

**ก.พ.ร.**

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ  
ถ.พิษณุโลก แขวงจตุรดา เขตดุสิต กทม. 10300

โทรศัพท์ 0-2356-9999

Hotline 1785

[www.opdc.go.th](http://www.opdc.go.th)

คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่  
ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

**ก.พ.ร.**

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

**แผนนิติบัญญัติ**

คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่  
ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

# แผนปฏิบัติการ



# คำนำ

นับตั้งแต่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่ส่วนราชการต่างๆ จำเป็นต้องมีแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งมุ่งหวังให้การบริหารราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ในกรณีนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้ดำเนินการจัดทำคู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขึ้น

เอกสารเล่มนี้เป็นเล่มหนึ่งในเอกสารชุดคู่มือดังกล่าว ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 25 เล่ม โดยสำนักงาน ก.พ.ร. จัดทำขึ้นด้วยความร่วมมือของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้หน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้มีความรู้ความเข้าใจหลักการและแนวคิดในเรื่องต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา รวมทั้งมีแนวทางที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับดำเนินงานที่เป็นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดทำเอกสารชุดนี้ ได้รับความร่วมมือจากผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านซึ่งร่วมร้อยเรียงความรู้ หลักการ และแนวทางการดำเนินการในแต่ละเรื่อง รวมทั้งนำเสนอตัวอย่างที่จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

สำนักงาน ก.พ.ร. หวังว่าเอกสารชุดนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่จะนำไปใช้เป็นเครื่องมือผลักดันการดำเนินงานเรื่องต่างๆ ให้บรรลุเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมุ่งหมายให้มีการบริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนดังกล่าวข้างต้น กับทั้งมุ่งหวังที่จะให้เป็นเอกสารที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจโดยทั่วไป

(นายทศพร ศิริสัมพันธ์)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ



<b>แผนนิติบัญญัติ</b>	<b>1</b>
<hr/>	
<b>1. ความสำคัญของกฎหมายต่อการบริหารราชการแผ่นดิน</b>	<b>1</b>
1.1 กฎหมายคืออะไร	1
1.2 กฎหมายกับการบริหารราชการแผ่นดิน	2
1.3 กฎหมายกับความสำเร็จในการดำเนินงานตามนโยบาย ของรัฐบาล	2
1.4 กฎหมายกับความต้องการของประชาชน	3
1.5 ลำดับชั้นของกฎหมาย	3
1.6 ผู้มีอำนาจเสนอกฎหมาย	4
1.7 กระบวนการเสนอกฎหมายโดยฝ่ายบริหาร	4
1.8 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการตรากฎหมาย โดยฝ่ายบริหาร	6
1.9 แนวทางการแก้ไขปัญหา	8
1.10 การจัดทำแผนการดำเนินการตามนโยบายและแผนการ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการ ตามนโยบาย	9
<hr/>	
<b>2. การจัดทำและปรับปรุงแก้ไขแผนนิติบัญญัติ</b>	<b>10</b>
2.1 ผู้จัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนนิติบัญญัติ	10
2.2 เริ่มจัดทำแผนนิติบัญญัติเมื่อใด	10
2.3 ขั้นตอนการจัดทำแผนนิติบัญญัติ	11
2.4 ระยะเวลาในการจัดทำแผนนิติบัญญัติ	13
2.5 การใช้บังคับแผนนิติบัญญัติ	14
2.6 หน้าที่ของหน่วยงานในการปฏิบัติตามแผนนิติบัญญัติ	14
2.7 การพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของแผนนิติบัญญัติ	15
2.8 การปรับปรุงแก้ไขแผนนิติบัญญัติ	16
2.9 การเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขแผนนิติบัญญัติ	17

# สารบัญ

<b>3. การติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนนิติบัญญัติ</b>	<b>18</b>
3.1 การรายงานผลการดำเนินงานตามแผนนิติบัญญัติ	18
3.2 การติดตามและประเมินผลการดำเนินการตาม แผนนิติบัญญัติ	19
3.3 หลักเกณฑ์การประเมิน	19
<hr/>	
<b>สรุป</b>	<b>22</b>
<hr/>	
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>23</b>
<hr/>	
<b>ภาคผนวก</b>	<b>24</b>
<hr/>	
<b>ติดต่อขอข้อมูลเพิ่มเติม</b>	<b>26</b>



## แผนนิติบัญญัติ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ แบบแผน และวิธีปฏิบัติราชการเพื่อให้การบริหารราชการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อให้การบริหารราชการให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนมากที่สุด ขณะเดียวกันการบริหารราชการต้องก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ และคุ้มค่ามากที่สุดด้วย

พระราชกฤษฎีกานี้ นำแนวคิดใหม่ๆ มาใช้กับการบริหารจัดการภาครัฐหลายประการ และแนวคิดที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การกำหนดให้มีการจัดทำ “**แผนนิติบัญญัติ**” ขึ้นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบภารกิจต่างๆ เสนอปรับปรุง แก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลและแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งการเสนอให้มีกฎหมายใหม่เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลและแผนการบริหารราชการแผ่นดินได้โดยไม่ติดขัด

คู่มือนี้จะกล่าวถึงการจัดทำแผนนิติบัญญัติ การดำเนินการตามแผน และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการตามแผน โดยในส่วนแรกจะกล่าวถึงความสำคัญของกฎหมายต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนที่สองจะว่าด้วยการจัดทำและปรับปรุงแผนนิติบัญญัติ และส่วนสุดท้ายจะว่าด้วยการติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนนิติบัญญัติ



## 1. ความสำคัญของกฎหมายต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

### 1.1 กฎหมายคืออะไร

กฎหมายเป็นข้อกำหนดหรือข้อบังคับที่ตราขึ้นเพื่อบังคับให้บุคคลต้องปฏิบัติตาม ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ



## 1.2 กฎหมายกับการบริหารราชการแผ่นดิน

เป้าหมายสุดท้ายของการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ได้แก่ ความสงบและผาสุกของประชาชน การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารจึงต้องสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ฝ่ายบริหารต้องมีอำนาจดำเนินการต่างๆ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนให้มากที่สุด

อย่างไรก็ดี การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารต้องเป็นไปตามหลัก “นิติรัฐ” กล่าวคือ ฝ่ายบริหารต้องบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมาย ฝ่ายบริหารจะดำเนินการใดได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ในเรื่องใดที่กฎหมายไม่ให้อำนาจไว้ ฝ่ายบริหารจะกระทำการนั้นมิได้ และในเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจดำเนินการแก่ฝ่ายบริหารแล้ว ฝ่ายบริหารต้องใช้อำนาจนั้นในทางที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด โดยจำกัดสิทธิและเสรีภาพหรือสร้างภาระแก่ประชาชนน้อยที่สุดด้วย ดังนั้น กฎหมายเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดในการบริหารราชการแผ่นดิน

## 1.3 กฎหมายกับความสำเร็จในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล

นอกจากกฎหมายจะเป็นกลไกที่ฝ่ายบริหารใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว กฎหมายยังมีส่วนอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของของการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลด้วย เพราะแม้ฝ่ายบริหารจะมีนโยบายที่ดี แต่หากกฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการในเรื่องที่เป็นนโยบายแล้ว ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถที่จะทำให้นโยบายนั้นสัมฤทธิ์ผลอย่างเป็นรูปธรรมได้ หรือหากมีกฎหมายในเรื่องนั้นอยู่ แต่บทบัญญัติของกฎหมายไม่เอื้อต่อการดำเนินการตามนโยบาย ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 1.4 กฎหมายกับความต้องการของประชาชน

โดยที่การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชนและเพื่อประชาชน หรือยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง นโยบายของรัฐบาลจึงต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และโดยที่การดำเนินงานของรัฐบาลต้องเป็นไปตามกฎหมาย กฎหมายต่างๆ จึงต้องตอบสนองต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้วย หากกฎหมายใดไม่เอื้อต่อการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลก็ต้องแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิก หากการดำเนินการตามนโยบายใดต้องมีกฎหมายขึ้นใหม่ รัฐบาลก็ต้องเสนอให้มีกฎหมายขึ้นใหม่

## 1.5 ลำดับชั้นของกฎหมาย

กฎหมายนั้นมีลำดับชั้นหรือศักดิ์ที่แตกต่างกัน โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ลำดับใหญ่ ดังนี้

### (1) รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดองค์กรและหลักเกณฑ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติของกฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นไม่มีผลใช้บังคับ

### (2) กฎหมายแม่บท

กฎหมายแม่บท หมายถึง กฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและพระราชกำหนด อันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

### (3) กฎหมายลำดับรอง

กฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทเพื่อกำหนดรายละเอียดในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท กฎหมายลำดับรอง ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ

## 1.6 ผู้มีอำนาจเสนอกฎหมาย

ผู้มีอำนาจเสนอกฎหมายแม่บทกับกฎหมายลำดับรองนั้นแตกต่างกันไป

กรณีกฎหมายแม่บท ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ผู้มีอำนาจเสนอกฎหมาย ได้แก่

- ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี)
- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ
- ประชาชน จำนวน 50,000 คนร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

อย่างไรก็ดี โดยที่ฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารประเทศและมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขยกเลิก หรือให้มีกฎหมายเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายแม่บทเกือบทั้งหมดจึงเสนอโดยฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี

ส่วนกฎหมายลำดับรองนั้น ผู้เสนอกฎหมายได้หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บทซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร

ดังนั้น จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่ากฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรองเกือบทั้งหมดเสนอโดยฝ่ายบริหาร

## 1.7 กระบวนการเสนอกฎหมายโดยฝ่ายบริหาร

ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยแยกองค์กรที่เกี่ยวข้องออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับนโยบาย กับระดับปฏิบัติ โดยคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งกำกับดูแลการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวให้ประสบความสำเร็จ ส่วนการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีกำหนดนั้นเป็นหน้าที่ของฝ่ายข้าราชการประจำ และเพื่อความคล่องตัวและควมมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลได้กำหนดให้มีกระทรวงต่างๆ ขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจเฉพาะด้าน

ดังนั้น กระทรวงต่างๆ จึงเป็นหน่วยงานที่ทราบดีที่สุดว่าสมควรมี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายใดเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล และเพื่อพัฒนา

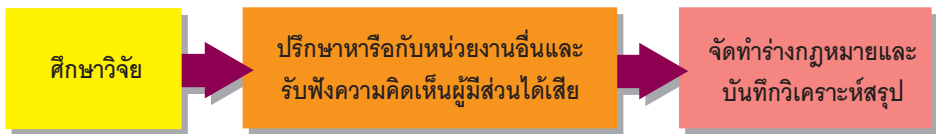
ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ประสิทธิภาพในการดำเนินงานหรือจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบ  
กระบวนการเสนอกฎหมายในฝ่ายบริหารจึงเริ่มต้นจากข้อเสนอให้มี ปรับปรุงแก้ไข หรือ  
ยกเลิกกฎหมายของกระทรวงต่างๆ

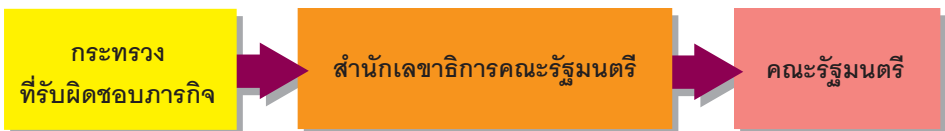
## (1) กระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย

ในการจัดทำข้อเสนอให้มี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายนั้น แต่ละกระทรวง  
ต้องจัดให้มีการศึกษา วิเคราะห์หรือวิจัยว่าในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลหรือใน  
การพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงานหรือจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบนั้น  
จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายใด หรือจำเป็นต้องมีกฎหมายใดขึ้นใหม่หรือไม่  
ในเรื่องใด รวมทั้งต้องปรึกษารัฐมนตรีหรือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และรับฟังความ  
คิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบในเรื่องดังกล่าวด้วย แล้วจึงนำผล  
การศึกษาวินิจฉัย หรือและรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวมาจัดทำเป็นร่างกฎหมาย บันทึก  
วิเคราะห์สรุปที่แสดงสาระสำคัญและผลกระทบของกฎหมาย และคำชี้แจงเหตุผลความ  
จำเป็นที่ต้องมี ปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายโดยละเอียด



## (2) กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย

เมื่อจัดทำร่างกฎหมายเสร็จ กระทรวงต้องเสนอร่างกฎหมาย บันทึกวิเคราะห์สรุป และ  
คำชี้แจงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายต่อสำนัก  
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ  
ซึ่งก่อนที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณานั้น  
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะได้จัดทำความเห็นและข้อสังเกตเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อ  
ประกอบการพิจารณาดังกล่าว



### (3) กระบวนการให้ความเห็นชอบข้อเสนอให้มี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย

คณะรัฐมนตรีจะเป็นองค์กรที่จะพิจารณาว่าสมควรมี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายตามที่กระทรวงต่างๆ เสนอหรือไม่ หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าสมควรมี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายตามที่กระทรวงต่างๆ เสนอ ก็จะทำให้ความเห็นชอบหลักการ และให้ส่งร่างกฎหมายต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นหน่วยงานกลางด้านการร่างกฎหมายของรัฐบาล เพื่อตรวจพิจารณาความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมาย ความเหมาะสมของร่างกฎหมายที่เสนอกับระบบกฎหมายไทย รูปแบบและถ้อยคำที่ใช้ในร่างกฎหมาย



### (4) การเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา/การใช้บังคับ

เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายเสร็จก็จะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากคณะรัฐมนตรีอนุมัติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะดำเนินการต่อไปตามประเภทของกฎหมาย เช่น หากเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติ ก็จะนำเสนอรัฐสภา ถ้าเป็นร่างพระราชกฤษฎีกาก็จะนำขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย หากเป็นกฎกระทรวงก็จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา

## 1.8 ปัญหาที่เกิดจากกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการเสนอกฎหมายในฝ่ายบริหารในปัจจุบันมี 4 ประการ ดังนี้

### (1) ไม่มีทิศทางการตรากฎหมายที่ชัดเจน

การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลให้ประสบความสำเร็จนั้น หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยต้องมีความเข้าใจตรงกันว่าจะต้องดำเนินการในเรื่องใด ภายในระยะเวลาเท่าใด มีผลผลิต ผลลัพธ์อย่างไร แต่ที่ผ่านมายังไม่เคยมีการแปลงนโยบายของรัฐบาลให้เป็น

รูปธรรมที่ชัดเจน หน่วยงานต่างๆ จึงมีความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวแตกต่างกัน และกำหนดวิธีดำเนินงานและลำดับความสำคัญในการดำเนินงานแต่ละเรื่องแตกต่างกัน การดำเนินงานจึงมีลักษณะต่างคนต่างทำ

## (2) รัฐบาลขาดเครื่องมือในการผลักดันนโยบายให้ประสบความสำเร็จ

โดยที่ไม่เคยมีการแปลงนโยบายของรัฐบาลให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน การเสนอร่างกฎหมายโดยหน่วยงานต่างๆ ส่วนใหญ่จึงเป็นการเสนอกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคหรือข้อขัดข้องที่เกิดจาก “การปฏิบัติตามกฎหมาย” ของหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ แทนที่จะมุ่งการเสนอให้มี ปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย “เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลประสบความสำเร็จ” ซึ่งทำให้รัฐบาลไม่มีเครื่องมือที่จะผลักดันให้นโยบายที่วางไว้ประสบความสำเร็จ

## (3) การเสนอกฎหมายไม่เป็นระบบ

ในการเสนอกฎหมายของหน่วยงานของรัฐนั้น ไม่มีการวางแผนเสนอกฎหมายล่วงหน้าว่าเมื่อรัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเสนอให้มีปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายใดเพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายประสบความสำเร็จ และไม่มีการจัดทำแผนด้านกฎหมายว่าในแต่ละปีนั้นหน่วยงานจะเสนอให้มี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายใดบ้างเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามปกติ หรือการให้บริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบการเสนอกฎหมายจึงเป็นการเสนอกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า จึงเกิดกรณีหน่วยงานของรัฐเสนอแก้ไขกฎหมายฉบับเดียวกันแต่ต่างประเด็นกันหลายครั้ง แทนที่จะเสนอแก้ไขประเด็นต่างๆ มาในครั้งเดียวกัน ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณที่ใช้ในการตรากฎหมายอย่างมาก

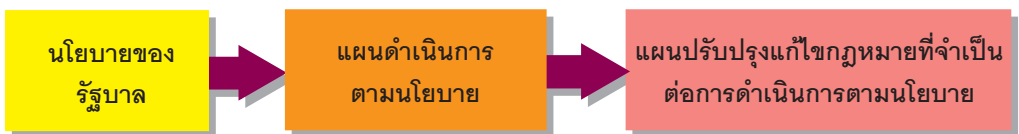
## (4) กฎหมายที่เสนอไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรอบด้าน

แม้โดยหลักการแล้วหน่วยงานที่รับผิดชอบควรต้องปรึกษาหารือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับข้อเสนอมติปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายก่อนการเสนอกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานหลายๆที่จะปรึกษาหารือหรือรับฟังความคิดเห็น ทำให้กฎหมายที่ตราขึ้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นระบบ เพราะขาดการพิจารณาอย่างรอบด้าน

## 1.9 แนวทางการแก้ไขปัญหา

เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการเสนอกฎหมายในฝ่ายบริหารในปัจจุบัน อันจะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแปลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลให้เป็น “แผนการดำเนินการตามนโยบาย” ที่มีเป้าหมายวิธีดำเนินการและกรอบระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน เพื่อให้คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และส่วนราชการต่างๆ เกิดความเข้าใจร่วมกันในการดำเนินการและใช้เป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

เมื่อจัดทำแผนดำเนินการดังกล่าวเสร็จ รัฐบาลจะทราบว่าต้องดำเนินการในเรื่องใดบ้าง และโดยที่การดำเนินการเหล่านั้นอาจจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายใด หรือจำเป็นต้องมีกฎหมายใด ขึ้นใหม่ จึงจำเป็นที่จะต้องจัดทำ “แผนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบาย” ขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการเสนอให้มี แก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแผนดังกล่าวนี้ต้องระบุกฎหมายที่จะเสนอให้มี ปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิก หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบและกรอบเวลาในการดำเนินการไว้อย่างชัดเจน



**ข้อสังเกต** แผนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล มิใช่แผนการเสนอกฎหมายประจำปีของหน่วยงานของรัฐ โดยแผนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินการตาม “นโยบายของรัฐบาล” ประสบความสำเร็จ ขณะที่แผนการเสนอกฎหมายประจำปีของหน่วยงานของรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ “การดำเนินงานตามปกติ” ของหน่วยงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่คู่มือนี้จะกล่าวถึงเฉพาะ “แผนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบาย” เท่านั้น

## 1.10. การจัดทำแผนการดำเนินการตามนโยบายและแผนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบาย

แนวทางการจัดทำแผนดำเนินการและแผนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบาย เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาประสบความสำเร็จนั้น เป็นไปตามมาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ดังนี้

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ดำเนินนโยบายต้องนำนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินมาจัดทำเป็นแผนดำเนินการหรือ “**แผนการบริหารราชการแผ่นดิน**” ขึ้นเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาภายใน 90 วันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยแผนดังกล่าวต้องระบุภารกิจ เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน ส่วนราชการหรือบุคคลที่จะต้องรับผิดชอบในแต่ละภารกิจ ประมาณการรายได้และรายจ่ายและทรัพยากรต่างๆ ที่จะต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการและการติดตามประเมินผล เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และส่วนราชการต้องดำเนินการจัดทำภารกิจให้เป็นไปตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

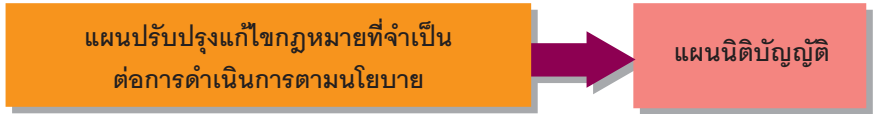
ดังนั้น แผนการดำเนินการตามนโยบายจึงได้แก่แผนการบริหารราชการแผ่นดินนั่นเอง



หลังจากที่ประกาศใช้บังคับแผนการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบด้านการประสานนโยบายและกฎหมาย ต้องนำแผนการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวมาพิจารณาว่า ในการดำเนินการกิจการตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินให้ประสบความสำเร็จนั้น จำเป็นต้องมี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายใดบ้าง และหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานที่จะเป็นผู้เสนอให้มี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายนั้น เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาจัดทำเป็นแผนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายหรือ “**แผนนิติบัญญัติ**” ขึ้นโดยระบุชื่อกฎหมายที่จำเป็นต้องมี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกหลักการของกฎหมายเหล่านั้น หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการเสนอให้มี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายนั้น และกรอบระยะเวลาที่หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องเสนอกฎหมาย



กล่าวโดยสรุป แผนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายก็คือ แผนนิติบัญญัตินั่นเอง



## 2. การจัดทำและปรับปรุงแก้ไขแผนนิติบัญญัติ

### 2.1 ผู้จัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนนิติบัญญัติ

มาตรา 13 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ดำเนินนโยบาย 4 หน่วยงาน คือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ ร่วมกันจัดทำ “**แผนการบริหารราชการแผ่นดิน**”

ส่วน “**แผนนิติบัญญัติ**” นั้น มาตรา 15 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 บัญญัติให้ “**สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา**” และ “**สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี**” เป็นผู้จัดทำ

### 2.2 เริ่มจัดทำแผนนิติบัญญัติเมื่อใด

ตามมาตรา 15 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะต้องเริ่มจัดทำแผนนิติบัญญัติทันทีที่มีการประกาศใช้บังคับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน โดยจะต้องร่วมกันพิจารณาว่าในการดำเนินการกิจการตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินให้ประสบความสำเร็จนั้น จำเป็นต้องมี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายใดบ้าง หน่วยงานใดเป็นหน่วยงานที่จะเป็นผู้เสนอให้มี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายนั้น และกรอบเวลาที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำ การเสนอและการตรวจพิจารณาว่ากฎหมายต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

## 2.3 ขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการ

การจัดทำแผนปฏิบัติการแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน ดังนี้

### (1) ตรวจสอบว่ามีกฎหมายใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับภารกิจตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อมีการประกาศใช้บังคับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะต้องร่วมกันตรวจสอบว่าแต่ละภารกิจที่ต้องดำเนินการตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวข้องกับกฎหมายใดบ้าง ทั้งกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรอง และกฎหมายเหล่านั้นอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด ทั้งนี้ โดยตรวจสอบจาก “ฐานข้อมูลกฎหมายกลาง” ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำขึ้น

### (2) ตรวจสอบว่าบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินนั้น กฎหมายใดบ้างที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติภารกิจ

เมื่อทราบว่า การดำเนินการตามภารกิจใดเกี่ยวข้องกับกฎหมายใดแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีต้องร่วมกันพิจารณาว่ามีกฎหมายใดบ้างที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติภารกิจแต่ละภารกิจนั้น

เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีอาจเชิญหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนนักวิชาการมาให้ข้อเท็จจริงและความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาได้เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องที่สุด

หากการดำเนินการใด ๆ ใดยังไม่มีมาตรการกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีต้องพิจารณาชี้แจงความเป็นในการตรากฎหมายด้วย

### (3) กำหนดกรอบการเสนอกฎหมาย

หากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเห็นว่ามีความจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายใด หรือสมควรมีกฎหมายใดขึ้นใหม่ ก็ต้องกำหนดกรอบการเสนอกฎหมายว่าหน่วยงานใดจะต้องเสนอให้มี ปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายใดในเรื่องใด รวมทั้งกรอบเวลาที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำร่างกฎหมาย การเสนอกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ

### (4) จัดทำร่างแผนนิติบัญญัติ

เมื่อกำหนดกรอบการเสนอกฎหมายแล้วเสร็จ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะนำข้อมูลดังกล่าวมาจัดทำเป็นร่างแผนนิติบัญญัติซึ่งระบุ (1) ชื่อกฎหมายที่จำเป็นต้องมี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิก (2) หลักการของกฎหมายที่จำเป็นต้องมี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิก (3) หน่วยงานผู้เสนอให้มี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายนั้น และ (4) กรอบระยะเวลาที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการ สำหรับรูปแบบของแผนนิติบัญญัติโปรดดูภาคผนวก 1

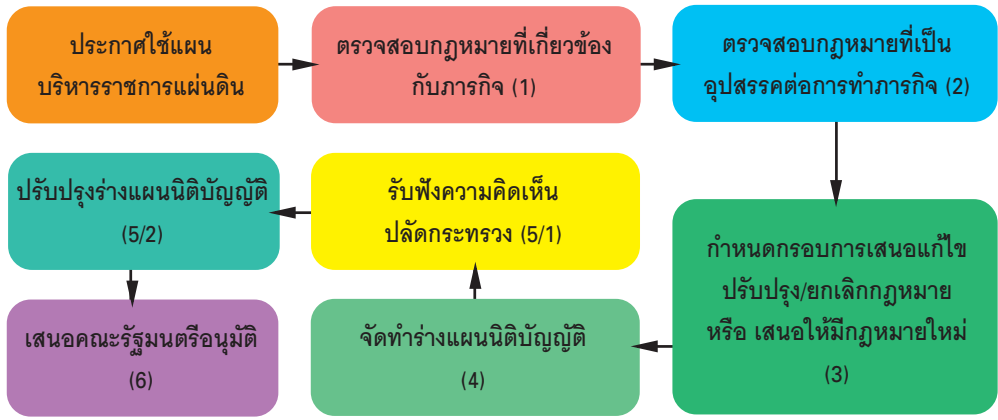
### (5) รับฟังความคิดเห็นและปรับปรุงร่างแผนนิติบัญญัติ

หลังจากจัดทำร่างแผนนิติบัญญัติเสร็จแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของปลัดกระทรวงทุกกระทรวง มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามร่างแผนนิติบัญญัติดังกล่าว หากพบว่าร่างแผนนิติบัญญัตียังมีข้อบกพร่องในเรื่องใด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะร่วมกันปรับปรุงร่างแผนดังกล่าวให้ถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น

### (6) เสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ

เมื่อปรับปรุงร่างแผนนิติบัญญัติแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะเสนอร่างแผนนิติบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

## แผนภูมิแสดงกระบวนการจัดทำแผนนิติบัญญัติปรากฏดังนี้



## 2.4 ระยะเวลาในการจัดทำแผนนิติบัญญัติ

ระยะเวลาในการจัดทำแผนนิติบัญญัติแต่ละแผนจะใช้เวลาประมาณ 75 วัน นับแต่วันประกาศใช้บังคับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

ขั้นตอน	ระยะเวลาดำเนินการ
1. ตรวจสอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ	ภายใน 5 วัน เมื่อประกาศใช้แผนการบริหารราชการแผ่นดิน
2. ตรวจสอบกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการทำภารกิจ	ภายใน 25 วัน เมื่อดำเนินการตามขั้นตอน 1 เสร็จ
3. กำหนดกรอบการเสนอกฎหมาย	ภายใน 15 วัน เมื่อดำเนินการตามขั้นตอน 2 เสร็จ
4. จัดทำร่างแผนนิติบัญญัติ	ภายใน 5 วัน เมื่อดำเนินการตามขั้นตอน 3 เสร็จ
5. รับฟังความคิดเห็นและปรับปรุงร่างแผนนิติบัญญัติ	ภายใน 20 วัน เมื่อดำเนินการตามขั้นตอน 4 เสร็จ
6. เสนอคณะรัฐมนตรีหรือนุมัติ	ภายใน 5 วันเมื่อดำเนินการตามขั้นตอน 5 เสร็จ

## 2.5 การใช้บังคับแผนนิติบัญญัติ

เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนนิติบัญญัติที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะแจ้งเวียนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวให้หน่วยงานทุกหน่วยทราบและถือปฏิบัติต่อไป

แผนนิติบัญญัตินี้จะมีผลใช้บังคับจนกว่าจะมีการประกาศใช้บังคับแผนการบริหารราชการแผ่นดินฉบับใหม่

## 2.6 หน้าที่ของหน่วยงานในการปฏิบัติตามแผนนิติบัญญัติ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามแผนนิติบัญญัติมี 3 หน่วยงาน ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการแตกต่างกันไป ดังนี้

### หน่วยงานที่ต้องเป็นผู้เสนอให้มี ปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย

หน่วยงานที่ต้องเป็นผู้เสนอให้มี ปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายจะต้องดำเนินการศึกษาวิจัย (ถ้ามี) จัดทำร่างกฎหมายและบันทึกประกอบร่าง และปรึกษาหารือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จ และเสนอรายงานการศึกษาวิจัย (ถ้ามี) ร่างกฎหมายและบันทึกประกอบร่าง และผลการปรึกษาหารือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีภายในกรอบเวลาที่กำหนดไว้ในแผนนิติบัญญัติ

### สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ต้องจัดทำความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายและบันทึกประกอบร่างเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และต้องส่งมติคณะรัฐมนตรีต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาภายในกรอบเวลาที่กำหนด

### สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ต้องตรวจพิจารณาร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จ และส่งร่างกฎหมายที่ตรวจพิจารณาเสร็จแล้วกลับไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไปภายในระยะเวลาที่กำหนด

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

**ข้อสังเกต** โดยที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 และวันที่ 15 มกราคม 2545 ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือแจ้งการแก้ไขร่างกฎหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบและยืนยันการแก้ไข หากหน่วยงานไม่มีหนังสือยืนยันร่างกฎหมายมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาภายในเวลา 14 วัน นับแต่วันที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือขอคำยืนยันไปแล้ว ให้ถือว่าหน่วยงานนั้นยืนยันการแก้ไขร่างกฎหมายนั้น ดังนั้น ทุกหน่วยงานจึงต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวโดยเคร่งครัด เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนนิติบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

## 2.7 การพิจารณากบทวนความเหมาะสมของแผนนิติบัญญัติ

### (1) ความจำเป็นที่ต้องมีการพิจารณาทบทวน

การดำเนินการตามแผนใดๆ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของแผนอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้แผนนั้นมีความทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

สำหรับความจำเป็นในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของแผนนิติบัญญัตินั้นสืบเนื่องจากสาเหตุที่สำคัญ 2 ประการ

#### (ก) มีการปรับปรุงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

เนื่องจากแผนนิติบัญญัติเป็นแผนที่กำหนดขึ้นตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นแผนที่สามารถเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ได้ ดังนั้น เมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขแผนการบริหารราชการแผ่นดินก็ย่อมที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขแผนนิติบัญญัติให้สอดคล้องกันด้วยเพื่อให้การดำเนินการตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินประสบความสำเร็จ

## (ข) แผนนิติบัญญัติเดิมยังไม่ครบถ้วนหรือไม่เหมาะสม

เนื่องจากการจัดทำแผนนิติบัญญัติในครั้งแรกรั้้นอาจยังกำหนดกฎหมายที่ต้องมีขึ้นใหม่ ปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกไว้ไม่ครบถ้วน หรือกำหนดขั้นตอนหรือรอบเวลาในการดำเนินการไว้ไม่เหมาะสม ซึ่งข้อบกพร่องเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น แม้จะไม่มีกรปรับปรุงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แต่หากปรากฏในภายหลังว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายใดเพิ่มเติมหรือจำเป็นต้องปรับปรุงกรอบเวลาในการดำเนินการให้เหมาะสมเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลและแผนการบริหารราชการแผ่นดินประสบความสำเร็จ ก็จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขแผนนิติบัญญัติด้วย

## (2) รอบระยะเวลาในการพิจารณาทบทวน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้จัดทำแผนนิติบัญญัติจะต้องร่วมกันจัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของแผนนิติบัญญัติทุก 6 เดือน นับแต่วันใช้บังคับแผนนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้แผนนิติบัญญัติสอดคล้องกับแผนการบริหารแผ่นดินมากที่สุด

## (3) การรับฟังความคิดเห็น

ในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของแผนนิติบัญญัตินี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะต้องรับฟังความคิดเห็นของปลัดกระทรวงทุกกระทรวง และอาจรับฟังความคิดเห็นนักวิชาการ ภาคเอกชน และภาคประชาชนด้วยก็ได้

## 2.8 การปรับปรุงแก้ไขแผนนิติบัญญัติ

การปรับปรุงแก้ไขแผนนิติบัญญัติสามารถทำได้ 2 กรณี คือ

### (1) เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับปรุงแก้ไขแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีมีการปรับปรุงแก้ไขแผนการบริหารราชการแผ่นดินก่อนครบกำหนดเวลาพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของแผนนิติบัญญัติ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเห็นว่ามีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขแผนนิติบัญญัติ

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

โดยไม่ชักช้าเพื่อให้การดำเนินภารกิจตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่ปรับปรุงใหม่สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

## (2) เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพมากขึ้น

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีพิจารณา ทบทวนความเหมาะสมของแผนนิติบัญญัติแล้วเห็นว่ามีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขแผน นิติบัญญัติเพื่อให้การดำเนินงานตามแผนนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพ

### 2.9 การเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขแผนนิติบัญญัติ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะร่วมกัน เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขแผนนิติบัญญัติต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ หาก ปรากฏว่ามีเหตุจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขแผนนิติบัญญัติตามข้อ 2.8 ดังกล่าวข้างต้น

ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ ให้มีการปรับปรุงแก้ไขแผนนิติบัญญัติ เนื่องจากมีการปรับปรุงแก้ไขแผนการบริหารราชการ แผ่นดินก่อนครบกำหนดเวลาพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของแผนนิติบัญญัตินั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะต้องจัดให้มีการ รับฟังความคิดเห็นของปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับร่างแผนนิติบัญญัติที่จะเสนอ ปรับปรุงแก้ไขก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาด้วย

เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนนิติบัญญัติที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะแจ้งเวียน มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวให้หน่วยงานทุกหน่วยทราบและถือปฏิบัติต่อไป



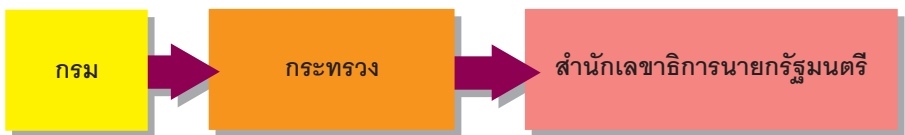


### 3. การติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ

#### 3.1 การรายงานผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ

แผนปฏิบัติการจะระบุกรมและกระทรวงที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการไว้ด้วยเพื่อให้ชัดเจนว่าหน่วยงานใดเป็นเจ้าของในเรื่องดังกล่าว โดยหน่วยงานระดับกรมจะเป็นระดับปฏิบัติ ส่วนหน่วยงานระดับกระทรวงจะคอยกำกับและติดตามว่าหน่วยงานระดับกรมดำเนินการตามแผนที่วางไว้หรือไม่ ดังนั้น กรมและกระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบการเสนอให้มี ปรับปรุง แก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายตามแผนปฏิบัติการจึงต้องทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด

กระทรวงที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการต้องมีหนังสือรายงานความคืบหน้าในการดำเนินการ ผลผลิต ปัญหาและอุปสรรคผลในการดำเนินงาน และแนวทางแก้ไขปัญหาต่อสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีทุก 2 เดือน นับแต่วันที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือแจ้งเวียนมติคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติแผนปฏิบัติการ



ในการรายงาน กระทรวงต้องมีหนังสือรายงานผลดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีภายใน 7 วันนับแต่วันครบกำหนด 2 เดือน

**ข้อสังเกต** กรม กระทรวง และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีควรแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อเป็น **“เจ้าหน้าที่ประสานงาน”** (Liaison Officer) ขึ้นเพื่อประโยชน์ในการติดต่อและประสานงาน

## 3.2 การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่ ต้องดำเนินการตามแผนนิติบัญญัติ

### (1) ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ

“สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี” มีหน้าที่ติดตามความคืบหน้าในการดำเนินงานตามแผนนิติบัญญัติและประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามแผนนิติบัญญัติ

### (2) กรอบเวลาในการติดตามและประเมินประสิทธิภาพ

ในการติดตามและประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามแผนนิติบัญญัตินั้น สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะต้องประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามแผนนิติบัญญัติ และรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบทุก 3 เดือน

## 3.3 หลักเกณฑ์การประเมิน

เกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามแผนนิติบัญญัติมี 2 ประการ คือ เกณฑ์ระยะเวลา และเกณฑ์คุณภาพ

### (1) เกณฑ์ระยะเวลา

แผนนิติบัญญัติเป็นแผนที่กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเสนอให้มี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินภารกิจตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินและนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา การดำเนินงานตามแผนนิติบัญญัติจึงต้องเป็นไปตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด มิฉะนั้นรัฐบาลจะไม่มีเครื่องมือในการผลักดันให้นโยบายและภารกิจที่กำหนดไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดินประสบความสำเร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

ดังนั้น ระยะเวลาที่แต่ละหน่วยงานใช้ในการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนจึงเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะใช้ในการประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามแผนนิติบัญญัติของหน่วยงาน

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

โดยที่แผนปฏิบัติการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนไว้ชัดเจน การประเมินประสิทธิภาพโดยใช้เกณฑ์ระยะเวลาจึงมีหลักในการพิจารณาว่า ในการเสนอให้มีปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายแต่ละเรื่องนั้น หน่วยงานดำเนินงานในขั้นตอนที่รับผิดชอบ ภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ ถ้าดำเนินการแล้วเสร็จก่อนกำหนดเป็นเวลานาน ก็ควรได้รับการประเมินดีเป็นพิเศษ หากดำเนินการแล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา หรือล่าช้ากว่าที่กำหนดเล็กน้อย หรือล่าช้ามาก ก็จะได้คะแนนลดหลั่นลงมา

ตัวอย่างการประเมินอาจกำหนดให้เป็นคะแนนดังนี้

เวลาที่ใช้ในการดำเนินการแต่ละขั้นตอน	ดำเนินการแล้วเสร็จก่อนกำหนดเวลามากกว่า 30 วัน	ดำเนินการแล้วเสร็จก่อนกำหนดเวลาไม่เกิน 30 วัน	ดำเนินการแล้วเสร็จหลังครบกำหนดเวลาไม่เกิน 30 วัน	ดำเนินการแล้วเสร็จหลังครบกำหนดเวลามากกว่า 30 วัน	ดำเนินการแล้วเสร็จหลังครบกำหนดเวลามากกว่า 60 วัน
น้ำหนักคะแนน	15	10	5	0	-5

## (2) เกณฑ์คุณภาพ

คุณภาพและความครบถ้วนของผลงานเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีต้องนำมาใช้ในการประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงานในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ เพราะแม้หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถดำเนินงานแต่ละขั้นตอนตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการ แต่หากงานที่เสนอไม่ครบถ้วน หรือไม่สามารนำไปใช้ได้จริง ก็จะทำให้การพิจารณาอนุมัติหลักการของกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายเป็นไปอย่างล่าช้า

นอกจากนี้ ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเชิญเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาร่วมชี้แจงประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายด้วย และมักมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่มาชี้แจงไม่มีความรู้ในเรื่องนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นโดยตรง หรือไม่ให้ความร่วมมือในการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมาย

เพราะเกรงว่าหากถูกแก้ไขมากจะไม่สามารถนำไปใช้เป็นผลงานประเมินเพื่อเลื่อนระดับตำแหน่งได้ คุณภาพและความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ส่งมาชี้แจงประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายจึงมีส่วนสำคัญที่ทำให้การพิจารณากฎหมายล่าช้า

ในการประเมินคุณภาพของงานนี้ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีต้องถือความเห็นของ “สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี” และ “สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” เป็นหลัก โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

**สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี** จะประเมินว่าหน่วยงานที่เป็นผู้เสนอให้มี ปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายนั้น ได้เสนอผลการศึกษาวิจัย ร่างกฎหมาย และบันทึกวิเคราะห์สรุป และผลการปรึกษาหารือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและผลรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียเอกสารครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ และบันทึกวิเคราะห์สรุปที่เสนอนั้น มีความสมบูรณ์ตามมาตรฐานที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้หรือไม่

**สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา** จะประเมินคุณภาพของผลการศึกษาวิจัย ร่างกฎหมาย และความเหมาะสมของเจ้าหน้าที่ที่หน่วยงานส่งมาชี้แจงประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย

อนึ่ง เพื่อความชัดเจนและเป็นธรรมในการประเมินโดยใช้เกณฑ์คุณภาพ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาควรดำเนินการ ดังนี้

กำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินที่ชัดเจนและประกาศให้หน่วยงานของรัฐทราบเป็นการทั่วไป

จัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 และที่แก้ไขเพิ่มเติมรวมทั้งการจัดทำและการมาชี้แจงร่างกฎหมาย



## สรุป

แผนนิติบัญญัติเป็นแผนที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการเสนอให้มี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย เพื่อให้รัฐบาลมีเครื่องมือที่จะใช้ผลักดันนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อ รัฐสภาและภารกิจที่กำหนดไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดินประสบความสำเร็จ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผน นิติบัญญัติอย่างเคร่งครัด หากไม่แล้วการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลและแผนการ บริหารราชการแผ่นดินจะไม่สามารถประสบความสำเร็จได้อย่างแน่แท้



## บรรณานุกรม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. **คู่มือคำอธิบายและแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546** สิริบุตรการพิมพ์, 2546

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการร่วมกับมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย **พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546**

หยุด แสงอุทัย. **หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป**. วิญญูชน, 2538

วิษณุ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. นิตยบรรณการ, 2538

สถาบันพระปกเกล้า. **สิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจ**. ศุภสภา, 2544

Department of the Prime Minister and Cabinet. **Legislation Handbook**. AGPS, 2000.

Department of the Prime Minister and Cabinet. **Cabinet Handbook**. AGPS, 2000.

# חכמה

รูปแบบของแผนนิติบัญญัติ

นโยบาย รัฐบาล	แผนการ บริหาร ราชการ แผ่นดิน	กฎหมาย ที่จำเป็น ต้องมี/ ปรับปรุงแก้ไข/ ยกเลิก		หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ		กรอบเวลาดำเนินงาน						
		ลำดับ	ชื่อกฎหมาย	กรม	กระทรวง	ศึกษวิจัย	จัดทำร่างกฎหมายและบันทึกวิเคราะห์สรุป	รับฟังความเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสีย	เสนอ ครม.	สศก. ตรวจสอบพิจารณา	เสนอรัฐสภาหรือ ประกาศ ใช้บังคับ	





## ติดต่อขอข้อมูลเพิ่มเติม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ถ.พิษณุโลก แขวงจิตรลดา เขตดุสิต กทม. 10300

โทรศัพท์ 0-2356-9999

Hotline 1785

[www.opdc.go.th](http://www.opdc.go.th)