

บทที่ 3

บทบาทการดำเนินงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการสนับสนุนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายปัจจัยในการสนับสนุนหรือส่งเสริมให้ดำเนินบทบาทในมิติต่างๆ ทั้งข้อผูกพันตามกฎหมายหรือพันธะตามความคาดหวังของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงต้องพิจารณาถึงปัจจัยด้านอาณัติหรือพันธะข้อผูกพันของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในแง่มุมต่างๆ ประกอบการศึกษาด้วยโดยเฉพาะในด้านปัจจัย ดังต่อไปนี้

อาณัติหรือพันธะของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในภาพรวมของการจัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) เป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ ขึ้นตรงกับสำนักนายกรัฐมนตรี

1. พันธกิจตามกฎหมาย

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรหรือกลไกสำคัญที่มีภารกิจหลักในการสนับสนุนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องในเชิงนโยบายของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงเรื่องต่างๆ ของกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐ องค์กรมหาชน และรัฐวิสาหกิจ ที่เสนอมาเพื่อให้เข้าสู่การพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งมีหน้าที่ในการวิเคราะห์กลั่นกรองเรื่อง เสนอแนะประเด็นปัญหา ผลกระทบ และทางเลือกในการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะรัฐมนตรีในการติดต่อประสานงานระหว่างคณะรัฐมนตรีและส่วนราชการในพระองค์ รัฐสภา และหน่วยงานต่างๆ ซึ่งจำแนกเป็น 4 ด้าน คือ

- 1.1 ภารกิจเกี่ยวกับการประสานงานกับส่วนราชการในพระองค์
- 1.2 ภารกิจเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี
- 1.3 ภารกิจเกี่ยวกับสถาบันนิติบัญญัติและการตรากฎหมาย
- 1.4 ภารกิจเกี่ยวกับประชาชน

สำหรับภารกิจเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ปฏิบัติภารกิจด้านการบริหารงานทั่วไปของคณะรัฐมนตรี โดยทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการเสนอเรื่องของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งเรื่องที่กระทรวง ทบวง กรมเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ โดยอาจเป็นเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี เรื่องที่

คณะรัฐมนตรีกำหนดให้เสนอคณะรัฐมนตรี หรือเรื่องที่เป็นนโยบายหรือยุทธศาสตร์ในการบริหารประเทศ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงมีหน้าที่ต่อคณะรัฐมนตรีใน 5 ฐานะ ดังต่อไปนี้

1. ในฐานะผู้วิเคราะห์ข้อมูล และเสริมข้อมูล
2. ในฐานะผู้ประสานงานและติดตามผลตามมติคณะรัฐมนตรี กับกระทรวงหรือทบวงเจ้าของเรื่อง และส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง
3. ในฐานะผู้เสนอข้อพิจารณาหรือความเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี
4. ในฐานะเลขานุการการประชุมคณะรัฐมนตรี
5. ในฐานะผู้จัดทำมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานต่าง ๆ นำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุ

2. พันธกิจตามความคาดหวังของคณะรัฐมนตรี

การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีมีหัวใจสำคัญอยู่ที่กระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งหน่วยงานที่เป็นกลไกหลักในการสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีก็คือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่สนับสนุนกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีนับตั้งแต่การนำเรื่องปัญหาต่างๆ มาสู่การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี การจัดระเบียบวาระการประชุม การบริหารการประชุม ระยะเวลาการประชุม ซึ่งจากคำบรรยายของอดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสุรนนท์ เวชชาชีวะ) ซึ่งกำกับดูแลหน่วยงานสำนักเลขาธิการในสมัยนั้น ได้กล่าวถึงบทบาทสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการสนับสนุนการบริหารราชการแนวใหม่ของรัฐบาลเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2548 รวมทั้งข้อมูลจากการทำแบบสอบถามประเมินความพึงพอใจของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับคุณภาพการดำเนินงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในปีงบประมาณ 2548 และ 2549 พบว่า คณะรัฐมนตรีได้คาดหวังบทบาทของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้สนับสนุนการตัดสินใจในประเด็น ดังนี้

2.1 การนำเสนอเรื่องให้เข้าสู่การพิจารณาตัดสินใจด้วยความรวดเร็ว เพื่อให้เรื่องที่กระทรวงและหน่วยงานต่างๆ เสนอสามารถนำไปปฏิบัติหรือสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันที่ อันจะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินบรรลุผลสำเร็จและตอบสนองต่อประโยชน์สุขของประชาชนได้อย่างทันต่อสถานการณ์

2.2 บันทึกสรุปวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ควรมีเนื้อหาที่ถูกต้อง ครบถ้วน สมบูรณ์ และนำเสนอได้อย่างชัดเจน ตรงประเด็นสามารถทำความเข้าใจได้ง่าย รวมทั้งควรมีการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาของเรื่องอย่างลึกซึ้ง ครบถ้วนทุกแง่มุมทั้งในด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจ แนวทางแก้ไข

ปัญหาผลกระทบ ตลอดจนข้อเสนอแนะทางเลือกในการตัดสินใจ เพื่อให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

2.3 ข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ควรมีข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจ ทั้งในด้านข้อมูลพื้นฐาน ข้อมูลทั่วไป และข้อมูลเชิงวิเคราะห์จากหน่วยงานหรือคณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาล่วงหน้าได้ก่อนถึงวันประชุมคณะรัฐมนตรี

2.4 มติคณะรัฐมนตรีหรือผลการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีที่ชัดเจน มีคุณภาพ และนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยสามารถแก้ไขปัญหาได้สำเร็จลุล่วง และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

3. พันธกิจตามความคาดหวังของส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ

ส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สามารถแยกออกได้เป็นหน่วยงานในฐานะที่เป็นผู้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานในฐานะที่เป็นผู้เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจากการที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้จัดทำโครงการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสัญจรขึ้นในปีงบประมาณ 2549 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยการสัญจรไปยังส่วนราชการต่างๆ ทั้งในระดับกระทรวงและระดับกรม เพื่อซักซ้อมความเข้าใจและรับฟังปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ เกี่ยวกับกระบวนการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี และได้มีการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทการดำเนินงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ดังนี้

3.1 หน่วยงานที่เป็นผู้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

เรื่องต่างๆ ที่เข้าสู่การพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในระดับสูง ซึ่งไม่สามารถที่จะตัดสินใจได้ในระดับกระทรวง หรือหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ โดยมักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายระดับชาติ แผนยุทธศาสตร์ โครงการลงทุนขนาดใหญ่ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับประเทศชาติหรือประชาชนโดยรวม ทั้งในสถานการณ์ปกติและในภาวะฉุกเฉินเร่งด่วน และเนื่องจากเรื่องที่เสนอมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าของเรื่อง ดังนั้น เมื่อเรื่องต่างๆ ที่เสนอมามีความสำคัญดังกล่าว หน่วยงานที่เสนอเรื่องจึงมีความต้องการหรือความคาดหวังต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในประเด็น ดังนี้

3.1.1 ความรวดเร็วในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

หน่วยงานผู้เสนอเรื่องต้องการให้เรื่องที่เสนอได้นำเข้าสู่การพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยรวดเร็ว โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีควรลดขั้นตอนในกระบวนการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี และควรเร่งรัดให้การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ใช้ได้ผลโดยเร็ว

3.1.2 แนวทางการจัดทำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีที่มีความชัดเจน

1) เนื่องจากเรื่องที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทุกเรื่องจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดทำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานต่างๆ ถือปฏิบัติให้เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน อันจะส่งผลให้เรื่องที่เสนอดังกล่าวมีข้อมูลชัดเจน ถูกต้อง ครบถ้วน สมบูรณ์ สะดวกต่อการพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ดังนั้นหน่วยงานที่เป็นผู้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีจึงต้องการให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีการชี้แจงและซักซ้อมแนวทางปฏิบัติอย่างทั่วถึง และต่อเนื่องเกี่ยวกับรายละเอียดของแนวทางขั้นตอน และกระบวนการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งการนำเสนอตัวอย่างการจัดทำเรื่องที่ดี ถูกต้อง และครบถ้วน และเรื่องที่มีปัญหาต้องส่งคืนหน่วยงานเจ้าของเรื่อง โดยการเปิดหลักสูตรฝึกอบรม การจัดทำวีซีดี การจัดทำคู่มือหรือเอกสารแนะนำการปฏิบัติงาน และการซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีผ่านทางเว็บไซต์ด้วย เพื่อลดความผิดพลาดและความล่าช้าของกระบวนการ

2) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีควรแจ้งขั้นตอนการดำเนินงาน และระยะเวลาเกี่ยวกับกระบวนการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ให้ส่วนราชการต่างๆ ทราบ เพื่อให้การเสนอเรื่องมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.1.3 การแจ้งยืนยันมติคณะรัฐมนตรี

1) เรื่องที่นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและได้ผลสรุปออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักเลขาธิการควรแจ้งยืนยันมติคณะรัฐมนตรีไปยังหน่วยงานที่เสนอเรื่อง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างรวดเร็วและทั่วถึง

2) การจัดทำสรุปมติคณะรัฐมนตรีที่ประกาศใช้และที่มีผลยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเดิม โดยจัดทำเป็นบัญชี (list) รวบรวมไว้ที่เดียวกัน

3) การแยกหมวดหมู่มติคณะรัฐมนตรีที่ยังมีผลบังคับใช้ตามเนื้อหาสาระของเรื่อง เพื่อให้สะดวกต่อการค้นหา

4) มติคณะรัฐมนตรีควรใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย โดยไม่ควรใช้ภาษากฎหมายมากเกินไป

3.1.4 การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เสนอเรื่องและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่เป็นระบบ

1) ควรมีการพัฒนากระบวนการประสานงานระหว่างสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและกระทรวงโดยเฉพาะบทบาทของผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (ปคร.) ให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2) การจัดให้มีเจ้าหน้าที่ติดต่อประสานงานในการตอบข้อหารือเกี่ยวกับการจัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีและการติดตามความคืบหน้าของเรื่องที่หน่วยงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

3.2 หน่วยงานที่ เป็นผู้เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

3.2.1 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีควรระบุประเด็นการถามความเห็นหรือความเกี่ยวข้องของหน่วยงานนั้นกับเรื่องที่หารือ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการตอบความเห็น และในการประชุมคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีควรนำเสนอความเห็นดังกล่าวต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีรับทราบและพิจารณาด้วย

3.2.2 ควรมีการประสานงานเป็นการภายในกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ขอให้เสนอความเห็นประกอบการพิจารณานั้นโดยตรง และควรมีการประสานงานล่วงหน้าด้วย เพื่อให้สามารถเสนอความเห็นได้เร็วขึ้น

3.2.3 ควรลดเรื่องในวาระจรให้น้อยที่สุด เนื่องจากในการตอบความเห็นมีเวลาไม่เพียงพอที่จะศึกษาเรื่องในเชิงลึก สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงควรเสนอปัญหาดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีได้รับทราบเพื่อหาแนวทางแก้ไขหรือลดปัญหานี้ในอนาคต

3.2.4 ควรแจ้งให้กระทรวงเจ้าของเรื่องได้รับทราบความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องล่วงหน้าเพื่อจะได้เตรียมข้อมูลในการชี้แจงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. พันธกิจตามวิสัยทัศน์ นโยบาย และเป้าหมายของผู้บริหาร

4.1 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้กำหนดวิสัยทัศน์ให้เป็นองค์กรหลักในการสนับสนุนการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีด้วยความถูกต้อง แม่นยำ รวดเร็ว ทันการณ์ และมีประสิทธิภาพ

4.2 ในส่วนของนโยบายและเป้าหมายของผู้บริหารได้ศึกษาข้อมูลจากคำบรรยายของเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและการสัมภาษณ์ผู้บริหารของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้ให้แนวนโยบายและหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

4.2.1 การสนับสนุนให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยต้องจัดให้มีการเรียนรู้ทั้งงานหลัก งานรอง และข้อมูลความรู้ทั่วไปที่ใช้สนับสนุนงานหลักและงานรอง ซึ่งบุคลากรต้องสามารถรู้ในสิ่งที่เรียกว่า ความรู้หลักขององค์กรอย่างครบถ้วน หรือสร้างความรู้ใหม่ให้แก่องค์กรได้ ซึ่งการจัดบรรยายให้ความรู้แก่บุคลากรควรมีทั้งการบรรยายความรู้ในสายงาน และการบรรยายให้ความรู้ในการเสริมทักษะ ซึ่งโดยทั่วไปที่ผ่านมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะมีการจัดบรรยายให้ความรู้ในด้านทักษะ จึงควรเน้นการจัดบรรยายความรู้ในสายงานให้มากยิ่งขึ้น

4.2.2 การจัดทำบันทึกเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดหลักในการทำบันทึก ดังนี้

1) ถูกกฎหมาย เรื่องที่นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีทุกเรื่อง จะต้องชอบด้วยกฎหมาย มิฉะนั้นมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผลจากการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีจะไม่มีผลบังคับใช้ หรืออาจนำไปสู่การฟ้องร้องภาครัฐได้ ทั้งนี้ ให้ความหมายความรวมถึงความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ รวมทั้งจะต้องไม่ขัดกับมติคณะรัฐมนตรีด้วย

2) สั้น กระชับ ชัดเจน การนำเสนอข้อมูลในบันทึกจะต้องมีการศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบเพื่อให้สามารถสรุปใจความสำคัญได้สั้น กระชับ และตรงประเด็น ทั้งในส่วนที่เป็นสาระที่กระทรวง/หน่วยงานเสนอและส่วนที่เป็นความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และโดยเฉพาะการนำเสนอประเด็นให้สั่งการหรือให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินใจจะต้องชัดเจน

3) สมบูรณ์ เจ้าหน้าที่จัดทำบันทึกจะต้องพัฒนาความรู้และทักษะในการนำเสนอบันทึกเพื่อให้สามารถที่จะใช้ดุลพินิจได้ว่า เนื้อหาสาระสำคัญใดที่จะมีนัยสำคัญสำหรับการพิจารณาเรื่องนั้น ๆ การสอบถามความเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง หรือประเด็นที่จะนำเสนอ คณะรัฐมนตรีจะต้องครบถ้วน

4) ข้อพึงระวังในการจัดทำบันทึก

(1) เรื่องที่กระทรวง/หน่วยงานเสนอมาหากเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องค้นกฎหมายมาตรวจสอบว่า อยู่ในขอบเขตที่จะสามารถกระทำได้หรือไม่ เพียงใด

(2) การตรวจสอบเรื่องที่เสนอกับมติคณะรัฐมนตรีเดิมที่เคยมี ควรสืบค้นด้วยตนเองเพื่อให้มั่นใจว่า จะได้มีข้อมูลในเรื่องนั้น ๆ ที่ครบถ้วน

(3) ตรวจสอบว่าเรื่องที่กระทรวง/หน่วยงานเสนอมานั้น มีคณะกรรมการคณะใดเกี่ยวข้องด้วยหรือไม่ หากมีให้ใช้หลักปฏิบัติที่กำหนดว่า มติของคณะกรรมการผูกพันส่วนราชการซึ่งมีผู้แทนร่วมเป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการนั้น ๆ ด้วย ยกเว้นการวินิจฉัยในปัญหาด้านกฎหมาย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๕ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

(4) กรณีที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการตามข้อ (๓) จะต้องขอให้กระทรวง/หน่วยงาน ส่งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนั้น พร้อมทั้งรายงานการประชุมของคณะกรรมการมาให้ด้วย ทั้งนี้ ให้ตรวจสอบในรายงานการประชุมว่า ได้มีการบันทึกความเห็นคัดค้านไว้ด้วยหรือไม่ (กรณีที่มีการคัดค้าน)

(5) การตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของการเสนอเรื่องว่าเรื่องที่เสนออยู่ในอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณาหรือไม่ รวมทั้งความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและยุทธศาสตร์ของประเทศ

5) การแจกจ่ายงานให้กับเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ ฯ จะไม่ยึดกลุ่มงานเป็นหลักตายตัว เพื่อไม่ให้งานกระจุกตัว และสามารถจ่ายงานให้เหมาะสมกับความถนัดได้

6) การใช้วิธีการทางการบริหารเข้ามาช่วยในการแก้ไขปัญหา ระบบงานราชการที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยการปรับปรุงแนวทางปฏิบัติ ให้ยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น เรื่องทั่วไปที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานเสนอมาเพื่อให้ คณะรัฐมนตรีทราบ ซึ่งไม่อยู่ในประเภทเรื่องที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีจะไม่ต้องทำบันทึก สรุปรวเคราะห์ แต่จะใช้วิธีนำเข้าวาระการประชุม โดยใช้การประทับตราให้เป็นเรื่องที่น่าเสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเป็นข้อมูลและไม่ถือเป็นมติคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ เรื่องที่มีลักษณะเป็น งานปกติ ประจำ ไม่ใช่เรื่องนโยบาย และมีหลักเกณฑ์ปฏิบัติอยู่แล้ว ซึ่งเสนอมาเป็นเรื่องเร่งด่วน จะไม่ต้องทำบันทึกสรุปรวเคราะห์ โดยใช้แบบตรวจสอบเรื่อง (Checklist) ซึ่งได้กำหนดแนวทาง การตรวจสอบไว้แยกตามประเภทเรื่อง เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมาย การแต่งตั้ง ข้าราชการการเมือง การแต่งตั้งผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น แล้วจึงนำเสนอนายกรัฐมนตรี ให้นำเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรี

องค์กรสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

1. การจัดโครงสร้างสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

1.1.1 ความเป็นมา

1) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2476 โดยมี นายประยูร ภมรมนตรี เป็นเลขาธิการคณะรัฐมนตรีคนแรก ซึ่งมีการแบ่งหน่วยงาน ภายในออกเป็น 3 กอง 1 สำนัก คือ กองการประชุมคณะรัฐมนตรี กองอาลักษณ์ กองข้าหลวง ใหญ่ และสำนักงานเลขานุการกรม

2) ต่อมาได้มีการปรับโครงสร้างเรื่อยมา จนในสมัยของ นายอนันต์ อนันตกุล เลขาธิการคณะรัฐมนตรีคนที่ 12 ได้มีการปรับโครงสร้างเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2529 โดยการจัดตั้งฝ่ายงานวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีในกองการประชุมคณะรัฐมนตรี และจัดตั้ง กองเพิ่มขึ้นใหม่คือ กองประมวลและติดตามผลมติคณะรัฐมนตรี กองประสานนโยบายและแผน และศูนย์ข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ เพื่อให้การดำเนินงานภารกิจ หลักขององค์การในกระบวนการนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีสามารถเอื้ออำนวยต่อการตัดสินใจ ของคณะรัฐมนตรีได้มากที่สุด โดยการริเริ่มจัดทำระบบข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีแบบอิเล็กทรอนิกส์ และการมีหน่วยงานวิเคราะห์เรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีที่สามารถนำเสนอข้อมูลประกอบการ ตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ถูกต้อง และรวดเร็ว

1.1.2 การจัดโครงสร้างในปัจจุบัน

เป็นผลมาจากการเสนอปรับโครงสร้างโดยนายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีคนที่ 18 ซึ่งมีการจัดตั้งสำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีและสำนัก พัฒนายุทธศาสตร์และติดตามนโยบายพิเศษขึ้นตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักเลขาธิการ

คณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2549 โดยจัดแบ่งหน่วยงานภายในออกเป็น 7 สำนัก 1 กอง สรุปสาระสำคัญอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ได้ ดังนี้

1) สำนักบริหารกลาง

มีหน้าที่หลักในการจัดวางระเบียบและพัฒนางานสารบรรณ เพื่อควบคุม ประสานงาน และติดตามกระบวนการนำเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี และงานอนุรักษเอกสารของคณะรัฐมนตรี

2) สำนักนิติธรรม

ปฏิบัติหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย ปัญหาข้อกฎหมายที่กระทรวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรี จัดทำ ตรวจสอบ ร่างกฎหมายและประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้บังคับกฎหมายเสนอนายกรัฐมนตรี เพื่อนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประสานการจัดทำคำชี้แจงและคำให้การต่อศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญในนามคณะรัฐมนตรี ประสานงานกับรัฐสภาในการนำร่างกฎหมายเสนอต่อรัฐสภาดำเนินการกระทู้ถาม ญัตติ รวมทั้งศึกษา วิเคราะห์ ตรวจสอบเรื่องที่ส่งมาลงประกาศราชกิจจานุเบกษา ตลอดจนจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลราชกิจจานุเบกษา โดยใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์เพื่อบริการประชาชน

3) สำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

ปฏิบัติหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ ตรวจสอบ และกลั่นกรองข้อมูลของเรื่องที่น่าเสนอต่อคณะรัฐมนตรี การสอบถามความเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี การเสนอความเห็นเพื่อนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี การยกร่างมติคณะรัฐมนตรี การแจ้งยืนยันมติคณะรัฐมนตรีไปยังกระทรวงหรือหน่วยงานต่างๆ การเขียนรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี การตอบข้อหารือเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนการให้คำปรึกษาแก่ส่วนราชการในงานที่เกี่ยวข้องกับการประชุมคณะรัฐมนตรี

4) สำนักบริหารงานสารสนเทศ

มีหน้าที่หลักในการศึกษาและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการประชุมคณะรัฐมนตรี และเป็นศูนย์กลางประมวลผลข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี ติดตามการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน

5) สำนักส่งเสริมและประสานงานคณะรัฐมนตรี

มีหน้าที่หลักในการประสานงานกับกระทรวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล และจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายรัฐ งานพัฒนาบุคลากรเกี่ยวข้องกับราชการของคณะรัฐมนตรี การจัดเตรียมข้อมูลสนับสนุนและเผยแพร่คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี

ตลอดจนเสนอแนะนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนางองค์กร และประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

6) สำนักอำนวยการและเครื่องราชอิสริยาภรณ์

มีหน้าที่หลักในการประสานงานกับส่วนราชการในพระองค์เกี่ยวกับราชการที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจะต้องกราบบังคมทูลพระกรุณาตามกฎหมายและราชประเพณี การปฏิบัติงานหน้าพระที่นั่งในพระราชพิธี รัฐพิธี การขอพระราชทานพระมหากุณาในเรื่องต่างๆ การสถาปนาพระอิสริยยศ ฐานันดรศักดิ์ และสมณศักดิ์ การขอพระราชทานยศและถอดยศ การปฏิบัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ งานลิขสิทธิ์ หนังสือสำคัญของทางราชการ ตลอดจนจัดเก็บและให้บริการข้อมูลฐานันดรของผู้ได้รับพระราชทานอิสริยยศ ฐานันดรศักดิ์ ยศ ตำแหน่ง และเครื่องราชอิสริยาภรณ์แก่ประชาชน

7) สำนักพัฒนายุทธศาสตร์และติดตามนโยบายพิเศษ

มีหน้าที่ในการติดตามการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี ประมวลมติคณะรัฐมนตรี พัฒนาและปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรี ประสานการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และนโยบายพิเศษของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งยุทธศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดิน

8) กองการประชุมคณะรัฐมนตรี

ปฏิบัติหน้าที่จัดประชุมคณะรัฐมนตรีและประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีในด้านวาระการประชุม รายงานการประชุม การจัดสถานที่ประชุม การดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกในการประชุม การต้อนรับผู้เข้าร่วมประชุม การประสานด้านอาหารในการประชุม การจัดที่พักในการประชุม การประสานการรักษาความปลอดภัยในการประชุม การจัดพาหนะเดินทางและภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการอำนวยความสะดวกและประสานงานตลอดจนเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้ มีการจัดตั้งสำนักพิมพ์ราชกิจจานุเบกษาเป็นหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) ขึ้นตรงกับเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่หลักในการจัดพิมพ์หนังสือราชกิจจานุเบกษา ประกาศนียบัตรกำกับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และงานพิมพ์อื่นๆ

2. การแบ่งงานที่เกี่ยวข้องในการกิจการวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

2.1 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้จัดแบ่งงานที่อยู่ในภารกิจการจัดทำบันทึกสรุปวิเคราะห์สำหรับเรื่องทั่วไปที่ต้องขออนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือพิจารณาตัดสินใจใดๆ ที่ไม่ใช่เรื่องร่างกฎหมาย เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีที่เป็นงานด้านสารัตถะ ให้กับหน่วยงานระดับสำนัก คือ สำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

2.2 สำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย 7 กลุ่มงาน ดังนี้

1) กลุ่มงานเศรษฐกิจ มีภารกิจในการศึกษา วิเคราะห์เรื่องที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง พาณิชย อุตสาหกรรม คมนาคม เป็นต้น

- 2) กลุ่มงานสังคม มีภารกิจในการศึกษา วิเคราะห์เรื่องที่เกี่ยวข้องกับสังคม ความมั่นคงของมนุษย์ การศึกษา การสาธารณสุข การกีฬา การท่องเที่ยว เป็นต้น
- 3) กลุ่มงานบริหาร มีภารกิจในการศึกษา วิเคราะห์เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายทางการบริหาร การแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง และคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นต้น
- 4) กลุ่มพัฒนาระบบงานภาครัฐ มีภารกิจในการศึกษา วิเคราะห์เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบราชการ การบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่ เป็นต้น
- 5) กลุ่มงานความมั่นคง มีภารกิจในการศึกษา วิเคราะห์เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงและความสงบสุขของประเทศ การต่างประเทศ เป็นต้น
- 6) กลุ่มงานจัดทำมติคณะรัฐมนตรีและตอบข้อหารือ มีภารกิจในการยกร่างมติคณะรัฐมนตรีและการตอบปัญหาหรือข้อหารือเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี
- 7) กลุ่มงานบริหารทั่วไป มีภารกิจในการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานจัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

3. การจัดสรรทรัพยากร

3.1 บุคลากร ในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานทั้งสิ้นจำนวนประมาณ 317 คน โดยในส่วนของหน่วยงานสำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีบทบาทในการศึกษาวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี มีบุคลากรจำนวนประมาณ 46 คน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนัก ผู้เชี่ยวชาญด้านระบบการประชุมคณะรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 4 – 8 จำนวน 27 คน และมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ ระดับ 8 ให้เป็นที่ปรึกษาด้านกฎหมาย ซึ่งไม่ใช่ตำแหน่งที่เป็นทางการ โดยมีการแบ่งงานออกเป็น 7 กลุ่ม ในแต่ละกลุ่มงานมีอัตรากำลังแยกได้ ดังนี้

3.1.1	กลุ่มงานเศรษฐกิจ	มีอัตรากำลัง	4 คน
3.1.2	กลุ่มงานสังคม	มีอัตรากำลัง	6 คน
3.1.3	กลุ่มงานการบริหาร	มีอัตรากำลัง	5 คน
3.1.4	กลุ่มงานพัฒนาระบบงานภาครัฐ	มีอัตรากำลัง	5 คน
3.1.5	กลุ่มงานความมั่นคง	มีอัตรากำลัง	3 คน
3.1.6	กลุ่มงานยกร่างมติคณะรัฐมนตรี และตอบข้อหารือ	มีอัตรากำลัง	4 คน
3.1.7	กลุ่มบริหารงานทั่วไป	มีอัตรากำลัง	14 คน

3.2 คุณลักษณะเชิงความสามารถในตำแหน่งงานของสำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

สำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี มีขอบเขตภาระหน้าที่รับผิดชอบหลักในการจัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี โดยการศึกษา วิเคราะห์ กลั่นกรองข้อมูล เพื่อเสนอ

ความเห็นในเรื่องเศรษฐกิจ ความมั่นคง สังคมและอื่น ๆ ในเรื่องที่กระทรวง รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัย สั่งการของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีคณะต่าง ๆ รวมทั้งการจัดทำมติคณะรัฐมนตรีและมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

ลักษณะงานจะต้องใช้ความสามารถในการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลและเสนอความเห็น เนื่องจากกระทรวง รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ได้เสนอเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง การค้า การลงทุน สังคม การศึกษา สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การบริหารงานบุคคลภาครัฐ การโยกย้ายแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง ข้าราชการการเมือง และคณะกรรมการ การกำหนดและแก้ไขปรับปรุงแนวทางและระเบียบปฏิบัติราชการ ซึ่งภาระหน้าที่ดังกล่าวทำให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในสำนักนี้จะต้องมีคุณลักษณะด้านความละเอียด รอบคอบ ถี่ถ้วน ความวิริยะอุตสาหะ มีวินัย ทุ่มเทเพื่อให้งานเสร็จ ตรงเวลา ซื่อสัตย์ สุจริต และรักษาความลับทางราชการ

สำหรับคุณลักษณะเชิงความสามารถในตำแหน่งงาน ประกอบด้วย

- ความรู้ในเรื่องการวิเคราะห์เรื่องเสนอ
- ความสามารถในการสื่อสารข้อความและนำเสนอ
- ความสามารถในการจัดประชุม
- ความรู้ด้านงบประมาณ การเงิน
- ความรู้ในประวัติศาสตร์ และการบริหารราชการแผ่นดิน
- ความรู้ด้านกฎหมาย
- ความรู้ด้านสารสนเทศ
- ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์
- ความรู้ด้านสภาพพื้นฐานสังคมไทย
- ความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหาและตัดสินใจ
- ความสามารถในการคิดเชิงกลยุทธ์
- ความรู้ในระเบียบแบบแผนราชการ

3.3 เทคโนโลยีสารสนเทศ มีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในระบบการบริหารงานเพื่อสนับสนุนภารกิจการงานการจัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ดังนี้

3.3.1 การจัดทำฐานข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี เป็นการจัดทำระบบข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ให้สามารถสืบค้นหาได้ง่ายและสะดวก

3.3.2 การจัดทำฐานข้อมูลข่าวสารความรู้ภายในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความรู้ทั่วไปและที่เกี่ยวข้องกับงานทางระบบอิเล็กทรอนิกส์

3.3.3 ราชกิจจานุเบกษาอิเล็กทรอนิกส์ เป็นการจัดทำระบบกฎหมาย และข่าวสารที่เผยแพร่ทางราชกิจจานุเบกษาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

3.3.4 การประชุมคณะรัฐมนตรี ในลักษณะถ่ายทอดทางไกล VDO – Conference

3.4 การพัฒนาระบบเครือข่ายสารสนเทศคณะรัฐมนตรี (Cabinet Network) ซึ่งเรียกย่อๆ ว่า CABNET จะเริ่มนำมาใช้ในปี 2551 เป็นระบบเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์สนับสนุนการปฏิบัติภารกิจที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรีตั้งแต่การเสนอเรื่องจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ การประสานขอความเห็น การจัดและสวาระการประชุม และการแจ้งมติคณะรัฐมนตรี

ระบบ CABNET มีประโยชน์ช่วยอำนวยความสะดวกให้การจัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว เป็นระบบ ปลอดภัย และประหยัดมากยิ่งขึ้น ดังนี้

- สะดวก : สามารถวางแผนการเสนอเรื่อง ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลได้ล่วงหน้า
- รวดเร็ว : สามารถสวาระการประชุมและเอกสารทันทีที่มีการอนุมัติ
- เป็นระบบ : ใช้แบบฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์ในการดำเนินงาน
- ปลอดภัย : กำหนดผู้มีสิทธิเข้าระบบและการเข้าถึงข้อมูล
- ประหยัด : ลดบุคลากร เวลา ค่าใช้จ่ายในการจัดทำเรื่อง

3.5 การประสานงาน ในปี 2546 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (Cabinet and Parliamentary Liaison Officer : CPLO หรือ ปคร.) ขึ้น โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2546 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงและรองนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการเพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็น ปคร. ดังนั้น จึงมีการจัดตั้ง CPLO ในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้ทำหน้าที่ในการติดต่อประสานงาน การจัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีและติดตามความคืบหน้าในการดำเนินงานเพื่อให้มีการติดต่อประสานงานที่รวดเร็วและสะดวกมากยิ่งขึ้น

กระบวนการปฏิบัติงาน

1. กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

การปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะภารกิจการจัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี จะต้องดำเนินงานให้สอดคล้องและเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1.1 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เป็นเรื่องของการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ตลอดจนการประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งหลักเกณฑ์บางประการเคยปรากฏอยู่แล้วในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 แต่มีหลายประเด็นที่เป็นการกำหนดหลักการและหลักเกณฑ์ขึ้นมาใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 อันถือเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญของการปฏิรูประบบราชการของไทยที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพระบบราชการในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หลักของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดทางการเมืองของฝ่ายบริหาร จะต้องดำเนินการเพื่อให้กระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเป็นไปด้วยความถูกต้อง เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบ

สาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกา

1) การกำหนดประเภทเรื่องที่สามารถเสนอคณะรัฐมนตรีได้มีอยู่จำนวน 13 ประเภทเรื่อง เช่น เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เรื่องการริเริ่มโครงการลงทุนขนาดใหญ่ ฯลฯ

2) การให้มีคณะบุคคลทำหน้าที่พิจารณาถ้อยแถลงเรื่องก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี เช่น คณะกรรมการถ้อยแถลงเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ

3) การมอบหมายเป็นการทั่วไปให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี เป็นผู้อนุมัติให้ความเห็นชอบ หรือมีคำสั่งแทนคณะรัฐมนตรี

4) การกำหนดองค์ประชุมของการประชุมคณะรัฐมนตรีและวิธีการประชุมคณะรัฐมนตรี

(1) องค์ประชุมของการประชุมคณะรัฐมนตรี ต้องมีรัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้งหมดที่มีอยู่

(2) วิธีการประชุม มีการประชุม ณ ห้องประชุมคณะรัฐมนตรี

5) การจัดส่งวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี ต้องจัดส่งให้คณะรัฐมนตรีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 1 วันก่อนวันประชุมคณะรัฐมนตรี ยกเว้นกรณีจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งถ้าเป็นเรื่องที่ต้องอนุมัติงบประมาณจะต้องเป็นกรณีฉุกเฉินและจำเป็น เพื่อรักษาประโยชน์สำคัญของประเทศหรือประชาชน

1.2 ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

- 1) การส่งเรื่องเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ส่งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- 2) การขอความเห็นไปยังหน่วยงานหรือคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี
- 3) สารสำคัญของหนังสือนำเสนอเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี
- 4) การตรวจสอบเรื่องที่ส่งมาเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี
- 5) การจัดทำบันทึกสรุปเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี
- 6) มติคณะรัฐมนตรี ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งมติคณะรัฐมนตรีไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ และเปิดเผยต่อประชาชน
- 7) การรายงานผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยงานของรัฐรายงานผลการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีให้คณะรัฐมนตรีทราบ

2. กลไกการปฏิบัติงานในการจัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

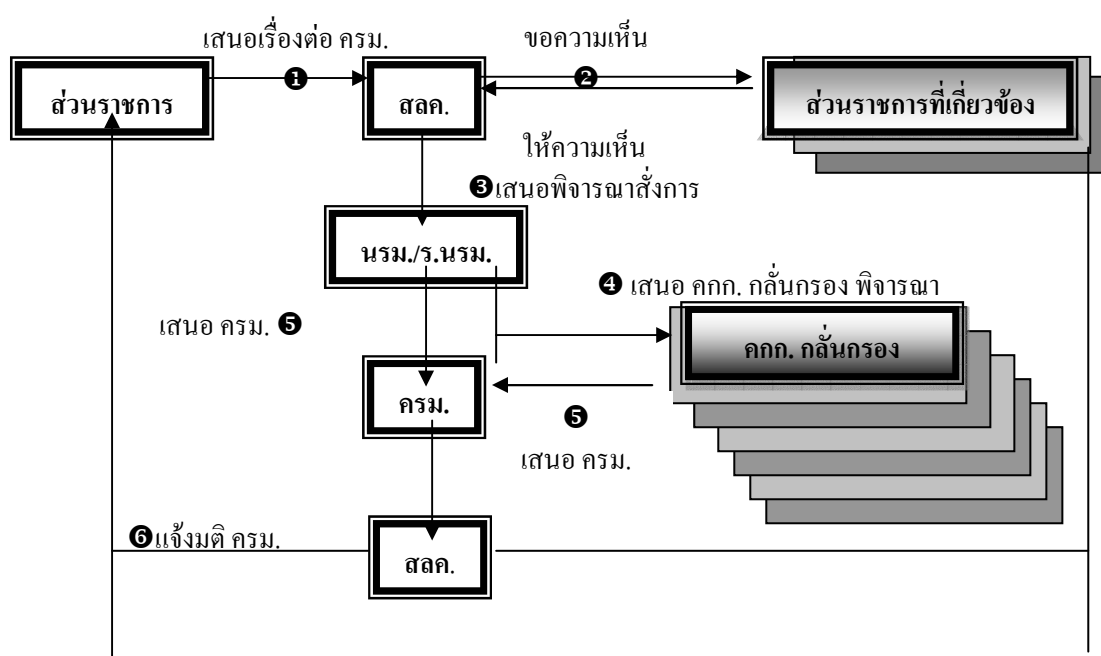
2.1 กระบวนการนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อเข้าสู่การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

- 1) กระบวนการนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเริ่มต้นเมื่อหน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- 2) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะศึกษาวิเคราะห์เรื่องนั้น ๆ ว่าจำเป็นต้องขอความเห็นจากหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีหรือไม่ หากจำเป็นก็จะส่งเรื่องไปขอความเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 3) ขั้นตอนต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะจัดทำบันทึกสรุปเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายและมอบอำนาจให้กำกับการบริหารราชการ และสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี สั่งการว่าจะดำเนินการต่อเรื่องนั้นอย่างไร
- 4) เรื่องประเภทที่เป็นเชิงนโยบายที่สมควรได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบเป็นพิเศษ อาจได้รับการสั่งการให้นำเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรี
- 5) ส่วนเรื่องอีกประเภทหนึ่งที่ไม่มีความสลับซับซ้อนและเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเร่งด่วนจะได้รับการสั่งการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีได้โดยตรง
- 6) เรื่องทั้งหมดที่เข้าสู่การประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อเสร็จสิ้นการประชุม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะจัดทำร่างมติคณะรัฐมนตรีโดยมีรองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างมติ

คณะรัฐมนตรีดังกล่าว แล้วจากนั้นจึงจะแจ้งมติคณะรัฐมนตรีไปยังหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของเรื่อง หน่วยงานของรัฐที่เสนอความเห็นมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานของรัฐอื่นๆ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ที่มติคณะรัฐมนตรีนั้นเกี่ยวข้อง

อนึ่ง มติคณะรัฐมนตรีในบางเรื่องที่สั่งการให้หน่วยงานของรัฐรายงานผลการดำเนินงานให้คณะรัฐมนตรีทราบหรือพิจารณาอีกครั้ง มติคณะรัฐมนตรีประเภทดังกล่าวเมื่อแจ้งไปยังหน่วยงานของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะมีหน้าที่เป็นผู้ติดตามผลการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

แผนภาพโดยสังเขปแสดงกระบวนการนำเรื่องเข้าสู่การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี



ส.ล.ค. = สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

แผนภูมิที่ 3.1 แสดงกระบวนการนำเรื่องเข้าสู่การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

2.2 ลักษณะของการประชุมคณะรัฐมนตรี

1) การประชุมคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีขึ้นทุกวันอังคารในสถานที่ ห้องประชุมคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจร ซึ่งเป็นการประชุมลักษณะพื้นที่ Area-based

2) การประชุมลักษณะ Agenda - based เป็นการประชุมในเรื่องตามประเด็นยุทธศาสตร์ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ศ. 2548 - 2551)

3) การประชุมในลักษณะถ่ายทอดทางไกล VDO - Conference

2.3 บทบาทภารกิจในการศึกษาวิเคราะห์ กลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

สำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการนำเรื่องที่กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานต่าง ๆ ส่งมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อขอให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา มีมติสั่งการ อนุมัติ เห็นชอบ หรือรับทราบ มาศึกษาตรวจสอบวิเคราะห์ กลั่นกรองความถูกต้องครบถ้วน และความชัดเจนของข้อเสนอของเรื่องตลอดจนการจัดเตรียมข้อมูลประกอบการพิจารณา แล้วจัดทำเป็นบันทึกสรุปวิเคราะห์เรื่อง พร้อมทั้งเสนอแนะข้อคิดเห็นประกอบการพิจารณาและทางเลือกในการตัดสินใจ เพื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีให้สั่งการนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี หรือให้มอบคณะกรรมการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา รวมทั้งสั่งการให้ไปดำเนินการใด ๆ

สำหรับการตรวจสอบข้อมูลของเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรี จะพิจารณาในประเด็นดังนี้

1) เรื่องเดิม (ถ้ามี)

เรื่องหลายเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีอาจจะเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่มีความซ้ำซ้อนเรื่องเดิมมาก่อน เช่น กรณีเมื่อเกิดสาธารณภัยแล้วหน่วยงานของรัฐจะต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ รวมทั้งการขออนุมัติงบประมาณเรื่องลักษณะนี้อาจจะไม่มีเรื่องเดิม แต่เรื่องส่วนใหญ่ก็จะมีเรื่องเดิมหรือความเป็นมาของเรื่อง ที่อาจมีการดำเนินการมาหลายขั้นตอน หรือคณะรัฐมนตรีได้มีมติในเรื่องนั้นมาหลายครั้ง หรือเป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่ง หรือเป็นเรื่องที่ได้ดำเนินการมาแล้วในรัฐบาลชุดก่อน หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะต้องสรุปสาระสำคัญของความเป็นมา ขั้นตอนการดำเนินการของเรื่องนั้นตั้งแต่ต้น มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งที่เคยมีมาที่เกี่ยวกับเรื่องนั้น และผลการดำเนินการของรัฐบาลชุดก่อน รวมทั้งรายละเอียดอื่นๆ ที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

2) เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ต้องการที่จะจำกัดและลดเรื่องที่คณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาตัดสินใจว่าควรเป็นเรื่องที่สำคัญ ต้องการการตัดสินใจในเชิงของนโยบาย กระทับกับผลประโยชน์ของชาติ หรือเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อมิให้หน่วยงานของรัฐลิดเลความรับผิดชอบในเรื่องที่พิจารณาตัดสินใจได้เองอยู่แล้วมาให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบแทน ดังนั้น การที่จะเสนอเรื่องใดต่อคณะรัฐมนตรี จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนว่า เรื่องนั้นมีความจำเป็นอย่างไรที่จะต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจ

3) ความเร่งด่วนของเรื่อง (ถ้ามี) โดยระบุวันสุดท้ายที่จะต้องดำเนินการเรื่องนั้นไว้ด้วย

ปกติเรื่องที่หน่วยงานของรัฐส่งมายังสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีเพื่อขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีนั้น ได้กำหนดไว้เป็นหลักการว่าจะต้องดำเนินการเป็น เรื่องด่วน อย่างไรก็ตาม เรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งเป็นเรื่องที่มีเงื่อนไขของเวลาเป็น ตัวกำหนดความเร่งด่วนของเรื่องนั้น ๆ อีกชั้นหนึ่ง เช่น เรื่องที่จะต้องไปลงนามความตกลงกับ ต่างประเทศ หรือการลงนามในความตกลงกรณีผู้นำต่างประเทศมาเยือนประเทศไทย การลงนาม ในสัญญา การอนุมัติที่เกี่ยวกับวันที่มีผลบังคับใช้พระราชกฤษฎีกา ระเบียบ ประกาศ เป็นต้น เรื่อง ในลักษณะนี้ จะต้องระบุวันสุดท้ายที่จะต้องดำเนินการเรื่องนั้นไว้ด้วย ซึ่งสำนัก เลขาธิการ คณะรัฐมนตรีจะเร่งรัดในขั้นตอน เพื่อให้เรื่องนั้นสามารถนำเข้าสู่การพิจารณาของ คณะรัฐมนตรีและมีมติได้ทันเวลา

4) สาระสำคัญของเรื่องหรือข้อเท็จจริง

ข้อมูลรายละเอียดของเรื่องนั้น ๆ ซึ่งอาจเป็นข้อมูลของเหตุการณ์ กระบวนการดำเนินการ ข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรค หรือที่จะนำไปสู่แนวทาง แก้ไขปัญหาอุปสรรคดังกล่าว เช่น หากเป็นเรื่องการขออนุมัติก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงวงเงินก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณโดยเพิ่มวงเงิน เกินกว่าวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว จะต้องชี้แจงเหตุผลหรือความจำเป็นที่ต้องขอ เปลี่ยนแปลงวงเงิน เช่น มีการเปลี่ยนแปลงรายการก่อสร้างที่ทำให้เนืองงานมากขึ้น เป็นต้น เพื่อความสมบูรณ์และต่อเนื่องของเนื้อหาสาระของเรื่อง

5) ข้อกฎหมาย

ข้อกฎหมาย หมายความว่า พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด รวมถึงพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ทั้งที่เกี่ยวกับเรื่องนั้น โดยตรงหรือเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะต้องนำมาใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ จะต้องอ้างอิงไว้ในเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีด้วย ไม่ว่าเรื่องนั้นจะมีปัญหาข้อกฎหมายหรือไม่ก็ตาม

6) ประเด็นของปัญหาที่ต้องการให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

เรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่เป็น เชิงนโยบาย หรือ เรื่องที่มีความยุ่งยากซับซ้อนในประเด็นที่เกี่ยวกับกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติ จำเป็นที่จะต้องจำแนกแจกแจงปัญหาที่ต้องการให้มีการตัดสินใจอย่างละเอียดโดยแยกเป็น ประเด็นให้ชัดเจน ถ้ามีหลายประเด็นให้แยกเป็นข้อ ๆ เพื่อความสะดวกของคณะรัฐมนตรีในการ ที่จะพิจารณาปัญหาเหล่านี้ไปที่ละประเด็น

7) ความเห็นชอบหรือการอนุมัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี)

ในกรณีเป็นเรื่องที่ต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจาก หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก่อน หากหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องได้รับแจ้งผลการพิจารณาแล้ว ต้องระบุผลการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนั้นลงในเรื่องที่เสนอด้วย

สำหรับกรณีที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องไม่ได้ขอความเห็นจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องขอความเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย

8) ในกรณีที่มีกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งใด ๆ กำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์หรือศึกษาในเรื่องนั้นก่อนดำเนินการ จะต้องมีการจัดทำและเสนอรายงานการวิเคราะห์หรือการศึกษาพร้อมทั้งจัดทำผลสรุปเสนอมาด้วย

9) ค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการ และที่มาแห่งเงินค่าใช้จ่าย

เรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีหากเป็นเรื่องที่ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการซึ่งต้องขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องระบุจำนวนงบประมาณ รวมทั้งที่มาของงบประมาณค่าใช้จ่ายนั้นด้วยว่าจะใช้จากแหล่งใด เช่น เป็นงบประมาณปกติที่ได้รับอนุมัติวงเงินไปแล้ว หรือเป็นงบประมาณที่ขอเพิ่มและอยู่นอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือประสงค์จะขอใช้จากงบประมาณกลาง รายการใดรายการหนึ่ง หรือจากเงินกู้ในประเทศหรือเงินกู้ต่างประเทศ หรือจากกองทุนใดกองทุนหนึ่ง เป็นต้น

10) รายละเอียดที่ประสงค์จะให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ความเห็นชอบหรือมีมติ โดยให้ระบุให้ชัดเจนและแยกเป็นข้อ ๆ ให้ครบถ้วน

เป็นส่วนของข้อเสนอของหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องที่ประสงค์จะให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีมติ ซึ่งถือเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของหนังสือนำเสนอเรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เพราะในส่วนนี้เองจะเป็นเสมือนการยกร่างมติคณะรัฐมนตรีในเบื้องต้นเสนอมาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

การยกร่างข้อเสนอ มีข้อที่ควรคำนึงถึง 4 ประการ คือ

- ควรแยกประเด็นของข้อเสนอเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน
- กรณีสภาพของเรื่องจำเป็นที่จะต้องเสนอเป็นทางเลือก

หลายทางเลือกให้คณะรัฐมนตรีเลือกตัดสินใจ ควรเรียงตามลำดับก่อนหลังตามข้อที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องพิจารณาว่าจะเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด หลังจากที่ได้คำนึงถึงผลกระทบประกอบด้วยแล้ว

- กรณีที่จะต้องขอความร่วมมือหรือให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ดำเนินการอย่างไร ให้ระบุไว้ให้ชัดเจน

- กรณีคำขอเป็นการทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเดิม จะต้องระบุไว้ด้วยว่า จะให้ยกเลิก หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีเรื่องใด จะขอทบทวนเป็นอย่างไร และจะมีผลเป็นอย่างไรหากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามข้อเสนอแนะ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า จะไม่เกิดปัญหาในการถือปฏิบัติ

2.4 หลักเกณฑ์และรูปแบบการปฏิบัติงาน

2.3.1 หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการจัดทำเรื่องเสนอ คณะรัฐมนตรี

ก. การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน (Standardization)

1) การสร้างมาตรฐานในด้านเนื้อหาสาระของการทำงาน
ที่ดี (Best Practice) โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1.1) โดยการอ่านในเชิงวิพากษ์วิเคราะห์ (Critical Reading)
เรื่องอย่างแตกฉาน การสรุปแก่น (Theme) และจับใจความสำคัญของเรื่อง ความสามารถในการ
ให้มุมมอง (View Point) ต่อเรื่องที่วิเคราะห์ หรือการให้ข้อเสนอแนะ (Suggestion) และข้อสังเกต
การใช้ฐานคิดทางวิชาการ โดยการให้ข้อเสนอแนะที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการและเหตุผล

1.2) การกำหนดมาตรฐานในด้านเนื้อหาของเรื่อง
ที่เสนอคณะรัฐมนตรี

(1) ประเด็นที่เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติ
ที่ชัดเจนตรงกับเจตนารมณ์ของหน่วยงานเจ้าของเรื่อง

(2) ข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่ถูกต้อง
ครบถ้วน

(3) การเสนอแนวทางในการตัดสินใจ
ต่อคณะรัฐมนตรีที่เกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการ และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ การดำเนินงาน
ตามยุทธศาสตร์หรือนโยบายของรัฐบาล และกระทรวงต่าง ๆ รวมทั้งไม่ผิดหลักกฎหมาย

1.3) มีการถ่ายทอดวิธีการทำงาน

1.4) มีการศึกษาการทำงานที่ประสบผลสำเร็จ

1.5) มีการจัดให้มีทีมงานในการวิเคราะห์เรื่องที่มี

ปัญหายุ่งยาก สลับซับซ้อน

1.6) การจัดทำฐานข้อมูลเรื่องสำคัญที่เป็นนโยบาย
หรือยุทธศาสตร์ของรัฐบาล รวมทั้งฐานข้อมูลเรื่องที่เป็นประเด็นข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี
นายกรัฐมนตรี คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หรือการให้ความเห็นในเรื่องต่าง ๆ
ที่สำคัญของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2) การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน เรื่องที่ดำเนินการ
ตามปกติมีกำหนดระยะเวลา 5 วัน เรื่องที่มีความยุ่งยากและมีปัญหาซับซ้อนมีกำหนดระยะเวลา
8 วัน และกรณีเรื่องเร่งด่วน มีกำหนดระยะเวลา 2 วัน

ข. การเสริมสร้างสมรรถนะของบุคลากรในการวิเคราะห์เรื่อง

1) การเสริมสร้างและพัฒนาองค์ความรู้ การจัดให้มีผู้รับผิดชอบในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในด้านต่าง ๆ ตลอดจนการวิเคราะห์ความรู้ที่จำเป็นต่อผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน

2) การเชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาบรรยาย

ค. การมอบหมายงานอย่างเป็นระบบ โดยการคำนึงถึงศักยภาพ ความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญในแต่ละด้านของเจ้าหน้าที่

ง. การสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานที่จัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

1) โครงการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสัญจร เป็นการ จัดทีมเจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อไปพบปะเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นผู้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อไปประสานแนะนำการทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการ เสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 รวมทั้งเพื่อรับฟังปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการสื่อสารที่ดีและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องระหว่างกัน ซึ่งจะส่งผลให้การนำเรื่องเสนอ คณะรัฐมนตรี เป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

2) การตั้งทีมให้คำปรึกษากระทรวงเกี่ยวกับการจัดทำ เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่ในการตอบข้อหารือหรือให้คำปรึกษากระทรวงหรือ หน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดทำหนังสือเพื่อส่งเรื่องมาเสนอคณะรัฐมนตรี และการช่วยตรวจ ร่างหนังสือของกระทรวงก่อนที่จะเสนอให้รัฐมนตรีลงนามด้วย ซึ่งจะทำให้การเสนอเรื่อง ต่อคณะรัฐมนตรีมีความถูกต้อง ครบถ้วน และสมบูรณ์

3) การให้กระทรวงจัดทำแบบตรวจสอบ (Checklist) เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุม คณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 โดยให้ผู้ประสานงานระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (ปคร.) หรือ Cabinet and Parliamentary Liaison officer : CPLO เป็นผู้ตรวจสอบก่อนเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

2.3.2 การกำหนดมาตรฐานเวลาในการถามความเห็นไปยัง ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เสนอ

- เรื่องเร่งด่วน มีการกำหนดระยะเวลา 7 วัน
- เรื่องที่ดำเนินการตามปกติมีกำหนดระยะเวลา 15 วัน
- เรื่องที่เป็นแผนงาน/โครงการใหญ่ มีกำหนดระยะเวลา

25 วัน

ระบบคณะรัฐมนตรี และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีของต่างประเทศ

1. คณะรัฐมนตรีแห่งสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรมีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา อันมีสมเด็จพระราชินีนาถเป็นประมุขโดยไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ใช้พระราชบัญญัติและกฎหมายจารีตประเพณีในการปกครอง

คณะรัฐมนตรีของสหราชอาณาจักรมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินมีนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสมเด็จพระราชินีเป็นหัวหน้าคณะ โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ถวายคำแนะนำแด่สมเด็จพระราชินีในการแต่งตั้งรัฐมนตรี

1.1 กระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

1.1.1 การประชุมคณะรัฐมนตรี จะมีขึ้นในวันพฤหัสบดี โดยใช้เวลาประมาณ 30 นาทีต่อครั้ง และถือว่ามติคณะรัฐมนตรีเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ การประชุมคณะรัฐมนตรีถือว่าการประชุมลับและจะไม่มีการเผยแพร่เอกสารใดๆ จนกว่าจะครบ 30 ปี เอกสารที่กำหนดเผยแพร่จะจัดเก็บไว้ที่สำนักงานข้อมูลสาธารณะ (Public Record Office)

1.1.2 คณะกรรมการรัฐมนตรี ภายในคณะรัฐมนตรีจะแบ่งออกเป็นคณะกรรมการย่อย เรียกว่า Cabinet committees ซึ่งจะมีหน้าที่ในการประสานงานระหว่างกระทรวงเพื่อตัดสินใจเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย นั้น หรือเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งระหว่างกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนโยบายที่รับผิดชอบ โดยคณะกรรมการอาจถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องเฉพาะกิจ (ad hoc committee) ตามที่ได้รับมอบหมายและพ้นสภาพเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจ และให้ถือว่ามติของคณะกรรมการเป็นมติคณะรัฐมนตรีด้วย

ตัวอย่างของคณะกรรมการรัฐมนตรี เช่น คณะกรรมการว่าด้วยนโยบายความมั่นคงและการต่างประเทศ (Defence Overseas Policy) คณะกรรมการว่าด้วยกิจการภายในและสังคม (Home and Social Affairs) เป็นต้น ในการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีแต่ละครั้งจะมีเจ้าหน้าที่จากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของที่ประชุม⁶

1.2 หน่วยงานสนับสนุนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

หน่วยงานหลักในการสนับสนุนภารกิจของคณะรัฐมนตรีแห่งสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ได้แก่ สำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Secretariat)

⁶ “คณะรัฐมนตรีแห่งสหราชอาณาจักร”, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสาร, ฉบับที่ 7, ปีที่ 14, (กรกฎาคม 2549), หน้า 16 – 17.

1.2.1 สำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) เป็นหน่วยงานซึ่งกำกับดูแลการทำงานของรัฐบาลในภาพรวมมีหน้าที่หลัก คือ สนับสนุนการทำงานของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี รวมถึงการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบราชการ โดยหน่วยงานมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกิจของคณะรัฐมนตรีโดยตรงคือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Secretariat)

1.2.2 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่จัดการประชุมและเป็นฝ่ายเลขานุการในการประชุมคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี รวมถึงการจัดวางการประชุมดังกล่าวตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี และการจัดทำและเผยแพร่มติคณะรัฐมนตรี แบ่งออกเป็น 6 หน่วยงานย่อย ตามประเภทของคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี ดังนี้

1) ฝ่ายเลขานุการด้านเศรษฐกิจและกิจการภายในประเทศ (The Economic and Domestic Affairs Secretariat) รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องภายในประเทศ รวมถึงการเสนอร่างกฎหมายให้คำแนะนำเกี่ยวกับกระบวนการของรัฐสภาสนับสนุนการทำงานของนายกรัฐมนตรีและเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่มีผลเกี่ยวกับกลไกของรัฐบาล และประสานงานด้านนโยบาย

2) ฝ่ายเลขานุการด้านสหภาพยุโรป (The European Secretariat) รับผิดชอบในการประสานงานและดำเนินการเกี่ยวกับสหภาพยุโรป

3) ฝ่ายเลขานุการด้านการป้องกันประเทศและการต่างประเทศ (The Defence and Overseas Secretariat) รับผิดชอบการประสานงานเกี่ยวกับนโยบายด้านความมั่นคงและการต่างประเทศตลอดจนนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับวิกฤตการณ์ต่างๆ ภายนอกประเทศทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และการทูต

4) ฝ่ายเลขานุการด้านสถานการณ์ฉุกเฉินฝ่ายพลเรือน (The Civil Contingencies Secretariat) รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายเพื่อรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินทั้งที่เกิดจากภัยธรรมชาติและการก่อการร้าย และการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเพื่อหาทางป้องกันและให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

5) ฝ่ายเลขานุการด้านพิธีการ (The Ceremonial Secretariat) รับผิดชอบเรื่องเกี่ยวกับการมอบรางวัลเกียรติยศและเครื่องราชอิสริยาภรณ์ โดยเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้คำปรึกษาด้านพิธีการและจัดทำรายชื่อผู้สมควรได้รับรางวัล

6) ฝ่ายเลขานุการด้านข่าวกรองและความมั่นคง (The Joint Intelligence and Security Secretariat) มีหน้าที่ในการประเมินสถานการณ์หรือประเด็นเหตุการณ์สำคัญที่อาจเกิดขึ้นจากข้อมูลทุกแหล่ง และให้คำแนะนำแก่เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการประสานงานด้านความมั่นคง และโครงการด้านความมั่นคง

ผู้บริหารองค์กร ผู้บริหารสูงสุดของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแห่งสหราชอาณาจักรคือ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งปัจจุบันคือ Sir Gus O'Donnell ปฏิบัติงาน

ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีและดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการพลเรือน (Head of Home Civil Service) ลำดับถัดจากนั้นคือผู้ที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายเลขานุการของการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรี จำนวน 6 คน ทั้งนี้ในแต่ละฝ่ายอาจมีหรือไม่มีผู้ช่วยเลขานุการได้

เจ้าหน้าที่ หน่วยงานย่อยทั้ง 6 หน่วยในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะมีเจ้าหน้าที่และการจัดโครงสร้างองค์กรที่แยกออกจากกัน โดยจะมีเจ้าหน้าที่สนับสนุนจาก private Office ทำหน้าที่จัดประชุมและผลิตเอกสารประกอบการประชุม

ระบบสนับสนุนการประสานงานในการกิจคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแห่งสหราชอาณาจักรมีระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อรองรับการเผยแพร่เอกสารของคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการรัฐมนตรี ซึ่งเรียกว่า “Cabcom” ระบบนี้จะส่งผ่านเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประชุมคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการรัฐมนตรีต่างๆ เช่น ระเบียบวาระการประชุมและเอกสารประกอบวาระ รวมถึงรายงานการประชุม จากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปยังกระทรวงต่างๆ

ในการรับ - ส่งเอกสารผ่านระบบ Cabcom นั้น จะมีเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่นี้ประจำอยู่ในแต่ละกระทรวง โดยมีชื่อตำแหน่งว่า Cabinet Document Officer (CDO) ซึ่งจะต้องรับผิดชอบการแจกจ่ายเอกสารดังกล่าวไปให้ผู้เกี่ยวข้องภายในกระทรวงด้วย เจ้าหน้าที่ CDO จะประจำอยู่ที่สำนักงานรัฐมนตรีประจำกระทรวงและมักจะมีผู้ช่วยอีก 2 - 3 คน อย่างไรก็ตามเพื่อเป็นการรักษาความลับของทางราชการ แต่ละกระทรวงจะได้รับเฉพาะเรื่องที่ตนเองมีส่วนเกี่ยวข้องเท่านั้น และเมื่อมีการบรรจุวาระการประชุมเข้าสู่ระบบแล้ว Cabcom จะเตือนให้ CDO ทราบและ CDO จะทำบัญชีรายชื่อในระบบเพื่อให้ Cabcom ส่งวาระให้แก่บุคคลในบัญชีรายชื่อผ่านทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e - mail) ซึ่งเจ้าหน้าที่จะไม่สามารถอนุญาตให้ทำสำเนาเอกสารที่มีชั้นความลับ⁷

2. คณะรัฐมนตรีและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีของญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นปกครองโดยระบอบเสรีประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล นอกจากนี้ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติไว้ว่าสมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นสัญลักษณ์ของประเทศมีข้อบังคับประมุขและไม่มีอำนาจในการบริหารประเทศ

2.1 ระบบคณะรัฐมนตรีของญี่ปุ่น (Naikaku - Seido) มีขึ้นครั้งแรกเมื่อปี ๑๘๘๕ โดยคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระจักรพรรดิส่วนระบบคณะรัฐมนตรีที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเริ่มมีขึ้นเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 1947 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นและกฎหมายคณะรัฐมนตรี (Cabinet Law) ที่กำหนดให้อำนาจการบริหาร

⁷ “คณะรัฐมนตรีแห่งสหราชอาณาจักร”, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสาร, ฉบับที่ 8, ปีที่ 14, (สิงหาคม 2549), หน้า 8 - 9.

ราชการแผ่นดินเป็นของคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามความรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินไม่ได้อยู่ที่คณะรัฐมนตรีเพียงฝ่ายเดียวแต่กระจายไปยังกระทรวงต่างๆ สำนักงานคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการ และองค์กรอื่นๆ ด้วย

2.2 องค์การสนับสนุนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

ในการปฏิบัติภารกิจของคณะรัฐมนตรีจะมีองค์กรสนับสนุนการทำงานทั้งสิ้น 3 องค์การ ประกอบด้วย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Secretariat) สำนักนิติการคณะรัฐมนตรี (The cabinet Bureau) และสภาความมั่นคงญี่ปุ่น (Security Council of Japan) องค์การทั้ง 3 แห่ง มีสถานะสูงกว่ากระทรวงเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี

2.2.1 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีโครงสร้าง ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) หน้าที่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่จัดวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีประสานงานเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล และรวบรวมข้อมูลและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของคณะรัฐมนตรี

2) โครงสร้างองค์กร ภายหลังการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลกลางญี่ปุ่น ในช่วงเดือนมกราคม 2544 (ค.ศ. 2001) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีประกอบด้วย 6 หน่วยงานย่อย โดย 3 หน่วยงานแรกรับผิดชอบเกี่ยวกับภารกิจประจำขององค์กร และอีก 3 หน่วยงานขึ้นอยู่กับผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบเกี่ยวกับงานนโยบายเฉพาะด้านของรัฐบาล

2.1) สำนักงานกิจการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Affairs Office) มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี การเก็บรักษาเอกสารลับ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของคณะรัฐมนตรี การเก็บรักษาตราประทับของนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และรองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี การเผยแพร่และเก็บรักษาเอกสารราชการ การตรวจสอบและบริหารงบประมาณของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี การบริหารจัดการที่พักของนายกรัฐมนตรี และการบริหารงานทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมีหน้าที่เป็นตัวแทนของคณะรัฐมนตรีในการประสานงานกับรัฐสภา กระทรวงและหน่วยงานราชการอื่นๆ

2.2) สำนักงานประชาสัมพันธ์คณะรัฐมนตรี (Cabinet Public Relations Office) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ในประเด็นต่างๆ ได้แก่ การวางแผนและประสานงานเกี่ยวกับแผนการประชาสัมพันธ์นโยบายที่สำคัญของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งการวางแผนและประสานงานที่จำเป็นเพื่อจัดทำมาตรการประชาสัมพันธ์ของฝ่ายบริหาร

2.3) สำนักข่าวกรองและการวิจัยคณะรัฐมนตรี (Cabinet Intelligence and Research Office) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรวบรวม วิเคราะห์ และวิจัยข่าวกรองที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่สำคัญของคณะรัฐมนตรี

2.4) สำนักงานผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด้านกิจการภายใน (Office of Assistant Cabinet Secretary : Internal Affairs) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับประเด็นนโยบายภายในประเทศ รวมถึงนโยบายด้านการเงินงบประมาณและนโยบายเศรษฐกิจ รวมถึงภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ ได้มีการจัดกลุ่มงานเฉพาะกิจออกเป็น 6 กลุ่ม คือ กลุ่มเทคโนโลยีสารสนเทศ กลุ่มสนับสนุนการปฏิรูประบบราชการ กลุ่มพัฒนาสังคมเมือง กลุ่มปฏิรูปโครงสร้างพิเศษกลุ่มยุทธศาสตร์ด้านทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และกลุ่มสนับสนุนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม

2.5) สำนักงานผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด้านกิจการต่างประเทศ (Office of Assistant Cabinet Secretary : External Affairs) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายด้านการต่างประเทศ เช่น นโยบายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยมีกลุ่มงานเฉพาะกิจ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มการดำเนินการกำจัดอาวุธเคมี และกลุ่มการให้ความช่วยเหลือบุคคลที่ถูกลักพาตัวและครอบครัว

2.6) สำนักงานผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด้านความมั่นคงและบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน (Office of Assistant Cabinet Secretary : National Security and Emergency Management) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติโดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ด้านความมั่นคงแห่งชาติ และข้อมูลด้านความมั่นคง

3) ผู้บริหารองค์กร ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรคือ “เลขาธิการคณะรัฐมนตรี” (Chief Cabinet Secretary) ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองที่มีสถานภาพเทียบเท่ารัฐมนตรี และโดยธรรมเนียมปฏิบัติแล้ว เลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการการเมืองที่มีความสำคัญเป็นอันดับ 2 รองจากนายกรัฐมนตรี และเนื่องจากเป็นตำแหน่งที่มีความรับผิดชอบครอบคลุมภารกิจของคณะรัฐมนตรีทั้งหมดและใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรี ดังนั้น เลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินสูงกว่ารัฐมนตรีอื่น ๆ

4) เจ้าหน้าที่ในองค์กร เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะมาจากกระทรวงต่าง ๆ เนื่องจากเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจากการทำงานในกระทรวงที่ตนเองสังกัดอยู่ โดยปกติแล้วเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะปฏิบัติงานที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 2 – 3 ปี จึงกลับไปปฏิบัติหน้าที่ที่กระทรวงตามปกติ อย่างไรก็ตามยังมีเจ้าหน้าที่บางส่วนที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีรับเข้ามาเองโดยตรง

2.3 กระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

2.3.1 การประชุมคณะรัฐมนตรี มาตรา 4(1) ของกฎหมายคณะรัฐมนตรีกำหนดให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยการประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งโดยปกติจะประชุมในวันอังคารและวันศุกร์ และในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอาจกำหนดให้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีในเวลาใดก็ได้ โดยให้ถือว่ามติของคณะรัฐมนตรีเป็นเอกฉันท์ (unanimity) และเป็นการับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย คณะรัฐมนตรี

รวมถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและข้าราชการพลเรือนอันได้แก่ รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Deputy Chief Cabinet Secretaries) 3 คน และผู้อำนวยการสำนักกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี (Director General of the Cabinet Legislation Bureau)

ในการประชุมโดยทั่วไปรัฐมนตรีจะเป็นผู้นำเสนอเรื่องในความรับผิดชอบของตนเอง โดยผู้อำนวยการสำนักกฎหมายของคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมาย ในขณะที่เลขาธิการและรองเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ให้ข้อคิดเห็นในประเด็นที่ไม่ใช่เรื่องกฎหมาย และเพื่อเป็นการยึดถือหลักความเป็นเอกฉันท์ ในกรณีที่มีกระทรวงใดไม่เห็นด้วยให้ถือว่าเรื่องนั้นตกไป ซึ่งโดยปกติแล้ววัฒนธรรมของญี่ปุ่นมักจะไม่มี ความขัดแย้งหรือโต้เถียงกันอย่างรุนแรง และเพื่อหลีกเลี่ยงการอภิปรายที่ใช้เวลานานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี จึงจำเป็นต้องมีการประสานงานเกี่ยวกับเรื่องที่จะเสนอที่ประชุมเป็นการล่วงหน้า นอกจากนั้น ที่ประชุมยังไม่อนุญาตให้บันทึกเทป และภายหลังจากที่พิจารณาเรื่องในวาระการประชุมเรียบร้อยแล้ว อาจจะมีการอภิปรายเรื่องอื่นๆ หรือเรื่องตามสถานการณ์ที่น่าสนใจในขณะนั้น

ภายหลังการประชุม เลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะจัดให้มีการแถลงมติคณะรัฐมนตรีในขณะแต่ละกระทรวงก็จะมีการแถลงข่าวของตนเองเช่นเดียวกัน นอกจากนั้น ยังมีการเผยแพร่มติคณะรัฐมนตรีในเว็บไซต์ด้วย

2.3.2 หน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนภารกิจของคณะรัฐมนตรี

ก่อนที่จะเสนอเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี หน่วยงานจะต้องเสนอเรื่องดังกล่าวเข้าที่ประชุมปลัดกระทรวง (Administrative Vice – Minister' Conference) ก่อน ซึ่งการประชุมปลัดกระทรวงจะจัดขึ้นก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรี 1 วัน โดยมีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นประธาน นอกจากนั้นอาจมีการจัดประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง (Minister Council) ขึ้น เพื่อพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นพิเศษร่วมกัน โดยมีประธานคณะกรรมการที่ดูแลเรื่องดังกล่าวเป็นประธาน ที่ประชุมและอาจมีองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมประชุมด้วย ตัวอย่างเช่น ในการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยมีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเข้าประชุมร่วมกับผู้ว่าการธนาคารญี่ปุ่น (the Governor of the Bank of Japan) และประธานคณะกรรมการการค้าเสรี (Chairman of Free Trade Commission)

2.4 บทบาทของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

โดยหลักการแล้วเมื่อส่วนราชการใดต้องการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการนั้นจะต้องประสานงานเพื่อขอความเห็นและหาข้อยุติให้แล้วเสร็จก่อน จึงจะเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี การประสานงานจะเริ่มจากระดับผู้ปฏิบัติและเมื่อไม่สามารถตกลงกันได้ จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงขึ้นไปจนถึงระดับปลัดกระทรวงและรัฐมนตรี ในกรณีที่ส่วนราชการไม่สามารถประสานงานได้สำเร็จ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะมีบทบาทสำคัญในการยุติความขัดแย้งโดยเชิญเจ้าหน้าที่จากกระทรวงที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและข้อคิดเห็น รวมถึงเสนอทางออกที่เหมาะสมกับแต่ละกระทรวง

นอกจากนั้น ในกรณีที่เรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย โครงการสำคัญ และการแต่งตั้งข้าราชการเรื่องเหล่านี้จะต้องผ่านการพิจารณาของพรรคร่วมรัฐบาลทุกพรรคโดยในแต่พรรคการเมืองจะมีคณะกรรมการวิชาการ (Research Committee) ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว ในแต่ละพรรคการเมืองจะมีการประชุม 3 ระดับ คือ 1) ระดับคณะกรรมการย่อยของคณะกรรมการวิชาการ 2) คณะกรรมการวิชาการ และ 3) คณะกรรมการที่ปรึกษาทั่วไป (General Advisory Committee) ทั้งนี้ ในการประชุมทั้ง 3 ระดับของทุกพรรคร่วมรัฐบาลจะมีเจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเข้าชี้แจง ข้อมูลต่อที่ประชุม และในกรณีที่เรื่องที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีมีความสำคัญมาก เช่น การปฏิรูประบบราชการ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอาจจัดให้มีการประชุมพรรคร่วมรัฐบาลอีกชั้นตอนหนึ่ง

จึงกล่าวได้ว่าการประสานงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนั้นไม่เพียงแต่ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐบาลเท่านั้น ยังประสานงานกับพรรคการเมืองอีกด้วย⁸

3. ระบบคณะรัฐมนตรีออสเตรเลีย

3.1 คณะรัฐมนตรี

ในรัฐธรรมนูญของออสเตรเลียไม่ปรากฏคำว่า “คณะรัฐมนตรี” แต่ได้กล่าวถึง “รัฐมนตรี” ไว้ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าระบบคณะรัฐมนตรีออสเตรเลียเกิดขึ้นโดยเจตนาของรัฐบาลมิใช่ผลตามกฎหมาย แบบแผนและธรรมเนียมปฏิบัติ จึงเปิดกว้างสำหรับวิวัฒนาการตามยุคสมัย และตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล คณะรัฐมนตรีออสเตรเลีย กฎหมายกำหนดจำนวนสูงสุดไว้ 30 คน ประกอบด้วยรัฐมนตรี 17 คน ส่วนอีก 13 คน เรียกว่า Assistant Minister ที่ไม่สามารถเข้าร่วมประชุม คณะรัฐมนตรีได้เว้นแต่จะได้รับเชิญ ทั้งนี้ รัฐมนตรีทุกคนจะต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา สำหรับข้าราชการพลเรือนที่ได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมประชุมในรัฐบาลชุดปัจจุบัน มี 2 คน และข้าราชการการเมือง 1 คน ซึ่งทั้ง 3 คน จะเป็นผู้จัดประเด็นอภิปราย และเขียนมติคณะรัฐมนตรี

3.2 หน่วยงานสนับสนุนคณะรัฐมนตรีออสเตรเลีย

สำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี (Department of Prime Minister and Cabinet : DPMC) ทำหน้าที่หลักในการให้คำปรึกษานโยบายแก่รัฐบาล โดยมีข้าราชการประมาณ 70 – 100 คน จากทุกสาขาวิชา และรองรับผู้เชี่ยวชาญการให้คำปรึกษานโยบายจากหน่วยงานต่างๆ เช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น บทบาทของ DPMC ในปัจจุบันได้ขยายไปสู่การเป็นผู้ประสานงานการพัฒนานโยบายด้วย โดยมีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งใน DPMC ทำหน้าที่บริหารการประชุมคณะรัฐมนตรีและการประชุมสภาบริหาร

⁸ “คณะรัฐมนตรีและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีของญี่ปุ่น”, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสาร, ฉบับที่ 5, ปีที่ 14, (พฤษภาคม 2549), หน้า 9-12.

สูงสุด (Executive Council) และจัดบันทึกการประชุม ส่วนงานที่เกี่ยวกับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของ DPMC แต่จะมีหน่วยงานอิสระดูแลเรื่องนี้ต่างหาก

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรืออสเตรเลียจะต้องเสนอความเห็นในเรื่องที่เสนอด้วย เพราะได้รับการยอมรับว่า เป็นหน่วยงานที่เป็นกลาง ไม่มีอคติ ดังนั้น จะมีประเด็นความเห็นที่เสนอโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทั้งในส่วนที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและประเด็นความเห็นที่แยกต่างหากโดยละเอียดอีกฉบับสำหรับเสนอนายกรัฐมนตรีโดยเฉพาะด้วย⁹

3.3 ผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Liaison Officer : CLO)

1) วางแผนการนำเสนอเรื่อง (Cabinet Forecast) CLO ต้องประสานกับเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าของเรื่องเพื่อจัดทำแผนการเสนอเรื่อง และต้องปรับปรุงข้อมูลนี้ให้เป็นปัจจุบันทุกสัปดาห์ โดยส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีของออสเตรเลียที่เรียกว่า สำนักเลขาธิการรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี (PM&C) ผ่านระบบ Cabinet Network หรือ CABNET

2) จัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีทุกประเภท อันได้แก่ เรื่องแต่งตั้ง (appointment) เรื่องที่กระทรวงเสนอคณะรัฐมนตรี (submission) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีสั่งให้กระทรวงเสนอขึ้นมาเพิ่มเติม (memorandum) โดยเป็นที่ปรึกษาให้กับเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าของเรื่องให้สามารถจัดทำเอกสารได้ตรงตามรูปแบบที่ PM&C กำหนด รวมทั้งตรวจสอบว่าเอกสารเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเหล่านั้น มีรูปแบบที่ถูกต้องและมีการประสานงานเพื่อขอความคิดเห็นที่ถูกต้อง ครบถ้วน เรียบร้อยแล้ว จากนั้นจึงส่งให้ PM&C ผ่านระบบ CABNET

3) แจ้งวาระและส่งเอกสารการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อ PM&C บรรจุเรื่องของกระทรวงที่รับผิดชอบลงในวาระการประชุมและแจ้งให้ทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบแล้ว CLO จะพิมพ์วาระการประชุมและเอกสารประกอบและส่งให้ผู้ประสานงานของรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่กรมเจ้าของเรื่อง

4) แจ้งมติคณะรัฐมนตรี (Cabinet Resolution) เมื่อ PM&C แจ้งมติคณะรัฐมนตรีผ่านระบบ CABNET แล้ว CLO จะมีหน้าที่พิมพ์เอกสารมติคณะรัฐมนตรีจากระบบและแจ้งเวียนให้บุคคลที่เกี่ยวข้องในกระทรวงทราบต่อไป

จากการทำงานจึงสามารถสังเกตได้ว่า CLO ของออสเตรเลียเป็นเจ้าหน้าที่ระดับกลาง และเป็นผู้ที่ดูแลงานคณะรัฐมนตรีในภาพรวมของกระทรวง สามารถวิเคราะห์ได้ว่าเรื่องที่เสนอนั้นเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดบ้าง มีศักยภาพในการประสานงานทั้งภายในและภายนอกกระทรวง มีพื้นฐานด้านคอมพิวเตอร์และระบบ CABNET รวมถึงต้องรักษาความลับได้ เนื่องจากเป็นบุคคลเดียวของแต่ละกระทรวงที่สามารถเข้าระบบ CABNET และระบบโทรสารลับในการกิจคณะรัฐมนตรีได้

⁹ ไมเคิล คีออค, “การปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีประสพการณ์ของออสเตรเลีย”, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสาร, ฉบับที่ 9, ปีที่ 9, (สิงหาคม 2544), หน้า 6-7.

