



สรุปสาระสำคัญ
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำ
แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2547

นายบรรศักดิ์ อวรรณโณ
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี
14 มกราคม 2548

ที่มาของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำ
แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2547

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีพ.ศ. 2546 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดิน(มาตรา 13 และ 14) และแผนนิติบัญญัติ (มาตรา 15) เพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาสี่ปีรวมทั้งส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการในระยะ 4 ปีให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนนิติบัญญัติ(มาตรา 16) ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีมีทิศทางสามารถคาดการณ์ได้(predictable) และเป็นระบบ(programmable) ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีจะต้องบริหารให้เกิดผลตามที่กำหนดไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดินด้วย และเพื่อให้การดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาข้างต้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2547 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม 2547

แนวปฏิบัติทั่วไปเมื่อสภาสิ้นอายุ

เมื่อสภาสิ้นอายุ ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งแต่คณะรัฐมนตรียังต้องปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีใหม่เข้ารับหน้าที่ณ วันที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ ซึ่งในกรณีของรัฐบาลนี้ วันเลือกตั้งที่กำหนดไว้คือวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 ตามกฎหมายจะต้องมีการเรียกประชุมสภาภายใน 30 วัน วันสุดท้ายที่จะสามารถเรียกประชุมสภาได้คือวันที่ 7 มีนาคม 2548 ซึ่งคาดว่าจะมีการ



เลือกประธานรัฐสภาในวันนั้น และวันถัดมาก็จะเป็นการประชุมสภาเพื่อเลือกนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามเมื่อมีการเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่แล้วแต่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีชุดเดิมยังปฏิบัติหน้าที่อยู่ ดังนั้นในช่วงเวลานี้จะมีนายกรัฐมนตรี 2 คน และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ได้กำหนดให้ข้าราชการสามารถรายงานข้อราชการต่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ได้ เพื่อให้การส่งมอบงานต่างๆ เป็นไปอย่างราบรื่น

โดยทั่วไปมักมีความเข้าใจว่าคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติหน้าที่ในช่วงสภาสันอายุคือ คณะรัฐมนตรีรักษาการ ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง เพราะโดยหลักกฎหมายจะไม่มีการใช้คำว่า "รักษาการ" กับนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ปฏิบัติหน้าที่ในช่วงสภาสันอายุ ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐบาลปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่เดิมต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีใหม่เข้ารับหน้าที่ จึงไม่ใช่เป็นการรักษาการแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีที่ผ่านมาได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ในมติคณะรัฐมนตรีว่า คณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติหน้าที่ในช่วงสภาสันอายุจะไม่พิจารณาอนุมัติเรื่องเชิงนโยบาย แต่ยังสามารถเสนอกฎหมายได้หากเห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อจะได้ส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) ตรวจสอบก่อน และเมื่อ สคก. ตรวจสอบร่างกฎหมายเสร็จแล้วจะต้องเสนอกลับไปที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่อาจไม่เห็นด้วยและไม่เสนอกฎหมายนั้นต่อสภาก็ได้

**สาระของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำ
แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2547**

เมื่อสภาสันอายุหรือยุบสภาซึ่งเป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีพ้นตำแหน่งนั้นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมาโดยอัตโนมัติ 2 คณะ คือ

(1) คณะกรรมการจัดทำรายงานสรุปภาวะของประเทศมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้แทนสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการ มีหน้าที่สรุปและจัดทำรายงานภาวะเศรษฐกิจและสังคมใน 4 ปีที่ผ่านมา รวมทั้งประมาณการแนวโน้มเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง และสังคมในอีก 4 ปีข้างหน้า



(2) คณะกรรมการรวบรวมข้อมูล มีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นประธาน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และผู้แทนสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการมีหน้าที่รวบรวมข้อมูลผลการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลในรอบ 4 ปีที่ผ่านมา

ทั้งนี้ ข้อมูลจากทั้ง 2 คณะกรรมการจะส่งให้นายกรัฐมนตรีคนใหม่เพื่อใช้ในการจัดทำนโยบายบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

สำหรับการดำเนินการของคณะกรรมการรวบรวมข้อมูลนั้นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ฯ ได้กำหนดให้ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงจัดทำรายงานสรุปผลการปฏิบัติราชการของกระทรวงและรวบรวมข้อมูลต่างๆ ตามที่คณะกรรมการรวบรวมข้อมูลกำหนดและส่งให้คณะกรรมการรวบรวมข้อมูลภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีพ้นตำแหน่ง ซึ่งในครั้งนี้ได้กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำรายงานสรุปผลการปฏิบัติราชการทั้งในส่วนที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วและที่อยู่ระหว่างดำเนินการแล้วส่งให้คณะกรรมการรวบรวมข้อมูลภายในวันที่ 25 มกราคม 2548

ในส่วนของการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินนั้น จะมีคณะกรรมการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยคณะกรรมการนี้จะต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินเสนอนายกรัฐมนตรีภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งการดำเนินการในขั้นตอนนี้จะต้องขอความร่วมมือจากทุกส่วนราชการมาร่วมจัดทำด้วย

สำหรับการจัดทำแผนนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะร่วมกันจัดทำแผนนิติบัญญัติเพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีภายใน 120 วันนับตั้งแต่วันที่แผนการบริหารราชการแผ่นดินประกาศในราชกิจจานุเบกษาออกจากรัฐธรรมนูญ ส่วนราชการจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการสี่ปีและแผนปฏิบัติราชการประจำปีตามเวลาที่กำหนดอีกด้วย



การเตรียมการของส่วนราชการ

จากกำหนดการเลือกตั้งที่กำหนดเวลาไว้ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 คาดว่าจะมีการประชุมสภาในครั้งแรกไม่เกินวันที่ 7 มีนาคม 2548 กำหนดเลือกนายกรัฐมนตรีไม่เกินวันที่ 18 มีนาคม 2548 และถวายสัตย์ฯ ภายใน 25 มีนาคม 2548 การแถลงนโยบายรัฐบาลจะอยู่ในช่วงประมาณ 30 – 31 มีนาคม 2548 หรือ 1 เมษายน 2548 ดังนั้น แผนการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องจัดทำแล้วเสร็จภายใน 30 เมษายน 2548 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องเป็นกรอบการจัดทำงบประมาณและสำนักงบประมาณได้กำหนดเวลาการจัดทำแผนงบประมาณไว้การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 19 เมษายน 2548 เพื่อให้กรอบการจัดทำงบประมาณสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องดำเนินการเสร็จก่อนเวลาที่กฎหมายกำหนดรวมทั้งต้องมีการดำเนินการเตรียมการล่วงหน้าของส่วนราชการใน 2 เรื่อง คือ

(1) รายงานผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา 4 ปี ขอให้ส่วนราชการจัดทำรายงานสรุปผลการปฏิบัติงานราชการตามแบบรายงาน 2 แบบ คือ (1) แบบรายงาน รข-1 สำหรับกรณีการดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว และ (2) แบบรายงาน รข-2 สำหรับกรณีอยู่ระหว่างดำเนินการ โดยขอให้ส่งรายงานแก่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีภายในวันที่ 25 มกราคม 2548 เพื่อคณะกรรมการรวบรวมข้อมูลจะได้ดำเนินการต่อไป

(2) จัดทำร่างแผนการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนของส่วนราชการล่วงหน้า

ขอให้ส่วนราชการพิจารณาว่ามีภารกิจใดที่จะต้องดำเนินการในระยะ 4 ปีข้างหน้า ตามยุทธศาสตร์ที่ส่วนราชการได้กำหนดไว้ เพื่อใช้เป็นร่างแผนการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนที่ตนรับผิดชอบ



สรุป

การจัดทำนโยบายรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมา มักจัดทำโดยฝ่ายราชการประจำซึ่งกลไกหลักคือสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) นโยบายรัฐบาลที่ผ่านมามีสาระใกล้เคียงกันคือสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ สศช. จัดทำ ต่อมาเมื่อพัฒนาการทางการเมืองได้ก้าวหน้ามากขึ้น ประกอบกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันส่งเสริมให้การเมืองมีความเข้มแข็งกว่าที่เคยเป็นมาในอดีตพรรคการเมืองได้เริ่มนำนโยบายของพรรคมากำหนดเป็นนโยบายรัฐบาลจักรกลใหญ่ในการกำหนดนโยบาย จึงไม่ใช่ฝ่ายราชการประจำอีกต่อไป หากแต่เป็นฝ่ายการเมือง

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายราชการประจำจะต้องมีการเตรียมการล่วงหน้ารองรับการเข้ามาบริหารประเทศของรัฐบาลใหม่ จะเห็นได้จากตัวอย่างในหลายๆ ประเทศ เช่น ในสหราชอาณาจักร การจัดทำนโยบายรัฐบาลสามารถดำเนินการได้รวดเร็วมากสมเด็จพระราชินีนาถทรงแถลงนโยบาย (Speech from the Throne) ภายใน 1 สัปดาห์เมื่อมีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เพราะข้าราชการอังกฤษมีการเตรียมการจัดทำนโยบายรัฐบาลล่วงหน้า โดยประเมินผลการบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมาและรวบรวมนโยบายและสัญญาของพรรคการเมืองที่คาดว่าจะมาเป็นรัฐบาลในช่วงเลือกตั้ง ทำให้สามารถทราบหากพรรคใดพรรคหนึ่งนี้เป็นรัฐบาล จะมีเรื่องอะไรที่ต้องนำมากำหนดเป็นนโยบายเพื่อดำเนินการบ้าง ดังนั้น การประชุมเพื่อเตรียมการของสว่นราชการในวันนี้จึงนับว่าเป็นการเตรียมการร่วมกันอย่างที่สว่นราชการในต่างประเทศกระทำกันเป็นปกติ

กล่าวโดยสรุป เมื่อสภาสันอายุจะต้องมีการดำเนินการเพื่อจัดทำแผนทั้งสิ้น 4 แผน ตามกำหนดระยะเวลาต่างๆ กล่าวคือ

(1) แผนการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีจัดทำโดย 4 หน่วยงานหลัก คือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ ภายใน 90 วันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

(2) แผนนิติบัญญัติ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ภายใน 120 วันนับแต่วันที่แผนการบริหารราชการแผ่นดินประกาศในราชกิจจานุเบกษา



(3) แผนปฏิบัติราชการแผ่นดิน 4 ปี ของส่วนราชการ จัดทำโดยส่วนราชการภายใน 60 วันนับแต่วันที่แผนการบริหารราชการแผ่นดินประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(4) แผนปฏิบัติราชการแผ่นดินประจำปีของส่วนราชการจัดทำโดยส่วนราชการแล้วเสนอรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนเสนอค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีงบประมาณต่อไป
