

แนวการวิเคราะห์ขอบเขตภาระหน้าที่ ของหน่วยราชการ : กรณีสำนักงานงบประมาณและสำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ไกรยุทธ ธีรธาดาพันธ์

1. กล่าวนำ

การมองปัญหาแบบแคบ ๆ โดยจำกัดแง่มุมที่พิจารณานั้น มักนำไปสู่การแก้ปัญหาที่ไม่มีประสิทธิผล (ineffective) เมื่อประเมินจากกรอบที่กว้างขึ้น กล่าวคือ ข้อเฉลี่ยของปัญหาอาจไม่ถูกต้องหรือไม่น่าจะยอมรับกันได้ แต่ถ้าวิเคราะห์ในทัศนะที่กว้างขึ้น ข้อเฉลี่ยดังกล่าวอาจไม่ใช่ข้อเฉลี่ยของปัญหานั้นเลยในแง่ที่ว่า ผลกระทบที่เกิดขึ้นอันสืบเนื่องมาจากข้อเฉลี่ยดังกล่าว กลายเป็นผลกระทบที่ไม่พึงปรารถนา เพราะทำให้ภาวะของระบบโดยรวมเลวลง นักเศรษฐศาสตร์จะตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวนี้ และนิยมใช้กระบวนการวิเคราะห์ที่มาในรูปของการวิเคราะห์ภาวะดุลยภาพทั้งระบบ (general equilibrium analysis) ซึ่งแตกต่างไปจากวิธีวิเคราะห์แบบเฉพาะส่วน (partial equilibrium analysis) อันเป็นวิธีการวิเคราะห์ปัญหาแบบแคบ

ความคิดพลาดในลักษณะอันเนื่องมาจากการใช้กรอบวิเคราะห์แบบเฉพาะส่วน มักปรากฏขึ้นเสมอในการกำหนดขอบเขตภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการ ทั้งนี้เป็นเพราะการกำหนดขอบเขตหน้าที่ของส่วนราชการหนึ่ง ๆ นั้น มักเป็นการพิจารณาภายในหมู่ผู้ทรงคุณวุฒิ ในเรื่องที่มีสัมพันธ์กับสิ่งที่คาดหมายว่าเป็นภาระหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ (ในกรณีที่เป็นส่วนราชการพิจารณาจัดตั้งขึ้นใหม่) ผลของการ

วินิจฉัยจึงไม่ได้ครอบคลุมไปถึงภาระหน้าที่ของส่วนราชการอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว ทำให้ภาระหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ มีลักษณะที่ก้าวก่ายกับภาระหน้าที่ของส่วนราชการอื่น ๆ

แม้ในกรณีที่มีผู้แทนจากส่วนราชการที่คิดว่ามีภาระหน้าที่เกี่ยวพันเป็นผู้ทรงคุณวุฒิร่วมพิจารณาอยู่ด้วย ความสนใจหลักของผู้แทนจากส่วนราชการก็มุ่งที่จะปกป้องไม่ให้ภาระหน้าที่ของส่วนราชการที่ตนสังกัดถูกยื้อแย่งไป ไม่ใช่เพื่อให้ข้อคิดเห็นที่ช่วยให้การปรับปรุงงานของส่วนราชการอื่นและส่วนราชการของตัวเอง (โดยการลดภาระหน้าที่ที่เคยทำหรือปรับปรุงขอบเขตของภาระหน้าที่ที่มีอยู่แล้ว) ให้ดียิ่งขึ้น ทราบใดที่การกำหนดภาระหน้าที่ของส่วนราชการใหม่นั้น ไม่เป็นการไปแย่งอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่ตนเองสังกัดอยู่แล้ว ขอบเขตของภาระหน้าที่ของส่วนราชการใหม่ก็ไม่ได้รับการหักท้วงแต่ประการใด ผลลัพธ์ก็เป็นเช่นกรณีแรก นั่นคือขอบเขตภาระหน้าที่ของส่วนราชการใหม่ ก็มีกิจกรรมที่ไปก้าวก่ายภาระหน้าที่ของส่วนราชการอื่น ๆ (ซึ่งไม่ได้มีผู้แทนอยู่ในคณะกรรมการพิจารณาจัดตั้ง หรือมีผู้แทนที่ขาดวิจรรณญาณที่เฉียบแหลม)

ทุกครั้งที่มีการปฏิรูปภาระหน้าที่ของส่วนราชการที่มีอยู่แล้วใหม่ การกำหนดภาระหน้าที่ของส่วนราชการจะเป็นไปในทิศทางเดียว นั่นคือ การขยายอำนาจและภาระหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยทั่วไป การขยายขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการจะเกิดจากการผลักดันของผู้บริหารของส่วนราชการนั้น ๆ ที่จะเห็นอำนาจการสั่งการของตนเองขยายวงที่กว้างขึ้นเป็นสำคัญ โดยไม่สนใจใดเท่าวินัยกับสภาพที่ต้องเข้าไปแย่งหรือก้าวก่ายภาระหน้าที่ของส่วนราชการอื่น หรือภาระหน้าที่ที่ควรจะเป็นของส่วนราชการอื่น ๆ (ซึ่งมีผู้บริหารที่ขาดความกระตือรือร้นที่จะขยายอำนาจของตนเองหรือที่มักน้อยคิดว่า ภาระหน้าที่ที่มีอยู่แล้วก็เหลือกำลังที่จะทำให้ลุล่วงไปด้วยดี) สภาพเช่นนี้เกิดขึ้นได้ และส่วนราชการนั้น ๆ ก็มักประสบความสำเร็จในการขยายขอบเขตของงานทั้งนี้เนื่องจากขาดวิธีการวิเคราะห์แบบที่เป็นระบบนั่นเอง

แม้ในกรณีที่การขยายขอบเขตของหน้าที่การงานของส่วนราชการเป็นผลมาจากการขยายตัวของบทบาทของรัฐบาล การกำหนดขอบเขตภาระหน้าที่ของส่วนราชการ-

การก็มีปัญหาในลักษณะเดียวกัน นั่นคือ มีการก้าวก่ายหน้าที่การงานของส่วนราชการอื่นๆ เป็นประจำ สร้างภาวะการขัดแย้งกันในการปฏิบัติราชการเป็นนิจสิน และเช่นเดียวกับกรณีในย่อหน้าที่แล้ว สภาพเช่นนี้เป็นผลเนื่องมาจากกรรชาตวิธีการวิเคราะห์ขอบเขตภาระหน้าที่ที่เป็นระบบนั่นเอง

การกำหนดขอบเขตของงานสำหรับส่วนราชการต่าง ๆ ที่เสนอต่อคณะปฏิรูปราชการแผ่นดินทั้งในอดีตและปัจจุบัน ก็ประสบปัญหาเช่นว่านี้เสมอ

บทความนี้มีจุดประสงค์ที่จะเสนอแนวการวิเคราะห์ขอบเขตของงานสำหรับส่วนราชการที่จะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาปรับปรุงภาระหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ในอนาคต การนำเสนอจะเริ่มด้วย (1) การกำหนดกรอบวิเคราะห์ (2) การกำหนดรูปแบบการจัดองค์การที่สอดคล้องกับนัยของภาระหน้าที่ที่ได้กำหนดขึ้น และ (3) การวิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดองค์การปัจจุบันกับการจัดองค์การที่ควรจะเป็น

2. กรอบของการวิเคราะห์

การวิเคราะห์ปัญหาและข้อเฉลยของปัญหาที่มีประสิทธิผลนั้น จะต้องมีการกรอบแนวความคิดหรือกรอบทฤษฎี (conceptual or theoretical framework) กรอบแนวความคิดนี้จะช่วยให้เห็นสภาพของปัญหาอย่างชัดเจน และโดยอาศัยตรรกวิทยาของกระบวนการวิเคราะห์จะช่วยให้ได้ข้อเฉลยของปัญหาที่เหมาะสมสำหรับปัญหาดังกล่าว การวิเคราะห์จึงเป็นระบบภายในกรอบของแนวความคิดที่ได้เลือกใช้ ในสภาพที่ตรงกันข้าม การขาดกรอบทฤษฎีในการวิเคราะห์ปัญหา มักทำให้ผู้วิเคราะห์หลงทิศทางได้ง่าย เพราะไม่มีอะไรที่จะควบคุมแนวการวิเคราะห์จากประเด็นหนึ่งไปสู่อีกประเด็นหนึ่งหรือจากตัวปัญหาไปสู่ข้อเฉลย ผลของการวิเคราะห์จึงผิดพลาดได้ง่าย

การวิเคราะห์เชิงระบบนั้น จะต้องเริ่มต้นด้วยการหาข้อยุติเกี่ยวกับระบบที่จะใช้วิเคราะห์แน่นอน ระบบที่จะใช้วิเคราะห์นั้นไม่ใช่สิ่งที่กำหนดได้ง่าย ๆ ต้องขึ้นอยู่กับทักษะของผู้วิเคราะห์ ปัญหาและความเข้าใจที่มีต่อลักษณะและโครงสร้างของปัญหา

เป็นสำคัญ กรอบวิเคราะห์เพื่อการวิเคราะห์เชิงระบบนั้น มีลักษณะเฉพาะเรื่องเฉพาะ ปัญหา กรอบวิเคราะห์ในที่นี้จึงไม่อาจกำหนดให้มีลักษณะที่ใช้ได้ทุกกรณีและทุกโอกาส แต่อาจกำหนดได้เมื่อมีการระบุประเด็นปัญหาที่ต้องการวิเคราะห์เสียก่อน ดังนั้น จึงสมควรที่กำหนดกรอบวิเคราะห์ในบทความนี้ โดยการระบุกรณีศึกษาที่บทความนี้สนใจเป็นพิเศษ นั่นคือขอบเขตภาระหน้าที่ของสำนักงานประมาณ (สงป.) และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

เมื่อเป็นเช่นนั้น ประเด็นแรกที่ต้องหาคำตอบก็คือ แนวความคิดที่เหมาะสมสำหรับใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ขอบเขตของหน้าที่และความรับผิดชอบของ สงป. และ ก.พ. ควรจะเป็นอะไร เป็นที่ตระหนักกันในเบื้องต้นแล้วว่า หน่วยราชการที่บทความนี้สนใจกำหนดขอบเขตของหน้าที่การงานนั้น เกี่ยวพันกับเรื่องการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว สิ่งแรกที่ต้องยอมรับกัน คือ ส่วนราชการทุกหน่วยมีงานที่ต้องทำ

งานที่ส่วนราชการทุกหน่วยต้องทำนั้น พัวพันกับการใช้ทรัพยากรในรูปของมนุษย์และในรูปของวัสดุสิ่งของ ทรัพยากรเหล่านี้สามารถสรุปในรูปของตัวเงินแต่เพียงรายการเดียวหรือสรุปทั้งในรูปของจำนวนบุคลากรและจำนวนเงินก็ได้ ถ้าจะมีการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ส่วนราชการแล้ว ก็ต้องเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมและพอเพียงกับภารกิจที่ส่วนราชการได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ ทรัพยากรที่เหมาะสมและพอเพียงนี้จะต้องครอบคลุมทรัพยากรทุกประเภทที่จำเป็นต้องใช้และในสัดส่วนที่กำกับโดยความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการผลิตและผลิตผล (input — output relationship) ซึ่งกำหนดโดยเทคนิคการผลิตหรือสมการการผลิต (production function) สำหรับกิจกรรมของส่วนราชการนั้น ๆ

ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย — ผลิตผลนี้ ไม่ใช่เป็นความสัมพันธ์ชนิดที่เป็นเอกภาพ (unique) ที่แปรเปลี่ยนไม่ได้ กล่าวคือไม่ใช่ความสัมพันธ์ชนิดที่ว่าปัจจัยการผลิตหรือทรัพยากรชุดเดียวกันที่สามารถนำมาใช้ได้ถ้าต้องการให้บริการในระดับที่

ปรารถนา แท้จริงแล้วสัดส่วนของทรัพยากรที่จะใช้ได้นั้นมีหลายสัดส่วนที่ใช้ทดแทนกันได้เพื่อผลิตกิจกรรมบริการในระดับที่ต้องการ การจะเลือกสัดส่วนอะไรนั้นในขั้นนี้เป็นเรื่องที่กำหนดโดยราคาก่างวดของปัจจัยชนิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย นั่นคือ ค่าใช้จ่ายรวมของทรัพยากรทุกชนิดที่ต้องใช้เพื่อประสิทธิภาพที่สูงสุด สัดส่วนของทรัพยากรประเภทต่างๆ ที่จะนำมาใช้ คือ สัดส่วนที่ทำให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณระดับต่ำที่สุดเมื่อกำหนดระดับปริมาณของกิจกรรมบริการที่ส่วนราชการต้องให้แก่ประชาชน

แนวความคิดข้างต้นนี้นำไปสู่ข้อยุติที่ว่า การจัดสรรทรัพยากรให้แก่ส่วนราชการแต่ละหน่วยนั้น ต้องเป็นการจัดสรรทรัพยากรทุกประเภทรวมกันและพร้อมๆ กัน หากมิเป็นไปในรูปนี้แล้ว การกำหนดสัดส่วนของทรัพยากรแต่ละประเภทสำหรับส่วนราชการย่อมเป็นสิ่งที่มิอาจกระทำได้ หรืออาจทำได้ก็ไม่ได้สัดส่วนที่เหมาะสม เนื่องจากขาดทัศนะของการพิจารณาปัญหาที่อยู่ในกรอบเดียวกัน (ในกรณีที่หลายหน่วยงานต่างๆ ก็มีภาระหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ส่วนราชการ) นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่ขาดประสิทธิภาพทั้งในแง่ของส่วนราชการหน่วยนั้นๆ และของประเทศโดยส่วนรวม อันเป็นภาวะการณ์ที่ไม่สมควรให้บังเกิดขึ้น เมื่อทรัพยากรของสังคมมีอยู่จำกัดจำเขี่ยเสมอ

ดังนั้นจึงสรุปได้ในเชิงตรรกะว่าในเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ส่วนราชการเพื่อสามารถประกอบภารกิจที่ได้รับมอบหมายนั้น ต้องเป็นหน้าที่ของหน่วยงานหน่วยเดียวเท่านั้นโดยไม่มีหน่วยงานอื่นมาช่วยทำหน้าที่นั้นแต่อย่างใด

การที่หน่วยงานนั้นหน่วยเดียว จะทำหน้าที่ของตนในการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ส่วนราชการอื่นๆ ได้ดีและมีประสิทธิภาพได้นั้น หน่วยงานดังกล่าวจะต้องทราบซึ่งในเรื่องของระบบงานของส่วนราชการที่จะได้รับการพิจารณาจัดสรรทรัพยากรให้ ความเข้าใจในระบบงานของส่วนราชการจะขาดซึ่งได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานจัดสรรทรัพยากรตระหนักถึงภารกิจที่ส่วนราชการนั้นๆ ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ถ้าปราศจากความเข้าใจในภารกิจที่ส่วนราชการจะต้องดำเนินการและความเข้าใจอย่างลึกซึ้งถึงระบบงาน

ของส่วนราชการที่จะพิจารณาให้ทรัพยากรแล้ว การจัดสรรทรัพยากรจะไม่มีโอกาสได้สัดส่วนที่เหมาะสมอย่างแน่นอน

แต่การจัดสรรทรัพยากรนั้นไม่ใช่เรื่องของการจัดสรรทรัพยากร ที่มีอยู่อย่างไม่จำกัดจำนวน แท้จริงแล้ว ทรัพยากรของประเทศชาติมีอยู่ในจำนวนที่จำกัดเสมอ ในขณะที่ขณะหนึ่งจะมีทรัพยากรจำนวนหนึ่งเท่านั้น และจำนวนนั้นเท่านั้นที่จะต้องนำมาจัดสรรให้แก่ส่วนราชการในลักษณะที่ต้องสนองวัตถุประสงค์ของประเทศ และภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ และระบบงานที่กำกับการประกอบภารกิจทั้งหลาย จำนวนทรัพยากรที่มีจำกัดนั้นควรเป็นจำนวนเท่าไรนั้น มิใช่เรื่องที่กำหนดได้แน่นอนและเท่า ๆ กัน ทุกขณะแต่อย่างใด ขีดจำกัดของทรัพยากรเป็นผลผลิตของสมรรถนะและภาวะเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ

เมื่อเป็นเช่นนั้น สามารถสรุปได้อีกครั้งหนึ่งว่า การที่หน่วยงานจัดสรรทรัพยากรจะสามารถจัดสรรทรัพยากรให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องตระหนักถึงขีดจำกัดของทรัพยากรที่มีอยู่ในระบบเศรษฐกิจและที่เป็นของรัฐบาลและระบบงานที่กำกับการดำเนินกิจกรรมทั้งหลายของส่วนราชการเพื่อสนองวัตถุประสงค์ของรัฐบาล

สิ่งที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ทรัพยากรที่ส่วนราชการจะต้องใช้เพื่อประกอบภารกิจที่ได้รับมอบหมายนั้น สามารถสรุปในรูปของจำนวนบุคลากรและจำนวนเงิน จำนวนเงินนั้นใช้แทนมูลค่าของทรัพยากรต่างๆ ที่ (ได้รับอนุมัติให้) ซื้อหาจัดจ้าง เช่น วัสดุประเภทต่างๆ ครุภัณฑ์ยานาชนิด ข้าราชการประเภทและระดับต่างๆ ฯลฯ เพื่อใช้ประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมของส่วนราชการ ส่วนจำนวนบุคลากรนั้นใช้แทนข้าราชการ ที่ส่วนราชการ (ได้รับอนุมัติให้) จ้างมาทำงานในอัตราและตำแหน่งต่างๆ ถ้ามีหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรทุกรูปแบบในสัดส่วนที่เหมาะสมเพื่อประกอบภารกิจที่ได้รับมอบหมายแล้ว หน่วยงานอื่นก็ย่อมไม่มีหน้าที่จัดสรรทรัพยากรให้แก่ส่วนราชการแต่อย่างใด ถ้าประเทศต้องการหลีกเลี่ยงการให้หน่วยงานต่างๆ ทำหน้าที่ซ้ำ

ซึ่กัน แต่ถ้หน่วยงำนอื่นยั้ยังมีหน้าท้ที่เกี่ยวพันกับทรพียกรประเภทต้งๆ แล้ว หน้าท้ที่ต้งกล่าวจะต้งเป็นหน้าท้อื่นท้ไม่ใช้หน้าท้การจัดสรรทรพียกรประเภทนั้น ะ

หน้าท้ที่ต้งกล่าวของหน่วยงำนอื่นนั้น จะต้งเกี่ยวพันกับการกำหนดราย ละเอียตว่าด้วยวิธีการได้ม้ซึ่งทรพียกรประเภทนั้น ะ และเมื่อได้ทรพียกรประเภทนั้น ะ มาแล้ว จะมีวิธีการอะไรบ้างท้จะเอื้อให้ทรพียกรต้งกล่าวสามารถอยู่ท้งานรับใช้ส่วน ราชการอย้งมีประสิทธิภพ และพร้อมท้จะอยู่ประกอบกิจกรรมของส่วนราชการเสมอ โดยไม่สนใจท้จะโยกย้ายไปประกอบกรในส่วนอื่น ะ ของระบบเศรษฐกิจ

หน้าท้ในลักษณะเช่นนี้ มีจุดหมยสำคัญท้จะเสริมให้การจัดสรรทรพียกร ท้มีประสิทธิภพนั้น ส่งผลให้ได้ม้ซึ่งทรพียกรท้มีผลิตภพสูง และสามารถรักษาไว้ซึ่ง ระดับผลิตภพท้เป็นประโยชน์ต่อส่วนราชการทุกหน่วยในลักษณะของการสร้งผลิตใน รูปบริการท้สูงและเป็นผลประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวม ในทิศท้งตรงกันข้าม การจัด แบ่งหน้าท้ของหน่วยงำนท้ก้าวก้กันและขัดแย้งกัน ย่อมไม่มีโอกาสจะช่วยให้การจัด สรรทรพียกรเป็นไปอย้งมีประสิทธิภพ ทั้งนี้เพราะความลำบากในการประสานกรทำ งานของหน่วยงำนหลาย ะ หน่วยงำน ซึ่งต้งท้มีผลประโยชน์ของหน่วยงำนท้จะต้งปก บัองรักษา นอกจากการจัดสรรทรพียกรจะไม่มีประสิทธิภพแล้วทรพียกรท้หลายท้ได้ ม้มานี้ก็ไม่มีคุณภาพในระดับท้จะส่งเสริมผลิตภพของส่วนราชการ และไม่สามารถท้จะ รักษาระดับคุณภาพท้มีอยู่ต่อไปแม้ในกรณีท้ได้ทรพียกรท้มีคุณภาพสูง หรือไม่เชิญชวน ให้ทรพียกรประเภทนั้น ะ ยั้ยังท้งานอยู่ ในส่วนราชการต่อไป

3. ขอบเขตงานและภพกรกิจของต้งน้กับประมณ

3.1 ขอบเขตของงาน

ก่อนท้จะกล่าวถึงรายละเอียดของการจัดองค์กรท้ควรจะเป็นและวิเคราะห์ สภพท้เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะต้งสามารถกำหนดให้ชัดเจนว่า ขอบเขตของงานสำหรับ หน่วยงำนท้จะจัดองค์กรนั้น มีอะไรบ้าง การจัดองค์กรโดยไม่ยอมศึกษาขอบเขตของงาน

ขององค์การเสียก่อนย่อมไม่มีโอกาสได้รูปแบบการจัดองค์การที่มีประสิทธิภาพแน่นอน รูปแบบขององค์การที่ปรากฏเป็นเพียงผลของการจัดดำเนินการจัดองค์การมาตรฐานที่พบเห็นจากที่อื่นหรือที่ร่ำเรียนในตำราภาษาเทศเท่านั้น การวิเคราะห์เชิงตรรกข้างต้นช่วยกำหนดกรอบวิเคราะห์สำหรับการพิจารณาขอบเขตงานของ สงป.

สงป. ในรูปปัจจุบันเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นในปี 2502 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่ส่วนราชการทุกหน่วยในระดับประเทศ ข้อความนี้เป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นประเด็นปัญหาแต่ประการใด เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปแล้ว แต่ที่น่าจะเป็นปัญหาอยู่ก็คือ วัตถุประสงค์หลักดังกล่าวมีนัยยะไรบ้างในแง่ของขอบเขตของงานที่ สงป. จะต้องดำเนินการ สามารถสรุปโดยอาศัยกรอบวิเคราะห์ข้างต้นได้ว่าหน่วยงานที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดสรรงบประมาณรายจ่ายดังเช่น สงป. ควรทำหน้าที่ต่าง ๆ ดังนี้

หน้าที่หลักของ สงป. ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้คือ (1) วิเคราะห์และอนุมัติ (ในระดับฝ่ายบริหาร) งบประมาณที่ส่วนราชการต่าง ๆ ขอตั้งจ่าย หน้าที่หลักนี้จะทำได้ดีและมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อ สงป. ทำหน้าที่หลักที่พ่วงมาด้วยอีก 2 หน้าที่ คือ (2) วิเคราะห์ระดับรายได้ของรัฐบาล และ (3) วิเคราะห์ระบบงานของส่วนราชการทุกหน่วยที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย สงป. ต้องรู้ (ด้วยการวิเคราะห์) ระดับรายได้ของรัฐบาล จึงสามารถกำหนดได้ว่า จะอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐบาลทั้งภาค และของส่วนราชการต่าง ๆ ในจำนวนเท่าไร สงป. ต้องรู้ (โดยการวิเคราะห์) ระบบงานของส่วนราชการทุกหน่วยจึงสามารถสรุปได้ว่า ระดับงบประมาณรายจ่ายเท่าไรจึงเหมาะสมกับปริมาณงานที่เป็นภารกิจของส่วนราชการนั้น ๆ

สรุปในขั้นนี้ได้ว่า หน้าที่หลักของ สงป. จะครอบคลุมหน้าที่ 3 ลักษณะด้วยกัน คือ (1) วิเคราะห์และอนุมัติงบประมาณรายจ่าย (2) วิเคราะห์ระบบงานของส่วนราชการ และ (3) วิเคราะห์ระดับรายได้ของภาครัฐบาล หน้าที่หลักทั้ง 3 นี้ กำหนดขอบ

เขตงานของ สงป. ในเชิงตรรกแล้ว สงป. ไม่ควรมีหน้าที่อื่นที่ไม่ได้อยู่ในขอบเขตงานที่กำหนดโดยหน้าที่หลักทั้งสาม

3.2 ภารกิจของ สงป.

หน้าที่หลักทั้งสามดังกล่าวย่อมมีนัยต่อภารกิจต่าง ๆ ที่ สงป. ต้องทำ อันเป็นการกำหนดขอบเขตของหน้าที่ของ สงป. ในรายละเอียดด้วย

3.2.1 การวิเคราะห์และอนุมัติงบประมาณรายจ่าย

หน้าที่ “วิเคราะห์และอนุมัติงบประมาณรายจ่าย” นั้น มีขอบเขตของงานที่กว้างขวางมาก และเป็นสัดส่วนกับบทบาทของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งแสดงออกในรูปของส่วนราชการมากมายของรัฐบาล ยิ่งรัฐบาลที่มีบทบาทในระบบเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางเท่าไร ก็หมายความว่า ภารกิจในหน้าที่ วิเคราะห์และอนุมัติงบประมาณรายจ่าย ย่อมมีมากขึ้นเท่านั้น ส่วนราชการทุกหน่วยที่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อดำเนินการย่อมต้องอยู่ในอาณาเขตของ สงป. ในเรื่องของงบประมาณที่จัดจ่าย โดย สงป. เป็นผู้กำหนดในขั้นต้นว่า จะได้รับงบประมาณแผ่นดินไปใช้จ่ายทำอะไร และในกิจกรรมอะไรบ้าง การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายก็คือ การจัดสรรทรัพยากรให้แก่ส่วนราชการนั่นเอง

ดังที่ได้สรุปแล้ว การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสำหรับส่วนราชการแต่ละหน่วยนั้น จะต้องเป็นการจัดสรรทรัพยากรทุกประเภทโดยหน่วยงานเดียว ทั้งนี้เพราะทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตบริการของส่วนราชการ (และหน่วยผลิตในภาคเอกชน) จะต้องมียอดประกอบในลักษณะหนึ่ง เป็นสัดส่วนหนึ่งเป็นการเฉพาะ สัดส่วนของทรัพยากรนี้จะวิเคราะห์ได้ถูกต้องเมื่อพิจารณาทรัพยากรทุกประเภทพร้อม ๆ กัน และโดยหน่วยงาน หน่วยเดียวกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ สงป. จะต้องทำหน้าที่วิเคราะห์และอนุมัติทรัพยากรทุกประเภทที่ส่วนราชการเสนอขอซื้อหรือจัดจ้างด้วยเงินแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพยากรนั้นจะเกี่ยวกับบุคคลหรือเกี่ยวกับวัตถุสิ่งของไม่ว่าทรัพยากรนั้นจะเกี่ยวกับบุคคลที่จ้าง

เป็นข้าราชการถาวร หรือที่จ้างเป็นเจ้าหน้าที่ชั่วคราวไม่ว่าทรัพยากรนั้นจะเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่
ใช้แล้วสิ้นสภาพไปหรือถาวรวัตถุประสงค์ที่ใช้งานได้หลายปี ไม่ควรมีหน่วยงานอื่นที่เข้ามายุ่งเกี่ยว
กันหรือก้าวก่ายการจัดสรรทรัพยากรไม่ว่าประเภทใดก็ตามของ สงป.

การวิเคราะห์และอนุมัติทรัพยากรที่ส่วนราชการต้องการซื้อหรือจัดจ้างใน
ช่วงเวลาหนึ่งๆ (ในกรณีนี้ในรอบปีงบประมาณ) นั้น จะต้องมีวิธีการวิเคราะห์และหลัก
เกณฑ์ในการอนุมัติที่มีลักษณะวัตถุประสงค์ (objective) ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ นั่นคือ
การวิเคราะห์และหลักเกณฑ์ในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับอารมณ์
หรือเจตนาของผู้บุคคล ผู้ทำการวิเคราะห์และอนุมัติ ความรู้สึกส่วนตัว (subjectivity)
ของผู้วิเคราะห์และอนุมัติงบประมาณรายจ่าย ย่อมสร้างความลำเอียงทั้งด้านบวกและด้าน
ลบต่อผลการวินิจฉัยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยผู้วิเคราะห์และอนุมัติงบประมาณไม่ใช่มีอยู่
เพียงคนเดียวความรู้สึกส่วนตัวของแต่ละคนก็มีโอกาสแตกต่างกัน นำไปสู่ผลการวินิจฉัย
ที่ไม่ตรงกันแม้ในเรื่องเดียวกัน แน่แน่นอน การวิเคราะห์และอนุมัติงบประมาณย่อมหนีไม่
พ้นเรื่องของการใช้ดุลพินิจแม้จะมีวิธีการวิเคราะห์และหลักเกณฑ์การอนุมัติแบบวิทยา-
ศาสตร์แล้วก็ตาม เนื่องจากวิธีการวิเคราะห์และหลักเกณฑ์การอนุมัติไม่มี โอกาสที่จะ
ครอบคลุมสภาพการณ์ทุกลักษณะที่อาจเกิดขึ้นได้ในการวินิจฉัยงบประมาณรายจ่าย

แม้จะยอมรับข้อเท็จจริงเช่นนี้ก็ตาม หน้าที่ของการวิเคราะห์และอนุมัติงบ
ประมาณจะต้องเกี่ยวข้องกับการพัฒนาวิธีการวิเคราะห์และอนุมัติงบประมาณที่เป็นวัตถุประสงค์
วิสัยมากที่สุด

3.2.2 การวิเคราะห์ระบบงานของส่วนราชการ

หน้าที่ "วิเคราะห์ระบบงานของส่วนราชการ" นั้น เป็นหน้าที่
ที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ลักษณะของกิจกรรมต่างๆ ที่ส่วนราชการต้องดำเนินการ และ
การจัดรูปองค์การของส่วนราชการนั้นๆ

การวิเคราะห์ลักษณะของกิจกรรมต่างๆ ที่ส่วนราชการต้องดำเนินการนั้น
เป็นหน้าที่ที่ขาดเสียมิได้ถ้า สงป. ต้องการเข้าใจและสรุปความเหมาะสมของงบประมาณ

ที่ส่วนราชการขอตั้งจ่าย ความเข้าใจในลักษณะของกิจกรรม คือ การตระหนักว่ากิจกรรมนั้น ๆ มีผลลัพธ์ในรูปใด และที่ส่วนราชการปรารถนาจะทำนั้น จะให้ผลลัพธ์ในระดับใดไม่ว่าผลลัพธ์นั้นจะมากน้อยเพียงใด จะต้องมีการละเอียดในสิ่งที่ต้องทำและปัจจัยการผลิตที่ต้องใช้เพื่อผลิตผลลัพธ์ดังกล่าว ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการผลิตและผลลัพธ์ของกิจกรรมนั้น เป็นความสัมพันธ์ที่เจาะจงและสามารถสรุปได้ในเชิงรูปสมการการผลิต (production function) สมการการผลิตนี้จะเจาะจงและแสดงในรูปของชนิดและปริมาณของปัจจัยการผลิตที่ต้องใช้ได้มากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับระดับพัฒนาการของเทคนิคการผลิต (technique of production) สำหรับกิจกรรมนั้น ๆ สัดส่วนของปัจจัยการผลิตสำหรับปริมาณของผลลัพธ์ที่ต้องการจากกิจกรรมหนึ่ง ๆ นั้น ในกรณีทั่วไปแล้ว ก็ใช้ว่ามีเพียงสัดส่วนเดียวเท่านั้น อาจมีสัดส่วนต่าง ๆ มากสัดส่วนที่จะให้เลือกเพื่อผลิตในปริมาณดังกล่าว การจะเลือกสัดส่วนใดต้องอาศัยค่าใช้จ่ายเปรียบเทียบระหว่างสัดส่วนต่าง ๆ ในขณะเดียวกันสัดส่วนที่จะใช้ผลิตปริมาณที่ต้องการนั้น ก็ยังแตกต่างกันสุดแล้วแต่คุณภาพของผลลัพธ์ที่ต้องการ การจะเลือกสัดส่วนในประเด็นนี้ก็ขึ้นอยู่กับระดับคุณภาพของผลลัพธ์ที่ต้องการนั้น และความสามารถที่จะหาเงินมาเจือจุนค่าใช้จ่ายซึ่งแปรตามระดับคุณภาพด้วยการใช้ดุล พินิจเพื่อเลือกสัดส่วนของปัจจัยการผลิตจึงต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจในเรื่องสัดส่วนของปัจจัยการผลิตสำหรับกิจกรรมนั้น ๆ นั่นคือ ลักษณะของกิจกรรม

โดยทั่วไป พอที่จะกล่าวได้ว่า เทคนิคการผลิตสำหรับสินค้าสาธารณะและบริการสังคมอันเป็นภารกิจหลักของส่วนราชการต่าง ๆ นั้น จะไม่ชัดเจนและเจาะจงเหมือนเช่นกรณีของหน่วยผลิตเอกชนที่ผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ สนองความต้องการของตลาด ทำให้การทำความเข้าใจในเรื่องนี้ยากขึ้นอีกเป็นทวีคูณสำหรับการวิเคราะห์กิจกรรมรัฐบาลถึงกระนั้นก็ตาม เป็นหน้าที่ของนักวิเคราะห์จาก สบป. จะต้องหาข้อยุติให้กระชับรัดกุมที่สุดเท่าที่ความสามารถ (ที่ไต่พยายามแล้ว) จะอำนวยให้บังเกิดได้ มิฉะนั้น ก็จะไม่มีการและข้อมูลเพื่อจะสรุปว่า รายจ่ายที่ขอตั้งสำหรับปริมาณของกิจกรรม (สอดคล้องกับระดับผลลัพธ์ที่ต้องการจากกิจกรรม) นั้น ๆ เหมาะสมแล้วหรือ ความเหมาะสมกำหนดได้

จากประเภทและจำนวนปัจจัยการผลิตที่ต้องใช้ และราคาค่างวดของปัจจัยการผลิตเหล่านั้น หน้าที่การวิเคราะห์เช่นนี้ ใช่ว่าจะทำได้ครั้งเดียวเสร็จหรือเกิดความเข้าใจอย่างลึกซึ้งซึ่งทันที แท้ที่จริงแล้ว งานวิเคราะห์ส่วนนี้จะต้องดำเนินไปเรื่อย ๆ เป็นเวลายาวนานด้วยบุคลากร ที่มีทักษะสูงก่อนที่ความรู้และความเข้าใจอย่างลึกซึ้งซึ่งจะบังเกิดได้

เมื่อพิจารณาจากกรอบของภาครัฐบาล ซึ่งมีหน่วยราชการมากมายปฏิบัติ ภาระหน้าที่ด้วยการประกอบกิจกรรมต่างๆ นานาชนิดแล้ว งานวิเคราะห์กิจกรรมจึง เป็นงานที่มีขอบข่ายที่กว้างขวางมาก ความกว้างขวางของเขตของงานภายใต้หน้าที่นี้ ก็เหมือนกับกรณีของหน้าที่การ “วิเคราะห์และอนุมัติงบประมาณรายจ่าย”

การศึกษาการจัดองค์การของส่วนราชการ เป็นหน้าที่ที่ขาดเสียมิได้เช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากรูปแบบขององค์การมีอิทธิพลต่อระดับทรัพยากรที่ต้องใช้เพื่อบริหาร การให้ภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี การจัดองค์การที่ขาดประสิทธิภาพ ย่อมมีส่วนทำให้การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่แล้วและที่ไถ่มาใหม่อย่างไม่เต็มที่และไม่เหมาะสม กับลักษณะและสภาพของงาน ทำให้ไม่ได้ประโยชน์อย่างเต็มที่เต็มหน่วย ผลลัพธ์ในเชิงบริการของส่วนราชการจึงมีระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็นเมื่อกำหนดจำนวนและประเภท ของทรัพยากรให้แล้ว การจัดองค์การเสียใหม่ก็มีโอกาสช่วยประเทศสงวนทรัพยากรที่มี ค่าและมีอยู่ในจำนวนจำกัดเพื่อใช้ประโยชน์ในการให้บริการอื่น ๆ ของรัฐ หรือมีโอกา สเพิ่มระดับและคุณภาพของบริการที่สังคมพึงจะได้รับจากส่วนราชการ

เป็นไปได้ว่า การจัดรูปองค์การของส่วนราชการหนึ่ง ๆ อาจดีที่สุดแล้วก็ได้ ถึงกระนั้นก็ตาม การมีข้อสันนิษฐาน (ไม่ใช่ข้อสมมติ) เบื้องต้นว่า การจัดรูปองค์การ อาจปรับปรุงกันได้อีก จะมีส่วนช่วยผลักดันให้เกิดความพยายามที่จะค้นหารูปแบบของ การจัดองค์การที่ดีกว่าเดิมและใช้แทนของเดิมได้ ในทิศทางตรงกันข้าม ถ้าการวิเคราะห์ เริ่มต้นด้วยข้อสันนิษฐานที่ว่า การจัดรูปองค์การดีอยู่แล้ว โอกาสของการค้นพบรูปแบบ ใหม่ ๆ ที่ดีกว่าย่อมไม่เกิดขึ้นอย่างเด็ดขาด ขอบเขตของงานในส่วนนี้จะมีมากหรือน้อย จึงขึ้นอยู่กับข้อสันนิษฐานเบื้องต้นของผู้รับผิดชอบระดับสูงของ ส.ป.

การจัดรูปองค์การของส่วนราชการ จะมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่ กับระดับสัมฤทธิ์ผลของการ ประกอบกิจกรรมที่อยู่ในภาระหน้าที่ของส่วน ราชการนั้น ๆ

การที่ส่วนราชการไม่สามารถประกอบกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายให้ทำ อย่างคล่องตัว มีประสิทธิภาพโดยใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนด ย่อมมีนัยเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของการจัดองค์การของส่วนราชการนั้น ๆ ระดับสัมฤทธิ์ผลของงานจะเป็นกุญแจช่วยกระตุ้นให้มีการวิเคราะห์การจัดรูปองค์การของส่วนราชการนั้น ๆ อย่างเร่งด่วนและอย่างจริงจัง เพื่อให้การปรับปรุงเกิดได้เร็วขึ้น

รูปแบบองค์การของส่วนราชการหนึ่ง ๆ นั้น ไม่ใช่สิ่งที่ศักดิ์สิทธิ์เปลี่ยนแปลง แก้ไข และปรับปรุง ไม่ได้ แท้ที่จริงแล้ว รูปแบบขององค์การจะต้องได้รับการตรวจสอบอยู่เสมอว่า มีคุณลักษณะแบบพลวัต (dynamic) สามารถรองรับกิจกรรมใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ ลักษณะของกิจกรรมมีส่วนสำคัญในการกำหนดรูปแบบองค์การที่เหมาะสมด้วย การที่ส่วนราชการมีการขยายขอบข่ายของกิจกรรมที่อยู่ในภาวะรับผิดชอบในอัตราที่รวดเร็ว โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของการจัดองค์การเลยนั้น ย่อมต้องชวนให้สันนิษฐานได้เลยว่า การจัดที่ดีที่สุดแน่ จะต้องมียุทธวิธีที่ดีกว่าที่รอการวิเคราะห์และการเสนอแนะอยู่

โดยสรุป การวิเคราะห์ระบบงานของส่วนราชการ ทั้งในแง่ของกิจกรรมที่ทำและการจัดรูปองค์การเพื่อประกอบกิจกรรมเหล่านั้น เป็นงานที่สำคัญของการวิเคราะห์เพื่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และเป็นงานที่ขาดเสียมิได้ ถ้าต้องการให้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายมีประสิทธิภาพ

3.2.3 การวิเคราะห์ระดับรายได้ของรัฐบาล

หน้าที่ “วิเคราะห์ระดับรายได้ของรัฐบาล” นั้น มีขอบเขตงานที่ไม่ชัดเจนตรงไปตรงมา เหมือนเช่นในกรณีการวิเคราะห์และการอนุมัติงบประมาณ แต่ก็ เป็นหน้าที่ที่สำคัญที่ สบป. ไม่ควรมองข้ามหรือไม่ให้ความสำคัญเท่าไรนัก

การวิเคราะห์ในสองหน้าที่แรกข้างต้นนั้น ช่วยกำหนดว่า กิจกรรมต่างๆ ของส่วนราชการในภาครัฐบาลนั้น มีอะไรบ้าง และหากต้องการดำเนินงานในระดับผลลัพธ์หรือปริมาณตามที่คาดการณ์ไว้แล้วนั้น จะต้องใช้จ่ายงบประมาณอย่างประหยัดที่สุดเท่าไร แต่ถ้าพิจารณาแค่เฉพาะประเด็นนี้เท่านั้น โอกาสที่ระดับงบประมาณรายจ่ายที่

รัฐบาลจะต้องผูกพันใช้จ่าย ในรอบปีงบประมาณที่วิเคราะห์นั้น จะเป็นเงินที่สูงมากจนรัฐบาลไม่สามารถหาเงินมาเจือจุนได้อย่างแน่นอน ทั้งนี้เพราะว่า เป็นธรรมชาติของส่วนราชการที่จะขยายอำนาจของหน่วยเสมอและตลอดเวลา แต่ธรรมชาติอีกด้านหนึ่งของภาครัฐบาล ก็คือ รัฐบาลก็มีขอบเขตจำกัดในการหารายได้เช่นกัน ดังนั้นเพื่อวัตถุประสงค์ของการ จัดสรรงบประมาณ รายจ่ายที่เหมาะสมกับภาวะทางการเงิน ของรัฐบาล และภาวะเศรษฐกิจจึงต้องมีการประมาณการรายได้ของรัฐบาลด้วย

รายได้ของรัฐบาลส่วนใหญ่มาในรูปของภาษีอากร ดังนั้น การประมาณการรายได้ของรัฐบาล คือ การประมาณการรายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลสามารถจัดเก็บได้ในรอบปีงบประมาณที่วิเคราะห์นั่นเอง การวิเคราะห์ระดับภาษีอากรที่รัฐบาลพึงจะเก็บได้ในรอบปีงบประมาณนั้น จะต้องอาศัยความเข้าใจในภาวะเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญและลักษณะของภาษีอากรต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดเก็บอยู่ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ (ผ่านตัวแปร) กับระดับภาษีอากรที่จัดเก็บได้ การวิเคราะห์ระดับภาษีอากรจึงต้องรวมหน้าที่ของการวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

การวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจไม่ใช่เพื่อเป็นฐานของการศึกษาระดับของภาษีอากรต่าง ๆ ที่รัฐบาลจะสามารถจะจัดเก็บได้เท่านั้น โดยที่การกำหนดระดับของรายจ่ายสาธารณะหรืองบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในรอบปีงบประมาณหนึ่งๆ นั้น ได้ประยุกต์หลักการเศรษฐศาสตร์แนวใหม่ (เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์) ที่ว่า งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลนั้นไม่ควรถูกจำกัดโดยระดับรายได้จากภาษีอากรและแหล่งอื่น ๆ เท่านั้น ถ้าหากจำเป็นรัฐบาลก็สามารถใช้จ่ายเกินฐานะได้ เช่นเดียวกัน รัฐบาลก็อาจใช้จ่ายน้อยกว่ารายได้ที่เกิดจากแหล่งต่างๆ ก็ได้ แนวคิดในทำนองนี้ทำให้ต้องมีการกำหนดนโยบายงบประมาณในรูปที่เกินดุลย์ สมดุลย์ หรือขาดดุลย์ สุดแล้วแต่ภาวะเศรษฐกิจจะบงการ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการ การจัดการระบบเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพและอัตราการขยายตัวที่เหมาะสมเมื่อได้ข้อยุติเกี่ยวกับทิศทางของงบประมาณรายจ่ายแล้ว (เกินดุลย์ VS สมดุลย์ VS ขาดดุลย์) การกำหนดขนาดของงบประมาณรายจ่ายที่จะเกินดุลย์หรือขาดดุลย์ก็เป็นลำดับงาน

ขั้นต่อไป ซึ่งจะเกี่ยวพันกับการวิเคราะห์รายละเอียดของภาวะเศรษฐกิจ ตลอดจนการศึกษาความสามารถที่จะกู้ยืมในตลาดเงินทั้งภายในและภายนอกประเทศของรัฐบาลด้วย

การกำหนดยอดวงเงินสำหรับงบประมาณรายจ่ายในภาครัฐบาล ก็เป็นผลลัพธ์ของการสรุปข้อยุติเกี่ยวกับนโยบายงบประมาณ เช่นเดียวกัน การที่ด้านหรือสาขา (sector) ใดจะได้รับการจัดสรรยอดวงเงินเท่าไร ก็เป็นผลของการวินิจฉัยความสำคัญของท่านั้นๆ หรือสาขานั้นๆ จากทัศนะของการจัดการระบบเศรษฐกิจและสภาพสังคมให้ เป็นไปตามทิศทางที่พึงปรารถนาตามที่กำหนดโดยคณะรัฐบาล ส่วนการกำหนดยอดวงเงินสำหรับแผนงานต่างๆ ภายในด้านหนึ่งๆ หรือสาขาหนึ่งๆ นั้น ก็เป็นการวินิจฉัยลักษณะของแผนงานกับวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลต้องการบรรลุ วัตถุประสงค์เหล่านี้จะสำคัญมากน้อยแตกต่างกันไปภายในกรอบของนโยบายงบประมาณและทัศนะเกี่ยวกับการจัดการกับระบบเศรษฐกิจและสังคมให้อยู่ในสภาพที่ต้องการ

การทำนายระดับรายได้ด้านต่างๆ ก็คือ การวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจที่ดี การกำหนดยอดวงเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งในระดับรวมและระดับย่อยก็ดี นอกจากจะเป็นการรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นแล้ว ยังเกี่ยวพันกับการพัฒนาเทคนิคการวิเคราะห์ในแง่ต่างๆ ข้างต้น ภารกิจเหล่านี้ (พัฒนาเทคนิคต่างๆ) และภารกิจในย่อหน้าข้างต้น เป็นกิจกรรมที่สำคัญที่ สบป. จะต้องทำเอง แม้จะมีการดำเนินการกิจกรรมทำนองนี้โดยส่วนราชการอื่นๆ แล้วก็ตาม การหวังพึ่งข้อมูลและผลการวิเคราะห์ของส่วนราชการอื่นๆ เพื่อเป็นฐานในการกำหนดนโยบายงบประมาณของ สบป. เองนั้นเป็นการไม่สมควร ทั้งนี้ เพราะลักษณะของข้อมูลทางเศรษฐกิจ เป็นข้อมูลที่ไม่เที่ยงตรง วิธีการจัดเก็บและวิธีการวิเคราะห์สามารถให้ข้อสรุปที่แตกต่างกันได้ ประเด็นที่สำคัญที่ควรย้ำก็คือ ทัศนะ (perspective) ของการพิจารณาปัญหานั้นแตกต่างกันระหว่างส่วนราชการต่างๆ (เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนโยบายเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานงบประมาณ) เนื่องจากภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบไม่ตรงกัน (ทำให้จุดหมายของการทำงานต่างกัน) แม้นว่าข้อมูลที่รวบรวมอาจ

จะอยู่ในสาขาที่ตรงกันหรือคาบเกี่ยวกันก็ตาม เมื่อเป็นเช่นนี้ ประเด็นความซ้ำซ้อนจึงไม่ใช่ปัญหาที่ต้องพิจารณาและไม่ใช่ว่าสิ่งที่พึงกังวล

ในระดับพื้นฐานแล้ว ข้อมูลทางเศรษฐกิจนั้นเป็นข้อมูลที่คลาดเคลื่อนได้ง่าย ทั้งในแง่ของเทคนิคที่ใช้กับข้อมูลดังกล่าว และระเบียบวิธีและทักษะที่กำกับการวิเคราะห์ข้อมูลเหล่านั้น ข้อมูลหลาย ๆ ชุดและหลาย ๆ วิธีการที่ใช้หาข้อมูลจากข้อมูลดังกล่าวจะช่วยให้รัฐบาลมีโอกาสตัดสินใจที่มีคุณภาพที่ดีขึ้น (เพราะพิจารณาปัจจัยจากข้อคิดเห็นหลายทักษะ) อันเป็นผลที่สำคัญ เนื่องจากนโยบายงบประมาณมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในรอบปีงบประมาณนั้น ๆ และในปีถัดๆ ไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

4. การจัดองค์การสำหรับสำนักงานประมาณ

การจัดรูปแบบองค์กร (structure) มีจุดประสงค์หลักเพื่อให้การประกอบกิจกรรมต่างๆ ในภาระหน้าที่สำเร็จลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด เป็นประเด็นของการบริหารเพื่อให้กระแส (flow) ของข่าวสารที่จำเป็นผ่านจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งอย่างคล่องตัวที่สุดเพื่อประกันว่าทุกส่วนของหน่วยงาน ประกอบภารกิจที่จำเป็นโดยไม่มีการหยุดชะงัก

เพื่อจุดหมายของการจัดรูปแบบองค์กรคือ สมรรถนะผลของภารกิจที่รับผิดชอบแล้ว การจัดองค์การจึงต้องเริ่มด้วยความเข้าใจในลักษณะของภารกิจอันเป็นสิ่งที่กำหนดขอบเขตของกิจกรรมต่างๆ ที่พึงต้องทำของหน่วยงาน และการจัดองค์การก็ต้องสอดคล้องกับลักษณะของกิจกรรมต่างๆ ดังนั้น รายละเอียดของภารกิจที่ควรอยู่ในความรับผิดชอบของ สงป. ที่เสนอในตอนที 3 จึงสามารถใช้เป็นฐานสำหรับการออกแบบการจัดองค์การสำหรับ สงป.

ประการแรก สงป. จะต้องมียอดงบประมาณเชิงองค์การที่สำคัญ 3 ส่วนใหญ่ๆ ค้ำยัน กล่าวคือ

- (1) ส่วนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่าย เพื่อจัดสรร
- (2) ส่วนที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ระบบงานของส่วนราชการ และ
- (3) ส่วนที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์รายได้¹

ทุก ๆ ภารกิจหลักทั้งสาม มีนัยเกี่ยวกับรายละเอียดของงานในความรับผิดชอบมากมายนับว่าได้วิเคราะห์แล้วข้างต้น ดังนั้น แต่ละส่วนจึงต้องจัดรูปแบบองค์กรย่อยลงไปอีกเพื่อรองรับการดำเนินงานในภารกิจดังกล่าว

ประการที่สอง ส่วนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่าย เพื่อจัดสรร (ต่อไปนี้จะเรียกย่อ ๆ ว่า “ส่วนพิจารณางบประมาณ”) จะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการทุกหน่วยที่มีอยู่ในระบบรัฐบาล เพื่อให้การเปรียบเทียบและการแลกเปลี่ยน กระบวนการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการต่าง ๆ กระทำได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ การจัดแบ่งกองต่าง ๆ ก็ควรอาศัยฐานของลักษณะภารกิจที่ส่วนราชการรับผิดชอบ นั่นคือ ฐานสาขา เช่น สาขาเศรษฐกิจ สาขาการศึกษา ฯลฯ

โปรดสังเกตว่า ฐานที่ใช้ไม่ได้อิงระบบวัตถุประสงค์ ทั้งนี้เพราะว่า โดยลักษณะแล้ว วัตถุประสงค์เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ง่าย สุดแล้วแต่ทัศนะและแนวทางของรัฐบาลในขณะใดขณะหนึ่ง การจัดองค์การโดยอิงฐานวัตถุประสงค์มีนัยว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในระบบวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน การจัดองค์การภายในของหน่วยงานก็จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วยตรงกันข้าม ลักษณะของภารกิจจะไม่เปลี่ยนแปลงในส่วนที่เป็นองค์ประกอบหลัก (แต่รายละเอียดปลีกย่อย อาจมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ) แม้ว่าภารกิจที่ทำแต่ละภารกิจอาจมีวัตถุประสงค์ที่เปลี่ยนแปลงได้ กล่าวคือ ภารกิจหนึ่งทำไปเพื่อวัตถุประสงค์ (ก) ในปีแรก แต่ต่อมาภารกิจดังกล่าวก็ทำไปเพื่อวัตถุประสงค์ (ข) ซึ่งอาจคล้ายคลึงกับวัตถุประสงค์ (ก) หรือไม่ใกล้เคียงกันเลยก็ได้ ดังนั้น การจัดองค์การโดยอิงฐานลักษณะภารกิจจึงมีความมั่นคงกว่า แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า ภารกิจของ

หน่วยงานนั้นจะไม่เปลี่ยนแปลงเลยตลอดชีวิตของหน่วยงานนั้น ๆ แต่อย่างใด เมื่อภารกิจเปลี่ยนแปลงการจัดองค์การของหน่วยงานนั้น ก็ย่อมต้องมีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงให้เข้ากับภารกิจใหม่ดังกล่าว

ถ้าหากจะวิเคราะห์ประเด็นนี้ตามกระแสแห่งตรรกแล้ว แต่ละกองในส่วนพิจารณางบประมาณ ก็ควรแบ่งเป็นส่วนย่อยๆ เพื่อความกระชับในการยื่นความรับผิดชอบ (accountability) โดยแต่ละฝ่ายนี้รับผิดชอบภารกิจการวิเคราะห์งบประมาณของกรมต่างๆ จำนวนหนึ่งตามความเหมาะสมของปริมาณงานและกำลังคนที่ส่วนย่อยๆ นั้นมีอยู่ ประเด็นที่น่าสนใจในระดับนี้เกี่ยวกับ “การพัฒนาวิธีการงบประมาณและเทคนิคต่างๆ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือวิเคราะห์งบประมาณรายจ่าย” ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ระบุไว้แล้วว่าจะต้องเป็นหน้าที่สำคัญของส่วนพิจารณา ถ้าต้องการทำงานโดยมีหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ที่อิงภาวะวิสัยมากกว่าอิงอัตวิสัยของผู้วิเคราะห์ การวิเคราะห์งบประมาณไม่ใช่การนึกจะตัดก็ตัด จะเพิ่มก็เพิ่ม โดยไม่มีกรอบของการวิเคราะห์ที่ชัดเจนและที่เข้าใจตรงกันทั้งผู้วิเคราะห์และหน่วยงานผู้ของงบประมาณ ภาระหน้าที่ของการพัฒนาวิธีการงบประมาณและเทคนิควิเคราะห์นั้น ควรเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่ง ภายในส่วนพิจารณางบประมาณด้วยหรือไม่ ในเชิงตรรกแล้ว กองต่างๆ ของส่วนพิจารณาสมควรจะมีฝ่ายพัฒนาวิธีการงบประมาณและเทคนิควิเคราะห์ด้วย แต่ในเชิงปฏิบัติและเชิงเศรษฐศาสตร์แล้ว ภาระหน้าที่ว่าด้วยการพัฒนาวิธีการงบประมาณและเทคนิควิเคราะห์นั้น ควรแยกออกจากส่วนพิจารณาเลย จะจัดองค์การสำหรับภาระหน้าที่ดังกล่าวอย่างไรนั้น จะได้กล่าวถึงอีกครั้งหนึ่งในช่วงที่สมควร

ประการที่สาม ส่วนที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ระบบงานของส่วนราชการ (ต่อไปนี้จะเรียก “ส่วนวิเคราะห์ระบบงาน”) จะต้องมีการกองต่างๆ ที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ระบบงานของส่วนราชการ การจัดกลุ่มของส่วนราชการเพื่อแยกเป็นกองๆ นั้น ควรอาศัยฐานที่เอื้อการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการผลิต (ทรัพยากรประเภทต่างๆ) กับผลผลิต ไม่ใช่ฐานที่อิงสาขากิจกรรมซึ่งใช้ในการจัดกองต่างๆ ของส่วนพิจารณา ฐานดังกล่าวนี้ไม่อาจจะจ่งได้อย่างแน่นอนในขั้นนี้ แต่การจัดกลุ่มน่าจะอาศัยแนวคิด

ดังต่อไปนี้คือ ผลผลิตส่วนใหญ่ของกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยตรงหรือโดยอ้อม ในกรณีโดยตรงผู้ได้รับประโยชน์มีลักษณะที่ระบุได้ชัดเจนเป็นกลุ่ม ๆ หรือประชาชนทั่วไป ผลผลิตส่วนใหญ่ของกิจกรรมของหน่วยงานมีลักษณะที่วัดในเชิงปริมาณได้หรือวัดได้ในเชิงคุณภาพเท่านั้น แนวคิดในการทำงานนี้จะนำไปสู่การจัดกลุ่ม เช่น หน่วยราชการที่มีบริการเพื่อสนองประชาชน และหน่วยราชการที่มีบริการเพื่อสนองรัฐบาลเองหรือหน่วยราชการด้วยกัน เป็นต้น

นอกจากการวิเคราะห์ระบบงาน ของส่วนราชการเพื่อเป็นฐานข้อมูลให้แก่กองต่าง ๆ ของส่วนพิจารณางบประมาณที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณแล้ว ส่วนวิเคราะห์ระบบงานยังควรมีหน้าที่รับผิดชอบงานการพัฒนาวิธีการงบประมาณและเทคนิควิเคราะห์ต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะลักษณะของงานวิเคราะห์ที่จะต้องทำใกล้เคียงกับงานวิเคราะห์ระบบงานประการหนึ่งและอีกประการหนึ่ง ทักษะของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในสังกัดของส่วนวิเคราะห์ระบบงานนี้อยู่ในระดับและมีทักษะที่เหมาะสมสำหรับงานลักษณะเดียวกัน การแยกงานพัฒนาวิธีการงบประมาณและเทคนิควิเคราะห์ไว้ในส่วนพิจารณางบประมาณซึ่งมีงานหลักเน้นไปในทางด้านการวิเคราะห์และอนุมัติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งไม่ส่งเสริมให้เกิดบรรยากาศการพัฒนาความรู้ใหม่ได้ดีเหมือนกับในส่วนวิเคราะห์ระบบงาน การขอยกกองงานพัฒนาวิธีการงบประมาณและเทคนิควิเคราะห์ออกเป็นส่วนย่อย ๆ ลงไปอีก ก็ต้องอาศัยแนวคิดเช่นเดียวกับที่ได้กล่าวไว้แล้วในการวิเคราะห์การแยกฝ่ายวิเคราะห์ระบบงาน

โดยสรุป ในเชิงการจัดองค์การ ส่วนวิเคราะห์ระบบงานนั้นประกอบด้วยภารกิจหลัก 2 ประเภท ประเภทแรกเป็นการวิเคราะห์ระบบงานของส่วนราชการในแง่ต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การเข้าใจอย่างลึกซึ้งของกระบวนการทำงานของส่วนราชการทั้งหลายและกิจกรรมที่ทำ เพื่อประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย การวิเคราะห์นี้ไม่ได้พัวพันกับการพัฒนาระบบงานของส่วนราชการเหล่านั้นแต่ประการใด งานพัฒนาระบบ

งานของส่วนราชการเป็นภารกิจที่ไม่อยู่ในวิสัย ที่ส่วนวิเคราะห์ระบบงานจะพึงทำได้ (เพราะขาดกำลังคน) และไม่ควรรจะทำ (เพราะนักวิเคราะห์ระบบงานสังกัดส่วนราชการเหล่านั้นเองสามารถทำได้ดีกว่า) ซึ่งจะสร้างปัญหาการก้าวถอยงานที่ไม่ควรบังเกิดขึ้น สิ่งที่ต้องทำในส่วนที่อาศัยการพัฒนาของระบบงานของส่วนราชการอื่น น่าจะมาในรูปแบบที่ว่า ส่วนวิเคราะห์ระบบงานของ สงป. เสนอแนะข้อมูลบางประการอันเป็นผลลัพธ์ของ การวิเคราะห์ระบบงานของส่วนราชการอื่น ให้แก่ส่วนราชการนั้นๆ เพื่อเป็นฐาน สำหรับการศึกษารับปรุงระบบงานของส่วนราชการนั้นๆ โดยข้าราชการในสังกัด วิธีนี้จะทำให้งานวิเคราะห์ระบบงานของ สงป. อยู่ในวิสัยที่จะทำได้ด้วยอัตรากำลังที่ได้รับ การจัดสรรให้แน่นอน งานวิเคราะห์ระบบงานของส่วนราชการโดย สงป. เพื่อประโยชน์ ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายนั้น จึงต้องอาศัยข้อมูลที่สำคัญจากส่วนราชการเหล่านั้นด้วย

ประเภทหลังเป็นงานวิเคราะห์และพัฒนาวิธีการงบประมาณและเทคนิควิเคราะห์ งานในภารกิจนี้ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์วิธีการทำงานและระบบงานของ สงป. เองด้วย และจะต้องรวมถึงการพัฒนาของระบบงานของ สงป. ในแง่มุมต่างๆ ที่จะส่งเสริมให้การ จัดสรรงบประมาณรายจ่ายของ สงป. มีประสิทธิภาพที่สูงขึ้นเรื่อยๆ โดยที่ย้ำการวิเคราะห์ รายละเอียดต่างๆ ภายในกรอบของส่วนราชการหนึ่งๆ ไป (รวมทั้ง สงป. เองด้วย) การวิเคราะห์จึงมีทัศนพิสัยแบบจุลภาค (micro perspective) อันเป็นลักษณะที่แตกต่างไป จากงานวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจและระดับรายได้ การวิเคราะห์ลักษณะ หลังนี้เป็นงานวิเคราะห์ที่มีทัศนพิสัยแบบมหภาค (macro perspective)

ประการที่สี่ ส่วนวิเคราะห์ระดับรายได้ของรัฐบาล หรือส่วนวิเคราะห์ รายได้จะต้องมีกองต่างๆ ทำหน้าที่วิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจ พัฒนาเทคนิคการประมาณการ รายได้ พัฒนาแนวทางการกำหนดนโยบายงบประมาณและการวิเคราะห์ผลกระทบของ นโยบายงบประมาณ พัฒนาเทคนิคการกำหนดยอดวงเงินเฉพาะด้านเฉพาะสาขาและ เทคนิคการกำหนดความสำคัญก่อนหลัง (priority ranking) การจัดกลุ่มหน้าที่ต่างๆ เหล่า นี้ให้ออกเป็นกองต่างๆ เพื่อการจัดรูปแบบองค์กรนั้น ต้องสรุปแล้วแต่กำลังคนของส่วน

นี้ประการหนึ่งและสำคัญยิ่งกว่าคือ ต้องสรุปแล้วแต่ปริมาณงานของงานแต่ละประเภทที่ต้องทำเพื่อให้ได้ความรู้และข่าวสารที่ต้องการ จะมีมากหรือน้อยเพียงใด ถ้างานแต่ละประเภทมีปริมาณสูงมากพอที่จะแยกเป็นกองต่าง ๆ ได้อย่างเอกเทศ การแยกเป็นกองต่าง ๆ ก็สมควรมิใช่เหตุผลแต่ถ้าปริมาณงานยังไม่เพียงพอแล้ว อาจต้องรวมงานบางประเภทเข้าด้วยกันสำหรับกองหนึ่ง ๆ ก็ได้ ทั้งนี้เป็นเรื่องของข้อเท็จจริงที่ต้องวินิจฉัยเป็นกรณี ๆ ไป

รายละเอียดเชิงโครงสร้างของการจัดองค์การของ สงป. ตามที่ได้เสนอข้างต้นเป็นผลเชิงตรรกะจากการวิเคราะห์ mission ของ สงป. โครงสร้างการจัดองค์การเช่นนี้สอดคล้องกับจุดหมายของ สงป. และเป็นกรอบเชิงตรรกะที่จะใช้วิเคราะห์การจัดรูปแบบองค์การของ สงป. ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ก่อนที่จะวิจารณ์การจัดองค์การของ สงป. ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ควรตั้งข้อสังเกตบางประการที่โครงสร้างของการจัดองค์การที่เสนอข้างต้นได้มองข้ามไป เพื่อผู้อ่านจะได้เข้าใจแนวการวิจารณ์ที่จะได้เสนอในหน้าถัด ๆ ไป

โดยที่เจตนารมณ์ของบทความนี้ต้องการเน้นความสำคัญของการวิเคราะห์ที่มีกรอบทฤษฎีหรือกรอบแนวความคิดเป็นหลัก การจัดรูปแบบขององค์การอันเป็นผลผลิตของการวิเคราะห์ที่กำหนดจากแนวความคิดที่เสนอในหน้าอื่น ๆ จึงเป็นเพียงการเสนอในรูปของโครงสร้างอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น รายละเอียดปลีกย่อยของส่วนต่างๆ ขององค์การจะต้องมีเพิ่มเติมถ้าต้องการให้เป็นตัวแบบสำหรับการจัดองค์การของ สงป. ในภาคปฏิบัติแต่โดยที่วัตถุประสงค์ของบทความนี้ไม่ใช่การเสนอรายละเอียดของการจัดองค์การของ สงป. จึงได้ละเลยไม่เสนอรายละเอียดส่วนที่ควรจะมี ดังกล่าวในที่นี้ เช่น ส่วนสำคัญ ๆ ที่มองข้าม แต่เป็นที่รู้จักกันคืออยู่แล้ว อาทิ งานธุรการลักษณะต่างๆ ของหน่วยงาน ทั้งระบบใหญ่และระบบย่อย งานการเจ้าหน้าที่ งานการเงิน ฯลฯ อันเป็นงานที่ขาดเสียมิได้สำหรับหน่วยงาน เป็นต้น

5. วิจารณ์การจัดองค์กรของสำนักงานประมง

5.1 สภาพของการจัดองค์กร สงป. ปัจจุบัน

ปัจจุบัน สงป. แบ่งส่วนราชการเป็น 10 กอง 1 ศูนย์ ดังนี้

- (1) กองกลาง
- (2) กองกฎหมายและมาตรฐานงบประมาณ
- (3) กองพัฒนาระบบงานและการบริการ
- (4) กองประเมินผลและรายงาน
- (5) ศูนย์สารสนเทศและการงบประมาณ
- (6) กองงบประมาณฝ่ายการศึกษา
- (7) กองงบประมาณฝ่ายความมั่นคง
- (8) กองงบประมาณฝ่ายสาธารณสุขและสาธารณสุขการ
- (9) กองงบประมาณฝ่ายบริหารทั่วไป
- (10) กองงบประมาณฝ่ายเศรษฐกิจ 1 และ
- (11) กองงบประมาณฝ่ายเศรษฐกิจ 2

5.2 ข้อวิจารณ์

ข้อวิจารณ์ที่เสนอต่อไปนี้เป็นประเด็นหลัก มากกว่าประเด็นปลีกย่อยของการแบ่งส่วนราชการภายในกองต่าง ๆ และเน้นแนวการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุภาระหน้าที่ที่กำหนดตามรายละเอียดที่เสนอแล้วในหัวข้อ 5.4 ตลอดจนคุณภาพของบุคลากรที่ประจำส่วนต่าง ๆ ของ สงป. ข้อวิจารณ์เหล่านี้เสนอภายในกรอบของแนวการวิเคราะห์ที่ได้ให้ไว้แล้วในส่วนต้น ๆ ของบทความนี้

หากจะพิจารณาภาระหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ สังกัดกองต่าง ๆ ที่มีอยู่ในรูปแบบองค์กรของ สงป. ปัจจุบัน การกำหนดภาระหน้าที่ของ สงป. ก็เป็นการกำหนดที่เหมาะสมและครอบคลุมตามแนวความคิดที่ได้เสนอแล้ว เว้นแต่ส่วนที่เกี่ยวกับอัตรากำลังบุคลากรประจำของส่วนราชการต่าง ๆ กล่าวคือ สงป. มีบทบาทเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนด

อัตรากำลังที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของ ก.พ. เท่านั้น (นั่นคือ เฉพาะลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว) ตามนัยของกรอบวิเคราะห์ที่ได้พัฒนาในบทความนี้ จัดเป็นการ กำหนดขอบเขตของภาระหน้าที่ที่ไม่ถูกต้อง เพราะฉะนั้นเป็นการสมควรที่ ส.ง.ป. จะขยาย ขอบเขตของงานที่ครอบคลุมการวิเคราะห์และกำหนดอัตรากำลังบุคลากรทุกประเภทที่ ส่วนราชการจัดจ้างเพื่อประกอบกิจกรรมที่ได้รับมอบหมาย

แต่เมื่อพิจารณาการจัดแบ่งภาระหน้าที่ของกองต่าง ๆ ออกเป็นฝ่าย ๆ แล้ว ข้อสรุปที่ได้จากการเปรียบเทียบกรอบวิเคราะห์ของบทความนี้ คือ การจัดแบ่งภาระหน้าที่ ของกองต่าง ๆ ในปัจจุบันยังไม่มีเอกภาพพอ และไม่ช่วยให้เกิดประสิทธิผลในการทำงาน ในภาคปฏิบัติ

ก่อนที่จะวิจารณ์ในรายละเอียดเป็นเรื่อง ๆ ไป ขอตั้งข้อสังเกตเป็นการทั่วไปว่า ประการแรกในการปฏิบัติงานนั้น ถ้ามีการวิเคราะห์แล้ว แนวทางสำหรับการ เสนอแนะเพื่อเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น ("พัฒนา") นั้นก็เป็นผลลัพธ์ที่ตามมาอยู่แล้ว การ แยกภารกิจทั้งสองส่วนออกจากกันประหนึ่งว่า เรื่องของการวิเคราะห์ก็เป็นเรื่องของ การวิเคราะห์ เรื่องของการเสนอแนะเพื่อปรับปรุงให้ดีขึ้น ก็เป็นเรื่องของการพัฒนานั้น เป็นความผิดพลาด เพราะการเสนอแนะโดยปราศจากฐานการวิเคราะห์เป็นเรื่องที่เหลว-ไหลและเมื่อพิจารณาการใช้บุคลากรแล้วก็เป็นการใช้งานที่ไม่มีประสิทธิภาพอย่างยิ่งเมื่อ ทรัพยากรสมองที่มีอยู่ก็น้อยมากอยู่แล้ว เนื่องจากมีการใช้ทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน แท้ที่จริง ปัญหาอยู่ที่ว่า ณ ช่วงเวลาใดของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ที่จะสามารถนำมาใช้ประโยชน์เพื่อการ เสนอแนะแนวทางปรับปรุงและพัฒนาแนวปฏิบัติ (ในเรื่องต่างๆ) ที่ใช้กันอยู่ให้ดียิ่งขึ้น โดยถือหลักว่าบุคลากรที่จัดจ้างทำหน้าที่หลักเป็นนักวิเคราะห์

ประการที่สอง การวิเคราะห์ระบบงานนั้น ไม่ใช่เรื่องของการวิเคราะห์ ทุกระบบและทุกเวลาเสมอไป ประเด็นนี้เป็นสิ่งที่พึงตระหนักในภาวะที่บุคลากรที่มีอยู่ นั้นจำกัดมากและจะต้องใช้งานอย่างเต็มที่และได้ประโยชน์สูงสุด ไม่ใช่มอบหมายงานชิ้น หนึ่งไปแล้วมีแล้ว (อันเป็นนัยของการจัดสายงานเช่นการปรับปรุงระบบสำนักงาน การ

ปรับปรุงระบบเครื่องจักรทำงาน ฯลฯ) โดยแทบไม่มีงานวิเคราะห์อะไรให้ทำเลยสำหรับ เวลาราชการส่วนใหญ่ ยิ่งได้บุคลากรที่หนึ่งไม่มีความเป็นตัวของตัวเอง และขาดความคิด ริเริ่ม ก็ไม่ต้องทำงานอะไร ได้แต่นั่งเฉยๆ (อันเป็นภาพสะท้อนของการทำงานใน ส่วนราชการต่างๆ ทั่วประเทศ)^๕

แท้ที่จริงแล้ว ระบบงานเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ในลักษณะที่ค่อยเป็น ค่อยไป จุดบกพร่องของระบบงานเล็กๆ น้อยๆ เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ก็ไม่ใช่ อุปสรรคทำให้การดำเนินงานต้องหยุดชะงักในทันทีทันใด ในขณะเดียวกัน จุดบกพร่องของระบบงานจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เมื่อบริบท (context) ของการทำงาน ซึ่งระบบงานนั้นได้ถูกออกแบบไว้ วิวัฒน์ไปตามเหตุการณ์ในสังคม ดังนั้น การวิเคราะห์และการ เสนอแนะเพื่อปรับปรุงระบบงานจึงเป็นเรื่องเฉพาะกาลเฉพาะเรื่อง ระบบงานอะไรที่ได้ มีการยอมรับแล้วว่า อยู่ในสภาพที่ได้มีการใช้งานมาแล้วนานพอสมควรและหรือมีข้อบกพร่องที่ปรากฏออกมามากพอสมควรแล้ว ก็ระดมเจ้าหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนะ ข้อปรับปรุงเฉพาะระบบงานนั้นๆ วิธีนี้จะช่วยให้ใช้บุคลากรได้อย่างเต็มที่ตลอดเวลา และมีผลงานที่เป็นเรื่องเป็นราว แน่นนอน การจัดจ้างเจ้าหน้าที่มานั่งวิเคราะห์เรื่อง หนึ่งไปเรื่อยๆ ปีแล้วปีเล่า ก็เป็นสิ่งที่ทำได้ถ้าในกรณีที่ทรัพยากรการเงินมีอยู่เหลือเฟือ แต่ สภาพของทรัพยากรเช่นนี้ไม่ใช่ปรากฏการณ์ในประเทศไทยแต่อย่างใด

วกกลับมาพิจารณาแนวการจัดแบ่งภาระหน้าที่สำหรับกองและฝ่ายต่าง ๆ ที่ควรจะเป็น ขอเสนอข้อคิดเห็นดังนี้ ประการแรก มีกองพิจารณางบประมาณรายจ่าย ซึ่งแยกเป็นกองย่อยๆ อีกหลายกองดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็ได้ โดยมีเหตุผลที่ว่า ปริมาณงานวิเคราะห์มีมากเหลือเกินจนต้องแยกส่วน พิจารณางบประมาณ ออกเป็นกอง หลายๆ กองพร้อมด้วยฝ่ายต่างๆ

กองพิจารณางบประมาณหรือกองวิเคราะห์งบประมาณจะมีอีกฝ่ายหนึ่งที่เรียกชื่อว่าฝ่ายระเบียบและมาตรฐานงบประมาณ^๖ หรือในกรณีที่เกิดคิดว่า ปริมาณงานมีมากพอ จะเป็นระดับกองได้ ก็เรียกชื่อว่ากองระเบียบและมาตรฐานงบประมาณ กองนี้ไม่ใช่กอง

กฎหมายและมาตรฐานงบประมาณตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กองระเบียบและมาตรฐานงบประมาณนั้นน่าจะต้องประกอบด้วยฝ่ายกฎหมายและระเบียบงบประมาณ ฝ่ายระบบสารสนเทศ และฝ่ายกำหนดและพัฒนาแบบพิมพ์และเอกสารงบประมาณ ฝ่ายหลังนี้ในปัจจุบันเป็นเพียงสายหนึ่งในฝ่ายประสานแผนและจัดเตรียมงบประมาณ อันเป็นส่วนหนึ่งของ (กอง) ศูนย์สารสนเทศการงบประมาณ

ฝ่ายนี้เป็นฝ่ายที่ผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นภารกิจที่สำคัญ โดยเฉพาะในระบบงบประมาณที่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในวิธีการอยู่เสมอ การกำหนดและพัฒนาวิธีการงบประมาณให้ดียิ่งขึ้นเรื่อยๆ โดยผ่านการใช้แบบพิมพ์หรือแบบฟอร์มและเอกสารงบประมาณ จะช่วยให้การเสนอและการวิเคราะห์งบประมาณทั้งฝ่ายเสนอและฝ่ายอนุมัติมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเรื่อยๆ การที่กองระเบียบและมาตรฐานงบประมาณมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับกองวิเคราะห์งบประมาณ (กล่าวคือเป็นส่วนหนึ่งที่สังกัดกองวิเคราะห์งบประมาณถ้าเป็นหน่วยงานระดับฝ่าย) นั้น เพราะว่า การปฏิบัติงานตามระเบียบและวิธีการงบประมาณและข้อบังคับต่างๆ เป็นบ่อเกิดของปัญหาต่างๆ และเป็นเรื่องที่ต้องวินิจฉัยแก้ไขกันตลอดเวลา ภารกิจของกองระเบียบและมาตรฐานงบประมาณจะ flow จากกองวิเคราะห์งบประมาณเป็นสำคัญ

ประการที่สอง มีกองระบบงานและการบริหาร ซึ่งไม่ตรงกับกองพัฒนาระบบงานและการบริหารในปัจจุบัน การแบ่งส่วนราชการของกองพัฒนาระบบงานและการบริหารในปัจจุบัน มีลักษณะของการใช้ทรัพยากรที่ขาดประสิทธิภาพมาก ด้วยเหตุผลที่ได้อภิปรายแล้วในการกล่าวถึงข้อสังเกตข้างต้น กองระบบงานและการบริหารที่เสนอในที่นี้จะประกอบด้วย (1) ฝ่ายศึกษากิจการกรม (2) ฝ่ายศึกษาการบริหารทรัพยากร (3) ฝ่ายศึกษาระบบงาน และ (4) ฝ่ายประเมินผลและรายงาน

ฝ่ายศึกษากิจการกรม จะรวมภาระหน้าที่ของการวิเคราะห์ลักษณะกิจกรรมความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการผลิตและผลผลิตของกิจกรรม มาตรฐานอัตราค่าจ้างและมาตรฐานการปฏิบัติงานตลอดจนต้นทุนต่อหน่วยและต้นทุนมาตรฐาน ภารกิจเหล่านี้มี

ลักษณะเป็นการวิจัยเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณาประมาณ และควรเป็นการศึกษากิจกรรรมเป็นกลุ่มๆ ไล่ไปเรื่อยๆ จนครบทุกส่วนราชการ แล้วเริ่มต้นรอบใหม่หรือกิจกรรมใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นที่ไม่ได้ผ่านการศึกษามาก่อน

ฝ่ายศึกษาการบริหารทรัพยากร รวมหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา (นั่นคือวิเคราะห์และพัฒนา) ระบบการบริหารงานและโครงสร้างขององค์การเพื่อนำไปสู่การใช้ทรัพยากรที่ส่วนราชการได้รับให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งในทัศนะของส่วนราชการแต่ละหน่วยและของระบบราชการทั้งระบบ

ฝ่ายศึกษาระบบงานนั้นในแง่หนึ่งก็จัดเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายศึกษาการบริหารทรัพยากรได้ เพราะการจัดการทรัพยากรนั้น ผ่านการใช้ระบบงานต่างๆ (เช่น ระบบบัญชี ระบบการซื้อและควบคุมพัสดุ ฯลฯ) แต่โดยที่ระบบงานย่อยๆ มีอยู่มาก น่าจะแยกเป็นฝ่ายหนึ่งต่างหากและดำเนินการศึกษาระบบต่างๆ ที่สมควรศึกษาเป็นระบบๆ ไป (ไม่ใช่ทุกระบบพร้อมๆ กันทุกปีและตลอดปี) โดยที่การศึกษาระบบงบประมาณและเทคนิควิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายก็เป็นภารกิจที่สำคัญมากและเป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของการพิจารณาประมาณรายจ่าย สมควรที่จะมีฝ่ายที่ทำการศึกษาระบบงบประมาณและเทคนิควิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายแยกต่างหากออกมา แต่ก็ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของกองระบบงานและการบริหาร

ฝ่ายประเมินผลและรายงานนั้น ทำหน้าที่เป็นฝ่ายวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ นั้นเอง เช่นเดียวกับกรณีของกองพิจารณาประมาณ ฝ่ายประเมินผลและรายงานครอบคลุมปริมาณงานจำนวนมาก แทนที่จะเป็นเพียงระดับฝ่ายภายในกองระบบงานและการบริหาร ก็แยกออกเป็นกองหนึ่งโดยเอกเทศและแยกเป็นฝ่ายครอบคลุมงานด้านต่างๆ ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยที่กองประเมินผลและรายงานมีภารกิจในการประเมินผลแล้ว ก็น่าที่จะรวมภารกิจเกี่ยวกับเรื่องการสารนิเทศผลการปฏิบัติราชการด้วย โดยฝ่ายนี้ไม่จำกัดหน้าที่เฉพาะผลการปฏิบัติงานของ สงป. เอง (ในเชิงเป็นฝ่ายประชาสัมพันธ์ผลการปฏิบัติงานของ สงป.) แต่รวมถึงการปฏิบัติงานของ

ระบบราชการทั้งระบบ และในตำแหน่งๆ ในเชิงการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้บริการแก่ประชาชน

ประการที่สาม มีองค์ศึกษาภาวะเศรษฐกิจและรายได้ องค์ศึกษาภาวะเศรษฐกิจและรายได้ไม่เหมือนกับศูนย์สารสนเทศการงบประมาณที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน องค์ศึกษาภาวะเศรษฐกิจและรายได้ที่เสนอนี้ ประกอบด้วย (1) ฝ่ายเศรษฐกิจการคลัง (2) ฝ่ายประสานแผนและการใช้จ่ายของรัฐ (3) ฝ่ายนโยบายงบประมาณ และ (4) ฝ่ายประมวลรายรับ

ฝ่ายเศรษฐกิจการคลัง มีขอบเขตหน้าที่เป็นอย่างที่กำหนดในปัจจุบัน เว้นเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดวิธีการในการจำแนกวงเงินงบประมาณทั้งระดับมหภาค และระดับย่อยลงไป โดยจัดให้เป็นงานส่วนหนึ่งของฝ่ายนโยบายงบประมาณ งานลักษณะนี้เป็นงานที่ต้องศึกษารายละเอียดระดับต่างๆ ที่มีส่วนกำหนดนโยบายงบประมาณพร้อมด้วยข้อเสนอแนะและข้อมูลที่สนับสนุน เพื่อให้ผู้บริหารระดับสูงใช้เป็นแนวทางการวินิจฉัยสั่งการต่อไป ในกรณีที่มีความเห็นกันว่าปริมาณงานประเภทนี้ไม่เพียงพอ ที่จะยกระดับเป็นฝ่ายได้ ก็ต้องจัดให้เป็นสายหนึ่งในฝ่ายเศรษฐกิจการคลัง ฝ่ายประสานแผนงานการใช้จ่ายของรัฐจะมีภารกิจคล้ายกับที่กำหนดให้แก่ฝ่ายประสานแผนและจัดเตรียมงบประมาณในปัจจุบัน ยกเว้นสายวางแผนและจัดเตรียมงบประมาณ ซึ่งได้จัดให้เป็นส่วนหนึ่งของภารกิจของกองระเบียบและมาตรฐานงบประมาณ

สำหรับการจัดแบ่งส่วนราชการของ สงป. ที่ไม่ได้กล่าวถึงข้างต้น คือ กองกลาง กองกลางเป็นกองบริหารงาน สงป. เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจของ สงป. ให้ราบรื่น ยังมีลักษณะที่กำหนดสำหรับกองกลางในปัจจุบัน งานอะไรก็ตามที่มีลักษณะเพื่อสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ สงป. ทำงานได้อย่างราบรื่น ก็ควรจัดอยู่ในกองบริหารงาน สงป. เช่น งานฝึกอบรมข้าราชการ สงป. เพื่อพัฒนาทักษะในการทำงานทั้งเมื่อแรกเริ่มทำงานที่ สงป. ครั้งแรกหรือเมื่อต้องรับงานในภารกิจใหม่ๆ หรือในกรณีที่ต้องการให้มีทักษะ

เพิ่มขึ้นตามวิวัฒนาการของวิชาการที่จำเป็นสำหรับการทำงาน ของ สงป. งานห้องสมุดก็สามารถเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงาน สงป. ด้วยเช่นกัน

เป็นไปได้ว่า กองบริหารงาน สงป. จะมีปริมาณงานมากขึ้นไปเมื่อใช้แนวคิดเช่นนี้ ทางเลือกหนึ่งก็คือ มีหน่วยงานที่เรียกว่า สถาบันฝึกอบรม มีฐานะเทียบเท่ากอง โดยมีฝ่ายต่าง ๆ คือ ฝ่ายฝึกอบรมและฝ่ายบริการเอกสารวิชาการ (นั่นคือ ห้องสมุด) ภารกิจหลักของฝ่ายฝึกอบรม มุ่งไปที่การยกระดับคุณภาพของข้าราชการ สงป. เองเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม โดยที่บุคลากรของ สงป. เองมีความรู้ และได้ประสบการณ์ทั้งในด้านการจัดเตรียมงบประมาณ การบริหารการใช้ทรัพยากร ตลอดจนระบบงานต่าง ๆ ฝ่ายฝึกอบรมก็อยู่ในสภาพที่จะให้ความรู้แก่ข้าราชการของส่วนราชการอื่น ๆ โดยร่วมมือกับส่วนราชการนั้น ๆ ในการฝึกอบรม ฝ่ายบริการเอกสารวิชาการ ทำหน้าที่แสวงหาสิ่งพิมพ์ทางวิชาการต่าง ๆ เพื่อให้เป็นแหล่งรวมหนังสือและเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการงบประมาณทุก ๆ แง่มุม เพื่อเป็นคลังความรู้สำหรับบุคลากร สงป. ที่มีภารกิจต้องศึกษาวิจัยเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับงานงบประมาณ ตลอดจนบุคลากร สงป. ที่สนใจจะปรับปรุงตัวเองให้ทันกับวิทยาการสมัยใหม่ในทางค่านงบประมาณ

แนวปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุภาระหน้าที่ของ สงป. ในปัจจุบันนั้น เป็นประเด็นที่ควรได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ เพื่อให้เหมาะสมกับความสำคัญของ สงป. สงป. นั้นจัดได้ว่าเป็นหน่วยงานหัวใจของระบบราชการ และจัดอยู่ในข่ายที่ว่า มีความสำคัญยิ่งกว่าหน่วยงานอื่นทั้งสิ้นก็ได้ เป็นหน่วยงานที่บุคลากรประจำจะต้องเป็นผู้มีความรู้กว้างขวางและเจาะลึกในงานต่าง ๆ ที่เป็นภารกิจของ สงป. ภารกิจของ สงป. ส่วนใหญ่เป็นภารกิจของการศึกษาและวิจัยตลอดเวลาซึ่งต้องการบุคลากรที่สนใจและ ขอบการค้นคว้า และมีคุณวุฒิสูง มีทักษะในด้านการวิจัยและพร้อมที่จะดำเนินงานวิจัยในเรื่องต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย มีความเป็นนักวิชาการระดับเดียวกับที่พบเห็นกันในฝ่ายวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยกล่าวคือ เป็นผู้ที่มีมันสมองชั้นกระตือรือร้นของระบบการศึกษาไทย (และหรือต่างประเทศ) ที่พร้อมจะถูกพัฒนาให้เป็นนักคิดและนักเทคนิคชั้นเยี่ยมได้ เมื่อ

พิจารณาจากภูมิหลังทางวิชาการของข้าราชการ สงป. ปัจจุบันและผลงานทางวิชาการที่ผลิตกันภายใน สงป. แล้ว พอจะสรุปได้ว่า โดยทั่วไปแล้ว คุณภาพของข้าราชการ สงป. ในเชิงทักษะการศึกษาวิจัยยังด้อยกว่าที่ได้พบเห็นกันในหมู่บุคลากรของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่สำคัญหน่วยหนึ่ง (เป็นรัฐวิสาหกิจ) การวิเคราะห์นี้ไม่ได้ถือว่าข้าราชการ สงป. ไม่ใช่ นักปฏิบัติที่ดี แต่เพียงต้องการย้ำว่า ความเป็นนักคิดหรือนักค้นคว้านั้นยังด้อยอยู่ การที่บุคลากรปฏิบัติงานตามระเบียบหรือรู้ระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานอย่างแม่นยำนั้น ไม่ได้หมายความว่าบุคลากรเหล่านั้นจะเป็นนักค้นคว้าที่พัฒนาความคิดใหม่ๆ ได้ ถ้ามีการยอมรับความแตกต่างในเชิงนี้อย่างใจกว้างแล้ว โอกาสที่จะพัฒนาในส่วนที่ขาดอยู่ก็มีความหวังมากขึ้น

อาจกล่าวได้อย่างเต็มปากกว่า การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทเด่นกว่าหน่วยราชการอื่นๆ ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ (ในสายตาของประชาชนทั่วไป) ก็เนื่องมาจากคุณภาพของบุคลากรที่ได้รับการสรรหา (recruitment) มาทำงาน ไม่ใช่เพราะความสำคัญของหน่วยงานเท่านั้น ถ้า สงป. มีบุคลากรในระดับเดียวกับที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอยู่แล้ว สงป. จะต้องมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและนโยบายงบประมาณที่เด่นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยความสำคัญของ สงป. เองในระบบราชการก็ส่งเสริมอยู่แล้ว เพราะฉะนั้น ถ้าผู้บริหารระดับสูงของ สงป. จะเริ่มสรรหาบุคลากรคุณภาพสูง ในรูปแบบที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เคยประสบความสำเร็จมาแล้ว อีกไม่นานนัก คุณภาพของบุคลากรของ สงป. ก็ต้องดีขึ้นอย่างแน่นอน

การจัดองค์การที่ดีและการกำหนดภารกิจที่สำคัญๆ ได้อย่างชัดเจน จะไม่มีความหมายในเชิงผลงานแต่อย่างใดถ้าบุคลากรขององค์การขาดคุณภาพ หรือมีคุณภาพไม่ถึงระดับที่ต้องการเพื่อสามารถปฏิบัติภารกิจอันสำคัญต่างๆ ให้สัมฤทธิ์ผลในระดับที่ปรารถนา

แผนภูมิที่ 1 สรุปแนวทางการจัดองค์การที่เสนอในบทความนี้

6. ขอบเขตงานของ ก.พ.

เมื่อวิเคราะห์ขอบเขตงานของ สงป. แล้ว ก็สามารถสรุปขอบเขตงานของ ก.พ. ได้ ภายในกรอบวิเคราะห์ที่ได้กำหนดขึ้นในตอนต้นของบทความนี้ ก.พ. ไม่สมควรที่จะเกี่ยวพันกับการกำหนดอัตราค่าจ้างของส่วนราชการต่างๆ แม้แต่หน่วยงานเดียว (รวมทั้งอัตราค่าจ้างของ ก.พ. เองด้วย!) เพราะไม่มีฐานความคิดอะไรที่จะสนับสนุนภาระหน้าที่ เช่นว่านี้เลย เมื่อได้ตกลงกันแล้ว (ตามแนวคิดข้างต้น) ว่า สงป. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากร (นั่นคืองบประมาณรายจ่าย) ให้แก่ส่วนราชการต่างๆ

เมื่อสรุปเช่นนั้นแล้ว ประเด็นที่น่าสนใจ คือ ควรจะมีหน่วยงานอย่าง ก.พ. ต่อไปอีกหรือไม่ และถ้ามี ก.พ. แล้ว ก.พ. ควรจะมีภาระหน้าที่อะไรบ้าง

การจัดการด้านบุคลากร (personnel management) ของระบบราชการเป็นภารกิจที่สำคัญ ดังนั้น ก.พ. จึงเป็นส่วนราชการที่ยังคงต้องมีต่อไป และมีความสำคัญยิ่งขึ้นกว่าที่เคยเป็นอยู่เดิมเมื่อพิจารณาถึงสภาพวิกฤติที่บังเกิดขึ้นกับขวัญและกำลังใจของข้าราชการไทยทั่วประเทศ ในปัจจุบัน ก.พ. เองจะต้องตระหนักถึงความสำคัญนี้จึงจะทำให้ ก.พ. ปฏิบัติภารกิจที่จะได้อภิปรายข้างล่างนี้ ได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

ขอบเขตหน้าที่ของ ก.พ. เกี่ยวพันกับตัวบุคลากรของส่วนราชการ ไม่ใช่เกี่ยวกับจำนวนหรืออัตราค่าจ้างบุคลากรที่จะมีได้สำหรับส่วนราชการนั้น ๆ เมื่อเกี่ยวพันกับตัวข้าราชการเองภาระหน้าที่ที่จะครอบคลุม (1) การกำหนดระดับเงินเดือนและสวัสดิการเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคลากรที่มีคุณภาพตามต้องการและรักษาไว้ในระบบราชการ (2) การกำหนดวิธีการสรรหาบุคลากรที่มีคุณภาพตามส่วนที่ราชการต่างๆ ต้องการ และ (3) การกำหนดระเบียบการปฏิบัติงานระหว่างระดับของกรับกับบัญชาเพื่อสร้างบรรยากาศการทำงานที่เอื้อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานและเพื่อความเป็นธรรมของการใช้งานภารกิจเหล่านี้มีขอบข่ายที่กว้างขวางมากเมื่อวิเคราะห์ให้ละเอียดยิ่งขึ้น

การกำหนดระดับเงินเดือนและสวัสดิการในรูปแบบต่างๆ นั้น เป็นภารกิจที่ใหญ่มากและเป็นงานที่ต้องอาศัยการศึกษาที่เข้มข้นทุกแง่มุมและต้องทันสมัยอยู่เสมอโดย

เฉพาะในสภาวะปัจจุบันของประเทศ กล่าวคือ ระบบราชการมีความสามารถน้อยลงที่จะชักจูงให้ผู้จบการศึกษาระดับต่างๆ ให้ทำงานกับราชการ อันเป็นสภาพที่ไม่เกิดขึ้นในสมัยก่อน เป็นที่ทราบกันดีว่า ภาคเอกชนในปัจจุบันเสนอระบบเงินเดือนที่น่าสนใจกว่าสวัสดิการอื่นๆ ก็อาจดีกว่าหรือพอๆ กับระบบราชการ ความมั่นคงและศักดิ์ศรีของการทำงานกับบริษัทเอกชนขนาดใหญ่ก็ไม่มียิ่งหย่อนไปกว่าระบบราชการ ทำให้ผู้จบการศึกษาที่ได้คะแนนดีมีเกียรตินิยมพ่วงท้ายไม่สนใจจะทำงานกับทางราชการ ที่สนใจทำงานกับระบบราชการส่วนใหญ่กลายเป็นบุคลากรระดับสอง การค้นคว้าสร้างระบบเงินเดือนที่ attractive เท่ากับที่เสนอกันในภาคเอกชน ที่ยืดหยุ่นปรับเข้ากับภาวะเศรษฐกิจและภูมิประเทศที่ไปประจำการ และลักษณะวิชาชีพ จึงเป็นงานที่ล้นมือข้าราชการ ก.พ. อยู่แล้ว

แต่ภารกิจของ ก.พ. มีมากกว่านั้น นั่นคือ การสร้างภาวะของการมีโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ที่สูงขึ้นเรื่อยๆ การมีระบบเงินเดือนและสวัสดิการคืนนั้นไม่ประกันว่า ผู้จบการศึกษาคณาภพสูงๆ จะสนใจเข้ารับราชการแต่อย่างใด หรือที่เข้ามาอยู่แล้วจะสนใจอยู่ต่อไปอีกโอกาสความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ไม่มีแล้ว ระบบเงินเดือนและสวัสดิการที่ดี ก็ไม่มีประสิทธิผลแต่อย่างใด โอกาสที่วันหนึ่งหมายถึงวิธีการที่ให้อำนาจผู้ที่ทำงานอย่างขยันขันแข็ง ที่มีหลักจูงใจให้บุคลากรมี “ไฟ” ทำงานอย่างเข้มแข็งต่อไป (ไม่ใช่วิธีการแบบประเมินให้ 2 ชั้นในระบบราชการปัจจุบันอย่างแน่นอน!) นอกจากนี้ยังหมายถึงวิธีการที่พิจารณาแต่งตั้งบุคลากรให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ภายในส่วนราชการ โดยเน้นความสามารถในการทำงาน (ไม่ใช่วิธีการแบบเน้น “พวกฉัน” อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน) การศึกษาเพื่อหาแนวปฏิบัติที่รัดกุมในเรื่องเหล่านี้ก็เป็นงานใหญ่เช่นกัน

การกำหนดวิธีการสรรหาบุคลากรที่มีคุณภาพตามที่ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องการ ซึ่งเป็นภารกิจหลักประเภทที่สองของ ก.พ. นั้น เกี่ยวพันกับการศึกษาการจัดระเบียบปฏิบัติที่ประกันว่า ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นข้าราชการนั้น เป็นผู้ที่มีคุณวุฒิตามที่ต้องการและเป็นผู้ที่มีคุณลักษณะที่ดีที่สุดในหมู่ผู้สมัครด้วยกัน (ไม่ใช่ “เด็กฝาก” ที่ขาดคุณลักษณะที่ต้องการ) นอกจากวิธีการที่สรรหาบุคลากรที่มีคุณสมบัติสูงมีประสมการณ์มาก

อันเป็นที่ประจักษ์ชัดแจ้งแล้วในภาคเอกชน และยินดีจะรับราชการถ้าสิ่งจูงใจต่าง ๆ มีพร้อมตามที่ต้องการในระบบราชการ เป็นไปได้มากกว่าในอนาคต การสรรหาบุคลากรที่เริ่มต้นรับราชการในระดับและตำแหน่งสูง ๆ อาจเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพสูงในการสร้างคุณลักษณะระหว่างบุคลากรในภาคเอกชนและในภาครัฐบาลการันตีไว้เพื่อกำหนดวิธีการสรรหาบุคลากรทั้งระยะต้นและระยะกลางของกระแสการรับราชการนี้ก็ไม่ใช่งานที่ง่ายแต่อย่างใด

การกำหนดระเบียบการปฏิบัติงานระหว่างระดับต่างๆ ของการบังคับบัญชา เป็นภารกิจหลักประเภทที่สาม ของ ก.พ. การกำหนดระเบียบปฏิบัติงานระหว่างระดับต่างๆ ของการบังคับบัญชานี้ครอบคลุมระเบียบต่างๆ ว่าด้วยการปฏิบัติราชการแผ่นดิน ข้อปฏิบัติที่กำหนดความสัมพันธ์ในเชิงการงานระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา (vertical span) และระหว่างข้าราชการในระดับเดียวกัน (horizontal span) ทั้งภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน และกระบวนการวินัยที่ต้องนำมาบังคับใช้เมื่อความสัมพันธ์ในเชิงการปฏิบัติงานระหว่างบุคลากรตำแหน่งต่างๆ ไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้

ความเด็ดขาดและความทันสมัยของระเบียบปฏิบัติต่างๆ ทั้งหลายนี้เป็นน้ำมันหล่อลื่นที่ขาดเสียมิได้ถ้าต้องการให้เครื่องยंत्रระบบราชการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่ประชาชนคาดหวังจากระบบราชการ ถ้าระเบียบที่กำหนดให้ทำงาน (หลังจากที่ได้ผ่านการไตร่ตรองแล้วตามขั้นตอนที่เหมาะสม) ไม่เป็นระเบียบปฏิบัติที่ข้าราชการนำมาใช้เพราะไม่ชอบ หรือเพราะขัดผลประโยชน์ของตัวเอง ความวุ่นวายต่างๆ ก็เกิดขึ้นอันเป็นผลเสียต่อระบบราชการ (และประชาชนผู้เกี่ยวข้อง) ความไม่เด็ดขาดในการใช้ระเบียบปฏิบัติที่กำหนดให้ในวงราชการมีอยู่อย่างกว้างขวางซึ่งจะต้องศึกษาหาวิธีแก้ไขแน่นอน ก่อนที่จะใช้เป็นระเบียบปฏิบัตินั้น การคัดค้านย่อมมีอยู่ อันเป็นปรากฏการณ์ปกติมากสำหรับระเบียบปฏิบัติทุกระเบียบทั้งในภาครัฐบาลและในภาคเอกชน เพราะว่าทุกระเบียบปฏิบัติต้องมีผู้ได้รับประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ แต่เมื่อประกาศใช้แล้ว ก็

ต้องปฏิบัติตาม ผู้ที่ไม่เห็นด้วยก็ต้องยอมรับ และถ้ามีผลเสียเกิดขึ้นตามที่ผู้ไม่เห็นด้วย เสนอก็ต้องรวบรวมข้อเท็จจริงดังกล่าวเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลสำหรับการเสนอขอแก้ไข

ระบบราชการต้องสร้างกระบวนการที่เปิดโอกาสแก้ไขระเบียบปฏิบัติได้ ตลอดเวลาเพื่อให้ระเบียบปฏิบัติมีความทันสมัยอยู่เสมอเพื่อประสิทธิภาพของการทำงาน ไม่ใช่ปีติประตุการแก้ไขอย่างสิ้นเชิงหรือเปิดประตูที่ผ่านชั้นตอนมากมายจนแทบจะไม่มีโอกาสแก้ไขระเบียบปฏิบัติที่ใช้อยู่ เมื่อมีระเบียบปฏิบัติในเรื่องทุกเรื่องในสถานการณ์ต่าง ๆ แล้ว การไม่ปฏิบัติตามก็เป็นสิ่งที่ต้องได้รับการลงโทษ กระบวนการทางวินัยทั้งที่ใช้กับผู้บังคับบัญชา (ที่ใช้อำนาจหน้าที่ผิดพลาด) และผู้อยู่ในบังคับบัญชา (ที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่คาดหมายและที่ได้รับมอบหมาย) ก็ต้องเด็ดขาดและรวดเร็ว ไม่ใช่กระบวนการที่ว่า การลงโทษทางวินัยแทบจะทำได้ไถ่เอาเลย ระบบวินัยที่ไม่มีความเด็ดขาดนี้เองที่ทำให้ได้ยินกันเสมอว่า รองปลัดกระทรวงไม่ทำตามคำสั่งของปลัดกระทรวง หัวหน้ากองไม่ให้ความร่วมมือหรือเตะถ่วงงานของอธิบดี ฯลฯ

ภารกิจหลักประเภทที่สามนี้ ไม่ใช่งานย่อย ๆ แต่อย่างใด การศึกษาระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันในระบบราชการเพื่อปรับปรุงพัฒนาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ เป็นงานที่ ก.พ. จะต้องดำเนินการอยู่เสมอ งานประเภทนี้และสองประเภทแรกที่ได้อภิปรายข้างต้นก็พอเพียงที่จะทำให้ ก.พ. มีภารกิจที่จะต้องทำตลอดปีและในปีต่อ ๆ ไปอีกนานเท่านาน โดยไม่ต้องมีภารกิจเกี่ยวกับการกำหนดอัตรากำลังของส่วนราชการแต่ประการใด

7. การจัดองค์การของ ก.พ.

7.1 รูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ปัจจุบัน ก.พ. แบ่งส่วนราชการ เป็น

- (1) สำนักงานเลขานุการกรม
- (2) กองคลัง

- (3) กองวิชาการ
- (4) กองการสอบ
- (5) กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ 1
- (6) กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ 2
- (7) กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ 3
- (8) กองวินัย
- (9) กองอุทธรณ์และร้องทุกข์
- (10) กองกฎหมายและระเบียบ
- (11) กองตรวจสอบและทะเบียนประวัติ
- (12) กองการศึกษาต่างประเทศ
- (13) สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน และ
สำนักงานผู้ดูแลนักเรียนในต่างประเทศ (8 ประเทศ)

7.2 วิจารณ์

เมื่อใช้กรอบวิเคราะห์ขอบเขตงานของ ก.พ. ที่ได้เสนอข้างต้นแล้ว จะเห็นว่า การกำหนดภารกิจที่ต้องดำเนินการของ ก.พ. ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ยังบกพร่องอยู่ โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกองวิชาการ กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือน (3 กองด้วยกัน) และสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน

กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือน มีภารกิจที่ไม่ตรงกับที่ได้อภิปรายแล้วในการวิเคราะห์ภารกิจหลักประเภทที่หนึ่งข้างต้น นั่นคือ การกำหนดระดับเงินเดือนและสวัสดิการรูปต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคลากรที่มีคุณภาพตามต้องการและรักษาไว้ในระบบราชการ ซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญที่ต้องได้รับการเอาใจใส่เป็นพิเศษ พอๆ กับการดูแลให้มีการปฏิบัติตามระดับเงินเดือนสอดคล้องกับตำแหน่งหน้าที่ต่างๆ สำหรับทุกหน่วยราชการ อย่างไรก็ตาม ภารกิจนี้ได้ถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกองวิชาการ ซึ่งมีฝ่ายค่าตอบแทนและประโยชน์เกื้อกูล

กองวิชาการของ ก.พ. มีลักษณะที่ถูกจัดให้แยกเด็ดขาดจากการปฏิบัติงานปกติของกองอื่น ๆ ประหนึ่งว่า ภารกิจสำหรับกองอื่น ๆ นั้นเป็นเรื่องกิจวัตร แท้ที่จริงแล้ว ภารกิจหลักประเภทที่สอง คือ การกำหนดวิธีการสรรหาบุคลากรที่มีคุณภาพตามที่ส่วนราชการต่างๆ ต้องการนั้นมีทั้งการปฏิบัติงานที่เป็นกิจวัตร (ดังเช่นที่กำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของกองการสอบ) และที่เป็นลักษณะของการวิจัยด้วย (วิชาการ) แต่ก็ไม่ได้รับการกำหนดให้เป็นหน้าที่หนึ่งของฝ่ายวิชาการ อนึ่ง วิธีการสรรหาด้วยการสอบนั้นก็เป็นวิธีการหนึ่งในจำนวนหลายๆ วิธีการเท่านั้น ไม่มีการตระหนักถึงความสำคัญของวิธีการสรรหาวิธีอื่นและการสรรหาบุคลากรเพื่อบรรจุตำแหน่งระดับกลางๆ แต่อย่างใด เช่นเดียวกัน ภารกิจหลักประเภทที่สาม ก็เป็นแต่เฉพาะงานส่วนที่เป็นงานปฏิบัติการ (ผ่านกองอุทธรณ์และร้องทุกข์และกองวิจัย) มากกว่างานวิจัยเพื่อศึกษาหาวิธีการเพื่อสร้างระเบียบปฏิบัติงานระหว่างการบังคับบัญชาาระดับต่างๆ ที่เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน การศึกษาลักษณะนี้ก็ไม่วู่ในภาระหน้าที่ของฝ่ายวิชาการแต่อย่างใด งานวิจัยทางวินัยที่มีอยู่ (ในกองวินัย) จำกัดหน้าที่แต่เพียงการศึกษาปัญหาทางวินัยเท่านั้น อย่างไรก็ตามงานศึกษาระเบียบปฏิบัติงานเช่นนี้อาจถูกจัดให้เป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งของฝ่ายค้นคว้าวิจัยของกองกฎหมายและระเบียบแล้วก็ได้ แต่การสันนิษฐานเช่นนี้ไม่ถูกต้องเนื่องจากฝ่ายค้นคว้าวิจัยเน้นการรวบรวมกฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นสำคัญ

จากกรอบวิเคราะห์ที่สรุปแล้วข้างต้น กองวิชาการก็ไม่สมควรมีหน้าที่ในเรื่องกำลังคนที่ทำการศึกษาเพื่อกำหนดอัตรากำลังของส่วนราชการต่างๆ แต่การศึกษากำลังคนในแง่ของการทำความเข้าใจในปริมาณผู้จบการศึกษาสาขาวิชาต่างๆ ที่มีอยู่ในระบบเศรษฐกิจและที่มีสำหรับการจัดจ้างในระบบราชการก็เป็นอีกประเด็นหนึ่ง และเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบข่ายงานของ ก.พ. ได้ เพราะสามารถใช้เป็นฐานข้อมูลในการกำหนดระบบเงินเดือนและประโยชน์เกื้อกูลวิธีการสรรหา และตัวบุคคลที่จะเป็นประโยชน์ต่อระบบราชการ (ในกรณีที่ยอมเป็นข้าราชการ)

เมื่อ ก.พ. มีความเข้าใจในภารกิจที่แตกต่างจากข้อยุติจากกรอบวิเคราะห์ที่เสนอในที่นี้แล้ว สิ่งที่น่าสนใจคือ สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากองนั้นควรมีภาระหน้าที่อะไร และที่กำหนดให้ในปัจจุบันเหมาะสมที่อยู่แล้วหรือถ้าพิจารณาแต่เฉพาะชื่อของฝ่ายต่างๆ ที่สังกัดสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือนแล้ว ลักษณะงานของสถาบันนี้ก็ไม่มีอะไรที่ผิดปกติ ศูนย์พัฒนานักบริหารมีภาระหน้าที่ดำเนินการพัฒนานักบริหารทุกระดับ และวิเคราะห์บทบาทของนักบริหารเพื่อประโยชน์ในการพัฒนานักบริหารสมบูรณ์แบบ ส่วนศูนย์พัฒนาบุคลากรและอบรมพิเศษ ก็เน้นการฝึกอบรมและสัมมนาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การบริหารสำนักงานอบรมปฐมนิเทศข้าราชการใหม่ และอบรมพิเศษตามคำขอของส่วนราชการอื่นๆ ศูนย์เทคโนโลยีการฝึกอบรมมีภารกิจในการพัฒนาเอกสารและเทคนิคการฝึกอบรม สำหรับศูนย์วิชาการและประสานงานฝึกอบรม เน้นการให้บริการเกี่ยวกับการฝึกอบรม ให้คำแนะนำปรึกษา ตลอดจนประสานงานและให้บริการด้านวิชาการฝึกอบรม แก่ส่วนราชการ สถาบันการศึกษาและหน่วยงานต่างๆ ข้อพึงสังเกตสำหรับสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือนโดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาของการฝึกอบรมและวิชาการที่ให้ ก็คือ ระดับคุณภาพของบุคลากรที่ประจำสถาบันและความกระตือรือร้นในการพัฒนาเนื้อหาความรู้ทางวิชาการที่ลุ่มลึกและทันสมัยเพื่อประโยชน์ในการฝึกอบรมและในการให้คำแนะนำแก่หน่วยราชการต่างๆ ถ้าบุคลากรมีคุณภาพไม่ถึงระดับและขาดความกระตือรือร้น (เพราะบรรยากาศในระบบราชการเป็นต้นเหตุสำคัญ) ผลงานวิชาการและผลิตผลของการฝึกอบรมก็จะไม่สัมฤทธิ์ดังที่ตั้งใจไว้อย่างแน่นอน

๘. ข้อสังเกตสังกาศ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแสดงความสำคัญของกรอบวิเคราะห์หรือกรอบทฤษฎีเพื่อการวิเคราะห์สำหรับการศึกษาเชิงระบบ (systematic study/analysis) การวิเคราะห์ที่เป็นระบบนั้น จะช่วยประกันความสอดคล้องกันระหว่างประเด็นต่างๆ ที่วิเคราะห์และข้อยุติที่เกิดจากการวิเคราะห์ การวิเคราะห์ที่เป็นระบบเช่นที่เสนอในบท

ความนิ่งงันขาดแคลนอยู่มากในการเสนอข้อคิดเห็นในหมู่นักวิชาการในสาขาวิชาการต่าง ๆ และผู้บริหารในแวดวงราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการและส่วนราชการต่าง ๆ ตลอดจนการกำหนดภาระหน้าที่ของส่วนราชการ

เพื่อให้เห็นความสำคัญของกรอบทฤษฎีเพื่อการวิเคราะห์ บทความนี้ได้แสดงแนวความคิดสำหรับการกำหนดขอบเขตภาระหน้าที่ของ สงป. และสำนักงาน ก.พ. ซึ่งผู้เขียนมั่นใจว่า กรอบวิเคราะห์และแนวความคิดที่เสนอในบทความนี้จะเป็นประโยชน์ทั้งในเชิงวิชาการและในเชิงปฏิบัติสำหรับการแสดงความคิดเห็นในทำนองเดียวกันนี้สำหรับการปฏิรูประบบราชการและการกำหนดภาระหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะพึงเกิดขึ้นในอนาคต

ผลพลอยได้จากการแสดงแนวความคิดในบทความนี้ก็คือ (1) การเปรียบเทียบภาระหน้าที่ของ สงป. ตามที่วิเคราะห์ได้จากกรอบแนวความคิดที่กำหนดในบทความนี้กับภาระหน้าที่ที่กำหนดไว้ในการจัดองค์การของ สงป. ปัจจุบัน ซึ่งผ่านการปฏิรูปเมื่อไม่นานมานี้ การเปรียบเทียบที่เสนอนี้เน้นเฉพาะแต่ประเด็นโครงสร้างหลัก ๆ เท่านั้น โดยไม่ได้วิเคราะห์ในรายละเอียดแบบครอบคลุม (comprehensive) แต่อย่างใด ซึ่งควรจะเป็นงานของบทความอีกบทหนึ่งต่างหาก (2) การเปรียบเทียบภาระหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ตามที่วิเคราะห์ได้จากกรอบแนวความคิดในบทความนี้กับภาระหน้าที่ที่กำหนดโดยการจัดองค์การของสำนักงาน ก.พ. ปัจจุบัน เช่นเดียวกับกรณีของ สงป. (แต่มีรายละเอียดน้อยกว่า) การเปรียบเทียบเน้นเฉพาะประเด็นโครงสร้างหลัก ๆ เท่านั้น รายละเอียดปลีกย่อยของภาระหน้าที่หลักของสำนักงาน ก.พ. ไม่อยู่ในความตั้งใจของผู้เขียนบทความนี้ และต้องเป็นเรื่องที่ต้องเน้นความรู้ในด้านการจัดการบุคลากรเป็นสำคัญ

ผู้อ่านบทความนี้จำนวนหนึ่งอาจไม่เห็นด้วยกับรายละเอียดปลีกย่อยของข้อคิดเห็นเกี่ยวกับภารกิจของ สงป. และ ก.พ. ที่แสดงไว้ในบทความนี้ อันเป็นเหตุการณ์

ที่ไม่น่าแปลกใจแต่อย่างใด แต่ผู้เขียนเชื่อว่า ผู้อ่านจะต้องยอมรับข้อเท็จจริงที่ว่า การศึกษาหรือการวิเคราะห์ที่เป็นระบบนั้น จะให้ข้อคิดเห็นที่รัดกุมกว่าการแสดงความคิดเห็นที่ขาดกรอบวิเคราะห์และหลักวิชาการ เพราะฉะนั้น ควรที่จะมีการแสดงความคิดเห็นที่ตั้งอยู่ในกรอบทฤษฎีหรือกรอบแนวความคิดเสมอ และควรแสดงกรอบทฤษฎีหรือกรอบแนวความคิดดังกล่าวให้ประจักษ์ชัดเสียก่อน แล้วจึงค่อยเสนอข้อยุติต่างๆ ที่จะใช้เป็นฐานแสดงความคิดเห็นต่อไป.

เชิงอรธ

1. ต่อไปนี้ จะใช้คำ ส่วน กอง ฝ่าย แผนก เพื่อชี้ให้เห็นการจัดองค์การที่ย่อยลงไปเรื่อยๆ ตามลำดับ โดยไม่มีนัยว่า สิ่งที่เรียกว่า (เช่น) กอง มีความหมายในลักษณะที่เข้าใจกันหรือนิยมกันในระบบราชการปัจจุบัน
2. ถ้าหากพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ส.ป. พังจะผ่านการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการเมื่อเดือนมีนาคม 2525 โดยมีเจตนารมณ์หลักเพื่อรองรับการประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณแบบ พีพีบีเอส (planning – programming – and – budgeting system) ซึ่งจะทำให้มีปริมาณงานเพิ่มขึ้นอีกมาก ประเด็นที่น่าวิเคราะห์คือ การแบ่งส่วนราชการใหม่นี้จะรองรับการใช้ การใช้ระบบงบประมาณแบบพีพีบีเอส จริงหรือ

โดยที่ได้ตั้งเงื่อนไขกำหนดขอบเขตของการวิจรณ์ในบทความนี้จึง ไม่ขอวิจารณ์ประเด็นนี้ในรายละเอียด แต่ใคร่ขอตั้งข้อสังเกตว่า คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ฯ (โดยผ่านคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจที่พิจารณาการแบ่งส่วนราชการของ ส.ป.) ยังไม่เข้าใจอย่างลึกซึ้งว่าระบบงบประมาณแบบพีพีบีเอสนั้นพัวพันกับงานใหญ่ ๆ ในลักษณะใดบ้าง แม้แต่ชื่อระบบงบประมาณก็ยังใช้กันผิดๆ (เป็นระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน – งาน – โครงการ) สิ่งต่างๆ ที่เสนอแนะก็เป็นลักษณะสำหรับการแบ่งส่วนราชการ ส.ป. โดยทั่วไปเพื่อให้ทำงานอย่างมีคุณภาพ คงจะเห็นได้ชัดเจนจากกรอบวิเคราะห์ที่พัฒนาในบทความนี้ ซึ่งนำไปสู่ข้อยุติต่างๆ ที่ไม่ได้มองข้ามประเด็นที่คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาแต่อย่างใด ทั้งๆ กรอบวิเคราะห์นั้นไม่ได้กล่าวหาถึงถึงระบบงบประมาณแบบพีพีบีเอสเลย

ระบบงบประมาณแบบพีพีพีเอสมีนัยสำคัญต่อรายละเอียดของงานวิเคราะห์มากกว่าต่อการจัดองค์การ รายละเอียดประเด็นหลังนี้จะได้เสนอในอีกบทความหนึ่ง

3. การวิเคราะห์สมรรถนะส่วนเกิน (excess capacity) ในระบบราชการ ภูเก็ตในไกรยุทธ ธีรทยาภินันท์ “สมรรถนะส่วนเกินในวงราชการ” *วารสารสังคมศาสตร์* มกราคม 2623
4. เรื่องของช้อกอง หรือช้อฝ้ายนั้น เป็นประเด็นปลีกย่อย ซึ่งผู้เขียนบทความนี้ไม่ประสงค์จะ take issue ที่วิจารณ์ในบทความนั้นเน้นภารกิจที่กำหนดให้แก่กองหรือฝ้ายนั้น ๆ เป็นสำคัญส่วนช้อของกองหรือฝ้ายที่ผู้เขียนใช้ในที่นี่ เป็นเพียงการให้ช้อเป็นการชั่วคราวเพื่อประโยชน์ในการเสนอข้อคิดเห็นเท่านั้น สารสำคัญอยู่ที่ภารกิจที่กำหนดให้แก่กองหรือฝ้ายนั้น ๆ ที่ผู้เขียนกำลังเสนอในกรณีที่ผู้เขียนใช้ช้อกองหรือฝ้ายตรงกันที่ สป. ใช้อยู่ในปัจจุบัน ให้เป็นที่เข้าใจกันว่า ภารกิจที่กำหนดให้แก่กองหรือฝ้ายนั้น ๆ ในปัจจุบันถูกต้องแล้วในหลักการ ในกรณีที่ผู้เขียนไม่เห็นด้วยจะเสนอภารกิจเพิ่มเติมหรือภารกิจใหม่ในควับทด้วยเสมอ
5. คำปราศรัยของอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการ สป. ดร. สุธี สิงห์เสน่ห์ *งบประมาณสัมพันธ์* ปีที่ 1 ฉบับที่ 5 (พฤษภาคม 2626) หน้า 3
6. แต่จะทำอย่างไรให้บุคลากรเหล่านี้อยู่ในระบบราชการได้นานปี เป็นปัญหาอีกประเด็นหนึ่งที่ได้กล่าวถึงในตอนถัดไป
7. นัยของขบวนการนี้ นำวิศกกิจวลเป็นอย่างยิ่ง ถ้ามหาวิทยาลัยของรัฐมีแต่ผู้จบการศึกษาคุณภาพระดับปลายแถว (เพราะพวกที่มีคะแนนก็มีเกียรตินิยมพ่วงท้าย หนีไปอยู่กับบริษัทเอกชนกันหมด) มหาวิทยาลัยจะผลิตทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพสูงได้อย่างไร ถ้าระบบราชการมีแต่บุคลากรคุณภาพต่ำ ในขณะที่บุคลากรในภาคเอกชนมีคุณภาพสูงชนิดทิ้งช่วงห่างมาก การปฏิบัติราชการเพื่อให้บริการแก่ภาคเอกชนจะมีประสิทธิภาพได้อย่างไร จะสนองตอบความต้องการต่าง ๆ ของภาคเอกชนได้ทันทีหรือไม่ หรือ ภาครัฐบาลจะส่งเสริมและเกื้อหนุนภาคเอกชนได้อย่างไร ฯลฯ