

บัญชีสรุปประเด็นความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ที่	ประเด็น	หมายเหตุ
๑.	ธรรมาภิบาล	จัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้มีอำนาจส่งเสริมและดำรงรักษาจริยธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการบริหารแผ่นดิน
๒.	ความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น	กำหนดขอบเขตอำนาจ ภารกิจ และจัดดุลอำนาจระหว่างราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นให้ชัดเจน เพิ่มอำนาจประชาชนในการมีส่วนร่วมและมีบทบาทการบริหารงานมากขึ้น
๓.	ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบบริหารราชการแผ่นดิน	การบริหารราชการแผ่นดินทุกระดับต้องยึดหลักการให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยมีกระบวนการบริหารที่มีจริยธรรมและธรรมาภิบาล มีการวัดผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจน เชื่อถือได้ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของชาติระยะยาว และรายงานผลให้ประชาชนทราบด้วย
๔.	การเข้าถึงบริการภาครัฐและการมีส่วนร่วมของประชาชน	ประเด็นที่ ๑ การจัดสรรทรัพยากรที่มีผลกระทบต่อประชาชนควรให้ผู้มีอำนาจควบคุมการจัดการที่เป็นอิสระจากภายนอก เข้าร่วมดำเนินการ ประเด็นที่ ๒ ปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลแบบบูรณาการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง
๕.	การจำกัดอำนาจ บทบาท ขนาดและการขยายตัวของภาครัฐ	ประเด็นที่ ๑ รัฐต้องปรับลดบทบาทและลดการแทรกแซงกลไกตลาด รวมถึงภาคเอกชน และภาคประชาสังคมต้องสามารถขอจัดบริการสาธารณะได้ตามที่กฎหมายกำหนด โดยได้รับการสนับสนุนและตรวจสอบการจัดบริการสาธารณะให้ได้มาตรฐานมีคุณภาพและเป็นธรรมจากภาครัฐ

ที่	ประเด็น	หมายเหตุ
		<p>ประเด็นที่ ๒ การขยายและตั้งส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐใหม่ในส่วนกลางและภูมิภาค จะต้องไม่เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะกระทำได้เฉพาะเมื่อมีการปรับยุบเลิกส่วนราชการเดิมลง</p>
๖.	ความมั่นคงแห่งรัฐ	<p>ประเด็นที่ ๑ ต้องมีการจัดแผนยุทธศาสตร์ชาติระยะยาวที่มุ่งเน้นผลประโยชน์ของชาติและประชาชนอย่างแท้จริง</p> <p>ประเด็นที่ ๒ ให้มีการกำหนดนโยบายความมั่นคงของรัฐที่ชัดเจน</p>
๗	งบประมาณและการคลัง	<p>ประเด็นที่ ๑ ควรจัดทำงบประมาณที่เน้นการควบคุมที่ผลงาน และสร้างกลไกบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานตามภารกิจต่าง ๆ</p> <p>ประเด็นที่ ๒ ควรจัดระบบงบประมาณเป็นระบบคู่ขนาน คือ การจัดสรรงบประมาณตามภารกิจและการจัดสรรงบประมาณตามพื้นที่ เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจใช้ทรัพยากรของชาติเพื่อพัฒนาและแก้ปัญหาของท้องถิ่น</p>

แบบเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ

๑. ด้านธรรมาภิบาล

๑. ประเด็นที่เสนอให้บรรจุในร่างรัฐธรรมนูญ

เห็นสมควรให้มีการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและธำรงรักษาจริยธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน

๒. คำอธิบายประกอบประเด็นที่นำเสนอในข้อ ๑

ควรมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการจริยธรรมและธรรมาภิบาลแห่งชาติ (จชช.)” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน รับผิดชอบในการพัฒนาระบบและกลไกที่สำคัญเกี่ยวกับการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดินและการให้บริการประชาชนด้วยความสุจริต ประพฤติชอบ ก่อรูปด้วยคุณธรรม หลีกเลียงการฉ้อฉลและการแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้ มีกลไกและกระบวนการที่โปร่งใสในการสรรหาและคัดกรองข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทและทุกระดับเข้าสู่ตำแหน่ง การส่งเสริมคนดีและสร้างแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมุ่งมั่นจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพแก่ประชาชน ตลอดจนให้มีการตรวจสอบและมีมาตรการให้มีการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ฝ่าฝืนจริยธรรมและธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง รวมถึงการแทรกแซงหรือใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเด็ดขาดและไม่ชักช้า

๓. หลักการและเหตุผลที่เสนอ

เรื่องจริยธรรมและธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่มีความสำคัญสูงสุดเรื่องหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน และปัญหาสำคัญที่สุดที่ทำให้ระบบราชการอ่อนแอไร้ประสิทธิภาพ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการและให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็วและเป็นธรรม ก็คือการขาดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังขาดองค์กรกลางระดับชาติและกลไกสำคัญที่จะรับผิดชอบในการบูรณาการกำกับ ดูแลประสาน ป้องกัน และแก้ไขปัญหาให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง

ที่ผ่านมาได้มีการบรรจุเรื่องคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลไว้ในกฎหมายสำคัญ ๆ หลายฉบับ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด นอกจากนี้ได้มีการตั้งคณะกรรมการ

จริยธรรมประจำส่วนราชการขึ้นในส่วนราชการ และทุกจังหวัด และคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดขึ้นในทุกจังหวัด แต่ยังคงองค์กรที่จะรับผิดชอบโดยตรงในการกำกับดูแลและติดตามประเมินผลหรือดำเนินมาตรการในกรณีที่มีการฝ่าฝืนจริยธรรมและธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง แม้ในมาตรา ๒๘๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจไต่สวนและเปิดเผยการไต่สวนต่อสาธารณะได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่มีการดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด

๔. เสนอให้บรรจุในโครงสร้างรัฐธรรมนูญ

ภาค ๓ หมวด ๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยอาจกำหนดให้เป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ

**แบบเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สภาปฏิรูปแห่งชาติ**
๒. ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

.....

๑. ประเด็นที่เสนอให้บรรจุในร่างรัฐธรรมนูญ

เห็นควรกำหนดขอบเขตภารกิจ อำนาจหน้าที่ และจัดดุลอำนาจและความสัมพันธ์ที่ชัดเจน ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน รวมทั้งเพิ่มอำนาจของประชาชนในการมีส่วนร่วมและมีบทบาทในการบริหารงานมากขึ้น

๒. คำอธิบายประกอบประเด็นที่นำเสนอในข้อ ๑

ควรมีการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ดังนี้

- **ส่วนกลาง** ดำเนินการได้เฉพาะในกิจการด้านการป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การยุติธรรม ระบบการเงินการคลัง ระบบการสื่อสาร คมนาคม การพลังงานและการพัฒนา วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีของประเทศ ส่วนการดำเนินการของกิจการอื่นที่ลงไปปฏิบัติจัดทำในส่วนภูมิภาคและพื้นที่ ให้ปฏิบัติได้เฉพาะงานที่เป็นนโยบายสำคัญ งานด้านวิชาการ การกำกับดูแล ตรวจสอบติดตามการบริหารงานของส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น กิจการอื่นนอกจากนี้ที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ได้แก่ การป้องกันอาชญากรรม การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม การสาธารณสุข สวัสดิการ การพัฒนาอาชีพ และกิจการอื่นที่มีใช้กิจการที่ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ ทั้งนี้ โดยราชการส่วนกลางจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากรและงบประมาณเพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- **ส่วนภูมิภาค** ทำหน้าที่กำกับดูแล ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประกันความมีธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพ และความเสมอภาคในการจัดบริการ สาธารณะและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- **ส่วนท้องถิ่น** มีอำนาจในการตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ภายใต้เงื่อนไขของการเปิดให้องค์กรชุมชน/ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ให้มากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่สามารถดำเนินการจัดเก็บภาษี หารายได้ และก่อหนี้ได้ภายใต้ระเบียบที่ส่วนกลางกำหนด และทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการในการพัฒนาและแก้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ ในการจัดบริการสาธารณะนั้น ท้องถิ่นสามารถดำเนินการเอง ทำร่วมกันระหว่างท้องถิ่น หรือการจ้างหน่วยงานเอกชนมาดำเนินการแทนก็ได้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ทั้งนี้ ราชการส่วนกลางจะต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่ควรมอบให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านบุคลากรและงบประมาณ ภายในเงื่อนไขที่กำหนดตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ สำหรับส่วนราชการภูมิภาค จะต้องมีการปรับโครงสร้างและปรับเปลี่ยนบทบาทไปสู่การเป็นผู้กำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. หลักการและเหตุผลที่เสนอ

มีความจำเป็นในการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน เพื่อลดความซ้ำซ้อน ความสิ้นเปลืองด้านงบประมาณ และเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการโดยรวม ทั้งนี้ หลักการสำคัญคือการแบ่งแย่งให้ชัดเจนระหว่างผู้ดำเนินงาน/จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน (service provider) กับผู้กำกับดูแล (procurer) การลดการรวมศูนย์ของส่วนกลาง ปรับเปลี่ยนบทบาทของภูมิภาค และขยายบทบาทของท้องถิ่น

นอกจากนี้ การกระจุกตัวของอำนาจที่ราชการส่วนกลางยังก่อผลเสีย กล่าวคือ เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบได้ง่าย เนื่องจากมีการควบคุมได้เบ็ดเสร็จที่จุดเดียว จึงมีความเสี่ยงสูงที่จะก่อผลเสียหายมหึมาได้ง่ายและเกิดอิทธิพลในทางมิชอบที่แก้ได้ยาก การถ่ายโอนบทบาทไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะในกิจการที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับชีวิตของประชาชน จะทำให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเสนอแนะและตรวจสอบการบริหารงานในการจัดบริการสาธารณะได้และสามารถสร้างธรรมาภิบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า กิจการสำคัญที่จำเป็นต้องมีการปฏิรูปและถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่กิจการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันอาชญากรรม การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม การสาธารณสุข สวัสดิการ การพัฒนาอาชีพ และกิจการอื่นที่มีใช้กิจการที่ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนกลาง

๔. เสนอให้บรรจุในโครงร่างรัฐธรรมนูญ

ภาค ๒ หมวด ๗ การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

แบบเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สภาปฏิรูปแห่งชาติ
๓. ด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบบริหารราชการแผ่นดิน

๑. ประเด็นที่เสนอให้บรรจุในร่างรัฐธรรมนูญ

การบริหารราชการแผ่นดินทุกระดับต้องยึดหลักการให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยมีกระบวนการบริหารที่มีจริยธรรมและธรรมาภิบาล มีการวัดผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจน เชื่อถือได้ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของชาติระยะยาว และรายงานผลให้ประชาชนทราบด้วย

๒. คำอธิบายประกอบประเด็นที่นำเสนอในข้อ ๑

ปฏิรูปหน่วยงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นองค์กรที่ใช้ความรู้ที่สร้างสรรค์ มีโครงสร้างขนาดเล็กกะทัดรัด ลดบทบาทภารกิจให้ทำงานเฉพาะที่เป็นหน้าที่สำคัญของรัฐ วางระบบการทำงานแบบบูรณาการ มุ่งเพิ่มผลิตภาพ โดยให้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ ใช้อย่างเหมาะสม รวมทั้งให้มีการพัฒนาระบบประเมินผลรับรองการปฏิบัติงานให้เหมาะสม มีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

ปฏิรูประบบการบริหารจัดการบุคลากรภาครัฐให้มีสมรรถนะ เหมาะสมสอดคล้องกับสถานะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ข้าราชการประจำและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นกลาง โดยคำนึงถึงประโยชน์สุขประชาชน มีความเป็นมืออาชีพ ใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติงานอย่างเที่ยงธรรม สุจริต โปร่งใส พร้อมทั้งจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

๓. หลักการและเหตุผลที่เสนอ

เพื่อให้เกิดการปฏิรูปโครงสร้างส่วนราชการให้ทันสมัยปรับตัวทันโลกได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการพัฒนากำลังคนภาครัฐให้มีสมรรถนะสูงและเป็นมืออาชีพ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและทำงานให้บรรลุเป้าหมายตามที่วางไว้ได้

๔. เสนอให้บรรจุในโครงร่างรัฐธรรมนูญ

ภาค ๒ หมวด ๒ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่เกี่ยวกับ การบริหารราชการแผ่นดิน

แบบเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สภาปฏิรูปแห่งชาติ
๔. ด้านการเข้าถึงบริการภาครัฐและการมีส่วนร่วมของประชาชน

.....

๑. ประเด็นที่เสนอให้บรรจุในร่างรัฐธรรมนูญ

การจัดสรรทรัพยากรบางประเภทที่มีผลกระทบต่อประชาชนให้ผู้มีอำนาจควบคุม
การจัดการที่เป็นอิสระจากภายนอกเข้าร่วมดำเนินการ

๒. คำอธิบายประกอบประเด็นที่นำเสนอในข้อ ๑

กำหนดในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนว่า ในการจัดสรรทรัพยากร บางประเภท เช่น ทรัพยากร
พลังงาน ให้ดำเนินการ โดย ผู้มีอำนาจควบคุมจัดการที่เป็นอิสระจากภายนอก "Independent
Regulator" และ การจัดบริการสาธารณะบางประเภท เช่น สื่อ ให้ดำเนินการโดย ผู้ให้บริการที่เป็น
อิสระจากภายนอก " Independent Provider"

๓. หลักการและเหตุผลที่เสนอ

เพื่อสร้างกลไกในการ สร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน

๔. เสนอให้บรรจุในโครงร่างรัฐธรรมนูญ

ภาค ๔ การปฏิรูปความโปร่งใส หมวด ๑ การปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และสร้าง
ความเป็นธรรม

แบบเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ
๔. ด้านการเข้าถึงบริการภาครัฐและการมีส่วนร่วมของประชาชน

๑. ประเด็นที่เสนอให้บรรจุในร่างรัฐธรรมนูญ

ปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ ตามหลักธรรมาภิบาลแบบบูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน เพื่อประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง

๒. คำอธิบายประกอบประเด็นที่นำเสนอในข้อ ๑

การให้บริการภาครัฐยังไม่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนและให้ประชาชนมีโอกาสในการเข้าถึงการมีส่วนร่วมและประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ด้วยการปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการ พัฒนากลไก พัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติต่าง ๆ ให้ถูกต้องเหมาะสมตามหลักธรรมาภิบาล และสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในสังคม เพื่อขจัดอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วม โดยเฉพาะการจัดสรรทรัพยากรและการจัดบริการสาธารณะบางประเภทที่มีผลกระทบต่อประชาชน สมควรให้ผู้มีอำนาจควบคุมจัดการที่เป็นอิสระจากภายนอก และ/หรือ ผู้ให้บริการที่เป็นอิสระจากภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

๓. หลักการและเหตุผลที่เสนอ

เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการสำคัญในสังคมยุคใหม่ (Participatory Democracy) แม้เคยมีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ในหมวด ๕ มาตรา ๘๗ แต่ที่ผ่านมา ผู้ปฏิบัติและผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานตามหลักการจัดการการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสมถูกต้อง จึงมักจะนำไปสู่ความขัดแย้ง เผชิญหน้า จนนำไปสู่วิกฤติ จึงจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงการกำหนดเรื่องนี้ไว้ให้เกิดการปฏิบัติที่เหมาะสมถูกต้องมากขึ้น

๔. เสนอให้บรรจุในโครงร่างรัฐธรรมนูญ

การมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือ หมวด ๒ แนวนโยบายขั้นพื้นฐานแห่งรัฐ

**แบบเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สถาปนิกรูปแห่งชาติ
๕. การจำกัดอำนาจ บทบาท ขนาด และการขยายตัวของภาครัฐ**

.....

๑. ประเด็นที่เสนอให้บรรจุในร่างรัฐธรรมนูญ

เห็นควรกำหนดแนวทางในการจำกัดอำนาจและปรับลดบทบาทของภาครัฐลง รวมถึงลดการแทรกแซงของภาครัฐในกลไกตลาด

ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมสามารถจัดบริการสาธารณะได้ตามที่กฎหมายกำหนด โดยได้รับการสนับสนุน การกำกับดูแล ตรวจสอบและวัดผลสัมฤทธิ์ในการจัดบริการสาธารณะให้ได้มาตรฐานมีคุณภาพ และเป็นธรรมจากภาครัฐ

๒. คำอธิบายประกอบประเด็นที่นำเสนอในข้อ ๑

ในกิจการที่ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้มีประสิทธิภาพสูงกว่า ภาครัฐไม่ควรไปแข่งขันกับเอกชนในการดำเนินการ แต่ควรส่งเสริมสนับสนุน และมีบทบาทในการกำกับดูแลมาตรฐาน และประกันโอกาสการเข้าถึงบริการของประชาชน

ในกิจการที่กลุ่มชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือภาคประชาสังคมสามารถดำเนินการได้มีประสิทธิภาพ ภาครัฐควรจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้กลุ่ม/องค์กรดังกล่าวเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งเพื่อลดต้นทุนค่าใช้จ่ายที่รัฐจะต้องตั้งหน่วยขึ้นดำเนินการเอง และเพื่อส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมเติบโตขึ้น อันจะทำให้ดุลยภาพระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมมีความสมดุลมากขึ้น

๓. หลักการและเหตุผลที่เสนอ

ในระบอบทุนนิยมเสรีประชาธิปไตย ยิ่งพัฒนาให้ก้าวหน้า ภาครัฐยังคงจำกัดบทบาทลง เพื่อเปิดให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนได้แสดงบทบาทในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศได้มาก นอกจากนี้ ด้วยเหตุผลด้านประสิทธิภาพ หน่วยงานราชการของรัฐมักมีขั้นตอนกฎระเบียบจำนวนมาก ทำให้เกิดความล่าช้า และไม่สามารถปรับตัวได้เร็วทันกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลกได้ เมื่อเทียบกับภาครัฐกิจเอกชนซึ่งเป็นภาคส่วนที่มีความไวในการปรับตัวได้เร็ว ประสิทธิภาพสูง การทำงานของภาครัฐควรเป็นผู้กำหนดกติกาเพื่อไม่ให้เกิดการเอาเปรียบกัน และส่งเสริมการเติบโต ทั้งของภาครัฐกิจเอกชนและภาคประชาสังคม มากกว่าดึงเอาภารกิจส่วนใหญ่มาทำเอง ยกเว้นในกิจการที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศในมิติต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งเดิมเป็นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว ปรับเปลี่ยนไปสู่การบริหารราชการแนวใหม่ที่เน้นรูปแบบการทำงานร่วมระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน (Public-private-people partnership)

สำหรับในส่วนของภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นเครื่องสะท้อนความเติบโตของสำนึกพลเมือง ที่ต้องการแสดงความรับผิดชอบและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศ รัฐพึงส่งเสริมให้ ภาคส่วนดังกล่าวได้แสดงบทบาทมากขึ้น เพื่อให้ดุลยภาพระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาสังคมมีความสมดุลมากขึ้น

๔. เสนอให้บรรจุในโครงร่างรัฐธรรมนูญ

ภาค ๒ หมวด ๒ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวด ๖ ความสัมพันธ์ระหว่าง ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน

แบบเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ
๕. การจำกัดอำนาจ บทบาท ขนาด และการขยายตัวของภาครัฐ

๑. ประเด็นที่เสนอให้บรรจุในร่างรัฐธรรมนูญ

การขยายและตั้งส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐใหม่ในส่วนกลางและภูมิภาค จะต้องไม่เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะกระทำได้เฉพาะเมื่อมีการปรับยุบเลิกส่วนราชการเดิมลง

๒. คำอธิบายประกอบประเด็นที่นำเสนอในข้อ ๑

มีความจำเป็นต้องควบคุมการขยายตัวของภาครัฐเพื่อไม่ให้เกิดภาวะด้านงบประมาณและไม่เป็นการขยายอำนาจของภาครัฐเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามเพื่อให้ระบบราชการสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงได้ การขยายหรือตั้งหน่วยงานใหม่ในภาครัฐ จึงควรมีแนวทางที่สำคัญดังนี้

- ๑) เป็นการจัดกลุ่มงานหรือหน่วยงานเพื่อให้เกิดการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
 - ๒) เป็นหน่วยงานที่มีระบบบริหารงานบุคคลในลักษณะการทำสัญญาจ้างทุกระยะไม่เกิน ๔ ปี
- ทั้งนี้ การบริหารงานบุคลากรเหล่านี้ให้เป็นไปตามระเบียบบริหารงานบุคคลของพนักงานองค์กรของรัฐ

๓. หลักการและเหตุผลที่เสนอ

เพื่อลดภาวะด้านงบประมาณในการบริหารงานภาครัฐ ส่งเสริมการปรับเปลี่ยนการทำงานของระบบราชการเดิม ไปสู่ระบบที่มีบูรณาการมากขึ้นและมีระยะเวลาสิ้นสุด สามารถยุบเลิกได้เมื่อหมดภารกิจ

๔. เสนอให้บรรจุในโครงร่างรัฐธรรมนูญ

ภาค ๒ หมวด ๒ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

แบบเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ

๖. ด้านความมั่นคงแห่งรัฐ

๑. ประเด็นที่เสนอให้บรรจุในร่างรัฐธรรมนูญ

การบริหารราชการแผ่นดินต้องมีการจัดแผนยุทธศาสตร์ชาติระยะยาวที่มุ่งเน้นผลประโยชน์ของชาติและประชาชนอย่างแท้จริง

๒. คำอธิบายประกอบประเด็นที่นำเสนอในข้อ

การบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมามักจะยึดตามนโยบายพรรคการเมืองในการหาเสียง ทำให้ขาดความต่อเนื่อง ขาดความรอบคอบ การมุ่งเน้นผลประโยชน์ของชาติและประชาชนอย่างแท้จริงที่มองไปข้างหน้าในระยะเวลาพอสมควรอย่างชัดเจน เพื่อให้ผู้ที่จะเข้ามาใช้อำนาจบริหารสามารถกำหนดเป็นนโยบายตามยุทธศาสตร์ระยะยาวนี้ โดยกำหนดเป้าหมายตัวชี้วัดที่ชัดเจนในแต่ละปี โดยต้องมีการจัดทำรายงานประจำปีอย่างเป็นระบบ แสดงให้เห็นผลการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแผนของชาติระยะยาวอย่างไรบ้าง

๓. หลักการและเหตุผลที่เสนอ

การบริหารราชการแผ่นดินของหลายรัฐบาลในช่วงหลายปีที่ผ่านมา มีการใช้นโยบายประชานิยมเพื่อหวังผลทางการเมืองเท่านั้น มิได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะตามมาและเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ส่งผลเสียต่อการคลัง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างมาก ต้องใช้เวลาในการแก้ไขนานหลายปี ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มียุทธศาสตร์ชาติระยะยาวที่ชัดเจน แต่มีนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙ ที่ได้มีการจัดทำอย่างรอบคอบและมาจากการได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่สามารถใช้เป็นกรอบในเบื้องต้นได้ แต่ก็ยังอาจไม่ครบถ้วนและเป็นระยะปานกลาง จึงจำเป็นต้องจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะยาวขึ้น

๔. เสนอให้บรรจุในโครงร่างรัฐธรรมนูญ

ภาค ๒ หมวด ๒ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

แบบเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ
๖. ด้านความมั่นคงแห่งรัฐ

๑. ประเด็นที่เสนอให้บรรจุในร่างรัฐธรรมนูญ

ให้มีการกำหนดนโยบายความมั่นคงของรัฐที่ชัดเจน

๒. คำอธิบายประกอบประเด็นที่นำเสนอในข้อ ๑

ที่ผ่านมามีการกำหนดนโยบายความมั่นคงของรัฐจะเน้นไปทางด้านการทหารทำให้ไม่สะท้อนความมั่นคงของรัฐที่แท้จริง จึงควรปรับเปลี่ยนให้มุ่งเน้นผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ นั่นก็คือ การดำรงอยู่อย่างมั่นคงยั่งยืนของสถาบันหลักของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การเจริญเติบโตและพัฒนาขึ้นของชาติ การอยู่ร่วมกันอย่างเป็นปึกแผ่น สันติสุข เป็นธรรม และความอยู่ดีมีสุขของคนในชาติ และการอยู่กับประชาคมโลกอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี รวมทั้งต้องจัดให้มีกำลังทหารที่มีศักยภาพในการปกป้องภัยคุกคามได้ทุกรูปแบบและเพื่อการพัฒนาประเทศ

๓. หลักการและเหตุผลที่เสนอ

การระบุข้อความดังกล่าวจะสร้างความชัดเจนในบทบาทของรัฐด้านความมั่นคง ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการป้องกันประเทศ อันเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งของชาติและประชาชน ซึ่งจะทำให้ทุกภาคส่วนในชาติเกิดความตระหนัก และยึดถือผลประโยชน์ของชาติในอันที่จะดำเนินการให้ชาติดำรงอยู่อย่างมั่นคงถาวร

๔. เสนอให้บรรจุในโครงร่างรัฐธรรมนูญ

ภาค ๒ หมวด ๒ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (ด้านความมั่นคงของรัฐ)

แบบเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ
๗. ด้านงบประมาณและการคลัง

๑. ประเด็นที่เสนอให้บรรจุในร่างรัฐธรรมนูญ

เห็นควรให้การ จัดทำงบประมาณมีลักษณะที่เน้นการควบคุมที่ผลงาน (Output/Result oriented) และสร้างกลไกบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานตามภารกิจต่าง ๆ

๒. คำอธิบายประกอบประเด็นที่นำเสนอในข้อ ๑

ระบบบริหารราชการแผ่นดินจะต้องเน้นที่ผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก ซึ่งหัวใจสำคัญคือ การปรับกระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ที่จะต้องเน้นผลการดำเนินงานแทนการจัดสรรตามรายการ ในส่วนนี้จำเป็นต้องมีการปรับบทบาท อำนาจหน้าที่ และกระบวนการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงบประมาณ

๓. หลักการและเหตุผลที่เสนอ

การพิจารณางบประมาณปัจจุบันยังเน้นการควบคุมปัจจัยป้อน (input) มากกว่า การควบคุมที่ผลงาน (output) ขาดกลไกการวัดและประเมินผลจากการใช้จ่ายงบประมาณว่าคุ้มค่าหรือไม่ ทำให้เกิดความสิ้นเปลือง และเกิดการบูรณาการการทำงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ได้ยาก

๔. เสนอให้บรรจุในโครงร่างรัฐธรรมนูญ

ภาค ๒ หมวด ๕ การคลังและการงบประมาณของรัฐ

**แบบเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ**
๗. ด้านงบประมาณและการคลัง

.....

๑. ประเด็นที่เสนอให้บรรจุในร่างรัฐธรรมนูญ

เห็นควรให้จัดระบบงบประมาณเป็นระบบคู่ขนาน คือ การจัดสรรงบประมาณตามภารกิจ (function-based budgeting) และการจัดสรรงบประมาณตามพื้นที่ (Area-based budgeting) เพื่อเพิ่มอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจใช้ทรัพยากรของชาติเพื่อตอบสนองความต้องการในการพัฒนาและแก้ปัญหาของท้องถิ่น

๒. คำอธิบายประกอบประเด็นที่นำเสนอในข้อ ๑

ระบบงบประมาณจำเป็นต้องมี ๒ ระบบคู่ขนาน คือ การจัดสรรงบประมาณตามภารกิจ (function-based budgeting) และการจัดสรรงบประมาณตามพื้นที่ (Area-based budgeting) โดยหลักการคือ

๑) การจัดสรรงบประมาณตามภารกิจ (Function-based budgeting) เป็นการงบประมาณที่ตอบสนองนโยบายจากส่วนกลางเพื่อการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศในภาพรวม ผ่านการทำงานของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ซึ่งจะต้องดำเนินไปภายใต้กรอบทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนบริหารราชการแผ่นดินระยะกลางและระยะยาว

๒) การจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่ (Area-based budgeting) เป็นการงบประมาณที่ตอบสนองการแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นและพื้นที่จังหวัดต่างๆตามโจทย์ปัญหาของแต่ละพื้นที่ ซึ่งมีความหลากหลายและเร่งด่วนแตกต่างกัน จำเป็นต้องมีวิธีการงบประมาณที่ยืดหยุ่น และเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนงานโครงการโดยตรงได้มากขึ้น งบประมาณในส่วนนี้เป็นงบประมาณที่ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ สัดส่วนงบประมาณนี้ ไม่ควรต่ำกว่าร้อยละ ๔๐ และอาจเพิ่มขึ้นได้ภายใต้แผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ

๓. หลักการและเหตุผลที่เสนอ

ระบบงบประมาณเป็นหัวใจของการขับเคลื่อนการพัฒนาและการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ระบบงบประมาณและกระบวนการงบประมาณปัจจุบันไม่เอื้อต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้ทันการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและมีพลวัตสูงได้ การจัดทำงบประมาณเน้นการให้ส่วนราชการกระทรวงทบวงกรมต่างๆเป็นผู้จัดทำคำขอ ซึ่งหมายถึงการใช้หน่วยงานตามภารกิจ (Function based agencies) เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนา เป็นที่ประจักษ์ว่ากระบวนการจัดทำงบประมาณดังกล่าวต้องใช้เวลายาวนานข้ามปี ทำให้แผนงานโครงการที่ได้รับอนุมัติมักไม่ทันสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้กระบวนการพิจารณางบประมาณยังสร้าง

ภาวะในการชี้แจงงบประมาณอย่างมหาศาล และเกิดการต่อรองระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ ทั้งนี้ทุกส่วนต่างกล่าวอ้างว่าการตั้งงบประมาณเพื่อตอบสนองการแก้ปัญหาให้ประชาชน แต่ในความเป็นจริง ประชาชนไม่มีโอกาสได้ร่วมเสนอปัญหา พิจารณา ชี้แจง หรือตรวจสอบการปรับโยกงบประมาณ เนื่องจากช่องทางของการงบประมาณเป็นช่องทางเดียวที่ต้องผ่านตัวแทน คือ ส.ส. เท่านั้น ดังนั้นกระบวนการงบประมาณจึงจำเป็นต้องเพิ่มช่องทางใหม่บนหลักแนวคิดของกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory budgeting) และประชาธิปไตยแบบมีการปรึกษาหารือ (Deliberative democracy) ซึ่งจะทำให้กระบวนการงบประมาณมีความยืดหยุ่นมีส่วนร่วม และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยตรงได้มากขึ้น

๔. เสนอให้บรรจุในโครงร่างรัฐธรรมนูญ

ภาค ๒ หมวด ๕ การคลังและการงบประมาณของรัฐ