



วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่
Modern Public Administrative Science-MPAS

homepage: <https://so17.tci-thaijo.org/index.php/jppi>
e-mail: jppissues@gmail.com



Integration of local development plans with regional development plans in Thai context: A Multi-level governance framework for sustainable development

Kanonkpat Kaewseetri

Strategy and Budget Division, Sakon Nakhon Provincial Administrative Organization

*Corresponding author's e-mail: kaewseetri@gmail.com

ARTICLE INFO

Article history:

Received: December 11, 2025

Revised: June 16, 2026

Accepted: June 24, 2026

Keyword:

development plan integration,
multi-level governance,
provincial administrative
organization,
sustainable development,
decentralization

ABSTRACT

This academic article aims to analyze and synthesize the problems and obstacles in integrating Provincial Administrative Organization (PAO) development plans with regional development plans in Thailand, and to propose a Multi-Level Governance (MLG) Framework applicable to the Thai context for enhancing plan integration toward sustainable development. The article adopts a conceptual and document-analysis approach, synthesizing literature on multi-level governance, SDG localization, and decentralization together with an analysis of development plan documents at multiple levels. The analysis identifies five main problems in development plan integration: inconsistencies in planning timeframes, lack of effective coordination mechanisms, limited participation from various sectors, absence of concrete monitoring and evaluation systems, and constraints in budget and human resources. Building on the Multi-Level Governance Framework, the article proposes integration approaches emphasizing cross-agency coordination mechanisms, a centralized data platform, multi-stakeholder participation, and a shared goal framework aligned with the SDGs. The resulting framework and policy recommendations offer practical guidance for improving how Provincial Administrative Organizations and other local governments formulate and integrate their development plans with higher-level plans, thereby contributing to sustainable development and the localization of the United Nations Sustainable Development Goals within Thailand's ongoing decentralization process.

การบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นกับแผนพัฒนาระดับภูมิภาคในบริบทของไทย: กรอบการกำกับดูแลแบบพหุระดับเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

กนกพัชร แก้วศรีไตรย์

กองยุทธศาสตร์และงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร

*Corresponding author's e-mail: kaewseetri@gmail.com

ข้อมูลบทความ	บทคัดย่อ
ประวัติบทความ: วันรับ: 11 ธันวาคม 2568 วันแก้ไข: 16 มิถุนายน 2569 วันตอบรับ: 24 มิถุนายน 2569	บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) กับแผนพัฒนาในระดับภูมิภาคของไทย และเพื่อนำเสนอกรอบแนวคิดการกำกับดูแลแบบพหุระดับ (Multi-Level Governance) ที่ประยุกต์ใช้กับบริบทไทยสำหรับการบูรณาการแผนพัฒนาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน บทความนี้เป็นการศึกษาเชิงวิเคราะห์และสังเคราะห์เอกสาร โดยทบทวนวรรณกรรมด้านการกำกับดูแลแบบพหุระดับ การผลักดันเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนสู่ระดับท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ ร่วมกับการวิเคราะห์เอกสารแผนพัฒนาในระดับต่างๆ ผลการวิเคราะห์พบว่าปัญหาหลักของการบูรณาการแผนพัฒนามีห้าประการ คือ ความไม่สอดคล้องของกรอบเวลาในการจัดทำแผน การขาดกลไกประสานงานที่มีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมที่จำกัดจากภาคส่วนต่างๆ การขาดระบบติดตามประเมินผลที่เป็นรูปธรรม และข้อจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากรบุคคล บทความเสนอแนวทางบูรณาการแผนพัฒนาตามกรอบการกำกับดูแลแบบพหุระดับ ครอบคลุมการสร้างกลไกประสานงานข้ามหน่วยงาน การพัฒนาแพลตฟอร์มข้อมูลกลาง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน และการจัดทำกรอบเป้าหมายร่วมที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน องค์ความรู้จากบทความนี้สามารถใช้เป็นแนวทางเชิงนโยบายและปฏิบัติสำหรับการปรับปรุงการจัดทำและบูรณาการแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับแผนระดับสูงขึ้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติในระดับท้องถิ่นของไทยอย่างเป็นรูปธรรม

บทนำ

การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนต้องอาศัยการวางแผนและการดำเนินงานที่เป็นระบบและสอดคล้องกันในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ ภูมิภาค จังหวัด ไปจนถึงระดับท้องถิ่น ประเทศไทยได้กำหนดกรอบการพัฒนาหลายระดับที่เชื่อมโยงกัน ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ซึ่งเป็นแผนแม่บทหลักของประเทศที่มุ่งขับเคลื่อนประเทศไทยสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) ที่เป็นเครื่องมือในการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ชาติสู่การปฏิบัติในช่วง 5 ปีแรก แผนพัฒนาระดับภาค แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับพื้นที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การ

บริหารส่วนจังหวัดที่สอดคล้องและบูรณาการกับแผนพัฒนาในระดับที่สูงขึ้นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศในภาพรวม

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) และฉบับที่ 13 ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของการบูรณาการแผนพัฒนาในทุกระดับ เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างสอดคล้องและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการเชื่อมโยงแผนในระดับต่างๆ ให้เป็นหนึ่งเดียว (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560) นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้แสดงความมุ่งมั่นต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ขององค์การสหประชาชาติ โดยบูรณาการ SDGs ทั้ง 17 เป้าหมายเข้าไปในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ (Thailand VNR, 2021)

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การบูรณาการแผนพัฒนาระหว่างระดับต่างๆ ยังคงเป็นความท้าทายสำคัญ ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนของโครงการ การใช้ทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ และความไม่สอดคล้องกันของทิศทางการพัฒนา การศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2562) พบว่า หนึ่งในปัญหาสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินของไทยคือการขาดการประสานงานและบูรณาการระหว่างหน่วยงานและระดับการปกครองต่าง ๆ ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการพัฒนาประเทศ

ปัญหานี้มีความสำคัญเป็นพิเศษในบริบทของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญที่รัฐบาลไทยได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แม้ว่าการกระจายอำนาจจะมุ่งหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้น แต่การขาดการบูรณาการระหว่างแผนพัฒนาในระดับต่างๆ กลับทำให้เกิดช่องว่างและความไม่สอดคล้องในการดำเนินนโยบายพัฒนาประเทศ สอดคล้องกับการศึกษาของ OECD (2024) ที่ระบุว่า ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศประสบปัญหาในการสร้างสมดุลระหว่างการกระจายอำนาจกับการรักษาความสอดคล้องของนโยบายในระดับชาติ

ในระดับสากล องค์การสหประชาชาติได้เน้นย้ำถึงบทบาทสำคัญของรัฐบาลท้องถิ่นในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยประมาณการว่า 65% ของเป้าหมาย SDGs ทั้ง 169 เป้าหมายย่อย ไม่สามารถบรรลุผลได้หากปราศจากการมีส่วนร่วมและการดำเนินการของรัฐบาลท้องถิ่น (United Nations, 2021) ดังนั้น การผลักดัน SDGs สู่ระดับท้องถิ่น (SDG Localization) จึงเป็นกระบวนการที่สำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งต้องอาศัยการบูรณาการแผนพัฒนาที่มีประสิทธิภาพระหว่างระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่น

จากความสำคัญดังกล่าว การศึกษาและนำเสนอแนวทางการบูรณาการแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับแผนพัฒนาในระดับภูมิภาคอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งในเชิงทฤษฎีเพื่อเติมเต็มช่องว่างความรู้ทางวิชาการ และในเชิงปฏิบัติเพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติงานในการพัฒนาโลกและเครื่องมือที่เหมาะสม

บทความวิชาการนี้เขียนขึ้นมีวัตถุประสงค์หลัก ดังนี้ 1) เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการแผนพัฒนา ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับแผนพัฒนาในระดับภูมิภาค โดยศึกษาจากเอกสารวิชาการ นโยบาย และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เข้าใจถึงลักษณะและสาเหตุของปัญหาอย่างรอบด้าน 2) เพื่อนำเสนอกรอบแนวคิดการกำกับดูแลแบบพหุระดับ (Multi-Level Governance Framework) ที่ประยุกต์ใช้กับบริบทของประเทศไทย โดยบูรณาการทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง ทั้งแนวคิดการกำกับดูแลแบบพหุระดับ แนวคิดการผลักดัน SDGs สู่ระดับท้องถิ่น และแนวคิดการกระจายอำนาจ เพื่อสร้างกรอบการวิเคราะห์ที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์และนำไปสู่การแก้ปัญหาได้อย่างเป็นระบบ 3) เพื่อเสนอแนวทางการบูรณาการแผนพัฒนาที่เป็นรูปธรรม ครอบคลุมทั้งมิติกระบวนการ กลไก และเครื่องมือ ที่สามารถ

นำไปประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงการจัดทำและบูรณาการแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับแผนพัฒนาในระดับภูมิภาค เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการพัฒนา และ 4) เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ที่สามารถนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และกลไกการทำงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนการบูรณาการแผนพัฒนาอย่างเป็นระบบและยั่งยืน สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนและยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีการศึกษาเกี่ยวกับการบูรณาการแผนพัฒนาและการกำกับดูแลแบบพหุระดับอยู่บ้างในวรรณกรรมวิชาการ แต่ยังมีช่องว่างสำคัญหลายประการที่บทความนี้มุ่งเติมเต็ม ดังนี้

1. การศึกษาเกี่ยวกับการกำกับดูแลแบบพหุระดับส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่บริบทของสหภาพยุโรป (Hooghe & Marks, 2001; Piattoni, 2010; Börzel, 2020) หรือประเทศพัฒนาแล้วในภูมิภาคอื่นๆ การศึกษาในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยังมีจำกัด และการประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดนี้ในบริบทของประเทศไทยที่มีโครงสร้างการปกครอง ระบบราชการ และวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างจากยุโรป ยังเป็นพื้นที่ที่ต้องการการศึกษาเพิ่มเติม บทความนี้จึงมุ่งเติมเต็มช่องว่างนี้โดยการพัฒนารอบการกำกับดูแลแบบพหุระดับที่เหมาะสมกับบริบทไทย

2. การศึกษาเกี่ยวกับการบูรณาการแผนพัฒนาในประเทศไทยส่วนใหญ่มักเน้นไปที่ระดับนโยบายหรือระดับชาติ (เช่น การศึกษาของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) หรือมุ่งเน้นไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเดียว (เช่น เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล) การศึกษาที่เจาะลึกถึงความสัมพันธ์และการบูรณาการระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับแผนพัฒนาในระดับภูมิภาค ซึ่งเป็นช่วงเชื่อมที่สำคัญระหว่างนโยบายระดับชาติกับการปฏิบัติในระดับพื้นที่ ยังมีจำกัด บทความนี้จึงมุ่งศึกษาความสัมพันธ์ในระดับกลางนี้อย่างเป็นระบบ

3. แม้ว่าประเทศไทยจะมีความมุ่งมั่นต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) และได้มีโครงการ SDG Localization ในระดับจังหวัดน่าน (UNDP Thailand, 2023) แต่การศึกษาที่เชื่อมโยงระหว่างแนวคิด SDG Localization กับการบูรณาการแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างเป็นรูปธรรม ยังมีน้อย โดยเฉพาะการศึกษาที่นำเสนอแนวทางปฏิบัติที่สามารถนำ SDGs ไปบูรณาการเข้ากับระบบการวางแผนพัฒนาที่มีอยู่ของไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ บทความนี้จึงมุ่งสร้างสะพานเชื่อมระหว่างวาระสากลของ SDGs กับระบบการวางแผนพัฒนาของไทย

4. การศึกษาส่วนใหญ่ที่มุ่งเน้นที่ปัญหาหรือความท้าทายในการบูรณาการแผนพัฒนา แต่การนำเสนอแนวทางแก้ไขที่เป็นรูปธรรมและครอบคลุมทั้งมิติโครงสร้าง กระบวนการ และเครื่องมือ ยังมีจำกัด หลายการศึกษามักเสนอข้อเสนอแนะในระดับนโยบายที่กว้าง ๆ โดยขาดรายละเอียดเชิงปฏิบัติที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถนำไปใช้ได้จริง บทความนี้จึงมุ่งนำเสนอแนวทางที่ครอบคลุมและเป็นรูปธรรม ตั้งแต่การปรับปรุงกระบวนการและกรอบเวลา การส่งเสริมการมีส่วนร่วม การสร้างกลไกติดตามและประเมินผล ไปจนถึงการพัฒนากรอบเป้าหมายร่วม

5. การศึกษาที่ผ่านมามักแยกส่วนระหว่างประเด็นต่างๆ เช่น การศึกษาเฉพาะเรื่องการมีส่วนร่วม หรือการติดตามประเมินผล โดยขาดการมองภาพรวมแบบองค์รวม (holistic approach) ที่เชื่อมโยงประเด็นต่าง ๆ เข้าด้วยกัน บทความนี้จึงนำเสนอแนวทางการบูรณาการแผนพัฒนาแบบองค์รวมที่ครอบคลุมทั้งสี่มิติหลัก (มิติเวลา มิติการมีส่วนร่วม มิติการติดตามประเมินผล และมิติเป้าหมาย) และแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างมิติต่าง ๆ

ประการสุดท้าย การศึกษาเกี่ยวกับการบูรณาการแผนพัฒนาในประเทศไทยมักไม่ได้นำเสนอกรอบแนวคิดทางทฤษฎีที่ชัดเจน หรือหากมีการอ้างอิงทฤษฎี ก็มักเป็นการอ้างอิงโดยไม่ได้ปรับใช้อย่างเป็นระบบกับบริบทไทย บทความนี้จึงมุ่งสร้างสมดุลระหว่างการใช้อ้างอิงทฤษฎีที่มีความเข้มแข็ง (ได้แก่ แนวคิดการกำกับดูแลแบบพหุระดับ) กับการปรับประยุกต์ให้เหมาะสมกับความเป็นจริงของบริบทไทย เพื่อให้การศึกษามีทั้งความเข้มแข็งทางวิชาการและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

สำหรับขอบเขตและโครงสร้างของบทความวิชาการนี้มุ่งนำเสนอการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการแผนพัฒนา โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับแผนพัฒนาในระดับภูมิภาค พร้อม

ทั้งเสนอกรอบแนวคิดการกำกับดูแลแบบพหุระดับ (Multi-Level Governance Framework) และแนวทางการบูรณาการที่เป็นรูปธรรม ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG Localization) ที่องค์การสหประชาชาติและรัฐบาลไทยให้ความสำคัญ โดยบทความนี้แบ่งออกเป็น 7 ส่วนหลัก ประกอบด้วย บทนำที่นำเสนอที่มาและความสำคัญ วัตถุประสงค์ และช่องว่างการศึกษา ส่วนที่สองนำเสนอกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่สามวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการแผนพัฒนา ส่วนที่สี่เสนอแนวทางการบูรณาการแผนพัฒนาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ส่วนที่ห้านำเสนอกรอบการกำกับดูแลแบบพหุระดับสำหรับประเทศไทย ส่วนที่หกเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และส่วนสุดท้ายเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษานในอนาคต

กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการกำกับดูแลแบบพหุระดับ (Multi-Level Governance)

การกำกับดูแลแบบพหุระดับ (Multi-Level Governance: MLG) เป็นแนวคิดที่ได้รับการพัฒนาโดย Hooghe และ Marks (2001) จากการศึกษาการบูรณาการของสหภาพยุโรป แนวคิดนี้อธิบายถึงระบบการกำกับดูแลที่อำนาจและความรับผิดชอบกระจายไปยังระดับต่าง ๆ ของการปกครอง ทั้งในแนวดิ่ง (vertical) จากระดับชาติสู่ท้องถิ่น และในแนวราบ (horizontal) ระหว่างหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ

Piattoni (2010) ได้ขยายความเกี่ยวกับแนวคิดนี้โดยเน้นว่า การกำกับดูแลแบบพหุระดับไม่ได้หมายถึงเพียงการกระจายอำนาจอย่างเดียว แต่รวมถึงการสร้างเครือข่ายและความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม การกำกับดูแลในลักษณะนี้ช่วยให้การตัดสินใจมีความยืดหยุ่นและตอบสนองต่อบริบทของแต่ละพื้นที่ได้ดีขึ้น

องค์ประกอบสำคัญของการกำกับดูแลแบบพหุระดับ ประกอบด้วย

1. การประสานงานแนวดิ่ง (Vertical Coordination) หมายถึง การเชื่อมโยงนโยบายและแผนงานระหว่างระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่นให้สอดคล้องกัน เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปในทิศทางเดียวกันและหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง
 2. การประสานงานแนวราบ (Horizontal Coordination) หมายถึง การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในระดับเดียวกัน เพื่อใช้ประโยชน์จากความเชี่ยวชาญและทรัพยากรของแต่ละฝ่ายอย่างเต็มที่
 3. การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบ (Distribution of Authority) หมายถึง การมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้เหมาะสมกับแต่ละระดับ โดยคำนึงถึงหลักการ subsidiarity ที่ว่าการตัดสินใจควรอยู่ในระดับที่ใกล้ชิดกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด
 4. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน การตัดสินใจ และการติดตามประเมินผล
- การศึกษาของ Börzel (2020) ชี้ให้เห็นว่า การกำกับดูแลแบบพหุระดับได้ขยายไปสู่การศึกษาระบบการปกครองในภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก ไม่จำกัดเพียงสหภาพยุโรป และพบว่าแนวคิดนี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในบริบทที่หลากหลายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลและการพัฒนา

การผลักดันเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนสู่ระดับท้องถิ่น (SDG Localization)

การผลักดันเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนสู่ระดับท้องถิ่น (SDG Localization) เป็นกระบวนการที่รับรู้และยอมรับความสำคัญของรัฐบาลท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับท้องถิ่นในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (United Nations, 2021) กระบวนการนี้เกี่ยวข้องกับการนำเป้าหมาย SDGs มาปรับใช้ในบริบทของท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความแตกต่าง

ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ประเทศไทยได้แสดงความมุ่งมั่นต่อการบรรลุ SDGs โดยบูรณาการเป้าหมายดังกล่าวเข้าไปในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งเป็นกรอบการพัฒนาหลักของประเทศ คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งชาติ (CSD) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเป้าหมายทั้ง 17 ข้อ (Thailand VNR, 2021) นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้พัฒนาแผนงาน SDGs Roadmap เพื่อให้แนวทางการดำเนินงานในหกด้านสำคัญ ได้แก่ การบูรณาการและความสอดคล้องของนโยบาย กลไกสนับสนุน ความร่วมมือ โครงการนำร่อง การติดตามและประเมินผล และการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

ในปี 2023 ประเทศไทยได้เริ่มโครงการ "Strengthening SDG Localization in Thailand" ร่วมกับสหภาพยุโรป และ UNDP โดยเริ่มต้นจาก 15 จังหวัดนำร่อง (UNDP Thailand, 2023) โครงการนี้มุ่งเน้นสามด้านหลัก คือ การพัฒนา ข้อมูล SDGs ที่เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ในระดับจังหวัด การสร้างระบบนิเวศเพื่อการวางแผนพัฒนาอย่างยั่งยืนในระดับ จังหวัดผ่านแนวทางการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน และการระบุประเด็นการพัฒนาที่ต้องการทรัพยากรจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การศึกษาของ Mohan และ Lidstone (2023) เกี่ยวกับการบูรณาการ SDGs ในการวางแผนท้องถิ่นในออสเตรเลียพบว่า รัฐบาลท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย SDGs ในรูปแบบต่างๆ ตั้งแต่การใช้เป็นกรอบในการสร้างวิสัยทัศน์ชุมชน การวิเคราะห์และการตัดสินใจ ไปจนถึงการนำไปปฏิบัติในยุทธศาสตร์ความยั่งยืน การบูรณาการ SDGs ในลักษณะนี้ช่วยให้รัฐบาลท้องถิ่นมองเห็น การเชื่อมโยงระหว่างประเด็นต่างๆ และสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบได้

แนวคิดการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม

การกระจายอำนาจเป็นกระบวนการถ่ายโอนอำนาจ ความรับผิดชอบ และทรัพยากรจากรัฐบาลส่วนกลางไปยัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น OECD (2024) ระบุว่า การกระจายอำนาจเป็นหนึ่งในปฏิรูปที่สำคัญที่สุดในช่วง 50 ปีที่ผ่านมา โดยครอบคลุมสามมิติที่แตกต่างกันแต่เชื่อมโยงกัน คือ มิติทางการเมือง (political decentralization) ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การเลือกตั้งและความรับผิดชอบทางการเมืองในระดับท้องถิ่น มิติทางการบริหาร (administrative decentralization) ซึ่ง เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนหน้าที่และความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะ และมิติทางการคลัง (fiscal decentralization) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดสรรรายได้และอำนาจในการจัดเก็บภาษี

ในบริบทของประเทศไทย การกระจายอำนาจได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้วางรากฐานสำคัญของการปกครองท้องถิ่น และได้มีการพัฒนาต่อเนื่องผ่านพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจในทางปฏิบัติยังมี ข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะในด้านการคลังและอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบาย

การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ เป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน Council of Europe (2023) ได้เสนอหลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในชีวิตสาธารณะระดับท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการเข้าถึงข้อมูล การปรึกษาหารือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการร่วมรับผิดชอบในการดำเนินการและการติดตามประเมินผล

การศึกษาของ Khanal et al. (2024) เกี่ยวกับการบูรณาการ SDGs ในแผนท้องถิ่นของเนปาลพบว่า รัฐบาลท้องถิ่น ประสบปัญหาหลายประการ รวมถึงการขาดความเป็นเจ้าของ ทรัพยากรทางการเงินที่จำกัด ข้อมูลที่ไม่เพียงพอ ขาดขีด ความสามารถขององค์กร และการประสานงานที่อ่อนแอ ปัญหาเหล่านี้สะท้อนถึงความท้าทายที่รัฐบาลท้องถิ่นในประเทศ กำลังพัฒนาหลายประเทศต้องเผชิญ

ปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการแผนพัฒนา

การวิเคราะห์เชิงแนวคิดและประสบการณ์ปฏิบัติในบริบทของประเทศไทย พบปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการบูรณาการแผนพัฒนาระหว่างองค์กรบริหารส่วนจังหวัดกับแผนพัฒนาในระดับภูมิภาค ดังนี้

1. ความไม่สอดคล้องของกรอบเวลาและระยะเวลาในการจัดทำแผน

การจัดทำแผนพัฒนาในแต่ละระดับมีกรอบเวลาและระยะเวลาที่แตกต่างกัน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีระยะเวลา 5 ปี แผนพัฒนาภูมิภาคและแผนพัฒนาจังหวัดมีระยะเวลา 4 ปี ส่วนแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีระยะเวลา 4 ปี แต่มีการทบทวนและปรับปรุงบ่อยครั้ง ความแตกต่างนี้ทำให้การประสานงานและการถ่ายทอดนโยบายเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น

นอกจากนี้ ช่วงเวลาในการจัดทำแผนในแต่ละระดับไม่ตรงกัน เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดเริ่มจัดทำแผนพัฒนาข้อมูลและทิศทางจากแผนระดับภูมิภาคหรือจังหวัดอาจยังไม่สมบูรณ์ หรือในทางกลับกัน เมื่อแผนในระดับสูงมีการเปลี่ยนแปลง แผนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดทำเสร็จแล้วอาจไม่สอดคล้อง สิ่งนี้สอดคล้องกับการศึกษาของ UNDP (2021) ที่ระบุว่า ความไม่สอดคล้องของกรอบเวลาเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบูรณาการแผนในหลายประเทศกำลังพัฒนา

2. การขาดการมีส่วนร่วมและการสื่อสารระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ

แม้ว่ากฎหมายและระเบียบจะกำหนดให้มีการประชุมหรือประสานงานระหว่างหน่วยงานในระดับต่างๆ แต่ในทางปฏิบัติ การสื่อสารและการแลกเปลี่ยนข้อมูลยังมีข้อจำกัด การประชุมมักเป็นไปตามกรอบที่กำหนดและเป็นพิธีการมากกว่าที่จะเป็นการหารือเชิงลึกเพื่อหาแนวทางการทำงานร่วมกัน

การขาดช่องทางการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและต่อเนื่องทำให้เกิดช่องว่างในการถ่ายทอดนโยบาย การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการปรับแผนให้สอดคล้องกัน หน่วยงานแต่ละระดับมักทำงานแยกส่วนกัน โดยขาดการประสานงานที่จะทำให้เกิดพลังร่วม (synergy) ในการขับเคลื่อนการพัฒนา สิ่งนี้สอดคล้องกับการศึกษาของ OECD (2024) ที่เน้นว่า ความสำเร็จของการกำกับดูแลแบบบูรณาการขึ้นอยู่กับคุณภาพของการประสานงานและการสื่อสารระหว่างระดับต่างๆ

นอกจากการสื่อสารระหว่างหน่วยงานภาครัฐแล้ว การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนในพื้นที่ยังมีข้อจำกัด การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นมักเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดและไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมที่แท้จริง ทำให้แผนพัฒนาที่ออกมาอาจไม่สะท้อนความต้องการและศักยภาพของพื้นที่อย่างครบถ้วน

3. การขาดกลไกที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพในการติดตามและประเมินผล

แม้ว่าแผนพัฒนาในแต่ละระดับจะมีการกำหนดตัวชี้วัดและกรอบการติดตามประเมินผล แต่ในทางปฏิบัติ การติดตามและประเมินผลยังไม่เป็นระบบและไม่ต่อเนื่องเท่าที่ควร การติดตามมักเน้นไปที่การรายงานความก้าวหน้าของโครงการหรือการเบิกจ่ายงบประมาณ มากกว่าการประเมินผลกระทบและความสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาในภาพรวม ขาดกลไกการติดตามและประเมินผลแบบบูรณาการที่เชื่อมโยงระหว่างระดับต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถมองเห็นภาพรวมของการพัฒนาและไม่สามารถปรับแผนหรือดำเนินการแก้ไขได้ทันทั่วทั้งพื้นที่ นอกจากนี้ ข้อมูลที่ได้จากการติดตามประเมินผลยังไม่ถูกนำมาใช้ในการปรับปรุงแผนหรือการตัดสินใจเชิงนโยบายอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ การศึกษาของ UN DESA (2024) เน้นว่า การติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพต้องมีการจัดตั้งกลไกข้ามหน่วยงานที่มีการแทนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายภาคส่วน และต้องมีระบบข้อมูลที่เชื่อถือได้และสามารถเข้าถึงได้

4. ความแตกต่างของเป้าหมายและทิศทางการพัฒนาในแต่ละระดับที่ยังไม่ถูกเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

แม้ว่าแผนพัฒนาในแต่ละระดับจะมีการอ้างอิงถึงยุทธศาสตร์ชาติและแผนระดับสูงขึ้น แต่ในทางปฏิบัติ การถ่ายทอดเป้าหมายและตัวชี้วัดยังไม่มีความชัดเจนและเป็นระบบ แต่ละระดับมักกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดของตนเองโดยอิงจากบริบทและข้อจำกัดของตนเอง ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องและไม่สามารถรวมผลลัพธ์จากหลายระดับเพื่อดูภาพรวมของการพัฒนาได้ ความท้าทายนี้สะท้อนถึงปัญหาที่ Hooghe และ Marks (2016) เรียกว่า "coordination dilemma" ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อหน่วยงานในระดับต่างๆ มีเป้าหมายและลำดับความสำคัญที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหานี้ต้องอาศัยกลไกที่ทำให้หน่วยงานต่างๆ สามารถเจรจาและหาข้อตกลงร่วมกันได้

5. ข้อจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากรบุคคล

องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ มักประสบปัญหาด้านงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานตามแผน แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดสัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติ รายได้ที่ได้รับยังไม่สอดคล้องกับภารกิจและความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ การจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางมักมีเงื่อนไขและข้อจำกัดที่ทำให้ขาดความยืดหยุ่นในการนำไปใช้ตามความต้องการของพื้นที่ นอกจากนี้ ในด้านทรัพยากรบุคคล องค์การบริหารส่วนจังหวัดมักขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยเฉพาะในด้านการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ การวิเคราะห์ข้อมูล และการติดตามประเมินผล การขาดแคลนนี้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของแผนและความสามารถในการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งปัญหานี้สอดคล้องกับการศึกษาของ Khanal et al. (2024) ที่พบว่า รัฐบาลท้องถิ่นในเนปาลประสบปัญหาการขาดขีดความสามารถขององค์กรและทรัพยากรที่จำกัด ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบูรณาการและการดำเนินการตาม SDGs

แนวทางการบูรณาการแผนพัฒนาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

จากการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคข้างต้น บทความนี้เสนอแนวทางการบูรณาการแผนพัฒนาโดยประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดการกำกับดูแลแบบบูรณาการ ดังนี้

การปรับปรุงกระบวนการและกรอบเวลาในการจัดทำแผน

การแก้ปัญหาคือความไม่สอดคล้องของกรอบเวลาต้องเริ่มจากการสร้างความตกลงในระดับนโยบายเพื่อกำหนดปฏิทินการจัดทำแผนที่สอดคล้องกันในทุกระดับ หน่วยงานหลักเช่นสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติควรทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกลางและกำหนดกรอบเวลามาตรฐานที่ทุกระดับสามารถใช้ร่วมกันได้ แนวทางปฏิบัติที่เสนอ ดังนี้

1. จัดทำปฏิทินการวางแผนแบบบูรณาการ โดยกำหนดช่วงเวลาสำคัญต่างๆ อย่างชัดเจน เช่น ช่วงเวลาการรวบรวมข้อมูล การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น การจัดทำร่างแผน การพิจารณาและอนุมัติแผน โดยให้แต่ละระดับดำเนินการในช่วงเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้องกัน

2. พัฒนาแพลตฟอร์มข้อมูลกลาง โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงฐานข้อมูลแผนพัฒนาของทุกหน่วยงาน แพลตฟอร์มนี้จะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางข้อมูลที่ทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงข้อมูลที่ทันสมัยได้แบบเรียลไทม์ และยังเปิดโอกาสให้เกิดการสื่อสารแบบสองทางระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สิ่งนี้สอดคล้องกับแนวทางของรัฐบาลดิจิทัลที่ UN DESA (2024) เสนอ ซึ่งเน้นการใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการประสานงานข้ามหน่วยงานและข้ามระดับ

3. จัดตั้งทีมงานบูรณาการข้ามหน่วยงาน ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานในทุกระดับที่เกี่ยวข้อง ทีมนี้จะทำหน้าที่ประสานงาน แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการจัดทำแผน และติดตามให้แน่ใจว่าแผนในแต่ละระดับสอดคล้องกัน

4. จัดทำคู่มือและแนวทางการจัดทำแผนแบบบูรณาการ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละระดับมีความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับหลักการ กระบวนการ และเครื่องมือที่ใช้ในการบูรณาการแผน

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

การวางแผนพัฒนาที่ประสบความสำเร็จต้องอาศัยการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนในพื้นที่ การมีส่วนร่วมดังกล่าวจะช่วยให้แผนที่ออกมาสะท้อนถึงความต้องการที่หลากหลาย และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ความสำคัญของการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. **ได้ข้อมูลที่รอบด้าน** การรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายช่วยให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมทั้งในมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทำให้แผนมีความสมบูรณ์และสอดคล้องกับความเป็นจริง

2. **สร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ** เมื่อทุกภาคส่วนมีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน พวกเขาจะเกิดความรู้สึก

เป็นเจ้าของและมีความรับผิดชอบต่อการขับเคลื่อนแผนให้บรรลุเป้าหมาย

3. ลดความขัดแย้ง การมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นช่วยลดความเข้าใจผิดและความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในภายหลัง เพราะทุกฝ่ายได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนและหาข้อสรุปที่ยอมรับร่วมกันตั้งแต่แรก

แนวทางปฏิบัติที่เสนอ

1. จัดเวทีสาธารณะและการประชุมเชิงปฏิบัติการอย่างสม่ำเสมอ ในรูปแบบที่เข้าถึงง่ายและสะดวกสำหรับผู้เข้าร่วม ทั้งการจัดงานในพื้นที่และการใช้ช่องทางออนไลน์ เพื่อให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเข้าร่วมได้อย่างกว้างขวาง

2. สร้างกลไกการมีส่วนร่วมที่เป็นระบบ โดยกำหนดให้การปรึกษาหารือกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวางแผนที่ชัดเจน อาจจัดตั้งคณะทำงานร่วมหรือคณะกรรมการที่ปรึกษาจากทุกฝ่าย เพื่อให้คำแนะนำและติดตามการดำเนินงาน

3. ใช้เครื่องมือที่หลากหลาย นอกจากการประชุมแล้ว ควรใช้เครื่องมืออื่นๆ เช่น การทำแบบสำรวจออนไลน์ การจัดกลุ่มย่อย (Focus Group) การจัดกิจกรรมระดมสมอง และการใช้สื่อสังคมออนไลน์เพื่อเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย

4. สร้างกลไกข้อเสนอแนะและการตอบสนอง เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเสนอความคิดเห็นได้อย่างต่อเนื่อง และได้รับการตอบกลับเกี่ยวกับว่าข้อเสนอของพวกเขาถูกนำไปใช้อย่างไร สิ่งนี้จะช่วยสร้างความไว้วางใจและกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง

แนวทางเหล่านี้สอดคล้องกับหลักการของ Council of Europe (2023) เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในชีวิตสาธารณะระดับท้องถิ่น และการศึกษาของ Mohan และ Lidstone (2023) ที่พบว่า การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการบูรณาการ SDGs ในระดับท้องถิ่น

การสร้างกลไกการติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

การจัดทำแผนพัฒนาเป็นเพียงก้าวแรก แต่สิ่งที่สำคัญไม่แพ้กันคือการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มั่นใจว่าแผนถูกนำไปปฏิบัติอย่างถูกต้องและบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ Piattoni (2010) ได้เน้นว่าการกำกับดูแลแบบพหุระดับที่ยั่งยืนต้องอาศัยเครือข่ายความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกระดับอย่างต่อเนื่อง มิใช่เพียงในขั้นการวางแผนหรือการกระจายอำนาจเท่านั้น ซึ่งความสำคัญของการติดตามและประเมินผลมีดังนี้

1. ตรวจสอบความก้าวหน้า ทำให้ทราบว่าการดำเนินงานตามแผนเป็นไปตามเป้าหมายและกรอบเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่

2. แก้ไขปัญหาทันทีที่ เมื่อพบปัญหาหรืออุปสรรค สามารถหาแนวทางแก้ไขได้อย่างรวดเร็ว ไม่ปล่อยให้ปัญหามีความรุนแรง

3. เรียนรู้และปรับปรุง ผลการประเมินจะกลายเป็นบทเรียนสำคัญสำหรับการปรับปรุงการดำเนินงานและการวางแผนครั้งต่อไป สอดคล้องกับหลักการการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-Based Management) ที่ OECD (2023) เสนอ ซึ่งระบุว่าการติดตามและประเมินผลต้องเป็นวงจรต่อเนื่องที่นำข้อมูลย้อนกลับไปใช้ปรับปรุงการวางแผนและการดำเนินงานในรอบถัดไป มิใช่เป็นเพียงการรายงานผลครั้งเดียวเมื่อสิ้นสุดโครงการ

สำหรับแนวทางปฏิบัติที่เสนอ ได้แก่

1. จัดตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลร่วม ประกอบด้วยผู้แทนจากทั้งภาครัฐในระดับภูมิภาค จังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด และภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการนี้ควรมีอำนาจและความรับผิดชอบที่ชัดเจนในการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ (KPIs) กรอบเวลาในการประเมินผล และการจัดทำรายงาน แนวทางนี้สอดคล้องกับข้อเสนอของ UN DESA (2024) ที่ระบุารูปแบบกลไกการกำกับดูแลแบบพหุระดับที่ใช้กันมากที่สุดในการประสานงานข้ามพื้นที่และข้าม

ประเด็น คือการจัดตั้งคณะทำงานระหว่างหน่วยงานที่มีผู้แทนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายภาคส่วนร่วมอยู่ด้วย

2. พัฒนาตัวชี้วัดที่เชื่อมโยงกันในทุกระดับ โดยกำหนดตัวชี้วัดหลักที่สามารถใช้ร่วมกันได้ในทุกระดับ และมีการถ่ายทอดเป้าหมายจากระดับสูงลงสู่ระดับล่างอย่างเป็นระบบ ตัวชี้วัดควรครอบคลุมทั้งผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) และผลกระทบ (Impact) ตามนิยามมาตรฐานที่ OECD (2023) กำหนดไว้ในแนวทางการประเมินผลและการบริหารแบบมุ่งผลลัพธ์ และควรสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)

3. สร้างระบบรายงานผลแบบดิจิทัล พัฒนาระบบรายงานผลการดำเนินงานแบบออนไลน์ที่สามารถอัปเดตข้อมูลได้แบบเรียลไทม์ ทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลความคืบหน้าได้ตลอดเวลา ระบบนี้ควรมีการแสดงผลในรูปแบบที่เข้าใจง่าย เช่น Dashboard ที่แสดงสถานะของตัวชี้วัดต่างๆ ทิศทางนี้สอดคล้องกับรายงาน United Nations E-Government Survey 2024 ซึ่งเสนอกรอบรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government Model Framework) เป็นแนวทางให้หน่วยงานรัฐในทุกระดับใช้วางแผน ดำเนินงาน และประเมินผลการดำเนินงานของตนอย่างเป็นระบบ (United Nations, 2024)

4. จัดประชุมทบทวนผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ คณะกรรมการควรมีการประชุมเพื่อทบทวนและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนเป็นระยะ เช่น ทุกไตรมาสหรือทุกครึ่งปี เพื่อให้สามารถปรับปรุงการทำงานได้อย่างทันที่

5. จัดทำรายงานผลการดำเนินงานและเผยแพร่สู่สาธารณะ เพื่อสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อสังคม รายงานควรนำเสนอทั้งความสำเร็จและความท้าทาย พร้อมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหา หลักการนี้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลประชาธิปไตยที่ดีของ Council of Europe (2023) ซึ่งระบุว่า การเข้าถึงข้อมูลและการเปิดเผยผลการดำเนินงานต่อสาธารณะเป็นองค์ประกอบสำคัญของการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบของภาครัฐในทุกระดับ

การสร้างกลไกติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพนี้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ UN DESA (2024) ที่เน้นความสำคัญของการจัดตั้งกลไกข้ามหน่วยงานและการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในการติดตามและประเมินผล

การพัฒนากรอบเป้าหมายร่วมกัน

การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกันในทุกระดับของแผน ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค ไปจนถึงระดับท้องถิ่น ถือเป็นหัวใจสำคัญของการบูรณาการแผนอย่างแท้จริง เพราะหากเป้าหมายไม่สอดคล้องกัน การดำเนินงานในแต่ละระดับก็จะขาดทิศทางและอาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งและสูญเสียประสิทธิภาพ ความสำคัญของการมีเป้าหมายร่วมกัน มีดังนี้

1) สร้างเอกภาพในการทำงาน เมื่อทุกหน่วยงานมีเป้าหมายเดียวกัน การทำงานจะมุ่งไปในทิศทางเดียวกัน ลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร

2) เพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบ การมีเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน ทำให้สามารถติดตามและประเมินผลการดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรมและโปร่งใส

3) กระตุ้นการประสานงาน การกำหนดเป้าหมายร่วมกันจะบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดเพื่อบรรลุเป้าหมายเหล่านั้น

สำหรับแนวทางปฏิบัติที่เสนอ ได้แก่

1) จัดทำเป้าหมายหลักร่วมกันตามกรอบ SDGs หน่วยงานส่วนกลางเช่นสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติควรทำหน้าที่กำหนดเป้าหมายหลักที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและ SDGs จากนั้นจึงสื่อสารและประสานงานให้หน่วยงานในระดับภูมิภาค จังหวัด และท้องถิ่นนำเป้าหมายหลักนั้นไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่

2) ใช้ตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานและสอดคล้องกับ SDGs ควรกำหนดตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐาน (Standardized

Indicators) ที่สามารถใช้ร่วมกันได้ในทุกระดับ โดยอาจปรับจากตัวชี้วัด SDGs ให้เหมาะสมกับบริบทของไทย ตัวอย่างเช่น อัตราการเข้าถึงน้ำสะอาด อัตราการศึกษา อัตราการว่างงาน คุณภาพอากาศ เป็นต้น การใช้ตัวชี้วัดมาตรฐานจะทำให้สามารถเปรียบเทียบและรวมผลได้ในระดับต่างๆ

3) สร้างกลไกการปรึกษาหารืออย่างต่อเนื่อง ควรมีการจัดประชุมร่วมกันระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานจากทุกระดับอย่างสม่ำเสมอ เพื่อทบทวนและปรับปรุงเป้าหมายและตัวชี้วัดให้ทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

4) พัฒนาเครื่องมือการถ่ายทอดเป้าหมาย (Goal Cascading Tool) ที่ช่วยให้แต่ละระดับสามารถนำเป้าหมายจากระดับสูงมาปรับใช้ในระดับของตนเองได้อย่างเป็นระบบ เครื่องมือนี้อาจอยู่ในรูปของคู่มือ แบบฟอร์ม หรือระบบออนไลน์ ที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายในแต่ละระดับ

การพัฒนากรอบเป้าหมายร่วมกันสอดคล้องกับแนวทางที่ประเทศไทยกำลังดำเนินการภายใต้โครงการ SDG Localization ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนา SDG Profiles สำหรับทุกจังหวัด เพื่อติดตามความก้าวหน้าและสร้างแผนงานที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ (UNDP Thailand, 2025)

กรอบการกำกับดูแลแบบพหุระดับสำหรับประเทศไทย

จากแนวทางทั้งสี่ที่นำเสนอข้างต้น สามารถสังเคราะห์เป็นกรอบการกำกับดูแลแบบพหุระดับ (Multi-Level Governance Framework) สำหรับการบูรณาการแผนพัฒนาในบริบทของประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบหลักสามด้าน ได้แก่ โครงสร้างและกลไก กระบวนการ และเครื่องมือและทรัพยากร

ในด้านโครงสร้างและกลไก กรอบนี้จัดวางบทบาทของหน่วยงานออกเป็นสามระดับตามแนวคิดการประสานงานแนวตั้งของ Hooghe และ Marks (2001) คือระดับนโยบาย (Policy Level) ซึ่งมีคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาแบบบูรณาการ ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานหลักในทุกระดับ ทำหน้าที่กำหนดทิศทางและนโยบายหลักในการบูรณาการแผนระดับปฏิบัติการ (Operational Level) ซึ่งมีทีมงานบูรณาการข้ามหน่วยงานทำหน้าที่ประสานงาน จัดทำแพลตฟอร์มข้อมูล และสนับสนุนการดำเนินงานตามแผน อันสอดคล้องกับข้อเสนอของ UN DESA (2024) ที่ระบุว่ารูปแบบกลไกการกำกับดูแลแบบพหุระดับที่ใช้กันมากที่สุด คือการจัดตั้งคณะทำงานระหว่างหน่วยงานที่มีผู้แทนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายภาคส่วน และระดับพื้นที่ (Local Level) ซึ่งมีคณะทำงานในระดับจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ปรับแผนให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่และดำเนินการตามแผน ทั้งสามระดับเชื่อมโยงกันผ่านเครือข่ายความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังที่ Piattoni (2010) เน้นว่าการกำกับดูแลแบบพหุระดับไม่ได้หมายถึงเพียงการกระจายอำนาจในแนวดิ่งเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการสร้างเครือข่ายและความร่วมมือในแนวราบระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมด้วย

ในด้านกระบวนการ การวางแผนใช้กระบวนการแบบบูรณาการที่เริ่มจากการกำหนดเป้าหมายร่วมในระดับนโยบาย แล้วถ่ายทอดลงสู่แต่ละระดับ พร้อมกับการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอจากระดับพื้นที่ขึ้นมา ซึ่งเป็นการผสมผสานกระบวนการทั้งแบบบนลงล่างและล่างขึ้นบน (Top-down และ Bottom-up) ส่วนขั้นตอนการดำเนินการมีการประสานงานอย่างต่อเนื่องระหว่างระดับต่างๆ โดยใช้แพลตฟอร์มข้อมูลกลางและการประชุมประสานงานเป็นระยะ แนวทางนี้สอดคล้องกับที่ OECD (2024) ระบุว่าความสำเร็จของการกำกับดูแลแบบพหุระดับขึ้นอยู่กับกระบวนการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ การดำเนินงาน และการวัดผลการปฏิบัติงานของนโยบายระดับภูมิภาคที่ประสานกันในทุกระดับของการปกครอง สำหรับขั้นการติดตามและประเมินผล ใช้ระบบติดตามและประเมินผลแบบบูรณาการที่มีตัวชี้วัดเชื่อมโยงกันทุกระดับและมีการรายงานผลอย่างสม่ำเสมอ ก่อนนำผลการประเมินไปใช้ปรับแผนและการทำงานอย่างต่อเนื่องในขั้นการปรับปรุง ลักษณะวงจรต่อเนื่องเช่นนี้สอดคล้องกับหลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-Based Management) ตามที่ OECD (2023a) นิยามไว้ ซึ่งเน้นการติดตามประเมินผลต้องนำข้อมูลย้อนกลับไปปรับปรุงการวางแผนและการดำเนินงานรอบใหม่อย่างเป็นระบบ

ในด้านเครื่องมือและทรัพยากร แพลตฟอร์มข้อมูลกลางทำหน้าที่เป็นระบบสารสนเทศที่เชื่อมโยงข้อมูลแผนและผลการดำเนินงานจากทุกระดับ ซึ่งสอดคล้องกับกรอบรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government Model Framework) ที่ United Nations (2024) เสนอไว้ในรายงาน E-Government Survey 2024 เพื่อให้หน่วยงานรัฐทุกระดับใช้เป็นแนวทางในการเชื่อมโยงข้อมูลและยกระดับความโปร่งใสของการบริหารราชการ ส่วนคู่มือและแนวทางเป็นเอกสารที่ให้แนวทางในการจัดทำและบูรณาการแผนให้ผู้ปฏิบัติงานในทุกระดับเข้าใจตรงกัน และในด้านงบประมาณและบุคลากร ต้องมีการจัดสรรงบประมาณและพัฒนาบุคลากรเพื่อสนับสนุนการบูรณาการแผนอย่างต่อเนื่อง ดังที่รายงานร่วมของ OECD และธนาคารพัฒนาเอเชีย (OECD, 2023b) ชี้ว่าการเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารการคลังและการจัดทำงบประมาณตามลำดับความสำคัญเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกสามารถนำแผนไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด

กรอบนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Hooghe และ Marks (2016) เกี่ยวกับการกำกับดูแลแบบพหุระดับ และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในบริบทของประเทศไทยได้จริง

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการบูรณาการแผนพัฒนาที่มีประสิทธิภาพและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

เพื่อให้การบูรณาการแผนพัฒนาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน บทความนี้เสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในสามระดับ ดังนี้

ในระดับนโยบาย ภาครัฐส่วนกลางควรเร่งปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของแต่ละระดับการปกครองในการจัดทำและบูรณาการแผน รวมถึงกำหนดกลไกการประสานงานที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แนวทางนี้สอดคล้องกับข้อค้นพบของ OECD (2017) จากการศึกษาประสบการณ์การปฏิรูปการกำกับดูแลแบบพหุระดับในกลุ่มประเทศสมาชิก ที่ชี้ว่าการปฏิรูปเชิงสถาบันซึ่งจัดสรรอำนาจ หน้าที่ และทรัพยากรระหว่างระดับการปกครองใหม่ เป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่ทำให้การปฏิรูปพื้นที่ประสบความสำเร็จ ควบคู่กับการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาแบบบูรณาการในระดับชาติที่มีอำนาจและความรับผิดชอบชัดเจนในการกำกับดูแลการบูรณาการแผนพัฒนาทุกระดับ ดังที่ UN DESA (2024) ระบุว่ารูปแบบกลไกที่ใช้กันมากที่สุดสำหรับการกำกับดูแลแบบพหุระดับคือการจัดตั้งคณะทำงานระหว่างหน่วยงานที่มีผู้แทนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายภาคส่วนร่วมอยู่ด้วย นอกจากนี้ ควรกำหนดมาตรการจูงใจสำหรับหน่วยงานที่มีผลงานดีเด่นในการบูรณาการแผนและการบรรลุเป้าหมาย เพื่อสร้างพลังขับเคลื่อนเชิงบวกให้กับหน่วยงานในทุกระดับ

ในระดับปฏิบัติการ ควรเร่งพัฒนาและปรับปรุงแพลตฟอร์มข้อมูลกลางให้ครอบคลุม ทันสมัย และใช้งานได้ง่าย โดยให้ความสำคัญกับความปลอดภัยของข้อมูลและการเข้าถึงที่เหมาะสม ซึ่งสอดคล้องกับกรอบรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government Model Framework) ที่ United Nations (2024) เสนอไว้ในรายงาน E-Government Survey 2024 เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานรัฐทุกระดับใช้วางแผน ดำเนินงาน และประเมินผลระบบดิจิทัลของตนอย่างเป็นระบบ ควบคู่กับการจัดอบรมและพัฒนาบุคลากรในทุกระดับด้านการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ การบูรณาการแผน การใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ และการติดตามประเมินผล ซึ่งสอดคล้องกับที่ OECD (2024) ระบุว่า การเสริมศักยภาพระดับพื้นที่เป็นเงื่อนไขสำคัญควบคู่กับกลไกประสานงาน ในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้เกิดผลจริง และในด้านงบประมาณ ควรจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการพัฒนากระบวนและเครื่องมือ การจัดกิจกรรมประสานงาน และการดำเนินโครงการนำร่อง โดยรายงานร่วมของ OECD และธนาคารพัฒนาเอเชีย (OECD, 2023b) ซึ่งศึกษาการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก รวมถึงชี้ว่าการจัดทำงบประมาณตามลำดับความสำคัญและการเสริมสร้างศักยภาพการบริหารการคลัง เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในระดับพื้นที่ ควรเสริมสร้างศักยภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยี เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการวางแผนและขับเคลื่อนการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับข้อเสนอของ OECD (2024) ที่ระบุว่า การกระจายอำนาจเป็นหนึ่งในปฏิรูปที่สำคัญที่สุดในช่วงห้าสิบปีที่ผ่านมา แต่จะเกิดผลจริงก็ต่อเมื่อหน่วยงานระดับท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอที่จะรับโอนอำนาจและภารกิจไปปฏิบัติ ควบคู่กับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น โดยสร้างกลไกที่เปิดโอกาสให้ประชาชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและติดตามการดำเนินงานอย่างแท้จริง ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในวิถีสาธารณะระดับท้องถิ่นที่ Council of Europe (2023) เสนอไว้ และควรสร้างเครือข่ายแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อแบ่งปันประสบการณ์และแนวปฏิบัติที่ดี ซึ่ง UN DESA (2024) ระบุว่า การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้แบบเพื่อนช่วยเพื่อนและการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ช่วยให้หน่วยงานขนาดเล็กหรือมีทรัพยากรจำกัดสามารถขยายผลแนวปฏิบัติที่ดีได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

องค์ความรู้ใหม่

บทความนี้นำเสนอองค์ความรู้ใหม่ที่มีนัยสำคัญต่อวงการวิชาการและการปฏิบัติในหลายประการ ดังนี้
ประการแรก บทความได้พัฒนารอบการกำกับดูแลแบบพหุระดับสำหรับบริบทไทย (Thai-Contextualized Multi-Level Governance Framework) ที่ประยุกต์แนวคิดของ Hooghe และ Marks (2001) มาปรับใช้กับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย โดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของระบบการกระจายอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานส่วนกลาง ซึ่งแตกต่างจากกรอบแนวคิดดั้งเดิมที่พัฒนาจากบริบทของสหภาพยุโรป

ประการที่สอง บทความได้เสนอแนวทางการบูรณาการแผนพัฒนาแบบองค์รวม (Holistic Plan Integration Approach) ที่ครอบคลุมทั้งสี่มิติหลัก ได้แก่ มิติเวลา (temporal dimension) มิติการมีส่วนร่วม (participatory dimension) มิติการติดตามประเมินผล (monitoring and evaluation dimension) และมิติเป้าหมาย (goal-setting dimension) ซึ่งเป็นการบูรณาการแนวคิดหลายสาขาเข้าด้วยกัน ทั้งทฤษฎีการกำกับดูแลแบบพหุระดับ แนวคิด SDG Localization และทฤษฎีการกระจายอำนาจ

ประการที่สาม บทความได้ระบุและวิเคราะห์ปัญหาเฉพาะบริบทของการบูรณาการแผนพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นความไม่สอดคล้องของกรอบเวลาในการจัดทำแผน (temporal misalignment) ซึ่งเป็นประเด็นที่ยังไม่ได้รับการศึกษาอย่างเป็นระบบในวรรณกรรมที่ผ่านมา การระบุปัญหานี้ช่วยเติมเต็มช่องว่างความรู้เกี่ยวกับความท้าทายในการนำทฤษฎีการกำกับดูแลแบบพหุระดับไปปฏิบัติจริงในบริบทเอเชีย

ประการที่สี่ บทความได้เสนอกลไกการเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาระดับชาติกับการปฏิบัติในระดับท้องถิ่น ผ่านแนวคิด "แพลตฟอร์มข้อมูลกลางแบบบูรณาการ" (Integrated Data Platform) และ "ทีมงานบูรณาการข้ามหน่วยงาน" (Cross-Agency Integration Team) ซึ่งเป็นกลไกปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้จริง โดยเชื่อมโยงแนวคิดทางทฤษฎีเข้ากับการปฏิบัติอย่างเป็นระบบ สอดคล้องกับความต้องการของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานท้องถิ่น

สุดท้าย บทความได้สร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG-aligned Policy Recommendations) โดยเฉพาะการนำเสนอแนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับ SDGs และสามารถใช้ร่วมกันได้ในทุกระดับ ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงระหว่างวาระสากลกับการปฏิบัติในระดับท้องถิ่นของประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม องค์ความรู้นี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ที่มีโครงสร้างการบริหารราชการที่คล้ายคลึงกัน ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 การบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นกับแผนพัฒนาระดับภูมิภาคในบริบทของไทย

บทสรุป

การบูรณาการแผนพัฒนาระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับแผนพัฒนาในระดับภูมิภาคเป็นความท้าทายสำคัญที่ประเทศไทยกำลังเผชิญ ปัญหาหลักประกอบด้วยความไม่สอดคล้องของกรอบเวลา การขาดกลไกประสานงานที่มีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมที่จำกัด การขาดระบบติดตามและประเมินผล และข้อจำกัดด้านทรัพยากร

บทความนี้เสนอกรอบการกำกับดูแลแบบบูรณาการและแนวทางการบูรณาการแผนพัฒนาที่ประกอบด้วยสี่แนวทางหลัก คือ การปรับปรุงกระบวนการและกรอบเวลา การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน การสร้างกลไกติดตามและประเมินผล และการพัฒนากรอบเป้าหมายร่วม แนวทางเหล่านี้สอดคล้องกับแนวคิดการกำกับดูแลแบบบูรณาการและการผลักดัน SDGs สู่ระดับท้องถิ่น

ความสำเร็จของการบูรณาการแผนพัฒนาต้องอาศัยความมุ่งมั่นและความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติการ และระดับพื้นที่ การนำแนวทางที่เสนอไปปฏิบัติจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร ลดความซ้ำซ้อน และที่สำคัญที่สุดคือนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนและยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

การศึกษาและการพัฒนาแนวทางในอนาคตควรมุ่งเน้นไปที่การประเมินผลการนำแนวทางไปปฏิบัติจริง การปรับปรุงและพัฒนาเครื่องมือและกลไกให้เหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลง และการขยายผลไปยังระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อให้การบูรณาการแผนพัฒนาครอบคลุมทุกระดับอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2562). *รายงานการศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบราชการไทยสู่ความเป็นเลิศ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. <https://www.nesdc.go.th>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. <https://www.nesdc.go.th>
- Börzel, T. A. (2020). Multilevel governance or multilevel government? *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 776–783. <https://doi.org/10.1177/1369148120939872>
- Council of Europe. (2023). *Report on multilevel governance* (CDDG(2023)12). Council of Europe. <https://rm.coe.int/report-on-multilevel-governance-final-2768-6653-0568-v-1/1680ad9120>
- Gupta, A. K., & Sigdel, T. S. (2024). Integrating Sustainable Development Goals in local plans: Unlocking practices and challenges of local governments in Nepal. *Heliyon*, 10(20), e39615. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2024.e39615>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2016). *Community, scale, and regional governance: A postfunctionalist theory of governance* (Vol. 2). Oxford University Press.
- Ningrum, D., Raven, R., Malekpour, S., Moallemi, E. A., & Bryan, B. A. (2023). Transformative potential in sustainable development goals engagement: Experience from local governance in Australia. *Global Environmental Change*, 80, Article 102670. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2023.102670>
- OECD. (2017). *Multi-level governance reforms: Overview of OECD country experiences*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>
- OECD. (2023a). *Glossary of key terms in evaluation and results-based management for sustainable development* (2nd ed.). OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/glossary-of-key-terms-in-evaluation-and-results-based-management-for-sustainable-development-second-edition_632da462-en-fr-es.html
- OECD. (2023b). *Multi-level governance and subnational finance in Asia and the Pacific*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f3e8a2fb-en>
- OECD. (2024). *Multi-level governance*. <https://www.oecd.org/en/topics/multi-level-governance.html>
- Oosterhof, P. D. (2018). Localizing the Sustainable Development Goals to accelerate implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development: The current state of Sustainable Development Goal localization in Asia and the Pacific. *Asian Development Bank Governance Brief*, 2018(33), 1–14. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/472021/governance-brief-033-sdgs-implementation-2030-agenda.pdf>

- Piattoni, S. (2010). *The theory of multi-level governance: Conceptual, empirical, and normative challenges*. Oxford University Press.
- Royal Thai Government. (2021). *Thailand's voluntary national review on the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*.
https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/279482021_VNR_Report_Thailand.pdf
- Schakel, A. H. (2020). Multi-level governance in a 'Europe with the regions'. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 767–775. <https://doi.org/10.1177/1369148120937982>
- United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2024). *UN DESA policy brief no. 162: Multilevel governance for climate change mitigation and adaptation*.
<https://desapublications.un.org/policy-briefs/un-desa-policy-brief-no-162-multilevel-governance-climate-change-mitigation-and>
- United Nations. (2024). *United Nations E-Government Survey 2024: Accelerating digital transformation for sustainable development*. UN DESA. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2024>
- United Nations. (2025). *Transformation from the ground up: Acting at local level* [HLPF 2025 background note]. <https://hlpf.un.org/sites/default/files/2025-06/HLPF%202025%20BN%20Acting%20local%20level.pdf>
- UNDP. (2021). *UNDP strategic plan 2022-2025*. United Nations Development Programme.
<https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-07/UNDP%20Strategic%20Plan%202022-2025.pdf>
- UNDP Thailand. (2023). *SDG localization project to accelerate Thailand's commitment to the 2030 Agenda*. United Nations Development Programme. <https://www.undp.org/thailand/press-releases/sdg-localization-project-accelerate-thailands-commitment-2030-agenda>
- UNDP Thailand. (2025). *Partnership to accelerate SDG localization in Thailand*. United Nations Development Programme. https://mptf.undp.org/sites/default/files/documents/2025-05/extracted_from_thailand_prodoc_140792.pdf