

ปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงาน
ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

วิเมลีอง แก้วศิริ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ. ศ. 2547

ISBN 974 – 281 – 999 – 8

THE LEGISLATIVE PROBLEM ON THE SECRETARIAT OF THE HOUSE OF
THE REPRESENTATIVE ADMINISTRATION

WIMALUANG KAEWSIRI

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the degree of Master of Laws
Department of Law
Graduate School Dhurakijpundit University
2004

ISBN 974 – 281 – 999 – 8

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยความกรุณาและความเมตตาเป็นอย่างยิ่งจาก รศ.ดร. มন্ত্রী รูปสุวรรณ ประธานกรรมการที่ปรึกษา ดร. พีรพันธุ์ พาลุสุข ประธานกรรมการสอบปากเปล่าวิทยานิพนธ์ และคณะกรรมการที่ปรึกษาทุกท่าน ที่ให้คำปรึกษา แนะนำ และดูแลการศึกษาในทุกขั้นตอน ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์อภินิหาร วรชานูทัศน์ ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งให้ความอนุเคราะห์และให้คำปรึกษาผู้ศึกษาตลอดการศึกษา

ขอกราบขอบพระคุณ คุณแม่ คุณพ่อ ที่คอยให้กำลังใจลูกอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา

ขอขอบคุณข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่อำนวยความสะดวกในการประสานงานทุกครั้งต่อผู้ศึกษา

ขอขอบคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงอีกครั้งไว้ ณ โอกาสนี้

วิเมธียง แก้วศิริ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๘
กิตติกรรมประกาศ.....	๑
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	7
สมมุติฐานของการวิจัย.....	8
ขอบเขตของการวิจัย.....	8
การนิยามศัพท์.....	9
วิธีการวิจัย.....	10
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	12
ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของสถาบัน	
ฝ่ายรัฐสภา.....	12
ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจกับความเป็นอิสระขององค์กรนิติบัญญัติ.....	15
แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับจรรยาบรรณ.....	17
กฎหมายของการบริหารราชการฝ่ายนิติบัญญัติไทย.....	25
ทฤษฎีการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance).....	26
ประวัติความเป็นมาของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.....	30
สภาพปัจจุบันของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.....	32
สภาพปัจจุบันของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.....	33
ลักษณะทั่วไปของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่างประเทศ.....	34
หน่วยสนับสนุนการทำงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	
ต่างประเทศ.....	35

สารบัญ(ต่อ)

หน้า

2	หลักการพื้นฐานที่ใช้ในการจัดโครงสร้างและระบบงานของหน่วย สนับสนุนการทำงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.....	41
3	ปัญหาการจัดระเบียบองค์กรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาตามกฎหมาย.....	52
	ปัญหาฝ่ายบริหารมีอำนาจจัดระเบียบองค์กรของสำนักงาน เลขาธิการรัฐสภา.....	52
	ปัญหาผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา.....	54
	ปัญหาการแยกสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นสำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภา.....	57
	ในสังกัดรัฐสภา.....	60
	หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา.....	61
	ปัญหาการบริหารงานบุคคลของรัฐสภา.....	62
	ปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.).....	64
	บุคคลของ หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา.....	65
	ปัญหาเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือเลขาธิการวุฒิสภา เป็นเลขานุการ ก.ร.....	65
	ปัญหาการรักษาวินัยของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.....	68
	ปัญหาการงบประมาณและการเงินของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.....	70
	ปัญหาความเป็นอิสระในด้านการเงินและงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.....	75
	ปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา....	77

เกี่ยวกับการเงินของฝ่ายรัฐสภา.....

สารบัญ(ต่อ)

หน้า

4	การวิเคราะห์พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518.....	79
	ความสามารถและสมรรถนะการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา	87
	ระบบงาน.....	87
	ระบบงบประมาณและการเงิน.....	88
	ระบบบุคลากร.....	91
	ระบบการตรวจสอบ	96
	สภาพปัญหาและอุปสรรค.....	98
5	ผลจากการศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย.....	109
	สมมติฐานที่หนึ่ง.....	109
	สมมติฐานที่สอง.....	109
	สมมติฐานที่สาม.....	110
6	สรุปและข้อเสนอแนะ.....	114
	สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.	115
	ข้อเสนอแนะ	119
	ข้อเสนอแนะอื่น ๆ	130
	บรรณานุกรม.....	134
	ภาคผนวก.....	141

ประวัติผู้เขียน.....	144
----------------------	-----

สารบัญตาราง

ตารางที่

หน้า

1	เปรียบเทียบลักษณะสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปัจจุบัน และอนาคต.....	27-28
2	เปรียบเทียบพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 กับร่าง พระราชบัญญัติการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. (บางมาตรา)	81-86

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ชื่อนักศึกษา	วิเมลิ้ง แก้วศิริ
อาจารย์ที่ปรึกษา	รศ. ดร. มนตรี รูปสุวรรณ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	นางสาวอภิญญา วงษานุกัทสน์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2546

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาในองค์การนิติบัญญัติที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรา
กฎหมายและตรวจสอบการบริหารราชการของฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรง
กับวิถีชีวิตของประชาชนทั่วประเทศ โดยศึกษาถึงระบบการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการที่จะต้องอำนวยความสะดวกให้กับสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร

ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ความยืดหยุ่นขององค์การมีความจำเป็น
อย่างยิ่งต่อความสำเร็จของงาน เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องทำงานตาม
ความต้องการของประชาชน ดังนั้นในการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายที่รองรับอย่างเหมาะสมกับภารกิจขอบข่ายของงาน

จากผลการศึกษาพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎรคือ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในด้านความเป็นอิสระด้านการบริหาร
ด้านการเงิน และด้านบุคลากร ดังนั้นแนวทางในการแก้ปัญหาคือ การปรับปรุงกฎหมาย กฎ
ระเบียบ ข้อบังคับ ระบบการเงิน และระบบการบริหารงานบุคคลให้เป็นอิสระตามเจตนารมณ์
ของรัฐธรรมนูญ เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพของข้าราชการในการ
ตอบสนองการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน

Thesis Title	Legal Problems regarding the Administration of Secretariat Office of the House of Representatives
Name	Miss Wimalerng Kaewsiri
Thesis Advisor	Asso. Prof. Dr. Montree Roobsuwan
Department	Law
Academic Year	2003

ABSTRACT

This thesis aims to study the legislative organization and its functions of legislating and examining the government's administration. These functions directly concern the way of life of all people throughout the country. It is a study of the administrative system of the Secretariat Office of the House of Representatives which serves the Members of the House of Representatives.

In working as the Members of the House of Representatives, the flexibility of the organization is essential to the success of their mission as they work to serve the people's need. Consequently, there must be a law to meet the expediency of their mission and the scope of their tasks in the Secretariat Office of the House of Representatives.

The study found that there are problems and barriers in the administration of the Secretariat Office of the House of Representatives. That is to say, the law, rules, regulations and articles do not conform with the Constitution of The Kingdom of Thailand, B.E. 2540, regarding flexibility in financial and personnel management. Therefore, a possible solution is to revise the law, rules, regulations, articles, and financial and personnel administrative systems to allow more freedom to conform with the intent of the constitution, creating a flexibility and efficient operation among government officials aligned to the tasks of the members of the House of Representatives who represent the people.

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

นับจากการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของการเมืองการปกครองของประเทศไทย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา มีผู้แทนราษฎรชั่วคราวชุดแรก จำนวน 70 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจาก “คณะราษฎร” ได้ทำการประชุมกันเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475 ณ ห้องโถงชั้นบนของพระที่นั่งอนันตสมาคมเป็นที่ประชุมชั่วคราว ในการประชุมครั้งนี้มหาอำมาตย์เอก เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร และนายพลตรีพระยาอินทวิชิต เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้ขออนุมัติต่อที่ประชุมให้หลวงประดิษฐมนูญธรรม ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อปฏิบัติงานราชการประจำของสภาผู้แทนราษฎร จึงถือว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้สถาปนาขึ้นในวันที่ 28 มิถุนายน 2475¹ ในระยะเริ่มแรกสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยังไม่มีกฎหมายจัดตั้งมารองรับ ไม่มีงบประมาณและสถานที่ทำการเป็นของตนเอง

ต่อมาเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2476 รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรมแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้กิจการฝ่ายตุลาการของสภาผู้แทนราษฎรดำเนินไปโดยสมบูรณ์ โดยจัดให้มีเจ้าหน้าที่ประจำขึ้นหน่วยหนึ่ง มีฐานะเป็นกรมขึ้นต่อสภาผู้แทนราษฎร เรียกว่า “กรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบและให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้เป็นอันว่ากรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้จัดตั้งโดยกฎหมายตั้งแต่วันที่ 13 พฤศจิกายน 2476) และในปีเดียวกันนี้ สภาผู้แทนราษฎรได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารและพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมใหม่ ซึ่งในพระราชบัญญัติดังกล่าวได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงชื่อของ “กรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” เป็น “สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งได้จัดวางระเบียบราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขึ้นตามกฎหมายฉบับใหม่

¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

เมื่อใกล้กำหนดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดแรก พระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาเห็นว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรจะได้มีที่ทำการถาวรขึ้นเพื่อเป็นที่ติดต่อกับสมาชิกสภา จึงได้กราบบังคมทูลขอพระราชทานพระตำหนักราชฤทธิรุ่งโรจน์ให้เป็นที่ทำการ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานตามที่กราบบังคมทูล แต่ในขณะที่เตรียมจะย้ายที่ทำการนั้น เจ้าพระยาวรวงศ์ไพฑุฒิ ผู้สำเร็จราชการ พระราชวัง ได้ทำความตกลงกับเจ้าพระยาพิชัยญาติ ประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้อาคารสำนักงานราชเลขาธิการในพระองค์ เป็นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแทนพระตำหนักราชฤทธิรุ่งโรจน์ที่ได้ตกลงไว้แต่เดิม เจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงได้ย้ายที่ทำการจากวังปารุสก์วันมาประจำอยู่ที่อาคารสำนักงานราชเลขาธิการในพระองค์ ตั้งแต่บัดนั้นมา

ปี พ.ศ. 2484 ได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ โดยได้ยกฐานะสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขึ้นเป็นทบวงการเมือง และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการฝ่ายธุรการของสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เหมาะสมกับกาลสมัยและเพื่อให้การปฏิบัติราชการดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 กอง คือ สำนักงานเลขาธิการและกองกรรมาธิการ²

ปี พ.ศ. 2489 รัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ฉบับนี้ได้นำเอาระบบสภาคู่มาใช้เป็นครั้งแรก กล่าวคือ รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภา (สภาสูง) และสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งวุฒิสภานั้นประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งทางอ้อม ขณะที่สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง จึงทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเดิมแยกออกเป็น 2 สำนักงาน คือ “สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” การดำเนินงานฝ่ายธุรการของสำนักงานทั้งสองแยกออกจากกันตามแบบอย่างเดียวกับรัฐสภาของต่างประเทศที่ใช้ระบบสองสภา

ปี พ.ศ. 2490 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 10) แก้ไขเพิ่มเติม จัดตั้งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาขึ้นให้มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการฝ่ายธุรการของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรโดยให้โอนข้าราชการของสำนักงาน

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

ปี พ.ศ. 2494 ได้มีการปรับปรุงหน่วยงานภายในของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาอีกครั้ง โดยพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2494 มีประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้ โดยแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีการเพิ่มหน่วยงานขึ้นใหม่หลายหน่วยงาน คือ กองกลางแบ่งเป็น 6 แผนก กองการประชุม 4 แผนก และกองกรรมมาธิการ แบ่งออกเป็น 3 แผนก³

เมื่อเกิดการรัฐประหารขึ้นอีกครั้ง เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 คณะรัฐประหารได้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 กลับมาใช้ใหม่ รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นระบบสภาเดี่ยวคือ สภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ชื่อของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจึงเปลี่ยนมาเป็น “สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” อีกครั้งหนึ่ง โดยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2494 และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการฝ่ายธุรการของสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง โดยพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2496 ซึ่งสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ก็คือ เพียงเปลี่ยนชื่อแผนกตำรวจรัฐสภามาเป็นแผนกตำรวจสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

ปี พ.ศ. 2501 เกิดเหตุการณ์รัฐประหารขึ้นโดยมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นหัวหน้า ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2501 ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้รัฐสภา คือ สภาว่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งนอกจากจะทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ยังทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติอีกด้วย ฉะนั้น เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงทำหน้าที่เป็นฝ่ายธุรการให้กับสภาว่างรัฐธรรมนูญและรัฐสภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย ทำให้ปริมาณงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้น

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

ปี พ.ศ. 2511 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จและประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511 รัฐสภาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงได้เปลี่ยนชื่อเป็น สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา นอกจากนี้ได้ปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันคือ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 5) พระราชบัญญัติโอนกิจการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไปเป็นของ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 8) เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและในวันที่ 30 กันยายน 2512 ได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้แบ่งส่วนราชการดังนี้ กองกลางแบ่งเป็น 5 แผนก กองการ ประชุมแบ่งเป็น 4 แผนก กองกรรมาธิการและกองปฏิคมและสถานที่แบ่งเป็น 4 แผนก

ปี พ.ศ. 2517 ได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2517 ขึ้นรองรับ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2517 ได้กำหนด ส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาขึ้นดังนี้⁴

- กองกลาง
- กองคลังและพัสดุ
- กองการประชุม
- กองกรรมาธิการ
- กองวิเทศสัมพันธ์
- กองสถานที่
- กองการพิมพ์
- ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า
- ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

ต่อมา คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ได้พิจารณาปรับปรุงหน่วยงานย่อยของส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และกำหนดสายงานตามความเกี่ยวพันในการปฏิบัติงานขึ้นใหม่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยถือตามโครงสร้างของส่วนราชการที่กำหนดไว้เดิม ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2517

ปี พ.ศ. 2518 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของรัฐสภา และรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณของรัฐสภา โดยมีเลขาธิการรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ ในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา ซึ่งอำนาจหน้าที่ได้กำหนดไว้ดังกล่าว นั้น จะเห็นได้ว่าสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมาก และมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปหลายด้านตามลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา เช่น งานธุรการของสมาชิกรัฐสภา งานของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ งานของประธานและรองประธานงานเกี่ยวกับการจัดการให้เป็นไปตามระเบียบวิธีการของรัฐสภา อันได้แก่ การจัดการประชุมสภา การจัดทำรายงานการประชุมสภา การบริการให้ประชาชนในการเข้าฟังการประชุมสภา นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการให้บริการด้านวิชาการ เช่น การบริการห้องสมุด

ดังนั้น เพื่อให้การเป็นไปตามกฎหมาย และให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยตามเจตนารมณ์ในการปรับปรุงของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา จึงมีคำสั่งรัฐสภาที่ 5/2527 กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งคำสั่งดังกล่าวได้แบ่งหน้าที่ในการปฏิบัติราชการออกเป็น 3 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายบริหาร มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา มีหน่วยงานในสังกัดคือ กองกลาง กองคลังและพัสดุ กองการประชาสัมพันธ์ กองการพิมพ์ และกองสถานที่

2. ฝ่ายระเบียบงานรัฐสภา มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านธุรการ และเลขานุการของการประชุมสภา การประชุมคณะกรรมการธิการ การจัดทำรายงานการประชุม เป็นต้น ฝ่ายนี้มีหน่วยงานในสังกัด คือ กองการประชุม กองกรรมการธิการ กองวิเทศสัมพันธ์ ศูนย์ข่าวและพิมพ์ดีด

3. ฝ่ายวิชาการ มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการแก่สมาชิกรัฐสภาในการค้นคว้า รวบรวมข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริงทางด้านการเมืองการบริหาร เศรษฐกิจ สังคม

ปี พ.ศ. 2535 การปรับปรุงส่วนราชการในสังกัดรัฐสภา ต่อมาในปี 2535 คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาได้พิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และข้าราชการฝ่ายรัฐสภาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับข้าราชการประเภทอื่น ๆ และได้นำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 15/2535 ที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ โดยยังคงให้มีสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไว้เช่นเดิมไม่เปลี่ยนแปลง แต่ในการพิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอให้มีการพิจารณาปรับปรุงส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยกำหนดให้มีสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแทนสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ข้อเสนอนี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารและการยุติธรรม และได้เสนอรายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ในคราวประชุมครั้งที่ 17/2535 ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ 3 เห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

จากนั้นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ถือปฏิบัติโดยมีการร่างกฎ ระเบียบต่าง ๆ ภายในสำนักงานขึ้น แต่ผลการปฏิบัติงานในระยะต่อมา กฎ และระเบียบต่าง ๆ ได้กลายเป็นปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต้องการผลลัพธ์ของงานที่รวดเร็ว ถูกต้อง มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ความคาดหวังในประสิทธิภาพการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อหน่วยงานธุรการที่รองรับ คือ สำนักงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีสูงขึ้นมาก อันเนื่องมาจากความต้องการของประชาชนที่มีผลกระทบสำคัญมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ได้ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปฏิรูปการเมืองโดยได้มีการรณรงค์ จนกระทั่งทำให้เกิดการร่างรัฐธรรมนูญใหม่และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกติกาทางการเมือง ที่สำคัญหลายประการ เช่น กระบวนการเลือกตั้ง การ

1. บางมาตราของพระราชบัญญัติขัดแย้งกัน ทำให้การนำกฎหมายไป ปฏิบัติเป็นไปได้ยาก เช่น กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ แม้จะเลือกมาตามที่กฎหมายกำหนดจากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แต่บุคคลที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการเป็นบุคคลที่อยู่ในระบบราชการฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ดังนั้น แนวคิดของบุคคลดังกล่าวจึงเป็นแนวคิดของการบริหารงานบุคคลของราชการฝ่ายบริหาร
2. บางมาตราของพระราชบัญญัติขัดแย้งและมีความแตกต่างจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในหลักความเป็นอิสระของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เช่น มาตรา 7 มาตรา 15 เป็นต้น (ภาคผนวก)
3. ปัญหาในการนำกฎหมายไปปฏิบัติ (Law Implementation) ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่พิจารณาตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ การบริหารบุคคลของราชการฝ่ายบริหาร
ดังนั้น การสร้างความเป็นอิสระในการบริหารบุคคลของข้าราชการฝ่ายสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นปัญหาที่ทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น การร่างกฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

จากสภาพปัญหาของการบริหารงานบุคคลโดยคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2534 การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

- (1) เพื่อศึกษาถึงการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 (Law Implementation) เป็นไปตามทฤษฎีและสอดคล้องเหมาะสมกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปี 2540
- (2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ (Power and Authority) ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- (3) เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมกับหลักการบริหารบุคคลสมัยใหม่และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

สมมติฐานของการวิจัย

- (1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้มีการนำกฎหมายไปปฏิบัติ
- (2) การบริหารบุคคลโดยคณะกรรมการที่ไม่มีส่วนได้เสียเป็นหลักการปกครองที่ไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน
- (3) กฎหมายใช้ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรมีการแก้ไขเพราะสภาพสังคม การเมือง ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้ที่กล่าวมาแล้วนี้ มีข้อจำกัดหลายประการด้วยกัน ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการกำหนดขอบเขตของการศึกษาให้ชัดเจนเพื่อให้ได้เนื้อหาที่เหมาะสม ดังนี้

- (1) วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นวิทยานิพนธ์ในสาขาวิชากฎหมายมหาชน (Public law) โดยตรง แต่เนื่องจากเป็นกฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงมีความสัมพันธ์กับสาขาวิชาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ กฎหมาย รัฐธรรมนูญ (Constitutional Law) วิชารัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) และวิชาการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) ด้วย
- (2) วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาถึงปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในลักษณะของโครงสร้างระบบ อัตรากำลัง การบริหารบุคคล ที่เป็นอุปสรรคในการสร้างประสิทธิภาพของการบริหารงาน

การนิยามศัพท์

เพื่อให้ผู้ที่สนใจในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้เข้าใจอย่างถูกต้องตรงกันในตัวแปรต่าง ๆ ที่ปรากฏในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยจึงให้นิยามคำศัพท์ต่าง ๆ ที่อาจทำให้ผู้อ่านมีความเข้าใจแตกต่างกันไปดังนี้

"ก.ร." หมายถึง คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ที่ได้รับการแต่งตั้ง เลือกตั้ง และเป็นโดยตำแหน่งในอดีตและปัจจุบัน

"ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร" หมายถึง บุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในส่วนราชการสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในอดีตและปัจจุบัน

"ประธานสภาผู้แทนราษฎร" หมายถึง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติสภาเดียว ให้หมายความถึงประธานแห่งสภานั้น และประธานวุฒิสภา ซึ่งดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นประธานคณะกรรมการ ก.ร. โดยตำแหน่ง⁵

"รองประธานสภาผู้แทนราษฎร" หมายถึง รองประธานสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติสภาเดียว ให้หมายถึงรองประธานแห่งสภานั้น ตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้รองประธานสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นรองประธานคณะกรรมการข้าราชการสภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมาย⁶

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518. มาตรา 6, กรุงเทพมหานคร : ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2532

⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 6

วิธีการวิจัย

ผู้วิจัยดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยแยกศึกษาออกเป็น 2 แนวทางใหญ่ ๆ คือ

(1) โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษาข้อมูลและทำการวิเคราะห์จากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ ดังนี้

ก. รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อทำการพิจารณาเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518

ข. ตำรา บทความ และเอกสารทางวิชาการในทางกฎหมายของไทยและต่างประเทศ เป็นการศึกษาข้อมูลและทำการวิเคราะห์จากตำราในทางการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎี (Theory) และแนวความคิด (Concept) ของไทยและต่างประเทศ ตำรา บทความ เอกสาร

ค. เอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ การศึกษาข้อมูลจากกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และบทความอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบในการสนับสนุนวิเคราะห์ข้อมูลและปัญหาจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพราะหน่วยงานที่อยู่ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(2) โดยการวิจัยภาคสนาม (Field Research) การสัมภาษณ์บุคคลในกรณีที่ต้องการขยายข้อมูลเอกสาร

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้วิจัยได้ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายการบริหารงานบุคคลข้าราชการฝ่ายสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยมีจุดมุ่งหมายหลายประการด้วยกัน ดังนี้

(1) เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของการปฏิบัติในส่วนของการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(2) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีความเป็นอิสระ มีความเข้มแข็ง คล่องตัว ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สนองตอบความต้องการของประชาชนโดย ส่วนรวมของประเทศ

(3) เพื่อให้เกิดข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้การเมืองไทยได้มีการพัฒนาอย่างเป็น ระบบต่อเนื่องมั่นคง

(4) เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหน่วยงานที่ ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าเทียมกันกับฝ่ายบริหารเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ในการควบคุม และตรวจสอบ (Check and Balance) ซึ่งกันและกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะมีผลทำให้ ประชาชนและประเทศได้รับประโยชน์มากที่สุด

(5) เพื่อสนับสนุนให้หน่วยราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้สร้าง สมรรถนะในการบริหาร

(6) เพื่อนำข้อเสนอแนะและสรุปเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญในการบริหารราชการ

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

รัฐสภาไทยเป็นที่มาของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยเกิดจากการก่อการของกลุ่มบุคคลที่เข้าสู่อำนาจการปกครองไทย เพื่อการจัดตั้งองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรดังกล่าวขาดฐานที่สำคัญคือ ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งทำให้เกิดอุปสรรคในการพัฒนาหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา จากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว จะมีแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของสถาบันฝ่ายรัฐสภา
ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจกับความเป็นอิสระขององค์กรนิติบัญญัติ
แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับจรรยาบรรณ
ทฤษฎีการปกครองที่ดี (Good Governance)
กฎหมายของการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาไทย
ประวัติและวิวัฒนาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของสถาบันฝ่ายรัฐสภา

รัฐที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ เป็นรัฐที่ถือการแบ่งแยกอำนาจเป็นสาระสำคัญ ในกรณีที่มีการแบ่งแยกอำนาจ ผู้ถืออำนาจหรือองค์กรต่าง ๆ ที่เป็นอิสระของรัฐจะเป็นผู้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองและมีส่วนร่วมในการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ ภาระหน้าที่ต่าง ๆ ของบรรดาผู้ถืออำนาจรัฐ และบรรดาองค์กรของรัฐจะอยู่ใต้การควบคุมของผู้ถืออำนาจรัฐอื่น ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตามหากมีการควบคุมพฤติกรรมของผู้ถืออำนาจเสมอไปอย่างเคร่งครัดโดยไม่มีการผ่อนหนักผ่อนเบาบ้าง การดำเนินนโยบายทางการเมืองก็ดำเนินไปไม่ได้ ผู้ถืออำนาจต้องมีอิสระพอสมควรที่จะตัดสินใจโดยปราศจากอิทธิพลและการยับยั้งจากภายนอก ปัญหาจึงมีอยู่ว่า การปกครองจะจัดอยู่ในรูปแบบใดนั้น ขึ้นอยู่กับขอบเขตแห่งความเป็นอิสระของผู้ถืออำนาจว่าแต่ละฝ่ายมีมากน้อยเพียงใด¹

¹ วรวิทย์ กนิษฐะเสน. กฎหมายมหาชนเบื้องต้นภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521, หน้า 8.

1. สัมพันธภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบสำนักงาน

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ในการปกครองแบบสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (Parliamentarism) เป็นการปกครองรูปแบบหนึ่ง ที่มีดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างผู้ถืออำนาจต่าง ๆ ที่เป็นอิสระอันได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาล โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้มีการประสานงานระหว่างรัฐบาลและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แต่ในทางปฏิบัติการปกครองแบบสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีสองชนิดแตกต่างกันซึ่งขึ้นอยู่กับว่าฝ่ายสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจเหนือกว่าคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ควบคุมสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในทางการเมือง ในการปกครองแบบสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามแบบฉบับของฝรั่งเศส เราจะเห็นได้ว่าสภาอยู่เหนือรัฐบาล ในทางตรงกันข้ามรูปแบบการปกครองแบบคณะรัฐมนตรีแบบอังกฤษ ฝ่ายคณะรัฐมนตรีมีลักษณะเหนือกว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร²

สภาพเช่นนี้เรียกว่าการขาดดุลยภาพแห่งอำนาจ ดังนั้น การปกครองแบบสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงพยายามที่จะให้ผู้ถืออำนาจที่เป็นอิสระและถูกแบ่งแยก หรืออาจกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่าเป็นความพยายามที่จะให้ดุลยภาพระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลเกิดขึ้น เพื่อไม่ให้ฝ่ายใดมีอำนาจเหนือกว่ากัน ผู้ถืออำนาจทั้งสองฝ่ายจะแบ่งอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และแบ่งอำนาจในการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้โดยวิธีการออกกฎหมายเนื่องจากว่าผู้ถืออำนาจทั้งคู่นี้อยู่ภายใต้ขอบเขต และอยู่ภายใต้การควบคุมซึ่งกันและกัน ซึ่งเรียกกันว่าการควบคุมระหว่างองค์กร³

เมื่อพิจารณาถึงความเชื่อดังกล่าวแล้ว การปกครองในระบบสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นรูปแบบการปกครองที่มีการพึ่งพาอาศัยระหว่างรัฐบาลกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยผสมผสานกัน ความเชื่อดังกล่าวนั้นจะมีรากฐานอยู่บนความจริง เพราะเมื่อแต่ละหน่วยอำนาจสามารถควบคุมประสานการใช้อำนาจกับหน่วยงานอื่นแล้ว โอกาสที่ประชาชนจะถูกละเมิดอำนาจหรือได้รับการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลก็ลดน้อยลง แต่ปัญหาในที่นี้คือ เราจะรักษาดุลอำนาจดังกล่าวนี้ได้หรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วไม่สามารถที่จะเกิดขึ้นได้ เพราะในการปกครองประเทศนั้น โดยทั่วไปมักจะมีหน่วยอำนาจหนึ่งมีอิทธิพลเหนือหน่วยอำนาจหนึ่งไม่มากนักน้อย ไม่มีระบบการปกครองใดที่สามารถกำหนดให้

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

ในเรื่องนี้ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช⁵ ให้ความเห็นว่า ในระบอบการเมืองที่มีรัฐธรรมนูญ กำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กับรัฐบาลเป็นจุดของกราววิเคราะห์ที่สำคัญ เพราะสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับรัฐบาล ต่างเป็นแหล่งอำนาจที่อาจจะรวมศูนย์อยู่ที่เดียวกัน หรือแยกออกจากกันโดยต่างฝ่ายต่างมีแหล่งอำนาจที่ไม่เกี่ยวข้องกันมากนักก็เป็นได้ กรณีที่สุดโดยที่สุด ได้แก่ การที่อำนาจในการออกกฎหมายขึ้นอยู่กับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยสิ้นเชิง โดยที่รัฐบาลเป็นเพียงผู้นำกฎหมายไปปฏิบัติเท่านั้น ซึ่งสภาพเช่นนี้ไม่ปรากฏในการเมืองสมัยใหม่แล้ว เพราะรัฐบาลของ

⁴ สุจิต บุษยบงการ. **บทบาทของสภานิติบัญญัติ**. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526 หน้า 3.

⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. **ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย**. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530 หน้า 32.

ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช⁶ ยังได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาของฝ่ายนิติบัญญัติในบางสังคม เช่น ไทยไว้ค่อนข้างน่าสนใจว่ามีความแตกต่างไปจากประเทศที่มีความมั่นคงทางกติกาทิศทางการเมืองแล้ว ในแง่ที่ว่าปัญหาของฝ่ายนิติบัญญัติไทยนั้น มิใช่ประเด็นเรื่อง อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติลดลงไปมากนักน้อยเพียงใดเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำให้ความสนใจศึกษากันอยู่มาก หากเป็นเรื่องของความอยู่รอดของสภาผู้แทนราษฎร บรรยากาศที่เต็มไปด้วยความไม่แน่นอนทางการเมือง โอกาสที่จะยุบสภาทั้ง ๆ ที่ไม่มีเหตุผลเพียงพอ ข้อจำกัดทางการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ฝ่ายบริหาร หรือกลุ่มพลังอำนาจ เช่น ทหารมีต่อพรรคการเมืองของบุคลากรในฝ่ายนิติบัญญัติไทยด้วย นอกเหนือไปจากข้อจำกัดด้านความสัมพันธ์ทางอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอยู่อย่างเป็นทางการแล้ว

ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจกับความเป็นอิสระขององค์กรนิติบัญญัติ

หลักการแบ่งแยกอำนาจ (SEPARATION OF POWER) หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการที่มักจะมีการอ้างอิงอยู่เสมอเพื่อเป็นเหตุผลสนับสนุนความคิดเห็นของผู้ที่อ้างอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งในความเป็นจริงแล้วหลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นทฤษฎีทางการเมืองสำนักปรัชญาการเมืองจำนวนหนึ่งได้สร้างขึ้นในระหว่างศตวรรษที่ 4 ถึงศตวรรษที่ 10 เพื่อนำไปใช้อ้างอิงในการตัดทอนอำนาจของกษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวนี้เชื่อว่ามีได้มีความมุ่งหมายจะแก้ปัญหาการบริหารของรัฐหรือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.

เมื่อกล่าวถึงทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ ก็ต้องนึกถึงปรัชญาเมธีชาวฝรั่งเศส คือ มองเตสกีเออ (MONTESQUIEU) และหนังสือ L'ESPRIT DES LOIS หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายของเขา แต่โดยความเป็นจริงแล้วหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ได้มีนักปรัชญาเมธีการเมืองได้พูดถึงมานานแล้ว ไม่ว่าจะเป็น อริสโตเติล (ARISTOTLE) ฌอง โบแดง (JEAN BODIN) ปุฟเฟนดอร์ฟ (PUFFENDORF) และ จอห์น ล็อกค (JOHN LOCKE) ต่างก็เคยพูดถึงการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งก่อนแต่นี้อำนาจในการปกครองประเทศยังไม่ได้แบ่งแยก หรือยังไม่มีผู้คิดว่าจะแยกออกอย่างไร แยกให้ใคร และแยกทำไม แต่ต่อมานักปรัชญานั้นเอง ที่เสนอแนะให้มีการแบ่งแยก และมีผู้เห็นด้วยจนนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายนักปรัชญาก่อน ๆ ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ดังนี้⁷

อริสโตเติล ดูเหมือนจะเป็นนักปรัชญาคนแรกที่พยายามที่จัดแบ่งองค์การของรัฐบาล โดยได้เขียนหนังสือชื่อ POLITICS ว่ารัฐทุกรัฐมีองค์ประกอบสามประการ คือ องค์ประกอบที่ดำเนินงานเกี่ยวกับอำนาจตุลาการ

ฌอง โบแดง ก็ได้เขียนไว้ในหนังสือ DE LA REPUBLIQUE เกี่ยวกับระบบสมบูรณาญาสิทธิราชที่ถูกจำกัดบางส่วนว่าอำนาจอธิปไตยแยกออกได้หลายอำนาจแต่ไม่ได้กล่าวไว้แน่ชัดว่าแบ่งเป็นอำนาจอะไรบ้าง

ปุฟเฟนดอร์ฟ ได้กล่าวไว้ในหนังสือ DE JURE NATURAE ET GENTIUM ว่าอำนาจอธิปไตยแยกออกเป็นเจ็ดอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจที่จะลงโทษเพราะฝ่าฝืนกฎหมาย อำนาจที่จะทำสงครามและสงบศึก อำนาจการทำสนธิสัญญา อำนาจแต่งตั้งข้าราชการ อำนาจเก็บภาษี และอำนาจจัดการศึกษา

จอห์น ล็อกค ได้กล่าวไว้ในหนังสือ SECOND TREATISE OF CIVIL GOVERNMENT ว่าอำนาจอธิปไตยแยกออกได้เป็นสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจเกี่ยวกับการทำสงคราม การทำสนธิสัญญา และการแลกเปลี่ยนทูต จากการแบ่งแยกอำนาจของ จอห์น ล็อกค ได้แยกอำนาจเกี่ยวกับการต่างประเทศ คือ อำนาจเกี่ยวกับการทำสงคราม ฯลฯ ออกมาเป็นอำนาจหนึ่งต่างหาก จอห์น ล็อกค เห็นว่าอำนาจที่สำคัญที่สุดคือ อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นอำนาจที่กำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตของสิทธิตามธรรมชาติของ

⁷ อมร จันทรสมบูรณ์. *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2526, หน้า 61.

นอกจากนี้ยังมีนักปรัชญาผู้อื่นได้กล่าวถึงการแบ่งแยกอำนาจ แต่การอธิบายนั้นมิได้มุ่งจะจัดการเกี่ยวกับการจัดระบบการปกครองเสียส่วนใหญ่ เป็นเพียงการพยายามแยกแยะให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยนั้นแยกออกเป็นอำนาจย่อย ๆ อะไรบ้างเท่านั้น

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับจรรยาบรรณ

ความหมายและความสำคัญ "จริยธรรมหรือจรรยาบรรณ" ในการปฏิบัติงานและการบริหารงาน ในการบริหารงานและการปฏิบัติงานของบุคคลในองค์กรใดองค์กรหนึ่งนั้น ความรู้ความสามารถเพียงอย่างเดียวคงไม่เพียงพอที่จะทำให้การบริหารงานประสบความสำเร็จได้ เพราะผู้บริหารงานและผู้ปฏิบัติงานจะต้องใช้ความรู้ความสามารถในวิชาชีพของตนอย่างมีความรับผิดชอบ ซึ่งหลักการสากลของการบริหารงานต้องประกอบด้วยความรู้ความสามารถมาตรฐาน จริยธรรมหรือจรรยาบรรณ และศักดิ์ศรี (ประชาชาติธุรกิจ 27 ก.พ. 2537) ผู้บริหารงานและผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ จะต้องมีความรู้หรือจรรยาบรรณในวิชาชีพของตนด้วย ซึ่งหาผู้บริหารงานและผู้ปฏิบัติงานไม่มีจริยธรรมหรือจรรยาบรรณก็จะได้ว่ามีความบกพร่องในการดำเนินงานนั้น ๆ ของตน และอาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ถูกถอนใบอนุญาตได้ ซึ่งในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภานั้น จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับความมีจริยธรรมหรือจรรยาบรรณ โดยความหมายและความสำคัญมีดังนี้

"จรรยาบรรณ" ในภาษาไทย มาจากคำว่า จรรยา+บรรณ จรรยา แปลว่า ความประพฤติ หรือกิริยาที่ควรประพฤติในหมู่คณะ และบรรณ แปลตามตัวอักษรว่า หนังสือ หรืออาจแปลโดยอรรถว่าสิ่งที่ประมวลเข้าไว้ด้วยกันเป็นหมวดหมู่ จรรยาบรรณ จึงหมายถึง ประมวลความประพฤติที่ผู้บริหารงาน ผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ ได้ร่วมกันกำหนดขึ้น เพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณชื่อเสียงและฐานะของสมาชิกและวงงานขององค์กรนั้น ๆ ซึ่งอาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้ บางทีก็เรียกจรรยาบรรณว่า จรรยาวิชาชีพ และปัจจุบันนิยมใช้คำว่า "จริยธรรม"

ในภาษาอังกฤษ ใช้คำว่า "Ethics" ซึ่งอาจหมายถึงวิชาจริยธรรม/จริยศาสตร์ที่เป็นแขนงหนึ่งของปรัชญาทางศีลธรรม (Moral Philosophy) หรืออาจหมายถึง มาตรฐานความประพฤติและวิจากรณญาณของศีลธรรมและวิชาชีพ (Ethics) ก็ได้ จะเน้นจรรยาบรรณในประเด็นหลังโดยไม่ไปเกี่ยวข้องกับมาตรฐานทางศีลธรรม (Morality) ทั้งนี้ ก็เพราะว่าศีลธรรมเป็นมาตรฐานความประพฤติของสังคม ส่วนจรรยาบรรณเป็นมาตรฐานความประพฤติในทางการบริหารงานและการปฏิบัติงานในวิชาชีพของตน

Good ได้เขียนไว้ใน Dictionary of Education ดังนี้ จรรยาบรรณ (Code of Ethics) หมายถึง แบบมาตรฐานและหลักแห่งความดีที่สามารถแนะนำและถ่ายทอดไปสู่ผู้อื่น มาตรฐานแห่งความดีนี้เป็นแบบอย่างที่ดีงามถูกต้อง จะถูกสร้างขึ้นโดยบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มสังคม หรือกลุ่มอาชีพเพื่อเป็นแนวทางประพฤติปฏิบัติของสมาชิกของกลุ่มนั้น ๆ

อาลย อิงควมิช ให้ความหมายว่าจรรยาบรรณ หมายถึง สิ่งที่ใช้ในการควบคุมความประพฤติภายใน ซึ่งสังคมหรือองค์การของบุคคลในอาชีพใดอาชีพหนึ่งยอมรับว่าเป็นความประพฤติที่ดีที่ชอบ โดยกำหนดว่าการกระทำอย่างไรเป็นการกระทำที่ชอบหรือสิ่งใดพึงปฏิบัติ และสิ่งใดพึงละเว้นจรรยาบรรณเป็นสิ่งสูงส่งเป็นเรื่องภายในจิตใจเฉพาะผู้ที่มีจิตใจสูงเท่านั้น จึงจะสามารถเข้าใจและปฏิบัติได้เปรียบเสมือนศิลปินที่มีศิลปะหรือถือศีลนั้น มิใช่คนที่ท่องจำได้หรือรู้ว่าศีลมีอะไรบ้าง ความสำคัญอยู่ที่ว่าต้องปฏิบัติตามศีลได้ การฝ่าฝืนจรรยาบรรณจะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษในทางอ้อมกล่าวคือ ผู้ฝ่าฝืนจะได้รับโทษ ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนจิตใจของผู้ฝ่าฝืนของบุคคลในอาชีพเดียวกันและบุคคลภายนอกจะตำหนิติเตียน ดุฎกเหยียดหยาม ไม่ศรัทธา ไม่คบค้าสมาคมด้วย ในระบบราชการควรมีจรรยาบรรณ หรือสิ่งที่ใช้ควบคุมความประพฤติภายในของข้าราชการเพื่อใช้เป็นแนวทางในการประพฤติหรือปฏิบัติอย่างถูกต้องนั้น ต้องสร้างขึ้นมาจากความยินยอมเห็นชอบร่วมกันของส่วนรวมต้องเป็นที่ยอมรับของสังคมหรือวงการของบุคคลในอาชีพใดอาชีพหนึ่ง⁸

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายตามรูปศัพท์ไว้ว่า จรรยา หมายถึง ความประพฤติ กิริยาที่ควรประพฤติในหมู่คณะ ส่วนคำว่า จรรยาบรรณ หมายถึง ประมวลความประพฤติที่ผู้ประกอบการอาชีพการงานแต่ละอย่างกำหนดขึ้น เพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณชื่อเสียงและฐานะของสมาชิก อาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้ และคำว่าจริย หมายถึง ความประพฤติ กิริยาที่ควรประพฤติ ส่วนคำว่า จริยธรรม หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติศีลธรรม กฎศีลธรรม

⁸ อาลย อิงควมิช. "ข้าราชการพลเรือนกับจรรยาบรรณ" วารสารข้าราชการ. 2533.

ติน ปรัชญพฤทธิ์ ให้นิยามของคำว่า "จรรยาบรรณ" (Ethics) ว่าเป็นกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานต่าง ๆ ที่คอยควบคุมความประพฤติทางด้านศีลธรรมขององค์กร หรือวิชาชีพการจัการ⁹

ไพโรจน์ สิตปรีชา เขียนไว้ว่า จริยธรรม เป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อกำหนดมาตรฐานแห่งการประพฤติปฏิบัติอันดีงาม ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงจริยธรรมของข้าราชการ จึงหมายถึง ข้อกำหนดกำหนดบาทให้ข้าราชการมีคุณธรรมที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่โดยมีความรู้สึกรับผิดชอบต่อนตนเอง ต่อประชาชนและต่อรัฐโดยส่วนรวม¹⁰

ในการศึกษาครั้งนี้ ขอให้ความหมายและความสำคัญของคำว่า จริยธรรมหรือจรรยาบรรณ ว่าเป็นความประพฤติหรือกิริยาที่ควรประพฤติ ที่ผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงานในองค์กรได้ร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานของความประพฤติ และต้องได้รับการยอมรับจากสังคม เพื่อการรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณ ชื่อเสียง และยกฐานะของผู้ปฏิบัติงานในองค์กร ให้เป็นที่ยอมรับของสังคม โดยอาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้ หรืออาจจะถึงกับกำหนดเป็นกฎหมายก็ได้ จริยธรรมหรือจรรยาบรรณจึงเป็นกลไกหรือกลยุทธ์ในการควบคุมความประพฤติภายในขององค์กรและสมาชิกในองค์กรให้เป็นที่ยอมรับในสังคมว่ามีความประพฤติในการปฏิบัติหน้าที่ที่ดีที่ชอบ และมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่การงาน อันเป็นการยกระดับการงานของตน และหากบุคคลใดไม่ปฏิบัติตามจริยธรรมหรือจรรยาบรรณแล้วจะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผู้ฝ่าฝืนจะได้รับโทษ อันจะมีผลกระทบกระเทือนต่อจิตใจจากบุคคลในวงงานเดียวกัน และจะถูกสังคมภายนอกตำหนิติเตียน ถูกเหยียดหยาม ไม่ศรัทธา ไม่คบค้าสมาคมด้วย หรืออาจถึงกับต้องมีความผิดตามกฎหมายได้ อีกทั้งจะมีผลทางลบต่อตนเองและผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันทั้งหมด นอกจากนี้ ประโยชน์และความสำคัญของจริยธรรมและจรรยาบรรณมีดังนี้

1. จรรยาบรรณต่างจากศีลธรรมและกฎหมาย

จรรยาบรรณต่างจากศีลธรรมและจริยธรรมโดยทั่วไป ศีลธรรมมักเป็นข้อบังคับควบคุมความประพฤติที่มีรากฐานมาจากศาสนา จึงมักใช้ควบคุมความประพฤติได้เฉพาะคนในศาสนาหนึ่งเท่านั้น อาจไม่มีผลต่อคนในอีกศาสนาหนึ่ง

จริยธรรมนั้น โดยมากมักหมายถึงข้อบังคับควบคุมความประพฤติของคนโดยทั่วไป ซึ่งส่วนใหญ่มักมีพื้นฐานมาจากประเพณีและวัฒนธรรมของคนในแต่ละสังคม

⁹ ติน ปรัชญพฤทธิ์. "วิชาชีพนิยมในปัจจุบันของข้าราชการไทย" รายงานการวิจัย. 2535.

¹⁰ ไพโรจน์ สิตปรีชา. "จริยธรรมของข้าราชการ" วารสารข้าราชการ. 2523.

ส่วนจรรยาบรรณมิได้ใช้สำหรับคนทั่วไปหรือคนในแต่ละศาสนา แต่ใช้สำหรับควบคุมความประพฤติและเป็นแนวปฏิบัติสำหรับเฉพาะกลุ่มคนในวิชาชีพหนึ่ง ๆ เท่านั้น

ศีลธรรมของศาสนาเป็นสิ่งที่ยึดถือกันโดยความสมัครใจและมีผลบังคับในระดับ "ควร" แต่จรรยาบรรณมีผลบังคับในระดับ "พึง" ขณะที่กฎหมายมีผลบังคับในระดับ "ต้อง" เพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติวิชาชีพ

2. ประโยชน์ของจรรยาบรรณต่อผู้รับบริการ

เป็นเรื่องของความไว้วางใจของผู้มารับบริการนั้น ว่าผู้ให้บริการในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ จะรักษาประโยชน์ของผู้มารับบริการเหนือสิ่งอื่นใด สิ่งนี้ทำให้ผู้มารับบริการกล้ามอบความไว้วางใจเพื่อสามารถดูแลประโยชน์สุขของตน และกล้าเปิดเผยความลับส่วนตัวอันจำเป็นในการรับบริการจากผู้ให้บริการนั้นได้ และมีศรัทธาเชื่อมั่นในการปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ให้บริการ เหล่านั้น

3. ประโยชน์ของจรรยาบรรณต่อสังคม

จรรยาบรรณที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ก็คือ

1. สังคมไว้วางใจในองค์กรนั้น ๆ ให้ทำหน้าที่ของตนอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคมได้
2. รัฐสามารถเปลี่ยนจากการควบคุมมาเป็นการกำกับ เพราะจะได้ควบคุมกันเองได้ สังคมจะได้ประโยชน์เมื่อองค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ ทำหน้าที่ของตนอย่างถูกต้องและไว้วางใจได้ เมื่อองค์กรหรือหน่วยงานใดสามารถยกฐานะตนเองขึ้น และสามารถควบคุมกันเองให้ปฏิบัติตามอุดมคติและจรรยาบรรณได้ การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรนั้นก็จะเป็นประโยชน์และเป็นที่พึงแก่สังคมได้ เช่น สถาบันทนายความ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รวมถึงหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐและเอกชนด้วย

เมื่อหน่วยงานหรือองค์กรที่ควบคุมกันได้ ก็จะได้รับส่งเสริมและกำกับดูแลจากหน่วยงานของรัฐเพื่อให้หน่วยงานนั้น ๆ ทำประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุด และโดยที่รัฐไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายมาควบคุมให้มากเกินกว่าที่จำเป็น เพราะการที่ควบคุมกันเองของแต่ละวงการจะมีความยืดหยุ่นกว่าการควบคุมด้วยกฎหมาย คนในแต่ละวงการจะรู้ความจำเป็นและข้อยกเว้นต่าง ๆ ได้ดีที่สุด

ในปัจจุบันจะเห็นว่าการควบคุมด้วยกฎหมาย นอกจากจะไม่ยืดหยุ่นแล้ว ยังเป็นการสิ้นเปลืองเงินภาษีของประชาชน และต้องนำมาใช้เพื่อตรวจสอบและควบคุมอีกด้วย เมื่อหน่วยงานควบคุมกันเองได้ก็ประหยัดงบประมาณค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบและควบคุมหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย

4. ประสิทธิภาพของจรรยาบรรณ

จรรยาบรรณจะมีประสิทธิภาพเมื่อสามารถครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. ช่วยเกื้อกูลและป้องกันคนในหน่วยงานก็เหมือนกับเป็นการช่วยเหลือและปกป้องมหาชน
2. ต้องมีกฎข้อบังคับหรือหลักปฏิบัติที่เจาะจงลงไป จะมีเพียงหลักจรรยาบรรณที่วางไว้กว้าง ๆ ว่ารักษาประโยชน์ของลูกค้าและนายจ้างก่อนของตน ชื่อสัตย์สุจริตและยุติธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเท่านั้นไม่เพียงพอ มิฉะนั้นจะนำไปปฏิบัติให้เกิดผลได้น้อย
3. ต้องมีการตั้งคณะกรรมการควบคุมจรรยาบรรณของสมาชิกขึ้น เพื่อสอดส่องความประพฤติของสมาชิกที่ฝ่าฝืนจรรยาบรรณ
4. ต้องกำหนดบทลงโทษที่ผู้ฝ่าฝืนจรรยาบรรณให้ปรากฏ ทั้งต้องวางแนวทางไว้ให้คณะกรรมการควบคุมจรรยาบรรณด้วย ว่าในกรณีนั้น ๆ ควรตัดสินใจอย่างไรแนวความคิดทางทฤษฎีที่เกี่ยวกับจรรยาบรรณนั้น จรรยาบรรณของบุคคลในหน่วยงานจะประสบความสำเร็จและพร้อมที่จะปฏิบัติตามน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้
 - 4.1 บุคลากรในหน่วยงานเข้าใจความหมายและเนื้อหาของจรรยาบรรณหรือไม่ (Realization/Understanding)
 - 4.2 บุคลากรในหน่วยงานซึมซาบหรือยอมรับคุณค่าของจรรยาบรรณหรือไม่ (Internalization)
 - 4.3 บุคลากรในหน่วยงานเหล่านั้นยอมปฏิบัติตามจรรยาบรรณหรือไม่ (Practice)

ปัจจัยที่กล่าวข้างต้นมีรายละเอียด ดังนี้

ความเข้าใจความหมายและเนื้อหาของพฤติกรรมที่เสี่ยง/ล่อแหลมต่อการกระทำผิดจรรยาบรรณ ในทรรศนะของ Finer นั้น พฤติกรรมที่อาจเสี่ยง/ล่อแหลม ต่อการกระทำผิดจรรยาบรรณมีอยู่ด้วยกัน 3 ประการด้วยกัน คือ (ติน ปรัชญพฤทธิ,2536)

- การไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายระบุไว้
- การปฏิบัติงานที่น้อยกว่าที่กฎหมายระบุไว้
- การปฏิบัติงานที่เกินกว่าที่กฎหมายระบุไว้

Nigro and Nigro ได้ชี้ให้เห็นว่ามีพฤติกรรมที่เสี่ยง / ล่อแหลมต่อการกระทำผิดจรรยาบรรณอยู่ 9 ประการ คือ (ติน ปรัชญพฤทธิ, 2536)

- การกระทำที่ไม่สุจริต (Dishonesty)
- การกระทำที่ปราศจากจรรยาบรรณ (Unethical Behavior)
- การกระทำตนอยู่เหนือกฎหมาย (Overriding The Law)
- การกลั่นแกล้งผู้ใต้บังคับบัญชา (Unfair Treatment of Employees)
- การละเมิดบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของประชาชน (Violations of Procedural Due Process)

- การละเลยไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ (Failure to Respect Legislative Intent)

- การปฏิบัติงานที่ไร้ประสิทธิภาพอย่างชัดเจน (Gross Inefficiency)
- การพยายามปกปิดการกระทำผิดของตน (Covering - up Mistakes)
- การไม่ยอมแสดงความคิดริเริ่ม (Failure to Show Initiative)
- การเห็นคุณค่าหรือความสำคัญของจรรยาบรรณ บุคลากรในหน่วยงานไม่เพียงแต่จะต้องเข้าใจความหมายและเนื้อหาของจรรยาบรรณ แต่ต้องมีศรัทธาหรือมองเห็นคุณค่าและนำเอาคุณค่าของจรรยาบรรณเหล่านั้นมาเป็นหลักประจำใจหรือคติเตือนใจเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ในแต่ละอาชีพนั้น ๆ

- การยอมปฏิบัติตามจรรยาบรรณ การเข้าใจความหมายและเนื้อหาตลอดจนความซึ่มซาบคุณค่าหรือความสำคัญของจรรยาบรรณจะไร้ประโยชน์อย่างสิ้นเชิง หากในเวลาปฏิบัติงานจริง มิได้ปฏิบัติงานตามมาตรฐานจรรยาบรรณในหน้าที่หรือวิชาชีพของตน

5. จรรยาบรรณของบุคคลในวิชาชีพต่าง ๆ

พรศรี พานิชวงศ์ เขียนในรายงานการวิจัย เรื่อง "การปฏิบัติตามจรรยาบรรณของครูประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติตามการรับรู้ของตนเอง" ว่ามีลักษณะ ดังนี้ คือ¹¹

1. มีจรรยาบรรณไว้ควบคุมพฤติกรรม
2. ระยะเวลาการศึกษาอบรมยาวนาน ต้องมีเวลาฝึกอบรมในสถาบันอุดมศึกษาเป็นเวลานานพอสมควร

¹¹ พรศรี พานิชวงศ์. "การปฏิบัติตามจรรยาบรรณครูประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ตามการรับรู้ของตนเอง" รายงานการวิจัย . 2531.

3. มีความเป็นอิสระ สามารถใช้ความรู้ความสามารถทางวิชาการตัดสินใจพิจารณางานในหน้าที่ด้วยตนเอง

4. มีองค์การพิทักษ์ผลประโยชน์ ผู้ประกอบวิชาชีพชั้นสูงทุกคนจะได้รับความคุ้มครองสวัสดิภาพ และส่งเสริมความสามารถของตน จากองค์การพิทักษ์ผลประโยชน์ เช่น นักกฎหมายมีเนติบัณฑิตยสภา

5. ให้บริการแก่สังคมทั้งทางตรงและทางอ้อม

6. ให้วิธีการแห่งปัญญาในการให้บริการ ในการปฏิบัติต่อผู้รับบริการนั้น ต้องอาศัยความรู้และสติปัญญาเป็นพื้นฐานสำคัญ มากกว่าการใช้ทักษะหรือความชำนาญเพียงด้านเดียว

6. จรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537

จรรยาบรรณดังกล่าวบรรจุอยู่ในข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน 2537 และมีผลบังคับใช้วันที่ 9 มีนาคม 2537 สรุปได้ดังนี้

1. จรรยาบรรณต่อตนเอง มีศีลธรรม ประพฤติตนเหมาะสม ด้วยความซื่อสัตย์ไม่แสวงหาผลประโยชน์และมีทัศนคติที่ดีและพัฒนาตนเอง

2. จรรยาบรรณต่อหน่วยงาน สุจริต เสมอภาค ปราศจากอคติ ปฏิบัติหน้าที่เต็มกำลังความสามารถ รวดเร็ว ขยันหมั่นเพียร ถูกต้องสมเหตุสมผล ตรงต่อเวลา ใช้เวลาให้เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ดูแลรักษาและใช้ทรัพย์สินของทางราชการอย่างประหยัดคุ้มค่า

3. จรรยาบรรณต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงาน ร่วมมือช่วยเหลือแนะนำ เอาใจใส่ดูแลลูกน้อง สร้างความสามัคคีในการปฏิบัติหน้าที่ สุภาพ มีน้ำใจ มีมนุษยสัมพันธ์ ละเว้นการนำเอาผลงานผู้อื่นมาเป็นของตน

4. จรรยาบรรณต่อประชาชนและสังคม ให้ความเป็นธรรมเอื้อเฟื้อ มีน้ำใจสุภาพอ่อนโยน ประพฤติตนให้เป็นที่ยึดถือของบุคคลทั่วไป ละเว้นการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งมีมูลค่าเกินปกติวิสัยจากผู้มาติดต่อราชการ

7. มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา (พรบ.ระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และพรบ.จัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518)

การกำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาขึ้นเพื่อเป็นการปลูกจิตสำนึกของข้าราชการ และลูกจ้างของส่วนราชการ สังกัดรัฐสภาให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิมุ่งมั่นสร้างความเลื่อมใส ศรัทธา ให้ได้รับความเชื่อถือยกย่องจากบุคคลทั่วไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. จงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ โดยมุ่งมั่นปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนองคุณของแผ่นดิน รักษาประโยชน์ของประเทศชาติ ปฏิบัติตนตามหลักของศาสนา และเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์
2. ภักดีต่อองค์กร โดยเชิดชูองค์กร ปฏิบัติงานโดยยึดมั่นเป้าหมายขององค์กรเป็นหลัก รักษาความลับของทางราชการ อนุรักษ์วัฒนธรรมและสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร รวมทั้งเคารพสถานที่และช่วยกันรักษาความสงบเรียบร้อยในองค์กร
3. มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยมุ่งมั่นที่จะทำงานให้เกิดผลดีแก่องค์กรและประโยชน์ส่วนรวม มีแบบแผน เป็นมืออาชีพ มีการทำงานร่วมกันอย่างเป็นทีมโดยยึดผลลัพธ์ขององค์กรเป็นหลัก และให้แล้วเสร็จตามกำหนดอย่างมีคุณภาพ ตลอดจนมีการติดตามตรวจสอบวัดผลลัพธ์และค่าใช้จ่ายอย่างเป็นรูปธรรม
4. โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยเน้นการปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีกลไกให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้ และจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใต้กรอบของกฎหมาย
5. ซื่อสัตย์ สุจริต โดยยึดมั่นปฏิบัติตนให้อยู่ในหลักคุณธรรม มีความซื่อตรง ไม่คดโกง ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา กระทำแต่ความดีละเว้นความชั่ว ไม่ประพฤตินั้นเป็นที่เสื่อมเสีย และไม่คิด ไม่พูด ไม่ทำในสิ่งที่ไม่ดี
6. กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง โดยยึดมั่นในหลักการและถือปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด ยึดหลักวิชาและจรรยาวิชาชีพในการปฏิบัติงาน กล้าคิด กล้าทำ และกล้ารับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย มุ่งที่จะกระทำในสิ่งที่ถูกต้องตั้งงามโดยปราศจากอคติ และไม่ยอมโอนอ่อนผ่อนตามอิทธิพลใด ๆ
7. มีจิตให้บริการ โดยมีใจรักที่จะให้บริการด้วยความจริงใจ สุภาพ อ่อนโยน ยิ้มแย้มแจ่มใสด้วยมิตรไมตรี มีความเอื้ออาทรต่อกัน ไม่นิ่งดูเฉย และพร้อมให้บริการอยู่เสมอด้วยความรวดเร็ว ถูกต้อง ครบถ้วน โดยไม่หลบหลีกหรือเลี่ยงการให้บริการแก่ผู้มาติดต่อ
8. ไม่เลือกปฏิบัติ โดยการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางทางการเมือง มุ่งที่จะปฏิบัติต่อผู้มาขอรับบริการด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรม โดยไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ไม่ยึดระบบอุปถัมภ์ และความใกล้ชิดส่วนตัวในการให้บริการ
9. เคารพซึ่งกันและกัน โดยการรู้จัก สามัคคี ให้เกียรติกับสมาชิกรัฐสภา ประชาชน ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานด้วยความจริงใจ ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น และไม่ก้าวท้าวสิทธิส่วนบุคคล หรือเรื่องส่วนตัวของผู้อื่น

10. เสียสละ โดยการทุ่มเทกายใจและอุทิศเวลาให้งานอย่างเต็มที่ เห็นประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ช่วยเหลือเพื่อนร่วมงานและผู้อื่นด้วยใจบริสุทธิ์ และมุ่งที่จะทำงานโดยไม่หวังอามิสสินจ้างหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นใด

11. พัฒนาตนเองอยู่เสมอ โดยการพัฒนาตนเองให้มีความรู้ทั้งทางด้านวิชาการ ประสบการณ์และวิทยาการใหม่ ๆ ให้ทันโลก ทันการณ์ อยู่เสมอ มุ่งที่จะพัฒนา ฝึกฝนตนให้เป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ มีทักษะ และเชี่ยวชาญในงานสร้างสรรค์ผลงานให้เป็นที่ยอมรับ รวมทั้งพร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลงในสิ่งใหม่ ๆ

12. ประหยัด โดยการใช้ทรัพย์สินของทางราชการให้เหมาะสม ฎุกฎี คุ่มค่า ไม่สิ้นเปลือง สูญเปล่า รวมทั้งจัดการ ดูแล บำรุงรักษาทรัพย์สินทางราชการเสมือนเป็นของตน และดำรงชีวิต อยู่อย่างพอเพียงสมฐานะ รู้จักประมาณตน ไม่ฟุ่มเฟือย

กฎหมายของการบริหารราชการฝ่ายนิติบัญญัติไทย

ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยหลักแล้วจะต้องมีกฎหมายบัญญัติรองรับในเรื่องการจัดองค์กร และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแยกออกเป็น กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการฝ่ายบริหาร กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (Separation of Function) อำนาจแต่ละอำนาจย่อมมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติการของตนเอง ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน จึงมิใช่มีความหมายถึงกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ยังมีกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการฝ่ายตุลาการและควรมีฝ่ายนิติบัญญัติด้วย

แต่ในประเทศไทยหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ในการบริหารราชการฝ่ายตุลาการได้มีการตราพระธรรมนูญศาลยุติธรรมมาใช้บังคับ¹² ซึ่งในกฎหมาย ดังกล่าวได้บัญญัติให้อำนาจประธานศาลฎีกามีอำนาจวางระเบียบภายในของศาล อันแสดงให้เห็นว่าราชการฝ่ายศาลมีกฎหมายบัญญัติรองรับความเป็นอิสระในการดำเนินการ ส่วนในการบริหารราชการฝ่ายบริหารได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476¹³ จัดวางระเบียบบริหารราชการ โดยบัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดิน

¹² พระราชบัญญัติให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พุทธศักราช 2478.

¹³ พระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476. ประชาชนกฎหมายประจำศก. เล่ม พ.ศ. 2476 หน้า 56.

จะเห็นได้ว่า หากมองในแง่กฎหมายแล้ว หลังปี พ.ศ. 2475 ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ จะมีกฎหมายการจัดระเบียบองค์กรและการบริหารที่เป็นอิสระ คือ ฝ่ายตุลาการมีพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ให้อำนาจประธานศาลฎีกา จัดวางระเบียบภายในของศาล ฝ่ายบริหารมีพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีอำนาจวางระเบียบทางปฏิบัติราชการ ในขณะที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้การจัดองค์กรและระเบียบบริหารราชการที่เป็นอิสระ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่อาจพัฒนาตามไปด้วย อันเป็นปัญหาสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน

ทฤษฎีการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)

กรอบแนวคิดเป็นการบูรณาการทฤษฎีและแนวคิด ดังนี้
ทฤษฎีและแนวคิดที่นำมาประกอบเป็นกรอบแนวความคิดมาจากแนวคิดการบริหารจัดการที่ดี (THE NEW DEMOCRATIC GOVERNANCE PARADIGM) ของพิทยา บวรวัฒนา หรือ "Good governance " หรือมีชื่อที่นักวิชาการไทยเรียกว่า "ธรรมรัฐ" หรือ "ธรรมภิบาล" ซึ่งเป็นหลักในการบริหารบ้านเมืองที่ดีที่เสนอว่า การบริหารที่ดีควรมีองค์การขนาดเล็ก ทำงานที่ถนัด ลดภารกิจให้หน่วยงานภาครัฐอื่น และหน่วยงานภาคเอกชนได้ทำแทนการทำงานด้วยความเปิดเผย โปร่งใสพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ตลอดเวลา การทำงานเป็นองค์กรเครือข่าย ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสภาเป็นสถาบันที่มีความรับผิดชอบภายใต้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

แนวคิด Reinventing Government ของ David Osborne และ Ted Gaebler ซึ่ง พชร อิศรเสนา ณ อยุธยา แปล¹⁴ ที่เสนอว่าหน่วยงานของรัฐควรกำหนดทิศทางโดยให้หน่วยงานภาคเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วม โดยสร้างการแข่งขันเพื่อให้เกิดการต่อสู้ในการบริหารงาน และการปฏิบัติงานและจะทำให้ผลผลิตและผลลัพธ์ของงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และมี

¹⁴ พชร อิศรเสนา ณ อยุธยา แปล Reinventing Government. ของ David Osborne and Ted Gaebler, บริษัทคู่แข่ง จำกัด (มหาชน), กรุงเทพมหานคร : 2544.

โดยรูปแบบจำลองในการศึกษา(Simulation Model)ที่ผู้ศึกษาได้กำหนดแนวทางในการศึกษาไว้ตามรูปแบบของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและยกจากพาราไดม์เดิมมาเป็นพาราไดม์บูรณาการจากแนวคิดหลักการบริหารที่ดีตามแนวคิด Good governance และแนวคิด Reinventing Governance มาเป็นรูปแบบองค์การในอนาคตตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบลักษณะสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปัจจุบันและอนาคต

รูปแบบปัจจุบัน	รูปแบบที่ควรจะเป็นในอนาคต
1. หลักลำดับชั้น	1. มีองค์การขนาดเล็กกระทัดรัด
2. อำนาจเป็นไปตามตำแหน่งตามกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร	2. ประชาชนมีส่วนร่วมและให้อำนาจกับภาคประชาชน
3. การทำงานกำหนดโดยกรอบระเบียบแบบแผนที่เป็นทางการ	3. ความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานและการบริหารงาน (Autonomy)
4. ข้าราชการวางตัวไม่เป็นกลาง	4. การปฏิบัติงานและการบริหารงานที่ยืดหยุ่นได้
5. การรับราชการเป็นอาชีพที่มั่นคง	5. การไม่ยึดกฎระเบียบ แต่ยึดผลการปฏิบัติงาน โดยการตอบสนองผู้รับบริการ (Customer-oriented)
6. ระบบราชการมีลักษณะถาวรและแข็งแกร่ง	6. มีวิสัยทัศน์ (Vision) สามารถคาดการณ์การบริหารงานได้
7. ระบบราชการปกปิดความซับซ้อนของกลไกในระบบราชการ	7. ระบบราชการเปิดเผย โปร่งใสและพร้อมถูกตรวจสอบ
8. การจัดการเป็นเรื่องอำนาจสัมพันธ์ของบุคคล	8. เน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแบบทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์

ตารางที่ 1 (ต่อ)

รูปแบบปัจจุบัน	รูปแบบที่ควรจะเป็นในอนาคต
9. การบริหารงานมีเหตุผล	9. การบริหารแบบการตลาด ผู้ให้บริการเป็น
10. ผลผลิตถูกต้อง ชัดเจน	นักการตลาดที่ดี
11. การทำงานเหมือนเครื่องจักร	10. ผลลัพธ์ที่มีตัวชี้วัดและประเมินผลได้
12. ความสามัคคีในองค์การตามระบบอุปถัมภ์	11. การทำงานแบบมีส่วนร่วม
และระบบลูกพี่-ลูกน้อง	12. ความโปร่งใสในกระบวนการและขั้นตอนการ
13. ระบบงบประมาณแบบกำหนดหมวดรายจ่าย	ทำงาน
14. ที่ทำตามกฎ ระเบียบ ระบบราชการมากกว่า	13. ระบบงบประมาณยอctrวม
สนองตอบความต้องการของลูกค้า	14. การทำงานสนองตอบความต้องการของ
15. การปฏิบัติงานและการบริหารงานตามสาย	ประชาชน
การบังคับบัญชา	15. การปฏิบัติงานตามความรับผิดชอบและ
16. ระบบราชการแบบประเพณีนิยม	รวดเร็ว
17. การบริหารงานและการปฏิบัติงานเน้น	16. ระบบราชการแบบใหม่
ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและประหยัด	17. การบริหารงานและการปฏิบัติงานเน้นการ
18. บุคลากรภายในองค์การไม่มีความเชี่ยวชาญ	สร้างรายได้และความอยู่รอด
เฉพาะด้านสูงเพราะทำงานมาก(Overload)	18. บุคลากรภายในองค์การพึ่งพาลูกค้าและมี
19. บุคลากรขององค์การเป็นข้าราชการ	ความยืดหยุ่นในการทำงานเพื่อความอยู่รอด
20. พันธกิจภารกิจและบทบาทขององค์การกว้างๆ	19. บุคลากรขององค์การสวมวิญญาณธุรกิจ
เป็นไปตามกฎหมาย	20. พันธกิจภารกิจและบทบาทขององค์การ
21. องค์การงานโดยไม่มีการแข่งขัน มีอำนาจ	ชัดเจน
เหนือองค์การธุรกิจและประชาชน	21. องค์การที่มีการแข่งขันกับภาคเอกชนและภาค
22. ผลงานเน้นผลผลิต(Outputs) โดยไม่คำนึง	ประชาชน
ถึงผลลัพธ์(Outcomes)	22. เน้นผลผลิต(Outputs) และผลลัพธ์
23. บุคลากรขององค์การทำงานตามหน้าที่และ	(Outcomes)
ความรับผิดชอบที่กำหนดในกฎหมาย	23. บุคลากรขององค์การทำงานตามพันธกิจและ
	ภารกิจของการบริหารบุคคลแนวใหม่

โดยรูปแบบจำลองที่ผู้ศึกษากล่าวมาข้างต้นมีปัจจัยสำคัญในการปฏิรูปสำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาพึงพอใจในการให้บริการของ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
2. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีขนาดเล็กกระทัดรัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
โครงสร้างของทีมของระบบย่อยภายใน(หน่วยงานภายใน)สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
3. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน
การบริหารบุคคล และการบริหารงบประมาณ การเงินและการบัญชี โดยมีกฎหมายเฉพาะของ
รัฐสภา
4. การปฏิบัติงานและการบริหารงานไม่เป็นกฎระเบียบ แต่มีความยืดหยุ่นโดย
คำนึงถึงผลการปฏิบัติงานที่ตอบสนองความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
5. ระบบงานที่เสร็จรวดเร็วที่จุดเดียว โดยความรับผิดชอบของทีมงานผู้ให้บริการ
เป็นระบบเปิดที่เปิดเผยโปร่งใสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเน้นที่ผลลัพธ์ของงานโดยมีตัวชี้วัด
คือนำไปใช้ได้จริงและประชาชนยอมรับ
6. การทำงานมีลักษณะโปร่งใสทั้งกระบวนการและขั้นตอนในการทำงาน
7. กำหนดและแบ่งแยกกลุ่มพันธกิจหรือกลุ่มภารกิจของหน่วยงานภายในสำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอย่างชัดเจนและไม่มีความซ้ำซ้อนกัน
8. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องสร้างรายได้ให้กับองค์การเพื่อสามารถ
พึ่งพาตนเองในอนาคต
9. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องสร้างผลลัพธ์เพื่อแข่งขันกับภาคเอกชน
และภาคประชาชน เช่น การพิมพ์กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาเป็นรวมกฎหมายในแต่ละปีพร้อมทั้ง
เจตนารมณ์ของกฎหมายในแต่ละมาตราพร้อมขอลิขสิทธิ์หนังสือดังกล่าว เป็นต้น
10. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องทำงานโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม
11. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องกำหนดวิสัยทัศน์เพื่อคาดการณ์ล่วงหน้า
และเร่งให้ผลลัพธ์ในการปฏิบัติงาน การบริหารงานบรรลุลวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้
12. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องพึ่งพาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ
สภาผู้แทนราษฎรเพื่อความอยู่รอดขององค์การ
13. การปฏิบัติงานและการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เป็นผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes)

14. ผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพอใจและสามารถนำไปใช้ในสังคมได้จริงและประชาชนยอมรับ

15. ระบบงบประมาณเป็นอิสระและได้รับโดยไม่มี การตัดทอนจากฝ่ายบริหาร

16. บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำงานตามกลุ่มพันธกิจ และภารกิจของการบริหารบุคคลแนวใหม่ซึ่งเป็นบุคลากรในกำกับของหน่วยงานและบุคลากร พร้อมกันมีการหมุนเวียนการทำงานในระดับบริหารงาน

17. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนำเทคนิคการบริหารงานสมัยใหม่มาใช้ เช่น good governance การวัดผลลัพธ์ของการทำงาน TQM , Reengineering และ Contract Out เป็นต้น

18. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นระบบ โดยเร่งให้การศึกษาแก่นักบริหารระดับสูงและผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้ในระบบงานใหม่

19. มีคณะกรรมการประเมินผลการทำงานที่เรียกว่า Audit Committee เพื่อประเมินการทำงานและหน่วยงานภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ประวัติความเป็นมาของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

รัฐสภามีหน่วยงานที่ทำงานรองรับโดยสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่ไม่มีกฎหมายรองรับเป็นการเฉพาะ ไม่มีงบประมาณและสถานที่ทำการเป็นของตนเอง บุคลากรที่ทำงานนี้ มีการทำงานโดยไม่ได้รับเงินเดือน แต่จัดเลี้ยงอาหารแก่เจ้าหน้าที่ทุกมื้อเท่านั้น

ต่อมา ปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลต่อเสนอพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม แก่ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2476 ทำให้กิจกรรมฝ่ายธุรการของสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการได้โดยสมบูรณ์ และจัดให้มีหน่วยงานหนึ่งที่มีฐานะเป็นกรมขึ้นกับสภาผู้แทนราษฎรเรียกว่า “กรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” และมีเจ้าหน้าที่ทำงานประจำ โดยได้รับความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นกฎหมาย ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร”

ปี พ.ศ. 2484 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้ยกฐานะขึ้นเป็นทบวงการเมือง ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฉบับใหม่ มีอำนาจหน้าที่

ปี พ.ศ. 2489 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ประเทศไทยได้นำเอาระบบสภาผู้แทนราษฎรมาใช้เป็นครั้งแรก กล่าวคือ รัฐสภาประกอบด้วยพฤฒสภาและสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเดิมแยกออกเป็น 2 สำนักงาน คือ สำนักงานเลขาธิการพฤฒสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการฝ่ายธุรการของทั้งสองสภาจึงแยกออกต่างหากจากกัน

ปี พ.ศ. 2490 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 10) จัดตั้งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาขึ้น ให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการฝ่ายธุรการของพฤฒสภาและสภาผู้แทนราษฎร จึงโอนข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการของทั้งสองสภาไปสังกัดสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และมีการแบ่งส่วนราชการใหม่เพิ่มเติม

ปี พ.ศ. 2494 มีการทำรัฐประหาร และได้้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 มาใช้เป็นการนำระบบสภาเดียวนำมาใช้อีกครั้งจึงมีผลทำให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภากลับไปใช้ชื่อเป็น “สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร”

ปี พ.ศ. 2501 มีการทำรัฐประหาร และยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 และได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2501 ซึ่งกำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่สภานิติบัญญัติด้วย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนการทำงานของสภานิติบัญญัติ

ปี พ.ศ. 2517 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีปริมาณงานเพิ่มมากขึ้น จึงได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการใหม่ หลังจากนั้นมาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้เปลี่ยนชื่อกลับไปกลับมาอีกหลายครั้ง จนกระทั่งปี 2517 ได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2517 ที่แบ่งส่วนราชการไว้อย่างชัดเจนมากขึ้น โดยคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) มีอำนาจกำหนดโครงสร้างองค์กรของคณะสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาและเป็นองค์กรกลางบริหารบุคคลที่มีฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาด้วย¹⁵

¹⁵ คำสั่งรัฐสภาที่ 5/2517 กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518

ปี พ.ศ. 2535 ได้มีการปรับปรุงส่วนราชการสังกัดรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการเป็นสองสำนักงานคือ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งโครงสร้างนี้ยังใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน

สภาพปัจจุบันของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนและช่วยเหลือสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการและสมาชิกวุฒิสภา ตามโครงสร้างนี้มีหน่วยงานบางหน่วยงานที่ดำเนินการในการให้บริการร่วมกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยจะนำเสนอเบื้องต้นมีรายละเอียดดังนี้

1. อำนาจหน้าที่

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร มีรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และผู้ช่วยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรช่วยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรบริหารราชการ

2. โครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ตามประกาศรัฐสภา เรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้แสดงให้เห็นถึงโครงสร้าง ระดับบริหารและระดับปฏิบัติการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับดังนี้

(1) ระดับนโยบาย ประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้กำหนดนโยบายในระดับสูง เมื่อมีนโยบายแล้วอาจแจ้งให้ผู้บริหารระดับปฏิบัติทราบ โดยการเรียกประชุมร่วมระหว่างหัวหน้าส่วนราชการตั้งแต่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจนถึงระดับผู้อำนวยการ

เมื่อมีการกำหนดนโยบายแล้ว ระดับปฏิบัติจะเป็นผู้นำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติต่อไป

(2) ระดับปฏิบัติ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่รับนโยบายไปปฏิบัติและแบ่งผู้รับผิดชอบออกเป็น 4 ระดับ คือ

(2.1) นักบริหารระดับสูง ประกอบด้วย เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และผู้ช่วยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(2.2) นักบริหารระดับกลาง ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการศูนย์ ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนัก ผู้ช่วยผู้อำนวยการกอง และ ผู้ช่วยผู้อำนวยการศูนย์

(2.3) นักบริหารระดับต้น ประกอบด้วย หัวหน้าฝ่ายหรือหัวหน้างาน

(2.4) ผู้ปฏิบัติงานหลัก ประกอบด้วย ข้าราชการรัฐสภาสามัญที่บรรจุ และแต่งตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ ตามกรอบอัตรากำลังที่กำหนดไว้ บุคคลเหล่านั้นทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติงานหลัก ในระดับต้นซึ่งทำให้งานสำเร็จผลได้ และสามารถสนองตอบตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชน ผู้รับบริการหลักซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญในการปฏิบัติงานจริงที่ทำให้เกิดความสำเร็จของงาน

สภาพปัจจุบันของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

1. อำนาจหน้าที่

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภามีเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานวุฒิสภา มีรองเลขาธิการวุฒิสภาและผู้ช่วยเลขาธิการวุฒิสภาช่วยเลขาธิการวุฒิสภาบริหารราชการ

2. โครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

(1) ระดับนโยบาย ประธานวุฒิสภา รองประธานวุฒิสภาเป็นผู้กำหนดนโยบายในระดับสูง การกำหนดนโยบายเป็นไปตามการตัดสินใจของประธานวุฒิสภา ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และอาจเรียกประชุมหัวหน้าส่วนราชการร่วมกัน ตั้งแต่เลขาธิการวุฒิสภาลงมาจนกระทั่งถึงระดับผู้อำนวยการ เพื่อรับทราบในอดีตที่ผ่านมา การบริหารในลักษณะการประชุมร่วมกันน้อยมาก

ในปัจจุบันเมื่อประธานวุฒิสภา ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานวุฒิสภา ได้มีการประชุมร่วมกันก่อนการเปิดประชุมสามัญแต่ละสมัย ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2542 มีการประชุมประมาณ 1-3 ครั้ง เมื่อมีการกำหนดนโยบายเป็นอย่างไรแล้ว องค์การปฏิบัติจะเป็นผู้นำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติต่อไป

(2) ระดับปฏิบัติ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามืออัครระดับปฏิบัติ 4 ระดับ ดังนี้

(2.1) นักบริหารระดับสูง ประกอบด้วย เลขาธิการวุฒิสภา รองเลขาธิการวุฒิสภา และผู้ช่วยเลขาธิการวุฒิสภา

(2.2) นักบริหารระดับกลาง ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงาน ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการศูนย์ ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนัก ผู้ช่วยผู้อำนวยการกอง ผู้ช่วยผู้อำนวยการศูนย์

(2.3) นักบริหารระดับต้น ประกอบด้วย หัวหน้าฝ่ายหรือหัวหน้างาน

(2.4) ผู้ปฏิบัติงานหลัก ประกอบด้วย ข้าราชการรัฐสภาสามัญที่บรรจุและแต่งตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ ตามกรอบอัตราที่กำหนดไว้ บุคคลเหล่านั้นทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติงานหลักในระดับต้น ซึ่งทำให้งานสำเร็จผลได้และสามารถสนองตอบตามความต้องการของสมาชิกวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร และประชาชน ผู้ปฏิบัติงานหลักเป็นกลไกที่สำคัญในการปฏิบัติงานจริงที่ทำให้เกิดความสำเร็จของงาน

ในปัจจุบันโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งประกอบด้วยองค์กรนโยบายและองค์กรปฏิบัติมีลักษณะโครงสร้างแบบพีรามิด บุคลากรที่อยู่ในองค์กรนโยบายและองค์กรปฏิบัติระดับสูงมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับบุคลากรระดับปฏิบัติ ทำให้มีโครงสร้างสายการบังคับบัญชาที่ยาวมากทำให้เกิดปัญหาหลายประการ ปัญหาเหล่านี้คล้ายคลึงกับปัญหาที่เกิดขึ้นที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นั่นคือ ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานอันเนื่องมาจากโครงสร้างที่เป็นแบบพีรามิดคล้ายกับโครงสร้างของราชการฝ่ายบริหาร โครงสร้างดังกล่าวนำมาซึ่ง “ความเป็นราชการ” แบบที่มีผู้มีอำนาจตัดสินใจระดับบนเพียงคนเดียว (Single Body) ซึ่งทำให้งานเกิดความล่าช้า ขาดความคล่องตัว และไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมาธิการ และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ลักษณะทั่วไปของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่างประเทศ

รายงานการค้นคว้าวิจัยส่วนใหญ่จะเน้นการศึกษากระบวนการตรากฎหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือบทบาทในทางการเมืองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มากกว่าที่จะศึกษาโครงสร้างและระบบงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือหน่วยงานธุรการที่สนับสนุนการทำงานของ

หน่วยสนับสนุนการทำงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่างประเทศ

อำนาจหน้าที่

ระบบงานสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรของต่างประเทศส่วนใหญ่ จะมีรายละเอียดของงานย่อย ดังนี้

1. งานเลขานุการขององค์ประชุมใหญ่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะรับผิดชอบเป็นเลขานุการให้แก่การประชุมสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยจะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ดังนี้
 - 1.1 กิจกรรมจัดห้องประชุม
 - 1.2 กิจกรรมจัดวาระ / กำหนดการประชุม
 - 1.3 กิจกรรมเตรียมเอกสารประกอบการประชุม
 - 1.4 กิจกรรมนับองค์ประชุมและนับคะแนนเสียงการลงมติ
 - 1.5 กิจกรรมบันทึกและจัดรายงานการประชุม
 - 1.6 กิจกรรมจัดเก็บเอกสารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- เพื่อใช้อ้างอิงต่อไป
2. งานเลขานุการของการประชุมคณะกรรมการต่างๆ ของสำนักงานเลขาธิการ

สภาผู้แทนราษฎร เลขานุการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะรับผิดชอบเป็นเลขานุการให้แก่การประชุมของคณะกรรมการต่างๆ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรด้วย โดยจะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

- 2.1 กิจกรรมการจัดห้องประชุม
- 2.2 กิจกรรมการจัดวาระและกำหนดการประชุม
- 2.3 กิจกรรมการจัดเตรียมเอกสารประกอบการประชุม
- 2.4 กิจกรรมการนับองค์ประชุม
- 2.5 กิจกรรมการจัดและทำบันทึกและรายงานการประชุม

3. งานบริหารและบริการของสำนักงานเลขาธิการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะต้องรับผิดชอบทางด้านการบริหารภายในของสำนักงาน และรับผิดชอบในการให้บริการต่างๆ ต่อสมาชิกสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นอกเหนือจากเป็นเลขานุการให้แก่การประชุมของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและ คณะกรรมการต่างๆ เพิ่มเติมอีกด้วย ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่จะกำหนดการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมดังต่อไปนี้

- 3.1 กิจกรรมบริหารงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
(administration activities)
- 3.2 กิจกรรมการเงิน (financial activities)
- 3.3 กิจกรรมตำรวจสภา (serjeant at arms activities)
- 3.4 กิจกรรมห้องสมุด (library activities)
- 3.5 กิจกรรมการวิจัยวิชาการ (research activities)
- 3.6 กิจกรรมจัดทำรายงานการประชุมและประชาสัมพันธ์ (official report and public relations activities)
- 3.7 กิจกรรมพิพิธภัณฑ์ (parliamentary museum activities)
- 3.8 กิจกรรมวิทยุกระจายเสียงและทีวี (broadcasting and television activities)
- 3.9 กิจกรรมสโมสรสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (refreshment activities)

กิจกรรมต่างๆ ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินงานอยู่นั้น หากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรประเทศใดเห็นว่ามีมีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำเนินสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรของตนก็จะเน้นและแยกกิจกรรมเหล่านั้นออกมาตั้งเป็นสำนักงานหรือขยายหน่วยงานให้มีขนาดใหญ่ขึ้น โดยมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และเครื่องมือในการทำงานไว้มาก

กิจกรรมบางประเภท สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจจะประมูลหรือมอบหมายให้เอกชนรับสัมปทาน (contract out) ดำเนินการแทนกิจกรรมเหล่านี้ ได้แก่ กิจกรรมรักษาความสะอาดและซ่อมแซมอาคาร กิจกรรมวิทยุกระจายเสียงและทีวี กิจกรรมสโมสรต่าง ๆ หลายชนิด เพราะเห็นว่า เอกชนทำได้ดีกว่า (แสดงให้เห็นถึงการเน้นเรื่องประสิทธิภาพ) อาทิ ประเทศสิงคโปร์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีนโยบายที่จะให้เอกชนรับสัมปทานในการดำเนินกิจการต่างๆ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะเห็นว่ามีประสิทธิภาพและประหยัดกว่า

กิจกรรมบางประเภท สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมักจะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ร่วมกันดำเนินการ (Joint House) ในกรณีมีสองสภา ได้แก่กิจกรรมห้องสมุด ซึ่งแสดงถึงการคำนึงถึงผู้ใช้ (customer oriented)

การจัดโครงสร้างและระบบงานในสำนักงานเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในต่างประเทศ ส่วนใหญ่มักจะคำนึงถึงความรวดเร็วและประสิทธิภาพของการทำงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ โดยพยายามใช้เครื่องจักรเครื่องมือเครื่องใช้ ที่ทันสมัย และสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญมาปฏิบัติงาน โดยไม่คำนึงถึงพรรคการเมือง ที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ การที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในต่างประเทศสามารถบรรจุและใช้ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในสำนักงานได้ เนื่องจากมีคณะกรรมการที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดตั้งขึ้น ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้คอยดูแลและกำกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอยู่¹⁶ เพื่อไม่ให้เกิดการปฏิบัติงานที่เบี่ยงเบนจากวัตถุประสงค์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่วางไว้ ตั้งแต่แรกและพร้อมที่จะให้ตรวจสอบได้ ซึ่งแสดงถึงการตระหนักถึงเรื่องของความโปร่งใส (transparency)

¹⁶ โครงสร้างที่เป็นส่วนการตัดสินใจด้านการบริหารงานธุรการของรัฐสภาอาจมีชื่อเรียกหลายชื่อ บางประเทศอาจเรียกว่า เปรซิเดียม, สภาอาวุโส, คณะกรรมการบริหารกิจการรัฐสภาบางประเทศอาจมีทั้งสภา เปรซิเดียมและสภาอาวุโส เช่น เยอรมันนี ในที่นี้จะเรียกกว้าง ๆ ว่า Governing Board.

คณะกรรมการการยังสามารณำเสนอเรื่องเข้าสู่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอขบประมาณ เพื่อจัดซื้อ เครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัยมาใช้ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ง่ายกว่า และคณะกรรมการชุดนี้สามารถกำกับให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรใช้ระบบคุณธรรม (merit system) สรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และมีความเชี่ยวชาญเข้าทำงานในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้เคร่งครัดกว่า โดยมีกฎหมายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรใช้เอง ซึ่งไม่ขึ้นกับกฎหมายข้าราชการของทางฝ่ายบริหารหรือของข้าราชการพลเรือน (มี unity of command ได้) อาทิ ประเทศอังกฤษ เจ้าหน้าที่ทุกคนในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นข้าราชการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งไม่ใช่ข้าราชการพลเรือน และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอังกฤษใช้กฎระเบียบของตนเองโดยอิสระโดยมีกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติงาน (House of Common (office) Act ของตนเอง) โอกาสที่จะเกิดบุคลากรขยายรวดเร็วเกินกว่าปริมาณงาน ขยายนั้นจะมีน้อย ในประเทศออสเตรเลีย ก็ใช้กฎหมายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเอง คือ Parliamentary Service Act 1999 ที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเอง ในประเทศเยอรมันนี้ก็อาศัยกฎหมาย Basic Law ที่กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการบริหารงานของตนเองในเรื่องต่างๆ อาทิ เรื่องบุคลากรและงบประมาณ

งบประมาณ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่างประเทศส่วนใหญ่จะตั้งคณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎรขบประมาณ (Standing Budget Committee) เพื่อดูแลและกำกับการปฏิบัติงาน ตลอดทั้งงบประมาณและการเงินของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะต้องจัดทำกรของขบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยจัดเป็นแผนงาน และกิจกรรมต่างๆ ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการในแต่ละปีให้เห็นชัดเจน (แสดงให้เห็นถึงการมีการตรวจสอบได้หรือ accountability ขึ้น) เพื่อเสนอให้คณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎรที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งขึ้นพิจารณาและให้ความเห็นชอบก่อนที่ คณะกรรมการจะนำเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นงบประมาณของสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นหนึ่งในสามสถาบันที่ใช้อำนาจสูงสุดในทางการปกครองประเทศตามที่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศนั้น สถาบันฝ่ายบริหาร ก็จะเคารพหลักการปกครองตนเองของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยให้อิสระทางการคลังแก่

แต่อย่างไรก็ตาม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือฝ่ายนิติบัญญัติส่วนใหญ่ ยังคงส่งไปให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารพิจารณาอยู่ งบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงยังไม่สามารถขยับขยายได้ตามความจำเป็นและความต้องการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากต้องจัดสรรไปให้ฝ่ายบริหาร ซึ่งมีความต้องการงบประมาณเพื่อการใช้จ่ายของฝ่ายบริหารเองอยู่เช่นเดียวกัน เป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งฝ่ายบริหารมักจะเห็นว่างานของฝ่ายบริหารเองสำคัญกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ และนำงบประมาณไปใช้จ่ายทางฝ่ายบริหารเองมากกว่า

ดังนั้นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในประเทศเล็กๆ ซึ่งมีงบประมาณน้อย อาทิ ประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย จึงนิยมให้เอกชนรับสัมปทานงาน (contract out) บางชนิดไปดำเนินการ เช่น งานกระจายเสียง และทีวี เพราะสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีงบประมาณไม่มากพอ ไม่สามารถดำเนินการเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด แต่ในประเทศใหญ่ๆ ซึ่งมีงบประมาณพอเพียงจะดำเนินงานเอง อาทิ ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมันนี่ เป็นต้น

ทั้งงบประมาณรายจ่ายและการเงินของสำนักงานเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเกือบทุกประเทศจะตั้งหน่วยงานในระดับกองมาเป็นผู้รับผิดชอบโดยเฉพาะ สำหรับประเทศอังกฤษมีการจัดตั้ง Board of Management มาดูแลกำกับอีกระดับหนึ่ง เพราะจำเป็นต้องดูแลการเงินทั้งของสมาชิกสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานทั้งหมด

บุคลากร

สำหรับบุคลากรในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในต่างประเทศ มีลักษณะดังต่อไปนี้

1. บุคลากรส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อาทิ ในประเทศออสเตรเลียมีกฎหมาย Parliamentary Service act 1999 ที่ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเอง ซึ่งทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรประเทศ ออสเตรเลียมีความเป็นเอกเทศ (autonomy) ทางด้านบุคลากรเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษที่มีกฎหมาย House of Common (office) Act ของตนเอง เพื่อดูแลบุคลากรของตนเองอย่างอิสระ ส่วนประเทศฝรั่งเศสตามรัฐกำหนด 58-1100 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ 83-634 และระเบียบ ข้อบังคับที่ 17 ของสภาผู้แทนราษฎร) กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการบริหารบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นเดียวกัน

2. สำหรับจำนวนข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะขึ้นอยู่กับปริมาณงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนใหญ่ หากสำนักงานเลขาธิการต้องการดำเนินงานเองทั้งหมด เช่น ประเทศอังกฤษมีบุคลากรในสองสำนักเลขาธิการเป็นจำนวนมาก กล่าวคือมีถึง 1610 คน¹⁷ แต่ถ้าหากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องดำเนินงานเองทั้งหมด งานบางชนิด อาทิ การทำความสะอาดและซ่อมแซมสถานที่ งานตำรวจสภา งานสโมสร ตลอดจนงานจัดเลี้ยงอาหาร งานเก็บเอกสารข้อมูลทางคอมพิวเตอร์ต่าง ๆ บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการก็จะน้อย อาทิ ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมีจำนวนบุคลากรทั้งหมดเพียง 157 คนเท่านั้น

3. สัดส่วนของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะมีความแตกต่างกันออกไปแต่ละประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องการจะใช้เครื่องมือเครื่องใช้ทันสมัยแทนกำลังบุคลากรหรือไม่ ขึ้นอยู่กับนโยบายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่จะให้สัมปทานการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแก่เอกชนไปดำเนินการมากน้อยเพียงใด

¹⁷ ข้อมูลจากสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาสิงคโปร์.

4. นโยบายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่างประเทศส่วนใหญ่มีความประสงค์ที่จะใช้เครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัยแทนใช้กำลังคน แต่จะมีปัญหาเกี่ยวกับการที่จะสร้างระบบการลดกำลังคนส่วนเกินความจำเป็นออกจากราชการ และการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ ที่ส่วนใหญ่ปฏิบัติงานมานานให้รู้จักการใช้เครื่องมือเครื่องจักรที่ทันสมัยเพื่อเพิ่มศักยภาพ การทำงาน อาทิ เครื่องคอมพิวเตอร์ และเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ชนิดต่างๆ ในการเก็บรายละเอียด ข้อมูลต่างๆ และการบริหารงานทั่วไป

5. นโยบายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่างประเทศ ส่วนใหญ่มีความประสงค์ที่จะให้เอกชนหรือหน่วยงานราชการอื่นที่มีความเชี่ยวชาญในงานนั้นๆ รับสัมปทานงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไปดำเนินการแทนให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เนื่องจากเห็นว่าจะปฏิบัติได้มีประสิทธิภาพดีกว่าและประหยัดกว่า

หลักการพื้นฐานที่ใช้ในการจัดโครงสร้างและระบบงานของหน่วยสนับสนุนการทำงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

จากการศึกษาครั้งนี้พบว่าลักษณะเด่นของหน่วยงานสนับสนุนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันออกไปและยังแยกพิจารณาได้หลายประเด็นด้วยกัน ซึ่งอาจจะสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. การเป็นอิสระด้านการบริหารงาน ด้านการเงิน และด้านบุคคล รวมถึงการมีกฎหมายแยกระเบียบบริหารงานฝ่ายรัฐสภาเป็นการเฉพาะ

การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจอิสระที่จะบริหารงานของตนเองทั้งในด้านการคลัง การเจ้าหน้าที่ และบริหารงานสำนักงาน โดยแยกจากฝ่ายบริหารออกมา ดังกรณี ของประเทศนอร์เวย์และสวีเดน ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถแยกงานด้านการคลังหรืองบประมาณ โดยไม่ต้องเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ฝ่ายบริหารพิจารณาก่อน แล้วรัฐบาลจึงเสนอมายังสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แต่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอตรงไปยังสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี (มี unity of command ในเรื่องงบประมาณเอง) เช่นเดียวกับประเทศออสเตรเลียที่มีอิสระในเรื่องบุคลากรโดยใช้กฎหมาย parliamentary

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่างประเทศจะพยายามสร้างกฎระเบียบและกฎหมายต่างๆ ที่จะให้การปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารเข้ามาก้าวก่ายอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่างประเทศหลายประเทศจะตรากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของตนเองขึ้นเพื่อใช้ปฏิบัติงาน และระเบียบ ข้อบังคับดังกล่าวไม่จำเป็นต้องอ้างอิงหรือใช้กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของฝ่ายบริหาร เช่น ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และสิงคโปร์

นอกจากนั้นเมื่อมีความจำเป็นตามสถานการณ์สำคัญของประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถตรากฎระเบียบของตนเอง เพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศได้ อาทิ ในประเทศสิงคโปร์ เนื่องจากประชาชนที่สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมักจะเป็นนักธุรกิจในภาคเอกชนที่มีความสามารถ ซึ่งหากต้องให้นักธุรกิจเหล่านั้นออกจากบริษัท และธุรกิจของตนเองเพื่อเข้ามารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพียงอย่างเดียว นักธุรกิจที่มีความสามารถเหล่านั้น คงจะไม่สมัครใจเข้ามารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแน่นอน ทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในประเทศสิงคโปร์ ขาดบุคคลที่มีความสามารถสูงที่จะพิจารณากฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายธุรกิจของประเทศสิงคโปร์ไป ดังนั้น เพื่อที่จะให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมาเป็นสมาชิกสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงออกระเบียบกฎเกณฑ์ที่ให้สมาชิกสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยังสามารถดำเนินธุรกิจของตนเองได้เต็มที่ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งการเมืองระดับใดเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ซึ่งนับได้ว่าเป็นแนวคิดที่น่าสนใจ

ด้านการเงินและงบประมาณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่างประเทศส่วนใหญ่มักจะมีการตั้งคณะกรรมการสามัญ เพื่อพิจารณาและดูแลการเงินและงบประมาณ

แต่อย่างไรก็ตาม มีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรของประเทศนอร์เวย์และประเทศสวีเดน ซึ่งสำนักงานเลขาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะส่งงบประมาณรายจ่ายประจำปีตรงไปให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฝ่ายนิติบัญญัติ) พิจารณา โดยไม่ต้องนำเสนองบประมาณรายจ่ายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารพิจารณาก่อน เพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักของการแบ่งแยกอำนาจสูงสุดสามอำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

สำหรับการตรวจสอบการบริหารการเงินของสำนักงานเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อพิจารณาการบริหารการเงินของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะต้องทำบัญชี และทำรายงานประจำปีส่งให้คณะกรรมการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับรองด้วย

ด้านการบริหารบุคคล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่างประเทศพยายามหาวิธีการสรรหาเจ้าหน้าที่หรือบุคคล ภายนอกที่มีความสามารถและที่มีความเชี่ยวชาญมาปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่างประเทศ อาทิ ประเทศอังกฤษ สิงคโปร์ ฝรั่งเศส มีกฎหมายว่าด้วยข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรของตนเองโดยเฉพาะโดยมีลักษณะที่ควรนำมาพิจารณา ได้แก่

การโอนถ่ายหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถรับ และโอนเจ้าหน้าที่จากหน่วยอื่น ที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามาปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการได้ โดยใช้การคัดเลือกและสัมภาษณ์โดยตรง อาทิ ประเทศมาเลเซีย

การบรรจุบุคลากรเข้ารับราชการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถรับ และบรรจุบุคลากรจากภาคเอกชนที่มีความสามารถสูงและไม่เคยปฏิบัติราชการมาดำรงตำแหน่ง ในระดับสูงได้ โดยไม่จำเป็นต้องทำงานจากระดับล่างมาก่อน หากบุคลากรผู้นั้นมีความสามารถ และความเชี่ยวชาญสูงตามความจำเป็นของงานและความต้องการของสำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร อาทิ ประเทศสิงคโปร์

การว่าจ้างเจ้าหน้าที่จากหน่วยราชการอื่นที่มีความเชี่ยวชาญมาช่วยปฏิบัติงานใน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่างานชนิดใดควรจะจ้างหน่วยงานราชการ ที่มีความเชี่ยวชาญ และความสามารถตรงกับงานที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรต้องการดำเนินการ ก็สามารถว่าจ้างเจ้าหน้าที่จากหน่วยราชการอื่นเข้ามาช่วย ปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนั้นได้ โดยสำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้จ่ายค่าจ้างและเงินเดือนให้แก่เจ้าหน้าที่จากหน่วยราชการอื่นได้ แต่ไม่ จำเป็นต้องเป็นอัตราที่สังกัดอยู่กับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพราะมีระเบียบกฎหมาย ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการ สามารถไปปฏิบัติงานได้ในอีกหน่วยงาน อาทิ ตำรวจในประเทศ มาเลเซีย สามารถรับทำงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการดูแลและอารักขา ความปลอดภัยของสมาชิกเจ้าหน้าที่ และอาคารสถานที่ของสำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎรได้อย่างเป็นทางการ และได้รับเงินจากทั้งสองหน่วยงานที่ทำอยู่ได้

การเพิ่มอัตรากำลังผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ชำนาญการเฉพาะสาขา ปกติสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่างประเทศทุกประเทศมีความประสงค์ที่จะใช้เครื่องมือเครื่องจักร ที่ทันสมัยแทนการใช้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน เพราะมีความรวดเร็วและประหยัดกว่าในระยะยาว แต่อย่างไรก็ตาม มีงานบางประเภทที่ไม่อาจจะใช้เครื่องมือเครื่องจักรแทนการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ได้ หากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือสำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเห็นความจำเป็นและความสำคัญของงานนั้นเป็นพิเศษ ก็สามารถเพิ่ม กำลังเจ้าหน้าที่ไว้ใน งานนั้นๆ มากเป็นพิเศษขึ้นได้ อาทิ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ประเทศญี่ปุ่นเห็นความสำคัญของงานวิชาการ และงานวิจัยที่จะช่วยให้งานการพิจารณาการตรา กฎหมายและงานอื่นๆ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีคุณภาพสูงขึ้น จึงได้จัด

เพื่อที่จะให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานบางชนิดได้รับอิสระและสามารถใช้วิชาความรู้ ได้เต็มความสามารถ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่างประเทศจะให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน ด้านนั้น ไม่อยู่ในการควบคุมดูแลของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพียงแต่สังกัดเพื่อ รับเงินเดือนและสิทธิต่างๆ จากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น อาทิ สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรประเทศญี่ปุ่น ได้เห็นความสำคัญและมีความประสงค์จะให้นักวิจัย ทั้งหลายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่และมีอิสระใน งานวิจัยของตนเองเพื่อผลิตผลงานวิจัยที่มีคุณภาพ จึงได้ตั้งคณะกรรมการวิจัยต่างๆ สังกัดตาม คณะกรรมการแต่ละคณะ ซึ่งมีทั้งหมดถึง 18 คณะวิจัย โดยไม่สังกัดสำนักงานเลขาธิการ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแต่ประการใด (ดังรายละเอียดสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรต่างประเทศในภาคผนวก) เจ้าหน้าที่วิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร (ฝ่ายนิติบัญญัติ) จะไม่พยายามรับมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) เนื่องจากอาจจะปฏิบัติงานไม่ได้เต็มที่ตามวิชาการและความเชี่ยวชาญที่มีอยู่ และอาจโอนเอียง ไปทางด้านรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) ได้

2. การมีองค์กรตัดสินใจในระดับนโยบาย (Governing Board)

การจัดโครงสร้างองค์กรบริหารงานสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะมีการใช้ คณะกรรมการตัดสินใจระดับนโยบาย ในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป

(1) รูปแบบบุคคลเพียงคนเดียว ในหลายประเทศปรากฏในรูปแบบของฝ่ายบริหาร สูงสุดในสภาเพียงคนเดียว ซึ่งจะพบว่าในทางปฏิบัติบ่อยครั้งที่อำนาจการตัดสินใจจะอยู่ที่คน เพียง คนเดียว โดยที่มีผู้ช่วยได้หลายคน เช่น ในประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย ผู้บริหาร สูงสุดมีเพียงคนเดียว แต่มีผู้ช่วยในการจัดการถึง 3 คน รูปแบบ ที่ให้อำนาจประธานสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมาก โดยอาจเป็นประธานสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพียงคนเดียว โดยเป็นศูนย์กลางของอำนาจและการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ

(2) รูปแบบการร่วมอำนาจระหว่างประธานสภาและสมาชิกสภา เป็นการคานอำนาจ การบริหารงานระหว่างประธานสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและกลุ่มสมาชิกสภา ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ ของประเทศเยอรมันนี ที่ประธานสภาจะมีอำนาจในการตัดสินใจ

(3) รูปแบบคณะผู้บริหาร มีตัวอย่างในหลายประเทศเช่น ในฝรั่งเศส การบริหารงานร่วมภายในสำนักงานบริหาร (bureau) มีรูปแบบจะแตกต่างกันออกไป อำนาจที่เกิดขึ้น นอกจากจะเกิดจากการมีเลขาธิการสองคนในแต่ละสภาแล้วยังเกิดจากการแบ่งอำนาจเชิงโครงสร้างระหว่างประธานสภา president และฝ่ายบริหาร quipsters อีกด้วย แต่ได้แบ่งแยกอำนาจโดยแยกประเด็นกันเช่นด้านการพิจารณาเรื่องสำคัญ ด้านการออกกฎหมาย และด้านการงบประมาณ ทางด้านนิติบัญญัติประธานสภาจะมีอำนาจสูงสุด ทางด้านบริหารอำนาจจะอยู่ที่ BUREAU โดยการควบคุมและใช้อำนาจผ่าน quipsters ในอังกฤษก็มีลักษณะการแบ่งอำนาจเป็นสองส่วนดังกล่าวโดยขึ้นอยู่กับ clerk of house ของทั้งสองสภา คือ สภาขุนนาง และสภาสามัญ ในส่วนนี้เป็นอีกด้านหนึ่งของการบริหารงานของอังกฤษ กล่าวคือ นอกจากการแบ่งอำนาจการบริหารให้กับ Clerk of House แล้ว ในทางการกำกับนโยบายยังมีการตั้งคณะกรรมการต่างๆ ควบคุมเข้าไปอีกชั้นหนึ่ง จึงได้มีการมองว่าในรูปแบบนี้จะจัดได้ว่าเป็นส่วนของอำนาจที่มาจากส่วนใหญ่ได้ในอีกแง่มุมหนึ่ง

(4) รูปแบบการบริหารที่อำนาจอยู่ที่ คณะกรรมาธิการ (committee) ที่ประกอบด้วยหัวหน้าหน่วยงานทั้งหลายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ดูแลกำกับกับการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการ อาทิ ประเทศอังกฤษซึ่งคณะกรรมการจะประกอบด้วยหัวหน้าหน่วยงานในสำนักงานเลขาธิการเป็นกรรมการ และเลือกประธานที่ประชุมโดยการหมุนเวียนกันเป็นเพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่มีการประสานกันอย่างใกล้ชิดที่สุด และเป็นไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งนับว่าได้ผลดีดังตัวอย่างในประเทศอังกฤษ

3. รูปแบบการมีองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจในระดับปฏิบัติการ

มีรูปการให้อำนาจบริหารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหลายรูปแบบ

(1) การให้อำนาจทั้งหมดให้แก่ประธานสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (speaker) เป็นผู้ดูแลควบคุม (มี unit of command) ร่วมกับคณะกรรมการ อาทิ ประเทศ ฝรั่งเศส

(2) การให้อำนาจแก่ clerk of the house เป็นผู้ดูแลปฏิบัติงานทั้งหมดของสำนักงาน อาทิ ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งได้แก่ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (Office of the Secretariat of the House of Senate) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (Office of the Secretariat of the House of Representatives)

(3) การให้อำนาจแก่คณะกรรมการร่วมของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เป็นผู้ดูแลร่วมกันในงานบางอย่าง อาทิ งานห้องสมุดในประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น นอกจากนี้ อาจจัดตั้งคณะกรรมการสามัญกิจการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (standing committee) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาตามแผนงานและกิจกรรมต่างๆ ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเสนอคณะกรรมการทำหน้าที่คอยติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการให้เป็นไป

4. รูปแบบการจัดการสำนักงานสนับสนุนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(4.1) การแบ่งโครงสร้างการใช้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสำนักเดียว (one office)

การใช้หน่วยงานสนับสนุนเดียวเป็นไปเพื่อปฏิบัติงานด้านเลขานุการและงานด้านอื่นๆ ทั้งหมดของสำนักงานเลขาธิการให้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแทนการตั้งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาทั้งสองแห่งให้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งจะส่งผลให้การปฏิบัติงานเป็นไปได้อย่างประหยัดและ มีการประสานงานกันได้ดี มีเอกภาพว่า ทั้งนี้เพราะต่างก็มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่จากสำนักงานเดียวกัน และไม่จำเป็นต้องมีการติดต่อกันอย่างเป็นทางการในการประสานงานกัน อันจะส่งผลทำให้การติดต่อกันเป็นไปอย่างรวดเร็ว หากแยกกันเป็นสองสำนักงานอาจจำเป็นต้องติดต่อสื่อสารอย่างเป็นทางการ อาจจะต้องใช้เวลานานและเกิดความไม่คล่องตัว ทั้งยังขาดเอกภาพในหน้าที่ที่จะต้องมีการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการทั้งสองขึ้นได้

การแยกงานเฉพาะออกมาดำเนินการและโดยการตั้งเป็นสำนักงานต่างหากไม่รวมอยู่ในสำนักอื่น (separate office)

เพื่อให้เกิดการทำงานที่คล่องตัวและมีประสิทธิภาพสูงสำหรับงานบางชนิด วิธีการเช่นนี้เป็นวิธีการทำงานที่นับว่าได้ผลดี อาทิ งานด้านประชาสัมพันธ์ที่จะต้องให้ประชาชนทราบข่าวการประชุมต่างๆ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้ได้รวดเร็ว เพื่อประชาชนหรือนักธุรกิจของประเทศจะได้ประโยชน์จากความรวดเร็วของข่าวสารการประชุมของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และไปสนับสนุนหรือวางแผนการบริหารธุรกิจของนักธุรกิจของประเทศให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและทันสถานการณ์ ซึ่งจะเกิด ประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศได้ อาทิ งานพิมพ์รายงานและเอกสารต่างๆ (hansard) ของประเทศสิงคโปร์ ออสเตรเลีย และอังกฤษ ที่ต้องแจ้งให้ประชาชนให้ทราบอย่างรวดเร็ว เป็นต้น

(4.2) กลยุทธ์การดำเนินงาน

การใช้วิธีการจัดกลุ่มพันธกิจหรือกลุ่มงานตามหน้าที่ (group of function)

วิธีนี้ใช้การจัดกลุ่มงานตามพันธกิจหรืองานตามหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้เห็นชัดเจน และมีผู้ช่วยและรองเลขาธิการรับผิดชอบเป็นด้านๆ ไป วิธีนี้จะช่วยให้การปฏิบัติงานประสานและสอดคล้องกันได้อย่างมีประสิทธิภาพในงานแต่ละหน้าที่ เพราะได้มีการจัดรวมเข้าเป็นกลุ่มเดียวกันและมีการควบคุมดูแลในแต่ละด้าน แต่ละหน้าที่ได้อย่างทั่วถึง เพื่อให้มีความรับผิดชอบในหน้าที่แต่ละด้าน นับเป็นการสร้างวิธีการทำงานแบบตรวจสอบได้ขึ้นภายในหน่วยงาน ประเทศฝรั่งเศสและประเทศนอร์เวย์ใช้วิธีการจัดกลุ่มงานลักษณะนี้ในการปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรของตน จะเห็นได้จากผังการจัดแบ่งส่วนงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรประเทศทั้งสอง (ดังปรากฏในรายละเอียดของแต่ละประเทศตามภาคผนวก) การใช้วิธีบริการร่วม (joint house)

โดยให้งานบางชนิดที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาต่างมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้ปฏิบัติงานร่วมกันภายใต้หน่วยงานเดียว โดยมีคณะกรรมการดูแลร่วมกันเพื่อจะทำงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้นและประหยัดขึ้นด้วย อาทิ งานห้องสมุด แต่งานบางชนิดอาจจะมอบหมายให้สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรหรือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานใดสำนักงานหนึ่งเป็นผู้ดูแลโดยเฉพาะ อาทิ งานยานพาหนะ งานพิมพ์รายงานและโรงพิมพ์ ส่วนงานอารักขา งานรักษาความสะอาด งานอาคารสถานที่มอบให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ดูแล แต่งานวิจัยให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้ดูแล เป็นต้น

การใช้วิธีให้ประชาชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น (participation)

การให้ประชาชนมีส่วนร่วม (participation) ในการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยการแสดงความคิดเห็นผ่านการเสนอทางคณะกรรมการสามัญ ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้จัดตั้งขึ้น ซึ่งเป็นที่นิยมในหลายประเทศ อาทิ ประเทศเยอรมันนี ฝรั่งเศส แคนาดา ออสเตรเลีย เพื่อดูแลงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะ ซึ่งจะทำให้มีโอกาสเลือกแนวความคิดที่จะปฏิบัติงานได้กว้างขวางและมีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้

การใช้เครื่องมือที่ทันสมัยแทนการใช้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน (technology)

วิธีการนี้นับว่ามีประโยชน์ต่อปฏิบัติงานที่มีความแม่นยำถูกต้องอย่างต่อเนื่องและจะมีการประหยัดมากกว่าในระยะยาว วิธีนี้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่างประเทศส่วนใหญ่ได้พยายามเพิ่มการใช้เครื่องมือที่ทันสมัยมาในการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แม้แต่ประเทศเล็กๆอย่างมาเลเซียและสิงคโปร์ การใช้เครื่องมือเหล่านี้ ได้แก่ เครื่องมือนับคะแนน เครื่องมือจดและบันทึกการประชุม เครื่องมือคอมพิวเตอร์และอื่นๆ ที่จัดเก็บรายละเอียดและข้อมูลต่างๆ ไว้เป็นข้ออ้างอิงในอนาคตการใช้ระบบอินเทอร์เน็ต (internet) และการใช้เครื่องมือ อิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ การใช้โปรแกรมแปลภาษาจากภาษาหนึ่งไปอีกภาษาหนึ่ง โดยไม่ต้องใช้ล่ามหรือฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ทำหน้าที่แปลเท่าที่สามารถทำได้จะช่วยระบบงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่างๆ ประหยัดและมีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้ต่อไป

การใช้วิธีจัดตั้งแผนงานและแผนปฏิบัติงานของกิจกรรมต่างๆ (programming)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในต่างประเทศหลายแห่ง อาทิ ประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย จะกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา วางแผนงานและแผนปฏิบัติงานอย่างละเอียด พร้อมทั้งงบประมาณการใช้จ่ายในแต่ละกิจกรรมอย่างแน่นอน เพื่อให้คณะกรรมการสามัญที่สภาจัดตั้งและมอบหมายให้ดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละด้านพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบอีกครั้ง

การใช้คณะกรรมการสามัญกิจการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(standing committees)

วิธีการปฏิบัติงานที่ได้ผลอีกวิธี ก็โดยให้สมาชิกสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสเข้าร่วมอยู่ในกระบวนการการปฏิบัติงานในด้านต่างๆด้วย ซึ่งถือว่าเป็นการเน้นเรื่องการมีส่วนร่วม (participation) และให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ (customer oriented) ทั้งนี้เพื่อสมาชิกสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะได้รู้ปัญหาและอุปสรรคอย่างแท้จริง และจะได้คอยเข้าช่วยประสานงานและแก้ไขปัญหาด้วย เพื่อจะให้งานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงได้ หากให้สำนักงานเลขาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแก้ปัญหาเอง คงจะต้องใช้เวลานานเพราะต้องเป็นไปตามขั้นตอนของการเสนอเรื่องเพื่อขออนุมัติโดยชี้แจงหลักการ และเหตุผลตามลำดับ ก่อนจะตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาข้อเสนอมติหรือศึกษาในรายละเอียด เพื่อนำเสนอขออนุมัติต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

(4.3) ผู้ปฏิบัติงาน

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่างประเทศใช้วิธีการบริหารบุคคลและปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพหลายวิธีด้วยกัน ดังนี้

การลดอัตราค่าจ้างโดยใช้วิธีมอบให้เอกชนรับไปดำเนินการ (contract out)

งานบางชนิดจะมอบให้เอกชนรับไปทำ อาทิ งานทำความสะอาดอาคาร สถานที่งาน ตกแต่งสวนและสร้างบรรยากาศการทำงาน งานซ่อมแซมเครื่องมือเครื่องใช้ขนาดใหญ่ของสำนักงาน งานยานพาหนะ งานสโมสรหลายชนิด เพราะประเมินแล้วว่าเอกชนจะดำเนินการได้มีประสิทธิภาพและประหยัด (economy) กว่าสำนักงานเลขาธิการจะดำเนินการเอง เช่นกรณีประเทศออสเตรเลีย ซึ่งได้ใช้วิธีนี้ สามารถลดจำนวนเจ้าหน้าที่ลงเกือบครึ่ง จากจำนวน 505 เหลือเพียง 285 คน ภายใน 2 ปีเท่านั้น

การลดอัตราค่าจ้างโดยใช้วิธีให้หน่วยราชการอื่นรับไปดำเนินการงานบางชนิดมอบให้หน่วยราชการที่มีความเชี่ยวชาญ (expertise)

ดำเนินการให้ อาทิ งานคอมพิวเตอร์ มอบหมายให้ศูนย์คอมพิวเตอร์แห่งชาติเป็นผู้ดูแล (ในสิงคโปร์) งานตำรวจอาชญากรรมให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้รับจ้างดูแล (ในมาเลเซีย) งานห้องสมุดให้หอสมุดแห่งชาติเป็นผู้ดูแล เป็นต้น

(4.4) การตรวจสอบ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่างประเทศส่วนใหญ่จะให้อำนาจการตรวจสอบการดำเนินกิจการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อแสดงถึงการมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนถึงการคำนวณพิจารณาความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติเอง จำเป็นจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการที่ตั้งจากบุคคลภายนอกพร้อมกับบุคลากรภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จากผู้ใช้บริการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรคือสมาชิกสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแต่ละประเทศจะเห็นเหมาะสม รูปแบบของการตรวจสอบการทำงานภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอย่างกว้างๆ ได้แก่

(1) การมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้นเพื่อคอยดูแลตรวจสอบการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นด้านๆ ไป เช่น ในประเทศอังกฤษ

(2) การแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าหน่วยงานต่างๆ ในสำนักงานเลขาธิการเป็นคณะกรรมการร่วมกัน (Board of Management) ดูแลตรวจสอบเฉพาะสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แต่ยังคงอยู่ภายใต้การดูแลช่วยเหลือของคณะกรรมการสามัญที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้น อาทิ ประเทศอังกฤษ

(3) การแต่งตั้งคณะกรรมการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรของกรมการประกอบด้วยเลขาธิการ รองเลขาธิการ เลขานุการสำนัก ฯลฯ และหัวหน้าสำนักงานอื่น ตรวจสอบดูแลงานบริหารและบริการทั้งหมดของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สรุป

หลักการพื้นฐานในการจัดโครงสร้างและระบบงานของหน่วยงานสนับสนุน และการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่างประเทศที่กล่าวข้างต้น ซึ่งผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาตัวอย่างของระบบงานของหน่วยสนับสนุนนี้ในหลาย ๆ ประเทศที่มีระบบสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแตกต่างกัน ตลอดจนประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่ใน ทวีปเอเชีย เช่นเดียวกับประเทศไทย เพื่อศึกษาลักษณะเด่นของรูปแบบของการจัดโครงสร้างและระบบงานของหน่วยงานสนับสนุนการทำงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรของประเทศเหล่านั้น เพื่อดูความเหมาะสมและนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ต่อไป

บทที่ 3

ปัญหาการจัดระเบียบองค์กรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาตามกฎหมาย

ในการจัดองค์กร การนำแนวคิดแบบผู้บังคับบัญชาสูงสุดมาใช้ทำให้เกิดอุปสรรคหลายประการ ดังจะเห็นได้จากผลของการบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับกับองค์กรสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบัน

ปัญหาฝ่ายบริหารมีอำนาจจัดระเบียบองค์กรของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ตามที่ได้กล่าวถึงประวัติ วิวัฒนาการ รวมถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา จะเห็นได้ว่าสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาของไทยตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นหลักความชอบธรรมให้กับฝ่ายบริหาร สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไม่ได้ตั้งอยู่ด้วยการสนับสนุนของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์เหมือนกับประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอื่น ๆ ในขณะที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากมีฐานสนับสนุนจากข้าราชการพลเรือน ตำรวจหรือทหาร จึงทำให้ฝ่ายทหารใช้อำนาจแทรกแซงและครอบงำฝ่ายรัฐสภามาตลอด สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาได้ถูกจัดเป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหารมาโดยตลอด

การประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ใช้บังคับแล้ว แต่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ก็ยังไม่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารแต่อย่างใด เพราะฝ่ายบริหารจะดำเนินการวางกฎหมาย กฎ ระเบียบการบริหารงาน เพื่อความมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อความสะดวกในการบริหารและควบคุมรัฐสภา

กฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรได้บัญญัติโครงสร้างการองค์กรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นส่วนราชการไม่สังกัดนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และยังได้กำหนดสถานะทางกฎหมายให้มีฐานะเป็นกรม เหตุผลเพราะหากให้เป็นกรมของบริหาร กฎหมายจะใช้คำว่า มีฐานะเทียบเท่ากรม หรือมีฐานะเทียบได้ด้วยกรม คือไม่ใช่กรม แต่เป็นการเทียบเท่า ข้อเสนอแนะที่แสดงว่าสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหารอีกประการหนึ่ง คือ ประกาศ

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาในปัจจุบัน เป็นสำนักงานเลขาธิการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 6 (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 แม้ความมุ่งหมายของการออกประกาศเพื่อจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และไม่ประสงค์จะเปลี่ยนให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสังกัดสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาเป็นหน่วยงานอิสระไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง ก็ตามแต่เมื่อกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติในภายหลัง โดยหลักแล้วต้องใช้บังคับตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ แต่เมื่อไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้ยกเลิกความตามมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 6 (1) ก็ต้องนำมาตรา 3 มาใช้บังคับ กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจึงถือบังคับตาม คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยังเป็นหน่วยงานสังกัดรัฐสภาตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 6 (1) ดังนั้น เมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 6 (1) ก็ควรจะต้องตรากฎหมายยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 29 เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งในกรณีของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาก็เป็นไปในทำนองเดียวกัน³

¹ ราชกิจจานุเบกษา(ฉบับพิเศษ). เล่มที่ 89 ตอนที่ 145, หน้า 54. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218

² ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ). เล่มที่ 91 ตอนที่ 157, หน้า 25-30. พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2517

³ ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 92 ตอนที่ 238, พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 6(2)

จากที่กล่าวมาดังกล่าวข้างต้น แม้กฎหมายจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา จะได้มีการตราแยกเป็นเอกเทศจากกฎหมายปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม และกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้วก็ตาม แต่ฝ่ายบริหารและผู้ร่างกฎหมายยังคิดว่าสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นราชการบริหารส่วนกลางแบบอิสระ ซึ่งไม่ถูกต้องเพราะแม้ราชการฝ่ายตุลาการ เมื่อมีพระธรรมนูญศาลยุติธรรมจัดตั้งศาลทั้งหลายแล้วและมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทั้งหลายขึ้น ก็ไม่เคยมีการนำศาลทั้งหลายไปบัญญัติไว้ในกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือ กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งสมควรแก้ไขให้ถูกต้องและสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระของการจัดตั้งหน่วยงาน

ปัญหาผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา

ในการปกครองตามระบบรัฐสภาไทย โดยปกติมีสภา 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาประกอบกันเป็นสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รัฐธรรมนูญฉบับกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา มีแต่เพียงรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517 เท่านั้นที่บัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่บัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ยังไม่ทันได้ใช้บังคับก็มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ต่อมา รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้บังคับบัญชาสูงสุด จึงถูกยกเลิกไป โดยปกติประธานรัฐสภาจะมีบทบาทหลักอยู่ 3 ประการ คือ

1. เป็นประธานในที่ประชุมร่วมกันของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

การประชุมร่วมกันของที่ประชุมร่วม ทำให้เกิดความคิดว่าต้องมีประธานรัฐสภา ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วไม่จำเป็นต้องมีก็ได้ เพราะแต่ละสภาก็มีประธานสภาของตน คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก็มีประธานสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาก็มีประธานวุฒิสภา ในประเทศที่เจริญแล้วไม่มีประธานรัฐสภา แต่ก็มีการประชุมร่วมกันโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นประธานในที่ประชุมร่วมกัน เช่น ออสเตรเลีย แคนาดา มาเลเซีย แต่บางประเทศไม่มีประธานสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและไม่มีการประชุมร่วมกัน โดยที่แต่ละสภาก็ไม่เกี่ยวข้องกัน เช่น ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประธานรัฐสภาไม่จำเป็นต้องมีก็ได้

2. เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

อำนาจหน้าที่ทางการเมืองที่สภามีแล้ว ยังมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารราชการภายใน การบัญญัติให้ประธานสภาใดสภาหนึ่งเป็นประธานรัฐสภา จึงทำให้ข้าราชการต้องคอยเอาใจ หรือให้บริการสภาของผู้ที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด เพราะมีอำนาจให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาได้

3. เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี จำต้องเอาบุคคลซึ่งไว้วางใจ ในการรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งตลอดมา ซึ่งหากจะแยกการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นสองส่วนและไม่ต้องการตั้ง ประธานรัฐสภา ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีก็อาจใช้กลไกพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากได้ แต่เนื่องจากเรามีแนวความคิดว่าผู้บังคับบัญชาสูงสุดจึงทำให้ต้องมีประธานรัฐสภา ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างมากในการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาคือ แต่ละสภาไม่อาจพัฒนาสภาของตนให้มีประสิทธิภาพ ได้

ปัญหาการแยกสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

การบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ถ้าจะให้มีประสิทธิภาพสูงสุดจะต้อง มีการจัดองค์กรให้สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างแท้จริง คือ เมื่อพิจารณา ถึงหน้าที่หลักของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิก สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นสำคัญแล้ว เมื่อสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะต้องตอบสนอง ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ต้องพิจารณาถึงสมาชิกสภาที่มีประเภท และรูปแบบของ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา (Form of Parliament) เป็นแบบสภาเดี่ยว หรือแบบสองสภา ซึ่ง รูปแบบสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ดังกล่าวจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนับแต่รัฐธรรมนูญฉบับ ชั่วคราว พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน⁴

ในเรื่องแนวความคิดการแยกสำนักงานเลขาธิการสภาเป็นสองสำนักงานนี้ มนตรี รูปสุวรรณ

⁴ คณิน บุญสุวรรณ .การเมืองและการปกครองอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2523, หน้า 130.

1. การจัดให้งานบริการร่วมสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เช่น งานหอสมุดงานวิทยุและโทรทัศน์ ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการให้บริการ เนื่องจากผู้ให้บริการมักจะให้บริการแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก ทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่น กรณีสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ให้บริการทั้งสองสำนักงาน พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ พ.ศ. กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารสถานี แต่คณะกรรมการบริหารสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา ในฐานะที่เป็นผู้รวบรวมความคิดเห็นจากพรรคการเมืองและสาธารณชน เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายการส่งกระจายเสียง และให้ปรึกษาในการจัดทำผังรายการ 26 คน ไม่มีตัวแทนจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเลย ดังนั้น การประสานงานระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อให้บริการสมาชิกวุฒิสภาจึงขาดความต่อเนื่อง หรือในกรณีของโทรทัศน์รัฐสภาสังกัดกองประชาสัมพันธ์ที่ต้องบริหารงานโดยคณะกรรมการบริหารของโทรทัศน์รัฐสภาเช่นเดียวกับสถานีวิทยุกระจายเสียงก็ไม่มีตัวแทนจากวุฒิสภาเข้าไปเสนอความคิดเห็นเพื่อมีส่วนร่วมในการกำหนดผังรายการโทรทัศน์ การเข้ามามีส่วนร่วมของสมาชิกวุฒิสภามีขึ้นต่อเมื่อได้รับเชิญเป็นผู้ร่วมรายการเท่านั้น

2. การจัดโครงสร้างไม่ตอบสนองต่อภารกิจที่เพิ่มขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

⁵ มนตรี รูปสุวรรณ. รายงานการวิจัย . “เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎร : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎรชุด พ.ศ. 2522-2526, ชุด พ.ศ. 2526-2529 และชุดปัจจุบัน” กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530, หน้า 115.

⁶ สถาบันพระปกเกล้า .รายงานการวิจัย . การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา, กรุงเทพมหานคร : 2543, หน้า 2 - 27, 2 - 28.

3. การบริหารงานบุคคลไม่เอื้อต่อความเป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เนื่องจากโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาที่มีข้าราชการประจำของฝ่ายบริหารและอดีตข้าราชการฝ่ายบริหารในสัดส่วนที่สูงมาก ทำให้แนวคิดในการกำหนดนโยบายบริหารบุคคลเป็นแบบข้าราชการพลเรือนมากกว่าข้าราชการฝ่ายรัฐสภาซึ่งมีการทำงานที่แตกต่างกัน นโยบายในการบริหารบุคคลส่วนใหญ่จึงคล้ายคลึงกับการบริหารบุคคลของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบงานและการพัฒนาบุคลากร

4. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีคณะกรรมการเพื่อทำงานประจำซ้อนกับหน่วยงานหลักที่ทำงานประจำ เช่น คณะกรรมการเผยแพร่ประชาธิปไตยรัฐสภา คณะกรรมการแข่งขันตอบปัญหาและคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย เป็นต้น ซึ่งเป็นการทำงานลักษณะประจำ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและทำให้มีความล่าช้า ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพประสิทธิผลของงาน

ปัญหาการแบ่งหน่วยงานภายในในสังกัดรัฐสภา

ตามประกาศรัฐสภา เรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้แสดงให้เห็นถึงโครงสร้าง องค์กระบวนนโยบายและองค์กระบวนปฏิบัติการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับดังนี้

(1) ระดับนโยบาย ประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้กำหนดนโยบายในระดับสูง เมื่อมีนโยบายแล้วอาจแจ้งให้ผู้บริหารระดับปฏิบัติทราบ โดยการเรียกประชุมร่วมระหว่างหัวหน้าส่วนราชการตั้งแต่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจนถึงระดับผู้อำนวยการ เมื่อมีการกำหนดนโยบายแล้ว องค์กรปฏิบัติจะเป็นผู้นำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติต่อไป

(2.1) นักบริหารระดับสูง ประกอบด้วย เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(2.2) นักบริหารระดับกลาง ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนัก

(2.3) นักบริหารระดับต้น ประกอบด้วยผู้อำนวยการกลุ่มที่เป็นผู้มีประสบการณ์หรือผู้เชี่ยวชาญ

(2.4) ผู้ปฏิบัติงานหลัก ประกอบด้วย ข้าราชการรัฐสภาสามัญที่บรรจุและแต่งตั้งในตำแหน่งต่างๆตามกรอบอัตราที่กำหนดไว้ บุคคลเหล่านั้นทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติงานหลักในระดับต้นซึ่งทำให้งานสำเร็จผลได้ และสามารถสนองตอบตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร และประชาชน ผู้รับบริการหลักซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญในการปฏิบัติงานจริงที่ทำให้เกิดความสำเร็จของงาน

ในปัจจุบันหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยองค์กรระดับนโยบายและองค์กรระดับปฏิบัติมีลักษณะโครงสร้างแบบพีรามิด โดยองค์กรนโยบายและองค์กรปฏิบัติระดับสูงมีผู้รับผิดชอบจำนวนน้อยมาก เมื่อเทียบกับผู้ปฏิบัติงานระดับอื่นๆ จึงทำให้สายการบังคับบัญชาที่ยาวมากส่งผลให้เกิดปัญหาหลายประการ สามารถสรุปลักษณะทั่วไปของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภาและปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานได้รวม 6 ข้อ ดังนี้

(1) หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา มีฐานะเทียบเท่ากรม โครงสร้าง จึงมี “ความเป็นราชการ” แบบฝ่ายบริหารที่เหมาะสมสำหรับงานที่มีลักษณะประจำมีแผนการดำเนินงานชัดเจนเพื่อนำมาใช้กับงานของรัฐสภา ซึ่งมุ่งตอบสนองของความต้องการของสมาชิกรัฐสภาที่มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างถี่ ทำให้งานต่างๆไม่อาจวางแผนล่วงหน้าได้ จึงไม่เหมาะสมและทำให้งานขาดประสิทธิภาพ

(2) โครงสร้างแบบฝ่ายบริหารเน้นการตัดสินใจสั่งการโดยผู้บังคับบัญชา ระดับสูงคนเดียว ซึ่งเมื่อนำมาใช้กับงานรัฐสภาที่สมาชิกรัฐสภาทุกคนเป็นเสมือนผู้บังคับบัญชาและ “ลูกค้า” ของสำนักงานเลขาธิการฯ จึงเกิดปัญหาในด้านของประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตอบสนองของความต้องการที่หลากหลายได้

(3) หน่วยงานในสังกัดรัฐสภามีลักษณะโครงสร้างเป็นลำดับขั้นเช่นเดียวกับโครงสร้างขององค์กรฝ่ายบริหาร ทำให้ไม่สอดคล้องกับราชการฝ่ายนิติบัญญัติและไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิกรัฐสภา ตลอดจนคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะต่างๆ และองค์การที่เกิดขึ้นใหม่

(4) หน่วยงานในสังกัดรัฐสภายังมีงานบางประเภทที่อยู่ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ต้องให้บริการร่วมแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยจัดให้อยู่ภายในโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในทางปฏิบัติทำให้เกิดการให้บริการที่ไม่เสมอภาคกัน และบางครั้งมีการเลือกปฏิบัติ

(5) ปัจจุบันมีการจัดตั้งโครงสร้างอื่นที่ซ้ำซ้อนกับงานที่สำนักงานเลขาธิการฯ รับผิดชอบโดยตรง อาทิ การตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงานและปฏิบัติงาน โดยที่คณะกรรมการคณะต่างๆ ที่ตั้งขึ้นนั้นทำให้มีการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานที่จัดโครงสร้างไว้แล้ว ตัวอย่างที่เห็นชัดคือ กรณีงานเผยแพร่ประชาธิปไตยตามแผนพัฒนาพระราชรัฐ ซึ่งเป็นงานประจำของกองการประชาสัมพันธ์ แต่ได้มีการตั้งคณะกรรมการเป็นองค์กรนโยบายและมีองค์กระดับปฏิบัติการ ซึ่งทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายสูงมาก นอกจากนั้นยังทำให้ผู้ปฏิบัติงานประจำในเรื่องดังกล่าวไม่สามารถพัฒนาตนเองให้เกิดศักยภาพการพัฒนาสู่ความเป็นวิชาชีพอันจะสร้างความเป็น ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะได้

กรณีการตั้งโครงสร้างที่เป็นทางการในรูปแบบคณะกรรมการตามที่กล่าวมาข้างต้น เป็นเพียงกรณีตัวอย่างเพื่อสะท้อนสภาพการดำเนินการและปัญหาในปัจจุบัน ยังมีตัวอย่างอีกหลาย ๆ กรณี และทำให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้รับบริการจากสำนักงานเลขาธิการอีกด้วย

(6) หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา มีโครงสร้างที่ไม่เอื้ออำนวยในการรองรับการให้บริการด้านการให้การสนับสนุนและการติดต่อราชการให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีจำนวนถึง 500 คน เช่น งานบริการทางกฎหมายมีนิติกรจำนวน 25 อัตรา ทำหน้าที่ร่างกฎหมายตามรูปแบบที่กำหนด ซึ่งควรมีความละเอียดถี่ถ้วนเพราะกฎหมายเป็นนโยบายที่ใช้บังคับกับประชาชนทั้งประเทศ จึงควรมีการดำเนินการด้วยความรอบคอบระมัดระวังที่ต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรม การใช้อำนาจบิดเบือน และควรจัดทำโครงการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงผลกระทบจากการออกกฎหมาย ดังกล่าวที่มีต่อประชาชน หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้นำกฎหมายมาบังคับใช้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และสังคม

จากโครงสร้างของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภาไม่เอื้ออำนวยให้เกิดกระบวนการดังกล่าว ทำให้การบริหารราชการของฝ่ายรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

ปัญหาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา

ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภาเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎรเป็นของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภาเป็นของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยมีรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรช่วยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรบริหารราชการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพียงหน่วยงานเดียว แต่ภาระหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีมากมาย ซึ่งเป็นงานที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้จึงทำให้งานมีประสิทธิภาพน้อย เพราะทุกอย่างรอการสั่งการจากเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นหัวหน้าสูงสุดของข้าราชการประจำฝ่ายรัฐสภา ทำให้การบริหารงานล่าช้า สายการบังคับบัญชายาว องค์กรมีขนาดใหญ่ ไม่มีความคล่องตัวในการบริหารราชการเพื่อตอบสนองต่อการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายรัฐสภา ซึ่งในเรื่องนี้ นายบุรีรักษ์ นามวัฒน์ กล่าวไว้ว่า “สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรขนาดใหญ่ การรวมกิจกรรมหลายด้านทำให้การบำรุงขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทำไม่ได้ไม่ว่าถึง มีเจ้าหน้าที่หลายอาชีพรวมกัน การทำงานใกล้ชิดและห่างเหินกับผู้บริหารแตกต่างกันไป ทำให้ข้าราชการไม่มีกำลังใจในการปฏิบัติงานและมองไม่เห็นความก้าวหน้าในสายงาน ทำให้การบริการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาเหล่านี้ในต่างประเทศถือว่าเป็นภัยอย่างร้ายแรงในการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงได้แยกหน่วยงานในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรออกไปเป็นหลายหน่วยงานด้วยกัน สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีเลขาธิการวุฒิสภาดูแลงานโดยมีรองเลขาธิการวุฒิสภาช่วยเหลือปฏิบัติงานเช่นเดียวกัน

จากหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอันมากมายที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 8 ดังกล่าว เป็นการบัญญัติกฎหมายที่กว้างเกินไปเพราะ “ราชการประจำทั่วไป” ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา นับวันจะมีมากขึ้นทุกวันตามการเปลี่ยนแปลงของการเมืองซึ่งไม่สามารถคาดการณ์ แต่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาก็ยังรับผิดชอบเพียงหน่วยงานเดียวอยู่เช่นเดิม ซึ่งภารกิจของสำนักงาน

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของทั้งสองสำนักงานให้ชัดเจน และออกกฎหมายแบ่งส่วนราชการ ตลอดจนกำหนดหน้าที่การงานของหน่วยงานภายในให้ชัดเจน แต่ก็ยังไม่สามารถให้บริการต่อสมาชิกวุฒิสภาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้

ปัญหาการบริหารงานบุคคลของรัฐสภา

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องการ จึงเห็นได้ว่าสำนักงานเลขาธิการทั้ง 2 สภา มีภารกิจแตกต่างไปจากหน่วยงานอื่น ๆ ของฝ่ายบริหารที่มุ่งบริการสาธารณะ ซึ่งในการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา “บุคคลากร” เป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะทำให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ถ้าได้บุคคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาดำเนินการแม้การขาดปัจจัยด้านอื่นก็อาจทำให้งานสำเร็จลงได้เช่นกัน ในการบริหารงานบุคคลต้องอาศัยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เหมาะสมในการบริหารงาน

ในส่วนของการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จำต้องศึกษาระบบการต่าง ๆ ตั้งแต่การวางนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ วิธีการดำเนินการ การเลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงาน การบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนาความรู้ความสามารถเพื่อทราบถึงการบริหารงานบุคคลที่ใช้กับข้าราชการฝ่ายรัฐสภามีความเหมาะสมและตอบสนองต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติเพียงใด และหาวิธีการแก้ไขปัญหาคุปสรรคเพื่อให้ระบบการบริหารงานบุคคลมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ต่อไป

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในฐานะเป็นหน่วยงานสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และหน้าที่อื่นตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาต้องการ จึงเห็นได้ว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีภารกิจแตกต่างจากหน่วยงานอื่น ๆ ของฝ่ายบริหารที่มุ่งบริการสาธารณะเท่านั้น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ใช้บังคับ มีผลให้ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่เป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภา มีองค์กกลางบริหารงานบุคคล เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา หรือเรียกโดยย่อว่า “ก.ร. “

การมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาและออกจากกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารและดำเนินงานของรัฐสภาเป็นอิสระและไม่เหมือนกับการบริหารและดำเนินงานของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร แต่ปัจจุบันข้าราชการที่ปฏิบัติราชการให้แก่สภานิติบัญญัติยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยราชการของฝ่ายบริหาร ซึ่งความเป็นจริงควรจะอยู่ภายใต้การควบคุมของสภานิติบัญญัติโดยตรง เพราะจะทำให้สามารถปรับปรุงระเบียบปฏิบัติราชการของข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพได้ ซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ข้าราชการของสภานิติบัญญัติได้เป็นอย่างดี เพราะมีการนำกฎระเบียบของฝ่ายบริหารมาใช้บังคับโดยอนุโลม⁷

ปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีองค์กกลางบริหารงานบุคคล คือ คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรียกโดยย่อว่า ก.ร. โดยได้แยกมาจากองค์กกลางบริหารงานบุคคลของรัฐ คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เมื่อ พ.ศ. 2518 เมื่อได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ใช้บังคับแล้ว ได้มีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นองค์กกลางบริหารงานบุคคล โดยนำเอาระบบการจำแนกตำแหน่งตามลักษณะของงานมาใช้ ทำให้การบริหารงานบุคคลมีความเป็นอิสระและคล่องตัว

⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518, มาตรา 20.

เมื่อปี พ.ศ. 2535 มีการปรับปรุงระเบียบฯ ทำให้องค์ประกอบของ ก.ร. เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ “มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา” เรียกโดยย่อว่า “ก.ร.” ประกอบด้วย ประธานสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธาน กรรมการ รองประธานสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานกรรมการ เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการวุฒิสภา เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเลือกมีจำนวนไม่เกินแปดคนเป็นกรรมการ ในกรณีที่มีสองสภาให้แต่ละสภาเลือก สภาละไม่เกินสี่คน

ให้ประธานสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งเลขาธิการวุฒิสภาหรือ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ก.ร.

มาตรา 13 นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้ ก.ร. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ควบคุมดูแลให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) ตีความและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้พระราชบัญญัตินี้
- (3) ออกกฎ ก.ร. หรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.ร. เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้
- (4) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- (5) รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
- (6) ควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ร.” เพื่อทำการใด ๆ แทนได้

ในการประชุม ก.ร. จะต้องมีกรรมการประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมด จึงเป็นองค์ประชุม ในกรณีที่ตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่างลง เพราะออกตามวาระ ในระหว่างที่รัฐสภาสิ้นอายุหรือถูกยุบ องค์ประชุมของ ก.ร. ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการที่เหลืออยู่

จากโครงสร้างขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล ก.ร. ในปีปัจจุบัน (2544) ประกอบด้วย กรรมการทั้งสิ้น 13 คน

ประเภทแรก เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ประธานสำนักงานเลขาธิการ

ประเภทที่สอง เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 8 คน

ในอดีตสภาผู้แทนราษฎรมีคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร มีบทบาทในการพัฒนาระบบบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นในกรณีที่มีคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรก็ควรจะได้กำหนดให้ประธานคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการ ก.ร. โดยตำแหน่งด้วย เพราะการแต่งตั้งคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาบุคคลใด ควรพิจารณาถึงบุคคลหรือตำแหน่งที่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างดี โดยเฉพาะประธานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นสื่อกลางถึงความต้องการที่จะได้รับบริการจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องการให้บริการอย่างไรจากบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งประธานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรก็ควรจะได้รับรู้ปัญหาด้วย

ปัญหาการขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา

การบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เมื่อได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 แล้ว สำนักงานทั้งสองแห่งมีองค์กกรกลางบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง คือ คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา หรือ ก.ร. ซึ่งไม่ขึ้นกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของฝ่ายบริหารอีกต่อไป แต่ข้อเท็จจริงพบว่า การบริหารงานบุคคลของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา กลับยังมีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหลายประการ ที่นำหลักเกณฑ์ของฝ่ายบริหารมาใช้บังคับโดยอนุโลม หรือนำมาลอกเลียนแบบ ซึ่งทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา มีอุปสรรคและไม่มีความเป็นอิสระต้องเดินตามระเบียบของฝ่ายบริหารไม่สามารถปรับปรุงระเบียบปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพได้

แม้จะมีการปรับปรุงกฎหมายในปี พ.ศ. 2535 แต่ก็ยังคงมีปัญหาอีกหลายประการด้วยกัน เช่น เรื่องการจ่ายเงินเดือนข้าราชการรัฐสภาสามัญให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนข้าราชการและเพื่อประโยชน์การออมทรัพย์ของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามัญ ให้นำกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการหักเงินเดือนข้าราชการไว้เป็นเงินสะสมมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งเป็นการพึ่งพาฝ่ายบริหารจะเห็นได้ว่าการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาฝ่ายบริหารยังมีอำนาจมาก ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติต้องอาศัยกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารมาบังคับใช้กับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ทำให้ฝ่ายรัฐสภา

ปัญหาเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือเลขาธิการวุฒิสภาเป็นเลขานุการ ก.ร.

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นเลขานุการคณะกรรมการฝ่ายรัฐสภาโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ดังนี้

1. นัดประชุมสภาและคณะกรรมการ
2. เชิญผู้เป็นประธานชั่วคราวของที่ประชุมสภาและที่ประชุมคณะกรรมการเข้าปฏิบัติหน้าที่

3. ช่วยประธานในการควบคุมการนับคะแนนเสียง
4. รับผิดชอบการทำรายงานการประชุมและบันทึกการออกเสียงลงคะแนน
5. ยืนยันมติของสภาไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง
6. รักษาสรุพอเอกสารของสภา
7. ควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานสภาวางไว้
8. ปฏิบัติการตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับนี้
9. ปฏิบัติการอื่นตามที่ประธานสภามอบหมาย

โดยสรุปแล้ว เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในฐานะหัวหน้าข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และในฐานะเป็นเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะของเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรข้างต้นจะให้บริการด้านธุรการ ด้านระเบียบงานสภาผู้แทนราษฎร และทางวิชาการ จึงมีปัญหว่าเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่สำคัญในการให้บริการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในด้านต่าง ๆ เช่น การประชุม การบริการทางวิชาการ และด้านอื่น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการเป็นไปโดยความเที่ยงธรรม ซึ่งจำเป็นต้องวางตัวเป็นกลางต่อการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งในการนี้จะทำให้เกิดปัญหาในการควบคุมการบริหารงานบุคคลที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพ

ปัญหาการรักษาวินัยของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

การทำงานในหน่วยราชการที่มีคนเป็นจำนวนมาก อาจทำให้เกิดความผิดพลาดขึ้นได้ จึงมีมาตรการทางวินัยเพื่อควบคุมและส่งเสริมให้ข้าราชการอยู่ในกรอบแห่งความประพฤติอันดีงาม

1. **วินัยต่อผู้บังคับบัญชา** การปฏิบัติของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาพึงปฏิบัติต่อผู้บังคับบัญชา เพราะการบริหารราชการต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาเป็นชั้น ๆ ผู้บังคับบัญชาต้องสั่งงานและควบคุมงาน ผู้ปฏิบัติต้องปฏิบัติตามคำสั่ง งานจึงจะดำเนินไปสะดวกและมีประสิทธิภาพ เช่น ไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา

2. **วินัยต่อผู้ร่วมงาน** กำหนดขึ้นเพื่อข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาพึงปฏิบัติต่อเพื่อนร่วมงาน เพราะต้องปฏิบัติงานร่วมกัน ต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานระหว่างกัน เช่น รักษาความสามัคคีระหว่างข้าราชการและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการปฏิบัติราชการ

3. **วินัยต่อประชาชน** กำหนดขึ้นเพื่อปฏิบัติต่อประชาชน เนื่องจากข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนอยู่มาก เช่น ประชาชนมาติดต่อราชการ พบสมาชิกสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เข้าฟังการประชุมสภา เป็นต้น ดังนั้น ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนเพื่อให้เกิดทัศนคติที่ดีต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เช่น ให้ความสะดวกเป็นธรรมสงเคราะห์ผู้มาติดต่อ ไม่ดูหมิ่นเหยียดหยามประชาชน เป็นต้น

4. **วินัยต่อสมาชิกสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร** ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาพึงระลึกอยู่เสมอว่าหน้าที่จะต้องให้บริการและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง ซึ่งแตกต่างกับข้าราชการของฝ่ายบริหารที่มุ่งบริการสาธารณะแก่ประชาชนทั่วไป ดังนั้น การปฏิบัติงานต้องเกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องสุภาพเรียบร้อยต้อนรับให้ความสะดวก เป็นธรรม ไม่ดูหมิ่นเหยียดหยามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

5. **วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่และต่อตนเอง** ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภา

⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518, มาตรา 48.

ในเรื่องวินัยข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีข้อนำสั่งเกิดว่า ไม่ได้กำหนดเรื่องข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่จะต้องสนับสนุนนโยบายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และปฏิบัติหน้าที่ราชการ ตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาโดยตั้งใจ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่ข้าราชการจะต้องให้การสนับสนุนเพราะเป็นจุดรวมแห่งความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ จึงควรที่จะกำหนดไว้ในกฎ ก.ร. ด้วย

โทษทางวินัยของข้าราชการรัฐสภาสามัญที่กำหนดไว้ในกฎ ก.ร. ฉบับที่ 1 มี 5 ประการ⁹ ดังนี้

1. ภาคทัณฑ์
2. ตัดเงินเดือน
3. ลดขั้นเงินเดือน
4. ปลดออก
5. ไล่ออก

นอกจากนี้ข้าราชการรัฐสภาสามัญได้รับโทษทางวินัยอาจมีการอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชา ตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายได้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามัญผู้ถูกลงโทษ

การนำกฎ ก.ร. มาใช้นั้น จะเห็นได้ว่าได้นำเอาหลักเกณฑ์เรื่องวินัยของข้าราชการพลเรือนมาใช้เกือบทั้งหมด แม้จะนำมาบัญญัติไว้เป็นบางส่วนก็ตามแต่ก็ยังไม่เหมาะสมกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการรัฐสภา เพราะความต้องการในฝ่ายบริหารกับฝ่ายรัฐสภาแตกต่างกัน ซึ่งในส่วนของข้าราชการรัฐสภาสามัญวินัยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องมีการบัญญัติให้ชัดเจน การสนับสนุนนโยบายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัดด้วย จึงจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การอาศัยกฎของข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้จะ

⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518, แก้ไขเพิ่มเติม 2535, มาตรา 50.

ปัญหาการงบประมาณและการเงินของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

งบประมาณตามความหมายของศาสตราจารย์ FRANK P. SHERWOOD แห่ง UNIVERSITY OF SOUTHERN CALIFORNIA คือ แผนเบ็ดเสร็จ ที่แสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการ ดำเนินงานดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการประมาณ การบริการ กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน ในการ ดำเนินการให้บรรลุตามแผนนี้ ย่อมประกอบด้วยการกระทำสามขั้นต้นตอน คือ การจัดเตรียม การอนุมัติ การบริหาร

นักบัญชี นักเศรษฐศาสตร์ นักบริหาร นักกฎหมายและนักการเมือง ต่างมีทัศนะ ในเรื่องความหมายของงบประมาณแตกต่างกันไป งบประมาณในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “BUDGET” มีผู้กล่าวว่ามาจากภาษาฝรั่งเศสโบราณว่า “BOUGETTE” ในประเทศอังกฤษเดิม หมายถึง กระเป๋าใบใหญ่ ซึ่งเสนาบดีคลัง ต่อมาคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ของชาติเรียกใช้บรรจุ เอกสารต่าง ๆ แสดงถึงความต้องการของประเทศและทรัพยากรที่มีอยู่ไปแถลงต่อรัฐสภา และ ต่อ ๆ มา ความหมายของ “BUDGER” ก็ค่อย ๆ เปลี่ยนจากตัวกระเป๋านั้นมาเป็นเอกสารต่าง ๆ ที่บรรจุในกระเป๋านั้น¹⁰

ในประเทศไทย รัฐธรรมนูญบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการคลังไว้เป็นหลักการ ใหญ่ ๆ ไว้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 132 บัญญัติให้งบประมาณรายจ่าย ของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้น ไปพลาง¹¹

“งบประมาณ” เป็นเรื่องที่มีความสำคัญทั้งในการบริหารงานของภาคเอกชนและ

¹⁰ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. งบประมาณ .กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงาน เลขาธิการ รัฐสภา 2530, หน้า 1.

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 132.

กล่าวได้ว่า งบประมาณเป็นปรากฏการณ์ของพฤติกรรมมนุษย์ในวงการเมือง ซึ่งถ้าหากถือว่าการเมืองคือการขัดแย้งระหว่างผู้ที่ต้องการให้สิ่งที่ตนชอบ (PREFERENCED) ปรากฏในนโยบายแห่งงบประมาณนั่นเอง ดังนั้น หากมีผู้ถามว่า ใครได้อะไรจากสิ่งที่รัฐบาลต้องให้ คำตอบก็คือ สิ่งที่แสดงไว้ในงบประมาณนั่นเอง ขนาด (SIZE) และรูปร่าง (SHAPE) ของงบประมาณในชีวิตการเมืองของเรา ประธานาธิบดี หรือนายกรัฐมนตรี พรรคการเมือง นักบริหาร สมาชิกวุฒิสภา กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และประชาชน ก็ต้องการให้สิ่งที่ตนชอบปรากฏในงบประมาณทั้งนั้น ชัยชนะและความพ่ายแพ้การประนีประนอมและการต่อรอง การตกลง การขัดแย้ง ล้วนปรากฏอยู่ในงบประมาณ ดังนั้น ความหมายของงบประมาณ ก็คือ หัวใจของการเมืองนั่นเอง

ในทางปฏิบัตินั้น ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการจัดเตรียมงบประมาณ และเป็นการ

¹² สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. งบประมาณ. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2530, หน้า 3.

หน่วยงบประมาณกลางของประเทศไทย คือ ส่วนการงบประมาณสังกัดใน กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ในปี พ.ศ. 2502 ได้มีการปฏิรูประบบงบประมาณแผ่นดินของ ไทย และได้มีการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณ ขึ้นเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม สังกัดสำนัก นายกรัฐมนตรี เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานงบประมาณกลาง และต่อกฎหมายว่าด้วยการจัด ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ได้แก่ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 3 กำหนดให้ สำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของนายกรัฐมนตรี กิจการ เกี่ยวกับการงบประมาณ แผ่นดิน และข้อ 4(3) กำหนดให้สำนักงบประมาณเป็นส่วน ราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี และกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการงบประมาณเป็น ข้าราชการพลเรือนสามัญมีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508 และในปี 2517 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ออกกฎหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็น ข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังนั้น สำนักงบประมาณในปัจจุบันเป็นส่วนราชการสังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี มีผู้อำนวยการเป็นข้าราชการพลเรือนเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและ รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการด้วย

ปัญหาความเป็นอิสระในด้านการเงินและงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ในการจัดตั้งและภารกิจของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องอยู่ในลักษณะที่ไม่ได้รับ อิทธิพลภายนอก หรือได้รับการแทรกแซงจากผู้ถืออำนาจอื่น ๆ ที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสภาวะเช่นนี้ เรียกว่า “ความเป็นอิสระในการปฏิบัติการ (Functional Independence)

ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรถือว่าสำคัญที่สุด ซึ่งถ้ารัฐสภา มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่แล้วก็ต้องให้รัฐสภามีอำนาจในการจัดเตรียม งบประมาณและใช้จ่ายเงินได้เองอย่างเพียงพอ เพื่อตอบสนองภารกิจต่าง ๆ ของสภา ผู้แทนราษฎรอย่างเพียงพอ เพื่อตอบสนองภารกิจต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรในการปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปการจะดูว่ารัฐสภาของประเทศใดมีความเป็นอิสระทางการงบประมาณมากน้อยเพียงใดอาจดูได้จากการที่รัฐสภาของประเทศนั้นมีอำนาจในการจัดเตรียมงบประมาณของตนมากน้อยเพียงใดและมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายมากน้อยเพียงใด ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสสภาที่มีอิสระในเรื่องค่าใช้จ่ายของตนและมีการตั้งคณะกรรมการพิเศษ 15 คน เพื่อทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินของสภา คณะกรรมการมีอำนาจรับรองค่าใช้จ่ายของสภาว่าถูกต้องตามระเบียบแล้ว เจ้าหน้าที่หรือพนักงานเรียกว่า QUESTERS เป็นผู้เสนอค่าใช้จ่ายเหล่านี้ ถือเป็นคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ของสภาด้วย แต่ห้ามมิให้สมาชิกของ BUREAU เป็นกรรมาธิการพิเศษด้วย BUREAU มีอำนาจกำหนดข้อบังคับภายในของสภาเป็นบทบัญญัติที่ใช้แก่การบัญชีของสภา เมื่อมีสองสภา สภาหนึ่งก็ไม่มีอำนาจตัดทอนค่าใช้จ่ายของอีกสภาหนึ่ง และแต่ละสภาก็มีความเคารพซึ่งกันและกัน

ตามข้อบังคับการประชุมของสภาฝรั่งเศสมีบทบัญญัติไว้ชัดเจนในข้อ 13 ว่า¹³ สมัชชาแห่งชาติมีความเป็นอิสระในทางการเงิน (AUTONOMIE FINANCIERE) ของตนเอง นอกจากประเทศฝรั่งเศสแล้วประเทศที่ให้อำนาจ QUESTERS ในการจัดเตรียมงบประมาณ คือ ประเทศเซเนกัล และเบลเยียม และในบางประเทศเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาจะเป็นผู้จัดเตรียมงบประมาณเอง เช่น ประเทศฟีจี ศรีลังกา และอังกฤษ ในขณะที่ประเทศฟินแลนด์จัดเตรียมงบประมาณของสภาโดยคณะกรรมการ EDUSKUNTA ของรัฐสภา และอีกหลายประเทศที่มีการจัดเตรียมงบประมาณของรัฐสภาเองโดยตรง หรือโดยคณะกรรมการพิจารณาของรัฐสภา หรือฝ่ายบริหารจัดเตรียมงบประมาณเบื้องต้นมาแล้วให้รัฐสภาตรวจสอบอนุมัติงบประมาณทั้งหมดอีกครั้งหนึ่ง จึงเห็นได้ว่าอำนาจจัดเตรียมงบประมาณและอนุมัติงบประมาณแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันไป ในแต่ละประเทศก็พยายามที่จะให้รัฐสภาของตนมีความเป็นอิสระในทางการเงินแทบทั้งสิ้น

ในหลายๆ ประเทศที่ยึดหลักความเป็นอิสระทางการเงินของรัฐสภาก็เพราะถือว่าเป็นหลักประกันที่สำคัญของรัฐสภา ทำให้ฝ่ายบริหารไม่อาจเข้ามาเปลี่ยนแปลงงบประมาณของฝ่ายรัฐสภาได้ แม้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็จำเป็นต้องจัดหาเงินให้กับรัฐสภาเพื่อจัดทำงบประมาณโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาลแต่อย่างใด ส่วนประเทศอังกฤษเจ้าหน้าที่ของสภาแต่ละสภาจะเป็นผู้จัดเตรียมงบประมาณ นอกจากนี้คณะกรรมการจะตรวจสอบก่อนเสนอรัฐสภา ในขณะที่สหรัฐอเมริกาแต่ละสภาจะเป็นผู้จัดเตรียมงบประมาณของตนเองแล้วส่งให้

¹³ Valentine Herman. *Parliaments of the world*. Great Britain : Thomson Litho Ltd., 1976

เมื่อพิจารณาถึงการจัดเตรียมงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่เป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา นั้น พบว่า ลักษณะการบริหารงาน และการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงบประมาณและการเงินของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีดังต่อไปนี้¹⁴

1. ระบบงบประมาณ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ต้องปฏิบัติตาม กฎ ระเบียบ ประกาศ ที่ราชการฝ่ายบริหารกำหนดขึ้น กล่าวคือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะจัดทำปฏิทินงบประมาณประจำปีเพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดของสำนักงบประมาณ เมื่อได้รับอนุมัติวงเงินงบประมาณตามกฎหมายแล้วการเบิกจ่าย ต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบคลังมติดังกระทรวงมนตรี หลักเกณฑ์ต่างๆ ของสำนักงานฯ ตลอดจนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539 โดยทั่วไปอาจชี้ได้ว่าระบบงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีลักษณะทั่วไปและเผชิญกับปัญหา ดังนี้

(1) งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารไม่เพียงพอ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้รับการจัดสรรงบประมาณตามที่สำนักงบประมาณซึ่งเป็นราชการฝ่ายบริหาร สำนักงบประมาณวิเคราะห์และกำหนดวงเงินงบประมาณให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มาบริหารงบประมาณในรายละเอียดต่อไป แต่ในปัจจุบันปรากฏว่า วงเงินงบประมาณที่สำนักงบประมาณอนุมัติให้ นั้นไม่เพียงพอที่จะทำให้ภารกิจของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทน

¹⁴ สถาบันพระปกเกล้า. รายงานการวิจัย. “การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา” 2543, หน้า 2 - 12, 2 - 13.

(2) การบริหารงบประมาณยังไม่มี การนำหลักการการบริหารที่ดีมาใช้

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่สามารถบริหารงบประมาณและการเงินได้อย่างเหมาะสมเพราะองค์กรปฏิบัติด้านงบประมาณและการเงินไม่ได้พิจารณาจัดสรรหรือนำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมร่วมกันกับองค์กรนโยบายอื่นๆ เพื่อที่จะได้สร้างการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบในการวางแผนปฏิบัติงานในการดำเนินการ เพื่อบริหารงบประมาณ เช่น การวางแผนการจัดซื้อจัดจ้าง วัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ ตลอดจนการจัดซื้อจัดจ้างในการก่อสร้างต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิผลด้วย

(3) การบริหารงบประมาณมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์

องค์กรปฏิบัติไม่กระจายการบริหารงบประมาณให้กับหน่วยงานภายใน แต่มีการรวมศูนย์ในการบริหารงบประมาณและการเงินที่องค์กรปฏิบัติเพียงหน่วยเดียวเท่านั้น จึงทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า

(4) การบริหารงบประมาณยังขาดการตรวจสอบและประเมินผล อย่างจริงจัง

องค์กรนโยบายและองค์กรปฏิบัติไม่มีการประเมินผลและการตรวจสอบการปฏิบัติงานภายหลังจากที่มีการดำเนินการโดยการนำหลักการบริหารในภาคธุรกิจมาใช้เพื่อความโปร่งใสและพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ

(5) การบริหารงบประมาณไม่ใช้วิธีการบริหารแบบภาคธุรกิจ

การวิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่ได้นำหลักการวิเคราะห์แบบภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ นั่นคือการวิเคราะห์ตามหลักต้นทุนมาตรฐานต่อหน่วย (standard unit cost) ซึ่งจะช่วยให้สามารถจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน งาน หรือโครงการต่าง ๆ ที่จะนำไปขออนุมัติงบประมาณเพื่อจะได้นำไปปฏิบัติต่อไป

(6) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่มีการกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณและการเงิน ในกรณีที่ได้รับจัดสรรวงเงินมาจากงบประมาณบริหารงบประมาณและการเงิน องค์กรปฏิบัติ คือ สำนักการคลังและงบประมาณเป็นผู้บริหารงบประมาณและการเงินทั้งหมด เพื่อทำให้ถูกต้องตามระเบียบพัสดุโดยมีการตรวจสอบจากองค์ปฏิบัติภายในเท่านั้น

2. ระบบการเงิน

การบริหารและปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ดำเนินไปตามแผนตามงบประมาณรายจ่ายแต่ละแผนงานที่ได้รับงบประมาณโดยอัตราเบิกจ่ายตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ และควบคุมเงินงบประมาณแต่ละแผนงานให้เป็นไปตามแผนงานนโยบายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งจะต้องเบิกจ่ายอยู่ในวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณ และเพื่อให้การเบิกจ่ายเงินเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็วทันกับความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ลูกจ้างประจำ และห้าง / ร้าน / บริษัท โดยให้ถูกต้องตามระเบียบฯ และเบิกจ่ายให้ถูกต้องตามแผนงานฯ

โดยเฉพาะการเบิกจ่ายที่ดำเนินการเป็นประจำ เช่น เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทนผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ค่าตอบแทนผู้เชี่ยวชาญประจำตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ค่าตอบแทนผู้ชำนาญการประจำตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ค่าตอบแทนเลขานุการประจำตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และค่าตอบแทนของคณะทำงานของคณะกรรมการประจำสภาผู้แทนราษฎร มักจะประสบปัญหาในการเบิกจ่าย โดยเฉพาะผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้ง ทำให้เกิดเบิกจ่ายไม่ทันและเรียกเงินย้อนหลังได้ยาก เพราะไม่ทราบล่วงหน้า มักจะไม่มารับเงินเองโดยมอบหลักฐานให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับแทน ซึ่งประสบปัญหาคือ มักจะขาดใบมอบฉันทะ และสำหรับการใช้จ่ายตามโครงการต่างๆ ที่เกิดขึ้น ไม่มีการวางแผนการใช้จ่าย เนื่องจากเมื่อมีความคิดหรือนโยบายในปัจจุบันก็ดำเนินการเลย โดยไม่คำนึงถึงระบบการเงินว่าสามารถมีเพียงพอตามแผนงานที่วางไว้ และค่าใช้จ่ายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการให้บริการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก ดังนั้นในระบบการเบิกจ่ายเงินเกิดมีปัญหามากขึ้น เมื่อไม่สามารถดำเนินการตามกฎระเบียบของการบริหารที่กำหนดไว้ จำเป็นต้องขอตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นกรณีพิเศษเฉพาะครั้งไป ทำให้การตัดสินใจและเบิกจ่ายเงินไม่สะดวกและคล่องตัวทันต่อเหตุการณ์ และในกรณีของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาก็เป็นไปในทำนองเดียวกัน

จากปัญหาเรื่องความเป็นอิสระเกี่ยวกับงบประมาณของฝ่ายรัฐสภานั้น คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ โดยกำหนดไว้ในแผนพัฒนางบประมาณ คือ ต้องจัดทำแผนงบประมาณให้มีจำนวนเหมาะสมสอดคล้องกับแผนพัฒนาด้านอื่น ๆ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว และการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาระบบงานเพิ่มขึ้น โดยการนำเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัยมาใช้เพื่อประหยัดเวลา และเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน นอกจากนั้น

คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ โดยกำหนดไว้ในแผนพัฒนา
งบประมาณ คือ ต้องจัดทำแผนงบประมาณให้มีจำนวนเหมาะสมสอดคล้องกับแผนพัฒนาด้านอื่น ๆ
ทั้งระยะสั้นและระยะยาว และการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาระบบงานเพิ่มขึ้น โดยการนำ
เครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัยมาใช้เพื่อประหยัดเวลา และเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน
นอกจากนี้ยังหาแนวทางใหม่ที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถมีความคล่องตัวในการจัดสรรงบประมาณ
ให้แก่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

อาจสรุปได้ว่า รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระ
ทางด้านการงบประมาณ การเงิน กล่าวคือ มีการจัดเตรียมงบประมาณและการจ่ายเงินได้
เอง โดยไม่ต้องผ่านสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหาร
เพราะสภาผู้แทนราษฎรจะถูกควบคุมทางการเงินจากฝ่ายบริหารตลอดเวลา ซึ่งการที่งบประมาณ
ของรัฐสภาอยู่ในความควบคุมของฝ่ายบริหาร ทำให้เกิดอุปสรรคหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง
อัตรากำลังคน เครื่องมือเครื่องใช้ของสภาผู้แทนราษฎร ก็ต้องถูกผ่านตรวจสอบอนุมัติจาก
ฝ่ายบริหารเสียก่อน บางครั้งสภาผู้แทนราษฎรมีความจำเป็นเร่งด่วนในการจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้
ก็ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากจากระบบราชการและปัญหาในทางกฎหมาย และระเบียบ ที่ไม่
อาจตอบสนองต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

ดังนั้น ถ้าจะให้การดำเนินงานระบบการเบิกจ่ายเงินของสำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์
ตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จำเป็นจะต้องแยกงบประมาณ
จากฝ่ายบริหารออกมาต่างหาก โดยฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎ ระเบียบ วิธีการเบิกจ่ายงบประมาณ
ของตัวเอง เพื่อฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารสามารถบริหารเงินงบประมาณตลอดจนการเบิกจ่าย
ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และถูกต้องตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอง

ปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา

การอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาจะเป็นกฎหมายหรือไม่ก็ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่
ซึ่งจะได้ว่าโครงการหรือแผนงานที่รัฐบาลจะดำเนินการนั้นจะต้องสมบูรณ์ตามกฎหมายก็โดย
การอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา การอนุมัติงบประมาณของรัฐสภามีผลเป็นการให้อำนาจรัฐสภา

สำหรับประเทศไทยงบประมาณที่รัฐสภาอนุมัติแล้วมีผลเป็นกฎหมาย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 132 บัญญัติให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เมื่อรัฐสภาอนุมัติแล้วก็ป็นกฎหมายเช่นเดียวกับกฎหมายอื่น แต่มีข้อสังเกตว่า งบประมาณแผ่นดินของไทยมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย ส่วนรายรับซึ่งประกอบด้วยรายได้และเงินกู้ นั้น มีกฎหมายให้อำนาจรัฐบาลจัดเก็บรายได้และเงินกู้ต่างหากจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประเภทใหญ่ ๆ ได้โดยไม่ต้องขออนุมัติรัฐสภา ส่วนการกู้เงินมาใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายวิธีการงบประมาณได้บัญญัติได้

แต่เนื่องจากกฎหมายวิธีการงบประมาณไทย อันได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ไม่ได้แยกการจัดทำงบประมาณเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายรัฐสภา หากแต่สำนักงบประมาณสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหารจะดำเนินการจัดเตรียม งบประมาณทั้งส่วนของกระทรวง ทบวง กรม ของฝ่ายบริหารและสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งเป็นส่วนราชการของฝ่ายรัฐสภาทั้งหมด และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจะเป็นผู้จัดทำ งบประมาณทั้งหมดนั่นเอง

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 13 บัญญัติให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณภายในเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด

ดังนั้น เมื่อประธานรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ประธานรัฐสภาก็ต้องมีหน้าที่ยื่นรับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณภายในเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด จะเห็นได้ว่าแม้มีอำนาจสูงสุดฝ่ายรัฐสภา ก็ไม่มีอำนาจจัดทำงบประมาณของส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา คือ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา แต่ต้องยื่นให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นผู้ดำเนินการ เสมือนหนึ่งว่าประธานรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่น ๆ ของฝ่ายบริหาร และเมื่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจัดทำงบประมาณเรียบร้อยแล้ว ก็จะนำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาต่อไป ในการที่ฝ่ายรัฐสภาไม่อาจจัดทำงบประมาณของตนเองได้

ปัญหานายกรัฐมนตรีมีอำนาจให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของฝ่ายรัฐสภา

แม้จะได้หาวิธีการโดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้รัฐสภาที่มีความเป็นอิสระทางการเงิน โดยการตั้งคณะกรรมการพิเศษคณะหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาจัดทำงบประมาณของฝ่ายรัฐสภาเอง ให้มีอำนาจควบคุมการใช้จ่ายเงิน รับรองการใช้จ่ายเงินของสภา หรือแม้จะได้หาวิธีการแก้ปัญหโดยตรากฎหมายวิธีการงบประมาณของฝ่ายรัฐสภาก็ตาม แต่ก็ไม้อาจแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระเกี่ยวกับการงบประมาณของฝ่ายรัฐสภาได้ทั้งหมด เพราะตราบไ้ที่รัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีคำรับรองในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 เหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ กฎหมายฉบับเดิมฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดแบ่งส่วนราชการ และจัดงานธุรการให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ แต่โดยสภาพของการปฏิบัติราชการสมควรจะให้ฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการดังกล่าวเอง เพราะจะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถปรับปรุงส่วนราชการและระเบียบปฏิบัติราชการของฝ่ายนิติบัญญัติให้เหมาะสม และอำนวยความสะดวกให้แก่ราชการของฝ่ายนิติบัญญัติได้มากยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติบทเฉพาะการ มาตรา 22 ว่า บรรดาอำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการตามที่ กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด กำหนดว่าเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือปลัดกระทรวง ให้เป็นอำนาจของประธานรัฐสภา เฉพาะที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา¹⁵

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไทยที่ผ่านมาไม่ได้บัญญัติรับรองหลักดังกล่าวไว้ แต่มีเงื่อนไขทางกฎหมายหลายประการที่ทำให้พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่าย รัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 22 ดังกล่าวไม่อาจใช้บังคับได้ เช่น มาตรา 7 กฎหมายได้บัญญัติให้ การจัดตั้ง การยุบ และการแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาให้ตราเป็น พระราชบัญญัติ เมื่อฝ่ายรัฐสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่ามีควมจำเป็นจะต้องแบ่งส่วน ราชการของฝ่ายรัฐสภาจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งหรือแบ่งส่วนราชการของส่วน ราชการฝ่ายรัฐสภาไป แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 125 บัญญัติ ให้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรอง ของนายกรัฐมนตรี ดังนั้นการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรี รับรอง ฝ่ายรัฐสภาจะอ้างว่าไม่ต้องเสนอนายกรัฐมนตรีรับรองโดยอาศัยพระราชบัญญัติจัด ระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 22 ที่ให้อำนาจของนายกรัฐมนตรีเป็น อำนาจของประธานรัฐสภา ย่อมไม่ได้เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักไม่ได้บัญญัติว่าให้ นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่ทำหน้าที่อย่างเดียวกับนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับรองจึงจะนำ พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 22 ซึ่งเป็นกฎหมาย รองมาตีความรัฐธรรมนูญว่า นายกรัฐมนตรีนี้ รวมถึงประธานรัฐสภาซึ่งมีอำนาจเช่นเดียวกับ นายกรัฐมนตรีตามมาตรา 22 ดังกล่าวไม่ได้ ผลก็คือ ฝ่ายรัฐสภาจะเสนอร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงินก็ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ซึ่งโดยปกติฝ่ายบริหารไม่อนุมัติงบประมาณให้กับ รัฐสภา เพื่อขยายองค์กรและสร้างประสิทธิภาพขององค์กรมาเพื่อควบคุมฝ่ายบริหารเอง

เพื่อแก้ไขปัญหานี้ให้ฝ่ายรัฐสภาที่มีความเป็นอิสระทางการเงิน ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ รัฐสภา แม้จะเกี่ยวกับการเงินก็ไม่ควรให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง เพราะหากให้นายกรัฐมนตรี ให้คำรับรองก็เท่ากับให้นายกรัฐมนตรีมาเป็นผู้กำหนดว่า ส่วนราชการของฝ่ายรัฐสภา จะมีขึ้นได้ หรือไม่นั่นเอง จึงควรจะได้บัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหมวดของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ โดยบัญญัติให้ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เกี่ยวกับรัฐสภา ให้ได้รับคำรับรองจากประธานวุฒิสภาหรือ

¹⁵ พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518, มาตรา 22.

DRU

การวิเคราะห์พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518

โดยที่สภาวการณ์ในปัจจุบันนี้ หลายหน่วยงานโดยเฉพาะหน่วยงานราชการได้มีความตื่นตัวเกี่ยวกับการดำเนินการปรับโครงสร้าง ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและรับกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้แบ่งแยกอำนาจรัฐออกเป็น 3 ฝ่าย นั่นคือ อำนาจทางฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจทางฝ่ายบริหารและอำนาจทางฝ่ายตุลาการ (มาตรา 3) ซึ่งได้มีหลายหน่วยงานในขณะนี้ได้มีการดำเนินการแยกการบริหารงานบุคคล และงบประมาณ ออกจากระบบราชการแบบเดิม (คือแยกเป็นหน่วยงานอิสระออกมา) เช่น สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดรัฐสภา จึงเป็นอีกหน่วยงานราชการหนึ่งที่น่าให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในฐานะที่เป็นหน่วยงาน อุดมการณ์ของสถาบันนิติบัญญัติ และด้วยเหตุนี้เอง จึงได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งด้านพรรคฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล อันได้แก่ พรรคไทยรักไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคชาติพัฒนา ที่ต่างก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ขึ้น โดยมีหลักการสำคัญ คือ ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา โดยกำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาขึ้นใหม่ เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในทางงบประมาณ การเงิน ตลอดจนการบริหารงานบุคคล

อย่างไรก็ตาม การที่จะให้หน่วยงานที่เป็นส่วนราชการในสังกัดรัฐสภา เช่น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีการบริหารจัดการอย่างเป็นอิสระ เฉกเช่น หน่วยงานอิสระอื่นนั้น เชื่อว่าจะดำเนินการได้อย่างทัน่วงที ทั้งนี้ เนื่องจากติดขัดอยู่ในประเด็นปัญหาบางประการ ดังนี้

1. **ประเด็นเกี่ยวกับการจัดระเบียบปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร** ซึ่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 8 ทวิ ที่ได้ให้สำนักงานฯ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

2. ประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งตลอดถึงค่าตอบแทนบุคลากร ซึ่งในที่นี้หมายรวมถึงค่าตอบแทนทั้งในด้านอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการของบุคลากรและข้าราชการ รัฐสภาสามัญ ทั้งระบบ เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการให้บริการที่มีคุณภาพแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและบุคคลภายนอกทั่วไป ทั้งนี้ หากพิจารณาให้พอแก่แล้วจะเห็นได้ว่าเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวในความเป็นจริง สำนักงานฯยังคงยึดพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 (มาตรา 20) มาใช้บังคับอยู่นั้นคือที่ได้บัญญัติให้สำนักงานฯ นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น หากจะให้การดำเนินการบริหารเกิดประสิทธิภาพ เป็นระบบไปในแนวทางเดียวกันนั้น ก็ควรที่จะได้มีการนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงมาบังคับใช้ ซึ่งจะเป็นการเอื้อประโยชน์มากกว่าในปัจจุบัน

สรุป

จากประเด็นปัญหาข้างต้น จึงวิเคราะห์ได้ว่า การที่จะให้การบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนงานในด้านนิติบัญญัติ มีความเป็นอิสระอันจะทำให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และการบริหารงบประมาณของรัฐสภา สมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้บัญญัติไว้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนให้ทันต่อสภาวะการณ์ในปัจจุบันที่ผันแปรไป

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 กับร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. (บางมาตรา)

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.	ข้อคิดเห็น (ส่วนบุคคล)
<p>มาตรา 8 ทวิ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎรมีเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และจะให้มีรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ช่วยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และช่วยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติราชการก็ได้</p> <p>รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ช่วยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่ตามที่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กำหนดหรือมอบหมาย (พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518)</p>	<p>มาตรา 18 ในสภาผู้แทนราษฎร ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการอำนวยความสะดวกสภาผู้แทนราษฎร" เรียกโดยย่อว่า "ก.ส.ผ." ประกอบด้วย ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานกรรมการ รองประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็น รองประธานกรรมการ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคนเป็นกรรมการ และเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการและเลขานุการ ประธานสภาผู้แทนราษฎรอาจแต่งตั้งรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่ง หรือสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการด้วยก็ได้</p> <p>ในกรณีที่ตั้งตำแหน่งประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการและเลขานุการของ ก.ส.ผ. วางลงไม่ว่าด้วยเหตุใด</p>	<p>สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นหน่วยงานที่สนับสนุนงานในด้านนิติบัญญัติ โดยมีเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติ ราชการขึ้นตรงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยที่เป็นหน่วยราชการที่ขึ้นต่อสังกัดรัฐสภา ลักษณะการปฏิบัติงานของหน่วยงาน จึงมักต้องการความรัดกุมและรวดเร็ว ในการปฏิบัติงาน เพื่อตอบสนองต่อภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติ</p> <p>ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 กำหนดให้บุคคลจากหน่วยราชการภายนอกเป็นคณะกรรมการ ก.ร. อาจจะไม่เป็นการเอื้อประโยชน์ การดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เท่าที่ควร</p>

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการ ฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.	ข้อคิดเห็น (ส่วนบุคคล)
--------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------	------------------------

D
P
U

<p>มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา" เรียกโดยย่อว่า "ก.ร." ประกอบด้วยประธานรัฐสภาเป็นประธานกรรมการรองประธานรัฐสภา เป็นรองประธานกรรมการ (เลขาธิการก.พ. เลขาธิการวุฒิสภา เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐสภาเลือก มีจำนวนไม่เกินแปดคนเป็นกรรมการ ในกรณีที่มีสองสภา ให้แต่ละสภาเลือกสภาละไม่เกินสี่คน ให้ประธานรัฐสภาแต่งตั้งเลขาธิการวุฒิสภาหรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คนใดคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ก.ร. (พระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518)</p>	<p>และยังมีได้มีการดำเนินการให้ได้มา ซึ่งประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ หรือกรรมการ และเลขานุการแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้ ก.ส.ผ. ประกอบด้วยกรรมการเท่าที่เหลืออยู่</p> <p>ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการของ ก.ส.ผ. ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่จะมีการประชุมเพื่อ มีมติในเรื่องใดมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีสำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญในการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ก.ส.ผ.</p> <p>จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้ แต่ต้องบันทึกความจำเป็นเร่งด่วนและผลกระทบต่อ</p>	
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการ ฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.	ข้อคิดเห็น (ส่วนบุคคล)
<p>มาตรา 20 การกำหนดตำแหน่ง การให้รับเงินเดือน และการให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภาสามัญ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ทำว่า "ก.พ." ให้หมายถึง ก.ร. และคำว่า "ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี" ให้หมายถึงส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518)</p>	<p>ประโยชน์สำคัญดังกล่าวไว้ในรายงานการประชุมด้วย ให้ ก.ส.ผ. ประกอบด้วยกรรมการเท่าที่เหลืออยู่</p> <p>มาตรา 28/1 เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลจำนวนสิบเจ็ดคนประกอบด้วย</p> <p>(1) ประธานรัฐสภาเป็นประธานกรรมการ รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานกรรมการ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการวุฒิสภาเป็นกรรมการ</p> <p>(2) กรรมการสรรหาคนซึ่งมาจากกรรมการ ก.ส.ผ. ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลสองคน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านหนึ่งคน และกรรมการจาก ก.ว.ส. จำนวนสองคน ซึ่งได้รับเลือกมาจากการประชุมร่วมระหว่าง ก.ส.ผ. และ ก.ว.ส.</p> <p>(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคล การคลัง การงบประมาณ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือกฎหมาย จากหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน จำนวนไม่เกินหกคนโดยให้</p>	<p>สภากรรมการณ์ปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในด้านการปฏิบัติงานภาครัฐ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งปรับกระบวนการจากเดิมเป็นอย่างมาก จึงจำเป็นต้องมีการนำบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงมา ปรับใช้ให้ทันต่อเหตุการณ์</p>

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการ ฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.	ข้อคิดเห็น (ส่วนบุคคล)
--------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------	------------------------

D
P
U

	<p>สภาผู้แทนราษฎรเลือกจำนวนไม่เกินสามคน และวุฒิสภาเลือกจำนวนไม่เกินสามคน</p> <p>4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่เกินสองคน โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกจำนวนหนึ่งคน และวุฒิสภาเลือกจำนวนหนึ่งคน</p> <p>ในการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตาม (3) หรือ (4) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานรัฐสภากำหนด</p> <p>กรรมการตาม (2) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (3) และ (4) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี แต่อาจได้รับเลือกใหม่อีกได้</p> <p>ให้ประธานกรรมการเลือกเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือเลขาธิการวุฒิสภาเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหารงานบุคคล</p> <p>ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา คณะกรรมการบริหารงานบุคคลมีอำนาจหน้าที่ จำแนกตำแหน่ง คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการบรรจุ แต่งตั้ง และถอดถอนบุคลากรฝ่าย</p>	
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการ ฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.	ข้อคิดเห็น (ส่วนบุคคล)
	<p>รัฐสภา อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์ตอบแทนอื่น การให้ได้รับ เงินเดือนหรือค่าจ้างการสับเปลี่ยนหรือหมุนเวียนกัน ปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างหน่วยงานในสังกัดและใน กำกับรัฐสภาหรือประธานรัฐสภา การควบคุมคุณภาพ งาน การประเมินผลงานเป็นระยะการพัฒนาบุคลากร อย่างต่อเนื่อง เครื่องแบบและการแต่งกายการให้ ออกจากงาน จรรยาบรรณ ระเบียบวินัย การลงโทษ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษของบุคลากร ฝ่ายรัฐสภา ทั้งนี้โดยให้ยึดถือระบบคุณธรรมเป็นสำคัญ โดยให้ทำเป็นประกาศรัฐสภา และได้รับความเห็นชอบ จากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา</p> <p>การกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์ตอบแทนอื่น ให้คำนึงถึง ภาวะการแข่งขันของตลาดงานทั่วไปในภาคราชการ และภาคเอกชน สถานะทางการเงินการคลังของ ประธาน และของหน่วยธุรการตามมาตรา 6 และ มาตรา 7 และหน่วยธุรการร่วมตามมาตรา 8</p>	

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการ ฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.	ข้อคิดเห็น (ส่วนบุคคล)
	การดำเนินการตามวรรคห้าและวรรคหก ให้คำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติ ราชการหรือดำเนินงานเป็นสำคัญ	

ความสามารถและสมรรถนะการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา

ตามพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ จะเห็นว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีสมรรถนะและความสามารถในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ดังนี้

ระบบงาน

มีระบบงานหรือเส้นทางในระบบการทำงานหรือระบบการติดต่อสื่อสารของหน่วยงานภายในกับหน่วยงานภายใน และ หน่วยงานภายในกับหน่วยงานภายนอกของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ภาพฉายระบบงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ปรากฏอย่างชัดเจน มีตัวอย่างที่ได้จากการวิเคราะห์การทำงาน (Work Analysis) ตามที่ค้นคว้าข้อมูลมาสามารถเสนอได้ 3 กรณี ซึ่ง ประกอบด้วยกลุ่มงานหลัก กลุ่มงานประจำ และกลุ่มงานร่วม

1. **กลุ่มงานหลัก** งานหลัก หมายถึง ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้องสามหน่วยงาน กล่าวคือ สำนักกฎหมาย สำนักประธาน และสำนักกรรมการ ระบบงานที่นำเสนอนี้เป็นไปตามกระบวนการนิติบัญญัติ

2. **กลุ่มงานประจำ** งานประจำ หมายถึง ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ประจำทุกวันเพื่อสนับสนุนภารกิจหลักให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้องดังนี้ คือ สำนักงานประธาน สำนักบริหารงานกลาง สำนักการคลังและงบประมาณ สำนักการพิมพ์ ฯลฯ

3. **กลุ่มงานร่วม** งานร่วม หมายถึง ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้องสามหน่วยงาน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า ระบบงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ทั้งกลุ่มงานหลัก กลุ่มงานประจำ และกลุ่มงานร่วมที่สะท้อนให้เห็นภาพ โครงสร้างความเป็นราชการฝ่ายบริหารที่ไม่เหมาะสมกับราชการฝ่ายรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ลักษณะทั่วไปของระบบงานและปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถแยกแยะเป็น 3 ข้อได้ดังนี้

(1) ระบบการทำงานเป็นระบบประเพณีนิยม ยึดกฎระเบียบในการบริหารงานและการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ทำให้ระบบงานไม่ยืดหยุ่นและไม่อาจตอบสนองของความต้องการที่หลากหลายและมีความเป็นพลวัตรสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) องค์กรปฏิบัติมีงานประจำจำนวนมากและต้องบริหารตามกฎระเบียบ ข้อบังคับของฝ่ายบริหารที่ไม่เหมาะสมกับระบบงานของฝ่ายรัฐสภา เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ระเบียบงานสารบรรณ ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ เป็นต้น ส่งผลให้การบริหารงานรัฐสภาขาดความยืดหยุ่นและมีความอิสระในการบริหารงานที่จำกัด ประกอบกับได้รับมอบหมายงานที่ไม่อาจคาดการณ์ได้เป็นจำนวนมาก

(3) ระบบงานมีสายการบังคับบัญชาที่ยาว จึงทำให้ขั้นตอนในการบริหารงานขององค์กรนโยบายและการปฏิบัติงานขององค์กรปฏิบัติงาน มีกระบวนการที่ใช้ระยะเวลามากในระบบงานและการพิจารณาตัดสินใจในแต่ละเรื่อง

ระบบงบประมาณและการเงิน

ลักษณะการบริหารงานและการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงบประมาณและการเงินของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีดังต่อไปนี้

ก. ระบบงบประมาณ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ประกาศ ที่ราชการฝ่ายบริหารกำหนดขึ้น กล่าวคือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะจัดทำปฏิทินงบประมาณประจำปี เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดของสำนักงบประมาณ เมื่อได้รับอนุมัติวงเงินงบประมาณตามกฎหมายแล้วการเบิกจ่ายต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบคลังมติ คณะรัฐมนตรี หลักเกณฑ์ต่างๆ ของสำนักงานฯ ตลอดจนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539 โดยทั่วไป อาจชี้ได้ว่าระบบงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีลักษณะทั่วไปและเผชิญกับปัญหาดังนี้

(1) งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารไม่เพียงพอ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามที่สำนักงบประมาณซึ่งเป็นราชการฝ่ายบริหาร สำนักงบประมาณวิเคราะห์และกำหนดวงเงินงบประมาณให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมาบริหารงบประมาณในรายละเอียดต่อไป แต่ในปัจจุบันปรากฏว่าวงเงินงบประมาณที่สำนักงบประมาณอนุมัติให้ นั้นไม่

(2) การบริหารงบประมาณยังไม่มี การนำหลักการการบริหารที่ดีมาใช้

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ไม่สามารถบริหารงบประมาณและการเงินได้อย่างเหมาะสมเพราะองค์กรปฏิบัติด้านงบประมาณและการเงินไม่ได้พิจารณาจัดสรร หรือนำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมร่วมกันกับองค์กรนโยบายอื่นๆเพื่อที่จะได้สร้างการมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบในการวางแผนปฏิบัติงานในการดำเนินการเพื่อบริหารงบประมาณ เช่น การวางแผนการจัดซื้อจัดจ้าง วัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ ตลอดจนการจัดซื้อจัดจ้างในการก่อสร้างต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิผลด้วย

(3) การบริหารงบประมาณมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์

องค์กรปฏิบัติไม่กระจายการบริหารงบประมาณให้กับหน่วยงานภายใน แต่มีการรวมศูนย์ในการบริหารงบประมาณและการเงินที่องค์กรปฏิบัติเพียงหน่วยเดียวเท่านั้น จึงทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า

(4) การบริหารงบประมาณยังขาดการตรวจสอบและประเมินผล อย่างจริงจัง

องค์กรนโยบายและองค์กรปฏิบัติไม่มีการประเมินผลและการตรวจสอบการปฏิบัติงานภายหลังจากที่มีการดำเนินการโดยการนำหลักการบริหารในภาคธุรกิจมาใช้เพื่อความโปร่งใสและพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ

(5) การบริหารงบประมาณไม่ใช้วิธีการบริหารแบบภาคธุรกิจ

การวิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ไม่ได้นำหลักการวิเคราะห์แบบภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ นั่นคือการวิเคราะห์ตามหลักต้นทุนมาตรฐานต่อหน่วย (standard unit cost) ซึ่งจะช่วยให้สามารถจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน งาน หรือโครงการต่าง ๆ ที่จะนำไปขออนุมัติงบประมาณเพื่อจะได้นำไปปฏิบัติต่อไป

(6) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ไม่มีการกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณและการเงิน ในกรณีที่ได้รับจัดสรรวงเงินมาจากงบประมาณบริหารงบประมาณและการเงิน องค์กรปฏิบัติคือ สำนักการคลังและงบประมาณเป็นผู้บริหารงบประมาณและการเงินทั้งหมด เพื่อให้ถูกต้องตามระเบียบพัสดุโดยมีการตรวจสอบจากองค์กรปฏิบัติภายในเท่านั้น

(7) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ไม่สามารถจัดทำยุทธศาสตร์รัฐสภา ยุทธศาสตร์สภาผู้แทนราษฎร ยุทธศาสตร์วุฒิสภา เป็นแนวทางในการบริหารงานและการปฏิบัติงาน รวมถึงการบูรณาการเพื่อการจัดสรรงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะนำไปพิจารณาจัดสรร งบประมาณให้กับกระทรวง ทบวง กรม รัฐสภาและตุลาการด้วย เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. โดย เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นเลขานุการคณะกรรมการ และคณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้ง คณะทำงานเพื่อจัดทำเอกสารที่กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการได้ประชุมทั้งสิ้น 6 ครั้ง เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นเลขานุการฯ ไม่เคยเข้าร่วมการประชุมเลย ตัวอย่างที่กล่าวมา ข้างต้นเป็นปัญหาการต่อต้านหลักการปกครองที่ดี

ข. ระบบการเงิน

การบริหารและปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภาดำเนินไปตามแผนตามงบประมาณรายจ่ายแต่ละแผนงานที่ได้รับงบประมาณ โดยอัตราเบิกจ่ายตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ และควบคุมเงินงบประมาณแต่ละแผนงาน ให้เป็นไปตามแผนงานนโยบายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะต้องเบิกจ่ายอยู่ใน วงเงินที่ได้รับอนุมัติจากสำนัก งบประมาณ และเพื่อให้การเบิกจ่ายเงินเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็วทันกับความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภา สามีญ ลูกจ้างประจำ และห้าง / ร้าน / บริษัท โดยให้ถูกต้องตามระเบียบฯ และเบิกจ่ายให้ ถูกต้องตามแผนงานฯ

โดยเฉพาะการเบิกจ่ายที่ดำเนินการเป็นประจำ เช่น เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทนผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ค่าตอบแทนผู้เชี่ยวชาญประจำตัวสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร ค่าตอบแทนผู้ชำนาญการประจำตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ค่าตอบแทนเลขานุการ ประจำตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และค่าตอบแทนของคณะกรรมการประจำ สภาผู้แทนราษฎร มักจะประสบปัญหาในการเบิกจ่าย โดยเฉพาะผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้ง ทำให้เกิดเบิกจ่ายไม่ทันและเรียกเงินย้อนหลังได้ยาก เพราะไม่ทราบ ล่วงหน้า มักจะไม่มารับเงินเองโดยมอบหลักฐานให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับแทน ซึ่งประสบ ปัญหาคือมักจะขาดใบมอบฉันทะ และสำหรับการใช้จ่ายตามโครงการต่างๆ ที่เกิดขึ้น ไม่มี การวางแผนการใช้เงิน เนื่องจากเมื่อมีความคิดหรือนโยบายในปัจจุบันก็ดำเนินการเลย โดยไม่

ดังนั้น ถ้าจะให้การดำเนินงานระบบการเบิกจ่ายเงินของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ ตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำเป็นจะต้องแยกงบประมาณจากฝ่ายบริหาร ออกมาต่างหาก โดยฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎ ระเบียบ วิธีการเบิกจ่ายงบประมาณของตัวเอง เพื่อฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารสามารถบริหารเงินงบประมาณตลอดจนการเบิกจ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และถูกต้องตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอง

ระบบบุคลากร

ก. ระดับบริหารหรือระดับนโยบาย

การบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ซึ่งประกอบด้วยประธานรัฐสภาเป็นประธานกรรมการ รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานกรรมการ เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการวุฒิสภา เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นคณะกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการคัดเลือกคัดเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร 4 คน จากวุฒิสภา 4 คน รวม 13 คน โดยมีเลขาธิการวุฒิสภาหรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นเลขานุการคณะกรรมการฯ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518¹

ตามพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ก.ร. มีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น การตีความและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ การออกกฎ ก.ร. หรือระเบียบ กำหนดค่าธรรมเนียม รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา การควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นต้น

¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 , พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

โดยภาพรวมแล้ว ก.ร. มีกฎหมาย ระเบียบ กฎ ก.ร. ใช้เอง แต่มีบางส่วนในข้อกฎหมายที่ต้องอนุโลมใช้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกับข้าราชการพลเรือน กล่าวคือ การกำหนดตำแหน่ง การให้ได้รับเงินเดือน และการให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภาสามัญ ดังนั้นการบริหารบุคคลที่ระดับปฏิบัติที่ทำหน้าที่ในฐานะหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารในกระบวนการบริหารบุคคลต้องรอกฎ ระเบียบที่ออกจาก ก.พ. จึงนำมาลอกเลียนแล้วนำเข้าพิจารณาใน ก.ร. หรือ อ.ก.ร. แล้วแต่กรณี ๆ ไป

ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เรียกว่าข้าราชการรัฐสภา ซึ่งตามกรอบอัตรากำลังของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามที่ ก.ร. กำหนดไว้ มี 2 ประเภท คือ

(1) ข้าราชการรัฐสภาสามัญ คือ ผู้ที่รับราชการในตำแหน่งประจำที่ได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญ

(2) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองคือผู้ที่ได้รับตำแหน่งการเมืองของรัฐสภา ข้าราชการรัฐสภาได้รับเงินเดือนตามอัตราเงินเดือนตามที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538

ในปัจจุบันนี้ข้าราชการรัฐสภาสามัญในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีอัตรากำลังที่เป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกรอบอัตรากำลังที่ ก.ร. กำหนดไว้ จำนวน 1,100 อัตรာ นอกจากนี้ข้าราชการรัฐสภาสามัญแล้วสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยังมีลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งอยู่ในตำแหน่งต่าง ๆ และตำแหน่งนักวิชาการประจำ คณะกรรมาธิการสามัญซึ่งอยู่ในกองกรรมาธิการ 1 และกองกรรมาธิการ 2

สำหรับระบบการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามนโยบาย ระเบียบ กฎ ข้อบังคับ หลักการกำหนดขึ้นโดย ก.ร. และตามกฎหมาย โดยกระบวนการเริ่มจากการเลือกสรรจนกระทั่งการออกจากราชการของข้าราชการรัฐสภาสามัญในสังกัดรัฐสภา มีจำนวนมากถึง 54 สายงาน ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนจึงทำให้เกิดปัญหาการบริหารงานบุคคลที่ไม่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลและเกิดข้อจำกัด ในโอกาสก้าวหน้าของข้าราชการ

การบริหารงานบุคคลมีขั้นตอน 12 ขั้นตอนคือ การเลือกสรรคน (recruitment) การรับคนเข้าดำรงตำแหน่ง (retained) การไม่รับคนเข้าดำรงตำแหน่ง (refused) การกำหนดอัตราค่าตอบแทน (renumerated) การฝึกอบรม (refresh) การสับเปลี่ยนโยกย้ายคน (reshuffled) การเลื่อนตำแหน่ง (removed) การเลื่อนเงินเดือน (reward) การว่ากล่าวตักเตือน (reprimanded)

(1) **การเลือกสรรคน** การเลือกสรรคนเข้ารับราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรใช้วิธีการสอบแข่งขัน การคัดเลือกคณะกรรมการสอบแข่งขันและคัดเลือกส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลที่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งขึ้น ซึ่งเป็นข้าราชการจากสำนักการคลังและงบประมาณ สำนักงานเลขานุการ ก.ร. และข้าราชการบริหารระดับสูงในสำนักที่ต้องการบรรจุและในการสอบแข่งขัน การคัดเลือกอาจจะมีการเมืองภายในและภายนอกองค์กรแทรกแซง

(2) **การรับเข้าทำงาน** เมื่อบุคคลผ่านกระบวนการเลือกสรรแล้วจะมีคำสั่งบรรจุให้เข้ารับราชการเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ และให้มีการปฏิบัติราชการ 6 เดือนต่อไป

(3) **การไม่รับเข้าทำงาน** เมื่อบุคคลทดลองปฏิบัติงานไม่ผ่านก็จะมีคำสั่งให้ออกจากการเป็นข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(4) **การกำหนดอัตราค่าตอบแทน** อัตราค่าตอบแทนของข้าราชการรัฐสภาเป็นไปตามกฎหมายซึ่งมีลักษณะค่าตอบแทนในการทำงาน เช่นเดียวกับข้าราชการของฝ่ายบริหาร แม้ว่าจะมีลักษณะการทำงานของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาจะแตกต่างจากข้าราชการฝ่ายบริหารก็ตาม เพราะนำกฎหมายของฝ่ายบริหารมาใช้โดยอนุโลม ก.ร. ไม่สามารถกำหนดอัตราเงินเพิ่มได้

(5) **การฝึกอบรม** สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีการฝึกอบรม ข้าราชการใหม่ที่เขาเข้ามาทำงานเรียกว่าการปฐมนิเทศและการฝึกอบรม ข้าราชการเก่าเพื่อเป็นการกระตุ้นให้มีความรู้ความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันมีหน่วยงานภายในที่ทำหน้าที่พัฒนาบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้มีมาตรฐานอย่างเดียวกัน ในขณะที่องค์กรปฏิบัติในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะสัมมนา และฝึกอบรมข้าราชการรัฐสภาสามัญที่อยู่ในสังกัด ในกรณีที่เกิดปัญหาในการทำงาน แต่องค์กรปฏิบัติก็ไม่ได้มีการวิเคราะห์อย่างจริงจังว่าการทำงาน 1 ปีนั้น บุคลากรควรได้รับการฝึกอบรมกี่ชั่วโมง และอย่างไร หรือค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมควรได้รับงบประมาณร้อยละหนึ่งถึงร้อยละสามของงบประมาณที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับการจัดสรรซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ปัจจุบันมีการแยกกันดำเนินการทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณเพิ่มขึ้น

(6) **การสับเปลี่ยนโยกย้ายงาน** ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากโครงสร้างของหน่วยงานบังคับ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งในระดับ 3 เมื่อเลื่อนขึ้นถึงระดับ 5 และย้ายไปดำรงตำแหน่งระดับ 6 เมื่อมีคุณสมบัติเป็นระดับ 7 ระดับ 8 และระดับ 9 ได้ก็ต้องย้ายไปดำรง

(7) **การเลื่อนตำแหน่ง** สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีการเลื่อนตำแหน่งในกรณีที่เลื่อนไหลในตำแหน่งของตนเอง แต่เมื่อมีการเลื่อนไปสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น จะใช้หลักเกณฑ์ตามมติ ก.ร.(บันทึกการประชุม ก.ร. 9/2538) โดยมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้คือ ในการเลื่อนตำแหน่งข้าราชการผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาจากองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ ผลงาน ความรู้ความสามารถ ความประพฤติ ประวัติการทำงาน ตลอดจนประโยชน์ที่ทางราชการพึงได้รับจากการแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้น แต่หากส่วนราชการใดจะนำองค์ประกอบอื่นมาเป็นส่วนประกอบในการพิจารณา เช่น อายุโส เป็นต้น ก็ควรให้องค์ประกอบนั้นเป็นเพียงส่วนประกอบหลังจากได้พิจารณาองค์ประกอบหลัก 4 ประการดังกล่าวแล้วเท่านั้น

(8) **การเลื่อนเงินเดือน** การเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษจะเป็นไปตามกฎ ก.ร. ฉบับที่ 20 ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนมาเป็นแนวทางในการพิจารณา อาจจะมีบรรยากาศทางการเมืองมาแทรกบ้างในบางครั้ง

(9) **การว่ากล่าวตักเตือน** ในการทำงานผู้บังคับบัญชาอาจว่ากล่าวตักเตือน ถ้าบุคลากรไม่ปฏิบัติตามระเบียบวินัยที่ดีของทางราชการ และใช้ระเบียบวินัยเป็นกฎเกณฑ์ เพื่อให้มีความเสมอภาคเท่าเทียมซึ่งกันและกัน

(10) **การไล่ออก** ในกรณีที่ข้าราชการทำผิดวินัยร้ายแรง การไล่ออกจะเป็นไปตามกระบวนการดำเนินการทางวินัย และหากผิดจริงในที่สุดก็สามารถไล่ออกจากตำแหน่งได้ แต่ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีเหตุการณ์ดังกล่าวอยู่บ้าง

(11) **การลาออก** เมื่อข้าราชการไม่ประสงค์จะอยู่ในตำแหน่งที่สามารถลาออกจากตำแหน่งได้ และสามารถลาออกไปประกอบอาชีพอื่น ๆ ได้ในกรณีที่未被สอบสวน หรือดำเนินการทางวินัยและไม่มีหนี้สินกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร การลาออกถ้าอายุงาน 10 ปีขึ้นไปจะได้รับค่าตอบแทน เป็นเงินบำเหน็จ ถ้าอายุงาน 25 ปีขึ้นไปจะได้รับค่าตอบแทน โดยเลือกได้ว่า จะเลือกรับเงินบำเหน็จ หรือรับเงินบำนาญ ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(12) **การเกษียณอายุ** เมื่อข้าราชการอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ก็จะสิ้นสุด อายุงาน และเกษียณอายุ หรือเมื่อทำงานมาจนอายุครบ 25 ปี ก็สามารถลาออกเพื่อรับบำเหน็จหรือบำนาญ ตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนั้นข้าราชการฝ่ายรัฐสภาที่สังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์เช่นเดียวกับข้าราชการประเภทอื่น ๆ ตามหลักเกณฑ์เดียวกันด้วย

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าข้าราชการฝ่ายรัฐสภามีองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นระดับบริหารหรือระดับนโยบายมีการกำหนดประกาศ คำสั่ง กฎ ระเบียบในการบริหารบุคคลที่ แยกจากข้าราชการประเภทอื่นๆ โดยภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหน่วยงาน ภายในระดับปฏิบัติทำหน้าที่ปฏิบัติงานในกระบวนการบริหารงานบุคคลทุกๆ ขั้นตอน แม้ว่า การบริหารงานบุคคลจะมีระดับนโยบายซึ่งเป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภา แต่ระบบการบริหารงานบุคคลมีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ประกาศ กฎ ระเบียบ คำสั่งที่ไม่เป็นไปตามหลักการบริหารที่ดี ไม่ยืดหยุ่นรวมถึงปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่งผลกระทบต่อสายงานทางวิชาการของราชการฝ่ายรัฐสภาทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) ระดับนโยบายเป็นรูปคณะกรรมการที่ส่วนมากเป็นข้าราชการและอดีตข้าราชการ ของราชการพลเรือนจึงทำให้นโยบายการบริหารงานบุคคลมีลักษณะอนุโลมใช้ของข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นราชการของฝ่ายบริหาร โดยลักษณะการบริหารงานเป็นแบบประเพณีนิยมซึ่งยึดกฎหมาย กฎ ระเบียบ ซึ่งไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับการทำงานของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาที่มีลักษณะเฉพาะ ต่างกับงานของฝ่ายบริหาร อาทิ งานของรัฐสภาต้องการบุคลากรด้านร่างกฎหมาย การค้นคว้าและ บริการข้อมูลด้านกฎหมายมากกว่าส่วนราชการทั่วไป ความคิดสร้างสรรค์ในการบริหารบุคคลตาม หลักการบริหารที่ดีไม่มีการนำมาใช้ ดังนั้นจำนวนบุคลากรและความก้าวหน้าในอาชีพของข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภาจึงต่างจากราชการฝ่ายบริหารหรือราชการทั่วไป

(2) กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ คำสั่งในการบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาไม่สามารถสร้างความก้าวหน้าในอาชีพการรับราชการของข้าราชการฝ่าย รัฐสภาได้ เช่น การพัฒนาผู้ชำนาญงานเฉพาะด้านในงานกระบวนการนิติบัญญัติ (นิติกรหรือ วิทยากร) การพัฒนา ผู้ชำนาญงานเฉพาะด้านในกลุ่มงานประจำ (งานเลขานุการ) และการ พัฒนาผู้ชำนาญงานเฉพาะด้านในกลุ่มงานร่วม (งานบรรณารักษ์ งานการพิมพ์) เป็นต้น การแก้ไข ปัญหาต่างๆดำเนินไปได้ยากเพราะไม่สามารถนำแนวคิดใหม่ๆ มาใช้ได้ แม้บางครั้งแนวคิดที่ดีใน การประเมินบุคคลดำรงตำแหน่งในระดับสูงก็ไม่นำหลักกรนั้นมาใช้ แม้ว่าจะจะเป็นระเบียบที่ต้อง นำมาพิจารณาก็ตาม

(3) ระดับนโยบายในการบริหารงานบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจกำหนด โครงสร้างและแนวทางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาขาดข้อมูลในการตัดสินใจหรือ การกำหนดนโยบายหรือสั่งการให้องค์กรปฏิบัติดำเนินการเพื่อสร้างให้ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเป็น ราชการฝ่ายรัฐสภาที่มีลักษณะการบริหารบุคคลเฉพาะที่เป็นของตนเอง ทั้งที่กฎหมายกำหนดไว้ อย่างชัดเจนและเป็นโอกาสที่ดีที่จะกำหนดนโยบายได้

(4) ระดับนโยบายได้นำนโยบายการบริหารงานบุคคลที่ใช้แนวปฏิบัติของราชการฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบาย ทำให้การบริหารงานบุคคลไม่คล่องตัวและขยายตัวได้ช้าเกินไป ในอดีตสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นเส้นทางผ่านในการฝึกอาชีพที่มีความชำนาญงาน เฉพาะด้านให้กับบุคลากรด้านกฎหมายให้เข้าสู่อาชีพที่มีค่าตอบแทน และมีความก้าวหน้ามากกว่า โดยเฉพาะข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(5) การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่เป็นไปตามราชการฝ่ายบริหาร ทำให้มีสายงานมากเกินไป ถึง 54 สายงาน ซึ่งเป็นการนำเอากฎ ระเบียบของข้าราชการพลเรือน มาบังคับใช้เพียงบางส่วนไม่ครบตามรูปแบบอย่างสมบูรณ์ ทำให้ข้าราชการรัฐสภาไม่มีโอกาสในการพัฒนาตนเอง การพัฒนาอาชีพ และการพัฒนาองค์การ ตามแนวคิดในการพัฒนาทรัพยากร มนุษย์มาใช้ในหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา จึงทำให้ข้าราชการรัฐสภาขาดความคิดสร้างสรรค์ในงานวิชาการ แม้แต่การเสนอเค้าโครงการวิจัยเพื่อทำงานวิจัยก็ถูกปิดกั้นในการทำงานทางวิชาการ

(6) จำนวนบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่เพียงพอเพราะ ก.ร. ได้กำหนดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ต่อข้าราชการรัฐสภา 3 คน ในขณะที่บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีจำนวนมากเกินไป การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ผ่านมามีรัฐธรรมนุญ กำหนดทำให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 500 คน ที่ทำงานตามภารกิจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ข้าราชการรัฐสภาในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงควรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1,500 คน ในปัจจุบันตามกรอบอัตรากำลังมีข้าราชการรัฐสภาสามัญในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรประมาณ 1,200 คน เท่านั้น แต่องค์กรนโยบายการบริหารงานบุคคลไม่ได้มีการพิจารณากรอบอัตรากำลังข้าราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อรองรับจำนวนและภารกิจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรที่เปลี่ยนแปลงไป

ระบบการตรวจสอบ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีระดับปฏิบัติด้านการตรวจสอบการเบิกจ่ายงบประมาณและการเงินคือ งานตรวจสอบภายในมีฐานะเป็นหน่วยงานภายในระดับปฏิบัติที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงานและการปฏิบัติงานด้านงบประมาณและการเงิน เพื่อให้มีการช่วยเหลือและควบคุมการปฏิบัติงานด้านงบประมาณและการเงินให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ ประกาศ มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการเงินและการคลังตลอดจน หลักเกณฑ์ข้อตกลงกับกระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ โดยองค์กรปฏิบัติมีกรอบอัตรากำลัง

การตรวจสอบการบริหารงบประมาณและการเงินขององค์กรปฏิบัติในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบและมีภารกิจเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้น ลักษณะการตรวจสอบเป็นไปตามหลักการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแห่งชาติที่ได้เปลี่ยนแปลงไป และทำให้มีภารกิจเพิ่มมากขึ้นจากปัจจุบัน จึงทำให้มีปัญหาในการบริหารงานและการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบ ดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอกับภารกิจหน้าที่ และความรับผิดชอบงานตรวจสอบภายใน มีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอกับภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ต้องปฏิบัติ ทำให้การทำงานมีความล่าช้า ขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล

(2) การเลือกสรรบุคลากรฝ่ายตรวจสอบไม่เหมาะสมการเลือกสรรเจ้าหน้าที่ตรวจสอบไม่ได้บุคคลที่มีวุฒิการศึกษาที่ผ่านการศึกษาระดับปริญญาตรีการตรวจสอบทำให้มีภารกิจในการสอนคนและอาจทำให้ขาดจรรยาบรรณในวิชาชีพผู้ตรวจสอบได้

(3) ภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบมีปริมาณมากการปฏิบัติภารกิจเป็นไปอย่างล่าช้า เพราะงานมีปริมาณมากและจะมากยิ่งขึ้นทำให้เกิดปัญหาด้านคุณภาพ และประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและไม่ทันเวลา

(4) การตรวจสอบเป็นการตรวจสอบเอกสารการเงินและบัญชีการตรวจสอบเป็นการตรวจสอบเอกสารว่าถูกต้องตาม กฎหมาย กฎ ระเบียบของราชการฝ่ายบริหารหรือไม่ จึงทำให้มีภารกิจมากเพราะมีเอกสารจากงานประจำและงานที่ไม่อาจคาดการณ์ได้มีปริมาณที่สูงมาก

(5) ระดับปฏิบัติด้านการตรวจสอบเป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภาองค์กรตรวจสอบเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ลักษณะการตรวจสอบจึงช่วยแก้ไขให้เป็นไปตาม กฎหมาย กฎ ระเบียบ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนางาน พัฒนาคคน และสร้างความรับผิดชอบให้กับองค์กรปฏิบัติภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(6) การตรวจสอบใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบของราชการฝ่ายบริหารระบบการตรวจสอบในองค์กรนโยบายและองค์กรปฏิบัติใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบของราชการฝ่ายบริหารจึงทำให้ระบบงานล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และไม่สามารถประเมินผลการปฏิบัติงาน (performance assessment) ขององค์กรปฏิบัติทั้งหมดได้

(7) การตรวจสอบไม่มีคณะกรรมการตรวจสอบระบบการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยังไม่มีการจัดวางระบบการควบคุมภายใน ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดระเบียบว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 ไว้ ปรากฏว่าการวางระบบควบคุมภายในจะต้องมีการจัดระบบ การจัดวางระบบ การออกแบบการควบคุมภายใน และการนำระบบการควบคุมภายในไปปฏิบัติ

(8) การไม่มีคณะกรรมการตรวจสอบ ประเมินผล (Audit Committee) หลักการบริหารจัดการที่ดีควรมีคณะกรรมการตรวจสอบประเมินผลที่มาจากบุคคลภายนอก ทั้งนี้เพื่อการทำงานที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้

สภาพปัญหาและอุปสรรค

สภาพปัจจุบันของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้าง ระบบงาน ระบบบุคลากร ตลอดจนระบบงบประมาณและการเงิน รวมถึงระบบตรวจสอบประเมินผลที่ศึกษามาข้างต้นทำให้ปรากฏปัญหาและอุปสรรค ซึ่งเป็นปัญหาโดยภาพรวมโดยรวมจากการศึกษาปัญหาจากข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลที่มีผู้ศึกษาไว้ก่อนแล้วจึงนำมาวิเคราะห์ เพื่อค้นหาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่จะนำไปสู่การปฏิรูปสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยมีประเด็นในการนำเสนอประเด็นที่สำคัญๆ ดังนี้

1. ปัจจัยเฉพาะที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน

ปัจจัยเฉพาะที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการการบริหารงานและการปฏิบัติงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะต่อระบบงาน การบริหารงบประมาณ และการบริหารบุคคลระบบการตรวจสอบประเมินผลเป็นปัจจัยเฉพาะที่ต่างจากหน่วยงานราชการฝ่ายบริหารทั่วไป ได้แก่ การอยู่ใกล้การเมือง ภาระงานที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ การบริหารงาน และการปฏิบัติงานที่ไม่มีการจัดระบบงานที่ดีที่นำไปสู่ปัญหาต่างๆที่ได้กล่าวมาแล้ว และอาจสรุปได้ดังนี้

(1) การอยู่ใกล้ขีดการเมือง

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหน้าที่ให้บริการแก่สมาชิกรัฐสภา ทำให้การบริหารงานและการปฏิบัติงานแตกต่างจากส่วนราชการทั่วไป เนื่องจากต้องรับผิดชอบต่อ “เจ้านาย” ที่จำนวนมากกว่า ยิ่งกว่านั้นการเมืองยังเข้ามามีอิทธิพล

ปัจจัยนี้มีผลต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ทำให้การปฏิบัติงานของสำนักงานเป็นไปในลักษณะบริการสมาชิกรัฐสภาเพื่อสร้างความพึงพอใจ มากกว่าการปฏิบัติงานเพื่อสร้างคุณภาพงานและประสิทธิภาพ ยิ่งในกรณีที่ “ลูกค้ายู่ทรงเกียรติ” คือ นักการเมือง ต้องการสร้างผลงานให้ปรากฏโดยไม่คำนึงถึงเงื่อนไขทางกฎหมาย ยิ่งทำให้ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาอยู่ในฐานะลำบากในการบริหารงานและการปฏิบัติงาน

นอกจากนั้น ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป พรรคไทยรักไทยเป็นพรรคเสียงข้างมาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความตื่นตัวในการสร้างวิสัยทัศน์ตามนโยบายพรรค **คิดใหม่ ทำใหม่** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากที่ศึกษาต่อระดับปริญญาโทและปริญญาเอก ทำให้มีการนำแนวคิดหรือหลักการบริหารที่ดีมาใช้ และทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถสนองตอบความต้องการดังกล่าวได้ เช่น การดำเนินการตามงานวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า การเสนอร่างพระราชบัญญัติบริหารราชการรัฐสภา พ.ศ. ... การปรับโครงสร้างระบบงาน และอัตรากำลังที่ก่อให้เกิดการแข่งขันในการบริหารงานตามหลักการบริหารที่ดี การจัดทำยุทธศาสตร์รัฐสภา ยุทธศาสตร์สภาผู้แทนราษฎร และยุทธศาสตร์วุฒิสภา เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ในปีต่อ ๆ ไป

(2) ภาระงานที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากหลายราชการอื่น ๆ คือ สัดส่วนของงานที่คาดไม่ถึง (unpredictable) และกำหนดล่วงหน้าไม่ได้ (unprogrammable) มีมาก งานที่สำคัญและเห็นชัด เช่น งานด้านกรรมาธิการ การตั้งกรรมาธิการวิสามัญคณะต่าง ๆ ซึ่งกำหนดล่วงหน้าไม่ได้ว่าจะมีการตั้งกรรมาธิการจำนวน กี่ชุด ซึ่งส่งผลต่อการที่ไม่สามารถกำหนดกิจกรรมอื่น ๆ ล่วงหน้าได้เลย จำนวนอนุกรรมาธิการ จำนวนคณะทำงาน จำนวนบุคคลที่จะเป็นกรรมาธิการและอนุกรรมาธิการ จำนวนครั้งที่ประชุม จำนวนครั้ง และคนที่จะไปตรวจเยี่ยมพื้นที่การศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศ จำนวนครั้งและช่วงเวลาที่ยาจมีการทำประชาพิจารณ์ จำนวนเอกสารที่ต้องจัดพิมพ์

(3) การบริหารงานและการปฏิบัติงานที่ไม่มีการจัดระบบการบริหารงานที่ดี สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีการจัดการบริหารงานและการปฏิบัติงานที่เป็นระบบ โดยเฉพาะระบบงาน ระบบงบประมาณและการเงิน ระบบการบริหารงานบุคคล และระบบการตรวจสอบประเมินผลที่ทำให้ข้าราชการขาดความเข้าใจหลักการบริหารที่ดี (good governance) เพื่อให้สถาบันนิติบัญญัติมีอำนาจสูงสุดในการออกกฎหมาย ระเบียบโดยประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

2. ปัญหาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

จากการศึกษาข้อมูลต่างๆ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พบว่าปัญหาที่เกิดขึ้น งานมีโครงสร้างที่ซับซ้อนมากเพราะบุคคลากรมีจำนวนมากและอยู่ใกล้ขีดการเมืองมาก จึงทำให้มีปัญหารุนแรงมากโดยปัญหาที่เกิดขึ้นที่สำคัญๆ มีดังต่อไปนี้

2.1 โครงสร้างและระบบงาน

การจัดโครงสร้างและระบบงานปัจจุบันของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของบริหารงานและการปฏิบัติงาน ดังนี้

ก. โครงสร้าง

ปัจจุบันการจัดโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ก่อให้เกิดปัญหาความบกพร่องในประสิทธิภาพการบริหารงานและการปฏิบัติงาน เนื่องจากสาเหตุ 3 ประการ คือ

(1) การจัดให้งานบริการร่วมสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เช่น งานหอสมุด งานวิทยุ และงานโทรทัศน์ งานบริการคอมพิวเตอร์รวมถึงสำนักงานเลขานุการ ก.ร. ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการให้บริการ เนื่องจากผู้ให้บริการมักจะให้บริการแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก ทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่น กรณีสถานีวิทยุกระจายเสียง รัฐสภา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ให้บริการทั้งสองสำนักงาน พระราชบัญญัติ

(2) การจัดโครงสร้างที่ไม่ตอบสนองต่อภารกิจที่เพิ่มขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ปัจจุบันงานบางงานจะต้องรับภาระงานมากขึ้นเนื่องมาจากภารกิจที่เพิ่มขึ้นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อาทิ กรณีการเสนอรายชื่อของบุคคลต่างๆ ให้วุฒิสภาแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฯ เช่น ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่เนื่องจากตาม โครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ยังไม่มีการกำหนดหน่วยงานภายในที่จะรับผิดชอบโดยตรง จึงต้องใช้วิธีมอบหมายเป็นคราวๆ ไป ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารงานและการปฏิบัติงานที่ไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเพียงพอ จะเห็นได้อย่างชัดเจนในกรณีของ กทช. และ กสช. นอกจากนี้งานของคณะกรรมการฯ งานร่างกฎหมาย และงานการควบคุม การบริหารราชการแผ่นดินไม่มีการแยกโครงสร้างหน่วยงานรองรับที่ชัดเจน เพื่อสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะให้กับข้าราชการรัฐสภาแต่โครงสร้างในปัจจุบันที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเสนอเข้าที่ประชุม ก.ร. มีลักษณะที่เรียกว่าการขยายตัวให้ใหญ่โตขึ้นแต่ระบบงานเป็นลักษณะเดิม งานดังกล่าวจึงอยู่ในกองกรรมาธิการซึ่งทำให้ข้าราชการรัฐสภา รับภาระงานที่หนัก ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานและการปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพและ

² คำสั่งรัฐสภาที่ 4/2542 “เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา”

(3) โครงสร้างการบริหารงานบุคคลไม่เอื้อต่อความเป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

เนื่องจากโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา มีข้าราชการประจำของฝ่ายบริหารและอดีตข้าราชการฝ่ายบริหารในสัดส่วนที่สูงมาก จึงทำให้แนวคิดในการกำหนดนโยบายบริหารบุคคลเป็นแบบข้าราชการพลเรือนมากกว่าข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งมีวิธีการทำงานที่แตกต่างกัน จะเห็นได้ว่านโยบายในการบริหารบุคคลส่วนใหญ่จึงคล้ายคลึงกับการบริหารบุคคลของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบงานและการพัฒนาบุคลากรของราชการรัฐสภา นอกจากนี้การให้เลขานุการ วุฒิสภาหรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นเลขานุการ ก.ร. ทำให้ความคิดเชิงสร้างสรรค์ในการบริหารงานบุคคลไม่อาจเกิดขึ้นได้ ระบบการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายบริหารบุคคลไม่อาจทำได้เพราะระบบอุปถัมภ์ ดังนั้นมาตรฐานของข้าราชการของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภาจะเกิดความแตกต่างกัน ตามวิสัยทัศน์ของผู้บริหารแต่ละแห่ง และจากการที่สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นอดีตข้าราชการ ก.พ. ได้เป็นผู้สังเกตการณ์ใน ก.ร. จึงเป็นผู้ชี้แนะและเสนอแนะแนวคิดในคณะกรรมการ ก.ร. และส่งผลถึงการเข้ามาแทรกแซงการปรับปรุง โครงสร้าง ระบบงาน และอัตรากำลัง ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด้วย

(4) โครงสร้างเป็นทางการภายในมีขนาดใหญ่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีโครงสร้างขนาดใหญ่ การบริหารงานและการปฏิบัติงานได้ทำโดยการตั้งคณะกรรมการเพื่อทำงานประจำที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานภายในที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเป็นจำนวนมากทั้งระดับบริหารและระดับปฏิบัติ เช่น คณะกรรมการเผยแพร่ประชาธิปไตย รัฐสภา คณะกรรมการการแข่งขันตอบปัญหา และคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย เป็นต้น นั่นคือการทำงานลักษณะประจำเกิดความซ้ำซ้อน ทำให้มีการทำงานด้วยความล่าช้า ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานตลอดจนการพัฒนาผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในสายงานต่างๆ นอกจากนี้ ยังเกิดระบบการฟุ้งฟิงในการทำงานบุคลากรผู้รับผิดชอบงานประจำมีอำนาจในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณแต่ไม่มีความชำนาญงาน ในสาระสำคัญของงานที่ทำมานานกว่า 20 ปี และต้องฟุ้งฟิงบุคลากรจากหน่วยงานภายในหน่วยงานอื่นๆ ด้วย

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่ได้จัดทำยุทธศาสตร์รัฐสภา ยุทธศาสตร์สภาผู้แทนราษฎร แผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติงาน แผนอัตรากำลังคน และแผนงบประมาณ อย่างเป็นระบบครบวงจร แต่เนื่องจากหน่วยงานภายในที่รับผิดชอบใน

ข. ระบบงาน

จากการศึกษาข้อมูลประเภทต่างๆ พบว่าปัญหาของระบบงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผลจากสาเหตุ 3 ประการ คือ

(1) การบริหารงานแบบรวมศูนย์

เนื่องจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ยังไม่มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจโดยเฉพาะทางการเงินให้กับผู้อำนวยการในระดับรองลงมา ทำให้งานทุกเรื่องต้องเสนอขึ้นมาให้เลขาธิการสภาผู้แทนพิจารณาและตัดสินใจ ทั้งที่บางเรื่องไม่มีความจำเป็นและเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่ทราบรายละเอียดในเรื่องนั้นๆ ดีพอ แต่ต้องเป็นผู้พิจารณาอนุมัติดำเนินการ ซึ่งทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า เพราะต้องรออนุมัติงานตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาและจะล่าช้ามากขึ้น ในกรณีที่ต้องมีการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ทั้ง ๆ ที่บางเรื่องสามารถใช้ดุลยพินิจของผู้อำนวยการสำนักหรือกองหรือศูนย์ แม้กระทั่งหัวหน้างานได้ เช่น การจัดซื้อครุภัณฑ์ที่ได้รับอนุมัติเงินงบประมาณดำเนินการได้เลย หรือการกระจายการบริหารงบประมาณให้หน่วยงานภายในดำเนินการ เพื่อลดภาระของกองคลังและพัสดุ โดยกองคลังและพัสดุจัดทำเอกสารให้ถูกต้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ ตามที่ได้รับอนุมัติงบประมาณจากสำนักงบประมาณ เท่านั้น

(2) การปฏิบัติงานตามกฎระเบียบเดียวกันกับฝ่ายบริหาร

การปฏิบัติงานโดยอาศัยกฎระเบียบของฝ่ายบริหารไม่สามารถรองรับการปฏิบัติงานของรัฐสภาที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ จึงทำให้การดำเนินงานล่าช้า เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง เป็นต้น

(3) การรวมศูนย์การบริหารงบประมาณไว้ที่สำนักการคลังและงบประมาณ

การบริหารงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้ระบบการบริหารแบบรวมศูนย์นั้นก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะงานกองการพิมพ์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จากข้อมูลพบว่าการกำหนดให้กองการพิมพ์ต้องทำเรื่องส่งซื้อกระดาษเมื่อมีการสั่งพิมพ์เอกสารทุกครั้ง เพราะกองการพิมพ์ไม่สามารถมีสำรองวัสดุสั่งพิมพ์ได้ ทำให้การส่งมอบผลผลิตใช้ระยะเวลาานาน ทั้งที่เวลาในการพิมพ์หากสามารถดำเนินการได้ทันทีหลังจากรับคำสั่งพิมพ์และมีงานพิมพ์ จะใช้ระยะเวลาอย่างช้าไม่เกิน 2 สัปดาห์ แต่กรณีที่ต้องทำเรื่องผ่านกองคลังให้ดำเนินการสั่งซื้อวัสดุ จะต้องใช้ระยะเวลาไม่น้อยกว่า 2-3 สัปดาห์กว่ากองการพิมพ์จะได้รับกระดาษ ซึ่งเมื่อรวมระยะเวลาทั้งหมดประมาณ 4 สัปดาห์หรือ 1 เดือน

2.2 งบประมาณและการเงิน

จากการศึกษาข้อมูลพบว่า งบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอที่จะในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน เนื่องจากค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอันเป็นผลจากความต้องการการบริการที่ทันสมัย รวดเร็วของสมาชิกวุฒิสภาและค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ ขณะที่การจัดสรรงบประมาณจะเป็นแบบเพิ่มตามสัดส่วน (incrementalism) โดยทั่วไปจะเพิ่มขึ้นจากฐานเดิม 10 % ทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องประสบปัญหาการบริหารงบประมาณไม่เพียงพอ แม้ว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะมีโอกาสในการแปรญัตติเพื่อขอของบประมาณเพิ่มขึ้น แต่ก็มักจะไม่ได้รับงบประมาณเพิ่มตามที่คาดการณ์ไว้เพราะหลักเกณฑ์ของงานที่จะได้รับงบประมาณเพิ่มจากการแปรญัตตินั้นต้องเป็นงานด้านพัฒนาประเทศเท่านั้น

ผลกระทบของการมีงานที่ไม่สามารถคาดการณ์รายจ่ายล่วงหน้าได้ ทำให้กองคลังฯ จะต้องดึงงบประมาณไว้ที่ส่วนกลางเพื่อให้สามารถบริหารงบประมาณในส่วนต่าง ๆ ได้อย่างคล่องตัว ไม่อาจกระจายให้กองและศูนย์ได้ เนื่องจากมีความจำเป็นต้องเกลี่ยงบประมาณตลอดเวลาเท่าที่ผ่านมามักเกลี่ยจากงบประมาณหมวดเงินเดือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการแต่งตั้งให้ไปทำงานฝ่ายบริหาร ดังนั้น หากกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณไปยังหน่วยต่าง ๆ อาจจะไม่พอใช้จ่าย จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ระบบงานมีความล่าช้าเรื่องระบบงาน แต่ในอนาคตการบริหารงบประมาณจะต้องประสบปัญหามากขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ งบประมาณในส่วนเงินเดือนจะไม่สามารถดึงมาใช้จ่ายได้อีกแล้ว อย่างไรก็ตามแม้งบประมาณจะไม่เพียงพอ แต่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่เคยเบิกจ่ายเงินงบประมาณสูง

นอกจากนี้สำนักการคลังและงบประมาณขาดการวางแผนงานจัดซื้อจัดจ้าง การวางแผนการบริหารพัสดุ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในงานประจำ และไม่สามารถดำเนินการงานที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ตามกำหนด ดังนั้น การบริหารงานและการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงบประมาณการเงินและการพัสดุ จึงมีลักษณะเป็นงานที่ทับถมและมีปัญหาสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น

ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงงบประมาณของสำนักการคลังและงบประมาณ คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาขาดโอกาสที่จะพัฒนาแผนเทคโนโลยี ทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรล่าช้ากว่าส่วนราชการอื่นหลาย ๆ แห่ง ในการนำเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และสารสนเทศที่นำมาใช้ในการทำงานโดยเฉพาะ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาใช้ในการตัดสินใจ ซึ่งผลที่ตามมาคือ คุณภาพและประสิทธิภาพของงานด้อยกว่าที่ควรจะเป็น

2.3 ระบบบุคลากร

จากการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดและการสังเกตการณ์ โครงสร้างตำแหน่งของข้าราชการในสังกัดของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาพพบว่า ปัญหาหลักของการบริหารบุคคลมีทั้งหมด 4 ประการ คือ

(1) การใช้บุคลากรอย่างไม่สมประโยชน์เต็มที่

ปัญหานี้เกิดขึ้นในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาอย่างรุนแรง เนื่องจากพบว่าแทบทุกฝ่ายจะมีเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล และมีเจ้าหน้าที่ธุรการหลายระดับ ที่เป็นข้าราชการวุฒิสภาบุคคลากรเหล่านี้ได้พัฒนาตนเองจนจบการศึกษาระดับปริญญาตรีไม่น้อยกว่า 160 คน และระดับปริญญาโทไม่น้อยกว่า 50 คน บุคคลากรเหล่านี้สามารถได้รับการประเมินให้เข้าสู่ตำแหน่งในระดับเดิมตามวุฒิการศึกษา โดยการขอเปลี่ยนแปลงตำแหน่งกับ ก.ร. และจัดสรรลงตำแหน่งในหน่วยงานที่ขาดแคลน เช่น ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขานุการ ก.ร. โครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และอื่นๆ ที่ต้องการอัตรากำลัง ซึ่งจะทำให้ข้าราชการระดับล่างมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานมากขึ้น และทำให้มีความก้าวหน้าในสายงานมากขึ้น

แต่การแก้ไขปัญหาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรคือสำนักบริหารงานกลางที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอัตรากำลังได้จ้างลูกจ้างชั่วคราวมาปฏิบัติงาน ทำให้สูญเสีย

(2) การที่บุคลากรไม่มีโอกาสพัฒนาความเชี่ยวชาญ

เนื่องจากการใกล้ชิดทางการเมืองทำให้ข้าราชการต้องเน้นการบริการให้แก่สมาชิก รัฐสภาให้เกิดความพึงพอใจมากที่สุด ข้าราชการจึงไม่มีโอกาสในการพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพราะต้องใช้เวลาเพื่อปฏิบัติงานประจำจนไม่มีเวลาในการปฏิบัติงาน วิชาการ เช่น ข้าราชการกองกรรมาธิการ ต้องทำหน้าที่เลขานุการประสานงานการประชุม ค้นเอกสารเพื่อเตรียมประชุม และประสานกิจกรรมต่าง ๆ ของคณะกรรมการ ประกอบกับการที่มี งานซึ่งไม่อาจกำหนดล่วงหน้าได้ในสัดส่วนที่สุด บุคลากรจะปฏิบัติงานอย่างเร่งรีบเพื่อให้งาน เสร็จเรียบร้อยโดยเร็วซึ่งมีผลต่อคุณภาพงานและเมื่อทำเช่นนี้เป็นกิจวัตร จึงส่งผลกระทบต่อ บุคลากรเหล่านี้ที่จะขาดโอกาสในการพัฒนาตนเอง ขาดโอกาสที่จะคิดปรับปรุงงาน และสร้าง งานใหม่ยิ่งซ้ำเติม คุณภาพงานและลดประสิทธิภาพของหน่วยงานให้น้อยลง นอกจากนี้ นักวิชาการที่เป็นลูกจ้าง ชั่วคราวไม่สามารถปฏิบัติงานได้เอง ข้าราชการต้องมาเป็นพี่เลี้ยงและ สอนงาน จึงทำให้มีภารกิจเพิ่มขึ้น

(3) ปัญหาความเหลื่อมล้ำของค่าตอบแทนของบุคลากรในสำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

เนื่องจากการกำหนดให้ข้าราชการในระดับตำแหน่งเดียวกันใช้บัญชีเงินเดือนเหมือนกัน ไม่ว่าจะมีความแตกต่างในงานที่รับผิดชอบหรือไม่ จึงเกิดสภาวะการณ์ที่ข้าราชการสายงานชวเลข ระดับ 7 ได้รับเงินเดือนมากกว่าหรือเท่ากับผู้อำนวยการกลุ่มงาน ทั้งที่ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ ไม่เท่ากัน

(4) ทางก้าวหน้าในอาชีพไม่เอื้อต่อการสร้างผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ

ระบบบริหารงานบุคคลที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรบังคับใช้ในปัจจุบัน ยังไม่เปิดโอกาสให้ข้าราชการสายวิชาการได้เติบโตอย่างเต็มที่กล่าวคือข้าราชการสายวิชาการ สามารถเติบโตได้แค่ระดับ 9 ทั้งที่งานวิชาการเป็นหัวใจหลักในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของ สมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะงานร่างกฎหมาย งานที่ปรึกษากฎหมาย งานกรรมาธิการ งานหอสมุด และงานบริการข้อมูล ปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการ

(5) ความไม่เท่าเทียมกันในการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง

ระดับนโยบายการบริหารงานบุคคลได้กำหนดแนวทางในการประเมินผล เพื่อเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง แต่หลักการดังกล่าวมีลักษณะต่าง ๆ โดยเฉพาะการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น แต่ในระดับ ปฏิบัติการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่ได้นำระบบ คุณภาพมาใช้ในการเลื่อนตำแหน่ง จึงทำให้ได้บุคลากรที่ไม่เหมาะสมและเป็นอุปสรรคต่อการ บริหารงาน การบริหารเงินและการบริหารคนซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพประสิทธิผลของการทำหน้าที่ ของรัฐสภา

ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่มี ปัจจัยใดๆ ที่เลือกอำนวยความสะดวกสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน จาก ปี พ.ศ. 2543 ถึง ปี พ.ศ. 2546 เพราะทุกองค์ประกอบของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภาไม่สมบูรณ์ จึงอาจกล่าวได้ว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆ รอบด้าน และศักยภาพในการให้บริการลดลงอย่างรวดเร็วอย่างมาก นอกจากนั้น การให้บริการแก่ สมาชิกในปัจจุบันยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขวัญกำลังใจ ในการบริหารงานและการปฏิบัติงานของข้าราชการรัฐสภาสามัญอยู่ในภาวะวิกฤติอย่างรุนแรง และส่งผลในทางตรงกันข้ามกับหลักการปกครองที่ดี ดังนี้

(1) การกำหนดความรับผิดชอบในงาน (Responsibility) และการพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน รวมถึงผลผลิตในการบริหารงานและการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ และผลลัพธ์ที่มีประสิทธิผลด้วย

(2) การไม่มีความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน (Transparency) โดยการกำหนดหลักการ เปิดเผยที่เหมาะสม

(3) การปฏิบัติงานของผู้บริหารงานและผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณธรรม จริยธรรมที่ดี หมายถึงการตระหนักดีว่า อะไรถูก อะไรผิด อะไรควรและอะไรไม่ควร ไม่เพียงถือมาตรฐานตามที่ กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ประการที่สำคัญคือการดำรงอยู่ร่วมกันของคนในสำนักงานเลขาธิการ

จากการศึกษาข้อมูลและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีลักษณะเฉพาะที่สำคัญของหน่วยงานคือการมีภาระงานที่คาดการณ์ไม่ได้ ขณะที่โครงสร้าง ระบบงาน งบประมาณ และบุคลากรที่มีลักษณะคล้ายกับหน่วยราชการแบบฝ่ายบริหาร โดยการกำหนดโครงสร้าง ระบบงาน และอัตรากำลังขึ้นเพื่อรองรับกับสภาพแวดล้อมที่แน่นอน หมายความว่า **“ความเป็นราชการแบบฝ่ายบริหาร”** ไม่สามารถสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้เกิดขึ้นภายใต้สภาพการบริหารงาน และการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ปฏิบัติงานให้กับรัฐสภาได้

ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ควรต้องปรับเปลี่ยนกลไกในการบริหารงานและการปฏิบัติงานทั้งหมด เช่น โครงสร้างและระบบงาน อัตรากำลัง ตลอดจนกฎระเบียบต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับลักษณะการปฏิบัติงานของสภา มากกว่าการอิงความเป็นราชการของฝ่ายบริหารดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เมื่อสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและสถานการณ์ของโลก จะยิ่งทำให้เกิดปัญหาที่ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น

นอกจากนั้น โครงสร้างไม่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมที่กล่าวมาแล้วข้างต้นได้ จึงมีผลทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีโครงสร้างที่ไม่สามารถรองรับจำนวนและภารกิจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ในเวลาเดียวกันสภาพเศรษฐกิจ ทั้งภายในและภายนอกประเทศไม่เอื้ออำนวยให้มีการขยายโครงสร้างของหน่วยงานและเพิ่มจำนวนบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ นอกจากนี้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมากขึ้น ประกอบกับประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น จึงทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีระบบเปิดและให้บริการประชาชนเพิ่มมากขึ้น และประการสุดท้ายเมื่อเทคโนโลยีภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจึงส่งผลกระทบต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ต้องติดตามข้อมูลข่าวสารระบบเทคโนโลยี และพัฒนาข้อมูลเพื่อให้สมาชิกรัฐสภานำไปใช้ในการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลต่อไป

ดังนั้น โครงสร้างของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา จึงต้องมีโครงสร้างขนาดเล็ก กะทัดรัด มีระบบงานที่สั้น ทำให้การทำงานเป็นไปด้วยความรวดเร็ว อันจะมีผลต่อการพัฒนาบุคลากรของรัฐสภาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านตามภารกิจของรัฐสภาและสภาผู้แทนราษฎรที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ในการให้ความสนับสนุนการทำงานดังกล่าว วิธีการคือ การยกเลิกกฎหมาย ตามที่ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้น และการกำหนดกฎหมายขึ้นใหม่ ซึ่งมีหลักการและเหตุผลตลอดจนรายละเอียด หลักการบริหารที่ดีที่มีการตรวจสอบ ถ่วงดุลอำนาจการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการทำงานเช่นสมาชิกรัฐสภา ซึ่งผู้ศึกษาจะนำเสนอต่อไป

DPU

บทที่ 5

ผลจากการศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย

หน่วยงานในสังกัดรัฐสภาประกอบด้วยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งมีปัญหาหลายประการที่เกิดจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 เมื่อผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภา และกรรมการข้าราชการรัฐสภา ทำให้ได้ผลการศึกษา ดังนี้

สมมติฐานที่หนึ่ง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้มีการนำกฎหมายไปปฏิบัติ

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับได้ออกกฎหมายลำดับรอง โดยนำกฎระเบียบของข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้โดยอนุโลม การออกประกาศรัฐสภามีสาระสำคัญเป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบของก.พ. ดังนั้นการปรับปรุงโครงสร้าง ระบบงาน และอัตรากำลังจึงเป็นไปตามความเป็นธรรมของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งเป็นข้าราชการ ก.พ. และอดีตข้าราชการ ก.พ. ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ และแม้แต่ อ.ก.ร. ทุกคนก็เป็นข้าราชการประจำของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

สมมติฐานที่สอง

การบริหารบุคคลโดยคณะกรรมการที่ไม่มีส่วนได้เสียเป็นหลักการปกครองที่ไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

การกำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้ทรงคุณวุฒิ¹ ทำให้สมาชิกรัฐสภาไม่มีส่วนร่วมในการบริการ จึงทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสมาชิกรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และข้าราชการของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภาไม่มีจิตสำนึกในการเป็นข้าราชการของฝ่ายนิติบัญญัติหรือการให้บริการตัวแทนของประชาชน และประชาชน

¹ ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ). เล่ม 92 ตอนที่ 27, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 7

สมมติฐานที่สาม

กฎหมายใช้ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการรัฐสภาควรมีการแก้ไขเพราะสภาพสังคม การเมือง ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นการกำหนดกระบวนการบริหารบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาที่มีอำนาจกำหนดหลักการบริหารบุคคลที่มีหลักการบริหารที่ดี โดยมีแนวทางที่สำคัญ ๆ ในกฎหมาย ดังนี้

1. หลักการทั่วไป

การออกกฎหมายลำดับรองเพื่อจัดวางระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดรัฐสภา ควรจะประกอบด้วยแนวทางสำคัญ ๆ ดังนี้

1) *ยึดหลักการระบบคุณธรรม (merit system)* สามารถสร้างระบบบริหารงานบุคคลที่มุ่งเน้นสมรรถนะ (competency-based) และผลการปฏิบัติงานของบุคคล (performance-based) เป็นเกณฑ์ควบคู่กันไป กระบวนการสรรหา แต่งตั้ง หมุนเวียน โยกย้าย และประเมินผลให้เป็นแบบระบบเปิด และมีการแข่งขันกันอย่างยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองและพยายามจัดระบบอุปถัมภ์ให้หมดไป

2) *การบริหารบุคคลที่เน้นถึงความยืดหยุ่นคล่องตัว (flexibility)* เปิดโอกาสให้มีระบบการจ้างบุคลากรที่หลากหลายและสอดคล้องกับสภาพเงื่อนไขการปฏิบัติงานและรูปแบบโครงสร้างองค์การลักษณะต่าง ๆ เช่น บุคลากรประเภทข้าราชการรัฐสภา พนักงานรัฐสภา และลูกจ้าง เป็นต้น มีความทันสมัย สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงได้และมีความเป็นสากลตลอดจนวางกลไกและระบบการสับเปลี่ยนและหมุนเวียนบุคลากรข้ามหน่วยงานและประเภทต่าง ๆ

3) *การจัดระบบโครงสร้างการกำหนดตำแหน่งให้มีความเรียบง่าย (simplicity)* และเหมาะสมกับภารกิจหน้าที่งานสอดคล้องกับความก้าวหน้าในสายอาชีพของแต่ละบุคคล และเอื้อต่อการจัดระบบการจ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสมและสามารถแข่งขันกับตลาดแรงงานได้

4) *การให้ความสำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและสร้างภาวะผู้นำ* โดยการลดลำดับขั้นของการบังคับบัญชา (delaying) และการกระจายอำนาจการตัดสินใจแก่บุคลากรในระดับต่าง ๆ (empowerment) ควบคู่ไปกับการสร้างความรับผิดชอบ (accountability) ต่อการปฏิบัติงานและผลงานที่มีความชัดเจนและตรวจวัดผลได้

5) *การเปิดโอกาสให้บุคลากรสามารถรวมกลุ่มกันในรูปของสมาคมเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของตน และแสดงความคิดเห็นด้านต่าง ๆ ตลอดจนรักษาปกป้องระบบคุณธรรมรวมทั้งการส่งเสริมจริยธรรมและจรรยาบรรณของบุคลากร*

2. ประเภทของบุคลากร

บุคลากรของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา ควรจะแยกออกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ ตามลักษณะของประเภทหน่วยงาน กล่าวคือ

1) *ข้าราชการรัฐสภา* ได้แก่ บุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานกลุ่มงานหลักของรัฐสภา มีสถานภาพความเป็นข้าราชการ ที่จะต้องมีกฎระเบียบและวินัยที่เคร่งครัด ใช้ระบบการจ้างงานแบบถาวร (tenure appointment) ยกเว้นกลุ่มผู้บริหารระดับสูงที่มีวาระการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน และต้องทำสัญญาข้อตกลง (performance contract)

2) *พนักงานรัฐสภา* ได้แก่ บุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานกึ่งอิสระหรือหน่วยงานอิสระที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐสภา มีสถานภาพความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่ใช่ข้าราชการ มีโครงสร้างเงินเดือนค่าตอบแทนและระบบสวัสดิการที่แตกต่างไปจากข้าราชการรัฐสภา ใช้ระบบการจ้างงานแบบสัญญาจ้างที่มีระยะเวลากำหนดไว้อย่างชัดเจน (contract employment)

นอกจากนี้ ยังอาจให้มีบุคลากรประเภทลูกจ้าง ได้แก่ บุคคลที่มีการตกลงจ้างไว้เพื่อปฏิบัติงานตามกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนตามที่ระบุไว้ในสัญญาจ้าง โดยอาจจะเป็นการจ้างเต็มเวลาหรือบางเวลาก็ได้

3. โครงสร้างการกำหนดตำแหน่ง

ข้าราชการรัฐสภาอาจจำแนกออกเป็น 3 กลุ่มตำแหน่ง ตามลักษณะงานที่เกี่ยวข้องดังนี้

1) *กลุ่มตำแหน่งสายวิชาการ* ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับงานวิชาชีพ (professional group) เช่น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์กฎหมาย เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบาย เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยผู้มีคุณวุฒิการศึกษาอย่างน้อยระดับปริญญาตรีขึ้นไป สำหรับกลุ่มตำแหน่งสายวิชาการดังกล่าวนี้ ควรกำหนดให้มีจำนวนระดับ (broadband levels) ตามลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบความยากง่ายและคุณภาพของงาน ความสามารถและทักษะของบุคคลโดยแยกออกเป็น 4 ระดับ กล่าวคือ นักวิชาการ ผู้ชำนาญการ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ

2) *กลุ่มตำแหน่งสายสนับสนุนปฏิบัติการ* ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารทั่วไป (general administration) หรืองานบริการทั่วไปและงานปฏิบัติการของสำนักงาน เช่น บุคลากรเจ้าหน้าที่การเงิน เจ้าหน้าที่พัสดุ เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล เจ้าหน้าที่ธุรการ เป็นต้น สำหรับกลุ่มตำแหน่งสายสนับสนุนดังกล่าวนี้ควรกำหนดให้มีจำนวนระดับ (broadband levels) ตามลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบ ความยากง่ายของงาน ความสามารถและทักษะของบุคคล

3) กลุ่มผู้บริหารระดับสูง (Senior Executives) ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับผู้อำนวยการ ที่ปรึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าหน่วยงาน รองหัวหน้า และหัวหน้าหน่วยงาน โดยเป็นตำแหน่งที่ปฏิบัติงานภายใต้สัญญาข้อตกลง มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งครั้งละ 4 ปี ไม่เกินสองวาระ โดยแยกออกเป็น 2 ระดับ กล่าวคือ ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับสูงสุด

ส่วนพนักงานรัฐสภาที่อาจให้มีการกำหนดตำแหน่งที่คล้ายคลึงกันกับข้าราชการรัฐสภาดังกล่าว ในลักษณะแบบมีจำนวนระดับ (broadbanding) โดยไม่จำเป็นต้องแยกกลุ่มตำแหน่ง แต่แยกระดับตำแหน่งออกเป็น 3 ระดับ กล่าวคือ ระดับแรงงาน ระดับปฏิบัติการ และระดับจัดการ

การปรับระบบการบริหารงานบุคคลตามหลักการและแนวทางดังกล่าวข้างต้น จำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งอาจจะใช้ระยะเวลาานพอสมควร ในระยะเบื้องต้นจึงควรอาศัยกลไกและอำนาจหน้าที่ของ ก.ร. เพื่อกำหนดมาตรการ ที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน และปรับปรุงระบบ บริหารงานบุคคลดังนี้

1. การปรับปรุงสายงานวิชาการหรือวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานวุฒิสภา โดยเฉพาะสายงานนิติกรและอื่น ๆ ให้มีโอกาสก้าวหน้าในสายอาชีพ (career development) ซึ่งสามารถทำได้โดยเปิดให้บุคคลสามารถขอกำหนดและประเมินเข้าสู่ตำแหน่งวิชาการในระดับต่าง ๆ อาทิ ผู้ชำนาญการระดับ 7-8 ผู้เชี่ยวชาญระดับ 9 และผู้เชี่ยวชาญพิเศษระดับ 10

2. ดำเนินการปรับลดขนาดกำลังคนให้เหมาะสม โดยจัดให้มีโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตหรือเกษียณก่อนกำหนด เพื่อให้ข้าราชการลาออกอย่างสมัครใจพร้อมเงินขวัญถุงเป็นการสร้างแรงจูงใจและกรณีที่มีอัตราว่างจากการเกษียณอายุตามปกติ หรือตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตและเหตุผลอื่น ๆ นอกจากนี้ยังควรเตรียมการจัดให้มีศูนย์เพิ่มทักษะใหม่ (transition center) และจัดหางาน (job placement center) เพื่อรองรับบุคลากรบางส่วนที่ประสงค์หรืออาจจะต้องปรับเข้าสู่หน่วยงานกึ่งอิสระหรือหน่วยงานอิสระในกำกับของรัฐสภา หากมีการโอนถ่ายและแปรสภาพองค์การออกไปหรือจ้างเหมาบริการจากภายนอก

3. ส่งเสริมให้บุคลากรมีการรวมตัวและจัดตั้งสมาคมบุคลากรฝ่ายรัฐสภาสัมพันธ์ขึ้น เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิก ส่งเสริมจริยธรรมและคุณธรรม รวมทั้งให้ข้อคิดเห็น

นอกจากนั้น ข้อมูลที่เป็นผลของการศึกษาแสดงว่าโครงสร้างระบบงานอัตรากำลัง ระบบงบประมาณ การเงิน การบัญชี การพัสดุ ระบบตรวจสอบประเมินผลของหน่วยงานใน สังกัดรัฐสภา ต้องมีการเปลี่ยนแปลง

D
P
U

บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

ความเป็นอิสระของการบริหารและดำเนินงานของรัฐสภาไทย มีปรากฏตามกฎหมายที่ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เป็นส่วนราชการอิสระ แม้ว่าต่อมาแยกเป็นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นส่วนราชการอิสระ ตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ก็ดี การมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาแยกออกจากกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ดี การมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาแยกออกจากกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนก็ดี เหล่านี้ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า การบริหารและดำเนินงานของรัฐสภาเป็นอิสระและไม่เหมือนกับ การบริหารและดำเนินงานของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารอยู่แล้ว ดังปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติทั้งสอง ความว่า

“หมายเหตุ (ท้ายพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการรัฐสภา พ.ศ. 2518) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ตามกฎหมายปัจจุบัน ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดแบ่งส่วนราชการและจัดงานธุรการให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการดังกล่าวเอง เพราะจะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถปรับปรุงส่วนราชการและระเบียบปฏิบัติราชการของฝ่ายนิติบัญญัติได้มากขึ้น จึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะ และเพื่อการนี้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”

“หมายเหตุ (ท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ในปัจจุบันข้าราชการที่ปฏิบัติราชการให้แก่สภานิติบัญญัติยังอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยราชการของฝ่ายบริหารเพราะมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน แต่โดยสภาพของการปฏิบัติราชการควรจะอยู่ภายใต้การควบคุมของสภานิติบัญญัติโดยตรง เพราะจะทำให้สภานิติบัญญัติสามารถปรับปรุงระเบียบปฏิบัติราชการของข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพ และอำนวยความสะดวกให้แก่ข้าราชการของสภานิติบัญญัติได้มากขึ้น จึงสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาโดยเฉพาะ และเพื่อการนี้จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากอิสระดังกล่าวยังมีลักษณะครึ่ง ๆ กลาง ๆ ไม่ใช่อิสระแท้จริง ที่ควรจะเป็นดังปรากฏในต่างประเทศ ดังนั้น จึงควรปรับปรุงกฎหมายระเบียบข้อบังคับและทางปฏิบัติเสียใหม่เพื่อให้รัฐสภามีอิสระที่แท้จริง ดังนี้

1) ไม่ควรนำสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ไปรวมอยู่ในกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างของราชการฝ่ายบริหารต่อไป ในทำนองเดียวกันกับที่ไม่ควรนำสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ หรือสำนักงานอื่นเป็นหน่วยธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ไปบรรจุไว้

2) ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และตรากฎหมายใหม่เพียงฉบับเดียวโดยใช้ชื่อว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ในทำนองเดียวกันกับที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายมีกฎหมายมีกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่กำหนดอิสระในการบริหารในงบประมาณการเงิน ทรัพย์สิน และอิสระในการบริหารงานบุคคล อาทิเช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม ฯลฯ เป็นต้น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.ซึ่งได้ยกกว้างประกอบข้อเสนอทำนองนี้ มีสาระกำหนดให้การบริหารงานของรัฐสภามีอิสระ (autonomy) แต่มีมาตรการกำหนดการตรวจสอบความอิสระนั้นทุกระดับ (accountability) มุ่งเน้นส่วนร่วมของทุกฝ่ายในกระบวนการนิติบัญญัติ (participation) โดยเฉพาะผู้รับบริการอันได้แก่สมาชิกรัฐสภาแต่ไม่ทำลายเอกภาพของการบริหาร (unity of command) และเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหาร (efficiency and effectiveness)

สาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวจะต้องสะท้อนหลักการดังกล่าวข้างต้น มีดังนี้

สรุปสาระสำคัญ

ของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.

สาระสำคัญกำหนดให้การบริหารงานของรัฐสภามีอิสระ (autonomy) แต่มีมาตรการกำหนดการตรวจสอบความอิสระนั้นทุกระดับ (accountability) มุ่งเน้นส่วนร่วมของทุกฝ่ายในกระบวนการนิติบัญญัติ (participation) โดยเฉพาะผู้รับบริการอันได้แก่ สมาชิกรัฐสภาแต่ไม่ทำลายเอกภาพของการบริหาร (unity of command) และเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหาร (efficiency and effectiveness) สรุปสาระสำคัญโดยแยกเป็นหมวด ดังนี้

หมวด 1

การจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา

- ห้ามมิให้นำกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ใช้กับราชการฝ่ายบริหารมาใช้บังคับกับการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการบริหารราชการของรัฐสภา ทั้งในด้านการจัดโครงสร้างองค์การบริหารงาน การงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล ตลอดจนการกำหนดระเบียบด้านต่าง ๆ เว้นแต่ที่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในพระราชบัญญัติ
- จัดให้มีหน่วยธุรการร่วม โดยรวมกิจการหรืองานด้านธุรการบางอย่างที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสามารถใช้บริการร่วมกันได้เข้าไว้ด้วยกัน มีจุดประสงค์เพื่อให้บริการด้านธุรการแก่สมาชิกทั้งสองสภาอย่างทั่วถึง โดยในระยะเริ่มแรกอาจจัดให้มีส่วนธุรการร่วมเพื่อรับผิดชอบ ให้บริการแก่ทั้งสองสภา แล้วจึงยกฐานะเป็นหน่วยธุรการร่วมในภายหลัง โดยพิจารณาจากปริมาณ คุณภาพงาน จำนวนบุคลากร การเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรร่วมกันและการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการเป็นสำคัญ
- สถานะของหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มี 2 ประเภท
 1. ส่วนราชการในสังกัดรัฐสภา
 2. หน่วยงานของรัฐมิใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในกำกับรัฐสภา
- การจัดทำประกาศสภาผู้แทนราษฎร ประกาศวุฒิสภา หรือประกาศรัฐสภา จะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมของสภาในแต่ละสภาแล้วแต่กรณี เพื่อที่จะให้เกิดการตรวจสอบของทุกฝ่ายเพื่อความรอบคอบ มีการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างประธานสภากับสมาชิก อีกทั้งความโปร่งใสมากยิ่งขึ้นในทำนองเดียวกันกับการออกพระราชกฤษฎีกาของฝ่ายบริหารต้องผ่านการเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

หมวด 2

หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา

- หน่วยงานในสังกัดรัฐสภามี 7 หน่วยงาน ดังนี้
 1. สำนักงานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร
 2. สำนักงานคณะกรรมการประสานงานฝ่ายค้าน
 3. สำนักงานคณะกรรมการประสานงานอำนวยการสภาผู้แทนราษฎร
 4. สำนักงานคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภา

5. สำนักงานคณะกรรมการประสานงานอำนวยการกิจการรัฐสภา
6. สำนักงานคณะกรรมการประสานงานคณะกรรมการการ
7. สำนักงานคณะกรรมการประสานงานที่ปรึกษาประธานรัฐสภา
 - มีคณะกรรมการอำนวยการฯ ของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งมีตัวแทนจากพรรคการเมือง เพื่อที่จะถ่วงดุลซึ่งกันและกันทำให้การแบ่งพรรคแบ่งพวกลดลง นอกจากนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการอำนวยการกิจการรัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการดำเนินงานของหน่วยธุรการร่วม ซึ่งเป็นเครือข่ายและอาจเปลี่ยนเป็นหน่วยงานในกำกับรัฐสภา
 - คณะกรรมการอำนวยการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและอนุมัติงบประมาณประจำปีของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา โดยหน่วยงานแต่ละหน่วยงานจะเป็นผู้จัดส่งตั้งงบประมาณและส่งให้คณะกรรมการอำนวยการของแต่ละหน่วยงาน เป็นผู้พิจารณาอนุมัติก่อนจะเสนอต่อ ก.ร.ส.

หมวด 3

การบริหารงานบุคคล

- กำหนดให้บุคลากรฝ่ายรัฐสภา มี 3 ประเภท คือ
 1. ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
 2. พนักงานฝ่ายรัฐสภา
 3. ลูกจ้าง
- นอกจากนี้ เพื่อให้มีความเป็นอิสระแยกออกจากฝ่ายบริหารโดยเด็ดขาด และมีความคล่องตัวในด้านการบริหาร ได้กำหนดให้หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา มีระเบียบในด้านการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การคลังและพัสดุ ตลอดจนโครงสร้างอัตราเงินเดือนเป็นของตัวเอง
 - กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการหมุนเวียนบุคลากร เพื่อทำหน้าที่ในด้านการจำกัดบุคลากรภาครัฐ และการใช้ทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด ตลอดจนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ทำงานในระหว่างบุคลากรของหน่วยงานธุรการต่าง ๆ ในสังกัดรัฐสภา
 - กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องจรรยาบรรณ การร้องทุกข์ การอุทธรณ์ การลงโทษของบุคลากรฝ่ายรัฐสภา

- กำหนดให้มีสมาคมบุคลากรฝ่ายรัฐสภาสัมพันธ์ ทำหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิก รวมทั้งส่งเสริมจริยธรรมของบุคลากร

หมวด 4

กองทุนกิจการรัฐสภา การงบประมาณ

- จัดให้มีกองทุนกิจการรัฐสภา เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนการใช้จ่ายในการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา
- กำหนดหลักการให้ ก.ร.ส. มีหน้าที่เสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อขอรับเงินทุนประเดิมและเงินอุดหนุนต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อบรรจุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยคณะรัฐมนตรีไม่อาจคัดค้านได้

หมวด 5

การบัญชีและการตรวจสอบ

กำหนดให้มีคณะผู้ตรวจสอบภายใน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยธุรการในสังกัดทุกหน่วยงานและกำหนดให้รายงานต่อคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้มีความเป็นอิสระในด้านการตรวจสอบอย่างแท้จริง

หมวด 6

การติดตามและประเมิน

กำหนดให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา มีหน้าที่ติดตามตรวจสอบและประเมินผลของหน่วยงานธุรการในสังกัดรัฐสภาทุกอย่าง รวมทั้งให้รายงานผลการติดตามและประเมินผลพร้อมด้วยข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแนะไปยังส่วนที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและการปรับปรุงพัฒนางานตลอดเวลาและเพื่อความโปร่งใส ในการบริหารขององค์กรอิสระ รวมทั้งเพื่อให้มีการทบทวนการมีอยู่หรือสมควรยุบเลิกหน่วยงานทุกระยะอันจะทำให้หน่วยงานต้องพัฒนาตลอดเวลา

บทเฉพาะกาล

กำหนดให้ส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งมีอยู่ในวันก่อนวันประกาศพระราชบัญญัตินี้ในราชกิจจานุเบกษาเป็นส่วนงานตามที่จัดในระเบียบสภาผู้แทนราษฎร ระเบียบวุฒิสภาหรือระเบียบรัฐสภาแล้วแต่กรณีไปพลางก่อน จนกว่าจะได้มีการประกาศให้มีการรวมโอนเปลี่ยนแปลงสถานะหรือเปลี่ยนแปลงหรือยุบเลิกส่วนงานนั้นตามพระราชบัญญัติ

ส่วนข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศพระราชบัญญัติในราชกิจจานุเบกษา ยังคงดำรงตำแหน่งดังกล่าวต่อไป หากมีการเปลี่ยนแปลงสถานะจากข้าราชการไปเป็นพนักงานให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากราชการ เพราะทางราชการเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการแล้วแต่กรณี สำหรับลูกจ้างก็ให้ถือปฏิบัติเช่นเดียวกัน

ข้อเสนอแนะ

1. การปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของหน่วยราชการในสังกัดรัฐสภา

หลักการพื้นฐานว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของรัฐสภาดังกล่าวข้างต้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดระเบียบการบริหารราชการของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภาที่แยกเป็นอิสระของตนเองและมีความแตกต่างไปจากระบบราชการพลเรือนของฝ่ายบริหารทั้งในแง่ของโครงสร้างองค์กร ระบบการบริหารงานบุคลากร ระบบงบประมาณ การเงิน และการบัญชี การตรวจสอบประเมินผลตลอดจนระเบียบปฏิบัติด้านอื่น ๆ อาทิเช่น การพัสดุ เป็นต้น

ดังนั้น การออกแบบโครงสร้างและระบบการบริหารงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภาควรจะต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญ ๆ ดังนี้

1. การวางกรอบพันธะความรับผิดชอบ (accountability) โดยจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ ระเบียบวิธีและขั้นตอนปฏิบัติงาน พร้อมกับสร้างระบบของการมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีกลไกในการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และเปิดโอกาสรับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่ายและยอมให้ฝ่ายต่าง ๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติงานและผลงานได้

2. มุ่งทำการตอบสนองลูกค้าผู้รับบริการ (customer-oriented) โดยคำนึงถึงความต้องการและประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาเป็นอันดับแรก มีระบบประกันคุณภาพมาตรฐานการปฏิบัติงาน และจัดวางระบบการให้บริการที่รวดเร็วและเสร็จสิ้นภายในจุดเดียว

3. เน้นสร้างเอกภาพของการบริหารงาน (unity of command) ให้เกิดความเชื่อมโยงและบูรณาการงานด้านต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยเฉพาะระบบการเชื่อมต่อของกระบวนการระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และสามารถให้บริการกลางร่วมกัน

4. เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน (efficiency & effectiveness) โดยการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดมูลค่าเพิ่มและความคุ้มค่าพยายามปรับขนาดของหน่วยงานให้มีความเหมาะสม (rightsizing) ลดความซ้ำซ้อนภายในดำเนินการจ้างเหมาหรือซื้อบริการจากหน่วยงาน/ธุรกิจภายนอก รวมทั้งโอนถ่ายและแปรสภาพภารกิจงานบางส่วนออกไปให้เกิดความเหมาะสม และสร้างความยืดหยุ่นคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

5. ส่งเสริมการมีส่วนร่วม (participation) ของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสียในการแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจประเด็นปัญหาสำคัญ รวมทั้งกระจายอำนาจการบริหารงานไปสู่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ

อนึ่ง หลักการดังกล่าวทั้งหมดนี้จะเป็นกรอบในการนำเสนอแนวทางและข้อเสนอแนะว่าด้วยการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานและระบบงานด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการงบประมาณ การเงินและการบัญชี การตรวจสอบ เป็นต้น ดังรายละเอียดในส่วนต่อไป รวมถึงการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา (โปรดดูเอกสารแนบท้ายบทที่ 5)

2. การปรับโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยธุรการในสังกัดรัฐสภา

โครงสร้างการบริหารงานของหน่วยธุรการในสังกัดรัฐสภานั้น สามารถแยกออกได้เป็นสองส่วน กล่าวคือ โครงสร้างระดับนโยบายหรือองค์กรบริหารสูงสุดและโครงสร้างระดับปฏิบัติการหรือหน่วยธุรการเพื่อแยกแยะภารกิจในเชิงนโยบายออกจากภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติและทำให้แต่ละฝ่ายมีพันธะความรับผิดชอบที่ชัดเจน กล่าวคือ

องค์กรบริหารสูงสุด

โครงสร้างระดับนโยบายหรือองค์กรบริหารสูงสุด สามารถจัดได้สามรูปแบบ ดังนี้

1) รูปแบบบุคคลเพียงผู้เดียว (single authority)

ตามนัยของรูปแบบดังกล่าวนี้ การบริหารงานของหน่วยงานธุรกิจต่าง ๆ ในสังกัดรัฐสภาจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของประมุขสูงสุดฝ่ายนิติบัญญัติหรือประธานรัฐสภา (เช่นเดียวกับฝ่ายบริหารที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานราชการต่าง ๆ) อย่างไรก็ตาม ในกรณีของระบบสภาคู่ (bicameral structure) ก็อาจจะมีการแบ่งสรรและมอบอำนาจระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาให้ทำหน้าที่ควบคุมดูแลหน่วยงานธุรกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังแผนภาพที่ได้แสดงไว้ข้างล่าง

รูปแบบดังกล่าวนี้ แม้ว่าจะช่วยก่อให้เกิดเอกภาพของการบังคับบัญชา และทำให้ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานในสังกัดจะต้องมีพันธะความรับผิดชอบโดยตรงต่อประธานรัฐสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ตัวอย่างเช่น กรณีของประเทศไทย สิงคโปร์ และมาเลเซีย เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ปัญหาที่อาจจะพบอยู่เสมอของรูปแบบนี้ คือ การที่บุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ประธานกรรมาธิการชุดต่าง ๆ และสมาชิกรัฐสภาไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม และอาจทำให้การบริหารงานไม่สนองตอบต่อความต้องการของสมาชิกรัฐสภา รวมทั้ง ยังขาดกลไกที่จะทำหน้าที่ช่วยกลั่นกรองประเด็นทางด้านการบริหารจัดการ อาทิ นโยบายและแนวทางการบริหารงาน

การจัดสรรงบประมาณ การติดตามและประเมินผล เป็นต้น ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน

2) รูปแบบคณะกรรมการบริหาร (Governing Board)

โครงสร้างการบริหารงานตามนัยของรูปแบบดังกล่าวนี้ จะมีลักษณะที่คล้ายกับองค์การสมัยใหม่ทั่วไป โดยจะอาศัยกลไกของคณะกรรมการบริหารเป็นผู้ร่วมกันรับผิดชอบบริหารและดูแลควบคุมการบริหารงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัด ทั้งนี้ อาจจะมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารเพียงชุดเดียว เช่น คณะกรรมการบริหารกิจการรัฐสภา หรืออาจกำหนดให้มีสองชุด เช่น คณะกรรมการบริหารกิจการสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการบริหารกิจการวุฒิสภาก็ได้

คณะกรรมการบริหารกิจการรัฐสภาดังกล่าวนี้ จะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดทิศทางและนโยบาย การพิจารณาตัดสินใจอนุมัติแผนงานและทำการจัดสรรทรัพยากรให้มีความเหมาะสม การจัดวางระบบการบริหารจัดการและระเบียบปฏิบัติงานทั่วไป อาทิ

โครงสร้างของคณะกรรมการบริหารกิจการรัฐสภาควรมีองค์ประกอบดังนี้

คณะกรรมการบริหารกิจการรัฐสภา

- | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| 1. ประธานสภาผู้แทนราษฎร | เป็นประธาน |
| 2. ประธานวุฒิสภา | เป็นรองประธาน |
| 3. รองประธานสภาผู้แทนราษฎร
รองประธานวุฒิสภา
และประธานคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง | เป็นประธาน |
| 4. หัวหน้าหรือผู้บริหารสูงสุดของสำนักงานที่เกี่ยวข้อง
(และอาจให้มีผู้ช่วยเลขานุการตามที่เห็นสมควร) | เป็นกรรมการและเลขานุการ |

ในกรณีที่ต้องการให้มีการแยกคณะกรรมการบริหารเป็นอิสระออกจากกันเป็นสองชุด
อาจมีองค์ประกอบดังนี้

คณะกรรมการบริหารกิจการสภาผู้แทนราษฎร

- | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| 1. ประธานสภาผู้แทนราษฎร | เป็นประธาน |
| 2. รองประธานสภาผู้แทนราษฎร | เป็นรองประธาน |
| 3. รองประธานสภาผู้แทนราษฎร
และประธานคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง | เป็นกรรมการ |
| 4. หัวหน้าหรือผู้บริหารสูงสุดของ
สำนักงานที่เกี่ยวข้อง
(และอาจให้มีผู้ช่วยเลขานุการตามที่เห็นสมควร) | เป็นกรรมการและเลขานุการ |

คณะกรรมการบริหารกิจการวุฒิสภา

- | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| 1. ประธานวุฒิสภา | เป็นประธาน |
| 2. รองประธานวุฒิสภาคนหนึ่ง | เป็นรองประธาน |
| 3. รองประธานวุฒิสภาและประธาน
คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง | เป็นกรรมการ |
| 4. หัวหน้าหรือผู้บริหารสูงสุดของ
สำนักงานที่เกี่ยวข้อง
(และอาจให้มีผู้ช่วยเลขานุการตามที่เห็นสมควร) | เป็นกรรมการและเลขานุการ |

โดยอาจกำหนดให้มีการประชุมร่วมกัน (joint session) ระหว่างคณะกรรมการบริหารทั้งสองชุดเพื่อทำหน้าที่ประสานการดำเนินงานร่วมกันในบางเรื่อง เช่น การจัดสรรงบประมาณการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงาน การบริหารงานบุคคล เป็นต้น นอกจากนี้ ยังอาจจะใช้กลไกการประชุมร่วมกันดังกล่าวเพื่อควบคุมดูแลกิจการหรืองานประเภทบริการร่วม อีกด้วย ตัวอย่างเช่น กรณีของประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น ดังที่แสดงไว้ในภาพข้างล่าง

รูปแบบดังกล่าวนี้จะช่วยทำให้การบริหารงานโดยรวมของรัฐสภาเป็นไปอย่างมีส่วนร่วมมากขึ้น ทำให้เกิดความรอบคอบสามารถระดมความคิดเห็นของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีความเหมาะสมกับลักษณะธรรมชาติของรัฐสภาที่ต้องดำเนินงานแบบประสานภารกิจ และยังเป็นประโยชน์ต่อการลดปัญหาอิทธิพลการแทรกแซงทางการเมืองของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือช่วยถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ทำให้การบริหารกิจการรัฐสภาเป็นไปโดยโปร่งใสเปิดเผยมากขึ้น อย่างไรก็ตาม รูปแบบคณะกรรมการบริหารดังกล่าวนี้จะมีลักษณะเป็นคณะกรรมการดำเนินงาน (executive board) ที่เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ของหน่วยธุรการอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ ยังมีลักษณะการทำงานในแบบ “collegial body” ต้องอาศัยองค์คณะบุคคลและต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน หากไม่มีการวางกติกาและจัดระเบียบการทำงานอย่างชัดเจนอาจก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคของการประสานงานได้

3) รูปแบบคณะกรรมการอำนวยการ

โครงสร้างการบริหารงานในลักษณะของรูปแบบคณะกรรมการอำนวยการนี้ จะมีความแตกต่างไปจากรูปแบบคณะกรรมการบริหาร กล่าวคือ คณะกรรมการอำนวยการจะมีลักษณะเป็นคณะกรรมการนโยบาย และรับผิดชอบทำหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบและวางกรอบแนวทางต่าง ๆ ไว้เป็นบรรทัดฐานล่วงหน้า (proforma) โดยจะมอบอำนาจการบริหารงานให้แก่ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการให้บรรลุผล ภายใต้การกำกับดูแลควบคุมของประธานรัฐสภา และ/หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรพร้อมประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณีมากกว่าเข้าไปมีบทบาทอย่างใกล้ชิด

ทั้งนี้ อาจกำหนดให้มีคณะกรรมการกิจการรัฐสภา แยกเพิ่มเติมออกเป็นสองชุด ได้แก่ คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการกิจการวุฒิสภาก็ได้

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวได้แก่

1. กำหนดมาตรฐานและนโยบายการบริหารงานด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
2. พิจารณาให้ความเห็นชอบประกาศและระเบียบการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง
3. ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติงานและค่าของงบประมาณประจำปีของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการอนุมัติต่อไป
4. อนุมัติงบประมาณประจำปีของหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่ได้รับการจัดสรร
5. ติดตามสอดส่องดูแลให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ดี ขอบข่ายบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวนี้นี้ จะไม่รวมถึงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง การรวม การโอน การเปลี่ยนแปลงสถานะ หรือ การเปลี่ยนแปลงอื่นใดและการยุบเลิกหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนการบริหารทรัพย์สิน เช่น กองทุนกิจการรัฐสภา ทั้งนี้ การพิจารณาอนุมัติเรื่องดังกล่าวซึ่งถือว่ามีความสำคัญและมีผลกระทบค่อนข้างสูง ควรจะต้องได้รับการเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และ/หรือวุฒิสภา

โครงสร้างของคณะกรรมการกิจการรัฐสภา ควรมีองค์ประกอบดังนี้

- | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| 1. ประธานรัฐสภา | เป็นประธาน |
| 2. รองประธานรัฐสภา | เป็นรองประธาน |
| 3. รองประธานสภาผู้แทนราษฎรและ
รองประธานวุฒิสภาทุกคน
ประธานคณะกรรมการธิการสามัญ
ประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกคน | เป็นกรรมการ |
| 4. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือ
เลขาธิการวุฒิสภา สดแล้วแต่กรณี | เป็นกรรมการและเลขานุการ |

โครงสร้างของคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการวุฒิสภาควรมีองค์ประกอบ ดังนี้

คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร

- | | |
|----------------------------|---------------|
| 1. ประธานสภาผู้แทนราษฎร | เป็นประธาน |
| 2. รองประธานสภาผู้แทนราษฎร | เป็นรองประธาน |

- | | |
|------------------------------------------------------|-------------------------|
| 3. ประธานคณะกรรมการสามัญ
ประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคน | เป็นกรรมการ |
| 4. เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร | เป็นกรรมการและเลขานุการ |
| คณะกรรมการกิจการวุฒิสภา | |
| 1. ประธานวุฒิสภา | เป็นประธาน |
| 2. รองประธานวุฒิสภา | เป็นรองประธาน |
| 3. ประธานคณะกรรมการสามัญ
ประจำวุฒิสภาทุกคน | เป็นกรรมการ |
| 4. เลขานุการวุฒิสภา | เป็นกรรมการและเลขานุการ |

หากจะพิจารณาเปรียบเทียบรูปแบบขององค์กรบริหารสูงสุดดังกล่าวข้างต้น จะพบว่ารูปแบบที่สาม ในลักษณะของคณะกรรมการอำนวยการมีความเหมาะสมและเป็นไปได้มากที่สุด กล่าวคือ รูปแบบองค์กรระดับนโยบายดังกล่าวที่มีลักษณะผสมผสานหลักการว่าด้วยเอกภาพของการบังคับบัญชาและหลักการว่าด้วยการบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยยังคงให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจบังคับบัญชาและกำกับดูแลสำนักงานและสำนักงานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขานุการวุฒิสภา และ/หรือหน่วยงานธุรการร่วมต่าง ๆ แต่จะอาศัยกลไกขององค์กรบุคคลในรูปคณะกรรมการกิจการฯ ช่วยทำหน้าที่พิจารณาการวางนโยบายและกรอบแนวทางการดำเนินงานด้านต่าง ๆ รวมทั้งให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับแผนงานและงบประมาณ ตลอดจนติดตามสอดส่องดูแลการดำเนินงานของหน่วยธุรการต่าง ๆ ทำให้มีการแยกแยะภารกิจเชิงนโยบายออกจากภารกิจเชิงปฏิบัติการได้อย่างชัดเจน ซึ่งยังช่วยก่อให้เกิดความชัดเจนในพันธะความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย

ในระยะเบื้องต้นอาจจะทำการจำลองรูปแบบดังกล่าว โดยการจัดตั้งในรูปของคณะกรรมการที่ปรึกษา (advisory board) ขึ้นชุดหนึ่งหรือจำนวนสามชุดแล้วแต่กรณีเพื่อทำหน้าที่ช่วยกลั่นกรองประเด็นและให้ข้อเสนอแนะแก่ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาอีกทั้ง ยังถือว่าการทดลองปฏิบัติหรือเตรียมพร้อมรองรับปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานของรัฐสภาในแนวใหม่ ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย การจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาและต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่ง

โครงสร้างระดับปฏิบัติการหรือหน่วยงานธุรการ

ผลการวิเคราะห์ระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา พบว่า สามารถจำแนกกลุ่มงานสำคัญ ๆ ออกได้เป็นสองกลุ่มงาน ดังนี้

1. **กลุ่มงานหลัก** (core functions) ที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจหรือภารกิจโดยตรงของสภาผู้แทนราษฎร และ/หรือวุฒิสภา กล่าวคือ การสนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติ การเป็นตัวแทนของประชาชนและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มงานต่าง ๆ ได้แก่

1.1 กลุ่มงานประชุม

มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานด้านธุรการและเลขานุการของประชุมร่วมกันของรัฐสภา ประชุมการแต่งตั้งและถอดถอนโดยปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ข้อบังคับ การประชุมของการประชุมร่วมกันของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนธรรมเนียมปฏิบัติในการประชุม การประสานงาน ติดตามผลของกฎหมายและปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

1.2 กลุ่มงานร่างกฎหมาย

มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานด้านบริการสมาชิกรัฐสภาในด้านการช่วยร่างหนังสือติดต่อราชการ เขียนกระทู้ถาม เขียนญัตติ วิเคราะห์กฎหมาย รวบรวมเหตุผลประกอบประสานงาน ติดตามผลและปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย

1.3 กลุ่มงานกระทู้ถามและญัตติ

มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานด้านบริการสมาชิกรัฐสภาในด้านการช่วยร่างหนังสือติดต่อราชการ เขียนกระทู้ถาม เขียนญัตติ วิเคราะห์กฎหมาย รวบรวมข้อมูล ประสานงาน ติดตามและปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

1.4 กลุ่มงานร้องทุกข์

มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานด้านการประชุมและกิจการต่าง ๆ ทั้งด้านธุรการและเลขานุการ คั่นคว่ำและจัดทำเอกสารทางวิชาการ และข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญและปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

1.5 กลุ่มงานถอดถอนและแต่งตั้ง

มีหน้าที่ความรับผิดชอบด้านธุรการและเลขานุการของการประชุมในการแต่งตั้งและถอดถอน โดยให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ข้อบังคับการประชุม ตลอดจนธรรมเนียมปฏิบัติทางการประชุม การวิเคราะห์ ศึกษาคั่นคว่ำ รวบรวมข้อมูลในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคคล จัดทำสถิติเพื่อใช้เป็นประโยชน์ต่อราชการและปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

กลุ่มงานดังกล่าวนี้มีความเหมาะสมที่จะยังคงสภาพเป็นส่วนราชการในสังกัดรัฐสภา โดยมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบปฏิบัติราชการหรือระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา แยกออกจาก ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยแยกออกเป็นหลาย หน่วยงานไม่ใช่มีเพียงสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เช่นในปัจจุบันก็ได้

2. กลุ่มงานรองและกลุ่มงานสนับสนุน (non-core functions)

กลุ่มงานรองและกลุ่มงานสนับสนุนที่ไม่ใช่พันธกิจหรือภารกิจหลักโดยตรงของสภา ผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา แต่ยังคงมีความจำเป็นต่อความสำเร็จของการดำเนินงานตามพันธกิจ หรือภารกิจหลักไม่สามารถยุบเลิกหรือตัดทิ้งไปได้ กลุ่มงานรองหรือกลุ่มงานสนับสนุนดังกล่าวนี้ มีลักษณะทำหน้าที่ให้บริการหรืออำนวยความสะดวกแก่กลุ่มงานหลักหรือสมาชิกรัฐสภาโดยรวม ได้แก่

2.1 กลุ่มงานช่วยอำนวยความสะดวก

มีหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินงานของคณะกรรมการกิจการรัฐสภา ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย สรรหา พัฒนาบุคลากร ทำทะเบียนประวัติและสถิติของสมาชิกรัฐสภา ข้าราชการและลูกจ้าง รับผิดชอบปรึกษาด้านกฎหมายประจำสำนักงานและวงงานรัฐสภาให้ คำปรึกษาในการร่างสัญญาต่าง ๆ ของสำนักงานรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลงานกองทุน บำเหน็จบำนาญ (กบข.) งานกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำ (กสจ.) งานด้านการ วางแผนการบริหารราชการของสำนักงานวิเคราะห์รวบรวมแผนและโครงการ จัดระบบ งบประมาณของสำนักงาน วิเคราะห์รวบรวมแผนและโครงการ จัดระบบงบประมาณของสำนักงาน งานด้านบัญชี การเบิกจ่ายเงิน รักษาเงินงบประมาณ สถิติการ และบริการพัสดุ รวมทั้ง ตรวจสอบขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในสำนักงานด้านรายรับรายจ่ายแผ่นดิน วิเคราะห์วางระบบการควบคุมภายในเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย และปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

2.2 กลุ่มงานรักษาความปลอดภัย อาคารสถานที่ และยานพาหนะ”

มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานด้านการควบคุมและรักษาความปลอดภัยสถานที่ ราชการ โดยตรวจสอบดูแลความสงบเรียบร้อยภายในบริเวณสถานที่ของสำนักงาน งานรักษา อาคารสถานที่ และเครื่องมือเครื่องใช้ที่ติดกับตัวอาคาร วางแผนการใช้สถานที่เพื่อการปฏิบัติงาน ของรัฐสภาและสำนักงานพิธีต่าง ๆ งานการจัดการด้านยานพาหนะของสำนักงานและปฏิบัติงานอื่น ที่ได้รับมอบหมาย

3. กลุ่มงานต่างประเทศ

มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานเกี่ยวกับหน่วยประชาชาติไทยในสหภาพรัฐสภาองค์การรัฐสภาอาเซียน สหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก การประชุมพิเศษของผู้แทนรัฐสภาไทยที่จัดโดยรัฐสภาต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนสถาบันทางการศึกษาหรือวิชาการและการประชุมร่วมกับเลขาธิการรัฐสภา รวบรวมข้อมูล ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำเอกสารการประชุม และติดตามการปฏิบัติตามมติของที่ประชุมระหว่างประเทศ รวมทั้งรับผิดชอบในการจัดประชุมระหว่างประเทศในกรณีที่รัฐสภาไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมในประเทศไทย ด้านการส่งเสริมความสัมพันธ์และร่วมมือของรัฐสภาไทยกับสมาชิกรัฐสภาต่างประเทศ ติดตามและศึกษาความเคลื่อนไหวทางด้านการเมืองระหว่างประเทศ ประมวลข่าวต่างประเทศ จัดทำข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสมาชิกรัฐสภาในเรื่องนโยบายหรือเรื่องที่อยู่ในความสนใจ ทำหน้าที่เลขานุการในการเตรียมการเดินทางของสมาชิกสภาคณะและสมาชิกกลุ่มมิตรภาพ รับผิดชอบในการดำเนินงานของสภาคณะและกลุ่มมิตรภาพฯ รับรองบุคคลสำคัญชาวต่างประเทศ ในการเข้าเยี่ยมคารวะ รับรองคณะผู้แทนรัฐสภาประเทศต่าง ๆ ที่มาเยือนประเทศไทยในการเข้าเยี่ยมคารวะ รับรองคณะผู้แทนรัฐสภาประเทศต่าง ๆ ที่มาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐสภา สำนักกิจการรัฐสภาติดต่อประสานงานการไปเยือนรัฐสภาต่างประเทศของประธาน และรองประธานอำนวยความสะดวกให้แก่คณะกรรมการและสมาชิกรัฐสภาในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

4. กลุ่มงานชวเลขและบันทึกข้อมูล

มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานด้านการบันทึกถายงานการประชุมรัฐสภา กรรมวิธีการ และการประชุมอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายโดยการจดและแปลชวเลขเป็นตัวพิมพ์ดีด การฝึกอบรมวิชาชวเลขพิมพ์ดีด ส่งข้อมูลการประชุมเข้าสำนักคอมพิวเตอร์ และระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงาน และปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

5. กลุ่มงานประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ (โรงพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์)

มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานด้านการประชาสัมพันธ์ทุกด้านของสมาชิกรัฐสภาและสำนักงานการเผยแพร่สาระความรู้เอกสารรัฐสภาและการปกครองระบอบประชาธิปไตยด้านกฎหมายของรัฐสภา กิจกรรมรัฐสภาและสำนักงานในด้านต่าง ๆ ทางสถานีวิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบ

6. กลุ่มงานเทคโนโลยีสารสนเทศ

มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานด้านการศึกษา วิเคราะห์ จัดระบบ และวางแผน การประมวลผลข้อมูลด้วยเครื่องจักรประมวลผล การเขียนคำสั่งให้เครื่องจักรประมวลผลทำงาน ตามความต้องการ ส่งเสริมและแนะนำเกี่ยวกับวิธีและขั้นตอนของการประมวลผลด้วยเครื่องจักร การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อใช้ในการทำฐานข้อมูล ให้บริการข้อมูลสารสนเทศของรัฐสภา และ สำนักงานจัดทำกรอบความรู้ทางด้านคอมพิวเตอร์ให้บุคลากรของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัด รัฐสภา และปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

7. กลุ่มงานหอสมุด

มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการให้บริการทางวิชาการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงาน ถ้าเป็นบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา คณะกรรมการข้าราชการและบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยรับผิดชอบ ในการบริหารงานและการให้บริการตามหลักบรรณารักษศาสตร์ พัฒนาและวิเคราะห์ทรัพยากร สารสนเทศ จัดทำดัชนีและฐานข้อมูลโดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาให้บริการค้นคว้าและ วิเคราะห์ข้อมูลทางวิชาการเฉพาะสาขา แพลตฟอร์มตามความประสงค์ของสมาชิกรัฐสภา จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและญัตติ จัดทำเอกสารทางวิชาการ ติดต่อ และประสานงานด้านความร่วมมือระหว่างประเทศที่หอสมุดรัฐสภาเข้าร่วมเป็นสมาชิก จัดแสดง พิพิธภัณฑสถานเมืองการปกครองตามหลักวิชาการพิพิธภัณฑสถาน บริการนำชม จัดนิทรรศการและ จัดทำเอกสารเผยแพร่ทางการเมืองการปกครอง บริหารงานจดหมายเหตุรัฐสภา และ ปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

ทั้งนี้การดำเนินงานของกลุ่มงานต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจจะใช้วิธีการจ้างเหมาบริการ (outsourcing) โดยอาจจะจัดจ้างให้ภาคธุรกิจเอกชนรับไปดำเนินการและทำให้ได้ผลงานที่มีคุณภาพ และต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่าดำเนินการเอง เช่น งานรักษาความสะอาด งานรักษาความปลอดภัย งานยานพาหนะ เป็นต้น

นอกจากนี้ กลุ่มงานบางส่วนอาจจะนำมาจัดรวมกันเป็นหน่วยงานร่วมบริการและ สามารถจัดรูปแบบขององค์กรที่แตกต่างออกไปจากกลุ่มงานหลัก กล่าวคือ การแยกออกเป็น หน่วยงานกึ่งอิสระ/หน่วยงานอิสระ (semi-autonomous/autonomous unit) โดยการจัดตั้งใน

กลุ่มงานที่สามารถแปรสภาพเป็นหน่วยงานกึ่งอิสระ/อิสระ ดังกล่าวนี้ ได้แก่งานชวเลข และบันทึกข้อมูล งานประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ (วิทยุ / โรงพิมพ์ / โทรทัศน์) งานรักษาความปลอดภัยสถานที่และยานพาหนะ งานเทคโนโลยีสารสนเทศ และงานหอสมุด

การปรับโครงสร้างองค์กรและจัดกลุ่มงานหน่วยธุรการในสังกัดรัฐสภาดังกล่าวนี้ แม้ว่าทาง ก.ร. จะสามารถดำเนินการได้ทันทีในรูปของการทดลองปฏิบัติเป็นการภายในและออกคำสั่งให้ข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย แต่ก็อาจประสบกับปัญหาอุปสรรค ในทางปฏิบัติหลายประการ เนื่องจากการปรับโครงสร้างองค์กรและจัดกลุ่มงานใหม่จะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับระบบการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะการปรับระดับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่กำหนดให้มีกลุ่มตำแหน่งและจำนวนระดับของตำแหน่ง (broadband level) ที่แตกต่างไปจากระบบการจำแนกตำแหน่งที่อิงกับระบบราชการพลเรือนของฝ่ายบริหารค่อนข้างมาก

ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

ก. จัดองค์กรบริหารสูงสุด ซึ่งแบ่งกันรับผิดชอบ ดังนี้

องค์กรระดับนโยบาย

: ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หน้าที่คล้ายนายกรัฐมนตรี ในราชการบริหาร คือ กำกับโดยทั่วไปในการบริหารหน่วยธุรการในสังกัดส่วนประธานรัฐสภา ก็จะทำหน้าที่คล้ายนายกรัฐมนตรีในการกำกับโดยทั่วไปในการบริหารหน่วยธุรการ หรือส่วนธุรการร่วม

: คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการกิจการวุฒิสภา เป็นคณะบุคคล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ 3 ประเภทหลัก คือ

1. อำนาจวางกฎเกณฑ์ทั่วไป (regulatory power) โดยเฉพาะการให้ความเห็นชอบประกาศสภาผู้แทนราษฎร หรือประกาศวุฒิสภา

2. อำนาจกำหนดนโยบายทั่วไป (policy making) โดยผ่านการอนุมัติมาตรฐานและแผนปฏิบัติงานและอนุมัติงบประมาณหน่วยธุรการในสังกัดตน แต่ไม่มีอำนาจบริหารสั่งการ

3. อำนาจให้คำแนะนำ (advisory function) เพื่อเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพงาน ส่วนคณะกรรมการกิจการรัฐสภา จะมีอำนาจคล้ายคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาคือ

1) อำนาจวางกฎเกณฑ์ทั่วไป (regulatory power) ในเรื่องการบริหารงานบุคคล (ซึ่งต้องการกฎเกณฑ์เดียวกันสำหรับหน่วยธุรการของทุกสภา) การบริหารกองทุนและการติดตามและประเมินผล

2) อำนาจกำหนดงบประมาณ ของทุกหน่วยเพื่อให้บรรจุในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3) อำนาจออกกฎเกณฑ์สำหรับหน่วย หรือ ส่วนธุรการร่วมกำหนดนโยบายทั่วไปของหน่วยหรือส่วนธุรการร่วม และให้คำแนะนำในการบริหารหน่วยหรือส่วนธุรการร่วม โดยไม่มีอำนาจบริหารสั่งการ

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการทั้งสองชุดไม่ใช่ “คณะกรรมการบริหาร” (executive board) เพราะไม่มีอำนาจสั่งการ

: สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือทั้งสองสภา ทำหน้าที่คล้ายคณะรัฐมนตรีของฝ่ายบริหารที่อนุมัติเรื่องสำคัญ ๆ อาทิ การจัดตั้งหน่วยธุรการเป็นนิติบุคคล การเห็นชอบประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ประกาศรัฐสภาเรื่องการบริหารกองทุนการพิจารณางานของคณะกรรมการติดตามและประเมินผล

องค์การระดับปฏิบัติการ

ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภา หัวหน้าหน่วยธุรการต่าง ๆ เป็นผู้บังคับบัญชาและบริหารสั่งการหน่วยงานในบังคับบัญชาและรับผิดชอบในผลงานรวม แต่อาจไม่ต้องรับผิดชอบในวิธีปฏิบัติงานที่มอบให้หัวหน้าส่วนในบังคับบัญชา ทั้งนี้เพื่อให้งานรวดเร็วไม่ต้องผ่านการลงนามของผู้บังคับบัญชาสูงสุดทุกเรื่อง

ข. การแยกหน่วยธุรการเป็น 3 ประเภท อันได้แก่

หน่วยธุรการในสังกัดสภาผู้แทนราษฎร หน่วยธุรการสังกัดวุฒิสภาและหน่วยธุรการร่วมที่ใช้ร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อความประหยัดและประสิทธิภาพ

สำหรับการจัดตั้งหน่วยธุรการเป็นนิติบุคคลก็จะมีระบบการตรวจสอบ โดยต้องผ่านคณะกรรมการกิจการแต่ละสภาและผ่านสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือทั้งสองสภาด้วย

ค. การให้มีการบริหารที่หลากหลาย กล่าวคือ

นอกจากมีการบริหารหน่วยงานแบบราชการแล้ว ยังให้บริหารแบบเลี้ยงตัวเองได้ในรูปส่วนราชการ (ภายใน) หรือหน่วยราชการ (นิติบุคคล) ที่เรียกเก็บค่าบริการ และแบ่งปันกับการให้บริการของบุคคลภายนอก

ง. แยกระบบงบประมาณเป็นระบบอิสระ ที่สามารถถูกตรวจสอบได้

จ. จัดระบบบุคลากรเป็นหลายประเภท ทั้งข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง โดยเน้นการใช้คนให้คุ้มค่าโดยไม่เพิ่มจำนวน แต่มีหลักประกันระบบคุณธรรม (สมาคมบุคลากรฯ)

ฉ. มีระบบตรวจสอบ ทั้งภายใน ภายนอก (ส.ต.ง.) และคณะกรรมการติดตามและประเมินผล เพื่อไม่ให้เกิดการใช้ความอิสระ (autonomy) เกินขอบเขต

นอกจากนี้ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ควรมีการพัฒนากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับของหน่วยงาน เพื่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ดังนี้

1. การตรากฎหมายที่สร้างความเป็นอิสระให้กับรัฐสภา การบริหารงาน การกำกับ ดูแล และการประเมินผลของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

2. การยกเลิกกฎหมายลำดับรองของราชการฝ่ายบริหารที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรใช้บริหารงาน บริหารบุคคล บริหารงบประมาณ ระบบการเงินและการบัญชี และระบบตรวจสอบ

3. การปรับปรุง แก้ไขกฎหมายลำดับรอง เช่น ประกาศ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นต้น ที่ใช้อยู่ปัจจุบันเกี่ยวกับการบริหารงาน การบริหารบุคคล การบริหารงบประมาณ การบริหารทรัพย์สิน การบริหารการเงินและการบัญชี ให้สอดคล้องกับกฎหมายใหม่

4. การตรากฎหมายลำดับรองใหม่ที่ทำให้รัฐสภาเป็นอิสระ ด้วยประกาศรัฐสภา เมื่อเป็นการบริหารงานรัฐสภาโดยมีการถ่วงดุลตรวจสอบอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างรัฐสภา กับคณะกรรมการนโยบายรัฐสภา (ที่ประชุมสมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการร่วมรัฐสภา) ประกาศสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเป็นการบริหารงานสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการนโยบายสภาผู้แทนราษฎร และประกาศวุฒิสภาเมื่อเป็นการบริหารงานวุฒิสภาโดยมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างวุฒิสภาและคณะกรรมการนโยบายวุฒิสภา

5. การตรากฎหมายลำดับรองแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลและประเมินผล (Audit Committee) มีหน้าที่ประเมินผลการทำงานที่มีผลลัพธ์ภายใต้ตัวชี้วัด ระบบการประกันคุณภาพ

6. การตรากฎหมายลำดับรองให้มีสมาชิกวุฒิสภาวุฒิสภาสัมพันธ์เพื่ออำรุงรักษา ระบบคุณธรรม (Merit System) และสร้างความก้าวหน้าในวิชาชีพเฉพาะของบุคลากรวุฒิสภา ตามกระบวนการบริหารบุคคลสมัยใหม่ที่ตรวจสอบได้จากผลลัพธ์ของการทำงาน
7. การตรากฎหมายลำดับรองให้วุฒิสภามีความเป็นอิสระในการขออนุมัติจัดสรรงบประมาณให้วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา รวมถึงการจัดตั้งกองทุนวุฒิสภา
8. การตรากฎหมายลำดับรองให้มีระบบตรวจสอบจากองค์กรภายในและภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรตรวจสอบตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กนก วงษ์ตระหง่าน. **การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530
- กระมล ทองธรรมชาติ. **วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญของไทย**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524
- โกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์. **ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภา และระบบรัฐสภาในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : เจริญการพิมพ์, 2518
- คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร. **รายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่องแผนพัฒนาสภาผู้แทนราษฎร**. กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2532
- คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา. **คู่มือการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการ ก.ร.** กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2543
- คณิน บุญสุวรรณ. **ศัพท์รัฐสภา**. กรุงเทพฯ : บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด, 2520
- คณิน บุญสุวรรณ. **การเมืองและการปกครองของอังกฤษ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2523
- คณิน บุญสุวรรณ. **สาระที่นำรู้เกี่ยวกับการประชุมสภา**. กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, 2521
- คณิน บุญสุวรรณ. **ปทานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์**. กรุงเทพฯ : สำนักงานพิมพ์สาธารณะ, 2527
- คณิน บุญสุวรรณ. **ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาไทย**. กรุงเทพฯ : สัมพันธ์การพิมพ์, 2526
- จรรยา สุภาพ. **สารานุกรมรัฐศาสตร์**. กรุงเทพฯ : บริษัท ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2518
- จรรยา สุภาพ. **ศัพท์วิชาการทางรัฐศาสตร์**. พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2512
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. **ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. **การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517

- ชัยอนันต์ สมุทวณิช . **การเมืองเปรียบเทียบ : ทฤษฎีและแนวความคิด**. กรุงเทพฯ :
 เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526
- ทัศนาศ วังษานุทัศนีย์ . **การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัย
 ธรรมมาธิราช, 2526
- พิทยา บวรวัฒนา. **รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887 – ค.ศ.
 1970)**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545
- พฤทธิสถาน ชุมพล, มรว. **ระบบการเมืองความรู้เบื้องต้น**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย, 2531
- วิชญ์ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530
- วรวิทย์ กนิษฐะเสน. **กฎหมายมหาชนเบื้องต้นภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ**.
 กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521
- สุจิต บุญบงการ. **บทบาทของสภานิติบัญญัติ**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. **งบประมาณ**. กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ
 รัฐสภา, 2530
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. **ผลงานของรัฐสภา พ.ศ. 2523 – 2526**. กรุงเทพฯ : สำนักงาน
 เลขาธิการรัฐสภา, 2526
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. **ผลงานของรัฐสภา พ.ศ. 2526 – 2529**. กรุงเทพฯ : สำนักงาน
 เลขาธิการรัฐสภา, 2531
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. **ผลงานของรัฐสภา พ.ศ. 2529 – 2531**. กรุงเทพฯ : สำนักงาน
 เลขาธิการรัฐสภา, 2531
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. **ผลงานของรัฐสภา พ.ศ. 2531 – 2533**. กรุงเทพฯ : สำนักงาน
 เลขาธิการรัฐสภา, 2533
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. **ผลงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี 2536**. กรุงเทพฯ :
 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2536
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. **ระบบงานรัฐสภา**. กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงาน
 เลขาธิการรัฐสภา, 2533
- อมร จันทรสมบุรณ์. **กฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2526

เอกสารอื่น ๆ

จรวยพร สุวรรณพันธ์. “ความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาต่อการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงาน
เลขาธิการวุฒิสภา : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกวุฒิสภา ปี พ.ศ. 2535”, สารนิพนธ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535

ติน ปรัชญพฤทธิ. “วิชาชีพนิยมในปัจจุบันของข้าราชการไทย” รายงานการวิจัย. 2535

นายชาญชัย ชัยรุ่งเรือง. **ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ประธานคณะกรรมการกิจการสภา
ผู้แทนราษฎร**. กรุงเทพฯ : 2546

ประธานคณะกรรมการการสามัญ 31 คณะ. **การประชุมคณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์
รัฐสภา ยุทธศาสตร์สภาผู้แทนราษฎร ปีงบประมาณ 2546 และ 2547.**

กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2546

พชร อิศรเสนา ณ อยุธยา แปล **Reinventing Government**. ของ David Osborne and Ted
Gaebler, บริษัท คู่แข่ง จำกัด (มหาชน), กรุงเทพฯ, 2544

พรศรี พานิชวงศ์. “การปฏิบัติตามจรรยาบรรณครูประถมศึกษ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการ
ประถมศึกษาแห่งชาติ ตามการรับรู้ของตน” รายงานการวิจัย . 2531

พิทยา บวรวัฒนา. “การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย” **เอกสารวิจัยส่วนบุคคล**. วิทยาลัย
ป้องกันราชอาณาจักร, กรุงเทพฯ : 2536 – 2537

ไพโรจน์ สิตปรีชา. “จริยธรรมของข้าราชการ” **วารสารข้าราชการ**. 2523

มนตรี รูปสุวรรณ. “แนวทางในการเพิ่มพูนสมรรถนะของสภาผู้แทนราษฎรไทย : ศึกษา
เฉพาะกรณีคณะทำงานของคณะกรรมการ ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎร, การให้บริการข้อมูลทางวิชาการและสวัสดิการของสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร” **รายงานการวิจัย**. กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร, 2540

มนตรี รูปสุวรรณ. “ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรไทย : ศึกษาเฉพาะ
กรณีสภาผู้แทนราษฎร ชุด พ.ศ. 2522-2526 , ชุด พ.ศ. 2526-2529 และชุดปัจจุบัน”
รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ : 2530

วรเดช จันทรศร และคณะ. “การปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา” **รายงาน
การวิจัย**. กรุงเทพฯ : 2535

- วันนพ ศรีประภาภรณ์ และคณะ. “รัฐสภาไทย : กรณีศึกษาการปรับโครงสร้างและกระบวนการจัดการเพื่อรองรับรัฐธรรมนูญใหม่”. ภาคนิพนธ์หลักสูตรพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2540
- ศาสตราจารย์วิจิตร ศรีสอาน. **การประชุมคณะอนุกรรมการปรับปรุงโครงสร้างระบบงานและอัตรากำลัง**. กรุงเทพฯ :
- สถาบันพระปกเกล้า . “การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา” รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บริษัทเอกพิมพ์ไทย จำกัด. 2543
- สายสุณี ศรีสุวรรณรัตน์. **“ทัศนคติของนักการเมืองและข้าราชการรัฐสภาต่อโครงสร้างองค์การใหม่ของรัฐสภา”** เอกสารวิจัยตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **แผนพัฒนาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2545 – 2549)**
- อาลัย อิงคะวณิช. “ข้าราชการพลเรือนกับจรรยาบรรณ” **วารสารข้าราชการ**. 2533

วิทยานิพนธ์

- เกียรติชัย พงษ์พานิชย์. “การปฏิวัติ พ.ศ. 2475 กับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการปกครองของไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2512
- ชาลินี นิธินันท์. “การควบคุมงบประมาณแผ่นดินของไทยในทางกฎหมาย” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517
- ทัศนาวงษา ทัศนุ. “นโยบายพัฒนาการเมืองไทย : ศึกษากรณีการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา” วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535
- ทัศนาวงษา ทัศนุ. “กฎหมายการบริหารบุคคลข้าราชการฝ่ายรัฐสภา” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532
- มนตรี เต่งตระกูล. “รัฐสภาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความอ่อนแอ” วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517

กฎหมาย

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544.

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2541 ข้อ 126.

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544.

ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ.2542

ข้อ 27, 32.

คำสั่งรัฐสภาที่ 5/2517.

คำสั่งรัฐสภาที่ 4/2542.

พระราชบัญญัติการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 , มาตรา 6, มาตรา 20, มาตรา 22, มาตรา 48.

พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518. แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2535. มาตรา 6, มาตรา 50.

พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518. แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 และ มาตรา 14.

พระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476.

พระราชบัญญัติให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พุทธศักราช 2478.

ราชกิจจานุเบกษา(ฉบับพิเศษ). เล่มที่ 89 ตอนที่ 145.

ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ). เล่มที่ 91 ตอนที่ 157.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 27 ฉบับพิเศษ หน้า 48 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2518.

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 92 ตอนที่ 238.

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก. 11 ตุลาคม 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 132.

ภาษาอังกฤษ**Books**

Christopher, Hood. **A public management for all seasons.** Public administration
Vol. 69 Spring. 1991.

Max, Weber. **The Theory of Social and Economic Organization** trans by A.M.
Henderson and Talcotl . Parsons New York : The Free Press, 1947.

R.A.W., Rhodes. **The New Governance : Governing without Government** Political
Studies Association, 1996.

Stephen P., Robbins. **Essentials of Organization** Be have on, 4th editor.
Englewood Cliffs, New Jersey. : Prentier – Hall, 1994.

Valentine Herman. **Paliaments of the world.** Great Britain : Thomson Litho Ltd., 1976.

ประวัติผู้เขียน

นางสาววิเมลือง แก้วศิริ เกิดวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2519 ที่อำเภอภูเขียว จังหวัดชัยภูมิ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ในปีการศึกษา 2541 ศึกษาต่อในระดับปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ เมื่อ พ.ศ. 2542 ปัจจุบันดำรงตำแหน่งสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยภูมิ

DPU