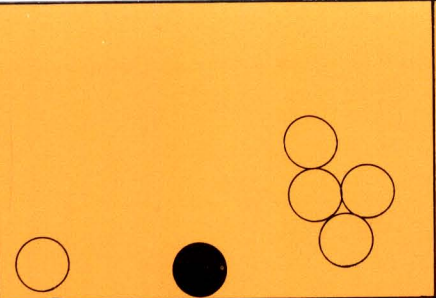
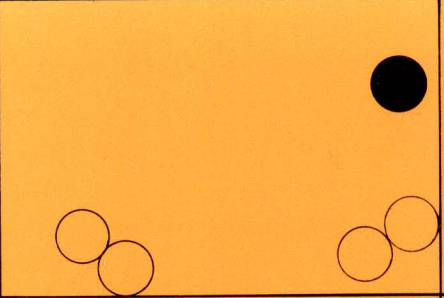
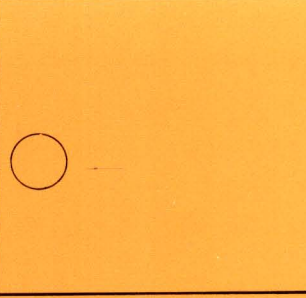
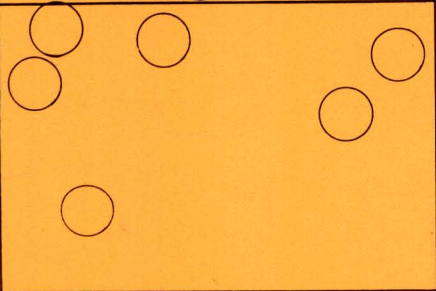
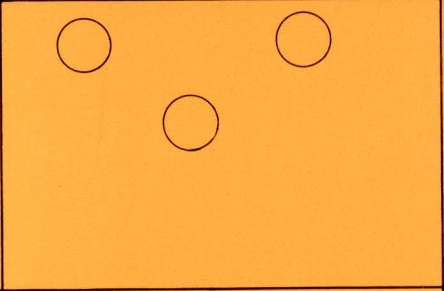


สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ថ្ងៃទី០៣ ខែសីហា ឆ្នាំ២០២២

		
		รายงานวิจัยใน โครงการการบริหาร เพื่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม
	มูลนิธิ สถาบันวิจัย เพื่อการพัฒนา ประเทศไทย	

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

โดย .

ชื่อยอนต์ สมุททนต์

รายงานผลการวิจัยในโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
(ระยะที่ 2 ปีที่ 1 : เอกสารหมายเลข 3)

ของ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

THAILAND DEVELOPMENT RESEARCH INSTITUTE FOUNDATION

Prepared in accordance with the terms of reference
of Project supported by
UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME

คำนำ

การศึกษานี้ได้รับความร่วมมืออย่างดีจากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รองเลขาธิการ ผู้ช่วยเลขาธิการ ผู้อำนวยการกอง และเจ้าหน้าที่ทุกๆ คนของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยที่ผู้อำนวยการกองประสานนโยบายและแผน เป็นผู้ประสานงานระหว่างผู้วิจัยกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ในการรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้รับความร่วมมือช่วยเหลืออย่างดีจากนายเชาวนะ ไตรมาศ ผู้ช่วยวิจัย และนายปรีชา วัชรากัย แห่งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ในส่วนที่เป็นข้อมูลด้านบุคลากร

ในการบริหารงานวิจัย ผู้วิจัยได้รับความช่วยเหลือจาก นางสาวปิยนฎ วัฒนคุณ และนางสาวชุตติมา อาจหาญพิชิต

ผู้วิจัยขอขอบคุณทุกๆ ท่าน ไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ชัชวาลย์ สมทวนิช

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	i
สารบัญ	ii
สรุปสาระสำคัญของรายงาน	iv
Executive Summary	vii
 บทที่หนึ่ง บทนำ	 1
ความสำคัญของเรื่อง	1
วัตถุประสงค์ในการศึกษา	2
วิธีการศึกษา	3
ระยะเวลาในการศึกษา	3
ตัวแบบในการศึกษา	4
องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง	7
การเสนอเรื่อง	8
 บทที่สอง สถานแวดล้อมของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	 9
สถานแวดล้อมและความเป็นมา	10
สถานแวดล้อมภายนอก	11
สถานแวดล้อมภายใน	20
 บทที่สาม อำนาจหน้าที่ โครงสร้าง ทรัพยากรและกระบวนการของงาน	 27
อำนาจหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	27
โครงสร้างองค์การสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	35
ทรัพยากรของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	43
กระบวนการของงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	49

	หน้า
บทที่สี่ กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ	56
1. ลักษณะเด่นของกระบวนการวินิจฉัยสั่งการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	56
2. ที่มาของอำนาจในการตัดสินใจ	65
3. การมอบอำนาจในการตัดสินใจและลักษณะงานที่ต้องอาศัยดุลยพินิจ	66
4. กระบวนการวินิจฉัยสั่งการในแต่ละระดับ	69
5. เครื่องมือที่ช่วยในการตัดสินใจ	72
บทที่ห้า กระบวนการในการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	79
ลักษณะงาน	79
จุดเน้นของกระบวนการปฏิบัติงาน	92
การได้ตอบกับสภาพแวดล้อมและการแก้ไขปัญหา	96
ความสำคัญของเรื่องเดิม	96
กระบวนการปฏิบัติงานในจุดเน้นด้านการประชุมคณะรัฐมนตรี	99
การกำหนดภารกิจขั้นสูง การพัฒนางานและการจัดการทรัพยากร	104
ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีในการพัฒนางานภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากร	109
การเตรียมการปฏิบัติการเร่งรับและรุก	109
การระดมสรรพกำลังเพื่อพัฒนางาน	111
การพัฒนางานที่เป็นภารกิจขั้นพื้นฐานกับภารกิจขั้นสูง	117
บทที่หก ภาพรวมของการปฏิบัติงาน	120
บทที่เจ็ด สรุปและข้อเสนอแนะ	127
เชิงอรรถ แทรกอยู่ในเนื้อหาของทุกบท	
บรรณานุกรม	135
ภาคผนวก	(1)
ภาคผนวกที่ 1 คำสั่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ 25/2529	
เรื่องมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรีปฏิบัติงาน	(2)
ภาคผนวกที่ 2 การจำแนกกลุ่มงานหลักของรัฐบาล	(19)
ภาคผนวกที่ 3 การพาคณะเจ้าหน้าที่ไปศึกษาวิธีการประเมินผลแบบเร่งด่วน	(22)

**สรุปสาระสำคัญของรายงาน
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี**

ธีรอนันต์ สมทวณิช

1. สภาพปัจจุบัน

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) เป็นองค์กรสำคัญที่สนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายระดับสูงสุด ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งทำหน้าที่กลั่นกรองและจัดเสนอวาระต่างๆ เข้าสู่การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

ในแง่สภาพแวดล้อม สภาพแวดล้อมทางการเมืองจัดว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุดสำหรับ สลค. เพราะอาณัติ อำนาจหน้าที่ บทบาท ตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในการใช้ประโยชน์จาก สลค. ในฐานะเป็นกลไกหลักของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เพราะนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรียังมีกลไกอื่นๆ ที่เป็นฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก หรือทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการสนับสนุนการตัดสินใจด้วย

ในระยะ 3 ปี ที่ผ่านมา หลังจากการเปลี่ยนแปลงผู้นำและการปรับโครงสร้างขององค์กร สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีสมรรถนะเพิ่มมากขึ้น สามารถปฏิบัติภารกิจหลักขั้นพื้นฐานได้สำเร็จลุล่วง

กระบวนการวินิจฉัยสั่งการและการปฏิบัติงาน ของ สลค. ส่วนใหญ่อาศัยกรอบอ้างอิงของกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง และที่สำคัญคือ มติ ครม. และอาศัยการอิงความเห็นของส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานกลางระดับนโยบายด้วย

ปัจจุบัน สลค. พยายามดำเนินการอย่างเป็นระบบ ในการปรับเปลี่ยนจุดเน้นของบทบาท เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 2 ด้านควบคู่กัน ด้านหนึ่งได้แก่ การปฏิบัติงานภายใต้เงื่อนไข ข้อจำกัด และสภาพแวดล้อม ที่ดำรงอยู่ให้มีประสิทธิภาพ อีกด้านหนึ่งได้แก่ การพัฒนางานเพื่อเตรียมการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม การดำเนินการนี้ กระทำโดยอาศัยเทคโนโลยีและเทคนิควิธีการทำงานสมัยใหม่ ระดมทรัพยากรทั้งจากภายในและต่างประเทศ ในด้านเทคนิค ความเชี่ยวชาญ อุปกรณ์ และการปรึกษาร่วมกัน รวมทั้งการพัฒนาบุคลากร มาช่วยสนับสนุน

2. สภาพปัญหา

โดยทั่วไป สลค. สามารถดำเนินการได้ราบรื่นด้วยดี แต่ก็มีปัญหาที่ประสบบางประการ ที่สำคัญได้แก่ความไว้วางใจจากภายนอกว่า การพัฒนาระบบงานจะเป็นไปด้วยความสุจริตใจ หรือกำลังขยายอำนาจจักรสร้างอำนาจให้กับบุคคลหรือหน่วยงาน นอกจากนี้การปฏิบัติงานของ สลค. ยังเป็นไปในสภาพจำกัดบางประการ คือ (1) ความขัดแย้งในตัวเองระหว่างการวิเคราะห์และเสนอความเห็นอย่างรอบ

ด้าน ลึกซึ้ง ตรงไปตรงมาในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี กับความจำเป็นที่จะต้องระมัดระวังไม่แสดงความคิดเห็นขัดแย้งกับความเห็นของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ อย่างขัดแย้งจนเกินไป

(2) เรื่องที่รับส่วนใหญ่มาจากกระทรวงต่างๆ หากกระทรวงไม่มีคุณภาพในการนำเสนอเรื่อง เพราะไม่กลั่นกรองก็ดี หรือด้วยเหตุอื่น ก็ตกเป็นภาระแก่ สลค. (3) ข้อจำกัดเรื่องเวลา เพราะ สลค. ต้องทำงานแข่งกับเวลา ยิ่งงานเร่งด่วนมากเท่าใด คุณภาพในการวิเคราะห์ก็ย่อมลดหย่อนตามไปด้วย

(4) การขาดแคลนบุคลากรที่จะมาช่วยงานเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ (5) ศูนย์ข้อมูลของคณะรัฐมนตรียังอยู่ในขั้นการประสานงานเดิม ยังไม่สามารถช่วยสนับสนุนงานวิเคราะห์ หรือประสานกับแหล่งข้อมูลภายนอกได้ตามที่ควรเป็น

สภาพข้อจำกัดนี้ สลค. ตระหนักดีและพยายามแก้ไขโดยพยายามพัฒนาระบบงานของตนให้ทำหน้าที่ "สำนักเลขาธิการ" อย่างมีประสิทธิภาพ

3. แนวทางพัฒนา

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของ สลค. มีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) ทบทวน ปรับปรุง แก้ไข พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง สลค. โดยมีการระบุขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

(2) ควรติดตามการศึกษาของ สงป. ในการพิจารณาการจัดกลุ่มงานหลักของรัฐบาล เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาระบบข้อมูล สลค.

(3) พัฒนาคูณภาพของการวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่ และจัดให้มีการฝึกอบรมหลักการวิเคราะห์ระบบ ตลอดจนวิธีการหาข้อมูล ข่าวสารอย่างรวดเร็ว

(4) จัดแหล่งรวมของนักวิเคราะห์จำนวนหนึ่ง ซึ่งไม่ขึ้นต่อกองใด แต่เป็นแหล่งรวมทำหน้าที่ช่วยอำนวยความสะดวกแก่เลขาธิการ ครม. ทำงานเฉพาะกิจหรืออาจกำหนดให้อยู่กองประสานนโยบายและแผนทำงานแบบคณะทำงาน นอกจากนี้ควรระดมทรัพยากรความคิดจากภายนอก

(5) พัฒนาศูนย์ข้อมูลให้เป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายหนึ่งของศูนย์ระบบสารสนเทศแห่งชาติ

(6) จัดทำโครงการให้ข้อมูล ความรู้ ความเข้าใจ แก่ส่วนราชการต่างๆ

(7) เสนอให้ ครม. พิจารณาจัดระบบการประสานงานอย่างครบวงจรระหว่าง กระทรวง และหน่วยงานอิสระต่างๆ กับ สลค.

(8) จัดให้มีคณะทำงาน เร่งรัดสำรวจ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง มติต่างๆ ที่ระบุให้ทำเรื่องเสนอ ครม. และทบทวนความเหมาะสม กับปรับแก้กฎหมายให้เอื้อต่อประสิทธิภาพการทำงานของ ครม.

(9) ทบทวนบทบาทของหน่วยงานกลางระดับนโยบายอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อปรับปรุงการจัดแบ่งงานที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และระบบ ครม. ทั้งหมดเสียใหม่

ภาพแสดงข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สสค.)

สภาพปัญหา

1. ความขัดแย้งในบทบาทของตนเอง
2. คุณภาพของเรื่องที่น่าสนใจ
3. ข้อจำกัดเรื่องเวลา
4. การขาดแคลนบุคลากรสนับสนุน
5. ประสิทธิภาพของศูนย์ข้อมูล

ข้อเสนอแนะ

1. กำหนดขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนขึ้น
2. ศึกษาการจัดกลุ่มงานหลักของรัฐบาล
3. พัฒนาบุคลากร
4. จัดทีมทำงาน
5. พัฒนาศูนย์ข้อมูล
6. ทำโครงการเผยแพร่ข้อมูล
7. เสนอ กรม. จัดระบบการประสานงาน
ครบวงจร
8. จัดตั้งคณะทำงานศึกษาเรื่องที่น่าสนใจ กรม.
9. ทบทวนบทบาทหน่วยงานกลางระดับนโยบายอื่น

ประสิทธิภาพในการสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจ
ของคณะรัฐมนตรี โดยทำหน้าที่กลั่นกรองและ
วิเคราะห์ในฐานะสำนักงานเลขาธิการ มิใช่
เลขานุการ

Executive Summary
The Secretariat of the Cabinet

Chai-Anan Samudavanija

1. Research Methodology

The Secretariat of the Cabinet is an extremely important agency which coordinates activities and links the Cabinet, the ministries, agencies, and public enterprises within a national decision-making network. This is accomplished through screening and preparing the agenda for Cabinet level decisions.

Realizing its important role, the research team selected the Secretariat of the Cabinet for analysis and paid particular attention to the external and internal environments (its mandate, organization, and work process) which impact on its decision making, implementation, and resource management. The main purpose of this study was to evolve recommendations to improve the Secretariat's and compare it to other central policy agencies in order to formulate an appropriate model for improving the Thai bureaucracy.

Documents, case studies, interviews, observation, and workshop participants provided significant sources of information for the research which was conducted from January to December 1988.

2. The Findings

In general, it was evident that a political regime in which power is concentrated in the Prime Minister has impacts strongly on the role of the Secretariat of the Cabinet.

Within the past three years (after the present Secretary took up his post) there has been significant restructuring of the Secretariat. This has resulted in the increasing capability of the Secretariat to welcome, screen, and propose matters to the Cabinet for decision. Judgments made by the Secretariat were within the legal framework (laws, regulations, orders, and Cabinet resolutions).

The decision-making process. The Secretariat assigned coordinators to collect information, follow-up, and check on the reliability of data.

The coordinators reported regularly to high ranking officials. This process -- and the information gathered -- equipped superiors with bases on which to make decisions and prepared them well to cope with various problems in advance. Using this method, the Secretariat could analyze and offer decision alternatives to the Cabinet whenever needed. Thus, the role of the Secretariat of the Cabinet has changed -- from simply collecting proposals from government agencies and public enterprises and preparing an agenda -- to a real mechanism supporting Cabinet decision making.

In following the above approach the Secretariat of the Cabinet relied on the Policy and Plan Co-Ordination Division which reviewed issues and followed up on Cabinet decisions. Its work was further supported by the Information Center. Though still early in its development, it was expected that such a management process would result in the construction of a coordinating and planning system and, in the long run, a complete information center. The Secretariat was making positive headway toward such arrangement.

The Implementation Process. Many changes occurred as a result of the Secretariat's leadership in terms of implementation. The present Secretary has the know-how and strong interest in development. He paid strong attention to the Council of Ministers Meeting Division, the Legal Affairs Division, and the General Affairs Division. A new analytical section was established within the Council of Ministers Meeting Division. Knowledgeable and competent personnel were recruited to strengthen the Secretariat. Systematic procedures were set for screening matters before submission to the cabinet. In addition, coordination mechanisms with other related agencies such as the Secretariat of the Prime Minister were improved. Also a handbook on procedures for submitting matters to the Cabinet for decision was prepared and released to all government agencies. These efforts contributed to the efficiency of the Secretariat of the Cabinet. Nonetheless, the work of the Secretariat was always constrained by limitations of time and personnel.

3. The Recommendations

A number of recommendations were made based on the findings. There is a need to review, improve, and revise the decree which established the

Secretariat. Further, the scope of the Secretariat's duties and responsibilities should be clearly spelled out. The Secretariat should follow up on the work done by the Budget Bureau on reclassifying the major functions of the government. This would increase the analytical quality of the Secretariat analysts. The Secretariat should set up a system -- a coordinating network for the evaluation of urgent matters; it should also establish a pool of analysts to support its work. The information center should be part of the national information system and should be responsible for initiating policy opinions for the Cabinet; organizing projects to promote interagency and intergovernment knowledge and understanding; and designing Cabinet submission forms on which matters needing Cabinet decision are described. It should organize a complete government agency - Secretariat coordination system under which working committees would be set up to review the laws, rules, regulations, orders, and resolutions which involve submissions to the Cabinet. Further, the role of related control policy agencies should be reviewed and revised to support and conform to the role of the Secretariat of the Cabinet.

บทที่หนึ่ง บทนำ

ความสำคัญของเรื่อง

แม้ว่าในปัจจุบันจะมีหน่วยงานกลางระดับนโยบายหลายหน่วยงานทำหน้าที่ต่างๆ กัน เพื่อช่วยการบริหารราชการแผ่นดินก็ตาม แต่หน่วยงานที่เป็นจุดศูนย์กลางของระบบการเมืองและระบบการบริหารได้แก่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรการบริหารที่รับเรื่องเสนอเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ที่มาจากรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง โดยเหตุที่การประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นกระบวนการตัดสินใจโดยมีความรับผิดชอบร่วมกันของคณะผู้บริหารประเทศ มติของคณะรัฐมนตรีจึงมีผลผูกพันที่ต่อเนื่องตราบเท่าที่ยังไม่มีการยกเลิก ทบทวนมติเหล่านั้น

เรื่องที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีนั้น ทุกเรื่องจะต้องลงนามโดยรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าของเรื่อง ดังนั้น เรื่องดังกล่าวจึงเป็นจุดสุดยอดของกระบวนการตัดสินใจของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีการดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการของงาน จากจุดล่างสุดสู่จุดสูงสุด นิจามาในแง่ที่เรื่องทุกเรื่องที่เข้าสู่การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี จึงจะต้องเป็นเรื่องนโยบายที่มีความสำคัญในลำดับสูง เพราะเรื่องที่ไมใช่นโยบาย ย่อมสามารถมีการตัดสินใจได้ในระดับผู้บริหารราชการประจำของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ อยู่แล้ว

หากพิจารณาการนำเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงโดยข้าราชการประจำผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆ นี้ หลักเกณฑ์และความชัดเจนตามนัยดังกล่าวแล้ว ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีก็จะเป็นองค์กรการตัดสินใจเชิงนโยบายระดับสูงสุด และเป็นเครื่องมือที่สามารถใช้ในการประสานนโยบายระหว่างกระทรวงต่างๆ ได้เช่นกัน โดยที่นโยบายหลัก และนโยบายย่อยเหล่านั้น จะเป็นแนวทางสำคัญของแผนงานและโครงการที่มีอยู่อย่างมากมายและหลากหลาย ในกรณีนี้หน่วยงานกลางระดับนโยบายที่ช่วยงานของคณะรัฐมนตรี คือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะเป็นองค์กรกลางระดับนโยบายที่คอยประสานงานระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่างๆ กล่าวคือ เป็นจุดศูนย์กลางที่เชื่อมโยงกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายกับกระบวนการตัดสินใจเชิงการบริหาร และการปฏิบัติงานตามนโยบายนั่นเอง

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัตินั้น สภาพแวดล้อมทางการเมือง-การบริหาร ตลอดจนธรรมเนียมปฏิบัติที่มีวิวัฒนาการอันยาวนาน ผลของการตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่สั่งสมกันมา ประกอบกับความสัมพันธและอันตรกิริยาของฝ่ายการเมือง-ฝ่ายข้าราชการ มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากสังคมอื่น ระบบคณะรัฐมนตรีของไทย จึงเป็นระบบของการตัดสินใจทั้งในเชิงนโยบายและในเชิงการบริหารราชการประจำ

การที่ระบบการเมืองไทย มีสถาบันของระบบราชการที่มีอำนาจทางการเมือง มีความแข็งแกร่ง มีทรัพยากรบุคคลและกำลังคน ตลอดจนเทคนิคการทำงาน-เทคโนโลยีที่ทันสมัยกว่าสถาบันของระบบการ

เมือง กระทรวง ทบวง กรม ของไทย จึงเป็นทั้งศูนย์อำนาจทางการเมืองและศูนย์อำนาจทางการเมืองไปในเวลาเดียวกัน เพราะกระบวนการตัดสินใจว่า ใครจะได้อะไร ได้เมื่อใด และได้อย่างไรนั้น ยังอยู่ในอาณาบริเวณของระบบบริหารมากกว่าที่จะอยู่ในอาณาบริเวณของระบบการเมือง แม้ว่าในระยะ 8-9 ปีที่ผ่านมา ระบบการเมืองจะมีความต่อเนื่องมากขึ้นจนเป็นผลให้เกิดการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ (หรือผู้ที่เคยเป็นข้าราชการ) ที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองก็ตาม แต่นักการเมืองก็ยังขาดกลไกที่สามารถอาศัยเป็นเครื่องช่วยในการจัดทำและบริหารนโยบายได้ ในทางตรงกันข้าม หัวหน้าคณะรัฐบาลมิได้มีฐานะเป็นเพียงตัวแทนของสถาบันทางการเมืองเท่านั้น หากยังดำรงสถานะของตัวแทนของระบบราชการ ในการติดต่อ-สัมพันธ์กับส่วนของคณะรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองต่างๆ ที่ประกอบกันเข้าเป็นคณะรัฐบาลอีกด้วย

ไม่ว่าในยุคสมัยใด คณะรัฐมนตรีของไทยไม่เคยมีลักษณะทางการเมืองโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีของไทยจะประกอบด้วยตัวแทนของพรรคการเมืองกับตัวแทนของระบบราชการอยู่เสมอ เมื่อเป็นเช่นนี้ คณะรัฐมนตรีจึงเป็นเวทีของการต่อสู้ แข่งขัน ตกลง-ต่อรอง แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ประนีประนอมระหว่างพลังทางการเมืองด้วยกันเอง พลังทางการเมือง-พลังจากระบบราชการ และระหว่างพลังภายในระบบราชการด้วยกันเอง เสมอมา

สถานการณ์ดังกล่าวนี้มีผลโดยตรงต่อการหล่อหลอมระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีผลกระทบต่องค์กรที่เป็นฝ่ายช่วยงานของคณะรัฐมนตรี คือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตลอดจนหน่วยงานกลางระดับนโยบายอื่นๆ อีกด้วย แต่สำหรับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว ภารกิจขั้นพื้นฐานของหน่วยงานนี้ เกี่ยวข้องกับเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันหลักทั้งมวลของประเทศ คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันทางการเมือง ระบบราชการ และประชาชน โดยมีการประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือในการดำเนินการบริหารประเทศ ดังนั้นการศึกษา-วิเคราะห์ภารกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ย่อมเป็นประโยชน์และมีความสำคัญยิ่งต่อการทำความเข้าใจ กับกระบวนการตัดสินใจขั้นสูงสุดของการบริหารราชการแผ่นดินว่ามีลักษณะอย่างไร กระบวนการตัดสินใจนี้มีจุดอ่อน-จุดแข็งอย่างไร มีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ที่จะช่วยให้กระบวนการตัดสินใจดังกล่าว มีลักษณะเชิงนโยบาย และมีคุณภาพ ตลอดจนมีความสำคัญตรงประเด็นของการแก้ไขปัญหา-การขึ้นการเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย-การติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายมากขึ้น

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษา-วิเคราะห์สภาพแวดล้อมของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทั้งที่เป็นสภาพแวดล้อมภายนอกและภายในขององค์การ ซึ่งได้แก่ อำนาจอธิปไตย องค์การ และกระบวนการปฏิบัติงาน กับผลที่มีต่อกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินงาน และการจัดการทรัพยากร ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงสมรรถนะของหน่วยงานในการปฏิบัติภารกิจตามบทบาท-หน้าที่ อันจะชี้ให้เห็นถึงความสอดคล้อง หรือความแตกต่าง (ช่องว่าง) ระหว่างภารกิจที่ควรจะเป็น-จำเป็นต้องกระทำกับการปฏิบัติงานที่เป็นอยู่จริง

2. เพื่อเสนอแนะแนวความคิด มาตรการ และวิธีการในการปรับปรุงงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ การปฏิบัติงาน และการจัดการทรัพยากรเพื่อให้เกิดผลในการลดช่องว่างดังกล่าวตามข้อ 1

3. เพื่อใช้ผลที่ได้จากการศึกษา เป็นส่วนประกอบในการศึกษาเปรียบเทียบกับหน่วยงานกลางระดับนโยบายอื่นๆ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกลางระดับนโยบายกับหน่วยงานกลางระดับปฏิบัติการ เพื่อหาแนวทางหรือตัวแบบในการปรับปรุงระบบราชการเพื่อให้เป็นเครื่องช่วยการจัดการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

วิธีการศึกษา

การศึกษาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีวิธีการศึกษา แบบที่มีบูรณาการต่อการวิเคราะห์และเสนอความเห็น-ข้อแนะนำของการศึกษา คือ

1. การศึกษา-วิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ กฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง มติ คู่มือ-การปฏิบัติงาน แผนการประชุม แผนเรื่องเดิม ฯลฯ

2. การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ของหน่วยงาน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหาร ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้างาน

3. การสังเกตการณ์ ได้แก่ การเข้าไปสัมพันธ์และสังเกตการณ์การทำงาน ตลอดจนสร้างความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการสัมภาษณ์ (ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ) ตลอดจนการสังเกตการณ์เคลื่อนไหวของงาน และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ทั้งที่เป็นการทำงานภายใน และการติดต่อสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม อื่นๆ

4. การร่วมปฏิบัติงาน วิธีการนี้กระทำได้น้อยกว่าวิธีอื่นๆ แต่มีการใช้เมื่อมีโอกาส คือ การมีส่วนช่วยเสนอแนะความคิดเห็นเข้าร่วมประชุมการประชุมงาน เป็นต้น

5. การให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานได้อ่าน-วิจารณ์-เสนอแนะบทศึกษา การศึกษานี้เน้นวิธีการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์เป็นหลัก ส่วนการที่ผู้วิจัยได้เสนอบทศึกษา-วิจัยให้เจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหาร ผู้อำนวยการกอง และหัวหน้าฝ่าย-หัวหน้างาน ได้วิจารณ์ ตลอดจนจัดให้มีการเสนอผลการวิจัยเป็นระยะๆ ในทุกขั้นตอนของการดำเนินการวิจัยก่อนที่จะนิพนธ์ผลการวิจัยเสนอต่อ TDRI เป็นวิธีการที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

ระยะเวลาในการศึกษา

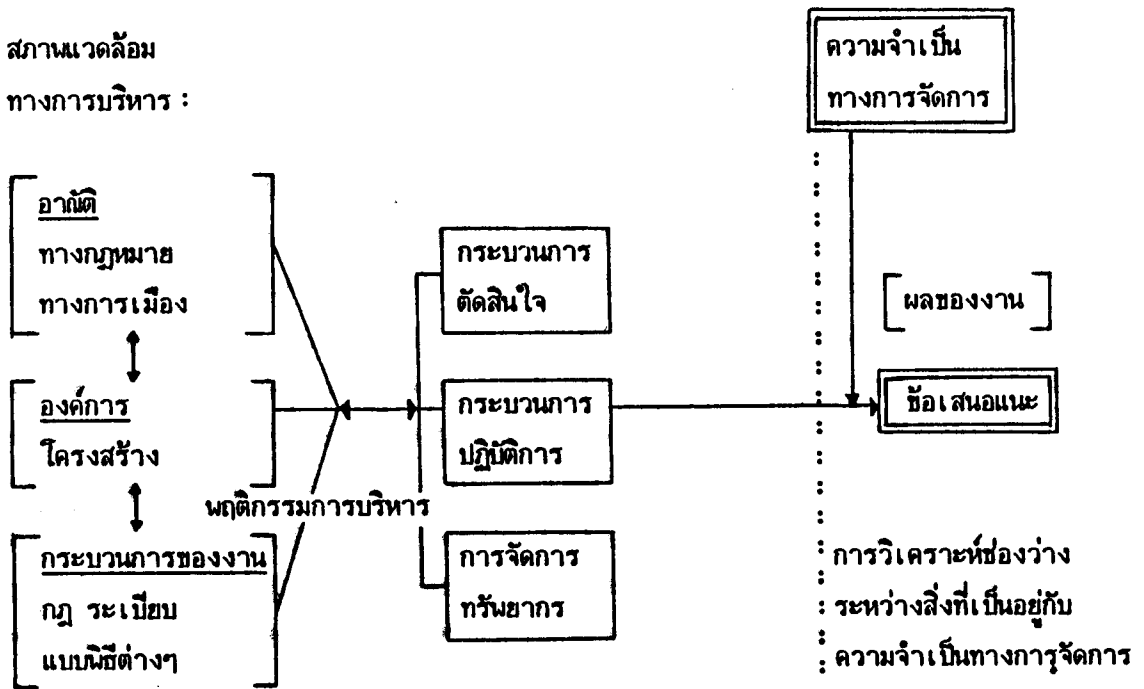
12 เดือน (มกราคม-ธันวาคม 2531)

ตัวแบบในการศึกษา

ตัวแบบที่ใช้ในการศึกษา เป็นตัวแบบที่ทั้งสอง Module ใช้ร่วมกัน คือ

สภาพแวดล้อม

ทางการบริหาร :



ตัวแบบข้างต้นนี้ มีกลุ่มตัวแปรสี่ตัว คือ

1. ตัวแปรด้านสภาพแวดล้อมทางการบริหาร
2. ตัวแปรด้านกระบวนการตัดสินใจ
3. ตัวแปรด้านกระบวนการปฏิบัติงาน
4. ตัวแปรด้านกระบวนการจัดการทรัพยากร

การวิเคราะห์โดยใช้ตัวแปรทั้งสี่นี้เป็นหลัก จะกระทำโดยอาศัยกรณีศึกษาสองประเภท คือ กรณีศึกษาหน้าที่เฉพาะ (Function-specific case) และกรณีศึกษาประเด็นปัญหาที่คาบเกี่ยวกับกิจกรรมหลายๆ ด้านของหน่วยงานซึ่งดึงเอาหลายกองมาร่วมปฏิบัติ

การเลือกกรณีศึกษาทั้งสองประเภท จึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะจะเป็นการใช้กรณีศึกษาสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมทางการบริหารกับกระบวนการตัดสินใจ การปฏิบัติงานและการจัดการ

ทฤษฎีกร ว่าผลที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้เป็นอย่างไร เนื่องจากเรื่องที่อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เกือบทั้งหมดเป็นเรื่องลับและปกปิด ดังนั้น ในการเขียนรายงาน จึงจะนำการวิเคราะห์ที่ได้เกี่ยวกับกรณีศึกษาทั้งสองประเภทสอดแทรกไว้ในบทความๆ แทนที่จะแยกออกมาไว้ต่างหาก

ตัวแบบนี้ยังได้อาศัย การวิเคราะห์ช่องว่างระหว่างการปฏิบัติงานของหน่วยงานว่า ได้กระทำไปโดยสนองตอบต่อ ความจำเป็นที่ข้อเรียกร้องซึ่งเป็นภารกิจหลัก ของหน่วยงานมากน้อยเพียงใด ยังมีช่องว่างเกิดขึ้นระหว่าง สิ่งที่เป็นจะต้องกระทำ หากหน่วยงานต้องการบรรลุถึงทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล กับสิ่งที่ได้กระทำอยู่หรือไม่อย่างไร การวิเคราะห์ช่องว่างดังกล่าวนี้จะนำไปสู่การเสนอแนะการเชื่อมต่อหรืออุดช่องว่าง หรือทำให้ช่องว่างนั้นแคบเข้า ดังนั้นการวิเคราะห์อันตรายกิริยาของตัวแปรหลักทั้งสี่ จึงเป็นจุดสำคัญในการทำ ความเข้าใจกับสถานการณ์ทางการบริหารในแง่มุมทั้งสาม (การตัดสินใจ การปฏิบัติงาน และการใช้ทรัพยากรให้เป็นประโยชน์) ที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน

ในการศึกษาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนี้ จะได้มีการกระจายสภาพแวดล้อมออกเป็นสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมชั้นนอก ซึ่งในแต่ละส่วนยังมีการแบ่งออกเป็นสองระดับคือ ภายในชั้นในกับภายในชั้นนอก และภายนอกชั้นในและภายนอกชั้นนอกอีก เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ต่างชั้นและต่างระดับด้วย ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งสี่ โดยมีตัวแปรสภาพแวดล้อมทางการบริหารเป็นตัวแปรแกนหลักนั้นอาศัยตัวแบบการวิเคราะห์ดังนี้

ก. ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมทางการบริหารกับกระบวนการตัดสินใจ

ส่วนประกอบ สภาพแวดล้อม	ระบบข้อมูล	การวิเคราะห์/ สังเคราะห์	การตัดสินใจ
ก. อาภัพ			
ข. องค์การ			
ค. กระบวนการของงาน			

ข. ความสัมพันธ์ระหว่างสถานแวดล้อมทางการบริหารกับกระบวนการปฏิบัติงาน

ส่วนประกอบ สถานแวดล้อม	ระบบข้อมูล	การเตรียมการ	การปฏิบัติงาน	การป้อนกลับ
ก. อาณัติ				
ข. องค์กร				
ค. กระบวนการของงาน				

ค. ความสัมพันธ์ระหว่างสถานแวดล้อมทางการบริหารกับการจัดการทรัพยากร

ส่วนประกอบ สถานแวดล้อม	ปริมาณ	คุณภาพ (ข้อจำกัด)	การใช้ประโยชน์
ก. อาณัติ			
ข. องค์กร			
ค. กระบวนการของงาน			

ในการวิเคราะห์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้วิจัยจะผนวกเอาการจัดการทรัพยากร เข้าไปไว้เป็นส่วนเดียวกับการวิเคราะห์ กระบวนการปฏิบัติงาน และจะแบ่งกระบวนการปฏิบัติงานกับการจัดการทรัพยากร เป็นสองด้านที่มีความสัมพันธ์กันโดยตรง คือ การใช้ทรัพยากรเพื่อการปฏิบัติงานปกติทั่วไป กับ การพัฒนาทรัพยากรและการใช้ทรัพยากรเพื่อการพัฒนา - ปรับปรุงงาน ซึ่งรวมถึงการตัดสินใจและการปฏิบัติงานด้วย

ดังนั้น ความเกี่ยวเนื่องยึดโยงกันระหว่างกระบวนการตัดสินใจ การปฏิบัติงาน และการจัดการ ทรัพยากรจึงเป็นความสัมพันธ์แบบลูกโซ่

องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาระบบคณะรัฐมนตรี และองค์กรช่วยอำนวยความสะดวก คือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ยังคงเป็นเรื่องที่ไม่เคยมีการศึกษาในรายละเอียดอย่างเป็นระบบมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษากระบวนการตัดสินใจ กระบวนการปฏิบัติงาน และการจัดการทรัพยากร ในส่วนที่สัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมทางการบริหาร เหตุที่เป็นเช่นนั้นเนื่องจาก งานของคณะรัฐมนตรีและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นงานที่ปกปิด ผู้ศึกษาจึงมีข้อจำกัดในด้านของการเข้าถึงใกล้ชิดกับหน่วยของการวิจัย ไม่ว่าจะเป็นการใช้เอกสาร หรือการสังเกตการณ์ปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีหรือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

องค์ความรู้ที่มีอยู่ส่วนใหญ่จะเป็นรายงานประจำปีของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเพิ่งมีการจัดทำอย่างเป็นระบบเมื่อ พ.ศ. 2528 นี้เอง และคำบรรยายในที่ต่างๆ ของอดีตนักบริหารระดับสูงของหน่วยงานนี้ แต่การศึกษาดังกล่าวเป็นเพียงการบรรยายถึงหน้าที่และภารกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หรือของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น มิได้เป็นการศึกษา-วิเคราะห์ลัทธิของการตัดสินใจ การปฏิบัติงานและการใช้ทรัพยากร เพื่อถึงผลการปฏิบัติงานโดยส่วนรวมว่ามี ข้อเด่น ข้อที่ควรปรับปรุง และช่องว่างระหว่างการทำงานที่เป็นอยู่ กับ ที่เป็นความจำเป็น เป็นเงื่อนไขขั้นต่ำ (minimum functional requirements) ที่พึงกระทำ แต่อย่างใด

นอกจากนี้ก็มี กฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรีจำนวนมาก ที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจาย และใช้เป็นกรอบของการตัดสินใจ และการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งยังมิได้มีการนำมาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับตัวแปร 3 ด้าน ที่กล่าวข้างต้นแต่อย่างใด

การศึกษาที่มีการวิเคราะห์งานของกองต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการแบ่งส่วน ได้แก่ การแบ่งส่วนของฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการปฏิรูประบอบราชาธิปไตย ซึ่งเป็นเพียงการบรรยายลักษณะงานเชิงพรรณนา และวิเคราะห์ความต้องการในแง่กำลังคน และการแบ่งงานภายในแต่ละกอง ซึ่งการแบ่งงานตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนนี้ เป็นการแบ่งอย่างที่เป็นทางการ แต่ในทางปฏิบัติมีความแตกต่างไปจากที่ปรากฏอย่างเป็นทางการ ดังนั้น การศึกษาและการแบ่งส่วนที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการปฏิรูประบอบราชาธิปไตย กระทำไว้ จึงมีประโยชน์ในระดับหนึ่งเท่านั้น

โดยสรุปแล้ว องค์ความรู้เกี่ยวกับการประกอบภารกิจของคณะรัฐมนตรี และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ไม่มีอยู่เลย จะมีก็แต่เพียงส่วนประกอบด้านต่างๆ ดังกล่าวมาแล้ว อีกทั้งยังขาดการศึกษา-วิจัยในเชิงที่จะให้มีการปรับปรุงงานที่เป็นระบบ

การเสนอเรื่อง

การเสนอเรื่องจะแบ่งออกเป็นเจ็ดบท คือ

1. บทนำ

2. บทที่สอง เป็นการเสนอสภาพแวดล้อมของหน่วยงานที่ศึกษา

3. บทที่สามเป็นการเสนอ สวีรระของหน่วยงานที่ศึกษาให้เห็นภาพ คือ อำนาจหน้าที่ โครงสร้าง กระบวนการของงาน และทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ

4. บทที่สี่เป็นการวิเคราะห์กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ คือ กระบวนการตัดสินใจ ของหน่วยงาน ทั้งในส่วนรวมและส่วนย่อยระดับต่างๆ เพื่อแสดงถึงลักษณะเด่นของกระบวนการตัดสินใจที่สะท้อนถึงข้อจำกัดที่มาจากสภาพแวดล้อม

5. บทที่ห้า เป็นการวิเคราะห์กระบวนการปฏิบัติงานซึ่งนอกจากจะพิจารณาตามขั้นตอนของงาน การประเมินการปฏิบัติงานแล้ว ยังจะพิจารณาถึงการพัฒนาปรับปรุงงานอีกด้วย นอกจากนั้นจะรวมการวิเคราะห์การจัดการทรัพยากรไว้ ในบทนี้ด้วย

6. บทที่หก เป็นการสรุปภาพรวม ของการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยประเมินการปฏิบัติงานของหน่วยจากความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมของหน่วยกับกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ กระบวนการปฏิบัติงาน และการใช้ทรัพยากรให้เป็นประโยชน์ เพื่อแสดงให้เห็นถึง จุดเด่น และจุดที่ควรมีการปรับปรุงได้ ในทางปฏิบัติจริง

7. บทที่เจ็ด เป็นการสรุปสาระและประเด็นสำคัญของการศึกษาและเสนอข้อ เสนอแนะ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ภาคผนวก เป็นเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องและข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวกับหน่วยงาน ซึ่งเป็นรายละเอียด ที่มีได้รวมอยู่ในเนื้อหาของเรื่อง แต่ควรมีอยู่ท้ายบทเพื่อประโยชน์ในการอ้างอิง

บทที่สอง

สภาพแวดล้อมของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะพิเศษ แตกต่างไปจากหน่วยงานอื่นๆ หลายประการ ลักษณะเด่นของความแตกต่างนี้ ได้แก่ การเป็นเครื่องมือช่วยงานของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกลไกตัดสินใจเชิงนโยบายสูงสุดของระบบการเมืองการบริหาร การที่ระบอบการเมืองของไทยเป็นระบอบการเมืองที่มีไพร่พลประชาธิปไตยโดยมีรัฐสภาเต็มรูป แต่เป็นระบอบกึ่งประชาธิปไตย ที่ระบบราชการเป็นฝ่ายนำทิศทางการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมมาโดยตลอดทำให้ระบบคณะรัฐมนตรีของไทย มีลักษณะแตกต่างไปจากระบบคณะรัฐมนตรีของระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ คณะรัฐมนตรีไทย จึงมีลักษณะเป็น คณะกรรมการสูงสุดที่ทำการอนุมัติ แก้อไข ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยราชการ กำหนดแนวทางการปฏิบัติ ญัตติคำสั่ง ระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติ เทหือกระทรวง ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงไม่ใช่องค์กรการตัดสินใจทางการเมืองเชิงนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว หากเป็นองค์กรการตัดสินใจทางการบริหารอีกด้วย

ลักษณะพิเศษของคณะรัฐมนตรีไทยนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากวิวัฒนาการของระบอบการเมือง-การปกครอง-การบริหารของไทย และเนื่องจากข้าราชการเป็นฝ่ายที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางหลัก ซึ่งเป็นกรอบความสัมพันธ์ทางอำนาจ คือ รัฐธรรมนูญ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีไทย จึงมีมิติที่นำเอาการบริหารราชการ ในแง่ที่เป็นอำนาจทางระบบราชการ เข้ามาผสมผสานไว้ด้วย กล่าวคือ ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทุกฉบับ จะระบุไว้ว่า คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน คำว่าบริหารราชการแผ่นดินนี้ ก็น่าจะเกินกว่าการกำหนดนโยบาย แต่รวมถึงการบริหารราชการแผ่นดินทั้งปวง ซึ่งครอบคลุมกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่างๆ ด้วย

การที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรี มีหน้าที่เช่นนี้ มีผลทำให้งานของคณะรัฐมนตรี มีจำนวนมาก มีความหลากหลาย ซาตจุดเน้น แต่จะกระจายออกไป ตามลักษณะการแบ่งงานของกระทรวง ทบวง กรม กระบวนการตัดสินใจ ของคณะรัฐมนตรี จึงตกอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อม และวิวัฒนาการของระบบราชการ แทนที่คณะรัฐมนตรีจะเป็นองค์กรนโยบาย และเป็นฝ่ายกระทำ กลับตกอยู่ในวงล้อมของปัจจัย-เงื่อนไขทั้งหลาย ที่สั่งสมกันมานานก่อนหน้ากำเนิดของระบบคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจึงเป็นฝ่ายถูกกระทำหรือต้องตั้งรับเรื่องต่างๆ ที่ไหลบ่ามาจาก กระทรวง ทบวง กรม แทนที่จะเป็นฝ่ายรุก หรือฝ่ายกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงนโยบาย

วิวัฒนาการของระบบราชการไทยนั้น มีลักษณะเด่นอยู่ที่การขยายตัวของภารกิจย่อยระดับกองของกรมต่างๆ ซึ่งมีความเหลื่อมกัน ซ้ำซ้อนกันมากมาย เมื่อยังไม่มีคามพยายามอย่างจริงจังที่จะพิจารณาจัดกลุ่มของงานใหม่ ในระบบบริหารทั้งหมด สภาพการณ์ที่ดำรงอยู่ จึงเป็นปัจจัยแวดล้อม ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่คอยรับเรื่องจาก กระทรวง ทบวง กรม

รัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการระดับชาติทั้งหลาย ที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ภารกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงเป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากสถานแวดล้อม และสภาพการณ์เหล่านี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องรับกับภารกิจที่หลากหลาย ซึ่งมีลักษณะทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ จะต้องศึกษากลับกรองด้วยความรวดเร็ว เพื่อให้ทันกับเงื่อนไขเวลาที่กำหนดไว้ คือ วงจรของการจัดระเบียบวาระ-การอำนวยความสะดวก-การดำเนินการภายหลังการประชุมคณะรัฐมนตรี

การศึกษาวิเคราะห์ เพื่อทำความเข้าใจในภารกิจและอุปสรรค-ปัญหาในการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงจำเป็นต้องศึกษาสถานแวดล้อมในแง่ของวิวัฒนาการของหน่วยงานนี้อย่างละเอียด จึงจะเห็นแง่มุมต่างๆ พอเพียงในการวิเคราะห์ภารกิจในปัจจุบัน ได้

สถานแวดล้อมและความเป็นมา

สถานแวดล้อมของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) อาจแบ่งออกได้เป็นสองส่วนด้วยกันคือ สถานแวดล้อมทางการเมือง-เศรษฐกิจสังคม อันเป็นปัจจัยแวดล้อมภายนอก กับสถานแวดล้อมทางการเมืองการบริหารอันเป็นปัจจัยแวดล้อมภายในระบบบริหารราชการ ซึ่งสลค. เป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการนั้น

สถานแวดล้อมทั้งภายนอกและภายใน ที่ผันแปรไปในแต่ละช่วงเวลา เป็นเงื่อนไขสำคัญในการกำหนดกรอบแห่งความสัมพันธ์ระหว่างอำตติ (mandate) โครงสร้าง บทบาท-หน้าที่ และกระบวนการของงาน

สำหรับ สลค.นี้ สถานแวดล้อมทางการเมืองจัดว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุดของหน่วยงาน ซึ่งแตกต่างไปจากหน่วยงานอื่นๆ ทั้งนี้เนื่องจากสลค. เป็นกลไกช่วยงานของคณะรัฐมนตรี กล่าวคือเป็นสำนักเลขาธิการของคณะรัฐมนตรี การศึกษา-วิเคราะห์งานของ สลค. จึงจะต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านนี้ให้มากเป็นพิเศษ เพราะอำตติ อำนาจ-หน้าที่ บทบาท ตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานนี้ ย่อมเป็นผลสืบเนื่องมาจากการตัดสินใจของหัวหน้าคณะรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี ที่จะใช้กลไกนี้เป็นสำคัญว่า จะใช้ในลักษณะอย่างไร มาก-น้อยเพียงใด ความสำคัญและความสัมพันธ์ระหว่างสลค. กับหน่วยงานราชการและองค์กรอื่นๆ จึงขึ้นอยู่กับการที่ฝ่ายการเมืองจะใช้ สลค. เป็นกลไกหลัก มาก-น้อย เพียงใด ด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ว่า สลค. จะเป็นกลไกหลักของคณะรัฐมนตรี แต่ก็มีได้หมายความว่า สลค. เป็นเพียงกลไกเดียวของหัวหน้าคณะรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี ในการดำเนินกิจการต่างๆ หัวหน้าคณะรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี ยังมีกลไกอื่นๆ ที่เป็นฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก หรือทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางด้านการช่วยตัดสินใจอีกกลุ่มหนึ่ง การศึกษา-วิเคราะห์ภารกิจ และกระบวนการปฏิบัติงานของ สลค. จึงจะต้องพิจารณาแง่มุมด้านนี้ด้วย ความสัมพันธ์ระหว่าง สลค. กับระบอบการเมืองและองค์กรทางการเมือง จึงจัดเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดจากสถานแวดล้อมภายนอก สลค. ส่วนความสัมพันธ์ระหว่าง สลค. กับองค์กรช่วยอำนวยความสะดวกที่เป็นองค์กรกลาง ตลอดจนกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จึงจัดเป็นความสัมพันธ์ที่เกิด

จากสภาพแวดล้อมภายนอกขึ้นในสำหรับภายใน สลค.เอง ซึ่งมีการจัดแบ่งภารกิจโครงสร้าง กระบวนการปฏิบัติงานย่อยลงไปอีกนั้น ก็จัดว่าเป็นส่วนย่อยที่สุด ของกรอบแห่งความสัมพันธ์ทั้งหมด

สภาพแวดล้อมภายนอก*

แม้ว่า สลค. ในแง่ของกำเนิดอย่างเป็นทางการจะเริ่มขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบปรมาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 ก็ตาม แต่ในแง่ของภารกิจแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ภารกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีมาตั้งแต่ได้เริ่มมีการปรับปรุงระบบบริหารให้ทันสมัยขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยการจัดระบบการบริหารเป็นกระทรวง ตามแบบของคณะรัฐบาลอังกฤษ มีเสนาบดีควบคุมการบริหารงานด้านนโยบาย และมีปลัดทูลฉลองรับผิดชอบงานบริหารประจำวัน ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น อำนาจทางการเมืองและการบริหารรวมศูนย์อยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ โดยมีการจัดแบ่งการใช้อำนาจ-การให้ความรับผิดชอบแก่เสนาบดีกระทรวงต่างๆ องค์กกลางที่มีหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ จึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกหลักของการดำเนินกิจการตามกระบวนการและระเบียบแบบแผนของการบริหารงานแบบใหม่ กล่าวคือ มีการทำงานในสำนักงาน มีกฎระเบียบ มีการจัดระบบงาน-การติดต่อสื่อสารระหว่างกัน มีการประชุมปรึกษาหารือ มีการสั่งงานเป็นชั้นเป็นตอนตามสายบังคับบัญชา มีการจัดเก็บรายงานการประชุมต่างๆ เพื่อใช้ประโยชน์ในการอ้างอิง ฯลฯ

แต่เดิมมานั้น งานเลขานุการของพระมหากษัตริย์ มีขอบเขตไม่กว้างขวางนัก และจำกัดอยู่เพียง "งานหนังสือ" จึงเรียกงานเลขานุการนี้ว่า งานอาลักษณ์ องค์กรที่ทำหน้าที่นี้ ได้แก่ กรมพระอาลักษณ์

เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการจัดการปกครองใน พ.ศ. 2435 ผลของการเปลี่ยนแปลงนี้จึงกระทบถึงภารกิจ โครงสร้าง บทบาท อำนาจ-หน้าที่ กำลังคน งบประมาณ ตลอดจนกระบวนการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการของผู้นำทางการเมืองด้วย เราจะเห็นต่อไปว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัย มีผลกระทบโดยตรงต่อกลไกหลักนี้มาโดยตลอด สำหรับในปี พ.ศ. 2435 นั้น การเปลี่ยนแปลงจัดแบ่งกระทรวงใหม่ มีผลทำให้ยกฐานะกรมพระอาลักษณ์ขึ้นเป็นกระทรวงมรุชาทร กระทรวงมรุชาทรนี้ มีกรมที่สำคัญ 3 กรมคือ กรมพระอาลักษณ์ กรมรัฐมนตรีสภา และกรมราชเลขานุการ

จะเห็นได้ว่า งาน 3 ฝ่ายของกระทรวงมรุชาทร นั้น ได้แก่งานที่เกี่ยวข้องกับงานประจำ 1 งาน (กรมพระอาลักษณ์) งานการประชุม 1 งาน (กรมรัฐมนตรีสภา) และงานราชเลขานุการ ซึ่งเป็นงานที่รับใช้พระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นผู้นำทางการเมือง-การบริหารสูงสุด อีก 1 งาน งานราช-

* ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติความเป็นมานี้ ได้จากเอกสารชั้นต้น คือ แฟ้มต่างๆ ของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และเอกสารโรเนียวเย็บเล่ม เรื่องหน้าที่และภารกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รวบรวมโดยนายตุ้ย เหล่าสุนทร (2509)

เลขานุการจึงเป็นงานที่สำคัญและมีบทบาท มีอำนาจมากที่สุด การมีกระทรวงมรธาธร และมีเสนาบดีกระทรวง จึงเป็นเพียงการมีโครงสร้างใหญ่ที่ครอบหุ้มโครงสร้างหลักที่เคยมีความสำคัญอยู่แล้วเท่านั้น

การศึกษาวิวัฒนาการของกระทรวงมรธาธร และกรมราชเลขาณการ ช่วยให้เราเห็นแง่มุมของภารกิจช่วยอำนาจการของหน่วยงานกลางได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ เมื่อได้มีการนำระบบคณะรัฐมนตรีแบบอังกฤษ มาใช้ในการบริหารราชการ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นั้น เป็นการนำระบบคณะรัฐมนตรีที่ไม่เกี่ยวข้องกับสัมพันธกับระบบรัฐสภาแต่อย่างใด เมื่อเป็นเช่นนั้น งานของกระทรวงมรธาธรจึงมีการปรับเปลี่ยนไปตามพระราชประสงค์อย่างหนึ่งกับปริมาณและความจำเป็นของงานอีกอย่างหนึ่ง

แท้ที่จริงแล้ว การจัดตั้งกระทรวงมรธาธรขึ้นโดยให้มีเจ้ากระทรวงเป็นเสนาบดีนั้น น่าจะเป็นเพราะพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะให้มีระบบคณะรัฐมนตรีเต็มรูป กล่าวคือ มีระบบคณะรัฐมนตรีเป็นกลไก และกระบวนการที่อยู่กึ่งกลางระหว่างพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นประมุขของประเทศกับเสนาบดีกระทรวงต่างๆ การจัดให้มีรัฐมนตรีสภา และมีตำแหน่งสภานายกรัฐมนตรี และอุปนายกรัฐมนตรี เป็นเครื่องแสดงถึงการจัดกลไกทางการเมือง ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่เนื่องจากอำนาจทางการเมืองรวมศูนย์อยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์และบรรดาเสนาบดีทั้งหลาย ก็ล้วนแต่เป็นพระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่ใกล้ชิด การแบ่งซอยอำนาจทางการเมือง-การบริหารออกไปโดยกำหนดโครงสร้างย่อย ๆ เป็นรัฐมนตรีสภา และให้มีกรมรัฐมนตรีสภารองรับ จึงไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติตามพระราชประสงค์ ดังนั้น ใน พ.ศ. 2438-2439 จึงได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง ด้วยการเตรียมยกเลิกตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมรธาธร ตั้งแต่ พ.ศ. 2438 ซึ่งได้แก่การที่พระเจ้านั่งยาเธอ กรมหมื่นสมมตอมรินทร์ ลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมรธาธรมาเป็นราชเลขาณการแต่เพียงตำแหน่งเดียว โดยยังคงประทับในที่ประชุมเสนาบดีสภาเสมอด้วยเสนาบดีผู้หนึ่ง และยกฐานะกรมราชเลขาณการเป็นกรมพิเศษกรมหนึ่ง ต่อมาใน พ.ศ. 2439 จึงมีพระบรมราชโองการยกเลิกตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมรธาธร โดยให้คงมีแต่ตำแหน่งสภานายกรัฐมนตรีบังคับบัญชาข้าราชการในกรมต่างๆ ที่เคยขึ้นต่อกระทรวงมรธาธร เนื่องจากงานของกระทรวงมรธาธรจึงเป็นงานของกรมพระอาลักษณ์เมื่อขึ้นเป็นหัวหน้า แต่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของสภานายกรัฐมนตรี ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาเทเวศวงศ์วิวัฒน์ เป็นสภานายกรัฐมนตรี

ต่อมาใน พ.ศ. 2451 ได้มีการรวมกรมพระอาลักษณ์ และกรมรัฐมนตรีสภามาไว้กับกรมราชเลขาณการ ซึ่งเท่ากับเป็นการแสดงให้เห็นว่างานของทั้งสองกรมนี้ มีน้อยกว่าและมีความสำคัญเป็นลำดับรองกรมราชเลขาณการ และเท่ากับเป็นการแสดงให้เห็นโดยปริยายว่า งานของรัฐมนตรีสภาที่ต้องการให้เป็นไปตามระบบคณะรัฐมนตรีแบบอังกฤษนั้น มิได้เป็นไปตามพระราชประสงค์กลไกที่ตั้งไว้รองรับ จึงต้องหดตัวลง และหน้าที่หลักตามความเป็นจริง คือ ฝ่ายราชเลขาณการนั้นเป็น หน้าที่ และโครงสร้างที่สำคัญที่สุด

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว กับรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า

เจ้าอยู่หัวนั้น ก็ยังมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับโครงสร้างของฝ่ายเลขาธิการของพระมหากษัตริย์อยู่เป็นระยะๆ กล่าวคือ ใน พ.ศ. 2454 ได้มีการตั้งกระทรวงมูรธาธรขึ้นใหม่อีก เพราะงานของกรมพระอาลักษณ์มีมากขึ้น งานของกรมพระอาลักษณ์อื่นเป็นงานดั้งเดิมต้นเค้าของงานส่วนหนึ่งของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในสมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันนี้ ได้แก่ งานทำทะเบียนยศบรรดาศักดิ์ข้าราชการ การทำทะเบียนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่างๆ ตลอดจนการทำและรักษาทะเบียนดวงตราต่างๆ ที่ใช้ประจำในราชการของกระทรวงต่างๆ

งานราชเลขาธิการ เป็นงานที่มีความต่อเนื่อง นับตั้งแต่ พ.ศ. 2435-2454 เป็นเวลาเกือบ 20 ปี ราชเลขาธิการ ได้แก่ พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระสมมติอมรพันธุ์ ซึ่งทรงพระประชวรและลาออกจากตำแหน่งใน พ.ศ. 2454 โดยมีกรมหมื่นปราจิณกิติบดี มาทรงทำหน้าที่ราชเลขาธิการแทน

ในปี พ.ศ. 2462 ได้มีการเปลี่ยนชื่อกรมราชเลขาธิการเป็นกรมราชเลขาธิการ และได้มีประกาศกระแสพระบรมราชโองการตั้งพระยาจักรีปาตีศรีศิวิสุทธิ อธิบดีศาลฎีกาเป็นราชเลขาธิการ โดยมีตำแหน่งเป็นภาษาอังกฤษว่า His Majesty's Principal Private Secretary

กระทรวงมูรธาธร ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2454 ได้มีมาจนถึง พ.ศ. 2468 จึงได้ถูกยุบเลิกลง โดยยกงานทั้งปวงไปรวมกับกรมราชเลขาธิการ ซึ่งกรมราชเลขาธิการนี้ ยังคงมี เกียรติ ฐานะ และอาวุโสเสมอด้วยเสนาบดีเหมือนเดิม ตามประกาศเลิกกระทรวงมูรธาธรนี้ ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของงานและตำแหน่งราชเลขาธิการ ว่ามีมากเพราะการที่อธิบดีศาลฎีกา ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นราชเลขาธิการนั้น ย่อมต้องถือว่าเป็นการเลื่อนตำแหน่ง และแม้จะมีการยกเลิกตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมูรธาธรไปแล้วก็ตาม แต่ก็ยังถือว่า "ผลพิเศษที่เสนาบดีจะพึงมีพึงได้อย่างไร ราชเลขาธิการย่อมได้ทุกอย่างนับตั้งแต่วันเข้ารับหน้าที่มา หากแต่ไม่ได้เรียกว่า เสนาบดี เท่านั้น... ผู้ช่วยเลขาธิการก็ลำดับเสมอปลัดทูลฉลองโดยนัยเดียวกัน"

อย่างไรก็ตามในวันที่ 7 เมษายน 2475 เพียงไม่กี่เดือนก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ก็ได้มีการยกกรมราชเลขาธิการเป็นกระทรวงมูรธาธรอีก โดยให้เรียกนามตำแหน่งผู้ช่วยราชเลขาธิการว่า ปลัดพระมูรธาธร

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 บรรดาพระราชอำนาจทางการเมือง-การบริหาร ทั้งหลายของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต้องเปลี่ยน ไปอยู่กับรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ฐานะอำนาจบทบาท-หน้าที่ของราชเลขาธิการก็เปลี่ยนไปอย่างกระชับทัน ตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยในวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ได้มี "ประกาศพลัดเปลี่ยนเสนาบดี ปลัดทูลฉลองกระทรวงต่างๆ และรวมกระทรวง" ซึ่งเป็นการยกเลิกตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมูรธาธร และกระทรวงมูรธาธรคงมีแต่ตำแหน่งราชเลขาธิการ

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้น กระทรวงมูรธาธรมีกรมที่สำคัญอยู่คือ กรมราชเลขาธิการ ถือว่าเป็นกรมบัญชาการมีราชเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชา โดยมีกรมที่มีฐานะรองลงมา

อีก 2 กรม คือ กรมพระอาลักษณ์ และกรมกฤษฎีกา 2 กรมนี้ เมื่อริบตีเป็นผู้อยู่บังคับบัญชาแต่ก็ขึ้นตรงกับราชเลขาธิการ นอกจากนั้น ยังมีกองเสนา ที่ขึ้นตรงต่อราชเลขาธิการอีก 2 กอง คือ กองการต่างประเทศ และกองเลขานุการองคมนตรี

ที่สำคัญก็คือ เมื่อมีการฟื้นฟูรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ในสมัยรัชกาลที่ 7 โดยมีอภิรัฐมนตรีสภา และเสนาบดีสภานั้น กรมราชเลขาธิการเป็นกรมที่มีความสำคัญ และมีอำนาจมาก เพราะเป็นสำนักเลขาธิการของทั้งอภิรัฐมนตรีสภาและเสนาบดีสภา กล่าวคือ ราชเลขาธิการ ทำหน้าที่เป็นเลขานุการอภิรัฐมนตรีโดยตำแหน่ง และผู้ช่วยราชเลขาธิการ ทำหน้าที่เลขาธิการ ทำหน้าที่เลขานุการเสนาบดีสภาโดยตำแหน่ง

การเปลี่ยนแปลงทางระบอบการเมือง มีผลโดยตรงต่อการแบ่งแยกอำนาจการปกครองตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 นั้น มาตรา 2 ระบุให้คณะกรรมการราษฎร เป็นผู้ใช้อำนาจการบริหารแทนราษฎร ดังนั้น จึงมีประกาศยุบเลิกกรมราชเลขาธิการในวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2475* และตั้งกรมเลขาธิการคณะกรรมการราษฎรมีเลขาธิการเป็นหัวหน้าขึ้นแทนงานราชการแผ่นดินทั้งปวง จึงแยกมาเป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ของกรมเลขาธิการคณะกรรมการราษฎร โดยงานที่เกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์ ได้กลายเป็นงานส่วนพระองค์ไป และมีการแยกปฏิบัติเป็นคณะส่วน โดยมีการจัดโครงสร้างองค์กรให้เป็น กรมราชเลขาธิการในพระองค์ (ในปัจจุบัน ได้แก่ สำนักราชเลขาธิการ)

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 โดยเปลี่ยนชื่อคณะกรรมการราษฎรเป็นคณะรัฐมนตรี กรมเลขาธิการคณะกรรมการราษฎร จึงเปลี่ยนชื่อเป็นกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี

ผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการราษฎร (ต่อมาเป็นเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) คนแรกได้แก่ ผู้ก่อการคนสำคัญ คือ รองอำมาตย์เอก ประยูร ภมรมนตรี

สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการราษฎร ซึ่งต่อมาเป็นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในระบอบการปกครองใหม่นั้น เป็นกลไกอันสำคัญในการสถาปนาระบอบการเมือง-การปกครองใหม่ ได้มีการระดมเจ้าหน้าที่ๆ มีความรู้ความสามารถระดับสูงในกรมกฤษฎีกามาช่วยราชการ และเป็นศูนย์แห่ง

* จึงถือได้ว่ากำเนิดของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2475

อำนาจของการควบคุมกลไกของราชการในระบอบเก่าโดยคนกลุ่มใหม่*

อาจกล่าวได้ว่า ลักษณะการเป็นกลไกทางการเมือง-การบริหารของระบอบการปกครองใหม่นี้ มีผลสะท้อน โดยตรงต่อการจัดโครงสร้าง อำนาจ-หน้าที่ และกระบวนการปฏิบัติงาน ตลอดจนการเป็นหน่วยงานหลักของคณะรัฐมนตรี และระบบราชการอย่างแท้จริงในฐานะที่เป็นทั้งสำนักงานกลางของคณะรัฐมนตรี และมีวงงานที่เป็นศูนย์ประสานการติดต่อกับกระทรวง ทบวง กรม ทั้งปวง ในระยะแรกๆ แผนกพิเศษของกองกลาง ทำหน้าที่ในการตรวจข่าวและโฆษณาด้วย ต่อมางานนี้จึงโอนไปอยู่กับกรมโฆษณาการ นอกจากนี้ยังมีกองเลขานุการ ซึ่งมีหน้าที่ทำระเบียบวาระการประชุมรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี และทำงานลับพิเศษทางการเมืองด้วย

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม และพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2476 ขึ้น จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ตำแหน่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งข้าราชการประจำ โดยแยกงานที่เกี่ยวกับ การเมืองของตัวนายกรัฐมนตรีไปไว้ในสำนักงานเลขานุการนายกรัฐมนตรี

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น ได้มีการแยกแยะหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ไว้อย่างชัดเจน และได้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติมาจนถึงปัจจุบัน คือ การแบ่งแยกระหว่าง กิจการที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี กับกิจการที่เกี่ยวกับตัวของนายกรัฐมนตรีที่จะปฏิบัติ หรือกระทำโดยเฉพาะ ไม่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีโดยตรง กล่าวคือ เป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่ของ คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์คณะบุคคลที่กระทำการตัดสินใจในกิจฉัยสั่งการ โดยรับผิดชอบร่วมกันในฐานะเป็นองค์การตัดสินใจสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดินกับอำนาจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมือง แม้ว่านายกรัฐมนตรีจะเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่ขอบวงของอำนาจระหว่างคณะรัฐมนตรีกับตัวนายกรัฐมนตรี นั้นต่างกัน

* ในระยะแรกเริ่ม บุคคลที่เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงสำคัญ ในการดำเนินงาน ได้แก่ นายประมวล ปุณณโชติ เติบพิตรรุ่น พ.ศ. 2471 ซึ่งเป็นผู้เดียวที่สอบได้เนติบัณฑิตชั้น 1 ในจำนวนผู้สอบได้ 62 คน เติบพิตรรุ่นนั้นที่สอบได้ชั้นที่ 2 ได้แก่ นายสงวน ชูปัญญา นายสอาด นาวิเจริญ นายดิเรก ชัยนาม นายสัญญา ธรรมศักดิ์ และนายเล็ก จุณานนท์ เป็นต้น ความสำคัญของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น มีทั้งในฐานะที่เป็นกลไกด้านการบริหารและกลไกทางการเมืองพร้อมๆ กันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีบทบาทประสานงานและแก้ไขความขัดแย้ง ตลอดจนการแข่งขันเพื่ออำนาจและผลประโยชน์ ทั้งในหมู่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในระบอบเก่า และผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองฝ่ายพลเรือนรุ่นเด็ก ดูรายละเอียดในหนังสืออนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายประมวล ปุณณโชติ 4 กุมภาพันธ์ 2523 (กรุงเทพ : อักษรสยามการพิมพ์ , 2523)

