

ปัจจัยที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายการเตรียมพร้อมการผนึกสรรพกำลัง เพื่อการป้องกันประเทศ

Factors Affecting the Implementation of the Preparedness of the United Defence Policy

สุรสิทธิ์ บัวจันทร์ (Surasee Buachan)

นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ
และการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

Doctoral student of Public Administration in Public Policy and Public Management,

Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University

E-mail: surasee.buachan@gmailcom

Received: 30 January 2025

Revised: 22 April 2025

Accepted: 21 May 2025

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายการเตรียมพร้อมการผนึกกำลังเพื่อการป้องกันประเทศ โดยส่วนแรกของบทความเป็นการอธิบายถึงที่มา พัฒนาการ และสภาพของการขับเคลื่อนในปัจจุบัน ส่วนที่สองเป็นการเสนอกรอบที่ใช้ในการวิเคราะห์ของบทความ โดยใช้แนวคิดปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติของ Merilee S. Grindle และมีการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบการวิเคราะห์ข้อมูล ส่วนที่สาม เป็นการวิเคราะห์การขับเคลื่อนนโยบาย พบว่า ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของนโยบายมีส่วนที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ โดยด้านที่เอื้ออำนวยต่อความสำเร็จ คือ เนื้อหาสาระของนโยบายเชื่อมโยงกับมิติด้านความมั่นคงซึ่งเป็นแนวนโยบายที่สำคัญของประเทศ รวมถึงมีการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบและกิจกรรมในระดับกระทรวงที่ชัดเจน ทำให้การขับเคลื่อนเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ในขณะที่ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย โดยเฉพาะสมรรถนะของหน่วยงานฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน และการสร้างความร่วมมือทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ ทำให้เกิดการบูรณาการระหว่างกัน และส่วนสุดท้าย เป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

คำสำคัญ: การฝึกกำลัง, การเตรียมพร้อมแห่งชาติ, การขับเคลื่อนนโยบาย

Abstract

The article aims to analyze the factors affecting the implementation of the Preparedness of the United Defence policy. The introduction part of the article explains about the development and the current situations of the implementation of the policy, while the second elaborates Grindle's policy implementation theory, which focuses on two factors to analyze the policy implementation. For the highlight, the policy implementation is discussed by emphasizing content of policy and context of implementation. Furthermore, there is an interview session with the staff of the related organizations for gathering and analyzing data. By analyzing this study finds that: the content of policy affects success and be obstacles to implementation of the policy. On the other hand, the context of implementation, especially both civilian and military organizational capacity and cooperation between them, affects strong integration.

Keywords: United Defence, National Preparedness, Policy Implementation

บทนำ

การป้องกันประเทศ (national defence) เป็นหนึ่งในภารกิจที่สำคัญของฝ่ายทหาร โดยในบริบทของประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) นโยบายของรัฐบาล และนโยบายของกระทรวงกลาโหม ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของฝ่ายทหารภายใต้ขอบเขตหรือวัตถุประสงค์ในการป้องกันประเทศ (สำนักนโยบายและแผนกลาโหม สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม, 2566 และ กองทัพบก, ม.ป.ป.) ซึ่งขอบเขตหรือวัตถุประสงค์ของการป้องกันประเทศ มีลักษณะที่ครอบคลุมภัยจากการสู้รบหรือการสงคราม รวมถึงภัยคุกคามประเภทอื่น ๆ ที่ประเทศเผชิญและมีความเสี่ยงที่จะต้องใช้การปฏิบัติการทางทหารเพื่อตอบสนองและแก้ไขปัญหา

ลักษณะขอบเขตในการป้องกันประเทศที่ครอบคลุมหลายมิติของภัยมากยิ่งขึ้น ทำให้การประเมินสถานการณ์ ระยะเวลา ตลอดจนทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติการของฝ่ายทหาร เป็นไปได้ยาก ประกอบกับทรัพยากรของฝ่ายทหารมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น ฝ่ายทหารจึงมีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรจากฝ่ายพลเรือนเข้ามาสนับสนุน อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรของฝ่ายพลเรือนถูกสร้าง ผลิต หรือมีวัตถุประสงค์ในการนำไปใช้สำหรับภารกิจของพลเรือน อีกทั้งขอบเขตความรับผิดชอบอยู่ที่ฝ่ายพลเรือนเป็นหลัก เช่นนี้ ฝ่ายทหารจึงต้องสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ๆ ในการเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรตั้งแต่ภาวะปกติ เพื่อให้สามารถนำมาสนับสนุนปฏิบัติการทางทหารเมื่อประเทศเข้าสู่ภาวะปกติหรือภาวะฉุกเฉินได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ประเด็นดังกล่าวสอดคล้องกับ Nicholson, Black and Dortmans (2021) ที่เสนอเกี่ยวกับการระดมสรรพกำลังของประเทศว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นการนำทรัพยากรที่จำเป็นของประเทศจากทุกภาคส่วนมาเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการทางการทหาร โดยจะต้องมีการเตรียมความพร้อมในเชิงยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงความร่วมมือในลักษณะที่ครอบคลุมฝ่ายทหาร พลเรือน ดิจิทัล เศรษฐกิจ และจิตวิทยา พร้อมทั้งจะต้องระดมกลไกและบุคคลผู้ประสานงานของแต่ละฝ่ายให้ชัดเจน นอกจากนี้ การระดมสรรพกำลังของประเทศจะต้องมอบหมายบทบาทและความรับผิดชอบไปสู่ฝ่ายอื่น ๆ อาทิ พลเรือน ประชาสังคม และอุตสาหกรรม เพื่อให้มีความรู้สึกร่วมกันกับฝ่ายทหารในการดำเนินการกิจ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติการทางการทหารมีประสิทธิภาพและประเทศฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็ว รวมถึงการศึกษาเรื่อง Defense Mobilization Planning Comparative Study ของ Nicholson et al. (2021) ที่มีข้อค้นพบสำคัญ คือ กองทัพไม่สามารถใช้กลยุทธ์การระดมสรรพกำลังแบบดั้งเดิมเพื่อเผชิญกับโลกสมัยใหม่ได้ ดังนั้น การรับมือกับภัยคุกคามในปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องใช้การสร้างความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการสร้างแนวปฏิบัติของการระดมสรรพกำลังของประเทศ เพื่อให้ประเทศคงความสามารถในการสู้รบได้ ยามสงคราม การรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้น และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี

ในกรณีของประเทศไทย ฝ่ายทหารได้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาศักยภาพของประเทศด้านความมั่นคง โดยมุ่งเน้นบูรณาการการดำเนินงานร่วมกับส่วนราชการทั้งภายในและภายนอกกระทรวงกลาโหมในการเตรียมความพร้อมของระบบป้องกันประเทศ (national defence system) ตั้งแต่สถานะปกติ ซึ่งหนึ่งในแนวทางที่สำคัญคือ การสร้างความพร้อมให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการเตรียมความพร้อมสำหรับการระดมสรรพกำลัง หรือกล่าวได้ว่าเป็นการเตรียมความพร้อมทุกหน่วยงานในการรวมทรัพยากรที่จำเป็นของประเทศมาใช้ในการกิจปฏิบัติการทางการทหาร ผ่านการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติด้วยแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ (สำนักงานนโยบายและแผนกลาโหม สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม, 2566) ที่ดำเนินการร่วมกับส่วนราชการภายนอกกระทรวงกลาโหม นโยบายการเตรียมพร้อมการระดมสรรพกำลังเพื่อการป้องกันประเทศ เป็นการดำเนินการรวบรวมและการจัดระเบียบทรัพยากรของชาติเพื่อสนับสนุนปฏิบัติการทางการทหาร ในกรณีที่มีภาวะไม่ปกติเกิดขึ้นและจำเป็นต้องมีการเรียกระดมทรัพยากรที่เตรียมไว้มาใช้ (กระทรวงกลาโหม, 2552) ซึ่งเป็นมิติหนึ่งในการขับเคลื่อนภายใต้นโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ ที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำขึ้น และมีการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวผ่านแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ ที่มีวัตถุประสงค์ในการให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อเตรียมความพร้อมอย่างเป็นระบบตามภาระหน้าที่ และสามารถสนับสนุนการปฏิบัติการป้องกันประเทศของฝ่ายทหารได้ตั้งแต่ภาวะปกติ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงกลาโหม, 2550) ทั้งนี้ กล่าวได้ว่า แผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายการเตรียมพร้อมการระดมสรรพกำลังเพื่อการป้องกันประเทศให้ประสบผลสำเร็จ

แผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ ถูกจัดทำขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2550 โดยกองบัญชาการทหารสูงสุด เป็นผู้เสนอร่างแผนดังกล่าว และได้รับความเห็นชอบจากสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และกระทรวงกลาโหม, 2550) จากนั้น ได้มีการทบทวนและประกาศใช้เป็นแผนฉบับที่สอง ในปี พ.ศ. 2559 (กระทรวงกลาโหม และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2559) อย่างไรก็ตาม แผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการที่ครอบคลุมตั้งแต่ขั้นการเตรียมการในภาวะปกติ ขั้นการระดมทรัพยากร และขั้นการเลิกระดมทรัพยากร พร้อมทั้งกำหนดด้านของทรัพยากรที่ฝ่ายทหารมีความจำเป็นต้องเรียกระดม ตลอดจนหน่วยงานฝ่ายพลเรือนที่เป็นผู้ประสานงานหลักในการดำเนินการเตรียมทรัพยากร จำนวน 10 ด้าน ประกอบด้วย 1) ด้านกำลังคน มีกระทรวงแรงงาน เป็นผู้ประสานงานหลัก 2) ด้านอาหารมีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้ประสานงานหลัก 3) ด้านน้ำ มีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ประสานงานหลัก 4) ด้านการคมนาคม มีกระทรวงคมนาคม เป็นผู้ประสานงานหลัก 5) ด้านการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เป็นผู้ประสานงานหลัก 6) ด้านการแพทย์และสาธารณสุข มีกระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้ประสานงานหลัก 7) ด้านอุตสาหกรรมและปัจจัยการผลิต มีกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นผู้ประสานงานหลัก 8) ด้านเชื้อเพลิงและพลังงาน มีกระทรวงพลังงาน เป็นผู้ประสานงานหลัก 9) ด้านการประชาสัมพันธ์ มีกรมประชาสัมพันธ์ เป็นผู้ประสานงานหลัก และ 10) ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ มีกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ประสานงานหลัก

ทั้งนี้ การขับเคลื่อนนโยบายการเตรียมพร้อมการระดมสรรพกำลังเพื่อการป้องกันประเทศผ่านแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ มุ่งดำเนินการใน 4 ประการ ได้แก่ 1) การจัดทำแผนเตรียมพร้อมในระดับกระทรวงและระดับจังหวัดสำหรับการจัดเตรียมและกำหนดรายละเอียดทรัพยากรที่อยู่ในการดูแลตามหน้าที่อำนาจและความรับผิดชอบของหน่วยงานฝ่ายพลเรือน 2) การจัดทำระเบียบปฏิบัติ/รายละเอียดการดำเนินการตั้งแต่ขั้นการเตรียมการ ขั้นการระดมทรัพยากร และขั้นการเลิกระดมทรัพยากร 3) การจัดฝึกซ้อมร่วมกันของฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน และ 4) การสร้างความร่วมมือและความรู้ความเข้าใจให้แก่ฝ่ายพลเรือนเกี่ยวกับการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร (กระทรวงกลาโหม, 2552 และ กระทรวงกลาโหม และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2559) โดยกรมการสรรพกำลังกลาโหม ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของฝ่ายทหารในการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว ได้กำหนดแผนสำหรับขับเคลื่อนทั้งในหน่วยงานระดับส่วนกลางของแต่ละกระทรวงตามรายด้านของทรัพยากรที่ฝ่ายทหารต้องการ และหน่วยงานระดับจังหวัดเพื่อให้ทุกจังหวัดมีความพร้อมตามแผน

กรมการสรรพกำลังกลาโหม ได้ขับเคลื่อนแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ ร่วมกับหน่วยงานฝ่ายพลเรือนที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำแผนเตรียมพร้อมระดับกระทรวงตามรายด้านของทรัพยากรที่ครอบคลุมแนวทางการปฏิบัติของทุกขั้นตอน แต่ในระดับจังหวัดยังไม่สามารถดำเนินการได้ครอบคลุมตามเป้าหมายที่กำหนด อีกทั้งระหว่างการขับเคลื่อนพบปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ 1) หน่วยงานฝ่ายพลเรือนในระดับกระทรวงขาดความเข้าใจในภารกิจการปฏิบัติการทางทหาร และการ

ระดมสรรพกำลังทางการทหาร ทำให้หน่วยงานฝ่ายพลเรือนระดับกระทรวงไม่สามารถขับเคลื่อนลงไปในระดับจังหวัดได้ 2) การขับเคลื่อนภารกิจการฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อป้องกันประเทศเป็นการดำเนินการในภาวะปกติ ซึ่งไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานฝ่ายพลเรือนดำเนินการ ดังนั้น การดำเนินการจึงเป็นการสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างกันเป็นหลัก และ 3) การขาดการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานฝ่ายทหารและพลเรือน (สมภพ สีลาวัลย์, 2562, สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม, 2564 – 2566 และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2565 – 2566) อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นต่อเนื่อง และเป็นปัญหาในมิติของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงหลักใน 2 ระดับคือ หน่วยงานในระดับของส่วนกลางและระดับจังหวัด

จากสภาพปัจจุบันในการขับเคลื่อนนโยบายการเตรียมพร้อมการระดมสรรพกำลัง เพื่อการป้องกันประเทศ ผ่านแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อป้องกันประเทศของหน่วยงานฝ่ายทหารและพลเรือน ทั้งการขับเคลื่อนของหน่วยงานในส่วนกลางและหน่วยงานในระดับจังหวัดตามที่กล่าวข้างต้น พบว่า การดำเนินงานบรรลุผลสัมฤทธิ์เพียงบางส่วน บทความนี้จึงมุ่งศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนนโยบายการเตรียมพร้อมการระดมสรรพกำลังเพื่อป้องกันประเทศ ผ่านแผนฝึกกำลังและทรัพยากร เพื่อการป้องกันประเทศ เพื่อเชื่อมโยงไปสู่การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการขับเคลื่อนภารกิจดังกล่าว โดยนำการเตรียมพร้อมด้านกำลังคน ด้านอาหาร และด้านการคมนาคม ภายใต้แผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อป้องกันประเทศ ซึ่งมีกระทรวงแรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงคมนาคม เป็นหน่วยงานผู้ประสานงานหลัก (ตามลำดับ) มาใช้ประกอบการวิเคราะห์ เนื่องจาก ทั้งสามกรณี มีสภาพปัจจุบันของการขับเคลื่อนภารกิจที่มีทั้งจุดร่วมและจุดต่าง ซึ่งอาจสะท้อนนัยของปัญหาและอุปสรรคที่แตกต่างด้วยเช่นกัน กล่าวคือ กระทรวงแรงงาน และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ดำเนินการจัดทำแผนเตรียมพร้อมทรัพยากรด้านกำลังคน และด้านอาหาร (ตามลำดับ) ในระดับกระทรวงและถ่ายทอดไปสู่ระดับจังหวัดเรียบร้อยแล้ว ในขณะที่ กระทรวงคมนาคม ดำเนินการจัดทำแผนเตรียมพร้อมทรัพยากรด้านการคมนาคมเรียบร้อยแล้ว แต่ในระดับจังหวัด ยังดำเนินการไม่เรียบร้อยตามเป้าหมาย ทั้งนี้ การศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่เชื่อมโยงไปสู่การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการขับเคลื่อนการขับเคลื่อนแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อป้องกันประเทศ จะเป็นข้อมูลสำคัญให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาเนื้อหาสาระของนโยบาย ตลอดจนพัฒนาแนวทางเพื่อปิดช่องว่างในการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติต่อไป

ปัจจัยที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ: กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์

การขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นหนึ่งในวงจรนโยบายสาธารณะ (Public Policy Cycle) ที่เกี่ยวข้องกับการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ และได้รับผลผลิตตรงตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ (ชนิดา จิตจรุทระ, 2558) ทั้งนี้ ขอบเขตของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความกว้างขวางตามการให้ความหมายและความสำคัญของนักวิชาการที่สำคัญ

โดยครอบคลุมตั้งแต่การศึกษาสมรรถนะขององค์กรในการปฏิบัติการกิจที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การศึกษากิจกรรม เทคนิค หรือแนวทางเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของนโยบาย รวมถึงการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจาก การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์กับการกระทำเพื่อให้บรรลุสิ่งที่มุ่งหวัง จึงจำเป็นต้องอาศัยการพิจารณาปัจจัยด้านต่าง ๆ ว่ามีผลกระทบอย่างไรบ้าง เพื่อนำไปสู่การออกแบบและวางแผนนโยบายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2560)

ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นมิติในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญ โดยเป็นการพิจารณาว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถนำตัวนโยบาย รวมบรรณคนและทรัพยากร รวมถึงกลไกที่สำคัญมาปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือไม่ (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2560) ซึ่งมีนักวิชาการได้เสนอปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายประการ แต่ในบทความชิ้นนี้ได้้นำข้อเสนอของ Merilee S. Grindle มาใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์หลัก

Merilee S. Grindle (1980 อ้างถึงใน Panca and Wicaksono, 2021) อธิบายว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับหลายปัจจัย อาทิ ทรัพยากร ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และกลไกในการรายงานและดำเนินการ โดยกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเริ่มต้นเมื่อมีการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีการออกแบบการติดตามและประเมินผล รวมถึงการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินการ ทั้งนี้ Grindle (1980) ได้เสนอว่า ความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการ คือ ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย (Content of Policy) และปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย (Context of Policy) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้ (Panca and Wicaksono, 2021)

ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย/โครงการ (Content of Policy) ให้มีความสำคัญกับวัตถุประสงค์และลักษณะของนโยบาย/โครงการ โดยวัตถุประสงค์ เป้าหมาย รูปแบบ และแนวทางการปฏิบัติของนโยบาย/โครงการ ต้องมีความชัดเจน รวมถึงกำหนดบุคคลหรือหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบ เพราะหน่วยงานมีความพร้อมที่แตกต่างกัน เพื่อให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และขับเคลื่อนได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ นโยบายด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย/โครงการ จะมีผลกระทบต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน อาทิ

- นโยบายโครงการที่หวังผลในระยะยาวอาจยากแก่การนำไปปฏิบัติให้ได้ผลสำเร็จ เพราะต้องใช้เวลานานกว่าจะเห็นผล หรือสถานการณ์อาจเปลี่ยนแปลงไป ทำให้นโยบาย/โครงการไม่เหมาะสมกับบริบท

- ลักษณะเฉพาะของตัวนโยบาย/โครงการ มีส่วนกำหนดความยุ่งยาก สลับซับซ้อน หรือความเรียบง่ายในการนำไปปฏิบัติ

- รูปแบบการนำเสนอเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย มีส่วนอย่างมากในการนำไปสู่การปฏิบัติที่แตกต่างกัน

ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย (Context of Policy) ให้ความสำคัญกับสถานที่ที่นโยบาย/โครงการเข้าไปดำเนินการ ซึ่งทำให้ผลของการปฏิบัติแตกต่างกัน อีกทั้งความสำเร็จของนโยบายยังขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยงานผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และการมีทรัพยากรด้านบุคลากร งบประมาณ ข้อมูลข่าวสาร และวัสดุอุปกรณ์อย่างเพียงพอ รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวย ตลอดจนความสามารถในการติดต่อสื่อสารและการประสานงานระหว่างผู้ปฏิบัติงานทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน และการมีกระบวนการติดตามผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

การวิเคราะห์การขับเคลื่อนนโยบายการเตรียมพร้อมการระดมสรรพกำลังเพื่อป้องกันประเทศ ผ่านแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อป้องกันประเทศสู่การปฏิบัติ ด้วยแนวคิดปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Merilee S. Grindle จะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการวิเคราะห์ทั้งในเชิงเนื้อหาสาระของนโยบาย พร้อมกับบริบทแวดล้อมในมิติของสมรรถนะของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวได้อย่างชัดเจน และเชื่อมโยงไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในส่วนสุดท้ายได้ต่อไป

การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายการเตรียมพร้อมการระดมสรรพกำลัง เพื่อป้องกันประเทศ

การขับเคลื่อนแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อป้องกันประเทศ เป็นการดำเนินการร่วมกันของฝ่ายทหาร โดยมีกรมการสรรพกำลังกลาโหม เป็นผู้ประสานงานหลัก ร่วมกับหน่วยงานฝ่ายพลเรือน สำหรับบทความนี้จะวิเคราะห์สามด้านหลักของทรัพยากรที่ถูกกำหนดในแผน ซึ่งมีการดำเนินการทั้งในหน่วยงานที่อยู่ในส่วนกลางของแต่ละกระทรวงและที่อยู่ในจังหวัด โดยผู้เขียนจะวิเคราะห์และนำเสนอปัจจัยที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว ตามกรอบแนวคิดของ Merilee S. Grindle ซึ่งจำแนกออกเป็น 2 ปัจจัย ดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย/โครงการ

1.1 “ความมั่นคง”: ประเด็นหลักที่เป็นเหรียญสองด้านของการขับเคลื่อนนโยบาย

การขับเคลื่อนแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อป้องกันประเทศ เป็นหนึ่งในภารกิจภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านความมั่นคง แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566 – 2580) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ประเด็นความมั่นคง นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2566 – 2570) นโยบายด้านการเตรียมพร้อมแห่งชาติ และในปัจจุบัน ถูกระบุเป็นหนึ่งในแนวทางการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศด้านความมั่นคง (พ.ศ. 2566 – 2570) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการสำรวจ รวบรวมข้อมูล วางแผน และประสานงานเกี่ยวกับทรัพยากรของประเทศจำนวน 10 ด้าน ตั้งแต่ภาวะปกติสำหรับนำมาใช้ในการสนับสนุนฝ่ายทหาร ในกรณีที่ประเทศเผชิญกับภัยจากการสู้รบหรือการสงคราม

และจำเป็นต้องมีการเรียกระดมสรรพกำลังตามแผนป้องกัน ให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อเนื่อง และทันต่อสถานการณ์ (สำนักนโยบายและแผนกลาโหม สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม, 2566) ซึ่งการขับเคลื่อนดังกล่าวถือเป็นภารกิจสำคัญในการเตรียมพร้อมของประเทศที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคงของชาติ

นโยบายด้านความมั่นคงของประเทศ ถือเป็นหนึ่งในแนวนโยบายหลักของประเทศที่มีเป้าหมายสูงสุดในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ (national interests) ซึ่งมีมิติเกี่ยวกับการรักษาเอกราชอธิปไตย การดำรงอยู่อย่างมั่นคง และยั่งยืนของสถาบันหลักของชาติและประชาชน จากภัยคุกคามทุกรูปแบบ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2566) ซึ่งนโยบายการเตรียมพร้อมการระดมสรรพกำลังเพื่อการป้องกันประเทศ ที่ขับเคลื่อนผ่านแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ ได้สอดคล้องไปกับแนวนโยบายหลักด้านความมั่นคงที่ประเทศให้ความสำคัญ ดังนั้น นโยบายดังกล่าว จึงคงเป็นนโยบายที่ถูกระบุให้มีการดำเนินการ และได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งหน่วยงานฝ่ายพลเรือน โดยเฉพาะกระทรวงแรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงคมนาคม พร้อมทั้งจะบูรณาการการขับเคลื่อน เพื่อสร้างการเตรียมพร้อมในการป้องกันประเทศ ซึ่งปรากฏให้เห็นได้จาก การที่หน่วยงานฝ่ายพลเรือนดังกล่าวมีนโยบายร่วมขับเคลื่อนแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ รวมถึงการเข้ารับการฝึกการระดมสรรพกำลังร่วมกับฝ่ายทหาร และสนับสนุนทรัพยากรในการฝึกเป็นประจำทุกปี (ผู้แทนกระทรวงแรงงาน, การสื่อสารส่วนบุคคล, 24 เมษายน 2567; ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 27 เมษายน 2567; ผู้แทนกระทรวงคมนาคม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 เมษายน 2567)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่านโยบายการเตรียมพร้อมการระดมสรรพกำลังเพื่อการป้องกันประเทศ จะเชื่อมโยงกับแนวนโยบายในมิติด้านความมั่นคงที่ถือว่าเป็นสิ่งที่เอื้ออำนวยให้การขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวมีความสำคัญ ในทางกลับกัน การขับเคลื่อนนโยบายการเตรียมพร้อมการระดมสรรพกำลังเพื่อการป้องกันประเทศ ผ่านแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ ได้พบความท้าทายจากพลวัตของสถานการณ์ด้านความมั่นคง กล่าวคือ ในอดีต ภัยคุกคามความมั่นคง จะปรากฏในรูปแบบของการทหารหรือการสงคราม (traditional security) แต่ในปัจจุบันภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ (non-traditional security) ปรากฏเด่นชัดมากยิ่งขึ้น อาทิ การค้ายาเสพติด การลักลอบเข้าเมือง โรคระบาด และการก่อการร้าย เป็นต้น (Hoang Dinh Phi, Nguyen Van Huong, Hoang Anh Tuan, and Nguyen Xuan Huynh, 2019 และจุฬารัตน ชินวรรณ, 2557) ทั้งนี้ สถานการณ์ภัยคุกคามความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้หน่วยงานฝ่ายพลเรือนในการป้องกันและแก้ไขปัญหามีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบและให้ความสำคัญเป็นประการแรกเพื่อตอบสนองต่อภัยคุกคามรูปแบบใหม่ อาทิ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้ความสำคัญกับประเด็นความมั่นคงทางอาหารเป็นประการสำคัญ (ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 27 เมษายน 2567) ดังนั้น การขับเคลื่อนแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ ของหน่วยงานฝ่ายพลเรือนจึงเป็นลักษณะของการดำเนินงานตามโครงการ/ กิจกรรม ที่กรมการสรรพกำลังกลาโหมจัดขึ้น แต่อาจไม่ได้เป็น

การขับเคลื่อนที่ถูกจัดอยู่ในความสำคัญลำดับต้น ๆ ของหน่วยงาน (ผู้แทนกระทรวงคมนาคม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 เมษายน 2567)

กล่าวโดยสรุป การขับเคลื่อนนโยบายการเตรียมพร้อมการระดมสรรพกำลังเพื่อการป้องกันประเทศ ผ่านแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อป้องกันประเทศ เป็นหนึ่งในนโยบายที่มีความสำคัญเนื่องจาก เป็นนโยบายที่เชื่อมโยงกับมิติด้านความมั่นคง หน่วยงานฝ่ายพลเรือนจึงให้ความร่วมมือในการขับเคลื่อน แต่การขับเคลื่อนดังกล่าวอาจไม่ได้ถูกจัดอยู่ในความสำคัญลำดับต้นของหน่วยงานฝ่ายพลเรือน เพราะภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ ปรากฏขึ้นจำนวนมาก ทำให้ประเด็นภัยจากการสู้รบหรือการสงคราม อาจไม่ได้ถูกประเมินว่าเป็นภัยที่ประเทศมีความเสี่ยงจะเผชิญเมื่อเปรียบเทียบกับภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ ประการดังกล่าว ทำให้หน่วยงานฝ่ายพลเรือน จึงใช้ทรัพยากรเพื่อขับเคลื่อนประเด็นเฉพาะตามหน้าที่อำนาจของหน่วยงานเป็นหลัก

1.2 ความชัดเจนในการกำหนดหน่วยงานและกิจกรรมของฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนในการขับเคลื่อนนโยบายระดับกระทรวง

แผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อป้องกันประเทศ ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการในการระดมสรรพกำลังที่ครอบคลุมตั้งแต่ขั้นการเตรียมการในภาวะปกติ ขั้นการระดมทรัพยากร และขั้นการเลิกระดมทรัพยากร พร้อมทั้งกำหนดด้านของทรัพยากรที่ฝ่ายทหารมีความจำเป็นต้องเรียกระดมสรรพกำลังจำนวน 10 ด้าน ตลอดจนหน่วยงานผู้ประสานงานหลักที่ชัดเจน ซึ่งการกำหนดในลักษณะดังกล่าว ทำให้หน่วยงานฝ่ายพลเรือนที่ร่วมขับเคลื่อนมีความเข้าใจในขอบเขตที่ต้องดำเนินการ และทราบว่าจะต้องมีความร่วมมือในลักษณะใด

นอกจากนี้ การขับเคลื่อนแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อป้องกันประเทศ ได้กำหนดกิจกรรม ให้หน่วยงานฝ่ายพลเรือนจัดทำแผนเตรียมพร้อมในระดับกระทรวงและระดับจังหวัดสำหรับการจัดเตรียมและกำหนดรายละเอียดทรัพยากรที่อยู่ในการดูแลตามหน้าที่อำนาจและความรับผิดชอบ รวมถึงการสร้างความร่วมมือและความรู้ความเข้าใจให้แก่ฝ่ายพลเรือนเกี่ยวกับการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร (กระทรวงกลาโหม, 2552 และกระทรวงกลาโหม และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2559) ซึ่งถือเป็นกิจกรรมที่กรมการสรรพกำลังกลาโหม ให้ความสำคัญและผลักดันอย่างต่อเนื่อง (ผู้แทนกรมการสรรพกำลังกลาโหม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 เมษายน 2567) อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อป้องกันประเทศ เป็นการขับเคลื่อนที่ต้องอาศัยความร่วมมือหรือการบูรณาการข้ามหน่วยงาน จึงจัดตั้งกลไกการขับเคลื่อน คือ คณะอนุกรรมการเตรียมพร้อมด้านการระดมสรรพกำลังเพื่อความมั่นคง ซึ่งมีเจ้ากรมการสรรพกำลังกลาโหม เป็นประธาน และมีผู้แทนจากหน่วยงานฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนที่เกี่ยวข้อง เป็นอนุกรรมการ เป็นกลไกกลางในการบูรณาการ

สำหรับหน่วยงานฝ่ายพลเรือน 3 หน่วยงานที่นำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ และเป็นผู้ประสานงานหลักตามรายด้านของทรัพยากร ได้จัดตั้งกลไกในการระดมสรรพกำลังทั้งในระดับกระทรวง และในระดับจังหวัด ดังนี้

การเตรียมพร้อมทรัพยากรด้านแรงงาน โดยมีกระทรวงแรงงาน เป็นผู้ประสานงานหลัก จัดตั้งกลไกระดับกระทรวง คือ ศูนย์อำนวยการเตรียมพร้อมด้านกำลังคน มีรองปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นผู้อำนวยการศูนย์ และกลไกระดับจังหวัด คือ ศูนย์ประสานการปฏิบัติการเตรียมพร้อมด้านกำลังคน (จังหวัด...) มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการศูนย์ และแรงงานจังหวัด เป็นเลขานุการ (กระทรวงแรงงาน, 2563)

การเตรียมพร้อมทรัพยากรด้านอาหาร โดยมีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้ประสานงานหลัก จัดตั้งกลไกระดับกระทรวง คือ ศูนย์อำนวยการเตรียมพร้อมด้านอาหาร มีรองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้อำนวยการศูนย์ และกลไกระดับจังหวัด คือ ศูนย์ประสานการปฏิบัติการเตรียมพร้อมด้านอาหาร (จังหวัด...) มีเกษตรและสหกรณ์จังหวัด เป็นผู้อำนวยการศูนย์ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2561)

การเตรียมพร้อมทรัพยากรด้านการคมนาคม โดยมีกระทรวงแรงงาน เป็นผู้ประสานงานหลัก จัดตั้งกลไกระดับกระทรวง คือ ศูนย์อำนวยการเตรียมพร้อมด้านอาหาร มีรองปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นผู้อำนวยการศูนย์ และกลไกระดับจังหวัด คือ ศูนย์ประสานการปฏิบัติการเตรียมพร้อมด้านคมนาคม (จังหวัด...) มีขนส่งจังหวัด เป็นผู้อำนวยการศูนย์ (กระทรวงคมนาคม, 2563)

การกำหนดหน่วยงานที่เป็นผู้ประสานงานหลักและกิจกรรมการดำเนินการที่ชัดเจน ทำให้การสร้างความร่วมมือทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเป็นไปได้เป็นได้โดยง่าย กล่าวคือ กรมการสรรพกำลังกลาโหม สามารถประสานงานการขับเคลื่อนผู้ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ประสานงานหลักของหน่วยงานได้โดยตรง ทำให้มีการบูรณาการกันได้อย่างรวดเร็ว (ผู้แทนกรมการสรรพกำลังกลาโหม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 เมษายน 2567) ในขณะเดียวกัน กระทรวงแรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงคมนาคม ก็สามารถปรึกษาร่วมกับกรมการสรรพกำลังกลาโหมได้เช่นกัน (ผู้แทนกระทรวงแรงงาน, การสื่อสารส่วนบุคคล, 24 เมษายน 2567; ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 27 เมษายน 2567; ผู้แทนกระทรวงคมนาคม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 เมษายน 2567) กรณีดังกล่าว เป็นการเอื้ออำนวยให้การขับเคลื่อนแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือในการขับเคลื่อน สามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันในการขับเคลื่อนกิจกรรมสู่ระดับจังหวัด

การขับเคลื่อนการจัดทำแผนเตรียมพร้อมทรัพยากรลงไปในระดับจังหวัด มีการดำเนินการที่ต่อเนื่องจากการจัดทำแผนเตรียมพร้อมทรัพยากรในระดับกระทรวง โดยมีหน่วยงานฝ่ายพลเรือนที่เป็นผู้ประสานงานหลัก ลงไปจัดทำผ่านกลไกระดับจังหวัดของตนเอง ซึ่งอยู่ภายใต้การกำหนดทรัพยากรที่ต้องการจากฝ่ายทหาร และกรอบแนวทางการของแผนตามที่กรมการสรรพกำลังกลาโหมกำหนด นอกจากนี้

กรมการสรรพกำลังกลาโหม ได้สนับสนุนกิจกรรมในการสร้างสัมพันธ์และให้ความรู้กับจังหวัดควบคู่ไปด้วย

อย่างไรก็ตาม ภายใต้กระบวนการที่กล่าวในข้างต้นมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการกำหนดกลยุทธ์ให้ทุกจังหวัดจัดทำแผนเตรียมพร้อมด้านทรัพยากรในลักษณะเดียวกัน ซึ่งจากการขับเคลื่อนในห้วงที่ผ่านมา พบว่า จังหวัดยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการจัดทำ รวมถึงจังหวัดไม่เห็นพ้องในเรื่องของการเตรียมทรัพยากร เพราะเห็นว่า จังหวัดไม่ได้มีแนวโน้มในการเกิดภัยจากการสู้รบหรือการสงคราม (ผู้แทนกระทรวงคมนาคม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 เมษายน 2567) นอกจากนี้ หน่วยงานฝ่ายพลเรือนอาจไม่ได้มีกลไกหรือเครื่องมือในระดับจังหวัดที่พร้อมสนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าว อาทิ กระทรวงคมนาคม ได้จัดตั้งศูนย์ประสานการปฏิบัติการเตรียมพร้อมด้านคมนาคม (จังหวัด...) ที่มีขนส่งจังหวัด เป็นผู้อำนวยการศูนย์ แต่ในความเป็นจริง ขนส่งจังหวัด ไม่ได้มีขอบเขตอำนาจในการดำเนินการโดยตรง เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของกระทรวงแรงงาน ที่มีแรงงานจังหวัด และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่มีเกษตรและสหกรณ์จังหวัด เป็นผู้ที่มีขอบเขตอำนาจโดยตรง ทั้งนี้ สาเหตุของปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว อาจเกิดขึ้นจาก 3 ประเด็น ดังนี้ (ผู้แทนกรมการสรรพกำลังกลาโหม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 เมษายน 2567)

1.3.1 การไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายของการขับเคลื่อนนโยบายการเตรียมพร้อมการระดมสรรพกำลังเพื่อการป้องกันประเทศ ผ่านแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ โดยการขับเคลื่อนแผนดังกล่าว เป็นการดำเนินการในภาวะปกติที่ไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายในการกำหนดให้หน่วยงานฝ่ายพลเรือนต้องขับเคลื่อน ดังนั้น การดำเนินการจึงอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเป็นหลัก และความร่วมมือก็จะขึ้นอยู่กับระดับการให้ความสำคัญของระดับผู้บริหารหน่วยงานฝ่ายพลเรือนร่วมด้วย (ผู้แทนกระทรวงคมนาคม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 เมษายน 2567)

1.3.2 การขาดประสบการณ์จริงในการระดมสรรพกำลังเพื่อการป้องกันประเทศในระดับชาติ โดยนโยบายการระดมการสรรพกำลังเพื่อการป้องกันประเทศ ผ่านแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ เป็นการดำเนินการเตรียมพร้อมในการสนับสนุนการปฏิบัติการทางทหารเมื่อประเทศเผชิญภัยจากการสู้รบหรือการสงคราม ซึ่งหากพิจารณาเกี่ยวกับการประเมินสถานการณ์ด้านความมั่นคงที่ผู้เขียนนำเสนอในประเด็นก่อนหน้านี้ พบว่า ภัยจากการสู้รบหรือการสงครามมีแนวโน้มเกิดขึ้นค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะการเป็นสงครามขนาดใหญ่ที่จำเป็นต้องเรียกระดมสรรพกำลังระดับชาติ ดังนั้น ภารกิจการระดมสรรพกำลังตามแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ จึงยังไม่เคยเกิดขึ้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้หน่วยงานฝ่ายพลเรือนไม่เคยผ่านประสบการณ์จริง จึงไม่ทราบว่าการเตรียมทรัพยากรมีประสิทธิภาพตามแผนหรือไม่ รวมถึงจังหวัดอาจไม่เห็นภาพของสำคัญในการเตรียมทรัพยากรดังกล่าวเท่ากับระดับกระทรวง และจังหวัดมีปัญหาเฉพาะอื่น ๆ ที่ต้องเร่งแก้ไขและต้องนำทรัพยากรไปใช้ดำเนินการก่อน ทั้งนี้ การสร้างประสบการณ์ร่วมกันในปัจจุบัน เป็นการฝึกการระดม

