



รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary Report)

โครงการติดตามประเมินผล
แผนพัฒนาภาค แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด
และแผนพัฒนาจังหวัด
ภายใต้กลไก ก.บ.ภ.



สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มิถุนายน 2564



คำนำ

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับสำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้จัดทำรายงานการศึกษาโครงการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัด ภายใต้กลไก ก.บ.ภ. ฉบับนี้ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนาเชิงพื้นที่ (Area-based Development) ๖ ภาค ๑๘ กลุ่มจังหวัด และ ๗๖ จังหวัด จากการขับเคลื่อนการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการภายใต้กลไกดังกล่าว ซึ่งได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลา ๒ ปี โดยผลที่ได้จากการประเมินจะทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อการปรับปรุงกลไกและกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำและขับเคลื่อนการพัฒนาตามแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนข้อเสนอแนะทางการติดตามประเมินผลการพัฒนาภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัดที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

การศึกษาวิจัยโครงการนี้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ได้ โดยได้รับการสนับสนุนจากผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของทุกจังหวัด รวมทั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของส่วนราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตลอดจนเครือข่ายการพัฒนาจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่ เจ้าหน้าที่สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาค และเจ้าหน้าที่กองยุทธศาสตร์และประสานการพัฒนาภาคทุกท่าน ที่กรุณาให้ข้อมูล ข้อเสนอแนะ รวมทั้งการตอบแบบสำรวจและการระดมความคิดเห็นในการดำเนินโครงการ คณะนักวิจัยจึงขอกราบขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

ท้ายนี้คณะนักวิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการศึกษาฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลการศึกษาไปใช้ปรับปรุงกระบวนการเพื่อการขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ รวมทั้งการจัดทำแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนการติดตามประเมินผลในระยะต่อไป

คณะนักวิจัย

สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษา

แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มิถุนายน ๒๕๖๔

บทสรุปผู้บริหาร

ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนพัฒนาเชิงพื้นที่มากยิ่งขึ้น พิจารณาได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) และยุทธศาสตร์ที่ ๙ ซึ่งมีการกำหนดแนวทางการพัฒนาภาค และระบุพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาระดับจังหวัด เมือง และพื้นที่เฉพาะอย่างชัดเจน รวมทั้งได้เริ่มจัดสรรงบประมาณผ่านแผนงานบูรณาการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อพัฒนาพื้นที่ระดับภาคและกลุ่มจังหวัด และตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้มีการจัดสรรงบประมาณผ่านแผนงานบูรณาการพัฒนาด้านพื้นที่ระดับภาค เพื่อเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการพัฒนาภาคตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานภาค กลุ่มจังหวัดและจังหวัดแบบบูรณาการ โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาภาค เพื่อเป็นแผนชี้นำการพัฒนาในภาพรวมของพื้นที่ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สอดคล้องเชื่อมโยงกันในทุกพื้นที่ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนได้อย่างทั่วถึง ส่วนการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดได้มุ่งเน้นให้การจัดทำแผนมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันในทุกระดับ และให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่

ปัจจุบัน การขับเคลื่อนแผนพัฒนาภาคทั้ง ๖ ภาค ได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลา ๓ ปี ประกอบกับการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัด ได้มีการดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงาน ก.บ.ภ. ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรดำเนินการติดตามประเมินผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อติดตามความก้าวหน้าผลการดำเนินงานตามแผนงานโครงการที่สำคัญในภาคของส่วนราชการ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด ตามที่ได้รับอนุมัติงบประมาณภายใต้กลไกการกำกับดูแลของ ก.บ.ภ. ว่าเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาภาคและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานอย่างไร เพื่อหาแนวทางแก้ไขและรายงาน อ.ก.บ.ภ.ที่กำกับดูแลภาค และ ก.บ.ภ. พิจารณา อีกทั้งประเมินสถานการณ์บริบทการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อพัฒนาเชิงพื้นที่และคาดการณ์แนวโน้มการพัฒนา เพื่อนำไปเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนพัฒนาภาค รวมทั้งไว้ใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้แก่กลุ่มจังหวัดและจังหวัดในระยะต่อไป

โครงการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัด ภายใต้กลไก ก.บ.ภ. มีวัตถุประสงค์ ประกอบด้วย ๑) เพื่อประเมินยุทธศาสตร์ภายใต้แผนพัฒนาภาคและการจัดสรรงบประมาณที่สำคัญในพื้นที่ ๒) เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

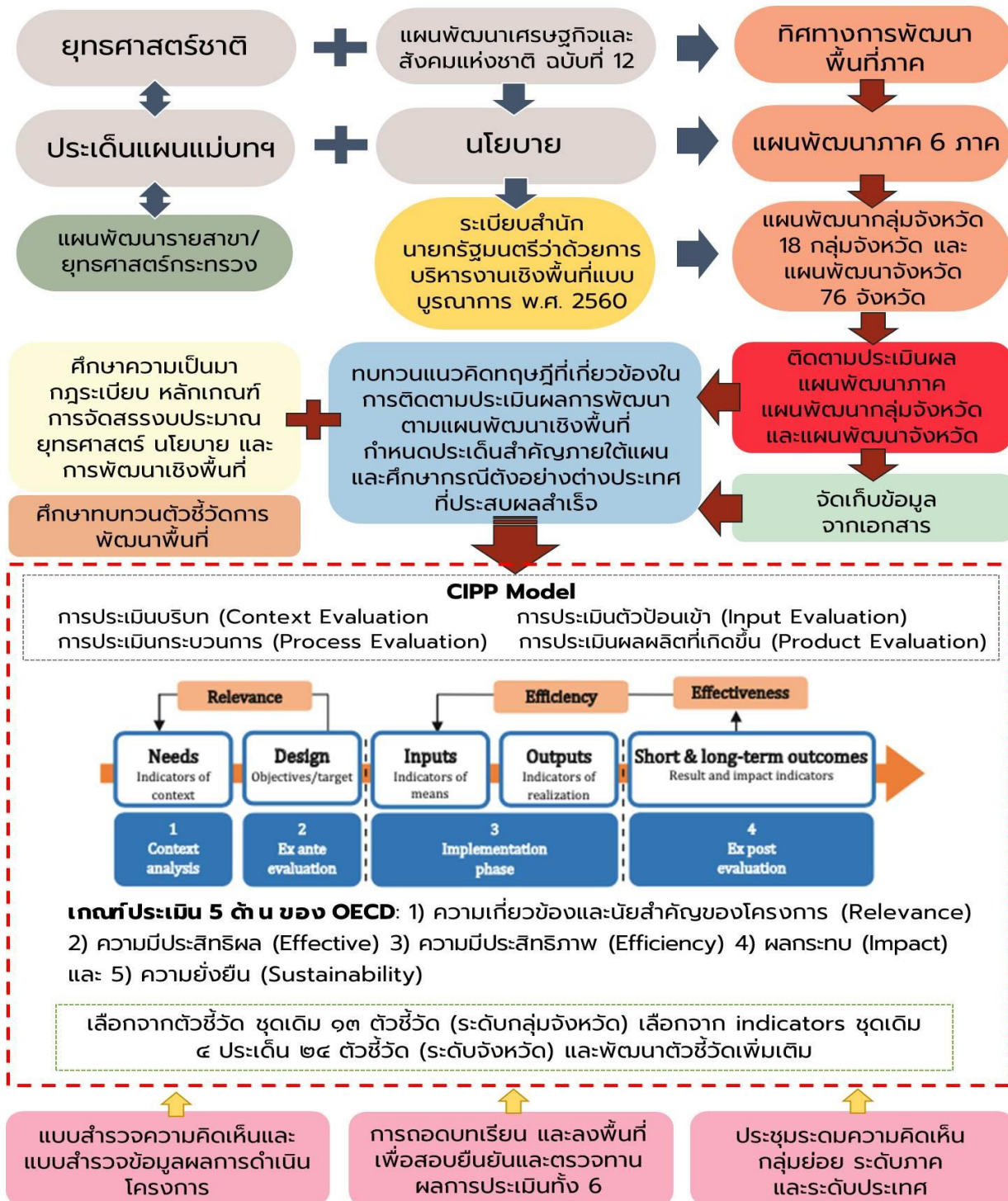
๓) เพื่อจัดทำประเด็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกลไกและกระบวนการทำงาน รวมทั้งแนวทางการแก้ไขประเด็นปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำและขับเคลื่อนการพัฒนาตามแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาภูมิภาค และแผนพัฒนาจังหวัด โดยเป้าหมายที่สำคัญ คือ ๑) ภาศการพัฒนาที่เกี่ยวข้องในพื้นที่สามารถนำผลที่ได้จากการติดตามประเมินผลไปปรับปรุงการขับเคลื่อนแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาภูมิภาค และแผนพัฒนาจังหวัด ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ๒) สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาค สามารถนำข้อเสนอแนะไปประกอบการจัดทำพัฒนาภาคในระยะต่อไป ๓) แนวทางการปรับปรุงกลไกและกระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดและจังหวัดในระยะต่อไป เพื่อผลักดันแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ สู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

ทั้งนี้ กรอบการศึกษาและขอบเขตที่สำคัญของการศึกษา คือ ๑) ศึกษาและทบทวนทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการติดตามประเมินผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ ๒) กำหนดประเด็นสำคัญภายใต้แผนพัฒนาภาค ทั้ง ๖ ภาค เพื่อการติดตามประเมินผล รวมทั้งประเด็นการพัฒนาสำคัญภายใต้แผนพัฒนาภูมิภาคและแผนพัฒนาจังหวัด ๓) ศึกษากรณีตัวอย่างของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการติดตามประเมินผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ ๔) สำนวจความคิดเห็นของจังหวัด กลุ่มจังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำและขับเคลื่อนการพัฒนาตามแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาภูมิภาค และแผนพัฒนาจังหวัด โดยใช้แบบสอบถามหรือแบบสัมภาษณ์ ๕) จัดทำข้อเสนอแนวทางการปรับปรุงกลไกและกระบวนการทำงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำแผน แนวทางการติดตามประเมินผล และรายงานการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาภูมิภาค และแผนพัฒนาจังหวัด ภายใต้กลไก ก.บ.ภ. ๖) การจัดประชุมระดมความคิดเห็น ประกอบด้วย การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ๖ ภาค เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นปัญหา อุปสรรค และปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนแผนงานโครงการตามแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาภูมิภาค และแผนพัฒนาจังหวัด การจัดประชุมระดมความคิดเห็นระดับภาค ๖ ภาค เพื่อนำเสนอร่างผลการติดตามประเมินผลการขับเคลื่อนแผนงานโครงการภายใต้แผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาภูมิภาค และแผนพัฒนาจังหวัด และรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากภาศการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง และการจัดประชุมระดมความคิดเห็นระดับประเทศ อย่างน้อย ๑ ครั้ง เพื่อเผยแพร่ร่างผลการติดตามประเมินผล การขับเคลื่อนโครงการภายใต้แผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาภูมิภาค และแผนพัฒนาจังหวัด พร้อมทั้งรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะจากภาศการพัฒนาที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาปรับปรุงรายงานให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ ๗) การจัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาความรู้ให้แก่บุคลากรของ สศช. เพื่อพัฒนาศักยภาพ เสริมสร้างความรู้ ความสามารถของเจ้าหน้าที่สายงานพัฒนาภาคและพื้นที่ ให้มีทักษะ และเพิ่มสมรรถนะการติดตามประเมินผลแผนงานโครงการตามแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาภูมิภาค และแผนพัฒนาจังหวัด

การศึกษารั้งนี้ เป็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนาเชิงพื้นที่ (Area – based Development) โดยมีพื้นที่เป้าหมาย ๖ ภาค ๑๘ กลุ่มจังหวัด และ ๗๖ จังหวัด ซึ่งบริบทของแต่ละภาค แต่ละกลุ่มจังหวัด และแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกัน ประกอบกับการปรับเปลี่ยนรูปแบบกลไกการขับเคลื่อนการบริหารงานเชิงพื้นที่

โดยมีคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) เพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เป็น Function - Base และหน่วยงานที่เป็น Area - Base ด้วยนั้น ทำให้การดำเนินงานติดตามประเมินผลแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัด ภายใต้กลไก ก.บ.ภ. จะต้องประเมินยุทธศาสตร์ภายใต้แผนพัฒนาภาคและการจัดสรรงบประมาณที่สำคัญ โดยพิจารณาเป้าประสงค์ของการพัฒนา รวมทั้งผลผลิตและผลลัพธ์ที่สามารถตอบโจทย์การพัฒนาของพื้นที่และของประเทศด้วย ควบคู่กับการศึกษากระบวนการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรค และปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ จึงเป็นการประเมินในลักษณะ Result Based Monitoring ที่นำแนวคิดการประเมินผลด้วย CIPP Model ของ Stufflebeam และ Shinkfield (๒๐๐๗) และแนวทางการประเมินโครงการของ OECD รวมทั้งใช้เครื่องมือตัวชี้วัดเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพที่ครอบคลุมประเด็นการพัฒนาที่สำคัญของพื้นที่ โดยการประเมินจะใช้ตัวชี้วัดเชิงปริมาณที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้พัฒนาขึ้นเป็นหลัก ซึ่งในการสำรวจข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพจะผ่านการสำรวจความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ โดยจะจัดทำ Template ในรูปแบบของ Google Form ตลอดจนมีการศึกษากรณีศึกษาในต่างประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการติดตามประเมินผลการพัฒนาเชิงพื้นที่ ซึ่งจะนำไปสู่การประมวลผล การวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะการกำหนดแนวทางการพัฒนาเชิงพื้นที่ในช่วงครึ่งหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๓ ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเชิงพื้นที่ รวมทั้งเป็นต้นแบบในการติดตามประเมินผลการพัฒนาภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัดที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระยะต่อไปด้วย โดยมีกรอบแนวคิด ดังนี้

กรอบแนวคิดการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัด



ผลการศึกษาจากการศึกษาในแต่ละองค์ประกอบ มีดังนี้

๑) การศึกษาทบทวนแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ พบว่า ทิศทางและยุทธศาสตร์ภายใต้แผนพัฒนาภาค พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔ ของแต่ละภาค ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดทำแผนตามที่ ก.บ.ภ. กำหนด และเมื่อพิจารณารายละเอียดของแผนกับหลักแนวคิดจุดมุ่งหมายของการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่ต้องการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจเพื่อกระจายความเจริญและลดช่องว่างรายได้ระหว่างภาค รวมทั้งบริบทแวดล้อมที่เป็นผลมาจากการพัฒนาที่ผ่านมา ศักยภาพและโอกาสบนฐานทรัพยากรที่โดดเด่นของแต่ละพื้นที่ทั้งในระดับภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัด รวมทั้งการเชื่อมโยงประเด็นการพัฒนาตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ ยุทธศาสตร์ที่ ๙ ตลอดจนแผนพัฒนารายสาขา นับว่าการกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคต่าง ๆ มีความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการดำเนินการพัฒนาต่อ ยอดให้เอื้อต่อการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจได้ตามเป้าประสงค์การพัฒนาที่กำหนดไว้ แผนพัฒนาภาคฉบับนี้จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ในขณะที่ด้านสังคมและด้านสิ่งแวดล้อมยังมีน้อย เนื่องจากแนวคิดที่ให้แผนพัฒนาภาคเป็นแผนชี้นำหน่วยงานต่าง ใช้ในการจัดทำแผนงานโครงการในพื้นที่ดังกล่าว แต่มีข้อสังเกตว่า ส่วนราชการ (Function) ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาภาคน้อย เห็นได้จากแผนงานโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการภาคโครงการส่วนใหญ่เป็นงานตามภารกิจปกติและมีขนาดเล็ก ส่งผลให้การขับเคลื่อนแผนพัฒนาภาคขาดความเชื่อมโยงห่วงโซ่คุณค่า และไม่สามารถบูรณาการเพื่อร่วมกันผลักดันให้เกิดการพัฒนาที่สมดุล เกิดการกระจายความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ สามารถสร้างรายได้ให้กับประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปอย่างเป็นรูปธรรม

๒) ผลการศึกษาข้อมูลตัวชี้วัด มีข้อสังเกตว่า (๑) ตัวชี้วัดที่ใช้งานในปัจจุบันมีหลายระดับ และชุดของตัวชี้วัดมีความทับซ้อนกัน ซึ่งแม้จะมีการถ่ายทอดตัวชี้วัดที่แสดงถึงประเด็นความเชื่อมโยงจากระดับประเทศสู่ระดับภาค และจังหวัด ตั้งแต่ผลกระทบที่ต้องการ ผลลัพธ์ของยุทธศาสตร์ แผนงานและโครงการ แต่อาจยังไม่สามารถระบุ Contribution ของตัวชี้วัดที่มีในระดับหนึ่ง ๆ ไปยังระดับอื่น ๆ ได้อย่างชัดเจน และในด้านการประเมินผลการดำเนินการก็อาจยังไม่สามารถแสดงการวัดผลของ Contribution นั้นได้อย่างเป็นรูปธรรม (๒) นอกจากนี้ กระบวนการถ่ายทอดตัวชี้วัดยังเป็นลักษณะแยกส่วนไม่ได้เกิดการบูรณาการตั้งแต่ต้นทางไปยังปลายทาง ส่งผลให้การกำกับติดตามตัวชี้วัดมีความกระจัดกระจายไม่ได้เป็นสายตรงทางเดียวเพื่อตอบโจทย์ประเด็นใดประเด็นหนึ่ง (๓) การตีความตัวชี้วัดอาจทำความเข้าใจได้ยาก และการใช้ตัวชี้วัดกับเป้าหมายไม่ได้มีลักษณะเป็นหนึ่งต่อหนึ่ง กล่าวคือ เป้าหมายหนึ่งอาจจำเป็นต้องใช้ตัวชี้วัดจำนวนหลายตัวในการสรุปผลความสำเร็จของการดำเนินแผนงานโครงการ หรือในบางตัวชี้วัดสามารถวัดผลความสำเร็จในหลายแผนงานโครงการ ซึ่งในทางปฏิบัติการระบุว่าค่าความสำเร็จเกิดจากที่ตัวชี้วัดมีการแสดงผลมากน้อยเพียงใดอาจจะระบุได้ยากสำหรับแผนงานโครงการที่มีตัวชี้วัดจำนวนมาก

จากข้อสังเกตดังกล่าว จึงควรจัดทำ KPI Mapping เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดกลุ่มตัวชี้วัดที่ไล่ระดับจากตัวชี้วัดระดับตั้งแต่ประเด็นหลักการพัฒนาตามแผนระดับชาติ และไล่ระดับลงไปถึงแผนพัฒนา

ภาค โดยที่ปรึกษาได้จัดทำตัวอย่างการจัดทำ KPI Mapping พร้อมแสดงแผนภาพก้างปลาเพื่อให้เห็นความเชื่อมโยงตัวชี้วัดของแผนในระดับต่าง ๆ โดยในการกำหนดตัวชี้วัดในแต่ละระดับที่มีความลดหลั่นกันลงมานั้น ควรยึดเอาตัวชี้วัดจากแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเป็นแผนงานที่รองรับยุทธศาสตร์ชาติโดยตรงมาใช้เป็นฐานหลัก ในการกำหนดตัวชี้วัดของแผนงานในระดับย่อยลงมา เพื่อให้แผนงานในทุกระดับมีเป้าหมายที่ชัดเจนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้สามารถกำหนดแผนงานที่เกี่ยวเนื่องกันแต่ไม่ซ้ำซ้อนกัน

อย่างไรก็ตาม จากการทำ KPI Mapping แสดงให้เห็นถึงปัญหาบางประการของการใช้ตัวชี้วัดในแต่ละกลุ่มประเด็นการประเมิน เช่น ตัวอย่างกรณีการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจจากภาคการท่องเที่ยวที่มีการกำหนดตัวชี้วัดเรื่องการเพิ่มรายได้จากภาคการท่องเที่ยวในแผนงานทุกระดับลงไปจนถึงระดับจังหวัด ซึ่งแต่ละจังหวัดสามารถระบุเป้าหมายที่แตกต่างกันตามศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของตน ดังนั้นในการกำหนดแผนงานควรมีการบูรณาการ กำหนดการดำเนินโครงการที่เกี่ยวเนื่องกันแต่ไม่ทับซ้อนกัน เช่น ระดับจังหวัดรับผิดชอบในส่วนโครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวตามจุดต่าง ๆ ในขณะที่การดำเนินงานของระดับกลุ่มจังหวัด และระดับภาค ควรเน้นโครงการที่สามารถพัฒนาการท่องเที่ยวระหว่างจังหวัด เช่น การสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม เป็นต้น ส่วนในระดับประเทศควรเน้นนโยบายในภาพรวม เช่น มาตรการส่งเสริมการท่องเที่ยว การคืนภาษี รวมไปถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เป็นต้น

๓) ผลการศึกษากรณีศึกษาจากต่างประเทศ จากการศึกษาโครงสร้างการบริหาร การจัดทำแผน/ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ และการติดตามประเมินผลการพัฒนาเชิงพื้นที่ของประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเวียดนามเปรียบเทียบกับประเทศไทย พบว่า (๑) ประเทศไทยควรนำหลักการด้านการวางแผนเชิงพื้นที่ (Spatial Planning) มาประยุกต์ใช้ในการวางแผนระดับภูมิภาคมากขึ้น เพื่อให้เกิดมิติของการพัฒนาเมืองในพื้นที่ต่าง ๆ ให้เกิดความเชื่อมโยงกัน ยกตัวอย่างเช่น เมืองทุกเมืองในภูมิภาคเดียวกัน อาจไม่จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์การพัฒนาที่ครอบคลุมทุกด้านทัดเทียมกันหมด เช่น หากทุกเมืองต่างมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมให้เกิดการจ้างงานหรือพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนจากฐานทรัพยากร อาจทำให้ท้ายที่สุดสินค้าที่ออกมาอาจมากเกินความต้องการและสินค้าต้องแข่งขันกันระหว่างเมือง จึงอาจจะมุ่งเน้นให้จังหวัดหนึ่งเป็นจังหวัดที่มีการจ้างงานสูงแล้วส่งเสริมระบบคมนาคมที่ดีให้ประชาชนอีกจังหวัดเดินทางมาทำงานได้สะดวก และอีกจังหวัดหนึ่งเน้นการเป็นฐานด้านเกษตรสมัยใหม่แทน หรือการที่ทุกจังหวัดอาจต้องการมีสนามบินหรือมหาวิทยาลัยในพื้นที่จังหวัดตนเอง อาจไม่เกิดประสิทธิผลของต้นทุนเท่ากับการที่จังหวัดที่อยู่ใกล้เคียงกันใช้สาธารณูปโภคเหล่านี้ร่วมกัน เป็นต้น ซึ่งการวิเคราะห์ลักษณะนี้จำเป็นต้องมีการมองในภาพรวมระดับภูมิภาคและประเทศ บทบาทของกลไกการบริหาร การพัฒนาระดับภูมิภาคจึงมีความจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึง “มิติความสัมพันธ์ระหว่างเมือง” เหล่านี้ มากกว่าเพียงการนำแผนพัฒนาของแต่ละจังหวัดมารวบรวมเป็นแผนพัฒนาระดับภูมิภาค (๒) ควรมีการจัดทำเส้นทางของตัวชี้วัดหลัก (KPI Mapping) ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนแผนพัฒนาภาคที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ทางหน่วยงานจะต้องมีการจัดทำเส้นทางหรือแผนผังแสดงความสัมพันธ์ของตัวชี้วัดหลัก (KPI Mapping) ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ที่มีความชัดเจน โดยจะต้องสร้างความสัมพันธ์หรือเส้นทางการถ่ายทอดตัวชี้วัดจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ไปสู่แผนพัฒนาทั้ง ๖ ภาค แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัด และนำไปสู่การถ่ายทอดไปยังหน่วยงานระดับภูมิภาคและหน่วยงานท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นหน่วยงานในระดับปฏิบัติในการรับผิดชอบตัวชี้วัดเหล่านั้น (๓) การขับเคลื่อนแผนพัฒนาภาคมีความเกี่ยวข้องกับแผนหลายระดับ และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ส่งผลให้หนึ่งในปัญหาและอุปสรรคของการขับเคลื่อนแผนพัฒนาภาค คือ การขาดการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ตลอดจนการรายงานผลลัพธ์ และผลกระทบต่อสาธารณะ ซึ่งทางคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรที่จะมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลตัวชี้วัดหลัก (KPI Monitoring) ในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานจากการจัดทำเส้นทางของตัวชี้วัดหลัก (KPI Mapping) ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ที่มีความชัดเจน (๔) ระบบของการจัดสรรงบประมาณ และการกำกับติดตามผลควรมีความสัมพันธ์กัน และสามารถใช้ผลการกำกับติดตามผลการดำเนินงานเพื่อการจัดสรรหรือพัฒนาปรับปรุงโครงการที่ขอรับจัดสรรงบประมาณในอนาคตให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะ หรือข้อที่ต้องแก้ไข หรือเพื่อใช้ในการปรับเปลี่ยนทิศทางของยุทธศาสตร์ให้ตรงกับภาพของยุทธศาสตร์ใหญ่ รวมถึงมีการใช้เทคโนโลยีเพื่อใช้ในการรายงานและกำกับติดตามผล

๔) ผลการสำรวจผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำแผน การบริหารจัดการ และการติดตามประเมินผล พบว่า ในภาพรวมกระบวนการดังกล่าวสามารถขับเคลื่อนแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ระดับภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัดได้ค่อนข้างดี โดยในส่วนตัวเห็นในเรื่องทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคต่าง ๆ มีความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาระดับนโยบาย และสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ (ผลสำรวจอยู่ระดับดี – ดีมาก) แต่ยังมีปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะที่ต้องการให้มีการปรับปรุงที่สำคัญ ได้แก่ การเพิ่มการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนรวมทั้งการเพิ่มผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในองค์ประกอบคณะกรรมการต่าง ๆ การปรับเกณฑ์วิธีการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ส่วนราชการ (Function) ให้ความสำคัญในการจัดทำข้อเสนอแผนงานโครงการที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาภาค สามารถบูรณาการและเชื่อมโยงในลักษณะห่วงโซ่คุณค่า และตอบโจทย์การพัฒนาเชิงพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสนับสนุนให้มีการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยรายละเอียดตามที่น่าสนใจในบทที่ ๗

๕) การติดตามประเมินผลโครงการระดับภาค และการถอดบทเรียนการดำเนินโครงการจำนวน ๒๘ โครงการ ซึ่งนำเสนอในบทที่ ๘ มีข้อสังเกตดังนี้

(๑) แผนงานโครงการภายใต้แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด มีการโอนเปลี่ยนแปลงรายการระหว่างปีจากที่ได้รับอนุมัติและจัดสรรงบประมาณตาม พ.ร.บ.งบประมาณประจำปีเป็นจำนวนมาก โดยการยกเลิกโครงการ และ/หรือนำเงินเหลือจ่ายไปดำเนินโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบจากภัยพิบัติ เช่น ภัยแล้ง อุทกภัย กัดเซาะชายฝั่ง/ตลิ่ง และปัญหาหมอกควัน เป็นต้น ทำให้การดำเนินแผนงานโครงการภายใต้แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และจังหวัด มุ่งไปที่การแก้ไขปัญหาความจำเป็นเร่งด่วนของประชาชนในพื้นที่ มากกว่าตอบโจทย์การพัฒนาตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัด

(๒) แผนงานโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการภาค และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดและจังหวัด ส่วนใหญ่ยังพิจารณาจากขอบเขตพื้นที่และภารกิจที่หน่วยงานรับผิดชอบ ทำให้โครงการขาดการบูรณาการและการเชื่อมโยงแผนของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ ทำให้ผู้รับประโยชน์จากโครงการภายใต้บูรณาการภาคและกลุ่มจังหวัดที่แท้จริงมีเฉพาะในพื้นที่โครงการเท่านั้น

(๓) จำนวนแผนงานโครงการด้านเศรษฐกิจมีสัดส่วนที่สูง และเมื่อพิจารณารายละเอียดกิจกรรมของแผนงานโครงการพบว่า ส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การปรับปรุงและขยายผิวทางจราจร และการก่อสร้างอาคาร เป็นต้น และการจัดหาครุภัณฑ์ เช่น การติดตั้งระบบป้ายข้อมูลอัจฉริยะและระบบตรวจวัดสภาพการจราจรและตรวจจับอุบัติเหตุ รวมทั้งอุปกรณ์ในการเพิ่มศักยภาพผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร เป็นต้น

(๔) สำหรับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและปัจจัยความสำเร็จในการดำเนินแผนงานโครงการพัฒนาเชิงพื้นที่ ซึ่งจากการถอดบทเรียนพบประเด็นปัญหาที่สำคัญ ได้แก่

(๔.๑) โครงการภายใต้แผนปฏิบัติการภาคและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดและจังหวัด เป็นการดำเนินงานในลักษณะต่างคนต่างทำมุ่งตอบโจทย์เป้าหมายภารกิจของหน่วยงาน ไม่มีการบูรณาการและเชื่อมโยงกับแผนของหน่วยงานอื่น ทำให้ผู้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการเฉพาะพื้นที่จังหวัดและอาจขาดการมีส่วนร่วมจากภาคท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการเติมเต็มโครงการให้มีประสิทธิภาพและตอบโจทย์ของความต้องการของพื้นที่ได้ดีขึ้น

(๔.๒) โครงการอาจตอบปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ แต่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงพื้นที่โครงการ ทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์หลักของโครงการตามที่กำหนดไว้ เป็นผลมาจากกระบวนการวางแผนโครงการ การจัดทำข้อเสนอ การรับงบประมาณ เป็นลักษณะจากบนลงล่าง ดังนั้นความละเอียดในการดำเนินโครงการโดยเฉพาะสภาพปัญหาจริงของพื้นที่อาจไม่ได้รับการพิจารณาอย่างละเอียด ส่งผลให้การดำเนินโครงการในบางโครงการไม่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ และอาจขาดการประสานงาน ทำให้โครงการเกิดความล่าช้า และการดูแลรักษาผลลัพธ์ของโครงการในอนาคตทำได้ยากและไม่เกิดความยั่งยืน

(๔.๓) กิจกรรมที่ริเริ่มโดยไม่ได้ประเมินศักยภาพของผู้เข้าร่วมโครงการ ทำให้ผู้เข้าร่วมโครงการไม่สามารถดำเนินการด้วยตนเองต่อไปได้ ในส่วนนี้เป็นประเด็นของการที่โครงการไม่ได้บูรณาการและดึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ เพื่อการพิจารณาแนวทางในการดูแลรักษาผลผลิตหรือผลลัพธ์ของโครงการให้เกิดความยั่งยืน รวมถึงในการดำเนินการโครงการ เช่น โครงการฝึกอบรม มีลักษณะการนับจำนวนผู้เข้าร่วม มากกว่าการประเมินความสำเร็จจากผลลัพธ์หรือผลกระทบของโครงการ ขาดการพัฒนาศักยภาพของผู้เข้าร่วมโครงการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

(๔.๔) เนื่องจากโครงการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดและจังหวัดส่วนใหญ่ใช้จ่ายจากแหล่งงบประมาณเพียงแหล่งเดียว และเป็นการดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการ

บำรุงรักษาสินทรัพย์ตามภารกิจหลักของส่วนราชการในพื้นที่ ซึ่งหากไม่ได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง แต่เป็น ปัญหาความต้องการของพื้นที่ ทำให้กลุ่มจังหวัด/จังหวัดซึ่งมีงบประมาณจำกัดต้องจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการนั้น ทั้งที่เป็นภารกิจหลักของส่วนราชการ

(๔.๕) โครงการส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐานและการจัดหาอุปกรณ์ ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดของสำนักงบประมาณที่กำหนดสัดส่วนการจัดงบโครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด งบลงทุน : งบดำเนินงาน (๗๕ : ๒๕) จึงส่งผลให้งบประมาณหรือทรัพยากรนำเข้าไปในการซ่อมบำรุงถนน จัดซื้อ อุปกรณ์และครุภัณฑ์ ในขณะที่งบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาศักยภาพในการสร้างรายได้ให้กับประชาชนในพื้นที่ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและปัญหาความยากจนมีจำนวนน้อย

(๔.๖) กระบวนการดำเนินโครงการบางส่วนมีความล่าช้า ทั้งปัญหาการยื่นอุทธรณ์ ในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง ปัญหาการออกแบบอาคารที่ไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่จริง ปัญหาการเข้าพื้นที่ ก่อสร้างซึ่งเกิดจากน้ำท่วมขังในช่วงฤดูฝนและการขึ้นลงของน้ำทะเล ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในช่วงการ ระบาดของโรคโควิด-๑๙ รวมทั้งขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่วนหนึ่งเกิดจาก หน่วยงานไม่มีการจัดทำแผนการบริหารจัดการความเสี่ยงของโครงการ

(๔.๗) โครงการก่อสร้างซึ่งใช้งบประมาณมาก ทำให้ต้องแบ่งการดำเนินงานเป็นช่วง ๆ จึงมี ความเสี่ยงสูงที่จะไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุน ทำให้โครงการไม่สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ ครอบคลุมปัญหาของพื้นที่ได้ทั้งหมด

(๔.๘) การกำหนดผลลัพธ์ของโครงการที่ไม่สามารถกำหนดตัวชี้วัดให้ชัดเจน ส่วนหนึ่ง เกิดจากไม่มีการติดตามประเมินผลทั้งก่อนดำเนินโครงการและหลังโครงการแล้วเสร็จ รวมทั้งไม่มีการจัดข้อมูล การติดตาม ส่งผลให้การวัดผลสำเร็จโครงการทำได้ยาก กล่าวคือ ในการประเมินโครงการไม่ได้มีลักษณะของการ ทำอย่างเป็นระบบโดยเฉพาะในขั้นตอนการนำผลลัพธ์ของโครงการไปให้คุณหรือโทษในการดำเนินโครงการของ ปีต่อ ๆ ไป เช่น การนำไปเป็นตัวชี้วัดเพื่อประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงาน ดังนั้น การกำหนดตัวชี้วัดและการวัดผลจึงไม่สามารถทำให้เกิดการแข่งขันหรือการพัฒนาประสิทธิภาพของโครงการ อย่างต่อเนื่อง

(๔.๙) ปัญหาความไม่ยั่งยืนของโครงการ เกิดจากความไม่ชัดเจนในการบริหารจัดการและ การบำรุงรักษาทรัพย์สินของหน่วยงานที่รับโอนจากกลุ่มจังหวัด รวมทั้งขั้นตอนตามระเบียบที่ต้องใช้ระยะเวลา ทำให้โครงการไม่สามารถดำเนินการต่อเนื่องได้ โดยเฉพาะการดำเนินการซ่อมบำรุงทรัพย์สินให้ใช้งาน ได้อย่างต่อเนื่อง ตลอดจนหน่วยงานไม่มีแผนการดำเนินการต่อยอดการพัฒนาที่ชัดเจน

ทั้งนี้ สำหรับปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จ ประกอบด้วย (๑) โครงการต้องเกิดจากความต้องการ ของประชาชนผู้รับประโยชน์ รวมทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ โดยโครงการที่ได้คะแนน ประเมินอยู่ในเกณฑ์ที่ดีมีรูปแบบของการดำเนินงานที่มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ มีการกำหนด

แนวทางการดำเนินงานโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม และอาศัยความเข้มแข็งของชุมชนในการบริหารจัดการ ภายหลังโครงการสิ้นสุด (๒) โครงการต้องมีการบูรณาการและเชื่อมโยงแผนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการดำเนินงานร่วมกันโดยอาศัยกลไกของจังหวัด กลุ่มจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยที่นำมาสู่ความสำเร็จ คือมีการสั่งการโดยตรงเกี่ยวกับโครงการว่าให้มีการทำงานร่วมกันในลักษณะของการเป็นวาระของจังหวัด เพื่อให้โครงการมีการวางแผนที่รอบคอบ ไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาของหน่วยงานหนึ่งแล้วไปสร้างปัญหาให้กับอีกหน่วยงานหนึ่ง และเป็นการเติมเต็มในด้านทรัพยากร (บุคลากร) ที่มีความเชี่ยวชาญที่ต่างกันเฉพาะด้านมาทำงานที่ถนัด (๓) การกำหนดสัดส่วนโดยใช้แนวคิด งบพัฒนา : งบดำเนินงาน เพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มจังหวัดและจังหวัดสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มหรือเพิ่มคุณภาพให้สินค้าและบริการที่สอดคล้องกับความต้องการตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อให้เกิดโอกาสในการสร้างรายได้โดยตรงให้กับกลุ่มจังหวัดและจังหวัด (๔) การมีแผนการบริหารจัดการความเสี่ยงในการดำเนินโครงการ จะทำให้ในการดำเนินโครงการมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาหากเกิดสถานการณ์ที่คาดไม่ถึง ซึ่งในการดำเนินการส่วนนี้จะอยู่ในขั้นตอนการวางแผนโครงการ โดยหน่วยงานผู้จัดทำโครงการอาจดำเนินการส่วนนี้โดยสร้างการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำแผนการบริหารความเสี่ยง และเป็นการสร้างการรับรู้ในการดำเนินโครงการ (๕) การกำหนดตัวชี้วัด ผลลัพธ์ที่ชัดเจน รวมทั้งมีระบบการจัดเก็บข้อมูลในการติดตามประเมินผลโครงการทั้งก่อนและหลังโครงการแล้วเสร็จ ในลักษณะ Short & Long-term Outcomes เป็นเงื่อนไขเพื่อให้เกิดการนำข้อมูลของโครงการที่มีการประเมินผลผลลัพธ์มาใช้ประโยชน์ นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างระบบการติดตามประเมินผลเพื่อให้โครงการดำเนินไปอย่างถูกต้อง หรือมีการปรับแผนการดำเนินโครงการในกรณีที่โครงการเกิดอุปสรรคจากปัจจัยภายนอก (๖) การแก้ไขกฎ ระเบียบ เพื่อลดขั้นตอนและระยะเวลาการโอนทรัพย์สิน เมื่อโครงการสิ้นสุดลง รวมทั้งเพิ่มความเข้มแข็งให้กับ อบท. ให้มีศักยภาพในการบริหารจัดการสานต่อโครงการ

ข้อเสนอแนะที่สำคัญที่เกิดจากการถอดบทเรียนประกอบด้วย (๑) ควรมีการตรวจสอบข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาถ่วงดุลโครงการ โดยในบางโครงการอาจมีรายละเอียดหรือมีความซับซ้อน ดังนั้นในการประเมินโครงการจำเป็นต้องมีความเข้าใจในประเภท รูปแบบ และรายละเอียดของการประเมินในแต่ละประเด็น รวมถึงความจำเพาะเจาะจงหรือเงื่อนไขข้อจำกัดของโครงการ (๒) โครงการกลุ่มจังหวัด ควรมีการเชื่อมโยงในกลุ่มจังหวัดได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ การดำเนินการในปัจจุบันมีลักษณะของการแยกส่วน การดำเนินโครงการในรายจังหวัด (เพื่อช่วยในการบริหารจัดการงบประมาณ) อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาถึงโครงการที่มีขนาดใหญ่และมีประโยชน์ร่วมกัน การพิจารณาหรือการสร้างโครงการที่สร้างประโยชน์ให้กับหลาย ๆ จังหวัดจะช่วยทำให้เกิดการเติมเต็มโครงการที่อาจอยู่นอกเหนือความสามารถของจังหวัดในการดำเนินการ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของจังหวัดต่าง ๆ ในกลุ่มได้ (๓) การติดตามโครงการ สศช. ควรดำเนินการในขณะที่โครงการกำลังดำเนินโครงการ และควรมีระบบฐานข้อมูลในการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ในการดำเนินโครงการควรมีระบบการติดตามทั้งในขณะที่มีการดำเนินโครงการ (On going monitoring) เพื่อกำกับให้โครงการดำเนินการได้อย่างถูกต้องทิศทาง และหากมีปัญหาจะได้ดำเนินการแก้ไขได้อย่างทันท่วงที และมีการประเมินผลโครงการเมื่อโครงการสิ้นสุด ซึ่งจะเป็นการตรวจสอบการดำเนิน

โครงการในภาพรวมว่ามีผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบเป็นไปตามเป้าหมาย และมีความคุ้มค่าหรือไม่ นอกจากนี้เมื่อผ่านไประยะเวลาหนึ่งควรมีการประเมินถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการที่ผ่านมา (๔) การประเมินครั้งต่อไป ควรพิจารณาเลือกประเมินโครงการอย่างเจาะจงและนำกิจกรรมต่าง ๆ มาพิจารณาความเชื่อมโยง โดยการคัดเลือกโครงการที่จะใช้ประเมินในอนาคต ควรมีความครอบคลุม (coverage) ทั้งในด้านจำนวนโครงการ ลักษณะประเภทโครงการ หน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการ พื้นที่ ระดับงบประมาณ ซึ่งจะช่วยในการจัดทำฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน และนำไปสร้างเกณฑ์เพื่อใช้ในการคัดกรองโครงการและการประเมินโครงการในอนาคต

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการศึกษาในทุกส่วนนำมาสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สามารถจัดกลุ่มตามประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการในการจัดทำแผน การบริหารงบประมาณ

๑) เนื่องจากแผนพัฒนาภาคฉบับปัจจุบันจะสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ประกอบกับในช่วงปลายแผนดังกล่าวเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-๑๙) ได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ประชาชนทั่วทุกภูมิภาคได้รับความเดือดร้อนในด้านการมีงานทำ และการสร้างรายได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเนื่องต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้นในกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาของแต่ละภาคในระยะ ๕ ปีข้างหน้า ต้องมีความชัดเจน สอดรับกับประเด็นปัญหา ศักยภาพ โอกาส และความเป็นไปได้ในการพัฒนาไปสู่จุดหมายที่ต้องการของพื้นที่ **จึงควรให้ความสำคัญกับการรับฟังเสียงสะท้อนผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว และความคิดเห็นแนวทางการพัฒนาที่ต้องการจากภาคีที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่** เพื่อให้แผนพัฒนาภาคฉบับใหม่นี้ เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่แบบบูรณาการได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งควรปรับแผนพัฒนาภาคให้มีแผนงานสำคัญที่ชัดเจน เพื่อให้การขับเคลื่อนการพัฒนาเป็นไปอย่างมีทิศทางตามที่กำหนดไว้

๒) จากการที่หน่วยงานต้องใช้งบประมาณของหน่วยงานเองมาดำเนินแผนงานโครงการตามแผนพัฒนาภาค ทำให้หน่วยงานต้องระมัดระวังการจัดทำแผนงานโครงการ ไม่ให้เกินกรอบวงเงินงบประมาณที่ขอรับจัดสรร (Ceiling) หรืออาจไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต้นสังกัด ส่งผลให้โครงการที่เสนอผ่านแผนงานบูรณาการพื้นที่ระดับภาคเป็นโครงการขนาดเล็ก นอกจากนี้ ยังทำให้บางหน่วยงานที่มีแผนงานตามห่วงโซ่คุณค่าไม่สนใจที่จะเสนอโครงการผ่านช่องทางดังกล่าว ส่งผลให้ห่วงโซ่คุณค่าขาดความสมบูรณ์ และขาดการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เพื่อให้หน่วยงานให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนงานโครงการพัฒนาในพื้นที่ที่มีความสอดคล้อง และบูรณาการความเชื่อมโยงโครงการตามห่วงโซ่คุณค่า สามารถตอบโจทย์เป้าหมายยุทธศาสตร์การพัฒนภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก.บ.ภ. **จึงควรมีกรอบวงเงินงบประมาณประจำปี สำหรับพิจารณาจัดสรรให้หน่วยงานดำเนินโครงการตามแผนพัฒนาภาค โดยเฉพาะโครงการ**

ขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการพัฒนาเชิงพื้นที่ระดับภาค ควบคู่กับการวิเคราะห์ช่องว่างของการดำเนินโครงการเพื่อเชื่อมต่อห่วงโซ่คุณค่า ซึ่งจะส่งผลให้การใช้งบประมาณระหว่าง Function – Area – Agenda สามารถเห็นความเชื่อมโยงได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

๓) เนื่องจากองค์ประกอบในคณะกรรมการ/ คณะทำงานภายใต้โครงสร้าง การบริหารของ ก.บ.ภ. ส่วนใหญ่เป็นผู้แทนจากส่วนราชการ โดยมีสัดส่วนจากภาคเอกชน - ประชาสังคมน้อย ประกอบกับ มีการมอบอำนาจในการดำเนินงานโครงการจำกัดเฉพาะส่วนราชการ จึงทำให้มีมุมมองในการจัดทำข้อเสนอและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับแผนงาน/ โครงการไม่มีความหลากหลายเท่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น **การกำหนดโครงสร้างโดยให้คณะกรรมการมีความหลากหลายมากขึ้น** โดยให้มีสัดส่วนภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาตามแผนมากขึ้น อาจช่วยให้โครงการที่ได้มีความหลากหลาย ครอบคลุมมิติประเด็นการพัฒนาที่สำคัญของพื้นที่ และเป็นการสร้างระบบความรับผิดชอบ (Accountability) ให้กับแต่ละภาคส่วนมากขึ้น และจะช่วยให้อบเจกทีฟของการมีโครงการในลักษณะ Bottom – Up ในสัดส่วนที่มากขึ้นกว่าเดิมที่มีลักษณะเป็น Top – Down

๔) **เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณอาจขาดความชัดเจนในเรื่องหลักเกณฑ์การปรับลดงบประมาณ** ทำให้งบประมาณโครงการที่ได้รับจัดสรรไม่ตรงกับความต้องการของพื้นที่ ซึ่งอาจเป็นเพราะอำนาจในการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณอยู่ที่สำนักงบประมาณ ซึ่งกำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ ในขณะที่แนวคิดการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ โดยเฉพาะในระดับกลุ่มจังหวัด และจังหวัดมีความต้องการโครงการที่มีลักษณะแตกต่างจากหน่วยงานทั่วไป **ก.บ.ภ.จึงควรมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณและการปรับลดงบประมาณที่สามารถเปิดช่องทางให้เกิดความยืดหยุ่น** ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้การดำเนินงานโครงการตามแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ที่มีความหลากหลายและตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่ได้มากขึ้น ตลอดจนควรมีการพิจารณาสูตรการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งอาจช่วยให้กลุ่มจังหวัดและจังหวัดมีศักยภาพในการบริหารจัดการได้ตรงประเด็นมากขึ้น

๕) การปรับเปลี่ยนสูตรจัดสรรงบประมาณของจังหวัด โดยคำนึงถึงการใช้ตัวชี้วัดที่มีความเคลื่อนไหวและสะท้อนภาพของการพัฒนา โดยสูตรการจัดสรรเงินเดิมที่มีการแบ่งเป็นสัดส่วนที่ให้เท่ากันในทุกจังหวัดและแปรผันตามตัวแปรต่าง ๆ กันตามน้ำหนักคะแนนที่ให้ ซึ่งตัวชี้วัดในหลายตัวอาจมีการสะท้อนประเด็นของปัญหาในลักษณะเดียวกันและเป็นตัวแปรที่อาจไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในรายปีมากนัก เช่น จำนวนประชากร ความยากจน ความเหลื่อมล้ำ ส่งผลให้วงเงินงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปีอาจไม่แตกต่างกันมากและไม่สะท้อนต่อการพัฒนาในแต่ละพื้นที่ ดังนั้น **การจัดสรรควรมีการพิจารณาถึงโครงการที่จำเป็นเร่งด่วน และโครงการที่เพิ่มศักยภาพการเจริญของพื้นที่** ดังนั้น การปรับปรุงตัวชี้วัดอาจเป็นส่วนหนึ่งที่จะใช้ และควรเป็นตัวชี้วัดที่มีการเปลี่ยนแปลงตามระดับของการพัฒนาในแต่ละปี เช่น อัตราการเติบโตของเศรษฐกิจในแต่ละสาขา (เกษตร อุตสาหกรรม บริการ) อัตราการเปลี่ยนแปลงของจำนวนผู้ยากจน (หรือครัวเรือนยากจน) เป็นต้น เพื่อแสดงถึงการดำเนินการที่จังหวัดได้ดำเนินการในวาระหรือประเด็นที่ถูกกำหนดมาจากยุทธศาสตร์ในระดับที่สูงกว่า

๖) จากการสำรวจข้อคิดเห็นและการศึกษาด้วยการถอดบทเรียน พบว่า โครงการส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐานและการจัดหาอุปกรณ์ ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดของสำนักงบประมาณที่กำหนดสัดส่วนการจัดงบโครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด งบลงทุน : งบดำเนินงาน (๗๕:๒๕) จึงส่งผลให้งบประมาณหรือทรัพยากรนำเข้าไปใช้ในการซ่อมบำรุงถนน จัดซื้ออุปกรณ์และครุภัณฑ์ ในขณะที่งบที่ใช้ในการพัฒนาศักยภาพในการสร้างรายได้ให้กับประชาชนในพื้นที่ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและปัญหาความยากจนมีจำนวนน้อย ในบางโครงการไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสร้างรายได้โดยตรงกับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามศักยภาพของพื้นที่ ดังนั้นการจัดทำกรอบงบประมาณ อาจจำเป็นต้องมีการทบทวนความเหมาะสมโดยการใช้แนวความคิดของงบประมาณที่ใช้เพื่อการพัฒนาต่อบำนาจดำเนินงาน ทั้งนี้ อาจต้องมีการให้นิยามที่ชัดเจนของ "งบพัฒนา" เช่น "การจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เกิดการพัฒนาบนศักยภาพของทุน/ทรัพยากร (เช่น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์) ที่มีความได้เปรียบและเป็นอัตลักษณ์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มหรือเพิ่มคุณภาพให้สินค้าและบริการที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด (ทั้งการพึ่งพิงตลาดภายในประเทศ และรองรับตลาดต่างประเทศ) หรือในสถานะการณ์ปัจจุบัน" เพื่อให้เกิดโอกาสในการสร้างรายได้โดยตรงให้กับจังหวัดกลุ่มจังหวัด เป็นต้น ส่งผลให้โครงการที่สามารถเข้าเกณฑ์ดังกล่าวอาจเป็นโครงการในลักษณะของการฝึกอบรม เช่น การทำเกษตรอินทรีย์ แต่อาจต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดเชิงปริมาณที่ชัดเจนในระดับผลลัพธ์ (Outcome) เช่น เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละที่กำหนดเมื่อเทียบกับก่อนเข้าร่วมโครงการ เกษตรกรมีหนี้สินครัวเรือนลดลงไม่น้อยกว่าร้อยละที่กำหนดเมื่อเทียบกับก่อนเข้าร่วมโครงการ เป็นต้น

๗) จากการที่กลุ่มจังหวัดและจังหวัดมีการเสนอขอโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณแผนงานโครงการเป็นประจำทุกปีและเป็นจำนวนมาก เพื่อดำเนินโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ขณะที่ขั้นตอนการขอโอนเปลี่ยนแปลงฯ ต้องใช้ระยะเวลา ประกอบกับข้อจำกัดของกฎระเบียบในการโอนทรัพยากรให้กับหน่วยงานรับผิดชอบ ทำให้เกิดปัญหาในการดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรสินทรัพย์ในสิ่งที่รอการโอนทรัพยากรสินทรัพย์ตามขั้นตอนของกฎหมาย ดังนั้น เพื่อดำเนินโครงการสามารถแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนได้ทันต่อสถานการณ์ รวมทั้งเกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ จึงควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรณีที่เป็นโครงการเดิมแต่มีการเปลี่ยนแปลงกิจกรรม หรือ พื้นที่ดำเนินการ หรือ แผนการใช้จ่ายงบประมาณ หรือ ยกเลิกการดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมภายใต้โครงการ รวมทั้ง การนำเงินเหลือจ่ายมาใช้จ่ายบริหารจัดการในเรื่องการดูแลและบำรุงรักษา หรือค่าสาธารณูปโภคฯ ของสินทรัพย์ที่อยู่ระหว่างการโอนสินทรัพย์ให้ส่วนราชการ (เฉพาะสินทรัพย์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการที่ได้รับความเห็นชอบจาก ก.บ.ภ.) โดยให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาของ ก.บ.ภ. หรือ ก.บ.จ. ยกเว้น การดำเนินโครงการใหม่ที่ไม่อยู่ในแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งยังคงต้องขอความเห็นชอบจาก อ.ก.บ.ภ.ที่กำกับดูแลภาค

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการติดตามประเมินผล

๑) การดำเนินแผนงาน โครงการระดับภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัด ยังขาดระบบฐานข้อมูลการติดตามประเมินผลโครงการ แบบรวมศูนย์กลางที่สามารถนำข้อมูลในภาพรวมไปประยุกต์หรือปรับปรุงในการ

ดำเนินกระบวนการจัดทำโครงการในรอบปีงบประมาณต่อ ๆ ไป รวมถึงการประเมินผลกระทบของโครงการอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้จากการศึกษากรณีต่างประเทศ พบว่าจะมีหน่วยงานกลางในการติดตามประเมินผลและนำเสนอรายงานสู่สาธารณะ ดังนั้น หากมีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อการกำกับติดตามประเมินผลแผนงานโครงการจะทำให้ภาครัฐมีการจัดทำข้อมูลที่เป็นระบบมากขึ้น สามารถใช้เพื่อการวิเคราะห์ช่องว่างของการดำเนินโครงการ ทั้งนี้ ในการออกแบบระบบการติดตามประเมินผล ควรอยู่ในรูปแบบเดียวกันและเป็นการรายงานในลักษณะของ Self-Report แบบภาคบังคับให้หน่วยงานต้องเข้าระบบเพื่อรายงาน มีการกำหนดรอบของการรายงาน เช่น เมื่อสิ้นสุดโครงการไม่เกิน ๑ เดือน และนำมาเป็นฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการกำกับติดตามและการพัฒนาปรับปรุงการดำเนินโครงการในอนาคต ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดรายงานผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ โดยให้มีการสรุปรายการโครงการ กิจกรรม และงบประมาณที่ได้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการประจำปี พร้อมทั้งผลผลิต ผลสัมฤทธิ์ และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการ ซึ่งอาจใช้ระบบติดตามและประเมินผลแห่งชาติ (eMENSCR) ในการรายงานผลภายใน ๓๐ วันหลังสิ้นสุดปีงบประมาณ เป็นต้น

๒) จังหวัดและกลุ่มจังหวัดควรสรุปรายการโครงการ กิจกรรม และงบประมาณที่ได้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการประจำปี พร้อมทั้งผลผลิต ผลสัมฤทธิ์ และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการ ในระบบติดตามและประเมินผลแห่งชาติ (eMENSCR) หลังจากโครงการของส่วนราชการภายใต้ร่างกรอบแผนพัฒนาภาคได้รับการจัดสรร งบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ ส่วนราชการจะต้องรายงานความก้าวหน้าของการดำเนินงานและงบประมาณ ผ่านระบบ eMENSCR ทุกไตรมาส

๓) ควรมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการติดตามประเมินผล การรายงานผลการดำเนินโครงการให้อยู่ในรูปแบบเดียวกัน และเป็นการสร้างระบบรายงานแบบ Self-Report ตามระยะเวลาที่กำหนด โดยต้องเป็นการรายงานแบบภาคบังคับให้หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณ

๔) การสุ่มโครงการเพื่อการติดตามประเมินผลในลักษณะการถอดบทเรียน โดยใช้เครื่องมือแบบติดตามประเมินผล และ Template ของการประเมิน จะเป็นการสอบถามข้อมูลที่ได้รับจากการประเมินตนเองตามข้อเสนอก่อนหน้า ซึ่งผู้ประเมินสามารถวิเคราะห์ช่องว่างระหว่างสิ่งที่ผู้ประเมินได้ประเมินกับสิ่งที่ผู้จัดทำโครงการรายงานผล และพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงการดำเนินโครงการ และเป็นข้อมูลป้อนกลับในการคัดกรองโครงการต่อไป

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทและโครงการของ อปท.

๑) จากการจำแนกประเภทโครงการของ อปท. ออกเป็นสามประเภท (โครงการที่ต้องดำเนินการเพราะเป็นประโยชน์สาธารณะแก่ประชาชน กิจกรรมที่ต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อภารกิจถ่ายโอนตามกฎหมาย และกิจกรรมที่ดำเนินการเพื่อการเมืองในพื้นที่) จะเห็นได้ว่าการเชื่อมโยงบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของงบประมาณระดับพื้นที่จำเป็นต้องมีฐานข้อมูลของการจัดทำงบประมาณอย่างเป็นระบบของทุกหน่วยงานในพื้นที่จังหวัดไม่ว่า

หน่วยงานภูมิภาค จังหวัดและกลุ่มจังหวัดและของ อปท. การทำ mapping ทั้งแผนงานโครงการและตัวชี้วัด เป็นเรื่องที่มีความสำคัญไม่ใช่เป็นเพียงการกล่าวลอย ๆ เท่านั้น แต่ยังไม่มีการเชื่อมโยงดังกล่าวอย่างเป็นระบบ ทำให้การจัดสรรงบประมาณของแต่ละหน่วยงานระดับต่าง ๆ ขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน กระจายในเป้าหมายและความสำเร็จที่แตกต่างกัน

๒) สำหรับในส่วนของงบประมาณท้องถิ่นอาจต้องมีการชี้ความสำคัญของโครงการที่รัฐบาลหรือหน่วยงานภูมิภาคให้ความสำคัญผ่านเครื่องมือเงินอุดหนุนเพื่อเป็นการจูงใจแก่ อปท. ที่จะต้องเข้ามา ร่วมรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาหรือจัดทำโครงการที่รัฐบาลต้องการ แต่รูปแบบวิธีการให้เงินอุดหนุนต้องไม่ใช่ เพียงการให้เปล่าแบบปัจจุบัน อาจต้องออกแบบวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบสมทบที่แน่นอนตามแต่จะกำหนด หรือเพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนตามที่ อปท. จัดสรรงบประมาณ

๓) ประเด็นของการกล่าวอ้างว่า “ทุก ๆ โครงการของท้องถิ่นเป็นภารกิจถ่ายโอนตามแผนกระจาย อำนาจฯ ท้องถิ่นเท่านั้นที่สามารถบริหารจัดการงบประมาณได้” ทำให้มีหลายโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ไม่มีงบประมาณดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ แต่ถ้าหากพิจารณารัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ระบุในมาตรา ๒๕๐ ถ้าท้องถิ่นเห็นว่าการบางอย่างจะเกิดประสิทธิภาพมากกว่า หากมอบหมาย ให้รัฐหรือเอกชนทำแทนได้ ซึ่งการจัดสรรงบประมาณในภารกิจที่มีการถ่ายโอนปัจจุบันยังมีช่องว่างที่ต้องพิจารณา ร่วมกันในระดับพื้นที่อยู่มาก เพราะภารกิจถ่ายโอนหลายประเภทต้องถูกคลี่แสดงประเภทโครงการออกมา ว่าประกอบด้วยกิจกรรมประเภทใดที่อยู่ภายใต้การถ่ายโอน และกิจกรรมใดที่ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบ ของหน่วยงานเจ้าของงานเดิม โดยเฉพาะกิจกรรมที่เป็นเชิงเทคนิคขั้นสูงที่มีความซับซ้อนในการดำเนินการ เช่น การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานบางอย่าง การดูแลสุขภาพสุขอนามัยภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน นั้นหมายความว่า หน่วยงานภูมิภาคไม่ได้ถูกปิดกั้นการจัดสรรงบประมาณเพื่อทำหน้าที่ที่ถูกถ่ายโอนไปแล้ว ประกอบกับปัจจุบัน ยังมี อปท. หลายแห่งที่ขาดความพร้อมและไม่มีความเชี่ยวชาญเพียงพอในการดำเนินโครงการของท้องถิ่นได้อย่าง มีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารการพัฒนาเชิงพื้นที่ระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ โดยเฉพาะโครงการประเภทโครงสร้างพื้นฐานที่ตั้งอยู่ในหลายพื้นที่ อปท. เช่น ถนน และระบบชลประทาน เป็นต้น ทำให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดไม่สามารถแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนได้ทันต่อสถานการณ์ รวมถึง การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของกลุ่มจังหวัดได้ ดังนั้น ในการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณ โครงการของ อปท. ควรพิจารณาทางเลือกให้หน่วยงานภูมิภาค หรือจังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถเสนอขอรับ การพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการดังกล่าวข้างต้น ในกรณีที่ท้องถิ่นร้องขอ หรือกรณี หากไม่ดำเนินการเร่งด่วนจะส่งผลกระทบต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ทั้งนี้ต้องพึงระมัดระวัง ความซ้ำซ้อนของการจัดสรรงบประมาณกับ อปท. ที่อาจวางแผนดำเนินโครงการนั้น ๆ อยู่ด้วย

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับตัวชี้วัด

๑) เพื่อให้การถ่ายทอดยุทธศาสตร์มาสู่การจัดทำโครงการมีความสำเร็จตามเป้าหมาย การจัดทำ โครงการในระดับภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัด ควรมีการจัดทำเส้นทางของตัวชี้วัดหลัก (KPI Mapping) ทั้งนี้

เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนแผนพัฒนาภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัดที่มีประสิทธิภาพ ประเด็นสำคัญที่ทางคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ) จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับประเด็นการถ่ายทอดตัวชี้วัดที่ชัดเจน กล่าวคือ ทางหน่วยงานจะต้องมีการจัดทำเส้นทางหรือแผนผังแสดงความสัมพันธ์ของตัวชี้วัดหลัก (KPI Mapping) ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ที่มีความชัดเจน โดยจะต้องสร้างความสัมพันธ์หรือเส้นทาง การถ่ายทอดตัวชี้วัดจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ไปสู่ แผนพัฒนาทั้ง ๖ ภาค แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัด และนำไปสู่การถ่ายทอดไปยังหน่วยงาน ระดับภูมิภาคและหน่วยงานท้องถิ่น ที่ถือว่าเป็นหน่วยงานในระดับปฏิบัติการในการรับผิดชอบตัวชี้วัดเหล่านั้น ซึ่ง KPI Mapping จะช่วยให้หน่วยงานระดับปฏิบัติการเห็นถึงภาพรวมในการดำเนินงานว่าผลการดำเนินงาน จะตอบสนองต่อตัวชี้วัดและเป้าหมายของยุทธศาสตร์อย่างไร อีกทั้งเห็นถึงหน่วยงานที่มีการดำเนินตามตัวชี้วัด ร่วมกันอีกด้วย กล่าวได้ว่า การทำ KPI Mapping นอกจากจะสะท้อนความเชื่อมโยงของตัวชี้วัดหลักของหน่วยงาน ในแต่ละระดับแล้ว ยังมีส่วนสำคัญที่ช่วยให้หน่วยงานในระดับต่าง ๆ มีเป้าหมายในการดำเนินงานร่วมกันอย่าง บูรณาการ

๒) คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการพัฒนา ระบบฐานข้อมูลตัวชี้วัดหลัก (KPI Monitoring) ทั้งนี้จากผลการศึกษาพบว่า การขับเคลื่อนแผนพัฒนาภาค มีความเกี่ยวเนื่องกับแผนหลายระดับ และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ทั้งหน่วยงานส่วนภูมิภาคและ หน่วยงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานในระดับปฏิบัติการ ส่งผลให้หนึ่งในปัญหาและอุปสรรคของการ ขับเคลื่อนแผนพัฒนาภาค คือ การขาดติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ตลอดจนการรายงานผลลัพธ์ และ ผลกระทบต่อสาธารณะได้รับทราบการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริง

๓) การจัดทำระบบฐานข้อมูลจะต้องมีการจัดเก็บตัวชี้วัดหลักในแต่ละยุทธศาสตร์ หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง และค่าเป้าหมาย และมีการระบุถึงความเชื่อมโยงหรือความสัมพันธ์ของแต่ละตัวชี้วัด เพื่อให้หน่วยงาน ต่าง ๆ เห็นภาพการดำเนินงานและการติดตามผลรวมกัน ซึ่งหลังจากมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลจะสามารถ ใช้เป็นศูนย์กลางในการติดตามความก้าวหน้าของโครงการต่าง ๆ ภายใต้แผนงานสำคัญของจังหวัด กลุ่มจังหวัด หรือภาคที่ต้องมีการดำเนินการร่วมกันของหลายหน่วยงาน พร้อมทั้งยังช่วยในการติดตามและประเมินผล การดำเนินงานของแผนพัฒนาภาคในรายตัวชี้วัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และที่สำคัญจะแสดงให้เห็นถึง ความสอดคล้องและการตอบสนองต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และยุทธศาสตร์ชาติได้อย่าง เป็นรูปธรรม

๔) คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการ นำตัวชี้วัดมาใช้ในการพัฒนาปรับปรุงโครงการ และใช้เพื่อการพัฒนากระบวนการคัดกรองและการจัดสรร งบประมาณ โดยมีเกณฑ์ที่ชัดเจน และนำเกณฑ์นั้นมาประยุกต์ใช้ รวมถึงเป็นระบบการติดตามประเมินผลระหว่าง การดำเนินโครงการ ในเชิงเทคนิค ควรมีการเสนอการจัดเก็บข้อมูลที่มีความจำเป็นเพื่อใช้ในการขับเคลื่อน การดำเนินการโครงการในระยะปานกลางและระยะยาว นอกเหนือจากการตั้งตัวชี้วัดโครงการที่เน้นผลลัพธ์

ควรเน้นการจัดเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงผลลัพธ์ของการพัฒนาและผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินโครงการ

๕) การจัดประเภทของโครงการเพื่อชี้ถึงเป้าหมายในแต่ละระดับที่ชัดเจน อาจเป็นแนวทางหนึ่งในการทำให้การประเมินด้วยตัวชี้วัดมีความชัดเจนที่มากขึ้น ซึ่ง KPI Mapping เป็นหนึ่งในวิธีการจัดกลุ่มตัวชี้วัดที่ไล่ระดับลงไปจากภาพใหญ่ไปย่อย เป็นการสร้างระบบความเชื่อมโยงตัวชี้วัดแสดงความเชื่อมโยงของตัวชี้วัดในรายประเด็น (ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคมและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และด้านสิ่งแวดล้อม) โดยมีความเชื่อมโยงจากยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี แผนปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ และยุทธศาสตร์การพัฒนภาค การดำเนินการนี้เป็นแนวทางเพื่อใช้ในการพิจารณาความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ในระดับต่าง ๆ และสามารถนำไปพิจารณาถึงผลสำเร็จตามตัวชี้วัดที่ตั้งไว้ในอนาคต

๖) การวัด Contribution ของตัวชี้วัดความสำเร็จอาจไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากในการกำหนดตัวชี้วัดตั้งแต่ต้นอาจไม่ได้มีการกระจายความรับผิดชอบของตัวชี้วัดไปในระดับภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัด ส่งผลให้ไม่สามารถระบุได้ว่าความสำเร็จ (หรือความไม่สำเร็จ) ที่เกิดจากการดำเนินแผนงาน/โครงการ เกิดขึ้นจากแต่ละแหล่งมากน้อยเพียงใด และตัวชี้วัดบางรายการ (ในระดับภาค) อาจไม่สื่อความหมายในการเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของแผนงานระดับภาคในประเด็นด้านต่าง ๆ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจต้องมีการระบุตัวชี้วัดเชิงปริมาณใหม่ ๆ ที่สอดคล้องกับการพัฒนาและสามารถวัดผลได้จากในระดับล่างสู่ระดับบน ซึ่ง KPI Mapping อาจเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ทำให้เห็นถึงการถ่ายทอดตัวชี้วัดในแต่ละประเด็นและไล่ระดับของแผนลงสู่ระดับโครงการ

ข้อจำกัดในด้านข้อมูลในการศึกษา

ในการศึกษาได้ดำเนินการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลโครงการของภาค กลุ่มจังหวัดและจังหวัดในภาพรวมทั้งหมดที่ได้รับอนุมัติจัดสรรงบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๖๒ และ ๒๕๖๓ ด้วยวิธีการหลายรูปแบบ ได้แก่ การจัดเก็บจากข้อมูลของสำนักงบประมาณ (เล่มร่าง พรบ.งปม.ขาวคาดแดง) การมีหนังสือขอความอนุเคราะห์จากหน่วยงาน ในรูปแบบ Google drive รวมถึง Google form ซึ่งสามารถรวบรวมข้อมูลในระดับจังหวัดได้ในภาพรวม โดยในการจัดเก็บได้จำนวนข้อมูลผู้ตอบกลับ (ตามที่น่าเสนอในบทที่ ๗) อย่างไรก็ตาม ในระดับจังหวัด จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามอาจอยู่ในระดับที่น้อยที่จะใช้เพื่อการศึกษาแบบจำแนกรายจังหวัด (และในบางรายของกลุ่มจังหวัด) ในการประมวลผลจากแบบสำรวจจึงดำเนินการได้ในระดับภาค และกลุ่มจังหวัด ทั้งในเชิงปริมาณ (คำถามแบบให้ระดับคะแนน) และคุณภาพ (คำถามปลายเปิด) คำอธิบายประการหนึ่งสำหรับสถานการณ์การส่งข้อมูลนี้ คือ การที่ผู้รับผิดชอบที่มีความรู้ความเข้าใจในระดับภาค และระดับกลุ่มจังหวัด มีผู้ที่รับผิดชอบที่ชัดเจน เข้าใจกระบวนการในการจัดทำแผนตั้งแต่ต้นจนถึงกระบวนการติดตามประเมินผล จึงสามารถที่จะตอบคำถามได้ ในขณะที่กลุ่มที่รับผิดชอบโครงการในระดับจังหวัดมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากและไม่ได้เป็นผู้จัดทำแผนในทั้งกระบวนการ จึงอาจไม่ได้ให้ข้อมูลที่ลงในรายละเอียดได้อย่างครบถ้วน ดังนั้น จากข้อจำกัด

ดังกล่าว ทาง สศช. จึงควรมีการออกแบบระบบเพื่อการจัดส่งข้อมูลในระดับกลุ่มจังหวัด และจังหวัด (กรณีในระดับภาคอาจเกิดจากหน่วยงานผู้จัดทำโครงการ ซึ่งไม่ได้มีปัญหาของการให้ข้อมูลรายโครงการ) โดยเป็นการให้ข้อมูลตามระยะเวลาที่มีการกำหนด และเป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้เป็นข้อมูลในการจัดสรรงบประมาณในอนาคต (การใช้ข้อมูลจากการกำกับติดตามเป็นส่วนหนึ่งของการคัดกรองโครงการของจังหวัด และกลุ่มจังหวัดในอนาคต)

นอกจากนี้ การศึกษาครั้งนี้อยู่ในช่วงเวลาของการเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (โควิด-๑๙) ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินงานในการจัดประชุมและการจัดเก็บข้อมูลบางส่วนให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ ส่งผลให้แผนการดำเนินงานบางส่วนต้องมีการปรับเปลี่ยน โดยเฉพาะการจัดประชุมที่มีการปรับรูปแบบการจัดประชุมให้เป็นไปตามมาตรการของศูนย์บริหารสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (ศบค.) โดยเป็นการประชุมในลักษณะกลุ่มย่อยกระจายตามกลุ่มจังหวัด แต่ยังคงจำนวนกลุ่มเป้าหมายของผู้เข้าร่วมประชุมเพื่อให้การดำเนินงานศึกษา สามารถดำเนินงานต่อไปได้ตามขอบเขตการศึกษาที่กำหนดได้อย่างครบถ้วน



Executive summary

Since 2017, the Thai Government has increasingly prioritized area-based development, as can be seen in Strategy 9 of the 12th National Economic and Social Development Plan which clearly sets regional development directions and identifies target areas for provincial, urban, and local development. Accordingly, budgets have been allocated for regional and cluster-level development through the Integrated Plan for National Economic Strengthening and Sustainability beginning in Fiscal Year 2018. In addition, since Fiscal Year 2019, budgets have also been allocated as a tool to implement the regional development plan in line with the established strategies.

Moreover, the 2017 Regulations of the Office of the Prime Minister on Integrated Area-based Administration require the establishment of the Prime Minister-chaired Committee for Regional Integrated Development Policies (henceforth abbreviated as “the Committee”) entrusted with the duties and power to establish policy frameworks and integrated system for regional, cluster and provincial level administration. The regulations also require regional development plans to guide overall area-based developments, ensuring coherent development in all areas and boost competitiveness to provide inclusive benefits to local populations. Additionally, provincial and cluster development plans aim to harmonize developments at all levels focusing on addressing local needs.

So far, the implementation of the regional development plans for all six regions has been ongoing for the past three years, while provincial and cluster development plans have been in place since 2010. To provide support to the Committee, the Office of National Economic and Social Development Council (NESDC) was assigned the responsibility in 2018 to track implementation progress as well as conduct monitoring and evaluation (M&E) of area-based developments along the line of regional, cluster and provincial development plans.

Focusing on key projects/programs of the public sector, clusters and provinces which are funded through the Committee’s regulatory mechanism, NESDC is mandated to ensure their coherence with regional development directions and the National Strategic Master Plan, identify challenges, problems and solutions, and report to the regional subcommittee and the Committee, as well as assess changing situations which affect area-based development and anticipate future development trends to inform subsequent regional development plans and fine-tune cluster- and provincial level budget allocation.

The objectives of regional, cluster and provincial development plans under the Committee mechanism are:

- 1) To evaluate key strategies under regional development plans and budget allocation;
- 2) To assess achievements against provincial and cluster-level development plans;
- 3) To provide recommendations to enhance existing mechanisms and procedures, as well as solutions to challenges and problems in order to boost efficiency in developments in line with regional, cluster and provincial development plans.

The goals are to ensure that:

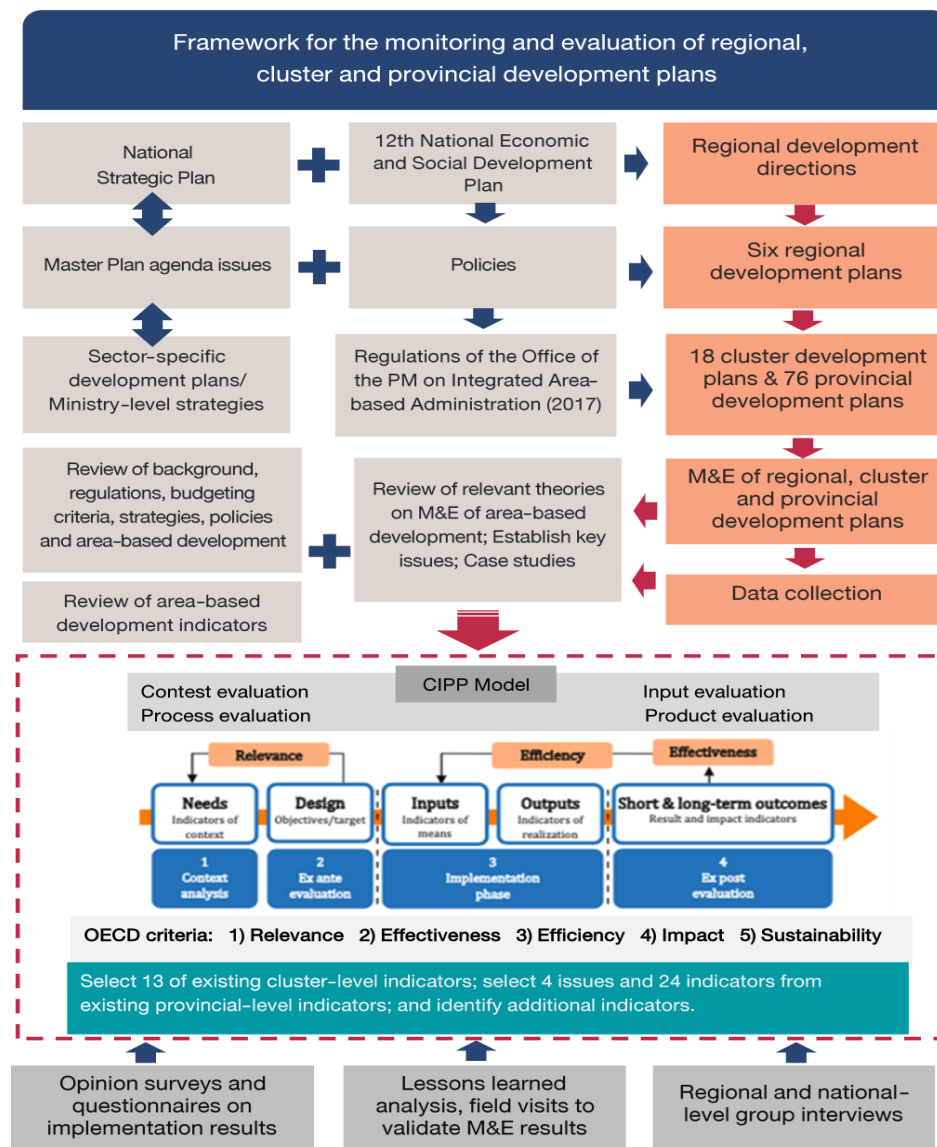
- 1) Local development partners can apply the M&E results to enhance the implementation of regional, cluster and provincial development plans for concrete implementation and increased efficiency;
- 2) The recommendations will inform regional NESDC offices in developing regional development plans for the next phase;
- 3) The mechanism and procedures in preparing cluster and provincial development plans and annual action plans in the next phase are enhanced for more efficient, concrete implementation.

