**การพัฒนากระบวนการกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนาพื้นที่ตามแนวทางการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2**

**Developing the Process of Identified Indicators the Development Plan of the Upper Northern Provincial Cluster 2**

**กิตติพัชญ์ สุขสวัสดิ์ และ พจนา พิชิตปัจจา**

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

**Kittiphat Suksawat and Pojjana Pichitpatja**

Chiang Mai University, Thailand

Corresponding Author, E-mail: Kittiphat\_Suksawat@cmu.ac.th

**\*\*\*\*\*\*\*\***

**บทคัดย่อ[[1]](#footnote-1)**

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัดในกระบวนการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนาพื้นที่ตามแนวทางการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ 2) เพื่อจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ในการศึกษาครั้งนี้ ได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัย เชิงคุณภาพ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาด้านเอกสาร และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก กำหนดประชากรผู้ให้ข้อมูลหลัก แบ่งเป็น 2 กลุ่ม รวมทั้งสิ้น 6 หน่วยงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกระบวนการการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ ในระดับกลุ่มจังหวัดในแต่ละระดับ ประกอบด้วย ระดับนโยบาย และระดับการจัดทำแผน รวมทั้งสิ้น 6 คน

โดยผลการศึกษาพบว่า กระบวนการกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์และแนวทางในการบรรลุสภาพการณ์ที่กำหนดบนพื้นฐานข้อมูลที่รอบด้านอย่างเป็นระบบ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อม ของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ผ่านเป้าหมายการพัฒนากลุ่มจังหวัด ประเด็นการพัฒนาในแต่ละด้าน รวมถึงกลยุทธ์และแนวทางการพัฒนาของกลุ่มจังหวัด สามารถนำมาสร้างกรอบในการกำหนดกระบวนการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดใน 4 ขั้นตอน คือ การกำหนดจุดยืนทางยุทธศาสตร์ (Positioning) การกำหนดค่าเป้าหมายของตัวชี้วัด การกำหนดตัวชี้วัด และการวิเคราะห์และคัดเลือกตัวชี้วัด โดยอาศัยหลัก SMART มาตั้งเป้าหมายขององค์กรเพื่อให้ตัวชี้วัดแต่ละระดับมีคุณภาพ สอดคล้องและเชื่อมโยงกัน โดยผู้ศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะในการกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนาพื้นที่ตามแนวทางการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ในระยะถัดไป ใน 2 ประการ คือ 1) ควรมีการกำหนดตัวชี้วัดให้มีความเหมาะสมชัดเจนตามหลัก SMART และเป็นมาตรฐานสามารถขับเคลื่อนและถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติได้จริงมีความเชื่อมโยงกันผ่านการยกร่าง KPI Map หรือมีตัวชี้วัดหลัก KPI Bank และ 2) ควรมีการนำระบบสารสนเทศมาใช้ในการบูรณาการข้อมูลด้านต่างๆ จากแต่ละหน่วยงานที่มีภารกิจสอดคล้องกันเพื่อให้เกิดการบูรณาการข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานในกลุ่มจังหวัดในการวิเคราะห์และจัดทำตัวชี้วัดในแต่ละระดับ

**คำสำคัญ:** การกำหนดตัวชี้วัด; แผนพัฒนาพื้นที่; การถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ; กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2

**Abstracts**

The purposes of this research were 1) to study problems and limitations in the development process and area development plan indicators according to the strategy transferring into practice. 2) to make proposals on the process for developing and setting indicators for the provincial cluster development plan.

This study is a qualitative research. Collected data by the study Documents and In-depth Interview. The main informant population was divided into 2 groups with a total of 6 organizations involved in the area development plan preparation process as the provincial group level, each level consists of Policy Level and Plan Making Level, totaling 6 people.

The results of the study showed that Strategic direction setting process and approaches to achieve the situation determined on the basis of systematic information in Economic, Social, Political and Environmental aspects of the Upper Northern Provincial Cluster 2, through the provincial group development goals. Development issues in each area Including strategies and guidelines for the development of the provincial group can be used to create a framework for defining the development process and setting indicators in 4 steps: 1) Determining strategic standpoints; (Positioning) 2) Determination of the target value of the indicator. 3)Determination of the indicator. and 4) Analysis and selection of indicators based on SMART principles to set goals of the organization for indicators at each level of quality consistent and connected.

The suggestion from this study in setting indicators for area development plans according to the approaches for transferring strategies into implementation to achieve results of the development plan of the Upper Northern Provincial Cluster 2 in the next phase in two respects, namely 1) There should be a set of indicators to be appropriate, clear, according to SMART principles and to be a standard that can be driven and transferred into actual practice. There is a connection through the drafting of a KPI Map or KPI Bank key indicators, and 2) Information systems should be implemented, used to integrate information in various fields from each agency that has a corresponding mission to achieve integration Information sharing among agencies in the provinces for analysis and preparation of indicators at each level.

**Keywords:** Identified Indicators; the Development Plan; Strategic Implementation; the Upper Northern Provincial Cluster 2

บทนำ

การจัดทำแผนเป็นกระบวนการเพื่อการตัดสินใจไว้ล่วงหน้า เกี่ยวกับสิ่งที่จะกระทำในอนาคต โดยอาศัยประสบการณ์ ข้อมูลในอดีต การคาดการณ์อนาคต มาประกอบการตัดสินใจ เพื่อให้สิ่งนั้นบรรลุ ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยใช้ “แผน” เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการจัดทำแผนและงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นกระบวนการที่ได้ดำเนินการและมีพัฒนาการ มาตามลำดับ จนได้พัฒนาเป็นรูปแบบของการได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในพื้นที่จังหวัดโดยตรง ในฐานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ทั้งนี้ ได้มีพัฒนาการการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดมาตามลำดับช่วงเวลาโดยนับตั้งแต่ประเทศไทยได้เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504 – 2509) จนถึงฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 – 2565) ซึ่งเชื่อมโยงมาสู่การกำหนด ทิศทางการพัฒนาพื้นที่ในระดับจังหวัดไปพร้อมกัน โดยมีการกำหนดให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาจากการใช้ข้อมูลพื้นฐานจากแหล่งข้อมูลต่างๆ เพื่อพัฒนายกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน อย่างไรก็ตามการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับจังหวัดถึงแม้วิธีการจัดทำจะคำนึงถึงนโยบาย และแนวทางการพัฒนาของชาติและปัญหาจากพื้นที่ซึ่งเป็นลักษณะการพัฒนาแบบ 2 ทาง ทั้งจากบนลงล่าง (Top Down) และจากล่างขึ้นบน (Bottom Up) แต่การขอรับงบประมาณยังต้องขอรับการสนับสนุนจากส่วนกลาง ซึ่งก็มีปัญหาที่แผนงาน โครงการที่เสนอขอรับการสนับสนุนภายใต้แผนพัฒนาจังหวัด ได้รับการสนับสนุนน้อยหรือบางครั้งได้ไม่ตรงกับปัญหาความต้องการของพื้นที่ ต่อมาในช่วงปลายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2549 รัฐบาล ได้เห็นความสำคัญ ต่อการเสริมสร้างเอกภาพ และประสิทธิภาพในการบริหารงานจังหวัดจึงได้นำแนวคิดการบริหารงานในรูปแบบ CEO (Chief Executive Officer) โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดในจังหวัดเป็นเจ้าภาพบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการบริหารงานจังหวัด และรัฐบาลได้กำหนดให้ใช้แผนยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือในการพัฒนา ทั้งในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยจัดสรรงบประมาณ งบกลาง ให้แก่จังหวัดเพื่อการพัฒนาและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้ไปสู่ยุทธศาสตร์และเป้าหมายที่กำหนดไว้และเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางข้างต้น รัฐบาลจึงได้นำแนวคิดการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ มาใช้โดยนำเอาแนวทางระบบบริหารงานของธุรกิจเอกชนมาปรับใช้ โดยกำหนดให้จังหวัดมีฐานะเสมือน หน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit) ที่สามารถวินิจฉัยสถานการณ์ ปัญหาอุปสรรค และตัดสินใจกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่ตัดสินใจได้อย่างแท้จริงในระดับพื้นที่จังหวัด รวมทั้งการปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) ที่สามารถบังคับบัญชาสั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง

ทั้งนี้ เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 เป็นต้นมา มีการเน้นการพัฒนาระบบการบริหารพัฒนาที่ยึดพื้นที่เพื่อลด ความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาของแต่ละพื้นที่ให้มีลักษณะใกล้เคียงกันและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการแนวใหม่ ที่จัดความสัมพันธ์ในแนวตั้งระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รวมทั้งความสัมพันธ์ในแนวนอนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน และภาคประชาสังคมเพื่อบูรณาการการทำงานร่วมกัน

(พระราชกฤษฎีกาพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551)

อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 65 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องแลบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมาย ซึ่งได้มีการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) เป็นแผนแม่บทหลักของการพัฒนาประเทศ ภายใต้วิสัยทัศน์ “ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนา ตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” โดยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติเป็นเครื่องมือหรือกลไกถ่ายทอด ยุทธศาสตร์ชาติสู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรมในระดับพื้นที่ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2560 ได้เห็นชอบให้จำแนกแผนออกเป็น 3 ระดับ เพื่อการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ชาติสู่แผน ระดับต่าง ๆ ได้แก่ แผนระดับที่ 1 แผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนระดับที่ 2 แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ/ แผนปฏิรูปประเทศ/แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ/แผนความมั่นคงและแผนระดับที่ 3 แผนที่จัดทำขึ้น เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของแผนระดับที่ 1 และระดับที่ 2 ให้บรรลุเป้าหมาย หรือจัดทำขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามพันธะกรณี หรืออนุสัญญาระหว่างประเทศ รวมถึงแผนปฏิบัติการทุกระดับ

กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 จัดตั้งขึ้นโดยประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกําหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของ กลุ่มจังหวัด พ.ศ. 2560 ประกอบด้วยจังหวัดเชียงราย จังหวัดพะเยา จังหวัดน่านและจังหวัดแพร่ มีแผนพัฒนาพื้นที่ ที่เปรียบเสมือนจุดเชื่อมต่อที่สำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างแผนแต่ละระดับไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ซึ่งเป็นแผน ระดับที่ 3 ที่จัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของแผนระดับที่ 1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนระดับที่ 2 ทั้งในส่วนของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาภาคให้บรรลุเป้าหมายโดยเป้าหมายของการพัฒนากลุ่มจังหวัดมุ่งตอบสนองเป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในด้านของการสร้างความสามารถในการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจ และการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ยุทธศาสตร์ที่ 9 การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ ที่กำหนดให้ภาคเหนือมีการพัฒนาการท่องเที่ยวให้มีคุณภาพและความยั่งยืน มีธุรกิจบริการต่อเนื่องกับการท่องเที่ยวบริการสุขภาพและการศึกษาที่ได้มาตรฐาน พัฒนาประสิทธิภาพ การผลิตทางการเกษตร และสร้างมูลค่าเพิ่มภายใต้แนวคิดเกษตรปลอดภัยและเกษตรอินทรีย์ ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมให้คืนความอุดมสมบูรณ์ และการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุรองรับการเปลี่ยนแปลง โดยได้ร่วมกันกำหนดเป้าหมายการพัฒนากลุ่มจังหวัดตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ฉบับปี พ.ศ 2561 – 2565 ให้เป็น “ประตูการค้าสากล โดดเด่นวัฒนธรรมล้านนา สินค้าเกษตรปลอดภัย ประชาชนร่วมใจอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ” ภายใต้แนวทางการพัฒนาที่สำคัญ (Positioning) 3 ด้าน ประกอบด้วย (1) เป็นศูนย์กลางการค้าชายแดนเชื่อมโยงประเทศในกลุ่ม GMS เมืองการค้าชายแดนเชื่อมโยงประเทศในกลุ่ม GMS (2) เป็นศูนย์กลางเมืองท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนาและเชื่อมโยงสู่กลุ่มประเทศ GMS และประเทศอาเซียน +6 (3) เป็นศูนย์กลางสินค้าเกษตรคุณภาพดีและปลอดภัย และมีประเด็นการพัฒนาใน 4 ประเด็น ดังนี้

(1) พัฒนาสภาพแวดล้อมในการพัฒนาการค้า การลงทุนและโลจิสติกส์เชื่อมโยงกับต่างประเทศ

(2) การสร้างความเข้มแข็งและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตภาคเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรเพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรปลอดภัยที่มีศักยภาพ

(3) พัฒนาและยกระดับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ศิลปวัฒนธรรม สุขภาพ และ MICE เพื่อสร้างรายได้สู่ชุมชนและเชื่อมโยงห่วงโซ่มูลค่าเพิ่มการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดอย่างยั่งยืน

(4) ดำรงฐานทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและพลังงานโดยการ มีส่วนร่วมของชุมชนสู่การเป็นกลุ่มจังหวัดสีเขียว

(แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ฉบับปี พ.ศ 2561 – 2565 สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2)

จากการดำเนินการตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ในห้วงปี พ.ศ. 2561 -2565 ที่ผ่านมา ได้มีการตรวจสอบและติดตามผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินการตามแผนข้างต้นจากหน่วยตรวจสอบ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) ซึ่งได้เข้าทำการตรวจสอบและประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดจากการดำเนินการตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดในห้วงดังกล่าว และมีข้อเสนอแนะในส่วนของประเด็นการกำหนดตัวชี้วัด ตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดฯ ว่ายังไม่มีความชัดเจน ไม่สามารถวัดผลได้ อย่างเป็นรูปธรรม สะท้อนถึงผล การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ไม่เป็นไปตามผลสัมฤทธิ์ที่ได้กำหนดรวมทั้งไม่สามารถติดตามประเมินผลสำเร็จตามตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายในแต่ละยุทธศาสตร์ได้ (รายงานการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงานยุทธศาสตร์ที่ 1 - 4 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2564 ของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 9 จังหวัดลำปาง)

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษากระบวนการการกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนาพื้นที่ตามแนวทาง การถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 เพื่อทราบถึงปัญหาและข้อจำกัด ในกระบวนการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนาพื้นที่ และการกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนาพื้นที่ให้เกิด ผลสัมฤทธิ์ของแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ในระยะถัดไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1.เพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัดในกระบวนการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนาพื้นที่ ตามแนวทางการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ

2. เพื่อจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้การศึกษาเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์ (Interview)

**1. ประชากรและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม จำนวน 6 คน ดังนี้**

1.1ระดับนโยบาย

1.1.1 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคเหนือ) จำนวน 1 คน คือ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคเหนือหรือผู้แทน

1.1.1 กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 จำนวน 1 คน คือ ผู้อำนวยการกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2

1.2 ระดับการจัดทำแผน

1.2.1 คณะทำงานด้านการจัดทำแผนฯ กลุ่มภารกิจด้านการค้าการลงทุน (สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย) จำนวน 1 คน คือ ผู้อำนวยการส่วนยุทธศาสตร์ หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

1.2.2 คณะทำงานด้านการจัดทำแผนฯ กลุ่มภารกิจด้านการท่องเที่ยว (สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดเชียงราย) จำนวน 1 คน คือ ผู้อำนวยการส่วนยุทธศาสตร์ หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

1.2.3 คณะทำงานด้านการจัดทำแผนฯ กลุ่มภารกิจด้านการเกษตร (สำนักงานเกษตร และสหกรณ์จังหวัดเชียงราย) จำนวน 1 คน คือ ผู้อำนวยการส่วนยุทธศาสตร์ หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ 1.2.4 คณะทำงานด้านการจัดทำแผนฯ กลุ่มภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงราย) จำนวน 1 คน คือ ผู้อำนวยการส่วนยุทธศาสตร์ หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

**2. เครื่องมือการวิจัย**

ผู้วิจัยได้จัดทำเครื่องมือเพื่อเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง มีลักษณะปลายเปิด โดยแบ่งเป็น 2 ระดับ ดังนี้

ก. แบบสัมภาษณ์ของกลุ่มที่ 1 ระดับนโยบาย

ข. แบบสัมภาษณ์ของกลุ่มที่ 2 ระดับการจัดทำแผน

**3. การเก็บรวบรวมข้อมูล**

ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการศึกษาข้อมูลทางเอกสาร และการสัมภาษณ์ แบบกึ่งโครงสร้าง ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

3.1 ประสานกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก เพื่อนัดหมายการสัมภาษณ์

3.2 ดำเนินการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน 6 คน

3.3 ทำการรวบรวมข้อมูลการสัมภาษณ์ ประกอบการข้อมูลทางเอกสาร

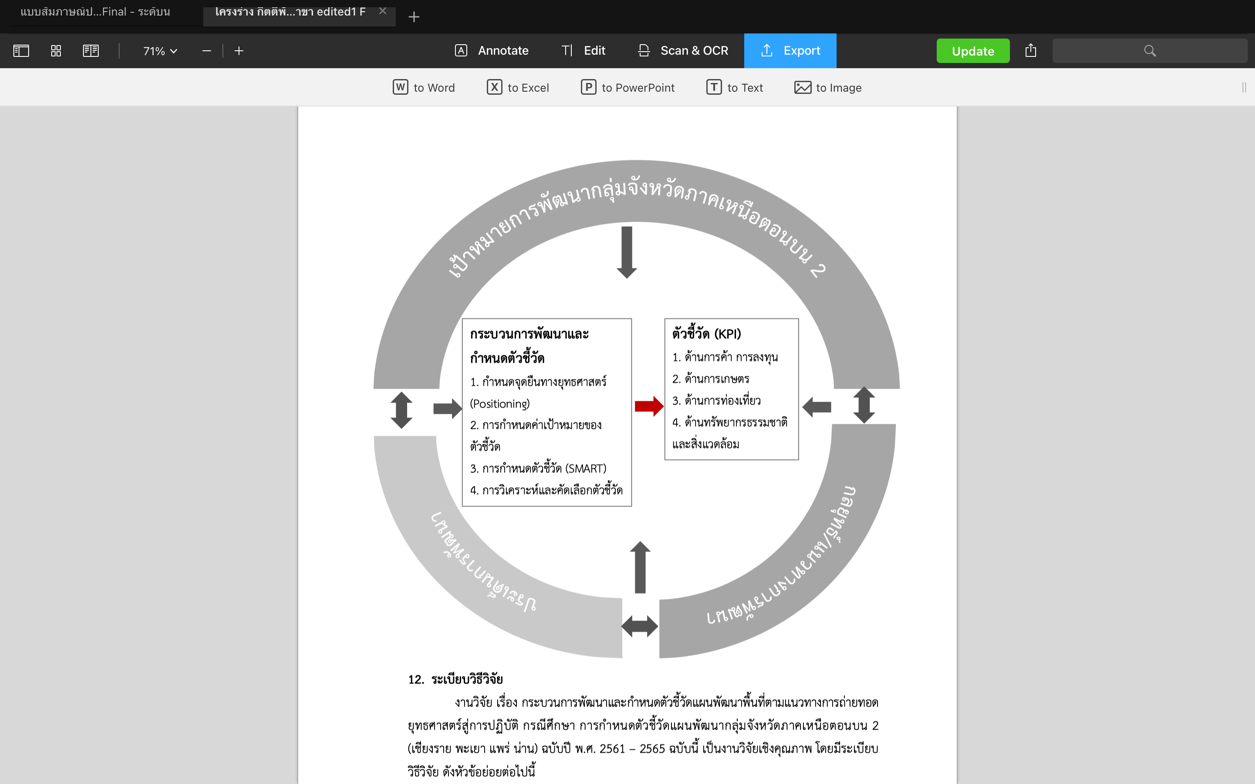
3.4 นำข้อมูลที่ได้รับมาวิเคราะห์และสรุปผลตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่กำหนดไว้

**4. การวิเคราะห์ข้อมูล**

การวิจัยครั้งนี้ใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content analysis) โดยทำการวิเคราะห์เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนาพื้นที่ตามแนวทางการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ กรณีศึกษา การกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 (เชียงราย พะเยา แพร่ น่าน) ฉบับปี พ.ศ. 2561 – 2565 สร้างข้อสรุปจากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัย ที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาข้อสรุปในทางความคิดเพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลตามกรอบแนวคิดของงานวิจัย ที่กำหนด การวิเคราะห์ข้อมูลแบบสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Analytic Induction) คือ การรวบรวมข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มย่อย รวมทั้งการสังเกตการณ์ของผู้วิจัยจึงนำมาสังเคราะห์ สรุปตามประเด็นข้อคำถามงานวิจัยแต่ละข้อคำถาม ความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลแต่ละกลุ่มที่ได้ตอบคำถาม จากการสัมภาษณ์ พูดคุย อภิปรายร่วมกันในแต่ละประเด็นคำถามว่ามีความคิดเห็นเหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร หลังจากนั้นจึงนำมาสังเคราะห์สรุปภาพรวมตามประเด็นการศึกษา และวัตถุประสงค์การวิจัย รวมทั้งการวิเคราะห์ร่วมกับแนวคิด ทฤษฎีที่กำหนดไว้ในกรอบการศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้องค์ความรู้และนวัตกรรมที่ใหม่ยิ่งขึ้นจากงานวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ ได้ประยุกต์มาจากแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนกลยุทธ์แผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) ของ Thanos Kriemadis, Elena Theakou (2007) เพื่อใช้ในการอธิบายกระบวนการกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ตั้งแต่การกำหนดสภาพการณ์ในอนาคต ที่ต้องการบรรลุ และกำหนดแนวทางในการบรรลุสภาพการณ์ที่กำหนด บนพื้นฐานข้อมูลที่รอบด้านอย่างเป็นระบบบนพื้นฐานของข้อมูลที่รอบด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อม ผ่านเป้าหมาย การพัฒนากลุ่มจังหวัด ประเด็นการพัฒนาในแต่ละด้านรวมถึงกลยุทธ์และแนวทางการพัฒนาของกลุ่มจังหวัด โดยใช้รูปแบบการวางแผนเชิงกลยุทธ์แผนยุทธศาสตร์จากปัญหาเป็นฐาน (Issue – base model) ซึ่งมีกระบวนการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดใน 4 ขั้นตอน คือ การกำหนดจุดยืนทางยุทธศาสตร์ (Positioning) การกำหนดค่าเป้าหมายของตัวชี้วัด การกำหนดตัวชี้วัด และการวิเคราะห์และคัดเลือกตัวชี้วัด ประกอบกับแนวคิดการนำหลักการ SMART มาตั้งเป้าหมายขององค์กรให้ชัดเจนและมีประสิทธิภาพเพื่อให้ตัวชี้วัดในแต่ละระดับเป็นตัวชี้วัดที่มีคุณภาพใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการค้า การลงทุน ด้านการเกษตร ด้านการท่องเที่ยว และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังแผนภาพข้างล่างนี้



**แผนภาพที่ 1** กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การพัฒนากระบวนการกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนาพื้นที่ตามแนวทางการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัด ในกระบวนการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนาพื้นที่ตามแนวทางการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ และเพื่อจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 โดยการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพใช้การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth interview)ทั้งในรูปแบบการสัมภาษณ์ที่เป็นทางการ และการสัมภาษณ์ที่ไม่เป็นทางการ โดยใช้แบบการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาด้านเอกสาร และการสัมภาษณ์ แล้วนำมาวิเคราะห์ผ่านทฤษฎีและแนวคิดต่างๆ ซึ่งกำหนดประชากรผู้ให้ข้อมูลหลัก ประกอบด้วย 2 ระดับ ได้แก่ ระดับนโยบาย และระดับการจัดทำแผน รวมทั้งสิ้น 6 คน ซึ่งเกี่ยวข้องกระบวนการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดตามแนวทางการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ทั้งนี้ สามารถสรุปผลการศึกษาได้ใน 3 ประเด็น ดังนี้

**1. กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาและกระบวนการจัดทำตัวชี้วัดภายใต้แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2**

ตามกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาและกระบวนการจัดทำตัวชี้วัดภายใต้แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 พ.ศ. 2561 – 2565 จะมีการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำแผนของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งเห็นชอบด้วยมติคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) อันมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการเพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางและหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

