

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นั้น ได้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่ายหลัก กล่าวคือ ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา และฝ่ายตุลาการ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างองค์กรของผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐในแต่ละฝ่าย และในทางหลักการถือว่าอำนาจนิติบัญญัติเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจสูงสุด แต่ในความเป็นจริงทางปฏิบัติเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า อำนาจฝ่ายบริหารนั้น เป็นส่วนขององค์อำนาจที่มีคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจ ซึ่งมีบทบาทความสำคัญในการพัฒนาหรือก่อให้เกิดผลกระทบ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และทุก ๆ ด้านภายในรัฐชาติหรือประเทศโดยตรง

ดังนั้น ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี (Executive Power) จึงมีความสำคัญต่อการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ตลอดจนเป็นองค์กรนำในการพัฒนาชาติบ้านเมืองให้มีความเจริญก้าวหน้า

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

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีบทบาทภารกิจสำคัญที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายต่าง ๆ หลายด้าน ตั้งแต่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี สถาบันรัฐสภา และประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งหากกล่าวถึงเฉพาะบทบาทภารกิจที่ปฏิบัติให้คณะรัฐมนตรีนั้น มีอยู่หลายประการด้วยกัน แต่บทบาทที่มีความสำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งก็คือ “การสนับสนุนการปฏิบัติงานในกระบวนการบริหารการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงสุด” อันจะส่งผลให้มีการบริหารราชการแผ่นดินที่สามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวมมากที่สุด

การปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการกิจสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี เป็นการดำเนินงานในฐานะหน่วยงานกลางที่ต้องประสานงานกับส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ที่ประสงค์จะเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี โดยต้องยึดกฎ ระเบียบ แบบแผนของทางราชการเป็นกรอบในการดำเนินงาน และโดยเฉพาะในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีนั้น ต้องปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เพื่อให้สามารถนำเรื่องเข้าสู่การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในทางปฏิบัติมีการทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาและระเบียบดังกล่าวยังไม่มากเพียงพอ ทำให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ จัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามแนวทางตามพระราชกฤษฎีกาและระเบียบฯ ส่งผลให้มีเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีจำนวนมากขึ้น หรือคณะรัฐมนตรีมีข้อมูลประกอบการพิจารณาไม่ครบถ้วน สมบูรณ์ นอกจากนี้ ในการประสานงานระหว่างสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังเป็นในลักษณะเชิงรับมากกว่าเชิงรุก โดยเฉพาะระบบการประสานงานเพื่อให้ทราบถึงเรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาล่วงหน้า จึงทำให้ไม่สามารถจัดเตรียมข้อมูลรองรับเรื่องที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีไว้อีก่อนได้ ตลอดจนการนำเสนอข้อมูลความเห็น และข้อเสนอแนะที่มีการศึกษาวิเคราะห์หากลั่นกรองเรื่องและผลกระทบในเชิงลึกอย่างหลากหลายแง่มุมเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ยังไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึงทุกเรื่อง เนื่องจากมีข้อจำกัดของเวลาและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอย่างลึกซึ้ง รวมทั้งขีดความพร้อมในการวิเคราะห์ในลักษณะสหสาขาวิชาการ (Interdisciplinary analysis) และคลังข้อมูลที่ทันสมัยที่จะสนับสนุนงานวิเคราะห์ด้านต่างๆ อย่างรวดเร็วและเพียงพอ ดังนั้น จึงไม่อาจนำเสนอข้อมูลการวิเคราะห์หากลั่นกรองประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีที่มีความสมบูรณ์ในเชิงของหลักการและมุมมองต่างๆ ที่รอบด้านเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีให้สมบูรณ์มากที่สุดได้ ส่งผลให้เรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีบางเรื่องมีเพียงข้อมูลการเสนอความเห็นจากหน่วยงานภายนอกสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

ในส่วนของการบริหารกำลังคนเพื่อเตรียมการวางแผนทรัพยากรบุคคลอย่างเป็นระบบเพื่อรองรับสถานการณ์ที่มีการแข่งขันสูงหรือการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เกิดขึ้นเป็นพลวัตอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ยังไม่ปรากฏชัดเจน อีกทั้งการปฏิบัติงานส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินงานตามลักษณะงานประจำ ทักษะการทำงานเป็นทีมในเชิงรุกอย่างเข้มข้นยังมีอยู่น้อย การปฏิบัติงานโดยทั่วไปยังเป็นในลักษณะที่อาศัยความสามารถเฉพาะตัวเป็นหลัก ในลักษณะต่างคนต่างทำ ติดยึดกับโครงสร้างตามอำนาจหน้าที่และสายการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง ในรูปแบบระบบราชการทั่วไป นอกจากนี้ บรรยากาศการทำงานในลักษณะขององค์กรแห่งการเรียนรู้ที่มีการแบ่งปัน หรือต่อยอดความรู้ และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ทั้งภายในและภายนอกยังมีไม่มากเท่าที่ควร

ฉะนั้น การที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีซึ่งมีบทบาทในฐานะหน่วยงานประจำของฝ่ายบริหารที่ปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีอันเป็นองค์กรสูงสุดทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ จึงเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเป็นอย่างยิ่ง มีคำกล่าวในทางบริหารว่า “หัวใจของการบริหาร” อยู่ที่ “การตัดสินใจ” แต่ “หัวใจของความสำเร็จ” อยู่ที่ “การบริหาร”

ดังนั้น “การบริหาร” และ “การตัดสินใจ” จึงถือเป็น “ปัจจัยที่สำคัญแห่งความสำเร็จ” แต่การตัดสินใจที่ดีและมีประสิทธิภาพประสิทธิผลเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่สนับสนุนการตัดสินใจที่ดีด้วย จากสภาพปัญหาและเหตุผลดังกล่าว การศึกษาในครั้งนี้จึงต้องการที่จะศึกษาปัญหาเกี่ยวกับบทบาทภารกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหน่วยงานสนับสนุน และส่งเสริมในกระบวนการบริหารการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ อันเป็นการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ เพื่อให้ทราบถึงสถานภาพของหน่วยงานสนับสนุน และทบทวนถึงสาเหตุปัจจัยที่เป็นอุปสรรค หรือปัญหาในการดำเนินบทบาทภารกิจการสนับสนุนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งการแก้ไข ปรับปรุง พัฒนา หรือเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสม อันจะนำไปสู่การเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะระบบงานการศึกษา วิเคราะห์ และกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดมิติและบทบาทใหม่ในการดำเนินงานที่มุ่งธำรงและรักษาผลประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ และประชาชนอย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. ศึกษาถึงกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ
2. ศึกษาถึงบทบาทภารกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในการเสนอแนะความคิดเห็น ประเด็นปัญหา หรือทางเลือกการตัดสินใจต่อคณะรัฐมนตรีที่คำนึงถึงการพิทักษ์และรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ
3. ศึกษาความคาดหวังของคณะรัฐมนตรีและกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เกี่ยวกับบทบาทและระบบการดำเนินงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาเฉพาะกรณีบทบาทภารกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการสนับสนุนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในปัจจุบันมีสถานภาพ รูปแบบ กระบวนการปฏิบัติงาน และปัญหาอุปสรรคอย่างไร รวมทั้งความคาดหวังเกี่ยวกับบทบาทดังกล่าวจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและพัฒนาารูปแบบของกระบวนการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประเด็นการศึกษา

1. ปัจจัยที่เกื้อหนุนหรือส่งเสริมให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีบทบาทในการสนับสนุนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีที่มีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านโครงสร้าง กระบวนการทำงาน บุคลากร แนวนโยบายของผู้บริหาร เครื่องมือ กลไกและเทคโนโลยีในการปฏิบัติงาน
2. หลักการ แนวทาง และรูปแบบในการสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในปัจจุบันมีอยู่ในลักษณะใด และมีปัญหาอุปสรรคประการใด รวมทั้งมีรูปแบบข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและพัฒนาอย่างไร

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

กรอบตัวแบบแนวคิดในการศึกษาเรื่องบทบาทสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร เป็นการศึกษาในบริบทของการศึกษา วิเคราะห์และกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบข้อมูลการบริหารการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี โดยพิจารณาจากปัจจัยด้านอดีตหรือพันธะของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลด.) การจัดองค์กร สลด. และกระบวนการปฏิบัติงาน เพื่อศึกษาว่ามีสถานะภาพความเป็นอยู่ ปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัดต่างๆ ประการใด ตลอดจนบทบาทสรุปของความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและพัฒนาระบบงานสนับสนุนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีควรมีในด้านใด และอย่างไร (ดูแผนภูมิกรอบตัวแบบแนวคิดการศึกษาวิจัย หน้าที่ 6)

ระเบียบวิธีการศึกษา

1. ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเป็นการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งมีการสืบค้นโดยใช้ข้อมูลขั้นต้นจากกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี และหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติต่างๆ ตลอดจนตัวอย่างจากเอกสารที่ส่วนราชการต่างๆ เสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และข้อมูลขั้นสองจากเอกสาร รายงาน งานวิจัยหรืองานวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้บริหารของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และการอาศัยประสบการณ์จากการปฏิบัติงานในองค์กรมาประกอบการศึกษาด้วย
2. นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาวิเคราะห์กลั่นกรองและสังเคราะห์ โดยใช้กรอบตัวแบบแนวคิดการศึกษาวิจัยมาประยุกต์เป็นฐานในการวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะเชิงพรรณนา (Descriptive Method)

ผลที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงความสำคัญของกระบวนการสนับสนุนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศที่อยู่บนพื้นฐานของการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ
2. ทำให้ทราบถึงบทบาทความสำคัญของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการสนับสนุนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. ทำให้ทราบถึงสถานภาพ ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะกระบวนการ ระบบหรือ ครอบครองของการสนับสนุนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

ข้อจำกัดในการศึกษา

เนื่องจากการศึกษาในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะ กระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารซึ่งมักจะเป็นเรื่องที่ไม่เปิดเผย และบางเรื่องก็เป็นเรื่อง ที่มีความละเอียดอ่อน ไม่พึงเปิดเผยทั่วไป อันนำไปสู่การเป็นประเด็นทางการเมืองได้ อีกทั้งขอบเขต การศึกษาเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและศึกษาวิจัยในเวลาจำกัด จึงจำเป็นต้องเน้นการศึกษาข้อมูลจาก แหล่งทุติยภูมิจากเอกสารงานวิชาการ หรืองานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อการศึกษาเป็นหลัก รวมทั้งนำข้อมูลจากประสบการณ์ในการปฏิบัติงานของผู้ศึกษามาประกอบเป็นข้อมูลในการศึกษาด้วย

นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร หมายถึง องค์การทางการเมืองการปกครองซึ่งเป็น องค์การหนึ่งในสามองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย โดยเป็นอำนาจในการปกครองประเทศ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้แก่อำนาจในการกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ การดำเนินการตามนโยบายที่กำหนด และการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

บทบาทของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หมายถึง บทบาทของสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีในฐานะส่วนราชการระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีภารกิจหรือปฏิบัติงาน สนับสนุนการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีในกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร

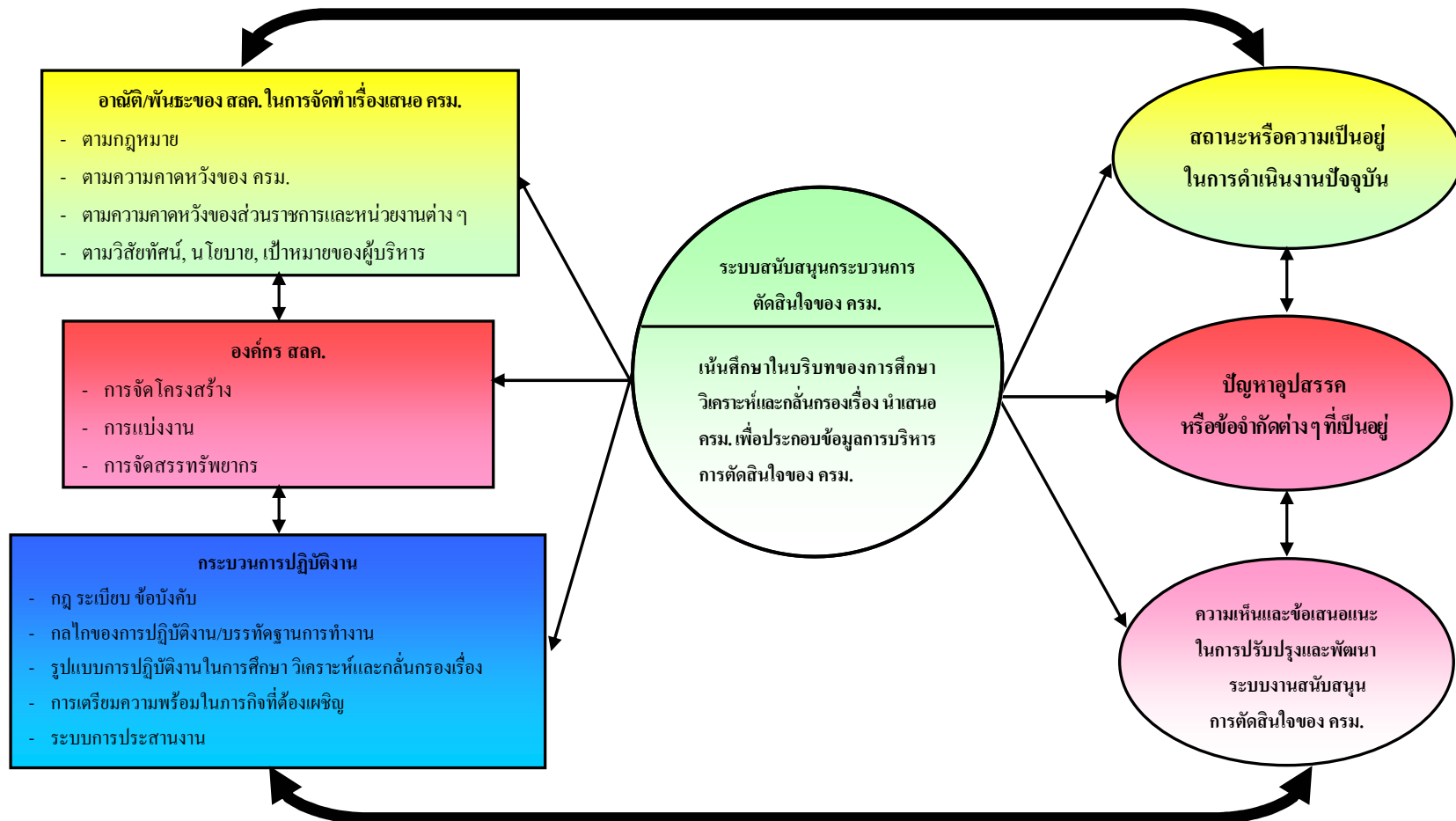
กระบวนการตัดสินใจ หมายถึง ขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจนับตั้งแต่ การนำเรื่องหรือปัญหาต่าง ๆ เข้ามาสู่การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี การวิเคราะห์กลั่นกรองเรื่องและจัดทำ สรุปบันทึก การจัดระเบียบวาระการประชุม การบริหารการประชุม ระยะเวลาการประชุม องค์ประชุมและ หน่วยงานที่ช่วยสนับสนุนการตัดสินใจ ตลอดจนปัจจัยต่าง ๆ อันมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

การสนับสนุนการตัดสินใจ หมายถึง การส่งเสริม ช่วยเหลือ ทั้งในด้านระบบงาน การปฏิบัติงาน การให้ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา รวมทั้งการให้ข้อคิดเห็น คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ และชี้ประเด็นข้อสังเกตหรือประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณาวินิจฉัยต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ได้ข้อสรุปหรือมติคณะรัฐมนตรีที่ดีมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสามารถสนับสนุน การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลให้บังเกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวม

มติคณะรัฐมนตรี หมายถึง ผลสรุป ข้อวินิจฉัย ข้อตกลงใจในปัญหาหรือวาระที่คณะรัฐมนตรี ได้วินิจฉัยหรือสั่งการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คำสั่งการในทางบริหารซึ่งเป็นผลการพิจารณาตัดสินใจ ของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปดำเนินการหรือถือปฏิบัติต่อไป

กรอบตัวแบบแนวคิด

ในการศึกษาเรื่องบทบาทสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร



แผนภูมิที่ 1.1 : กรอบตัวแบบแนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาบทบาทสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการสนับสนุนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี