of Rural Housing and Economic Development)
- 2.3) สำนักงานปรับปรุงซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างในชุมชน (Office of Community Renewal)

- 3) สำนักงานรองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการปฏิบัติการ
(Deputy Assistant Secretary for Operations)
 - 3.1) สำนักงานประสานงานและพัฒนานโยบาย
(Office of Policy Development and Coordination)
 - 3.2) สำนักงานจัดการและให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค
(Office of Technical Assistance and Management)
 - 3.3) สำนักงานจัดการในพื้นที่ (Office of Field Management)
- 4) สำนักงานรองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านความช่วยเหลือพิเศษ
(Deputy Assistant Secretary for Special Needs)
 - 4.1) สำนักงานความช่วยเหลือผู้ติดเชื้อเอชไอวี (Office of HIV/AIDS)
 - 4.2) สำนักงานแผนงานความช่วยเหลือกรณีพิเศษ
(Office of Special Needs Assistance Programs)
- 5) สำนักงานรองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านแผนงานจัดสรรเงินช่วยเหลือ
(Deputy Assistant Secretary for Grant Programs)
 - 5.1) สำนักงานพลังงานและสิ่งแวดล้อม (Office of Environment and Energy)
 - 5.2) สำนักงานให้ความช่วยเหลือด้านงบประมาณ (Office of Block Grant Assistance)
 - 5.3) สำนักงานแผนงานด้านที่อยู่อาศัยราคาถูก
(Office of Affordable Housing Programs)
- 5.1.3) กลุ่มสำนักงานบริหารแผนงานด้านการเสริมสร้างโอกาสและความเป็นธรรม
ในการเข้าถึงการครอบครองที่อยู่อาศัย
(Fair Housing and Equal Opportunity: FHEO)
 - 1) สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการ (Office of the Assistant Secretary)
 - 1.1) สำนักงานรองรัฐมนตรีช่วยว่าการ
(Office of the General Deputy Assistant Secretary)
 - 1.2) สำนักงานนโยบายและกำหนดมาตรการทางกฎหมาย
(Office of Policy, Legislative Initiatives, & Outreach)
 - 1.3) สำนักงานควบคุมดูแลการบริหารงานในพื้นที่ (Office of Field Oversight)
 - 2) สำนักงานรองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านปฏิบัติการและการจัดการ
(Office of the Deputy Assistant Secretary for Operations and Management)

- 2.1) สำนักงานบริการข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร
(Office of Information Services and Communications)
- 2.2) สำนักงานการจัดการ การวางแผน และงบประมาณ
(Office of Management, Planning and Budget)
- 2.3) สำนักงานบริการด้านการบริหาร (Office of Administrative Services)
- 3) สำนักงานรองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการกำกับและการและแผนงาน
(Office of the Deputy Assistant Secretary for Enforcement & Programs)
 - 3.1) สำนักงานกำกับการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Office of Enforcement)
 - 3.2) สำนักงานตรวจสอบระบบ (Office of Systemic Investigations)
 - 3.3) สำนักงานแผนงาน (Office of Programs)
- 4) สถาบันฝึกอบรมทางวิชาการด้านความเป็นธรรมในการจัดสรรที่อยู่อาศัยแห่งชาติ
(National Fair Housing Training Academy)
- 5.1.4) **กลุ่มสำนักงานบริหารแผนงานด้านการเคหะสาธารณะและที่อยู่อาศัยสำหรับชาวอินเดียน (Public and Indian Housing: PIH)**
 - 1) สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการเคหะสาธารณะและที่อยู่อาศัยสำหรับชาวอินเดียน
(Assistant Secretary for Public and Indian Housing)
 - 1.1) สำนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการในพื้นที่ (Field Operations Staff)
 - 1.2) สำนักงานนโยบาย แผนงาน และเสนอมตรการทางกฎหมาย
(Office of Policy, Program, and Legislative Initiatives)
 - 1.3) ศูนย์จัดการเงินช่วยเหลือ (Grants Management Center)
 - 1.4) สำนักงานบริหารและงบประมาณ/หัวหน้าเจ้าหน้าที่การเงิน
(Office of Administration and Budget/Chief Financial Officer)
 - 1.5) ศูนย์จัดการการเงินเขต 8 (Section 8 Financial Management Center)
 - 2) สำนักงานรองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านแผนงานสำหรับชาวอเมริกันพื้นเมือง
(Deputy Assistant Secretary for Native American Programs)
 - 3) สำนักงานรองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการจัดการเคหะสาธารณะและจัดสรรที่อยู่อาศัยในโครงการให้ความช่วยเหลือ
(Deputy Assistant Secretary for Public and Assisted Housing Delivery)
 - 4) สำนักงานรองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการลงทุนก่อสร้างที่พักอาศัยสาธารณะ
(Deputy Assistant Secretary for Public Housing Investments)

4.1) ศูนย์รับคำร้องขอพิเศษ (Special Applications Center)

**5.1.5) กลุ่มสำนักงานบริหารแผนงานด้านสมาคมผู้รับจำนองแห่งชาติในกำกับ
ของรัฐบาล (Government National Mortgage Association: GINNIE MAE)**

- 1) สำนักงานตลาดทุน (Office of Capital Markets)
- 2) สำนักงานการเงิน (Office of Finance)
- 3) สำนักงานปฏิบัติการด้านการจัดการ (Office of Management Operations)
- 4) สำนักงานส่งเสริมความมั่นคงในการจำนอง (Office of Mortgage-Backed Securities)
- 5) สำนักงานปฏิบัติการแผนงาน (Office of Program Operations)

5.2) สำนักงานสนับสนุน (Support Offices)

หน่วยงานระดับรองภายในกระทรวงการเคหะและพัฒนาเมือง ซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มสำนักงาน
สนับสนุนการบริหารงานด้านต่างๆ ของรัฐมนตรี ประกอบด้วย

5.2.1) สำนักงานสนับสนุนด้านการบริหาร (Administration)

- 1) สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการฝ่ายบริหาร (Assistant Secretary for Administration)
 - 1.1) สำนักงานจัดการตารางการบริหาร (Office of Executive Scheduling)
 - 1.2) สำนักงานทรัพยากรการบริหารในพื้นที่
(Office of Field Administrative Resources)
 - 1.3) สำนักงานวางแผนด้านความมั่นคงและสถานการณ์ฉุกเฉิน
(Office of Security and Emergency Planning)
- 2) สำนักงานรองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านงบประมาณและสนับสนุนการจัดการ
(Deputy Assistant Secretary for Budget and Management Support)
 - 2.1) สำนักงานบริหารและบริการด้านการจัดการ
(Office of Administrative and Management Services)
 - 2.2) สำนักงานงบประมาณและสนับสนุนงานบริหาร
(Office of Budget and Administrative Support)
 - 2.3) สำนักงานจัดการและควบคุมดูแลการให้เงินช่วยเหลือของกระทรวง
(Office of Departmental Grants Management and Oversight)
 - 2.4) สำนักงานเลขานุการผู้บริหาร (Executive Secretariat)
 - 2.5) สำนักงานจัดการและวางแผน (Office of Management and Planning)
- 3) สำนักงานรองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์

(Deputy Assistant Secretary for Human Resource Management)

3.1) สำนักงานจัดการทรัพยากรมนุษย์ การจัดการข้อมูลสารสนเทศของหน่วยงาน
และระบบการวางแผนบุคลากร (HR Management, Information Enterprise
Resource Management, Staff Planning Systems)

3.2) สำนักงานทรัพยากรมนุษย์ (Office of Human Resources)

3.3) สำนักงานบริการจัดฝึกอบรม (Training Services)

5.2.2) สำนักงานสนับสนุนงานหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเงิน

(Chief Financial Officer: CFO)

- 1) สำนักงานหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเงิน (Office of the Chief Financial Officer)
- 2) สำนักงานรองหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเงิน (Office of the Deputy Chief Financial Officer)
- 3) สำนักงานผู้ช่วยหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเงินด้านบัญชี
(Office of the Assistant Chief Financial Officer for Accounting)
- 4) สำนักงานผู้ช่วยหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเงินด้านการจัดการการเงิน
(Office of the Assistant Chief Financial Officer for Financial Management)
- 5) สำนักงานผู้ช่วยหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเงินด้านงบประมาณ
(Office of the Assistant Chief Financial Officer for Budget)
- 6) สำนักงานผู้ช่วยหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเงินด้านการบริหารระบบ
(Office of the Assistant Chief Financial Officer for Systems)

5.2.3) สำนักงานสนับสนุนงานหัวหน้าเจ้าหน้าที่ข้อมูลสารสนเทศ

(Chief Information Officer: CIO)

- 1) สำนักงานหัวหน้าเจ้าหน้าที่ข้อมูลสารสนเทศ (Office of the Chief Information Officer)
- 2) สำนักงานจัดการ วางแผน และกำหนดกลยุทธ์การลงทุน
(Office of Investment Strategies, Policy and Management)
- 3) สำนักงานหัวหน้าเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของข้อมูลสารสนเทศ
(Chief Information Security Officer)

5.2.4) สำนักงานสนับสนุนงานหัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดซื้อจัดจ้าง

(Chief Procurement Officer: CPO)

- 1) สำนักงานหัวหน้าเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง (Office of the Chief Procurement Officer)
- 2) สำนักงานปฏิบัติการทำสัญญาประจำฟิลาเดเฟีย (Philadelphia Contracting Operations)
- 3) สำนักงานปฏิบัติการสาขานิวยอร์ก (New York Operations Branch)

- 4) สำนักงานปฏิบัติการสาขาชิคาโก (Chicago Operations Branch)
- 5) สำนักงานปฏิบัติการทำสัญญาประจำแอตแลนตา (Atlanta Contracting Operations)
- 6) สำนักงานปฏิบัติการสาขาฟอร์ต เวิร์ธ (Fort Worth Operations Branch)
- 7) สำนักงานปฏิบัติการทำสัญญาประจำเดนเวอร์ (Denver Contracting Operations)

5.2.5) สำนักงานสนับสนุนด้านความสัมพันธ์กับรัฐบาลและสภาองเกรส
(Congressional and Intergovernmental Relations: CIR)

- 1) รัฐมนตรีช่วยว่าการด้านความสัมพันธ์กับรัฐบาลและสภาองเกรส
(Assistant Secretary for Congressional and Intergovernmental Relations)
- 2) รองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านความสัมพันธ์กับสภาองเกรส
(Deputy Assistant Secretary for Congressional Relations)
- 3) รองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล
(Deputy Assistant Secretary for Intergovernmental Relations)
- 4) รองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านกฎหมาย (Deputy Assistant Secretary for Legislation)

5.2.6) สำนักงานสนับสนุนด้านการส่งเสริมโอกาสและความเป็นธรรมในการ
จ้างงานของกระทรวง (Equal Employment Opportunity)

- 1) สำนักงานส่งเสริมโอกาสและความเป็นธรรมในการจ้างงานของกระทรวง
(Office of Departmental Equal Employment Opportunity: ODEEO)

5.2.7) สำนักงานสนับสนุนงานส่งเสริมแผนงานพัฒนาที่ริเริ่มโดยชุมชนและองค์กร
ที่ปฏิบัติงานตามหลักศรัทธา (Faith-Based and Community Initiatives)

- 1) ศูนย์บริหารงานโครงการพัฒนาที่ริเริ่มโดยชุมชนและองค์กรที่ปฏิบัติงานตามหลักศรัทธา
(Center for Faith Based and Community Initiatives)

5.2.8) สำนักงานสนับสนุนการจัดการและนโยบายระดับพื้นที่
(Field Policy and Management)

- 1) สำนักงานรองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านนโยบายระดับพื้นที่และการจัดการ
(Office of the Assistant Deputy Secretary for Field Policy and Management)

5.2.9) สำนักงานที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวง (General Counsel)

- 1) รองที่ปรึกษารัฐมนตรีด้านสิทธิพลเมืองและความเป็นธรรมในการจัดสรรที่อยู่อาศัย
(Deputy General Counsel for Civil Rights and Fair Housing)
- 2) รองที่ปรึกษารัฐมนตรีด้านกฎหมายความเท่าเทียมในโอกาสและกฎหมายการบริหาร
(Deputy General Counsel for Equal Opportunity and Administrative Law)

3) รองที่ปรึกษารัฐมนตรีด้านแผนงานและกฎระเบียบ

(Deputy General Counsel for Programs and Regulations)

4) รองที่ปรึกษารัฐมนตรีด้านการฟ้องร้องและดำเนินคดี

(Deputy General Counsel for Litigation)

5.2.10) สำนักงานเสริมสร้างสุขภาวะภายในบ้านและความปลอดภัย

(Healthy Homes and Lead Hazard Control)

1) ผู้อำนวยการ (Director)

2) ฝ่ายงบประมาณและการบริการงานบริหาร

(Budget and Administrative Services Division)

3) ฝ่ายควบคุมและกำกับการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือ

(Compliance Assistance and Enforcement Division)

4) ฝ่ายเสริมสร้างสุขภาวะภายในบ้าน (Healthy Homes Division)

5) ฝ่ายจัดการแผนงานและการประกันคุณภาพ

(Program Management and Assurance Division)

5.2.11) สำนักงานวิจัยและพัฒนานโยบาย

(Policy Development and Research: PD&R)

1) รัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการวิจัยและพัฒนานโยบาย

(Assistant Secretary for Policy Development and Research)

1.1) สำนักงานประสานมหาวิทยาลัยที่เป็นพันธมิตรดำเนินงานวิจัย

(Office of University Partnerships)

2) รองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านกิจการเศรษฐกิจ

(Deputy Assistant Secretary for Economic Affairs)

3) รองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านพัฒนานโยบาย

(Deputy Assistant Secretary for Policy Development)

4) รองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการวิจัย ประเมินผล และควบคุมตรวจสอบ

(Deputy Assistant Secretary for Research, Evaluation, and Monitoring)

5) รองรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านกิจการระหว่างประเทศ

(Deputy Assistant Secretary for International Affairs)

5.2.12) สำนักงานสนับสนุนด้านสาธารณชนสัมพันธ์ (Public Affairs)

1) รัฐมนตรีช่วยว่าการด้านสาธารณชนสัมพันธ์ (Assistant Secretary for Public Affairs)

2) สำนักงานประสานงานสำนักข่าว (Office of Press Relations)

2.1) แผนกสิ่งพิมพ์ (Publications Branch)

2.2) แผนกร่างคำแถลงข่าว (Speechwriting)

5.2.13) ศูนย์ประเมินมูลค่าอสังหาริมทรัพย์

(Real Estate Assessment Center: REAC)

1) ผู้อำนวยการ (Director)

2) ฝ่ายบริการลูกค้า (Customer Areas)

3) ฝ่ายสินค้า (Product Areas)

4) ฝ่ายสนับสนุน (Support Areas)

5.2.14) สำนักงานเลขาธิการกระทรวง (Office of the Secretary)

1) สำนักงานรองเลขาธิการ (Office of the Deputy Secretary)

2) สำนักงานส่งเสริมธุรกิจขนาดเล็กที่เสียเปรียบในการแข่งขัน

(Office of Small and Disadvantaged Business Utilization)

3) สำนักงานอุทธรณ์ (Office of Appeals)

5.3) สำนักงานอิสระอื่นๆ (Other Offices)

หน่วยงานระดับรองภายในกระทรวงการเคหะและพัฒนาเมือง ซึ่งมีได้อยู่ในกลุ่มสำนักงานบริหารแผนงานและสำนักงานสนับสนุนการบริหารงานดังกล่าวข้างต้น ประกอบด้วย

5.3.1) สำนักงานควบคุมดูแลวิสาหกิจการเคหะของสหพันธรัฐ

(Federal Housing Enterprise Oversight)

1) สำนักงานวิเคราะห์นโยบายและการวิจัย (Office of Policy Analysis and Research)

2) สำนักงานควบคุมและตรวจสอบ (Office of Examination and Oversight)

3) สำนักงานการเงินและการบริหาร (Office of Finance and Administration)

4) สำนักงานที่ปรึกษา (Office of General Counsel)

5) สำนักงานกิจการสภาของเกรส (Office of Congressional Affairs)

6) สำนักงานสาธารณชนสัมพันธ์ (Office of Public Affairs)

7) สำนักงานวิจัย วิเคราะห์ และมาตรฐานเงินทุน

(Office of Research, Analysis and Capital Standards)

8) สำนักงานเจ้าหน้าที่บริการด้านการบริหารและการจัดการ

(Management and Administrative Services Staff)

- 9) ฝ่ายจัดการพื้นที่และไอที (Field Management and IT Division)
- 10) สำนักงานพัฒนาชุมชนและให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย
(Office of Assisted Housing and Community Development)
- 11) สำนักงานส่งเสริมความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการการเคหะ
(Office of Fair Housing: CQ)
- 12) สำนักงานกำกับกฎระเบียบและการเงิน
(Office of Finance and Regulatory Compliance)
- 13) สำนักงานทรัพยากรมนุษย์ (Office of Human Resources)
- 14) สำนักงานการเคหะที่มีการประกันภัย (Office of Insured Housing)
- 15) สำนักงานกฎหมายและระเบียบ (Office of Legislation and Regulations)
- 16) สำนักงานฟ้องร้องและการดำเนินคดี (Office of Litigation)
- 17) สำนักงานกำกับกับการดำเนินแผนงาน (Office of Program Enforcement)

5.3.2) สำนักงานผู้ตรวจการกระทรวง (Inspector General: IG)

- 1) สำนักงานผู้ตรวจการกระทรวง (Office of Inspector General)
- 2) สำนักงานตรวจบัญชี (Office of Audit)
- 3) สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย (Office of Legal Counsel)
- 4) สำนักงานจัดการและนโยบาย (Office of Management and Policy)
- 5) สำนักงานตรวจสอบ (Office of Investigation)

6) กระทรวงกิจการภายในประเทศ (Department of Interior)⁷

กระทรวงกิจการภายในประเทศ มีภารกิจหลักด้านการดูแลรับผิดชอบทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ได้แก่ ที่ดินในการครอบครองของรัฐบาลกลาง ทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า แหล่งเพาะพันธุ์สัตว์ พันธุ์พืช เขตป่าสงวน และอุทยานแห่งชาติ สถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ รวมถึงกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน และทรัพยากร นับตั้งแต่ป่าไม้ พืชหญ้า แหล่งผลิตน้ำมัน การจัดหาแหล่งน้ำ การจัดการทรัพยากรแร่ธาตุ การดูแลความเป็นอยู่และการดำรงชีวิตของชาวอินเดียนในเขตป่าสงวน รวมถึงการบริหารโครงการในดินแดนในการครอบครองของสหรัฐอเมริกา เช่น หมู่เกาะเวอร์จิน เกาะกวม เกาะซามัว หมู่เกาะมาเรียน และเกาะเลาเปา เป็นต้น

⁷ Department of Interior, <www.doi.gov>

การจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในกระทรวงกิจการภายในประเทศ ประกอบด้วยสำนักงาน 2 กลุ่ม คือ สำนักงานบริหารภารกิจ (Bureaus) และสำนักงานบริหารงานทั่วไป (Offices) ดังต่อไปนี้

6.1) สำนักงานบริหารภารกิจ (DOI Bureaus)

ประกอบด้วย หน่วยงานภายในของสำนักงานบริหารภารกิจ ดังนี้

6.1.1) สำนักงานบริหารกิจการอินเดียน (Bureau of Indian Affairs)

สำนักงานบริหารกิจการอินเดียน รับผิดชอบภารกิจการบริหารและจัดการพื้นที่อยู่อาศัยของชาวอินเดียนพื้นเมืองและชาวพื้นเมืองอลาสก้า ซึ่งครอบคลุมพื้นที่กว่า 55.7 ล้านเอเคอร์ ประกอบด้วยองค์ประกอบของชนเผ่าที่ขึ้นทะเบียนอย่างเป็นทางการจำนวน 562 เผ่า กระทรวงกิจการภายในประเทศดำเนินโครงการพัฒนาที่สำคัญ ได้แก่ การพัฒนาพื้นที่เขตป่าสงวน ควบคุมการปลูกสร้างในพื้นที่ กำกับการดำเนินโครงการตามแผนงานด้านการเกษตรกรรม ปกป้องแหล่งน้ำและสิทธิในที่ดิน พัฒนาและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมตลอดจนการจัดบริการการศึกษาแก่นักเรียนชาวอินเดียนกว่า 48,000 คน

6.1.2) สำนักงานบริหารการจัดการที่ดิน (Bureau of Land Management)

สำนักงานบริหารการจัดการที่ดิน รับผิดชอบการจัดการที่ดินสาธารณะครอบคลุมพื้นที่กว่า 264 ล้านเอเคอร์ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ของ 12 มลรัฐในภาคตะวันตกของประเทศ รวมถึงพื้นที่อลาสก้า นอกจากนี้ ยังรับผิดชอบการจัดการแหล่งเหมืองแร่ใต้ดินรวมพื้นที่กว่า 300 เอเคอร์ทั่วประเทศ รวมถึงการพัฒนาพื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและการศึกษา โดยเฉพาะพื้นที่ที่เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ แหล่งประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม

6.1.3) สำนักงานบริหารการแปรสภาพที่ดิน (Bureau of Reclamation)

สำนักงานบริหารการแปรสภาพที่ดิน มีภารกิจในด้านการจัดการ การพัฒนา และรักษาแหล่งน้ำ รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรทางเศรษฐกิจเพื่อการใช้ประโยชน์สูงสุดแก่สาธารณชนอเมริกัน สำนักงานบริหารการแปรสภาพที่ดินจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1902 มีภารกิจหลักในการจัดการแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคสำหรับทั้งประเทศ ประกอบด้วย การจัดการเขื่อน 457 แห่ง และอ่างเก็บน้ำ 348 แห่ง รวมถึงการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากน้ำในปริมาณ 42 พันล้านกิโลวัตต์ต่อปี

6.1.4) สำนักงานบริการการจัดการเหมืองแร่ (Minerals Management Service)

สำนักงานบริการการจัดการเหมืองแร่ เป็นหน่วยบริหารงานภายในกระทรวงกิจการภายในประเทศ มีหน้าที่ในการกำกับดูแลและจัดการการพัฒนาแหล่งทรัพยากรเหมืองแร่ใต้ผิวน้ำนอก

ชายฝั่งทั่วประเทศ รวมถึงการทำหน้าที่รวบรวม จัดเก็บ และตรวจบัญชีการจ่ายภาษีจากเหมืองแร่จากแหล่งแร่ทั่วประเทศ

6.1.5) สำนักงานบริหารอุทยานแห่งชาติ (National Park Service)

สำนักงานบริหารอุทยานแห่งชาติ จัดตั้งในปี ค.ศ. 1916 โดยสภาองเกรส มีหน้าที่ในการอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรทางธรรมชาติและวัฒนธรรม และจัดระบบการดูแลอุทยานแห่งชาติเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ การศึกษาและการอนุรักษ์ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่กว่า 84 ล้านเอเคอร์ใน 49 มลรัฐ

6.1.6) สำนักงานบริหารการทำเหมืองแร่ผิวดิน (Office of Surface Mining)

สำนักงานบริหารการทำเหมืองแร่ผิวดิน มีภารกิจในการกำกับควบคุมกิจการทำเหมืองแร่ผิวดินให้อยู่ภายใต้ข้อบังคับกฎหมายการแปรสภาพที่ดินและการควบคุมการทำเหมือง (Mining Control and Reclamation Act) โดยประสานการทำงานร่วมกับรัฐบาลมลรัฐและชนเผ่า ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อป้องกันผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอันเนื่องจากการทำเหมืองแร่ถ่านหินที่อาจเกิดแก่ประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงแหล่งขุดเจาะ รวมถึงการฟื้นฟูสภาพพื้นที่เหมืองแร่ที่ถูกปล่อยร้างให้สามารถใช้ประโยชน์ได้

6.1.7) สำนักงานบริการด้านสัตว์ป่าและพันธุ์ปลา (U.S. Fish and Wildlife Service)

สำนักงานบริการด้านสัตว์ป่าและพันธุ์ปลา เป็นหน่วยงานหลักที่ดูแลรับผิดชอบด้านการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า พันธุ์ปลา และพันธุ์พืช โดยจัดบริการช่วยเหลือในการพิทักษ์รักษาความอุดมสมบูรณ์ของสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ตลอดจนการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าและปลา รวมถึงการจัดการทรัพยากรสัตว์ป่าเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและการศึกษาสำหรับประชาชนชาวอเมริกัน การบริการที่สำคัญ ได้แก่ การอนุรักษ์พันธุ์นกอพยพ การอนุรักษ์พันธุ์สัตว์หายากที่ใกล้สูญพันธุ์ การอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำเลี้ยงลูกด้วยนม

6.1.8) สำนักงานสำรวจทางธรณีวิทยา (U.S. Geological Survey)

สำนักงานสำรวจทางธรณีวิทยา เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่สำรวจข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างเป็นอิสระ ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูล ตรวจสอบตราดูแล วิเคราะห์ และเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับสภาพความสมบูรณ์และสภาพปัญหาของแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ภารกิจหลักของสำนักงานสำรวจทางธรณีวิทยาคือ การศึกษาและวิเคราะห์ประเมินแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในระยะยาว เพื่อสร้างองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับผลกระทบต่อแหล่งทรัพยากรธรรมชาติอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของโลกสำหรับประกอบการตัดสินใจดำเนินนโยบายของรัฐบาล

6.2) สำนักงานบริหารทั่วไป (DOI Offices)

ภายใต้สำนักงานบริหารทั่วไป มีโครงสร้างภายในดังต่อไปนี้

6.2.1) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี (Secretary's Office)

- 1) ฝ่ายกิจการกฎหมายและกิจการสภาของเกรส (Congressional and Legislative Affairs)
- 2) ฝ่ายประสานกิจการร่วมระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Affairs)
- 3) คณะกรรมการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์แห่งชาติ (National Invasive Species Council)

6.2.2) สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านนโยบาย การจัดการ และงบประมาณ (Assistant Secretary for Policy, Management and Budget)

- 1) ฝ่ายสิทธิพลเมือง (Civil Rights)
- 2) ฝ่ายควบคุมและนโยบายสิ่งแวดล้อม (Environmental Policy & Compliance)
- 3) ฝ่ายรับเรื่องร้องเรียนและอุทธรณ์ (Hearings and Appeals)
- 4) ฝ่ายทุนมนุษย์ (Human Capital)
- 5) ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources)
- 6) คณะกรรมการศิลปหัตถกรรมชาวอินเดียน (Indian Arts and Crafts Board)
- 7) สำนักงานกิจการหมู่เกาะ (Insular Affairs (US Territories))
- 8) สำนักงานกิจการระหว่างประเทศ (International Affairs)
- 9) ศูนย์ธุรกิจแห่งชาติ (National Business Center)
- 10) สำนักงานจัดหาและจัดการทรัพย์สิน (Office of Acquisition and Property Management)
- 11) สำนักงานงบประมาณ (Office of Budget)
- 12) ศูนย์ความเป็นเลิศในการจัดการแหล่งทรัพยากร
(Center for Competitive Sourcing Excellence)
- 13) สำนักงานสร้างภาคีความร่วมมือและการจัดการความขัดแย้ง
(Office of Collaborative Action and Dispute Resolution)
- 14) สำนักงานวิเคราะห์นโยบาย (Office of Policy Analysis)
- 15) สำนักงานจัดการการเงิน (Office of Financial Management)
- 16) สำนักงานสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน
(Office of Occupational Health and Safety)
- 17) สำนักงานวางแผนและจัดการการปฏิบัติงาน
(Office of Planning and Performance Management)
- 18) สำนักงานประสานการจัดการไฟป่า (Office of Wildland Fire Coordination)

19) สำนักงานส่งเสริมธุรกิจขนาดเล็กที่เสียเปรียบในการแข่งขัน

(Small and Disadvantaged Business Utilization)

6.2.3) สำนักงานนักกฎหมาย (Solicitor's Office)

1) สำนักงานจริยธรรม (Ethics Office)

6.2.4) สำนักงานผู้ตรวจการกระทรวง (Inspector General)

6.2.5) สำนักงานหัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายข้อมูลสารสนเทศ (Chief Information Office)

6.2.6) คณะมนตรีพิเศษด้านกิจการชาวอเมริกันอินเดีย

(Special Trustee for American Indians)

7) กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice)⁸

กระทรวงยุติธรรม มีพันธกิจในการกำกับควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อปกป้องประโยชน์สุขของประชาชนชาวอเมริกัน การพิทักษ์รักษาความมั่นคงปลอดภัยของสาธารณชนจากภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศ การป้องกันและควบคุมการก่ออาชญากรรมทุกรูปแบบ การดำเนินกระบวนการพิจารณาตัดสินและพิพากษาลงโทษผู้ที่กระทำความผิดกฎหมายด้วยความเป็นธรรม รวมถึงการพิทักษ์สิทธิของประชาชนชาวอเมริกันจากการละเมิดและความเป็นธรรมอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ อำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมอยู่ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยตุลาการ ค.ศ. 1789 (Judiciary Act of 1789)

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรของกระทรวงยุติธรรม ประกอบด้วย หน่วยงานย่อยในรูปของสำนักงาน (Office) หน่วยงานระดับกอง (Division) สำนักงานบริหาร (Bureau) และหน่วยงานอื่นๆ ดังต่อไปนี้

หน่วยงานในกระทรวงยุติธรรม (DOJ Agencies)

- 1) กองป้องกันการผูกขาด (Antitrust Division)
- 2) สำนักแผนงานอายัดทรัพย์ (Asset Forfeiture Program)
- 3) ที่ปรึกษาทนาย (Attorney General)
- 4) สำนักงานบริหารด้านเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ยาสูบ อาวุธปืนและระเบิด
(Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives)
- 5) สำนักงานบริหารการให้ความช่วยเหลือในกระบวนการยุติธรรม

⁸ Department of Justice, <www.usdoj.gov>

(Bureau of Justice Assistance: OJP)

- 6) สำนักงานบริหารสถิติด้านศาล (Bureau of Justice Statistics: OJP)
- 7) กองกิจการพลเมือง (Civil Division)
- 8) กองสิทธิพลเมือง (Civil Rights Division)
- 9) สำนักงานพัฒนาศักยภาพชุมชน (Community Capacity Development Office: OJP)
(includes Weed and Seed and American Indian and Alaska Native Affairs Desk)
- 10) สำนักบริการการจัดทำนโยบายของชุมชน
(Community Oriented Policing Services: COPS)
- 11) สำนักบริการด้านชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Service)
- 12) กองการอาชญากรรม (Criminal Division)
- 13) แผนงานควบคุมการล่อลวง (Diversion Control Program: DEA)
- 14) สำนักงานบริหารการควบคุมยาเสพติด (Drug Enforcement Administration: DEA)
- 15) กองการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
(Environment and Natural Resources Division)
- 16) สำนักบริหารด้านการอพยพเข้าประเทศ (Executive Office for Immigration Review)
- 17) สำนักงานบริหารงานที่ปรึกษาทนายความสหรัฐ (Executive Office for U.S. Attorneys)
- 18) สำนักงานบริหารงานคณะมนตรีสหรัฐ (Executive Office for U.S. Trustees)
- 19) สำนักงานบริหารด้านการสืบสวนสอบสวนระดับสหพันธรัฐ
(Federal Bureau of Investigation: FBI)
- 20) สำนักงานบริหารเรือนจำสหพันธรัฐ (Federal Bureau of Prisons: BOP)
- 21) คณะกรรมการพิจารณาการตั้งรกรากของชาวต่างประเทศ
(Foreign Claims Settlement Commission of the United States)
- 22) สำนักงานบริการผู้อพยพย้ายถิ่น (Immigration and Naturalization Service – ปัจจุบัน
เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงความมั่นคงภายในมาตุภูมิ)
- 23) สำนักงานบริการพลเมืองและผู้อพยพเข้ามาพำนักในประเทศสหรัฐ
(U.S. Citizenship and Immigration Services: USCIS)
- 24) สำนักงานบริหารศุลกากรและป้องกันชายแดน
(Bureau of Customs and Border Protection: BCBP)
- 25) สำนักงานกำกับศุลกากรและการอพยพ
(Bureau of Immigration and Customs Enforcement: ICE)

- 26) สำนักงานสถิติผู้อพยพ (Office of Immigration Statistics)
- 27) สำนักงานบริหารกลางแห่งชาติ (INTERPOL -- U.S. National Central Bureau)
- 28) กองการจัดการงานยุติธรรม (Justice Management Division)
- 29) สำนักงานบริการสืบค้นข้อมูลกระบวนการยุติธรรมด้านอาชญากรรม
(National Criminal Justice Reference Service: OJP)
- 30) ศูนย์สายสืบการค้ายาเสพติดแห่งชาติ (National Drug Intelligence Center)
- 31) สถาบันคุมประพฤติแห่งชาติ (National Institute of Corrections: FBOP)
- 32) สถาบันยุติธรรมแห่งชาติ (National Institute of Justice: OJP)
- 33) กองการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Division: NSD)
- 34) สำนักงานผู้ช่วยที่ปรึกษารัฐมนตรี (Office of the Associate Attorney General)
- 35) สำนักงานที่ปรึกษารัฐมนตรี (Office of the Attorney General)
- 36) สำนักงานการจัดการและสรรหาที่ปรึกษารัฐมนตรี
(Office of Attorney Recruitment and Management)
- 37) สำนักงานหัวหน้าเจ้าหน้าที่ข้อมูลสารสนเทศ (Office of the Chief Information Officer)
- 38) สำนักงานรองที่ปรึกษารัฐมนตรี (Office of the Deputy Attorney General)
- 39) สำนักงานจัดการความขัดแย้ง (Office of Dispute Resolution)
- 40) สำนักงานการเตรียมความพร้อมด้านความมั่นคงภายในประเทศ
(Office for Domestic Preparedness - ปัจจุบันย้ายไปสังกัดกระทรวงความมั่นคงในมาตุภูมิ)
- 41) สำนักงานคณะมนตรีพิจารณาการกักขังผู้ต้องหาแห่งสหพันธรัฐ
(Office of the Federal Detention Trustee)
- 42) สำนักงานข้อมูลส่วนบุคคล (Office of Information and Privacy)
- 43) สำนักงานผู้ตรวจการกระทรวง (Office of the Inspector General)
- 44) สำนักงานประสานงานกิจการระหว่างรัฐบาลและภาคสาธารณะ
(Office of Intergovernmental and Public Liaison)
- 45) สำนักบริหารแผนงานด้านยุติธรรม (Office of Justice Programs)
- 46) สำนักงานป้องกันการทำคามผิดอาญาและกระบวนการยุติธรรมคดีเยาวชน
(Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention: OJJDP)
- 47) สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย (Office of Legal Counsel)
- 48) สำนักงานนโยบายด้านกฎหมาย (Office of Legal Policy)
- 49) สำนักงานกิจการนิติบัญญัติ (Office of Legislative Affairs)

- 50) สำนักงานอัยการด้านอภัยโทษ (Office of the Pardon Attorney)
- 51) สำนักงานจรรยาบรรณทางวิชาชีพ (Office of Professional Responsibility)
- 52) สำนักงานสาธารณชนสัมพันธ์ (Office of Public Affairs)
- 53) สำนักงานเฝ้าระวัง ติดตาม จับกุม และพิพากษาความผิดอาญาทางเพศ
(Office of Sex Offender Sentencing, Monitoring, Apprehending, Registering,
and Tracking - SMART - OJP)
- 54) สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (Office of Special Counsel)
- 55) สำนักงานทนายความประจำกระทรวง (Office of the Solicitor General)
- 56) สำนักงานยุติธรรมชนเผ่า (Office of Tribal Justice)
- 57) สำนักงานเยียวยาผู้ตกเป็นเหยื่อของการกระทำอาชญากรรม
(Office for Victims of Crime: OJP)
- 58) สำนักงานป้องกันการทำร้ายรุนแรงต่อสตรี (Office on Violence Against Women)
- 59) สำนักงานส่งเสริมสิทธิส่วนบุคคลและเสรีภาพของพลเมือง
(Privacy and Civil Liberties Office)
- 60) สำนักงานให้คำปรึกษาด้านจรรยาบรรณทางวิชาชีพ
(Professional Responsibility Advisory Office)
- 61) กองการภาษี (Tax Division)
- 62) สำนักงานบริหารงานทนายความแห่งสหรัฐ (U.S. Attorneys)
- 63) สำนักงานบริการนายอำเภอและพนักงานศาลแขวง (U.S. Marshals Service)
- 64) คณะกรรมการพิจารณาการคุมประพฤติ (U.S. Parole Commission)
- 65) แผนงานคณะมนตรีแห่งสหรัฐ (U.S. Trustee Program)

8) กระทรวงแรงงาน (Department of Labor)⁹

กระทรวงแรงงาน มีพันธกิจหลักในการส่งเสริมสวัสดิภาพของแรงงานภายในประเทศ การควบคุมกำกับปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง ดำเนินภารกิจด้านการกำกับปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานของรัฐบาลกลาง โดยผ่านหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบในแต่ละด้าน เช่น การบริหารด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน การบริหารมาตรฐานการทำงาน การบริหารด้านสุขภาพและความปลอดภัยในเมือง การประกันสิทธิคนงานและความปลอดภัย

⁹ Department of Labor, <www.dol.gov>

ในชีวิต การกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของชั่วโมงการทำงาน การกำหนดอัตราจ่ายค่าล่วงเวลา การป้องกันการเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้าง การประกันการจ้างงานและจ่ายค่าชดเชยจากการบาดเจ็บในการทำงาน การคุ้มครองสิทธิการได้รับเงินบำนาญของคนงาน การสนับสนุนโครงการฝึกทักษะอาชีพ การจัดหางาน การรวบรวมสถิติแรงงาน รวมถึงการให้ความช่วยเหลือคนงานสูงอายุ สตรี คนพิการ เยาวชน และชนกลุ่มน้อยในประเทศ

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรของกระทรวงแรงงานเป็นการจัดหน่วยงานโดยแบ่งความรับผิดชอบตามแผนงานหลักของกระทรวง หน่วยงาน (Agencies) และสำนักงาน (Offices) ต่างๆ มีหน้าที่บริหารแผนงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยผ่านการปฏิบัติงานของสำนักงานระดับภูมิภาค สำนักงานเขต และสำนักงานท้องถิ่น (Area Offices) หน่วยงานบริหารแผนงานหลัก ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของรัฐมนตรีช่วยว่าการ (Assistant Secretary) คณะกรรมการบริหาร (Commissioner) หรือผู้อำนวยการ (Director) ได้แก่ สำนักงานบริหารการฝึกทักษะและการจ้างงาน (Employment and Training Administration: ETA) สำนักงานบริหารมาตรฐานการจ้างงาน (Employment Standards Administration: ESA) สำนักงานบริหารด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน (Occupational Safety and Health Administration: OSHA) สำนักงานบริหารสุขภาพและความปลอดภัยคนงานเหมือง (Mine Safety and Health Administration: MSHA) สำนักงานบริการฝึกทักษะอาชีพและการจ้างงานแก่ทหารผ่านศึก (Veterans' Employment and Training Service: VETS) สำนักงานบริหารความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้าง (Employee Benefits Security Administration: EBSA) สำนักงานประกันการทำงานและจ่ายค่าชดเชย (Pension Benefit Guaranty Corporation: PBGC) และสำนักงานบริหารสถิติแรงงาน (Bureau of Labor Statistics: BLS)

หน่วยงานในกระทรวงแรงงาน (DOL Agencies) ประกอบด้วย

- 1) สำนักงานบริหารกิจการแรงงานระหว่างประเทศ
(Bureau of International Labor Affairs: ILAB)
- 2) สำนักงานบริหารสถิติแรงงาน (Bureau of Labor Statistics: BLS)
- 3) ศูนย์ส่งเสริมองค์การพัฒนาที่ชุมชนและองค์กรพัฒนาตามหลักศรัทธา
(Center for Faith-Based and Community Initiatives: CFBCI)
- 4) สำนักงานบริหารความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้าง
(Employee Benefits Security Administration: EBSA)
- 5) สำนักงานบริหารมาตรฐานการจ้างงาน (Employment Standards Administration: ESA)
- 6) สำนักงานบริหารแผนงานการทำสัญญาของรัฐบาลกลาง
(Office of Federal Contract Compliance Programs)
- 7) สำนักงานมาตรฐานการจัดการแรงงาน (Office of Labor-Management Standards)

- 8) สำนักงานบริหารแผนงานด้านการจ่ายค่าตอบแทนคนงาน
(Office of Workers' Compensation Programs)
- 9) สำนักงานกำหนดอัตราค่าแรงและชั่วโมงการทำงาน (Wage and Hour Division)
- 10) สำนักงานบริหารการจัดฝึกอบรมทักษะอาชีพและการจ้างงาน
(Employment and Training Administration: ETA)
- 11) สำนักงานบริหารด้านสุขภาพและความปลอดภัย
(Mine Safety and Health Administration: MSHA)
- 12) สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการบริหารและการจัดการ
(Office of the Assistant Secretary for Administration and Management: OASAM)
- 13) สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านนโยบาย
(Office of the Assistant Secretary for Policy: OASP)
- 14) สำนักงานหัวหน้าเจ้าหน้าที่ข้อมูลสารสนเทศ
(Office of the Chief Financial Officer: OCFO)
- 15) สำนักงานนโยบายการจ้างงานผู้พิการ (Office of Disability Employment Policy: ODEP)
- 16) สำนักงานผู้ตรวจการกระทรวง (Office of Inspector General: OIG)
- 17) สำนักงานบริหารด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการประกอบอาชีพ
(Occupational Safety and Health Administration: OSHA)
- 18) สำนักงานคณะทำงานเฉพาะกิจด้านการส่งเสริมอาชีพ (Office of Job Corps)
- 19) สำนักงานบริหารแผนงานส่งเสริมธุรกิจขนาดเล็กที่เสียเปรียบในการแข่งขัน
(Office of Small Business Programs: OSBP)
- 20) สำนักงานทนายความประจำกระทรวง (Office of the Solicitor: SOL)
- 21) สำนักงานประกันการจ้างงานและจ่ายค่าชดเชย
(Pension Benefit Guaranty Corporation: PBGC)
- 22) สำนักงานบริการการฝึกทักษะอาชีพและการจ้างงานทหารผ่านศึก
(Veterans' Employment and Training Service: VETS)
- 23) สำนักงานบริหารกิจการสตรี (Women's Bureau: WB)

9) กระทรวงการต่างประเทศ (Department of the State)¹⁰

กระทรวงการต่างประเทศ มีพันธกิจหลักในการให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีในการวางนโยบายและดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา การดำเนินมาตรการปกป้องผลประโยชน์ในต่างประเทศของชาติ ตลอดจนกำหนดทิศทางการดำเนินนโยบายด้านการต่างประเทศในอนาคต ดำเนินการในกิจการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดำเนินงานด้านการรับรองรัฐบาลใหม่ของต่างประเทศ การเจรจาทำข้อตกลงและสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เป็นตัวแทนของประเทศไทยสหรัฐอเมริกาในองค์การสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศ ดูแลรับผิดชอบสถานเอกอัครราชทูต 114 แห่ง และสถานกงสุล 113 แห่งในประเทศต่างๆ ทั่วโลก

กระทรวงการต่างประเทศ ยังรับผิดชอบการบริหารโครงการด้านการให้ความช่วยเหลือในต่างประเทศร่วมกับองค์กรพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐ (Agency for International Development: USAID) รวมถึงการกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติในด้านการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ด้านการรักษาสันติภาพและความมั่นคง การเสริมสร้างความเป็นธรรมในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การเสริมสร้างการพัฒนาศักยภาพของประชาชน การเสริมสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ และการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์การของกระทรวงการต่างประเทศ ประกอบด้วย หน่วยงานในกลุ่มสำนักบริหารงาน (Offices) และสำนักบริหารภารกิจ (Bureaus) ดังต่อไปนี้

9.1) สำนักงานเลขาธิการกระทรวงการต่างประเทศ (Secretary of State)

- 1) สำนักงานรัฐมนตรีว่าการ (Office of the Secretary)
- 2) หัวหน้างานการเจ้าหน้าที่ (Chief of Staff)
- 3) สำนักงานเลขาธิการฝ่ายบริหาร (Executive Secretariat)
 - 3.1) เจ้าหน้าที่งานเลขานุการ (Secretariat Staff)
 - 3.2) ศูนย์ปฏิบัติการ (Operations Center)
- 4) เจ้าหน้าที่วางแผนนโยบาย (Policy Planning Staff)
- 5) สำนักงานพิธีการระหว่างประเทศ (Office of Protocol)
- 6) สำนักงานประสานงานเพื่อป้องกันการก่อการร้าย
(Office of the Coordinator for Counterterrorism)
- 7) สำนักงานประสานงานด้านเอดส์โลก (Office of the U.S. Global AIDS Coordinator)

¹⁰ Department of the State, <www.state.gov>

- 8) สำนักงานประสานงานเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพ
(Coordinator for Reconstruction and Stabilization)
- 9) สำนักงานกิจการด้านกฎหมาย (Bureau of Legislative Affairs)
- 10) สำนักงานวิจัยและการข่าวกรอง (Bureau of Intelligence and Research)
- 11) สำนักงานผู้ตรวจการกระทรวง (Office of Inspector General)
- 12) สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย (Office of the Legal Adviser)
- 13) สำนักงานสิทธิมนุษยชน (Office of Civil Rights)
- 14) สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการ (Deputy Secretary)
- 15) สำนักงานบริหารด้านการจัดการทรัพยากร (Bureau of Resource Management)

**9.2) สำนักงานผู้อำนวยการแผนงานความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา
และองค์การยูเอสเอ (Director of U.S. Foreign Assistance and USAID Administrator)**

- 1) ที่ปรึกษารัฐมนตรี (Counselor of the Department)

9.3) กลุ่มสำนักงานบริหารด้านกิจการการเมือง (Under Secretary for Political Affairs)

- 1) สำนักบริหารกิจการอัฟริกัน (Bureau of African Affairs)
- 2) สำนักบริหารกิจการแปซิฟิกและเอเชียตะวันออก (Bureau of East Asian and Pacific Affairs)
- 3) สำนักบริหารกิจการยุโรป (Bureau of European Affairs)
- 4) สำนักบริหารกิจการบังคับใช้กฎหมายยาเสพติดระหว่างประเทศ
(Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs)
- 5) สำนักบริหารกิจการตะวันออกไกล (Bureau of Near Eastern Affairs)
- 6) สำนักบริหารกิจการซีกโลกตะวันตก (Bureau of Western Hemisphere Affairs)
- 7) สำนักบริหารกิจการองค์การระหว่างประเทศ (Bureau of International Organization Affairs)

**9.4) กลุ่มสำนักงานบริหารด้านเศรษฐกิจ ธุรกิจ และกิจการเกษตรกรรม
(Under Secretary for Economic, Business, and Agricultural Affairs)**

- 1) สำนักบริหารกิจการเศรษฐกิจ พลังงาน และธุรกิจ
(Bureau of Economic, Energy and Business Affairs)

9.5) กลุ่มสำนักงานบริหารด้านการควบคุมอาวุธและความมั่นคงระหว่างประเทศ

(Under Secretary for Arms Control and International Security)

- 1) สำนักงานบริหารงานกิจการทางการเมืองและการเมือง (Bureau of Political-Military Affairs)
- 2) สำนักงานบริหารความมั่นคงระหว่างประเทศ
(Bureau of International Security and Non-proliferation)
- 3) สำนักงานบริหารการกำกับปฏิบัติตามแผนงานและควบคุมความถูกต้อง
(Bureau for Verification, Compliance, and Implementation)

9.6) กลุ่มสำนักงานบริหารด้านการจัดการ (Under Secretary for Management)

- 1) สำนักงานการจัดการและนโยบาย (Office of Management and Policy)
- 2) สำนักงานปรับขนาดของหน่วยงาน (Office of Rightsizing the U.S. Government)
- 3) สำนักงานบริหารการจัดการทรัพยากรข้อมูลสารสนเทศ
(Bureau of Information Resource Management)
- 4) สถาบันบริการต่างประเทศ (Foreign Service Institute)
- 5) สำนักงานบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Bureau of Human Resources)
- 6) สำนักงานบริการทางการแพทย์ (Office of Medical Services)
- 7) สำนักงานบริหารทั่วไป (Bureau of Administration)
- 8) สำนักงานบริหารกิจการกงสุล (Bureau of Consular Affairs)
- 9) สำนักงานบริหารความปลอดภัยทางการทูต (Bureau of Diplomatic Security)
- 10) สำนักงานบริหารการปฏิบัติการในต่างแดน (Bureau of Overseas Buildings Operations)

9.7) กลุ่มสำนักงานบริหารด้านประชาธิปไตยและกิจการระดับโลก

(Under Secretary for Democracy and Global Affairs)

- 1) สำนักงานบริหารงานด้านประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และแรงงาน
(Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor)
- 2) สำนักงานบริหารงานกิจการทางวิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม และมหาสมุทร
(Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs)
- 3) สำนักงานพลเมือง ผู้ลี้ภัย และผู้อพยพ (Bureau of Population, Refugees, and Migration)
- 4) ผู้ประสานงานอาวุโสด้านสตรี (Senior Coordinator for Women's Issues)

- 5) สำนักงานตรวจตราและปราบปรามการลักลอบข้ามแดน
(Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons)

9.8) กลุ่มสำนักงานบริหารด้านการทูตและสาธารณชนสัมพันธ์

(Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs)

- 1) สำนักงานนโยบาย การวางแผน และทรัพยากร (Office of Policy, Planning and Resources)
- 2) สำนักบริหารงานสาธารณชนสัมพันธ์ (Bureau of Public Affairs)
- 3) สำนักบริหารแผนงานด้านข้อมูลสารสนเทศระหว่างประเทศ
(Bureau of International Information Programs)
- 4) สำนักบริหารงานด้านการศึกษาและวัฒนธรรม (Bureau of Educational and Cultural Affairs)

10) กระทรวงคมนาคม (Department of Transportation)¹¹

กระทรวงคมนาคม จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1966 เพื่อเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบภารกิจด้านการบริหารระบบคมนาคมขนส่งของประเทศ โดยการยุบรวมหน่วยงานด้านการขนส่งทางบก ทางเรือ และทางอากาศ ซึ่งกระจายอยู่ในกระทรวงและองค์การบริหารต่างๆ เข้ามารวมเป็นกระทรวงเดียว โดยบริหารงานผ่านหน่วยปฏิบัติการในระดับพื้นที่ ภารกิจหลักของกระทรวงคมนาคม ได้แก่ การกำหนดนโยบายการ จัดระบบการคมนาคมขนส่งของประเทศ การดำเนินงานด้านการวางแผนพัฒนาและก่อสร้างทางหลวงและระบบขนส่งมวลชนในเมือง การพัฒนาระบบขนส่งทางรถไฟ การบินพลเรือน ควบคุมดูแลมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการคมนาคมทางน้ำ ท่าเรือ เส้นทางคมนาคมทางบก ท่อน้ำมันและท่อแก๊ส บริหารการบิน และการจราจรทางอากาศแห่งชาติ การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยและการประหยัดเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ การบริหารงานพาณิชย์นาวี การรักษาความปลอดภัยตามแนวชายฝั่ง การตรวจค้นและให้ความช่วยเหลือทางทะเล การป้องกันการรั่วไหลของน้ำมันและมลพิษทางทะเล

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรของกระทรวงคมนาคม ประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) สำนักงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (Office of the Secretary of Transportation: OST)
- 2) สำนักงานบริหารการบินแห่งชาติ (Federal Aviation Administration: FAA)
- 3) สำนักงานบริหารความปลอดภัยทางการจราจรบนทางหลวงแห่งชาติ
(National Highway Traffic Safety Administration)

¹¹ Department of Transportation, <www.dot.gov>

- 4) สำนักงานผู้ตรวจการกระทรวง (Office of Inspector General: OIG)
- 5) สำนักงานบริหารทางหลวงสหพันธรัฐ (Federal Highway Administration: FHWA)
- 6) สำนักงานบริหารความปลอดภัยท่อส่งวัตถุดิบมีพิษ
(Pipeline and Hazardous Materials Safety Administration)
- 7) สำนักงานบริหารความปลอดภัยในการขนส่งทางรถยนต์
(Federal Motor Carrier Safety Administration: FMCSA)
- 8) สำนักงานบริหารการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี
(Research and Innovative Technology Administration: RITA)
- 9) สำนักงานบริหารการขนส่งทางรถไฟสหพันธรัฐ (Federal Railroad Administration: FRA)
- 10) บริษัทพัฒนาทางเดินเรือเซนต์ลอว์เรนซ์
(Saint Lawrence Seaway Development Corporation: SLSDC)
- 11) สำนักงานบริหารการขนส่งสหพันธรัฐ (Federal Transit Administration: FTA)
- 12) คณะกรรมการการขนส่งทางบก (Surface Transportation Board: STB)
- 13) สำนักงานบริหารการขนส่งทางน้ำ (Maritime Administration: MARAD)

11) กระทรวงการคลัง (Department of Treasury)¹²

กระทรวงการคลัง มีพันธกิจหลักในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งและความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาโดยการจัดการระบบเศรษฐกิจและการเงินที่มีประสิทธิผล ส่งเสริมการเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศและปกป้องความมั่นคงของระบบการเงินระหว่างประเทศ และระบบเศรษฐกิจโลก ภารกิจหลักของกระทรวงการคลัง ได้แก่ การกำหนดนโยบายด้านการเงิน ภาษี และการคลัง การบริการ กำกับกับการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการคลัง ให้คำแนะนำด้านสถานะทางการเงิน การคลัง และเศรษฐกิจของประเทศแก่ประธานาธิบดีและสภาองเกรส จัดระบบโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินของประเทศ เช่น การผลิตเหรียญและธนบัตร จัดเก็บภาษีอากร การจัดสรรเงินทุนกู้ยืมสำหรับการดำเนินโครงการที่จำเป็นของรัฐบาลสหพันธรัฐ ประสานการทำงานร่วมกับหน่วยงานราชการส่วนกลาง รัฐบาลต่างประเทศ และสถาบันการเงินระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ ยกระดับมาตรฐานการดำรงชีพ คาดการณ์และดำเนินมาตรการป้องกันสภาวะวิกฤตการณ์ทางการเงิน ตลอดจนการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อป้องกันการคุกคามต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกา

¹² Department of Treasury, <www.ustre.as.gov>

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรของกระทรวงการคลัง ประกอบด้วยหน่วยงานในกลุ่มสำนักงานบริหารภารกิจด้านปฏิบัติการ (Operating Bureaus) ซึ่งมีบุคลากรเป็นสัดส่วนร้อยละ 98 ของบุคลากรทั้งหมด และสำนักงานในกลุ่มสำนักงานบริหาร (Offices) ซึ่งรับผิดชอบภารกิจด้านการบริหารนโยบายและการจัดการ

11.1) สำนักงานบริหารภายในกระทรวง (Departmental offices)

- 1) สำนักงานการเงินภายในประเทศ (Domestic Finance)
- 2) สำนักงานนโยบายเศรษฐกิจ (Economic Policy)
- 3) สำนักงานที่ปรึกษากฎหมายกระทรวง (General Counsel)
- 4) สำนักงานกิจการระหว่างประเทศ (International Affairs)
- 5) สำนักงานการจัดการการเงิน (Management/CFO)
- 6) สำนักงานสาธารณชนสัมพันธ์ (Public Affairs)
- 7) สำนักงานนโยบายภาษี (Tax Policy)
- 8) สำนักงานข่าวกรองด้านการเงินและการก่อการร้าย
(Terrorism and Financial Intelligence: TFI)
- 9) สำนักงานการคลังสหรัฐ (Treasurer of the United States)

11.2) สำนักงานบริหารภารกิจปฏิบัติการ (Operating Bureaus)

- 1) สำนักงานบริหารการค้าและภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาสูบ
(The Alcohol and Tobacco Tax and Trade Bureau)
- 2) สำนักงานจัดทำแม่แบบและพิมพ์ธนบัตร (Bureau of Engraving & Printing)
- 3) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (Bureau of the Public Debt)
- 4) สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาชุมชน (Community Development Financial Institution: CDFI)
- 5) สำนักบริหารเครือข่ายควบคุมอาชญากรรมทางการเงิน
(Financial Crimes Enforcement Network)
- 6) สำนักงานบริการการจัดการด้านการเงิน (Financial Management Service)
- 7) สำนักงานผู้ตรวจการกระทรวง (Inspector General)
- 8) สำนักงานผู้ตรวจการกระทรวงด้านการบริหารภาษี
(Treasury Inspector General for Tax Administration)
- 9) สำนักงานบริการภาษีภายในประเทศ (Internal Revenue Service)

- 10) สำนักงานบริหารการควบคุมเงินตรา (Office of the Comptroller of the Currency)
- 11) สำนักงานกำกับกำกับการออม (Office of Thrift Supervision)
- 12) U.S. Mint

12) กระทรวงกิจการทหารผ่านศึก (Department of Veterans Affairs)¹³

กระทรวงกิจการทหารผ่านศึก จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1930 ในฐานะหน่วยงานอิสระและยกระดับขึ้นเป็นกระทรวงในปี ค.ศ. 1988 กระทรวงกิจการทหารผ่านศึกมีเป้าหมายหลักเพื่อบริการให้ความช่วยเหลือและจัดสวัสดิการแก่ทหารผ่านศึกในทุกด้าน นับตั้งแต่การให้บริการรักษาพยาบาลและจัดบริการสถานพักฟื้นแก่ทหารที่บาดเจ็บ การจ่ายเงินช่วยเหลือแก่อดีตทหารผ่านศึก การจัดสวัสดิการแก่ครอบครัวทหารผ่านศึก โดยผ่านศูนย์บริการทางการแพทย์ บ้านพักคนชรา คลินิกเฉพาะโรค และสถานพักฟื้นสำหรับทหารผ่านศึก ทั้งที่ตั้งทำการภายในประเทศสหรัฐอเมริกาและในต่างประเทศ นอกจากนี้ยังรับผิดชอบการดูแลด้านการจัดการบรรจุศพ การมอบแผ่นจารึกและเครื่องหมาย รวมถึงจัดการสุสานทหารผ่านศึกด้วย

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรของกระทรวงกิจการทหารผ่านศึก ประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) สำนักงานสุขภาพทหารผ่านศึก (Veterans Health Administration)
- 2) สำนักงานอำนวยการประโยชน์แก่ทหารผ่านศึก (Veterans Benefits Administration)
- 3) สำนักงานบริหารสุสานทหารผ่านศึก (National Cemetery Administration)
- 4) คณะกรรมการอุทธรณ์สัญญา (Board of Contract Appeals)
- 5) คณะกรรมการอุทธรณ์ของทหารผ่านศึก (Board of Veterans' Appeals)
- 6) ศูนย์ทหารผ่านศึกสตรี (Center for Women Veterans)
- 7) สำนักงานจัดซื้อและจัดการพัสดุครุภัณฑ์ (Office of Acquisition & Materiel Management)
- 8) สำนักงานตัวกลางไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
(Office of Alternate Dispute Resolution (ADR) and Mediation)
- 9) สำนักงานงบประมาณ (Office of Budget)
- 10) สำนักงานกิจการระหว่างรัฐบาลและกิจการสาธารณชนสัมพันธ์
(Office of Public Affairs & Intergovernmental Affairs)
- 11) สำนักงานกิจการสภาองเกรส (Office of Congressional Affairs)

¹³ Department of Veterans Affairs, <www.va.gov>

- 12) สำนักงานวินิจฉัยข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน
(Office of Employment Discrimination Complaint Adjudication)
- 13) สำนักงานการจัดการการเงิน (Office of Financial Management)
- 14) สำนักงานที่ปรึกษากฎหมายประจำกระทรวง (Office of the General Counsel)
- 15) สำนักงานบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Office of Human Resources & Administration)
- 16) สำนักงานเทคโนโลยีข้อมูลสารสนเทศ (Office of Information & Technology)
- 17) สำนักงานผู้ตรวจการกระทรวง (Office of the Inspector General)
- 18) สำนักงานป้องกันสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน
(Office of Occupational Safety & Health)
- 19) สำนักงานนโยบาย การวางแผน และการเตรียมการ
(Office of Policy, Planning and Preparedness)
- 20) สำนักงานนโยบายและการจัดการกฎระเบียบ (Office of Regulation Policy and Management)
- 21) สำนักงานส่งเสริมธุรกิจขนาดเล็กที่เสียเปรียบในการแข่งขัน
(Office of Small & Disadvantaged Business Utilization)

13) กระทรวงพาณิชย์ (Department of Commerce)¹⁴

กระทรวงพาณิชย์ มีพันธกิจหลักด้านการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาการค้าทั้งภายในประเทศและการค้ากับต่างประเทศ ส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของประเทศ ประสานงานกับหน่วยงานในรัฐบาลเพื่อร่วมเสนอแนะและกำหนดนโยบายการพัฒนาทางการค้าและเศรษฐกิจ ส่งเสริมการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ เสริมสร้างความแข็งแกร่งและศักยภาพการแข่งขันทางการค้าของสหรัฐฯ ในเวทีการค้าระหว่างประเทศ สนับสนุนนโยบายส่งเสริมความก้าวหน้าและเติบโตของการประกอบธุรกิจภายในประเทศ ยกกระดับคุณภาพในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการผลิต ส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศด้านเศรษฐกิจการค้าและการลงทุน ตลอดจนสนับสนุนรัฐบาลมลรัฐและท้องถิ่นในการพัฒนาความเติบโตทางเศรษฐกิจ

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรของกระทรวงพาณิชย์ ประกอบด้วยหน่วยงานรับผิดชอบภารกิจด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

¹⁴ Department of Commerce, <www.doc.gov>

13.1) สำนักงานเลขานุการกระทรวง (Office of the Secretary)

- 1) สำนักงานรองเลขาธิการ (Deputy Secretary)
- 2) สำนักงานที่ปรึกษากฎหมายกระทรวง (General Counsel)
- 3) สำนักงานปลัดกระทรวงด้านกิจการเศรษฐกิจ (Under Secretary for Economic Affairs)
- 4) สำนักงานปลัดกระทรวงด้านการค้า (Under Secretary for International Trade)
- 5) สำนักงานปลัดกระทรวงการบริหารน่านน้ำและอากาศ
(Under Secretary for Oceans and Atmosphere)
- 6) สำนักงานปลัดกระทรวงด้านอุตสาหกรรมและความมั่นคง
(Under Secretary for Industry and Security)
- 7) สำนักงานปลัดกระทรวงด้านเทคโนโลยี (Under Secretary for Technology)
- 8) สำนักงานปลัดกระทรวงด้านทรัพย์สินทางปัญญา
(Under Secretary of Commerce for Intellectual Property)
- 9) สำนักงานบริหารเครื่องหมายการค้าและสิทธิบัตรแห่งสหรัฐอเมริกา
(United States Patent and Trademark Office)
- 10) สำนักงานหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเงินและรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการบริหาร
(Chief Financial Officer and Assistant Secretary for Administration)
- 11) สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านกฎหมายและกิจการระหว่างรัฐบาล
(Assistant Secretary for Legislative and Intergovernmental Affairs)
- 12) สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ
(Assistant Secretary for Economic Development)
- 13) สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร
(Assistant Secretary for Communications and Information)
- 14) สำนักงานผู้ตรวจการกระทรวง (Inspector General)

13.2) สำนักงานบริหารภารกิจ (Commerce Bureaus)

- 1) สำนักงานบริหารอุตสาหกรรมและความมั่นคง (Bureau of Industry and Security)
- 2) สำนักงานบริหารเศรษฐกิจและสถิติ (Economics and Statistics Administration)
- 3) สำนักงานบริหารสำมะโนธุรกิจ (Bureau of the Census)
- 4) สำนักงานบริหารการวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจ (Bureau of Economic Analysis)
- 5) สำนักงานบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development Administration)

- 6) สำนักงานบริหารการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Administration)
- 7) สำนักงานพัฒนาธุรกิจชนกลุ่มน้อย (Minority Business Development Agency)
- 8) สถาบันมาตรฐานและเทคโนโลยีแห่งชาติ (National Institute of Standards and Technology)
- 9) สำนักงานบริหารน่านน้ำและอากาศแห่งชาติ
(National Oceanic & Atmospheric Administration)
- 10) สำนักงานบริการข้อมูลทางเทคนิคแห่งชาติ (National Technical Information Service)
- 11) สำนักงานบริหารข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสารโทรคมนาคมแห่งชาติ
(National Telecommunications and Information Administration)
- 12) สำนักงานจดทะเบียนเครื่องหมายการค้าและสิทธิบัตร (Patent and Trademark Office)

14) กระทรวงการศึกษา (Department of Education)¹⁵

กระทรวงการศึกษาของสหรัฐอเมริกาจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1980 โดยการยุบรวมหน่วยงานบริหารภาครัฐในส่วนกลางเข้าด้วยกัน พันธกิจหลักของกระทรวงการศึกษาคือ การมุ่งส่งเสริมการจัดบริการการศึกษาเพื่อให้นักเรียนได้บรรลุการพัฒนาศักยภาพการเรียนรู้อย่างสูงสุด และเพื่อเสริมสร้างความพร้อมของประเทศ การพัฒนาสมรรถนะการแข่งขันในระดับโลก โดยการมุ่งพัฒนาและยกระดับคุณภาพการศึกษาให้มีความเป็นเลิศและขยายโอกาสและช่องทางการเข้าถึงบริการการศึกษาของชาติอย่างเท่าเทียม ปัจจุบันกระทรวงศึกษามีบุคลากรทั้งสิ้นกว่า 4,500 คน มีงบประมาณการบริหารจำนวน 71.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ ภารกิจที่สำคัญของกระทรวง ได้แก่ การกำหนดนโยบายจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการจัดบริการการศึกษาของรัฐบาลกลาง รวมถึงการควบคุมติดตามการบริหารงบประมาณอุดหนุนดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสถานศึกษาทุกระดับทั่วประเทศ การศึกษาวิจัยด้านการศึกษา การมุ่งเน้นการพัฒนาการศึกษาในด้านที่สำคัญ และการดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติและรับประกันโอกาสในการเข้าถึงบริการการศึกษาอย่างเท่าเทียม

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรของกระทรวงการศึกษา ประกอบด้วย

14.1) สำนักงานรัฐมนตรี (Office of the Secretary)

รัฐมนตรีว่าการรับผิดชอบการกำกับดูแลภาพรวมและควบคุมตรวจตราการบริหารงาน และประสานการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในภารกิจของกระทรวง และทำหน้าที่ที่ปรึกษาหลักด้านนโยบายและแผนงานด้านการศึกษาของสหพันธรัฐแก่ประธานาธิบดี สำนักงานรัฐมนตรีมีโครงสร้างดังต่อไปนี้

¹⁵ Department of Education, <www.ed.gov>

- 1) หัวหน้าเจ้าหน้าที่ (Chief of Staff)
- 2) หัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการ (Chief Operating Officer)
- 3) สำนักงานฝ่ายการสื่อสาร (Office of Communications and Outreach)
- 4) สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย (Office of the General Counsel)
- 5) สำนักงานผู้ตรวจการกระทรวง (Office of Inspector General)
- 6) สถาบันวิทยาศาสตร์การศึกษา (Institute of Education Sciences)
- 7) สำนักงานสิทธิพลเมือง (Office for Civil Rights)
- 8) สำนักงานกฎหมายและกิจการสภาองเกรส
(Office of Legislation and Congressional Affairs)
- 9) สำนักงานหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเงิน (Office of the Chief Financial Officer)
- 10) สำนักงานฝ่ายการจัดการ (Office of Management)
- 11) สำนักงานหัวหน้าฝ่ายข้อมูล (Office of the Chief Information Officer)
- 12) สำนักงานฝ่ายวางแผน ประเมินผล และพัฒนานโยบาย
(Office of Planning, Evaluation and Policy Development)
- 13) สำนักงานบริการงบประมาณ (Budget Service)
- 14) สำนักงานบริการจัดการความเสี่ยง (Risk Management Service)
- 15) สำนักงานโครงการริเริ่มโดยชุมชนและหลักศรัทธา (Faith-Based and Community Initiatives)
- 16) สำนักงานกิจการระหว่างประเทศ (International Affairs Office)

14.2) สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการ (Office of the Deputy Secretary)

- 1) สำนักงานโรงเรียนปลอดภัยและปลอดยาเสพติด (Office of Safe and Drug-Free Schools)
- 2) สำนักงานพัฒนานวัตกรรม (Office of Innovation and Improvement)
- 3) สำนักงานการศึกษาพิเศษและบริการฟื้นฟูความสามารถในการเรียนรู้
(Office of Special Education and Rehabilitative Services)
- 4) สำนักงานส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาอังกฤษ
(Office of English Language Acquisition, Language Enhancement and Academic)
- 5) สำนักงานส่งเสริมนักเรียนที่มีทักษะภาษาอังกฤษจำกัด
(Achievement for Limited English Proficient Students)
- 6) สำนักงานการศึกษาพื้นฐานและมัธยมศึกษา
(Office of Elementary and Secondary Education)

- 7) โครงการของทำเนียบขาว ด้านความเป็นเลิศทางการศึกษาสำหรับชาวละตินอเมริกา
(White House Initiative on Educational Excellence for Hispanic Americans)

14.3) สำนักงานผู้ช่วยรัฐมนตรี (Office of the Under Secretary)

- 1) กองทุนอุดหนุนนักเรียนของสหพันธรัฐ (Federal Student Aid)
- 2) สำนักงานการศึกษานอกโรงเรียนและการศึกษาผู้ใหญ่
(Office of Vocational and Adult Education)
- 3) สำนักงานการอุดมศึกษา (Office of Postsecondary Education)
- 4) โครงการของทำเนียบขาวด้านมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยเพื่อชาวอเมริกันผิวดำ
(White House Initiative on Historically Black Colleges and Universities)
- 5) โครงการของทำเนียบขาวด้านมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยเพื่อชนพื้นเมือง
(White House Initiative on Tribal Colleges and Universities)

15) กระทรวงกลาโหม (Department of Defense)¹⁶

กระทรวงกลาโหม มีพันธกิจหลักในการรับผิดชอบกิจการด้านการรักษาความมั่นคงทางการทหารของชาติ บริหารควบคุมกำลังพลทั้งหมดของสหรัฐอเมริกา ประสานการกำกับกองกำลังทหารประจำมลรัฐ บริหารแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างความมั่นคง ได้แก่ การวิจัย การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีการทหาร การสื่อสาร การข่าวกรอง การสำรวจและจัดทำแผนที่การทหาร และกิจการความมั่นคงระหว่างประเทศ บริหารเหล่าทัพและโรงเรียนการทหารทั้งเหล่าทหารบก ทหารเรือ นาวิกโยธิน และทหารอากาศ กำกับปฏิบัติตามข้อตกลงสนธิสัญญาทางการทหารระหว่างประเทศ ปฏิบัติการทางการทหาร สนับสนุนสันติภาพ รวมถึงการปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือด้านพลเรือนในกรณีภัยพิบัติ และการควบคุมดูแลแหล่งน้ำมันสำรองของประเทศสหรัฐอเมริกา

¹⁶Department of Defense, <www.defenselink.mil>

2. ประเทศอังกฤษ

2.1 ส่วนราชการระดับกระทรวงในประเทศอังกฤษ

1) สำนักงานนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Office)¹⁷

สำนักงานนายกรัฐมนตรี เป็นส่วนราชการเทียบเท่ากับกระทรวง เป็นองค์กรหนึ่งในสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) มีสถานะเป็นกระทรวงภายใต้การบริหารของรัฐมนตรี (Ministerial Department) มีหน้าที่ให้การสนับสนุนการทำงานของนายกรัฐมนตรี และประสานการทำงานร่วมกับสำนักงานคณะรัฐมนตรี โดยเป็นศูนย์กลางการกระจายข้อมูลการตัดสินใจ การกำหนดทิศทางการพัฒนาและการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล

การจัดโครงสร้างภายในองค์กรของสำนักงานนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย

- 1.1) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (Permanent Secretary)
- 1.2) หัวหน้าฝ่ายยุทธศาสตร์และที่ปรึกษาหลัก (Chief of Strategy and Principal Adviser)
- 1.3) ผู้อำนวยการฝ่ายการสื่อสารและโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
(Director of Communications and the Prime Minister's Spokesman)
- 1.4) รองหัวหน้าเจ้าหน้าที่ (Deputy Chief of Staff)
- 1.5) ผู้อำนวยการฝ่ายยุทธศาสตร์การเมือง (Director of Political Strategy)
- 1.6) ผู้อำนวยการฝ่ายความสัมพันธ์รัฐบาล (Director of Government Relations)
- 1.7) หัวหน้าหน่วยนโยบาย (Head of Policy Unit)
- 1.8) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีด้านประเด็นข่าวการเมือง
(Adviser to the Prime Minister on Political Press Issues)
- 1.9) หัวหน้าฝ่ายกิจการเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กลุ่มยุโรป และ G8
(Head of International Economic Affairs, Europe and G8 Sherpa)
- 1.10) หัวหน้าฝ่ายนโยบายการป้องกันประเทศและการต่างประเทศ
(Head of Foreign and Defence Policy)
- 1.11) หัวหน้าฝ่ายนโยบายความมั่นคง (Head of Security Policy)

¹⁷ Prime Minister's Office, <<http://www.pm.gov.uk/>>

2) กระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice)¹⁸

กระทรวงยุติธรรม เป็นส่วนราชการระดับกระทรวงที่ดูแลรับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม โครงสร้างการบริหารงานภายใต้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ประกอบด้วย รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลรับผิดชอบภารกิจเฉพาะของรัฐบาล (Minister of State) จำนวน 2 คน และ รัฐมนตรีช่วยว่าการซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา (Parliamentary Under Secretary of State) จำนวน 3 คน และคณะกรรมการจัดการหน่วยงาน (Corporate Management Board)

การจัดโครงสร้างองค์กรภายในกระทรวงยุติธรรม ประกอบด้วย

- 2.1) สำนักงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน (Corporate Performance)
- 2.2) สำนักงานฝ่ายประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย
(Democracy, Constitution & Law)
- 2.3) สำนักงานฝ่ายช่องทางการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Access to Justice)
- 2.4) สำนักงานฝ่ายบริการการจัดการผู้ก่ออาชญากรรมแห่งชาติ
(National Offender Management Service)
- 2.5) สำนักงานการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice)

3) กระทรวงวัฒนธรรม สื่อ และการกีฬา (Department for Culture, Media and Sport)¹⁹

กระทรวงวัฒนธรรม สื่อ และการกีฬา เป็นกระทรวงที่อยู่ภายใต้การบริหารงานของรัฐมนตรีว่าการ (Ministerial Department) ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบงานด้านศิลปกรรม หอสมุดประชาชน หอจดหมายเหตุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ การท่องเที่ยว การกีฬา และปูชนียสถานแห่งชาติ นอกจากนี้ การบริหารงานของกระทรวงในเขตพื้นที่ของเวลส์ยังดูแลรับผิดชอบด้านอุตสาหกรรมภาพยนตร์ การออกใบอนุญาตการเปิดสถานบันเทิงและการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ด้วย ภารกิจหลักที่กระทรวงดูแลรับผิดชอบในภาพรวมทั้งสหราชอาณาจักร ได้แก่ การกำกับกิจการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ กำกับการปฏิบัติตามกฎหมายของสำนักข่าว อุตสาหกรรมสร้างสรรค์สื่อ กิจกรรมบ่อนพนันและลอตเตอรีของรัฐ การเซ็นเซอร์ และการจัดจำแนกประเภทภาพยนตร์

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการกระทรวงภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการ (Secretary of State) ประกอบด้วย รัฐมนตรีผู้ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้ดูแลภารกิจของกระทรวง (Minister of State) จำนวน 1 คน และรัฐมนตรีช่วยที่เป็นสมาชิกวุฒิสภา (Parliamentary Under Secretary of State)

¹⁸ Ministry of Justice, <<http://www.justice.gov.uk/>>

¹⁹ Department for Culture, Media and Sport, <<http://www.culture.gov.uk/>>

1 คน การบริหารงานภายในกระทรวงอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของปลัดกระทรวง (Permanent Secretary) ซึ่งบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ผู้บริหารภายในกระทรวง ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสูงสุด 3 คน (Directors General) ผู้อำนวยการที่มีได้ทำหน้าที่ผู้บริหาร แต่เป็นคณะกรรมการบริหารกระทรวง (DCMS Board) จำนวน 4 คน

การจัดโครงสร้างการบริหารภายในกระทรวงวัฒนธรรม สื่อ และการกีฬา ประกอบด้วย

3.1) หัวหน้าฝ่ายเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ (Chief Operating Officer)

3.1.1) ผู้อำนวยการฝ่ายมรดกทางวัฒนธรรม โอลิมปิกเกมส์

(Director, Legacy, Olympic Games)

3.1.2) ผู้อำนวยการฝ่ายจัดการแสดง โอลิมปิกเกมส์

(Director, Staging, Olympic Games)

3.1.3) ผู้อำนวยการฝ่ายการเงินและการก่อสร้าง โอลิมปิกเกมส์

(Director, Finance & Build, Olympic Games)

3.1.4) ผู้อำนวยการฝ่ายการสื่อสารประจำกระทรวง (Director, GOE Communications)

3.2) ผู้อำนวยการสูงสุดฝ่ายการสร้างสรรค์ วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ

(Director General, Creativity, Culture & Economy)

3.2.1) ผู้อำนวยการฝ่ายอุตสาหกรรม (Director, Industry)

3.2.2) ผู้อำนวยการฝ่ายวัฒนธรรม (Director, Culture)

3.2.3) ผู้อำนวยการฝ่ายถ่ายทอดกระจายเสียง (Director, Broadcasting)

3.3) หัวหน้าผู้บริหารฝ่ายบริหารงานโอลิมปิกของรัฐบาล

(Chief Executive, Government Olympic Executive)

3.3.1) ผู้อำนวยการฝ่ายเปลี่ยนแปลงการจัดงาน (Director, Change)

3.4) ผู้อำนวยการฝ่ายการสื่อสาร (Director, Communications)

หน่วยบริหารงานบริการของกระทรวง (Executive Agency) ได้แก่

3.5) หน่วยงานบริหารอุทยานแห่งชาติ (Royal Parks Agency)

หน่วยงานในสังกัดที่มีได้อยู่ภายใต้การบริหารของกระทรวง (NDPBs) ได้แก่

3.6) หน่วยงานด้านการบริหาร (Executive NDPBs) จำนวน 45 หน่วยงาน

3.7) หน่วยงานด้านการให้คำปรึกษา (Advisory NDPBs) จำนวน 11 หน่วยงาน

3.8) หน่วยงานด้านการระงับข้อพิพาท (Tribunal NDPBs) จำนวน 1 หน่วยงาน

4) กระทรวงกิจการภายในประเทศ (Home Office)²⁰

กระทรวงกิจการภายในประเทศ เป็นกระทรวงที่อยู่ภายใต้การบริหารงานของรัฐมนตรีว่าการ (Ministerial Department) รับผิดชอบภารกิจหลักด้านการบริหารกิจการตำรวจ การกำกับควบคุมการจัดการอาชญากรรมและระบบยุติธรรมทางอาญา ดูแลการจัดการบริการเรือนจำและที่คุมขัง การส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน การส่งเสริมกิจกรรมอาสาสมัคร การบริหารงานด้านการเดินทางเข้าประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในและการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

โครงสร้างการบริหารงานภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการ ประกอบด้วย รัฐมนตรีผู้ได้รับมอบหมายให้ดูแลภารกิจเฉพาะ (Minister of State) 1 คน รัฐมนตรีช่วยว่าการที่เป็นสมาชิกรัฐสภาอีก 3 คน (Parliamentary Under Secretary of State)

การจัดโครงสร้างองค์กรภายในกระทรวง ประกอบด้วย

4.1) กลุ่มงานจัดบริการ (Delivery Groups)

4.1.1) สำนักงานรักษาความปลอดภัยและป้องกันการก่อการร้าย
(Office for Security and Counter-Terrorism)

4.1.2) กลุ่มงานปราบปรามอาชญากรรมและรักษาความปลอดภัยชุมชน
(Crime Reduction and Community Safety Group)

4.2) หน่วยบริหารงานบริการ (Delivery Agencies)

4.2.1) สำนักงานบันทึกข้อมูลอาชญากรรม (Criminal Records Bureau)

4.2.2) หน่วยบริหารชายแดนและการอพยพเข้าประเทศ
(Border and Immigration Agency)

4.2.3) สำนักงานบริการเอกลักษณ์บุคคลและหนังสือเดินทาง
(Identity and Passport Service)

4.3) สำนักงานปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Office for Criminal Justice Reform)

4.4) ภาควิชาหน่วยงานร่วมจัดบริการ (Delivery Partners)

4.4.1) หน่วยงานร่วมด้านการต่อต้านการก่อการร้าย (Counter-Terrorism Partners)

4.4.2) หน่วยจัดการขบวนการอาชญากรรมร้ายแรง (Serious Organised Crime Agency)

4.4.3) หน่วยงานภาคีความร่วมมือระดับท้องถิ่น (Local Partnerships)

4.4.4) กองกำลังตำรวจ 43 หน่วย (Police Forces)

²⁰ Home Office, <<http://www.homeoffice.gov.uk/>>

หน่วยบริหารงานบริการของกระทรวง (Executive Agency) ได้แก่

4.5) สำนักงานบันทึกข้อมูลอาชญากรรม (Criminal Records Bureau) ปฏิบัติการในอังกฤษและเวลส์

4.6) สำนักงานบริการนิติวิทยาศาสตร์ (Forensic Science Service) ปฏิบัติการในอังกฤษและเวลส์

4.7) สำนักงานบริการเรือนจำ (HM Prison Service) ปฏิบัติการในอังกฤษและเวลส์

4.8) สำนักงานบริการหนังสือเดินทางแห่งสหราชอาณาจักร (UK Passport Service)

หน่วยงานในสังกัดที่มีได้อยู่ภายใต้การบริหารของกระทรวง (NDPBs) ได้แก่

4.9) หน่วยงานด้านการบริหาร (Executive NDPBs) จำนวน 10 หน่วยงาน

4.10) หน่วยงานด้านการให้คำปรึกษา (Advisory NDPBs) จำนวน 13 หน่วยงาน

4.11) หน่วยงานด้านการระบับข้อพิพาท (Tribunal NDPBs) จำนวน 6 หน่วยงาน

4.12) หน่วยงานที่ทำหน้าที่อื่น (Other NDPBs) จำนวน 145 หน่วยงาน

5) กระทรวงสาธารณสุข (Department of Health)²¹

กระทรวงสาธารณสุข รับผิดชอบภารกิจการจัดบริการระบบสุขภาพแห่งชาติ ดูแลการจัดการบริการทางสังคมด้านสุขภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริหารนโยบายสุขภาพในด้านต่างๆ ได้แก่ การบริการสาธารณสุข ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อสุขภาพของประชาชน อาหารกับสุขภาพ รวมถึงทำหน้าที่ตัวแทนผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสุขภาพของประเทศสหราชอาณาจักรในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป (EU) และองค์การสุขภาพโลก (World Health Organization)

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในกระทรวงภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการประกอบด้วย รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลภารกิจเฉพาะ (Minister of State) 2 คน รัฐมนตรีรับผิดชอบพื้นที่ภาคใต้และตะวันตก (Minister for the South West) 1 คน รัฐมนตรีช่วยว่าการที่เป็นสมาชิกรัฐสภา (Parliamentary Under Secretary of State) จำนวน 4 คน

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กร ประกอบด้วย

5.1) ผู้อำนวยการงานคลินิกแห่งชาติ (National Clinical Directors)

5.1.1) ผู้อำนวยการการรักษาพยาบาลฉุกเฉินระดับชาติ และผู้อำนวยการงานคลินิกฝ่ายปรับระบบบริการ (National Director for Emergency Access and Clinical Director for Service Reconfiguration)

²¹ Department of Health, <<http://www.dh.gov.uk/>>

- 5.1.2) ผู้อำนวยการฝ่ายสุขภาพจิตแห่งชาติ (National Director for Mental Health)
- 5.1.3) ผู้อำนวยการฝ่ายสุขภาพและการทำงานแห่งชาติ
(National Director for Health and Work)
- 5.1.4) ผู้อำนวยการฝ่ายโรคหัวใจและหลอดเลือดแห่งชาติ
(National Director for Heart Disease and Stroke)
- 5.1.5) ผู้อำนวยการงานคลินิกด้านการปฐมพยาบาลแห่งชาติ
(National Clinical Director for Primary Care)
- 5.1.6) ผู้อำนวยการฝ่ายเตรียมการควบคุมโรคระบาดแห่งชาติ
(National Director for Pandemic Influenza Preparedness)
- 5.1.7) ผู้อำนวยการฝ่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการเรียนรู้แห่งชาติ
(National Director for Widening Participation in Learning)
- 5.1.8) ผู้อำนวยการฝ่ายส่งเสริมการเรียนรู้ผู้พิการแห่งชาติ
(National Director for Learning Disabilities and Valuing People)
- 5.1.9) ผู้อำนวยการฝ่ายโรคเบาหวานแห่งชาติ (National Director for Diabetes)
- 5.1.10) ผู้อำนวยการงานคลินิกฝ่ายบริการผู้ป่วยโรคไต
(National Clinical Director for Kidney Services)
- 5.1.11) ผู้อำนวยการฝ่ายคลินิกโรคมะเร็งแห่งชาติ (National Clinical Director for Cancer)
- 5.1.12) ผู้อำนวยการฝ่ายคลินิกด้านการปลูกถ่ายเนื้อเยื่อแห่งชาติ
(National Clinical Director for Transplant)
- 5.1.13) ผู้อำนวยการฝ่ายความเป็นธรรมและสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
(National Director for Equality and Human Rights)
- 5.1.14) ผู้อำนวยการฝ่ายคลินิกด้านการบริการเด็ก เยาวชน และสตรีผู้มีบุตรแห่งชาติ
(National Clinical Director for Children, Young People and Maternity Services)
- 5.1.15) ผู้อำนวยการร่วมด้านการเรียนรู้ผู้พิการแห่งชาติ
(Co-National Director for Learning Disabilities)

5.2) หัวหน้าเจ้าหน้าที่การแพทย์ (Chief Medical Officer)

หน่วยบริหารงานบริการของกระทรวง (Executive Agency) ได้แก่

- 5.3) หน่วยกำกับควบคุมผลิตภัณฑ์สุขภาพและยารักษาโรค
(Medicines and Healthcare products Regulatory Agency)
- 5.4) สำนักงานบริหารสินทรัพย์ด้านการบริหารสุขภาพแห่งชาติ (NHS Estates)

- 5.5) หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างวัสดุครุภัณฑ์ด้านการบริการสุขภาพแห่งชาติ
(NSH Purchasing and Supply Agency)

หน่วยงานในสังกัดที่มีได้อยู่ภายใต้การบริหารของกระทรวง (NDPBs) ได้แก่

- 5.6) หน่วยงานด้านการบริหาร (Executive NDPBs) จำนวน 1 หน่วยงาน
5.7) หน่วยงานด้านการให้คำปรึกษา (Advisory NDPBs) จำนวน 31 หน่วยงาน
5.8) หน่วยงานด้านการระงับข้อพิพาท (Tribunal NDPBs) จำนวน 2 หน่วยงาน

6) สำนักงานการต่างประเทศและเครือจักรภพ

(Foreign and Commonwealth Office)²²

สำนักงานการต่างประเทศและเครือจักรภพ เป็นส่วนราชการระดับกระทรวงที่อยู่ภายใต้การบริหารงานของรัฐมนตรี (Ministerial Department) มีภารกิจหลักได้แก่ การสื่อสารระหว่างสหราชอาณาจักรกับรัฐบาลต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ส่งเสริมการพัฒนาในต่างประเทศ ปกป้องผลประโยชน์ของประเทศสหราชอาณาจักรและคุ้มครองสิทธิของพลเมืองสหราชอาณาจักรในต่างประเทศ นำเสนอและสื่อสารนโยบายของรัฐบาลอังกฤษ ร่วมกับกระทรวงกิจการภายในประเทศในการบริหารการอนุมัติหนังสือเดินทางและการให้วีซ่า และร่วมกับกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมในการส่งเสริมการลงทุนของธุรกิจสัญชาติอังกฤษในต่างประเทศ

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในกระทรวงภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการประกอบด้วย รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลรับผิดชอบภารกิจเฉพาะ (Minister of State) จำนวน 4 คน และรัฐมนตรีช่วยว่าการที่เป็นสมาชิกรัฐสภา (Parliamentary Under Secretary of State) 1 คน

การจัดโครงสร้างองค์กรภายในกระทรวง ประกอบด้วย

- 6.1) สำนักงานฝ่ายยุโรปและโลกาภิวัตน์ (Europe & Globalisation)
- 6.1.1) ฝ่ายแอฟริกา (Africa)
 - 6.1.2) ฝ่ายยุโรป (EU)
 - 6.1.3) ฝ่ายกิจการทางการเมืองในยุโรป (European Political Affairs)
 - 6.1.4) ฝ่ายประเด็นระดับโลกและเศรษฐกิจ (Global and Economic Issues)
 - 6.1.5) ฝ่ายเอเชียแปซิฟิก (Asia Pacific)
- 6.2) สำนักงานป้องกันประเทศและการข่าวกรอง (Defence & Intelligence)

²² Foreign and Commonwealth Office, <<http://www.fco.gov.uk/en/>>

- 6.2.1) ฝ่ายการป้องกันประเทศและภัยคุกคามทางยุทธศาสตร์
(Defence & Strategic Threats)
- 6.2.2) ฝ่ายดินแดนนอกประเทศ (Overseas Territories)
- 6.2.3) ฝ่ายอเมริกา (America)
- 6.3) สำนักงานกิจการการเมือง (Political)
 - 6.3.1) ฝ่ายรัสเซีย, คอเคซัสตอนใต้ และเอเชียกลาง
(Russia, South Caucasus and Central Asia)
 - 6.3.2) ฝ่ายเอเชีย (Asia)
 - 6.3.3) ฝ่ายตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ (Middle East and North Africa)
 - 6.3.4) ฝ่ายความมั่นคงระหว่างประเทศ (International Security)
 - 6.3.5) ฝ่ายเอเชียใต้และอัฟกานิสถาน (South Asia and Afghanistan)
- 6.4) ฝ่ายเทคโนโลยีและข้อมูลสารสนเทศ (Information and Technology)
- 6.5) ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวง (Permanent Under-Secretary)
 - 6.5.1) ฝ่ายการสื่อสาร (Communications)
- 6.6) ฝ่ายการเปลี่ยนแปลงและจัดบริการ (Change and Delivery)
 - 6.6.1) หน่วยเปลี่ยนแปลง (Change Unit)
 - 6.6.2) ฝ่ายพิธีการระหว่างประเทศ (Protocol)
 - 6.6.3) ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources)
 - 6.6.4) ฝ่ายที่ปรึกษาด้านกงสุล (Consular Services)
 - 6.6.5) ฝ่ายการอพยพ (Migration)
 - 6.6.6) ฝ่ายความหลากหลายและความเท่าเทียม (Diversity and Equality)
- 6.7) สำนักงานการเงิน (Finance)
 - 6.7.1) ฝ่ายร่วมบริการ (Shared Services)
 - 6.7.2) ฝ่ายบริการหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเงิน (FCO Services)
 - 6.7.3) ฝ่ายความมั่นคงและอสังหาริมทรัพย์ (Security and Estates)
 - 6.7.4) งานการเงินอื่นๆ (Other Finance Areas)
- 6.8) สำนักงานการค้าและการลงทุนแห่งสหราชอาณาจักร (UK Trade and Investment)
 - 6.8.1) กลุ่มงานยุทธศาสตร์และทรัพยากรมนุษย์ (Strategy and Human Resources Group)
 - 6.8.2) ฝ่ายภาคการธุรกิจ (Sectors)
 - 6.8.3) ฝ่ายการตลาด (Marketing)

6.8.4) ฝ่ายไอทีและการเงิน (IT and Finance)

6.8.5) ฝ่ายธุรกิจ (Business)

หน่วยบริหารงานบริการของกระทรวง (Executive Agency) ได้แก่

6.9) ศูนย์ประชุมวิลตันพาร์ค (Wilton Park conference center)

หน่วยงานในสังกัดที่มีได้อยู่ภายใต้การบริหารของกระทรวง (NDPBs) ได้แก่

6.10) หน่วยงานด้านการบริหาร (Executive NDPBs) จำนวน 5 หน่วยงาน

6.11) หน่วยงานด้านการให้คำปรึกษา (Advisory NDPBs) จำนวน 3 หน่วยงาน

6.12) หน่วยงานด้านการระงับข้อพิพาท (Tribunal NDPBs) จำนวน 1 หน่วยงาน

7) กระทรวงคมนาคม (Department for Transport)²³

กระทรวงคมนาคม เป็นกระทรวงที่อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐมนตรี (Ministerial Department) รับผิดชอบนโยบายด้านการบริหารทางหลวง การคมนาคมขนส่งในระดับท้องถิ่น การขนส่งสินค้าทางเรือในอังกฤษ การบริหารกิจการรถไฟในเกาะบริเตนใหญ่ การบริหารการคมนาคมขนส่งทางอากาศ รวมถึงบริหารองค์การการบินพลเรือน (Civil Aviation Authority) ของประเทศสหราชอาณาจักร การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในกระทรวงภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการ ประกอบด้วย รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลรับผิดชอบภารกิจเฉพาะ (Minister of State) 1 คน รัฐมนตรีฝ่ายยอร์กไชร์และฮัมเมอร์ (Minister for Yorkshire and the Humber) 1 คน และรัฐมนตรีช่วยว่าการที่เป็นสมาชิกรัฐสภาอีก 2 คน

การจัดโครงสร้างองค์กรภายในกระทรวง ประกอบด้วย

7.1) สำนักงานทรัพยากรของกระทรวง (Corporate Resources)

7.1.1) ฝ่ายวางแผนและผลการปฏิบัติงาน (Planning and Performance)

7.1.2) ที่ปรึกษาฝ่ายการค้า (Commercial Advisor)

7.1.3) ฝ่ายการเงินขององค์กร (Corporate Finance)

7.1.4) ฝ่ายการเงินสำหรับการขนส่ง (Transport Finance)

7.1.5) ฝ่ายบริการธุรกิจบริการจัดส่ง (Business Delivery Services)

7.1.6) ฝ่ายวิเคราะห์การขนส่งและเศรษฐกิจ (Transport Analysis and Economics)

7.1.7) ฝ่ายการสื่อสาร (Communication)

7.1.8) ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources)

7.1.9) ฝ่ายแผนงานบริการร่วม (Shared Services Programme)

²³ Department for Transport, <<http://www.dft.gov.uk/>>

- 7.2) สำนักบริหารงานทางยกระดับ (Highways Agency)
 - 7.2.1) ฝ่ายข้อมูลสารสนเทศ (Information)
 - 7.2.2) ฝ่ายบริการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Services)
 - 7.2.3) ฝ่ายโครงการหลัก (Major Projects)
 - 7.2.4) ฝ่ายปฏิบัติการจราจร (Traffic Operations)
 - 7.2.5) ฝ่ายความปลอดภัย มาตรฐาน การวิจัย และฝ่ายจัดหา
(Safety, Standards, Research and Procurement)
 - 7.2.6) ฝ่ายยุทธศาสตร์เครือข่ายเส้นทาง (Network Strategy)
 - 7.2.7) ฝ่ายบริการการเงิน (Finance Services)
- 7.3) ฝ่ายเครือข่ายเส้นทางในเมืองและภูมิภาค (City and Regional Networks)
 - 7.3.1) ฝ่ายนโยบายการขนส่งระดับท้องถิ่นและภูมิภาค
(Regional & Local Transport Policy)
 - 7.3.2) ฝ่ายจัดบริการขนส่งภูมิภาคและท้องถิ่น (Regional & Local Transport Delivery)
 - 7.3.3) ฝ่ายสถิติและราคาถนน (Road Pricing and Statistics)
 - 7.3.4) ฝ่ายความสามารถในการเข้าถึงบริการและความเท่าเทียม
(Accessibility and Equalities)
 - 7.3.5) ฝ่ายโครงการหลัก (Major Projects)
- 7.4) สำนักงานการรถไฟแห่งชาติ (Rail and National Networks)
 - 7.4.1) โครงการการรถไฟ (Rail Projects)
 - 7.4.2) การจัดบริการรถไฟ (Rail Service Delivery)
 - 7.4.3) ยุทธศาสตร์การรถไฟและความสัมพันธ์กับฝ่ายที่มีส่วนได้เสีย
(Rail Strategy and Stakeholder Relations)
 - 7.4.4) ฝ่ายการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement)
 - 7.4.5) ฝ่ายการเงินและการวางแผน (Finance and Planning)
 - 7.4.6) ฝ่ายเทคนิคการรถไฟและผู้เชี่ยวชาญ (Rail Technical and Professional)
 - 7.4.7) ฝ่ายถนนยุทธศาสตร์ การวางแผน และเครือข่ายการจราจรระดับชาติ
(Strategic Roads, Planning and National Networks)
- 7.5) สำนักงานสิ่งแวดล้อมและเครือข่ายเส้นทางระหว่างประเทศ
(International Networks and Environment)

7.5.1) หน่วยงานการเดินเรือและรักษาความปลอดภัยชายฝั่ง

(Maritime & Coastguard Agency)

7.5.2) ฝ่ายสอบสวนอุบัติเหตุ (Accident Investigation Branches)

7.5.3) ฝ่ายกำกับการบิน (Aviation Directorate)

7.5.4) ฝ่ายการเดินเรือและสินค้าอันตราย (Maritime and Dangerous Goods)

7.5.5) ฝ่ายความปลอดภัยทางการขนส่ง (Transport Security and Contingencies)

7.5.6) ฝ่ายสิ่งแวดล้อมและการระหว่างประเทศ (Environment and International)

7.6) สำนักงานความปลอดภัย การจัดบริการ และการขนส่งสินค้า

(Safety, Service Delivery and Logistics)

7.6.1) หน่วยงานรถยนต์รัฐบาลและบริการจัดส่ง

(Government Car and Despatch Agency)

7.6.2) หน่วยงานมาตรฐานการขับขี่ (Driving Standards Agency)

7.6.3) หน่วยงานออกใบอนุญาตขับขี่และยานพาหนะ

(Driver & Vehicle Licensing Agency)

7.6.4) หน่วยงานแปลงสภาพ ใบอนุญาต การขนส่ง และการสนับสนุน

(Transformation, Licensing, Logistics & Sponsorship)

7.6.5) หน่วยงานบริการยานพาหนะและศูนย์ติดต่อข้อมูล

(Vehicle and Operator Services Agency)

7.6.6) หน่วยรับรองการตรวจสภาพยานพาหนะ (Vehicle Certification Agency)

7.6.7) มาตรฐานยานพาหนะและถนน (Road and Vehicle and Standards)

7.7) หน่วยงานสนับสนุน

7.7.1) หัวหน้าที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์ (Chief Scientific Advisor)

7.7.2) ผู้กำกับการบริการกฎหมาย (Legal Services Directorate)

7.7.3) รองที่ปรึกษากฎหมาย (Deputy Legal Advisor)

หน่วยบริหารงานบริการของกระทรวง (Executive Agency) ได้แก่

7.8) สำนักงานบริการออกใบอนุญาตขับขี่และยานพาหนะ

(Driver & Vehicle Licensing Agency)

7.9) สำนักงานบริการมาตรฐานการขับขี่ (Driving Standards Agency)

7.10) สำนักงานบริการทางหลวง (Highways Agency)

7.11) สำนักงานบริการเดินเรือและรักษาความปลอดภัยชายฝั่ง

(Maritime & Coastguard Agency)

7.12) สำนักงานบริการออกใบรับรองการตรวจสภาพยานพาหนะ

(Vehicle Certification Agency)

7.13) สำนักงานบริการยานพาหนะและศูนย์ติดต่อข้อมูล

(Vehicle and Operator Services Agency)

หน่วยงานในสังกัดที่มีได้อยู่ภายใต้การบริหารของกระทรวง (NDPBs) ได้แก่

7.14) หน่วยงานด้านการบริหาร (Executive NDPBs) จำนวน 5 หน่วยงาน

7.15) หน่วยงานด้านการให้คำปรึกษา (Advisory NDPBs) จำนวน 2 หน่วยงาน

7.16) หน่วยงานด้านการระงับข้อพิพาท (Tribunal NDPBs) จำนวน 1 หน่วยงาน

8) กระทรวงเยาวชน โรงเรียน และครอบครัว

(Department for Children, Schools and Families)

กระทรวงเยาวชน โรงเรียน และครอบครัว เป็นกระทรวงที่อยู่ภายใต้การบริหารงานของรัฐมนตรี (Ministerial Department) มีภารกิจหลักในการบริหารนโยบายการส่งเสริมศักยภาพการเรียนรู้ของเยาวชนอย่างเต็มความสามารถ การจัดบริการด้านการเรียนรู้และส่งเสริมความเป็นเลิศทางการศึกษา ยกมาตรฐานความสำเร็จทางการศึกษาของเด็กและเยาวชน ส่งเสริมบทบาทของครอบครัวด้านการพัฒนาการเรียนรู้ของเด็กและเยาวชน รวมถึงลดจนการดำเนินงานด้านสุขภาพเด็กและคุณภาพชีวิตเด็กยากจน

กระทรวงเยาวชน โรงเรียน และครอบครัว เป็นกระทรวงที่ตั้งขึ้นใหม่โดยนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ. 2007 การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในกระทรวงภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการ ประกอบด้วย รัฐมนตรีที่ดูแลรับผิดชอบภารกิจเฉพาะ (Minister of State) จำนวน 2 คน รัฐมนตรีฝ่ายพื้นที่ตอนเหนือตะวันตก (Minister for the North West) 1 คน และรัฐมนตรีช่วยว่าการที่เป็นสมาชิกรัฐสภา (Parliamentary Under Secretary of State) 2 คน

การจัดโครงสร้างองค์กรภายในกระทรวง ประกอบด้วย

8.1) ฝ่ายเยาวชนและครอบครัว (Children and Families Directorate)

8.1.1) กลุ่มงานปฐมวัย โรงเรียนขยายโอกาส และเด็กที่มีความต้องการพิเศษ

(Early Years, Extended Schools and Special Needs Group)

8.1.2) กลุ่มงานครอบครัว (Families Group)

8.1.3) กลุ่มงานป้องกันรักษาความปลอดภัย (Safeguarding Group)

8.1.4) กลุ่มงานสุขภาวะที่ดีของเยาวชน (Child Well-being Group)

8.1.5) กลุ่มงานบริการสนับสนุน (Supporting Delivery Group)

8.1.6) แผนงานการจัดการและอำนวยความสะดวกพัฒนาระบบแบ่งปันข้อมูล

(Director Improving Information Sharing and Management (IISaM) Programme)

8.2) ฝ่ายโรงเรียน (Schools Directorate)

8.2.1) ฝ่ายประเมินผลและปฏิรูปโรงเรียน (School Performance and Reform)

8.2.2) ฝ่ายหลักสูตรและสวัสดิภาพนักเรียน (Curriculum and Pupil Well-being)

8.2.3) กลุ่มงานทรัพยากรโรงเรียน (School Resources Group)

8.2.4) คณะกรรมการโรงเรียน (Schools Commissioner)

8.2.5) Academies and Capital

8.3) ฝ่ายการสื่อสาร (Communications Directorate)

8.3.1) ฝ่ายวางแผนและยุทธศาสตร์การสื่อสาร (Communications Strategy & Planning)

8.3.2) ฝ่ายสื่อสารภายในองค์กร (Corporate & Internal Communications)

8.3.3) สำนักงานการข่าว (Press Office)

8.3.4) ฝ่ายการตลาด (Marketing)

8.3.5) ฝ่ายแปรรูปและการจัดการ (Directorate Transformation & Management)

8.4) ฝ่ายบริการองค์กร (Corporate Service Directorate)

8.4.1) หัวหน้าเจ้าหน้าที่ข้อมูลสารสนเทศ (Chief Information Officer)

8.4.2) แผนงานแปรรูปการบริการองค์กร (Corporate Services Transformation Programme)

8.4.3) สำนักงานผู้อำนวยการการเงิน (Finance Director)

8.4.4) สำนักงานผู้อำนวยการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Director)

8.4.5) สำนักงานผู้อำนวยการการค้า (Commercial Director)

8.4.6) สำนักงานผู้อำนวยการยุทธศาสตร์ (Director of Strategy)

8.5) สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย (Legal Adviser's Office)

8.5.1) ฝ่ายกฎหมายบริการ คุ่มครองเด็ก และครอบครัว

(Children - Safeguarding, Services & Family Law: DCSF)

8.5.2) ฝ่ายเด็ก การบริบาล (Children - Childcare, Early Years & Barring: DCSF)

8.5.3) ฝ่ายโรงเรียน การก่อตั้งและทรัพยากร

(Schools - Formation and Resources: DCSF)

8.5.4) ฝ่ายโรงเรียน แรงงาน หลักสูตร และผู้เรียน

(Schools - Workforce, Curriculum & Pupils: DCSF)

8.5.5) ฝ่ายวิชาการ การค้าและอาหารโรงเรียน

(Academies, Commercial & School Food: DCSF/DIUS)

8.5.6) ฝ่ายส่งเสริมความเป็นธรรม (Equality Establishments and EC: DCSF/DIUS)

8.5.7) ฝ่ายมหาวิทยาลัยและทักษะ (Universities and Skills: DIUS)

8.6) ฝ่ายเยาวชน (Young People Directorate)

8.6.1) คณะทำงานด้านเยาวชน (Youth Task Force)

8.6.2) กลุ่มงานปฏิรูป (14-19 Reform Group)

8.6.3) กลุ่มงานส่งเสริมเด็กและเยาวชน (Supporting Children and Young People Group)

8.6.4) หน่วยงานร่วมระหว่างประเทศ

(Joint International Unit (Works to both DIUS and DCSF))

9) กระทรวงนวัตกรรม มหาวิทยาลัย และทักษะ

(Department for Innovation, Universities and Skills)²⁴

กระทรวงนวัตกรรม มหาวิทยาลัย และทักษะ เป็นกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นใหม่โดยยุบรวมภารกิจของสองกระทรวงเดิมคือ ภารกิจความรับผิดชอบด้านวิทยาศาสตร์และนวัตกรรมจากกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry) และภารกิจด้านการพัฒนาทักษะอาชีพและการศึกษาขั้นสูงจากกระทรวงการศึกษาและทักษะ (Department for Education and Skills) กระทรวงใหม่ที่จัดตั้งขึ้นมีพันธกิจในการส่งเสริมและยกระดับคุณภาพการจัดการของวิทยาลัย การศึกษาวิจัย การพัฒนาวิทยาศาสตร์ และการจัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย การดำเนินภารกิจด้านการส่งเสริมการศึกษาและวิทยาศาสตร์ของกระทรวงจะดำเนินการโดยประสานการทำงานกับกระทรวงอื่นๆ อย่างใกล้ชิด

การจัดโครงสร้างการบริหารภายในกระทรวงภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการ (Secretary of the State) ประกอบด้วยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบภารกิจเฉพาะ (Minister of State) จำนวน 2 คน รัฐมนตรีช่วยว่าการที่เป็นสมาชิกรัฐสภา จำนวน 2 คน

การจัดโครงสร้างองค์กรภายในกระทรวง ประกอบด้วย

9.1) สำนักงานวิทยาศาสตร์และนวัตกรรม (Science and Innovation)

9.2) สำนักงานการอุดมศึกษา (Higher Education)

9.3) สำนักงานทักษะ (FE and Skills)

²⁴ Department for Innovation, Universities and Skills, <<http://www.dius.gov.uk/>>

10) กระทรวงธุรกิจ วิสาหกิจ และการปฏิรูปกฎระเบียบ

(Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform)²⁵

กระทรวงธุรกิจ วิสาหกิจ และการปฏิรูปกฎระเบียบ เป็นกระทรวงใหม่ที่ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ. 2007 มีเจ้าหน้าที่ข้าราชการทั้งหมดประมาณ 2,500 คน และพนักงานอีกกว่า 4,000 คน ประจำอยู่ในหน่วยงานบริการต่างๆ (Executive Agencies) ภารกิจที่สำคัญได้แก่ การเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจ และการสร้างสภาวะเงื่อนไขทางการตลาดที่เอื้อต่อการพัฒนาธุรกิจ การส่งเสริมผลประโยชน์ของผู้บริโภคและลูกจ้าง ผลักดันการปฏิรูปกฎระเบียบทางธุรกิจ และประสานการบริหารราชการในภูมิภาคต่างๆ เพื่อยกระดับผลิตภาพของประเทศสหราชอาณาจักร รวมทั้งประสานการทำงานร่วมกับกระทรวงอื่นในการบริหารนโยบายส่งเสริมการลงทุน

การจัดโครงสร้างการบริหารภายในกระทรวงภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการ (Secretary of the State) ประกอบด้วย รัฐมนตรีที่รับผิดชอบภารกิจเฉพาะ (Minister of State) จำนวน 3 คน รัฐมนตรีช่วยว่าการที่เป็นสมาชิกรัฐสภา จำนวน 2 คน การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายใน ประกอบด้วย

- 10.1) กลุ่มงานพลังงาน (Energy Group)
- 10.2) สำนักงานการค้าและการลงทุน (UK Trade & Investment)
- 10.3) สำนักบริหารการพัฒนากฎระเบียบ (Better Regulation Executive)
- 10.4) สำนักงานบริหารการถือหุ้น (Shareholder Executive)
- 10.5) กลุ่มงานตลาดที่เป็นธรรม (Fair Markets Group)
- 10.6) กลุ่มงานธุรกิจและวิสาหกิจ (Enterprise and Business Group)
- 10.7) กลุ่มงานการเงินและยุทธศาสตร์ (Finance and Strategy Group)
- 10.8) กลุ่มปฏิบัติการ (Operations Group)
- 10.9) กลุ่มบริการกฎหมาย (Legal Services Group)
- 10.10) กลุ่มวิเคราะห์นโยบายยุทธศาสตร์ (Strategic Policy Analysis)

11) กระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหาร และกิจการชนบท

(Department for Environment, Food and Rural Affairs)²⁶

กระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหาร และกิจการชนบท เป็นกระทรวงที่อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐมนตรี (Ministerial Department) ภารกิจที่สำคัญ ได้แก่ ดำเนินนโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ดูแล

²⁵ Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, <<http://www.berr.gov.uk/>>

²⁶ Department for Environment, Food and Rural Affairs, <<http://www.defra.gov.uk/>>

นโยบายด้านการเกษตรกรรม การพัฒนาพันธุ์พืช การประมง และการผลิตอาหาร ดูแลนโยบายการพัฒนาชนบทและพื้นที่ห่างไกล ควบคุมรักษาพันธุ์สัตว์และวางมาตรการการล่าสัตว์

การจัดโครงสร้างการบริหารภายในกระทรวงภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการ (Secretary of the State) ประกอบด้วย รัฐมนตรีที่รับผิดชอบภารกิจเฉพาะ (Minister of State) จำนวน 2 คน และรัฐมนตรีช่วยว่าการที่เป็นสมาชิกรัฐสภา 2 คน

การจัดโครงสร้างองค์กรภายในกระทรวง ประกอบด้วย

11.1) หน่วยงานสนับสนุน

11.1.1) หัวหน้าฝ่ายวิทยาศาสตร์ (Chief Scientific)

11.1.2) รักษาการผู้อำนวยการฝ่ายการเงิน (Interim Finance Director)

11.1.3) ผู้อำนวยการฝ่ายทบทวนแผนงาน (Renew Programme Director)

11.2) กลุ่มสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ (Natural Environmental Group)

11.2.1) ฝ่ายสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น เคมี และชนบท

(Local Environmental, Chemicals and Rural Directorate)

11.2.2) ฝ่ายประมงและทะเล (Marine and Fisheries Directorate)

11.2.3) ฝ่ายสัตว์ป่าและพื้นที่ห่างไกล (Wildlife and Countryside Directorate)

11.3) กลุ่มงานกฎหมาย (Legal Group)

11.3.1) Directorate A

11.3.2) Directorate B

11.4) กลุ่มยุทธศาสตร์และข้อมูลอ้างอิง (Strategy & Evidence Group)

11.4.1) ฝ่ายยุทธศาสตร์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(Strategy and Sustainable Development Directorate)

11.4.2) ฝ่ายวิเคราะห์เศรษฐกิจกลาง (Economics Central Analytical Directorate)

11.5) กลุ่มงานอาหารและการเกษตรและปศุสัตว์ (Food and Farming Group)

11.5.1) หัวหน้าเจ้าหน้าที่สัตวแพทย์ (Chief Veterinary Officer)

11.5.2) แผนงานยุทธศาสตร์วิจัย (CAP Reform & EU Strategy Programmes, Evidence and Knowledge Base Core Function)

11.5.3) ฝ่ายการเกษตรและปศุสัตว์เพื่อแผนงานในอนาคต (Farming for the Future Programme & Animal Welfare Core Function)

11.5.4) แผนงานห่วงโซ่อาหาร (Food Chain Programme, Stakeholder Engagement & Delivery Chain Core Functions)

- 11.5.5) นโยบายโรคระบาดต่างถิ่น (Exotic Disease Policy & Delivery Change Programmes, Emergency Response Capability)
- 11.6) กลุ่มงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ (Climate Change Group)
 - 11.6.1) ฝ่ายการผลิตและบริโภคอย่างยั่งยืนและการจัดการขยะ (Sustainable Consumption and Production and Waste Directorate)
 - 11.6.2) ฝ่ายพลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศภายในประเทศ (Domestic Climate Change and Energy Directorate)
 - 11.6.3) ฝ่ายหลักฐาน (Evidence)
- 11.7) กลุ่มงานแปรรูปการบริการ (Service Transformation Group)
 - 11.7.1) ฝ่ายบริการลูกค้า (Customer Focus and Regulation Directorate)
 - 11.7.2) ฝ่ายการสื่อสาร (Communications Directorate)
 - 11.7.3) ฝ่ายผลการปฏิบัติงานและประชาชน (People & Performance Directorate)
 - 11.7.4) ฝ่ายหัวหน้าเจ้าหน้าที่ข้อมูลสารสนเทศ (Chief Information Officer Directorate)
 - 11.7.5) ผู้บริหารสูงสุดฝ่ายร่วมบริการ (Shared Services Directorate Chief Executive)

หน่วยบริหารงานบริการของกระทรวง (Executive Agencies) ได้แก่

- 11.8) ห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์กลาง (Central Science Laboratory)
- 11.9) ศูนย์สิ่งแวดล้อมการประมงและวิทยาศาสตร์ทางน้ำ (Centre for Environment Fisheries and Aquaculture Science)
- 11.10) สำนักงานบริการกำจัดสิ่งตกค้างปนเปื้อน (Government Decontamination Service)
- 11.11) หน่วยบริหารงานประมงทางทะเล (Marine Fisheries Agency)
- 11.12) ฝ่ายควบคุมความปลอดภัยการใช้สารกำจัดแมลง (Pesticides Safety Directorate)
- 11.13) หน่วยงานจ่ายเงินสนับสนุนชนบท (Rural Payments Agency Incorporating British Cattle Movement Service)
- 11.14) สำนักงานสุขภาพสัตว์ (Animal Health)
- 11.15) หน่วยงานห้องปฏิบัติการสัตวแพทย์ (Veterinary Laboratories Agency)
- 11.16) ฝ่ายยารักษาโรคสัตว์ (Veterinary Medicines Directorate)

หน่วยงานในสังกัดที่มีได้อยู่ภายใต้การบริหารของกระทรวง (NDPBs) ได้แก่

- 11.17) หน่วยงานด้านการบริหาร (Executive NDPBs) จำนวน 33 หน่วยงาน
- 11.18) หน่วยงานด้านการให้คำปรึกษา (Advisory NDPBs) จำนวน 46 หน่วยงาน
- 11.19) หน่วยงานด้านการระงับข้อพิพาท (Tribunal NDPBs) จำนวน 4 หน่วยงาน

12) กระทรวงการคลัง (HM Treasury)²⁷

กระทรวงการคลัง เป็นกระทรวงที่อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐมนตรี (Ministerial Department) ภารกิจที่สำคัญ ได้แก่ การบริหารนโยบายเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ วางกรอบการดำเนินนโยบายด้านการบริหารเงินตรา นโยบายภาษี การวางแผนและควบคุมรายจ่ายภาครัฐ การบริหารบัญชีของรัฐบาล ควบคุมคุณภาพและประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ ส่งเสริมการเพิ่มผลิตภาพ การขยายตัวทางเศรษฐกิจและอัตราการจ้างงาน เสริมสร้างเสถียรภาพทางการเงินระหว่างประเทศ ปกป้องผลประโยชน์ของประเทศในระบบเศรษฐกิจโลก วางมาตรการกำกับควบคุมการบริการทางการเงิน จัดการหนี้ของรัฐบาล ส่วนกลาง จัดการการหมุนเวียนของเงินตราและธนบัตรภายในสหราชอาณาจักร

การจัดโครงสร้างการบริหารภายในกระทรวงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการ (Secretary of the State) ประกอบด้วย รัฐมนตรีที่รับผิดชอบภารกิจเฉพาะ (Minister of State) รัฐมนตรีฝ่ายการเงิน (Financial Secretary to the Treasury) รัฐมนตรีฝ่ายการคลังที่มาจากสมาชิกรัฐสภา (Exchequer Secretary (Parliamentary Secretary)) รัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจที่มาจากสมาชิกรัฐสภา (Economic Secretary (Parliamentary Secretary))

การจัดโครงสร้างองค์กรภายในกระทรวง ประกอบด้วย

- 12.1) สำนักงานรัฐมนตรีและบริการหน่วยงาน (Ministerial and Corporate Services)
- 12.2) สำนักงานบริการสาธารณะและความเติบโตทางเศรษฐกิจ (Public Services and Growth)
- 12.3) สำนักงานงบประมาณ ภาษี และสวัสดิการ (Budget, Tax and Welfare)
- 12.4) สำนักงานการเงินระหว่างประเทศ (International and Finance)
- 12.5) สำนักงานนโยบายการเงินและเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic and Fiscal Policy)

หน่วยบริหารงานบริการของกระทรวง (Executive Agencies) ได้แก่

- 12.6) สำนักงานจัดการหนี้แห่งสหราชอาณาจักร (UK Debt Management Office)
- 12.7) สำนักงานการลงทุนและการออมแห่งชาติ (National Savings and Investments)
- 12.8) สำนักงานสถิติแห่งชาติ (Office for National Statistics)
- 12.9) สำนักงานบริหารค่าเงิน (The Valuation Office Agency)
- 12.10) สำนักงานบริหารการจัดซื้อ (OGC Buying Solution)
- 12.11) โรงกษาปณ์ (Royal Mint)

หน่วยงานในสังกัดที่มีอยู่ภายใต้การบริหารของกระทรวง (NDPBs) ได้แก่

- 12.12) หน่วยงานด้านการให้คำปรึกษา (Advisory NDPBs) จำนวน 1 หน่วยงาน

²⁷ HM Treasury, <<http://www.hm-treasury.gov.uk/>>

13) สำนักงานกิจการไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland Office)²⁸

สำนักงานกิจการไอร์แลนด์เหนือ เป็นส่วนราชการระดับกระทรวง มีหน้าที่สนับสนุนการทำงานของรัฐมนตรีว่าการไอร์แลนด์เหนือ (Secretary of State for Northern Ireland) ซึ่งดูแลรับผิดชอบภารกิจการบริหารราชการที่มีได้มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ไปยังสมัชชาแห่งไอร์แลนด์ (Ireland Assembly) ประกอบด้วย ภารกิจด้านการเมืองและรัฐธรรมนูญ การขอกระเปาะและกฎหมาย การรักษาความมั่นคง การบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และการเลือกตั้ง การจัดโครงสร้างการบริหารภายใต้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ประกอบด้วย รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายภารกิจเฉพาะ (Minister of State) เพียงคนเดียว ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานของหน่วยงานบริการต่างๆ

สำนักงานกิจการไอร์แลนด์เหนือ ประกอบด้วยหน่วยงานภายใน ดังนี้

13.1) หน่วยบริหารงานบริการของกระทรวง (Executive Agencies) ได้แก่

13.1.1) สำนักงานบริการเรือนจำไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland Prison Service)

13.1.2) หน่วยบริหารค่าตอบแทนสำหรับไอร์แลนด์เหนือ

(Compensation Agency for Northern Ireland)

- หัวหน้าสำนักงานปฏิบัติการ (Head of Operations)

- B1 Accountant

- Initial Claims Section

- B1 Tariff

- B1 - CI, Appeals, CD, AS

- B2 Corporate Services

- สำนักงานบริการกฎหมาย (Legal Services)

13.1.3) สำนักงานนิติวิทยาศาสตร์ไอร์แลนด์เหนือ (Forensic Science Northern Ireland)

13.1.4) หน่วยบริหารการยุติธรรมเยาวชน (Youth Justice Agency)

- สำนักงานบริการชุมชน (Community Services)

- สำนักงานบริการการประชุมเยาวชน (Youth Conference Service)

- ศูนย์ยุติธรรมเยาวชน (Juvenile Justice Centre)

- สำนักงานบริการองค์การ (Corporate Services)

²⁸ Northern Ireland Office, <<http://www.nio.gov.uk/>>

หน่วยงานในสังกัดที่มีได้อยู่ภายใต้การบริหารของกระทรวง (NDPBs) ได้แก่

13.2) หน่วยงานด้านการบริหาร (Executive NDPBs) จำนวน 9 หน่วยงาน

13.3) หน่วยงานด้านการให้คำปรึกษา (Advisory NDPBs) จำนวน 4 หน่วยงาน

13.4) หน่วยงานด้านการระงับข้อพิพาท (Tribunal NDPBs) จำนวน 1 หน่วยงาน

13.5) หน่วยงานที่ทำหน้าที่อื่น (Other NDPBs) จำนวน 3 หน่วยงาน

14) สำนักงานความเท่าเทียมทางการปกครอง (Government Equalities Office)²⁹

สำนักงานความเท่าเทียมทางการปกครอง เป็นส่วนราชการระดับกระทรวงที่มีได้อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐมนตรีว่าการ (Non-Cabinet-headed Department) แต่มีรัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดูแลรับผิดชอบนโยบายด้านความเท่าเทียมทางการปกครอง (Minister for Women and Equality) เป็นผู้บริหารราชการกระทรวง และมีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบพื้นที่ภาคตะวันออกของอังกฤษ (Minister for the East of England) ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีช่วย (Parliamentary Under-Secretary of State) ภารกิจหลักของสำนักงาน ได้แก่ การดูแลภาพรวมการดำเนินงานของรัฐบาลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมที่ประชาชนพึงได้รับจากการดำเนินงานของรัฐ การส่งเสริมและขยายโอกาสด้านต่างๆ แก่พลเมืองอย่างเท่าเทียม การดูแลป้องกันและปราบปรามการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลทั้งด้วยอคติทางเพศ ศาสนา เชื้อชาติ สีผิว ความพิการ อายุ และความเชื่อ รวมถึงการสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียม (Commission for Equality and Human Rights) และคณะกรรมการสิทธิสตรีแห่งชาติ (Women's National Commission)

หน่วยงานอิสระในกำกับของสำนักงาน (Non-departmental Public Bodies) ได้แก่

14.1) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียม

(Commission for Equality and Human Rights)

14.2) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิสตรีแห่งชาติ (Women's National Commission)

15) สำนักงานกิจการเวลส์ (Wales Office)³⁰

สำนักงานกิจการเวลส์ เป็นส่วนราชการระดับกระทรวงที่อยู่ภายใต้การบริหารงานของรัฐมนตรีว่าการเวลส์ (Secretary of State for Wales) โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการ (Parliamentary Under Secretary of State) ทำหน้าที่สนับสนุนการทำงาน รัฐมนตรีว่าการเวลส์ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนผลประโยชน์ของชาวเวลส์ (Welsh) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและการบริหารราชการของรัฐบาลอังกฤษ

²⁹ Government Equalities Office, <<http://www.equalities.gov.uk/index.htm>>

³⁰ Wales Office, <<http://www.walesoffice.gov.uk/>>

การส่งเสริมการถ่ายโอนอำนาจการบริหาร การสนับสนุนการดำเนินนโยบายของรัฐบาล รวมถึงปฏิบัติงานตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการปกครองแห่งเวลส์ (Government of Wales Act 1998) สำนักงานกิจการเวลส์เป็นหนึ่งในกระทรวงที่มีขนาดเล็กที่สุดของรัฐบาลอังกฤษ มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเพียงประมาณ 60 คน จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1999 ในฐานะสำนักงานภายในกระทรวงกิจการรัฐธรรมนูญ (Department for Constitutional Affairs) ภายหลังกระทรวงกิจการรัฐธรรมนูญถูกยุบไป สำนักงานกิจการเวลส์จึงได้ถูกย้ายมาสังกัดเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice) เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2007

16) สำนักงานกิจการสกอตแลนด์ (Scotland Office)³¹

สำนักงานกิจการสกอตแลนด์ อยู่ภายใต้การบริหารงานของรัฐมนตรีว่าการสกอตแลนด์ (Secretary of State for Scotland) และมีรัฐมนตรีผู้ได้รับมอบหมายภารกิจเฉพาะของกระทรวง (Minister of State) เป็นผู้ช่วย 1 คน ปัจจุบันสำนักงานกิจการสกอตแลนด์เป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการทำหน้าที่ตัวแทนผลประโยชน์ของสกอตแลนด์ในรัฐสภาอังกฤษ และส่งเสริมการผลักดันนโยบายการถ่ายโอนอำนาจการบริหารการปกครองแก่สกอตแลนด์ และปฏิบัติงานตามที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติสกอตแลนด์ ค.ศ. 1998 (Scotland Act 1998)

17) กระทรวงการทำงานและค่าตอบแทน (Department for Work and Pensions)³²

กระทรวงการทำงานและค่าตอบแทน เป็นกระทรวงที่อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐมนตรี (Ministerial Department) มีภารกิจหลักคือ การบริหารนโยบายด้านสวัสดิการการจ้างงาน การบริหารค่าตอบแทน การส่งเสริมโอกาสและความเป็นธรรมในการจ้างงาน และการส่งเสริมการจ้างงานและสวัสดิการการทำงานของผู้พิการ รวมถึงการดูแลและส่งเสริมโอกาสสำหรับเด็กยากจน การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในกระทรวงภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการ (Secretary of State) ประกอบด้วย รัฐมนตรีที่รับผิดชอบภารกิจเฉพาะ (Minister of State) จำนวน 2 คน และรัฐมนตรีช่วยว่าการ จำนวน 3 คน

การจัดโครงสร้างองค์กรภายในกระทรวง ประกอบด้วย

17.1) กลุ่มงานด้านการทำงาน สวัสดิภาพ และความเป็นธรรม

(Work, Welfare and Equality Group)

17.2) กลุ่มงานยุทธศาสตร์และค่าตอบแทน (Strategy and Pensions Group)

17.3) สำนักงานการเงิน (Finance)

³¹ Scotland Office, <<http://www.scotlandoffice.gov.uk/>>

³² Department for Work and Pensions, <<http://www.dwp.gov.uk/>>

- 17.4) สำนักงานทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources)
- 17.5) สำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology)
- 17.6) สำนักงานกฎหมาย การบริหารการปกครอง และนโยบายพิเศษ
(Law, Governance and Special Policy)
- 17.7) สำนักงานการสื่อสาร (Communication)

หน่วยบริหารงานบริการของกระทรวง (Executive Agency) ได้แก่

- 17.8) ศูนย์การจัดทำงาน (Job Centre Plus)
- 17.9) สำนักงานบริการผู้พิการและผู้ดูแล (Disability and Carers Service)
- 17.10) สำนักงานบริการเงินค่าตอบแทน (Pension Service)
- 17.11) สำนักงานบริการการเช่า (Rent Service)
- 17.12) สำนักงานส่งเสริมเด็ก (Child Support Agency)
- 17.13) สำนักงานบริการรับเรื่องอุทธรณ์ (Appeals Service)

หน่วยงานในสังกัดที่มีได้อยู่ภายใต้การบริหารของกระทรวง (NDPBs) ได้แก่

- 17.14) หน่วยงานด้านการบริหาร (Executive NDPBs) จำนวน 7 หน่วยงาน
- 17.15) หน่วยงานด้านการให้คำปรึกษา (Advisory NDPBs) จำนวน 6 หน่วยงาน
- 17.16) หน่วยงานด้านการระงับข้อพิพาท (Tribunal NDPBs) จำนวน 2 หน่วยงาน

18) กระทรวงการพัฒนาระหว่างประเทศ (Department for International Development)³³

กระทรวงการพัฒนาระหว่างประเทศ เป็นกระทรวงที่อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐมนตรี (Ministerial Department) รับผิดชอบภารกิจด้านการส่งเสริมการพัฒนาระหว่างประเทศอย่างยั่งยืนและการดำเนินมาตรการขจัดปัญหาความยากจนในระดับโลก การจัดการแผนงานให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา การผลักดันการนำนโยบายของรัฐบาลอังกฤษให้ไปสู่การปฏิบัติอย่างสัมฤทธิ์ผลในประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนโยบายให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม การค้า การลงทุน และนโยบายด้านเกษตรกรรม รวมถึงให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาในเรื่องที่ประเทศกำลังพัฒนาร้องขอ ตลอดจนดำเนินมาตรการป้องกันความขัดแย้งระหว่างประเทศ การทำสงคราม การก่ออาชญากรรมข้ามชาติ การจัดการปัญหาผู้อพยพ การค้ายาเสพติดระหว่างประเทศ และการป้องกันการแพร่กระจายของเชื้อไวรัสเอชไอวีและโรคติดต่อ

³³ Department for International Development, <<http://www.dfid.gov.uk/>>

การจัดโครงสร้างการบริหารภายในกระทรวงภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการ (Secretary of State) ประกอบด้วย รัฐมนตรีที่รับผิดชอบภารกิจเฉพาะด้านการพัฒนาระหว่างประเทศ (Minister of State for International Development) รัฐมนตรีช่วยว่าการที่เป็นสมาชิกรัฐสภา (Parliamentary Under Secretary of State) จำนวน 3 คน

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการภายในกระทรวง ประกอบด้วย

- 18.1) ผู้อำนวยการสูงสุดด้านแผนงานของประเทศ
(Director General for Country Programmes)
 - 18.1.1) สำนักงานกองกิจการอัฟริกากลางและตะวันออก
(East and Central Africa Division)
 - 18.1.2) สำนักงานกองกิจการอัฟริกาตะวันตกและใต้ (West and Southern Africa Division)
 - 18.1.3) แผนงานและยุทธศาสตร์แพนอัฟริกา (Pan-Africa Strategy & Programmes)
 - 18.1.4) สำนักงานกองกิจการยุโรป ตะวันออกกลาง อเมริกา เอเชียกลางและตะวันออก
(Europe, Middle East, Americas, Central and East Asia Division)
 - 18.1.5) กลุ่มงานกิจการตะวันออกกลางและอิรัก (Middle East and Iraq Group)
 - 18.1.6) สำนักงานกองกิจการเอเชียใต้ (South Asia Division)
- 18.2) ผู้อำนวยการสูงสุดฝ่ายระหว่างประเทศ (Acting Director General International)
 - 18.2.1) สำนักงานกองกิจการยุโรปและความสัมพันธ์ในการให้เงินช่วยเหลือ
(Europe and Donor Relations Division)
 - 18.2.2) สำนักงานกองการเงินระหว่างประเทศและประสิทธิผลการพัฒนา
(International Finance and Development Effectiveness Division)
 - 18.2.3) สำนักงานกองกิจการสหประชาชาติ ความขัดแย้ง และมนุษยธรรม
(United Nations, Conflict and Humanitarian Division)
- 18.3) ผู้อำนวยการสูงสุดฝ่ายนโยบายและการวิจัย
(Acting Director General for Policy and Research)
 - 18.3.1) หัวหน้านักวิทยาศาสตร์ (Chief Scientist)
 - 18.3.2) หัวหน้านักเศรษฐศาสตร์ (Chief Economist)
 - 18.3.3) สำนักงานกองการนโยบายและการวิจัย (Policy and Research Division)
 - 18.3.4) หน่วยนโยบายการค้าร่วม (Joint Trade Policy Unit)
- 18.4) ผู้อำนวยการสูงสุดฝ่ายผลการปฏิบัติงาน (Director General for Corporate Performance)

- 18.4.1) สำนักงานกองการเงินและผลการปฏิบัติงาน
(Finance and Corporate Performance Division)
- 18.4.2) สำนักงานกองทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Division)
- 18.4.3) สำนักงานการสื่อสาร (Communications Division)
- 18.4.4) สำนักงานระบบข้อมูลสารสนเทศ (Information Systems Department)

หน่วยงานในสังกัดที่มีอยู่ภายใต้การบริหารของกระทรวง (NDPBs) ได้แก่

- 18.5) หน่วยงานด้านการบริหาร (Executive NDPBs) จำนวน 2 หน่วยงาน

19) กระทรวงกลาโหม (Ministry of Defence)³⁴

กระทรวงกลาโหม เป็นกระทรวงที่อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐมนตรี (Ministerial Department) รับผิดชอบภารกิจด้านการป้องกันประเทศและปกป้องผลประโยชน์ของประเทศสหราชอาณาจักร ตลอดจนดำเนินภารกิจเสริมสร้างสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การจัดโครงสร้างการบริหารภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการ (Secretary of State) ประกอบด้วย รัฐมนตรีที่รับผิดชอบภารกิจการบริหารกองทัพบก (Minister of State for Armed Forces) รัฐมนตรีช่วยว่าการที่เป็นสมาชิกรัฐสภา จำนวน 2 คน

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการภายในกระทรวง ประกอบด้วย

- 19.1) ผู้อำนวยการสูงสุดฝ่ายการเรือ (Director General Ships)
- 19.2) ผู้อำนวยการสูงสุดฝ่ายไอเอสทีเออาร์ (Director General ISTAR)
- 19.3) ผู้อำนวยการสูงสุดฝ่ายอุปกรณ์ภาคพื้นดิน (Director General Land Equipment)
- 19.4) ผู้อำนวยการสูงสุดฝ่ายสนับสนุนทางอากาศ (Director General Air Support)
- 19.5) ผู้อำนวยการสูงสุดฝ่ายสรรพาวุธ (Director General Weapons)
- 19.6) ผู้อำนวยการสูงสุดฝ่ายเฮลิคอปเตอร์ (Director General Helicopters)
- 19.7) ผู้อำนวยการสูงสุดฝ่ายโจมตีทางอากาศ (Director General Combat Air)
- 19.8) ผู้อำนวยการสูงสุดฝ่ายเรือดำน้ำ (Director General Submarines)

หน่วยบริหารงานบริการของกระทรวง (Executive Agency) ประกอบด้วย

- 19.9) สำนักงานไปรษณีย์กองทัพอังกฤษ (British Forces Post Office)
- 19.10) สำนักงานบริการวิเคราะห์การป้องกันประเทศ (Defence Analytical Services Agency)
- 19.11) สำนักงานทรัพย์สินกระทรวงกลาโหม (Defence Estates)
- 19.12) สำนักงานจัดซื้อจัดจ้างกระทรวงกลาโหม (Defence Procurement Agency)

³⁴ Ministry of Defence, <<http://www.mod.uk/>>

19.13) ศูนย์ปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกระทรวงกลาโหม

(Defence Science and Technology Laboratory)

19.14) Met Office

19.15) สำนักงานตำรวจสังกัดกระทรวงกลาโหม (Ministry of Defence Police)

19.16) สำนักงานบริการทหารผ่านศึก (Veteran Agency)

หน่วยงานในสังกัดที่มีได้อยู่ภายใต้การบริหารของกระทรวง (NDPBs) ได้แก่

19.17) หน่วยงานด้านการบริหาร (Executive NDPBs) จำนวน 5 หน่วยงาน

19.18) หน่วยงานด้านการให้คำปรึกษา (Advisory NDPBs) จำนวน 23 หน่วยงาน

19.19) หน่วยงานที่ทำหน้าที่อื่น (Other NDPBs) จำนวน 1 หน่วยงาน

20) กระทรวงชุมชนและการปกครองส่วนท้องถิ่น

(Department for Communities and Local Government)³⁵

กระทรวงชุมชนและการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกระทรวงที่อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐมนตรี (Ministerial Department) มีภารกิจหลักประกอบด้วย การส่งเสริมการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน การเสริมสร้างและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน การบริหารนโยบายด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยและลดปัญหาคนไร้บ้าน ส่งเสริมการพัฒนาการจัดบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น และการฟื้นฟูพื้นที่เพื่อการประกอบอาชีพ การอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมชุมชนอย่างยั่งยืน

การจัดโครงสร้างการบริหารภายในกระทรวงภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการ (Secretary of State) ประกอบด้วย รัฐมนตรีที่รับผิดชอบภารกิจเฉพาะ (Minister of State) จำนวน 2 คน และรัฐมนตรีช่วยว่าการที่เป็นสมาชิกรัฐสภา จำนวน 3 คน

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการภายในกระทรวง ประกอบด้วย

20.1) ผู้อำนวยการส่วนภูมิภาค (Regional Directors)

20.1.1) ภาคตะวันออกเฉียงใต้ (South East)

20.1.2) ภาคกลางตะวันออก (East Midlands)

20.1.3) ยอร์กไชร์และฮัมเบอร์ (Yorkshire and The Humber)

20.1.4) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (North East)

20.1.5) ภาคกลางตะวันตก (West Midlands)

³⁵ Department for Communities and Local Government,

<<http://www.communities.gov.uk/corporate/>>

- 20.1.6) ลอนดอน (London)
- 20.1.7) ภาคตะวันตกตอนเหนือ (North West)
- 20.1.8) ภาคตะวันออกของอังกฤษ (East of England)
- 20.1.9) ภาคตะวันตกตอนใต้ (South West)
- 20.2) สำนักงานการปกครองท้องถิ่นและการยกระดับการพัฒนา
(Local Government and Regeneration)
 - 20.2.1) สำนักงานการเงินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Finance)
 - 20.2.2) สำนักงานการสื่อสาร (Communications)
 - 20.2.3) สำนักงานประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นและส่งเสริมบทบาทประชาชน
(Local Democracy and Empowerment)
 - 20.2.4) การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น (Local Economic Development and Renewal)
 - 20.2.5) สำนักงานประสานงานยุทธศาสตร์ท้องถิ่นและผลปฏิบัติงาน
(Local Strategic Partnerships and Performance)
- 20.3) สำนักงานด้านภูมิภาคและชุมชน (Regions and Communities)
 - 20.3.1) หน่วยประสานงานระดับภูมิภาค
(Regional Coordination Unit and GO Transformation)
 - 20.3.2) สำนักงานบริการ (Thames Gateway Executive (Delivery))
 - 20.3.3) สำนักงานยุทธศาสตร์ (Thames Gateway Executive (Strategy))
 - 20.3.4) สำนักงานร่วมบริการและผลการปฏิบัติงาน
(Thames Gateway Executive (Performance and Corporate Services))
- 20.4) กลุ่มสำนักงานการเคหะและการวางแผน (Housing and Planning Group)
 - 20.4.1) สำนักงานบ้านใหม่และการพัฒนาอย่างยั่งยืน
(New Homes & Sustainable Development)
 - 20.4.2) สำนักงานสนับสนุนและยุทธศาสตร์การเคหะ (Housing Strategy and Support)
 - 20.4.3) ผู้อำนวยการฝ่ายบริหารการวางแผน (Planning Executive Director)
 - 20.4.4) ฝ่ายวางแผนด้านโครงสร้างพื้นฐานหลัก (Planning for Major Infrastructure)
 - 20.4.5) หน่วยงานดำเนินโครงการบ้านและชุมชน
(Homes and Communities Agency Implementation)
 - 20.4.6) กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับบ้าน (Home Information Packs)
- 20.5) กลุ่มงานการเงินและการบริการหน่วยงาน (Finance and Corporate Services Group)

20.5.1) ฝ่ายการเงิน (Finance)

20.5.2) ฝ่ายความรู้ ใ้ไอที และสภาพแวดล้อมการทำงาน

(Knowledge, IT and Working Environment)

20.5.3) ฝ่ายบริการวิเคราะห์ (Analytical Services)

20.5.4) ฝ่ายกฎหมาย (Legal Directorate)

20.5.5) หัวหน้าที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์ (Chief Scientific Adviser)

20.5.6) ฝ่ายตรวจบัญชีภายใน (Internal Audit)

20.5.7) แผนงานบริการกลุ่มหน่วยงาน (Group Corporate Services Programme)

20.6) กลุ่มสายสัมพันธ์และความเข้มแข็งของชุมชน (Cohesion and Resilience Group)

20.6.1) ฝ่ายสายสัมพันธ์ชุมชน (Cohesion)

20.6.2) ฝ่ายอัคคีภัยและความแข็งแกร่งของชุมชน (Fire and Resilience)

20.6.3) หัวหน้างานอัคคีภัยและที่ปรึกษาด้านการกู้ภัย (Chief Fire and Rescue Adviser)

20.6.4) ฝ่ายการย้ายผู้คน (Migration)

20.6.5) การจัดบริการข้ามเขตปกครองและแผนงานและนโยบายยุโรป

(Cross Government Delivery and European Policy and Programme)

20.7) กลุ่มงานการแปรรูปและทรัพยากรมนุษย์

(Human Resources and Transformational Change Group)

20.7.1) สำนักงานทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources)

20.7.2) แผนงานการแปรรูป (Transformation Programme)

หน่วยบริหารงานบริการของกระทรวง (Executive Agencies) ประกอบด้วย

20.8) ฝ่ายตรวจการวางแผน (Planning Inspectorate)

20.9) สถาบันบริการอัคคีภัย (Fire Service College)

20.10) ศูนย์ประชุมควีนอลิซเบธที่สอง (Queen Elizabeth II Conference Centre)

หน่วยงานในสังกัดที่มีได้อยู่ภายใต้การบริหารของกระทรวง (NDPBs) ประกอบด้วย

20.11) หน่วยงานด้านการบริหาร (Executive NDPBs) จำนวน 14 หน่วยงาน

20.12) หน่วยงานด้านการให้คำปรึกษา (Advisory NDPBs) จำนวน 6 หน่วยงาน

20.13) หน่วยงานด้านการระงับข้อพิพาท (Tribunal NDPBs) จำนวน 2 หน่วยงาน

21) สำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office)³⁶

สำนักงานคณะรัฐมนตรี เป็นส่วนราชการระดับกระทรวงที่อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐมนตรี (Ministerial Department) ทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของนายกรัฐมนตรีในการบริหารราชการ สนับสนุนการบริหารภารกิจด้านการประสานนโยบายและการปฏิบัติราชการระหว่างกระทรวงของคณะรัฐมนตรี และดูแลการบริหารกิจการข้าราชการและพัฒนาระบบราชการ การบริหารงานของสำนักงานคณะรัฐมนตรีอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลการบริหารสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Minister of State for Cabinet Office) รัฐมนตรีช่วยที่เป็นสมาชิกรัฐสภา (Parliamentary Secretary) จำนวน 2 คน รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบพื้นที่ตะวันออกของภาคกลาง (Minister for the East Midlands) รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบงานโอลิมปิก (Minister for the Olympics) และรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกรุงลอนดอน (Minister for London)

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการภายในกระทรวง ประกอบด้วย

21.1) สำนักงานนโยบายและประสานงาน (Policy and Coordination)

21.1.1) ฝ่ายยุทธศาสตร์และนโยบายภายในประเทศ (Domestic Policy and Strategy)

21.1.2) ฝ่ายกิจการเศรษฐกิจระหว่างประเทศและยุโรป

(International Economic Affairs and Europe)

21.1.3) ฝ่ายนโยบายต่างประเทศและการป้องกันประเทศ (Foreign and Defence Policy)

21.1.4) ฝ่ายข่าวกรองเพื่อความมั่นคง (Security Intelligence and Resilience)

21.2) ฝ่ายประเมินข่าวกรอง (Intelligence Assessment)

21.2.1) ฝ่ายประเมินข่าวกรอง (Intelligence Assessment and Chairman of the JIC)

21.3) ฝ่ายข้าราชการและการจัดการ (Civil Service and Cabinet Office Management)

21.3.1) ฝ่ายบริหารการเปลี่ยนรัฐบาลและจัดการสำนักงานคณะรัฐมนตรี

(Transformational Government and Cabinet Office Management)

21.3.2) กลุ่มงานพัฒนาศักยภาพข้าราชการ (Civil Service Capabilities Group)

21.3.3) สำนักงานการสื่อสารของรัฐบาล (Government Communication)

หน่วยบริหารงานบริการของกระทรวง (Executive Agency) ประกอบด้วย

21.4) สำนักงานการสื่อสารสำนักงานคณะรัฐมนตรี (COI Communications)

21.5) หน่วยบริการรถยนต์และการขนส่งของรัฐบาล (Government Car and Despatch Agency)

หน่วยงานในสังกัดที่มีได้อยู่ภายใต้การบริหารของกระทรวง (NDPBs) ประกอบด้วย

21.6) หน่วยงานด้านการบริหาร (Executive NDPBs) จำนวน 2 หน่วยงาน

³⁶ Cabinet Office, <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/>>

21.7) หน่วยงานด้านการให้คำปรึกษา (Advisory NDPBs) จำนวน 11 หน่วยงาน

22) สำนักงานประธานสภาสามัญ (Office of the Leader of the House of Commons)³⁷

สำนักงานประธานสภาสามัญ เป็นส่วนราชการระดับกระทรวงที่อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐมนตรี (Ministerial Department) รับผิดชอบภารกิจการจัดการกิจกรรมการดำเนินงานของสภาสามัญ กำหนดแผนการดำเนินกิจกรรมและให้คำแนะนำเกี่ยวกับแผนงานนิติบัญญัติแก่รัฐบาล การบริหารสำนักงานประธานสภาสามัญอยู่ภายใต้รัฐมนตรีที่ได้รับแต่งตั้งให้รับผิดชอบสำนักงานประธานสภาสามัญ (Minister of State) ซึ่งดำรงตำแหน่งโดยประธานสภาสามัญ และรัฐมนตรีช่วย (Parliamentary Secretary) ซึ่งดำรงตำแหน่งโดยรองประธานสภาสามัญ

23) สำนักงานประธานสภาขุนนางและประธานองคมนตรี (Office of the Leader of the House of Lords and Lord President of the Council)

สำนักงานประธานสภาขุนนางและประธานองคมนตรี เป็นส่วนราชการระดับกระทรวงที่อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐมนตรี (Ministerial Department) ทำหน้าที่บริหารกิจกรรมการดำเนินงานของสภาขุนนาง ดำเนินการพิจารณาแนวนโยบายและการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี ให้คำปรึกษาแนะนำแก่สภาสามัญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายและระเบียบที่สำคัญ การบริหารงานของสำนักงานประธานสภาสามัญและประธานองคมนตรีอยู่ภายใต้รัฐมนตรี (Minister of State) ซึ่งดำรงตำแหน่งโดยประธานสภาสามัญ

3. ประเทศออสเตรเลีย

3.1 การจัดโครงสร้างการบริหารงานในระดับกระทรวง

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการในระดับกระทรวงของออสเตรเลีย โดยหลักการทั่วไปของกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหารจัดตั้งกระทรวงหนึ่งๆ ขึ้นเพื่อดูแลการบริหารภารกิจของรัฐบาลในแต่ละด้านไป (Portfolio) แต่ในทางปฏิบัติแล้ว มีเพียงกระทรวงความเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรี และกระทรวงกิจการทหารผ่านศึก ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีด้านการป้องกันประเทศเท่านั้นที่เป็นกระทรวงรับผิดชอบภารกิจการบริหารเพียงด้านเดียวเป็นการเฉพาะ ในขณะที่กระทรวงกิจการนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี กระทรวงการเงินและการผ่อนปรนกฎระเบียบ

³⁷ Office of the Leader of the House of Commons,

<<http://www.commonleader.gov.uk/output/Page1.asp>>

กระทรวงการศึกษา การจ้างงาน และแรงงานสัมพันธ์ กระทรวงการต่างประเทศและการค้า กระทรวงสิ่งแวดล้อม น้ำ พื้นที่สงวน และศิลปกรรม กระทรวงความเปลี่ยนแปลงของสภาวะอากาศ และกระทรวงทรัพยากร พลังงาน และการท่องเที่ยว เป็นกระทรวงที่มีข้อบ่งบอกถึงภารกิจความรับผิดชอบในแต่ละด้านของรัฐมนตรีในกระทรวงนั้นๆ ในกระทรวงเหล่านี้จึงประกอบด้วยรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกลุ่มภารกิจแต่ละด้าน (Portfolio Ministry) ตามจำนวนภารกิจของกระทรวงเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

หลักการดังกล่าวส่งผลให้การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในกระทรวงของประเทศออสเตรเลียมีลักษณะสำคัญคือ เป็นการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรออกเป็นกลุ่มภารกิจ (Group) ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบภารกิจเฉพาะด้าน และควบคุมบังคับบัญชาการบริหารงานของหน่วยงานระดับรองในแต่ละกลุ่มภารกิจ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานระดับกอง (Division) สำนักงานฝ่าย (Branch) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) กระทรวงยุติธรรม (Attorney-General's Department)

กระทรวงยุติธรรม มีพันธกิจหลักด้านการสนับสนุนรัฐบาลในการบริหารภารกิจการปรับปรุงพัฒนาระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของประเทศ ตลอดจนเสริมสร้างการพัฒนาระบบการรักษาความมั่นคงของชาติและการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมเป็นหน่วยงานกำหนดนโยบายส่วนกลางและทำหน้าที่เป็นหน่วยบริหารการประสานงานการดำเนินภารกิจในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยเฉพาะการบริหารงานระบบยุติธรรมทางแพ่งของสหพันธรัฐ (System of Federal Civil Justice) การบริหารงานระบบยุติธรรมทางอาญา (Federal Criminal Justice) ตลอดจนกิจกรรมการจัดการความมั่นคงและสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อพิทักษ์ความปลอดภัยแก่ประชาชนออสเตรเลีย

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรของกระทรวงยุติธรรม แบ่งออกเป็นกลุ่มสำนักงาน 5 กลุ่มสำนักงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐมนตรีช่วยว่าการ (Deputy Secretary) หรือผู้จัดการทั่วไป (General Manager) กลุ่มสำนักงานภายในกระทรวงยุติธรรมออสเตรเลีย ได้แก่³⁸

1.1) กลุ่มภารกิจด้านการบริการทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง

(Civil Justice and Legal Services Group)

1.1.1) สำนักงานกองการบริหารงานยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice Division)

1.1.2) สำนักงานกฎหมายระหว่างประเทศ (Office of International Law)

³⁸ http://www.ag.gov.au/www/agd/agd.nsf/Page/OrganisationalStructure_Organisational

- 1.1.3) สำนักงานยกร่างและจัดพิมพ์กฎหมาย
(Office of Legislative Drafting and Publishing)
- 1.1.4) สำนักงานกองการจัดจำแนก บริการทางกฎหมาย และสิทธิคนพื้นเมือง
(Classification, Legal Services and Native Title Division)
- 1.1.5) สำนักงานกองการยุติธรรมและให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายชนพื้นเมือง
(Indigenous Justice and Legal Assistance Division)
- 1.1.6) สำนักงานกองกฎหมายข้อมูลสารสนเทศ และสิทธิมนุษยชน
(Information Law and Human Rights Division)
- 1.1.7) สำนักงานกองบริการทางกฎหมายและความมั่นคงทางทรัพย์สินส่วนบุคคล
(Legal Services and Personal Property Securities Division)
- 1.2) กลุ่มภารกิจด้านความมั่นคงของชาติและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
(National Security and Criminal Justice Group)
 - 1.2.1) สำนักงานกองการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice Division)
 - 1.2.2) สำนักงานกองความมั่นคงและโครงสร้างพื้นฐานที่มีความสำคัญ
(Security and Critical Infrastructure Division)
 - 1.2.3) ศูนย์ประสานงานป้องกันรักษาความมั่นคง
(Protective Security Coordination Centre)
 - 1.2.4) สำนักงานตรวจสอบเอกสารประจำตัวบุคคลเข้าเมือง (AusCheck)
 - 1.2.5) สำนักงานจัดการภัยฉุกเฉินแห่งออสเตรเลีย (Emergency Management Australia)
 - 1.2.6) สำนักงานกองการความร่วมมือเพื่อป้องกันอาชญากรรมระหว่างประเทศ
(International Crime Cooperation Division)
- 1.3) กลุ่มภารกิจด้านการบริการความรู้และข้อมูลสารสนเทศ
(Information and Knowledge Services Group)
 - 1.3.1) สำนักงานฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
(Information and Communications Technology Branch)
 - 1.3.2) สำนักงานฝ่ายบริการข้อมูลสารสนเทศ (Information Services Branch)
 - 1.3.3) สำนักงานฝ่ายบริการรักษาความปลอดภัย (Secure Services Branch)
 - 1.3.4) สำนักงานส่วนจัดการธุรกิจและแผนงาน
(Business & Project Management Section)

- 1.4) กลุ่มภารกิจด้านบริการบริษัท (Corporate Services Group)
 - 1.4.1) สำนักงานฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Branch)
 - 1.4.2) สำนักงานฝ่ายสาธารณชนสัมพันธ์ (Public Affairs Branch)
 - 1.4.3) สำนักงานบริการกิจการรัฐสภาและรัฐมนตรี
(Ministerial and Parliamentary Services)
 - 1.4.4) สำนักงานส่วนประสานงานและบริหารจัดการความร่วมมือ
(Corporate Governance and Coordination Section)
 - 1.4.5) สำนักงานส่วนเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร
(Freedom of Information Section)
 - 1.4.6) สำนักงานส่วนบริการทรัพย์สินและการสนับสนุน
(Property and Support Services Section)
- 1.5) กลุ่มภารกิจด้านการบริการฝ่ายการเงิน (Financial Services Group)
 - 1.5.1) สำนักงานจัดการด้านการเงิน (Financial Management)
 - 1.5.2) สำนักงานจัดทำรายงานงบประมาณและการเงิน (Budgets & Financial Reporting)
 - 1.5.3) สำนักงานปฏิบัติการระบบการเงินและบัญชี
(Financial Systems & Accounting Operations)
 - 1.5.4) สำนักงานวางกรอบการบริหารการเงิน (Financial Framework)
 - 1.5.5) สำนักงานจัดการกลยุทธ์ทางการเงิน (Strategic Financial Management)

2) กระทรวงเกษตร ประมง และป่าไม้

(Department of Agriculture, Fisheries and Forestry)³⁹

กระทรวงเกษตร ประมง และป่าไม้ มีพันธกิจหลักในการบริหารแผนงานของรัฐบาลในด้านเกษตรกรรม การประมง และอุตสาหกรรมป่าไม้ เพื่อบรรลุเป้าหมายการอนุรักษ์และพัฒนาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยอาศัยองค์ความรู้และการวิจัยทางวิทยาศาสตร์เป็นฐาน การบริหารแผนงานแต่ละด้านของกระทรวง จะดำเนินงานผ่านสำนักงานและหน่วยงานต่างๆ ภายในกระทรวง ซึ่งมีหน้าที่ในการนำนโยบาย แผนงานต่างๆ ไปปฏิบัติ รวมถึงการจัดบริการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนแก่ผู้ประกอบการ อุตสาหกรรมการเกษตร เพื่อพัฒนากระบวนการผลิตสินค้าเกษตรกรรมของประเทศให้สามารถแข่งขันได้อย่างยั่งยืน

³⁹ Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, <<http://www.daff.gov.au/>>

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรของกระทรวงเกษตร ประมง และป่าไม้ ประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ ได้แก่

- 2.1) สำนักงานบริหาร (The Department's Executive)
- 2.2) สำนักงานกองการประสานนโยบาย (Corporate Policy Division)
 - 2.2.1) สำนักงานฝ่ายรัฐสภาและสื่อ (Parliamentary & Media Branch)
 - 2.2.2) สำนักงานฝ่ายบริหารจัดการและวางแผน (Governance and Planning Branch)
 - 2.2.3) สำนักงานคณะทำงานด้านระบบความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งออสเตรเลีย
(Australian Biosecurity System Taskforce)
 - 2.2.4) สำนักงานฝ่ายพัฒนานโยบาย (Policy Development Branch)
- 2.3) สำนักงานกองการประมงและป่าไม้ (Fisheries and Forestry Division)
 - 2.3.1) สำนักงานกองการประมงและป่าไม้ (Fisheries and Forestry Division)
 - 2.3.2) สำนักงานฝ่ายการประมงและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ
(Fishing and Marine Environment Branch)
 - 2.3.3) สำนักงานอุตสาหกรรมป่าไม้ (Forest Industries)
- 2.4) สำนักงานกองการอาหารและการเกษตร (Food and Agriculture Division)
 - 2.4.1) ฝ่ายพืชสวนและไวน์ (Horticulture and Wine)
 - 2.4.2) ฝ่ายข้าวสาลี น้ำตาล และพืชผล (Wheat, Sugar and Crops)
 - 2.4.3) ฝ่ายเนื้อ ขนแกะ และนม (Meat, Wool and Dairy)
 - 2.4.4) ฝ่ายนโยบายอาหาร และความปลอดภัย (Food Policy and Safety)
- 2.5) สำนักงานกองการระหว่างประเทศ (International Division)
 - 2.5.1) สำนักงานฝ่ายการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Branch)
 - 2.5.2) สำนักงานการค้าทวิภาคี (Bilateral Trade Branch)
- 2.6) สำนักงานกองบริการด้านการจัดการ (Management Services Division)
 - 2.6.1) สำนักงานบริการฝ่ายการเงิน (Finance)
 - 2.6.2) สำนักงานบริการฝ่ายข้อมูล (Information Services)
 - 2.6.3) สำนักงานบริการฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources)
 - 2.6.4) สำนักงานสัญญาด้านภาษีและการบริการ (Levies Contracts and Services)
- 2.7) สำนักงานกองการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resource Management Division)
 - 2.7.1) คณะทำงานจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐบาลออสเตรเลีย
(Australian Government Natural Resource Management Team)

2.7.2) สำนักงานอนุรักษ์ดินและการผลิตอย่างยั่งยืน

(Landcare and Sustainable Production)

2.7.3) สำนักงานความเปลี่ยนแปลงทางอากาศ (Climate Change)

2.7.4) สำนักงานจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resource Management)

2.8) สำนักงานกองการควบคุมตรวจสอบผลิตภัณฑ์และความสมบูรณ์ของพืชและสัตว์

(Product Integrity, Animal and Plant Health Division)

2.8.1) ฝ่ายควบคุมความถูกต้องตามมาตรฐานและความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์

(Product Safety and Integrity)

(1) ฝ่ายตรวจสอบทางเคมีเกษตรกรรมและปศุสัตว์

(Agricultural and Veterinary Chemicals)

(2) ฝ่ายสำรวจสารตกค้างแห่งชาติ (National Residue Survey)

2.8.2) สำนักงานหัวหน้าเจ้าหน้าที่พิทักษ์พืช

(Office of the Chief Plant Protection Officer)

(1) คณะกรรมการด้านการระบาดของฝูงตั๊กแตน

(Australian Plague Locust Commission)

(2) สำนักงานหัวหน้าเจ้าหน้าที่สัตวแพทย์

(Office of the Chief Veterinary Officer)

2.8.3) หน่วยดูแลความสมบูรณ์แข็งแรงของสัตว์ (Animal Welfare Unit)

2.8.4) สำนักงานฝ่ายนโยบายสุขภาพสัตว์และพืช

(Animal and Plant Health Policy Branch)

(1) หน่วยจัดการความเสี่ยงฉุกเฉิน (Emergency Risk Management Unit)

(2) สำนักงานควบคุมดูแลความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งออสเตรเลีย

(Biosecurity Australia: AusBIOSEC)

2.9) สำนักงานกองการนโยบายชนบทและพัฒนานวัตกรรม

(Rural Policy and Innovation Division)

2.9.1) ฝ่ายพื้นที่แห้งแล้งและสภาพแวดล้อมพิเศษ

(Drought and Exceptional Circumstances)

2.9.2) ฝ่ายให้คำปรึกษาทางการเงินและให้ความช่วยเหลือด้านการเพาะปลูก

(Farm Help and Financial Counselling)

2.9.3) ฝ่ายหุ้นส่วนการผลิตอุตสาหกรรม การฝึกอบรม และความเป็นผู้นำ

(Industry Partnership, Training and Leadership)

2.9.4) ฝ่ายพัฒนาความก้าวหน้าทางเกษตรกรรมออสเตรเลีย

(Agriculture Advancing Australia: AAA)

2.9.5) ฝ่ายวิจัยและพัฒนานวัตกรรม (Research and Innovation)

2.10) สำนักงานบริหารเกษตรกรรมและทรัพยากรทางเศรษฐกิจ

(Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics: ABARE)

2.11) สำนักงานบริการการกักกันและตรวจสอบแห่งออสเตรเลีย

(Australian Quarantine and Inspection Service)

2.11.1) กองการกักกันสัตว์ (Quarantine Division)

2.11.2) กองการส่งออก (Exports Division)

2.11.3) สำนักงานกลยุทธ์ทางธุรกิจและสนับสนุนบริษัท

(Business Strategy and Corporate Support Division)

2.12) สำนักงานบริหารวิทยาศาสตร์ชนบท (Bureau of Rural Sciences: BRS)

2.12.1) สำนักงานฝ่ายอากาศ ดิน และน้ำ (Climate, Land and Water Branch)

2.12.2) สำนักงานฝ่ายวิทยาศาสตร์ประมง ป่าไม้ สังคม และความเสี่ยง

(Fisheries, Forestry, Social and Risk Sciences Branch)

2.13) สำนักงานความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งออสเตรเลีย (Biosecurity Australia)

2.13.1) ฝ่ายความปลอดภัยทางชีวภาพในสัตว์ (Animal Biosecurity)

2.13.2) ฝ่ายความปลอดภัยทางชีวภาพในพืช (Plant Biosecurity)

2.13.3) ฝ่ายพัฒนาความปลอดภัยทางชีวภาพ และสื่อสาร

(Biosecurity Development and Communications)

3) กระทรวงจัดสรรคลื่นสัญญาณ การสื่อสาร และระบบเศรษฐกิจดิจิทัล

(Department of Broadband, Communications and the Digital Economy)⁴⁰

กระทรวงจัดสรรคลื่นสัญญาณ การสื่อสาร และระบบเศรษฐกิจดิจิทัล มีพันธกิจหลักด้านการพัฒนาเทคโนโลยีข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสารโทรคมนาคมให้มีความก้าวหน้าและทันสมัยในระดับแนวหน้าของโลก ส่งเสริมการพัฒนากิจการบริการและโอกาสในการเข้าถึงการใช้งานเทคโนโลยีการสื่อสาร

⁴⁰ Department of Broadband, Communications and the Digital Economy,
<<http://www.dbcde.gov.au/>>

แก่ประชาชน เพื่อเป้าหมายในการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตของประชาชนชาวออสเตรเลีย ภารกิจที่สำคัญของกระทรวง ได้แก่ การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีสื่อสาร โทรคมนาคมและการกระจายคลื่นสัญญาณวิทยุของประเทศให้มีความทันสมัย ส่งเสริมโอกาสสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการไอซีทีและการสื่อสารทางไกลแห่งชาติ สนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีของหน่วยงานด้านการสื่อสารโทรคมนาคมระหว่างประเทศและภูมิภาค

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรของกระทรวงจัดสรรคลื่นสัญญาณ การสื่อสาร และระบบเศรษฐกิจดิจิทัล ประกอบด้วย

3.1) กลุ่มการสื่อสารและเทคโนโลยีเพื่อธุรกิจ (Communications and Technology for Business)

- 3.1.1) สำนักงานฝ่ายข่าวและเหตุการณ์สำคัญ (News and Events)
- 3.1.2) สำนักงานกองทุนและสนับสนุนแผนงาน (Funding, Programs and Support)
- 3.1.3) สำนักงานนโยบายและกฎหมาย (Policy and Legislation)
- 3.1.4) สำนักงานการพิมพ์และรายงาน (Publications and Reports)
- 3.1.5) สำนักงานคลื่นสัญญาณและอินเทอร์เน็ต (Broadband and Internet)
- 3.1.6) สำนักงานพัฒนาอุตสาหกรรม (Industry Development)
- 3.1.7) สำนักงานการสื่อสารระหว่างประเทศ (International Communications)
- 3.1.8) สำนักงานบริการโทรศัพท์มือถือ (Mobile Services)
- 3.1.9) สำนักงานความปลอดภัย (Security)
- 3.1.10) สำนักงานบริการโทรศัพท์ (Telephone Services)

3.2) กลุ่มการสื่อสารและเทคโนโลยีสำหรับผู้บริโภค

- (Communications and Technology for Consumers)
- 3.2.1) สำนักงานฝ่ายข่าวและเหตุการณ์สำคัญ (News and Events)
 - 3.2.2) สำนักงานกองทุนและสนับสนุนแผนงาน (Funding, Programs and Support)
 - 3.2.3) สำนักงานนโยบายและกฎหมาย (Policy and Legislation)
 - 3.2.4) สำนักงานการพิมพ์และรายงาน (Publications and Reports)
 - 3.2.5) สำนักงานคลื่นสัญญาณและอินเทอร์เน็ต (Broadband and Internet)
 - 3.2.6) สำนักงานบริการโทรศัพท์มือถือ (Mobile Services)
 - 3.2.7) สำนักงานความปลอดภัย (Security)
 - 3.2.8) สำนักงานบริการโทรศัพท์ (Telephone Services)

- 3.3) กลุ่มสื่อ และการถ่ายทอดสัญญาณ (Media and Broadcasting)
 - 3.3.1) สำนักงานฝ่ายข่าวและเหตุการณ์สำคัญ (News and Events)
 - 3.3.2) สำนักงานกองทุนและสนับสนุนแผนงาน (Funding, Programs and Support)
 - 3.3.3) สำนักงานการพิมพ์และรายงาน (Publications and Reports)
 - 3.3.4) สำนักงานนโยบายและกฎหมาย (Policy and Legislation)
 - 3.3.5) สำนักฝ่ายงานวิทยุ (Radio)
 - 3.3.6) สำนักงานฝ่ายโทรทัศน์ (Television)
 - 3.3.7) สำนักงานฝ่ายอินเทอร์เน็ต (Internet)
- 3.4) องค์การกำกับควบคุมการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Regulatory Bodies)
 - 3.4.1) องค์การควบคุมสื่อและการสื่อสาร
(Australian Communications and Media Authority)
 - 3.4.2) สำนักงานพิจารณาภาพยนตร์และวรรณกรรม
(Office of Film and Literature Classification)

4) กระทรวงความเปลี่ยนแปลงของสภาวะอากาศ (Department of Climate Change)⁴¹

กระทรวงความเปลี่ยนแปลงของสภาวะอากาศ มีพันธกิจหลักด้านการบริหารภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการรับมือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาวะอากาศโลกที่มีผลต่อธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และการดำรงชีวิตของมนุษย์ในด้านต่างๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงของปริมาณน้ำฝน แหล่งน้ำ อุณหภูมิ การเกิดไฟฟ้า โรคระบาด ความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนความเสื่อมสลายของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม กระทรวงความเปลี่ยนแปลงของสภาวะอากาศจึงมีภารกิจในหลายด้าน เพื่อป้องกันการรับมือกับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงของสภาวะอากาศ เช่น การส่งเสริมควบคุมการลดอัตราการผลิตมลพิษสู่อากาศทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ประสานการทำงานรณรงค์ด้านสภาวะอากาศโลกร่วมกับองค์กรและเครือข่ายระหว่างประเทศ และดำเนินแผนงานเตรียมความพร้อมรับมือกับผลกระทบและความเสียหายจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศในอนาคต

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรของกระทรวงความเปลี่ยนแปลงของสภาวะอากาศ ประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 4.1) สำนักบริหารแผนงานด้านวิทยาศาสตร์การเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศแห่งออสเตรเลีย
(Australian Climate Change Science Program)

⁴¹ Department of Climate Change, <www.greenhouse.gov.au>

- 4.2) สำนักงานการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ (Adapting to Climate Change)
 - 4.2.1) แผนงานพัฒนาทักษะการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศสำหรับผู้เชี่ยวชาญ (Climate Change Adaptation Skills for Professionals Program)
 - 4.2.2) แผนงานวิถีทางปรับตัวในระดับท้องถิ่น (Local Adaptation Pathways Program)
 - 4.2.3) แผนงานด้านการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศระดับชาติ (National Climate Change Adaptation Program)
- 4.3) สำนักงานปฏิบัติการภาวะเรือนกระจกในภูมิภาคออสเตรเลีย (Greenhouse Action in Regional Australia)
 - 4.3.1) ฝ่ายวิจัยยุทธศาสตร์และแผนการลงทุนเพื่อการพัฒนา (Strategic Research & Development Investment Plan)
- 4.4) การค้าอากาศของเสีย (Emissions Trading)
- 4.5) การจัดทำรายงานด้านพลังงานและภาวะเรือนกระจก (Greenhouse and Energy Reporting)
- 4.6) การลดภาวะเรือนกระจก (Greenhouse Friendly)
- 4.7) การกำหนดเป้าหมายการนำพลังงานหมุนเวียนมาใช้ใหม่ (20% Renewable Energy Target)

5) กระทรวงกลาโหม (Department of Defence)⁴²

กระทรวงกลาโหม มีพันธกิจหลักด้านการบริหารการรักษาความมั่นคงทางการทหารของประเทศ รับผิดชอบภารกิจการบริหารกองกำลังป้องกันประเทศออสเตรเลีย ซึ่งประกอบด้วยกองทัพอากาศ กองทัพบก และกำลังพลในฝ่ายพลเรือน ผู้บัญชาการสูงสุดของกองกำลังป้องกันประเทศ (Chief of the Defence Force) มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการสั่งการกองทัพตามมาตรา 9(2) ของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันประเทศ ค.ศ. 1903 (section 9(2) of the Defence Act 1903) ภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการกองกำลังป้องกันประเทศยังมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินแผนงานและกิจกรรมด้านการทหารและการปฏิบัติการทางทหารอีกด้วย

การจัดโครงสร้างการบริหารภายในองค์กรของกระทรวงกลาโหมประกอบด้วยหน่วยงานดังต่อไปนี้

⁴² Department of Defence, <<http://www.defence.gov.au/>>

- 5.1) ผู้บัญชาการสูงสุด (Chief of the Defence Force)
- 5.2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (Secretary of Defence)
- 5.3) กองทัพเรือออสเตรเลีย (Royal Australian Navy)
- 5.4) กองทัพบกออสเตรเลีย (Australian Army)
- 5.5) กองทัพอากาศออสเตรเลีย (Royal Australian Air Force)
- 5.6) กลุ่มงานข่าวกรอง (Defence Intelligence Group)
- 5.7) กลุ่มงานสนับสนุนการป้องกันประเทศ (Defence Support Group)
- 5.8) หัวหน้าเจ้าหน้าที่ข้อมูล (Chief Information Officer)
- 5.9) กลุ่มงานขนส่งกำลังบำรุงทางการทหาร (Joint Logistics Group Defence)
- 5.10) องค์การวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Science and Technology Organisation)
- 5.11) ผู้ตรวจการกลาโหม (Defence Inspector General)
- 5.12) เจ้ากรมธรรมณูญทหาร (Judge Advocate General)
- 5.13) องค์การพัสดุครุภัณฑ์ทางการทหาร (Defence Materiel Organisation)
- 5.14) สำนักงานบริหารการพัฒนาสมรรถนะ (Capability Development Executive)
- 5.15) สำนักงานบริหารการเงิน (Finance Executive)
- 5.16) สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์ (Strategy Executive)
- 5.17) รองผู้บัญชาการกองกำลังป้องกันประเทศ
(Vice Chief of the Defence Force/Chief Joint Operations)
- 5.18) สำนักงานบริหารฝ่ายบุคคล (Personnel Executive)

6) กระทรวงการศึกษา การจ้างงาน และแรงงานสัมพันธ์

(Department of Education, Employment and Workplace Relations)⁴³

กระทรวงการศึกษา การจ้างงาน และแรงงานสัมพันธ์ เป็นกระทรวงที่มุ่งเน้นพันธกิจด้านการบริหารงานบริการประชาชนเป็นหลัก (Customer-focused Organization) ภารกิจที่สำคัญคือ การสนับสนุนการขยายตัวและการเติบโตของอัตราการจ้างงาน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในกระบวนการบริหารการผลิต และยกระดับมาตรฐานผลการปฏิบัติงานขององค์กรผู้ประกอบการต่างๆ ในประเทศ โดยอาศัยการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาการจัดบริการด้านการส่งเสริมการจ้างงานแก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยเฉพาะการวางระบบการติดต่อจัดหางาน การให้บริการข้อมูลและการบริการแบบออนไลน์ การให้ข้อมูลข่าวสารด้านการจ้างงาน การอำนวยความสะดวกแก่หน่วยงานภาครัฐ การส่งเสริมอาชีพ การสนับสนุนการจัด

