

การเพิ่มประสิทธิภาพสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เพื่อรองรับนโยบายการปฏิรูปกฎหมาย
ที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร

โดย

นางกรรณกนก ช่างกลึงเหมาะ
ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๙
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐

บทคัดย่อ

เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อรองรับนโยบายการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นางกรรณกนก ช่างกลึงเหมาะ **หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่ ๕๙

งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหา และอุปสรรคที่มีผลกระทบต่อ การดำเนินการขับเคลื่อนภารกิจการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่ในปัจจุบัน สำหรับขอบเขตการวิจัยเป็นการวิจัยในประเด็นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการขององค์กร การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรของสำนักงาน โดยศึกษาเฉพาะเอกสารข้อมูลของสำนักงานตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖-ปัจจุบันและเป็นการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาเพื่อหาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาข้อมูลจากกฎ ระเบียบ และเอกสารข้อมูลของสำนักงาน และจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบทความ บทสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในภารกิจของสำนักงาน

ผลการวิจัยพบว่า การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อรองรับนโยบายการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร จะต้องดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพโดยการนำแนวคิด 7s ของ Mc Kinsey มาใช้วิเคราะห์กับสภาพแวดล้อมภายในองค์กร และทรัพยากรที่สำนักงานมีอยู่ในปัจจุบัน โดยด้านกลยุทธ์สำนักงานต้องเพิ่มกิจกรรมดำเนินการในเชิงรุก เพราะภารกิจที่เพิ่มขึ้นส่งผลกระทบต่อปัจจัยการบริหารทุกด้านของสำนักงาน ควรปรับรูปแบบโครงสร้างให้เหมาะสมกับภารกิจ เพิ่มประสิทธิภาพให้กับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานในทุกระดับ ทุกตำแหน่งอย่างต่อเนื่อง เพื่อเตรียมความพร้อมให้กับเจ้าหน้าที่ ปรับระบบการทำงาน โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อลดขั้นตอน และระยะเวลาในการทำงาน รวมทั้งต้องปรับปรุงรูปแบบการทำงานภายในอย่างเป็นระบบ สร้างค่านิยมร่วมเพื่อสร้างความร่วมแรงร่วมใจในการผลักดันภารกิจของสำนักงานให้ประสบความสำเร็จ

การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถือเป็นปัจจัยการขับเคลื่อนภารกิจของสำนักงานให้ประสบความสำเร็จ ต้องมีการปฏิรูประบบการทำงาน มีการวิเคราะห์ปัจจัยทางการบริหารอย่างเป็นระบบผ่านรูปแบบการบริหารที่มีวัฒนธรรมองค์กรที่เหมาะสม ยกกระดับมาตรฐานการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐให้มีมาตรฐานเดียวกัน สร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กรในระดับต่าง ๆ ปรับเปลี่ยนระบบการทำงาน โดยนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ปรับปรุงวิธีการทำงานเพื่อรองรับการเป็นประเทศไทย ๔.๐

คำนำ

การศึกษาวิจัยแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
รองรับนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารนี้ เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการ
ป้องกันราชอาณาจักร ประจำปีการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐ ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่านโยบายการ
ปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาหลายประเด็น และเพื่อให้การบริหารจัดการภายในสามารถขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวให้
เกิดประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น จึงได้ดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางการพัฒนาระบบบริหารจัดการ
ภายใน ซึ่งภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีบทบาท และภารกิจเพิ่มขึ้น การบริหารจัดการภายในสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ผู้บริหารรวมถึงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทุกระดับต้อง
ร่วมกันปรับวิธีการ ระบบการทำงาน ให้สอดคล้องและรองรับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างมี
ประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาวิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการศึกษาวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์แก่สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาในการกำหนดทิศทางการจัดการองค์การ และผู้ที่มีความสนใจเกี่ยวกับ
นโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร ซึ่งการศึกษาวิจัยนี้จะช่วยให้ทราบถึง
บทบาทหน้าที่และภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัจจุบัน และแนวทางการพัฒนา
องค์การเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานในอนาคตของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้

(นางกรรณกนก ช่างกลึงเหมาะ)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙

ผู้วิจัย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๔
วิธีดำเนินการวิจัย	๔
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๔
คำจำกัดความ	๔
บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎี และระเบียบที่เกี่ยวของ	๕
นโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร	๕
ภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	๑๐
ทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การและการบริหารจัดการ	๑๑
แนวคิดการประเมินองค์การ 7s ของ McKinsey	๒๑
บทสัมภาษณ์ผู้บริหาร	๒๓
กรอบแนวคิดของการวิจัย	๒๖
สรุป	๒๗
บทที่ ๓ การบริหารจัดการงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	๒๘
นโยบายของผู้บริหาร	๒๘
ผลการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปี ๒๕๕๖ – ๒๕๕๙	๒๙
การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	๓๐
ข้อเสนอแนะและความคาดหวังของบุคลากรเสนอต่อผู้บริหาร	๓๑
ข้อเสนอแนะกลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	๓๖
บทสรุปการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	๓๗
ประเด็นยุทธศาสตร์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	๓๘
สรุป	๔๑

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ ๔ การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา	๔๒
แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อรองรับนโยบายการปฏิรูปกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร	๔๒
แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการ	๔๗
สรุป	๕๑
บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๕๒
สรุป	๕๒
ข้อเสนอแนะ	๕๔
บรรณานุกรม	๕๕
ประวัติย่อผู้วิจัย	๕๗

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่

๓-๑ ประเมินยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และกลยุทธ์ของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา	๓๙
๔-๑ เปรียบเทียบประเด็นนโยบายปฏิรูปกฎหมายฝ่ายบริหาร กับประเด็นยุทธศาสตร์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	๔๖

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานด้านกฎหมายในฝ่ายบริหาร มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมาย การใช้กฎหมาย และการพัฒนากฎหมายให้ถูกต้อง สร้างความเป็นธรรม และส่งเสริมการพัฒนาประเทศ และประโยชน์สุขของประชาชน ตลอดจนพัฒนาบุคลากรให้มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๖ ในการพิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และพิจารณาเสนอความเห็นให้มีการแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย รวมทั้งช่วยเหลืองานของรัฐในการจัดทำร่างกฎหมาย ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และหน่วยงานภาครัฐ ประสานด้านการนิติบัญญัติ โดยการตรวจสอบดูแลงานกฎหมายของประเทศ และแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการเสนอกฎหมาย รวมทั้งการช่วยเหลืองานด้านกฎหมายในชั้นรัฐสภา จัดทำคำแปลกฎหมาย ให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงิน และให้คำปรึกษา หรือปฏิบัติงานอื่นอันเกี่ยวกับกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐ หรือตามที่รัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันระหว่างประเทศร้องขอ วิจัยและพัฒนากฎหมาย โดยตรวจสอบสภาพปัญหาของประเทศและของสังคม แล้วทำการศึกษาวิจัยเพื่อเสนอร่างกฎหมายใหม่ หรือแก้ไขกฎหมายเดิม พัฒนาหลักกฎหมายปกครอง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งรับผิดชอบกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ทำหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง โดยการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง แล้วให้บริการค้นคว้าแก่รัฐบาล รัฐสภา หน่วยงานของรัฐ และประชาชน ดำเนินการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐเพื่อให้ความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือตามที่นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

โดยที่มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ เห็นชอบนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เสนอ และให้ส่วนราชการถือปฏิบัติในการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีต้องมีการตรวจสอบ “ความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ” (Checklist) รวม ๑๐ ประการ อย่างเคร่งครัด รวมทั้งต้องเสนอแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรองและกรอบระยะเวลา และบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในรายละเอียดของเนื้อหาให้ได้ความชัดเจน ให้ได้ข้อยุติในหลักการก่อนนำเสนอเสนอคณะรัฐมนตรี และกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของประชาชน และของประเทศเป็นสำคัญ เท่านั้น ตลอดจนต้องพิจารณาความเร่งด่วนตามภารกิจพื้นฐาน (Function) ภารกิจยุทธศาสตร์ นโยบายเร่งด่วน แนวทางปฏิรูปภาครัฐ งบประมาณบูรณาการ (Agenda) ที่มีต่อการปฏิรูปประเทศ

และมีความทันสมัยเป็นสากล ทั้งนี้ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำแนวปฏิบัติเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ และกำหนดให้ส่วนราชการเร่งรัดดำเนินการตรากฎหมายลำดับรอง ทั้งในส่วนที่ต้องออกตามพระราชบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว และเร่งรัดดำเนินการเพื่อให้กฎหมายลำดับรองที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือคณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรีตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว และอยู่ระหว่างส่วนราชการพิจารณายืนยันให้ความเห็นชอบ มีผลใช้บังคับโดยเร็ว

อีกทั้งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และการทบทวนความเหมาะสม ความจำเป็นของกฎหมายทุกกรอบห้าปี เพื่อดำเนินการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย กฎ ที่สร้างภาระแก่ประชาชน ล้าสมัย ซ้ำซ้อน หรือขัดแย้งกันเอง เปิดช่องทางให้มีการทุจริต หรือสร้างความคลุมเครือในการบังคับใช้กฎหมาย และให้เร่งจัดทำระบบข้อมูลกฎหมายของกระทรวง ระบบให้บริการตอบคำถามเกี่ยวกับกฎหมาย ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการแจ้งข่าวเกี่ยวกับการมีผลใช้บังคับของกฎหมายใหม่ การให้ความรู้ทางกฎหมาย หรือข่าวที่จะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และให้จัดแปลกฎหมายในความรับผิดชอบเป็นภาษาที่ใช้ในการทำงานของประชาคมอาเซียน (ภาษาอังกฤษ) ตามที่พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนด รวมถึงลดทั้งกระบวนการ ขั้นตอนการทำงาน และระยะเวลาตามภารกิจที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วย เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และเพื่อเพิ่มความสะดวกในการประกอบธุรกิจ เพิ่มศักยภาพการแข่งขันกับต่างประเทศ และขจัดอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศทั้งภาคพาณิชย์กรรม เกษตรกรรม หรืออุตสาหกรรม ทั้งนี้ โดยมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นศูนย์กลางบริการตรวจสอบข้อมูลกฎหมาย ของส่วนราชการและประชาชน

โดยประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน และเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

จากภารกิจดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีภารกิจเพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นจำนวนมาก ซึ่งแต่เดิมในกระบวนการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายหน่วยงานเจ้าของเรื่องจะเป็นผู้จัดทำร่างกฎหมายในขั้นต้น เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณารับหลักการ และจะส่งต่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยดำเนินการวิเคราะห์ความจำเป็นในการตรากฎหมาย ตรวจสอบความเข้าช้องกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน พิจารณาถึงความคุ้มค่าในการตรากฎหมาย ผลกระทบที่จะเกิดกับประชาชน หรือผู้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อจัดทำความเห็น พร้อมแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายให้มีความเหมาะสมตามรูปแบบหรือแนวทางที่กำหนด และสามารถนำไปใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา รวมทั้งปรับปรุงร่างกฎหมายตามมติของคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนเสนอกลับไปให้คณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบและเสนอต่อรัฐสภาเพื่อตราเป็นกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ จากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำลังจะมีผลใช้บังคับ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะหน่วยงานด้านกฎหมายในฝ่ายบริหารได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าภาพหลักในการขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีภารกิจเพิ่มขึ้นในหลายด้าน เช่น ภารกิจเกี่ยวกับวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับร่างกฎหมาย การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย เพื่อประกอบการพัฒนากฎหมายให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย และสังคมโลก จากบริบทข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทในการดำเนินการมิติต่าง ๆ เพื่อรองรับภารกิจที่เพิ่มขึ้นจากนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร ในด้านยุทธศาสตร์ โครงสร้าง องค์กรกำลัง ระบบงาน ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน เพื่อส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เพิ่มขึ้นในอนาคต อีกทั้งเป็นการยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติงานรองรับการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ จึงมีความจำเป็นและมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการวิจัยเพื่อหาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการองรับนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาหาสภาพปัญหา และอุปสรรคที่มีผลกระทบต่อการดำเนินการขับเคลื่อนภารกิจการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๒. เพื่อศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ขอบเขตของการวิจัย

๑. เป็นการวิจัยในประเด็นยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการขององค์การ การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๒. เป็นการศึกษาเฉพาะเอกสารข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ - ปัจจุบัน ภายหลังจากการใช้กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๖
๓. เป็นการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา เพื่อหาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาข้อมูลจากกฎ ระเบียบ และเอกสารข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงบทความ บทสัมภาษณ์ หรือผู้เชี่ยวชาญในภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และนำข้อมูลที่ได้อามาประมวลและวิเคราะห์เพื่อให้ได้แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ได้วิเคราะห์ข้อมูลและรับทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคการบริหารจัดการภายในองค์การที่มีผลต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๒. ได้แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้ผู้บริหารสามารถนำไปใช้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ในอนาคต

คำจำกัดความ

นักกฎหมายกฤษฎีกา หมายถึง ตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นตำแหน่งในสายงานหลัก มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินงานตามภารกิจหลักของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และเป็นสายงานเฉพาะที่กำหนดไว้ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เท่านั้น

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎี และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

นโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร

ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เสนอ และให้ส่วนราชการถือปฏิบัติต่อไป ทั้งนี้ ในการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีต้องมีการตรวจสอบ “ความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ” (Checklist) รวม ๑๐ ประการ อย่างเคร่งครัดด้วย รวมทั้งต้องเสนอแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง และกรอบระยะเวลาและบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในรายละเอียดของเนื้อหา ให้ได้ความชัดเจนและให้ได้ข้อยุติในการหลักการก่อนนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี และกรณีที่ต้องมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นและเพื่อประโยชน์ของประชาชนและของประเทศเป็นสำคัญเท่านั้น ทั้งนี้ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำแนวปฏิบัติเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติตามนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารอย่างเคร่งครัดต่อไป โดยสาระสำคัญของนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร มีดังนี้

๑. การยกร่างกฎหมายในชั้นหน่วยงานของรัฐ

๑.๑ การยกร่างกฎหมาย หรือกฎ ให้หน่วยงานของรัฐกำหนดเนื้อหาเท่าที่จำเป็น เพราะบางเรื่องสามารถใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้วหรือใช้มาตรการทางบริหารดำเนินการได้โดยไม่ต้องตรากฎหมายขึ้นใหม่

๑.๒ กรณีที่จำเป็นต้องตราเป็นกฎหมาย พึงใช้ระบอบอนุญาตและระบอบคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็น ต้องคำนึงถึงต้นทุนในการดำเนินการของภาครัฐโดยไม่สร้างภาระแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการเกินความจำเป็น พึงให้ความสำคัญแก่การลดภาระหรือการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนยิ่งกว่าเพื่อความสะดวกของเจ้าหน้าที่ พึงใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือจัดระเบียบหรือส่งเสริมดีกว่าควบคุม และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะที่จำเป็น โดยอาจนำมาตรการปรับทางปกครองมาใช้แทนตามความเหมาะสม

๑.๓ ตรวจสอบความสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ ข้อตกลงประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และพันธกรณีและความผูกพันต่าง ๆ

๑.๔ วิเคราะห์ว่ากฎหมายที่จะตราขึ้นนั้นมีตัวชี้วัดความสัมฤทธิ์ผลของกฎหมายอย่างไร

๑.๕ ต้องวางหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เงื่อนไขเวลา หรือรายละเอียดอื่น ๆ ไว้ในกฎหมายลำดับรอง หรือต้องมีอนุบัญญัติมารองรับจึงเริ่มบังคับใช้ได้ ให้หน่วยงานของรัฐยกร่างหรือเตรียมการไว้ให้พร้อม อย่าให้เกิดช่องว่างว่าแม้กฎหมายจะใช้บังคับแล้ว แต่ยังไม่อาจดำเนินการได้ เพราะยังไม่มีอนุบัญญัติมารองรับ

๑.๖ กรณีมีความเห็นขัดแย้ง ให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องประสานกับผู้เกี่ยวข้อง พิจารณาความเห็นต่างตามหลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล และผลประโยชน์ส่วนรวมประกอบกัน จนไม่มีประเด็นขัดแย้งหรือเหลือประเด็นขัดแย้งน้อยที่สุด และจึงเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติหลักการ

๒. การตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมาย

ในการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี ให้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ตลอดจนหลักเกณฑ์ที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขในเวลาต่อไป โดยสรุปคือต้องมีการตรวจสอบ “ความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ” (Checklist) ตามหลักเกณฑ์ รวม ๑๐ ประการ ดังนี้

๒.๑ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

๒.๒ ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจ

๒.๓ ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

๒.๔ ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย

๒.๕ ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า

๒.๖ ความพร้อมของรัฐ

๒.๗ หน่วยงานที่รับผิดชอบ

๒.๘ วิธีการทำงานและการตรวจสอบ

๒.๙ อำนาจในการตราอนุบัญญัติ

๒.๑๐ การรับฟังความเห็น

การตรวจสอบความจำเป็นนี้ เป็นหน้าที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องต้องวิเคราะห์ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีวิเคราะห์ และเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในชั้นรับหลักการ และเมื่อส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปตรวจพิจารณาให้ดำเนินการตรวจสอบอีกครั้ง หากพบว่าไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือผลการตรวจสอบแสดงว่าไม่มีความจำเป็นต้องออกกฎหมายนั้น ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องหรือรายงานคณะรัฐมนตรีก่อนจะตรวจพิจารณา หรือจะปรับแก้ไขให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ๑๐ ประการดังกล่าวเสียเองก็ได้

๓. การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๓.๑ นอกจากรับฟังความคิดเห็นหน่วยงานของรัฐแล้ว ให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้แทนองค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะองค์กรซึ่งเป็นที่ยอมรับในสังคม และต้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ แล้วเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ความคิดเห็นและผลกระทบดังกล่าวต่อประชาชนตามช่องทางที่เหมาะสมก่อนตรวจพิจารณาเนื้อหาสาระของร่างกฎหมาย

๓.๒ การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย โดยปกติแล้วดำเนินการไปตามลำดับเรื่อง ที่สำนักงานได้รับให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ในกรณีคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีสั่งการว่า เป็นเรื่องเร่งด่วนที่มีลำดับความสำคัญสูง ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เร่งพิจารณา ให้แล้วเสร็จโดยด่วน โดยอาจตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาเฉพาะพิเศษ เร่งดำเนินการและให้รายงาน ผลการดำเนินการให้รัฐมนตรีเจ้าของเรื่องทราบเป็นระยะ

๓.๓ ในกรณีขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาปัญหาใดปัญหาหนึ่ง หรือยืนยัน ความเห็นหรือดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ให้หน่วยงานนั้นดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนด หากพ้นกำหนดเวลา ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เสนอคณะรัฐมนตรีรายงานข้อเท็จจริง เพื่อ ไม่ให้เกิดความล่าช้าในการบริหารราชการแผ่นดิน

๔. การดำเนินการตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการ พิจารณาอนุญาต อนุมัติของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชกฤษฎีกาการทบทวน ความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘

ให้ทุกหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และการทบทวนความเหมาะสม ความจำเป็นของกฎหมาย ทุกรอบห้าปีเพื่อดำเนินการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย กฎ ที่สร้างภาระแก่ประชาชน ล้าสมัย ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกันเอง และให้เร่งรัดจัดทำระบบข้อมูลกฎหมายของกระทรวง ระบบให้บริการ ตอบคำถามเกี่ยวกับกฎหมายอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง การนำเทคโนโลยีสารสนเทศ มาใช้ในการแจ้งข่าวเกี่ยวกับการมีผลใช้บังคับของกฎหมายใหม่ การให้ความรู้ทางกฎหมาย หรือ ข่าวที่จะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และให้จัดแปลกฎหมายในความรับผิดชอบเป็นภาษา ที่ใช้ในการทำงานของประชาคมอาเซียน (ภาษาอังกฤษ)

๕. การหารือข้อกฎหมายไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นที่ปรึกษากฎหมายของส่วนราชการต่าง ๆ ในกรณีต้องการความเชื่อมั่นในการบังคับใช้กฎหมายให้ถูกต้องตามความมุ่งหมายของกฎหมาย โดยเฉพาะเมื่อมีปัญหาข้อกฎหมาย ในกรณีที่เป็นปัญหาข้อเท็จจริง ส่วนราชการสามารถหารือ ข้อกฎหมายได้ตามระเบียบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยกำหนดประเด็นข้อหารือ ให้ชัดเจน ผู้หารือควรเป็นหัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ ผู้ไปชี้แจงหรือเสนอความเห็นประกอบข้อหารือ ควรเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง และมีอำนาจตัดสินใจได้อย่างน้อยในระดับเบื้องต้น ซึ่งถ้าเป็นเรื่อง เร่งด่วน หรือมีคำวินิจฉัยหรือระเบียบปฏิบัติชัดเจน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อาจเป็นผู้ พิจารณาตอบข้อหารือเอง แต่ถ้าเป็นปัญหาข้อกฎหมายสำคัญ มีผลกระทบในวงกว้าง หรือเป็น การทบทวนความเห็นที่เคยมีมาก่อน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อาจมอบหมายให้ คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์ของประเทศ เป็นผู้พิจารณา เมื่อมีคำวินิจฉัย หรือความเห็นแล้ว เคยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ว่าโดย ปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกากล่าวคือ ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ปฏิบัติ ตามนั้น แม้ส่วนราชการนั้นจะไม่ได้เป็นฝ่ายขอหารือแต่ผลของคำวินิจฉัยหรือความเห็นกระทบ ต่อการดำเนินการของส่วนราชการนั้นด้วยก็ตาม ในกรณีที่ไม่อาจดำเนินการตามคำวินิจฉัย

หรือความเห็นนั้นได้ หรือข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเสนอเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวน หรือเสนอคณะรัฐมนตรีวินิจฉัย ทั้งนี้ หากมีคำวินิจฉัยหรือความเห็นใดที่ควรรับรู้ทั่วไป ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย

๖. การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย

๖.๑ กรณีต้องการความช่วยเหลือเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ต่อสู้อคดี ประกันตัว ให้ติดต่อสำนักงานกองทุนยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

๖.๒ กรณีต้องการความช่วยเหลือขอรับค่าตอบแทน ค่าทดแทน อันเนื่องมาจากเป็นผู้เสียหาย และจำเลยในคดีอาญา ให้ติดต่อสำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา กรมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

๖.๓ กรณีต้องการทนายความเพื่อช่วยในการดำเนินคดีให้ติดต่อสหทนายความ หรือสำนักงานอัยการสูงสุด

๖.๔ กรณีต้องการทราบเกี่ยวกับสถานะภาพของกฎหมายหรือต้องการทราบเนื้อหาของกฎหมายตรวจสอบจากเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และเว็บไซต์ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๖.๕ กรณีต้องการข้อมูลเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี ตรวจสอบจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๖.๖ กรณีต้องการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดให้ติดต่อที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๖.๗ กรณีเป็นเรื่องแจ้งเบาะแสการทุจริตให้แจ้งที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)

๖.๘ กรณีร้องเรียนทั่วไปหรือขอความเป็นธรรมให้ติดต่อศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ จังหวัด กระทรวงมหาดไทย หรือศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

๗. การเผยแพร่และให้ความรู้ทางกฎหมาย

๗.๑ ให้สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้ความร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อปรับปรุงและพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้ถูกต้องทันสมัย เพื่อเป็นฐานข้อมูลกฎหมายกลางของรัฐและเผยแพร่โดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายและกฎหมายฉบับที่ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้วโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงข้อมูล และให้ทุกกระทรวงจัดทำเว็บไซต์ข้อมูลกฎหมายที่เป็นปัจจุบัน และควรสรุปสาระสำคัญที่ควรรู้โดยย่อเกี่ยวกับกฎหมายหรือกฎนั้น ๆ ด้วย โดยใช้เทคนิคที่เข้าถึงประชาชนได้โดยง่าย

๗.๒ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นศูนย์บริการตรวจสอบข้อมูลกฎหมายแก่ส่วนราชการต่าง ๆ และประชาชน และให้มีบริการส่งต่อเพื่อขอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานเจ้าของเรื่องด้วย

๗.๓ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จัดฝึกอบรมให้ความรู้ หรือซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย การตีความกฎหมาย และเนื้อหาสาระของกฎหมายสำคัญที่ออกมาใหม่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป ตามโอกาสอันสมควร

๗.๔ ให้กระทรวงยุติธรรมจัดให้มีการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ แก่ประชาชนตามช่องทางที่เหมาะสม ทั้งนี้ ควรร่วมมือกับสถาบันการศึกษาและองค์กร ในกระบวนการยุติธรรมทั้งภาครัฐและภาคเอกชนด้วย

๘. การปฏิรูปกฎหมาย

ภารกิจการปฏิรูปกฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในส่วนของฝ่ายบริหารเป็นอำนาจหน้าที่ของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเป็นกลไกสำคัญ การปฏิรูป กฎหมายให้พิจารณาดำเนินการ ดังนี้

๘.๑ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงกระบวนการตรวจร่างกฎหมาย ให้ดำเนินการไปโดยรวดเร็วด้วยการพัฒนาบุคลากร และปรับปรุงวิธีการตรวจพิจารณา หรือเพิ่ม จำนวนกรรมการตามความจำเป็น และให้กำหนดรูปแบบการใช้ถ้อยคำในภาษาการร่างกฎหมาย เพื่อใช้ในฝ่ายบริหารให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยคำนึงถึงความสะดวกและความง่ายต่อ การสร้างความรับรู้ความเข้าใจและบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและประชาชน และให้ จัดฝึกอบรมการร่างกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐด้วย

๘.๒ ให้ทุกหน่วยงานของรัฐยึดหลักการออกกฎหมายเท่าที่จำเป็น และละเว้น การควบคุมที่ไม่สมควร (Deregulation) เน้นการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจของเจ้าหน้าที่ เพื่ออำนวยความสะดวก ความรวดเร็ว และเพิ่มช่องทางการให้บริการแก่ประชาชนให้หลากหลาย (Decentralization) และลดการทำให้เนื้อหาของกฎหมายมีลักษณะอาญาและมีโทษอาญาโดยไม่ จำเป็น หรือกำหนดโทษหรือระวางโทษสูงเกินควร (Decriminalization) โดยอาจนำสภาพบังคับ ทางแพ่ง มาตรการทางปกครองและการสร้างความร่วมมือแบบประชารัฐมาใช้

๘.๓ เนื้อหาสาระของกฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล และ สอดคล้องกับทั้งกระแสโลก และวิถีชีวิตของไทยตามสภาพความเป็นจริงในสังคม โดยให้คำนึงถึง การนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาปรับใช้ และคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการบังคับใช้กฎหมาย

๘.๔ ให้พิจารณายกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือกฎซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญ ขัดแย้งกันเอง ซ้ำซ้อนกัน ล้าสมัย ไม่เป็นธรรม วางเว้นการบังคับใช้มานาน หรือเป็นอุปสรรคขัดขวาง การพัฒนาประเทศ สร้างภาระแก่ประชาชนในการดำรงชีพ การทำธุรกิจ หรือการเข้าถึงกระบวนการ ยุติธรรมเป็นลำดับแรกตามเป้าหมายและวิธีการที่จะกำหนดต่อไป

๘.๕ ให้เน้นการเผยแพร่และให้ความรู้ทางกฎหมาย และค่านิยมการเคารพกฎหมาย แก่เจ้าหน้าที่และประชาชน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีผลจริงจังกตามเป้าหมาย

๘.๖ ให้ดำเนินการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม และการปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกัน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุสัมฤทธิ์และเกิดความเป็นธรรมทั้งระบบ

ภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๗ ตี บทบัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ศึกษาพิจารณา ตรวจสอบบรรดากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ถ้าเห็นว่ากฎหมายฉบับใดหรือเรื่องใดมีบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในร่างกาย ทรัพย์สิน หรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่สมควร หรือก่อให้เกิดภาระแก่การประกอบอาชีพหรือธุรกิจของบุคคลโดยไม่จำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ หรือเห็นว่าประเทศไทยควรมีกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น หรือเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองหรือการบริหารราชการ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เพื่อจัดทำแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมายต่อไป โดยระบุขอบเขตของงาน ขั้นตอนและวิธีดำเนินการตลอดจนงบประมาณสำหรับดำเนินการ และในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีงบประมาณเพิ่มเติมให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป ความในวรรคนี้ไม่ใช้บังคับแก่การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีสั่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกา

๒. กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๒.๑ พิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และพิจารณาเสนอความเห็นให้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย รวมทั้งช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐในการจัดทำร่างกฎหมาย

๒.๒ ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และหน่วยงานของรัฐ

๒.๓ ประสานงานด้านการนิติบัญญัติ โดยการตรวจสอบดูแลงานกฎหมายของประเทศและแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการเสนอกฎหมาย รวมทั้งการช่วยเหลืองานด้านกฎหมายในชั้นรัฐสภา

๒.๔ จัดทำคำแปลกฎหมาย ให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงิน และให้คำปรึกษาหรือปฏิบัติงานอื่นอันเกี่ยวกับกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือตามที่รัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันระหว่างประเทศร้องขอ

๒.๕ วิจัยและพัฒนากฎหมาย โดยตรวจสอบสภาพปัญหาของประเทศและของสังคมแล้วทำการศึกษาวิจัยเพื่อเสนอร่างกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายเดิม

๒.๖ พัฒนาหลักกฎหมายปกครองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งรับผิดชอบกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

๒.๗ ทำหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง โดยการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องแล้วให้บริการค้นคว้าแก่รัฐบาล รัฐสภา หน่วยงานของรัฐ และประชาชน

๒.๘ ดำเนินการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐเพื่อให้ความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน

๒.๙ ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน หรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ทั้งนี้ ได้แบ่งส่วนราชการภายในและหน่วยงานขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกา รวม ๑๘ หน่วยงาน ดังนี้

๑. สำนักงานเลขาธิการ
๒. กองกฎหมายกระบวนการยุติธรรม
๓. กองกฎหมายการเงินการคลัง
๔. กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน
๕. กองกฎหมายการพาณิชย์และอุตสาหกรรม
๖. กองกฎหมายการศึกษาและวัฒนธรรม
๗. กองกฎหมายต่างประเทศ
๘. กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๙. กองกฎหมายเทคโนโลยีและการคมนาคม
๑๐. กองกฎหมายไทย
๑๑. กองกฎหมายปกครอง
๑๒. กองกฎหมายสวัสดิการสังคม
๑๓. กองพัฒนากฎหมาย
๑๔. กองหลักนิติบัญญัติ
๑๕. สถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน
๑๖. กลุ่มตรวจสอบภายใน
๑๗. กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
๑๘. ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต

ทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การและการบริหารจัดการ

นักทฤษฎีองค์การได้พยายามหาคำอธิบายที่เหมาะสม และสื่อความหมายให้เป็น ที่เข้าใจกันได้โดยการประมวลรายละเอียดต่าง ๆ มาใช้ในการอธิบายเรื่ององค์การ เช่น พิจารณาจาก ปรัชญาการณ พิจารณาจากปัจจัยที่ก่อให้เกิดองค์การ พิจารณาจากคุณลักษณะที่เป็นแบบแผน เป็นระบบที่แน่นอนชัดเจน พิจารณาจากความคิดเชิงทฤษฎี จากศาสตร์สาขาที่สัมพันธ์กัน และใช้อธิบายเรื่ององค์การได้ เช่น สาขาสังคมวิทยา สาขามานุษยวิทยา สาขาพฤติกรรมศาสตร์ และทฤษฎีระบบ (Systems Theory) เป็นต้น ทั้งนี้ เพราะว่าโดยทั่ว ๆ ไป องค์การเป็นกระบวนการ ที่เป็นระบบในการจัดระเบียบกิจกรรมโครงสร้าง และภาระหน้าที่ รวมทั้งบุคลากรและทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องและเอกภาพในการทำงานซึ่งแสดงให้เห็นว่าการจัดระบบทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์การ เช่น คน ทุน วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยี เป็นต้น จะต้องก่อรูปร่างให้เป็นโครงสร้างหน้าที่ (Functional Structure) แสดงถึงกระบวนการในการทำงานอย่างเป็นระบบ

๑. ทฤษฎีองค์การ

ทฤษฎีองค์การได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “องค์การ” (Organization) ไว้มากมายที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

Pfiffner and Sherwood (1960 : 30) กล่าวว่า “องค์การ” เป็นรูปแบบของการรวมกันของบุคคลเป็นจำนวนมาก ซึ่งเข้ามาร่วมมือกันทำงานที่ซับซ้อนอย่างแน่นแฟ้น ตามระเบียบแบบแผน ที่วางไว้ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายที่เห็นพ้องต้องกัน

Siffin (1961 : 68-78) ได้ยกตัวอย่างความหมายของคำว่า “องค์การ” ไว้เช่น

๑. “องค์การ” คือ กลุ่มคนที่ร่วมกันกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง
๒. “องค์การ” คือ การจัดการที่เกี่ยวข้องกับคนกลุ่มหนึ่ง โดยมีการแบ่งแยกหน้าที่ มีการกระทำร่วมกัน มีสถานที่ทำงานหรือมีความสัมพันธ์ต่อกันโดยเครรารพกฎระเบียบ ความหมายของคำว่า “องค์การ” สามารถสังเกตลักษณะหรือองค์ประกอบของ องค์การได้ ดังนี้

๑. มีวัตถุประสงค์ของการกระทำร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย
๒. มีคนในองค์การที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ
๓. มีขั้นตอนของการดำเนินงาน และสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ
๔. ต้องมีทรัพยากรในการดำเนินงาน ซึ่งหมายรวมทั้งทรัพยากรมนุษย์ และ ทรัพยากรที่เป็นสิ่งไม่มีชีวิตต่าง ๆ

Barnard (1970 : 73) ได้ให้ความหมายไว้ว่า องค์การ คือ ระบบของการประสานงานหรือแรงงานร่วมกัน ของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปอย่างมีความรู้สึกสำนึก

Hicks (1976 : 6) กล่าวว่า องค์การ คือ กระบวนการที่ถูกกำหนดขึ้นเป็นโครงการ สร้างเพื่อให้บุคคลฝ่ายต่าง ๆ ได้ปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

Katz and Kahn (1978 : 20) ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า องค์การ คือ ระบบเปิดที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นกระบวนการต่อเนื่อง ระบบนี้ประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการเปลี่ยนแปลง (Transformation) และผลผลิต (Output)

นอกจากนักวิชาการชาวต่างประเทศแล้ว ยังได้มีนักวิชาการไทยให้ความหมายของ องค์การไว้ ดังนี้

พะยอม วงศ์สารศรี (๒๕๓๐ : ๑๒๙-๑๓๐) ให้ความหมายขององค์การว่า องค์การ เป็นการรวมตัวของคนตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป มีจุดมุ่งหมายร่วมกันในการทำกิจกรรมหรืองานอย่างใดอย่างหนึ่งโดยอาศัยกระบวนการจัดโครงสร้างของกิจกรรมหรืองานนั้นออกเป็นประเภทต่าง ๆ เพื่อแบ่งงานให้แก่สมาชิกในองค์การดำเนินการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย และลักษณะองค์การยังเป็นระบบการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ปัจจัยนำเข้าไปสู่ผลผลิตหรือปัจจัยส่งออกที่พึงประสงค์

จากที่กล่าวมาข้างต้น องค์การมีอยู่มากมายหลายประเภท หลายขนาด แล้วแต่ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งของกลุ่มคนนั้น ๆ เมื่อกล่าวถึงในส่วนขององค์การของราชการ หรือส่วนราชการนั้นสามารถกำหนดลักษณะสำคัญได้ดังนี้

๑. มีการกำหนดวัตถุประสงค์ และนโยบายเพื่อปฏิบัติภารกิจในหน้าที่
๒. จัดให้มีโครงสร้างหรือรูปแบบของส่วนราชการ ประกอบด้วย ส่วนราชการใหญ่ ๆ ต้องประกอบด้วยหน่วยย่อย ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับส่วนราชการใหญ่ แต่ละหน่วยจะมีความสัมพันธ์และติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่นในระดับเดียวกัน
๓. มีภาระหน้าที่หรือกิจกรรมในการบริหารที่จะต้องปฏิบัติจัดทำ อันได้แก่การแบ่งส่วนราชการภายใน การจัดให้มีสายการบังคับบัญชา มีการควบคุมงาน มีการมอบอำนาจหน้าที่ จัดให้มีการร่วมมือประสานงานกัน จัดให้มีการกำหนดสายทางเดินของงาน มีระบบการติดต่อสื่อสารที่ดี และจัดให้มีการประเมินผลงาน

จากคำนิยามของนักวิชาการทั้งหลายที่ยกมากล่าวไว้ทั้งหมดนี้ อาจสรุปได้ว่า “องค์การ” คือ กลุ่มคนที่รวมตัวกันเพื่อดำเนินการในกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และในการรวมตัวกันดังกล่าว จะต้องมีการจัดระเบียบการติดต่อ การแบ่งงานกันทำ และต้องมีการประสานประโยชน์ของแต่ละบุคคลด้วย โดยเมื่อพิจารณาในแง่องค์ประกอบหรือลักษณะสำคัญขององค์การอาจสรุปได้ว่า

๑. องค์การประกอบด้วยคนตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันปฏิบัติงาน หรือแบ่งงานกันทำเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนด
๒. คนเหล่านี้ต้องอาศัยเทคนิควิทยาการหรือเทคโนโลยีเพื่อการแก้ไขปัญหาหรือการตัดสินใจ
๓. คนเหล่านั้นต้องการความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร ในการแก้ไขปัญหา
๔. คนในองค์การไม่ได้อยู่ในที่ว่างเปล่า ต้องอยู่ในองค์การซึ่งมีโครงสร้าง
๕. องค์การจะดำรงอยู่ได้ก็เพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดเป้าหมายจึงเป็นสาเหตุทำให้มนุษย์ต้องติดต่อปฏิสัมพันธ์กัน

๖. องค์การจะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมองค์ประกอบทั้ง ๕ ประการข้างต้น จะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมีผลต่อการปฏิบัติงานขององค์การ

อนงค์ทิพย์ เอกแสงศรี (๒๕๓๓ : ๒๐๙-๒๑๐) กล่าวว่า iva การจัดองค์การเป็นกระบวนการในการสร้างโครงสร้างของหน่วยงาน แนวทางในการปฏิบัติงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน การจัดองค์การประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้ คือ

๑. การกำหนดงานและให้ความหมายของงาน (Job Definition) เป็นการแบ่งงานทั้งหมดขององค์การออกเป็นงานย่อย ๆ เท่าที่จำเป็น แล้วจึงบรรยายหรือระบุลักษณะงานในหน้าที่ต่าง ๆ ที่ต้องการกระทำในแต่ละงานว่าประกอบไปด้วยอะไรบ้าง ต้องใช้ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญอย่างไรในการประกอบหน้าที่นั้น กำหนดความสัมพันธ์ของงาน ขอบเขตในการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบ รวมถึงผู้รับผิดชอบในตำแหน่งหน้าที่นั้น ๆ

๒. การกำหนดแผนกงาน (Departmentation) งานแต่ละงานที่ถูกแบ่งออกเป็นหน่วยย่อย ๆ ในขั้นที่หนึ่งนั้น จะนำเข้ามาจัดรวมกลุ่มกันเข้าตามเหตุผลและประเภทของงาน

๓. การกำหนดช่วงของการควบคุมและบังคับบัญชา (Span of Control) เป็นการกำหนด กลุ่มของงานว่างานในแต่ละกลุ่มเหล่านั้นจะอยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาคนใด ผู้บังคับบัญชาคนหนึ่ง ๆ จะมีผู้ใต้บังคับบัญชาคนใด ผู้บังคับบัญชาคนหนึ่ง ๆ จะมีผู้ใต้บังคับบัญชาในความรับผิดชอบกี่คน

๔. การมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานไปยังกลุ่มต่าง ๆ ที่จัดไว้ เรียกว่า Delegation of Authority ซึ่งการมอบหมายอำนาจหน้าที่นั้นควรจะต้องสอดคล้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งนั้น ๆ ด้วย

๕. การจัดวิธีการในการปฏิบัติงาน การกำหนดเครื่องมือและแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างของหน่วยงานที่ได้กำหนดไว้ เครื่องมือและแนวทางในการปฏิบัติงานดังกล่าว ได้แก่ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ ระเบียบ วิธีปฏิบัติ ซึ่งนอกจากจะเป็นข้อกำหนดในการปฏิบัติงานแล้ว ยังต้องประสานการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามโครงสร้างที่กำหนด เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมขององค์การอย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

จะเห็นได้ว่า การจัดองค์การนั้นเป็นกระบวนการซึ่งผู้บริหารพยายามที่จะวางระเบียบหน้าที่ในการปฏิบัติงาน กำหนดสภาพภายในขององค์การ เพื่อจัดคนและงานต่าง ๆ ได้เหมาะสมกับความรู้และความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการแบ่งงานกันทำ และการแบ่งส่วนของอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมกับความรู้และความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการแบ่งงานกันทำและการแบ่งส่วนของอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม ทั้งนี้ การจัดองค์การมีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดโครงสร้างขององค์การ โครงสร้างในการปฏิบัติงานที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมขององค์การ เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการบริหารงานได้สะดวก เพราะโครงสร้างที่กำหนดขึ้นมาอย่างมีเหตุผลนั้น จะเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงาน ประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. หลักการจัดองค์การ

สำหรับการจัดองค์การนั้น ได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้ ดังนี้

McLarney (1964 : 11) ได้ให้ความหมายของการจัดองค์การว่า คือ การวางระเบียบให้กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การสอดคล้องกัน ใครมีหน้าที่ทำอะไร มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุตามแผนที่กำหนดไว้

Newman (1964 : 143-146) อธิบายการจัดองค์การอีกแง่หนึ่งว่าการจัดองค์การหมายถึงถึง

๑. แบ่งแยกหรือจัดกลุ่มงานเพื่อมอบหมายให้บุคคลปฏิบัติ

๒. กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่จะทำงานนั้น ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

หรืออีกนัยหนึ่งการจัดองค์การเป็นเรื่องของการนำเอาแรงงานและสมรรถภาพของแต่ละกลุ่มคนให้ทำงานร่วมกัน เพื่อปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์

Koontz and Donndll (1972 : 231) ให้ความหมายของการจัดองค์การว่า “การจัดองค์การจะเกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบรวมทั้งข้อกำหนดในเรื่องความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมทั้งข้อกำหนดในเรื่องความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบนั้นด้วย ทั้งนี้ หมายความว่า การจัดแนวตามตั้ง (Vertical) และแนวนอน (Horizontal) ในโครงสร้างขององค์การนั่นเอง”

Mooney and Reiley (1939 : 1-4) ให้คำจำกัดความการจัดองค์การไว้ว่า หมายถึง การสัมพันธ์ระหว่างกันของมนุษย์ในรูปใดรูปหนึ่งเพื่อทำงานให้สำเร็จตามจุดมุ่งหมายร่วมกัน องค์การนี้จะประกอบด้วยภาระหรือหน้าที่งานที่สัมพันธ์และประสานกันเข้าและมีการเกี่ยวพันระหว่างหน้าที่งาน กลุ่มต่าง ๆ และระหว่างหน้าที่งานต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย

Flippo (1970 : 129) ให้ความหมายการจัดองค์การว่า หมายถึง กระบวนการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ (ตัวบุคคลและกลุ่มย่อยต่าง ๆ) เพื่อให้ในที่สุดส่วนต่าง ๆ เหล่านี้สามารถสัมพันธ์และรวมกันเข้าเป็นหน่วยที่มีประสิทธิภาพ สามารถจัดทำงานมุ่งสู่เป้าหมายสำเร็จผลลงได้

การจัดองค์การเป็นความพยายามของผู้บริหารที่จะจัดองค์การให้ดี มีประสิทธิภาพ เพราะการจัดองค์การมีความสัมพันธ์เป็นอย่างมากกับความสำเร็จของกิจการ โดยเฉพาะในสภาพปัจจุบันที่องค์การต่างมีลักษณะใหญ่โต และสลับซับซ้อนกว่าสมัยก่อนมาก ปัญหาของการจัดองค์การอย่างไร จึงจะมีลักษณะที่ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน จึงเป็นปัญหาที่นักบริหารทุกคนกำลังประสบอยู่ แนวทางในการจัดองค์การเพื่อให้การปฏิบัติงานดำเนินไปตามทิศทางที่กำหนดและบังเกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ นั้น มีผู้ให้แนวทางไว้ ดังนี้

Hicks (1967 : 214) เห็นว่า การจัดองค์การเกี่ยวข้องกับสิ่งสำคัญ ๓ ประการ คือ

๑. กำหนดกิจกรรมเฉพาะอย่างที่จะทำเพื่อให้เป็นไปโดยทำให้สำเร็จตามเป้าหมาย

๒. จัดกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นระเบียบหรือเป็นโครงสร้าง

๓. มอบหมายกิจกรรมต่าง ๆ ให้แก่ตำแหน่งงานและแก่บุคคลที่กำหนดไว้

Daft (1992 : 13) กล่าวว่า มิติทางโครงสร้างเป็นสิ่งที่อธิบายลักษณะภายในขององค์การใดองค์การหนึ่งที่ศึกษา และเป็นพื้นฐานที่จะนำไปวัดเปรียบเทียบกับองค์การอื่น ๆ ในขณะที่มิติทางบริบทเป็นตัวแสดงลักษณะขององค์การ โดยรวมทั้งในแง่ของขนาดเทคโนโลยี สภาพแวดล้อม และเป้าหมาย ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อมิติทางโครงสร้าง

พงศ์สันห์ ศรีสมทรัพย์ และ ชลิตา ศรีมณี (2526 : 186) กล่าวถึง องค์ประกอบในการจัดองค์การ ดังนี้

๑. สายการบังคับบัญชา (Chain of Command)

๒. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility)

๓. การมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority)

๔. การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ (Centralization and Decentralization of Authority)

๕. ช่วงของการบังคับบัญชา (Span of Management)

๖. เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command)

เสถียร เหลืองอร่าม (๒๕๓๒ : ๕๑) จัดส่วนประกอบขององค์การ ดังนี้

๑. มีสายการบังคับบัญชาอย่างแน่นอน (Hierarchy or Chain of Command)

๒. มีการติดต่อตามสายงาน (Communication)

๓. มีเอกภาพในการบังคับบัญชาอย่างแน่นอน (Span of Control)

๔. มีขอบเขตแห่งการควบคุมที่แน่นอน (Span of Control)

๕. มีการแบ่งงานกันทำเฉพาะอย่างตามความรู้ และความสามารถ (Division of Work and Specialization)

๖. ในหน่วยงานจะต้องมีเจ้าหน้าที่ทำงาน ๒ ฝ่าย คือ เจ้าหน้าที่งานหลัก และเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่ให้การปรึกษาหารือ (Staff) และเจ้าหน้าที่ผู้ให้ความสนับสนุนแก่งานหลัก และงานช่วยสนับสนุนเท่านั้น (Auxiliary)

๗. องค์การนั้น ต้องมีการประสานงานกัน

๘. องค์การนั้น จะต้องมีการแบ่งความรับผิดชอบ และค้ำึงถึงอำนาจ หน้าที่ของแต่ละคนอย่างชัดเจน

อวยชัย ชบา (๒๕๓๒ : ๒๐๑-๒๐๒) บอกว่า องค์การที่ดีเป็นที่พึงปรารถนาควร ค้ำึงถึงกฎเกณฑ์ ดังนี้

๑. กำหนดนโยบายอย่างชัดเจน เมื่อองค์การมีเป้าหมายที่แจ่มแจ้งก็จะช่วยให้ ผู้ร่วมปฏิบัติงานรู้จักภารกิจของตนและทราบว่าองค์การมีนโยบายอย่างไร และเป้าประสงค์ขององค์การ คืออะไร การมอบหมายงานให้ผู้ทำก็จะชัดเจน และผู้รับก็เข้าใจตรงกันกับผู้มอบให้ ทำให้ผู้ร่วมปฏิบัติงานซาบซึ้งถึงนโยบายของหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ การปฏิบัติงานก็จะบรรลุวัตถุประสงค์ ตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๒. ความรับผิดชอบควรได้สัดส่วนกับอำนาจหน้าที่ ดังที่ Fayol ได้อธิบายไว้ว่า ถ้ามีความรับผิดชอบมาก อำนาจก็ควรจะมีมากตามไปด้วย ถ้าไม่เป็นดังที่ว่าแล้ว ผู้รับผิดชอบไม่อาจ ปฏิบัติงานให้บรรลุผลได้ อำนาจหน้าที่นี้ หมายถึง สิทธิที่จะสั่งการใด ๆ ได้ ตามกฎหมายข้อบังคับ หรือระเบียบแบบแผนที่กำหนดให้อำนาจไว้

๓. มีเอกภาพในการบังคับบัญชา นั่นคือ ในการบริหารงานนั้นต้องมีบุคคลหนึ่ง ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ถ้าหากไม่มีเอกภาพในการบังคับบัญชาแล้วจะเกิดปัญหาการปกครองบังคับ บัญชาขึ้น ได้แก่ การแก่งแย่งกันสั่งงาน หรือสั่งงานข้ามหน้ากัน ซึ่งทำให้เกิดความระส่ำระสาย ฉะนั้น ผู้บังคับบัญชาโดยตรงเท่านั้น ควรมีสสิทธิต่อคำสั่ง และผู้รับคำสั่งรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้สั่งการเท่านั้น

๔. จัดให้มีระบบการทำงานที่เหมาะสมสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และ ลักษณะของงานและรูปแบบขององค์การ เช่น การจัดให้มีการกระจายอำนาจหลังจากที่เห็นว่าการรวมอำนาจก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน หรือยกเลิกกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับ ที่ขัดขวางการปฏิบัติงานแทนที่จะช่วยในการปฏิบัติงาน หรือกล่าวอย่างสรุปก็คือ เน้นความสำคัญของเป้าหมายที่จะบรรลุผลมากกว่าวิธีการปฏิบัติ ดังนั้น การจะเลือกจัดวางระเบียบแบบแผน ในการบริหารขององค์การให้เหมาะสมจึงเป็นสิ่งสำคัญ

๕. ไม่ควรออกคำสั่งแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นการข้ามหน้าที่ผู้รับผิดชอบถ้าจะ
ทำเช่นนั้น ควรเพิกถอนผู้รับผิดชอบเสียจะดีกว่า เหตุที่ไม่ควรทำเช่นนี้ เพราะถ้าการออกคำสั่ง
แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาของหัวหน้างานคนใดอาจทำให้กระทบกระเทือนใจกันได้ หรือผู้ถูกสั่งข้ามหน้าจะ
รู้สึกหมดศักดิ์ศรี และอดสูแก่ลูกน้องของตนเอง ก่อให้เกิดความแตกแยก เป็นการทำลายความสามัคคี
ภายในหน่วยงาน

๖. ไม่ควรเปลี่ยนแปลงขอบเขตความรับผิดชอบของตำแหน่ง โดยไม่เข้าใจ
ถ่องแท้ถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น เนื่องจากตำแหน่งงานมีขอบเขตของความรับผิดชอบ และใช้ความรู้
ความชำนาญเฉพาะตำแหน่งแตกต่างกันไป และการโอน การย้าย การบรรจุ และการแต่งตั้ง ต้องมี
ความสัมพันธ์กับลักษณะงานของตำแหน่งนั้น ๆ เพราะคนที่เข้ามาทำงานในตำแหน่งนั้น ๆ ต้องมี
ความรู้ ความสามารถตามที่กำหนดไว้ในตำแหน่ง ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงขอบเขตหรือ
ความรับผิดชอบของตำแหน่งเป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนต่อผู้ปฏิบัติงาน และต่อกระบวนการ
บริหารงานบุคคลในองค์การนั้นมาก จึงต้องทำการศึกษาให้เข้าใจอย่างแท้จริงถึงผลลัพธ์
ที่จะเกิดขึ้นแล้วจึงค่อยเปลี่ยนแปลง

๗. การตำหนิผู้ใต้บังคับบัญชาควรทำเป็นการส่วนตัว การกระทำต่อหน้าผู้อื่น
โดยไม่คำนึงถึงหลักจิตวิทยาจะทำให้ผู้ถูกตำหนิรู้สึกผิดหวัง และละอายใจ เนื่องจากผู้บังคับบัญชาเป็น
เพียงตัวแทนขององค์การ เมื่อผู้บังคับบัญชาชี้แจงจุดบกพร่องของบุคคลต่อหน้าผู้อื่นที่มีตำแหน่ง
เท่ากันหรือต่ำกว่า หรือในที่ประชุม เท่ากับเป็นการทำลายศักดิ์ศรีของคน ฉะนั้น การตำหนิ
หรือวิพากษ์วิจารณ์ลูกน้องควรทำด้วยใจเป็นกลางและอย่างเป็นส่วนตัว ความแตกร้าวจึงจะไม่เกิดขึ้น
ในหน่วยงาน

๘. พยายามใช้ความสามารถในการชักจูงให้ผู้ร่วมมือกันทำงานอย่างดีที่สุด
โดยได้รับประโยชน์จากความรู้ความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคน การบังคับบัญชาคนจำนวน
มากนั้น นอกจากจะต้องระบุหน้าที่ ๆ ชัดแจ้งของเจ้าหน้าที่ที่ผู้ปฏิบัติงานทั้งหลายแต่ละคน หรือต้อง
จัดสรรเงิน และวัสดุเครื่องมืออุปกรณ์ให้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่แล้ว ผู้นำยังต้องสามารถ
จูงใจให้เขามีความเต็มใจทำงานด้วย ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ยากที่สุดของผู้บริหาร เพราะคนจำนวนมาก
เมื่อทำงานร่วมกันย่อมมีความขัดแย้งเกิดขึ้นเสมอ โดยเฉพาะในเรื่องของความเห็นเกี่ยวกับอำนาจ
หน้าที่ของแต่ละคน เช่น กล่าวผู้นั้นผู้นี้ไม่มีอำนาจจะทำได้ ถ้ามีเหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นย่อมเป็น
อาการแสดงว่า ต้นเหตุหรือสาเหตุ คือ การแบ่งงานและอำนาจหน้าที่เกิดความบกพร่องขึ้นแล้ว
จะต้องรีบหาทางแก้ไขโดยพลันและอย่างรอบคอบ เพื่อขจัดปัญหาเรื่องนี้ให้หมดไปก่อนที่จะทำให้
กำลังขวัญขององค์การตกต่ำลง

๙. การให้รางวัลหรือการลงโทษควรได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือกว่า
ที่มีความรับผิดชอบโดยตรง ทั้งนี้ เพราะผู้บังคับบัญชาเหนือกว่าโดยตรง ย่อมรู้ว่าลูกน้องของตนดี
หรือไม่เพียงใด สมควรจะได้รับรางวัลหรือลงโทษและทำให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในองค์การ

๑๐. หัวหน้า หรือผู้บังคับบัญชาต้องสร้างความรู้สึกในความเป็นพวกเดียวกัน
การสร้างความรู้สึกเช่นนี้ ย่อมมีคุณค่าในการก่อให้เกิดกำลังใจ เกิดความรู้สึกรักหมู่คณะ ซึ่งจะช่วย
ขจัดกลุ่มนินทาวิพากษ์วิจารณ์ว่าร้ายต่อกันลงได้ และก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพของกลุ่ม

๑๑. ผู้บังคับบัญชาต้องสร้างความรู้สึกให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความรู้สึกรับผิดชอบ ต่อสังคมส่วนรวม ควรจัดการใช้อำนาจหน้าที่โดยปราศจากความรับผิดชอบเพราะหน้าที่ ของผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้น นอกจากต้องรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานในหน่วยงานของตน โดยตรงแล้ว ยังจะต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานและความประพฤตินิยมชอบต่าง ๆ ของลูกน้องด้วย จุดมุ่งหมายของข้อนี้ คือ เน้นจริยธรรมของข้าราชการให้ประพฤติปฏิบัติอยู่ในกรอบของวินัย นั่นคือ สนับสนุนให้มีวินัยของตนเองเพื่อที่จะได้นำชีวิตที่ดี (Good Life) มาสู่ทั้งตนเองและสังคมส่วนรวม

๓. แนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การ

การจัดโครงสร้างขององค์การมีความสัมพันธ์กับการจัดรูปแบบขององค์การ (Organization Design) กล่าวคือ เมื่อได้วางจุดประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การแล้วสิ่งที่ติดตามมา ก็คือ การจัดรูปแบบขององค์การหรือการออกแบบองค์การนั่นเอง ในการออกแบบองค์การนั้น จะต้อง กระทำโดยหาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทำการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อกำหนดโครงสร้างขององค์การใน รูปลักษณะต่าง ๆ ในประการต่อมา ก็คือ การเลือกแบบ หรือโครงสร้างขององค์การที่ดีที่สุดและลงทุน น้อยที่สุด แต่อำนวยประโยชน์ให้แก่องค์การมากที่สุด และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้แล้ว (พงศ์สัณห์ ศรีสมทรัพย์ และ ชลิตา ศรมณี, ๒๕๒๖ : ๒๐๘)

๓.๑ ความหมายของโครงสร้างขององค์การ

Mc Farland (1974 : 103) กล่าวว่า หากนำโครงสร้างขององค์การ มาปรับใช้กับการบริหารองค์การ คงหมายถึง ลักษณะหรือรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบของสมาชิกในองค์การ หรือรูปแบบความสัมพันธ์ในระหว่างสมาชิกขององค์การ

จากความหมายที่กล่าวมา สรุปได้ว่า โครงสร้างขององค์การ หมายถึง การ สร้างแบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบต่าง ๆ ขององค์การ

พงศ์สัณห์ ศรีสมทรัพย์ และ ชลิตา ศรมณี (๒๕๒๖ : ๑๑๕) ให้ความหมาย โครงสร้างขององค์การว่า หมายถึง แผนภูมิขององค์การซึ่งประกอบด้วยตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การมี การแสดงรายละเอียดของการทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ มีกฎระเบียบและข้อบังคับในการทำงาน โครงสร้างขององค์การยังเกี่ยวข้องกับรูปแบบของอำนาจหน้าที่ การติดต่อสื่อสาร และสายทางเดิน ของงาน ช่วยให้มีการทำงานอย่างเป็นทางการเกิดขึ้น

อัมพร วัชจรวุฒิศักดิ์ (๒๕๓๐ : ๘) ให้ความหมายไว้ว่า โครงสร้างขององค์การ จะแสดงถึง การแบ่งภาระหน้าที่ให้แก่สมาชิก รวมถึงอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ช่องทางในการ ติดต่อสั่งการ การรายงาน และการควบคุม Kast and Rosenizweig (อ้างถึงใน พงศ์สัณห์ ศรีสมทรัพย์ และ ชลิตา ศรมณี, ๒๕๒๖ : ๒๐๘) กล่าวว่า โครงสร้างขององค์การหมายถึงการสร้างแบบ (Pattern) ของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบ (Component) ต่าง ๆ ขององค์การ โดยโครงสร้างของ องค์การไม่สามารถจะแยกออกจากเรื่องการจัดเรียงหน้าที่การงาน (Function) ได้ แม้ว่าทั้งสองอย่างนั้นมี ลักษณะต่างกันแต่ต้องจัดไปด้วยกัน

สรุปได้ว่า โครงสร้างขององค์การ หมายถึง รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่าง ตำแหน่งต่าง ๆ และผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ในองค์การรวมทั้งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ สายทางเดินของงาน ช่องทางในการติดต่อสื่อสาร การรายงาน และการควบคุม อาจกล่าวได้ว่า โครงสร้างขององค์การมีลักษณะ ดังนี้

๑. แสดงให้เห็นกิจกรรมต่าง ๆ

๒. แสดงถึงความสัมพันธ์ในลักษณะต่าง ๆ ของหน่วยงานในองค์การ

๓.๒ องค์ประกอบในการศึกษาโครงสร้างขององค์การ

ในการศึกษาโครงสร้างขององค์การนั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงประเด็นการศึกษาโครงสร้างขององค์การว่า มีองค์ประกอบที่สำคัญอะไรบ้าง ดังนี้

Daft (1992 : 13-14) จำแนกมิติขององค์การออกเป็นมิติทางโครงสร้าง (Structural Dimensions) และมิติทางบริบท (Contextual Dimension) (บริบท = สิ่ง que ช่วยทำให้เข้าใจความหมายได้ชัดเจน)

๑. โครงสร้าง (Structural Dimension) ประกอบด้วย

๑.๑ ความเป็นระเบียบแบบแผนอย่างเป็นทางการ (Formalization) หมายถึง ระดับของความเป็นทางการเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงาน ซึ่งปรากฏเป็นเอกสารลายลักษณ์อักษรที่ระบุขั้นตอนการทำงาน (Procedures) การกำหนดหน้าที่ของตำแหน่งงาน (Job Descriptions) ระเบียบและคำสั่ง (Regulations) และคู่มือว่าด้วยแนวนโยบาย (Policy Manuals) ซึ่งอธิบายพฤติกรรมและกิจกรรมที่ต้องการให้เกิดขึ้น

๑.๒ ความชำนาญเฉพาะ (Specialization) หมายถึง ความมากน้อยของหมวดหมู่ของงานที่จำแนกออกได้

๑.๓ ความเป็นมาตรฐาน (Standardization) หมายถึง การปฏิบัติงานของกิจกรรมที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันเป็นไปอย่างมีมาตรฐานหรือมีรูปแบบเดียวกัน

๑.๔ อำนาจในการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Hierarchy of Authority) หมายถึง ลำดับชั้นในการควบคุมงานในแนวตั้งของแผนผังองค์การ

๑.๕ ภาวะความซับซ้อน (Complexity) หมายถึง จำนวนหน่วยงานย่อยขององค์การซึ่งถูกจำแนกตามแนวตั้งและแนวนอนรวมทั้งจุดที่ต้องของหน่วยงาน

๑.๖ การรวมอำนาจ (Centralization) หมายถึง การตัดสินใจของผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจกระจุกตัวอยู่ที่ลำดับชั้นตอนบน แต่ถ้ามีการมอบอำนาจให้แก่ลำดับชั้นตอนล่างจะเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization)

๑.๗ การศึกษาในสาขาอาชีพ (Professionalism) หมายถึง ระดับความรู้ที่ได้รับจากการศึกษา และการฝึกอบรมในสาขาวิชาชีพ

๑.๘ สัดส่วนของบุคลากร (Personnel Ratios) หมายถึง ระดับความรู้ที่ได้รับจากการศึกษา และการฝึกอบรมในสาขาวิชาชีพ

๒. มิติทางบริบท (Contextual Dimensions) ประกอบด้วย

๒.๑ ขนาดขององค์การ (Size) หมายถึง จำนวนของบุคลากรขององค์การ

๒.๒ การจัดระบบโดยเทคโนโลยี (Organizational Technology) หมายถึง การนำเทคโนโลยีมาใช้ในกระบวนการเปลี่ยนปัจจัยการผลิตเป็นผลผลิตและการบริการ

๒.๓ สภาพขององค์การ (Environment) หมายถึง สภาพขององค์การภายนอกที่เกี่ยวข้องกับองค์การ เช่น อุตสาหกรรม การบริหารของรัฐ ผู้รับบริการ ผู้ผลิตปัจจัยและองค์การการเงิน

๒.๔ การดำเนินการไปสู่เป้าหมาย (Goals and Strategy) หมายถึง เป้าหมายและยุทธวิธีขององค์กรที่มีต่อสภาวะแวดล้อมภายนอก

๒.๕ วัฒนธรรมของการจัดองค์การ (Organization's Culture) หมายถึง ค่านิยม ความเชื่อ ความเข้าใจ และบรรทัดฐานของบุคลากรซึ่งมีส่วนในการดำรงไว้ซึ่งจริยธรรม และความผูกพันระหว่างองค์การกับบุคลากร

Robbins (1990 : 5) กำหนดโครงสร้างขององค์การ ประกอบด้วย ๓ มิติหลัก คือ

๑. ความสลับซับซ้อน (Complexity)
๒. ความเป็นทางการ (Formalization)
๓. การรวมอำนาจ (Centralization)

Robbins (1990 : 5-6) and Hall (1992 : 50-83) ได้อธิบายว่า ความสลับซับซ้อน (Complexity) หมายถึง ลักษณะความแตกต่างภายในองค์การ ได้แก่ ระดับของความเชี่ยวชาญหรือ การแบ่งงาน ลำดับชั้นของตำแหน่งงาน และลักษณะการกระจายที่ตั้งทางศักยภาพของหน่วยงาน ความเป็นทางการ (Formalization) หมายถึง ความมากน้อยของระเบียบกฎเกณฑ์ และขั้นตอนการทำงานที่วางไว้เป็นแนวทางพฤติกรรมให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน และการมอบอำนาจ (Centralization) หมายถึง แหล่งที่ระดับ หรือความมากน้อยที่อำนาจอย่างเป็นทางการในการตัดสินใจเรื่องที่สำคัญ ๆ ภายในองค์การไปรวมกันอยู่ ดังนั้น องค์ประกอบขององค์การ ๓ ส่วนนี้ จึงครอบคลุมมิติทางโครงสร้างดังที่ Draft กล่าวข้างต้น

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรหลัก ซึ่งเป็นตัวกำหนดโครงสร้างขององค์การที่ Robbins and Hall ให้ความสำคัญมีความคล้ายคลึงกับที่ Draft กล่าวถึง มิติทางบริบท ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อมิติทางโครงสร้างดังที่ Draft กล่าวข้างต้นเช่นกัน

ส่วนตัวกำหนดโครงสร้างขององค์การ Robbins ได้กล่าวว่า นักทฤษฎีให้ความสนใจต่อตัวแปรหลักซึ่งเป็นตัวกำหนดโครงสร้างขององค์การ ๕ ตัวแปร ประกอบด้วย

๑. ยุทธวิธีขององค์การ (Strategy)
๒. ขนาดขององค์การ (Size)
๓. เทคโนโลยี (Technology)
๔. สภาพแวดล้อมขององค์การ (Environment)
๕. ความยอมรับได้ของบุคคลมีอำนาจ และควบคุมองค์การต่อการกำหนด

โครงสร้าง (Power and Control)

อย่างไรก็ตาม Robbins (1990 : 24) มีความเห็นว่า ตัวแปร ๔ ตัวแรกเป็นตัวแปรที่สะท้อนให้เห็นภาพการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์การ แต่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่ ออกแบบมานั้น จะมีผลในทางปฏิบัติได้ขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนของผู้ครองอำนาจ ซึ่งเป็นตัวแปรที่ ๕

ส่วน Hall (1992, pp. 87-106) มีความเห็นว่า ปัจจัยซึ่งเป็นตัวกำหนด โครงสร้างขององค์การ ซึ่งเป็นตัวแปรทางบริบท (Contextual Factors) มี ๔ ตัวแปร ประกอบด้วย

๑. ขนาดขององค์การ (Size)
๒. เทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิตหรือการให้บริการ (Technology)
๓. สภาพแวดล้อม (Environment)

๔. วัฒนธรรมประจำชาติ (National Culture)

๕. ปัจจัยเกี่ยวกับทางเลือกในการกำหนดยุทธวิธีขององค์การ (Strategic Choice Factor) เป็นตัวแปรที่ควรคำนึงถึงในการออกแบบโครงการ

แนวคิดประเมินองค์การ 7s ของ McKinsey

อำนาจ วัดจินดา กล่าวถึงกรอบ คือ ปัจจัย ๗ ประการ (McKinsey 7s Framework) ว่าเป็นแนวคิดในการแสวงหาความเป็นเลิศ โดยโธมัส เจปีเตอร์และโรเบิร์ต เอชวอเตอร์ ได้เผยแพร่ผลงานวิจัยในหนังสือ In search of Excellence วิธีการประเมินโดยการเทียบเคียงข้อมูลองค์การชั้นนำกว่า ๖๐ องค์การด้วยเกณฑ์การประเมินแบบเดียวกัน ซึ่งปรากฏว่ามีองค์การเพียงจำนวนหนึ่งที่ได้ชื่อว่าเป็นองค์การชั้นนำ ซึ่งมีความโดดเด่นอย่างยิ่งโดยเฉพาะในด้านนวัตกรรมและการประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ๆ โดยกรอบแนวคิดพื้นฐานที่นำมาใช้ในการคัดสรรองค์การต่าง ๆ นั้น เรียกว่า McKinsey 7s Framework ประกอบด้วยปัจจัยในการประเมินองค์การ ๗ ประการ ซึ่งได้รับการยอมรับและนำไปใช้อย่างกว้างขวาง และในปัจจุบันได้มีการนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์องค์การในส่วนของ SWOT ในด้านปัจจัยภายในว่าองค์การนั้นๆ มีจุดแข็งจุดอ่อนในปัจจัยทั้ง ๗ อย่างไร ซึ่งจะเห็นความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ดังภาพต่อไปนี้

๑. กลยุทธ์ขององค์การ (Strategy) คือ การบริหารเชิงกลยุทธ์จะมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้บริหารตอบคำถามที่สำคัญ เช่น ในขณะนี้เป้าหมายขององค์การคืออะไร องค์การอยู่ตรงไหนของเป้าหมาย พันธกิจขององค์การคืออะไร และใครเป็นผู้รับบริการ ทั้งยังช่วยให้้องค์การกำหนดและพัฒนาข้อได้เปรียบทางการแข่งขันและเป็นแนวทางที่บุคคลภายในองค์การจะรู้ว่าจะใช้ความพยายามในทางใดจึงจะประสบความสำเร็จ

๒. โครงสร้างองค์การ (Structure) คือ โครงสร้างที่ได้ตั้งขึ้นตามกระบวนการ หรือหน้าที่ของงาน โดยมีการรับบุคลากรให้เข้ามาทำงานร่วมกันในฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ หรือหมายถึง การจัดระบบระเบียบให้กับบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไปเพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ เนื่องจากองค์การในปัจจุบันมีขนาดใหญ่ การจัดองค์การที่ดีจะช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ลดความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งในหน้าที่ ช่วยให้บุคลากรได้รับทราบขอบเขตงาน ความรับผิดชอบ มีความสะดวกในการติดต่อประสานงาน ผู้บริหารสามารถตัดสินใจในการบริหารจัดการได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง

๓. ระบบการปฏิบัติงาน (System) คือ ในการปฏิบัติงานตามกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ตามที่กำหนดไว้นอกจากโครงสร้างที่เหมาะสมและมีกลยุทธ์ที่ดีแล้ว การจัดระบบงานก็มีความสำคัญอย่างยิ่ง เช่น ระบบการเงิน ระบบพัสดุ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการติดตามประเมินผล

๔. บุคลากร (Staff) คือ ทรัพยากรมนุษย์นับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์กร องค์กรจะประสบความสำเร็จหรือไม่ส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ เป็นกระบวนการวิเคราะห์ความต้องการทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต โดยการตัดสินใจเกี่ยวกับบุคลากรนั้นควรมีการวิเคราะห์อยู่บนพื้นฐานกลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งเป็นสิ่งที่กำหนดทิศทางที่องค์กรจะดำเนินการไปให้ถึง ซึ่งเป็นผลให้กระบวนการกำหนดคุณลักษณะ และการคัดเลือกและจัดวางบุคลากรได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

๕. ทักษะ ความรู้ ความสามารถ (Skill) คือ ทักษะในการปฏิบัติงานทรัพยากรบุคคลในองค์กรสามารถแยกทักษะออกเป็น ๒ ด้านหลัก คือ ทักษะงานอาชีพ เป็นทักษะที่จะทำให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ได้ ตามหน้าที่ และลักษณะงานที่รับผิดชอบ เช่น ด้านการเงิน ด้านบุคคล ซึ่งต้องอยู่บนพื้นฐานการศึกษาหรือได้รับการอบรมเพิ่มเติม ส่วนทักษะความถนัดหรือความชำนาญเฉพาะ นั้นอาจเป็นความสามารถที่ทำให้บุคคลนั้น ๆ โดดเด่นกว่าคนอื่น ส่งผลให้มีผลงานที่ดีกว่าและเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานได้รวดเร็ว ซึ่งองค์กรต้องมุ่งเน้นไปที่ ๒ ความสามารถควบคู่กันไป

๖. รูปแบบการบริหารจัดการ (Style) คือ แบบแผนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของผู้บริหารเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของสภาพแวดล้อมภายในองค์กร พบว่าความเป็นผู้นำขององค์กรจะมีบทบาทที่สำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กร ผู้นำที่ประสบความสำเร็จจะต้องวางโครงสร้างวัฒนธรรมองค์กรด้วยการเชื่อมระหว่างความเป็นเลิศและพฤติกรรมทางจรรยาบรรณให้เกิดขึ้น

๗. ค่านิยมร่วม (Shared Values) ค่านิยมและบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกันโดยสมาชิกขององค์กรที่ได้กลายเป็นรากฐานของระบบบริหาร และวิธีการปฏิบัติของบุคลากรและผู้บริหารภายในองค์กร หรืออาจเรียกว่าวัฒนธรรมองค์กร รากฐานของวัฒนธรรมองค์กรก็คือความเชื่อ ค่านิยมที่สร้างรากฐานทางปรัชญาเพื่อทิศทางขององค์กร โดยทั่วไปแล้วความเชื่อจะสะท้อนให้เห็นถึงบุคลิกภาพและเป้าหมายของผู้ก่อตั้งหรือผู้บริหารระดับสูงต่อมาความเชื่อเหล่านั้นจะกำหนดบรรทัดฐาน เป็นพฤติกรรมประจำวันขึ้นมาภายในองค์กร เมื่อค่านิยมและความเชื่อได้ถูกยอมรับทั่วทั้งองค์กรและบุคลากรกระทำตามค่านิยมเหล่านั้นแล้วองค์กรก็จะมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็งในการประเมินสมรรถนะขององค์กรถือว่าเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งในการสร้างความยั่งยืนในการพัฒนา จะทำให้รู้สภาพความจริงว่าองค์กรของเขามรสมรรถนะอย่างไร การค้นพบจุดอ่อนก็เปรียบการค้นพบโรคที่จำเป็นต้องได้รับการเยียวยาให้หายหรือทุเลาลงไป เพื่อพร้อมที่จะดำรงอยู่อย่างมั่นคงและสามารถไปสู่เป้าหมายที่ฝันไว้ให้ได้นั่นเอง

บทสัมภาษณ์ผู้บริหาร

๑. นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี และประธานคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๙ ไว้ว่าการจัดโครงสร้างองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มี ๕ ปัจจัยที่จะต้องวางแผนเตรียมการรองรับภารกิจที่จะตอบสนองการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ได้แก่

๑.๑ นโยบายรัฐบาล โดยต้องพิจารณาว่ามีนโยบายรัฐบาลใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่จะต้องให้ความรู้ความเข้าใจต่อประชาชน และพัฒนาความรู้ให้แก่นิติกรหรือผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายของกระทรวงต่าง ๆ

๑.๒ มติคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ เห็นชอบแผนการเสนอร่างกฎหมายในระยะ ๑ ปี (พฤศจิกายน ๒๕๕๘ – ตุลาคม ๒๕๕๙) และแผนการเสนอกฎหมายของหน่วยงานตามกรอบระยะเวลาการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิรูปประเทศของคณะรัฐมนตรี และนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร

๑.๓ ภารกิจตามกฎหมายบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ซึ่งพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย มีหน้าที่พิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ทุกฉบับ ทุกรอบระยะเวลาห้าปีที่กฎหมายใช้บังคับ หรือเมื่อมีกรณีตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายที่ใช้บังคับสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม และได้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีภารกิจหน้าที่ในการดำเนินการรวบรวมและตรวจสอบผลการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายของทุกหน่วยงาน ตลอดจนจัดทำข้อเสนอแนะต่อการดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี

๑.๔ ร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๗ โดยบัญญัติว่า ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ เป็นการกำหนดภาระงานของทุกกระทรวงต้องมีการประเมินผลกระทบและการรับฟังความคิดเห็นในทุกขั้นตอน

๑.๕ นโยบายการกำหนดทิศทางการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๒. นายปกรณ์ นิลประพันธ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้อธิบายเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๗ ไว้ว่า ในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) คนที่ ๑ ขอเรียนชี้แจงหลักการสำคัญประการหนึ่งของร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามตินั้นคือการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้าง พุดง่าย ๆ คืออะไรที่ไม่ได้ห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่มีกฎหมายห้ามไว้ ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพที่จะกระทำการนั้นได้ และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ トラบเท่าที่การกระทำนั้นไม่เป็นอันตรายต่อความเป็นอยู่ของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งหลักการที่ว่าเป็นหลักสากลและสอดคล้องกับพันธกรณีต่าง ๆ ที่ประเทศไทยเป็นภาคี ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นสิ่งที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ยิ่งมีกฎหมายมากขึ้นเท่าใด ก็หมายความว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกจำกัดลงมากขึ้นเท่านั้น ทุกประเทศที่เป็นประชาธิปไตยเขาจึง "เข้มงวด" กับการตรากฎหมายมาก เขาไม่ต้องการให้มีกฎหมายมาก ๆ แต่เขาต้องการ "กฎหมายที่มีคุณภาพ" (Quality Regulations) เขาคิดว่าถ้าเรามีกฎหมายที่ดีขึ้น (Better Regulations) คนของเขาจะมีชีวิตที่ดีขึ้น (Better Lives) ตามมา

ถามว่ากฎหมายที่มีคุณภาพเป็นอย่างไร ก่อนอื่นต้องย้อนกลับไปหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เราท่องกันเป็นนกแก้วนกขุนทองว่า "ของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน" กฎหมายที่มีคุณภาพตามความเห็นของ กรธ. ก็คือกฎหมายต้องเป็นไปเพื่อ "ผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในสังคม" ไม่ใช่ความต้องการหรือผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจเสนอกฎหมาย หรือของคนใดคนหนึ่งด้วยเหตุนี้ กระบวนการตรากฎหมายในประเทศประชาธิปไตยที่เขาพัฒนาแล้วจึงมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสังคม เพื่อนำไปประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายนั้นโดยตรง (Direct Stakeholders) และต้องนำความคิดเห็นที่ได้จากการรับฟังนี้ไป "ประกอบการพิจารณา" ในทุกขั้นตอน ทั้งการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายภายในฝ่ายบริหาร และการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

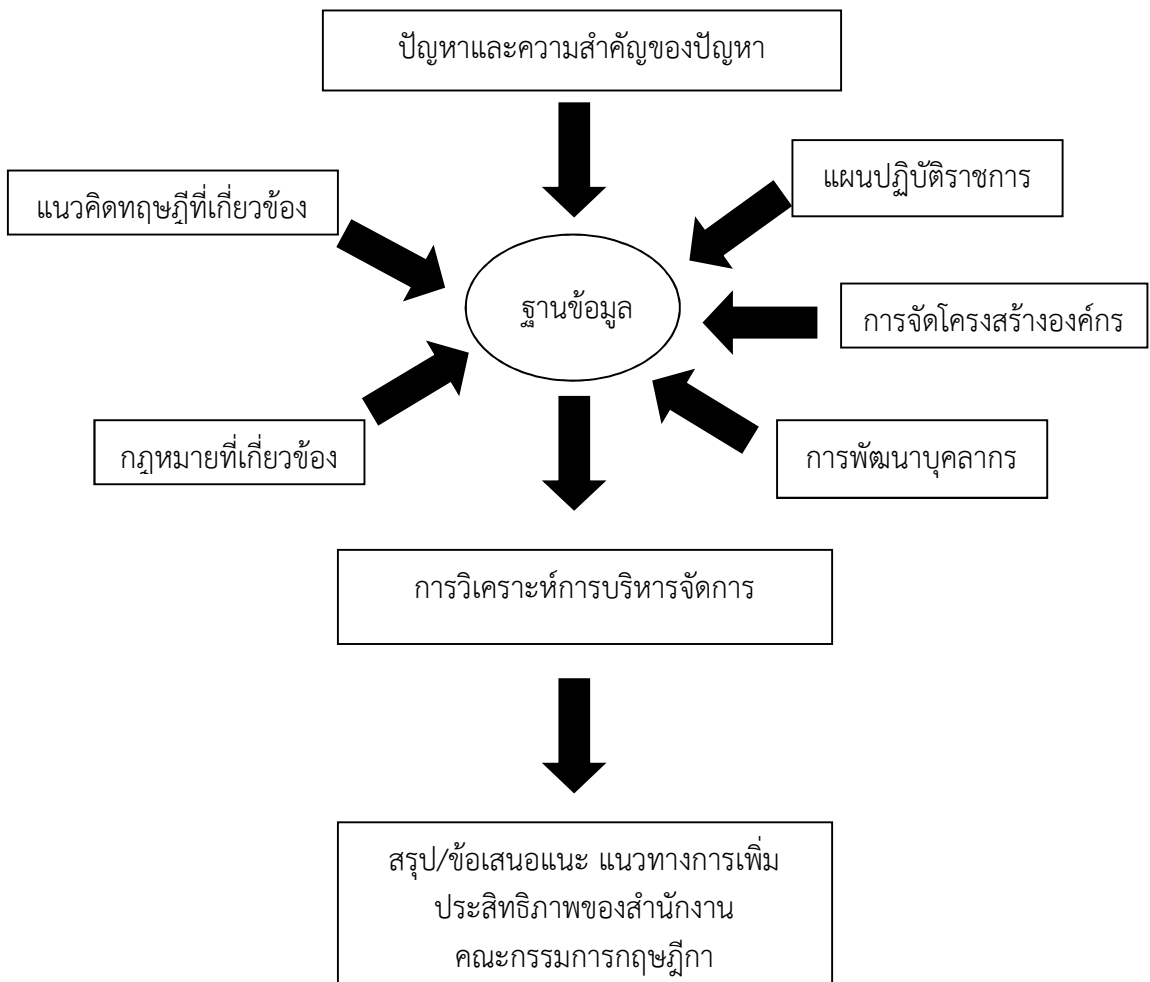
การรับฟังความคิดเห็นที่ว่าเป็นนี้เขาก็ทำกันอย่างจริงจัง ไม่ใช่จัดกันเป็นพิธีกรรมให้มันครบ ๆ ขึ้นตอน กันไป แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายนั้นโดยตรงต้องมีโอกาสแสดงความคิดเห็นได้อย่างแท้จริง มีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนว่าปัญหาคืออะไร มันก่อให้เกิดผลเสียอย่างไร มีวิธีการจัดการกับปัญหานั้นอย่างไร การออกกฎหมายนั้นจะแก้ไขปัญหานั้นได้อย่างไร มีกลไกตามกฎหมายอย่างไร พี่น้องประชาชนมีความคิดเห็นอย่างไรในการรับฟังความคิดเห็นนี้ ผู้แสดงความคิดเห็นต้อง "สุจริต" ด้วย เขาจึงจะรับฟัง ที่สำคัญคือผู้แสดงความคิดเห็น "ต้องเปิดเผยตัวตน" เพราะไม่ใช่การทะเลาะเบาะแว้งหรือเอาชนะคะคานกัน แต่เป็นการที่รัฐและประชาชน "ร่วมกันคิดร่วมกันหาทางออก" ที่เหมาะสมที่สุดของปัญหานั้นโดยใช้ "เหตุผล" มีการเปิดเผยความคิดเห็นที่ได้รับฟังมาด้วยตามหลักความโปร่งใส ไม่ใช่จับจิบทำกัน ข้อสำคัญ "ผลการรับฟังความคิดเห็นไม่ใช่ผลการประชามติ" เป็นคนละเรื่องกันเลย มักมีผู้นำไปปะปนกันเสมอ จนคนส่วนใหญ่เข้าใจไปว่าฉันให้ความเห็นแล้ว รัฐต้องทำตามที่ฉันบอก อันนี้ผิดหลักการ ทั้งรัฐและสื่อมวลชนคงต้องร่วมกันสร้างความรับรู้ที่ถูกต้องเสียใหม่ให้แก่ประชาชนนะครับ เพราะที่ผ่านมามีการทำให้ประชาชนเข้าใจไขว้เขวเสมอ ๆ ซึ่งอาจเป็นเพราะไม่รู้จริง ๆ หรือเป็นเพราะไม่หวังดี

นอกจากการรับฟังความคิดเห็นแล้ว ในฐานะที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสนอกฎหมาย ประเทศประชาธิปไตยเขาจึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องวิเคราะห์และเปิดเผยผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายที่จะเสนอนั้นด้วย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ว่าพี่น้องประชาชนจะถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพอะไรบ้าง กลไกตามร่างกฎหมายที่เสนอเป็นอย่างไร อาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือสร้างภาระกับใครบ้างและอย่างไร จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็นหรือไม่ และจะมีมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นนั้นอย่างไร เป็นภาระงบประมาณมากน้อยแค่ไหนเพียงไร ตัวชี้วัดผลลัพธ์ของกฎหมายคืออะไร การจัดทำรายงาน RIA จะทำให้ประชาชนและรัฐมีข้อมูลที่เป็น "วิทยาศาสตร์" (Scientific Base) ในการที่จะร่วมกันคิดร่วมกันตัดสินใจว่ากฎหมายที่จะตราขึ้นมานั้น "คุ้มค่า" หรือไม่ เมื่อเทียบกับสิทธิเสรีภาพที่ต้องถูกจำกัดลง และภาระที่ประชาชนและรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ไม่ใช่คิดเองเออเอง หรือพูดแต่ด้านดีอย่างเดียว เพราะการตรากฎหมายมีสองด้านเหมือนกับเรื่องอื่น ๆ นั้นแหละ ถ้าเอาแต่มองแต่ด้านดี ไม่มองด้านไม่ดี อย่างนั้นจะสร้างปัญหาตามมาอีกมากมาย การมีกฎหมายมาก ๆ ไม่ได้เป็นปัญหาของประชาชนอย่างเดียว แต่สร้างปัญหาระยะยาวแก่ระบบการเงินการคลังของรัฐด้วย เพราะเมื่อมีกฎหมาย ก็ต้องมีหน่วยงานของรัฐที่ต้องบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ต้องมีงบประมาณในการดำเนินงาน ต้องมีข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง ตำแหน่ง เงินเดือน สวัสดิการ เครื่องไม้เครื่องมือ และอื่น ๆ อีกอีกป่าละ ซึ่งรวมแล้วต้องใช้จ่ายเงินแผ่นดินทั้งสิ้น และเป็นงบรายจ่ายประจำที่ผูกพันระยะยาวจนกว่าจะมีการเลิกกฎหมายหรือยุบสลายหน่วยงาน ซึ่งงบประจำของบ้านเราเข้าไปราว ๘๐ % ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วนะครับ เหลืออีกหน่อยหักใช้หนี้เงินกู้คงเหลือของคลังทุนนิตเดียว ยิ่งกฎหมายไหนมีการตั้งกองทุนด้วย ก็ยิ่งทำให้ระบบการเงินการคลังและการงบประมาณของเรากระจัดกระจายเป็นเบี้ยหัวแตกหนักเข้าไปอีก ลองไปดูในหัวข้อ Diversion of Public Fund ของประเทศไทยใน WEF Competitiveness Index ดูก็ได้ครับว่าเราเบี้ยหัวแตกขนาดไหน

มาตรา ๗๗ ของร่างรัฐธรรมนูญยังกล่าวถึงการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุกฉบับที่ต้องมีการทบทวนทุกระยะเพื่อให้กฎหมายทันกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เชื่อไหมว่ากฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจำนวนมากใช้มา ๓๐ - ๔๐ ปีแล้ว แต่มีแก้ไขแค่ ๒ - ๓ ครั้ง แถมเป็นการแก้ไของค์ประกอบหรืออำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมาย และขยายอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ใช้ดุลพินิจได้มากขึ้นอีก ท่านผู้อ่านคงพออนุมานกันได้นะครับว่ามันทันสมัยไหม และก่อให้เกิดปัญหาอะไร ยิ่งเดี๋ยวนี้โลกยุคดิจิทัลเปลี่ยนแปลงไวเหมือนโกหก กฎหมายที่ไม่มีการทบทวนจึงยิ่งเป็นโซ่ตรวนของการพัฒนาไปกันใหญ่ แถมเรายังไม่คิดจะถอดมันอีกเพราะ "กลัวการเปลี่ยนแปลง" (Fear of Change) นอกจากนี้ มาตรา ๗๗ ยังกล่าวถึงอีกหลายเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการใช้ระบบคณะกรรมการและระบบอนุญาตอย่างพร่ำเพรื่อเพราะไปลอกแบบกฎหมายเก่า ๆ มาทั้ง ๆ ที่ไม่รู้ว่าทำไมต้องใช้ระบบนี้ ซึ่งการลอก ๆ กันมาเช่นนี้ไม่เป็นประโยชน์ต่อทั้งการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและสร้างภาระแก่ประชาชน หลายงานหลายภารกิจนั้นเจ้าหน้าที่ระดับล่างทำคนเดียวก็เสร็จ แต่ต้องเอาเข้าคณะกรรมการ ให้เปลืองเวลา เปลืองทรัพยากร เปลืองค่าใช้จ่ายในการประชุม เปลือง ฯลฯ กรรมการบางคนตั้งแล้วไม่เคยมาประชุมก็มี การไม่กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐให้ชัดเจน การให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการกำหนดโทษอาญาโดยไม่จำเป็นแก่กรณีซึ่งทุกเรื่องที่ว่ามานี้ทุกท่านคงทราบแกล้งแล้วว่ามัน

สร้างปัญหาต่าง ๆ ตามมาเป็นเวลาหลายสิบปีแล้ว จริงอยู่ว่ามาตรา ๗๗ อยู่ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ไม่ได้อยู่ในหมวดหน้าที่ของรัฐ แต่โดยที่เป็นเรื่องสำคัญ มาตรา ๒๕๘ (ค) ๑ ในหมวดปฏิรูป เขาจึงบังคับให้ต้องมีกลไกให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ นี้ด้วย เจตนารมณ์ที่แท้จริงของทั้งสองมาตรานี้คือ Better Regulations for Better Lives

กรอบแนวคิดของการวิจัย



สรุป

จากรายละเอียดของแนวคิด ทฤษฎี ที่ได้กล่าวมาข้างต้น ซึ่งประกอบไปด้วย นโยบาย การปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร ภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทฤษฎี เกี่ยวกับองค์การและการบริหารจัดการ แนวคิดการประเมินองค์การ 7s ของ McKinsey รวมทั้ง นโยบายของผู้บริหาร ทำให้ได้เห็นถึงรายละเอียดความเป็นมาของปัญหาและความสำคัญในการ ดำเนินการศึกษาวิจัยนี้ โดยข้อมูลดังกล่าวถือเป็นฐานข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลบทบาท ภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยนำประเด็นภารกิจนโยบายปฏิรูป กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร มาเป็นประเด็นที่จะกำหนดแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพใน การปฏิบัติราชการ โดยใช้แนวคิดทางด้านองค์การและบริหารจัดการมาตรวจสอบการดำเนินการตาม ภารกิจของหน่วยงาน และแนวคิดการประเมินองค์การ 7s ของ McKinsey เป็นแนวคิดหลักในการ วิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งจะวิเคราะห์ในบทที่ ๔ ต่อไป

บทที่ ๓

การบริหารจัดการองค์การของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นโยบายผู้บริหาร

ผู้บริหารของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดนโยบายเพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติราชการในระยะเวลา ๔ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๓) ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. ปฏิรูปแนวทางการปฏิบัติงาน

๑.๑ กำหนดเป้าหมายและวางระบบการทำงานอย่างชัดเจน โดยกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและเวลาแล้วเสร็จของงาน ทั้งงานแผนงาน/โครงการตามยุทธศาสตร์ และงานประจำ

๑.๒ กำหนดมาตรฐานงานและคุณภาพของงาน ดังนี้

๑.๒.๑ แบบกฎหมายต้องชัดเจนเป็นมาตรฐาน

๑.๒.๒ คุณภาพของงานวิชาการ งานวิชาการต้องมีคุณภาพสามารถใช้อ้างอิงได้ เช่น งานให้ความเห็นของกองกฎหมายปกครอง ให้อ้างอิงทฤษฎีการตีความ เพื่อผู้ใช้งานนำไปอ้างอิงได้

๑.๒.๓ จัดทำเจตนารมณ์กฎหมาย เพื่อเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเข้าใจหลักการและรายละเอียดของบทบัญญัติต่าง ๆ

๑.๒.๔ พัฒนาโครงการความร่วมมือกับหน่วยงานในต่างประเทศ ทั้งงานวิชาการด้านกฎหมายและงานด้านบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อให้การปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีประสิทธิภาพในระดับนานาชาติ

๒. แนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคล พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถให้ปฏิบัติงานได้ในระดับนานาชาติ โดยมีแผนการบริหารทรัพยากรบุคคล ดังนี้

๒.๑ กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารจัดการอัตราากำลังคนให้เหมาะสมกับภารกิจให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และบุคลากร

๒.๒ กำหนดระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการกับระบบการจ่ายค่าตอบแทน

๒.๓ กำหนดหลักสูตรในการพัฒนาบุคลากรให้ตรงตามความต้องการของเจ้าหน้าที่และความจำเป็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชนต้องประสานกับทุกส่วนงานภายในเพื่อหาความจำเป็นในการจัดหลักสูตรการพัฒนาข้าราชการ

๒.๔ พัฒนาภาวะผู้นำสำหรับผู้บริหารและการสื่อสารภายในที่สร้างแรงจูงใจและความผูกพันต่อองค์กร

๒.๕ ส่งเสริมและสนับสนุนให้นาระบบการจัดการความรู้มาใช้ในการพัฒนาศักยภาพการทำงานของบุคลากร

๓. ปรับปรุงยุทธศาสตร์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเพิ่มขีดสมรรถนะองค์การและทรัพยากรบุคคลให้ทันต่อสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลง และสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประเทศ ตามนโยบายรัฐบาล ดังนี้

๓.๑ ยุทธศาสตร์ประเทศ ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คือ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ให้มีความชัดเจน และสอดคล้องกับข้อบังคับสากล หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ตลอดจนพัฒนาหน่วยงานภาครัฐ และบุคลากรที่มีหน้าที่เสนอความเห็นทางกฎหมายให้มีศักยภาพ

๓.๒ งานพัฒนากฎหมาย โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ซึ่งมีหน้าที่ในการศึกษาวิจัย และ ทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามกรอบระยะเวลา ๕ ปี โดยการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายมีความเหมาะสม ไม่เป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร สอดคล้องกับการดำเนินชีวิตตามกาลสมัย และวิวัฒนาการของเทคโนโลยีที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

ผลการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปี ๒๕๕๖ – ๒๕๕๙

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีการกำหนดกระบวนการในการจัดเก็บข้อมูลผลการดำเนินงาน ประจำปีของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นอกเหนือจากการรายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี โดยจัดทำโครงการติดตามประเมินผลการปฏิบัติราชการตามแผนงาน/โครงการ การประชุมผู้บริหารระดับสูงประจำเดือน การรายงานผลการดำเนินงานรายไตรมาสของส่วนงานย่อย ตลอดจนการสรุปผลการปฏิบัติราชการในภาพรวมในการสัมมนาประจำปี รวมทั้งมีการประเมินผลความพึงพอใจ และไม่พึงพอใจของผู้ใช้บริการ เพื่อติดตามประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในปีงบประมาณที่ผ่านมา และ นำผลประเมินมากำหนดแนวทางในการปฏิบัติราชการในปีงบประมาณต่อไป จากข้อมูลผลการดำเนินการทั้งหมด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้วิเคราะห์สภาพปัญหาและร่วมกันกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว พร้อมทั้งวางกรอบการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นการปฏิรูปการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ใหม่ ดังนี้

๑. กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานด้านกฎหมาย
๒. กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านการพัฒนาผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมาย
๓. กำหนดให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยงานระดับกองให้เป็นหน่วยงานทางวิชาการ เพื่อวางหลักกฎหมาย ซึ่งจะเป็นการสนับสนุนงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และเผยแพร่ต่อบุคคลทั่วไป

๔. กำหนดแนวทางการปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านกฎหมายให้มีคุณภาพและรวดเร็ว รวมถึงข้อเสนอเกี่ยวกับการบริหารการปฏิบัติงานด้านกฎหมาย การมอบหมายงาน ขั้นตอนการปฏิบัติงาน วิธีการทำงานให้เกิดการทำงานแบบกลุ่ม การติดตามงาน และการตรวจสอบความถูกต้องของงาน รวมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติงานอื่นที่สมควรอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายกฎหมาย

๕. ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านกฎหมายในระดับเจ้าหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติงานในระดับเจ้าหน้าที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และถูกต้อง การสร้างความสัมพันธ์ในการทำงานทั้งระหว่างผู้ร่วมงานและผู้บังคับบัญชา และการสร้างความพร้อมในการปฏิบัติงานทุกด้านทั้งเรื่องเร่งด่วนและงานประจำ

๖. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้ความรู้ด้านกฎหมายต่างประเทศเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อวางแนวทางการปฏิบัติงานของผู้จบการศึกษากฎหมายต่างประเทศ ในการนำความรู้ความสามารถมาใช้ในการทำงานตามความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้คุ้มค่าแก่การมีประสบการณ์ด้านกฎหมายต่างประเทศ

๗. กำหนดวิธีการจัดทำข้อมูลติดตามงาน เพื่อวางรูปแบบและวิธีการติดตามงาน การรวบรวมข้อมูล และแนวปฏิบัติในการจัดหาข้อมูล เพื่อใช้ในการติดตามงานของผู้บริหาร หรือเป็นข้อมูลเสนอรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

๘. กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหางานบริหารทั่วไป

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหลักการในการจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และตอบสนองต่อความคาดหวังของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (Stakeholders) ผู้บริหารจึงมีนโยบายที่จะกำหนดยุทธศาสตร์ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จึงมีการแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำแผนปฏิบัติการ ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารระดับสูง และผู้เกี่ยวข้อง เป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการ ซึ่งได้กำหนดกิจกรรมในการจัดทำยุทธศาสตร์ ดังนี้

๑. รับฟังและระดมความคิดเห็นของบุคลากรในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเป็นข้อมูลในการทบทวนยุทธศาสตร์ให้ทันต่อสถานการณ์และความต้องการของผู้รับบริการ

๒. สรุปข้อเสนอแนะและความคาดหวังของบุคลากร กลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเสนอต่อผู้บริหาร

๓. วิเคราะห์ SWOT โดยผู้บริหาร คณะทำงานฯ และผู้แทนจากส่วนงานย่อยในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๔. ทบทวนวิสัยทัศน์ พันธกิจ และกำหนดทิศทางองค์การของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๕. จัดทำ TOWS Matrix เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ แผนที่ยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด และ กลยุทธ์ในการขับเคลื่อน พร้อมทั้งกำหนดผู้รับผิดชอบตามผลการทบทวน

๖. กำหนดยุทธศาสตร์ และสื่อสารให้บุคลากรในหน่วยงานรับทราบ และนำสู่การปฏิบัติ
 ๗. การจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ทำแผนในระยะยาว ๔ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๓) และแผนปฏิบัติราชการประจำปี

ข้อเสนอแนะและความคาดหวังของบุคลากรเสนอต่อผู้บริหาร

ผลจากการสัมมนาเพื่อรับฟังและระดมความคิดเห็นของบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และทอดแบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นและความคาดหวังจากผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สรุปได้ ดังนี้

บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามผลการวิเคราะห์สภาพปัญหาและปัจจัยที่จะทำให้การปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

๑. จุดแข็งและปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีดังนี้

- ๑.๑ ด้านบุคลากร ประกอบด้วย
- ๑.๑.๑ มีความรู้ความสามารถ และได้รับการยอมรับจากบุคคลภายนอก
 - ๑.๑.๒ มีการทำงานเป็นทีม และพัฒนาคุณภาพงานได้ดี
 - ๑.๑.๓ บุคลากรมีความสามารถหลากหลายด้าน
 - ๑.๑.๔ มีการจัดแบ่งบุคลากรตามความเชี่ยวชาญ และหมุนเวียนบุคลากรทำให้เกิดการเรียนรู้งานใหม่
 - ๑.๑.๕ มีความรู้ด้านกฎหมายหลายด้านทำให้มองเห็นภาพรวมของระบบกฎหมายได้ดี
 - ๑.๑.๖ บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สามารถทำงานภายใต้ความกดดันได้
 - ๑.๑.๗ มีบุคลากรที่จบการศึกษาจากต่างประเทศ
 - ๑.๑.๘ มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน
 - ๑.๑.๙ มีความสามารถในการติดต่อประสานงาน
- ๑.๒ ด้านกระบวนการ ประกอบด้วย
- ๑.๒.๑ มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบชัดเจน
 - ๑.๒.๒ มีกระบวนการทำงานตามขั้นตอนทำให้มีความคล่องตัวและรวดเร็ว
 - ๑.๒.๓ ระบบการบริหารงานในกองมีความชัดเจน เป็นแบบแผน
 - ๑.๒.๔ มีการมอบหมายงานอย่างเป็นระบบ
 - ๑.๒.๕ มีโอกาสเข้าประชุมในการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อการได้เรียนรู้ทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย

๒.๒.๖ มีเจ้าหน้าที่ช่วยสนับสนุนการทำงานของสายงานนักกฎหมาย
กฤษฎีกาทำให้งานประสบความสำเร็จ

๒.๒.๗ มีการประชุม Staff ซึ่งเป็นกระบวนการสร้างองค์ความรู้ที่ดี

๑.๓ ด้านระบบบริหาร ประกอบด้วย

๑.๓.๑ มีการกระจายอำนาจไปยังผู้บริหารในแต่ละส่วนให้รับผิดชอบ

๑.๓.๒ มีการส่งเสริมกิจกรรม และวิชาการในองค์กร

๑.๓.๓ มีการจัดสรรงานที่เหมาะสม

๑.๓.๔ มีการบริหารงานที่เน้นที่ความสำเร็จของงานตอบสนองต่อหน่วยงาน
ต่าง ๆ รวมทั้งมีความเป็นกลางและมีอิสระ

๑.๓.๕ มีผู้บริหารที่มีความสามารถในทางกฎหมายและการบริหาร ทำให้
องค์กรได้รับความเชื่อถือ

๑.๔ ด้านอื่น ๆ ประกอบด้วย

๑.๔.๑ มีฐานข้อมูลที่ค่อนข้างครบถ้วนสมบูรณ์

๑.๔.๒ ชื่อเสียงของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในอดีตเป็นที่ยอมรับ

ของสังคม

๒. จุดอ่อนและปัญหาอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน มีดังนี้

๒.๑ ด้านบุคลากร ประกอบด้วย

๒.๑.๑ ขาดการมีมนุษยสัมพันธ์ในองค์กร

๒.๑.๒ บุคลากรมีประสบการณ์น้อย ไม่เพียงพอต่องานที่รับผิดชอบ

๒.๑.๓ การจัดสรรบุคลากรไม่ตรงตามความรู้ความเชี่ยวชาญ บางคนไม่
สามารถปฏิบัติงานในกองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๑.๔ ขาดการทดสอบความรู้ความสามารถก่อนเลื่อนระดับให้สูงขึ้น

๒.๑.๕ บุคลากรไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่ได้รับมอบหมาย

๒.๑.๖ ไม่มีการวางแผนโครงสร้างบุคลากรที่ชัดเจน เกิดปัญหาคอขวดในการ
เจริญก้าวหน้าในตำแหน่ง

๒.๑.๗ ไม่มีเวลาหาความรู้ใหม่ ๆ เพื่อพัฒนาตนเอง เนื่องจากงานมีปริมาณมาก

๒.๑.๘ เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ค่าตอบแทนไม่เท่ากัน
ทำให้ขาดแรงจูงใจในการทำงาน ส่วนเจ้าหน้าที่ที่ได้เงินประจำตำแหน่งก็ขาดความตั้งใจ ทุ่มเทในการ
ทำงาน ขาดการพัฒนาตนเอง เนื่องจากได้รับค่าตอบแทนที่สูงแล้ว

๒.๑.๙ ข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างประจำปฏิบัติงานไม่เต็ม
กำลังความสามารถ

๒.๑.๑๐ บุคลากรไม่ค่อยมีความรู้ความชำนาญ และขาดการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ

๒.๑.๑๑ ขาดทักษะในการใช้คอมพิวเตอร์ในการทำงาน

๒.๑.๑๒ เจ้าหน้าที่สายสนับสนุนไม่มีความรู้ด้านกฎหมายทำให้ทำงานได้ไม่
คล่องตัว

๒.๑.๑๓ การทำงานของบุคลากรยังไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

๒.๑.๑๔ ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายเฉพาะด้านหรือเรื่องที่เป็นรายละเอียดทางเทคนิค

๒.๑.๑๕ การส่งเสริมให้บุคลากรมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านยังกระจายไม่ทั่วถึง ยังกระจุกอยู่ที่คนใดคนหนึ่ง กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และมุ่งเน้นบุคคลภายนอกมากกว่าคนภายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒.๒ ด้านกระบวนการงาน ประกอบด้วย

๒.๒.๑ การแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจทำให้ไม่มีความเป็นเอกภาพ และมีความสับสน

๒.๒.๒ มีการสั่งการที่หลากหลายในบางเรื่องที่มีความชัดเจน

๒.๒.๓ ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องบริหารงานทั่วไป

๒.๒.๔ มีการเมืองเข้ามาแทรกแซงบางครั้งการทำงานจึงมีลักษณะตอบสนองการเมืองมากเกินไป จะทำให้ไม่เป็นกลางทางวิชาการ

๒.๒.๕ ขาดการวิเคราะห์กฎหมายอย่างจริงจัง

๒.๒.๖ การจ่ายงานไม่เหมาะสม ทั้งระดับกอง ฝ่าย และตัวบุคคล ทำให้บางคนไม่มีงานที่จะประเมิน

๒.๒.๗ ขาดการประสานงานกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒.๒.๘ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการทำงานอย่างชัดเจน

๒.๒.๙ เป็นการทำงานแบบแยกส่วน ทำให้บุคลากรไม่เห็นภาพรวมของผลลัพธ์ในการปฏิบัติงานต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และผลกระทบต่อภายนอก

๒.๒.๑๐ ขาดการบริหารการเปลี่ยนแปลง

๒.๒.๑๑ ไม่มีการให้ความรู้/สอนงานผู้ที่ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการใหม่ ก่อนส่งไปปฏิบัติหน้าที่ตามส่วนงานต่าง ๆ ทำให้ไม่มีความรู้ความเข้าใจวิธีการและระบบการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒.๒.๑๒ มีความยืดหยุ่นจนเป็นการปิดโอกาสให้ทุกคนได้ทำงานและเรียนรู้งาน เพื่อพัฒนาความรู้ เพื่อช่วยกันทำงานในทุกด้านโดยไม่เลือกกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะด้านที่มีหน่วยเดียว

๒.๒.๑๓ ขาดช่องทางในการรับฟังข้อเสนอแนะและความคิดเห็นอย่างต่อเนื่อง

๒.๒.๑๔ ระยะเวลาที่เร่งด่วน ทำให้ความละเอียดรอบคอบในการตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมายลดน้อยลง ส่งผลให้ผลงานออกมาไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร

๒.๓ ด้านระบบบริหาร ประกอบด้วย

๒.๓.๑ มีผู้บังคับบัญชาหลายระดับชั้น ทำให้การเสนองานบางกรณีล่าช้า และเพิ่มขึ้นตอนโดยไม่จำเป็น

๒.๓.๒ มีปัญหาในการบริหารงานหรือกระจายงาน รวมทั้งขาดความสามารถในการวางแผนการทำงาน ประสานงาน หรือดำเนินงานให้เป็นไปตามแผน

๒.๓.๓ มีความล่าช้าในการสั่งการ

๒.๓.๔ ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นไม่มีความชัดเจนในการบริหารงาน

๒.๓.๕ มีความสับสนระหว่างสายงานกฎหมาย และสายสนับสนุน

๒.๓.๖ งาน/กิจกรรมบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย/กอง ขาดความชัดเจนในขอบเขตของงาน

๒.๓.๗ ขาดการช่วยเหลือฝ่ายสนับสนุนนอกเหนือจากเงินเดือนอาจส่งผลถึงความสามัคคีความร่วมมือร่วมใจในการทำงาน

๒.๓.๘ การแบ่งกลุ่มภารกิจในปัจจุบัน อาจไม่สนองต่อการทำงานของผู้บังคับบัญชาในปัจจุบันซึ่งมีระบบการทำงานที่ขึ้นตรงกับเลขาธิการ

๒.๓.๙ การได้รับมอบหมายงานในเวลาเดียวกันหลายเรื่องพร้อมกันส่งผลให้งานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

๓. ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีดังนี้

๓.๑ ด้านบุคลากร ประกอบด้วย

๓.๑.๑. ควรกระจายโอกาสในส่วนต่าง ๆ เช่น การศึกษาต่อ การอบรม และสังกัดกอง/ฝ่ายกฎหมาย

๓.๑.๒ สนับสนุนให้บุคลากรมีความก้าวหน้าในการทำงานอย่างเป็นธรรม และเน้นที่คุณภาพของผลงาน

๓.๑.๓ ควรมีการวางแผนโครงสร้างพัฒนาบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อย่างชัดเจน และจริงจังเพื่อขจัดปัญหาคอขวดในการเลื่อนตำแหน่ง อันเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจต่อบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๓.๑.๔ ควรสำรวจการมีบทบาทร่วมกันของบุคลากรในองค์กร

๓.๑.๕ พิจารณาค่าตอบแทนสายสนับสนุน (อาจเทียบเท่าของรัฐสภา)

๓.๑.๖ ควรมีการอบรมความรู้ทางด้านการร่างกฎหมาย และจัดทำความเห็นทางกฎหมายทุก ๆ ๖ เดือน เพราะจะเป็นการพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อันจะส่งผลต่อพัฒนาศักยภาพขององค์กรด้วย

๓.๑.๗ จัดให้มีการอบรมและพัฒนาความรู้ความสามารถเจ้าหน้าที่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้เพียงพอ และเท่าทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งภาษาต่างประเทศ

๓.๑.๘ ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิตผลงานทางวิชาการของเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสู่บุคคลภายนอกอย่างเป็นรูปธรรม

๓.๑.๙ ส่งบุคลากรไปแลกเปลี่ยนความรู้กับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อศึกษาวิถีคิดแนวทางการทำงาน เช่น งานด้านรัฐสภา สำนักงาน ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาธ เป็นต้น

๓.๑.๑๐ สร้างขวัญและกำลังใจในการทำงาน ความเชื่อมั่นในทัศนคติขององค์กร

๓.๑.๑๑ ให้ความสำคัญหลักวิชาการในการพัฒนานักกฎหมายให้เป็นนักบริหาร

๓.๒ ด้านกระบวนการงาน ประกอบด้วย

๓.๒.๑ ในกรณีที่ทีมงานเร่งด่วนและปริมาณมากควรมีการลดขั้นตอนที่ไม่สำคัญเพื่อความเร็วของงาน

๓.๒.๒ กำหนดตัวชี้วัดให้สัมพันธ์ความต้องการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๓.๒.๓ ควรมีการจัดประชุม STAFF เป็นประจำ เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์การทำงาน รวมทั้งแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการทำงาน

๓.๒.๔ ส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของสำนักฯ/กอง/ฝ่าย/Cluster

๓.๒.๕ จัดให้มีการทำระบบรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน

๓.๒.๖ วางแนวทางในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ให้ความสนใจเจ้าหน้าที่ที่มุ่งมั่นตั้งใจทำงาน และขับเคลื่อนให้ก้าวหน้าในสายงานของแต่ละคน สนับสนุนงานวิชาการและความเป็นอิสระในการทำงานด้านร่างกฎหมาย และให้ความเห็นทางกฎหมายที่มุ่งเน้นงานวิชาการเป็นหลัก

๓.๓ ด้านระบบบริหาร ประกอบด้วย

๓.๓.๑. ควรมอบความไว้วางใจในการปฏิบัติงานและส่งเสริมให้มีโอกาสเข้าร่วมประชุมกับหน่วยงานภายนอกหรือรัฐสภา

๓.๓.๒ เปิดโอกาสให้ทุกกอง/ฝ่ายได้ทำงานที่เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย และให้ความเห็นทางกฎหมายตลอดจนได้มีโอกาสในการใช้ศักยภาพการทำงานในทุก ๆ ด้านจากประสบการณ์จริง

๓.๓.๓ ผู้ทำงานในระดับบริหาร ควรพัฒนาบุคลากรในสังกัดให้มีศักยภาพในการทำงานที่ใกล้เคียงกัน มีการชี้แนะแนวทางการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

๓.๔ ด้านอื่น ๆ ประกอบด้วย

๓.๔.๑ จัดกิจกรรมเพื่อสร้างความสามัคคีภายในองค์กร

๔.๔.๒ การติดต่อประสานงานและการเดินทางเนื่องจากมีที่ทำงานหลายที่ทำให้เสียเวลาในการทำงาน ส่งผลทำให้งานคุณภาพลดลงได้

๓.๔.๓ ควรปรับปรุงห้องสมุดให้มีข้อมูลที่เป็นปัจจุบันอยู่ตลอด

๓.๔.๔ ระบบการสืบค้นข้อมูลทางเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ควรออกแบบให้ใช้ได้ง่ายและแสดงผลครบถ้วน จะส่งผลดีต่อเจ้าหน้าที่

๓.๔.๕ ระบบ DL ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ควรเป็นแบบหลายหน้าต่างในลักษณะเดียวกันกับ Internet Browser ในปัจจุบัน

๓.๔.๖ ควรเพิ่มรอบการทำงาน เช่น ๐๗.๓๐ น. เพื่อหลีกเลี่ยงการจราจรที่ติดขัด

๓.๔.๗ ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อม สวัสดิการต่าง ๆ เพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงานของบุคลากร

๓.๔.๘ การจัดระบบข้อมูลภายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน โดยศึกษาระบบในต่างประเทศที่เขาทำได้จริง จะทำให้การทำงานได้รวดเร็วและง่ายขึ้น

ข้อเสนอแนะกลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

มีข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แบ่งเป็น ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงพันธกิจ

๑.๑ ให้ความเห็นและพิจารณาร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จทันต่อสถานการณ์ด้วยความรวดเร็ว ถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม

๑.๒ การประสานระหว่างหน่วยงานที่ดำเนินการในการพัฒนากฎหมาย ควรดำเนินการร่วมกันกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อแก้ปัญหาคอขวดของกฎหมาย และดำเนินการแก้ไขกฎหมายในเชิงรุก

๑.๓ มีการเผยแพร่ความรู้กฎหมายปกครองสู่ประชาชน

๑.๔ จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานตามหลักกฎหมายปกครองพร้อมตัวอย่างแนวทางการวินิจฉัย ที่เกี่ยวข้องสอดคล้องรายมาตราเพื่อใช้ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและจัดอบรมให้ความรู้ถึงกฎหมายภาครัฐอย่างสม่ำเสมอ เพื่อทราบความเปลี่ยนแปลงทันต่อสถานการณ์ระหว่างประเทศและของโลก

๑.๕ ในการเผยแพร่กฎหมายควรจัดทำคำอธิบายหลักกฎหมายแต่ละฉบับด้วย

๑.๖ ต้องการให้จัดฝึกอบรมกฎหมายที่สำคัญ ๆ ในการปฏิบัติงานอย่างเข้มข้น และมีการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการด้วย เพื่อความชำนาญและสามารถนำไปปฏิบัติได้

๑.๗ ควรปรับเนื้อหาของพันธกิจที่นอกเหนือจากการพัฒนาองค์กรบางข้อมาเป็นการส่งเสริมสังคมส่วนรวมให้เกิดความรู้ สามารถเข้าถึงการบริการด้านกฎหมายได้โดยสะดวกและรวดเร็ว

๑.๘ ควรปรับปรุงพันธกิจการพัฒนา นักกฎหมาย โดยการจัดหลักสูตรการฝึกอบรมกฎหมาย โดยใช้ระบบ e-learning คือให้ข้าราชการ เจ้าพนักงานของรัฐเข้ารับการฝึกอบรมได้ตลอดเวลา มีระบบการวัดผลความรู้ ประเมินผลที่ชัดเจนเพราะจะทำให้สะดวกประหยัดเวลาในการเรียนรู้ได้มาก

๑.๙ ควรเปิดโอกาสให้พนักงานรัฐวิสาหกิจ เข้าอบรมในโครงการต่าง ๆ ที่ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดขึ้น เช่น หลักสูตรนักกฎหมายมหาชน หรือ หลักสูตรนักกฎหมายภาครัฐ

๑.๑๐ ในการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาในแต่ละครั้งนั้น มีข้อเสนอแนะว่าฝ่ายเลขานุการ น่าจะมีรายงานการประชุมหรือสรุปรายงานทำเป็นบันทึกให้กับผู้เข้าร่วมให้ข้อเท็จจริงด้วย เพื่อเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานเจ้าของเรื่อง และหน่วยงานที่ส่งตัวแทนเข้าชี้แจงข้อเท็จจริง

๑.๑๑ ควรมีการแปลกฎหมายเป็นภาษาอังกฤษเพื่อการค้นคว้า และควรมีการเผยแพร่ความเห็นหรือกฎหมายคำวินิจฉัยมากขึ้นและเป็นปัจจุบัน

๒. ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงระบบสารสนเทศหรือเว็บไซต์

๒.๑ พัฒนาเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้เป็นแหล่งข้อมูลที่มีความทันสมัย สามารถค้นหาข้อมูลได้โดยง่าย ไม่มีความสลับซับซ้อน และมีแนวทางการป้องกันระบบขัดข้อง

๒.๒ ควรเพิ่มเติมการจัดหมวดหมู่การให้ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เผยแพร่ลงหน้าเว็บไซต์ เช่น หมวดการศึกษา สังคม แรงงาน หรือเพิ่มเติมระบบสืบค้นเป็นต้น รวมถึงการจัดหน้าเว็บเพจให้ดูสวยงาม เป็นระเบียบสืบค้นง่าย และใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่า

๒.๓ เสนอให้นำเรื่องเสร็จทุกเรื่องลงใน website รวมทั้งงานวิจัยกฎหมาย และควรแบ่งแยกหัวข้อเรื่องการตอบข้อหารือ หรือความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ชัดเจน และค้นคว้าได้ง่าย

๒.๔ ปรับปรุงระบบสารสนเทศโดยเฉพาะความเห็นทางกฎหมายควรแยกเป็นหัวข้อ เช่น เรื่องความรับผิดทางละเมิด เรื่องวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

บทสรุปการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ผลสรุปจากการรับฟังและระดมความคิดเห็นของบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รวมทั้งความคาดหวังของผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้สรุปสภาพแวดล้อม ดังนี้

๑. จุดแข็ง (Strengths)

๑.๑ มีผู้ทรงคุณวุฒิหลากหลายสาขาเป็นองค์คณะในการพิจารณาร่างกฎหมาย และให้คำปรึกษาทางกฎหมาย

๑.๒ บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความรู้และเข้าใจแบบกฎหมายของประเทศ และมีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงาน

๑.๓ บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สามารถปฏิบัติงานภายใต้ภาวะกดดันได้

๒. จุดอ่อน (Weaknesses)

- ๒.๑ กฎหมายมีความหลากหลายและซับซ้อนแตกต่างกัน
- ๒.๒ ยังไม่สามารถใช้ทรัพยากรบุคคลได้เต็มศักยภาพ
- ๒.๓ การถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ไม่ต่อเนื่อง

๓. โอกาส (Opportunities)

- ๓.๑ กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารและพัฒนาประเทศ
- ๓.๒ ภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้รับการยอมรับและเชื่อถือจากหน่วยงานภายนอก
- ๓.๓ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นแหล่งข้อมูลทางกฎหมายของประเทศ
- ๓.๔ การปฏิรูปกฎหมายเป็นยุทธศาสตร์ประเทศ

๔. อุปสรรค (Threats)

- ๔.๑ ระเบียบ และขั้นตอนในการจัดซื้อจัดจ้างมากเกินไป
- ๔.๒ การบูรณาการและประสานความร่วมมือในการจัดทำกฎหมายระหว่างหน่วยงานภาครัฐยังไม่เพียงพอ

ประเด็นยุทธศาสตร์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประเด็นยุทธศาสตร์ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติราชการ ประกอบด้วย ๕ ประเด็น ดังนี้

- ๑. เพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมาย
- ๒. พัฒนากฎหมายและหลักกฎหมายปกครอง
- ๓. พัฒนาบุคลากรทางกฎหมาย
- ๔. เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจกฎหมายแก่ประชาชน
- ๕. ส่งเสริมธรรมาภิบาลองค์กรและเพิ่มขีดสมรรถนะองค์กร

ประเด็นยุทธศาสตร์ทั้ง ๕ ประเด็น จะเป็นหลักในการดำเนินงานตามทิศทางของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งการนำประเด็นยุทธศาสตร์ดังกล่าวมาเป็นกรอบในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงาน นอกจากสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน ตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ต้องมีความสัมพันธ์กับเป้าประสงค์ต่าง ๆ ภายใต้มิติทั้ง ๔ ด้านตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ได้แก่ มิติด้านประสิทธิผล มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร (Balanced Scorecard) ซึ่งการบรรลุผลตามเป้าประสงค์ของมิติทั้ง ๔ ด้าน จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากบุคลากรทุกระดับเพื่อผลักดันการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงต้องมีการถ่ายทอดยุทธศาสตร์

และสื่อสารสร้างความเข้าใจแก่บุคลากรภายในให้ทั่วถึงทั้งองค์การ การสื่อสารและถ่ายทอดยุทธศาสตร์ต้องมีความชัดเจน แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงตั้งแต่วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ผลสัมฤทธิ์ เพื่อความเข้าใจและให้การนำไปปฏิบัติมีความชัดเจนขณะทำงานจัดทำแผนฯ จึงได้จัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเป็นเครื่องมือในการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติโดยแผนที่ยุทธศาสตร์จะเป็นกรอบสำหรับผู้บริหารในการติดตามการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่สำคัญ รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการทบทวนผลการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงยุทธศาสตร์ในกรอบระยะเวลาต่อไป

ตารางที่ ๓-๑ ประเมินยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และกลยุทธ์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประเด็นยุทธศาสตร์	เป้าประสงค์	กลยุทธ์
๑. เพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมาย	๑. การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายมีความถูกต้องสมบูรณ์ มีกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่บังคับได้ ๒. การให้คำปรึกษาทางกฎหมายเป็นไปตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินและถูกต้องตามหลักนิติธรรม และสามารถอ้างอิงนำไปใช้ในการบริหารประเทศ	๑. พัฒนาระบบการจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมาย ๒. เสริมสร้างนวัตกรรมในการจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมาย
๒. พัฒนากฎหมายและหลักกฎหมายปกครอง	๑. ศึกษาและวิจัยกฎหมายและจัดทำข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีหรือส่วนราชการเพื่อพัฒนากฎหมาย ๒. พัฒนาหลักกฎหมายปกครองตามหลักวิชาการเพื่อให้ส่วนราชการใช้อ้างอิงในการปฏิบัติราชการที่เหมาะสมกับสังคมไทยและบุคลากร ภาครัฐเข้าใจหลักกฎหมาย	๑. พัฒนากฎหมาย ๒. พัฒนาหลักกฎหมายปกครอง ๓. ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการเป็นประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน

ตารางที่ ๓-๑ ประเมินยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และกลยุทธ์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ต่อ)

ประเด็นยุทธศาสตร์	เป้าประสงค์	กลยุทธ์
๓. พัฒนาบุคลากรทางกฎหมาย	<p>๑. นักกฎหมายกฤษฎีกามีความรู้และทักษะในการปฏิบัติงาน และมีองค์ความรู้ทางกฎหมายที่ทันสมัย สอดคล้องกับแนวโน้มของกฎหมายของนานาประเทศ</p> <p>๒. บุคลากรภาครัฐมีขีดความสามารถในทางกฎหมายทันต่อความจำเป็นในการบริหารราชการและความเปลี่ยนแปลงของโลก</p>	<p>๑. พัฒนาสมรรถนะและขีดความสามารถนักกฎหมายกฤษฎีกา</p> <p>๒. พัฒนานักกฎหมายภาครัฐ</p>
๔. ส่งเสริมธรรมาภิบาลองค์การและขีดสมรรถนะทรัพยากรบุคคล	<p>๑. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีระบบการบริหารจัดการองค์การที่ดี และยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล</p> <p>๒. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง</p> <p>๓. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ</p>	<p>๑. พัฒนามาตรการดำเนินการเกี่ยวกับความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา</p> <p>๒. ปรับปรุงและพัฒนาวัฒนธรรมองค์การ</p> <p>๓. พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ</p>
๕. เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจกฎหมายแก่ประชาชน ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	<p>๑. ประชาชน ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับบริการข้อมูลทางวิชาการด้านกฎหมาย</p> <p>๒. การดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อยู่บนพื้นฐานของความรับผิดชอบต่อสังคม</p>	<p>๑. พัฒนามาตรการดำเนินการเกี่ยวกับความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา</p> <p>๒. ปรับปรุงและพัฒนาวัฒนธรรมองค์การ</p>

สรุป

การบริหารจัดการองค์การของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นการสำรวจสภาพแวดล้อมปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ โดยใช้ข้อมูลนโยบายของผู้บริหารที่ให้แนวทางการปฏิบัติราชการ ในเรื่องปฏิรูปแนวทางการปฏิบัติงาน แนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคล การปรับปรุงยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ผลการดำเนินงานในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๕๙ ข้อเสนอแนะจากผู้รับบริการและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเน้นที่ประเด็นยุทธศาสตร์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ใช้อยู่ในช่วงเวลาของการศึกษาวิจัยนี้ เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนในทิศทางการปฏิบัติราชการในปัจจุบัน เพื่อที่จะนำไปวิเคราะห์ในบทที่ ๔

บทที่ ๔

การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา

แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อรองรับนโยบายการปฏิรูปกฎหมายใน ส่วนที่เกี่ยวกับบริหาร

การกำหนดยุทธศาสตร์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อรองรับนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับบริหาร ซึ่งมีภารกิจที่เป็นประเด็นหลักที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จำนวน ๔ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การพิจารณากระบวนการร่างกฎหมายในหน่วยงาน ของรัฐ

ปัจจุบันมีการจัดทำกฎหมายที่ยกร่างโดยกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ จำนวนมาก โดยกฎหมายที่จัดทำไม่ได้มีการตรวจสอบ หรือพิจารณาตามหลักการออกกฎหมาย แต่ดำเนินการจัดทำกฎหมายให้เป็นไปตามนโยบายทางการเมือง หรือของผู้บริหาร โดยอาจจะยังไม่ได้พิจารณาภาพรวมในการออกกฎหมายของประเทศ ไม่ได้มีการตรวจสอบผลกระทบของกฎหมายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ เมื่อกฎหมายนั้นใช้บังคับ ไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียอย่างเป็นระบบ ไม่ได้คำนึงถึงภาระของประเทศและประชาชน โดยที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานกลางในการจัดทำร่างกฎหมายและตรวจพิจารณากฎหมาย อีกทั้งเป็นหน่วยงานกลางทางของกระบวนการออกกฎหมาย ซึ่งต้นทางมาจากหน่วยงานภาครัฐ กลางทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งถือเป็นที่ปรึกษาด้านกฎหมายของรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีที่ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร และปลายทางคือกระบวนการนิติบัญญัติใช้ขึ้นรัฐสภา การกำหนดการเสนอร่างกฎหมายในฝ่ายบริหารจึงถือเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งต้องมีการวางแผน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมาย
ทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป รัฐพึงใช้ระบบอนุญาต และ
ระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ดุลพินิจ
ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย
ให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

โดยที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการร่วมกับสำนักเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรี จัดทำแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐
โดยสาระสำคัญของแนวทางดังกล่าว มีดังนี้

๑. หลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของหน่วยงานรัฐ

๑.๑ ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญ

๑.๒ ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการ
ปฏิรูปประเทศ

๑.๓ การร่างกฎหมายต้องคำนึงถึงหรือพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้อง
กับหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาต
ของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง
ที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘

๑.๔ ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ

๒. แนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และวิเคราะห์
ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย โดยกำหนดบทบาทให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตรวจสอบและดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในขั้นการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาด้วย

ในปัจจุบันอยู่ในช่วงเริ่มแรกของการใช้เกณฑ์ดังกล่าวในการตรวจพิจารณา
ร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ยังต้องจัดทำแนวทางวิธีการปฏิบัติ เพื่อสร้างความ
รับรู้ความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน
ภาครัฐที่ดำเนินการจัดทำกฎหมาย เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง

ประเด็นที่ ๒ การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย

ในการเสนอร่างกฎหมายในระยะเวลาที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐที่เสนอร่างกฎหมายต้อง
ดำเนินการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย หรือเรียกว่า Checklist ๑๐ ประการ
แต่หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายก็ตรวจสอบเพียงเป็นแบบพิธีเท่านั้น ไม่ได้ดำเนินการตามเจตนารมณ์
อย่างแท้จริง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เห็นความสำคัญในเรื่องนี้ ประกอบกับเพื่อให้
เป็นไปตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับแนวทางการเสนอร่างกฎหมาย จึงได้ดำเนินการ
ปรับปรุงหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติใหม่ โดยคณะรัฐมนตรี
ได้มีมติเห็นชอบแล้ว เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ โดยมีสาระสำคัญ จำนวน ๑๐ ข้อ ประกอบด้วย

๑. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ
๒. ผู้ทำภารกิจ
๓. ความจำเป็นในการตรากฎหมาย
๔. ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น
๕. ผลกระทบและความคุ้มค่า
๖. ความพร้อมของรัฐ
๗. หน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้รักษาการตามกฎหมาย
๘. วิธีการทำงานและตรวจสอบ
๙. การจัดทำกฎหมายลำดับรอง
๑๐. การรับฟังความคิดเห็น

ในปัจจุบันอยู่ในช่วงเริ่มแรกของการใช้เกณฑ์ฉบับปรับปรุงใหม่ดังกล่าวในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ยังต้องจัดทำแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อสร้างความรับรู้ความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินการจัดทำกฎหมาย เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง

ประเด็นที่ ๓ การเผยแพร่ การให้ความรู้ทางกฎหมาย และการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายสำหรับบริการประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีภารกิจในการเป็นศูนย์ข้อมูลกฎหมายของประเทศ ได้เผยแพร่ข้อมูลทางกฎหมายผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาอย่างต่อเนื่อง ทาง www.krisdika.go.th ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายมีการสรุปสาระสำคัญของกฎหมายที่อยู่ในความสนใจเพื่อสะดวกต่อการใช้งาน โดยกองกฎหมายไทยเป็นผู้รับผิดชอบ และได้ดำเนินการปรับปรุงข้อมูลกฎหมายอย่างรวดเร็ว และทันต่อสถานการณ์ มีการเชื่อมโยงข้อมูลกับราชกิจจานุเบกษาที่ประกาศใช้

การฝึกอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชนมีหน้าที่ในการพัฒนาความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรในส่วนราชการต่าง ๆ ในหลักสูตรการอบรมนักกฎหมายภาครัฐระดับต้นและระดับกลาง และหลักสูตรด้านกฎหมายสำหรับผู้บริหารด้านกฎหมายระดับสูง หลักสูตรการร่างกฎหมาย และหลักสูตรด้านกฎหมายปกครอง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกา เพื่อเตรียมความพร้อมให้สามารถปฏิบัติภารกิจในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และให้ความเห็นทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

ประเด็นที่ ๔ การปรับปรุงกระบวนการตรวจพิจารณาในชั้นสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา

ตามที่นโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงกระบวนการตรวจร่างกฎหมายให้ดำเนินการไปโดยรวดเร็วด้วยการพัฒนาบุคลากร และปรับปรุงวิธีการตรวจพิจารณา หรือเพิ่มจำนวนกรรมการกฤษฎีกาตามความจำเป็น และให้กำหนดรูปแบบการใช้ถ้อยคำในภาษาการร่างกฎหมาย เพื่อใช้ในฝ่ายบริหารให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยคำนึงถึงความสะดวกและความง่ายต่อการสร้างความรับรู้ความเข้าใจ และบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและประชาชน และให้จัดฝึกอบรมการร่างกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐด้วย

ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายประมาณ ๘๐๐ ฉบับ ผ่านคณะกรรมการกฤษฎีกา จำนวน ๑๔ คณะ ซึ่งมีการะงานจำนวนมาก มีการประชุมต่อเนื่อง และมีการตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่เร่งด่วน และเนื่องจากการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายแต่เดิมไม่ได้กำหนดขั้นตอนตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานผู้เสนอกฎหมาย และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยระยะเวลามาตรฐานในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยกำหนดเป็นตัวชี้วัดในการปฏิบัติราชการกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ตามขนาดของมาตรากฎหมายเป็น ๓ ประเภท ได้แก่

๑. กฎหมายขนาดเล็ก จำนวน ๑ - ๑๐ มาตรา ใช้เวลาตรวจพิจารณา ๓ เดือน
๒. กฎหมายขนาดกลาง จำนวน ๑๑ - ๒๐ มาตรา ใช้เวลาตรวจพิจารณา ๖ เดือน
๓. กฎหมายขนาดใหญ่ จำนวน ๒๑ มาตราขึ้นไป ใช้เวลาการตรวจพิจารณา ๑ ปี

โดยที่เกณฑ์ดังกล่าวเป็นระยะเวลามาตรฐานที่กำหนด บางเรื่องก็สามารถปฏิบัติการตรวจพิจารณาได้อย่างรวดเร็ว ก่อนกำหนดเวลา เช่น กฎหมายที่มีความยุ่งยากน้อย มีลักษณะเป็นกฎหมายแบบ หรือบางเรื่องก็ไม่สามารถดำเนินการได้รวดเร็วแม้จะมีจำนวนมาตราน้อย เพราะมีประเด็นที่กระทบต่อสังคมอย่างกว้างขวาง หรือทับซ้อนเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นจำนวนมาก เป็นต้น

ผู้บริหารได้มีแนวคิดในการลดขั้นตอนการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย โดยดำเนินการเชิงรุกให้หน่วยงานภาครัฐที่ต้องการร่างกฎหมายดำเนินการร่างกฎหมายอย่างมีคุณภาพ ไม่ต้องเป็นภาระของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะส่งผู้แทนไปเป็นที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายตั้งแต่เบื้องต้น และอาจมีการแต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อช่วยเหลือกลั่นกรองร่างกฎหมายเบื้องต้น หรือร่างกฎหมายที่ไม่ยุ่งยากนัก เพื่อเป็นการเพิ่มความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ล่าช้า

เมื่อพิจารณาจากประเด็นยุทธศาสตร์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จำนวน ๕ ประเด็น ได้แก่

ประเด็นที่ ๑ เพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมาย

ประเด็นที่ ๒ พัฒนากฎหมายและหลักกฎหมายปกครอง

ประเด็นที่ ๓ พัฒนาบุคลากรทางกฎหมาย

ประเด็นที่ ๔ เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจกฎหมายแก่ประชาชน

ประเด็นที่ ๕ ส่งเสริมธรรมาภิบาลองค์กรและเพิ่มขีดสมรรถนะองค์กร

ความสอดคล้องระหว่างประเด็นตามนโยบายการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะเห็นได้ว่าการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้

ตารางที่ ๔-๑ เปรียบเทียบประเด็นนโยบายปฏิรูปกฎหมายฝ่ายบริหาร กับประเด็นยุทธศาสตร์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประเด็นนโยบายปฏิรูปกฎหมายฝ่ายบริหาร	ประเด็นยุทธศาสตร์ของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา
ประเด็นที่ ๑ การพิจารณากระบวนการร่างกฎหมายในหน่วยงานของรัฐ	ประเด็นที่ ๑ เพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมาย ประเด็นที่ ๒ พัฒนากฎหมายและหลักกฎหมายปกครอง
ประเด็นที่ ๒ การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย	ประเด็นที่ ๑ เพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมาย ประเด็นที่ ๒ พัฒนากฎหมายและหลักกฎหมายปกครอง
ประเด็นที่ ๓ การเผยแพร่ การให้ความรู้ทางกฎหมาย และการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายสำหรับบริการประชาชน	ประเด็นที่ ๔ เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจกฎหมายแก่ประชาชน ประเด็นที่ ๓ พัฒนาบุคลากรทางกฎหมาย
ประเด็นที่ ๔ การปรับปรุงกระบวนการตรวจพิจารณาในชั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	ประเด็นที่ ๑ เพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมาย

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการ

ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อรองรับนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับบริหาร จะดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพโดยการนำแนวคิด 7S ของ Mckinsey มาใช้วิเคราะห์กับสภาพแวดล้อมภายในองค์การและทรัพยากรที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอยู่ในปัจจุบัน

๑. กลยุทธ์ขององค์การ (Strategy)

กลยุทธ์ขององค์การ เป็นกรอบการดำเนินงานปฏิบัติงานที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยกลยุทธ์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีประเด็นที่สอดคล้องและรองรับนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในข้อ ๔.๑ โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ประเด็นที่ ๑ เพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมาย หากมีการกำหนดความชัดเจนเกี่ยวกับกิจกรรมการดำเนินการนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร จะทำให้มีความสอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มขึ้นได้

๒. โครงสร้างองค์การ (Structure)

ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ภายหลังจากมีการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โครงสร้างการปฏิบัติงานภายในยังคงใช้การบริหารรูปแบบกลุ่มภารกิจ (Cluster) แบ่งการบริหารเป็น ๔ กลุ่มภารกิจ ดังนี้

๒.๑ กลุ่มภารกิจด้านกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน กองกฎหมายกระบวนการยุติธรรม สำนักหลักนิติบัญญัติ และสำนักกฎหมายปกครอง

๒.๒ กลุ่มภารกิจด้านกฎหมายเศรษฐกิจ ประกอบด้วย กองกฎหมายการเงินการคลัง กองกฎหมายการพาณิชย์และอุตสาหกรรม กองกฎหมายเทคโนโลยีและการคมนาคม สำนักกฎหมายต่างประเทศ และฝ่ายพัฒนากฎหมาย

๒.๓ กลุ่มภารกิจด้านกฎหมายสังคม ประกอบด้วย กองกฎหมายการศึกษาและวัฒนธรรม กองกฎหมายสวัสดิการสังคม และสถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน

๒.๔ กลุ่มภารกิจด้านกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและงานบริหารทั่วไป กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กองกฎหมายไทย สำนักงานเลขาธิการ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต

โดยมีกลุ่มตรวจสอบภายในที่ปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ไม่อยู่ภายในกลุ่มภารกิจใด โดยที่การแบ่งกลุ่มภารกิจดังกล่าว ได้แบ่งตามลักษณะของกลุ่มกฎหมายและการพิจารณากฎหมายของคณะรัฐมนตรี อีกทั้งยังแบ่งตามความเชี่ยวชาญความสามารถของหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ซึ่งผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองทางการเมือง เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ บทบาทภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพิ่มขึ้น เนื่องจากรัฐบาลให้ความสำคัญกับการปฏิรูปกฎหมายตั้งแต่กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลูกบทต่าง ๆ กฎหมายที่ล่าช้า กฎหมายที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม กฎหมายที่เป็นอุปสรรคให้การพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ การปฏิบัติงานในรูปแบบกลุ่มภารกิจ จึงไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้ มีการจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาหลายคณะ เพื่อปฏิบัติงานเฉพาะด้านต่าง ๆ และมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูง การสั่งการบังคับบัญชา ที่รวดเร็วเป็นการทำงานแบบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางกับผู้บริหารสูงสุด คือ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยต่อมาได้มีการปรับปรุงการมอบหมายการปฏิบัติหน้าที่ภายในใหม่ ยกเลิกรูปแบบการปฏิบัติงานแบบกลุ่มภารกิจ โดยมอบหมายให้รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจเดิม รับผิดชอบปกครองบังคับบัญชาหน่วยงานภายในใหม่ตามความนัด ความเชี่ยวชาญ

๓. ระบบการปฏิบัติงาน (System)

ระบบการทำงานภายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แบ่งออกตามลักษณะ ผู้ปฏิบัติงานหลัก ๆ ได้ ๒ กลุ่มงาน คือ กลุ่มงานในสายงานหลัก คือผู้ดำรงตำแหน่งนักกฎหมาย กฤษฎีกา และกลุ่มงานในสายงานสนับสนุน ได้แก่สายงานอื่นที่นอกเหนือจากตำแหน่งนักกฎหมาย กฤษฎีกา การทำงานของสายงานหลักมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบตามภารกิจหลักของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบด้วยงานด้านร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมาย เป็นภารกิจหลักลำดับต้น ๆ ซึ่งกองกฎหมายต่าง ๆ แบ่งตามลักษณะของกฎหมาย เป็นผู้ทำหน้าที่เป็น ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะต่าง ๆ สำหรับกองที่ไม่ได้รับผิดชอบงานร่างกฎหมาย และให้ความเห็นทางกฎหมาย ก็ทำหน้าที่ด้านวิชาการตามภารกิจของหน่วยงานภายใน สำหรับภารกิจสนับสนุนต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากงานร่างกฎหมาย งานให้ความเห็นทางกฎหมาย และงานวิชาการทางกฎหมาย จะอยู่ในความรับผิดชอบของกลุ่มงานในสายงานสนับสนุน ได้แก่ นักทรัพยากรบุคคล นักวิเคราะห์นโยบายและแผน นักวิชาการเงินและบัญชี นักวิชาการคอมพิวเตอร์ และเจ้าพนักงานธุรการ เป็นต้น

การกำหนดสายบังคับบัญชาภายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แบ่งตามสายงานเป็น ๒ สาย ประกอบด้วย

๑. สายงานหลักแบ่งชั้นบังคับบัญชาได้ จำนวน ๗ ชั้น
 - ๑.๑ ผู้ปฏิบัติงานระดับปฏิบัติ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการ
 - ๑.๒ ผู้ปฏิบัติงานระดับปฏิบัติ ทำหน้าที่เป็นเลขานุการ
 - ๑.๓ ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย
 - ๑.๔ ผู้อำนวยการสำนัก/กองกฎหมาย/สถาบัน
 - ๒.๕ กรรมการร่างกฎหมายประจำ
 - ๑.๖ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - ๑.๗ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒. สายงานสนับสนุนแบ่งชั้นบังคับบัญชาได้ จำนวน ๖ ชั้น

๒.๑ ผู้ปฏิบัติงานระดับปฏิบัติ

๒.๒ ผู้อำนวยการส่วน

๒.๓ ผู้อำนวยการสำนัก

๒.๔ ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒.๕ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒.๖ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

จากระบบสายบังคับบัญชาดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่าการทำงานในระบบราชการที่สายบังคับบัญชาที่ค่อนข้างยาว เกิดความล่าช้าในกระบวนการสั่งการ อีกทั้งระบบการทำงานแบบรวมอำนาจการสั่งการทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ควรปรับปรุงแนวทางการพัฒนาระบบการทำงาน โดยวิธีการมอบหมายงานให้ผู้บังคับบัญชาระดับชั้นต่าง ๆ สามารถตัดสินใจได้ในงานที่ได้รับมอบหมาย

๔. บุคลากร (Staff)

บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามกรอบอัตรากำลัง มี ๔๔๙ อัตรา ดังนี้

๑. ข้าราชการสายงานหลัก จำนวน ๒๕๕ อัตรา

๒. ข้าราชการสายงานสนับสนุน จำนวน ๑๒๑ อัตรา

๓. ลูกจ้างประจำ จำนวน ๓๕ อัตรา

๔. พนักงานราชการ จำนวน ๓๘ อัตรา

ข้าราชการสายงานหลัก คือ ตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกา เป็นตำแหน่งหลักในการขับเคลื่อนภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บุคลากรส่วนใหญ่จบการศึกษาในระดับปริญญาโท และเนติบัณฑิตไทย เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูง โดยตำแหน่งระดับบริหารที่นักกฎหมายกฤษฎีกาสามารถขึ้นไปได้สูงสุด คือ ตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งจากการรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสียภายในองค์การพบว่าบุคลากรให้ความสำคัญต่อเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ การพัฒนาความรู้และประสบการณ์ จำนวนอัตรากำลังไม่สอดคล้องกับปริมาณที่สูงขึ้น การขาดความเชี่ยวชาญในบางสาขา และมีปัญหามาตรฐานการปฏิบัติงาน

๕. ทักษะ (Skill)

สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดความรู้ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นของข้าราชการตามที่ ก.พ. กำหนด โดยตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกาได้ ต้องมีความรู้ความสามารถในด้านกฎหมายมหาชน และกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นหลัก และกำหนดทักษะที่จำเป็นจำนวน ๔ ทักษะ ได้แก่

๑. ทักษะการใช้คอมพิวเตอร์

๒. ทักษะการคำนวณ

๓. ทักษะการใช้ภาษาอังกฤษ

๔. ทักษะการจัดการข้อมูล

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังได้กำหนดสมรรถนะเฉพาะของตำแหน่ง นักกฎหมายกฤษฎีกากำหนดไว้ ๕ ด้าน ประกอบด้วย ความถูกต้องของงาน การสืบค้นและวิเคราะห์ ข้อมูล ความสามารถในการสื่อสาร การมองภาพองค์รวม และการพัฒนาศักยภาพองค์รวมและผู้อื่น

การพัฒนาด้านทักษะ และสมรรถนะเฉพาะของตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกา นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเป็นรายบุคคล ทำให้ไม่สามารถทราบถึง สมรรถนะ หรือทักษะในการปฏิบัติงานที่แท้จริงของบุคคล โดยบุคคลที่มีผลการปฏิบัติงานโดดเด่น ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่จบการศึกษาจากต่างประเทศ เพราะโดดเด่นด้านความสามารถในการใช้ ภาษาอังกฤษ บุคลากรส่วนใหญ่ขาดการเรียนรู้ในสิ่งใหม่โดยเฉพาะเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ โดยตรง ขาดความรู้กฎหมายเฉพาะเรื่อง หรือเรื่องที่เป็นเชิงเทคนิคเพราะไม่ได้มีการเรียนรู้ อย่างเป็นระบบเป็นการเฉพาะ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องปรับปรุงระบบการพัฒนา บุคลากร ซึ่งปัจจุบันมุ่งเน้นการพัฒนานักกฎหมายและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยไม่ได้เน้นการพัฒนา ของบุคลากรภายใน

๖. รูปแบบการบริหารจัดการ (Style)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานวิชาการด้านกฎหมาย ผู้บริหาร ระดับสูงมีภาระหน้าที่ต้องปฏิบัติงานภายนอกสำนักงานเป็นส่วนใหญ่ เช่น คณะกรรมการ คณะกรรมการ คณะทำงาน ผู้แทนของสำนักงาน ในการเข้าร่วมประชุม ทำให้ขาดประสิทธิภาพ ในเชิงการบริหารภายในสำนักงาน การบริหารจัดการเป็นการดำเนินการในลักษณะเชิงรับ ไม่ได้ ดำเนินการในลักษณะเชิงรุก ยังขาดการนำองค์การ การนำความเปลี่ยนแปลงเพื่อพาองค์การสู่ ความเป็นเลิศ ปัญหาที่พบผู้ปฏิบัติงานขาดความชัดเจนในวิธีการทำงาน การมอบหมายงาน รูปแบบ การทำงาน ขั้นตอนการทำงาน ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องปรับปรุงระบบการบริหาร จัดการใหม่ เพื่อให้สามารถรองรับภารกิจที่เพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๗. ค่านิยมร่วม (Shared Values)

ค่านิยมร่วม หรืออาจเรียกได้ว่าแบบแผนการปฏิบัติงาน การดำเนินการของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ตั้งมาเป็นระยะเวลายาวนานกว่า ๘๐ กว่าปี จากหน่วยงานที่มีคนเพียงหลักสิบสู่หลักร้อย ทุกคนต้องมีความเข้าใจรูปแบบการทำงานต่าง ๆ ที่ตรงกัน กล่าวคือ การทำงานต้องมีความถูกต้องรอบคอบเพราะกฎหมายมีผลกระทบต่อประชาชน องค์การเป็นที่ยอมรับจากสังคมว่าเป็นองค์การชั้นนำด้านกฎหมายที่มีคุณภาพ บุคลากรมีความรู้ ความสามารถสูง การทำงานเป็นทีมแบบพี่สอนน้อง สิ่งเหล่านี้เริ่มผันเปลี่ยนไปตามเวลา เพราะสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เปลี่ยนไป ปริมาณงานมากขึ้นทำงานกันเปรียบเสมือนเครื่องจักรที่ไม่ได้ หยุดพัก การสร้างความผูกพันภายในขาดความต่อเนื่อง และเป็นระบบไม่มีการดำเนินด้าน ความผูกพันต่อองค์การ ขาดการกระตุ้น การสร้างความรับรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การ ทำให้ค่านิยมร่วม อาจไม่เห็นภาพที่ชัดเจนมากนัก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องปรับปรุงค่านิยมร่วมนี้ใหม่ ให้มีความชัดเจนขึ้น โดยนำระบบหรือเครื่องมือใดมาใช้ในการบริหารค่านิยมร่วมนี้

สรุป

การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแบ่งการวิเคราะห์ข้อมูลเป็น ๒ แนวทาง ได้แก่ แนวทางที่ ๑ แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อรองรับนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ๔ ประเด็น ๑) การพิจารณากระบวนการยกร่างกฎหมายในหน่วยงานของรัฐ ๒) การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ๓) การเผยแพร่ การให้ความรู้ทางกฎหมาย และการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายสำหรับบริการประชาชน ๔) การปรับปรุงกระบวนการตรวจพิจารณาในชั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยนำทั้ง ๔ ประเด็นมาเปรียบเทียบกับยุทธศาสตร์การปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และแนวทางที่ ๒ แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ โดยวิเคราะห์แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในกลยุทธ์ขององค์การ โครงสร้างองค์การ ระบบการปฏิบัติงาน บุคลากร ทักษะ รูปแบบการบริหารจัดการ และค่านิยมร่วม

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหาสภาพปัญหา และอุปสรรคที่มีผลกระทบต่อ การดำเนินการขับเคลื่อน การกิจการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่ในปัจจุบัน การศึกษาวิจัย ใช้ข้อมูลจากเอกสารของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จากการศึกษาวิจัยสามารถสรุปผลการวิจัย ดังนี้

๑. สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะหน่วยงานกลางด้านกฎหมาย ซึ่งมีบทบาทภารกิจในการจัดทำกฎหมาย ตรวจสอบกฎหมาย พัฒนากฎหมาย ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ได้กำหนดแนวทางการบัญญัติกฎหมายสอดคล้องกับนโยบายการปฏิรูปกฎหมาย ในมาตรา ๗๗ บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

ผู้ศึกษาวิจัยจึงเห็นว่าการขับเคลื่อนด้านการบริหารจัดการ ภายใต้ข้อจำกัดของ ปัจจัยการบริหารองค์การในปัจจุบัน โดยการวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคที่มีอยู่ และหาแนวทางการพัฒนาปรับปรุงให้ดีขึ้น จะช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ไปสู่เป้าหมายได้ โดยการวิเคราะห์ระบบภายในในด้านกลยุทธ์องค์การ โครงสร้าง บุคลากร ระบบการทำงาน รูปแบบการทำงาน ทักษะของบุคลากร และค่านิยมร่วมกันภายในองค์กร

๒. การเพิ่มประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒.๑ ด้านกลยุทธ์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปัจจุบันมีความสอดคล้องกับประเด็นนโยบายการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารอยู่แล้ว แต่ต้องเพิ่มกิจกรรมการดำเนินการในเชิงรุกในการดำเนินงานภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เพราะภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เพิ่มขึ้นส่งผลกระทบต่อปัจจัยการบริหารด้านอื่น ทั้งด้าน อัตรากำลัง งบประมาณ และระบบงาน

๒.๒ ด้านโครงสร้างองค์กร จากเดิมที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เคยจัดโครงสร้างองค์กรแบบกลุ่มภารกิจ และได้เปลี่ยนเป็นการดำเนินการแบบขึ้นตรงต่อผู้บริหารระดับสูงหรือหัวหน้าส่วนราชการ ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล โดยขณะนี้เริ่มมี ความชัดเจนในการบริหารประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาควรดำเนินการพิจารณารูปแบบโครงสร้างเพื่อรองรับการปฏิบัติงานในอนาคตให้มีความชัดเจนขึ้น

๒.๓ ด้านบุคลากร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานขนาดเล็กที่มี อัตรากำลังไม่เกิน ๕๐๐ อัตรา มีภารกิจการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ บุคลากรต้องปฏิบัติงานทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานในการประชุม เป็นผู้แทนคณะทำงาน คณะกรรมการต่าง ๆ มากมาย การพิจารณาด้านอัตรากำลัง ในการเพิ่มอัตรา หรือเกลี่ยอัตรา ให้เหมาะสมโดยไม่กระทบกับงบประมาณภาครัฐมากนัก เพื่อประสิทธิภาพในการผลักดันภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีการกำหนดความก้าวหน้าในอาชีพที่ชัดเจนเพื่อเป็นขวัญ และกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร

๒.๔ ด้านระบบการทำงาน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานที่ทำงานวิชาการด้านกฎหมาย มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ดำเนินการมอบอำนาจให้แก่ผู้บังคับบัญชาระดับต่าง ๆ ให้สามารถ ดำเนินการภารกิจและตัดสินใจในการทำงาน เป็นการลดขั้นตอนการทำงานและเพิ่มความรวดเร็ว ในการปฏิบัติงานได้

๒.๕ ด้านทักษะ ทักษะที่จำเป็นในการปฏิบัติงานเกิดการเรียนรู้ในการปฏิบัติงานจริง (On the Job) โดยที่ปริมาณงานตามภารกิจมีจำนวนมาก บุคลากรจึงไม่ค่อยได้รับการพัฒนา ทักษะในการอบรมให้ความรู้ในสาขาวิชาอื่นที่เกี่ยวข้องมากนัก การพัฒนาทักษะต้องมีการกำหนด แผนการพัฒนารายบุคคล เพื่อตรวจสอบและเป็นฐานข้อมูลในการพัฒนาทักษะ ความรู้ความสามารถ ของบุคคลอย่างทั่วถึงและมีความเป็นธรรม

๒.๖ ด้านรูปแบบการทำงาน ต้องปรับปรุงวิธีการทำงานภายในอย่างเป็นระบบ ผู้บริหารต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง เป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติงาน มีการสอนงานอย่างเป็นระบบแบบพี่สอนน้องมากกว่าปล่อยให้เรียนรู้ด้วยตัวเองเพียงอย่างเดียว

๒.๗ ค่านิยมร่วมกัน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้กำหนดค่านิยมไว้ว่า “มุ่งมั่น สร้างสรรค์ กฎหมายไทยให้มีคุณภาพ” ซึ่งใช้มาเป็นระยะเวลาช้านาน เป็นคำที่ติดปากสั้น ๆ จำง่าย หากมีการกำหนดวิสัยทัศน์ และเป้าหมายองค์การ การสื่อสารสร้างความรับรู้ความเข้าใจให้ เห็นถึงคุณค่า และประโยชน์ที่เกิดขึ้น การสร้างความผูกพันในหน่วยงาน การสร้างความร่วมมือ ในการปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ เพื่อสร้างการร่วมแรงร่วมใจในการผลักดัน การกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ประสบผลสำเร็จ

ข้อเสนอแนะ

การพัฒนาหรือเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการของสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา ถือเป็นปัจจัยการขับเคลื่อนสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนการขับเคลื่อนภารกิจหลักให้ประสบความสำเร็จ ต้องมีการปฏิรูประบบการทำงาน เพื่อให้บุคลากรและหน่วยงานสามารถปรับตัว และนำต่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประเทศไทย ๔.๐ มีการวิเคราะห์ปัจจัยทางการบริหารอย่างเป็นระบบ ผ่านรูปแบบการบริหารที่มีวัฒนธรรมองค์การที่เหมาะสม เพื่อนำองค์การสู่ความเป็นเลิศลำดับการ ไปในทิศทางเดียวกัน

การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หรือ PMQA เป็นการยกระดับมาตรฐาน การปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ให้มีมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถจำนวนมาก แต่ขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ องค์การของผู้ปฏิบัติงานในระดับชั้นต่าง ๆ

การปรับเปลี่ยนของระบบราชการที่มีการนำเทคโนโลยี และนวัตกรรมมาใช้ในการ ทำงาน ปรับปรุงวิธีการทำงาน เพื่อรองรับการเป็นประเทศไทย ๔.๐ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถ ปรับตัวทันต่อการเปลี่ยนแปลงได้

โดยผู้ศึกษาวิจัยมีข้อเสนอแนะในรูปแบบการจัดทำโครงการหรือกิจกรรม เพื่อเป็นแนว ทิศทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการองค์การในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการยุติธรรมในฝ่ายบริหาร และหน่วยงานในกระบวนการนิติบัญญัติ

๒. การศึกษาแนวทางการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในการปฏิบัติงานของ หน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย

๓. การศึกษาแนวทางการพัฒนาด้านบริหารจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ นโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร

๔. การจัดโครงการหรือกิจกรรม เพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรภาครัฐ เพื่อให้สามารถปรับบทบาทได้ทันต่อความเปลี่ยนแปลง

๕. การจัดตั้งคณะกรรมการกำกับและติดตามผลการดำเนินงาน และคณะทำงาน
ขับเคลื่อนการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “คำขอปรับปรุงส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.” ๒๕๕๙
- คณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงาน. “แบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.” สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม”. กฎกระทรวง. ๒๕๖๐.
- คณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงาน. “พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม”. ๒๕๕๙.
- คณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงาน. “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general> ๗ เมษายน ๒๕๖๐.
- พงศ์สันต์ ศรีสมทรัพย์ และชลิตา ศรมณี. หลักการจัดองค์การและการจัดการ. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๒.
- พยอม วงศ์สารศรี. การบริหารงานบุคคล. กรุงเทพฯ : พรวนนาการพิมพ์, ๒๕๓๐.
- เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนัก. “นโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.soc.go.th/index.php> วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๐.
- ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “รายงานประจำปี ๒๕๕๘”. ๒๕๕๙.
- ส่วนนโยบายและแผน, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “แผนปฏิบัติราชการ (๔ ปี) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙-๒๕๖๒”. ๒๕๕๙.
- ส่วนนโยบายและแผน, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “แผนปฏิบัติราชการ (๔ ปี) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๓”. ๒๕๕๙.
- เสถียร เหลืองอร่าม. มนุษย์สัมพันธ์ในองค์การ. (พิมพ์ครั้งที่ ๘) กรุงเทพฯ : บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์ จำกัด, ๒๕๓๒.
- อนงค์ทิพย์ เอกแสงศรี. การบริหารโครงการของรัฐ. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๓.
- อัมพร วัจนวุฒิศักดิ์. ทฤษฎีองค์การ. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๐.
- อวยชัย ขบา. “การจัดการองค์การ”. เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาขององค์การและการจัดการ หน่วยที่ ๑๕. (พิมพ์ครั้งที่ ๑๓). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๐.
- อำนาจ วัดจินดา. แนวคิดปัจจัย ๗ ประการในการประเมินองค์การ MCKINNEY 7-S FRAMEWORK. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก : <http://www.gracezone.org/home/?p=329gggbnm> ๑๐ มกราคม ๒๕๖๐.

ภาษาอังกฤษ

- Bernard, Chester I. The Function of Executive. Cambridge, Massachusettes: Harvard University. 1970.
- Daft, R.L. Organization theory and design. Singapore: Info Access. 1992.
- Fippo, Edwin B. Management: A Behavioral Approach. Boston : Allyn and Becon. 1970.
- Harold Koontz and Cyril O Donnell. Principles of Management : An Analysis of Managerial Function, 4 ed New York : McGraw-Hill. 1972.
- Hicks, H.G. The Management of Organization. New York : McGraw-Hill. 1967.
- James D. Mooney and Alan C. Reiley The Principles of Organization New York : Harper and Brothers. 1939.
- Katz, D. & R.L. Kahn. The Social Phychology of Organization. New York: John Willey and Sons. 1978.
- McFarland, D. Management: Principles and Praticce. New York: Macmillan. 1974.
- McLarney, William J. Management Training. Illinois: Irwin. 1964.
- Newman, W. H. Administrative Action. Englewood cliffs, NJ: Pretice-Hall Inc. 1964.
- Pfiffner, J.M. & F.P. Sherwood. Administrative Organization. New Jersey: Prentice-Hall Inc. 1960.
- Robbins, S. P. Organization theory : Structure, design and applications (3rd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. 1990.
- Siffin, W.J. O&M, An Introduction. Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University, Visuth Printing Press. 1961.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ นางกรรณกนก ช่างกลึงเหมาะ

วัน เดือน ปี เกิด ๓๐ มกราคม ๒๕๐๔

การศึกษา ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์)

ประวัติการทำงานโดยย่อ

๑๔ เมษายน ๒๕๑๙	บรรจุเข้ารับราชการในตำแหน่งบุคลากร ๓ ราชบัณฑิตยสภา
๑ สิงหาคม ๒๕๓๕	ตำแหน่งบุคลากร ๕ กรมควบคุมมลพิษ
๑ สิงหาคม ๒๕๓๙	บุคลากร ๕ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ เมษายน ๒๕๔๖	หัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๕	ผู้อำนวยการสำนักอำนวยการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๓ มิถุนายน ๒๕๕๗	ผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๒ มีนาคม ๒๕๖๐	ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อรองรับนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร

ผู้วิจัย นางกรรณกนก ช่างกลิ้งเหมาะ **หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่ ๕๙

ตำแหน่ง ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานด้านกฎหมายในฝ่ายบริหาร มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมาย การใช้กฎหมาย และการพัฒนากฎหมายให้ถูกต้อง สร้างความเป็นธรรม และส่งเสริมการพัฒนาประเทศ และประโยชน์สุขของประชาชน ตลอดจนพัฒนาบุคลากรให้มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๖ ในการพิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และพิจารณาเสนอความเห็นให้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย รวมทั้งช่วยเหลืองานของรัฐในการจัดทำร่างกฎหมาย ให้ความเห็นทางกฎหมาย แก่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และหน่วยงานภาครัฐ ประสานด้านการนิติบัญญัติ จัดทำคำแปล วิจัยและพัฒนากฎหมาย พัฒนาหลักกฎหมาย และเป็นศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลางของประเทศ

โดยที่มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ เห็นชอบนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เสนอ และให้ส่วนราชการถือปฏิบัติในการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีต้องมีการตรวจสอบ “ความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ” (Checklist) รวม ๑๐ ประการ อย่างเคร่งครัด รวมทั้งต้องเสนอแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง และกรอบระยะเวลา และบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในรายละเอียดของเนื้อหาให้ได้ความชัดเจน ให้ได้ข้อยุติในหลักการก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี และกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของประชาชน และของประเทศเป็นสำคัญเท่านั้น

อีกทั้งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และการทบทวนความเหมาะสม ความจำเป็นของกฎหมายทุกกรอบห้าปี เพื่อดำเนินการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย กฎ ที่สร้างภาระแก่ประชาชน ล้าสมัย ซ้ำซ้อน หรือขัดแย้งกันเอง เปิดช่องทางให้มีการทุจริต หรือสร้างความคลุมเครือในการบังคับใช้กฎหมาย

และให้เร่งจัดทำระบบข้อมูลกฎหมายของกระทรวง ระบบให้บริการตอบคำถามเกี่ยวกับกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการแจ้งข่าวเกี่ยวกับการมีผลใช้บังคับของกฎหมายใหม่

ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน และเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

จากภารกิจดังกล่าวข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีภารกิจเพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นจำนวนมาก ซึ่งแต่เดิมในกระบวนการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายหน่วยงานเจ้าของเรื่องจะเป็นผู้จัดทำร่างกฎหมายในชั้นต้น เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณารับหลักการ และจะส่งต่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยดำเนินการวิเคราะห์ความจำเป็นในการตรากฎหมาย ตรวจสอบความเข้าช้อยกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน พิจารณาถึงความคุ้มค่าในการตรากฎหมาย ผลกระทบที่จะเกิดกับประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อจัดทำความเห็นพร้อมแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายให้มีความเหมาะสมตามรูปแบบหรือแนวทางที่กำหนด และสามารถนำไปใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา รวมทั้งปรับปรุงร่างกฎหมายตามมติของคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนเสนอกลับไปให้คณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบ และเสนอต่อรัฐสภาเพื่อตราเป็นกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ จากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำลังจะมีผลใช้บังคับ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะหน่วยงานด้านกฎหมายในฝ่ายบริหารได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าภาพหลักในการขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีภารกิจเพิ่มขึ้นในหลายด้าน เช่น ภารกิจเกี่ยวกับวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับร่างกฎหมาย การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย เพื่อประกอบการพัฒนากฎหมายให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย และสังคมโลก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทในการดำเนินการมิติต่าง ๆ เพื่อรองรับภารกิจที่เพิ่มขึ้นจากนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้อง ฝ่ายบริหาร ในด้านยุทธศาสตร์ โครงสร้าง องค์กรกำลัง ระบบงาน ทักษะและสมรรถนะที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน เพื่อส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เพิ่มขึ้นในอนาคต อีกทั้งเป็นการยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติงานรองรับ

การเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ จึงมีความจำเป็นและมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการวิจัยเพื่อหาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาการรองรับนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาหาสภาพปัญหา และอุปสรรคที่มีผลกระทบต่อการดำเนินการขับเคลื่อนภารกิจการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๒. เพื่อศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ขอบเขตของการวิจัย

๑. เป็นการวิจัยในประเด็นยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการขององค์การ การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๒. เป็นการศึกษาเฉพาะเอกสารข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ - ปัจจุบัน ภายหลังจากการใช้กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๖
๓. เป็นการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา เพื่อหาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาข้อมูลจากกฎ ระเบียบ และเอกสารข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงบทความ บทสัมภาษณ์ หรือผู้เชี่ยวชาญในภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิเคราะห์ภารกิจของสำนักงาน ประเด็นยุทธศาสตร์ของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ความคาดหวังของผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้เสียต่อภารกิจของสำนักงาน รวมทั้งนโยบายของผู้บริหาร มาประกอบการพิจารณาแล้ว แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อรองรับนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร จะดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพโดยการนำแนวคิด ของ McKinsey 7S มาใช้วิเคราะห์กับสภาพแวดล้อมภายในองค์กรและทรัพยากรที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอยู่ในปัจจุบัน ประกอบด้วย

๑. กลยุทธ์ขององค์กร (Strategy)

กลยุทธ์ขององค์กร เป็นกรอบการดำเนินงานปฏิบัติงานที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยกลยุทธ์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีประเด็นที่สอดคล้องและรองรับนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมาย หากมีการกำหนดความชัดเจนเกี่ยวกับกิจกรรมการดำเนินการนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร จะทำให้มีความสอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มขึ้นได้

๒. โครงสร้างองค์กร (Structure)

ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๖ โครงสร้างการปฏิบัติงานภายในยังคงใช้การบริหารรูปแบบกลุ่มภารกิจ (Cluster) แบ่งการบริหารเป็น ๔ กลุ่มภารกิจ ตามกลุ่มของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกัน

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองทางการเมือง เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ บทบาทภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพิ่มขึ้น เนื่องจากรัฐบาลให้ความสำคัญกับการปฏิรูปกฎหมายตั้งแต่กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลูกบทต่าง ๆ กฎหมายที่ล่าช้า กฎหมายที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม กฎหมายที่เป็นอุปสรรคให้การพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ การปฏิบัติงานในรูปแบบกลุ่มภารกิจจึงไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้ มีการจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาหลายคณะ เพื่อปฏิบัติงานเฉพาะด้านต่าง ๆ

๓. ระบบการปฏิบัติงาน (System)

ระบบการทำงานภายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แบ่งออกตามลักษณะผู้ปฏิบัติงานหลัก ๆ ได้ ๒ กลุ่มงาน คือ กลุ่มงานในสายงานหลัก คือผู้ดำรงตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกา และกลุ่มงานในสายงานสนับสนุน ได้แก่สายงานอื่นที่นอกเหนือจากตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกา การทำงานของสายงานหลักมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบตามภารกิจหลักของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบด้วยงานด้านร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมาย เป็นภารกิจหลักลำดับต้น ๆ ซึ่งกองกฎหมายต่าง ๆ แบ่งตามลักษณะของกฎหมาย เป็นผู้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะต่าง ๆ สำหรับกองที่ไม่ได้รับผิดชอบงานร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมาย ก็ทำหน้าที่ด้านวิชาการตามภารกิจของหน่วยงานภายใน สำหรับภารกิจ

สนับสนุนต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากงานร่างกฎหมาย งานให้ความเห็นทางกฎหมาย และงานวิเคราะห์ทางกฎหมาย จะอยู่ในความรับผิดชอบของกลุ่มงานในสายงานสนับสนุน ได้แก่ นักทรัพยากรบุคคล นักวิเคราะห์นโยบายและแผน นักวิชาการเงินและบัญชี นักวิชาการคอมพิวเตอร์ และธุรการ เป็นต้น

การกำหนดสายบังคับบัญชาภายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แบ่งตามสายงานเป็น ๒ สาย ประกอบด้วย

๑ สายงานหลักแบ่งชั้นบังคับบัญชาได้ จำนวน ๗ ชั้น

๒ สายงานสนับสนุนแบ่งชั้นบังคับบัญชาได้ จำนวน ๖ ชั้น

จากระบบสายบังคับบัญชาดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่าการทำงานในระบบราชการที่สายบังคับบัญชาที่ค่อนข้างยาว เกิดความล่าช้าในกระบวนการสั่งการ อีกทั้งระบบการทำงานแบบรวมอำนาจการสั่งการทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ควรปรับปรุงแนวทางการพัฒนาระบบการทำงาน โดยวิธีการมอบหมายงานให้ผู้บังคับบัญชาระดับชั้นต่าง ๆ สามารถตัดสินใจได้ในงานที่ได้รับมอบหมาย

๔. บุคลากร (Staff)

บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามกรอบอัตรากำลังซึ่งประกอบด้วย ข้าราชการ/พนักงานราชการ และลูกจ้างประจำ จำนวนรวมทั้งสิ้น ๔๔๙ อัตรา

สำนักงานควรให้ความสำคัญต่อเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ การพัฒนาความรู้และประสบการณ์ เนื่องจากจำนวนอัตรากำลัง ไม่สอดคล้องกับปริมาณที่สูงขึ้น

๕. ทักษะ (Skill)

การพัฒนาด้านทักษะ และสมรรถนะเฉพาะของตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกา นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเป็นรายบุคคล ทำให้ไม่สามารถทราบถึงสมรรถนะ หรือทักษะในการปฏิบัติงานที่แท้จริงของ บุคลากรส่วนใหญ่ขาดการเรียนรู้ในสิ่งใหม่ โดยเฉพาะเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่โดยตรง ขาดความรู้กฎหมายเฉพาะเรื่อง หรือเรื่องที่เป็นเชิงเทคนิคเพราะไม่ได้มีการเรียนรู้อย่างเป็นระบบเป็นการเฉพาะ สำนักงานต้องปรับปรุงระบบการพัฒนาบุคลากร

๖. รูปแบบการบริหารจัดการ (Style)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานวิชาการด้านกฎหมาย ผู้บริหารระดับสูงมีภาระหน้าที่ต้องปฏิบัติงานภายนอกสำนักงานเป็นส่วนใหญ่ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการ คณะทำงาน ผู้แทนของสำนักงาน ในการเข้าร่วมประชุม ทำให้ขาดประสิทธิภาพในเชิงการบริหารภายในสำนักงาน การบริหารจัดการเป็นการดำเนินการในลักษณะเชิงรับ ไม่ได้ดำเนินการในลักษณะเชิงรุก ยังขาดการนำองค์การ การนำความเปลี่ยนแปลงเพื่อพ่วงองค์การสู่ความเป็นเลิศ ปัญหาที่พบผู้ปฏิบัติงานขาดความชัดเจนในวิธีการทำงาน การมอบหมายงาน รูปแบบการทำงาน ขั้นตอนการทำงาน ทั้งนี้ สำนักงานต้องปรับปรุงระบบการบริหารจัดการใหม่ เพื่อให้สามารถรองรับภารกิจที่เพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๗. ค่านิยมร่วม (Shared Values)

ค่านิยมร่วม หรืออาจเรียกได้ว่าแบบแผนการปฏิบัติงาน การดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ตั้งมาเป็นระยะเวลายาวนานกว่า ๘๐ กว่าปี องค์การเป็นที่ยอมรับจากสังคมว่าเป็นองค์การชั้นนำด้านกฎหมายที่มีคุณภาพ บุคลากรมีความรู้ความสามารถสูง ปริมาณงานมากขึ้นทำงานกันเปรียบเสมือนเครื่องจักรที่ไม่ได้หยุดพัก การสร้างความผูกพันภายในขาดความต่อเนื่อง กระบวนการความผูกพันต่อองค์การ ขาดการกระตุ้น การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การ ทำให้ค่านิยมร่วมอาจไม่เห็นภาพที่ชัดเจนมากนัก สำนักงานต้องปรับปรุงค่านิยมร่วมนี้ใหม่ให้มีความชัดเจนขึ้น โดยนำระบบหรือเครื่องมือใดมาใช้ในการบริหารค่านิยมร่วมนี้

ข้อเสนอแนะ

การพัฒนาหรือเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถือเป็นปัจจัยการขับเคลื่อนสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนการขับเคลื่อนภารกิจหลักให้ประสบความสำเร็จ ต้องมีการปฏิรูประบบการทำงาน เพื่อให้บุคลากรและหน่วยงานสามารถปรับตัวและนำต่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประเทศไทย ๔.๐ มีการวิเคราะห์ปัจจัยทางการบริหารอย่างเป็นระบบผ่านรูปแบบการบริหารที่มีวัฒนธรรมองค์การที่เหมาะสม เพื่อนำองค์การสู่ความเป็นเลิศลำดับการไปในทิศทางเดียวกัน

การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หรือ PMQA เป็นการยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ให้มีมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถจำนวนมาก แต่ขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์การของผู้ปฏิบัติงานในระดับชั้นต่าง ๆ

การปรับเปลี่ยนของระบบราชการที่มีการนำเทคโนโลยี และนวัตกรรมมาใช้ในการทำงาน ปรับปรุงวิธีการทำงาน เพื่อรองรับการเป็นประเทศไทย ๔.๐ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถปรับตัวทันต่อการเปลี่ยนแปลงได้