



ภาพรวมความเชื่อมโยงการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี

นายทศพร ศิริสัมพันธ์
เลขาธิการ ก.พ.ร.
14 มกราคม 2548

ประเด็นที่นำเสนอครอบคลุม 5 หัวข้อ คือ

- กรอบแนวทางการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน
- Template แผนการบริหารราชการแผ่นดิน
- Template การเตรียมข้อมูลสำหรับการจัดทำแผนการปฏิบัติราชการ 4 ปี

ระดับกระทรวง และกรม

- Template การเตรียมข้อมูลสำหรับการจัดทำแผนการปฏิบัติราชการ 4 ปี

ระดับกลุ่มจังหวัด และจังหวัด

- ปฏิทินการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

แนวทางการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

ตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ต้องการให้การบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่เป็นการทำงานแบบมีเป้าประสงค์มากขึ้น จึงกำหนดให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศต้องนำท่าแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาถอดลงมาให้ชัดเจน การที่รัฐบาลเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินจึงต้องมีแผนยุทธศาสตร์ 4 ปี ของรัฐบาล (แผนการบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี) เพื่อกำหนดว่า ต้องการทำอะไร และจะบรรลุผลอย่างไร

ส่วนราชการต้องยึดเอายุทธศาสตร์ของรัฐบาลเป็นสำคัญ และถอดลงมาเป็นแผนปฏิบัติราชการ เป็น Implementation plan จุดที่จะมีความซับซ้อนก็คือต้องถอดยุทธศาสตร์ใน 2 มิติ คือกระทรวง (function) และจังหวัด (area) และจะต้องมีการบูรณาการกันหรือที่เราเรียกว่าระบบ matrix ที่ผ่านมาได้สกัดยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 5 ด้าน คือ ยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว การเกษตร การค้าและการลงทุน การแก้ไขปัญหาสังคมและความเดือดร้อนของประชาชน และการค้าชายแดน ซึ่งเป็นความพยายามที่จะนำกระทรวง กรมและ



จังหวัด กลุ่มจังหวัดเข้ามาหากัน โดยให้กระทรวงกรมสนับสนุนทางด้านวิชาการหรือทางด้านเทคนิคให้กับจังหวัดเพื่อให้บรรลุยุทธศาสตร์ ดังนั้นการทำงานแบบบูรณาการจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ

ทั้งแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนปฏิบัติราชการมีความเชื่อมโยงกันในด้าน การวางแผน แผนการบริหารราชการแผ่นดินเป็นภาพรวมของรัฐบาล ว่าสปีจะทำอะไร มีเป้าหมาย เป้าประสงค์ ตัวชี้วัดอย่างไร จากแผนการบริหารราชการแผ่นดินถอดเป็น แผนปฏิบัติราชการสปีในมิติกระทรวงและจังหวัด และถอดออกมาเป็นแผนปฏิบัติราชการรายปี ของกระทรวงและกลุ่มจังหวัดเป็นชั้น ๆ ที่เรียกว่า Cascading จากนั้นจึงเข้าสู่การจัดสรรงบประมาณ ในส่วนของการติดตามประเมินผล จะมีการกำหนดตัวชี้วัด และการวัดผลจะเป็นไปตามตัวชี้วัดที่ได้กำหนด ในส่วนการวัดผลได้ประยุกต์ในเรื่องของ balance scorecard เข้ามา แผนการบริหารราชการแผ่นดินถือว่าเป็นระดับ corporate scorecard ระดับกระทรวงและกลุ่มจังหวัดจะถอดมาเป็น sub-unit scorecard ถอดลงมาเป็นกรมและจังหวัด จนกระทั่งถึงระดับทีมงานซึ่งเป็น individual scorecard

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาจะเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญ ที่บอกว่าเราจะทำอะไรบ้าง และจะมีข้อมูล 2 ส่วน คือ รายงานสรุปผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการซึ่งเป็นข้อมูลแบบ as is ทำให้รัฐบาลมองเห็นภาพของสิ่งที่ได้ทำมาและรายงานสรุปสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งทาง สศช. จะเป็นผู้รวบรวม ข้อมูลทั้ง 2 ส่วนจะนำมาเชื่อมกับคำแถลงนโยบาย และถอดออกเป็นแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องมีภาพของประเทศไทยในอนาคตข้างหน้าที่เราอยากจะมีมองเห็นในระยะยาวเป็น milestone

จากแผนการบริหารราชการแผ่นดินต้องถอดเป็นแผนปฏิบัติราชการ มีการเชื่อมระหว่างด้าน function & area ซึ่งจะเป็นโอกาสที่เราอาจจะต้องเชื่อมแผนยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่เคยทำไว้ ทั้งแผนฯ 5 ปี 10 ปี เชื่อมเข้ามาให้เป็นเรื่องเดียวกัน และถอดเป็นแผนปฏิบัติราชการประจำปี และจึงเข้าสู่ระบบงบประมาณ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กล่าวว่าจะต้องมีการประมาณการว่าจะบรรลุผลตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินได้นั้น จะต้องใช้เงินเท่าไร จะต้องมีการทำ financial plan ประมาณการรายได้/ รายรับ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องมีการวางแผนในการจัดหารายได้ หากเงินไม่พอจะต้องเสนอวิธีการหาเงิน ในกระบวนการคิดในเชิงยุทธศาสตร์จะไม่มองจาก supply side แต่ต้องมองตาม demand side ด้วยว่าความต้องการของประเทศเป็นอย่างไร ดังนั้นส่วนของ financing ต้องหาวิธีการจัดหาเงินมาเพื่อรองรับ



การจัดสรรงบประมาณในอนาคต จะเป็นเหมือนทฤษฎี “ขนมชั้น” คือ

- ของรัฐบาล (Government Agenda)
- กระทรวง/กรม (Function)
- จังหวัด (Area approach)
- ท้องถิ่น (Local Government)
- ประชาชน (SML)

ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการจัดสรรงบประมาณ (Allocate resource) ตามโครงสร้างแผนการบริหารราชการแผ่นดินใหม่

Template แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และแผนปฏิบัติราชการ

ข้อมูลประกอบการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนหนึ่งจะเป็นเอกสารของ สลค. คือสิ่งที่ต้องการจากกระทรวงคือภาพ As is ว่าได้ทำอะไร บรรลุผลมากเท่าไร ตามแบบฟอร์ม รข 1 เพื่อเอามาใช้ให้เห็นภาพที่ต้องการไปข้างหน้าเปรียบเทียบกับที่ทำไปแล้ว ว่าไปด้วยกันได้หรือไม่ และจะต้องทำอะไรเพิ่มเติม

สำหรับโครงสร้าง (Template) แผนการบริหารราชการแผ่นดินประกอบด้วย วิสัยทัศน์ (vision) จะมีที่ประเด็นขึ้นกับรัฐบาลใหม่ เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัด กำหนดค่าเป้าหมาย และกลยุทธ์ ตัวอย่างเช่น ความยากจน

ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน การทำงานแบบข้ามหน่วยงานมากกว่า 1 กระทรวง (Cross) มีโอกาสค่อนข้างสูง โดยคำนึงการบรรลุผลยุทธศาสตร์เป็นหลัก จึงมีกลยุทธ์รองรับกับเป้าประสงค์ และต้องมีเจ้าภาพหลัก/รอง เพื่อจะได้ไม่สับสน โดยดูว่าในแต่ละกลยุทธ์ต้องมีที่กระทรวงเกี่ยวข้องที่ต้องเข้ามาทำงานจึงจะบรรลุผลตามยุทธศาสตร์ได้ สิ่งสำคัญที่สุด คือ เรื่องงบประมาณ ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ต้องใช้จ่ายเงินจากไหน และทรัพยากรมากน้อยแค่ไหน จึงจำเป็นต้องมีการทำ Financial Plan ด้วย ต่อไป 4 ปีข้างหน้าจะผลักดันยุทธศาสตร์ จะบอกว่าไม่มีเงินไม่ได้

หลังจากนั้น ถอดมาเป็นแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี คือ template เดิมที่ใช้กันมาตาม slide ที่ 13, 15 และ 16 มีส่วนเพิ่มเติมคือการนำ strategy map เข้ามา



ประเด็นที่เป็นปัญหาในขณะนี้ก็คือ ยุทธศาสตร์ของกระทรวงและจังหวัดที่มียังคงใช้ได้อยู่มากน้อยแค่ไหน ต้องขึ้นอยู่กับรัฐบาลชุดใหม่ เมื่อรัฐบาลใหม่เข้ามาน่าจะจะมีประเด็นยุทธศาสตร์อะไรบ้าง อาจมีเพิ่มเติม อยากให้ส่วนราชการมีการเตรียมตัว คือ เอาที่เราที่อยู่มาลองเชื่อมกับรัฐบาลใหม่ ถ้าอันไหนไม่เข้าแล้ว ต้อง adjust หรือต้องมีการปรับเปลี่ยน

ปฏิทินการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

สำหรับปฏิทินการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินนั้นขอเน้นในส่วนที่เกี่ยวข้อง มีเงื่อนไขที่เราต้องนำเสนอ ครม. มีการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติราชการที่ผ่านมาที่ส่วนราชการเคยทำส่ง สลค. ทุกปี ได้ดำเนินการอะไรเสร็จสิ้นไปบ้างตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สำหรับปีนี้เป็นการทำรายงานผล 4 ปี จากนั้นหลังจากการเลือกตั้ง คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องร่วมกับกระทรวงจะช่วยกันยกร่างแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และประมาณวันที่ 30-31 มีนาคม 2548 หลังจาก ครม. แกลงนโยบายต่อรัฐสภาเรียบร้อยแล้ว ในช่วงต้นของเดือนเมษายนจะต้องมีการทำ workshop เพื่อเอามา finalize อีกครั้งเพื่อให้ตรงกับที่รัฐบาลแกลงนโยบายต่อรัฐสภา ตามระเบียบฯ ได้กำหนดให้ภายใน 30 วัน ให้มีการเสนอแผนการบริหารราชการแผ่นดินให้นายกรัฐมนตรีเห็นชอบ แต่เราเลื่อนขึ้นเพื่อให้ทันตามปฏิทินงบประมาณ แล้วจึงนำเสนอเข้า ครม. และประกาศในราชกิจจานุเบกษา และระเบียบฯ ได้กำหนดให้ส่วนราชการมีเวลา 60 วัน ในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี

ตรงนี้มี 2 ประเด็น คือ อาจต้องมีการปรับยุทธศาสตร์ตามที่รัฐบาลต้องการและการทำให้แผนของกระทรวงและของจังหวัดบูรณาการกัน

ข้อสังเกตของประธาน

เรื่องที่เรากำลังจะทำนี้เป็นเรื่องเก่าจากต่างประเทศแต่เป็นของใหม่ของประเทศไทย ที่ผ่านมารัฐบาลผสมมักหยิบแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติมาทำเป็นนโยบายรัฐบาลทำให้นโยบายแต่ละพรรคจึงคล้ายกัน ต่อมาเมื่อการเมืองเปลี่ยน รัฐธรรมนูญเปลี่ยน ต้องการให้มีเสถียรภาพทางการเมือง เกิดรัฐบาลพรรคเดียว สภาพที่ข้าราชการมาทำแผน แล้วเอาไปแกลงต่อรัฐสภาหมดไป จนมาถึงรัฐบาลชุดนี้ซึ่งมีเอกภาพ พรรคการเมืองได้นำนโยบาย



พรรคของตัวเองมาเป็นตัวจักรสำคัญที่แถลงต่อสภา จักรกลใหญ่ในการจัดทำนโยบาย คือ ที่ปรึกษาพรรคการเมือง

ซึ่งในเรื่องนี้ต่างประเทศทำกันมานานแล้ว เช่น ประเทศอังกฤษ สามารถแถลงนโยบายได้ภายใน 7 วันหลังการเลือกตั้ง ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการประจำเป็นผู้เตรียมข้อมูลในทางเศรษฐกิจให้ว่าที่ผ่านมาเกิดอะไรขึ้น ดังนั้น ข้าราชการประจำจำเป็นต้องมีการคาดการณ์ว่าพรรคใดจะมีโอกาสได้เป็นรัฐบาล แล้วกระทรวงใดจะต้องทำอะไรให้กับนโยบายพรรคต่าง ๆ จึงมีความเป็นไปได้ที่เราอาจจะต้องทำแนวทางนโยบายไว้หลาย Options