⁴³ Department of Education, Employment and Workplace Relations, <<http://www.dewr.gov.au/>>

การศึกษาและฝึกอบรมทักษะอาชีพ การสร้างโอกาสทางอาชีพ การปรับปรุงมาตรฐานเงื่อนไขการทำงาน รวมถึงการจัดศูนย์จ้างงานสำหรับชนพื้นเมือง ตลอดจนการพัฒนาและผลักดันนโยบายและแผนงานพัฒนา ตลาดแรงงานภายในประเทศ

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรของกระทรวงการศึกษา การจ้างงาน และแรงงานสัมพันธ์ ประกอบด้วยสำนักงานต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 6.1) สำนักงานรัฐมนตรีว่าการ (Secretary)
- 6.2) สำนักงานตรวจสอบบัญชีภายใน (Internal Audit)
- 6.3) สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการจ้างงาน (Deputy Secretary for Employment)
 - 6.3.1) สำนักงานบริการธุรกิจการจ้างงาน (Employment Business Services)
 - 6.3.2) สำนักงานระบบการจ้างงาน (Employment Systems)
 - 6.3.3) สำนักงานส่งเสริมรายได้ (Income Support Initiatives)
 - 6.3.4) สำนักงานสนับสนุน (Intensive Support)
 - 6.3.5) สำนักงานส่งเสริมการหางาน (Job Search Support)
 - 6.3.6) สำนักงานบริการผู้เชี่ยวชาญและสนับสนุนด้านรายได้ (Specialist Services and Income Support)
- 6.4) สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านแรงงานสัมพันธ์ (Deputy Secretary for Workplace Relations)
 - 6.4.1) สำนักงานนโยบายแรงงานสัมพันธ์ (Workplace Relations Policy)
 - 6.4.2) สำนักงานที่ปรึกษา (Principal Adviser)
 - 6.4.3) สำนักงานกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ (Workplace Relations Legal)
 - 6.4.4) สำนักงานบริการด้านแรงงานสัมพันธ์ (Workplace Relations Services)
 - 6.4.5) สำนักงานแรงงานสัมพันธ์อุตสาหกรรม (Workplace Relations Industries)
 - 6.4.6) สำนักงานความปลอดภัยในการทำงาน (Office of the Australian Safety)
 - 6.4.7) คณะกรรมการสภาพาค่าตอบแทนแรงงาน (Compensation Council)
 - 6.4.8) สำนักงานคณะกรรมการความปลอดภัยในการทำงานแห่งสหพันธรัฐ (Office of the Federal Safety Commissioner)
- 6.5) สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการด้านการมีส่วนร่วมของแรงงาน (Deputy Secretary for Workforce Participation)
 - 6.5.1) สำนักงานธุรกิจและการจ้างงานชนพื้นเมือง (Indigenous Employment and Business)

- 6.5.2) สำนักงานยุทธศาสตร์ตลาดแรงงาน (Labour Market Strategies)
- 6.5.3) สำนักงานวิจัยและประเมินผล (Research and Evaluation)
- 6.5.4) สำนักงานนโยบายด้านอายุในการทำงาน (Working Age Policy)
- 6.5.5) สำนักงานหัวหน้าเจ้าหน้าที่ข้อมูลสารสนเทศ (Chief Information Officer)
- 6.6) สำนักงานผู้จัดการฝ่ายองค์กร (General Manager, Corporate)
 - 6.6.1) สำนักงานบริการธุรกิจ (Business Services)
 - 6.6.2) สำนักงานการสื่อสาร (Communications)
 - 6.6.3) สำนักงานทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources)
 - 6.6.4) สำนักงานรัฐสภาและผลการปฏิบัติงาน (Parliamentary and Performance)
- 6.7) สำนักงานผู้จัดการฝ่ายเครือข่ายสำนักงานในมลรัฐ (General Manager, State Office Network)
 - 6.7.1) สำนักงานนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales)
 - 6.7.2) สำนักงานวิกตอเรีย (Victoria)
 - 6.7.3) สำนักงานควีนส์แลนด์ (Queensland)
 - 6.7.4) สำนักงานออสเตรเลียตอนใต้ (South Australia)
 - 6.7.5) สำนักงานออสเตรเลียตะวันตก (Western Australia)
 - 6.7.6) สำนักงานแทสมาเนีย (Tasmania)
 - 6.7.7) สำนักงานภาคเหนือ (Northern Territory)
- 6.8) สำนักงานหัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงิน (Chief Financial Officer)
 - 6.8.1) สำนักงานฝ่ายประมาณการและต้นทุน (Administered Estimates & Costings)
 - 6.8.2) สำนักงานฝ่ายงบประมาณ การจัดทำรายงาน และเงินคงคลัง (Budgeting, Reporting and Treasury)
 - 6.8.3) สำนักงานฝ่ายนโยบายการเงิน การสนับสนุนระบบและกระบวนการ (Financial Policy, Processing and System Support)
- 6.9) สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย (General Counsel)
 - 6.9.1) ฝ่ายกฎหมาย (Legal)
 - 6.9.2) ฝ่ายสอบสวน (Investigations)
 - 6.9.3) สำนักงานนักกฎหมายด้านการบริหารอาวุโส (Senior Executive Lawyers)

7) กระทรวงครอบครัว การเคหะ บริการชุมชน และกิจการชนพื้นเมือง

(Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs)⁴⁴

กระทรวงครอบครัว การเคหะ บริการชุมชน และกิจการชนพื้นเมือง มีพันธกิจหลักในการให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในนโยบายด้านการพัฒนาสังคม ภารกิจที่สำคัญของกระทรวง ได้แก่ การดำเนินแผนงานพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวและเยาวชน กิจการนักเรียน ประชาชนในวัยทำงาน ผู้พิการ ผู้ดูแลคนชราและผู้พิการ ผู้สูงอายุ ประชาชนผู้อาศัยในเขตชนบทห่างไกล คนไร้บ้าน ผู้ด้อยโอกาส ชนพื้นเมืองชนกลุ่มน้อย และการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นทั่วประเทศ การบริหารนโยบายและโครงการพัฒนาสังคมดังกล่าวจะดำเนินการโดยประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาคีพันธมิตรในพื้นที่ ทั้งหน่วยงานในสังกัดของรัฐบาลมลรัฐและองค์กรเอ็นจีโอที่มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรของกระทรวงครอบครัว การเคหะ บริการชุมชน และกิจการชนพื้นเมือง ประกอบด้วยกลุ่มสำนักงาน 5 กลุ่ม ประกอบด้วย

7.1) กลุ่มสำนักงานด้านครอบครัว (Families)

7.1.1) สำนักงานให้ความช่วยเหลือครอบครัว (Family Assistance)

7.1.2) สำนักงานความสัมพันธ์ภายในครอบครัว (Family Relationships)

7.1.3) สำนักงานส่งเสริมเยาวชน (Child Support)

7.1.4) สำนักงานการดูแลเยาวชน (Child Care)

7.2) กลุ่มสำนักงานด้านชุมชน (Communities)

7.2.1) สำนักงานส่งเสริมชุมชน (Community Support)

7.2.2) สำนักงานส่งเสริมการเคหะ (Housing Support)

7.2.3) สำนักงานชุมชนพื้นเมือง (Indigenous)

7.3) กลุ่มสำนักงานด้านชนพื้นเมือง (Indigenous)

7.3.1) สำนักงานประสานหน่วยงานภาครัฐในกิจการชนพื้นเมือง

(Whole-of-government Arrangements in Indigenous Affairs)

7.3.2) ศูนย์ประสานงานชนพื้นเมือง (Indigenous Coordination Centres)

7.3.3) คณะทำงานเพื่อปฏิรูปกิจการคนพื้นเมือง

(COAG Working Group on Indigenous Reform)

7.3.4) สำนักงานจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินเขตพรมแดนตอนเหนือ

(Northern Territory Emergency Response)

⁴⁴ Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs,
<<http://www.facs.gov.au/>>

7.4) กลุ่มสำนักงานด้านบุคคล (Individuals)

- 7.4.1) ด้านผู้สูงอายุ (Seniors)
- 7.4.2) ด้านผู้พิการ (Disabilities)
- 7.4.3) ด้านผู้กมลจิต (Mental Health)
- 7.4.4) ด้านผู้ดูแลคนชราและผู้พิการ (Carers)
- 7.4.5) ด้านเยาวชน (Youth)
- 7.4.6) ด้านสตรี (Women)

7.5) กลุ่มสำนักงานระบบส่งเสริมการพัฒนาสังคม (Social Support System)

- 7.5.1) สำนักงานวิจัย (Research)
- 7.5.2) สำนักงานความร่วมมือระหว่างประเทศ (International involvement)

8) กระทรวงการเงินและการผ่อนปรนกฎระเบียบ

(Department of Finance and Deregulation)⁴⁵

กระทรวงการเงินและการผ่อนปรนกฎระเบียบ มีพันธกิจหลักด้านการบริหารนโยบายการเงิน และการผลักดันการปฏิรูปการบริหารงานในภาครัฐ เพื่อพัฒนาระบบบริหารงานภาครัฐให้มีผลสัมฤทธิ์ใน การทำงานที่สูงขึ้น สามารถสนองตอบต่อประชาชนผู้รับบริการอย่างมีประสิทธิภาพ และจัดบริการสาธารณะ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าต้นทุน รวมถึงการเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเงินของรัฐบาล ส่งเสริม การใช้เทคโนโลยีข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรของกระทรวงการเงินและการผ่อนปรนกฎระเบียบ ประกอบด้วยกลุ่มสำนักงานแต่ละด้าน ดังต่อไปนี้

8.1) กลุ่มจัดการสินทรัพย์ (Asset Management Group)

- 8.1.1) สำนักงานกองการผู้ถือครองร่วมและการขายสินทรัพย์
(Shareholder and Asset Sales Division)
 - (1) สำนักงานฝ่ายให้คำแนะนำทางธุรกิจแก่รัฐบาล
(Government Businesses Advice Branch)
 - (2) สำนักงานฝ่ายจัดการและประกันความเสี่ยง
(Insurance and Risk Management Branch)
 - (3) สำนักงานฝ่ายนโยบายที่ดินและการอ้างสิทธิพิเศษ
(Special Claims and Land Policy Branch)

⁴⁵ Department of Finance and Deregulation, <<http://www.finance.gov.au/>>

(4) สำนักงานฝ่ายขายเทลสตรา 3 (Telstra 3 Sale Branch)

8.1.2) สำนักงานกองการทรัพย์สินและการปลูกสร้าง

(Property and Construction Division)

(1) สำนักงานฝ่ายทรัพย์สิน (Property Branch)

(2) สำนักงานฝ่ายเริ่มต้นดำเนินโครงการ (Project Inception Branch)

(3) สำนักงานฝ่ายส่งมอบโครงการ (Project Delivery Branch)

(4) สำนักงานฝ่ายโครงการส่วนที่ 49 (Section 49 Office Project Branch)

8.1.3) สำนักงานกองการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Division)

(1) สำนักงานฝ่ายนโยบายจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Policy Branch)

(2) สำนักงานฝ่ายดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง

(Procurement Implementation Branch)

(3) สำนักงานฝ่ายประสานการทำสัญญากลาง

(Central Contracts Coordination Branch)

8.2) กลุ่มสำนักงานจัดการข้อมูลสารสนเทศของรัฐบาลออสเตรเลีย

(Australian Government Information Management Office: AGIMO)

8.2.1) สำนักงานกำกับยุทธศาสตร์ (Strategic Directions)

8.2.2) สำนักงานการลงทุนและโครงการที่ผ่านการอนุมัติ

(Investments and Enabling Projects)

8.2.3) สำนักงานโครงการเสริมสร้างสมรรถนะ (Capability Building Projects)

8.2.4) สำนักงานปฏิบัติการด้านการจัดบริการ (Service Delivery Operations)

8.2.5) จุดบริการออนไลน์ (Online Service Point)

8.3) กลุ่มสำนักงานงบประมาณ (Budget Group)

8.3.1) สำนักงานฝ่ายนโยบายงบประมาณและประสานงาน

(Budget Policy and Coordination Division)

8.3.2) สำนักงานฝ่ายอุตสาหกรรม การศึกษา และโครงสร้างพื้นฐาน

(Industry, Education and Infrastructure Division)

8.3.3) สำนักงานฝ่ายการปกครองและการป้องกันประเทศ

(Government and Defence Division)

8.3.4) สำนักงานฝ่ายสวัสดิการสังคม (Social Welfare Division)

8.4) กลุ่มสำนักงานบริการองค์กรและรัฐสภา

(Corporate and Parliamentary Services: CAPS)

8.4.1) สำนักงานหัวหน้าผู้บริหารการตรวจบัญชี (Chief Audit Executive)

8.4.2) สำนักงานบริการด้านกฎหมาย (Legal Services)

8.4.3) สำนักงานบริการองค์กรบริษัท (Corporate Services)

(1) สำนักงานฝ่ายภาคีความร่วมมือทางยุทธศาสตร์

(Strategic Partnerships Branch)

(2) สำนักงานสนับสนุนรัฐสภาและองค์กรบริษัท

(Parliamentary and Corporate Support)

(3) สำนักงานบริการข้อมูลสารสนเทศและจัดการความรู้

(Knowledge Management and Information Services)

(4) สำนักงานบริการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Services)

8.4.4) สำนักงานบริการรัฐมนตรีและรัฐสภา

(Ministerial and Parliamentary Services: M&PS)

(1) สำนักงานฝ่ายการจัดการการแต่งตั้ง (Entitlements Management Branch)

(2) COMCAR

(3) สำนักงานฝ่ายนโยบายการแต่งตั้ง (Entitlements Policy Branch)

(4) สำนักงานฝ่ายบริการ (Client Services Branch)

8.5) กลุ่มงานด้านการเงินและการบริหารระบบเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์

(Financial and e-Solutions Group: FeSG)

8.5.1) สำนักงานฝ่ายบริการไอที (IT Services Branch)

8.5.2) สำนักงานฝ่ายบริการการยื่นแบบทางธุรกิจ

(Business Applications Services Branch)

8.5.3) สำนักงานฝ่ายบริการเครือข่ายรัฐบาล (Government Network Services Branch)

8.5.4) สำนักงานฝ่ายระบบการเงินของรัฐบาล (Government Financial Systems Branch)

8.5.5) สำนักงานบริการไอทีแก่อนุวยงานบริหารการเลือกตั้ง

(Electorate Office IT Services)

8.5.6) สำนักงานฝ่ายจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Branch)

8.6) กลุ่มสำนักงานการจัดการการเงิน (Financial Management Group)

8.6.1) สำนักงานฝ่ายกำหนดกรอบทางการเงิน (Financial Framework Division)

(1) สำนักงานฝ่ายทบทวนกฎหมาย (Legislative Review Branch: LRB)

(2) สำนักงานฝ่ายนโยบายกรอบการเงิน

(Financial Framework Policy Branch: FFPB)

(3) สำนักงานฝ่ายกำหนดกรอบงบประมาณ

(Budget Framework Branch: BFB)

(4) สำนักงานฝ่ายทบทวนและการฝึกอบรม

(Reviews and Training Branch: RTB)

(5) หน่วยรับจ่ายเงิน (Gateway Unit: GU)

8.6.2) สำนักงานกองการจัดทำรายงานการเงินและการจัดการเงินสด

(Financial Reporting and Cash Management Division: FRACM)

(1) สำนักงานฝ่ายการจัดทำรายงานการเงิน

(Financial Reporting Branch: FRB)

(2) สำนักงานฝ่ายจัดการเงินสด (Cash Management Branch: CMB)

(3) สำนักงานฝ่ายนโยบายการบัญชี (Accounting Policy Branch: APB)

8.6.3) สำนักงานกองการบำนาญ (Superannuation Division: SD)

(1) สำนักงานฝ่ายนโยบายบำนาญ (Superannuation Policy Branch: SPB)

(2) สำนักงานฝ่ายการเงินบำนาญ (Superannuation Financial Branch: SFB)

(3) สำนักงานฝ่ายกองทุนเพื่ออนาคตและความล่าช้าในกระบวนการบริหารงาน

(Future Fund and Red Tape Branch: FFRTB)

8.7) สำนักงานติดตามผลลัพธ์และผลงาน (Outcomes and Outputs)

8.8) สำนักงานการเงินของรัฐบาล (Government Finances)

8.8.1) ฝ่ายงบประมาณ (Budget)

(1) ฝ่ายให้คำปรึกษาด้านงบประมาณ (Budget Advice)

8.8.2) ฝ่ายจัดการการเงิน (Financial Management)

(1) ฝ่ายกำหนดกรอบทางการเงิน (Financial Framework)

(2) ฝ่ายจัดทำรายงานการเงิน (Financial Reporting)

(3) ฝ่ายให้คำปรึกษาด้านเงินบำนาญสำหรับหน่วยงานภาคสาธารณะ

(Public Sector Superannuation Advice)

8.9) กลุ่มสำนักงานปฏิบัติการของรัฐบาล (Government Operations)

8.9.1) ฝ่ายการขายสินทรัพย์ (Asset Sales)

- 8.9.2) ฝ่ายจัดการสิทธิครอบครองหน่วยธุรกิจของรัฐบาล
(Government Business Enterprises Ownership & Divestment)
- 8.9.3) ฝ่ายจัดการสินทรัพย์ (Asset Management)
- 8.9.4) หน่วยติดตามสอดส่องการใช้นานพาหนะ (Fleet Monitoring Body)
- 8.9.5) การจัดการเช่ายานพาหนะ (Fleet Leasing Arrangements)
- 8.9.6) ฝ่ายจัดการความเสี่ยงและการประกันภัย (Insurance & Risk Management)
(1) ฝ่ายยืนยันสิทธิพิเศษและนโยบายที่ดิน (Special Claims & Land Policy)
- 8.9.7) ฝ่ายทรัพย์สินและสิ่งปลูกสร้าง (Property and Construction Division)
(1) ฝ่ายทรัพย์สิน (Property Branch)
(2) ฝ่ายดำเนินโครงการ (Project Inception Branch)
(3) ฝ่ายส่งมอบโครงการ (Project Delivery Branch)
- 8.9.8) สำนักงานบริการรัฐสภา (Parliamentary Services)
(1) งานบริการรัฐมนตรีและรัฐสภา (Ministerial and Parliamentary Services)
(2) งานบริการรถยนต์สำหรับบุคคลสำคัญ (VIP Hire Car Services)
(3) สำนักงานจัดการข้อมูลสารสนเทศรัฐบาลออสเตรเลีย
(The Australian Government Information Management Office)
- 8.9.9) สำนักงานพัฒนาการบริหารงานภาครัฐ
(Responsive Government: A New Service Agenda)
(1) ฝ่ายลงทุนด้านไอซีทีเพื่อพัฒนาระบบบริหารงานรัฐบาล
(Maximising Government Benefits from ICT Investments)
(2) Whole-of-government Focus
(3) ฝ่ายพัฒนาเครื่องมือและกระบวนการจัดบริการ
(Better Business Processes and Tools)
(4) ฝ่ายบูรณาการการปรับปรุงระบบบริหารราชการ (Improving Integration)
(5) ฝ่ายนำเสนอแนวทางการปรับปรุงระบบบริหารราชการแนวใหม่
(Introducing and Facilitating New Approaches)
(6) Whole-of-government Sourcing
(7) ฝ่ายเผยแพร่ตัวอย่างการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ
(Disseminating Best Practice)
(8) ฝ่ายจัดการฐานข้อมูลเว็บไซต์รัฐบาล (Gov.au Domain Management)

9) กระทรวงการค้าและกิจการต่างประเทศ

(Department of Foreign Affair and Trade)⁴⁶

กระทรวงการค้าและกิจการต่างประเทศ มีพันธกิจหลักในการส่งเสริมผลประโยชน์แห่งชาติของออสเตรเลียในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัย และการผลักดันความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของประเทศ ภารกิจที่สำคัญได้แก่ การให้คำแนะนำด้านนโยบายการค้าและการต่างประเทศแก่รัฐบาล โดยบริหารงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันเป้าหมายด้านการค้าและการต่างประเทศ ตลอดจนการส่งเสริมผลประโยชน์ของประเทศ ออสเตรเลียในระดับภูมิภาคและการค้าแบบทวิภาคีกับต่างประเทศ ซึ่งบริหารแผนงานผ่านเครือข่ายสำนักงานปฏิบัติการของกระทรวงในทุกภูมิภาคของโลกจำนวนกว่า 89 สำนักงาน โดยเฉพาะการบริหารแผนงานด้านนโยบายต่างประเทศและการค้า การเจรจาทางการค้า การทำข้อตกลงและสัญญาทางการค้าระหว่างประเทศ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนกิจการกงสุลในต่างประเทศ

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรของกระทรวงการค้าและกิจการต่างประเทศ ประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ ดังต่อไปนี้

9.1) สำนักงานรัฐมนตรีและเลขาธิการรัฐสภา (Ministers and Parliamentary Secretaries)

9.1.1) รัฐมนตรีด้านกิจการต่างประเทศ (Minister for Foreign Affairs)

9.1.2) เลขาธิการรัฐสภาด้านกิจการหมู่เกาะแปซิฟิก

(Parliamentary Secretary for Pacific Island Affairs)

9.1.3) เลขาธิการรัฐมนตรีด้านการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ

(Parliamentary Secretary for International Development Assistance)

9.1.4) รัฐมนตรีด้านการค้าระหว่างประเทศ (Minister for Trade)

9.2) สำนักงานบริหารผู้บริหารระดับสูง (Senior Executive)

9.2.1) เลขาธิการรัฐมนตรี (Secretary)

9.2.2) รองเลขาธิการรัฐมนตรีด้านการค้า (Deputy Secretary)

(1) กองกิจการเอเชียเหนือ (North Asia Division)

(2) สำนักงานเจรจาทางการค้า (Office of Trade Negotiations)

(3) คณะทำงานเฉพาะกิจด้านการค้าเอเชีย (Asia Trade Task Force)

(4) คณะทำงานเฉพาะกิจด้านเขตการค้าเสรีประเทศจีน

(China FTA Task Force)

⁴⁶ Department of Foreign Affair and Trade, <<http://www.dfat.gov.au/>>

(5) คณะทำงานเฉพาะกิจด้านเขตการค้าเสรีประเทศญี่ปุ่น
(Japan FTA Task Force)

(6) หน่วยวิเคราะห์เศรษฐกิจ (Economic Analytical Unit)

9.2.3) รองเลขาธิการรัฐมนตรีด้านการพัฒนาการค้า (Deputy Secretary)

(1) สำนักงานกองพัฒนาการค้า (Trade Development Division)

(2) สำนักงานเขตการค้าเสรีกับชิลีและจีซีซี (FTAs with Chile and GCC)

(3) กองการค้าอเมริกา (Americas Division)

(4) กองการค้ายุโรป (Europe Division)

9.2.4) รองเลขาธิการรัฐมนตรีด้านการต่างประเทศ (Deputy Secretary)

(1) สำนักงานกองการจัดการองค์การบริษัท (Corporate Management Division)

(2) สำนักงานกองความมั่นคงทางการทูต การจัดการและบริการข้อมูลข่าวสาร
(Diplomatic Security, Information Management and Services Division)

(3) สำนักงานทรัพย์สินนอกประเทศ (Overseas Property Office)

(4) สำนักงานหนังสือเดินทางชาวออสเตรเลีย (Australian Passports Office)

9.2.5) รองเลขาธิการรัฐมนตรีด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ (Deputy Secretary)

(1) สำนักงานกองความมั่นคงระหว่างประเทศ (International Security Division)

(2) สำนักงานคุ้มครองป้องกันภัยแก่ชาวออสเตรเลีย

(Australian Safeguards and Non-Proliferation Office)

(3) สำนักงานกองแปซิฟิก (Pacific Division)

(4) สำนักงานกองเอเชียใต้และตะวันตก ตะวันออกกลาง และแอฟริกา

(South and West Asia, Middle East and Africa Division)

9.2.6) รองเลขาธิการรัฐมนตรีด้านกิจการทูต (Deputy Secretary)

(1) สำนักงานกองเอเชียใต้และตะวันออก (South-East Asia Division)

(2) สำนักงานกฎหมายและองค์การระหว่างประเทศ

(International Organisations and Legal Division)

(3) สำนักงานกองกิจการกงสุล การทูต และกิจการรัฐสภา

(Consular, Public Diplomacy, and Parliamentary Affairs Division)

10) กระทรวงสาธารณสุขและผู้สูงอายุ (Department of Health and Ageing)⁴⁷

กระทรวงสาธารณสุขและผู้สูงอายุ มีพันธกิจหลักด้านการบริหารนโยบายและแผนงานด้านการส่งเสริมสุขภาพและคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยผ่านการดำเนินการกิจการให้คำแนะนำเชิงนโยบายด้านสุขภาพ การพัฒนาการจัดการแผนงาน การวิจัย การกำกับควบคุมการปฏิบัติตามกฎระเบียบ รวมถึงร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาล ผู้รับบริการ และทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข ตลอดจนการจัดระบบบริการสุขภาพและการดูแลผู้สูงอายุของประเทศ

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในกระทรวงสาธารณสุขและผู้สูงอายุ ประกอบด้วยหน่วยงานบริหาร (Executive) สำนักงานระดับกอง (Division) และสำนักงานฝ่าย (Branch) ดังต่อไปนี้

10.1) สำนักงานบริหาร (Executive Office)

10.1.1) สำนักงานฝ่ายเลขานุการ (Secretary Branch)

10.1.2) สำนักงานหัวหน้าเจ้าหน้าที่การแพทย์ (Chief Medical Officer)

10.1.3) สำนักงานรองเลขานุการ (Deputy Secretary)

10.1.4) สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย (General Counsel)

10.2) สำนักงานกองการสุขภาพประชากร (Population Health Division)

10.2.1) สำนักงานฝ่ายยุทธศาสตร์ยา (Drug Strategy Branch)

10.2.2) หน่วยยุทธศาสตร์สุขภาพประชากร (Population Health Strategy Unit)

10.2.3) สำนักงานฝ่ายอาหารและสุขภาพในการดำรงชีวิต

(Food and Healthy Living Branch)

10.2.4) สำนักงานฝ่ายการกีฬา (Sports Branch)

10.2.5) สำนักงานฝ่ายแผนงานป้องกัน (Targeted Prevention Programs Branch)

10.2.5) สำนักงานที่ปรึกษา (Principal Adviser)

10.2.6) สำนักงานฝ่ายแผนงานสุขภาพประชากร (Population Health Programs Branch)

10.2.7) สำนักงานฝ่ายโรคเรื้อรังและการบำบัดดูแล

(Chronic Disease and Palliative Care Branch)

10.3) สำนักงานปกป้องดูแลสุขภาพ (Office of Health Protection)

10.3.1) สำนักงานฝ่ายนโยบายการปกป้องดูแลสุขภาพ

(Health Protection Policy Branch)

⁴⁷ Department of Health and Ageing, <<http://www.health.gov.au/>>

- 10.3.2) สำนักงานฝ่ายเฝ้าระวังโรค (Surveillance Branch)
- 10.3.3) สำนักงานฝ่ายจัดการภัยฉุกเฉินด้านสุขภาพและความปลอดภัยทางชีวภาพ
(Health Emergency Management and Biosecurity Branch)
- 10.3.4) สำนักงานที่ปรึกษาทางการแพทย์ (Medical Adviser)
- 10.3.5) สำนักงานประธานที่ปรึกษาทางการแพทย์ (Principal Medical Adviser)
- 10.3.6) สำนักงานความปลอดภัยด้านเคมีและประธานที่ปรึกษาทางด้านวิทยาศาสตร์
(Office of Chemical Safety and Principal Scientific Adviser)
- 10.4) สำนักงานกองการดูแลการเคลื่อนย้ายและปฐมพยาบาล
(Primary and Ambulatory Care Division)
 - 10.4.1) สำนักงานฝ่ายปฐมพยาบาลผู้ป่วยโรคเรื้อรัง
(Primary Care Chronic Disease Branch)
 - 10.4.2) สำนักงานฝ่ายการเงินด้านการปฐมพยาบาล (Primary Care Financing Branch)
 - 10.4.3) สำนักงานฝ่ายการเข้าถึงบริการ (Service Access Branch)
 - 10.4.4) สำนักงานฝ่ายสนับสนุนการปฏิบัติงานปฐมพยาบาล
(Primary Care Practice Support Branch)
 - 10.4.5) สำนักงานฝ่ายวิเคราะห์และนโยบายด้านการปฐมพยาบาล
(Primary Care Policy and Analysis Branch)
 - 10.4.6) สำนักงานฝ่ายบริการสุขภาพอิเล็กทรอนิกส์ (e - Health Branch)
 - 10.4.7) สำนักงานฝ่ายส่งเสริมสุขภาพในพื้นที่ชนบท (Rural Health Branch)
- 10.5) สำนักงานกองการรักษาผู้ป่วยโรคภัยร้ายแรง (Acute Care Division)
 - 10.5.1) สำนักงานฝ่ายการประกันสุขภาพเอกชน (Private Health Insurance Branch)
 - 10.5.2) สำนักงานฝ่ายยุทธศาสตร์การดูแลรักษาโรคภัยร้ายแรง
(Acute Care Strategies Branch)
 - 10.5.3) สำนักงานฝ่ายนโยบายด้านเลือด อวัยวะ และเนื้อเยื่อ
(Blood, Organ and Tissue Policy Branch)
 - 10.5.4) สำนักงานฝ่ายชดเชยค่าเสียหายทางการแพทย์
(Medical Indemnity Branch/Principal Adviser)
 - 10.5.5) สำนักงานฝ่ายบริการการดูแลสุขภาพและการเงิน
(Healthcare Services and Financing Branch)
 - 10.5.6) สำนักงานการแพทย์ (Medical Office)

- 10.6) สำนักงานกองการดูแลผู้สูงอายุ (Ageing and Aged Care Division)
 - 10.6.1) สำนักงานควบคุมคุณภาพการพยาบาลผู้สูงอายุ
(Office of Aged Care Quality and Compliance)
 - 10.6.2) สำนักงานฝ่ายนโยบายและประเมินผล (Policy and Evaluation Branch)
 - 10.6.3) สำนักงานฝ่ายจัดการแผนงานแพทย์ฝึกหัด
(Residential Program Management Branch)
 - 10.6.4) สำนักงานฝ่ายการพยาบาลชุมชน (Community Care Branch)
 - 10.6.5) สำนักงานเพื่อผู้สูงอายุออสเตรเลีย (Office for an Ageing Australia)
 - 10.6.6) สำนักงานฝ่ายควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance Branch)
 - 10.6.7) สำนักงานฝ่ายนโยบายและแผนงานคุณภาพ
(Quality Policy and Program Branch)
 - 10.6.8) สำนักงานฝ่ายกำกับควบคุม (Prudential Regulation Branch)
 - 10.6.9) ที่ปรึกษาด้านคลินิกพยาบาลผู้สูงอายุ (Aged Care Clinical Adviser)
- 10.7) สำนักงานกองการส่งเสริมเภสัชกรรม (Pharmaceutical Benefits Division)
 - 10.7.1) สำนักงานฝ่ายระบบและช่องทางการเข้าถึงบริการ (Access and Systems Branch)
 - 10.7.2) สำนักงานฝ่ายประเมินทางยา (Pharmaceutical Evaluation Branch)
 - 10.7.3) สำนักงานฝ่ายเภสัชกรรมชุมชน (Community Pharmacy Branch)
 - 10.7.4) สำนักงานฝ่ายวิเคราะห์และนโยบาย (Policy and Analysis Branch)
 - 10.7.5) สำนักงานเจ้าหน้าที่การแพทย์ (Medical Officer)
 - 10.7.6) สำนักงานที่ปรึกษาเภสัชกรรม (Pharmaceutical Adviser)
- 10.8) สำนักงานกองการส่งเสริมการแพทย์ (Medical Benefits Division)
 - 10.8.1) สำนักงานฝ่ายพัฒนานโยบาย (MBS Policy Development Branch)
 - 10.8.2) สำนักงานฝ่ายการนำนโยบายไปปฏิบัติ (MBS Policy Implementation Branch)
 - 10.8.3) สำนักงานฝ่ายวินิจฉัยและเทคโนโลยี (Diagnostics and Technology Branch)
 - 10.8.4) สำนักงานบริการรับเรื่องร้องเรียน (Office of Hearing Services)
 - 10.8.5) สำนักงานที่ปรึกษาทางการแพทย์ (Principal Medical Advisor)
- 10.9) สำนักงานกองสุขภาพจิตและแรงงาน (Mental Health and Workforce Division)
 - 10.9.1) กลุ่มงานประสานนโยบาย (Policy Coordination Group)
 - 10.9.2) สำนักงานฝ่ายโครงสร้างพื้นฐานทางแรงงาน (Workforce Infrastructure Branch)
 - 10.9.3) สำนักงานการศึกษาทางการแพทย์ (Medical Education)

- 10.9.4) สำนักงานฝ่ายสุขภาพจิตและการป้องกันการฆ่าตัวตาย
(Mental Health and Suicide Prevention Branch)
- 10.9.5) สำนักงานฝ่ายจัดสรรกระจายแรงงาน (Workforce Distribution Branch)
- 10.9.6) สำนักงานฝ่ายการพยาบาล การจัดตั้งกลุ่ม และแรงงานชนพื้นเมือง
(Nursing, Allied and Indigenous Workforce Branch)
- 10.9.7) สำนักงานฝ่ายปฏิรูประบบสุขภาพจิต (Mental Health Reform Branch)
- 10.9.8) สำนักงานที่ปรึกษาทางจิตแพทย์ (Principal Medical Adviser Mental Health)
- 10.9.9) สำนักงานที่ปรึกษาทางการแพทย์ ด้านการศึกษา การฝึกอบรม และแรงงาน
(Principal Medical Adviser Education, Training and Workforce)
- 10.9.10) สำนักงานการหัวหน้าแพทย์ด้านสุขภาพแรงงาน
(Principal Medical GP Workforce)
- 10.9.11) สำนักงานกองที่ปรึกษาด้านพยาบาล สุขภาพจิต และแรงงาน
(Principal Nurse Adviser, Mental Health and Workforce Division)
- 10.10) สำนักงานกลยุทธ์ศาสตร์ (Portfolio Strategies Division)
- 10.10.1) สำนักงานฝ่ายงบประมาณ (Budget Branch)
- 10.10.2) สำนักงานฝ่ายสนับสนุนรัฐมนตรีและรัฐสภา
(Ministerial and Parliamentary Support Branch)
- 10.10.3) สำนักงานยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศ (International Strategies Branch)
- 10.10.4) สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย (Minister-Counsellor (Health))
- 10.10.5) คณะทำงานเฉพาะกิจเอเปค (APEC Task Force)
- 10.10.6) สำนักงานฝ่ายนโยบายยุทธศาสตร์ (Policy Strategies Branch)
- 10.10.7) สำนักงานฝ่ายวิเคราะห์สถิติและเศรษฐกิจ
(Economic and Statistical Analysis Branch)
- 10.11) สำนักงานสุขภาพชนพื้นเมืองและชาวเกาะ
(Office for Aboriginal and Torres Strait Islander Health)
- 10.11.1) สำนักงานฝ่ายงบประมาณและวางแผน (Budget and Planning Branch)
- 10.11.2) สำนักงานฝ่ายยุทธศาสตร์สุขภาพ (Health Strategies Branch)
- 10.11.3) สำนักงานวิเคราะห์และนโยบาย (Policy and Analysis Branch)
- 10.11.4) สำนักงานเจ้าหน้าที่การแพทย์อาวุโส (Senior Medical Officer)
- 10.11.5) สำนักงานจัดการการปฏิบัติงาน (Performance Management Branch)

- 10.11.6) สำนักงานฝ่ายสุขภาพครอบครัวและคุณภาพชีวิต
(Family Health and Wellbeing Branch)
- 10.11.7) ศูนย์ประสานงานสถานการณ์ฉุกเฉิน (NT Emergency Coordination Centre)
- 10.11.8) สำนักงานที่ปรึกษาด้านชนพื้นเมือง (Indigenous Principal Advisor)
- 10.11.9) สำนักงานฝ่ายปฏิรูประบบสุขภาพในพื้นที่ห่างไกล
(Remote Health Reform Branch)
- 10.12) สำนักงานกองนโยบายกฎระเบียบและการบริหารจัดการ
(Regulatory Policy and Governance Division)
 - 10.12.1) สำนักงานฝ่ายนโยบายวิจัยและเทคโนโลยีชีวภาพ
(Research Policy and Biotechnology Branch)
 - 10.12.2) สำนักงานฝ่ายนโยบายกฎระเบียบ (Regulatory Policy Branch)
 - 10.12.3) สำนักงานฝ่ายบริหารจัดการและประสานความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน
(Governance and Agency Relationships Branch)
 - 10.12.4) สำนักงานที่ปรึกษาทางการแพทย์ (Principal Medical Adviser)
- 10.13) กลุ่มงานธุรกิจ (Business Group)
 - 10.13.1) สำนักงานฝ่ายการเงิน (Finance Branch)
 - 10.13.2) สำนักงานฝ่ายสนับสนุนบริษัท (Corporate Support Branch)
 - 10.13.3) สำนักงานฝ่ายประชาชน (People Branch)
 - 10.13.4) สำนักงานฝ่ายยุทธศาสตร์และการจัดบริการด้านไอที
(IT Strategy and Service Delivery Branch)
 - 10.13.5) สำนักงานฝ่ายพัฒนาการแก้ปัญหาไอที (IT Solutions Development Branch)
 - 10.13.6) สำนักงานฝ่ายการสื่อสาร (Communications Branch)
 - 10.13.7) สำนักงานฝ่ายบริการกฎหมาย (Legal Services Branch)
 - 10.13.8) คณะทำงานเฉพาะกิจกลุ่มงานธุรกิจ (BG Task Force)
- 10.14) สำนักงานตรวจบัญชีและควบคุมการซื้อ (Audit and Fraud Control)
- 10.15) สำนักงานกำกับควบคุมกฎระเบียบ (TGA Group of Regulators)
- 10.16) สำนักงานที่ตั้งตามกฎหมายและอยู่ภายใต้รัฐมนตรีว่าการโดยตรง
(Statutory Office-holders Reporting directly to the Minister)
 - 10.16.1) NICNAS

10.16.2) สำนักงานกำกับดูแลเทคโนโลยีพันธุกรรม

(Office of Gene Technology Regulator: OGTR)

10.16.3) สำนักงานกำกับและประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมเทคโนโลยี

พันธุกรรม (OGTR Regulatory Practice and Compliance OGTR Evaluation)

11) กระทรวงบริการมนุษยชน (Department of Human Services)⁴⁸

กระทรวงบริการมนุษยชน เป็นกระทรวงขนาดเล็กที่มีการบริหารงานอย่างยืดหยุ่นคล่องตัวกว่ากระทรวงอื่น รับผิดชอบภารกิจการบริหารงานหน่วยงานสนับสนุนเยาวชน (Child Support Agency) และบริการด้านมนุษยชนอื่นๆ ในความรับผิดชอบของกระทรวง ได้แก่ การเป็นศูนย์กลางเชื่อมต่อกับบริการมนุษยชน จัดบริการด้านการส่งเสริมสวัสดิการทางสุขภาพและทางสังคม โดยประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและชุมชนท้องถิ่นในการจัดกิจกรรมการบริการสวัสดิการสุขภาพและสังคมตามภารกิจของกระทรวง

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรของกระทรวงบริการมนุษยชน ประกอบด้วย

11.1) สำนักงานฝ่ายกฎหมาย (Legal Branch)

11.2) สำนักงานฝ่ายยุทธศาสตร์การจัดส่งบริการ (Delivery Strategy Branch)

11.3) สำนักงานฝ่ายงบประมาณและการปฏิบัติกิจกรรม (Budget & Implementation Branch)

11.4) สำนักงานฝ่ายการตลาดและการสื่อสาร (Marketing and Communication Branch)

11.5) สำนักงานฝ่ายพัฒนาและกำกับปฏิบัติตามกฎหมาย

(Compliance and Development Branch)

11.6) สำนักงานฝ่ายวิเคราะห์การจัดส่งบริการ (Delivery Analysis Branch)

11.7) สำนักงานฝ่ายการเงิน (Finance Branch)

11.8) สำนักงานฝ่ายประสานงานในกระทรวงและบรรษัท

(Portfolio Coordination and Corporate Branch)

11.9) สำนักงานประเมินศักยภาพการทำงาน (Job Capacity Assessment Program)

⁴⁸ Department of Human Services, <<http://www.humanservices.gov.au/>>

12) กระทรวงพลเมืองและผู้อพยพเข้าเมือง

(Department of Immigration and Citizenship)⁴⁹

กระทรวงพลเมืองและผู้อพยพเข้าเมือง มีพันธกิจหลักด้านการบริหารงานด้านการเข้าประเทศ และการตั้งรกรากของผู้อพยพ ภารกิจที่สำคัญของกระทรวง ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้อพยพ โดยย้ายเข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศออสเตรเลียกว่า 143,000 คน บริหารแผนงานด้านผู้อพยพลี้ภัยและมนุษยธรรม การบริหารงานการอนุญาตเข้าประเทศสำหรับนักท่องเที่ยวและ ผู้เข้ามาในประเทศชั่วคราว จัดบริการด้านการให้สิทธิพลเมืองแก่ประชาชนต่างชาติที่ตั้งถิ่นฐานในประเทศ ร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อบูรณาการการทำงานกิจการพรมแดนของประเทศ

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรของกระทรวงพลเมืองและผู้อพยพเข้าเมือง ประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ ดังต่อไปนี้

12.1) เลขานุการรัฐมนตรีและรัฐสภา (Minister & Parliamentary Secretary)

12.1.1) เลขานุการรัฐมนตรีฝ่ายพลเมืองและผู้อพยพ

(Minister for Immigration and Citizenship)

12.1.2) เลขานุการรัฐสภาด้านกิจการพหุวัฒนธรรมและบริการการตั้งถิ่นฐาน

(Parliamentary Secretary for Multicultural Affairs and Settlement Services)

12.2) เจ้าหน้าที่ระดับสูง (Senior Staff)

12.2.1) เลขานุการกระทรวง (Secretary)

12.2.2) รองเลขานุการกระทรวง (Deputy Secretaries)

12.2.3) ผู้ช่วยเลขานุการคนที่หนึ่ง (First Assistant Secretaries)

(1) สำนักงานกองความปลอดภัยชายแดน (Border Security Division)

(2) สำนักงานกองการกฎหมาย (Chief Lawyer, Legal Division)

(3) คณะทำงานด้านพลเมือง (Citizenship Taskforce)

(4) สำนักงานกองการพลเมือง การตั้งถิ่นฐาน และกิจการพหุวัฒนธรรม
(Citizenship, Settlement and Multicultural Affairs Division)

(5) สำนักงานกองการบริการ (Client Services Division)

(6) สำนักงานกองกำกับนโยบายและประสานงานคดี
(Compliance Policy and Case Coordination Division)

(7) สำนักงานควบคุมกักกันและบริการนอกชายฝั่ง
(Detention and Offshore Services Division)

⁴⁹ Department of Immigration and Citizenship, <<http://www.immi.gov.au/>>

- (8) สำนักงานกองยุทธศาสตร์การเงิน และการจัดทำรายงาน
(Financial Strategy and Reporting Division)
- (9) สำนักงานบริการไอทีและความปลอดภัย
(IT Services and Security Division)
- (10) สำนักงานกองการอพยพเข้าเมืองและการเข้าประเทศชั่วคราว
(Migration and Temporary Entry Division)
- (11) สำนักงานผู้จัดการการสื่อสารแห่งชาติ
(National Communications Manager)
- (12) สำนักงานบริการประชาชน ค่านิยม และการฝึกอบรม
(People Services, Values and Training Division)
- (13) สำนักงานกองการระหว่างประเทศ ผู้ลี้ภัย และมนุษยธรรม
(Refugee, Humanitarian and International Division)
- (14) กลุ่มงานนโยบายยุทธศาสตร์ (Strategic Policy Group)
- (15) สำนักงานกองการจัดระบบ (Systems Delivery Division)

13) กระทรวงโครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง การพัฒนาภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น (Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Local Government)⁵⁰

กระทรวงโครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง การพัฒนาภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น มีภารกิจที่สำคัญ ได้แก่ การวางแผนและประสานการจัดการด้านโครงสร้างพื้นฐาน การจัดบริการระบบขนส่งทางบก การควบคุมความปลอดภัยการจราจรขนส่งและการตรวจสอบความปลอดภัยทางการขนส่ง การควบคุมการจัดบริการท่าอากาศยานและการอากาศยานฝ่ายพลเรือน การควบคุมรักษาความมั่นคงด้านการคมนาคมขนส่ง การจัดบริการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในส่วนภูมิภาคและพื้นที่ชนบท การควบคุมดูแลการจราจรขนส่งทางน้ำและการขนส่งสินค้าทางเรือ การบริหารภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนบริหารโครงการสิ่งอำนวยความสะดวกที่สำคัญสำหรับภารกิจด้านการบรรเทาสาธารณภัยจากภัยธรรมชาติซึ่งเดิมอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงโครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง การพัฒนาภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันได้โอนย้ายไปอยู่ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของกระทรวงยุติธรรม (Attorney General's Department)

⁵⁰ Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Local Government,
<www.infrastructure.gov.au>

กระทรวงโครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง การพัฒนาภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยหน่วยงานระดับกองต่างๆ (Business Divisions) และเครือข่ายสำนักงานในระดับภูมิภาค (Network of Regional Offices) ดังต่อไปนี้

13.1) กลุ่มสำนักงานบริการหน่วยงานภายในกระทรวง (Corporate Services)

13.1.1) สำนักงานบริการรัฐมนตรีและรัฐสภา (Ministerial and Parliamentary Services)

13.1.2) สำนักงานบริการด้านการเงิน (Financial Services)

13.1.3) สำนักงานการวางแผนและประชาชน (People and Planning)

13.1.4) สำนักงานบริการข้อมูลสารสนเทศ (Information Services)

13.1.5) สำนักงานบริการการสื่อสาร (Communications Services)

13.1.6) สำนักงานบริการกฎหมาย (Legal Services)

13.1.7) สำนักงานบริการหน่วยงาน (Office Services)

13.2) กลุ่มสำนักงานพัฒนาภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่น

(Local Government and Regional Development)

13.2.1) สำนักงานพัฒนาภูมิภาค (Better Regions)

13.2.2) สำนักงานว่าจ้างงานระดับภูมิภาค (Regional Engagement)

13.2.3) สำนักงานการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government)

13.2.4) สำนักงานนโยบายภูมิภาค (Regional Policy)

13.3) กลุ่มสำนักงานบริหารความปลอดภัยด้านการจราจรขนส่งออสเตรเลีย

(Australian Transport Safety Bureau)

13.3.1) สำนักงานจราจรทางบกและตรวจสอบความปลอดภัย

(Surface and Safety Investigation)

13.3.2) สำนักงานการอากาศยานและตรวจสอบความปลอดภัย

(Aviation Safety Investigation)

13.3.3) สำนักงานเทคนิคและโครงการ (Technical and Projects)

13.3.4) สำนักงานข้อมูลสารสนเทศและการสืบสวน (Information and Investigations)

13.4) สำนักงานรักษาความปลอดภัยการจราจรขนส่ง (Office of Transport Security)

13.4.1) สำนักปฏิบัติการรักษาความปลอดภัยการจราจรทางอากาศ

(Aviation Security Operations)

13.4.2) สำนักงานรักษาความปลอดภัยการจราจรทางน้ำและทางบก

(Maritime and Surface Security)

- 13.4.3) สำนักงานการส่งกำลังบำรุงและรักษาความปลอดภัยด้านการระบุตัวบุคคล
(Supply Chain and Identity Security)
- 13.4.4) สำนักงานวิเคราะห์และสนับสนุนปฏิบัติการ (Analysis and Operational Support)
- 13.4.5) สำนักงานฝ่ายนโยบายรักษาความปลอดภัยทางการบินและกฎหมาย
(Aviation Security Policy and Legislation Branch)
- 13.4.6) สำนักงานปฏิบัติการและการบริหารจัดการ (Governance and Operations)
- 13.5) สำนักงานบริหารการบินและท่าอากาศยาน (Aviation and Airports)
 - 13.5.1) สำนักงานฝ่ายควบคุมกฎระเบียบการจราจรทางอากาศ (Aviation Regulation)
 - 13.5.2) สำนักงานบริการท่าอากาศยาน (Airports)
 - 13.5.3) สำนักงานตลาดการบิน (Aviation Markets)
 - 13.5.4) สำนักงานบริการการจราจรทางอากาศ (Aviation Services)
 - 13.5.5) สำนักงานยุทธศาสตร์การจราจรทางอากาศ (Aviation Strategy)
- 13.6) สำนักงานการลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานการจราจร (Infrastructure Investment)
 - 13.6.1) สำนักงานนโยบายด้านถนนและเส้นทางเชื่อมต่อ
(AusLink Policy and QLD/NT Roads)
 - 13.6.2) สำนักงานบริหารโครงการตามแผนยุทธศาสตร์ (Vic/Tas and Strategic Projects)
 - 13.6.3) สำนักงานถนนระดับท้องถิ่น (SA/WA and Local Roads)
 - 13.6.4) สำนักงานประสานการลงทุน (NSW and Investment Coordination)
 - 13.6.5) สำนักงานการรถไฟ (Rail)
 - 13.6.6) สำนักงานประสานการวางโครงสร้างพื้นฐานประเทศออสเตรเลีย
(Infrastructure Australia Coordination)
- 13.7) สำนักงานนโยบายโครงสร้างพื้นฐานและการขนส่งจราจรภาคพื้น
(Infrastructure and Surface Transport Policy)
 - 13.7.1) การขนส่งทางเรือ (Maritime)
 - 13.7.2) สำนักงานบูรณาการและการปฏิรูประบบจราจร
(Transport Integration and Reform)
 - 13.7.3) สำนักงานมาตรฐานความปลอดภัยยานพาหนะ (Vehicle Safety Standards)
 - 13.7.4) สำนักงานความปลอดภัยทางถนน (Road Safety)
- 13.8) สำนักงานยุทธศาสตร์การจราจรขนส่งแห่งชาติ (National Transport Strategy)
 - 13.8.1) สำนักงานนโยบายจราจรขนส่งแห่งชาติ (National Transport Policy)

13.8.2) สำนักงานบริหารสภาพการจราจรติดขัดในเขตเมือง (Urban Congestion)

13.8.3) สำนักงานระบบขนส่งมวลชนในนคร (Public Transport/cities)

13.9) สำนักงานบริหารโครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และเศรษฐกิจในภูมิภาค

(Bureau of Infrastructure, Transport and Regional Economics)

13.9.1) สำนักงานวิจัยด้านโครงสร้างพื้นฐานการจราจรขนส่ง

(Infrastructure Transport Research)

13.9.2) สำนักงานวิจัยส่วนภูมิภาคและสถิติการขนส่ง

(Regional Research and Transport Statistics)

13.9.3) คณะทำงานเฉพาะกิจด้านความเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ

(Climate Change Task Force)

14) กระทรวงนวัตกรรม อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และทรัพยากร

(Department of Innovation, Industry, Tourism and Resources)⁵¹

กระทรวงนวัตกรรม อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และทรัพยากร มีภารกิจหลักได้แก่ การให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีทางวิทยาศาสตร์ การพัฒนาอุตสาหกรรมและการพัฒนาทรัพยากร รับผิดชอบการบริหารหน่วยงานวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีที่สำคัญ ได้แก่ สำนักงานวิจัยวิทยาศาสตร์และนวัตกรรม การบริหารฐานข้อมูลเว็บไซต์ของรัฐบาล สถาบันชนพื้นเมืองออสเตรเลียศึกษา สถาบันวิทยาศาสตร์ทางทะเลออสเตรเลีย องค์การวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี นิวเคลียร์ออสเตรเลีย สภาวิจัยแห่งชาติออสเตรเลีย และองค์การวิทยาศาสตร์เพื่อการพัฒนาและอุตสาหกรรม

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรของกระทรวงนวัตกรรม อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และทรัพยากร ประกอบด้วย

14.1) สำนักงานพัฒนาอุตสาหกรรมออสเตรเลีย (AusIndustry)

14.2) กองนโยบายอุตสาหกรรมและธุรกิจขนาดเล็ก

(Industry Policy and Small Business Division)

14.3) กองการนวัตกรรม (Innovation Division)

14.4) กองการส่งเสริมโอกาสการแข่งขันระดับโลก (Global Opportunities Division)

14.5) กองการผลิตภาคอุตสาหกรรม (Manufacturing Division)

14.6) กองการวิทยาศาสตร์และการวิจัย (Science and Research Division)

⁵¹ Department of Innovation, Industry, Tourism and Resources,

<<http://www.innovation.gov.au/Section/AboutDIISR/Pages/default.aspx>>

- 14.7) กองการธุรกิจทางอิเล็กทรอนิกส์ (eBusiness Division)
- 14.8) กองการบริษัท (Corporate Division)
- 14.9) สถาบันมาตรฐานการชั่งตวงวัดแห่งชาติ (National Measurement Institute)
- 14.10) Questacon (www.questacon.edu.au)
- 14.11) สำนักงานหัวหน้าเจ้าหน้าที่วิทยาศาสตร์ (Office of the Chief Scientist)
- 14.12) สำนักงานเทคโนโลยีชีวภาพออสเตรเลีย (Biotechnology Australia)
- 14.13) สำนักงานคณะกรรมการกำกับภารกิจของกระทรวง
 - 14.13.1) คณะกรรมการบริหารสถานีหอดูดาวร่วมระหว่างประเทศอังกฤษและออสเตรเลีย (Anglo-Australian Telescope Board: AATB)
 - 14.13.2) สถาบันชนพื้นเมืองอาบอริจินและชาวเกาะเทอเรสเตรเลียศึกษา (Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies: AIATSIS)
 - 14.13.3) สถาบันวิทยาศาสตร์ทางทะเลแห่งออสเตรเลีย (Australian Institute of Marine Science: AIMS)
 - 14.13.4) องค์การวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติออสเตรเลีย (Australian Nuclear Science and Technology Organisation: ANSTO)
 - 14.13.5) สภาวิจัยแห่งชาติออสเตรเลีย (Australian Research Council: ARC)
 - 14.13.6) องค์การวิทยาศาสตร์เพื่อพัฒนาประเทศและการวิจัยอุตสาหกรรม (The Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation: CSIRO)

15) กระทรวงทรัพยากร พลังงาน และการท่องเที่ยว
(Department of Resources, Energy and Tourism)⁵²

กระทรวงทรัพยากร พลังงาน และการท่องเที่ยว รับผิดชอบภารกิจทำให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายและการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย บริหารงานการกำหนดมาตรฐานการวัดทางเคมี ฟิสิกส์ ชีววิทยาของประเทศภายใต้ระบบมาตรฐานการวัดระหว่างประเทศ จัดบริการด้านการทดสอบและวิเคราะห์สารเคมีในร่างกายแก่สำนักงานบริหารการใช้สารเสพติดเพื่อการกีฬาออสเตรเลีย (Australian Sports Drug Administration) และสำนักงานตำรวจแห่งสหพันธรัฐออสเตรเลีย (Australian Federal Police) รวมถึงพัฒนาระบบมาตรฐานการตรวจวัดทางกายภาพในประเทศ การส่งเสริมการลงทุนเพื่อการผลิตของนักลงทุนต่างชาติ การบริหารหน่วยงานตรวจสอบและพยากรณ์อากาศแห่งชาติ บริหาร

⁵² Department of Resources, Energy and Tourism, <<http://www.ret.gov.au/Pages/default.aspx>>

องค์กรเทคโนโลยีชีวภาพแห่งออสเตรเลียเพื่อประสานภารกิจร่วมกับหน่วยงานในกระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านทรัพยากรชีวภาพ การบริหารแผนงานด้านพลังงานและการส่งเสริมการท่องเที่ยว

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในกระทรวงทรัพยากร พลังงาน และการท่องเที่ยว ประกอบด้วยหน่วยงานในระดับสำนักงานกองต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 15.1) กองพลังงานและสิ่งแวดล้อม (Energy and Environment Division)
- 15.2) กองนโยบายอุตสาหกรรม (Industry Policy Division)
- 15.3) กองการทรัพยากร (Resources Division)
- 15.4) กองการท่องเที่ยว (Tourism Division)
- 15.5) สถาบันมาตรฐานการวัดแห่งชาติ (National Measurement Institute: NMI)
- 15.6) สำนักงานบริการพยากรณ์อากาศ (Ionospheric Prediction Service: IPS)
- 15.7) สำนักงานบริหารงานเทคโนโลยีชีวภาพออสเตรเลีย (Biotechnology Australia)

16) กระทรวงสิ่งแวดล้อม แหล่งน้ำ พื้นที่สงวน และศิลปกรรม

(The Department of the Environment, Water, Heritage and the Arts)⁵³

กระทรวงสิ่งแวดล้อม แหล่งน้ำ พื้นที่สงวน และศิลปกรรม มีพันธกิจหลักด้านการบริหารนโยบายและแผนงานด้านสิ่งแวดล้อมทั้งทางธรรมชาติและวัฒนธรรมของประเทศ ภารกิจที่สำคัญคือ การให้คำแนะนำแก่รัฐบาลเกี่ยวกับแนวทางการรักษาสิ่งแวดล้อมและแหล่งน้ำ การบริหารกำกับกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมและการดูแลพื้นที่เขตสงวนของชาติ การปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตในสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ดำเนินแผนงานด้านการอนุรักษ์พื้นที่มรดกทางวัฒนธรรม การบริหารโครงการจัดการผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศที่มีต่อสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน การดำเนินโครงการอนุรักษ์แนวปะการังเกรสแบรียรีฟ การอนุรักษ์สัตว์ ตลอดจนเป็นตัวแทนรัฐบาลออสเตรเลียในการทำข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมโลก

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรของกระทรวงสิ่งแวดล้อม แหล่งน้ำ พื้นที่สงวน และศิลปกรรม ประกอบด้วย กลุ่มสำนักงานระดับกองการบริหาร 17 กลุ่ม (Divisional Groupings) ได้แก่

- 16.1) สำนักงานออกใบอนุญาตและสัตว์ป่า (Approvals and Wildlife Division)
- 16.2) สำนักงานแผนงานและนโยบายชนพื้นเมืองและศิลปกรรม
(Arts and Indigenous Policy and Programs)
- 16.3) สำนักงานบริหารพื้นที่แอนตาร์กติกา (Australian Antarctic Division)

⁵³ The Department of the Environment, Water, Heritage and the Arts,
<<http://www.environment.gov.au/>>

- 16.4) สำนักงานยุทธศาสตร์ (Corporate Strategies Division)
 - 16.5) สำนักงานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environment Quality Division)
 - 16.6) สำนักงานเก็บรวมผลงานศิลปกรรมและภาพยนตร์ (Film and Collections)
 - 16.7) สำนักงานบริหารพื้นที่สงวน (Heritage Division)
 - 16.8) สำนักงานอุตสาหกรรม ชุมชน และพลังงาน
(Industry, Communities and Energy Division)
 - 16.9) สำนักงานบริหารจัดการท้องทะเลและความหลากหลายทางชีวภาพ
(Marine and Biodiversity Division)
 - 16.10) สำนักงานแผนงานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
(Natural Resource Management Programmes Division)
 - 16.11) สำนักงานจัดแสดงภาพถ่ายเก่าแก่และพิพิธภัณฑ์รัฐสภาในอดีต
(Old Parliament House and National Portrait Gallery)
 - 16.12) สำนักงานอุทยานแห่งชาติออสเตรเลีย (Parks Australia Division)
 - 16.13) สำนักงานกองการประสานนโยบาย (Policy Coordination Division)
 - 16.14) สำนักงานกำกับการปฏิบัติงานของนักวิทยาศาสตร์ (Supervising Scientist Division)
 - 16.15) สำนักงานบริหารการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ (Water Efficiency Division)
 - 16.16) สำนักงานบริหารจัดการน้ำ (Water Governance Division)
 - 16.17) สำนักงานปฏิรูประบบจัดการน้ำ (Water Reform Division)
- หน่วยงานบริหารภารกิจเฉพาะด้านอื่นๆ ในการกำกับดูแลของกระทรวงสิ่งแวดล้อม แหล่งน้ำ พื้นที่สงวน และศิลปกรรม ได้แก่
- 16.18) หน่วยบริหารงานศิลปะและวัฒนธรรม (Arts and Culture Agencies)
 - 16.19) สำนักงานอุตุนิยมวิทยา (Bureau of Meteorology)
 - 16.20) สำนักงานผู้อำนวยการอุทยานแห่งชาติ (Director of National Parks)
 - 16.21) สำนักงานอุทยานทางทะเลแนวปะการังเกรตแบร์ริเออร์
(Great Barrier Reef Marine Park Authority)
 - 16.22) คณะกรรมการน้ำแห่งชาติ (National Water Commission)
 - 16.23) คณะมนตรี Sydney Harbour Federation Trust

17) กระทรวงนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

(Department of the Prime Minister and Cabinet)⁵⁴

กระทรวงนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบภารกิจประสานการบริหารงานของรัฐบาล สนับสนุนความช่วยเหลือแก่คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการด้านต่างๆ ให้คำแนะนำเชิงนโยบาย และการบริหารเพื่อสนับสนุนการทำงานของนายกรัฐมนตรี การประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐ การติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐ และดูแลการจัดพิธีการต่างๆ ของรัฐบาล

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรของกระทรวงนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยกลุ่มสำนักงาน ดังต่อไปนี้

17.1) สำนักงานด้านอุตสาหกรรม โครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งแวดล้อม

(Industry, Infrastructure and Environment Division)

17.1.1) ฝ่ายปฏิบัติการแข่งขันและกำกับการปฏิบัติตามระเบียบ

(COAG Regulation and Competition Reform Branch)

17.1.2) ฝ่ายนโยบายอุตสาหกรรม (Industry Policy Branch)

17.1.3) ฝ่ายนโยบายโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาภูมิภาค

(Infrastructure and Regional Policy Branch)

17.1.4) ฝ่ายจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resource Management Branch)

17.2) สำนักงานด้านเศรษฐกิจ (Economic Division)

17.2.1) สำนักงานกำหนดเงื่อนไขทางเศรษฐกิจภายในและระหว่างประเทศ

(Domestic and International Economic Conditions)

17.2.2) สำนักงานนโยบายภาคการเงิน (Financial Sector Policy)

17.2.3) สำนักงานกิจการแรงงานสัมพันธ์ (Workplace Relations)

17.2.4) สำนักงานนโยบายการภาษีและให้คำปรึกษาด้านงบประมาณ

(Fiscal Policy and Budget Advice)

17.2.5) สำนักงานนโยบายการเก็บภาษีและการจ่ายบำนาญ

(Taxation and Superannuation Policy)

17.2.6) สำนักงานด้านประชากร (Demographics)

17.2.7) สำนักงานความสัมพันธ์ทางการเงินเพื่อการพัฒนาของรัฐ

(Commonwealth-State Financial Relations)

⁵⁴ Department of the Prime Minister and Cabinet, <http://www.pmc.gov.au/about_pmc/index.cfm>

- 17.3) สำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Division)
 - 17.3.1) สำนักงานเลขานุการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Secretariat)
 - 17.3.2) สำนักงานคณะกรรมการบริหารแห่งสหพันธรัฐ (Federal Executive Council)
 - 17.3.3) หน่วยปฏิบัติตามนโยบายคณะรัฐมนตรี
(Secretariat and the Cabinet Implementation Unit)
- 17.4) สำนักงานด้านนโยบายสังคม (Social Policy Division)
 - 17.4.1) สำนักงานนโยบายสุขภาพและผู้สูงอายุ (Health and Ageing)
 - 17.4.2) สำนักงานส่งเสริมครอบครัวและสังคม (Families and Social Support)
 - 17.4.3) สำนักงานนโยบายชนพื้นเมือง (Indigenous Policy)
 - 17.4.4) สำนักงานผู้อพยพ การควบคุมโรค และความปลอดภัยทางสุขภาพ
(Immigration, Pandemic and Health Security)
 - 17.4.5) สำนักงานการศึกษาและพัฒนาทุนมนุษย์ (Education and Human Capital)
- 17.5) สำนักงานด้านประชาชน ทรัพยากร และการสื่อสาร
(People, Resources and Communications Division)
 - 17.5.1) ฝ่ายจัดการการเงิน (Financial Management Branch)
 - 17.5.2) ฝ่ายประชาชนและการบริหารการปกครอง (People and Governance Branch)
 - 17.5.3) ฝ่ายบริการข้อมูลสารสนเทศ (Information Services Branch)
- 17.6) สำนักงานด้านการทำงานและครอบครัว (Office of Work and Family)
- 17.7) สำนักงานด้านกิจการระหว่างประเทศ (International Division)
 - 17.7.1) ฝ่ายการค้าเอเชียและอเมริกา (The Asia, America and Trade Branch)
 - 17.7.2) ฝ่ายการค้าพหุภาคีแปซิฟิกและอื่นๆ
(The Pacific, Rest of the World and Multilateral Branch)
 - 17.7.3) ฝ่ายจัดพิธีการและการต้อนรับ (The Ceremonial and Hospitality Branch)
- 17.8) สำนักงานด้านความมั่นคงแห่งชาติ (Office of National Security)
 - 17.8.1) ฝ่ายความมั่นคงและการข่าวกรอง (Defence and Intelligence Branch)
 - 17.8.2) ฝ่ายรักษาความมั่นคงภายใน (Domestic Security Branch)
- 17.9) สำนักงานรัฐบาล (Government Division)
 - 17.9.1) ฝ่ายรัฐสภาและรัฐบาล (Parliamentary and Government Branch)
 - 17.9.2) ฝ่ายนโยบายกฎหมาย (Legal Policy Branch)
 - 17.9.3) ฝ่ายวัฒนธรรมและรางวัล (Awards and Culture Branch)

18) กระทรวงกิจการทหารผ่านศึก (Department of Veterans' Affairs)⁵⁵

กระทรวงกิจการทหารผ่านศึก รับผิดชอบการดูแลภารกิจให้การสนับสนุนด้านรายได้ เงินชดเชย การดูแลสุขภาพพยาบาล และแผนงานสวัสดิการทหารผ่านศึกออสเตรเลีย ซึ่งมีจำนวนกว่า 400,000 ราย การจัดโครงสร้างการบริหารงานของกระทรวงกิจการทหารผ่านศึก ประกอบด้วย

- 18.1) สำนักงานกิจการทหารผ่านศึก (Veterans' Affairs)
- 18.2) คณะกรรมการส่งตัวทหารผ่านศึกกลับประเทศ (Repatriation Commission)
- 18.3) คณะกรรมการการพักฟื้นและจ่ายค่าชดเชยทหาร
(Military Rehabilitation and Compensation Commission)
- 18.4) สำนักงานจัดทำแผ่นสลักจารึก (Office of Australian War Graves)
- 18.5) สำนักงานอนุสรณ์สถานทหารผ่านศึก (Australian War Memorial)
- 18.6) คณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียน (Veterans' Review Board)
- 18.7) สำนักงานการแพทย์ทหารผ่านศึก (Repatriation Medical Authority)
- 18.8) คณะกรรมการพิจารณาการแพทย์เฉพาะทาง (Specialist Medical Review Council)

19) กระทรวงการคลัง (Department of the Treasury)⁵⁶

กระทรวงการคลัง รับผิดชอบภารกิจด้านการบริหารนโยบายการจัดสรรงบประมาณสาธารณะ และกำหนดเงื่อนไขทางการคลัง การธนาคาร ระบบการจัดเก็บภาษีที่ดินและภาษีรายได้ การจ่ายค่าตอบแทน และระบบการจ่ายค่าตอบแทนสวัสดิการ บริหารระบบอากรแสตมป์ จัดเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงสถิติการคลังของประเทศ และกำหนดทิศทางนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล

การจัดระบบบริหารงานภายในกระทรวงการคลังแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มภารกิจงบประมาณ (Fiscal) กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic) กลุ่มภารกิจด้านการจัดเก็บรายได้ (Revenue) และกลุ่มภารกิจด้านตลาด (Markets) ดังต่อไปนี้

- 19.1) กลุ่มงานงบประมาณ (Fiscal Group)
 - 19.1.1) สำนักงานกองนโยบายงบประมาณ (Budget Policy Division)
 - 19.1.2) สำนักงานกองความสัมพันธ์เพื่อการพัฒนาของรัฐ
(Commonwealth-State Relations Division)
 - 19.1.3) สำนักงานกองการอุตสาหกรรม สิ่งแวดล้อม และการป้องกันประเทศ
(Industry, Environment and Defence Division)

⁵⁵ Department of Veterans' Affairs, <<http://www.dva.gov.au/>>

⁵⁶ Department of the Treasury, <www.treasury.gov.au>

- 19.1.4) สำนักงานกองนโยบายสังคม (Social Policy Division)
- 19.2) กลุ่มจัดเก็บรายได้ (Revenue Group)
 - 19.2.1) สำนักงานกองภาษีธุรกิจ (Business Tax Division)
 - 19.2.2) สำนักงานจัดเก็บภาษีทางอ้อม (Indirect Tax Division)
 - 19.2.3) สำนักงานกองภาษีบุคคลและการยกเว้นภาษี
(Individuals and Exempt Tax Division)
 - 19.2.4) สำนักงานกองการสนธิสัญญาและภาษีระหว่างประเทศ
(International Tax and Treaties Division)
 - 19.2.5) สำนักงานกองการบำนาญ การเกษียณ และการออม
(Superannuation, Retirement and Savings Division)
 - 19.2.6) สำนักงานกองวิเคราะห์ภาษี (Tax Analysis Division)
 - 19.2.7) สำนักงานออกแบบระบบภาษี (Tax Design Division)
 - 19.2.8) สำนักงานกองทบทวนระบบภาษี (Tax System Review Division)
 - 19.2.9) สำนักงานคณะกรรมการภาษี (Board of Taxation)
- 19.3) กลุ่มงานเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Group)
 - 19.3.1) สำนักงานกองระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ (Domestic Economy Division)
 - 19.3.2) สำนักงานเลขานุการกลุ่มจี 20 และเอเปค (G-20 & APEC Secretariat)
 - 19.3.3) สำนักงานกองการเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (International Economy Division)
 - 19.3.4) สำนักงานการเงินระหว่างประเทศ (International Finance Division)
 - 19.3.5) สำนักงานนโยบายเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Policy Division)
 - 19.3.6) สำนักงานกองความช่วยเหลือและแปซิฟิก (Pacific and Assistance Division)
 - 19.3.7) หน่วยบริการและยุทธศาสตร์ (Strategy and Group Services Unit)
- 19.4) กลุ่มงานการตลาด (Markets Group)
 - 19.4.1) สำนักงานประกันภัยรัฐบาลออสเตรเลีย (Australian Government Actuary)
 - 19.4.2) สำนักงานนโยบายการแข่งขันและผู้บริโภค
(Competition and Consumer Policy Division)
 - 19.4.3) สำนักงานบริษัทและบริการการเงิน (Corporations & Financial Services Division)
 - 19.4.4) สำนักงานกองทุนการเงิน (Financial Literacy Foundation)
 - 19.4.5) สำนักงานกองระบบการเงิน (Financial System Division)

- 19.4.6) สำนักงานกองนโยบายการค้าและการลงทุนของต่างชาติ
(Foreign Investment & Trade Policy Division)
- 19.4.7) หน่วยยุทธศาสตร์ การสื่อสาร และบริการหน่วยงานภายในกลุ่ม
(Strategy, Communications & Group Services Unit)
- 19.4.8) โรงกษาปณ์แห่งชาติออสเตรเลีย (Royal Australian Mint)
- 19.4.9) คณะกรรมการครอบครองกิจการ (Takeovers Panel)
- 19.4.10) สำนักงานบริการองค์การ (Corporate Services Division)
- 19.4.11) หน่วยจัดการการเงินและสิ่งอำนวยความสะดวก
(Financial & Facilities Management Unit)
- 19.4.12) หน่วยทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Unit)
- 19.4.13) หน่วยบริการข้อมูลสารสนเทศ (Information Services Unit) (Internet/Intranet Services Team, IT Training and Publishing Services Team, Library Services Team, Records Services Team)
- 19.4.14) หน่วยบริการเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology Services Unit)
- 19.4.15) สำนักงานกองการสื่อสารยุทธศาสตร์ (Strategic Communications Division)
- 19.4.16) หน่วยจัดการภารกิจเฉพาะด้าน (Issues Management Unit)
- 19.4.17) หน่วยติดต่อประสานงาน (Liaison Unit)

หน่วยงานบริหารภารกิจเฉพาะด้านในสังกัดกระทรวงการคลัง ประกอบด้วย

- 1) สำนักงานคลัง (Treasury)
- 2) สำนักงานสถิติแห่งชาติ (Australian Bureau of Statistics)
- 3) คณะกรรมการกำกับการแข่งขันและผู้บริโภค
(Australian Competition and Consumer Commission)
- 4) สำนักงานจัดการการเงินแห่งชาติ (Australian Office of Financial Management)
- 5) สำนักงานกำกับกฎระเบียบ (Australian Prudential Regulation Authority)
- 6) คณะกรรมการความมั่นคงทางการคลังและการลงทุน
(Australian Securities and Investments Commission)
- 7) สำนักงานภาษีอากร (Australian Taxation Office)
- 8) คณะกรรมการที่ปรึกษาบริษัทและการตลาด
(Corporations and Markets Advisory Committee)
- 9) ผู้ตรวจการสรรพากร (Inspector-General of Taxation)

- 10) สภาคณะกรรมการกำกับการแข่งขันแห่งชาติ (National Competition Council)
- 11) คณะกรรมการผลิตภาพแห่งชาติ (Productivity Commission)

ผนวก ข

สรุปผลการสัมมนากลุ่มย่อย จำนวน 5 ครั้ง

สรุปผลการสัมมนากลุ่มย่อย (กลุ่มที่ 1)

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

วันจันทร์ที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551 เวลา 09.30 - 12.00 น.

ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ

★ ★ ★ ★ ★ ★ ★

รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนากลุ่มย่อย

1. นางสาววิมล ชอบสุข	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 ว สป.กระทรวงการทองเที่ยวและกีฬา
2. นางชื่นจิตร คุปต์กาญจนากุล	รักษาการ ผอ.กลุ่มการพัฒนาและระบบ สป.กระทรวงการพัฒนาศังคมและความมั่นคง ของมนุษย์
3. นางสาวสุรางค์ รัตนวิภาค	บุคลากร 6 ว สป.กระทรวงการพัฒนาศังคมและความมั่นคง ของมนุษย์
4. นางสาวภัทราวดี คงวงศ์	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 ว สป.กระทรวงการพัฒนาศังคมและความมั่นคง ของมนุษย์
5. นางจิตรา ศิริสมบุญธรรมาภ	นักพัฒนาศังคม 8 ว (ก.พ.ร. กรม) สป.กระทรวงการพัฒนาศังคมและความมั่นคง ของมนุษย์
6. นายประภัสร์ กลิ่นสุภา	นักพัฒนาศังคม 8 ว สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาศังคมและความมั่นคงของมนุษย์

7. นางจิตติมาศ กองพลพรหม จนท.วิเทศสหการ 8 ว
สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่าง
ประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ
8. นายวิริยะ ไชยแขวง จนท.บริหารงานทั่วไป 7
สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่าง
ประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ
9. นายธงชัย สถาพรวรศักดิ์ ผอ.กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
10. นางสาวจรัญญา ลำไย จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 ว
สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร
แห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
11. นางमितราวรรณ แก้วชะฎา หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
12. นางนิตยา สหพันธ์พร บุคลากร 7 ว
กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
13. นางสาวดาวทิพย์ วานิชานนท์ บุคลากร 8 ว
สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน
กระทรวงพลังงาน
14. นางสาวพิไล จิรไกรศิริ จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว
กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม
15. นางสาวธนพร แต่งขาว กลุ่มงานพัฒนาระบบบริหาร
สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ
กระทรวงวัฒนธรรม
16. นางสาวจรรยา วัฒนทวีกุล นักวิทยาศาสตร์ 8 ว กรมวิทยาศาสตร์บริการ
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
17. นางปฐมา ไชยสิทธิ์ บุคลากร 7 ว
กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม

สรุปประเด็นจากการสัมมนากลุ่มย่อย (กลุ่มที่ 1)

1. รูปแบบการบริหารงานของคณะกรรมการภายใต้สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ - คณะกรรมการกรณีผู้สูงอายุแห่งชาติ คือ คณะกรรมการส่วนหนึ่งที่เป็นคณะกรรมการในระดับนโยบาย ของสำนักงานฯ เป็นคณะกรรมการเป้าหมายหนึ่งในกลุ่มของผู้สูงอายุ แล้วสำนักงานยังมี **คณะกรรมการพัฒนาเด็กและเยาวชน** ในเรื่องของเด็กและเยาวชนและมี **คณะกรรมการพัฒนาผู้ด้อยโอกาส** ในส่วนของกลุ่มเป้าหมาย ในสำนักงานขณะนี้ได้แยกเอาเรื่องคนพิการออกไปแล้ว ซึ่งต้องยอมรับว่าคณะกรรมการผู้สูงอายุงานค่อนข้างชัดเจน เนื่องจากงานในคณะกรรมการชุดนี้ ตัวองค์ประกอบที่เป็นคณะกรรมการมีคุณหมอ หรือนายแพทย์บรรลุ ซึ่งเป็นคณะกรรมการท่านหนึ่ง เป็นผู้ให้ความสนใจ และอีกอย่างหนึ่งก็คือว่ากรรมการในคณะกรรมการผู้สูงอายุ คือสภาผู้สูงอายุ สภานี้เป็นสภาที่มีการเคลื่อนไหวมีสาขาอยู่ทั่วประเทศ

การทำงานของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติมีแผนหลักของผู้สูงอายุแห่งชาติ นอกจากตัวแผนผู้สูงอายุแห่งชาติแล้ว เรื่องของผู้สูงอายุก็มีเป็นแผนงบประมาณแผนหนึ่งของสำนักงานฯ ซึ่งได้รับงบประมาณค่อนข้างสมบูรณ์ เป็นจำนวนมาก แล้วก็มีการดำเนินงานตามแผนโดยเฉพาะในคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติจะแตกออกเป็นคณะอนุกรรมการย่อยอีกประมาณ 2 หรือ 3 คณะ ขณะนี้คณะกรรมการชุดหนึ่งคือ **คณะกรรมการติดตามและประเมินผล** ได้ทำการติดตามประเมินผลการทำงานตามแผนเป็นระยะตามที่กำหนดไว้ คือ มีรูปแบบการทำงานเป็นขั้นตอนที่ค่อนข้างชัดเจน ขณะนี้กำลังทำการวิจัยเรื่องการติดตามประเมินผลแผนหลักหรือแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ คือทำเป็นลักษณะของการวิจัยตามแผน เป็นส่วนหนึ่งในกฎหมาย ถึงแม้จะให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานของคณะกรรมการจริง แต่ได้มอบให้รองนายกฯ คือ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ มาเป็นประธาน การทำงานในเรื่องนี้ของผู้สูงอายุมีการประชุมกันทุกเดือน

นอกจากมีการประชุมกันเป็นประจำทุกเดือนแล้ว เรื่องต่างๆ ที่ก่อนจะเข้าสู่กรรมการผู้สูงอายุจะมี **คณะกรรมการรองงาน** เป็นคณะกรรมการที่จัดดูวาระต่างๆ เพราะฉะนั้นเรื่องที่จะเข้าไปจะดำเนินการเป็นขั้นตอน มีการสรุป มีการถอดบทสรุปของการทำงานออกมาเป็นเรื่องที่ต้องไปปฏิบัติชัดเจน

อีกเหตุผลหนึ่ง ก็คือความเข้มแข็งของนโยบายด้านผู้สูงอายุระดับชาติ ประกอบกับระบบบริหารจัดการของคณะกรรมการชุดนี้ เกิดพร้อมกับ **คณะกรรมการคุ้มครองเด็กและคณะกรรมการส่งเสริมการจัดการสวัสดิการสังคมแห่งชาติ** คณะกรรมการนี้ดำเนินการโดยกลุ่มคณะกรรมการกลไกผู้สูงอายุ แต่ว่าค่อนข้างจะเข้มแข็ง อาจจะสืบเนื่องมาจากนโยบายของชาติที่กำลังจะก้าวไปสู่สังคมผู้สูงอายุ

2. รูปแบบการบริหารงานของกรมวิทยาศาสตร์บริการ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี - เป็นงานลักษณะระดับนโยบาย ขณะนี้กำลังสนับสนุนวาระแห่งชาติ ทำให้ทุกอย่างสามารถที่จะกระจายให้

ดำเนินการตรงนี้ขึ้นมา หน่วยงานไม่ได้มีกฎหมายพวกนี้เข้ามา แต่จะเป็นหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานทางด้านวิชาการ คณะกรรมการที่กรมตั้งขึ้นมาจะเป็นคณะกรรมการวิชาการ เพื่อให้งานบรรลุภารกิจของกรมมากกว่า

มีคณะกรรมการที่ต้องติดตามความก้าวหน้าของกฎระเบียบที่คล้ายๆ กับเป็นตัวกำหนดด้านกรมวิทยาศาสตร์บริการ สมมติกรมส่งสินค้าไปต่างประเทศ มีกฎระเบียบของประเทศคู่ค้า เพราะฉะนั้นกรมจะมีคณะกรรมการที่จะติดตามความก้าวหน้าของกฎระเบียบของประเทศคู่ค้าที่ตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นเกณฑ์ เพราะว่าตอนนี้ประเทศได้เปิดเขตการค้าเสรีกันแล้ว เพราะฉะนั้นเวลาจะกีดกัน จะกีดกันทางด้านวิชาการ เช่น กำหนดว่าตัวอะไรที่จะต้องไปขายที่นี้จะต้องมีสารตัวนี้ เท่านั้นๆ อย่างที่เคยเจอกรณีกุ้งไปเจอสารตัวหนึ่งทำให้ถูกปฏิเสธกลับมา เพราะฉะนั้นจะต้องติดตามความก้าวหน้าของประเทศคู่ค้าว่าต้องการที่จะตั้งกฎเกณฑ์อะไรขึ้นมา ก็จะมีคณะกรรมการตรงนี้เข้ามาด้วย คณะกรรมการที่ทำหน้าที่นี้มีหลายคณะ เรียกว่าเป็น Technique Community อาจจะมีการศึกษาเกี่ยวกับเทคนิคการวิเคราะห์ หรือการทดสอบก็มี คณะหนึ่ง จะมีหลายคณะทีเดียว ขึ้นอยู่กับว่าอยากทำงานด้านไหน อยากทำงานด้านวิชาการด้านไหน และมีเครือข่ายในงานเหล่านั้น มีการประสานงานที่ตึงระหว่างกันและการแลกเปลี่ยนข้อมูลได้ซึ่งเป็นเชิงวิชาการ ในขณะที่งานเป็นค่อนข้างเชิงนโยบาย

3. การบริหารงานของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ - การทำงานที่ต้องได้รับการยอมรับจากหลายๆ ส่วนจะต้องมีผู้แทนจากหลายๆ ส่วนงานเข้ามาเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการด้วย ในส่วนของสำนักงานมาตรฐานฯ อย่างกรณีในเรื่องที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องของสินค้าที่กีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี จะมีเรื่องของการทำงานที่เป็นสมาชิกเครือข่ายทั้งในประเทศ และต่างประเทศร่วมกัน อย่างเช่น กรมวิทยาศาสตร์บริการมีสมาชิกของสำนักงานฯ ที่ร่วมกันด้วยกับกรมของกระทรวงด้วย ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องของการทำงาน สินค้าที่ไม่ใช่ภาษี เป็นลักษณะที่บางครั้งจะเป็นในลักษณะเหมือนกันที่ว่าเป็นการตกลงกับต่างประเทศว่า อันนี้ใครจะเป็นผู้ได้ ใครจะเป็นผู้ถอย สำนักงานจะมีการเจรจาอย่างนี้เข้ามาเกี่ยวข้องเหมือนกัน ในกรณีการเจรจา เช่นการเก็บสินค้าเกษตรที่ถูกปฏิเสธกลับมา จะมีผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น แดงโม สมมติว่าสำนักงานมาตรฐานฯ เป็นเรื่องของการกำหนดมาตรฐานสินค้าที่จะออกไปได้ สินค้าก็ต้องมีมาตรฐานอยู่ในระดับที่ต่างประเทศรับได้ และในเมื่อถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับแดงโม กลุ่มวิชาการเกษตรจะเข้ามาเกี่ยวข้อง ในเรื่องของทีมการเจรจาไม่ใช่ไปเจรจาคนเดียว และจะมีการประสานกับกระทรวงการต่างประเทศด้วย ในเรื่องของมาตรฐานในประเทศ สำนักงานเป็นคนประกาศ เป็นคนกำหนด สมมติว่าจะมีการส่งไปประเทศไหนก็จะต้องมีการศึกษาว่าประเทศนั้นต้องการขนาดไหน มาตรฐานของเขาสอดคล้องกับประเทศของเรามากหรือเปล่า ของเรามากกว่าเขาก็ผ่านได้ แต่ถ้าต่ำกว่า ต้องดูว่ายังขาดตรงไหนก็ต้องพัฒนาขึ้นไปอีก

4. การบริหารงานผ่านรูปแบบคณะกรรมการของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - ในส่วนของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการส่งเสริมโควตานักศึกษาและสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 ใน พ.ร.บ. กำหนดชัดเกี่ยวกับเรื่องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งมารองรับการกำหนดนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 เป็นต้นมาและองค์ประกอบของคณะกรรมการ จะทำงานได้ดีหรือไม่อยู่ที่ประธานกรรมการกับเลขานุการ คณะกรรมการชุดนี้มีประธานคือ นายกรัฐมนตรี รองประธานคือรองนายกรัฐมนตรี และองค์ประกอบคณะทำงานข้างในก็คือคณะรัฐมนตรีทุกกระทรวง

การทำงานของคณะกรรมการดีในระดับที่ว่า เพราะมีขอบเขตของงานแค่นโยบาย คณะกรรมการชุดนี้พิจารณาในด้านของนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อม เพราะ หนึ่ง องค์ประกอบ ถ้าองค์ประกอบของคณะกรรมการนำมาดีหมดก็จะดีส่วนหนึ่ง อย่างใน พ.ร.บ.ส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ กำหนดหน้าที่ให้พิจารณาในส่วนของนโยบาย และการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์ประกอบหน้าที่บทบาทต่างหากที่กำหนดใน พ.ร.บ. ทำให้คณะกรรมการมีกรอบในการพิจารณาในขอบเขตหน้าที่ที่ชัดเจน ในเมื่อในอดีตนั้นมีกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ กรมสังกัดตรงนั้นมีหน่วยสิ่งแวดล้อม พ.ร.บ.นี้รองรับเฉพาะหน่วยสิ่งแวดล้อม แต่ในปัจจุบันกรมรวมหน่วยงานทางด้านทรัพยากรร่วมกันเป็นกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ร.บ. นี้ยังไม่ได้แก้ไข ฉบับที่ 2 คือปี พ.ศ. 2535 แต่ปี พ.ศ. 2535 ยังเป็นสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอยู่เหมือนเดิมคือมีขอบเขตหน้าที่อยู่ที่ให้สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรยังไม่ได้ดู คือจุดที่ทางกระทรวงก็เห็น และตอนนี้อยู่ในการพิจารณา เคยยกมารอบหนึ่งแล้วก็พักไป ตอนนั้นก็กลับมาเรื่องอีกที อันนี้คือ จุดบกพร่องที่จะต้องดูคือ พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมปี พ.ศ. 2535

โครงสร้างภายในกระทรวงปรับเปลี่ยนมาแล้ว แต่ พ.ร.บ.แม้มได้รองรับตรงนี้ สิ่งที่ดีคือ องค์ประกอบของคณะกรรมการ ฝ่ายเลขาฯ ก็คือสำนักงานนโยบายและแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมก็คือจะไม่ใช้กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

5. การบริหารงานในรูปคณะกรรมการของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน - คณะกรรมการหลักๆ เช่น สำนักงานฯ มี พ.ร.บ. ก็มีนโยบายคล้ายๆ กับกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ว่าคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ อธิปไตยถือว่าคณะกรรมการชุดนี้เป็นข้อดีมาก กระทรวงไม่ได้ยกเลิกคณะกรรมการชุดนี้เพราะว่าเป็นทางด่วน ไม่ต้องไปออกกฎหมายซึ่งต้องล่าช้า คณะกรรมการชุดนี้ก็มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน แล้วมีรัฐมนตรีทุกๆ กระทรวง ถ้าไปออกกฎหมายต่างๆ ขั้นตอนก็ช้า แล้วกรมไหนสามารถรับผิดชอบส่วนไหนของเรื่องพลังงานที่จะต้องเกี่ยวข้องก็รับไปทำต่อ และทางฝ่ายแผนพลังก็เป็นฝ่ายเลขาก็จะต้องไปดำเนินการต่อ

6. การบริหารงานของกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ - มี พ.ร.บ.เดียวคือวิสาหกิจชุมชน เรื่องงบประมาณมีข้อดี ที่นี้ว่าคณะกรรมการเชิงนโยบาย ถ้าคณะกรรมการนโยบายจะ

ทำงานได้นั้นหนึ่ง ต้องมีกฎหมายรองรับ สอง ต้องกำหนดนโยบายได้ สาม ต้องมีงบประมาณที่จะจัดสรรได้ กำหนดวงเงินที่จะพัฒนาในเรื่องนั้นๆ วางงบประมาณเป็นก้อน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็สามารถที่จะเอางบประมาณของโครงการมาแลก แล้วกรรมการชุดนี้ก็จะมีการติดตามการประเมินผลได้ด้วย เพราะฉะนั้นถ้าเปิดคณะกรรมการในรูปแบบมีกฎหมาย มีนโยบาย ที่จะจัดสรรให้หน่วยงานที่เป็นผู้รับ แล้วเอาผลงานมาส่งปลายปี กรรมการชุดนี้จะทำงานได้ดี ถ้ากรรมการชุดนี้ทำได้ สิ่งที่เป็นประโยชน์ก็คือจะลดความซ้ำซ้อน อันที่สองจะเกิดความคุ้มค่า

กรณีกรรมการข้าวเดิมก่อนที่จะเกิดกรรมการข้าว ข้อแรกพื้นฐานกรรมการข้าวอยากจะเปิดคณะกรรมการบริหารข้าวแห่งชาติ เพื่อที่จะคุมนโยบายเรื่องข้าวทุกๆ เรื่อง ตั้งแต่การผลิตยันการส่งออก กรรมการประกอบด้วยทุกภาคที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาคราชการและเอกชน ที่งบประมาณก็จะไปกองอยู่ที่คณะกรรมการข้าวแห่งชาติ สมมติอยากจะมีการพัฒนาคุณภาพข้าวในเรื่องของการปรับปรุงพันธุ์ กรรมการข้าวก็จะโยนเม็ดเงินไปที่กรมวิชาการหรือกรมที่เกี่ยวข้องในการทำพันธุ์

กรมส่งเสริมการเกษตรมีหน้าที่ไปขยายแล้วก็เอาปริมาณข้าวที่มีคุณภาพให้รัฐบาลเพื่อการส่งออก ในภาพรวม ทำตามโครงสร้างตามหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว จะลดความซ้ำซ้อนได้อย่างที่กล่าวไว้ อันที่สองก็คือความคุ้มค่า เพราะจริงๆ ปัจจุบันงานต่างๆ ต้องใช้การบูรณาการ เกิดกรรมการข้าวขึ้นมาถ้าในเชิงนโยบายคุมได้ แต่ในเชิงปฏิบัติมาติดเรื่องของ ก.พ. เงินไม่เพิ่ม คนไม่เพิ่ม เพราะฉะนั้นอัตรากำลังในส่วนภูมิภาคตามจังหวัดเพิ่มไม่ได้ เพราะฉะนั้นเมื่อภารกิจตัดไปอีกกรมหนึ่ง ปรากฏว่างานไปอยู่อีกกรมหนึ่ง เกิดการความขัดแย้งตามมาว่าทำไมกรมส่งเสริมการเกษตรไม่ได้เงินส่งเสริม กรรมการข้าวบทบาทหน้าที่ชัดเจน ปัจจุบันพอกรรมการข้าวทำไม่ได้ก็ขอคนเพิ่ม เป็นต้น

ไม่ว่าจะคณะทำงานชุดไหนใดๆ ถ้าไม่ทำให้งบประมาณดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นเชิงวิชาการหรือประชุมก็จะเลิกแต่ในห้องประชุม แต่ถ้าจัดสรรงบประมาณเป็นธรรม จะมีการติดตามประเมินผลในเรื่องนั้นๆ ด้วย หลายตัวไม่จำเป็นต้องตั้งเป็นกรม ใช้ในรูปของคณะกรรมการ ระดับนโยบายแห่งชาติเป็นตัวคุม เพราะฉะนั้นราชการทุกวันนี้ความซ้ำซ้อนของหน่วยงานเยอะ แต่ถ้าจะทำตัวนี้ได้ ไม่ได้เป็นกรมเล็กๆ ที่จะคุยในนี้ ต้องทำตั้งแต่กระทรวงเลยว่ากรมต่างๆ ต้องชัดเจนก่อน ช่องทางการไหล ความก้าวหน้า ความต้องการจะซื้อบริการจากหน่วยงานไหนภายใต้กรมนั้นๆ หรือจะข้ามกรมต้องบูรณาการข้ามกรมได้

กรรมการชุดต่างๆ ถ้ามองว่าถ้าโครงสร้างหน่วยราชการเอื้อต่อรูปแบบของราชการก็ไม่ได้มีความจำเป็น เช่น รูปแบบของกรมบริหารราชการในกรม กรมส่งเสริมการเกษตรเป็นหน่วยงานของกระทรวงเกษตรฯ ที่มีส่วนราชการครบถ้วน ครอบคลุมทั่วประเทศ มีหน่วยงานส่วนกลาง มีเขต มีศูนย์ปฏิบัติการ มีอำเภอ มีจังหวัด เพราะฉะนั้นกรมมีคนอีก 10,000 คนอยู่ในส่วนภูมิภาค ระดับจังหวัดประมาณ 8,000 คน อยู่ศูนย์ปฏิบัติการ อยู่เขตอีกประมาณ 2,000 คน รวมแล้ว 10,000 คน รวมลูกจ้างชั่วคราว พนักงานจะอยู่ประมาณ 13,000-14,000 คน แต่พอนโยบายรัฐบาลมา สามารถคิดได้เบ็ดเสร็จตั้งแต่ส่วนกลางยันส่วน

ภูมิภาค ลงไปถึงส่วนการปฏิบัติเพราะฉะนั้นในรูปแบบกรรมการไม่มีความจำเป็น แต่ถ้าต้องบูรณาการภาคหน่วยงานเช่นข้ามกระทรวง เช่นในกระทรวงเดียวกันอาจจะจำเป็นน้อย แต่ถ้าข้ามกระทรวงการในรูปแบบของการบริหารนโยบายก็ควรจะเข้ามาช่วย

สภาพปัญหาและอุปสรรคของกรมส่งเสริมการเกษตร - แต่สิ่งที่กรมมีความเข้มแข็งในอดีต ตอนนี้ถูกทำลายโดยระบบผู้ว่าฯ ซีอีโอ โดยการจัดสรรงบประมาณท้องถิ่น ตอนนั้นงบประมาณท้องถิ่นตั้งบได้ จังหวัดตั้งบได้ ในการทบทวนโครงสร้างหน่วยงานต่างๆ จะต้องรู้กฎหมายส่วนกลางต่อไปทุกหน่วยงานมีบทบาท 4-5 บทบาทเองก็คือ **หนึ่ง งานวิจัย สอง มาตรฐานวิชาการ สาม การสนับสนุนการติดตามประเมินผล** กรมทำแค่นี้ ลูกคำคือจังหวัด ก็คือลูกน้องผู้ว่าฯ กรมไม่ได้มองไปถึงเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ เพราะพวกเขาจะก่อโครงสร้างใหม่ จัดสรรทิศทางงบประมาณ เป็นเรื่องของ **อบต. อบจ. ท้องถิ่น** ถ้าไปดูบผู้ว่าฯ จะมี 5 ช่องทาง มาจากราชการส่วนกลาง คือโครงสร้างหรือโครงการต่างๆ ที่ลงไปผู้ว่าฯ 1 ช่อง งบจังหวัด 1 ช่อง งบกลุ่มจังหวัดอีก 1 ช่อง งบตอนนั้นเป็นยุทธศาสตร์บริหารในโครงการอยู่ดีมีสุข ตอนนี้เปลี่ยนไปแล้ว 1 ช่อง สู้ดท้ายเป็น อบต. อบจ. อีก 1 ช่อง 5 ช่อง ส่วนกลางจะมีช่องเดียวที่ขึ้นไปจังหวัด นอกนั้น 4 ช่องอยู่ในพื้นที่ทั้งหมด การจัดสรรงบประมาณเดิม กรมส่งเสริมการเกษตรเคยได้รับบ 7-8 พันล้านบาทในแต่ละปี ปัจจุบันพอเอาบทบาทภารกิจมาจับคู่ **เกิดจังหวัด เกิดกลุ่มจังหวัด** ทำให้บจาก 7-8 พันล้านบาทเหลือ 4 พันล้านบาท เป็นค่าบุคลากร 3,000 กว่าล้านบาท เหลืองบดำเนินการอยู่พื้นที่เดียว ถ้ากรมจะไปทำงานแบบเดิม ไม่สามารถตอบสนองเกษตรกรได้ ต้องมองที่ลูกคำเป็นหลัก ถ้าทุกคนมาจาก ก.พ.ร. จะบอกว่าหน่วยงานต่างๆ ต้องมองเป้าลูกคำเป็นหลัก ลูกคำโครงการก็คือจังหวัด อำเภอ ก็คือเกษตรกร ประชาชน ที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งนั่นเป็นบก้อนใหญ่ แต่ถามว่ามีที่ส่วนราชการที่เข้าใจตรงนี้ การ**จัดสรรงบประมาณยังทำแบบเดิม** บางครั้งบกว่างบประมาณที่ได้มาน้อย **เมื่อไปลงสู่พื้นที่ 75-76 จังหวัด ไม่พอ** หน่วยงานภูมิภาคตั้งบได้หลากหลาย ในโครงการเดียวกัน เช่น Food Safety พืชอาหารปลอดภัย กรมสนับสนุนบได้หลักแสน ผู้ว่าฯ บอกว่ามึงบมา 2 ล้านบาท ซึ่งคนละเรื่อง ตรงนี้มองว่าโครงสร้างมีส่วน แต่ตอนนี้รูปคณะกรรมการ ถ้าเป็นการบูรณาการข้ามกระทรวง แบ่งนโยบาย **คูนโยบายด้วย แต่ต้องมีเงินด้วยไม่ใช่คูนโยบายอย่างเดียว หรือว่าอนุมัติ อนุญาตได้** ต้องผ่านคณะกรรมการชุดนี้ถึงจะออกงบประมาณตัวนั้นตัวนี้หรืองบประมาณได้ แต่ถ้าว่าเป็นเชิงวิชาการผ่านไปก็ผ่านมาไม่มีอะไร ตรงนี้คือถ้า**จุดแข็งของหน่วยงานก็คือกรมมีหน่วยงานครอบคลุมทั่วประเทศ** เพราะฉะนั้นในภาพกระทรวงเกษตรฯ กรมส่งเสริมการเกษตรवादทุกเรื่อง ใครไม่ทำกรมทำหมด ถ้ามีการทบทวนบทบาทกระทรวงตัวนี้อาจจะลดความซ้ำซ้อนได้

สิ่งที่ไม่อยากทำ คือในส่วนของกรมส่งเสริมการเกษตรอยู่ในพื้นที่ ในเรื่องของ**ผู้ประสบภัย ในแต่ละปี** ปรากฏว่ายังมาพันผูกกับกระทรวงเกษตรฯ อยู่ กรมส่งเสริมการเกษตรต้องเข้าไปดูแลตรงนี้ ทั้งๆ ที่มีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอยู่ ถ้าเขารวบงานตรงนี้มาทั้งหมด จะมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพราะว่า

ในการตรวจสอบ อยากจะให้ทุกวันนี้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้เข้ามาดูแลในเรื่องของภัยพิบัติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภัยธรรมชาติทั้งในด้านการเกษตรก็ดีหรือไม่ใช่ทางด้านการเกษตรก็ดี เพราะว่ากรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย จริงๆ กระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าฯ คุณเม็ดเงินตั้ง 50 ล้านบาท คือมี 2 ประเด็น หนึ่ง การช่วยเหลือผู้ประสบภัย ไม่ว่าจะประสบภัยอะไรต่างๆ ถ้าเป็นปัจจัย 4 ทางกระทรวงมหาดไทยเขาทำ ปัจจัย 4 ก็คือ เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค เขาทำ แต่การชดเชยค่าเสียหายซึ่งยังกระจายอยู่ ชดเชยค่าเสียหายเป็น 2 ตัว ตัวหนึ่งก็คือการบรรเทา ปัจจัย 4 ก็คือ ไม่มียา ไม่มีอาหาร ไม่มีเครื่องนุ่งห่ม ไม่มีที่อยู่อาศัย เขาก็เข้าไป แต่อย่างสมมติว่าไร่นาเสียหาย เขาเสียหาย 1 ไร่ เป็นเงินเท่าไร พืชไร่เสียหายเป็นเงินเท่าไร หรือว่าอะไรเสียหายเป็นเงินเท่าไร ตัวนี้ยังมาพันอยู่ที่หน่วยงาน หน่วยงานต้องไปกู้ชดเชย แต่คนที่ประเมิน กลับเป็น อบต. งานส่วนนี้ควรไปอยู่ที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

7. การบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา - กระทรวงการท่องเที่ยวฯ ลักษณะงานภารกิจค่อนข้างแตกต่างกัน และเป็นกระทรวงที่เพิ่งเกิดใหม่เมื่อ 5-6 ปี ภารกิจจะมีทั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีด้านท่องเที่ยวและกีฬา ไม่ใช่ลักษณะกระทรวงด้านสังคมอย่างเดียว ในการดำเนินงานเองก็มีทั้งราชการและรัฐวิสาหกิจ ในรูปแบบการบริการก็ค่อนข้างที่จะมีปัญหา ทางกระทรวงเองพยายามที่จะออกกฎหมายที่จะนำมาบริหารจัดการกระทรวงให้เป็นเอกภาพ จะมีกฎหมายฉบับหนึ่ง ก็คือ พ.ร.บ.นโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ซึ่งออกปี พ.ศ. 2551 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 กำหนดเรื่องของนโยบายการท่องเที่ยวระดับประเทศแห่งชาติ คณะกรรมการจะประกอบด้วยส่วนราชการ และภาคีที่ทำงานด้านการท่องเที่ยวทั้งหมด ทั้งแต่ระดับรัฐมนตรีและรองลงมาจะเป็นระดับปลัดกระทรวง ในคณะกรรมการชุดนี้จะมีภาคีด้วยคือระดับเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะไม่ได้มีเฉพาะข้าราชการ โดยที่ในกฎหมายฉบับนี้จะค่อนข้างละเอียดก็จะมีระดับชาติ และมีกลไกที่จะสร้างระดับภูมิภาคด้วย เพราะลักษณะนี้ทำให้กระทรวงการท่องเที่ยวฯ จะมีราชการส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้นมา ได้รับการอนุมัติไปแล้ว 31 จังหวัด กฎหมายฉบับนี้จะเป็นกลไกเครื่องมือที่จะสร้างภูมิภาคเป็นคณะกรรมการการท่องเที่ยวในระดับภูมิภาค ก็จะกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการ โดยประกอบด้วยภาคีและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ในทางแผนปฏิบัติการเพื่อให้สอดคล้องกับคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ เพราะฉะนั้นกฎหมายฉบับนี้ค่อนข้างมีระยะการดำเนินงานตั้งแต่ระดับภาคลงมาระดับพื้นที่เพื่อที่จะพยายามให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด แต่ไม่ว่าผลจะออกมาอย่างไร แต่ก็พยายามที่จะทำออกมาให้สามารถปฏิบัติได้ ในปัจจัยต่อไปที่จะทำให้นี้บรรลุผล มีจุดเด่นคือให้สำนักงานปลัดกระทรวงเป็นเลขานุการ ในส่วนของกลไกที่จะกำหนดเป็นการประชุมพบสี่ปีละ 4 ครั้ง มีการประชุมในระดับภูมิภาคก็ต้องทำแผนใน

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทางคณะกรรมการอนุมัติแผนด้วย และคนที่เอาแผนมาปฏิบัติก็ต้องปฏิบัติตามแผนในการปฏิบัติการอันนั้น

คณะกรรมการชุดนี้ยังไม่เคยประชุมเลย เนื่องจากกฎหมายออกในปี พ.ศ. 2551 แต่ว่าร่างนโยบายการท่องเที่ยวเสร็จแล้ว แล้วจะต้องนำเข้าที่ประชุมเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติเพื่อที่จะประกาศใช้ ในส่วนของฝ่ายกีฬาเองก็จะใช้ลักษณะเหมือนๆ กัน คือ พยายามออกกฎหมายเพื่อเป็นกฎหมายหลักของ ด้านการกีฬาก็คือกำลังยกร่างกีฬาให้เป็น พ.ร.บ.แห่งชาติ เพราะมองว่าตัวที่จะเป็นเครื่องมือในการทำงาน น่าจะเป็นกฎหมาย ซึ่งจะมีการบัญญัติใช้ เพราะกระทรวงการท่องเที่ยว จะมีลักษณะเป็นงานที่ปฏิบัติเองไม่ได้ทั้งหมดจะเป็นการประสานงานภาคีเป็นจำนวนมาก จึงต้องออกเครื่องมือมาตรงนี้

สภาพปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา - บุคลากรส่วนของพื้นที่ที่เป็นจังหวัดน้อยมาก สำนักงานระดับจังหวัดจะมีบุคลากรมากที่สุด 5 คน แล้วก็มักถูกจ้างเข้ามาทำงาน น่าจะมีข้อจำกัดในเรื่องนี้ เพราะฉะนั้นบุคลากรของกระทรวงต้องมีประสิทธิภาพสูง น่าจะประสานงานกับภาคีเพื่อให้ได้งานตามตรงนี้ จึงยังไม่ทราบว่ากฎหมายนี้จะเป็นจุดแข็งของกระทรวงหรือไม่ แต่ก็พยายามที่จะบัญญัติให้สามารถใช้ได้ในทุกระดับ

8. การบริหารงานของสำนักงานความร่วมมือและการพัฒนาระหว่างประเทศ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา - เป็นงานเป้าหมายอยู่นอกประเทศ มีการดำเนินงานเพื่อให้ความร่วมมือกับการพัฒนาประเทศเหล่านั้นให้มีสภาพสังคมที่ดีขึ้น มีคณะกรรมการนโยบาย 1 ชุด แต่จริงๆ แล้ว ไม่ได้เป็นเวทีที่ให้นโยบายสำนักงาน เป็นเวทีที่สำนักงานแจ้งให้ทราบว่าสำนักงานได้ทำอะไรไปบ้าง เท่านั้น เพราะว่าจริงๆ แล้วในการดำเนินงานของสำนักงาน กรอบการดำเนินงานใช้นโยบายการต่างประเทศ หลังจากนั้นแล้วตัวนโยบายมาทำเป็นนโยบาย การดำเนินงานของพนักงาน ซึ่งนโยบายการดำเนินงานของพนักงาน หรือว่ายุทธศาสตร์และปฏิบัติเบ็ดเสร็จอยู่ในหน่วยงาน แต่ว่าการดำเนินการต้องอาศัยกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อไปดำเนินกิจกรรมภายนอกประเทศ หรือภายในประเทศเพื่อให้ชาวต่างประเทศได้เข้ามารับการอบรมพัฒนา ในส่วนของบุคลากร ที่เข้าร่วมก่อนที่จะมีปฏิรูป มี 400 คน แต่ปัจจุบันเหลือแค่ 170 คน เดิมเป็นกรมวิเทศสหการ ก็แค่ประสานงาน ส่งความช่วยเหลือให้กับหน่วยงานต่างๆ แต่ในปัจจุบันเป็นหน่วยงานให้ความช่วยเหลือ เพราะฉะนั้นภาระในการกำหนดนโยบายในการเจรจาต่างๆ อยู่ที่หน่วยงานนี้ และประเทศต่างๆ ที่สำนักงานให้ความช่วยเหลือเพิ่มมากขึ้น

สำนักงานกำหนดเป้าหมาย กลุ่มแรกคือประเทศเพื่อนบ้าน แต่เป้าหมายต่อไป ดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล สมมติว่ารัฐบาลมีนโยบายว่า ต้องการบุกแอฟริกา สำนักงานก็ต้องไปด้วย ซึ่งบางครั้งรัฐมนตรีหรือใครก็ตาม แต่เงินไม่ได้เป็นปัญหาสำคัญ สิ่งที่ต้องการได้คือบุคลากรแล้วก็ความร่วมมือของหน่วยราชการด้วยกันที่ทำให้สำนักงานประสบผลสำเร็จ

สภาพปัญหาและอุปสรรคของสำนักงานความร่วมมือและการพัฒนาระหว่างประเทศ - ปัญหาของสำนักงานมีมาก เพราะว่าเป็นหน่วยงานที่มีผลกระทบต่อการปฏิรูประบบราชการ แต่ว่าพูดถึงโครงสร้างก็ยังดีนั้นอยู่ว่าจะออกมาอย่างไร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 จนถึงปัจจุบันทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อบุคลากรที่ปฏิบัติงานในหน่วยงาน แต่สิ่งที่ทำให้งานดำเนินการได้ จะแยกกัน ความไม่เป็นธรรมนั้นก็ดำเนินไป แต่ในปัจจุบันงานที่ดำเนินการ เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือของประเทศต่างๆ เป็นของประเทศชาติก็ต้องดำเนินการต่อไป หยุดไม่ได้ ถึงแม้ว่า**โครงสร้างสำนักงานจะไม่ตอบสนองนัก** เรื่องของงบประมาณก็ไม่มีปัญหาจะได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ

9. การบริหารงานของ**กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม** - มีอายุการทำงานเกือบ 60 ปี โดยภาระหน้าที่ที่เป็นของดีของกรมคือ 4-5 ปีที่ผ่านมาคงรู้จัก OTOP ถือว่าประสบความสำเร็จมาก ทำให้ประชาชนต่างจังหวัดมีงานทำ มีวิถีชีวิตการนำภูมิปัญญามาใช้ คนสมัยก่อนคิดว่าใครที่มีความคิดเก่าๆ จะไม่ดี ใครมีภูมิปัญญาอะไร กรมให้นำออกมาใช้ เพราะเป็นสิ่งที่ดี สามารถขายได้หมด ปัจจุบันตามโครงการเริ่มมีการปรับปรุงอย่างน้อย แบ่งกระทรวงอุตสาหกรรมออกมาแล้วคือ ปี พ.ศ. 2550 ภารกิจของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมเปลี่ยนแปลงไป แต่ก็ต่อเนื่อง การเสริมสร้างผู้ประกอบการรายใหม่ ผู้ประกอบการเดิมเป็นการนำภูมิปัญญาเดิมส่งเสริมมากขึ้น แล้วโครงสร้างปัจจุบันที่กรมทำต่อไป **ที่ประสบความสำเร็จมากคือ การสร้างผู้ประกอบการรายใหม่ แล้วพัฒนาผู้ประกอบการเดิม** ผู้ประกอบการเดิมกรมจะพัฒนาทุกรูปแบบทั้งด้านการจัดการ ซึ่งบางโรงงานหรือบางบริษัทผู้ประกอบการจะทำไม่ครบรูปแบบ ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ทางด้านการผลิต กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมมีที่ปรึกษาที่กรมไปสอนให้ ก็ประสบความสำเร็จมาก โครงการพัฒนาผู้ประกอบการเดิม ทางอุตสาหกรรมผู้ประกอบการรายใหม่โดยเฉพาะดาราจะมีมาก จะมาเรียนหลัง 6 โมงเย็น อย่างโครงการรักอัมพวา ปัจจุบันถือว่ากรมได้โปรโมทจังหวัดสมุทรสงคราม อย่างที่กรมไปจัดงานแสดงที่อิมแพคเมืองทองธานีมีการแสดงของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก

10. การบริหารงานในรูปคณะกรรมการของ**กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม** - มี**คณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจญ์แห่งประเทศไทย** ข้อดีก็คือ เป็นตัวแทนของประเทศไทยในการเจรจาเรื่องของโควต้าผู้ที่เดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์ และการเข้าบ้านด้วย การมีคณะกรรมการชุดนี้ก็ทำให้กรมเป็นตัวแทนของชาติได้โดยสมบูรณ์ โดยมี**อธิบดีกรมการศาสนาเป็นประธาน** นอกจากนี้คณะกรรมการชุดนี้ยังมีอำนาจ กรณีที่ผู้ประกอบการเป็นนักธุรกิจ ที่ผิดสัญญากับกรม คือเอาผู้ที่ประกอบพิธีฮัจญ์ไปปล่อยเกาะและมีสิทธิจะตัดเขาออกไม่ให้เขาทำธุรกิจชนิดนี้อีกต่อไป แต่ว่าอาศัยอำนาจข้าราชการชุดนี้ จริงแล้วกรมก็ให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย **ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder)** ก็เป็นกรรมการอยู่ด้วย เพราะฉะนั้นการตัดสินใจอะไรเขาก็จะรับฟัง เพราะมีตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องอยู่ในคณะกรรมการชุดนี้อยู่แล้ว คิดว่าคณะกรรมการชุดนี้มีประโยชน์

กรมอยากได้กองใหม่เพิ่ม ทำเรื่องขอไปที่กระทรวงแล้ว แต่ต้องตั้งคณะกรรมการใหม่อีกรอบ คือตอนนี้กรมมีคณะกรรมการพัฒนาคุณธรรมแห่งชาติ คณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ให้ปลัดกระทรวงเป็นเลขานุการ แล้วปลัดก็มอบต่อ ตรงนี้ยังไม่ได้ทำงานดีพอ ต้องการสร้างคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อให้ทำงานได้ และอีกตัวก็คือเรื่องศาสนิก ตอนนี้จะเห็นว่ามี การตั้งกันเกลื่อน มีที่ปฏิบัติธรรมกันเป็นจำนวนมาก มีหลายลัทธิ ต่างคนต่างทำไม่มีใครควบคุมดูแล กรมศาสนา ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อควบคุมให้ทั้งหมด

11. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงวัฒนธรรม - ทำงานในเรื่องของภาพยนตร์ ที่รับโอนมาจากตำรวจ เรื่อง พ.ร.บ.ภาพยนตร์ และวิดิทัศน์ ซึ่งปัญหาที่เคยเกิดขึ้นมา แต่ว่าไม่ได้เกิดส่วนกลางเกิดในส่วนภูมิภาค ในเรื่องของตีความกฎหมาย ในการออกไปตรวจสถานประกอบการ จนถึงขั้นขึ้นศาลแล้วสำนักงานฯ ก็แพ้ เนื่องจากไปปรับร้านเกมต่างๆ ในเรื่องสถานที่ อับเกินไป ทึบเกินไป โดยตีความหมายของ พ.ร.บ.เก่า คือจริง ๆ แล้วสำนักงานฯ ไม่มีอำนาจ คนที่มีอำนาจคือตำรวจ หรือเป็นเรื่องของอาคารสถานที่ต่างๆ เวลาตีความกฎหมายของข้าราชการในการออกไปตรวจสถานประกอบการทำให้พลาดตรงนี้ แต่ก็เป็นบทเรียน ซึ่งสำนักงานฯ พยายามแก้ไขและศึกษา พ.ร.บ. และกับออกเกณฑ์ในการตรวจสถานประกอบการ ซึ่ง พ.ร.บ.ใหม่ออกมาแล้ว และก็เวลาออกไปตรวจสถานประกอบการต่างๆ ก็จะไปกับตำรวจด้วยซึ่งมีอำนาจในการจับกุม โดยการตีความหมายคนละฉบับแต่ลงพื้นที่พร้อมๆ กัน อันนี้เป็นสิ่งที่ทางทีมงานได้แก้ไข หรือว่าตรวจสถานประกอบการใน กรุงเทพฯ ก็จะมีรูปแบบของสถานประกอบการที่หลีกเลี่ยง หรือการแก่งัดกันก็มี ซึ่งพนักงานที่ออกไปก็จะพยายามที่จะศึกษากฎหมายทุกวัน และพอลกลับมามีปัญหาอะไรก็จะคุยกันแล้วก็ทำรายงาน อันนี้เป็นเรื่องของกฎหมายเพราะรับมาจากตำรวจ โดยอำนาจในการจับกุมอยู่ที่ตำรวจ แต่สำนักงานฯ มีอำนาจแค่ว่าสถานประกอบการจดทะเบียนหมดอายุหรือยัง เป็นยังไงบ้างแล้วก็ดูถึงเวลาในการเปิด-ปิดของร้าน ดูถึงเด็กและเยาวชนที่เข้ามาเกินเวลาไหม หรือเวลานี้ไม่ใช่เวลาที่เด็กและเยาวชนไม่ควรเข้ามา อันนี้เป็นหน้าที่ที่สำนักงานฯ ดูอยู่

เรื่องโครงสร้าง สำนักภาพยนตร์และวิดิทัศน์เป็นกลุ่มรายงานตรงกับผู้บริหาร ซึ่งอัตราทั้งหมด 99 อัตรา แต่ได้ทำโครงสร้างไว้เรียบร้อยแล้ว เพื่อจะขอขึ้นเป็นสำนักเนื่องจากภารกิจไม่ใช่แค่ตรวจสถานประกอบการเท่านั้น แต่จะมีเรื่องของพิจารณาภาพยนตร์ที่ออกฉาย ณ ปัจจุบันนี้ก็ยังทำอยู่ ตามคณะกรรมการภาพยนตร์และวิดิทัศน์ แล้วก็พิจารณาเรื่องของเทปและวัสดุโทรทัศน์ ซึ่งภารกิจในงานนี้ค่อนข้างเยอะ นอกจากนั้นก็ต้องทำเรื่องของงานวัฒนธรรมในส่วนภูมิภาค สำนักงานฯ จะเป็นกลไกในการขับเคลื่อนในงานวัฒนธรรม ซึ่งวัฒนธรรมค่อนข้างเยอะและก็หลากหลายมาก ถ้าไปดูจริงแล้วพื้นที่ 76 จังหวัด จะมีเนื้อหาของวัฒนธรรมที่ถูกละเอียด หรือว่าวัฒนธรรมบางแห่งบางอย่างจะสูญหาย ควรจะมีกลไกของราชการที่ทำอยู่ควรไปดูแล เข้าไปขับเคลื่อนให้วัฒนธรรมดำรงอยู่ เข้าไปให้ความภาคภูมิใจในความเป็นไทย ลักษณะงานของสำนักงานจะเป็นลักษณะงานของภูมิภาคแต่อาศัยเครือข่าย

เพราะสำนักงานทำ MOU กับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ททท. เข้ามาช่วยในการทำงาน เยอะมาก แต่สำนักงานฯ จะทำคู่มือแนวทางในการดำเนินงาน และเป็นกลไกในการขับเคลื่อน และจะเป็น เนื้อหาในการจัดองค์ความรู้ต่างๆ หรือว่าเป็นกลไกในการปกป้องคุ้มครองมรดกวัฒนธรรม หรือที่เรียกว่า ICS มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ขึ้นทะเบียนไว้ หรือเก็บข้อมูลเอาไว้เพื่อป้องกันการสูญหาย หรือ ป้องกันการละเมิด ซึ่งเป็นงานใหญ่ ส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำงานร่วมด้วย แต่ต้องถามว่าเขามี ความพร้อมในการดำเนินงานวัฒนธรรมที่มีความซับซ้อน หรืองานวัฒนธรรมระดับประเทศ หรือระดับ ภูมิภาคหรือไม่ ควรจะมีหน่วยงานซึ่งกระทรวงวัฒนธรรมถูกต้องแล้ว หรือจะมีหน่วยงานที่จะเป็นกลไกใน การทำงานตรงนี้ต่อไป หรือถ้าปล่อยหลุดไปเลยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลจะทำได้ในส่วนหนึ่ง แต่ ว่าภาพ วัฒนธรรมบางเรื่องวัฒนธรรมท้องถิ่นที่สูญหายอาจจะละเลย หรืออาจจะไม่ได้นี้ตรงนี้น่าจะมี หน่วยงานที่ผลักดันตรงนี้อาจเห็นว่าหน่วยงานที่เป็นกระทรวงทางสังคมหรืออะไรต่างๆ ลดบทบาทน่าจะ ให้ความสำคัญมากขึ้น



สรุปผลการสัมมนากลุ่มย่อย (กลุ่มที่ 2)
โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”
วันจันทร์ที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551 เวลา 13.30 - 16.00 น.
ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ
☆☆☆☆☆☆

รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนากลุ่มย่อย

1. นางปริญญา วิรัตติยา	บุคลากร 6 ว สป.สำนักงานกฤษฎีกา
2. นายอดิสร เหลาแดง	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 5 สป.สำนักงานกฤษฎีกา
3. นางโสภา วชิกรัตติ	ผอ.ส่วนยุทธศาสตร์ฯ 2 สำนักงานประมาณ สำนักงานกฤษฎีกา
4. นายชัยณรงค์ คงนาม	จนท.วิเคราะห์งบประมาณ 7 ว สำนักงานประมาณ สำนักงานกฤษฎีกา
5. นางบุปผา มาประณีต	จนท.วิเคราะห์งานบุคคล 9 ชช สำนักงาน ก.พ. สำนักงานกฤษฎีกา
6. นางมุกิตา เลิศลักษณ์พร	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎีกา
7. นางสาวสุชาวดี ศรีสุวรรณภาพ	ผอ.กองวิชาการท่องเที่ยว สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
8. นายสมชัย ภิญญธรรมกร	ผอ.ส่วนการเจ้าหน้าที่ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
9. นางจิระวัลย์ กล้วยแสง	บุคลากร 3 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

10. นายวัชรศักดิ์ พรหมบุญ (แทน) เลขานุการกรม
กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์
11. นางสาวพัทยา เชิงสะอาด ผอ.กลุ่มงานพัฒนาระบบบริหาร
กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์
12. นางหยาดทิพย์ สุนทรสารทูล หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
สป.กระทรวงมหาดไทย
13. นายสงวน ธีระกุล ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและแผน
สป.กระทรวงมหาดไทย
14. นายสุวิทย์ นวลแก้ว นักวิชาการที่ดิน 8 ว
กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย
15. นางเพ็ญงาม อัครเกษมพร บุคลากร 7
กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย
16. นางสาวสายบัว หุ่นจันทร์ นักวิชาการแรงงาน 7 ว
กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน
17. นางศรีสุดา สิงห์ไพร ผอ.กองการเจ้าหน้าที่
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
กระทรวงแรงงาน
18. นางสาวรัตน์ มรรคา ผอ.กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
กระทรวงแรงงาน
19. นางสาวสิริวิภา อินทหา นักวิชาการแรงงาน 5
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
กระทรวงแรงงาน
20. นางละเอียด ธีระรัตน์ จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว
กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข
21. นางสาวกัลยารัตน์ สารัตนนท์ ผู้แทนกองการเจ้าหน้าที่
กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข

สรุปประเด็นจากการสัมมนากลุ่มย่อย (กลุ่มที่ 2)

1. การบริหารงานรูปแบบคณะกรรมการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย - ลักษณะการทำงานของรูปแบบกรรมการ มีข้อดีคือว่า ฝ่ายเลขาฯ เตรียมงานค่อนข้างเต็มรูปแบบแล้ว กรรมการจะเห็นชอบหรือไม่ก็เป็นเรื่องหนึ่ง ทำให้การบริหารราชการเผชิญหน้าได้เยอะ ทำให้ร้อนๆ หนาวๆ ได้ เพราะมติที่ประชุมออกมา ก็เห็นชอบมอบหมายให้เลขาฯ **จะเป็นตัวหลัก นี่คือข้อดี** ถ้าหากว่า ฝ่ายเลขาฯ เข้าไปเกี่ยวข้อง สามารถหาข้อยุติได้ การประชุมก็จะไม่เสียเวลา สรุปคือ **ฝ่ายเลขาฯ เข้มแข็ง ทำให้งานเดินไปเร็ว** แต่โดยรวมแล้ว กรรมการส่วนใหญ่หลายๆ ชุดไม่คุ้มค่าที่จะมี สำหรับชุดที่คุ้มค่า คือ ชุดที่มีการประชุมเป็นประจำต่อเนื่อง ก็คือ กรรมการร่างกฎหมาย ที่ประชุมเป็นระบบและเป็นระยะๆ ที่มีร่างกฎหมายเสนอเข้ามา มีที่ปรึกษากฎหมายไปในตัว และมีคนภายนอกร่วมด้วย คิดว่า คนแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไม่ได้บอกว่าดีที่สุด แต่ดูและเห็นว่าเป็นรูปธรรมคือชุดนี้ รวมๆ แล้วคือ **ฝ่ายเลขาฯ เข้มแข็งแล้วทำให้งานเร็ว** กรรมการพิจารณาว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบก็จะจบได้ ถ้าเลขาฯ เข้มแข็งและงานสามารถยุติได้ในระดับเจ้าหน้าที่ กรรมการก็ต้องดีด้วย หลักการนี้ใช้กับกรรมการทุกชุด เพราะฉะนั้นถ้าจะให้บอกว่าชุดไหนดีไม่ดี คงบอกไม่ได้ หลายๆ ชุดจะเป็นแบบนี้ เพราะกรรมการคือองค์กรหนึ่งที่เพิ่มประสิทธิภาพของข้าราชการค่อนข้างเยอะ หลายๆ เรื่องเพิ่มขึ้นตอนงานมาก จากหลายๆ กรมก็จะคล้ายๆ กัน ยิ่ง Hierarchy เป็นหลักด้วย และบางที่กรรมการสูงมาก นายกฯ เป็นประธาน จริงๆ นายกฯ ไม่มาอยู่แล้ว คืออยู่ในกระดาษ แต่ในความจริงไม่ใช่

ในรูปของคณะกรรมการมีจำนวนน้อย เห็นด้วยกับการทำงานได้คล่องขึ้น ก็ต้องขึ้นกับภารกิจการทำงานภายในด้วย ถ้ามีหน่วยงานอื่นต้องร่วมด้วยก็ต้องเกินอยู่แล้ว เพราะว่าทุกหน่วยก็ต้องร่วมด้วย แต่มีข้อสังเกตว่า รูปแบบของการบริหารโดยเฉพาะของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือสำนักงานปลัดกระทรวงอื่นๆ รูปแบบของคณะกรรมการไม่ใช่ภารกิจหลักในตรงจุดนี้ เพราะว่าสำนักงานปลัดกระทรวงเพื่อให้ปลัดกระทรวงบริหารงานได้ ก็คงไม่ได้มีโดยตรง ส่วนใหญ่สืบเนื่องจากการร่างกฎหมาย เช่น เรื่องท้องถิ่น เป็นไปตามกฎหมาย จำเป็นจะต้องมีคณะกรรมการชุดนั้นขึ้นมา ส่วนคณะกรรมการอื่นๆ ในสำนักงานปลัดกระทรวงก็ยังมีอีกมาก บางครั้งก็ตั้งขึ้นเนื่องจากหน่วยงานอื่น เช่น ของ ก.พ.ร. ให้ตั้งคณะทำงาน 2-3 คณะด้วยกันที่ทำการปรับปรุงโครงสร้าง แต่ไม่ได้ใส่ไว้ เพราะเข้าใจว่า เมื่อเสร็จภารกิจก็ต้องจบไป แต่คณะทำงานหรือคณะกรรมการตรงนั้น การจะเสนอโครงสร้างต้องผ่านคณะทำงานสองขั้นตอน ทั้งคณะทำงานของกรมเอง และคณะกรรมการอีกคณะหนึ่ง ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการเป็นประธาน ซึ่งคณะนี้ประชุมยากมาก ได้พูดกันหลายที่ การแต่งตั้งผู้ใหญ่มากและสายการเมืองจะค่อนข้างยากในการเชิญประชุม ทุกคนจะปนในเรื่องนี้ที่นัดประชุมยากมาก และกว่าที่หน่วยงานในสายบริหารก็ยากแล้ว และต้อง

ผ่านคณะใหญ่ก่อน ถึงจะส่งไปถึง ก.พ.ร. เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ต้องกลับมาใหม่ ถ้าเกิดไม่เห็นด้วยก็ต้องไปเข้ากับคณะใหญ่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งกว่าจะไปๆ มาๆ ก็สิ้นปีงบประมาณก็คงไม่ได้อะไรเท่าไร

โดยรูปแบบของการบริหาร ที่มีการปรับปรุงจัดทำภารกิจ ความรับผิดชอบของหน่วยงานดีที่สุดแล้ว แต่ในระยะเวลาที่มีการปรับปรุง กฎหมายต่างๆ ออกมาใหม่ ทั้งรัฐธรรมนูญ ทั้งระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งราชการพลเรือน ทำให้ต้องมีการปรับภารกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงใหม่ เพราะมีการเพิ่มบทบาทภารกิจให้กับหน่วยงาน ทั้งในระดับกระทรวงเอง หรือกรมด้วย เพราะฉะนั้นที่มีอยู่เดิมก็ดี แต่ว่าไม่ได้สมบูรณ์แบบทุกที่ จะมีข้อบกพร่องบ้าง ไม่เป็นที่พอใจของคนทุกคน แต่ก็ไม่ได้เสีย แต่ว่าต้องมีการปรับต่อเนื่องกันเป็นระยะ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในส่วนของนโยบายและกฎหมาย โดยเฉพาะสำนักงานปลัดกระทรวง ภารกิจค่อนข้างไม่ใช่เฉพาะเจาะจง และไม่ได้มีการกิจตรง ค่อนข้างหลากหลาย ทำให้ยากที่จะปรับให้สอดคล้องกันอย่างสมบูรณ์แบบ

2. การบริหารงานของกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ - จุดเด่นหรือรูปแบบการทำงาน
ของหน่วยงานระดับกรม เกี่ยวกับลักษณะงานของกรมการค้าภายใน **เป็นงานที่ดูแลการค้าภายในประเทศ ซึ่งดูแลเรื่องระบบตลาดที่มีประสิทธิภาพและการแข่งขันที่เป็นธรรม** เวลาดูว่าส่วนราชการใดตั้งขึ้นมาเพื่ออะไร จะดูที่ Stakeholder เป็นหลัก เพราะฉะนั้นงานของกรมการค้าภายในจะดูเรื่องการค้า ดูแลเรื่องการค้าสินค้าเกษตร Stakeholder คือเกษตรกรทั่วประเทศ ดูแลรายสินค้าประมาณ 70 รายการสินค้า ส่วนที่สอง คือการดูแลให้ผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรมจากกลไกตลาดที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยการดูแลสินค้าและบริการ อยู่ในรูปของคณะกรรมการ Stakeholder คือผู้รับบริการ คือผู้บริโภค Supplier คือ ผู้ประกอบการ ซึ่งกรมดูแล 240 กว่าสินค้า รายการสินค้าพวกนี้จะมีการทบทวน ภายใต้คณะกรรมการจะทบทวนความเหมาะสมทุกปี

อีกอันหนึ่งคือ ระบบเศรษฐกิจการค้าที่จะทำให้การค้ามีขีดความสามารถในการแข่งขัน ก็คือต้องมีการแข่งขันที่เป็นธรรม เพราะฉะนั้นเรื่อง Enforcement Competition เป็นเรื่องการแข่งขันทางการค้า อยู่ที่กรมการค้าภายใน ซึ่งฝ่ายอธิบดีกรมการค้าภายในเป็นฝ่ายเลขานุการ กรมมีกฎหมายอยู่ในความรับผิดชอบ 9 ฉบับ มีทั้งอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการที่กรมเป็นฝ่ายเลขานุการ เพราะฉะนั้น**จุดเด่นคือ การมี การปฏิบัติงานที่มี Stakeholder มาก มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาก การมีกฎระเบียบ** เพราะหน้าที่หนึ่งของรัฐคือวางกติกา เป็น Regulator **ที่สามารถยืดหยุ่นได้ บริหารได้** เพราะฉะนั้นลักษณะงานของกรมส่วนหนึ่งเป็น Regulator ที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย รัฐจะใช้อำนาจทางการบริหารเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นการอำนวยความสะดวกบางอย่างไม่ให้เอกชนต้องถูกลง

การบริหารงานในรูปคณะกรรมการของกรมการค้าภายใน - ลักษณะงานของกรม การใช้
อำนาจตามกฎหมายในรูปแบบของกรรมการ จะมีคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า **คณะกรรมการ กำหนดราคาสินค้าและบริการ** มีคณะกรรมการในฐานะที่กรมเป็นฝ่ายเลขานุการ ในเรื่องตลาดซื้อขายสินค้า

เกษตรล่วงหน้า มีเรื่องช้าง ตวง วัด เป็นกฎหมายว่าด้วยมาตราช้าง ตวง วัด มีเรื่อง พ.ร.บ.คลังสินค้าห้องเย็น มีรัฐมนตรีว่าการเป็นประธานและมีอธิบดีเป็นฝ่ายเลขาฯ ส่วนอีกอันหนึ่งคือ กรมทำงานในฐานะฝ่ายเลขาฯ ของคณะกรรมการอื่นๆ ที่เป็นระดับภูมิภาค เช่น นโยบายกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร **คณะกรรมการนโยบายข้าว คณะกรรมการนโยบายอาหารสัตว์** ซึ่งอันนั้นเป็นระดับชาติ ในส่วนที่เป็นคณะกรรมการ มองว่าดี ในส่วนของการมีกฎหมาย กำหนดให้โครงสร้างของกรมการมีลักษณะของการมีส่วนร่วม โดยมีผู้แทนของ Stakeholder อยู่ในคณะกรรมการตั้งแต่แรก มีผู้แทนภาคเอกชน มีผู้แทนของภาคผู้บริโภคซึ่งเป็น Stakeholder เพราะฉะนั้น การกำหนดมาตรการใดๆ ต้องมีระบบที่คานอำนาจกัน สิ่งหนึ่งที่เป็นจุดเด่นภายใต้กฎหมายคือ มาตรการที่ฝ่ายรัฐเป็นฝ่ายดูแลและมีผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม รูปแบบของการประชุมกรรมการ อย่างกรรมการกำหนดราคาสินค้าและบริการ ก็จะมีวาระของการประชุมกฎหมายกำหนดว่า อย่างน้อยเรื่องกำหนดรายการสินค้าต้องพบทวนทุกปี สิ่งหนึ่งก็คือ ถ้าฝ่ายเลขาฯ เข้มแข็ง จะทำงานในส่วนที่กรมนั้นรับผิดชอบเดินไปด้วยดี

อย่างกรณีของ**คณะกรรมการกำหนดราคาสินค้า จะมีรัฐมนตรีว่าการเป็นประธาน** ทุกครั้งที่ประชุมจะมีเป็นมติเลย กรมเป็นฝ่ายแจ้งเวียนมติ ถ้ามติคณะกรรมการบอกว่าให้ดูแลราคาน้ำตาลทราย โดยมี**คณะกรรมการกำหนดราคาสินค้าและบริการในระดับจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าฯ** อีก กรมก็จะส่งประกาศนั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดให้ดำเนินการตามที่ส่วนกลางกำหนด แต่มาตรการจะค่อนข้างยืดหยุ่น เช่น ราคาสินค้า ให้ผู้ว่าฯ พิจารณาว่า ณ ราคาของจังหวัด เมื่อราคาแนะนำกรมเป็นอย่างนี้ก็ให้บวกตามค่าขนส่ง ก็แล้วแต่ความเหมาะสม อันนี้ก็จะมีการส่งต่องานกัน

ความเข้มแข็งของฝ่ายเลขาฯ จะทำให้สิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม สิ่งที่ถูกจะถูกนำเสนอ โดยที่มีกรรมการเป็นคนพิจารณาอีกทีหนึ่ง แต่การประชุมกรรมการ บางกรรมการอาจลำบาก เช่น กรรมการไม่ว่าง การนัดประชุมก็ลำบาก เข้าใจว่าส่วนราชการไทยจะมีปัญหาพวกนี้เยอะ แล้วก็จะหาจะประชุมกรรมการได้ หรือการเลือกกรรมการ องค์ประกอบของการเลือกเป็นผู้แทนภาคเข้ามา เช่น ผู้แทนภาคเอกชน มานั่งรักษาผลประโยชน์ของตัวเอง อันนี้เป็นเรื่องที่ทำในรูปของคณะกรรมการอาจจะมีการข้อสังเกตบางอย่าง ในส่วนนอกจากการทำงานในรูปของกรรมการแล้ว ส่วนหนึ่งที่กรมดำเนินการก็คือ บางอย่างกรมไม่มีกฎหมาย อย่างเรื่องการเสริมสร้างระบบตลาด กรมทำงานภายใต้งานที่เป็นการบริหารงานโดยทั่วไป เช่น ในฐานะที่กรมต้องดูแลราคาสินค้าเกษตรให้มีประสิทธิภาพ กรมไม่มีกฎหมายว่าด้วยเรื่องนี้โดยเฉพาะ แต่**จุดแข็งของกรมที่มีส่วนราชการอยู่ในต่างจังหวัด การสนองตอบต่อปัญหาในพื้นที่อย่างรวดเร็ว** ทำให้รู้ กรมมีระบบเตือนภัยจากคนที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหา ส่งต่อข้อมูลเข้ามา และให้**ส่วนกลางวางภาพ Macro และก๊วงานนโยบาย** ขณะเดียวกันก็มีคณะกรรมการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ที่สามารถจะเห็นการวิเคราะห์ข้อมูลในพื้นที่ สามารถสกัดไม่ให้ปัญหานั้นถูกนำเข้ามาสู่ส่วนกลาง อันนี้เป็นสิ่งที่คิดว่าเป็นจุดเด่นในการบริหารงานของกรม คือ การมีหน่วยงานในต่างจังหวัด เพราะ

ลักษณะงานของกรมมีหน้าที่ต้องดูแล Area ทั่วประเทศ การมีหน่วยงานในจังหวัดทำให้สนองตอบต่อปัญหา มีความคาดหวังความต้องการได้เร็ว

ฉะนั้น อันนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ว่าการบริหารราชการของกรมมีจุดเด่นในเรื่อง คือ หนึ่ง **ความรับผิดชอบอำนาจหน้าที่** สอนองตอบต่อกลุ่มเป้าหมายค่อนข้างชัดเจน สอง **มีกฎหมายรองรับ** รูปแบบการบริหารกฎหมาย มีทั้งการบริหารในลักษณะ Regulator หรือใช้อำนาจบริหารก่อนเพื่อมิให้รัดตัวของเอกชนมากเกินไป สาม **มีหน่วยงานในพื้นที่ที่สนองตอบได้เร็ว**

ในการประชุมคณะกรรมการโดยส่วนใหญ่อธิบดีจะไปเอง ถึงแม้จะเป็นกรรมการเยอะ แต่ถ้าเป็นกรรมการในเรื่องราคาสินค้า ในเรื่องกรณีสินค้าเกษตร ช่วงงานชุก จะเป็นช่วงสินค้าออกสู่ตลาดในปลายปี ปลายฤดูการผลิตของมันอยู่ จะมีปฏิทินในการทำงาน อธิบดีจะมี อย่างกรณีของสินค้าเกษตร อธิบดีจะรู้เลยว่าช่วงไหนในปฏิทินที่สินค้าตัวไหนจะออกสู่ตลาด จะมีระบบ Warning ที่กรมจะต้องดำเนินการก่อนเป็น Priority ที่จะบอกอธิบดีได้ว่าควรจะทำอะไรก่อน ส่วนเรื่องการกำหนดราคาสินค้าและบริการ จริงๆ ถ้าไม่เกินวิกฤต กรมไม่ค่อยเข้าไปยุ่ง เพราะให้เป็นไปตามกลไกตลาด ยกเว้นในกรณีที่ชุกคือ การเกิดวิกฤตการค่าน้ำมัน ซึ่งกระทบต่อต้นทุน และกระทบต่อค่าครองชีพ เพราะฉะนั้นวาระงานของอธิบดีก็จะชุกมากในช่วงที่มีวิกฤต แต่โดยปกติ อธิบดีจะบริหารงานในลักษณะ Time Table ที่เป็นระบบเตือนภัยด้วย

ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของกรมการค้าภายใน - การฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ทางปกครอง ถือเป็นความเสี่ยง โดยเฉพาะของกรมมีทั้งผู้ได้และผู้เสีย มองเรื่องความเป็นธรรมเป็นหลัก อย่างในกรณีบางบริษัทที่ไปบังคับ Dealer ให้ขายเฉพาะสินค้าของตนเอง ก็โดนฟ้องกลับ หรือแม้เวลากรมวิเคราะห์ต้นทุน ข้อมูลส่วนนี้เป็นข้อมูลส่วนตัว ถ้าเขาไม่เข้าใจก็จะขอข้อมูลคนอื่นที่เป็นคู่แข่ง ก็จะถูกฟ้องคือ Balancing ระหว่างกลุ่มอำนาจ นอกจากความเสี่ยงที่จะโดนทำร้าย หรือเวลาไปตรวจเรื่องเครื่องชั่ง มีคนที่เสียประโยชน์จริงๆ กรมเป็นหน่วยงานนโยบาย ไม่ใช่หน่วยงานปฏิบัติ อย่างกรณีการไปตรวจสต็อกข้าว มีคนเสียประโยชน์ อันตรายต่อชีวิตก็มี จะมีกลุ่มผลประโยชน์เข้ามา อันนี้เป็นความเสี่ยง

กรณีการแบ่งโครงสร้างราชการ **ปัญหาที่เป็นของระบบราชการ การตั้งหน่วยงานใด มักจะยุบยาก และมีเงินประจำตำแหน่งเข้ามา** ทฤษฎีจะเขียนอย่างไรก็ตาม แต่ส่วนราชการก็จะขยายฐานอำนาจ จะมีวิธีการใดที่จะเห็นการกำหนดตำแหน่งอย่างชัดเจน และคณะกรรมการที่จะมี ควรมีคณะกรรมการวิเคราะห์ระบบงาน ระบบบริหารบุคลากร และระบบงบประมาณ เอามาอยู่ในคณะเดียวกัน แต่ตอนนี้เกิดความลักลั่น เกิดการพูดคุยถึงระบบ Lobbyist คือถ้าเข้าไปหาฝ่ายการเมืองได้ ทำให้กรมตัวเองขยายฐานไปเรื่อยๆ ก็มี จะหลากหลายมาก

ปัจจุบันมีความต่างของมาตรฐานของผู้วิเคราะห์กระทรวง ถ้ามีสมมติฐานว่าไม่ๆ ไว้ก่อน ก็จะยาก หรือคนวิเคราะห์อ่อน ใจดี ไม่อยากให้คนเกลียดก็ให้ๆ จะต้องมี Balancing มีความยืดหยุ่นให้เขาบริหารเอง กับ ความมีมาตรฐาน บางงานมีมาตรฐาน เช่น สำนักบริหารกลาง บางแห่งได้สำนักทรัพยากร

บุคคล บางแห่งทำไมไม่ได้ ต้องมีขนาดที่ชัดเจนเรื่องพวกนี้ ซึ่งจะไปให้เขาขบคาย เพราะเสียตำแหน่งและอำนาจ และ ณ ตอนนี้อ้างเสนอโครงสร้างไป บางกระทรวงให้เสนอทั้งกระดานจะได้เห็น แต่บางกระทรวงให้เสนอไปก่อน ก็ได้ไปก่อน ทุกคนก็กำลังชิงพื้นที่ของตัวเอง คือไม่ทราบว่าจะแก้อย่างไร เพราะเป็นปัญหาของระบบราชการจริงๆ

ข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารงานของกรมการค้าภายใน - ถ้าแบ่งลักษณะกรมไปเลย กรมวิชาการ เป็น Knowledge Worker ไม่มีสายบังคับบัญชา ทำงานที่บ้านได้ แต่ถ้ากรมเป็นกรมปฏิบัติที่ต้องเข้าไปอยู่ในพื้นที่ ถ้า ก.พ. วิเคราะห์เป็น Zero base ก็ไม่เคยให้ อย่างกรมการค้าภายใน เพื่อสร้างความมั่นคงทางการค้า เจ้าหน้าที่สำนักงานมี 3 คนตลอดชีวิต คงไม่ได้ รูปแบบการวิเคราะห์ต้องเปลี่ยน ถ้าตอนนี้รูปแบบส่วนราชการยังคงหลักเดิม เหมือนมีมาตรฐาน แต่ก็มีดุลยพินิจ และอีกอันหนึ่งคือรูปแบบที่แปลกๆ ในทฤษฎี พวก SDU พวกหน่วยบริการพิเศษทั้งหลาย ทำอย่างไรจะทำให้เป็นมาตรฐาน ทั้งเงิน ทั้งคน

ในกรณีที่เป็นลูกจ้างมีโอกาสก้าวหน้าใหม่ เขามีโอกาสจะเป็นพนักงานราชการหรือไม่ เอาให้แน่ เอาผลงานในอดีตมาวัด ความยุ่งยากของงาน ถ้าต้องการให้หน่วยราชการเป็นอิสระ ต้องเอาตัวชี้วัด Outcome มาวัดด้วย ไม่ใช่ที่ ก.พ.ร. ทำ อันนั้นตั้งง่ายก็ให้ไปเลย จะมีผลทั้งหมดในเรื่องการวิเคราะห์ค่างาน ถ้าแก้ปัญหาให้ได้ จะเป็นคุณูปการต่อระบบราชการ

3. การบริหารงานในรูปคณะกรรมการของสำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี - สำนักงานงบประมาณมีคณะกรรมการไม่เยอะ โดยรูปการบริหารภายในจะมีคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี และภายใต้กรรมการนี้จะมีคณะอื่นๆ ซึ่งจะแบ่งเป็นด้าน เพื่อให้การพิจารณาไม่ใช่อยู่ที่คนๆ เดียว หรือคนสองสามคน แต่ว่าต้องมาเข้ากรรมการเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือแผนการบริหารราชการ กรรมการตัวนี้จะอยู่มานานแล้ว ถ้าเผื่อว่าจะมีระดับชาติเกิดขึ้นบ้างเป็นบางครั้ง อย่างตอนนี้ก็มีสำนักงาน PCT ซึ่งเกิดขึ้นมาตามมติคณะรัฐมนตรี แต่หน่วยงานที่ทำก็ยังเป็นหน่วยงานข้างในอยู่ เป็นส่วนราชการภายใน

รูปแบบของการแบ่งส่วนราชการถ้าตามกฎหมายมีสองอัน คือ **เลขานุการกรม หรือกอง** ที่เทียบเท่า ถ้าเป็นไปได้ตรงนี้น่าจะมีความยืดหยุ่นว่าจะเป็นอย่างไร ถ้ากฎหมายกำหนดอย่างนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ไม่ได้แบ่งอย่างนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจ แต่ว่าหน่วยงานอื่นเป็นสำนัก เพราะฉะนั้นน่าจะมีการยืดหยุ่นว่าควรจะเป็นอะไร แล้วแต่ว่าส่วนราชการนั้นจะเป็นอะไร ขึ้นอยู่กับปริมาณงานว่าโดยเนื้องานควรจะเป็นระดับไหน และน่าจะมีการมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการที่จะแบ่งภายในได้ ในระดับแค่ไหน โดยกำหนดเงื่อนไขมา เหมือนกับที่ ก.พ. กำหนดมาว่า ต้องกระจายอำนาจระดับไหน หมายถึงตำแหน่งอะไร น่าจะเป็นไปในทางเดียวกัน

งานของสำนักงานประมาณเป็นหน่วยงานในเชิงนโยบาย งานหลักคือ การจัดการงบประมาณ ฉะนั้น ถ้าจะมีกรรมการคงอยู่ตลอดคือกรรมการที่มีอยู่ ณ ตอนนี กรรมการอื่นๆ นั้นจะเป็นเรื่องของนโยบายว่าในแต่ละครั้งในแต่ละนโยบายจะมอบอะไร แต่ส่วนใหญ่แล้วสำนักงานประมาณจะไปร่วมกับหน่วยงานกลางอื่นเป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้น ระดับชาติหรือระดับอะไรก็แล้วแต่ สำนักฯ เอง ถ้าบางครั้งมีคณะกรรมการขึ้นมา ก็ยุติลงด้วยภารกิจ แต่อันที่คงอยู่มาตั้งแต่รับราชการมาคือ คณะกรรมการพิจารณาจ่าย

ในลักษณะภาพรวมของคณะกรรมการ ปัจจุบันนี้คณะกรรมการจำนวนมากขึ้น และมีเบี้ยประชุมเยอะมาก ยังมีหน่วยงานอื่นอีกในจังหวัด เกิดขึ้นมาใหม่ มี พ.ร.บ.กำหนดเสร็จเรียบร้อยแล้ว ต้องมีเบี้ยประชุม กำหนดเป็นรายเดือน เยอะมาก คือเห็นด้วยที่ว่า คณะกรรมการตามภารกิจ แต่ถ้าเกิดมีการทบทวน ลดจำนวน ถ้าภารกิจนั้นไม่จำเป็นมาก อย่างสภาพพัฒนาการเมือง กรรมการมีหลายคน และกฎหมายด้วย

ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของสำนักงานประมาณ - การบริหารรูปแบบอื่นนอกเหนือจากสำนัก กอง ของสำนักงานเลขานุการกรม การที่เป็นสำนัก กอง ในปัจจุบัน บางอย่างไม่สามารถรองรับการปฏิบัติการกิจบางอย่างได้ ติดปัญหาตั้งแต่ตอนที่เสนอกลุ่มวิชาการไป ในของสำนักปลัดกระทรวงการต่างประเทศ นั่นคือจุดเริ่มต้นของการมีกลุ่ม คือ การมีกลุ่มตรวจสอบภายใน แต่กลุ่มอย่างอื่นไม่เกิดดุลยภาพ แทนที่จะเกิดถูกยุบไปด้วยซ้ำ บางหน่วยงานที่เคยมีกลุ่มในลักษณะแบบนี้ พอปฏิรูปไปก็กลายเป็นสำนักดีกว่า และผู้อำนวยการสำนักมีตำแหน่งเงินเดือนสูงกว่า และปัจจุบันนี้มีเงินรางวัลด้วย

ข้อเสนอของสำนักงานประมาณต่อรูปแบบการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม - แล้วตอนนี้มีแนวคิดที่เป็นแนวทางปฏิบัติอยู่สองแนว ถ้าเกิดยอมนับกันก็คือ แนวแรก ก็คือ **การพัฒนาโครงสร้างของกระทรวง พิจารณาพร้อมกันหมด** เพราะฉะนั้น กรมที่เสร็จแล้วก็ต้องรอกรมที่ยังไม่เสร็จอีกแนวหนึ่งก็คือ **เสนอเป็นรายการ** ก็มีข้อเสียตรงที่ว่า คนที่มาพิจารณามองไม่เห็นภาพรวมทั้งกระทรวงก็มีข้อด้อยบางอย่าง ควรจะมาเปรียบเทียบกัน ยกตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือ กรมอุทยานฯ และกรมป่าไม้ ควรจะพิจารณาทบทวนภารกิจและการจัดโครงสร้างพร้อมกันได้ กลับไม่พร้อมกัน อันนี้เป็นจุดอ่อนที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดหรือในเรื่องของกรมอื่นๆ แล้วก็แก้มิติ กรม. เรื่องนี้ใหม่ ที่จะให้การแบ่งส่วนโครงสร้างคล่องตัวจริงๆ และสอดคล้องกับการมอบอำนาจเรื่องของบุคลากร ต่อไปส่วนราชการจะมีความคล่องตัวมากขึ้นในการบริหาร การกำหนดตำแหน่ง การจัดอัตรากำลัง จะทำอย่างไรเพื่อที่จะให้โครงสร้างแบบนี้ไปได้

ยกตัวอย่าง **หน่วยงานสนับสนุน** ซึ่งหน่วยงานจะมี ว่ามีรูปแบบอะไรบ้าง อย่างเช่น **สำนักงานเลขานุการกรม** เมื่อไรถึงจะเป็นสำนักงานเลขานุการกรม เมื่อไรจะเป็น **สำนักบริหารกลาง** เมื่อไรจะเป็น **สำนักงานเลขานุการ** ลักษณะแบบนี้พอออกหลักเกณฑ์ได้หรืออย่างหน่วยงานอื่น เช่น สำนักที่ยอดนิยมตอนนี้ คือ ยกตัวอย่างกองการเจ้าหน้าที่ กองคลัง หรือกองแผนงานอีกกองหนึ่ง เพราะฉะนั้น ต้องมาวาง

หลักเกณฑ์กับหน่วยงานพวกนี้แล้ว ถ้าเกิดสมมติว่าเป็นหน่วยปฏิบัติเป็นภารกิจหลักของหน่วยงาน น่าจะ
ให้ส่วนราชการพิจารณาได้เองตามความคล่องตัวและเหมาะสม แต่ต้องยอมรับสภาพ ยอมรับเงื่อนไข ว่า
ควรจะทำควบคู่กันไปกับแผนการบริหารราชการ 4 ปี เพราะถ้าเกิดจากแผนการบริหารราชการแผ่นดิน มา
แผน 4 ปี และมีโครงสร้างในลักษณะแบบนี้ และมีงบประมาณตามกรอบในลักษณะแบบนี้ และมีอัตรากำลัง
ควบคู่กันไปเลย การทำงานก็จะประสานราบรื่นขึ้น

4. การบริหารงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน - มีคณะกรรมการ
ประมาณ 3 ชุด ในส่วนของกรมสวัสดิการฯ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น โดยทั่วไปแล้วตั้งตามกฎหมาย ซึ่งกรม
สวัสดิการฯ ทำงานอยู่ระหว่างฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ต้องมี**คณะกรรมการไตรภาคี** คือมีส่วนของ**รัฐ**
ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งคณะกรรมการที่มีอยู่จะเป็นส่วนสำคัญ ทำให้กรมได้ทราบถึงแนวทาง
ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนายจ้างหรือลูกจ้าง ในข้อตกลงต่างๆ ซึ่งถ้าคณะกรรมการที่จะให้ความสำคัญ
อย่าง**คณะกรรมการส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน** ในการที่กรมส่งเสริมให้นายจ้าง ลูกจ้าง
มองเห็นความสำคัญของทางด้านความปลอดภัย ต้องอาศัยทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ในขณะเดียวกัน
กรมต้องอาศัยทั้งฝ่ายผู้ที่ทางวิชาการ อาจจะเป็นทางด้านอธิบดี หรือว่าโดยทั่วไปจะมีทางด้าน
คนปดหรือทางมหาวิทยาลัยมหิดล จะเป็นทางด้านวิชาการ ซึ่งมาช่วยกรมได้มาก จะลดสถิติการ
ประสบอันตรายได้

คณะกรรมการทั้งหมดจะเป็นส่วนดี แต่คณะกรรมการทั้งหมดนี้จะต้องเข้มแข็ง ไม่ว่าจะเป็นทาง
ฝ่ายเลขาฯ หรือตัวแทนฝ่ายนายจ้างหรือลูกจ้าง ถ้าฝ่ายเลขาฯ เข้มแข็งอย่างเดียวจะไม่สำเร็จ จะต้องฟัง
ความคิดเห็นของฝ่ายนายจ้าง ว่าถ้าตัดสินใจอย่างนี้แล้ว นายจ้างสามารถทำได้ไหม หรือว่าลูกจ้างรับได้
ไหม เพราะฉะนั้นจะต้องเข้มแข็งทั้งสามฝ่าย ซึ่งแนวทางปฏิบัติของกรมทุกวันนี้ ถือว่ากรมได้สรรหาหรือ
แต่งตั้งคณะกรรมการเป็นคนที่มีความรู้คุณวุฒิ ทำให้กรมประสบความสำเร็จและช่วยงานของกรมได้มาก
เพราะฉะนั้นทางกรมก็เห็นว่าคณะกรรมการยังมีความสำคัญอยู่

ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน - เจ้าหน้าที่
ของกรมจะถูกฟ้องเป็นประจำ เพราะว่ากรมทำอยู่ระหว่างกลางระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง และ
ให้บังคับตามกฎหมาย เพราะฉะนั้นเกี่ยวกับการออกคำสั่งบังคับนายจ้างต่างๆ จะถูกนายจ้างฟ้องกลับ
ถ้ากรมไม่แม่นยำ ทางด้านศาล แต่ในขณะเดียวกัน ตอนนี้ทางกรมได้รับหนังสือร้องเรียนทั้งฝ่ายนายจ้างและ
ลูกจ้าง ออกมาในลักษณะที่ว่าเจ้าหน้าที่ของกรมดำเนินการไม่เป็นธรรม ถ้าฝ่ายไหนเสียเปรียบ ฟ้องทั้ง
รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี คนที่เซ็นคือพนักงานตรวจแรงงาน คือ เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ ที่ตามกฎหมาย
ระบุเอาไว้ จะมีคำสั่งบังคับให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมาย ตามที่เขาวินิจฉัย

5. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
สำนักนายกรัฐมนตรีย - ลักษณะรูปแบบคณะกรรมการจะมีสองรูปแบบ ลักษณะแรกจะตั้งโดย พ.ร.บ.

ของสำนักงาน ซึ่งก็คือ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีประธาน มีกรรมการ โดยตำแหน่ง 4 ท่าน คือ สำนักงาน ก.พ. กระทรวงการคลัง ก.พ.ร. และธนาคารแห่งประเทศไทย และ ผู้ทรงคุณวุฒิ 9 ท่าน ซึ่งเลขานุการเป็นกรรมการและเลขานุการ จัดการประชุมทุกวันพุธที่สามของทุกเดือน ถ้ามีการประชุมเป็นกรณีพิเศษจะจัดเพิ่มเติมขึ้นมา อีกส่วนหนึ่งที่มีการตั้งคณะกรรมการก็มาจาก คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นมติ ครม. หรือว่าเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ในส่วนที่เป็นกรรมการโดยระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี เช่น คณะกรรมการทำเรื่องถนนราชดำเนิน มี Office บางส่วนตั้งขึ้นมาเพื่อบริหารจัดการ เป็นไปตามภารกิจ อีกส่วนหนึ่งเป็นคำสั่งก็จะมี Office

ส่วนของสำนักงาน เรื่องการบริหารจัดการภายในมี 15 สำนัก ซึ่งเลขานุการมีการแบ่งไปตาม สายงาน งานหลักคือ ทำงานแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็มีส่วนในเรื่องปรับความเห็นของ ครม. ที่มีการประชุมทุกวันอังคาร เลขานุการก็เลยกำหนดว่าต้องไปให้ความเห็นการประชุมทุกวันอังคารเช้า ส่วนวันพุธเช้าจะมีการประชุมผู้บริหารเพื่อมีการถ่ายทอดนโยบายและนำไปสู่การปฏิบัติ ส่วนรองเลขานุการ ต่างๆ จะมีรองเลขานุการที่รับผิดชอบทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านพื้นที่ ด้านการประเมินผล และด้านการบริหารจัดการภายในขององค์กร

6. การบริหารงานของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย - เริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527-2528 สืบเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีต้องการที่จะนำนโยบายของรัฐบาลมาสู่การปฏิบัติให้มีเอกสิทธิ์ในที่ดิน ให้มีหลักฐาน มีเอกสิทธิ์ไปสู่กระบวนการเข้าสู่แหล่งทุน นอกนั้นเป็นการป้องกันแนวเขตข้อพิพาทอะไร ต่างๆ ในโครงการนี้มีเรื่องราวของมันเป็นเอง เป็นโครงการที่เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 10 ปี ก็คือปี พ.ศ. 2538 โครงการนี้เป็นโครงการที่ดีมาก แล้วคณะกรรมการมีประสิทธิภาพค่อนข้างมาก ที่นำมาสู่การปฏิบัติ คณะกรรมการชุดนี้จะมีอยู่สองระดับ ระดับแรกคือระดับกระทรวง มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็น ประธาน และมีกรรมการเป็นผู้แทนหลายหน่วยงาน ทั้งสภาพัฒน์ สำนักงานงบประมาณ เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ด้วย

ในส่วนของระดับกรมจะมีคณะกรรมการดำเนินงาน มีอธิบดีเป็นประธาน ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการสำนักต่างๆ เป็นกรรมการ ซึ่งระดับกระทรวงเป็นเรื่องของการควบคุม กำกับ ในส่วนของการ ดำเนินงานตามโครงการ ในส่วนของระดับกรมเป็นเรื่องของการให้คำแนะนำ สนับสนุนต่างๆ และเร่งรัด ติดตาม ในการดำเนินงาน ซึ่งโครงการนี้ดำเนินการในปี พ.ศ. 2528 มาจบในปี พ.ศ. 2538 การเร่งรัดออก โฉนดที่ดินให้แล้วเสร็จใน 10 ปี ในทางปฏิบัติจริงๆ เนื่องจากว่า สภาพปัญหาในส่วนของการดำเนินงานใน โครงการนี้ มีปัญหาและอุปสรรคค่อนข้างเยอะ ที่เห็นชัดเจนคือ การกำหนดแนวเขตที่ดินระหว่างรัฐกับ เอกชนก็ยังมีปัญหาอยู่ ในส่วนของที่ป่าไม้บ้าง ที่ราชพัสดุบ้าง คือ แนวเขตตรงนี้มีปัญหา ทำให้การดำเนินการ ไม่สามารถแล้วเสร็จภายในเวลากำหนด แต่ก็ยังเป็นไปตามเป้าหมาย นั่นก็คือ คณะกรรมการของกรมที่ดินนั้นได้

บรรลุผลระดับโลก เพราะโครงการนี้ได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลก การเร่งรัด ติดตาม หรือการรายงานผลของคณะกรรมการเป็นไปตามเอกสารที่ทางธนาคารโลกดำเนินการทั้งสิ้น

การดำเนินการแม้ว่าจะไม่แล้วเสร็จตามเวลา ในปัจจุบัน คณะกรรมการชุดนี้ก็ยังมียุทธศาสตร์ และยังทำหน้าที่ แต่ว่าเนื้อหาจริงๆ คงจะมีน้อย ผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นในการดำเนินงาน เชื่อว่า ทั้งหมดทั้งปวงเกิดขึ้นจากองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้ ในส่วนของคณะกรรมการเรื่องอื่นๆ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ไม่มีข้อกฎหมายระบุไว้ แต่เป็นเรื่องคณะกรรมการที่ต้องมีคือ คณะกรรมการเรื่องกฎหมาย กรมที่ดินเป็นกรมที่พยายามดำเนินการตามกฎหมาย น้อยที่สุดคือ 5 ฉบับ ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ที่ให้กรมที่ดินดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายจัดสรร กฎหมายอาคารชุด กฎหมายที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์ และกฎหมายเอกชน กฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายหลักที่ให้กรมที่ดินดำเนินการ ต้องใช้กฎหมายอื่นๆ มาประกอบอีกเยอะ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยครอบครัวหรือนิติกรรมต่างๆ ถูกยกมาใช้เกือบทั้งหมด เพราะฉะนั้นในปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งหมด เมื่อนำกฎหมายไปปฏิบัติ หรือข้อโต้แย้งหรือในส่วนที่สะท้อนกลับมา ว่าการดำเนินการชอบไม่ชอบ ไม่ลิดรอนสิทธิเรื่องอะไรบ้าง ของภาคประชาชนในส่วนไหนบ้าง สิ่งนี้จะต้องนำมาพิจารณาของคณะกรรมการกฎหมายกรม ซึ่งอธิบดีเป็นผู้ตั้งเพื่อกลั่นกรองในส่วนของกฎหมายต่างๆ ที่นำไปสู่การปฏิบัติ

กฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่กำหนดไว้ชัดเจนคือ พ.ร.บ.อาคารชุด เป็นเรื่องใหม่ที่เกิดขึ้นมาจริงๆ วัตถุประสงค์ก็เพื่อต้องการที่จะคุ้มครองสิทธิของประชาชนในอาคารชุดที่เข้าไปอยู่ เดิมทีกรมไม่มีข้อกำหนดด้านนี้ที่ชัดเจน คณะกรรมการชุดนี้คงจะเข้ามาคุ้มครองสิทธิของประชาชนในส่วนของนิติบุคคล อาคารชุดได้ระดับหนึ่ง ในระดับต่อไปอาจจะมีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับความต้องการต่อไป ในการบริหารองค์การหรือการทำงานจริงๆ กรมมีคณะกรรมการชุดหนึ่งอยู่ในกรมที่ดิน เรื่อง **คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ** คณะกรรมการชุดนี้เป็นคณะกรรมการที่นำภารกิจของกรมที่ดินไปปฏิบัติค่อนข้างมีประสิทธิภาพ ต่อมาได้มีการปฏิรูปและโอนไปไว้ที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในหลักการจะไปอยู่ที่ไหนอย่างไร คงจะไม่ใช้เป็นประเด็นหลัก แต่ประเด็นอยู่ที่ว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการเรื่องเกี่ยวกับที่ดิน ควรอย่างยิ่งที่จะมี เพราะปัจจุบันปัญหาเรื่องที่ดินเป็นปัญหาค่อนข้างใหญ่พอสมควร หาข้อมูลไม่ได้ และบทบาท ณ ปัจจุบันดูเหมือนจะเจียบหายไปเลยจากพระราชการ ความจริงการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องมีความเป็นเอกภาพ **หนึ่ง ที่ป่าไม้ สอง ที่ราชพัสดุ สาม หน่วยงานต่างๆ ที่มีอยู่** ถ้าไม่มีนโยบายเกี่ยวกับที่ดินมาครอบคลุมเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ การดำเนินการคงจะไม่สามารถแก้ไขได้ ควรที่จะมีคณะกรรมการชุดนี้ขึ้นมา เพื่อควบคุมกำกับเกี่ยวกับเรื่องการใช้ที่ดินของประเทศทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐหรือเอกชน

ในส่วนของ**คณะกรรมการโครงการพัฒนาของกรมที่ดิน** รูปแบบอาจจะแตกต่างกัน ในการประชุมคณะกรรมการแต่ละครั้งจะประชุมทุกเดือน การแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคือ ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการสำนัก และผู้บริหาร เป็นคณะกรรมการทุกคน เหตุผลที่ตั้งคณะกรรมการชุดนี้ขึ้นมาเพื่อที่ว่าใน

การประชุมแต่ละครั้ง จะมีการกำกับในเชิงการบริหารว่า ในส่วนของข้อมูลที่ได้จากการดำเนินงานในพื้นที่ที่ถูกรายงานขึ้นมา เสี่ยงที่จะสะท้อนออกมาคือ การดูหน่วยงานที่จะรับผิดชอบลงไปปฏิบัติเลย คือรับผิดชอบไปเลย ไม่ต้องมาผ่านหลายขั้นตอน ถ้าคณะกรรมการอาจจะรูปแบบที่ใช้ผู้บริหารและรองอธิบดี ที่ปรึกษาเข้าไปถ่ายทอด แต่ของกรมที่ดินจะสั่งการและลงไปรับผิดชอบได้เลย แต่ว่าการปรับเปลี่ยนคงไม่มีปัญหา จะใช้รูปแบบใดก็ได้ การตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพราะอย่างของกรมที่ดินก็ต้องการออกตรวจที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ เพราะฉะนั้นในหน่วยงานที่เอาไปปฏิบัติก็คือ สำนักงานที่ดินเอาไปทำ และมีคนส่วนกลางเข้าไปเสริม จึงมีสองหน่วยงานเข้าไปทำงาน ถ้าตรงไหนขาดคนก็เอาไปเสริม ลงตามพื้นที่เป้าหมาย พอมีปัญหาอะไรเกิดขึ้น ก็จะมีหน่วยงานเข้าไปทำทันทีเลย

มีคณะกรรมการชุดหนึ่งที่น่าจะเป็นประโยชน์ ที่มีความเชื่อต่อระหว่างกรมที่ดินกับสำนักนายกรัฐมนตรี คือ คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งอยู่สำนักนายทศพร ชื่อว่า กปร. ในส่วนของกรมมีคณะกรรมการขึ้นมาในพื้นที่ เป็น กปร.จังหวัด กปร.กลาง คณะกรรมการชุดนี้ในจังหวัดจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน กรมที่ดินจะได้ประโยชน์จากคณะกรรมการชุดนี้อย่างมาก และมีบทบาทของการก้าวไปคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ เมื่อก่อนกรมไปสะเปะสะปะ ปัจจุบันนี้มีทิศทางและแนวทางพอสมควร จะมีระเบียบว่าด้วยการกำกับเรื่องนี้ กรมได้คณะกรรมการชุดนี้มาแก้ไขปัญหาของภารกิจของกรมที่ดิน ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของกรมที่ดิน - นโยบายในช่วงการปฏิรูป รอบที่สอง กระแสที่ดำเนินการมีการประชุม มีการพูดคุยกันค่อนข้างจะไปในทิศทางที่ถูกต้องพอสมควร แต่ตอนหลังค่อนข้างเบี่ยงเบนไปมาก หน่วยงานนั้นก็เลยยอม หน่วยงานนี้ก็เลยยอม ก็เข้าสู่รูปแบบเดิม อย่างไรก็ตามการปฏิรูปในรอบที่สอง ที่จุดประกายขึ้นมา คิดว่าทิศทางน่าจะถูกต้อง จะเป็นการรวมหน่วยงานกรมทรัพยากร กรมอะไรเข้ามาก็แล้วแต่ คณะกรรมการที่จะมากำกับไม่ควรจะไปอยู่ในส่วนของกรมป่าไม้ก็ว่าไป ส่วนกรมชลประทานก็ว่าไป เพราะฉะนั้นต่างคนต่างทำ โอกาสผิดพลาดคงจะยาก

เรื่องอำนาจหน้าที่ ในการพูดเรื่องความเสี่ยง ส่วนราชการ ณ วันนี้ ความเสี่ยงผู้กรมที่ดินไม่ได้ข้าราชการระดับล่างถูกฟ้องศาลปกครองเต็มไปหมด ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการปฏิบัติตามหน้าที่ เรื่องการทุจริตมีน้อยมาก แล้วกรมที่ดินไม่สามารถทำให้แล้วเสร็จ ออกเลยจากกรมที่ดินได้ แต่มีส่วนราชการต่างๆ ทั้งท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้อง จึงจะเห็นลงนาม คนแรกที่ถูกฟ้องคือ กรมที่ดิน การเก็บเงินค่าธรรมเนียมในการดำเนินการ ซึ่งทางกรมที่ดินต้องรับผิดชอบในส่วนที่ว่า เก็บให้กับ สปก.ด้วย เจ้าหน้าที่กรมที่ดินก็ต้องรับผิดชอบเหมือนกัน

7. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานนายกรัฐมนตรี - องค์ประกอบของคณะกรรมการของ ก.พ. คือจะมีสามส่วนด้วยกัน ส่วนหนึ่ง จะเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนที่สอง เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ส่วนที่สาม ก.พ. ได้ตัดออกตาม พ.ร.บ. 2551 คือผู้แทนส่วนราชการ

ขณะนี้จะเหลือกรรมการอยู่สองส่วน คือ คณะกรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ หรือผู้แทน มีเลขาธิการ ก.พ. เป็นเลขานุการ และมีอีกคณะที่เกิดขึ้นใหม่ คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) สำหรับจำนวนกรรมการโดยตำแหน่ง 3 คน ประธานคือ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ผู้ทรงคุณวุฒิ 5 ท่านไม่เกิน 7 ท่าน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

คณะกรรมการชุดใหม่ก็จะเหลือน้อยลง จากเดิมที่จะมีผู้แทนส่วนราชการอยู่พอสมควร เนื่องจาก ก.พ. ได้กระจายอำนาจการกำหนดตำแหน่งให้กับ อ.ก.พ.กระทรวงแล้ว ไม่จำเป็นต้องมีผู้แทนจากปลัดกระทรวง ก็เป็นอำนาจให้ท่านได้ไปพิจารณาแล้ว สำหรับกลไกที่ใช้อยู่จะมีการมอบอำนาจ ก.พ. อาจจะมอบอำนาจให้กับเลขาธิการ ก.พ. บางเรื่อง ที่ไม่ใช่เป็นเรื่องที่มีผลกระทบในวงกว้างมาก อย่างสมัยก่อน มอบอำนาจกำหนดตำแหน่งจากระดับ 8 ลงมา ก็จะมีเกณฑ์ที่เสนอแล้ว ก็จะมอบให้เลขาฯ ต่อโดยทั่วไปแล้ว อำนาจจะอยู่ที่มติ ก.พ. ถือว่าเปลี่ยนแปลงไม่ได้ หลายๆ เรื่องที่เป็นเรื่องมาตรฐาน ยุทธศาสตร์ นโยบาย การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ ต้องเสนอ ก.พ. พิจารณา และก.พ.ค.เช่นเดียวกัน ที่ตั้งขึ้นใหม่ตาม พ.ร.บ. 2551 ก็จะแยกเป็นส่วนของอุทธรณ์ เรื่องวินัยอุทธรณ์ออกไป ประกอบด้วย 7 คน จะมีกฎ ก.พ. สรรหาอย่างเคร่งครัด อันนี้ทั้ง ก.พ. และ ก.พ.ค. จะมีระเบียบ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการสรรหา ซึ่งเป็นกฎหมาย ผิดไปจากนี้ไม่ได้

ก.พ. สามารถจะตั้ง อ.ก.พ.สามัญ เป็น อ.ก.พ.กระทรวง กระจายอำนาจไปให้ อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.จังหวัด ซึ่งจะมีหน้าที่ในเรื่องของการกำหนดนโยบายของกระทรวง ของจังหวัด และมีการดำเนินการแทน ก.พ. บางเรื่อง เช่น ถ้าตามกฎหมายจะกำหนดไว้เลยว่า อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.จังหวัดจะมีหน้าที่อะไร นอกจากนั้นก็จะมี อ.ก.พ.วิสามัญ ขึ้นมา อย่างเช่น อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและค่าตอบแทน อ.ก.พ.การพัฒนาบุคลากร เรื่องการสรรหา หรือเรื่องสำคัญต่างๆ อีก 6-7 คณะ เป็นคณะย่อย ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่แทน ก.พ. ในการพิจารณารายละเอียด และนำเสนอให้ ก.พ. พิจารณา สำนักงาน ก.พ. จะมีหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ทำหน้าที่เกี่ยวกับการยกกว้างในเรื่องนโยบาย ยุทธศาสตร์ เพื่อเสนอ คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง การเสนอแนะ ให้คำแนะนำ แก่กระทรวง ทบวง กรม แต่ไม่ใช่เสนอแนะ หรือว่าที่ปรึกษา ครม. คงเป็นหน้าที่ของ ก.พ.

สภาพปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของสำนักงาน ก.พ. - ถ้า ก.พ. กระจายอำนาจในระยะต่อไป อาจจะมีแค่หลักเกณฑ์กว้างๆ ซึ่งกรมจะไปบริหารจัดการแล้ว ขณะนี้ทุกกรมก็ลุกขึ้นมา ขอเป็นสำนักเยอะแยะไปหมด ปรับปรุงโครงสร้างภายในเยอะแยะมากมาย ถ้ามองว่าทำไมไม่กำหนดเป็นกลุ่ม ก็เพราะตำแหน่งตรงนี้ โอกาสที่จะเป็นระดับ 9 ก็มีมากกว่า และขอกำหนดแตกกอง สำนักออกไป ใหม่ๆ เพิ่มขึ้น เกือบทุกกระทรวง ขณะนี้อยู่ระหว่างการปรับโครงสร้างจริงๆ ทั้งสองเรื่องสัมพันธ์กัน ว่ารูปแบบการบริหารจัดการ ถ้ามองความคล่องตัว รูปแบบสำนักก็ไม่ได้คล่องตัวอย่างที่ว่า ตอนนี้อยู่มาปรับสำนักหมดเลย กำหนดกองเล็กกองน้อยเป็นสำนักหมดเลย ก็ยังไม่คล่องตัว จากเดิมเป็นสำนักใหญ่ มีกลุ่มงาน แต่ตอนนี้

ไม่คล่องตัวกันหมดเลย ยากกับการบริหารกับตำแหน่งนี้ ต้องมีขอบเขตความรับผิดชอบ คู่กับการกำหนดตำแหน่ง ถ้าเป็นระดับ 9 ก็ต้องมีอำนาจหน้าที่ ถ้าเป็น บส. ก็ต้องมีการกำกับดูแล การบริหารจัดการ จะต้องมีความรับผิดชอบตรงนี้ ถึงจะประเมินค่างานได้

8. การบริหารงานของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - ส่วนใหญ่ของกรมอุทยานฯ จะมีในรูปคณะกรรมการหลักๆ คือ คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กับ คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ส่วนใหญ่ในรูปการพิจารณาของคณะกรรมการไม่ค่อยมีปัญหา เพราะเป็นเรื่องของการอนุมัติต่างๆ ในกรณีที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติขึ้นมา ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการชุดนี้ก่อน แต่ในทางปฏิบัติจะเกิดผลในแง่การปฏิบัติมากกว่า **พื้นที่ที่กรมจะประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติคือ ป่าสงวนแห่งชาติ ของกรมป่าไม้** และกฎหมายยังระบุว่า ถ้ากรมอุทยานแห่งชาติฯ จะไปจัดการในเขตป่าเหล่านี้จะต้องได้รับความยินยอมจากกรมป่าไม้เสียก่อน คือกรมป่าไม้จะต้องมอบพื้นที่ให้กับกรมอุทยานฯ ถึงจะนำมาประกาศเป็นอุทยานได้ ตรงนี้มีปัญหาเพราะว่าจริงๆ **กรมป่าไม้ไม่ยอมยกพื้นที่ให้** ซึ่งขณะนี้กรมมีพื้นที่ที่จะประกาศเป็นอุทยานอีก 40 กว่าแห่ง แต่ประกาศไม่ได้ เพราะกรมป่าไม้ไม่ได้มอบพื้นที่ให้ อันนี้คือเรื่องในทางปฏิบัติ

ปัจจุบันกฎหมายระหว่างกรมอุทยานฯ แบ่งชัดเจน ว่ากรมอุทยานรับผิดชอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างเดียว ป่าอนุรักษ์ประกอบด้วยพื้นที่ต้นน้ำ อนุรักษ์สัตว์ป่า และเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งป่าลุ่มน้ำชั้น 3 ชั้น 4 เป็นพื้นที่ของกรมป่าไม้ กรมอุทยานฯ จะรับผิดชอบป่าอนุรักษ์อย่างเดียว ซึ่งกิจกรรมของป่าอนุรักษ์มีเรื่องรักษาป่าต้นน้ำ เรื่องอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

สภาพปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช - จากกรมป่าไม้เป็นกรมอุทยานฯ ได้ทดลองหลายรูปแบบก็มีทั้งผลดีและผลเสีย เดิมส่วนราชการต่างๆ จากกรมก็กำหนดแค่กอง เป็นสำนัก เป็นเขต ช่วงหนึ่ง ก.พ. ไปกำหนดรูปแบบใหม่ให้มีสำนักตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เล็กกว่ากรม ใหญ่กว่ากอง ส่วนราชการต่างๆ ก็ใหญ่อยู่แล้ว ที่นี้ดีตามเจตนารมณ์จริงๆ ที่อยากจะได้ก็ไม่ได้ คือ ผู้อำนวยการสำนัก ซี 9 ก็ยอม อย่างกรมอุทยานฯ ก็ยอม อยากได้ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานกลาง ซี 9 ยอมยกเอาสำนักเลขานุการกรมกับกองฝึกอบรม รวบเป็นสำนักบริหารงานกลาง ได้ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักมา ส่วนผู้อำนวยการกองยอมยุบเหลือไปเป็นส่วน แต่พอลงไปแล้วในเชิงสายการปฏิบัติไม่ได้คล่องตัว สายการปฏิบัติงานสูงขึ้น

ในอีกกรณีหนึ่งคือ โดยปัจจุบัน สำนักงาน ก.พ.ร. รับผิดชอบเรื่องโครงสร้างระดับสำนัก ระดับส่วนราชการ คือ กรมกับสำนักหรือกอง ส่วน ก.พ. จะรับผิดชอบกรอบอัตรากำลัง กรมอุทยานฯ เคยลองใช้การบริหารอัตรากำลังควรจะคล่องตัว ไม่ควรกำหนดหน่วยงานให้ชัดเจน กรมก็กำหนดกรอบอัตรากำลังไว้ได้สำนักเลย ที่นี้เวลากรมออกคำสั่ง จะแบ่งหน่วยงานภายใต้สำนักมักจะมองตัวคนเป็นหลัก อยากได้ใครเป็นผู้ำนวยการสำนัก ส่วนใหญ่ก็จะตั้งมาก่อนแล้วก็ปรับระบบ ก็เกิดผลเสีย และงานก็ค่อนข้างที่จะสับสน

เพราะว่าไม่มีหน่วยงานคุมกรอบอัตรากำลังที่ชัดเจน พอมาปี พ.ศ. 2547 มีการโอนกรมป่าไม้จากกระทรวงเกษตรฯ มาสังกัดกระทรวงทรัพยากรฯ มีการปรับปรุงโครงสร้างใหม่ กรมก็เลยไม่ไหวแล้ว กำหนดได้สำนักให้เป็นส่วนงานและเกลี้ยอัตรากำลัง มีปัญหาตามมาอีกคือได้ส่วนก็มีหน่วยงานย่อยอีก มี**ปัญหาการจัดอัตรากำลังตามหน่วยงานย่อย** ทำให้การบริหารมีปัญหามากที่สุดทีเดียว ขณะนี้กรมอุทยานฯ กำลังทำเป็นภาคมองไม่ออกเรื่องอัตรากำลัง เช่น กรมกำลังทำการกำหนดตำแหน่ง **หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ** กรมไม่รู้ว่าตำแหน่งอะไร ซึ่งจะเป็นตัวหัว เพราะว่ากรมมอบหมายคน **บางอุทยานเป็นสี 6 ก็มี บางอุทยานเป็นสี 7 ก็มี สี 8 ก็มี** ปรีक्षाทาง ก.พ. กลับไปใหม่ อันนี้คือปัญหาที่เกิดขึ้น ถ้า ก.พ.ร. กำหนดโครงสร้าง อย่าไปกำหนดได้สำนักให้เป็นกรมพอ แล้วให้กรมไปแบ่งตามความต้องการ แล้วถามว่า ถ้าแบ่งกันเองจะไม่แบ่งกันละ? มันมีมาตรการรองรับที่จะกำหนดการแบ่ง กรมคงไม่แบ่งที่ 20-30 สำนัก เพราะมีกรอบ

ได้มีการวิเคราะห์กรมป่าไม้ ได้เสนอว่า กรมป่าไม้ไม่ต้องแบ่งอะไรเลย แล้วกำหนดไปเลยว่าภารกิจต้องใช้อัตรากำลังเท่าไร ระบุลงไป เกี่ยวกับเรื่องการรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ใช้กี่คนกำหนดไป คือ เห็นว่า ก.พ. ถ้าให้อิสระส่วนราชการไปคิดกันเอง ไปตั้งกันเองว่าจะตั้งสำนักอย่างไร โดยไม่ต้องกำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ แต่อาจจะมีย่ออะไรสักอย่างเมื่อกรมจัดแบ่งส่วนราชการเป็นสำนัก ต้องประกาศเป็นกฎกระทรวงหรืออะไรก็ตามเพื่อควบคุมกำหนดอำนาจหน้าที่ เพราะว่าไปเกี่ยวพันถึงเรื่องเงินตำแหน่งอำนาจหน้าที่ หมายถึงให้อิสระ แต่เรื่องเหล่านี้ทุกวันนี้มีมาตรการอยู่แล้ว อย่างกรมอุทยานฯ มีทั้งหมด 20 สำนัก จะตั้งเป็น 40 สำนัก เป็นไปไม่ได้ กรอบอัตรากำลัง เงินงบประมาณ จะเป็นตัวคุมอยู่ การจะกำหนด 20 สำนัก ในส่วนของผู้อำนวยการสำนักจะเป็นสี 9 ก็ต้องกำหนดสี 8 20 ตำแหน่ง เมื่อปรับเป็นสี 9 แล้วสัดส่วนเงินงบประมาณเท่าไร ต้องยุบตำแหน่งว่างลง คิดว่าทำยาก เพราะปัจจุบันกรอบอัตรากำลังส่วนราชการต่างๆ ไม่มีว่าง จะมีน้อยมาก อันนี้คือตัวหนึ่งที่ควบคุมได้ ถ้าทำให้เกิดความคล่องตัวก็คือว่า ปล่อยให้ส่วนราชการอิสระ และอีกอย่างจะมีกลุ่มมีสำนักมีอะไรต่างๆ ว่ากันไป แต่จะต้องมีระเบียบอะไรบางอย่างรองรับ

9. การบริหารงานของ**สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี** - มีภารกิจค่อนข้างหลากหลาย **ภารกิจหลักคือ เรื่องการตรวจราชการ** ผู้ตรวจสำนักนายกฯ จะตรวจในภาพรวมของกระทรวง และของกรมด้วย และมีภารกิจอื่นๆ เช่น **ศูนย์บริการประชาชน สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ** เป็นภารกิจหลักที่ค่อนข้างหลากหลาย อย่างเรื่องของการกระจายอำนาจ เรื่องของข้อมูลข่าวสาร เรื่องของเอกลักษณ์ของชาติ การดำเนินงานเหล่านี้อยู่ภายใต้รูปแบบของคณะกรรมการเช่นเดียวกัน **แต่ละงานจะมีคณะกรรมการแต่ละชุดดูแลอยู่** ซึ่งคณะกรรมการจะประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและมีความเชี่ยวชาญในแต่ละด้าน ช่วยในเรื่องของการบริหารจัดการ เป็นข้อดี เพราะว่าแต่ละท่านจะมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

10. การบริหารงานของกรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข - กฎหมายที่เกี่ยวข้องจะมีกรมไม่ได้เป็นเจ้าของกฎหมาย แต่เกี่ยวข้อง ก็คือ พ.ร.บ.ยาเสพติด ในปี พ.ศ. 2522 กระทรวงเป็นเจ้าของ แต่ว่า กรมการแพทย์จะเป็นหน้าที่รับผิดชอบอยู่ เช่น ตรวจสถานพยาบาล หรือ พ.ร.บ.ผู้พิการ จะมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รับผิดชอบอยู่ ผู้สูงอายุด้วยก็เกี่ยวข้อง ส่วนคณะกรรมการที่ยกเข้ามาก็คือ เป็นกรรมการทางด้านวิชาชีพ เป็นการรวมตัวกัน อย่างมะเร็ง ขึ้นอยู่กับศักยภาพของสถาบัน มะเร็ง ขึ้นอยู่กับผู้บริหารของเขา ความเกี่ยวพันเหนียวแน่นเป็นอีกแบบหนึ่ง แต่ในส่วนการบริหารภายในของกรม ธรรมชาติอันเนื่องมาจากว่า **วิธีที่จะบูรณาการของกรมได้ต้องมีการตั้งคณะกรรมการภายในของกรมอยู่แล้ว** เมื่อจะบูรณาการงานในกรมจะมีคณะทำงาน เพราะฉะนั้นจะเป็นชุดๆ พอภารกิจเสร็จก็หมดไป ส่วนข้อมูลจะอยู่ที่สำนักงานเลขานุการกรม มีคำสั่งเป็นรายปีไป อย่างกฎหมายยาเสพติด เกี่ยวข้องที่มอบให้กรมการแพทย์ไปดูแล อย่างสถาบันธัญญ์ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานวิชาการ เพราะฉะนั้นใน พ.ร.บ.ยาเสพติดของ ป.ป.ส. จะมีส่วนให้อธิบดีกรมการแพทย์เป็นประธานในคณะกรรมการบำบัดรักษา และเนื่องจากมีสี่รอง ก็จะแบ่งรับผิดชอบตามสายไป อย่างเช่น สายบริหาร สายวิชาการ แบ่งตามความถนัด ส่วนสายวิชาการจะมีสำนักอีกต่างหาก จะแบ่งงานไปตามสายงาน เช่น 4 รองจะรับตามสายเป็นยุทธศาสตร์

ปัญหาและอุปสรรคการบริหารงานของกรมการแพทย์ - การมอบอำนาจหลายทาง อธิบดีคนเดิมมีแนวคิดที่จะมอบ สมมติมีงานที่เร่งด่วนหรือมีงานนวัตกรรม หรือโครงการระยะสั้น พอจะกำหนดกรอบคนเข้ามาทำ แต่ไปติดกับกฎของ ก.พ. เพราะฉะนั้นเพราะติดกรอบคนของ ก.พ. เขาก็ไม่มา เขาเสียสิทธิประโยชน์บางอย่างไม่ได้ เพราะว่า ก.พ.ร.กำหนดว่า อธิบดีมีอำนาจที่จะจัดบริหารกลุ่ม แต่จริงๆ ก.พ.ร.ไม่ได้ให้ จัดกลุ่มใหญ่ๆ เท่านั้น เขายังมีกรอบของเขาอยู่พอสมควร ไม่ใช่จะผ่านได้ แล้วพอกรมไปศึกษาจริงๆ จะติดเรื่องตำแหน่งตาม ก.พ. เป็นสิ่งสำคัญ เพราะฉะนั้นจะโยกคนเข้ามาทำโครงการใดโครงการหนึ่งก็จะเสียหมด เช่น การบริหารคนในโรงพยาบาล จะไม่มีนักวิเคราะห์ แต่เป็นไปไม่ได้ บริหารงานสมัยใหม่ ก.พ.ร. จะต้องใช้ New Management จะต้องเอาคนในโรงพยาบาลมาทำ แต่พอจะเอาคนที่มีความสามารถมาทำ ก็จะไม่มีความรู้ เงินตรงนี้ไม่มา เพราะฉะนั้นการมอบอำนาจให้บริหารภายใน แต่ก็ยังติดอีกอันหนึ่ง ในเมื่อจะกระจายก็ต้องกระจายให้สุดๆ ไป ต้องดูฝีมือของผู้บริหาร ถ้าเขาบอกว่าบริหารได้ ถ้าจะวัดผลลัพธ์ ก็ตั้งเลยว่าผลลัพธ์เขาเป็นอย่างไร เพราะฉะนั้นเขาจึงมีสิทธิบริหารจัดการ ซึ่งไม่เสียสิทธิตามนี้ด้วย ก.พ.ร. ดูเหมือนจะเปิดแต่ก็ไม่เปิด จะไปติดตำแหน่ง ติดค่าตอบแทน เช่น ย้ายมา เอาตัวมาช่วยราชการ ไม่ได้รับการพิจารณา ยกเว้นอธิบดีจะเห็น ก็จะติดขัดกับโควตา หรือเงินประจำตำแหน่ง ถ้าไม่ได้อยู่ในส่วนบริการ ถ้าให้อำนาจก็ต้องแก้ตรงนี้ด้วย เพราะจะอิสระในการบริหารงาน

11. การบริหารงานของสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา - กฎกระทรวงตอนนี้อยู่ระหว่างปรับปรุงปี พ.ศ. 2551 และตัวกฎหมาย พ.ร.บ.อีก 3 ชุด คือ ธุรกิจนำเที่ยว

ต่างประเทศ พ.ร.บ.ถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศในประเทศไทย และ พ.ร.บ.การท่องเที่ยวแห่งชาติ ซึ่ง
นายกฯ เป็นประธาน



สรุปผลการสัมมนากลุ่มย่อย (กลุ่มที่ 3)

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

วันพฤหัสบดีที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551 เวลา 09.30 - 12.00 น.

ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ

☆☆☆☆☆☆

รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนากลุ่มย่อย

1. นายอาจองค์ พงษ์ไพโรจน์	บุคลากร 6 ว สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรื
2. คุณศิรินทร อมรสิงห์	จนท.ฝึกอบรม 7 กรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรื
3. นายสุชาติ ศิริวัฒน์	เศรษฐกร 7 ว สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง
4. นางสาวประณีต ชัยโรจน์	แทน (ผอ.กองการเจ้าหน้าที่) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
5. นายอิทธิชัย อ่อนบัณฑิตศิลป์	จนท.ปฏิรูปที่ดิน 7 ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
6. นายอเนก อ่างมาศ	นิติกร 7 ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
7. นางสาวอำนวยสุข แต่พานิช	บุคลากร 8 ว สป.กระทรวงคมนาคม
8. นายไพบจน์ มณีกร	วิศวกรโยธา 8 วช กรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม
9. นายศักดิ์สิทธิ์ เตียวงศ์สุวรรณ	บุคลากร 7 ว สป.กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

10. นายสมเดช ชุนถนอม	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สป.กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
11. จำเอนกพร พึ่งทรัพย์	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 ว กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
12. นางสาวอมรา ชื่นพันธุ์	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
13. นางสาวมีนา สมสมาน	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
14. นายวิจักร วิเศษน้อย	ที่ปรึกษาการพาณิชย์ สป.กระทรวงพาณิชย์
15. นางสาวพัชรอร วงศ์กำแหง	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย
16. นายณัฐวรรณ์ พรรังสรรค์	บุคลากร 7 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย
17. นายสมโภช สุขเกษม	บุคลากร 6 ว กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย
18. นางสาววีณา ไตวิชัยอำรง	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 ว กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย
19. นางสาวกมลชนก เจียรวิวัฒนวงศ์	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 4 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย
20. นายปรีวัชร วัชรวิภา	นิติกร 4 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย
21. นางสาวกัมมรินทร์ ศรีจ้อย	พจน.นโยบายและแผน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย

22. นางสาวนันทพร พงศ์อิศวรานันท์ หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
สำนักงาน ป.ป.ส. กระทรวงยุติธรรม
23. นางสาวนันทวัน อังอติชาติ จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 ว
สำนักงาน ป.ป.ส. กระทรวงยุติธรรม
24. นางธิดา ไวเวหา ผอ.กลุ่มงานพัฒนาระบบบริหาร
กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน
25. นายบุญจันทร์ บัวหัง นักวิชาการศึกษา 9 ชช
สป.กระทรวงศึกษาธิการ
26. นางทัศนีย์ อักษรมัต ผอ.กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข
27. นางอรอนงค์ มะลิมาศ นักวิชาการอุตสาหกรรม 7 ว
สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
กระทรวงอุตสาหกรรม

สรุปประเด็นจากการสัมมนากลุ่มย่อย (กลุ่มที่ 3)

1. การบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย - ในเรื่องคณะกรรมการเป็นสิ่งที่จำเป็น อย่างเรื่องการป้องกันภัยพิบัติหรือเรื่องความปลอดภัยบนท้องถนน จะเห็นว่าในช่วงที่มีสถานการณ์หรือช่วงเทศกาลต่างๆ จะมีการรายงานผู้บาดเจ็บหรือมีการรายงานตัวเลขอุบัติเหตุต่างๆ ในส่วนของคณะกรรมการ ถ้าย้อนหลังจะไม่เห็นตัวเลขในลักษณะนี้ จะไม่มีลักษณะการทำงานเชิงบูรณาการ เพราะฉะนั้นการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการเป็นสิ่งจำเป็นในลักษณะภาพใหญ่ในการบูรณาการ เช่น ในเรื่องกระทรวงคมนาคม กระทรวงสาธารณสุข จะมีข้อมูลในสิ่งที่สามารถทำงานในเชิงระดับนโยบายร่วมกันได้

ในส่วนของคณะกรรมการอีกชุดหนึ่ง คือ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ อย่างกรณีดินถล่ม สึนามิ ถ้าหากคิดว่าไม่มีคณะกรรมการแบบนี้ หลายเรื่องเหล่านี้จะมีหน่วยงานไหนรับผิดชอบ ก็จะไม่เห็น ในเมื่อมีคณะกรรมการเหล่านี้สามารถจะดำเนินการได้ ผลสุดท้ายประชาชนสามารถจะได้รับบริการจากภาครัฐ

ประเด็นเรื่องคณะกรรมการต่างๆ จะมีบางเรื่อง มีหลายรูปแบบที่แตกต่างกัน แม้กระทั่งคณะกรรมการบางอย่างระดับชาติก็จะมีการชอยย่อยลงไปอีกหลายๆ ส่วนงาน ในภาพใหญ่ของกรม ถ้ามีระดับชาติอย่างเดียวในส่วนย่อยจะรับงานไม่ได้ ควรจะมี อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการต่างๆ เหล่านี้ ควรจะดู

โครงสร้างภารกิจหน้าที่ให้แน่นอน ว่าซับซ้อนกันหรือไม่ หรือในเรื่องการซ้ำเสริม ถ้าวิเคราะห์ให้ลึกๆ หรือจัดโครงสร้างภารกิจหน้าที่ให้ชัดเจน จะเห็นว่าไม่ซ้อนกัน แต่เสริมกัน

ปัจจัยตรงนี้มองจากเรื่องนโยบายที่ชัดเจน จากข้างบนลงมาก็ดี ในเรื่องของแผนการดำเนินงาน มีคนนอกอยู่ในกรรมการ มีหลายหน่วยงาน อยากจะให้ตัว Output หรือผลผลิตของคณะกรรมการ สิ่งที่เขาทำออกมาแล้วกับงบประมาณที่สูญเสีย คุ่มค่าหรือไม่ สมมติถ้าคณะกรรมการเยอะ แต่สามารถลบสิ่งที่สูญเสียไปเหมือนกัน ก็จะวัดออกไม่ได้ ถ้าหากเป็นส่วนหนึ่งในเรื่องธุรกิจหรืออุตสาหกรรม สามารถที่จะวัดออกมาเป็นหน่วยวัดได้ แต่บางเรื่องความปลอดภัย เรื่องของความพึงพอใจของประชาชน อาจจะวัดได้ยาก

2. การบริหารงานในรูปคณะกรรมการของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน - ในเรื่องคณะกรรมการเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจ ภารกิจกรมเกิดจากหน่วยงาน หลายหน่วยงานเกิดจากกฎหมาย และหลายหน่วยงานก็จะเกิดจากการแบ่งส่วนราชการ หรือ พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ทำให้เกิดภารกิจของแต่ละหน่วยงาน เพราะฉะนั้น **การที่จะบริหารคณะกรรมการจะใหญ่หรือเล็ก ไม่มีผลทำให้องค์กรของกรมดีหรือไม่ดี อยู่ที่การบริหารจัดการของคนในองค์กร** เป็นเรื่องการบริหารจัดการอย่างแท้จริง อาจจะเห็นว่ามีการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการเยอะ คณะทำงานที่ไม่ทำงานก็จะเลิกไป ไม่ใช่ทุกคณะจะได้เบี้ยประชุม ปัจจุบันนี้มีข้อกำหนดไว้ หลายคณะประชุมแล้วไม่ได้อะไร ฉะนั้น จะต้องลงไปเลยว่า ตอนนี้หลายหน่วยงานพัฒนาหน่วยงานของตนเอง ตัวชี้วัดที่ ก.พ.ร. ให้นหน่วยงานทำ เป็นการเสริมประสิทธิภาพ ไม่อยากให้ Concentrate เรื่องคณะกรรมการต่างๆ เพราะว่าคณะกรรมการเป็นเรื่องของอำนาจทางกฎหมาย เขาจะไม่ยอมปล่อยให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานลงไปกำหนดตัวชี้วัดการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างเดียว ต้องหาหน่วยงานพันธมิตรอื่นๆ ทุกปลัดกระทรวงจะต้องมาประชุมกับกรม เพื่อหายุทธศาสตร์ร่วมกัน อยากใช้ประโยชน์จากคณะเหล่านี้ให้มากที่สุด

2 คณะที่มีในกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นคณะระดับชาติ เดิม ประธานคือ นายกรัฐมนตรี ตอนหลังปรับลด เป็นรองนายกรัฐมนตรี ครั้งที่สาม ปรับลดเป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวง คณะกรรมการชุดนี้เป็นประโยชน์หรือไม่เป็นประโยชน์อยู่ที่กรมนั้นว่าสามารถผลักดันงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้มากน้อยแค่ไหน

สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน - ปัญหาในการทำงานกับ ก.พ.ร. เพราะเป็นหน่วยงานที่คุมกรมอยู่ในข้างบน **กรมมีปัญหาเรื่องโครงสร้าง เรื่องตัวชี้วัดที่กรมถูกผลักดันด้วย Good Governance** ไปสู่สิ่งที่ดีที่สุดในการบริการประชาชน ต้องปรับเปลี่ยนให้เร็วให้ใช้เทคโนโลยี แต่การปรับเปลี่ยนให้กรมนั้น ด้วยกรมปรับตัวยากในรูปขององค์กร **เรื่องขอปรับปรุงโครงสร้างกรมจะยากมาก** ซึ่งประกอบด้วยหน่วยอีก 6 องค์กรหลัก มาประชุมกันแล้ว ยังไปเข้าชุดกระทรวง ยังประกอบด้วยอีก 6 หน่วยองค์กรหลักเข้าประชุมด้วย ผ่านไปแล้วยังไปเข้า ก.พ.ร. ต้องไปเข้าอนุฯ อีก ก็คุยกันเหมือนเดิมทุกประการ รู้สึกว่าก็เหมือนเดิมอีก สิ่งที่ต้องคิดจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ ตอนนี้ทุกหน่วยงานน่าจะเดินไปได้ด้วยดี เพราะว่าสิ่งที่ดีที่สุดของระบบราชการคือระเบียบ

3. การบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ - ระดับกระทรวง มีสำนักงานปลัดซึ่งดูภาพรวม ดูนโยบาย ดูยุทธศาสตร์ แต่ในตัวของมันเองเป็นกรมเหมือนกัน ในส่วนของกระทรวงพาณิชย์อย่างเรื่องศาลปกครอง เรื่องคุก เรื่องตาราง เป็นเรื่องที่เสี่ยงเหมือนกัน เพราะงานกระทรวงพาณิชย์เป็นสายล่อฟ้าเหมือนกัน แผนก็ต้องทำให้ถูก ชาวต่างชาติเข้าใจได้ ถ้าเป็นผู้บริโภคก็ต้องกินของให้ถูก ฉะนั้นทำอะไรก็ต้องฝึกธรรมชาติ จึงมีอะไรนำไปสู่ศาลเป็นจำนวนมาก มีคณะกรรมการที่ต้องดูแลเยอะมาก ทั้งปลัดอธิบดี ไปอยู่ในระดับเพลิง กล้ายางต่างๆ บางทีก็ไม่เกี่ยว

ในส่วนของกรม กระทรวงพาณิชย์จะทำงานภายใต้กฎหมาย ดูแลทั้งเรื่องเศรษฐกิจ การค้า และผู้บริโภคด้วย ในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวงดูแลเรื่องนโยบายและยุทธศาสตร์ แต่กรมอย่างกรมการค้าต่างประเทศ ดูแลในเรื่องของกฎหมายซึ่งเป็นกฎหมายหลักของการนำเข้าและส่งออกโดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2522

ในเรื่องคณะกรรมการมีหลายคณะ แต่จะบอกว่าคณะไหนดีกว่าใคร คงบอกไม่ได้ เพราะแยกเป็นกรม มี 2 Clusters ภายในประเทศ มีกรมทรัพย์สินทางปัญญา กรมการค้าภายใน กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ราคาสินค้าก็มีคณะกรรมการจำนวนมาก คณะกรรมการพืช น้ำมัน จะดูราคาสินค้าเฉพาะเป็นกลุ่ม แต่ละคณะมีองค์ประกอบที่น่าศึกษา เพราะแต่ละครั้งมีผู้ทรงคุณวุฒิที่จะมาถกประเด็นกัน ในส่วนของ Cluster ต่างประเทศ มีกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กรมการค้าต่างประเทศ มีคณะกรรมการเฉพาะ โดยเฉพาะกรมเจรจาการค้าฯ จะมีหลายคณะ เช่น คณะกรรมการทุ่มตลาด ที่จะดูแลว่ากรณีไหนที่เป็นสินค้าเข้ามาและมีผลกระทบต่อสินค้าของเราหรือไม่ และมีเรื่อง Safeguard ที่จะต้องดูแล การนำเข้า ส่งออก สินค้า

ปัญหาและอุปสรรคการบริหารงาน - กฎหมายเหมือนยาสามัญประจำบ้าน หน่วยงานไหนไม่มีกฎหมายเฉพาะก็วิ่งมาหา เสร็จแล้วกรมจำเป็นจะต้องมารับภาระต่างๆ ขณะนี้มีเรื่องไม่ เรื่องรถ ปรับสภาพ เรื่องหิน เรื่องยาของสาธารณสุข ซึ่งจริงๆ เจ้าหน้าที่ของเราไม่มีความรู้เรื่องเหล่านี้เลย ในอดีตไม่มีปัญหา แต่ขณะนี้กระแสการเปลี่ยนแปลง คนได้คนเสียเยอะ มีผลทางด้านเศรษฐกิจ เพราะฉะนั้นคนที่เข้ามาก็นำปัญหามาให้ เวลาจะฟ้องๆ แทนที่จะไปฟ้องเจ้าของเรื่อง เป็นปัญหาของกระทรวงพาณิชย์ จึงพยายามคิดที่จะปรับปรุงเรื่องเหล่านี้ ในส่วนของสินค้าเกษตร จริงๆ ควรจะไปอยู่ในทางเฉพาะของมัน แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลก็เอาข้าวและมันสำปะหลังมาให้กรมนี้ดู ซึ่งเป็นเรื่องวาระแห่งชาติ เพราะฉะนั้นก็ทุ่มเวลาเกินครึ่งต้องมาดูแลเรื่องข้าว จะขึ้นจะลงก็มาอยู่ที่กรมนี้หมด เป็นสายล่อฟ้า

การบริหารกรมทั่วไป เรื่องคนก็มีส่วน การปรับเปลี่ยนคนเพื่อที่จะให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะกระทรวงพาณิชย์เปลี่ยนแปลงเร็วมาก เดิมเราหนักเรื่องมาตรการทางกฎหมาย เรื่องการควบคุม ในส่วนที่มีคนถือว่ามีค่าสำคัญ คนก็เข้ามาขออนุญาต อนุมัติ ขอนำเข้ารถ ทำให้งานหลัก

ของตนเองล้มไป ที่จะต้องทำเรื่องวิเคราะห์ วิจัย ที่จะทำให้เกิดผลดีในการขยายตัวทางเศรษฐกิจการค้า งานหลักก็เลยเสียไป เอาจานรองของหน่วยงานอื่นมาทำ เป็นส่วนที่ต้องปรับปรุง

และในส่วนที่ปรับเปลี่ยนกรม ทุกยุค ทุกสมัยเปลี่ยน อย่างกรมการข้าว จริงๆ มีแล้วในอดีตเมื่อ 50 ปีที่แล้ว ที่ข้าวหอมมะลิเกิด ตอนหลังงานอาจจะน้อยหรืออย่างไรไม่ทราบ จึงยุบไป และเมื่อ 1-2 ปี ได้มีส่วนร่วมในการจัดกรมใหม่ ว่าข้าวเป็นวาระแห่งชาติ ก็ตั้งใหม่ กระทรวงพาณิชย์เองก็เหมือนกัน กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ที่เคยยุบไปแล้ว แต่ด้วยกระแสโลกก็พยายามจะตั้งขึ้นมาใหม่ เพราะเป็นเรื่องเหมือนมันสมองของกระทรวง ขาดมันสมองของกระทรวงไป ขณะนี้กำลังจะศึกษาใหม่เพื่อที่จะนำมาตั้งเป็นกรม เพื่อเป็นส่วนสำคัญ เป็นมันสมองของกระทรวง เพราะคิดว่ากระทรวงที่ทำเรื่องการค้า เศรษฐกิจของประเทศ เป็นเรื่องที่ต้องมี

กระทรวงพาณิชย์มีกฎหมายปี พ.ศ. 2522 นำเข้าและส่งออก มีสาธารณสุข กรมป่าไม้ ที่เอาไปใช้ รวมทั้งขนส่ง คมนาคม ขณะนี้โลกเปลี่ยนไปและขีดอำนาจการแข่งขันต้องไปแข่งหลายประเทศ One-stop service ลดภาระการแข่งขัน ที่จะไปสู้ตลาดโลก ผู้ประกอบการเราต้องไปที่เดียว ต้องไปที่ One-stop service ลดค่าใช้จ่าย อย่างเรื่องไม้ กรมป่าไม้ไม่มีกฎหมายก็เอามาใช้ แล้วไปปิด-เปิดด่านแถวพม่าก็มีประเด็นขึ้นมา ในรายละเอียดเจ้าของหน่วยงานจะบอกได้ว่า จะทำแผนอย่างไร ตัดไม้ทำลายป่า ดูได้มีประสิทธิภาพพอหรือไม่ กระทรวงพาณิชย์เหมือนจำเลยตอบทุกเรื่อง เหมือนรถเหมือนกัน เพื่อเสริมรายได้ให้กับผู้ประกอบการของกระทรวง เสริมผลดีให้กับประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็มีการลักลอบสวมทะเบียน และกรมการกงสุลมายืนยันว่าไม่ได้ออกจริง ก็ขายภายในประเทศ เป็นสายล่อฟ้าตลอดเวลา ยากเหมือนกัน ออ.เป็นคนดู แต่พอเป็นเคมียะจะเป็นสารตั้งต้นหรือไม่ตั้งต้น เจ้าหน้าที่ของกระทรวงไม่รู้จกสารพวกนี้เลย แต่พอมาขออนุญาตมีใบรับรองจาก ออ. ก็ให้ผ่าน และสิ่งต่างๆ นโยบายเปลี่ยนตลอดเวลา และกรมพวกนั้นดูแลอยู่แล้ว คนของกระทรวงพาณิชย์น่าจะใช้เวลาไปทำอย่างอื่น ทำให้ไม่มีเวลาทำงานหลักของกระทรวง

ขณะนี้กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ พยายามผ่องกลับไปหลายอย่างเหมือนกัน ก็ได้ประโยชน์ อย่างโบราณสถาน ไปดูครบวงจรเลย มีผู้เชี่ยวชาญจะอนุญาตหรือไม่อนุญาต เรื่องช้าง เดิมไม่ได้อยู่กระทรวงพาณิชย์ ตอนนี้ดูได้ถึงกระทั่งน้ำเชื่อว่าลักลอบเข้า-ออก เอาไปทำประโยชน์แม้กระทั่งเมล็ดพันธุ์ไม้เหมือนกัน พวกไม้สัก เจ้าหน้าที่กระทรวงไม่เคยเห็น แต่ต้องควบคุมไปถึงพันธุ์ ซึ่งได้ประโยชน์มากกว่าแน่ๆ ถ้าได้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติเห็นว่าเป็นภาระ เอาแต่เหมือนสายล่อฟ้ามาให้ซึ่งหลายหน่วยงานก็ปฏิเสธในเบื้องต้น

4. การบริหารงานของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - มีคณะกรรมการหลักคือ คณะกรรมการน้ำแห่งชาติ มีนายกฯ เป็นประธาน ประชุมปีหนึ่งได้สักครั้ง แต่ที่ประชุมอยู่คือ คณะกรรมการประจําลุ่มน้ำ 9 ลุ่มน้ำ จริงๆ มี 25 ลุ่มน้ำ แต่ว่าทางกรมทรัพยากรน้ำมาแตกย่อย จะเป็นภาคอีสานเยอะ มาชอยย่อยอีกสอง คณะกรรมการส่วนนี้มีทรัพยากรน้ำภาคเป็นเลขานุการ

ทำหน้าที่ในเชิงธุรการ ปัจจุบันพอดีหมดวาระ 4 ปี เพราะกรมทรัพยากรน้ำตั้งปี พ.ศ. 2545 ซึ่งตั้งครั้งแรกปี พ.ศ. 2546 ตอนนี้เป็นปัญหา เพราะคณะกรรมการชุดนี้ให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมแล้วก็ประสานส่วนมากจะเป็นผู้ว่าฯ แต่ก็มีอยู่กลุ่มน้ำหนึ่ง คือ กลุ่มน้ำบางปะกงซึ่งเอกชนเป็นประธาน รู้สึกว่าจะเข้มแข็ง ที่สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 6 ปัญหาที่เกิดขึ้นตอนนี้ก็คือ หลายกลุ่มน้ำ ประชาชนไม่เข้าร่วมแล้ว จัดตั้งคณะกรรมการไม่ได้ เพราะว่าตัวแทนของประชาชนเข้ามา สิ่งที่เราคาดหวังคือ งบประมาณ ที่ไปรับปากหมู่บ้าน เวลามาประชุมได้ค่ารถค่าน้ำมันจากเบี้ยประชุมสัก 500 บาท แต่สิ่งที่คาดหวังของชาวบ้านคือ อยากได้งบประมาณเข้าไปดูแลการจัดสรรเรื่องน้ำ อันนั้นเป็นมิติที่เกิดขึ้นจากการเมืองก็ได้ เพราะว่าส่วนหนึ่งที่งบประมาณกระจายไปในจังหวัดหรือว่ากลุ่มน้ำ ตรงกันข้ามกับสิ่งที่ชาวบ้านขอมา คือเป็นไปได้ตามคำขอของนักการเมืองเสียเป็นส่วนใหญ่ ตรงนี้เป็นปัญหา อยากให้เข้าไปแก้ไขปัญหานี้ คณะกรรมการกลุ่มน้ำนี้ รู้สึกว่า รัฐมนตรีจะเป็นคนแต่งตั้ง

5. การบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - มีทั้งงานนโยบายและงานปฏิบัติอยู่ร่วมกัน และก็แบ่งเป็น Cluster 3 clusters คือ ทรัพยากรธรรมชาติ น้ำ และสิ่งแวดล้อม มีกลุ่มอำนวยการตั้งเป็นการภายใน คือดูแลเรื่องนโยบาย นอกนั้นตามชื่อชัดเจน อันนี้คือข้อดีมีการแบ่งงานชัดเจน ส่วน Cluster มีรองปลัดฯ เป็นคนดูแล ส่วนสำนักงานปลัดกระทรวงมีปลัดเป็นอธิบดี ข้อดีก็คือว่า เรื่องอะไรต่างๆ ที่กรมเสนอมา ปกติต้องให้อธิบดีเซ็นมาถึงจะเข้าปลัด ของสำนักงานปลัดกระทรวงมีปลัดกับอธิบดีคนเดียวกันก็เร็ว แต่มีปัญหาเรื่องหนึ่งอยากจะให้ช่วยเข้าไปศึกษา มีเรื่องที่ดิน อยู่ในกระทรวงนี้ด้วย คือ เรื่องการแก้ไขปัญหาการทะเลาะกันในเรื่องที่ดินของรัฐ แต่ที่ดิน ณ ปัจจุบัน กระทรวงทรัพยากรฯ ดูแลเรื่องดินของรัฐ คือ ที่ดินป่าไม้ ที่อยู่ในกฎหมายทั้งหมด กฎหมายป่าไม้ ส่วนที่ดิน ที่สาธารณะอยู่มหาดไทย ที่ดินที่ประชาชนถือครองอยู่กระทรวงมหาดไทย และมีการพัฒนาที่ดินทั่วประเทศอยู่ในกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรฯ แต่งานไม่ว่าที่ดินทะเลาะกันที่ไหนก็ตาม ต้องเข้าที่สำนักงานปลัดกระทรวง แต่การแก้ไขปัญหาดังนี้ ประธานคือ รองนายกฯ ซึ่งดูสำนักปลัดสำนักนายกฯ แต่ฝ่ายเลขาฯ อยู่ที่กระทรวง เวลาเสนออะไรก็ตาม จะติดขัดอยู่ที่กระทรวง อย่างคณะกรรมการลุ่มน้ำปิง ยังไม่เคยได้ยิน คนที่อยู่ในคำสั่งยังไม่รู้เลยว่ามีคณะกรรมการชุดนี้ตลอดมาแล้วตั้งแต่มีอุทยาน และในคำสั่งนี้ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่สำนักนายกฯ เป็นเลขานุการ แต่บอกว่าคำสั่งนี้อยู่สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรฯ

ปัญหาคือ เามาอยู่ที่สำนักงานปลัดกระทรวงไม่มีปัญหาในเรื่องการทำงาน แต่ติดตรงเวลาเสนอเข้าไป เมื่อก่อนอยู่สำนักนายกฯ เสนอเรื่องตรง แต่พอปรับปรุงกระทรวง บอกให้กระทรวงเป็นเจ้าภาพ ในเรื่องที่ดิน คือ กระทรวงทรัพยากรฯ แต่ปรากฏว่า หน้าที่ไม่ได้อยู่ที่กระทรวงทรัพยากรฯ อย่างเดียว มีเจ้าภาพหลายคน

6. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงยุติธรรม - เป็นกรมขนาดเล็ก มีบุคลากรประมาณ 867 คน ไม่เล็ก ตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 เดิม

สังกัดสำนักนายฯ พอดีมีการปรับปรุงกระทรวงในปี พ.ศ. 2545 มาสังกัดกระทรวงยุติธรรม เป็นหน่วยงานเดียวของกระทรวงยุติธรรมที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี ไม่ขึ้นกับปลัดกระทรวง ในการบริหารงานของกระทรวงจะได้รับเสียงบ่นจากทางคนภายในกระทรวงว่า เป็นหน่วยงานที่แปลกมาก ขึ้นกับรัฐมนตรี แต่ภารกิจบางอย่างต้องขึ้นกับปลัดกระทรวง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการงบประมาณหรือทรัพยากรบุคคล บางที่ต้องผ่านปลัด ทั้งๆ ที่ไม่ได้ขึ้นกับปลัด

รูปแบบคณะกรรมการ ป.ป.ส. มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีเลขาธิการ ป.ป.ส. เป็นฝ่ายเลขาฯ อาจจะเป็นเหตุผลส่วนหนึ่งที่ไม่สามารถขึ้นกับปลัดได้ และองค์ประกอบจะประกอบด้วยรัฐมนตรีในหลายๆ กระทรวง เพราะว่า งานยาเสพติดต้องบูรณาการการทำงานร่วมกันหลายหน่วยงานถึงจะประสบความสำเร็จ แต่ถ้ามีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ปีหนึ่งก็จะประชุมทีหนึ่ง เป็นการประชุมที่มีเรื่องนโยบายและงบประมาณภาพรวม ถ้าประชุมปีละ 1 ครั้ง ทำให้การทำงานค่อนข้างจะติดขัด ต้องบูรณาการการทำงานของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม จึงมีการตั้งศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดขึ้นมาเพื่อบูรณาการการทำงาน ในกระทรวง ทบวง กรม และลงไปถึงในระดับจังหวัด ภายใต้ศูนย์ฯ จะมีผู้แทนทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดมาร่วมประชุม จะทำให้งานดำเนินไปได้ด้วยดี

7. การบริหารงานของกรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี - รูปแบบคณะกรรมการของกรมประชาสัมพันธ์ มีบุคลากรประมาณ 3,000 กว่าคนได้ มีหน่วยงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รูปแบบที่จำแนกน่าจะอยู่ในประเภทนโยบายและปฏิบัติ จริงๆ แล้วกรมมักจะมองภาพว่าเป็นหน่วยงานปฏิบัติ แต่ในแผนยุทธศาสตร์ของกรม พยายามจะผลักดันของการเป็นที่ปรึกษาประชาสัมพันธ์ระดับชาติที่มีแนวคิดมานานแล้ว และยังคงอยู่ กลับมาเรื่องคณะกรรมการ **อธิบดีปีหนึ่งเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเกือบ 200 คณะ** จะจำแนกรูปแบบคณะกรรมการในการเข้าร่วม น่าจะพอมองได้ว่า เป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ หรือคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงานภายนอกซึ่งมีรูปแบบทั้งในระดับชาติ คือในวาระสำคัญของชาติ **ส่วนมากแล้วกรมจะได้รับการเป็นอนุกรรมการย่อยในด้านการประชาสัมพันธ์** เช่น ในโครงการเฉลิมพระเกียรติต่างๆ โครงการในพระมหากษัตริย์ กรมประชาสัมพันธ์จะหนีไปพัน รูปแบบการทำงานมีงบประมาณสนับสนุน มีหน่วยงานต่างๆ มาบูรณาการการทำงานร่วมกัน มีคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในระดับชาติ แต่นอกจากนี้แล้ว อธิบดีมักได้เข้าร่วมในหน่วยงานประชาสัมพันธ์ต่างๆ ทำให้บทบาทตรงนี้ไม่ชัดเจนนัก

หน่วยงานอยากจะขอใช้สื่อของกรม จึงแต่งตั้งอธิบดีเข้าร่วม วันๆ อธิบดีต้องแถลงหรือผู้ช่วยเข้าไปแทน ซึ่งเคยทำ KPI เพื่อวัดกันว่า จำนวนเข้าร่วมจากหน่วยงานภายนอกปีหนึ่งเท่าไร คือ เป็นส่วนหนึ่งของความเชื่อถือจากหน่วยงานภายนอก แต่ยังไม่ได้อะไรลงไปอีก แต่พอมาดูในส่วนภูมิภาค ก็เป็นในลักษณะเดียวกัน ส่วนภูมิภาคกรมมีสำนักประชาสัมพันธ์เขต กับสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค ซึ่งผู้ว่าฯ มีอำนาจกำกับดูแล มีคณะกรรมการในแต่ละจังหวัดย่อยลงมา ในส่วน

ของคณะกรรมการประเภทที่สี่ อาจจะมีความกรรมการภายในตั้งขึ้นเอง โดยมีการเชิญหน่วยงานภายนอกเข้ามาด้วย มีการตั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ซึ่งประธานคือ รัฐมนตรีที่ดูแล คือว่ามีมานานแล้ว จะมีแผนประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ซึ่งสอดคล้องกับแผนชาติคือห้าปี หลักการน่าจะดี ตั้งมาไม่ต่ำกว่า 20-30 ปี โดยหลักการต้องการให้การประชาสัมพันธ์ระดับชาติมีการบูรณาการร่วมกัน มาถึงคณะกรรมการชุดนี้มีผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านสื่อสารมวลชน มีอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เป็นด้านเลขานุการ เลขานุการ ตามปัญหาของโครงสร้างคือว่า เป็นแค่ส่วนงานที่อยู่ภายใต้สำนัก มีบุคลากรน้อย อยู่ภายใต้สำนักของแผน ทำให้การผลักดันค่อนข้างมีปัญหา คือไม่ค่อยมีการประชุมกัน ซึ่งถ้าเป็นไปตามยุทธศาสตร์ของกรมต้องผลักดันเรื่องนี้มากๆ จะช่วยให้สามารถควบคุมเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น หมายถึงวาระแห่งชาติ ณ จุดนี้ประเทศไทยมีปัญหาอะไรที่จะช่วยประชาสัมพันธ์ให้ได้

8. การบริหารงานของกรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข - กรมมีโรงพยาบาล 17 แห่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ มีศูนย์สุขภาพจิตเขต แต่ที่นี้โรงพยาบาลปรากฏอยู่ในกฎกระทรวงเพียง 4 แห่งเท่านั้น นอกนั้นไม่ปรากฏแต่ก็ทำงานได้ อธิบติมอบได้ คือ ถือว่าทุกโรงพยาบาลเป็นหน่วยงานเทียบเท่ากันหมด เทียบเท่ากองหรือสำนัก เพราะฉะนั้น การบริหารก็คือ จะมอบอำนาจให้กับหน่วยงานระดับกองเหมือนกันหมด คือ สามารถบริหารจัดการได้คล่องตัว รวมทั้งปัญหาเรื่องตำแหน่ง อย่างโรงพยาบาล แพทย์ทำสองลักษณะ เข้า โรงพยาบาลเล็ก ก็ทำ OPD บ่ายก็มาทำงานบริหาร ทางขึ้นในลักษณะวิชาชีพคือเป็น 9 วช. ทำหน้าที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาล เรื่องของตำแหน่งไม่ค่อยมีปัญหา

ในเรื่องของคณะกรรมการ แต่เดิมไม่ค่อยมี แต่ปัจจุบันนี้เริ่มมีแล้ว มี พ.ร.บ. เพิ่งออกเมื่อปลายปีที่แล้วคือ พ.ร.บ.สุขภาพจิตแห่งชาติ ซึ่งผ่านปลายรัฐบาลชุดที่แล้ว โดยคณะกรรมการชุดนี้ นายกฯ หรือรองนายกฯ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นรองประธาน มีปลัดกระทรวงต่างๆ จำนวนมากที่เกี่ยวข้อง มีปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แรงงาน มหาดไทย ศึกษาธิการ สาธารณสุข อัยการ ตำรวจแห่งชาติ และกฤษฎีกาด้วย ผู้แทนองค์กรเอกชนเข้ามาทำงาน เป็นคณะกรรมการ ไม่แน่ว่าจะทำงานได้ดีหรือไม่ เพราะว่ากำลังอยู่ในการออกกฎหมายลูกและกำลังฟอร์มทีม มีอธิบดีกรมสุขภาพจิตเป็นเลขานุการ แต่ที่ต้องออกกฎหมายฉบับนี้มาบังคับใช้เพราะว่าเดิมกรมสุขภาพจิต รักษาให้กับคนเป็นบ้า แต่ตอนนี้ต้องเริ่มป้องกันให้คนไม่บ้า คือ ส่งเสริมสุขภาพจิตเป็นหลักด้วย และตรงนี้พยายามไม่ให้คนเป็นโรคจิต ซึ่งมาพร้อมกับความเจริญทางวัตถุ ยิ่งเจริญมาก คนมีปัญหาสุขภาพจิตก็มาก และที่ผ่านมา คนบ้า ที่โชคร้ายโชคร้ายอยู่ริมถนน มาจับเข้าโรงพยาบาลไม่ได้ ผิด เรียกว่าละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะฉะนั้นถ้าเกิดเขาไม่ไปทำอันตรายหรือทำร้ายใคร เราจับไม่ได้ ต้องให้ถือว่า ถ้าเขาคิดว่า จะเป็นภัย หรือทำร้ายกับคนแล้วถึงจะจับได้ อย่างกรณีจิตตรา รู้ว่าเขาไม่สบาย แต่ว่าไม่สามารถจะไปจับได้ ถ้าเขาเข้าโรงพยาบาลโดยที่ญาติไม่ยอม ก็ถูกฟ้องได้เช่นเดียวกัน

กฎหมายฉบับนี้ออกมาคุ้มครอง ถ้าหากว่ากรณีมีกรรมการระดับย่อย กรรมการชุดนี้ยังไม่ได้ประชุมเลย เพราะต้องร่างกฎหมายถูกอยู่ กฎหมายฉบับนี้ผ่าน สนช. มาแล้ว เข้าใจว่า ในการทำงานของคณะกรรมการชุดนี้ จะประชุมไม่มากนัก น่าจะตั้งน้อยๆ อีกเยอะ เพราะมีเรื่องบังคับตรวจ คดี จะเกี่ยวพันกับหลายองค์กร และตอนนี้กรมสุขภาพจิตจะไปเกี่ยวข้องทุกกระทรวง อย่างกรณีเด็กติดเกมก็ต้องไปเกี่ยวกับกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เกี่ยวกับเรื่องสุขภาพจิตทั้งนั้น

9. การบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - ที่สำนักงานปลัดกระทรวงจะมีปัญหาเหมือนกัน มีกฎหมายที่กรมดูแลอยู่ บางกฎหมายถ้าบอกเป็นเรื่องอุทธรณ์ ต้องถึงรัฐมนตรี ในกฎหมายแต่ละฉบับ ปรากฏว่าที่สำนักงานปลัดกระทรวงมีตำแหน่งที่ปรึกษากฎหมายระดับ 10 อยู่ 1 ตำแหน่ง ซึ่งปัจจุบันนี้ยังไม่มีคนมาลง และคนที่มาดูแลกฎหมายคือ กลุ่มงานกฎหมายซึ่งอยู่ในสำนักบริหารกลาง เด็กๆ ทั้งนั้น ไม่มีความเชี่ยวชาญเรื่องกฎหมาย ทำให้การพิจารณาด้านกฎหมายล่าช้า และทำให้คนที่อุทธรณ์เสียประโยชน์ อย่างที่กรมป่าไม้ได้แจ้งว่าถูกฟ้องและต้องจ่ายค่าเสียหาย 20 ล้านบาท ในการพิจารณา ที่อุทธรณ์ล่าช้า ศาลชั้นต้นพิจารณาแล้ว ซึ่งกฎหมายระบุไว้ว่าในการพิจารณาอุทธรณ์ เป็นอำนาจของรัฐมนตรี ไม่มีคนกรองให้ แม้แต่ส่งมาจากกรม กรองมาแล้วตามคำอุทธรณ์ รัฐมนตรีก็ให้กระทรวงดูอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งปลัดก็ไปใช้กลุ่มกฎหมาย มีแต่เด็กๆ หหมด ปัญหาก็คือ ขอตั้งเป็นสำนักกฎหมายขึ้นมาในสำนักงานปลัดกระทรวง แต่ ก.พ.ร. มีมติไม่ให้ บอกว่าให้ไปตั้งกรรมการหรือให้ไปจ้างคนนอกงบประมาณก็ไม่มี แล้วกฎหมายที่บรรจุไว้ในแผนนิติบัญญัติต้องระดับกระทรวงเป็นคนดูอีก ต้องผลักราะไปในกรมให้ไปดูอีก

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - ก.พ.ร.เหมือนได้มีกติกาในการ**ปรับโครงสร้าง**ของหน่วยงาน ว 18 คือต้องมีกรรมการสองชุด ชุดหนึ่งกรรมการระดับกรม ปลัดเป็นประธาน และขึ้นระดับกระทรวง ซึ่งมีรัฐมนตรีเป็นประธาน แต่ไปติดตรง**คณะกรรมการกระทรวง รัฐมนตรีไม่มีเวลา**มาประชุมเรื่องนี้ กรรมการระดับกระทรวงไม่ได้ประชุม เมื่อผ่านกระทรวงไปแล้ว ยังไปติด อ.ก.พ.ร. ของ ก.พ.ร. อีก บางทีสองปีไม่พิจารณา ส่งกลับคืนมาเพราะ**เปลี่ยนรัฐบาล** ขอนโยบายใหม่จากรัฐมนตรี อยากให้ปรับการทำงานให้เร็วกว่านี้ เพราะ ก.พ.ร. ต้องการงานให้รวดเร็ว อย่างกระทรวงทรัพยากรฯ เสนอไปสองปี เรื่องไม่ได้เข้า อ.ก.พ.ร. ส่งกลับคืนมาเนื่องจากเปลี่ยนรัฐมนตรีแล้ว ต้องรับทราบนโยบาย ปัจจุบันนี้ยังไม่ได้เข้าเลย ปีหนึ่งแล้ว เพราะรัฐมนตรีไม่ได้เรียกประชุม

10. การบริหารงานของ**กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** - เป็นกรมที่ตั้งตาม พ.ร.บ. ใหม่ และข้าราชการ หมายถึง เจ้าหน้าที่ทั้งหมดมาจากส่วนอื่นจากกรมป่าไม้ กรมประมง อธิบดีต้องเหนื่อยเพราะต้องมาจากสองสาย ต้องออกประกาศภายในจำนวนมาก พอมาดูเรื่องภารกิจ กรมนี้เป็นกรมที่ไม่มีกฎหมาย เพราะฉะนั้นการดำเนินการต่างๆ ต้องไปอิง

กฎหมายสิ่งแวดล้อม เวลาจะทำเรื่องการอนุรักษ์ แต่ว่าทางกรมป่าไม้และกรมประมงจะมอบอำนาจให้บางส่วน สำหรับบางคน แต่ว่าไม่ครอบคลุมทั้งหมด ตอนนี้อย่างกรมเป็นทั้งนโยบายและปฏิบัติ แต่ก็ไม่มีช่องทาง มีส่วนหนึ่งคือ คณะอนุกรรมการของสิ่งแวดล้อม ตั้งขึ้นมาภายหลัง อำนาจยังไม่มี ต้องผ่านต่อ ทางอธิบดีก็มีนโยบายที่จะทำกฎหมายในมือขึ้นมา จะมีคณะกรรมการตอนนี้อยู่ได้ทำร่างเสนอ พ.ร.บ. ขึ้นไป เพื่อให้มีคณะกรรมการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระดับชาติ ที่ตั้งไว้ คือ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน จะมีคณะกรรมการระดับจังหวัด ทางกรมตั้งไว้ ถ้าจะเริ่มตั้งขึ้นมาจะต้องเริ่มจากชุมชนท้องถิ่น เริ่มเสนอขึ้นมา อยากจะเป็นชุมชนชายฝั่ง จะบริหารอย่างไร ให้เสนอขึ้นมา ในช่องของจังหวัด และขึ้นถึงกรม และระดับชาติต่อไป แต่ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ในการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ว่าไม่แน่ใจว่า จะผ่านออกมาหรือไม่

11. การบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ - ในเรื่องโครงสร้างองค์กรระดับกรม ทั้งภาพกระทรวงศึกษาธิการ ค่อนข้างเป็นปัญหาใหญ่ในขณะนี้ จะเห็นได้จากข่าวและสื่อมวลชนตลอด เพราะว่ากระทรวงศึกษาธิการได้ปรับใหม่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 มาตามกฎหมาย ปรากฏว่ายุบจาก 14 กรมมาเป็น 5 แห่ง และเจ้าสำนักงานหรือเจ้าแห่งให้ขึ้นตรงกับรัฐมนตรี ปลัดจะไม่มีส่วนได้ รับรู้การบริหารหรือการจัดการตรงนั้น โดยสรุปจากการประเมินที่ทาง ก.พ.ร. ได้จำจุฬายา ประเมิน จะมีปัญหาค่อนข้างมาก เป็นโครงสร้างในฝัน แต่บริบทของไทยยังไม่ถึงตรงนั้น จะด้วยกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม หรือขีดศักยภาพงบประมาณ ยังไม่พร้อม

จากการที่ระบบบริหารจัดการดังกล่าว พอ.รัฐมนตรีมาจะกดดันในเรื่องการมีคนรวบรวมภาพกระทรวงให้กับรัฐมนตรี จะไม่ใช่ 5 องค์กรหลักเหมือนเดิม แต่ด้วยกฎหมายเขียนไว้ตรงนั้นว่าปลัดไม่มีอำนาจสั่งการ นอกจากขอให้อำนาจกัน มีข้อมูลที่จะมาสนับสนุนภาพกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงไปเขียนไว้ว่าสำนักงานปลัดกระทรวงมีบทบาทในเรื่องของการกำหนดยุทธศาสตร์ในเรื่องการบริหารงบประมาณ ในเรื่องการทำกับงบประมาณและติดตามประเมินภาพของกระทรวง แต่เวลาปฏิบัติจริงๆ ก็ทำไม่ได้ เพราะหลักการเดิมให้สภาการศึกษาเป็นตัวทำด้านนโยบาย แต่จริงๆ ความถนัดของสภาการศึกษาจะทำแผนทิศทางมากกว่า คล้ายๆ กับสภาพัฒน์ แต่จะไม่ลงไปในภาพของกระทรวง สำนักงานปลัดยังทำอยู่ เพราะฉะนั้นกลไกตรงนี้พอขับเคลื่อน 4 ปีที่แล้วมามีปัญหาอย่างมากมาทีเดียว และจากการยุบรวม 14 กรม มาเป็น 5 องค์กรหลัก ปัญหาในภาพกระทรวงจากจุฬายา ด้วย และเท่าที่ประเมินโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการด้วย เป็นปัญหาที่สะท้อนสภาพการศึกษาและคณะกรรมการค่อนข้างมาก ปัจจุบันนี้จะเห็นว่า สื่อจะออกตลอดเวลา คือ ครูประถมขอแยกเป็นส่วนประถมไป มัธยมก็ขอแยกเป็นของตนเองเหมือนเดิม กศน. ตอนนี้กฎหมายออกแล้ว ขอตั้งเป็นกรมของ กศน. เหมือนเดิม การศึกษานอกโรงเรียนก็ออกมาหมดแล้ว เพราะฉะนั้น ตอนนี้กระทรวงศึกษาธิการอยู่ในภาวะสับสนค่อนข้างมาก ไม่แน่ว่ากรมไหนจะฟื้นอีก พอเห็นกรมอื่นฟื้น ตอนนี้มัวอยู่กับเรื่องโครงสร้างค่อนข้างมาก

ในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีอยู่กระทรวงเดียวที่อยู่ในรูปแบบที่แปลกประหลาด ในเชิงบูรณาการในพันธกิจทั้งหมดในการจัดการศึกษาในระดับต่างๆ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค มีปัญหาในเชิงบูรณาการค่อนข้างมาก การที่จะไปเชื่อมโยงกับผู้ว่าฯ หรือกลุ่มจังหวัด จะไม่มีตัวแทนไปให้ข้อมูลในระดับจังหวัด ว่าการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา มัธยมศึกษา อุดมศึกษา ภาพรวมของจังหวัดเป็นอย่างไร ซึ่งจะไม่มีคำตอบตรงนั้นให้ จะมีปัญหามากในระดับจังหวัด และผู้ว่าฯ เคยวิ่งตึงมาหลายครั้งในระดับส่วนกลางก็เช่นกัน น่าจะต้องมีการตัดบทบาทของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาฯ กลาง ทบพวน อีกสักครั้งหนึ่ง รวมทั้งบทบาทของกรมเดิมในกระทรวงศึกษาธิการ ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมการเปลี่ยนแปลงที่ควรจะเป็น ภายในเวลาที่สามารถทำได้

ข้อเสนอในการบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ - โดยภาพรวม สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจะมีหน้าที่อยู่ 2 บทบาท หนึ่งคือ ในเชิงนโยบาย ทำยุทธศาสตร์ บทบาทที่สอง ในฐานะผู้ปฏิบัติด้วย คือ มี กศน. มีโรงเรียน กศช. ที่ต้องดูแลตรงนี้ด้วย มีอัตรากำลังอยู่ 14,000 กว่าคน ทั้งส่วนกลางและภูมิภาค แต่สิ่งที่อยากเสนอแนะคือ กระทรวงศึกษาธิการเคยเสนออยู่หลายครั้งในหน่วยงานนโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงน่าจะต้องมีหน่วยเดียว แต่จะมีกระบวนการใด **ทำอย่างไรที่จะให้สภาพการศึกษา กับสำนักงานปลัดกระทรวง** ซึ่งเป็นหน่วยยุทธศาสตร์ระดับกระทรวงทั้งนั้น ดูว่าจะมีทิศทางอย่างไร และถ้าหากว่ามีการหลอมกันหรือร่วมมือกันบางอย่างหนึ่ง น่าจะทำให้ในเรื่องนโยบาย เรื่องของยุทธศาสตร์มีประสิทธิภาพมากขึ้น

และประเด็นที่สองก็คือ การจัดทำมาตรฐานทางการศึกษา เช่น ทางวิชาการ หลักสูตรทั่วไป เดิมจะมีกรมวิชาการอยู่ จะทำหน้าที่ในเรื่องมาตรฐานทางวิชาการ การปรับหลักสูตรต่างๆ แต่พอยุบไปทั้ง 14 กรมเดิมก็สลายไป เนื่องจากการจัดการศึกษาพื้นฐานส่วนหนึ่งอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนหนึ่งอยู่ที่สำนักงานปลัดกระทรวง อีกส่วนหนึ่งอยู่ที่ท้องถิ่นที่จะจัด เพราะฉะนั้นตัวที่จะดูแลมาตรฐานกลางๆ ควรจะต้องมีหน่วยหนึ่ง ขณะนี้การพัฒนาหลักสูตรไม่รู้จะให้ใครเป็นเจ้าภาพตรงนี้ ซึ่งเป็นเรื่องค่อนข้างสำคัญ ในภาพกระทรวงควรมีหน่วยงานขึ้นมาทำตรงนี้

ประเด็นที่สาม เชิงการบริหารจัดการ จากการปรับระบบของกระทรวงศึกษาธิการที่ปรับมา ถึงแม้จะมีลักษณะพิเศษ ให้ 5 องค์การหลักขึ้นกับรัฐมนตรี ในเชิงของประสิทธิภาพการทำงานแล้วไม่น่าจะไปได้ ในกลุ่มพัฒนาระบบบริหารได้ทำการประเมินตรงนี้ด้วย น่าจะต้องให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจกำกับดูแลเช่นเดิม อาจจะมีประสิทธิภาพมากกว่า แต่ถ้าถึงปลายทางที่จะต้องเป็นหน่วยงานกะทัดรัด อาจจะต้องปรับตามเดิมได้ แต่ช่วงนี้ยังมองเห็นว่า **ปลัดกระทรวงควรมีอำนาจกำกับส่วนราชการอื่น**

12. การบริหารงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย - ในคณะกรรมการป้องกันฯ มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกฯ ที่ได้รับมอบหมาย และอีกคณะกรรมการหนึ่งคือ คณะกรรมการศูนย์อำนวยการป้องกันและความปลอดภัยบนท้องถนน และคณะกรรมการ

ศูนย์ความปลอดภัยบนถนน ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะมีบทบาทในเรื่องการป้องกัน การลดอุบัติเหตุ ในช่วงเทศกาลต่างๆ มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

13. การบริหารงานของ**สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม** - สป. มีนักกฎหมายทุกกรมที่ดูแลอยู่ และมีกองอุทธรณ์มากล้นกรອງเรื่องก่อนที่จะเสนอรัฐมนตรีพิจารณา มี**คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ 3 คณะ** จะแบ่งหน้าที่กันทำ เพราะว่าการพิจารณาอุทธรณ์มีการกำหนดเงื่อนไขของเวลาไว้อย่างชัดเจน ต้องทำงานให้ทันกันเวลา

14. การบริหารงานของ**กรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม** - เป็นกรมด้านการปฏิบัติที่มาของกรมนี้เดิมนั้นตอนปฏิรูประบบราชการ มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างมาก ของกรมโยธาธิการและกรมเร่งรัดพัฒนาชนบท งานภารกิจก่อสร้างทาง มาเป็นกรมทางหลวงชนบทเมื่อปี พ.ศ. 2545 ขณะนี้ของกรมมีบทบาทเฉพาะกาลอยู่ตัวหนึ่ง คือ ม. 54 ที่จะยุบรวมกรม เมื่อรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ กรมได้ต่ออายุมาอีกแต่ไม่ทราบต่อไปจะอยู่ได้อีกหรือไม่ เพราะภารกิจไปซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น เช่น กรมทางหลวง แต่ว่าในรายละเอียดของกรม อัตรากำลังมีข้าราชการประมาณ 1,800 คน รวมลูกจ้างและพนักงานราชการ ประมาณ 4,400 คน แบ่งการบริหารส่วนกลางมี 9 หน่วยงาน ส่วนภูมิภาคมี 12 ภูมิภาค เป็นสำนักงานทางหลวง ข้าราชการส่วนใหญ่อยู่ในภูมิภาคประมาณ 1,300 คน ภารกิจของกรมคือ มีการสร้าง ซ่อม และสอน ในส่วนของการสร้างคือ เป็นเรื่องของทางและสะพานในชนบท ในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทางต่อเชื่อม หรือทางเลี้ยวระหว่างทางชนบทกับทางของกรมทางหลวง มีทางัดและเรื่องการพัฒนาท่องเที่ยวทางชายแดน งานซ่อมเป็นงานที่ทำอยู่เดิมทั้งกรมโยธาธิการฯ และกรมเร่งรัดการพัฒนาชนบททำอยู่มาก่อน ซึ่งปัจจุบันก็ประมาณ 40,000 กว่ากิโลเมตร แต่ยังอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกประมาณรวม 500,000 กว่ากิโลเมตร ท้องถิ่นเองมีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยสนับสนุนอยู่ แต่กรมก็เข้าไปเกี่ยวข้องในเรื่องการฝึกอบรม การให้ความรู้ การให้การศึกษา งานทางที่เกี่ยวข้องด้วย

ลักษณะงานของกรมทางหลวงชนบท ปัจจุบันที่มีภารกิจค้างค้างอยู่มากมาย กรมพยายามเร่งรัดอยู่ ขอต่ออายุออกไปอีกอย่างถาวร คงจะต้องมีงานในความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น ส่วนที่เกี่ยวข้องและจะเป็นปัญหา อยากจะปรับปรุง เนื่องจากลักษณะงานต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมาก และส่งผลกระทบต่อเรื่องความเป็นอยู่โดยส่วนมาก และส่วนที่น่าจะปรับปรุงในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะผู้ได้รับผลกระทบ กรมยังไม่มีสำนักที่จะให้จัดการเกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วมโดยตรง แต่ว่าปัจจุบันนี้ การมีส่วนร่วมกรมก็ทำอยู่ ก่อนที่จะมีการสำรวจ ออกแบบ หรือว่าตั้งโครงการที่ไหนจะมีการสอบถามความคิดเห็นจากประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วม มีบทบาท

และอีกบทบาทหนึ่งการส่งเสริมการพัฒนาท้องถิ่นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ความรู้ ความชำนาญยังต้องได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติมอีกมาก และกฎหมายเรื่องที่ดิน บางสายพรานมีเรื่องการเวนคืน บางที่ต้องขอรับบริจาคที่ดิน เรื่องการก่อสร้าง กระบวนการยังไม่จบสิ้น แต่งบประมาณมา มีปัญหา

การรุกล้ำ ก็เกิดการฟ้องร้องกัน และก็มีเรื่องอีกส่วนหนึ่งที่กรมคิดไว้ว่าจะเพิ่มเติม คือ ส่วนอำนวยความสะดวก เพราะมีถนนหนทางแล้ว ต้องดูแลเรื่องความปลอดภัย เรื่องความสะดวก เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่

15. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานนายกรัฐมนตรี - รับผิดชอบกฎหมายสองฉบับ คือ พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ.ขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 กรมจะเล็กมาก คือ อัตราข้าราชการ 90 อัตรา พนักงานราชการ ซึ่งเปลี่ยนมาจากลูกจ้างชั่วคราว 105 อัตรา รวมแล้ว 197 คน นิติกรกับเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน คุ้มครองผู้บริโภค โดยหลักกลายเป็นหน่วยงานทางกฎหมายและตาม พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภคคือ ผู้ซื้อ ผู้รับบริการ ผู้บริโภคต่างๆ เท่ากับว่ากลายเป็นทุกท่านที่ซื้อของแล้วเป็นผู้บริโภคหมด ประกอบกับกฎหมายบอกว่า สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์ที่ผู้บริโภคได้รับเรื่องเดือดร้อน และมีอีกหน้าที่คือ ตรวจสอบควบคุมดูแลผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรม ไม่ให้ผู้ประกอบธุรกิจมาเอารัดเอาเปรียบ เป็นว่าทำแทบทุกเรื่องมาที่สำนักงาน สคบ. ต้องรับไว้ โดยกฎหมาย แต่ก็อีกเช่นกัน งานที่กฎหมายบัญญัติไว้จริงๆ คือ ของ สคบ. คุ้มครองผู้บริโภคเท่าที่ไม่มีหน่วยงานอื่นหรือกฎหมายอื่นบัญญัติ คือเป็นตาข่ายสุดท้าย นอกเหนือจากกรมการค้าภายใน กรมการประกันภัย กรมการขนส่งทางบก สมอ. กดี อย.กดี หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้เป็นตาข่ายอยู่ข้างหน้า แต่ สคบ. เป็นตาข่ายใหญ่ คุ้มครองผู้บริโภคในภาพรวม หลักๆ ของ สคบ. จะให้การคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา ฉลาก สัญญา คุ้มครองผู้บริโภคในด้านสินค้าอันตราย

ภารกิจที่เป็นงานหลักของคณะกรรมการคือ งานตามกฎหมายให้เหมือนเป็นงานของคณะกรรมการ จะประชุมเดือนละ 1 ครั้ง ปีหนึ่ง 12 ครั้ง กฎหมายบอกว่า ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ที่ผู้บริโภคได้รับความเสียหาย หมายถึงกระบวนการทำงานจริงๆ ถ้าผู้บริโภคเดินเข้ามา ส่วนหนึ่ง สคบ. จะชี้แจงก่อนว่า มีหน่วยงานโดยตรงผู้บริโภคหลายรายเดินเข้ามาโดยตรงอาจจะร้องเรียนที่นี้ ไม่ชัดเจนว่าเดือนละประมาณหลายร้อยถึงพันมาทุกวัน และประการหนึ่งที่หน่วยงานปฏิบัติอยู่ ค่อนข้างจะไปเผยแพร่เชิญชวนให้เขาเข้ามาด้วย มีหลายช่องทาง เช่น สายด่วน 1166 ทางอินเทอร์เน็ต สคบ. ประสานกับ 7-Eleven ภาคเอกชนว่า สคบ. เอาแบบรับเรื่องราวร้องทุกข์ไปวาง ไว้ให้เขา เรื่องจึงค่อนข้างเข้ามาบ่อยๆ

กฎหมายตั้งแต่ พ.ศ. 2522 และมาแก้ไขฉบับที่ 2 เมื่อปี พ.ศ. 2541 สคบ. ได้ยกฐานะเป็นกรม คือ กฎหมายบอกว่าให้จัดตั้งสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคในสำนักงานนายกรัฐมนตรี จึงเป็นกรม บริหารจัดการเรื่อยมา โดยข้อจำกัด ตอนปี พ.ศ. 2541 มีข้าราชการ 44 คน พอมาปี พ.ศ. 2545 คือ ผลักดันให้เกิดกฎหมายขายตรงและตลาดแบบตรง มีหลักการว่าให้ สคบ. เป็นฝ่ายธุรการให้คณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรง มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นผู้ที่จะประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงต้องมาจดทะเบียนที่ สคบ. ถ้าไม่มาจดทะเบียนแบบเถื่อน และมีเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับขายตรงและตลาดแบบตรง ไปเข้ากับส่วน

ร้องทุกข์ ปัจจุบันนี้อยู่ในสำนักกฎหมายและคดี เรียกว่า ส่วนขายตรงและตลาดแบบตรง เจ้าหน้าที่ 5-6 คน ดูแลกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง เป็นความที่ยุ่งยาก

ในส่วนของคณะกรรมการ ของ สคบ. หลักๆ ต้องมีแน่นอน คือ **คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค** ตามกฎหมาย มีนายกฯ เป็นประธาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 มอบให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกฯ เรื่อยมา ปัจจุบันคือ ชูศักดิ์ สิริจินทร์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกฯ เป็นประธาน **เลขาธิการ สคบ.** เป็น **กรรมการและเลขานุการ** จำนวน 20 คน คนนอกจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 8 คน ทุกครั้งจะตั้งเต็ม 8 คน ครั้งหลังพื้ฆมดวาระกำลังตั้งชุดใหม่ขึ้นมา

ในส่วนคณะกรรมการหลักๆ ตามกฎหมาย จะมี**คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา** **คณะกรรมการว่าด้วยฉลาก** **คณะกรรมการว่าด้วยสัญญา** เป็นคณะกรรมการหลัก เรียกว่าเป็น**คณะกรรมการเฉพาะเรื่องที่ต้องมาถั่นกรอง** สคบ. ดูแลผู้บริโภคในภาพรวมกรณีที่ว่า โฆษณาจะให้ เป็นแนวไหน แล้วเพื่อไม่ให้เกิดการเอาวัดเอาเปรียบ ผู้บริโภค ผู้ประกอบธุรกิจ เป็นเท็จ ไม่ให้เกินจริง และคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก กฎหมายบอกว่าให้สินค้าที่ออกจากโรงงานมีฉลาก หมายถึงว่า สินค้าใดจาก โรงงานผลิตเพื่อขายต้องเป็นสินค้าควบคุมฉลาก และมีการกำหนดให้รายละเอียดต่างๆ และคณะกรรมการชุดนี้คิดต่ออีกว่า สินค้าแต่ละอย่างบางอันไม่มีกฎหมายคุมไว้ จึงออกมาเป็นประกาศคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก ซึ่งจะออกโดยคณะกรรมการชุดนี้ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่คือ พอประกาศแล้วต้องไปตรวจ หมายถึง ตรวจทั่วประเทศ ก็คือ ฝากจังหวัดตรวจด้วย เจ้าหน้าที่ 197 คน ไปตรวจหมด ที่เป็นเจ้าหน้าที่สืบสวนและ นิติกร ประมาณ 80-90 คน ต้องไปตรวจและรับเรื่องราวร้องทุกข์ด้วย และคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา จะดูแลว่าธุรกิจในการทำสัญญาของระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภค สัญญานั้นจะต้องเป็นธรรมต่อผู้บริโภค ก็คิดต่อ ในธุรกิจอะไรบ้างที่ควรจะมีสัญญาอะไรบ้างที่จะให้เป็นธรรมต่อผู้บริโภค มีประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาออกมา

เป็นคณะกรรมการหลักซึ่งอยู่ในกฎหมาย พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค และต้องประชุมตลอด ในส่วนหนึ่งปัจจุบันนี้ประชุมไม่ไหว มอบให้อนุกรรมการถั่นกรองเรื่องราวร้องทุกข์ อนุกรรมการถั่นกรอง วิฉฉฉการโฆษณาต่างๆ ก็มอบอนุกรรมการ โดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคบ้าง โดยคณะกรรมการเฉพาะเรื่องบ้าง หลักก็คือ ต้องทำงานผ่านคณะกรรมการใหญ่ ในส่วนของเจ้าหน้าที่เองคือทำได้ในชั้นรับเรื่อง ถ้าเทคนิคดีใกล้เคียงสำเร็จ นี่คืองานของเจ้าหน้าที่ ที่จับชั้นเจ้าหน้าที่ ถ้าไม่จับชั้นเจ้าหน้าที่ก็ต้องผ่าน อนุกรรมการเฉพาะเรื่อง และกรรมการชุดใหญ่ทุกเรื่อง

สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค - สมมติเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคด้านนั้นๆ จะเป็นลักษณะไปรษณียส่งเรื่องให้เขา ซึ่งก็คือ บุคลากร 197 คน ต้องทำงานตรงนี้ ต้องส่งเรื่องผ่าน เป็นการตอบโดยอ้อม และบางที่

กลับมา สคบ. ก็ต้องตอบไปอีก **ค่อนข้างคนน้อย ทำงานมาก** และ สคบ. เป็นหน่วยงานเป็นราชการ ส่วนกลางเท่านั้น นั่นหมายถึงไม่มีราชการส่วนภูมิภาค ไม่มีที่จังหวัด แต่ว่าการทำงานอาศัยอำนาจตามกฎหมายให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมอบอำนาจให้หน่วยงานหรือให้คณะกรรมการทำหน้าที่ตรงนี้ กลายเป็นว่า สคบ. ตั้ง **คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด** โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเป็นประธาน แล้วก็หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นฝ่ายเลขานุการ และตั้งอนุกรรมการใกล้เคียง อนุฯ เปรียบเทียบปรับ อยู่ในจังหวัด มีอัยการเข้ามาช่วยด้วย แต่ **ตัวองค์กรจริงๆ ในรูปสำนักงาน อยู่ในจังหวัดไม่มี** แล้วงานก็คือ เป็นงานฝาก เครื่องมือสำคัญคือ งบประมาณที่หยอดไปให้ และให้เขารายงานกลับมา งานก็ค่อนข้างน้อย บางจังหวัดเหมือนทำงานประจำของเขาอยู่แล้ว สคบ. ก็ไปฝากงานอีก ยังไม่ทำงานได้ดึ้นัก ปัจจุบันนี้ฟังจะมีแนวทางที่จะไปดูว่า เป็นไปได้ไหมที่จะมี สคบ. ภูมิภาค เพราะงานคุ้มครองผู้บริโภคหลักที่เกิดปัญหา คือ เรื่องเศรษฐกิจในเมืองใหญ่ๆ มีผู้ประกอบการมาก ผู้บริโภคมาก จะมองเมืองหลักไปก่อน และต้องเกลี้ยจากส่วนกลางไปนั้งก่อน ก็เป็นข้อยากลำบาก

16. การบริหารงานของ **สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง** - ในเรื่องระดับกระทรวงการคลัง มีการแบ่งโครงสร้างของกระทรวงออกเป็นกลุ่มภารกิจ แนวความคิดนี้ต้อหยอดไปถึงระดับผู้บริหาร อาจรวมถึงปลัดกระทรวงการคลังด้านกลุ่มภารกิจ ด้านการจัดรายได้ หรือว่า อาจจะมีชี้ 11 จำนวน 4 คน ทำนองนี้ ในระดับกระทรวงมีการแบ่งกลุ่มตามภารกิจแล้ว ทางกระทรวงเน้นเรื่องประสิทธิภาพและเน้นเรื่องสภาพแวดล้อมที่จะมีการเปลี่ยนแปลง บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่องของประสิทธิภาพ กระทรวงการคลังเคยมีงานศึกษาที่มีการจ้างผู้วิจัย อาจจะมีการยกระดับกลุ่มภารกิจด้านการจัดเก็บรายได้ ยกกระดับเป็นหน่วยงาน SDU เพื่อเป็นการเพิ่มจูงใจให้กับผู้จัดเก็บเรื่องของรายได้

ในส่วนของกรม **สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นหน่วยงานทางด้านวิชาการ**ของกระทรวง การทำงานขององค์กรมีลักษณะหลากหลาย รวมถึงเรื่องคณะทำงาน มีหลายคณะกรรมการ ยกตัวอย่างเช่น การประมาณการรายได้ เป็นการทำงานร่วมกับสภาพัฒน์ สำนักงบประมาณ และธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นปกติอยู่แล้ว สิ่งที่ทางกระทรวงการคลังอาจจะมีเพิ่มเติมคือเรื่องของการทำงานของกระทรวงการคลัง กับกลุ่มรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกระทรวงการคลังใช้รัฐวิสาหกิจในการดำเนินนโยบาย เช่น ธนาคารออมสิน ธกส. ซึ่งอันนี้มีแนวความคิดเหมือนกัน เรื่อง Holding Company ตั้งขึ้นมาเป็นองค์กรใหม่ เป็น SDU เหมือนกัน

17. การบริหารงานของ **สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์** - ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะมีกลุ่มภารกิจ ในส่วนของ สปก. สังกัดกลุ่มภารกิจทรัพยากร การบริหารเพื่อการผลิต เกี่ยวข้องกันเป็นกรมที่ทำเรื่องทรัพยากรเพื่อการผลิต เช่น สปก. กรมพัฒนาที่ดิน และกรมชลประทาน หัวหน้ากลุ่มภารกิจเป็นรองปลัดกระทรวงเกษตรฯ สำหรับสำนักงานโดยมี **หัวหน้าส่วนราชการเรียกว่า เลขาธิการ** ในการบริหารราชการของ สปก. จะแบ่งส่วนราชการในลักษณะของการบริหารราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค สำหรับส่วนกลางมีทั้งหมด 8 หน่วยงาน กับอีก 2 กลุ่ม ใน 8

หน่วยงานเป็นไปตามรูปแบบของส่วนราชการอยู่แล้ว ประกอบด้วย หน่วยงานสนับสนุน กับภารกิจหลัก สำหรับ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กับกลุ่มตรวจสอบภายใน และมีสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค ปัจจุบันมี 69 จังหวัด ในประเทศไทยจะยกเว้น นนทบุรี และ 3 สมุทร (สมุทรปราการ สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม) และจังหวัดอ่างทอง สิงห์บุรี นอกนั้น เรียกว่า สปก.จังหวัด อีก 69 จังหวัด อัตรากำลังปัจจุบันอยู่ที่ 2,087 คน โดยที่ส่วนกลางอยู่ที่ 840 คน ส่วนภูมิภาค 1,247 คน

ในการบริหารราชการในรูปคณะกรรมการ ซึ่งมีพระราชบัญญัติที่ สปก. จะต้องปฏิบัติคือ **พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม** ตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ได้บัญญัติว่า ใน หน่วยงานที่ตั้งขึ้นมานี้มีภารกิจทำอะไรบ้าง และการดำเนินการตามภารกิจตรงนี้ ซึ่งดำเนินการในรูป คณะกรรมการ เรียกย่อๆ ว่า “คปก.” คือ **คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม** โดย คณะกรรมการชุดนี้ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ เป็นประธาน และมีรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง ร่วมเป็นคณะกรรมการ และมีเลขาธิการ สปก. เป็นเลขานุการของชุดนี้ ส่วนในระดับจังหวัด มีคณะกรรมการเช่นเดียวกัน ซึ่งเรียกย่อๆ ว่า “คปก.” **คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจังหวัด** ซึ่งจะมีผู้ว่าฯ เป็นประธาน และจะมีหัวหน้า ในส่วนราชการจังหวัดนั้น และมีหัวหน้าส่วนราชการอยู่ในจังหวัดนั้น **ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นเลขาฯ**

ภารกิจหลักคือ เรื่องของการจัดหาที่ดิน และจัดที่ดิน พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และเรื่องกองทุน มีกองทุนการปฏิรูปที่ดิน เป็นกองทุนที่ใช้จ่ายหมุนเวียนการดำเนินงานเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน เช่น ใช้ซื้อ ที่ดินจากเอกชน เพื่อมาจัดให้กับเกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินหรือมีน้อยก็ให้เช่าซื้อ หมุนเวียนไป จะมีระเบียบ กองทุนกำกับการทำงานอยู่

การบริหารราชการมีส่วนดี-ส่วนเสีย สำหรับ สปก. วันนี้มีรูปของคณะกรรมการ ทั้งสองส่วนทั้ง ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นับว่าเป็นสิ่งที่ดี เนื่องจากภารกิจหลักคือการจัดที่ดิน จากการขึ้นทะเบียนคนจน ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จากปัญหาความยากจนพบว่า เฉพาะเรื่องที่ดินทำกินมีสามล้าน กว่าปัญหา คิดว่าเป็นปัญหาของคนยากจนจริงๆ ประมาณร้อยละ 32 เมื่อปี พ.ศ. 2547 ที่กรมการปกครองขึ้น ทะเบียนคนจน เพราะฉะนั้นภารกิจตรงนี้ถือเป็นภารกิจระดับประเทศ คนส่วนใหญ่ของประเทศคือ เกษตรกร เพราะฉะนั้นการทำงานในรูปคณะกรรมการมีข้อดีตรงที่ว่า ถ้าเกิดมีความผิดพลาดอย่างไรหรือว่า มีส่วนราชการหลายๆ ส่วนเข้ามาแสดงความคิดเห็น จะช่วยลดความเสี่ยงของการทำงานที่ผิดพลาด คือ ระดับประเทศ

18. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม - ได้รับการปรับโครงสร้างใหม่เมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2551 รวมถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการใหม่ การเปลี่ยนแปลงคือ มีการยกกองในส่วนกลางขึ้นเป็นสำนัก และมีผู้เชี่ยวชาญมาประสานงานด้านต่างประเทศ ได้มาเพิ่ม 1 ตำแหน่ง จากกฎกระทรวงปี พ.ศ. 2551 เพื่อมาทำงานด้านประสานกับต่างประเทศในเรื่องอ้อย

และน้ำตาลทราย และทางศูนย์อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภาค 1-4 เป็นส่วนราชการส่วนกลางซึ่งตั้งในภูมิภาค ให้เป็นหน่วยงานภาคปฏิบัติในพื้นที่ และกองในส่วนกลางมี 3 กอง สำนักบริหารงานกลาง สำนักนโยบายอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ทั้งสามสำนักเป็นหน่วยงานในระดับนโยบาย และศูนย์เป็นส่วนที่ปฏิบัติ โดยภายใต้เลขาธิการซึ่งใช้อำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการตามมติคณะกรรมการ ตาม พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งมี 5 ชุด ขอเพิ่มเติมคณะกรรมการบริหารขึ้นมาอีกชุดหนึ่ง ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินทางด้านกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย โดยมีกำลังคน ข้าราชการมีประมาณ 121 คน และลูกจ้าง 90 คน พนักงานราชการประมาณ 21 คน รวมประมาณ 232 คน



สรุปผลการสัมมนากลุ่มย่อย (กลุ่มที่ 4)

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

วันพฤหัสบดีที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2551 เวลา 13.30 - 16.00 น.

ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ

☆☆☆☆☆☆

รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนากลุ่มย่อย

1. ว่าที่ ร.ต. กิตติพันธ์ แจ่มสุวรรณ	นักวิชาการข่าว 7 ว สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี
2. นางวรรณวลัย มณีกุล	บุคลากร 6 ว สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี
3. นางสาวอมรา ผลาชีวะ	จนท.ประเมินอากร 8 กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง
4. นายสมยศ ัญญเจริญ	บุคลากร 8 ว กรมการขนส่งทางอากาศ กระทรวงคมนาคม
5. นายมนตรี เหลืองอิงคะสุต	ผอ.สำนักบริหารกลาง กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. นายเจนศักดิ์ วิชาวุฒิพงษ์	นักวิชาการป่าไม้ 8 ว กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
7. นายบำรุง คูหา	นักวิชาการป่าไม้ 8 ว กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. นายสมชาย นุชประมูล	บุคลากร 8 ว กรมอุทยานแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
9. นางอุษา ประจันตบริบาล	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน
10. นางจิตติมา อรรถอรุณ	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน
11. นางสาวจุฑารัตน์ วินิจสกุลไทย	จนท.บริหารงานทั่วไป 4 กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน

12. นางสาวสุวรรณา สิริกาญจนากุล หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน
กระทรวงพลังงาน
13. นางปิยอร วัจนพัฒน์วงศ์ นักวิชาการพาณิชย์ 8 ว
กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์
14. นางสาวเฉลิมศรี กิตติคุณ นักวิชาการพาณิชย์ 5
กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์
15. นายธนู ศรีชู ผู้ตรวจราชการกรม
กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย
16. นายภิญโญ ทองชัย รองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม
17. นางพรพรพร อยู่ทรัพย์ บุคลากร 8 ว
สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน
18. นายสาธิต ธีรวัฒน์ นักวิชาการประกันสังคม 6 ว
สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน
19. นายพรหมมา ภางาม หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
กระทรวงศึกษาธิการ
20. นางชุติมา วิสวโยธิน ผอ.กองแผนงานและวิชาการ
กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข
21. นางสุปิยา ลิ้มปัทมบุตร จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว
สป.อุตสาหกรรม
22. นางสาวนิศากานต์ ฝิโลดม จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 5
สป.อุตสาหกรรม
23. นายพงษ์ศักดิ์ เพียรพานิชย์ ผอ.สำนักบริหารยุทธศาสตร์
สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม
กระทรวงอุตสาหกรรม

สรุปประเด็นจากการสัมมนากลุ่มย่อย (กลุ่มที่ 4)

1. การบริหารงานของกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - ข้อดีของกรม คือ จัดตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 จะครบ 112 ปีในเดือนหน้า เคยอยู่กระทรวงมหาดไทยมาก่อน กระทรวงเกษตรฯ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติฯ อีกข้อคือ เป็นกรมที่มีเทคนิคเฉพาะ มีผู้จบค่อนข้างจะไม่หลากหลายมากนัก มีคณะที่สนับสนุนอยู่ คือ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และโรงเรียนป่าไม้ แต่อยู่กรมอุทยานฯ อีกข้อคือ กระแสสิ่งแวดล้อม ความจริงกรมอยู่ภาคทรัพยากร สิ่งที่ผ่าน มาคือ ถูกแตกเป็น 3-4 กรม จากกรมป่าไม้ซึ่งเป็นกรมแม่ใหญ่ จากข้าราชการ 10,000 คน ตอนนี้เหลือ 1,000 กว่าคนๆ คนส่วนใหญ่ไปอยู่กรมอุทยานฯ ประมาณ 8,000 คน ไปอยู่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งประมาณ 200 กว่าคน และไปอยู่สำนักงานปลัดกระทรวง ล่าสุดยกไป 600 คน แต่เดิมไปพอสมควรแล้ว

สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของกรมป่าไม้ - การทำงานที่ยังขัดกันอย่างค่อนข้างจะแรงคือ เรื่องเขตพื้นที่ เขตอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนกัน เพราะกฎหมายไม่ใช่กฎหมายอันใดอันหนึ่งที่ล้ากัน ที่หนักใจที่สุดคือ **เรื่องการยุบส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค** ไปหมด ป่าไม้อำเภอ ป่าไม้จังหวัด เชื่อว่าไม่มีประชาชนที่ไหนแบกไม้มาให้ตรวจที่กรมป่าไม้ สิ่งนี้เป็นเรื่องใหญ่ที่สุดที่ลำบากมาก เพราะการบริการประชาชนแทบจะหายไปหมด ไปตั้งสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ซึ่งไม่ใช่เรื่องของป่าไม้ แต่เป็นภาพรวมตื้นๆ หาค้นที่จบเฉพาะทางกับกฎหมายเฉพาะ 5 ฉบับของป่าไม้ในพื้นที่ก็ไม่ได้ เพื่อว่าภายใน 5 ปี กรมป่าไม้จะอนุญาตไม่เป็นไรเลย เพราะว่าจากชีวอนามัยบ้าง ทรัพยากรน้ำบ้าง เนื่องจากกรมไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค

อธิบดีสั่งทางจดหมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ไม่มีผู้ปฏิบัติในพื้นที่ เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 ได้รับ**โครงสร้างใหม่จากกฎกระทรวง ซึ่งไม่สมบูรณ์** หนึ่ง กรมยังเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค ตอนนี้ยังไม่ตกลงว่าจะมีเท่าไร จาก 13 หรือว่า 16 อย่างไร ทำให้ถึงความแตกต่างกันสอง สิ่งที่กรมป่าไม้ได้รับการแยกหน่วยงานคือ หน่วยงานปฏิบัติที่ขึ้นตรงกับกรมป่าไม้ต่างๆ เช่น ศูนย์เทคโนโลยีของกรมป่าไม้ ก.พ.ร. มีหนังสือออกมาไม่ให้ตั้ง และให้กรมอุทยานฯ เป็นผู้บริหารให้กรมป่าไม้ เป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ ไม่ให้มีกองฝึกอบรม

สิ่งที่ขัดกันในระหว่างกรม ในลักษณะเดียวกันมีพอสมควร เช่น กรมอุทยานฯ ยังเป็นปัญหาที่แก้ไม่จบ ส่วนข้างนอก กรมก็มีปัญหาเหมือนกัน เกี่ยวกับ**นโยบายขัดกัน** เช่น กับมหาดไทย ต้องดูแลเรื่องของประชาชนเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม กรมพยายามทำงานแบบที่เป็นรูปแบบใหม่ เช่น ป่าชุมชน เอาข้อราชการจากกรมป่าไม้กับประชาชนมาร่วมกันจัดการป่า ซึ่งจริงๆ ยังไม่มีกฎหมายรองรับ เป็นการทำให้ข้อราชการ นโยบายร่วมกัน ซึ่งกฎหมายป่าชุมชน 10 ปีแล้วยังไม่ผ่าน ล่าสุดเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน ผ่าน สนช. แล้ว แต่ต้องไปตีความว่าขัดกับมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

2. การบริหารงานของกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย - การปรับปรุงโครงสร้างของกรมนั้น ก่อนปี พ.ศ. 2545 กรมโยธาฯ กับกรมการผังเมืองแยกกันอยู่ กรมโยธาฯ ตั้งปี พ.ศ. 2432 เป็นเวลา 100 กว่าปี อยู่มาและพัฒนามาเรื่อยๆ กรมผังเมืองเกิดปี พ.ศ. 2518 ตาม พ.ร.บ.ผังเมือง และกรมผังเมืองได้มีการทำเรื่องผังเมือง ผังประเทศ

สภาพปัญหาและอุปสรรคของกรมโยธาธิการและผังเมือง - เมื่อปี พ.ศ. 2545 เหมือนกับคนที่อยู่คนละแหล่งมานั่งรวมกัน คนละทิศ คนละความคิด ถูกกฎหมายบังคับให้มาทำงานร่วมกัน **ทัศนคติหนึ่ง ไปไม่ได้ มีความรู้สึกขัดแย้งตลอดเวลา** แต่ว่าในภาวะที่กรมเจอคือ การที่เข้ากันไม่ได้สนิทเนื่องจากผังเมืองคือ นักวิชาการของการวางผัง แต่กรมโยธาธิการเดิมเหมือนกับนักปฏิบัติ มีนักพัฒนาทั้งหลายในวิศวกร อยู่ในหลากหลายสาขา และมีช่าง ซึ่งมีอยู่หลากหลาย **เมื่อมาผสมกันทำให้การทำงานไม่ค่อยสนิทใจกัน** จากวันนั้นถึงวันนี้ เวลา 6-7 ปี ความรู้สึกขัดแย้งยังไม่ได้หายไป แต่โดยเนื้อหาของการทำงานเป็นข้าราชการก็ยังมุ่งมั่นอยู่ แต่ในกรอบกติกาที่ค่อนข้างจะไม่ราบรื่นเท่าไร ในการแสดงความคิดเห็นต่างๆ โดยสภาพของปัญหาแยกแยะได้หลายเรื่อง แต่ในเรื่องตัวบุคคล ความพยายามของผู้นำอธิบดีได้พยายามหล่อหลอมความเข้าใจอันนี้ ให้เข้ากันได้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้

แต่เนื้อหาการทำงานแล้วเป็นไปไม่ได้ เนื่องจากคนหนึ่งวางผังเมืองซึ่งมีถึง 4-5 ระดับ ทางชี้กของโยธาธิการเดิมเป็นผู้เชี่ยวชาญการก่อสร้างถนน พัฒน่าน้ำสะอาด เรื่องของเชื้อเพลิง ในส่วนของโยธาธิการเดิม หลังจากที่มีพหุการควบรวมกับกรมผังเมือง เดิมมีข้าราชการ 4,000 กว่าคน ถูกแตกออกเป็น 4 ทิศทางประกอบด้วย กรมทางหลวงชนบท กรมธุรกิจพลังงาน กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล ที่มีอยู่ขณะนี้จะเป็นส่วนกลาง เมื่อไม่คิดจะไปก็อยู่ที่นั่น แล้วมาจัดกันใหม่ว่าใครอยากอยู่ อยากทำอะไร เขียนขึ้นมาและให้ปฏิบัติ จนบัดนี้พยายามหาช่องทาง จุดยืนของกรมอย่างไร เพราะกรมช่างมีไม่มาก ขณะนี้กรมโยธาธิการมารวมกับผังเมืองเหมือนคล้ายๆ จะถูกยำ

แล้วที่สั่งสมความรู้มา 20-30 ปี จะทำอย่างไร จะมีคุณค่าอะไร เป็นคำถามที่อยู่ในใจตลอด คนที่คิดได้อย่างไรให้จับมารวมกันและทำงานในลักษณะย่ำใหญ่ ไม่ได้ส่งผลดี ปัญหาของผังเมืองก็มาก โดยเฉพาะผังเมืองรวม ทั้งหมดจังหวัดมี 76 จังหวัด ไม่รวมกรุงเทพฯ 75 จังหวัด มีผังเมือง 170 กว่าผังเรียงแถวที่จะหมดอายุบังคับใช้ตามกฎหมาย กฎกระทรวงที่ออกมาจะไม่มี ความหมายอีกต่อไป กฎกระทรวงผังเมืองทำให้ไม่สัมฤทธิ์ผล กระทรวงเหลืออยู่ 5ปี และขยายได้ 2 ครั้งๆ ละ 1 ปี ผังเมืองที่มีก็ไม่สามารถบังคับใช้ตามกฎหมายได้

แต่โดยเหตุผลการบังคับทางกฎหมาย ก็ต้องทำกันไป หนึ่ง ตำแหน่ง สอง จะถ่ายเททางวิชาการอย่างไร **หลักการวิชาการว่า เป็นสหวิทยาการ** น่าจะทำได้ เรียนรู้กันได้ มั่นยาก นักผังเมืองจะไปเรียนรู้งานสถาปนิก ก็ไม่ใช่ ลักษณะการอยู่อย่างนี้ เป็นสังคมที่ขัดแย้งโดยเนื้อหา เพราะฉะนั้นเมื่อมาถึง 6 ปีผ่านไป ความสนิทชิดเชื้อในเชิงส่วนตัวก็ดี แต่ถ้าหากว่าความเป็นไปในการศึกษา จะดูรากถึงปัญหา ข้อดี

ข้อเสียรูปแบบที่น่าจะเป็น ตรงจุดนี้ไม่น่าจะแยก เชื้อรัฐบาล เชื้อนักกฎหมาย แต่ก็น่าจะหาวิธีการที่ชัดเจนว่า จะอยู่ในลักษณะกระจายหรือ มีเรื่องเดียวที่เห็นจากการควมรวมคือ นักวางแผนจากการวางแผน มาอยู่กับนักปฏิบัติ ทฤษฎีน่าจะตอบว่าดี เพราะว่า หนึ่งมีนักวางแผนผังเมือง และมีโยธาธิการเดิมมาปฏิบัติ แต่พอแตกรายละเอียดแล้วทำไม่ได้ ทำถนนก็ต้องให้ทางหลวงชนบททำ กรมทางหลวงทำ ที่อยู่ด้วยกันทำไม่ได้ ไม่มีสิทธิทำ

ข้อเสนอในการบริหารงานของกรมโยธาธิการและผังเมือง - ในส่วนที่อยากให้กรมเป็นในอนาคตขณะนี้เหมือนว่ากรมทำงานเล็กๆ ในอดีตเคยทำโครงการใหญ่ๆ ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่ขณะนี้บทบาทของกรมในส่วนกลางโดนจำกัดหมด ไม่มีงบประมาณเกี่ยวกับเรื่องโครงการใหม่ๆ ยกเว้นโครงการป้องกันน้ำท่วม เป็นอันเดียวเท่านั้น และตามมาด้วยโครงการป้องกันตลิ่งในแม่น้ำสำคัญ สำคัญที่สุดคือระหว่างประเทศ ในระบบการป้องกันการระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วม แต่งบประมาณค่อนข้างจำกัด ปรากฏว่างบประมาณไม่มาก แต่ว่าปัญหาเรื่องน้ำท่วมในอนาคตเป็นเรื่องใหญ่ในการพัฒนาประเทศ

ส่วนการพังทลายของเขื่อนริมแม่น้ำ ไทยเสียแผ่นดินตลอดเวลาในแม่น้ำโขง แม่น้ำเหลือง แม่น้ำที่อยู่ในระหว่างประเทศทั้งหมด เขื่อนพังตลอดเวลา แต่เขื่อนเป็นอำนาจของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ก็ไปขอร้อง กรม. ขอว่าให้กรมเป็นผู้ดำเนินการ เพราะกรมดำเนินการมา 20-30 ปี แล้ว ตั้งแต่หนองคาย ยังมุกดาหาร กรมเป็นคนปิดมาตลอด ตั้งแต่กรมเจ้าท่าเดิม ไม่ค่อยพอใจ แต่โดยเหตุผลของกรม. ให้ทำได้ จึงมีงานส่วนที่สองทำมา แต่ส่วนใหญ่เป็นงานเล็กๆ น้อยๆ มากกว่า กรมเป็นที่สังสมของนักวิชาการ จากสถาบันในประเทศ ต่างประเทศมาอยู่ที่นี่ แต่มีงานให้ทำน้อย จะคุ้มค่าหรือไม่ เช่น สถาปนิกเคยมีบทบาทสำคัญ ชั่วโมงนี้เป็นอย่างไร เคยกำหนดแผนขึ้นประเทศ ขณะนี้ ยังไม่มีหน่วยงานไหนที่จะเป็นสำนักงานเลขานุการ ที่จะดูแล มีแต่กระจายกระจายกันออกไป กรมทางหลวงเรื่องถนน กรมชลประทานดูแลเรื่องเขื่อนอยากให้กรมโยธาธิการมีบทบาท เพราะเกี่ยวข้องกับเรื่องการวางแผนผังเมือง ผังการพัฒนาชุมชน และผังอนาคตอะไรที่จะพัฒนาจะต้องทำเกี่ยวกับเมืองกับคนและมีสาธารณูปโภคพื้นฐาน ถ้าหากว่าไม่มีใครคิดทำหรือใครที่ทำไปแล้วก็ทำไป แต่ถ้ายังไม่มีการทำ กรมน่าจะช่วยได้ เพราะกรมมีนักวิชาการ 4,000 กว่าคนที่มาจากมหาวิทยาลัยชื่อดังในประเทศและต่างประเทศ

3. การบริหารงานของกรมศิลปากร กระทรวงการคลัง - กรมศิลปากรพึ่งฉลองครบ 138 ปี เมื่อ 14 กรกฎาคมนี้ เป็นกรมจัดเก็บภาษี แต่ว่าภารกิจหลักของกรม ในอนาคตข้างหน้าน่าจะเก็บภาษีสูงได้ กรมคงไปควมรวมกับชาวบ้านอยู่เหมือนกัน แต่ว่าในการศึกษาจากต่างประเทศว่า ในวิธีการจะไปควมรวมกับใคร ต้องไปดูภารกิจหลัก หน้าที่ ความรับผิดชอบ ซึ่งจะมีหลายวิธีการที่ไปควมรวมกับหน่วยงานของตรวจคนเข้าเมือง หรือไปควมรวมกับหน่วยงานภาษีภายใน ซึ่งในลักษณะการดำเนินงานพวกนี้ ก้าวสู่การเป็นระดับนานาชาติไปแล้ว

ในเรื่องการบริหาร อธิปไตยของกรมศุลกากร มีคณะกรรมการไม่มาก คือ คณะกรรมการตามกฎหมายมี 2 คณะ คือ **คณะกรรมการเปรียบเทียบบรรษัท** ของ พ.ร.บ.ศุลกากร กับ **คณะกรรมการพิทักษ์อัตราศุลกากร** ส่วนคณะกรรมการย่อยในเรื่องการบริหารภารกิจ ได้แบ่งตามกลุ่มภารกิจ กลุ่มยุทธศาสตร์ของกรม นั้น ส่วนในเรื่องการบริหารงานบุคคล มีคณะกรรมการบริหารเรื่องการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะ ส่วนคณะกรรมการอีกอันหนึ่งที่ทุกกรมมีคือ อ.ก.พ.กรม ที่ทำหน้าที่ตรงนี้ ทำเรื่องการบริหารจัดการทั่วไป ฉะนั้น ในความเป็นจริงเรื่องการบริหารของกรมศุลกากรทำทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน ค่อนข้างกระจายอำนาจไปสู่ภูมิภาค กระจายอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีพรมแดน (Border) ติดต่อด้วย เช่น หนองคาย มีการกระจายอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายบางส่วน เนื่องจากเป็นความตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกรมศุลกากร ในการกระจายอำนาจ ส่วนที่สองกระจายอำนาจเรื่องการบริหารจัดการไปให้ผู้อำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารลงไปสู่ระดับล่างค่อนข้างมาก ฉะนั้น ในการบริหารงานของกรมค่อนข้างมีความชัดเจนในเรื่องการบริหารจัดการ

สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของกรมศุลกากร - ถ้าเกิดจะแบ่งหน่วยงานไปตามภารกิจ ในลักษณะของกรมศุลกากร ทั้งภารกิจและโครงสร้างปนกันอยู่ ทั้งเป็นสายนโยบาย **ปฏิบัติ อนุมัติ อนุญาต** เพราะฉะนั้นกลุ่มงานของเราถ้าเกิดแบ่งแยก เป็นงานกลุ่มต่างๆ จะเกิดปัญหา ถ้าจะแบ่งส่วนงานของอนุญาตกรมศุลกากร เพราะภารกิจค่อนข้างไปปนเปเรื่องการบริหารงานนโยบายภาครัฐ อย่างแหลมฉบัง วันนี้กรมต้องทำ MOU กับอเมริกาแล้ว เรื่องเกี่ยวกับตู้คอนเทนเนอร์ทุกตู้จะไปอเมริกา ต้องผ่านการเอ็กซเรย์ทุกตู้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากร งบประมาณค่อนข้างเยอะ ส่วนที่สอง คือ นอกจากเอ็กซเรย์แล้ว มีเครื่องมือพิเศษในการตรวจวัดปริมาณ ต้อง Train คน ต้องทำเพิ่ม เพราะฉะนั้นนโยบายเปลี่ยนอีกที่ต้องเป็นไปตามข้อตกลง (Agreement) เข้ามาเกี่ยวข้อง

4. การบริหารงานของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข - เป็นหน่วยงาน **เรื่องห้องปฏิบัติ** และเป็นหน่วยงานห้องปฏิบัติการของกระทรวงสาธารณสุขและห้องปฏิบัติการของประเทศ เช่น เรื่องใช้ขวดนก หน่อไม้ปิ้ง เป็นหน่วยงานที่อยู่เบื้องหลัง ได้รับการรับรองตามมาตรฐานสากล มีหน่วยงานนาต้าของประเทศออสเตรเลียมารับรองมาตรฐานของห้องปฏิบัติการ ผลงานของหน่วยงานจะได้รับการยอมรับในเรื่องความถูกต้อง แม่นยำ น่าเชื่อถือ และมีความโปร่งใส

ภารกิจหลักมี 3 ด้าน คือ หนึ่ง **ด้านวิจัย** ใต้บังคับความรู้ นวัตกรรมเทคโนโลยีใหม่ๆ ในการพัฒนาของประเทศ การพัฒนาชุดทดสอบต่างๆ ที่ต้องการให้นำลงไปใช้ถึงระดับพื้นที่ ได้ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำชุดทดสอบไปใช้ ช่วงนี้เป็นช่วงรณรงค์ ทำดีเพื่อแม่ ใช้น้ำมันทอดซ้ำ เอาชุดทดสอบของกรมไปทดสอบว่าน้ำมันต้องเปลี่ยนแล้วหรือยัง จะได้เป็นการคุ้มครองผู้บริโภค พยายามจะเอาผลงานวิจัยและพัฒนาของกรมไปใช้ได้ จะได้ดูแลประชาชนได้ เพราะว่าโดยกำลังของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุข ไม่มีกำลังเพียงพอที่จะดูแล เพราะฉะนั้นต้องให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น ระดับท้องที่ต้องดูแลตัวเอง จะเป็นผลงานจากพันธกิจด้านการวิจัยและพัฒนา

อันที่สอง การพัฒนาและรับรองคุณภาพมาตรฐานห้องทดลองและปฏิบัติการ ที่เป็นด้านการแพทย์และสาธารณสุข มีหน่วยงานชื่อ **สำนักมาตรฐานห้องปฏิบัติการ** ในกรมก็ไปรับรองห้องปฏิบัติการทั้งโรงพยาบาลของภาครัฐและภาคเอกชน อย่างโรงพยาบาลที่ดูแลคนงานไปทำงานในต่างประเทศ ก็จะไปดูแลด้วย

พันธกิจหลักที่สามคือ การตรวจวิเคราะห์ อย่างกรณีของ อย. การตรวจอาหาร วัตถุเสพติดต่างๆ ทั้งหมดที่ อย. เก็บ ต้องมาตรวจสอบที่ห้องปฏิบัติการของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ จะทำงานคู่กัน อย. จะเก็บตัวอย่างผลิตภัณฑ์จากหน่วยงานส่วนกลาง สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดจะเก็บตัวอย่างผลิตภัณฑ์ในส่วนภูมิภาค และส่งตรวจที่ศูนย์วิทยาศาสตร์การแพทย์ และ อย. ก็ส่งตรวจห้องปฏิบัติการของกรมส่วนกลาง ซึ่งตรงส่วนนี้จะมีการดำเนินการด้วยกัน มีการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกันเป็นประจำทุกปี อย่างช่วงนี้ก็เช่นเดียวกัน ทาง อย. จะมีเรื่องอาหาร กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์จะมีสำนักคุณภาพและความปลอดภัยทางอาหาร ทาง อย. มีกองควบคุมยา กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์มีสำนักยาและวัตถุเสพติด จะทำงานควบคู่กันไปในเรื่องนี้

กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์มีบุคลากรประมาณ 1,000 คน เท่านั้น ตามกรอบมีลูกจ้างประจำและพนักงานราชการ รวมจำนวน 1,233 อัตรา ซึ่งทำงานตามภารกิจที่ต้องรับผิดชอบไม่ไหว ต้องมีลูกจ้างชั่วคราวในเงินบำรุงอีก 1,000 กว่าอัตรา ในกรอบมีอัตรา 1,700 กว่าอัตราที่เป็นลูกจ้างชั่วคราว พอเวลาเดินมาสองคนนี่หนึ่งคนเป็นข้าราชการ หนึ่งคนเป็นลูกจ้างชั่วคราว นอกจากกรมมองตัวเองว่า ถ้าเกิดอยู่ในระบบราชการจะลำบากในการพัฒนาลูกจ้างชั่วคราว ในช่วง 10 ปี จากปี พ.ศ. 2550-2560 บุคลากรระดับผู้เชี่ยวชาญในกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ที่มีประสบการณ์ ต้องออกจากราชการด้วยวัยเกษียณอายุ นับเป็นจำนวน 100 กว่าอัตรา ในปี พ.ศ. 2555 ประมาณ 20 กว่าอัตรา ต้องออกไป ฉะนั้นจะมีช่องว่างระหว่างนักวิทยาศาสตร์รุ่นน้องๆ กับรุ่นพี่ๆ ที่ต้องห่างกัน และก็เด็กรุ่นใหม่จะเข้ามา บางทีก็จะออกไปอยู่มหาวิทยาลัย นอกจากนั้น ลูกจ้างชั่วคราวเมื่อมีการพัฒนา มีการสอนงาน มีความเชี่ยวชาญระดับหนึ่ง ก็ไม่สามารถจะให้เงินเดือนขึ้นได้ เพราะกรมให้ตามอัตราข้าราชการ บริษัทก็จะมาซื้อตัวไป รับจากกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ไปเป็นประจำ เป็นข้อขัดข้องที่กรมไม่สามารถแก้ปัญหาได้ว่า จะดึงตัวให้เขาอยู่ได้อย่างไร เพราะว่าเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่ต้องควบคู่กันไปกับการพัฒนา

กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ตั้งขึ้นมาพร้อมกับกระทรวงสาธารณสุขประมาณ 66 ปีเศษ มีประสบการณ์มากแล้วในเรื่องนี้ ฝ่ายบริหารมีอธิบดี รองอธิบดี 3 ท่าน ในการบริหารงาน รองอธิบดีท่านหนึ่งก็เป็นงานด้านเกี่ยวกับงานวิจัย จะมีสถาบันวิจัยสมุนไพร สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และสาธารณสุข

เป็นหน่วยงานหลักที่ทำด้านวิจัย แต่จริงๆ แล้วทุกหน่วยงานในกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์มีหน่วยงานที่ต้องทำด้านวิจัยด้วยกันทั้งสิ้น

กรมคิดมาหลายปี ว่าน่าจะไปเป็น SDU อย่างสำนักมาตรฐานห้องปฏิบัติการ ซึ่งให้การรับรองมาตรฐานห้องทดลองเอกชน น่าจะออกไปเป็น SDU เป็นหน่วยให้บริการ เป็นหน่วยงานภายใต้กำกับ มีการยกร่างกฎหมายหลายครั้ง แต่ดำเนินการไปไม่ถึงฝั่ง ถึงขณะนี้ก็ยังคิดอยู่ว่ากรมน่าจะตัดออกไปเป็น SDU หรือหน่วยงานภายใต้กำกับของกรม

ในส่วนของหน่วยงานของกรมทั้งหมด มีหน่วยงานในส่วนกลาง 10 หน่วยงานตามกฎหมายกระทรวง เป็นหน่วยงานระดับกอง 5 กอง สำนัก 3 สำนัก ส่วน พ.ร.บ. ที่ดำเนินการควบคุมอยู่ 7-8 ฉบับ อย. มี พ.ร.บ. อาหาร กรมก็ดำเนินการตามนั้นด้วย ที่กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์รับผิดชอบเองมีอยู่ 1 ฉบับ พ.ร.บ. เชื้อโรค และพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525 เป็น พ.ร.บ. ที่เกี่ยวกับเรื่องไม่ว่าจะเป็นเชื้อโรค ซึ่งมีการครอบครองอยู่ทั้งในหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน

5. การบริหารงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม - พันธกิจ โครงสร้าง คิดว่า ณ วันนี้เป็นปัญหา คือ โครงสร้างของกรมเวลากำหนดขึ้นมาจากพื้นฐานของปัญหาและวิธีคิดในขณะนั้น ตอนนั้น DSI ยังตอบไม่ได้ว่า เป้าหมายการดำเนินงานของกรมอยู่ที่ไหน วางไว้ตรงไหน กรมกับตำรวจคืออะไร กรมทำงานเหมือนตำรวจหรือไม่ พูดกันเสมอว่า ถ้าทำงานเหมือนตำรวจก็ยุบ DSI ไม่มีประโยชน์อะไรที่จะมาทำงานเหมือนกันแล้วตั้งเป็น 2 กรม แต่กรมมองว่าจริงๆ แล้วกระบวนการทางอาชญากรรมมี 3 ระดับ หนึ่ง อาชญากรรมพื้นฐาน คดีฆาตกรรมในสาเหตุนั้นๆ จริงๆ ไม่ได้แก้ด้วยกระบวนการยุติธรรม ทุกวันนี้มันแพงมากที่จะเอาคดีฆาตกรรมเข้ามาสู่ระบบ ต้องแก้ด้วยยุติธรรมชุมชน ให้เขาจัดการปัญหาด้วยตัวของเขาเอง คดีไม่ต้องขึ้นศาล ถ้าจัดการตรงนี้ได้ คดีจะหายไปครึ่งหนึ่งเลย

กลุ่มที่สอง คือ คดีอาชญากรรมระดับกลาง ตามประมวลกฎหมายอาญาทั้งหลาย มี 300 กว่ามาตรา อันนี้คือกฎหมายอาชญากรรมทั่วไป เป็นเรื่องของตำรวจ แต่ถ้ากลุ่มที่สาม เป็นองค์กรอาชญากรรม เป็นอาชญากรรมข้ามชาติ คำถามว่าใครจะเป็นคนต่อสู้ เพราะทุกประเทศเจอปัญหาเหมือนกัน ว่าไม่มีองค์กรที่จะสู้กับองค์กรอาชญากรรม ไม่ว่าจะเป็น AFP ไม่ว่าจะเป็น FBI ทุกประเทศตั้งเหมือนกันหมด เป็นการทำให้เห็นภาพที่ชัดเจน และต้องมาดูต่อว่า โครงสร้างเป็นอย่างไร พอไปดูเชิงโครงสร้าง พบว่าการจัดโครงสร้างแบบนี้มีจุดอ่อน 3-4 เรื่องด้วยกัน

หนึ่ง กรมเน้นความเชี่ยวชาญเกินไป แต่ไม่ยืดหยุ่นและคลุมพื้นที่ ถามว่าคดีชั่วประมวลเกิดทั่วประเทศ คดีฉ้อโกง คดีค้ายาเสพติด เกิดทั่วประเทศ แต่กรมตั้งอยู่ที่ส่วนกลางและมีสำนักเดียวดูแลได้อย่างมากปีหนึ่งรับได้มากที่สุด 20 คดี แต่มีเป็น 1,000 คดี จะแก้อย่างไร พอกรมวิเคราะห์โครงสร้าง ขนาดปัญหา ก็จะเห็นว่าโครงสร้างแบบนี้ไม่เหมาะ ก็ปรับกันไป เวลากรมจัดโครงสร้างต้องทำให้เห็นว่า หนึ่ง ความเชี่ยวชาญยังอยู่ สอง ความยืดหยุ่นต้องเกิด สาม คลุมพื้นที่ ต้องทำให้ได้ เพราะไม่อย่างนั้น แล้ว คน

อุดรธานีก็ต้องการความยุติธรรม แต่กรมให้เขาได้ไหม ถ้าให้ไม่ได้ รัฐต้องพิจารณา ซึ่งขณะนี้กรมกำลังปรับโครงสร้างกันอยู่

ประเด็นที่สอง การจัดโครงสร้างระดับกรม และการมอบอำนาจ ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหา ไม่มีใครคนไหนทำได้ ยกตัวอย่าง DSI มีคนอยู่ประมาณ 1,000 คน แต่ 1,000 คนนั้น ถ้ามองเชิงคุณภาพคือระดับพนักงานสอบสวนเกรดเอ ซึ่งความสามารถ ทักษะ ไม่ได้ต่างจากอธิบดีเท่าไร แต่คำถามว่า เมื่อกระบวนการทั้งหมดมาอยู่ที่อธิบดี ศักยภาพของคนพวกนี้ถูกใช้ประโยชน์เต็มที่หรือไม่ นี่คือปัญหาใหญ่ที่ระบบราชการเจอ ปัญหาทุกอย่างต้องรออธิบดีตัดสินใจ เกือบจะ 80-90% แต่ถ้าอธิบดีใจปล้ำก็จะกระจายอำนาจไปมากเท่าที่กฎหมายให้อำนาจ แต่กฎหมายไม่ให้อำนาจมากนัก แล้วการจัดโครงสร้างแบบนี้เหมาะหรือไม่ขณะนี้เท่าที่อยูในการบริหารมาหลายปี มันควรเปลี่ยน น่าจะมีการกระจายอำนาจเป็นแบบขั้น ๆ กระจายจริง ไม่ใช่กระจายแบบทุกวันนี้ อยากจะกระจายก็กระจาย ไม่อยากกระจายก็เรียกกลับ ขึ้นอยู่กับอธิบดีจะมอบหรือไม่ แต่กระจายจริงๆ **ทั้งความรับผิดชอบ งบประมาณ ทรัพยากร**

กรมตำรวจมีคนอยู่แสนเจ็ด แต่อำนาจอยู่ที่ ผบ.ตร.คนเดียว คำถามว่าดูแลคนแสนเจ็ดเพียงคนเดียวได้หรือเปล่า อันนี้คือคำถามเดียวกัน คิดว่า กรมๆ หนึ่ง **ควรจะมีคนวิเคราะห์ให้เห็นว่า อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรจริงๆ ทำได้เท่าไร คุณภาพสูงสุดทำได้เท่าไร** สมมติคนๆ หนึ่งไม่ควรบริหารคนเกิน 100 คน ควรจะจัด Unit ในเชิงโครงสร้างภายในให้เป็นอย่างนั้น และมอบอำนาจกัน และระดับบน อธิบดีหรือรองอธิบดีควรเป็นคนที่มียุทธศาสตร์ เชิงกลยุทธ์และเชิงการขับเคลื่อนงาน รวมไปถึงเรื่องของการติดตามประเมินมากกว่า แต่เรื่องของอำนาจในการสั่งการ การปฏิบัติการต่างๆ ควรจะอยู่ที่ระดับปฏิบัติ ไม่ควรอยู่ที่อธิบดี เพราะไม่เช่นนั้นแล้วจะติดขัดไปหมด บางทีประชาชนต้องคอยเป็นวัน เพื่อให้อธิบดีเสนออนุมัติ เช่น กรณีของกรม ถ้าอธิบดีไม่อนุมัติก็ให้ประกันไม่ได้ แค่นี้ก็น่าที่ก็มีประโยชน์สำหรับประชาชน ตรงนี้น่าจะวิเคราะห์ให้ดีกว่าการกำหนดอำนาจของกรมต่างๆ มันสอดคล้องกับการทำงานในรูปแบบปัจจุบันหรือไม่ ในอดีตใช้เพราะ คนไม่มากนัก แต่ทุกวันนี้ ทรัพยากรกระจายไปมาก และกระบวนการน่าจะมีคุณภาพกว่านี้ ในเชิงการบริหารจัดการ

เรื่องการบริหารคนยังเป็นปัญหาใหญ่ กรมยอมรับกันหรือไม่ว่า ผู้บริหารกรมบางที่ทักษะยังไม่เท่าลูกน้อง ลูกน้องเก่งกว่าก็มี โดยเฉพาะเทคโนโลยี พอเสร็จแล้วการตัดสินใจมาอยู่ที่ผู้บริหารคือ ลูกน้องไม่อดัดใจอะไรเท่ากับการที่นายโง่หลายๆ ครั้ง ตรงที่บอกว่า **ความเสียหายมากที่สุดอยู่ที่คนไม่รู้และสั่งการ** อันนี้คือความเสียหายที่เกิดขึ้นกับระบบ เพราะบางที่ไม่รู้จริงๆ โดยเฉพาะเทคโนโลยี พอสอบสวนด้วยเทคโนโลยี ยอมรับเลยว่าไม่รู้แล้วพอถึงเวลาต้องซัง เป็นเรื่องที่น่าเศร้ามาก

หนึ่ง **ต้องวิเคราะห์โครงสร้างกันว่าจะอะไรที่รัฐควรทำ ไม่ควรทำ จะยุบหรือไม่ยุบ** อย่าไปคำนึงถึง want ต้อง need สอง **ควรจะจัดขนาดระบบการบริหารจัดการเสียใหม่ ให้เหมาะสมกับขนาด**

และศักยภาพของคนที่จะทำงานได้ ให้อำนาจระดับสูงเท่าที่จำเป็นจริงๆ ส่วนการกระจายอำนาจทรัพยากรหรือการปฏิบัติการ ควรกระจายเท่าที่จะกระจายได้จริง

ข้อเสนอเกี่ยวกับการบริหารงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษ - ประเด็นที่หนึ่ง ถ้าจะพูดถึงเรื่องของภาพรวมในการจัดส่วนราชการ เป็นปัญหาใหญ่และโจทย์ใหญ่ของประเทศ กำลังสู้กับเงื่อนไขหลายเรื่อง เรื่องแรกที่สำคัญที่เราไม่วิเคราะห์กันจริงจัง ว่าอะไรรัฐควรทำ หรืออะไรที่รัฐไม่ควรทำ เพราะหลายเรื่องสังเกตดูขณะนี้พัฒนาไปมาก แต่ก็ยังทำกันอยู่ โดยอาศัยว่าเคยทำในอดีตและทุกวันต้องทำต่อ แต่ใครจะเป็นคนวิเคราะห์ ต้องคุยกันให้เข้าใจ มิฉะนั้นเช่นแล้วจะเป็นภาพมีแต่เพิ่มไม่มีลด ทั้งๆ ที่บางหน่วยเป็นภาระมากกว่าพลัง พอเป็นภาระก็พยายามจะออกกฎระเบียบ ไปบีบให้คนอื่นทำตาม ยิ่งเป็นภาระใหญ่เลย สังเกตดูว่าหลายกรมพอไปวิเคราะห์พันธกิจจริงๆ พบว่า งานของตัวเองไม่ถึง 50% อีก 50% ไปทำงานอื่น เป็นจุดหนึ่งที่ต้องวิเคราะห์กันและต้องกล้าตัดสินใจว่าหน่วยไหนไม่จำเป็นก็ต้องยุบ หน่วยไหนต้องเพิ่มก็ต้องเพิ่ม ไม่อย่างนั้นก็เป็นเตี้ยอ้วนคร่อมกันอยู่อย่างนี้ และกระจายงบประมาณ ทุกหน่วยบ่นเรื่องงบประมาณกับบุคลากร

หลายหน่วยไม่สามารถแยกพันธกิจออกว่าเป็น Need หรือเป็น Want กันแน่ อยากฝากว่า คงต้องวิเคราะห์กันจริงๆ คือ เวลาจัดโครงสร้าง ไม่มองทั้งระบบ แต่จะมองเป็นเรื่อง เป็นแท่งและจัดกันไป เช่น การไม่สามารถจัดความสัมพันธ์ได้ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค กับราชการส่วนท้องถิ่น ว่าใครจะทำในส่วนไหน ขณะนี้เป็นปัญหามาก และพยายามออกนโยบาย ทิศทาง บอกว่าลดส่วนกลาง ไปทำภูมิภาคและท้องถิ่นให้มากขึ้น หลักการถูก แต่วิธีการปฏิบัติใช่หรือไม่ ถ้านโยบายไปอย่างนั้น แปลว่าต้องไปสร้างความพร้อม ต้องไปขยายภูมิภาคและท้องถิ่นกัน แต่ทุกวันนี้ไม่ใช่ ชักเย่อกันอยู่ เป็นโจทย์ที่แก้ไม่ตก

ประการสุดท้าย การจัดโครงสร้างหรือการวิเคราะห์เหล่านี้ การมีส่วนร่วม การตัดสินใจ ต้องมีหน่วยการตัดสินใจ ถ้าเกิดให้วิเคราะห์กรมก็ต้องบอกว่ากรมของตัวเองสำคัญและอยากจะขยายงาน แต่จะไปทับซ้อนกับใครอีกเรื่องหนึ่ง จะเกิดภาพอย่างนี้ตลอด ไม่มีกรมไหนวิเคราะห์ลดภารกิจ ลดกำลังคน มีแต่เพิ่มตลอด อันนี้คือสิ่งที่เป้งกังวล คิดว่า ควรมีหน่วยที่จะศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างจริงๆ ไม่ใช่ทำแบบ ก.พ. หรือ ก.พ.ร. ผลักจากตรงนี้ไปเจอตรงนี้ เป็นภาพที่เหมือนระบบไม่ลื่นไหล อย่างที่หลายๆ กรมเจออยู่ ก็เป็นความรีบร้อน

6. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ - ในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการ มีกรณีพิเศษจากการปรับปรุง พ.ศ. 2545 ให้พิเศษกับกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงศึกษาธิการ ในการศึกษาครั้งนี้ ของกระทรวงก็ออกกฎหมายเอง คือ มีสำนักปฏิรูปคือ คณะกรรมการปฏิรูปเรียกว่า 9 อรหันต์ มาออกแบบองค์กรในกระทรวงศึกษาธิการเดิมที่มี 14 กรม และยุบรวมเป็น 5 แห่ง แต่ละแห่งขึ้นกับรัฐมนตรีหมด เป็นซี 11 สำหรับในส่วนของ สพฐ. เมื่อออกแบบมาก็ได้

ดำเนินงานในรูปของกระบวนการเรียกว่า ข้างใน สพฐ. ตั้งเป็นสำนักขึ้นมา มี 12 สำนักเดิม มีสำนักภายใน ปัจจุบันอยู่ 4 สำนัก และมี 2 กลุ่มขึ้นตรงต่อเลขาธิการ คือ กลุ่มระบบบริหาร ในส่วนที่ สพฐ. ตั้งขึ้นใหม่เป็นการภายในมี 6 หน่วย ซึ่งจะให้กลไกการบริหารคล่องตัว เป็นหน่วยงานที่กระจายอำนาจตาม พ.ร.บ. มีหน่วยงานกลางคือ สำนักต่างๆ กระจายไปตามเขตพื้นที่การศึกษา โรงเรียน สถานศึกษา **มีการกระจายอำนาจเต็มรูปแบบ ในแต่ละขั้นตอนมีคณะกรรมการบริหาร** ค่อนข้างตัดสินใจได้เกือบทุกเรื่อง มีทั้งการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจไปด้วย

สพฐ. มีหน่วยงานที่ดูแลตามระเบียบหลักๆ อยู่ 2 ระเบียบ คือ ระเบียบว่าด้วยการบริหาร กระทรวงศึกษาธิการ แบ่งออกเป็นสำนัก เป็นเขตพื้นที่ เป็นหน่วยงานส่วนกลาง สอง บุคคลจะมี พ.ร.บ.ว่าด้วยครูบุคลากรทางการศึกษา จะอยู่ที่สำนักงานปลัด ขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัด และในเขตพื้นที่จะมีอนุฯ เป็น อ.กพฐ. แต่ละพื้นที่สายการบังคับบัญชาเฉพาะผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา 185 เขต จะมีอำนาจบังคับบัญชาโรงเรียน 32,570 โรง ซึ่งแบ่งกันบริหารกันไป

ในส่วนบุคลากรมีข้าราชการพลเรือนอยู่ส่วนกลาง 1,260 คน มีอยู่ในเขตพื้นที่ 26,000 คน มีครูอยู่ประมาณ 450,000 คน ยังขาดอัตราตำแหน่งว่างอยู่ 60,000 อัตรา งบประมาณปีหนึ่ง 280,000 ล้านบาท มีงบประมาณมากที่สุด ในส่วนของการทำงานตามที่ทาง 9 อรหันต์ออกแบบมานั้น ทำให้การบริหารงานบางจุดยังเต็มไม่เต็ม และบางจุดก็หลง คือในส่วนกลางจะมีหน้าที่ให้นโยบาย ทำมาตรฐาน กำกับ ติดตาม เหมือนที่หลายกรมทำ แต่ปรากฏว่าบางที่สายป่านไม่ถึง ทำให้เกิดปัญหาอยู่พอสมควร เพราะว่ามีสองทางคือว่า ในขณะที่แบ่งกรม สพฐ. เตรียมการในการที่จะเตรียมบุคลากรรองรับค่อนข้างน้อย ในการอบรมจนฝึกเป็น แต่ของ สพฐ. อบรมสองวัน แล้วก็มอบอำนาจไปเลย ลำบาก บางทีเอาแต่คำสั่งแต่งตั้งไปเท่านั้นเอง

ในข้อดี ปัจจุบันคือ มีโครงการที่สำคัญดูแล ผู้รับบริการคือ นักเรียน มีการดูแลเชิงระบบ มีการเฝ้าระวังเด็ก ร่วมกับหลายหน่วยงาน ทั้งกระทรวงสาธารณสุข ทั้งกระทรวงอื่นๆ อยากจะให้นักเรียนทุกคนมีการเฝ้าระวังและเกิดกระทำที่บกพร่องน้อยที่สุด มีการแก้ไข ในส่วนที่สองคือ การจัดการศึกษาให้ทั่วถึงคือทุกคนต้องได้เรียน และสุดท้ายเรียนอย่างมีคุณภาพ แต่ในการจัดนั้น ปัจจุบันมีปัญหาที่ออกข่าวบ่อยๆ คือ ปรัชญาในการจัดการศึกษา ระดับประถม ปรัชญาในการจัดอย่างไร ในระดับมัธยมมีปรัชญาของวัยรุ่นจะจัดอย่างไร แล้วมหาวิทยาลัยจัดอย่างไร คือถ้าต่ำกว่ามหาวิทยาลัยก็ สพฐ. รับผิดชอบ แต่ปัจจุบันมีจากการวิจัยของนักศึกษาปริญญาเอกและของ สพฐ. วิจัย ปรากฏว่า พัฒนาตรงนั้น บางทีขาดการเชื่อมโยงไปถึงปรัชญาก็ทำให้หน่วยงานของ สพฐ. แยกเป็นสำนักมัธยมศึกษาต่างหาก ซึ่งตอนนี้ สพฐ. แยกเป็นหน่วยงานภายใน

เพราะฉะนั้นในส่วนตรงนี้ จึงคิดว่า การแบ่งส่วนราชการจริงๆ อันดับแรกอยากให้ทำคือ เป็นโครงสร้างภารกิจหน้าที่คือทุกหน่วยกระทรวง ทบวง กรม **ต้องมีตัวเชื่อมในการพัฒนาระบบบริหารเหมือนกัน** เช่น นโยบาย และแผน การกำกับติดตาม อยากให้เป็นในเชิง Agenda หรือตกลงกัน ก็

ได้ทำงานเพิ่มขึ้นมา เช่น ตั้งหน่วยพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งหน่วยนี้ขึ้นต่อสำนักงานปลัด บอกว่าทำแต่เนียบาย แต่เวลาลงไปมีครูประจำชั้น ครูประจำวิชา เขาก็ทำให้ไม่ได้ สฟฐ. จะลงไปทำก็ทำไม่ได้ เพราะไม่มีสำนัก จึงตั้งสำนักขึ้นมาเป็นการภายใน พัฒนากิจกรรมนักเรียน สฟฐ. ก็ทำ และสำนักพัฒนาพื้นที่ชายแดนภายใต้ ศูนย์ภาษา ซึ่งคนไทยอ่อนภาษา เวลาไปทำงานจะได้เป็นคนเก่ง และ สฟฐ. กำลังเสนอสำนักมัธยมศึกษาแยกกัน

สิ่งที่อยากได้คือ กรมซึ่งเป็นสำนักบริหารก็คือ กรมประมง กรมมัธยม กรมการศึกษาพิเศษ กรมวิชาการ นอกนั้นก็จะเป็นของโครงสร้างภารกิจหน้าที่ที่กล่าวมา คือ มีสำนักนโยบาย สำนักบุคคล สำนักติดตามต่างๆ จะใช้ทรัพยากรร่วมกัน คือ กรมที่ตั้งขึ้นใหม่ อยากจะให้บริการในเชิงวิชาการและนโยบายมากกว่า เพื่อจะได้ขับเคลื่อนในการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามที่ผู้ปกครองมุ่งหวัง

ในส่วนประการสำคัญในปัจจุบันซึ่งคิดว่าเหมือนกรมอื่น คือ การกระจายอำนาจลงไปในนั้น และการปฏิบัติตามอำนาจ (Empower) ในบางครั้ง สฟฐ. กระจายลงไป 4-5 ปีนั้น บางคนได้รับการมอบอำนาจไม่สามารถจะมีความมั่นใจว่าจะปฏิบัติได้อย่างไร บางที่ต้องอาศัยสั่งการจากส่วนกลางไปอีก แต่ส่วนกลางก็ไม่อยากสั่ง ก็ต้องสั่งไปก่อน เพราะบอกว่ายังตั้งตัวไม่ได้ ในส่วนของเขตพื้นที่ส่วนหนึ่ง ทั้งๆ ที่ตรงนี้ สฟฐ. มีการส่งเสริมและพัฒนาโดยสร้างระบบเขตเข้มแข็ง และโรงเรียน และได้ทางอาจารย์มหาวิทยาลัยมาช่วยมาก และตรงนี้คิดว่า ถ้าทาง ก.พ.ร. รับปัญหาจากทางหน่วยงานต่างๆ ขึ้นไป คิดว่าในการที่จะปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในให้เป็นระดับสำนักได้ไม่ต้องไปติดขัด คือ ทาง ก.พ.ร. จะบอกว่าการที่จะปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในให้เป็นระดับสำนักได้ไม่ต้องไปติดขัด คือ ทาง ก.พ.ร. จะบอกว่าการปรับเปลี่ยนนี้จะต้องเป็นอย่างไรตลอดใน 4 ปี กรมการ ก.พ.ร. ระดับกรมผ่าน ระดับกระทรวงผ่าน พอไปถึงระดับส่วนกลาง ก็บอกว่าออกแบบอย่างนี้แล้วต้องทำให้ได้ เราก็ยังไม่ถึง แต่ในระหว่างทาง สฟฐ. เสนอว่าขอตั้งสำนักในการจะดูแลก่อนไปให้ถึงได้หรือไม่ ในช่วงระยะ 3 ปี เขาก็บอกยังไม่ได้ และตอนนี้กำลังเสนออยู่ประมาณ 5 สำนักย่อย

ฉะนั้น ใน สฟฐ. ถือว่าเป็นปัจจัยหลักของชาติที่จะพัฒนา มุ่งหวังที่จะสร้างกลไกถึงเด็กและครูทุกคนให้มีกำลังใจ ถ้าได้สิ่งที่ สฟฐ. เสนอไปบ้าง เพราะได้วิเคราะห์ไปแล้ว ก็ยังไม่เชื่อ ยังทำไม่หมด ซึ่งคิดว่าถ้าเป็นคอนกรีตจนเกินไปกรมต่างๆ ก็ทำงานได้ไม่เข้าเป้าของรัฐบาล สฟฐ. มีระบบควบคุมด้วยระบบคอมพิวเตอร์ ทั้งเขตพื้นที่ด้วย แต่พอเวลาแนวนโยบาย บางครั้งมีจุดอ่อน

7. การบริหารงานของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน - มีบุคลากรไม่ถึง 200 คน เดิมแยกมาจากกรมทรัพยากรธรณี เดิมสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม พอตอนปฏิรูประบบราชการ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติแบ่งมาอยู่ที่กระทรวงพลังงาน กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ไปอยู่กระทรวงอุตสาหกรรม กรมทรัพยากรน้ำไปอยู่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรธรณี ซึ่งอาศัยชื่อเดิมแต่ว่างานเปลี่ยนไปอยู่กระทรวงทรัพยากรฯ ในส่วนของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ลักษณะงานคือ ส่งเสริม สนับสนุนและเร่งรัดหาแหล่งปิโตรเลียม แหล่งเชื้อเพลิงธรรมชาติใหม่ๆ ให้กับ

รัฐบาล คืออยู่กระทรวงพลังงาน ภารกิจถูกต้อง และสอดคล้องกับนโยบายในการที่จะจัดหา กรมพลังงานทดแทน ดูเรื่องพลังงานทดแทนไป กรมธุรกิจการค้า ดูเรื่องการค้าไป ก็จะครบวงจร และมีกฎหมายหลายฉบับเหมือนกัน อย่าง พ.ร.บ.ปิโตรเลียม พ.ร.บ.การเก็บค่าภาคหลวง

ในส่วนของการจัดหาพลังงานส่วนมากเป็นน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ แต่เชื้อเพลิงอีกส่วนหนึ่งคือถ่านหิน อยู่ใน พ.ร.บ.แร่ ส่วนลมและแสงแดดเป็นเรื่องของพลังงานทดแทน ในส่วนที่กรมมี พ.ร.บ.ดูแล แต่**จากการแยกกรมมาแล้ว ไม่มีนิติกรแม้แต่คนเดียว** ผู้ที่ดำเนินการเป็นเจ้าหน้าที่ อาศัยว่าได้เคยปฏิบัติพิจารณาอนุญาตไปตาม พ.ร.บ. เดิมมีหน่วยงานสนับสนุนจะมีอยู่หน่วยเดียว แต่พอแยกเป็น 4 ก็ต้องแบ่งเป็น 4 ส่วน ได้มาบ้างขาดๆ หายๆ ไม่ครบถ้วน มี พ.ร.บ. หนึ่ง คือ พ.ร.บ. ที่ต้องดูแล แต่ไปติดกับกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม คือ ถ้าพูดถึงพลังงานจะรวมด้วยทั้งหมด แต่การค้นหานักธรณีวิทยาหรือวิศวกรปิโตรเลียม มีความเชี่ยวชาญในการหาพลังงานด้านเชื้อเพลิงและปิโตรเลียม หลายคนจะหาข้อมูลทางด้านถ่านหิน ซึ่งไปอยู่ตรงกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ทางถ่านหินเขาก็ไม่ได้ให้ความสนใจเท่าไรนัก ในกระทรวงอุตสาหกรรมเองมีทั้งเรื่องสิ่งทอ การส่งเสริมอุตสาหกรรมต่างๆ ซึ่งแะในช่วงหลังขาดความสำคัญไปเพราะมีปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมมาก

ในส่วนของการเชื้อเพลิงธรรมชาติ **กรมถือกฎหมายแต่ไม่มีนิติกร** และอีกส่วนที่ไปอยู่ที่อื่นคือเรื่องถ่านหิน ในเรื่องของการบริหารงาน ทางอธิบดีเนื่องจากเป็นกรมเล็กมีรองสองท่าน ไม่มีปัญหาในด้านการบริหารงาน แต่บุคลากรของกรม มีความใกล้ชิดกับบริษัทน้ำมันมาก **กรมจะมีปัญหาเรื่องสมองไหลค่อนข้างมาก** เพราะฉะนั้น้องๆ ที่จบมาใหม่พอทำงานดีๆ หรือว่าส่งไปเรียนหนังสือกลับมา ปรากฏว่าบริษัทน้ำมันเห็นเข้าทาบทามเอาไปอยู่เงินเดือนเทียบกันไม่ได้ ปัญหาหลักสำคัญเกี่ยวกับนักวิชาการคือ ปัญหาสมองไหลเยอะมาก ในภาพรวม ราชการทั้งระบบหลายหน่วยงานมีปัญหาสมองไหล ในการพยายามเพิ่มค่าตอบแทนเพื่อให้ทัดเทียมกับเอกชน เป็นปัญหาสำคัญในเรื่องสมองไหล

ในเรื่องคณะกรรมการ อธิบดีจะอยู่ในคณะกรรมการเยอะมาก และหลายๆ คณะกรรมการตัวแทนก็ไม่รับผู้แทนมาไม่มีอำนาจตัดสินใจ แม้ว่าจะมอบให้ตัดสินใจ แต่ก็มีการแข่งขันว่า ถ้าต่ำกว่าระดับ 9 ไม่ต้องมา ระดับผู้เชี่ยวชาญก็ไม่รับด้วย บางผู้เชี่ยวชาญก็จะถือมาก ส่วนถ้าตำแหน่งอธิบดีก็ต้องอธิบดีมาหรือได้รับมอบหมายอย่างน้อยต้องระดับ 9 ขึ้นไป ก็มียู่ 3-4 คนเท่านั้น เป็นไปไม่ได้ที่จะไปทุกคณะ และทุกๆ คณะกรรมการจะต้องให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องไป คงมีปัญหาเหมือนกัน อธิบดีคงไปรวมทุกคณะไม่ไหว

8. การบริหารงานของ**กรมพลังงานทดแทน กระทรวงพลังงาน** - บุคลากรมีประมาณ 500 กว่าคนในอัตราข้าราชการ เป็นกรมด้านพลังงานแห่งแรกของประเทศ สมัยก่อนเป็นสำนักงานนโยบายด้านพลังงานแห่งชาติ ผ่านสังกัดมาหลายกระทรวง ตั้งแต่กระทรวงพัฒนาการ กระทรวงวิทยาศาสตร์ กลับไปจากกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี เป็นกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ก็กลับมาเป็นกระทรวงพลังงาน กรมเริ่มทำมาประมาณ 50 กว่าปีแล้ว จากกรมใหญ่ที่ทางด้านพลังงาน กรมจะเข้าไป

เกี่ยวข้องกับโครงการพลังงานไฟฟ้าพลังงานน้ำ โครงการแม่น้ำโขง ที่กรณีเป็นโครงการระหว่างประเทศด้วยกัน พลังงานระหว่างประเทศ พวกเขื่อนใหญ่ ซึ่เก้ ทางด้านทดแทนก็มีด้วย พอมีการปรับโครงสร้างภายหลัง ล่าสุดชัดออกมาว่าเป็นด้านพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน **เน้นในเรื่องงานทางด้านเทคโนโลยีใหม่ๆ** ซึ่งเทคโนโลยีพวกนี้บางทีผู้ต่างประเทศไม่ค่อยได้ ภายใต้งบประมาณที่จะมาทำการศึกษาหรือวิจัย ก็จะเป็นปัญหาเหมือนกัน เพราะบางครั้งนำเสนอไป ก็ตัดไป 30% แต่ไม่มีเหตุผล แต่ตอนนั้นต้องมาเกลือกกลิ้งของตนเอง

เมื่อจบมีจำนวนหนึ่ง ถามว่าการจะทำให้บรรลุไปถึงเชิงพาณิชย์หรือทำให้ครอบคลุมทั้งประเทศ คงยาก ในส่วนของงานอนุรักษ์จะมีเชิงการค้ากับ คือ พ.ร.บ.การส่งเสริมและอนุรักษ์พลังงาน ก็จะต้องกำกับพวกโรงงาน ควบคุมที่ใช้พลังงานตามเกณฑ์ที่กำหนด จะต้องมีการแต่งตั้งผู้รับผิดชอบทางด้านพลังงาน จะต้องส่งข้อมูลทางด้านพลังงาน มีการกำหนด มีการอนุรักษ์พลังงานในโรงงาน ส่วนหนึ่งที่เมื่อปลายปี งานของกรมถูกตัดออกไปคือ **การออกใบอนุญาตผลิตและควบคุม** เหตุผลคือ พ.ร.บ.ประกอบกิจการพลังงานเข้ามาเกี่ยว เลยต้องตัดงานส่วนนี้ออกไป คือ ยังไม่มีการตั้งองค์กรที่ชัดเจนออกมา แต่ว่ายังอยู่ภายใต้กระทรวงพลังงานเหมือนกัน แต่ว่าตอนนี้สำนักนโยบายและพลังงานแห่งชาติดูแลอยู่ เป็นฝ่ายเลขาฯ อันนี้ก็ต้องตัดออกไป ใครก็ตามที่จะมาขอผลิตพลังงานอนุญาตควบคุม กรมไม่มีอำนาจหน้าที่ก็ต้องส่งไปให้ทางคณะกรรมการชุดนั้น ซึ่งองค์กรยังจัดไม่ได้เต็มที่ หากคนเข้ามาทำงานอยู่

ในเรื่องเชิงการบริหาร **งานกรมจะเป็นงานโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ**ที่ทั้งประเทศ พอเวลาก่อสร้างหรือทำขึ้นมา จะมีเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างเยอะ งานกฎหมายเยอะ มีเรื่องงานสนับสนุนที่ต้องมาช่วยเรื่องการค้า แต่เมื่อโดนตัดเรื่องอัตรากำลังในส่วนของการสนับสนุนไป **มีนิติกรอยู่ 3 คน คดีความเยอะมาก ทำให้ทำงานไม่ทัน คดีเล็ก คดีน้อย ทั้งหมด** งานก่อสร้าง งานประมูลงาน คลังที่กระจุกตัวจำกัดเกือบ 10 คน ทั้งกรม ก็ไม่ไหว การที่ ก.พ.ร. ใหญ่กำหนดให้มีสำนักงานปลัดกระทรวง เพื่อเป็นหน่วยงานสนับสนุนให้ แต่พอมาในทางปฏิบัติไม่เป็นเช่นนั้น ก.พ.ร. เกิดทิ้งขว้าง ไม่หาทางให้เกิดเป็นเช่นนั้น จะทำอย่างไรให้มีหน่วยงานกลางที่ทำงานได้จริงๆ จึงเกิดปัญหาในเชิงการบริหารขึ้นมา

9. การบริหารงานของสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม - มีคนประมาณ 450 คน ตั้งมา 30-40 กว่าปี เป็นหน่วยงานใหม่ ส่วนดีคือ ต้องจัดการกับสากล เพราะว่ากรมเองจะต้องทำระบบมาตรฐานสอดคล้องไปกับสากล ข้อดีที่ได้รับคือ ได้เรียนรู้ระบบการพัฒนามาตรฐานของโลกเป็นอย่างไร **ระบบการบริหารมีคณะกรรมการ** โดยตัวระบบที่ถูกออกแบบมา ในด้านหนึ่งจะต้องเป็นไปตามสากล ต้องเรียนจากเขา ที่กรมจะต้องดำเนินการ คือ กับในส่วนของ Interested Party คนเดียว บางทีความต้องการก็ขัดแย้งกันในตัว ยกตัวอย่างในขณะที่ผู้ประกอบการในแง่ของกฎระเบียบอยากจะเป็นของผู้นำเข้าอยากให้กันคนอื่น แต่ในขณะที่การส่งออก อยากให้สำนักงานทำหน้าที่ทำอย่างไรถึงจะเข้ากับเขาได้ง่าย แต่ในเชิงปฏิบัติจะใช้เป็น Technical ความได้เปรียบเสียเปรียบตรงนี้ขึ้นอยู่กับว่า ว่าใคร

ได้เปรียบจริงๆ บังเอิญเมืองไทยเวลาคิดเรื่องได้เปรียบจะคิดเรื่องเอาเปรียบ คำว่า ได้เปรียบในการแข่งขัน คือคุณต้องเก่ง ไม่ว่าเวทีไหน จะเขียนกติกาอย่างไร กรมก็เข้าได้ แต่ว่าในระบบการแข่งขันก็ต้องยอมรับ เพราะว่าทุกคนอยากจะได้ของดี ของถูก คนที่ได้เปรียบจริงๆ จะเป็นอย่างนั้น

เป็นอุปสรรคหนึ่งในการทำงาน เช่น เป็นความขัดแย้งในตัว เช่น ผู้ประกอบการในขณะที่ตัวเองอยากจะได้ความสะดวก คู่แข่งก็บอกว่าทำไมไม่ทำตามระเบียบ คิดว่าทุกๆ หน่วยงาน ในแง่การตัดสินใจจะเป็นอย่างนั้น พอเป็นอย่างนี้ กรมจะมี Stakeholder ในหลายๆ ส่วน ตัวที่เป็น Customer โดยตรงคือผู้ประกอบการ แต่คนที่จะใช้จริงคือ ประชาชน ขณะที่ประชาชนอยากได้ของมีคุณภาพ ขณะที่ผู้ประกอบการอยากได้การรับรองอย่างรวดเร็ว ความรวดเร็วกับความมีคุณภาพบางทีก็แยกกัน เหมือนนักเรียน อยากจะได้คะแนนสูง แต่ไม่อยากจะอ่านหนังสือ เป็นอะไรที่มีปัญหา และขณะที่ในระบบของประเทศที่เจริญจะใช้ระบบโดยพื้นฐานคนส่วนใหญ่ทำดี เพราะฉะนั้น กติกาใช้บังคับ ใช้จัดการโดยคนที่ทำไม่ดี แต่โดยกฎหมายทำเท่ากัน กลายเป็นว่าคนที่เข้าตามช่องกลับเสียเปรียบ เป็นปัญหาในการทำงาน แล้วลักษณะกฎหมายของต่างประเทศในเรื่องผลิตภัณฑ์ในกฎหมาย Liability law ในขณะที่ของกรมใช้กฎหมายอาญา คือ กฎหมายมาตรฐานยังเป็นกฎหมายอาญา เพราะฉะนั้นหน่วยงานรัฐมีหน้าที่พิสูจน์ว่าเขามีความผิด ในขณะนี้ คือ ผู้ประกอบการจะต้องพิสูจน์ว่า เขาไม่ผิด คือถ้ามีปัญหาขึ้น จะต้องหาหลักฐานมายืนยันให้ถูกต้อง เพราะฉะนั้น ภาระงานจะต่างกัน แล้วพอลักษณะกฎหมายเป็นอย่างนั้น การที่ภาคเอกชนของเขาเข้าสู่ระบบก็มีความจำเป็น ในประเทศยุโรป เนื่องจากป้องกันที่บริษัทล้มละลาย เพราะฉะนั้นสิ่งที่เขาทำได้คือ ใช้บริษัทประกัน เบี้ยประกันจะถูกหรือแพงขึ้นอยู่กับว่าบริษัทนั้นมีระบบดีหรือไม่ดี จะมีบริษัทหนึ่งทำหน้าที่รับรอง รัฐก็จะถ่วงงาน ตรวจสอบน้อยลง กรมพยายามปรับกฎหมาย คุยกันมาตลอดว่า น่าจะเป็น Single Unit ในการจัดทำมาตรฐาน หลากๆ หน่วยงานของภาครัฐก็ทำมาตรฐานเหมือนกัน แต่สุดท้ายก็มองว่า Super-authority คงไม่ทำงาน ก็ทำ พ.ร.บ. พึ่งจะผ่านไป คือ ทำในลักษณะของ Single Network คือมีคณะกรรมการหนึ่งเข้ามาดูแล หน่วยงานที่เป็น Authority ทั้งหลายก็ทำของเขาไป จะมีหน่วยงานหนึ่งที่จะทำหน้าที่ประสานและดูแลนโยบายในเชิงนั้น ซึ่งจะมี Implement แต่กฎหมายเพิ่งออก กำลังผลักดันจะให้ Implement ยังไม่ได้ประชุมคณะกรรมการเลย นายกฯ เป็นประธาน ก็คงยาก เลยเขียนว่ามอบหมายได้

ในส่วนดีคือ การบริหารเป็นลักษณะคณะกรรมการ ในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ก็ทำ Public Hearing ก่อน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามาวิจารณ์ ในการทำกฎหมาย จัดทำมาตรฐาน ให้คนที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาเป็นกรรมการในการจัดทำมาตรฐาน เป็นสิ่งที่กรมทำ สิ่งที่จะเป็นอุปสรรคคือ ตอนนี้โลกใน Globalization วิธีการบริหารจัดการเปลี่ยนไปมาก และเวลาจะมาปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารตามเขาก็น่ามีปัญหา อีกอันหนึ่งก็คือ วิธีคิดของคนยังขัด

10. การบริหารงานของ **สำนักข่าวกรองแห่งชาติ** **สำนักนายกรัฐมนตรี** - มีบุคลากร 900 กว่าคน 963 คนเป็นยอดสุทธิ สำนักข่าวกรองแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี คือ มีผู้บริหารสูงสุดระดับ 11 ต่างกับสำนักในองค์กร เทียบเท่ากับเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นระดับ 11 ในเรื่องโครงการที่ทำไปคือ **การปรับโครงสร้างใหม่เมื่อต้นปี จากระบบที่มีแต่กองก็เปลี่ยนไปในรูปของสำนัก** ซึ่งทั้งหมดได้มา 12 สำนัก 1 สถาบัน 1 ศูนย์ และ 2 กอง และมีอีก 5 กลุ่มที่ขึ้นตรงกับผู้อำนวยการ แต่กำลังพลไม่ได้เพิ่ม เป็นไปตามนโยบาย แต่ปัญหาคือ เมื่อก่อนมีหน่วยงานที่ส่วนกลาง การปฏิบัติราชการมันลำบาก เพราะฉะนั้นตอนปรับเปลี่ยนโครงสร้าง เป็น **4 กลุ่มภารกิจ คือ ภารกิจทางด้านข่าวกรองในประเทศ ข่าวกรองต่างประเทศ ข่าวกรองทางเทคนิคและการสื่อสาร และอีกกลุ่มคือกลุ่มบริหาร** ซึ่งหลังจากที่ได้ปรับโครงสร้างตรงนี้ไป การทำงานจะคล่องตัวขึ้น เพราะว่าจากกลุ่มภารกิจ จะแบ่งเลยว่า กลุ่มในประเทศแบ่งเป็นพื้นที่ออกเป็น 4 ภาค รับผิดชอบกันในแต่ละภาคเบ็ดเสร็จโดยจะมีผู้อำนวยการสำนักทางภาคเข้าไปดูแลในแต่ละภาคและมีการรายงานตรงที่ส่วนกลาง และส่วนกลางจะมีคณะกรรมการบริหารซึ่งจะพิจารณากลับกรองในเรื่องสำคัญๆ ก่อนที่จะถึงผู้อำนวยการ และเมื่อได้ข้อมูลอะไรที่คิดว่าลึกซึ้งและละเอียดพอก็จะรายงานไปที่รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งการปฏิบัติงานที่ผ่านมาข้อดีคือการทำงานสะดวกขึ้น แต่ในข้อดีมีปัญหาพอสมควร เพราะว่าปัจจุบันแบ่งเป็น 4 ภารกิจ แต่รองผู้อำนวยการจะมีอยู่ 3 ท่าน เพราะฉะนั้นจะมีท่านหนึ่งที่ต้องรับภาระหนักหน่อย ตอนนี้อยู่ระหว่างการประสานกับ ก.พ. เพื่อขอปรับรองผู้อำนวยการเพิ่มอีกหนึ่งตำแหน่ง อยู่ระหว่างการดำเนินงานการกัน คิดว่าถ้าได้ตรงนี้ก็มาก็น่าจะดีขึ้น

แต่ในส่วนปัญหาที่ปฏิบัติจริงๆ คือว่า กำลังพล 900 กว่าอัตรา ดูเหมือนเยอะแต่ไม่พอและ **ภารกิจของสำนักไม่มีลด แต่กำลังพลให้ลด** ภารกิจมีเพิ่มมาตลอด โดยเฉพาะปัญหายาเสพติดตามชายแดน และที่สำคัญปัญหาที่มาใหม่และรุนแรงมาก คือ **ปัญหาเกี่ยวกับสถาบันเบื้องสูง** เริ่มมีเข้ามาแล้ว เพราะฉะนั้นตอนนี้ภารกิจ เคยเรียนผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองฯ อัตรากำลังไม่ควรต่ำกว่า 1,500 คน เป็นปัญหาที่ต้องถกกันต่อไป แต่ในปัจจุบันนี้ต้องทำทุกวิถีทางให้ได้ดีที่สุด และความจำเป็นของข่าวกรองอยู่ 56 ปี **ปัญหาที่เกิดขึ้นมาตลอดคือ พระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ ใช้นานแล้วและล้าสมัย** กำลังพยายามขอปรับเปลี่ยน พ.ร.บ. ใหม่อยู่ แต่ยังไม่เสร็จ จากรัฐบาลที่แล้วสะดุดอยู่ช่วงหนึ่ง ก็ต้องสานต่อ **สำนักเป็นหน่วยงานตรวจสอบ แต่ไม่มีอำนาจที่จะไปดำเนินการอะไร ต้องใช้วิธีการทางลับตลอด** ซึ่งบางครั้งจะไปเกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชน สำนักพยายามแก้ไข แต่บางครั้งเกิดปัญหาว่า หลายคนจะไปมองว่าสำนักข่าวกรองฯ ต้องการมีอำนาจ เกิดปัญหาเร็วจริง แต่จริงๆ แล้ว สำนักข่าวกรองต้องการไปหาข่าว ในบางครั้งไม่มีใครบอกตรงๆ ต้องใช้วิธีการ จึงต้องปรับ ข้อดี คือ การสั่งการบังคับบัญชาจะง่ายขึ้น แต่ในส่วนปัญหา คือ **ปัญหากำลังพลและเครื่องมือทางด้านกฎหมาย**

11. การบริหารงานของกรมการขนส่งทางอากาศ กระทรวงคมนาคม - เป็นกรมที่ขึ้นกับกระทรวงคมนาคม เดิมคือ กรมการขนส่งพาณิชย์ เปลี่ยนเมื่อตอนปฏิรูปมีข้าราชการ 514 คน ลูกจ้างประมาณ 500 คน ซึ่งมีส่วนราชการส่วนกลางที่ไปตั้งตามภูมิภาคต่างๆ ตามสนามบิน 26 แห่ง รูปแบบของกรม มี 3 บทบาทสำคัญ คือ บทบาทนโยบาย การเจรจาสิทธิการบินและการบินอื่นๆ การกำกับดูแลมาตรฐานการบินต่างๆ ในการออกใบอนุญาต เช่น ตัวอย่างที่ล่าสุดคือ วันทูโกที่ถูกเพิกถอนชั่วคราว คือการกำกับดูแล ส่วนที่สาม คือการปฏิบัติการ การให้บริการ คล้ายๆ **เข้าซ้อนกับการทำอากาศยาน คือการดำเนินการให้บริการเชิงพาณิชย์ ทำอากาศยานเหมือนกับสุวรรณภูมิ แต่ของกรมเป็นสนามบินภูมิภาค** ปัญหาต่างๆ เหล่านี้พูดกันมานานที่จะโอนสนามบินให้กับการท่าฯ รับผิดชอบดำเนินการ มีข้อจำกัดที่บอกว่า ดำเนินการแล้วขาดทุน การท่าฯก็จะไม่รับ **ความชัดเจนในด้านการสั่งการของรัฐ ก็ไม่มีความชัดเจน**

เมื่อกรมมีปัญหาต่างๆ เหล่านี้ โดยเฉพาะปัญหาด้านการกำกับดูแล จะต้องไปดูแลบริษัทยุทธการบิน การทำอากาศยาน และสายการบินต่างๆ เช่น สายการบินไทย หรือสายการบินอื่นๆ ภายในประเทศ และหน่วยงานประกอบด้านการบิน ซึ่งมีผลิตภัณฑ์ด้านมูลค่า มีบุคลากรที่มีค่าตอบแทน เทคโนโลยีทางการบินค่อนข้างจะสูง ในขณะที่กรมมีข้อจำกัดในเรื่องของเงินงบประมาณ บุคลากรและเทคโนโลยีที่ได้รับจากรัฐ ไม่สามารถดำเนินการที่เท่าเทียมกับหน่วยที่ต้องไปควบคุม เพราะฉะนั้น ในรูปแบบก็มีการจ้างมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์หนึ่งครั้ง เพื่อที่จะศึกษาจัดรูปแบบออกไปจากราชการอย่างไรบ้าง **มีการเสนอว่า ควรจะเป็นองค์กรอิสระ** ก็มีการศึกษาอยู่ แต่ก็ยังไม่ได้ไปดำเนินการ โดยรัฐบาลที่จะเห็นชอบ เพราะ**มีการทับซ้อนในเรื่องนโยบาย กำกับดูแล และการปฏิบัติงานอยู่** มีการศึกษาจากต่างประเทศว่า ในการดำเนินการด้านการบิน องค์กรต่างๆ ทางด้านการบินสากล จะไม่ดำเนินการสามอย่างพร้อมๆ กัน ต้องแยกหน่วยงาน เพราะไม่ให้เกิดการทับซ้อนในเรื่องเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และการถ่วงดุลอำนาจ ต้องการให้เป็น Regulator อย่างเดียว ในด้านการกำกับในเชิงความปลอดภัย ไม่ต้องไปเฝ้าสนามบิน ให้การทำหรือเอกชนไป ก็ไม่มีใครรับ ให้ อบต. หรือองค์กรทางด้านจังหวัดก็ไม่มีความพร้อมหรือเครื่องมือ เพราะเป็นเรื่องเทคนิคเฉพาะ ซึ่งลักษณะแบบนี้เป็นปัญหาในเชิงการบริหารของกรม

ที่ตั้งโจทย์มา มองว่ายังกว้างอยู่ที่จะไปจุดโฟกัสได้ ถ้าเกิดมองในเรื่องนั้นต้องมองในเรื่องของการมอบอำนาจต่างๆ เช่น ระบบผู้ว่า CEO เหมือนที่มอบอำนาจออกไป ผู้ว่าฯ ไม่ได้มอบอะไรเลยก็ต้องมอบกลับมา ทำให้เสียระบบบริหารโดยใช้เหตุ และทำให้เสียเวลาในการจะมาคิด เชื่อว่าหลายหน่วยเจอปัญหาแบบเดียวกัน คือ ถ้าจะมอบก็ต้องมอบเฉพาะบางเรื่อง **วิเคราะห์ลงไปให้ชัดเจนว่าเรื่องไหนควรมอบ สำหรับกรมประเภทไหน**

12. การบริหารงานของกรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม – เมื่อปี พ.ศ. 2545 แยกเป็น 4 กรม กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกรมทรัพยากรธรณี ในเรื่องของชื่อกรม แม้ว่าปี พ.ศ. 2545 จะเปลี่ยน

ภารกิจ เป็นกรมวิชาการ แต่ใช้ชื่อกรมเหมือนเดิม ซึ่งกรมตั้งมา 116 ปี มีปัญหาอยู่ว่าจะเปลี่ยนหรือไม่ เปลี่ยน ก็คงยาก ในเรื่องชื่อกรม

ในปี พ.ศ. 2545 ถึงแม้ว่าการบริหาร ลักษณะของกรมก็เดินได้ดี แต่คือภารกิจต้องเปลี่ยนอยู่เรื่อย งานของกรมไม่รู้ว่ามีปี พ.ศ. 2545 เกิดอะไรขึ้น แต่ปัจจุบันงานทางด้านวิชาการมีความหลากหลาย โดยเฉพาะทางด้านธรณีวิทยา โดยเฉพาะธรณีวิบัติภัย ไม่มีหน่วยงานในภูมิภาค ถึงแม้ว่าทางกระทรวงทรัพยากร **กรมทรัพยากรธรณีอยู่กลุ่มภารกิจเดียวกับกรมป่าไม้** กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน่วยงานผู้แทนของกระทรวงตั้งอยู่ในจังหวัดคือ ทสจ. และแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจเหมือนกัน แต่ภารกิจของกรมไม่ได้ถูกบรรจุไว้ในกลุ่มภารกิจทางด้านทรัพยากร เพราะ**เป็นงานวิชาการ** ไม่ใช่เรื่องของแนวปฏิบัติ แต่เมื่อมีอะไรเปลี่ยนไปก็เกิดปัญหาว่า ส่วนกลาง พอมีปัญหาต้องวิ่งออกไปเหนือสุด ใต้สุด อัตรากำลังข้าราชการ 400 กว่าคน ลูกจ้าง 200 กว่าคน พอเปลี่ยนไปแล้ว ปัญหาเกิดขึ้นว่าจะทำอย่างไรและยังปีนี้มี **พ.ร.บ. ใหม่ขึ้นมา จากหน่วยงานวิชาการเดิม เป็นหน่วยงานปฏิบัติ กำกับ คือ พ.ร.บ. คุ่มครอง** **ซาก และปัญหา คือ บุคลากรเตรียมไม่ทัน** เพราะว่า พ.ร.บ. มีผลบังคับใช้ 9 สิงหาคม มีการจดทะเบียน มีการรับแจ้ง และกรมกำลังอยู่ระหว่างการปรับโครงสร้างใหม่ เพราะฉะนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ เหมือนกับหน่วยงานที่ให้ข้อมูล ในเรื่องของการบริหารคือ ต้องเปลี่ยนไป แต่ปัญหาในปัจจุบันเองก็มีการมอบอำนาจเหมือนกัน ให้ทางผู้อำนวยการเอาไปดูว่าเรื่องใดมอบได้ก็มอบไป แต่ในส่วนหลักใหญ่ก็คือ การเปลี่ยนมันเปลี่ยนไม่ทัน รองรับปัญหาที่เกิดขึ้น

13. การบริหารงานของ**กรมทรัพยากรธรณีวิทยา กระทรวงพาณิชย์** - ข้าราชการมี 180 คน และมีพนักงานราชการกับลูกจ้างอีกประมาณ 100 กว่าคน และงบประมาณที่ได้รับ 189 ล้านบาท ในขณะที่กรมทำรายได้เกือบ 400 ล้านบาท งบประมาณได้น้อยมาก แต่ว่ากรมมีถึง 3 สำนัก 5 กอง 8 หน่วยงาน มีศูนย์ทรัพยากรธรณีวิทยาฝั่งตั้ง แต่ดูแลรับผิดชอบ พ.ร.บ. ถึง 8 ฉบับ มี พ.ร.บ. สิทธิบัตร พ.ร.บ. เครื่องหมายการค้า พ.ร.บ. ลิขสิทธิ์ พ.ร.บ. สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ร.บ. ความลับทางการค้า พ.ร.บ. ซีดี พ.ร.บ. แบบผังเมืองของวงจรรวม แต่ละสำนักดูแลคนละหนึ่งฉบับ ทำงานในส่วนกลาง คือ อยู่ที่กระทรวงพาณิชย์ แต่ว่าฝากงานพาณิชย์จังหวัดด้วย เวลารับคำขอ **ภารกิจที่มีอยู่คือ เรื่องการรับจดทะเบียน สิทธิบัตร** ซึ่งกรมจะต้องใช้เจ้าหน้าที่เทคนิคที่จบวิทยาศาสตร์ วิศวกรรม สถาปัตย์ ฟิสิกส์ เคมี เพื่อตรวจสอบคำขอ และค่อนข้างจะหนักมาก ได้แก้ปัญหาโดยการเซ็น MOU กับหน่วยงานมหาวิทยาลัยต่างๆ เพื่อช่วยในการตรวจสอบทางด้านเทคนิค มหาวิทยาลัยคือ มีวิศวกร มีเคมี ที่สามารถช่วยกรมตรวจค้นได้ และส่งกลับมาให้กรมพิจารณาและตรวจสอบว่าจะออกสิทธิบัตรให้หรือไม่ ถ้าเปรียบเทียบกับต่างประเทศ **เจ้าหน้าที่สิทธิบัตรของกรมมีแค่ 16 คน** กับผู้ช่วยอีกรวม 20 กว่าคน เทียบกับต่างประเทศแล้ว 300 กว่าคำขอต่อคน ในขณะที่ที่อื่นเขาไม่ก็คำขอเท่านั้นเอง

14. การบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน - อย่างเข้าปีที่ 18 ต้องดำเนินการรับผิดชอบกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ. 2533 กับ พ.ร.บ.เงินทดแทน พ.ศ. 2537 ภารกิจคือ ดูแลให้ความคุ้มครองลูกจ้างและผู้ประกันตนที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ เสียชีวิต เนื่องจากการทำงาน จากกฎหมายประกันสังคม รวมทั้งกรณีของชราภาพ สงเคราะห์บุตร ในส่วนของเงินทดแทน ช่วยเหลือลูกจ้างที่ประสบอันตราย ไม่เนื่องมาจากการทำงาน จะแยกออกเป็นกฎหมาย 2 ฉบับดังนี้

ในเรื่องการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมตอนนี้ถ้าพูดถึงรูปแบบการบริหารงาน มองถึงข้อดี จะเห็นได้ชัดเจนว่า กรมมีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ จะมีคณะกรรมการประกันสังคม เป็นฝ่ายบริหาร มีคณะกรรมการไตรภาคี ที่ประกอบด้วย ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล นอกจากนั้น จะมาจากฝ่ายละ 5 คน จะมีผู้ทรงคุณวุฒิอีก 5 คนเป็นที่ปรึกษา ปัจจุบันไม่มีสิทธิโหวต และประเด็นที่สอง ข้อดีที่ได้เปรียบกว่าหน่วยงานอื่น คือ ลักษณะของสำนักงานประกันสังคมมีเงินนอกงบประมาณที่สามารถจะมาบริหารจัดการได้ นอกเหนือจากที่รัฐบาลให้ คือเงินสะสมที่เก็บได้ในแต่ละปี ไม่เกินร้อยละ 3 เอามาใช้ในเรื่องการบริหารงาน การจัดจ้างพนักงาน หรือว่าการดำเนินการในเรื่องต่างๆ

ถ้าหากมองวิเคราะห์ถึงข้อด้อยตรงนี้ ประการแรก คือ ลักษณะการบริหารงาน โครงสร้างการบริหารงาน กรมไม่ได้มีการปรับปรุงมาตั้งแต่ตั้งมา จนกระทั่งเกือบ 18 ปี กรมใช้โครงสร้างเดิม ล้าสมัยแน่นอน เนื่องจากเป็นเด็กดีของสำนักงาน ก.พ. เริ่มทำตามการส่งเสริมประสิทธิภาพ การ Re-engineering หน่วยงานบริหารอิสระ กรมก็พยายามเดิมตาม พยายามทำมาจนไม่มีเวลาปรับโครงสร้างภาคราชการ และข้อด้อยประเด็นที่สอง สืบเนื่องจากข้อหนึ่ง ถ้าเป็นโครงสร้างที่ล้าสมัยนี้ **ไม่มีความคล่องตัวในเรื่องการบริหารงาน** การจะปรับเปลี่ยนโครงสร้างราชการที่หนึ่งก็ต้องเปลี่ยนไป พ.ร.บ.การบริหารราชการแผ่นดินต้องมีขั้นตอน ตั้งคณะทำงานภายในกรม กระทรวง ให้ ก.พ.ร. กว่าจะได้มา ตอนนี้สำนักงานประกันสังคมกำลังทำในภาคราชการอยู่ ทำมา 2 ปี ยังไม่เสร็จ และในเรื่องการบริหารเงิน ต้องไปทำตามกระทรวงการคลัง จะเอาเงินไปลงทุนครั้งหนึ่ง ยังไม่คล่องตัว ต้องเป็นไปภายใต้กรอบของราชการ ในส่วนของการที่จะเพิ่มคน หรือว่าจะจ้างคนเพิ่ม กำหนดตำแหน่งก็ทำไม่ได้ทันที จะต้องติดระเบียบ พ.ร.บ.บุคคล ซึ่งทางสำนักงาน ก.พ. ดูแลอยู่

ถ้าหากถามว่า แล้วประกันสังคมต้องการจะเดินโครงสร้างการบริหารงานไปในลักษณะไหน ณ ขณะนี้ ได้เดินเป็นสองแนวทางคู่ขนานกันไป ประเด็นแรก ได้ปรับปรุงโครงสร้างภาคราชการ ทำมา 2 ปีแล้ว ไปที่ ก.พ.ร. พึงอนุมัติเมื่อวันที่ 24 นี้ ให้เพิ่มเป็น 6 สำนักในภาคราชการ ในส่วนกลางมี 6 กอง ได้กองใหม่เพิ่ม 2 หน่วยงาน คือ ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนงาน เมื่อก่อนนี่จะเป็นฝ่ายหนึ่งในกองประสานการแพทย์ ได้เพิ่มในส่วน of สำนักงานประกันสังคมพื้นที่เขตขึ้นมา ตอนที่ปฏิรูประบบราชการปี พ.ศ. 2545 ให้สังกัดกองแผน เป็นฝ่ายๆ หนึ่ง ทำให้ตรงนี้เกิดความไม่คล่องตัวในการทำงานขึ้นมา อีกทางหนึ่งที่

ประกันสังคมเดินอยู่ พยายามทำตามผลการศึกษา คือ จัดร่วมกับ ก.พ. จะให้เป็นองค์กรอิสระ ต่อมาภายหลังมี พ.ร.บ.องค์การมหาชนรองรับขึ้นมา ก็ได้มีการจัดจ้างสถาบันจากมหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์เสนอว่า **ประกันสังคมจะให้มีความคล่องตัวขึ้น ควรเป็นองค์การมหาชน** โดยที่อาจจะ ออกเป็น พ.ร.บ. เฉพาะ แต่ขณะเดียวกันกรมก็เกิดปัญหาอยู่ว่า จะต้องคล่องตัวในด้านการนำไป ลงทุน ได้ศึกษาอีกว่า ในส่วนของการลงทุนควรเป็นหน่วยงานที่ออกไปก่อน ถ้าไม่สามารถออกไปได้ ติด เงื่อนไขทางด้านนโยบาย ไม่รู้ว่ารัฐบาลจะเอาอย่างไร ตอนนี้ในลักษณะของการทำงาน มีกลไกอะไรที่มี ปัญหาบ้าง ข้อดีคือ มีคณะกรรมการบริหาร แต่ตรงนี้อาจจะเป็นข้อเสียในตัวเอง คือ ที่มาของการสรรหา ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างไม่ยุติธรรมบ้าง มาตรา 39-40 ฝ่ายลูกจ้างทำไมไม่มีสิทธิมาเป็นผู้แทนของ คณะกรรมการตรงนี้ นี่คือการเดินที่อาจจะเป็นข้อเสียอยู่บ้าง

15. การบริหารงานของกรมอุตุนิยมวิทยา กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี - เดิมเป็น หน่วยงานสังกัดกองทัพเรือ ต่อมาโอนขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี และต่อมาขึ้นกับกระทรวงคมนาคม ปัจจุบันอยู่ สังกัดกระทรวง ICT ซึ่งดูจากภารกิจแล้ว ต่อไปก็ไม่แน่ว่าอยู่ตรงไหน เพราะจริงๆ ในส่วนของภารกิจของกรม จะมีหน้าที่ในเรื่องการตรวจ เฝ้าระวัง ติดตาม รายงานสภาพอากาศ พยากรณ์ เตือนภัยทางด้านภัยธรรมชาติ และให้ความช่วยเหลือทางด้านศูนย์บริการประชาชนในกิจการสาขาต่างๆ ซึ่งนับวันความต้องการของ ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบิน การท่องเที่ยว อุตุสภกรณ์ เกษตรกรรม อัตรากำลังปัจจุบันอยู่ทั้งสิ้น 917 อัตรา และมีสถานีกระจายอยู่ทั่วประเทศ

ในการทำงาน **เจ้าหน้าที่ของกรมปฏิบัติงานตลอด 24 ชั่วโมง คือ ต้องมีการตรวจอากาศ ตลอด 24 ชั่วโมง มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันทุกประเทศในทั่วโลก** ซึ่งข้อมูลที่ได้จะนำมาวิเคราะห์ และมาพยากรณ์อากาศ ขณะเดียวกัน **กิจการหนึ่งที่มีความสำคัญและต้องให้บริการตลอด คือ การบิน** จะมีอุตุฯ ประจำอยู่สนามบิน เพื่อตรวจอากาศก่อนการบิน ตามข้อบังคับ ICO **ปัจจุบันที่เจอปัญหานักๆ คือ นโยบายของรัฐบาลต้องกระจายสนามบินไปตามจังหวัดต่างๆ ก็ต้องไปให้บริการที่สนามบิน ซึ่งอัตรากำลังมีอยู่ไม่เพียงพอ** เจ้าหน้าที่ประสบปัญหาค่อนข้างมากในตรงนี้

นักวิชาการ ส่วนใหญ่จะผลิตและอบรมเพื่อให้มีประสบการณ์ เพราะปัจจุบันในประเทศ**ไม่มี สถาบันใดที่จะผลิตเจ้าหน้าที่อุตุนิยมวิทยาเข้ามาทำงานทางด้านนี้โดยตรง** ส่วนใหญ่รับจาก วทบ. บ้าง มาอบรม เพื่อให้มีความรู้ทางด้านอุตุนิยมวิทยา และไปปฏิบัติงาน ที่นี้การทำงานจะต้องมีการสั่งสม การทำงานค่อนข้างจะนานถึงจะให้บริการประชาชนได้อย่างดี มีประสิทธิภาพ



สรุปผลการสัมมนากลุ่มย่อย (กลุ่มที่ 5)

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

วันจันทร์ที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551 เวลา 13.30 - 16.00 น.

ณ ห้องวิมานทิพย์ 2 โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ

☆☆☆☆☆☆

รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนากลุ่มย่อย

1. นายขจรเดช จีระนันตชัย	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
2. นายประวิติ มงคลธนาวัฒน์	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
3. นางสาวสรินดา เปลี่ยนแก้ว	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 ว กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
4. นายกิตติพงษ์ เวียงหุทัย	บุคลากร 6 ว กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม
5. นายธงไชย ชำนาญกิจ	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. นายวรวิทย์ ยอแสง	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 6ว กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
7. นายอรุณ แสงสุขคู่	นักวิชาการพัฒนาชุมชน 6 ว กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย
8. นายชลธิ์ ยังตรง	ผอ.กองการเจ้าหน้าที่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
9. นางสาวอโรชา นันทมนตรี	หัวหน้ากลุ่มงานพัฒนาระบบบริหาร กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
10. นางสาวเพชรภา ภาคิมนต์	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม
11. นายศราวุธ คงเย็น	นักวิชาการยุติธรรม 7 ว สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

12. นายนนทจิตร เนตรพุกกณ	บุคลากร 8 ว กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม
13. นายคณิต ปิตียา	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม
14. นางจันทวรรณ หรรษาภิรมย์โชค	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 ว กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม
15. นายธรา เทียนประทีป	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 ว กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม
16. นายไพโรจน์ พันธุ์แก้ว	จนท.บริหารงานราชทัณฑ์ 9 กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม
17. นางจิราพร เอี่ยมสมบุญ	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม
18. นางมณีรัตน์ คงคาทิพย์	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 ว สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข
19. นางรัตนา สาธิตะกร	บุคลากร 7 ว กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม
20. นางสาวจรรยาวัจน์ ดำเกลี้ยง	นักวิชาการสรรพากร 7 กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง

สรุปประเด็นจากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (กลุ่มที่ 5)

1. รูปแบบการบริหารงานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย - มีการจัดตั้งกันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ตั้งแต่ตอนปฏิรูประบบราชการ ได้แยกออกมาจากกรมการปกครอง พร้อมกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในช่วงแรกเป็นราชการบริหารส่วนกลางทั้งหมด มี 3 สำนัก 7 กอง มีการปฏิบัติในภูมิภาคอยู่ด้วย คือในรูปแบบของสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดและสำนักงานท้องถิ่นอำเภอ แต่ว่าได้มีความพยายามให้มีการจัดตั้งเป็นส่วนราชการในระดับภูมิภาค ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้เห็นชอบแล้ว

ในบทบาทคณะกรรมการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีอธิบดีเข้าร่วม แบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม หรือ 3 บทบาทในรูปแบบคณะกรรมการ คือ 1) คณะกรรมการที่อธิบดีได้เป็นหนึ่งในกรรมการ เช่น

คณะกรรมการเกี่ยวกับเรื่องบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน แล้วมีอีกหลายชุด ด้านการเงิน ด้านคลัง เป็นต้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นฝ่ายเลขานุการ ในบทบาทอีกฐานะหนึ่งก็คือในฐานะของกรรมการ และการตัดสินใจต่างๆ เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ 2) รูปแบบที่อธิบดีเป็นประธาน มีอยู่หลายชุด มีบทบาทตัดสินใจได้มากขึ้น ในฐานะที่เป็นประธานและมีฝ่ายเลขานุการเป็นสำนัก กอง ต่างๆ ที่อยู่ในนั้น และ 3) เป็นรูปแบบที่เป็นรูปแบบโดยอำนาจเฉพาะตัวของอธิบดีเองที่ไปเป็นกรรมการในชุดต่างๆ อาจจะเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจบ้าง เป็นกรรมการในหน่วยงานนอกบ้าง ซึ่งเป็นลักษณะของอธิบดีแต่ละท่าน รูปแบบนี้อาจจะไม่ค่อยกระทบกับกรมมากนัก แต่จะดีในแง่ของการประสานงานมากกว่า เช่น สมมติว่าอธิบดีไปเป็นกรรมการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เวลาที่กรมต้องทำงานกับการไฟฟ้า การประสานงานต่างๆ อาจทำได้อย่างคล่องตัว รวดเร็ว มีเครือข่ายมากขึ้น

สภาพปัญหาของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น - กรมมีปัญหาในเรื่องอัตรากำลังในกรณีการตั้งหน่วยงานระดับภูมิภาค ในขณะที่งานของกรมลงไปถึงระดับอำเภอ แต่ว่ามีคนอยู่ประมาณ 3,500 คน ซึ่งพอลงไปถึงระดับอำเภอ คนที่ปฏิบัติงานเป็นท้องถิ่นอำเภออย่างมากที่สุดก็ไม่เกิน 2 คน ในทางปฏิบัติจริงๆ ค่อนข้างจะโหลตงานพอสมควร เป็น**ปัญหาแรก**คือ ภารกิจงานกับอัตรากำลังที่ได้รับไม่ไปด้วยกัน **การเพิ่มอัตรากำลังคงเป็นเรื่องที่ยาก** กรมจึงพยายามหาวิธีอื่นที่จะใช้ เช่น ปรับปรุงระบบการรายงาน การใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย การติดต่อประสานงานต่างๆ ใช้ระบบเครือข่ายของท้องถิ่นอำเภอกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **ปัญหาที่สองคือ กรมมี 2 บทบาทสำคัญ คือการส่งเสริมท้องถิ่น และการกำกับดูแลท้องถิ่น** การส่งเสริมท้องถิ่นค่อนข้างชัดเจนเพราะส่วนกลางทำ แต่พอไปในภูมิภาคมีทั้งสองบทบาท บังเอิญบทบาทในการกำกับดูแลนั้นเป็นบทบาทที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอทำ เวลาที่หน่วยงานของกรมไปทำตามสิ่งที่กรมส่งเสริมฯ ทำ ผลออกมาเป็นผลที่เกิดขึ้นในนามผู้ว่าฯ นายอำเภอทั้งหมด เพราะฉะนั้น ในภาพผลงานของกรม ค่อนข้างวัดได้ยากในแง่ผลที่ออกมาเป็นผลิตผล เพราะว่าทำเหมือนกับอยู่เบื้องหลังของผู้ว่าฯ และนายอำเภอ รวมทั้งเบื้องหลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในช่วงปฏิรูประบบราชการ ณ ขณะที่วิเคราะห์งานและจัดโครงสร้างกรม กรมก็ยังไม่ได้รับมอบหมายหน้าที่สำคัญอีกหน้าที่หนึ่ง คือตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในมาตรา 52 ระบุไว้ชัดเจนว่า กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ดูแลเรื่อง Good Governance ของท้องถิ่น ซึ่งมองว่าเป็นงานค่อนข้างใหญ่มาก เพราะราชการทั่วประเทศ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ได้รับการกำหนดแนวทางจากสำนักงาน ก.พ.ร. ก็คือมอบให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยก็มอบให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นคนรับผิดชอบโดยตรงนี้ การเน้นไปปรับเรื่องโครงสร้าง แต่บางครั้งสิ่งที่ปรับระบบงานหรือการทำงานในแนวราบ ที่มักไม่ให้ความสำคัญนัก คือมองแต่แนวตั้งว่า แบ่งว่าสำนัก กองนี้ทำอะไรๆ แล้วก็ต่างคนต่างทำ บางทีลืมนึกว่าแนวข้าง ถ้าประสานงานกัน ถ้ามีระบบที่ดี บางครั้งไม่ต้องตั้งโครงสร้างอะไรใหม่ขึ้นมางานก็จะสำเร็จ

การขอเสนอปรับหน่วยงานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น - กรมได้ขอทาง ก.พ.ร. มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546-2547 งานบางงานของกรมค่อนข้างมีงานเยอะ เช่น งานรับข้อร้องเรียน ร้องทุกข์ จากการปฏิบัติงานของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก จึงขอยกเป็น**สำนักกระเปียบกฎหมายท้องถิ่น** หรือว่างานที่เกี่ยวกับศึกษาท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันมีเนื้องานมาก ต้องดูแลโรงเรียนเทศบาล 500 โรง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอีกประมาณหมื่นกว่าศูนย์ จาก อบต.ทั่วประเทศ ซึ่งงานตรงนี้ไม่ชัดเจนออกมาว่าให้ส่วนราชการไหนรับผิดชอบ กรมจึงตั้งสำนักงาขึ้นมาเป็นสำนักศึกษาท้องถิ่น อย่างน้อยที่สุดสองงานนี้น่าจะเป็นงานที่ได้รับการสนับสนุนให้เป็นสำนักขึ้นมาก็คือ **สำนักกฎหมาย สำนักศึกษาท้องถิ่น** นอกจากนั้นอาจจะมี**สำนักเรื่องของมาตรฐาน** เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดไว้บอกว่า ต้องมีมาตรฐานในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพราะฉะนั้น ตอนนี้กรมกำลังทำเรื่องมาตรฐานให้ท้องถิ่นปฏิบัติอยู่ทุกๆ ด้าน แต่ว่าสำนักที่ทำหน้าที่ตรงนี้ยังไม่มีอย่างชัดเจน ไปอยู่ในกองที่คล้ายๆ กับว่าเป็นสำนักงาอยู่ในขณะนี้ กรมจึงคิดว่าน่าจะมีการปรับเป็นสำนักให้ถูกต้อง อยู่ในกฎกระทรวง เพื่อที่จะกำหนดเรื่องบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจนมากขึ้น

2. รูปแบบการบริหารงานของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - บทบาทของกรมมี 4 ก. คือ **กรอบ กฎ กำกับ และเกื้อกูล** กรอบคือ นโยบายมลพิษระดับชาติ กฎก็คือออกมาตรฐาน มาตรการต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานอื่นปฏิบัติ กำกับดูแลคือกำกับให้เป็นไปตามกฎหมายหรือข้อกำหนดทางวิชาการ เกื้อกูลคือสนับสนุนทางเทคนิคและวิชาการให้แก่หน่วยงานอื่นทำโดยนำหน้าที่ของงานให้กฎระเบียบก่อน

สภาพปัญหาการบริหารงานของกรมควบคุมมลพิษ - กรณีการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเดิมออกมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ตอนหลังมีกฎหมายอื่นออกมาตลอด ซึ่ง พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมนั้นออกมาเพื่ออุดช่องว่าง สนับสนุนหน่วยงานอื่น เช่น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษของกรมหรือส่วนราชการอื่นที่กรมแต่งตั้ง สมมติว่ากรมตรวจเสร็จ กรมไม่สามารถออกบังคับได้ ต้องแจ้งไปทางกรมโรงงานอุตสาหกรรมหรือเจ้าของผู้ประกอบการนั้นออกคำสั่ง เว้นแต่ระยะเวลาหนึ่งกรมโรงงานอุตสาหกรรมไม่ออกคำสั่ง กรมถึงเข้าไปมีอำนาจได้ แต่กรมได้แก้ปัญหาคือออกกระเปียบสำนักนายกรัฐมนตรื ได้แก้ปัญหาส่วนหนึ่งว่าในการประสานงานระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมใช้ระเบียบสำนักนี้เป็นเครื่องมือในการประสานงานก็แก้ปัญหาได้ระดับหนึ่ง เช่น เรื่องร้องทุกข์ต่างๆ

ที่ผ่านมามีลักษณะโครงสร้างภายใน 3 ลักษณะ คือ 1) กลุ่มนโยบาย 2) กลุ่มวิชาการ (กลุ่มวิชาการที่ออกมาตราฐาน มาตรการต่างๆ แต่เมื่อออกเสร็จกลับไม่มีอำนาจประกาศ ต้องผ่านคณะกรรมการควบคุมมลพิษหรือกรรมการใหญ่คือ กรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แล้วแต่กฎหมายกำหนด) 3) กลุ่มกฎหมายและกลุ่มการบังคับใช้กฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายไม่ใช่เจ้าหน้าที่กรมที่มีอยู่ 300 คน จะดูแลทั่วประเทศ ตาม พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีที่รักษาการนี้สามารถแต่งตั้งผู้ว่าฯ นายอำเภอ เป็นเจ้าพนักงาน

ควบคุมมลพิษ ตามกฎหมายแล้วกรมจะออกไปอบรมให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่อยู่ตามจังหวัดนั้นรู้ เทคนิคทางวิชาการ จะเห็นว่ากรมเป็นหน่วยสนับสนุนกฎหมาย สำนักงาน ก.พ.ร. ก็ตัดสินใจในเบื้องต้นว่า กรมเป็นหนึ่งในกรมนโยบาย มี 25 กรม แต่กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมบอกว่าเป็นกรมบริการ

ประเด็นที่สองที่มีปัญหาคือ **เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** จะเห็นว่างานลักษณะหนึ่งของกรมควบคุมมลพิษคือ ออกข้อกำหนดทางวิชาการในการจัดการขยะมูลฝอย ซึ่งเกี่ยวข้องกับ พ.ร.บ.สาธารณสุข กรมควบคุมมลพิษเป็นเลขานุการคณะกรรมการควบคุมมลพิษ แต่ก็เป็นคณะกรรมการที่เป็นผู้แทนจากคณะกรรมการอื่น เช่น วัตถุอันตราย แต่เป็นในฐานะผู้ให้คำปรึกษาทางวิชาการ ในกรณีของท้องถิ่น เช่น พอกรมออกกฎระเบียบอะไรออกมา **ท้องถิ่นก็มีกฎระเบียบของตนเองอยู่แล้ว ส่วนกลางไม่สามารถไปบังคับได้** เช่น กรมแนะนำว่าควรจะทำอย่างไร ก็มีปัญหา เนื่องจากถ้ามีการเก็บค่าบำบัดน้ำเสียหรือค่ากำจัดขยะ การเมืองเรื่องท้องถิ่นรับไม่ได้ อันนี้จะเป็นปัญหาระดับชาติมาก ทางกรมมีนโยบายว่าพยายามให้คนอื่นทำงานมากที่สุด นั่นคือ หน้าที่ของกรม แต่ที่ผ่านมา เนื่องจากคณะรัฐมนตรีให้อำนาจว่าถ้าส่วนราชการหรือจังหวัด ท้องถิ่นทำไม่ได้ ขอให้กรมเข้าไป ซึ่งกรมได้เข้าไปครั้งแรก คือ โครงการที่สมุทรปราการ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองสมุทรปราการ แต่มติคณะรัฐมนตรีเป็นกรณีพิเศษ ขอให้กรมเข้าไปด้วย จนมีเรื่องมาจนถึงปัจจุบันนี้ ทำให้สาธารณสุขสนใจผิดคิดว่า กรมมีหน้าที่จัดการน้ำเสีย ขยะ ที่จริงไม่ใช่ พอช่วงหลังๆ กรมจึงไม่เข้าไปแล้ว ขณะนี้กำลังคิดกลไกงบประมาณว่าถ้าท้องถิ่นใดมีการใช้เคิลขยะในเชิงพาณิชย์ถึงใช้กลไกงบประมาณสนับสนุนผ่านแผนจังหวัดหรือผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในการสนับสนุนระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย เป็นต้น

ที่ผ่านมางานของกรม **คนอื่นทำไม่ได้ก็โยนมาหมด** ชื่อสำนักทำให้เสีย คือ **สำนักจัดการคุณภาพน้ำ** คำว่า “จัดการ” ได้เคยท้วงติงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เพราะคำว่าจัดการ ต้องทำตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ ซึ่ง**ข้อนี้ผิด ที่จริงออกแค่มาตรฐานคุณภาพน้ำ** เป็นปัญหาอยู่จนกระทั่งปัจจุบันนี้ กำลังจะปรับโครงสร้างอยู่ และที่สำนักงาน ก.พ.ร. อยากให้โครงสร้างภายในเป็นแบบห่วงโซ่แห่งคุณค่า (Value chain) ที่บอกว่าสำนักหนึ่งกำหนดนโยบาย ต่อให้สำนักหนึ่งออกกฎหมาย ต่อให้สำนักหนึ่งกำกับดูแล ของกรมก็พยายามเป็นอย่างนั้นอยู่แล้ว แต่เผชิญภายในสำนักหนึ่งก็มีสามอำนาจอยู่ในตัวด้วยกัน ตอนนีกรมกำลังปรับ อย่างสำนักน้ำก็ออกนโยบายเรื่องน้ำได้ ออกมาตรฐานเรื่องน้ำได้ ไปตรวจดูแลทางน้ำได้ กลายเป็นกรมนี้เบ็ดเสร็จ แต่ทำไม่ได้หรอกทั่วประเทศ ในขณะที่กรมมีขนาดเล็ก แต่ให้คนอื่นทำตามกฎระเบียบของกรม นี่คือ เป้าหมายของส่วนกลาง

ในด้านบุคลากรของกรมมีประมาณ 300 คน ตามกฎหมายจริงๆ 30 กว่าคน นับตั้งแต่จัดตั้งกฎหมายขึ้นมา สามารถตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ รัฐมนตรีตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ผ่านมายุ่งตั้งพนักงานเทศบาล คณะกรรมการกฤษฎีกาบอกว่าตั้งไม่ได้ ผิดกฎหมาย เพราะในกฎหมายบอกว่า ทาง

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ด้วย อาจจะกลายเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องรายงานเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษคนเดียว เพราะไปแต่งตั้งพนักงานเทศบาลเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษด้วย เพราะฉะนั้นตั้งไม่ได้ เหลือตั้งแค่ผู้ว่าฯ นายอำเภอ แต่คนภายในกรม ตั้งแต่ นักวิชาการชั้นเอกขึ้นไป (ซี 4 หรือ ซี 5) ที่สามารถแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ คนในกรมบางคนจะมีสองลักษณะ คนหนึ่งเป็นนักวิชาการ อีกคนหนึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย บทบาทคนละเรื่อง ทางวิชาการไม่ไปทำก็ไม่มีไร แต่เจ้าพนักงานตามกฎหมาย ถ้าเห็นสิ่งๆ หน้าแล้วไม่ดำเนินการ ถูกฟ้องร้อง

3. รูปแบบการบริหารงานของกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม - เป็นกฎหมายเมื่อปี พ.ศ. 2476 คือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2476 ซึ่งได้กำหนดพันธกิจของกรม หลักๆ ก็คือ 1) การควบคุม 2) แก้ไขพัฒนาพฤตินิสัย เมื่อผิดก็เอามาควบคุมเพื่อป้องกันจากสังคม เมื่อเข้ามาต้องหางานให้ทำ เริ่มสอนหนังสือ เริ่มตั้งแต่คนไม่รู้หนังสือเข้าไปก็สอนให้รู้หนังสือ คนไม่มีอาชีพ คือมองว่า เหตุที่ไปทำผิด เพราะว่าไม่มีอาชีพ ก็ต้องสอนอาชีพให้ แต่มาถึงปัจจุบันนี้ ถ้ากรมมองประเด็นนี้คงต้องเปลี่ยนไป เพราะว่าหลายคนก็มีอาชีพ แต่ก็ทำผิด ก็เลยต้องเข้าไป บางคนเป็นอาชีพที่ผิดกฎหมาย เช่น อาชีพค้ายาเสพติด เมื่อเข้าไปข้างในก็ไปค้าต่ออีก

ภารกิจมี 2 อย่าง คือ ควบคุมและแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัย และแตกย่อยออกไปอีกมาก การที่เอาคนไปคุมไว้ไม่ใช่ของง่าย การกำจัดสิทธิเสรีภาพของเขา ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับหลักสากลแล้ว คนที่เข้าไปอยู่ในเรือนจำที่ให้ควบคุมเขาจะกลั่นกรอง ต้องผ่านกระบวนการต่างๆ มากมาย คนที่ต้องกีดกันออกจากสังคมจริงๆ จึงจะเอาเข้าไป

กรมราชทัณฑ์ไม่มีคณะกรรมการบริหาร แต่ในทางปฏิบัติจะมอบอำนาจให้รองอธิบดี และขณะเดียวกันมีผู้บัญชาการเรือนจำประจำเขตทั้ง 9 เขต ซึ่งจะมอบอำนาจให้ผู้บัญชาการเรือนจำทั้ง 9 เขต ในส่วนของเรือนจำก็ให้มีคณะกรรมการ ประกอบด้วยผู้บัญชาการเรือนจำและหัวหน้าฝ่ายเป็นคณะกรรมการบริหารบุคคล กรณีที่จะเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้ข้าราชการในเรือนจำ ต้องผ่านคณะกรรมการชุดนี้ ขณะเดียวกันมีพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการราชทัณฑ์ พ.ศ. 2482 กรณีจะมีการลงโทษวินัย ต้องผ่านคณะกรรมการชุดนี้ด้วย จะเพิ่มเวรยาม จะจับกักบริเวณก็ต้องผ่านคณะกรรมการนี้ ซึ่งจากนั้นค่อยส่งมากรม ถ้าไม่ผ่านคณะกรรมการ กรมก็ให้ทบทวนให้ผ่านคณะกรรมการของเรือนจำก่อน

องค์ประกอบคณะกรรมการที่สำคัญของกรมราชทัณฑ์ - **สภาที่ปรึกษาการราชทัณฑ์** เป็นส่วนพิเศษ ที่ทำงานเชิงนโยบาย โดยกฎหมาย เป็นด้วยวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร เพื่อเป็นการสร้างเครือข่าย และมีสภาที่ปรึกษาการราชทัณฑ์โดยมีคณะกรรมการสรรหากรรมการที่ปรึกษา ประกอบด้วยบุคคลที่มีชื่อเสียงและมีประสบการณ์ด้านการบริหารงานให้มาเป็นสภาที่ปรึกษา ซึ่งจะประชุมสามเดือนครั้ง จากการที่กรมตั้งขึ้นมาโดยไม่มีกฎหมายรองรับ ปัญหาที่เกิดขึ้นมาคือเรื่องเบี้ยประชุมกรรมการ ซึ่งต้องหาเงินนอกงบประมาณมาจ่ายเบี้ยประชุมคณะกรรมการซึ่งจากเดิมประชุมเดือนละครั้ง ก็

ปรับเปลี่ยนมาเป็นสามเดือนครึ่ง งานบางอย่างก่อนเสนอกระทรวงมีการขอคำปรึกษาจากสภาที่ปรึกษาฯ ด้วย ขณะเดียวกันก็ช่วยประชาสัมพันธ์งานของกรมให้เป็นอย่างดี

ในสภาที่ปรึกษาฯ มี 25 คน มีคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งที่ยังไม่เป็นทางการ แต่เป็นการปฏิบัติการของผู้บริหารที่ต้องการให้เกิดความโปร่งใส คือ **คณะกรรมการพักการลงโทษ คณะกรรมการลดวันต้องโทษจำคุก** เหล่านี้เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยนโยบายของกรม ไม่มีกฎหมายรองรับ คือ เดิมตามมาตรา 32 ของ พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ พ.ศ. 2476 ผู้ต้องขังที่ประพฤติดี มีความก้าวหน้าในการศึกษา ฝึกอบรม วิชาชีพอาจได้รับประโยชน์คือการพักการลงโทษ ได้ออกไปอยู่นอกเรือนจำเพื่อคุมประพฤติก่อนครบกำหนดโทษ ทำนองเดียวกับการลดวันต้องโทษจำคุก คือผู้ต้องขังที่มีชั้น ชั้นดีจะได้รับอัตโนมัติเดือนละ 3 วัน ชั้นดีมากอัตโนมัติเดือนละ 4 วัน ชั้นเยี่ยมอัตโนมัติเดือนละ 5 วัน สะสมๆ ไป ก่อนจะปล่อยไปก็ต้องผ่านคณะกรรมการลดวันต้องโทษเหล่านี้ หลักเกณฑ์วิธีการต้องไปสืบเสาะข้อเท็จจริงถึงบ้านจึงจะปล่อยได้

ยกตัวอย่างคณะกรรมการพักการลงโทษและลดวันต้องโทษมีส่วนสูง เพราะว่ากรมเป็นแค่เลขานุการ และอธิบดีก็เป็นแค่ประธานโดยตำแหน่งเท่านั้นเอง แต่ผลที่จะอนุมัติอยู่ที่คณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการพักการลงโทษก็มีทั้งพัฒนาการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีทั้งตำรวจ ป.ป.ส. แพทย์หลายหน่วยงานเข้ามาช่วยกันกลั่นกรอง

สภาพปัญหาต่อการบริหารงานของกรมราชทัณฑ์ - ถ้าเปรียบเทียบจำนวนผู้ต้องราชทัณฑ์
ในต่างประเทศกับจำนวนประชากรแล้ว จะมองว่าประเทศไทยอัตราส่วนประชากรที่เข้ามา 63 คนกับจำนวนประชากร 170,000 คนทุกวันนี้ **จะเป็นอัตราที่สูง กระบวนการของไทยอะไรก็พึ่งคุกหมด** จับเข้าคุกหมด คดีชั่วบรรดาชนคนตายก็ส่งเข้าคุก ซึ่งตรงนี้ได้สร้างภาระให้กรมราชทัณฑ์ว่าต้องรับภาระจำนวนมากขึ้น เกิดกรณีคนล้นคุก นอนไม่ได้ ต้องนั่งกอดเข่า นั่นคือเพราะเขาผู้มีความผิดเสพยาเสพติดเข้าไปอยู่ในเรือนจำ แต่เมื่อมีพระราชบัญญัติฟื้นฟูยาเสพติดออกมาก็ปรากฏว่าจาก 250,000 คน ก็ลดเหลือ 150,000 คน หมดไป 100,000 คน คนกลุ่มนั้น กรมก็เรียกว่าคนที่ต้องการฟื้นฟู ซึ่งมีอยู่ 2 ระบบ ระบบหนึ่งคือสมัครใจ ก็เข้าสถานที่ควบคุมตัวเพื่อตรวจพิสูจน์ ตอนกฎหมายประกาศใช้ใหม่ๆ ให้อยู่ในกำกับดูแลของกรมคุมประพฤติ แต่กรมคุมประพฤติไม่มีสถานที่ ก็มาฝากกรมราชทัณฑ์ จนกระทั่งทุกวันนี้มอบให้เป็นภารกิจของกรมราชทัณฑ์ในการดูแลผู้เสพยาเสพติดและสมัครใจมาบำบัด อีกกลุ่มหนึ่งคือ พวกที่ถูกตำรวจจับได้และโดนคดีอาญา ก็ต้องส่งเข้าที่ฟื้นฟูอีกทีหนึ่ง นั่นคือปัญหาของกรมราชทัณฑ์ที่ว่าถ้าจะเอาเฉพาะคนที่ต้องป้องกันจากสังคมจริงๆ เข้ามาอยู่ ก็จะทำให้จำนวนผู้ต้องขังจะน้อยกว่านี้ และก็ไม่ต้องเพิ่มภาระของกรมด้านงบประมาณ

งานของกรมที่ทำให้มีปริมาณงานเพิ่มเติมคือ งานการฝากขัง เมื่อก่อนการฝากขังเป็นของตำรวจ แต่ต่อมาโอนมาที่กรมราชทัณฑ์ ดังนั้น งานของกรมราชทัณฑ์จึงเพิ่มขึ้นอีก จึงต้องเปิดสถานกักขังกลาง หรือสถานที่กักขังรองรับด้วยอีกเหมือนกัน เพราะฉะนั้นอีกส่วนของกรมราชทัณฑ์คือ**การตั้งศาล**

ใหม่ ซึ่งการตั้งศาล โดยอำนาจหน้าที่ของศาลตั้งตามกฎหมาย แต่มันโยงงานของกรมราชทัณฑ์ก็คือ พอศาลตั้งขึ้นมา กรมราชทัณฑ์ก็ต้องตั้งเรือนจำรองรับเพื่อจะต้องส่งผู้ต้องขังไปขึ้นศาล เพราะฉะนั้นพอศาลขยาย กรมราชทัณฑ์ก็ต้องตั้งตาม พอตั้ง กรมราชทัณฑ์เจอ**ปัญหาคือกรอบอัตรากำลังไม่เพิ่ม ต้องเกลี้ยคน** ซึ่งมีไม่กี่คน ดังนั้น กรอบอัตรากำลังของกรมราชทัณฑ์นั้นขาดมาก ขณะที่งานด้านปฏิบัติต้องใช้ความละเอียดอ่อน การตรวจค้นอะไรต่างๆ ต้องใช้เจ้าหน้าที่ ส่วนหนึ่งที่กรมนำมาใช้คือพนักงานราชการ แต่พนักงานราชการโดยกฎหมายแล้วไม่สามารถทำงานแทนเจ้าหน้าที่ของกรมได้ เพราะกรมมีกฎหมายบังคับว่าพนักงานราชการช่วยงานได้ส่วนหนึ่งก็คืองานธุรการ ซึ่งถ้าเกิดให้ทำงานสำคัญเกี่ยวกับข้อมูลผู้ต้องขังยิ่งทำไม่ได้ ยิ่งล่อแหลม เรื่องปัญหาหาเสกติดนั้นใช้พนักงานราชการไม่ได้เช่นกัน ต้องใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะหากเกิดปัญหา อำนาจที่บังคับไม่เหมือนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เรื่องนี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อนมาก ซึ่งกรอบอัตรากำลังของกรมราชทัณฑ์ขาดมาโดยตลอด แล้วก็ต้องตั้งตามศาลอีกเหมือนกัน

อีกส่วนหนึ่งคือ**การแบ่งส่วนราชการในส่วนภูมิภาค** กรมราชทัณฑ์ งานหลักๆ คือควบคุมและพัฒนาพฤตินิสัย ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติของกรม แต่ในการทำตัวชี้วัด **เรือนจำจังหวัดกับเรือนจำอำเภอ** เวลาจัดสรรเงินรางวัลจะไปรับของจังหวัด ซึ่งในส่วนของเรือนจำนั้น ตัวชี้วัดที่สัมพันธ์หรือจะทำตัวชี้วัดของจังหวัดจะมีน้อย เพราะว่ายุทธศาสตร์ของจังหวัดจะแบ่งเป็นกลุ่มๆ และในแต่ละกลุ่มจะเน้นต่างกัน ดังนั้นภารกิจของกรมที่ไปสอดคล้องกับจังหวัดค่อนข้างมีน้อย และเมื่อ ก.พ.ร. กำหนดมาว่า จังหวัดกับอำเภอต้องไปรับจัดสรรจากจังหวัด และราชการส่วนกลางรับจากส่วนกลางคือกรมราชทัณฑ์ **ความแตกต่างของเรือนจำทั้งสองส่วนต่างกัน** ดังนั้น กรมราชทัณฑ์ จึงมี**ปัญหาเรื่องการจัดสรรเงินรางวัล**

กรมราชทัณฑ์ทำงานหนัก อติตอธิตินายวันชัย รุจนวงศ์ ได้ทำเรื่องวิจัยพบว่า ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ทำงานสัปดาห์ละ 94 ชั่วโมง ซึ่งปกติทำกัน 40 ชั่วโมง เพราะต้องเข้าเวรกลางคืน และวันหยุดราชการเสาร์-อาทิตย์ก็ต้องไปเข้าเวรด้วย ปัญหาและอุปสรรคที่กรมราชทัณฑ์พบมาก คือเรื่อง**ข้อมูลผู้ต้องขัง ข้อมูลส่วนบุคคล** เวลาศาลส่งตัวเข้ามาเรือนจำ ไม่ว่าจะตัดสินขึ้นต้นมาแล้วและไม่อนุญาตให้ประกันหรือพนักงานสอบสวนหมดอำนาจการควบคุมมาฝากขังระหว่างสอบสวนระหว่างพิจารณา ที่มาก็คือมีเพียงชื่อ นามสกุล และข้อหา และพฤติการณ์ในการกระทำความผิด เช่น ไปตีหัวใครเมื่อไร ถูกจับได้เมื่อไร แต่ข้อมูลอื่นๆ ไม่มีเลย แม้กระทั่งพวกโรค เช่น ชาวต่างชาติพม่าเข้ามา โรคเท้าช้าง ที่เข้ามา หมอก็ให้ยาช่วย ซึ่งตรงนี้เป็นความเสี่ยง แม้แต่ ป.ป.ส. **ข้อมูลอยู่กระทรวงเดียวกัน แต่ไม่ได้บูรณาการกันเท่าที่ควร** หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ข้อมูลอาชญากรรมก็ไม่บูรณาการกัน ทางเรือนจำต้องมาสอบประวัติและขอจากเจ้าตัวเอง ซึ่งบางคนเคยเข้าหลายรอบ เข้ารอบแรกชื่อเขียว เข้ารอบสองชื่อดำ ปัญหาส่งถึงกระทรวงสาธารณสุขที่ว่าต้องส่งเลข 13 หลักให้เพื่อว่าไปของประมาณ 30 บาท โดยเฉลี่ยเรือนจำทั่วประเทศ ไม่มีเรือนจำไหนที่มีเลข 13 หลักของผู้ต้องขัง 100% ซึ่งทำให้ความลำบากให้กับโรงพยาบาลของกระทรวง

สาธารณสุขที่จะต้องไปของงบประมาณมา เนื่องจากว่าเรื่องข้อมูลกรมไม่บูรณาการกัน กรมต้องมาสอบถามเอาเองและโดนผู้ต้องขังหลอก

การปรับปรุงกระบวนการบริหารงานของกรมราชทัณฑ์ - ภายในกรมมีการแบ่งภายในเพื่อความคล่องตัวในการทำงาน ก็มีกองโยธาและสิ่งแวดล้อม เป็นสถาปนิกออกแบบ เพราะเรือนจำสร้างมาเกิน 30 ปีนั้น มากกว่าครึ่งต้องมีการซ่อมบำรุง ดังนั้นการซ่อมบำรุงเพื่อให้เข้ากับงบประมาณระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีก็ต้องมีแบบประกอบ เพราะฉะนั้นส่วนนี้จะดูแลเรื่องแบบ อย่างเช่นจะมีการปรับปรุงห้องขัง ก็ต้องเขียนแบบมาให้ฝ่ายนี้ออกแบบและรับรองเพื่อประกอบการของงบประมาณ หรือแม้แต่จะสร้างเรือนจำใหม่ แต่ปัจจุบัน สร้างเรือนจำใหม่ให้ไปอยู่กับกระทรวง ซึ่งตรงนี้ กระทรวงก็พยายามจะดึงกองโยธาและสิ่งแวดล้อมไปอยู่ที่กระทรวง

หากมีการคลออดลูกหรือจะเตรียมผู้ต้องขังก่อนปล่อย กรมต้องใช้นักสังคมสงเคราะห์ หรือการเอาโปรแกรมเข้าไปปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง เช่น คดีข่มขืนเกี่ยวกับเพศ คดีเกี่ยวกับทรัพย์เกี่ยวกับชีวิตร่างกาย จะเอาโปรแกรมเข้าไปใช้โดยนักสังคมสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่ที่สังกัดสำนักที่ถูกต้อง แต่เอามาช่วยงานที่สังคมสงเคราะห์ อีกส่วนหนึ่งเป็นงานเชิงนโยบาย ที่ขาดไม่ได้ คือ ศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นภารกิจที่ไม่ได้กำหนดในพันธกิจของกรมแต่เป็นนโยบายที่สำคัญมาก อีกส่วนหนึ่งคือ กองประชาสัมพันธ์

ผู้บริหารคือ นายณที จิตสว่าง เป็นคนที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล ยกตัวอย่างการ Outsourcing เดิมคือเนื่องจากว่ากรมไม่ได้รับการเพิ่มจำนวนข้าราชการ พวกบ้อมยามตามเรือนจำที่ผ่านมารวมใช้ผู้คุมขึ้นเอง ขึ้นอยู่ 4 ชั่วโมง พัก 8 ชั่วโมง แต่ทุกวันนี้ได้ไปจ้างอาสาสมัครของทหารผ่านศึกมา (ขององค์การทหารผ่านศึก) ขึ้นบ้อม โดยของงบประมาณ ตกอยู่กับสำนักงบประมาณได้ กรมก็สามารถจะเอาคน ผู้คุมไปทำงานข้างในได้

อันที่สอง กรณีที่กรมจำเป็นต้องสร้างเรือนจำตามศาลก็ยกเลิกไม่สร้าง เนื่องจาก ก.พ. ไม่อนุมัติอัตรากำลังข้าราชการ ยกตัวอย่างปี พ.ศ. 2550 ได้เรือนจำอำเภอ 5 แห่งที่ต้องสร้างตามศาล เช่น ศาลจังหวัดชุมแพ ศาลจังหวัดเดชอุดม ศาลจังหวัดเขียงคำ อย่างชุมแพกรมก็ไม่สร้าง แต่ถ้าสร้างไป ก.พ. ไม่อนุมัติอัตรากำลัง ให้เกลี้ย คนก็ไม่พออยู่แล้วก็ยกเลิก ขอว่าไม่สร้างเรือนจำอำเภอชุมแพตามศาลจังหวัดชุมแพ แต่ขอให้เรือนจำอำเภออุบลซึ่งห่างไป 20 กิโลเมตรรองรับผู้ต้องขังในเขตอำนาจศาลจังหวัดชุมแพก็สามารถช่วยได้

ต่อมา กรมพยายามจะทำ MOU ซึ่งก็ทำมานานแล้ว ครั้งแรกที่ทำคือ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน คือสมัยก่อนรับผู้คุม ม.6 ต่อมารับ ปวช. ปัจจุบันนี้เป็น ปวส. แล้ว รับมาก็มาทำหน้าที่ผู้คุมตามเป้าหมายที่ตั้ง แต่จะมาให้พัฒนาฝีมือผู้ต้องขังนั้น กรมไม่มีความเชี่ยวชาญ ก็ไป MOU กับกรมพัฒนาฝีมือแรงงานให้ส่งอาจารย์จากกรมพัฒนาฝีมือแรงงานมา ต่อมาไปถึง กศน. ไปสอนตั้งแต่ไม่รู้หนังสือไปจนถึงจบ ม.ปลาย ไป

ประสานงานอาชีวะ สอนอาชีวะ สอน ปวช. ปวส. ในเรือนจำ นอกจากนี้ยังมี มสธ. ที่ทำให้คนในคุกจบปริญญาตรีมาร่วมพันคนแล้ว

อีกอันที่กรมได้รับกำลังใจคือมีเชื้อพระวงศ์มาให้ความสำคัญกับงานราชทัณฑ์ สมเด็จพระเทพฯ ก็เข้ามาในเรือนจำ มาดูแลเรื่องการสอนคอมพิวเตอร์ให้ผู้ต้องขัง ด้านห้องสมุดก็ได้ให้จุฬาฯ มาดูแลเรื่องห้องสมุดให้ได้มาตรฐาน และพระเจ้าหลานเธอพระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา มีโครงการเรื่องกำลังใจ ตอนนั้นดูแลผู้ต้องขังที่ท้องติดเข้าไป หรือคลอดในเรือนจำ ก็ไปดูแลตั้งแต่การบำรุงครรภ์ การเลี้ยงลูก ในส่วนนี้เป็นพระมหากรุณาธิคุณของเชื้อพระวงศ์

4. สภาพปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม - การมีกฎหมายใหม่ๆ ออกมาแล้วมีผลกระทบทางสังคม และมีหน้าที่ให้กระทรวงต้องนำไปปฏิบัติ มีเยอะมาก เพราะกระทรวงยุติธรรมค่อนข้างทำงานแก้ไขปัญหาสังคม ความจริงกระทรวงไม่ต้องการทำเรื่องของการแก้ แต่ทำในเรื่องให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการทางยุติธรรม หรืองานด้านยุติธรรม ซึ่งหากประชาชนรู้และเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย เรื่องของการแก้ไขคงจะมีน้อยลง แต่ปรากฏว่าสิ่งเหล่านั้นทำได้ไม่ชัดเจนและทำได้ไม่มากเท่าที่ควร กลายเป็นเรื่องของการแก้ไข ที่กระทรวงจะต้องรองรับเสียมากกว่า ในเรื่องของการแก้ไขปัญหาทางสังคมเป็นสิ่งที่นอกเหนือการควบคุม ไปยุติเหตุก็ไม่ได้ ยิ่งประชาชนมีมากขึ้นเท่าไร ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาอาชญากรรม และอื่นๆ ตามมา

ปัญหา ความเป็นกรมของสำนักงานปลัดกระทรวงเป็นงานทางนโยบายหรือไม่ เป็นงานด้านเทคนิคหรือไม่ เป็นงานด้านการส่งเสริมหรือสนับสนุนหรือไม่ กลายเป็นทุกๆ อย่าง เป็นทุกๆ กรมในกระทรวงยุติธรรมค่อนข้างทำงานหลากหลาย อย่างกรมราชทัณฑ์ แทนที่จะแก้ไขและคืนคนดีไปสู่สังคมด้านเดียวก็ไม่ใช่ ต้องมาดูงานอื่นอีก เรื่องของงานชุมชนว่าทำอย่างไรให้ชุมชนเขาทราบว่ากรมจะปล่อยผู้ต้องขังไปอยู่ในชุมชนของเขาแล้ว เพื่อให้เขาได้ดูแลอย่างไร ทำอย่างไรให้ชุมชนของเขาได้เข้มแข็ง

ปัญหาการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานในส่วนภูมิภาคจะมีปัญหามาก เพราะงานเยอะ ภารกิจหลากหลายแตกต่างกันไป จึงจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดขึ้นมา ครั้งแรกเข้าใจว่าไปเพื่อเป็นตัวแทนของกระทรวงยุติธรรมในการรองรับการทำงานภาคของจังหวัด แต่เอาเข้าจริง สำนักงานยุติธรรมจังหวัดไปทำหน้าที่เหมือนกับการเป็น Back office ให้กับหน่วยงานในภูมิภาคพอสมควร นั่นคือเอางานหลายๆ ด้านของแต่ละกรมไปทำศูนย์บริการร่วมที่นั่น เปิดช่องทางการบริการให้กับประชาชน เป็นการขยายช่องทางเหมือนกับการมี 5 ส่วนราชการไปตรงนั้น แต่ 5 ส่วนราชการตรงนั้นกลับเป็นการทำงานให้กับ 10 กรม แล้วแต่ว่าแต่ละกรมจะมอบหมายภารกิจอะไร ในกรณีเบ็ดเสร็จบ้าง หรือบางกรณีเป็นการรับเรื่องและก็ส่งต่อบ้าง ซึ่งทั้งหมดมีตั้ง 21 บริการ ที่จะไปรองรับ

ในการที่กระทรวงยุติธรรมเริ่มเดินก่อน ไม่ทำโครงสร้างใหม่ขึ้นมาให้อยู่ง่าย ให้อื่นเห็นว่าพอมีการเพิ่มภาระงานก็ต้องมีการปรับโครงสร้าง มีหน่วยงานเป็นโครงสร้างแข็งที่จังหวัด แต่อีกหน่วยงานหนึ่งคือ ก.พ. เองกลับไม่เข้าใจ เนื่องจากว่ากระทรวงใช้หมุนเวียนสลับสับเปลี่ยนข้าราชการ 3-4 กรมภายในจังหวัดนั้นมาช่วยกันทำงาน เพื่อให้เกิดศูนย์บริการร่วมและสนับสนุนประชาชนได้ แต่ปรากฏว่าการทำงานแบบนั้น ไม่มีคนขับเคลื่อนงานให้ต่อเนื่อง จึงได้จ้างบุคคลเข้าทำงาน โดยการจ้างเหมา โดยใช้ระเบียบทางพัสดุ พอใช้ระเบียบพัสดุ ปัญหาคือบุคลากรตรงนั้นไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่สามารถให้กฎหมายบังคับการทำงานของคนได้ เพราะฉะนั้นการจ้างงานแบบนี้เป็นลักษณะการจ้างทำของ เมื่อจ้างทำของก็แค่มีผลงานและตรวจนับหรือตรวจสอบตามผลงานแล้วก็เบิกจ่ายค่าจ้างหรือค่าแรงให้ไป ปัญหาคือบุคลากรที่มาช่วยงานตรงนี้ ลักษณะก็เหมือนเจ้าหน้าที่ เหมือนข้าราชการ อัตราการเข้าออกจะสูงมาก เพราะไม่มีอนาคตในการทำงานที่ดี งานก็เหมือนเดิม หรือปริมาณงานอาจเพิ่มขึ้นด้วยซ้ำไป แต่ระบบการพัฒนาและสวัสดิการต่างๆ ไม่มี ตรงนี้ได้หรือกับทาง ก.พ. เพื่อปรับเป็นพนักงานราชการ แต่ปรากฏว่ายังมองไม่เห็นทางเหมือนกัน เพราะได้รับการตอบกลับมาจากจริงๆ แล้วการที่กระทรวงจะมีพนักงานราชการหรือข้าราชการเพิ่มขึ้นจะต้องมีหน่วยงานหรือมีกฎหมายรองรับ

เรื่องของการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องของในส่วนราชการ กับอีกงานหนึ่งที่เป็นงานเชิงนโยบายที่ได้รับมอบหรือส่งตรงมาจากรัฐบาล เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับคณะกรรมการเชิงสมานฉันท์ จะมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติ พอไม่มีใครก็กระทรวง กระทรวงจะเอาไปให้กรม ภารกิจของกรมจะชัดเจนแต่จะเป็นกรมไหน ดังนั้นภารกิจแบบนี้ก็จะกลายเป็นกระทรวง เพราะจริงๆ งานแบบนี้ในพื้นที่มีปัญหาสูงมาก

5. การบริหารงานของกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ - ตั้งมา จะครบเจ็ดรอบเร็วๆ นี้ เมื่อปี พ.ศ. 2545 โครงสร้างของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีการแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจ (Cluster) ซึ่งกรมประมงจะอยู่ใน Cluster ผลิต ประกอบไปด้วย พืช ปศุสัตว์ ประมง คือ กรมวิชาการเกษตร กรมปศุสัตว์ และกรมประมง จะดูแลในเรื่องการผลิต หน้าที่หลักของกรมประมงทำสารพัดอย่าง เป็นกรมที่มีลักษณะงานหลากหลายมาก เป็นกรมที่ทำงานวิจัย เป็นกรมที่ทำเรื่องส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ และกำกับบังคับควบคุมการใช้กฎหมาย เป็นกรมที่ควบคุมกระบวนการผลิตให้ได้มาตรฐาน เพราะฉะนั้นลักษณะงานจะเยอะแยะมาก โดยกรมประมงจะแบ่งเป็นสองส่วน มีทั้งราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค หน่วยงานที่เป็นส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคด้วย แต่ไม่ได้ปรากฏในกฎกระทรวงเป็นหน่วยงานส่วนกลาง เช่น ศูนย์ สถานีที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ ในกระทรวงเกษตรฯ มีสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด มีปศุสัตว์จังหวัด มีประมงจังหวัด โดยสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดทำหน้าที่เป็นร่วมใหญ่ แต่โดยตามสายการบังคับบัญชาจริงๆ ปศุสัตว์จังหวัด ประมงจังหวัด ขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง เพราะฉะนั้นลักษณะการบังคับบัญชามันไม่ใช่ เพราะฉะนั้นการปฏิบัติงาน นั้น สำนักงานเกษตร

และสหกรณ์จังหวัดจะทำหน้าที่เพื่อกำหนดนโยบาย ซึ่งคนปฏิบัติจริงๆ คือปลุสสัตว์จังหวัด ก็คือรับนโยบายจากกรมและผู้ว่าราชการจังหวัด

ในการปฏิบัติงานของอธิบดีเกี่ยวกับการเป็นคณะกรรมการต่างๆ เนื่องจากกรมประมงมีภารกิจหลากหลาย และมี พ.ร.บ.การประมงของกรมเอง เกิดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2490 ปัจจุบันกำลังดำเนินการปรับปรุงแก้ไข อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งปรับปรุงมาแล้ว 10 ปียังไม่ผ่านกฎหมายจะค่อนข้างล่าช้า กรมจะปรับปรุงให้ทันสมัยขึ้น เพราะปัจจุบันนี้เรื่องความปลอดภัยด้านอาหารและการกีดกันทางการค้ามีเข้ามาเยอะ

คณะกรรมการที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน จะเป็นเกี่ยวกับศูนย์ประสานงานความปลอดภัยด้านอาหาร อันนี้เป็นของกระทรวงเกษตรฯ ก็จะมีสำนักมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติเป็นเลขานุการ โดยตัวคณะกรรมการจะมาจากหลายๆ กระทรวง เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรฯ พอหลังจากที่รัฐบาลแถลงนโยบายไปเมื่อปี พ.ศ. 2547 มีการตั้งศูนย์ประสานงานเรียบร้อยแล้ว พอหลังจากนั้นปีสองปีนี้ไม่มีการประชุมเลย

คณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีจะมี**คณะกรรมการฟื้นฟูทะเลไทย** ก็จะมีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเลขานุการ และมีกรมประมงเป็นคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการนั้นจะมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และก็มีเรื่องอย่างคณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งกรมประมงเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย อันนั้นก็จะเป็นคณะกรรมการ

สภาพปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของกรมประมง - เมื่อปี พ.ศ. 2545 **โครงสร้างกรมประมงส่วนหนึ่งได้แบ่งไปอยู่ที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง** กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมได้แบ่งงานกันว่า งานที่อยู่ในกรมทรัพยากรฯ จะดูแลเรื่องทรัพยากรจริงๆ ตอนแรกคิดว่ากระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเอาส่วนที่เป็นทรัพยากรในกรมประมงไปทั้งหมด แต่เอาไปเฉพาะทรัพยากรทางทะเล แต่เป็นทะเลที่เป็นชายฝั่ง ดังนั้น การแบ่งงานระหว่างสองกรมนี้ยังมีปัญหากันอยู่ในเรื่องพื้นที่ ต้องมีการทำ MOU ร่วมกันว่าจะแบ่งเขตดูแลกันอย่างไร กรมประมงจะดูแลส่วนไหน กรมทรัพยากรฯ จะดูแลส่วนไหน เมื่อมาดูเนื้อหาของกรมประมงจริงๆ กรมประมงมีหน้าที่อะไร กรมประมงทำหน้าที่อย่างไรก็ได้ให้น้ำมีปลาเหมือนเพียงพอและมีคุณภาพ

ปัญหาเนื่องจากสำนักงาน ก.พ. จะกำหนดให้ปลุสสัตว์จังหวัดและประมงจังหวัดบางจังหวัดเป็นระดับ 9 ซึ่งสูงกว่าเกษตรและสหกรณ์จังหวัด เกษตรและสหกรณ์จังหวัดไม่ได้ระดับ 9 หลังจากสำนักงาน ก.พ. วิเคราะห์แล้วก็คือ เรื่องนี้มีไม่เพียงพอ ปัจจุบันไม่ทราบว่าพอเสร็จแล้วรูปแบบการบริหารงานจะเป็นอย่างไร กลายเป็นว่าคนที่ครองเกษตรและสหกรณ์จังหวัดจะวิ่งมาลงประมงจังหวัดและปลุสสัตว์จังหวัด

ในเรื่องการปฏิบัติงาน กรมจะได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานต่างๆ เช่น กรมควบคุมมลพิษ คือ กรมจะได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่ง พ.ร.บ.ที่กรมจะได้รับก็มีเยอะแยะมาก เช่น พ.ร.บ.อาหาร และยา พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ร.บ.ส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพราะว่าในการทำงานจะต้องประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ซึ่งตัวโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทำให้กรมปฏิบัติงานค่อนข้างยาก ไม่เบ็ดเสร็จ เช่น กรณีหากต้องการมีเรือประมงสักลำ ต้องไปจดทะเบียนเรือที่กรมการขนส่งทางน้ำ และพาณิชย์นาวี จะไปจับปลาเมื่อไร จะต้องมาจดทะเบียนเครื่องมือทำการประมงที่กรมประมง มันขัดกัน คือ กรมไม่สามารถควบคุมจำนวนเรือได้ เนื่องจากการจดทะเบียนเรือต้องไปอีกกรม ถ้าจะจับสัตว์น้ำต้องมาอีกกรม

กรมประมงได้รับความไว้วางใจจากต่างประเทศในการตรวจสอบการส่งออกสินค้าไปต่างประเทศ ซึ่งในการตรวจสอบรับรองนั้น กรมตรวจได้ แต่ถ้ากรมตรวจสอบพบว่าสินค้าอันนั้นมีสารปนเปื้อนเกิน กรมประมงทำอะไรไม่ได้ ต้องส่งเรื่องนั้นไปยังคณะกรรมการอาหารและยา และคณะกรรมการอาหารและยาจะต้องมีการประชุมว่าจะมีมติอย่างไรในการทำลายสินค้า คือ หนึ่ง จะอายัดหรือทำลายสินค้า แล้วจึงจะส่งเรื่องพิจารณาไปที่กรมประมง บางครั้งเป็นเดือน ก็คือ จะต้องไปกักกันไว้ที่ด่านต่างประเทศ คือการทำงานไม่เบ็ดเสร็จ หรืออย่างของกรมประมงมีหน้าที่ในการผลิตแต่ว่ากรมไม่มีหน้าที่ในเรื่องการตลาด เพราะฉะนั้นเวลาต่างประเทศเขาทำ Road Show นั้น น้อยครั้งมากที่กรมประมงจะไป เพราะว่าพอของประมาณก็จะถูกสำนักงานประมาณบอกว่าไม่ได้แล้ว เป็นหน้าที่ของกรมส่งเสริมการส่งออก ในการประชาสัมพันธ์หรือ Road Show ต่างประเทศก็จะติดขัดแล้ว เพราะว่า เป็นสาขาการผลิต ไม่ใช่สาขาการตลาดก็จะไม่เบ็ดเสร็จ

ในลักษณะการแบ่งงาน คือกรมประมงมีหน่วยงานในภูมิภาคเป็นจำนวนมาก มีครบทุกจังหวัด แล้วศูนย์สถานีแต่ละสถานีก็มีพื้นที่อีกมาก ดังนั้นมีการออกแบบปรับปรุงสิ่งก่อสร้างอาคาร ซึ่งถ้ากรมไม่มีวิศวกรก็ต้องไปขอความร่วมมือที่กรมโยธาธิการและผังเมืองในการออกแบบ ทางนั้นก็ปฏิเสธว่าคนเยอะไม่มีอำนาจ กรมก็ต้องไปจ้างออกแบบ หรือตอนนี้ก็แก้ปัญหาคือกรมออกแบบเอง แต่ว่าอธิบดีเป็นผู้ลงนามในแบบ ซึ่งจริงๆ แล้วหน่วยงานควรต้องมีวิศวกรประจำ กรมประมงก็จะมีส่วนวิศวกรรมประมง ซึ่งมีช่างและเจ้าหน้าที่ในนั้นแต่ว่าไม่มีตำแหน่งวิศวกร

ในเรื่องการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ถึงแม้ว่ากรมจะผลิตสัตว์น้ำ คือ กรมประมงจะต้องดูแลปลาจากแม่น้ำ รวมทั้งปลาจากการเพาะเลี้ยง คือ ถ้าน้ำในแม่น้ำต่อให้กรมประมงปล่อยปลาไปเท่าไร ถ้าน้ำคุณภาพไม่ดี ก็ไม่มีปลา จะต้องขอความร่วมมือจากกรมอื่นๆ ในการดำเนินการ เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรมในการปล่อยแหล่งน้ำ กรมควบคุมมลพิษในการกำหนดมาตรฐาน เพราะฉะนั้นการทำงานจะต้องประสานกันและส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปคณะกรรมการ

ปัญหาเรื่องคณะกรรมการไม่มีการประชุมอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ คณะกรรมการจะมีอยู่ 2 ระดับคือ คณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี กับแต่งตั้งโดยกระทรวง ซึ่งบางคณะแต่งตั้งแล้วไม่มีการประชุมอย่างต่อเนื่อง บางทีสองปียังไม่ได้ประชุมเลย เกิดเหตุการณ์เฉพาะหน้า เหตุฉุกเฉินถึงได้มีการประชุม มองว่า การทำงานของคณะกรรมการ ทำอย่างไรก็ได้ให้มีการประชุมอย่างต่อเนื่อง เพราะฉะนั้นถ้าไม่มีเรื่องอะไรก็ไม่มีการประชุม

เรื่องการให้บริการ กรมประมงมีหน้าที่อีกอย่างคือเรื่องการตรวจสอบรับรอง เดิมเมื่อปี พ.ศ. 2547 รัฐบาลมีนโยบายเรื่องความปลอดภัยด้านอาหาร โดยแบ่งงานในลักษณะที่ว่า โรงงานไหนที่มีการส่งออก ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ดูแล แต่โรงงานไหนที่ไม่มีการส่งออก ให้ อย. ดูแล เพราะฉะนั้นถ้าโรงงานนี้มีการส่งออกแค่ 1% ผลผลิตของทั้งโรงงานก็ต้องมาออกใบรับรองผลผลิตที่กรมประมง **ปรากฏว่ากรมประมงไม่มีกฎหมายเป็นของตัวเอง เพราะฉะนั้นกรมประมงไม่สามารถจะเก็บเงินค่าบริการได้** ขณะที่กระทรวงสาธารณสุขมีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ มีกฎหมายของตัวเอง สามารถเก็บค่าบริการได้ ที่นั่นก็จะเหมาค่าที่กรมประมง ซึ่งตอนนี้กรมมีอัตรากำลังไม่เพียงพอ แต่ว่าจำเป็นจะต้องมีการกิจในการให้บริการ เพราะฉะนั้นทำอย่างไรถึงจะมีกฎหมายรองรับในเรื่องนี้

6. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข – ภารกิจหน้าที่ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา โดยหลักการแล้ว สำนักงานจะเป็น**กรมทั้งทางวิชาการและหน่วยปฏิบัติงานในการบังคับใช้กฎหมาย** เพราะโดยภารกิจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาจะเป็นงานเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ผลิตภัณฑ์สุขภาพ ประเภทอาหาร ยา เครื่องสำอาง วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท วัตถุเสพติด เครื่องมือแพทย์ และวัตถุอันตราย โดยปกติมีกรรมการอาหาร มีกรรมการยา กรรมการเครื่องสำอางค์ กรรมการเหล่านี้นับบทบาทในการทำงานของสำนักงาน ถือว่าสม่ำเสมอ เพราะภารกิจงานมีเยอะมาก ประชุมแทบเดือนละครั้ง และอำนาจการตัดสินใจก็อยู่กับคณะกรรมการ

ในส่วนของโครงสร้าง สำนักงานปรับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ก็เป็นเรื่องของภายใน มีการจัดตั้งส่วนราชการภายในหลายจุด เช่น ได้ตั้งศูนย์บริการผลิตภาพ ศูนย์บริการผลิตภัณฑ์สุขภาพเบ็ดเสร็จ (One stop service) เนื่องจากเป็นงานบริการที่จะต้องมีการจดทะเบียน ขึ้นทะเบียนตำรับอาหาร ซึ่งสำนักงานจะอำนวยความสะดวกให้ผู้รับบริการ และต้องมีการกิจด้านต่างประเทศเพื่อเชื่อมเรื่องงานวิชาการที่เข้มแข็ง โดยมีสำนักวิชาการ สำนักความร่วมมือระหว่างประเทศ นอกจากนั้นยังมีศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาถือว่าเป็นหน่วยงานที่สำคัญระดับหนึ่งเพราะว่าเป็นศูนย์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้ เนื่องจากว่า**ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของสำนักงานมีหลายประเภท** ตั้งแต่ผู้บริโภค ผู้ประกอบการ รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐและประชาชนด้วยที่จะใช้ศูนย์ข้อมูลตรงนี้อย่างจริงจัง

การดำเนินงานภายใต้ พ.ร.บ. ทั้งหมด 8 ฉบับ ซึ่งเป็น พ.ร.บ. ที่สำนักงานรับภาระไว้มากมาย ซึ่งสามารถจัดกลุ่มงานตามความรับผิดชอบได้เป็น 3 กลุ่มงาน คือ งานด้านกำกับดูแลผลิตภัณฑ์ก่อนออกสู่ตลาด (Premarketing) งานส่วนที่สอง เป็นงานเกี่ยวกับงานหลังออกสู่ตลาด (Outmarketing) ส่วนที่สาม เป็นการส่งเสริมให้ผู้บริโภคประชาชนมีพฤติกรรมบริโภคที่ถูกต้อง ในส่วนนี้ถึงจะบอกว่าสำนักงานจะต้องมีข้อมูลทางวิชาการที่หนักแน่นและทันสมัย และโดยเหตุที่ว่าเป็นผลิตภัณฑ์ที่เป็นปากท้องของประชาชนทุกเรื่อง ดังนั้น ส่วนนี้เหมือนนักวิชาการของกรมจะต้องตื่นตัวตลอดเวลา ซึ่งก็เป็นปัญหา

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา - การปฏิบัติงานในรูปแบบคณะกรรมการอาหารและยาก็มีปัญหาเช่นเดียวกัน ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน คือต้องทำงานร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐหลาย ๆ หน่วย อย่างเช่นงานวิเคราะห์ ในกระทรวงเองก็ต้องผ่านจากกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ในเรื่องงานประมง

ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องคน คือปริมาณคนไม่เพียงพอ และเรื่องทายาททางตำแหน่ง ก็เป็นปัญหาอยู่ เนื่องจากสำนักงานถูกจำกัดกำลังคนอยู่ระยะหนึ่ง ดังนั้น จะมีช่วงอายุของคนที่แตกต่างกันอยู่ ซึ่งเป็นปัญหาของกรมเหมือนกัน

ปัญหาเรื่องระบบงาน เนื่องจากสำนักงานไม่มีหน่วยงานในจังหวัด แต่เป็นงานที่สำนักงานไปฝากให้สาธารณสุขจังหวัดช่วยดำเนินการ ตรงนี้สาธารณสุขจังหวัดก็จะมีงานคุ้มครองผู้บริโภค มีปัญหาเยอะมาก เพราะว่าเป็นงานที่ไปฝาก เป็นภาระให้กับสาธารณสุขจังหวัดที่จะต้องจับแล้วต้องคุ้มครองผู้บริโภคทั่วประเทศ

7. การบริหารงานของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ - กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ถูกออกแบบมาให้เป็นเจ้าภาพด้านสังคม เป็นเจ้าภาพในการกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์ด้านสังคมของประเทศ โดยแปลงมาจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และตอนนั้นมาจากกรมประชาสงเคราะห์เดิม โดยการถูกออกแบบนั้น ในกระทรวงจะมีสำนักงานปลัดกระทรวง สำนักกิจการสตรีฯ สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาสฯ ซึ่งทั้งสามหน่วยนี้เป็นหน่วยที่ทำงานด้านวิชาการ กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ด้านสังคมในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย

คณะกรรมการในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะเป็นภารกิจเล็กๆ เช่น การรับบุตรบุญธรรม ถูกกำหนดเป็นกฎหมายอยู่ใน พ.ร.บ.ว่าต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการว่าจะอนุมัติให้ใครรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ - โดยที่สำนักงานปลัดจะมีหัวหน้าส่วนราชการในส่วนภูมิภาค คือ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ถ้าเป็นกระทรวงที่เกิดขึ้นใหม่ตามกฎหมายปี พ.ศ. 2545 ตามการปฏิรูปนั้น พยายามจะให้มีแค่หนึ่งเดียวในระดับ

ภูมิภาค ซึ่งตรงนี้เป็นปัญหาของกรมพัฒนาสังคมฯ คือกรมพัฒนาสังคมฯ เป็นหน่วยปฏิบัติหน่วยเดียวในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แต่พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนจังหวัด ตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง หรือตามอำนาจหน้าที่ของพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดถูกออกแบบให้เป็นคนขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สังคมในจังหวัด แต่ปัจจุบันยังต้องมาทำงานปฏิบัติสอกรณีย่อยเงินช่วยเหลือ ซึ่งงานตรงนี้จริง ๆ แล้วควรเป็นงานของหน่วยงานกรมพัฒนาสังคมฯ ตรงนี้เป็นความขัดแย้งของ ก.พ.ร. เอง ที่ออกแบบกระทรวงมาให้เป็นยุทธศาสตร์ แต่ยังเอางานปฏิบัติไปให้ทำ ทั้งๆ ที่กรมพัฒนาสังคมฯ พยายามชี้แจงว่า เรื่องงานปฏิบัติในจังหวัดควรเป็นหน้าที่ของหน่วยงานในกรมพัฒนาสังคมฯ แต่ก็พยายามที่จะบอกว่ากรมต้องไปรวมเป็นหนึ่งเดียวในจังหวัด ถ้ารวมเป็นหนึ่งเดียวก็จะมีปัญหาเรื่องการจัดงบประมาณทันที งบประมาณปฏิบัติต้องไปตั้งที่สำนักงานปลัดกระทรวง จะไขว่กันลักษณะนี้ ซึ่งกรมเสนอว่า ก.พ.ร. พยายามส่งเสริมการบริหารงานในแนวราบ คือแบบ Matrix หน่วยงานขึ้นกับหัวหน้าส่วนราชการคนละอัน พุดง่าย ๆ คือคนละกรม

8. การบริหารงานของกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ – ผลจากกฎกระทรวง ปี พ.ศ. 2545 กรมได้รับงานเพิ่ม เพราะแต่เดิมจัดรูปที่ดินอยู่กับกระทรวง แต่ก่อนหน้านี้อยู่กรมชลประทาน แล้วก็ย้ายไปอยู่กระทรวงแล้วก็กลับมาใหม่ ตัวจัดรูปที่ดินบริหารโดยคณะกรรมการ เมื่อก่อนนี้มี ผอ.จัดรูปที่ดินเป็นเลขานุการ มาอยู่กรมชลประทานเนื่องจากเป็น พ.ร.บ. ใน พ.ร.บ. เขียนไว้ชัดเจนว่าต้องมีสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง มีสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด นอกนั้นจะเป็นอำนาจของอธิบดี การบริหารของกรมโดยปกติเนื่องจากว่าการก่อสร้างปัจจุบันทำได้ยาก ตัว พ.ร.บ. ที่เกี่ยวข้อง อย่างเรื่องสิ่งแวดล้อมกำหนดเข้มมากขึ้นทุกวัน เมื่อก่อนพื้นที่ใหญ่ถึงจำเป็นต้องศึกษาเรื่องสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันนี้แค่ห้าหมื่นไร่ก็ต้องทำแล้ว

มีงานอีกส่วนหนึ่งคืองาน Operate เนื่องจากน้ำไหล เพราะฉะนั้น จากที่หนึ่งมันไหลไปก็จะไปทำลายอีกที่หนึ่งหรือให้ประโยชน์กับอีกที่หนึ่งได้ แต่เนื่องจากว่าเชื่อมดูแลโดยสองส่วน ของกรมโดยกรมชลประทานและกั้นของการไฟฟ้า ที่ดูแลเชื่อมใหญ่ๆ ที่ผ่านมาทุกปีไม่ได้มีคณะกรรมการ มีแต่ว่ากรมทำ MOU กับการไฟฟ้า ว่าช่วงไหนกรมจะปล่อยน้ำจากแต่ละเขื่อนเท่าไร เพื่อจะได้ใช้ประโยชน์ ทุกครั้งก็จะมีปัญหา หรือแม้กระทั่งปล่อยเข้ามายังกรุงเทพฯ กรมก็มี MOU กับ กทม. ก็ไม่เชิง MOU เพราะว่ากรมมีประชุมกันประจำ การไฟฟ้ามาสร้างฝายดักไว้อีกตอนหนึ่ง แล้วก็สูบลูกกลับไป กรณีที่กรมไม่เอา ไฟฟ้าก็ปั่นไฟเพื่อที่ว่าต้องทำกำไร แต่ว่าก็สูบลูกไปแล้วก็ปล่อยตามที่กรมอยากได้เพื่อการเกษตร

สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของกรมชลประทาน - ปัญหาตรง Operate กล่าวคือ ช่วงหน้าน้ำจะมีปัญหากับทาง กทม. เพราะ กทม. มีอำนาจเบ็ดเสร็จ มีประตูปิดหมด จะมีปัญหาว่าน้ำพอกกรมไม่ให้เข้ากรุงเทพฯ ก็จะไม่ลักเข้าทุ่ง น้ำท่วมแล้วคนก็ฟ้อง คือ เกิดขึ้นประจำ เพียงแต่ว่าปัจจุบันวิถีชีวิตของเราเปลี่ยนแปลงไป เมื่อก่อนน้ำท่วมได้ ปัจจุบันน้ำท่วมไม่ได้ แม้กระทั่งทุ่งนา เมื่อก่อน

ถ้าไปดูสถิติน้ำก็ไปของมันอยู่อย่างนั้นเป็นประจำ แต่ปัจจุบันน้ำก็ห้ามท่วมแล้ว ไม่ว่าที่ไหน ปีที่ผ่านมา รู้สึกว่ามีเรื่องร้องเรียน แล้วกระทรวงเกษตรฯ เป็นกรรมการ เพื่อย้ายค่าชดเชยเรื่องน้ำท่วมแล้ว นี่คือวิธีการบริหารของกรมที่ว่ามีอำนาจมากแค่ไหน

เรื่องโครงสร้างทั่วไป เนื่องจากว่าปัจจุบันปัญหาไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะอันใดอันหนึ่ง เป็นลูกโซ่ไปหมด โครงสร้างพอมันแข็ง การบริหารงานทำได้ไม่คล่องตัว เมื่อปัญหาเกิดขึ้นแล้ว คนที่แก้กันคือ คนที่ไม่ทำตามระเบียบ ที่ผ่านมามีตัวโครงสร้างของส่วนราชการเป็นปัญหาหลักมาก ปัญหาใหญ่ที่ไม่มีทางที่จะทำงานตามยุทธศาสตร์ได้เลย

9. การบริหารงานของกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม - ข้อดีของการบริหารรูปแบบระดับกรม ในกรณีเจ้าหน้าที่ กฎหมายเดิม อ.ก.พ. กรมมีอำนาจในการปรับปรุงโครงสร้าง ในส่วนของอำนาจอธิบดีกรมการขนส่งทางบกมีอำนาจเต็ม มีคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางบก และคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ในส่วนกรมการขนส่งทางบกมีบทบาทเป็นทั้งกรรมการและเลขานุการ ดังนั้นในส่วนเลขานุการ กรมมีหน้าที่นำเสนออยู่แล้ว เป็นข้อมูลจากทางกรมนำเสนอคณะกรรมการกรมออกเป็นนโยบายออกมา กรมมีทั้งอำนาจควบคุมและกำกับดูแลด้วย คือ เมื่อคณะกรรมการได้ออกนโยบายมาให้ กรมจะมีเจ้าหน้าที่ทั้งเป็นผู้ปฏิบัติและออกไปตรวจจับ นำส่งตำรวจได้ ซึ่งกรมมีอำนาจเต็มตรงนี้

ภารกิจรูปแบบหน้าที่ของกรมปัจจุบัน อำนาจหลักคือ ทั้งควบคุมและจัดระเบียบการขนส่งทางบก ดังนั้น อำนาจที่มีของกรมก็คือ การใช้ให้เต็มที่ ที่ผ่านมามีเห็นร่วมนำไปใช้ โดยหน้าที่ของอธิบดีก็คือเป็นนายทะเบียนที่จะเพิกถอนได้ และบังคับให้รถ ขสมก. ผู้ประกอบการที่อยู่ในเส้นทางอื่นมาวิ่งรับส่งผู้โดยสาร แก้ปัญหาความเดือดร้อนได้ทันที ดังนั้น อธิบดีมีอำนาจเต็ม ก็จะแก้ปัญหาเร่งด่วนของประชาชนได้

10. การบริหารงานของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย - กรมเริ่มตั้งตั้งแต่ตั้งกระทรวง ปี พ.ศ. 2435 เป็นกรมแรกๆ แตกลูกออกไปมากมาย ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงสาธารณสุข หรือว่ากระทรวงแรงงาน ถ้าจะมองกรมการปกครองต้องมองในส่วนภูมิภาคด้วย เพราะว่าหลักอยู่ที่นั่น ไม่ได้อยู่ที่ส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม ทุกคนจะมองที่โครงสร้างที่ยังไม่มีความชัดเจน ในเรื่องของภารกิจบางที่ชื่ออาจจะไม่สื่อ นั่นเป็นสิ่งที่มองกันเรื่องแรก และสิ่งที่ตามมาคือ Function ในการทำงานในแต่ละส่วนแต่ละกรม บางทีเหลื่อมล้ำกัน คือต่างคนต่างทำ บางทีอาจจะซ้อนๆ กันบ้าง นั่นคืออีกเรื่องหนึ่ง แต่สิ่งที่น่าจะมองคือ เรื่องกลไกที่จะใช้ในการทำงานที่ไม่ค่อยจะได้มอง คือ ต่างคนก็มีเป้าหมายหลักว่าในท้ายสุดแล้วนั้นผลงานจะต้องเกิด แต่ว่าเกิดที่ไหน บางทีอาจจะไม่ได้ลงลึกขนาดนั้น คืออย่างระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน นั้นไม่ได้มอง และมักจะมองข้ามไปเสมอ ซึ่งจริงๆ แล้วเป็นส่วนที่ต้องคำนึงถึงเช่นเดียวกัน

สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของกรมการปกครอง - ความเป็นเอกภาพในการบริหารงานระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้านอาจจะหายไป เพราะเนื่องจากว่าโครงสร้างอาจจะแข็งเกินไป ต่างคนต่างทำ เพราะฉะนั้น กฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ต่างคนต่างถือกฎหมาย ดังนั้น การบังคับ

ใช้ นายอำเภอเป็นหน่วยราชการระดับอำเภอตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็จริง แต่ในการบังคับใช้กฎหมาย ตามวิธีปฏิบัติราชการตามปกครอง คงต้องเลือกกฎหมายเฉพาะก่อนในการบังคับใช้ ถ้าไปฟ้องศาลปกครองก็ต้องตอบอย่างนี้ จึงเป็นที่มาว่าทำไมนายอำเภอไม่ดูแล ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ดูแล เป็นโครงสร้างของกฎหมายส่วนหนึ่งด้วยที่ทำให้เกิดข้อจำกัดในการบริหารงาน เพราะฉะนั้นเรื่องของโครงสร้างทางกฎหมายที่จะมาสอดคล้องกับภารกิจของกรมต่างๆ ควรจะต้องนำมาวิเคราะห์ร่วมกันด้วย บางทีมองเรื่องภารกิจชัดเกินไปจึงแข็งตัว แต่ว่าต้องดูว่าตัวอื่นเชื่อมกันด้วยหรือไม่ เช่น ท้องถิ่นเห็นภาพชัด คือ หลักการกำกับดูแลไม่ใช่หลักการบังคับบัญชา กรมไม่สามารถไปสั่งท้องถิ่นได้ แม้แต่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเองก็ไม่สามารถไปสั่งท้องถิ่นได้ นั่นเป็นหลักอิสระในการปกครองตนเอง ถ้ากฎหมายไม่เชื่อมตรงนี้ให้เป็นเนื้อเดียวกันระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ทำายสุดเป้าหมายคือเป้าหมายเดียวกัน ไม่ว่าจะทำโครงสร้างใหม่ทั้งหมดก็แล้วแต่ เป้าหมายที่เดียวกัน ถ้าไม่มีส่วนที่เชื่อมให้ต่อกันได้ก็ไม่มีประโยชน์

11. การบริหารงานของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย - วางบทบาทไว้ 2 เรื่องหลัก ในฐานะที่อยู่ในกระทรวงก็คือ เรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจให้กับชุมชน และการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน เป็นบทบาทที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย ส่วนตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการซึ่งมีกฎหมายเฉพาะว่าหน้าที่ของกรมคืออะไร มีหน้าที่หลักๆ อยู่ 3 ประการด้วยกัน เรื่องแรก คือ การพัฒนากลุ่มผู้นำ องค์กร และเครือข่ายในชุมชน (ชุมชนหมายถึง ชนบท นอกเขตเทศบาลตำบล) เรื่องที่สอง คือ การพัฒนาวิสาหกิจชุมชน เรื่องของทุนหมู่บ้าน เรื่องของเศรษฐกิจ ส่งเสริมผลิตภัณฑ์และทุนชุมชน เรื่องที่สาม เป็นเรื่องการบริหารจัดการระบบข้อมูลเพื่อการบริหารชุมชน

สำหรับบุคลากร ทั่วประเทศมีประมาณ 7,000 คน ระบบบริหารราชการแผ่นดินมีทั้งส่วนกลาง หมายถึงว่า ศูนย์ สำนัก กองต่างๆ รวมทั้งกองคลัง กองการเจ้าหน้าที่ กองฝึกอบรม ซึ่งเป็นหน่วยงานสนับสนุน แต่กรมมีหน่วยงานส่วนกลางที่ไปตั้งในภูมิภาคก็คือ ศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชน ซึ่งทั้งหมดมี 12 เขต แต่ละเขตดูแลประมาณ 5-6 จังหวัด หน่วยปฏิบัติของกรมจริง ๆ ก็คือ จังหวัด คือ สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดกับสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ เป็นหน่วยปฏิบัติ

กรม เป็นทั้งหน่วยนโยบาย คือส่วนกลาง หมายถึงสำนัก กองต่างๆ เป็นหน่วยนโยบายส่วนจังหวัดกับอำเภอ (ส่วนภูมิภาค) เป็นหน่วยปฏิบัติ ในส่วนกลางวิธีการทำงานของกรม อธิปไตยค่อนข้างจะมีอำนาจมาก แต่ปัจจุบันพยายามมีการกระจายอำนาจ เช่น ในเรื่องของการวางยุทธศาสตร์ มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ของกรมเข้ามาระดมความคิดเห็น โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2552 ได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกเข้ามามอง (มี Outside in เข้ามามอง นอกจากจะมี Inside out แล้ว) มาช่วยวิจารณ์ยุทธศาสตร์ของกรม เช่น ในมิติที่ 4 ในเรื่องการบริหารจัดการองค์กร กรมได้เชิญเจ้าหน้าที่จาก ก.พ.ร. ไปช่วยวิพากษ์ส่วนเรื่องประสิทธิภาพได้เชิญผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนเข้ามาวิจารณ์ยุทธศาสตร์ของกรมเป็นเรื่อยๆ ก็มีคณะทำงานอยู่ และในเรื่องการบริหารงานบุคคล กรมมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคล

ของกรมที่จะดูแลเรื่องการโยกย้ายแต่งตั้ง ส่วนภูมิภาค ตั้งแต่ระดับ 8 ลงไป กรมก็มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มอบให้กับผู้อำนวยการเขต

ประเด็นสำคัญในเรื่องของจังหวัด การบริหารงานนั้นทางส่วนกลางพยายามที่จะสนับสนุนจังหวัดให้ทำงานแบบบูรณาการ กรมจะช่วยบุคลากรระดับจังหวัด อำเภอบริการ เป็นการบูรณาการกับหน่วยงานต่างๆ ผนึกกำลัง เช่น ยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขของจังหวัด กรมจะทำ MOU กับหน่วยงานต่างๆ 10 กว่าหน่วยงาน ทั้งท้องถิ่น ทั้งปกครอง ทั้งโยธาธิการ ซึ่งคิดว่าเป็นรูปแบบที่สร้างประสิทธิภาพมากในระดับจังหวัดลงไป กรมได้ทำ MOU กับทุกภาคส่วน โดยกรมการพัฒนาชุมชนเป็นเจ้าภาพหลัก ในเรื่องการแก้ไขปัญหาความยากจนก็เช่นเดียวกัน กรมทำ MOU กับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โยธาธิการ และ อบจ. และ อบต. ให้เข้ามาเป็นกรรมการในการบริหารเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่กรมเป็นผู้รับผิดชอบอยู่

สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของกรมการพัฒนาชุมชน - บุคลากรระดับจังหวัด ซึ่งเป็นส่วนภูมิภาค ปัจจุบันต้องรับงานทั้ง 2 ด้าน คือ 1) คือยุทธศาสตร์ของจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าภาพหลักในยุทธศาสตร์ของจังหวัด กรมก็เข้าไปรับผิดชอบในส่วนที่ทางจังหวัดมอบหมาย โดยเฉพาะด้านการพัฒนาชุมชน กรมเองก็มียุทธศาสตร์ของกรม เพราะฉะนั้น**บุคลากรระดับจังหวัดจะต้องทำงานสองด้านคือมีสองนาย** จึงเป็นความยากลำบากของทางจังหวัดที่จะต้องไปบูรณาการว่าทำอะไรเพราะ**ต้องรับผิดชอบยุทธศาสตร์ของจังหวัดและของกรมด้วย** ต้องไปบูรณาการให้ได้ตรงนี้

ในอนาคต กรมน่าจะเป็นหน่วยงานเชิงนโยบาย เพราะงานบางอย่างจุดแตกหักไปอยู่ที่จังหวัดหมด ที่จะกำหนดเรื่องงบประมาณต่อไปจังหวัดกำหนดงบประมาณเองได้น่าจะเป็นเรื่องของจังหวัด บทบาทของกรมตรงนี้น่าสนใจว่าจะวางตำแหน่งอย่างไร ซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ อยู่ที่จังหวัดทั้งหมด

แนวทางแก้ไขปัญหาในการทบทวนการบริหารงานของแต่ละกรม- **ประเด็นที่หนึ่ง** ทุกส่วนราชการต้องมาคิดว่าต้องทำงานยึดโยงกับใครบ้าง แล้วตั้งให้ชัดกัน ผู้บริหารส่วนราชการมานั่งตกลงทำ MOU กันให้หมด ต้องดูให้ชัดก่อนว่าเราทำงานยึดโยงกับใคร และ**ประเด็นที่สอง** **หลักของธรรมาภิบาล (Good Governance)** ต้องดูว่าหลักธรรมาภิบาลมีกี่หลัก คืออะไร กรมไหนเข้ากับหลักไหน ต้องใช้เหมือนยาสามัญประจำบ้าน ต้องใส่เข้าไปเต็มๆที่ทุกหลักหรือเปล่า เช่น หลักธรรมาภิบาลบอกว่าทุกส่วนราชการต้องบริหารองค์กรให้เกิดองค์กรแห่งการเรียนรู้ หรือต้องรู้เรื่องการบริหารจัดการ ตรงนี้ต้องให้ชัด ส่วนเรื่องหลักความโปร่งใส เป็นธรรม ยุติธรรม ตั้งคณะกรรมการดูแล้วแต่บางกรม แต่หลักอื่นๆ ที่หลักธรรมาภิบาลกำหนดบังคับให้กรมต้องวางอย่างไร หนึ่งในนั้นคือการใช้ IT เข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อลดคนลดงาน แต่พอถึงเวลาของบ IT กว่าจะได้ระบบก็ล่าช้าแล้ว ต้องคุยกันให้ชัดว่าให้ทำตามหลักธรรมาภิบาลนั้นทำทั้ง 10 หลักหรือไม่ หรือกรมนี้ทำแค่ 2 หลัก อีกกรมไป 5 หลัก เพราะตอนนี้**การบริหารจัดการแนวใหม่** **ขาดข้อมูล Data base** ไม่ไหลไปไหน ข้อมูลยังไม่เป็นระบบระเบียบ หากความจริงไม่ได้ แล้วบริหารจัดการก็ไม่เจอ

ประการที่สาม คือ บทบาทการทำงานของภาครัฐยังสับสนปนเป แยกกันไม่ออก น่าจะชัดในเรื่องบทบาท บทบาทของบริหารเบอร์ 1 เบอร์ 2 เบอร์ 3 ไปในแบบไหน หัวหน้ากลุ่ม หัวหน้าฝ่าย ผู้ปฏิบัติเป็นแบบไหน ทุกวันนี้ ผอ.กองมาทำภารกิจประจำอยู่ มาเซ็นหนังสือ มาบังคับคดีอยู่ ดูวนวายเรื่องคดี เพราะฉะนั้นไม่มีคนทำเรื่องยุทธศาสตร์ กลุ่มที่บริหารไม่ได้ทำยุทธศาสตร์ ส่วนบทบาทของบุคลากรเอง ก็ไม่เข้าใจบทบาทของตัวเองว่าให้ทำอะไร ทำไมต้องมีตัวชี้วัด ทำไมต้องวัดผล ทุกวันนี้รัฐธรรมนูญสั่งให้กรมวัด ถามว่าใครเป็นคนให้วัด



ผนวก ค

สรุปผลการสัมมนาวิชาการ

สรุปผลการสัมมนาวิชาการ

โครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม”

วันอังคารที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2551 เวลา 09.00 - 12.00 น.

ห้องบุหงา โรงแรมเรดิสัน พระรามเก้า กรุงเทพฯ

★ ★ ★ ★ ★ ★ ★

รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนาวิชาการ

1. นายปัญญา ทองชัย	ผู้ตรวจราชการกระทรวงยุติธรรม
2. ศ.ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์	คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
3. รศ.ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์	หัวหน้าโครงการ
4. ผศ.ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์	นักวิจัย
5. นายกิตติพงศ์ กมลธรรมาวงศ์	ผู้ช่วยวิจัย
6. นางสาวกรรณิภา ศรีวรรเดชไพศาล	ผู้ช่วยวิจัย
7. นางสาวดรุณี หมั่นสมัค	ผู้ช่วยวิจัย
8. นายชาย ไชยชิต	ผู้ช่วยวิจัย
9. นางสาวอลิศรา พรหมโชติชัย	ผู้ช่วยวิจัย
10. นางสาวกาญจนากร สามเมือง	ผู้ช่วยวิจัย
11. นางสาววาสนา วิมุกตานนท์	นักการข่าว 8 สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
12. นางปาริชาติ วิจารณ์วรรณลักษณ์	นักการข่าว 6 สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
13. นางสาวปติภา จันทรสม	นักการข่าว 6 สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
14. นายพิชัย เพ็ชรยิ้ม	จนท.วิเคราะห์งบประมาณ 8 ว สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี
15. นายสุรยุทธ ศรีประเสริฐ	จนท.วิเคราะห์งบประมาณ 8 ว สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

16. นางสาวสิรินันท์ ปานเสมศรี	ผอ.สำนักอำนวยการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
17. นายสมบุญ ชาญปริยาวัตวิวงศ์	จนท.วิเคราะห์งานบุคคล 8ว สำนักพัฒนาระบบจำแนกและค่าตอบแทน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
18. นางสาวสุนทรี สุภาสงวน	ผอ.ภารกิจการพัฒนาองค์การมหาชน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
19. นางศิริพร วัยวัฒนะ	นักพัฒนาระบบราชการ 8 ว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
20. นางสาวอโนมา จัตตารัตน์	นักพัฒนาระบบราชการ 7 ว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
21. นายยุทธชัย อินปา	นักพัฒนาระบบราชการ 4 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
22. นางเตือนใจ สีนฤพนิก	ผอ.สำนักพัฒนานโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์
23. นางศิรินทร อมรสิงห์	จนท.ฝึกอบรม 7 ว กรมประชาสัมพันธ์
24. นางสาวตรัยลดา ธรรมอดิษฐ์	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 5 สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง
25. นางสาวอรปรียา จีงพานิชย์	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 4 สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง
26. นางสาวพิไล จิรไกรศิริ	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
27. นางอรุณศรี ปิณฑะรุจิ	นักวิชาการคลัง 7 ว กรมบัญชีกลาง
28. นางสาวสุชาธิณี จิรรัตนสังข์พร	นักวิชาการคลัง 6 กรมบัญชีกลาง
29. นายโยธิน จ้วงพานิช	นักวิชาการภาษี 9 ชช. กรมสรรพากร
30. นางสาวจินตนา คงเมือง (แทน)	บุคลากร 7 กรมศุลกากร
31. นายจารุภัทร รัตนเสรี	บุคลากร 5 กรมศุลกากร
32. นางสาวนันท์นภัส ศิริวิสุธา	จนท.ตรวจสอบภายใน 7 ว สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

33. นางจารุภา สุขในมณี	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 ว สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
34. นายทวนชัย ลมูลสว่าง (แทน)	รอง ผอ.สำนักงานฯ สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ
35. นางสาวรัชนี ลีเกียง	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 5 สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ
36. นางจิตรา ศิริสมบุญธาลภ	นักพัฒนาสังคม 8 ว สพ.กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
37. นางชีนจิตร คุปต์กาญจนากุล	นักพัฒนาสังคม 8 สพ.กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
38. นายประสิทธิ์ มาลัยทาน	บุคลากร 7 ว สพ.กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
39. นางอัญชลี ศรีดำ	บุคลากร 7 ว สพ.กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
40. นางสาวอาภรณ์ พงศ์พนิตานนท์	นักพัฒนาสังคม 8 ว สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว
41. นายขจรเดช จีระนันตชัย	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
42. นางสาวเอมอร ตริพิชพันธุ์	จนท.ตรวจสอบภายใน 7 ว กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
43. นางสุพิชา มานะนิติธรรม	นักสังคมสงเคราะห์ข่าว กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
44. นายสุรพงษ์ เจียสกุล	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
45. นางสุภาพร พิมพ์ลิขิต	รองเลขาธิการสำนักงานฯ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
46. นางอรรพรรณ ทองศรีนุช	บุคลากร 8 ว สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
47. นายอนุโรจน์ จันทรวงศ์	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ
48. นางสาวเมตตา คุโณปถัมภ์	นิติกร 7 ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

49. นายศักดิ์ชัย ศรีบุญเชื้อ	อธิบดีกรมปศุสัตว์
50. นายฉัตรชัย ประทุมมลาย	ผอ.สำนักสุขศาสตร์สัตว์และสุขอนามัยที่ 1 กรมปศุสัตว์
51. นายธีรยุทธ เวชรัตน์พิมล	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมปศุสัตว์
52. นายเชาวฤทธิ์ บุญมาทิต	เลขานุการกรม กรมปศุสัตว์
53. นางณัฐิยา หิรัญวัฒนศิริ	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมพัฒนาที่ดิน
54. นางสาวนิโลบล นวลอินทร์	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน กรมพัฒนาที่ดิน
55. นางจันทร์จรี ช้อนพิมพ์	นักวิชาการเกษตร 7 ว กรมวิชาการเกษตร
56. นางสุนา พรพิพัฒน์กุล	ผอ.กองการเจ้าหน้าที่ กรมวิชาการเกษตร
57. นายธงชัย สถาพรวรศักดิ์	ผอ.กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมส่งเสริมการเกษตร
58. นายกนก ปานบัว	นวส. 7 ว กรมส่งเสริมการเกษตร
59. นายเลิศศักดิ์ วัชรระกูลไพบุลย์	จนท.วิเคราะห์งานบุคคล 9 กรมชลประทาน
60. นางนฤมล จันทรวง	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 ว กรมประมง
61. นางสาววนาพร กิตดากร	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม
62. นางบวรลักษณ์ ศรีดามา	ผอ.สำนักงานพัฒนาระบบบริหาร กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม
63. นางสาวพรทิพา จำนงอาษา	บุคลากร 8 ว กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม
64. นายประสงค์ดี บัณฑูนาค	ผอ.สำนักทางหลวงชนบทที่ 2 กรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม
65. นายไพบจน์ มณีกร	วิศวกรโยธา 8 วช กรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม
66. นายสุรินทร์ เอี่ยมสอาด	บุคลากร 4 กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี
67. นางรัชฎาภรณ์ ม่วงทอง	บุคลากร 5 กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี
68. นายจิรุตม์ วิศาลจิตร	ผอ.กองการเจ้าหน้าที่ กรมการขนส่งทางบก
69. นางสาวสิริรัตน์ วีรวิศาล	ผอ.กลุ่มอัตรากำลังและระบบงาน กรมการขนส่งทางบก
70. นางจิตติวิมล วินิจชัยกุล	จวล. 7 ว สป.กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

71. นางสาวสุทธิลักษณ์ ระวีวรรณ	รองเลขาธิการ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
72. นางชนิสรา โพธิ์บุญ	นักวิชาการสิ่งแวดล้อม 8 ว สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
73. นางอารีย์ บุญไพศาลดิลก	บุคลากร 7 ว กรมควบคุมมลพิษ
74. นางมิตราวรรณ แก้วชะฎา	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักบริหารงานกลาง กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
75. นางศุภรัตน์ ชาญยุทธกุล	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช
76. นายชาญชัย งามเจริญ	ผอ.ส่วนฝึกอบรม กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช
77. นายพีระพงษ์ คีนคง	นักธรณีวิทยา 8 ว กรมทรัพยากรธรณี
78. นายวัลลภ วิเศษสินธุ์	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว กรมทรัพยากรธรณี
79. นางสุนันท์ ทานะรมณ์	ผู้ตรวจราชการกรม กรมทรัพยากรน้ำ
80. นางสุพรรณมา สิทธิมณฑล	ผอ.กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมทรัพยากรน้ำ
81. นายประทีป ยอดดำเนิน	นายช่างเทคนิค 6 (กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร) กรมทรัพยากรน้ำบาดาล
82. นางสาวอมรา ชื่นพันธุ์	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
83. นายณเรศ บัวเกศ	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
84. นางเปรมพิมล พิมพ์พันธุ์	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว กรมป่าไม้
85. นางสาวพรธิดา พรหมวิหาร	เจ้าหน้าที่โครงการ พร. สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศฯ
86. นายธีระศักดิ์ แก้วเจริญกุล	ผอ.สำนักยุทธศาสตร์และพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานสถิติแห่งชาติ
87. นายชูเกียรติ ธีระประภา	หัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ สำนักงานสถิติแห่งชาติ
88. นายสีห์เดชา กลิ่นหอมหวล	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน กรมอุตุนิยมวิทยา

89. คุณวารุณี เตยต่อวงศ์	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน
90. นางสาวดาวทิพย์ วาณิชานนท์	บุคลากร 8 ว สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน
91. นางจิตติมา อรรถอรุณ	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน
92. นางสาวจุฑารัตน์ วิจิตรกุลไทย	จนท.บริหารงานทั่วไป 4 กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน
93. นางสาวสุปราณี ยิ่งวัฒนากุล	(แทน) หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์
94. นางชไมพร ล้วนแสง	นักวิชาการพาณิชย์ 7 ว สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์
95. นางสาววราภรณ์ พิริยะอารยะกุล	ผอ.สำนักสารสนเทศการค้าในประเทศ กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์
96. นางสาวพัทยา เชิงสะอาด	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์
97. นายวัชรศักดิ์ พรหมบุญ	บุคลากร 8 ว กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์
98. นางจิตรา เอื้อประเสริฐ	หัวหน้ากลุ่มงาน ก.พ.ร กรมส่งเสริมการค้าส่งออก กระทรวงพาณิชย์
99. นางภาวินี รวยรื่น	นักวิชาการพาณิชย์ 6 ว กรมส่งเสริมการค้าส่งออก กระทรวงพาณิชย์
100. นางสุรีย์พร สหวัฒน์	ผอ.สำนักบริหารยุทธศาสตร์ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
101. นางสาวกฤติกา สะไบวัน	บุคลากร 7 ว กรมทรัพย์สินทางปัญญา
102. นางสาวชนัญธิดา พรหมแดง	นักวิชาการพาณิชย์ 5 กรมทรัพย์สินทางปัญญา
103. นางสาวประไพ อนุพงษ์พานิชกุล	บุคลากร 8 ว กรมการค้าต่างประเทศ
104. นายอรุณ แสงสุน	นักวิชาการพัฒนาชุมชน 7 กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย
105. นางสาววิไลรัตน์ ช่างประดิษฐ์	ผอ.ศูนย์ส่งเสริมประสิทธิภาพฯ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

106. นายสุรวิทย์ นวลแก้ว	นักวิชาการที่ดิน 8 ว กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย
107. นางเพ็ญงาม อัครเกษมพร	บุคลากร 8 ว กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย
108. นายทรงกลด สว่างวงศ์	บุคลากร 8 ว กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
109. นายสมโภช สุขเกษม	บุคลากร 6 ว กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
110. นายปรีวัชร วัชรวิภา	นิติกร 4 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
111. น.ส.กมลชนก เจียรวิวัฒน์วงศ์	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 4 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
112. นายชัยชนะ จิยะมาภา	ผอ.กองแผนงาน กรมโยธาธิการและผังเมือง
113. นางวนิดา จันอุไร (แทน)	ผอ.กองการเจ้าหน้าที่ กรมโยธาธิการและผังเมือง
114. นางกิงกาญจน์ โรจนวิทยา(แทน)	บุคลากร 8 ว กรมโยธาธิการและผังเมือง
115. นางวนิดา วานิช	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมโยธาธิการและผังเมือง
116. นางภาวดี ภูมิรินทร์	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 ว กรมโยธาธิการและผังเมือง
117. นายกิตติพงษ์ ชูประสิทธิ์	(แทน) ผอ.กองการเจ้าหน้าที่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
118. นางสาวพัชรศรี ศรีเมือง	นักวิชาการยุติธรรม 8 ว สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม
119. นางสาวขวัญเรือน หนูชู	หัวหน้างานอัตรากำลังและระบบงาน กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม
120. นางสาวศิวาพร ชาติไทย	(แทน) พนง.คุมประพฤติ 5 กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม
121. นางสาวลัดดา ลักษณะศิริ	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
122. นางประทุมพร สังข์ทอง	บุคลากร 7 กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
123. นางสุภาพร เขี่ยมอำพร	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 5 กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
124. นางจวีร์รัตน์ ภารา	เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ 8 ว กรมสอบสวนคดีพิเศษ

125. นายจักรกฤษ บุญนำ	นักวิชาการแรงงาน 6 ว ก.พ.ร. สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน
126. นางสาวสายบัว หุ่นจันทร์	นักวิชาการแรงงาน 7 ว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน
127. นางธิดา ไหวเวหา	ผอ.กลุ่มงานพัฒนาระบบบริหาร กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน
128. นางสาวสุปรียา รอดเรือง	นักวิชาการประกันสังคม 7 ว สำนักงานประกันสังคม
129. นายสาธิต ธีรวัฒน์	นักวิชาการประกันสังคม 6 ว สำนักงานประกันสังคม
130. นางภัทราลักษณ์ ธรรมศักดิ์	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 ว กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม
131. นางสาวพิไล จิรไกรศิริ	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม
132. นางธัชกริน วัชรมณเฑียร	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 ว กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม
133. นางสาวภัทริยา ไชยมณี	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
134. นายไชยยันต์ สอนมัน	บุคลากร 7 ว สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
135. ว่าที่ร้อยตรี นครินทร์ พรายมี	จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 ว สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ
136. นายปฐม แหยมเกตุ	อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์บริการ
137. นางวิจิตรา อนุวงศ์นุเคราะห์	เลขานุการกรม กรมวิทยาศาสตร์บริการ
138. นายธีระชัย รัตนโรจนมงคล	ผอ.กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมวิทยาศาสตร์บริการ
139. นางนุชนารถ มาสอาด	บุคลากร 7 ว (สำนักอำนวยการ) สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
140. นายดำรงค์ พลโกชน์	นักวิชาการศึกษา 8 ว สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
141. นางทศกกร เจริญหลาย	นักวิชาการศึกษา 7 (สำนักวิจัยและพัฒนาการอาชีวศึกษา) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

142. นายแพทย์ธีรารัง สมบุญตนนท์ ผอ.กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข
143. นางละเอียด ธีระรัตน์ จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว กรมการแพทย์
144. นางศรีปัญญา วัชนาค บุคลากร 8 ว กรมการแพทย์
145. นางสาวลักษณ สุริยมงคล หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมควบคุมโรค
146. นางทัศนีย์ อักษรมัต ผอ.กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมสุขภาพจิต
147. นางศรันยา งามศิริอุดม จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 กรมอนามัย
148. นางมณีรัตน์ คงคาทิพย์ จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 ว
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
149. นางสาวนิศากานต์ ฝิโลดม จนท.วิเคราะห์นโยบายและแผน 3
สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม
150. นายเสน่ห์ นิยมไทย รองอธิบดี กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่
151. นายชนะ อมรโชติ นักวิชาการทรัพยากรธรณี 8 ว
(สำนักงานนโยบายและพัฒนาระบบบริหาร)
กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่
152. นายสมยศ ศรีดารา นักวิชาการสิ่งแวดล้อม 8 ว
(สำนักงานนโยบายและพัฒนาระบบบริหาร)
กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่
153. นายสุรพล หล่อตระกูล เศรษฐกร 6 ว (สำนักบริหารยุทธศาสตร์)
กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่
154. นางสาวร้อยมาศ มิตรอารีย์ บุคลากร 7 ว กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม
155. นายรังสิทธิ์ วงศ์เบี้ย จนท.ส่งเสริมอุตสาหกรรม 6 กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม
156. นายไชยพล พัทธพล นักวิชาการอุตสาหกรรม 8
สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

สรุปผลการสัมมนาวิชาการ

ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์

คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ในส่วนข้อมูลต่างประเทศ มีข้อวิจารณ์เกี่ยวกับการแปลโครงสร้างของต่างประเทศ ยังไม่สื่อกับประเทศไทยเท่าใดนัก ทั้งสามประเทศสงสัยว่ามีกี่กรมกี่กอง แต่เวลาเขียน เนื่องจากวิธีการแปลงสัญญาณคนละแบบกัน ใช้คำที่แตกต่างกัน แต่ก็เป็นตัวอย่งที่ดีให้กับประเทศไทย

สำหรับข้อเสนอ ไม่แน่ใจข้อเสนอของนักวิจัยที่ว่า เราควรลดจำนวนกรมให้น้อยลง ถ้าเทียบกับต่างประเทศ ไม่แน่ใจว่า จำนวนกรมของเขาน้อยหรือไม่ ถ้าทำการสำรวจจริงๆ เข้าใจว่า จำนวนกรมของเขาน้อยกว่าประเทศไทย จำนวนก็น้อยกว่า แต่ว่าจำนวนกองเข้าใจว่ามีมากกว่าประเทศไทย

ในข้อเสนอที่จะให้นักวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานระดับกรมมีข้อสังเกตอยู่ 2 ข้อใหญ่ๆ คือ

1. โดยตัวกรมทั้งระบบ ซึ่งนักวิจัยได้พูดบางส่วนแล้ว บางส่วนก็ยังไม่ได้พูด ขอขยายความว่า โดยภาพรวมของกรมนั้น เป็นอย่างไรบ้าง โดยภาพรวมของกรมเอง 154 กรม ของประเทศไทยมีความหลากหลายมาก จริงอย่างที่นักวิจัยพูด และจริงอีกอย่างคือ เราไม่มีหลักเกณฑ์ในการตั้งกรมอย่างชัดเจน คือ ไม่มีหลักเกณฑ์ทั้งที่เป็นตัวบทกฎหมายและระเบียบ และไม่มีหลักเกณฑ์ตามความเป็นจริง ณ วันนี้ กระทรวงยุติธรรมมีกี่กรม 7 หรือ 8 หรือ 9 กรม คำถามคือ ควรจะมีมาน้อยเพียงใด คณะผู้วิจัยพยายามเสนอว่า ถ้า 100 คน เป็น 1 กรม ถ้าอย่างนี้ กระทรวงศึกษาธิการ ก็มีเป็นพันกรม คำถามคือ ควรมีเกณฑ์ที่จะวัดหรือว่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน เข้าใจว่าหลายหน่วยงานมีการกำหนดอยู่แล้ว เช่น ผมเชี่ยวชาญเรื่องการปกครองท้องถิ่น เวลาเราพูดว่าท้องถิ่นไหนเป็นเทศบาลตำบล ก็มีเกณฑ์ว่า ต้องมีรายได้ 12 ล้านบาทขึ้นไป คำถามคือ เราควรเกณฑ์เรื่องกรมใหม่ ซึ่งนักวิจัยตั้งข้อสังเกตว่า ยังไม่ได้เสนอว่า เกณฑ์ของเราจะเป็นอย่างไรบ้างในการตั้งกรมทั้งหลาย

2. ภายในการบริหารของกรมเป็นอย่างไร เรื่องอำนาจหน้าที่ของกรม มีข้อศึกษาค่อนข้างมากว่า เราปฏิรูประบบราชการครั้งที่ 1 สมัยรัชกาลที่ 5 ครั้งที่ 2 ปี 2545 สมัยนายกฯ ทักษิณ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง คำถามใหญ่ที่ทิศทางการปฏิรูป 2 ครั้งใหญ่ในประเทศไทย สมัยรัชกาลที่ 5 กับสมัยปี 2545 มีทิศทางเดียวกัน คือ เราพยายามที่จะให้กรมแต่ละกรมมีภารกิจหน้าที่ของตัวเองที่ชัดเจน สมัยรัชกาลที่ 5 นั้น กรมๆ หนึ่ง อาจจะทำงานหลายด้าน ยกตัวอย่างเช่น กรมเจ้าท่า คุ่มทั้งลำน้ำ ทั้งเก็บภาษี ทั้งดูแลเรื่องคน ทำทุกอย่างหมด รัชกาลที่ 5 พยายามปรับปรุงให้กรมแต่ละกรมมีภารกิจเฉพาะด้าน ซึ่งเป็นทิศทางเดียวกับสมัยปี 2545 เราเพิ่มกรมจาก 120 กรมเป็น 154 กรม ด้วยความหวังว่า ภารกิจหน้าที่แต่ละกรมจะมีความชัดเจนแน่นอน นอกเหนือจากมี Hidden Agenda ที่มีการเพิ่มอริบตีมากขึ้น เป็นต้น โดยรวมการทำ

ให้กรมมีจำนวนมากขึ้น สะท้อนที่จะไปทำให้ภารกิจของกรม ที่แต่ละกรมมีความชัดเจนแน่นอน ซึ่งทิศทางนี้เป็นทิศทางที่ถูกต้อง และทางนักวิจัยได้ตั้งข้อสังเกตไว้ อยากให้แต่ละกรมมีภารกิจหน้าที่ที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ในเอกสารพูดเรื่อง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ว่ามีภารกิจหน้าที่ 2 ด้าน ทั้งส่งเสริมและไปคุม ซึ่งภารกิจหน้าที่ทั้งสองอย่างนี้ไม่ไปด้วยกัน คนที่อยู่ในพื้นที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะส่งเสริมหรือคุมท้องถิ่น เพราะภารกิจหน้าที่ทั้ง 2 อย่างนี้ ไม่ได้ไปด้วยกัน งานชิ้นนี้คงไม่ถึงขนาดไปสาងที่ละกรม กรมควรจะเพิ่มจาก 154 กรม เป็น 180 กรมหรือไม่ อย่างนี้เป็นต้น งานชิ้นนี้ไม่ได้พูดไปถึงขนาดนั้น เป็นการตั้งข้อสังเกตที่สำคัญ

อีกประเด็นหนึ่งที่รู้สึกว่าการที่จะบริหารงานกรมอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีทางที่เราจะหลีกเลี่ยงการพูดถึงภารกิจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น มีภารกิจหน้าที่บางอย่างหรือไม่ที่ควรจะเป็นอิสระจากกรม เช่น SDU หรือองค์การมหาชน ขอเสริมว่า ให้ไปเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นบ้าง หรือไม่เป็นที่ของราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเราทำการปฏิรูปเมื่อปี 2546 แต่ว่าไม่ประสบความสำเร็จเท่าไร เพราะตอนหลังยกเลิกระบบจังหวัดแบบบูรณาการการพัฒนา

เชื่อว่าบัดนี้ กรมมีภารกิจก็อย่างตามกฎหมายกระทรวงในภารกิจของตัวเอง ถามว่ามีกฎหมายกี่ฉบับ อันนี้จะตอบยาก ยกตัวอย่าง กรมตำรวจ ทำงานตามกฎหมายกี่ฉบับ อย่างกระทรวงศึกษาธิการ เราพูดเรื่องการถ่ายโอนโรงเรียนไปอยู่กับท้องถิ่น แต่การถ่ายโอนไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร และมีความขัดแย้งในเรื่องของการดำเนินการต่างๆ ถ้าเอาตัวอย่างทั้ง 3 ประเทศมาดู เชื่อว่า ภารกิจหน้าที่ของกรมของ 3 ประเทศ มีการพูดถึงจำนวนคนที่อยู่ในกระทรวงว่ามีกี่คน คนของรัฐบาลกลางเป็นพันทั้งนั้นในกรณีของสหรัฐอเมริกา คนของกระทรวงของกรมทั้งประเทศมีอยู่ 4-5 พันคน เท่านั้น หมายความว่า ภารกิจหน้าที่ของราชการส่วนกลางก็น้อย คือ การกำหนดนโยบาย การประสานงาน ซึ่งไม่ใช่การปฏิบัติงานโดยตรง

ในระบบคิดการทำงานในเชิงที่มีประสิทธิภาพของกรม คิดว่ากรมต้องมีภารกิจที่ชัดเจน อะไรที่ทำไม่ได้ หรือทำได้แล้วไม่ดี เราต้องยกไปให้ภูมิภาคบ้าง ท้องถิ่นก็ต้องรับไป

ความเป็นนิติบุคคลของกรม ที่ผ่านมา ก.พ.ร. พยายามที่จะเปลี่ยนแปลง ยกเลิกฐานะความเป็นนิติบุคคลของกรม ให้กรมมีความคล่องตัวในการบริหารงานมากขึ้น แต่ว่าความเป็นนิติบุคคลของกรมยังคงดำรงอยู่ เพราะว่าการจะไปยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกรม ซึ่งมีตั้งแต่ปี 2468 ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉบับหนึ่ง ก็ยังคงเป็นปัญหาอยู่ เรายังเคยชินกับการเป็นนิติบุคคลนั่นเอง

กลุ่มภารกิจ การทำงานที่มีประสิทธิภาพของกรม ความจริงต้องเชื่อมโยงกับกลุ่มภารกิจ คำถามคือ กลุ่มภารกิจที่เขียนอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินควรดำรงอยู่ต่อไปหรือไม่ เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจหน้าที่ของกรมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ถ้าทำไม่ดี ข้อเสนอต้องยกเลิก

หรือไม่ หรือว่าจริงๆ แล้วการมีกลุ่มภารกิจน่าจะเป็นสิ่งที่ดี แต่ว่ายังขาดหลายประเด็นที่ต้องไปเสริมเพิ่มเติมให้กลุ่มภารกิจดีขึ้น อันนี้ก็มีความสำคัญที่จะต้องพูดกันให้มีความชัดเจน

โดยรวมของกรม ในการทำงานของกรมที่เชื่อมกับกระทรวงในรายงานชิ้นนี้ พูดถึงว่า กรมมีความเป็นเอกเทศในเชิงความเป็นนิติบุคคล แต่เอกเทศในเชิงอำนาจหน้าที่เรื่องต่างๆ แต่ท้ายที่สุดภารกิจหน้าที่ของกรม คือ ภารกิจหน้าที่ของกระทรวง ไม่แน่ว่า ทุกวันนี้กรมทั้งหลายได้ทำงานประสานกับกระทรวงมากน้อยแค่ไหนอย่างไรบ้าง การที่จะทำภารกิจหน้าที่อย่างสมบูรณ์แบบหรือมีประสิทธิภาพได้ของกรม กรมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องไปประสานกับกระทรวงให้เกิดผลที่ดีที่สุด ปัจจุบันไม่ค่อยมีปัญหา แต่ละกรมก็ทำงานไปตามภารกิจอำนาจหน้าที่ที่ตนเองได้รับมอบหมาย

ถ้าแต่เข้าไปภายในของกรม เข้าไปถึงกอง การแบ่งส่วนราชการของกรมไปเป็นกอง ในกองมาตรา 31 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จะบอกว่า ส่วนราชการระดับกรมจะแบ่งเป็นกองได้ คำถามคือ เราควรแบ่งเป็นกี่กอง และอาศัยกฎกระทรวงได้แค่ไหน อย่างไรก็ตาม เข้าใจว่า เรื่องความคล่องตัวของกรม โดยยกเลิกความเป็นนิติบุคคล กอง เวลาแบ่งกองอาศัยกฎกระทรวงต้องผ่านกรม ผ่านกระทรวง ผ่านรัฐมนตรี ผ่านไปที่คณะรัฐมนตรี เพราะคณะรัฐมนตรีจะต้องอนุมัติจัดตั้งกองขึ้นมา คือระบบแบบนี้ Work หรือไม่ หรือควรจะไปลดปล่อยกรมให้มีอิสระมากขึ้น ให้กำหนดกองได้ง่ายขึ้นกว่าเดิม อาจจะหมายถึงเพิ่มหรือลดกองก็ได้ ถ้านักวิจัยลองเปรียบเทียบกับ 3 ประเทศว่า การตั้งกองของ 3 ประเทศมีความคล่องตัวอย่างไร ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม แต่เวลาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ มีปัญหามากพอสมควร คือ ในเมืองไทย การตั้งกรมหรือกอง ไม่ได้ตั้งบนพื้นฐานความจำเป็น เป็นอย่างผสมด้วยคือ ถ้าเพิ่มกรม คนน่าจะ Happy แต่ถ้าลดกรม คนไม่ค่อย Happy เพราะอธิบดีจะลดลง อย่างที่คณะผู้วิจัยเสนออาจจะเห็นทิศทางที่ถูกต้องก็ได้ แต่ว่าการลดจำนวนกองลงไป อาจไม่ Happy อยากให้นักวิจัยไปดูตัวอย่างจากต่างประเทศ กรมอาจจะลดลง แต่กองอาจจะมากขึ้น หรือ ปล่อยปล่อยกองให้เป็นอิสระมากขึ้น ในมาตรา 31 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เขียนถึงขนาดว่า กรมไหนไม่อยากจะมีความจริงไม่ต้องแบ่งเป็นกอง แต่เราเคยชิน เพราะว่าถ้าไม่มีกองก็ไม่มี ผอ.กอง แต่ มาตรา 31 พูดถึงขนาดว่า ถ้าต้องการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพ กรมทั้งหลายไม่ต้องแบ่งเป็นกองก็ได้ แบ่งเป็น 50-60 ฝ่าย ก็สามารถทำได้ วิธีคิดแบบนี้ควรทำหรือไม่ในประเทศไทย การบริหารจัดการแบบนี้ควรจะทำอย่างไรบ้าง

เรื่องสุดท้ายคือ ทีมวิจัยได้รับภารกิจมาจาก ก.พ.ร. มีประสิทธิภาพ ของอธิบดี ไม่ควรบริหารงานในลักษณะองค์กรเดียว แต่ควรมีกรรมการบางชุดมาทำหน้าที่ช่วยเหลืออธิบดีในการตัดสินใจ บางเรื่อง ความจริงโครงสร้างในระบบราชการไทยก็คือ อ.ก.พ.กรม หลายคนเข้าใจผิดว่าเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เฉพาะเรื่องการบริหารงานบุคคล ในมาตรา 22 ของ พ.ร.บ.ข้าราชการพลเรือน (ฉบับเก่า) เขียนไว้ชัดเจนว่า อ.ก.พ.กรม มีอำนาจหน้าที่หลายอย่าง เช่น หนึ่ง พิจารณากำหนดนโยบายและระบบบริหารงาน

บุคคลตามระเบียบวิธีปฏิบัติราชการในกรม ขอบเขตกว้างขวางมากกว่าเรื่องการบริหารงานบุคคล อธิบดีไม่ค่อยใช้ อ.ก.พ.กรมมาบริหารจัดการ ในมาตรา 22 (1) บอกว่า พิจารณากำหนดนโยบาย ตลอดจนปฏิบัติการในกรม หรือ (3) พิจารณาปรับปรุงโครงสร้างการจัดการ ก็ไม่ได้ทำหน้าที่หลักของ อ.ก.พ.กรมคือ ดูเรื่องทั่วๆ ไปในการบริหารงานบุคคลเป็นหลัก ไม่ได้หมายความว่าจะใช้ อ.ก.พ.กรมในการบริหารจัดการทุกเรื่อง เพราะว่าองค์ประกอบของ อ.ก.พ.กรม จะประกอบด้วย อธิบดี และมีตำแหน่งอื่นอีก 5 คน พวกผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง คำถามคือว่า โครงสร้างแบบ อ.ก.พ.กรม จะทำให้การบริหารจัดการกรมมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นหรือไม่ หรือให้ใช้ อ.ก.พ.กรมให้มากขึ้นกว่าเดิม หรือถ้าคิดในเชิง Good Governance คำถามคือ อ.ก.พ.กรมอาจจะไม่ Work ในเรื่อง Voice ที่เป็นกรรมการจากคนภายนอกเข้ามาช่วยดูวิพากษ์วิจารณ์

เรื่องข้อเสนอ การมีกรรมการของกรม ก็เป็นข้อเสนอที่ดี ต้องไปดูเรื่ององค์ประกอบเรื่องของการกรรมการชุดนั้น หน้าที่เป็นอย่างไร เพราะถ้าเป็นภารกิจหน้าที่ช่วยอธิบดีบริหารงาน เป็น อ.ก.พ.กรมก็ได้ แต่ถ้าต้องการให้หน้าที่ในระบบตรวจสอบ เสนอแนะกรม อธิบดี ก็ต้องมีองค์ประกอบอีกชุดหนึ่งขึ้นมา ถ้างานชิ้นนี้ช่วยนำเสนอเพิ่มเติมว่า การมีกรรมการประกอบไปด้วยใครบ้าง จะได้ภาพที่ชัดเจนมากขึ้นกว่าเดิม

นายบุญญ โทองชัย

ผู้ตรวจราชการกระทรวงยุติธรรม

ในการศึกษาค้นคว้าละเอียด สำหรับข้อสังเกตเพิ่มเติม คือ

1. แนวคิดและวิธีการจัดการหรือการจัดตั้งกรมของ ก.พ. หรือ ก.พ.ร. แนวนโยบายหลายครั้งมีผลกระทบต่อโครงสร้างหรือการจัดตั้งกรม จะเห็นว่ามียุคหนึ่ง (พ.ศ. 2523-2527) เราพูดถึงว่าใครจะตั้งกรมต้องมีอัตราเท่านั้นเท่านั้น กรมก็ไปขออัตรากำลังเพื่อจะได้โครงสร้างกองบ้าง กรมบ้าง ทำให้เกิดกำลังคนรัฐมาก ช่วงหนึ่งไปโยงกับการตั้งฝ่าย การตั้งซี มีปัญหาอีกเหมือนกัน ประสบการณ์ในการทำราชการมา บางครั้งการตั้งกรมหรือการตั้งฝ่าย ไม่ได้ดูเรื่องภารกิจ แต่ไปดูเรื่องของซี อยากได้ซีนั้นก็ต้องตั้งกอง อยากได้ซีนั้นก็ต้องตั้งกรม ทำให้บางครั้งตั้งกรมโดยไม่ได้วิเคราะห์กันอย่างแท้จริง คิดว่าอยากให้เพิ่มเติม Paradigm ของ ก.พ. กับ ก.พ.ร. มองการบริหารราชการอย่างไร และมีนโยบายมีการกำหนดแต่ละช่วงเวลาอย่างไร เพราะกระทบต่อส่วนราชการอย่างยิ่ง

2. ในการจัดตั้งราชการโดยเฉพาะกรม เป็นเรื่องใหญ่ อย่างน้อยองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดตั้งกรมจะมองอยู่ที่ 3-4 เรื่องด้วยกัน หนึ่ง ลักษณะภารกิจจะเป็นตัวกำหนดลักษณะขององค์กร ขณะนี้ ก.พ.ร. เอง พยายามมองในเชิงองค์กร หน่วยงานเป็นรูปคณะกรรมการ เป็นรูปของกรม ภารกิจจะเป็นตัวกำหนดรูปแบบของกรมอย่างไร สอง ขนาดของภารกิจ ขณะนี้ วิเคราะห์เข้าไปในหลายๆ กรม บางกรมมี

ขนาดไม่เป็นกรม แต่ก็ตั้งขึ้นมา ด้วยเหตุผลอะไรก็แล้วแต่ สาม ความสำคัญของภารกิจ มีความสำคัญมากน้อยแค่ไหน บางครั้งลักษณะกับความสำคัญของภารกิจของกรมหรือขนาดของกรม จะทำให้คนรู้ได้เลยว่า กรมประเภทนี้ไม่จำเป็นต้องใหญ่ มีความสำคัญ เช่น กรมที่มีความรับผิดชอบทางนโยบาย ทางวิชาการ ไม่ต้องไปมุ่งที่จำนวนคน ความสำคัญของภารกิจ คิดว่า ถ้าเราได้ทำเกณฑ์มาตรฐานที่ค่อนข้างชัดเจน กรมทุกกรมเมื่อเอาไปดูแล้ว ก็รู้ว่าลักษณะงานควรจะต้องจัดกรมลักษณะไหน ควรจะจัดอัตรากำลังเท่าไร ซึ่งขณะนี้ถ้าเราไปดู ก.พ. ที่จะทำให้เรื่องพวกนี้อยู่ แต่คิดว่าเป็นคำถามและคำตอบที่กว้างเกินไป พอเข้าไปวิเคราะห์ในสำนักงานจริงๆ จะรู้เลยว่าไม่มีคำตอบพวกนี้อยู่ Output เป็นอย่างไร Outcome เป็นอย่างไร ตัวชี้วัดเป็นอย่างไร สุดท้ายพอไปเจอตัวชี้วัดของ ก.พ.ร. เข้าก็เป็นปัญหา ต้องย้อนมาหา Output ใหม่ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นประจำ เพราะฉะนั้นในเรื่องของการจัดตั้งกรม มีฐาน มีเกณฑ์ มีแนวทางทำ Process งานที่ชัดเจน จะทำให้การทำงานสมบูรณ์ขึ้น

3. การจัดขนาดของกรมเป็นการสะท้อนชุดหนึ่ง แต่มีคำถามเกิดขึ้นว่า ในกรมที่มีขนาดใหญ่จะอย่างไร เพราะว่าถ้ามองภาพว่า ประสิทธิภาพของผู้บริหารคนหนึ่งหรือของกรมฯ หนึ่ง จำกัดโดยตัวของมัน ยกตัวอย่าง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการคนเดียวรับผิดชอบคน 170,000 กว่าคน เป็นไปได้ไหม หรือมีบางกรมบางหน่วยรับผิดชอบคนเป็นแสนๆ คน จะบริหารจัดการอย่างไร คิดว่าเป็นเรื่องใหญ่เรื่องหนึ่ง อาจจะต้องมีลักษณะของงานที่คือสมัยก่อน คือ ทบวง ในขณะนั้นยุบเลิกไปกลายเป็นกระทรวง แต่พอเป็นลักษณะงานขนาดใหญ่ชุดหนึ่งหรือกรมขนาดใหญ่ชุดหนึ่ง จะทำอย่างไร อย่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พยายามที่จะตั้งกองบัญชาการขึ้นมา ออกมาเป็น 10 กองบัญชาการ แต่ความสัมพันธ์แบบนี้จำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์อย่างหนึ่งว่า จะมีข้อเสนอแนะอย่างไร ส่วนขนาดกรม ที่คิดว่าภารกิจซ้ำซ้อนต้องยุบรวมกันเป็นสิ่งสำคัญ เพราะฉะนั้นแล้วคุณภาพของกรม การบริหารงานของกรมที่อยากได้ให้มีประสิทธิภาพสูงสุดตรงนี้คงยากขึ้น

4. รูปแบบการบริหารกรม ความจริงเป็นข้อเสนอที่ดี แต่มีข้อสังเกตคือ หนึ่ง หลายเรื่องพอบริหารในรูปคณะกรรมการไม่ได้ผล จนกระทั่งเกิดประโยชน์ขึ้นมาว่า “ถ้าอยากจะทำอะไรให้ได้ผลก็ตั้งคณะกรรมการขึ้นมา” ก็จะได้ไม่ต้องแก้ปัญหา จะได้โยนปัญหาได้ การบริหารงานในรูปคณะกรรมการตรงนี้ต้องจัดความสัมพันธ์ว่า อะไรบ้างที่ควรจะต้องตัดสินใจในรูปของคณะกรรมการ อะไรบ้างที่ควรจะต้องตัดสินใจในรูปของอธิบดีต่างๆ ถ้าไม่กำหนดแนวปฏิบัติตรงนี้ให้ชัดเจนจะกลายเป็นภาระ สุดท้ายแล้ว ไม่มีใครรับผิดชอบ บางเรื่องอธิบดีไม่อยากจะตัดสินใจก็โยนเข้าคณะกรรมการหมด จะกลายเป็นทำให้เกิดความล่าช้าในเชิงประสิทธิภาพ ก็จะได้ประสิทธิภาพอย่างที่เรากำลังต้องการ จากประสบการณ์ที่ทำงานทั้งในรูปคณะกรรมการและในรูปของกรม เห็นด้วยที่เสนอว่า การตั้งคณะกรรมการต่างๆ ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ตั้งคณะกรรมการมากขึ้น หนึ่งคือความเกี่ยวข้องกับภารกิจที่ทำงานร่วมกันหรือตัดสินใจร่วมกัน เป็นเรื่องที่สำคัญ แต่สิ่งหนึ่งคิดว่าเราเอาเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นเพราะความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการจัดการบาง

เรื่อง เช่น ทำไมต้องเอากรมบัญชีกลางเข้ามา เพราะมีปัญหาการบริหารเรื่องเงินใช้หรือไม่ ทำไมต้องเอาสำนักงานประมาณเข้ามา เพราะมีปัญหาเรื่องของงบประมาณใช้หรือไม่ เอาหน่วยงานนั้นหน่วยงานนี้เข้ามาให้รับรู้ต่างๆ ไม่จำเป็นเลย ถ้าระบบบริหารตรงนั้นมีคุณภาพอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นตรงนี้เป็นคณะกรรมการต้องเอาเท่าที่จำเป็นจริงๆ ที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจ สำคัญที่สุด คิดว่า ต้องระวังเรื่องประโยชน์ทับซ้อนให้มาก คณะกรรมการหลายชุดทำให้กรมเดินต่อไปไม่ได้ เพราะมานั่งถกเถียงกัน จะเอาหรือไม่เอา เพราะถ้าทำอย่างนี้จะทำให้อีกกรม จึงไม่เอาขึ้นมา จะเอาเพราะมีประสิทธิภาพมากกว่า เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาให้รอบคอบ

ถ้าเป็นไปได้ ควรมีการศึกษาลักษณะงานให้ชัดเจน ลักษณะงานแบบไหนที่นายกฯ ควรจะนั่งเป็นประธาน งานแบบไหนที่รัฐมนตรีควรจะนั่งเป็นประธาน งานแบบไหนที่ปลัดกระทรวงควรจะนั่งเป็นประธาน เพราะบางครั้งการกำหนดคนเป็นประธานอย่างเดียวไม่ได้โยงไปถึงงานอย่างเดียว แต่ยังโยงไปถึงเบี้ยประชุมด้วย เพราะฉะนั้นเป็นเรื่องใหญ่ที่เกิดขึ้น ที่บางกรมกำหนดนายกฯ เป็นประธาน เพราะอยากได้เบี้ยประชุม กำหนดรัฐมนตรี เพราะไม่อย่างนั้นก็เบิกไม่ได้ คิดว่า บางทีการตั้งในรูปคณะกรรมการมีปัญหาอื่นแอบแฝงอยู่ สิ่งเหล่านี้ไม่ได้มีประสิทธิภาพในการบริหาร เป็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนบางเรื่องเข้ามา

5. ไม่เห็นด้วยกับคำว่า “ลดกรมหรือไม่ให้กรมเป็นนิติบุคคล” ยังหาคำตอบไม่ได้ เพราะมองว่าเรื่อง “นิติบุคคล” มีความสัมพันธ์กัน 2 เรื่อง คือ หนึ่ง ความเป็นเอกภาพ กับ สอง ความคล่องตัวในการบริหาร เพราะถามว่าถ้ากรมไม่เป็นนิติบุคคลจะให้ใครเป็นนิติบุคคล ถ้ากรมเป็นนิติบุคคล ระบบงานจะคล่องตัวหรือไม่ ไม่ได้ไม่เป็นด้วย แต่ยังไม่มีความชัดเจนในตรงนี้ กรมหลายกรมที่คุยกันเรื่องนี้ ก็มีปัญหาเจอคำถามนี้เหมือนกัน ทำอย่างไร ขณะนี้มองว่า ความไม่เป็นเอกภาพของกระทรวงก็ดี ของการบริหารประเทศก็ดี คิดว่า ไม่เป็นเอกภาพทั้งสองเรื่องใหญ่ๆ และคิดว่าเรายังแก้ไขไม่ค่อยตรง คือ หนึ่ง ความไม่เป็นเอกภาพในเรื่องของนโยบายและงบประมาณ ทุกกระทรวงไม่แน่ใจว่าเจอปัญหาเหมือนกันหรือไม่ มองเข้าไปในกระทรวงยุติธรรม ยังไม่เห็นความเป็นเอกภาพใน “นโยบาย” “แผน” “งบประมาณ” เนื่องจากว่า จากนโยบายชาติมาสู่นโยบายกระทรวง มีนโยบายกรมไปสู่นโยบายผู้ปฏิบัติ ตรงนี้ยังมีปัญหามาก เพราะว่ากลไกที่จะแปลงนโยบายเหล่านี้ไม่เป็นเอกภาพซึ่งกันและกัน ตัวกลไกของกระทรวง คิดว่า หลายกระทรวงมีสำนักนโยบายและแผน มีสภาพเป็นแค่สำนัก ในสำนักงานปลัดกระทรวง ก็เทียบเท่ากรม ถ้ามองในแง่ความเท่าเทียมกัน การกำหนดนโยบาย แนวทางต่างๆ เพราะฉะนั้น มองดูว่า ทำอย่างไรให้มีการจัดกลไกที่เป็นการแปลงนโยบายอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่สภาพที่มองภาพรวมของประเทศ บางหน่วยซึ่งเป็นพวก Hidden Agenda ทั้งหลายในภารกิจเร่งด่วน อาจจะลงมาเป็นกระทรวง มาเป็นกรม น่าจะจัดโครงสร้างลดหลั่นกันลงมาเป็นลำดับลงไปสู่ผู้ปฏิบัติ ให้เป็นสายงานที่ชัดเจน เพราะมีเช่นนั้นแล้วประสิทธิภาพของกรมก็จะเกิดขึ้นไม่ได้เพราะความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย

อยากให้มีความสำคัญในการเป็นเอกภาพของนโยบายที่จะบอกว่าเป็นนิติบุคคลหรือไม่ คือถ้าถูกใช้ให้เป็นประโยชน์เต็มทีก็จะเป็นประโยชน์ เข้าใจว่า พวกเราไปเข้าใจว่า ความเป็นนิติบุคคลทำให้กรมเป็นอิสระ แต่ในความเป็นจริง ถ้าระบบบริหารจัดการที่ดีในการถ่ายทอดนโยบาย ควบคุมแผนและงบประมาณที่ชัดเจน ไม่ได้ทำให้ความเป็นนิติบุคคลไม่เป็นเอกภาพ

6. ถ้ามองเป้าหมายสุดท้ายของการบริหารระบบราชการ ประสิทธิภาพของผลผลิตต่อการบริการประชาชน เป็น Output สุดท้าย แต่ว่ามองไปในเชิงโครงสร้างอย่างเดียว คิดว่าไม่ได้ผล ที่สำคัญที่สุดคือ การมองระบบการพัฒนาคน พัฒนางาน กลไกการแต่งตั้งระบบราชการในปัจจุบันนี้ ไม่แน่ใจว่าเราได้คนดีมาบริหารหรือว่าวันวันคนดีจะถดถอยลงไปเรื่อยๆ และคนที่มีผลประโยชน์แอบแฝงบริหารประเทศมากขึ้นหรือเปล่า มีข่าวการซื้อตำแหน่งกันมากขึ้น มีข่าวการทุจริตกันมากขึ้น เป็นจุดหนึ่งที่ว่า ถ้าระบบดี โครงสร้างดี ได้ผู้บริหารที่ไม่ดี ก็จะเป็นปัญหา อาจจะต้องปรับเป็นแนวทางไป

7. การทำงานของ ก.พ. กับ ก.พ.ร. ยังมองการทำงานในเชิงควบคุมการสนับสนุนบทบาทของ ก.พ. กับ ก.พ.ร. ถ้าจะให้ระบบการบริหารราชการมีประสิทธิภาพ น่าจะต้องศึกษาบทบาทของ ก.พ. กับ ก.พ.ร. ควรจะเป็นอย่างไร

การแสดงความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาวิชาการ

★ ตัวแทนจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

การพัฒนาฝีมือแรงงาน ถูกต้องว่ามีการทำงานซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น เพราะมีการฝึกอบรม ฝีมือแรงงาน ในภายหลังมติคณะรัฐมนตรีจึงให้มีการตั้งคณะกรรมการระดับชาติทำหน้าที่ภารกิจหลักในการนำนโยบายพัฒนาฝีมือแรงงาน คิดว่า ลักษณะนี้ ก.พ.ร. มองว่า กรมพัฒนาฝีมือแรงงานน่าจะเป็นหน่วยงานเดียวที่มีภารกิจหลักในเรื่องการพัฒนาฝีมือแรงงาน คือ ทำนโยบายการพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นลักษณะประสานระดมความคิดร่วมกับกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ให้นโยบายนี้เกิด และก็มีกฎหมายส่งเสริมขึ้นมา พ.ศ. 2545 ทำให้ต้องมีการกำกับบังคับใช้

ในฐานะคนทำงานตั้งแต่มีการปฏิรูประบบราชการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา จะปรับเปลี่ยนกฎหมายต่างๆ ได้ง่าย รู้สึกว่าการบริหารจัดการส่วนราชการต่างๆ ได้ง่าย มีคณะกรรมการไม่ได้เป็นภาระสำหรับส่วนราชการ สามารถบริหารจัดการได้ อะไรที่ไม่ดีก็เลิกไป มีอำนาจที่จะทำ อะไรที่ดีก็คงไว้และพัฒนาไปเรื่อยๆ คณะกรรมการในบางขั้นตอนมีความสำคัญและเป็นสิ่งที่ดีที่จะนำไปสู่ประชาชนและเป็นทิศทางที่ดี การจะไปยกเลิกคณะกรรมการระดับชาติบางคณะ ยังคิดว่าเป็นสิ่งดี มีส่วนร่วมกันในการทำงาน บางคณะไม่ดีก็ต้องไปบริหารจัดการ ไม่อยากให้ไปสนใจเรื่องคณะกรรมการมาก

อยากเสนอประเด็นว่า สิ่งที่เป็นปัญหาของระบบราชการก็คือว่า มีการตั้งเงื่อนไข เช่น มีเบี้ยประชุมสูงมาก ทำให้เกิดคณะกรรมการมากมาย จะแก้ได้หรือไม่ของการให้ค่าตอบแทน เงินเดือนของข้าราชการ โดยไม่ต้องไปยุ่งกับเรื่องนี้ เป็นปัจจัยหนึ่งทำให้เกิดปัญหา จึงกลายเป็นวาระซ่อนเร้น เรื่องเงินประจำตำแหน่ง จะปล่อยให้หน่วยราชการ มีอิสระเลยหรือไม่ ในการบริหารจัดการ ส่วนราชการต้องบริหารจัดการไปตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แต่ว่าเมื่อมีเรื่องตำแหน่งก็จะมีปัญหา ปัญหาเรื่องจัดสรรเงินรางวัล เพราะฉะนั้น ส่วนราชการที่ไม่มีตำแหน่งตามกฎหมาย ปัญหาทุกวันนี้คือว่า เราสร้างกรอบสร้างปัญหาให้กับส่วนราชการ

การเป็นนิติบุคคลของกรม เป็นประเด็นที่อยากจะให้ตรวจสอบให้ดี เพราะจะเป็นปัญหาของความมั่นคงของระบบราชการว่า กรมเป็นนิติบุคคลเพราะเขารู้กฎหมายอยู่แล้ว เมื่อไรก็ตามที่เราทำนิติกรรม 2 ฝ่ายขึ้นมา ถ้าไม่เป็นนิติบุคคล เราแพ้ตั้งแต่ยังไม่ไปถึงศาล สอง คือ อาจจะเป็นการสอดแทรกของนักการเมืองเข้ามา ถ้าใครที่เรียนรัฐศาสตร์ก็ต้องยืนยันว่า ระบบราชการจะต้องปลอดโปร่งจากระบบการเมืองให้มากที่สุด แต่ทุกวันนี้กลายเป็นว่า เอาไปผูกกับการเมือง เพราะฉะนั้นจะต้องดูแลตรงนี้ด้วย และอยากจะให้ช่วยดูด้วยว่า เมื่อไรกฎหมายลำดับรองของการเป็นสหภาพข้าราชการจะเสร็จ เราจะได้ตั้งสหภาพ

ในเรื่องการฟ้องร้องของหน่วยงาน เป็นปกติวิสัยของการทำงานโดยโปร่งใส สมัยก่อนไม่มีการฟ้องร้องหัวหน้าส่วนราชการ เมื่อเราต้องการให้เกิดความโปร่งใส ก็ต้องเกิดการฟ้องร้องเป็นเรื่องธรรมดา ถ้าส่วนราชการรอบคอบ ละเอียด ถี่ถ้วน ไม่ถูกฟ้องแน่นอน อยู่ในกระทรวงแรงงานจะโดนฟ้องกันบ่อย แต่ตอนนี้ก็ถูกฟ้องน้อยลง

ในเรื่องการแบ่งภารกิจ ประชุมเมื่อ 2-3 วันที่ผ่านมา โดยท่านเลขาธิการ ก.พ.ร. ได้เริ่มจำแนกมาแล้วว่า จำแนกส่วนราชการออกเป็น 4 กลุ่ม ดูอันนั้นน่าจะดีกว่า และจัดกันใหม่ได้ไหม เป็นเอกสารแผ่นพับ คิดว่าน่าจะทำให้งานชัดเจน

★ ตัวแทนจากกรมการค้าภายใน

หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งกรมในระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินกำหนดชัดเจนในการจัดตั้งกรม หรือจะใช้ชื่ออย่างไรในการจัดตั้งกรม และให้ความยืดหยุ่นในการจะไปกำหนดรายละเอียดในเรื่องของภาระหน้าที่ ปัญหาที่เกิดขึ้นน่าจะมาจากการปฏิบัติมากกว่า ในการออกหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งกรม เป็นกฎกระทรวง ซึ่งจะกำหนดภาระหน้าที่ของแต่ละกรมเฉพาะของตัวเอง ถ้าเข้าไปในหน่วยงานที่ดูแลคือ ก.พ.ร. หรือกฤษฎีกา ซึ่งเป็นคนร่างกฎหมาย ในการที่จะดูว่า ภาพรวมจะเกิดความซ้ำซ้อนหรือไม่ น่าจะเป็นเรื่องปัญหาในทางปฏิบัติมากกว่าปัญหาในเรื่องของโครงสร้าง โครงสร้างดีอยู่แล้ว

การจะมีกรมเท่าใด หรือกองเท่าใด มองในเชิงโครงสร้างภารกิจภาพรวมของประเทศชาติ การมีกรม 154 กรม มากเกินไป หรือว่าควรจะไปเพิ่มกองมากขึ้น มองว่ามากหรือน้อย ควรจะมองว่า บทบาทที่จะก้าวไปข้างหน้าในการที่จะพัฒนาประเทศชาติควรจะไปไหน อย่างไร

ในรูปคณะกรรมการ ไม่น่าจะเอามารวมกันระหว่างบทบาทภารกิจของกรมกับบทบาทภารกิจของคณะกรรมการ เพราะในการบริหารราชการแผ่นดิน แยกออกเป็น 2 ประเด็น คือ กรมที่ไม่มีกฎหมายบังคับใช้ กับ กรมที่มีกฎหมายอยู่ในความรับผิดชอบ ซึ่งรูปแบบของกฎหมายประมาณ 90% ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการในการบริหารจัดการ ตรงนี้คงต้องฝากให้ทางทฤษฎีที่ว่า ในการร่างกฎหมายแต่ละฉบับมักจะชอบให้มีในรูปคณะกรรมการ การจะมีรัฐมนตรี มีปลัด เป็นกรรมการ และมีบุคคลภายนอกมาประกอบ ซึ่งนอกจากการบริหารของกรมส่วนหนึ่งในการจะเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนภารกิจ เพราะฉะนั้นจะเอารูปคณะกรรมการมาปนกับงานกรมน่าจะไม่ถูกต้องนัก ต้องดูที่มาที่ไปและโครงสร้างว่า ในรูปคณะกรรมการจะมีบทบาทแค่ไหนในภารกิจของกรม ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่บังคับใช้ในแต่ละฉบับ อย่างบางกฎหมายก็มีความสำคัญและจำเป็น แต่ถ้าในกรณีของกรมที่ไม่มีกฎหมายอยู่ในความดูแล มีการจัดตั้งในรูปของคณะกรรมการของการบริหารจัดการภายใน อันนี้เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่จะดูว่ามีความเหมาะสมมากน้อยขนาดไหน

การให้อำนาจนายกฯ ในมาตรา 11 ของระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตั้งที่ปรึกษาของอธิบดี คิดว่า ถ้าตั้งอาจจะทำให้เกิดการก่ายอำนาจซึ่งกันและกัน ในการให้อำนาจนายกฯ ในการใช้อำนาจนั้น เป็นในกรณีการบริหารกิจการของนายกฯ ถ้าให้นายกฯ มาออกคำสั่งให้มีที่ปรึกษา คงจะเป็นการทำให้เกิดการซ้อนอำนาจซึ่งกันและกัน ในฐานะของแต่ละกรมมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหาร ถึงไม่มีกฎหมาย ก็ใช้อำนาจในการบริหารจัดการ ตั้งคณะกรรมการได้อยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องไปใส่อำนาจของนายกฯ

การแยกกรมเป็นนิติบุคคล การตั้งเป็นนิติบุคคลคงต้องเข้าใจที่มาที่ไปว่า การให้กรมเป็นนิติบุคคลเนื่องจากว่า ให้อำนาจและหน้าที่ในการที่จะรับผิดชอบ การจะไม่ให้กรมเป็นนิติบุคคลคงต้องคิดภาพรวมและโครงสร้างทั้งระบบ กำลังมองว่า ต้องให้กรมมีหน้าที่รับผิดชอบต่อสังคมต่อคนข้างนอก แต่ในขณะเดียวกัน การจะยกเลิกให้กรมไม่เป็นนิติบุคคล ซึ่งจะสวนทางกัน เพราะการเป็นนิติบุคคล อธิบดีที่เป็นผู้แทน นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานของกรม ถ้าทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย อันนั้นต้องรับผิดชอบ ไม่ทำก็ต้องรับผิดชอบภายใต้กรอบที่มีอยู่ การจะยกเลิกความเป็นนิติบุคคลคงต้องคิดในภาพรวมในหลายๆ ประเด็น

การจะมองภาพบทบาทการปรับปรุงการจัดตั้งส่วนราชการระดับกรม เป็นเรื่องสำคัญ การมองในระดับนี้อาจจะไม่เพียงพอ ในโครงสร้างระบบของไทยกับต่างประเทศ โครงสร้างระบบกฎหมาย การ

บริหารราชการแผ่นดิน อาจจะแตกต่างกัน ดังนั้น การจะเอามาวางในทิศทางของการพัฒนา การวางระบบของการจัดตั้งกรมต้องมองให้รอบคอบและชัดเจนมากขึ้น

★ ตัวแทนจากกรมทางหลวงชนบท

งานวิจัยกำลังพูดถึง “กรม” ในการเป็นองค์กรหรือกำลังพูดถึง “องค์กรที่มีเป็นอิสระ” ในการบริหาร กำลังจะพูดถึง “ความคล่องตัว” หรือ “ความรอบคอบ” อย่าลืมดูตัวแปร ประเทศที่ดูนั้นมี Benchmark มีตัวแปรปัจจัยอะไรบ้าง ต่างกับเราอย่างไร อย่าไปมองว่า ประเทศที่พัฒนาแล้ว เราต้องเดินตาม ค่านิยม วัฒนธรรมต่างๆ เข้ามาประกอบทั้งหมด ต้องเอามาด้วย โดยเฉพาะสิ่งที่มองเห็น เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมาวิจัยเรื่องนี้ ตอนนี้มีปัญหาและจะไปแก้ ต้องดูว่า ปัญหานั้นมีความซับซ้อนมากหรือน้อย กฎระเบียบอะไรที่เป็นอุปสรรคขั้นตอนการปฏิบัติภารกิจเพื่อประชาชน ตรงนั้นต่างหากที่เราต้องเจาะรากเหง้า โดยเฉพาะปัจจัยพื้นฐาน ข้าราชการทำไมต้องทำงาน ได้เงินไปเลี้ยงครอบครัว สุดท้ายไปสู่การคอร์รัปชั่น ฝากให้มององค์รวมให้เจอ กฎระเบียบอะไรที่ล้าหลัง ต้องถูกแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าที่พัก ค่าเดินทางปลีกย่อยลงไป แต่ก็เป็นตัวอย่างที่เราได้รับผลกระทบ

ด้วยความภาคภูมิใจ สมัยก่อนที่กรมโยธาธิการ พอปฏิรูประบบราชการมา บอกว่า ภารกิจจะต้องขาดกัน แต่ก่อนหน้านี้ความเป็นกรมโยธาธิการเป็นศูนย์รวมช่างทั่วประเทศ เมื่อไฟฟ้าพร้อมก็แยกไป เมื่อประปาพร้อมก็แยกไป เป็นสารพัดช่างตรงนั้นยังมีอยู่ และประเทศชาติมีปัญหาอะไร กรมสามารถทำให้เสร็จได้ พอแยกขาดจากกัน ต่างหน่วยที่เอามาประสานกัน อย่าไปนึกถึง Conceptual ต้องขาดจากกันชัดเจน มีผลกระทบทั้งทางบวกและลบ

★ ตัวแทนจากกรมวิทยาศาสตร์บริการ

เป็นการบริการเชิงวิชาการกับบริการเพื่อสาธารณะ การที่จะมีคณะกรรมการบริหารกรมมาช่วยอธิบดี อาจจะไม่ใช่จำเป็นที่จะต้องออกเป็นกฎกระทรวงหรือระเบียบอะไรขึ้นมา อธิบดีสามารถจะตั้งที่ปรึกษาขึ้นมา แต่บังเอิญไม่มีคำตอบแทนให้ ที่กรมตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา ประเด็นคือว่า อยากให้เป็นกันชนฝ่ายการเมือง เพราะเวลาที่ฝ่ายการเมืองต้องการอะไร ทางอธิบดีจะทำงานคนเดียวไม่ค่อยได้ ต้องทำตามที่ฝ่ายบริหารสูงสุด ถ้าจะมีคณะกรรมการช่วยอธิบดีตรงนี้ น่าจะดีเหมือนกัน

ควรจะมีให้อธิบดีมีโอกาสปรับโครงสร้างได้ บางครั้งการจัดเป็นกองเป็นสำนักในกรมมีการเปลี่ยนแปลงยาก ต้องไป ก.พ. ก.พ.ร. ก่อน เนื่องจากปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ถ้าหากให้อำนาจก็จะเป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการได้ง่ายขึ้น และอีกส่วนหนึ่งที่อยากจะสนับสนุน คือ กรมต่างๆ มีจำนวนมาก แต่งานซ้ำซ้อนกันมีจริง อยากจะให้มีโอกาสเสนอแนะกับทาง ก.พ.ร. หรือทางรัฐบาลว่า งานซ้ำซ้อนควรจะจัดสรรงานให้ถูกต้อง ไม่ให้ซ้ำซ้อนกันเพื่อจะทำให้ประสานงานกันได้

ปัจจุบัน การพัฒนาบุคลากรเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด ข้อเสนอของคณะผู้วิจัยควรจะมีการให้ข้อเสนอตรงนี้ด้วย

★ ตัวแทนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

บทบาทหน้าที่ของกรม ในการส่งเสริมและการดูแลท้องถิ่น ข้อเท็จจริงตามกฎหมายกระทรวงของกรม มีด้านเดียว คือ ด้านส่งเสริม เนื่องจากว่าในบทบาทของการส่งเสริมเป็นหน้าที่ของกรม บทบาทในการกำกับดูแลเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ว่าฯ แต่ข้อเท็จจริง ผู้ว่าฯ และนายอำเภอมาใช้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ก็ต้องทำให้ได้ ปัจจุบันก็คือ ต้องรับมาทำ ถามว่า ปริมาณขนาดไหน ถ้าทั้งสองอย่างทั้งส่งเสริมและกำกับดูแลที่ผู้ว่าและนายอำเภอที่เข้ามา ที่เข้าศาลากลางจังหวัด 1 ใน 3 ถึง 1 ใน 4 เป็นเรื่องของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่เข้าห้องท้องถิ่น และอำเภอก็เหมือนกัน

กำกับ มี หนึ่ง เรื่องร้องเรียนเยอะมาก โดยเฉพาะเรื่องเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการร้องเรียนด้วยตนเอง ผู้บริหารหรือฝ่ายค้าน หรือพนักงานร้องเรียนกันเองก็มี และเรื่องก็จบเป็นปีๆ สอง การดูแลข้อบัญญัติงบประมาณของทางท้องถิ่น ปริมาณที่เข้ามาทั้งส่งเสริมและกำกับ 50:50 เนื่องจากที่นายอำเภอและผู้ว่าฯ ต้องใช้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อาจจะเป็นเพราะงานท้องถิ่นจะเป็นงานเชี่ยวชาญเฉพาะด้านไปเสียแล้ว ในเรื่องกฎหมาย ระเบียบที่เปลี่ยนแปลง ออกจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ว่า คิดว่า จะหาคนเชี่ยวชาญเฉพาะก็จะต้องเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

บุคลากรอาจมีไม่เพียงพอ ในกรณีผู้ว่าฯ และนายอำเภอ จึงตกมาที่กรม ในข้อเสนอแนะของผลการวิจัย เป็นลักษณะที่ไม่ได้เสนอไปสู่จุดหมายที่ได้วางไว้ในระยะกลางและระยะยาว ถ้าจะสำเร็จได้ ต้องพิจารณาเรื่องบุคลากรควบคู่ไปด้วย พูดถึงโครงสร้างก็เป็นด้านเดียวของ ก.พ.ร. การปรับไปสู่ตรงนั้นได้ คนไม่พอเพราะอะไร เป็นเรื่องของตำแหน่งอย่างเดียว แม้กระทั่งคนที่หายไปในระบบ ณ ปัจจุบัน แยกตำแหน่งเพื่อเลื่อนขั้น ที่ตำแหน่งลดลง ควรจะบูรณาการ ก.พ. และ ก.พ.ร. ร่วมไปด้วย ที่จะทำให้งานวิจัยสำเร็จ

การพิจารณาแยกแยะงานของกรมเป็นงานวิชาการ งานสนับสนุน หรืออำนวยการต่างๆ มีข้อเสียจริงๆ ถ้าแยกย่อยกรมอาจจะเพิ่มขึ้น กลายเป็นตรงกันข้าม ไม่ชัดเจนว่าควรแยก แต่ควรดูแลยึดตามสถานการณ์มากกว่า ตามแต่ละกรม เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ถ้ารับผิดชอบงานวิชาการอย่างเดียวในการส่งเสริมมาตรฐานการบริการ ถ้าชี้แนะให้ทาง อบต. ให้ทำอย่างเดียวยังไม่ทำ ต้องมีพระเดชพระคุณไปด้วยว่าให้มาตรฐานเท่านั้น อาจพิจารณาไปตามสถานการณ์ และอาจจะควบคุมท้องถิ่นที่ไม่เข้มแข็ง โดยการควบคุมงบประมาณ แต่ถ้าเกิดบางหน่วยงานต่ำกว่ามาตรฐาน อาจจะต้องมีการควบคุมมากขึ้น อาจจะมีการแยกแยะในบางภารกิจ บางกรมก่อน เป็นข้อเสนอทางหนึ่ง

ตารางแบ่งภารกิจหลัก – รอง ในภารกิจเกี่ยวกับการกำกับดูแลของนายอำเภอเยอะมาก เกี่ยวกับการร้องเรียน ตารางนี้ไม่มีการพูดถึงกรมไหนเลยเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ซึ่งโน้นไม่ได้อยู่ในกรม ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อาจจะตกตรงนี้ไป

★ ตัวแทนจากกรมศิลปากร

งานหลัก คือ การกำกับบังคับใช้ระเบียบกฎหมาย เพราะจะมี พ.ร.บ.โบราณสถาน โบราณวัตถุ ของกรมเอง อีกส่วนหนึ่งคือ งานในเชิงวิชาการของกรม มีงานปฏิบัติเชิงวิชาการ ซึ่งกรมจะต้องทำเอง เพราะเป็นวิชาการเฉพาะ ทั้งบรรณารักษ์ จดหมายเหตุ เป็นงานวิชาการที่ต้องปฏิบัติด้วย ไม่ใช่ว่าภารกิจ ด้านอำนวยการจะมีความแตกต่างกันอย่างไร เพราะงานวิชาการที่ต้องปฏิบัติเป็นภารกิจหลักไม่ใช่ภารกิจ รอง ทั้งกำกับตามกฎหมายและเป็นเชิงวิชาการด้วย ไม่ใช่วิชาการด้านอำนวยการแต่เป็นวิชาการในทาง ปฏิบัติด้วย

★ ตัวแทนจากสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

พอพูดถึงเรื่องกรม มีพิเศษอยู่คือ สำนักงานปลัดกระทรวงก็เป็นกรม หัวหน้าส่วนราชการคือ ปลัด หัวหน้าส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงก็มี 2 levels อยากให้ดูเป็นพิเศษสำหรับสำนักงาน ปลัดทุกกระทรวง ประเด็นหนึ่งที่อยากฝากคือ ที่ผ่านมามีการศึกษาบทบาทของสำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งสำนักงานรัฐมนตรีก็ควรจะหยิบยกขึ้นมาดูด้วย สถานะจะเป็นกรมหรือไม่ ไม่ แน่ใจ แต่ว่าตรงที่มีการทำงานที่จะเชื่อมฝ่ายการเมือง ตรงนั้นเป็นบทบาทหนึ่งที่จะให้การทำงานในเรื่อง แผน นโยบาย จะเชื่อมโยงมา และมีการพูดถึงเรื่องคณะกรรมการมาเป็นกำแพงให้หัวหน้าส่วนราชการ น่าจะมีประเด็นที่เชื่อมโยงบางอย่างในส่วนของสำนักงานรัฐมนตรี แต่ที่อยากฝากคือ สำนักงาน ปลัดกระทรวง คงต้องพิจารณาแตกต่างจากกรมปกติอื่นๆ เพราะว่าหัวหน้าส่วนราชการมี 2 บทบาท และ ในการบริหารจัดการจะเป็นองค์กรเดี่ยวเหมือนกัน คือ ปลัด ระดับกรมมีอธิบดี มีรองอธิบดีช่วย ที่ ปลัดกระทรวงไม่มี ตรงนี้เป็นปัญหาเหมือนกัน วิธีการ รูปแบบ การบริหารในลักษณะอย่างนี้ควรมี แนวทางเพิ่มเติมว่ากรมปกติหรือไม่

★ ตัวแทนจากกรมบัญชีกลาง

การแบ่งภารกิจด้านอำนวยการและปฏิบัติการ พิจารณาแล้วคิดว่า ภารกิจด้านอำนวยการยังมี งานบริหาร เช่น การเร่งรัดการเบิกจ่ายเงินหรือการบริหารเงินคงคลัง ซึ่งควรจะอยู่ตรง A2 งานบริหารนโยบาย ตลอดจนถึงเรื่อง B2 งานกำกับบังคับใช้ระเบียบกฎหมาย เพราะดูแลเรื่องระเบียบทางด้านการเงินการคลัง

หรือตลอดจนกระทั่งงานอนุมัติใบอนุญาตใน B3 ตอนนี้มีการดูแลเรื่องตลาดกลางในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างด้วย

★ ตัวแทนจากสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

ภารกิจหลักกับภารกิจสนับสนุน ส่วนใหญ่เจ้าของภารกิจหลักจะมีปัญหาเรื่องการ Identify ปัญหาคือ เวลาส่งแบบสอบถามไปให้แต่ละกรมตอบแบบสอบถามมาประมาณ 90% อธิบดี ปลัด รองอธิบดี ไม่ได้ตอบแบบสอบถามเอง จะเป็นผู้ปฏิบัติมากกว่า จึงมีปัญหา ไม่ได้ดูอำนาจหน้าที่ตามภารกิจหลักคืออะไร จึงเกิด Missing

ขอให้ส่งมอบต่อให้กับ ก.พ.ร. ในฐานะเป็นข้าราชการคนหนึ่ง อยากจะฝาก ก.พ.ร. ว่า กรณีที่ส่วนราชการขอปรับโครงสร้าง ขอให้ ก.พ.ร. พิจารณาให้ดีและถี่ถ้วนถึงลักษณะเนื้องานและภาระหน้าที่ส่วนราชการควรจะทำ และให้พิจารณาดูด้วยว่าการขอปรับโครงสร้างนั้น ถ้ามีภารกิจใหม่ขึ้นมาจะเหมาะสม ว่าควรจะทำหรือไม่ เข้าใจว่าส่วนราชการบางแห่งอาจจะกลัวถูกยุบ ภารกิจบางอย่างอาจจะถูกคนอื่นดึงไป ตัวเองเลิกลง เดี่ยวจะถูกยุบ จริงๆ แล้วบางที่ข้าราชการในกรมดีใจที่จะถูกยุบและไปรวมกับกรมอื่น เพราะว่าอาจจะมีโอกาสหรือมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่จริงๆ แล้ว ผู้บริหารคงรับตรงนี้ไม่ได้ ก็คงต้องมีความพยายามที่จะทำยังไงก็ได้ให้กรมนี้ยืนหยัดอยู่ต่อไป ทำให้งานหลายงานถูกคนที่แข็งแกร่งกว่าดึงไป ก็ต้องไปหาอะไรก็ไม่ทราบมาทำ และจริงๆ คนที่ทำไม่ใช่ คนที่ดึงมาแล้วไปส่งคนที่ไม่มีควมถนัดให้ต้องทำ

★ ตัวแทนจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

ดูจากเอกสารโครงการ ที่จริงมีวัตถุประสงค์ 3 เรื่องใหญ่ๆ เรื่องแรกเป็นเรื่องการศึกษาข้อดีข้อเสียการบริหารราชการในระดับกรม และข้อที่สอง กำหนดรูปแบบการบริหารที่เหมาะสม ดูวัตถุประสงค์ทั้งทั้งหนึ่งและสอง ก็เห็นด้วยถ้าข้อศึกษาที่ออกมาว่า จริงๆ แล้วทุกวันนี้ที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดภารกิจซ้ำซ้อนกัน ยกตัวอย่าง ผมเป็นชาย 3 กรม เคยทำงานที่กรมป่าไม้ อายุราชการ 32 ปี เคยไปช่วยราชการที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และปัจจุบันอยู่กรมอุทยานฯ 3 กรมนี้แยกพื้นที่กันไม่ชัดเจน กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไม่มีกฎหมายเป็นของตนเอง กรมป่าไม้ไม่มีกฎหมายเป็นของตนเอง แต่จะเป็นเรื่องอนุญาต แต่กรมอุทยานฯ เป็นเรื่อง Protect คิดว่า เมื่อแยกภารกิจกันออกไม่ชัด นำไปสู่เรื่องการไม่เป็นเอกภาพ หรือว่าไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน แค่ว่าเรื่องป่าสงวนแห่งชาติ เรื่องพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ยังไม่ชัดเจน อุทยานแห่งชาติตามหลักแล้วต้องกำหนดโดยกรมอุทยานฯ แต่ตัวที่เตรียมการยังอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเตรียมการสงวน ไม่สามารถจะทำอะไรได้เลย ตรงนี้เป็นเรื่องที่ชัดเจน ซึ่งยังไม่พูดถึงกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งว่ายังไม่มียะอะไรเป็นของตนเอง นี่เป็นเรื่องของกฎหมาย แม้แต่ปัจจัยพื้นฐานในการทำงาน เรื่องคนเรื่องอะไรต่างๆ ทั้ง 3 กรมยังไม่เป็นเอกภาพและต้องปรับปรุงใหม่ต่อไป

ยังไม่รวมกับเรื่องการแบ่งสมบัติที่ยังไม่ลงตัว จึงคิดว่า จะต้องเอาภารกิจมากำหนด เอากฎหมายเป็นตัวจับ ทั้ง 2 อย่าง แต่ที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี 2545 ข้าราชการไม่มีส่วนร่วมเลย ก็ไปกำหนดกันมา แม้แต่ตั้งหน่วยงาน ชื่อกรม หรือชื่อสำนักต่างๆ เรื่องการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องที่สำคัญ

ในวัตถุประสงค์ข้อที่สาม ว่าเสนอขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ว่าถ้าจะไม่ให้ ท่านอธิบดีรับผิดชอบคนเดียว มีคณะกรรมการมาร่วมรับผิดชอบ ก็ต้องศึกษากันต่อไปว่า เป็น คณะกรรมการแล้วจะต้องรับผิดชอบในเชิงกฎหมายด้วย เพราะไม่อย่างนั้นจะเป็นการโยกกันไป เห็นด้วย ที่ว่า สุดท้ายเป็นเรื่องการบริหารคน มีปัญหากับเรื่องการบริหารบุคคลว่าไม่มี Career Path กระบวนการ เลื่อนไหลตามสายงานอาชีพไม่มี และเราก็ไม่ได้พูดถึง เพราะฉะนั้น สรุปเรื่องนี้ขอให้กระบวนการ บริหารงานบุคคล HRM เข้ามาเป็นเรื่องใหญ่หน่อย เพราะว่าถ้าไม่อย่างนั้นแล้ว เราตั้งคณะกรรมการขึ้นมา คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมามีคนที่ถูกสนับสนุนโดยฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญ ก็คงจะแรงมากกว่า มี ท่านอธิบดีเป็น Head คนเดียว

★ ตัวแทนจากสำนักงานประมาณ

ดูจากวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย อยากมีข้อเสนอแนะในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลาง และได้เข้าร่วมวิเคราะห์ส่วนราชการให้กับ ก.พ.ร. ประเด็นแรก ขอสนับสนุนความคิดของคุณกัญญา ทองชัย ในฐานะผู้บริหารที่มองขาด นักวิจัยต้องศึกษาให้ลึกซึ้ง ถึงการเชื่อมโยงภารกิจ ตั้งแต่ยุทธศาสตร์ชาติ นโยบาย ลงมาที่แผนงานและ Budget และที่สำคัญต้องมองถึง Input Process โดยเฉพาะ Outcome อันนี้มีส่วนที่เป็นปัญหาว่าส่วนราชการไม่รู้ Target Group คือใคร บางทีไปเอา Target ของกระทรวงมา ต้องกำหนดให้ ชัดเจน จึงทำให้กำหนดภารกิจได้ชัดเจน

ประเด็นที่สอง ในรายงานวิจัยไม่ได้พูดถึงภารกิจของส่วนราชการทั้ง 3 มิติ คือ ทั้ง Agenda Function และ Area ตรงนี้สำคัญ โดยเฉพาะ Area ตอนนี้มีทั้ง CEO จังหวัดของประมาณได้ ส่วน ราชการในส่วนภูมิภาคมีบทบาทมาก แต่ไม่ได้โยงให้เห็นความสัมพันธ์ในมิตินี้ในเชิงบูรณาการ

ประเด็นสุดท้าย ที่ ก.พ. จะประกาศให้ไม่มีซี จะทำงานในเชิงเป็นแท่ง ไม่ได้วิเคราะห์ในอนาคต ที่จะเกิดขึ้น จากเดิมที่ให้ความสำคัญเป็นแนวตั้ง อีกหน่อยการทำงานในแนวราบจะมีความสำคัญและมี บทบาท ในการทำงานของกรม ในการทำงานเป็นทีม และทำงานเป็น Cross Function