การพิจารณาการจัดตั้งกลไกการบริหารงานตามระบอบการเมืองใหม่ จึงมีความสำคัญในการทำความเข้าใจกับวิวัฒนาการของอาณัติ โครงสร้าง หน้าที่ และกระบวนการปฏิบัติงาน ตลอดจนตำแหน่งหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ตามระบอบเดิมนั้น โครงสร้างใหญ่ ได้แก่ กระทรวงมรฐาทร แต่ภายในโครงสร้างนั้น โครงสร้างย่อยที่เป็นหลัก คือ กรมราชเลขาธิการ ดังได้กล่าวมาแล้ว ส่วนกรมพระอาลักษณ์และกรมกฤษฎีกานั้นเป็นส่วนประกอบที่มีความสำคัญ น้อยกว่ากรมราชเลขาธิการมาก

ในระบอบใหม่ โครงสร้างใหญ่ได้แก่ คณะรัฐมนตรี และตำแหน่งสำคัญคือ ตัวนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีการจัดโครงสร้างของกลไกทางราชการมาเป็นเครื่องมือเชื่อมโยง อำนาจทางการเมืองกับอำนาจทางการบริหาร ซึ่งอำนาจทางการเมืองนั้นเป็นสิ่งใหม่ครอบซ้อนอยู่บนอำนาจทางการบริหาร ซึ่งมีมาอย่างต่อเนื่อง

สำนักนายกรัฐมนตรี จึงเป็นกระทรวงของตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ความคิดนี้มีผลทำให้ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทย นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา มี 2 ฐานะตลอดเวลา กล่าวคือ ฐานะหัวหน้าคณะรัฐมนตรี กับเป็น เจ้ากระทรวงด้วยในเวลาเดียวกัน

ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เมื่อได้มีการจัดตั้งสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้น มีกรมและสำนักงานอยู่ในสังกัด 6 หน่วย คือ

1. สำนักงานเลขานุการนายกรัฐมนตรี
2. กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
3. คณะกรรมการกฤษฎีกา
4. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
5. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
6. สำนักงานโฆษณาการ

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะรัฐมนตรี และราชการอื่นๆ ซึ่งมิได้อยู่ภายในวงอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงหนึ่งกระทรวงใดโดยเฉพาะ

การเขียนขอบข่ายอำนาจ-หน้าที่ของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเช่นนี้ ก็เพื่อเป็นการทำให้เกิดความยืดหยุ่น คล่องตัวสำหรับการขยายกิจการที่ต้องการให้อยู่ภายใต้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์คณะบุคคลที่มีอำนาจการตัดสินใจสูงสุดทางการบริหารนั่นเอง ทั้งนี้โดยกำหนดตำแหน่งหน้าที่ให้กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นทั้งกลไกหลักในการบริหารราชการประจำทั่วไปภายในสำนักนายกรัฐมนตรี "ประดุจเดียวกับสำนักงานปลัดกระทรวงในกระทรวงต่างๆ ฉะนั้น" และเป็นกลไกเชื่อมโยงการตัดสินใจระดับนโยบายของกระทรวงต่างๆ เข้ากับการตัดสินใจระดับสูงสุดคือ ของคณะรัฐมนตรีด้วย กล่าวคือ

"เป็นแหล่งกลางของกิจการต่างๆ บรรดาที่สำเร็จ หรือสิ่งการออกไปจากคณะรัฐมนตรี และที่จะมาสู่ความวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี"*

ดังนั้นในระยะแรกเริ่ม กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงทำหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงของสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย และกรม และสำนักงานเทียบเท่ากรมในสำนักนายกรัฐมนตรี ขณะนั้นต่างก็มีหน้าที่ๆ เฉพาะเจาะจงและมีจำนวนน้อย เมื่อเทียบกับในปัจจุบัน ซึ่งมีจำนวนมาก และมีลักษณะงานที่หลากหลาย

ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจ (mandate) นั้น อำนาจของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีความชัดเจน จึงสอดคล้องกับบทบาท โครงสร้าง และกระบวนการของงาน อาจกล่าวได้ว่า แม้กาลเวลาจะล่วงเลยไป และมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วก็ตาม แต่อำนาจกฎหมายและการเมืองของหน่วยงานนี้มิได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญมากเท่าใดนัก ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะ การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง มักจะเป็นการเปลี่ยนแปลงทางด้านตัวบุคคลและคณะบุคคลในลักษณะของ การเปลี่ยนแปลงปรับปรุงคณะรัฐมนตรี มากกว่าการเปลี่ยนแปลง-ปรับปรุง ระบบคณะรัฐมนตรี ส่วนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ-สังคมที่เกิดขึ้นก็มีผลในการก่อให้เกิด โครงสร้างใหม่ๆ ภายในระบบราชการ อันเป็นผลจากการขยายหน่วยงาน ทั้งในระดับ หน่วยงานกลางด้านนโยบาย หน่วยงานกลางด้านการปฏิบัติ และหน่วยงานในภูมิภาคเป็นสำคัญ

อำนาจของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สอดคล้องกับความเกี่ยวข้องระหว่างฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) กับส่วนต่างๆ ของสังคม คือ

1. ประชาชน ได้แก่ การติดต่อกับประชาชนพลเรือน ประกอบด้วยการร้องทุกข์ และกล่าวโทษ ข้าราชการ การขอความกรุณาเป็นพิเศษ หรือขอลดหย่อนผ่อนผัน รวมทั้งขอภัยโทษและขอลดการเนรเทศ และการแสดงความเห็นแนะนำรัฐบาล
2. สภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ การติดต่อกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องร่างกฎหมายต่างๆ เรื่องกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเรื่องกิจการฝ่ายธุรกิจของสภาฯ ซึ่งเกี่ยวข้องกับรัฐบาล
3. กระทรวง ทบวง กรม ได้แก่ การติดต่อกับกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ในการที่กระทรวง ทบวง กรม จะขอความวินิจฉัยหรือถามข้อปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรี

* กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ 14/1 (19) เรื่องเลขาธิการบรรยายเรื่องการทำงานของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทางวิทยุกระจายเสียง 26 มีนาคม 2476

สำหรับส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์นั้น ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่า เรื่องใดที่ระบุไว้ว่าเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เช่น การประกาศใช้กฎอัยการศึก การประกาศสงคราม การทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ การขอพระราชทานอภัยโทษ เป็นต้น ก็จะต้องดำเนินการตามนั้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้สถาบันพระมหากษัตริย์ จะมีใช้สถาบันที่ใช้อำนาจทางการเมือง-การบริหารโดยตรงดังเช่นที่เคยเป็นมาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ก็ตาม แต่ก็ยังคงเป็นส่วนสำคัญของระบอบการเมืองใหม่อยู่อย่างต่อเนื่องตลอดมา

อาจกล่าวได้ว่า อาณัติของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในฐานะที่เป็นหน่วยราชการสำคัญของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น มีขอบเขตกว้างขวางกว่าอาณัติของกรมราชเลขาธิการ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพราะในแง่ของกฎหมายแล้ว อาณัติที่เป็นกรอบแห่งความสัมพันธ์ที่ใหญ่ที่สุดได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่เคยมีมาก่อน นอกจากนั้น ยังมีสภาพผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นโครงสร้างใหม่ตามรัฐธรรมนูญ ที่เพิ่มเข้ามาในสภาพแวดล้อมทางการเมือง-การบริหารอีกด้วย

เมื่อเป็นเช่นนี้แหล่งที่มาของอาณัติ จึงมีความสำคัญในแง่ของลำดับความมากน้อย-ความสำคัญทางอำนาจด้วย และเนื่องจากที่มาของอาณัติมีผลในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ กระบวนการของงานกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงเป็นไปอย่างสอดคล้องกับที่มาและลำดับชั้นของอาณัติ กระบวนการนี้ ได้แก่ กระบวนการจัดทำและรวบรวมเรื่องที่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เสนอเข้าระเบียบวาระในการประชุมคณะรัฐมนตรี (เรียกโดยย่อว่า "ก่อนเข้าประชุม") และการนำมติ ของคณะรัฐมนตรีดำเนินการสั่งการต่อไป (เรียกโดยย่อว่า "หลังการประชุม")

การศึกษาวิเคราะห์เจตนารมณ์ ของการกำหนดอำนาจ-หน้าที่ของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพบว่า มีการกำหนดความสำคัญของเรื่องที่จะเกี่ยวข้องกับอำนาจ-หน้าที่ และกระบวนการของหน่วยงานตามลำดับชั้นของอาณัติเป็น 5 แหล่งที่มา และ 5 ลำดับชั้น* คือ

1. อาณัติจาก บทบัญญัติ หรือนัยความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดไว้ว่าจะต้องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยรับผิดชอบ เช่น การออกพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด และเรื่องพระบรมราชโองการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับราชการแผ่นดิน กับเรื่องต่างๆ ที่ระบุไว้ว่า อยู่ในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

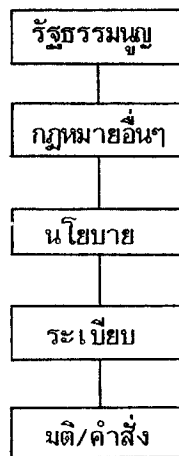
* เรื่องเดียวกัน การบรรยายอำนาจ-หน้าที่ ความรับผิดชอบของเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหลวง-ข้าราชการนาวิสัย เมื่อเดือนเมษายน 2476 แสดงให้เห็นการแบ่งงานตามอาณัติอย่างชัดเจน โดยให้อาณัติตั้งแต่ระดับสูงจนถึงระดับต่ำสุด ของแหล่งอำนาจที่คณะรัฐมนตรีใช้เป็นจุดอ้างอิง

2. อำណติจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นๆ ซึ่งระบุไว้ว่าจะต้องขอพระบรมราชานุญาต หรือขอพระบรมราชานุมัติ เช่น การบังคับคดีประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิต การเหมืองแร่ การ-สาธารณูปโภค การปลด ตั้ง ย้ายข้าราชการชั้นเจ้ากรมขึ้นไป การปลด เลื่อน ตั้ง ย้ายข้าราชการตุลาการ การขอจดทะเบียนเทศ การแปลงชาติ ฯลฯ กับเรื่องที่มีระเบียบแต่เดิมว่า จะต้องได้รับพระ-บรมราชานุญาต

3. อำណติจากนโยบาย ซึ่งกระทรวงต่างๆ จะต้องขอปรึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

4. อำណติจากระเบียบ ที่คณะรัฐมนตรีเองได้กำหนดไว้ว่า จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา

5. อำណติจากมติ ของคณะรัฐมนตรีเองที่ได้สั่งการไปแล้ว ให้กระทรวงรายงานขึ้นมา ดังนั้นจึงแสดงเป็นภาพได้ดังนี้



จะเห็นได้ว่าอำណติต่างๆ 5 ที่มา 5 ระดับนี้ อำណติจากรัฐธรรมนูญมีทั้งที่เป็นอำណติใหม่ และอำណติเก่า (ซึ่งได้แก่ การรักษาระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้บางส่วน) สำหรับอำណติจากกฎหมายอื่นๆ นั้น เป็นอำណติที่ติดมากับระบอบเดิม ซึ่งได้สร้างกฎหมายไว้มากมาย กฎหมายเหล่านี้ สงวนอำนาจการตัดสินใจในการอนุมัติและอนุญาตให้เอกชนกระทำการบางอย่างได้ โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจสูงสุด ซึ่งเป็นตัวแทนรักษาประโยชน์ของแผ่นดินเสียก่อน เรื่องเหล่านี้ มิใช่เรื่องส่วนพระองค์ แต่เป็นเรื่องของแผ่นดิน อันได้แก่ การขอพระบรมราชานุญาตต่างๆ เช่น การทำเหมืองแร่ สัมประทานต่างๆ อำนาจเหล่านี้มีระบุไว้ในกฎหมายอื่นๆ ซึ่งมีได้ล้มเลิกไป เพราะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง แท้ที่จริงแล้ว นอกจากการมีรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดแล้ว บรรดากฎหมายต่างๆ ที่เป็นราก-ฐานของระบบสังคมไทยโดยเฉพาะ ตั้งแต่ พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา จนถึงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ยังคงถือปฏิบัติกันต่อมา เพราะเป็นที่ยอมรับกันอยู่ทั่วไปแล้ว ในรัฐธรรมนูญสมัยต่างๆ ของไทยเรา จึงมัก

จะระบุข้อสงวนไว้ ทำยุทธศาสตร์เกี่ยวกับสิทธิของพลเมือง เป็นเงื่อนไขอยู่เสมอว่า "เว้นแต่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น" ซึ่งสะท้อนถึงการที่รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นใหม่ ยอมรับกฎหมายฉบับต่างๆ ที่มีมาก่อนหน้านี้แล้วนั่นเอง ดังนั้นหากสภาผู้แทนราษฎร ไม่ออกกฎหมายใหม่มาล้มล้างกฎหมายเก่า หรือไม่มีการแก้ไขปรับปรุง เปลี่ยนแปลงกฎหมายเดิมแล้ว ก็ย่อมถือได้ว่า กระทรวง ทบวง กรม ภายใต้ระบอบการเมืองแบบใหม่ ยังต้องถือหลักกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก ในการปฏิบัติราชการส่วนพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม กับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2476 ซึ่งเป็นต้นเค้าของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 และฉบับที่ 216 ตามลำดับนั้น ก็เป็นเพียงการระบุดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนต่างๆ และการแบ่งส่วนราชการเท่านั้น ส่วนอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานต่างๆ ยังคงเป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบต่างๆ เช่นเดิม

ในขั้นนี้อาจกล่าวได้ว่า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมอันเป็นปัจจัยภายนอกก็ตาม แต่รากฐานทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ กระทรวง ทบวง กรม จัดว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดกรอบการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี โดยส่วนรวม ดังจะเห็นต่อไปว่า การที่กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลนี้ ทำให้เกิดกฎ ระเบียบ ที่กระทรวง ทบวง กรม สามารถตราขึ้นใช้ได้โดยความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร นานวันไป นโยบายของคณะรัฐบาล แต่ละชุดจึงต้องถูกจำกัดโดยสายใยแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ ซึ่งสะสมมานาน จนเป็นอุปสรรคในการบริหารงานไปในที่สุด

สภาพแวดล้อมภายใน

สภาพแวดล้อมภายใน ประกอบด้วยสภาพแวดล้อมภายใน ชั้นนอก ซึ่งได้แก่ หน่วยงานต่างๆ ที่เป็นหน่วยงานกลางระดับนโยบาย ที่อยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนสภาพแวดล้อมชั้นในสุดนั้น หมายถึงการจัดแบ่งโครงสร้างย่อยภายใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งในด้านหนึ่งถูกกำหนดโดยการเปลี่ยนแปลงไปในสภาพแวดล้อมนอกที่เป็นสภาพแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจและการเมือง

การที่นำเอาเรื่องของการจัดโครงสร้างสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่แรก ตั้งมาจนถึงปัจจุบัน มาเป็นส่วนหนึ่งของสภาพแวดล้อมภายในนี้ก็เพราะถือว่า การเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมภายนอกนั้น มีจุดเริ่มต้นอยู่ที่การเปลี่ยนระบอบการปกครอง การมีรัฐธรรมนูญ มีฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นโครงสร้างใหม่ ไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้ง หรือการแต่งตั้ง หรือผสมกัน ก็ได้ จัดว่ามีผลโดยตรงต่อความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางการเมือง กับอำนาจทางการบริหาร การบริหารทรัพยากร กระบวนการวิจัยสั่งการ และกระบวนการในการปฏิบัติงาน ตลอดจนผลของการปฏิบัติงาน ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ย่อมขึ้นอยู่กับอันตรกิริยา (interactions) ระหว่างโครงสร้างย่อย กับสภาพแวดล้อมภายนอกด้วย

สภาพแวดล้อมภายใน มีสองส่วน คือ ภายในชั้นนอก อันได้แก่ส่วนราชการทั้งหลายที่เป็นหน่วยงานกลางระดับนโยบายนอกสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กับภายในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำหรับสภาพแวดล้อมภายในชั้นนอกนั้น ได้มีความหลากหลายและความสลับซับซ้อนมากขึ้น จากการมีหน่วยงานที่อยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี ด้วยเพียง 6 หน่วยงาน ใน พ.ศ. 2476 มาเป็น 17 หน่วยงาน และ

5 รัฐวิสาหกิจ ใน พ.ศ. 2531 ; จากการที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกรมบังคับบัญชา คือ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานปลัดกระทรวงของสำนักนายกรัฐมนตรี มาเป็นหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญ เทียบเคียงกับหน่วยงานอื่นๆ อีกหลายหน่วย เช่น สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น ; จากการที่เป็นหน่วยงานที่เคยควบคุมงานสำคัญ หลายสาขา มาเป็นหน่วยงานที่ควบคุมงานจำกัดบางสาขา ; จากการที่เป็นศูนย์รวมอำนาจทางการเมือง การบริหารมาเป็นส่วนหนึ่งของศูนย์อำนาจดังกล่าว ; จากการเป็นหน่วยงานที่รวมภารกิจเกี่ยวกับการ เป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะรัฐมนตรีทั้งหมด มาเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจเฉพาะการเป็นฝ่ายเลขานุการ ให้แก่การประชุมคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ ฯลฯ

ดังนั้น ในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกับหน่วยงานกลางระดับนโยบาย เอง ก็มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น เพราะนอกจากหน่วยงานภายในสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว กรมต่างๆ ก็มี จำนวนมากขึ้น รัฐวิสาหกิจก็มีจำนวนมาก นอกจากนั้นยังมีการจัดตั้ง คณะกรรมการในสาขากิจการต่างๆ อีกมากมาย ล้วนแล้วแต่เป็นการเพิ่มในด้านปริมาณและคุณภาพความสัมพันธ์ให้แก่ความสัมพันธ์ระหว่าง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกับกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการต่างๆ ทั้งสิ้น

การเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมภายในชั้นนอก* นี้ ในระดับหนึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงภายใน

* การเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมภายนอกครั้งแรกที่มีผลกระทบโดยตรงต่อภารกิจของสสค. เกิดขึ้น เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2493 กล่าวคือ การติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ มีผลทำให้การปฏิบัติงานของฝ่ายเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ การที่หน่วยราชการระดับ กระทรวง ทบวง กรม ของไทยมีการติดต่อกับต่างประเทศ เพราะไทยเข้าเป็นสมาชิก องค์การสหประชาชาติ ก็ได้เข้าเป็นสมาชิกของสำนักชำนาญพิเศษต่างๆ เช่น FAO, WHO, UNESCO, ธนาคารโลก และ UN ก็ได้มาจัดตั้งสำนักงาน ECAFE, UNICEF และ FAO ในกรุงเทพฯ ด้วยการกู้เงิน ธนาคารโลกมาบูรณะประเทศ และการตั้งคณะกรรมการ ก.ศ.ว. ตามโครงการข้อ 4 ของประธานาธิบดี ทรูแมน เหล่านี้ ล้วนแต่เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ กระทรวงเจ้าของเรื่องต้องหารือมายังคณะรัฐมนตรี โดย ปฏิบัติการผ่านทางกองการประชุมคณะรัฐมนตรีอยู่เสมอ นอกจากนั้นยังเกิดคณะกรรมการระดับชาติที่คณะ รัฐมนตรี แต่งตั้งขึ้นอีกหลายคณะ เมื่อเกิดปัญหาข้อขัดข้องแต่ละคณะที่ต้องเสนอเรื่องผ่านกองประชุม คณะรัฐมนตรีมา

มิติด้านการต่างประเทศนี้ ทำให้กองการประชุมคณะรัฐมนตรีมีปริมาณงานเพิ่มมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงภายในกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงเชิงปริมาณ ส่วนในเชิงคุณภาพ ซึ่ง ได้แก่การวิเคราะห์ปัญหาในแง่มุมด้านการคลัง-เศรษฐกิจนั้น เป็นภารกิจของคณะกรรมการระดับชาติ ที่ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นเพียงฝ่ายตรวจสอบความถูกต้องในแง่ของ กฎหมาย และทำหน้าที่รับเรื่องจัดเข้าระเบียบวาระการประชุมเท่านั้น

โครงสร้างของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะในระยะ 30 ปีแรก (2475-2505) กล่าวคือ ก่อให้เกิดการขยายตัวและปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แต่อีกระดับหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมภายในชั้นนอก มิได้นำไปสู่การปรับโครงสร้างภายใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หากนำไปสู่การขยายตัว และการปรับโครงสร้างภายในของโครงสร้างใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2505 จนถึงปัจจุบัน กล่าวคือ นับตั้งแต่ที่ได้มีพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505 เป็นต้นมา การกระจายตัวของหน่วยงาน กลางระดับนโยบาย ได้เพิ่มมากขึ้น ทำให้การปรับตัวของโครงสร้างในระยะเวลาต่อมา กลายเป็นการปรับตัวของหน่วยงานกลางต่างๆ ซึ่งมีอาณัติ หน้าที่ ความรับผิดชอบ การได้ทรัพยากร กระบวนการ วิจัยสั่งการ และกระบวนการในการปฏิบัติงาน ที่ล้วนแล้วแต่เกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับตัวนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ด้วยกันทั้งสิ้น ทำให้สภาพแวดล้อมภายในชั้นนอกของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีความ หลากหลาย และสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นกว่าเดิม ที่สำคัญก็คือ การที่หน่วยงานกลางระดับนโยบายเหล่านี้ ต่าง ก็มี อาณัติ เป็นของตนเอง มีอำนาจตามพระราชบัญญัติ (เช่น สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ฯลฯ) ย่อมมีผลทำให้ กระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีมีความเกี่ยวข้องกับ หน่วยงานหลายหน่วยงาน โดยแต่ละหน่วยงานกลางระดับนโยบายต่างมีเอกเทศในการเสนอความเห็น

ดังนั้น อาณัติทางกฎหมายและทางการเมือง จึงแตกกระจายโดยขาดการประสานกันอย่างมี เอกภาพ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงเป็นเพียงหน่วยงานกลางระดับนโยบาย หน่วยงานหนึ่งเท่านั้น ที่ควรกล่าวถึงก็คือ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505 ได้ กระจายหน่วยงานกลางระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกิจดั้งเดิม ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ออกไปอยู่ในโครงสร้างใหม่ถึง 4 หน่วยงาน คือ แทนที่จะมีแต่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กลับมี ปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นอกจากนั้นยังมีหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี อื่นๆ อีก รวม แล้ว 26 หน่วย (รวมมหาวิทยาลัยต่างๆ 6 แห่ง)

สลด.

สถานแวดล้อมภายในชั้นนอก
(ส่วนราชการในสำนักงานรัฐมนตรี
โดยเฉพาะหน่วยงานกลางระดับนโยบาย)

สถานแวดล้อมภายนอกชั้นใน
(ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนอกสำนักงานรัฐมนตรี)

สถานแวดล้อมภายนอก
(สถาบันทางการเมืองต่างๆ และการเปลี่ยนแปลงทาง
สังคม-เศรษฐกิจ-การเมือง)

การเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมภายนอก โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ได้นำไปสู่การปรับโครงสร้างของระบบราชการโดยส่วนรวม ที่เป็นสภาพแวดล้อมภายนอกขึ้นใน (คือกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ นอกสำนักงานกฤษฎีกา) และมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของส่วนราชการในสำนักงานกฤษฎีกา ซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมภายในชั้นนอกของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำหรับโครงสร้างภายในของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเองนั้น ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการกิจหลัก กล่าวคือ ยังคงมีการแบ่งเป็นกอง 4 กอง และ 11 แผนก แต่ตำแหน่งรองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีสองฝ่ายคือฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร

การสำรวจการแบ่งโครงสร้างย่อยภายในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพบว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างย่อยภายในมีน้อยมาก มีอยู่ในระยะหนึ่งคือ ในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งมีการเพิ่มกองถึง 7 กอง แต่มีเพียงชื่อกอง ส่วนกำลังคนที่เข้ามาอยู่ในกองเหล่านี้เกือบจะไม่มีเลย และกองเหล่านี้ก็ต้องยุบไปในที่สุด อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งกองเหล่านี้ สะท้อนถึงความคิดของผู้นำทางการเมืองในขณะนั้นที่ต้องการใช้กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นกลไกที่สำคัญ เมื่อเกิดเหตุการณ์หรือสถานการณ์พิเศษ เช่น ในภาวะสงคราม กองที่ 7 นี้ ได้แก่ กองควบคุม สมัณภาพข้าราชการ กองการเกษตรกรรม กองเสกกิจทั่วไป กองการอุตสาหกรรม กองประมงสถิติพยากรณ์ และกองบัญชาการชุมชนแห่งชาติ (ตัวสะกดการันต์ตามอักษรวิธียุคสมัยนั้น) กองเหล่านี้จัดตั้งขึ้นระหว่างปลายปี พ.ศ. 2485-2486 และยุบเลิกไปเมื่อเสร็จสิ้นสงครามในปี พ.ศ. 2488

แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เช่น การนำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาใช้ก็ตาม แต่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างส่วนย่อยภายในกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็มิได้เกิดขึ้น นอกเสียจากมีการปรับโครงสร้างใหญ่ภายนอก โดยการแบ่งงานใหม่เป็นทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง มีกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร เพื่อให้สอดคล้องกับการแบ่งแยกสมาชิกสภาออกเป็นสองประเภท และเป็นการสอดคล้องกับความพยายามในการแยกฝ่ายนิติบัญญัติ (ส่วนที่มาจาก การเลือกตั้ง) ออกจากฝ่ายข้าราชการประจำ

การแบ่งแยกเช่นนี้ มีอยู่เพียงชั่วระยะเวลาหนึ่ง ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็กลับไปใช้รูปแบบเดิม คือ มีเฉพาะสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอีก ส่วนการแบ่งโครงสร้างภายในของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็ยังคงขึ้นขึ้นอยู่กับการมีกองประชุมคณะรัฐมนตรี กองนิติธรรม และกองประกาศิต อันเป็นส่วนย่อยที่ทำการกิจหลักของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมาเป็นเวลานานอย่างต่อเนื่อง สำหรับกองกลางและกองคลังนั้น น่าจะถือได้ว่าเป็นส่วนที่ช่วยให้งานหลักดำเนินไปได้

แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจ เกิดขึ้นอย่างมากภายในช่วงเวลา 30 ปี ที่ผ่านมาก็ตาม แต่งานหลักของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็ยังคงเป็นเช่นเดิม กล่าวคือ ทำหน้าที่เป็นเสมือน เลขานุการ ของคณะรัฐมนตรี มากกว่าที่จะทำหน้าที่เป็น สำนักเลขาธิการ

จะเห็นได้ว่า การปรับปรุงโครงสร้างย่อยภายในเป็นไปอย่างล่าช้า และเพิ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ เมื่อ พ.ศ. 2529 นี้เอง การจัดโครงสร้างภายในครั้งสุดท้าย มีเมื่อ พ.ศ. 2518 และในสมัยนั้นก็มีกองเพียง 5 กองเท่านั้น คือ กองกลาง กองการประชุมคณะรัฐมนตรี กองนิติกรรม กองประกาศิต และกองโรงพิมพ์

ดังนั้น หน้าที่หลักของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่แรกตั้งจนถึงปัจจุบัน จึงได้แก่ การอำนวยความสะดวกการประชุมคณะรัฐมนตรี การเป็นหน่วยงานกลางในการติดต่อประสานงานกับสถาบันพระมหากษัตริย์ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานต่างๆ โดยเรื่องที่จะนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี จะต้องผ่านการกลั่นกรอง ตรวจสอบและวิเคราะห์ รวมทั้งเสนอแนะแนวทางนโยบายที่เกี่ยวข้อง และจัดทำความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี รวมตลอดถึงการยืนยันมติคณะรัฐมนตรีไปยังกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ เพื่อถือปฏิบัติต่อไปด้วย

นอกเหนือไปจากการอำนวยความสะดวกการประชุมคณะรัฐมนตรี แล้วงานการประสานงานกับสถาบันต่างๆ ตลอดจนกระทรวง ทบวง กรม ก็ดี งานการกลั่นกรอง ตรวจสอบ วิเคราะห์ เสนอแนะแนวนโยบาย และการจัดทำความเห็นเพียงใด และมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยและเงื่อนไขหลายประการ และจัดเป็นบทบาท-ภารกิจที่ต้องการการพัฒนาต่อไปอีกมาก เพราะเท่าที่ผ่านมา นั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้กระทำหน้าที่ขั้นต่ำ (minimum function) ในด้านการจัดการประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นสำคัญ โดยภารกิจด้านการวิเคราะห์ข้อมูลด้านสังคม-เศรษฐกิจ-การเมืองในระดับลึกนั้น กระทำโดยหน่วยงานกลางหน่วยอื่นๆ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพียงแต่ทำงานในหน้าที่ประจำ คือ การจัดระเบียบวาระการประชุม และการทำหน้าที่ด้านกฎหมายที่อยู่ในงานของกองนิติกรรม ซึ่งเราจะกล่าวในรายละเอียดในส่วนต่อไป งานอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยตรง เช่น งานของกองประกาศิต งานโรงพิมพ์ จัดว่าเป็นงานที่อยู่นอกเหนือ ขอบเขตของการทำหน้าที่ หน่วยงานกลางด้านนโยบาย

ในขั้นนี้อาจกล่าวได้ว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่จากอาณัติทางกฎหมาย ที่ชัดเจน แต่มีความหลากหลาย และโครงสร้างย่อยก็ได้ปฏิบัติหน้าที่ไปตามอาณัติทางกฎหมาย โดยมีการเปลี่ยนแปลงในอาณัติเดิมน้อยมาก การเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น มิได้นำไปสู่การเพิ่มอาณัติ หรือบทบาทของหน่วยงานนี้ ในทางตรงกันข้ามกลับลดบทบาท และหน้าที่ของหน่วยงานนี้ลงเป็นลำดับ โดยได้มีการจัดตั้งโครงสร้างใหม่ๆ และให้อำนาจทั้งทางกฎหมายและทั้งทางการเมืองแก่หน่วยงานเหล่านี้ ส่วนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งน่าจะจะเป็นหน่วยงานหลักที่ให้ความต่อเนื่องในการกลั่นกรอง ติดตาม ประเมินผล นโยบาย และมติของคณะรัฐมนตรี กลับคลายความสำคัญลงเป็นลำดับ ในระยะแรกเริ่มนั้น หัวหน้าหน่วยงานนี้มักจะเป็นบุคคลที่มีความสำคัญทางการเมืองสูง และเกี่ยวข้องกับศูนย์อำนาจทางการเมือง กล่าวคือ เป็นแกนนำและพรรคพวกของคณะราษฎร ซึ่งกุมอำนาจทางการเมืองในระยะ 15 ปีแรก

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475* (ในจำนวนเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 4 คน ระหว่าง พ.ศ. 2476-2486 นั้น สองคนได้เป็นนายกรัฐมนตรี และอีกสองคนเป็นรัฐมนตรีหลายกระทรวง และหลายครั้ง) อย่างไรก็ตาม การสิ้นสุดอำนาจของคณะราษฎร และการแตกแยกในหมู่ผู้นำของคณะราษฎรทำให้บทบาทของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีลดต่ำลงเรื่อยมา เว้นแต่ในสมัยหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2502 ที่เริ่มมีความสำคัญขึ้นมาอีก แต่เมื่อมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางระดับนโยบายอื่นๆ ใน พ.ศ. 2505 บทบาทของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็ลดต่ำลงไปอีก เพราะมีการกระจายโครงสร้างในการช่วยอำนวยความสะดวกออกไปมากมาย แม้ว่าเรื่องสำคัญๆ ยังคงจำต้องเข้าสู่ระเบียบวาระการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่บทบาทในการทำให้เห็นประกอบ และการได้รับมอบหมายให้ไปเสนอความเห็นมาเพื่อพิจารณาใหม่นั้น ได้ตกเป็นของหน่วยงานอื่น

ในส่วนต่อไปจะเป็นการเสนออำนาจหน้าที่ และโครงสร้างปัจจุบันของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รวมถึงกระบวนการของงาน ในส่วนที่เกี่ยวกับการกิจหลัก และการกิจรอง โดยจะเน้นการศึกษา-วิเคราะห์การกิจหลักทางด้านการเป็นหน่วยงานกลางระดับนโยบายเป็นสำคัญ

และเนื่องจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานที่เพิ่งมีการปรับปรุงโครงสร้าง เมื่อ พ.ศ. 2529 และมีผู้บริหารระดับสูงที่เพิ่งโอนเข้ามารับตำแหน่ง เมื่อ พ.ศ. 2528 ตลอดจนมีข้าราชการใหม่มีเพิ่ม โอนเข้ามาทำงานด้วยการสอบ กับข้าราชการที่อยู่มาเก่า ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ในบทที่สอง จึงจะเป็นการเสนอภาพรวมทางด้านโครงสร้างทรัพยากรบุคคล ทรัพยากรด้านงบประมาณ และกระบวนการของงานควบคู่กันไป เพื่อแสดงให้เห็นว่า จุดเริ่มต้นของการปรับปรุงงานนั้นอยู่ภายใต้เงื่อนไขสภาพแวดล้อมเช่นใดเสียก่อน และในบทต่อไป จึงจะอาศัยกรณีการศึกษา การสัมภาษณ์ การสังเกตการณ์ และการร่วมปฏิบัติงาน วิเคราะห์ถึงการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ กระบวนการในการปฏิบัติงาน เพื่อสรุปและประเมินการปฏิบัติงานของหน่วยจากความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมของหน่วย กับกระบวนการวินิจฉัยสั่งการและกระบวนการในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดอาณาบริเวณที่ควรมีการเสริมต่อความพยายาม ในการปรับปรุง-พัฒนางานที่ได้มีการดำเนินงานอยู่แล้ว และมีความจำเป็นต้องปรับปรุงในรูปของข้อเสนอแนะ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

* เลขาธิการคณะรัฐมนตรีคนแรกได้แก่ นายประยูร ภมรมนตรี (14 ก.ย. 2475 - 10 ก.ค. 2476) คนที่สองได้แก่ ร.อ. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ (11 ก.ค. 2476 - 11 ก.พ. 2478) คนที่สามได้แก่นายดิเรก ชัยนาม (12 ก.พ. 2478 - 24 พ.ค. 2483) และคนที่สี่ได้แก่นายทวี บุณยเกตุ (25 พ.ค. 2483 - 16 ก.พ. 2486)

บทที่สาม

อำนาจหน้าที่ โครงสร้าง ทรัพยากรและกระบวนการของงาน

อำนาจหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

แม้ว่าความผันผวนเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ครึ่งสำคัญหลายครั้ง ทั้งในด้านของระบอบการเมือง - การปกครอง และคณะผู้บริหารที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนเข้ามากำกับกลไกการบริหารประเทศ ไม่ได้ส่งผลให้อำนาจหน้าที่หลักของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีความแตกต่างในสาระสำคัญมากเท่าใดนัก แต่โดยที่สถานะทางตำแหน่งของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานกลางระดับนโยบายที่มุ่งสนองภารกิจตามความประสงค์ของคณะผู้บริหารประเทศโดยตรงนั้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวย่อมจะส่งผลให้ จุดเน้น ในฐานะบทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ต้องพัฒนาไปตามลักษณะความจำเป็นของการใช้ประโยชน์ และการให้น้ำหนักความสำคัญของคณะผู้บริหารในยุคสมัยนั้นๆ

โดยนัยดังกล่าว ความสำคัญในฐานะบทบาท และอำนาจหน้าที่ของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงขึ้นอยู่กับ อาณัติของตัวแปรหลัก 2 มิติด้วยกัน คือ มิติที่เป็นอำนาจหน้าที่พัฒนาและ มิติที่เป็นอำนาจหน้าที่คงที่

1. มิติที่เป็นอำนาจหน้าที่พัฒนา คือ อำนาจหน้าที่ที่เป็นอาณัติจากตัวแปรด้านการเมือง เช่น ระบอบการเมือง-การปกครอง คณะผู้บริหารประเทศ ระบบบริหารราชการแผ่นดินและการโต้ตอบต่อสภาพปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง-การทหาร การเมือง-การปกครอง และสังคมโดยส่วนรวม อันเป็นผลกระทบโดยตรงต่อ แนวนโยบายของรัฐบาล

2. มิติที่เป็นอำนาจหน้าที่คงที่ คือ อำนาจหน้าที่ที่เป็นอาณัติจาก ตัวแปรด้านตัวบทกฎหมาย ซึ่งสามารถจำแนกความแตกต่างได้หลายระดับ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการกำหนดกรอบความสัมพันธ์ทางอำนาจในการปกครอง-บริหารประเทศ กฎหมายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับต่างๆ เช่น พรบ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 และฉบับที่ 218 เป็นต้น พรบ. จัดระเบียบบริหารราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตลอดจน ระเบียบกฎหมาย คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรี ฉบับต่างๆ ที่ให้อำนาจปฏิบัติการตามภารกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างมิติทั้ง 2 ด้านพัฒนาตามกันน้อยมาก กล่าวคือ แม้มีการเปลี่ยนแปลงในมิติที่ 1 ก่อนข้างสูง แต่ก็มิได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในมิติที่ 2 ในสาระสำคัญ อย่างมีนัยสำคัญไม่ โดยเฉพาะในระดับของกฎหมายแม่บทคือ รัฐธรรมนูญ และกฎหมายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ้าง อันแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในเฉพาะจุดเน้น คือ ในระดับของคำสั่งและมติ ครม. เป็นต้น ทั้งนี้เพราะอาณัติด้านตัวบทกฎหมาย ส่วนหนึ่งเป็นการสนอง

เป้าหมายหลัก เพื่อการกำหนดให้กรอบโครงสร้างใหญ่ของระบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินไปในลักษณะที่เป็นแบบแผนอันเดียวกัน ประกอบกับสถานะทางตำแหน่งของหน่วยงาน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นส่วนประกอบย่อยหนึ่งของโครงสร้างใหญ่โดยส่วนรวม ฉะนั้น อาศัยด้านตัวบทกฎหมาย จึงถูกผูกติดอยู่กับแบบแผนเดิมในกรอบโครงสร้างของระบบบริหารราชการแผ่นดินเป็นสำคัญ

กล่าวโดยสรุป อำนาจหน้าที่ของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ก็คือ "อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของ ครม." นั่นเอง อย่างไรก็ตาม แม้ว่า การสนองตอบต่อการกิจตามขอบเขตของอำนาจหน้าที่ดังกล่าว น่าจะทำให้บทบาทในความเป็นจริงของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องเกี่ยวพันครอบคลุมทุกส่วนของโครงสร้างใหญ่ทั้งระบบ แต่โดยที่สถานะทางตำแหน่งของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถูกจัดวางในฐานะที่เป็นส่วนประกอบย่อย เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นๆ ดังที่ได้กล่าวแล้ว รวมทั้งการขยายบทบาทของหน่วยงานกลางระดับนโยบายอื่นๆ ภายในสังกัดเดียวกันนั้น เป็นผลให้อำนาจหน้าที่ ในความเป็นจริง (ส่วนหนึ่ง) ของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถูกครอบไว้ด้วยกรอบของกฎหมายหลักๆ ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เช่นเดียวกับกับหน่วยงานอื่นๆ ทั่วไป

โดยที่อำนาจหน้าที่หลักของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของ ครม. ซึ่งเป็นคณะผู้บริหารสูงสุดในกระบวนการการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงมีขอบเขตครอบคลุมภารกิจต่างๆ เช่นเดียวกับภารกิจของ ครม. ซึ่งสามารถจำแนกให้เห็นโดยเปรียบเทียบได้ ดังนี้

อำนาจหน้าที่ของ ครม.* แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ (1) อำนาจหน้าที่โดยทั่วไป (2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

1. อำนาจหน้าที่โดยทั่วไป (ด้านนโยบายและการตัดสินใจ) เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน, บริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่แถลงต่อสภา, ประสานงานและควบคุมดูแลให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัตินโยบายให้สัมฤทธิ์ผล, กำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ให้ส่วนราชการถือปฏิบัติและวินิจฉัยตัดสินชี้ขาดปัญหา นโยบาย

2. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เช่น หน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน, ประชุม ครม. และรับสนองพระบรมราชโองการด้านต่างๆ เป็นต้น

* รายงานประจำปี 2528 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนักนายกฯ รัฐมนตรี, 2529, หน้า 1

ส่วนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆ เช่น พรบ. ระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2518, พรบ. ระเบียบบริหารราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2530, พรบ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, ประมวลรัษฎากร, พรบ. ธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และ พรบ. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ตามที่ ครม. กำหนด (มติ ครม.) เช่น การร่าง พรบ., พระราชกฤษฎีกา, พระราชกำหนด, ระเบียบ, ข้อบังคับ ที่ใช้บังคับโดยส่วนรวม และองค์การของรัฐ

เรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ครม., เรื่องที่ขอปฏิบัติเป็นกรณีพิเศษ, การตีความของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้ถือปฏิบัติเป็นส่วนรวม โครงการหรือกิจการที่กระทบนโยบายการบริหารราชการ, เรื่องที่เสนอสถานิติบัญญัติ, เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, เรื่องที่มีผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดิน, การค้าประกันของกระทรวงการคลัง, การแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการที่ต้องนำความกราบบังคมทูล, การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์, ขอพระราชทานยศตำรวจ/ทหาร, การขอเลื่อนขึ้นเงินเดือนกรณีพิเศษ, เรื่องที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรนำเสนอ ครม. ตลอดจนการยกเลิกเปลี่ยนแปลง มติ ครม. เก่า

อำนาจหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี*

สามารถจำแนก เป็น 3 ส่วนคือ (1) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของ ครม. (2) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการทางกฎหมายประเภทต่างๆ และ (3) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์, กิจการโรมันพจน์ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และความสัมพันธ์กับต่างประเทศ

1. อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี การดำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้ง/ถอดถอนคณะรัฐมนตรี ศึกษา ตรวจสอบ วิเคราะห์ทำความเข้าใจเรื่องที่กระทรวง ทบวง กรม เสนอเข้าสู่ ครม., เป็นศูนย์กลางในการสั่งการประสานงาน และตรวจสอบการดำเนินการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ตลอดจน การแต่งตั้ง เปลี่ยนแปลง และยกเลิกคณะกรรมการต่างๆ ที่แต่งตั้งตามมติ ครม., ดำเนินการด้านการประมวล ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติตามมติ ครม. และการศึกษาวิเคราะห์หัตถ์มติครม. ที่ล้าสมัยเพื่อแก้ไขยกเลิก

2. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการทางกฎหมายประเภทต่างๆ เช่น ดำเนินการเกี่ยวกับการร่างพระราชบัญญัติ, พระราชกฤษฎีกา, พระราชกำหนดและกฎกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ตลอดจน การประกาศใช้บังคับในราชกิจจานุเบกษา ตามรัฐธรรมนูญและระเบียบแบบแผน

* เอกสารโรเนียว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, มิถุนายน 2529, หน้า 2-4

3. อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์, ความสัมพันธ์กับต่างประเทศ และกิจการโรงพิมพ์ของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เช่น การดำเนินการเกี่ยวกับการกราบบังคมทูลฯ ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต หรือ พระราชานุมัติในเรื่องที่กฎหมายระบุไว้ว่าเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ อาทิ การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์, การสถาปนาอิสริยยศ อีสริยศศักดิ์ สมณศักดิ์ งานประกาศิต งานอาลักษณ์ งานราชกิจจานุเบกษา และงานทะเบียนฐานันดร เป็นต้น

ดำเนินการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล, รัฐสภา และสถาบันพระมหากษัตริย์ ตลอดจนการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี อาทิ การจัดพิมพ์เอกสารราชการ, ราชกิจจานุเบกษา และ มติ ครม. เผยแพร่แก่ส่วนราชการต่างๆ

จากข้อกำหนดของอำนาจหน้าที่ในส่วนต่างๆ ดังกล่าว สามารถจำแนกภารกิจหลักของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เป็น 4 ด้าน ด้วยกัน คือ (1) ด้านที่เกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ (2) ด้านที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี (3) ด้านที่เกี่ยวกับสถาบันนิติบัญญัติ และ (4) ด้านที่เกี่ยวกับประชาชน ภายใต้ความรับผิดชอบของกองต่างๆ ดังนี้ คือ*

1. กองกลาง มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

o ควบคุมงานสารบรรณทั่วไป คือ รับ-ส่ง และเก็บรักษาหนังสือ

o ควบคุมการปฏิบัติด้านการเงิน การบัญชี การพัสดุ

o ดูแลรักษายานพาหนะ สถานที่ทำงาน

o ควบคุมงานด้านบริหารงานบุคคล

o บันทึกเสนอ ยืนยันมติคณะรัฐมนตรีและดำเนินการด้านเอกสารในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

- ด้านการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความตกลงระหว่างประเทศ การเจรจาจัดทำสนธิสัญญาต่างๆ

- ด้านการแต่งตั้งเอกอัครราชทูตต่างประเทศประจำประเทศไทย และแต่งตั้งเอกอัครราชทูตไทยประจำต่างประเทศ การแต่งตั้งกงสุล

- ด้านการนำความกราบบังคมทูลฯ เรื่องทูต หรือชาวต่างประเทศขอเข้าเฝ้า หรือประมุขประเทศต่างๆ มีส่วนมากกราบบังคมทูลและเรื่องที่กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานเอกชน ขอให้นำความกราบบังคมทูลฯ

* รายงานประจำปี 2528 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หน้า 59-70

- ด้านการจัดให้คณะรัฐมนตรีเข้าเฝ้าในงานพระราชพิธี งานรัฐพิธี หรือการต้อนรับราช-
อาคันตุกะที่มาเยือนประเทศไทย

- ด้านการขอผูกพันงบประมาณและการจัดสรรเงิน/การขอเลื่อนเงินเดือนข้าราชการที่เสียชีวิต
ในการปฏิบัติหน้าที่ ข้าราชการไปปฏิบัติงานองค์การระหว่างประเทศ และเรื่องอื่นๆ ที่มีใช้หน้าที่ของกอง
ใดกองหนึ่ง

2. กองการประชุม มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

- o ดำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี
- o รวบรวมเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับนายก รัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี ตลอดจนนโยบายของรัฐบาล
- o จัดทำระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เพื่อทราบและวาระจร
- o อำนาจการประชุมคณะรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรี
- o จัดทำรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี (เป็นรูปเล่ม) ทุกสัปดาห์
- o จัดประมวลและรวบรวมมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เป็นนโยบาย หลักการ และเรื่องสำคัญ
- o ดำเนินการในเรื่องอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย
- o จัดทำบันทึกสรุปเสนอเรื่องต่างๆ ที่กระทรวง ทบวง กรม เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา
หรือทราบต่อท่านนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการ และยืนยันมติคณะรัฐมนตรี ในเรื่องต่างๆ ดังนี้
 - การขออนุมัติโครงการต่างๆ ของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ
 - การขออนุมัติงบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจ
 - การขออนุมัติกู้เงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
 - การขอความเห็นชอบนโยบายสำคัญในด้านต่างๆ เช่น ความมั่นคง เศรษฐกิจและด้าน
สาธารณสุขโรคของส่วนราชการต่างๆ
 - การขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมาย และคณะกรรมการของกระทรวง ทบวง กรม
ต่างๆ
 - การแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการฝ่ายต่างๆ ในระดับที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของ
คณะรัฐมนตรี หรือต้องนำความกราบบังคมทูลฯ
 - การแต่งตั้งถอดถอน การกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ
 - การกำหนดอัตราเงินเดือน และค่าตอบแทน พนักงาน ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ

3. กองนิติธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

- o ดำเนินการเกี่ยวกับตราพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎ-
ก.พ. กฎ ก.ค. กฎสำนักนายกรัฐมนตรี และประกาศต่างๆ ที่จะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ
หรือให้ความเห็นชอบตามที่กฎหมายกำหนด

๐ ดำเนินการเกี่ยวกับประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ประธาน และรองประธานวุฒิสภา ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและรัฐมนตรี

๐ ดำเนินการเกี่ยวกับนิติและกระทู้ถาม ตลอดจนรายงานต่างๆ ของกรรมาธิการรัฐสภา

๐ ดำเนินการเกี่ยวกับคำสั่งนายกรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญการปกครอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๐ จัดทำความเห็นทางกฎหมายที่ผู้บังคับบัญชาสั่ง หรือหน่วยราชการอื่นขอร้องมา

๐ ดำเนินการเกี่ยวกับการขอสัมปทาน ป่าไม้ ป่าเลน สัมปทานปิโตรเลียม สัมปทานเหมืองแร่ ไฟฟ้า ประปา ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

๐ ดำเนินการเกี่ยวกับการขออนุมัติให้เอกชนเป็นผู้ออกแบบ และควบคุมงานก่อสร้างของทางราชการ รวมตลอดถึงหลักเกณฑ์การจ่ายเงินค่าออกแบบและควบคุมงาน

๐ ดำเนินการเกี่ยวกับการขอเปลี่ยนแปลงรายการก่อสร้าง แก้ไขเพิ่มเติมหรือลดงานจากแบบแปลนและรายการก่อสร้างเดิมภายหลังการประกวดราคาก่อสร้างของทางราชการ

๐ ดำเนินการเกี่ยวกับการขอกู้เงินจากสถาบันการเงินในต่างประเทศ หรือภายในประเทศ เพื่อพัฒนาการด้านไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การชลประทาน การอุตสาหกรรม การก่อสร้างสะพาน การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ตามโครงการพัฒนากองทัพ หรือโครงการกู้เงินเพื่อการพัฒนาในด้านต่างๆ ตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมตลอดทั้งการขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับเงินกู้ด้วย

๐ ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่ององค์การรัฐวิสาหกิจขอกู้เงิน เบิกเงินเกินบัญชี เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียน รวมทั้งการขอต่ออายุสัญญาการเบิกเงินเกินบัญชี โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน

๐ ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องฎีกาทูลเกล้าฯ ของนักโทษเด็ดขาด ขอฟรanchise ทานอกภัยโทษ ขอฟรanchise ทานอกภัยลดโทษ/หรือ ปลดปล่อยตัว

๐ ดำเนินการเกี่ยวกับการขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตแปลงสัญชาติ การขอคืนสัญชาติ การโอนสัญชาติ ถอนสัญชาติ การเนรเทศคนต่างด้าวออกจากราชอาณาจักร

๐ ดำเนินการเกี่ยวกับฎีกาทูลเกล้าฯ ขอฟรanchise ทานพระบรมราชานุเคราะห์ พระบรมราชูปถัมภ์ และขอพระราชทานความเป็นธรรมในเรื่องต่างๆ

๐ การขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาทางกฎหมาย ในเรื่องต่างๆ ตามคำสั่งของท่านนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี หรือตามมติคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี

4. กองประกาศิต มีหน้าที่รับผิดชอบ ดำเนินการในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

๐ ดำเนินการเกี่ยวกับการขอพระราชทาน การถอดถอน ยศชั้นสัญญาบัตร การสถาปนา การถอด

ถอนฐานันดรศักดิ์ การขอพระราชทาน และการขอประดับเครื่องราชอิสริยาภรณ์และเหรียญตราอื่นๆ กับ การขอพระราชทานราชทินนามเป็นชื่อสกุล

๐ ดำเนินการเกี่ยวกับการขอใช้ตราประจำตำแหน่งในราชการ คณะสงฆ์ และการขอใช้เครื่อง ประกอบอิสริยยศเป็นเครื่องหมายหมู่คณะ สมาคม สโมสร

๐ ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องวัด เช่น การขอพระราชทานวิสุงคามสีมา การขอยกฐานะวัด การ แต่งตั้งสมณศักดิ์ต่างๆ ตลอดจนเรื่องเกี่ยวกับพระกฐินพระราชทานประจำปี

๐ มีหน้าที่รักษาและจัดประทับพระราชลัญจกรของแผ่นดิน

๐ ปฏิบัติหน้าที่อาลักษณ์หน้าพระที่นั่ง ในพระราชพิธีต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของกองประกาศิตและตาม ที่ได้รับมอบหมาย

๐ ดำเนินการเกี่ยวกับการเขียนตัวหนังสือบรรจงในเอกสารสำคัญของทางราชการ

๐ ดำเนินการเกี่ยวกับการออกหนังสือราชกิจจานุเบกษา ติดต่อกับประชาชนและหน่วยราชการใน ด้านการบริหาร และมีหน้าที่เก็บรักษาราชกิจจานุเบกษาทุกสมัยเพื่อใช้ประโยชน์ราชการ

๐ ดำเนินการจัดทำทะเบียนผู้ได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ทั้งของไทย และของต่าง- ประเทศ ตลอดจนทำทะเบียนผู้ได้รับอิสริยยศ สมณศักดิ์ บรรดาศักดิ์ต่างๆ

5. กองโรงพิมพ์ มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

๐ บริหารงานเกี่ยวกับงานธุรการ งานสารบรรณ งานการเจ้าหน้าที่ การเงิน การบัญชี และการ สวัสดิการของโรงพิมพ์ รวมตลอดถึงการจัดซื้อ จัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ เครื่องทุ่นแรงต่างๆ เพื่อป้องกันงานพิมพ์ ให้ดำเนินการไปด้วยความรวดเร็วและทันสมัย

๐ ควบคุม รักษา ดูแลอาคารสถานที่ยานพาหนะของโรงพิมพ์ ให้อยู่ในสภาพใช้งานได้อยู่เสมอ กำกับ การควบคุมดูแล การเก็บ รักษาวัสดุครุภัณฑ์ของโรงพิมพ์ให้อยู่ในสภาพคงทน ตลอดจนจัดเตรียม สำรองวัสดุ ครุภัณฑ์ที่ใช้เกี่ยวกับการพิมพ์ เพื่อใช้งานการพิมพ์ได้ทันทั่วทั้ง

๐ บังคับบัญชารับผิดชอบงานบริหารทั่วไปของโรงพิมพ์ โดยมีอำนาจหน้าที่สั่งดำเนินกิจการทุกชนิด ที่อยู่ในอำนาจของโรงพิมพ์ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย บริหารกิจการของโรงพิมพ์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ข้อบังคับ ระเบียบแบบแผน และนโยบายที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกำหนด

6. กองประสานนโยบายและแผน* มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

๐ จัดทำกรอบนโยบายของรัฐบาล ตามที่แถลงต่อสภา, นโยบายเฉพาะด้านที่รัฐบาลให้ความสำคัญ เร่งด่วน และนโยบายพิเศษของรัฐบาล

* เอกสารโรเนียว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, มีนาคม 2529, หน้า 64-66.

- o รวบรวมผลการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐที่ได้แถลงตามโอกาสต่างๆ
- o ประสานนโยบายและแผนกับหน่วยงานราชการที่ปฏิบัตินโยบายโดยตรง และส่วนราชการที่ปฏิบัติ และรับผิดชอบระดับชาติ เช่น สมช. สศช. เป็นต้น
- o กำหนด, รักษา กรอบนโยบายของรัฐให้มีความชัดเจน, ตรวจสอบ, กำกับ, เร่งรัด ติดตาม และการเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องทันสมัย

7. กองประมวลและติดตามผลมติคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่รับผิดชอบและดำเนินการในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

- o ดำเนินการด้านข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรีทั้งหมด เช่น การรวบรวม, ตรวจสอบ, แยกหมวดหมู่ และเผยแพร่แก่ส่วนราชการให้ถือปฏิบัติ
- o วิเคราะห์มติ ครม. ที่ล้าสมัย, ขัดแย้ง, ไม่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลปัจจุบัน เพื่อเสนอแก้ไข ยกเลิก
- o ติดตามรายงานผลการปฏิบัติตามมติ ครม. เพื่อประเมินผลเสนอ ครม.
- ตรวจสอบมติครม. ตามที่ส่วนราชการร้องขอ

8. ศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่รับผิดชอบและดำเนินการ ในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

- o ตั้งระบบเครือข่ายข้อมูลให้มีความครอบคลุมและพร้อมเพื่อการบริหารงานของ ครม.
- o บริการข้อมูลด้วยระบบคอมพิวเตอร์ แก่กองต่างๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ
- o ประสานกับหน่วยงานภายนอก เช่น ศูนย์ปฏิบัติการแห่งชาติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี คณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และหน่วยงานอื่นๆ เพื่อการใช้ข้อมูลร่วมกัน

โครงสร้างองค์การสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

แม้ว่า โดยสถานะทางตำแหน่งหน่วยงานสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นส่วนหนึ่ง หรือส่วนประกอบย่อยภายใต้กรอบโครงสร้างใหญ่ของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยส่วนรวม แต่การที่ส่วนต่างๆ ที่เป็น "จุดประสาท" ในโครงสร้างของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ต้องสนองตอบต่อสิ่งเร้าที่หลากหลาย ทั้งในมิติทางด้านการเมือง-การปกครอง การบริหาร การเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวม ทำให้ลักษณะทางภารกิจที่ต้องปฏิบัติมีความครอบคลุมระดับต่างๆ ในกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบ การดำเนินการกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงจำเป็นต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับส่วนย่อยอื่นๆ ภายใต้กรอบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในระดับต่างๆ จำนวนมาก ทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ และในแต่ละระดับก็มีความซับซ้อนและเนื้อหาของระดับความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันไปด้วย

ภายใต้โครงสร้างดังกล่าว ถ้าถือเอาหน่วยงานสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นจุดศูนย์กลาง จะพบว่าระบบนิเวศน์ ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแวดล้อมด้วยชั้นบรรยากาศถึง 2 ชั้น และ/หรือ 4 ระดับด้วยกันคือ

1. ชั้นใน ประกอบด้วย

1.1 ชั้นในระดับใน เป็นสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงานสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเอง ประกอบด้วยโครงสร้างการบริหารของคณะผู้บริหารระดับสูง คือ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นต้น และการแบ่งส่วนราชการภายในเป็นกอง ฝ่าย และงานกลุ่มต่างๆ เช่น กองกลาง กองการประชุม กองนิติธรรม กองประกาศิต กองโรงพิมพ์ กองประสานนโยบายและแผน กองประมวลและติดตามผลมติกรม. และศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

1.2 ชั้นในระดับนอก เป็นหน่วยงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับนโยบาย และมีฐานะเท่าเทียมกัน เช่น สมช. สศช. สตง. สงป. กพ. และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ฯลฯ เป็นต้น

2. ชั้นนอก ประกอบด้วย

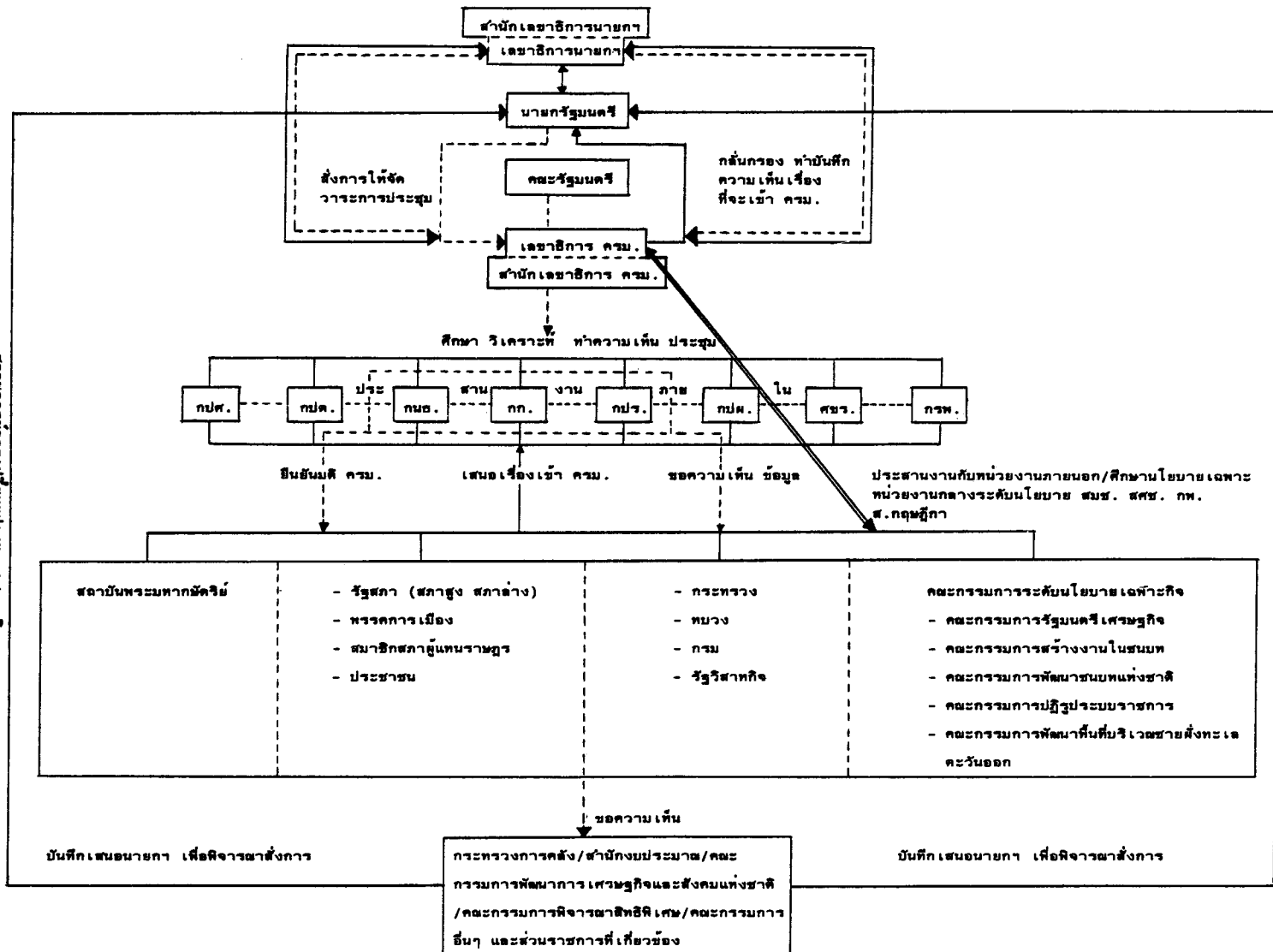
2.1 ชั้นนอกระดับใน เป็นส่วนราชการระดับปฏิบัติ ประกอบด้วยกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่างๆ ที่อยู่นอกสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

2.2 ชั้นนอกระดับนอก เป็นสภาพแวดล้อมภายนอก ที่ประกอบด้วยสถาบันทางการเมืองต่างๆ และสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความมั่นคง การทหาร และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ระบบนิเวศน์ทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แสดงให้เห็นดังภาพหน้า 36 (ภาพที่ 1 ระบบนิเวศน์ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) ในที่นี้จะกล่าวถึงรายละเอียดเฉพาะในส่วนของสภาพแวดล้อมชั้นในระดับใน หรือ โครงสร้างภายในของหน่วยงานสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

โครงสร้างภายในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำหรับในส่วนของโครงสร้างชั้นใน ซึ่งเป็นโครงสร้างของหน่วยงานสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นั้น นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง เมื่อปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญหลายครั้ง และก่อนที่จะมีการปรับเป็นโครงสร้างปัจจุบัน (พ.ศ. 2529) ได้มีการปรับโครงสร้างครั้งล่าสุด เมื่อปี พ.ศ. 2518 ซึ่งประกอบด้วย หน่วยงานระดับกอง 5 กอง และ 18 กลุ่มงาน กองทั้ง 5 ประกอบด้วย กองกลาง กองนิติธรรม กองการประชุมคณะรัฐมนตรี กองประกาศิต และกองโรงพิมพ์ มีเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีรองเลขาธิการฯ และผู้ช่วยเลขาธิการฯ ตำแหน่งละ 1 คน และมีเจ้าหน้าที่



ภาพที่ 1 ระบบนิเวศน์ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ตรวจสอบภายในขึ้นตรงต่อผู้ช่วยเลขาธิการฯ อีก 1 ตำแหน่ง โดยในแต่ละกองมีการแบ่งส่วนภายในแยกย่อยเป็นงานด้านต่างๆ ดังนี้

1. กองกลาง ประกอบด้วยผู้อำนวยการกองเป็นหัวหน้า แบ่งกลุ่มงานออกเป็น 5 กลุ่มคือ งานรับ-ส่ง งานโต้ตอบ งานเก็บและห้องสมุด งานคลังและพัสดุ และงานการเงินเจ้าหน้าที่
2. กองการประชุมคณะกรรมการ ประกอบด้วยผู้อำนวยการกองเป็นหัวหน้า และผู้ช่วยผู้อำนวยการกองเป็นผู้ช่วย แบ่งกลุ่มงานออกเป็น 4 กลุ่ม คือ งานธุรการ งานเสนอขอรับหลักการและนโยบาย งานเสนอขออนุมัติ และงานประมวลมติกรม.
3. กองนิติธรรม ประกอบด้วย ผู้อำนวยการเป็นหัวหน้า และผู้ช่วยผู้อำนวยการกองเป็นผู้ช่วย แบ่งกลุ่มงานออกเป็น 2 กลุ่ม คือ งานกฎหมาย 1 และงานกฎหมาย 2
4. กองประกาศิต ประกอบด้วยผู้อำนวยการกองเป็นหัวหน้า แบ่งกลุ่มงานออกเป็น 3 กลุ่ม คือ งานอาลักษณ์ งานทะเบียนฐานันดร และงานราชกิจจานุเบกษา
5. กองโรงพิมพ์ ประกอบด้วย ผู้อำนวยการกองเป็นหัวหน้า และแบ่งกลุ่มงานเป็น 4 กลุ่ม คือ งานธุรการ งานการเงิน งานคลัง-พัสดุ และงานโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะกรรมการ

ภายหลัง การโอนนายอนันต์ อนันตกุล จากกระทรวงมหาดไทย เข้ามาดำรงตำแหน่ง เลขาธิการคณะกรรมการ เมื่อ พ.ศ. 2528 ได้มีการปรับโครงสร้างการบริหารใหม่ ในปี พ.ศ. 2529* โดยเพิ่มกองใหม่ขึ้นอีก 2 กอง และ 1 ศูนย์ คือ กองประสานนโยบายและแผน กองประมวลและติดตามผล-มติ กรม. และศูนย์ข้อมูล กรม. รวมทั้งหมดเป็น 7 กองกับ 1 ศูนย์ แต่ละกองมีการปรับโครงสร้างภายในเป็นฝ่ายและงานรวม 38 ส่วนคือ

1. กองกลาง ประกอบด้วยผู้อำนวยการกองเป็นหัวหน้า และผู้ช่วยผู้อำนวยการเป็นผู้ช่วย แบ่งโครงสร้างย่อยภายในเป็น 3 ฝ่ายและ 1 งาน คือ ฝ่ายโต้ตอบ ฝ่ายการเจ้าหน้าที่ ฝ่ายการคลังพัสดุ และงานสารบรรณ
2. กองการประชุมคณะกรรมการ ประกอบด้วย ผู้อำนวยการกองเป็นหัวหน้า และผู้ช่วยผู้อำนวยการเป็นผู้ช่วย แบ่งโครงสร้างย่อยภายในเป็น 4 ฝ่ายกับ 1 งาน และแต่ละฝ่ายแยกเป็นกลุ่มงานด้านต่างๆ คือ
 - ฝ่ายการประชุมที่ 1 ประกอบด้วย งานจัดทำระเบียบวาระการประชุม งานยืนยันมติ และงานจัดทำรายงานการประชุม
 - ฝ่ายการประชุมที่ 2 ประกอบด้วย งานจัดทำระเบียบวาระการประชุม งานยืนยันมติ และงานจัดทำรายงานการประชุม

* คู่มือปฏิบัติงาน หน้าที่ความรับผิดชอบและการแบ่งงานในสำนักเลขาธิการคณะกรรมการ, มีนาคม 2530

- ฝ่ายวิเคราะห์ที่ 1 ประกอบด้วย งานความมั่นคงและการเมือง และงานเศรษฐกิจ
- ฝ่ายวิเคราะห์ที่ 2 ประกอบด้วย งานสังคม และงานบริหารและการพัฒนา
- งานธุรการ

3. กองนิติธรรม มีผู้อำนวยการกองเป็นหัวหน้า และผู้ช่วยผู้อำนวยการกองเป็นผู้ช่วย แบ่งโครงสร้างภายในเป็น 3 งานคือ งานกฎหมาย 1 งานกฎหมาย 2 และงานธุรการ

4. กองประกาศิต มีผู้อำนวยการกองเป็นหัวหน้า แบ่งโครงสร้างย่อยภายในเป็น 3 งาน คือ งานอาลักษณ์ งานทะเบียนฐานันดร และงานราชกิจจานุเบกษา

5. กองโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีผู้อำนวยการกองเป็นหัวหน้า แบ่งโครงสร้างย่อยภายในเป็น 4 งาน คือ งานธุรการ งานการเงินและการบัญชี งานวัสดุการคลัง และงานโรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

6. กองประสานนโยบายและแผน มีผู้อำนวยการกองเป็นหัวหน้า แบ่งโครงสร้างย่อยภายในเป็น 3 ฝ่ายกับ 1 งาน คือ ฝ่ายวิเคราะห์ที่ 1, 2 และ 3 ซึ่งแต่ละฝ่ายแบ่งงานกันรับผิดชอบเป็นรายการทรวาง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ และงานธุรการ อีก 1 งาน

7. กองประมวลและติดตามผลมติ ครม. มีผู้อำนวยการกองเป็นหัวหน้า แบ่งโครงสร้างย่อยภายในเป็น 2 ฝ่าย กับ 1 งาน คือ ฝ่ายติดตามและรายงานผลมติ ครม. ฝ่ายประมวลปรับปรุงและพัฒนามติครม. และงานธุรการ

8. ศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี มีผู้อำนวยการกองเป็นหัวหน้า แบ่งโครงสร้างย่อยภายในเป็น 2 งาน คือ งานประสานและบริการ และงานวิชาการคอมพิวเตอร์

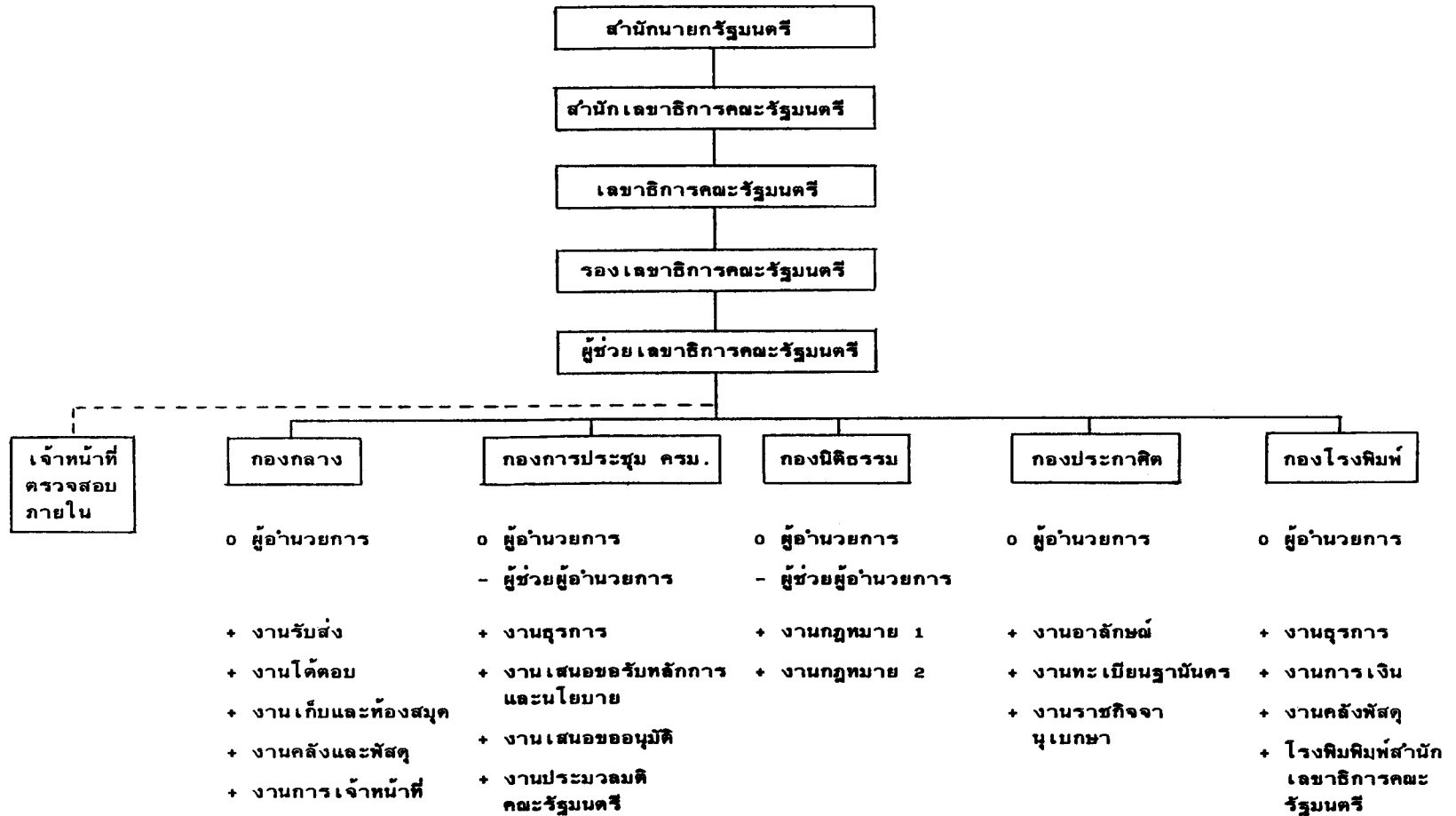
โครงสร้างเก่าและโครงสร้างปัจจุบันของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แสดงให้เห็น โดยเปรียบเทียบ (หน้า 39-40) (ภาพที่ 2 โครงสร้างสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเก่า พ.ศ. 2528 และ ภาพที่ 3 โครงสร้างสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีปัจจุบัน พ.ศ. 2529)

จากการปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในรอบ 10 ปี มีข้อแตกต่าง สรุปได้ดังนี้ คือ

1. ด้านโครงสร้างของคณะผู้บริหารระดับสูง ภายใต้โครงสร้างใหม่ มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านจำนวนตำแหน่ง และการแบ่งสายงานรับผิดชอบ โดยที่ผู้บริหารทุกตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำ คือ ตำแหน่งเลขาธิการ ครม. เป็นนักบริหารระดับ 11 เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของรองเลขาธิการฯ 2 คน ซึ่งเป็นนักบริหารระดับ 10 และผู้ช่วยเลขาธิการฯ 1 คน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 9

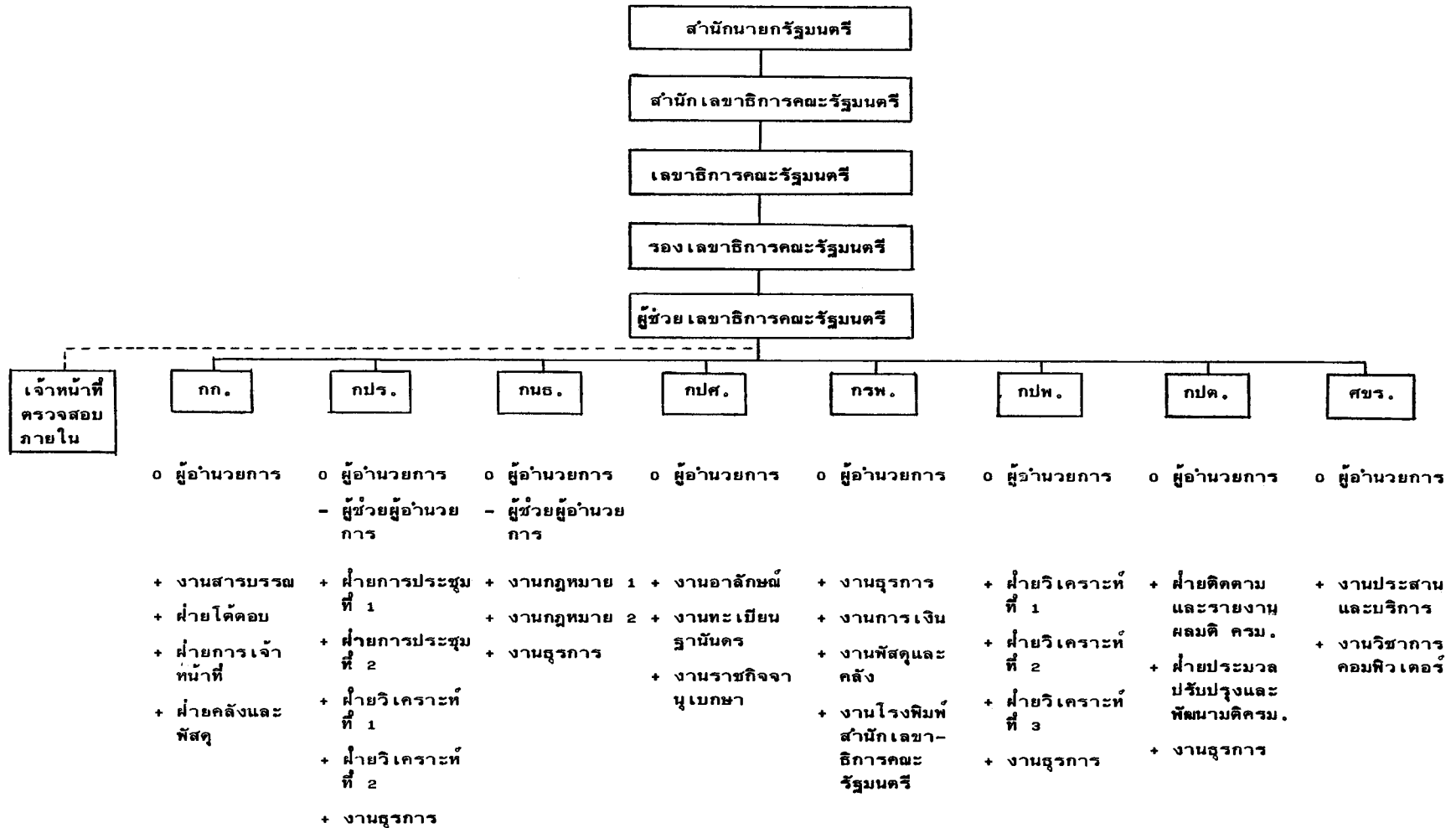
รองเลขาธิการฯ คนที่ 1 รับผิดชอบงานการประชุม และกองต่างๆ อีก 5 กอง คือ กองกลาง (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการประชุม) กองการประชุม ครม. กองนิติธรรม กองประสานนโยบายและแผน และกองประมวลและติดตามผลมติ ครม.

ภาพที่ 2 โครงสร้างสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเก่า (2528)



ภาพที่ ๓ โครงสร้างสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีปัจจุบัน (2529)

40



รองเลขาธิการฯ คนที่ 2 รับผิดชอบงานบริหาร และกองต่างๆ อีก 3 กอง กับ 1 ศูนย์ คือ กองกลาง (ในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการประชุม ครม.) กองประกาศิต กองโรงพิมพ์ และศูนย์ข้อมูล ครม.

ส่วนผู้ช่วยเลขาธิการฯ รับผิดชอบงานปรับปรุงระบบพัฒนาระบบฐานทั้งหมดของ สำนักเลขาธิการ-คณะรัฐมนตรี และเรื่องพิเศษเฉพาะเรื่อง

นอกจากนี้ ในส่วนของผู้ช่วยเลขาธิการฯ ยังประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ช่วยปฏิบัติงานของตำแหน่งนี้ อีกจำนวนหนึ่ง คือ เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ระดับ 7 จำนวน 1 คน ระดับ 6 จำนวน 2 คน และ ระดับ 3-5 จำนวน 2 คน คอยเป็นผู้ช่วยเหลือ ด้านการติดตามเร่งรัดประสานงานกับหน่วยงานภายนอก ในกรณีของงานที่มีความสำคัญและเร่งด่วน

2. ด้านโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการระดับกอง มีการขยายหน่วยงานระดับกองเพิ่มจากเดิม 5 กองเป็น 7 กองกับ 1 ศูนย์ โดยลักษณะของภารกิจเป็นการขยายโครงสร้าง เพื่อผล 2 ด้าน คือ เพื่อการจัดประเภทกลุ่มงานให้เป็นเอกเทศมากขึ้น และการขยายโครงสร้างเพื่อรองรับภารกิจที่พัฒนาขึ้นมาใหม่ โดยเฉพาะกองประมวลและติดตามผลมติ ครม. ภารกิจส่วนใหญ่จะแยกออกมาจากกองการประชุมฯ ซึ่งแต่เดิมจะรวมงานเหล่านี้ไว้ทั้งหมด เช่น งานประมวลมติ ครม. จัดทำและรวบรวมหลักฐานข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล งานศึกษาวิเคราะห์ทำความเข้าใจประกอบเรื่องที่ส่วนราชการเสนอเข้า ครม. ตลอดจนการจัดการประชุม ครม. เป็นต้น

ส่วนกองประสานนโยบายและแผน กับศูนย์ข้อมูล ครม. แม้จะเป็นการแบ่งภารกิจบางส่วนมาจาก กองการประชุมอยู่บ้าง เช่น ภารกิจด้านการจัดทำและรวบรวมหลักฐานข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล การประสานงานกับส่วนราชการภายนอก และการศึกษาวิเคราะห์ทำความเข้าใจเรื่องที่กระทรวง ทบวง กรม เสนอเข้า ครม. ตลอดจนการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ในศูนย์ข้อมูลฯ เพื่อรองรับกับการนำวิทยาการสมัยใหม่มาใช้ในการบริหารงานด้านข้อมูลของ ครม. ก็ตาม แต่โดยเป้าหมายแล้ว มีวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิบัติภารกิจใหม่เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน กองประสานนโยบายและแผน ทั้งภารกิจและการจัดโครงสร้างหลักๆ ภายในยัง มีความคล้ายคลึงกับกองการประชุมฯ อยู่ เช่น งานด้านการวิเคราะห์นโยบายและแผน เป็นต้น

3. ด้านโครงสร้างการแบ่งกลุ่มงานภายในกองต่างๆ ในระดับกองมีการจัดกลุ่มงานใหม่ ทั้งในลักษณะที่เป็นการรวมงานที่มีอยู่เดิมเข้าเป็นหมวดหมู่ แล้วยกฐานะขึ้นเป็นฝ่าย และการขยายกลุ่มงานใหม่ๆ เพิ่มขึ้นภายในกอง ซึ่งแต่เดิมมีเพียง 18 กลุ่มงาน เพิ่มเป็น 12 ฝ่าย และ 16 งาน ซึ่งแสดงให้เห็นโดยเปรียบเทียบดังตาราง

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ระหว่าง พ.ศ. 2518 กับ พ.ศ. 2529

กอง	โครงสร้างเก่า (2518)			+เพิ่ม -ลด	โครงสร้างใหม่ (2529)		
	ฝ่าย	งาน	รวม (ส่วน)		ฝ่าย	งาน	รวม (ส่วน)
กองกลาง	-	5	5	-1	3	1	4
กองการประชุมฯ	-	4	4	+1	4	1	5
กองนิติธรรม	-	2	2	+1	-	3	3
กองประกาศิต	-	3	3	0	-	3	3
กองโรงพิมพ์	-	4	4	0	-	4	4
กองประสาน	-	-	-	+4	3	1	4
นโยบายและแผน							
กองประมวลฯ	-	-	-	+3	2	1	3
ศูนย์ข้อมูลฯ	-	-	-	+2	-	2	2
รวม	-	18	18	+10	12	16	28

ผลจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว นำไปสู่ความจำเป็นในการปรับปรุงการบริหารงานทั้งระบบ ทั้งในด้านของปริมาณและคุณภาพ ดังนั้น การพัฒนาปรับปรุงระบบการบริหารงาน ทั้งในแง่ของกระบวนการทำงาน การเพิ่มพูนทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนการเพิ่มขีดความสามารถในการใช้ทรัพยากรที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น จึงเป็นผลพวงที่สำคัญยิ่ง และหน่วยงานสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีปัจจุบันก็ได้เล็งเห็นความสำคัญของปัจจัยดังกล่าว ดังสะท้อนให้เห็นจากการเปลี่ยนแปลงในส่วนของทรัพยากรด้านบุคคล งบประมาณ ตลอดจนกระบวนการของงานที่มีความพยายามปรับปรุงระบบการทำงานให้มีความคล่องตัวมากขึ้น โดยการนำเทคนิค วิทยาการสมัยใหม่มาเป็นเครื่องมือช่วยอำนวยความสะดวก เป็นต้น

ทวิษการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทวิษการบุคคลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ในช่วง 3 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2528 ถึง พ.ศ. 2531 บุคลากรของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีจำนวนเพิ่มขึ้นถึงประมาณร้อยละ 44 หรือ 99 คน ซึ่งเป็นการเพิ่มในส่วนที่สูงเกือบเท่าตัว เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนบุคลากรที่มีอยู่เดิม คือ จากจำนวน 127 คน ในปี พ.ศ. 2528 เป็น 226 คนในปัจจุบันบุคลากรส่วนที่เพิ่มขึ้นใหม่ จำนวน 99 คนนั้น มาจากทั้งที่สอบบรรจุและรับโอนมาจากหน่วยงานอื่นในส่วนที่ใกล้เคียงกัน คือรับโอนมา 49 คน สอบบรรจุเข้ามาใหม่ 50 คน ที่รับโอนเข้ามาส่วนใหญ่มารับประจำในกองการประชุมคณะรัฐมนตรี กองกลาง ศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี และกองประสานนโยบายและแผน จำนวน 22 คน 10 คน 9 คน และ 3 คน ตามลำดับ และระดับที่รับโอนมามากที่สุดคือ ระดับ 6 และ 5 จำนวน 14 และ 13 คน ตามลำดับ หลังจากนั้นก็ได้มีการโยกย้ายไปอยู่ในกองใหม่ๆ โดยเฉพาะกองประสานนโยบายและแผน และศูนย์ข้อมูลกรม. ซึ่งบุคลากรเกือบทั้งหมดประกอบด้วยข้าราชการที่รับโอน มาและสอบบรรจุใหม่เข้ามาหลัง พ.ศ. 2528

การเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้างบุคลากรดังกล่าว เมื่อพิจารณาโดยเปรียบเทียบ สามารถพบข้อแตกต่าง ดังนี้ คือ

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบจำนวนและเพศของบุคลากรช่วง พ.ศ. 2528, หลัง พ.ศ. 2528 และปัจจุบัน

	จำนวนรวม	ชาย	หญิง	สัดส่วน (ชาย)
พ.ศ. 2528 (เดิม)	127	47	80	1.2:2
หลัง พ.ศ. 2528 (เพิ่ม)	99	41	58	1.4:2
ปัจจุบัน	226	88	138	1.3:2

ด้านจำนวนและเพศ ในด้านของจำนวน และความแตกต่างระหว่างสัดส่วนของเพศชายและหญิง เห็นว่า การเพิ่มจำนวนบุคลากรในช่วงหลัง พ.ศ. 2528 แม้จะเป็นการเพิ่มในลักษณะที่สัดส่วนระหว่างเพศชาย/หญิง มีความแตกต่างกันน้อยกว่าโครงสร้างเดิม แต่ก็มิได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างปัจจุบัน กล่าวคือ สัดส่วนของเพศหญิง จะยังคงมากกว่าเพศชาย ประมาณเกือบๆ เท่าตัวอยู่เช่นเดิม

ด้านอายุ ตามโครงสร้างบุคลากร ปี พ.ศ. 2528 มีลักษณะการกระจายของกลุ่มคนและช่วงอายุดังนี้ คือ

- 1) อายุตัว ส่วนใหญ่กระจายอยู่ในช่วงอายุระหว่าง 31-45 ปี ซึ่งมีจำนวนประมาณ 71 คน
- 2) อายุราชการและอายุราชการในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่วนใหญ่กระจายอยู่ในช่วงอายุระหว่าง 11-25 ปี มีจำนวนประมาณ 73 คน

หลังปี พ.ศ. 2528 (ส่วนที่เพิ่มของบุคลากร) มีลักษณะการกระจายของกลุ่มคนในช่วงอายุดังนี้ คือ

- 1) อายุตัว ส่วนใหญ่กระจายอยู่ในช่วงอายุระหว่าง 21-30 ปี มีจำนวนประมาณ 60 คน
- 2) อายุราชการ ส่วนใหญ่กระจายในช่วงอายุระหว่าง 1-5 ปี มีจำนวนประมาณ 66 คน
- 3) อายุราชการในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่วนใหญ่กระจายในช่วงอายุระหว่าง 1-5 ปี เช่นกัน ในจำนวนประมาณ 99 คน

โครงสร้างอายุบุคลากรของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน มีลักษณะการกระจายของกลุ่มคนในช่วงอายุ ดังนี้ คือ

- 1) อายุตัว กระจายอยู่ในช่วงอายุระหว่าง 21-50 ปี จำนวนประมาณ 208 คน โดยเฉพาะในช่วงอายุระหว่าง 26-30 ปี เป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด ประมาณ 44 คน รองลงมาคือ ช่วงอายุระหว่าง 36-40 ปี จำนวนประมาณ 41 คน
 - 2) อายุราชการ กระจายอยู่ระหว่างช่วงอายุ 1-25 ปี จำนวน 197 คน โดยเฉพาะในช่วงอายุระหว่าง 1-5 ปี เป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดประมาณ 78 คน
 - 3) อายุราชการในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กระจายอยู่ระหว่างช่วงอายุ 1-25 ปี เช่นเดียวกันมีจำนวนประมาณ 210 คน โดยเฉพาะในช่วงอายุประมาณ 1-5 ปี เป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดประมาณ 113 คน
- โครงสร้างอายุบุคลากรของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สรุปเปรียบเทียบได้ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบโครงสร้างอายุของบุคลากรช่วง พ.ศ. 2528, หลัง พ.ศ. 2528 และปัจจุบัน

	อายุตัว (ปี)		อายุราชการ (ปี)		อายุราชการในสสค. (ปี)	
	ช่วงอายุ (ปี)	จำนวน (คน)	ช่วงอายุ (ปี)	จำนวน (คน)	ช่วงอายุ (ปี)	จำนวน (คน)
พ.ศ. 2528 (เดิม)	31-45	71	11-25	43	11-25	43
หลัง พ.ศ. 2528)เพิ่ม	21-30	60	1-5	66	1-5	99
ปัจจุบัน	21-50	208	1-25	78	1-25	210

ด้านการศึกษา

วุฒิการศึกษา

ตามโครงสร้างเดิม (2528) บุคลากรทั้งสิ้นจำนวน 127 คน ประกอบด้วยวุฒิระดับต่ำกว่า ม.8 ลงมามีจำนวน 44 คน ระดับ ปวช., ปวส. และ ปกศ. มีจำนวน 46 คน ระดับปริญญาตรีมีจำนวน 30 คน ระดับปริญญาโท 4 คน และเปรียญ 3 คน

ส่วนที่เพิ่มใหม่ในช่วงหลังปี พ.ศ. 2528 ประกอบด้วยวุฒิการศึกษาระดับ ปวช. ปวส. และ ปกศ. จำนวน 50 คน ปริญญาตรี 27 คน ปริญญาโท 20 คน และปริญญาเอก 2 คน

ในปัจจุบันประกอบด้วยระดับ ม.8 ลงมา 44 คน ระดับ ปวช. ปวส. และ ปกศ. 96 คน ปริญญาตรี 57 คน ปริญญาโท 24 คน ปริญญาเอก 2 คน และเปรียญอีก 3 คน

สรุปเปรียบเทียบได้ ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบวุฒิการศึกษาของบุคลากรช่วงก่อน พ.ศ. 2528, หลัง พ.ศ.2528 และปัจจุบัน

วุฒิการศึกษา พ.ศ.	ต่ำกว่า ม.8	ปวช.,ปวส. ปกศ.	ปริญญาตรี	ปริญญาโท	ปริญญาเอก	เปรียญ
2528 (เดิม)	44	46	30	4	-	3
หลัง 2528 (เพิ่ม)	-	50	27	20	2	-
ปัจจุบัน	44	96	57	24	2	3

สาขาวิชา ในด้านสาขาวิชา ไม่มีความแตกต่างกันระหว่างบุคลากรเดิม และบุคลากรที่เพิ่มขึ้น หลังปี พ.ศ. 2528 เพียงแต่ลักษณะที่เพิ่มในระยะหลังจะเพิ่มในสาขาวิชาวิทยาศาสตร์และสถิติ โดยเฉพาะในศูนย์ข้อมูลกรม. เปรียบเทียบโดยส่วนรวมสาขาวิชานิติศาสตร์จะเป็นกลุ่มใหญ่คือ 24 คน สาขาวิชารัฐศาสตร์ 18 คน สาขาวิชาครูศาสตร์และศึกษาศาสตร์ 14 คน, สาขาบัญชี-การเงิน 11 คน นอกนั้นเป็นสาขาวิชาวิทยาศาสตร์, อักษรศาสตร์, เศรษฐศาสตร์, สังคมศาสตร์และวารสารศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นได้ดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 จำนวนบุคลากรในสาขาวิชาต่างๆ

สาขาวิชา	จำนวน (คน)
นิติศาสตร์	24
รัฐศาสตร์	18
ครูศาสตร์-ศึกษาศาสตร์	14
บัญชี-การเงิน	11
วิทยาศาสตร์	6
เศรษฐศาสตร์	6
สังคมศาสตร์	2
การบริหาร	2
วารสารศาสตร์	1

ด้านการฝึกอบรม บุคลากรทั้งที่มีอยู่เดิมและบรรจุและรับโอนเข้ามาใหม่ ส่วนใหญ่ผ่านการฝึกอบรมในระดับ เทคนิคการปฏิบัติงานในหน้าที่ คือ ประมาณ 103 คน การฝึกอบรมในระดับการบริหาร และการพัฒนา ในองค์การโดยส่วนรวม มีประมาณ 3 คน ส่วนที่ผ่านการฝึกอบรม และเข้าศึกษาตาม หลักสูตรด้านการเมือง-การปกครองในสถาบันด้านความมั่นคงของรัฐ เช่น วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร วิทยาลัยการทัพบก ฯลฯ ประมาณ 51 คน กล่าวโดยสรุป บุคลากรส่วนใหญ่ผ่านการอบรมด้านเทคนิคการทำงานเป็นส่วนใหญ่

ทรัพยากรด้านงบประมาณของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

แผนการใช้จ่ายงบประมาณของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จำแนกเป็นแผนการบริหารงาน 2 ประเภท คือ (1) งานบริหารทั่วไป (2) และงานราชกิจจานุเบกษา

งานบริหารทั่วไป คือ การดำเนินการเกี่ยวกับ การประชุมครม. เครื่องราชอิสริยาภรณ์ การตรากฎหมาย และการจัดพิมพ์เอกสาร แผนงานดังกล่าวจำแนกเป็นหมวดการใช้จ่ายเงิน 4 หมวด คือ (1) หมวดเงินเดือนค่าจ้าง (2) หมวดค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ (3) หมวดค่าสาธารณูปโภค และ (4) หมวดครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

งานราชกิจจานุเบกษา คือ การดำเนินการเกี่ยวกับการออกหนังสือราชกิจจานุเบกษาจำแนกเป็นหมวดการใช้จ่ายเงิน 4 หมวด เช่นเดียวกับแผนงานบริหารทั่วไป (ซึ่งปรากฏดังในตารางหน้า 49)

ลักษณะการใช้จ่ายงบประมาณใน รอบ 5 ปี (พ.ศ. 2526 - 2530) จะเห็นได้ว่าสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายทั้ง 4 หมวดของแต่ละปี มีการใช้จ่ายในหมวดที่ 2 (ค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ) มากที่สุด ถึงประมาณ ร้อยละ 79 (โดยเฉลี่ย) ขณะที่หมวดที่ใช้จ่ายเงินอันดับ 2 (หมวดค่าจ้างและเงินเดือน) มีสัดส่วนเฉลี่ยประมาณร้อยละ 18-19 และหมวดที่ 3 (ค่าสาธารณูปโภค) หมวดที่ 4 (ค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง) รวมกันโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2-3 เท่านั้น และเมื่อรวมทั้ง 4 หมวดงบประมาณรายจ่ายในส่วนของแผนงานบริหารทั่วไปจะมากกว่าแผนงานราชกิจจานุเบกษาถึงร้อยละ 70 ต่อร้อยละ 30

ลักษณะดังกล่าวเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงปรากฏชัดในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2529-2530 กล่าวคือ ในหมวดค่าจ้างและเงินเดือนมีสัดส่วนเพิ่มจากอัตราเฉลี่ยร้อยละ 3-4 ในหมวดที่ 3 เพิ่มร้อยละ 2-3 ในหมวดที่ 4 เพิ่มร้อยละ 1 ขณะที่ในหมวดที่ 2 ซึ่งแต่เดิมเป็นหมวดที่อัตราส่วนการใช้จ่ายสูงเป็นอันดับ 1 มาลดลงกลับลดลงร้อยละ 2 (ดูตารางที่ 6)

เช่นเดียวกัน ถ้าพิจารณาโดยเปรียบเทียบระหว่าง สัดส่วนงบประมาณที่ขอตั้งและที่จ่ายจริงในแต่ละปี มีการเปลี่ยนแปลงที่ปรากฏในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2529-2530 กล่าวคือ ยอดงบประมาณที่ขอตั้ง เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2528 ถึงเกือบ 3 เท่าตัว แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในส่วนที่

ตารางที่ 6 งบประมาณรายจ่ายในรอบ 5 ปี (พ.ศ. 2526-2530) เปรียบเทียบยอดเงินงบประมาณที่ขอตั้งและจ่ายจริง

พ.ศ.		2526				2527				2528				2529				2530			
		ขอตั้ง	พร้อม ใช้	จ่ายจริง	พร้อม ใช้	ขอตั้ง	พร้อม ใช้	จ่ายจริง	พร้อม ใช้	ขอตั้ง	พร้อม ใช้	จ่ายจริง	พร้อม ใช้	ขอตั้ง	พร้อม ใช้	จ่ายจริง	พร้อม ใช้	ขอตั้ง	พร้อม ใช้	จ่ายจริง	พร้อม ใช้
งบประมาณรายจ่าย	งบบริหาร																				
	งบบริหารทั่วไป	7,320,800	90.53 15.33	7,438,840	90.36 16.54	8,052,730	90.65 16.32	8,016,792.4	91.26 17.64	8,285,870	90.88 15.91	8,222,990	90.94 16.51	8,571,410	90.10 7.29	8,529,210.86	90.56 17.15	8,947,100	90.56 5.95	11,543,564.83	92.89 19.94
	งบบริหารจำเพาะ	785,200	9.47 1.70	791,950.55	9.82 1.79	831,000	9.35 1.68	767,492.03	8.74 1.69	831,000	9.12 1.59	819,426.87	9.06 1.65	846,720	8.90 0.70	886,835.80	9.42 0.58	880,600	8.96 -	883,551.81	7.11 1.82
รวม		8,086,700	100	8,230,790.5	100	8,883,730	100	8,783,284.4	100	9,116,870	100	9,042,416.96	100	9,518,130	100	9,416,046.66	100	9,827,700	100	12,427,116.64	100
ร้อยละ		18.03		18.30		18.00		19.33		17.50		18.16		7.99		18.93		6.53		21.46	
งบอุดหนุน	งบอุดหนุนทั่วไป	23,690,600	66.28 52.86	23,622,562	66.66 52.54	25,912,500	65.97 52.5	23,420,845	66.03 51.53	26,869,000	66.03 55.45	26,303,611.14	66.37 52.84	91,445,400	84.33 78.65	25,066,723.67	85.94 50.41	120,785,000	86.88 80.32	29,984,387.87	89.95 51.78
	งบอุดหนุนจำเพาะ	12,050,000	33.72 26.58	11,815,442.5	33.34 26.27	13,365,000	34.03 27.08	12,049,890	33.97 26.51	12,950,000	30.97 24.8	3,330,013.13	33.63 26.78	16,991,800	15.67 14.24	12,949,879.36	34.08 26.04	18,216,500	13.11 12.1	12,879,329.38	30.05 22.24
	รวม	35,740,600	100	35,438,004.5	100	39,277,500	100	35,470,735	100	41,819,000	100	39,633,624	100	108,437,200	100	38,016,603.05	100	139,003,500	100	42,863,717.25	100
ร้อยละ		79.74		78.81		79.58		78.04		80.32		79.62		90.89		78.45		92.43		74.02	
งบอุดหนุนพิเศษ	งบอุดหนุนพิเศษทั่วไป	420,000	46.67 0.94	511,104.21	51.85 1.14	468,000	46.8 0.9	648,584.14	59.91 1.43	482,000	46.67 0.88	555,266.82	57.27 0.25	664,000	55.70 0.56	480,471.08	48.99 0.93	592,000	52.77 1.39	1,280,838.93	86.40 2.21
	งบอุดหนุนพิเศษจำเพาะ	480,000	53.33 1.41	474,703	58.15 1.05	532,000	53.2 1.07	465,919	43.8 1.02	528,000	53.33 1.03	414,225	42.73 0.83	528,000	44.30 0.44	519,515	53.0 1.04	792,000	57.23 0.53	592,000	51.60 1.02
	รวม	900,000	100	985,807.21	100	1,000,000	100	1,114,503	100	990,000	100	969,491.82	100	1,192,000	100	979,986.08	100	1,384,000	100	1,872,838.93	100
ร้อยละ		2.08		2.19		2.01		2.45		1.91		1.95		1.00		1.97		1.92		3.23	
งบอุดหนุนพิเศษพิเศษ	งบอุดหนุนพิเศษพิเศษทั่วไป	85,000	91.22 0.91	316,735	97.5 -	175,250	91.18 0.35	65,040	78.65 0.14	125,000	89.24 0.25	123,735	89.44 0.25	149,410	96.20 0.12	1,313,805	96.20 2.64	112,600	91.25 0.07	739,055	100 1.28
	งบอุดหนุนพิเศษพิเศษจำเพาะ	8,200	8.77 0.01	8,115	2.5 -	16,950	8.82 0.03	17,660	21.35 0.04	15,000	10.71 0.02	14,615	10.56 0.03	5,900	3.80 0.01	-	-	10,800	8.75 0.01	-	-
	รวม	93,500	100	324,850	100	192,000	100	82,700	100	140,000	100	138,350	100	155,310	100	1,313,805	100	123,400	100	739,055	100
ร้อยละ		0.20		0.71		0.38		0.18		0.27		0.28		0.13		2.64		0.08		1.28	
รวม		44,820,800		44,964,479.57		49,353,430		46,461,223.07		52,065,870		49,783,863.40		119,302,640		49,726,440.79		150,388,600		57,902,727.82	
ร้อยละ		100		100		100		100		100		100		100		100		100		100	

จ่ายจริง แม้ว่าจะมีการเพิ่มขึ้นบ้างในหมวดต่างๆ (ยกเว้นหมวดที่ 2) แต่ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่เพิ่มขึ้นน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับ การเพิ่มขึ้นของยอดงบประมาณที่ขอตั้งไว้ ทั้งนี้อาจเป็นผลสืบเนื่องจาก การที่ระบบแผนการดำเนินงานของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ยังไม่สามารถพัฒนาตั้งรับกับแผนการงบประมาณได้อย่างสอดคล้องกันทั่วทั้งที่ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะติดขัดในเรื่องของอัตราค่าจ้าง และการจัดตั้งระบบงานใหม่ ที่ต้องอาศัยเวลาอยู่บ้างพอสมควร* (ดูแผนภูมิหน้า 50) แผนภูมิที่ 1 เปรียบเทียบยอดเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ตั้งและจ่ายจริง (พ.ศ. 2526-2530)

กระบวนการของงานของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

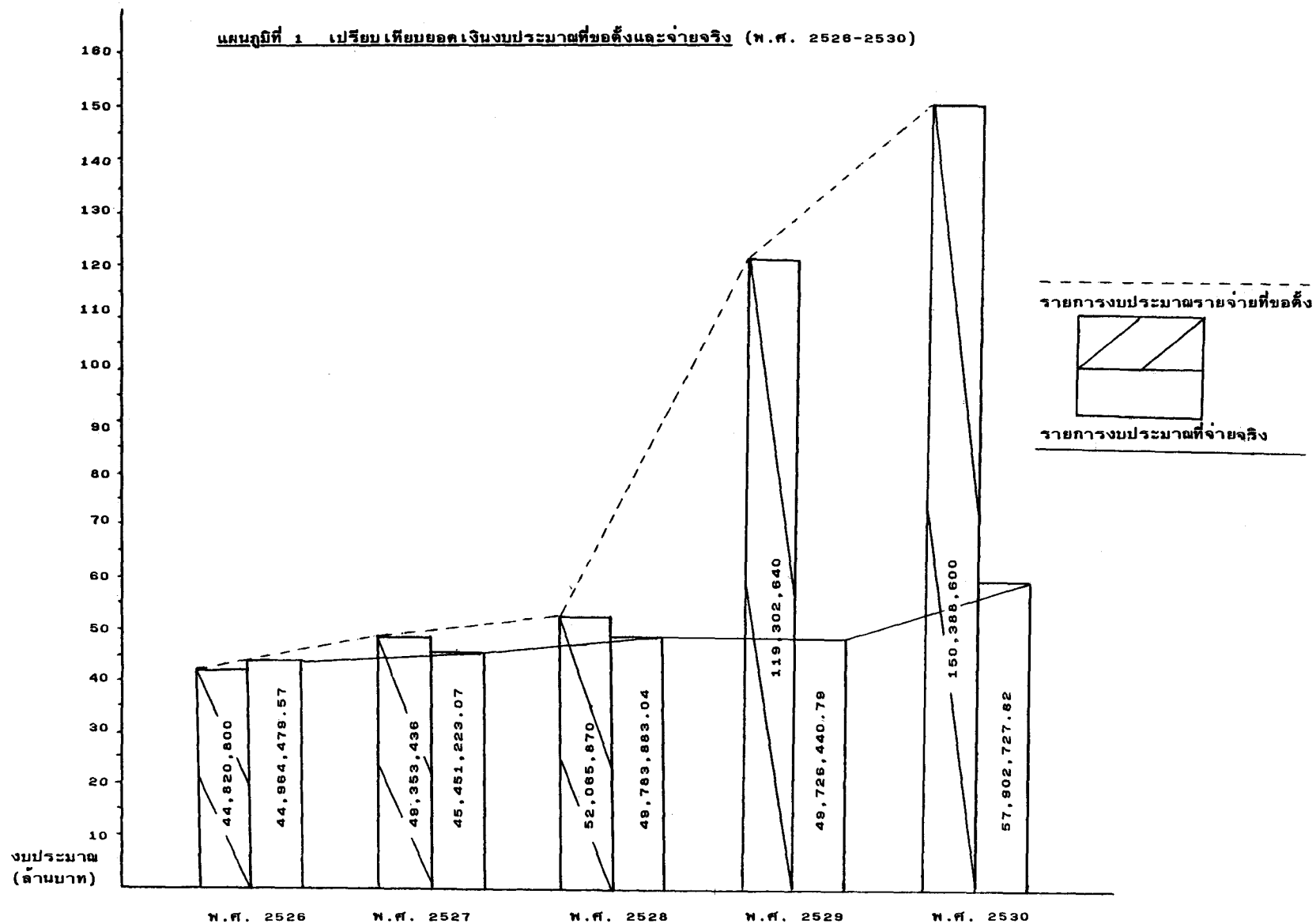
โดยที่หน่วยงาน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นศูนย์กลางช่วยอำนวยความสะดวกของคณะผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุด ในกระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน วงจรกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติจึงโคจรตามกระบวนการใช้อำนาจของคณะผู้บริหาร ซึ่งโดยหลักการ มีจุดเริ่มต้นที่การกำหนดกรอบนโยบาย การบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นที่เป็นที่ปรากฏ และสิ้นสุดด้วยการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่กำหนดให้สำเร็จลุล่วง ถ้าพิจารณาในแง่ประโยชน์ใช้สอย คณะผู้บริหารน่าจะคาดหวังบทบาทช่วยอำนวยความสะดวกของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยเน้นเฉพาะในส่วนหลัง คือ การช่วยอำนวยความสะดวกให้การดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่กำหนดให้สำเร็จลุล่วงมากกว่าในส่วนแรก

ในทางปฏิบัติ คณะผู้บริหารได้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน ผ่านกลไกการปฏิบัติ กระจายออกไปในระดับต่างๆ ที่หลากหลาย ไม่เพียงเฉพาะแต่หน่วยงานปฏิบัติการระดับกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น แต่ยังได้อาศัยกลไกการใช้อำนาจผ่านหน่วยงานกลางระดับนโยบายอื่นๆ และคณะกรรมการระดับนโยบายเฉพาะกิจคณะต่างๆ อีกด้วย ซึ่งความสัมพันธ์ (การใช้อำนาจปฏิบัติการ) ระหว่างกลไกต่างๆ เหล่านี้ มักถูกกำกับและดำเนินไปตามครรลองของระเบียบ กฎหมาย และกรอบนโยบายแห่งรัฐ เป็นหลัก

ในอีกด้านหนึ่ง ของกระบวนการปฏิบัตินโยบายและหรือ การบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่สามารถอ้างอิงกรอบระเบียบกฎหมายได้ ซึ่งเป็นเนื้อหาทางด้านการเมือง และนั่นจากอำนาจการตัดสินใจ และวินิจฉัย ของหน่วยงานปฏิบัติการระดับ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะสะท้อนผ่านทางกลไกสถาบันทางการเมืองต่างๆ เช่น พรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มกดดัน ประชาชน หรือแม้แต่สถาบันราชการด้วยตนเอง ก็ตาม

ดังนั้นตามลักษณะของแบบแผนกระบวนการการบริหารราชการแผ่นดิน ดังกล่าว สามารถขยายความหมายและเนื้อหา ได้เป็น 2 ด้านคือ

* สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การขอตั้งงบประมาณมียอดเพิ่มสูงขึ้นมาก คือ ปริมาณความต้องการเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ที่เพิ่มสูงขึ้นมากในช่วงหลัง



1. ด้านสถาบันการใช้อำนาจ ประกอบด้วยกลไกสถาบันราชการระดับต่างๆ ซึ่งเป็นกลไกปฏิบัติการและกำกับการปฏิบัตินโยบายให้ดำเนินการตามระเบียบกฎหมาย และกลไกสถาบันทางการเมือง ซึ่งเป็นกลไกเพื่อการกดดันเรียกร้องให้การปฏิบัตินโยบายดำเนินการตามความต้องการเฉพาะเรื่อง เฉพาะกลุ่ม และเฉพาะเวลา เป็นต้น

2. ด้านลักษณะการใช้อำนาจการตัดสินใจ ประกอบด้วยลักษณะการใช้อำนาจตัดสินใจโดยกรอบระเบียบกฎหมาย และลักษณะการใช้อำนาจการตัดสินใจโดยวิถีทางการเมือง (ต่อสู้อย่างกลุ่มอำนาจ, ประณีประนอม, ความพอใจจากการตกลงต่อรองร่วม ฯลฯ)

กระบวนการของงานของหน่วยงาน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ภายใต้เป้าหมายของแบบแผนการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว จึงโคจรตามวิถีของปัจจัยกำหนด 2 ด้าน ดังกล่าว นั้นเอง กล่าวคือ ในด้านของสถาบันการใช้อำนาจ หน่วยงานสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นเวทีกลางในการรับ กลั่นกรอง แยกแยะ ศึกษาวิเคราะห์ และเสนอความเห็น บรรดาเรื่องและปัญหา ข้อเรียกร้อง ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการตีความ การดำเนินการและการปฏิบัตินโยบายให้สำเร็จลุล่วง ที่สถาบันการใช้อำนาจทั้งที่เป็นสถาบันราชการระดับต่างๆ และสถาบันการเมืองต่างๆ เสนอเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัย ตัดสินใจและบังคับใช้โดยคณะผู้บริหารระดับสูง (กรม.) ซึ่งในขั้นนี้ถือเป็นกระบวนการของงานขึ้นก่อนการตัดสินใจ

ในด้านของลักษณะการใช้อำนาจตัดสินใจ ซึ่งถือเป็นกระบวนการระหว่างการตัดสินใจ การตัดสินใจ การบังคับใช้และติดตามผล ในส่วนของการใช้อำนาจตามระเบียบกฎหมาย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะเป็นผู้นำหลักและข้อกฎหมายใช้เป็นกรอบอ้างอิงและตีความเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นเกณฑ์ช่วยการตัดสินใจและวินิจฉัย สำหรับในส่วนของการใช้อำนาจตัดสินใจและวินิจฉัยโดยวิถีทางการเมือง เป็นการตัดสินใจตามความเห็นร่วม และความพอใจร่วมกันในระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยกรอบนโยบายเป็นบรรทัดฐานในการตัดสินใจขาด ในขั้นนี้กระบวนการของงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงเป็นหน่วยบริการด้านการจัดระเบียบวาระเรื่องที่กลไกปฏิบัติและกดดันนโยบาย ส่งเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยวิธีการจัดประชุม การบริการด้านข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจของ กรม. การจดบันทึกทำรายงานการประชุม การรวบรวมมติ กรม. ซึ่งเป็นผลจากการพิจารณาและตัดสินใจของ กรม. ส่งกลับไปยังสถาบันที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปเป็นเครื่องมือ บังคับใช้ในการปฏิบัตินโยบายต่อไป

ดังนั้น โดยเนื้อแท้ กระบวนการของงานของหน่วยงานสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงเป็นกระบวนการช่วยอำนวยความสะดวกในการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินของคณะผู้บริหาร(กรม.) ใน 3 ขั้นตอนคือ

- 1) กระบวนการขึ้นก่อนการตัดสินใจและวินิจฉัยของ กรม.
- 2) กระบวนการขึ้นการตัดสินใจและวินิจฉัยของ กรม.
- 3) กระบวนการขึ้นหลังการตัดสินใจและวินิจฉัยของ กรม.

โดยปกติหน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติ จะมีกรอบนโยบาย ระเบียบกฎหมายกำหนดอำนาจและหน้าที่ของตนเป็นกรอบอ้างอิงในการปฏิบัติงานอยู่แล้ว แต่ในระหว่างการปฏิบัติตามกระบวนการของการบริหารราชการแผ่นดินนั้น มักจะเกิดปัญหาที่สำคัญ 4 ลักษณะ ซึ่งนำไปสู่ความจำเป็นในการตัดสินใจ วินิจฉัย การสั่งการระดับ กรม. คือ

1) ปัญหาหรือเรื่อง ที่คาบเกี่ยวในเรื่องของความไม่ชัดเจนในกรอบนโยบาย เช่น ปัญหาที่ต้องการการตีความ ปัญหาในนโยบายที่ต้องคาบเกี่ยวกับหน่วยงานปฏิบัติหลายหน่วยงานและใช้งบประมาณจำนวนมาก ปัญหาในนโยบายสำคัญและนโยบายพิเศษของรัฐบาล

2) ปัญหาหรือเรื่อง ที่คาบเกี่ยวกับระเบียบกฎหมาย เช่น กฎหมายที่ใช้อยู่เดิมเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติในนโยบาย ความไม่เพียงพอหรือความจำเป็นต้องกำหนดระเบียบกฎหมายเพิ่มเติม การขยายอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงาน การตีความข้อกฎหมายที่มีอยู่เดิม การปฏิบัติและยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย เป็นต้น

3) ปัญหาหรือเรื่องที่อยู่นอกขอบวงอำนาจการใช้ดุลยพินิจ ตัดสินและวินิจฉัยของหน่วยงาน เช่น การตัดสินใจในประเด็นปัญหาที่อยู่นอกเหนือระเบียบกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติ การเปลี่ยนแปลงของสภาพปัญหาและเนื้อหาของภารกิจ ซึ่งอาจเป็นปัญหาที่อยู่นอกขอบเขตและหรือ ไม่ระบุแน่ชัดว่าเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานใด และหรือเป็นปัญหาทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล เศรษฐกิจ สังคม และประเทศโดยรวม

4) ปัญหาหรือเรื่องก็ตามระเบียบกฎหมาย และธรรมเนียมปฏิบัติ มีความจำเป็น ต้องผ่านขั้นตอนการตัดสินใจ สั่งการโดยคณะผู้บริหารผู้มีอำนาจสูงสุด จึงจะมีผลสมบูรณ์ตามข้อบังคับของกฎหมาย เช่น การอนุมัติ อนุญาต การสนองพระบรมราชโองการ การแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการระดับสูง การแต่งตั้งคณะกรรมการของกระทรวงทบวง กรม ชุดต่างๆ ตลอดจนการรับรองกฎหมายสำคัญ ฯลฯ เป็นต้น

ปัญหาหรือเรื่องสำคัญทั้ง 4 ลักษณะ เมื่อนำเข้าสู่การดำเนินงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว จะต้องผ่านกระบวนการของงาน ตามขั้นตอนทั้ง 3 เช่นเดียวกัน คือ ขั้นตอนก่อนการตัดสินใจและวินิจฉัย ขั้นตอนการตัดสินใจและวินิจฉัย และหลังการตัดสินใจและวินิจฉัย

ในทางปฏิบัติ จุดสุดยอดของการบรรลุภารกิจตามกระบวนการดังกล่าว คือ การจัดให้มีการประชุม กรม. เพื่อให้บังเกิดผลของการตัดสินใจอย่างแท้จริง ซึ่งก็คือมติ กรม. (โดยให้ผลของการตัดสินใจและวินิจฉัยสนองตอบต่อสภาพปัญหาอย่างสอดคล้อง ฉับไว ทันเวลา มีความผิดพลาดและผลกระทบต่อเรื่องทางลบน้อยที่สุด) การแปรเปลี่ยนกระบวนการดังกล่าวให้บังเกิดผลของการตัดสินใจในทางปฏิบัติ หน่วยงาน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงจำเป็นต้องปฏิบัติงาน ตามลักษณะการจัดโครงสร้าง และการบริหารงานภายใน โดยมีขั้นตอนที่สำคัญ 3 ขั้นตอน หรือ (1) ขั้นตอนการประชุม กรม. (2) ขั้นตอนระหว่างการประชุม กรม. และ (3) ขั้นตอนหลังการประชุม กรม.

ขั้นตอนที่ 1 (ก่อนการประชุม กรม.) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีขั้นตอนการดำเนินงานตามลำดับ โดย

1.1 ขั้นตอนการรับเรื่อง เป็นการรับเรื่องที่สถาบันและกลไกการปฏิบัตินโยบาย ส่งเข้าสู่ ครม. โดยกองกลางทำหน้าที่ค้นหาต้นเรื่อง ตรวจสอบความสมบูรณ์ของเอกสาร แยกแยะประเภทของเรื่องและปัญหา ส่งเรื่องให้กองต่างๆ ที่รับผิดชอบ โดยตรงทำการศึกษา วิเคราะห์ เพื่อทำความเข้าใจเห็นเสนอต่อไปตามลำดับชั้น เช่น เรื่องเกี่ยวกับปัญหา นโยบายส่งให้กองการประชุม ครม. เรื่องที่เป็นปัญหากฎหมายส่งให้กองนิติธรรม และเรื่องที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลสมบูรณ์ตามระเบียบบริหาร ก็เป็นความรับผิดชอบของกองกลาง ส่วนปัญหาที่คาบเกี่ยวระหว่างเรื่องต่างๆ คณะปณิกันจะเป็นการประสานงานระหว่างกองที่เกี่ยวข้องด้วยกันเอง โดยมีกองรับผิดชอบหลัก สำหรับเรื่องที่เป็นปัญหา นโยบายที่ต้องเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ปัญหา นโยบายพิเศษและนโยบายเฉพาะที่สำคัญจะพิจารณาให้กองประสานนโยบายและแผน รับผิดชอบเป็นเรื่องๆ ไป ตามคำสั่งของเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

1.2 ขั้นวิเคราะห์ทำความเข้าใจ ภายหลังที่เรื่องเข้าสู่กองที่รับผิดชอบหลัก กองต่างๆ จะพิจารณาลักษณะความสำคัญและความเร่งด่วนของเรื่อง จากนั้นก็ทำการศึกษาวิเคราะห์ ทำความเข้าใจภายใต้กรอบอ้างอิงของกฎหมายและนโยบายเป็นหลัก เช่น การตรวจสอบ ความถูกต้องในแง่มุมของระเบียบกฎหมาย ความสอดคล้องกับแนวนโยบาย และความจำเป็นในการปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมายเร่งด่วน

ระหว่างทำการศึกษาวิเคราะห์ อาจมีการติดต่อประสานงานภายในระหว่างกองต่างๆ เช่น การตรวจสอบหลักฐานเดิม ขอข้อมูลเพิ่มเติม ปรัชญาผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และช่วยอำนวยความสะดวกด้านการอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ ฯลฯ นอกจากนั้นอาจมีการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภายนอก เช่น หน่วยงานเจ้าของเรื่องเพื่อขอตรวจสอบเอกสาร ขอข้อมูลเพิ่มเติม หรืออาจขอทราบความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น หน่วยงานกลางระดับนโยบาย (สศช. ส่งป. กพ. สมช. ส.กฤษฎีกา ฯลฯ) ตลอดจนคณะกรรมการระดับนโยบายเฉพาะกิจ และคณะผู้ชำนาญการพิเศษอื่นๆ ตามลักษณะความจำเป็น ตามความลึกซึ้งในระดับความสำคัญ และความเร่งด่วนของเรื่อง

1.3 ขั้นตอนการเสนอความเห็นและขอให้พิจารณาสั่งการการประชุม

หลังจากการทำความเข้าใจเสร็จสมบูรณ์ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีทำบันทึกเสนอต่อนายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อพิจารณาสั่งการให้นำเรื่องเสนอ ครม.พิจารณา หรืออนุมัติเห็นชอบ ตามมติ ครม. ที่มอบหมาย และให้นำเสนอ ครม.ทราบ หรือรับทราบและให้นำเสนอ ครม.ทราบ

1.4 ขั้นเตรียมการประชุม ภายหลังที่นายกรัฐมนตรี สั่งการให้จัดระเบียบวาระการประชุม กองการประชุม จัดทำระเบียบวาระการประชุมส่งไปยังกระทรวงต่างๆ พร้อมกำหนดนัดหมาย วันเวลาการประชุม ซึ่งปกติจัดให้มีการประชุม ทุกวันอังคารของสัปดาห์

ขั้นตอนที่ 2 (ระหว่างการประชุม ครม.) การดำเนินงานของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในระหว่างการประชุม กองการประชุม ครม. จะเป็นหน่วยหลักในการจัดการประชุม จัดบันทึกรายงาน-

การประชุม ตลอดจนการยื่นขัณฑ์ ครม. ส่วนกองอื่นๆ เช่นกองนิติธรรม กองประมวลและติดตามผลมติ ครม. และศูนย์ข้อมูล ครม. จะคอยตั้งรับ เพื่อให้บริการด้านข้อมูล ให้คำปรึกษาปัญหากฎหมายและบริการค้นคว้าหลักฐานอ้างอิง ตามที่ ครม. ต้องการเพิ่มเติมในระหว่างการประชุม

นอกจากนั้น ที่กองประสานนโยบายและแผน ในวันประชุมคณะรัฐมนตรีจะมีคณะทำงานประกอบ ด้วยข้าราชการจากกองต่างๆ มาหนึ่งประจำ คอยทำหน้าที่ช่วยประสาน ค้นเรื่องบริการข้อมูลเพิ่มเติม ตอบคำถามด่วนให้แก่เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อใช้ในการตอบข้อซักถามของ ครม. และนายกรัฐมนตรี

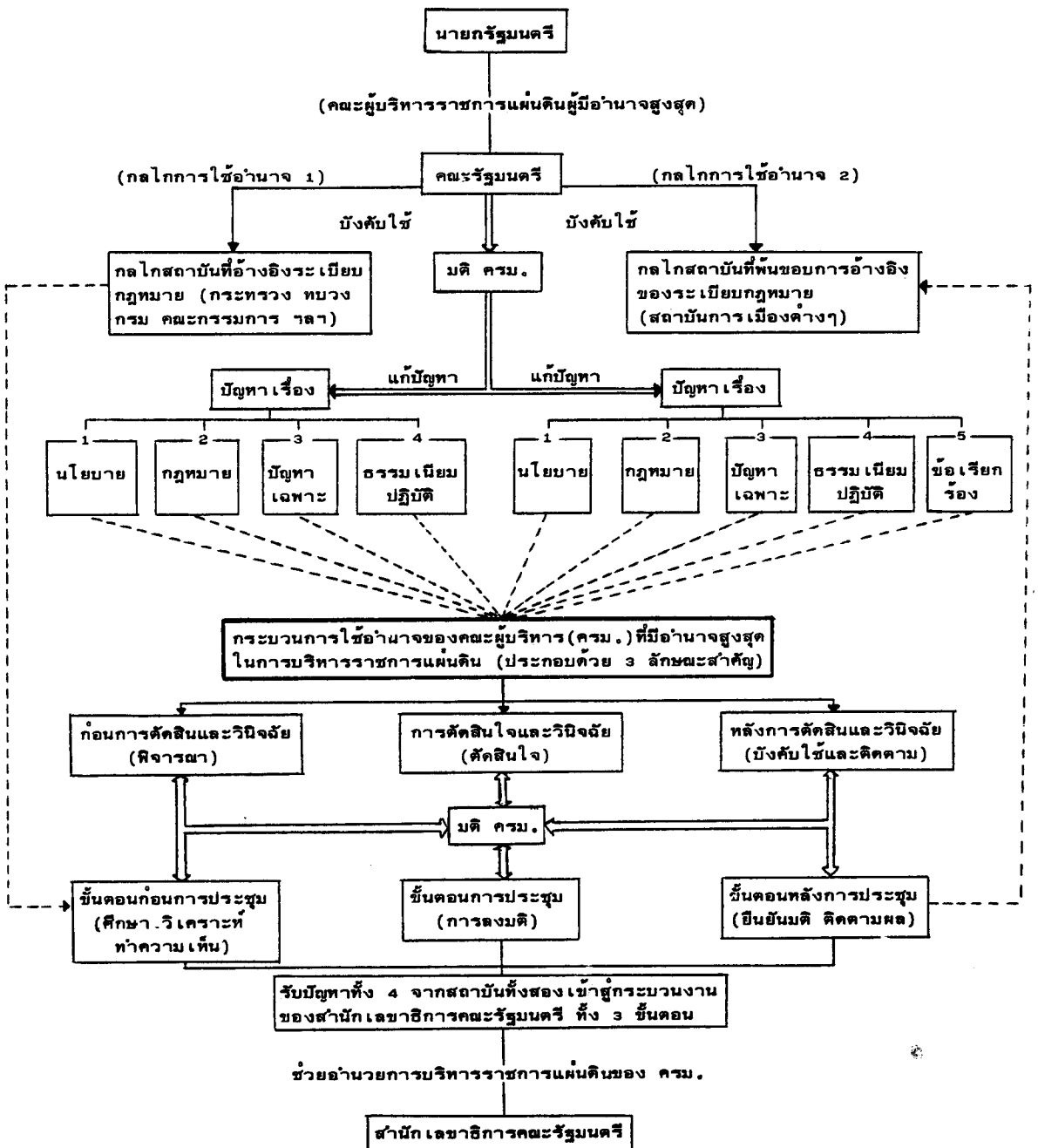
กรณีที่มีวาระจรเข้าสู่ ครม. ในวันประชุม กองกลางจะรับเรื่องและส่งให้ กองการประชุมดำเนินการเข้าสู่ที่ประชุมทันที

ขั้นตอนที่ 3 (หลังการประชุม) ภายหลังการประชุมเสร็จสิ้นในวันเดียวกันนั้น นอกเหนือจาก กองการประชุมฯ จะทำหน้าที่หลักในการจัดบันทึกรายงานการประชุม แล้ว ยังมีกองกลาง กองนิติธรรม ทำหน้าที่ยื่นขัณฑ์ ครม. ในเรื่องที่ตนรับผิดชอบ แก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพร้อมๆ กันไปด้วย

ส่วนการรวบรวมมติ ครม. เผยแพร่แก่ส่วนราชการให้ถือปฏิบัติ ตลอดจนการตรวจสอบ ติดตามผลการปฏิบัติตามมติ ครม. จะเป็นหน้าที่ของกองประมวลและติดตามผลมติ ครม. ดำเนินการต่อไป นอกจากนี้ กองต่างๆ ก็จะทำตามหน้าที่ปกติของตน เช่น กองประสานนโยบายและแผนก็ทำหน้าที่ กำหนดกรอบนโยบายของรัฐบาล ติดตามผลการดำเนินงานในการปฏิบัติตามนโยบาย แยกแยะนโยบาย ที่ปฏิบัติแล้ว ยังไม่ได้ปฏิบัติ และควรดำเนินการปฏิบัติต่อไป และประสานงาน ติดตามเร่งรัดแผนงานที่คาบเกี่ยวระหว่างหน่วยงานต่างๆ หลายหน่วยงานส่วนกองโรมัน และกองประกาศก็จัดทำเอกสาร ราชการ งานด้านการทะเบียนประเภทต่างๆ ตามปกติ เช่นเดียวกับศูนย์ข้อมูล ครม. ที่คอยประสาน ระหว่างกองต่างๆ ในด้านการจัดทำระบบข้อมูล การเตรียม การใช้และการเรียกใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง กับการปฏิบัติงานของกองต่างๆ ด้วย

ดูภาพที่ 2 (กระบวนการของงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี)

ภาพที่ 2 แสดงเค้าโครงกระบวนการของงานของหน่วยงานสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี



บทที่สี่

กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ

หากจะพิจารณาถึงกระบวนการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว เรา จะกล่าวไม่ได้ว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการต่างๆ โดยตรงในการดำเนินการกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หากรับผิดชอบดำเนินการตามกระบวนการ หรือนำไปสู่การวินิจฉัยสั่งการ เช่น ทำบันทึกเสนอความเห็น เพื่อวินิจฉัยสั่งการ ตรวจสอบ ศึกษา วิเคราะห์เรื่อง จัดทำความเห็นเพื่อเสนอทางเลือกแก่ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเข้าสู่ ครม.

ดังนั้นในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการกิจหลักของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนี้ เราจึงอาจแบ่ง กระบวนการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการออกไปเป็นกระบวนการปฏิบัติงานภายในและภายนอก

การตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานภายใน มีความสำคัญต่อการตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ภายนอกโดยตรง เพราะนอกจากจะเป็นการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องปกติที่เป็นงานประจำแล้ว ยังเกี่ยว- ข้องกับแผนงาน โครงการที่เป็นการริเริ่ม การพัฒนางานให้มีความทันสมัย มีประสิทธิภาพ และอยู่ใน สภาพที่จะรับกับการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อกิจการของหน่วยงานอีกด้วย

การตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานภายนอก หมายถึง การตัดสินใจเพื่อดำเนินการปฏิบัติราชการ ตามภารกิจต่างๆ ที่มีกำหนดไว้ในกฎหมาย มติ และคำสั่ง ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจต่างๆ และประชาชน

ในการศึกษากระบวนการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการ มีข้อควรพิจารณา คือ

1. ลักษณะเด่นของการวินิจฉัยสั่งการของหน่วยงาน
2. ที่มาของอำนาจในการตัดสินใจ วินิจฉัยสั่งการ
3. การมอบหมายอำนาจและลักษณะงานที่ต้องอาศัยดุลยพินิจในการตัดสินใจ
4. กระบวนการวินิจฉัยสั่งการในแต่ละระดับของสายการบังคับบัญชา
5. เครื่องมือที่ช่วยในการตัดสินใจ

การทำความเข้าใจกับลักษณะเด่น หรือลักษณะเฉพาะของกระบวนการวินิจฉัยสั่งการของสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นในการทำความเข้าใจกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ต่อไป

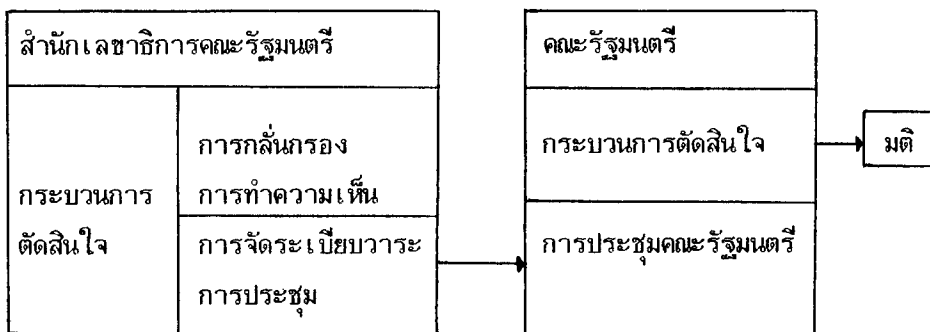
1. ลักษณะเด่นของกระบวนการวินิจฉัยสั่งการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กระบวนการวินิจฉัยสั่งการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นกระบวนการวินิจฉัยสั่งการที่ไม่ สิ้นสุดเด็ดขาดในตัวของมันเอง หากเป็นผลที่จะป้อนเข้าสู่ระบบการวินิจฉัยสั่งการในระดับสูงขึ้นไปอีก

กับการประชุมคณะรัฐมนตรีโดยตรง เนื่องจากประชุมคณะรัฐมนตรีมีเป็นประจำทุกวันอังคาร วงจรการทำงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจากจุดเริ่มต้นคือ การรับเรื่องจากกระทรวง ทบวง กรม และคณะกรรมการต่างๆ เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาเมื่อมีมติออกจากการประชุม จึงเป็นระยะเวลาที่สั้นต้องการความรวดเร็วในการตัดสินใจ และจะต้องมีทั้งคุณภาพในการทำงานควบคู่ไปด้วย

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะต้องทำการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการในด้านใดบ้าง และกระบวนการวินิจฉัยสั่งการมีระบบข้อมูล การวิเคราะห์/สังเคราะห์อย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตลอดจนแนวทางการบริหารงานของผู้บริหารสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากการกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ขัดแย้งที่สุด และเป็นบทบาทที่กระทำมานาน ตลอดจนเป็นบทบาทที่อยู่ในความคาดหวังของทั้งคณะรัฐมนตรี และทั้งจากฝ่ายข้าราชการประจำรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ การอำนวยความสะดวกของคณะรัฐมนตรี การกระทำหน้าที่ตามบทบาทนี้ ให้เกิดผลตามความคาดหวังของผู้ใช้บริการ จึงเป็นการจัดการประชุมตั้งแต่ขั้นเตรียมการ จัดระเบียบวาระไปจนการออกมติ และรายงานการประชุม ให้รวดเร็ว ประสิทธิภาพของการทำงาน จึงมักจะผูกพันอยู่กับการทำหน้าที่โดยไม่มีข้อบกพร่อง ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นหน้าที่ขั้นต่ำ (minimum function) ของหน่วยงาน

เนื่องจากการประชุมคณะรัฐมนตรี เป็นกระบวนการวินิจฉัยสั่งการที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเกี่ยวข้องอยู่ในฐานะผู้เตรียมการผู้อำนวยความสะดวกและผู้ดำเนินการติดตามผลของกระบวนการตัดสินใจนั้น การตัดสินใจเกี่ยวกับการเตรียมการ จึงจัดว่าเป็นกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญ และเป็นกระบวนการตัดสินใจด้านหลักของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี



กระบวนการตัดสินใจขั้นแรก ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี จึงมีจุดสำคัญอยู่ที่ การเตรียมการว่าจะมีระบบการตัดสินใจในการเตรียมการประชุมอย่างไร จะเน้นเฉพาะภารกิจในการจัดระเบียบวาระการประชุม ซึ่งมีแบบแผนและธรรมเนียมปฏิบัติที่มีความชัดเจนอยู่แล้ว และทำการจัดระเบียบวาระนี้ได้อย่างทันท่วงที หรือจะเน้นในเรื่องการกลั่นกรอง การทำเป็นบันทึกความเห็น เรื่องที่จะเข้าสู่การประชุมคณะรัฐมนตรีด้วย

แต่ที่จริงแล้ว การตัดสินใจว่าจะเพิ่มสมรรถนะของการกลั่นกรองการศึกษา-วิเคราะห์ เพื่อให้บัณฑิตมีความเห็นคุณค่าเพิ่มขึ้น และมีลักษณะเป็นการให้ข้อมูล ทั้งที่เป็นข้อมูลด้านข้อเท็จจริงกับด้านความเห็น ย่อมเป็นการทบทวนการให้บริการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด้วยว่าจะเป็นการพัฒนา ลักษณะของความเป็นเพียงฝ่ายเลขานุการไปเป็นฝ่ายเลขาธิการได้อย่างไร และการให้บริการด้านนี้ ย่อมมีผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรทั้งด้านกำลังคน และงบประมาณของหน่วยอย่างแน่นอน

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ลักษณะเด่นของการวินิจฉัยสั่งการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอยู่ที่การ มีกรอบของหลักเกณฑ์-ระเบียบแบบแผนที่จำกัดการใช้ดุลยพินิจของผู้บริหารอยู่ การวินิจฉัยสั่งการส่วนใหญ่ จึงต้องกระทำไปตามกรอบของหลักเกณฑ์เหล่านี้ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานภายนอก

การวางระเบียบเกี่ยวกับการจัดประเภทเรื่องที่น่าสนใจเสนอคณะรัฐมนตรี และการจัดระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี เกิดจากประสบการณ์ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีในการติดต่อกับ กระทรวง ทบวง กรม มาเป็นเวลานาน และโดยเหตุที่เกิดปัญหาความไม่เข้าใจในการเสนอเรื่องเข้าสู่การประชุม คณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงได้อาศัยมติคณะรัฐมนตรี จัดการแก้ไขกับปัญหาต่างๆ เหล่านี้ เพื่อช่วยให้การวินิจฉัยของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นไปโดยมีหลักเกณฑ์ และ ไม่ต้องอาศัยดุลยพินิจส่วนตัว หรือที่เป็นของหน่วยงานมากนัก

ในส่วนที่เกี่ยวกับกรอบของแบบแผนที่เป็นจุดอ้างอิงในการวินิจฉัยสั่งการนี้ อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ (1) กรอบของแบบแผนเรื่องการแบ่งงาน เพื่อลดจำนวนเรื่องที่จะเข้าสู่ที่ประชุม คณะรัฐมนตรี ด้วยการที่คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจการพิจารณาไปให้แก่นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และ (2) กรอบของแบบแผนเกี่ยวกับประเภทของเรื่องที่น่าสนใจเสนอ คณะรัฐมนตรีและการจัดระเบียบวาระการประชุม

กรอบทั้งสองกรอบนี้ เป็นจุดอ้างอิงที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียึดถือเป็นเครื่องมือช่วยการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการ

(1) การมอบอำนาจการพิจารณาให้แก่นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเจ้าสังกัด มีอยู่ด้วยกัน 5 เรื่อง คือ

- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2530 โดยที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า เรื่องต่างๆ ที่นำเสนอมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณามีเป็นจำนวนมาก บางเรื่อง ไม่ใช่เรื่องนโยบาย หรือเรื่องสำคัญ และบางเรื่องเป็นเรื่องปฏิบัติตามปกติ ซึ่งมีระเบียบปฏิบัติแน่นอนอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องนำเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นการเสียเวลา สมควรมอบให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติไปได้ จึงมีมติว่า เรื่องที่ไม่ใช่ นโยบาย หรือ ไม่ใช่เรื่องสำคัญ และมีระเบียบปฏิบัติปรกติอยู่แล้ว ให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับมอบหมายให้สั่งหรือปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติไปได้ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ

มติคณะรัฐมนตรี 13 ธันวาคม 2520 นี้ เป็นมติที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีใช้เป็นกรอบอ้างอิงในการบริหารงานมากที่สุด และถือได้ว่าเป็นกรอบอ้างอิงในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการหลัก เพื่อเป็นการช่วยในการใช้ดุลยพินิจดำเนินการ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้จัดแบ่งประเภทของเรื่องที่เหมาะสมใช้มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520 ดังนี้*

1. เรื่องที่ผ่านมาการพิจารณาของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง หรือผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการที่แต่งตั้งตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือโดยคณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี จัดแบ่งเป็นประเภทย่อยๆ ได้ดังนี้

- 1.1 เรื่องเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งผ่านการพิจารณาของกระทรวงการคลัง หรือสำนักงานประมาณแล้ว
- 1.2 เรื่องการขอผ่อนผัน ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ ซึ่งส่วนราชการที่เป็นผู้รักษาการตามระเบียบนั้นๆ ได้อนุมัติหรือเห็นชอบด้วยแล้ว
- 1.3 เรื่องระเบียบ หรือข้อบังคับที่ส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งเสนอขออนุมัติ หรือขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้เห็นชอบด้วยแล้ว
- 1.4 เรื่องที่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ขอสิทธิพิเศษ หรือขอยกเลิกสิทธิพิเศษ และคณะกรรมการพิจารณาสหสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจ ได้เห็นชอบด้วยแล้ว
- 1.5 การขอความเห็นชอบงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้พิจารณาให้ความเห็นชอบ โดย ไม่มีความเห็นแย้ง หรือข้อพิจารณาอื่นๆ
- 1.6 โครงการด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง ซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเห็นชอบด้วยแล้ว
- 1.7 ร่างประกาศต่างๆ ที่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการตามกฎหมาย หรือคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจแล้ว
- 1.8 การแต่งตั้ง ถอดถอน และการกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้ว่าราชการและผู้ว่ากรมการรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการกำหนดประโยชน์ตอบแทนและโบนัสของกรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกระทรวงการคลังเห็นชอบแล้ว หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในหลักการที่คณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายแล้ว
- 1.9 การอนุมัติสัมปทานป่าชายเลนที่ได้ผ่านการพิจารณาตามขั้นตอนต่างๆ แล้ว

* แนวทางปฏิบัติขั้นตอนในการนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีกับการประสานงานระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ-สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หน้า 5-7 (เอกสารภายในสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 2530)

2. เรื่องที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหรือให้ความเห็นชอบเป็นหลักการไว้แล้ว และส่วนราชการเสนอเพื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในขั้นตอนต่อมา ได้แก่

- 2.1 เรื่องที่ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาหรือเงื่อนไข ที่ได้ตกลงกันไว้ โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่การจะปฏิบัติให้ครบถ้วนตามสัญญาต้องขอ-อนุมัติคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง
- 2.2 เรื่องเกี่ยวกับการลงนามในความตกลง อนุสัญญา สนธิสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งได้รับความเห็นชอบในหลักการจากคณะรัฐมนตรีมาแล้ว
- 2.3 เรื่องที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ หรือเห็นชอบตามข้อเสนอของส่วนราชการหนึ่ง และส่วนราชการนั้น ได้ขอความร่วมมือไปยังส่วนราชการอื่น เพื่อออกมาตรการเสริมเพิ่มเติมขึ้นอีก ถ้าส่วนราชการผู้ใดได้รับการร้องขอเห็นชอบแล้วเสนอมาตรการนั้นๆ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา
- 2.4 เรื่องการกำหนดผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมให้เป็นไปตามมาตรฐาน ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

3. เรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย

- 3.1 เรื่องพระราชบัญญัติที่เป็นเรื่องในทางปฏิบัติประจำอยู่แล้ว
- 3.2 ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ไม่ใช่นโยบายที่สำคัญ
- 3.3 ร่างกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ และคำสั่งต่างๆ ที่ไม่ใช่นโยบาย และไม่มีปัญหา

4. เรื่องที่มีกฎหมาย หรือระเบียบรับรองอยู่แล้ว ได้แก่

- 4.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายที่ตรวจสอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว
- 4.2 การแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายต่างๆ ในระดับชั้นที่กฎหมายกำหนดเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ที่ตรวจสอบกับกฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว
- 4.3 การอนุมัติให้ข้าราชการ ไปปฏิบัติงานต่างประเทศ ที่ตรวจสอบกับกฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว
- 4.4 การพิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้ข้าราชการที่เสียชีวิต เนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ราชการ ฯลฯ การขอต่อเวลาราชการ การอนุญาตให้ข้าราชการลาป่วย เนื่องจากประสบอุบัติเหตุในขณะปฏิบัติหน้าที่ราชการ การอนุมัติให้คงรับราชการต่อไป ซึ่งตรวจสอบกับกฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว

5. เรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไม่เป็นนโยบาย

- 5.1 การแต่งตั้งเอกอัครราชทูต กงสุล จากรัฐบาลของประเทศต่างๆ
- 5.2 การแต่งตั้งเอกอัครราชทูต กงสุล ของไทยประจำในประเทศต่างๆ

6. เรื่องเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์

- 6.1 การสถาปนาพระราชวงศ์
- 6.2 การสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช พระราชาคณะ ชั้นสุพรรณบัฏ หิรัญบัฏ และการถอดถอนสมณศักดิ์
- 6.3 การขอพระราชทานเหรียญดุษฎีมาลาฯ เข็มศิลปวิทยา

7. เรื่องเบ็ดเตล็ดต่างๆ

- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2522 อนุมัติให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งให้ข้าราชการซึ่งได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วย หรือประทุษร้าย เพราะเหตุปฏิบัติราชการในหน้าที่จนตกเป็นผู้ทรมานหรือพิการ อันเป็นเหตุจะต้องออกจากราชการตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ใช้อยู่ ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการอื่นใดที่เหมาะสมได้ ตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการฯ พ.ศ. 2498 แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ โดยให้ถือว่าคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแล้ว

- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2525 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาอนุมัติเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการขอผ่อนผันยกเว้น ไม่นำมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2522 มาใช้บังคับแก่การอนุมัติให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ เข้าทำประโยชน์ในที่เขตป่าปิด แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ

- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2525 เรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจ เมื่อที่ประชุมรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจได้พิจารณามติประการใดแล้ว มอบให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้ดำเนินการแทนคณะรัฐมนตรีไปได้ แล้วให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบในภายหลัง

- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2525 เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เมื่อคณะกรรมการพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกได้พิจารณามติประการใดแล้วมอบให้ท่านนายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติให้ดำเนินการแทนคณะรัฐมนตรีไปได้ แล้วให้กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการฯ นำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบในภายหลัง

- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2530 เรื่องอำนาจของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

มติ - คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเสนอให้คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติสามารถพิจารณาอนุมัติและสั่งการ ในเรื่องนโยบายการพลังงานแทนคณะรัฐมนตรีไปได้ แล้วแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบภายหลัง และถือเป็นมติของคณะรัฐมนตรีต่อไป

(2) ประเภทของเรื่องที่น่าสนใจคณะรัฐมนตรี

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2502 ได้กำหนดหัวข้อประเภทของเรื่องที่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีไว้ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกฤษฎีกา ร่างพระราชกำหนดและร่างกฎกระทรวงต่างๆ
2. ระเบียบการ และข้อบังคับที่ใช้เป็นส่วนรวมหรือต่อองค์การของรัฐ
3. เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี
4. เรื่องที่ขอปฏิบัติเป็นกรณีพิเศษนอกเหนือจากระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรี
5. การตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่จะให้ถือปฏิบัติเป็นส่วนรวม
6. โครงการหรือกิจการต่างๆ ที่กระทบถึงนโยบายในการบริหารราชการ
7. เรื่องที่จะต้องเสนอสภาฯ
8. เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การขอรับความเห็นชอบ การแต่งตั้ง การย้าย และการถอดถอนทูต กงสุล การจัดทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การเข้าเป็นสมาชิกองค์การหรือสถาบันระหว่างประเทศ การแต่งตั้งทูตสันถวไมตรีไปเยือนต่างประเทศ การแต่งตั้งผู้แทนไปร่วมการประชุมระหว่างประเทศ การรับและการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ฯลฯ
9. เรื่องที่จะบังเกิดผลกระทบถึงงบประมาณแผ่นดิน นอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วตามกฎหมายงบประมาณ
10. การค้าประกันของกระทรวงการคลัง
11. การแต่งตั้งข้าราชการเนื่องในการโอนหรือเลื่อนชั้น และการให้ข้าราชการออกจากราชการ ซึ่งจะต้องนำความกราบบังคมทูลฯ
12. การเลื่อนชั้น เงินเดือน เป็นกรณีพิเศษ ให้แก่ข้าราชการ ผู้ซึ่งประสบอันตรายในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ
13. เรื่องที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี

การจัดระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี

การแยกประเภทระเบียบวาระ เป็นเครื่องช่วยการตัดสินใจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่สำคัญสำหรับการปฏิบัติงานประจำ ซึ่งได้แก่ การเตรียม-การจัดประชุมคณะรัฐมนตรี และการแจ้งมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะต้องกระทำเป็นประจำต่อเนื่องกัน เพราะเรื่องที่ส่งเข้ามาโดยกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จะต้องนำเข้าบรรจุในระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งมอบให้คณะรัฐมนตรีได้ศึกษาพิจารณาล่วงหน้า ก่อนที่จะมีการประชุมคณะรัฐมนตรีในวันอังคารของสัปดาห์

ระเบียบวาระการประชุม มี 4 ประเภทคือ วาระเพื่อพิจารณา วาระเพื่อทราบ วาระเพิ่มเติม และวาระจร วาระเหล่านี้มีลักษณะดังนี้

(1) วาระเพื่อพิจารณา ประกอบด้วยเรื่องที่เสนอมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา และนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

(2) วาระเพื่อทราบ ประกอบด้วยเรื่องที่มีลักษณะดังนี้

ก. เรื่องที่เสนอมาเพื่อคณะรัฐมนตรีรับทราบ รวมทั้งเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีทราบตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี มติคณะรัฐมนตรีหรือกฎหมาย และนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีได้รับทราบแล้ว มีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรีทราบ

ข. เรื่องที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติไปได้ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520 และมติคณะรัฐมนตรีอื่นๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

(3) วาระเพิ่มเติม ในกรณีที่กระทรวง ทบวง กรม มีเรื่องที่สำคัญและเร่งด่วนเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาหลังจากวาระเพื่อพิจารณาในข้อ (1) ได้แจกจ่ายคณะรัฐมนตรีแล้ว กระทรวง ทบวง กรม จะต้องรับส่งเรื่องให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีภายในวันศุกร์ก่อนวันประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีการประชุมปกติในวันอังคารของสัปดาห์ถัดไป และให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้ออกระเบียบวาระการประชุมเพิ่มเติม และส่งให้รัฐมนตรีทุกคนภายในวันจันทร์

(4) วาระจร ประกอบด้วยวาระจรเพื่อพิจารณาและเพื่อทราบ กรณีเรื่องพิจารณาที่สำคัญและเร่งด่วนไม่สามารถดำเนินการได้ทันตามกำหนดเวลาในข้อ (3) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะจัดทำบันทึกเสนอนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นวาระจรและสำหรับกรณีเรื่องทราบ ถ้าเป็นเรื่องเร่งด่วน มีกำหนดระยะเวลาให้เสนอมาหลังจากวาระเพื่อทราบในข้อ (2) ได้แจกจ่ายคณะรัฐมนตรีแล้ว ก็จะจัดเข้าเป็นวาระจรเพื่อทราบ

จะเห็นได้ว่า การตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับการทำหน้าที่หลักคือ การเตรียมการ-การอำนวยความสะดวกการประชุมคณะรัฐมนตรีนั้น ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเป็นกรอบกำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้ว การวินิจฉัยสั่งการจึงเป็นการวินิจฉัยสั่งการที่มีจุดอ้างอิงอันเป็นหลักการที่มีใช้การอ้างอิงอันเป็นหลักการ ที่มีใช้การอ้างอิง-การอาศัยความรู้สึก-ความเห็นส่วนบุคคล

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกระบวนการวินิจฉัยสิ่งการนี้ เกี่ยวพันกับปัจจัยนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพราะเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับระบบคณะรัฐมนตรีไทยโดยตรง ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่สอง กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีไทยนั้น มิได้เกี่ยวข้องเฉพาะแต่เรื่องที่เป็นนโยบายเท่านั้น หากยังต้องเป็นองค์กรสูงสุดที่ทำหน้าที่แก้ไขความขัดแย้ง โกล่เกลี่ยระหว่างคู่ขัดแย้งและตัดสินใจ ในเรื่องที่กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ มีความไม่แน่นอนใจ หรือไม่กล้าดำเนินการตัดสินใจเองด้วย

นอกจากนั้น ยังมีเรื่องที่มีผลคาบเกี่ยวกับอำนาจ-หน้าที่ ความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม มากกว่าหนึ่งหน่วยขึ้นไปก็นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอยู่เสมอ คณะรัฐมนตรีจึงต้องพิจารณาทั้งเรื่องที่เป็นนโยบายและเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกันนโยบายโดยตรง

เมื่อพิจารณามติคณะรัฐมนตรี 19 มีนาคม 2502 กำหนดหัวข้อประเภทของเรื่องที่จะต้องนำเข้าสู่ประชุมคณะรัฐมนตรีแล้วจะเห็นได้ว่า มีเรื่องมากมายที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ดังนั้นการที่จะลดปริมาณของเรื่อง หรือมีการแยกแยะว่า เรื่องใดเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายที่สำคัญระดับที่ต้องอาศัยการวินิจฉัยสิ่งการร่วมกันของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ และเรื่องใดที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีเต็มคณะนั้น ก็จำเป็นจะต้องมีการทบทวนกฎหมายต่างๆ ว่า การที่กำหนดไว้ว่าการอนุมัติจะต้องเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีนั้นจำเป็นแค่ไหน อย่างไร

อาจกล่าวได้ว่า กระบวนการตัดสินใจในงานประจำของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะมีการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับที่การทบทวน กรอบใหญ่ที่กำหนดกระบวนการปฏิบัติงานดังกล่าวข้างต้นนี้ ในปัจจุบันการตัดสินใจวินิจฉัยสิ่งการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีถูกกำหนดโดยลักษณะเด่นที่เป็นลักษณะเฉพาะของระบบคณะรัฐมนตรีไทย ซึ่งมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน มิได้เป็นเพียงองค์คณะบุคคล ซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินใจด้านนโยบาย แต่เพียงด้านเดียว หากยังต้องทำหน้าที่นอกเหนือไปจากการพิจารณานโยบาย จนในหลายกรณีการพิจารณาด้านงานประจำของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งน่าจะหยุดอยู่ได้แค่การตัดสินใจของกรม ปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรี-เจ้ากระทรวง กลับไหลบ่าเข้าสู่คณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีในอดีต จึงได้แก้ไขปัญหาลำนี้ด้วยการกำหนดประเภทของเรื่อง การแบ่งเบาภาระของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะด้วยการมอบอำนาจการพิจารณาให้อยู่ที่นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด แล้วจึงนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ทราบภายหลัง ซึ่งเป็นการทำให้การทำงานของคณะรัฐมนตรีมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น เรื่องที่สำคัญได้แก่ เรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายด้านเศรษฐกิจที่ได้มอบหมายให้ที่ประชุมรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจมีมติใดๆ แล้วมอบให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้ดำเนินการแทนคณะรัฐมนตรีไปได้ แล้วให้สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบในภายหลัง อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ฝ่ายที่ทำหน้าที่เลขานุการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจนี้ มิได้เป็นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแต่เป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการกระจายตัวของหน่วยช่วยอำนาจการบริหารอย่างชัดเจน

2. ที่มาของอำนาจในการตัดสินใจ

จุดยอดสุดของกระบวนการวินิจฉัยสั่งการภายในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แก่ ผู้บริหารสูงสุด คือ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยมีรองเลขาธิการและผู้ช่วยเลขาธิการ เป็นกลุ่มนักบริหารช่วยงาน การที่จะเข้าใจถึงกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ จะต้องพิจารณาจากหน้าที่หลักของเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตามที่กำหนดไว้ในตำแหน่งนักบริหาร และการจัดกลไกในกระบวนการตัดสินใจภายในของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งกระทำทั้งด้วยการตัดสินใจโดยการวินิจฉัยสั่งการของเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเอง การมอบอำนาจการตัดสินใจให้แก่รองเลขาธิการและผู้ช่วยเลขาธิการ และการใช้การประชุมระดับกรม และระดับกอง เพื่อช่วยในการตัดสินใจ

หน้าที่หลักของตำแหน่งเลขาธิการ

1. กำหนดนโยบาย วางแผน จัดระบบงาน อำนาจการ สั่งราชการ มอบหมายงาน ควบคุม ตรวจสอบ ปรับปรุงแก้ไข ตัดสินปัญหาประเมินผลงาน และให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับงานด้านต่างๆ ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
2. รับผิดชอบ กลั่นกรองนำเรื่องที่กระทรวงเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี
3. ให้คำปรึกษาและข้อคิดเห็นต่อนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ในเรื่องของความถูกต้องตามระเบียบปฏิบัติในทางราชการ ต่อเรื่องที่ได้ออกสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี
4. ปฏิบัติหน้าที่เลขานุการของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี
5. รับผิดชอบการแจ้งมติคณะรัฐมนตรีและการออกระเบียบข้อบังคับให้กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่างๆ ถือปฏิบัติ
6. ดูแล ติดตาม เร่งรัด ให้กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่างๆ ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี
7. เป็นผู้ควบคุม อำนาจการ ให้มีระบบข้อมูลซึ่งถูกต้องและรวดเร็วที่จะเป็นประโยชน์ต่อการวินิจฉัยสั่งการของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี
8. เป็นผู้ควบคุม อำนาจการ ในเรื่องของการขอพระราชทานยศ สมณศักดิ์ ฐานันดรศักดิ์ และเครื่องราชอิสริยาภรณ์
9. เป็นผู้ควบคุม อำนาจการ ในการจัดบุคลากรของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เข้าปฏิบัติงานหน้าพระที่นั่ง สำหรับงานพระราชพิธีและรัฐพิธี
10. เป็นผู้ควบคุม อำนาจการ ให้สามารถมีการประสานระหว่างนโยบายของรัฐบาลและแผนของกระทรวง ทบวง กรม ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันหรือสอดคล้องกันให้มากที่สุด
11. เป็นผู้ควบคุม อำนาจการ ให้การนำกฎหมายต่างๆ ซึ่งต้องลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เป็นไปรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นระบบ เพื่อส่วนราชการและประชาชนทั่วไป ใช้ยึดเป็นหลักปฏิบัติและอ้างอิงได้อย่างถ่องแท้

12. กำหนดนโยบาย แผนการ และกำกับราชการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยเรียบร้อย

13. ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3. การมอบหมายอำนาจในการตัดสินใจและลักษณะงานที่ต้องอาศัยดุลยพินิจ

ในจำนวนหน้าที่ 13 ประการนี้ หน้าที่ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการสั่งราชการที่การใช้ดุลยพินิจต้องอยู่ภายในกรอบของมติคณะรัฐมนตรี และมีขั้นตอนการดำเนินงานที่วางไว้ชัดเจนอยู่แล้ว และในกระบวนการตัดสินใจแต่ละขั้นตอนก็มีกองแต่ละกองเป็นผู้ทำหน้าที่เสนอเรื่องขึ้นมาตามลำดับชั้น อย่างไรก็ตามเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็ได้มีการมอบอำนาจการตัดสินใจให้แก่รองเลขาธิการและผู้ช่วยเลขาธิการสั่งและปฏิบัติราชการแทน ซึ่งการมอบอำนาจนี้มีอยู่ด้วยกัน 3 ลักษณะคือ

(ก) มอบหมายให้ควบคุมการปฏิบัติงานของกองต่างๆ เป็นการแบ่งงานภายใน*

(ข) มอบหมายให้มีอำนาจในการควบคุม สั่งงาน และอนุมัติเกี่ยวกับการเงิน และการพัสดุบางประการ เช่น การมอบอำนาจหน้าที่ในการควบคุม การสั่งการ ตลอดจนการอนุมัติงานที่เกี่ยวกับการบัญชีการเงิน และการพัสดุให้ นายเมธี บริสุทธิ์ รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทำการแทน เว้นแต่การสั่งการเกี่ยวกับการซ่อมหรือสร้างเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ซึ่งจำนวนเงินครั้งหนึ่งเกินกว่า 500,000 บาท จะต้องเสนอให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อน**

(ค) มอบหมายภารกิจเฉพาะที่เป็นแผนงาน และโครงการสำคัญของการพัฒนา-ปรับปรุงงานของหน่วย ซึ่งได้แก่ การมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (นายสถิติ ศรีบุญเรือง ตำแหน่งขณะนั้น) ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและอัตรากำลังของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, การพัฒนาประสิทธิภาพข้าราชการและลูกจ้าง, การจัดระบบข้อมูลงานห้องสมุดและการเก็บเอกสาร, โครงการนำ

* ได้แก่การมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการกำกับ ดูแล เร่งรัด และติดตามผลการปฏิบัติงานในหน้าที่ของกองประมวลและติดตามผลมติคณะรัฐมนตรี กองประสานนโยบายและแผน และศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี ตามคำสั่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ 46/2530 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2530

** ตามคำสั่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ 10/2529 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2529

เครื่องคอมพิวเตอร์มาใช้ในการบริหารงาน, การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี, งานสวัสดิการ และงานอื่นตามที่เลขาธิการคณะรัฐมนตรีมอบหมาย*

จากคำสั่งมอบอำนาจภายในนี้ สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า อำนาจการตัดสินใจด้านการบริหารงานประจำ ได้มีการมอบให้รองเลขาธิการผู้ที่เคยปฏิบัติงานที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมาเป็นเวลานาน ส่วนอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนา-ปรับปรุงงานนั้น ได้มีการมอบหมายให้กับผู้ช่วยเลขาธิการ (ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการ) ซึ่งรับโอนมาเพื่อให้มาปฏิบัติงานด้านนี้โดยเฉพาะ**

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ในระหว่างกลางปี 2529 - ต้นปี พ.ศ. 2530 ได้มีการตัดสินใจของผู้บริหารสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับ การปรับบทบาท ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอย่างขนานใหญ่ ไม่เฉพาะแต่เพียงการแบ่งส่วนราชการใหม่ การรับโอนบุคคลเข้ามาปฏิบัติงานในกองต่างๆ ทั้งที่มีอยู่เดิมและตั้งขึ้นใหม่ การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาช่วยปฏิบัติงาน เท่านั้น หากยังมีการตัดสินใจในการปรับปรุง-พัฒนางาน และบุคลากรอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

การตัดสินใจเกี่ยวกับการมอบอำนาจและการแบ่งงานภายใน จึงเป็นก้าวแรกของการปรับปรุงหน่วยงาน เพื่อให้มีการเตรียมการในการเป็นกลไกการช่วยการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในเดือนกุมภาพันธ์ 2530 ได้มีการสำรวจลักษณะงานที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบของกองการประชุมคณะรัฐมนตรี กองนิติธรรม และกองกลาง

การสำรวจลักษณะงานดังกล่าวนี้เกิดจากความจำเป็นในการจัดกลุ่มงานเสียใหม่ และเป็นการทำให้กระบวนการตัดสินใจแต่ละขั้นตอน และการปฏิบัติงานทั้งภายในและภายนอกมีความชัดเจน และเป็นระบบขึ้นกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ 1)

การแบ่งลักษณะงานระหว่างกองทั้งสาม ให้เกิดความชัดเจนนี้ ชี้ให้เห็นว่า งานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจร่างกฎหมาย และปัญหาข้อกฎหมาย, การแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมาย อยู่ในความรับผิดชอบของกองนิติธรรม ซึ่งลักษณะของงานมิใช่เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความเห็นเชิงดุลยพินิจมากนัก เพราะเป็นเรื่องของการตรวจสอบความถูกต้องทางด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ สัญญา การพิจารณาตีความ การหาข้อเท็จจริงข้อพิจารณาโต้แย้ง หรือปัญหาข้อกฎหมายต่างๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่กองนิติธรรม จะดำเนินการภายใต้กรอบของหลักกฎหมายต่างๆ ที่เคยปฏิบัติมาเป็นเวลานานแล้ว

* คำสั่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ 25/2529 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2529

** มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 60/2529 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2529 รับโอนและแต่งตั้งนายสถิติศรีบุญเรืองให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และในวันที่ 15 พฤษภาคม 2529 ได้มีคำสั่งมอบหมายให้ปฏิบัติงานอย่างชัดเจนดังกล่าวมาแล้ว

สำหรับงานของกองการประชุมนั้น มีงานที่จะต้องอาศัยดุลยพินิจในการตัดสินใจ ในระดับผู้ปฏิบัติงาน เพื่อนำเสนอต่อไปตามลำดับขั้น คือ งานที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้สั่งหรือปฏิบัติราชการแทน เพื่อขออนุมัติ ขออนุญาต ขอความเห็นชอบในหลักการ ขอยกเว้นไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี การกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการต่างๆ ในด้านความมั่นคง และการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการบริหาร และการพัฒนา ส่วนงานที่เกี่ยวกับการเงินและการงบประมาณ เช่น การขอผ่อนผันการเบิกจ่ายเงิน กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงการคลัง และการนำเงินส่งเป็นรายได้แผ่นดินนั้น ทุกเรื่องเป็นเรื่องที่ระเบียบกำหนดให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์แล้ว ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า งานที่ต้องการ การใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจระดับกองนั้น ส่วนใหญ่เป็นงานด้านนโยบาย, แผนงาน, โครงการของส่วนราชการต่างๆ, งานด้านการขอสัมปทานต่างๆ, แผนงานโครงการของรัฐวิสาหกิจ, การขอรับสิทธิพิเศษและการขอยกเลิกสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจ, งานนโยบายเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาต่างๆ ตลอดจนงานเบ็ดเตล็ดซึ่งมีมากมายและมีลักษณะหลากหลาย (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ 1)

สำหรับลักษณะงานของกองกลาง ที่จะต้องเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในระดับกองมักจะมีน้อย เพราะส่วนใหญ่จะเป็นงานที่ไม่มีปัญหาหรือเป็นเรื่องที่มีกฎหมายหรือระเบียบรองรับอยู่แล้ว นอกจากนั้นก็เป็นงานที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไม่เป็นนโยบาย ตลอดจนงานเบ็ดเตล็ดต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวกับปัญหานโยบายหรือกฎหมาย (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ 1)

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ลักษณะงานของกองที่จะต้องมีการตัดสินใจในระดับกองเพื่อเสนอเรื่องขึ้นมาตามลำดับขั้น ได้แก่ งานส่วนใหญ่ของกองการประชุม, งานเฉพาะส่วน ของกองนิติธรรม

สำหรับกองและศูนย์ที่จัดตั้งขึ้นใหม่นั้น งานส่วนใหญ่ล้วนแล้วแต่เป็นงานที่จะต้องมีการตัดสินใจเชิงนโยบายทั้งภายในกองและจากผู้บริหารระดับสูงทั้งสิ้น

ในขั้นนี้ จึงกล่าวได้ว่า การมอบหมายอำนาจในการตัดสินใจนั้น มีเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับกับการบริหารงานประจำ และการพัฒนา-ปรับปรุงงาน ส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายนั้น ยังคงเกี่ยวข้องกับลักษณะงานของกองแต่ละกอง ซึ่งจะต้องมีกระบวนการวินิจฉัยสั่งการในแต่ละระดับของสายบังคับบัญชา และอาจกล่าวได้ว่า กองที่มีลักษณะงานเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเชิงนโยบาย ได้แก่ งานส่วนใหญ่ของกองการประชุม, กองประสานนโยบายและแผน, ศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี และบางส่วนของกองนิติธรรม สำหรับลักษณะงานของกองอื่นๆ คือ กองกลาง, กองประมวลและติดตามผลมติคณะรัฐมนตรี, กองประกาศิตและกองโรงพิมพ์ กระบวนการตัดสินใจเป็นกระบวนการที่มีกฎหมาย, กฎ, ระเบียบ, มติ และคำสั่ง เป็นกรอบของการตัดสินใจอยู่แล้ว การตัดสินใจที่ต้องใช้ดุลยพินิจมีน้อย

4. กระบวนการวินิจฉัยสั่งการในแต่ละระดับ

ก่อนการมีภาวะผู้นำทางการบริหารใหม่ กระบวนการวินิจฉัยสั่งการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นกระบวนการวินิจฉัยสั่งการที่อิงอยู่กับกรอบแห่งกฎหมาย-ระเบียบ และประสิทธิภาพในการทำงานเป็นเวลานานของผู้บริหารระดับสูง ซึ่งเคยมีประสบการณ์ในการเป็นหัวหน้ากองที่สำคัญๆ เช่น กองการประชุม กองนิติกรรม และกองกลาง เป็นต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการวินิจฉัยสั่งการและกระบวนการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก่อนการปรับปรุงโครงสร้างเมื่อ พ.ศ. 2529 ยังมีลักษณะแยกส่วน ขาดการเชื่อมประสานยึดโยงระหว่างส่วนย่อยต่างๆ งานหลายชนิดจึงปนเปกันอยู่ การจัดกลุ่มงานภายใน โดยมีการแบ่งงานระหว่างกองการประชุมฯ กองนิติกรรม และกองกลาง ซึ่งเป็นกองเก่าแก่อันเดิมที่มีระเบียบวิธีการทำงานที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน ให้มีระบบมากขึ้นนั้น จึงจัดว่าเป็นก้าวแรกของการจัดระบบ เพื่อให้กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ และกระบวนการปฏิบัติงานมีความชัดเจน

การจัดระบบงานใหม่นี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงภาวะผู้นำระดับสูง เลขาธิการคณะรัฐมนตรี (นายอนันต์ อันทกุล) มีความเชื่อในการจัดระบบที่ดี และการใช้การจัดระบบเป็นจุดอ้างอิงในการตัดสินใจและการปฏิบัติงาน พร้อมกับการเปิดโอกาสให้ส่วนย่อยแต่ละส่วนภายในระบบสามารถแสดงความคิดเห็นเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้นได้ สามารถท้วงติงในสิ่งที่ผู้บังคับบัญชาทำหรือสั่งการซึ่งเห็นว่าไม่ถูกต้องได้

บรรยาภาศที่เลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องการสร้างขึ้นภายในองค์กร มีความสำคัญยิ่งต่อกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ ดังที่ได้กล่าวไว้ว่า "ผมพยายามสร้างระบบงานที่ดีในองค์กร ผมมีความเชื่อว่าทุกคนในองค์กรได้รู้หน้าที่ของตน ภายใต้อำนาจของความสัมพันธ์ที่สมภาคกัน เท่าเทียมกัน เคารพในความคิดเห็นซึ่งกันและกันแล้ว จะไม่มีใครสำคัญว่าใคร ทำงานภายใต้ระบบที่ทุกคนสร้างขึ้น ภายใต้อารมณ์ระเบียบและกติกาที่ทุกคนตกลงกันแล้ว งานจะเดินไปเองตามระบบ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะอยู่หรือไม่อยู่จะอยู่ที่ไหนก็ตาม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็สามารถทำงานได้"*

ความพยายามที่จะกระจายการตัดสินใจจากระดับสูงลงสู่ระดับล่างจนถึงระดับหัวหน้างาน (ระดับ 5 และ 6) นี้ เป็นนโยบายของผู้บริหารสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในการเปิดกว้างให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนในการเสนอข้อคิดเห็นและปัญหา เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงองค์กรในทุกๆ ด้านให้ดีขึ้น และมุ่งหวังที่จะให้เกิดการกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีความรู้สึกว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงาน ความพยายามดัง-

* อนันต์ อันทกุล "หลักการและประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ" ในวารสาร สลค. ปีที่ 7 ฉบับที่ 28 (มีนาคม 2531), หน้า 21

กล่าวกระทำโดยการจัดสัมมนาข้าราชการระดับ 6 และ 5 ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานขึ้นไป* ในการสัมมนามีการแบ่งกลุ่มให้ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเรื่อง "ควรจะปรับปรุงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอย่างไรบ้าง" โดยพิจารณาในประเด็นต่างๆ แล้วจัดทำข้อสรุปเพื่อนำเสนอเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อศึกษาหาข้อยุติในประเด็นต่างๆ ที่ได้มีการพิจารณากัน

ลักษณะของการบริหารงานโดยเปิดให้ผู้ปฏิบัติงานตั้งแต่ระดับหัวหน้างานขึ้นไป มีส่วนร่วมนี้ มีผลทำให้เกิดความตื่นตัว-ความกระตือรือร้น ที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการและการปฏิบัติงานในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับหัวหน้างาน หัวหน้าฝ่าย ผู้อำนวยการกอง ขึ้นไป ทำให้กระบวนการตัดสินใจมีการไหลเวียนตามระดับชั้น และก่อให้เกิดความคิดริเริ่มของผู้ปฏิบัติงานระดับหัวหน้างาน ซึ่งเป็นต้นเรื่อง และเป็นจุดแรกของการจัดเรื่องเสนอตามลำดับชั้น เพื่อการตัดสินใจในระดับสูงต่อไป จากหัวหน้างาน--> หัวหน้าฝ่าย--> ผู้อำนวยการกอง--> ผู้ช่วยเลขาธิการ หรือรองเลขาธิการ--> เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ ในแต่ละระดับจึงประกอบด้วย กรอบอ้างอิง (กฎหมายระเบียบ คำสั่ง และมติ) การหา ประมวล และวิเคราะห์ข้อมูล การเสนอทางเลือกในการตัดสินใจ โดยมีรูปแบบของการเสนอเรื่องดังนี้

เรื่องเดิม

ข้อเท็จจริง

ข้อพิจารณา (รวมถึงข้อกฎหมาย)

ความเห็น

ข้อเสนอแนะ

ความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ปฏิบัติงานระดับหัวหน้างาน จึงมีความสำคัญต่อการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการของผู้บังคับบัญชาในระดับสูง เพราะเป็นจุดแรกของการดำเนินเรื่องที่มีการทำบันทึก โดยมีความเห็นและข้อเสนอแนะ กล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ การตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานระดับหัวหน้างาน และหัวหน้าฝ่าย ถือได้ว่าเป็นจุดสำคัญ จุดแรกของกระบวนการตัดสินใจในระดับสูง เพราะการตัดสินใจระดับสูงนั้นอาศัยข้อมูล และความเห็น ตลอดจนข้อเสนอแนะของผู้ปฏิบัติงานระดับหัวหน้างาน หัวหน้าฝ่าย

เนื่องจากงานของแต่ละกองมีลักษณะไม่เหมือนกัน งานของกองหลักๆ เช่น กองการประชุม กองนิติกรรม และบางส่วนของกองกลาง เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานใช้ดุลยพินิจน้อยมากในแง่ของการจัดเรื่องเข้าวาระการประชุม เพราะมีมติคณะรัฐมนตรีเป็นกรอบกำหนดอยู่แล้ว การหาข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจ จึงเป็นการอาศัยประสบการณ์ส่วนบุคคล การสอบถามจากบุคคลภายในกองที่มีประสบการณ์ และ

* การสัมมนาข้าราชการระดับ 6 และ 5 เมื่อวันที่ 9-10 มกราคม 2531 ณ วิลลاناวัน เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี

จากฐานข้อมูลที่เป็นเรื่องเดิม ซึ่งได้แก่ มติคณะรัฐมนตรีเก่าๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ โดยผู้เสนอเรื่องสามารถเรียกใช้จากแผนกเก็บของกองกลาง ซึ่งเป็นฝ่ายเก็บแฟ้มเรื่องราวต่างๆ ได้

แฟ้มเรื่องเดิมที่อยู่ในแผนกเก็บของกองกลางนี้ จัดได้ว่าเป็นแหล่งข้อมูลที่มีการเรียกใช้มากที่สุด เพราะเป็นเรื่องเดิมที่มีมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งสามารถค้นหาเหตุผล ความเป็นมา มติที่ได้เคยออกไว้ก่อน ทั้งนี้เนื่องจากการเสนอเรื่องของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เคยมีการพิจารณามาก่อนแล้ว การทำเรื่องเสนอโดยหัวหน้างาน จึงมักจะเริ่มต้นด้วยการสอบค้นเรื่องเดิม

การหาข้อมูล นอกเหนือไปจาก แฟ้มเรื่องเดิม ก็คือ การสอบถามไปที่หน่วยงานเจ้าของเรื่องที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่คาบเกี่ยวหลายหน่วยงาน ก็ต้องมีการสอบถามไปยังหน่วยต่างๆ เหล่านั้น แล้วนำมาประมวล-วิเคราะห์ ตามรูปแบบของการเสนอเรื่องดังกล่าวมาแล้ว ในปัจจุบัน การหาข้อมูลประกอบการเสนอเรื่อง เพื่อการตัดสินใจของผู้บริหารสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ยังเป็นการหาข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นสำคัญ โดยมีหัวหน้างาน-หัวหน้าฝ่าย คอยตรวจสอบความเชื่อถือได้ และความสมบูรณ์ของข้อมูลเหล่านั้น

เนื่องจากงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ เป็นงานที่รับเรื่องจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และการเสนอเรื่องของ กระทรวง ทบวง กรมเหล่านั้น ก็มีการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ข้อพิจารณา ข้อกฎหมาย ความเห็น และข้อเสนอแนะมาแล้วด้วยแล้ว บทบาทของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงเป็นบทบาทของการตรวจสอบความถูกต้อง ความน่าเชื่อถือของข้อมูลดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้น จุดสำคัญของกระบวนการตัดสินใจระดับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงอยู่ที่ขั้นตอนของการตรวจสอบข้อมูล และการทำความเข้าใจประกอบการพิจารณา ซึ่งแม้ว่าในปัจจุบัน เลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีความประสงค์ที่จะให้มีการเสนอความเห็นของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่มีความแตกต่างไปจากความเห็นของกระทรวง ทบวง กรม เจ้าของเรื่อง เพื่อเป็นทางเลือกเพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่ง สำหรับการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี แต่ก็ยังมีการเสนอความเห็นที่ไม่ตรงกับความเห็นของกระทรวง ทบวง กรม น้อยมาก เพราะการมีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นที่เสนอมาจากเจ้ากระทรวงนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งได้ ดังนั้น ในกรณีที่ทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เกิดความสงสัยและไม่เห็นด้วย ไม่ว่าจะเป็นในแง่ข้อมูลหรือข้อเสนอของเจ้ากระทรวง กองการประชุมจะต้องมีการปรึกษากับเลขาธิการฯ โดยจะไม่มีการเสนอเป็นลาย-ลักษณ์อักษรในส่วนที่ไม่เห็นด้วย หากใช้การติดต่อทางโทรศัพท์ หรือการติดต่อโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระ และข้อเสนอแนะมาจากทางฝ่ายเจ้ากระทรวงเอง

ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการตรวจสอบข้อมูลดังกล่าว วิธีการปฏิบัติมักใช้การติดต่อ-ประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ การอาศัยความรู้จัก สนิทสนมกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากกว่าการมีหนังสือติดต่ออย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการแย้งข้อมูลหรือความคิดเห็น

อาจกล่าวได้ว่า กระบวนการตัดสินใจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนั้น การกำหนดปัญหาที่จะ

ต้องมีการตัดสินใจ เป็นการกำหนดโดยกระทรวง ทบวง กรม เจ้าของเรื่อง และเรื่องที่มาจากกระทรวง ทบวง กรม เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นเรื่องที่ผ่านมากระบวนการตัดสินใจจากระดับสูงสุดของกระทรวง ทบวง กรม มาแล้ว ในการวิเคราะห์และเสนอทางเลือกในการตัดสินใจนั้น เจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้างาน-หัวหน้าฝ่าย ซึ่งเป็นผู้วิเคราะห์เบื้องต้น ต้องทำงานแข่งกับเวลาในการศึกษา-วิเคราะห์เรื่อง เพราะมีเวลาจำกัด เนื่องจากต้องรีบนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีทุกวันอังคาร ฐานข้อมูลที่ใช้จึงเป็นฐานข้อมูลที่ได้จากเรื่องเดิม และจากกระทรวง ทบวง กรม เจ้าของเรื่องเป็นส่วนใหญ่ ความเห็นที่เจ้าหน้าที่ วิเคราะห์เสนอไปส่วนมากมักจะเป็นความเห็นที่ไม่แตกต่าง ไปจากความเห็นของกระทรวง ทบวง กรม ที่เสนอมาน

5. เครื่องมือที่ช่วยในการตัดสินใจ

การตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูง นอกจากจะอาศัยกรอบของกฎหมาย กฎระเบียบ และมติของคณะรัฐมนตรีแล้ว ผู้บริหารระดับสูงยังใช้วิธีการตั้งผู้ประสานงานเฉพาะเรื่องซึ่งเท่ากับเป็นการมีเครื่องมือที่ช่วยในการตัดสินใจ เพราะผู้ประสานงานแต่ละเรื่อง ย่อมเป็นแหล่งข้อมูล และจุดประสานที่สำคัญ ซึ่งจะต้องคอยประสานติดตามข้อมูล-ความเป็นไปของเรื่อง เพื่อเสนอให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูง ทราบอยู่ตลอดเวลา

เนื่องจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะต้องมีการตัดสินใจและกระบวนการปฏิบัติงานที่มีทั้งความรวดเร็ว มีคุณภาพ และถูกต้องเป็นธรรม อยู่ตลอดเวลา การจัดระบบเครื่องมือช่วยการตัดสินใจจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญ เพราะแทนที่จะต้องตกเป็นฝ่ายรับอยู่ตลอดเวลา การมีเครื่องมือช่วยการตัดสินใจย่อมทำให้ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสามารถรุกเพื่อเตรียมการรับมือกับปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้ การกำหนดปัญหาล่วงหน้าและมีการเตรียมการไว้ก่อน พร้อมกับมีการวิเคราะห์ และเสนอทางเลือกในการตัดสินใจ ให้กับคณะรัฐมนตรีด้วย ย่อมเป็นการพัฒนางานที่ยกระดับคุณภาพเหนือการทำการย่อความเห็นที่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มีมาให้คณะรัฐมนตรี แต่การจะทำการสรุปย่อแบบ Executive Summary ที่มีการย่อประเด็นที่กระทรวงเสนอเรื่องขึ้นมา และสรุปแยกแยะประเด็นไปว่าหากมีการตัดสินใจในแต่ละแบบ แต่ละทางเลือกแล้ว จะมีผลตามมาเช่นไร ในแง่ของทางเลือกสำหรับนโยบายนั้น จะต้องอาศัยการเตรียมการพัฒนาระบบข้อมูลรวม ระบบการประสานนโยบายและแผน และการพัฒนาคุณภาพเชิงการวิเคราะห์ของบุคลากรโดยเฉพาะระดับหัวหน้างาน และหัวหน้าฝ่าย ซึ่งหมายถึงทั้งการเพิ่มทั้งปริมาณและคุณภาพบุคลากรด้วย

ในชั้นนี้อาจกล่าวได้ว่า การมีกองประสานนโยบายและแผน และศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี เป็นก้าวแรกของการพัฒนาระบบการตัดสินใจ และการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพราะเป็นการวางระบบงานใหม่ โดยให้กองประสานนโยบายและแผน เป็นเสมือน ส่วนหน้า ของสำนักเลขาธิการ-

คณะรัฐมนตรีและให้ศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี เป็นแหล่งข้อมูลกลางสำหรับคณะรัฐมนตรี สำหรับการบริหาร ภายในของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำหรับงานที่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบัน- นิติบัญญัติ และประชาชนด้วย

การตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องการจัดระบบข้อมูลนี้ เป็นการสร้างสมรรถนะให้กับสำนัก- เลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยส่วนรวมที่จะทำหน้าที่เป็นสำนักเลขาธิการ ของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีด้วย แทนที่จะเป็นเพียงฝ่ายเลขานุการ ซึ่งจำกัดบทบาทหน้าที่เฉพาะการจัดระเบียบวาระ การดำเนินการ ประชุม และการแจ้งมติของคณะรัฐมนตรี

อาจกล่าวได้ว่า การจัดระบบข้อมูลคณะรัฐมนตรี เป็นกระบวนการตัดสินใจในการสร้างระบบการ ช่วยการตัดสินใจให้แก่คณะรัฐมนตรี และอีกด้านหนึ่งก็เป็นการสร้างระบบการช่วยตัดสินใจภายในของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเองด้วย ดังนั้นการศึกษานี้จึงจะนำผลการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดระบบ ข้อมูลของสำนักเลขาธิการมาทำการวิเคราะห์ควบคู่ไปกับการศึกษา-วิเคราะห์-การตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการ ในกรณีศึกษาอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการสั่งการในการจัดเรื่อง

การใช้ระบบข้อมูลรวมจากศูนย์ข้อมูลกลางที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ยังดำเนินการไม่ได้เต็มที่ เพราะ ศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรีเพิ่งจะเริ่มมีการจัดตั้ง และการเตรียมการ แต่ในอนาคต การใช้ระบบข้อมูลจาก ศูนย์ข้อมูลกลางแห่งนี้ จะมีความสำคัญอย่างมากต่อระบบการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการของผู้บริหาร

อย่างไรก็ดีการเตรียมการจัดระบบสารสนเทศ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะในส่วนที่ เกี่ยวกับระบบข้อมูล เพื่อการบริหารของคณะรัฐมนตรีนี้ ได้ใช้ระบบการตัดสินใจแบบการมีส่วนร่วมของนัก- บริหารระดับกรม และระดับกอง ผนวกกับการช่วยงานของเจ้าหน้าที่กองต่างๆ ในการจัดตั้งระบบข้อมูล โดยเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีคำสั่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ 17/2531 แต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อ การดำเนินการเกี่ยวกับระบบข้อมูลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยให้คณะทำงานนี้มีอำนาจหน้าที่ อำนวยความสะดวกในการบริหารและประสานงาน เพื่อจัดตั้งระบบข้อมูลทั้งหมดของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตลอดจนกำหนดนโยบายสั่งการมอบหมายงาน แต่งตั้งคณะทำงาน และพิจารณาตัดสินหาข้อยุติในข้อ เสนอ ของคณะทำงานชุดต่างๆ ที่เกี่ยวกับระบบข้อมูล และรายงานผลการดำเนินการให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทราบเป็นระยะ

ดังนั้นระบบของการตัดสินใจ จึงเป็นระบบของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมให้ผู้บริหาร ระดับกรมและระดับกองทุกคนมีอำนาจในการตัดสินใจได้ คณะทำงานเพื่อการบริหารระบบข้อมูลของสำนัก- เลขาธิการคณะรัฐมนตรีนี้ มีรองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นที่ปรึกษา มีผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นประธานคณะทำงาน มีผู้อำนวยการกองทุกกอง เป็นคณะทำงาน โดยมีผู้อำนวยการศูนย์ข้อมูลคณะ รัฐมนตรีเป็นเลขานุการด้วย คณะทำงานชุดนี้เป็นคณะใหญ่ที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้ยังมี คณะทำงานชุดอื่นๆ อีก 6 ชุด คือ

1. คณะทำงานเพื่อการจัดตั้งระบบข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี
(ผู้อำนวยการศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรีเป็นประธานฯ)
2. คณะทำงาน เพื่อการพิจารณาระบบข้อมูล เพื่อความร่วมมือในการนำเสนอคณะรัฐมนตรีด้านนโยบายและแผน
(ผู้อำนวยการกองประสานนโยบายและแผน เป็นประธานฯ)
3. คณะทำงานเพื่อการพิจารณาระบบข้อมูล เพื่อความร่วมมือในการนำเสนอคณะรัฐมนตรีด้านข้อมูลเฉพาะด้าน และข้อมูลปัญหาและการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา
(ผู้อำนวยการกองการประชุม เป็นประธานฯ)
4. คณะทำงานเพื่อพิจารณาระบบข้อมูล เพื่อความร่วมมือในการนำเสนอคณะรัฐมนตรีด้านกฎหมายและระเบียบ (มีผู้อำนวยการกองนิติธรรมเป็นประธานฯ)
5. คณะทำงานเพื่อทำโครงการเขียนใบประกาศนียบัตรกำกับเครื่องราชอิสริยาภรณ์
(ผู้อำนวยการกองประกาศิตเป็นประธานฯ)
6. คณะทำงานเพื่อการจำแนกกลุ่มงานหลักของรัฐบาล
(มีผู้อำนวยการกองประสานนโยบายและแผนเป็นประธานฯ)

คณะทำงานฯ ชุดที่สำคัญได้แก่ คณะทำงานชุดใหญ่ ชุดที่ 1, 2, 3, 4 และ 6 ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมการเพื่อป้อนข้อมูลให้แก่คณะรัฐมนตรีโดยตรง เฉพาะคณะที่ 3 นั้น มีผู้ร่วมอยู่ในคณะทำงานเป็นจำนวนถึง 32 คน

การเก็บข้อมูลส่วนใหญ่ได้จากแหล่งภายใน คือมาจากกองต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนการกำหนดปัญหาและการวิเคราะห์ปัญหา เพื่อเสนอทางเลือกในการตัดสินใจนั้น กระทำโดยอาศัยฐานข้อมูลเดิมที่ได้จากการประชุมคณะรัฐมนตรี ดังจะเห็นได้ว่า การตัดสินใจในการจัดลำดับความเร่งด่วนของหัวเรื่อง เพื่อดำเนินการในระบบข้อมูลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนั้น ได้มีการหารือร่วมกันระหว่างผู้อำนวยการกองต่างๆที่เกี่ยวข้อง โดยมีการตัดสินใจว่า จะต้องมีการจำแนกกลุ่มงานหลักของรัฐบาลและยึดถือการจำแนกกลุ่มงานหลักเป็นแกนของการจำแนกประเภทข้อมูล และมีการตัดสินใจเลือกหัวเรื่องที่มีความสำคัญเร่งด่วน 27 หัวเรื่อง โดยพิจารณาจากเหตุผล 7 ประการ คือ

1. เป็นเรื่องที่มีมติคณะรัฐมนตรีหลายครั้ง ซ้ำซ้อน
2. เกี่ยวข้องกับส่วนราชการหลายแห่ง
3. มีการเปลี่ยนแปลงข้อมูลบ่อยครั้ง
4. มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก
5. มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจสูง
6. ไม่มีองค์กรที่เป็นส่วนราชการประมวลไว้
7. เป็นเรื่องเร่งด่วน แต่มีข้อพิจารณากว้างขวางต้องเตรียมข้อมูลให้เป็นระบบครบวงจร

ส่วนหัวเรื่อง 27 เรื่องที่เลือกไว้เป็นเรื่องเร่งด่วน ได้แก่

- | | |
|----------------|--------------------------------|
| 1. ข้าว | 15. ถั่วเหลือง |
| 2. มันสำปะหลัง | 16. ข้าวโพด |
| 3. แรงงาน | 17. ข้อผูกพันงบประมาณ |
| 4. รัฐวิสาหกิจ | 18. ยาสูบ |
| 5. น้ำมัน | 19. ชสมก. |
| 6. ปุ๋ย | 20. ยางมะตอย |
| 7. อ้อย น้ำตาล | 21. สุกกร |
| 8. แร่ | 22. หนี้สินเกษตรกร |
| 9. สุรา | 23. ภัยธรรมชาติ ฝนแล้ง อุทกภัย |
| 10. การประมง | 24. ป่าไม้ |
| 11. สิ่งทอ | 25. การเดินเรือ |
| 12. หอมหัวใหญ่ | 26. การค้าต่างประเทศ |
| 13. กระเทียม | 27. ปาล์มน้ำมัน |
| 14. ยางพารา | |

ในการกำหนดหัวข้อเรื่องทั้ง 27 เรื่องนี้ เป็นเพียงการตัดสินใจขั้นแรกที่จะต้องมีการปฏิบัติการเกี่ยวกับ การหา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลเหล่านี้อีก ซึ่งในขั้นนี้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีนโยบายที่จะทำหน้าที่ในการประสานงานเกี่ยวกับข้อมูลเฉพาะเหล่านี้โดยเป็นสาขาหนึ่งของเครือข่ายข้อมูลทั้งหมดที่มีอยู่ในระบบราชการเท่านั้น

เท่าที่กล่าวมานี้ก็เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจกับกระบวนการวินิจฉัยสั่งการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า หน่วยงานนี้กำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนากระบวนการทั้งหมด ซึ่งได้แก่ การพัฒนาระบบงานเดิมที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น งานเดิมเหล่านี้ ส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดเป็นงานที่มีการบออ้างอิงที่เป็นกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี ในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนแล้ว การวินิจฉัยสั่งการแบบที่ต้องอาศัยดุลยพินิจจึงมีน้อย ส่วนการพัฒนาระบบงานใหม่ ซึ่งได้แก่การจัดสร้างระบบการประสานนโยบายและแผน และการจัดสร้างระบบข้อมูลนั้น เป็นแผนงานระยะยาว ที่เพิ่งจะมีการเริ่มต้นกระทำ แต่ก็มีการจัดวางระบบการเตรียมงานที่ดี การวิเคราะห์กระบวนการวินิจฉัยสั่งการและกระบวนการในการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงกระบวนการพัฒนางานในเรื่องเหล่านี้อยู่เสมอ

โดยสรุปแล้ว กระบวนการวินิจฉัยสั่งการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีความสัมพันธ์อยู่กับสภาพแวดล้อมโดยเฉพาะส่วนใน (ซึ่งได้แก่ ส่วนย่อย-กองต่างๆ-ของสำนักเลขาธิการฯ) และส่วนใน

ขึ้นนอก ซึ่งได้แก่ หน่วยงานกลางระดับนโยบายภายในสำนักนายกรัฐมนตรี กับสภาพแวดล้อมภายนอกขึ้นใน ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่างๆ การที่คณะรัฐมนตรีของไทย มิได้เป็นเพียงองค์กรทางการบริหารด้านนโยบายสูงสุด แต่เป็นองค์กรทางการบริหารทั่วไปสูงสุดมีผลทำให้ เรื่องที่ไม่ได้เกี่ยวกับนโยบายไหลบ่าเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมากมาย และแม้ว่าจะมีการจำกัดมติคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะมติเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520 แบ่งประเภทของเรื่องที่ไม่ต้องเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว ก็ยังคงมีเรื่องต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ว่า จะต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกมากมาย

ที่สำคัญก็คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันนั้น อาจกล่าวได้ว่าเพิ่งจะมีการตัดสินใจปรับปรุงงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอย่างจริงจัง เมื่อ พ.ศ. 2528 นี้เอง จุดอ่อนที่สุดของกระบวนการวินิจฉัยสั่งการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเท่าที่ผ่านมาในอดีต คือ ระบบข้อมูล และระบบการประสานนโยบายและแผน จึงเพิ่งจะได้รับการเอาใจใส่อย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้ว่า เพิ่งจะมีโครงการจัดเก็บและค้นหามติคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นระบบ มีโครงการประมวลและติดตามมติคณะรัฐมนตรี การจัดระบบข้อมูลด้านนโยบายและแผน โครงการระบบข้อมูลวิชาการเฉพาะเรื่อง เป็นต้น

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของหน่วยงานกลางระดับนโยบาย เป็นการเกิดและขยายตัวของโครงสร้างใหม่ๆ นอกสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในอดีตจึงขาดการพัฒนาบุคลากร และเทคนิคการทำงาน กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ ในปัจจุบัน จึงยังไม่สามารถใช้ประโยชน์จากเครื่องมือช่วยการตัดสินใจได้อย่างเต็มที่ เพราะสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในปัจจุบันกำลังมีการพัฒนางานขนานใหญ่ การใช้ข้อมูล การวิเคราะห์/สังเคราะห์ และการวินิจฉัยสั่งการในปัจจุบันของแต่ละกอง ในแต่ละระดับจึงยังคงต้องอาศัยระบบข้อมูลเฉพาะส่วนที่ต้องพึ่งพาข้อมูลจากกระทรวง ทบวง กรม และข้อมูลจากแฟ้มเรื่องเดิมมากกว่าการอาศัยข้อมูลที่ศูนย์ข้อมูลกลางจัดเก็บไว้เมื่อเป็นเช่นนี้ การตัดสินใจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เป็นความเห็นต่อการเสนอเรื่องของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จึงยังไม่สามารถที่จะเป็นการเสนอความเห็นในทำนองทางเลือกผลที่จะเกิดขึ้นต่อการตัดสินใจตามทางเลือกต่างๆ ได้ อย่างไรก็ดีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กำลังมีการพัฒนาระบบงานในทิศทางที่ถูกต้องดังได้กล่าวมาแล้ว แต่มีข้อจำกัดในการแสดงบทบาท เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางการเมือง-การบริหาร เป็นข้อจำกัดที่ทำให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องมีการเปลี่ยน - พัฒนาบทบาทใหม่น้อยอย่างค่อยเป็นค่อยไป ด้วยความระมัดระวัง เพราะถึงแม้ว่าหน่วยงานเก่า และมีอาณัติที่ชอบธรรมทางกฎหมาย ทางการเมืองและทางบริหารที่จะต้องเป็นฝ่ายเลขาธิการ ให้แก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งหมายถึงการเป็นหน่วยช่วยการตัดสินใจ ที่สำคัญก็ตาม แต่การเปลี่ยนแปลงในระยะ 20 ปีที่ผ่านมาเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มบทบาทในการทำงานด้านนี้ ให้กับหน่วยงานกลางระดับนโยบายหน่วยอื่นๆ ดังนั้น เมื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เริ่มมีการตัดสินใจที่จะกระทำบทบาทหน้าที่ที่ถูกต้อง-ชอบธรรมตามอาณัติ จึงต้องทำภายใต้ข้อจำกัดทั้งทางด้านทางการเมือง-การบริหาร และทรัพยากรด้านกำลังคนงบประมาณอยู่

จุดอ่อนของกระบวนการวินิจฉัยสั่งการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงอยู่ที่การพึ่งพิงข้อมูลในการตัดสินใจส่วนใหญ่จากกระทรวงเจ้าของเรื่อง ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าเป็นข้อมูล-ความเห็นเฉพาะส่วน เมื่อใดที่มีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายหน่วย การพึ่งพิงข้อมูลเพื่อการตัดสินใจก็จะต้องอาศัยหน่วยงานเหล่านั้นอยู่ ซึ่งก็ไม่ใช่ของแปลก แต่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการหาข้อมูล-ความเห็นจากแหล่งข้อมูลนอกเหนือไปจากกระทรวงเจ้าของเรื่อง เช่น สถาบันการศึกษา สถาบันวิจัย กระทรวงเจ้าของเรื่อง ที่ควรนำมาประกอบการพิจารณาวิเคราะห์ และเสนอทางเลือกในการตัดสินใจ การที่จะใช้ข้อมูลเหล่านี้ได้นั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจำเป็นจะต้องให้ศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นศูนย์-ข้อมูลกลางสำหรับเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ในกองต่างๆ ใช้ประโยชน์จากข้อมูล ในระดับทั้งด้วย แทนที่จะให้เจ้าหน้าที่วิเคราะห์อาศัยข้อมูลจากแฟ้มเรื่องเดิม และจากการสอบถามกระทรวงเจ้าของเรื่อง แต่เพียงส่วนเดียว

ในปัจจุบัน ศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี ยังอยู่ในขั้นตอนแรก คือ การสะสางงานที่ควรจะมีการจัดทำมาแล้ว แต่ยังมีไม่ได้มีการจัดทำ การทำจะเก็บข้อมูล หรือประสานงานในการหาข้อมูล เพื่อประกอบการวิเคราะห์เรื่องของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ จึงเป็นขั้นตอนอีกขั้นหนึ่ง ภายหลังที่ได้จัดทำโครงการต่างๆ เสร็จสิ้นไปแล้ว

ข้อจำกัดที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ของการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้แก่ ข้อจำกัดทางการเมือง ซึ่งการแก้ไขปัญหานี้ขึ้นอยู่กับความสามารถส่วนตัวของผู้บริหารระดับสูงสุด และความสนับสนุนที่จะได้รับจากนายกรัฐมนตรี เพราะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นเรื่องที่มีลักษณะทางการเมืองสูงในหลายกรณี เป็นการขัดแย้งระหว่างกระทรวงในระดับเจ้ากระทรวง เช่น กรณีการโต้แย้ง เรื่องน้ำในแม่น้ำมูลดวง และตानी เสีย ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๓๑ ระหว่างกระทรวงอุตสาหกรรมกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เป็นต้น

หากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะพัฒนาระบบงานของหน่วยขึ้นไปสู่ระดับที่นอกเหนือไปจากการอำนวยความสะดวก การออกรายงานการประชุม ระเบียบวาระ การแจ้งมติ อย่างรวดเร็วและมีคุณภาพ ไปสู่การทำบันทึกความเห็น แบบ Executive Summary ดังกล่าวมาแล้ว ก็มีความจำเป็นในการพัฒนาระบบข้อมูล และคุณภาพ และพลังเชิงวิเคราะห์ ตลอดจนจัดระบบการประสานนโยบาย - แผน ให้มีประสิทธิภาพเสียก่อน ที่สำคัญที่สุด ก็คือการใช้ดุลยนิมิตของผู้บริหารระดับสูง ในการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องที่มีลักษณะทางการเมือง ว่าจะมีการเสนอความเห็นหรือการประสานงาน เพื่อหาข้อมูล ข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องจากกระทรวงเจ้าของเรื่อง อย่างเหมาะสมได้อย่างไร เพราะโดยปกตินั้น กระทรวง ผู้เสนอเรื่องย่อมเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องของตนอยู่แล้ว และการเสนอเรื่องก็เสนอโดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัด การที่จะมีข้อมูล ข้อเท็จจริง ความเห็น ข้อเสนอแนะที่ผิดแผกแตกต่าง หรือเป็นการแย้ง กระทรวงเจ้าของเรื่อง จึงจะต้องกระทำด้วยความรอบคอบ และระมัดระวัง

ดังนั้นการตัดสินใจที่จะจัดทำกองประสานนโยบายและแผน และศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี จึงเป็นการ

ตัดสินใจที่ถูกต้องในการพัฒนาระบบการตัดสินใจและระบบการปฏิบัติงานของหน่วยงานในอนาคต ข้อจำกัดและจุดอ่อนที่มีอยู่ในปัจจุบัน เป็นผลที่สั่งสมทับถมกันมาในอดีต ซึ่งสามารถบรรเทาและแก้ไขได้ ทั้งนี้ เนื่องจากระบบการทำงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปัจจุบัน มีจุดแข็งอยู่ที่ ภาวะผู้นำ การบริหารอย่างมีระบบ การพัฒนาบุคลากร การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาช่วยในการปฏิบัติงาน การสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากรทุกระดับ การเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้างานเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และทัศนคติของผู้บริหารระดับสูงที่มีวิธีการทำงานแบบมีส่วนร่วม และรับฟังความเห็นจากเจ้าหน้าที่ระดับล่าง สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยแวดล้อมการทำงานที่เป็นด้านบวก และเป็นปัจจัยส่งเสริมเกื้อกูลการปฏิบัติงานและการพัฒนาระบบการทำงานโดยส่วนรวม ที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานในอนาคตด้วยกันทั้งสิ้น

บทที่ห้า กระบวนการปฏิบัติงาน*

ลักษณะงาน

การวิเคราะห์กระบวนการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะต้องเริ่มจากการศึกษา ลักษณะงาน ซึ่งนอกจากจะขึ้นอยู่กับอาณัติขององค์การแล้ว ยังสัมพันธ์โดยตรงกับกระบวนการของงานอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในบรรดาอาณัติที่กำหนดเป็นภารกิจหลัก 4 ด้าน ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คือ ภารกิจเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ภารกิจเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี ภารกิจเกี่ยวกับสถาบันนิติบัญญัติ และภารกิจเกี่ยวกับประชาชนนี้ จุดเน้นและปริมาณงานตามภารกิจแต่ละด้านย่อมมีไม่เหมือนกัน แม้ว่าหน่วยงานจะถือว่า ทุกภารกิจมีความสำคัญเท่าเทียมกันก็ตาม แต่ภารกิจหลักที่กระทำมากที่สุด ได้แก่ ภารกิจที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี

การที่จุดเน้นและปริมาณงานอยู่ที่ภารกิจที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี มีผลทำให้ส่วนย่อยขององค์การ คือ กองต่างๆ มีบทบาทหน้าที่ และกระบวนการปฏิบัติงานแตกต่างกันไปด้วย ในลักษณะที่ว่า มีกองบางกอง เป็นกองปฏิบัติการ และกองบางกองทำหน้าที่เป็นส่วนช่วยอำนวยความสะดวก หรือไม่ก็เป็นส่วนหน้าของการปฏิบัติการ และการช่วยอำนวยความสะดวก รวบรวมๆ กันไป

ลักษณะงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่เป็นลักษณะเด่นแตกต่างไปจากหน่วยงานอื่นๆ ได้แก่

- ก. การเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสถาบันระดับสูงสุดของชาติ ซึ่งได้แก่ สถาบันพระมหากษัตริย์

- ข. การเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขาธิการของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดทางการเมืองและการบริหาร

- ค. การเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงานกับ กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ ต่างๆ ในระดับเจ้ากระทรวง

- ง. การเป็นหน่วยงานที่จะต้องมีการปฏิบัติงาน โดยมีข้อจำกัดทางด้านเวลา กล่าวคือ จะต้องปฏิบัติงานอย่างเร่งด่วนทุกเรื่อง โดยจะต้องปฏิบัติการตอบสนองอย่างฉับไว และมีให้มีข้อผิดพลาดได้

- จ. การเป็นหน่วยงานที่จะต้องมีการปฏิบัติงานเกี่ยวกับเรื่องสำคัญระดับชาติ ที่ต้องการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง หรือมีการเกี่ยวข้องกับเรื่องเดิมที่เคยกระทำมาในอดีตอยู่เสมอ

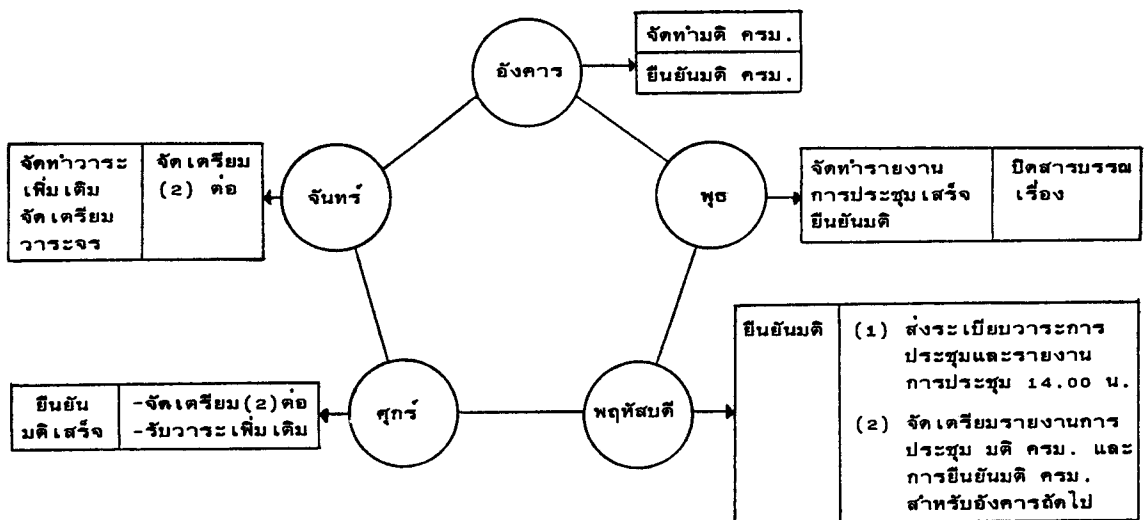
* ข้อมูลในการเขียนบทนี้ ได้จากการสัมภาษณ์ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ กับเลขาธิการ รองเลขาธิการ ผู้อำนวยการกองและผู้ช่วย หัวหน้าฝ่าย เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน และ หัวหน้างานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ประกอบกับการสังเกตการณ์และการร่วมปฏิบัติงาน

จ. การเป็นหน่วยงานที่ลักษณะงานมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับระบบราชการ ทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ กล่าวคือ มีการปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ หนึ่งๆ โดยเฉพาะ และที่เป็นเรื่องคาบเกี่ยวกับหน่วยงานหลายหน่วย ทั้งที่เป็นหน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวก และหน่วยปฏิบัติการในทุกระดับ

ข. การเป็นหน่วยงานที่ลักษณะงานจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลที่หลากหลายสลับซับซ้อน ทั้งด้านลึกและด้านกว้าง ในการประกอบการปฏิบัติงาน

ลักษณะงานทั้งเจ็ดนี้ ยังถูกกำหนดด้วยข้อจำกัดที่สำคัญที่สุด คือ วงจรของงาน ที่มีระยะเวลาที่สั้นมาก ซึ่งได้แก่ ช่วงการเสนองานต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ลักษณะงานที่มีวงจรของงานที่สั้นแต่เรื่องทุกเรื่องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เร่งด่วน ผิดพลาดไม่ได้ และจะต้องมีความเป็นธรรมด้วยนั้น จัดว่าเป็นภารกิจอันหนักหน่วงของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่จะต้องอาศัยกระบวนการปฏิบัติงานที่มีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนั้น ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นหลักการเมืองระดับนำจากพรรคการเมืองต่างๆ ที่มาร่วมรัฐบาล และอีกส่วนหนึ่งเป็นอดีตข้าราชการประจำ ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มีผลกระทบต่อการบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานนี้ ในด้านนามธรรม ที่มีความละเอียดอ่อน และมีลักษณะงานที่อยู่นอกเหนือระเบียบการบริหารงานทั่วไป

วงจรของงานที่เป็นกรอบจำกัดด้านเวลานั้น ไหลเวียนอยู่ภายในเวลาเพียง 5 วัน (ไม่นับวันหยุดราชการ เสาร์-อาทิตย์) ซึ่งการปฏิบัติการกิจหลักจะต้องกระทำให้เสร็จสิ้นครบวงจร



ลักษณะงานเช่นนี้ เปรียบเสมือนการเป็นท่าอากาศยานที่ต้องให้บริการเครื่องบินขึ้น-ลง อยู่ตลอดเวลา และผู้ใช้บริการต้องการความรวดเร็ว และการได้รับการปฏิบัติต่ออย่างมีความสำคัญเท่าเทียมกันเสมอ ในบางครั้งการส่งเรื่องเพื่อขอให้นำเข้าประชุมคณะรัฐมนตรี กระทำในวันจันทร์ก็มี ทำให้แรงกดดันด้านเวลาในการดำเนินเรื่อง ซึ่งจะต้องมีการหาข้อมูล การเตรียมการ การประมวล สรุป และทำความเข้าใจ ต้องกระทำอย่างเร่งด่วนยิ่งขึ้น

การที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ต้องตกเป็นฝ่ายตั้งรับการไหลบ่าของเรื่องจากกระทรวงต่างๆ อยู่ตลอดเวลา ในลักษณะที่ต่างกระทรวงต่างมีความเข้าใจในระเบียบวิธีการเสนอเรื่องไม่ตรงกัน และในอดีตให้การติดต่อกันระหว่างสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกับกระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนรัฐวิสาหกิจต่างๆ เป็นไปโดยอาศัยการติดต่อด้วยวาจาทางโทรศัพท์ และโดยหนังสือราชการเฉพาะราย จึงไม่มีการวางหลักเกณฑ์และระเบียบที่ชัดเจนรวมอยู่เป็นระเบียบรวม ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานดังกล่าวมาแล้ว จึงยังคงดำรงอยู่ และมีการแก้ไขด้วยการชี้แจงทำความเข้าใจเป็นรายๆ ไป

ปัจจุบัน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ต้องการได้ตอบกับปัญหาอย่างเป็นระบบ และจะได้มีการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนไป ดังนี้

1. จัดเตรียมร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี
2. จัดเตรียมคู่มืออธิบายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี
3. จัดเตรียมการประชุมเจ้าหน้าที่กระทรวง-ทบวง-กรม และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับข้อปฏิบัติต่างๆ ในระเบียบดังกล่าว

การจัดทำร่างระเบียบฯ นี้ นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดระบบการเสนอเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรีแล้ว ยังเป็นการกำหนดข้อแนะนำในการที่หน่วยงานต่างๆ จะทำหนังสือเสนอเรื่องข้อมูล และความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแนะนำให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องสรุปเรื่องให้สั้นกระชับรัดกุม ให้มีสาระสำคัญครบถ้วนตามกรณีต่างๆ เช่น

1. เรื่องเดิม ความเป็นมา หากมีมติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งใดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้อง ให้อ้างและสรุปไว้ด้วย
2. ข้อเท็จจริง รายละเอียด ข้อมูล เหตุการณ์ แนวโน้ม ความเปลี่ยนแปลง ปัญหา อุปสรรค ความสำคัญ เร่งด่วน ขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการเพื่อประกอบการพิจารณา
3. ความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง หากความเห็นมีหลายข้อ หรือมีจากหลายส่วนราชการ ให้แยกสรุปเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน
4. กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องให้คัด อ้างหรือแนบส่งไปพร้อมด้วย กรณีมีการแก้ไขหลายครั้ง ให้ระบุการแก้ไขครั้งสุดท้ายไว้ด้วย
5. คำขอ ให้สรุปประเด็นที่จะต้องพิจารณาให้ชัดเจน ถ้ามีหลายประเด็นให้แยกเป็นข้อๆ กรณีจะขอให้ส่วนราชการดำเนินการอย่างไร ให้เสนอให้ชัดเจน

กรณีคำขอเป็นการทบทวนมติคณะรัฐมนตรี ให้ระบุว่า จะให้ยกเลิก แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีใด เป็นอย่างไร และจะมีผลอย่างไร

ข้อแนะนำเหล่านี้ แต่เดิมไม่มีการกำหนดเป็นข้อปฏิบัติไว้ ส่วนราชการจึงไม่มีแนวทางปฏิบัติ ลักษณะของเรื่องที่จะเข้ามาจึงมักจะขาดความถูกต้อง-สมบูรณ์ เป็นเหตุให้เกิดการเสียเวลา นำเรื่องกลับไปทำใหม่ หรือต้องมีการส่งเอกสารเพิ่มเติมมาเสมอ ที่สำคัญคือ การอ้างกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องมักจะผิดพลาดอยู่เสมอ การนำเอาข้อแนะนำที่ทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีให้แก่ส่วนราชการในการติดต่อระหว่างกันไประบุเป็นระเบียบไว้ จึงเท่ากับเป็นการทำให้กระบวนการปฏิบัติงานมีมาตรฐาน (standardization) มากยิ่งขึ้น

ระเบียบฯ นี้ จึงเป็นทั้งความพยายามในการปรับปรุงกระบวนการของงาน (work-process) ซึ่งลักษณะงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการและขั้นตอนของการเสนอเรื่อง ดังนั้น ในระเบียบดังกล่าวจึงมีข้อแนะนำในการเสนอร่างกฎหมายโดยระบุลักษณะของร่างกฎหมาย และขั้นตอนในการจัดส่งร่างกฎหมายด้วย

ที่สำคัญที่สรุปน่าจะ ได้แก่ การกำหนดระยะเวลาการส่งเรื่องมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีนั้น ก็จัดเป็นความพยายามในการสร้างมาตรฐานให้แก่กระบวนการของงานเช่นกัน และเป็นการตั้งรับการไหลบ่าของเรื่องอีกทางหนึ่งด้วย เพราะเรื่องทุกเรื่องต่างมีความเร่งด่วน การกำหนดระยะเวลาอยู่ในระเบียบจึงเท่ากับเป็นการวางเงื่อนไขให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตาม แทนที่จะปล่อยให้การส่งเรื่องเป็นไปตามความสะดวกของส่วนราชการแต่เพียงด้านเดียว

อย่างไรก็ดี ส่วนสำคัญของระเบียบฯนี้ อยู่ที่การกำหนดให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สามารถขอข้อมูลจากส่วนราชการต่างๆ รวมทั้งสามารถเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงได้อีก หากร่างระเบียบฯ นี้ได้รับการยอมรับจากคณะรัฐมนตรี ระเบียบข้อ 23 ก็จะมีผลต่อการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพราะนอกจากจะสามารถเชิญผู้แทนส่วนราชการซึ่งเป็นเจ้าของเรื่อง และหรือผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณาแล้ว ยังได้ขยายไปถึงเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของเอกชนอีกด้วย โดยทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สามารถเชิญผู้แทนของสถาบันฝ่ายเอกชนหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่เห็นสมควร เข้าร่วมชี้แจงให้ข้อคิดเห็นหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

ร่างระเบียบฯ นี้ หากได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก็จะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะส่งเสริมให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีปรับบทบาทของหน่วยงานเอง และวางเงื่อนไขเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมองค์กรเสียใหม่ ถ้าจะมีผลกระทบถึงระบบ การไหลเวียน และการใช้ข้อมูลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยตรง เพราะในอดีตนั้นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ยังมีความไม่สะดวกในการเรียกร้องข้อมูล-ความเห็นจากแหล่งข้อมูลภายนอก (กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนภาคเอกชน) ได้อย่างเป็นระบบ การป้อนข้อมูลขึ้นอยู่กับฝ่ายใดมากกว่าที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายรับจะเรียกร้องได้อย่างเต็มความประสงค์

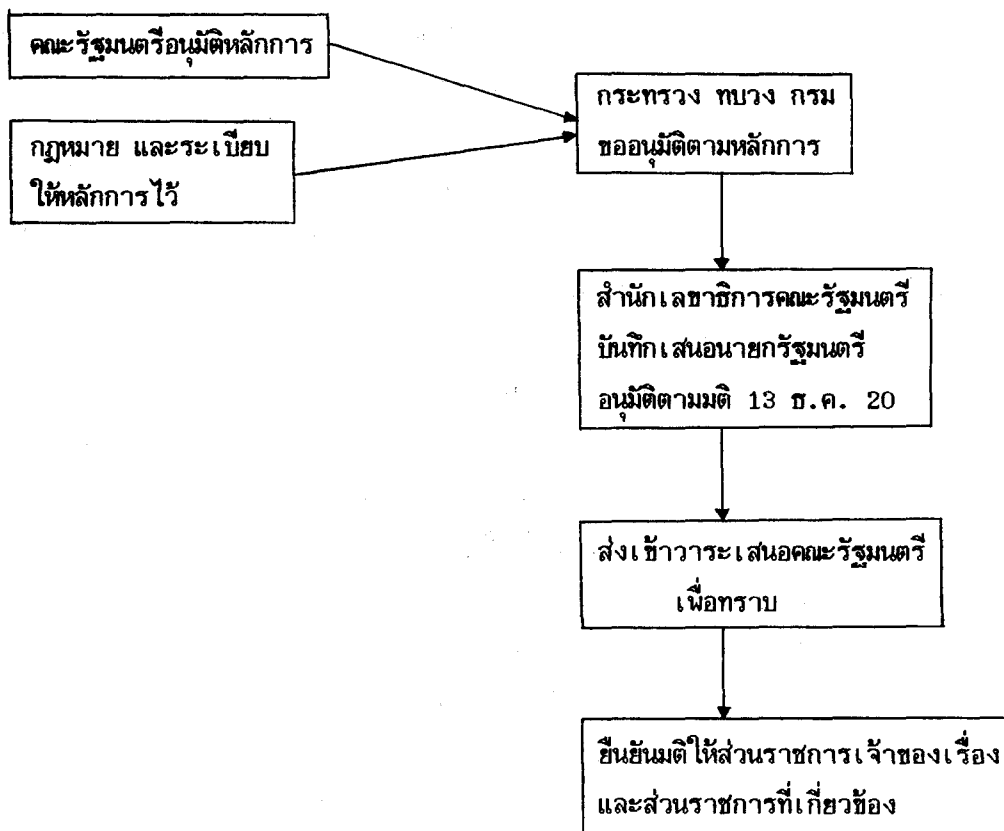
ร่างระเบียบฯ ใหม่ จึงต้องการกำหนดข้อปฏิบัติอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับการเรียกข้อมูล-ความเห็น เช่นเดียวกับที่ใช้อยู่ในระบบคณะกรรมการของรัฐบาล และจะเป็นก้าวสำคัญในการช่วยให้งานหลักของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (งานประชุมคณะรัฐมนตรี) และงานวิเคราะห์เรื่องมีการพัฒนามากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีแหล่งข้อมูล และฐานข้อมูลที่ขยายกว้างขวางขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งเป็นการวางรูปแบบและกระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่าง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน ซึ่งประกอบกับเป็นสภาพแวดล้อมภายนอกเสียใหม่ให้เป็นระบบมากขึ้นกว่าเดิมอีกด้วย

นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันก็ยังได้มีความพยายามที่จะกำหนดมาตรการต่างๆ ขึ้นมา เพื่อโต้ตอบต่อสภาพความสลับซับซ้อนของงานดังกล่าว เช่นการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจำแนกประเภท และกำหนดขั้นตอนการทำงานให้มีความรัดกุมมากขึ้น มาตรการดังกล่าว กำหนดขึ้นเพื่อครอบคลุมภารกิจที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี 2 กิจกรรมหลัก คือ มาตรการในการตรวจสอบเรื่องที่ถูกส่งเข้ามาจากกระทรวง ทบวง กรม เพื่อแยกแยะและเลือกรับเรื่องที่จะเข้าช่วยตามข้อกำหนด คือ ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 19 มีนาคม 2502 (ดูรายละเอียดบทที่ 4 หน้า 62) และมาตรการในการกำหนดแนวทางพิจารณา และดำเนินการในการวิเคราะห์เรื่อง เพื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีตามข้อกำหนดของมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 13 ธันวาคม 2520 (ดูรายละเอียดบทที่ 4 หน้า 59-62)

มาตรการแรกมีสาระสำคัญ คือ หากเรื่องใดที่ส่งเข้ามา มีความสมบูรณ์ตรงตามข้อกำหนดของมติคณะรัฐมนตรีที่ 19 มีนาคม 2502 ก็จะนำเข้าดำเนินการต่อตามลำดับขั้นตอน หากไม่มีความสมบูรณ์หรือไม่เข้าช่วยตามข้อกำหนดก็จะส่งคืนกระทรวง ทบวง กรม

ส่วนมาตรการในการกำหนดแนวทางพิจารณาและดำเนินการ ในการวิเคราะห์เรื่องเพื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ยังแยกเรื่องออกเป็น 2 สาย คือ สายงานดำเนินการตามปกติ และสายงานดำเนินการวิเคราะห์โดยละเอียด ในสายงานปกตินั้น หมายถึงเรื่องที่สามารถดำเนินการได้ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรีที่ 13 ธันวาคม 2520 (ดูตารางที่ 1 ขั้นตอนการใช้มติครม.ที่ 13 ธันวาคม 2520) และในบางเรื่องที่มีมอบอำนาจแก่ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี เศรษฐกิจ และรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบและอนุมัติแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีทราบในภายหลัง ตามข้อกำหนดของมติคณะรัฐมนตรีอีกหลายมติ เช่น มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 2 มกราคม 2522 และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 9 มิถุนายน 2530 เป็นต้น (ดูรายละเอียดในบทที่ 4 หน้า 62) สำหรับในสายงานที่จัดทำดำเนินการวิเคราะห์โดยละเอียดนั้น ขึ้นกับดุลยพินิจของฝ่ายที่รับผิดชอบ โดยมีหลักการพิจารณาว่า เป็นเรื่องที่ไม่เข้าช่วยตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ 13 ธันวาคม 2520 และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแผนงาน/โครงการที่เป็นนโยบายสำคัญเป็นแผนปฏิบัติการของกระทรวง งบประมาณทำการและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ โครงการก่อสร้าง หรือโครงการพัฒนาต่างๆ ที่ต้องใช้งบประมาณสูง เรื่องที่มีปัญหาซับซ้อนและต่อเนื่อง

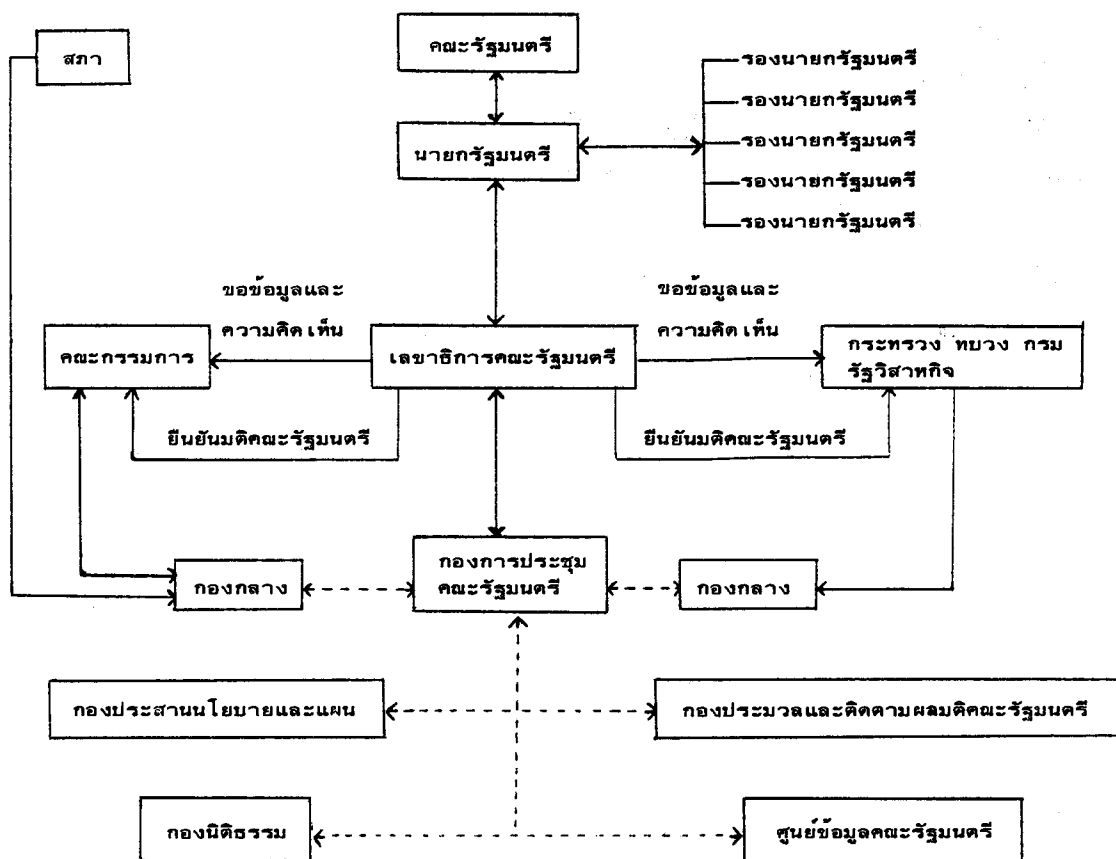
ตารางที่ 1
ขั้นตอนการใช้มติคณะรัฐมนตรี 13 ธันวาคม 2530



เรื่องที่มีความเห็นแตกต่างกันระหว่างส่วนราชการ เรื่องที่อาจก่อให้เกิดปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมส่วนรวม เรื่องผลการตรวจสอบ หรือผลการศึกษา หรือผลการสัมมนา ที่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา และเรื่องการค้าแบบแลกเปลี่ยน ซึ่งบรรดาเรื่องเหล่านี้ จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของการวิเคราะห์โดยละเอียดต่อไป ตามลักษณะข้อมูลเบื้องต้นจากส่วนราชการ และการวิเคราะห์เชิงวิชาการ ให้มีการครอบคลุมใน 4 ประเด็น คือ ประเด็นเกี่ยวกับข้อเท็จจริง สภาพปัญหา ความเห็นข้อเสนอของส่วนราชการ ประเด็นที่ควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และประเด็นที่เป็นข้อพิจารณา (ดูแผนภูมิที่ 1 แสดงความสัมพันธ์การดำเนินเรื่องเสนอกรม.)

แผนภูมิที่ 1

แผนภูมิแสดงความสัมพันธ์การดำเนินงาน เรืองเสนอคณะรัฐมนตรี



คณะกรรมการระดับนโยบายเฉพาะกิจ เช่น

- คณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจ
- คณะกรรมการสร้างงานในชนบท (กสช.)
- คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.)
- คณะกรรมการปฏิรูประบอบราชาธิปไตย <-----> ประสานงานภายใน
- คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก <-----> ประสานงานระหว่างภายนอก

โดยสรุปแล้ว การกิจเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี เป็นภารกิจด้านหลักที่มีปริมาณงาน และความเร่งด่วนตลอดจนความสลับซับซ้อนของงานมากกว่าภารกิจด้านอื่นๆ อีกสามด้าน แต่มิได้หมายความว่า ภารกิจด้านอื่นจะมีความสำคัญด้อยกว่าภารกิจด้านนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภารกิจเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งแม้จะมีลักษณะของงานที่สามารถอาศัยระยะเวลาการปฏิบัติการที่มีข้อจำกัดด้านเวลาน้อยกว่า ภารกิจด้านคณะรัฐมนตรี แต่ก็ เป็นภารกิจที่จะต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง ละเอียตรอบคอบอย่างสูง

ความสลับซับซ้อนของงานด้านคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการ ทั้งทางด้านตั้งและด้านราบนั้น สะท้อนจากลักษณะของเรื่อง que เข้าสู่การประชุมคณะรัฐมนตรี ดังตัวอย่างในปี พ.ศ. 2529 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มีเรื่องที่คาบเกี่ยวกับเศรษฐกิจและการเมือง-การบริหาร ประมาณอย่างละหนึ่งในสามของจำนวนเรื่องทั้งหมด และเมื่อพิจารณาเรื่องที่เข้าโดยจำแนกตามกระทรวงแล้ว การกระจายของเรื่องตามกระทรวงสำคัญๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ก็มีจำนวนใกล้เคียงกัน (รายละเอียดในตารางที่ 2 และตารางที่ 3)

สรุปผลการประชุมของกรม. ในรอบปี พ.ศ. 2529 : แยกตามกระทรวง

รายการ	มค.	กพ.	มีค.	เมย.	พค.	มิย.	กค.	สค.	กย.	ตค.	พย.	ธค.	รวม
ส่วนราชการ													
1. สำนักงานนายกรัฐมนตรี	37	28	25	41	33	26	51	14	39	26	42	49	401
2. กระทรวงกลาโหม	1	5	4	5	7	4	4	-	7	7	1	5	60
3. กระทรวงการคลัง	14	13	12	25	8	10	23	-	16	17	13	26	177
4. กระทรวงการต่างประเทศ	4	3	7	9	15	12	12	2	10	4	7	12	100
5. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	9	7	6	14	23	2	22	1	14	5	9	49	161
6. กระทรวงคมนาคม	7	13	14	6	19	4	20	-	27	4	5	18	137
7. กระทรวงพาณิชย์	8	4	2	2	3	5	9	1	8	5	6	9	62
8. กระทรวงมหาดไทย	11	18	18	21	19	12	21	2	30	17	14	28	209
9. กระทรวงยุติธรรม	-	1	-	3	-	-	2	-	3	1	1	1	12
10. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน	2	-	5	2	5	2	3	-	10	4	1	2	36
11. กระทรวงศึกษาธิการ	4	2	3	7	14	5	8	-	19	8	4	1	35
12. กระทรวงสาธารณสุข	3	1	-	6	7	-	2	-	7	4	4	4	38
13. กระทรวงอุตสาหกรรม	2	6	3	4	5	3	11	1	9	7	7	4	62
14. ทบวงมหาวิทยาลัย	6	4	5	3	10	3	18	1	14	10	-	12	66
15. รัฐสภา	1	2	1	-	3	-	-	5	19	22	5	18	76
16. สำนักพระราชวัง	-	1	1	4	1	1	1	1	2	-	-	1	13
17. ราชบัณฑิต	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
รวม	108	106	106	152	179	89	210	28	234	142	119	239	1,706

ตารางที่ 3

สรุปผลการประชุมของกรม, ในรอบปี พ.ศ. 2529 : แยกตามเรื่อง

รายการ	มค.	กพ.	มีค.	เมย.	พค.	มิย.	กค.	สค.	กย.	ตค.	พย.	ธค.	รวม
จำนวนครั้งที่ประชุม	5	4	4	5	4	4	4	1	6	4	4	5	50
<u>เรื่องที่เข้าประชุมแยกตามเรื่อง</u>													
การ เมืองและการบริหาร	43	53	29	50	90	39	85	26	111	80	55	120	781
การป้องกันประเทศ	1	4	2	6	2	3	5	-	-	6	1	4	34
การต่างประเทศ	5	5	6	10	13	12	11	-	21	1	9	10	103
เศรษฐกิจ	39	33	56	66	56	24	84	2	90	33	40	92	615
สังคม	17	11	12	20	7	8	17	-	9	18	14	10	143
วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน	4	-	1	-	4	3	8	-	3	4	-	3	30
รวม	109	106	106	152	172	49	210	28	234	142	119	239	1,706

ความสลับซับซ้อน และความกว้างขวางของเรื่องที่น่าสนใจเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเกี่ยวข้องกับด้วยนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของระบบคณะรัฐมนตรีไทย ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่สอง กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเกินความเกินกว่าการกำหนดนโยบาย แต่รวมถึงการบริหารราชการแผ่นดินด้วย การรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ในระดับสูงก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่ง ที่ทำให้เกิดการไม่กล้า หรือไม่ต้องการรับผิดชอบในการตัดสินใจในระดับข้าราชการประจำ และเป็นผลให้เกิดการนำเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจำนวนมาก

เมื่อพิจารณาจาก บัญชีบัตรสารบรรณ ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว จะเห็นได้ว่า มีการจัดประเภทของหัวข้อเรื่องใหญ่ๆ ไปถึง 53 เรื่อง และในแต่ละเรื่องยังมีการแยกซอยย่อยลงไปอีกถึง 608 เรื่อง ในบรรดาเรื่องเหล่านี้ ก็มีความกว้างขวางแตกต่างกันไปอีกมากมาย ซึ่งทุกเรื่องสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ต้องเกี่ยวข้องกับทั้งสิ้น มีความหลากหลายมาก ดังตัวอย่างเรื่องต่อไปนี้

- กรรมกรระหว่างประเทศ
- เงินเพื่อการกุศล เงินบำรุง เงินอุดหนุน
- เงินจ่ายให้แก่ข้าราชการ เพราะเหตุปฏิบัติงาน เบี้ยเลี้ยง เบี้ยประชุม ค่าเช่าบ้าน ค่าพาหนะ ค่าเครื่องแต่งกาย
- การฝึกซ้อม การประลองกำลัง
- การจับกุม คမ်းขัง และการสอบสวนทหารไทยในต่างประเทศ
- การสำรวจดิน
- กีฬาเด็กเรียน
- แข่งม้า กีฬามวย
- รำ (ข้าว)
- เหล้าข้าว
- ข้าราชการไปศึกษาและดูงาน
- การลา (กิจป่วย พักผ่อน) ลาไปต่างประเทศ (กิจส่วนตัว)
- ข้าราชการตาย
- การสนทนากับชาวต่างประเทศ
- เครื่องแบบพ่อค้า
- ห้วย เหนอง คลอง บึง (ปรับปรุง ซ่อมสร้าง โครงการระบายน้ำ)
- สุสาน สงคราม
- ปฏิทินจันทรคติไทย
- ฌาปนสถาน
- การพนัน การปราบปราม โบริลิ่ง

- ครั้ง
- การประกวดนางงาม เครื่องสำอางค์
- โสเภณี คนขอทาน บุคคลวิกลจริต
- ดินฟ้าอากาศ
- เครื่องสูบน้ำ
- การซื้อเครื่องนิมนต์ดีด
- กล้วยไม้
- กฐิน
- แห อวน
- ความตกลงทางปรมาณู
- แปร่งสีหิน ยาสีฟัน

ลักษณะงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง เช่นนี้ มีผลทำให้การปฏิบัติงานส่วนหนึ่ง หรือระดับหนึ่งของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเกี่ยวข้องกับระดับการนิเทศของงานในกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กับกระบวนการกลั่นกรองงานระดับกระทรวง ก่อนมีการนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี นอกจากนั้น เรื่องจากกระทรวงใด กระทรวงหนึ่ง ยังเป็นเรื่องที่เสนอในรอบของหน้าที่ และความเห็นที่แคบๆ เฉพาะของกระทรวงนั้นๆ อีกด้วย ปัญหาที่จะพิจารณาในรายละเอียดต่อไป

ความหลากหลายของเรื่องเหล่านี้ มีผลทำให้งานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในอดีตเป็นงานที่ไม่อาจมีการพัฒนาบุคลากรให้มีความชำนาญเฉพาะด้าน ถึงขนาดเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขากิจกรรมได้ เนื่องจากปริมาณงานที่มีมาก ผนวกกับความหลากหลาย และความเร่งด่วนของงานแต่ละชิ้นนั่นเอง บุคลากรส่วนใหญ่ในอดีตจึงเป็นนักกฎหมาย และนอกจากนี้ก็เป็นเจ้าหน้าที่ที่ อาศัยการปฏิบัติงานมาเป็นเวลานาน เป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินงานต่างๆ ส่วนผลที่มีต่อองค์กรก็คือ โครงสร้างขององค์กร มิได้มีการแบ่งโครงสร้างย่อยออกไปรับกับกิจกรรมที่ต้องอาศัยการพัฒนาความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขาหรือกลุ่มกิจกรรมแต่อย่างใด นอกจากนั้น ก็ยังขาดการจัดระบบข้อมูลที่ดี สมัย ในการช่วยงานทั้งระหว่างกองภายในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กับการใช้ระบบข้อมูลช่วยในการทำความเห็น เสนอคณะรัฐมนตรีอีกด้วย

จะเห็นได้ว่า ก่อนการปรับโครงสร้างเมื่อเดือนกรกฎาคม 2529 นั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีการแบ่งโครงสร้างย่อยออกเป็น ห้ากอง และในจำนวนกองทั้งห้ากองนั้น ต่างเป็นกองปฏิบัติการทั้งสิ้น โดยปราศจากกองหรือฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก กระบวนการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงมีลักษณะเน้นหนักไปในด้านงานธุรการ และงานเลขานุการมากกว่าฝ่ายเลขาธิการทรัพยากรบุคคลก่อนการปรับปรุง (รายละเอียดในบทที่สาม) ส่วนใหญ่ จึงมีวุฒิต่ำกว่าระดับปริญญาตรี

ทรัพยากรบุคคลไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นทางการและเป็นระบบ และก่อนการปรับปรุงใน พ.ศ. 2528 นั้น ยังไม่มีการนำเทคโนโลยีมาใช้เป็นเครื่องช่วยงาน และอัตรากำลังที่มีอยู่ก่อน พ.ศ. 2528 มีเพียงประมาณครึ่งหนึ่งของอัตรากำลังที่เพิ่มขึ้นในระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2528-2531 (รายละเอียดในบทที่ 3)

การเพิ่มโครงสร้างย่อย โดยมีกองประสานนโยบายและแผนกองประมวลและติดตามผลมติคณะรัฐมนตรี และศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการแตกตัวด้านโครงสร้าง ชี้ให้เห็นว่า เริ่มมีการปรับเปลี่ยนและเน้นหน้าที่บางประการ และเพิ่มบทบาท-หน้าที่บางประการ โดยเฉพาะบทบาท-หน้าที่ ด้านการช่วยอำนวยความสะดวก ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของกองใหม่ทั้งสามกองที่เกิดขึ้น ดังนั้น การวิเคราะห์กระบวนการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงจะต้องพิจารณาถึงการเกิดขึ้น หรือการแตกตัวของโครงการดังกล่าวด้วยว่า เป็นผลที่เกิดจากช่องว่างในการปฏิบัติการหลัก และจากความต้องการของผู้นำทางการบริหารของสำนักเลขาธิการฯ ในการปรับเปลี่ยนบทบาท-หน้าที่ เพื่อให้หน่วยงานสามารถปฏิบัติการกิจขึ้นต่ำหรือขึ้นพื้นฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมๆ กับเพิ่มภารกิจขึ้นสูงขึ้นไปด้วยการพัฒนาคุณภาพของการปฏิบัติงานขึ้นพื้นฐาน ควบคู่ไปกับการเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานอย่างมีแผน มีระบบ มีขั้นตอน และมีความระมัดระวัง กระทำการอย่างค่อยเป็นค่อยไปอีกด้วย

การปรับเปลี่ยนบทบาท จากการทำหน้าที่ธุรการ-เลขานุการ มาเป็นบทบาทของฝ่ายอำนวยความสะดวกแก่นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีนั้น มิใช่เรื่องง่าย เพราะบทบาทดังกล่าวในระยะเวลาเกือบสามทศวรรษที่ผ่านมา เป็นบทบาทหลักของหน่วยงานกลางระดับนโยบายอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลัง ซึ่งการกระทำบทบาท-หน้าที่ฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกแก่นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี โดยหน่วยงานเหล่านี้ได้มีมาเป็นเวลานานอย่างต่อเนื่อง จนหน่วยงานดังกล่าวมีทรัพยากรบุคคลและความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา ตลอดจนความเชื่อถือที่ได้รับจากหัวหน้าคณะรัฐบาล โดยเฉพาะชุดปัจจุบัน นอกจากนั้นภายในหน่วยงานเหล่านี้ ยังมีการแตกกระจายโครงสร้างย่อยออกไปอีกมาก และมีอัตรากำลังในส่วนดังกล่าวมากมาย

การปรับเปลี่ยนหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในระยะสามปีที่ผ่านมา จึงถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเดินทางที่ยาวไกล ซึ่งจะต้องปฏิบัติการภายใต้สภาพแวดล้อมหลายชั้นดังได้กล่าวมาแล้ว

การศึกษานี้ เน้นหนักภารกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางระดับนโยบาย งานธุรการและงานประจำที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับลักษณะงานด้านนโยบาย จึงไม่อยู่ในขอบเขตของการศึกษากระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานนี้ และการที่จะวิเคราะห์กระบวนการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในด้านภารกิจหลักดังกล่าวได้ถูกต้อง ก็จะต้องกำหนดจุดเน้นว่า กระบวนการปฏิบัติงานนี้อยู่ที่ใด

จุดเน้นของกระบวนการปฏิบัติงาน

แม้ว่าจะมีการปรับโครงสร้างและมีกองและศูนย์ฯ ใหม่เกิดขึ้นก็ตาม แต่จุดเน้นของกระบวนการปฏิบัติงานยังคงอยู่ที่กองการประชุม และกองนิติธรรม ซึ่งเป็นกองหลักเก่าแก่มาช้านาน เป็นกองที่เป็นหัวใจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ดังจะเห็นได้จากทั้งปริมาณงาน และการขึ้นสู่ภาวะผู้นำการบริหารของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ก่อน พ.ศ. 2528 ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ และรองเลขาธิการมักจะมาจากหัวหน้ากองนิติธรรม และหัวหน้ากองการประชุม ส่วนกองที่เป็นกองปฏิบัติการ และมีความสำคัญในแง่ของการปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับกองปฏิบัติการทั้งสองข้างต้น ได้แก่ กองกลาง

ความสำคัญของกองการประชุม กองนิติธรรม และกองกลางในฐานะที่เป็นจุดเน้น หรือศูนย์กลางของกระบวนการปฏิบัติงานในปัจจุบันนั้น สะท้อนจากการสำรวจลักษณะงานที่คาบเกี่ยวกันระหว่างกองทั้งสามตามบันทึก ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2530 ของนายสตี ศรีบุญเรือง ผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (ตำแหน่งในขณะนั้น) ซึ่งมีเอกสารหมายเลข 1, 2 และ 3 ประกอบด้วย(รายละเอียดในภาคผนวกที่ 1)

การสำรวจและแบ่งงานระหว่างสามกองนี้ แสดงให้เห็นความคาบเกี่ยวของกระบวนการปฏิบัติงาน ซึ่งเรื่องหลายเรื่องเป็น เรื่องที่มีกองรับผิดชอบมากกว่าหนึ่งกองขึ้นไป โดยเฉพาะความคาบเกี่ยวกันระหว่างการทำงานของกองนิติธรรมกับกองการประชุม ซึ่งจะกล่าวต่อไป

ปัจจัยที่ชี้ให้เห็นถึงจุดเน้นของกระบวนการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ประการต่อไปได้แก่ ปริมาณของเรื่องในแต่ละวันที่ผ่านมาสารบรรณเข้าสู่กองต่างๆ ซึ่งมีการประมาณการว่า ในบรรดาเรื่องประมาณ 100 เรื่อง ที่งานสารบรรณรับไว้ในแต่ละวันนั้น ประมาณ 60 เรื่อง เป็นเรื่องที่จะต้องนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ส่วนอีก 40 เรื่อง เป็นเรื่องที่จะต้องมีการดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ปกติ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องร้องทุกข์ของประชาชน เรื่องนักโทษทูลเกล้าถวายฎีกา เรื่องการขอแก้ไขราชกิจจานุเบกษา เรื่องที่จะต้องลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น สำหรับเรื่อง 60 เรื่อง ที่เข้ามาแต่ละวันที่จะต้องมีการเตรียมการเพื่อเสนอเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีนั้น ประมาณ 40 เรื่อง เป็นเรื่องที่งานสารบรรณส่งให้กองการประชุม ประมาณ 10 เรื่อง ส่งให้กองนิติธรรม และอีกประมาณ 10 เรื่อง ส่งให้กองกลาง (ฝ่ายโต้ตอบ เป็นส่วนใหญ่)

การเคลื่อนไหวของหนังสือราชการในแต่ละวันดังกล่าวนี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่าจุดเน้นของกระบวนการปฏิบัติงานอยู่ที่ กองการประชุม

เมื่อพิจารณาถึงสถิติเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและเพื่อทราบของกรมต่างๆ ประจำปี 2529 และ 2530 แล้ว ยิ่งเห็นภาพได้อย่างชัดเจน (รายละเอียดในตารางที่ 4 และ 5) ว่า งานของกองกลางที่เกี่ยวข้องกับการประชุม และกองนิติธรรม นั้น นอกจากจะมีปริมาณของเรื่องที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนมากที่สุดแล้ว ยังมีสัดส่วนของเรื่องเสนอเพื่อพิจารณาตัดสินกันอีกด้วย

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและเพื่อทราบรวมกัน ซึ่งเป็นจุดเน้นของกระบวนการปฏิบัติงานแล้ว ปริมาณของเรื่องที่เสนอเพื่อทราบในปี พ.ศ. 2529 และ 2530

ตารางที่ 4

สถิติเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและทราบของกองต่างๆ ประจำปี 2529

มติคณะรัฐมนตรี	กองการประชุมกรม.		กองนิติธรรม				กองกลาง		กองประกาศิต		หมายเหตุ		
	พิจารณา	ทราบ	กฎหมาย 1		กฎหมาย 2		พิจารณา	ทราบ	พิจารณา	ทราบ			
			พิจารณา	ทราบ	พิจารณา	ทราบ							
ประจำปี 2529													
ม.ค. 29	11	52	16	35	22	7	6	33	-	-			
ก.พ. 29	13	61	16	35	22	10	3	22	-	-			
มี.ค. 29	15	42	13	29	19	19	5	36	-	-			
เม.ย. 29	17	57	14	30	18	22	8	43	-	-			
พ.ค. 29	20	46	9	17	16	12	8	40	-	-			
มิ.ย. 29	15	41	4	15	13	14	9	34	-	-			
ก.ค. 29	36	69	21	31	31	37	14	69	-	1			
ส.ค. 29	4	26	3	7	-	1	-	5	-	-			
ก.ย. 29	14	93	26	14	6	9	12	111	-	-			
ค.ค. 29	13	78	20	37	11	14	2	23	-	-			
พ.ย. 29	5	75	17	45	12	13	4	24	-	-			
ธ.ค. 29	17	61	33	61	5	11	3	41	-	-			
	180	701	192	356	175	169	74	481	-	1			
รวม	881		548		344		555		1		พิจารณา	ทราบ	รวม
											621	1,707	2,328
											26.68%	73.32%	

ที่มา : กองการประชุม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ตารางที่ 5

สถิติ เรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาและทราบของกองต่างๆ ประจำปี 2530

46

มติคณะรัฐมนตรี	กองการประชุม ครม.		กองนิติธรรม				กองกลาง		กองประกาศิต		กองประมวล		หมายเหตุ		
	พิจารณา	ทราบ	กฎหมาย 1		กฎหมาย 2		พิจารณา	ทราบ	พิจารณา	ทราบ	พิจารณา	ทราบ			
			พิจารณา	ทราบ	พิจารณา	ทราบ									
ม.ค. 30	14	56	9	32	7	12	1	29	-	-	-	-			
ก.พ. 30	13	45	12	17	8	11	3	27	-	-	-	-			
มี.ค. 30	17	78	22	47	10	12	2	37	-	-	-	-			
เม.ย. 30	11	52	23	31	5	8	-	25	-	-	-	-			
พ.ค. 30	19	62	9	30	2	10	1	21	-	1	-	-			
มิ.ย. 30	32	95	21	39	12	18	-	25	-	-	-	-			
ก.ค. 30	25	69	17	25	5	19	-	15	-	-	-	2			
ส.ค. 30	25	88	13	28	7	11	2	27	-	1	-	-			
ก.ย. 30	46	173	16	27	4	15	1	42	-	-	-	4			
ต.ค. 30	29	40	11	29	3	24	2	25	-	1	-	-			
พ.ย. 30	21	46	18	37	6	15	3	36	2	1	1	1			
ธ.ค. 30	38	60	16	19	7	19	4	25	-	-	-	-			
	290	864	187	381	76	174	19	334	2	4	1	7			
รวม	1,154		548		250		353		6		8		พิจารณา	ทราบ	รวม
			798		575	1,744							2,319		
					24.80%	75.20%									

ที่มา : กองการประชุม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ยังคงมีส่วนสูงกว่าเรื่องเพื่อพิจารณา คือ ประมาณ 3 ใน 4 หรือ ร้อยละ 75 ของเรื่องทั้งหมด

ปัจจัยที่แสดงถึงจุดเน้น ของกระบวนการปฏิบัติงานประการต่อไป ได้แก่ การกำหนดให้มีฝ่ายวิเคราะห์ชั้นในกองการประชุมและมีการรับโอนบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์จากหน่วยงานอื่น เช่น กรมการปกครอง สำนักงานประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ เข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ ซึ่งนอกจากจะเป็นการเพิ่มอัตรากำลังของกองการประชุมแล้ว ยังเป็นการจัดระบบงานภายในกองให้มี ฝ่ายวิเคราะห์ชั้นในโดยเฉพาะ เป็นครั้งแรกของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด้วย

จุดเน้นของกระบวนการปฏิบัติงานดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นจุดเน้นของกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อ ภารกิจชั้นพื้นฐานที่เป็นจริง แต่ไม่ได้หมายความว่า งานของกองและศูนย์ที่เกิดขึ้นใหม่ไม่มีความสำคัญ ในทางตรงกันข้ามกระบวนการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีปัจจุบัน เป็นการประสานกระบวนการสองกระแสให้เกิดบูรณาการ และเป็นอุปการะ ซึ่งกันและกัน

กระบวนการสองกระแส ที่เกิดขึ้นควบคู่กันนี้ ได้แก่ กระบวนการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุภารกิจหลักชั้นพื้นฐานด้านหนึ่ง กับกระบวนการพัฒนา-ปรับปรุงงาน อีกด้านหนึ่ง ดังนั้นจุดเน้นของกระบวนการปฏิบัติงานอีกกระแสหนึ่ง คือ การพัฒนางานของกองประสานนโยบายและแผน ศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี และในระดับรองลงมา คือ กองประมวลและติดตามผลมติคณะรัฐมนตรี จึงเป็นกระบวนการปฏิบัติงานที่จะต้องมีการพิจารณาควบคู่ไปกับกระบวนการปฏิบัติงานตามปกติของกองการประชุมและกองนิติธรรม

กล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ การทำงานของกองการประชุมและกองนิติธรรม จะดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพตามภารกิจชั้นต่ำ (คือการนำเรื่องเข้าประชุม การอำนวยความสะดวก การยื่นข้อเสนอมติ การทำรายงานการประชุม ตลอดจนความเห็นประกอบต่างๆ) นั้น จัดว่าเป็น เงื่อนไขที่จำเป็น แต่ยังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจชั้นสูงขึ้นไปอีกของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้แก่ การพัฒนาหน่วยงานให้มีบทบาทเป็นฝ่ายเลขานุการของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ตลอดจนพัฒนาภารกิจหลักด้านอื่นๆ โดยเฉพาะภารกิจที่เกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ และฝ่ายนิติบัญญัติ

การที่จะพัฒนาบทบาทดังกล่าวได้ จะต้องอาศัยกองประสานนโยบายและแผนเป็นส่วนหน้า โดยมีศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี ซึ่งอาศัยเทคโนโลยีทันสมัย เป็นเครื่องมือช่วยการบริหารภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากร ความเร่งด่วนของเรื่อง และความเร่งรีบของเวลา โดยปฏิบัติงานอย่างรวดเร็วถูกต้องและเป็นธรรม

๔๕

แม้ว่า ปริมาณงานพิจารณาจากเรื่องที่ผ่านมางานสารบรรณ ของกองประสานนโยบายและแผน และศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี จะมีน้อยมาก ก็เป็นเพราะลักษณะงานของกองและศูนย์ฯ นี้ เป็นฝ่ายอำนวยความสะดวกนั่นเอง ส่วนงานของกองประสานนโยบายและแผนนั้น มีลักษณะเป็นทั้งฝ่ายอำนวยความสะดวกและฝ่ายปฏิบัติการในเวลาเดียวกัน แท้ที่จริงแล้วกองและศูนย์ฯ นี้ ได้มีการพัฒนางานไปอย่างมาก และมีปริมาณงานมากเพื่อพิจารณาจาก การริเริ่มงาน ซึ่งเป็นการรับนโยบายมาจากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงสุดของหน่วยงานโดยตรง

กระบวนการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีลักษณะเด่น เป็นพิเศษอยู่ตรงการเตรียมการโต้ตอบกับสถานการณ์อย่างเป็นระบบ ครบวงจร กระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานนี้โดยปัจจัยแวดล้อมทั้งด้านอาณัติ องค์กร และกระบวนการของงานแล้ว จัดว่าเป็นองค์กรที่ถูกกระทำต่อ โดยเหตุที่จะต้องรับกับความต้องการและความกดดันจากผู้ให้บริการ คือ กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง นอกเหนือไปจากการดำเนินการกิจด้านงานประจำทั่วไปอีก อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา ได้มีความพยายามที่จะพลิกสถานการณ์ ดังกล่าวจากการเป็นฝ่ายตั้งรับและถูกกระทำ เพียงด้านเดียว ให้เป็นฝ่ายทั้งตั้งรับอย่างเตรียมพร้อม และฝ่ายรุกอย่างมีระบบ มีขั้นตอนด้วยความระมัดระวัง โดยมีการจัดการทรัพยากร ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ได้ประโยชน์สูงสุดด้วย ดังนั้นการวิเคราะห์กระบวนการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงจะต้องคำนึงถึงมิตินี้ด้วย

การโต้ตอบกับสภาพแวดล้อมและการแก้ไขปัญา

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติงานอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อม และข้อจำกัดดังได้กล่าวมาแล้ว การปฏิบัติงานในปัจจุบันจึงมีลักษณะเป็นการปฏิบัติภารกิจพื้นฐาน ซึ่งเป็นงานเฉพาะหน้าที่สำเร็จจุลลงไปได้

กระบวนการปฏิบัติงานตามภารกิจพื้นฐาน ซึ่งได้แก่การเตรียมเรื่องเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและเพื่อทราบ การอำนวยความสะดวก การยืนยันมติ และการจดยางงานการประชุมนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติงานด้วยความระมัดระวังภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมือง ซึ่งนอกจากจะต้องมีการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพภายใต้วงจรของงานแล้ว การวิเคราะห์และการให้ความเห็นประกอบเรื่อง ยังจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังอย่างสูงอีก เพราะการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอยู่ภายใต้การคาดหวังในบทบาทจากคณะรัฐมนตรี และเจ้ากระทรวง ตลอดจนผู้บริหาร กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่างๆ ว่า จะต้องเป็นกลาง และเน้นการพิจารณาตามกฎหมายระเบียบของการบริหารราชการเป็นสำคัญ มากกว่าการแสดงความเห็นที่ได้ขัดแย้งกับหน่วยงานต่างๆ

การดำเนินบทบาทนี้มาเป็นเวลาช้านาน และการที่บทบาทนี้ยังคงเป็นที่คาดหวังอยู่ มีผลทำให้การปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องมีการอิง ชরমเนয়મปฏิบัติที่เคยเป็นมา เป็นอย่างมาก ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่สามว่า กระบวนกรตัดสินใจ ซึ่งเป็นผลกำหนดกระบวนการปฏิบัติงานนั้น ส่วนใหญ่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ โดยเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีเป็นกรอบอ้างอิง

ความสำคัญของเรื่องเดิม

เรื่องที่เข้าสู่คณะรัฐมนตรีนั้นส่วนใหญ่มักจะเป็นเรื่องที่มีความเป็นมาอันยาวนาน และมีการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการในอดีตที่สั่งสมกันมานาน ทั้งนี้เป็นผลของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายและการบริหารแบบวิวัฒนาการ หรือที่เรียกว่า incrementalism ดังนั้น "เรื่องเดิม" จึงมีความสำคัญ ใน

ฐานที่เป็นจุดอ้างอิงจุดแรกที่เจ้าหน้าที่จะต้องอาศัยเป็นพื้นฐานสำคัญในการดำเนินเรื่อง ความสำคัญของเรื่องเดิมนั้น เห็นได้ชัดเจนจากการจัดระบบการปฏิบัติงานที่งานสารบรรณมีความสำคัญ และมีการจัดระบบงานสารบรรณที่ดีที่สุดแห่งหนึ่งของระบบราชการทั้งหมด ด้วยการมีบัตรสารบรรณควบคุมการเคลื่อนไหวของงาน เรื่องเข้า-ออกทุกเรื่อง จะมีการลงบันทึกไว้ในบัตรสารบรรณอย่างละเอียด (ตัวอย่างในภาคผนวกที่ 1)

เนื่องจากเรื่อง que เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี มักจะมีการอ้างถึงหนังสือราชการ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมาแล้ว การจัดเก็บเรื่อง และการติดตามเรื่องจึงเป็นจุดสำคัญจุดแรกของกระบวนการปฏิบัติงาน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของกองที่เกี่ยวข้องต้องอาศัยเจ้าหน้าที่งานสารบรรณช่วยค้นเรื่องและแนบ "เรื่องเดิม" ไปให้ พร้อมกับหนังสือของกระทรวงที่เข้ามา นอกจาก "เรื่องเดิม" ที่เป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการปฏิบัติ เช่นการถามความเห็นไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแล้ว บางเรื่องที่เป็นเรื่องเก่าที่ปิดแฉับไปแล้วก็ยังมีการจัดทำรหัสไว้เพื่อความสะดวกในการค้นเรื่องประกอบด้วย

"เรื่องเดิม" จึงเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญที่สุด ซึ่งเจ้าหน้าที่ใช้ในการปฏิบัติงาน

ปัญหาเบื้องต้นของการปฏิบัติงานภายในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เกิดจากการปรับเปลี่ยนหน้าที่ และการแบ่งงานระหว่างกองต่างๆ คือ กองการประชุม กองนิติธรรม และกองกลาง ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่ใหญ่โต และสามารถแก้ไขได้ ในระยะแรกเริ่มของการเปลี่ยนแปลงนี้ หลักการที่ถือปฏิบัติมีอยู่ว่า ควรมีการแบ่งงานให้ชัดเจน และเรื่องๆ หนึ่งนั้น ควรจะให้กองๆ หนึ่ง รับไปปฏิบัติครบทุกขั้นตอนเลย แต่ก็ยังมีเรื่องจำนวนไม่น้อยที่คาบเกี่ยวกับหลายกอง และเจ้าหน้าที่สารบรรณต้องประสบกับปัญหาของการส่งเรื่องให้แก่กองเหล่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ยังไม่เข้าใจในขอบของการแบ่งงานใหม่ และจากการสังเกตการณ์ พบว่า เจ้าหน้าที่สารบรรณ ยังต้องมีบันทึกข้อความเรื่องการสำรวจลักษณะงาน (รายละเอียดในภาคผนวกที่ 1) ประจำอยู่ที่โต๊ะเป็นเอกสารอ้างอิงอยู่

ความสับสนดังกล่าว เกิดขึ้นจากการที่มีการแบ่งงานแยกงานบางส่วน ออกไปจากกองการประชุม เช่น แยกงานประมวลมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นงานหนึ่งในกองการประชุมคณะรัฐมนตรีเดิม ไปเป็นกองประมวลฯ ในโครงสร้างใหม่ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ เมื่อมีการถามมติดคณะรัฐมนตรีมา ตามการแบ่งงานใหม่ งานสารบรรณจะต้องส่งเรื่องไปที่กองประมวลฯ แต่เมื่อมติดคณะรัฐมนตรีที่มีการสอบถามมานั้น มีรายละเอียดลึกลงไปก็จะต้องส่งให้กองการประชุมฯ แทน เพราะกองการประชุมฯ เป็นฝ่ายที่ออกมติดคณะรัฐมนตรี จึงอยู่ในฐานะที่จะตอบคำถามของกระทรวงได้ดีกว่ากองประมวลฯ ดังนั้น เจ้าหน้าที่สารบรรณจึงต้องใช้เวลามากขึ้นศึกษาเรื่องแล้วส่งเรื่องให้ถูกต้อง

ลักษณะของเรื่องที่เข้ามาบางเรื่องยังเกี่ยวข้องกับหลายกอง โดยเฉพาะระหว่างกองนิติธรรม และกองการประชุม เช่น การลดอัตราภาษีอากรนำเข้า-ส่งออก ที่กระทรวงการคลังขอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการก่อนที่จะออกเป็นพระราชกฤษฎีกา หากอาศัยหลักการแบ่งงานที่ให้กองนิติธรรมดำเนินการเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ฯลฯ ซึ่งเป็นงานที่เกี่ยวกับกฎ-

หมายแล้ว เรื่องนี้ควรเข้ากองนิติธรรม แต่ถ้าพิจารณาอีกแง่หนึ่งตามขั้นตอน ของเรื่องแล้ว เรื่องดังกล่าวก็ยังอยู่ในขั้นตอนของการขออนุมัติในหลักการเท่านั้น ยังไม่ต้องการดำเนินการเกี่ยวกับการออกพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น เรื่องนี้จึงจะต้องอยู่ในกระบวนการปฏิบัติงานของกองการประชุม ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการแล้ว เมื่อจะทำเป็นพระราชกฤษฎีกา จึงเป็นเรื่องของกองนิติธรรม

งานที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้รับผิดชอบอีกเรื่องหนึ่ง ได้แก่ งานเกี่ยวกับเงินกู้ต่างๆ เช่น การกู้เงินของรัฐบาล เพื่อให้ในปีงบประมาณแต่ละปี การจัดหาเงินกู้เพื่อชำระคืนหนี้เงินกู้เดิม การขอจำหน่ายหนี้ค้างชำระเป็นสูญ เป็นต้น เรื่องเหล่านี้ แต่เดิมเป็นงานอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกองนิติธรรม ในปัจจุบัน โครงการต่างๆ ที่เกี่ยวกับเงินกู้เป็นงานของกองการประชุม

การเปลี่ยนแปลงในกระบวนการปฏิบัติงานตามภารกิจพื้นฐานที่เกิดขึ้นมากที่สุด จึงเกิดขึ้นในการรับผิดชอบของกองการประชุมฯ และกองนิติธรรม เนื่องจากงานก้ำกึ่งกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเป็นปัญหาคว้างขวาง ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อมากกว่าที่จะเป็นปัญหารากเหง้า จุดสำคัญก็คือ ผู้แจกเรื่องจะต้องศึกษาและตีความให้ถูกต้อง ซึ่งสามารถอาศัยประสบการณ์ที่จะส่งต่อไปได้

อย่างไรก็ดี เนื่องจากลักษณะงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นงานที่เกี่ยวกับการรับเรื่องเข้า-ออก วันละประมาณ 100 เรื่อง และทุกเรื่องต่างมีความเร่งด่วนไม่มากนักน้อย ดังนั้นขั้นตอนของงานมากขึ้นตอนจึงอาจก่อให้เกิดปัญหาได้ บางส่วนก็มีกระบวนการของงาน (workflow) ที่เกี่ยวเนื่องซ้อนกันอยู่ในงานขั้นเดียวกัน เช่น เรื่องการเจรจาสิ่งทอกับประชาคมยุโรป ซึ่งแต่เดิมงานโต้ตอบ กองกลางเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดประชุมเรื่องร่างความตกลง โดยการส่งเจ้าหน้าที่ของประเทศไทยไปร่วมประชุม แต่เมื่อถึงขั้นตอนของการลงนามทำความตกลง การให้สัตยาบัน งานนี้เป็นงานของกองนิติธรรม ซึ่งทำให้เรื่องเดียวกันต้องทำเป็นสองขั้นตอน เหตุที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะฝ่ายโต้ตอบของกองกลางไม่มีนิติกร การลงนามทำความตกลง การให้สัตยาบันเกี่ยวข้องกับข้อกฎหมาย เรื่องเดียวกันจึงต้องแบ่งเป็นสองขั้นตอน

ปัญหาปลีกย่อยอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การตีความว่า เรื่องที่เข้ามาเกี่ยวกับฝ่ายใดหรืองานใด เช่น เรื่องการที่กระทรวงมหาดไทยขอตั้งคณะกรรมการพิจารณาการลดอัตราค่าไฟฟ้า และเสนอเรื่องมาให้คณะรัฐมนตรีรับทราบ กองกลาง ซึ่งมีหน้าที่ในการเสนอเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ เห็นว่าการตั้งคณะกรรมการ ไม่เกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการงานของกองกลาง ระบุไว้ว่ามีหน้าที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการเท่านั้น เป็นคณะกรรมการชุดใหญ่ของแต่ละกระทรวง ไม่ใช่คณะกรรมการชุดเล็ก คณะทำงานจึงไม่ใช่คณะกรรมการ ในเนื้อแท้ ดังนั้น เรื่องการตั้งคณะกรรมการ จึงต้องให้กองการประชุมรับไปทำ แม้ว่าการเกี่ยวกันรับเรื่องเช่นนี้ จะมีการแก้ไขปัญหาได้ ภายในเวลาเพียง 10 นาทีก็ตาม แต่ก็เป็นการสะท้อนถึงสภาวะของการปรับตัว ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อได้

งานสารบรรณในหน่วยงานอื่น อาจเป็นเพียงงานธุรการนี้รับ-ส่งหนังสือเท่านั้น แต่งานสารบรรณของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นตำแหน่งและเป็นงานที่เป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการปฏิบัติงาน

ประจำ ดังนั้น ผู้บริหารจึงให้ความสำคัญแก่งานนี้เป็นพิเศษ โดยจัดให้มีการฝึกอบรมบุคลากร และการสัมมนาระดับหัวหน้างานก็ได้มีหัวข้อการปรับปรุงงานสารบรรณ เป็นหัวข้อหนึ่งในหัวข้อเรื่องด้วย ซึ่งหัวข้อทั้งห้าที่ได้มีการสัมมนานี้ สะท้อนถึงความพยายามในการปรับปรุง กระบวนการปฏิบัติงานโดยส่วนรวมด้วย*

การทำหน้าที่ช่วยดันเรื่องเดิมให้แก่เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ และเจ้าหน้าที่ของกองต่างๆ จึงเป็นจุดสำคัญ ปัญหาที่ควรแก่การพิจารณา ได้แก่ ความเร่งด่วนของเรื่องอาจทำให้การลงบัตรสารบรรณ โดยใช้เจ้าหน้าที่ไม่สมบูรณ์ นอกจากนั้นเรื่องทุกเรื่องที่เป็นเรื่องด่วน จะต้องมีการถ่ายสำเนาเอกสารเสนอต่อเลขาธิการ และรองเลขาธิการด้วย ปัญหาเรื่องความเร่งด่วนและการอ้างถึงเรื่องเดิมนี้ จะบรรเทาเบาบางลงได้ เมื่อมีการใช้คอมพิวเตอร์จัดทำระบบข้อมูลให้ครบถ้วนตามแผนงาน ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินงาน

กระบวนการปฏิบัติงาน ในจุดเน้นด้านการประชุมคณะรัฐมนตรี

ในบรรดาเรื่องที่เสนอเพื่อเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีนั้น ทุกเรื่องจะต้องได้รับการกลั่นกรองจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ก่อนจะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม แม้ว่าเรื่องเหล่านี้จะลงนามโดยรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่าทุกเรื่องได้ผ่านการกลั่นกรองมาเป็นอย่างดี โดยละเอียดรอบคอบแล้ว ยังคงมีบางเรื่องที่เสนอโดยอ้างมติคณะรัฐมนตรีผิด หรือ ไม่ก็ลงนามโดยปลัด-กระทรวง แทนที่จะลงนามโดยรัฐมนตรี บางครั้งการเสนอและสรุปประเด็นก็ไม่ชัดเจน ที่สำคัญก็คือ การเสนอเรื่องของส่วนราชการแต่ละหน่วยมักจะเน้นหนักทางด้านผลประโยชน์ที่ค่อนข้างคับแคบ แทนที่จะพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องและผลกระทบหลายๆ ด้าน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงต้องมีวิธีการปฏิบัติงานในขั้นการกลั่นกรองงานนี้อย่างเป็นระบบ

-
- * ได้แก่
1. การเลือกเวลาทำงานของข้าราชการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
 2. การปรับปรุงงานสารบรรณ
 3. การสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเรื่องระบบการทำงานของสำนักเลขาธิการ-คณะรัฐมนตรี
 4. การปรับปรุงงานช่วยอำนวยความสะดวกของฝ่ายบริหาร
 5. ผู้อำนวยการกองควรเข้าประชุมระดับหัวหน้างานหรือไม่

จากสรุปผลการสัมมนาข้าราชการระดับ 6 และ 5 (ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้างาน) สำนักเลขาธิการคณะ-รัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9-10 มกราคม 2531 ณ วิลล่านาวิน เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี

เนื่องจากเรื่องที่เสนอเข้ามาส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 75) เป็นเรื่องเสนอเพื่อทราบ กระบวนการปฏิบัติงานจึงไม่มีอะไรสลับซับซ้อนมากไปกว่าการดำเนินการตามกรอบของกฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งมติครม.13 ธันวาคม 2520 ซึ่งจัดว่าเป็นเรื่อง "ทราบตามมติ 13 ธันวาคม 2520" เรื่องประเภทที่มีประมาณสองในสามของเรื่องรับทราบทั้งหมด ในขณะที่เรื่อง "ทราบธรรมดา" ซึ่งเป็นเรื่องต่อเนื่องที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไปแล้ว และกระทรวง ทบวง กรม แจ้งผลการดำเนินงานมาให้คณะรัฐมนตรีทราบ มีประมาณหนึ่งในสาม

สำหรับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระทรวง ทบวง กรม อื่นๆ นอกเหนือไปจากกระทรวงเจ้าของเรื่องแล้ว ก็จะต้องขอความเห็นจากกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องก่อน โดยทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะมีหนังสือขอให้กระทรวง ทบวง กรม ดังกล่าว พิจารณาเสนอความเห็นภายใน 15 วัน ส่วนเรื่องเพื่อพิจารณาที่เกี่ยวกับแผนงาน โครงการ และงบประมาณ รัฐวิสาหกิจ นั้น จะขอให้กระทรวง ทบวง กรม พิจารณาเสนอความเห็นภายใน 45 วัน

เมื่อกระทรวง ทบวง กรม เสนอความเห็นแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะทำการบันทึกโดยประมวลความเห็นของส่วนราชการดังกล่าว พร้อมเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมายทันที

ในการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่จะอาศัยความเห็นจากกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องเป็นหลักในการพิจารณาทำเรื่องเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการที่มีการถามความเห็นมากที่สุด คือประมาณร้อยละ 80 ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ใช้เวลาการพิจารณาให้ความเห็นไม่เกิน 45 วัน) และสำนักงานงบประมาณ (ใช้เวลาการพิจารณาโดยเฉลี่ยไม่เกิน 2 สัปดาห์)

การใช้ข้อมูลและการเตรียมการเกี่ยวกับการเสนอเรื่องของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงเน้นหนักอยู่ที่ การอาศัยเรื่องเดิม การอาศัยความเห็นของกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง เป็นด้านหลัก และการหาข้อมูลเพิ่มเติมเป็นด้านรอง ซึ่งลักษณะของการปฏิบัติงานส่วนใหญ่เป็นการสรุปประมวลความเห็นมากกว่าที่จะเสนอความเห็นหรือเสนอประเด็น การพิจารณาแบบที่มีทางเลือกและผลที่จะตามมาด้วย

การมีเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ชั้นในกองการประชุม เป็นการแสดงถึงความพยายามที่จะพัฒนาให้งานของกองการประชุม มีทั้งฝ่ายอำนวยการประชุม และฝ่ายวิเคราะห์ ฝ่ายอำนวยการประชุม ซึ่งประกอบด้วยงานจัดทำระเบียบวาระการประชุม งานยืนยันมติ และงานจัดทำรายงานการประชุมนั้น ได้มีการพัฒนาปรับปรุงงานให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยมีความรวดเร็ว และถูกต้องยิ่งขึ้น โดยวิธีการเตรียมการล่วงหน้า ทั้งทางด้านการจัดทำรายงานการประชุมล่วงหน้า โดยมีการพิมพ์ร่างรายงานฯ เป็นการลักก่อนการประชุม และการร่างมติคณะรัฐมนตรี โดยมีทีมงานประกอบด้วย เลขาธิการคณะรัฐมนตรี รองเลขาธิการ หัวหน้ากองการประชุม และผู้ช่วยผู้อำนวยการกองนิติธรรม

การเตรียมการเช่นนี้เป็นวิธีการปฏิบัติงานของเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คือ การทำงานล่วงหน้าแบบคู่ขนาน เพราะเป็นการทำงานแข่งกับเวลา การยื่นขออนุมัติจึงสามารถกระทำได้ภายในวันศุกร์ภายหลังการประชุมคณะรัฐมนตรี เพียงไม่เกิน 3 วัน ส่วนการจัดทำรายงานการประชุมนั้น ได้มีการพิมพ์รายงานการประชุมล่วงหน้าตั้งแต่วันจันทร์ เพื่อเตรียมการพิมพ์ผลของการประชุม ภายในวันอังคารและพุธ ซึ่งการปรับระบบงานนี้ มีผลทำให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ภายใต้การบริหารงานตามระบบการทำงานแบบคู่ขนาน สามารถจัดทำรายงานการประชุมได้ภายในหนึ่งสัปดาห์ และแจกจ่ายงานการประชุมพร้อมการแจกระเบียบวาระ นับตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา

ระบบการปฏิบัติงานแบบคู่ขนาน ได้แก่ ความพยายามในการดำเนินเรื่องโดยไม่รอคอยความเห็นจากหน่วยงาน ที่จะต้องนำมาประกอบการประมวลเสนอเรื่อง ด้วยการทำการศึกษาเรื่องไว้ก่อน เวลาที่รอคอยความเห็นจึงไม่เสียไป ทำให้มีการจัดการดำเนินเรื่องเสร็จสิ้น โดยไม่มีการค้างคั่ง

การจัดระบบงานให้มีความรวดเร็ว ทันเวลา มิได้จำกัดอยู่เฉพาะแค่การปรับปรุงงานภายในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเท่านั้น แต่ยังได้มีการประสานงานกับหน่วยงานข้างเคียง โดยเฉพาะกองงานนายกรัฐมนตรีของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีอีกด้วย ซึ่งแต่เดิมนั้นระบบงานสารบรรณของการเสนอเรื่องต้องเสนอผ่านกองงานนายกรัฐมนตรีทุกเรื่อง อันก่อให้เกิดความล่าช้า ทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงมีข้อตกลงกับสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถือเรื่องเองด้วยการไปลงรับที่กองงานนายกรัฐมนตรี ทำให้สามารถเสนอเรื่องถึงนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องในตอนเช้า และสั่งการมาในตอนบ่ายของวันเดียวกัน หรือเสนอเรื่องตอนบ่าย และมีการสั่งการกลับมาในตอนเช้าของวันรุ่งขึ้นได้

กระบวนการปฏิบัติงานทางด้านการประชุม เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานจัดทำระเบียบวาระ งานยื่นขออนุมัติ และงานจัดทำรายงานการประชุม จึงเป็นไปด้วยดี และมีประสิทธิภาพ ปัญหาในปัจจุบันเมื่ออยู่เฉพาะในขั้นตอนของการจัดทำระเบียบวาระ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากการปฏิบัติของกระทรวง ซึ่งมักเสนอเรื่องเร่งด่วนเพียง 3-4 วัน ก่อนการประชุม และบางครั้งก็มีการกำหนดวันมาเลยว่า ต้องการให้นำเรื่องเข้าที่ประชุม ในวันนั้นวันนี้ หากต้องการให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีเวลาเพียงพอ ในการดำเนินเรื่องอย่างรอบคอบแล้ว ระยะเวลาประมาณ 15 วัน ย่อมเป็นกำหนดเวลาที่เหมาะสมที่สุด ปัญหาอื่นๆ ได้แก่ การที่ส่วนราชการให้ข้อมูลมาผิด เช่นอ้างพระราชบัญญัติผิดฉบับ บางทีก็เลิกใช้ไปแล้ว หรืออ้างมติคณะรัฐมนตรีผิด เป็นต้น

ในกระบวนการปฏิบัติงานดังกล่าว ปัญหาด้านกระทรวง ทบวง กรม จึงเป็นปัญหาสำคัญที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ทำการแก้ไขด้วย การจัดทำคู่มือการนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เป็นระเบียบปฏิบัติกว้างๆ โดยขอความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ขึ้นต่อไปคือการจัดทำคู่มือเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติในการเสนอเรื่อง โดยมีแบบฟอร์มเป็นเครื่องช่วย

การที่กระทรวงมีกรมหลายกรม และในระดับกระทรวง ยังขาดการกลั่นกรองเรื่องที่ให้รัฐมนตรี เจ้ากระทรวงลงนาม คุณภาพของเรื่องที่เข้ามายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงมีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือ มีความไม่สม่ำเสมอ นอกจากนั้น ในระบบคณะรัฐมนตรีของไทยเองก็ยังไม่มีการประชุม ฝ่ายช่วยอำนวยการร่วมกันระหว่างกระทรวงต่างๆ เนื่องจากในกระทรวงต่างๆ ยังไม่มีหน่วยกลางที่ดูแลรับผิดชอบกลั่นกรอง เรื่องที่จะนำเข้าสู่การประชุมคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะ

ปัญหานี้จึงเป็นปัญหาของระบบโดยส่วนรวม ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะต้องหาหนทางในการแก้ไข ซึ่งจะกล่าวต่อไป

กระบวนการปฏิบัติงานของกองการประชุมฯ เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับงานทั้งสามข้างต้น เป็นงานดั้งเดิม ที่ทำกันมานาน และมีลักษณะที่เกี่ยวกับระเบียบแบบแผน ซึ่งสามารถมีการแก้ไขปรับปรุงได้ง่าย แต่งานอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นงานใหม่อัน ได้แก่ งานของฝ่ายวิเคราะห์นั้น ยังอยู่ในระยะของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงลักษณะของกระบวนการปฏิบัติงานและคุณภาพของงาน ยังขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถ ตลอดจนการมองปัญหาอย่างเป็นระบบของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์แต่ละคน ซึ่งมีแตกต่างกันไป ตามภูมิหลังและประสบการณ์ส่วนบุคคล นอกจากนี้ ลักษณะของงาน ซึ่งแต่เดิมมีการแบ่งเป็นฝ่ายวิเคราะห์ที่ 1 และ 2 โดยจัดกลุ่มกิจกรรมว่าฝ่ายวิเคราะห์ที่ 1 ดูแลงานด้านความมั่นคงและการเมือง กับงานเศรษฐกิจ และฝ่ายวิเคราะห์ที่ 2 ดูแลด้านสังคม และงานบริหาร-การพัฒนานั้น การแบ่งความรับผิดชอบดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับลักษณะของเรื่องที่เข้ามา ซึ่งเริ่มมีแนวโน้มแยกเป็นเฉพาะรายกระทรวงที่รับผิดชอบ ในปัจจุบัน จึงมีการแบ่งงาน ระหว่างเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ตามกระทรวง และรัฐวิสาหกิจที่สังกัดในกระทรวง มากกว่าการแบ่งตามกลุ่มงาน

การใช้ข้อมูลและการเตรียมการในด้านหลัก ได้แก่ การอาศัยแหล่งข้อมูลจากภายนอก โดยเฉพาะจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และความเห็นจากหน่วยงานกลางระดับนโยบายอื่นๆ ดังกล่าวนมาแล้ว ปัจจุบันระบบข้อมูลภายในของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนา จึงยังไม่อยู่ในฐานะที่จะป้อนให้กับเจ้าหน้าที่วิเคราะห์

ในการเตรียมเรื่องเจ้าหน้าที่จะพิจารณาความซับซ้อนของเรื่องความเร่งด่วน และการพร้อมของข้อมูล ซึ่งได้แก่ข้อมูลเบื้องต้นตามเอกสารที่แนบมากับเรื่อง ความเห็นของส่วนราชการ ความถูกต้องของข้อเท็จจริง และการวิเคราะห์ ในการวิเคราะห์นั้น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ยังมีความไม่สม่ำเสมอในด้านของการมองปัญหาอย่างเป็นระบบ ซึ่งสำหรับเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ ที่มองปัญหาอย่างมีระบบแล้วก็มีความสามารถ ในการเสนอเรื่องในลักษณะที่มีการแยกแยะประเด็นของเรื่อง ตลอดจนการพิจารณาส่งเรื่องให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาให้ความเห็น แล้วนำความเห็นเหล่านั้นมาประมวลประกอบเป็นประเด็นสำคัญ ที่มีทางเลือก และผลที่จะบังเกิดขึ้นในแต่ละทางเลือก ในแง่ของทางเลือกด้านนโยบายได้

แต่โดยทั่วไปแล้ว การทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ยังคงเป็นการทำให้เห็นประกอบกัน โดยอาศัยความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประมาณอยู่

ปัญหาหลักของงานด้านการวิเคราะห์ นอกจากจะอยู่ที่อัตรากำลังไม่เพียงพอแล้ว ยังอยู่ที่ความเร่งด่วนของงานอีกด้วย นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ต้องใช้เวลาไปกับการเตรียมเอกสารและการทำบัตรประกอบเรื่อง แทนที่จะใช้เวลาในการศึกษาวิเคราะห์เรื่อง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการขาดการประสานงานร่วมกันที่ดี ระหว่างเจ้าหน้าที่ธุรการ และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ โดยเจ้าหน้าที่ธุรการมีจำนวนเพียง 3 คน จึงไม่สามารถบริหารงานด้านธุรการแก่เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ได้อย่างเต็มที่

งานที่เร่งด่วน ทำให้เวลาในการวิเคราะห์มีน้อย และเรื่องของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องลับ-ปกปิด เจ้าหน้าที่ไม่สามารถนำกลับไปนำนอกสถานที่ได้ การวิเคราะห์ในระดับลึกโดยเจ้าหน้าที่จึงมีน้อยมาก นอกจากนั้น การจัดระบบงานใหม่ที่เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ต้องมีการกิจในการกรอกข้อมูลของเรื่องทุกเรื่อง เพื่อนำส่งต่อศูนย์ข้อมูล ตามโครงการเก็บและค้นหามติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนกรอกข้อความสรุปเสนอเรื่องเป็นใบปะหน้า เพื่อนำเสนอต่อหน้าห้องของเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอีก แม้ว่าจะเป็นระบบการทำงานที่ดี แต่เมื่อพิจารณาจากความเร่งด่วนของงานและปริมาณของงาน ตลอดจนคุณภาพที่ต้องการความถูกต้องด้วยแล้ว ย่อมเป็นปัญหาหลักของฝ่ายวิเคราะห์ที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข โดยเฉพาะในด้านของการเพิ่มบุคลากรให้เพียงพอ และการพัฒนาคุณภาพและพลังในการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ซึ่งจะกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับข้อเสนอแนะต่อไป

การกำหนดภารกิจขั้นสูง การพัฒนางานและการจัดการทรัพยากร

กระบวนการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นกระบวนการทำงานทั้งภายในได้ข้อจำกัดด้านเวลา และ ไม่เลือกเวลา การปฏิบัติงานจึงต้องมีกลไกที่จะทำงานได้อย่างรวดเร็ว มีความถูกต้องและทำได้ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการติดต่อสื่อสารกับนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการพระราชวัง และส่วนราชการทุกส่วนในยามฉุกเฉินได้ ดังนั้นนอกจากภารกิจด้านต่างๆ จะเป็นเงื่อนไขหลักของการปฏิบัติงานแล้ว เวลาก็ยังเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอีกด้วย ดังสะท้อนจากความพยายามทั้งมวลของผู้บริหารสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่จะกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน การใช้ทรัพยากรทั้งบุคคลและเทคโนโลยีสมัยใหม่ให้เป็นประโยชน์ เพื่อต่อสู้กับข้อจำกัดทั้งสองด้าน คือ ด้านทรัพยากร และด้านเวลา นอกจากจะมีระบบการทำงานคู่ขนาน ทำงานล่วงหน้าในงานที่สามารถเตรียมการได้แข่งกับเวลาแล้ว ยังได้มีความพยายามที่จะจัดให้มีเจ้าหน้าที่ประจำ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อปฏิบัติงานได้ตลอดเวลาที่จำเป็น โดยกำหนดตัวเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานนอกเวลาหมุนเวียนกันตามความจำเป็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในช่วงเวลา 7.00 - 8.30 น. และ 16.30 - 19.00 น. ด้วย นอกจากนี้ยังได้มีความคิดที่จะจัดเวลาทำงานแบบ 3 ผลัดและแบบต่อเวลา รวมถึงการเสนอให้มีการเลือกเวลาปฏิบัติงาน อีกด้วย

เงื่อนไขด้านเวลานี้ มีผลโดยตรงต่อกระบวนการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และได้มีการเน้นความสำคัญของปัญหานี้ ด้วยการกระตุ้นเตือนให้เจ้าหน้าที่เกิดความตระหนักในปัจจัยดังกล่าว เช่น มีการเสนอบทความเรื่อง "การบริหารเวลา : สาเหตุและแนวทางการแก้ไขการเสียเวลา" ของ ดร.ชงยุทธ สารสมบัติ* เป็นต้น

เงื่อนไขด้านเวลานี้** เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดความพยายามที่จะจัดการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และเทคโนโลยีสมัยใหม่ ตลอดจนการพัฒนาปรับปรุงระบบงาน-กระบวนการปฏิบัติงาน ให้สามารถกระทำการกิจพื้นฐานขั้นต่ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งพัฒนาคุณภาพของงาน ให้ขั้นสู่ระดับสูงอีกขั้นหนึ่ง แทนที่จะจำกัดการปฏิบัติงานอยู่เฉพาะการปฏิบัติภารกิจขั้นพื้นฐาน

ดังนั้น การกำหนดภารกิจขั้นสูง การพัฒนางานและการจัดการทรัพยากรของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก และต่างเป็นอุปสรรคแก่กัน ในแง่ที่ว่า การจะดำเนิน

* วารสาร สลค. ปีที่เจ็ด ฉบับที่ 28 มีนาคม 2531 หน้า 75-87

** การเน้นความสำคัญเรื่องเวลา มีอยู่ตลอดเวลาในการประชุมระดับหัวหน้างานขึ้นไปของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประชุม ครั้งที่ 3/2529, ครั้งที่ 4/2529, ครั้งที่ 5/2529, ครั้งที่ 2/2530 และครั้งที่ 5/2530

ภารกิจขั้นสูงต่อไปได้นั้น จะต้องมีการพัฒนางานทั้งที่เป็นงานขั้นพื้นฐาน และงานที่จะเกิดขึ้นใหม่ โดยมี การจัดการทรัพยากร โดยเฉพาะทรัพยากรบุคคล ให้พร้อมเสียก่อน เพื่อบรรลุถึงเป้าหมายนี้ การ กำหนดภารกิจขั้นสูง และการพัฒนางาน ของกองประสานนโยบายและแผน และงานของศูนย์ข้อมูลคณะ- รัฐมนตรี จึงเป็นหัวใจของกระบวนการปฏิบัติงานด้านช่วยอำนวยความสะดวก ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในปัจจุบัน

อะไรคือ "ภารกิจขั้นสูง" โดยปกติแล้วงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับ กับการคณะรัฐมนตรี และภายในเรื่องงานด้านนี้ งานที่สำคัญที่สุดและต้องมีการดำเนินการเป็นกิจวัตร ก็คือ งานอำนวยความสะดวกประมุขคณะรัฐมนตรี ซึ่งดังได้กล่าวมาแล้วว่า การอำนวยความสะดวก การยื่นขออนุมัติ การ จัดทำรายงานการประชุม ให้รวดเร็ว-ถูกต้อง จัดได้ว่าเป็นการปฏิบัติภารกิจขั้นพื้นฐานหรือขั้นต่ำ (minimum function) นอกจากนั้นงานของกองอื่นๆ ที่เกี่ยวกับกิจกรรมด้านสถาบันพระมหากษัตริย์ ด้านกฎหมาย ด้านประชาชน ก็มีลักษณะของการปฏิบัติงานตามกรอบแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง และมติต่างๆ อันเป็นงานประจำทั่วไป (routine work) อยู่แล้ว

ภารกิจขั้นสูง คือ การกำหนด-ริเริ่มการพัฒนาจุดเน้นและคุณภาพของงานตามภารกิจให้เปลี่ยนแปลงไปจากการปฏิบัติภารกิจขั้นพื้นฐาน เช่น ความพยายามในการพัฒนาคุณภาพของการทำบันทึกเสนอ คณะรัฐมนตรี, ความพยายามในการจัดระบบการประสานงานกับกระทรวงต่างๆ ในขั้นตอนแรกของการ- ตระเตรียมเรื่องเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี, ความพยายามในการจัดระบบข้อมูล, และความริเริ่มในการ ที่จะพัฒนาให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานกลางระดับนโยบาย ที่เสนอความเห็น-ข้อเสนอแนะในเรื่องที่ไม่ได้อยู่ในวงงานของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานหนึ่งหน่วยใดโดย เฉพาะ เป็นต้น

ดังนั้น ภารกิจขั้นสูง จึงมีทั้งสามมิติ คือ มิติแห่งการพัฒนาคุณภาพของงานประจำ, มิติแห่งการ บุกเบิกริเริ่มบทบาท-หน้าที่ใหม่ ที่สอดคล้องกับการส่งเสริม-สนับสนุนบทบาทดั้งเดิมของภารกิจขั้นพื้นฐาน และมิติแห่งการยกระดับข้อมูลด้วยการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่

การกำหนดภารกิจขั้นสูงมิใช่ การมีอาภรณ์ใหม่ แต่เป็นผลสืบเนื่องมาจากความพยายามที่จะแก้ไข อดช่องว่างที่เกิดขึ้น ระหว่างกระบวนการปฏิบัติงานที่ดำรงอยู่กับข้อเรียกร้องและพลังกดดันจากภายนอก ดังนั้น การกำหนดภารกิจขั้นสูง จึงถือได้ว่าเป็นการกำหนดนโยบายการบริหารงานของผู้บริหารสำนัก- เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจาก การสำนึก (perception) และ การประเมิน (evaluation) ความเคลื่อนไหวเป็นไปของสภาพแวดล้อมภายนอก กับ การจัดวางระบบงานเพื่อให้ ตอบสนองต่อภารกิจทั้งขั้นสูงและขั้นพื้นฐาน

การกำหนดภารกิจขั้นสูง : นโยบายการบริหารของเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การทำความเข้าใจกับนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานของเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีความ จำเป็นและสำคัญต่อการวิเคราะห์พัฒนางานและการจัดการใช้ทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นผู้ที่มีบุคลิกภาพและแนวทางการบริหารงานที่แตกต่างไปจากผู้บริหารหน่วยงานอื่นๆ*

นโยบาย 5 ประการของเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้แก่**

1. ให้มีการปรับปรุงโครงสร้างภายในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ตอบสนองนโยบายของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. มุ่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติงานในลักษณะเป็นผู้ประสานงานนโยบายและแผน ตลอดจนแก้ปัญหาธุรการเพื่อให้การเสนอเรื่องเข้า ครม. การแจ้งยืนยันมติ ครม. เป็นไปเพื่อเกื้อกูลการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ โดยคำนึงถึงความรวดเร็วและถูกต้อง

3. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะเฝ้าอำนวยความสะดวกการตัดสินใจของ ครม. เฉพาะเท่าที่สามารถเปิดเผยได้ต่อเอกชนและต่างประเทศ เพื่อให้มีความเชื่อมโยงกับระบบการมีส่วนร่วมของเอกชนและต่างประเทศ

4. กำหนดให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพยายามเป็นผู้ประสานแผนการปฏิบัติงานตามนโยบายรัฐบาล โดยกลไกต่างๆ ของรัฐเพื่อสร้างเอกภาพในการนำเสนอเรื่องเข้า ครม. ให้ ครม. สามารถตัดสินใจได้ในคราวเดียวกัน หรือในเวลาที่สุดคล้อยกัน และสามารถนำผลหรือมติมาใช้ปฏิบัติได้ทันความต้องการ

5. ให้พยายามติดตามปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานตามมติ ครม. แล้วรายงานให้ ครม. ทราบเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหานั้นทันที

นโยบายทั้ง 5 ประการนี้ เป็นหลักสำคัญและเป็นกรอบอ้างอิงในการปฏิบัติงานโดยเฉพาะการพัฒนางาน และการจัดการทรัพยากรของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน สำหรับแนวทางในการปฏิบัติงานนั้นถูกกำหนดโดยแนวคิด ที่เปรียบเทียบการทำงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเหมือนกับกิจการท่าอากาศยานซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ การตรงต่อเวลา ทันเวลา และปลอดภัยและระบบการควบคุมคุณภาพของงานเป็นระบบที่ส่งเสริมการทำงานเป็นหมู่คณะ โดยมีหลักการว่า ทุกคนมีความสำคัญต่องานเท่าเทียมกัน แม้จะมีความรับผิดชอบต่างกัน การปรับปรุงงานจะต้องปรับปรุงให้การทำงานมีความ

* ลักษณะเฉพาะ ได้แก่ การมาทำงานประมาณ 6-7 โมงเช้า การเร่งรัดติดตามงานการลงมือปฏิบัติงานด้วยตนเองในบางเรื่อง, การเน้นทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน, การใช้วิธีการทำงานแบบมีส่วนร่วม และเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานสามารถแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง, ความเปิดกว้างต่อบุคคลภายนอก, ความต้องการให้มีการพัฒนางาน และพัฒนาคนอย่างมีระบบ-ต่อเนื่อง, การตระหนักในความสำคัญของเทคโนโลยีสมัยใหม่ และความเป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์

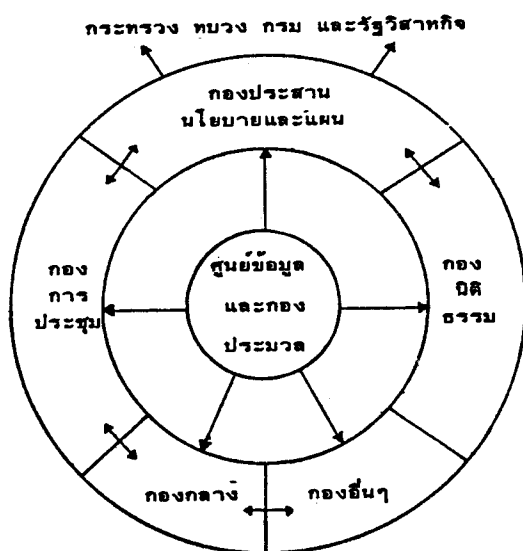
** นโยบาย, โครงสร้าง และภารกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยฝ่ายการเจ้าหน้าที่ กองกลาง, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม มกราคม 2531, หน้า ก-1

ประหยัด รวดเร็ว และถูกต้อง ส่วนวิธีการปฏิบัติงานนั้นเน้นการปฏิบัติงานให้เป็นระบบ ไม่ให้ขึ้นกับตัวบุคคล*

นับตั้งแต่ นายอัมรินทร์ อนันตกุล เข้ามาดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กระบวนการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานก็ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก และเนื่องจากความประสงค์ในการปรับปรุงระบบงานให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางการบริหารใหม่นี้เอง จึงทำให้เกิดการปรับปรุงโครงสร้างภายในใหม่ซึ่งได้กระทำเสร็จสิ้นลงแล้ว ดังได้กล่าวในรายละเอียดในบทที่ 3 และเนื่องจากการกิจขั้นสูงที่ได้กำหนดขึ้นใหม่ เป็นภารกิจที่ต้องอาศัยทรัพยากรบุคคล ที่มีความรู้ - ความสามารถ และประสบการณ์แตกต่างไปจากบุคลากรที่มีอยู่เดิม จึงได้มีการโอนบุคคล และมีการจัดวางตัวบุคคลระดับผู้อำนวยการกองสำคัญๆ, หัวหน้าฝ่าย และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ทั้งระดับ 6 และระดับ 3-5 ที่มีคุณวุฒิและ/หรือประสบการณ์ที่เหมาะสมกับการพัฒนางานอีกจำนวนหนึ่งด้วย (ดูตารางที่ 6)

การวางตัวบุคคลให้สัมพันธ์กับงานนี้เป็นการใช้ทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้ได้ผลในการปฏิบัติงานสูงสุด ดังจะได้กล่าวต่อไป

ในขั้นนี้ อาจสรุปได้ว่า การพัฒนางานและการจัดทรัพยากร เพื่อให้บรรลุในการเตรียมการทำการกิจทั้งขั้นพื้นฐานและขั้นสูง จึงเท่ากับเป็นการปรับขอบเขต เพื่อเตรียม รับ และ รุก ภายใต้อาณัติของ สภาแวดล้อม และสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยมียุทธศาสตร์ และยุทธวิธีที่ชัดเจนเป็นระบบตามแผนภาพการปรับขอบเขตดังนี้



* การประชุมระดับหัวหน้างานขึ้นไป ครั้งที่ 3/2529 และการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2531

ตารางที่ 6

ข้าราชการที่รับโอนมา (ระหว่าง 1 ต.ค. 2528-ม.ค.2531) (สค.)

กอง ระดับ	กลาง	การประชุม กรม .	ประสานนโยบาย และแผน	ศูนย์ข้อมูลคณะ รัฐมนตรี	ประมวลและ ติดตามผลมติกรม .	โรงพิมพ์	นิติธรรม	ประกาศิต	รวม
1	1	1						1	1
2									-
3	3	1		2	1				7
4	1	1		2	1		1		7
5	5	5		2			1		13
6		11	1	2					14
7		2			1				3
8			1	1					2
รวม	10	22	2	9	3	-	2	1	<u>49</u>

กล่าวคือ กองประสานนโยบาย เป็นส่วนหน้าที่ดำเนินการเตรียมรับกับเรื่องต่างๆ ที่จะเข้าสู่ คณะรัฐมนตรีจากกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ ต่างๆ ล่วงหน้า โดยการจัดให้มีระบบการ ประสานนโยบายและแผน ส่วนศูนย์ข้อมูลฯ และกองประมวลฯ ทำหน้าที่ช่วยอำนวยความสะดวก ดังจะกล่าวใน รายละเอียดต่อไป

ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีในการพัฒนางานภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากร

ก่อน พ.ศ. 2528 คือก่อนการพัฒนา-ปรับปรุงงานนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นอกจากจะมีข้อจำกัดด้านโครงสร้าง กำลังคน และเทคโนโลยีแล้ว ยังมีความพอกพูนของข้อมูลที่มีอยู่มากมาย และ กระจัดกระจาย ไม่มีการจัดเป็นระบบอีกด้วย ข้อมูลที่ค้างคั่งและรอการจัดเก็บให้เป็นหมวดหมู่ มีการ เติมเต็มปรับปรุง ให้ทันสมัยและพร้อมที่จะ เรียกใช้ ได้นี้เป็นปริมาณงานที่จะต้องมีการสะสาง และเป็น เรื่อง ที่จะต้องจัดทำเป็นการเร่งด่วนลำดับแรก เพื่อให้มีการอุดช่องว่างที่เคยมีมาเป็นเวลาช้านาน โดยไม่ได้ รับการแก้ไขงานเหล่านี้ ได้แก่ การถ่ายเอกสาร เรื่องเดิมที่ปิดแฟ้มแล้วและจัดเก็บไว้ที่งานสารบรรณ (งานเก็บรักษาเอกสารทุกเรื่องซึ่งเป็นหลักฐานสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน) ลงในไมโครฟิล์ม, การจัดเก็บมติคณะรัฐมนตรี และข้อมูลที่เกี่ยวข้องอื่นๆ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาการที่ปริมาณงานการเขียน ในประกาศนียบัตรกำกับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ มีมากมาย และ ไม่สามารถทำให้เสร็จได้ทันเวลาปีต่อไป เป็นต้น

ดังนั้น การพัฒนางานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงต้องกระทำด้วยการสะสางงานที่ควรจะมี การทำกันมาแล้ว ก่อน พ.ศ. 2528 แต่มิได้มีการทำร่วมๆ กันไปกับการพัฒนางาน ภายใต้ทรัพยากรที่ มีอยู่อย่างจำกัด

ยุทธศาสตร์ของการพัฒนางาน เป็นการกำหนดนโยบายหลัก 5 ประการ โดยมีการปรับโครงสร้าง เพื่อตั้งรับและ เพื่อรุกเพื่อรับ ซึ่ง ได้แก่การจัดตั้งระบบการประสานงานล่วงหน้า อันจะเป็นการผ่อนคลายน ้ปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากปริมาณงาน กับผลกระทบต่อคุณภาพของการวิเคราะห์อันเนื่องมาจาก ข้อจำกัดทาง ด้านเวลา

ยุทธวิธีของการพัฒนางาน ภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากร ได้แก่การใช้ระบบการระดมกำลังคนจาก กองต่างๆ เพื่อร่วมกันปฏิบัติงาน, การใช้เทคโนโลยี (เครื่องสมองกล) และการรับรู้เทคนิคในการจัด ระบบงานจากต่างประเทศ, การฝึกอบรมและสัมมนา และการกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่มีขวัญกำลังใจในการ เกิดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน

การเตรียมการปฏิบัติการเร่งรับและรุก

งานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่วนใหญ่เป็นงานที่ริเริ่มมาจากกระทรวง ทบวง กรม และ รัฐวิสาหกิจ ตลอดจนฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชน แล้วไหลบ่าเข้ามาสู่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีใน ฐานะที่เป็นหน่วยงานฝ่ายเลขาธิการของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น กระบวนการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการ

คณะรัฐมนตรีจึงอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่นอกเหนือการควบคุม เนื่องจากกระทรวงต่างๆ ที่เป็นต้นเรื่อง มีคุณภาพของการปฏิบัติงานเกี่ยวกับเรื่องที่น่าสนใจ ไม่เท่าเทียมกัน

วิธีการหนึ่งที่จะช่วยสกัดกั้นปัญหาที่จะเกิดขึ้นในกระบวนการปฏิบัติงาน จึงได้แก่การใช้วิธีประสานงานล่วงหน้าก่อนที่กระทรวงจะเสนอเรื่องมายังคณะรัฐมนตรี การประสานงานเช่นนี้มีการเปรียบเทียบว่า เหมือนกับการมาฝากท้องกับหมอก่อนที่จะถึงกำหนดเวลาการทำคลอด โดยที่สภาพการณ์ปัจจุบันนั้น เป็นเสมือนการที่คนท้องแก่ เจ็บท้องจะคลอดหลายๆ คน มาหาหมอเพื่อให้ทำคลอด

งานประสานเพื่อเตรียมการดังกล่าว เป็นงานใหม่ที่เกิดจากความต้องการแก้ไขช่องว่างที่เกิดขึ้น เป็นการแก้ไขปัญหาด้านระบบการบริหารโดยทั่วไป ในวิสัยของหน่วยงานกลาง เช่นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เฝ้าริเริ่มและปฏิบัติการได้แต่ก็ต้องกระทำอย่างระมัดระวังและค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากต้องการความเข้าใจในวัตถุประสงค์, ความพร้อมและความร่วมมือของกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

การปฏิบัติงานนี้อยู่ในขั้นแรกเริ่ม และมีเป้าหมายอยู่ที่การประสานระดับกระทรวงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่มีปัญหา ส่วนเรื่องที่ไม่มีปัญหา (แต่มีปริมาณมาก) นั้นก็จะอยู่ในความดูแลของกองการประชุมกับการพยายามศึกษา-วิเคราะห์ กำหนดจุดสำคัญในนโยบายของรัฐบาล ว่ามีนโยบายใด จุดใดบ้างที่มีการประกาศไปแล้ว แต่ยังขาดการปฏิบัติ เพื่อนำมาเป็นข้อพิจารณา นำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี-คณะรัฐมนตรี โดยไม่จำเป็นจะต้องให้กระทรวงเป็นฝ่ายนำเสนอแต่เพียงฝ่ายเดียว นอกจากนั้นยังมีการทบทวนนโยบายของรัฐบาลและการประสานการบริหารงานเกี่ยวกับเรื่องที่จะต้องมีการนำเข้าคณะรัฐมนตรี กับกระทรวงต่างๆ ด้วย ในขณะนี้ได้มีการเริ่มโดยการทดลองนำร่องกับกระทรวงสาธารณสุข โดยการจัดตั้งคณะทำงานร่วม และต่อมาได้มีการขยายการประสานด้วยการตั้งคณะทำงานร่วมดังกล่าว กับกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสำนักเลขาธิการพระราชวัง นอกจากนั้นได้มีการประสานกับรัฐสภาด้วยการตั้งเจ้าหน้าที่คอยติดตาม การเคลื่อนไหวของกิจการรัฐสภา*

การปฏิบัติงานในเรื่องนี้ ยังมีได้มีการกระทำอย่างเต็มที่เนื่องจากเป็นระยะแรกเริ่ม และการประสานมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรบุคคล ซึ่งได้แก่อัตรากำลังของกองประสานนโยบายและแผนที่มีจำนวนน้อย กระบวนการปฏิบัติงานให้หนักอยู่ที่การประชุมร่วมกันของคณะทำงาน ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนระดับผู้บริหาร (ระดับ 9 และ 10) และเจ้าหน้าที่ระดับผู้อำนวยการกองและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติระดับหัวหน้าฝ่ายและหัวหน้างาน บทบาทการประสานงานล่วงหน้านี้เป็นบทบาทใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน จากการสังเกตการณ์พบว่าเจ้าหน้าที่ของกระทรวงที่ได้มีการริเริ่มประสานงาน เล็งเห็นประโยชน์ และเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น มีการกำหนดเรื่องที่จะประชุมประสานล่วงหน้าชัดเจน อย่างไรก็ตามก็ดีปัญหาหลักในระยะเริ่มแรกนี้ ได้แก่ การคิดหาระบบการประสานที่เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับของทุกกระทรวง ซึ่งในปัจจุบันยังมีความ

* ปัจจุบัน ยังมีปัญหาติดขัดอยู่ที่การเข้าร่วมสังเกตการณ์ การประชุมของคณะกรรมการวิชาการชุดต่างๆ ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากประธานคณะกรรมการวิชาการแต่ละคณะก่อน

คิดเห็นแตกต่างกันไปในเรื่องของจุด ที่จะประสานว่าจะอยู่ที่ใด (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หรือที่สำนักปลัดกระทรวงฯ) และรูปแบบที่จะใช้ควรเป็นอย่างไร เช่น การจัดให้มีจุดประสานเรื่องที่เกี่วข้องกับการนำเข้าคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะไว้ตามกระทรวงทุกกระทรวง โดยให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นประสานงานโดยตรงกับกองประสานนโยบายและแผนของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หรือการจัดตั้งระบบการมี mirror division ดูแลนโยบายเกี่ยวกับกลุ่มกิจกรรม เสมือนหนึ่งเป็น "กระຈกสะท้อนกิจกรรม" ของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ขึ้นในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เหมือนดังที่เป็นอยู่ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี*

การปฏิบัติการของกองประสานนโยบายและแผน ที่ดำเนินมานับตั้งแต่ได้มีการปรับโครงสร้างในปี พ.ศ. 2529 จึงเป็นการปฏิบัติการเพื่อเตรียมการทั้งด้านการรับและการรุกในอนาคต การปฏิบัติงานในปัจจุบันเป็นไปตามแนวคิดที่จะรุกเพื่อสกัดกั้นปัญหาการบริหารราชการโดยเฉพาะในระดับนโยบาย และเพื่อแบ่งเบาภาระของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนการพยายามหาจุดเน้น (focus) ของปัญหาระดับนโยบายด้านต่างๆ ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในการปฏิบัติงานนี้ให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ ส่วนใหญ่ย่อมจะอยู่ที่ความเข้าใจ, ความพร้อม และ ความร่วมมือ ของกระทรวงต่างๆ โดยที่การจัดระบบการประสานระหว่างกระทรวงกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คงจะต้องได้รับการเห็นชอบ และสนับสนุนจากนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี เสียก่อน เพื่อผ่านขั้นตอนนั้นไปแล้ว การเพิ่มบุคลากร และการจัดให้มีทรัพยากรที่จำเป็นในการประสานงาน จึงจะเกิดขึ้นได้

การระดมสรรพกำลังเพื่อพัฒนางาน

การพัฒนางานที่มีศูนย์รวม จุดร่วม และมีการจัดการใช้ทรัพยากรด้านบุคคล งบประมาณ และเทคโนโลยี ที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ ได้แก่ กระบวนการปฏิบัติงาน เกี่ยวกับการจัดทำระบบข้อมูลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกระบวนการปฏิบัติงานที่เป็นประเด็นคาบเกี่ยวกับงานของทุกกองในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มากบ้างน้อยบ้างตามลักษณะงานที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน กรณีนั้นนอกจากจะแสดงถึงกระบวนการปฏิบัติงาน ที่มีประเด็นหลักคาบเกี่ยวกับหลายส่วนของงานแล้ว ยังชี้ให้เห็นถึงการระดมสรรพกำลัง เพื่อพัฒนางานอันเป็นมิติที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ ระหว่างสภาพแวดล้อมทางการบริหาร กับการจัดการทรัพยากรอีกด้วย

ศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรีเป็นส่วนย่อยขององค์การที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาล่องว่างที่เกิดจากการละเลยการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพตามอาภัติ อันเป็นผลกระทบต่อประสิทธิภาพ-ประสิทธิผลของ

* ได้มีการศึกษา และพิจารณาเรื่องนี้ตามข้อแนะนำของผู้เชี่ยวชาญจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2529-ปัจจุบัน

งานในอดีต กล่าวคือการยากลำบากในการค้นหามติคณะรัฐมนตรี ความล่าช้า-ไม่ชัดเจนในการยื่นยันมติ ความล่าช้าในการจัดทำรายงานการประชุม ความล่าช้าในการเขียนใบประกาศนียบัตรกำกับเครื่องราช-อิสริยาภรณ์ และความไม่พร้อมในการนำเสนอข้อมูลเฉพาะด้านต่อคณะรัฐมนตรี

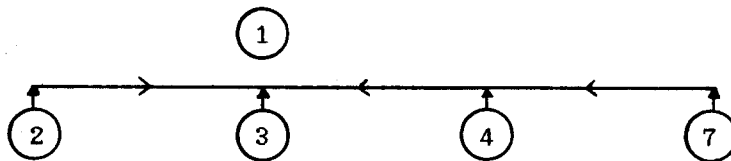
ดังนั้นในด้านหนึ่ง การมีศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี และกระบวนการปฏิบัติงานของศูนย์นี้ ในระยะเริ่มแรกจึงเป็นการอุดช่องว่างของความแตกต่างระหว่างความจำเป็น และข้อเรียกร้องในการปฏิบัติตาม อาศัยกับสถานการณ์ที่ดำรงอยู่

การปฏิบัติงานดังกล่าวภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากรบุคคล งบประมาณ ได้มีการแก้ไขด้วย (ก) การระดมสรรพกำลังเจ้าหน้าที่กองอื่นๆ มาร่วมเป็นคณะทำงาน (ข) การจัดการว่าจ้างลูกจ้างช่วย การลงข้อมูล (ค) การใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ช่วยงาน (ง) การขอความร่วมมือ-ช่วยเหลือจากต่างประเทศในด้านผู้เชี่ยวชาญ เทคนิค การฝึกอบรม-ดูงาน และอุปกรณ์

กระบวนการของงาน ในเรื่องการจัดทำระบบข้อมูลนี้ จึงเป็นกระบวนการของงานพิเศษ ที่มีจุด ประสานอยู่ที่คณะทำงาน และเป็นจุดประสานที่อยู่เหนือกองต่างๆ การใช้ทรัพยากรบุคคล จึงเป็นไปอย่าง ประสานสอดคล้องกับประเด็นร่วม (issue) ของกระบวนการปฏิบัติการ

แม้ว่า จะมีการตั้งคณะทำงานขึ้นทั้งสิ้น 7 คณะก็ตาม * แต่จุดเน้นของการทำงานอยู่ที่ 4 คณะ ทำงาน ซึ่งกำลังปฏิบัติการอย่างเร่งด่วนภายใต้การกำกับดูแลของคณะทำงานชุดใหญ่ ซึ่งมีหน้าที่ในการ ทำสรุปรายงานความก้าวหน้าของคณะทำงาน ชุดต่างๆ เสนอต่อเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะทำงานชุดใหญ่ (คณะที่ 1) นี้ ได้แก่ คณะทำงานเพื่อการบริหารระบบข้อมูลของสำนักเลขาธิการ- การคณะรัฐมนตรี คณะทำงานที่มีการปฏิบัติงานคาบเกี่ยวกันมากที่สุด และกำลังมีการดำเนินงานอย่าง เร่งด่วน ได้แก่ คณะทำงานเพื่อการจัดตั้งระบบข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี (ชุดที่ 2) คณะทำงานเพื่อการ พิจารณาจัดตั้งระบบข้อมูลเพื่อความพร้อมในการนำเสนอคณะรัฐมนตรีด้านนโยบายและแผน (ชุดที่ 3) คณะทำงานเพื่อการพิจารณาระบบข้อมูลเพื่อความพร้อมในการนำเสนอคณะรัฐมนตรีด้านข้อมูลเฉพาะด้านฯ (ชุดที่ 4) และคณะทำงานเพื่อการจำแนกกลุ่มงานหลักของรัฐบาล (ชุดที่ 7) ดังภาพ



* คำสั่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ 17/2531 ลงวันที่ 25 มกราคม 2531

จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า จุดเน้นของกระบวนการปฏิบัติงานของคณะทำงานทั้ง 4 คณะคือ คณะที่ 2, 3, 4 และ 7 นี้ สอดคล้องกับจุดเน้นของกระบวนการของงาน (workflow) ของกระบวนการตัดสินใจ (decision-making process) และของกระบวนการปฏิบัติงาน (implementation process) กล่าวคือ เป็นการปฏิบัติงานรวมทั้งคาบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ กองการประชุม เป็นสำคัญ โดยมีการเน้น การพัฒนางานด้านการประสานนโยบายและแผน ควบคู่ไปด้วย

การปฏิบัติงานของคณะทำงานที่มีการระดมสรรพกำลังคนมากที่สุด ก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับงานของกองการประชุมโดยตรง ซึ่งได้แก่ การปฏิบัติงานของคณะทำงานชุดที่ 4 ซึ่งมีผู้ร่วมในคณะทำงานถึง 32 คน ส่วนใหญ่มาจากเจ้าหน้าที่กองการประชุม โดยมีการหนุนช่วยจากศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี กองประสานนโยบายและแผน และกองประมวลและติดตามผลมติคณะรัฐมนตรี กองกลาง กองประกาศิต กองนิติกรรม และกองโรงพิมพ์ตามลำดับ

ขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในการปฏิบัติงานของคณะทำงานได้แก่ การดำเนินการจำแนกกลุ่มงานหลักของรัฐบาล และการวิเคราะห์องค์ประกอบของข้อมูลตามหัวข้อ เรื่องที่จำเป็นจะต้องมีข้อมูลไว้ เพราะมีความเร่งด่วนสำหรับประกอบการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการของคณะรัฐมนตรี การปฏิบัติงานเพื่อกำหนดกลุ่มงานหลัก และกำหนดหัวข้อเรื่องและจัดลำดับความเร่งด่วน จึงเป็นขั้นตอนแรกของการที่จะปฏิบัติการในขั้นต่อไป

ภายใต้กระบวนการปฏิบัติการดังกล่าวนี้ ระบบข้อมูลการตัดสินใจและวิธีการกำหนดกลุ่มงานหลัก และหัวข้อเรื่อง ยังคงอาศัยประสบการณ์ที่สั่งสมกันมาของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผนวกกับข้อพิจารณาด้านอื่นๆ ด้วยคือพิจารณาจาก เรื่องที่มีมติ ครม. หลายครั้ง, เรื่องที่มีความสลับซับซ้อนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายแห่ง, เรื่องที่มีการเปลี่ยนแปลงข้อมูลบ่อยครั้ง, เรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่, เรื่องที่มีผลกระทบทางเศรษฐกิจสูง, เรื่องที่ไม่มียศกรของรัฐมนตรีใครรวบรวมประมวลไว่ก่อน, เรื่องเร่งด่วนที่มีข้อพิจารณากว้างขวางต้องมีการเตรียมข้อมูลให้เป็นระบบครบวงจร

ดังนั้นการจำแนกกลุ่มงานหลักของรัฐบาล จึงจัดเป็นกรอบหรือแกนขึ้นในการจำแนกประเภทข้อมูลที่สำคัญ (ดูรายละเอียดในบทที่ 3) ในการปฏิบัติงานของคณะทำงานทั้ง 7 คณะ คณะที่ 7 ซึ่งเป็นคณะที่ปฏิบัติการ เพื่อกำหนดกลุ่มงานหลักของรัฐบาล จึงเป็นแกนนำสำคัญของการปฏิบัติงานของคณะทำงานทั้งหมด ซึ่งคณะทำงานดังกล่าวได้ประมวลมติคณะรัฐมนตรีย้อนหลังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2485-ปัจจุบัน, การอาศัยแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ, งบประมาณรายจ่ายประจำปีต่างๆ และกลุ่มงานที่เคยมีการจำแนกไว้แต่เดิมอีก 53 หมวด ตามบัญชีบัตรสารบรรณ แล้วสรุปผลออกมาเช่นการจัดกลุ่มงานหลักของรัฐไว้ 6 กลุ่มงาน คือ (1) การเมืองและการบริหาร (2) การป้องกันประเทศ (3) การต่างประเทศ (4) เศรษฐกิจ (5) สังคม และ (6) วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และพลังงาน

คณะทำงาน มีการทำงานอย่างเข้มข้น และเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ตลอดจนมีการฝึกอบรม การไปดูงานต่างประเทศ การแสวงหาความคิดใหม่ๆ โดยมีผู้เชี่ยวชาญนอกเข้าร่วมด้วย การจัดกลุ่มงานหลักได้เสร็จสิ้นลงเมื่อประมาณอาทิตย์ที่สามของเดือนกุมภาพันธ์ 2531 โดย

ผู้วิจัยได้ให้ความเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับการจำแนกกลุ่มงานหลักไว้ด้วย (ดูภาคผนวกที่ 2) เมื่อมีการกำหนดกลุ่มงานหลักแล้ว ทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ก็ได้ส่งรายงานไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงานปรมาณู, กรมบัญชีกลาง เพื่อขอความเห็น และจะมีการนำความเห็นที่ได้รับมาประมวลกันเพื่อปรับเปลี่ยนรายงานต่อไป

การทำงานของคณะทำงาน จึงมีการจัดระบบงานที่คล้ายกับระบบงานของภาคเอกชน มีระบบการทำงานแบบเน้นการมีส่วนร่วม มีการระดมสรรพกำลังมาใช้อย่างเต็มที่ มีการเตรียมข้อมูล และมีมาตรการในการป้อนกลับ (feedback) อยู่ในระบบการปฏิบัติงานด้วย คณะทำงานจึงมีความคล่องตัวสูง เพราะมีลำดับชั้น (hierarchy) น้อย กล่าวคือ มีเพียงประธาน, คณะทำงาน และเลขานุการเท่านั้น อีกทั้งยังเป็นการนำเอาเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ระดับหัวหน้าฝ่ายและหัวหน้างาน ตลอดจนเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ร่วมทำงานด้วยกันอีกด้วย ดังนั้นการปฏิบัติงานของคณะทำงาน จึงเกิดผลพลอยได้ทางการบริหารอีกโสดหนึ่งด้วย กล่าวคือ เท่ากับเป็นการฝึกและการปฏิบัติจริงในการประสานงานระหว่างกองต่างๆ และการทำงานอย่างเป็นระบบ เป็นขั้นตอน เพราะลักษณะของงานที่เข้ามาร่วมกันปฏิบัติงานบังคับอยู่ในตัวว่า จะต้องมีการดำเนินการรวบรวมข้อมูลจากเรื่องเดิม, มติ ครม. และข้อมูลจากภายนอก, มีการศึกษาวิเคราะห์เรียบเรียงข้อมูลตามแบบที่กำหนดเป็นแนวทางไว้, มีการประสานงานกับศูนย์ข้อมูลโดยส่งข้อมูลที่ได้ไปยังศูนย์ดังกล่าว และมีการตรวจสอบแก้ไข

ในการกำหนดหัวข้อเรื่องที่มีความสำคัญเร่งด่วน 27 หัวข้อนั้น ได้มีการจัดระบบการปฏิบัติงานโดยอาศัยเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิเคราะห์ของกองการประชุมฯ เป็นผู้ปฏิบัติงานหลัก ด้วยการจัดเก็บข้อมูลเฉพาะด้านในระยะแรก ซึ่งเป็นทั้งข้อมูลเชิงปริมาณ และคุณภาพ โดยเน้นหนักข้อมูลด้านเศรษฐกิจ และอีกส่วนหนึ่งเป็นการรวบรวมข้อมูลเฉพาะด้าน โดยเน้นการศึกษาเรื่องเป็นประเด็น (issue-oriented) ไป ทั้งนี้เพื่อให้ข้อมูลมีลักษณะเป็นข้อมูลเชิงบริหาร เพื่อนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี และได้มีการแบ่งงานให้แก่เจ้าหน้าที่วิเคราะห์แต่ละคนในกองการประชุมฯ ไปดำเนินการด้วย อย่างไรก็ตามก็ดีเนื่องจากเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานประจำล้วนมีอยู่แล้ว การศึกษารวบรวมข้อมูลในระดับกว้างและลึกจึงจะกระทำโดยจ้างหน่วยงานที่ปรึกษาเข้ามาทำ โดยเริ่มจากทางด้านเศรษฐกิจก่อน และมีการตั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กลุ่มหนึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากกองการประชุม, กองประสานนโยบายและแผน, กองประมวลและติดตามผลมติ ครม. และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ผู้รับผิดชอบงานด้านเศรษฐกิจของกองการประชุมร่วมอยู่ โดยมีเจ้าหน้าที่จากศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรีเป็นผู้สังเกตการณ์

ในการดำเนินการได้มีการวางแผนงานในการดำเนินการเป็น 4 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการพิจารณาองค์ประกอบของข้อมูลและข่าวสารเพื่อการบริหารว่า ควรมียะไรบ้าง ในแต่ละด้านเป็นข้อมูลที่ต้องการใช้ประโยชน์ได้ทันที หรือเป็นข้อมูลที่คาดการณ์ว่าจะต้องจัดเตรียมไว้

ขั้นตอนที่ 2 ระบบแหล่งข้อมูลตามขั้นตอนที่ 1 ว่าอยู่ที่ใดมีอะไรบ้างที่จะต้องจัดเก็บ มีวิธีจัดเก็บอย่างไร จะเชื่อมโยงกับระบบข้อมูลที่สำคัญของเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีอยู่แล้วได้อย่างไร

ขั้นตอนที่ 3 จัดให้มีการสัมมนา โดยเชิญนักวิชาการจากภายนอกและตัวแทนของกระทรวง หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านข้อมูลข่าวสารมาให้ข้อคิดเห็น

ขั้นตอนที่ 4 จัดตั้งองค์การรับผิดชอบขึ้นมา โดยเฉพาะในลักษณะประสานงานกันระหว่างกองต่างๆ เพื่อดำเนินการจัดเก็บข้อมูลและปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยอยู่เสมอ และอย่างต่อเนื่อง

อนึ่ง ในการจัดสัมมนา ได้กำหนดให้มีการจัดให้ครบวงจรและทำเฉพาะด้านที่ละเอียดเรื่องไป ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติการ ของคณะกรรมการพิจารณาระบบข้อมูลเพื่อความพร้อมในการนำเสนอกรม. ด้านข้อมูลเฉพาะด้านและข้อมูลปัญหาและการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา (คณะที่ 4) จึงเป็นการปฏิบัติงานที่มีการประสานสัมพันธ์ระหว่างส่วนงาน สามส่วนที่สำคัญของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่จุดแรก คือระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ของกองการประชุม, กองประสานนโยบายและแผน และ ศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้โดยทางศูนย์ข้อมูลฯ ทำหน้าที่เป็นส่วนช่วยอำนวยความสะดวกให้*

ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ได้มีการกำหนดแบบฟอร์มที่จะใช้เป็นแนวทางในการจัดหาข้อมูลอย่างเป็นระบบ ตามตัวอย่าง (หน้า 116)

การปฏิบัติงานของคณะกรรมการชุดที่ 4 จึงจัดว่าเป็นเนื้อหาสาระสำคัญของกระบวนการปฏิบัติงาน โดยส่วนรวมของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่วนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการชุดนี้ 2 ซึ่งเป็นการจัดตั้งระบบข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีและชุดที่ 3 ระบบข้อมูล เพื่อความพร้อมในการนำเสนอคณะรัฐมนตรี ด้านนโยบายและแผนนั้น เป็นการตอกย้ำความสำคัญของการเป็นฝ่ายรุกแทนที่จะเป็นฝ่ายตั้งรับอยู่ตลอดเวลา ในการปฏิบัติภารกิจที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี และกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ

การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ จึงเป็นตัวอย่างที่ดีของการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่จากจำกัดให้ได้ประโยชน์สูงสุด โดยอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ และเทคนิคการจัดระบบ-การปฏิบัติงานสมัยใหม่ เข้าช่วย นอกจากนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียัง ได้มีการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด กับสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีสำนักเลขาธิการรัฐเขตรมณ ในด้านการพัฒนาระบบข้อมูล-ข่าวสาร และการสร้างกลไกต่างๆ เพื่อ

* รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาระบบข้อมูลเพื่อความพร้อมในการนำเสนอ กรม. ๙ ครั้งที่ 2/2530 (31 กรกฎาคม 2530)

ผลการวิจัยโครงสร้างข้อมูลเพื่อปรับปรุงงานของกรม . เฉพาะเรื่อง

เรื่อง

หัวข้อคำถาม ที่คาดว่ากรม. ต้องการทราบ	รายการข้อมูล ที่นำมาประกอบ เพื่อประมวลหา คำตอบ	แหล่งข้อมูล ของรายการ ข้อมูล	สถานภาพข้อมูล				ความถี่ที่ ควรปรับปรุง ข้อมูล	รูปแบบของข้อมูล เพื่อทำการเสนอ กรม. (อ้างหมายเลข เอกสาร)
			ประมวลผล อยู่ในรูปแบบ ที่ต้องการ	ประมวลผลแล้ว แต่อยู่ในรูปแบบ ที่ไม่เหมาะสม	ยังไม่ได้ ประมวล ผล	อื่นๆ ระบุ		

ช่วยงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี* โดยมีการดำเนินการส่งเจ้าหน้าที่ระดับบริหารไปดูงานตลอดจนการนำผู้เชี่ยวชาญด้านระบบข้อมูล จากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมา ฝึกอบรมและให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (ในเดือนมีนาคม 2531) ด้วย

การพัฒนางานที่เป็นภารกิจขั้นพื้นฐานกับการกิจขั้นสูง

การพัฒนางานที่เป็นภารกิจขั้นพื้นฐาน ที่สำคัญนอกเหนือไปจากการพัฒนาระบบข้อมูลดังกล่าวมาแล้ว ได้แก่ การกำหนดให้มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน เป็นการมีส่วนร่วม และให้แต่ละฝ่ายในกองทุกกองจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจ-ความชัดเจนในการปฏิบัติงานตามภารกิจด้านหลัก อีกทั้งเป็นการจัดวางระบบงานส่วนย่อยต่างๆ ให้เป็นระบบ และมีความสอดคล้องประสานสัมพันธ์กันด้วย นอกจากนี้ การจัดทำรายงานประจำปีที่มีคุณภาพ ประกอบด้วย ข้อมูลสถิติ แบบฟอร์ม และตัวอย่างของเรื่อง ยังเป็นการปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึง ความตื่นตัว ความก้าวหน้า และการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี อีกด้วย

ในปลายเดือนมีนาคม 2531 ภายหลังจากที่ได้มีการแก้ไขปัญหานี้พื้นฐานและการจัดระบบงานเพื่อตั้งรับและรุกเพื่อรับมือกับสภาพแวดล้อมสถานการณ์สำเร็จไปได้ในระดับหนึ่งแล้ว จึงได้มีการดำเนินการรุกเป็นครั้งแรก ด้วย การเสนอแนะเรื่องที่เป็นความริเริ่ม-ความเห็นโดยตรงจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการเปลี่ยนบทบาทด้านหนึ่ง ที่สำคัญของหน่วยงานแห่งนี้

การเสนอเรื่องที่เป็นความริเริ่มของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะ เป็นการเลือกเสนอเรื่องที่มีได้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานหน่วยหนึ่งหน่วยใดโดยเฉพาะ และเป็นเรื่องที่เป็นปัญหาหนักแรง-ด่วน ตามสถานการณ์ของบ้านเมือง ทั้งนี้โดยการเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ให้เป็นเรื่องที่สมควรแจ้งต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ในวาระประชุมแจ้งต่อที่ประชุม อันได้แก่ เรื่องการเตรียมการป้องกันและแก้ไขปัญหาคความแห้งแล้ง (เสนอในการประชุมคณะรัฐมนตรี) โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เสนอความเห็นไว้ว่า

เนื่องจากปัญหาภาวะฝนแล้งที่เกิดขึ้นในช่วงฤดูฝนของปีที่ผ่านมา ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อฤดูแล้งปี 2531 ทำให้เกิดปัญหาคความแห้งแล้งนับตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2531 เป็นต้นมา และน่าจะเพิ่มความ-

* รายละเอียดใน A. Wormit, Co-ordination, steering and information-instruments in The Federal Chancellery of The Federal Republic of Germany as well as in the Prime Minister's Office of the Kingdom of Thailand (November 15 - November 28, 1986, Bangkok, Thailand)

รุนแรงยิ่งขึ้นในช่วงเดือนเมษายนและพฤษภาคมที่จะถึงนี้ ปัญหาความแห้งแล้งที่เกิดขึ้น หากไม่เตรียมการวางแผนดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาก็จะเป็นการเฉพาะหน้าไว้แต่เนิ่นๆ แล้ว ย่อมจะก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจและความเดือดร้อนแก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น ทั้งในเรื่องการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภค การสูญเสียการปลูกพืชฤดูแล้ง และสวนผลไม้ การไล่ไถ่คืนจากสวนผลไม้ที่อยู่ริมทะเล การคมนาคมทางน้ำ โรคทางเดินอาหาร และโรคระบาดในฤดูแล้ง ฯลฯ

ดังนั้น เพื่อให้การเตรียมการป้องกันและแก้ไขปัญหาคความแห้งแล้งในฤดูแล้งปี 2531 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถแก้ไขปัญหาคเฉพาะหน้าได้ทันกับสถานการณ์ จึงขอมอบให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยรับไปพิจารณาหารือ เพื่อวางแผนดำเนินการร่วมกัน โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานกลางในเรื่องดังกล่าว

จากการริเริ่มเสนอเรื่องเอง เช่นนี้ ย่อมแสดงถึงมิติใหม่ของการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในการปฏิบัติภารกิจขั้นสูงขึ้นไปอีก ซึ่งสะท้อนถึงการสำนึกในบทบาทของผู้บริหารหน่วยงาน ที่ต้องการปรับบทบาทใหม่ภายใต้อาณัติเดิม โดยการเริ่มต้นฝึกตัวที่ละน้อยออกจากเงื่อนไขปัญหาดั้งเดิม ที่ในตัวของมันเองเป็นปัญหาที่เกิดจากระบบ และเป็นปัญหาที่ต้องการการแก้ไขโดยต้องอาศัยพลังทางการเมือง และระยะเวลาอันยาวนานทั้งนี้เนื่องจาก การผูกพันอยู่กับเงื่อนไขของปัญหาดั้งเดิม คือ การรับกับสถานการณ์แต่เพียงด้านเดียว โดยเป็นฝ่ายถูกกระทำนั้น ย่อมเป็นการสูญเสียทรัพยากร ทั้งด้านกำลังคน งบประมาณ และเวลา โดยที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ต้องถูกจำกัดบทบาทที่ควรจะทำได้

ดังนั้นการปรับแนวความคิดใหม่ที่มีการริเริ่มเสนอความเห็น กิดิ, การจัดเตรียมระบบข้อมูล และการจัดเตรียมระบบการประสานนโยบายและแผนกิดิ ย่อมเป็นความพยายามที่จะตีฟ้างล้อมของการเป็นเพียงฝ่ายรอบรับบรรดาเรื่องราวและปัญหาทั้งมวลที่กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ ส่งเข้ามาอย่างไม่มีขีดจำกัด หรือมีมาตรการในการจำกัดการไหลบ่า หรือจัดทำทำนบหรือจัดระบบการดำเนินการของเรื่องแต่อย่างใด กล่าวคือ การที่มีแต่ตั้งรับภาระทั้งมวล ตาม พฤติกรรมทฤษฎีแบบของระบบบริหารราชการ นั้น รังแต่จะหมักหมมเอาสภาวะและสถานการณ์ที่ทำให้หน่วยงานต้องเผชิญกับการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องมี "ช่องว่าง" อยู่ตลอดเวลา โดยที่ "ช่องว่าง" นั้นเกิดจากพฤติกรรมของหน่วยงานต่างๆ นอกเหนือการควบคุมของตนเอง ไม่ว่าตนจะมีการจัดระบบงานภายในให้มีประสิทธิภาพปานใด หรือทำงานอย่างหนักและรวดเร็วมากเพียงไหนก็ตาม

การแสวงหาบทบาทใหม่ภายใต้อาณัติเก่า และมีการเคลื่อนไหวไปอย่างระมัดระวัง ด้วยการเริ่มจัดระบบงานภายในหน่วย จึงเป็นการหนีจากภาวะกดดันดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อความประสงค์ที่จะปฏิบัติงานในส่วนสำคัญ ที่เป็นส่วรับผิดชอบการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล คือ การเน้นหนักไปที่นโยบาย นั้นเอง

ความพยายามดังกล่าว จึงเป็นก้าวสำคัญของการปฏิบัติงานภายใต้ข้อจำกัดของสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ การเริ่มเป็นฝ่ายรุก และรุกเพื่อเตรียมรับของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นการสร้างมิติใหม่ให้แก่บทบาทของหน่วยงาน ซึ่งน่าจะเป็นบทบาทที่ควรจะเป็น-จะกระทำมาเป็นเวลานานแล้ว การกระทำเช่นนี้อาจมีผลกระทบโดยตรงต่อ "องค์การแม่" ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คือ ตัวระบบคณะรัฐมนตรี ได้ หากความพยายามเช่นนี้ ได้รับการสนับสนุน-เห็นชอบจากผู้นำทางการเมือง และได้รับความเข้าใจ-พร้อมใจ และร่วมมือ-ร่วมใจ จากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ แม้อาจจะมิได้ จากทุกแห่ง แต่หากได้จากบางแห่ง อย่างค่อยเป็นค่อยไปแล้ว โอกาสที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบก็ย่อมจะมีได้

บทที่หก
ภาพรวมของการปฏิบัติงาน

เมื่อจะทำงาน

อย่าหยิบยกเอาความขาดแคลนมาเป็นข้ออ้าง

จงทำงานท่ามกลางความขาดแคลน ให้บรรลุผล

จงทำด้วยความตั้งใจและซื่อสัตย์

พระบรมราโชวาท ร.9

4 พ.ย. 2518

พระบรมราโชวาท ช้างต้นติดอยู่ที่ผนังด้านในของทางขึ้นด้านหน้า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เสมือนหนึ่งจะประกาศถึงหลักใหญ่ในการทำงานของหน่วยงานนี้

การแสดงเจตจำนงค์ที่จะทำงาน ให้ดีที่สุดภายใต้ข้อจำกัดทางทรัพยากรบุคคลและงบประมาณนี้ เป็นจุดเด่นของการดำเนินงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปัจจุบันแวดล้อมที่เป็นข้อจำกัดการทำงาน นอกจากจะมาจากลักษณะของระบอบการเมือง ลักษณะของรัฐบาลซึ่งเป็นรัฐบาลผสม ปัญหาของความไม่สม่ำเสมอในคุณภาพของเรื่องที่มาจากกระทรวงต่างๆ แล้ว จุดที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเริ่มมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง และพัฒนาระบบงาน ยังเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการจำกัดบทบาท ตลอดจนกระบวนการตัดสินใจ-กระบวนการปฏิบัติการ และกระบวนการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานอีกด้วย

เมื่อเปรียบเทียบกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกับหน่วยงานกลางระดับนโยบายอื่นๆ แล้ว อาจกล่าวได้ว่า หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานที่เริ่มการพัฒนาก่อน ล่าช้ากว่าหน่วยอื่นๆ เป็นอย่างมาก ในระหว่างปี พ.ศ. 2502-2518 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ ในระบบราชการโดยส่วนรวม และในหน่วยงานกลางด้านนโยบายนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ยังคงอาศัยโครงสร้างดั้งเดิมปฏิบัติการก็อยู่ การปรับโครงสร้างเมื่อ ปี พ.ศ. 2518 ก็มีใช่เป็นการปรับเปลี่ยนบทบาทหรือการพัฒนางานที่มีความสำคัญในแง่ของเนื้อหาของงาน หากเป็นการยกกระด้นงานประจำบางงานเท่านั้น

แม้ว่าสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นหน่วยงานที่เก่าแก่ที่สุดในแง่ของการเป็นหน่วยงานกลางด้านนโยบายในระบอบการเมือง-การปกครองใหม่ก็ตาม แต่ลักษณะของระบอบการเมืองในสมัยแห่งการเริ่มต้นการพัฒนาประเทศนั้น มิได้เน้นความสำคัญของระบบคณะรัฐมนตรี หากมีศูนย์กลางอยู่ที่ตัวนายกรัฐมนตรีตามตัวแบบผู้นำฝ่ายบริหารที่มีอำนาจมาก (strong executive) ดังนั้น จุดเน้นของการพัฒนาระบบบริหารการพัฒนา จึงเป็นการสร้างกลไกทางการบริหารเพื่อตอบสนองต่อการสร้างความมั่นคง-แข็งแกร่งให้แก่ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แทนที่จะเป็นการสร้างเสริมระบบการทำงานของคณะรัฐมนตรี

ในปี พ.ศ. 2506 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีอัตรากำลังเพียง 75 คน เป็นข้าราชการ

ประจำ 59 คน ลูกจ้างประจำ 16 คน ในขณะที่สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรีและสำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี มีอัตรากำลัง 258 คน และ 79 คน ตามลำดับ เมื่อมีการรวมสำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรีกับสำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี เมื่อ พ.ศ. 2509 อัตรากำลังของสองสำนักนี้เมื่อรวมกันแล้ว จึงมี 404 คน เปรียบเทียบกับของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งใน พ.ศ. 2509 มีเพียง 79 คน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2519 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีอัตรากำลังเพียง 118 คน แบ่งเป็นข้าราชการประจำ 93 คน ลูกจ้างประจำ 25 คน ส่วนสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มี 495 คน เป็นข้าราชการประจำ 241 คน ลูกจ้างประจำ 254 คน และในปี พ.ศ. 2529 ก่อนการปรับปรุงโครงสร้าง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีอัตรากำลังรวมทั้งสิ้น 177 คน เป็นข้าราชการประจำ 147 คน ลูกจ้างประจำ 30 คน ในขณะที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีข้าราชการประจำ 404 คน ลูกจ้างประจำ 276 คน

ในแง่ของการเป็นหน่วยงานกลางระดับนโยบาย ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของนายกรัฐมนตรี นั้น เป็นที่ชัดเจนว่านับตั้งแต่ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มิได้เป็นศูนย์ของอำนาจ หรือเป็นหน่วยงานกลางระดับนโยบายที่หัวหน้าฝ่ายบริหารต้องการปรับปรุงพัฒนาให้เป็นเครื่องมือช่วยอำนวยความสะดวกด้านนโยบายแต่อย่างใด ดังสังเกตได้จากการที่มีการสร้างงานช่วยอำนวยความสะดวกสำหรับนายกรัฐมนตรีขึ้นที่สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่อมาเป็นสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายโครงสร้าง-หน้าที่ ของสำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรีจากการมีกองเพียง 4 กอง ในพ.ศ. 2502* มาเป็น 12 กองใน พ.ศ. 2509 และในปี พ.ศ. 2523 เพิ่มเป็น 16 กอง จนถึงปัจจุบัน ในขณะที่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมี 4 กอง ตั้งแต่ พ.ศ. 2502 มาเพิ่มเป็น 5 กอง ในพ.ศ. 2518 และในการปรับปรุงโครงสร้าง พ.ศ. 2529 มี 7 กอง กับ 1 ศูนย์

การล่าช้าในการปรับบทบาท-โครงสร้างของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนี้ เป็นข้อจำกัดที่สำคัญที่สุดในการดำเนินงานของหน่วยงานในปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจากงานหลายงานที่ควรจะเป็นงานช่วยคณะมนตรีทั้งคณะ หรือแม้แต่ช่วยนายกรัฐมนตรี ในฐานะ หัวหน้าคณะรัฐมนตรีเอง ก็ไปอยู่ที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดขึ้นของกองใหม่ๆ ที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์กิจกรรมหลักของรัฐ ก็ไปเป็นงานของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในการปรับปรุงโครงสร้างเมื่อ พ.ศ. 2523 รวมทั้งศูนย์ปฏิบัติการแห่งชาติด้วย

ปัญหาภายในระบบใหญ่ที่เกิดขึ้นก็คือ ตัวนายกรัฐมนตรีนับตั้งแต่พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา ได้อาศัยระบบคณะที่ปรึกษา ทำหน้าที่ช่วยวิเคราะห์นโยบาย และคณะที่ปรึกษาฯ เอง ก็อาศัยเครือข่ายของจุดสำคัญด้านนโยบายนอกสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ

* สำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี มี 4 กอง ดังนั้นเมื่อมีการรวมกัน ในพ.ศ. 2509 จึงมีกองเดิมรวมกันแล้ว 8 กอง โดยมีการเพิ่มเติมอีก 4 กอง เป็น 12 กอง

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, ธนาคารแห่งประเทศไทย และเจ้าหน้าที่ นักวิชาการ - นักวิเคราะห์จากหน่วยงานราชการต่างๆ เป็นครั้งเป็นคราว แต่ละเรื่องไปในการเป็นแหล่ง ข้อมูลและการช่วยทำความเข้าใจเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อเป็นเช่นนี้โครงสร้างย่อย (กองต่างๆ) และ บุคลากรของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่มีขึ้นใหม่ ตั้งแต่ พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา ซึ่งสำนักเลขา- ธิการนายกรัฐมนตรีมีอัตรากำลังเพิ่มขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2519-2529 (เฉพาะจำนวนข้าราชการประจำ) เกือบหนึ่งเท่าตัว จึงมิได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่

การโอนนายอนันต์ อนันตกุล จากกระทรวงมหาดไทยมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อ พ.ศ. 2528 และมีการปรับโครงสร้างการบริหารใหม่ทันทีในปี พ.ศ. 2529 จึงเป็นจุดเปลี่ยน- แปลงที่น่าจะมีผลกระทบต่อระบบบริหารของนายกรัฐมนตรีอย่างมาก แต่ข้อจำกัดด้านบทบาทของสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็ยังมีอยู่ เพราะสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานข้างเคียงของสำนัก เลขาธิการนายกรัฐมนตรีมาโดยตลอด การทำที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะปรับปรุงงานภายใต้ อาณัติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ย่อมจะต้องขยายโครงสร้าง ให้มีโครงสร้างย่อยที่ดำเนินการเกี่ยวกับ กิจกรรมหลักของรัฐและมีศูนย์วิเคราะห์นโยบายที่ทำหน้าที่ให้ข้อมูล และความเห็นด้านนโยบายเกี่ยวกับ เรื่องต่างๆ ที่มีความสำคัญ ซึ่งคณะรัฐมนตรีหยิบยกขึ้นพิจารณากันอย่างสม่ำเสมออีกด้วย

แต่การจะปฏิบัติภารกิจตามอาณัตินี้ กลับถูกจำกัดโดยข้อพิจารณาที่ว่า งานด้านนี้มีหน่วยงานข้างเคียง กระทำอยู่แล้ว และการจะจัดกองหรือศูนย์ใหม่ๆ ขึ้นอีกก็จะเป็นการสร้างงานขึ้นมาซ้อนงาน

ปัญหาใหญ่ยิ่งที่เกิดขึ้น เมื่อพิจารณาภาพรวมของการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงมิได้อยู่ที่โครงสร้างภายในหรือกระบวนการตัดสินใจ, กระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานนี้ หากอยู่ที่ สถานแวดล้อมชั้นในระดับนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่การเพิ่มโครงสร้างใหม่ ในสำนักเลขาธิการคณะรัฐ- มंत्री มิได้นำไปสู่การปฏิบัติงานตามความมุ่งหมายที่วางไว้ แต่ในขณะเดียวกันก็ผลทำให้งานที่ควรจะมี การดำเนินการให้สมตามเจตนารมณ์เดิมกลายเป็นงาน ภายใต้อาณัติของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่หน่วยงานอื่น ไม่อาจกระทำด้วยการจัดโครงสร้างและมีอัตรากำลังสนับสนุนได้ สำนักเลขาธิการคณะ- รัฐมนตรี ซึ่งนับตั้งแต่แรกเริ่มมาที่มีเนืองงานเน้นการปฏิบัติงานเฉพาะหน้าประจำวัน จึงมีความยากลำบาก ในการเปลี่ยนจุดเน้นจาก การปฏิบัติงานเฉพาะหน้าประจำวัน ไปเป็นงานด้านนโยบายให้สมกับการเป็น หน่วยงานกลางระดับนโยบายที่เป็นหน้าด่านสำคัญของคณะรัฐมนตรี ปัญหาของสำนักเลขาธิการคณะรัฐ- มंत्री จึงอยู่ที่ข้อพิจารณาว่าจะทำอย่างไร จึงจะพัฒนางานด้านนโยบายซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ปัญหา อย่างถูกต้องในการช่วยอำนวยความสะดวกคณะรัฐมนตรีได้ โดยที่ไม่ถูกโจมตีว่าไปแย่งงานคนอื่นทำ

จากการศึกษานี้ เรามีข้อสรุปว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน ได้กระทำหน้าที่หลักขึ้น นั้นฐานอย่างมีประสิทธิภาพสูงยิ่ง ในการปฏิบัติภารกิจขั้นพื้นฐานนี้ กระบวนการปฏิบัติงานกับกระบวนการ พัฒนางาน และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ประสานกันอย่างสอดคล้อง จนเป็นอุปสรรคแก่กันและกัน สามารถบรรลุผลเกินกว่าความจำเป็น ก็ด้วยการใช้เทคนิคที่ทันสมัย การจัดระบบการทำงานแบบคู่ขนาน ตลอดจนการมีกรณีจริยธรรมในการทำงาน (work ethics) และการลงมือปฏิบัติจริงอย่างเข้มแข็ง

ต่อเนื่องและบรรจุเอาการตรวจสอบ ประเมินผลการปฏิบัติงาน เข้าไปไว้ในกระบวนการปฏิบัติงานด้วย การบริหารงานภายใต้ข้อจำกัดด้านสภาพแวดล้อม และทรัพยากรนี้ ได้ประสิทธิภาพเหนือระดับ ความจำเป็น ดังสะท้อนจากความรวดเร็วในทุกขั้นตอนของงาน ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำมติคณะรัฐมนตรี มีการจัดเตรียมเป็นทางเลือกไว้หลายๆ แบบ แล้วสามารถจัดทำให้เสร็จสิ้นได้อย่างรวดเร็ว, การยืนยันมติและการทำรายงานการประชุมอย่างละเอียด และมีความถูกต้องให้เสร็จสิ้นได้ภายในหนึ่งสัปดาห์ ตลอดจนความรวดเร็วในการนำเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการปฏิบัติงาน

ปัจจัยส่งเสริมหลักของหน่วยงานนี้ ได้แก่ ภาวะผู้นำ ที่จัดว่าเป็นภาวะผู้นำทางการบริหารที่สูงเด่นที่สุดแห่งหนึ่งของระบบบริหารราชการไทย เป็นภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตย ที่เน้นการพัฒนาระบบมากกว่าตัวบุคคล, เน้นการมีส่วนร่วมของผู้ร่วมงาน โดยเจ้าหน้าที่ทุกระดับสามารถเข้าถึงผู้บริหารได้ และความเสมอภาคศักดิ์ศรีจากผลงานทุกประเภททุกระดับ. ระดมการเป็นหน่วยงานที่ต้องการเปิดตัวต่อสาธารณชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้, การตระหนักในการให้การบริการอย่างรวดเร็ว โดยคำนึงว่า "การบริการที่ล่าช้าคือการไม่บริการ ทำงานกับประชาชนต้องไม่สร้างปัญหาให้ประชาชน", การไม่ย่อท้อว่ามีทรัพยากรอย่างจำกัด แต่มุ่งปฏิบัติการภายใต้เงื่อนไข โดยพยายามพลิกเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคให้กลายเป็นปัจจัยเอื้ออำนวย ด้วยการนำเทคโนโลยี-เทคนิคสมัยใหม่ มาใช้ในการวินิจฉัยสั่งการและกระบวนการปฏิบัติงาน, การปรับเปลี่ยนจุดเน้นของงานภายใต้อดีตเดิม เพื่อตั้งรับและรุกไปข้างหน้า แทนที่จะยอมตกเป็นฝ่ายรับหรือถูกกระทำ, ความพยายามในการบริหารเวลาที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ได้ผลสูงสุด, การเห็นความเป็นกลาง-ความยุติธรรม และความมุ่งมั่นในการปรับปรุงให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นส่วนราชการพลเรือนที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด และเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติราชการ*

พฤติกรรมทางการบริหารในระบบราชการไทยเรานั้นภาวะผู้นำและการปฏิบัติตัวของผู้นำ มีส่วนสำคัญและเป็นปัจจัยที่มีน้ำหนักมากในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงมีจุดแข็งที่สุดอยู่ที่ปัจจัยนี้

ปัจจัยส่งเสริมประการที่สองได้แก่การจัดโครงสร้างและระบบงานที่เป็นระบบ ซึ่งเป็นข้อได้เปรียบเบื้องต้น เพราะการจัดโครงสร้างระบบงานตลอดจนการสื่อสารสัมพันธ์ภายในโครงสร้าง คือ กรอบแห่งกระบวนการตัดสินใจ - การปฏิบัติงาน และการจัดการทรัพยากร ที่สำคัญได้แก่การใช้วิธีการระดมสรรพกำลังด้วยการอาศัยคณะทำงานเป็นแกนหลักของการนำผลคุณภาพของงาน และการสร้างข้อมูลตลอดจนช่วยประสานภายในหน่วยงาน นอกจากนั้นยังใช้วิธีการประชุมเจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ

* จากการสังเกตการณ์ และการแสดงทรรศนะของเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในการประชุมระดับหัวหน้างานขึ้นไป ครั้งที่ 1/2528, ครั้งที่ 2/2528, ครั้งที่ 3/2529, ครั้งที่ 4/2529, ครั้งที่ 5/2529, ครั้งที่ 6/2529, ครั้งที่ 7/2529, ครั้งที่ 8/2529, ครั้งที่ 1/2530, ครั้งที่ 2/2530, ครั้งที่ 3/2530, ครั้งที่ 4/2530, ครั้งที่ 5/2530, ครั้งที่ 6/2530, ครั้งที่ 7/2530, ครั้งที่ 8/2530 และการประเมินงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ดังรายละเอียดในบทที่ห้า

เสมอ แล้วมีการประเมินแนวทาง-ผลการปฏิบัติงาน-การหาทางเลือก ด้วยการจัดสัมมนาระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

ปัจจัยส่งเสริมประการที่สามได้แก่ การจัดการทรัพยากรบุคคล ด้วยการจัดวางตัวบุคคลให้เหมาะสมกับงาน โดยเฉพาะในจุดหลักของงานมีการกำหนดตัวบุคลากรที่มีความสามารถ และความมุ่งมั่นในการทำงานสูง เพื่อดำเนินการสองด้านพร้อมๆ กันไป คือการปรับปรุงคุณภาพของงานเดิม และร่วมกันพัฒนางานขั้นสูงขึ้นไปดังได้กล่าวมาแล้ว

ปัจจัยส่งเสริมประการที่สี่ได้แก่ความตระหนักถึงและการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่-เทคนิคการทำงาน-การพัฒนางานสมัยใหม่มาใช้ ตลอดจนการติดต่อกับแหล่งทุนต่างประเทศ และรัฐบาลต่างประเทศ เพื่อความช่วยเหลือด้านการพัฒนาหน่วยงาน มีผลทำให้ทรัพยากรด้านงบประมาณสำหรับการวิจัยและพัฒนาเกิดขึ้นได้ โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณแผ่นดิน การติดต่อรับความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยี-เทคนิคการทำงาน- การฝึกอบรม-ดูงาน ตลอดจนการแสวงหาความคิดใหม่ๆ ในการจัดระบบงาน ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาหน่วยงานนี้ทั้งสิ้น

ปัจจัยส่งเสริมประการที่ห้า ได้แก่ การมีความระมัดระวัง - รอบคอบสูง ในการปรับปรุงบทบาทของหน่วยงาน โดยกระทำการอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามความพร้อม, ร่วมใจ-ร่วมมือของหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง ทำให้การเคลื่อนไหวไปข้างหน้าสามารถปรับทิศทางและมีการทบทวนได้ เนื่องจากไม่มีการทิ้งน้ำหนักลงที่เดียวพร้อมกันหมดในทุกเรื่องหรือทุกทิศทาง หากมียุทธศาสตร์-ยุทธวิธีที่เหมาะสมในการวางน้ำหนักในบางเรื่อง บางทิศทาง และบางจุดของระบบบริหารราชการ นอกจากนั้นยังมีแนวทางการปฏิบัติงานด้วยการมองไปข้างหน้า มีความพยายามที่จะคาดคะเนสถานการณ์-เหตุการณ์-สถานการณ์ในอนาคตแล้ว เตรียมทรัพยากรบุคคล-เทคโนโลยีเพื่อรับกับสิ่งเหล่านั้น

ปัจจัยส่งเสริมประการที่หก ได้แก่ ความเชื่อมั่นสูงในระดับผู้บริหารงาน และการเปิดกว้างในการรับความคิดเห็น-ข้อแนะนำ ตลอดจนความประสงค์ในการติดต่อ-เรียนรู้ จากโลกภายนอก แม้ว่าหน่วยงานนี้ โดยลักษณะจะต้องเป็นหน่วยงานปิดก็ตาม

ปัจจัยส่งเสริมประการที่เจ็ด ได้แก่ การตระหนักในความสำคัญของการสร้างขวัญ-กำลังใจและความสามัคคีระหว่างเจ้าหน้าที่ ซึ่งสะท้อนจากความพยายามในการสร้างบรรยากาศของการทำงานที่เป็นกันเองระหว่างเจ้าหน้าที่ทุกระดับ การจัดกลไกเชื่อมความสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ เช่น การรับประทานอาหารกลางวันร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของกอง เป็นประจำทุกเดือน การจัดทำวารสาร สด. เป็นการสื่อสารภายใน และการจัดให้มีการสัมมนาภายนอกสถานที่เพื่อเพิ่มความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้างาน (ระดับ 6 และ 5) หรือ การร่วมกันบริจาคเงินแก่กองทัพบก เพื่อสนับสนุนในการรณรงค์กล้า เป็นต้น

โดยส่วนรวมแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีปัจจัยเกื้อหนุนที่จะปฏิบัติภารกิจขั้นพื้นฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ข้อจำกัดหลักของหน่วยงานนี้อยู่ที่การถูกจำกัดโดยสภาพแวดล้อมดังได้กล่าวมาแล้ว

ในปัจจุบันข้อจำกัดหลักของหน่วยงานนี้ ได้แก่ ความขัดแย้งกันในตัวเองของการวิเคราะห์การเสนอความเห็นอย่างรอบด้าน-ลึกซึ้งตรงไปตรงมา ในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี กับความจำเป็นที่จะต้องระมัดระวังไม่แสดงความเห็นขัดแย้งกับความเห็นของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจอย่างชัดเจนจนเกินไป และมีความยากลำบากในการเสนอความเห็น หรือ ตรวจสอบข้อเท็จจริงผลประโยชน์ที่แอบแฝงของหน่วยงาน ซึ่งมีปรากฏอยู่เป็นระยะๆ ดังนั้นวิธีการปฏิบัติงานที่คาบเกี่ยวกับปัญหาข้อขัดแย้งจึงต้องใช้ความระมัดระวังสูง และอาศัยการติดต่ออย่างไม่เป็นทางการ

ข้อจำกัดประการต่อไป ได้แก่ การต้องตกเป็นฝ่ายที่ถูกกระทำโดยกระทรวง เพราะเป็นผู้รับเรื่องจากกระทรวง หากกระทรวงต่างๆ ยังไม่มีคุณภาพในการนำเสนอเรื่อง เพราะไม่กลั่นกรองก็ดีหรือด้วยเหตุอื่นใดก็ดี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะต้องใช้เวลาไปกับการตรวจสอบความบกพร่องที่มีใช่เป็นสาระสำคัญของเรื่องตามไปด้วย เช่น การอ้างมติกรม.พิต เป็นต้น และถ้าหากความพยายามในการแก้ปัญหาด้วยการประสานงานระหว่างกระทรวง กับ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ไม่เป็นผลสำเร็จ สถานการณ์ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนี้ ก็จะเป็นปัจจัยที่บั่นทอนความพยายามในการพัฒนาระบบงานของคณะรัฐมนตรีได้

ข้อจำกัดที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ ความเร่งด่วนของงานกับคุณภาพในการวิเคราะห์ ยิ่งงานเร่งด่วนและมีมากเท่าใด เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ก็ไม่สามารถจะลงลึกในเรื่องแต่ละเรื่องได้ ในที่สุดการวิเคราะห์ก็จะเป็นเพียงการรวบรวมความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีเพียงข้อสรุปสั้นๆ โดยไม่อาจพัฒนาข้อสรุปให้เป็นการจัดประเด็นหลักประเด็นรอง โดยมีทางเลือกและผลที่จะเกิดขึ้นในการเลือกทางเลือกแต่ละทางด้วยได้

ข้อจำกัดประการต่อไป ได้แก่ การขาดแคลนบุคลากรที่จะมาช่วยงานเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ ซึ่งในปัจจุบันต้องทำทั้งงานธุรการ งานพัฒนาข้อมูล และงานวิเคราะห์ ทำให้การวิเคราะห์เป็นการทำงานอยู่ภายในสำนักงาน ขาดการออกค้นหาข้อมูล ติดตามการเคลื่อนไหวของสถานการณ์ อัตรากำลังที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงเป็นข้อจำกัดของการพัฒนาคุณภาพในการวิเคราะห์

เนื่องจากในปัจจุบันศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี ต้องปฏิบัติงานเพื่อประสานงานเดิม เป็นด้านหลัก จึงยังไม่สามารถเป็นแหล่งข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์งาน หรือ ทำหน้าที่ประสานงานกับแหล่งข้อมูลอื่นๆ ภายนอกสำนักงาน เพื่อช่วยบริการแก่เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ได้ในอนาคต เมื่อการจัดระบบข้อมูลพื้นฐานเสร็จสิ้นแล้ว ศูนย์ข้อมูลฯ ก็จะทำหน้าที่ช่วยบริการแก่ส่วนงานอื่นๆ ได้

ข้อจำกัดในกระบวนการปฏิบัติงาน เป็นเรื่องปลีกย่อยที่สามารถแก้ไขได้ และเมื่อมีการเคยชินต่อการจัดลักษณะงานใหม่แล้ว จุดติดขัดบางอย่าง เช่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานคาบเกี่ยวระหว่างกอง ก็สามารถแก้ไขได้

โดยสรุปแล้ว อาณาบริเวณที่ควรมีการปรับปรุงและพัฒนาต่อไป จึงได้แก่ อาณาบริเวณที่เป็นการเพิ่มบทบาทหรือเปลี่ยนจุดเน้นภายใต้อดีตเดิม คือ ในส่วนวิเคราะห์ของกองการประชุม ส่วนของกอง-

นิติธรรม ซึ่งนอกจากจะเกี่ยวข้องกับปัญหาด้านกฎหมายแล้ว ต่อไปก็ต้องมีการพัฒนาความรู้-ความสามารถของฝ่ายกฎหมายให้กว้างขวางไปในด้านเศรษฐกิจอีกด้วย อาณาบริเวณอื่นๆ ที่เป็นส่วนย่อยของโครงสร้างที่เกิดขึ้นใหม่ คือ กองประสานนโยบายและแผนศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรีนั้น ในปัจจุบันได้มีการจัดวางระบบงานไว้อย่างรัดกุม และมีภาวะผู้นำตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานภายในที่ดีมากอยู่แล้ว สิ่งที่จะต้องมีการปรับปรุงต่อไปก็คือ การแสวงหาช่องทางและวิธีการอันเหมาะสมในการรุกเพื่อรับกับสถานการณ์ คือ การพัฒนาระบบงานทั้งภายใน และระบบการประสานภายนอก ให้สามารถเป็น "ส่วนหน้า" ไปเตรียมงานล่วงหน้าไว้ได้ โดยมีศูนย์ข้อมูลฯ ช่วยเหลืออย่างใกล้ชิด

ในประการสุดท้าย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องเผชิญกับปัญหาหลักที่มีมานานในพฤติกรรมการบริหารราชการ นั่นคือ ความไม่ไว้วางใจว่าการพัฒนาระบบงานจะเป็นไปด้วยความสุจริตใจ โดยมักมีความหวั่นเกรงข้องใจว่าจะเป็นการขยายอาณาจักร หรือสร้างอำนาจให้แก่หน่วยงาน หรือแก่หัวหน้าหน่วยงานเอง จุดนี้อาจจะเป็นจุดที่เป็นด้านนามธรรม แต่ก็มีผลสำคัญและย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อ เส้นทางแห่งการพัฒนาของหน่วยงานนี้ ในปัจจุบันผู้บริหารทุกระดับของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตระหนักถึงข้อจำกัดด้านนี้ จึงมีมาตรการในการสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานภายนอก อย่างระมัดระวังและค่อยเป็นค่อยไป

โดยสรุปแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานที่มีจุดแข็งมากกว่าจุดอ่อน และเป็นหน่วยงานที่มีการสะสมพลังในการทำงาน-พัฒนางานอย่างเต็มเปี่ยม ตลอดระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมา หน่วยงานนี้ได้อุดช่องว่างของภารกิจขึ้นพื้นฐานที่มีมานานได้แล้ว การเคลื่อนต่อไปของหน่วยงานนี้จึงอยู่ที่การเผชิญกับปัญหาหลักของระบบบริหารราชการทั้งมวล และความต้องการที่จะจัด "ระบบการจราจร" ของการไหลเวียนของเรื่องที่เคยไหลเวียนอย่างไม่เป็นระบบมากเท่าใดนัก การเตรียมตัวเพื่อภารกิจขั้นสูงนี้มาแล้วอย่างเป็นระบบ ปัญหาอยู่ที่การเลือกตัวแบบที่เหมาะสมและความสามารถในการทำความเข้าใจประสานงาน กับผู้ซับซ้อนนานาพิภพทั้งหลาย ซึ่งได้แก่ เจ้ากระทรวงต่างๆ ในอันที่จะตกลงเห็นชอบกับระบบการจราจร และการดำเนินการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่จะค่อยๆ เปลี่ยนความเคยชินของผู้ซับซ้อนวดยาน ให้เข้ากับระบบใหม่เท่านั้น

บทที่ เจ็ด

สรุปและข้อ เสนอแนะ

สรุปสาระสำคัญของผลการศึกษา

1. การศึกษาพบว่า สภาพแวดล้อมภายนอกชั้นนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ลักษณะและความเข้มแข็งของระบอบการเมือง ซึ่งเน้นความสำคัญ-การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร (ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) เป็นสาเหตุสำคัญที่มีผลกระทบโดยตรงต่อระบบคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีส่วนสำคัญในการกำหนดบทบาทของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี อีกทอดหนึ่ง ดังนั้น สภาพแวดล้อมดังกล่าวจึงมีผลในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กับหน่วยงานข้างเคียง ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางระดับนโยบายที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ด้วย

2. การศึกษาพบว่า จากสภาพการดังกล่าววิวัฒนาการของระบบบริหารส่วนที่เกี่ยวข้องกับนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี จึงเป็นไปในด้านการมุ่งสร้างความแข็งแกร่งและการจัดสรรทรัพยากรให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มากกว่าแก่หน่วยงานที่มีอำนาจเกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี และมีข้อสังเกตว่า แท้ที่จริงแล้วอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีนั้นมิที่มาจากความเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีซึ่งคณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการบริหารราชการแผ่นดินตามระบอบการปกครองแบบรัฐสภา ดังนั้น อำตติอันชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นอามตติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นส่วนหนึ่งในฐานะผู้นำด้านการเมืองของคณะรัฐมนตรีมากกว่าที่จะเป็นอำนาจโดยตรงของตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งไม่มีรากฐานทางกฎหมายที่รองรับการใช้อำนาจในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยไม่เกี่ยวข้องผูกพันกับการตัดสินใจ หรือการมอบอำนาจให้ตัดสินใจ โดยคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด

3. การศึกษาพบว่า นิจารณาในแง่ของระบบใหญ่ทั้งหมดแล้ว บทบาทในการช่วยคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นฝ่ายเลขาธิการ จึงจะต้องมีการทบทวน โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นด้วย ผลต่อการปรับเปลี่ยนจุดเน้นของบทบาทหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงจะเกิดขึ้นได้

4. การศึกษา พบว่าในระยะเวลา 3 ปี ที่ผ่านมา หลังการเปลี่ยนแปลงด้านผู้นำองค์กร และการปรับโครงสร้างขององค์กร สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงมีสมรรถนะเพิ่มมากขึ้น และสามารถปฏิบัติการกิจหลักขั้นพื้นฐานได้สำเร็จลุล่วงอย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้มีการแก้ไขปัญหบางจุดอย่างถถอนรากถอนโคน และในหลายจุดอย่างค่อยเป็นค่อยไป

5. การศึกษาพบว่า กระบวนการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่วนใหญ่ยังเป็นการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการที่ต้องอาศัยกรอบอ้างอิงของกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง และที่สำคัญคือมติคณะรัฐมนตรี อย่างมาก นอกจากนั้นก็ยังต้องอาศัยการอิงความเห็นของส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานกลางระดับนโยบายในการตัดสินใจและในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นธรรมดาที่เนื่องจากงานส่วนใหญ่ของหน่วยงานนี้ เป็นผลรวมจากการเป็นแหล่งตั้งรับเรื่องทั้งหลายเข้าสู่การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีปัญหา

จึงเป็นปัญหาของระบบที่ต้องการ การแก้ไขในด้านระบบเป็นด้านหลักมากกว่า ที่จะ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจาก กระบวนการตัดสินใจ หรือกระบวนการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเอง

6. การศึกษาพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมกับกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการ-ปฏิบัติงาน ถูกกำหนดโดยมิติที่เป็นอำนาจหน้าที่คงที่ ซึ่งได้แก่อำนาจหน้าที่ที่เป็นอาภัติจากตัวแปร ด้านตัวบทกฎหมาย มากกว่าจากมิติที่เป็นอำนาจหน้าที่ผันแปร คืออำนาจหน้าที่ที่เป็นอาภัติจากตัวแปรด้าน การเมือง กล่าวคือ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างมิติทั้งสองด้านนี้แปรตามกันน้อยมาก แม้มีการ เปลี่ยนแปลงในมิติแรกค่อนข้างสูง แต่ก็มิได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในมิติที่สองในสาระสำคัญอย่าง มีนัยสำคัญ กระบวนการตัดสินใจและกระบวนการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงผูกพัน อยู่กับอำนาจหน้าที่คงที่ตามกฎหมายเป็นด้านหลัก มากกว่า การผูกพันกับข้อพิจารณาด้านการเมืองหรือ ด้านนโยบาย

7. การศึกษาพบว่า มีความพยายามภายในองค์การเองที่จะปรับเปลี่ยนจุดเน้นของบทบาท ทั้งนี้ โดยมีการปฏิบัติงานเพื่อเป้าหมายสองด้านควบคู่กันไป ด้านหนึ่งได้แก่การปฏิบัติงานภายใต้เงื่อนไข ข้อจำกัดและสภาพแวดล้อมที่ดำรงอยู่ให้มีประสิทธิภาพ อีกด้านหนึ่ง ได้แก่การพัฒนางานเพื่อเตรียมการ-เปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม

8. การศึกษาพบว่า ความพยายามทั้งสองด้านดังกล่าวมีการดำเนิน ไปอย่างมีเป้าหมาย มีแนว-ทาง มีระบบ และเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป และมีการจัดการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด อย่างมี ประสิทธิภาพ โดยอาศัยเทคโนโลยีและเทคนิควิธีการทำงานสมัยใหม่ อีกทั้งยังมีความพยายามใน การนำเอาทรัพยากรจากต่างประเทศ ทั้งด้านเทคนิค, ความเชี่ยวชาญ, อุปกรณ์ และการปรึกษาร่วมกัน การศึกษาดูงาน-ฝึกอบรม มาช่วยหนุนเนื่องการพัฒนาระบบงาน อีกด้วย

9. การศึกษาพบว่านับตั้งแต่ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงด้านผู้นำและโครงสร้างมา ช่องว่างที่เคยมีอยู่ ในด้านของการปฏิบัติการกิจหลักขั้นพื้นฐาน ได้มีการแก้ไขเป็นผลสำเร็จอย่างดียิ่งและความพยายามใน การยกระดับการปฏิบัติการกิจขั้นสูงต่อไปก็คิดว่ากระทำได้อย่างดี มีระบบ แม้ว่าจะมีข้อจำกัดและจุดอ่อน บางประการก็ตาม แต่ก็มีใช้จุดอ่อน หรือข้อจำกัดที่สำคัญ อาจกล่าวได้ว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในปัจจุบันเป็นหน่วยงานที่มีกลไกการปรับปรุงงานในทุกจุดที่กำหนดไว้ และมีการปฏิบัติอย่างจริงจัง ต่อเนื่อง เป็นแบบอย่างของระบบการบริหารงานที่ดี การพัฒนากระบวนการพัฒนาระบบงานซึ่งรวมถึง การพัฒนาระบบข้อมูล-ข่าวสาร เพื่อช่วยในการตัดสินใจและการปฏิบัติงาน โดยอาศัยเทคโนโลยี-เทคนิค สมัยใหม่ เข้าเป็นเนื้อเดียวกัน กระบวนการปฏิบัติงานเช่นนี้จัดได้ว่าเป็นจุดแข็งหลักของหน่วยงานนี้ ลักษณะเช่นนี้ย่อมทำให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอยู่ในฐานะอันดียิ่ง ในการพัฒนางานทั้งในระยะสั้นและ ระยะยาวต่อไป

ข้อเสนอแนะ

- การปรับปรุงงานในปัจจุบันที่ได้ดำเนิน ไปแล้ว และได้ผลเป็นน่าวพอใจ ควรถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี อยู่ในฐานะที่จะมีการก้าวไปสู่การกำหนดแผนการพัฒนากำหนดหน่วยงานขึ้นต่อไป
อย่างเป็นระบบได้ โดยคณะผู้วิจัย มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. การที่ภารกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีถูกกำหนดโดยสภาพแวดล้อม ส่วนหนึ่งเป็นผล
มาจากความคลุมเครือของกฎหมาย ในการระบุอำนาจหน้าที่ให้แน่ชัด จึงควรมีการทบทวน ปรับปรุง
แก้ไขพระราชบัญญัติ จัดตั้งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยมีการระบุขอบเขตภารกิจและอำนาจ
หน้าที่ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

2. แม้ว่าการจัดแบ่งกลุ่มงานหลักของรัฐบาลที่คณะทำงานจำแนกกลุ่มงานหลักของรัฐบาล ได้จัด
ทำไว้โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการจำแนกแยกแยะและเน้นข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีให้เป็นหมวดหมู่เพื่อประโยชน์
ในการป้อน-เรียกใช้ข้อมูลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ก็ตาม แต่ในปัจจุบันสำนักงบประมาณกำลังศึกษา-
พิจารณาการจัดกลุ่มงานหลักของรัฐบาล เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์งบประมาณ ทางสำนักเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรี จึงควรติดตามความเคลื่อนไหวนี้ และประสานงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย ตามข้อ-
เสนอแนะดังรายละเอียดในภาคผนวก ซึ่งเสนอให้มีการนำหลักเกณฑ์ในการกำหนดจุดเน้นของกลุ่มงาน
หลักมาใช้ควบคู่กันไปกับกรอบใหญ่ที่ทางคณะทำงานฯ ได้จัดวางไว้แล้ว

3. ควรมีการเพิ่มคุณภาพของการวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งในขณะนี้ยังมีความไม่สม่ำเสมอ
และจัดให้มีการฝึกอบรมหลักการวิเคราะห์ระบบ (systems analysis) ตลอดจนวิธีการหาข้อมูล
ข่าวสารอย่างรวดเร็ว เช่นการปรับใช้วิธีการของการวิจัยชนบทแบบเร่งด่วน (Rapid Rural
Appraisal) กับงานในกิจกรรมบางเรื่องที่มีปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างกระทรวง และมีความจำเป็น
รีบด่วนที่จะต้องหาข้อมูล-ข่าวสารให้แก่คณะรัฐมนตรี ทั้งนี้โดยจัดให้มีการพัฒนาระบบดังกล่าว และจัดให้มี
การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ เพื่อนำวิธีการสำรวจสภาพอย่างเร่งด่วนดังกล่าว มาใช้ในงานของ
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้โดยจัดให้มีการพัฒนาระบบดังกล่าว และจัดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่
วิเคราะห์เพื่อนำวิธีการสำรวจสภาพอย่างเร่งด่วนดังกล่าวมาใช้ในงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ในการจัดทีมการประเมินสภาวะแบบเร่งด่วนนี้ ทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี อาจขอความ
ร่วมมือจากสถาบันการศึกษาทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด ให้อาจารย์และ/หรือนักวิจัยเข้าร่วมในทีมงาน
ด้วยก็ได้

เนื่องจากเรื่องที่จะต้องมีการวิเคราะห์และประเมินมีอยู่มากมายและกระจัดกระจายอยู่ทั่วประเทศ
และอาจมีสถานการณ์หรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน ทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงควร
พิจารณาจัดระบบการประสานเครือข่าย (network) ของการประเมินสภาวะเร่งด่วนนี้ โดยขอความ
ร่วมมือกับสถาบันการศึกษาที่มีขีดความสามารถในการทำเรื่องนี้ด้วย ทั้งนี้อาจกระทำด้วยการให้กองประ-
สานนโยบายและแผนเป็นจุดประสาน พร้อมทั้งจัดให้มีงบประมาณส่วนหนึ่งที่จะสนับสนุนภารกิจดังกล่าวด้วย

ทั้งนี้ หมายความว่า เจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหารของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะต้องเห็นด้วย
กับข้อเสนอนี้ ยอมรับและเล็งเห็นถึงประโยชน์ และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ก็จะต้องมีความรู้-ความเข้าใจใน
ระบบและวิธีการวิเคราะห์-ประเมิน ดังกล่าว เพื่อจะได้ทำเอง ทำร่วมกับนักวิชาการ-นักวิจัย และจัด

การประสานงานให้มีการทำการประเมินแบบเร่งด่วน ในหัวข้อเรื่องที่สำคัญเลขานุการคณะรัฐมนตรี กำหนดขึ้นว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ-เร่งด่วน ที่จะต้องมีการศึกษา ซึ่งย่อมทำเป็นแผนงานและแผน การปฏิบัติ-ประสานงานได้

การกำหนดหัวข้อเรื่อง เพื่อทำการประเมินสภาวะอย่างเร่งด่วนนี้ ควรมีทั้งเรื่องที่เป็นประเด็น ปัญหาเฉพาะเรื่อง และเรื่องที่เป็นประเด็นปัญหาคาบเกี่ยวหลายด้าน

การนำวิธีการประเมินสภาวะแบบเร่งด่วนมาใช้ในการวิเคราะห์เรื่อง ของสำนักเลขาธิการคณะ-รัฐมนตรี จะเป็นการทำให้การปรับปรุงการปฏิบัติงาน เพื่อภารกิจขั้นสูงของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นไปได้อย่างมีระบบ เพราะการที่จะมีการจัดทำการวิเคราะห์เรื่องที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะ รัฐมนตรีได้มีลักษณะเป็นทางเลือกทางนโยบาย ซึ่งมีการเสนอผลกระทบด้านต่างๆ ได้โดยมีข้อมูลและการ ประเมินสถานการณ์อย่างทันต่อเหตุการณ์นั้น ก็จะต้องอาศัยการพัฒนางานในส่วนสำคัญสามส่วน คือ ส่วน ของศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี ส่วนของกองประสานนโยบายและแผน กับส่วนวิเคราะห์ของกองการประชุม การวิเคราะห์เรื่องโดยอาศัยวิธีการประเมินสภาวะแบบเร่งด่วน จะทำให้ได้ข้อมูล-ข้อเท็จจริงที่ "สด" แทนที่จะเป็นข้อมูล-ความเห็น "แห้ง"

การจะก่อให้เกิดความสามารถในการปฏิบัติภารกิจขั้นสูงได้นั้น จะต้องมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่ เกี่ยวข้อง และเพิ่มอัตรากำลังให้แก่ส่วนวิเคราะห์ของกองประชุม ศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี และกองประ-สานนโยบายและแผนในจำนวนที่เหมาะสม กล่าวคือ ควรให้มีอัตรากำลังและงบประมาณที่จะช่วยให้มี เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ที่จะลงไปปฏิบัติงานเพื่อประเมินสภาวะแบบเร่งด่วนเพิ่มขึ้นจำนวนหนึ่ง แต่ไม่ต้องมี จำนวนมากนัก เพราะภารกิจขั้นสูงนี้บางส่วนสามารถอาศัยการจัดระบบเครือข่ายงานได้ ดังกล่าวมาแล้ว (ภาคผนวกที่ 3)

4. หากข้อเสนอดตาม 2 ได้รับการยอมรับ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ก็ควรมีแหล่งรวม (pool) ของนักวิเคราะห์จำนวนหนึ่งซึ่งไม่ขึ้นต่อกองใด หากเป็นแหล่งรวมทำหน้าที่ช่วยอำนวยความสะดวก เลขานุการคณะรัฐมนตรี นักวิเคราะห์เหล่านี้จะไม่ทำงานประจำของกอง แต่จะเป็นคณะทำงานเฉพาะกิจ แบบคณะค้นหาข้อเท็จจริง-ข้อมูล (trouble-shooters) ที่มีความคล่องตัวและมีการเดินทางลง ไปใน พื้นที่ เพื่อศึกษาเรื่องราวที่ได้รับมอบหมายอย่างรวดเร็วแล้วรายงานผลต่อเลขานุการคณะรัฐมนตรี

ทางเลือกอีกทางหนึ่งก็คือ การจัดให้เจ้าหน้าที่ชุดนี้อยู่ที่กองประสานนโยบายและแผน แต่มี ระบบการทำงานแบบคณะทำงาน มิใช่การทำหน้าที่เฉพาะแต่ละด้าน หากเป็นการระดมกันทำงานแบบ เฉพาะกิจ

นอกเหนือจากการมีแหล่งรวมนักวิเคราะห์ข้างต้นแล้ว น่าจะมีการพิจารณาใช้ประโยชน์จากบุคลากร ผู้มีความสามารถและประสบการณ์ในภาคเอกชน และในสถาบันการศึกษา-วิจัย นอกบรรพราชการด้วย ที่ควรพิจารณา ก็คือ ผู้มีประสบการณ์ในวงราชการในภาคเอกชนและในสถาบันการศึกษา-วิจัย ที่เกษียณ-อายุไปแล้ว จัดเป็นแหล่งข้อมูล-การส่งสมประสบการณ์ที่ยังไม่มีผู้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ จึงควรมี การพิจารณาลู่ทางในการใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรที่มีค่านี้อย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคำนึงว่า

การใช้แนวทาง mirror division แบบที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกำลังพิจารณาอยู่นั้น อาจจะพิจารณาทรัพยากรข้างต้นเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่ง หรือเป็นส่วนเสริมระบบการมีเจ้าหน้าที่ประจำกระทรวงต่างๆ ภายใต้ระบบราชการได้

5. ควรมีการพัฒนาศูนย์ข้อมูลให้เป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายหนึ่งของศูนย์ระบบข้อสนเทศแห่งชาติ และจัดการประสานการเรียกใช้ข้อสนเทศจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ในมหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศด้วย ควบคู่กันไปกับการพัฒนาศูนย์ข้อมูลนี้ ควรมีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ, แหล่งข้อมูล, รายชื่องานวิจัย ให้เป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการประสานงานการเรียกใช้เพื่อการค้นคว้า และป้อนข้อมูลให้แก่งานของกองต่างๆ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่วิเคราะห์

ในการพัฒนาศูนย์ข้อมูล ควรเน้นการพัฒนาฐานข้อมูลเฉพาะด้านโดยมีการกำหนด หลักเกณฑ์ขั้นต่ำที่จำเป็นสำหรับการมีข้อมูลเฉพาะด้านต่างๆ ไว้ให้ชัดเจน โดยอาศัยการร่วมมือกับสถาบันภายนอกในการช่วยค้นคว้า-วิจัย เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นต่ำที่จำเป็นของข้อมูลเฉพาะด้านนี้อย่างเร่งด่วน เช่น กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นต่ำที่ศูนย์ข้อมูลต้องมีในหัวข้อเรื่อง 27 เรื่อง เป็นต้น เพื่อประโยชน์ในการป้อนข้อมูลให้คณะรัฐมนตรี และบริการข้อมูลแก่กองต่างๆ ภายในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต่อไป ฐานข้อมูลเฉพาะด้านนี้ สามารถพัฒนาให้ทันสมัยและเท่าทันเหตุการณ์เร่งด่วนได้ โดยอาศัยแนวทางการวิเคราะห์แบบเร่งด่วน (rapid appraisal) ตามที่ได้เสนอไว้ในข้อเสนอแนะที่ 2

6. นอกเหนือไปจากที่ได้มีการประมวลนโยบายของรัฐบาลทุกชุด และมีการสรุปแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ ตลอดจนการสรุปแผนปฏิบัติการของกระทรวงต่างๆ ไว้แล้วนั้น ก็ควรที่จะพยายามพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ ให้อยู่ในฐานที่สามารถทำความเข้าใจกับการวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่มาจากกระทรวงต่างๆ เพื่อก้าวไปสู่ขั้นของการเสนอความเห็นในเรื่องบางเรื่อง ในกรณีที่ความเห็นของกระทรวงหนึ่งๆ ยังขาดมิติที่สำคัญในด้านที่คาบเกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินงานของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

แม้ว่าสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะยังคงเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทช่วยอำนวยความสะดวก-รัฐมนตรี โดยที่คณะรัฐมนตรีก็มีหน่วยงานกลางระดับนโยบายที่เป็นหลัก คือ สศช. สงป. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย คอยทำหน้าที่วิเคราะห์ทางเลือกของนโยบายก็ตาม แต่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะต้องทำหน้าที่ช่วยอำนวยความสะดวก ในการจัดระบบการเสนอเรื่องที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ให้มีความคมชัดยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากข้อเสนอจากกระทรวงฝ่ายปฏิบัติการ อาจเป็นข้อเสนอที่จำกัดวงแคบเฉพาะนโยบายหรืองานเฉพาะด้านของกระทรวงนั้นมากเกินไป ทั้งนี้อาจกระทำได้โดยการประมวล เปรียบเทียบความขัดกันด้านนโยบายของกิจกรรมด้านต่างๆ เช่น ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม กับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเตรียมข้อมูลพื้นฐานด้านนโยบาย ที่มีการวิเคราะห์เปรียบเทียบ แยกแยะเป็นประเด็นๆ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ให้คณะรัฐมนตรีใช้เป็นกรอบอ้างอิง ในการพิจารณาตัดสินใจที่นำเข้าสู่คณะรัฐมนตรี

7. ควรมีโครงการให้ข้อมูล-ความรู้-ความเข้าใจกับส่วนราชการต่างๆ โดยจัดทำคู่มือการเสนอเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรีและการจัดการชี้แจงอย่างสม่ำเสมอ โดยอาจขยายไปถึงกลุ่มเป้าหมายอื่นๆ เช่น กลุ่มนักธุรกิจและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

การจัดทำคู่มือการเสนอเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรี จะก่อให้เกิดความชัดเจนสำหรับกระบวนการทำงานทั้งหมดทุกขั้นตอน ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ควรจัดทำแบบฟอร์ม การเสนอเรื่องด้วย ในแบบฟอร์มควรระบุหัวข้อย่อยๆ ดังต่อไปนี้

1. เรื่อง...
2. ชื่อรัฐมนตรีผู้เสนอเรื่อง กระทรวง...
3. วัตถุประสงค์และประเด็นปัญหา
4. เรื่องนี้เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านใดของรัฐบาล
5. เรื่องนี้เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติครม.ใดหรือไม่ (ระบุ)
6. ความเร่งด่วนของเรื่อง วัน เวลา ที่เป็นเส้นตาย
7. การปรึกษาหารือกับรัฐมนตรีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหรือไม่
8. รัฐมนตรี และ/หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเห็นด้วยหรือไม่อย่างไร
9. ค่าใช้จ่ายผูกพันงบประมาณ มีหรือไม่ เท่าใด เป็นเวลากี่ปี

ผลกระทบของเรื่องที่เสนอ

1. เรื่องที่เสนอจะมีผลกระทบอย่างไร ในด้าน
 - ก. สังคม
 - ข. เศรษฐกิจ
 - ค. สิ่งแวดล้อม
 - ง. การสร้างงาน
 - จ. การบริหาร
 - ฉ. อื่นๆ เช่น สถานภาพสตรี ฯลฯ
2. เรื่องนี้จะมีผลกระทบทางการเมืองหรือไม่ อย่างไร
3. หากมีผลในแง่ลบ คาดว่าการคัดค้านจะมีในประเด็นใด และควรมีการชี้แจงอย่างไร
4. หากมีผู้สนับสนุน จะเป็นกลุ่มใด
5. ระยะเวลาที่ต้องการให้คณะรัฐมนตรีทำการตัดสินใจและออกมติ

หากในคู่มือมีแบบฟอร์มดังกล่าวข้างต้น ประเด็นต่างๆ ที่ปรากฏในแบบฟอร์มก็จะช่วยให้สำนักเลขาธิการ-คณะรัฐมนตรีสามารถรวบรวมทำเป็น ทางเลือกในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ให้แก่คณะรัฐมนตรีได้ดียิ่งขึ้น

8. ควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดระบบการประสานงานอย่างครบวงจรระหว่าง กระทรวง และหน่วยงานอิสระต่างๆ กับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยเปิดทางเลือกให้กระทรวงใช้จุดประสาน

ที่ได้ที่หนึ่งก็ได้ แต่จะต้องมีการกำหนดจุดประสาน และวิธีการประสานงานให้ชัดเจน ซึ่งอาจใช้วิธีการทำข้อตกลงระหว่างกระทรวงกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเฉพาะรายไป ทั้งนี้เพื่อความชัดเจนและเป็น การทดลองระบบดังกล่าวในระยะแรก ต่อจากนั้นควรมีการประเมินผล อุปสรรค ข้อขัดข้อง และ ปัญหาต่างๆ เพื่อนำมาพิจารณาหรือ ร่วมกันต่อไปในการจัดวางระบบการประสานงานให้เหมาะสม ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีเพียงรูปแบบเดียว ระบบการประสานนี้ควรจัดให้มันขึ้นกับคณะกรรมการชุดต่างๆ ของรัฐสภาด้วย

ในการจัดระบบการประสานงานระหว่างกระทรวงต่างๆ และสำนักเลขาธิการรัฐมนตรี ควร พิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการจัดให้มีเจ้าหน้าที่ติดต่อประสานงานกับคณะรัฐมนตรี ประจำอยู่ที่กระทรวงต่างๆ โดยให้ปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงแต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ (ควรจะระดับ 9 ขึ้นไป) เป็นผู้ติดต่อประสานงานกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (ควรพิจารณาให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้ แต่งตั้งจะเหมาะสมกว่า เพราะรัฐมนตรีอาจเปลี่ยนไปได้บ่อยๆ)

ให้ผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet liaison officers) ประสานงานกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีผ่านกองประสานนโยบายและแผน โดยให้มีหน้าที่ดังนี้

- ก. เป็นจุดประสานหลักระหว่างกระทรวงกับคณะรัฐมนตรี
- ข. ดูแลให้การเสนอเรื่องและบันทึกที่เตรียมมา โดยส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดที่จะ เสนอ ไปยังคณะรัฐมนตรีถูกต้องตามหลักเกณฑ์ ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอ เรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ.----

ค. ตรวจสอบ ดูแล ติดตาม เรื่องของกระทรวงที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี และให้คำปรึกษาแก่ สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว โดยประสานงานระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวง กับสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับเรื่องที่จะเข้าคณะรัฐมนตรี

ง. ติดตามการปฏิบัติงานติดคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องบางส่วนราชการในกระทรวง โดยเฉพาะ อย่างยิ่งรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องซึ่งจะต้องเสนอเพิ่มเติมเพื่อประกอบการตัดสินใจของคณะ รัฐมนตรี และดูแลให้เกิดความคล่องตัว และทันต่อเวลาในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

หน้าที่เหล่านี้ควรเป็นหน้าที่หลักของเจ้าหน้าที่ประสานงาน ส่วนเรื่องปลีกย่อยอื่นๆ เช่น การจัด ข้อมูล เอกสาร ให้ครบถ้วน การจัดระบบงานสารบรรณ ฯลฯ เป็นเรื่องที่จะต้องมีการดำเนินการใน รายละเอียด

เนื่องจาก การเมืองไทยมีการเปลี่ยนแปลงสูง การมีเจ้าหน้าที่ประสานงาน ณ สำนักงานปลัดกระทรวง แทนที่จะอยู่ ณ สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี จึงเป็นการเหมาะสม เพื่อความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน อีกทั้งยังมีส่วนราชการในระดับกระทรวง ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของการบริหารราชการ ในระดับ กระทรวง ซึ่งกรมและรัฐวิสาหกิจต่างๆ ในสังกัดจะต้องใช้เป็นจุดประสานหลักด้วย

๑. ควรจัดให้มีคณะทำงาน เร่งรัดการสำรวจกฎหมาย กฎระเบียบ คำสั่ง มติ ต่างๆ ที่ระบุให้มี

การนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและเพื่อทราบ การทบทวนบรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบ
เหล่านี้ อาจเริ่มต้นจากสาขากิจกรรมที่มีความเร่งด่วนในการปรับปรุงแก้ไข เพื่อลดขั้นตอนและเร่งรัด
กระบวนการให้บริการ ทั้งระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง และต่อเอกชน-ประชาชน การทบทวนเพื่อ
สกัดกั้นเรื่องนี้ อาจต้องอาศัยการแก้ไขกฎหมาย ซึ่งแม้จะต้องอาศัยระยะเวลา แต่ก็ควรมีจุดเริ่มต้น ทั้งนี้
อาจเริ่มจากการทบทวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมติ ครม.ทั้งหลายที่ให้แก่คณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อทราบ ซึ่งสำนัก-
เลขาธิการคณะรัฐมนตรีอาจเป็นแหล่งกลางในการที่ส่วนราชการ และคณะกรรมการชุดต่างๆ จะแจ้งมา
โดยไม่ต้องจัดเป็นเรื่องเข้าระเบียบวาระการประชุมดังที่ปฏิบัติอยู่อีก

10. ควรมีการทบทวนบทบาทของหน่วยงานกลางระดับนโยบายที่เป็นหน่วยงานข้างเคียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้การจัด
แบ่งงานที่เกี่ยวข้องกับ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกับ ระบบคณะรัฐมนตรี ทั้งหมดเสียใหม่ เพื่อให้เกิดความ
ชัดเจน และจัดระบบการไหลเวียนของงาน ซึ่งในขณะนี้ยังมีปัญหาด้านโครงสร้างที่แยกกันอยู่ และสะท้อน
จากความจำเป็นในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ด้วยการ-ประสานงานโดยการทำความเข้าใจในการเดิน
เรื่องเองเป็นต้น ประเด็นนี้แม้ว่าจะเป็นปัญหาระยะยาว และเป็นปัญหาของระบบ แต่ควรได้มีการ
พิจารณาอย่างรีบด่วน เพื่อเป็นการเตรียมการพัฒนาคูณภาพของการปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งสองให้
สามารถตอบสนองต่อการใช้อำนาจการจัดการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
มากขึ้น

ข้อเสนอข้อที่ 1, 2, 3, 4, 5, 6 และ 7 เป็นข้อเสนอแนะระยะสั้นที่อยู่ในวิสัยของสำนัก-
เลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะมีการตัดสินใจดำเนินการได้ทันที โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ และทรัพยากรที่มีอยู่
แล้ว และเสนอขอทรัพยากรบุคคลเพิ่มเติมได้

ข้อเสนอข้อที่ 8 เป็นข้อเสนอระยะสั้นก็จริง แต่ มีความจำเป็นจะต้องกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป
ต้องการระดมความคิด และการวางแผนที่รอบคอบ

ข้อเสนอข้อที่ 9 เกี่ยวข้องกับงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จริง แต่ความเกี่ยวกับงาน
ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตลอดจนฝ่ายนิติกรของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่างๆ
ด้วย จึงเป็นข้อเสนอกที่ต้องการให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่พิจารณา
กลั่นกรองกฎหมายร่วมกับส่วนราชการต่างๆ อยู่แล้ว เป็นเจ้าภาพจัดให้มีการร่วมกันแก้ไขปัญหานี้ ซึ่ง
อาจกระทำได้ด้วยการจัดประชุมปฏิบัติการร่วมกัน โดยขอความร่วมมือในด้านการทำการศึกษาวิจัย
เบื้องต้น และทุนในการจัดประชุมปฏิบัติการจากมูลนิธิต่างประเทศ โดยอาศัยความร่วมมือระหว่าง
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการศึกษา-วิจัยได้

แม้ว่าข้อเสนอที่ 10 จะเป็นข้อเสนอซึ่งต้องการการตัดสินใจทางการเมืองเป็นด้านหลักก็ตาม แต่ก็
เป็นเรื่องเร่งด่วนที่ควรจะต้องได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังในระดับนโยบาย เพื่อเป็นการจัดระบบการ
ประสานงานของกลไกทางการเมืองและการบริหารขององค์กรฝ่ายบริหารระดับนโยบายสูงสุด ให้อยู่ใน
ฐานะที่จะปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

ก. กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และมติกรม.

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495
- พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502
- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216
- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218
- พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2529
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 98/2529 เรื่อง มอบหมายและมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรี กำกับการบริหารราชการ สิ่งและปฏิบัติการแทนนายกรัฐมนตรี
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 97/2529 เรื่อง มอบหมายและมอบอำนาจให้รัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี สิ่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี
- คำสั่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ 10/2529 เรื่อง มอบอำนาจให้รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สิ่งและปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- คำสั่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ 46/2530 เรื่องการมอบอำนาจให้รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สิ่งและปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- คำสั่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ 25/2529 เรื่อง มอบหมายให้ผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรีปฏิบัติงาน
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 60/2529 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2529
- คำสั่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ 17/2531 ลงวันที่ 25 มกราคม 2531

ข. รายงานประจำปี รายงานประชุมสัมมนา และคู่มือปฏิบัติงาน

- รายงานประจำปี 2528 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- รายงานการจัดตั้งระบบข้อมูล เพื่อการบริหารของคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (มกราคม 2531)
- รายงานการประชุมคณะทำงานพิจารณาระบบข้อมูลเพื่อความพร้อมในการนำเสนอคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 2/2530 (31 กรกฎาคม 2530)
- รายงานการประชุมระดับหัวหน้างานขึ้นไป ภายในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 1/2528, 2/2528, 3/2529, 4/2529, 5/2529, 6/2529, 7/2529, 8/2529, 1/2530, 2/2530, 3/2530, 4/2530, 5/2530, 6/2530, 7/2530, 8/2530

- สรุปผลการสัมมนาข้าราชการระดับ 5 และ 6 (ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้างาน) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9-10 มกราคม 2531
- คู่มือปฏิบัติงาน หน้าที่ความรับผิดชอบและการแบ่งงานในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (มีนาคม 2530)
- คู่มือปฏิบัติงาน กองการประชุม ฝ่ายวิเคราะห์ที่ 1
- คู่มือปฏิบัติงานสารบรรณ
- หน้าที่และภารกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รวบรวมโดย นายต๋อย เหล่าสุนทร รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ฝ่ายบริหาร พ.ศ. 2509
- แนวทางปฏิบัติ ขั้นตอนในการนำเสนอเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี กับการประสานงานระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ กับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- นโยบาย โครงสร้าง และภารกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยฝ่ายการเจ้าหน้าที่ กองกลาง (มกราคม 2531)

ค. วารสาร เอกสาร และรายการวิทยุ

- วารสาร สลค. ปีที่เจ็ด ฉบับที่ 28 ประจำเดือน มีนาคม 2531
- เอกสารโครงการศึกษาคูณาระบบคณะรัฐมนตรี ประเทศอินโดนีเซีย สิงคโปร์ และมาเลเซีย
- เอกสารประกอบการประชุมคณะทำงานปรับปรุงโครงสร้าง และจัดอัตรากำลังของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 3/2529 วันที่ 26 พฤษภาคม 2529
- เอกสารโรเนียว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (มิถุนายน 2529)
- เอกสารโรเนียว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (มีนาคม 2529)

ง. สัมภาษณ์ สังเกตการณ์ และร่วมปฏิบัติงาน

- วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2531
- วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2531
- วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2531
- วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2531
- วันที่ 3 มีนาคม 2531
- วันที่ 7 มีนาคม 2531
- วันที่ 9 มีนาคม 2531
- วันที่ 11 มีนาคม 2531
- วันที่ 14 มีนาคม 2531

- วันที่ 16 มีนาคม 2531
- วันที่ 17 มีนาคม 2531
- วันที่ 24 มีนาคม 2531
- วันที่ 25 มีนาคม 2531
- วันที่ 30 มีนาคม 2531
- วันที่ 12 พฤษภาคม 2531
- วันที่ 16 พฤษภาคม 2531
- วันที่ 28 พฤษภาคม 2531
- วันที่ 29 พฤษภาคม 2531

สังเกตการณ์ การจัดตั้งและการเรียกใช้ระบบข้อมูลทางศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี สังเกตการณ์
ปฏิบัติงาน การประสานนโยบายและแผน

ร่วมปฏิบัติงาน ด้านข้อมูลเกี่ยวกับรายชื่อผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ของนโยบายการเกษตร เอก-
สารวิชาการของกลุ่มศึกษา และวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์-
แห่งประเทศไทย เข้าร่วมประชุมตามโครงการทดลองประสานงาน ระหว่าง
กระทรวงสาธารณสุข กับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และการให้ข้อเสนอแนะ
เกี่ยวกับการจัดกลุ่มงานหลักของรัฐบาล ฯลฯ

- จ. ภาษาอังกฤษ A. Wormit, Co-ordination Steering and information-instrument
in the Federal Chancellery of the Federal Republic of Germany
as well as in the Prime Minister's office of the Kingdom of
Thailand. (November 15-28 , 1986, Bangkok, Thailand)

ภาคผนวก

ภาคผนวกที่ 1 คำสั่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ 25/2529 เรื่องมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรีปฏิบัติงาน และบันทึกข้อความ วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2530 เรื่องการสำรวจลักษณะงานที่ต้องเสนอ
กรม. นายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมายให้กองการประชุม กองนิติธรรม และ
กองกลาง ควรรับผิดชอบปฏิบัติ

คำสั่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ที่ 25/2529

เรื่อง มอบหมายให้ผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรีปฏิบัติงาน

ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 60/2529 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2529 รับโอนและแต่งตั้ง
นายสตี ศรีบุญเรือง ให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9)
ฉะนั้น เพื่อให้การบริหารงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมอบ
หมายให้ผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรีปฏิบัติงาน ดังต่อไปนี้

1. งานเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและอัตรากำลังของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
2. การพัฒนาประสิทธิภาพข้าราชการและลูกจ้างของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
 - 2.1 การจัดฝึกอบรมสัมมนา
 - 2.2 การติดต่อขอทุนศึกษา ดูงานและศึกษาต่อ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ
 - 2.3 การจัดกิจกรรมทดสอบประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการและลูกจ้าง
3. การจัดระบบข้อมูลงานห้องสมุดและการเก็บเอกสาร
4. โครงการนำเครื่องคอมพิวเตอร์มาใช้ในการบริหารงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
5. การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำสั่งท่านนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี
6. งานสวัสดิการ
7. ปฏิบัติงานอื่นตามที่เลขาธิการคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 15 พฤษภาคม 2529 เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 15 พฤษภาคม 2529

(ลงนาม)

อนันต์ อนันตกุล

(นายอนันต์ อนันตกุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ

ที่

วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2530

เรื่อง การสำรวจลักษณะงานที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมาย ที่กองการประชุมคณะรัฐมนตรี กองนิติธรรม และกองกลาง ควรรับผิดชอบปฏิบัติ
เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

1. เรื่องเดิม

ตามที่มีคำสั่งให้กระผมดำเนินการสำรวจลักษณะงานที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมาย ที่กองการประชุมคณะรัฐมนตรี กองนิติธรรม และกองกลาง ควรรับผิดชอบปฏิบัติ ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือรวมไว้ในกองเดียวกันหรือไม่ นั้น

2. ข้อเท็จจริง

กระผมได้ประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างกองการประชุมคณะรัฐมนตรี กองนิติธรรม และกองกลาง ในเรื่องดังกล่าว โดยยึดหลักเกณฑ์โครงสร้างการปรับปรุงแบ่งส่วนราชการและอัตรากำลังที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติไว้ เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2529 แล้ว พอสรุปผลการประชุมปรึกษาหารือได้ดังนี้

2.1 ลักษณะงานที่ควรให้อยู่ในหน้าที่และความรับผิดชอบของการประชุมคณะรัฐมนตรี

(1) งานที่เกี่ยวกับการเงินและงบประมาณ ซึ่งกองนิติธรรมและกองกลาง ดำเนินการอยู่บางส่วน ความมอบให้กองการประชุมคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบปฏิบัติต่อไป

(2) งานที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมายให้สั่งหรือปฏิบัติราชการแทน เพื่อขออนุมัติ ขออนุญาต ขอความเห็นชอบในหลักการ ขอยกเว้นไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี การกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการต่างๆ ในด้านความมั่นคงและการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการบริหาร และการพัฒนา ที่กองนิติธรรมปฏิบัติอยู่ ซึ่งมีได้เกี่ยวกับการตรวจร่างกฎหมายและปัญหาข้อกฎหมาย ความมอบให้กองการประชุมคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบปฏิบัติต่อไป

(3) งานบริหารงานทั่วไปของรัฐ เช่น เรื่องการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี การพ้นจากตำแหน่ง และการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ซึ่งกองนิติธรรมปฏิบัติอยู่ ความมอบให้กองการประชุมคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อไป

รายละเอียดลักษณะงานที่อยู่ในหน้าที่และความรับผิดชอบของกองการประชุมคณะรัฐมนตรี ปรากฏตามเอกสารหมายเลข 1

2.2 ลักษณะงานที่ควรให้อยู่ในหน้าที่และความรับผิดชอบของกองนิติธรรม

(1) เรื่องร่างความตกลงและอนุสัญญาระหว่างประเทศที่กองกลางปฏิบัติอยู่ ควรมอบให้กองนิติธรรมรับผิดชอบปฏิบัติต่อไป

(2) เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมาย ซึ่งกองการประชุมคณะรัฐมนตรีปฏิบัติอยู่ ควรมอบให้กองนิติธรรมรับผิดชอบต่อไป

(3) เรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับ หลักเกณฑ์ สัญญา การพิจารณาตีความ การหาข้อปัญหาข้อพิจารณาโต้แย้ง หรือปัญหาข้อกฎหมายต่างๆ ซึ่งบางเรื่องกองนิติธรรมปฏิบัติอยู่แล้ว ก็ควรรับผิดชอบปฏิบัติต่อไป

รายละเอียดลักษณะงานที่อยู่ในหน้าที่และความรับผิดชอบของกองนิติธรรม ปรากฏตามเอกสารหมายเลข 2

2.3 ลักษณะงานที่ควรให้อยู่ในหน้าที่และความรับผิดชอบของกองกลาง

(1) เรื่องการขอลูกเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานความเป็นธรรม การขอพระบรมราชานุญาตและ การขอพระบรมราชูปถัมภ์ในเรื่องต่างๆ ควรให้รวมอยู่ที่กองกลางแห่งเดียว

(2) งานที่ไม่มีปัญหาหรือเป็นเรื่องที่มีกฎหมายหรือระเบียบรองรับอยู่แล้ว เช่น เรื่องการแต่งตั้ง ถอดถอน และเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการ การแต่งตั้งพนักงานรัฐวิสาหกิจ และการแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมาย ควรให้รวมอยู่ที่กองกลางแห่งเดียว

รายละเอียดลักษณะงานที่อยู่ในหน้าที่และความรับผิดชอบของกองกลางปรากฏตามเอกสารหมายเลข 3

อนึ่งสำหรับลักษณะงานดังกล่าวที่จะมอบให้กองกลางรับผิดชอบปฏิบัติต่อไปนั้น เห็นควรให้กองที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามเดิมไปพลางก่อน เมื่อกองกลางได้รับอนุมัติอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เพิ่มเติมจาก ก.พ. และบรรจุตัวบุคคลปฏิบัติงานแล้ว จึงให้กองที่เกี่ยวข้องมอบหมายงานให้กองกลางรับไปปฏิบัติต่อไป

3. ข้อพิจารณา

เห็นควรให้ความเห็นชอบตามข้อ 2 หรือมีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมประการใด เพื่อจะได้แจ้งกองการประชุมคณะรัฐมนตรี กองนิติธรรม และกองกลาง ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

(ลงนาม)

สตี ศรีบุญเรือง

(นายสตี ศรีบุญเรือง)

ผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ลักษณะงานที่อยู่ในหน้าที่และความรับผิดชอบของกองการประชมคณะรัฐมนตรี มีดังนี้

1. งานที่เกี่ยวกับการเงินและงบประมาณ ได้แก่
 - 1.1 ดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณประจำปีของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ
 - 1.2 ดำเนินการเกี่ยวกับงบลงทุน งบทำการของรัฐวิสาหกิจต่างๆ
 - 1.3 การจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมเป็นกรณีพิเศษให้แก่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เช่น กรณีน้ำท่วม ไฟไหม้ หรือภัยจากนอกประเทศ เช่น กรณีเกิดการรุกรานจากกองกำลังภายนอกประเทศ เป็นต้น
 - 1.4 การใช้จ่ายเงินราชการลับของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ
 - 1.5 การขอใช้งบกลางของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ
 - 1.6 การขอผูกพันงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ
 - 1.7 การขอโอนงบประมาณเป็นเงินราชการลับ
 - 1.8 การขออนุมัติเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์
 - 1.9 การให้เงินช่วยเหลือต่างประเทศ
 - 1.10 การขอทบทวนการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ
 - 1.11 การขอกู้เงินของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ และการขอให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้
 - 1.12 การจัดสรรเงินกู้จากสถาบันการเงินในและต่างประเทศ เพื่อจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ของกระทรวงกลาโหม
 - 1.13 การขอผ่อนผันการเบิกจ่ายเงินกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงการคลัง และการนำเงินส่งเป็นรายได้แผ่นดิน
 - 1.14 การขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องการเงินที่ไม่เป็นการเปลี่ยนแปลง หลัก-การหรือการขอเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในการเสนอขออนุมัติ
 - 1.15 การกู้เงินของรัฐบาลเพื่อใช้ในปีงบประมาณแต่ละปี
 - 1.16 เงินค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากประเทศในกลุ่มอาเซียนในการใช้สนามบินทางอากาศ
 - 1.17 การจัดหาเงินกู้เพื่อชำระคืนหนี้เงินกู้เดิม
 - 1.18 การขออนุมัติบริจาคทรัพย์สินของทางราชการ
 - 1.19 การขอจำหน่วยที่ดินข้างป่าเป็นสุญ
 - 1.20 การขออนุมัติค่าใช้จ่ายในการจัดการในนามของประเทศไทย เช่น งานนิทรรศการ งานแสดงสินค้า

1.21 งานอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการเงินและงบประมาณ รวมตลอดถึงเรื่องที่จะบังเกิดผลกระทบ
ถึงงบประมาณแผ่นดิน นอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วตามกฎหมายงบประมาณ

2. งานที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้สั่ง
หรือปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี เพื่อขออนุมัติ ขออนุญาต ขอความเห็นชอบในหลักการ ขอยกเว้นไม่
ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี การกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรการต่างๆ ในด้านความมั่นคงและการเมือง
ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการบริหาร และการพัฒนา ได้แก่

- 2.1 งานที่เกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน โครงการของส่วนราชการต่างๆ เช่น
 - 2.1.1 นโยบายเกี่ยวกับการทำไม้ เช่น ร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติ
 - 2.1.2 นโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดินเพื่อการพัฒนาที่ดิน
 - 2.1.3 นโยบายส่งเสริมกิจการสหกรณ์
 - 2.1.4 นโยบายเกี่ยวกับการขอเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าไม้เพื่อก่อสร้างทาง
 - 2.1.5 นโยบายการจัดซื้อยางแอสฟัลท์ของกองทางหลวง
 - 2.1.6 ทิศทางแผนพัฒนาวิทยาศาสตร์
 - 2.1.7 ทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534
 - 2.1.8 โครงการผลิตวัคซีนโรคปากและเท้าเปื่อย
 - 2.1.9 โครงการปลูกสร้างสวนป่า
 - 2.1.10 โครงการควบคุมโรคพยาธิใบไม้ในตับ
 - 2.1.11 โครงการร่วมกับบริษัท ไทยเซลล์ เอ็กซ์พลอเรชันแอนด์โปรดักชัน จำกัด
 - 2.1.12 โครงการจัดสร้างศูนย์บริการกำจัดการอุตสาหกรรมโดยการประมาณแบบเหมารวม
 - 2.1.13 โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุ
 - 2.1.14 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรม
 - 2.1.15 โครงการวางท่อส่งน้ำหนองค้อแหลมฉับัง
- 2.2 งานที่เกี่ยวกับสัมปทานด้านต่างๆ เช่น เหมืองแร่ ป่าไม้ ปิโตรเลียม เช่น
 - 2.2.1 การขอยกเว้นมติคณะรัฐมนตรี เรื่องป่าปิด เพื่อขอเข้าทำประโยชน์ในป่าปิด
 - 2.2.2 การประมูลทำไม้ป่าชายเลนในท้องที่จังหวัดต่างๆ
 - 2.2.3 การขอเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ
 - 2.2.4 องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ขอทำไม้ยืนต้นตายที่ไม่ใช้ตายตามธรรมชาติ
 - 2.2.5 การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน
 - 2.2.6 กรมชลประทานขอเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้
 - 2.2.7 องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ขออนุญาตทำการปลูกป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ
 - 2.2.8 การทำไม้ในป่าแม่ขาม

- 2.3 งานที่เกี่ยวกับแผนงาน โครงการของรัฐวิสาหกิจ เช่น
 - 2.3.1 การให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐ
 - 2.3.2 โครงการจัดหารถโบกี้แก๊สและแอมโมเนีย ชั้นที่ 2 ของการรถไฟแห่งประเทศไทย
 - 2.3.3 บัณฑิตของรัฐวิสาหกิจ
- 2.4 งานที่เกี่ยวกับการขอรับสิทธิพิเศษและการขอยกเลิกสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจ เช่น
 - 2.4.1 การขอสิทธิพิเศษให้แก่ทหารผ่านศึกนอกประจำการ
 - 2.4.2 การรักษาสหสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร
 - 2.4.3 การขอสิทธิพิเศษขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก
 - 2.4.4 การขอให้สิทธิพิเศษ ร.ส.พ. เป็นผู้นำส่งน้ำมันให้ ปตท.
 - 2.4.5 การขอให้ร้านสหกรณ์กองทัพบกที่ 3 จำกัด ได้รับสิทธิพิเศษในการจัดซื้อจัดจ้างจำหน่ายเสื้อผ้าเครื่องแต่งกายทหารให้กับทางราชการ
 - 2.4.6 สิทธิพิเศษเกี่ยวกับการให้บริการด้านวิชาการและการวิจัย
 - 2.4.7 การจัดซื้อข้าวสารและเครื่องบริโภคของส่วนราชการ
 - 2.4.8 การจัดซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงและหล่อลื่นจากสถานีบริการน้ำมัน เพื่อสวัสดิการและสโมสร
- 2.5 งานนโยบายเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้ เช่น
 - 2.5.1 การแก้ไขปัญหาค่าเงินช่วยเหลืออุตสาหกรรม เกษตรกรรมในกรณีต่างๆ
 - 2.5.2 ดำเนินการในเรื่องคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่องน้ำมัน
 - 2.5.3 มาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับบรรพบุรุษน้ำพักน้ำใจ
 - 2.5.4 การแก้ไขปัญหาราคาสับปะรดตกต่ำ
 - 2.5.5 มาตรการในการแก้ไขวิกฤติการณ์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ดีบุก
 - 2.5.6 มาตรการในการแก้ไขวิกฤติการณ์ดีบุก (วิกฤติการณ์ดีบุก)
 - 2.5.7 การกำหนดมาตรการชะลอการว่างงาน
 - 2.5.8 การพิจารณาข้อเสนอการจัดสร้างคลังน้ำมันดิบและน้ำมันเชื้อเพลิง
 - 2.5.9 การพิจารณาข้อเสนอการจัดสร้างคลังน้ำมันใต้ดินที่เกาะสีชัง
 - 2.5.10 การเพิ่มค่าครองชีพข้าราชการ
 - 2.5.11 การลดราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง
 - 2.5.12 การขอให้พิจารณาเพิ่มบัญชีผูกพันที่ กระทรวงกลาโหม
 - 2.5.13 การพิจารณาข้อร้องเรียนปัญหาการกีดกันอุตสาหกรรมในประเทศ
 - 2.5.14 การพิจารณาปัญหาอ้อยและน้ำตาลทราย
 - 2.5.15 การแก้ไขปัญหาค่าเงินพัฒนาทรัพยากรป่าไม้
 - 2.5.16 กองทุนแก้ไขปัญหารัฐกิจหลักทรัพย์ (กองทุนกรุงไทย)

- 2.5.17 การเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนการรับซื้อเส้นไหมในประเทศ เพื่อสิทธิการนำเข้า
- 2.5.18 มาตรการและแนวทางบรรเทาปัญหาการเลิกจ้าง
- 2.5.19 ผลประโยชน์ตอบแทนประเภทเงินเดือน ค่าจ้าง ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ
- 2.5.20 กองทุนประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก
- 2.5.21 การควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย
- 2.6 งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายหรือเป็นงานสำคัญ
- 2.7 งานเบ็ดเตล็ดต่างๆ ที่ไม่ใช่ในนโยบายหรือไม่ใช่เรื่องที่สำคัญและไม่อยู่ในความรับผิดชอบของกองอื่นๆ
 - 2.7.1 การจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบภายในราชอาณาจักร
 - 2.7.2 การขออนุมัติในหลักการกำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมต้องเป็นไปตามมาตรฐาน
 - 2.7.3 การขออนุมัติในหลักการ ห้ามการส่งสินค้าออกหรือนำเข้าซึ่งสินค้า
 - 2.7.4 การควบคุมการจัดที่ดิน
 - 2.7.5 หนี้สินค้างชำระค่าดอกเบี้ยของรัฐวิสาหกิจ
 - 2.7.6 หลักการจ้างเหมาของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการช่วยเหลือต่างประเทศ
 - 2.7.7 การขอยกเว้นไม่ต้องแบ่งปันกำไรในบัญชีของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย
 - 2.7.8 การประกาศกำหนดทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วน
 - 2.7.9 การขอลดทุนสำหรับการก่อสร้าง
 - 2.7.10 การจำหน่ายหุ้นของบริษัทสุรินทร์ จำกัด
 - 2.7.11 การยุบเลิกกิจการโรงงานกระดาษกาญจนบุรี
 - 2.7.12 สัญญาร่วมทุนจัดตั้งบริษัทนารายณ์ภัณฑ์ จำกัด
 - 2.7.13 การปรับปรุงอัตราราคาจำหน่ายน้ำประปา
 - 2.7.14 การขออนุมัติก่อสร้างทางด่วน
 - 2.7.15 การพิจารณาจ่ายค่าจ้างวิศวกรที่ปรึกษา
 - 2.7.16 การดำเนินงานของบริษัทยูไนเต็ดไทยชิปปิ้ง จำกัด
 - 2.7.17 การขออนุมัติร่วมถือหุ้นในบริษัทเรือซ่อมเคเบิลอาเซียน
 - 2.7.18 การเผยแพร่ภาพวิดีโอทางสาย
 - 2.7.19 กำหนดพื้นที่ให้เป็นเขตสำหรับดำเนินการสำรวจ การทดลอง การศึกษา หรือการวิจัยเกี่ยวกับแร่
 - 2.7.20 การจำหน่ายหุ้นที่องค์การคลังสินค้าถืออยู่ในบริษัทจังหวัดเลย จำกัด
 - 2.7.21 หนี้เงินยืมโรงงานสุราบางยี่ขัน

- 2.7.22 การกำหนดจำนวนคนต่างด้าวซึ่งจะมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร
- 2.7.23 แนวทางการสนับสนุนการจัดตั้งสำนักงานตัวแทนของบริษัทต่างประเทศในประเทศไทย
- 2.7.24 สถานภาพของธนาคารสยาม จำกัด
- 2.7.25 ระบบหมายเลขทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงจังหวัด
- 2.7.26 การปรับค่าโดยสารในประเทศของบริษัทการบินไทย จำกัด
- 2.7.27 การปรับปรุงร่องน้ำบ้านดอนใหม่ เดิมตาม โครงการพัฒนาท่าเรือชายฝั่ง
- 2.7.28 การจัดซื้อรถบรรทุกยางชนิดขับเคลื่อนเองของกรมทางหลวง
- 2.7.29 เงินชดเชยค่าไฟฟ้าสำหรับสินค้าออก
- 2.7.30 อัตราดอกเบี้ยรับจำนำของสถานานานูเคราะห์
- 2.7.31 การตรวจสอบปริมาณการใช้และการประหยัดน้ำมันเชื้อเพลิงของราชการ
- 2.7.32 การขอยกเว้นค่ากระแสไฟฟ้าที่ใช้ในกิจการสาธารณูปโภค
- 2.7.33 การค้างชำระค่าผลประโยชน์และเงินค่าปรับของกลุ่มบริษัทสุรราชภัย
- 2.7.34 ราคาผลิตภัณฑ์เบตเตอร์
- 2.7.35 การเสนอและถอดถอนผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงาน ในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติอ้อย
- 2.7.36 การแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของคณะรัฐมนตรี
- 2.8 งานอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

3. งานบริหารงานทั่วไปของรัฐ ได้แก่

- 3.1 ดำเนินการในเรื่องการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี การพ้นจากตำแหน่งและการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี
- 3.2 ดำเนินการกราบบังคมทูลฯ เพื่อขอพระราชทานพระบรมราชวโรกาสนำคณะรัฐมนตรีเข้าเฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณ
- 3.3 ติดต่อกับรัฐสภาเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี
- 3.4 รวบรวมรายชื่อสมาชิกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีวันที่เข้ารับและพ้นจากตำแหน่ง
- 3.5 งานอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ลักษณะงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกองนิติธรรม มีดังนี้

1. ดำเนินการเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎ ก.พ. กฎ ก.ค. กฎสำนักนายกรัฐมนตรี และประกาศต่างๆ ที่จะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบที่กฎหมายกำหนด
2. ดำเนินการเกี่ยวกับประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ประธานและรองประธานวุฒิสภา ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา
3. ดำเนินการเกี่ยวกับนิติ และกระทู้ถาม ตลอดจนรายงานต่างๆ ของกรรมาธิการรัฐสภา
4. จัดทำความเห็นทางกฎหมายที่ผู้บังคับบัญชาส่ง หรือหน่วยราชการอื่นขอร้องมา
5. ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องฎีกาทุเลาเกล้าฯ ถวายของนักโทษเด็ดขาด ขอพระราชทานอภัยโทษ ขอพระราชทานอภัยโทษหรือปล่อยตัว
6. ดำเนินการเกี่ยวกับการขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตแปลงสัญชาติ การขอคืนสัญชาติ ถอนสัญชาติ การเนรเทศคนต่างด้าวออกนอกราชอาณาจักร
7. การขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาให้ความเห็นในปัญหาทางกฎหมาย ในเรื่องต่างๆ ตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีหรือตามมติคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี
8. ดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอร่างระเบียบ หรือข้อบังคับของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต่างๆ ที่จะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบตามที่กฎหมายกำหนด
9. ดำเนินการเกี่ยวกับร่างความตกลง อนุสัญญา สนธิสัญญาระหว่างประเทศ
10. ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมาย
11. ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ สัญญา การพิจารณาตีความ การหาหรือปัญหาข้อนิพาทโต้แย้ง หรือปัญหาข้อกฎหมายต่างๆ เช่น
 - 11.1 ดำเนินการเกี่ยวกับการขออนุมัติให้เอกชนเป็นผู้ออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างของทางราชการ รวมตลอดถึงหลักเกณฑ์การจ่ายเงินค่าออกแบบและควบคุมงาน
 - 11.2 ดำเนินการเกี่ยวกับการขอเปลี่ยนแปลงรายการก่อสร้าง แก้ไขเพิ่มเติม หรือลดงานจากแบบแปลนและรายการก่อสร้างเดิม ภายหลังการประกวดราคาก่อสร้างของทางราชการ
 - 11.3 ขออนุมัติเงินชดเชย พ.ช.ต. และค่าเช่าบ้างของข้าราชการประจำการในต่างประเทศ (พรฎ.ค่าเช่าบ้าน)

- 11.4 ดำเนินการเรื่องขออนุมัติจ้างบริษัทเอกชน ทำการสำรวจตรวจสอบการออกแบบซ่อมแซมอาคารสถานที่น้ำร้อง
- 11.5 ปัญหาการเข้าที่ราชพัสดุ
- 11.6 การพิจารณาขุบเลิกสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย
- 11.7 การขอปรับปรุงวงเงินชุดสัญญาอัตรารถยนต์ของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย
- 11.8 ปัญหาของโรงเรียนเอกชนซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมาย
- 11.9 อัตราค่าธรรมเนียมการส่งออก ซึ่งช้าและผลิตภัณฑ์ข้าว
- 11.10 การโอนกิจการประปาของเทศบาลเมืองภูเก็ต และเทศบาลเมืองลพบุรี ไปให้การประปาสวนภูมิภาค
- 11.12 การจัดสร้างเหรียญกระษาปณ์ที่ระลึกในโอกาสต่างๆ
- 11.13 การพิจารณาวางระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลไทยที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ
- 11.14 อสังหาริมทรัพย์ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้มาตามประกาศของคณะปฏิวัติ
- 11.15 หลักเกณฑ์กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนจะต้องได้รับเงินเดือนขั้นต่ำของระดับสูงก่อนจึงจะเลื่อนตำแหน่งได้
- 11.16 การปฏิบัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 11.17 การประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉิน
- 11.18 การเพิ่มวงเงินค่างานในสัญญาแบบจ่ายเงินค่าจ้างตามปริมาณงานที่ทำจริง
- 11.19 ปัญหาเกี่ยวกับการมลพิษที่ท่าเทียบเรือของรัฐ
- 11.20 การชดใช้เงินทุนและเบี้ยปรับแก่ทางราชการ กรณีผู้ผลิตสัญญาเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ
- 11.21 การซื้อขายรถจักรยานยนต์ผ่อนส่ง
- 11.22 การอุทธรณ์การชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการ
- 11.23 ร่างระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการพัฒนาเด็ก

ลักษณะงานที่อยู่ในหน้าที่และความรับผิดชอบของกองกลาง มีดังนี้

1. งานที่เกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ได้แก่
 - 1.1 เรื่องการขอยกเกล้าถวายฎีกาขอพระราชทานความเป็นธรรม การขอพระบรมราชานุญาต และ การขอพระบรมราชูปถัมภ์ในเรื่องต่างๆ
2. งานที่ไม่มีปัญหาหรือเป็นเรื่องที่มีกฎหมายหรือระเบียบรับรองเรียบร้อยแล้ว ได้แก่
 - 2.1 การขออนุมัติให้ข้าราชการ ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ
 - 2.2 การพิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้ข้าราชการที่เสียชีวิตเนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ราชการ ฯลฯ การขอต่อเวลาราชการ การอนุญาตให้ข้าราชการลาป่วยเนื่องจากประสบอุบัติเหตุ ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ การขออนุมัติให้คงรับราชการต่อไป
 - 2.3 ดำเนินการนำเสนอนายกรัฐมนตรีรับทราบ หรือให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติในเรื่องที่เกี่ยวกับการนำความกราบบังคับทูลฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการตั้งแต่ตำแหน่งอัยการจังหวัดขึ้นไป ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตั้งแต่ตำแหน่งศาสตราจารย์ขึ้นไป นายทหารตั้งแต่นายพลขึ้นไป นายตำรวจตั้งแต่ชั้นผู้ช่วยบัญชาการขึ้นไป นายทหารพิเศษ นายตำรวจราชสำนักราชองครักษ์ เอกอัครราชทูต กงสุล และรองกงสุล องคมนตรี องค์อุปนายกสภาวิชาชีพ ข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ระดับอธิบดีขึ้นไป
 - 2.4 การเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีของข้าราชการพลเรือนระดับ 9 - 11
 - 2.5 การแต่งตั้งพนักงานรัฐวิสาหกิจ
 - 2.6 การแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมาย
3. งานที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไม่เป็นนโยบาย ได้แก่
 - 3.1 การแต่งตั้งเอกอัครราชทูต กงสุล จากรัฐบาลของประเทศต่างๆ
 - 3.2 การแต่งตั้งเอกอัครราชทูต กงสุลของไทยไปประจำในประเทศต่างๆ
 - 3.3 การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับต่างประเทศ
 - 3.4 การให้ความเห็นชอบเมื่อต่างประเทศขอแต่งตั้งทูตหรือกงสุลประจำประเทศไทย
 - 3.5 รัฐบาลต่างประเทศขอซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานทูต สถานกงสุล หรือที่ทำการขององค์การระหว่างประเทศ

- 3.6 รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศขอให้รัฐบาลไทยให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่สถาบัน หรือองค์การระหว่างประเทศ
- 3.7 การส่งผู้แทนไปร่วมประชุมในฐานะผู้แทนรัฐบาล ไปเจรจาเกี่ยวกับปัญหาชายแดนการเจรจาขอความช่วยเหลือ
- 3.8 การแลกเปลี่ยนการแสดงทางวัฒนธรรมประชาชนชาติระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ (บัลเลต์ นาฏศิลป์ อนุสาวรีย์ต่างๆ)

4. งานเบ็ดเตล็ดต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวกับปัญหานโยบายหรือกฎหมาย หรือเรื่องที่นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีได้รับมอบหมายมีบัญชาให้ใช้มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520 ได้แก่

- 4.1 การขออนุมัติเป็นเจ้าภาพการเข้าร่วมประชุมระหว่างประเทศ กรณีที่ไม่มีผลกระทบต่อนโยบาย หรือการเมืองระหว่างประเทศ
- 4.2 การส่งคณะผู้แทนไทยไปเจรจากับต่างประเทศ กรณีที่ไม่มีผลกระทบต่อนโยบายหรือการเมืองระหว่างประเทศ
- 4.3 การขออนุมัติแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ
- 4.4 การกำหนดให้เป็น "วัน ... ของชาติ"
- 4.5 การขออนุมัติเป็นสมาชิกสมาคมระหว่างประเทศ
- 4.6 การขออนุมัตินำคณะนักแสดง ... หรือการจัดงานทางด้านศิลปวัฒนธรรมในประเทศไทย
- 4.7 ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการจัดงานประเภทที่ดิน
- 4.8 ดำเนินการขออนุมัติจ้างลูกจ้างชั่วคราว
- 4.9 ดำเนินการในเรื่องประกาศคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก
- 4.10 การขออนุมัติจัดตั้งบริษัทในพระบรมมหาราชวังเป็นกรณีพิเศษ
- 4.11 ดำเนินการเกี่ยวกับตลาดกลางค้าข้าวเปลือก "ท่าข้าวกำนันตรัง"
- 4.12 การปรับปรุงงานบริการประชาชนด้านอำเภอ
- 4.13 ดำเนินการเกี่ยวกับเงินบำรุงการศึกษา
- 4.14 สหประชาชาติขอสร้างอาคารห้องประชุมที่มีความสูงเกินกว่าประกาศกระทรวงมหาดไทย
- 4.15 ดำเนินการเกี่ยวกับวัดต่างๆ ขอกรรมสิทธิ์อาคารเรือนต่างๆ
- 4.16 การจัดถ่ายรูปแบบทางอากาศ
- 4.17 โรงเรียนได้รับมณีนี
- 4.18 การเกณฑ์เด็กเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา สำหรับกรุงเทพมหานคร
- 4.19 การดูแลและป้องกันการขายตัวของชุมชนแออัด

- 4.20 การขอจัดตั้งสำนักงานเศรษฐกิจและการค้า ตลอดจนย้ายที่ตั้งสำนักงานในต่างประเทศ
- 4.21 การขออนุมัติเงินค่าบริจาดสิ่งอุปโภคบริโภคแก่ประเทศเพื่อนบ้าน
- 4.22 การขออนุมัติค่าใช้จ่ายในการรองรับคณะผู้แทนรัฐบาลต่างประเทศ
- 4.23 การสมัครเข้าเป็นสมาชิก สมาคม สถาบัน หรือองค์การระหว่างประเทศ
- 4.24 การขออนุมัติให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานองค์การ สมาคม หรือสถาบันระหว่างประเทศ โดยให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ
- 4.25 การขอเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการที่เสียชีวิตเนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ราชการ
- 4.26 การลาป่วยของข้าราชการซึ่งเจ็บป่วย เพราะการปฏิบัติหน้าที่ และเกินอำนาจเจ้า-
กระทรวงจะอนุญาต
- 4.27 การขออนุมัติให้ข้าราชการที่บาดเจ็บหรือทุพพลภาพ เนื่องจากการปฏิบัติราชการอยู่รับ
ราชการต่อ รวมถึงการขอต่ออายุราชการให้แก่ข้าราชการที่ครบเกษียณ
- 4.28 งานอื่นๆ นอกเหนือจากที่ระบุว่าเป็นงานของกองหนึ่งกองใดโดยเฉพาะ

ตัวอย่าง

บัตรสารบรรณควบคุมการเคลื่อนไหวของงาน

แผนก ออ. 1 (อ. 1) เรื่อง 1. แต่งตั้งนายสมชาย หอมทิพย์ และนายสมชาย หอมทิพย์

ฉบับที่	รายการ	เลขที่	วัน, เดือน, ปี	ลำดับที่ ทั่วไป	ส่งไปไหน, เมื่อใด
1.	ทพ. - 11/75. การแต่งตั้งนายสมชาย หอมทิพย์ และนายสมชาย หอมทิพย์ (นายสมชาย หอมทิพย์ ภูธร: 11/75).	11/75	9 ก.พ.	11/75	ทพ. 11 ก.พ. 75.
2.	11/75 - 11/75. 11 ก.พ. 19. 11/75.	11/75	23 ก.พ.		ทพ. 24 ก.พ. 19.
3.	11/75 - 11/75. 11/75. 11/75.	11/75	11/75.	11/75	ทพ. 11/75. 11/75.
4.	11/75 - 11/75.	11/75	11/75.		
5.	- 11/75. 11/75.	11/75			
6.	- 11/75.	11/75			ทพ. 27 ก.พ. 19.
7.	- 11/75. 11/75.	11/75			5 ก.พ. 19.
8.	ทพ. - 11/75. การแต่งตั้งนายสมชาย หอมทิพย์ และนายสมชาย หอมทิพย์ (นายสมชาย หอมทิพย์ ภูธร: 11/75).	11/75	23 ก.พ.	11/75	ทพ. 23 ก.พ. 19.
9.	11/75 - 11/75. 11/75. 11/75.	11/75	11/75.		
10.	11/75 - 11/75. 11/75. 11/75.	11/75	11/75.		
11.	11/75 - 11/75. 11/75. 11/75.	11/75	11/75.		
12.	11/75 - 11/75. 11/75. 11/75.	11/75	11/75.		
13.	11/75 - 11/75. 11/75. 11/75.	11/75	11/75.		
14.	11/75 - 11/75. 11/75. 11/75.	11/75	11/75.		
15.	11/75 - 11/75. 11/75. 11/75.	11/75	11/75.		
16.	11/75 - 11/75. 11/75. 11/75.	11/75	11/75.		
17.	11/75 - 11/75. 11/75. 11/75.	11/75	11/75.		
18.	11/75 - 11/75. 11/75. 11/75.	11/75	11/75.		
19.	11/75 - 11/75. 11/75. 11/75.	11/75	11/75.		
20.	11/75 - 11/75. 11/75. 11/75.	11/75	11/75.		
21.	11/75 - 11/75. 11/75. 11/75.	11/75	11/75.		

- 21 21 21 21 21 21

21---

ฉบับที่	รายการ	เลขที่	วัน, เดือน, ปี	ลำดับที่ทั่วไป	ส่งไปไหน, น.
1.	สวช.-11จว. 16 ม.ค. 1971 (1) 8 ต. 4 พ.ค. 29 07.00	24827	5 พ.ค. 30	-	14 ม.ค. 2531
2.	- 17.0	24828	.	-	
4.	- 17.0	24829	.	-	
5.	- 17.0	24830	.	-	
6.	- 17.0	24831	.	-	
7.	- 17.0	24832	.	-	
8.	- 17.0	24833	.	-	
9.	- 17.0	24834	.	-	
10.	- 17.0-17.0	24835	.	-	
11.	- 17.0-17.0	24836	.	-	
12.	สวช.-11จว. (1) 16 ม.ค. 1971. 07.00	24837	14 พ.ค. 30	07.00	14 พ.ค. 30
13.	สวช.-11จว. (12) 8 ต. 12 พ.ค. 30 07.00	24838	14 พ.ค. 30	-	
14.	- 17.0 (1, 2, 3, 4)	24839	.	-	
15.	- 17.0-17.0	24840	.	-	
16.	- 17.0-17.0	24841	.	-	
17.	สวช.-11จว. 16 ม.ค. 1971 (1) 8 ต. 4 พ.ค. 29 07.00	24842	14 พ.ค. 30	07.00	14 พ.ค. 30
18.	สวช.-11จว. 16 ม.ค. 1971 (1) 8 ต. 4 พ.ค. 29 07.00	24843	14 พ.ค. 30	-	
19.	- 17.0-17.0 (14)	24844	14 พ.ค. 30	-	
20.	- 17.0	24845	.	-	
21.	- 17.0	24846	.	-	
22.	- 17.0	24847	.	-	

[illegible]

ภาคผนวกที่ 2 การจำแนกกลุ่มงานหลักของรัฐบาล

เรื่อง การจำแนกกลุ่มงานหลักของรัฐบาล

เรียน ผู้อำนวยการกองประสานนโยบายและแผน

ตามที่ได้ขอความเห็นของผมเรื่อง การจำแนกกลุ่มงานหลักของรัฐบาล และการจัดการประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ กับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตามร่างแผนภาพที่ได้ให้ผมศึกษา นั้น ในขั้นนี้ผมใคร่ขอให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการจำแนกกลุ่มงานหลักของรัฐบาลก่อน ดังนี้

1. หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งกลุ่มงาน ซึ่งอาศัยตามนโยบายที่นายกรัฐมนตรีแถลงในรัฐสภา แผนพัฒนา และหลักการจัดเก็บของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (ตามมติคณะรัฐมนตรี) นั้น ผมมีความเห็นว่าสามารถใช้เป็นหลักการกว้างๆ ได้ แต่ก็มีข้อจำกัดบางประการคือ สำหรับนโยบายที่นายกรัฐมนตรีแถลงในรัฐสภานั้น เป็นเพียงแนวทางกว้างๆ ซึ่งยังไม่อาจหาจุดเน้นของนโยบายย่อยด้านต่างๆ ได้ และแผนพัฒนา ก็มีลักษณะเช่นเดียวกันเป็นเพียงแนวทางกว้างๆ ที่สะท้อนถึงการจำแนกสาขากิจกรรมและแผนงานไว้เท่านั้น ส่วนหลักการจัดเก็บของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นการจัดเก็บตามประเภทมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งสะท้อนถึงลักษณะของเรื่องที่น่าเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ผมเห็นว่าหลักเกณฑ์ทั้ง 3 นี้ อาจจะทำให้เราได้กลุ่มงานต่างๆ มากมายและจัดเป็นประเภทต่างๆ ไปได้ก็จริงอยู่ แต่ถ้าจะให้ชัดเจนและเป็นประโยชน์ต่อการวางลำดับความสำคัญก่อนหลังของงานที่จะเรียกได้ว่าเป็น กลุ่มงานหลัก เพื่อแยกแยะออกจากกลุ่มงานรองหรืองานอื่นๆ แล้ว ก็จะต้องอาศัยหลักเกณฑ์อื่นๆ ประกอบด้วย จึงจะทราบได้ว่าอะไรคือ กลุ่มงานหลัก (major functions) ของรัฐบาล

ผมเห็นว่าเอกสารการจำแนกกลุ่มงานหลักของรัฐบาลนั้น ขณะนี้ยังเป็นเพียงการรวบรวมว่ารัฐบาลมีกิจกรรมแบ่งออกเป็นกี่ประเภท และแต่ละประเภทประกอบด้วยงานย่อยใดบ้างเท่านั้น

2. ความเห็น

ผมมีความเห็นว่า การจำแนกกลุ่มงานหลักของรัฐบาลในขั้นต้นนี้มีประโยชน์ แต่ควรเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ ดังนี้

- 2.1 กลุ่มงานหลักของรัฐบาล น่าจะวัดได้จากสัดส่วนของงบประมาณที่ได้จัดสรรและใช้ไปในกิจกรรมประเภทต่างๆ ว่ากิจกรรมใดได้รับงบประมาณไปมากน้อยเพียงใดในระยะ-เวลาหนึ่งเวลาใด (อาจในแผน 5 และในต้นแผน 6) และเนื่องจากงบประมาณมีหลายหมวด ควรมีมาตรการว่าเราจะดูจากหมวดใด เพราะหมวดเงินเดือนค่าตอบแทน และสวัสดิการก็มีสัดส่วนสูง ก็อาจดูจากงบลงทุนได้ ดังนั้นหลักเกณฑ์ข้อนี้ก็คือดูจากสัดส่วนของงบประมาณด้วย

2.2 กลุ่มงานหลักของรัฐบาล น่าจะวัดได้จากความสำคัญเชิงนโยบายของรัฐบาล ซึ่งสะท้อนได้จากการที่นายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ด้วยการ

- (ก) แสดงออกทางสุนทรพจน์ในวาระต่างๆ
- (ข) ทางการแต่งตั้งบุคคลที่มีได้สังกัดพรรคการเมืองให้กำกับดูแล
- (ค) ให้การสนับสนุนในด้านการจัดตั้งคณะกรรมการ หรือองค์การพิเศษ
- (ง) ให้การสนับสนุนในแง่งบประมาณ และกำลังคน
- (จ) มีการติดตามความก้าวหน้าเป็นระยะๆ อย่างสม่ำเสมอ

จะเห็นได้ว่าหากลองลึกไปในแง่นี้แล้ว จะพบว่าแผนงานต่างๆ ที่รวมอยู่ในแผนพัฒนาฯ และนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา นั้น มีจุดเน้นต่างๆ กันไป

2.3 กลุ่มงานหลักของรัฐบาล น่าจะวัดได้จากกิจกรรมที่มีรัฐมีรายจ่ายต่อหัวของประชากร (per capita expenditure) มากที่สุด ในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ

2.4 กลุ่มงานหลักของรัฐบาล น่าจะวัดได้จากกิจกรรมที่รัฐมีการใช้จ่ายด้านการลงทุนมากกว่ากิจกรรมอื่นใด

2.5 กลุ่มงานหลักของรัฐบาล น่าจะวัดได้จากกิจกรรมที่มีการขยายตัวด้านกำลังคนมากขึ้น แม้ว่าจะมีการปิดกั้นการขยายตัวไม่เกิน 2% ของบุคลากรไว้แล้วก็ตาม

3. ความสลับซับซ้อนและความยากลำบาก

วิธีแยกกิจกรรมหลัก - กิจกรรมรองของรัฐนี้ยากที่จะกระทำหากตกลงกันในหลักเกณฑ์ไม่ได้ เพราะหากจะแยกตาม minimum Function ของรัฐแล้ว ขณะนี้รัฐดำเนินกิจกรรมแบบรัฐสวัสดิการด้วย จึงกระทำกิจกรรมต่างๆ มากมาย หากจะแยกตามโครงสร้างทางอำนาจ และการตัดสินใจก็ได้ จะเห็นจุดเน้น เช่น การมีสี่กระทรวงหลัก (และขณะนี้เพิ่มเป็น 5 คือ รวมกระทรวงอุตสาหกรรมไว้ด้วย) การมีคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (ดูว่าในคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจมีกระทรวงใดบ้าง) ในแง่นี้สะท้อนถึงกลุ่มงานหลัก ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลชุดนี้ได้เช่นกัน

อีกด้านหนึ่งก็คือ ดูว่ากระทรวงใดบ้างที่นายกรัฐมนตรีกันไว้เป็นโควตาของท่าน หรือดูว่าการแบ่งงานให้กับรองนายกฯ ฝ่ายต่างๆ นั้น รองนายกฯ ที่ไม่สังกัดพรรคได้กำกับดูแลส่วนใด และ รัฐมนตรี-สำนักนายกฯ ที่ไม่สังกัดพรรคได้ดูแลกรมใดในสำนักนายกฯ เป็นต้น

4. ประเภทของรัฐวิสาหกิจ

ผมเห็นว่าในข้อ 4.7 รัฐวิสาหกิจนี้คงจะต้องมีการจัดทำรายละเอียดลงไปอีก เพราะในรายการยังไม่อาจเห็นจุดเน้นของรัฐวิสาหกิจในแง่ของ ขนาด และงบการดำเนินงาน งบการลงทุนได้ ซึ่งขอยืนยันให้เห็นว่าในบรรดาวิสาหกิจทั้ง 5 ประเภท จำนวน 67 กิจกรรมนี้ รัฐวิสาหกิจใด กลุ่มใด มีความสำคัญในแง่ต่างๆ อย่างไร ข้อมูลนี้จึงจะเป็นประโยชน์

5. สรุป

การจำแนกกลุ่มงานหลักของรัฐบาลตามเอกสารนี้ เป็นเพียงการรวบรวมงานต่างๆ ของรัฐบาล แต่ยังไม่เห็นว่างานกลุ่มใดเป็นงานหลัก กลุ่มใดเป็นงานเสริม หรืองานรอง ผมเห็นว่าควรมีการเพิ่มเติมต่อไปโดยนำเอกหลักเกณฑ์อื่นๆ ตามข้อสังเกตของผมในข้อ 2 มาประกอบก็คงจะเป็นประโยชน์ และเรื่องนี้หากทาง สงป. สศช. และกรมบัญชีกลางจะช่วยให้ข้อมูลเป็นการทำงานขั้นตอนไปร่วมกันก็ได้ภาพที่ชัดเจน ทั้งในห้วงเวลาที่ผ่านมา ในขณะนี้ และแนวโน้มในอนาคตด้วย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

ภาคผนวกที่ 3 การพาคณะเจ้าหน้าที่ไปศึกษาวิธีการประเมินผลแบบเร่งด่วน

เนื่องจากข้อเสนอที่สำคัญอย่างหนึ่งของรายงานนี้ ได้แก่ การแนะนำให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาการวิเคราะห์เรื่องด้วยการใช้การประเมินผลแบบเร่งด่วน (Rapid Appraisal) มาปรับใช้ เพราะการประเมินผลดังกล่าวเป็นการแสวงหาข้อมูล และสืบสภาพปัญหาในระยะเวลาอันสั้นอย่างรวดเร็ว เสียค่าใช้จ่ายน้อย กำลังคนน้อย โดยได้ผลที่มีความถูกต้องพอสมควร อันสอดคล้องกับลักษณะและสภาพการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คณะผู้วิจัยจึงได้นำคณะเจ้าหน้าที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปศึกษา และรับฟังการบรรยายของโครงการวิจัยระบบการทำฟาร์ม มหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งเป็นแหล่งที่ทำการพัฒนาวิธีประเมินสภาวะชนบทอย่างเร่งด่วน มาใช้ในการวิจัยในระหว่างวันที่ 29-30 พฤษภาคม 2531

คณะได้ฟังการบรรยายสรุปจากคณาจารย์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และได้เล็งเห็นประโยชน์ที่จะได้มีการปรับใช้วิธีการประเมินนี้ กับงานการวิเคราะห์เรื่องบางประเภท ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงได้มีการปรึกษาหารือกันเพื่อเตรียมการปรับปรุงวิธีการศึกษานี้ให้เข้ากับลักษณะของงานการวิเคราะห์ โดยจะจัดให้มีการฝึกอบรม การวิเคราะห์อย่างมีระบบ และวิธีการประเมินผลแบบเร่งด่วนนี้ ขึ้นต่อไป

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังได้เสนอแนะให้ทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พิจารณาถึงประโยชน์ในการส่งคณะเจ้าหน้าที่ไปศึกษาและปรึกษาหารือกับสถาบันการศึกษาตามภูมิภาคต่างๆ เพื่อเรียนรู้ถึงผลการวิจัย ตลอดจนวิธีการศึกษาอันจะยังประโยชน์ให้แก่งานของสำนักเลขาธิการฯ อย่างสม่ำเสมอด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเป็นประโยชน์ต่องานของศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรีกองการประชุม และกองประสานนโยบายและแผนโดยตรง

กำหนดการบรรยายสรุป

งานวิจัยระบบการทำฟาร์ม มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ต่อ

คณะของรองเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี และ คณะของ ศ.ดร. ชัยอนันต์ สมทกนิตย

ณ ห้องประชุมภาควิชาพืชศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

28 พฤษภาคม 2531

8.30 - 9.45 น.	งานวิจัยระบบการทำฟาร์ม..... ดร.เทอด เจริญวัฒนา
9.45 - 10.25 น.	การวิเคราะห์พื้นที่และชุมชน..... ดร.เทอด เจริญวัฒนา
10.25 - 10.40 น.	พัก
10.40 - 11.30 น.	การประเมินสภาวะชนบทแบบเร่งด่วน.. อ.สุริยา สมทกนิตย
11.30 - 12.00 น.	การใช้ไมโครคอมพิวเตอร์ทำแผนที่.... ดร.สุวิทย์ เลหาศิริวงศ์ และ นายศิริชัย ชูประภาวรรณ
12.00 - 13.30 น.	ร่วมรับประทานอาหารกลางวัน
13.30 - 15.00 น.	ซักถามแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
18.30 น.	ร่วมรับประทานอาหารเย็น

การเดินทางร่วมกับ สลค. ไปศึกษางานวิจัยแบบ Rapid Appraisal

ณ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ระหว่างวันที่ 28-29 พฤษภาคม 2531

คณะผู้วิจัยของ TDRI

1. ศ.ดร.ชัชวาลย์ สมุทวณิช
2. นายเชาวนะ ไตรมาศ
3. นายอรรถชัย พองสมุทร

คณะของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- | | |
|--------------------------|------------------------------------|
| 1. นายสตี ศรีบุญเรือง | รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี |
| 2. นายเนนดล เสงี่ยมเจริญ | ผู้อำนวยการกองการประชุมคณะรัฐมนตรี |
| 3. นางชนนุช ตริทิชบุตร | ผู้อำนวยการศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี |
| 4. นายไพโรจน์ ภูศิริ | เจ้าหน้าที่กองประสานนโยบายและแผน |

คณาจารย์และนักวิชาการของมหาวิทยาลัยขอนแก่น

1. ดร.เทอด เจริญวัฒนา
2. ดร.สุวิทย์ เลหาศิริวงศ์
3. ดร.อารันต์ นิลโนทัย
4. ดร.กนก พลารัตน์
5. อ.สุริยา สมุทคุปต์
6. อ.มันทนา สามารถ
7. นายศิริชัย ชูประภาวรรณ

วัตถุประสงค์ของคณะผู้วิจัย TDRI และ สลค.

การนำคณะเจ้าหน้าที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ไปศึกษาการวิจัยแบบ Rapid Appraisal ครั้งนี้ สืบเนื่องจากการที่คณะผู้วิจัยของ TDRI โดย ศ.ดร.ชัชวาลย์ สมุทวณิช ได้ทำการศึกษาและทำข้อเสนอแนะที่สำคัญประการหนึ่งของรายงานการศึกษาในหน่วยงาน เพื่อให้ข้อเสนอดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติ จึงมีความเห็นร่วมกันระหว่าง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และคณะผู้วิจัยของ TDRI ในการร่วมเดินทางไปฟังบรรยายสรุป เกี่ยวกับการวิจัยระบบแบบ Rapid Appraisal ที่มหาวิทยาลัยขอนแก่น

หัวข้อ

การบรรยายประกอบด้วย 5 หัวข้อ สำคัญ คือ

1. แนวคิดการวิจัยเชิงระบบ และงานวิจัยระบบการทำฟาร์ม (ดร.เทอด เจริญวัฒนา)
2. การวิเคราะห์พื้นที่และชุมชน (ดร.เทอด เจริญวัฒนา)
3. การประเมินสภาวะชนบทแบบเร่งด่วน (อ.สุริยา สมุทคุปต์)
4. การใช้ไมโครคอมพิวเตอร์ทำแผนที่ (ดร.สุวิทย์ เลหาศิริวงศ์)
5. การแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น

สรุป คณะเจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะกรรมการฯ มีความเห็นพ้องกับคณะผู้วิจัยว่า แนวการวิเคราะห์ตามแบบ Rapid Appraisal นี้ มีประโยชน์ต่องานของสำนักเลขาธิการฯ และจะทำรายงานการศึกษาในขั้นต้นนี้ไปเสนอต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงวิธีการการจัดสรรเจ้าหน้าที่และงบประมาณในการพัฒนาวิทยาการดังกล่าว ไปใช้กับงานของสำนักเลขาธิการฯ อย่างต่อเนื่องต่อไป ตามข้อเสนอแนะในรายงานการศึกษาของคณะผู้วิจัย ดังปรากฏในรายงานผลการศึกษาดูงาน เพื่อเตรียมจัดหลักสูตรฝึกอบรมเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ลงวันที่ 3 มิถุนายน 2531 ของนายสติ ศรีบุญเรือง รองเลขาธิการคณะกรรมการฯ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการฯ โดยเลขาธิการคณะกรรมการฯ ได้ให้ความเห็นชอบให้ร่างหลักสูตรและเสริมวิชาหลักโดยตรงเข้าไปด้วย (ลงนามเมื่อ 6 มิถุนายน 2531) ดังนี้

3 มิถุนายน 2531

รายงานผลการศึกษาดูงานเพื่อเตรียมจัดหลักสูตรฝึกอบรมเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน

เรียน ท่านเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

1. เรื่องเดิม

ท่านเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติโครงการศึกษาดูงาน เพื่อเตรียมจัดหลักสูตรฝึกอบรมเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ระหว่างวันที่ 28-29 พฤษภาคม 2531 ณ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น

2. ข้อเท็จจริง

คณะข้าราชการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยมีกระผมเป็นหัวหน้า ได้เดินทางไปพร้อมกับคณะของ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ไปรับฟังการบรรยายสรุปเรื่องการประเมินสถานะชนบทแบบเร่งด่วน (Rapid Rural Appraisal) ของมหาวิทยาลัยขอนแก่น เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2531 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

2.1 มหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้ริเริ่มและพัฒนาโครงการวิจัยระบบการทำฟาร์ม (Farming System Research) เพื่อแก้ไขปัญหาของเกษตรกรรายย่อยผู้มีรายได้น้อย ซึ่งได้แก่เกษตรกรในเขตอาศัยน้ำฝน โดยเน้นที่ฟาร์ม และครอบครัวของเกษตรกรเป็นหลักและให้นักวิจัยเป็นทีมแบบสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ทั้งด้านเกษตรและสังคมศาสตร์

2.2 การประเมินสถานะชนบทอย่างเร่งด่วน (Rapid Rural Appraisal) หรือ RRA เป็นวิธีการ ซึ่งโครงการวิจัยระบบการทำฟาร์มได้นำมาใช้เนื่องจากพิจารณาเห็นว่า เป็นวิธีการที่เหมาะสมสำหรับกรณีที่ต้องการจะทราบภาพรวมของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งในระยะเวลาอันสั้น หากจะใช้แบบสอบถาม ซึ่งแม้ว่าจะเชื่อถือได้ แต่ก็มีคำถามมาก ใช้เวลานาน ผลงานวิจัยจะเสร็จไม่ทันต่อเหตุการณ์ บางครั้งข้อมูลที่ได้มาก็ไม่ได้นำไปใช้ สำหรับการสัมภาษณ์โดยตรง แม้ว่าจะเป็นวิธีที่รวดเร็ว แต่อาจได้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง RRA จึงเป็นวิธีที่จะแก้ไขจุดอ่อนของการใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ดังกล่าว RRA ไม่มีแบบสอบถาม แต่จะเตรียมคำถามหลักๆ ไว้ในใจแล้วออกไปสัมภาษณ์เป็นทีม สามารถเปลี่ยนแปลงคำถามได้ตามแต่เหตุการณ์จะเปลี่ยนไป ใช้เวลาสำรวจไม่เกิน 1 สัปดาห์ และรายงานผลได้ทันต่อเหตุการณ์ โดยเฉพาะจะช่วยให้ได้ข้อมูลที่ทำให้เข้าใจถึงปัญหาได้อย่างถูกต้องและนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่ทันต่อเหตุการณ์

2.3 ลักษณะสำคัญของวิธี RRA

2.3.1 เน้นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interviewing หรือ SSI) ซึ่งเป็นวิธีกึ่งกลางๆ ระหว่างการใช้แบบสอบถามและแบบที่มีอิสระเต็มที่ เช่น วิธีการของผู้สื่อข่าว (Unstructured Investigation)

2.3.2 เน้นการใช้เทคนิคต่างๆ เสริมการสัมภาษณ์แบบ SSI โดยเฉพาะ การสังเกต การใช้ตัวบ่งชี้ การวัดต่างๆ การใช้ภาพถ่าย และเทคนิคแผนที่ (Mapping) เป็นต้น เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและเพิ่มประสิทธิภาพในการเรียนรู้ในระหว่างที่ทำการศึกษา

2.3.3 เน้นการศึกษาที่ใช้ผู้วิจัยมาจากสาขาวิชาต่างๆ ทำการศึกษาร่วมกันในลักษณะสหวิทยาการ (Interdisciplinary Team) กล่าวคือ อย่างน้อยต้องมีผู้วิจัย 2 คน จากต่างสาขากัน ทุกคนสัมภาษณ์ร่วมกันและจดทุกอย่างที่ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูล

2.4 ประเภทของวิธี RRA แบ่งได้ ดังนี้

2.4.1 การศึกษาทั้งระบบ (General RRA) ถ้าพื้นที่เป้าหมายในการศึกษา คือ หมู่บ้าน ก็ศึกษาระบบของหมู่บ้านนั้น

2.4.2 การศึกษาข้อมูลเฉพาะ (Specific RRA) หรือ การศึกษาเฉพาะหัวข้อ (Topical RRA) เป็นการศึกษาเฉพาะเรื่องที่สนใจและดูว่าสิ่งที่ศึกษานั้นเกี่ยวข้องกับสิ่งอื่นหรือระบบใหญ่ทั้งหมดอย่างไร

2.5 จุดอ่อนของวิธี RRA

2.5.1 ข้อมูลที่ได้จากวิธี RRA จะเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพและได้ข้อมูลในเชิงปริมาณน้อยกว่าวิธีที่ใช้แบบสอบถาม ข้อจำกัดนี้แก้ไขได้โดยการใช้ตัวบ่งชี้

2.5.2 วิธี RRA ใช้ตัวอย่างน้อย ขั้นตอนต่างๆ ต้องการความคล่องตัวสูง เช่น การเลือกพื้นที่ การเลือกตัวอย่างสัมภาษณ์ ขั้นตอนการสัมภาษณ์ จึงมีโอกาสผิดพลาดได้ง่าย ผู้ที่ใช้วิธี RRA จึงต้องมีความตั้งใจสูง ยอมรับฟังความคิดเห็นของคนอื่นๆ และต้องหมั่นฝึกฝนการใช้วิธีนี้บ่อยๆ อย่างสม่ำเสมอ

2.6 ขั้นตอนของ RRA

วิธี RRA มีขั้นตอนหลักและย่อย โดยสรุปดังนี้

2.6.1 การเตรียมงานทั่วไป

- (1) การกำหนดเรื่องหรือหัวข้อที่จะศึกษา
- (2) การศึกษาข้อมูลมือสอง
- (3) การเลือกพื้นที่
- (4) การจัดทีมผู้วิจัย
- (5) การเตรียมงานก่อนการเดินทาง

2.6.2 การกำหนดประเด็นคำถาม

(1) การใช้เครื่องมือในการสร้างประเด็นคำถาม

(1.1) ข้อมูลมือสอง

(1.2) การสำรวจอย่างคร่าวๆ

(1.3) ผู้รู้

- ระดับสูง

- ระดับสนาม

(2) การกำหนดประเด็นคำถาม

2.6.3 การสัมภาษณ์

(1) การเลือกผู้ให้สัมภาษณ์

(2) วิธีการสัมภาษณ์

2.6.4 การทำรายงาน

(1) การทำรายงานในสนาม

(2) การทำรายงาน

ขั้นตอนเหล่านี้ โดยมากมักเป็นไปตามลำดับ แต่ก็บางครั้งที่บางขั้นตอนอาจสลับกันได้ และอาจต้องทำย้อนไปย้อนมา

สำหรับการทำรายงานจุดสำคัญอยู่ที่การวิเคราะห์ปัญหาที่พบ พร้อมข้อเสนอแนะการแก้ไข ปัญหาต่างๆ และแนวทางการวิจัยหรือศึกษาในขั้นต่อไป รวมทั้งควรต้องทำให้เสร็จเร็วที่สุดเพื่อนำข้อมูลมาใช้งานให้ทันต่อเหตุการณ์

กล่าวโดยสรุป RRA เป็นวิธีการที่มุ่งศึกษาโครงสร้างของปัญหาทั้งระบบ ทั้งในระบบรวมและภาพย่อยจาก Bottom up โดยเน้นทีมงานและการใช้เทคนิคแผนที่ (Mapping) มาช่วย

3. ข้อพิจารณา

3.1 จากการปรึกษาหารือร่วมกันเห็นว่า วิธีการ RRA น่าจะนำมาปรับใช้กับพื้นที่ในเขตเมืองและปัญหาด้านต่างๆ โดยเฉพาะการประเมินผลกระทบ (impacts) ที่อาจจะเกิดขึ้น จากแผนงานโครงการต่างๆ สำหรับประกอบการพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีได้ จึงอาจใช้ชื่อว่า การประเมินอย่างเร่งด่วน (Rapid Appraisal) หรือ RA โดยตัดคำว่า ชนบทออกไป เพื่อให้วิธีการนี้มีขอบเขตของการใช้ประโยชน์ได้กว้างขวางยิ่งขึ้น

3.2 โดยที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีนโยบายที่จะพัฒนาระบบงาน โดยมุ่งเน้นไปสู่ภารกิจขั้นสูง ในอันที่จะศึกษาวิเคราะห์เรื่องที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาในทางลึกเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สำคัญสำหรับประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งเป็นผู้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา

สำหรับเรื่องที่เป็นนโยบายสำคัญ เรื่องที่เป็นปัญหาที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง หรือเรื่องที่ขัดแย้งกันระหว่างส่วนราชการ ซึ่งบทบาทนี้มีความสำคัญที่จะช่วยอุดช่องว่างของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน การนำวิธีการ RA มาใช้จะมีผลทำให้นโยบายดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จ กล่าวคือ จะช่วยเพิ่มคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ ในการศึกษาวิเคราะห์เรื่องอย่างเป็นระบบ และทำงานเป็นทีมในลักษณะ Interdisciplinary ซึ่งจะช่วยให้ได้กรอบคำถามที่สำคัญที่อาจจะสอบถามไปยังกระทรวง ทบวง เจ้าของเรื่องเพิ่มเติม ในระหว่างที่รอความเห็นจากส่วนราชการหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องหรือร่วมศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมจากกรอบคำถามที่กำหนดร่วมกับเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง เจ้าของเรื่อง หรือใช้วิธี RA โดยทีมเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ ออกไปหาข้อมูลในพื้นที่โดยตรง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์สำหรับประกอบการพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี รายงานผลการศึกษาดูงานเพื่อเตรียมจัดหลักสูตรฝึกอบรมเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน

4. ความเห็น

กระผมพิจารณาแล้ว เห็นสมควรนำเรื่องการประเมินสภาวะชนบทอย่างเร่งด่วน หรือ RRA ซึ่งได้ปรับให้เข้ากับลักษณะงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว กำหนดเป็นหัวข้อหนึ่งในหลักสูตรเกี่ยวกับเรื่องการวิเคราะห์ระบบ (System Analysis) สำหรับฝึกอบรมเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยควรกำหนดให้มีแบบฝึกหัดเป็นกรณีศึกษา สำหรับฝึกปฏิบัติ (work shop) รวมทั้งเรื่องเทคนิคการใช้แผนที่ (Mapping) สำหรับรายละเอียดของหลักสูตรฝึกอบรมเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ และวิทยากรที่เหมาะสมเห็นควรมอบให้กองประสานนโยบายและแผน ร่วมกับกองที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาดำเนินการ และนำเสนอท่านเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยด่วนต่อไป

จึงเรียนมา เพื่อโปรดทราบและพิจารณาตามข้อ 4

สตี ศรีบุญเรือง

(นายสตี ศรีบุญเรือง)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ผลงานวิจัยในโครงการ
การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ระยะที่ 1

- | | |
|---|--|
| 1. ข้อเสนอโครงการวิจัย เรื่อง การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ภาษาอังกฤษ) | โดย ดร. ไพบูลย์ เอื้อทวีกุล |
| 2. สรุปสาระสำคัญของรายงาน โครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ภาษาอังกฤษ) | |
| 3. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (สศช.) | โดย ดร. กิณพันธุ์ นาคะตะ |
| 4. การจัดสรรเพื่อการพัฒนา : บทบาทของสำนักงานประมาณ (ภาษาอังกฤษ) | โดย ดร. ลิขิต ชีระเวคิน และ
ดร. ไกรยุทธ ชีรตยาคีนันท์ |
| 5. การศึกษาการปฏิบัติงานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) | โดย ดร. วรเดช จันทรรักษ์ |
| 6. การแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน : การวิเคราะห์แนวความคิด และการดำเนินการในประเทศไทย (ภาษาอังกฤษ) | โดย ดร. ไกรยุทธ ชีรตยาคีนันท์ |
| 7. กฎหมาย และ ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับ ทวิภาคีความร่วมมือ
สถาบันการเงิน และการส่งออก : ผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม (ภาษาอังกฤษ) | โดย ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย |
| 8. หน่วยงานกลางระดับปฏิบัติ : สถานปัญหา และ การปฏิรูป | โดย ดร. วรเดช จันทรรักษ์ และ
ดร. วินิต ทรงประทุม |
| 9. การปฏิบัติงานของหน่วยงานในท้องถิ่น : ปัญหา
และ ข้อเสนอแนะบางประการ | โดย ดร. ปธาน สุวรรณมงคล |
| 10. การปฏิรูปการบริหาร | โดย ดร. วรเดช จันทรรักษ์ |
| 11. การปฏิรูปการบริหาร : บรรณานุกรมสรุปสาระสังเขป (ภาษาอังกฤษ) | โดย ดร. วรเดช จันทรรักษ์ |
| 12. รายงานสรุปผลการสัมมนาโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (2530) (ภาษาอังกฤษ) | |

ผลงานวิจัยในโครงการ
การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ระยะที่ 2 ปีที่ 1

1. Main Report Phase II - first year (ภาษาอังกฤษ)
2. สรุปสาระสำคัญของรายงาน เรื่อง การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ระยะที่ 2 ปีที่ 1
3. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดย ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช
4. คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ โดย ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช
5. กรมบัญชีกลาง โดย ดร.ปรีญา เวสารัชช์
6. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดย ดร.ปธาน สุวรรณมงคล
7. คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ
: การศึกษาด้านการบริหาร โดย คุณมนุญ วัฒนโกเมร
8. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดย คุณเศรษฐพร คูศิริวิทักษ์
9. การบริหารเพื่อการพัฒนาของกระทรวงสาธารณสุข โดย ดร.วรเดช จันทรศร
10. กระทรวงมหาดไทย : ลักษณะเด่นและข้อจำกัดของหน่วยงาน
ระดับกระทรวงในการบริหารการพัฒนา โดย ผศ.ปกรณ์ ปรียากร
11. กระทรวงศึกษาธิการ : ปัญหาและการปฏิรูป โดย ดร.ลิขิต ชีร์เวดิน
12. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดย ดร.พินยา บวรวัฒนา
13. กรมวิชาการเกษตร โดย ดร.ปฐม มณีโรจน์
14. กรมส่งเสริมการเกษตร โดย ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่
15. กรมประชาสัมพันธ์ โดย ดร.จรี วิจิตรวาทการ
16. กรมการค้าต่างประเทศ โดย ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย
17. Summary Proceedings : Workshop on the Management
of Economic and Social Development

โครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

โครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ถือกำเนิดขึ้นตามมติของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ภายใต้วัตถุประสงค์หลักที่จะให้โครงการนี้ ดำเนินการศึกษาการปรับปรุงการบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนแม่บทสำหรับการปฏิรูประบบราชการต่อไป โดยคณะกรรมการปฏิรูปฯ ได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

การดำเนินการตามโครงการฯ แบ่งออกเป็น 2 ระยะ ในระยะแรก (สิงหาคม 2529 - ธันวาคม 2530) มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาปัญหาสำคัญ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปทางการบริหารของหน่วยงานกลางระดับนโยบาย รวม 3 หน่วยงาน รวมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงทั้งระยะสั้นและระยะยาว (2) วิเคราะห์กิจกรรมในทางเศรษฐกิจและสังคมที่เหมาะสมสำหรับการแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน และ (3) สำนวจกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน พร้อมทั้งเสนอกลยุทธ์ในทางกฎหมายที่สำคัญสำหรับการปฏิรูปในอนาคต นอกจากนี้ยังได้จัดทำข้อเสนอแนะโครงการวิจัยสำหรับการดำเนินการตามแผนระยะที่สองด้วย

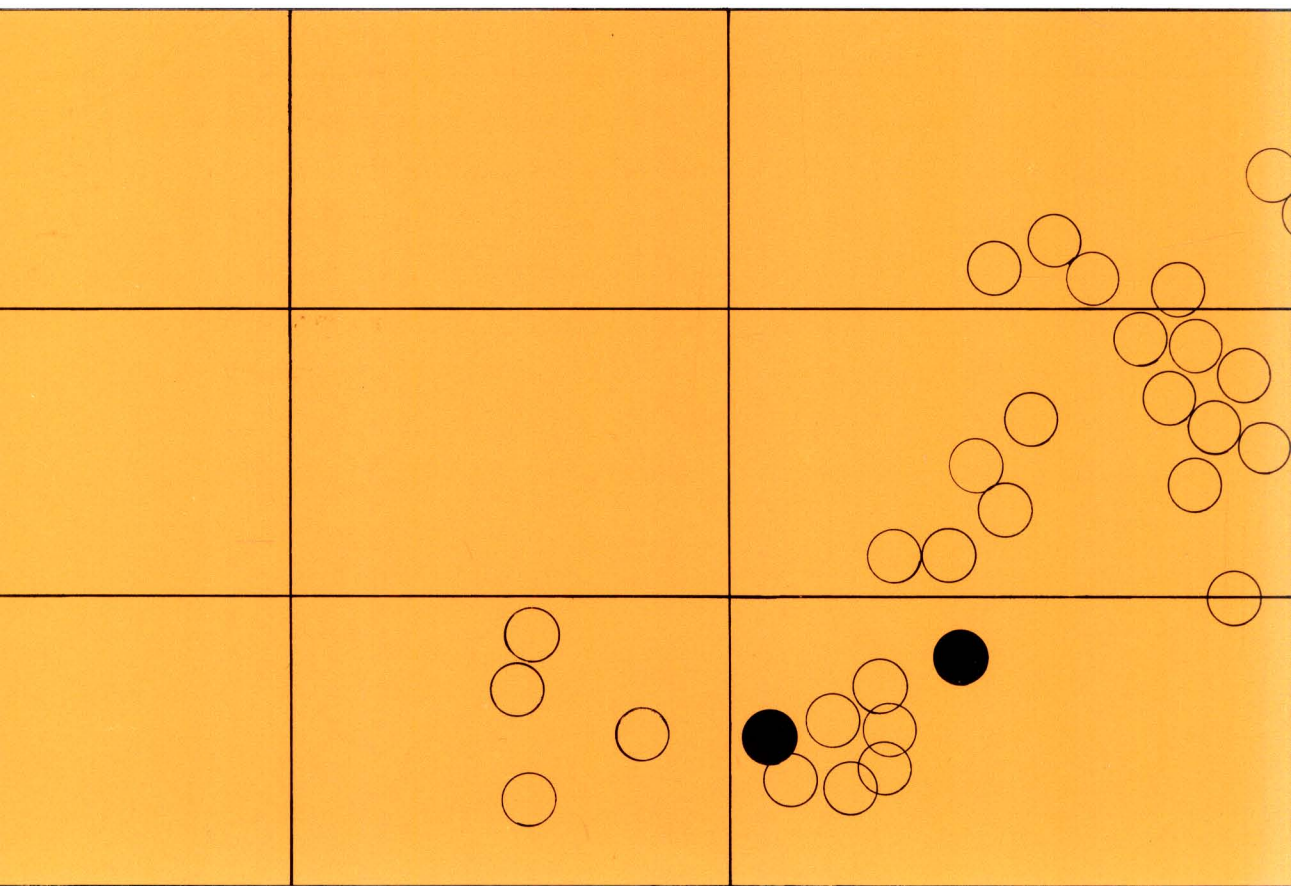
สำหรับการดำเนินการในระยะที่สอง ซึ่งเป็นระยะปัจจุบันนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารของหน่วยงานกลางระดับนโยบาย และหน่วยงานกลางระดับปฏิบัติที่สำคัญ รวม 26 หน่วยงาน ตลอดจนเพื่อศึกษาปัญหาสำคัญอื่นๆ ของระบบราชการไทย เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนแม่บท และจัดสรรทรัพยากรเพื่อการปฏิรูปการบริหารทั้งระบบ

CODE:	EMT3
TITLE:	สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
PRICE:	120 Baht (US\$5)

พิมพ์ที่: บริษัทปิ่นเกล้าการพิมพ์ จำกัด

457/57 ถนนอรุณอมรินทร์ บางกอกน้อย กรุงเทพฯ
โทร. 4249350 สุรินทร์ มณีอุบลย์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

พ.ศ. 2532



THAILAND DEVELOPMENT RESEARCH INSTITUTE FOUNDATION

Rajapark Building, 163 Asoke, Sukhumvit Road, Bangkok 10110 Thailand

Tel. 258-9012-7, 258-9027-9

Telex 20666 RAJAPAK TH