

ประเด็นปัญหาทางการศึกษา



ประเด็นปัญหา

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เป็นองค์กรย่อยในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ที่มีความสำคัญในฐานะ เป็นหน่วยช่วยอำนวยความสะดวกของรัฐสภาและคณะกรรมการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ได้มีการจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง อย่างไรก็ดี ในช่วงระยะเวลานับตั้งแต่นั้นมาจนถึงปี 2523¹ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็ยังไม่อาจหยั่งรากลึกกลงในสังคมไทยได้ ฝ่ายนิติบัญญัติของไทยยังคงเป็นสถาบันที่มีความอ่อนแออย่างมาก โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับกลไกทางราชการซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทตามระบอบประชาธิปไตยและระบบรัฐสภาในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบาย ทั้งนี้เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอยู่บ่อย ๆ และการล้มล้างรัฐธรรมนูญทำให้การดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติต้องสะดุดหยุดลง ขาดความมั่นคงและความต่อเนื่องสภาพการณ์ทางการเมืองที่ผันผวนตลอดระยะเวลาในช่วงดังกล่าว จึงมีผลกระทบโดยตรงต่อสภาพภาพและสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาในช่วงนั้น เป็นเพียงหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดรายงานการประชุม และการจัดประชุมของคณะกรรมการ² ตลอดจนงานทางด้านระเบียบวิธีการภายในรัฐสภาเท่านั้น แทนที่จะเป็นองค์กรที่เป็นแหล่งข้อมูลการวิเคราะห์วิจัย เพื่อการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะที่เป็นผู้ซึ่งมีบทบาทสำคัญในด้านการริเริ่มเสนอกฎหมายที่สำคัญ ๆ ตลอดจนการควบคุม-ตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอันประกอบไปด้วยคณะรัฐมนตรีและกลไกทั้งปวงของระบบราชการ

องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้มีการพัฒนาปรับปรุงอย่างจริงจังเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2517 อันเป็นผลสืบเนื่องจากข้อเสนอแนะที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาปรับปรุง สำนักงานเลขาธิการ

¹ เหตุที่ใช้ปี 2475-2523 เป็นช่วงเวลาที่มีความผันผวนทางการเมืองอย่างมาก ก็เพราะในระบอบเวลาดังกล่าวมีการปฏิวัติรัฐประหารที่นำไปสู่การล้มล้างรัฐสภาเป็นระยะ ๆ ครอบคลุมกระทั่งปี 2523 เป็นต้นมา การรัฐประหารจึงเริ่มมีผลสะท้อนน้อยลงเป็นลำดับ

² ดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (กรุงเทพ : มูลนิธิคอนราต อาเตนนาวร์, 2529) หน้า 2-1

รัฐสภาเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติในปี พ.ศ. 2517 และมีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาใหม่ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กร มีการขยายองค์กรให้มีหน่วยย่อยระดับกองเพิ่มมากขึ้น ซึ่งแต่เดิมนั้นในปี 2515 มีกองเพียง 5 กอง และ 2 งาน แต่ในปี พ.ศ. 2529 มีการขยายงานเพิ่มขึ้นเป็น 8 กอง และ 3 ศูนย์ และ 50 งาน และมีการปรับปรุงอัตรากำลังและตำแหน่งให้เพิ่มมากขึ้นด้วย³

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ได้เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว และมีผลกระทบโดยตรงต่อบทบาทของสภาผู้แทน ซึ่งเป็นกลไกหลักของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย มีข้อควรสังเกตุว่าในระยะเวลาดังกล่าวจนถึงปัจจุบัน (2526) ระบบรัฐสภาไทยสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกระบวนการทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างต่อเนื่องมากกว่าที่เป็นมาในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การหมดไปของบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 อันมีผลให้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรมีมากขึ้นกว่าก่อนการยกเลิกบทเฉพาะกาล สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปดังกล่าวนี้เป็นผลให้สภาผู้แทนราษฎรของไทยจะต้องพัฒนาระบบงาน บุคลากร และเครื่องมือต่าง ๆ ให้พร้อมที่จะเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็เพิ่มมากขึ้นจากจำนวน 269 คน ในปี 2518 มาเป็น 360 คน ในปี พ.ศ. 2536 ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบภายในรัฐสภา เมื่อปี 2517 มีคณะกรรมการการสามัญ 11 คณะ แต่ในปี พ.ศ. 2528 มีคณะกรรมการการสามัญถึง 18 คณะ และในปี 2536 มีคณะกรรมการการสามัญถึง 23 คณะ ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนความสลับซับซ้อนของปัญหาต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านั้น ได้ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติขยายตัวตามไปด้วย

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีความพร้อมในการรองรับการขยายตัวขององค์กร ไม่ว่าจะเป็นด้านข้อมูลทั้งจากรายงานการศึกษา วิเคราะห์วิจัย การมีผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ คอยให้คำปรึกษาแนะนำ การมีระบบเทคโนโลยีสื่อสาร อันจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีทางเลือกในการตัดสินใจ ทั้งเพื่อให้การปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการได้ทำงานมีประสิทธิภาพ

³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หน้า 2-10.

ในขณะเดียวกัน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นองค์กรย่อยในฝ่ายนิติบัญญัติ ที่มีความสำคัญในฐานะเป็นหน่วยช่วยอำนวยความสะดวกของรัฐสภาและคณะกรรมการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาได้รับการปรับปรุงอย่างจริงจังเมื่อปี 2517 จนถึงปัจจุบันโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภายังมิได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี การสื่อสาร และระบบสารสนเทศที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น มีผลให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่สภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาเพื่อหาแนวทางปรับปรุงโครงสร้าง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังกล่าวมาแล้ว

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองกับความจำเป็นในการปรับปรุงระบบงานของฝ่ายนิติบัญญัติ
- เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ กระบวนการของงาน และการพัฒนาระบบงานของฝ่ายนิติบัญญัติ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

- ทำให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีขีดความสามารถเพิ่มมากขึ้นในการปฏิบัติภารกิจ
- มีส่วนช่วยเสริมสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้มีความเข้มแข็งและมั่นคงยิ่งขึ้น

ระเบียบวิธีวิจัย

การเก็บข้อมูล

- จากการวิจัยเอกสาร ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2517 กฎ ระเบียบ เอกสารการวิจัย และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

- การสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
- การสังเกตการณ์จากการปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ภายในองค์กร

การนำเสนอข้อมูล

นำข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษา นำเสนอโดยการพรรณนาวิเคราะห์ข้อจำกัด โครงสร้าง และปัญหาในการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เพื่อนำเสนอไปสู่ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงต่อไป

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

เป็นการมุ่งศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองกับช่องว่างที่เกิดขึ้นระหว่างการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวกับกลไกการบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ไม่รวมถึงสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

สมมติฐานการศึกษา

กระสวน (pattern) ของการพัฒนาทางการเมืองที่มีลักษณะโน้มเอียงไปในทางที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารภายใต้ระบอบอำนาจนิยม และกึ่งประชาธิปไตยมาก มีผลทำให้เกิดการลดบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ และกระทบถึงองค์กรช่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ในลักษณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากทางเลือกตั้งมีบทบาทนำ องค์กรช่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติจึงปรับตัวไม่ทัน เพราะขาดการเตรียมการทั้งในแง่แผนงาน แผนการใช้งบประมาณและแผนกำลังคน ซึ่งจะทำให้สถาบันหลักของระบอบประชาธิปไตยมีความอ่อนแอหากไม่ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง