

แนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน

1. ที่มา

1.1 คณะรัฐมนตรีในการประชุม เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2552 ได้พิจารณามติเห็นชอบนโยบายการพัฒนาาระบบราชการที่ให้มีมาตรการระงับการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงาน รวมทั้งการขอจัดตั้งองค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐในสังกัดฝ่ายบริหารและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพิ่มเติมชั่วคราว ตั้งแต่วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2552 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2552 เพื่อชะลอความเคลื่อนไหวในการขยายตัวของหน่วยงานภาครัฐ อันเนื่องมาจากภาครัฐมีบทบาทในการบริหารกิจการบ้านเมืองมากเกินไป ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนบทบาทภารกิจของส่วนราชการในภาพรวมอย่างเป็นระบบก่อน

1.2 คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2553 ได้พิจารณามติเห็นชอบการขยายระยะเวลาของมาตรการระงับการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงาน รวมทั้งการขอจัดตั้งองค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐในสังกัดฝ่ายบริหาร และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพิ่มเติมชั่วคราว ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2552 ออกไปอีก ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2552 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2553 เพื่อไม่ให้กระทบต่อการดำเนินการทบทวนบทบาทภารกิจของส่วนราชการที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำลังดำเนินการอยู่

1.3 คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2552 ได้พิจารณาเรื่องมาตรการทบทวนบทบาทภารกิจของส่วนราชการตามมาตรา 33 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และเห็นว่าการทบทวนบทบาทภารกิจของส่วนราชการตามมาตรา 33 ดังกล่าวมีความจำเป็น แต่จะต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ และเพื่อให้เห็นเป็นรูปธรรมอาจพิจารณา กำหนดเป็นโครงการนำร่องก่อน

1.4 คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2553 ได้พิจารณามติเห็นชอบมาตรการทบทวนบทบาทภารกิจของส่วนราชการตามมาตรา 33 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ดังนี้

1) เห็นชอบให้มีการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านการตรวจสอบและรับรองคุณภาพมาตรฐานของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ภาคเอกชน หรือภาคส่วนอื่นรับไปดำเนินการแทน โดยมีแผนการดำเนินงานเป็น 3 ระยะ คือ

ระยะที่หนึ่ง (เมษายน 2553 – กันยายน 2554) : ถ่ายโอนภารกิจด้านการตรวจสอบและรับรองคุณภาพมาตรฐาน จำนวน 37 งาน และติดตามประเมินผล (ยกเว้นในส่วนของ การถ่ายโอนของกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน จำนวน 2 งาน ได้แก่ งานตรวจวิเคราะห์น้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่น และงานตรวจสอบคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิงของผู้ค้าน้ำมัน ให้สำนักงาน ก.พ.ร. รับไปพิจารณาทบทวนร่วมกับกระทรวงพลังงาน แล้วนำเสนอ ก.พ.ร. ต่อไป)

ระยะที่สอง (ตุลาคม 2554 – กันยายน 2555) : เตรียมการและถ่ายโอนภารกิจด้านการตรวจสอบและรับรองคุณภาพมาตรฐานที่ยังคงเหลือให้แล้วเสร็จอีก 56 งาน

ระยะที่สาม (ตุลาคม 2555 เป็นต้นไป) : ศึกษาเพื่อเตรียมการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการในด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากภารกิจด้านตรวจสอบและรับรองคุณภาพมาตรฐาน

2) เห็นชอบให้สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นเจ้าภาพจัดทำและดำเนินโครงการร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ศึกษาเพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการระบบการมาตรฐานของไทย ให้มีความเป็นเอกภาพและเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน

1.5 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้มีการขยายระยะเวลาของมาตรการระงับการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงาน ซึ่งสิ้นสุดในวันที่ 30 กันยายน 2553 ออกไปอีกระยะหนึ่ง ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2553 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2554 เพื่อไม่ให้กระทบต่อมาตรการทบทวนบทบาทภารกิจของส่วนราชการ ตามมาตรา 33 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำลังดำเนินการ ยกเว้นในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) การจัดตั้งหน่วยงานตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ
- 2) การจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงาน เพื่อรับผิดชอบงานตามนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้สั่งการให้ดำเนินการ
- 3) การยกฐานะส่วนราชการภายในกรม ซึ่งมีการปรับปรุงงานให้มีคุณภาพสูงขึ้น โดยไม่มีผลทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น
- 4) การยุบ รวม โอน หน่วยงานภายในส่วนราชการ/จังหวัดเดียวกัน หรือส่วนราชการในกระทรวงเดียวกันหรือต่างกระทรวง หรือระหว่างจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยไม่มีผลทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น
- 5) กรณีการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งส่งผลให้ต้องมีการปรับปรุงหน่วยงานใหม่
- 6) การเปลี่ยนรูปแบบของส่วนราชการ หรือการเปลี่ยนแปลงภารกิจบางส่วนของส่วนราชการไปจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน
- 7) การแปลงสภาพหน่วยงานเดิมเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ทั้งนี้ ในการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่ หรือขยายหน่วยงาน หรือปรับปรุงหน่วยงานใหม่ตามข้อ 1) – 7) ส่วนราชการจะต้องดำเนินการตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้ในแต่ละเรื่องด้วย

ซึ่งคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2553 ได้พิจารณามิมีมติดังนี้

1) เห็นชอบการขยายระยะเวลาของมาตรการระงับการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงาน รวมทั้งการขอจัดตั้งองค์การมหาชนหรือหน่วยงานอื่นของรัฐในสังกัดฝ่ายบริหาร (ไม่รวมรัฐวิสาหกิจ) เพิ่มใหม่ออกไปอีกระยะหนึ่ง ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2553 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2554 ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ

2) คณะรัฐมนตรีเห็นว่า สำนักงาน ก.พ.ร. ควรประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อขอให้ส่งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน การขอขยายหน่วยงานหรือจัดตั้งหน่วยงานใหม่ รวมทั้งการขอจัดตั้งองค์การมหาชนของรัฐ เพื่อจะได้พิจารณาภาพรวม

2. หลักการ

2.1 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงานต้องสะท้อนถึงบทบาทภารกิจ ระบบและกระบวนการทำงาน โครงสร้าง และอัตรากำลังที่เหมาะสมกับการขับเคลื่อนภารกิจภาครัฐในปัจจุบัน และเตรียมความพร้อมสำหรับอนาคต

2.2 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงานต้องเน้นความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐ

3. วัตถุประสงค์

3.1 เพื่อให้ส่วนราชการมีการวางแผนในการพัฒนาหน่วยงาน ซึ่งครอบคลุมถึงบทบาทภารกิจ โครงสร้างส่วนราชการ ระบบและกระบวนการทำงาน และกรอบอัตรากำลัง โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น ความคุ้มค่า และความสำคัญที่จะต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายของรัฐบาล

3.2 เพื่อให้ ก.พ.ร. และคณะรัฐมนตรี มีภาพรวมเกี่ยวกับการพัฒนาหน่วยงานของรัฐ ในกำกับของฝ่ายบริหาร (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) เพื่อการตัดสินใจอย่างเป็นระบบ

4. ระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน

4.1 กำหนดระยะเวลาของแผนรอบละ 3 ปี

4.2 รอบแรก ตั้งแต่ พ.ศ. 2554 – พ.ศ. 2556

5. ขอบเขตของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนานหน่วยงาน

มีขอบเขตดังนี้

- 5.1 การทบทวนบทบาทภารกิจ
- 5.2 การจัดโครงสร้างส่วนราชการ
- 5.3 การจัดระบบและกระบวนการทำงาน
- 5.4 การจัดกรอบอัตรากำลัง

6. ขั้นตอนการดำเนินงาน

6.1 กระทรวงร่วมกับส่วนราชการในสังกัดทบทวนและกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ บทบาทภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการของกระทรวง เพื่อให้ได้ทิศทางการพัฒนากระทรวง ในระยะ 3 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2554 – พ.ศ. 2556) โดยพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภายใน และภายนอก

6.2 ส่วนราชการในสังกัดทบทวนและกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และบทบาทภารกิจ ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนากระทรวงในระยะ 3 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2554 – พ.ศ. 2556) โดยใน ส่วนของบทบาทภารกิจให้กำหนดให้ชัดเจนว่า ภารกิจใดที่ส่วนราชการควรยุบเลิก เนื่องจากหมด ความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันและอนาคต ภารกิจใดที่ส่วนราชการควร ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งส่วนที่ต้องถ่ายโอนตามแผนกระจายอำนาจฯ และที่เห็นควร ถ่ายโอนเพิ่มเติม ภารกิจใดที่ส่วนราชการควรมอบให้ภาคเอกชน หรือภาคส่วนอื่น (สถาบัน สมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรชุมชนอื่น ๆ ที่รวมตัวกันเป็นหมู่คณะ) ดำเนินการแทน ภารกิจใดที่ส่วนราชการต้อง รับผิดชอบและดำเนินการต่อไป ทั้งที่เป็นภารกิจเดิมและภารกิจใหม่ที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้ส่วนราชการ ดำเนินการเฉพาะภารกิจที่สำคัญ จำเป็น และมีความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐ

ทั้งนี้ ให้ส่วนราชการกำหนดเป้าหมายและระยะเวลาในการยุบเลิก ถ่ายโอน หรือ มอบหมายภารกิจด้วย

6.3 ส่วนราชการจัดโครงสร้างส่วนราชการในระยะ 3 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2554 – พ.ศ. 2556) ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และบทบาทภารกิจ ทั้งนี้ให้คำนึงถึงความคุ้มค่า และความสำคัญ เร่งด่วนตามนโยบายของรัฐบาลด้วย โดยโครงสร้างส่วนราชการที่จะกำหนดนั้นอาจเป็นส่วนราชการ หรือหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ซึ่งเป็นไปตามลักษณะของภารกิจและการบริหารจัดการ

6.4 ส่วนราชการกำหนดระบบและกระบวนการทำงานตามบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการใหม่ เช่น ระบบการทำงานที่มีภาคส่วนต่าง ๆ มาร่วมดำเนินการ หรือระบบการทำงานที่บูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หรือการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาทดแทนการทำงานในระบบเดิม โดยแสดงกระบวนการทำงานภายในระบบใหม่ด้วย

6.5 ส่วนราชการจัดกรอบอัตรากำลังในระยะ 3 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2554 – พ.ศ. 2556) เพื่อรองรับบทบาทภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการใหม่ โดยจำแนกเป็นข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างประจำ ทั้งนี้ ให้สอดคล้องกับมาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2552 – พ.ศ. 2556) ของคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.)

6.6 กระทรวงนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านหน่วยงานในภาพรวม ไปรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน และนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวง พิจารณาก่อนเสนอ ก.พ.ร. และคณะรัฐมนตรี

7. โครงร่างของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านหน่วยงาน

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของกระทรวง/กรม ได้แก่ วิสัยทัศน์ พันธกิจ อำนาจหน้าที่ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ รวมถึงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ อัตรากำลัง งบประมาณ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์

1) การทบทวนวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ของกระทรวง/กรม เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ใหม่ในระยะ 3 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2554 – พ.ศ. 2556) โดยการวิเคราะห์

- บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่เกี่ยวข้อง
- เป้าหมายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องตามนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนบริหารราชการแผ่นดิน และยุทธศาสตร์กระทรวง
- สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) เพื่อทราบถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม

2) การทบทวนบทบาทภารกิจของกระทรวง/กรม เพื่อรองรับวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ใหม่ โดยการวิเคราะห์ภารกิจของกระทรวง/กรม ตามแนวทางการวิเคราะห์ภารกิจภาครัฐ ซึ่งครอบคลุมทั้งภารกิจในปัจจุบันตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมาย/กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ และภารกิจใหม่ที่ต้องดำเนินการในระยะ 3 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2554 – พ.ศ. 2556)

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอ

1) บทบาทภารกิจของกระทรวง/กรม ในระยะ 3 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2554 – พ.ศ. 2556) โดยจำแนกภารกิจออกเป็น 4 ประเภท คือ

(1) ภารกิจที่จะต้องยุบเลิก เนื่องจากหมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและอนาคต

(2) ภารกิจใดที่ส่วนราชการควรถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งส่วนที่ต้องถ่ายโอนตามแผนกระจายอำนาจฯ และที่เห็นควรถ่ายโอนเพิ่มเติม

(3) ภารกิจใดที่ส่วนราชการควรมอบให้ภาคเอกชน หรือภาคส่วนอื่น (สถาบัน สมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรชุมชนอื่นๆ ที่รวมตัวกันเป็นหมู่คณะ) ดำเนินการแทน

(4) ภารกิจใดที่ส่วนราชการต้องรับผิดชอบและดำเนินการต่อไป ทั้งที่เป็นภารกิจเดิมและภารกิจใหม่ที่เพิ่มขึ้น

สำหรับภารกิจที่จะต้องยุบเลิก ถ่ายโอน หรือมอบหมาย ให้ส่วนราชการจัดทำแผน กำหนดเป้าหมายและระยะเวลาในการยุบเลิก ถ่ายโอน หรือมอบหมายด้วย

2) โครงสร้างส่วนราชการ ในระยะ 3 ปี ข้างหน้า (พ.ศ. 2554 – พ.ศ. 2556) ทั้งส่วนราชการระดับกรม ส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรม หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หรือองค์การมหาชน

3) ระบบและกระบวนการทำงานตามบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการใหม่ เช่น ระบบการทำงานที่มีภาคส่วนต่าง ๆ มาร่วมดำเนินการ หรือระบบการทำงานที่บูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หรือการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาทดแทนการทำงานในระบบเดิม โดยแสดงกระบวนการทำงานภายในระบบใหม่ด้วย

4) กรอบอัตรากำลังตามบทบาทภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ ในระยะ 3 ปี ข้างหน้า (พ.ศ. 2554 – พ.ศ. 2556) ของกระทรวง/กรมที่สอดคล้องกับมาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2552 – พ.ศ. 2556) ของคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.)

(รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน สามารถ download ได้ที่ www.opdc.go.th)