บทที่ 4
ผลการศึกษา

<u>สถานะหรือความเป็นอยู่ในการดำเนินงานจัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี</u>

1. องค์กรสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

1.1 การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การจัดโครงสร้างเป็นแบบการจัดโครงสร้างตามภารกิจหน้าที่ (Functional) ซึ่งเป็นโครงสร้างองค์การแบบเครื่องจักรกลมีความเป็นทางการสูงและมีสายการบังคับบัญชาหลายระดับ และต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบอย่างเคร่งครัด อาทิ การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีจะต้องมีการขอความเห็นชอบจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก

ปัจจุบัน มีการนำหลักการบริหารจัดการสมัยใหม่มาใช้โดยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ดังนี้

1) การจัดโครงสร้างตามภารกิจพิเศษเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของรัฐบาล โดยการเพิ่มหน่วยงานเพื่อรองรับภารกิจใหม่ เช่น การจัดตั้งสำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีขึ้น โดยเน้นงานด้านสารัตถะหรือเนื้อหาสาระของภารกิจหลักแยกออกจากงานบริการหรืออำนวยการประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมให้มีการปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นฝ่ายเสนาธิการให้กับคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติยังคงต้องเพิ่มบทบาทในการเป็นฝ่ายเสนาธิการให้มีผลปรากฏชัดเจนมากยิ่งขึ้นด้วย

2) การจัดโครงสร้างสายการบังคับบัญชาตามความต้องการของคณะรัฐมนตรีและส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งมีการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เพื่อให้งานรวดเร็วขึ้น โดยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ที่เป็นระดับ 8 สามารถเสนองานต่อผู้อำนวยการสำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านผู้อำนวยการกลุ่มงาน

3) การจัดโครงสร้างที่เป็นทางการน้อยลง โดยมีการให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจมากขึ้น เช่น ผู้บังคับบัญชาเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเสนอความเห็นได้อย่างอิสระและรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ทำให้บุคลากรได้มีส่วนในการปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

4) การจัดโครงสร้างแบบกระจายอำนาจมากขึ้น โดยมีการมอบอำนาจให้รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและผู้อำนวยการสำนักมากขึ้น เช่น ในเรื่องการแจ้งมติคณะรัฐมนตรีไปยังหน่วยงานต่าง ๆ การถามความเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การนำเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี การส่งข้อมูลประกอบการพิจารณาคดีให้แก่ศาล เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้อำนวยการสำนักยังได้มอบหมายงานให้ผู้อำนวยการกลุ่มงานปฏิบัติงานแทนในบางภารกิจ เช่น การส่งเรื่องการแต่งตั้งประเภทต่าง ๆ ได้แก่ การแต่งตั้งข้าราชการการเมือง คณะกรรมการและผู้บริหารของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ไปลงประกาศราชกิจจานุเบกษา แต่ยังเป็นการกระจายอำนาจที่ไม่สูงมาก และเฉพาะในเรื่องที่ไม่สำคัญมาก

อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและการกระจายอำนาจในอนาคตจะต้องกระทำอย่างสม่ำเสมอให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของบริบทแวดล้อมภายใน และสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ปรับเปลี่ยนไปด้วย และในส่วนของการบริหารจัดการในการมอบอำนาจหรือกระจายอำนาจทางการบริหารจะต้องกระทำอย่างได้สัดส่วนและเหมาะสมตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป อาทิ ในการเสนอเรื่องตามสายงาน หากกรณีเรื่องเร่งด่วนที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีควรลดขั้นตอนวงจรงานปกติให้สั้นขึ้น เป็นต้น เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความยืดหยุ่น คล่องตัว รวดเร็ว โปร่งใส มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล สามารถสร้างความน่าเชื่อถือและการยอมรับจากคณะรัฐมนตรี หน่วยงานราชการและประชาชนที่มารับบริการมากยิ่งขึ้น และเป็นไปในแนวทางการบริการราชการแนวใหม่อย่างแท้จริง

1.2 ภาวะผู้นำหรือการนำพาองค์การ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า **“เป็นองค์กรหลักในการสนับสนุนการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีด้วยความถูกต้อง แม่นยำ รวดเร็ว ทันการณ์ และมีประสิทธิภาพ”**

จากการที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้กำหนดวิสัยทัศน์ดังกล่าวไว้ **“เพื่อเป็นธงนำหรือทิศทางที่มุ่งหวังไปให้ถึงจุดที่มุ่งหมาย”** นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำหรือการนำพาองค์การของผู้บริหารสูงสุดคือ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีและคณะผู้บริหารทุกระดับ ตลอดจนบุคลากรระดับต่างๆ จะต้องเข้าใจในวิสัยทัศน์ขององค์การที่กำหนดไว้ดังกล่าวด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวผู้นำองค์การจะต้องมีเจตจำนง ความมุ่งมั่นอย่างสูงที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาองค์การเป็นไปในทิศทางที่กำหนดไว้ โดยการระดมทรัพยากร และการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ มีแผนงาน โครงการ กิจกรรม มาตรการต่างๆ มารองรับการปรับเปลี่ยนเพื่อการพัฒนา มีการใช้ศาสตร์แขนงต่างๆ ตลอดจนศิลปะการบริหารของตัวผู้นำเองมาส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้องค์การบรรลุถึงวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้นด้วย จึงจะสามารถแปลงนามธรรมของวิสัยทัศน์ให้เห็นผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติที่ทุกคนทุกฝ่ายสามารถรับรู้และสัมผัสได้จริง

1.3 พฤติกรรมองค์การ

1.3.1 อำนาจการเมืองกับองค์การ

การเมืองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเพื่อให้บรรลุผลที่ต้องการ ซึ่งอาจนำไปใช้เพื่อให้เกิดผลตามที่ตนเองต้องการหรือมุ่งผลประโยชน์ของตนเป็นหลัก ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่อยู่นอกเหนือจากระบบอำนาจที่เป็นทางการ และจะเอื้อประโยชน์ต่อบุคคลหรือหน่วยย่อย ดังนั้น พฤติกรรมการเมืองจึงมีลักษณะ คือ

(1) เป็นพฤติกรรมที่อยู่นอกเหนือจากโครงสร้างอำนาจที่ได้รับการยอมรับ หรือสิทธิอำนาจ หรืออำนาจตามกฎหมาย

(2) เป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่บุคคลหรือหน่วยงานย่อย (subunit)

(3) เป็นพฤติกรรมที่มุ่งแสวงหาและรักษาไว้ซึ่งอำนาจ ผลของการมีพฤติกรรมการเมืองในองค์การทำให้อำนาจที่เป็นทางการถูกจำกัดหรือบิดออกไป

ในองค์การสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีบุคลากรทุกคนมีอิสระในการดำเนินงานอย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นการวิเคราะห์เรื่องของกระทรวง ทบวง กรม เพื่อเสนอแนะแนวทางการตัดสินใจต่อคณะรัฐมนตรี หรือการสรุปมติของคณะรัฐมนตรี หรือการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ จะไม่มีแรงเสียดทานทางการเมือง หรือกลุ่มอำนาจในองค์การมามีอิทธิพลเหนือการทำงานหรือการใช้ดุลพินิจที่จะทำให้เกิดการเบี่ยงเบนไปจากหลักการและเหตุผลหรือหลักวิชาการ จึงส่งผลให้วัฒนธรรมการทำงานขององค์การ มีความอิสระ คล่องตัว ทั้งนี้ เนื่องจากวัฒนธรรมการทำงานขององค์การตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันจะมีแนวคิดที่ยึดหลักการทำงานอย่างมีเหตุผลตามระเบียบกฎเกณฑ์ ซึ่งมีการถ่ายทอดวัฒนธรรมในด้านนี้มาอย่างยาวนาน จนสามารถสั่งสมและกลายเป็นค่านิยมในทางความคิดขององค์การ

อย่างไรก็ตาม อำนาจการเมืองภายนอกองค์การที่จะเข้ามามีผลกระทบต่อองค์การ ก็เฉพาะแต่ในบางเรื่องได้แก่

(1) การแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงขององค์การ

เนื่องจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นองค์การที่สนับสนุนกระบวนการการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นระดับการตัดสินใจสูงสุดในทางการบริหารราชการแผ่นดินในทางการเมือง การแต่งตั้งบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่ง จึงต้องเป็นผู้ที่คณะรัฐมนตรีเชื่อถือ ยอมรับ และไว้วางใจในการปฏิบัติงาน เป็นฝ่ายเลขานุการในการประชุมคณะรัฐมนตรี และฝ่ายเสนาธิการในการจัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

(2) การจัดวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากตามหลักเกณฑ์ของการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติหรือเห็นชอบให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในการนำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี จึงเป็นฝ่ายการเมือง คือ นายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรี

1.3.2 วัฒนธรรมขององค์การ (Organizational Culture) หมายถึง ระบบความเข้าใจร่วมกันของสมาชิกว่าองค์การของเรามีลักษณะเด่นกว่าองค์การอื่นอย่างไร ซึ่งระบบความเข้าใจร่วมกันนี้จะปรากฏออกมาในรูปของค่านิยม ซึ่งวัฒนธรรมองค์การที่เข้มแข็งจะทำให้พนักงานได้เข้าใจสิ่งต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติตามในองค์การได้เป็นอย่างดี โดยทั่วไปองค์การส่วนมากจะมีวัฒนธรรมองค์การ 2 ประเภท คือ

(1) **วัฒนธรรมหลัก (Dominant Culture)** หมายถึง การแสดงออกของค่านิยมหลักที่สมาชิกองค์การจะต้องยึดถือ เมื่อพูดถึงวัฒนธรรมองค์การ มักจะหมายถึงวัฒนธรรมหลัก ซึ่งเป็นภาพรวมของวัฒนธรรมหรือบุคลิกภาพขององค์การ

(2) **วัฒนธรรมย่อย (Subcultures)** หมายถึง วัฒนธรรมย่อยในองค์การที่กำหนดโดยแผนกหรือตามภูมิศาสตร์ที่แยกออกจากกัน

วัฒนธรรมของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

1) การมีส่วนร่วมในการเสนอความเห็น และรับฟังความคิดเห็น ผู้บังคับบัญชาเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเสนอความเห็นได้อย่างอิสระ และรับฟังความเห็นอย่างเป็นธรรม ทำให้บุคลากรได้มีส่วนในการปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ เช่น มีการจัดตั้งทีมงานการระดมความคิดเห็นและตัดสินใจในเรื่องสำคัญ เพื่อหาวิธีแนวทางและการแก้ไขปัญหาการทำงาน

2) การรักษาระเบียบวินัย ความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบ ทำให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ มีความเข้มแข็งในเชิงจริยธรรม จรรยาบรรณ บุคลากรส่วนใหญ่มีความอุตสาหะอุทิศเวลาให้กับราชการ ทำให้การทำงานบรรลุผลสำเร็จเป็นผลดีต่อภาพลักษณ์ขององค์กร

โดยสรุปแล้ว วัฒนธรรมของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามหลักการของการสร้างวัฒนธรรมที่ดีในองค์การ คือ มีการแสดงออกของสมาชิก การให้ความสำคัญกับกลุ่มหรือทีมงานในบางภารกิจ ความกล้าเสี่ยงในการทำงาน มีความคิดสร้างสรรค์ ความกล้าเผชิญกับความขัดแย้งโดยเฉพาะการเสนอประเด็นข้อพิจารณา ข้อสังเกต ผลกระทบที่เป็นกลางและเกิดประโยชน์ต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี การให้ความสำคัญกับเป้าหมายและวิธีการ อย่างไรก็ตามยังมีวัฒนธรรมการทำงานบางด้านที่มีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ ดังนี้

(1) ยึดรูปแบบการปฏิบัติงานแบบเดิม ทำให้การปรับปรุงทำได้ค่อนข้างยาก เนื่องจากเป็นการปฏิบัติตามแนวทางที่กฎหมายกำหนด ทำให้การพัฒนาให้งานทันสมัยเป็นไปค่อนข้างช้าและต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอย่างเป็นระบบ

(2) การทำงานในเชิงวิชาการ ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทำให้ขาดโอกาสที่จะเสนอแนะเชิงสร้างสรรค์ได้อย่างเต็มที่ และต้องพึ่งพาความเห็นในเชิงวิชาการจากหน่วยงานที่เสนอความเห็นภายนอก

(3) การทำงานตามคำสั่ง ทำให้ต้องเป็นหน่วยงานตั้งรับมากกว่าการปฏิบัติงานเชิงรุก หากขาดการประสานงานที่ดีต่อกันระหว่างภายในองค์กรกับภายนอกองค์กรก็จะทำให้องค์กรทำงานอย่างไร้ทิศทาง-เป้าหมายที่ชัดเจน

2. กระบวนการดำเนินงาน

2.1 ด้านกฎหมาย

2.1.1 ความเป็นมาและความจำเป็นในการกำหนดพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

ในระยะเวลาที่ผ่านมา การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีสามารถพิจารณา เป็น 3 ช่วง คือ

1) ช่วงก่อนปี 2502 เป็นช่วงที่ยังไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าเรื่องประเภทใดต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

2) ช่วงปี 2502 – 2531 เป็นช่วงที่ได้มีความพยายามที่จะทำให้แนวปฏิบัติในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีมีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมีการออกหนังสือเวียนชี้แจงกระทรวง ทบวง กรม ว่าเรื่องที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีนั้นมีกี่ประเภท ประเภทใดบ้าง

3) ช่วงปี 2531 – ปัจจุบัน เป็นช่วงที่มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนโดยในปี 2531 ได้มีการทบทวนกระบวนการทำงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 โดยระเบียบ ฯ ดังกล่าวกำหนดประเภทเรื่องที่สามารถเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งทำให้การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนมากขึ้น ต่อมาในปี 2548 จึงได้มีแนวคิดที่จะทำให้ระบบการประชุมคณะรัฐมนตรีมีความชัดเจนทั้งในส่วนการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี และการประชุมคณะรัฐมนตรี โดยได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ที่มีหลักการครอบคลุมกว่าระเบียบ ฯ เดิม

2.1.2 สรุปผลการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้รวบรวมข้อมูลในช่วงรัฐบาลนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร พบว่าเรื่องที่ส่วนราชการเสนอเรื่องเข้ามาจำนวน 3,325 เรื่องในปี พ.ศ. 2548 ลดลงเหลือ 2,355 เรื่อง ภายหลังประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ฯ ในปี พ.ศ. 2549

ในขณะเดียวกันจากการสอบถามหน่วยงานที่เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานตามพระราชกฤษฎีกา ฯ และระเบียบ ฯ พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 52.4 มีความเห็นว่า ภายหลังมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ฯ และระเบียบ ฯ เรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีได้รับการดำเนินการรวดเร็วขึ้น ขณะที่ร้อยละ 37.5 ไม่แน่ใจ และร้อยละ 10 เห็นว่าไม่ได้รับการดำเนินการที่รวดเร็วขึ้น

ทั้งนี้ ความรวดเร็วในการนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี อาจเกิดจาก 3 ปัจจัย คือ

1) ขั้นตอนการขอความเห็นจากส่วนราชการลดลง เนื่องจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องถามความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับเรื่องที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการต่าง ๆ แล้ว

2) การจัดให้มีวาระทักท้วง

3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตอบความเห็นได้รวดเร็วขึ้น

ในขณะเดียวกัน จากข้อมูลสถิติการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในช่วงปีงบประมาณ 2548 พบว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการนำเรื่องของส่วนราชการเสนอคณะรัฐมนตรี รวมทั้งสิ้น 1,897 เรื่อง โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เรื่องด่วน 1,018 เรื่อง เรื่องปกติ 669 เรื่อง และเรื่องที่ผ่านคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี 210 เรื่อง

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติแม้ว่าสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้จัดทำคู่มือแนวทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาฯและระเบียบฯเกี่ยวกับการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี หรือจัดสัมมนาซักซ้อมความเข้าใจในการปฏิบัติด้วยแล้วก็ตาม ยังปรากฏว่าหน่วยงานต่าง ๆ มีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาและระเบียบดังกล่าว อาทิ การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีที่ไม่อยู่ในประเภทเรื่องที่กำหนดไว้ในระเบียบ ฯ เรื่องที่เสนอมีสาระสำคัญไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และไม่มีการขอความเห็นชอบจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ซึ่งอาจเกิดจากการซักซ้อมความเข้าใจกับหน่วยงานต่าง ๆ ยังทำได้ไม่ทั่งถึง ทำให้หน่วยงานที่เสนอเรื่องมีความไม่เข้าใจหรือไม่ทราบวิธีดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาก่อน และหากหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ปฏิบัติตามโดยเฉพาะกรณีที่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและส่งผลต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี เช่น ประเด็นที่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาไม่ชัดเจน ข้อมูลไม่ครบถ้วน ฯลฯ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องยืนหยัดในการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการตามพระราชกฤษฎีกาและระเบียบอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้การยึดหลักการดังกล่าวจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบให้สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยไม่ทำให้งานล่าช้า เสียหาย และคำนึงถึงเป้าหมายของงานเป็นสำคัญด้วย

2.2 ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินงาน

2.2.1 ในกระบวนการจัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีนับตั้งแต่การรับเรื่องจากกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ มาผ่านขั้นตอนของงานทางธุรการ การมอบหมายงานโดยผู้อำนวยการสำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี การตรวจสอบเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี การถามความเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี การเสนอเรื่องต่อผู้บังคับบัญชา จนถึงการนำเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้นำเข้าคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้กำหนดมาตรฐานเวลาในการดำเนินงานไว้ทุกขั้นตอน ซึ่งโดยทั่วไปจะใช้เวลาในการนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี 1-15 วัน ส่วนเรื่องที่เสนอคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีใช้เวลา 16 วันขึ้นไป เนื่องจากเรื่องที่เสนอคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องที่มีประเด็นข้อสังเกตที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ

2.2.2 สำหรับเรื่องเร่งด่วนสำนักเลขาธิการมีระบบการปฏิบัติงานที่สามารถดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วงได้ภายใต้ภาวะจำกัดด้านอัตรากำลัง เวลาและงบประมาณ เนื่องจากมีระบบการทำงานล่วงหน้า เช่น การจัดทำวาระล่วงหน้า 8 สัปดาห์ โดยมีกำหนดวันคาดหมายเรื่องที่กระทรวงเสนอมาว่า

จะนำเข้าคณะรัฐมนตรีในวันอังคารใด โดยกำหนดไว้ล่วงหน้า 8 สัปดาห์ และมีการระดมอัตรากำลังข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถเพื่อปฏิบัติงานในภาวะเร่งด่วนให้สำเร็จได้อย่างรวดเร็ว ทันเวลา

2.2.3 ในปัจจุบัน เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะบริหารราชการแผ่นดินให้สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนมากที่สุดและทันต่อสถานการณ์ จึงได้มีการกำหนดแนวทางการจัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว โดยได้เร่งรัดระยะเวลาในการจัดทำเรื่องและถามความเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เร็วยิ่งขึ้น ซึ่งกำหนดเวลากระบวนการตั้งแต่ได้รับเรื่องจนถึงวันที่เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการกลั่นกรอง ฯ ไม่เกิน 14 วัน

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการดำเนินงานในเรื่องเร่งด่วนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการได้เป็นไปตามกรอบของหลักเกณฑ์ของกฎหมายและมาตรฐานเวลา โดยสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว และนำเสนอคณะรัฐมนตรีได้ทันต่อเวลา รวมทั้งเป็นไปตามความคาดหวังของคณะรัฐมนตรี กระทรวง และหน่วยงานต่าง ๆ

ส่วนเรื่องทั่วไปซึ่งต้องมีการถามความเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังใช้เวลาที่ไม่เป็นไปตามความคาดหวังของคณะรัฐมนตรี กระทรวง และหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งนี้อาจเนื่องจากเป็นเรื่องที่ต้องมีการศึกษาวิเคราะห์กลั่นกรองอย่างละเอียดถี่ถ้วน และมีปริมาณเรื่องที่นำเสนอคณะรัฐมนตรีจำนวนมากเช่นในปัจจุบัน มีเรื่องที่นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาในการประชุมคณะรัฐมนตรีแต่ละครั้งถึงจำนวน 30 – 40 เรื่อง ซึ่งโดยปกติแล้ว จำนวนเรื่องในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีควรอยู่ในปริมาณที่เหมาะสมกับเวลา ความสามารถและประสิทธิภาพในการพิจารณาเรื่องได้อย่างละเอียดรอบคอบ โดยในการประชุมคณะรัฐมนตรีใช้เวลา 4 – 5 ชั่วโมง และในวาระเรื่องพิจารณาใช้เวลาประมาณเรื่องละ 30 นาที ดังนั้น ในการประชุมคณะรัฐมนตรีแต่ละครั้งควรมีเรื่องพิจารณาไม่เกิน 15 เรื่อง แต่จากข้อมูลเรื่องที่อยู่ในวาระการประชุมปรากฏว่า

- การประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 1 พฤษภาคม 2550 มีเรื่องทั้งหมด 66 เรื่อง แยกเป็น เรื่องทราบ 30 เรื่อง เรื่องพิจารณา 17 เรื่อง เรื่องอื่น ๆ 10 เรื่อง
- การประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 8 พฤษภาคม 2550 มีเรื่องทั้งหมด 87 เรื่อง แยกเป็น เรื่องทราบ 40 เรื่อง เรื่องพิจารณา 40 เรื่อง เรื่องอื่น ๆ 7 เรื่อง
- การประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 15 พฤษภาคม 2550 มีเรื่องทั้งหมด 72 เรื่อง แยกเป็น เรื่องทราบ 46 เรื่อง เรื่องพิจารณา 20 เรื่อง เรื่องอื่น ๆ 6 เรื่อง

เมื่อปริมาณเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีมีจำนวนมาก ดังนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงควร

1) ปรับเปลี่ยนและพัฒนากระบวนการดำเนินงานให้สามารถรองรับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น โดยจะต้องไม่ละเลยคุณภาพของงานและเน้นเรื่องการประสานงานล่วงหน้าหรือเชิงรุกมากยิ่งขึ้น

2) จัดทำสรุปวิเคราะห์เรื่องที่ชี้ประเด็นการพิจารณาที่ชัดเจนมีข้อมูลเชิงวิเคราะห์มากขึ้น

3) กระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่กระทรวง ทบวง กรม โดยเรื่องที่มาสู่การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีควรมีเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญในลำดับสูงหรือมีผลกระทบกับสังคมในวงกว้างหรือผลประโยชน์ของชาติ ส่วนเรื่องที่มีความสำคัญในลำดับรองสามารถตัดสินใจได้ในระดับกระทรวง ทบวง กรม ก็ไม่ควรนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ที่ต้องการลดเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงควรดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวโดยเคร่งครัด ซึ่งอาจจะต้องแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย

3. ประสิทธิภาพการดำเนินงาน

3.1 คุณภาพของบันทึกสรุปวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

1) บันทึกสรุปส่วนใหญ่มีความครบถ้วน ถูกต้องของข้อมูลประกอบการพิจารณาทั้งในด้านเนื้อหาสาระของเรื่อง เรื่องเดิม ความเป็นมา มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีเพียงส่วนน้อยที่ข้อมูลไม่ครบ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลเนื่องมาจากหน่วยงานเจ้าของเรื่องไม่ดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 โดยไม่ระบุข้อมูลให้ครบถ้วน หรือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่ได้จัดเตรียมฐานข้อมูลในเรื่องดังกล่าวไว้ รวมทั้งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์อาจไม่ได้ศึกษาค้นคว้าอย่างละเอียดถี่ถ้วน โดยเฉพาะยังขาดข้อมูลในเชิงลึกที่จะช่วยสนับสนุนให้สามารถเสนอทางเลือกได้เพิ่มมากขึ้น

2) ประเด็นข้อเสนอของหน่วยงานที่จะให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาในภาพรวมมีความถูกต้องและชัดเจน และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของหน่วยงานที่เสนอเรื่อง

3) รูปแบบของบันทึกสรุปวิเคราะห์ ยังมีรูปแบบที่เป็นแบบหนังสือราชการไม่จูงใจคนอ่าน บางย่อหน้ามีความยาวมากเกินไป ซึ่งรูปแบบนี้ได้เริ่มใช้มาประมาณ 12 ปีกว่าแล้ว เริ่มใช้เมื่อปลายปี 2537 โดยปัจจุบันคณะรัฐมนตรีบางท่านเห็นว่าควรปรับปรุงให้อ่านง่ายสะดวกในการทำความเข้าใจได้โดยรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

4) เนื้อหาของบันทึกสรุปวิเคราะห์บางเรื่องมีความเยิ่นเย้อ ไม่สรุปให้สั้นกะทัดรัด กระชับ และได้ใจความที่สำคัญ

5) การวิเคราะห์ประเด็นข้อพิจารณา ข้อสังเกต หรือผลกระทบในแง่มุมต่าง ๆ ต่อคณะรัฐมนตรียังไม่สามารถกระทำได้ในทุกเรื่อง มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้น ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากข้อจำกัดเรื่องเวลา ทำให้ไม่สามารถศึกษาในรายละเอียดเชิงลึก และค้นคว้าหาข้อมูลประกอบเพิ่มเติม รวมทั้งการมีเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ที่มีวุฒิการศึกษาที่ไม่ตรงตามสายงาน การขาดการฝึกฝนทักษะการวิเคราะห์เชิงลึก การขาดการวิเคราะห์ในลักษณะการทำงานเป็นทีม รวมทั้งทัศนคติและความพร้อมของบุคลากร

3.2 ข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

3.2.1 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีใช้ข้อมูลประกอบการจัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีอยู่ในวงจำกัด คือ กฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี นโยบายรัฐบาล และ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนการใช้ข้อมูลจากแหล่งภายนอก เช่น การศึกษาผลงานวิจัยหน่วยงานต่าง ๆ เป็นต้น ยังไม่เป็นระบบและดำเนินการอย่างจริงจังเท่าที่ควร ข้อมูลเชิงวิเคราะห์ หรือข้อมูลทั่วไปขึ้นกับตัวบุคลากรที่ทำหน้าที่วิเคราะห์เรื่อง และเวลาที่เพียงพอจะสามารถดำเนินการวิเคราะห์ได้ ซึ่งหากมีข้อมูลจากแหล่งภายนอกจะช่วยให้สามารถวิเคราะห์ในเชิงลึกและเสนอประเด็นข้อพิจารณา ข้อสังเกต หรือผลกระทบที่มีประโยชน์ต่อการพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี และเป็นไปตามความคาดหวังของคณะรัฐมนตรีด้วย

3.2.2 การถามความเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานกลางหรือคณะกรรมการที่เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา หรืออาจเป็นหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องที่จะต้องดำเนินการหรือให้ความร่วมมือ หรือเป็นผู้ได้รับผลกระทบ เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวสามารถเสนอความเห็น ข้อสังเกตหรือประเด็นที่สมควรพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกระบวนการที่สำคัญที่จะต้องมีแนวทางหรือหลักเกณฑ์ทางปฏิบัติกำหนดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องในแต่ละประเภทให้ชัดเจน เช่น การพิจารณาเรื่องค่าตอบแทน ควรถามความเห็นกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. และคณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติ เป็นต้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่วิเคราะห์สามารถถามความเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างครบถ้วน สมบูรณ์ และไม่เกิดความผิดพลาด โดยควรกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมกับเรื่องเพื่อให้มีเวลาในการเสนอความเห็นที่เพียงพอ แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า บางเรื่องให้เวลาในการถามความเห็นน้อยมาก เช่น เรื่องมาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีวันศุกร์ หรือวันจันทร์ ของแต่ละสัปดาห์ และจะต้องนำเข้าในวันอังคารถัดมา จึงทำให้มีระยะเวลาในการตอบความเห็นเพียง 1–2 วัน เป็นต้น ทำให้การพิจารณาเสนอความเห็นอาจไม่สามารถทำได้อย่างละเอียดรอบคอบ หรือวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้าน หลากหลายแง่มุมได้

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีการจัดทำคู่มือการถามความเห็นที่กำหนดแนวทางไว้ว่า ในเรื่องแต่ละประเภทควรถามความเห็นหน่วยงานใดไว้บ้างแล้ว แต่ไม่ได้ปรับปรุง รวบรวมให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ เพราะคณะรัฐมนตรีมีการเปลี่ยนแปลงแนวทางหรือนโยบายการบริหารงานใหม่ รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่หรือจัดตั้งหน่วยงานหรือคณะกรรมการใหม่ขึ้นอยู่ตลอดเวลา

3.2.3 หน่วยงานหรือคณะกรรมการที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรียังจำกัดอยู่เฉพาะหน่วยงานในภาคราชการเท่านั้น โดยยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นเท่าที่ควรจะเป็น ซึ่งทำให้บุคคลภายนอกมองว่ามีการแทรกแซงทางการเมือง มีการเลือกปฏิบัติหรือเข้าใจว่าเป็นการตัดสินใจในระบบปิดมากกว่าระบบเปิดที่ให้สาธารณะชนมีส่วนร่วม

3.2.4 การวิเคราะห์ข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้ในการพิจารณาศึกษาเรื่อง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีไว้ว่า ต้องศึกษาข้อมูลจากแหล่งใดบ้าง เช่น การรวบรวมความเห็นทางวิชาการจากนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ องค์ความรู้ที่เป็น

ผลงานการศึกษาวิจัยของผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติควรมีการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวอย่างจริงจัง ต่อเนื่องและทั่วถึง

3.2.5 ความถูกต้องของเนื้อหาและประเด็นของเรื่องในแง่มุมทางกฎหมาย เนื่องจากการตัดสินใจต่อคณะรัฐมนตรี นอกจากจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ และยังต้องให้ความสำคัญกับการมีมติคณะรัฐมนตรีที่ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย

ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา เรื่องที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติไปแล้ว ส่วนใหญ่ไม่ปรากฏปัญหาในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย มีเพียงส่วนน้อยที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น โดยศาลปกครองได้มีคำพิพากษาเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรี 3 เรื่อง ได้แก่ เรื่องการแปรรูปของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เรื่องมติคณะกรรมการพัฒนาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจ ที่ให้สิทธิพิเศษแก่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ในการให้บริการเลขหมายโทรศัพท์ ของ ทศท. แก่หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ และเรื่องการกำหนดเงื่อนไขการมีสิทธิได้รับเงินเพิ่มพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะด้าน Science and Technology รวมทั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีเรื่องโครงการออกสลากพิเศษเลขท้าย 3 ตัว และ 2ตัว ไม่ได้ดำเนินการภายในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะการไม่มีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนที่แน่ชัด หรือการจัดวางระบบหรือกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ว่าเรื่องประเภทใดควรส่งให้นิติกรของหน่วยงานพิจารณาในประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของเรื่อง หรือการกำหนดให้มีหัวข้อการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในแบบตรวจสอบ (Checklist) การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีทั้งในส่วนของกระทรวงหรือหน่วยงานที่เสนอเรื่อง และของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด้วย

กรณีปัญหาในเรื่องความถูกต้องหรือชอบด้วยกฎหมายของการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะมติคณะรัฐมนตรีที่ได้ตัดสินใจไปแล้วย่อมมีผลใช้บังคับกับหน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง ซึ่งหากมติคณะรัฐมนตรีมีความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ดังนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงควรกำหนดแนวทางและวิธีการป้องกันที่ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดดังกล่าวขึ้น

3.3 การนำเสนอเรื่องในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีบทบาทในการอำนวยการประชุมคณะรัฐมนตรีนับตั้งแต่

- **ก่อนการประชุม** การวิเคราะห์สรุปเรื่อง การนำเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรี/รองนายกรัฐมนตรี การจัดวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี

- **ขณะประชุมคณะรัฐมนตรี** การเชิญ และจัดเตรียมผู้ชี้แจงเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรี การจดมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี การอำนวยความสะดวกทั่วไป.และการเป็นฝ่ายเลขานุการนำเสนอเรื่องต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

- **หลังประชุม** การยกร่างมติคณะรัฐมนตรี และการแจ้งมติคณะรัฐมนตรีไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับบทบาทในการนำเสนอเรื่องต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะเป็นการสรุปประเด็นข้อเสนอของหน่วยงานที่จะให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งในบทบาทดังกล่าวจะต้องนำเสนอความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกรณีที่มีประเด็นข้อสังเกตต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีด้วย เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีมุมมองที่กว้างขวาง และรอบคอบมากยิ่งขึ้น อันจะมีผลต่อการลงมติในเรื่องนั้นๆ ด้วย แต่บทบาทดังกล่าวยังไม่ปรากฏเด่นชัดเท่าที่ควร ซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่อยู่ในฐานะผู้เสนอความเห็น เห็นควรให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินบทบาทด้านนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นด้วย

3.4 บุคลากร

ในปัจจุบันบุคลากรที่ปฏิบัติงานการวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรียังมีคุณวุฒิที่ไม่ตรงกับสายงาน เท่าที่ควร ส่วนใหญ่จะมีคุณวุฒิด้านรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ สังคมศาสตร์ และการศึกษา ซึ่งผู้ที่มีคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์มีจำนวนจำกัด

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีการกำหนดคุณลักษณะที่จำเป็นของบุคลากรตามแผนพัฒนาข้าราชการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีระยะ 5 ปี (พ.ศ.2550–2554)แล้ว และมีแผนที่จะจัดฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถตามแผนดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติควรดำเนินการอย่างจริงจัง และควรเน้นการเพิ่มความรู้ในสายงานหลักหรือองค์ความรู้ด้านหลักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับงานอย่างต่อเนื่องและเห็นผลเป็นรูปธรรมชัดเจนในการเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรอย่างแท้จริง นอกจากนี้ควรจัดเตรียมวางแผนกำลังคนอย่างเป็นระบบที่สอดคล้องกับความต้องการของภารกิจทั้งในปัจจุบันและรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

3.5 เทคโนโลยี

3.5.1 ผู้บริหารสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีนโยบายให้มีคอมพิวเตอร์สำหรับบุคลากรใช้ทุกคน ซึ่งในทางปฏิบัติมีการใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ในการปฏิบัติงานในด้านการค้นหาข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีข้อมูลข่าวสารทั่วไป ข้อมูลกฎหมายในราชกิจจานุเบกษา รวมทั้งการพิมพ์งาน และการส่งข้อมูลเรื่องของหน่วยงานเจ้าของเรื่องผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์

3.5.2 ในการประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอ ครม. และการประชุมคณะรัฐมนตรีมีการนำเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์เข้ามาใช้ในการนำเสนอข้อมูลเพื่อให้สามารถเข้าใจได้โดยง่ายและรวดเร็ว การชี้แจงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อคณะรัฐมนตรีผ่านระบบ Video Conference และการจัดเตรียมการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Cabinet Network หรือ CABNET) เพื่อรองรับการดำเนินงานในอนาคต โดยได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลออสเตรเลีย นำระบบ CABNET ที่ใช้สนับสนุนภารกิจของคณะรัฐมนตรีออสเตรเลียมาปรับปรุงใช้กับระบบคณะรัฐมนตรีไทย ซึ่งเป็นกระบวนการจัดทำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีผ่านทางระบบ CABNET นับตั้งแต่การเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี การถามความเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การแจ้งวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี การแจ้งมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งการสืบค้นมติคณะรัฐมนตรี

3.5.3 การจัดทำระบบข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีเผยแพร่ทาง Internet เพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงานต่างๆ และประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้โดยสะดวก

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติมีการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง ซึ่งควรจะมีการพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ และ

หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้ใช้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ผู้บริหารสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีควรมีการเน้นย้ำประเด็นข้อสังเกตของเรื่องที่ได้นำเสนอในรูปแบบ Power Point ต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ประเด็นดังกล่าวได้รับการพิจารณาก่อนจะตัดสินใจในปัญหาใด ๆ

3.6 การประสานงาน

3.6.1 มีการจัดระบบผู้ประสานงานระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (ปคร. หรือ CPLO) เพื่อให้สามารถติดต่อสื่อสาร ชี้แจงในการจัดทำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สอบถามความคืบหน้าของเรื่องได้อย่างเป็นระบบและรวดเร็ว ซึ่งเป็นแนวคิดมาจากประเทศออสเตรเลีย แต่ในทางปฏิบัติจริงการประสานงานตามระบบดังกล่าวจะต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่มีการแต่งตั้ง ปคร. ด้วย เนื่องจากจะต้องมีการติดต่อสอบถามประเด็นรายละเอียดเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรี การทวงถามความเห็น ซึ่งจะต้องมีการประสานงานต่อไปยังหน่วยงานภายในของกระทรวงนั้น ๆ ด้วย ดังนั้น จึงควรมีการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสม มีความรู้ และให้ความร่วมมืออย่างแท้จริง รวมทั้งการจัดเตรียมระบบภายในของหน่วยงานให้สามารถประสานงานต่อเนื่องได้อย่างรวดเร็วด้วย

3.6.2 มีการจัดทำโครงการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสัญจร เพื่อไปชี้แจง ซักซ้อมความเข้าใจ และประสานงานร่วมกันระหว่างสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การจัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีมีความถูกต้อง ครบถ้วนมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม การจัดเตรียมบุคลากรผู้ไปชี้แจงควรจัดบุคคลที่มีความรู้ในเรื่องระบบการจัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีอย่างแท้จริง การจัดเตรียมข้อมูลในการชี้แจงที่ครอบคลุมความต้องการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี และเป็นข้อมูลที่ปรับปรุงให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ ตลอดจนผู้ที่ชี้แจงควรมีความสามารถในการถ่ายทอด เพื่อให้สามารถทำความเข้าใจได้โดยง่าย และน่าสนใจมากขึ้น

โดยที่กลไกการประสานการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีระหว่างสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกับส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ดังนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงควรต้องกำหนดผู้ที่จะประสานงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกับกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนด้วย โดยเฉพาะการตอบข้อหารือปัญหาในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากผู้ที่ได้รับการประสานไม่ทราบเรื่องควรส่งให้ผู้ที่มีความรู้ในเรื่องนั้นตอบ หรือหากเป็นเรื่องที่อ่อนไหวหรืออาจส่งผลกระทบควรหารือกับผู้บริหารก่อน นอกจากนี้ควรมีการประสานงานเชิงรุกสำหรับเรื่องที่กระทรวงจะส่งเรื่องมาเพื่อเข้าคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ทราบและสามารถจัดเตรียมข้อมูลล่วงหน้าได้ รวมทั้งการประสานติดตามทวงถามความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการเร่งรัดและติดตามทวงความเห็นมาให้ครบก่อนที่จะเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

3.7 การจัดการความรู้ภายในองค์การ

3.7.1 มีการจัดทำแผนการจัดการความรู้ โดยมีกระบวนการ ดังนี้

1) การประมวลและกลั่นกรองความรู้ โดยการจัดทำคู่มือและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งแยกเป็นประเภทเรื่องต่าง ๆ เช่น แนวทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 คู่มือแนวทางการวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คู่มือรูปแบบการทำบันทึกเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

2) การเผยแพร่ข่าวสารทั้งที่เกี่ยวข้องกับงานโดยตรงและความรู้ ข่าวสารทั่วไป เช่น การจัดทำสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสาร จุลสารสำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี การติดตั้งบอร์ดเผยแพร่ความรู้ ข่าวสาร เป็นต้น

3) การเชิญผู้ที่มีความรู้ในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานมาบรรยายให้ความรู้ เช่น การวิเคราะห์งบประมาณ การจัดทำแผน โครงการ การจัดทำความตกลง FTA เป็นต้น

4) การจัดทำฐานข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี โดยจัดกลุ่มตามประเภทเรื่อง เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

3.7.2 การจัดตั้งทีมวิเคราะห์ปัญหาจากการทำงานในสำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญระบบการประชุมคณะรัฐมนตรี และผู้อำนวยการกลุ่มทุกฝ่ายรวม 7 คน เพื่อระดมความคิดเห็น และหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน

โดยที่การจัดการความรู้ในองค์การเป็นการประยุกต์ใช้ความรู้เพื่อให้การทำงานภายในองค์การมีผลสัมฤทธิ์สูง ซึ่งความรู้ที่นำมาประยุกต์ใช้มาได้จากหลากหลายแนวทาง อาทิ ความรู้ที่เกิดจากภายในตัวบุคลากรเองที่มีความรู้ ความสามารถ ทักษะความชำนาญและประสบการณ์ในการทำงาน เช่น ทักษะในการวิเคราะห์ กลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ฯลฯ เป็นความรู้ในตัวตน (Tacit Knowledge) และความรู้จากภายนอก (Explicit Knowledge) ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีการนำความรู้มาปรับใช้ในการทำงานทั้งความรู้ที่อยู่ในตัวบุคลากร และความรู้จากภายนอก โดยการจัดทำคู่มือแนวทางต่างๆ การเผยแพร่ความรู้ ข่าวสาร ให้บุคลากรในองค์การได้รับทราบอย่างทั่วถึง

การประยุกต์ใช้ความรู้ในการปฏิบัติงานดังกล่าวควรบูรณาการในการดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อให้ปรากฏผลเป็นรูปธรรมชัดเจน โดยการนำประสบการณ์จากการทำงานของบุคลากรต่างๆมาร่วมกัน **"ตกผลึก"** หรือ**"กลั่นกรองเป็นความรู้ใหม่"** มีการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ระหว่างบุคลากรอย่างเข้มข้น เพื่อให้ความรู้ของบุคคลถูกปรับไปเป็น **"ความรู้ขององค์การ"** รวมทั้งควรมีการจัดเก็บประมวล และรวบรวมองค์ความรู้ขององค์การให้อยู่ในสภาพที่สามารถเรียนรู้ได้ง่ายด้วย ทั้งนี้จะต้องมีการสร้างบรรยากาศและเครือข่ายการทำงานโดยรวมให้ส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ร่วมกันและสร้างทัศนคติที่ดีเชิงเปิดรับของบุคลากรต่อการทำงานร่วมกันหรือการทำงานเป็นทีม เป็นต้น

กล่าวโดยภาพรวม การดำเนินงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอันเป็นกลไกหลักในการศึกษาวิเคราะห์ และกลั่นกรองเรื่องของหน่วยงานต่างๆที่เสนอมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำไปสู่กระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ถือได้ว่า บทบาทดังกล่าวเป็นบทบาทที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการสนับสนุนข้อมูลประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ ดังนั้นในการดำเนินงานในส่วนของระบบงานดังกล่าวนี้จะต้องมีการบูรณาการการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและต้องมีประสิทธิภาพในทุกขั้นตอนของกระบวนงานหรือทั้งวงจรของงาน ซึ่งก็มีผลสรุปโดยรวมที่สอดคล้องทำนองเดียวกับผลงานการศึกษาเรื่อง **"การพัฒนาระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในปัญหาผลประโยชน์แห่งชาติ"** ของนายวิษณุ เครืองาม ทั้งนี้ ผู้บริหารของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทุกระดับ และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องให้ความสำคัญในการจัดวางระบบการดำเนินงานและวิธีปฏิบัติงานให้สามารถเอื้ออำนวยต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด