

การปรับปรุงองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ
เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

จากประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาโดยละเอียดในบทที่ 3 นั้น จะเห็นได้ว่า มีความจำเป็นอย่างรีบด่วนที่จะเร่งหาแนวทางและมาตรการในการรองรับ การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ในแง่ที่ระบอบประชาธิปไตย จะยืนยาวได้ก็ต่อเมื่อสถาบัน บุคลากร สามารถตอบสนอง การปฏิบัติภารกิจหลักได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ภารกิจทางการเมืองนั้นครอบคลุมถึง การดำเนินงานทางการเมืองทุกระดับ ตั้งแต่ระดับบุคคล พรรค และรัฐสภา ในที่นี้จะเน้นเฉพาะ การปฏิบัติภารกิจทางรัฐสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นจึงมุ่งพิจารณาองค์กรหลักของฝ่าย นิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ลักษณะขององค์กรบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติ (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา)

ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของรัฐสภา และรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณของรัฐสภา โดยมีเลขาธิการรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการชั้น โดยตรงต่อประธานรัฐสภา ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่ได้ กำหนดไว้ นั้น จะเห็นได้ว่า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมาก และมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปหลายด้าน ตามลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา เช่น งานธุรการของสมาชิกรัฐสภา งานของคณะกรรมการการชู้ตต่าง ๆ งานของประธานและรองประธาน งานเกี่ยวกับการจัดการให้เป็นไปตามระเบียบวิธีการของรัฐสภา อันได้แก่ การจัดการประชุมสภา การจัดทำรายงานการประชุมสภา การบริการให้ประชาชนในการเข้าฟังการประชุมสภา นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงการให้บริการด้านวิชาการ เช่น การบริการห้องสมุด การบริการค้นคว้า ข้อมูล ข้อเท็จจริง สถิติ การวิเคราะห์ วิจัย การบริการร่างพระราชบัญญัติ ร่างกระทู้ถาม ร่าง ญัตติ เป็นต้น ตลอดถึงงานของข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง งานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศ และฝ่ายประสานงานทางการเมืองกับฝ่ายบริหาร

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภานั้น ได้เริ่มก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน เป็นเวลากว่า 60 ปีมาแล้วนั้น สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาได้มีการปรับปรุง

เปลี่ยนแปลงอยู่หลายครั้ง ก็เพื่อที่จะพัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพ สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ดังเช่นตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ.2476 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 กอง 10 แผนก คือ สำนักงานเลขาธิการมี 5 แผนก กองปฏิคมมี 2 แผนก และกองบรรณาธิการและกองกรรมธิการมี 3 แผนก ในปี พ.ศ.2517 เป็นต้นมา ได้มีการพัฒนาการให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารมากยิ่งขึ้น และได้มีการปรับปรุงสำนักงานอีกครั้งหนึ่งในปีนี้ โดยแบ่งออกเป็น 8 กอง กับอีก 2 ศูนย์ และในปี พ.ศ.2518 ได้มีประกาศพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 ซึ่งได้แยกข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาออกจากข้าราชการพลเรือนเป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เนื่องจากที่เป็นอยู่ในขณะนั้นข้าราชการที่ปฏิบัติราชการให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยราชการให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยราชการของฝ่ายบริหาร เพราะมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน แต่โดยสภาพของการปฏิบัติราชการควรจะอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง และมีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรียกโดยย่อว่า ก.ร.¹ เป็นผู้ควบคุมดูแลการทำงาน ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหารอีกต่อไป ซึ่งจะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถปรับปรุงส่วนราชการและระเบียบปฏิบัติการของข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพ ต่อมาในปี พ.ศ.2527 ภารกิจของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาได้ขยายตัวออกไปมากยิ่งขึ้นตามคำสั่งรัฐสภาที่ 5/2527 ได้มีการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาออกเป็น 3 ฝ่าย 11 กอง และ 51 งาน และในปี พ.ศ.2535 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 โดยในพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภานับที่ 2 พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 6 ได้กำหนดให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภาคือ

- (1) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- (2) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- (3) ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น²

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้มีการแบ่งส่วนราชการภายในดังนี้คือ 1 สำนัก 8 กอง 1 ศูนย์ 34 ฝ่าย และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนั้นได้มีการแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็นดังนี้คือ 2 สำนัก 8 กอง 7 ศูนย์ 58 ฝ่าย

¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 82 ตอนที่ 27 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2518, มาตรา 6

² พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา ฉบับที่ 2 พ.ศ.2535

ในด้านการบุคคล ในปี พ.ศ. 2519 อัตรากำลังของข้าราชการ ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รวมทั้งสิ้นจำนวน 326 คน ในปี พ.ศ.2533 อัตรากำลังข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รวมทั้งสิ้น 478 คน และปัจจุบันในปี 2536 นั้นอัตรากำลังของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนถึง 578 คน³



³ ฝ่ายทะเบียนประวัติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร "ประวัติและสถิติข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร" 15 มีนาคม 2536

ตารางที่ 10

เปรียบเทียบอัตรากำลังทั้งหมดและอัตราที่มีอยู่จริงเพื่ออุดรว่าง ในแต่ละหน่วยงานและแต่ละระดับ
(สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ.2519)

ลำดับที่	หน่วย	อัตรากำลัง	กำลังคน	อัตรารว่าง	ระดับ	อัตรากำลัง	กำลังคน	อัตรารว่าง
1	งานบริหารทั่วไป	4	2	2	10	1	1	-
2	งานที่ปรึกษากฎหมาย	8	7	1	9	2	1	1
3	กองกลาง	32	26	6	8	1	-	1
4	กองคลังและพัสดุ	25	18	7	7	7	6	1
5	กองการประชุม	33	27	6	6	14	5	9
6	ศูนย์รวมพนักงานชั่วคราว และนิม့်ดีด	43	35	8	5	8	4	4
7	กองกรรมาธิการ	35	33	2	4	32	23	9
8	กองวิเทศสัมพันธ์	21	19	2	3	94	86	8
9	กองการประชาสัมพันธ์	17	15	2	2	67	66	1
10	กองสถานที่	76	71	5	1	155	134	21
11	กองการพิมพ์	15	13	2				
12	ศูนย์บริการเอกสาร และค้นคว้า	47	42	5	รวม	381	326	55
13	ศูนย์บริการทางวิชาการ และกฎหมาย	25	18	7				
	รวม	381	326	55				

ที่มา : งานทะเบียนประวัติและสถิติ, กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ประวัติและสถิติ
ข้าราชการ รัฐสภาสามัญ เอกสารฉบับที่ 3, สัารวจเมื่อกรกฎาคม 2519, หน้า 53.

ตารางที่ 11

เปรียบเทียบอัตรากำลังทั้งหมดและอัตรากำลังที่มีอยู่จริงและอัตรารว่าง ในแต่ละหน่วยงานแต่ละระดับ
(สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2532)

ลำดับที่	หน่วยงาน	อัตรา ก.ร กำหนด	อัตรา กำลัง	กำลังคน	อัตรารว่าง	ระดับ	อัตรา กำลัง	กำลังคน	อัตรารว่าง
1	งานบริหารทั่วไป	6	6	6	-	11	1	1	-
2	งานที่ปรึกษากฎหมาย	6	5	5	-	10	3	3	-
3	งานตรวจสอบภายใน	5	3	3	-	9	3	3	-
4	กองกลาง	46	42	38	4	8	8	8	-
5	กองคลังและพัสดุ	51	46	40	6	7	17	15	2
6	กองการประชุม	75	59	54	5	6	35	34	1
7	กองกรรมาธิการ	68	68	59	9	5	95	95	-
8	กองวิเทศสัมพันธ์	29	29	23	6	4	87	86	1
9	กองประชาสัมพันธ์	31	30	25	5	3	182	171	11
10	กองสถานที่	114	85	77	8	2	22	18	4
11	กองการพิมพ์	27	24	21	3	1	104	44	60
12	ศูนย์บริการเอกสาร และค้นคว้า	73	73	50	23				
13	ศูนย์บริการทางวิชาการ และกฎหมาย	32	32	30	2				
14	ศูนย์ชวเลขและนิมฟ์ตัด	70	55	47	8				
	รวม	633	557	478	79	รวม	557	478	79

ที่มา : งานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ประวัติและสถิติ
ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ฉบับที่ 23 สํารวจเมื่อ 31 พฤษภาคม 2532, หน้า 66.

ตารางที่ 12

เปรียบเทียบอัตรากำลังทั้งหมดและอัตรากำลังที่มีอยู่จริง อัตราว่าง และไม่ได้งบประมาณ ในแต่ละหน่วยงานแต่ละระดับ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2536

หน่วยงาน	อัตรา ก.ร กำหนด	อัตรา กำลัง	กำลังคน	อัตราว่าง	ไม่ได้งบ ประมาณ	ระดับ	อัตรา กำลัง	กำลังคน	อัตรา ว่าง	ไม่ได้งบ ประมาณ
งานบริหารทั่วไป	14	13	8	5	1	11	1	1	-	-
งานที่ปรึกษากฎหมาย	3	3	3	-	-	10	3	3	-	-
งานตรวจสอบภายใน	4	3	3	-	1	9	5	5	-	1
สำนักงานประธานสภา ผู้แทนราษฎร	24	21	18	3	3	8	12	12	-	-
กองกลาง	42	38	31	7	4	7	36	36	-	4
กองคลังและพัสดุ	43	39	37	2	4	6	48	45	3	14
กองสถานที่	88	82	77	5	6	5	66	63	3	4
กองการพิมพ์	34	28	26	2	6	4	104	101	3	3
กองการประชาสัมพันธ์	70	49	44	5	21	3	157	139	18	36
กองวิเทศสัมพันธ์	37	30	27	3	7	2	112	77	35	8
กองการประชุม	56	52	48	4	4	1	122	96	26	42
กองกรรมาธิการ	127	113	93	20	14	รวม	666	578	88	112
ศูนย์ข่าวและพิมพ์ดีด	75	63	51	12	12					
สำนักบริการข้อมูล และกฎหมาย	3	2	2	-	1					
- หอสมุดรัฐสภา	78	67	57	10	11					
- ศูนย์บริการทาง วิชาการและ กฎหมาย	46	37	36	1	9					
- ศูนย์คอมพิวเตอร์	34	26	17	9	8					
รวม	778	666	578	88	112					

ที่มา : ฝ่ายทะเบียนประวัติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ประวัติและสถิติข้าราชการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ฉบับที่ 1 สักรวจเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2536 หน้า 76

ตารางที่ 13
โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
ตามพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการ
ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

พ.ศ. 2476	พ.ศ. 2485	พ.ศ. 2490
<p>1. <u>สำนักงานเลขานุการ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกสารบรรณ - แผนกการออกกระเบียบ วาระและรายงานการประชุม - แผนกพิจารณาญัตติ กระทู้ถามและคำร้องทุกข์ - แผนกทะเบียน - แผนกคลัง <p>2. <u>กองปฏิคม</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกรักษาสถานที่ - แผนกสโมสร <p>3. <u>กองบรรณารักษ์และกรรมวิธีการ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกบรรณารักษ์ - แผนกกรรมวิธีการสามัญ - แผนกกรรมวิธีการวิสามัญ 	<p>1. <u>สำนักงานเลขานุการ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกสารบรรณ - แผนกการประชุม - แผนกคลัง - แผนกตำรวจสภา <p>2. <u>กองปฏิคม</u></p> <p>3. <u>กองกรรมวิธีการ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกกรรมวิธีการ - แผนกห้องสมุด - แผนกญัตติและกระทู้ถาม 	<p>1. <u>กองกลาง</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกสารบรรณ - แผนกคลัง - แผนกทะเบียนประวัติ - แผนกตำรวจสภา - แผนกปฏิคมและสถานที่ <p>2. <u>กองการประชุม</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกประชุมสภา - แผนกญัตติและยื่นยันมติ - แผนกกระทู้ถาม <p>3. <u>กองกรรมวิธีการ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกการประชุมกรรมวิธีการ - แผนกห้องสมุด

พ.ศ. 2491	พ.ศ. 2494	พ.ศ. 2496
<p>1. <u>กองกลาง</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกสารบรรณ - แผนกคลัง - แผนกทะเบียนประวัติ - แผนกตำราวจรัฐสภา - แผนกปฏิคมและสถานที่ <p>2. <u>กองการประชุม</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกการประชุมสภา - แผนกญัตติและยืนยันมติ - แผนกกระทู้ถาม <p>3. <u>กองกรรมาธิการ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกประชุมกรรมาธิการ - แผนกห้องสมุด 	<p>1. <u>กองกลาง</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกสารบรรณ - แผนกคลัง - แผนกทะเบียนประวัติ - แผนกตำราวจรัฐสภา - แผนกปฏิคมและสถานที่ - แผนกตุลาการรัฐธรรมนูญ <p>2. <u>กองการประชุม</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกระเบียบวาระ - แผนกรายงานการประชุม - แผนกญัตติและยืนยันมติ - แผนกกระทู้ถาม <p>3. <u>กองกรรมาธิการ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกการประชุมกรรมาธิการ - แผนกห้องสมุด - แผนกสภาพรัฐสภา 	<p>1. <u>กองกลาง</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกสารบรรณ - แผนกคลัง - แผนกปฏิคมและสถานที่ - แผนกทะเบียนประวัติ - แผนกตำราวจสภาผู้แทนราษฎร - แผนกตุลาการรัฐธรรมนูญ <p>2. <u>กองการประชุม</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกระเบียบวาระ - แผนกรายงานการประชุม - แผนกญัตติและยืนยันมติ - แผนกกระทู้ถาม <p>3. <u>กองกรรมาธิการ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกการประชุมกรรมาธิการ - แผนกห้องสมุด - แผนกสภาพรัฐสภา

พ.ศ. 2503	พ.ศ. 2512	พ.ศ. 2514
<p>1. <u>กองกลาง</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกสารบรรณ - แผนกคลัง - แผนกทะเบียนและสถิติ - แผนกห้องสมุด <p>2. <u>กองการประชุม</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกระเบียบวาระ - แผนกรายงานการประชุม - แผนกัญัติและกระทู้ถาม - แผนกสหภาพรัฐสภา <p>3. <u>กองกรรมาธิการ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกกรรมาธิการสามัญ - แผนกกรรมาธิการวิสามัญ <p>4. <u>กองปฏิคมและสถานที่</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกปฏิคม - แผนกสถานที่ - แผนกขยายเสียงและบันทึกเสียง - แผนกตำรวจสภา 	<p>1. <u>กองกลาง</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกสารบรรณ - แผนกการเจ้าหน้าที่ - แผนกห้องสมุด - แผนกบัญชีและพัสดุ - แผนกเงิน <p>2. <u>กองการประชุม</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกระเบียบวาระ - แผนกรายงานการประชุม - แผนกัญัติ - แผนกกระทู้ถาม <p>3. <u>กองกรรมาธิการ</u></p> <p>4. <u>กองปฏิคมและสถานที่</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกปฏิคม - แผนกสถานที่ - แผนกขยายเสียงและบันทึกเสียง - แผนกตำรวจรัฐสภา 	<p>1. <u>กองกลาง</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกสารบรรณ - แผนกการเจ้าหน้าที่ - แผนกบัญชีและพัสดุ - แผนกเงิน <p>2. <u>กองการประชุม</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกระเบียบวาระ - แผนกกระบวนการประชุม - แผนกัญัติ - แผนกกระทู้ถาม <p>3. <u>กองกรรมาธิการ</u></p> <p>4. <u>กองวิเทศสัมพันธ์</u></p> <p>5. <u>กองปฏิคมและสถานที่</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - แผนกปฏิคม - แผนกสถานที่ - แผนกขยายเสียงและบันทึกเสียง - แผนกตำรวจรัฐสภา

พ.ศ. 2517		
<p>1. <u>กองกลาง</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานสารบรรณ - งานเก็บเอกสารสำคัญ - งานวางแผนการบริหาร - งานบริหารงานบุคคล - งานทะเบียนประวัติและสถิติ <p>2. <u>กองคลังและพัสดุ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานงบประมาณ - งานการบัญชี - งานการเงิน - งานบริหารงานพัสดุ <p>3. <u>กองการประชุม</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานธุรการทั่วไป - งานนิติคดี - งานกระทู้ถาม - งานระเบียบวาระ - งานรายงานการประชุม - งานขยายเสียงและบันทึกเสียง - งานตุลาการรัฐธรรมนูญ <p>4. <u>กองกรรมาธิการ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานธุรการทั่วไป - งานการประชุมคณะกรรมการ - งานบริการเอกสารอ้างอิงในการประชุมกรรมาธิการ 	<p>5. <u>กองวิเทศสัมพันธ์</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานธุรการทั่วไป - งานพิธีทางการทูต - งานการประชุมและกิจการระหว่างประเทศ <p>6. <u>กองการประชาสัมพันธ์</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานธุรการทั่วไป - งานติดต่อสอบถาม - งานพิธีการ - งานสื่อมวลชนสัมพันธ์ <p>7. <u>กองสถานที่</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานธุรการทั่วไป - งานรักษาความสะอาด - งานรักษาความปลอดภัย - งานจัดและวางแผนการใช้สถานที่ <p>8. <u>กองการพิมพ์</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานจัดการและธุรการทั่วไป - งานพัสดุ สิ่งพิมพ์ - งานพิมพ์ 	<p>9. <u>ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานธุรการทั่วไป - ห้องสมุดรัฐสภา - งานบริการค้นคว้า - งานผลิตเอกสารรัฐสภา - งานพิพิธภัณฑ์รัฐสภา <p>10. <u>ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานธุรการทั่วไป - งานบริการสมาชิกรัฐสภา - หน่วยประสานงานวิจัย

พ.ศ. 2527		
<p>1. <u>กองกลาง</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานสารบรรณและเก็บเอกสารสำคัญ - งานวางแผนและประสานงานการบริหาร - งานบริหารบุคคลและสวัสดิการ - งานทะเบียนประวัติและสถิติ <p>2. <u>กองคลังและพัสดุ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานธุรการทั่วไป - งานงบประมาณ - งานการบัญชี - งานการเงิน - งานบริหารงานพัสดุ - งานการเงินสวัสดิการ <p>3. <u>กองสถานที่</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานธุรการทั่วไป - งานรักษาความสะอาด - งานช่างและซ่อมบำรุง - งานรักษาความปลอดภัย <p>4. <u>กองการพิมพ์</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานธุรการและพัสดุสิ่งพิมพ์ - งานจัดการการพิมพ์ - งานพิมพ์ - งานบริการอัดสำเนา 	<p>5. <u>กองการประชาสัมพันธ์</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานธุรการทั่วไป - งานสารสนเทศ - งานสื่อมวลชนสัมพันธ์ - งานพิธีการ <p>6. <u>กองการประชุม</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานธุรการทั่วไป - งานปฏิบัติ - งานกระทู้ถาม - งานระเบียบวาระ - งานรายงานการประชุม - งานขยายเสียงและบันทึกเสียง - งานตุลาการรัฐธรรมนูญ <p>7. <u>กองกรรมาธิการ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานธุรการทั่วไป - งานบริการเอกสารอ้างอิงในการประชุมกรรมาธิการ - งานประชุมด้านเศรษฐกิจและการคลัง - งานประชุมด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ - งานประชุมด้านการสังคมและตรวจรายงานการประชุม 	<p>8. <u>ศูนย์ข่าวเลขและพิมพ์ดีด</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานธุรการทั่วไป - งานจกรายงานการประชุม <p>9. <u>กองวิเทศสัมพันธ์</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานธุรการทั่วไป - งานพิธีการทูต - งานการประชุมองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ - งานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ <p>10. <u>ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานธุรการทั่วไป - ห้องสมุดรัฐสภา - งานบริการค้นคว้า - งานผลิตเอกสารรัฐสภา - พิพิธภัณฑ์รัฐสภา <p>11. <u>ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานธุรการทั่วไป - งานบริการทางกฎหมาย - งานบริการทางวิชาการ - งานประสานงานการวิจัย

พ.ศ. 2535 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร)		
<p>1. <u>สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - ฝ่ายงานประธานสภาผู้แทนราษฎร - ฝ่ายงานตุลาการรัฐธรรมนูญ - ฝ่ายงานคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา <p>2. <u>กองกลาง</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - ฝ่ายสารบรรณและเก็บเอกสารสำคัญ - ฝ่ายวางแผนและประสานงานการบริหาร - ฝ่ายบริหารงานบุคคล - ฝ่ายทะเบียนประวัติ <p>3. <u>กองคลังและพัสดุ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานธุรการทั่วไป - ฝ่ายงบประมาณ - ฝ่ายการบัญชี - ฝ่ายการเงิน - ฝ่ายบริหารงานพัสดุ - ฝ่ายสวัสดิการ <p>4. <u>กองสถานที่</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานธุรการทั่วไป - งานรักษาความสะอาด - ฝ่ายช่างและซ่อมบำรุง - ฝ่ายรักษาความปลอดภัย 	<p>5. <u>กองการพิมพ์</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานธุรการและพัสดุสิ่งพิมพ์ - ฝ่ายจัดการการพิมพ์ - ฝ่ายพิมพ์ - ฝ่ายบริการอัดสำเนา <p>6. <u>กองการประชาสัมพันธ์</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - ฝ่ายบริหารงานทั่วไปและพิธีการ - ฝ่ายสารสนเทศ - ฝ่ายสื่อมวลชนสัมพันธ์ - ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา - ฝ่ายโสตทัศน <p>7. <u>กองวิเทศสัมพันธ์</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานธุรการทั่วไป - ฝ่ายพิธีการทูต - ฝ่ายการประชุมองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ - ฝ่ายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ <p>8. <u>กองการประชุม</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - ฝ่ายบริหารงานทั่วไป - ฝ่ายนิติ - ฝ่ายกระทู้ถาม - ฝ่ายระเบียบวาระ - ฝ่ายรายงานการประชุม 	<p>9. <u>กองกรรมาธิการ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - ฝ่ายบริหารงานทั่วไป - ฝ่ายบริการเอกสารอ้างอิงในการประชุมกรรมาธิการ - ฝ่ายประชุมที่ 1 - ฝ่ายประชุมที่ 2 - ฝ่ายประชุมที่ 3 - ฝ่ายประชุมที่ 4 <p>10. <u>ศูนย์ช่วยเหลือและพิมพ์ดีด</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - งานธุรการทั่วไป - ฝ่ายจดรายงานการประชุมที่ 1 - ฝ่ายจดรายงานการประชุมที่ 2 - ฝ่ายจดรายงานการประชุมที่ 3 <p>11. <u>สำนักบริการข้อมูลและกฎหมาย</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - หอสมุดรัฐสภา - ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย - ศูนย์คอมพิวเตอร์

ลักษณะขององค์กรบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติก่อน พ.ศ. 2517

ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสถาบันหลักสถาบันหนึ่งของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของไทยนั้นมีเพียงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นองค์กรเดียวที่ให้การสนับสนุนการทำงานในช่วงเวลาที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 จนถึง พ.ศ. 2517 นั้น องค์กรบริหารของฝ่ายนิติบัญญัตินับได้ว่าเป็นสถาบันที่มีความอ่อนแอ ขาดประสิทธิภาพ ขาดบุคลากรที่มีความชำนาญงานในด้านต่างๆ ที่จะคอยช่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเมื่อเทียบกับฝ่ายบริหารที่มีระบบราชการมีกระทรวง ทบวง กรม และมีความพร้อมในทุก ๆ ด้าน เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารประเทศ

การที่ฝ่ายนิติบัญญัติของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง มีความด้อยประสิทธิภาพในการทำงานมากกว่าฝ่ายบริหารนั้น มีสาเหตุหลายประการที่สำคัญได้แก่ 1) สาเหตุทางสภาพแวดล้อมทางการเมืองอันเป็นปัจจัยในการกำหนดความมีอยู่ อำนาจหน้าที่ และความต่อเนื่องของฝ่ายนิติบัญญัติ 2) สาเหตุทางด้านสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ในการทำหน้าที่ช่วยเหลือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร ในกิจการต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ 3) สาเหตุทางด้านความรู้ ความสามารถส่วนบุคคล และพฤติกรรม ตลอดจนค่านิยมและทัศนคติในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ในกิจกรรมภายในและภายนอกรัฐสภา⁴

โดยสาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นผลทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติของไทยนั้นปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ ดังเช่นการที่สภาพแวดล้อมทางการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งนั้น ไม่ว่าจะเป็นการปฏิวัติรัฐประหาร มีการล้มล้างรัฐธรรมนูญอยู่บ่อย ๆ ทำให้การดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นต้องสะดุดหยุดลง ทำให้ขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะมีผลทำให้การพัฒนาในด้านต่าง ๆ นั้นต้องชะงักงันตามไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีโอกาสจะปรับปรุงองค์กร และพัฒนาความรู้ความสามารถ ตลอดจนสร้างสัมพันธภาพกับเหตุต่าง ๆ นั้น มีผลต่อเนื่องทำให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาขาดการพัฒนาตามภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงทางการเมืองไปด้วย โดยมีหน้าที่เพียงแต่ดำเนินงานแบบประจำ (routine) เฉพาะที่เกี่ยวกับการประชุมรัฐสภา เช่นงานจรรยาบรรณการประชุม และการจัดประชุมคณะกรรมการธิการตลอดจนทางด้านระเบียบวิธีการภายในรัฐสภาเท่านั้น แทนที่จะเป็นแหล่งที่เก็บข้อมูลหรือทำการศึกษาวิเคราะห์วิจัย เพื่อเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือฝ่ายนิติบัญญัติ

⁴ ชัยอนันต์ สมุททมิช, การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (กรุงเทพฯ : มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์ 2529) หน้า 2-1.

จากที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าสภาพการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมีผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเมื่อเทียบกับฝ่ายบริหารแล้ว องค์การฝ่ายนิติบัญญัติยังต้องปรับปรุงอีกในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างขององค์กร กระบวนการดำเนินงาน ทรัพยากรกำลังคน ตลอดจนการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงาน ซึ่งก็จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสนใจที่จะหาข้อมูล เพื่อเป็นทางเลือกเพิ่มขึ้นก่อให้เกิดประโยชน์ในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่ดี

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีอำนาจหน้าที่หลักในราชการประจำทั่วไปของรัฐสภา และรักษาความสงบเรียบร้อยภายในบริเวณรัฐสภา และปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการของสมาชิกรัฐสภา งานของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ งานของประธาน รองประธาน การจัดการประชุมสภา การจัดทำรายงานประชุมสภาการบริการด้านห้องสมุด การบริการค้นคว้าข้อมูล ข้อเท็จจริง สถิติ การวิเคราะห์วิจัย ร่างกระทู้ถาม ร่างญัตติ เป็นต้น ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภานั้น ได้มีการแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็นกอง เป็นแผนก โดยแบ่งแยกหน้าที่การรับผิดชอบในงานต่าง ๆ โดยชัดเจนในขณะนั้น ดังเช่น พ.ศ. 2496 มีการจัดส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา โดยแบ่งเป็น 3 กอง คือ 1 กองกลาง แบ่งเป็น 6 แผนกคือ แผนกสารบรรณ คลัง ปฏิคมและสถานที่ ทะเบียนประวัติ ตำรวจสภาผู้แทน ตุลาการรัฐธรรมนูญ 2. กองการประชุม จะแบ่งเป็น 4 แผนกคือ แผนกกระเบียบวาระ, รายงานการประชุมญัตติและยื่นยันมติ, กระทู้ถาม 3. กองกรรมการแบ่งเป็น 3 แผนกคือ แผนกการประชุมกรรมการห้องสมุด สหภาพรัฐสภา⁵ ซึ่งแต่ละกองแต่ละแผนกก็จะมีอำนาจหน้าที่ตามความรับผิดชอบของแต่ละกองแต่ละแผนกไป หน่วยงานที่สำคัญที่จะเป็นหลักในการช่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นก็เช่น กองการประชุม กองกรรมการ เป็นต้น กองกรรมการนั้นมีหน้าที่ในการรองรับการทำงานของคณะกรรมการในชุดต่าง ๆ ของรัฐสภา ซึ่งคณะกรรมการนั้นอาจเรียกได้ว่าเป็นสภาส่วนเล็ก มีความสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติงานของรัฐสภา และมีคณะกรรมการก็เพื่อแบ่งงานของรัฐสภา ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางและเกี่ยวข้องกับปัญหาซึ่งสลับซับซ้อน ดังนั้น กองกรรมการจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการที่จะรองรับการทำงานในส่วนนี้ให้มีประสิทธิภาพก็โดยการที่จะสามารถมีเจ้าหน้าที่ มีเครื่องมือเครื่องมือนำในการทำงาน เช่น แหล่งข้อมูลต่าง ๆ เอกสารการวิเคราะห์วิจัยที่พร้อมในการที่จะทำให้การทำงานของกรรมการต่าง ๆ นั้นเป็นไปด้วยดี และ

⁵ พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2496

กองการประชุมก็มีความสำคัญเช่นกัน คือมีหน้าที่ในการจัดการประชุม จดรายงานการประชุม จัดทำระเบียบวาระและจัดทำสรุปการประชุม เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า ความสำคัญของงานที่ได้กล่าวมานั้นจะเป็นงานหลักที่สำคัญของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ในช่วงระยะเวลานั้น ๆ แต่เมื่อต่อมานั้นมีการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจึงต้องมีการปรับตัวให้สามารถเข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ ซึ่งจะเห็นได้จากช่วงปี 2476 จนถึง 2517 นั้นมีการปรับปรุงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นจำนวนถึง 16 ครั้งด้วยกัน ซึ่งแต่ละครั้งนั้นก็จะมีการปรับเปลี่ยนหรือเพิ่มจำนวนกอง จำนวนแผนก เพื่อให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากภายนอก และการปรับเปลี่ยนสำนักงานเลขาธิการรัฐสภานั้นก็เพื่อที่จะให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติต่อรัฐสภา ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ ในปี พ.ศ. 2517 นั้นก็ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาครั้งที่สำคัญอีกครั้งหนึ่งคือ ได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ พ.ศ. 2517 บัญญัติให้มีส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาออกเป็น 8 กอง และ 2 ศูนย์ ดังนี้คือ

1. กองกลาง
2. กองคลังและพัสดุ
3. กองการประชุม
4. กองกรรมาธิการ
5. กองวิเทศสัมพันธ์
6. กองการประชาสัมพันธ์
7. กองสถานที่
8. กองการพิมพ์
9. ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า
10. ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย^๑

ในการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในปี พ.ศ. 2517 นี้จะเห็นว่า หน่วยงานที่เป็นหลักในการสนับสนุนการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีอยู่ 4 หน่วยงานหลักด้วยกันคือ กองกรรมาธิการ กองการประชุม ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย

^๑ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2517

หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้จะมีหน้าที่ในการเป็นทั้งฝ่ายการจัดการประชุม จัดรายงานการประชุม และเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านข้อมูล กฎหมาย เศรษฐกิจ และสังคม แต่อย่างไรก็ดีการปรับปรุงแก้ไขการบริหารภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภานั้นยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการเช่น มีการเพิ่มแผนกต่าง ๆ ขึ้นมานั้น แต่จำนวนของบุคลากรไม่เพียงพอต่อจำนวนกรรมาธิการและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เพิ่มขึ้น คุณวุฒิของเจ้าหน้าที่และประสบการณ์นั้นยังไม่ได้คุณภาพเพียงพอต่อการทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาก่อนการปรับปรุงเมื่อปี พ.ศ. 2517 มีลักษณะดังนี้⁷

1. การบริหารงานโดยทั่วไป แม้จะมีระเบียบข้อบังคับ การปฏิบัติงานเช่นหน่วยราชการอื่น ๆ แต่การปฏิบัติงานของหน่วยนี้มีลักษณะเป็นไปอย่างไม่เป็นระบบเท่าที่ควร แต่ใช้การบริหารแบบกันเอง (informal)
2. ขาดการวางแผนอัตรากำลัง
3. การสรรหาการคัดเลือกบุคลากรเป็นไปอย่างจำกัดวงแคบ ส่วนใหญ่จะเป็นการแนะนำจากบุคคลในองค์กร ถึงแม้จะมีการสอบก็เป็นเพียง "พิธีการ" เท่านั้น เพราะจำนวนผู้สมัครเข้าอยู่ในวงจำกัด
4. ขาดการกำหนดหน้าที่การรับผิดชอบของงานแต่ละตำแหน่งที่แน่นอนและชัดเจน
5. การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง มิได้เป็นไปตามมาตรฐานของการประเมินผลงาน แต่ขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาสูงสุด และอิทธิพลของนักการเมือง
6. ขาดแผนงานและโครงการในการพัฒนาบุคคล การพัฒนาบุคคลมีลักษณะเป็นการ "สอนงาน" มากกว่าที่จะเป็นการจัดการฝึกอบรมที่เป็นระบบ
7. เป็นหน่วยงานที่ขาดบุคลากร ผู้มีคุณวุฒิความรู้ ความสามารถทางสาขาวิชาการแขนงสังคมศาสตร์ต่าง ๆ เช่น เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมวิทยา นิเทศศาสตร์ ผู้ที่มีคุณวุฒิ ส่วนใหญ่จะมีพื้นความรู้ทางนิติศาสตร์
8. ขาดการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเก็บข้อมูล และการให้บริการข้อมูลข่าวสาร
9. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดความสนใจ และความเอาใจใส่ที่จะสนับสนุนการพัฒนางานองค์กรอย่างจริงจัง และยังไม่มีความตื่นตัว กระตือรือร้นในการผลักดันให้มี

⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (กรุงเทพฯ : มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์, 2529) หน้า 2-4

การศึกษา ค้นคว้า วิจัย เพื่อประกอบการตัดสินใจมากนัก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ยังคงใช้วิธีหาข้อมูลข่าวสารจากการอ่านหนังสือพิมพ์ จากหน่วยงานของฝ่ายบริหารจากการพบปะสังสรรค์ของกลุ่มหรือพรรคของตน จากการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างสมาชิกสภาด้วยกัน กล่าวโดยสรุปก็คือ ผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่มิได้พึ่งพาข้อมูลข่าวสารจากสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ลักษณะขององค์การบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติภายหลัง พ.ศ. 2517

องค์การบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติภายหลัง พ.ศ. 2517 จนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2536 ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ตามภาวะการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจการเมืองอยู่หลายครั้ง เพื่อให้การดำเนินงานในการรองรับฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การปรับองค์ภายในครั้งสำคัญเมื่อปี พ.ศ. 2517 และครั้งล่าสุดเมื่อปี พ.ศ. 2535 นั้น จากการปรับปรุงองค์ภายในของฝ่ายนิติบัญญัติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 เป็นต้นมานั้น ก็ได้มีการแยกข้าราชการฝ่ายรัฐสภาออกจากข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยมีพระราชบัญญัติข้าราชการรัฐสภา ให้มีคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) เป็นองค์การบริหารงานบุคคลเฉพาะและการจัดการภายในองค์นั้นก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ขยายองค์กร และมีการกำหนดหน้าที่เพื่อการรับผิดชอบภายในกรมกองต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น มีการกำหนดตำแหน่งในระดับนักบริหารเพิ่มมากขึ้น ปรับอัตราค่าจ้างเพื่อให้บุคลากรภายในหน่วยงานมีคุณวุฒิเหมาะสมในตำแหน่งต่าง ๆ มากกว่าเดิม มีการจัดหน่วยงานบริการทางวิชาการ บริการในด้านข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น สิ่งที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินงานก็คือ การเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ความผันผวนทางการเมืองนั้นมีผลอย่างมาก ทำให้การปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดความต่อเนื่อง อันมาจากการที่สภาผู้แทนราษฎรต้องล่มสลายลง เพราะมีการปฏิวัติรัฐประหารและการแทรกแซงทางการเมืองของฝ่ายทหาร เพราะทำให้สถาบันนี้ไม่มีโอกาสและระยะเวลาเพียงพอในการที่จะพัฒนาองค์กรให้เติบโตได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่บทบาทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ล่มสลายลง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงนี้มีผลทำให้บทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร มีมากขึ้นเป็นลำดับดังจะเห็นได้จากอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามีน้อยกว่าอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรอยู่หลายประการ จนกล่าวได้ว่า วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เป็นสภาที่เลี้ยงเพื่อกลับกรองงานของสภาล่างอีกทีหนึ่ง อีกประการหนึ่งที่สำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจสืบเนื่องจากการที่เศรษฐกิจของไทยและของโลกนั้นมีความผันผวนอยู่ตลอดเวลา ในบางครั้งก็เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากจนเกิดความตกต่ำทางเศรษฐกิจ จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎร ซึ่งจะต้องมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ นับวันจะมีเพิ่มมากขึ้นทั้งภายในและการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีการเตรียมการเพื่อความพร้อมด้านข้อมูล รายงานการศึกษา วิเคราะห์วิจัย การติดต่อกับผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ เพื่อขอความเห็น การประสานงานกับหน่วยงานของรัฐทั้งภายในและต่างประเทศ รวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพลและรัฐบาลต่างประเทศ

กล่าวโดยรวมแล้วก็คือ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองทั้งภายใน ระดับภูมิภาค และระดับต่างประเทศ ได้เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และมีความสลับซับซ้อน ความเกี่ยวเนื่องต่อกันมากขึ้น จึงต้องทำให้สภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่คอยช่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีความพร้อมในการที่จะพัฒนาระบบงาน บุคลากร และเครื่องมือต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น⁸ การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ดังกล่าวที่เกิดขึ้นนั้นทำให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ต้องมีการปรับปรุงองค์การภายในตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา ถึงปัจจุบันนี้มีการเปลี่ยนแปลงถึง 3 ครั้งด้วยกัน มีการเพิ่มสายงานต่าง ๆ ขึ้น มีการปรับปรุงการทำงานในหน้าที่ต่าง ๆ ให้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม ในสายงานหลักที่เป็นงานที่สนับสนุนการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนนั้นก็ได้มีการเพิ่มหน่วยงานหลักชั้นอีกจำนวนหนึ่ง เพื่อให้สามารถสนองตอบการปฏิบัติงานในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ดังเช่น กองกรรมาธิการนั้นได้มีสายงานย่อยอีกมากมาย เพื่อช่วยการกระจายงานและความรับผิดชอบในหน้าที่ได้มากยิ่งขึ้น งานทางด้านวิชาการก็มีการปรับปรุงหน่วยงานที่มีระบบการเก็บข้อมูลที่ดียิ่งขึ้น มีสายงานในด้านของระบบกฎหมายมาเพิ่มขึ้นอีกหลายหน่วย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการนำเอาคอมพิวเตอร์เข้ามาใช้ในการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารเพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการที่จะค้นหาข้อมูลที่ต้องการ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 มีการปรับปรุงองค์กรขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ในเรื่องของการจัดองค์กรของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เนื่องจากส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีเพียงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเท่านั้น ซึ่งรับผิดชอบงานทุกอย่างของรัฐสภาให้บริการทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา หน่วยงานที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือนั้นควรที่จะมีการแยกออกจากกัน แต่ละสภามีเจ้าหน้าที่ของตนเอง ไม่ก้าวก่ายหน้าที่กันและกัน การมีสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเพียงหน่วยงานเดียวให้บริการแก่สมาชิกทั้งสองสภา ทำให้เกิดความสับสนแก่ข้าราชการรัฐสภาว่าจะรับใช้สภาใด ซึ่ง

⁸ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หน้า 2-19

ในเวลาต่อมาก็ได้มีพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภาฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 ให้มีการแยกสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยมีอำนาจหน้าที่และสายงานแยกออกจากกัน โดยชัดเจน โดยในสายงานหลักที่สนับสนุนการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภานั้นก็ได้มีการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพอย่างดียิ่งขึ้น เช่น มีการเลือกสรรบุคลากรโดยการสอบคัดเลือกให้มีคุณวุฒิและประสบการณ์ให้เหมาะสมกับหน้าที่การงานนั้นๆ มีหน่วยงานที่สามารถเผยแพร่กิจกรรมอันจะเกิดประโยชน์ให้สาธารณชนมีความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองประชาธิปไตยมากขึ้น เช่น การถ่ายทอดการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น และการที่มีหน่วยงานที่จะผลิตสื่อต่าง ๆ เพื่อเป็นการให้สมาชิกสภาผู้แทนได้มีโอกาสได้เข้าถึงประชาชน ดังเช่นการจัดตั้งสถานีวิทยุของสภาผู้แทนราษฎรขึ้น และในส่วนของพัฒนาข้อมูลข่าวสารนั้น ก็มีศูนย์คอมพิวเตอร์เกิดขึ้น ซึ่งในหน่วยงานนี้ก็จะ เป็นหน่วยที่สำคัญหน่วยงานหนึ่ง มีหน้าที่ในทางด้านการศึกษาวิเคราะห์เก็บข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้สามารถจัดข้อมูลต่าง ๆ ได้อย่างเป็นระบบ ในส่วนของกองกรรมาธิการก็เช่นกัน มีการเพิ่มจำนวนของบุคลากรให้มากขึ้นกว่าเดิม และจัดระบบงานในกรรมาธิการเพื่อให้รองรับกับจำนวนคณะกรรมาธิการและจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาของการปฏิบัติงานภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภานั้น ก็มีผลกระทบจากปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในองค์กรดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างขององค์กร มีการขยายองค์กรให้มีหน่วยย่อยระดับกองเพิ่มมากขึ้น และมีการแบ่งเป็นฝ่ายในระดับบนเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนมีการแบ่งงานภายในกองเพิ่มมากขึ้น
2. มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละตำแหน่งที่แน่นอน และชัดเจนมากยิ่งขึ้นทั้งนี้ เป็นผลมาจากการนำระบบการจำแนกตำแหน่งมาใช้
3. มีการกำหนดตำแหน่งในระดับนักบริหารเพิ่มขึ้น มีการปรับระดับตำแหน่งผู้บริหารระดับกอง และหน่วยงานเทียบเท่ากอง (ศูนย์) ให้สูงขึ้น
4. ได้รับอัตรากำลังเพิ่มมากขึ้นและมีจำนวนตำแหน่งที่กำหนดเงื่อนไขทางคุณวุฒิหลากหลายขึ้นกว่าเดิม ตลอดจนมีบุคลากรที่มีคุณวุฒิระดับปริญญาเพิ่มมากกว่าที่เป็นอยู่เดิม
5. ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงต่อการให้บริการทางวิชาการ ข้อมูล และข่าวสารตลอดจนมีการขยายห้องสมุด และบุคลากรเพิ่มมากขึ้น
6. การสรรหาและคัดเลือกบุคลากรเป็นไปอย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยมีการวางระบบการสอบที่ชัดเจน และมีผู้สนใจสมัครสอบเพื่อรับราชการในสำนักงานเลขาธิการ

การรัฐสภาเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ดี อัตราของผู้ที่ลาออกหรือขอโอนไปหน่วยงานอื่นก็มีสูงเช่นกัน⁹

สรุปลักษณะขององค์กรที่เป็นปัญหา

จากการที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นว่า องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีความอ่อนแอ ซึ่งเมื่อเทียบกับฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากขนาดขององค์กรที่บุคลากรที่จะรองรับและการบริหารงานภายในองค์กร ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ทำให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติต้องปรับตัวให้เข้ากับสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพอจะแยกปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นดังนี้

การจัดองค์กร

ปัญหาในเรื่องขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเกิดขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างเกิดขึ้นบ่อย และผู้ปฏิบัติงานในองค์กรยังปรับตัวไม่ทันกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่นการบริการทางวิชาการ การให้บริการทางด้านกฎหมาย อีกด้านหนึ่งของปัญหาในองค์กรคือ ขาดการประสานงานในระหว่างหน่วยงานด้วยกันเอง จึงทำให้ผลงานที่จะออกมานั้นเกิดความล่าช้า เพราะติดปัญหาเกี่ยวกับเรื่องกฎ ระเบียบ และสายงานการบังคับบัญชาที่เป็นลำดับชั้น และในแต่ละหน่วยงานพยายามสร้างกฎเกณฑ์แบบไม่เป็นทางการเพื่อให้ผู้ใช้บริการคือสมาชิกรัฐสภา เห็นความสำคัญในหน่วยงานนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยงานสำคัญที่เป็นหลักในการสนับสนุนการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง เช่น กองกรรมาธิการ ศูนย์ข้อมูล เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้มีปัญหาดังเช่น

กองกรรมาธิการ

กองกรรมาธิการนั้น เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการประชุมและกิจการต่าง ๆ ของคณะกรรมาธิการของสภาทั้งด้านงานธุรการ เลขานุการ ค้นคว้าและจัดทำเอกสารทางวิชาการและข้อมูลประกอบ พิจารณาของคณะกรรมาธิการ ซึ่งผลงานของสภายังไม่เป็นที่น่าพอใจโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงสมัยประชุมที่ผ่านมาที่มีกฎหมายที่ผ่านมาพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเพียง 20 กว่าฉบับเท่านั้น และส่วนใหญ่ก็เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ทรัพย์สินสัมทบทั้งสิ้น

⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาสมรรถนะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หน้า 2-5

ในขณะเดียวกัน ผลงานของคณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรก็ยังมีน้อย และล้วนแต่เป็นเรื่องราวตามสถานการณ์ งานที่ซ้ำซ้อนกันเอง ในกรรมาธิการที่สำคัญที่สุดก็คือ เรื่องของการละเลยที่จะปฏิบัติหน้าที่ ในคณะกรรมการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลาย นั่นคือ การขาดประชุม หรือมาแต่ไม่เข้าร่วมประชุม ซึ่งส่งผลให้การประชุมแต่ละครั้ง งด และเลื่อนออกไปบ่อยครั้ง¹⁰ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้นควรที่จะได้รับการปรับปรุงแก้ไขดังนี้

- ปัญหาทางด้านบุคลากร คือบุคลากรที่มีในกองกรรมาธิการนั้น มีอัตรากำลังไม่เพียงพอต่อการรองรับการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในบางครั้งนั้นบุคลากรที่มีคุณภาพนั้นต้องปฏิบัติหน้าที่ ในการเป็นเลขานุการของกรรมาธิการในคณะนั้น ๆ แทนที่จะเป็นเจ้าหน้าที่นิติกร ในการช่วยค้นคว้าหาข้อมูลเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่กรรมาธิการได้มากขึ้น

- ปัญหาในด้านสถานที่และการประชุม เนื่องจากมีคณะกรรมการเพิ่มขึ้นหลายคณะนั้น ห้องประชุมของคณะกรรมการนั้นยังมีไม่เพียงพอและการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมาธิการหลายคณะนั้น เมื่อมีการประชุมตรงกันทำให้ขาดการประชุมและบางครั้งมาประชุมไม่ครบองค์อยู่บ่อย ๆ

- ปัญหาการจัดระบบข้อมูลและการประสานงาน เนื่องจากในการประชุมกรรมาธิการนั้น กรรมาธิการต้องการข้อมูลในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งควรมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใน เพื่อการสนับสนุนงานของคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

- ปัญหาการขาดผู้ชำนาญการประจำ ซึ่งผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิชาการประจำคณะกรรมการนี้มีความสำคัญในฐานะเป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำการดำเนินงานต่าง ๆ ให้เกิดความคิดกว้างขวางยิ่งขึ้น แต่เป็นปัญหาติดขัดเกี่ยวกับด้านงบประมาณและด้านบุคลากร ซึ่งทำให้สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถจัดให้มีคณะผู้ชำนาญการได้อย่างเป็นทางการ และอย่างเป็นระบบที่จะช่วยการทำงานของคณะกรรมการได้

¹⁰ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ "ส่องกล้องมอง ส.ส. คำสัมภาษณ์ นายวัน มูหะมัดนอร์ มะทา รองประธานสภาฯ" ปีที่ 40 ฉบับที่ 9 วันอาทิตย์ที่ 1-7 สิงหาคม 2536 หน้า 8-9.

ด้านข้อมูล

ปัญหาทางด้านจัดระบบบริการด้านเอกสารวิชาการและด้านข้อมูลให้แก่สมาชิกสภาผู้แทน Jane Anne Lindley¹¹ ได้กล่าวถึงสภาพปัญหาของการจัดระบบบริการทางด้านเอกสาร วิชาการและด้านข้อมูลในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไว้ดังนี้คือ

1. ขาดทรัพยากรข้อมูลที่ทันสมัยในปริมาณที่ไม่เพียงพอแก่การสนับสนุนความต้องการด้านการวิจัยของสมาชิกรัฐสภาและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
2. การรวบรวมและการจัดเก็บเอกสาร-ข้อมูล ยังกระจัดกระจายและซับซ้อนอยู่มาก เพราะหน่วยงานต่าง ๆ แยกกันเก็บข้อมูลและมีลักษณะเป็นการแข่งขันกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ในการเก็บข้อมูล
3. วิธีการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานยังไม่ดีเท่าที่ควร ตลอดจนการขาดโอกาสที่จะหมุนเวียนเพื่อปฏิบัติงานได้ ก่อให้เกิดสภาวะที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา มิได้ใช้เจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติและมีคุณภาพเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่
4. ส่วนราชการภายในระดับต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาขาดช่องทางที่จะกระชับการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน
5. ขาดช่องทางติดต่อสื่อสารระหว่างสมาชิกรัฐสภากับเจ้าหน้าที่

การวางแผนงาน แผนเงิน และบุคลากร

สถาบันฝ่ายนิติบัญญัตินั้นมีหน้าที่หลักได้แก่ การเสนอและพิจารณาบัญญัติกฎหมายและควบคุม ตรวจสอบ ติดตามผลการปฏิบัติงานของรัฐบาล แต่เนื่องจากการเมืองระบอบประชาธิปไตยขาดความต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากการปฏิวัติรัฐประหาร ทำให้สภาผู้แทนราษฎรขาดความเข้มแข็ง และมีขีดความสามารถจำกัดในการปฏิบัติภารกิจ ในขณะที่สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ผันแปรอย่างรวดเร็ว และสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น การเสนอและพิจารณากฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายจำเป็นต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและองค์กรที่สนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขาดทิศทางในการดำเนินงานที่แน่นอน ทำให้การดำเนินงานที่แล้วมานั้น ไม่มีระบบระเบียบที่แน่นอน สภาผู้แทนราษฎรจึงได้พิจารณาจัดทำแผนพัฒนาสภาผู้แทนราษฎร เป็นแผนงานหลักของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อเป็นการเตรียมการให้สมรรถนะของสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มสูงขึ้น การตัดสินใจในการ

¹¹ สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 33 ฉบับ 31 วันอาทิตย์ 18-24 ม.ค. 2530 หน้า

กำหนดนโยบายพัฒนาหรือนโยบายสาธารณะ ในแต่ละครั้งจะกระทำได้อย่างละเอียดรอบคอบ แผนพัฒนานั้นมีขึ้นเพื่อปรับปรุงในส่วนต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อกระบวนการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทน โดยมีแผนงานต่าง ๆ เป็นแผนหลักพัฒนาสภาผู้แทนราษฎร แผนงานบริหารงานวิจัยและพัฒนา แผนงานพัฒนาระบบข้อมูล เป็นต้น จากนโยบายดังกล่าวได้ทำให้เกิดปัญหาคือ ผู้ปฏิบัติคือ ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาที่มีจำนวนน้อยมากที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนโยบาย จึงทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งผู้ปฏิบัตินั้นยึดถือสายงานการบังคับบัญชาโดยยึดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นกรอบของการปฏิบัติงาน

ปัญหาในด้านการบริหารการเงินของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภานั้น มีปัญหาอยู่บ้างพอสมควร ดังจะเห็นได้จากการที่ไม่สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณให้หมดตามที่ได้รับการจัดสรร เนื่องจากการที่ไม่ได้มีแผนงาน แผนเงินเพื่อรองรับงบประมาณคงเหลือที่เกิดขึ้น การทำงานขาดประสิทธิภาพในการจัดทำแผนการเงินในระยะยาว ระยะปานกลาง และระยะสั้น อย่างมีความสอดคล้องกัน ผู้ปฏิบัติซึ่งได้แก่ข้าราชการในกองคลังที่มีความรู้ความสามารถในการจัดทำแผนไม่มีเพียงพอ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการบริหารการเงินให้มีประสิทธิภาพนั้นยังต้องปรับปรุง และการที่ข้าราชการในส่วนนี้ปฏิบัติงานแบบ routine จนเกิดความเคยชิน ไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

ในด้านของบุคลากรนั้น ไม่ได้ใช้หลักการคัดเลือกในความสามารถอย่างแท้จริง ไม่มี การเลือกสรรอย่างมีระบบ ระเบียบเป็นขั้นตอน เพราะขาดแผนงาน นอกจากนั้นบุคลากรที่มีอยู่จำนวนจำกัด และการเลือกสรรบุคลากร (recruitment) ไม่ได้เป็นไปตามความต้องการของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งทำให้ได้บุคลากรที่ไม่มีความรู้ ความสามารถตรงกับงานและทำให้เสียเวลาในการฝึกอบรมเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน

ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลเป็นปัญหาที่รุนแรงมากกว่าปัญหาด้านอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากบุคคลและพฤติกรรมของบุคคลเป็นปัจจัยสำคัญในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ปัญหานี้อาจแยกพิจารณาได้เป็นสองประเด็นหลักคือ

- ก. ระบบการบริหารงานบุคคลระดับสูงสุด (ก.ร.)
- ข. ระบบการบริหารงานบุคคลระดับสำนักงาน

ก. ระบบการบริหารบุคคลระดับสูงสุด

การบริหารการบุคคลของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เพื่อให้การบริหารงานบุคคลมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น เพราะในอดีตที่ผ่านมาจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2517 ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยราชการฝ่ายบริหารคือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. เพราะมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน แต่โดยสภาพของการปฏิบัติราชการควรจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง เพราะจะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถปรับปรุงระเบียบปฏิบัติราชการของข้าราชการภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวก ให้แก่ข้าราชการของฝ่ายนิติบัญญัติให้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นจากผลของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ทำให้การบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาแยกออกมาต่างหากเป็นเอกเทศ โดยมีองค์กรบริหารงานบุคคลคือ คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.)

ก.ร. ประกอบด้วยประธานรัฐสภา เป็นประธาน รองประธานรัฐสภา เป็นรองประธาน เลขาธิการรัฐสภา และกรรมการอื่นอีกแปดคน ซึ่งรัฐสภาเลือกจากประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภา สภาละหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน โดยเลือกจากสภาละสามคน โดยมีเลขาธิการรัฐสภาเป็นเลขานุการ ก.ร.¹² คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแต่งตั้งจากผู้ไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกรัฐสภากรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง¹³ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี¹⁴ รัฐสภาอาจเลือกตั้งกรรมการซึ่งออกจากตำแหน่ง ให้เป็นกรรมการอีกได้¹⁵

องค์กรกลางบริหารงานบุคคล (ก.ร.) นี้ประกอบด้วยกรรมการทั้งสิ้น 11 คน แบ่งเป็นสองประเภท

ประเภทแรก เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภา และเลขาธิการรัฐสภา รวม 3 คน

¹² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ), เล่มที่ 82 ตอนที่ 27 วันที่ 6 ก.พ. 2518 มาตรา 6

¹³ เรื่องเดียวกัน มาตรา 7

¹⁴ เรื่องเดียวกัน มาตรา 8

¹⁵ เรื่องเดียวกัน มาตรา 9

ประเภทที่สอง เป็นประธานคณะกรรมการ 2 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน

คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.)

1. ประธานรัฐสภา	ประธาน (โดยตำแหน่ง)
2. รองประธานรัฐสภา	รองประธาน (โดยตำแหน่ง)
3. ประธานคณะกรรมการสามัญวุฒิสภา	กรรมการ (วุฒิสภาเลือก 1 คน)
4. ประธานคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร	กรรมการ (สภาผู้แทนเลือก 1 คน)
5. ผู้ทรงคุณวุฒิ	กรรมการ วุฒิสภาเลือก
6. ผู้ทรงคุณวุฒิ	กรรมการ วุฒิสภาเลือก
7. ผู้ทรงคุณวุฒิ	กรรมการ วุฒิสภาเลือก
8. ผู้ทรงคุณวุฒิ	กรรมการ สภาผู้แทนราษฎรเลือก
9. ผู้ทรงคุณวุฒิ	กรรมการ สภาผู้แทนราษฎรเลือก
10. ผู้ทรงคุณวุฒิ	กรรมการ สภาผู้แทนราษฎรเลือก
11. เลขาธิการรัฐสภา	กรรมการและเลขานุการ (โดยตำแหน่ง)

อำนาจหน้าที่ของ ก.ร. นั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องของการบริหารบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ตั้งแต่เริ่มเข้าทำงานจนถึงออกจางานของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา สรุปได้ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์ เพื่อใช้เป็นหลักในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
2. อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
3. อำนาจหน้าที่ในการให้ความยุติธรรมแก่การบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

การดำเนินงานของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้การดำเนินการต่าง ๆ นั้น ต้องประสบกับอุปสรรคต่าง ๆ ในการทำงานก็คือ ปัญหาการขาดการประสานงาน ปัญหาการก้าวก่ายในหน้าที่จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ก.ร. ดังจะเห็นได้จากการประชุมคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2532

"รองประธาน : ผมว่าจะต้องคุยกับท่านประธานสักหน่อย เรื่องผู้แทนจะเอา โน่นเอาเนื่อะไรทำข้ามกันหมด เวลานี้ครับ แล้วยิ่งหนักใจได้อุบัติอัตรามา 360 กว่า ผมไม่รู้จะทำอย่างไร ไม่รู้จะนั่งกันตรงไหน แล้วความจริงขอแปร ญัตติผิดกฎหมายครับ ก.ร. ต้องกำหนดกรอบเสียก่อน แล้วถึงจะไปขออนุมัติตำแหน่งอัตรานี้ที่ เล่นเอาเจ้าหน้าที่มายัดให้ ก.ร. ก.ร. ไม่เอาก็เกิดปัญหาจะปรับปรุงโครงสร้างอะไรด้วยกันอีก เพราะว่า ก.ร. ต้องกำหนดเสียก่อนจะขยายแผนงาน บางอันก็ต้องแก้กฎหมาย ก.ร. เขาไม่มีอำนาจ ยังจะต้องเสนอเข้าแก้กฎหมายในสภา

นายสนอง รอดโพธิ์ทอง : คือผมหยิบปัญหาขึ้นมา บังเอิญไปนั่งอยู่ทาง โน่นด้วย กิจการสภาครับ ที่จะปรับปรุงสภา เราสร้างตึกใหม่ ขยายเป็นสำนักฝึกอบรมวิจัย สำนักงานข้อมูลจะได้ซี 10 ซี 8 ขึ้นมาเยอะแยะ เพราะอัตรากำลังเราก็ได้มาจะพอกับคน 300 กว่าคนข้างหน้า ในปีหน้า แล้วเงินตั้งเยอะ เรามาคิดว่าพอไปเห็นทางนั้น ผมเป็น ก.ร. ผมไม่เห็นเรื่องอย่างนี้เลย ไม่เคยเข้า ก.ร. เสียที ผมว่าลองทำแผน

รองประธาน : เอาหรือไม่เอาอยู่ที่ ก.ร. ก.ร. อนุมัติทำกรอบไปแล้ว อัตราก็ต้องไปติดต่อบริษัทกับทางรัฐบาล มันไม่ผิดขั้นตอน 2% กว่าจะทำมาไม่ใช่ของง่าย ๆ เดียวนี้เจ้าหน้าที่วิ่งผู้แทนเลย เอาอย่างนี้ แนะนำให้ผมดูการขยายกองไปตั้ง 50-60 กองอะไรก็มีผมไม่เอาด้วย มันต้องทำให้ถูกกรอบราชการ ไม่ใช่ทำตามใจนึก แปรกันใหญ่ 300-400 อัตรานี้ ผมเห็นด้วยอยู่อันเดียวคือ ทนทนเวียนบ้านพักข้าราชการนี้ผมเห็นด้วย ให้เสนอแปรญัตติบางอัน 300-400 จะนั่งตรงไหนผมอยากรู้ ผมก็คลุกคลีอยู่ตลอด ผมไม่เห็นด้วยครับ เราต้องเข้ามาดูในนี้ว่าอะไรควรไม่ควร"¹⁶

ที่กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่า การดำเนินงานนั้นขาดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งทำให้ขาดการวางแผนงานต่าง ๆ ที่จะเป็นการรอบในการปฏิบัติหน้าที่และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการก้าวทำงานในหน้าที่นั้น ดังเช่นในการประชุมคราวเดียวกันได้กล่าวไว้ว่า

¹⁶ เอกสารการประชุมคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา วันที่ 21 กันยายน 2532

"รองประธาน : ป็นคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ได้เจ้าหน้าที่สภามาทั้งหมด 300 กว่าอัตรานะครับ มีอัตรากำลัง เจ้าหน้าที่ 367 คน แล้วก็มีรายละเอียดหลายอย่าง อันนี้สำหรับข้าราชการนี่คือก่อนอะไรทั้งหมด ก.ร. จะต้องเข้าพิจารณาเสียก่อน ผมก็ต้องฝากไว้ว่าขณะนี้สำนักงานเลขาธิการยังไม่ได้รวบรวมต้องมาพิจารณาดูกันอีกทีนะครับ ผมว่าตามหลักการแล้วมันควรจะขอให้ ก.ร. กำหนดก่อน เวลาที่เราได้มาอีก 60 กว่า คนยังไม่ได้บรรจุแล้วยังมาเพิ่มมาอีก 160 กว่า ซึ่งเอากันใหญ่เลยครับ ใครจะเอาอะไร คนนี้ขาดก็คน เอาคนนี้ ขาดก็คนก็ว่ากันไปเรื่อยเลย เพราะฉะนั้นมันไม่ถูกขั้นตอนตามกฎหมายนะครับ ผมเองบางอย่างก็อดอึดครับ ทำกันอย่างเอากันอย่างใจนึก เราต้องยอมรับว่าข้าราชการที่นั้ครับ ซอบวี่ง ส.ส.ครับ ใครจะเอาอะไรก็ไปหา ส.ส. จะเอาขึ้นก็ไปหา ส.ส. ไร่บ้าง วุ่นไปหมดละครับ เพราะฉะนั้นผมอยากจะฝาก ก.ร. ต้องช่วยกันพิจารณานะครับ ควรยึดหลักการ หลักการให้ถูกต้อง ถ้ามันไม่ถูกเราก็ต้องรับไม่ได้ใช้ไหมครับ ผมอยากจะฝากสำนักงานเลขาธิการต้องเป็นหลักยืนอยู่บนความถูกต้อง อย่าไปยืนอยู่บนความกลัวครับไม่ว่า พอเป็นผู้แทนแล้วต้องเอาให้ได้หมด¹⁷

ปัญหาของการบริหารบุคคล ภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลายประการดังที่กล่าวมาแล้ว คณะกรรมการนั้นไม่ได้ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการดำเนินงานเกี่ยวกับกรอบอัตรากำลัง กฎ ระเบียบ เลขาธิการรัฐสภา ซึ่งเป็นข้าราชการประจำหรือเป็นเลขานุการคณะกรรมการ ก.ร. โดยตำแหน่งนั้นไม่ได้เสนอเรื่องประชุมต่อฝ่ายการเมือง ต่อประธานรัฐสภา ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการ ก.ร. โดยกล่าวอ้างว่าไม่มีเรื่องที่จะพิจารณา ดังนั้นการโยกย้ายแต่งตั้งบุคลากรภายในสำนักงานงานเลขาธิการรัฐสภา ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งบุคลากรดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับ 9 ลงมาคือ เลขาธิการรัฐสภา ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ การบรรจุบุคลากร ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ จึงไม่มีประสิทธิภาพด้วยสาเหตุดังกล่าว ซึ่งมีผลต่อหลักการบริหารบุคคล นอกจากนั้นการทำงานของคณะกรรมการ ก.ร. คือการพิจารณาเกี่ยวกับการเลื่อนอัตราเงินเดือนประจำ การแต่งตั้งข้าราชการการเมือง และการขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์ประจำปี เป็นต้น แต่งานที่เป็นหน้าที่หลักของคณะกรรมการไม่ได้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เช่น ควรมีการนัดประชุมเดือนละครั้ง หรือควรรีบดำเนิน

¹⁷ การประชุมคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา วันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2532

การพิจารณากรอบอัตรากำลังที่ได้มาใหม่โดยละเอียด เพื่อจัดให้เหมาะสมกับโครงสร้างและหน้าที่

ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกรรมการ ก.ร. นั้นเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงและระดับกลาง จำนวน 4 ท่าน ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาในตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการใช้การหาเสียงจากนักการเมือง และพรรคการเมืองที่ให้การสนับสนุนเพื่อให้ได้ตำแหน่ง ผลคือข้าราชการประจำของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เข้าไปมีเสียงในคณะกรรมการ ก.ร. ถ้าข้าราชการรัฐสภาสามัญที่ดำรงตำแหน่งมีความรู้ความสามารถและตั้งใจที่จะพัฒนาการบริหารงานบุคคล ย่อมมีการดำเนินการให้จัดทำกรวางแผนกรอบอัตรากำลังไว้ล่วงหน้าแต่ไม่มีการปฏิบัติ เช่นนั้น เพราะเลขานุการ ก.ร. เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำทั้ง 4 ท่าน ที่เป็นคณะกรรมการ ก.ร. จึงมิได้มีการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งคณะกรรมการ ก.ร. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การไม่มีการวางกรอบอัตรากำลังเพื่อรองรับงานของสมาชิกรัฐสภาไว้ล่วงหน้า มีผลทำให้สมาชิกรัฐสภาไม่ได้รับความช่วยเหลือ ได้ตามความต้องการในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะ เป็นผลกระทบต่อการพัฒนารัฐสภาไทย และสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา¹⁸

ข. ระบบการบริหารบุคคลในระดับสำนักงาน

การบริหารงานบุคคลในระดับสำนักงานนั้น ปัญหาคือผู้บริหารนั้นขาดความรู้ความสามารถในหลักการบริหารงานบุคคล มีลักษณะเป็นระบบอุปถัมภ์ (spoils system) เสียมากกว่า เช่นในการบรรจุโยกย้ายและแต่งตั้งบุคลากรให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น เพื่อบริหารงานภายในของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภานั้น เป็นไปอย่างไม่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ ไม่ตรงกับตำแหน่งและสายงานที่เหมาะสม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์กลมไถ่ชืดเป็นการส่วนตัวเสียมากกว่า

ด้านเทคนิค

ในภาวะการณ์ปัจจุบันนี้ เทคโนโลยีเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้ระบบการทำงานนั้นมีประสิทธิภาพ ซึ่งคอมพิวเตอร์เป็นสิ่งหนึ่งที่จะช่วยให้สามารถพัฒนาระบบงานต่าง ๆ ภายในองค์กรให้มีความทันสมัยต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน การที่นำคอมพิวเตอร์มาใช้ในกิจการของรัฐสภา ก็เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ ดังนี้คือ¹⁹

¹⁸ ทศนา วงศ์านุกาศน์ นโยบายพัฒนาการเมืองไทย : ศึกษากรณีการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา (ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2532) หน้า 42.

¹⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรผ่านนิติบัญญัติ หน้า 4-1

1. การเก็บรวบรวมและประมวลผลข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกิจการของฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรงซึ่งเรียกได้ว่าเป็นข้อมูลพื้นฐาน
2. การแลกเปลี่ยนข้อมูลกับระบบสนเทศภายนอกรัฐสภา และการเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่ฝ่ายบริหารมีอยู่ตามหน่วยต่าง ๆ ตลอดจนองค์กรและสถาบันอื่น ๆ
3. การใช้การประมวลผลข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และการให้บริการทางข้อมูล อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ

อย่างไรก็ดี สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีศูนย์คอมพิวเตอร์ขึ้น มีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการศึกษา วิเคราะห์ จัดระบบและวางแผนการประมวลผลข้อมูลด้วยเครื่องจักรประมวลผล โดยแบ่งงานภายในออกเป็น 5 หน่วยคือ ฝ่ายบริหารงานทั่วไป ฝ่ายดำเนินการ ฝ่ายโปรแกรมระบบ ฝ่ายพัฒนาระบบงาน ฝ่ายวิทยาการ

ปัญหาจากการดำเนินงานในศูนย์คอมพิวเตอร์ จากการสำรวจเมื่อวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2536 ประวัติและสถิติ ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ฉบับที่ 1 โดยฝ่ายทะเบียนประวัติ กองกลางสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ก็คือ เจ้าหน้าที่ที่จะมาประจำในฝ่ายต่าง ๆ ของศูนย์คอมพิวเตอร์ ซึ่งเป็นฝ่ายที่สำคัญฝ่ายหนึ่งนั้นยังขาดอยู่อีกมาก เนื่องจากอัตรานั้นยังมีแต่ยังไม่มีการบรรจุรับที่หลายตำแหน่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝ่ายโปรแกรมระบบ และฝ่ายพัฒนาระบบงานยัง ไม่มีเจ้าหน้าที่เข้าบรรจุเพื่อปฏิบัติงาน ถ้ามองอีกด้านหนึ่งแล้วจะเห็นว่าอัตราที่ยังว่างอยู่ในศูนย์คอมพิวเตอร์นั้น ถ้าเทียบอัตราเงินเดือนกับบริษัทเอกชนแล้ว ยังห่างกันมาก บุคคลที่มีความสามารถในทางคอมพิวเตอร์ มักเลือกงานในบริษัทเอกชนมากกว่าที่จะเลือกรับราชการเพราะเหตุผลดังที่กล่าวมา จึงทำให้มีอัตราว่างในศูนย์คอมพิวเตอร์และปัญหาอีกอย่างคือการเชื่อมโยงโปรแกรมคอมพิวเตอร์ไปยังหน่วยงานที่จะสามารถเป็นแหล่งข้อมูลนั้น ปัจจุบันมีปัญหาในด้านของความยินยอม ความร่วมมือ จากหน่วยงานส่วนราชการที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะขอเชื่อมโปรแกรมต่อ เช่นกรณีของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนั้น ไม่สามารถอนุญาตให้เชื่อมต่อข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับมติของคณะรัฐมนตรีได้ หน่วยงานที่สามารถเชื่อมต่อข้อมูลได้ก็คือห้องสมุดของ AUA ซึ่งในปัจจุบันข้อมูลในศูนย์คอมพิวเตอร์ส่วนใหญ่ยังเป็นข้อมูลพื้นฐานในกิจกรรมของสภาผู้แทนราษฎร ยังขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูล การประมวลวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งเป็นที่ต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อใช้ในการอ้างอิงได้

ด้านพฤติกรรม

ปัญหาด้านพฤติกรรมนั้นนับว่าเป็นส่วนที่สำคัญส่วนหนึ่ง เพราะว่าคุณสมบัติขององค์กร ฝ่ายนิติบัญญัติ ต่อระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ขึ้นอยู่กับภาพพจน์ของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่แสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นพฤติกรรม โดยส่วนรวมหรือพฤติกรรมส่วนบุคคล

ถวิล ไพรสณฑ์ รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้สัมภาษณ์หนังสือสยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ว่า ในตอนแรกได้ตั้งความหวังไว้กับ ส.ส.หนุ่มๆ ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นจำนวนมาก ว่าจะสามารถช่วยกันพัฒนาระบบรัฐสภาให้ดีขึ้น และเมื่อได้ฟังการอภิปรายในสภาฯ ของ ส.ส. เหล่านั้น ก็เห็นว่าพวกเขาเหล่านั้นส่วนใหญ่มีความคิดริเริ่มที่ดี สามารถพูดได้อย่างมีเหตุผล น่าฟัง แต่เป็นที่น่าเสียดายที่บุคคลเหล่านั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงไปคล้าย ๆ กับ ส.ส. รุ่นเก่า ที่อยู่ในสภามาานาน ที่เห็นได้ชัดเวลาอภิปรายในสภาฯ ก็คือ จะเริ่มมีการพูดจากระทบกระทั่งบุคคลที่สาม ครั้งนั้นมีการหยิบยกเอาเรื่องส่วนตัวของนายกรัฐมนตรีมาอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาฯ ซึ่งมีการเตรียมตัวกัน ไว้อย่างดีและเป็นมิติใหม่ของสภาฯ ที่จะก้าวไปสู่การตรวจสอบ "ความโปร่งใส" ของคนที่ จะมาเป็นผู้แทนราษฎร นับเป็นเรื่องที่ดี เพราะคนที่มาเป็นนักการเมืองในสภานั้นสมควรอย่างยิ่ง จะต้องมีความโปร่งใสในทุกด้านเพื่อเป็นตัวอย่างในทุก ๆ เรื่องของคนทั่วไป นับเป็นเรื่องที่ดีที่มีการหยิบยกเอาเรื่องนี้ขึ้นมา ต่อไปนักการเมืองจะได้ระมัดระวังตัวในเรื่องนี้ เพราะนักการเมือง ถือว่าเป็นบุคคลสาธารณะ ต้องให้ประชาชนตรวจสอบได้ทุกด้าน²⁰

ปัญหาด้านพฤติกรรมนี้มีอยู่ควบคู่กันไป 2 ด้านคือ พฤติกรรมทางการเมือง และการปฏิบัติงาน ในหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้องกับงานของฝ่ายนิติบัญญัติอีกด้านหนึ่ง ได้แก่ พฤติกรรมการบริหารของบุคลากรระดับต่าง ๆ ภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ทั้งนี้จะได้พิจารณาโดยสังเขป ในแต่ละด้านต่อไป

พฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น โดยอำนาจหน้าที่โดยทั่ว ๆ ไปแล้วนั้น ควรจะมีหน้าที่หลักในการยึดกับประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ หน้าที่ในการสะท้อนให้เห็นความต้องการ และเจตนาของปวงชน และมีหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชน รักษาผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับการดำเนินงานของรัฐสภานั้น เป็นสิ่งที่ต้องควบคู่กัน

²⁰ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ "ส่องกล้องมอง ส.ส. คำสัมภาษณ์ นายถวิล ไพรสณฑ์ รองประธานสภาผู้แทนราษฎร" ปีที่ 40 ฉบับที่ 9 วันอาทิตย์ที่ 1-7 สิงหาคม 2536 หน้า 8-9

ไปโดยตลอดการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น สมาชิกสภาผู้แทนจะต้องเป็นผู้ที่สร้างสรรค์ในสิ่งที่จะเกิดเป็นประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ สามารถที่จะใช้เวทีของรัฐสภาเป็นหนทางในการแก้ปัญหาต่าง ๆ จึงจะส่งผลให้สถาบันฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเป็นที่ยอมรับแก่บุคคลโดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นพลเรือน ตำรวจหรือทหาร การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีพฤติกรรมที่เป็นปัญหา เช่นการแสวงหาผลประโยชน์ในตำแหน่งหน้าที่การงาน การคอร์รัปชัน การขาดระเบียบวินัย การไม่เคารพมติพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ขาดความเอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ย่อมไม่เกิดเป็นผลดีต่อภาพพจน์ของสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ถือได้ว่าเป็นบุคคลสาธารณะ เพราะภารกิจหลักในการทำงานนั้น เพื่อประชาชนในส่วนใหญ่ บทบาทในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภานั้นควรที่จะเป็นตัวเชื่อมให้เกิดการระดมความคิดจากหน่วยงานภายนอกเพื่อให้เกิดความหลากหลายในทางความคิด อันจะทำให้เกิดประโยชน์กับสาธารณะ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีพฤติกรรมที่ไม่ค่อยจะสนใจกับสิ่งเหล่านี้เท่าไรนัก อย่างเช่น กรณีของสถาบันภายนอกจะขอใช้สถานที่รัฐสภาเป็นเวทีของการระดมความคิด เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะนั้น หากไม่มีผลประโยชน์ต่อตัว ส.ส. เองแล้ว ก็จะระงับยับยั้งเป็นส่วนใหญ่ และการที่อนุญาตให้มีการถ่ายทอดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรนั้น กว่าที่จะอนุญาตให้มีการถ่ายทอด เพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับรู้ในสิ่งที่เกิดขึ้นและเป็นทางหนึ่งที่จะให้ความรู้ในทางประชาธิปไตยกับประชาชนได้นั้น ก็ใช้เวลาในการที่จะพิจารณาเรื่องนี้อยู่นานมาก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมที่ปิดบังมิให้ประชาชนนั้นรู้ข้อเท็จจริงอีกอย่างหนึ่งก็คือ การพิจารณางบประมาณซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินงานในการบริหารประเทศ ซึ่งอ้างว่าเป็นความลับ มิให้มีการถ่ายทอดให้ประชาชนได้รับรู้และใช้วิจารณ์ในการตัดสินใจว่าสิ่งใดถูกสิ่งใดผิด แต่อนุญาตให้มีการถ่ายทอดโทรทัศน์เฉพาะพิธีเปิด-ปิดเท่านั้น ซึ่งไม่มีความสำคัญอะไรมากนัก เมื่อเทียบกับประโยชน์อย่างแท้จริงที่สาธารณชนจะได้รับ

พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

บุคลากรภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภานั้น มีหน้าที่ในการที่จะช่วยงานในด้านต่าง ๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งการแสวงหาข้อมูล การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภายนอก รวมทั้งหน่วยงานภายใน เป็นต้น แต่พฤติกรรมที่เป็นปัญหาคือ การขาดความสำนึกและความเข้าใจในหน้าที่หลักของตนเอง โดยการมีบทบาทที่จะสร้างกฎ ระเบียบ ต่าง ๆ ที่ไม่เป็นทางการ โดยให้เกิดผลในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำคัญแก่ตนเองและหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งสร้างความไม่สะดวกต่อการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่จะใช้หน่วยงานที่มีอยู่นั้นเป็นหลักในการช่วยงานและการที่การบริหารงานภายในองค์กรนั้น เจ้าหน้าที่มีการแบ่งแยกออกเป็นฝักเป็นฝ่าย ขาดการ

ประสานงานที่ดีโดยจะขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาที่สามารถให้คุณให้โทษได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตำแหน่งต่าง ๆ มีการโยกย้าย โดยระบบอุปถัมภ์ (spoils system) นั้น ยิ่งทำให้องค์กรภายในเกิดความแบ่งแยกซึ่งรวมทั้งเจ้าหน้าที่ทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับสูง ระดับกลาง และระดับล่าง อย่างเช่นกรณีของตำแหน่งเลขาธิการรัฐสภาซึ่งเป็นตำแหน่งที่สำคัญในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ว่างลงนั้นมีหลายคนในตำแหน่งผู้บริหารที่จะสามารถขึ้นสู่ตำแหน่งสูงสุดในองค์กรนี้ได้ ซึ่งเกิดการแก่งแย่งชิงดี มีการออกไปปลิว โจมตีกันขึ้น เนื่องจากว่าตำแหน่งนั้นมีบุคคลที่ต้องการตำแหน่งนี้อยู่หลายคน ทำให้เกิดการแบ่งเป็นกลุ่มเป็นพวกและเกิดมีความคิดที่จะกระจายตำแหน่งต่าง ๆ ให้มีความหลากหลายและพอกับความต้องการของบุคลากรในสำนักงานงานเลขาธิการรัฐสภาเพิ่มมากขึ้น จึงเกิดเป็นสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาขึ้นอีกสำนักงานหนึ่ง เพื่อรองรับการทำงานของวุฒิสภาให้ทำงานได้อย่างคล่องตัวยิ่งขึ้น และอีกด้านหนึ่งก็เพื่อลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในองค์กรอีกด้วย

สรุป

การขยายองค์กรบริหารของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น มีลักษณะเช่นเดียวกับการขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทยทั่วไป คือเป็นการขยายตัวเพื่อขยายขอบเขตในโอกาส ในการยก ระดับตำแหน่ง ให้สูงขึ้นมากกว่าเป็นการขยายตัวเพื่อรองรับภารกิจใหม่

ปัญหาพฤติกรรมทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในส่วนของที่เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ภายในสภา ซึ่งมีการเน้นลักษณะการทะเลาะแค้นนิยมเฉพาะตัวมากกว่าความพยายามร่วมกันที่จะพัฒนาระบบรัฐสภาทั้งระบบ โดยไม่เน้นบทบาทของกลไกย่อย (คณะกรรมการธิการ) ทำให้ระบบกรรมการธิการ ขาดการสานต่ออย่างจริงจัง ความสนใจและความเอาใจใส่ของประธานกรรมการธิการต่อการสร้างระบบรัฐสภาในส่วนรวม ทั้งระบบมีน้อยกว่าความปรารถนาที่จะไปดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีในคณะรัฐบาล ปัญหาด้านพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่มีผลสะท้อนต่อองค์กรโดยส่วนรวมหลายด้าน โดยเฉพาะด้านการแตกตัวเพื่อรองรับความขัดแย้งด้านตำแหน่ง ซึ่งการเกิดขึ้นของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สะท้อนให้เห็นถึงปัญหานี้

ในบทสรุปจะได้เสนอแนวทางและมาตรการในการแก้ไขบรรเทาปัญหาดังที่ได้กล่าวมาแล้วต่อไป