เมื่อมีการประกาศนโยบาย หลักเกณฑ์ข้างต้นแล้วหน่วยงานระดับพื้นที่ที่ทำหน้าที่ในการจัดทำแผน ของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 คือกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ร่วมกับสถาบันการศึกษาในพื้นที่จะดำเนินการวิเคราะห์และกำหนดกรอบทิศทางในการพัฒนากลุ่มจังหวัดผ่านฐานข้อมูลที่เคยได้จัดทำหรือข้อมูลในฐานข้อมูลของกลุ่มจังหวัด เพื่อยกร่างกรอบและทิศทางการจัดทำแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 อันประกอบด้วยข้อมูลศักยภาพกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 Positioning ของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 เป้าหมายการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 พันธกิจของ กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 เป้าประสงค์หลักของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ตัวชี้วัดความสำเร็จตามเป้าหมายการพัฒนา ประเด็นการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 รวมถึงแนวทางการพัฒนาของ กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 เพื่อเป็นร่างข้อมูลสำหรับใช้ในการประชุมกลุ่มย่อยร่วมกันระหว่างกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 สำนักงานจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัด (เชียงราย พะเยา แพร่ น่าน) สถาบันการศึกษา และเลขากลุ่มภารกิจในแต่ละด้านตามคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ได้แก่ กลุ่มภารกิจด้านการค้าการ การลงทุน กลุ่มภารกิจด้านการท่องเที่ยว กลุ่มภารกิจด้านการเกษตรและกลุ่มภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เลขากลุ่มภารกิจในแต่ละด้านจะมีการจัดประชุมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น ตามกลุ่มภารกิจ ในการวิเคราะห์ข้อมูลตามกรอบทิศทางหรือกรอบข้อมูลการพัฒนากลุ่มจังหวัดที่ได้มีการ ยกร่างไว้ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภารกิจนั้น ๆ ร่วมกันบูรณาการความคิดและนำเสนอทบทวนข้อมูลและกำหนดตัวชี้วัดที่เห็นว่ามีความสำคัญรวมทั้งร่วมกันวิเคราะห์และคัดเลือกตัวชี้วัดที่เหมาะสมสอดคล้อง กับเป้าหมายและประเด็นการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 และสอดคล้องกับแผนงาน/โครงการที่หน่วยงานจะดำเนินการในห้วงการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดเมื่อได้มีการวิเคราะห์ข้อมูลตามกรอบทิศทาง หรือกรอบข้อมูลการพัฒนากลุ่มจังหวัดที่ได้มีการยกร่างไว้จากการประชุมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็นตามกลุ่มภารกิจ

ทั้งนี้ จะมีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการในการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และสถาบันการศึกษาในพื้นที่ เพื่อบูรณาการและระดม ความคิดเห็นต่อกรอบทิศทางหรือกรอบข้อมูลการพัฒนากลุ่มจังหวัดที่ได้มีการยกร่างไว้ให้เป็นไปตามนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำแผนของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ก่อนนำเข้ารับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 มาตรา 19 และมาตรา 27 วรรค 2 และนำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 (เชียงราย พะเยา แพร่ น่าน) เพื่อพิจารณา ให้ความเห็นชอบแผนฯ ก่อนจัดส่งแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 และแผนปฏิบัติราชการประจำปี ให้ทีมบูรณการกลาง อันประกอบด้วยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ กระทรวงมหาดไทย และสำนักงาน ก.พ.ร. ต่อไป

**2. ปัญหาและข้อจำกัดในกระบวนการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนาพื้นที่ตามแนวทาง การถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ**

สำหรับปัญหาและข้อจำกัดในกระบวนการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนาพื้นที่ตามแนวทาง การถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ ทั้งในระดับนโยบาย และในระดับการจัดทำแผนตามกระบวนการ จัดทำแผนพัฒนาและกระบวนการจัดทำตัวชี้วัดภายใต้แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 สามารถสรุปได้ ดังนี้

|  |  |
| --- | --- |
| **ระดับนโยบาย** | **ระดับการจัดทำแผน** |
| 1. ในระดับนโยบายตัวชี้วัดบางตัวมีการประกาศล่าช้าทำให้ไม่สามารถวัดผลการพัฒนาได้อย่างทันท่วงที  2. การดำเนินงานบางโครงการไม่สามารถหาตัวชี้วัดที่เหมาะสม และเป็นมาตรฐานได้ เนื่องจากไม่มีการเก็บข้อมูลอย่างเป็นทางการ อาทิ ผลิตภัณฑ์มวลรวมด้านเศรษฐกิจสร้างสรรค์  3. ตัวชี้วัดเป้าหมายการพัฒนาของแผนพัฒนาพื้นที่ ในปัจจุบัน บางตัวชี้วัดยังมีข้อจำกัดสำหรับการวัดผลการพัฒนาในพื้นที่ เนื่องจากเป็นการนำตัวชี้วัด ในภาพรวม มาใช้ในการวัดผลของการดำเนินงาน ของพื้นที่ ทำให้ไม่เห็นถึงผลของการดำเนินงานที่แท้จริง  เนื่องจากงบประมาณของพื้นที่มีอยู่อย่างจำกัด เมื่อเทียบกับขนาดของเศรษฐกิจในพื้นที่นั้น ๆ อาทิ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เป็นต้น  4. ระเบียบหลักเกณฑ์การจัดทำแผนไม่เอื้อต่อการพัฒนาในพื้นที่ได้อย่างเต็มศักยภาพ  5. การพิจารณาโครงการของทีมบูรณาการกลางทำให้โครงการถูกพิจารณาปรับลดงบประมาณส่งผลต่อตัวชี้วัดภาพรวมของของโครงการที่ได้กำหนดไว้ใน ขั้นคำของบประมาณตามแผนอาจส่งผลให้ไม่สำเร็จ ตามค่าเป้าหมาย  6. ยังขาดการให้ความรู้ในการถ่ายทอดความเชื่อมโยงของตัวชี้วัดทำให้ ไม่สามารถสะท้อนความเชื่อมโยงระดับตัวชี้วัดในระดับตามแนวทางการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติได้ | 1. ในขั้นตอนการจัดทำแผนผู้เข้าร่วมการประชุมฯ (ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม) เป็นเพียงผู้รับฟังมากกว่าให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำแผนและการกำหนดตัวชี้วัด  2. การคัดเลือกและกำหนดตัวชี้วัดบางครั้งหน่วยงานมักใช้มุมมองหรือประสบการณ์การทำงานส่วนตัวมากกว่าการนำหลักสถิติหรือข้อมูลอ้างอิงมาใช้ประกอบการพิจารณาตัวชี้วัดทำให้ตัวชี้วัดขาดความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดในภาพรวม เป็นเพียงการพัฒนาเฉพาะด้านหรือเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง  3. ขาดผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญที่กล้าวิจารณ์การกำหนดตัวชี้วัดที่มีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ โดยมักจะใช้ตัวชี้วัดเดิมที่หน่วยงานเคยวัดผลการดำเนินงานเท่านั้นซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับแนวทาง การพัฒนา ประเด็นการพัฒนา และเป้าหมายการพัฒนาของกลุ่มจังหวัด  4. การปรับลดงบประมาณโครงการในขั้นพิจารณางบประมาณจากทีมบูรณาการกลางส่งผลให้ตัวชี้วัดที่ได้กำหนดไม่สามารถดำเนินการจนบรรลุเป้าหมายได้ |

**3. ข้อเสนอในการกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนาพื้นที่ตามแนวทางการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ สู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ในระยะถัดไป**

สำหรับกระบวนการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนาพื้นที่ตามแนวทางการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ในระยะที่ผ่านมาพบว่ากระบวนการในการดำเนินการในการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดตั้งแต่การประชุมหารือตั้งแต่หน่วยงานระดับพื้นที่ที่ทำหน้าที่ในการจัดทำแผนของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 เพื่อวิเคราะห์และกำหนดกรอบทิศทางในการพัฒนากลุ่มจังหวัด ผ่านฐานข้อมูลที่เคยได้จัดทำหรือข้อมูลในฐานข้อมูลของกลุ่มจังหวัด เพื่อยกร่างกรอบและทิศทางการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 อันประกอบด้วยข้อมูลศักยภาพกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 Positioning ของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 เป้าหมายการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 พันธกิจของ กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 เป้าประสงค์หลักของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ตัวชี้วัดความสำเร็จ ตามเป้าหมายการพัฒนา ประเด็นการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 รวมถึงแนวทางการพัฒนาของ กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ผ่านการประชุมกลุ่มย่อยร่วมกันและการประชุมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็นตามกลุ่มภารกิจ ในการวิเคราะห์ข้อมูลตามกรอบทิศทางหรือกรอบข้อมูลการพัฒนากลุ่มจังหวัดที่ได้ มีการยกร่างไว้ เพื่อวิเคราะห์และคัดเลือกตัวชี้วัดที่เหมาะสมสำหรับใช้เป็นตัวชี้วัดในแต่ละระดับของแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด รวมถึงการประชุมเชิงปฏิบัติการในการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนภาคประชาสังคมและสถาบันการศึกษาในพื้นที่ เพื่อบูรณาการและระดม ความคิดเห็นต่อกรอบทิศทางหรือกรอบข้อมูลการพัฒนากลุ่มจังหวัดที่ได้มีการยกร่างไว้ให้เป็นไปตามนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำแผนของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ก่อนนำเข้ารับฟังความคิดเห็นให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง จนถึงการนำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 (เชียงราย พะเยา แพร่ น่าน) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนฯ ก่อนจัดส่งทีมบูรณการกลางพิจารณา

จากกระบวนการข้างต้นถือว่าเป็นกระบวนการกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนาพื้นที่ตามแนวทาง การถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติที่มีความเหมาะสมพอสมควร แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นเพื่อให้การพัฒนาและจัดทำตัวชี้วัดแผนพัฒนาพื้นที่ให้สามารถถ่ายทอด เชื่อมโยง และมีความสอดคล้องกันในแต่ละระดับ พบข้อเสนอ ในการกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนาพื้นที่ตามแนวทางการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ในระยะถัดไป คือ กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ควรมีการกำหนดตัวชี้วัดให้มี ความเหมาะสม ชัดเจนและเป็นมาตรฐานสามารถขับเคลื่อนและถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติได้จริง มีความเชื่อมโยงตัวชี้วัดในแต่ละระดับผ่านการยกร่าง KPI Map หรือมีตัวชี้วัดหลัก KPI Bank ที่ได้มีการเชื่อมโยงตัวชี้วัดแผนระดับต่างๆ และสอดคล้องกับทิศทางหรือศักยภาพในการพัฒนาพื้นที่ตามความเหมาะสมจากหน่วยงานบูรณาการกลาง หรือหน่วยงานระดับพื้นที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญซึ่งตัวชี้วัดความสำเร็จตามเป้าหมายการพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ที่ผ่านมามีความสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนากลุ่มจังหวัด สามารถวัดผลลัพธ์และ ความสำเร็จได้ แต่ขาดการกำหนดค่าเป้าหมายและปีฐานที่ชัดเจน ดังนั้น การพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัด ตามกระบวนการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดข้างต้นจะต้องดำเนินการกำหนดตัวชี้วัดให้มีความท้าทายและอยู่บนพื้นฐาน ที่สามารถดำเนินการได้จริง มีการวิเคราะห์และคัดเลือกตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาและแนวทางการพัฒนาของพื้นที่ก่อนการกำหนดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย สำหรับการกำหนดตัวชี้วัดของแต่ละกลุ่มภารกิจ ได้แก่ กลุ่มภารกิจด้านการค้า การลงทุน กลุ่มภารกิจด้านการท่องเที่ยว กลุ่มภารกิจด้านการเกษตร และกลุ่มภารกิจ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภารกิจนั้น ๆ จะต้องร่วมกันบูรณาการวิเคราะห์และคัดเลือกตัวชี้วัดที่เหมาะสมสอดคล้องกับเป้าหมายและประเด็นการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 และสอดคล้องกับแผนงาน/โครงการที่หน่วยงานจะดำเนินการในห้วงปีนั้น ๆ ซึ่งมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายของแผนระดับต่างๆ ได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมตามหลัก SMARTโดยตัวชี้วัดจะต้องขับเคลื่อนและถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติได้จริงและตัวชี้วัดต้องวัดได้ทั้งในเชิงปริมาณและ เชิงคุณภาพ สามารถกำหนดค่าเป้าหมายโดยมีข้อมูลปีฐานอ้างอิงชัดเจน และแสดถึงความก้าวหน้าและ ความเป็นไปได้ในแต่ละปี ทั้งนี้ค่าเป้าหมายอาจมีการปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์

**อภิปรายผลการวิจัย**

จากผลการวิจัย เรื่อง การพัฒนากระบวนการกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนาพื้นที่ตามแนวทางการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 โดยใช้รูปแบบการวางแผนเชิงกลยุทธ์ แผนยุทธศาสตร์จากปัญหาเป็นฐาน (Issue – base model) ซึ่งมีกระบวนการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดใน 4 ขั้นตอน คือ การกำหนดจุดยืนทางยุทธศาสตร์ (Positioning) การกำหนดค่าเป้าหมายของตัวชี้วัด การกำหนดตัวชี้วัด และการวิเคราะห์และคัดเลือกตัวชี้วัด ประกอบกับแนวคิดการนำหลักการ SMART มาตั้งเป้าหมายขององค์กรให้ชัดเจนและมีประสิทธิภาพเพื่อให้ตัวชี้วัดในแต่ละระดับเป็นตัวชี้วัดที่มีคุณภาพ ทั้งนี้ เพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัดในกระบวนการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนาพื้นที่ตามแนวทาง การถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ และจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 จากกระบวนการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดตามแนวทาง การถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ข้างต้น โดยพบประเด็นที่น่าสนใจ ซึ่งสามารถอธิปรายผลการศึกษาได้ใน 2 ประเด็น ดังนี้

**ประเด็นที่ 1** กระบวนการกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนาพื้นที่ตามแนวทางการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ สู่การปฏิบัติของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2

กระบวนการกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์และแนวทางในการบรรลุสภาพการณ์ที่กำหนดบนพื้นฐานข้อมูล ที่รอบด้านอย่างเป็นระบบ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อมของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ผ่านเป้าหมายการพัฒนากลุ่มจังหวัด ประเด็นการพัฒนาในแต่ละด้าน รวมถึงกลยุทธ์และแนวทางการพัฒนาของกลุ่มจังหวัด สามารถนำมาสร้างกรอบในการกำหนดกระบวนการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดใน 4 ขั้นตอน คือ การกำหนดจุดยืนทางยุทธศาสตร์ (Positioning) การกำหนดค่าเป้าหมายของตัวชี้วัด การกำหนดตัวชี้วัด และการวิเคราะห์และคัดเลือกตัวชี้วัด โดยอาศัยหลัก SMART มาตั้งเป้าหมายขององค์กรเพื่อให้ตัวชี้วัดแต่ละระดับมีคุณภาพ สอดคล้องและเชื่อมโยงกัน กล่าวคือ การกำหนดตัวชี้วัดตามภารกิจทั้ง 4 ด้านของกลุ่มจังหวัด หน่วยงานที่ร่วมจัดทำตัวชี้วัดภายใต้แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ได้ระบุตัวชี้วัด/เป้าหมายที่หน่วยงานต้องการ เช่น การเพิ่มรายได้การท่องเที่ยว การลดจำนวนจุดความความร้อนในพื้นที่ (S = Specific) รวมทั้งร่วมกันการวิเคราะห์และคัดเลือกตัวชี้วัดที่เหมาะสมซึ่งตัวชี้วัดดังกล่าวหน่วยงานที่เสนอมีข้อมูล ผลการดำเนินงานในปีที่ผ่านมาทำให้สามารถคาดการณ์ค่าเป้าหมายของตัวชี้วัดนั้นๆ ว่าสามารถดำเนินการให้บรรลุผลได้จริงโดยสามารถวัดผลได้ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ (M = Measurable/การกำหนดค่าเป้าหมาย ของตัวชี้วัด,A = Attainable) และตัวชี้วัดดังกล่าวมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนากลุ่มจังหวัด ประเด็นการพัฒนาในแต่ละด้านรวมถึงกลยุทธ์และแนวทางการพัฒนาของกลุ่มจังหวัด ตลอดจนแผนงาน/โครงการที่หน่วยงานจะดำเนินการ (R = Relevant) รวมทั้งตัวชี้วัดมีห้วงระยะเวลาในการวัดผลตลอดปีงบประมาณ ที่จัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด (T = Time-Limited)

**ประเด็นที่ 2** ปัญหาและข้อจำกัดในกระบวนการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนาพื้นที่ ตามแนวทางการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2

สำหรับปัญหาและข้อจำกัดในกระบวนการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนาพื้นที่ตามแนวทาง การถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 มาจากตัวชี้วัดบางตัวมีการประกาศข้อมูลค่าฐานข้อมูลล่าช้าทำให้ไม่สามารถวัดผลการพัฒนาได้อย่างทันท่วงทีการดำเนินงานบางโครงการไม่สามารถ หาตัวชี้วัดที่เหมาะสม และเป็นมาตรฐานได้ เนื่องจากไม่มีการเก็บข้อมูลอย่างเป็นทางการ อาทิ ผลิตภัณฑ์มวลรวม ด้านเศรษฐกิจสร้างสรรค์ตัวชี้วัดเป้าหมายการพัฒนาของแผนพัฒนาพื้นที่ในปัจจุบัน บางตัวชี้วัดยังมีข้อจำกัดสำหรับการวัดผลการพัฒนาในพื้นที่เนื่องจากเป็นการนำตัวชี้วัดในภาพรวม มาใช้ในการวัดผลของการดำเนินงานของพื้นที่ ทำให้ไม่เห็นถึงผลของการดำเนินงานที่แท้จริง เพราะงบประมาณของพื้นที่มีอยู่อย่างจำกัด เมื่อเทียบกับขนาดของเศรษฐกิจในพื้นที่นั้น ๆ อาทิ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เป็นต้น อีกประการหนึ่ง ระเบียบหลักเกณฑ์การจัดทำแผนไม่เอื้อต่อการพัฒนาในพื้นที่ได้อย่างเต็มศักยภาพ การพิจารณาโครงการ ของทีมบูรณาการกลางตามกรอบวงเงินที่จำกัดทำให้โครงการที่ถูกพิจารณาปรับลดงบประมาณส่งผลต่อตัวชี้วัดภาพรวมของของโครงการที่ได้กำหนดไว้ในขั้นคำของบประมาณตามแผนซึ่งอาจส่งผลให้การดำเนินการตามตัวชี้วัดไม่สำเร็จตามค่าเป้าหมาย รวมทั้งทีมบูรณาการกลางยังขาดการให้ความรู้ในการถ่ายทอดความเชื่อมโยง ของตัวชี้วัดให้แก่หน่วยงานจัดทำแผนระดับพื้นที่ทำให้ไม่สามารถสะท้อนความเชื่อมโยงระดับตัวชี้วัดในระดับตามแนวทางการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติได้ ซึ่งกลุ่มจังหวัดทั้ง 18 กลุ่มจังหวัดจะพบประเด็นปัญหาและข้อจำกัดดังกล่าวในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ทั้งนั้น อีกหนึ่งประเด็นปัญหาที่ส่งผลให้การพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดระดับพื้นที่ของกลุ่มจังหวัดยังไม่สามารถถ่ายทอด เชื่อมโยง และสอดคล้องกันในแต่ละระดับได้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม พบว่า ในขั้นตอนการจัดทำแผนผู้เข้าร่วมการประชุมฯ (ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม) เป็นเพียงผู้รับฟังมากกว่าให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำแผนและการกำหนดตัวชี้วัดการคัดเลือกและกำหนดตัวชี้วัดบางครั้งหน่วยงานมักใช้มุมมองหรือประสบการณ์การทำงานส่วนตัวมากกว่าการนำหลักสถิติหรือข้อมูลอ้างอิงมาใช้ประกอบการพิจารณาตัวชี้วัดทำให้ตัวชี้วัดขาดความสอดคล้องกับแนวทาง การพัฒนาของกลุ่มจังหวัดในภาพรวม เป็นเพียงการพัฒนาเฉพาะด้านหรือเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ขาดผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญที่กล้าวิจารณ์การกำหนดตัวชี้วัดที่มีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ โดยมักจะใช้ตัวชี้วัดเดิมที่หน่วยงานเคยวัดผลการดำเนินงานเท่านั้นซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนา ประเด็นการพัฒนา และเป้าหมายการพัฒนาของกลุ่มจังหวัด ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนกลยุทธ์ แผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) ของ Thanos Kriemadis, Elena Theakou ในรูปแบบการวางแผนเชิงกลยุทธ์แผนยุทธศาสตร์จากปัญหาเป็นฐาน (Issue – base model) ที่มีการดำเนินการวิเคราะห์ ถึงปัญหาและข้อจำกัด จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคในการจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อหาแนวทางการปรับแก้ไขและพัฒนายุทธศาสตร์หลักที่สามารถใช้ในการจัดการกับปัญหาหรือเป้าหมายที่ได้วิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญไว้ โดยมุ้งเน้นการจัดการกับปัญหาที่มีความสำคัญลำดับแรกเพื่อทบทวนและปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์ในระยะถัดไป

**ข้อเสนอแนะ**

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนากระบวนการกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนาพื้นที่ตามแนวทาง การถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

**1. ข้อเสนอแนะกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาและกระบวนการจัดทำตัวชี้วัดภายใต้แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2**

ควรมีการจัดทำตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์สำคัญของการกำหนดตัวชี้วัดและองค์ประกอบของ ค่าเป้าหมายที่ดี โดยต้องมีความเชื่อมโยงความสอดคล้องกันในระดับกิจกรรม โครงการและระดับประเด็นการพัฒนาอย่างมีนัยสำคัญ (Specific) สามารถใช้สะท้อนความสำเร็จของโครงการ ได้ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ สามารถวัดค่าได้จริง มีความชัดเจนและ มีความเป็นไปได้ในการบรรลุ ตามค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไป มีค่าฐาน (Baseline) หรือค่าอ้างอิงมาตรฐาน(Benchmark)เพื่อใช้เปรียบเทียบ ผลการดำเนินการ และสามารถจัดเก็บข้อมูลได้ภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด (Measurable) ทั้งนี้ทั้งนั้น การพัฒนากระบวนการจัดทำและกำหนดตัวชี้วัด ของกลุ่มจังหวัดจะต้องมีการนำหลักการ SMART มาตั้งเป้าหมายขององค์กรให้ชัดเจนและมีประสิทธิภาพเพื่อให้ตัวชี้วัดในแต่ละระดับเป็นตัวชี้วัดที่มีคุณภาพ

**2. ข้อเสนอแนะปัญหาและข้อจำกัดในกระบวนการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดแผนพัฒนาพื้นที่ตามแนวทางการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ**

2.1 ความเชื่อมโยงและความสอดคล้องของตัวชี้วัดในแต่ละระดับ

เพื่อให้เกิดความความเชื่อมโยงและความสอดคล้องของตัวชี้วัดแต่ละระดับให้เป็นไป ในทิศทางและเป้าหมายที่ได้กำหนดควรมีการจัดทำ KPI MAP ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ในระยะถัดไป

2.2 การจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล

2.2.1 ควรมีการนำระบบสารสนเทศด้านมาใช้ในการบูรณาการข้อมูลด้านต่างๆ จากแต่ละหน่วยงานที่มีภารกิจสอดคล้องกันเพื่อความสะดวก รวดเร็ว และง่ายต่อการบูรณาการข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานในกลุ่มจังหวัด

2.2.2 เสนอทีมบูรณาการกลางหรือระดับกระทรวงหรือระดับกลุ่มจังหวัดจัดทำคลังตัวชี้วัด (KPI Bank) ที่มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายแผนระดับต่างๆ รวมถึงเป็นตัวชี้วัดตามบริบทการพัฒนาพื้นที่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการวิเคราะห์และคัดเลือกตัวชี้วัดในการกำหนดตัวชี้วัดในระดับพื้นที่

**เอกสารอ้างอิง**

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551. (2551, 30 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนที่ 137 ก

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560. (2560, 17 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนพิเศษ 281 ง

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2552)*. แผนกับการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด*, (สป.มท.)

กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2. (2564). *แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 พ.ศ.2561 – 2565*. กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 กลุ่มยุทธศาสตร์ การพัฒนาภาคเหนือ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

1. วันที่รับบทความ : 19 พฤษภาคม 2566; วันแก้ไขบทความ 31 พฤษภาคม 2566; วันตอบรับบทความ : 1 มิถุนายน 2566

   Received: May 19, 2023; Revised: May 31, 2023; Accepted: June 1, 2023พฤษภาคม 2566; วันตอบรับบทความ: : Ma2023 [↑](#footnote-ref-1)