

ด่วนที่สุด

ที่ นว ๐๒๐๔/ว ๑๕



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๑๕ มีนาคม ๒๕๔๕

เรื่อง การปฏิรูประบบราชการ

เรียน รอง-นรม., รัฐ-นร., กระทรวง ทบวง กรม

ด้วยในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๕ เลขานุการคณะรัฐมนตรี รายงานข้อมูลและความคืบหน้าเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อการปฏิรูประบบราชการ และเสนอพรหหรือต่อคณะรัฐมนตรี ดังนี้

๑. ความจำเป็น ขอบเขต และความคืบหน้าในการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

๑.๑ ความจำเป็นเร่งด่วนในการดำเนินการปฏิรูประบบราชการ

๑.๑.๑ การปฏิรูประบบราชการถือเป็นความจำเป็นเร่งด่วนของประเทศ (วาระแห่งชาติ) ที่จะต้องดำเนินการเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง การปฏิรูปทางเศรษฐกิจ และการปฏิรูปสังคม ตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

๑.๑.๒ ปฏิรูประบบราชการดังกล่าวต้องดำเนินการทันทีในขณะนี้ เนื่องจากเหตุผลหลายประการ เช่น

๑.๑.๒.๑ ในปัจจุบันมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ (กระทรวง) ต่าง ๆ เป็นจุด ๆ อยู่แล้ว

๑.๑.๒.๒ รัฐบาลต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (มาตรา ๗๕) และนโยบายที่ได้แถลงไว้ (๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔) เกี่ยวกับเรื่องนี้

๑.๑.๒.๓ ระบบราชการปัจจุบันมีปัญหาความซ้ำซ้อน สิ้นเปลืองขั้นตอนยืดเยื้อ งานล่าช้า ทำให้ประเทศชาติและประชาชนเสียผลประโยชน์

๑.๑.๒.๔ สภาวการณ์ในปัจจุบันทั้งทางภาคการเมือง ภาคข้าราชการ และภาคประชาชน เอื้ออำนวยต่อการดำเนินการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งในอดีตทำได้ยาก

๑.๒ ขอบเขตของการปฏิรูประบบราชการ มีดังนี้

๑.๒.๑ ปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ให้กะทัดรัด และมีภารกิจชัดเจน

๑.๒.๒ ลดบทบาทภาครัฐ ถ่ายโอนภารกิจบางอย่างให้องค์การมหาชน ท้องถิ่น หรือเอกชนรับไปทำ จะได้ลดคน ลดเงิน ลดการใช้อำนาจรัฐ

/๑.๒.๓ ...

ของข้าราชการ

๑.๒.๓ พัฒนาคุณภาพ การให้บริการ จริยธรรม และความรับผิดชอบ

๑.๒.๔ ลดความซ้ำซ้อน ลดขั้นตอน ป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ

๑.๒.๕ ปรับระบบงบประมาณ

๑.๒.๖ มีการตรวจสอบและประเมินผลทุกระดับ

๑.๒.๗ ปรับปรุงค่าตอบแทน สวัสดิการ เพิ่มแรงจูงใจให้ข้าราชการ

๑.๓ การดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล

สืบเนื่องจากนโยบายของรัฐบาล (ข้อ ๑๕.๒) รัฐบาลได้เริ่มดำเนินการเรื่องนี้มาเป็นลำดับ ดังนี้

๑.๓.๑ ในคราวประชุม ก.พ. เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๔ นายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้เริ่มดำเนินการเรื่องนี้

๑.๓.๒ วันที่ ๔ - ๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ นายกรัฐมนตรีได้จัดประชุมที่มอชยา

๑.๓.๓ วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๔ นายกรัฐมนตรีได้จัดประชุมที่ทำเนียบ

รัฐบาล

๑.๓.๔ วันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ นายกรัฐมนตรีได้จัดประชุมที่ทำเนียบ

รัฐบาล

๑.๓.๕ วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ คณะรัฐมนตรีรับหลักการให้มีการปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการเป็น ๑๗ กระทรวง ๑ ทบวง

๑.๓.๖ วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๕ นายกรัฐมนตรีประชุมร่วมกับรองนายกรัฐมนตรีได้ขอยุติว่า ให้มี ๒๐ กระทรวง และให้ฝ่ายกฎหมายดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

๑.๔ แนวทางการออกกฎหมาย เพื่อการปฏิรูประบบราชการมีวิธีดำเนินการแบ่งออกได้เป็น ๔ ทางเลือก คือ

๑.๔.๑ ออกเป็นพระราชกำหนด

๑.๔.๒ ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐

๑.๔.๓ ออกเป็นพระราชบัญญัติที่ละฉบับ

๑.๔.๔ ออกเป็นพระราชบัญญัติแม่บทบางฉบับและกำหนดอำนาจให้

ฝ่ายบริหารไปออกกฎหมายลูกเป็นพระราชกฤษฎีกาในบางประเด็น

๑.๔ รัฐบาลได้พิจารณาข้อดี - ข้อเสียของแต่ละทางเลือกตามข้อ ๑.๔ ประกอบกับเจตนารมณ์ที่ต้องการให้การปฏิรูประบบราชการสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว

/ไม่ก้อให้ ...

ไม่ก่อให้เกิดปัญหารุนแรง ราชการมีประสิทธิภาพดีขึ้น และประชาชนได้ประโยชน์แล้ว เห็นควรให้ดำเนินการตามทางเลือกที่ ๑.๕.๔ เพราะเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด โดยมีเหตุผลสำคัญคือ

๑.๕.๑ เป็นการประนีประนอมระหว่างทางเลือกที่ ๑.๕.๑ - ๑.๕.๓

๑.๕.๒ ทำให้หลักการใหญ่ ๆ ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ส่วนหลักการย่อย ๆ ให้ฝ่ายบริหารไปกำหนดเอง

๑.๕.๓ แนวการดำเนินการตามทางเลือกนี้ รัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๒๓๐ ก็ยอมรับ และศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในคำวินิจฉัยที่ ๕๐/๒๕๕๒ เรื่อง กฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าทำได้

๑.๖ การดำเนินการปฏิรูประบบราชการได้ข้อยุติว่า จะยังไม่ปฏิรูประบบราชการอย่างเต็มรูปแบบในทันที แต่จะดำเนินการในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยมีกลยุทธ์ตามลำดับ ดังนี้

๑.๖.๑ คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อร่างกฎหมายเกี่ยวกับกฎ ระเบียบ โครงสร้าง ส่วนราชการและระเบียบราชการฝ่ายบริหารจะนำร่างพระราชบัญญัติแม่บทเสนอเพื่อนำเข้าสภายุติธรรมในเดือนมีนาคม ๒๕๕๕ พระราชบัญญัตินี้จะมุ่งปรับโครงสร้างกระทรวงก่อน เพื่อให้มีผลในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ โดยโครงสร้างดังกล่าวมีลักษณะดังนี้

๑.๖.๑.๑ มี ๒๐ กระทรวง

๑.๖.๑.๒ แต่ละกระทรวงมีปลัดกระทรวงและรองปลัดกระทรวง (ไม่มีทบวง)

๑.๖.๑.๓ แต่ละกระทรวงมีกรมและเป็นนิติบุคคล

๑.๖.๑.๔ แบ่งกลุ่มภารกิจในกระทรวง แต่ละกลุ่มประกอบด้วย

๑ - ๓ กรม ที่เกี่ยวข้องกัน มีรองปลัดกระทรวงดูแล (เหมือนเป็นปลัดทบวง) ทั้งนี้

๑) การโอนงาน คน งบประมาณ ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา

๒) ทำให้กฎหมายนี้เป็นกฎหมายการเงิน เพื่อให้

สมาชิกวุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน

๓) ต้องลดประเด็นข้อกฎหมายที่อาจต้องส่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา

๑.๖.๒ ขั้นต่อไป จะปรับกลุ่มภารกิจเป็นทบวง มีปลัดทบวงดูแล และอาจให้กระทรวงเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล โดยปรับกรมเป็นสำนักงานและไม่เป็นนิติบุคคล แต่มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปยังสำนักงานเหมือนครั้งเป็นนิติบุคคล ลดขั้นตอนให้สั้นลง มีระบบประเมินผลทุกระดับ เน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน และมีการกระจายอำนาจไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

๑.๖.๓ หลังจากนั้น จะปรับระบบพีซี (Position Classification)

ปรับค่าตอบแทน และสิทธิประโยชน์

๑.๖.๔ ชั้นสุดท้าย อาจโอน ยุบ เปลี่ยนแปลงกระทรวง ทบวง กรม
ข้ามไปมาเพื่อความคล่องตัว

๑.๗ สำหรับโครงสร้างของกระทรวงที่จะปรับใหม่ (๒๐ กระทรวง) มีดังนี้

โครงสร้างกระทรวง			
เดิม		ใหม่	
๑.	กระทรวงกลาโหม	๑.	กระทรวงกลาโหม
๒.	กระทรวงการคลัง	๒.	กระทรวงการคลัง
๓.	กระทรวงการต่างประเทศ	๓.	กระทรวงการต่างประเทศ
๔.	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	๔.	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
๕.	กระทรวงคมนาคม	๕.	กระทรวงคมนาคม
๖.	กระทรวงพาณิชย์	๖.	กระทรวงพาณิชย์
๗.	กระทรวงมหาดไทย	๗.	กระทรวงมหาดไทย
๘.	กระทรวงยุติธรรม	๘.	กระทรวงยุติธรรม
๙.	กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	๙.	กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
๑๐.	กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม	๑๐.	กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม
๑๑.	กระทรวงศึกษาธิการ	๑๑.	กระทรวงศึกษาธิการ
๑๒.	กระทรวงสาธารณสุข	๑๒.	กระทรวงสาธารณสุข
๑๓.	กระทรวงอุตสาหกรรม	๑๓.	กระทรวงอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ
๑๔.	ทบวงมหาวิทยาลัย		- ยุบ -
๑๕.	สำนักนายกรัฐมนตรี	๑๕.	สำนักนายกรัฐมนตรี
	-	๑๕.	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์
	-	๑๖.	กระทรวงกีฬาและนันทนาการ
	-	๑๗.	กระทรวงวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว
	-	๑๘.	กระทรวงพลังงาน
	-	๑๙.	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม
	-	๒๐.	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและ การสื่อสาร

๒. ประเด็นข้อหาหรือที่ขอเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเชิงนโยบาย

คณะทำงาน ฯ ขอเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเชิงนโยบายในประเด็นต่าง ๆ รวม ๔ ข้อ เพื่อที่จะได้ดำเนินการต่อไป ดังนี้

๒.๑ พระราชบัญญัติแม่บทที่จะจัดทำขึ้นใหม่ ต้องระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง ซึ่งทุกกระทรวงได้เขียนมาเรียบร้อยแล้ว แต่มีรายละเอียดยึดยาวครอบคลุมไปถึงอำนาจหน้าที่ของกอง สมควรจะปรับให้กระชับเป็นรูปแบบเดียวกันหรือไม่

๒.๒ ภารกิจด้าน “การบริหารงบประมาณ” มีความหมายเพียงใด และควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใด (กระทรวงการคลังหรือสำนักงบประมาณ)

๒.๓ สำนักงานอัยการสูงสุด จะกำหนดให้เป็นหน่วยงานลอยไม่สังกัดกระทรวงใด แต่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม หรือจะให้สังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยไม่ผ่านปลัดกระทรวง และอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม จะเรียกว่า “บังคับบัญชา” หรือ “กำกับดูแล”

๒.๔ จะเรียกชื่อกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงวัฒนธรรม... เรื่อย ๆ อย่างไร

๒.๕ กรณีกระทรวงการต่างประเทศมีกรมขนาดเล็ก... จำนวนมากถึง ๑๑ กรม แต่ละกรมมีอัตรากำลัง ๓๐ - ๕๐ คน ในขณะที่กรมของกระทรวงอื่นมีอัตรากำลังมากกว่ามาก (เช่น กรมบางกรม ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอัตรากำลังมากกว่า ๑๐,๐๐๐ คน) จะสมควรปรับยุบกรมของกระทรวงการต่างประเทศ หรือปรับองค์กรโดยไม่เรียกว่ากรม เพื่อลดความเข้าใจผิดในลักษณะกรมทั่วไปอย่างไร หรือไม่

ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว ลงมติว่า

๑. รับทราบความจำเป็น ขอบเขต และความคืบหน้าในการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ ตามที่เลขาธิการคณะรัฐมนตรีรายงาน

๒. สำหรับประเด็นข้อหาหรือที่ขอเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเชิงนโยบาย จำนวน ๔ ข้อ คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว มีมติดังนี้

๑) การกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง มอบให้คณะทำงาน ฯ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องปรับปรุงกรอบอำนาจหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ ที่ได้เสนอมมาแล้วให้มีความชัดเจน กระชับ ถูกต้องตรงตามโครงสร้างที่ได้จัดทำใหม่ มิให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

๒) ภารกิจด้านการบริหารงบประมาณ คณะรัฐมนตรีเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณใหม่ การเงินการคลัง จะมีความสอดคล้องกัน กระทรวงการคลังดูแลการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ มีการใช้จ่ายเมื่อใด มากน้อยเพียงใด และผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม

/ส่วนสำนักงบประมาณ ...

ส่วนสำนักงานประมาณดูแลการใช้จ่ายงบประมาณที่จัดสรรให้แผนงานและโครงการต่าง ๆ มีการดำเนินการที่บังเกิดผลหรือไม่ เพียงใด ซึ่งเท่ากับแยกสำนักงานประมาณเป็น ๒ ส่วน และโดยที่การจัดทำงบประมาณแบบใหม่ กระทรวง ทบวง กรม จะมีบทบาทมากขึ้น อย่างไรก็ตาม หากดำเนินการในทันทีขณะนี้ย่อมจะมีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งสำนักงานประมาณอาจยังไม่เข้าใจในระบบเพียงพอ จึงควรแบ่งการดำเนินการเป็น ๒ ระยะ โดยในขั้นนี้เนื่องจากเป็นปัญหาเร่งด่วน จึงให้สำนักงานประมาณดูแลการใช้จ่ายงบประมาณไปก่อน

๓) สำนักงานอัยการสูงสุด เห็นชอบให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยอยู่ในอำนาจบังคับบัญชาและขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมโดยไม่ผ่านปลัดกระทรวง

๔) กระทรวงศึกษาธิการ เห็นชอบให้เรียกชื่อ “กระทรวงศึกษาธิการ” ตามเดิม ส่วนกระทรวงที่จะแยกไปจัดตั้งใหม่ ให้เรียกว่า “กระทรวงวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว” ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเร่งรัดดำเนินการเสนอร่างกฎหมายเพื่อขอแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้สอดคล้องกัน แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยด่วน เพื่อให้สามารถเสนอสภาฯ พิจารณาก่อนหรือพร้อมกับร่างกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

๕) กรณีกระทรวงการต่างประเทศ เห็นชอบให้ตั้งการจัดตั้งส่วนราชการของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งแบ่งออกเป็นกรมต่าง ๆ ไว้ตามเดิม เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะภารกิจเฉพาะที่จำเป็นจะต้องมีข้าราชการระดับสูงเทียบเท่าเอกอัครราชทูตในการประสานติดต่อเจรจากับต่างประเทศ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายวิชณุ เครืองาม)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักบริหารการประชุมคณะรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๔๐ ๕๐๐๐ ต่อ ๓๒๔

โทรสาร ๐ ๒๒๔๐ ๕๐๖๔