

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัจจุบัน

การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นั้น ได้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่ายหลัก กล่าวคือ ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา และฝ่ายตุลาการ โดยมีเจตนาرمณ์เพื่อการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างองค์กรของผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐในแต่ละฝ่าย และในทางหลักการถือว่าอำนาจนิติบัญญัติเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจสูงสุด แต่ในความเป็นจริงทางการปฏิบัติเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า อำนาจฝ่ายบริหารนั้น เป็นส่วนขององค์กรอำนาจที่มีคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจ ซึ่งมีบทบาทความสำคัญในการพัฒนาหรือก่อให้เกิดผลกระทบ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และทุกๆ ด้านภายในรัฐชาติ หรือประเทศโดยตรง

ดังนั้น ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี (Executive Power) จึงมีความสำคัญต่อการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ตลอดจนเป็นองค์กรนำในการพัฒนาชาติบ้านเมืองให้มีความเจริญก้าวหน้า

ในการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร มีลักษณะเป็นเหตุผล 2 ด้าน (Dichotomy System) อันประกอบด้วย 2 ส่วนหลัก กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายข้าราชการการเมือง กับหน่วยงานราชการประจำซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติที่ต้องดำเนินการหรือจัดทำให้เป็นไปตามนโยบายของฝ่ายการเมือง อันเป็นระบบเครื่องกลองปฎิชีวนิจกรรมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีจุดศูนย์กลางในการดำเนินงานที่นำไปสู่การตัดสินใจเชิงนโยบายสำคัญของประเทศอยู่ที่ “กระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี” ซึ่งจะมีการประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นปกติประจำในการบริหารการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรี และผลสรุปของการตัดสินใจจะออกมาในรูปของ “มติคณะรัฐมนตรี” ในแต่ละเรื่องหรือแต่ละวาระ มติคณะรัฐมนตรีจึงถือได้ว่าเป็นผลผลิตสุดท้ายของการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

สำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรี เป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีบทบาทภารกิจสำคัญที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายต่างๆ หลายด้าน ตั้งแต่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี สถาบันรัฐสภา และประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งหากกล่าวถึงเฉพาะบทบาทภารกิจที่ปฏิบัติให้คณะรัฐมนตรีนั้น มีอยู่หลายประการด้วยกัน แต่บทบาทที่มีความสำคัญอย่างยิ่งคือ “การสนับสนุนการปฏิบัติงานในกระบวนการบริหารการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงสุด” อันจะส่งผลให้มีการบริหารราชการแผ่นดินที่สามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวมมากที่สุด

การปฏิบัติงานของสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีในการกิจสันบสนุกระบวนการการตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรี เป็นการดำเนินงานในฐานะหน่วยงานกลางที่ต้องประสานงานกับส่วนราชการ และหน่วยงานต่างๆ ที่ประสงค์จะเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี โดยต้องยึดกฎ ระเบียบ แบบแผน ของทางราชการเป็นกรอบในการดำเนินงาน และโดยเฉพาะในการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีนั้น ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เพื่อให้สามารถนำเรื่องเข้าสู่การตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในทางปฏิบัติมีการทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติและระเบียบฯ ดังกล่าวยังไม่มากเพียงพอ ทำให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ จัดทำเรื่องเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามแนวทางตามพระราชบัญญัติ และระเบียบฯ ส่งผลให้มีเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรีจำนวนมากขึ้น หรือคณะกรรมการรัฐมนตรี มีข้อมูลประกอบการพิจารณาไม่ครบถ้วน สมบูรณ์ นอกจากนี้ ในการประสานงานระหว่างสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังเป็นในลักษณะเชิงรับมากกว่าเชิงรุก โดยเฉพาะระบบการประสานงานเพื่อให้ทราบถึงเรื่องที่จะเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีพิจารณาล่วงหน้า จึงทำให้ไม่สามารถจัดเตรียมข้อมูลรองรับเรื่องที่เสนอต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีไว้ก่อนได้ ตลอดจนการนำเสนอข้อมูลความเห็น และข้อเสนอแนะที่มีการศึกษาวิเคราะห์กันแล้วของเรื่องและผลกระทบในเชิงลึกอย่างหลากหลายแง่มุมเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรี ยังไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึงทุกเรื่อง เนื่องจากมีข้อจำกัดของเวลาและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอย่างลึกซึ้ง รวมทั้ง ขีดความสามารถในการวิเคราะห์ในลักษณะสาขาวิชาการ (Interdisciplinary analysis) และคลังข้อมูลที่ทันสมัยที่จะสนับสนุนงานวิเคราะห์ด้านต่างๆ อย่างรวดเร็วและเพียงพอ ดังนั้น จึงไม่อาจนำเสนอข้อมูลการวิเคราะห์กันแล้วของผลกระทบของการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรีที่มีความสมบูรณ์ ในเชิงของหลักการและมุมมองต่างๆ ที่รอบด้านเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรีให้สมบูรณ์มากที่สุดได้ ส่งผลให้เรื่องที่เสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีบางเรื่องมีเพียงข้อมูลการเสนอความเห็นจากหน่วยงานภายนอกสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรี เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

