

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นส่วนราชการระดับกรมที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และเป็นส่วนราชการที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหน่วยงานทั่วไปในระบบราชการไทย กล่าวคือ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง และหัวหน้าส่วนราชการคือเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นข้าราชการการเมือง ซึ่งบังคับบัญชาข้าราชการในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และนอกจากนั้นยังมีรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองเป็นข้าราชการการเมือง และมีรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ¹ (ข้าราชการพลเรือนสามัญ) เป็นผู้บังคับบัญชารองจากเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

แต่เดิมมีหน่วยงานระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นข้าราชการการเมืองหลายหน่วยงาน ได้แก่ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสำนักข่าวกรองแห่งชาติ (กรมประมวลข่าวกลาง เดิม) เป็นต้น ซึ่งต่อมาภายหลังได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการบริหารงาน จนในที่สุด หน่วยงานเหล่านั้นได้มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นข้าราชการประจำ (ข้าราชการพลเรือนสามัญ) เกือบหมดแล้ว ยังคงเหลือเพียงสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีหน่วยงานเดียวที่ยังมีหัวหน้าส่วนราชการคือ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นข้าราชการการเมือง ด้วยเหตุผลที่ได้รับการยืนยันมาโดยตลอดคือ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าส่วนราชการที่ปฏิบัติงานใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรีมากที่สุด ทั้งในงานราชการและงานส่วนตัว ดังนั้น จะต้องเข้ามาพร้อมกับนายกรัฐมนตรี นั่นก็คือการดำรงฐานะเป็นข้าราชการการเมืองเช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรี จึงจะสามารถปฏิบัติงานสนองตอบภารกิจของนายกรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ด้วยเหตุผล

¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. มาตรา 13, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 108 ตอนที่ 156 วันที่ 4 กันยายน 2534.

ดังกล่าว ทำให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหัวหน้าส่วนราชการตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันจำนวนมากถึง 25 คน

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ และอำนาจหน้าที่หลายครั้งหลายหน ตามนโยบายและแนวทางการบริหารงานของเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในแต่ละยุคสมัยล้วนมีแนวคิดและรูปแบบวิธีการทำงานที่แตกต่างกัน โดยในปี พ.ศ. 2539 ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่โดยแบ่งส่วนราชการของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี จากเดิมมี 16 หน่วยงาน (12 กอง 3 สำนักงาน และ 1 ศูนย์)² เป็น 13 หน่วยงาน (6 กอง 2 ศูนย์ และ 5 สำนัก)³ ได้แก่ กองกลาง กองคลัง กองกฎหมายและระเบียบ กองพิธีการ กองรักษาความปลอดภัย กองสถานที่และยานพาหนะ ศูนย์ข้อมูล ศูนย์บริการประชาชน สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ สำนักโฆษก และสำนักประสานงานการเมือง และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 จนถึงปัจจุบัน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างและภารกิจใหม่ตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ โดย ตัดโอนหน่วยงาน ซึ่งมีการกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับบทบาทที่แท้จริงของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีออกไปสังกัดหน่วยงานอื่น โดยให้คงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ด้านการเมือง ด้านวิชาการ ด้านเลขานุการ และเป็นศูนย์ประสานการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และข้าราชการการเมืองทั้งหมดในสำนักนายกรัฐมนตรี มีเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีรองหัวหน้าส่วนราชการแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง เป็นข้าราชการการเมือง และรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นผู้ช่วยสั่ง และปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยได้แบ่งส่วนราชการเป็น 10 หน่วยงาน ดังนี้⁴

² พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2537. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 111 ตอนที่ 29 วันที่ 15 กรกฎาคม 2537.

³ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2539. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 113 ตอนที่ 21 ก วันที่ 17 มิถุนายน 2539.

⁴ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2545 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนที่ 103 ก วันที่ 9 ตุลาคม 2545.

1. กองกลาง
2. กองคลัง
3. กองพิธีการ
4. กองรักษาความปลอดภัย
5. กองสถานที่และยานพาหนะ
6. ศูนย์ข้อมูล
7. สำนักโฆษก
8. สำนักประสานงานการเมือง
9. สำนักการเมืองต่างประเทศ
10. สำนักงานผู้แทนการค้าไทย

นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้งส่วนราชการภายในขึ้นอีก 3 หน่วยงาน คือ กลุ่มงานเลขานุการ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร และหน่วยงานตรวจสอบภายใน

จากอดีตถึงปัจจุบัน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น และแนวทางหรือนโยบายในการบริหารงานของเลขาธิการนายกรัฐมนตรีแต่ละคน จะเห็นว่าเป็นไปตามแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวไว้ว่า “ไม่ว่าองค์กรใด ๆ ก็ตามจะต้องดำเนินอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ด้วยเหตุนี้ลักษณะโครงสร้างขององค์กรหรือวิธีการในการจัดองค์กรจึงจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมและเข้ากันได้กับสภาพแวดล้อมดังกล่าว”

กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งเทคโนโลยีและวิทยาการต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว เป็นผลให้องค์การต่าง ๆ ต้องปรับตัวตลอดเวลา รวมทั้งสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีต้องปรับตัวตามภารกิจของนายกรัฐมนตรีที่เพิ่มเป็นทวีคูณตามกระแสดังกล่าว ส่งผลให้เลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีภารกิจอันหนักหน่วง ที่จะต้องสนองตอบภารกิจของนายกรัฐมนตรีได้อย่างรวดเร็วและครบถ้วน โดยภารกิจที่จะต้องตอบสนองดังกล่าวจะเน้นหนักไปทางภารกิจด้านการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม ทำให้เลขาธิการนายกรัฐมนตรีไม่สามารถจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการได้อย่างเต็มที่ เป็นผลกระทบโดยตรงต่อระบบและกระบวนการทำงานของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ข้าราชการในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีขาดผู้นำโดยแท้จริง การที่รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหารซึ่งเป็นข้าราชการประจำสูงสุด ไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการ ไม่มีความเป็นเอกภาพในการทำงาน ทั้งยังอาจทำให้วัฒนธรรมองค์กรเปลี่ยนแปลงไปในทางเสื่อมถอยลง รวมทั้งประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานย่อมลดลงตามไปด้วยเช่นกัน ประกอบกับ

ปัจจุบันภารกิจของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีบางส่วนที่เป็นภารกิจเกี่ยวเนื่องกันอย่างเห็นได้ชัดจน ได้แก่ การจัดงานรัฐพิธี การจัดงานต้อนรับแขกบ้านแขกเมือง เป็นต้น ยังมีการปฏิบัติงานในลักษณะกระจายอยู่หน่วยงานต่าง ๆ แยกเป็นส่วน ๆ ไม่เป็นภารกิจเดียวกัน เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างเบ็ดเสร็จ เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินการ และมีภารกิจบางส่วนควรตัดโอนไปเป็นภารกิจของหน่วยงานอื่นที่เหมาะสม ได้แก่ ภารกิจด้านการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ภารกิจด้านการเตือนภัยพิบัติแห่งชาติ และภารกิจด้านการอำนวยความสะดวกแก่คณะกรรมการผู้นำชุมชนแห่งชาติ เป็นต้น

ดังนั้น การปรับปรุงโครงสร้างองค์การของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี จึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่จะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว เพื่อที่จะสามารถขับเคลื่อนองค์การให้สามารถสนองตอบต่อภารกิจของนายกรัฐมนตรีได้อย่างรวดเร็วครบถ้วน และองค์การได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ผู้ศึกษาจึงให้ความสำคัญในการปรับปรุงโครงสร้างสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในประเด็นสำคัญ ได้แก่ การปรับปรุงภารกิจให้เหมาะสม โดยการบูรณาการภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องไว้ในหน่วยงานเดียวกัน เพื่อทำหน้าที่อำนาจการแบบเบ็ดเสร็จและมีความรวดเร็ว รวมทั้งการตัดโอนภารกิจบางส่วนไปเป็นภารกิจของหน่วยงานอื่นที่เหมาะสม และการปรับปรุงให้หัวหน้าส่วนราชการของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นข้าราชการประจำ ดังเช่นหน่วยงานที่ปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหลายหน่วยงานได้ปรับปรุงไปแล้ว เช่น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและการแบ่งส่วนราชการในปัจจุบันว่า มีความเหมาะสม สามารถสนองตอบต่อภารกิจของนายกรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด
2. เพื่อศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีประสบอยู่และหาแนวทางแก้ไข
3. เพื่อเสนอรูปแบบโครงสร้างและปรับบทบาทภารกิจให้เกิดความเหมาะสมยิ่งขึ้น

สมมติฐานการศึกษา

1. โครงสร้างสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในปัจจุบันมีการแบ่งงานที่คับแคบ ไม่เหมาะสมกับลักษณะงาน และการบูรณาการภารกิจที่เกี่ยวข้องไว้ในหน่วยงานเดียวกัน จะสามารถปฏิบัติงานสนองตอบภารกิจของนายกรัฐมนตรีได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น
2. หัวหน้าส่วนราชการของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นข้าราชการประจำ จะทำให้ระบบและกระบวนการทำงานมีความชัดเจนและดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง องค์กรจะพัฒนาเร็วยิ่งขึ้น

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะการจัดโครงสร้างของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในปี 2518 , 2523 , 2537 , 2539 และ 2545 จนถึงปัจจุบัน (2550) โดยมุ่งเน้นประเด็นหลัก ดังนี้

1. มุ่งศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของการจัดโครงสร้างองค์การและการปรับปรุงโครงสร้างองค์การของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
2. มุ่งศึกษาว่า ถ้าหากมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์การ ให้หัวหน้าส่วนราชการเป็นข้าราชการประจำ และมีการบูรณาการภารกิจที่เกี่ยวข้องไว้ในหน่วยงานเดียวกัน จะทำให้การดำเนินงานของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นหรือไม่ รวมทั้งวิเคราะห์เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในอนาคตที่เหมาะสมเป็นอย่างไร

กลุ่มประชากรศึกษา

ผู้ศึกษาได้กำหนดกลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษา แบ่งเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มผู้บริหารของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ด้านประสานกิจการภายในประเทศ ด้านประสานกิจการต่างประเทศ และด้านยุทธศาสตร์และการวางแผน ผู้เชี่ยวชาญ

เฉพาะด้านการจัดการสารสนเทศของนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักและกอง ในสังกัดสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

2. กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ประกอบด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มและหัวหน้าฝ่าย

วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ใช้วิธีการศึกษา 2 วิธี ดังนี้

1. วิธีการค้นคว้าเอกสาร (Documentary Research) ทางวิชาการ เอกสารทางราชการต่าง ๆ เกี่ยวกับประวัติความเป็นมาในการจัดโครงสร้างองค์การ ตลอดจนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

2. วิธีการสัมภาษณ์ (Interview) เป็นการรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) กลุ่มผู้บริหารและกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

เมื่อได้รับข้อมูลในการศึกษาจาก 2 วิธีดังกล่าวแล้ว จะนำมาวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงพรรณนา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบว่าอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและการแบ่งส่วนราชการในปัจจุบัน มีความเหมาะสม สามารถตอบสนองต่อภารกิจของนายกรัฐมนตรีได้เพียงใด

2. ทำให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่ประสบอยู่และมีแนวทางแก้ไขอย่างไร

3. สามารถเสนอรูปแบบโครงสร้างและบทบาทภารกิจให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น