



เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล

เรื่อง การพัฒนาระบบการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณา
และการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับ
หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ของสำนักการประชุม

นายศิโรจน์ แพทย์พันธ์

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร
“การพัฒนานักบริหารระดับสูง” รุ่นที่ 5
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ 8
ที่มีคุณสมบัติพร้อมที่จะได้รับการประเมินให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9
ประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ

รัฐสภา

พ.ศ. 2553



LIRT

คำนำ

เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง “การพัฒนาระบบการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190” นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตร “การพัฒนานักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 5” ในการจัดทำเอกสารวิชาการนี้ใช้วิธีการศึกษาจากสภาพการปฏิบัติงานจริง โดยมีความมุ่งหมายที่จะทำการศึกษาการปฏิบัติงานในด้านการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและyddติ 2 สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพัฒนาระบบการตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ที่มีอยู่ให้ถูกต้อง เกิดความพึงพอใจ และรวดเร็ว ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและyddติ 2 เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารวิชาการนี้จะเป็นแนวทางในการพัฒนาการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเกิดประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าต่อไป



กิตติกรรมประกาศ

ในการศึกษาเรื่อง “การพัฒนาระบบการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ของกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 สำนักการประชุม” นี้ สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาจาก คณะอาจารย์ที่ปรึกษาประจำหลักสูตรและวิทยากรผู้ให้ความรู้ในวิชาต่าง ๆ เป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณ อาจารย์บุญเจิด โสภณ อาจารย์อุดม มุ่งเกษม อาจารย์อภิมุข สุขประสิทธิ์ และ อาจารย์นุกูล สัญญัติเสรี ที่ได้กรุณาให้แนวทาง ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ ในการจัดทำเอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคลด้วยความเสียสละและความอดทนตลอด หลักสูตรของการอบรม

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณผู้เข้ารับการอบรมทุกท่านที่ได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ และขอขอบคุณนางสาวรุ่งรวี วรรณจิระ และบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ ๒ รวมทั้งบุคลากรท่านอื่นของสำนักพัฒนาบุคลากรที่ได้ให้การสนับสนุนผู้ศึกษาในด้านต่าง ๆ เป็นผลให้การจัดทำเอกสารทางวิชาการฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

นายศิโรจน์ แพทย์พันธุ์

ตุลาคม 2553

บทคัดย่อ

เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง “การพัฒนาระบบการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ของสำนักการประชุม” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพทั่วไป สภาพปัญหาสาเหตุ และแนวทางในการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 โดยใช้วิธีการศึกษาสภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและคดี 2 รวมทั้งเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางในการพัฒนาระบบการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 จากผลการศึกษาพบว่า การตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากปัญหาเอกสารประกอบการพิจารณาไม่ถูกต้อง เพราะไม่ครบจำนวน มีความผิดพลาด และบุคลากรไม่เข้าใจในรายละเอียดของเอกสาร ปัญหาการประสานงานไม่เป็นที่พึงพอใจ เพราะมีระยะเวลาในการประสานงานที่จำกัด และการขาดการประสานงานที่ดี และปัญหาการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาล่าช้า เพราะบทบาทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่ชัดเจน ทำให้เข้าใจลำบาก ประกอบกับไม่มีกฎหมายเฉพาะออกมารองรับ รวมทั้งการขาดความรู้ความเข้าใจ และการขาดข้อมูลในการสนับสนุนการวิเคราะห์เพื่อเสนอความเห็น ดังนั้น เพื่อให้การตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและคดี 2 ถูกต้อง เกิดความพึงพอใจ และรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 โดยการจัดทำคู่มือปฏิบัติงานในด้านการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณา พร้อมทั้งเผยแพร่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอหนังสือสัญญาทราบ และควรมีการจัดอบรม หรือสัมมนาเพื่อสร้างเครือข่ายกับบุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอหนังสือสัญญา และจัดทำทำเนียบบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการเสนอหนังสือสัญญา เพื่อให้เกิดความพึงพอใจในการประสานงาน นอกจากนี้ควรจัดทำคู่มือปฏิบัติงานในด้านการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญา จัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญา และพัฒนาบุคลากรของกลุ่มงานพระราชบัญญัติและคดี 2 ให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและคดี 2 เป็นไปอย่างอย่างรวดเร็ว

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	(1)
กิตติกรรมประกาศ	(2)
บทคัดย่อ	(3)
สารบัญ	(4)
สารบัญตาราง	(6)
สารบัญภาพ	(7)
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการศึกษา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
4. ขอบเขตการศึกษา	4
5. นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา	4
6. วิธีการดำเนินการศึกษา	4
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎี	5
1. การบริหารการเปลี่ยนแปลง	5
2. แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐ	7
3. แนวคิดในการจัดการองค์ความรู้	10
4. การประสานงาน	12
5. แนวคิดการบริหารจัดการระบบฐานข้อมูล	15
6. แนวคิดการพัฒนาบุคลากร	20
บทที่ 3 การปฏิบัติงานและสภาพปัญหาการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณา และการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190	23
1. หน้าที่และวิสัยทัศน์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	23
2. อำนาจหน้าที่ของสำนักการประชุม	27

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. อำนาจหน้าที่ของกลุ่มงานพระราชบัญญัติและคดี 2	29
4. ลักษณะการปฏิบัติงานในการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณา และการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190	31
5. สภาพปัญหาการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190	39
5.1 ปัญหาเอกสารประกอบการพิจารณาไม่ถูกต้อง	39
5.2 ปัญหาการประสานงานไม่เป็นที่พึงพอใจ	39
5.3 ปัญหาการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาล่าช้า	40
บทที่ 4 ปัญหา สาเหตุ และแนวทางแก้ไข	42
1. ปัญหาเอกสารประกอบการพิจารณาไม่ถูกต้อง	42
2. ปัญหาการประสานงานไม่เป็นที่พึงพอใจ	44
3. ปัญหาการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาล่าช้า	46
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	56
บทสรุป	56
1. ปัญหาเอกสารประกอบการพิจารณาไม่ถูกต้อง	56
2. ปัญหาการประสานงานไม่เป็นที่พึงพอใจ	57
3. ปัญหาการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาล่าช้า	57
ข้อเสนอแนะ	58
บรรณานุกรม	60
ประวัติผู้เขียน	61



สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. ตารางเปรียบเทียบหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	36
2. ตารางแสดงสถิติหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ที่คณะรัฐมนตรีเสนอเพื่อขอความเห็นชอบของของรัฐสภา	50



สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1 แผนผังการแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	24
2 แผนผังการดำเนินการเกี่ยวกับหนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190	38
3 แผนผังสภาพปัญหาในการตรวจสอบและวิเคราะห์หนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190	41
4 แผนผังแสดงแนวทางในการแก้ไขปัญหาการตรวจสอบและวิเคราะห์หนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190	55



บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการศึกษา

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น อำนาจอธิปไตยได้ถูกแบ่งออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ อำนาจทั้งสามนี้เป็นเสมือนหนึ่งเบ้าหลอมให้การปกครองได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่อำนาจทั้งสามประการนี้ ในรัฐธรรมนูญประเทศไทยได้มีการแบ่งแยกอำนาจออกจากกันอย่างไม่เด็ดขาด คือ มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยทั่วไปแล้วอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ส่วนอำนาจตุลาการนั้นจะมีความเป็นอิสระมากที่สุด โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ฝ่ายตุลาการมีอิสระในการพิพากษาบรรดคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย

ระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาดถือได้ว่าเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจหน้าที่เพื่อมิให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียว คือเป็นการกระจายอำนาจในการทำงานให้เกิดความสมดุลในกลไกของรัฐ โดยเน้นหลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน (Check and Balance) โดยยอมให้องค์กรผู้ใช้อำนาจกระทำการทางนิติบัญญัติและองค์กรผู้ใช้อำนาจกระทำการทางบริหารก้าวล่วงเข้ามาใช้อำนาจร่วมกันได้ ซึ่งการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาถือเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารประการหนึ่ง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 บัญญัติให้หนังสือสัญญา 5 ประเภทดังต่อไปนี้ จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนจึงจะดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ คือ

1. หนังสือสัญญาที่มีบทบัญญัติเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

2. หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา

3. หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง

4. หนังสือสัญญาที่ผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมอย่างกว้างขวาง และ

5. หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เสนอหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 เพื่อขอความเห็นชอบของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรภาครัฐที่มีภารกิจสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกรัฐสภา มีหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งคือการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นหลายหน่วยงานตามความรับผิดชอบ ซึ่งกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 สำนักการประชุม เป็นกลุ่มงานที่มีหน้าที่ตามประกาศ ก.ร. ให้ทำการศึกษา วิเคราะห์ และให้ความเห็นในการเสนอเรื่องเพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัตินั้น บุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 จะต้องตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภาในเบื้องต้นว่าการเสนอหนังสือสัญญาเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่

การตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาที่คณะรัฐมนตรีเสนอมานี้ เพื่อประกอบการพิจารณานั้น มีปัญหาเนื่องจากเอกสารประกอบการพิจารณาไม่ถูกต้อง เพราะมีไม่ครบจำนวน มีความผิดพลาด และอยู่ในรูปภาษาอังกฤษ ทำให้บุคลากรไม่เข้าใจในรายละเอียดของเอกสาร ซึ่งส่งผลกระทบต่อการศึกษาของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และหากเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีเสนอมานี้เป็นเรื่องด่วน การประสานงานในรายละเอียดในระยะเวลากระชั้นชิด และการขาดการประสานงานที่ดีก็ทำให้เกิดความไม่พึงพอใจในการประสานงานได้

ส่วนการวิเคราะห์ว่าหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีเสนอเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 วรรคสอง ที่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาโดยรอบคอบ แต่ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ส่งผลให้เกิดปัญหาในการวิเคราะห์เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณาในเบื้องต้นว่า หนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีเสนอนั้นเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาประเภทใด เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวขาดรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะของหนังสือสัญญาทั้ง 5 ประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้อยคำว่า “อย่างกว้างขวาง” และ “อย่างมีนัยสำคัญ” มีความหมายกว้างขวางเพียงใด ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าวมีรายละเอียดแตกต่างไปจากหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทำให้การวิเคราะห์ข้อมูลของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในเนื้องานที่มีลักษณะเฉพาะด้าน และไม่มีฐานข้อมูลเพื่อช่วยสนับสนุนการวิเคราะห์เรื่องดังกล่าวอย่างแท้จริง

ดังนั้น เพื่อให้การตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 เป็นไปอย่างถูกต้อง เป็นที่พึงพอใจ และรวดเร็ว อันเป็นการสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดว่า “สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่เป็นเลิศในการให้บริการเพื่อส่งเสริมงานของสถาบันนิติบัญญัติให้ก้าวหน้า ทันสมัย โปร่งใส และเป็นธรรม โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของปวงชน” จึงควรมีการศึกษาถึงปัญหาและสาเหตุที่ทำให้เกิดสภาพปัญหาดังกล่าวของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 รวมทั้งหาแนวทางในการพัฒนาเพื่อให้การปฏิบัติงานของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติงานในการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2
3. เพื่อเสนอแนวทางในการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2

3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้มีแนวทางในการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ที่มีรูปแบบและมาตรฐานเดียวกัน อันเป็นการพัฒนาการปฏิบัติงานในการศึกษา วิเคราะห์ และให้ความเห็นเพื่อสนับสนุนการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ
2. ทำให้สามารถนำผลการศึกษาไปเป็นแนวทางในการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 ซึ่งจะช่วยให้ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานลดน้อยลง

4. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ได้ทำการศึกษาการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและyddติ 2 สำนักงานประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

5. นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

1. การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่มีการกำหนดทิศทางหรือการเปลี่ยนแปลงที่ได้วางแผนไว้อย่างชัดเจนแน่นอนล่วงหน้า (Planned change) เพื่อให้เอกสารประกอบการพิจารณา มีความถูกต้อง เกิดความพึงพอใจในการประสานงาน และการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชามีความรวดเร็ว
2. รัฐธรรมนูญ หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

6. วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาสภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและyddติ 2 รวมทั้งเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาระบบการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ในอนาคตต่อไป



บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎี

ในการศึกษา เรื่อง การพัฒนาระบบการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ของกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 มีแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ ดังนี้

1. การบริหารการเปลี่ยนแปลง
2. การบริหารจัดการภาครัฐ
3. การบริหารจัดการความรู้
4. การประสานงาน
5. การบริหารจัดการระบบฐานข้อมูล
6. การพัฒนาบุคลากร

1. การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management)

แนวคิดที่เกิดขึ้นเพราะความเป็นสังขธรรมที่ว่าทุกสิ่งทุกอย่างย่อมมีการเปลี่ยนแปลง ไม่คงทนถาวรชนิดไม่มีวันตาย เฉกเช่นเดียวกับสภาพการณ์ของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ที่ย่อมต้องมีการเปลี่ยนแปลงยิ่งหน่วยงานหรือองค์กรที่ต้องการพัฒนาปรับปรุงด้วยแล้วยังไม่สามารถเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงได้เลย

ดังนั้นในการที่จะพัฒนางานของนิติกร กลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก็ย่อมต้องมีการเปลี่ยนแปลงเช่นกัน แต่ต้องมีการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) อย่างเหมาะสมสอดคล้องและเป็นไปได้ ซึ่งจะทำได้ให้สามารถนำแนวคิดหรือทฤษฎีอื่นมาประยุกต์ใช้ได้อย่างเกิดประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จ

Professor John Kotter ผู้เชี่ยวชาญด้านการเปลี่ยนแปลง อดีตอาจารย์ของสถาบัน Harvard Business School ได้ให้แนวทางในการบริหารการเปลี่ยนแปลงไว้เป็นขั้นตอน 8 ขั้นตอนตามลำดับ ซึ่งหากเกิดความผิดพลาดในลำดับขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งย่อมที่จะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงในองค์กรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเริ่มจาก

1. สร้างความรู้สึกถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลง (Establishing a sense of urgency)

ในการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ขององค์กรจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายทั้งจากบุคลากรและผู้บริหาร ซึ่งจะต้องมีปัจจัยที่จูงใจให้ทุกคนร่วมมือ เนื่องจากโดยปกติบุคลากรมักจะมีส่วนร่วมกันเพื่อการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ผู้บริหารจำเป็นที่จะต้องสื่อสารทำความเข้าใจถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับวิกฤติที่กำลังเกิดขึ้นหรือที่จะเกิดในอนาคตหรือเป็นช่วงโอกาสอันดีขององค์กรที่จะมีการเปลี่ยนแปลง

โดยปกติแล้วมนุษย์ทุกคนมี “อาณาเขต” ที่เป็นของตนเองที่ไม่ค่อยออกนอกอาณาเขตนี้เรียกว่า “Comfort Zone” ทำให้ไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ นอกจากจะมีเหตุการณ์บังคับ ดังนั้น ในบางสถานการณ์ผู้บริหารอาจจำเป็นต้องสร้างเหตุการณ์เพื่อให้บุคลากรออกจาก Comfort Zone ของตนเอง เพื่อพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงและต้องมีระดับความเข้มข้นของการเปลี่ยนแปลงด้วย การเปลี่ยนแปลงขององค์กรจึงจะประสบผลสำเร็จ

2. สร้างทีมงานที่ดี (Pick a good team)

ผู้บริหารต้องสร้างทีมหรือคณะทำงานที่พร้อมจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์กร โดยมีองค์ประกอบของทีมงานที่เหมาะสม ได้แก่

- 2.1 อำนาจหน้าที่ชัดเจน
- 2.2 ความรับผิดชอบของทีมงาน
- 2.3 สมาชิกในทีมงานทั้งปริมาณและคุณภาพ
- 2.4 เครือข่ายที่กว้างขวางของหมู่สมาชิก
- 2.5 สมาชิกเห็นถึงความจำเป็นและพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง

3. สร้างวิสัยทัศน์ (Creating a vision)

เป็นการมองเห็นองค์กรในอนาคตภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ทุกคนเห็นภาพร่วมกันถึงสภาพขององค์กรหลังการเปลี่ยนแปลงแล้ว โดยต้องเป็นวิสัยทัศน์ที่สามารถถ่ายทอดและสื่อสารได้อย่างชัดเจน

4. การสื่อสารและถ่ายทอดวิสัยทัศน์ (Communication the vision)

ผู้บริหารและทีมงานต้องทำหน้าที่สื่อสารและถ่ายทอดวิสัยทัศน์ที่ร่วมกันกำหนดขึ้นให้ทราบทั่วทั้งองค์กร เพื่อให้เกิดความเชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งจำเป็น เป็นประโยชน์ โดยการสื่อสารผ่านในทุกกิจกรรม รวมทั้งใช้ช่องทางการสื่อสารทุกช่องทางที่มีและที่สำคัญที่สุดคือผู้บริหารจะต้องมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับสิ่งที่จะสื่อด้วย เรียกว่าเป็นต้นแบบหรือ Idol ของทุกคน

5. กำจัดอุปสรรคที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลง (Removing Obstacles)

อุปสรรคอาจเกิดจากโครงสร้างองค์กรที่ไม่เหมาะสม กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ล้าสมัย การให้ค่าตอบแทนที่ไม่สนับสนุนต่อการเปลี่ยนแปลง มีการต่อต้านจากผู้บริหารบางคน

หรือบุคลากรบางกลุ่ม การขาดระบบข้อมูลที่ทันสมัย การขาดความมั่นใจต่อผลของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งอาจจัดอุปสรรคเหล่านี้ได้โดยย้ายผู้บริหารที่ต่อต้านการปรับเปลี่ยนกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

6. วางแผนเพื่อให้เกิดความสำเร็จในระยะสั้น (Planning for short-term wins)

อาจเป็นเพียงความสำเร็จในขั้นแรก ๆ ของการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องเกิดกำลังใจ และยังทำให้ผู้ที่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงไม่เปลี่ยนใจไปเป็นการต่อต้านแทน เนื่องจากไม่เห็นความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลง

7. หลีกเลี่ยงความยินดีในเบื้องต้น (Avoid declaring victory too soon)

การหลงยินดีจนเกินไปกับความสำเร็จเพียงเล็ก ๆ น้อย ๆ จะทำให้ลืมนึกถึงความสำเร็จที่รออยู่เบื้องหน้า เพราะการเปลี่ยนแปลงยังต้องดำเนินต่อไป

8. ทำให้ผลของการเปลี่ยนแปลงคงอยู่ (Make Change Stick)

โดยทำให้ผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลงนั้นแปลงเป็นวัฒนธรรมหรือค่านิยมขององค์กร เช่น การนำหลักการของตัวชี้วัดผลงานหลัก (Key Performance Indicators: KPIs) มาใช้ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงทุกคนก็กระตือรือร้นต่อการทำตัวชี้วัด แต่หลังจากนั้นหากไม่สามารถทำให้ตัวชี้วัดเปลี่ยนไปเป็นวิธีการที่องค์กรใช้ในการดำเนินงานได้ ผลของการเปลี่ยนแปลงนั้นก็จะถูกลืมเลือนไป

2. แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐ

2.1 แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public Management : NPM) เริ่มเป็นที่แพร่หลายเมื่อ ออสบอร์นและแกเบลอร์ (Osborne and Gaebler, 1992) นำเสนอแนวคิดเรื่อง การปฏิรูปการบริหารรัฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกา การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิด “วาระการปฏิรูประบบราชการ” (Reform agenda) เพื่อตอบสนองต่อความล้มเหลวของระบบราชการที่ขาดประสิทธิภาพ ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยส่งเสริมให้ผู้บริหารระบบราชการรับผิดชอบต่อผลงานที่สามารถวัดผลได้ การเน้นให้หน่วยงานราชการให้บริการสาธารณะโดยมุ่งความพึงพอใจของลูกค้า การเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้บริหารให้สามารถตัดสินใจด้วยตนเอง หากจำเป็นก็สามารถจ้างเหมาหน่วยงานภายนอก (Contracting out) เพื่อส่งมอบบริการแก่สาธารณะ การปฏิรูประบบราชการมุ่งเปลี่ยนภาครัฐจากเดิมที่ขับเคลื่อนด้วยกฎหมาย เป็นภาครัฐที่ขับเคลื่อนด้วยพันธกิจ โดยที่บุคลากรมี

อิสระมากขึ้นที่จะคิดหาแนวทางที่จะทำให้องค์กรสามารถบรรลุพันธกิจได้ ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการจึงต้องการให้มีการสร้างพันธกิจที่ชัดเจน มีการทำงานที่รวดเร็วขึ้นและบุคลากรมีหลักที่จะมุ่งมั่นไปในทิศทางเดียวกัน การปฏิรูประบบราชการตามแนวทางของออสบอร์นและแกเบลอร์จึงออกแบบหน่วยงานภาครัฐให้เป็นองค์กรแบบ ผู้ประกอบการ (Entrepreneurial forms) มากขึ้น เพราะเชื่อว่าจะช่วยให้ผู้บริหารภาครัฐสามารถจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ออสบอร์นและแกเบลอร์นำเสนอหลัก 10 ประการ เพื่อสร้างองค์กรภาครัฐแบบ ผู้ประกอบการ ดังนี้

1. ภาครัฐที่เป็นตัวเร่งปฏิกิริยา (Catalytic Government)
2. ภาครัฐที่ชุมชนเป็นเจ้าของ (Community-Owned Government)
3. ภาครัฐที่เน้นการแข่งขัน (Competitive Government)
4. ภาครัฐที่มีพันธกิจเป็นตัวขับเคลื่อน (Mission-Driven Government)
5. ภาครัฐที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Result-Oriented Government)
6. ภาครัฐที่มุ่งเน้นลูกค้า (Customer-Driven Government)
7. ภาครัฐที่บริหารกิจการมากกว่าราชการ (Enterprising Government)
8. ภาครัฐที่เน้นการป้องกันล่วงหน้า (Anticipatory Government)
9. ภาครัฐที่มีการกระจายอำนาจ (Decentralizing Government)
10. ภาครัฐที่มุ่งตอบสนองตลาด (Market-Oriented Government)

ที่แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกนำไปเชื่อมโยงกับการบริหารจัดการภาคเอกชนจนทำให้เข้าใจว่าการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มุ่งเน้นเรื่องประสิทธิภาพในการทำงาน ความคุ้มค่าในการดำเนินงาน สามารถตรวจสอบได้ และความพึงพอใจของลูกค้า แต่นักคิดเชิงปฏิรูปจำนวนหนึ่ง พยายามชี้ให้เห็นว่าการปฏิรูประบบราชการไม่ใช่เป็นเรื่องของการปรับระบบเพื่อประสิทธิภาพของกิจการการทำงาน แต่ควรปรับเรื่องความสามารถของระบบที่จะทำให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ต่อสาธารณะมากกว่า เพราะปรัชญาของภาคเอกชนเน้นค่านิยมส่วนตัว แต่ภาครัฐเน้นค่านิยมสาธารณะ

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการปฏิรูประบบราชการ

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกนำไปประยุกต์ใช้เป็นหลักคิดและหลักปฏิบัติสำหรับปฏิรูประบบราชการในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งมีหลักการพื้นฐานคือขับเคลื่อนโดยพันธกิจการกระจายอำนาจ การทำงานแบบเครือข่าย การบริหารจัดการที่โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ การมุ่งผลลัพธ์ในงาน มีระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพและมีสิ่งตอบแทนที่เชื่อมโยงกับผลงาน เป็นต้น โดยมีประเทศนิวซีแลนด์เป็นกรณีศึกษาที่มักถูกอ้างถึงในเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่

มาใช้ปฏิรูประบบราชการอย่างได้ผลใน ค.ศ. 1985 นอกจากนี้การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังเป็นกรอบความดีในแวดวงนโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี โดยเฉพาะการใช้เป็นกรอบหรือวาระในการพัฒนาประเทศ เพื่อประกอบการพิจารณาการดำเนินการสำหรับองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก องค์กรสหประชาชาติ เป็นต้น

การปฏิรูประบบราชการของประเทศต่าง ๆ ไม่ได้มีเอกภาพแบบเดียวกันกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ พอลลิตและบูเกิร์ต (Pollitt and Bouckaert, 2002) เสนอว่าการปฏิรูประบบราชการของประเทศในกลุ่มพัฒนาแล้ว (OECD countries) มี 4 แนวคิดพื้นฐาน คือ

1. แนวทางที่จะทำให้เกิดการควบคุมที่หนักแน่นมากขึ้น เช่น ตัดลดงบประมาณ งดรับบุคลากร ลดอัตราของเสีย เป็นต้น
2. การพยายามสร้างความทันสมัย โดยนำการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้และการออกแบบองค์กรให้มีความยืดหยุ่น เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง
3. การนำกลไกตลาดมาใช้เพื่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน
4. ยุทธศาสตร์การลดบทบาทของภาครัฐ โดยการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน การใช้วิธีการทำสัญญาจ้างพิเศษหน่วยงานหรือบุคลากรจากภายนอก (Contracting out) มาทำแทนภาครัฐ

การปฏิรูประบบราชการในประเทศต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ บริบททางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมทางสังคมการเมืองในแต่ละประเทศ

2.2 แนวคิดองค์กรที่มีสมรรถนะและผลการปฏิบัติงานในระดับสูง

ระบบการทำงานที่มีสมรรถนะและผลการปฏิบัติงานในระดับสูง เป็นผลมาจากแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นผลลัพธ์ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลควบคู่กับแนวคิดลดความสิ้นเปลืองในการใช้ทรัพยากร โดยมีเป้าหมายเพื่อการอยู่ดีมีสุขของประชาชน ทั้งนี้ เป็นเพราะความกดดันทั้งจากภายใน และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีภายนอกที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหน่วยงานภาครัฐและองค์กรท้องถิ่น

วัฒนธรรมแห่งความเป็นเลิศ เมื่ออังกฤษจินตนาการถึงระบบราชการในอนาคต Sir Gus O'Donnell เลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Secretary) และ Head of Civil Service ของประเทศอังกฤษ แสดงวิสัยทัศน์บทบาทของข้าราชการในศตวรรษที่ 21 ในการประชุมสัมมนาการปฏิรูประบบราชการ เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2549 ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การสร้างวัฒนธรรมแห่งความเป็นเลิศ โดยมุ่งเน้นที่ระดับความสามารถที่เป็นเลิศของข้าราชการได้แก่



LIRT

1. ข้าราชการที่คณะรัฐมนตรีผู้บริหารประเทศให้คุณค่าความสำคัญ และยังเป็นที่ยอมรับนับถือจากหน่วยงานอื่นๆ ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศว่าเป็นแหล่งของผู้เชี่ยวชาญชำนาญการชั้นยอดที่สามารถให้คำปรึกษาทางนโยบายได้อย่างเที่ยงตรงเป็นกลาง
 2. ข้าราชการที่มีความสามารถในการส่งมอบงานในระดับโลก (Delivering World Class) มีจิตบริการที่มุ่งลูกค้าเป็นศูนย์กลาง (Customer-Focused) มีการทำงานที่เน้นการร่วมมือกับภาคีต่าง ๆ (Partnership)
 3. ข้าราชการผู้มีความหิวกระหายใคร่เรียนรู้ (Hungry to Learn) จากตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงที่ดีที่สุดในว่าจะเป็นที่ไหนที่ถูกค้นพบ และกระหายใคร่ที่จะประยุกต์สิ่งที่ได้เรียนรู้ด้วยความมั่นอกมั่นใจและเปี่ยมด้วยทักษะ
 4. ระบบราชการที่สามารถดึงดูดเอาคนเก่ง ๆ ที่ดีที่สุด (The Best Talents) จากทุก ๆ ภาคส่วนของสังคม
 5. ข้าราชการที่ไว้วางใจได้ถึงความซื่อสัตย์ เป็นกลาง เที่ยงตรง และปราศจากอคติ และสามารถทำงานยืนหยัดมั่นคงด้วยหลักการ (Integrity)
 6. ข้าราชการจะต้องมีความภาคภูมิใจและมุ่งมั่นในการทำงาน ข้าราชการมีพันธสัญญาที่จะต้องทำงานให้ก้าวทันไปกับสิ่งที่ประเทศชาติต้องการและคาดหวังในโลกยุคศตวรรษที่ 21 นี้ด้วยทักษะการทำงานแบบมีอาชีพที่แท้จริง
- จากวิสัยทัศน์นี้ทำให้จำเป็นต้องมีข้าราชการที่เป็นมืออาชีพ มีทักษะชั้นสูง สามารถทำงานและให้คำปรึกษาแนะนำอย่างเป็นกลาง ถูกต้องตามหลักเทคนิควิชาการ มีหลักฐานยืนยันชัดเจน โดยปราศจากความเกรงกลัวหรือการต้องการได้รับความนิยมนิยมชอบใด ๆ

3. แนวคิดในการจัดการองค์ความรู้

จากเอกสารคู่มือการจัดการความรู้จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติของสำนักงาน กพร. และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ได้กล่าวถึง การจัดการความรู้ว่า คือ การรวบรวมองค์ความรู้ที่มีอยู่ในส่วนราชการซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในตัวบุคคลหรือเอกสารมาพัฒนาให้เป็นระบบเพื่อให้ทุกคนในองค์กรสามารถเข้าถึงความรู้ และพัฒนาตนเองให้เป็นผู้รู้ รวมทั้งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพอันจะส่งผลให้องค์กรมีความสามารถในการแข่งขันขั้นสูงสุด โดยที่ความรู้มี 2 ประเภทคือ

1. ความรู้ที่ฝังอยู่ในคน (Tacit Knowledge)

เป็นความรู้ที่ได้จากประสบการณ์ พรสวรรค์ หรือสัญชาตญาณของแต่ละบุคคลในการทำความเข้าใจในสิ่งต่าง ๆ เป็นความรู้ที่ไม่สามารถถ่ายทอดออกมาเป็นคำพูดหรือลายลักษณ์

อักษรได้โดยง่าย เช่น ทักษะในการทำงาน งานฝีมือ หรือการคิดเชิงวิเคราะห์ บางครั้งจึงเรียกว่าเป็น ความรู้แบบนามธรรม

2. ความรู้ที่ชัดแจ้ง (Explicit Knowledge)

เป็นความรู้ที่สามารถรวบรวม ถ่ายทอดได้ โดยผ่านวิธีต่าง ๆ เช่น การบันทึกเป็น ลายลักษณ์อักษร ทฤษฎี คู่มือต่าง ๆ และบางครั้งเรียกว่าเป็นความรู้แบบรูปธรรม

การจัดการความรู้เป็นการดำเนินการอย่างน้อย 6 ประการต่อความรู้ ได้แก่

1. การกำหนดความรู้หลักที่จำเป็นหรือสำคัญต่องานหรือกิจกรรมของกลุ่มหรือ องค์กร

2. การเสาะหาความรู้ที่ต้องการ

3. การปรับปรุง คัดแปลง หรือสร้างความรู้บางส่วนให้เหมาะสมต่อการใช้งานของตน

4. การประยุกต์ใช้ความรู้ในกิจการงานของตน

5. การนำประสบการณ์จากการทำงานและการประยุกต์ใช้ความรู้มาแลกเปลี่ยน เรียนรู้และสกัด “ขุมความรู้” ออกมาบันทึกไว้

6. การจดบันทึก “ขุมความรู้” และ “แก่นความรู้” สำหรับไว้ใช้งาน และปรับปรุง ขุดความรู้ที่ครบถ้วน ลุ่มลึกและเชื่อมโยงมากขึ้นเหมาะต่อการใช้งานมากยิ่งขึ้น

โดยที่การดำเนินการ 6 ประการนี้บูรณาการเป็นเนื้อเดียวกัน ความรู้ที่เกี่ยวข้องเป็น ทั้งความรู้ที่ชัดแจ้ง อยู่ในรูปของตัวหนังสือหรือรหัสอย่างอื่นที่เข้าใจได้ทั่วไป (Explicit Knowledge) และความรู้ฝังลึกอยู่ในสมอง (Tacit Knowledge) ที่อยู่ในคน ทั้งที่อยู่ในใจ (ความเชื่อ ค่านิยม) อยู่ในสมอง (เหตุผล) และอยู่ในมือ และส่วนอื่น ๆ ของร่างกาย (ทักษะในการปฏิบัติ) การจัดการความรู้เป็นกิจกรรมที่คนจำนวนหนึ่งทำร่วมกันไม่ใช่กิจกรรมที่ทำโดยคนคนเดียว เนื่องจากเชื่อว่า “จัดการความรู้” จึงมีคนเข้าใจผิด เริ่มดำเนินการโดยตรงเข้าไปที่ความรู้ คือ เริ่มที่ ความรู้ จึงเป็นความผิดพลาดที่พบบ่อยมาก การจัดการความรู้ที่ถูกต้องจะต้องเริ่มที่ทำงานหรือ เป้าหมายของงาน เป้าหมายของงานที่สำคัญ คือ การบรรลุผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการตามที่ กำหนดไว้ ที่เรียกว่า Operation Efficacious และนิยามผลสัมฤทธิ์ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ

1. การตอบสนอง (Responsiveness) ซึ่งรวมทั้งสนองตอบความต้องการของลูกค้า สอนองตอบความต้องการของเจ้าของกิจการหรือผู้ถือหุ้น สอนองตอบความต้องการของพนักงาน และ สอนองตอบความต้องการของสังคมส่วนรวม

2. การมีนวัตกรรม (Innovation) ทั้งที่เป็นนวัตกรรมในการทำงาน และนวัตกรรม ด้านผลิตภัณฑ์หรือบริการ

3. **ขีดความสามารถ (Competency)** ขององค์กรและของบุคลากรที่พัฒนาขึ้น ซึ่งสะท้อนสภาพการเรียนรู้ขององค์กร

4. **ประสิทธิภาพ (Efficiency)** ซึ่งหมายถึง สัดส่วนระหว่างผลลัพธ์กับต้นทุนที่ลงไป การทำงานที่มีประสิทธิภาพสูง หมายถึง การทำงานที่ลงทุนลงแรงน้อย แต่ได้ผลมากหรือคุณภาพสูง เป้าหมายสุดท้ายของการจัดการความรู้ คือ การที่กลุ่มคนที่ดำเนินการจัดการความรู้ร่วมกันมีชุดความรู้ของตนเองที่ร่วมกันสร้าง สำหรับใช้งานของตน คนเหล่านี้จะสร้างความรู้ขึ้นใช้เองอยู่ตลอดเวลา โดยที่การสร้างนั้นเป็นการสร้างเพียงบางส่วน เป็นการสร้างผ่านการทดลองเอาความรู้จากภายนอกมาปรับปรุงให้เหมาะสมต่อสภาพของตนเอง และทดลองใช้งานจัดการความรู้ ไม่ใช่กิจกรรมที่ดำเนินการเฉพาะหรือเกี่ยวกับเรื่องความรู้ แต่เป็นกิจกรรมที่แทรก ผ่างหรือในภาษาวิชาการเรียกว่า บูรณาการอยู่กับทุกกิจกรรมของการทำงาน

การจัดการความรู้ จึงเป็นเครื่องมือที่จะบรรลุเป้าหมายในการพัฒนางาน พัฒนาคน พัฒนาองค์กร ไปเป็นองค์กรเรียนรู้ และบรรลุความเป็นชุมชน เป็นหมู่คณะ ตลอดจนความเอื้ออาทรระหว่างกันในการทำงาน โดยนำความรู้ที่มีอยู่ในองค์กรมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

4. การประสานงาน (Co-Ordination)

การประสานงาน หมายถึง การดำเนินการระหว่างบุคคลหรือหน่วยงานไม่ว่าอยู่ในองค์กรเดียวกันหรือไม่ก็ตาม เพื่อให้งานในความรับผิดชอบดำเนินไปด้วยความราบรื่น ไม่ซ้ำซ้อน เหลื่อมล้ำ หรือขัดแย้งกัน รวมทั้งเพื่อให้เกิดความสมัคสมานสามัคคีระหว่างบุคคลหรือหน่วยงานด้วย ซึ่งเป็นการจัดให้คนในองค์กรทำงานให้สัมพันธ์สอดคล้องกัน โดยจะต้องตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และมาตรฐานการปฏิบัติขององค์กรเป็นหลัก

วัตถุประสงค์ของการประสานงาน มีดังนี้

1. เพื่อให้งานสำเร็จตามเป้าหมาย
2. เพื่อให้งานมีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้
3. เพื่อเป็นการประหยัดเวลาและทรัพยากรในการปฏิบัติงาน
4. เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีแก่ผู้เกี่ยวข้อง

ภารกิจในการประสานงาน

1. นโยบาย ให้แต่ละหน่วยขององค์กรต้องประสานนโยบายเพื่อบรรลุผลขององค์กร
2. ใจ สมาชิกในองค์กรล้วนมีชีวิตจิตใจในการปฏิบัติงานร่วมกันย่อมต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจ ตลอดจนความจริงใจที่มีต่อกัน การประสานใจจึงเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่ง

3. แผน องค์กรจะกำหนดแผนงานและโครงสร้างไว้ ผู้ปฏิบัติต้องประสานแผน
ประสานโครงการที่เกี่ยวข้องกันด้วย
4. งาน ที่รับผิดชอบ งานย่อย ๆ ในโครงการและนอกโครงการ ผู้ประสานงานต้อง
เตรียมประสานที่เกี่ยวข้องให้ลุล่วงไปด้วยดี
5. คน ในการปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติต้องเกี่ยวข้องกับคน จึงต้องประสานคนทั้งใน
องค์กรและนอกองค์กร
6. ทรัพยากร อาคาร สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ อาจต้องขอยืม ขอเบิก

หลักการประสานงาน

1. จัดให้มีระบบติดต่อสื่อสารที่ดีไม่ว่าจะเป็นการสื่อสารระหว่างคนภายใน
องค์กรหรือนอกองค์กร
2. จัดให้มีระบบของความร่วมมือที่ดี กระตุ้นให้สมาชิกในองค์กรมีความเต็มใจที่
จะร่วมมือในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีน้ำใจ ไม่วางเฉย
3. จัดให้มีระบบการประสานงานที่ดี ทั้งการประสานงานจากบนสู่ล่าง หรือล่างสู่บน
หรือระดับเดียวกัน เช่น การประชุม สังสรรค์เป็นครั้งคราว
4. จัดให้มีการประสานนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์กรให้สอดคล้องกัน
บางครั้งนโยบายกับวัตถุประสงค์สอดคล้องกันยาก เพื่อเอกภาพในการบริหารจึงต้องประสานให้
วัตถุประสงค์กับนโยบายสอดคล้องต้องกันและง่ายต่อการปฏิบัติ
5. จัดให้มีการประสานงานในรูปกระบวนการบริหารที่ครบวงจร ได้แก่ Input
Process Output ขั้นตอนการปฏิบัติตามกำหนดเวลาและสถานที่ของผู้ปฏิบัติต้องชัดเจน ต้องทำให้
ผู้เกี่ยวข้องทราบได้ว่า ใครทำอะไร ที่ไหน อย่างไร เมื่อใด เพื่อสะดวกแก่ทุกฝ่ายในการประสานงาน

รูปแบบการประสานงาน

1. การประสานงานนอกแบบ เป็นกิจกรรมที่ไม่มีรูปแบบแน่นอน อาจจัดใน
กิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้การประสานงานสำเร็จด้วยดี เช่น การจัดเลี้ยง
2. การประสานงานในแบบ เป็นการปฏิบัติงานตามปกติโดยวาจาหรือลายลักษณ์
อักษร หรือตรวจเยี่ยมหน่วยงานและบุคลากรในสังกัด

วิธีการประสานงาน

1. กำหนดแผนงานหรือโครงการ สำหรับทุกคนทุกหน่วยขึ้นมาก่อน
2. ให้ทุกคนหรือทุกหน่วย เข้าใจแผนงานหรือ โครงการทั้งหมดให้ทราบว่าใคร
หรือหน่วยใดมีหน้าที่อะไร กำลังทำอะไรอยู่ ตลอดจนอนาคตจะทำอะไรต่อไป โดยจัดทำแผนภูมิ
องค์กร Organization Chart และ Job Description ของคนหรือหน่วยงานไว้ให้ชัดเจน

3. ให้ทุกคนทุกหน่วยงานเต็มใจทำงานที่ได้รับมอบหมายจริง ๆ และจะได้ผลจริง ๆ
4. การประสานงานกับแนวคิดของผู้บริหาร คิดว่าเป็นลูกน้องหรือคิดว่าลูกน้องเป็นรูปแบบของผู้นำหรือนักบริหาร
5. การประสานงานกับตำแหน่งต่าง ๆ ทางการบริหาร Hierarchy of Authority จะต้องมีการประสานอยู่ในทุกระดับชั้นของการบังคับบัญชา

ภาวะผู้นำกับการประสานงาน

ผู้นำหรือผู้บริหารอาจแบ่งออกเป็น 3 ระดับ และเน้นความสามารถแต่ละระดับ ดังนี้

1. ระดับหัวหน้าแผนก Supervisory Level เป็นผู้บริหารระดับต้น ต้องเก่งงาน ณะนำได้ สอนได้ ทำเป็นตัวอย่างแก่ลูกน้องได้
2. ระดับหัวหน้ากอง Managerial Level เป็นผู้บริหารระดับกลาง ต้องเก่งคน ต้องรับนโยบายจากเบื้องบนมาแจกงานให้เบื้องล่าง สร้างขวัญกำลังใจ
3. ระดับอธิบดีหรือระดับสูงสุดขององค์กร Executive Level ต้องเก่งคิด ต้องแม่น เกี่ยวกับการวางแผน วางนโยบาย คาดคะเนเหตุการณ์ล่วงหน้าได้แม่นยำ

การใช้ภาวะผู้นำเพื่อการประสานงาน

งานเล็กงานใหญ่ถ้ามีคนที่ 2 คนขึ้นไปเป็นธรรมดาที่ต้องมีความขัดแย้งกันในเชิงความคิด อันเป็นของธรรมดาต้องยอมรับ ดังนั้น การทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ จึงถูกกำหนดขึ้น ดังจะพอแบ่งเป็นขั้นตอนได้ ดังนี้

1. การเข้าใจธรรมชาติของคน ปกติมนุษย์ย่อมแตกต่างกันทั้งสติปัญญา ประสบการณ์ ทัศนคติ ความรู้สึกนึกคิด ความสนใจ ตลอดจนค่านิยม
2. การเข้าใจลักษณะของการขัดแย้ง : ด้วยเหตุผล ด้วยอารมณ์ ด้วยผลประโยชน์
3. การแก้ปัญหาโดยทั่วไป ต้องเข้าใจและยอมรับธรรมชาติของคน ของปัญหา รู้จักชนิดของปัญหาและการแก้ปัญหานั้น ๆ และใช้เทคนิคการสร้างความสัมพันธ์ในการทำงาน ร่วมกันขณะที่ทำการแก้ปัญหา
4. เทคนิคการสร้างสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกัน ต้องกำหนดหรือสร้างเป้าหมายที่จะบรรลุผลร่วมกัน ใช้เทคนิครับฟังและการเสนอแนะเพื่อสรุปเข้าสู่ขั้นตอนดำเนินงาน ควรคำนึงถึงความสามารถในการเข้ากลุ่ม ความสามารถในการสื่อสาร ความถนัดในงาน ความเหนียวแน่น และปัญหาส่วนตัวของเพื่อนร่วมงาน แก้ปัญหาความขัดแย้งในขณะที่ดำเนินงานตามลักษณะของการขัดแย้งให้กลุ่มช่วยกันแสดงความคิดเห็นถึงส่วนดีของงาน และหากบรรลุเป้าควรมีรางวัล
5. เทคนิคการทำงานร่วมกัน กำหนดหรือทำความเข้าใจวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกัน เลือกผู้นำที่เหมาะสมในการทำงาน วางแผนร่วมกันและมีขั้นตอนอย่างกระจ่างเพื่อให้บรรลุ

เป้าหมาย กำหนดบทบาทและการรับผิดชอบของสมาชิกตามความสามารถ ดำเนินการตามขั้นตอนที่วางไว้ ประเมินผลเพื่อค้นหาข้อบกพร่องเป็นระยะ ๆ

6. คุณสมบัติที่ดีและพึงมีในการทำงานร่วมกัน รู้จักเป็นผู้นำและผู้ตามที่ดี รู้จักประสานงานและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นแก่กัน รู้จักการสื่อสารและประชาสัมพันธ์ที่ดี รับฟังและยอมรับมติของกลุ่มด้วยความจริงใจ ไม่เป็นผู้สร้างปัญหา แต่ลดการขัดแย้ง ตรงต่อเวลา

5. แนวคิดการบริหารจัดการระบบฐานข้อมูล

การบริหารจัดการข้อมูลถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับทุก ๆ องค์กร การพัฒนาความพร้อมของข้อมูล จึงไม่ควรเน้นแค่การเก็บข้อมูลเพียงอย่างเดียว แต่ต้องให้ความสำคัญกับประเด็นของการบริหาร การใช้และการรักษาข้อมูล โดยมีเครื่องมือที่สำคัญก็คือเทคโนโลยีของอุปกรณ์จัดเก็บข้อมูลในลักษณะต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ของการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีการจัดระดับการใช้และเข้าถึงข้อมูล สามารถรองรับการทำงานของข้อมูลปริมาณมากไปพร้อม ๆ กับการแบ็คอัพข้อมูลในกรณีเกิดวิกฤตการณ์ทางระบบสารสนเทศ

ความหมายของระบบฐานข้อมูล

ฐานข้อมูล (Database) หมายถึง กลุ่มของข้อมูลที่ถูกเก็บรวบรวมไว้ โดยมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยไม่ได้บังคับว่าข้อมูลทั้งหมดนี้จะต้องเก็บไว้ในแฟ้มข้อมูลเดียวกันหรือแยกเก็บหลาย ๆ แฟ้มข้อมูล นั่นก็คือ การเก็บข้อมูลในฐานข้อมูลนั้นเราอาจจะเก็บทั้งฐานข้อมูลโดยใช้แฟ้มข้อมูลเพียงแฟ้มข้อมูลเดียวกันได้ หรือจะเก็บไว้หลาย ๆ แฟ้มข้อมูลที่สำคัญคือจะต้องสร้างความสัมพันธ์ระหว่างระเบียบ และเรียกใช้ความสัมพันธ์นั้นได้มีการกำจัดความซ้ำซ้อนของข้อมูล ออก และเก็บแฟ้มข้อมูลเหล่านี้ไว้ที่ศูนย์กลาง เพื่อที่จะนำข้อมูลเหล่านี้มาใช้ร่วมกัน ควบคุมดูแลรักษาเมื่อผู้ต้องการใช้งาน และผู้มีสิทธิ์จะใช้ข้อมูลนั้นสามารถดึงข้อมูลที่ต้องการออกไปใช้ได้ ข้อมูลบางส่วนอาจใช้ร่วมกับผู้อื่นได้ แต่บางส่วนผู้มีสิทธิ์เท่านั้นจึงจะสามารถใช้ได้ โดยทั่วไปองค์กรต่าง ๆ จะสร้างฐานข้อมูลไว้เพื่อเก็บข้อมูลต่าง ๆ และการใช้งาน เป็นต้น การควบคุมดูแลการใช้ฐานข้อมูลนั้นเป็นเรื่องที่ยุ่งยากกว่าการใช้แฟ้มข้อมูลมาก เพราะเราต้องตัดสินใจว่าโครงสร้างในการจัดเก็บข้อมูลควรจะเป็นเช่นใด การเขียน โปรแกรมเพื่อสร้างและเรียกใช้ข้อมูลจากโครงสร้างเหล่านี้ ถ้าโปรแกรมเหล่านี้เกิดทำงานผิดพลาดขึ้นมาก็จะเกิดความเสียหายต่อโครงสร้างของข้อมูลทั้งหมดได้ เพื่อเป็นการลดภาระการทำงานของผู้ใช้ จึงได้มีส่วนของฮาร์ดแวร์และโปรแกรมต่าง ๆ ที่สามารถเข้าถึงและจัดการข้อมูลในฐานข้อมูลนั้น เรียกว่า ระบบจัดการฐานข้อมูล หรือ DBMS (Data Base Management System) ระบบจัดการฐานข้อมูล คือ ซอฟต์แวร์ที่เปรียบเสมือนสื่อกลางระหว่างผู้ใช้และโปรแกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ฐานข้อมูล ซึ่งมีหน้าที่

ช่วยให้ผู้ใช้เข้าถึงข้อมูลได้ง่าย สะดวก และมีประสิทธิภาพ การเข้าถึงข้อมูลของผู้ใช้อาจเป็นการสร้างฐานข้อมูล การแก้ไขฐานข้อมูล หรือการตั้งคำถามเพื่อให้ได้ข้อมูล โดยผู้ใช้ไม่จำเป็นต้องรับรู้เกี่ยวกับรายละเอียดภายในโครงสร้างของฐานข้อมูล เปรียบเสมือนเป็นสื่อกลางระหว่างผู้ใช้ และโปรแกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ฐานข้อมูล

ความสำคัญของระบบฐานข้อมูล

การจัดข้อมูลให้เป็นระบบฐานข้อมูลทำให้ข้อมูลมีส่วนดีว่าการเก็บข้อมูลในรูปของแฟ้มข้อมูล เพราะการจัดเก็บข้อมูลในระบบฐานข้อมูลจะมีส่วนที่สำคัญกว่าการจัดเก็บข้อมูลในรูปของแฟ้มข้อมูล ดังนี้

1. ลดการเก็บข้อมูลที่ซ้ำซ้อน ข้อมูลบางชุดที่อยู่ในรูปของแฟ้มข้อมูลอาจมีปรากฏอยู่หลาย ๆ แห่ง เพราะมีผู้ใช้ข้อมูลชุดนี้หลายคน เมื่อใช้ระบบฐานข้อมูลแล้วจะช่วยให้ความซ้ำซ้อนของข้อมูลด้อยลง เช่น ข้อมูลอยู่ในแฟ้มข้อมูลของผู้ใช้หลายคน ผู้ใช้แต่ละคนจะมีแฟ้มข้อมูลเป็นของตนเอง ระบบฐานข้อมูลจะลดการซ้ำซ้อนของข้อมูลเหล่านี้ให้มากที่สุด โดยจัดเก็บในฐานข้อมูลไว้ที่เดียวกัน ผู้ใช้ทุกคนที่ต้องการใช้ข้อมูลชุดนี้จะใช้โดยผ่านระบบฐานข้อมูล ทำให้ไม่เปลืองเนื้อที่ในการเก็บข้อมูลและลดความซ้ำซ้อนลงได้

2. รักษาความถูกต้องของข้อมูล เนื่องจากฐานข้อมูลมีเพียงฐานข้อมูลเดียว ในกรณีที่มีข้อมูลชุดเดียวกันปรากฏอยู่หลายแห่งในฐานข้อมูล ๆ เหล่านี้จะต้องตรงกัน ถ้ามีการแก้ไขข้อมูลนี้ทุก ๆ แห่งที่ข้อมูลปรากฏอยู่จะแก้ไขให้ถูกต้องตามกันหมดโดยอัตโนมัติด้วยระบบการจัดการฐานข้อมูล

3. การป้องกันและรักษาความปลอดภัยให้กับข้อมูลทำได้อย่างสะดวก การป้องกันและรักษาความปลอดภัยกับข้อมูลระบบฐานข้อมูลจะให้เฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้นจึงจะมีสิทธิเข้าไปใช้ฐานข้อมูลได้ เรียกว่ามีสิทธิส่วนบุคคล (Privacy) ซึ่งก่อให้เกิดความปลอดภัย (Security) ของข้อมูลด้วย ฉะนั้นผู้ใดจะมีสิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลได้จะต้องมีการกำหนดสิทธิ์กันไว้ก่อน และเมื่อเข้าไปใช้ข้อมูลนั้น ๆ ผู้ใช้จะเห็นข้อมูลที่ถูกเก็บไว้ในฐานข้อมูลในรูปแบบที่ผู้ใช้ออกแบบไว้ เช่น ผู้ใช้สร้างตารางข้อมูลขึ้นมาและเก็บลงในระบบฐานข้อมูล ระบบจัดการฐานข้อมูลจะเก็บข้อมูลเหล่านี้ลงในอุปกรณ์เก็บข้อมูลในรูปแบบของระบบจัดการฐานข้อมูล ซึ่งอาจเก็บข้อมูลเหล่านี้ลงในแผ่นจานบันทึกแม่เหล็กเป็นระเบียบ บล็อกหรืออื่น ๆ ผู้ใช้ไม่จำเป็นต้องรับรู้ว่าการสร้างของแฟ้มข้อมูลนั้นเป็นอย่างไร ปล่อยให้เป็นที่ของระบบจัดการฐานข้อมูล ดังนั้น ถ้าผู้ใช้เปลี่ยนแปลงลักษณะการเก็บข้อมูล เช่น เปลี่ยนแปลงรูปแบบของตารางเสียใหม่ ผู้ใช้ก็ไม่ต้องกังวลว่าข้อมูลของเขาจะถูกเก็บลงในแผ่นจานบันทึกแม่เหล็กในลักษณะใด ระบบการจัดการฐานข้อมูลจะจัดการให้ทั้งหมด ในทำนองเดียวกันถ้าผู้ออกแบบระบบฐานข้อมูล

เปลี่ยนวิธีการเก็บข้อมูลลงบนอุปกรณ์จัดเก็บข้อมูล ผู้ใดก็ไม่ต้องแก้ไขฐานข้อมูลที่เขาออกแบบไว้แล้ว ระบบการจัดการฐานข้อมูลจะจัดการให้ ลักษณะเช่นนี้เรียกว่า ความไม่เกี่ยวข้องกันของข้อมูล (Data Independent)

4. สามารถใช้ข้อมูลร่วมกันได้ เนื่องจากในระบบฐานข้อมูลจะเป็นที่เก็บรวบรวมข้อมูลทุกอย่างไว้ ผู้ใช้แต่ละคนจึงสามารถที่จะใช้ข้อมูลในระบบได้ทุกข้อมูล ซึ่งถ้าข้อมูลไม่ได้ถูกจัดให้เป็นระบบฐานข้อมูลแล้ว ผู้ใช้ก็จะใช้ได้เพียงข้อมูลของตนเองเท่านั้น ข้อมูลของระบบเงินเดือน ข้อมูลของระบบงานบุคลากรถูกจัดไว้ในระบบเพิ่มข้อมูล ผู้ใช้ที่ใช้ข้อมูลระบบเงินเดือนจะใช้ข้อมูลได้ระบบเดียว แต่ถ้าข้อมูลทั้ง 2 ถูกเก็บไว้เป็นฐานข้อมูลซึ่งถูกเก็บไว้ในที่เดียวกัน ผู้ใช้ทั้ง 2 ระบบก็จะสามารถเรียกใช้ฐานข้อมูลเดียวกันได้ ไม่เพียงแต่ข้อมูลเท่านั้นสำหรับ โปรแกรมต่าง ๆ ถ้าเก็บไว้ในฐานข้อมูลก็จะสามารถใช้ร่วมกันได้

5. มีความเป็นอิสระของข้อมูล เมื่อผู้ใช้ต้องการเปลี่ยนแปลงข้อมูลหรือนำข้อมูลมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับ โปรแกรมที่เขียนขึ้นมา จะสามารถสร้างข้อมูลนั้นขึ้นมาใช้ใหม่ได้โดยไม่มีผลกระทบต่อระบบฐานข้อมูล เพราะข้อมูลที่ผู้ใช้นำมาประยุกต์ใช้ใหม่นั้นจะไม่กระทบต่อโครงสร้างที่แท้จริงของการจัดเก็บข้อมูล นั่นคือ การใช้ระบบฐานข้อมูลจะทำให้เกิดความเป็นอิสระระหว่างการจัดเก็บข้อมูลและการประยุกต์ใช้

6. สามารถขยายงานได้ง่าย เมื่อต้องการจัดเพิ่มเติมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจะสามารถเพิ่มได้อย่างง่ายไม่ซับซ้อน เนื่องจากมีความเป็นอิสระของข้อมูล จึงไม่มีผลกระทบต่อข้อมูลเดิมที่มีอยู่

7. ทำให้ข้อมูลบูรณะกลับสู่สภาพปกติได้เร็วและมีมาตรฐาน เนื่องจากการจัดพิมพ์ข้อมูลในระบบที่ไม่ได้ใช้ฐานข้อมูล ผู้เขียน โปรแกรมแต่ละคนมีเพิ่มข้อมูลของตนเองเฉพาะคนนั้นแต่ละคนจึงต่างก็สร้างระบบการบูรณะข้อมูลให้กลับสู่สภาพปกติในกรณีข้อมูลเสียหายด้วยตนเองและด้วยวิธีการของตนเอง จึงขาดประสิทธิภาพและมาตรฐาน แต่เมื่อมาเป็นระบบฐานข้อมูลแล้ว การบูรณะข้อมูลให้กลับคืนสู่สภาพปกติจะมีโปรแกรมชุดเดียวและมีผู้ดูแลเพียงคนเดียวที่ดูแลทั้งระบบ ซึ่งย่อมต้องมีประสิทธิภาพและเป็นมาตรฐานเดียวกันแน่นอน

ประเภทของระบบฐานข้อมูล

ระบบฐานข้อมูลที่ใช้งานอยู่บนเครื่องคอมพิวเตอร์ มีอยู่ด้วยกันหลายประเภทขึ้นอยู่กับการใช้งานและความเหมาะสม โดยแบ่งเป็น

1. ฐานข้อมูลแบบการจัดการเพิ่มข้อมูล (File Management Model)
2. ฐานข้อมูลแบบลำดับชั้น (Hierarchical Database Model)
3. ฐานข้อมูลแบบเครือข่าย (Network Database Model)
4. ฐานข้อมูลแบบเชิงสัมพันธ์ (Relational Database Model)

การใช้และการเข้าถึงข้อมูล

การใช้และการเข้าถึงข้อมูล เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าในระบบคอมพิวเตอร์มักมีองค์ประกอบพื้นฐาน 3 ส่วน คือ หน่วยงานประมวลผลกลาง อุปกรณ์รับข้อมูลและอุปกรณ์แสดงผลข้อมูลก็สามารถที่จะทำงานได้แล้วโดยที่หน่วยประมวลผลกลางประกอบด้วย ส่วนที่ทำหน้าที่ต่าง ๆ คือ หน่วยคำนวณและตรรกะ หน่วยควบคุม และหน่วยความจำ โดยหน่วยรับข้อมูลจะรับข้อมูลจากผู้ใช้แล้วนำมาเก็บไว้ในหน่วยความจำ เพื่อให้หน่วยคำนวณและตรรกะทำการประมวลผลข้อมูลนั้นและเมื่อได้รับผลลัพธ์ก็ส่งไปแสดงผลที่หน่วยแสดงผลหรือนำไปเก็บที่หน่วยความจำหลัก ซึ่งการทำงานทั้งหมดนี้จะอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยควบคุม แต่เนื่องจากหน่วยความจำภายในไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้งาน ในกรณีที่ข้อมูลที่ใช้มีจำนวนมากจึงจำเป็นต้องมีการขยายหน่วยความจำ เพื่อใช้ในการเก็บข้อมูลในระหว่างที่มีการคำนวณอยู่ ซึ่งเรียกว่าหน่วยความจำหลัก ทำให้สามารถขยายขอบเขตการทำงานของคอมพิวเตอร์เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยมีขั้นตอนการทำงาน เช่นเดิม แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะมีหน่วยความจำหลักช่วยในการทำงาน แต่ในบางครั้งงานที่ทำอาจจะมีขนาดของข้อมูลที่โตกว่าจะเก็บไว้ในหน่วยความจำได้ทั้งหมด อีกทั้งข้อมูลที่เก็บไว้ในหน่วยความจำหลักของเครื่องคอมพิวเตอร์นั้นสามารถเก็บไว้ได้เป็นการชั่วคราว ในระหว่างที่มีการทำงานเท่านั้น เมื่อเลิกทำงานข้อมูลดังกล่าวก็จะสูญหายไปด้วย ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นแล้วทุก ๆ ครั้งที่ทำงานเกี่ยวกับข้อมูลดังกล่าวจะต้องมีการใส่ข้อมูลเข้าไปเก็บไว้ในหน่วยความจำทุกครั้ง ซึ่งจะเป็นการเสียเวลาเป็นอย่างมาก หน่วยความจำสำรองจึงเกิดขึ้นเพื่อใช้เป็นที่เก็บข้อมูลไว้อย่างถาวรตรงกับที่ความต้องการ และสามารถที่จะเก็บข้อมูลที่มีขนาดโตกว่าหน่วยความจำหลักได้มาก ซึ่งทำให้สามารถใช้คอมพิวเตอร์ทำงานกับข้อมูลที่มีขนาดโตกว่าหน่วยข้อมูลในหน่วยความจำหลัก ส่วนข้อมูลที่ยังไม่ได้ใช้งานในขณะนั้น ก็ยังคงเก็บไว้ในหน่วยความจำสำรองเช่นเดิม และหากว่าต้องการประมวลผลข้อมูลชุดใหม่ก็สามารถกระทำได้โดยเอาข้อมูลชุดใหม่เข้าไปในหน่วยความจำแทนข้อมูลชุดเดิม ด้วยวิธีการเช่นนี้จะเห็นว่าแม้ว่าข้อมูลจะมีจำนวนมากเกินกว่าขนาดของหน่วยความจำหลักเท่าใดก็ตาม เราสามารถที่จะใช้คอมพิวเตอร์เพื่อทำงานกับข้อมูลชุดนั้นได้เสมอและนอกจากนี้การที่มีการเก็บข้อมูลไว้ในส่วนหน่วยความจำสำรอง จะทำให้ข้อมูลเป็นอิสระจากโปรแกรมมากขึ้น กล่าวคือ นอกจากจะใช้ข้อมูลเพื่อทำงานอย่างหนึ่ง ได้แล้วเราสามารถนำข้อมูลชุดเดียวกันนี้ไปใช้เพื่อทำงานอื่น ๆ ได้อีก โดยใช้ร่วมกับอีกโปรแกรมหนึ่งหรือให้โปรแกรมอื่นมาอ่านข้อมูลไปใช้งาน หากข้อมูลชุดนั้นเป็นที่ต้องการของโปรแกรมนั้น ซึ่งการเก็บข้อมูลในหน่วยความจำสำรองนี้จะต้องมีการจัดเก็บในรูปแบบที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถใช้งานข้อมูลนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วข้อมูลที่จัดเก็บในหน่วยความจำสำรองจะเก็บอยู่ในรูปแฟ้มข้อมูล ดังรายละเอียดที่กล่าวมาแล้ว การนำข้อมูลจากหน่วยความจำสำรองจะเก็บ

อยู่ในรูปแฟ้มข้อมูล หรือเขียนข้อมูลเมื่อต้องการบันทึกข้อมูล ดังนั้นวิธีการประมวลผลเป็นวิธีที่ทำได้ด้วยการอ่าน หรือการเขียนข้อมูลบนหน่วยความจำสำรอง จึงสามารถแบ่งวิธีการเข้าถึงข้อมูลในแฟ้มข้อมูลตามรูปแบบการถึงหน่วยความจำสำรอง คือ

1. การเข้าถึงแบบลำดับ (Sequential Access Method)

แฟ้มลำดับเป็นระบบจัดการแฟ้มข้อมูลที่นับได้ว่ามีความสำคัญ และเป็นระบบการจัดการแฟ้มข้อมูลแบบพื้นฐานที่มีการนำไปใช้งานมากที่สุด และนอกจากนี้ ระบบแฟ้มลำดับยังเป็นระบบการจัดการแฟ้มข้อมูลที่มีการนำไปประยุกต์ใช้กับระบบการจัดการแฟ้มข้อมูลแบบอื่น ๆ อีกหลายแบบ เช่น ระบบการจัดการแฟ้มข้อมูลเชิงพรรณนา เป็นต้น โดยแฟ้มลำดับจะมีการจัดเก็บระเบียบเรียงตามลำดับของสื่อที่ใช้เก็บข้อมูล กล่าวคือ ข้อมูลที่เข้ามาใหม่จะถูกจัดเก็บลงบนสื่อบันทึกข้อมูลในตำแหน่งถัดจากระเบียบก่อนหน้าเสมอ ดังนั้นการเข้าถึงข้อมูลจะต้องเข้าถึงตามลำดับของการจัดเก็บด้วย

2. การเข้าถึงโดยลำดับดัชนี (Indexed Sequential Access Method : ISAM)

หมายถึง การเข้าถึงระเบียบข้อมูลที่ต้องการ โดยอาศัยตารางดัชนีช่วยหาเลขที่อยู่ของระเบียบในแฟ้มข้อมูลหลัก ตารางดัชนีเป็นแฟ้มข้อมูลที่สร้างจากแฟ้มข้อมูลหลัก โดยให้ระบุเลขที่อยู่ของระเบียบข้อมูลที่ต้องการ โดยตรงเลยก็ได้ หรือจะสร้างเป็นตารางดัชนีช่วง (Range Index) เพื่อให้การเข้าถึงข้อมูลที่ต้องการได้เร็วยิ่งขึ้น การเข้าถึงโดยวิธีการนี้สามารถใช้ได้กับแฟ้มข้อมูลที่จัดระเบียบแบบดัชนีเท่านั้น

3. การเข้าถึงแบบโดยตรง (Direct Access method)

ข้อมูลที่นำมาใช้งานกับคอมพิวเตอร์ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่มีจำนวนมากและมีการทำงานที่ซับซ้อน การเข้าถึงข้อมูลแบบตามลำดับหรือแบบตามลำดับเชิงดัชนีจะต้องมีการอ่านผ่านข้อมูลระเบียบอื่นมาเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้ต้องใช้เวลาในการทำงานและทรัพยากรมากขึ้น ดังนั้นอาจเลี่ยงการเสียเวลาในส่วนนี้ได้โดยการเข้าถึงข้อมูลโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านระเบียบอื่นที่ไม่ใช่ระเบียบที่ต้องการ เรียกว่าการเข้าถึงข้อมูลแบบโดยตรง ซึ่งการที่สามารถเข้าถึงข้อมูลระเบียบที่ต้องการได้โดยตรงโดยไม่มีการผ่านระเบียบอื่นนี้จะต้องมีความสัมพันธ์กันระหว่างค่าของคีย์ที่ใช้กับตำแหน่งที่ข้อมูลระเบียบนั้นถูกบันทึกในแฟ้มข้อมูล ซึ่งจะเห็นว่าการที่คีย์กับตำแหน่งที่บันทึกมีความสัมพันธ์กันแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเก็บข้อมูลเรียงตามลำดับคีย์ก็ได้

6. แนวคิดการพัฒนาบุคลากร

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากร มีผู้อธิบายและให้ความหมายตลอดจนแสดงทัศนะไว้หลายประการ ดังนี้

ซูเมอร์ เดียวอิศเรศ (2531 :147) ให้ทัศนะว่า การพัฒนาบุคลากรเป็นสิ่งจำเป็นต่อประสิทธิภาพของงานอย่างมาก กล่าวคือ จะต้องมีการอบรมกันก่อนจึงจะทำงานได้ นอกจากนั้น เมื่อผู้ปฏิบัติงานได้ทำงานไปนาน ๆ ประกอบกับระเบียบ หลักเกณฑ์ และเทคนิคต่าง ๆ ในการทำงานได้เปลี่ยนแปลงไป ก็จำเป็นต้องมีการอบรมเพื่อให้สามารถทำงานได้ดีเช่นเดิม โดยหน่วยงานการเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานฝึกอบรมของส่วนราชการจะเป็นผู้ดำเนินการเอง หรืออาจส่งไปรับการอบรมในส่วนราชการอื่น หรือสถาบันอื่นก็ได้ ซึ่งสอดคล้องกับความคิดของ ไพบูลย์ สุวรรณโพธิ์ศรี (2521.หน้า :180-188) ที่ว่าความจำเป็นในการพัฒนาบุคลากรมีดังนี้

1. การพัฒนาบุคลากรมีความจำเป็นต่อประสิทธิภาพของงานเป็นอย่างมาก กล่าวคือ เมื่อได้มีบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าทำงานแล้ว ก็มีได้หมายความว่า จะสามารถให้เข้าทำงานได้ทันทีเสมอไป จำเป็นต้องมีการอบรมและแนะนำเบื้องต้นผู้เข้าทำงานใหม่ ในบางกรณีอาจจำเป็นต้องมีการอบรมถึงวิธีการทำงานให้ด้วย เพราะการศึกษาในโรงเรียน วิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่เป็นความรู้พื้นฐาน มีงานหลายอย่างที่ไม่มีการสอนในโรงเรียน

2. เมื่อผู้ปฏิบัติงานได้ทำงานไปมาก ๆ อาจเกิดการเปลี่ยนแปลงเพราะต้องจำเจกับงานเก่า ๆ จำเป็นต้องหาวิธีการต่าง ๆ ให้บุคคลในองค์กรไม่รู้สึกรู้หายเบื่อหน่ายต่องาน เช่น มีการหมุนเวียนตำแหน่ง การฝึกอบรม ให้บุคคลได้มีโอกาสไปพบปะกับบุคคลภายนอกเป็นการเปลี่ยนแปลงอิริยาบถชั่วคราว

3. เทคโนโลยีต่าง ๆ ได้เจริญก้าวหน้า ตลอดจนเทคนิคในการทำงาน ระเบียบแบบแผน หลักเกณฑ์ และกฎหมาย มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ จำเป็นต้องมีการฝึกอบรมเพื่อให้บุคคลสามารถทำงานได้

4. ผลการปฏิบัติงานขององค์กรขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติงานจะปฏิบัติงานได้มีประสิทธิภาพมากหรือน้อย หรือจะพัฒนาขึ้นก็อยู่ที่เขาจะพัฒนาความสามารถของแต่ละคน การฝึกอบรมให้เขาได้รับความรู้ด้วยวิธีการต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ก็จะมีประโยชน์แก่องค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเป็นประโยชน์ในเรื่องต่อไปนี้

- 4.1 ผลผลิตในการทำงานสูง
- 4.2 ช่วยแก้ปัญหาในการปฏิบัติงาน
- 4.3 การควบคุมลดลง
- 4.4 อุบัติเหตุในการทำงานลดลง

4.5 ถือหลักว่าพัฒนาการของคนเป็นกิจกรรมตั้งแต่เกิดจนถึงตาย

4.6 องค์กรมีหน้าที่จะต้องเสริมสร้างประสบการณ์ด้านต่าง ๆ เพื่อเตรียมคนไปรับหน้าที่ใหม่

4.7 การพัฒนาบุคลากรเป็นการลงทุนรูปแบบหนึ่งเพื่อหวังผลในระยะยาว

4.8 การพัฒนาบุคลากรช่วยทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีขวัญดีขึ้นไป

4.9 ในหน่วยงานราชการไทย หน่วยงานไม่สามารถสรรหาบุคลากรเข้าทำงานได้เอง ดังนั้น บุคคลที่เข้ามาจึงจำเป็นต้องได้รับการเพิ่มความรู้ความสามารถบางประการ

สุเทพ ธรรมภิบาลอุดม (2524.หน้า :27-28) ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาบุคลากรว่า ตามมติคณะรัฐมนตรีในปี 2524 ได้ให้ความสำคัญของการพัฒนาบุคลากรสำหรับข้าราชการโดยไม่ต้องเพิ่มจำนวน แต่เพิ่มคุณภาพให้แก่บุคลากรที่อยู่แล้ว คือ การให้การศึกษาอบรมเพื่อให้เป็นผู้มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น มีทักษะในการทำงาน นอกจากนี้การพัฒนาบุคลากรยังสามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคลากรไปในทางที่ต้องการได้ เพราะการพัฒนาเป็นทางที่จะทำให้นุคลากรได้รับความรู้ใหม่ ๆ ได้รับความชำนาญในการปฏิบัติงานมากขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาและทัศนคติที่จะปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งจะมีผลให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและเป็นการประหยัดที่สุด การพัฒนาบุคลากรจึงจำเป็นอย่างยิ่ง และถ้าทุกส่วนราชการได้ดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจัง งานในหน้าที่ความรับผิดชอบก็จะมีประสิทธิภาพ

เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2530 :181) กล่าวถึงจุดมุ่งหมายในการพัฒนาบุคลากร ดังนี้

1. เพื่อเสริมสร้างขวัญ ทัศนคติ และความสนใจในการปฏิบัติงานของพนักงานให้ดียิ่งขึ้น
2. เพื่อเสนอแนะวิธีการทำงานที่ถูกต้อง เหมาะสม หรือดีที่สุดแก่พนักงานขององค์กร ซึ่งจะช่วยให้ลดการสูญเสียที่ไม่จำเป็นระหว่างการปฏิบัติงาน
3. เพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานของพนักงานองค์กรให้ได้รับผลผลิตสูงสุด
4. เพื่อลดความสิ้นเปลืองและป้องกันอุบัติเหตุอันอาจเกิดจากการปฏิบัติงาน
5. เพื่อพัฒนาฝีมือหรือทักษะในการปฏิบัติงานของพนักงานให้สามารถเข้าใจระบบและวิธีการทำงานที่ถูกต้อง รวมทั้งการใช้เครื่องมือหรือเครื่องจักรต่าง ๆ ด้วย
6. เพื่อฝึกฝนและเตรียมบุคลากรไว้รองรับความเจริญก้าวหน้า หรือการขยายตัวขององค์กร
7. เพื่อขจัดปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาอันเกิดจากความไม่รู้ ไม่เข้าใจในวิธีการบริหารงาน

จากแนวคิดการพัฒนานุคลากรจะเห็นได้ว่าการฝึกอบรมเป็นการพัฒนานุคลากรที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรอย่างมาก อย่างไรก็ตามการฝึกอบรมจำเป็นต้องมีการศึกษาความต้องการฝึกอบรมด้วย มีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับความต้องการฝึกอบรมไว้ดังนี้

เซอร์โต (อ้างถึงใน พล.ร.อ.บุญชัย มรินทร์พงษ์ ร.น. (2549 :13) นิยามความต้องการการฝึกอบรม (training needs) ไว้ว่า คือสาระความรู้ ทักษะ และความสามารถในด้านที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจำเป็นต้องได้รับการพัฒนา เพื่อเพิ่มความสามารถในการผลิตผล (productivity) ของบุคคลหรือหมู่คณะ

พล.ร.อ.บุญชัย มรินทร์พงษ์ ร.น. (2549 :13) ให้ความหมายของความต้องการฝึกอบรม หมายถึง คุณสมบัติของบุคคลที่จำเป็นต้องได้รับการเสริมสร้างให้เกิดขึ้น เป็นสิ่งแสดงความจำเป็นขององค์กรที่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงระบบในการทำงาน แสดงความจำเป็นที่บุคลากรจะต้องมีบทบาทภารกิจหน้าที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม อาจจะต้องใช้เทคโนโลยีเครื่องมืออุปกรณ์ต่างไปจากเดิม รวมถึงความจำเป็นในการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องต่าง ๆ ของระบบการทำงานที่ค้นพบจากการประเมิน ความต้องการทั้งปวงจะนำไปสู่จุดหมาย 2 ประการ คือ ประการแรก เพื่อเพิ่มพูนคุณลักษณะของบุคลากรในด้านความรู้ความสามารถ ทักษะ เจตคติที่พึงปรารถนา ประการที่สอง เพื่อให้เกิดผลกระทบจากบุคคลที่ผ่านการฝึกอบรมแล้วได้ปฏิบัติงานดีขึ้น นำมาซึ่งประสิทธิภาพ

จากแนวคิดดังกล่าว การฝึกอบรม หมายถึง การให้การศึกษาเพิ่มเติมรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไปตามตำแหน่งหน้าที่ หรือตามวิวัฒนาการของเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปจะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานได้



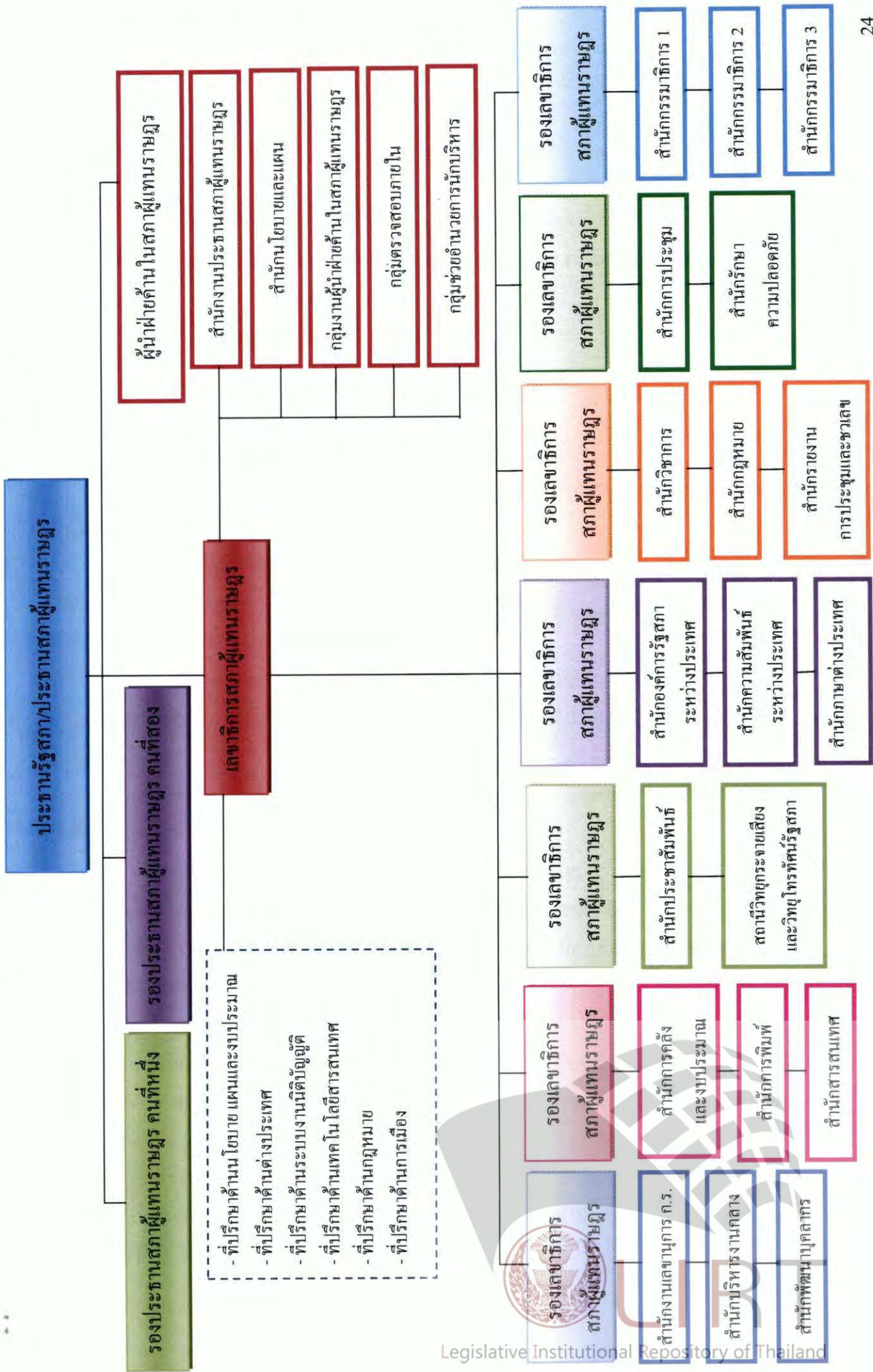
บทที่ 3

การปฏิบัติงานและสภาพปัญหาการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณา และการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190

1. หน้าที่และวิสัยทัศน์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นหน่วยงานอิสระมีฐานะเทียบเท่ากรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา โดยมีเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และมีรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรช่วยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการตามที่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย นอกจากนี้ยังมีที่ปรึกษาในด้านต่างๆ ได้แก่ ที่ปรึกษาด้านระบบงานนิติบัญญัติ ด้านกฎหมาย ด้านต่างประเทศ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านนโยบายและแผน และด้านการเมือง ซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ เสนอความเห็นในการปฏิบัติราชการแก่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีการแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 21 สำนัก 2 กลุ่มงาน และ 1 กลุ่ม ดังแผนผังการแบ่งส่วนราชการ ดังนี้





วิสัยทัศน์ (Vision)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นองค์กรที่เป็นเลิศในการให้บริการเพื่อส่งเสริมงานของสถาบันนิติบัญญัติให้ก้าวหน้า ทันสมัย โปร่งใส และเป็นธรรม โดยคำนึงประโยชน์สูงสุดของปวงชน

พันธกิจ (Mission)

1. สนับสนุนการคราภิหมายของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา
2. สนับสนุนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน
3. สนับสนุนงานรัฐสภาต่างประเทศ
4. ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน
5. เสริมสร้างและพัฒนางานด้านการบริหารจัดการ ด้านวิชาการ และด้านบริการให้มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล

ยุทธศาสตร์ (Strategic)

1. ยกระดับขีดความสามารถในการสนับสนุนกระบวนการนิติบัญญัติและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
2. เสริมสร้างและพัฒนาาระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศมุ่งสู่การเป็นศูนย์ข้อมูลนิติบัญญัติและรัฐสภาอิเล็กทรอนิกส์ (E-Parliament)
3. เพิ่มศักยภาพงานรัฐสภาต่างประเทศตามมาตรฐานสากล
4. เสริมสร้างองค์ความรู้ประชาธิปไตยและผลักดันให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง
5. พัฒนาระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลและสมรรถนะของบุคลากร เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานควบคู่กับหลักคุณธรรม

มาตรฐานฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

1. จงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ โดยมุ่งมั่นปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนองคุณของแผ่นดิน รักษาประโยชน์ของประเทศชาติ ปฏิบัติตนตามหลักของศาสนาและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์
2. ภักดีต่อองค์กร โดยเชิดชูองค์กร ปฏิบัติงานโดยยึดมั่นเป้าหมายขององค์กรเป็นหลัก รักษาความลับของทางราชการ อนุรักษ์วัฒนธรรมและสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร รวมทั้งเคารพสถานที่และช่วยกันรักษาความสงบเรียบร้อยในองค์กร

3. มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยมุ่งมั่นที่จะทำงานให้เกิดผลดีแก่องค์กรและประโยชน์ส่วนรวม มีแบบแผน เป็นมืออาชีพ มีการทำงานร่วมกันอย่างเป็นทีม โดยยึดผลลัพธ์ขององค์กรเป็นหลัก และให้แล้วเสร็จตามกำหนดอย่างมีคุณภาพ ตลอดจนมีการติดตาม ตรวจสอบ วัตถุประสงค์ และค่าใช้จ่ายอย่างเป็นรูปธรรม

4. โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยเน้นการปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีกลไกให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้ และจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใต้กรอบของกฎหมาย

5. ซื่อสัตย์ สุจริต โดยยึดมั่นปฏิบัติตนให้อยู่ในหลักคุณธรรม มีความซื่อตรง ไม่คดโกง ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา กระทำแต่ความดี ละเว้นความชั่ว ไม่ประพฤติดนเป็นที่ยึดเหนี่ยวและไม่คิด ไม่พูด ไม่ทำในสิ่งที่ไม่ดี

6. กล้ารับผิดทำในสิ่งที่ถูกต้อง โดยยึดมั่นในหลักการและถือปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด ยึดหลักวิชาการและจรรยาวิชาชีพในการปฏิบัติงาน กล้าคิด กล้าทำ และกล้ารับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย มุ่งที่จะกระทำในสิ่งที่ถูกต้องดีงาม โดยปราศจากอคติ และไม่ยอมโอนอ่อนผ่อนตามอิทธิพลใด ๆ

7. มีจิตให้บริการ โดยมีใจรักที่จะให้บริการด้วยความจริงใจ สุภาพ อ่อนโยน ยิ้มแย้มแจ่มใสด้วยมิตรไมตรี มีความเอื้ออาทรต่อกัน ไม่นิ่งดูเฉย และพร้อมให้บริการอยู่เสมอด้วยความรวดเร็ว ถูกต้อง ครบถ้วน โดยไม่หลบหลีกหรือเลี่ยงการให้บริการแก่ผู้มาติดต่อ

8. ไม่เลือกปฏิบัติ โดยการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางทางการเมือง มุ่งที่จะปฏิบัติต่อผู้มาขอรับบริการด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรม โดยไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ไม่ยึดระบบอุปถัมภ์และความใกล้ชิดส่วนตัวในการให้บริการ

9. เคารพซึ่งกันและกัน โดยการรู้จักสามัคคี ให้เกียรติกับสมาชิกรัฐสภา ประชาชนผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงานด้วยความจริงใจ ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น และไม่ก้าวก่ายสิทธิส่วนบุคคลหรือเรื่องส่วนตัวของผู้อื่น

10. เสียสละ โดยการทุ่มเทกายใจและอุทิศเวลาให้งานอย่างเต็มที่ เห็นประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ช่วยเหลือเพื่อนร่วมงานและผู้อื่นด้วยใจบริสุทธิ์ และมุ่งที่จะทำงานโดยไม่หวังอามิสสินจ้างหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นใด

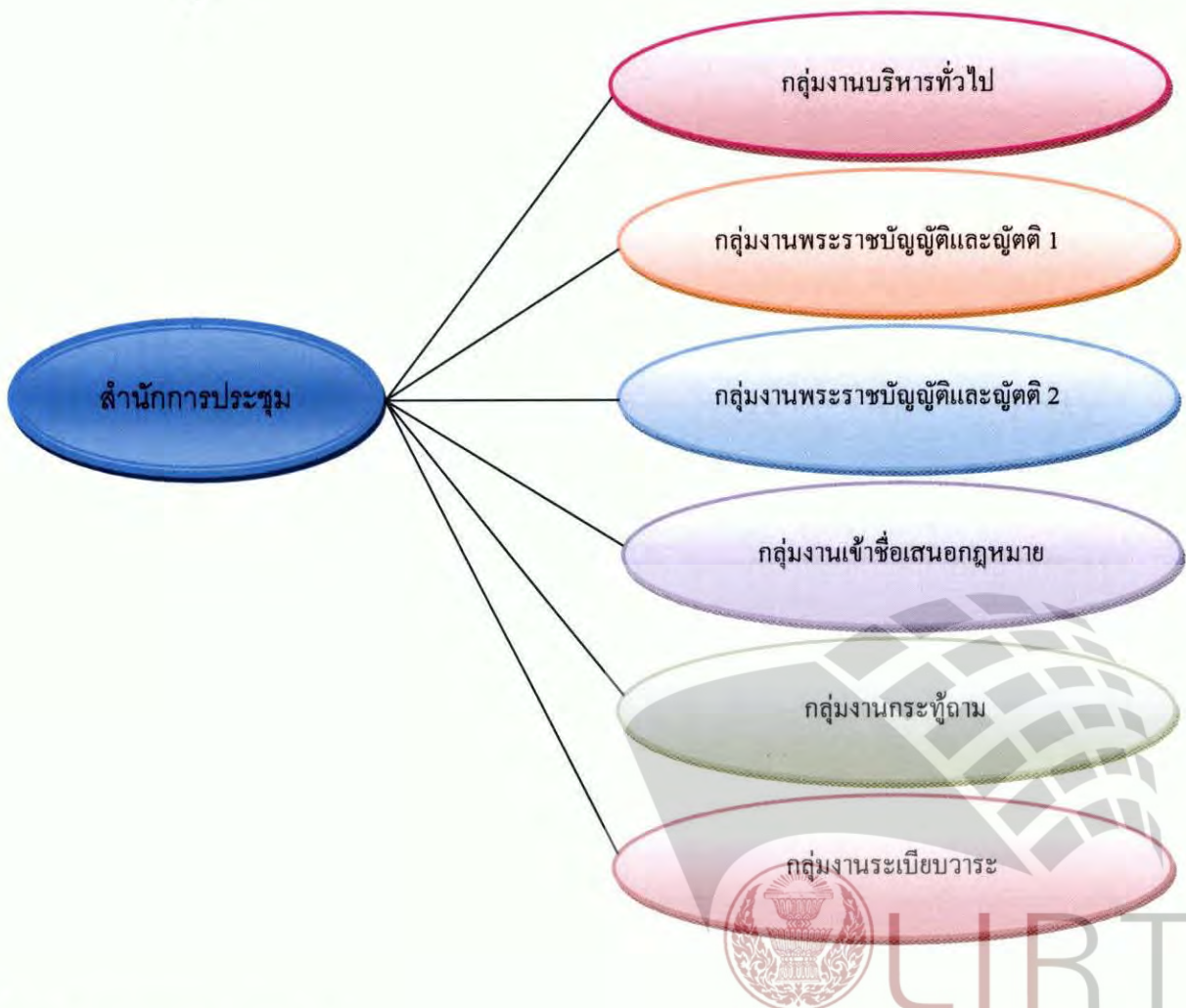
11. พัฒนาตนเองอยู่เสมอ โดยการพัฒนาตนเองให้มีความรู้ ทั้งทางด้านวิชาการ ประสบการณ์และวิทยาการใหม่ ๆ ให้ทันโลก ทันการณ์อยู่เสมอ มุ่งที่จะพัฒนา ฝึกตนให้เป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ มีทักษะและเชี่ยวชาญในงาน สร้างสรรค์ผลงานให้เป็นที่ยอมรับ รวมทั้งพร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลงในสิ่งใหม่ ๆ

12. ประหยัด โดยการใช้ทรัพย์สินของทางราชการให้เหมาะสม ฎุวิธี คุ่มค่า ไม่สิ้นเปลือง
สูญเปล่า รวมทั้งจัดการดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สินทางราชการเสมือนเป็นของตน และดำรงชีวิตอยู่
อย่างพอเพียง สมฐานะ รู้จักประมาณตน ไม่ฟุ่มเฟือย

2. อำนาจหน้าที่ของสำนักการประชุม

สำนักการประชุมมีโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 6 กลุ่มงาน คือ

1. กลุ่มงานบริหารทั่วไป
2. กลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 1
3. กลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2
4. กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
5. กลุ่มงานกระทู้ถาม
6. กลุ่มงานระเบียบวาระ



สำนักงานการประชุม มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา
2. ดำเนินการเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเด็ก สตรีและคนชราหรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือพระราชกำหนดที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ต้องพิจารณาตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร
3. ดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน
4. ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกนายกรัฐมนตรีนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร
5. ดำเนินการเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี
6. ดำเนินการเกี่ยวกับการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือเพื่อรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภา
7. ดำเนินการเกี่ยวกับญัตติที่เสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา
8. ดำเนินการเกี่ยวกับกระทู้ถามสดและกระทู้ถามทั่วไปที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งถามรัฐมนตรี
9. ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งที่ต้องดำเนินการในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามที่รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา หรือข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนด
10. ดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ
11. ดำเนินการเกี่ยวกับบัญชีรายชื่อผู้แทนองค์การเอกชนที่เกี่ยวกับเด็ก สตรีและคนชราหรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ
12. ดำเนินการเกี่ยวกับการนัดประชุมและระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา
13. ดำเนินการจัดทำขั้นตอน แนวทางและวิธีดำเนินการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา
14. ดำเนินการเกี่ยวกับการลงมติของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

15. ดำเนินการยื่นขั้มนมติของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ไปยังส่วนราชการหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง
16. ดำเนินการเกี่ยวกับฐานข้อมูลนิติบัญญัติและสารบบพระราชบัญญัติ
17. ปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

3. อำนาจหน้าที่ของกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2

กลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. ศึกษา วิเคราะห์ และติดตามเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติด้านเศรษฐกิจ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ หรือทุพพลภาพ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือพระราชกำหนดที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาต้องพิจารณาตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

2. วิเคราะห์และเปรียบเทียบสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติด้านเศรษฐกิจ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือพระราชกำหนดที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาต้องพิจารณาตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

3. ตรวจสอบ พิจารณาและเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้านเศรษฐกิจ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือพระราชกำหนดที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาต้องพิจารณาตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

4. ติดตามผลการประชุมและมติของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้านเศรษฐกิจ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือพระราชกำหนดที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาต้องพิจารณาตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

5. แจกผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้านเศรษฐกิจ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือพระราชกำหนดที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาต้องพิจารณาตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ไปยังส่วนราชการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชน

6. ดำเนินการเกี่ยวกับฐานข้อมูลนิติบัญญัติและสารบบพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกระบวนพิจารณาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้านเศรษฐกิจ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือพระราชกำหนดที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาต้องพิจารณาตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่สภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภารับไว้พิจารณา รวมทั้งการให้บริการแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ส่วนราชการและประชาชนทั่วไป

7. ดำเนินการวิเคราะห์และตรวจสอบข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาและเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับญัตติ

8. ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกนายรัฐมนตรีในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

9. ดำเนินการเกี่ยวกับญัตติด้านเศรษฐกิจที่เสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

10. ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งที่ต้องดำเนินการในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามที่รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือข้อบังคับการประชุมรัฐสภากำหนด

11. ดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

12. ดำเนินการยืนยันมติของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ไปยังส่วนราชการ หน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง

13. ติดตามผลการดำเนินการของหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องที่ต้องดำเนินการหรือปฏิบัติตามมติของที่ประชุมสภา

14. จัดทำฐานข้อมูล สารบบนิติคดีและพระราชบัญญัติ

15. ศึกษา วิเคราะห์ และให้ความเห็นในการเสนอเรื่องเพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือรับทราบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น

16. ตรวจสอบและให้ความเห็นในการเสนอเรื่องเพื่อขอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณากรณีการให้เอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างสมัยประชุมตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

4. ลักษณะการปฏิบัติงานในการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เสนอหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 เพื่อขอความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ภายใต้พันธกิจของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการสนับสนุนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน กลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 สำนักงานการประชุม จึงมีหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ และให้ความเห็นในการเสนอเรื่องเพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ขั้นตอนการปฏิบัติงานของกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2

เมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับหนังสือสัญญาแล้ว กลุ่มงานสารบรรณ สำนักบริหารงานกลาง จะดำเนินการออกเลขรับของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แล้วส่งหนังสือสัญญาฉบับนั้น ไปยังสำนักงานการประชุม จากนั้นกลุ่มงานบริหารทั่วไปจะลงทะเบียนรับของสำนักงานการประชุมแล้วส่งไปยังกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 โดยเจ้าหน้าที่ธุรการของกลุ่มงาน จะลงทะเบียนรับแล้วส่งให้นิติกรของกลุ่มงานเพื่อดำเนินการ เมื่อนิติกรได้รับหนังสือสัญญาแล้ว จะต้องดำเนินการ ดังนี้

1. ตรวจสอบหนังสือนำส่ง

โดยจะต้องตรวจสอบว่าหนังสือนำส่งถูกต้องตรงกันกับหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีเสนอมาเพื่อขอความเห็นชอบของรัฐสภา หากพบความผิดพลาด บุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 จะต้องประสานงานไปยังหน่วยงานเจ้าของเรื่องเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง

2. ตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณา

2.1 ตรวจสอบจำนวนเอกสาร โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอหนังสือสัญญาต้องจัดส่งเอกสารประกอบการพิจารณา จำนวน 1,300 ชุด เพื่อให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดส่งให้สมาชิกรัฐสภาตามที่อยู่สมาชิกรัฐสภาได้แจ้งไว้ และแจกจ่ายให้บุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจัดเตรียมใส่แฟ้มระเบียบวาระในห้องประชุม เพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกรัฐสภา

2.2 ตรวจสอบความสมบูรณ์ของเอกสาร โดยตรวจสอบว่าเอกสารประกอบการพิจารณา มีจำนวนหน้า และจำนวนฉบับ ครบถ้วนตามเอกสารประกอบการพิจารณา ต้นฉบับหรือไม่ เนื่องจากบางกรณีอาจจะมีการจัดส่งเอกสาร ไม่ตรงกับต้นฉบับที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

2.3 ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร โดยจะต้องตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาว่ามีการสะกด การเรียง การพิมพ์ การแปลถูกต้องหรือไม่

2.4 ตรวจสอบเอกสารสรุปสาระสำคัญของหนังสือสัญญา ในกรณีที่หนังสือสัญญาเป็นภาษาอังกฤษทั้งหมด โดยไม่มีการแปลหนังสือสัญญาเป็นภาษาอังกฤษ จะต้องมีการจัดทำเอกสารสรุปสาระสำคัญของหนังสือสัญญา เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถเข้าใจรายละเอียดของหนังสือสัญญาที่จะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบ

3. ตรวจสอบว่าหน่วยงานผู้รับผิดชอบได้มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่

หากสอบถามแล้วไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการดังกล่าว ก็จะต้องบันทึกว่าไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น หากมีการรับฟังความคิดเห็น จะต้องบันทึกว่าได้มีการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการใดด้วย

4. ติดต่อประสานงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเพื่อทราบข้อมูลการดำเนินการตามหนังสือสัญญา

เนื่องจากในบางกรณี คณะรัฐมนตรีอาจจะมี ความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องไปลงนาม เมื่อสอบถามแล้วจะต้องบันทึกเสนอความเห็นไปด้วยว่าหนังสือสัญญาดังกล่าวมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องลงนามในช่วงเวลา หรือวันที่เท่าใด เพื่อให้การพิจารณาของรัฐสภาสอดคล้องกับระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีจะต้องไปลงนามในหนังสือสัญญาดังกล่าว เป็นต้น

5. บันทึกวิเคราะห์ข้อมูลเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเพื่อนำกราบเรียนประธานรัฐสภาว่าคณะรัฐมนตรีเสนอหนังสือสัญญาถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 หรือไม่ และขออนุญาตบรรจุระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาต่อไป โดยจะต้องวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

5.1 จะต้องวิเคราะห์ว่ามีลักษณะเป็นหนังสือสัญญาหรือไม่

เมื่อพิจารณาตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาปี 1969 ได้ให้ความหมายของคำว่า “สนธิสัญญา (Treaty)” ว่าหมายถึงความถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่ ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่างๆ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่าง

องค์การระหว่างประเทศด้วยกัน และอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะรวมอยู่ในตราสารฉบับเดียวหรือตราสารที่เกี่ยวข้องสองฉบับหรือมากกว่านั้นและไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากความหมายของคำว่า “สนธิสัญญา” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาปี 1969 ก็สามารถจำแนกหนังสือสัญญาออกได้หลายประเภท ดังนี้

- **สนธิสัญญา (Treaty)** เป็นข้อตกลงสำคัญเป็นทางการที่กระทำโดยรัฐ มักเป็นความตกลงทางการเมือง เดิมคำว่า “สนธิสัญญา” มักใช้กับความตกลงระหว่างประเทศซึ่งมีลักษณะพิเศษ เช่น สนธิสัญญาสันติภาพ หรือสนธิสัญญาพันธมิตรซึ่งมุ่งให้ความสำคัญทางการเมืองเป็นหลัก ปัจจุบันคำว่า “สนธิสัญญา” ได้ขยายไปถึงความตกลงระหว่างรัฐบาล

- **อนุสัญญา (Convention)** ปกติใช้สำหรับความตกลงทางการที่มีลักษณะพหุภาคีหรือความตกลงที่ร่างขึ้นโดยองค์การของสถาบันระหว่างประเทศ โดยความตกลงนี้มุ่งให้มีลักษณะเป็นการสร้างกฎเกณฑ์ทางกฎหมายขึ้นใหม่ หรือเป็นประมวลกฎหมาย

- **พิธีสาร (Protocol)** เป็นความตกลงซึ่งเป็นทางการน้อยกว่าสนธิสัญญา หรืออนุสัญญา และมีใช้ความตกลงที่กระทำโดยประมุขของรัฐ เช่น พิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ 7 ภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยบริหารของอาเซียน เป็นต้น

- **ความตกลง (Agreement)** เป็นเอกสารซึ่งมีลักษณะเป็นทางการน้อยกว่าสนธิสัญญา หรืออนุสัญญา และโดยทั่วไปมิได้กระทำโดยประมุขของรัฐ ปกติใช้สำหรับความตกลงที่มีขอบเขตจำกัดหรือมิได้มีลักษณะถาวรนัก และมีภาคน้อยกว่าภาคีในอนุสัญญาปกติ ความตกลงนี้อาจใช้สำหรับความตกลงที่มีลักษณะเทคนิคหรือบริหาร ซึ่งลงนามโดยตัวแทนของหน่วยงานของรัฐและไม่จำเป็นต้องมีการให้สัตยาบัน แต่อย่างไรก็ตาม ย่อมขึ้นกับรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศด้วย ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเคร่งครัดว่าความตกลงระหว่างประเทศใด ๆ ที่มีผลผูกพันต้องได้รับการสัตยาบันก็ต้องจัดให้มีการให้สัตยาบันตามนั้น เช่น ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาสำหรับการอนุวัติการตรวจลงตราเดียวในกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี – เจ้าพระยา – แม่โขง ร่างความตกลงมาตรการริเริ่มเชียงใหม่ไปสู่การเป็นพหุภาคี เป็นต้น

- **บันทึกหรือหนังสือแลกเปลี่ยน (Exchange of Notes or Letters)** เป็นวิธีที่ไม่เป็นทางการ ระยะหลังใช้กันมากขึ้น โดยรัฐแสดงเจตนาว่าต้องการผูกพันกับความเข้าใจบางอย่าง หรือยอมรับพันธกรณีบางอย่าง บางครั้งบันทึกแลกเปลี่ยนนี้กระทำโดยผ่านผู้แทนการทูตหรือผู้แทนการทหารของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยปกติไม่มีการให้สัตยาบัน บางครั้งอาจมีบันทึกแลกเปลี่ยนในลักษณะพหุภาคีก็ได้

- **ข้อตกลง (Arrangement)** มักใช้ในเรื่องความตกลงที่มีลักษณะชั่วคราวหรือเฉพาะกาล

- **ข้อบัญญัติหรือธรรมนูญ (Statute)** ใช้ในกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. ประมวลกฎหมายหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันระหว่างประเทศ เช่น ธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ
2. ประมวลกฎหมายที่กำหนดโดยการตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของอาณานิคมเฉพาะแห่งภายใต้การควบคุมดูแลระหว่างประเทศ
3. เอกสารแบบอนุสัญญา ซึ่งกำหนดระเบียบกฎหมายบางอย่างสำหรับใช้ปฏิบัติ เช่น statute on Freedom of Transit ซึ่งเป็นเอกสารผนวกอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการเดินทางผ่านดินแดน (Convention on Freedom of Transit)

- **ปฏิญญา (Declaration)** ใช้ในหลายสถานการณ์ ดังนี้

1. ความตกลงเป็นทางการซึ่งมุ่งให้เกิดพันธะผูกพัน
2. เอกสารไม่เป็นทางการซึ่งผนวกสนธิสัญญาหรืออนุสัญญามาแสดงการตีความบทบัญญัติของสนธิสัญญาหรืออนุสัญญานั้น
3. ความตกลงไม่เป็นทางการเกี่ยวกับเรื่องที่ไม่สำคัญนัก
4. มติจากการประชุมทางการทูต ซึ่งประกาศหลักการบางประการ หรือข้อกำหนดให้ทุกรัฐถือปฏิบัติ

นอกจากนี้ ปฏิญญาอาจหมายถึงคำประกาศฝ่ายเดียวที่แสดงเจตนารมณ์ของรัฐหรือมติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ซึ่งมุ่งยืนยันหลักการสำคัญ เช่น ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของเด็ก (Declaration on the Rights of the child)

ปฏิญญานี้อาจมีการให้สัตยาบันหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ไม่มีการให้สัตยาบัน ปฏิญญาที่กระทำการขึ้นนั้นจะมีลักษณะแสดงหลักการกว้าง ๆ ซึ่งไม่ผูกมัดรัฐโดยทันที จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายให้เลือกปฏิบัติมากกว่าจะเป็นกฎหมายบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติ

- **ความตกลงชั่วคราว (Modus Vivendi)** เป็นเอกสารบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศซึ่งมีลักษณะชั่วคราว หรือเฉพาะกาล โดยมุ่งหมายให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขภายหลัง ปกติใช้ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ เช่น กระทำในนามของผู้ร่วมเจรจาหรือมีการลงนามย่อและไม่มีการให้สัตยาบัน

- **กรรมสารสุดท้าย (Final Act)** เป็นเอกสารซึ่งรวบรวมผลการประชุมขั้นสุดท้ายเพื่อสรุปอนุสัญญา นอกจากนี้ ยังระบุมติ แสดงการณ์ และข้อเสนอแนะ ซึ่งที่ประชุม

ยอมรับแต่ไม่ได้บรรจุไว้เป็นบทบัญญัติของอนุสัญญา บางกรณีกรรมสารสุดท้ายยังระบุนิติความ
บทบัญญัติในเอกสารทางการซึ่งที่ประชุมรับรองด้วย

กรรมสารสุดท้ายนี้มีการลงนามแต่ไม่จำเป็นต้องมีการให้สัตยาบัน
และหลายกรณีไม่ผูกมัดรัฐในแง่กฎหมายเหมือนกับสนธิสัญญาที่มีการให้สัตยาบันและมีลักษณะ
ผูกพันอื่น ๆ

- **กรรมสารทั่วไป (General Act)** กรรมสารทั่วไปก็คือสนธิสัญญา
ตามปกติ แต่อาจมีลักษณะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้

นอกเหนือจากที่ได้กล่าวข้างต้น ยังมีชื่อเรียกสนธิสัญญาอย่างอื่น เช่น
ข้อตกลง (Accord) กรรมสาร (Act) ซึ่งใช้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ
หรือจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ **บันทึกช่วยจำ (Aide Memoire) มาตราบท (Articles or Articles
of Agreement)** เช่น มาตราบทความตกลงแห่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Articles of
Agreement of the International Monetary Fund) **กฎบัตร (Charter)** และ**รัฐธรรมนูญ (Constitution)**
ซึ่งเป็นเอกสารแม่บทขององค์การระหว่างประเทศ **แถลงการณ์ร่วม (Joint Declaration)** **ข้อตกลง
สงบศึกชั่วคราว (Armistice)** **ข้อตกลงพักรบ (Truce or Ceasefire)** **บันทึก (Memorandum)**
บันทึกข้อตกลง (Memorandum of Agreement) **บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of
Understanding)** **บันทึกการประชุม (Minute)** หรือ**บันทึกผลการเจรจา (Agreed Minute)** ซึ่งใช้
บันทึกความเข้าใจที่ไม่สำคัญนัก หรือเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการดำเนินงาน **บันทึกวาจา (Note
Verbale)** **กติกาสัญญา (Pact)** **กรรมสารสาธารณะ (Public act)** เป็นต้น

5.2 หากเป็นหนังสือสัญญา เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญา 5 ประเภท
ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนหรือไม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหนังสือสัญญา 5 ประเภทที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา
ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติหนังสือสัญญาที่ต้อง
ได้รับความเห็นชอบไว้เพียง 3 ประเภท



ตารางที่ 1 เปรียบเทียบหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
<p>ม. 224 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ</p> <p>หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา</p>	<p>ม.190 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ</p> <p>หนังสือสัญญาใดที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว</p> <p><u>ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น</u></p> <p><u>ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ</u></p>

6. เมื่อประธานรัฐสภาได้อนุญาตบรรจุระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา และได้กำหนดวันเวลาประชุมแล้ว ในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของเรื่องแจ้งรายชื่อผู้ชี้แจงจะต้องบันทึกความเห็นเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเพื่อนำกราบเรียนประธานรัฐสภาพิจารณาอนุญาตให้ผู้ชี้แจงเข้าชี้แจงในที่ประชุม

ในระหว่างประชุมร่วมกันของรัฐสภา บุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 จะต้องติดตามมติของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาว่ามีมติในเรื่องหนังสือสัญญาว่าอย่างไร ในส่วนของการพิจารณาของรัฐสภานั้นสามารถดำเนินการได้หลายแนวทาง เช่น

6.1 ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาศึกษาก่อนให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา ซึ่งคณะกรรมการอาจตั้งข้อสังเกตไว้ในรายงานการพิจารณาศึกษาเพื่อขอมติต่อรัฐสภาให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการอย่างใด ๆ เพิ่มเติม โดยอาจตั้งเป็นกรรมาธิการวิสามัญ หรือจะตั้งเฉพาะผู้ที่เป็นสมาชิกรัฐสภาเท่านั้นก็ได้ ในกรณีที่มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาศึกษาก่อนให้ความเห็นชอบ จะต้องจัดทำหนังสือแต่งตั้งกรรมาธิการไปยังบุคคลที่ได้รับแต่งตั้ง เพื่อแจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ประชุมของคณะกรรมการ

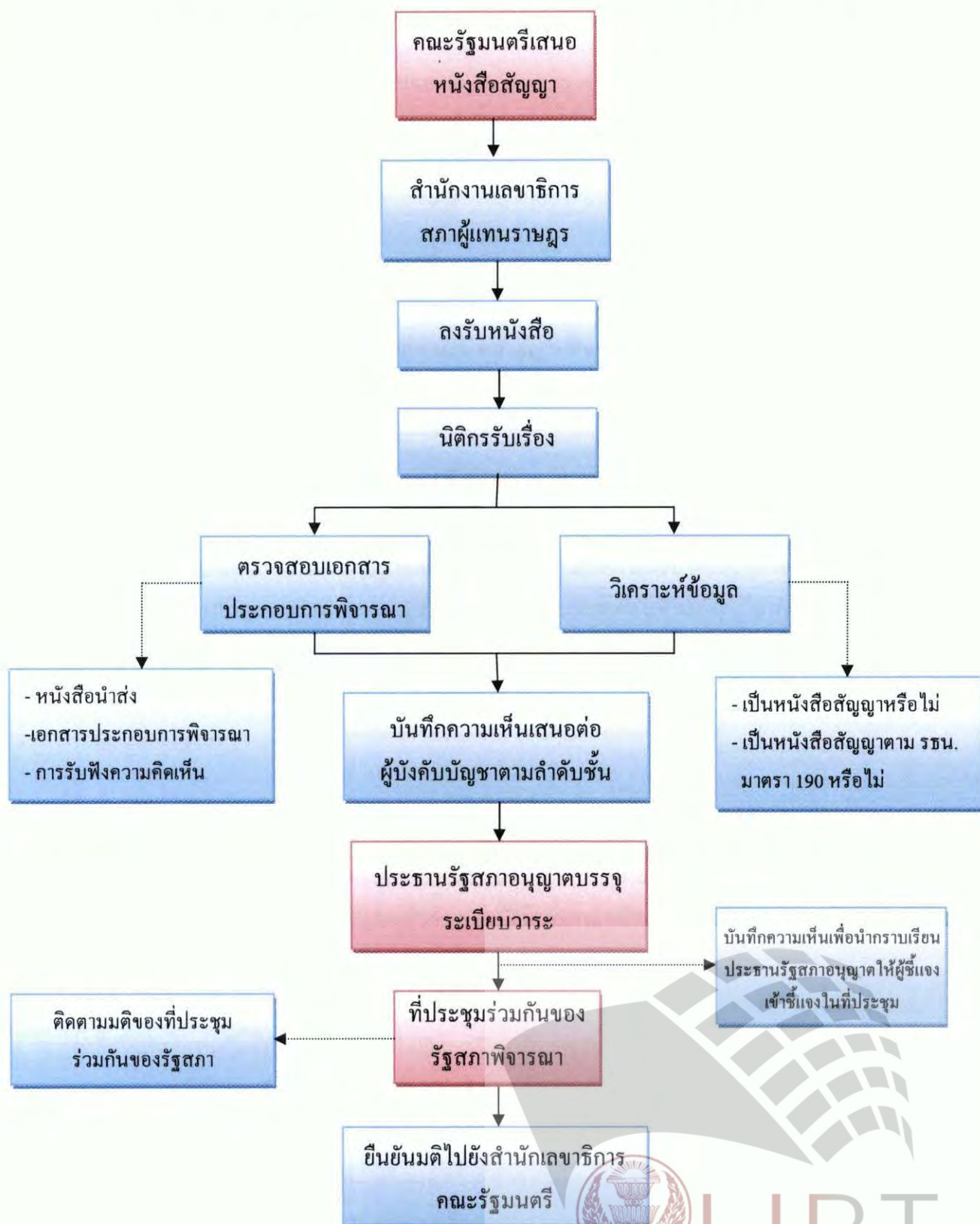
6.2 ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา

6.3 มีมติให้คืนเรื่องไปไม่รับพิจารณา หากเห็นว่าคณะรัฐมนตรีทำไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หรือเป็นเรื่องที่ไม่ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190

6.4 มีมติให้คณะรัฐมนตรีถอนเรื่องคืน ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีร้องขอต่อที่ประชุม

7. เมื่อรัฐสภามีมติเป็นประการใดแล้ว กลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 จะจัดทำหนังสือยื่นข้มติไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต่อไป และจัดทำสารบบเพื่อเก็บเรื่อง

ภาพที่ 2 แผนผังการดำเนินการเกี่ยวกับหนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190



5. สภาพปัญหาการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190

เมื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติงานของกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 ในการดำเนินการเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 พบว่าแนวทางในการปฏิบัติงานของกลุ่มงานยังมีปัญหาและอุปสรรคที่ต้องพัฒนาระบบการตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้มีรูปแบบและมาตรฐานเดียวกัน โดยมีสภาพปัญหาดังนี้

5.1. ปัญหาเอกสารประกอบการพิจารณาไม่ถูกต้อง

ในการเสนอหนังสือสัญญาเพื่อขอความเห็นชอบของรัฐสภานั้น คณะรัฐมนตรีจะเสนอหนังสือสัญญาและเอกสารประกอบการพิจารณาต่อรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้ศึกษาในรายละเอียดก่อนที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อได้รับเรื่องแล้วบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 จะมีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของหนังสือสัญญาและเอกสารประกอบการพิจารณา จากนั้นจึงจะวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชา โดยการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาที่คณะรัฐมนตรีเสนอมาเพื่อประกอบการพิจารณานั้น มีปัญหาเนื่องจากเอกสารประกอบการพิจารณามีรายละเอียดค่อนข้างมาก เป็นศัพท์เทคนิค และจัดทำเป็นภาษาอังกฤษ ทำให้บุคลากรไม่เข้าใจในรายละเอียดของเอกสาร ส่งผลให้การตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาเกิดความผิดพลาดได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการศึกษาของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

5.2 ปัญหาการประสานงานไม่เป็นที่พึงพอใจ

ในการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณานั้น หากบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 ตรวจสอบแล้วพบความไม่สมบูรณ์ หรือเอกสารประกอบการพิจารณา มีความผิดพลาด เช่น คำแปลผิด เอกสารพิมพ์ผิด เรียงหน้าเอกสารผิด เอกสารประกอบการพิจารณาไม่ครบจำนวน เป็นต้น หรือไม่เข้าใจในรายละเอียดของเอกสาร หรือต้องการทราบรายละเอียดของหนังสือสัญญา หรือต้องการทราบว่าได้มีการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วหรือไม่ และได้มีการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการใด บุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 จะต้องประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขเอกสารประกอบการพิจารณาให้ถูกต้อง หรือขอทราบรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับหนังสือสัญญา เพื่อประกอบการพิจารณาของผู้บังคับบัญชา ซึ่งจากการประสานงานส่วนใหญ่มักประสบปัญหา

เนื่องจากบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 มีระยะเวลาในดำเนินการที่จำกัด เนื่องจากเสนอเรื่องมาในระยะเวลากระชั้นชิด และขาดการประสานงานที่ดี ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอหนังสือสัญญาเกิดความไม่พึงพอใจในการประสานงานของบุคลากรของกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 ได้

5.3 ปัญหาการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชา

เมื่อตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อมาบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 จะต้องวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ในทางปฏิบัตินั้น การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญามีปัญหาเนื่องจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่งผลต่อการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา เนื่องจากบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 จะต้องวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นว่า หนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีเสนอมาเพื่อขอความเห็นชอบของรัฐสภานั้นมีลักษณะเป็นหนังสือสัญญาหรือไม่ และหากเป็นหนังสือสัญญาแล้วเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ ปัญหาจากความไม่ชัดเจนของรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 เนื่องจากขาดรายละเอียดที่ครบถ้วนเหมาะสม และไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับรายละเอียดของหนังสือสัญญาทั้ง 5 ประเภทดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับประเภทของหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีรายละเอียดแตกต่างไปจากประเภทของหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รวมทั้งยังมีปัญหาจากการที่บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจ และขาดข้อมูลในการสนับสนุนการวิเคราะห์ ส่งผลให้การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญา มีความล่าช้า และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จากการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 พบว่าไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งสามารถแสดงเป็นแผนภาพให้เห็นถึงปัญหาและสาเหตุได้ดังนี้

บทที่ 4

ปัญหา สาเหตุ และแนวทางแก้ไข

จากสภาพปัญหาที่พบในการตรวจสอบเอกสารและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ของกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 และสาเหตุในการปฏิบัติงาน ผู้ศึกษาจะได้ทำการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาในการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณา และการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 โดยมีสาเหตุและแนวทางแก้ไข ดังนี้

1. ปัญหาเอกสารประกอบการพิจารณาไม่ถูกต้อง

สภาพปัญหา

ในการเสนอหนังสือสัญญาเพื่อขอความเห็นชอบของรัฐสภานั้น คณะรัฐมนตรีจะเสนอหนังสือสัญญาและเอกสารประกอบการพิจารณาต่อรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้ศึกษาในรายละเอียดก่อนที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อได้รับเรื่องแล้วบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 จะมีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของหนังสือสัญญาและเอกสารประกอบการพิจารณา จากนั้นจึงจะวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชา โดยการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาที่คณะรัฐมนตรีเสนอมาเพื่อประกอบการพิจารณานั้น มีปัญหาเนื่องจากเอกสารประกอบการพิจารณา มีรายละเอียดค่อนข้างมาก เป็นศัพท์เทคนิค และจัดทำเป็นภาษาอังกฤษ ทำให้บุคลากรไม่เข้าใจในรายละเอียดของเอกสาร ส่งผลให้การตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาเกิดความผิดพลาดได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการศึกษาของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

สาเหตุ

1.1 เอกสารประกอบการพิจารณาไม่ครบจำนวน

เอกสารประกอบการพิจารณาไม่ครบจำนวน เนื่องจากคณะรัฐมนตรีต้องจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาพิจารณาจำนวน 1,300 ชุด ซึ่งนับว่ามีปริมาณมาก หากเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีเสนอหนังสือสัญญามาอย่างรีบด่วน ย่อมทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถผลิตเอกสารได้ทัน หรือผลิตเอกสารไม่ครบจำนวนที่จะต้องส่งต่อรัฐสภา

เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอหนังสือไม่ทราบว่าจะต้องส่งเอกสารประกอบการพิจารณาจำนวนเท่าใด

1.2 เอกสารประกอบการพิจารณามีความผิดพลาด

ในกรณีที่ประธานรัฐสภากำหนดวันเวลาประชุมร่วมกันของรัฐสภาแล้ว คณะรัฐมนตรีอาจจะเร่งรีบเสนอหนังสือสัญญาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาไปในคราวเดียวกันกับ หนังสือสัญญาที่ประธานรัฐสภาได้อนุญาตบรรจุระเบียบวาระแล้ว ทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ จำเป็นต้องเร่งรีบในการผลิตเอกสารประกอบการพิจารณา ประกอบกับเอกสารประกอบการพิจารณา มีรายละเอียดค่อนข้างมาก และมีระยะเวลาในการผลิตค่อนข้างจำกัด ซึ่งอาจจะส่งผลให้การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาเกิดความผิดพลาดได้ เช่น เอกสารเรียงหน้าผิด เอกสารพิมพ์ผิด เอกสารแปลผิด เป็นต้น นอกจากนี้ เมื่อมีการเสนอหนังสือสัญญาเพื่อขอความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบภายใน 60 วัน ทำให้บุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติ และคดี 2 มีระยะเวลาในการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาค่อนข้างจำกัด ซึ่งอาจทำให้เกิดความผิดพลาดในการตรวจสอบได้ อันจะส่งผลต่อการพิจารณาของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

1.3 ไม่เข้าใจในรายละเอียดของเอกสารประกอบการพิจารณา

เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีเสนอเพื่อขอความเห็นชอบของรัฐสภานั้น จะเป็นความตกลงระหว่างประเทศ เอกสารประกอบการพิจารณาส่วนใหญ่จึงอยู่ใน ภาษาอังกฤษ ซึ่งหน่วยงานเจ้าของเรื่องอาจจะไม่ได้มีการแปลรายละเอียดของหนังสือสัญญาเป็น ภาษาไทย แต่จะจัดทำเพียงเอกสารสรุปสาระสำคัญของหนังสือสัญญาเท่านั้น ทำให้บุคลากรใน กลุ่มงานพระราชบัญญัติและคดี 2 ไม่สามารถที่จะเข้าใจในรายละเอียดเนื้อหาในเอกสาร ได้อย่าง ลึกซึ้ง นอกจากนี้หนังสือสัญญาต่าง ๆ มีลักษณะเป็นความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องใดเรื่อง หนึ่ง ขอบเขตของหนังสือสัญญาจึงกว้างขวางมาก ในบางกรณีอาจเป็นเรื่องเฉพาะด้านซึ่งมีการใช้ ศัพท์เทคนิคในการอธิบายรายละเอียดค่อนข้างมาก เช่น ความตกลงเกี่ยวกับค้าระหว่างประเทศ ความตกลงทางการแพทย์ ความตกลงเกี่ยวกับสถาปัตยกรรม เป็นต้น ทำให้บุคลากรในกลุ่มงาน พระราชบัญญัติและคดี 2 ไม่สามารถเข้าใจรายละเอียดของเนื้อหาเท่าที่ควร ซึ่งส่งผลต่อการ ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารประกอบการพิจารณา

แนวทางในการแก้ไข

เพื่อให้การตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณามีความถูกต้อง จึงมีแนวทางในการ ดำเนินการ ดังนี้

1.1 ควรจัดทำคู่มือปฏิบัติงานในด้านการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณา โดยใน คู่มือการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาจะมีการกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนเกี่ยวกับ

ขั้นตอน วิธีการ และรายละเอียดในการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณา เช่น เอกสารประกอบการพิจารณาที่เสนอมามีจำนวนครบถ้วนตามที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องการหรือไม่ เอกสารประกอบการพิจารณาสมบูรณ์หรือไม่ มีเอกสารสรุปสาระสำคัญของหนังสือสัญญาหรือไม่ มีการจัดทำคำแปลหนังสือสัญญาเป็นภาษาไทยหรือไม่ เพื่อให้ การตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 ถูกต้อง รวดเร็ว และครบถ้วน

1.2 ควรเผยแพร่คู่มือปฏิบัติงานในด้านการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาให้แก่บุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอหนังสือสัญญาทราบ เนื่องจากบุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอหนังสือสัญญายังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอหนังสือสัญญาไม่ทราบว่าการเสนอหนังสือสัญญาจะต้องส่งเอกสารประกอบการพิจารณาจำนวนเท่าใด หากเป็นเอกสารที่อยู่ในรูปภาษาอังกฤษจะต้องมีเอกสารสรุปสาระสำคัญของหนังสือสัญญา หรือมีการแปลเอกสารเป็นภาษาไทย ดังนั้น เมื่อกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 ได้มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานในด้านการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาแล้ว ควรที่จะทำการเผยแพร่คู่มือดังกล่าวให้แก่บุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถทราบถึงแนวทางในการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อช่วยลดความผิดพลาดในการเสนอเอกสารประกอบการพิจารณา และทำให้การเสนอเอกสารประกอบการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถูกต้องมากยิ่งขึ้น

2. ปัญหาการประสานงานไม่เป็นที่พึงพอใจ

สภาพปัญหา

ในการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณานั้น หากบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 ตรวจสอบแล้วพบความไม่สมบูรณ์ หรือเอกสารประกอบการพิจารณามีความผิดพลาด เช่น คำแปลผิด เอกสารพิมพ์ผิด เรียงหน้าเอกสารผิด เอกสารประกอบการพิจารณาไม่ครบถ้วน เป็นต้น หรือไม่เข้าใจในรายละเอียดของเอกสาร หรือต้องการทราบรายละเอียดของหนังสือสัญญา หรือต้องการทราบว่าได้มีการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วหรือไม่ และได้มีการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการใด บุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 จะต้องประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขเอกสารประกอบการพิจารณาให้ถูกต้อง หรือขอทราบรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับหนังสือสัญญา เพื่อประกอบการพิจารณาของผู้บังคับบัญชา ซึ่งจากการประสานงานส่วนใหญ่มักประสบปัญหา เนื่องจากบุคลากรในกลุ่มงาน

พระราชบัญญัติและญัตติ 2 มีระยะเวลาในดำเนินการที่จำกัด เนื่องจากเสนอเรื่องมาในระยะเวลา กระชั้นชิด และขาดการประสานงานที่ดี ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอหนังสือสัญญาเกิดความไม่พึงพอใจในการประสานงานของบุคลากรของกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 ได้

สาเหตุ

2.1 ระยะเวลาในการประสานงานที่จำกัด

เมื่อประธานรัฐสภากำหนดวันประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาเรื่องที่บรรจุอยู่ในระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภาแล้ว ในบางกรณีคณะรัฐมนตรีอาจจะเร่งรีบเสนอหนังสือสัญญาต่อรัฐสภาเพื่อให้พิจารณาไปในคราวเดียวกันกับเรื่องที่บรรจุอยู่ในระเบียบวาระการประชุมแล้ว การเร่งรีบเสนอเรื่องของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ส่งผลให้บุคลากรของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีประสานมายังกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 สำนักการประชุม ทำให้มีเวลาในการประสานงานเพื่อแจ้งให้ทราบรายละเอียดในการเสนอหนังสือสัญญาที่จำกัด หรือไม่ได้มีการประสานเพื่อแจ้งให้ทราบล่วงหน้า อันเนื่องมาจากมีการกิจด้านอื่นมากหรือไม่เห็นความสำคัญ ทำให้เกิดความไม่พึงพอใจในการประสานงานระหว่างบุคลากรของกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 และบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอหนังสือสัญญา

2.2 การขาดการประสานงานที่ดี

ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องประสานงานกับหน่วยงานเจ้าของเรื่องเพื่อสอบถามรายละเอียดของหนังสือสัญญาที่เสนอมาเพื่อขอความเห็นชอบ เช่น ประเด็นในการรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการจัดข้อมูลและต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและต้องชี้แจงต่อรัฐสภาด้วย แต่ไม่มีกฎหมายเฉพาะออกมารองรับว่าก่อนดำเนินการหรือก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันหน่วยงานเจ้าของเรื่องจะต้องจัดให้มีข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีการอย่างไร ใช้ระยะเวลาานเท่าไร บุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 จึงจำเป็นต้องประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอหนังสือสัญญาเพื่อสอบถามว่าได้มีการดำเนินการดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร เพื่อประกอบการบันทึกเสนอความเห็น เช่น การเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ การสัมมนา การจัดประชุมชี้แจง เป็นต้น หรือมีความจำเป็นที่จะต้องสอบถามเรื่องการขอมติจากรัฐสภา เนื่องจากบางกรณีคณะรัฐมนตรีเสนอหนังสือสัญญามาเพียงเรื่องเดียว แต่ในเรื่องนั้นมีหนังสือสัญญาที่รัฐสภาต้องให้ความเห็นชอบหลายฉบับ การขาดการประสานงานระหว่างบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอหนังสือสัญญา อันเนื่องมาจากการประสานงานในระยะเวลากระชั้นชิด และไม่มีบุคลากรที่รับผิดชอบในการประสานงาน โดยเฉพาะเจาะจง ทำให้เกิดความไม่พึงพอใจในการประสานงานได้

แนวทางในการแก้ไข

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรมีการสร้างเครือข่ายบุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 โดยควรจัดให้มีการสัมมนาทางวิชาการเพื่อสร้างเครือข่ายระหว่างหน่วยงาน และเพื่อให้ทราบบุคลากรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเสนอหนังสือสัญญาโดยตรง และจากการสัมมนาดังกล่าวควรมีการจัดทำทำเนียบบุคลากรระหว่างหน่วยงานซึ่งมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเสนอหนังสือสัญญา ซึ่งจะทำให้บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีฐานข้อมูลสำหรับสนับสนุนการประสานงาน อันจะส่งผลให้การประสานงานเกี่ยวกับหนังสือสัญญาระหว่างบุคลากรของกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอหนังสือสัญญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง รวดเร็ว และเกิดความพึงพอใจแก่บุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอหนังสือสัญญา

3. ปัญหาการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาล่าช้า

สภาพปัญหา

เมื่อตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อมาบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 จะต้องวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ในทางปฏิบัตินั้น การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญามีปัญหาเนื่องจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่งผลต่อการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา เนื่องจากบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 จะต้องวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นว่า หนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีเสนอมาเพื่อขอความเห็นชอบของรัฐสภานั้นมีลักษณะเป็นหนังสือสัญญาหรือไม่ และหากเป็นหนังสือสัญญาแล้วเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ ปัญหาจากความไม่ชัดเจนของรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 เนื่องจากขาดรายละเอียดที่ครบถ้วนเหมาะสม และไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับรายละเอียดของหนังสือสัญญาทั้ง 5 ประเภทดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับประเภทของหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีรายละเอียดแตกต่างไปจากประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รวมทั้งยังมีปัญหาจากการที่บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจ และขาดข้อมูลในการสนับสนุนการวิเคราะห์ที่ส่งผลให้การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญา มีความล่าช้า และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

สาเหตุ

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่ชัดเจน

3.1.1 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทำให้เข้าใจลำบาก

(1) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญขาดรายละเอียดที่ครบถ้วนเหมาะสม

เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ไม่ได้ให้นิยามหรือความหมายของคำว่า “หนังสือสัญญา” จึงทำให้เกิดปัญหาในการวิเคราะห์ว่า หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 มีความหมายเพียงใด เมื่อพิจารณาตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาปี 1969 ให้ความหมายของคำว่า “สนธิสัญญา (Treaty)” ว่าหมายความถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่างๆ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน และอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะรวมอยู่ในตราสารฉบับเดียวหรือตราสารที่เกี่ยวข้องสองฉบับหรือมากกว่านั้นและไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม

ปัญหาจากความไม่ชัดเจนของความหมายของคำว่า “หนังสือสัญญา” และการขาดรายละเอียดเกี่ยวกับหนังสือสัญญา ทำให้การวิเคราะห์หนังสือสัญญาเป็นไปอย่างยากลำบากและไม่มีแนวทางในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็น ซึ่งอาจจะทำให้การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นมีความล่าช้าได้

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแล้วจะพบว่าประเภทของหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีรายละเอียดแตกต่างไปจากประเภทของหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาไว้ 3 ประเภท คือ

- หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย
- หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือ
- หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไป

ความสัญญา

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา คือ

- หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย
- หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ
- หนังสือสัญญาใดที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา
- หนังสือสัญญาใดที่มีบทเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือ
- หนังสือสัญญาใดที่มีบทเปลี่ยนแปลงที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าว ทำให้บุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและคดี 2 ไม่สามารถเข้าใจเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างละเอียดและลึกซึ้ง นอกจากนี้ถ้อยคำที่รัฐธรรมนูญบัญญัติขึ้นใหม่ เช่น คำว่า “อย่างกว้างขวาง” และ “อย่างมีนัยสำคัญ” มีความหมายอย่างไร เนื่องจากถ้อยคำดังกล่าวมีความหมายกว้าง และยังไม่มีตัวอย่างหนังสือสัญญาที่มีลักษณะดังกล่าวที่จะใช้ในการเทียบเคียงเพื่อประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้บังคับฯ ดังนั้น บุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและคดี 2 จึงต้องพิจารณาอย่างละเอียดและรอบคอบว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่ ซึ่งทำให้การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้บังคับฯ ช้า

(2) ปัญหาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 6 – 7/2551 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2551 เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด เกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ฉบับลงวันที่ 18 มิถุนายน 2551 เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 หรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยชี้ขาดเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

1. คำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ฉบับลงวันที่ 18 มิถุนายน 2551 เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นหนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190

2. หากคำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 แล้ว คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 วรรคสอง ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้จะไม่ได้ปรากฏสาระสำคัญอย่างชัดเจนว่าเป็น

หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่อันเป็นอาณาเขตของประเทศไทยก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาในคำแถลงการณ์ร่วมประกอบกับแผนที่หรือแผนผังแนบท้ายซึ่งจัดขึ้นโดยประเทศกัมพูชาแต่เพียงฝ่ายเดียวอันประกอบเป็นส่วนหนึ่งของคำแถลงการณ์ร่วมแล้ว เป็นการสุมเสี่ยงต่อผลกระทบในเรื่องอาณาเขตของประเทศไทยอันเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนและอาจก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศต่อไปภายหน้าได้ การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการเจรจากับประเทศกัมพูชาก่อนที่จะได้มีการลงนามคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว พึงสังเกตเห็นได้ว่าหากลงนามคำแถลงการณ์ร่วมไป ก็อาจก่อให้เกิดการแตกแยกกันทางด้านความคิดเห็นของคนในสังคมทั้งสองประเทศ อีกทั้งอาจก่อให้เกิดวิกฤติแก่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา อันมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมอย่างกว้างขวาง คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว จึงเป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตประเทศไทย จึงเป็นหนังสือสัญญาที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 190 วรรคสอง กำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ดังกล่าว ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีไม่สามารถพิจารณาได้ว่าหนังสือสัญญาใดจะต้องเสนอเพื่อขอความเห็นชอบของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจึงเสนอเรื่องที่น่าจะเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 เพื่อขอความเห็นชอบของรัฐสภาทุกกรณี ทำให้ปริมาณหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีเสนอเพื่อขอความเห็นชอบของรัฐสภามีจำนวนมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด นอกจากนี้ในบางกรณีเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแล้ว หนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาไม่น่าจะเข้าลักษณะหนังสือสัญญาที่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา จึงทำให้การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและนิติ 2 ลำชา



ตารางที่ 2 แสดงสถิติหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190
ที่คณะรัฐมนตรีเสนอเพื่อขอความเห็นชอบของรัฐสภา

ปีที่คณะรัฐมนตรีเสนอหนังสือสัญญา	จำนวน (ฉบับ)
พ.ศ. 2541	1
พ.ศ. 2542	-
พ.ศ. 2543	8
พ.ศ. 2544	-
พ.ศ. 2545	-
พ.ศ. 2546	3
พ.ศ. 2547	4
พ.ศ. 2548	1
พ.ศ. 2549	-
รวม	17
พ.ศ. 2550	-
พ.ศ. 2551	3
พ.ศ. 2552 (ภายหลังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ)	82
พ.ศ. 2553	43
รวม	145

3.1.2 ไม่มีกฎหมายเฉพาะออกมารองรับ

รัฐธรรมนูญ มาตรา 190 วรรคห้า บัญญัติว่า “ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุน อย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป” แต่เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาดังกล่าว จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับลักษณะและ

การดำเนินการเกี่ยวกับหนังสือสัญญา ส่งผลให้การวิเคราะห์ข้อมูลของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญาติ 2 เกิดความล่าช้าและอาจก่อให้เกิดความผิดพลาดได้

แนวทางในการแก้ไข

ควรจัดทำคู่มือปฏิบัติงานในด้านการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 โดยในคู่มือดังกล่าวจะกำหนดขั้นตอน วิธีการ และรายละเอียดในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญา เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งจะทำให้การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญาติ 2 เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ถูกต้อง และรวดเร็ว

สาเหตุ

3.2. ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจ

การขาดความรู้ความเข้าใจของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญาติ 2 ในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญามีสาเหตุ ดังนี้

3.2.1 การขาดความรู้ที่แท้จริง เนื่องจากหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเรื่องเฉพาะด้าน และมีศัพท์เทคนิคจำนวนมาก เช่น กรอบการเจรจาเพื่อการดำเนินงานความร่วมมือด้านการขนส่งภายใต้กรอบอาเซียน ร่างบันทึกข้อตกลงเพื่อการจัดตั้งศูนย์พลังงาน BIMSTEC ภายใต้กรอบความร่วมมือแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ การลงนามในหนังสือแจ้งเข้าร่วม MRA สาขาวิศวกรรม และ MRA สาขาสถาปัตยกรรมของอาเซียน ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพแพทยของอาเซียน ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพทันตแพทย์ของอาเซียน และกรอบข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพบัญชีของอาเซียน เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากตำแหน่งของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญาติ 2 แล้วจะพบว่า จะรับเฉพาะบุคลากรที่สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิตเท่านั้น ทำให้การวิเคราะห์เสนอความเห็นขาดความรู้ที่แท้จริง และไม่ครอบคลุมเนื้อหาของหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีเสนอมา

3.2.2 การขาดการศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม หรือศึกษาหาความรู้จากแหล่งข้อมูลอื่นเพื่อประกอบการวิเคราะห์เสนอความเห็น เช่น หนังสือต่าง ๆ บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ หรือข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น จึงทำให้การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญาติ 2 ล่าช้า เพราะไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว และทำให้การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นทำได้เพียงการให้รายละเอียดคร่าว ๆ เท่านั้น ไม่สามารถนำเสนอข้อมูลเชิงลึกแก่ผู้บังคับบัญชา

3.2.3 การขาดประสบการณ์ เนื่องจากไม่ได้มีการหาวิธีการเพื่อรองรับการปฏิบัติงานที่เปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือผลจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นล่าช้า เนื่องจากบุคลากรไม่มีประสบการณ์ จึงทำให้ไม่มีหรือไม่ทราบแนวทางในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็น นอกจากนี้ สำนักพัฒนาบุคลากรก็ไม่ได้จัดหลักสูตรเพื่อพัฒนาการวิเคราะห์ข้อมูลในด้านดังกล่าวอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

3.2.4 ไม่มีผู้ถ่ายทอด เนื่องจากในอดีตนั้นหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจะมีปริมาณน้อย จึงทำให้บุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและนิติ 2 ขาดประสบการณ์ในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็น และบุคลากรที่มีประสบการณ์ก็ไม่ได้มีการถ่ายทอดความรู้ให้แก่บุคลากรที่ได้รับการบรรจุใหม่ ทำให้ประสบการณ์ถูกเก็บไว้ในตัวบุคคลเฉพาะคนใดคนหนึ่ง และฝังอยู่ในตัวบุคคลนั้นเท่านั้น ซึ่งท้ายที่สุดจะทำให้ประสบการณ์นั้นเลือนหายไปมากที่สุด

3.2.5 การไม่เห็นความสำคัญ เนื่องจากบุคลากรขาดความตั้งใจจริงในการทำงาน โดยทำงานแบบขอไปที ไม่กระตือรือร้นที่จะแสวงหาความรู้เพิ่มเติม เนื่องจากไม่เห็นความสำคัญในงานที่จะต้องปฏิบัติ ประกอบกับภารกิจอื่นเป็นจำนวนมาก จึงทำให้บุคลากรไม่มีเวลาในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็น เพราะจำเป็นต้องปฏิบัติงานประจำอย่างอื่น จึงทำให้การวิเคราะห์ข้อมูลเกิดความล่าช้าได้

แนวทางในการแก้ไข

3.2.1 ควรพัฒนาบุคลากรของกลุ่มงานพระราชบัญญัติและนิติ 2 โดยจัดให้มีการฝึกอบรม หรือสัมมนาทางวิชาการ เพื่อให้บุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและนิติ 2 มีความรู้ความเข้าใจ และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับหนังสือสัญญามากยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง และรวดเร็ว

3.2.2 ควรมีการถ่ายทอดประสบการณ์ในการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญาจากพี่สู่น้อง หรือแลกเปลี่ยนเรียนรู้ภายในกลุ่มงาน เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างแท้จริง ความรู้ที่มีอยู่เฉพาะตัวบุคคลก็จะถูกนำมาพิจารณาเทียบเคียงกับประสบการณ์ของผู้ที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดความรู้ที่มีลักษณะที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้น และเมื่อมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้แล้ว ความรู้เฉพาะตัวบุคคลก็จะกลายเป็นความรู้ของทีมงานและเกิดการขยายวงความรู้ต่อไป

3.2.3 ควรมีการเสริมสร้างทัศนคติเชิงบวกให้แก่บุคลากรของกลุ่มงานพระราชบัญญัติและนิติ 2 ให้มีความกระตือรือร้นในการค้นคว้าหาความรู้เพิ่มเติม เพื่อให้สามารถ

พัฒนาไปสู่ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านได้ ซึ่งจะทำให้การวิเคราะห์ข้อมูลเกิดความรวดเร็ว และให้ข้อมูลเชิงลึกแก่ผู้บังคับบัญชาได้

สาเหตุ

3.3 การขาดข้อมูลในการสนับสนุนการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็น

การวิเคราะห์เสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น จำเป็นต้องมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ โดยข้อมูลนั้นอาจจะเป็นข้อมูลที่สามารถค้นหาได้ทันที เช่น ค้นคว้าจากอินเทอร์เน็ต สื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ หรือจากรายละเอียดในหนังสือสัญญานั้น เป็นต้น และข้อมูลที่มีความซับซ้อนในการค้นคว้า ซึ่งหมายถึงข้อมูลที่หน่วยงานหรือกระทรวงต่าง ๆ ได้เก็บรวบรวมไว้เป็นการภายในมิได้เผยแพร่ในสื่อต่าง ๆ จึงต้องใช้วิธีติดต่อประสานกับหน่วยงานที่มีข้อมูลเพื่อขอข้อมูล เมื่อพิจารณาสภาพปัญหาการขาดข้อมูลที่ศึกษาพิจารณาแล้ว พบว่าเกิดจากสาเหตุดังนี้

3.3.1 ข้อมูลประกอบการพิจารณาไม่เพียงพอ เนื่องจากผู้ชี้แจงของหน่วยงานหรือกระทรวงไม่ให้ข้อมูลที่ชัดเจนเพียงพอ เพราะขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องหนังสือสัญญาที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานหรือกระทรวงนั้น ๆ เช่น ไม่เข้าใจว่าการรับฟังความเห็นของประชาชนจะต้องดำเนินการอย่างไร หรือหนังสือสัญญาที่เสนอมานั้นเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาประเภทใด เป็นต้น

3.3.2 ไม่มีฐานข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็น เนื่องจากไม่ได้มีการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญาเพื่อใช้ในการค้นคว้าหาข้อมูลเพิ่มเติม หรือมีแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญา แต่ข้อมูลที่มีอยู่นั้นเป็นข้อมูลพื้นฐานทั่วไปไปไม่ได้เป็นข้อมูลในเชิงลึก หรือเป็นข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งไม่สนับสนุนการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็น ทำให้การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นมีความล่าช้า เนื่องจากต้องเสียเวลาในการหาข้อมูลเพิ่มเติมจากแหล่งอื่น ๆ

แนวทางในการแก้ไข

กลุ่มงานพระราชบัญญัติและนิติ 2 ควรมีแหล่งข้อมูลทางวิชาการที่สนับสนุนข้อมูลในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชา โดยการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อนำมาจัดทำเป็นฐานข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญา ซึ่งแหล่งข้อมูลต่าง ๆ อาจรวบรวมมาจากบทความ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหนังสือสัญญา และปรับปรุงให้เหมาะสมกับการใช้งาน สามารถสืบค้นได้ง่าย รวดเร็ว และมีข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน เพื่อให้บุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและนิติ 2 ใช้เป็นแหล่งข้อมูลสำหรับศึกษาค้นคว้า และใช้ในการเทียบเคียงหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีเสนอม

เพื่อขอความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งจะส่งผลให้การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและนิติ 2 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง และรวดเร็ว

จากลักษณะสภาพปัญหา สาเหตุ และแนวทางการแก้ไขดังกล่าวข้างต้น สามารถแสดงเป็นแผนภาพได้ดังนี้



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

การศึกษาเรื่องการพัฒนากระบวนการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปของการทำงาน สภาพปัญหาสาเหตุของปัญหา รวมทั้งแนวทางในการพัฒนากระบวนการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190

ผลการศึกษาพบว่า การปฏิบัติงานของบุคลากรกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 ยังมีข้อบกพร่องและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องมาจาก

1. ปัญหาเอกสารประกอบการพิจารณาไม่ถูกต้อง มีสาเหตุมาจาก

1.1 เอกสารประกอบการพิจารณาไม่ครบจำนวน เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเสนอหนังสือสัญญาอย่างรีบด่วน ขอมทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถผลิตเอกสารได้ทันหรือผลิตเอกสารไม่ครบจำนวนที่จะต้องส่งต่อรัฐสภา เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอหนังสือไม่ทราบว่าจะต้องส่งเอกสารประกอบการพิจารณาจำนวนเท่าใด

1.2 เอกสารประกอบการพิจารณามีความผิดพลาด เนื่องจากต้องเร่งรีบในการผลิตเอกสารประกอบการพิจารณา ประกอบกับเอกสารประกอบการพิจารณามีรายละเอียดค่อนข้างมากและมีระยะเวลาในการผลิตค่อนข้างจำกัด ซึ่งส่งผลให้การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาเกิดความผิดพลาดได้ เช่น เอกสารเรียงหน้าผิด เอกสารพิมพ์ผิด เอกสารแปลผิด เป็นต้น

1.3 ไม่เข้าใจในรายละเอียดของเอกสารประกอบการพิจารณา เนื่องจากเอกสารประกอบการพิจารณาส่วนใหญ่อยู่ในรูปภาษาอังกฤษ ซึ่งหน่วยงานเจ้าของเรื่องอาจจะไม่ได้มีการแปลรายละเอียดของหนังสือสัญญาเป็นภาษาไทย แต่จะจัดทำเพียงเอกสารสรุปสาระสำคัญของหนังสือสัญญาเท่านั้น ทำให้ไม่สามารถที่จะเข้าใจในรายละเอียดเนื้อหาในเอกสาร ได้อย่างลึกซึ้งซึ่งส่งผลกระทบต่อตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารประกอบการพิจารณา

ดังนั้น กลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 ควรจัดทำคู่มือปฏิบัติงานในด้านการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณา เพื่อกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนเกี่ยวกับขั้นตอน วิธีการ และรายละเอียดในการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณา และเผยแพร่คู่มือดังกล่าวไว้ให้แก่

บุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอหนังสือสัญญา เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาซึ่งจะเป็นการช่วยลดความผิดพลาดในการเสนอเอกสารประกอบการพิจารณา และทำให้การเสนอเอกสารประกอบการพิจารณาถูกต้องมากยิ่งขึ้น

2. ปัญหาการประสานงานไม่เป็นที่พึงพอใจ มีสาเหตุมาจาก

2.1 ระยะเวลาในการประสานงานที่จำกัด เนื่องจากในบางกรณีคณะรัฐมนตรีอาจจะเร่งรีบเสนอหนังสือสัญญาต่อรัฐสภาเพื่อให้พิจารณาไปในคราวเดียวกันกับเรื่องที่บรรจุอยู่ในระเบียบวาระการประชุมแล้ว การเร่งรีบเสนอเรื่องของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ทำให้มีเวลาในการประสานงานเพื่อแจ้งให้ทราบรายละเอียดในการเสนอหนังสือสัญญาที่จำกัด หรือไม่ได้มีการประสานงานเพื่อแจ้งให้ทราบล่วงหน้า

2.2 การขาดการประสานงานที่ดี เนื่องมาจากการประสานงานในระยะเวลากระชั้นชิด และไม่มีบุคลากรที่รับผิดชอบในการประสานงาน โดยเฉพาะ ทำให้เกิดความไม่พึงพอใจในการประสานงานได้

ดังนั้น กลุ่มงานพระราชบัญญัติและคดี 2 ควรจะต้องสร้างเครือข่ายบุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 โดยควรจัดให้มีการสัมมนาทางวิชาการเพื่อสร้างเครือข่ายและจัดทำทำเนียบบุคคลระหว่างหน่วยงานซึ่งมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเสนอหนังสือสัญญา

3. ปัญหาการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาล่าช้า มีสาเหตุมาจาก

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ไม่ชัดเจน

3.1.1 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทำให้เข้าใจลำบาก เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญขาดรายละเอียดที่ครบถ้วนเหมาะสม และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งปัญหาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

3.1.2 ไม่มีกฎหมายเฉพาะออกมารองรับ เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีความหมายเกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาดังกล่าว จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการปฏิบัติและการดำเนินการเกี่ยวกับหนังสือสัญญา

ดังนั้น กลุ่มงานพระราชบัญญัติและคดี 2 จึงควรจัดทำคู่มือปฏิบัติงานในด้านการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 เพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นของบุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและคดี 2 เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ถูกต้อง และรวดเร็ว

3.2. ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจ เนื่องจากบุคลากรในกลุ่มงานขาดความรู้ที่แท้จริง ขาดการศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม ขาดประสบการณ์ ไม่มีผู้ถ่ายทอด หรือไม่เห็นความสำคัญเกี่ยวกับหนังสือสัญญา จึงควรพัฒนาบุคลากรของกลุ่มงานพระราชบัญญัติและนิติ 2 โดยจัดให้มีการฝึกอบรม หรือสัมมนาทางวิชาการ เพื่อให้บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจ และความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้านเกี่ยวกับหนังสือสัญญามากยิ่งขึ้น และควรมีการถ่ายทอดประสบการณ์ในการวิเคราะห์ ข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญาจากพี่สู่น้อง หรือแลกเปลี่ยนเรียนรู้ภายในกลุ่มงาน เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ รวมทั้งต้องเสริมสร้างทัศนคติเชิงบวกให้แก่บุคลากรให้มีความกระตือรือร้นในการค้นคว้าหาความรู้เพิ่มเติม เพื่อพัฒนาไปสู่ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านได้ ซึ่งจะทำให้การวิเคราะห์ ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกิดความรวดเร็ว

3.3 การขาดข้อมูลในการสนับสนุนการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็น

3.3.1 ผู้ชี้แจงของหน่วยงานหรือกระทรวงไม่ให้ข้อมูลที่ชัดเจนเพียงพอ เนื่องจากผู้ชี้แจงขาดความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานหรือกระทรวงนั้น ๆ

3.3.2 ข้อมูลประกอบการพิจารณาไม่เพียงพอ เพราะไม่สามารถหาแหล่งข้อมูลสำหรับใช้ในการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อวิเคราะห์เสนอความเห็น หรือมีแหล่งข้อมูลแต่ข้อมูลที่มีอยู่นั้นเป็นข้อมูลพื้นฐานทั่ว ๆ ไป ไม่ได้เป็นข้อมูลที่ในเชิงลึก หรือเป็นข้อมูลที่ครอบคลุม

ดังนั้น กลุ่มงานพระราชบัญญัติและนิติ 2 ควรจัดทำฐานข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับหนังสือสัญญา โดยรวบรวมข้อมูลจากบทความ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหนังสือสัญญา เพื่อใช้เป็นแหล่งข้อมูลสำหรับสนับสนุนการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเกิดความพึงพอใจต่อผู้บังคับบัญชา

ข้อเสนอแนะ

1. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรโดยการฝึกอบรมในหลักสูตรเฉพาะด้าน และส่งเสริมให้ผู้อำนวยการสำนักและผู้อำนวยการกลุ่มงาน ให้มีความรู้และทักษะในการสอนงาน เพื่อสามารถให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยพัฒนาบุคลากร ได้ด้วยตนเอง ซึ่งจะทำให้บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีสักยภาพที่เพิ่มขึ้น และสามารถพัฒนาไปสู่การเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรจัดสรรงบประมาณจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญาเพื่อสนับสนุนการวิเคราะห์ข้อมูลของบุคลากร โดยนำฐานข้อมูลเดิมที่สืบค้นได้แต่ยังไม่มีการจัดเก็บไว้เป็นระบบนำมาจัดเก็บเป็นระบบที่ดี มีความน่าเชื่อถือ ทันสมัย สามารถเข้าถึงข้อมูลและใช้งานได้สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ และควรมีการสร้างเครือข่ายข้อมูลระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอหนังสือสัญญา เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน และทำให้บุคลากรมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่ดียิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้



บรรณานุกรม

พลเรือตรี บุญชัย มรินทร์พงษ์ ร.น. 2549. “การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการระดับผู้ปฏิบัติ”. มหาวิทยาลัยบูรพา.

ปวีณา จันทร์ประดิษฐ์. “การประสานงาน”. ได้จาก <http://sosk.prcs.tsu.ac.th/research/files/250820090325520825-2.pdf>. 7 สิงหาคม 2553.

วิลาสินี สิทธิโสภณ “การพัฒนางานยกร่างกระทู้ถาม ของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตร “การพัฒนาผู้บริหารระดับสูง” รุ่นที่ 3.

สุเทพ ธรรมภิบาลอุดม. 2524. “การประหยัดในการบริหารงานบุคคล”. วารสารข้าราชการ, 22(1) : 27-28.

สุเมธ เดียวอิสเรศ. 2531. “การบริหารงานบุคคลในโรงเรียนชลบุรี”. ภาควิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ บางแสน.

“Leading Change”. ได้จาก <http://www.tccrathon.com/?p=50>. 7 สิงหาคม 2553.



ประวัติผู้เขียน

วันเดือนปีเกิด	29 พฤศจิกายน 2512
การศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ตำแหน่งปัจจุบัน	นิติกร 8ว. กลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