ในส่วนของการบริหารกำลังคนเพื่อเตรียมการวางแผนทรัพยากรบุคคล อย่างเป็นระบบเพื่อรับสภาวะการณ์ที่มีการแข่งขันสูงหรือการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เกิดขึ้นเป็นพลวัตอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ยังไม่ปรากฏชัดเจน อีกทั้งการปฏิบัติงานส่วนใหญ่ จะเป็นการดำเนินงานตามลักษณะงานประจำ ทักษะการทำงานเป็นทีมในเชิงรุกอย่างแข็งขันยังมีอยู่น้อย การปฏิบัติงานโดยทั่วไปยังเป็นในลักษณะที่อาศัยความสามารถเฉพาะตัวเป็นหลัก ในลักษณะต่างคนต่างทำ ติดต่อกับโครงสร้างตามอำนาจหน้าที่และสายการบังคับบัญชาในแนวตั้ง ในรูปแบบระบบราชการ ทั่วไป นอกจากนี้ บรรยายกาศการทำงานในลักษณะขององค์กรแห่งการเรียนรู้ที่มีการแบ่งปัน หรือ ต่อยอดความรู้ และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ทั้งภายในและภายนอกยังมีไม่มากเท่าที่ควร

ฉะนั้น การที่สำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีซึ่งมีบทบาทในฐานะหน่วยงานประจำของฝ่ายบริหารที่ปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการรัฐมนตรีอันเป็นองค์กรสูงสุดทางการเมือง และการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย จึงเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จ ในกระบวนการการตัดสินใจของฝ่ายบริหารหรือคณะกรรมการรัฐมนตรีเป็นอย่างยิ่ง มีคำกล่าวในทางบริหาร ว่า “หัวใจของการบริหาร” อยู่ที่ “การตัดสินใจ” แต่ “หัวใจของความสำเร็จ” อยู่ที่ “การบริหาร”

ดังนั้น “การบริหาร” และ “การตัดสินใจ” จึงถือเป็น “ปัจจัยที่สำคัญแห่งความสำเร็จ” แต่การตัดสินใจที่ดีและมีประสิทธิภาพประสิทธิผลเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับหน่วยงานหรือองค์กร ที่ทำหน้าที่สนับสนุนการตัดสินใจที่ดีด้วย จากสภาพปัจุบันและเหตุผลดังกล่าว การศึกษาในครั้งนี้ จึงต้องการที่จะศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวกับบทบาทภารกิจของสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีในฐานที่เป็น หน่วยงานสนับสนุน และส่งเสริมในกระบวนการบริหารการตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ อันเป็นการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ เพื่อให้ทราบถึงสถานภาพของหน่วยงานสนับสนุน และบทบาท ถึงสาเหตุปัจจัยที่เป็นอุปสรรค หรือปัจจัยในการดำเนินบทบาทภารกิจการสนับสนุนการตัดสินใจ ของคณะกรรมการรัฐมนตรี รวมทั้งการแก้ไข ปรับปรุง พัฒนา หรือเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสม อันจะนำไปสู่ การเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกระบวนการการตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรี โดยเฉพาะ ระบบงานการศึกษา วิเคราะห์ และกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดมิติและบทบาทใหม่ ในการดำเนินงานที่มุ่งย้ำงและรักษาผลประโยชน์สูงสุดของประเทศไทย และประชาชนอย่างแท้จริง

### วัตถุประสงค์การศึกษา

1. ศึกษาถึงกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ
2. ศึกษาถึงบทบาทภารกิจของสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีในการสนับสนุน กระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรีในการเสนอแนะความคิดเห็น ประเด็นปัจจัย หรือ ทางเลือกการตัดสินใจต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีที่คำนึงถึงการพิทักษ์และรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ
3. ศึกษาความคาดหวังของคณะกรรมการรัฐมนตรีและกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เกี่ยวกับบทบาท และระบบการดำเนินงานของสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีในการสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจ ของคณะกรรมการรัฐมนตรี

### ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาเฉพาะกรณีบทบาทภารกิจของสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีในการสนับสนุน การตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรีในปัจจุบัน มีสถานภาพ รูปแบบ กระบวนการปฏิบัติงาน และ ปัจจัยอุปสรรคอย่างไร รวมทั้งความคาดหวังเกี่ยวกับบทบาทดังกล่าวจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและพัฒนารูปแบบของกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

## ประเด็นการศึกษา

1. ปัจจัยที่เกื้อหนุนหรือส่งเสริมให้สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีมีบทบาทในการสนับสนุนการตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรีที่มีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านโครงสร้าง กระบวนการทำงาน บุคลากร แนวนโยบายของผู้บริหาร เครื่องมือ กลไกและเทคโนโลยีในการปฏิบัติงาน

2. หลักการ แนวทาง และรูปแบบในการสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจ ของคณะกรรมการรัฐมนตรีในปัจจุบันมีอยู่ในลักษณะใด และมีปัญหาอุปสรรคประการใด รวมทั้งมีรูปแบบข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและพัฒนาอย่างไร

## กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

กรอบตัวแบบแนวคิดในการศึกษาเรื่องบทบาทสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีในการสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร เป็นการศึกษาในบริบทของการศึกษา วิเคราะห์และกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อประกอบข้อมูลการบริหารการตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรี โดยพิจารณาจากปัจจัยด้านอาณัติหรือพันธะของสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี (สลค.) การจัดองค์กร สลค. และกระบวนการปฏิบัติงาน เพื่อศึกษาว่า มีสถานะภาพความเป็นอยู่ ปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัดต่าง ๆ ประการใด ตลอดจนบทสรุปของความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและพัฒนาระบบงานสนับสนุนการตัดสินใจ ของคณะกรรมการรัฐมนตรีรวมที่ในด้านใด และอย่างไร (ดูแผนภูมิกรอบตัวแบบแนวคิดการศึกษาวิจัย หน้าที่ 6)

## ระเบียบวิธีการศึกษา

1. ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเป็นการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งมีการสืบค้นโดยใช้ข้อมูลขั้นต้นจากกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง มติคณะกรรมการรัฐมนตรี และหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ตลอดจนตัวอย่างจากเอกสารที่ส่วนราชการต่าง ๆ เสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรี และข้อมูลขั้นสองจากเอกสารรายงาน งานวิจัยหรืองานวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้บริหารของสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี และการอาศัยประสบการณ์จากการปฏิบัติงานในองค์กรมาประกอบการศึกษาด้วย

2. นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาวิเคราะห์กันแล้วและสังเคราะห์ โดยใช้กรอบตัวแบบแนวคิดการศึกษาวิจัยมาประยุกต์เป็นฐานในการวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะเชิงพรรณ (Descriptive Method)

## ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงความสำคัญของกระบวนการสนับสนุนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศที่อยู่บนพื้นฐานของการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ

2. ทำให้ทราบถึงบทบาทความสำคัญของสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีในการสนับสนุนการตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรีที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. ทำให้ทราบถึงสถานภาพ ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะกระบวนการ ระบบหรือ ครรลองของการสนับสนุนการตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรี

### ข้อจำกัดในการศึกษา

เนื่องจากการศึกษาในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการรัฐมนตรี โดยเฉพาะกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารซึ่งมักจะเป็นเรื่องที่ไม่เปิดเผย และบางเรื่องก็เป็นเรื่องที่มีความลับอยู่ด้วยกัน ไม่พึงเปิดเผยทั่วไป อันนำไปสู่การเป็นประเด็นทางการเมืองได้ อีกทั้งขอบเขตการศึกษาเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและศึกษาวิจัยในเวลาที่จำกัด จึงจำเป็นต้องเน้นการศึกษาข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิจากเอกสารงานวิชาการ หรืองานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อการศึกษาเป็นหลัก รวมทั้งนำข้อมูลจากประสบการณ์ในการปฏิบัติงานของผู้ศึกษามาประกอบเป็นข้อมูลในการศึกษาด้วย

### นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

คณะกรรมการรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร หมายถึง องค์กรทางการเมืองการปกครองซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งในสามองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย โดยเป็นอำนาจในการปกครองประเทศ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้แก่อำนาจในการกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ การดำเนินการตามนโยบายที่กำหนด และการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

บทบาทของสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรี หมายถึง บทบาทของสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีในฐานะส่วนราชการระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีภารกิจหรือปฏิบัติงานสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการรัฐมนตรีในกระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร

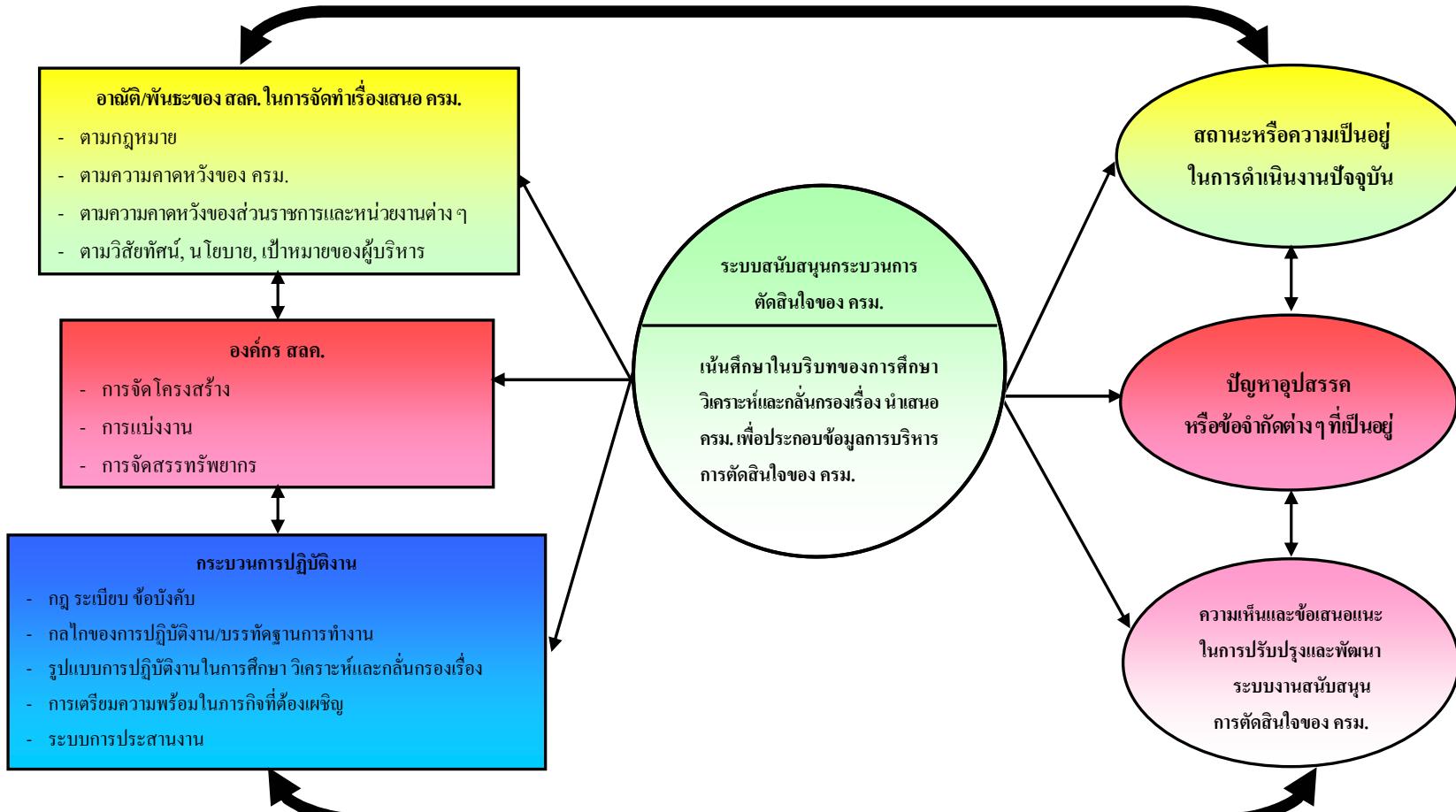
กระบวนการตัดสินใจ หมายถึง ขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจนับตั้งแต่การนำเสนอเรื่องหรือปัญหาต่าง ๆ เข้ามาสู่การตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรี การวิเคราะห์กลั่นกรองเรื่องและจัดทำสรุปบันทึก การจัดระเบียบวาระการประชุม การบริหารการประชุม ระยะเวลาการประชุม องค์ประชุมและหน่วยงานที่ช่วยสนับสนุนการตัดสินใจ ตลอดจนปัจจัยต่าง ๆ อันมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรี

การสนับสนุนการตัดสินใจ หมายถึง การส่งเสริม ช่วยเหลือ ทั้งในด้านระบบงานการปฏิบัติงาน การให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา รวมทั้งการให้ข้อคิดเห็น คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ และชี้ประเด็นข้อสังเกตหรือประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณาในวินิจฉัยต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี เพื่อให้ได้ข้อสรุปหรือมติคณะกรรมการรัฐมนตรีที่ดีมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสามารถสนับสนุนการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลให้บังเกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวม

มติคณะกรรมการรัฐมนตรี หมายถึง ผลสรุป ข้อวินิจฉัย ข้อตกลงใจในปัญหารือการที่คณะกรรมการรัฐมนตรีได้วินิจฉัยหรือสั่งการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คำสั่งการในทางบริหารซึ่งเป็นผลการพิจารณาตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรี เพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปดำเนินการหรือถือปฏิบัติต่อไป

## กรอบตัวแบบแนวคิด

ในการศึกษาเรื่องบทบาทสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีในการสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร



แผนภูมิที่ 1.1 : กรอบตัวแบบแนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาบทบาทสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีในการสนับสนุนการตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรี