

บทที่ 4

ผลการศึกษาและบทวิเคราะห์

การศึกษาวิจัยเรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ : กรณีศึกษากรณีสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษา 2 วิธี คือ การค้นคว้าเอกสาร (Documentary Research) ทางวิชาการ เอกสารทางราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับประวัติความเป็นมาในการจัดโครงสร้างองค์การ ตลอดจนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และการสัมภาษณ์ (Interview) กลุ่มผู้บริหารระดับ 8 ขึ้นไป และกลุ่มผู้ปฏิบัติงานระดับ 8 ลงมา แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์ในเชิงพรรณนา ดังต่อไปนี้

ผลการศึกษา

จากการศึกษาเกี่ยวกับประวัติการจัดตั้ง การแบ่งส่วนราชการและการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยใช้แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการ องค์การ การเปลี่ยนแปลงองค์การ หลักการแบ่งงาน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 และ 3 มาเป็นกรอบในการศึกษาและวิเคราะห์บนสมมติฐานที่ผู้ศึกษาได้ตั้งไว้ว่า โครงสร้างสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในปัจจุบันมีการแบ่งงานที่คับแคบ ไม่เหมาะสมกับลักษณะงาน และการบูรณาการภารกิจที่เกี่ยวข้องไว้ในหน่วยงานเดียวกัน จะสามารถปฏิบัติงานสนองตอบภารกิจของนายกรัฐมนตรีได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น และถ้าหากหัวหน้าส่วนราชการของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นข้าราชการประจำ จะทำให้ระบบและกระบวนการทำงานมีความชัดเจนและดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง องค์การจะพัฒนายิ่งขึ้น ซึ่งผลการศึกษา มีดังนี้

1. ผลการศึกษาจากการค้นคว้าเอกสาร พบว่า

1.1 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรียังไม่ชัดเจน

โดยตั้งแต่เริ่มจัดตั้งสำนักงานเลขานุการนายกรัฐมนตรีเมื่อปี 2476 แล้วต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจนถึงปัจจุบัน ได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง โดยในปัจจุบันจะเห็นได้จากมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติไว้ว่า “สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง” การกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไม่มีความชัดเจน ทำให้เกิดความสับสนใน

ประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ “ราชการทางการเมืองคืออะไร” เนื่องจากไม่เคยมีการระบุลักษณะและขอบเขตของคำว่า “ราชการทางการเมือง” ไว้แต่อย่างใด และนอกจากนั้นยังขาดความชัดเจนในประเด็น “ราชการทางการเมืองของใครบ้าง” เนื่องจากตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง ได้บัญญัติไว้ว่า “ข้าราชการการเมือง ได้แก่ บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมือง”¹ ดังนี้

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รองนายกรัฐมนตรี
- (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (4) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (5) รัฐมนตรีว่าการทบวง
- (6) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
- (7) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง
- (8) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
- (9) ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี
- (10) ที่ปรึกษารัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (11) เลขานุการนายกรัฐมนตรี
- (12) รองเลขานุการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
- (13) โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (14) รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (15) เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (16) ประจำสำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรี
- (17) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (18) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (19) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง
- (20) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 35 วันที่ 3 เมษายน 2535.

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังกล่าว เป็นการกำหนดที่กว้างเกินไป ทำให้มองไม่เห็นภาพขอบข่ายลักษณะงานได้อย่างชัดเจน ดังนั้น อาจจะทำให้ประชาชนทั่วไปและผู้มาติดต่อราชการไม่ทราบอำนาจหน้าที่ของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีอย่างแท้จริง เพราะอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนได้กำหนดไว้ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2545 ซึ่งถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่รับทราบกันเฉพาะในส่วนราชการเท่านั้น ประชาชนโดยทั่วไปเข้าไม่ถึงข้อมูลดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อการติดต่อประสานงาน

1.2 มีการแบ่งงานค้ำแคบตามภารกิจเฉพาะด้าน

การแบ่งส่วนราชการและการแบ่งงานของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นไปตามหลักการของทฤษฎีระบบราชการและทฤษฎีการแบ่งงาน โดยมีการแบ่งส่วนราชการและแบ่งงานตามภารกิจหรือตามความถนัด หรือความชำนาญเฉพาะด้าน (specialization) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน ได้แก่ กองพิธีการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานพระราชพิธี รัฐพิธี ศาสนพิธี พิธีทางการทูต กองรักษาความปลอดภัย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัย กองสถานที่และยานพาหนะ รับผิดชอบเกี่ยวกับอาคารสถานที่และยานพาหนะ สำนักการเมืองต่างประเทศ รับผิดชอบเกี่ยวกับงานการต่างประเทศ สำนักโฆษก มีหน้าที่เกี่ยวกับการเผยแพร่และการประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล กองคลัง ก็มีหน้าที่รับผิดชอบทางการเงินการคลังโดยเฉพาะ เป็นต้น การแบ่งส่วนราชการและการแบ่งงานมีสายบังคับบัญชา (hierarchy) ลดหลั่นกันตามลำดับชั้น มีลักษณะเป็นทางการไม่มีความสัมพันธ์เป็นส่วนตัว (impersonality) ระหว่างผู้ที่ทำงานในองค์กร หากจะมีความสัมพันธ์เป็นส่วนตัวก็อาจมีบ้างแต่ก็ไม่มากนัก ทำให้มีการทำงานตามหน้าที่ใครหน้าที่คนนั้น ขาดการมีส่วนร่วมในการทำงาน ขอบเขตการทำงานค้ำแคบเฉพาะด้าน ขาดการบูรณาการภารกิจที่เหมือนกันหรือเกี่ยวเนื่องกัน เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและความกลมกลืนในการปฏิบัติภารกิจใหญ่ ๆ และสำคัญ ๆ ซึ่งพลาดไม่ได้เลยเพราะจะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ เช่น การจัดการประชุม APEC เมื่อปี พ.ศ. 2546 ส่วนราชการของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจในการจัดการประชุมดังกล่าว ที่สำคัญคือ กองพิธีการ กองรักษาความปลอดภัย กองสถานที่และยานพาหนะ และสำนักการเมืองต่างประเทศ โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละด้านตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2545 ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องปฏิบัติงานภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการแต่ละกองและสำนักเท่านั้น ทั้งที่ภารกิจมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันตลอดเวลา

1.3 มีภารกิจบางส่วนซ้ำซ้อนกับภารกิจของส่วนราชการอื่น

โครงสร้างของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน มีสำนักงานผู้แทนการค้าไทยอยู่ในสังกัด ซึ่งกำหนดให้มีภารกิจในการเสนอแนะข้อมูลหรือแนวทางแก่ผู้แทนการค้าไทยเกี่ยวกับนโยบาย ท่าที ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และวางแผนการเจรจาด้านการค้าและการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการค้า รวมทั้งการประสานกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้ชี้แจงหรือเพื่อให้ข้อมูลสถิติใด ๆ ที่เกี่ยวกับการค้า การลงทุนระหว่างประเทศ ภารกิจดังกล่าวของสำนักงานผู้แทนการค้าไทยมีความซ้ำซ้อนกับภารกิจของกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักในเรื่องการเจรจาการค้าระหว่างประเทศอยู่แล้ว

1.4 มีภารกิจหลายภารกิจมีความเชื่อมโยงสามารถกำหนดให้เป็นภารกิจในหน่วยงานเดียวกันได้

(1) กองกลางและกลุ่มงานเลขานุการ มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการอำนวยความสะดวกสนับสนุนการปฏิบัติงานของนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และข้าราชการการเมืองอื่น ๆ ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยกองกลางจัดเจ้าหน้าที่จากกองกลางและกลุ่มงานเลขานุการ รวมทั้งจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ได้แก่ คู่มือข้าราชการการเมือง วัสดุและอุปกรณ์สำนักงาน เป็นต้น ไปสนับสนุนการปฏิบัติงานของนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และข้าราชการการเมืองอื่น ๆ ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

(2) กองกลาง มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานราชการของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และกลุ่มงานเลขานุการ มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการด้านกฎหมายในการเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งการของนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายและคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ สลน.

(3) กองกลาง มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับการแบ่งมอบอำนาจของเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และกลุ่มงานเลขานุการ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการแบ่งมอบอำนาจของนายกรัฐมนตรี

(4) ในการจัดทำแผนงานตามนโยบายการบริหารราชการ และการจัดทำคำของบประมาณประจำปีของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี อยู่ในความรับผิดชอบของกองกลาง ซึ่งในการจัดทำแผนงานและคำขอดังกล่าวต้องทราบข้อมูลเงินงบประมาณของปีที่ผ่านมา ซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของกองคลัง ซึ่งจำเป็นต้องมีความสอดคล้องในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณระหว่างปีอยู่ในความดูแลของ กองคลัง จะเห็นได้ว่า ลักษณะ

การปฏิบัติงานของกองกลางและกองคลัง ในเรื่องการจัดทำแผนและการจัดทำค่าของงบประมาณประจำปีมีความเชื่อมโยงกันอย่างชัดเจน

(5) การอำนวยความสะดวกแก่ผู้บริหารระดับสูงทั้งในฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำในการจัดสถานที่และการวางแผนการรักษาความปลอดภัยสถานที่ โดยกองสถานที่และยานพาหนะรับผิดชอบการกำหนดการใช้ประโยชน์สถานที่ที่เหมาะสม และสมเกียรติสำหรับบุคคลสำคัญ เช่น ห้องทำงานของนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และผู้บริหารระดับสูงทั้งในฝ่ายการเมืองและในฝ่ายข้าราชการประจำ และการจัดงานเลี้ยงรับรอง ซึ่งในการจัดสถานที่ดังกล่าวยังต้องคำนึงถึงการรักษาความปลอดภัยด้วย ซึ่งควรเป็นสถานที่ที่สามารถรักษาความปลอดภัยเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของกองรักษาความปลอดภัย ซึ่งรวมทั้งการที่กองสถานที่และยานพาหนะรับผิดชอบการดูแลบำรุงรักษาอาคารสถานที่ภายในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และพื้นที่ส่วนกลางในบริเวณทำเนียบรัฐบาลตลอด 24 ชั่วโมง เช่นเดียวกับกองรักษาความปลอดภัยที่รับผิดชอบการดูแลรักษาความปลอดภัยของอาคารสถานที่ตลอด 24 ชั่วโมง

1.5 การขาดเอกภาพในการปฏิบัติงานและการบังคับบัญชา

เนื่องจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานที่มีขอบข่ายภารกิจกว้างขวาง ครอบคลุมภารกิจของนายกรัฐมนตรี และข้าราชการการเมืองในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งหมด ได้แก่ รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง และโดยเฉพาะเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งภารกิจของข้าราชการการเมือง แต่ละตำแหน่งมีขอบข่ายกว้างขวางและมีปริมาณมาก ในขณะเดียวกัน ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะต้องมีสายบังคับบัญชา 2 ลักษณะ คือ สายบังคับบัญชาปกติ ได้แก่ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ผู้อำนวยการสำนัก กอง และศูนย์ ผู้อำนวยการส่วน ผู้อำนวยการกลุ่ม หัวหน้าฝ่าย หัวหน้างาน และนอกจากนั้นจะต้องปฏิบัติงานตามสายบังคับบัญชาพิเศษอีก ซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรี และข้าราชการการเมืองในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งหมด ได้แก่ รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และรองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ในสภาพการปฏิบัติงานจริงต้องสนองตอบทั้งสายบังคับบัญชาปกติและสายบังคับบัญชาพิเศษในขณะเดียวกันอยู่ตลอดเวลา รวมทั้งการมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดเป็นฝ่ายข้าราชการประจำ คือ รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร จำนวนถึง 3 คน ทำให้ขาด

เอกภาพในการปฏิบัติงาน เนื่องจากหน่วยงานบางหน่วยงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้ รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหารกำกับดูแลกันคนละส่วนทั้งที่เป็นหน่วยงานเดียวกัน

2. ผลจากการสัมภาษณ์

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้นอกจากการค้นคว้าเอกสารแล้ว ผู้ศึกษายังได้ดำเนินการ สัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหาร ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ด้านประสานกิจการภายในประเทศ ด้านประสานกิจการ ต่างประเทศ และด้านยุทธศาสตร์และการวางแผน ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการจัดการสารสนเทศของ นายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักและกอง ในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และรวมทั้งกลุ่ม ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มและหัวหน้าฝ่าย การสัมภาษณ์ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ดังกล่าวนั้น ผู้ศึกษาได้ดำเนินการสัมภาษณ์ในลักษณะเป็นการซักถามตามโอกาสต่าง ๆ อย่างไม่ เป็นทางการ เนื่องจากผู้บริหารมีเวลาจำกัดในการให้คำสัมภาษณ์ จึงสัมภาษณ์สอดแทรกใน ระหว่างการประชุม การอบรมสัมมนา และระหว่างการเดินทางไปราชการต่างจังหวัด โดย สัมภาษณ์ในประเด็นเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนัก เลขาธิการนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน ซึ่งผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์พบว่า

2.1 กลุ่มผู้บริหาร มีความเห็นว่า โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของสำนัก เลขาธิการนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน ไม่มีความเหมาะสมกับสภาพการทำงานในปัจจุบันแล้ว เนื่องจากภารกิจของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีเพิ่มมากขึ้นตามภารกิจของนายกรัฐมนตรีและ รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รวมทั้งข้าราชการการเมืองอื่น ๆ ในสังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี มีภารกิจซ้ำซ้อนกับหน่วยงานภายนอก เช่น สำนักงานผู้แทนการค้าไทยกับ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ และภารกิจหลายภารกิจของหน่วยงานภายในสำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรีมีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกันมาก ควรทบทวนโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการให้ เหมาะสม โดยการตัดโอนภารกิจที่ซ้ำซ้อนออกไปและยุบรวมหน่วยงานที่มีภารกิจเชื่อมโยงกัน พร้อมกับยกระดับหน่วยงานให้สูงขึ้น รวมทั้งควรจะต้องพัฒนาบุคลากรควบคู่ไปกับการปรับ โครงสร้างองค์กร โดยพัฒนาทักษะในการทำงานจนเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญหลายด้าน (Multi-skill) ไปในตัว มีการเรียนรู้ในวัฒนธรรมตลอดเวลา ซึ่งจะพัฒนาไปเป็น Knowledge Worker เพื่อ สนับสนุนส่งเสริมให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) โดยข้าราชการจะมีการเรียนรู้คู่กับการทำงานตลอดไป เป็นการเรียนรู้จาก ประสบการณ์ที่ผ่านมา (learning by doing)

ผู้บริหารส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า งานที่มีลักษณะเป็นงานประจำซึ่งเป็นงานสำคัญและต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จะต้องหยุดชะงักหรือถูกยกเลิกไปเมื่อเปลี่ยนรัฐบาลและมีเลขาธิการนายกรัฐมนตรีคนใหม่เข้ามาบริหารงาน เนื่องจากแนวความคิดหลักการบริหารของเลขาธิการนายกรัฐมนตรีแต่ละท่านล้วนมีระบบและรูปแบบที่แตกต่างกันเสมอ ทำให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีต้องมีการเริ่มต้นดำเนินการตามแผนงานหรือนโยบายต่าง ๆ ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนรัฐบาล ซึ่งย่อมหมายถึงเปลี่ยนตัวเลขาธิการนายกรัฐมนตรีด้วยเช่นกัน ประกอบกับสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง 3 ท่าน และรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหารอีก 3 ท่าน ช่วยกำกับดูแลการทำงานของหน่วยงานแทนเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ทำให้ระบบการทำงานซ้ำซ้อน ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา

2.2 **กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน** มีความเห็นว่า ในสภาพการปฏิบัติงานจริง ๆ ผู้ปฏิบัติงานมีสายบังคับบัญชา 2 ทาง คือ สายบังคับบัญชาเป็นทางการ ได้แก่ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการศูนย์ ผู้อำนวยการส่วน ผู้อำนวยการกลุ่ม หัวหน้าฝ่าย หัวหน้างาน และมีสายบังคับบัญชาที่ไม่เป็นทางการแต่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติตาม คือ ผู้บังคับบัญชาระดับสูงทางการเมือง ได้แก่ รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ทำให้ขาดเอกภาพในการปฏิบัติงานเนื่องจากงานขึ้นเดี๋ยวกันอาจต้องรับคำสั่งหลายทาง และคำสั่งนั้นมักไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และเห็นว่ารองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นข้าราชการประจำระดับสูงขาดอำนาจการบังคับบัญชาที่แท้จริง เนื่องจากมีการมอบอำนาจบางส่วนให้ตัดสินใจแต่ยังคงต้องรายงานผู้บังคับบัญชาระดับสูงทางการเมือง จึงเปรียบรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหารเสมือน “พระจันทร์” ซึ่งไม่มีแสงสว่างในตัวเอง ต้องรอแสงสว่างจาก “ดวงอาทิตย์” คือ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี การทำงานใกล้ชิดกับการเมือง มีความละเอียดอ่อนในการปฏิบัติงาน อาจถูกมองว่าไม่สนองนโยบายทางการเมืองได้โดยง่าย จึงต้องใช้ความระมัดระวังสูง การมีหัวหน้าส่วนราชการคือ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นข้าราชการการเมือง มีวาระการดำรงตำแหน่งตามวาระของนายกรัฐมนตรี หรือตามที่นายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ จึงมีผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเข้ามาบริหารงานจำนวนมาก ซึ่งมีแนวคิดหลากหลายรูปแบบวิธีการทำงาน ทำให้ข้าราชการสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีมุมมองกว้างขวางหลายด้าน และสามารถทำงานได้ทุกสถานการณ์อยู่ก็จริง แต่เป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้าขององค์กร เนื่องจากเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีภารกิจด้านการเมืองมากจนไม่มีเวลาจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหัวหน้า

ส่วนราชการได้อย่างเต็มที่เหมือนเช่นส่วนราชการอื่น ๆ ทำให้องค์การขาดผู้นำโดยแท้จริงในการพัฒนาองค์การอย่างต่อเนื่องและจริงจัง นอกจากนั้นนโยบายหรือแนวทางในการพัฒนาองค์การมักมีการเปลี่ยนแปลงเสมอตามทักษะการบริหารของเลขาธิการนายกรัฐมนตรีแต่ละท่าน และโดยเฉพาะการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการขาดความชัดเจนในการพิจารณาเนื่องจากหลักเกณฑ์บางอย่างมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ตัวอย่างเช่น ในบางยุคเน้นความอาวุโสเป็นหลัก และในบางยุคเน้นคุณภาพการทำงานเป็นหลัก ทำให้ข้าราชการขาดขวัญและกำลังใจ ทั้งยังอาจทำให้วัฒนธรรมองค์การเสื่อมถอยลง รวมถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานลดลงตามไปด้วย จึงควรปรับปรุงโครงสร้างใหม่ให้เหมาะสมโดยให้มีหัวหน้าส่วนราชการของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นข้าราชการประจำ และกำหนดภารกิจของหน่วยงานให้เหมาะสมกลมกลืนกันในการปฏิบัติงาน ก็จะทำให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นองค์การชั้นนำที่มีประสิทธิภาพสูงในการตอบสนองการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี

บทวิเคราะห์

จากข้อเท็จจริงเรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในบทที่ 3 และผลการศึกษาในบทที่ 4 ที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น ผู้ศึกษาได้นำมาวิเคราะห์โดยใช้แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการ ทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การ ทฤษฎีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงองค์การ ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการแบ่งงาน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างองค์การ สามารถวิเคราะห์การปรับปรุงโครงสร้างสำนักเลขาธิการนายก รัฐมนตรีในปี 2545 ได้ดังนี้

1. องค์การมีลักษณะผสม

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นส่วนราชการระดับกรมที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีเลขาธิการนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง เป็นหัวหน้าส่วนราชการ บริหารงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ลักษณะขององค์การเป็นแบบผสมระหว่างองค์การแบบเครื่องจักร (Machine Organization) และองค์การแบบสิ่งมีชีวิต (Organic Organization) เนื่องจากเป็นองค์การที่มีลักษณะ ดังนี้

(1) มีโครงสร้างสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ที่ชัดเจน โดยข้าราชการทุกคนจะมีตำแหน่งและระดับความรับผิดชอบที่ลดหลั่นกันตามหลักของสายการบังคับบัญชา (principle of hierarchy) ตั้งแต่ระดับหัวหน้างาน หัวหน้ากลุ่ม ผู้อำนวยการส่วน ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการสำนัก ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง และเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ตามลำดับ

(2) รวมศูนย์อำนาจ (Centralization) อำนาจในการตัดสินใจลดหลั่นตามโครงสร้างสายการบังคับบัญชา โดยผู้บริหารระดับสูงจะมีอำนาจในการตัดสินใจมาก โดยเฉพาะเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีอำนาจในการบริหารงานสูงสุดในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ และจะมีการมอบอำนาจบางส่วนให้รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีให้มีอำนาจในการตัดสินใจ และนอกจากนั้นเลขาธิการนายกรัฐมนตรียังมีอำนาจแฝงอยู่ด้วยในฐานะที่ปฏิบัติงานใกล้ชิดและสนองตอบ ภารกิจของนายกรัฐมนตรีทั้งที่เป็นทางการและส่วนตัว

(3) มีการแบ่งหน้าที่ชัดเจน โดยใช้หลักความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization) การทำงานใช้หลักการแบ่งงานกันทำ (division of labor) ซึ่งมีลักษณะการแบ่งงานเป็นส่วนย่อย ๆ และแต่ละส่วนทำหน้าที่เฉพาะที่ได้รับมอบหมาย การแบ่งงานนี้จะทำให้เกิดความชำนาญเฉพาะด้านค่อนข้างสูง ตั้งแต่ระดับงาน ฝ่าย กลุ่ม ส่วน กอง สำนัก เป็นต้น

(4) มีความเป็นทางการสูง (Formalization) องค์กรต้องพึ่งพากฎระเบียบ และกระบวนการในการทำงานค่อนข้างมาก เพื่อให้เกิดบรรทัดฐานในการทำงาน มีขั้นตอนการทำงานชัดเจน

(5) โครงสร้างบางส่วนมีความยืดหยุ่น (Flexible Structure) โดยมีการแบ่งส่วนราชการภายในทั้งในรูปของส่วนราชการ ได้แก่ กลุ่มงานเลขานุการ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร และหน่วยตรวจสอบภายใน และมีส่วนงานที่เป็นลักษณะเป็นงานนโยบายของรัฐบาลอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้แก่ ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ โครงการส่งเสริมศักยภาพชุมชน/หมู่บ้าน (SML) ซึ่งปัจจุบันได้เปลี่ยนชื่อเป็น โครงการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นต้น

(6) มีการทำงานเป็นทีม (Team Work) ข้าราชการสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีภารกิจทั้งด้านงานประจำตามสายบังคับบัญชา และงานพิเศษที่เป็นงานนโยบายของรัฐบาล กล่าวคือ ข้าราชการจากทุกหน่วยงานในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะมีภารกิจหลักในตำแหน่ง และสังกัดชัดเจนอยู่แล้ว และจะต้องปฏิบัติงานร่วมเป็นทีมงานเฉพาะกิจหลายภารกิจ ได้แก่ การประชุมคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการนอกสถานที่ เป็นต้น

(7) มีการติดต่อสื่อสารอย่างเป็นทางการ (Formal Communication) และการติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Communication) ได้แก่ มีการรายงานต่อผู้บังคับบัญชาอย่างเป็นทางการด้วยการทำบันทึกรายงานในกรณีปกติทั่วไป และมีการรายงานต่อผู้บังคับบัญชาอย่างไม่เป็นทางการโดยการรายงานด้วยวาจาหรือทางเครื่องมือสื่อสารต่าง ๆ กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน เป็นต้น

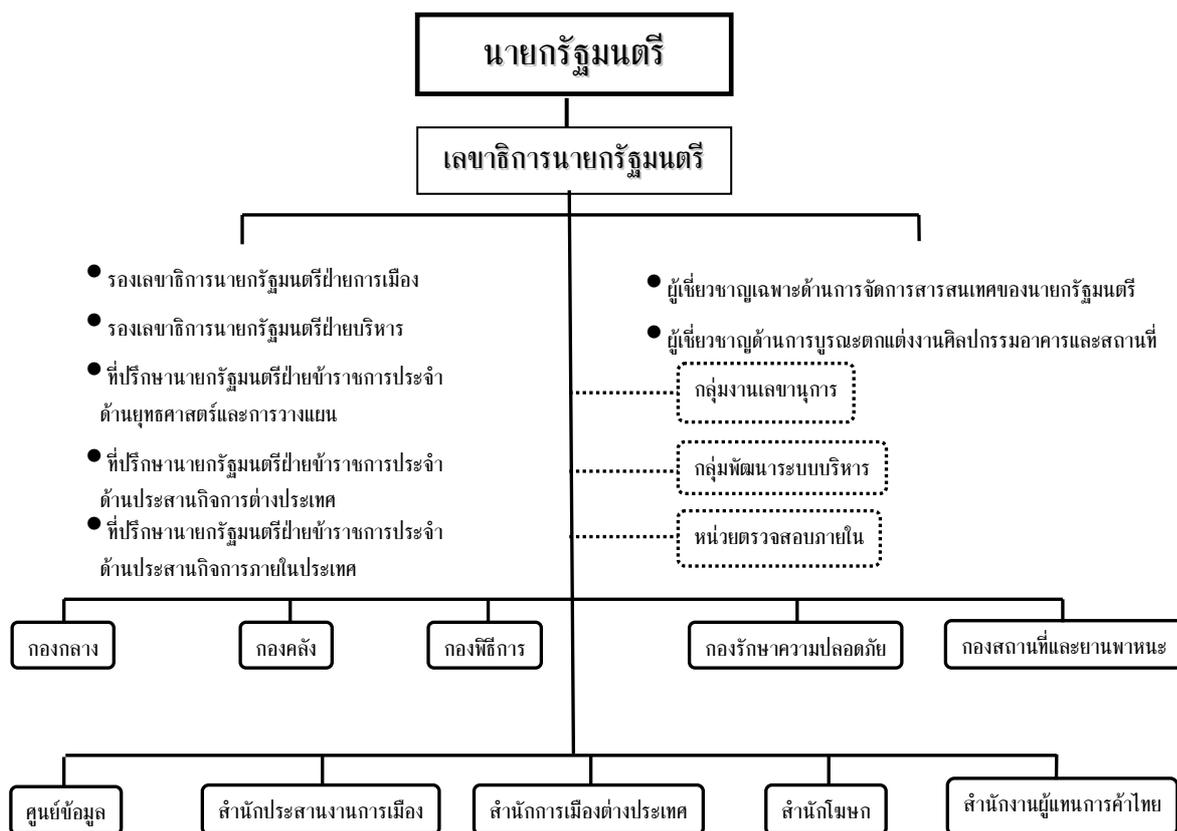
(8) มีการกระจายอำนาจ (Decentralization) ในบางส่วนงาน โดยมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่าง ๆ มีอำนาจตัดสินใจแทนผู้บังคับบัญชาระดับสูงได้ในงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำมีใช้งานนโยบาย เช่น เลขธิการนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ผู้อำนวยการกองคลังมีอำนาจในการอนุมัติเงินจำนวนหนึ่ง รองเลขธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหารที่กำกับดูแลงานของกองคลังมีอำนาจในการอนุมัติเงินจำนวนหนึ่งซึ่งสูงกว่าผู้อำนวยการกองคลัง และการอนุมัติเงินอีกจำนวนหนึ่งซึ่งเป็นจำนวนเงินสูงเป็นอำนาจของเลขธิการนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

2. โครงสร้างองค์การมีลักษณะแบบปิรามิด

รูปแบบโครงสร้างของสำนักเลขธิการนายกรัฐมนตรี เป็นโครงสร้างแบบราชการตามแนวคิดของ Max Weber มีลักษณะแบบปิรามิดแบบดั้งเดิม ซึ่งมีผู้บังคับบัญชาระดับสูงคนเดียวคือ เลขธิการนายกรัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในหน่วยงาน มีสายบังคับบัญชาชัดเจนตายตัว แม้ว่าจะมีผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปอีก ได้แก่ รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น สั่งการไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ของสำนักเลขธิการนายกรัฐมนตรี มักจะเป็นในลักษณะนอกสายบังคับบัญชา เป็นการสั่งการเฉพาะบางเรื่องซึ่งมิใช่เป็นลักษณะประจำ ซึ่งในบางสถานการณ์อาจมีลักษณะผสมระหว่างโครงสร้างแบบราชการกับโครงสร้างแบบแมทริกซ์ กล่าวคือ ข้าราชการอาจมีสายบังคับบัญชา 2 สาย โดยสายบังคับบัญชาหลักจะเป็นสายบังคับบัญชาจากเลขธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการโดยตรง และอาจมีสายบังคับบัญชาพิเศษหรือไม่เป็นทางการอีก คือ การรับการสั่งการจาก รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีอีกทางหนึ่งในบางสถานการณ์ แต่อย่างไรก็ตามโครงสร้างสำนักเลขธิการนายกรัฐมนตรีในปัจจุบันต้อง ถือว่าเป็นโครงสร้างแบบราชการตามแนวคิดของ Max Weber ดังแผนภูมิต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 4.1

แสดงรูปแบบโครงสร้างของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นแบบราชการ
ตามแนวคิดของ Max Weber มีลักษณะเป็นปิรามิด



ที่มา : กองกลาง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

3. การกิจซ้ำซ้อนกับการกิจหน่วยงานอื่น

การที่ภารกิจของสำนักงานผู้แทนการค้าไทย สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีความซ้ำซ้อนกับการกิจของกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ เนื่องจากการจัดตั้งสำนักงานผู้แทนการค้าไทยเป็นส่วนราชการในสังกัดเป็นงานนโยบายของรัฐบาล ซึ่งตั้งขึ้นโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดตั้งสำนักงานผู้แทนการค้าไทย พ.ศ. 2545 มีวัตถุประสงค์อย่างเป็นทางการในลักษณะการส่งเสริมทางการค้ากับต่างประเทศ และนอกจากนั้นยังอาจมีวัตถุประสงค์แอบแฝงดังที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันในทำนองว่า เป็นการตอบแทนกันทางการเมืองในการแต่งตั้งผู้แทนการค้าไทย เป็นต้น

4. ปัญหาการแบ่งงานค้ำแคบตามภารกิจเฉพาะด้าน

การแบ่งส่วนราชการและการแบ่งงานของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน เน้นการแบ่งตามภารกิจเฉพาะด้าน โดยใช้หลักความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความชำนาญเฉพาะด้านสูง บุคลากรเติบโตตามสายงานของตนเอง แต่ในโลกแห่งความเป็นจริงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในภาคราชการ ซึ่งรวมทั้งของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีด้วย จะต้องมีความสามารถในการปฏิบัติงานหลายด้าน (Multi-skill) มีการเรียนรู้วัฒนธรรมตลอดเวลา ซึ่งจะต้องพัฒนาไปเป็น Knowledge Worker เพื่อสนับสนุนส่งเสริมให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) โดยเป็นการเรียนรู้คู่กับการทำงานตลอดไป

5. ภารกิจที่เป็นงานฝัก

การปฏิบัติงานสนองตอบภารกิจของนายกรัฐมนตรีทำให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีต้องปฏิบัติภารกิจที่เป็นงานฝัก โดยเป็นงานที่เกิดขึ้นตามนโยบายของนายกรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ งานของศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ งานของโครงการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และงานของคณะกรรมการผู้นำชุมชนแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งงานเหล่านี้จะมีการพัฒนาจนสามารถแยกไปจัดเป็นหน่วยงานในสังกัดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหรืออาจจัดตั้งเป็นองค์กรมหาชนได้