The study framework and scopes are as follows:

- 1) To study and review relevant theories and research in the monitoring and evaluation (M&E) of area-based development plans;
- 2) To set key issues for the M&E of the regional development plans for all six regions, as well as key development issues in cluster and provincial development plans;
- 3) To analyze case studies from countries with successful M&E of area-based development plans;
- 4) To survey the opinions of stakeholders and relevant agencies at cluster and provincial levels using questionnaires and interviews to identify challenges and problems in preparing and implementing internal development plans in line with the regional, cluster and provincial development plans;
- 5) To provide recommendations in enhancing mechanisms and procedures for increased efficiencies in planning, M&E and reporting M&E results of regional, cluster and provincial development plans under the Committee mechanism;
- 6) To conduct at least one focus group discussion for each of the six regions to gather opinions on problems, challenges and success factors in implementing regional, cluster and provincial development plans, to present draft M&E results, and to receive comments and recommendations from development partners to ensure the completeness of the report;
- 7) To organize training to increase capacity, knowledge and skills for NESDC staff who work in regional and area-based developments, and enhance their capability to conduct M&E of regional, cluster and provincial development plans.

This study aims to assess the achievements of area-based development in six regions, 18 clusters and 76 provinces with different contexts. Due to the adjustments of the Committee's implementing mechanisms in area-based administration to ensure integration between function-based and area-based agencies, the M&E of regional, cluster and provincial development plans under the Committee mechanism needs to assess the strategies in the regional development plans and key budget allocation. Development goals including outputs and results relevant to area-based and national developments are to be taken into consideration, together with a study of relevant procedures to identify challenges and success factors in implementing development plans.

The present M&E is a result-based monitoring, using the CIPP Model following Stufflebeam and Shinkfield (2007) and the OECD Assessment Methods as well as qualitative and quantitative indicators covering key local development issues. The indicators used are key quantitative indicators developed by NESDC, while the qualitative and quantitative surveys of local stakeholders are conducted with Google forms and templates. In addition, case studies from countries with success in the field of area-based development M&E were also examined. Finally, findings were analysed, and recommendations were developed to inform area-based developments during the second half of the 12th National Economic and Social Development Plan and the following 13th plan to suit the changing contexts which affect area-based development, as well as to provide a model for efficient and effective M&E of regional, cluster and provincial development plans in the next phase. The study's conceptual framework is shown in the following diagram:



The study results are as follows:

1) **The review of area-based development plans** found that the directions and strategies under the Regional Development Plan (2017-2021) for all regions followed the principles and processes set by the Committee. Upon closer examination, they were found to be appropriate and feasible in facilitating economic growths in line with the goals to foster economic opportunities and reduce inter-regional income gaps, in addition to relevant contexts resulting from past developments, as well as local potentials and opportunities based on key regional, cluster and provincial resource bases. Moreover, they were linked with development issues in the National Masterplan under Strategy 9 of the 12th National Economic and Social Development Plan, as well as sector-specific development plans.

Providing guidelines for local development and allowing national, regional and local agencies to develop their programs in line with each region's development directions and strategies, the current regional development plan mostly focused on economic development while there was less emphasis on social and environmental development. It should be noted, however, that national and regional function-based agencies placed little importance on the plan, implementing mostly routine and small-scale projects. As a result, the program connection with the value chain was missing, resulting in a failure to efficiently implement regional integrated development strategies to achieve effective and equitable economic development.

2) **In relations to indicators**, it was found that the current set of indicators are multi-level and overlapping. Although there was a transfer of indicators showing connections of desired impacts and outcomes of strategies, programs and projects from the national level to regional and provincial levels, the contribution of indicators from one level to another level could not be clearly identified and concretely measured. In addition, the transfer of indicators was compartmentalized and lacked integration from sources to destinations. As a result, the M&E of indicators was inconsistent and unable to inform on specific subjects. Moreover, Indicators were difficult to understand and interpret. Indicators and goals did not have a one-on-one mapping relationship, i.e., one goal may require multiple indicators to measure achievements, while certain indicators may indicate the success of several programs. In practice, it became difficult to recognize an indicator's relevance for programs with many indicators.

Therefore, KPI Mapping should be conducted to establish the hierarchy of indicators from key development issues under the national plan down to the regional plan. In addition, fishbone diagrams can be used to show the connections of indicators in different levels, using the National Strategic Master Plan as a basis to identify indicators at each sub-levels so that each level has clear consistent goals and mutually supportive programs with no redundancies.

KPI mapping can identify indicators-related problems in each group of assessment issues. For example, for economy growth in the tourism sector, there are income growth indicators in each level of plans down to the provincial level, as each province can freely select appropriate goals to suit their tourism potentials. Therefore, programs should be integrated and have mutually supportive projects with no redundancies. In other words, provincial authorities should be responsible for the development of tourist attractions in their own provinces, while regional and cluster-level programs should put their resources into interprovincial issues such as transportation infrastructure, for example. On top of that, national-

level authorities should focus on overall tourism policies such as tourism promotion measures, tax refunds and large infrastructures, etc.

3) After examining the administrative structures, area-based development strategies and plans, and M&E of area-based developments in France, Japan and Vietnam in comparison with Thailand, it was found that

(1) Thailand should apply more spatial planning in regional development plans to ensure coherent urban planning in different dimensions. Provinces in the same region may not need the same level of development in all aspects. If all provinces aim to develop industries to create jobs or to make products from common natural resource base, it may cause oversupplies of the same products and interprovincial competition. On the other hand, one province may be designated for high job growth with a good transportation system for populations from nearby provinces to commute to work, while another may focus on modern agriculture, for example. In addition, sharing an airport and a university across multiple provinces is more cost-effective than building these facilities in every one of them. This kind of analyses requires high-level deliberation at regional and national level. Regional development authorities need to consider such inter-urban relationships rather than merely lumping all provincial development plans into one regional development plan.

(2) KPI mapping should be conducted to ensure efficient implementation of regional development plans. Responsible authorities should develop clear KPI mapping for each strategy issue, establishing the relationships or transfer of indicators from the 12th National Economic and Social Development Plan to regional development plans, cluster and provincial plans, as well as to regional and local government agencies who are responsible for implementing those indicators.

(3) The implementation of regional development plans is connected to several levels of plans and many relevant agencies. As a result, one of the problems and challenges was the lack of a M&E and reporting of outcomes and public impacts. NESDC and relevant agencies should develop KPI monitoring system to monitor and evaluate the implementation by using clear KPI mapping for each strategic issue.

(4) Budget allocation and M&E results should be linked. M&E results should be used to inform budget allocation and enhancement of future projects consistent by applying M&E recommendations, and to inform the adjustments of strategic directions in line with national strategies. Technological innovations should be adopted in reporting and M&E.

4) Overall, stakeholders involved in plan preparation, administration and M&E stated that regional, cluster and provincial development plans were implemented reasonably well. Most stakeholders commented that the directions and strategies of regional development plans were “well” to “very well” connected with policy-level plans and appropriate to local potentials. However, they also reported problems challenges, and areas for improvement. These include increasing private sector and CSO participation in committee structures; improving budget allocation approach to ensure that function-based agencies submit more projects in line with the regional development plan, and connected and integrated with value chain, and relevant

to area-based development; and enhancing budgetary, personnel and IT supports for systematic M&E. (Details can be found in Chapter 7).

5) Based on the M&E of regional projects and lesson learned analysis of 28 projects (Details can be found in Chapter 8), it was found that:

(1) Many programs under cluster and provincial action plans made midterm changes to the budgets allocated by the Annual Budget Act where projects were cancelled or remaining budgets were diverted to fund urgent operations – mostly to prevent or address the impacts of disasters including droughts, floods, coastal erosion and air pollution. As a result, annual cluster and provincial-level official action plans mostly focused on addressing urgent needs of the populations, rather than following the cluster and provincial development plans.

(2) As projects under regional, cluster and provincial-level official action plans were mostly determined by geographical scope and each agency's mandate, they often lacked systematic integration and linkages with the plans of other agencies. As a result, the only beneficiaries of projects funded by regional and cluster integration budgets are those living within the project's coverage areas.

(3) In addition, there is a high proportion of economic development programs. Most activities were infrastructure building (road surface improvements and expansion, building constructions, etc.) and procurement of hardware (such as installation of smart announcement boards and detection system for traffic conditions and accidents, as well as equipment to improve agricultural productivity.)

(4) Key issues related to problems and key success factors in the implementation of area-based development programs were identified through lesson learned analysis as follows:

(4.1) Although beneficial to local populations, projects under cluster and provincial action plans and official action plans were separately implemented along the line of each agency's mandate without inter-agency integration and linkages. They also often lacked participation of local entities with potentials to complement the projects and improve efficiency and relevancy to local needs.

(4.2) Some projects may have met local needs but were unrealistic for the project area and unable to achieve their goals, due to the top-down approach in the planning, proposal submitting, and budgeting processes. As the conditions of the areas were not taken into detailed consideration, resulting projects were inappropriate to local reality. Lack of coordination may also cause delays and make maintaining project outcomes difficult and unsustainable in the long run.

(4.3) Activities were sometimes initiated without assessing the capabilities of participants and resulted in the participants' inability to continue them on their own in the future. This issue pertains to unintegrated projects where local participations were not engaged to identify a sustainable approach to maintain project output/outcome. It also applies to training projects which only counted the number of participants rather than assessed the projects' achieved outcomes and impacts and did not have continuous capacity building built into the system.

(4.4) Most cluster and provincial development projects had only once source of funding, and mostly involved administration and maintenance of assets along the line of the national-level authorities' mandates. If unfunded by national budgets, even when meeting local needs, clusters and provinces often had to contribute their own limited budget to national-level authorities even when they fell under the latter's mandate.

(4.5) Most projects were infrastructure and hardware procurement, in line with the Bureau of Budget requirements of 75:25 ratio between development and administrative budgets for cluster/provincial projects. As a result, most budgets and resources were used for road maintenance and procurement of equipment and hardware, while little were spent in building infrastructures to boost local income and reduce inequality and poverty.

(4.6) Project implementation were often delayed by procurement process appeals, faulty building designs, construction site inaccessibility during rainy season and high tides, labor shortage due to COVID-19 pandemic as well as lack of local participation. A lack of risk management plan could cause further delays.

(4.7) Large-scale construction projects were often truncated due to a high risk of not getting funded. As a result, their implementation often failed to cover the entire affected areas.

(4.8) Lack of clear indicators for project outcomes could be a result from lack of pre-and post-implementation M&E as well as lack of monitoring data, making the evaluation of project success difficult. In addition, project evaluation was often not conducted systematically. In particular, project results were rarely used to inform the implementation in following years such as for the consideration of budget allocation. Therefore, indicators and evaluation did not result in increased competitiveness and continuous improvement of projects.

(4.9) Unsustainability was sometimes caused by a lack of clarity in the management and maintenance of assets received from the clusters as well as by time-consuming procedures. As a result, projects could not be continuously implemented, particularly the maintenance and repair of assets for continuous use. Agencies also did not have clear plans for development continuation.

On the other hand, the following were found to be factors for successful implementation:

- 1) Projects conceived based on the needs of the beneficiaries and engaging public participation; projects with good M&E scores typically with public hearing activities, public engagement approach and strategies to employ the community strength for continuation after the end of the project.

- 2) Projects should have integration and linkages with the plans of relevant government agencies as well as cluster and provincial level mechanisms for collective implementation. The provincial governor can also play an important role in the success. By designating a plan as the province's agenda, the governor's directives facilitate collective collaboration and careful planning to avoid unintended consequences to other agencies and bring together experts to work side by side in their areas of expertise.

3) An appropriate proportion of development budgets to administrative budgets allows cluster-level and provincial authorities to create added values and improve quality of products and services to match domestic and international demands and create direct opportunities to boost income levels for the clusters and provinces.

4) A risk management plan also helps guide projects through unanticipated adverse situations. This plan must be included from the project planning step. Project owners may develop the plan in collaboration with stakeholders while also increasing awareness of the project implementation.

5) The usefulness of project outcome data is based on a clear establishment of outcome indicators as well as M&E data collection before and after the project for short and long-term outcomes. In addition, they also benefit the development of an M&E system to ensure consistent implementation, as well as adjustment of indicators to deal with external challenges.

6) Rules and regulations for post-project asset transfers should be amended as necessary to reduce bureaucracy and timeframe while strengthening LAO capacity in project continuation.

Key recommendations from lesson learned analysis are as follows:

1) Data inspection should be conducted during project screening. As some projects can be complex with many details, project evaluation requires an understanding of the types, forms and details of various issue as well as each project's specificity and limitations.

2) Cluster-level projects should genuinely link provinces together. At present, they tend to be segmented along provincial lines to facilitate budget administration. However, large-scale projects with mutual inter-provincial benefits will complement provincial-level projects, as they are often beyond the capability of a single province and has the potentials to address common needs of multiple provinces within the cluster.

3) NESDC monitoring should be ongoing during project implementation to ensure consistence and prompt adjustments when problems arise. A database system is also needed for systematic M&E. Projects should be re-evaluated at the end of the project to measure their overall outputs, outcomes and impact against set goals and for cost effectiveness. In addition, the impacts of finished projects should be re-assessed after a set period.

4) For follow-ups, project should be specifically selected, and their activities assessed for linkages. The selection of projects for assessment should have appropriate distribution in terms of number of projects, project types, responsible agencies, locations, budget levels, etc. to support the building of an M&E database and the development of criteria for project screening and assessment in the future.

Policy recommendations

After reviewing all the study elements, we proposed policy recommendations categorized by key issues as follows:

Recommendations on planning and Budgeting management

1) Towards the end of the current regional development plan in 2020, the COVID-19 pandemic hit Thailand's economy and society leaving serious impacts on the employment, income, quality of life and livelihood of the populations in all regions. To ensure clear regional development directions and strategies with relevance to local problems, development potentials, opportunities and feasibility during the next five years, **the focus should be on hearing public voices about COVID-19 impacts, as well as gathering opinions of partners and stakeholders on development approaches** to ensure that the next regional development plan will be a concrete tool for implementation of integrated area-based development policies and include key development programs in line with set directions.

2) As public agencies use their own budgets to implement projects under the regional development plan, they are cautious to avoid exceeding the budget ceiling for fear of not being funded by their respective ministries. As a result, most projects were small. In addition, some agencies in the value chain were not interested to propose projects in this way, resulting in a value chain breakdown and lack of cross-agency integration. Therefore, to ensure that relevant agencies place importance on area-based development plans to integrate the value chain with relevance to effective regional development strategies, **the Committee should set annual budgets specifically earmarked for projects under the regional development plan, especially for large projects with importance for regional area-based development**, as well as identify implementation gaps and develop projects to complete the value chain. This will help establish clear budgetary linkage between function-based, area-based and agenda-based developments.

3) At present, there is low private sector and civil society representation in the structures of the Committee/working groups whose members are mostly from public sector. In addition, current regulations allow authorization only to government agencies, severely limiting the diversity of perspectives on project proposal and relevant guidelines. **Opening up the Committees and working groups by increasing private sector and civil society representation will help boost diversity and comprehensiveness of development issues**, as well as promote accountability and bottom-up approach.

4) The criteria for budget allocation and adjustment are rather vague. As a result, allocated budgets may not match local needs. This is partially because it falls under the power of the Bureau of Budget with unified national standards, while area-based developments – especially at cluster and provincial levels – may have diverse programming needs. Therefore, **the Committee's participation in budget allocation and adjustment may increase flexibility, project diversity and relevance to local needs**. A review of the provincial budget allocation formula may also help boost the responsiveness of cluster and provincial-level management.

5) The provincial budget allocation formula should be revised to include dynamic indicators to reflect current developments. The current formula divides the budget in equal parts for each province with some variations based on weighted scoring across multiple variables. As such, several indicators such as population size and poverty and inequality levels reflect similar issues and are dynamic from year to year. As a result, budgets allocated each year tend to vary little and are not indicative of specific local developments. Therefore, **budget allocation should**

take into consideration urgent projects as well as projects to enhance local capacity. Indicators should be revised to include dynamic indicators as appropriate to each year's development levels including the growth rate of each economic sector (agriculture, industry, services), changes in the number of poor populations or households, etc. to reflect the progress of measures performed by provincial authorities in line with the agenda set by higher-level strategies.

6) According to survey results and lesson learned analysis, many projects were infrastructure and procurement projects in line with the Bureau of Budget requirements of 75:25 ratio between development and administrative budgets for cluster/provincial projects. As a result, budgets and resources were mainly used for road repairs, procurement of equipment and hardware, while little was invested in increasing the capacity and income of local populations to reduce inequality and poverty. Moreover, some projects failed to promote economic development or increase income for the involved provinces and clusters based on local potentials. Therefore, **the budgeting framework may need to be reviewed to identify a more appropriate ratio between development and administrative budgets.**

"Development budget" may need to be clearly defined as, for instance, "budget allocation to enable development based on existing potentials in terms of capitals/resources (such as human resources development) where certain provinces and clusters may have an advantage and take as their unique identity, in order to create added values or boost the quality of goods and services to meet both domestic and international market demands or as appropriate to the current situation" in order to create direct income opportunities to the provinces and clusters. Therefore, projects which qualify under these criteria may be training projects such as organic agriculture training, but they are required to have outcome-level quantitative indicators. For example, trainees must have increased income or decreased household debts at a certain percentage compared to baseline.

7) Every year, many clusters and provinces request to alter their budgets and projects to divert funds for urgent purposes. However, the time-consuming approval process and cumbersome regulations for asset transfer to responsible agencies lead to financial issues of asset maintenance and care while the transfer is legally pending. Therefore, to ensure project responsiveness to local needs as well as administrative agility, **relevant rules and regulations need to be amended**, for example, to allow activities, spatial scope or budgets to be changes or cancelled, or allow remaining funds to be used to pay for administrative, care and maintenance or utility costs of transfer-pending assets (only for assets of projects approved by the Committee), except new projects not in the annual official action plans which still need approval from the regional subcommittees.

Recommendations on M&E

1) The regional, cluster and provincial program implementation needs a centralized database system so that collected data can be used to inform implementation adjustments in the following fiscal year as well as in the systematic assessment of project impacts. Like centralized agencies responsible for M&E and public reporting in case studies from other countries, **the establishment of a specialized agency to coordinate project M&E will allow systematic data collection in the public sector to be used to identify implementation gaps.** The M&E design

should include mandatory self-reporting using the same formats, requiring all agencies to log into the system within a fixed reporting timeframe (i.e., one month of the end of the project). The database will inform M&E and implementation improvements. Provinces and clusters are required to report implementation results of their annual official action plans with a summary of projects, activities and budgets, as well as outputs, achievements, problems and challenges. The eMENSCR system may be used for reporting within 30 days after the end of the fiscal year, for example.

2) Provinces and clusters should submit a summary of projects, activities and budgets, as well as outputs, achievements, problems and challenges in the eMENSCR system. Once the government's official projects under the draft regional development framework have been allocated budgets for Fiscal Year 2023, all government agencies are required to report on implementation progress and budget spending in the eMENSCR every quarter.

3) **Technological innovations should be adopted in M&E reporting.** All implementation progresses are to be reported within a set timeframe by all budgeted agencies using a mandatory self-reporting system with consistent formats.

4) M&E should be conducted on randomly selected projects for lessons learned analysis, using M&A tools and templates to cross-check self-reported data against collected data to identify gaps and solutions to improve implementation and inform future project screening.

Recommendations on the roles and projects of local administrative organizations (LAOs)

1) LAO projects are classified into three types (tasks for public goods, tasks for legal transfer, local political tasks). It is apparent that the integration of area-based budgeting strategy requires a database system and systematic budgeting for all regional, cluster and provincial-level government agencies and LAOs. As such, the importance of mapping all programs and indicators cannot be underestimated. However, there is yet no mechanism to established systematic links, resulting in incoherent budget allocation to agencies at different levels as well as inconsistent goals and achievements.

2) Financial incentives may be needed in order to induce LAOs to provide solutions to or take up projects prioritized by the central government. However, such financial supports cannot be unconditionally provided as it is at present. A design on allocation of participatory support at fixed amounts or proportionate to LAO funding is needed.

3) Many essential/urgent projects to address local problems go unfunded due to a misconception that all LAO projects are transferred tasks under the decentralization plans and only LAOs can request budgets for them. However, Section 250 of the 2017 Constitution allows the LAO to delegate certain tasks to a private organization or a government agency if it will be more beneficial to local populations.

At present, budget allocation for transferred tasks has many gaps which require collective deliberation at the local level. Decisions remain to be made for several types of tasks whether they would be transferred or remain under the responsibility of the current government agency (especially highly technical and complex activities such as certain infrastructure projects

and healthcare under the current situation.) This essentially means that government agencies are not precluded from requesting budgets to perform transferred tasks.

In addition, the lack of preparedness and capability of many LAOs to efficiently implement local projects impacts provincial and cluster-level area-based developments, particularly infrastructure projects such as roads and irrigation systems which straddle across several LAOs. As a result, some clusters and provinces are unable to promptly address local needs, much less to increase competitiveness.

Therefore, local, provincial and cluster-level agencies should be allowed to apply for budgets to implement LAO projects if requested by the LAO involved or if the failure to urgently address an issue will severely impact on the well-being of the populations. However, it is necessary to avoid budget duplication as the LAO may already be planning to implement the same project.

Recommendations on indicators

1) To ensure successes from strategic transfer to project development, KPI mapping should be conducted to ensure effective implementation of regional, cluster and provincial development plans. The Committee must focus on clear transfer of indicators, i.e., relevant agencies must develop clear KPI mapping for each strategy issue by establishing indicator linkages or transfer from the 12th National Economic and Social Development Plan to the regional development plans, cluster and provincial plans, as well as to regional government agencies and LAOs responsible for implementation. KPI mapping will help implementers to visualize the entire system, know how to apply the indicators and pursue strategic goals, as well as become aware of other agencies implementing on the same KPIs. KPI mapping not only reflects the linkages of key indicators for each level of agencies, but it is also important for ensuring that agencies at each level share integrated goals.

2) The Committee and relevant agencies should develop KPI monitoring system, as the implementation of regional development plans is linked with several levels of plans and many agencies including regional government agencies and LAOs as implementers. The KPI monitoring system will solve one of the key problems and challenges in implementing regional development plans, i.e., the lack of M&E and reporting of implementation outcomes and public impacts.

3) Developing a database system requires data collection on key indicators for each strategy, relevant agencies and target values, as well as identification of linkages/ relationships between each indicator so that all agencies can visualize the entire implementation and M&E system. The database system, once developed, will serve as the center to track the implementation progresses of projects under key programs of all regional, cluster and provincial plans which require cross-agency collaboration. It will also facilitate an efficient M&E of the implementation of regional development plans following each indicator. Most importantly, it will concretely demonstrate their consistency and responsiveness to the National Economic and Social Development Plan and the National Strategic Plan.

4) The Committee and relevant agencies should adopt a clear criteria and indicators for the purpose of improving projects, project screening and budget allocation system. Indicators

are also used in the M&E system during project implementation. Technically, essential data need to be collected in the medium- and long-term implementation of projects. In addition to setting output-focused indicators, empirical data must be collected to reflect development outcomes as well as implementation impacts.

5) Categorization of projects to clearly identify the goals for each level using indicators helps enhance M&E. KPI mapping is one way to manage groups of indicators from high to low levels and build linkages between indicators for each issue (e.g., economic, social, human, and environmental developments) and linkages with the 20-years National Strategic Plan, National Reform Plan, 12th National Economic and Social Development Plan and regional development strategies. This approach provides guidance for determining the connections between different levels of strategies and for measuring future successes against set indicators.

6) Currently, the contributions of each indicator are not being efficiently measured. Because the indicator setting process did not delegate responsibility to regional, cluster and provincial levels, successes and failures could not be easily attributed. A regional-level indicator may not reflect the success of regional-level program on another issue. As a result, relevant agencies may need to identify new quantitative indicators which are in line with development and can be measured from the bottom-up. KPI mapping may be used as a tool to demonstrate the indicator transfer from the plan level down to the project level for each issue.

Study limitations

The data collection in this study was conducted on regional, cluster and provincial projects which were approved for Fiscal Years 2019 and 2020, using multiple methods including a desk review of the Bureau of Budget data (draft version), as well as provincial-level data collection from relevant agencies with Google Drive and Google form (details can be found in chapter 7). However, the number of respondents at provincial level (and for some clusters) was too low for segregation by provinces. Therefore, the survey results can be analyzed quantitatively (using scoring questions) and qualitatively (using open-ended questions) only at regional and cluster levels.

This situation can be explained by the fact that the questions could be answered only by responsible persons with a full knowledge of regional and cluster-level operations from plan preparation to M&E. However, many stakeholders responsible for provincial-level projects were not involved in the whole process, and as a result could not answer all questions in detail.

In order to address these limitations, NESDC should design a data submission system at cluster and provincial levels with a fixed submission timeframe. (For regional level, data may come from project developers who normally face no barrier in data submission.) This submission can be used as conditions for future budget allocation. (M&E data should form a part of the screening process of future cluster and provincial level projects.)

This study was conducted during the COVID-19 pandemic which severely undermined the ability to organize meetings and collect data. As a result, parts of the process – especially face-to-face meetings and interviews – needed to be adjusted to comply with the regulations of the Center for Covid-19 Situation Administration. As a result, small meetings



were organized with the participants grouped by clusters. However, the total number of participants remained unchanged to ensure that the study fulfill its original scope.