สรรพกำลังระดับชาติประจำปี ซึ่งกรมการสรรพกำลังกลาโหม เป็นผู้จัดฝึก โดยจะหมุนเวียนการจัดฝึกใน จังหวัดที่เป็นยุทธศาสตร์

1.3.3 ความไม่ชัดเจนในการติดตามและประเมินผลของแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อ
การป้องกันประเทศ โดยในแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศด้านความมั่นคง (พ.ศ. 2566 - 2570) ได้กำหนดตัวชี้วัดในแนวทางการดำเนินการฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ ในลักษณะของการปรับปรุงฐานข้อมูลทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศให้เป็นปัจจุบัน การฝึกซ้อมการ ระดมทรัพยากรปีละ 1 ครั้ง และการสร้างความรู้ความเข้าใจในการระดมสรรพกำลังเพื่อการป้องกันประเทศ (สำนักนโยบายและแผนกลาโหม สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม, 2566) ซึ่งตัวชี้วัดดังกล่าวมีกรมการ สรรพกำลังกลาโหมเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ประกอบกับเป็นตัวชี้วัดในรอบ 5 ปี และไม่พบมิติเรื่องการ ถ่ายทอดสู่ระดับจังหวัด ดังนั้น การไม่มีตัวชี้วัดที่ให้ถ่ายทอดการจัดทำแผนเตรียมพร้อมทรัพยากรในระดับที่ ชัดเจน จึงทำให้ไม่มีกรอบในการติดตามประเมินผล นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการเตรียมพร้อมด้านการ ระดมสรรพกำลังเพื่อความมั่นคง ซึ่งเป็นกลไกกลางในการบูรณาการ เป็นการติดตามประเมินผลในภาพรวม ของระดับกระทรวงที่ไม่มีหน้าที่อำนาจในการสั่งการจังหวัดในการจัดทำ แต่เป็นการบูรณาการกันในระดับ กระทรวง และให้กระทรวงนำไปถ่ายทอดสู่จังหวัด

2. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย/ โครงการ

2.1 สมรรถนะของหน่วยงานฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนที่ เป็นผู้ประสานงานหลักในการ
ขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งเป็นปัจจัยประการสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบาย โดยสามารถจำแนกอธิบายตาม องค์ประกอบของสมรรถนะองค์กรตามตัวแบบด้านการจัดการได้ ดังนี้

2.1.1 ด้านโครงสร้าง บริบทโครงสร้างองค์กรของหน่วยงานทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน มีลักษณะเป็นโครงสร้างที่แบ่งตามอำนาจหน้าที่ (functional domain structure) โดยกรมการสรรพกำลัง กลาโหม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการขับเคลื่อนของฝ่ายทหาร มีการแบ่งส่วนราชการภายในเป็นกองที่ รับผิดชอบเป็นการเฉพาะ ในขณะที่หน่วยงานฝ่ายพลเรือน ก็จะมีหน่วยงานภายในที่ เป็นผู้รับผิดชอบในการ ขับเคลื่อนนโยบายในบริบทของกระทรวง โดยกรณีกระทรวงแรงงาน ที่ เป็นผู้ประสานงานหลักการ เตรียมพร้อมด้านกำลังคน มีกลุ่มงานสนับสนุนเครือข่ายและประสานภูมิภาค สำนักตรวจและประเมินผล สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีสำนักแผนงาน และโครงการพิเศษ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ และกระทรวง คมนาคม มีกองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ทั้งนี้ หน่วยงานภายในที่ รับผิดชอบหลัก จะดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ภายในกระทรวง รวมถึงจังหวัดตามขอบเขตหน้าที่ อำนาจ (ผู้แทนกระทรวงแรงงาน, การสื่อสารส่วนบุคคล, 24 เมษายน 2567; ผู้แทนกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 27 เมษายน 2567; ผู้แทนกระทรวงคมนาคม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 เมษายน 2567) อย่างไรก็ตาม ลักษณะโครงสร้างองค์กรที่แบ่งตามอำนาจหน้าที่ นัยหนึ่งอาจทำให้หน่วยงาน ฝ่ายพลเรือนกำหนดหน่วยงานภายในที่รับผิดชอบหลักได้ และสามารถเชื่อมโยงการดำเนินงานร่วมกับฝ่าย

ทหารได้อย่างราบรื่น แต่อีกนัยหนึ่ง อาจเป็นปัญหาอุปสรรคในลักษณะที่การประสานงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ภายในกระทรวงเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะกรณีที่ผู้บริหารอาจไม่มีความเข้าใจหรือไม่มีการสั่งการที่ชัดเจน (ผู้แทนกระทรวงคมนาคม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 เมษายน 2567)

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งในมิติด้านโครงสร้างที่ถือว่าทำให้นโยบายสามารถขับเคลื่อนได้อย่างต่อเนื่องและสัมฤทธิ์ผล คือ เป้าหมายของนโยบายที่ทำให้มีการเตรียมพร้อมทรัพยากรตามรายด้านที่รับผิดชอบ มีความสอดคล้องกับหน้าที่อำนาจหลักของกระทรวง จึงทำให้เมื่อกระทรวงขับเคลื่อนภารกิจหลักของตนเอง ก็จะทำให้เป้าหมายของนโยบายสำเร็จด้วยเช่นกัน ดังกรณีของ การเตรียมพร้อมทรัพยากรด้านอาหาร ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่มีภารกิจในการดูแลด้านอาหารและการเกษตรให้เพียงพอ การปรับพันธุ์สินค้าเกษตร รวมถึงการรวบรวมข้อมูลที่เป็นปัจจุบันของกระทรวง ซึ่งการดำเนินงานตามภารกิจหลักดังกล่าว ส่งผลให้การจัดทำแผนเตรียมพร้อมทรัพยากรด้านอาหารตามที่ฝ่ายทหารร้องขอเป็นได้โดยง่าย (ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 27 เมษายน 2567)

2.1.2 ด้านบุคลากร การพัฒนาบุคลากร โดยเฉพาะผู้เชี่ยวชาญในการระดมสรรพกำลัง ถือเป็นเรื่องที่หน่วยงานทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนให้ความสำคัญ โดยกรมการสรรพกำลังกลาโหม ได้จัดทำแนวปฏิบัติสำหรับการขับเคลื่อนแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ เพื่อใช้ภายในหน่วยงาน รวมถึงเป็นคู่มือให้กับหน่วยงานฝ่ายพลเรือน รวมทั้งมีการจัดกิจกรรมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างบุคลากร (ผู้แทนกรมการสรรพกำลังกลาโหม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 เมษายน 2567) ซึ่งลักษณะดังกล่าวทำให้บุคลากรในกรมการสรรพกำลังกลาโหม มีความเข้าใจในการขับเคลื่อน ในขณะที่ กระทรวงแรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงคมนาคม จะใช้วิธีการการประชุมชี้แจงและสร้างการรับรู้ให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องภายในกระทรวง แต่อาจพบปัญหาอุปสรรคในเรื่องของการโยกย้ายหมุนเวียนภายในกระทรวง ที่อาจจะทำให้บุคลากรใหม่ที่จะเข้ามารับผิดชอบงานเกิดความไม่เข้าใจ และการขับเคลื่อนไม่ต่อเนื่องได้ (ผู้แทนกระทรวงแรงงาน, การสื่อสารส่วนบุคคล, 24 เมษายน 2567; ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 27 เมษายน 2567; ผู้แทนกระทรวงคมนาคม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 เมษายน 2567)

2.1.3 งบประมาณ เป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้การขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติเป็นไปได้ตามเป้าหมายที่กำหนด โดยกรมการสรรพกำลังกลาโหม มีแหล่งงบประมาณมาจาก 2 แหล่ง ได้แก่ หนึ่ง งบประมาณที่ได้จากการจัดสรรงบประมาณประจำปีตามหน้าที่อำนาจของหน่วยงาน ซึ่งงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมีสัดส่วนหลักอยู่ที่โครงการการจัดฝึกการระดมสรรพกำลังระดับชาติ และสอง การได้รับเงินสนับสนุนจากหน่วยงานระดับนโยบายสำหรับการจัดฝึกการระดมสรรพกำลังระดับชาติ (ผู้แทนกรมการสรรพกำลังกลาโหม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 เมษายน 2567) ในทางกลับกัน การขับเคลื่อนของหน่วยงานฝ่ายพลเรือน ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณหรือได้รับการสนับสนุนแต่อย่างใด เนื่องจาก ไม่ใช่ภารกิจหลักของหน่วยงานฝ่ายพลเรือน ดังนั้น หน่วยงานฝ่ายพลเรือนจึงต้องใช้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจาก

โครงการหลักของกระทรวงที่เชื่อมโยงกับการขับเคลื่อนแผนนักกำลังและทรัพยากรเพื่อป้องกันประเทศไปพร้อมด้วยได้ ซึ่งลักษณะดังกล่าว ทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานฝ่ายพลเรือนมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถขับเคลื่อนได้อย่างเต็มที่ (ผู้แทนกระทรวงแรงงาน, การสื่อสารส่วนบุคคล, 24 เมษายน 2567; ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 27 เมษายน 2567; ผู้แทนกระทรวงคมนาคม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 เมษายน 2567) ลักษณะเช่นนี้โครงการ/ กิจกรรม ในการขับเคลื่อนส่วนใหญ่จึงเกิดมาจากการดำเนินการของกรมการสรรพกำลังกลาโหม และหน่วยงานฝ่ายพลเรือนเข้าร่วมสนับสนุน อีกทั้งการขับเคลื่อนนโยบายไม่ได้มีการจัดทำงบประมาณในเชิงบูรณาการแต่อย่างใด ซึ่งการใช้งบประมาณที่เป็นการเฉพาะตัวของแต่ละหน่วยงานเช่นนี้ อาจเป็นข้อจำกัดต่อการบูรณาการ โดยเฉพาะในด้านของหน่วยงานฝ่ายพลเรือนที่จะไม่สามารถริเริ่มการดำเนินงานที่นำมาปรับใช้ในบริบทของกระทรวงได้

2.1.4 กลไกการดำเนินการ และการสร้างค่านิยมร่วม กลไกหลักในการบูรณาการ คือ คณะอนุกรรมการเตรียมพร้อมด้านการระดมสรรพกำลังเพื่อความมั่นคง ซึ่งมีการจัดการประชุมเป็นประจำทุกปี และเป็นเวทีในการรับฟังปัญหาอุปสรรคในการขับเคลื่อนระดับกระทรวงและการถ่ายทอดลงสู่ระดับจังหวัด เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาให้สามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 การบูรณาการระหว่างหน่วยงานในการขับเคลื่อนนโยบาย กรมการสรรพกำลังกลาโหม ให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานฝ่ายทหารกับหน่วยงานฝ่ายพลเรือน โดยมีการดำเนินการเพื่อสร้างความร่วมมือ ได้แก่

2.2.1 การจัดฝึกการระดมสรรพกำลังระดับชาติ ซึ่งจัดขึ้นในพื้นที่จังหวัดเป้าหมายเป็นประจำทุกปี เพื่อทดสอบว่า แผนมีประสิทธิภาพหรือไม่ โดยมีหน่วยงานฝ่ายพลเรือนเข้าร่วมสนับสนุนทรัพยากรในการซ้อม อาทิ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกับจังหวัดนำบัญชีทรัพยากรด้านอาหารมาเข้าร่วมการฝึกเพื่อเตรียมระดมสรรพกำลัง (ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 27 เมษายน 2567) ทั้งนี้ การฝึกซ้อมร่วมดังกล่าว เป็นการพัฒนาความร่วมมือทั้งในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน และความเข้าใจในการระดมสรรพกำลังระดับชาติ

2.2.2 การเสริมสร้างความเข้าใจในแผนนักกำลังและทรัพยากรเพื่อป้องกันประเทศ โดยกรมการสรรพกำลังกลาโหม ร่วมกับหน่วยงานฝ่ายพลเรือน จะเข้าไปให้ความร่วมมือในเกี่ยวกับการขับเคลื่อนตามแผนในระดับจังหวัด และการจัดทำแผนให้เหมาะสมกับพื้นที่ ซึ่งการลงพื้นที่ในระดับจังหวัดร่วมกัน เป็นการต่อยอดความเข้าใจและการให้ความสำคัญของหน่วยงานฝ่ายพลเรือนระดับกระทรวง และเสริมสร้างความเข้าใจของจังหวัดจนสามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย (ผู้แทนกรมการสรรพกำลังกลาโหม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 เมษายน 2567)

บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการพิจารณาวิเคราะห์การขับเคลื่อนนโยบายการระดมการสรรพกำลังเพื่อป้องกันประเทศ ผ่านแผนนักกำลังและทรัพยากรเพื่อป้องกันประเทศ ที่จำแนกอธิบายตามกรอบแนวคิดปัจจัย

ที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายของ Merilee S. Grindle ซึ่งให้เห็นว่า ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของนโยบายมีส่วนทั้งที่ส่งผลต่อความสำเร็จและเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ โดยด้านที่เอื้ออำนวยต่อความสำเร็จ คือ นโยบายดังกล่าวมีเนื้อหาสาระที่เชื่อมโยงกับมิติด้านความมั่นคง ซึ่งเป็นแนวนโยบายที่หน่วยงานให้ความสำคัญ เพราะเล็งเห็นถึงเป้าหมายในการเตรียมพร้อมการป้องกันประเทศร่วมกัน ดังนั้น นโยบายจึงถูกกำหนด และหน่วยงานฝ่ายทหารรวมถึงฝ่ายพลเรือนยังร่วมขับเคลื่อนนโยบายอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบและกิจกรรมการดำเนินการในระดับกระทรวงที่ชัดเจน ทำให้การขับเคลื่อนเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและก่อให้เกิดความร่วมมือทั้งในรูปแบบทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนนโยบาย อย่างไรก็ตาม ด้านที่เป็นปัญหาและอุปสรรค คือ สถานการณ์ด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้หน่วยงานฝ่ายพลเรือนมีประเด็นปัญหาอื่น ๆ ตามภารกิจหลักของหน่วยงานที่ต้องดำเนินการและให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก อีกทั้ง การกำหนดกิจกรรมในการถ่ายทอดลงไปสู่ระดับจังหวัดยังไม่ชัดเจนเพียงพอ ดังเช่น กรณีของกระทรวงคมนาคม ที่พบว่า หน่วยงานในระดับจังหวัดยังไม่มีความเข้าใจในการจัดทำแผนและการระดมสรรพกำลัง จึงยังทำให้ไม่สามารถดำเนินงานในระดับจังหวัดได้ตามเป้าหมาย (ผู้แทนกระทรวงคมนาคม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 เมษายน 2567)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของนโยบายจะมีในส่วนที่เอื้ออำนวยต่อความสำเร็จและเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนนโยบาย แต่การขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวสามารถดำเนินงานได้ตามโครงการ/ กิจกรรมที่กำหนดได้ คือ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย โดยเฉพาะสมรรถนะของหน่วยงานฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ที่มีการสร้างความร่วมมือกันทั้งที่เป็นทางการในระดับหน่วยงาน และไม่เป็นทางการในระดับผู้ปฏิบัติงาน ทำให้เกิดการบูรณาการระหว่างกันที่ดียิ่งขึ้น อีกทั้ง หน่วยงานฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนมีการบรรจุการขับเคลื่อนแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศเป็นหนึ่งในกิจกรรมของหน่วยงาน เนื่องจาก การพัฒนา การจัดทำข้อมูล และการเตรียมทรัพยากรตามที่ฝ่ายทหารกำหนดตามกรอบแนวทางของแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ เป็นหนึ่งในภารกิจหลักที่หน่วยงานจะต้องขับเคลื่อนในภาพรวมด้วยอยู่แล้ว ทั้งนี้ จากที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการขับเคลื่อนนโยบายการเตรียมพร้อมการระดมสรรพกำลังเพื่อการป้องกันประเทศ ผ่านแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย

1. การขับเคลื่อนนโยบายการเตรียมพร้อมการระดมสรรพกำลังเพื่อการป้องกันประเทศ ผ่านแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ ควรมีการกำหนดตัวชี้วัด ผลผลิต และผลลัพธ์ ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะตัวชี้วัดเกี่ยวกับการถ่ายทอดการเตรียมพร้อมลงสู่ระดับจังหวัด อีกทั้งอาจพิจารณาให้หน่วยงานฝ่ายพลเรือน มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนตัวชี้วัดร่วมกัน เพื่อให้เป็นกรอบหลักที่ใช้ในการติดตามประเมินผล

2. กรมการสรรพกำลังกลาโหม อาจพิจารณากำหนดพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่มีความเสี่ยงในการเกิดหรือได้รับผลกระทบหากประเทศเผชิญกับภัยจากการสู้รบหรือการสงครามในแต่ละระดับ พร้อมทั้งกำหนดทรัพยากรให้เหมาะสมกับความเสี่ยง เพื่อให้จังหวัดเข้าใจและเห็นพ้องในการจัดทำแผนเตรียมทรัพยากรได้มากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย โดยเฉพาะสมรรถนะขององค์กร

3. หน่วยงานระดับนโยบายอาจพิจารณาผลักดันให้หน่วยงานฝ่ายทหารและพลเรือน จัดทำโครงการการขับเคลื่อน โดยเสนอเป็นโครงการเพื่อขับเคลื่อนการบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติ สำหรับการขับเคลื่อนนโยบายเป็นการเฉพาะ เนื่องจาก นโยบายฯ เป็นหนึ่งในแนวทางการดำเนินการของนโยบายการเตรียมพร้อม ที่แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นความมั่นคงให้ความสำคัญ เพื่อให้สามารถได้รับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเป็นพิเศษ และนำไปสู่การโครงการในเชิงบูรณาการมากยิ่งขึ้น

4. กรมการสรรพกำลังกลาโหม อาจพิจารณาเพิ่มเติมกลยุทธ์ในการสร้างความรู้ความเข้าใจกับหน่วยงานฝ่ายพลเรือนทั้งในระดับส่วนกลาง และระดับจังหวัด โดยอาจจัดเป็นเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์การดำเนินงานระหว่างกลุ่มจังหวัด หรือหน่วยงานตามรายด้านของทรัพยากรที่ดำเนินงานได้ตามเป้าหมายกับหน่วยงานที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และนำไปปรับใช้ในพื้นที่ตนเองได้อย่างเหมาะสม

5. กรมการสรรพกำลังกลาโหม และหน่วยงานฝ่ายพลเรือน ควรพิจารณาจัดทำคู่มือการขับเคลื่อนแผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาความเชี่ยวชาญ และการโยกย้ายบุคลากรของแต่ละหน่วยงาน

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กระทรวงกลาโหม. (2552). *คำสั่งกระทรวงกลาโหม (เฉพาะ) ที่ 277/52 เรื่อง การระดมสรรพกำลังของกระทรวงกลาโหม*. วันที่ค้นข้อมูล 17 พฤษภาคม 2567, เข้าถึงได้จาก <https://dmd.mod.go.th.aspx>

กระทรวงกลาโหม และสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ. (2559). *แผนฝึกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ*. กรุงเทพฯ: กรมการสรรพกำลังกลาโหม.

กองทัพบก. (ม.ป.ป.). *ข้อมูลเกี่ยวกับกองทัพบก*. วันที่ค้นข้อมูล 17 พฤษภาคม 2567, เข้าถึงได้จาก <https://rta.mi.th/vision>.

กระทรวงแรงงาน. (2563). *แผนเตรียมพร้อมด้านกำลังคน*. กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงาน.

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2561). *แผนเตรียมพร้อมด้านอาหาร*. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

กระทรวงคมนาคม. (2563). *แผนเตรียมพร้อมด้านการคมนาคม*. กรุงเทพฯ: กระทรวงคมนาคม.

- จุลชีพ ชินวรรณ. (2557). *โลกในศตวรรษที่ 21 กรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชนิดา จิตตฤทธะ. (2558). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผู้แทนกระทรวงแรงงาน, การสื่อสารส่วนบุคคล, 24 เมษายน 2567.
- ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 27 เมษายน 2567.
- ผู้แทนกระทรวงคมนาคม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 เมษายน 2567.
- ผู้แทนกรมการสรรพกำลังกลาโหม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 เมษายน 2567.
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2560). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ (พิมพ์ครั้งที่ 29)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- สมภพ ลีลาวัลลภ. (2562). การระดมสรรพกำลังของกรมการสรรพกำลังกลาโหม. *วารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์*, 2(2), 74-101.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและกระทรวงกลาโหม. (2550). *แผนฉันทกกำลังและทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ. (2565). *รายงานผลการฝึกการบริหารวิกฤตการณ์ระดับชาติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ. (2566). *รายงานผลการฝึกการบริหารวิกฤตการณ์ระดับชาติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ. (2566). *นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2566 - 2570)*. วันที่ค้นข้อมูล 17 พฤษภาคม 2567, เข้าถึงได้จาก https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2023/06/nsc_policy_66-70-2-.pdf.
- สำนักนโยบายและแผนกลาโหม สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. (2566). *แผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศด้านความมั่นคง (พ.ศ. 2566 - 2570)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม.
- สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. (2564). *รายงานผลการดำเนินงานประจำปี*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม.
- สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. (2565). *รายงานผลการดำเนินงานประจำปี*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม.
- สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. (2566). *รายงานผลการดำเนินงานประจำปี*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม.

ภาษาอังกฤษ

Grindle, M. S. (1980). *Politics and Policy Implementation In The Third World* (M. S. Grindle Ed.).

Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Hoang Dinh Phi, Nguyen Van Huong, Hoang Anh Tuan, and Nguyen Xuan Huynj. (2019).

Management of Nontraditional Security: A New Approach. *International Journal of Engineering, Applied and Management Sciences Paradigm*, 54(1), 252-262.

Nicholson, J. et al. (2021). *Defense Mobilization Planning Comparative Study*. Retrieved May 22, 2024, from https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA1179-1.html

Nicholson, J., Black, M., & Dortmans, P. (2021). *The Definition of Mobilization*. Retrieved May 22, 2024, from <https://www.rand.org/pubs/commentary/2021/10/the-definition-of-mobilisation.html>.

Panca, S. P., & Wicaksono. A. (2021). Grindle Policy Implementation Theory in Analysis of Forestry Conflict in Pelalawan District, Riau Province. *Journal of Government. Social and Politics*, 7(2), 31–44.