แนวทางการพัฒนาการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปี: กรณีศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย*

Guidelines for Developing Annual Operational Plans: A Case Study of the Office of the Permanent Secretary for Interior

ณรงค์ฤทธิ์ ทันประเสริฐ[1]

Narongrit Thunprasert

6714832016@rumail.ru.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1. กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปี 2. ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปี และ 3. แนวทางการพัฒนาการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปี โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 8 คน ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีเป็นกระบวนการเชิงระบบที่เริ่มจากการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นโยบายรัฐบาล นโยบายของกระทรวงมหาดไทย และแผนปฏิบัติราชการระยะ 5 ปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ก่อนนำมากำหนดเป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย โครงการ กิจกรรม และกรอบวงเงินงบประมาณ ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ได้แก่ ความซับซ้อนในการเชื่อมโยงแผนหลายระดับ การจัดเก็บข้อมูลของแต่ละหน่วยงานยังมีลักษณะแยกส่วน ไม่มีฐานข้อมูลกลาง การประสานงานและการมีส่วนร่วมของหน่วยงาน และข้อจำกัดในการด้านการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายและกรอบระยะเวลาการจัดทำงบประมาณที่ส่งผลให้ต้องปรับปรุงแผนหลายครั้ง สำหรับแนวทางการพัฒนา ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกหน่วยงาน พัฒนาตัวชี้วัดและเชื่อมโยงแผนกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ พัฒนาระบบข้อมูลและการติดตามประเมินผล และพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านการวางแผนอย่างต่อเนื่อง เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการจัดทำแผนและการขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรให้บรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ : แผนปฏิบัติราชการรายปี ; กระบวนการจัดทำแผน ; สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

Keywords : Annual operational plans ; Planning Process ; Office of the Permanent Secretary for Interior

---

* บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระเรื่องแนวทางการพัฒนาการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปี: กรณีศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

[1] นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บทนำ

การวางแผนถือเป็นกระบวนการสำคัญในการบริหารองค์การ เนื่องจากเป็นการกำหนดกิจกรรมรายละเอียดของกิจกรรม และแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ในขณะเดียวกันก็จะต้องกำหนดวิธีในการตรวจสอบ ประเมินผล และติดตามการนำแผนไปดำเนินการ การวางแผนจึงเปรียบเสมือนเครื่องมือที่ช่วยลดความเสี่ยงในการดำเนินงาน เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร รวมถึงช่วยให้สามารถใช้ประโยชน์จากโอกาสและจังหวะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการดำเนินงานขององค์กร (เฉลิมพงศ์ มีสมนัย อ้างถึงใน ศิริลักษม์ ตันตยกุล, 2568, หน้า 35) ดังนั้น องค์การของภาครัฐและภาคเอกชนจึงให้ความสำคัญกับการวางแผนในฐานะเครื่องมือสำคัญของการบริหารจัดการองค์การ

สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ได้ให้ความสำคัญกับการวางแผนโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 ได้กำหนดให้รัฐจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ภายใต้หลักธรรมาภิบาล และใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องและบูรณาการร่วมกัน เพื่อก่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนร่วมกันไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560)

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ และภายหลังได้มีการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) นับเป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทย โดยมุ่งนำไปสู่การขับเคลื่อนในทางปฏิบัติ เพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ถือเป็นแผนระดับที่ 1 ซึ่งกำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาว และนำไปสู่การจัดทำแผนระดับที่ 2 เพื่อใช้เป็นแนวทางขับเคลื่อนการพัฒนาในมิติต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ ได้แก่ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังมีแผนระดับที่ 3 ซึ่งเป็นแผนที่มุ่งถ่ายทอดนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เช่น แผนปฏิบัติราชการระยะ 5 ปี แผนปฏิบัติราชการรายปี และแผนปฏิบัติการด้านต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565)

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่และภารกิจสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งทำหน้าที่วางแผน พัฒนายุทธศาสตร์ และแปลงนโยบายของกระทรวงมหาดไทยเป็นแผนปฏิบัติงาน เพื่อให้นำไปสู่การปฏิบัติจริง นอกจากนี้ ยังมีภารกิจสำคัญในการรักษาความมั่นคงภายในการรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความเป็นธรรมแก่ประชาชน รวมถึงส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค เพื่อให้การดำเนินงานของกระทรวงบรรลุเป้าหมายและเกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของกระทรวง ด้วยอำนาจและหน้าที่เหล่านี้ จึงจำเป็นต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ ทั้งปฏิบัติราชการระยะ 5 ปี และแผนปฏิบัติราชการรายปี เพื่อใช้ในการดำเนินงานของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ทั้งในมิติเชิงภารกิจ (Function) และมิติเชิงพื้นที่ (Area) และสอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคง

แห่งชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา บริบทที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งใช้เป็นแนวทางในการขับเคลื่อนและติดตามประเมินผลการดำเนินงาน/การใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลสัมฤทธิ์

อย่างไรก็ตาม การจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยยังพบปัญหา อุปสรรค และประเด็นที่ต้องได้รับการพัฒนาหลายประการ อาทิ ความสอดคล้อง/เชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ นโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา กับแผนปฏิบัติราชการ ยังไม่สอดคล้องกันในบางประเด็น การรวบรวมข้อมูลที่ใช้จัดทำแผนปฏิบัติราชการยังไม่เป็นระบบ ตัวชี้วัดเชิงยุทธศาสตร์มีการปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์และบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปได้ยาก บุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้านแผนของหน่วยงานในสังกัดยังขาดความเชี่ยวชาญด้านการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์และการจัดทำตัวชี้วัด รวมทั้งขาดการมีส่วนร่วมและการวิเคราะห์เชิงลึกของบุคลากรในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

จากปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจึงส่งผลให้การจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษากระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อจะได้นำเสนอแนวทางในการพัฒนาการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีการวิจัย

งานวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนาการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปี: กรณีศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัย 2 วิธี ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary research) เป็นการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งเอกสารทางวิชาการและเอกสารทางราชการ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดและข้อมูลพื้นฐานในการวิเคราะห์ โดยศึกษาจากแหล่งข้อมูล ได้แก่ เอกสารของกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย อาทิ แผนปฏิบัติราชการประจำปี รายงานผลการดำเนินงาน รายงานการประชุม คู่มือปฏิบัติงาน และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำแผน รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ

2. วิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In – depth Interview) ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์แบบตัวต่อตัวระหว่างผู้วิจัยกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และเป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ บุคลากรในสังกัดสำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปี จำนวน 8 คน โดยแบ่งออกเป็น ผู้อำนวยการกลุ่มงานนโยบายและแผนรวม สำนักนโยบายและแผน จำนวน 1 คน นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานนโยบายและแผนรวม สำนักนโยบายและแผน จำนวน 1 คน และนักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักนโยบายและแผน จำนวน 6 คน

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

ผลการวิจัย

สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. การศึกษากระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นกระบวนการเชิงระบบที่มีลักษณะเป็นการถ่ายทอดนโยบายจากระดับประเทศสู่การปฏิบัติของหน่วยงาน โดยมีจุดเริ่มต้นจากการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นโยบายของรัฐบาล นโยบายกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนแผนปฏิบัติราชการระยะ 5 ปี ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 1 (2569) ให้ข้อมูลว่า “...กระบวนการจัดทำแผนจะเริ่มจากการศึกษากรอบนโยบายและแผนระดับต่าง ๆ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนปฏิบัติราชการระยะ 5 ปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย รวมถึงนโยบายสำคัญของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและปลัดกระทรวงมหาดไทย...” และผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 2 (2569) ระบุว่า “...การจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยจะต้องทบทวนแผนระดับที่ 1 ซึ่งเป็นกรอบใหญ่ก่อน นั่นคือยุทธศาสตร์ชาติ จากนั้นจึงทบทวนความสอดคล้องและเชื่อมโยงแผนในระดับต่าง ๆ ลงมาเป็นลำดับ จนมาสู่แผนปฏิบัติราชการรายปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย...” เพื่อนำมากำหนดเป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย โครงการ กิจกรรม และกรอบวงเงินงบประมาณของปีงบประมาณให้มีความเชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศ ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 5 (2569) ระบุว่า “...เมื่อทบทวนข้อมูลเรียบร้อยแล้ว ก็จะดำเนินการยกร่างแผนปฏิบัติราชการรายปี จากนั้นจัดทำหนังสือแจ้งให้หน่วยงานในสังกัดทั้ง 18 หน่วยงานจัดทำรายละเอียดเพิ่มเติม ไม่ว่าจะเป็นโครงการหรือกิจกรรม ตัวชี้วัด เป้าหมาย งบประมาณ ระยะเวลาดำเนินการ รวมถึงตัวชี้วัดเชิงยุทธศาสตร์ที่จะใช้ในปีงบประมาณ 2569...” กระบวนการดังกล่าวมิได้เป็นเพียงการรวบรวมโครงการจากหน่วยงานต่าง ๆ เท่านั้น แต่เป็นกระบวนการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อให้โครงการและกิจกรรมของแต่ละหน่วยงานในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยมีความสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศและของกระทรวงมหาดไทย โดยทุกหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยต้องจัดทำรายละเอียดโครงการ พร้อมกำหนดตัวชี้วัด เป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ และงบประมาณ ก่อนส่งให้สำนักนโยบายและแผน พิจารณากลั่นกรอง ตรวจสอบความสอดคล้อง และเสนอผู้บริหารให้ความเห็นชอบ ซึ่งผลการศึกษายังพบว่า การจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ เนื่องจากทุกขั้นตอนจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจากหลายหน่วยงาน รวมทั้งต้องประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านงบประมาณ ด้านยุทธศาสตร์ และด้านการติดตามประเมินผล เพื่อให้แผนที่จัดทำขึ้นมีความครบถ้วน ถูกต้อง และสามารถใช้เป็นกรอบในการบริหารราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยตลอดปีงบประมาณ นอกจากนี้ยังพบว่าการจัดทำแผนมิใช่กระบวนการที่ดำเนินการเพียงครั้งเดียวแล้วเสร็จ แต่เป็นกระบวนการที่มีการปรับปรุงข้อมูลอย่างต่อเนื่องตามข้อเสนอแนะของผู้บริหาร การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล และแนวทางการจัดทำงบประมาณประจำปี ทำให้ผู้ปฏิบัติงานต้องทบทวนรายละเอียดของโครงการ ตัวชี้วัด และเป้าหมายก่อนประกาศใช้แผนอย่างเป็นทางการ

2. การศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ผลการศึกษาพบว่า แม้ว่าสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยจะมีกระบวนการจัดทำแผนที่เป็นระบบและดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของภาครัฐ แต่ยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของกระบวนการจัดทำแผน

1) ด้านนโยบายและการเชื่อมโยงแผน เนื่องจากการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีจำเป็นต้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นโยบายรัฐบาล นโยบายกระทรวงมหาดไทย และแผนปฏิบัติราชการระยะ 5 ปี ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยพร้อมกัน ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานต้องใช้เวลาในการวิเคราะห์ความสอดคล้องของแต่ละโครงการค่อนข้างมาก และในบางกรณีเกิดความคลาดเคลื่อนในการกำหนดความเชื่อมโยงของโครงการกับยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง โดยมีตัวอย่างความเห็นดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 1 (2569) ได้แสดงความคิดเห็นว่า “...จากประสบการณ์ที่ผ่านมาพบว่าปัญหาความเชื่อมโยงของแผนในแต่ละระดับมีค่อนข้างมาก ตั้งแต่ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนระดับกระทรวง ไปจนถึงแผนของหน่วยงาน ทำให้ผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ใหม่ อาจใช้เวลาพอสมควรในการทำความเข้าใจและเชื่อมโยงแผนให้ถูกต้อง...”

2) ด้านข้อมูลและตัวชี้วัด พบว่าการจัดเก็บข้อมูลของแต่ละหน่วยงานยังมีลักษณะแยกส่วน ไม่มีฐานข้อมูลกลางที่สามารถใช้ร่วมกันได้ ทำให้การรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำแผนใช้เวลานาน ข้อมูลบางส่วนไม่เป็นปัจจุบัน และเกิดความซ้ำซ้อนในการจัดทำข้อมูล ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการวิเคราะห์และจัดทำแผนลดลง โดยมีตัวอย่างความเห็นดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 3 (2569) ได้แสดงความคิดเห็นว่า “...ตัวชี้วัดของหน่วยงานส่วนใหญ่ยังเป็นตัวชี้วัดงานประจำ (Routine) หรือเป็นเพียงผลการเบิกจ่ายงบประมาณ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่หน่วยงานดำเนินการอยู่แล้ว จึงไม่สามารถสะท้อนผลสัมฤทธิ์เชิงยุทธศาสตร์ได้อย่างชัดเจน…”

3) ด้านการประสานงานและการมีส่วนร่วม ผู้ปฏิบัติงานด้านแผนส่วนใหญ่มีภารกิจรับผิดชอบหลายด้าน ทำให้มีเวลาจำกัดในการศึกษานโยบายและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงยุทธศาสตร์ อีกทั้งบุคลากรบางส่วนยังขาดความเชี่ยวชาญในการกำหนดตัวชี้วัดเชิงผลลัพธ์ การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของแผนระดับต่าง ๆ ต้องมีการปรับปรุงรายละเอียดของแผนหลายครั้งก่อนผ่านการพิจารณา โดยมีตัวอย่างความเห็นดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 6 (2569) ได้แสดงความคิดเห็นว่า “...การมีส่วนร่วมของบุคลากร ผมคิดว่ายังมีน้อยกว่าที่ควร หลายคนยังไม่เห็นความสำคัญของแผน หรือบางคนก็ไม่ทราบว่ามีกระบวนการเปิดโอกาสให้ร่วมแสดงความคิดเห็น ทำให้การจัดทำแผนยังเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักเป็นส่วนใหญ่ เมื่อบุคลากรไม่ได้มีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น ก็อาจทำให้ไม่เห็นความสำคัญของตัวชี้วัดหรือเป้าหมายของแผน ส่งผลต่อการนำแผนไปปฏิบัติและการติดตามผลในภายหลังครับ…”

4) ด้านการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากกรอบระยะเวลาการจัดทำแผนและการจัดทำงบประมาณของภาครัฐมีระยะเวลาค่อนข้างจำกัด ประกอบกับในแต่ละปีมีการปรับเปลี่ยนนโยบายรัฐบาลหรือแนวทางการจัดทำงบประมาณ ส่งผลให้หน่วยงานต้องแก้ไขแผนหลายรอบ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีภาระงานเพิ่มขึ้น และอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงยุทธศาสตร์ โดยมีตัวอย่างความเห็นดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 4 (2569) ได้แสดงความคิดเห็นว่า “...แต่ละหน่วยงานจึงมักให้ความสำคัญกับภารกิจของตนเองเป็นหลัก ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีภาระงานเพิ่มขึ้น...”

3. สรุปผลการศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ผลการศึกษาพบว่า แนวทางการพัฒนาการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีดังนี้

1) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผน โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำแผน โดยไม่ควรจำกัดเพียงการจัดส่งข้อมูลตามแบบฟอร์มหรือการเสนอโครงการเท่านั้น แต่ควรเปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น วิเคราะห์ปัญหาและความต้องการร่วมกัน เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และแนวทางดำเนินงานที่สอดคล้องกับบริบทการปฏิบัติงานจริง ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของทุกหน่วยงานจะช่วยสร้างความเข้าใจร่วมกัน เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของแผน และเพิ่มความพร้อมในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์มากยิ่งขึ้น โดยมีตัวอย่างความเห็นดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 1 (2569) ได้แสดงความคิดเห็นว่า “...ควรเปิดโอกาสให้ทุกหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นของการจัดทำแผน ไม่ใช่แค่ส่งข้อมูลตามแบบฟอร์ม แต่ควรมีการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และช่วยกันวิเคราะห์ปัญหา รวมถึงกำหนดเป้าหมายร่วมกัน เพราะถ้าทุกคนมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น ก็จะรู้สึกว่าแผนเป็นของทุกคน และมีความพร้อมที่จะนำไปปฏิบัติให้เกิดผลจริง...”

2) พัฒนาตัวชี้วัดและเชื่อมโยงแผนกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ควรมุ่งเน้นการปรับปรุงระบบการกำหนดตัวชี้วัดให้สามารถสะท้อนผลสำเร็จของการดำเนินงานได้อย่างแท้จริง โดยควรให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดด้านผลลัพธ์ (Outcome) และผลกระทบ (Impact) มากกว่าการวัดผลเพียงระดับกิจกรรมหรือปริมาณงาน นอกจากนี้ ควรพัฒนาการเชื่อมโยงเป้าหมายของแผนในทุกระดับ ตั้งแต่ยุทธศาสตร์ชาติ แผนระดับกระทรวง แผนปฏิบัติราชการระยะ 5 ปี จนถึงแผนปฏิบัติราชการรายปี ให้มีความสอดคล้องเป็นทิศทางเดียวกัน เพื่อให้สามารถสะท้อนความเชื่อมโยงระหว่างโครงการของหน่วยงานกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ และทำให้การประเมินผลการดำเนินงานสามารถสะท้อนความสำเร็จขององค์กรได้อย่างชัดเจนมากขึ้น โดยมีตัวอย่างความเห็นดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 4 (2569) ได้แสดงความคิดเห็นว่า “...ในด้านการกำหนดตัวชี้วัด ควรปรับปรุงตัวชี้วัดเชิงยุทธศาสตร์ให้สามารถสะท้อนผลลัพธ์และผลกระทบในระดับองค์กรได้อย่างชัดเจน มากกว่าการมุ่งวัดผลเฉพาะในระดับกิจกรรมหรือโครงการ เพื่อให้สามารถประเมินความสำเร็จของการดำเนินงานได้อย่างแท้จริง…”

3) พัฒนาระบบข้อมูลและการติดตามประเมินผล ควรมีการพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศกลางเพื่อสนับสนุนการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปี โดยระบบดังกล่าวควรสามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ลดความซ้ำซ้อนในการจัดส่งข้อมูล และเพิ่มประสิทธิภาพในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจ นอกจากนี้ ควรปรับปรุงกระบวนการติดตามและประเมินผลให้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดปีงบประมาณ ไม่ใช่เพียงการประเมินเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงาน โดยนำหลักวงจรคุณภาพ (PDCA) มาใช้เป็นแนวทางในการวางแผน ดำเนินงาน ตรวจสอบ และปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้สามารถปรับแผนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และเพิ่มประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนแผนให้บรรลุเป้าหมาย โดยมีตัวอย่างความเห็นดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 4 (2569) ได้แสดงความคิดเห็นว่า “...ควรพัฒนากลไกการกำกับ ติดตามและทบทวนแผนอย่างต่อเนื่องตามหลักวงจรคุณภาพ หรือ PDCA เพื่อให้สามารถปรับปรุงแผนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างทันท่วงที...”

4) พัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านการวางแผน เป็นปัจจัยสำคัญต่อการเพิ่มคุณภาพของกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปี โดยควรส่งเสริมให้บุคลากรได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะอย่างต่อเนื่องทั้งด้านการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ การวิเคราะห์นโยบาย การกำหนดตัวชี้วัด การวิเคราะห์ข้อมูล และความเข้าใจเกี่ยวกับระบบแผนในระดับต่าง ๆ รวมถึงควรสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างบุคลากรด้านแผนและหน่วยงานเจ้าของโครงการ ผ่านการอบรม การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการจัดทำแนวทางปฏิบัติร่วมกัน เพื่อให้การจัดทำแผนมีมาตรฐานเดียวกัน ลดความคลาดเคลื่อนของข้อมูล และเพิ่มประสิทธิภาพในการนำแผนไปปฏิบัติ โดยมีตัวอย่างความเห็นดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 1 (2569) ได้แสดงความคิดเห็นว่า “...การพัฒนาการจัดทำแผนก็น่าจะต้องทำหลายเรื่องควบคู่กันไป เรื่องแรกก็คือการพัฒนาบุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านแผน เพราะงานด้านนี้ต้องอาศัยทั้งความรู้และประสบการณ์ ไม่ว่าจะเป็นการวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์ การกำหนดตัวชี้วัด หรือการนำข้อมูลมาใช้ประกอบการตัดสินใจ ถ้าคนทำแผนมีความรู้และได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องก็จะช่วยให้แผนมีคุณภาพมากขึ้นครับ...”

อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์สามารถนำมาอภิปรายผลได้ดังนี้

1. กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

จากผลการศึกษาพบว่า การจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นกระบวนการเชิงระบบที่เริ่มต้นจากการวิเคราะห์และถ่ายทอดนโยบายจากระดับประเทศ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นโยบายรัฐบาล นโยบายกระทรวงมหาดไทย และแผนปฏิบัติราชการระยะ 5 ปี ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ก่อนนำมากำหนดเป็นเป้าประสงค์ ตัวชี้วัด โครงการ กิจกรรม และงบประมาณของหน่วยงาน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะของ Anderson (1984, อ้างถึงใน แพรดาว ฟูพาณิชยพฤกษ์, ม.ป.ป.) ที่อธิบายว่าภายหลังจากการกำหนดและยอมรับนโยบายแล้ว ขั้นตอนที่สำคัญคือการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องแปลงนโยบายให้อยู่ในรูปของแผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่สามารถดำเนินการได้จริง พร้อมกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ งบประมาณ และตัวชี้วัดที่ชัดเจน ทั้งนี้ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ความพร้อมของทรัพยากร และความชัดเจนของเป้าหมาย และสอดคล้องกับแนวคิดของ Van Horn and Van Meter (1976, อ้างถึงใน ภฤศวินท์ ชยาภิวัฒน์, 2564, หน้า 13 – 14) ที่เสนอว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ได้แก่ ความชัดเจนของนโยบาย ทรัพยากรของหน่วยงาน ความสามารถของผู้ปฏิบัติ และความร่วมมือระหว่างองค์กร

สำหรับผลการศึกษาที่พบว่าการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหลายหน่วยงาน ทั้งผู้รับผิดชอบด้านยุทธศาสตร์ งบประมาณ และการติดตามประเมินผล จึงทำให้การจัดทำแผนมีลักษณะเป็นกระบวนการแบบบูรณาการมากกว่าการดำเนินงานของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง สะท้อนหลักการของการวางแผนเชิงกลยุทธ์ โดย Bryson (2018, อ้างถึงใน วรรณภา ทองแดง, 2561, หน้า 177) ที่เสนอว่าการวางแผนที่มีประสิทธิภาพต้องเริ่มจาก

การสร้างความเข้าใจร่วมกัน การกำหนดทิศทางขององค์กร การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม การกำหนดกลยุทธ์และการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ พร้อมทั้งมีการทบทวนและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยไม่ได้สิ้นสุดเมื่อจัดทำร่างแผนแล้ว แต่มีการปรับปรุงรายละเอียดของโครงการ ตัวชี้วัด และงบประมาณหลายครั้งตามข้อเสนอแนะของผู้บริหาร และการเปลี่ยนแปลงของนโยบายรัฐบาล ซึ่งสะท้อนว่าการจัดทำแผนเป็นกระบวนการที่มีความยืดหยุ่นและต้องมีการทบทวนอย่างต่อเนื่องตามบริบทที่เปลี่ยนแปลง ดังนั้น ผลการศึกษาครั้งนี้จึงแสดงให้เห็นว่าการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยมีลักษณะสอดคล้องกับหลักการของการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติและการวางแผนเชิงกลยุทธ์ โดยเป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงนโยบายระดับประเทศกับการดำเนินงานของหน่วยงานอย่างเป็นระบบ อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การดำเนินงานขององค์กรเป็นไปในทิศทางเดียวกันและสามารถสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

จากผลการศึกษาพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

1) ด้านนโยบายและการเชื่อมโยงแผน เนื่องจากความซับซ้อนในการเชื่อมโยงแผนหลายระดับ ผู้ปฏิบัติงานต้องวิเคราะห์ความสอดคล้องของโครงการกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นโยบายรัฐบาล นโยบายกระทรวงมหาดไทย และแผนปฏิบัติราชการระยะ 5 ปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยพร้อมกัน ทำให้การกำหนดความเชื่อมโยงของโครงการต้องอาศัยความรู้ ความเข้าใจ และการวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์ค่อนข้างสูง อีกทั้งยังมีโอกาสเกิดความคลาดเคลื่อนในการเชื่อมโยงโครงการกับประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง สอดคล้องกับงานวิจัยของจิรายุทธ์ เรืองขจรไพโรจน์ (2567) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีในระดับพื้นที่แบบบูรณาการ กรณีศึกษากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 2 ผลการวิจัยพบว่า การจัดทำแผนปฏิบัติราชการในระดับพื้นที่แบบบูรณาการมีความซับซ้อนทั้งในด้านหลักเกณฑ์ขั้นตอน และการประสานงานระหว่างหน่วยงาน รวมถึงต้องผ่านการพิจารณาจากหลายคณะกรรมการ ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานต้องมีความเข้าใจในการเชื่อมโยงโครงการกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง จึงสะท้อนให้เห็นว่าการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของหน่วยงานภาครัฐในทุกระดับล้วนเผชิญกับความท้าทายในการบูรณาการแผนและนโยบายที่หลากหลาย และสอดคล้องกับแนวคิดการวางแผนเชิงกลยุทธ์ของ Bryson (2018, อ้างถึงใน วรรณภา ทองแดง, 2561, หน้า 177) ที่อธิบายว่าการวางแผนเชิงกลยุทธ์จำเป็นต้องวิเคราะห์สภาพแวดล้อม การกำหนดประเด็นเชิงกลยุทธ์ และการเชื่อมโยงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติอย่างเป็นระบบ หากองค์กรมีเป้าหมายหรือแผนหลายระดับที่ต้องเชื่อมโยงพร้อมกัน ย่อมทำให้กระบวนการวิเคราะห์มีความซับซ้อนมากขึ้น และต้องอาศัยการทบทวนแผนอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดความสอดคล้องระหว่างยุทธศาสตร์กับการดำเนินงานจริง

2) ด้านข้อมูลและตัวชี้วัด การจัดเก็บข้อมูลของแต่ละหน่วยงานยังมีลักษณะแยกส่วน ไม่มีฐานข้อมูลกลางที่สามารถใช้ร่วมกันได้ ส่งผลให้การรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำแผนใช้เวลานาน ข้อมูลบางส่วนไม่เป็นปัจจุบัน และเกิดความซ้ำซ้อนในการจัดทำข้อมูล ซึ่งลดประสิทธิภาพของการวิเคราะห์และการตัดสินใจในการจัดทำแผนสอดคล้องกับงานวิจัยของรัฐกร ชนะวงศ์ (2563) ได้ศึกษาเรื่อง แนวทาง

การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกรุงเทพมหานครประสบปัญหาด้านการเข้าถึงข้อมูล เนื่องจากระบบฐานข้อมูลของหน่วยงานยังไม่สามารถเชื่อมโยงถึงกันได้ ทำให้เกิดข้อจำกัดในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน รวมทั้งระบบติดตามและประเมินผลยังไม่สามารถรองรับการใช้ข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) ด้านการประสานงานและการมีส่วนร่วม ผู้ปฏิบัติงานด้านแผนส่วนใหญ่รับผิดชอบงานหลายด้าน ทำให้มีเวลาจำกัดในการศึกษานโยบายและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงยุทธศาสตร์ อีกทั้งบุคลากรบางส่วนยังขาดความรู้และทักษะในการกำหนดตัวชี้วัดเชิงผลลัพธ์ การเชื่อมโยงแผนระดับต่าง ๆ ส่งผลให้ต้องปรับแก้รายละเอียดของแผนหลายครั้งก่อนผ่านการพิจารณา ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Van Horn and Van Meter (1976, อ้างถึงใน ภฤศวินท์ ชยาภิวัฒน์, 2564, หน้า 13 – 14) ที่อธิบายว่าความพร้อมของทรัพยากร เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากบุคลากรขาดความรู้ ความสามารถ หรือมีภาระงานมากเกินไป ย่อมส่งผลต่อคุณภาพและประสิทธิภาพของการดำเนินงาน นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับแนวคิดของปัณรส มาลากุล ณ อยุธยา (2550) ที่เสนอว่า การนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพบุคลากรให้มีความรู้ ความสามารถ และความเข้าใจในกลยุทธ์ขององค์กร เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากบุคลากรยังขาดทักษะดังกล่าว แม้จะมีแผนที่ดีเพียงใด ก็อาจไม่สามารถขับเคลื่อนแผนไปสู่ผลสัมฤทธิ์

4) ด้านการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ กรอบระยะเวลาการจัดทำแผนและการจัดทำงบประมาณของภาครัฐมีระยะเวลาค่อนข้างจำกัด ประกอบกับในแต่ละปีมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายรัฐบาลหรือแนวทางการจัดทำงบประมาณ ทำให้หน่วยงานต้องปรับปรุงแผนหลายครั้ง ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานมีภาระงานเพิ่มขึ้น และมีเวลาในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงยุทธศาสตร์ลดลง สอดคล้องกับงานวิจัยของ จิรายุทธ์ เรืองขจรไพโรจน์ (2567) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีในระดับพื้นที่แบบบูรณาการ กรณีศึกษากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 2 ผลการวิจัยพบว่าการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 2 มีข้อจำกัดด้านระยะเวลาที่กระชั้นชิด ทั้งการจัดทำแผน การส่งเอกสารเพิ่มเติม และการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และสอดคล้องกับงานวิจัยของ จันทร์วณี คำภู (2566) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี 2566 ของสำนักงานเลขานุการปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า ความไม่แน่นอนของนโยบายผู้บริหารและข้อจำกัดด้านระยะเวลาเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ และเสนอให้เร่งรัดกระบวนการจัดทำแผนให้แล้วเสร็จก่อนปีงบประมาณ เพื่อให้หน่วยงานมีเวลาเพียงพอในการเตรียมการดำเนินงาน

3. การศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปี

จากผลการศึกษาพบว่าแนวทางการพัฒนาการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปี มีดังนี้

1) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปี เป็นแนวทางสำคัญที่จะช่วยยกระดับคุณภาพของแผนและเพิ่มประสิทธิภาพในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ สอดคล้องกับจันทร์วณี คำภู (2566) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี 2566 ของสำนักงานเลขานุการปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการควรเกิดขึ้นในหลายระดับ ตั้งแต่การให้ข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น การร่วมดำเนินงาน และการสร้างความร่วมมือระหว่างผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยให้แผนได้รับการยอมรับ

และสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลการศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การเปิดโอกาสให้หน่วยงานร่วมกำหนดเป้าหมายและแนวทางดำเนินงานตั้งแต่ต้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยสร้างความเป็นเจ้าของแผนและเพิ่มโอกาสในการขับเคลื่อนแผนให้บรรลุผลสำเร็จ และสอดคล้องกับแนวคิดของ Bryson (2018, อ้างถึงใน วรรณภา ทองแดง, 2561, หน้า 177) ที่เสนอว่าการวางแผนเชิงกลยุทธ์ที่มีประสิทธิผลควรเริ่มจากการสร้างข้อตกลงร่วม หรือการสร้างความเห็นพ้องเบื้องต้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเป้าหมายร่วมกันและสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปในทิศทางเดียวกัน

2) พัฒนาตัวชี้วัดและเชื่อมโยงแผนกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบตัวชี้วัดให้มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Outcome) และผลกระทบ (Impact) มากกว่าการวัดเพียงผลผลิตหรือกิจกรรม เป็นแนวทางสำคัญในการยกระดับคุณภาพของแผนปฏิบัติราชการรายปี ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-Based Management: RBM) ที่ให้ความสำคัญกับการวัดผลความสำเร็จของการดำเนินงานจากผลที่เกิดขึ้นต่อองค์กรและประชาชน และสอดคล้องกับแนวคิดการวางแผนเชิงกลยุทธ์ของ Certo and Peter (1991) ที่เสนอว่า การกำหนดกลยุทธ์จะต้องเชื่อมโยงตั้งแต่วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ จนถึงการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติและการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ

3) พัฒนาระบบข้อมูลและการติดตามประเมินผล เป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปี สอดคล้องกับ รัฐกร ชนะวงศ์ (2563) ได้ศึกษาเรื่องแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี กรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่าปัญหาสำคัญของการจัดทำแผนปฏิบัติราชการคือฐานข้อมูลของหน่วยงานยังไม่สามารถเชื่อมโยงกันได้ และระบบติดตามประเมินผลยังมีข้อจำกัดด้านการจัดเก็บและใช้ข้อมูล ส่งผลให้ข้อมูลที่ใช้ประกอบการตัดสินใจขาดประสิทธิภาพ จึงเสนอให้พัฒนาระบบสารสนเทศและฐานข้อมูลกลางเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน และสอดคล้องกับแนวคิดของ Rossi (1982) ที่อธิบายว่า การประเมินผลเป็นกระบวนการวิจัยเชิงระบบเพื่อวิเคราะห์ประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และประโยชน์ของแผนงาน เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

4) พัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านการวางแผน ศักยภาพของบุคลากรเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อคุณภาพของการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปี โดยเฉพาะความรู้ด้านการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ การกำหนดตัวชี้วัด การวิเคราะห์ข้อมูล และความเข้าใจระบบแผนของภาครัฐ สอดคล้องกับ จิรายุทธ์ เรืองขจรไพโรจน์ (2567) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีในระดับพื้นที่แบบบูรณาการ กรณีศึกษากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 2 ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาด้านบุคลากร ทั้งการขาดผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้เฉพาะด้าน การโยกย้ายบุคลากร และความซับซ้อนของหลักเกณฑ์การจัดทำแผนส่งผลต่อคุณภาพของแผนปฏิบัติราชการ จึงเสนอให้มีการพัฒนาศักยภาพและจัดอบรมผู้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง และสอดคล้องกับแนวคิดของ Van Horn and Van Meter (1976, อ้างถึงใน ภฤศวินท์ ชยาภิวัฒน์, 2564, หน้า 13 – 14) ที่อธิบายว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับสมรรถนะของหน่วยงานและบุคลากรผู้รับผิดชอบ ตลอดจนทรัพยากรและความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องแนวทางการพัฒนาการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปี: กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย แสดงให้เห็นว่า การพัฒนากระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีจำเป็นต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การจัดทำแผนมีประสิทธิภาพและสามารถขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิผล ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย/ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1. ควรพัฒนาระบบการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีให้มีมาตรฐานเดียวกันทั้งองค์กร สำนักนโยบายและแผนควรกำหนดมาตรฐานและแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีให้เป็นรูปแบบเดียวกัน เพื่อให้ทุกหน่วยงานสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยจัดทำคู่มือการจัดทำแผนที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ การกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และการจัดทำโครงการอย่างชัดเจน พร้อมทั้งปรับปรุงคู่มือให้สอดคล้องกับนโยบายและหลักเกณฑ์ของภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ แนวทางดังกล่าวจะช่วยลดความคลาดเคลื่อนในการจัดทำแผน ลดระยะเวลาในการตรวจสอบและปรับแก้ข้อมูล รวมทั้งยกระดับมาตรฐานการจัดทำแผนของทุกหน่วยงานในสังกัดให้มีคุณภาพและสามารถเชื่อมโยงกับแผนระดับต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการจัดทำแผนและการติดตามประเมินผลของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลของทุกหน่วยงานภายในองค์กรให้สามารถใช้งานร่วมกันได้ โดยครอบคลุมข้อมูลด้านยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ ตัวชี้วัด งบประมาณ ผลการดำเนินงาน และผลการติดตามประเมินผล เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถเข้าถึงข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน ลดการจัดเก็บข้อมูลซ้ำซ้อน และเพิ่มประสิทธิภาพในการวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับประกอบการจัดทำแผน นอกจากนี้ ควรพัฒนาระบบสารสนเทศที่สามารถรายงานผลการดำเนินงานและแสดงสถานะของตัวชี้วัดแบบ Real-time เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหาร และช่วยให้สามารถติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง

3. ควรพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านการวางแผนและการบริหารเชิงยุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่อง โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาความรู้และทักษะของบุคลากรที่รับผิดชอบด้านการวางแผนอย่างต่อเนื่อง โดยจัดให้มีการฝึกอบรม การประชุมเชิงปฏิบัติการ และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เช่น การวิเคราะห์นโยบาย การวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์ การกำหนดตัวชี้วัดเชิงผลลัพธ์และผลกระทบ การวิเคราะห์ข้อมูล และการติดตามประเมินผล รวมทั้งควรพัฒนาระบบการถ่ายทอดองค์ความรู้ภายในองค์กรเพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างผู้ปฏิบัติงาน และลดความแตกต่างของมาตรฐานการจัดทำแผนในแต่ละหน่วยงาน อันจะส่งผลให้การจัดทำแผนมีคุณภาพและสามารถนำไปใช้เป็นกรอบในการบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการบูรณาการระหว่างหน่วยงานในทุกขั้นตอนของการจัดทำแผน เปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การวิเคราะห์สถานการณ์ การกำหนดประเด็นสำคัญ การกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนร่วมกันพิจารณาความเชื่อมโยงของโครงการกับยุทธศาสตร์ขององค์กร โดยควรจัดให้มีเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการหรือการประชุมร่วมระหว่างหน่วยงานด้านนโยบาย งบประมาณ การติดตามประเมินผล และหน่วยงานเจ้าของโครงการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน ลดความซ้ำซ้อนของโครงการ และเพิ่มประสิทธิภาพในการบูรณาการการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนจะช่วยให้แผนสะท้อนสภาพการดำเนินงานที่แท้จริง และสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของแผน ซึ่งจะส่งผลให้การขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติเกิดผลสัมฤทธิ์มากยิ่งขึ้น

5. ควรพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลให้เป็นกลไกในการปรับปรุงแผนอย่างต่อเนื่องตลอดปีงบประมาณ และนำผลที่ได้มาใช้เป็นข้อมูลสำคัญในการทบทวนและปรับปรุงแผนปฏิบัติราชการรายปีอย่างเป็นระบบ โดยควรพัฒนาระบบติดตามที่สามารถสะท้อนทั้งความก้าวหน้า ผลลัพธ์ และปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงาน พร้อมทั้งนำหลักการบริหารคุณภาพตามวงจร PDCA (Plan–Do–Check–Act) มาใช้ในการบริหารจัดการแผน เพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานได้อย่างเหมาะสมตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง การดำเนินการดังกล่าวจะช่วยให้แผนปฏิบัติราชการมีความยืดหยุ่น มีประสิทธิภาพ และสามารถสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยได้อย่างเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรขยายขอบเขตการศึกษาไปยังหน่วยงานภาครัฐอื่น การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเพียงหน่วยงานเดียว ดังนั้น งานวิจัยในอนาคตควรขยายขอบเขตไปศึกษาหน่วยงานภาครัฐอื่น ทั้งในระดับกระทรวง กรม หรือจังหวัด เพื่อนำผลการศึกษามาเปรียบเทียบและสังเคราะห์แนวปฏิบัติที่ดี (Best Practices) ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการวางแผนของภาครัฐในภาพรวม

2. ควรศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ แม้ว่างานวิจัยครั้งนี้จะศึกษากระบวนการจัดทำแผนและแนวทางการพัฒนา แต่ยังไม่ได้วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำแผนไปสู่การปฏิบัติอย่างลึกซึ้ง ดังนั้น ควรมีการศึกษาปัจจัยด้านภาวะผู้นำ วัฒนธรรมองค์กร งบประมาณ เทคโนโลยี และการมีส่วนร่วมของบุคลากร โดยใช้การวิจัยเชิงปริมาณหรือการวิจัยแบบผสมผสาน เพื่อให้ได้ข้อค้นพบที่สามารถอธิบายความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน

3. ควรศึกษาการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์ในการจัดทำแผน ในอนาคตควรมีการศึกษาการนำเทคโนโลยีดิจิทัล เช่น ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร (MIS) ระบบ Business Intelligence (BI) หรือปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) มาใช้สนับสนุนการวิเคราะห์ข้อมูลการจัดทำแผน การกำหนดตัวชี้วัด และการติดตามประเมินผล เพื่อยกระดับประสิทธิภาพของกระบวนการวางแผนภาครัฐให้มีความรวดเร็ว แม่นยำ และสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมได้ดียิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

จันทร์วณี คำภู. (2566). *การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี 2566 ของสำนักงานเลขานุการปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร.* สารนิพนธ์รัฐศาสตร มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จิรายุทธ์ เรืองขจรไพโรจน์. (2567). *ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีในระดับพื้นที่แบบบูรณาการ กรณีศึกษากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 2*. สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

แพรดาว ฟูพาณิชยพฤกษ์. (ม.ป.ป.). *กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) กับความสำเร็จของนโยบาย*. ค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2569, จาก https://ippd.or.th/public-policy-process/

ปัณรส มาลากุล ณ อยุธยา. (2550). การจัดการเชิงกลยุทธ์. *วารสารการประกันคุณภาพ,* 8(1), หน้า 10.

ภฤศวินท์ ชยาภิวัฒน์. (2564). *ปัญหาในการนำนโยบายระบบราชการ 4.0 ไปปฏิบัติ กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

รัฐกร ชนะวงศ์. (2563). *แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี กรุงเทพมหานคร*. สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2560, เมษายน 6). *ราชกิจจานุเบกษา*, 135(40ก), 17.

วรรณภา ทองแดง. (2561). การวางแผนเชิงกลยุทธ์ในองค์การภาครัฐไทย: กุญแจแห่งความสำเร็จและบทเรียนจากประเทศตะวันตก. *วารสารศรีปทุมปริทัศน ฉบับมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์,* 19(1), หน้า 177.

ศิริลักษม์ ตันตยกุล. (2568). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนวิชาการบริหารเชิงกลยุทธ์*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, (2565). *คู่มือการจัดทำแผนระดับที่ 3 และการเสนอแผนระดับที่ 3 ในส่วนของแผนปฏิบัติการด้าน... ต่อคณะรัฐมนตรี*. ค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2569, จาก https://www.nesdc.go.th/wordpress/wp-content/uploads/2025/06/manual-planlevel3.pdf

Certo, S.C. & Peter, J.P. (1991). *Strategic Management : Concept and Applications*. New York : McGraw-Hill

Rossi, F. (1982). *Evaluation A Systematic Approach (7 rd ed)*. New York : Sage Publication, Inc.

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 1. (2569). ผู้อำนวยการกลุ่มงานนโยบายและแผนรวม. *สัมภาษณ์ส่วนบุคคล.* มิถุนายน, 26.

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 2. (2569). นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ. *สัมภาษณ์ส่วนบุคคล.* มิถุนายน, 26.

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 3. (2569). นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ. *สัมภาษณ์ส่วนบุคคล.* มิถุนายน, 26.

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 4. (2569). นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ. สัมภาษณ์ส่วนบุคคล. มิถุนายน, 29.

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 5. (2569). นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ. สัมภาษณ์ส่วนบุคคล. มิถุนายน, 30.

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 6. (2569). นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ. สัมภาษณ์ส่วนบุคคล. มิถุนายน, 30.