

การขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี
ในท้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 - พฤษภาคม 2564



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2564
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Implementation of Prime Minister's Orders
during General Prayut Chan-o-cha's Administration (September 2014 - May 2021)



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration

Department of Public Administration

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2021

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์

การขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของ
นายกรัฐมนตรีในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
กันยายน 2557 - พฤษภาคม 2564

โดย

น.ส.ถลัชนันท์ เอ่งฉ้วน

สาขาวิชา

รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

อาจารย์ ดร.วгор พัวพันสวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

(อาจารย์ ดร.วгор พัวพันสวัสดิ์)

..... กรรมการ

(อาจารย์ ดร.ศิริมา ทองสว่าง)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ถวัลย์จันทร์ เอ่งฉ้วน : การขับเคลื่อนการดำเนินงานตามคำสั่งการของนายกรัฐมนตรีในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 - พฤษภาคม 2564. (The Implementation of Prime Minister's Orders during General Prayut Chan-o-cha's Administration (September 2014 - May 2021)) อ.ที่ปรึกษาหลัก : อ. ดร.วอรร พัวพันสวัสดิ์

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาลักษณะของการใช้คำสั่งการของนายกรัฐมนตรี กระบวนการกำหนดและนำคำสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามคำสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 – พฤษภาคม 2564 โดยใช้แนวคิดกระบวนการนโยบาย (Policy process) และการนำนโยบายไปปฏิบัติ และระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การเก็บข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องจำนวน 9 คน ซึ่งมีข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัย คือ คำสั่งการของนายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีจำนวนมากกว่าคำสั่งการนายกรัฐมนตรีในสมัยก่อนหน้าอย่างเห็นได้ชัด โดยจะถูกใช้ใน 4 โอกาส ได้แก่ การลงพื้นที่ตรวจราชการของนายกรัฐมนตรี การประชุมคณะกรรมการระดับชาติที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน การเป็นประธานในพิธีเปิด/ปิดงาน และมอบนโยบาย และการใช้คำสั่งการของนายกรัฐมนตรีกรณีโควิด – 19 ผ่านศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด – 19 คำสั่งการนายกรัฐมนตรีในสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชามุ่งเน้นการบูรณาการการทำงานข้ามหน่วยงาน ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษที่แตกต่างกับการใช้ในสมัยรัฐบาลก่อนหน้าที่มีจำนวนน้อย ใช้ในกรณีเร่งด่วนเท่านั้น และเป็นการสั่งการผ่านหน่วยงานปฏิบัติโดยตรง นอกจากนี้ พบปัญหาการนิยามและกำหนดว่าคำสั่งการของนายกรัฐมนตรีคืออะไร และหน่วยงานใดบ้างที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีสาเหตุมาจากการสร้างกลไกทั้งหน่วยงานประจำและคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมา ส่งผลให้ในหลายกรณีนายกรัฐมนตรีไม่ได้เป็นผู้กำหนดคำสั่งการแต่เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่จัดคำสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในแง่ของการนำคำสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ พบว่า คำสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับโควิด – 19 ถูกนำไปปฏิบัติและได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่นำคำสั่งการไปปฏิบัติในหน่วยงานระดับปฏิบัติมากที่สุด เมื่อเทียบกับคำสั่งการในโอกาสอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในห้วงเวลาเดียวกัน รองลงมาคือ คำสั่งการในการลงพื้นที่ตรวจราชการ การปฏิบัติภารกิจเป็นประธานในพิธีเปิด/ปิดและมอบนโยบาย และการประชุมคณะกรรมการระดับชาติ ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม แม้จะเกิดการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามคำสั่งการของนายกรัฐมนตรี แต่ผลลัพธ์ของการดำเนินงานตามที่ฝ่ายบริหารคาดหวังถือว่าต่ำในภาพรวม ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะว่า ไม่ควรมีการผลิตคำสั่งการของนายกรัฐมนตรีออกมาจำนวนมาก เนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อการทำงานอื่น ๆ ของหน่วยงานปฏิบัติได้

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์
ปีการศึกษา 2564

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6282016824 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD: Prime Minister's orders

Thalatchanan Aengchuan : The Implementation of Prime Minister's Orders during General Prayut Chan-o-cha's Administration (September 2014 - May 2021). Advisor: VONG-ON PHUAPHANSAWAT, Ph.D.

This research aims to study characteristics of the Prime Minister's orders, a process to determine and enforce the Prime Minister's orders as well as problems and obstacles in operations according to the Prime Minister's orders in the Government of General Prayut Chan-o-cha from September 2014 - May 2021. A concept of the policy process and implementation was applied. The study was conducted with qualitative research methodology where data were collected from documents and in-depth interviews with 9 related officers. The findings revealed that the orders of Prime Minister General Prayut Chan-o-cha were clearly more than former Prime Ministers, and they were implemented in 4 occasions including the official site visit of the Prime Minister, the National Board Meeting where the Prime Minister Presided over, being a president in opening/closing ceremonies and policy granting and the exercising of the Prime Minister's orders in case of COVID-19 through the Center for COVID-19 Situation Administration. The orders of the Prime Minister General Prayut Chan-o-cha were emphasized on cross-section integration which was different from previous governments where this kind of operation barely existed and it was used in urgent cases only, and ordered by the operating sector directly. Furthermore, there were some problems regarding definitions and determination of the orders, and responsible entities which were caused by mechanism creation of both regular and ad hoc committees. As a result, in several cases, the Prime Minister did not give an order but an officer who wrote down the Prime Minister's orders. In term of implementation of the Prime Minister's Orders, the Prime Minister's orders related to COVID-19 were exercised with cooperation from relevant sectors at operating level the most, compared with orders in other occasions simultaneously. It was followed by the order of official site visit, and being the president in opening/ closing ceremony and policy granting and the national board meetings, respectively. However, despite operations pursuant to the Prime Minister's orders, the outcomes as the administration expected were low in overall. Therefore, the researcher has some recommendations that the Prime Minister's orders should not be considerably given because of negative impacts on other operations of the operating sectors.

Field of Study: Public Administration

Student's Signature

Academic Year: 2021

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

การเปิดมุมมองและวิธีคิด การชี้แนะประเด็นและแนวทางการศึกษาวิจัยที่ละเอียดและใส่ใจ จากอาจารย์ ดร.วงอร พัวพันธ์ สวัสดิ์ อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ พร้อมกับคำแนะนำจากรองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ และอาจารย์ ดร.ศิริมา ทองสว่าง ประธานกรรมการและกรรมการสอบสารนิพนธ์ รวมถึงความรู้ที่ได้รับการประสิทธิ์ประสาทจากคณาจารย์ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ทุกท่าน นับมีคุณค่ายิ่งที่ทำให้ผู้วิจัยได้เติบโตทางความรู้ และการวิเคราะห์นำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาสารนิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้วิจัยยังซาบซึ้งถึงการเสียสละเวลาอันมีค่า และความอนุเคราะห์ช่วยเหลือจากผู้ให้ข้อมูลทุกท่านที่นำมาซึ่งข้อค้นพบและตอบคำถามการศึกษาในสารนิพนธ์ฉบับนี้ได้ ตลอดจนผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่ ๆ และเพื่อนร่วมงานที่อาจได้รับผลกระทบจากการลา ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่สะดวกบางประการระหว่างการศึกษาและการจัดทำสารนิพนธ์ฉบับนี้ของผู้วิจัย และที่สำคัญคือการสนับสนุนจากครอบครัวมิตร ที่เป็นแรงบันดาลใจ ช่วยผลักดันผู้วิจัยในทุกรูปแบบ จึงขอแสดงความขอบคุณทุกท่านด้วยใจจริงไว้ในโอกาสนี้

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการดำเนินนโยบายสาธารณะของประเทศไทยในปัจจุบัน และอนาคตจะอยู่บนพื้นฐานของการตระหนักถึงประโยชน์สูงสุดของสังคมโดยรวม ความเห็นอกเห็นใจ การอยู่เคียงข้าง และเป็นความหวังให้ประชาชนได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ถลัชนันท์ เองฉ้วน

สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฌ
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่ 1.....	1
บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 คำถามในการวิจัย.....	4
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
1.6 นิยามศัพท์.....	5
บทที่ 2.....	6
การทบทวนแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	6
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการสั่งการ.....	6
2.2 ความโปร่งใสในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ.....	10
2.3 การนำนโยบายของฝ่ายบริหารไปปฏิบัติ.....	13

2.4 กรอบแนวคิดของงานวิจัย	19
บทที่ 3	21
ระเบียบวิธีวิจัย	21
3.1 กลุ่มตัวอย่าง	21
3.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	22
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	24
3.4 การตรวจสอบข้อมูล.....	25
3.5 การวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล.....	26
3.6 ระยะเวลาในการดำเนินการเก็บข้อมูล.....	26
บทที่ 4	27
ผลการศึกษา	27
4.1 การใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในอดีต	27
4.2 ลักษณะและบทบาทของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา	33
4.3 กระบวนการกำหนดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในสมัย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา.....	42
4.4 กระบวนการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติในสมัย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา .	46
4.5 ผลลัพธ์ของการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ ในห้วงรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เดือนกันยายน 2557 - พฤษภาคม 2564.....	61
บทที่ 5	66
สรุปและอภิปรายผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ	66
5.1 สรุปและอภิปรายผลการศึกษา.....	66
5.2 ข้อเสนอแนะ	71
บรรณานุกรม.....	73
ประวัติผู้เขียน.....	76

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 รายละเอียดกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์เชิงลึก	24
ตารางที่ 2 แสดงการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีตั้งแต่สมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา ถึง น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2538 – 2557).....	31
ตารางที่ 3 แสดงตัวอย่างข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในโอกาสการประชุมคณะกรรมการนโยบายระดับชาติ	36
ตารางที่ 4 แสดงตัวอย่างข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในโอกาสการเป็นประธานในพิธีต่าง ๆ	39
ตารางที่ 5 แสดงลำดับความสำคัญเร่งด่วน ลักษณะเด่น และกลไกการขับเคลื่อนข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปสู่การปฏิบัติตามโอกาสในการใช้ข้อสั่งการสมัย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา.....	40
ตารางที่ 6 แสดงสถิติประมาณการตัวเลขรายงานผลการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี	59

สารบัญญภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1 แสดงกระบวนการตัดสินใจสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาของ Huse (1985).....	8
แผนภาพที่ 2 แสดงขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy making process).....	11
แผนภาพที่ 3 แสดงตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ.....	15
แผนภาพที่ 4 แสดงตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนล่างของ.....	16
แผนภาพที่ 5 แสดงกรอบแนวคิดของงานวิจัย เรื่อง การขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของ นายกรัฐมนตรี ในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 - พฤษภาคม 2564.....	19
แผนภาพที่ 6 แสดงโครงสร้างและภารกิจของกองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี	47
แผนภาพที่ 7 แสดงกลไกการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลของ กพร.....	50
แผนภาพที่ 8 ภาพแสดงโครงสร้างการทำงานของศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19.....	52
แผนภาพที่ 9 แสดงกลไกการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามสั่งการของนายกรัฐมนตรีของ กตท.....	53

การขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี
ในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 – พฤษภาคม 2564
The Implementation of Prime Minister's Orders
During General Prayut Chan-o-cha's Administration (September 2014 – May 2021)

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สุขและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนนับเป็นหน้าที่ของรัฐบาลฝ่ายบริหารในทุกยุคทุกสมัย เนื่องจากรัฐบาลมีสรรพกำลังด้านงบประมาณ เจ้าหน้าที่รัฐ กฎหมาย และความสามารถในการเจรจาต่อรองให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่สำคัญสำหรับใช้เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนนโยบายในการบริหารประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาคritical issues ที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนได้ ไม่ว่าจะปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านั้นจะอยู่ในขอบเขตของนโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นหรือไม่ก็ตาม ซึ่งในห้วงการบริหารราชการแผ่นดินของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ตั้งแต่ พ.ศ. 2557 จนถึงปัจจุบัน ได้เผชิญกับวิกฤตปัญหาทั้งในด้านความขัดแย้งทางการเมือง การถดถอยทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ปัญหาการว่างงาน หนี้สินครัวเรือน ความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ รวมถึงวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) ที่เกิดขึ้นมาทับซ้อนและกระตุ้นให้วิกฤตที่มีอยู่เดิมของประเทศทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จึงนับเป็นวิกฤตซ้อนวิกฤตที่สร้างความท้าทายต่อความสามารถและการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐบาลฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเป็นอย่างมาก

หนึ่งในรูปแบบของนโยบายสาธารณะที่รัฐบาลฝ่ายบริหารภายใต้การนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อย่างเห็นได้ชัด คือ ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี โดยพบว่า ข้อสั่งการของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะนายกรัฐมนตรี ปรากฏครั้งแรกภายหลังจากการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อเดือน กันยายน 2557 ในคราวการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 16 กันยายน 2557 ซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายประเด็น ครอบคลุมทั้งในด้านการบริหาร ด้านเศรษฐกิจ และสังคม ได้แก่ การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน การปฏิรูประบบการศึกษา การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม การกำกับดูแลระดับราคาสินค้าอุปโภคบริโภค การส่งเสริมการท่องเที่ยว การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับ การประชาสัมพันธ์นโยบายรัฐบาล และการดูแลด้านผลผลิตทางการเกษตรที่มี การชุมนุมเรียกร้อง

บ่อยครั้ง โดยเป็นการสั่งการมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบูรณาการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาให้ประชาชน โดยต่อมาพบว่าข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรียังถูกใช้ในโอกาสการลงพื้นที่ตรวจราชการ การประชุมคณะกรรมการระดับชาติที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รวมถึงการปฏิบัติภารกิจมอบนโยบาย และการเป็นประธานในพิธีเปิดของนายกรัฐมนตรี โดยระหว่างเดือนกันยายน 2557 – พฤษภาคม 2564 พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้มีข้อสั่งการในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ทั้งสิ้นกว่า 500 โอกาส มีจำนวนข้อสั่งการทั้งสิ้นกว่า 4,000 ข้อสั่งการ จำแนกเป็นข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีจากการลงพื้นที่ตรวจราชการ 1,673 ข้อสั่งการ ข้อสั่งการในการประชุมคณะกรรมการระดับชาติที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน 990 ข้อสั่งการ และข้อสั่งการในการมอบนโยบายและการเป็นประธานในพิธีต่าง ๆ 1,440 ข้อสั่งการ (กองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์, 2564)

ทั้งนี้ การใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี นอกจากจะเป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนแล้ว ยังมีส่วนในการผลักดันประเด็นปัญหาสาธารณะต่าง ๆ เข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda setting) ที่ทำให้ทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้รับรู้ถึงการมีอยู่ของปัญหา รวมถึงทิศทาง และการให้ความสำคัญของรัฐบาล ขณะเดียวกันก็เป็นแนวทางและวิธีการให้แก่หน่วยงานภาครัฐ หรือส่วนราชการใช้ในการดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนและตอบโต้ปัญหาได้ทันต่อสถานการณ์ ตลอดจนการบูรณาการแก้ไขปัญหาระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งสามารถถอดช่องโหว่ของการบังคับใช้กฎหมายและการยึดระเบียบแบบแผน ตลอดจนความไม่ยืดหยุ่นของระบบราชการที่อาจทำให้เกิดความล่าช้า (Red tape) ในการบริหารจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะต่าง ๆ หากนำไปเปรียบเทียบกับมติคณะรัฐมนตรี คำสั่ง กฎระเบียบ และการออกข้อกำหนดมาบังคับใช้ ที่ต้องอาศัยระยะเวลาที่ยาวนานกว่า เนื่องจากข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีเป็นการใช้ดุลยพินิจและการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียวในการเลือกที่จะสั่งการหรือไม่สั่งการ โดยไม่ต้องกำหนดขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร และไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าการออกข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีต้องเป็นแบบใด และต้องผ่านขั้นตอนใด รวมถึงไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่เป็นสิ่งที่หน่วยงานภาครัฐและกระทรวงต่าง ๆ ยังคงต้องปฏิบัติตาม อันเนื่องมาจากสถานะและอำนาจนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารและในฐานะเจ้าของข้อสั่งการมีลักษณะที่เรียกว่า “First among equals” กล่าวคือ แม้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะมีคะแนนเสียงสำหรับประชุมปรึกษาหารือในการประชุมคณะรัฐมนตรีเท่ากัน (Equal vote) หากแต่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจในการเสนอปลัดรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ (วิษณุ เครืองาม, 2554) ประกอบกับตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่ง ทำให้ลักษณะหรือนัยยะพิเศษนี้ จึงเป็นสิ่งที่เน้นย้ำให้หน่วยงานและกระทรวงต่าง ๆ ยังคงต้องปฏิบัติตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ซึ่งการที่ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีถูกหยิบยกมาใช้ในหลากหลายโอกาสและจำนวนมากในปัจจุบัน แตกต่างจาก

การใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในอดีตหรือรัฐบาลก่อนหน้าที่มีจำนวนน้อย เนื่องจากมุ่งเน้นสั่งการเฉพาะเรื่องจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น ส่งผลให้ลักษณะการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในปัจจุบันอาจนำไปสู่การลดทอนความสำคัญหรือความศักดิ์สิทธิ์ของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามให้เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมได้

ระหว่าง พ.ศ. 2557 – 2564 ฝ่ายบริหารจึงได้มีการจัดตั้งกลไกคณะกรรมการขึ้นมารองรับการขับเคลื่อนและติดตามการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่มีจำนวนมากประกอบด้วย คณะกรรมการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล (กขร.) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 113/2557 ลงวันที่ 24 กันยายน 2564 โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองเป็นประธาน (กันยายน 2557 – มิถุนายน 2562) คณะกรรมการติดตามการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล (คตน.) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 143/2559 ลงวันที่ 23 มิถุนายน 2559 โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (พลอากาศเอก ประจิน จั่นตอง) ในขณะนั้น เป็นประธาน (มิถุนายน 2559 - มิถุนายน 2562) คณะกรรมการบริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) ภายใต้ศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 หรือ ศบค. ซึ่งเป็นกลไกคณะกรรมการเฉพาะกิจในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์โควิด - 19 โดยเฉพาะ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 76/2563 ลงวันที่ 12 มีนาคม 2563 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ (มีนาคม 2563 - ปัจจุบัน) และคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการนายกรัฐมนตรี (กตน.) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 18/2564 ลงวันที่ 25 มกราคม 2564 ซึ่งมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน มีหน้าที่และอำนาจหลักในการติดตาม ขับเคลื่อน และเร่งรัดส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้นำนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล (มกราคม 2564 - ปัจจุบัน) โดยการจัดตั้งกลไกคณะกรรมการตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ มีกองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักและเป็นศูนย์กลางการบูรณาการประสานขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ตามกฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ ดังนั้น ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 – พฤษภาคม 2564 มีการขับเคลื่อนผ่าน 2 กลไกหลัก ได้แก่ กลไกคณะกรรมการ และหน่วยงานราชการที่มีภารกิจหลักในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี

จากที่กล่าวมาข้างต้น ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีจึงเป็นรูปแบบนโยบายสาธารณะที่สำคัญ รูปแบบหนึ่งนี้อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนภาพลักษณ์ และความนิยมของรัฐบาลได้ โดยเฉพาะการดำรงอยู่ของรัฐบาลท่ามกลางสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รวมถึงการเกิดขึ้นของประเด็นปัญหาใหม่ ๆ ที่ยากจะคาดการณ์ได้ในปัจจุบัน จึงเป็นเรื่องที่ทำนายของรัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดบทบาทข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี และการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพื่อนำไปสู่การดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 – พฤษภาคม 2564 ซึ่งมีการใช้ข้อสั่งการนายกรัฐมนตรีอย่างเข้มข้นว่ามีลักษณะรูปแบบและกระบวนการขับเคลื่อนการดำเนินงานอย่างไร รวมถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหาสาธารณะต่าง ๆ ของรัฐบาล อันจะนำไปสู่การประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวมต่อไป

1.2 คำถามในการวิจัย

1.2.1 การใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 - พฤษภาคม 2564 มีลักษณะอย่างไร แตกต่างจากในสมัยรัฐบาลอื่น ๆ ก่อนหน้านี้ อย่างไร?

1.2.2 การกำหนดและการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ ในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีกระบวนการอย่างไร?

1.2.3 การขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 - พฤษภาคม 2564 มีปัญหาและอุปสรรคหรือไม่ อย่างไร?

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาลักษณะและกระบวนการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 - พฤษภาคม 2564 ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนและติดตามการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่เกิดขึ้นในห้วงเวลาดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีต่อไป

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัย เรื่อง การขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 – พฤษภาคม 2564 เป็นการวิจัยที่มุ่งศึกษาลักษณะและกระบวนการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี รวมถึงปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องในห้วงเวลาดังกล่าว โดยแบ่งออกเป็น การขับเคลื่อนข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในประเด็นทั่วไป และประเด็นเร่งด่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์โควิด – 19 ผ่านการศึกษาเอกสารบันทึกข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี รายงานการประชุมที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ ผู้วิจัยอาศัยทฤษฎีและแนวคิดกระบวนการนโยบาย (Policy process) และการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) เป็นกรอบแนวคิดหลักของการวิจัย

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษากลไกการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 - พฤษภาคม 2564 เพื่อมุ่งหวังให้เกิดประโยชน์ ดังนี้

1.5.1 ทำให้ทราบถึงรูปแบบ กระบวนการ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคของการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 – พฤษภาคม 2564

1.5.2 มีข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่เหมาะสมและนำไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันจะสามารถนำไปเป็นต้นแบบการศึกษากลไกการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี รวมถึงข้อสั่งการในองค์กรและภาคส่วนอื่น ๆ ในอนาคตต่อไป

1.6 นิยามศัพท์

ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี หมายถึง การสั่งการหรือการให้ข้อเสนอด้วยวาจาของนายกรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำประเด็นสั่งการนั้น ๆ ไปปฏิบัติ หรือใช้เป็นแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ในขั้นตอนปฏิบัติหน่วยงานจะต้องดำเนินการไม่ให้นอกเหนือ ละเลย หรือขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มีอยู่ในประเด็นที่เกี่ยวข้องนั้น ๆ (หากมี)

บทที่ 2

การทบทวนแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องการขับเคลื่อนการตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 - พฤษภาคม 2564 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะกระบวนการ กลไก ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนและติดตามการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่เกิดขึ้นในห้วงเวลาดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีต่อไป ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องและครอบคลุมกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในบทนี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการทบทวนแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง แบ่งออกเป็น 4 หัวข้อ ดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการสั่งการ
- 2.2 ความโปร่งใสในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ
- 2.3 การนำนโยบายของฝ่ายบริหารไปปฏิบัติ
 - 2.3.1 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 2.3.2 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 2.3.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.4 กรอบแนวคิดของงานวิจัย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการสั่งการ

2.1.1 หลักในการสั่งการ

การสั่งการเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการบริหารจัดการ (Element of management) ของ Fayol (1949 อ้างถึงใน วันชัย มีชาติ, 2559) ซึ่งเป็นการใช้ทักษะความสามารถของผู้บริหารในการประสานสั่งการเพื่อกระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชานำข้อสั่งการนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จขององค์การได้ โดยองค์ประกอบของการบริหารจัดการดังกล่าว มีดังนี้

1. การวางแผน (Planning) เพื่อกำหนดเป้าหมายและวิธีการในการดำเนินการให้บรรลุผลตามที่ต้องการได้ ซึ่งต้องมีความเป็นเอกภาพ ต่อเนื่อง ยืดหยุ่น และกระชับชัดเจน
2. การจัดการองค์การ (Organizing) เพื่อพิจารณาแบ่งงานภายในองค์การว่าควรประกอบด้วยหน่วยงานย่อยใดบ้าง มากน้อยเพียงใด แต่ละหน่วยงานย่อยควรทำหน้าที่อะไรบ้าง

3. การสั่งการ (Commanding) เพื่อกำหนดหรือมอบหมายให้ผู้ปฏิบัติงานดำเนินการตามท้องที่การต้องการได้ โดยผู้สั่งการจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ เพื่อเชื่อมโยงงานและผู้ปฏิบัติเข้าด้วยกัน
4. การประสานงาน (Co-ordination) เพื่อสร้างความกลมกลืนในการปฏิบัติงานให้ทุกส่วนสามารถทำงานเชื่อมโยงและสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
5. การควบคุม (Control) เพื่อตรวจสอบการดำเนินการขององค์การให้ดำเนินการเป็นไปตามแผนที่วางไว้

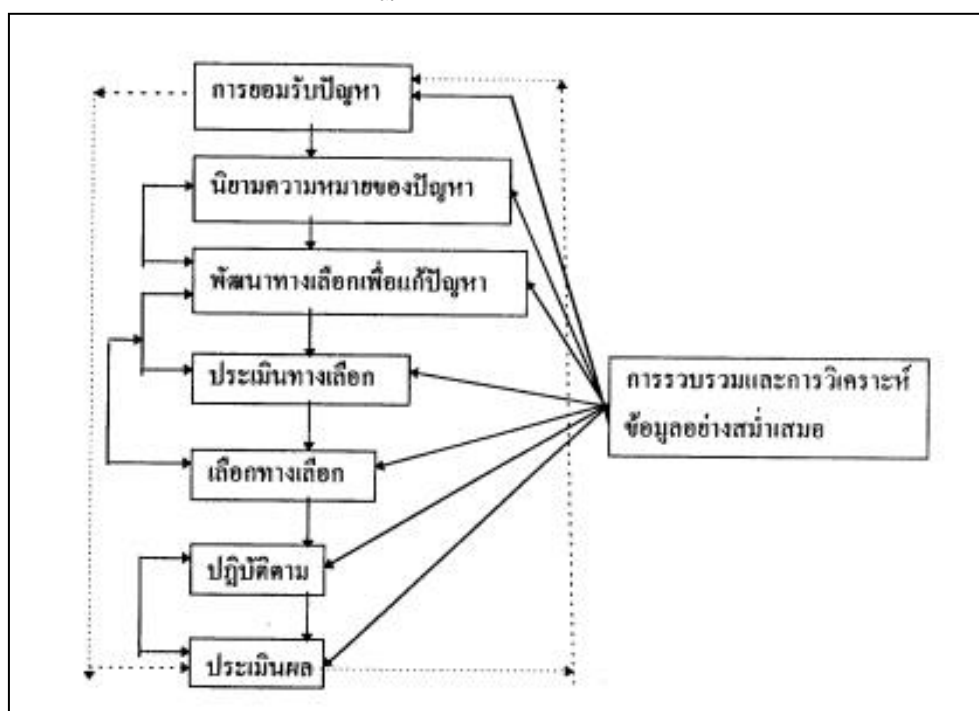
ในส่วนของการสั่งการนั้นอยู่ภายใต้หลักการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะ ซึ่งเป็นกรให้สิทธิอำนาจที่ชอบธรรมในการสั่งการให้ผู้บริหาร ความมีวินัยในการปฏิบัติตามกติกาขององค์การ ตลอดจนความมีเอกภาพในการบังคับบัญชาทิศทาง โดย Fayol ให้ทรรศนะว่าควรกำหนดให้มีผู้บังคับบัญชาสั่งการเพียงคนเดียว เพื่อป้องกันความขัดแย้งหรือความสับสนในการสั่งการ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าผู้ปฏิบัติงานต้องรับฟังคำสั่งของใคร ตลอดจนต้องมีทิศทางในการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเดียวกัน นอกจากนี้ การบริหารจัดการใด ๆ รวมถึงการสั่งการนั้น ต้องยึดหลักประโยชน์ขององค์การมากกว่าประโยชน์ส่วนบุคคล และเลือกการรวมอำนาจและกระจายอำนาจให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และต้องมีความเป็นธรรม

แนวความคิดทางการบริหารที่สำคัญอีกแนวความคิดหนึ่ง คือ Urwick และ Gulick (1973, อ้างถึงใน วันชัย มีชาติ, 2559) ได้เสนอหลักในการสั่งการและประสานงานในองค์การที่สอดคล้องกับ Fayol ไว้ว่า การปฏิบัติตามคำสั่งการใด ๆ นั้น ต้องคำนึงถึงความถนัด ความรู้ ความสามารถ และความชำนาญเฉพาะของผู้ปฏิบัติ และองค์การต้องมีระบบการประสานงานเพื่อให้ทุกส่วนขององค์การทำงานสอดคล้องกัน โดยอาศัย 1) โครงสร้างอำนาจภายในองค์การ เช่น ขอบข่ายและเอกภาพในการควบคุม และการจัดหน่วยงานย่อย 2) การประสานงานผ่านหน้าที่ของฝ่ายบริหารตามหลัก POSDCORB ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Co-ordinating) การรายงาน (Reporting) และการบริหารงบประมาณ (Budgeting) และ 3) การประสานงานหน่วยงานย่อยโดยการจัดองค์การตามความเหมาะสม เช่น การจัดองค์การตามวัตถุประสงค์ ตามกระบวนการตามลูกค้า และตามสถานที่ตั้ง เพื่อนำไปสู่การบูรณาการทำงานร่วมกันได้ ทั้งนี้ Urwick และ Gulick (1973) ให้ทรรศนะว่า การตัดสินใจสั่งการของผู้บังคับบัญชานั้น เป็นไปเพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานหรือดำเนินการใด ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการ โดยผู้บริหารอาจสั่งการได้ 2 วิธี ได้แก่ การสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษร และการสั่งการด้วยวาจา และผู้บังคับบัญชานั้น ต้องคำนึงถึง 1) การสั่งการนั้น ๆ ได้ก่อให้เกิดประโยชน์มากน้อยเพียงใด 2) ความสามารถของผู้รับคำสั่ง

3) ปัจจัยเกื้อหนุนในการปฏิบัติงานตามการสั่งการ และ 4) ความชัดเจนและการประสานงานที่ทำให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างผู้สั่งการและผู้ปฏิบัติตามข้อสั่งการ

2.1.2 กระบวนการตัดสินใจสั่งการ

Huse (1985, อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์, 2534) ได้แบ่งขั้นตอนการตัดสินใจสั่งการของผู้บริหารออกเป็น 7 ขั้นตอน โดยเริ่มจาก 1) การยอมรับปัญหาที่เกิดขึ้น 2) นิยามปัญหาให้ชัดเจน 3) พัฒนาทางเลือกเพื่อตัดสินใจสั่งการ 4) ประเมินทางเลือก 5) การเลือกทางเลือก 6) การปฏิบัติตามทางเลือก และ 7) ประเมินผลจากการปฏิบัติตามทางเลือกนั้น ๆ ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 แสดงกระบวนการตัดสินใจสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาของ Huse (1985)
(อนันต์ เกตุวงศ์, 2534)

โดยมีลักษณะคล้ายกับกระบวนการตัดสินใจสั่งการของ ชนงกรณ์ กุณทลบุตร (2547) ซึ่งได้แบ่งขั้นตอนการตัดสินใจสั่งการออกเป็น 6 ขั้นตอน ได้แก่ การกำหนดปัญหาและวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา การประเมินผลทางเลือกที่กำหนด การตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด การดำเนินการตามทางเลือกที่ตัดสินใจ และการประเมินผลจากการปฏิบัติตามทางเลือกดังกล่าว

อนันต์ เกตุวงศ์ (2534) ได้สรุปกระบวนการตัดสินใจ 6 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การกำหนดปัญหาซึ่งมักเป็นไปตามความต้องการของผู้มีอำนาจตัดสินใจ 2) การกำหนดมาตรการสำหรับใช้ในการตัดสินใจ กล่าวคือ ปัจจัยที่ต้องนำมาใช้ในการพิจารณาตัดสินใจ 3) การลำดับความสำคัญของปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจ 4) การกำหนดทางเลือก 5) การประเมินแต่ละทางเลือกว่ามีข้อดีและ

ข้อเสียอย่างไร โดยนำมาเปรียบเทียบเพื่อเลือกขั้นสุดท้าย หรือการเลือกเอาทางเลือกที่ดีที่สุด สอดคล้องกับการศึกษาของนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศ ซึ่งได้นำเสนอกระบวนการตัดสินใจสั่งการ ซึ่งสามารถสรุปได้ 7 ขั้นตอน ดังนี้

1. การให้คำจำกัดความและกำหนดขอบเขตของปัญหา
2. การวิเคราะห์และประเมินผลปัญหา
3. การรวบรวมข้อมูลและหาวิธีการแก้ไขปัญหา
4. การสร้างเกณฑ์หรือมาตรฐานเพื่อประเมินทางเลือก หรือทำการตัดสินใจ
5. การประเมินทางเลือกในการแก้ไขปัญหา
6. ขั้นตอนการตัดสินใจเลือกวิธีการแก้ไขปัญหา
7. การประเมินผล

2.1.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจสั่งการ

สุเมธ เตียววิเศษ (2527) ได้ระบุว่า รูปแบบการใช้อำนาจของผู้นำจะส่งผลต่อรูปแบบการสั่งการ โดยได้แบ่งลักษณะการใช้อำนาจของผู้นำออกเป็น 3 รูปแบบ กล่าวคือ 1) ผู้นำแบบเผด็จการ จะมีลักษณะของการรวมอำนาจ ยึดมั่นความคิดของตนเป็นใหญ่ และตัดสินใจด้วยตัวเอง ส่งผลให้รูปแบบสั่งการมีลักษณะเดียวขาด และใช้ความกลัวในการทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามข้อสั่งการของตน 2) ผู้นำแบบตามสบาย โดยผู้นำประเภทนี้จะให้ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถตัดสินใจได้ตามใจชอบ ไม่มีการตรวจตรา หรือติดตามผลงาน ความสำเร็จของการสั่งการจึงขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นสำคัญ และ 3) ผู้นำแบบประชาธิปไตย มีลักษณะการใช้อำนาจตามวิถีทางประชาธิปไตย ด้วยการตัดสินใจที่ถือความคิดเห็นของเสียงส่วนใหญ่เป็นหลัก มีการประชุมปรึกษาหารือ มีลักษณะกระจายอำนาจ รับฟังความคิดเห็น เปิดโอกาสให้ทุกคนได้ร่วมพิจารณาประเด็นปัญหาาร่วมกัน ก่อนการตัดสินใจสั่งการ สอดคล้องกับ เจริญผล สุวรรณโชติ (2519) พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจสั่งการของผู้นำ ประกอบด้วย 1) ลักษณะของผู้นำ ได้แก่ ผู้นำแบบเผด็จการ ผู้นำแบบประชาธิปไตย และผู้นำแบบตามสบาย 2) ธรรมชาติของผู้นำ ได้แก่ วุฒิภาวะทางอารมณ์ 3) ธรรมชาติของสังคม ได้แก่ สภาพแวดล้อม หรือบรรยากาศในองค์กร และ 4) ธรรมชาติขององค์กร ได้แก่ วัฒนธรรมองค์กร ธรรมเนียมปฏิบัติ รวมถึงเป้าหมายขององค์กร

นอกจากนี้ ทรรศนะของนพพงษ์ บุญจิตราดุล (2534) ระบุว่า ผู้บริหารจำเป็นต้องเข้าใจโครงสร้างองค์กร อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ อำนาจแฝง และการสื่อสาร เพื่อให้เกิดการตัดสินใจสั่งการที่มีประสิทธิภาพได้ ดังนี้

1. โครงสร้างองค์กร (Organizational structure) ได้แก่ โครงสร้างองค์กรแบบทางการ และไม่เป็นทางการ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกัน กล่าวคือ โครงสร้างองค์กรที่เป็นทางการจะมีลักษณะของสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน การปฏิบัติงานเป็นไป

ตามกฎเกณฑ์ที่หน่วยงานกำหนดไว้อย่างชัดเจน สำหรับองค์การที่ไม่เป็นทางการ เป็นการจัดตั้งขึ้นตามความพอใจและความสัมพันธ์ส่วนตัว รวมตัวอย่างง่าย ๆ ไม่มีการจัดระบบโครงสร้างภายในที่ชัดเจน เช่น ชมรมและกลุ่มต่าง ๆ เป็นต้น

2. อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ (Authority) ซึ่งบุคคลที่มีตำแหน่งต่างกันมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันด้วย ซึ่งตำแหน่งระดับสูงจะมีอำนาจในการตัดสินใจสั่งการมากกว่า ตำแหน่งในระดับล่างลงมา
3. อำนาจแฝง หรือเรียกอีกอย่างว่า อำนาจบารมี (Charismatic power) ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะบุคคล โดยอิทธิพลของอำนาจแฝงนี้สามารถผลักดันและกระตุ้นให้คนอื่น ๆ ยอมทำตามคำสั่ง หรือสนับสนุนได้ และบางครั้งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจสั่งการได้ และการปฏิบัติตามข้อสั่งการนั้น ๆ ได้
4. การสื่อสาร เป็นการสื่อสารเพื่อให้เกิดการรับรู้เกี่ยวกับนโยบายและการสั่งการของผู้บริหารลงสู่ผู้ปฏิบัติให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน และการรับเอาข้อเสนอแนะ ความคิดเห็น ปัญหาและอุปสรรคของผู้ปฏิบัติสะท้อนกลับไปยังผู้บริหาร เพื่อให้การดำเนินงานข้อสั่งการบรรลุผลสำเร็จได้

จากแนวคิดข้างต้นจะเห็นได้ว่า หลักการสั่งการนั้นประกอบด้วยองค์ประกอบ ได้แก่ ผู้สั่งการ (ผู้บังคับบัญชา) ประเด็นปัญหา จุดมุ่งหมาย ทางเลือก และการยอมรับจากผู้ปฏิบัติ (ผู้ใต้บังคับบัญชา) ซึ่งผู้สั่งการจำเป็นต้องยึดถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้งในการตัดสินใจสั่งการ และความสามารถของการนำข้อสั่งการนั้น ๆ ไปปฏิบัติของผู้ปฏิบัติหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทรัพยากรที่ช่วยให้การนำข้อสั่งการไปปฏิบัติเกิดผลสำเร็จ นอกจากนี้ ในการตัดสินใจสั่งการและการนำข้อสั่งการไปปฏิบัติ ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านโครงสร้างองค์การ ลักษณะผู้นำ อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ อำนาจแฝง และการสื่อสาร ซึ่งผู้นำจำเป็นต้องทำความเข้าใจเพื่อให้การนำข้อสั่งการไปปฏิบัติเกิดผลสัมฤทธิ์ตามที่กำหนดไว้ได้

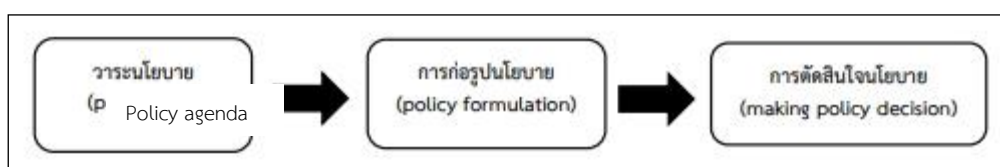
2.2 ความโปร่งใสในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ความโปร่งใส (Transparency) เป็นหนึ่งในองค์ประกอบหลักที่สำคัญในหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของภาครัฐไทย 6 ประการ ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักความรับผิดชอบ 5) หลักการมีส่วนร่วม และ 6) หลักความคุ้มค่า ซึ่งเป็นหลักการที่จำเป็นต่อระบบธรรมาภิบาลและการพัฒนาในมิติต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป ความโปร่งใสจึงเป็นทั้งแนวคิดและกระบวนการที่นำไปสู่การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งไม่มีความหมายที่ตายตัว ขึ้นอยู่กับบริบทที่นำไปใช้ และมีผู้ให้นิยามที่แตกต่างกันไป ดังนี้

อัมมาร สยามวาลา (2547) ระบุว่า ความโปร่งใสเป็นเครื่องมือของสังคมในการป้องกันและรู้ถึงปัญหาของการทุจริตได้อย่างสะดวก ซึ่งต้องวางกฎระเบียบเพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องเปิดเผยเกี่ยวกับเกณฑ์ที่จะใช้ในการตัดสินใจกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งไว้ล่วงหน้า

OECD (2002) ระบุว่า ความโปร่งใสมีความหมายที่หลากหลาย ขึ้นอยู่กับผู้ควบคุม (Regulators) ของกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่กระบวนการการตัดสินใจ การบริหารจัดการ การเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนได้รับรู้ และการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง เช่น นโยบายบางนโยบายมีความซับซ้อนและยากต่อการทำความเข้าใจของบุคคลที่ไม่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงทำให้ความไม่โปร่งใสเกิดขึ้นได้ ความไม่โปร่งใสยังเกิดขึ้นได้จากขั้นตอนของการตีความและการบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบ และนโยบาย รวมถึงการกำหนดนโยบายที่ไม่มีความน่าเชื่อถือ ไม่มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง และไร้ผลสำเร็จ ทั้งนี้ ความโปร่งใสในการกำหนดนโยบายสาธารณะย่อมเป็นสิ่งสำคัญจำเป็น เนื่องจากกิจกรรมของภาครัฐในการตัดสินใจจะกระทำหรือไม่กระทำหรือไม่ทำอะไร ๆ นั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนแทบทั้งสิ้น ดังนั้น ความโปร่งใสจึงหมายถึงการปฏิบัติงานหรือการกระทำใด ๆ ของภาครัฐที่ปฏิบัติอย่างตรงไปตรงมา เปิดเผย สามารถตรวจสอบได้ และมีการวางระบบกลไก หลักเกณฑ์ในการกระทำนั้น ๆ ให้มีความน่าเชื่อถือ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐได้ ทั้งนี้ พบว่ามีปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใส ได้แก่ การจัดหาข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย การมีขอบเขตของการปฏิบัติภายใต้ความโปร่งใสที่ชัดเจน การใช้กลไกเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การจัดการหมุนเวียนของข้อมูล รวมถึงการแจ้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายล่วงหน้าและรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นอกจากนี้ ฤวิลวดี บุรีกุล และวันชัย วัฒนศัพท์ (2545) ได้ให้มุมมองเพิ่มเติมว่า ปัจจัยการผูกขาดอำนาจหน้าที่ และการใช้ดุลยพินิจมากโดยไม่มีการตรวจสอบ เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความไม่โปร่งใสได้ด้วย

การกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารเป็นการยกร่างข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบายต่าง ๆ เพื่อพิจารณาตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำตามนโยบายนั้น นำไปสู่การที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจเลือกนโยบาย ตามขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ดังแผนภาพที่ 2



แผนภาพที่ 2 แสดงขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy making process)

แผนภาพที่ 2 แสดงให้เห็นถึงขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ประกอบด้วย 1) วาระนโยบาย (Policy agenda) ที่ทำให้ปัญหาได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบาย โดยการสร้างวาระนโยบาย นอกจากจะเป็นไปเพื่อการบรรลุประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นของประชาชนแล้วนั้น ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐบาลได้รับประโยชน์จากทางเลือกนั้น ๆ ด้วย 2) การก่อรูปนโยบาย (Policy formulation) ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญที่ทำให้เกิดความชัดเจนในการมองปัญหา ทางเลือก แนวทาง และความเป็นไปได้ ในมิติต่าง ๆ ของนโยบาย รวมถึงเป็นการบูรณาการทุกภาคส่วนในการวิเคราะห์ และแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป โดยมีผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานในการวางแผนนโยบาย ข้าราชการในหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐ สื่อมวลชน คณะกรรมการที่ปรึกษา เป็นต้น และ 3) ขั้นตอนการตัดสินใจนโยบาย คือการอนุมัติ การแก้ไข การเลือก หรือการปฏิเสธทางเลือกที่เสนอ ผ่านกลไกทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ นายกรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติ โดยเป็นขั้นตอนสุดท้ายในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยมีกลุ่มนักวิชาการ ให้ทัศนะไว้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายนั้น เป็นกระบวนการของการต่อรอง การโน้มน้าว ประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ความโปร่งใสในการกำหนดนโยบายจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้นโยบายที่ออกมานั้นตรงกับวัตถุประสงค์และความต้องการของผู้มีอำนาจตัดสินใจ ตลอดจนวัตถุประสงค์ของนโยบายในการเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณะด้วย

โดยการศึกษาของไกรยุทธ ธีรตยา คีนันท์ (2534) พบว่า ความโปร่งใสในบริบทของนโยบายสาธารณะนั้น สามารถแยกออกเป็นความโปร่งใสเชิงเนื้อหา และความโปร่งใสในระดับปฏิบัติการ กล่าวคือ ความโปร่งใสในเชิงเนื้อหา ได้แก่ ความชัดเจนของเนื้อหาความอันเป็นสาระของเรื่องนั้น ๆ ทั้งในแง่ของหลักการ วัตถุประสงค์ แนวทางในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายสาธารณะนั้น การระบุแผนงานที่พึงดำเนินการเพื่อแปลงนโยบายที่ระบุในกระตาดลงสู่การปฏิบัติให้เกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงสถานการณ์ที่กำหนดขอบเขตของเรื่อง โดยสามารถทำให้ทุกฝ่ายเข้าใจตรงกันได้ สำหรับความโปร่งใสในระดับปฏิบัติการ เป็นการสื่อความชัดเจนแน่นอนในขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติที่ปรากฏแก่ทุกฝ่าย เพื่อให้การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามเป็นไปตามนัยของนโยบายนั้น ๆ หรือเพื่อบังเกิดผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยการขาดความโปร่งใสในระดับปฏิบัติการ สามารถเกิดขึ้นได้จากสาเหตุในการขาดหลักการและแนวปฏิบัติที่ชัดเจน ผู้ปฏิบัติเองขาดความตั้งใจที่จะปฏิบัติตามหลักการและแนวปฏิบัติที่ได้กำหนดขึ้นอย่างชัดเจนแล้ว ตลอดจนความไม่โปร่งใสในระดับปฏิบัติการนี้อาจเกิดขึ้นจากผลพวงของความไม่โปร่งใสในเชิงเนื้อหาสาระด้วย ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในหลักการและแนวปฏิบัติเพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของนโยบายสาธารณะนั้น ๆ ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายสาธารณะในประเทศไทยเกิดขึ้นจากความไม่โปร่งใส ทั้งเชิงเนื้อหาสาระและเชิงปฏิบัติการพร้อม ๆ กัน ในกรณีของความไม่โปร่งใสในระดับปฏิบัติการนั้น

มักเกิดจากความไม่จริงใจและจริงจังในการทำงานเป็นปัจจัยสำคัญ ทั้งจากฝ่ายที่ทำหน้าที่เป็นรัฐบาล และฝ่ายที่เป็นข้าราชการประจำ

นอกจากนี้ การศึกษาข้างต้นยังระบุว่า ความโปร่งใสในการกำหนดนโยบายสาธารณะย่อมมีผลประโยชน์และต้นทุน โดยความโปร่งใสในเชิงเนื้อหาสาธารณะย่อมทำให้การใช้ทรัพยากรในการดำเนินนโยบายสาธารณะนั้น ๆ เกิดประโยชน์และคุ้มค่าสูงสุดได้ และความโปร่งใสในระดับปฏิบัติการจะเป็นสิ่งเน้นย้ำขั้นตอนต่าง ๆ จะเป็นไปตามแผนงานและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ รวมถึงการมีกรอบปฏิบัติการชัดเจนจำกัดของการใช้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม การมี/สร้าง ความโปร่งใสในการกำหนดนโยบายสาธารณะย่อมมีต้นทุน ไม่ว่าจะเป็นเสียงคัดค้านหรือแรงต่อต้านจากผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับสิ่งที่รัฐบาลต้องการทำให้เกิดขึ้น เช่น ต้นทุนการเจรจาต่อรอง เป็นต้น ตลอดจน ความคลุมเครือ ความเร่งรีบรวบรัดในกระบวนการ ความกำกวมของเหตุผลที่จะใช้สนับสนุน สิ่งที่รัฐบาลต้องการดำเนินการ เป็นต้น

2.3 การนำนโยบายของฝ่ายบริหารไปปฏิบัติ

นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือหรือแนวทางที่รัฐบาลใช้ในการบริหารประเทศ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยนโยบายสาธารณะสมบูรณ์ได้ด้วยการนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมได้จริง (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2544) ซึ่งกระบวนการนำนโยบายของฝ่ายบริหารไปปฏิบัติ นั้น เป็นหนึ่งในกระบวนการหรือขั้นตอนที่สำคัญใน 5 ขั้นตอนทั้งหมดของ วงจรนโยบายสาธารณะ (Policy cycle) ประกอบด้วย ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นตอนการประเมินผล นโยบาย และขั้นตอนการต่อเนื่อง การทดแทน และการสิ้นสุดของนโยบาย (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539) โดยเมื่อนโยบายได้ถูกกำหนดขึ้นแล้วจะถูกนำไปปฏิบัติโดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้เกิดผลลัพธ์ ตรงตามเป้าหมายที่ต้องการ ในส่วนนี้จึงมุ่งทบทวนแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรม ดังนี้

2.3.1 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วเรช จันทรศร (2551) ได้สังเคราะห์และประมวลตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ดังนี้

(1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational model) กล่าวคือ นโยบาย แผนงาน โครงการ หรือองค์การหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องยึดหลักเหตุผลในการตัดสินใจดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งปัจจัยที่จะเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายภายใต้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ได้แก่ ความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดภารกิจและมอบหมายงานที่ชัดเจน การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน การสร้างระบบประเมินผลและมาตรฐานการจูงใจที่เหมาะสม

(2) ตัวแบบด้านการจัดการ (Management model) โดยให้ความสำคัญกับสมรรถนะหรือขีดความสามารถขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหลัก ดังนั้น องค์กรจำเป็นต้องมีโครงสร้าง ทรัพยากรบุคคล เทคนิควิธีการและระบบการบริหารจัดการ งบประมาณ และวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ขององค์กรที่เหมาะสม

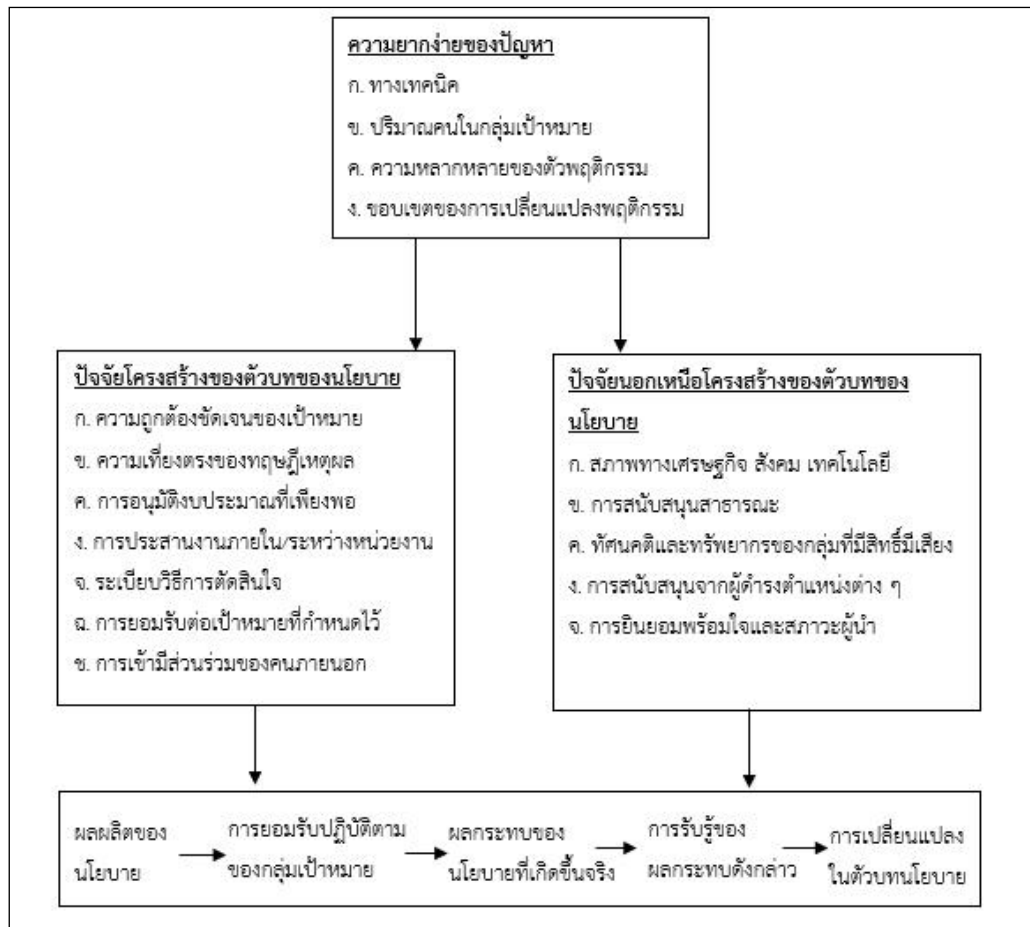
(3) ตัวแบบการพัฒนาองค์กร (Organization development model) ซึ่งมุ่งเน้นบุคลากรในหน่วยงานเป็นหลัก โดยมีแนวคิดที่ทรัพยากรบุคคลเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในองค์กร ดังนั้น จึงมีการคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของคนในองค์กร การทำงานเป็นทีม ความผูกพัน รวมทั้งการพัฒนาทีมงานมากกว่าการบังคับควบคุม ทำให้กระบวนการสื่อสารสองทาง และการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างจึงมีความสำคัญและส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จได้

(4) ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic process model) มองว่าหากไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ (Street – level bureaucrat) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็ย่อมส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในนโยบายนั้น ๆ ซึ่งความร่วมมือหรือความพร้อมของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการเกิดจาก 2 ปัจจัย ได้แก่ 1) ระดับความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบายต่อสภาพแวดล้อมความเป็นจริงของหน่วยงานและองค์กร สภาพปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น การขาดแคลนกำลังคน ขาดความชำนาญเฉพาะเรื่อง และขาดงบประมาณ เป็นต้น และ 2) ระดับการยอมรับ เห็นพ้องกับนโยบาย และการปรับนโยบายใหม่ให้สอดคล้องกับภารกิจและบริบทของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ

(5) ตัวแบบทางการเมือง (Political model) การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์และแรงสนับสนุนจากบุคคลฝ่ายต่าง ๆ การสื่อสารให้เกิดการรับรู้และความเข้าใจ ตลอดจนการเจรจาต่อรองกับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ยอมรับและเห็นพ้องต้องกันได้

(6) ตัวแบบทั่วไป (General model) ซึ่งมองว่านอกเหนือจาก 5 ตัวแบบข้างต้นแล้ว ยังมีปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีที่อาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายให้ประสบความสำเร็จได้

ซึ่งจากตัวแบบข้างต้นสามารถสรุปออกมาเป็นแผนภาพตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดังแผนภาพที่ 3 (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2530) ดังนี้



แผนภาพที่ 3 แสดงตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ที่มา: ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2530). การวิเคราะห์การปฏิบัติการ. วารสารสังคมศาสตร์, 24(2),

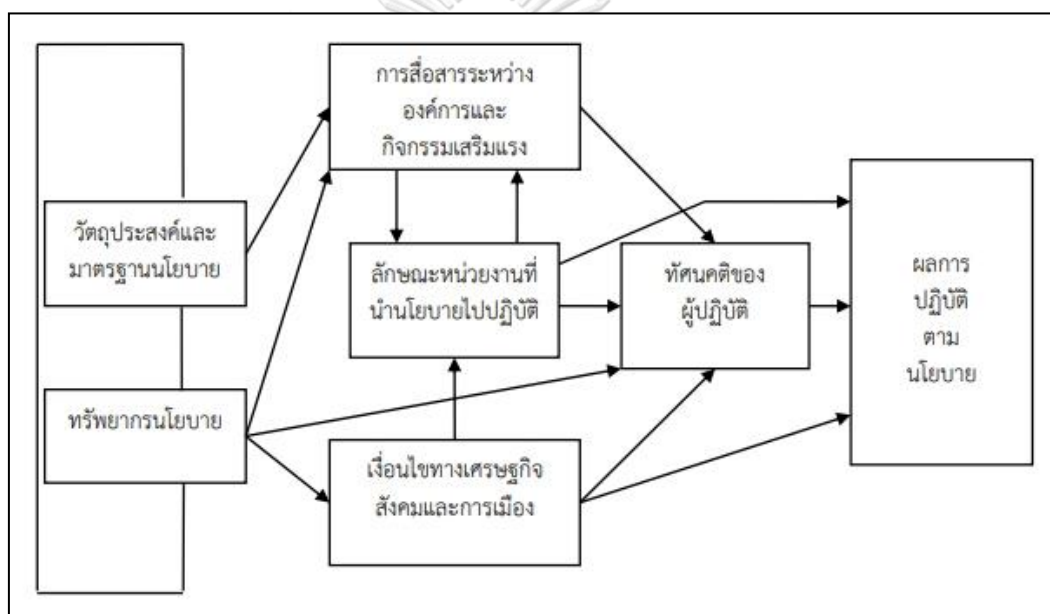
54 – 60.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โดยจากการผสมผสานตัวแบบทั้ง 6 ตัวแบบข้างต้นสามารถจำแนกประเภทของการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) การนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top-down theories of implementation) ได้แก่ ตัวแบบทางการเมือง 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน (Bottom-up theories of implementation) ได้แก่ ตัวแบบกระบวนการระบอบราชการ และ 3) การนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม (Hybrid theories of implementation) ได้แก่ ตัวแบบยึดหลักเหตุผล ตัวแบบการพัฒนาองค์การ และการตัวแบบด้านการจัดการ

วรุฒม์ อิงคदारวงศ์ (2557) ระบุว่า แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่างมีลักษณะที่มุ่งเน้นการรวมอำนาจไว้ที่ผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งคือรัฐบาลกลาง มุ่งเน้นบทบาทของการใช้อำนาจของผู้นำ และมองตัวนโยบายเป็นศูนย์กลาง (Policy – centered) หรือการที่ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการโดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้กำหนดนโยบายสามารถออกแบบขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติและกำหนดเป้าหมายของนโยบายได้ และความสำเร็จของ

นโยบายขึ้นอยู่กับผู้บริหารระดับสูง การวางระบบกลไกที่ชัดเจน โครงสร้างองค์กรมีลักษณะเป็นทางการ มีลำดับชั้นบังคับบัญชา รวมถึงมีระเบียบแบบแผนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ตลอดจนการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter & Carl Van Horn (1975) เป็นตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการเสริมแรง ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมถึงความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ (ดังแผนภาพที่ 4) อย่างไรก็ตาม ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่างได้รับการวิจารณ์ในหลายประการ ได้แก่ การขาดการศึกษากระบวนการอย่างละเอียด การเน้นระเบียบกฎเกณฑ์มากเกินไป เป็นต้น



แผนภาพที่ 4 แสดงตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่างของ

Van Meter & Carl Van Horn (1976, อ้างถึงใน สัจญญา เคนมาภูมิ และบุรฉัตร จันทร์แดง, 2562)

2.3.2 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Berman (1978, อ้างถึงใน วรเดช จันทร์ศร, 2551) ได้แบ่งการกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 2 ระดับคือ ระดับมหภาค และระดับจุลภาค กล่าวคือ หน่วยงานส่วนกลางหรือระดับสูงมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้วิธีที่เหมาะสมได้ โดยเมื่อหน่วยงานระดับล่างได้รับการถ่ายทอดนโยบายจากหน่วยงานระดับบนแล้ว จะต้องกำหนดนโยบายภายในของตนเองให้สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการจัดสรรผลประโยชน์ในท้องถิ่นเพื่อกระตุ้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีกระบวนการหลัก ๆ ดังนี้

(1) กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro implementation) ได้แก่

(1.1) การแปลงนโยบายให้เป็นแนวทาง แผนงาน โครงการ โดยหลังจากคณะรัฐมนตรีกำหนดขอบเขตของนโยบายในลักษณะของกฎหมายรูปแบบต่าง ๆ และมติคณะรัฐมนตรีแล้วเสร็จนั้น จะมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อพิจารณาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายนั้น ๆ ไปปฏิบัติ ทั้งนี้ กระทรวง และหน่วยงานระดับย่อยลงไปต้องทำหน้าที่แปลงนโยบายให้หน่วยงานราชการ ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นไปปฏิบัติ

(1.2) การยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ เป็นกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่หน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น โดยหน่วยงานส่วนกลางมีหน้าที่ที่จะต้องทำให้หน่วยงานภูมิภาค และท้องถิ่นนั้นรับนโยบายไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นนั้น ๆ

โดยจากการศึกษาที่ผ่านมามักพบว่า ปัญหาสำคัญของการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ คือ การที่หน่วยงานระดับสูงไม่สามารถทำให้หน่วยงานระดับล่างนโยบายไปปฏิบัติได้ตรงตามวัตถุประสงค์ ซึ่งนำไปสู่ความล่าช้าและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีสาเหตุจากปัจจัยสำคัญ ได้แก่ ความขัดแย้งของเป้าหมาย ขาดความชัดเจน เฉพาะเจาะจง หรือมีหลายเป้าหมายในนโยบายใดนโยบายหนึ่ง การให้การสนับสนุนหรือให้อำนาจในการปฏิบัติไม่เท่ากัน การขาดแคลนทรัพยากร และอุปสรรคด้านการสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือองค์กร เช่น ระดับความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมถึงการบูรณาการความร่วมมือในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(2) กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro implementation) ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอนย่อย ได้แก่

(2.1) ขั้นตอนระดมพลัง โดยหน่วยงานท้องถิ่นทำหน้าที่ในการดำเนินการหาความร่วมมือและสนับสนุนจากสมาชิกในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันกำหนดแผนงาน

(2.2) ขั้นตอนปฏิบัติ โดยนำแผนงานที่ร่วมกันกำหนดขึ้นนั้นไปปฏิบัติ โดยอาจมีการปรับแผนงานหรือโครงการตามความเหมาะสมได้

(2.3) ขั้นตอนสร้างความต่อเนื่องเพื่อให้เกิดผลเชิงรูปธรรมและบรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินนโยบาย

ทั้งนี้ วรเดช จันทรศร (2551) ยังชี้ให้เห็นว่าแต่ละกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ย่อมมีผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย 4 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายการเมือง (Politics) หน่วยงานของรัฐในระบบราชการ (Bureaucracy) ข้าราชการ (Bureaucrats) และผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย (People affected by policy) การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นขั้นตอนที่ต้องให้ความสำคัญ เนื่องจากมีความสลับซับซ้อนเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคล รวมถึงองค์การหลากหลายซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

2.3.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาของ Walter Williams (1971) พบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ ขึ้นอยู่กับผู้กำหนดนโยบายที่จะต้องกำหนดนโยบายให้มีความหมายและชัดเจน เนื่องจากมีแนวโน้มว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ หากเงื่อนไขด้านความชัดเจนถูกละเลยย่อมนำไปสู่ความล้มเหลวในการดำเนินนโยบาย

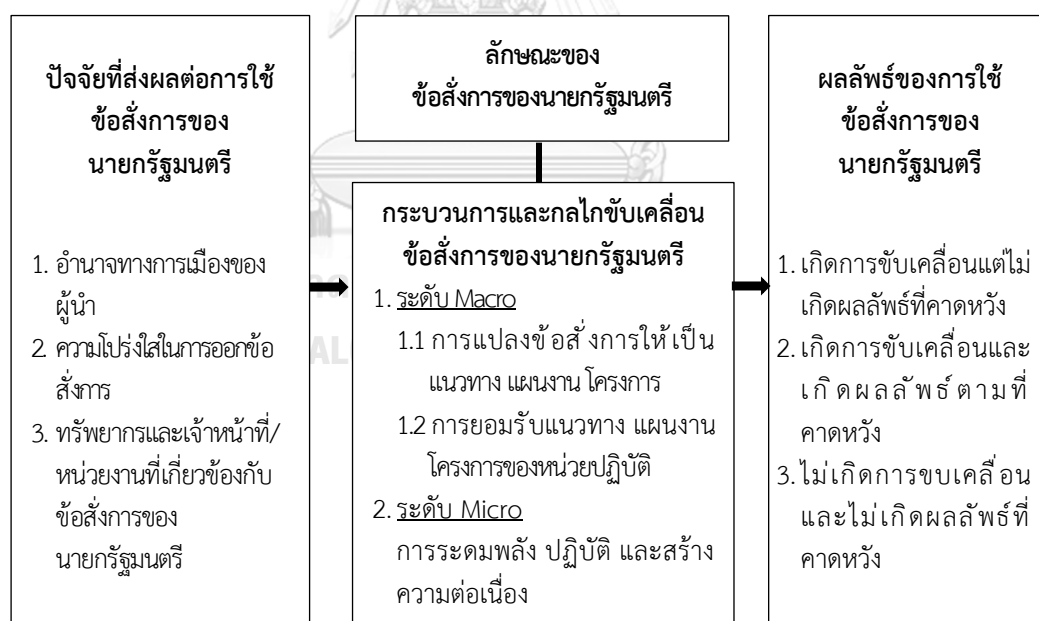
โดยการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของสมบัติ อารังธัญวงศ์ (2540) พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 1) แหล่งที่มาของนโยบาย (Source of policy) โดยผู้ที่ มีบทบาทในการกำหนดและคัดเลือกเป็นนโยบาย 2) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ (Clarity of policy) เพื่อประโยชน์ในการนำไปปฏิบัติ 3) การสนับสนุนนโยบาย (Support for policy) โดยการได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนการสนับสนุนชดเชย เยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบของนโยบายเพื่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นได้จริง 4) ความซับซ้อนในการบริหาร (Complexity of administration) ด้วยการหลีกเลี่ยงการออกแบบหน่วยงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีโครงสร้างที่ซับซ้อน มีหน่วยบัญชาการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมากเกินไป ซึ่งอาจส่งผลให้เป้าหมายของการดำเนินนโยบายผิดเพี้ยนไป (Goal displacement) และเกิดการใช้ดุลยพินิจในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ 5) สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติงาน (Incentives of implementers) เพื่อเป็นปัจจัยกระตุ้นหรือส่งเสริมให้ตั้งใจมุ่งมั่นทำงานให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ และ 6) การจัดสรรทรัพยากร (Resource allocation) ที่ มีความเหมาะสม สามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานเพื่อขับเคลื่อนนโยบายได้

นอกจากนี้ SDG MOVE (2564) ให้มุมมองเกี่ยวกับปัญหาของการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในประเทศไทย กล่าวคือ มีการมองว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะของไทยในปัจจุบันยังขาดการวางแผนและดำเนินการอย่างบูรณาการ หรือการขาดเครื่องมือและศักยภาพในการวางแผนและขับเคลื่อนแบบบูรณาการข้ามประเด็น การขาดความจริงจังในการจัดการกับผลกระทบทางลบที่เกิดขึ้นจากนโยบาย และขาดความรู้สึกความเป็นเจ้าของ (Ownership) จากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ และไม่มีกลไกเอื้อให้เกิดความร่วมมือในการขับเคลื่อนนโยบายสำหรับภาคส่วนที่อยู่นอกภาครัฐ ตลอดจนการขาดข้อมูลการติดตามตัวชี้วัดที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ มีการชี้ให้เห็นเพิ่มเติมว่า ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้กระบวนการนโยบายสาธารณะไม่ยั่งยืน เกิดจาก 4 ปัจจัย ได้แก่ 1) กลไกคณะกรรมการ ซึ่งในการประชุมแต่ละครั้ง กลไกคณะกรรมการหรือกรรมการไม่สามารถตัดสินใจเชิงนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง เหตุผลสำคัญคือ กรรมการที่เป็นผู้แทนภาครัฐและเป็นผู้ให้ความเห็นในที่ประชุม ทำให้นโยบายที่เป็นผลผลิตจากกลไกคณะกรรมการมักอยู่ในรูปแบบของการประนีประนอมทางความคิดเห็นจากหน่วยงานภาครัฐด้วยตนเอง ทำให้การผลักดันและพัฒนานโยบายให้ก้าวไปข้างหน้ากลับถูกจำกัดด้วยกลไกคณะกรรมการนั่นเอง 2) เครื่องมือในการตัดสินใจ

ทางนโยบาย ได้แก่ ตัวชี้วัดการประเมินที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลไกการติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย 3) ระเบียบ กฎ และกติกาที่เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมซึ่งยังไม่มีกฎหมายรองรับในบางประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบาย และ 4) การขาดความรู้และการพัฒนา ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตลอดจนกระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติของไทยต้องอาศัยปัจจัยหลายประการประกอบกันทั้งในด้านกลไก เครื่องมือ กฎระเบียบ ไปจนถึงระดับความรู้ของปัจเจกบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายของการดำเนินนโยบาย อันนำไปสู่การสร้างประโยชน์ต่อทุกฝ่ายต่อไป

2.4 กรอบแนวคิดของงานวิจัย

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องข้างต้น นำไปสู่แนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิดการศึกษาวิจัยเรื่องการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 - พฤษภาคม 2564 โดยแสดงได้ดังแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพที่ 5 แสดงกรอบแนวคิดของงานวิจัย เรื่อง การขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 - พฤษภาคม 2564

กรอบแนวคิดของงานวิจัย ดังแผนภาพที่ 5 แสดงให้เห็นถึงกระบวนการและกลไกการขับเคลื่อนข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี แบ่งออกเป็น กระบวนการกำหนดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี และกระบวนการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ โดยเกี่ยวข้องกับกลไกหลัก 2 กลไก ได้แก่ กลไกหน่วยงานประจำที่มีภารกิจหลัก และกลไกคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย 1) ปัจจัยด้านอำนาจทางการเมืองของผู้นำ ในที่นี้คือนายกรัฐมนตรี ในฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายรัฐบาลฝ่ายบริหาร 2) ปัจจัยด้านความโปร่งใสในกระบวนการออกข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่มีผู้เกี่ยวข้องหรือตัวแสดงอื่นที่มีบทบาทในการกำหนดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี และ 3) ปัจจัยด้านทรัพยากร ได้แก่ งบประมาณ กำลังและคุณภาพของคน ตลอดจนลักษณะและจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี โดยปัจจัยเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อลักษณะของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี กระบวนการกำหนดและการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro) และระดับจุลภาค (Micro) ตลอดจนผลลัพธ์ของการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีว่าเป็นไปตามที่คาดหวังหรือไม่ อย่างไรนั่นเอง

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัย เรื่อง การขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 – พฤษภาคม 2564 เป็นการศึกษาด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) และเก็บรวบรวมข้อมูลในรูปแบบปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi – structured in – depth interview) ประกอบกับการค้นคว้าจากเอกสารการบันทึกข้อสั่งการ รายงานการประชุม และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Documentary research) อันนำมาซึ่งการได้ข้อมูลจากผู้เกี่ยวข้องที่ตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด โดยมีหัวข้อระเบียบวิธีวิจัย ดังนี้

- 3.1 กลุ่มตัวอย่าง
- 3.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล
- 3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
- 3.4 การตรวจสอบข้อมูล
- 3.5 การวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล
- 3.6 ระยะเวลาในการดำเนินการเก็บข้อมูล

3.1 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างในการศึกษานี้ ประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี การนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ และนโยบายสาธารณะรูปแบบมติคณะรัฐมนตรี ในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 - พฤษภาคม 2564 รวมจำนวน 9 ท่าน ซึ่งผู้วิจัยทำการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบจงใจ (Purposive sampling) เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่มีความรู้ความเข้าใจ และเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นที่ศึกษารวมถึงการเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เพิ่มมุมมองที่จะนำไปสู่การตอบปัญหาการวิจัยที่ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

3.1.1 ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานประจำและกลไกคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 – พฤษภาคม 2564 จำนวน 5 คน

3.1.2 ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 – พฤษภาคม 2564 ไปปฏิบัติ จำนวน 3 คน

3.1.3 ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่ขับเคลื่อนการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี ในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 – พฤษภาคม 2564 จำนวน 1 คน

3.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

3.2.1 การค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary research) ได้แก่ เอกสารสรุปข้อสั่งการของ นายกรัฐมนตรี และรายงานผลการดำเนินงานตามข้อสั่งการ จำนวน 40 ชุด และรายงานการประชุม คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในโอกาสต่าง ๆ รวมถึง จำนวน 58 ชุด โดยเป็นเอกสารที่มีการบันทึกไว้ระหว่างเดือนกันยายน 2557 - พฤษภาคม 2564

3.2.2 การสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi – structured in – depth interview) ตามกรอบและขอบเขตของการศึกษาที่กำหนดไว้ โดยใช้ชุดคำถามปลายเปิดจำนวน 3 ชุดคำถาม ตามกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม ในการสอบถามกลุ่มตัวอย่าง ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นที่มี รายละเอียดเฉพาะ ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์ตัวต่อตัวจากผู้ให้คำตอบโดยตรง (Face to face interaction) จำนวน 7 ท่าน และการสัมภาษณ์ผ่านทางโทรศัพท์ จำนวน 2 ท่าน ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ได้แสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ เพื่อให้การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีความ รอบคอบ และได้ข้อมูลที่ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยมีรายละเอียดกลุ่มตัวอย่าง ดังตารางต่อไปนี้

ผู้ให้ข้อมูล	เพศ	ลักษณะงาน	รายละเอียด การสัมภาษณ์	วันที่ สัมภาษณ์	
ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานกำหนดและขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี (5 คน)					
1	ผู้บริหารประเภท อำนวยการ ระดับสูง	หญิง	บริหารจัดการหน่วยงานประจำที่ เป็น กกลไกในการกำหนดและ ขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่ง การของนายกรัฐมนตรี และเป็นฝ่าย เลขานุการคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง กับการขับเคลื่อนการดำเนินงาน ตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี	สัมภาษณ์ ตัวต่อตัว	19 ต.ค. 64
2	ผู้บริหารประเภท อำนวยการ ระดับต้น (กลุ่มสังคม)	หญิง	ดูแลการจัดข้อสั่งการประเด็นด้าน สังคม และเป็นฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการ ขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่ง การของนายกรัฐมนตรี	สัมภาษณ์ ตัวต่อตัว	20 ต.ค. 64

3	ผู้บริหารประเภท อำนวยการ ระดับ ต้น (กลุ่มความ มั่นคง)	ชาย	ดูแลการจตข้อสั่งการประเด็น ความมั่นคง การบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การทุจริต การประสานข้อมูลเพื่อ กำหนดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี เสนอขประเด็นและข้อมูลประกอบ ในโอกาสการตรวจราชการ และฝ่าย เลขานุการในคณะกรรมการที่ เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการ ดำเนินงานตามข้อสั่งการของ นายกรัฐมนตรี	สัมภาษณ์ ตัวต่อตัว	18 ต.ค. 64
4	เจ้าหน้าที่ระดับ ปฏิบัติการ	ชาย	จต วิเคราะห์ และจัดทำข้อสั่งการ ของนายกรัฐมนตรีในโอกาสต่าง ๆ และ ประสาน ข้บเคลื่อน การดำเนินงานตามข้อสั่งการของ นายกรัฐมนตรี กับหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง	สัมภาษณ์ ตัวต่อตัว	19 ต.ค. 64
5	เจ้าหน้าที่ระดับ ปฏิบัติการ	ชาย	จต วิเคราะห์ และจัดทำข้อสั่งการ ของนายกรัฐมนตรีในโอกาสต่าง ๆ และ ประสาน ข้บเคลื่อน การดำเนินงานตามข้อสั่งการของ นายกรัฐมนตรี กับหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง	สัมภาษณ์ ตัวต่อตัว	22 ต.ค. 64
ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่นำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ (3 คน)					
6	ผู้บริหาร ประเภท อำนวยการ ระดับต้น กระทรวงมหาดไทย	ชาย	บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง จังหวัด หรือตามที่ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้า รัฐบาลสั่งการ และควบคุมดูแลการ บริหารราชการท้องถิ่นในอำเภอตาม กฎหมาย โดยเคยเป็นอดีตเจ้าหน้าที่ ที่ ปฏิบัติงานในศูนย์บริหาร สถานการณ์โควิด - 19 ส่วนกลาง	สัมภาษณ์ ตัวต่อตัว	22 ต.ค. 64

7	ผู้บริหารประเภท อำนวยการ ระดับต้น สำนักงานทรัพยากร น้ำแห่งชาติ	หญิง	ปฏิบัติงานด้านการติดตามและ ประเมินผลนโยบายและการบริหาร จัดการทรัพยากรน้ำ	สัมภาษณ์ ทางโทรศัพท์	15 ต.ค. 64
8	ผู้ช่วยผู้อำนวยการ สำนักงาน คณะกรรมการนโยบาย เขตพัฒนาพิเศษ ภาคตะวันออก	หญิง	ปฏิบัติงานเกี่ยวกับฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนา พิเศษภาคตะวันออก และการ ขับเคลื่อนโครงการต่าง ๆ ในเขต พิเศษภาคตะวันออก (EEC) ประสานการทำงานกับสำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี และการนำเสนอ เรื่องต่อคณะรัฐมนตรีทุกขั้นตอน	สัมภาษณ์ ทางโทรศัพท์	23 ต.ค. 64
ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานขับเคลื่อนการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี (1 คน)					
9	เจ้าหน้าที่ระดับ ชำนาญการพิเศษ	ชาย	ตรวจสอบและวิเคราะห์เรื่องเสนอ คณะรัฐมนตรี ครอบคลุมทั้งมิติของ การประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เหตุผลในการเสนอ การวิเคราะห์ ข้อเสนอ การออกมติคณะรัฐมนตรี	สัมภาษณ์ ตัวต่อตัว	18 ต.ค. 64

ตารางที่ 1 รายละเอียดกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์เชิงลึก

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ประกอบด้วย แบบบันทึกข้อมูลจากการค้นคว้าเอกสาร และแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง ซึ่งได้กำหนดกรอบแนวทางคำถามในประเด็นหลัก และมีลักษณะเป็นคำถามปลายเปิด ในส่วนของประเด็นคำถามย่อยหรือประเด็นเฉพาะ ได้ดำเนินการสอบถามผู้ให้ข้อมูลระหว่างการสัมภาษณ์ตามความเหมาะสมของสถานการณ์ โดยผู้วิจัยได้วางโครงสร้างคำถามในประเด็นที่สำคัญ ๆ ไว้ในแบบสัมภาษณ์ ดังนี้

กลุ่มตัวอย่างที่ 1 ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานประจำและกลไกคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 – พฤษภาคม 2564 ได้แก่

- 1.1) ที่มาและความสำคัญของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- 1.2) ลักษณะบทบาทของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
- 1.3) กระบวนการและกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
- 1.4) ปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- 1.5) ข้อเสนอแนะ

กลุ่มตัวอย่างที่ 2 ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 – พฤษภาคม 2564 ไปปฏิบัติ

- 2.1) ลักษณะของหน่วยงานที่นำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ
- 2.2) ลักษณะบทบาทของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
- 2.3) กระบวนการและกลไก/หน่วยงานปฏิบัติในการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ
- 2.4) ปัญหาและอุปสรรคในการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ
- 2.5) ข้อเสนอแนะ

กลุ่มตัวอย่างที่ 3 ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่ขับเคลื่อนการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี ในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 – พฤษภาคม 2564

- 3.1) ที่มาและความสำคัญของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- 3.2) ลักษณะบทบาทของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
- 3.3) กระบวนการและกลไก/หน่วยงานในการขับเคลื่อนข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี (เปรียบเทียบกับมติคณะรัฐมนตรี)
- 3.4) ปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีและมติคณะรัฐมนตรี
- 3.5) ข้อเสนอแนะ

3.4 การตรวจสอบข้อมูล

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ตรวจสอบข้อมูลในรูปแบบการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data triangulation) จากข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าเอกสาร และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อหาจุดร่วมและแตกต่างกันจากข้อมูลทั้ง 2 แหล่ง ในทุกประเด็นที่ทำการศึกษา เพื่อนำไปสู่ขั้นตอนของการวิเคราะห์ข้อมูลและอภิปรายผลต่อไป

3.5 การวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล

ผู้วิจัยใช้วิธีการนำข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) ที่ได้จากการสัมภาษณ์ และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) จากการค้นคว้าเอกสารต่าง ๆ มาทำการวิเคราะห์ข้อมูลแบบแก่นสาระ (Thematic analysis) จากนั้นจึงนำเสนอในรูปแบบของการอธิบายเชิงพรรณนา (Descriptive method)

3.6 ระยะเวลาในการดำเนินการเก็บข้อมูล

ตั้งแต่เดือนกันยายน - ตุลาคม พ.ศ. 2564



บทที่ 4

ผลการศึกษา

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกได้สะท้อนภาพสำคัญของการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีว่า เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายสาธารณะรูปแบบหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญ และถูกใช้จำนวนมากในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 – พฤษภาคม 2564 ซึ่งแตกต่างจากการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในอดีตที่จำกัดการใช้เฉพาะกรณีเร่งด่วนจำเป็นเท่านั้น ส่งผลให้รัฐบาลฝ่ายบริหารในปัจจุบันจำเป็นต้องจัดตั้งกลไกขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี นอกเหนือจากหน่วยงานประจำที่มีอยู่ ด้วยความมุ่งหวังว่าจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งการสรรสร้างประโยชน์ให้แก่ทุกฝ่ายได้จากการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในบทนี้ผู้วิจัยจึงแบ่งหัวข้อการนำเสนอผลการศึกษออกเป็น 4 หัวข้อ ดังนี้

- 4.1 การใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในอดีต
- 4.2 ลักษณะและบทบาทของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
- 4.3 กระบวนการกำหนดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในสมัย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
- 4.4 กระบวนการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติในสมัย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
- 4.5 ผลลัพธ์ของการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี

4.1 การใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในอดีต

การใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในอดีตของประเทศไทยก่อนรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เข้ามาบริหารประเทศ (ก่อนปี พ.ศ. 2557) ย้อนกลับไปตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา หรือยุคแห่งการสิ้นสุดของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เมื่อปี พ.ศ. 2475 ซึ่งได้ถือกำเนิดตำแหน่งนายกรัฐมนตรีขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ผ่านกลไกทางการเมืองใหม่ คือ คณะกรรมการราษฎร (ต่อมาเรียกว่าคณะรัฐมนตรี) โดยมีพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นหัวหน้าคณะ (นายกรัฐมนตรี) มีอำนาจและหน้าที่ซึ่งระบุไว้ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาผู้แทนราษฎร และคิดสั่งการกรณีที่มีการเคลื่อนไหวที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบใหม่ การเสนอแต่งตั้งและปลดข้าราชการ การนำความต่าง ๆ กราบบังคมทูล การสั่งปิดและตักเตือนหนังสือพิมพ์ รวมทั้งพิจารณาเรื่องร้องเรียนและการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ซึ่งทำให้ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการราษฎรมีความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่าง ๆ มากกว่าสภาผู้แทนราษฎร และมีอำนาจ

หน้าที่มากกว่าที่ระบุไว้ตามธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวดังกล่าว (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2553)

ต่อมาธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 ได้มีบทบัญญัติในมาตรา 17 ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ เพื่อการระงับหรือปราบปรามการกระทำที่เป็นการทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือก่อให้เกิดความไม่สงบในประเทศหรือภัยที่มาจากภายนอกประเทศ โดยถือว่าคำสั่งหรือการกระทำดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ระบุหน้าที่กว้าง ๆ ของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ว่ามีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหมายถึงการกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ การดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในขอบเขตของนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ก็ตาม และการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยต้องไม่ล่าช้า ไม่ทุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ปฏิบัตินอกเหนือและละเลยจากที่กฎหมายกำหนด ไม่ขัดกฎหมาย ตลอดจนไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือไม่เป็นธรรม (วิษณุ เครืองาม, 2545) ประกอบกับมาตรา 11 (3) และ (9) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย พ.ศ. 2534 บัญญัติว่านายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ได้แก่ การบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่ง รวมถึงการดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบาย จึงถือได้ว่าข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีนั้นถูกใช้มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีที่มาจากอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีประเด็นการสั่งการที่แตกต่างกันไปตามยุคสมัยและสภาพแวดล้อมในช่วงเวลานั้น ๆ

ทั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่า เริ่มมีการบันทึกการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในอดีตเป็นเอกสารหลักฐานมาตั้งแต่เดือนกันยายน 2538 ในสมัยที่นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี โดยเป็นข้อสั่งการที่เกิดขึ้นจากการลงพื้นที่ตรวจราชการของนายกรัฐมนตรีในกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาหน้าท่วม และการแก้ไขปัญหาจราจร ซึ่งเสนอให้รัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ ได้ทราบในคราวการประชุมคณะรัฐมนตรี รวมถึงข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีแต่ละสมัยในโอกาสอื่น ๆ ระหว่าง พ.ศ. 2538 - พ.ศ. 2557 ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังตารางต่อไปนี้

วันที่มี ข้อสั่งการ	นายก รัฐมนตรี	กิจกรรม	ประเด็นสั่งการ
2 ก.ย. 2538	นายบรรหาร ศิลปอาชา	การลงพื้นที่ตรวจราชการ กรุงเทพมหานคร	การแก้ไขปัญหาหน้าท่วมและปัญหา จราจร
12 พ.ย. 2538	นายบรรหาร ศิลปอาชา	การลงพื้นที่ตรวจราชการ พื้นที่ด้านทิศตะวันออกของ กรุงเทพมหานคร	การดำเนินงานบรรเทาปัญหาอุทกภัย ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงาน ร่วมกัน
14 ม.ค. 2540	พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ	การประชุมคณะรัฐมนตรี	การรักษาวินัยทางการเงินการคลัง โดยให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ประสานกับสำนักงานงบประมาณเพื่อ พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของ แผนงาน โครงการ หากไม่จำเป็นต้อง ดำเนินการในปีงบประมาณ 2540 ก็ให้ ชะลอหรือระงับการดำเนินการใน ปีงบประมาณนี้ไปก่อน
18 มี.ค. 2540	พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ	การประชุมคณะรัฐมนตรี	ให้คณะกรรมการนโยบายและมาตรการ ช่วยเหลือเกษตรกรพิจารณามาตรการ และแนวทางแก้ไขปัญหาราคาข้าวโพด และสับปะรดที่มีแนวโน้มตกต่ำ
20 พ.ย. 2544	นายทักษิณ ชินวัตร	การประชุมคณะรัฐมนตรี	การก่อสร้างโรงสกัดน้ำมันปาล์มที่นิคม สหกรณ์ปี่เหล็งและสหกรณ์บาเจาะ
25 พ.ย. 2546	นายทักษิณ ชินวัตร	การประชุมคณะรัฐมนตรี	ให้กระทรวงมหาดไทยเร่งรัดดำเนินการ ปราบปรามผู้มีอิทธิพลเพื่อเอาชนะ ปัญหายาเสพติด
7 เม.ย. 2547	นายทักษิณ ชินวัตร	การประชุมคณะรัฐมนตรี	การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และความยากจนของประชาชน
29 มิ.ย. 2547	นายทักษิณ ชินวัตร	การประชุมคณะรัฐมนตรี	การพัฒนาเมืองศูนย์กลางภาคเหนือ ตอนบน (วาระสำคัญของรัฐบาล Agenda based)
1 ก.พ. 2548	นายทักษิณ ชินวัตร	การประชุมคณะรัฐมนตรี	การฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ประสพธรณี พิบัติภัย 6 จังหวัดภาคใต้ (สึนามิ)

วันที่มี ข้อสั่งการ	นายก รัฐมนตรี	กิจกรรม	ประเด็นสั่งการ
5 มี.ค. 2548	นายทักษิณ ชินวัตร	การตรวจราชการ ณ ท่าอากาศยานกรุงเทพ	การดำเนินการแก้ไขปัญหาความ ล่าช้าของผู้โดยสารขาเข้า ณ ท่า อากาศยานกรุงเทพ
8 ส.ค. 2549	นายทักษิณ ชินวัตร	การตรวจราชการ ณ จ.ขอนแก่น	การบูรณาการการทำงานของกระทรวง และหน่วยงานต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหา ในพื้นที่ ได้แก่ น้ำท่วม น้ำแล้ง การรวมนักเงิน เป็นต้น
24 ต.ค. 2549	พล.อ.สรยุทธ์ จุลานนท์	การประชุมคณะรัฐมนตรี	การจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหาร จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการ แก้ไขปัญหาจราจรและอุบัติเหตุ ในช่วงวันหยุดเทศกาลสำคัญ
18 ก.พ. 2552	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	การประชุมคณะกรรมการ รัฐมนตรีเศรษฐกิจ	มอบหมายให้สภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ กระทรวงการ ต่างประเทศ และธนาคารแห่งประเทศไทย ไทยรวบรวมเกี่ยวกับมาตรการกระตุ้น เศรษฐกิจ
27 ก.ย. 2554	น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	การประชุมคณะรัฐมนตรี	การแก้ไขปัญหาการเกิดอุทกภัยซ้ำ และการบริหารจัดการลุ่มน้ำให้มี ประสิทธิภาพ
19 มี.ค. 2555	น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	การลงพื้นที่ตรวจราชการ และประชุมคณะรัฐมนตรี สัญจร ณ จ.ภูเก็ต	การส่งเสริมการท่องเที่ยวของกลุ่ม จังหวัดอันดามันรูปแบบใหม่ การแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการ เติบโตของอุตสาหกรรม ท่องเที่ยวอย่างรวดเร็ว ปัญหาความ แออัดของสนามบินภูเก็ต ปัญหาผู้มี อิทธิพลในท้องถิ่น
12 มิ.ย. 2555	น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	การประชุมเพื่อติดตามความ คืบหน้าการจ่ายเงิน	การจ่ายเงินเยียวยาผู้ได้รับ ผลกระทบจากบ้านเรือนเสียหาย จากน้ำท่วม และการวางระบบการ
วันที่มี ข้อสั่งการ	นายกรัฐมนตรี	กิจกรรม	ประเด็นสั่งการ

		เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ จากสถานการณ์อุทกภัย	บริหารจัดการน้ำ และปรับปรุง ข้อมูลให้เป็นปัจจุบันให้แล้วเสร็จ ภายใน 1 เดือน ตลอดจนให้ทุก พื้นที่ ตรวจสอบความพร้อมของ ระบบเตือนภัย
19 มิ.ย. 2555	น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	การประชุมคณะรัฐมนตรี	แนวทางการแก้ไขปัญหาอุทกภัย
8 ต.ค. 2556	น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	การประชุมคณะรัฐมนตรี	ขอให้รัฐมนตรีทุกคนลงพื้นที่ตรวจ ติดตามสถานการณ์อุทกภัยและการ ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยใน พื้นที่จังหวัดรับผิดชอบโดยด่วน
25 มี.ค. 2557	น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	การประชุมคณะรัฐมนตรี	การบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอก ควันภาคเหนือ

ตารางที่ 2 แสดงการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีตั้งแต่สมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา ถึง น.ส.ยิ่งลักษณ์
ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2538 – 2557)

จากตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่า ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในอดีตถูกหยิบยกมาใช้ในโอกาส
การประชุมคณะรัฐมนตรี การประชุมในประเด็นปัญหาสำคัญเร่งด่วนที่เกิดขึ้น ณ ช่วงเวลานั้น ๆ และ
การลงพื้นที่ตรวจราชการของนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีลักษณะการสั่งการในประเด็นปัญหาเร่งด่วน
เฉพาะหน้า สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น ๆ เช่น ปัญหา
น้ำท่วม ปัญหามหาภัย ปัญหามหาภัยพิบัติสึนามิ หมอกควันไฟป่า ปัญหาและประเด็นการพัฒนา
เฉพาะพื้นที่ รวมถึงประเด็นปัญหาและการดำเนินงานที่ต้องอาศัยการบูรณาการความร่วมมือระหว่าง
หน่วยงานตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป มีระยะเวลาจำกัดในการดำเนินการ และมุ่งหวังให้มี
การดำเนินการไปสู่ผลลัพธ์ในทันที โดยการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีจากตารางข้างต้น
ยังสะท้อนให้เห็นถึงประเด็นที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐบาลแต่ละยุคสมัยให้ความสำคัญด้วย กล่าวคือ
หากพิจารณาข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในสมัย นายทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีจากตาราง
ข้างต้นนั้น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลในขณะนั้นให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนของ
ประชาชน และปัญหายาเสพติด นอกจากนี้ ในยุคที่ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง กล่าวคือ ระบบ
การเมืองที่มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวขณะการเลือกตั้งเสียงข้างมากเด็ดขาด นำไปสู่การจัดตั้ง
รัฐบาลพรรคเดียว หรือได้เสียงข้างมากพอที่จะมีอำนาจต่อรองในการจัดตั้งรัฐบาลผสมร่วมกับพรรค

การเมืองขนาดเล็กอื่น ๆ ได้ ทำให้เกิดความเข้มแข็งในระบบรัฐสภา ดังเช่น รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาล ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรียาวนานกว่า นายกรัฐมนตรีสมัยอื่น ๆ ส่งผลให้มีจำนวนการใช้ข้อสั่งการจำนวนมาก เมื่อเทียบกับรัฐบาลอื่น ๆ ในยุคก่อนหน้า พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เข้ามาดำรงตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม ลักษณะของการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในอดีตยังคงจำกัดเฉพาะประเด็นสำคัญเร่งด่วน และเฉพาะพื้นที่เท่านั้น

โดยจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานประจำที่มีภารกิจในด้านการประสานและขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี พบว่า

“การใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในอดีตมีจำนวนน้อยมาก และจำกัดเฉพาะในกรณีสำคัญ และเร่งด่วน ซึ่งไม่มีกลไกคณะกรรมการมาติดตามการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการ จะเป็นการสั่งการโดยตรงต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในประเด็นหรือเรื่องสั่งการนั้น ๆ อย่างไรก็ตามพบปัญหาเกี่ยวกับช่องว่างของการติดตามการดำเนินงานขึ้น เนื่องจากขาดการติดตามผล ทำให้ในยุคปลายสมัยของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร หรือประมาณกันยายน พ.ศ. 2556 ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานภายในขึ้นในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี นั่นคือ สำนักประสานและติดตามนโยบาย หรือ สปต. เพื่อปฏิบัติภารกิจในการติดตาม เร่งรัด และประสานงานตามนโยบายและการสั่งการของนายกรัฐมนตรี การศึกษา วิเคราะห์ และเสนอความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาสั่งการตามนโยบายของนายกรัฐมนตรีโดยเฉพาะ” (ผู้บริหารประเภทอำนวยการ ระดับต้น (กลุ่มสังคม))

จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีมีมาตั้งแต่ในอดีต และประเด็นการสั่งการสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมในขณะนั้น ๆ โดยจำกัดเฉพาะกรณีเร่งด่วนเท่านั้น ซึ่งในอดีตยังไม่มีกลไกที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี รวมถึงหน่วยงานประจำซึ่งเป็นศูนย์กลางในการประสานและขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี หากแต่เป็นการใช้กลไกหน่วยงานประจำหลักที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการสั่งการนั้น ๆ เช่น ประเด็นการสั่งการที่เกี่ยวข้องกับหมอกควัน ไฟป่า จะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมควบคุมมลพิษ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ซึ่งเมื่อได้รับทราบข้อสั่งการโดยตรงจากนายกรัฐมนตรีแล้ว จะต้องรับข้อสั่งการไปพิจารณาดำเนินงานตามข้อสั่งการที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นของสำนักประสานและติดตามนโยบาย หรือ สปต. ในสมัยนายกรัฐมนตรี ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดังที่ผู้ให้ข้อมูลระบุนั้น เป็นการเกิดขึ้นเพื่อปิดช่องว่างของการติดตามความคืบหน้าของการดำเนินงานตามข้อสั่งการและนโยบายอื่น ๆ

ของรัฐบาล ซึ่งไม่ได้เป็นไปเพื่อรองรับข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่มีจำนวนมาก อันเป็นลักษณะพิเศษของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในสมัย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ดังจะกล่าวต่อไป

4.2 ลักษณะและบทบาทของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา แตกต่างจากการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในอดีตทั้งในแง่ของแหล่ง สถานการณ์ จำนวน และประเด็นการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

ภายหลังการแถลงนโยบายการบริหารประเทศต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ก้าวเข้าสู่อำนาจในการบริหารประเทศ ในฐานะนายกรัฐมนตรีเป็นครั้งแรก และต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน นับเป็นเวลากว่า 7 ปี ซึ่งระหว่างการบริหารประเทศของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีเพิ่มขึ้น เมื่อเทียบกับการใช้ข้อสั่งการในอดีต โดยมีจำนวนทั้งสิ้นกว่า 4,000 ข้อสั่งการ สามารถจำแนกตามโอกาสหรือสถานการณ์ในการใช้ข้อสั่งการได้ใน 4 โอกาส (ระหว่างเดือนกันยายน 2557 - พฤษภาคม 2564) ดังนี้

1. การลงพื้นที่ตรวจราชการ จำนวน 1,673 ข้อสั่งการ
2. การประชุมคณะกรรมการระดับชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน จำนวนกว่า 850 ข้อสั่งการ
3. การประชุมศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 จำนวนกว่า 150 ข้อสั่งการ
4. (ระหว่างเดือนมีนาคม 2563 - พฤษภาคม 2564)
5. การเป็นประธานในพิธีเปิด/ปิดงาน และมอบนโยบาย จำนวน 1,440 ข้อสั่งการ

โดยแหล่งในการสั่งการข้างต้นเป็นการจัดประเภทจากข้อมูลที่ได้ค้นพบจากผู้ให้สัมภาษณ์ ซึ่งพบว่า หากเป็นสถานการณ์ทั่วไป แหล่งข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีมี 3 แหล่ง ดังนี้

1) การลงพื้นที่ตรวจราชการของนายกรัฐมนตรี 2) การประชุมคณะกรรมการนโยบายระดับชาติที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และ 3) การปฏิบัติภารกิจอื่น ๆ ของนายกรัฐมนตรี เช่น การเป็นประธานในพิธีเปิดงาน และการกล่าวปาฐกถามอบนโยบาย ซึ่งลักษณะและรายละเอียดการสั่งการจะแตกต่างกันไปตามแต่โอกาส อย่างไรก็ตามด้วยในปัจจุบันได้มีปัญหาของโควิด - 19 เกิดขึ้น จึงมีการจัดตั้งกลไกพิเศษขึ้นเพื่อขับเคลื่อนและแก้ไขปัญหาโควิด - 19 โดยเฉพาะ ทำให้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับโควิด - 19 นั้น ถูกกำหนดและขับเคลื่อนผ่านกลไก ศบค. ซึ่งมีกองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ยกระดับจากสำนักประสานและติดตามนโยบายที่จัดตั้งขึ้นปลายสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ เป็นฝ่ายเลขานุการในทางปฏิบัติ ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับโควิด - 19 มีข้อมูลบันทึกอยู่ในกองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ เช่นเดียวกับข้อสั่งการกรณีทั่วไปอื่น ๆ และเป็นการสั่งการหลายประเด็น

ในโอกาสเดียว ยกตัวอย่าง ข้อสั่งการครั้งแรกในฐานะนายกรัฐมนตรีเกิดขึ้นครั้งแรกในคราวการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2557 เป็นเรื่องที่ครอบคลุมในหลายประเด็น กล่าวคือ

“เป็นการสั่งการในประเด็นการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน การปฏิรูประบบการศึกษา การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม การกำกับดูแลระดับราคาสินค้าอุปโภคบริโภค การส่งเสริมการท่องเที่ยว การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับ การประชาสัมพันธ์นโยบายรัฐบาล และการดูแลด้านผลผลิตทางการเกษตรที่มีการชุมนุมเรียกร้องบ่อยครั้ง ซึ่งสั่งเกือบทุกมิติ และเป็นลักษณะการสั่งการที่มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสั่งการดังกล่าวไปดำเนินงาน **ตลอดจนบูรณาการการทำงานร่วมกันให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม**” (ผู้บริหารประเภทอำนวยการ ระดับสูง)

โดยในแต่ละโอกาสหรือแหล่งของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีมีลักษณะที่เหมือนและแตกต่างกันไป ซึ่งข้อสั่งการในโอกาสการลงพื้นที่ตรวจราชการจะมีลักษณะสำคัญที่โดดเด่น คือ การสั่งการจะเป็นประเด็นการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ (Area Based) ซึ่งจะทำให้ประเด็นการสั่งการมีความชัดเจนมากกว่าข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในโอกาสอื่น ๆ

“ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในโอกาสการลงพื้นที่ตรวจราชการ จะเชื่อมโยงกับ **ประเด็นปัญหาเฉพาะพื้นที่นั้น ๆ ทำให้มีความชัดเจน** ทั้งในแง่ของหน่วยงานรับผิดชอบ และประเด็นในการแก้ไขและพัฒนา ส่งผลให้เกิดการขับเคลื่อนการดำเนินงานที่มีแนวโน้มเกิดผลสำเร็จมากกว่าข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในโอกาสอื่น ๆ โดยเฉพาะเมื่อนำมาเทียบกับข้อสั่งการในพิธีเปิดงาน” (เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ (กลุ่มตัวอย่างที่ 1))

ยกตัวอย่างเช่น ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในโอกาสการลงพื้นที่ตรวจราชการ จ.ราชบุรี เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2562 โดยได้สั่งการเกี่ยวกับการส่งเสริมการทำตลาดกลางสินค้าเกษตร จ.ราชบุรีว่า ให้กระทรวงพาณิชย์ โดยพาณิชย์จังหวัด เป็นหน่วยงานหลัก ร่วมกับกระทรวงเกษตร (เกษตรจังหวัด) และจ.ราชบุรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมการทำตลาดกลางสินค้าเกษตร เพื่อเป็นสถานที่ซื้อขายสินค้าเกษตรโดยตรง ด้วยการประมูลราคา เช่น ตลาดข้าวและพืชไร่ ตลาดผักและผลไม้ ตลาดปศุสัตว์ ตลาดสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์แปรรูป เป็นต้น ซึ่งได้มีพาณิชย์จังหวัด ได้มีการรายงานผลการดำเนินการเกี่ยวกับประเด็นการสั่งการส่งเสริมพัฒนาตลาดกลางสินค้าเกษตรของ

จ.ราชบุรี ซึ่งมีตลาดกลางสินค้าการเกษตร รวม 2 แห่ง 1) ส่งเสริมให้ตลาดกลางผักและผลไม้ จ.ราชบุรี (ตลาดศรีเมือง) คำส่งพืชผลทางการเกษตร พื้นที่ 200 ไร่ อาคารพาณิชย์กว่า 100 ห้อง โดยมีปริมาณสินค้าหมุนเวียนเข้าสู่ตลาดวันละ 5,000 ตัน มูลค่าการซื้อขายตลาดกลางผักและผลไม้ จ.ราชบุรี วันละ 100 - 150 ล้านบาท 2) ตลาดกลางปลาสวยงามและสัตว์เลี้ยง จ.ราชบุรี (ฟิช วิลเลจ ราชบุรี) เป็นแหล่งรวบรวมปลาสวยงามที่สำคัญของประเทศ และเป็นแหล่งรวมเกษตรกรผู้เพาะเลี้ยง ปลากว่า 20,000 บ่อ พื้นที่ 120 ไร่ เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า ประเด็นสั่งการในโอกาสลงพื้นที่ตรวจราชการ จะมีพื้นที่เป็นตัวกำกับหน่วยงานที่ต้องดำเนินงานและรับผิดชอบที่ชัดเจน และเป็นประเด็นที่ เฉพาะเจาะจง เป็นรูปธรรม ซึ่งจะช่วยให้การนำไปปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะเห็นผลเป็นรูปธรรมที่มากขึ้น

อีกตัวอย่างหนึ่ง ได้แก่ ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในโอกาสการประชุมคณะกรรมการ ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ครั้งที่ 1/2563 เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2563 ดังนี้

ลำดับ	ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ
1.	<p><u>ระเบียบวาระที่ 3</u> เรื่องเสนอเพื่อทราบ</p> <p><u>ระเบียบวาระที่ 3.2</u> ความคืบหน้าการจัดทำ SMEs Report</p> <p>- ให้ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาหาแนวทางประชาสัมพันธ์และมาตรการสร้างแรงจูงใจผู้ประกอบการ SMEs ไทยทุกกลุ่ม ให้เข้าร่วมการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ SMEs เพื่อประโยชน์ในการเข้าถึงการส่งเสริมและสนับสนุนในรูปแบบต่าง ๆ จากภาครัฐ ทั้งนี้ ให้รายงานผลการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ SMEs ด้วย</p>	สสว.
2.	<p><u>ระเบียบวาระที่ 3.3</u> การดำเนินการของ สสว. ตามนโยบายและข้อสั่งการของประธาน</p> <p>- ให้ กค. (กรมบัญชีกลาง) สสว. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เร่งดำเนินการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เอื้อและสอดคล้องกับแผนการส่งเสริมและสนับสนุน SMEs ของภาครัฐให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อให้การขับเคลื่อนมาตรการต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถแก้ปัญหาได้อย่างครบวงจร ทั้งนี้</p>	กค. สสว.
3.	<p>ให้ กค. รายงานผลการดำเนินการดังกล่าวให้ นรม. รับทราบ</p> <p>- ให้ สสว. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาหาแนวทางดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างระหว่างภาครัฐกับผู้ประกอบการ SMEs ในท้องถิ่น โดยเฉพาะ</p>	สสว.

ลำดับ	ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	ผู้ประกอบการรายย่อย (Micro SMEs) เพื่อสร้างโอกาสและกระจายรายได้อย่างทั่วถึง ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง	

ตารางที่ 3 แสดงตัวอย่างข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในโอกาสการประชุมคณะกรรมการนโยบายระดับชาติ

จากตัวอย่างข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในโอกาสการประชุมคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการนโยบายระดับชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และฝ่ายเลขานุการ คือ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริม SMEs เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ SMEs ของประเทศ พิจารณาแผนปฏิบัติการส่งเสริม SMEs ให้คำแนะนำหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และเอกชนเพื่อให้ปฏิบัติตามแผนการส่งเสริมวิสาหกิจ ตลอดจนการกำหนดมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร หรือด้านอื่นเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในฐานะฝ่ายเลขานุการมีหน้าที่ในการกำหนดระเบียบวาระการประชุม จดรายงานและมติการประชุม แจ้งเวียนการประชุม และการเตรียมการด้านธุรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดทำหนังสือเชิญประชุม เป็นต้น ซึ่งในแต่ละการประชุมคณะกรรมการระดับชาติจะมีเจ้าหน้าที่กองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์เข้าไปร่วมสังเกตการณ์ประชุมและจดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ซึ่งอาจมองได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของเจ้าหน้าที่กองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์เกิดความทับซ้อนกับการจดยางานและมติ รวมถึงความเห็นในที่ประชุมของฝ่ายเลขานุการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนิยามของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่ยังไม่มีความชัดเจน การจะตีความว่าสิ่งนี้คือข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือมติ/ความเห็นของประธานกรรมการ หรือที่ประชุมจึงเป็นเรื่องที่ไม่ชัดเจนและซ้ำซ้อนได้ ดังนั้น การใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในโอกาสนี้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของการนิยามของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้ลักษณะและบทบาทของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงไปจากการใช้ในอดีต กล่าวคือ เมื่อนิยามไม่ชัดเจน ย่อมนำไปสู่การมีข้อสั่งการที่มีจำนวนมากได้ ตลอดจนยังพบปัญหาของการเข้าถึงข้อมูลการสั่งการของนายกรัฐมนตรีในโอกาสการประชุมคณะกรรมการ โดยเฉพาะด้านความมั่นคง และปัญหาด้านการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการสั่งการในประเด็นปัญหาเฉพาะด้าน เช่น การประชุมคณะกรรมการพลังงานแห่งชาติ การประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลัง เป็นต้น อาจนำไปสู่การจดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี

ที่บิดเบือนไปจากเดิม และผิดวัตถุประสงค์ของการมีข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะนำเสนอข้อมูลในส่วนกระบวนการและกลไกการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในส่วนต่อไป ดังข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ พบว่า

“ปัญหาของกลุ่มความมั่นคงที่พบสำคัญเลย คือ ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลและข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในโอกาสการประชุมคณะกรรมการด้านความมั่นคง เช่น การประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ เนื่องจากเป็นเรื่องลับ และฝ่ายเลขานุการไม่ยินยอมให้เข้าร่วมประชุม ซึ่งทำให้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีบางอย่างมันไม่ได้รับการประสาน ขับเคลื่อน และติดตามอย่างต่อเนื่องได้ ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคของกองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ ในฐานะหน่วยงานที่ต้องติดตามประเด็นนโยบายและข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีได้” (ผู้บริหารประเภทอำนาจการระดับต้น (ด้านความมั่นคง))

นอกจากนี้ จากการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในโอกาสการลงพื้นที่ตรวจราชการและการประชุมคณะกรรมการข้างต้น ยังพบว่าลักษณะเด่นของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา อีกประการที่สำคัญ คือ การแก้ไขปัญหาสาธารณสุขไม่สามารถดำเนินการโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่ต้องใช้การบูรณาการความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงาน จึงจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้

ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในโอกาสการเป็นประธานในพิธีเปิด/ปิดงาน และมอบนโยบาย มีลักษณะเป็นการจับประเด็นในการกล่าวปาฐกถา กล่าวเปิดงาน และมอบนโยบายของนายกรัฐมนตรีรวมทั้งในขั้นตอนของการเยี่ยมชมนิทรรศการในงานนั้น ๆ (หากมี) ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในโอกาสนี้จึงเป็นการตีความของเจ้าหน้าที่ผู้จัดข้อสั่งการ และมีลักษณะข้อสั่งการที่ไม่ได้เป็นกรณีเร่งด่วน หรือเฉพาะเจาะจง ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่หน่วยงานปฏิบัติหลักมีแผนการดำเนินการอยู่แล้ว ดังตัวอย่างข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในโอกาสการเป็นประธานในพิธีมอบรางวัลผู้ประกอบการส่งออกดีเด่น ปี 2563 (Prime Minister’s Export Award 2020) เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2563 ต่อไปนี้

ลำดับ	ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี	หน่วยงาน ที่ได้รับผิดชอบ
1.	<p>การปรับเปลี่ยนแนวทางรูปแบบการดำเนินธุรกิจ</p> <p>ให้กระทรวงพาณิชย์ (พณ.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ประกอบการภาครัฐและภาคเอกชน พิจารณาหาแนวทางในการปรับตัว ปรับเปลี่ยนวิธีการในการประกอบธุรกิจให้สอดคล้องกับสถานการณ์โลกในปัจจุบันที่เรียกว่าโลกยุคความปกติใหม่ (New normal) เพื่อให้ภาคธุรกิจสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ</p>	พณ.
2.	<p>การนำผลิตภัณฑ์ที่ขึ้นบัญชีนวัตกรรมมาใช้ในการดำเนินธุรกิจ</p> <p>ให้ พณ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาหาแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนการนำผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการขึ้นบัญชีนวัตกรรมของประเทศไทยมาใช้ในการดำเนินธุรกิจหรือเป็นส่วนประกอบของสินค้าและบริการต่าง ๆ โดยเฉพาะผลผลิตที่มาจากวัสดุเหลือใช้ หรือผลผลิตทางการเกษตรต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ เช่น ข้าว เป็นต้น เพื่อเพิ่มมูลค่าของสินค้าและบริการและเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรอีกทางหนึ่ง</p>	พณ.
3.	<p>การส่งเสริมธุรกิจพัฒนาต่อยอดผลิตภัณฑ์</p> <p>ให้ พณ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ประกอบการภาครัฐและภาคเอกชน พิจารณาหาแนวทางในการสร้างเรื่องราว (Story) ลงในผลิตภัณฑ์ พัฒนา ปรับปรุงผลิตภัณฑ์และบริการให้มีคุณภาพมาตรฐาน และคงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ความเป็นไทยที่โดดเด่น โดยใช้วัตถุดิบต่าง ๆ ที่มีอยู่ในประเทศที่คนไทยเป็นผู้ผลิต เพื่อเพิ่มมูลค่าของสินค้า และช่วยให้เกิดการหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจฐานรากได้มากขึ้น</p>	พณ.
4.	<p>การผลักดันการค้าระหว่างประเทศในเชิงรุก</p> <p>ให้ พณ. ร่วมกับ กต. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาหาแนวทางในการผลักดันการค้าระหว่างประเทศในเชิงรุก เพิ่มการค้าขายระหว่างประเทศให้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งการหาตลาดใหม่รอบ ๆ ประเทศ เพื่อเพิ่มมูลค่าการส่งออกและสร้างรายได้ให้กับประเทศอย่างต่อเนื่อง</p>	พณ.

ลำดับ	ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี	หน่วยงานที่ได้รับผิดชอบ
5.	การพัฒนาทักษะผู้ประกอบการธุรกิจ ให้ พณ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาแนวทางในการส่งเสริมพัฒนาทักษะผู้ประกอบการ รวมไปถึงลูกจ้าง พนักงาน ในเรื่องของเทคโนโลยีดิจิทัลต่าง ๆ เช่น การทำงานกับเครื่องจักรขนาดใหญ่ เป็นต้น เพื่อให้มีความสามารถรองรับกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่ทันสมัยที่จะเปลี่ยนผ่านเข้ามาในปัจจุบันและอนาคตได้	พณ.

ตารางที่ 4 แสดงตัวอย่างข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในโอกาสการเป็นประธานในพิธีต่าง ๆ

ในส่วนของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโควิด - 19 ผ่านการประชุมศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 จะเป็นลักษณะข้อสั่งการในสถานการณ์วิกฤตซึ่งเป็นวาระแห่งชาติ และเป็นประเด็นเร่งด่วนที่ทุกหน่วยงานภาครัฐต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก ตัวอย่างข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในโอกาสนี้ ได้แก่ ในเดือนมีนาคม 2563 นายกรัฐมนตรีมีข้อสั่งการให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการดำเนินการแก้ไขปัญหาจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ขึ้น ซึ่งต่อมา ได้มีการเปิดบัญชี และจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการเงินบริจาคและทรัพย์สินเพื่อสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว รวมถึงการออกหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือจากเงินบริจาคมดังกล่าว ซึ่งมีความรวดเร็วในการดำเนินงานให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมเมื่อเทียบกับข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในกรณีหรือโอกาสอื่น ๆ

ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในกรณีโควิด - 19 ที่พบได้มากคือการสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นด้านวัคซีน หรือมาตรการปิดร้านค้าต่าง ๆ ดังเช่นในคราวการประชุมศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 ครั้งที่ 2/2564 เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2564 นายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้กระทรวงสาธารณสุขและโฆษกศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลการแพร่ระบาดภายในประเทศ และประเทศเพื่อนบ้าน จำนวนผู้ติดเชื้อในประเทศ มาตรการการป้องกันและควบคุมโรคโควิด - 19 และมาตรการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์โควิด - 19 รวมถึงให้กระทรวงสาธารณสุขจัดทำแอปพลิเคชันติดตามผู้ที่ได้รับการฉีดวัคซีนโควิด - 19 และให้ติดตามแนวทางการรับรองผู้ที่ฉีดวัคซีนโควิด - 19 จากต่างประเทศอย่างใกล้ชิดเพื่อกำหนดแนวทางสำหรับไทยต่อไป ซึ่งจากการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในโอกาสต่าง ๆ สามารถแสดงลำดับความสำคัญเร่งด่วน ลักษณะเด่นและกลไกการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีแต่ละโอกาสไปปฏิบัติได้ดังตารางที่ 5

ลำดับความสำคัญเร่งด่วน	ลักษณะเด่น และกลไกการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ
ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี กรณีโควิด - 19	การสั่งการในกรณีเร่งด่วน ทุกหน่วยงานต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก โดยมีลักษณะมุ่งเน้นการประชาสัมพันธ์และสร้างความรู้ความเข้าใจ และได้รับการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติผ่านกลไกศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 และกลไกคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี
ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในการลงพื้นที่ตรวจราชการ	การสั่งการที่เป็นประเด็นการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ (Area based) และอาจเป็นกรณีเร่งด่วนในเชิงพื้นที่ และได้รับการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติผ่านกลไกคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี
ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในการเป็นประธานในพิธี เปิด/ปิด และมอบนโยบาย	การสั่งการกรณีที่ไม่เร่งด่วน ไม่มีความเฉพาะเจาะจง เป็นเรื่องที่มีแผนการดำเนินการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติอยู่แล้ว และข้อสั่งการในโอกาสนี้เกิดจากการตีความของเจ้าหน้าที่ผู้จัดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี โดยมีการประสานและติดตามผ่านกลไกคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี
ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในการประชุมคณะกรรมการ นโยบายระดับชาติ	ข้อสั่งการขึ้นอยู่กับการตีความของเจ้าหน้าที่ผู้จัดข้อสั่งการ และมีลักษณะเป็นการแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงไม่ต้องอาศัยกลไกกลางในการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ

ตารางที่ 5 แสดงลำดับความสำคัญเร่งด่วน ลักษณะเด่น และกลไกการขับเคลื่อนข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปสู่การปฏิบัติตามโอกาสในการใช้ข้อสั่งการสมัย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

จากแหล่งและโอกาสในการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่หลากหลายมากขึ้นนั้น นำไปสู่การมีข้อสั่งการจำนวนมากขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้ การใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่มากขึ้นนั้น เกิดขึ้นจากปัจจัยที่ส่งผลสำคัญคือ อำนาจทางการเมืองของผู้นำ หรือ นายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจอยู่เต็มมือ กล่าวคือ รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นรัฐบาลที่มีความเข้มแข็ง ส่งผลให้การใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีกลายเป็นเครื่องมือที่แสดงออกถึงอำนาจ และเพื่อให้ได้มาหรือรักษาไว้ซึ่งอำนาจนั้น โดยไม่ได้มุ่งหวังประโยชน์ในการแก้ไขปัญหา หรือผลลัพธ์

ให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมเท่านั้น ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องพบว่า ประเด็นของการสั่งการของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในหัวงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ 1 (ระหว่างเดือนกันยายน 2557 – กรกฎาคม 2562) มีความแตกต่างกับรัฐบาลประยุทธ์ 2 (ระหว่างเดือนสิงหาคม 2562 - ปัจจุบัน) กล่าวคือ

“ในหัวงรัฐบาล คสช. หรือรัฐบาลประยุทธ์ 1 หรือ ก่อนการเลือกตั้ง การสั่งการจะ มุ่งเน้นเรื่องการทุจริตจํานำเข้า ประเด็นด้านความมั่นคง โดยเฉพาะความขัดแย้ง ทางการเมือง และเรื่องที่ถูกกดดันจากนานาชาติ เช่น การทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing) และรัฐบาลประยุทธ์ 2 หรือหลังการเลือกตั้ง จะมุ่งเน้นการสั่งการที่ ให้หน่วยงานต่าง ๆ ประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจ และสร้างการรับรู้เกี่ยวกับ ผลงานของรัฐบาล มากกว่าการมุ่งผลลัพธ์ของการขับเคลื่อนการดำเนินงานที่เป็น รูปธรรม” (ผู้บริหารประเภทอํานวยการ ระดับต้น กลุ่มสังคม)

จากข้อมูลข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชานั้น มีบทบาททั้งในแง่ของการเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา เครื่องมือในการผลักดัน ประเด็น การช่วงชิงพื้นที่ การประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจ และส่งเสริมภาพลักษณ์ของผู้นำ และฝ่ายที่อยู่ในอํานาจขณะนั้น ๆ ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีอีกแง่หนึ่งเสมือนเป็นเครื่องมือ ที่สะท้อนอํานาจของผู้นำ และขณะเดียวกันเป็นเครื่องมือที่นำมาซึ่งการรักษาไว้ หรือได้มาซึ่งอํานาจ และคะแนนนิยมของผู้นำในปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุป จากข้อมูลผลการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะของการใช้ข้อสั่งการของ นายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา พบว่าสถานการณ์ในการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ไม่ได้จำกัดการใช้เฉพาะกรณีเร่งด่วนเท่านั้น และมีบทบาททั้งในแง่ของ การแก้ไขปัญหา บทบาทของการผลักดันประเด็น สร้างการรับรู้ การช่วงชิงพื้นที่ และส่งเสริม ภาพลักษณ์ของผู้นำ ซึ่งถือเป็นเครื่องมือทางการเมืองของฝ่ายที่อยู่ในอํานาจ โดยมีความแตกต่างจาก การใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในอดีต ซึ่งเป็นการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีเฉพาะกรณี เร่งด่วนเท่านั้น เช่น การสั่งการในประเด็นน้ำท่วม ภัยแล้ง หมอกควัน และไฟฟ้า ซึ่งต้องการผลลัพธ์ใน การแก้ไขปัญหาให้ประชาชนทันที ส่งผลให้จำนวนข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในอดีตนั้น มีจำนวนน้อยและเป็นการสั่งการกับหน่วยงานปฏิบัติโดยตรง จึงไม่มีความจำเป็นในการมีกลไก เฉพาะกิจขึ้นมารองรับการขับเคลื่อนและดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี การเกิดขึ้นของ ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีจำนวนมาก ในด้านหนึ่งก็ได้ลดทอนความสำคัญและความศักดิ์สิทธิ์ของ ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีลง อย่างไรก็ตาม จุดร่วมของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในสมัย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ยังคงเหมือนกับสมัยรัฐบาลก่อนหน้า คือ การมุ่งหวังให้เกิดการบูรณาการข้าม

หน่วยงาน โดยจะเห็นได้ว่า ประเด็นสั่งการเกือบทุกเรื่องมักจะมีการเรียกร้องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบหลักต้องร่วมมือกับหน่วยงานอื่นเพื่อขับเคลื่อนข้อสั่งการ

4.3 กระบวนการกำหนดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในสมัย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

ก่อนที่ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีจะถูกขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติเพื่อบรรลุผลตามที่ฝ่ายบริหารต้องการนั้น ต้องผ่านกระบวนการกำหนดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีก่อน ซึ่งการกำหนดประเด็นสั่งการว่านายกรัฐมนตรีจะสั่งการในเรื่องใด และไม่สั่งการในเรื่องใดนั้น ย่อมเกี่ยวข้องกับตัวแสดง ได้แก่ รัฐบาล ข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชน โดยในแง่ของการกำหนดข้อสั่งการนี้จะมีผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญคือนายกรัฐมนตรี และกองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นผู้กำหนดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ซึ่งการกำหนดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในสมัย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ประกอบด้วย 3 กระบวนการย่อย ดังนี้

1. การร่างข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี เป็นกระบวนการแรกของการกำหนดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี โดยในกระบวนการนี้ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในกรณีการใช้ข้อสั่งการในโอกาสการลงพื้นที่ตรวจราชการมากกว่าการใช้ข้อสั่งการในโอกาสอื่น ๆ ซึ่งมีการจัดเตรียมข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ก่อน เนื่องจากประเด็นการสั่งการที่เกิดขึ้นต้องเชื่อมโยงกับปัญหาเฉพาะพื้นที่ ซึ่งหน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่จะทราบดีที่สุดว่าปัญหาเชิงพื้นที่ที่ต้องการให้นายกรัฐมนตรีสั่งการเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่มีประเด็นใดบ้าง กองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์จึงจำเป็นต้องมีการประสานข้อมูลจากหน่วยงานในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในอดีตที่เคยสั่งการในกรณีหรือในพื้นที่ที่เคยเกิดขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลสำหรับการสั่งการที่ตรงและเหมาะสมกับสภาพปัญหามากที่สุด จากนั้นจึงเสนอให้นายกรัฐมนตรีทราบเป็นข้อมูลให้นายกรัฐมนตรีสั่งการ ซึ่งนายกรัฐมนตรีอาจพิจารณาสั่งการหรือไม่สั่งการตามที่กองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์จัดเตรียมไว้ก็ได้
2. การจดและสรุปข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นระหว่างการปฏิบัติภารกิจในโอกาสต่าง ๆ ของนายกรัฐมนตรี ทั้ง 4 โอกาส คือ การลงพื้นที่ตรวจราชการ การประชุมคณะกรรมการนโยบายระดับชาติ การเป็นประธานในพิธีเปิดและปิด/มอบนโยบาย และการสั่งการเกี่ยวกับโควิด - 19 ผ่าน ศบค. โดยเจ้าหน้าที่กองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจะเข้าร่วมภารกิจกับนายกรัฐมนตรี จะดำเนินการจดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีจนเสร็จสิ้นภารกิจ ซึ่งมีหลักการจดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในเบื้องต้น ประกอบด้วย ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีต้องไม่เป็นเรื่องผิดกฎหมาย ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่เอื้อประโยชน์ให้ใคร เกิด

ประโยชน์ต่อประชาชน และสร้างการบูรณาการทำงานหรือสามารถช่วยแก้ไขปัญหาให้กับหน่วยงานได้ จากนั้นเมื่อได้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีมาจากการจดในภารกิจนั้น ๆ เรียบร้อยแล้ว จะดำเนินการจัดทำสรุปข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบหลัก หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเชื่อมโยงประเด็นความเกี่ยวข้องกันนโยบายรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงยุทธศาสตร์ชาติ จากนั้นจึงจัดทำบันทึกข้อความเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ให้กองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีแจ้งข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ

3. การแจ้งข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยภายหลังจากที่นายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว กองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์จะดำเนินการจัดทำหนังสือแจ้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานผลการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีกลับมายังกองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ เมื่อมีความคืบหน้าหรือเกิดผลลัพธ์ในแง่ของการดำเนินงานแล้ว หน่วยงานนั้น ๆ จะรายงานความคืบหน้ากลับมายังกองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ เจ้าหน้าที่จะดำเนินการสรุปรายงานผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการนายกรัฐมนตรีกราบเรียนนายกรัฐมนตรีทราบ หรือพิจารณาต่อไป โดยจัดทำเป็นบันทึกข้อความสรุปรายงานผลการดำเนินงาน นำเรียนผู้อำนวยการกลุ่ม ผู้อำนวยการกอง รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร (ที่กำกับดูแล) กรรมการและเลขานุการ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีตามลำดับชั้น จากนั้นจึงแจ้งข้อสั่งการนายกรัฐมนตรีให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานต้นเรื่องทราบ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีมีข้อพิจารณาเพิ่มเติม กองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์จะดำเนินการแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานต้นเรื่องทราบและดำเนินการ และกรณีไม่มีข้อพิจารณาเพิ่มเติมให้ถือว่าเสร็จสิ้นกระบวนการ ทั้งนี้ กรณีที่ข้อสั่งการดังกล่าวเป็นประเด็นเร่งด่วนหรือมีผลสืบเนื่อง จะนำข้อมูลข้อสั่งการข้างต้นเข้าสู่กระบวนการติดตามข้อสั่งการนายกรัฐมนตรีในกลไกคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะ ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่เกิดขึ้นในกระบวนการนี้จะถูกจัดเก็บไว้ในระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ของกองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อประโยชน์ในการสืบค้นข้อมูลและผลการดำเนินงานของนายกรัฐมนตรีต่อไป

จากกระบวนการกำหนดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีข้างต้น พบประเด็นสำคัญในขั้นตอนของการจัดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่กองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่านายกรัฐมนตรีไม่ได้เป็นผู้กำหนดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว หากแต่มีผู้เกี่ยวข้องอื่น ที่มีส่วนกำหนดหรือออกข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีด้วย เนื่องจากการจัดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีขึ้นอยู่กับ การตีความ ความสามารถ และการรับรู้ และความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้จัดข้อสั่งการ ซึ่งแปรผันไปตามระดับปัจเจกบุคคลที่ทำหน้าที่จัดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในโอกาสต่าง ๆ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จัดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี กระทั่งผู้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องมีส่วนในการนิยามและกำหนดว่าข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีคืออะไร และหน่วยงานใดบ้างที่เกี่ยวข้อง การเกิดขึ้นของผู้กำหนดนิยาม หรือออกข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่นอกเหนือจากนายกรัฐมนตรีนี้ มีสาเหตุมาจากการที่รัฐได้จัดตั้งกลไกขึ้นมาประสาน ขับเคลื่อน และติดตามการดำเนินงาน ทั้งที่อยู่ในรูปแบบของหน่วยงานประจำ และกลไกคณะกรรมการเฉพาะกิจนำไปสู่การตั้งคำถามถึงความโปร่งใส (Transparency) ในกระบวนการออกข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี

“แม้จะมีหลักการจัดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในเบื้องต้นว่าต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ไม่เลือกปฏิบัติ หรือต้องสร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนนั้น แต่มันเป็นหลักการที่กว้างเกินไป ไม่มีเกณฑ์และไม่ชัดเจน ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการจัดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในภารกิจต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ที่ไปจุดแตกต่างกันไปตามความสามารถของแต่ละคน หรือไม่ก็ตามวาระที่ได้รับมอบหมาย หากส่งสองคนไปจัดข้อสั่งการในโอกาสเดียวกันจะได้ข้อสั่งการมาไม่เหมือนกัน เพราะการตีความว่าสิ่งที่นายกรัฐมนตรีพูดประโยคใดเป็นข้อสั่งการ มันไม่เหมือนกัน คือต้องสังเกตท่าทาง และสายตาว่านายกรัฐมนตรีหันไปสั่งการกับใครหรือหน่วยงานใดด้วย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการจดเกินจากที่นายกรัฐมนตรีพูด ทำให้ในขั้นตอนการสรุปข้อสั่งการจึงต้องมาปรับและอาจทำให้เกิดประเด็นหรือเจตนาที่แท้จริงของนายกรัฐมนตรีได้” (เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ (กลุ่มตัวอย่างที่ 1))

ทั้งนี้ หากนำกระบวนการออกข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีมาพิจารณากับโอกาสหรือแหล่งของการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีกับ พบข้อมูลว่า การกำหนดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในโอกาสการลงพื้นที่ตรวจราชการของนายกรัฐมนตรีจะเป็นลักษณะของการร่างข้อสั่งการไว้ ก่อนการปฏิบัติภารกิจจริง ในส่วนของข้อสั่งการที่เกี่ยวข้องกับโควิด - 19 นั้น จะแตกต่างกับข้อสั่งการในโอกาสอื่น ๆ ดังข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ พบว่า

“ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับโควิด - 19 เป็นการสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในโอกาสการประชุมนั้น ๆ ซึ่งกองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์จะทำหน้าที่เป็น ฝ่ายเลขานุการ จัดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีออกมาเป็นรูปแบบบันทึกรายงาน การประชุม ซึ่งจะแจ้งเวียนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอต่อที่ประชุม คณะรัฐมนตรีครั้งถัดไปเพื่อรับทราบและดำเนินการตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี เนื่องจากเป็นประเด็นเร่งด่วน ไม่สามารถใช้อาศัยหนังสือราชการสื่อสารเพียง ช่องทางเดียวได้ ก็สื่อสารในที่ประชุม รายงานกันในที่ประชุมไปก่อน และค่อยทำ หนังสือส่งตามไปที่หลัง” (ผู้บริหารประเภทอำนวยการ ระดับสูง)

ดังนั้น ขั้นตอนของการกำหนดและแจ้งข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้ทราบและปฏิบัติตาม ด้วยความจำเป็นเร่งด่วน การแจ้งข้อสั่งการกรณีโควิด - 19 นั้น จะเป็นการแจ้งและรับทราบในที่ประชุมศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 ให้ได้รับทราบ ตลอดจน มีการแจ้งอีกครั้งในคราวการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งถัดไปจากการประชุมศูนย์บริหารสถานการณ์ โควิด - 19 เพื่อให้หน่วยงานตระหนักถึงความสำคัญ จำเป็นและเร่งด่วนนั่นเอง ซึ่งหากเป็น กระบวนการกำหนดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในโอกาสการประชุม ซึ่งหมายความรวมถึงกรณี โควิด - 19 ผ่านกลไก ศบค. นั้น ยังพบว่า การกำหนดระเบียบวาระการประชุมว่าจะประชุมเรื่อง อะไรบ้าง มีเรื่องเพื่อทราบและเรื่องเพื่อพิจารณาใดบ้าง จะเป็นส่วนสำคัญที่ส่งผลต่อการกำหนดหรือ ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่จะออกมาด้วยนั่นเอง

ในกรณีของการกำหนดและแจ้งข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในการประชุมคณะกรรมการ ระดับชาติอื่น ๆ จะเป็นการจัดข้อสั่งการ นำมาสรุป เสนอผู้บังคับบัญชาเห็นชอบส่งให้หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบเท่านั้น ส่งผลให้ข้อสั่งการประเภทนี้ไม่จำเป็นต้องมีกลไกในการนำข้อสั่งการของ นายกรัฐมนตรีไปสู่การปฏิบัติ

“ได้คุยกันในกองและผู้ใหญ่ เห็นว่าในการจัดข้อสั่งการในที่ประชุมคณะกรรมการ ไม่ต้องจัดก็ได้ แต่ผู้ใหญ่ก็ให้จัดเพราะว่ากองหรือ สลน. เองจะได้มีข้อมูลเก็บไว้ และ ก็ประสานส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบเท่านั้น ถือว่าให้เกียรติฝ่ายเลขานุการ ด้วย เนื่องจาก มองว่าฝ่ายเลขานุการจะมีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ มากกว่าอยู่แล้ว และหากมี ประเด็นใดที่กรรมการหรือที่ประชุมให้ความสำคัญ จะมีการติดตามต่อในการประชุม ครั้งถัดไปเอง” (ผู้บริหารประเภทอำนวยการ ระดับต้น (ด้านความมั่นคง))

นอกจากนี้ กระบวนการออกข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรียังพบปัญหาและอุปสรรค ได้แก่ การตีความความหมายของข้อสั่งการของเจ้าหน้าที่จัดข้อสั่งการ ทำให้เกิดการจัดข้อสั่งการของ

นายกรัฐมนตรีที่เกินหรือผิดประเด็น รวมถึงทักษะในการจดที่อาจเกิดความผิดพลาดได้ เช่น การจดข้ามและตกหล่นประเด็นสำคัญ และในบางโอกาสเจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าถึงหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการจดข้อสั่งการได้ในบางโอกาส เช่น การประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ การประชุมคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานขับเคลื่อนและติดตาม หรือข้อมูลบางประการที่ขาดหายไป โดยเฉพาะข้อมูลด้านความมั่นคง ตลอดจนการใช้หนังสือราชการในการเสนอเพื่อขอความเห็นชอบและประสานแจ้งข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ประกอบกับโอกาสที่ต้องจดข้อสั่งการจำนวนมาก ทำให้เกิดความล่าช้าทั้งจากเจ้าหน้าที่เอง สายการบังคับบัญชา และเครื่องมือและระบบการประสานงาน

ข้อค้นพบเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดข้อสั่งการโดยสรุปคือ นิยามของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไม่มีความชัดเจน และนำไปสู่การมีข้อสั่งการมากมายหลายประเภทที่มีกระบวนการนำไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน การที่ข้อสั่งการหลายประเภทไม่ได้ถูกกำหนดขึ้นโดยนายกรัฐมนตรีแต่เกิดจากการจดและตีความเอาเองของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จดข้อสั่งการในโอกาสต่าง ๆ ของกองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ทำให้มีการตีความจากจากดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้จดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังพบปัญหาด้านความล่าช้า และความชัดเจนในการสื่อสารด้วยหนังสือราชการของระบบราชการไทยด้วย

4.4 กระบวนการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติในสมัย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

ด้วยข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีเป็นลักษณะการดำเนินนโยบายจากบนลงล่าง (Top down) กล่าวคือหน่วยงานส่วนกลางหรือระดับสูงมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสามารถเลือกใช้วิธีที่เหมาะสมได้ ด้วยการกำหนดแผนงานภายในของตนเองให้สอดคล้องกับข้อสั่งการที่ได้รับประสานให้ปฏิบัติตามจากส่วนกลาง ดังนั้น ในกระบวนการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในสมัย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ไปปฏิบัติ จึงประกอบด้วยกระบวนการนำข้อสั่งการไปปฏิบัติใน 2 ระดับ ดังนี้

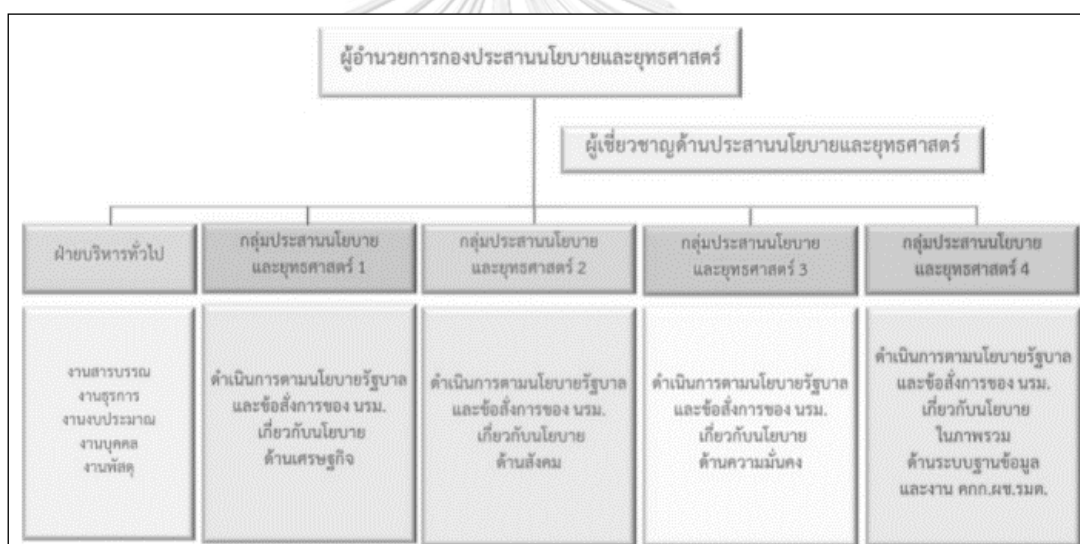
4.4.1 การนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Micro)

แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การแปลงข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปสู่การปฏิบัติ และ 2) ขั้นตอนของการทำให้หน่วยงานในระดับปฏิบัติยอมรับข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี แนวทางแผนงาน หรือโครงการไปปฏิบัติต่อ ดังนี้

1) การแปลงข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานรับผิดชอบหรือหน่วยงานระดับปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการสั่งการนั้น ๆ ซึ่งในขั้นตอนนี้จะต้องอาศัยการสร้าง ความเข้าใจให้แก่หน่วยงานปฏิบัติเกี่ยวกับประเด็นสั่งการเพื่อให้การนำไปปฏิบัติเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงได้สร้างกลไกในการนำข้อสั่งการไปปฏิบัติ

ขึ้นมา แบ่งออกเป็น 2 กลไกหลัก ได้แก่ กลไกหน่วยงานประจำที่มีภารกิจในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี และกลไกคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในระดับมหภาค ดังนี้

1.1) หน่วยงานประจำที่มีภารกิจในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในที่นี้คือ กองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่เกิดขึ้นตามกฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2559 เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2559 ทั้งนี้ ภายในกองนโยบายและยุทธศาสตร์ประกอบด้วยข้าราชการพลเรือนสามัญ ประเภทอำนวยการ ระดับสูง เป็นผู้อำนวยการสำนักประสานและติดตามนโยบาย และประกอบด้วยบุคลากรอีกจำนวน 30 คน ได้แก่ ข้าราชการ 20 คน ลูกจ้างประจำ 1 คน พนักงานราชการ 9 คน โดยมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ แสดงได้ดังแผนภาพที่ 6



แผนภาพที่ 6 แสดงโครงสร้างและภารกิจของกองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

ที่มา: (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2560)

จากแผนภาพที่ 6 กองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่และอำนาจหลักในการศึกษา วิเคราะห์ กลั่นกรอง และเสนอแนะแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาล รวมถึงการติดตาม เร่งรัดประสาน และจัดทำรายงานผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี โดยแบ่งออกเป็น 1 ฝ่าย 4 กลุ่ม ได้แก่ ฝ่ายบริหารทั่วไป ซึ่งมีภารกิจด้านงานสารบรรณ และงานธุรการต่าง ๆ กลุ่มวิเคราะห์นโยบายและยุทธศาสตร์ 1 มีหน้าที่ในการประสานและขับเคลื่อนการดำเนินการตาม

นโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในด้านเศรษฐกิจ กลุ่มวิเคราะห์นโยบายและยุทธศาสตร์ 2 มีหน้าที่ในการประสานและขับเคลื่อนการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีด้านสังคม กลุ่มประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ 3 ทำหน้าที่ในการประสานและขับเคลื่อนการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีด้านความมั่นคง กลุ่มประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ 4 ทำหน้าที่ในการประสานและขับเคลื่อนการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในภาพรวม ด้านระบบฐานข้อมูล และฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี ตลอดจนคณะกรรมการอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมาย การจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีขึ้นมานี้ สะท้อนให้เห็นว่าการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีมีพลวัต บทบาท และปริมาณที่มากขึ้นเมื่อเทียบกับอดีต

โดยกองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์มีหน้าที่ในการแปลงข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปสู่การปฏิบัติโดยตรง โดยทำหน้าที่กำหนดและประสานข้อสั่งการให้หน่วยงานปฏิบัติ ทราบเพื่อนำไปปฏิบัติ ดังนั้น ในการสื่อสารเพื่อสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เกิดความเข้าใจที่ตรงตามเจตจำนงของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี

“ในกระบวนการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี กองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์จะหยิบยกประเด็นข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี และรายงานผลการดำเนินงานที่ได้ในกระบวนการออกข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประเด็นที่กองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์เห็นว่าเป็นประเด็นเร่งด่วนและมีผลสืบเนื่อง นำเข้าสู่กระบวนการขับเคลื่อนในกลไกคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะ ซึ่งมีกองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์เป็นฝ่ายเลขานุการ” (เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ (กลุ่มตัวอย่างที่ 1))

ปัญหาและอุปสรรคที่พบในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีผ่านกลไกหน่วยงานประจำนี้ คือ การประสานงานด้วยหนังสือราชการซึ่งสร้างความล่าช้า และเกิดความเข้าใจไม่ตรงกันได้ ตามข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ดังนี้

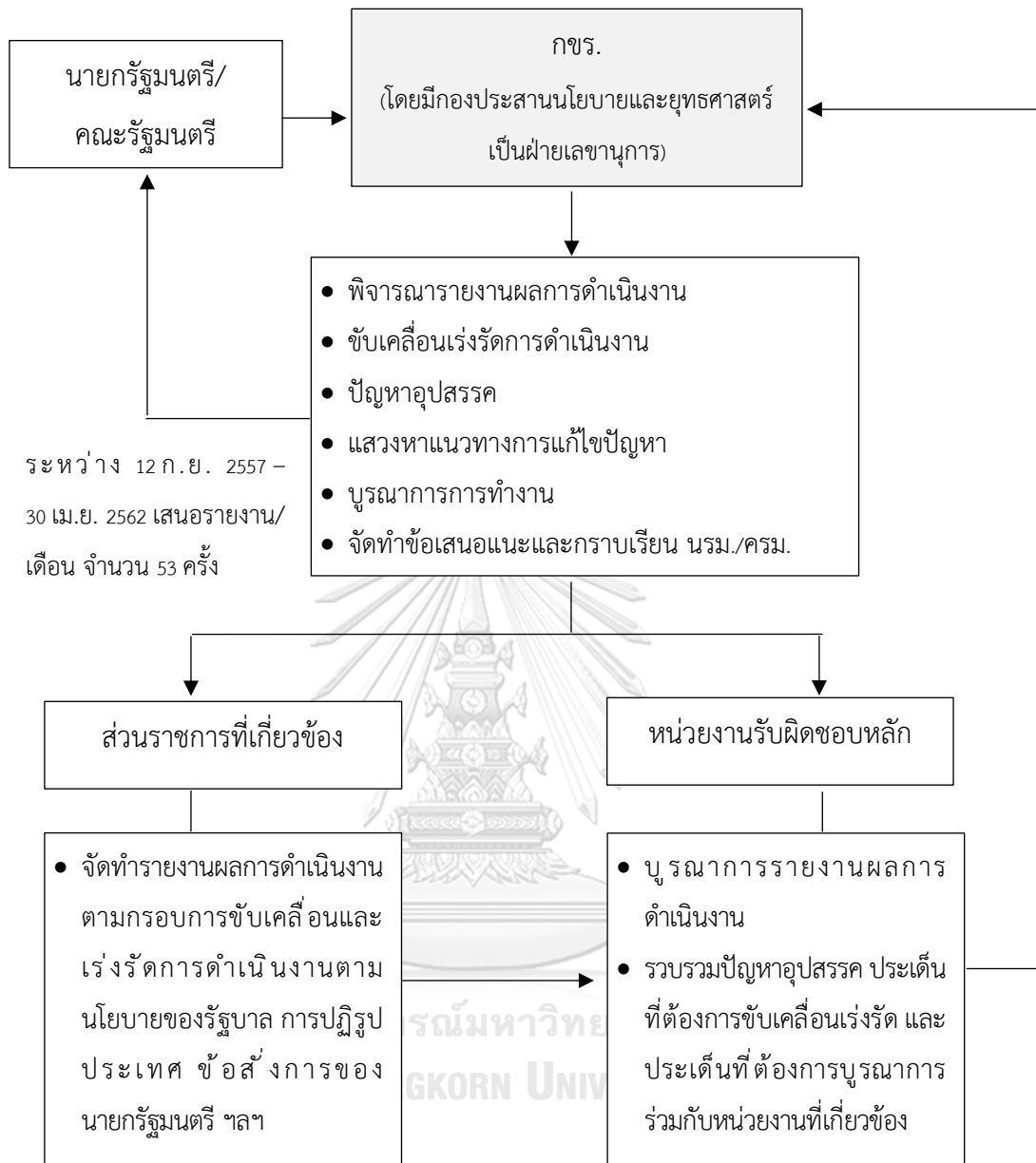
“กองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์เป็นหน่วยงานที่มีข้าราชการประจำ ในการประสาน ขับเคลื่อน และติดตาม ยังไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรายงานผลกลับมามากนัก ด้วยรูปแบบการประสานที่ใช้หนังสือราชการเป็นหลัก และมีการประสานงานด้วยวาจาเพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันน้อย อีกทั้งผู้ประสานขับเคลื่อนข้อสั่งการ และผู้

ปฏิบัติไม่รู้จักและไม่เคยพูดคุย ส่งผลให้การนำไปปฏิบัติ และการรายงาน ผลเกิดปัญหาว่าไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของข้อสั่งการของ นายกรัฐมนตรี” (เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ (กลุ่มตัวอย่างที่ 1))

ความเข้าใจของหน่วยงานที่นำข้อสั่งการไปปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามเจตจำนงของ ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี นำไปสู่ปัญหาของการแปลงข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีให้เป็นแผนงาน โครงการที่หน่วยงานปฏิบัติจะดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของข้อสั่งการนั้น ๆ จึงนำไปสู่ การสร้างกลไกพิเศษขึ้นมาเพื่อปิดช่องโหว่ในการดำเนินงานของหน่วยงานประจำ เนื่องจากเป็น ช่องทางหนึ่งที่หน่วยงานกำหนดและหน่วยงานปฏิบัติได้พูดคุยและสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจ และ ติดตามประสานความคืบหน้าเกี่ยวกับการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีได้

1.2) คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตาม ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ดังนี้

1.2.1) ระหว่างเดือนกันยายน 2557 – มิถุนายน 2562 คณะกรรมการ ขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล (กขร.) ประกอบด้วยรัฐมนตรีประจำ สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า ได้แก่ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการ สภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการ ก.พ.ร. เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ และผู้แทนกระทรวงต่าง ๆ ทุกกระทรวง โดยมีกองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นฝ่ายเลขานุการ แต่งตั้งขึ้นเพื่อเสนอแนะ ประเมินผล และติดตาม รายงานผลการดำเนินงานตามนโยบาย และปัญหาอุปสรรค กำหนดรูปแบบและจัดทำรายงาน แสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเผยแพร่ ผลการดำเนินงานของรัฐบาลต่อสาธารณชน รวมถึงการเร่งรัดติดตามขับเคลื่อนการดำเนินการ ตามข้อเสนอการปฏิรูป โดยใช้คำแถลงนโยบายรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี งานที่เป็นข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เป็นกรอบในการรายงานผล ซึ่งในแต่ละประเด็นการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินการนั้นได้มีการมอบหมายหน่วยงาน รับผิดชอบหลักเพื่อทำหน้าที่ในการบูรณาการ รวบรวมปัญหาและอุปสรรค ประเด็นที่ต้องการ ขับเคลื่อนเร่งรัดต่าง ๆ เสนอต่อ กขร. ดังแผนภาพที่ 7



แผนภาพที่ 7 แสดงกลไกการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลของ กขร.

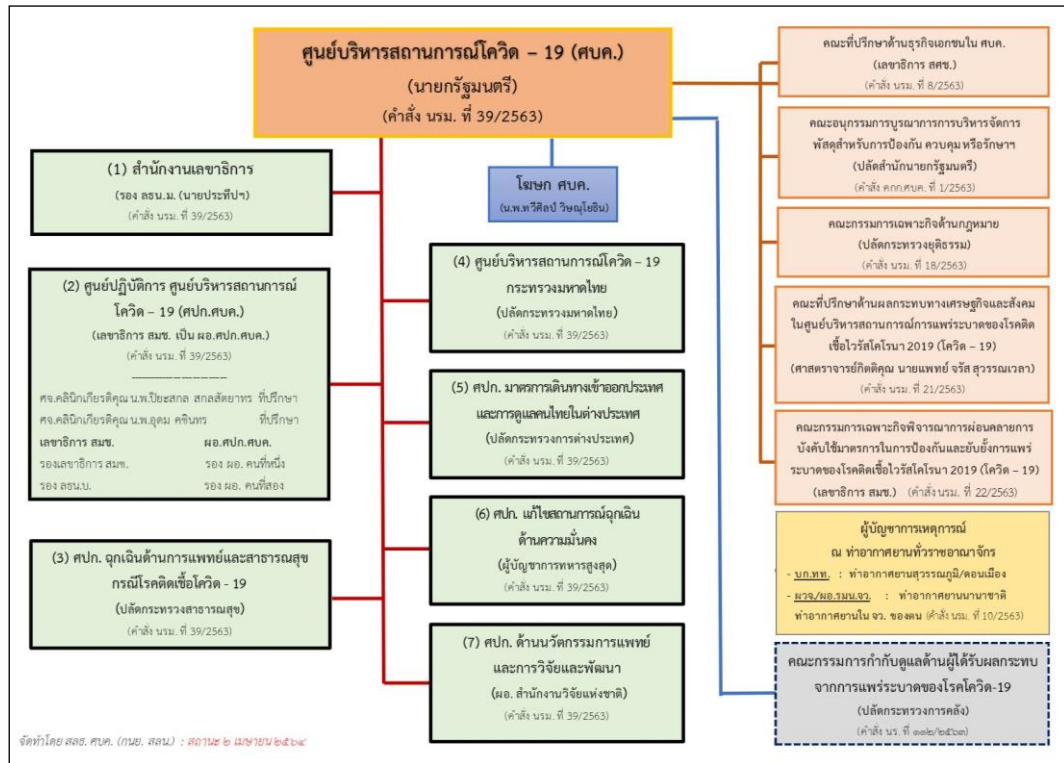
จากแผนภาพข้างต้น กขร. มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารายงานผล ขับเคลื่อน วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค เสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ตลอดจนบูรณาการการทำงานหน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีให้ประสบความสำเร็จ โดย กขร. จะจัดทำข้อเสนอแนะเสนอนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทราบและพิจารณาความคืบหน้าการดำเนินงานต่าง ๆ ขณะเดียวกันได้ดำเนินการผลักดันการดำเนินงานผ่านส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และหน่วยงานรับผิดชอบหลักประสานบูรณาการการทำงานร่วมกัน โดยเมื่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนโยบายนั้น ๆ มีการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง ก็จะต้องจัดทำรายงานเสนอให้

หน่วยงานรับผิดชอบหลักที่ได้รับมอบหมาย รวบรวมและเสนอมายัง กขร. เพื่อทราบและพิจารณาขับเคลื่อนต่อไป ซึ่งจากการดำเนินงานในช่วงสมัยแรกของรัฐบาลนี้ กขร. ได้มีการเสนอนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทราบการดำเนินทั้งสิ้น จำนวน 53 ครั้ง มีผลงานในการขับเคลื่อนข้อสั่งการเด่น ๆ ผ่านกลไก กขร. อย่างเป็นรูปธรรม ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing) การแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation: ICAO) ความคืบหน้าการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการบูรณาการฐานข้อมูลด้านที่ดิน One map เป็นต้น ซึ่งกลไกนี้ถูกพัฒนาขึ้นมาเพื่อตอบสนอง นโยบายและข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในห้วงรัฐบาล คสช. เป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นกลไกที่รวมศูนย์อำนาจด้านการกำหนดนโยบายและขับเคลื่อนมาไว้ที่นายกรัฐมนตรี และเมื่อมีเข้าสู่การเป็นรัฐบาลหลังการเลือกตั้ง ทำให้กลไกนี้สิ้นสุดลงไปพร้อมกับรัฐบาล คสช. ด้วย

1.2.2) ระหว่างเดือนมิถุนายน 2559 - มิถุนายน 2562 รัฐบาลได้แต่งตั้งกลไกคณะกรรมการติดตามการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล (คตบ.) ขึ้นมาอีกกลไกหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐบาลได้รับทราบความคืบหน้าในการปฏิบัติงานตามนโยบายและข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งปัญหาข้อขัดข้องทั้งในด้านการบริหารจัดการ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้มีรองนายกรัฐมนตรี (พลอากาศเอก ประจิน จั่นตอง) ในขณะนั้น เป็นประธานกรรมการ และประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานกลาง ได้แก่ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมประชาสัมพันธ์ คณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน 6 คณะ โดยมีสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายเลขานุการร่วม ซึ่งกลไกนี้จะแตกต่างกับกลไกคณะกรรมการชุดแรก หรือ กขร. ในแง่ของการแต่งตั้งขึ้นเพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลและข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีเพื่อให้เกิดการดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลโดยเร็ว

1.2.3) ระหว่างเดือนมีนาคม 2563 - ปัจจุบัน นายกรัฐมนตรีได้จัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 ขึ้น เพื่อบริหารสถานการณ์และแก้ไขปัญหาโควิด - 19 ซึ่งเป็นปัญหาเร่งด่วนเป็นการเฉพาะ โดยมีนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้อำนวยการศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 เป็นผู้บังคับบัญชาสถานการณ์และสั่งการ ซึ่งภายในศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 ประกอบด้วยสำนักงานเลขาธิการ ซึ่งมีกองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์รับผิดชอบหลัก ศูนย์ปฏิบัติการศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 ซึ่งมีสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดูแลและรับผิดชอบหลัก และศูนย์ปฏิบัติการด้านต่าง ๆ อีก 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการแพทย์และสาธารณสุข ด้านมาตรการเดินทางเข้าออกประเทศ การแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินด้านความมั่นคง ศูนย์บริหารสถานการณ์ของ

กระทรวงมหาดไทย และด้านนวัตกรรมทางการแพทย์และการวิจัยและพัฒนา ตลอดจนคณะที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการต่าง ๆ ดังแผนภาพที่ 8



แผนภาพที่ 8 ภาพแสดงโครงสร้างการทำงานของศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19

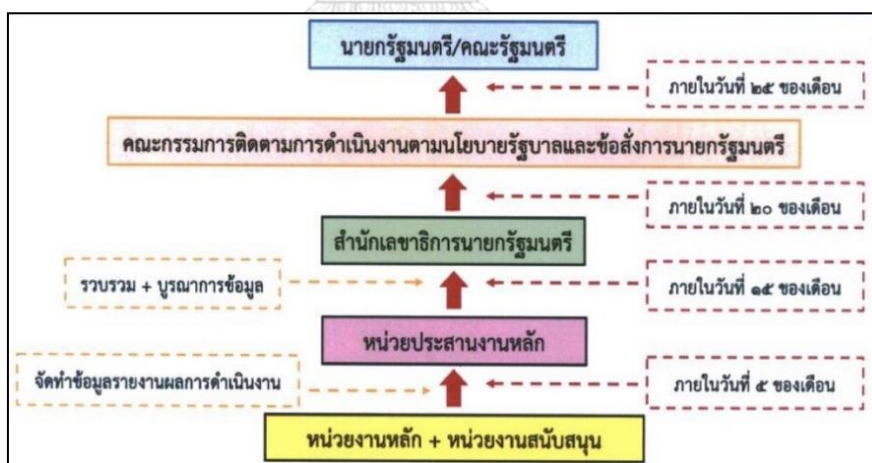
ที่มา: สำนักงานเลขาธิการ ศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19

แผนภาพที่ 8 ข้างต้นแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างการทำงานของศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 ซึ่งภายใต้ศูนย์นี้ยังมีกลไกคณะกรรมการบริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) หรือ ศบค. เป็นกลไกการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับโควิด - 19 ซึ่งมีองค์ประกอบ ได้แก่ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการ โดยมีรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง (นายประทีป กิรีดิเรชา) เป็นฝ่ายเลขานุการ ซึ่งมีกองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์สนับสนุนการดำเนินงานด้านเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและมาตรการเร่งด่วนในการบริหารสถานการณ์ตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นอกจากนี้สามารถสั่งการให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐปฏิบัติภายในขอบเขตหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย

รวมทั้งขอความร่วมมือภาคเอกชนเพื่อให้ดำเนินการเป็นไปตามนโยบายและมาตรการเร่งด่วนที่กำหนดขึ้น เป็นต้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลไกที่รวมศูนย์อำนาจมาอยู่ในมือของนายกรัฐมนตรี เพื่อให้การแก้ไขปัญหาวิกฤตเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว และทุกฝ่ายต้องปฏิบัติตาม

“จุดแข็งของ ศบค. คือ การรวมอำนาจไว้ทุกอย่างที่ ศบค. ในเรื่องการแก้ไขปัญหาโควิด - 19 หากไม่มี ศบค. เรื่องมันจะกระจายไปอยู่ตามส่วนและกระทรวงต่าง ๆ ทำให้เมื่อสั่งงานมันอาจจะไม่ปะติดปะต่อกัน ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และผู้ปฏิบัติตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่อยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ จะสับสนได้” (ผู้บริหารประเภทอำนวยการต้น กระทรวงมหาดไทย)

1.2.4) ระหว่างเดือนมกราคม 2564 – ปัจจุบัน มีการขับเคลื่อนและติดตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีโดยกลไกการขับเคลื่อน ติดตาม และเร่งรัดให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ ในรูปแบบคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี (กตน.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนมกราคม 2564 โดยมีภารกิจในการประชุมติดตาม ขับเคลื่อน เร่งรัด และเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการบูรณาการประสานเชื่อมโยงฐานข้อมูลสารสนเทศและการสร้างการรับรู้และมีส่วนร่วมของประชาชน



แผนภาพที่ 9 แสดงกลไกการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามสั่งการของนายกรัฐมนตรีของ กตน.

ที่มา : ฝ่ายเลขานุการ กตน. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

จากแผนภาพที่ 9 เมื่อ กตน. ได้กำหนดประเด็นในการขับเคลื่อนและติดตามเรียบร้อยแล้ว กตน. จะมอบหมายส่วนราชการที่มีภารกิจหลักโดยตรงกับประเด็นนั้น ๆ เป็นหน่วยประสานงานหลักในการประสาน รวบรวม และบูรณาการข้อมูล การดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีจากหน่วยงานสนับสนุน แล้วส่งให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางในการประสาน รวบรวมข้อมูลความเห็น รายงานผลความคืบหน้า เพื่อเสนอต่อกตณ. นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ตลอดจนคณะกรรมการอื่นตามที่ได้รับภารกิจภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามลำดับต่อไป

กระบวนการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่ผ่านกลไกคณะกรรมการเฉพาะกิจนี้ เป็นการขับเคลื่อนในลักษณะของการเร่งรัด ติดตาม สอบถามความคืบหน้าจากผู้แทนหน่วยงานในคณะกรรมการ ซึ่งจัดประชุมขึ้นเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อขับเคลื่อนและติดตามประเด็นข้อสั่งการสำคัญ ๆ โดยคณะกรรมการสามารถสั่งการให้หน่วยงานมารายงานผล และชี้แจงการดำเนินงานต่อคณะกรรมการได้ ทั้งนี้ ไม่มีขั้นตอนและวิธีการในการนำไปปฏิบัติที่ชัดเจน ขึ้นอยู่กับลักษณะและความสามารถของหน่วยงานที่นำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติแตกต่างจากนโยบายรูปแบบอื่น ๆ เช่น นโยบายรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีแผนการดำเนินงาน และแผนปฏิบัติการระดับต่าง ๆ รวมถึงงบประมาณรองรับที่ชัดเจน หน่วยงานที่นำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติจึงต้องแสวงหาแนวทาง ปรับเปลี่ยนแผนการดำเนินงาน หรือการใช้งบประมาณเอง เพื่อนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติให้เกิดผลได้

โดยสามารถสรุปข้อค้นพบในด้านกลไกการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติในระดับมหภาค ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กลไกหลัก ได้แก่ กลไกหน่วยงานประจำ และกลไกคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยพบว่า กลไกระดับมหภาคทั้ง 2 กลไก ทำงานเสริมกัน โดยการเกิดขึ้นของกลไกคณะกรรมการเฉพาะกิจเป็นการปิดช่องโหว่ของความล่าช้า และการสื่อสารที่อาจเกิดความเข้าใจไม่ตรงกันระหว่างหน่วยงานกำหนดข้อสั่งการและหน่วยงานปฏิบัติ

“กลไกทั้ง 2 กลไก ทำงานเสริมกัน โดยกลไกคณะกรรมการช่วยปิดช่องว่างของการประสานงานข้อสั่งการตามกลไกหลัก การรายงานผลการดำเนินงานที่ไม่ตรงประเด็น ไม่สะท้อนความสำเร็จของการนำข้อสั่งการไปปฏิบัติที่แท้จริงได้ เนื่องจากเมื่อมีการประชุมจะเป็นการประสานหรือติดตามด้วยวาจาที่สร้างความเข้าใจมากขึ้น และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมวงพูดคุยด้วยแล้ว ทำให้เกิดการขับเคลื่อนได้เร็วกว่า และสามารถแก้ไขปัญหาในแง่ของการที่หน่วยงานติดกับดักความคิดของตัวเองได้ เนื่องจากในองค์ประกอบการประชุมซึ่งมีผู้แทนทุกกระทรวง จะช่วยให้สร้างสรรค์สิ่งใหม่ หรือชี้แนวทางที่ดีให้กับหน่วยงานนั้น ๆ ได้” (ผู้บริหาร สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ)

“ด้วยกลไกคณะกรรมการมีข้าราชการฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจมากกว่า ข้าราชการฝ่ายประจำเป็นประธานกรรมการ ส่งผลให้มีแนวโน้มที่จะทำให้ การปฏิบัติตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีมีความคืบหน้าได้ โดยเฉพาะ ประเด็นที่ต้องมีการบูรณาการทำงานร่วมกันหลายหน่วยงาน” (ผู้ช่วย ผู้อำนวยการ สำนักคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาค ตะวันออก)

ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบระหว่างกลไกระดับมหภาค กล่าวคือ หน่วยงานประจำหลัก ที่มีภารกิจในการประสานขับเคลื่อนและติดตามการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีกับ กลไกคณะกรรมการดังที่กล่าวมาแล้ว พบว่า ในบริบทที่หน่วยงานประจำยังทำงานได้ไม่เต็ม ประสิทธิภาพ กลไกคณะกรรมการยังคงจำเป็นและเป็นส่วนช่วยในการสนับสนุนและปิดช่องโหว่ของ การทำงานของหน่วยงานประจำได้ และนำไปสู่การสรรสร้างผลลัพธ์ที่มีแนวโน้มให้เกิดผลสำเร็จอย่าง เป็นรูปธรรมได้มากกว่าและรวดเร็วกว่า นอกจากนี้ ยังพบว่า ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ทั้ง 4 ประเภท มีการใช้กลไกการนำไปปฏิบัติที่เหมือนและแตกต่างกัน ได้แก่ การนำข้อสั่งการของ นายกรัฐมนตรีในการลงพื้นที่ตรวจราชการ และเป็นประธานในพิธีเปิด/ปิด และมอบนโยบายนั้น ถูกขับเคลื่อนผ่านกลไกหน่วยงานประจำในแง่ของการประสานให้หน่วยงานปฏิบัติได้รับรู้ และข้อสั่ง การใดที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าสำคัญก็จะถูกนำไปขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติต่อผ่านกลไกคณะกรรมการ เฉพาะกิจ ในส่วนของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับโควิด - 19 ผ่านกลไก ศบค. ซึ่งเป็นกลไก พิเศษที่จัดตั้งขึ้นกรณีฉุกเฉินทำให้ได้รับการขับเคลื่อนผ่านกลไกของ ศบค. และประสานผ่านการ พุดคุยในที่ประชุมและนำไปปฏิบัติได้ทันที โดยอาจมีการรายงานความคืบหน้าในประเด็นสั่งการ สำคัญ ๆ ผ่านการประชุม ศบค. ในครั้งถัดไป สำหรับข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในการประชุม คณะกรรมการระดับชาติ จะไม่มีกลไกในการนำไปปฏิบัติใดมารองรับ เนื่องจากในการประสาน ข้อสั่งการกรณีนี้ กองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบเท่านั้น

2) การยอมรับข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีของหน่วยงานที่นำข้อสั่งการไปปฏิบัติ

นอกจากขั้นตอนการแปลงข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปสู่แผนงาน โครงการของ หน่วยงานปฏิบัติข้างต้นแล้ว การยอมรับข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีของหน่วยงานปฏิบัติ ยังเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติในระดับมหภาคที่สำคัญ อีกขั้นตอนหนึ่ง โดยหากข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีใดที่ไม่ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานปฏิบัติ ก็จะไม่เกิดการปฏิบัติ และส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ

ซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายปัจจัย ได้แก่ อำนาจของผู้นำ/นายกรัฐมนตรี ข้อเสนอที่มีความสมเหตุสมผล ประโยชน์ที่หน่วยงานระดับปฏิบัติได้รับจากการนำข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ พบว่า

“ข้อสั่งการที่ไม่ make sense ไม่มีใคร/หน่วยงานใดอยากทำ ยกเว้นกรณีที่รัฐบาล ขณะนั้นมีอำนาจมาก ๆ หน่วยงานก็ยอมเกรงกลัว จำใจทำตาม แต่ถามว่ายินดีจะทำหรือไม่ ก็ไม่หรอก เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การดำเนินงานนั้น ๆ จะยุติไป ดังนั้น ลองคิดว่าข้อสั่งการบางอย่างบางเรื่องมันต้องอาศัยความต่อเนื่อง เมื่อหน่วยงานเค้าไม่อิน เค้าจะดำเนินการช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เปลี่ยนรัฐบาลก็ไม่ทำต่อ ซึ่งทำให้รัฐเสียทรัพยากรและงบประมาณโดยใช้เหตุจากการไม่สานต่อให้เกิดผลได้ หากมองตามความเป็นจริงหน่วยงานกลางต้องจูงใจ ให้องค์กรปฏิบัติได้หน้า/ได้เครดิตจากการนำข้อเสนอไปปฏิบัติ ต้องสนับสนุนเงิน และเครือข่ายที่ทำให้ การปฏิบัติสำเร็จด้วย” (เจ้าหน้าที่ระดับชำนาญการพิเศษ กลุ่มตัวอย่างที่ 3)

โดยปัญหาสำคัญของการนำข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติในระดับมหภาค มีสาเหตุจากปัจจัยสำคัญ ได้แก่ ความขัดแย้งของเป้าหมาย ขาดความชัดเจน เฉพาะเจาะจง หรือมีหลายเป้าหมายในข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีหนึ่ง ๆ รวมถึงการให้การสนับสนุนหรือให้อำนาจแก่หน่วยงานที่นำข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีในการปฏิบัติไม่เท่ากัน การขาดแคลนทรัพยากร เช่น งบประมาณ และกำลังคน ตลอดจนอุปสรรคด้านการสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรผ่านหนังสือราชการ ปราศจากการพูดคุย และการติดตาม ทั้งในแง่ของระดับความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมถึงการบูรณาการความร่วมมือในขั้นตอนการนำข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ นั้นเอง

4.4.2 การนำข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro)

เมื่อหน่วยงานปฏิบัติได้รับข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีมาจากหน่วยงานกลางแล้ว จะต้องนำข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีนั้น ๆ มาปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยอาศัยการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานเดิม การปรับงบประมาณ หรือการจัดสรรทรัพยากรเดิมของหน่วยงานมารับการดำเนินงานตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีที่ได้รับการประสานมาจากส่วนกลาง ทั้งนี้ ในกรณีที่ข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น ๆ นั้น ต้องอาศัยการบูรณาการทำงานร่วมกัน หรือการประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานร่วมกัน เพื่อให้การนำข้อเสนอไปปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จได้ การนำข้อเสนอไปปฏิบัติในระดับจุลภาคนี้ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ขั้นตอน

การระดมพลัง 2) ขั้นตอนการปฏิบัติ และ 3) ขั้นตอนการสร้างความต่อเนื่องเพื่อให้เกิดผลเชิงรูปธรรม และบรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินนโยบาย

หน่วยงานที่จะต้องนำข้อสั่งการไปปฏิบัติจะพิจารณาว่าจะนำข้อสั่งการไปปฏิบัติหรือไม่ มีความสำคัญเร่งด่วน และตรงกับเป้าหมายและภารกิจของหน่วยงานหรือไม่ โดยหากหน่วยงานระดับปฏิบัติเห็นว่าข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีนั้น ๆ ไม่มีความสำคัญ ไม่เกี่ยวกับหน้าที่และภารกิจหลักของหน่วยงาน ก็จะไม่นำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลได้ แต่หากกรณีที่หน่วยงานปฏิบัติเห็นว่ามีความสำคัญและตรงกับภารกิจของหน่วยงานจะทำให้ข้อสั่งการนั้น ๆ นำไปสู่การปฏิบัติเมื่อเป็นเช่นนี้ จะนำไปสู่การที่หน่วยงานแสวงหาการสนับสนุนในด้านทรัพยากร ทั้งงบประมาณ กำลังคน เพื่อกำหนดการดำเนินงานต่อไป

โดยหากเปรียบเทียบข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีจากแหล่งข้อสั่งการใน 4 โอกาส ได้แก่ การลงพื้นที่ตรวจราชการ การประชุมคณะกรรมการระดับชาติ ภารกิจพิธีเปิด/ปิด และมอบนโยบาย และการประชุมศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 แล้ว พบว่า ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับโควิด - 19 ถูกนำไปปฏิบัติในระดับจุลภาคมากที่สุดเมื่อเทียบกับข้อสั่งการในโอกาสอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในห้วงเวลาเดียวกัน รองลงมาคือข้อสั่งการในการลงพื้นที่ตรวจราชการ การปฏิบัติภารกิจเป็นประธานในพิธีเปิด/ปิดและมอบนโยบาย และการประชุมคณะกรรมการระดับชาติตามลำดับ เนื่องจากข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับโควิด - 19 เป็นประเด็นเร่งด่วนที่ทุกหน่วยงานทราบและตระหนักดีว่าต้องให้ความสำคัญเป็นกรณีแรก รวมถึงสำนักงานงบประมาณที่ต้องจัดสรรงบประมาณกรณีนี้เป็นเรื่องเร่งด่วน มีแหล่งทรัพยากรที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถขอรับการจัดสรรเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติได้ เช่น การขอรับการจัดสรรเงินกู้ การขอรับการจัดสรรวัคซีนจากกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น ประกอบกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ทำให้มีการโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงตามกฎหมาย หรือที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย จำนวน 40 ฉบับ ซึ่งรวมถึงพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว กลไกพิเศษนี้จึงมีลักษณะการรวมอำนาจสั่งการมาอยู่ในมือของนายกรัฐมนตรีที่เข้มข้นขึ้น มีช่องทางการสั่งการของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้อำนวยการศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 อย่างเต็มรูปแบบ ส่งผลให้สถานะของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในกรณีนี้ได้รับการผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์วิกฤตโควิด - 19 ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างรวดเร็ว ตลอดจนการบูรณาการความร่วมมือจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับต่าง ๆ ที่ง่ายขึ้น

ในคราวการประชุมศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 ครั้งที่ 8/2564 เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2564 นายกรัฐมนตรีได้มีข้อสั่งการมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวง

สาธารณสุข กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และกระทรวงมหาดไทย ร่วมกันสำรวจพื้นที่จังหวัดภูเก็ตเพื่อเตรียมความพร้อมในการเปิดเป็นพื้นที่นำร่องรับนักท่องเที่ยวใน จ.ภูเก็ต โดยให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดในการเปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติ ซึ่งเป็นที่มาของโครงการ Phuket Sandbox ที่ได้เปิดต้อนรับนักท่องเที่ยวครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2564 สะท้อนให้เห็นว่าข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในกรณีเร่งด่วนจะได้รับการขับเคลื่อนและมีผลลัพธ์ในการขับเคลื่อนอย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์ในกลุ่มผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานและกลไกการขับเคลื่อนข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี และผู้ที่น่าข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ ดังนี้

“ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับโควิด - 19 เป็นข้อสั่งการที่โดดเด่นมากที่สุด เห็นผลเป็นรูปธรรม และขับเคลื่อนได้เร็ว เช่น การสั่งการให้เร่งรัดในการฉีดวัคซีนโควิด - 19 ให้แก่ประชาชน เนื่องจากหน่วยงานปฏิบัติทราบว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนและเป็นวาระแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นข้อสั่งการที่โดดเด่น แต่ไม่ได้หมายความว่า ข้อสั่งการที่เกี่ยวกับโควิด - 19 เป็นข้อสั่งการที่สำเร็จและตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด แต่อย่างน้อย การสั่งการกรณีนี้ทำให้เกิดแผนงาน มาตรฐานการปฏิบัติงาน การรวมพลัง เกิดการวิจัยและพัฒนาที่สร้างคุณประโยชน์ และส่งผลกระทบต่อมิติอื่น ๆ ของประเทศอีกด้วย” (ผู้บริหารประเภทอำนวยการ ระดับต้น กระทรวงมหาดไทย)

โดยกรณีข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในโอกาสการลงพื้นที่ตรวจราชการได้รับการขับเคลื่อนไปสู่ผลลัพธ์ที่คาดหวังได้เป็นอัตราที่รองลงมา เนื่องจากแม้จะไม่ใช่ประเด็นการสั่งการที่เป็นเรื่องเร่งด่วนทั้งหมดในทุกครั้ง อย่างไรก็ตามข้อสั่งการในกรณีนี้จะมีลักษณะเฉพาะ คือ การยึดโยงเฉพาะพื้นที่ (Area Based) ซึ่งทำให้ประเด็นการสั่งการเฉพาะเจาะจงและมีความชัดเจน รวมถึงระบุหน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่ที่ชัดเจน ส่งผลให้การนำไปปฏิบัติมีความชัดเจนมากขึ้น ในส่วนของการข้อสั่งการในโอกาสการปฏิบัติภารกิจในพิธีเปิด/ปิดงานและมอบนโยบาย รวมถึงการประชุมคณะกรรมการระดับชาติของนายกรัฐมนตรี พบว่าหน่วยงานปฏิบัติได้มีการรายงานผลความคืบหน้าการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี กลับมายังกองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ในสัดส่วนที่น้อยกว่าเมื่อเทียบกับข้อสั่งการเกี่ยวกับโควิด - 19 และการลงพื้นที่ตรวจราชการ ดังนี้

โอกาส/แหล่งข้อสั่งการ	จำนวนครั้ง	จำนวนข้อสั่งการ	การรายงานผล
การลงพื้นที่ตรวจราชการ	117	1,673	850 ข้อ
การประชุมคณะกรรมการ (ระดับชาติ)	160	990	340 ข้อ
การเปิดงาน/มอบนโยบาย	240	1,440	800 ข้อ
คณะกรรมการ ศบค.	23	150	รายงานที่ประชุม 100 ข้อ (โดยประมาณ)
รวมจำนวน (โดยประมาณ)	540	กว่า 4,000 ข้อ	50 – 60%

ตารางที่ 6 แสดงสถิติประมาณการตัวเลขรายงานผลการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี
ในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เดือนกันยายน 2557 – พฤษภาคม 2564
จากข้อมูลข้อสั่งการและรายงานผลของกองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์

ทั้งนี้ การรายงานผลการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีของหน่วยงานปฏิบัติข้างต้น ไม่ได้เป็นภาพสะท้อนถึงความสำเร็จของการนำข้อสั่งการไปปฏิบัติ หากแต่สะท้อนให้เห็นว่า ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีได้มีการนำไปขับเคลื่อน และมีความคืบหน้าของการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในบางกรณีอาจเกิดผลลัพธ์ตามที่คาดหวังและไม่ได้คาดหวังได้ ซึ่งต้องลงไปพิจารณาจากรายงานผลในรายละเอียดอีกครั้งต่อไป

นอกจากนี้ ในกระบวนการนำข้อสั่งการไปปฏิบัติระดับจุลภาค (Micro) พบปัญหาและอุปสรรค ได้แก่ ประการที่ 1 ในกระบวนการขับเคลื่อนและปฏิบัติตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี พบว่า หน่วยงานปฏิบัติขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของการดำเนินงานนั้น ๆ (Ownership) ด้วยลักษณะของการขับเคลื่อนข้อสั่งการไปสู่การปฏิบัตินั้นเป็นลักษณะของการขับเคลื่อนจากบนสู่ล่าง (Top Down) จึงทำให้หน่วยงานปฏิบัติต้องปฏิบัติตามหรือดำเนินงานไปตามที่มีสภาพบังคับจากการตำแหน่งและหน้าที่อำนาจของผู้นำ รวมถึงกลไกคณะกรรมการเฉพาะกิจในการขับเคลื่อนและติดตาม เมื่อเปลี่ยนรัฐบาล เปลี่ยนผู้นำ อาจส่งผลให้ลักษณะข้อสั่งการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขับเคลื่อน และกลไกต่าง ๆ หายไป และหน่วยงานดังเช่นกองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์เอง อาจลดความสำคัญและบทบาทลงได้ ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายหากประเด็นการสั่งการนั้น ๆ เป็นประเด็นการสั่งการที่สร้างประโยชน์ให้ประชาชน และต้องการความต่อเนื่องในการดำเนินการจะไม่ได้รับการขับเคลื่อนต่อได้ ซึ่งหากหน่วยงานมีความรู้สึกเป็นเจ้าของหรือส่วนหนึ่งของข้อสั่งการนั้น ๆ ไม่ว่าจะ

ผู้นำเปลี่ยนแปลงไป มีแนวโน้มสูงที่หน่วยงานยังคงขับเคลื่อนข้อสั่งการนั้น ๆ ต่อไป ทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาของการมีข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่มากเกินไป สืบเนื่องจากความไม่ชัดเจนของนิยามข้อสั่งการ

ประการที่ 2 การขาดแคลนงบประมาณของหน่วยปฏิบัติ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการให้ประสบความสำเร็จ รวมถึงมีหน่วยงานระดับปฏิบัติที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน หรือต้องบูรณาการความร่วมมือ ตลอดจนหน่วยงานปฏิบัติมีขนาดใหญ่ จะส่งผลให้การขับเคลื่อนประเด็นสั่งการนี้จะมีความล่าช้า

“ยกตัวอย่าง กรณีโควิด - 19 ได้มีการขอให้อำเภอจัดหาศูนย์พักคอยให้ผู้ป่วยไม่มีอาการรุนแรง นายอำเภอต้องไปหาสถานที่ อุปกรณ์ โต๊ะ เตียง และอุปกรณ์จำเป็นต่าง ๆ ซึ่งนายอำเภอไม่มีงบประมาณในการดำเนินการเรื่องนี้เลย และมีความพยายามขอไปยังจังหวัด และสำนักงบประมาณ ได้รับเหตุผลจากสำนักงบประมาณว่า อำเภอไม่มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาพื้นที่ เนื่องจากเป็นเรื่องของท้องถิ่น การตีความและฐานคิดในการจัดสรรงบประมาณของสำนักงบประมาณลักษณะนี้เป็นปัญหาต่อการดำเนินงานของอำเภออย่างยิ่ง ทำให้ในกรณีฉุกเฉิน ท้องถิ่นไม่มีความสามารถกระทำหรือดำเนินการบางอย่างได้ เพราะอาจเกิดจากการให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาไม่เหมือนกัน และไม่สามารถรวมศูนย์การแก้ไขปัญหาบางส่วนราชการอื่น ๆ ในจังหวัด ทางแก้ไขคือ การหาสถานที่วัด โรงเรียน สถานที่ของเอกชน เช่น ศูนย์อาหารเก่าที่หยุดกิจการของเอกชนมาแก้ไข ปัญหาของประชาชน ซึ่งนับเป็นความโชคดีที่ได้รับความร่วมมือจากเอกชน การบริจาค อำเภอได้ก้าวพ้นมาได้จากความร่วมมือและน้ำใจของประชาชน” (ผู้บริหารประเภทอำนวยการ ระดับต้นกระทรวงมหาดไทย)

การขาดแคลนงบประมาณตั้งข้อมูลจากการสัมภาษณ์ข้างเป็น เป็นการขาดงบประมาณเพื่อการบูรณาการให้เกิดการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ซึ่งยังสะท้อนให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณยังไม่ได้ลงไปสู่หน่วยงานปฏิบัติในระดับจุลภาคอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย แม้แต่ในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วน ดังเช่นการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด - 19 ก็ตาม

4.5 ผลลัพธ์ของการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ ในห้วงรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เดือนกันยายน 2557 - พฤษภาคม 2564

จากผลการศึกษาระบบการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติในสมัย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในระดับมหภาค (Macro) และระดับจุลภาค (Micro) นำมาสู่มุมมองเชิงผลลัพธ์ของการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ โดยแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) เกิดผลลัพธ์ในเชิงการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในระดับมหภาค (Macro) และเกิดผลลัพธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาค (Micro) ตามที่คาดหวัง 2) เกิดผลลัพธ์ในเชิงการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในระดับมหภาค (Macro) แต่ไม่เกิดผลลัพธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาค (Micro) ตามที่คาดหวัง และ 3) เกิดผลลัพธ์ในเชิงการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในระดับมหภาค (Macro) และไม่เกิดผลลัพธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาค (Micro) ตามที่คาดหวัง ซึ่งมีข้อค้นพบ ดังนี้

4.5.1 ผลลัพธ์ในเชิงการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในระดับมหภาค (Macro)

การเกิดขึ้นของคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อเป็นกลไกการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในระดับมหภาคให้เกิดขึ้น ด้วยความมุ่งหวังให้เป็นกลไกที่รองรับการมีข้อสั่งการจำนวนมาก รวมถึงปิดช่องโหว่ของการประสานงานและติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานประจำ เพื่อนำไปสู่การบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่นำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่เดือนกันยายน 2557 เป็นต้นมา พบว่า ผลงานที่เป็นรูปธรรมของกลไกคณะกรรมการเฉพาะกิจ คือ เล่มรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จำนวนทั้งสิ้น 6 เล่ม ได้แก่

1. รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ครบรอบ 1 ปี (12 กันยายน 2557 – 12 กันยายน 2558)
2. รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ปีที่ 2 (12 กันยายน 2558 – 12 กันยายน 2559)
3. รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ปีที่ 3 (12 กันยายน 2559 – 12 กันยายน 2560)
4. รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ปีที่ 4 (12 กันยายน 2560 – 12 กันยายน 2561)
5. รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ปีที่ 1 (25 กรกฎาคม 2562 – 25 กรกฎาคม 2563)

6. รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ปีที่ 2
(25 กรกฎาคม 2563 – 25 กรกฎาคม 2564)

ผลงานของคณะกรรมการเฉพาะกิจที่ออกมาเป็นรูปเล่มรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อการประชาสัมพันธ์ผลงานของรัฐบาล ซึ่งรวมถึงการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีด้วย ทั้งนี้ ผลงานที่เกิดขึ้นจากกลไกคณะกรรมการเฉพาะกิจนี้ มาจากการแจ้งในที่ประชุมให้ส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการเฉพาะกิจจัดทำรายงานผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีเผยแพร่บนเว็บไซต์ของกระทรวง และรายงานกลับมายังกองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการเฉพาะกิจเป็นศูนย์กลางในการรวบรวมรายงานผลการดำเนินงาน บูรณาการการทำงานและการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของทุกส่วนราชการ เพื่อนำไปจัดทำรูปเล่มและเผยแพร่ในเว็บไซต์รัฐบาลไทย หรือ www.thaigov.go.th สำหรับให้ประชาชนได้มีโอกาสรับทราบข้อมูลผลการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลอย่างต่อเนื่องต่อไป

“ในที่ประชุมคณะกรรมการเฉพาะกิจตกลงกันว่าจะทำผลงานรัฐบาล โดยมุ่งเน้นประชาสัมพันธ์ให้คนได้รับทราบถึงขั้นตอน กระบวนการ วิธีการในการนำนโยบายและข้อสั่งการไปปฏิบัติ รวมทั้งข้อขัดข้อง และที่สำคัญคือประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ สื่อสารในรูปแบบที่เข้าใจง่าย ตรงกลุ่มเป้าหมาย ร้อยเรียงให้เป็น story อยากให้ประชาชนเกิดความรู้สึกร่วม share ความรู้สึก แต่บางอย่างที่รายงานอยู่ในเล่มผลงานรัฐบาลเป็นความลับ หรือเป็นเรื่องที่รัฐบาลทำไปแล้ว ไม่ได้บอกว่าเรื่องนั้นมันสำเร็จแล้ว เพราะบางเรื่องกว่าจะทำสำเร็จก็นานอยู่พอสมควร” (เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ กลุ่มตัวอย่างที่ 1)

โดยมีประเด็นในการนำเสนอในเล่มผลงานซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการเฉพาะกิจ ได้แก่ 1) นโยบายรัฐบาลหลัก 12 ด้าน และนโยบายเร่งด่วน 12 เรื่อง 2) ประเด็นขับเคลื่อนและติดตามตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในภารกิจต่าง ๆ 3) ประเด็นเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีและโครงการที่ใช้งบประมาณรายจ่ายเกินกว่า 1,000 ล้านบาทขึ้นไป 4) ประเด็นปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและประเด็นที่ต้องมีการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหา 5) ประเด็นที่เป็นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เช่น เรื่องร้องเรียนผ่านศูนย์บริการประชาชน) และ 6) ประเด็นที่อยู่ในความสนใจของสังคมหรือสื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งกำหนดให้ส่วนราชการต้องรายงานผลการดำเนินงานที่เป็นผลงานเด่น

ตามประเด็นข้างต้น จำนวนไม่น้อยกว่า 2 เรื่อง ส่งให้กองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ในวันที่ 5 ของทุกเดือน

แม้จะมีการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในระดับมหภาค โดยออกมาในรูปแบบผลการดำเนินงานของรัฐบาลนั้นมีเป้าหมายเพื่อประชาสัมพันธ์ผลงานของรัฐบาล แต่ไม่ได้เป็นตัวสะท้อนว่าหรือนำไปสู่ผลลัพธ์ในแง่การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานระดับปฏิบัติ ซึ่งเป็นผลลัพธ์ที่คาดหวังให้เกิดขึ้นในระดับจุลภาค (Micro) เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้

4.5.2 ผลลัพธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาค (Micro)

จากการศึกษาพบว่า แม้จะมีการขับเคลื่อนข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปสู่การปฏิบัติในระดับมหภาคนั้น แต่การขับเคลื่อนดังกล่าวไม่ได้เป็นการบูรณาการการทำงานที่เกิดขึ้นจริงในระดับปฏิบัติ (Micro) ซึ่งเป็นผลลัพธ์ที่คาดหวังว่าจะเกิดขึ้นกับข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีทุกประเภท ได้แก่ ข้อสั่งการในโอกาสการลงพื้นที่ตรวจราชการ ข้อสั่งการในการประชุมคณะกรรมการ ข้อสั่งการในการเป็นประธานในพิธีเปิด/ปิดและมอบนโยบาย และข้อสั่งการที่เกี่ยวข้องกับโควิด - 19 ซึ่งล้วนมุ่งหวังให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสั่งการนั้น ๆ ได้บูรณาการการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้บรรลุผลตามที่ตั้งไว้ได้ หรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสั่งการ

“ไม่ว่าข้อสั่งการอะไรก็ตาม จะมีแนวทางการสั่งการว่าให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปช่วยแก้ปัญหา หรือทำร่วมกัน ยกตัวอย่าง แก้ปัญหาหนี้นอกระบบ เกี่ยวทั้งกระทรวงมหาดไทย ยุติธรรม ตำรวจ กระทรวงการคลัง เกษตร ถ้าหน่วยใดหน่วยหนึ่งทำคนเดียว ไม่ใช่การแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน แต่อาจต้องมีหน่วยงานหลักที่เป็นศูนย์กลางระหว่างหน่วยต่าง ๆ แต่การบูรณาการเป็นเรื่องที่ยากเหมือนกันในระบบราชการไทย” (ผู้บริหารประเภท อำนวยการ ระดับต้น (กลุ่มสังคม))

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากโอกาสในการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ใน 4 โอกาส กับผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค และจุลภาคแล้ว พบว่า ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับโควิด - 19 ให้ผลลัพธ์ในการนำไปปฏิบัติระดับมหภาคที่มากกว่าข้อสั่งการใน 3 โอกาส ได้แก่ การลงพื้นที่ตรวจราชการ การประชุมคณะกรรมการระดับชาติ และการปฏิบัติภารกิจเป็นประธานในพิธีเปิดหรือมอบนโยบาย กล่าวคือ ประเด็นสั่งการโควิด - 19 เป็นประเด็นที่ได้รับผลก่อกำเนิดหรือเกิดการขับเคลื่อนที่มากกว่าเนื่องจากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน

“ข้อสั่งการเกี่ยวกับโควิด - 19 เช่น กรณี Phuket Sandbox เกิดขึ้นได้รวดเร็ว และรัฐพร้อมสนับสนุนงบประมาณ เนื่องจากมีเงินกู้ฯ มีเงินพิเศษสำหรับการนี้โดยเฉพาะ มีทรัพยากรที่จำเป็นต่าง ๆ รวมถึงการประชาสัมพันธ์ เนื่องจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทราบดีว่าเป็นวาระแห่งชาติ และต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก แตกต่างจากข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในการประชุมคณะกรรมการนโยบายระดับชาติต่าง ๆ หรือโอกาสอื่น ๆ จะไม่ค่อยได้รับการขับเคลื่อนเท่าที่ควร เพราะอาจมองว่าไม่ด่วน ไม่สำคัญ” (ผู้บริหารประเภทอำนวยการ ระดับสูง)

การใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในการประชุมศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 (ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับโควิด - 19) เป็นการใช้ข้อสั่งการในกรณีเร่งด่วน มีงบประมาณ ถูกเงินรองรับ และในส่วนของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในการลงพื้นที่ตรวจราชการ การประชุมคณะกรรมการระดับชาติ และการเป็นประธานในพิธีเปิดและมอบนโยบายนั้น ส่วนใหญ่เป็นข้อสั่งการที่ไม่เร่งด่วน จึงนำไปสู่ข้อค้นพบที่ว่า ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในกรณีเร่งด่วนนั้น ย่อมนำไปสู่ผลลัพธ์ในการขับเคลื่อนระดับมหภาคและจุลภาคที่รวดเร็วและจำนวนมากกว่าข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในกรณีทั่วไป นอกจากนี้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในกรณีเร่งด่วนนั้น มีนัยของการมุ่งหวังผลในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจริง มากกว่าข้อสั่งการกรณีทั่วไป ที่มุ่งสร้างการรับรู้ประชาสัมพันธ์ เสริมสร้างภาพลักษณ์ของรัฐบาลฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายที่อยู่ในอำนาจมากกว่า ทั้งนี้ ยังไม่นำไปสู่ผลลัพธ์ในการบูรณาการการทำงานร่วมกันในระดับจุลภาคตามที่ทุกข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีคาดหวังไว้ แม้กระทั่งข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในกรณีเร่งด่วน ดังเช่นกรณีโควิด - 19 นอกจากนี้ยังไม่มีบูรณาการการทำงานร่วมกันแล้ว ยังพบประเด็นปัญหาด้านงบประมาณที่ไม่ลงไปสู่หน่วยงานระดับปฏิบัติอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และถูกที่ถูทาง

ดังนั้น ในมิติผลลัพธ์ของการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในสมัย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาไปปฏิบัติโดยสรุป พบว่า เกิดผลลัพธ์ในเชิงการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในระดับมหภาค (Macro) แต่ไม่เกิดผลลัพธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาค (Micro) ตามที่คาดหวัง อันเนื่องจากการใช้ข้อสั่งการจำนวนมาก ที่มาจากปัจจัยหลายประการ เช่น นายกรัฐมนตรีไม่ได้เป็นคนกำหนดข้อสั่งการแต่เพียงผู้เดียว คำนิยามข้อสั่งการที่ไม่ชัดเจน รวมถึงการใช้ข้อสั่งการเพื่อเป็นเครื่องมือแสดงอำนาจและรักษาไว้ซึ่งอำนาจ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการประสานขับเคลื่อนและติดตามการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ซึ่งหน่วยงานปฏิบัติไม่ได้รับรู้หรือตระหนักว่าประเด็นใดเร่งด่วนหรือไม่เร่งด่วน แต่เหมารวมว่าไม่เร่งด่วน สะท้อนได้จากการรายงานผลการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีกลับมายังกองประสานนโยบาย

และยุทธศาสตร์ ซึ่งพบว่า เป็นการรายงานความคืบหน้าที่เป็นผลจากการขับเคลื่อนในระดับมหภาค และผลสำเร็จในอดีตตามการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน ซึ่งไม่บ่งชี้ถึงความสำเร็จของการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติในระดับจุลภาคที่มุ่งหวังการบูรณาการการทำงานร่วมกัน แต่เป็นการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่มุ่งเน้นการสร้างการรับรู้ประชาสัมพันธ์ การชว่งชิงพื้นที่ และการเป็นเครื่องมือเชิงการเมืองมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในอดีตที่ให้ความสำคัญเฉพาะบางประเด็นเร่งด่วน และมีจำนวนน้อย รวมถึงใช้เพื่อการแก้ไขปัญหาที่มุ่งหวังผลในระยะเวลากำกัต์



บทที่ 5

สรุปและอภิปรายผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ผลการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึกกับ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในห้วง รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 - พฤษภาคม 2564 ในบทนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอ สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของ นายกรัฐมนตรีที่เหมาะสมและนำไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป ในบทนี้ จึงประกอบด้วยหัวข้อ ดังนี้

5.1 สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

ในศึกษาวิจัย เรื่อง การขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในห้วง รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 - พฤษภาคม 2564 สามารถสรุปและอภิปราย ผลการศึกษาตามข้อคำถามของการวิจัย จำนวน 3 ข้อ ดังนี้

1. การใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 - พฤษภาคม 2564 มีลักษณะอย่างไร แตกต่างจากในสมัย รัฐบาลอื่น ๆ ก่อนหน้านี้อย่างไร?
2. การกำหนดและการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ ในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีกระบวนการอย่างไร?
3. การขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 - พฤษภาคม 2564 มีปัญหาและ อุปสรรคหรือไม่ อย่างไร?

5.1.1 ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีเป็นรูปแบบหนึ่งของนโยบายสาธารณะที่มีลักษณะของ การกำหนดข้อสั่งการจากหน่วยงานระดับบนถ่ายทอดให้หน่วยงานระดับล่างไปสู่การปฏิบัติ (Top down) โดยพบว่าผู้กำหนดข้อสั่งการที่นอกจากเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นเจ้าของข้อสั่งการแล้ว ยังมีเจ้าหน้าที่จัดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ของกองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนัก เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจในการจัดข้อสั่งการในโอกาสต่าง ๆ เป็นผู้กำหนดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีด้วย อันมีสาเหตุมาจากการนิยามข้อสั่งการของ

นายกรัฐมนตรีที่ไม่ชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่จัดซื้อสั่งการสามารถตีความจากดุลยพินิจของตนว่า สิ่งที่นายกรัฐมนตรีพูดออกมานั้นเป็นข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ประกอบกับในห้วงของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการจัดตั้งกลไกในการจัดและขับเคลื่อนข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ทั้งหน่วยงานประจำและกลไกคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้น ทั้งยังเป็นรัฐบาลที่มีความเข้มแข็งเชิงอำนาจ ด้วยเหตุนี้เองส่งผลให้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กันยายน 2557 - พฤษภาคม 2564 มีจำนวนมากขึ้นเมื่อเทียบกับจำนวนการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลอื่น ๆ ก่อนหน้า

นอกจากนี้ ยังพบว่าข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีถูกนำไปใช้ใน 4 โอกาส ได้แก่ การลงพื้นที่ตรวจราชการ การประชุมคณะกรรมการระดับชาติ การเป็นประธานในพิธีเปิด/ปิด และมอบนโยบาย และข้อสั่งการที่เกี่ยวกับโควิด - 19 ผ่านการประชุมศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 โดยในทุกโอกาสหรือทุกประเภทของการสั่งการดังกล่าว เป็นข้อสั่งการที่มุ่งหวังให้เกิดการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการสั่งการนั้น ๆ ให้เกิดขึ้นได้ แตกต่างจากการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในอดีตที่มุ่งเน้นการใช้ข้อสั่งการในกรณีเร่งด่วน

ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่เกิดขึ้นในแต่ละโอกาสนั้น ยังมีลักษณะในรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ข้อสั่งการกรณีทั่วไป ประกอบด้วย 1) ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในการลงพื้นที่ตรวจราชการจะมีลักษณะที่เป็นการสั่งการเชื่อมโยงกับประเด็นปัญหาเฉพาะพื้นที่ (Area based) จึงทำให้ประเด็นสั่งการมีความชัดเจนมากกว่าการสั่งการในโอกาสอื่น ๆ 2) ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในการประชุมคณะกรรมการระดับชาติไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติ หากแต่เป็นลักษณะของการแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบเท่านั้น และ 3) ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในการเป็นประธานในพิธีเปิด/ปิด และมอบนโยบาย เป็นการสั่งการกว้าง ๆ ไม่มีความเฉพาะเจาะจง และเป็นเรื่องที่มีแผนการดำเนินงานของหน่วยงานในระดับปฏิบัติอยู่แล้ว ในส่วนของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับโควิด - 19 จะจัดอยู่ในข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่มีความเร่งด่วน ซึ่งทุกหน่วยงานต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก และถูกให้ความสำคัญมากที่สุดเมื่อเทียบกับข้อสั่งการในโอกาสอื่น ๆ

ทั้งนี้ จากการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในอดีตและปัจจุบันที่มีความแตกต่างกันทั้งในแง่ของจำนวนการใช้ และความมุ่งหวังของข้อสั่งการข้างต้น ทำให้ในอดีตจึงไม่มีกลไกเฉพาะกิจขึ้นมารองรับการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในระดับมหภาค แต่เป็นการสั่งการกับหน่วยงานในระดับปฏิบัติ หรือระดับจุลภาคโดยตรง แตกต่างจากปัจจุบันที่มีหน่วยงานประจำและกลไกคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมา เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการในระดับมหภาค

5.1.2 กระบวนการกำหนดและการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติในสมัย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา สามารถสรุปได้ ดังนี้

ประการที่ 1 กระบวนการกำหนดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ประกอบด้วย 1) การร่างข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ซึ่งกระบวนการนี้มีเฉพาะกรณีการลงพื้นที่ตรวจราชการ เนื่องด้วยการสั่งการจะต้องผูกโยงกับปัญหาและลักษณะเฉพาะพื้นที่ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่หน่วยงานประจำหรือกองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ต้องประสานขอข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อมาจัดทำ/เตรียมข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาประกอบการสั่งการ 2) การจดและสรุปข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นในทุกโอกาสของการสั่งการ ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่กองประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ ซึ่งพบว่า การจดและสรุปข้อสั่งการในขั้นตอนนี้ ทำให้เกิดผู้กำหนดข้อสั่งการอีกตัวแสดงหนึ่งทีนอกเหนือจากนายกรัฐมนตรี เพราะการจดดังกล่าวขึ้นอยู่กับการตีความจากตัวเจ้าหน้าที่ผู้จดนั่นเอง โดยมีสาเหตุมาจากการนิยามข้อสั่งการที่ไม่มีความชัดเจน และถูกตั้งคำถามถึงความโปร่งใสในการกำหนดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีด้วยนั่นเอง 3) ขั้นตอนการแจ้งข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภายหลังจากที่เสนอนายกรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว โดยเป็นการประสานงานด้วยหนังสือราชการซึ่งอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและความเข้าใจที่ไม่ตรงกันถึงเจตจำนงของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีระหว่างหน่วยงานประจำกลางและหน่วยงานระดับปฏิบัติ ทั้งนี้ การใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ทั้ง 4 โอกาสมีรายละเอียดกระบวนการกำหนดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีใน 3 ขั้นตอนย่อยที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ข้อสั่งการที่เกี่ยวข้องกับโควิด - 19 ซึ่งเป็นกรณีเร่งด่วนนั้น จะเป็นการแจ้งและรับทราบผ่านที่ประชุมศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 เพื่อให้หน่วยงานรับไปปฏิบัติเป็นหลัก ในส่วนของการประชุมคณะกรรมการระดับชาติจะเป็นการแจ้งข้อสั่งการให้หน่วยงานระดับปฏิบัติเพื่อทราบเท่านั้น โดยไม่ได้มีการประสานติดตามผลการดำเนินงานตามข้อสั่งการต่อในกรณีนี้

ประการที่ 2 กระบวนการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ ในสมัย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา สามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ 1) การนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro) ประกอบด้วย ขั้นตอนการแปลงข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปสู่การปฏิบัติ โดยมีหน่วยงานประจำและคณะกรรมการเฉพาะกิจเกี่ยวข้องในขั้นตอนนี้ กล่าวคือ กลไกคณะกรรมการเฉพาะกิจจะเป็นกลไกที่ปิดช่องโหว่ของการประสานสื่อสารระหว่างหน่วยงานประจำกลางและหน่วยงานปฏิบัติที่ใช้วิธีการสื่อสารด้วยหนังสือราชการทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนได้ โดยในที่ประชุมคณะกรรมการเฉพาะกิจซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกกระทรวงสามารถใช้ช่องทางนี้พูดคุย สื่อสารและประสานความเข้าใจให้เกิดการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงได้ อย่างไรก็ตาม ประเด็นการสั่งการที่ถูกหยิบยกมาพูดคุยในที่ประชุมผ่านกลไกคณะกรรมการเฉพาะกิจนั้น เป็นประเด็นสั่งการบางประเด็นเท่านั้น

ที่คณะกรรมการเห็นว่าควรให้ความสำคัญ หรือเป็นประเด็นที่สังคมกำลังให้ความสนใจ เป็นต้น ทั้งนี้ ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในการลงพื้นที่ตรวจราชการ และเป็นประธานในพิธีเปิด/ปิดและมอบนโยบายจะถูกขับเคลื่อนผ่านกลไกหน่วยงานประจำในแง่ของการประสานให้หน่วยงานได้พิจารณาไปดำเนินการ และข้อสั่งการใดที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าสำคัญจะถูกนำไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติต่อผ่านกลไกคณะกรรมการเฉพาะกิจ ในส่วนของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับกับโควิด - 19 จะได้รับการขับเคลื่อนในระดับมหภาคผ่านกลไกศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 และสำหรับข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในการประชุมคณะกรรมการระดับชาติจะไม่มีกลไกในการนำไปปฏิบัติมารองรับ เนื่องจากการประสานข้อสั่งการกรณีนี้ เป็นการประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบเท่านั้น และอีกขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาค คือ ขั้นตอนการยอมรับข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติจากหน่วยงานระดับปฏิบัติ โดยพบว่า มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้หน่วยงานรับข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีความเข้มแข็ง ข้อสั่งการที่มีความสมเหตุสมผลเป็นประโยชน์ และตรงกับภารกิจของหน่วยงานระดับปฏิบัติ และ 2) การนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการระดมพลัง ขั้นตอนการปฏิบัติ และขั้นตอนการสร้างความต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี

โดยหากเปรียบเทียบข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีจากแหล่งข้อสั่งการใน 4 โอกาส ได้แก่ การลงพื้นที่ตรวจราชการ การเป็นประชุมคณะกรรมการระดับชาติ การเป็นประธานในพิธีเปิด/ปิดและมอบนโยบาย และการประชุมศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 พบว่า ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับโควิด - 19 ถูกนำไปปฏิบัติมากที่สุดเมื่อเทียบกับข้อสั่งการในโอกาสอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในห้วงเวลาเดียวกัน รองลงมาคือ ข้อสั่งการในโอกาสการลงพื้นที่ตรวจราชการ การปฏิบัติภารกิจเป็นประธานในพิธีเปิด/ปิดและมอบนโยบาย และการประชุมคณะกรรมการนโยบายระดับชาติ ตามลำดับ เนื่องจากการใช้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในการประชุมศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 เป็นการใช้ข้อสั่งการในกรณีเร่งด่วน มีงบประมาณฉุกเฉินรองรับ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในรายละเอียดพบว่า ในการนำไปปฏิบัติระดับจุลภาคซึ่งมุ่งหวังให้เกิดการบูรณาการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ นั้น ยังไม่เกิดผลลัพธ์ตามที่คาดหวังไว้ แม้กระทั่งข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีทำให้ในมิติผลลัพธ์ของการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในสมัย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาไปปฏิบัติ พบว่า เกิดผลลัพธ์ในเชิงการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในระดับมหภาค (Macro) แต่ไม่เกิดผลลัพธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาค (Micro) ตามที่คาดหวัง

5.1.3 ปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีดังนี้

ประการที่ 1 ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการกำหนดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ได้แก่ การนิยามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่ไม่ชัดเจน ทำให้เกิดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จัด ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในการตีความว่าสิ่งที่นายกรัฐมนตรีพูดออกมานั้นเป็นข้อสั่งการของ นายกรัฐมนตรีหรือไม่ ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งส่งผลให้ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีมีจำนวนมากขึ้น ประกอบกับทักษะและความสามารถในการจด สังเกต ของเจ้าหน้าที่ผู้จัดข้อสั่งการที่แตกต่างกัน ทำให้อาจเกิดความผิดพลาดขึ้นจากกระบวนการจัดข้อสั่งการนี้ได้ด้วย จึงนำไปสู่การมีข้อสั่งการของ นายกรัฐมนตรีที่มีจำนวนมาก และการสร้างวัตรปฏิบัติใหม่จากที่มีความเร่งด่วนเป็นไม่มีความเร่งด่วน และลดความศักดิ์สิทธิ์ของข้อสั่งการลง รวมถึงปัญหาด้านความโปร่งใสในกระบวนการกำหนด ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีขึ้น

ประการที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro) ได้แก่ การแปลงข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปสู่การปฏิบัติ ที่ไม่ชัดเจน และเกิดความเข้าใจไม่ตรงกันระหว่างหน่วยงานประจำกลางซึ่งเป็นผู้กำหนดข้อสั่งการของ นายกรัฐมนตรีและหน่วยงานปฏิบัติซึ่งนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ ทำให้การดำเนินงาน มีการขับเคลื่อนแต่ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้

ประการที่ 3 ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro) ประกอบด้วย หน่วยงานปฏิบัติขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของ การดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี (Ownership) และการขาดแคลนงบประมาณของ หน่วยปฏิบัติ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการให้ประสบความสำเร็จ รวมถึงมีหน่วยงานระดับปฏิบัติที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน หรือต้องบูรณาการความร่วมมือ

ดังนั้น ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในสมัย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา สามารถ เป็นรูปแบบนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพได้หากนำไปใช้ในกรณีเร่งด่วน เนื่องจาก เมื่อเปรียบเทียบผลลัพธ์ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในกรณีโควิด - 19 ซึ่งเป็นกรณีเร่งด่วนนั้น จะ ได้รับการขับเคลื่อนในระดับมหภาคและนำไปปฏิบัติในระดับจุลภาคที่มากกว่าข้อสั่งการของ นายกรัฐมนตรีประเภทอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม การนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ ในสมัย พล เอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ยังไม่นำไปสู่การสร้างบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานระดับปฏิบัติ ได้จริงตามที่ทุกข้อสั่งการคาดหวังไว้ นอกจากนี้กลไกคณะกรรมการเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นมา เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีอาจไม่มีความจำเป็นหากหน่วยงาน ประจำกลางสามารถปรับวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานได้ เช่น การสร้างเครือข่ายประสานงาน การมีฐานข้อมูล และการปรับวิธีปฏิบัติงานที่เข้าไปมีส่วนร่วมกับหน่วยงานปฏิบัติในลักษณะของ

การติดตามผลการดำเนินงานอย่างใกล้ชิด เป็นต้น ทั้งนี้ การมีกลไกคณะกรรมการเฉพาะกิจนี้ยังทำให้ทรัพยากรไปกระจุกอยู่ที่กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro) เท่านั้น ซึ่งรวมถึงกระบวนการรายงานผลการดำเนินงานสู่คณะกรรมการขับเคลื่อนที่จัดตั้งขึ้นมาในส่วน กลาง โดยที่ทรัพยากรไม่ได้ไหลลงไปสู่หน่วยงานระดับปฏิบัติหรือกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro) ซึ่งทางเลือกอื่นในการขับเคลื่อนข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี หากไม่มีกลไกคณะกรรมการเฉพาะกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นในห้วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา คือ การสร้างนิยามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีให้ชัดเจน การเพิ่มประสิทธิภาพและมาตรฐานการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานประจำกลาง เช่น มาตรฐานการจดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี เพื่อลดจำนวนข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีลง โดยจำกัดการใช้ในกรณีเร่งด่วน และในโอกาสการลงพื้นที่ตรวจราชการซึ่งเป็นปัญหาเชิงพื้นที่เท่านั้น นำไปสู่การเพิ่มความศักดิ์สิทธิ์ของการสั่งการของนายกรัฐมนตรี และหน่วยงานระดับปฏิบัติทราบว่าเป็นเรื่องที่ต้องทำโดยไม่ต้องมีกลไกคณะกรรมการเฉพาะกิจบอกว่าเรื่องนี้สำคัญและเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการ

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 การกำหนดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี

ด้วยลักษณะของข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่มีจำนวนมาก ใช้ในหลากหลายโอกาส และหลากหลายวัตถุประสงค์ ไม่มีขั้นตอนและวิธีการในการนำไปปฏิบัติที่ชัดเจน ขึ้นอยู่กับลักษณะและความสามารถของหน่วยงานที่นำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ แตกต่างจากนโยบายรูปแบบอื่น ๆ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ควรผลิตข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีออกมาจำนวนมาก เนื่องจากจะส่งผลเสียในการดำเนินงานที่จะไปกระทบกับภารกิจอื่น ๆ ของหน่วยปฏิบัติได้ เช่น การเบียดบังงบประมาณที่มีแผนในการดำเนินงานอื่น ๆ เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในกระบวนการกำหนดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีว่า ควรเริ่มจากการกำหนดนิยามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีให้มีความชัดเจน และกำหนดมาตรฐานของการจดข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี รวมถึงการสร้างระบบสารสนเทศเพื่อเป็นแหล่งข้อมูลการสั่งการในอดีต รวมถึงควรมีการกำหนดโอกาสในการสั่งการที่เหมาะสม คือ การใช้ในโอกาสเร่งด่วน และการใช้ในโอกาสการลงพื้นที่ตรวจราชการ ซึ่งยึดโยงกับประเด็นสั่งการเชิงพื้นที่ (Area Based) เพิ่มมากขึ้น เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการสั่งการและการดำเนินงานที่เป็นภารกิจของหน่วยปฏิบัติหรือนโยบายของรัฐบาลอยู่แล้ว

5.2.2 การนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro)

การพิจารณาขุบเล็กกลไกคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อขับเคลื่อนข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในระดับมหภาค และเพิ่มประสิทธิภาพของวิธีการปฏิบัติงานและมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง

ของหน่วยงานประจำกลางที่มีภารกิจในการประสานขับเคลื่อน รวมถึงหน่วยงานประจำกลาง ควรเพิ่มการสื่อสารด้วยวาจา และเข้าไปมีส่วนร่วมกับหน่วยปฏิบัติในข้อสั่งการบางเรื่องที่สำคัญ และเห็นว่าในอนาคตจะมีแนวโน้มที่ต้องทำต่อ ตามต่อ หรือมีผลสืบเนื่อง เพื่อสร้างเครือข่ายการขับเคลื่อน การดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในประเด็นอื่น ๆ ต่อไป นอกจากนี้ ในการแปลง ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปสู่การปฏิบัติ หน่วยงานประจำกลางควรมีข้อเสนอและการสนับสนุน ด้านทรัพยากรและการกระจายทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามข้อสั่งการของ นายกรัฐมนตรีลงไปสู่ระดับจุลภาคด้วย

5.2.3 การนำข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro)

หน่วยงานปฏิบัติในระดับจุลภาคควรหาความร่วมมือและสนับสนุนจากหน่วยงาน ระดับปฏิบัติที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ รวมถึงภาคเอกชนและประชาสังคม ตลอดจนหน่วยงานประจำกลาง ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหากเห็นว่าข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีใดที่สร้างประโยชน์ในพื้นที่ได้จริงและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน ควรสร้างความต่อเนื่องในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดผลเชิงรูปธรรมและบรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินนโยบาย รวมทั้งการรายงานผลในแง่ของปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีสะท้อนกลับมายังหน่วยงาน ประจำกลาง โดยไม่ยึดติดว่า สิ่งที่ยังรายงานผลนั้นต้องเป็นสิ่งที่ทำสำเร็จแล้วเท่านั้น ทั้งนี้ สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นไม่ได้ หากหน่วยงานประจำกลางไม่สนับสนุนทรัพยากรและเครื่องมือในการดำเนินงานที่ จำเป็น ดังนั้น ในอีกแง่หน่วยงานประจำกลางเองควรสนับสนุนส่งเสริมและสร้างความรู้สึกร่วมและเป็นเจ้าของ และระบบการติดตามการดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีนั้น ๆ ให้เกิดขึ้น

บรรณานุกรม

- Gulick, L. (1973). *Note on the Theory of Organization*. Clifton: Augustus M.Kelly.
- OECD. (2002). *Regulatory Policies in OECD Countries: From Intervention to Regulatory Governance* <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/OECD-Regulatory-Policies-in-OECD-Countries-2002.pdf>
- SDG MOVE. (2564). แนวคิดการเปลี่ยนแปลงระดับรากฐานเพื่อบรรลุ SDGs ให้ทันเวลา <https://www.sdgmove.com/2021/04/22/sdg-updates-six-transformations-to-achieve-the-sustainable-development-goals/>
- Van meter, D. S. V. H., Carl E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society*, 6(4).
- Walter, W. (1971). *Social Policy Research and Analysis: The Experience in The Federal Social Agencies*. American Elsevier Publishing Co.
- เจริญผล สุวรรณโชติ. (2519). ทฤษฎีการบริหาร. กรุงเทพฯ: แพรววิทยา.
- ไกรยุทธ ชีรตยาคีนันท์. (2534). เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยความโปร่งใส. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, 31(3). http://library1.nida.ac.th/nida_jour0/NJv31n3_03.pdf
- กฤษณบุตร, ช. (2547). หลักการจัดการ: องค์การและการจัดการแนวความคิดการบริหารธุรกิจในสถานการณ์ปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ถวิลวดี บุรีกุล และวันชัย วัฒนศัพท์. (2545). การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี. สถาบันพระปกเกล้า.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2530). การวิเคราะห์การปฏิบัติการ. วารสารสังคมศาสตร์, 2(24), 54 - 60. <http://www.library.polsci.chula.ac.th/dl/cb69090f7fe9080d3af41a0b254e044c>
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2539). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2553). การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475. ฟ้ายเดียวกัน.
- นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์. (2534). หลักการบริหารการศึกษา. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- วรเดช จันทรศร. (2551). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.
- วรุตม์ อิงคถาวรวงศ์. (2557). การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ : จากวันนั้น เราเดินทางมาไกลเท่าไร. วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์, 3(2).

วันชัย มีชาติ. (2559). การบริหารองค์การ (พิมพ์ครั้งที่ 8 ed.). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิชณุ เครื่องงาม. (2545). การบริหารราชการแผ่นดิน. วารสารราชบัณฑิตยสถาน, 27(3), 615 - 626.

http://legacy.orst.go.th/wp-content/uploads/royin-ebook/199/FileUpload/156_9256.PDF

วิชณุ เครื่องงาม. (2554). โลกนี้คือละคร (พิมพ์ครั้งที่ 4 ed.). มติชน.

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2540). นโยบายสาธารณะแนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2544). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ (พิมพ์ครั้งที่ 7 ed.). กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

สุเมธ เตียวอิสเรศ. (2527). พฤติกรรมผู้นำทางการศึกษา. กรุงเทพฯ: รุ่งวัฒนาการพิมพ์.

อนันต์ เกตุวงศ์. (2534). หลักและเทคนิคการวางแผน (พิมพ์ครั้งที่ 5 ed.). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อัมมาร สยามวาลา. (2547). ศัพท์แสดงว่าด้วยคอร์รัปชัน. In การประชุมติดตามนโยบาย 4 ปี ประเทศไทย เนื่องในวันต่อต้านคอร์รัปชันแห่งสหประชาชาติ. กรุงเทพฯ.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ถวัลย์นันท์ เอ่งฉ้วน
วัน เดือน ปี เกิด	29 ตุลาคม 2533
สถานที่เกิด	จังหวัดกระบี่
วุฒิการศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ที่อยู่ปัจจุบัน	กรุงเทพมหานคร



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY