



ส่วนที่ 1

หลักการและเหตุผล



ส่วนที่ 1 หลักการและเหตุผล

1. ความสำคัญและความจำเป็นที่หน่วยงานต้องมีแผนปฏิบัติการ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ได้มีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ของรัฐบาลและส่วนราชการ ในการบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ โดยให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการ โดยจัดทำเป็นแผนการบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี ซึ่งเป็นการนำนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา มาแปลงเป็นแผนบริหารราชการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแผนพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ จากนั้น ให้ถ่ายทอดมาเป็นแผนปฏิบัติการของส่วนราชการต่างๆ ที่สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งแผนปฏิบัติการ 4 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี

ปัจจุบันรัฐบาล และส่วนราชการ ได้ดำเนินการบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ โดยจัดทำแผนบริหารราชการ และแผนปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

1. แผนการบริหารราชการแผ่นดิน

เป็นแผนการบริหารราชการของรัฐบาล ตามนโยบายที่ได้มีการแถลงไว้ต่อรัฐสภา ถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการบริหารประเทศ ปัจจุบัน คือ “แผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 – 2554” ของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ที่ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 โดยได้กำหนดทิศทางและแนวทางการบริหารราชการของรัฐบาลในช่วงระยะเวลา 4 ปี

2. แผนปฏิบัติการ 4 ปี ของกระทรวง/กรม

เป็นแผนปฏิบัติการที่ส่วนราชการ (กระทรวง/กรม) แปลงมาจากแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงภารกิจที่ส่วนราชการจะดำเนินการตลอดระยะเวลา 4 ปี เพื่อสนับสนุนการบริหารประเทศของรัฐบาลให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย ปัจจุบัน คือ “แผนปฏิบัติการ 4 ปี พ.ศ. 2552 – 2555” โดยสาระสำคัญในแผนปฏิบัติการ 4 ปี จะแสดงให้เห็นถึงการแปลงประเด็นยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์หลัก (ระดับชาติ) ที่ส่วนราชการเข้าไปเกี่ยวข้องไปสู่ “ภารกิจ” ที่ส่วนราชการ

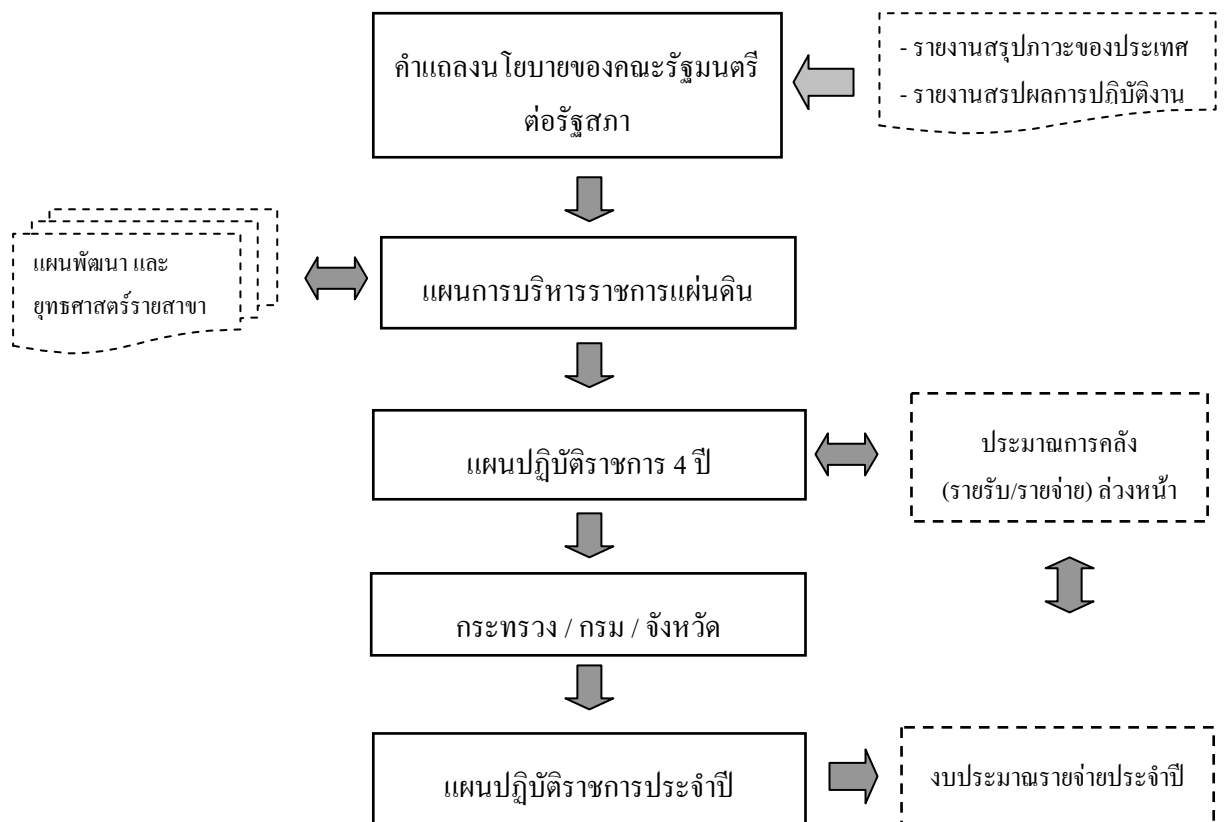


ต้องการดำเนินการ โดยส่วนราชการต้องนำเสนอประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ ที่จะทำให้งานที่รับผิดชอบบรรลุผลสำเร็จ พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัดผลสำเร็จของภารกิจเหล่านั้น รวมถึงผลผลิต/โครงการสำคัญที่ส่วนราชการจะจัดทำ เพื่อรองรับงบประมาณสนับสนุนในระยะเวลา 4 ปี

3. แผนปฏิบัติการราชการประจำปี

เป็นแผนปฏิบัติการราชการประจำปีของส่วนราชการ (กระทรวง/กรม) ที่แสดงให้เห็นถึงภารกิจที่จะดำเนินการในปีใดปีหนึ่งที่กำหนด ภายใต้แผนปฏิบัติการ 4 ปี ของส่วนราชการนั้น โดยจะมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับแผนปฏิบัติการ 4 ปี แต่จัดทำเป็นแผนประจำปีทีละเอียดย่อย และชัดเจนขึ้น เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน และเป็นกรอบในการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการรายงานผลการปฏิบัติการเมื่อสิ้นปีงบประมาณ

แผนผังแสดงความสัมพันธ์ระหว่างแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และแผนปฏิบัติการ¹



¹ เอกสารประกอบการบรรยาย “แนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี โดย ดร.ทศพร สิริสัมพันธ์ เลขานุการ ก.พ.ร.” เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2551



ความสัมพันธ์ระหว่างแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และแผนปฏิบัติการ แบ่งได้เป็น 3 ระดับ คือ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี แผนปฏิบัติการ 4 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี โดยมีรัฐบาลเป็นผู้กำหนดประเด็นนโยบายสำคัญนำมาบรรจุไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน มีเป้าหมายประเด็นนโยบาย และตัวชี้วัดความสำเร็จในระดับมหภาค จากนั้น ส่วนราชการระดับกระทรวง/กรม จะนำแผนการบริหารราชการแผ่นดินไปเป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปีต่อไป

ระยะเวลาในการจัดทำแผนปฏิบัติการ² ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2547 กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติการภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(1) แผนปฏิบัติการ 4 ปี ให้จัดทำให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่แผนการบริหารราชการแผ่นดินประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(2) แผนปฏิบัติการประจำปี ให้จัดทำและเสนอรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อไป

องค์ประกอบของแผนปฏิบัติการ 4 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี ให้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับ

1. นโยบายในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ
2. กำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน ตัวชี้วัดผลสำเร็จ
3. ขั้นตอน ระยะเวลา และงบประมาณที่ต้องใช้ในการดำเนินการแต่ละขั้นตอน
4. ประมาณการรายได้ รายจ่าย และทรัพยากรอื่นที่ต้องใช้

โดยสำนักงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ร่วมกันกำหนดแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของนโยบายตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เป้าหมายเชิงนโยบาย ประเด็นยุทธศาสตร์กระทรวง เป้าหมายการให้บริการกระทรวง/หน่วยงาน ตัวชี้วัด กลยุทธ์หน่วยงาน ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม นำไปสู่การจัดทำคำของบประมาณของส่วนราชการ พร้อมทั้งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการด้วย

²คู่มือ “แนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการ (พ.ศ. 2552 – 2554) เพื่อการจัดทำงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณ กุมภาพันธ์ 2552



2. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน และแผนปฏิบัติการ มีดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ตราไว้ ณ วันที่ 24 สิงหาคม 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 75 และ 76 ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐบาล ดังนี้

มาตรา 75 บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าตนดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

มาตรา 76 คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

2. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2546 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐบาลและส่วนราชการที่ต้องดำเนินการ ดังนี้

มาตรา 13 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานงบประมาณร่วมกันจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในแผนการบริหารราชการแผ่นดินตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีและส่วนราชการ ที่จะต้องดำเนินการจัดทำภารกิจให้เป็นไปตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินนั้น



มาตรา 14 ในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 13 ให้จัดทำเป็นแผนสี่ปี โดยนำนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภามาพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและแผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ อย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน ส่วนราชการหรือบุคคลที่จะรับผิดชอบในแต่ละภารกิจ ประเมินการรายได้และรายจ่าย และทรัพยากรต่างๆ ที่จะต้องใช้ ระยะเวลาการดำเนินการ และการติดตามประเมินผล

มาตรา 16 ให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติการของส่วนราชการนั้น โดยจัดทำเป็นแผนสี่ปี ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 13

ในแต่ละปีงบประมาณ ให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี โดยให้ระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับนโยบายการปฏิบัติการของส่วนราชการ เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน รวมทั้งประเมินการรายได้และรายจ่ายและทรัพยากรอื่นที่ต้องใช้เสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อความเห็นชอบ

เมื่อรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการของส่วนราชการใดตามวรรคสองแล้ว ให้สำนักงานประมาณดำเนินการจัดสรรงบประมาณเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จในแต่ละภารกิจตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว

ในกรณีที่ส่วนราชการมิได้เสนอแผนปฏิบัติการในภารกิจใดหรือภารกิจใดไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี มิให้สำนักงานประมาณจัดสรรงบประมาณสำหรับภารกิจนั้น

เมื่อสิ้นปีงบประมาณให้ส่วนราชการจัดทำรายงานแสดงผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติการประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

มาตรา 17 ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณกำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อขอรับงบประมาณ ให้สำนักงานประมาณ และ ก.พ.ร. ร่วมกันกำหนดแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการตามมาตรา 16 ให้สามารถใช้ได้กับแผนปฏิบัติการที่ต้องจัดทำตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เพิ่มภาระงานในการจัดทำแผนจนเกินสมควร

3. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2547 มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำแผนปฏิบัติการ ดังนี้

ข้อ 8 ให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติการตามมาตรา 16 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ภายในกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้

(1) แผนปฏิบัติการ 4 ปี ให้จัดทำให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่แผนการบริหารราชการแผ่นดินประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(2) แผนปฏิบัติการประจำปี ให้จัดทำและเสนอรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนเสนอค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อไป



3. ความเป็นมาของการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ของกรมการขนส่งทางบก

ในระยะเริ่มแรก แผนปฏิบัติการประจำปีของกรมการขนส่งทางบก ได้ดำเนินการตาม นัยมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2540 เป็นต้นมา (ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี) ซึ่งกำหนดให้ หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการว่า “...หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ... (3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ...” ดังนั้น กรมการขนส่งทางบก จึงนำ แผนงาน โครงการ ที่จะต้องดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณของหน่วยงานในสังกัด มาบรรจุเป็น แผนปฏิบัติการประจำปี กล่าวคือ มีการจัดทำแผนปฏิบัติการของกรมการขนส่งทางบก ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2541 เป็นปีแรก

จากการที่กรมการขนส่งทางบก ได้จัดทำแผนปฏิบัติการของกรมการขนส่งทางบก ประจำปีอย่างต่อเนื่อง จนถึงปัจจุบันในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 กลุ่มแผนงานและแผนงบประมาณ กองแผนงาน ได้รับทราบข้อสังเกตจากกลุ่มติดตามและประเมินผล กองแผนงาน ว่า แผนงาน โครงการ ที่บรรจุเป็นแผนปฏิบัติการประจำปี ส่วนใหญ่จะมีการกำหนดตัวชี้วัดในระดับผลผลิต และบางตัวชี้วัดไม่ชัดเจน หรือไม่สามารถวัดผลได้ ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการติดตามและประเมินผล รวมทั้ง การรายงานผลการดำเนินงานของแผนงาน โครงการต่าง ๆ ไม่สื่อให้เห็นว่า เกิดความสำเร็จ หรือ บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ หรือไม่ อย่างไร ขณะเดียวกันกรมการขนส่งทางบก มีนโยบายให้ความสำคัญต่อการจัดทำแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม โดยนำแนวคิดที่ได้จากการอบรมเชิงปฏิบัติการ ตามโครงการสร้างแนวคิดและแนวทางสู่ความสำเร็จในการจัดทำแผนงาน/โครงการเพื่อความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนนมาใช้ให้เกิดประโยชน์ และเพื่อให้มีการประเมินผลเป็นไปตามแนวทางระบบ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) ประกอบกับการที่สำนักงาน กพร. ได้ระบุข้อสังเกตของคณะกรรมการเจรจาข้อตกลงและประเมินผล สรุปความว่า ในการกำหนดความเหมาะสมของตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติการ ประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2553 ควรให้มีการกำหนดเงื่อนไขในการประเมินผลลัพธ์ / ความคุ้มค่า อย่างน้อยควร ประกอบด้วยหัวข้อต่าง ๆ ได้แก่

- (1) การบรรลุวัตถุประสงค์ / เป้าหมาย
- (2) ผลกระทบต่อประชาชน
- (3) ผลกระทบทางสังคม



(4) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

(5) ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

ซึ่งหากไม่ครบถ้วนสมบูรณ์จะพิจารณาปรับลดคะแนน

ดังนั้น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 กองแผนงาน โดยกลุ่มแผนงานและแผนงบประมาณ จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงรูปแบบหรือแนวทางในการจัดทำเอกสารแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม โดยให้จัดทำเอกสารฯ ตามแบบประเพณีนิยม ในลักษณะเชิงพรรณนา และแบบตารางเหตุผลสัมพันธ์ (Logical Framework - Log Frame) ตามแบบฟอร์มที่กำหนด โดยนำแนวคิด Log Frame มาประยุกต์ใช้ในการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key Performance Indicator : KPI) ในแต่ละระดับ ทั้งในระดับ วัตถุประสงค์/ผลลัพธ์ (Outcome) ระดับผลผลิต/ผลงาน (Output) และระดับกิจกรรม (Activity) เพื่อให้หน่วยงานเจ้าของโครงการนำแนวคิด Log Frame มาประยุกต์ใช้ในการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมที่ชัดเจน อันจะส่งผลให้การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