

การปฏิรูประบบราชการ: กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

พิรุณวรรณ กิติคุณ

วิทยากรชำนาญการ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

ระบบราชการถือเป็นกลไกสำคัญของประเทศในอันที่จะผลักดันให้แนวทางการบริหารประเทศตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งการดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐเกิดผลสำเร็จและเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม การปฏิรูประบบราชการจึงถือเป็นหนึ่งในประเด็นการปฏิรูปที่มีความสำคัญมากที่สุด โดยที่ผ่านมามีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ในปี 2545 โดยการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่ได้กำหนดให้มีกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง จำนวน 20 กระทรวง ดังนี้ 1) สำนักนายกรัฐมนตรี 2) กระทรวงกลาโหม 3) กระทรวงการคลัง 4) กระทรวงการต่างประเทศ 5) กระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา 6) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 7) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 8) กระทรวงคมนาคม 9) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 10) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร 11) กระทรวงพลังงาน 12) กระทรวงพาณิชย์ 13) กระทรวงมหาดไทย 14) กระทรวงยุติธรรม 15) กระทรวงแรงงาน 16) กระทรวงวัฒนธรรม 17) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 18) กระทรวงศึกษาธิการ 19) กระทรวงสาธารณสุข 20) กระทรวงอุตสาหกรรม การปฏิรูประบบราชการดังกล่าวเป็นการปรับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการขึ้นใหม่ รวมถึงเป็นการปรับปรุงการบริหารงานโดยการจัดส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมไว้เป็นกลุ่มงานเดียวกัน ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการปรับระบบการทำงานในรูปกลุ่มภารกิจให้สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีเอกภาพ และเกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในส่วนงานที่ซ้ำซ้อนกัน ตลอดจนส่งผลให้มีแนวทางความรับผิดชอบของส่วนราชการที่มีเป้าหมายที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่แล้วกลไกของระบบราชการจะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นไปของสังคมที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น

ต่อมาเมื่อเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารด้านดิจิทัลได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและขับเคลื่อนเศรษฐกิจ สังคม ฐานความรู้ และขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทำให้เกิดความต้องการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารด้านดิจิทัลมาใช้ในการพัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน แต่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในขณะนั้นมีขอบเขตอำนาจหน้าที่จำกัดเฉพาะเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบสื่อสารซึ่งไม่ครอบคลุมถึงเรื่องการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเพื่อรองรับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีการขับเคลื่อนโดยเทคโนโลยีดิจิทัลเป็นหลัก จึงทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูประบบราชการโดยการปรับโครงสร้างกระทรวงตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2559 โดยมีการกำหนดให้ “กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร” เปลี่ยนชื่อเป็น “กระทรวงดิจิทัล

เพื่อเศรษฐกิจและสังคม” และกำหนดให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่มากขึ้นโดยครอบคลุมถึงเรื่องดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งการปฏิรูประบบราชการในครั้งนี้ ส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่บูรณาการ กลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีดิจิทัลของภาครัฐและภาคเอกชนสามารถดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อภาพรวมของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เริ่มมีเทคโนโลยีดิจิทัลเข้าไปมีบทบาท ในทุกภาคส่วนของประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในสภาวะปัจจุบันที่ประเทศต่าง ๆ ในโลกกำลังสร้างสรรค์กลไกและนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อการแข่งขันในเชิงธุรกิจ ประเทศไทยเป็นสังคมเปิดและมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีจึงจำเป็นต้องสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเช่นกัน ซึ่งประเทศไทยสามารถใช้การวิจัยและการพัฒนาเพื่อเร่งสร้างองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม ควบคู่ไปกับการพัฒนาคน เพื่อให้ประเทศไทยสามารถก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ได้ตามนโยบาย Thailand 4.0 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ในฐานะที่มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น รวมถึงโครงสร้างระบบราชการ ตามมาตรา 71/10 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้เห็นถึงความจำเป็นในการจัดตั้งกระทรวง การอุดมศึกษา วิจัย และนวัตกรรม ขึ้น โดยในวันที่ 20 มิถุนายน 2561 คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้มีมติเห็นชอบในหลักการจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิจัย และนวัตกรรม และหลักการของ ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ครั้งที่ 3/2561 ต่อมาในวันที่ 3 กรกฎาคม 2561 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการ การจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิจัย และนวัตกรรม ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไปตรวจพิจารณา

เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตรวจพิจารณาพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นว่ากระทรวงที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่สมควรใช้ชื่อว่า “กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม” และได้ นำร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการตรวจพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในวันที่ 6 กันยายน 2561 และในวันที่ 24 ตุลาคม 2561 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (การจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม แบบที่มีการรวมสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ไว้ในกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม) ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2561; สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2561; สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2561ข)

ทั้งนี้ การจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เป็นการควบรวบส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ เข้าด้วยกัน จึงมีความยุ่งยากและซับซ้อน

* การใช้ชื่อกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เนื่องมาจากความเหมาะสมของชื่อที่มีอารยประเทศส่วนใหญ่ใช้กันอยู่โดยทั่วไป และผู้แทนทุกส่วนราชการเห็นชอบ ซึ่งจะทำให้สามารถวางนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมได้อย่างครอบคลุมและชัดเจนต่อไป

ในการเชื่อมโยงส่วนราชการแต่ละแห่งให้สอดคล้องกับภารกิจของกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ซึ่งกฎหมายที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและจำเป็นต้องแก้ไขให้สอดคล้องกับภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไปในคราวเดียวกันมีจำนวน 6 ฉบับ* ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจำเป็นต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเหล่านี้ให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (การจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม) โดยจะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2561ข)

แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (การจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม) จะส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบราชการโดยการควบรวบบางส่วน of กระทรวงและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นแกนหลักสำคัญในการเชื่อมโยงไม่ว่าจะเป็นด้านการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ หรือนวัตกรรม ตั้งแต่ระดับนโยบายไปจนถึงระดับปฏิบัติแล้วก็ตาม แต่เพื่อให้มีความสมบูรณ์สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของคณะรัฐมนตรี จำเป็นจะต้องมีการยกร่างกฎหมายที่สัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้ง คือ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. เพื่อเป็นหลักในการจัดโครงสร้างกระทรวงใหม่ การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายระดับชาติ (Super Board) และคณะกรรมการอื่นระดับนโยบายในกระทรวง รวมทั้งการกำหนดวิธีบริหารราชการกระทรวงใหม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2561 ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเร่งดำเนินการพิจารณาร่างกฎหมายสำคัญของรัฐบาล โดยให้ยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. พร้อมดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560** แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยด่วน เพื่อให้การจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เกิดผลสำเร็จและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และเพื่อให้การขับเคลื่อนกฎหมายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2561ก) โดยหลังจากนี้จะมีการนำร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (การจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม) และร่างพระราชบัญญัติระเบียบ

* กฎหมายที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และจำเป็นต้องแก้ไขให้สอดคล้องกับภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไปในคราวเดียวกันมีจำนวน 6 ฉบับ ได้แก่ (1) ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (2) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (3) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (4) ร่างพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (5) ร่างพระราชบัญญัติการบริหารส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และ (6) ร่างพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการวิจัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

** สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. ผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (www.krisdika.go.th) เมื่อวันที่ 15-30 พฤศจิกายน 2561

บริหารราชการกระทรวง การอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อดำเนินการออกเป็นกฎหมายต่อไป

บทสรุปและข้อคิดเห็นของผู้ศึกษา

การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม นอกจากจะเป็นการปรับตัวเพื่อสร้างขีดความสามารถทางนวัตกรรมของประเทศ เป็นการสร้างฐานความเข้มแข็งให้กับระบบการศึกษาซึ่งรวมการอุดมศึกษา การวิจัย และการประกอบภาคราชการให้มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น รวมไปถึงนวัตกรรมทางสังคมและความเป็นมนุษย์เพื่อความมั่นคงและความยั่งยืนของการพัฒนาแล้ว ยังนับว่าเป็นการปฏิรูประบบราชการในด้านโครงสร้างระบบราชการ เพราะเป็นการปรับโครงสร้างองค์กรและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งรวมถึงการปรับกระบวนการตัดสินใจ วิเคราะห์ และระบบการทำงานรวมถึงกฎ กติกา ระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้น รวมทั้งยังเป็นการปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในมาตรา 258 ข. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (3) ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของรัฐและแผนกำลังคนภาครัฐให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายใหม่ ๆ โดยต้องดำเนินการให้เหมาะสมกับภารกิจของหน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกันไป ซึ่งเป็นไปตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินในประเด็นการปฏิรูปที่ 3: โครงสร้างภาครัฐ กะทัดรัด ปรับตัวได้เร็ว และระบบงานมีผลสัมฤทธิ์สูงที่ได้มีการนำผลการศึกษาและข้อเสนอแนะจากรายงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติและสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศมาใช้ประกอบ และยังมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ที่มุ่งให้ภาครัฐมีความทันสมัย โดยเน้นให้องค์กรภาครัฐมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับบริบทการพัฒนาประเทศ สามารถยุบ เลิก ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร กฎระเบียบได้ตามสถานการณ์

ดังนั้น การจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมในครั้งนี้ จึงถือว่าเป็นการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เพราะจะเชื่อมโยงระหว่างการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ตั้งแต่ระดับนโยบายไปจนถึงระดับปฏิบัติ และจะส่งผลให้งานด้านการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมสร้างผลกระทบในทางบวกต่อเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างมีนัยสำคัญ ทั้งในด้านการแก้ปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่ การช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อย วิสาหกิจชุมชน และ SME ให้สามารถประกอบกิจการที่สามารถแข่งขันได้ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย ในตลาดโลก สร้างโอกาสให้คนรุ่นใหม่ประกอบธุรกิจด้านนวัตกรรมจนเกิดเป็นสตาร์ทอัพที่สามารถเติบโตต่อไปได้ รวมไปถึงการพัฒนาคนไทยในศตวรรษที่ 21 ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีทักษะความรู้ที่จะประกอบอาชีพ มีความมั่นคงทางรายได้ ซึ่งจะนำไปสู่การเป็น Thailand 4.0 ได้ต่อไปในอนาคต

บรรณานุกรม

- “พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545” (2 ตุลาคม 2545). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 119 ตอนที่ 99 ก, น. 10-11.
- “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545” (2 ตุลาคม 2545). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 119 ตอนที่ 99 ก, น. 1-3.
- “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2559” (15 กันยายน 2559). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 133 ตอนที่ 80 ก, น. 1-6.
- สำนักงาน ก.พ.ร.. (3 กรกฎาคม 2561). **การจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ และนวัตกรรม**. สืบค้น 9 พฤศจิกายน 2561 จาก http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2561/9932900327.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (6 กันยายน 2561). **การจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ และนวัตกรรม**. สืบค้น 9 พฤศจิกายน 2561 จาก http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2561/9933013730.pdf
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (20 กันยายน 2561ก). **การเร่งรัดกฎหมายสำคัญของรัฐบาล**. สืบค้น 9 พฤศจิกายน 2561 จาก http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2561/993297604.pdf
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (31 ตุลาคม 2561ข). **การจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิทยาศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และนวัตกรรม**. สืบค้น 9 พฤศจิกายน 2561 จาก http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2561/9933013710.pdf