

ด่วนที่สุด
ที่ นร ๑๑๓๗/๐๔๕๒



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่..... 1751
วันที่ 26 ส.ค. 2559 9.45

สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๙๖๒ ถนนกรุงเกษม กทม. ๑๐๑๐๐

๒๖ มกราคม ๒๕๕๙

เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่อง รายงานของ
สภาปฏิรูปแห่งชาติเรื่อง การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติและร่างพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๗/๔๕๔๗๔ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๘

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมติคณะรัฐมนตรี (วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘) รับทราบข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่อง รายงานของ สภาปฏิรูปแห่งชาติเรื่อง การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติและร่างพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.) และ มอบหมายให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ ไปพิจารณาว่าสมควรจะ ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ ได้หรือไม่ประการใด โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการรวบรวมผลการดำเนินการ แล้วแจ้งผลการดำเนินการดังกล่าว ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาในประเด็นความสอดคล้อง กับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งในส่วนขององค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติด้วย นั้น

สำนักงานฯ ได้พิจารณาข้อเสนอดังกล่าวแล้ว ขอสรุปการพิจารณาและผลการดำเนินงาน เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวของหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

๑. ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๑.๑ หลักการในการกำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติ

๑.๑.๑ เห็นด้วยกับหลักการและเหตุผลในการกำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้ เป็นแม่บทหลักสำหรับการพัฒนาประเทศในทุกมิติ ที่จะใช้เป็นกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาว และ เป็นเป้าหมายร่วมของคนในชาติที่มีการกำหนดอนาคตประเทศร่วมกัน โดยจะต้องให้ความสำคัญกับการมี ส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งนี้ ควรกำหนดให้มีความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะ ๕ ปี แผนยุทธศาสตร์รายกระทรวง และแผนยุทธศาสตร์หรือแผนแม่บท รายสาขา ตลอดจนแผนยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณ เพื่อให้มีการถ่ายทอดแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวไปสู่การ ปฏิบัติอย่างแท้จริง

๑.๑.๒ เห็นด้วยในหลักการที่จะต้องมีกลไกในการจัดทำยุทธศาสตร์ซึ่งเป็น คณะกรรมการระดับชาติที่รองรับด้วยกฎหมาย ทำหน้าที่ในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาในระยะยาวของ ประเทศที่มีสาระสำคัญครบถ้วนในทุกมิติเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์แห่งชาติ และมีกลไกในการบริหารจัดการการ ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นเอกภาพ ตลอดจนมีกลไกในการติดตามประเมินผลการดำเนินการตาม ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้

/ยุทธศาสตร์ชาติ...

๑.๒ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติได้รับการรองรับด้วยกฎหมายและมีการขับเคลื่อนการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม จึงควรมีการกำหนดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติในรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑.๒.๑ ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เห็นสมควรกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศสามารถกำหนดนโยบายการบริหารให้สอดคล้องกับกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศระยะยาว

๑.๒.๒ ในหมวดการบริหารราชการแผ่นดิน ควรกำหนดเป็นหลักการว่า คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำนโยบายรัฐบาลให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๑.๒.๓ ในหมวดการคลังและงบประมาณ ควรกำหนดว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้หน่วยงานจะได้มีงบประมาณในการดำเนินโครงการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ

๑.๒.๔ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติ ควรกำหนดกระบวนการและกลไกในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและกลไกในการบริหารจัดการและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ โดยเห็นว่าควรมีกลไกที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(๑) การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ควรมีกรรมวิธีการระดับชาติที่รองรับด้วยกฎหมาย หรือ “คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หัวหน้าหน่วยงานกลางที่มีบทบาทหลักในการวางแผนระยะยาวของประเทศ นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิจากหลากหลายสาขา ทั้งภาครัฐและเอกชน ทำหน้าที่ในการบูรณาการยุทธศาสตร์ในด้านต่างๆ เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาในระยะยาวของประเทศที่มีสาระสำคัญครบถ้วนตามองค์ประกอบของยุทธศาสตร์ชาติ และมีผลบังคับใช้ในฐานะแผนแม่บทของแผนยุทธศาสตร์ทั้งปวง และนโยบายรัฐบาล และ คณะกรรมการฯ ควรมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แต่เห็นว่าจะไม่ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ครอบคลุมในด้านบริหาร เช่น การกำหนดแนวทางการจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบและการไต่สวนการไม่ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาล เป็นต้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในทางปฏิบัติ เนื่องจากขาดการถ่วงดุลอำนาจ

(๒) การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ควรจัดให้มีกลไกในการบริหารจัดการและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ มีหน้าที่ในการกำกับดูแลให้มีการแปลงยุทธศาสตร์ชาติสู่แผนปฏิบัติการของหน่วยงานกระทรวงต่างๆ ผ่านการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ลดความซ้ำซ้อน และแก้ไขปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยอาจอยู่ในรูปของ “คณะกรรมการบริหารยุทธศาสตร์ชาติ” ซึ่งการดำเนินการตามภารกิจข้างต้นจำเป็นต้องอาศัยกลไกและกระบวนการในระบบราชการเป็นหลัก ดังนั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการ ควรประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานหลักที่กำกับด้านนโยบายการเงินการคลัง และกำลังคนภาครัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นต้น ด้วย

(๓) สำนักงานคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ โดยหลักการจำเป็นต้องจัดให้มีผู้รับผิดชอบในการทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการฯ ทั้ง ๒ ชุดข้างต้น แต่เนื่องจาก

ในปัจจุบันมีหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ใกล้เคียงกับการกิจของสำนักงานฯ ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่นี้ ทั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ของทุกกระทรวง ดังนั้น เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่มีอยู่ในปัจจุบัน และเพื่อมิให้สิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ จึงเห็นว่าควรพิจารณาไม่ให้ความซ้ำซ้อน โดยการยกระดับ หรือปรับปรุง หน่วยงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งอาจจะต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ที่รองรับโดยกฎหมายในการทำหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้

(๔) การประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้มีการตรวจสอบ ติดตามการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นระบบ ที่ให้ความสำคัญกับการประเมินผลในระดับผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดกระบวนการและรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของภาครัฐที่เป็นระบบและครบถ้วน ตั้งแต่ระดับการจัดทำนโยบาย การนำไปสู่การปฏิบัติ/ลักษณะการจัดสรรงบประมาณ ผลผลิตและผลลัพธ์ของการดำเนินการ ภายใต้การกำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสมในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินการ มีตัวชี้วัดในแผนระดับยุทธศาสตร์ระยะยาวและแผนปฏิบัติการระดับกระทรวงให้ชัดเจน ทั้งตัวชี้วัดในเชิงผลสัมฤทธิ์ และควมมีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ มีการกำหนดกรอบการประเมินผลการดำเนินงานของผู้ดำเนินนโยบายหลักในแต่ละด้าน และกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานให้สอดคล้องกัน สำหรับการประเมินผลในนโยบายที่เป็นประเด็นร่วมที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหลายหน่วยงาน ควรให้ความสำคัญกับการดำเนินการตามตัวชี้วัดเชิงผลสัมฤทธิ์มากกว่าตัวชี้วัดเชิงผลผลิต ทั้งนี้ กลไกในการดำเนินการ อาจจะมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อการติดตามและประเมินผลแห่งชาติ หรือการปรับปรุงยกระดับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ให้มีความครอบคลุมตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

๒. ความเห็นคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติมีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีประเด็นเพิ่มเติม ดังนี้

๒.๑ เพื่อให้การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านเป็นไปด้วยความราบรื่น เห็นควรมีบทเฉพาะกาลที่กำหนด ดังต่อไปนี้

๒.๑.๑ ควรกำหนดให้มีกลไกและหลักประกันว่ายุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาลปัจจุบัน และการปฏิรูปของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำเนินการอยู่ต้องได้รับการสานต่อจนสำเร็จ โดยไม่ถูกยกเลิกกลางคันหลังจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีผลบังคับใช้แล้ว แต่สามารถปรับให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป เช่น มีการทบทวนตามระยะเวลาที่สมควร

๒.๑.๒ ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ไว้ในบทเฉพาะกาลโดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติ

๒.๑.๓ ควรกำหนดว่าในขณะที่กำลังจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ให้ใช้ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาลปัจจุบันไปพลางก่อน และให้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาลปัจจุบัน

๓. ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๓.๑ ที่ผ่านมามาประเทศไทยยังไม่มีกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศในระยะยาวว่าจะพัฒนาไปสู่เป้าหมายใดภายในระยะเวลา ๑๕-๒๐ ปีข้างหน้า คงมีเฉพาะนโยบายของรัฐบาลอันเป็นนโยบายระยะเวลา ๔ ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งมีระยะเวลา ๕ ปี เท่านั้น อีกทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดขาดความเชื่อมโยงกัน ภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน จึงไม่ทราบจุดหมายของการพัฒนาประเทศที่แท้จริง การดำเนินงานของภาคส่วนต่างๆ จึงขาดการประสานความร่วมมือเพื่อดำเนินการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ของประเทศและยุทธศาสตร์ชาติให้ชัดเจน และควรมีกลไกในการจัดทำและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติขึ้นเพื่อความต่อเนื่องในการดำเนินงาน

๓.๒ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญชุดที่ผ่านมาได้กำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปและการปรองดองแห่งชาติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกับคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติตามข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปของ สปช. ฉบับนี้ แต่โดยที่ สปช. มีมติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๘ และทำให้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปสำนักงานฯ จึงเห็นว่าไม่มีในประเด็นที่ต้องพิจารณาในเรื่องความสอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวอีกอย่างใดก็ดี โดยที่กรณีต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๔/๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ คณะรัฐมนตรีจึงอาจแจ้งให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่จะตั้งขึ้นใหม่รับเรื่องนี้ไปพิจารณาได้ตามความเหมาะสม

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายปรเมธี วิมลศิริ)

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