



ปัญหาท้าทายในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทย

Challenges in Formulating Local Development Plans in Thailand

ภัทรดนัย คำพา¹

Phattaradanai Kampa¹

Corresponding Author: s68563825054@ssru.ac.th

Received: 15/06/69 Revised: 08/07/69 Accepted: 08/07/69

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทย โดยเน้นการวิเคราะห์เชิงสาเหตุและการสังเคราะห์องค์ความรู้จากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องภายใต้กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ การศึกษานี้ใช้วิธีการทบทวนวรรณกรรมอย่างเป็นระบบจากงานวิจัย บทความวิชาการ และเอกสารเชิงนโยบาย เพื่อทำความเข้าใจพลวัตของปัญหาในมิติเชิงโครงสร้าง ระบบกระบวนการ และพฤติกรรมที่มีส่วนร่วมของประชาชน

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของประเทศไทยมีลักษณะเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกิดจากความไม่สอดคล้องระหว่างข้อกำหนดทางกฎหมายจากส่วนกลางกับบริบทและความต้องการที่แท้จริงของพื้นที่ โดยข้อจำกัดสำคัญประกอบด้วยความซับซ้อนและไม่ยืดหยุ่นของระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่มีความล่าช้า ข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากรที่มีทักษะเฉพาะทาง การขาดการประสานงานและบูรณาการแผนงานอย่างเป็นระบบระหว่างยุทธศาสตร์ระดับชาติ จังหวัด และท้องถิ่น ตลอดจนกระบวนการจัดประชาคมท้องถิ่นที่ยังขาดกลไกการมีส่วนร่วมที่แท้จริงจากภาคประชาชน นอกจากนี้ ผลการสังเคราะห์ยังชี้ให้เห็นว่าปัจจัยเชิงสาเหตุของปัญหาสามารถจำแนกได้เป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับโครงสร้างนโยบาย ระดับระบบการบริหารจัดการ และระดับพฤติกรรมภาคพลเมือง ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างเป็นพลวัต

คำสำคัญ: การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น; การกระจายอำนาจ; การมีส่วนร่วมของประชาชน

Abstract

This academic article aims to analyze the challenges in local development planning in Thailand, focusing on causal analysis and the synthesis of knowledge from relevant literature under the conceptual frameworks of decentralization and New Public Management (NPM). This study employs a systematic literature review of research papers, academic articles, and policy documents to understand the dynamics of the issues across structural, procedural, and public participation dimensions.

¹ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

¹ College of Politics and Government, Suan Sunandha Rajabhat University



The findings reveal that the challenges in Thailand's local development planning are structural in nature, stemming from a misalignment between central government legal mandates and the actual contexts and needs of local areas. Key constraints include the complexity, rigidity, and delays of Ministry of Interior regulations; budget limitations; a shortage of specialized personnel; and a lack of systematic coordination and integration among national, provincial, and local strategies. Furthermore, the local public forum process still lacks mechanisms for genuine civic engagement. The synthesis also indicates that the causal factors of these challenges can be categorized into three dynamically interconnected levels: policy structure, administrative systems, and civic behavior.

Keywords: Local development planning; decentralization; public participation

บทนำ

นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้วางรากฐานการบริหารราชการแผ่นดินโดยให้ความสำคัญกับการปฏิรูปโครงสร้างเชิงอำนาจ เพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีอิสระและขีดความสามารถในการพัฒนาพื้นที่ตนเอง การกระจายอำนาจดังกล่าวไม่เพียงแต่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นกำหนดนโยบาย บริหารงานบุคคล และจัดการด้านการคลังได้อย่างเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนเท่านั้น แต่ยังเป็นสาระสำคัญในการสร้างการพึ่งพาตนเองในระดับภูมิภาคอย่างยั่งยืน (ธเนศ ศรีวิชัยล่ำพันธ์, 2563, หน้า 131) กลไกทางกฎหมายที่รองรับหลักการนี้ปรากฏชัดเจนในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 (ข้อ 10) ที่กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นนำ "แผนชุมชน" มาใช้เป็นกรอบอ้างอิงหลักในการวางยุทธศาสตร์พัฒนาพื้นที่ ถึงกระนั้น การแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติในอดีตรักเผชิญปัญหาข้อขัดแย้งในมิติการมีส่วนร่วมของสาธารณชน ด้วยเหตุนี้ บทสรุปของการพัฒนาชนบทที่มีประสิทธิภาพจึงขึ้นอยู่กับการสร้างดุลยภาพระหว่างโครงสร้างการกระจายอำนาจส่วนบน กับระดับการตื่นตัวและร่วมมือร่วมใจของประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการปกครองตนเองจากฐานรากอย่างแท้จริง (กระทรวงมหาดไทย, 2548)

อย่างไรก็ตาม ในมิติเชิงพลวัตตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของไทยยังคงเผชิญกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและอุปสรรคเชิงระบบอย่างมีนัยสำคัญ ประการแรก ทิศทางการกำหนดนโยบายยังคงติดกับดักแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจ แบบรวมศูนย์ในลักษณะตั้งจากบนลงล่างคือ การรวมศูนย์อำนาจในทางการเมืองและการรวมศูนย์อำนาจในทางการปกครอง โดยความหมายประเภทแรก การรวมศูนย์อำนาจในทางการเมืองหมายถึง มีศูนย์รวมอำนาจอธิปไตยหรือมีเอกภาพในการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งภายในและภายนอกประเทศโดยสมบูรณ์ และประเภทที่สอง การรวมศูนย์อำนาจในทางการปกครอง หมายถึงการจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐ โดยให้รัฐแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้ดำเนินการปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้แก่ประชาชน โดยมีการรวมอำนาจในการตัดสินใจการวินิจฉัยสั่งการเป็นศูนย์กลางอยู่ที่รัฐส่วนกลาง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550) หรือเป็นเพียงการตอบสนองต่อกลไก



การควบคุมตรวจสอบของส่วนกลาง (Institutional compliance) มากกว่าจะเป็นการสะท้อนความต้องการจากฐานราก ขึ้นสู่บน ที่ขับเคลื่อนโดยภาคประชาชนอย่างแท้จริง ประการต่อมา กระบวนการจัดทำประชาคมในระดับพื้นที่ มักถูกลดทอนคุณค่าลงเป็นเพียง "พิธีกรรมทางกฎหมาย" (Adcock, 2015) เพื่อสร้างความชอบธรรมให้ครบถ้วนตามระเบียบ โดยปราศจากการนำเจตจำนงของสาธารณชนไปแปรเปลี่ยนเป็นนโยบายสาธารณะที่จับต้องได้ (Arnstein, 1969) และประการสุดท้าย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังติดหล่มภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมายที่มีความซับซ้อนและทับซ้อน ผวนวกกับความผันผวนของระเบียบจากกระทรวงมหาดไทย และวิกฤตความไม่สมดุลทางงบประมาณ ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการตอบสนองต่อสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ

จากพลวัตและสภาวะปัญหาที่ได้กล่าวมาข้างต้น บทความฉะฉานนี้จึงมุ่งศึกษาและวิเคราะห์เชิงวิพากษ์เกี่ยวกับอุปสรรคเชิงประจักษ์ในกระบวนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นของประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นถึงขีดจำกัดรอบด้าน ทั้งในมิติเชิงโครงสร้างอำนาจ กรอบกฎหมายส่วนกลาง กลไกการบริหารจัดการพื้นที่ และระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ข้อค้นพบที่ได้จากการวิเคราะห์วิพากษ์ในครั้งนี้ จะนำไปสู่การสังเคราะห์ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่มีนัยสำคัญต่อการปฏิรูประบบยุทธศาสตร์ท้องถิ่น โดยมุ่งหวังที่จะปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำแผนให้มีความยืดหยุ่น เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และสามารถตอบสนองต่อเจตจำนงรวมถึงผลประโยชน์สูงสุดของชุมชนได้อย่างแท้จริง

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทย

ในการขับเคลื่อนนโยบายเชิงพื้นที่เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทยมีแนวทางและขั้นตอนที่ถูกกำหนดไว้ตามระเบียบกฎหมายอย่างเป็นระบบ โดยกระบวนการขั้นต้นจะเริ่มจาก *ขั้นตอนการเตรียมการและการรวบรวมข้อมูลเชิงพื้นที่* ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารและคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นในการสำรวจและจัดเก็บข้อมูลพื้นฐานในมิติต่างๆ ทว่าในมิติเชิงประจักษ์ ขั้นตอนการวางแผนยุทธศาสตร์ในปัจจุบันกลับขาดแคลนเทคโนโลยีฐานข้อมูลขนาดใหญ่ ในการจำลองและคาดการณ์ปัญหา ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพและสังคมที่ต้องเผชิญกับสภาวะความท้าทายที่มีความซับซ้อนทวีคูณตามอัตราเร่งเติบโตของความเป็นเมือง พลวัตดังกล่าวส่งผลให้โครงสร้างความต้องการบริการสาธารณะของประชาชนมีความหลากหลาย และแตกแขนงไปสู่มิติเฉพาะทาง ไม่ว่าจะเป็นการยกระดับโครงสร้างพื้นฐานอัจฉริยะ คุณภาพชีวิต และการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง เมื่อระบบข้อมูลต้นทางเกิดสัญญาณของระบบฐานข้อมูลดิจิทัลที่แม่นยำ ย่อมส่งผลกระทบลูกโซ่เชิงลบต่อระบบนโยบายในพื้นที่ และนำไปสู่ความล้มเหลวในการตอบสนองต่อปัญหาอุบัติใหม่ในท้ายที่สุด

ลำดับถัดมาคือ *ขั้นตอนการจัดทำแผนและกระบวนการประชาคม* ซึ่งระเบียบกฎหมายกำหนดให้มีการจัดประชาคมท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะแนวทางและคัดกรองโครงการ ก่อนที่คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนจะนำมาจัดทำเป็นร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติ การเปิดช่องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะผู้ร่วมตัดสินใจจริงยังอยู่ในระดับต่ำ การขับเคลื่อนนโยบายติดหล่มอยู่กับภาวะการทำตามหน้าที่เพียงเพื่อให้ผ่านการตรวจสอบจากสถาบันส่วนกลาง (Institutional compliance) โดยขาดการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์แบบองค์รวม ส่งผลให้ขั้นตอนการจัดทำแผนมีลักษณะเน้นการทวีปริมาณโครงการ



ตามแรงขับเคลื่อนทางการเมืองและความต้องการของประชากร โดยปราศจากการเชื่อมโยงกับศักยภาพทางงบประมาณที่แท้จริง นำไปสู่สถานะ "แผนท่วมเล็ม" หรือการสะสมของโครงการตกค้างจำนวนมากที่กลายเป็นเพียงตัวอักษรอยู่ในเล่มแผนพัฒนา (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548)

สำหรับขั้นตอนสุดท้ายคือ ขั้นตอนการอนุมัติ ประกาศใช้ และการนำแผนไปปฏิบัติควบคู่กับการติดตามประเมินผล ซึ่งโครงการในแผนพัฒนาท้องถิ่นจะถูกคัดเลือกไปบรรจุไว้ในข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริง สถานะคอขวดในขั้นตอนนี้สะท้อนเด่นชัดผ่านข้อมูลของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2566) ซึ่งระบุว่า มีโครงการที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่นทั่วประเทศรวมกันหลายล้านโครงการ ทว่าอัตราความสำเร็จในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติกลับอยู่ในเกณฑ์ต่ำอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคหลังวิกฤตการณ์โควิด-19 ที่โครงสร้างประชากรในเขตเมืองมีความผันผวนอย่างรวดเร็วจากการหลั่งไหลของประชากรแฝงและแรงงานข้ามชาติ ควบคู่ไปกับการเปลี่ยนผ่านพฤติกรรมของพลเมืองเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจดิจิทัล นอกจากนี้ รายงานประจำปีของหน่วยงานดังกล่าวยังได้ส่งสัญญาณเตือนถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการเปลี่ยนผ่านประเทศ ซึ่งท้องถิ่นต้องปรับตัวเพื่อรับมือกับความท้าทายในอนาคต ปรากฏการณ์นี้กระตุ้นให้เกิดอุปสงค์ต่อบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ เช่น โครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีและการจัดการสิ่งแวดล้อมเชิงรุก แต่เนื่องจากกรอบการจัดทำแผนของไทยยังคงผูกติดอยู่กับความแข็งตัวของกฎระเบียบจากส่วนกลาง ประกอบกับข้อจำกัดด้านเสรีภาพทางการคลังและความไม่เชี่ยวชาญของบุคลากรในการวิเคราะห์แผนยุทธศาสตร์ยุคใหม่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จึงสูญเสียขีดความสามารถและความยืดหยุ่นในการตอบสนองต่อพลวัตของเมืองได้อย่างเท่าทันสถานการณ์ นำไปสู่การซ้ำซ้อนของชุดโครงการ การบรรจุแผนงานที่เกินขีดความสามารถทางการคลัง ตลอดจนการสูญเสียทรัพยากรสาธารณะไปกับโครงการที่ไม่สร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและสังคม (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563)

กล่าวโดยสรุป กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทยยังคงเผชิญกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและสถานะย้อนแย้งเชิงนโยบายอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ขั้นตอนและแนวทางการวางแผนในหน่วยงานจริงมีลักษณะเป็นเพียง "พิธีกรรมเชิงกลไก" ที่ทำตามระเบียบข้อบังคับ แต่กลับขาดการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกและการประสานแผนงานที่มีประสิทธิภาพ รากเหง้าของปัญหาทั้งหมดจึงสืบเนื่องมาจากสัญญาภาพของระบบฐานข้อมูลดิจิทัลที่แม่นยำ ข้อจำกัดด้านสมรรถนะของบุคลากรภาครัฐ และกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่ยังไม่เข้มข้นพอ ซึ่งปัจจัยลบเหล่านี้ล้วนส่งผลให้โครงการจำนวนมากกลายเป็นเพียงตัวอักษรที่ตกค้างอยู่ในเล่มแผน และไม่สามารถนำไปขับเคลื่อนให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืนในการพัฒนาประเทศจากระดับฐานราก

สาเหตุการเกิดปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทย

ปัญหาอุปสรรคในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของประเทศไทย มีรากเหง้าสำคัญสืบเนื่องมาจากสถานะสัญญาภาพของโครงสร้างทางกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่ขาดความยืดหยุ่นเชิงนโยบาย ผนวกกับความล่าช้าของข้อกำหนดเชิงสถาบัน และความถดถอยของระดับการมีส่วนร่วมจากภาคพลเมืองอย่างเป็นรูปธรรม บนฐานคิดของสถานะปัญหาดังกล่าว บทความวิชาการฉบับนี้จึงมีข้อเสนอแนะยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปกรอบกฎหมายเพื่อ



ยกระดับขีดความสามารถเชิงพื้นที่ใน 5 มิติหลัก ประการแรก จำเป็นต้องเร่งรัดพัฒนาระเบียบการจัดทำแผนควบคู่กับกฎหมายว่าด้วยการคลังท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับการกระจายอำนาจ พร้อมทั้งส่งเสริมคุณภาพในการบูรณาการนโยบายแนวดิ่ง-ตั้งแตระดับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาจังหวัด จนถึงแผนพัฒนาท้องถิ่น ประการต่อมา ควรมีการสถาปนากลไกเชิงโครงสร้างที่มีเอกภาพร่วมกันทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด เพื่อทำหน้าที่เชื่อมโยงแผนงานและกำกับดูแลคุณภาพการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนอย่างเป็นธรรม ประการที่สาม ต้องมีการกระจายอำนาจทางกฎหมายในการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และรูปแบบการทำให้ประชาคมอุปถัมภ์ให้สอดคล้องกับพลวัตเชิงพื้นที่และบริบททางสังคม ประการที่สี่ ควรดำเนินการปรับปรุงกฎระเบียบเพื่อเปิดช่องทางและสร้างความชัดเจนทางกฎหมายให้ภาคเอกชนรวมถึงภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมลงทุนหรือจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนร่วมบริหารจัดการโครงการพัฒนาในระดับชุมชน กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน มักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นเพียง "พิธีกรรมเชิงกลไก" (Rights Ritualism) ที่เน้นการตอบสนองต่อตัวชี้วัดและระเบียบจากส่วนกลางมากกว่าความต้องการที่แท้จริงของคนในพื้นที่ (ชмыพร ชมกุล, 2552; สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, อ้างถึงใน กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร, 2559) และประการสุดท้าย จำต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการทางกฎหมายตามแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) โดยมุ่งเน้นการปฏิรูประบบราชการด้วยการนำกลไกการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์และการจัดการแบบมืออาชีพเข้ามาใช้ (รัฐธรรมนุญ โมลแสง, 2566) ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (ซึ่งออกตามความในมาตรา 3/1 และมาตรา 71/10 (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545) โดยมีหลักการสำคัญในมาตรา 3/1 ว่า การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หรือเน้นการมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centered) อันเป็นความพยายามในการปรับเปลี่ยนค่านิยม กระบวนทัศน์ และวัฒนธรรมการทำงานของภาคราชการ ให้มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนบนหลักธรรมาภิบาล (Good governance) อย่างแท้จริง

สภาวะการณ์ร่วมสมัยเกี่ยวกับปัญหา "แผนพัฒนาท้องถิ่นโตเกินศักยภาพ" และสภาวะความไม่สอดคล้องกับอุปสงค์ของพื้นที่ มีรากเหง้าเชิงประจักษ์มาจากพลวัตและพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคพลเมืองที่มีระดับความเข้มข้นแตกต่างกัน ซึ่งปรากฏทั้งในลักษณะการมีส่วนร่วมเชิงอำนาจที่แท้จริง และการมีส่วนร่วมที่เป็นเพียงสัญลักษณ์หรือ "พิธีกรรมทางกฎหมาย" (Tokenism) ในแง่นี้ หากประชาชนถูกจำกัดโอกาสและช่องทางในการส่งผ่านเจตจำนง ย่อมส่งผลกระทบลูกโซ่ให้กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะขาดความแม่นยำ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎี "บันไดแห่งการมีส่วนร่วม" (Ladder of Citizen Participation) ของอาร์นสไตน์ (Arnstein, 1969) ที่จำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็น 8 ระดับ และชี้ว่าการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจที่แท้จริง มิฉะนั้นจะนำไปสู่การบรรจุชุดโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่ซ้ำซ้อนเชิงภารกิจ และทำให้เล็มแผนพัฒนาแปรสภาพเป็นเพียงเอกสารทางธุรการที่ไร้การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในทางตรงกันข้าม หากเกิดการเปลี่ยนผ่านพฤติกรรมของพลเมืองไปสู่การเข้ามามีบทบาทเชิงรุกในการร่วมคิด ร่วมวางแผน และร่วมตรวจสอบตั้งแต่ต้นวงจรนโยบาย ย่อมเป็นกลไกสำคัญในการสกัดกั้นและลดทอนโครงการที่หย่อนประสิทธิภาพลงได้เป็นจำนวนมาก ทว่าหากภาคสาธารณะยังคงละเลยกระบวนการคัดกรองตั้งแต่ต้นน้ำ ชุดโครงการจำนวนมากจะเกิดการสะสมและตกค้างจน



กลายเป็นบัญชีแผนพัฒนาขนาดใหญ่ที่สูญเสียขีดความสามารถและความยืดหยุ่น ทำให้การอภิบาลท้องถิ่นไม่สามารถขับเคลื่อนแผนงานเหล่านั้นไปสู่วิธีการแก้ไขวิกฤตการณ์ด้านสังคม สิ่งแวดล้อม หรือโครงสร้างเศรษฐกิจในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพในกระบวนการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ส่งผลให้เกิดช่องว่างและรอยต่อเชิงระบบระหว่างการทำหนดวิสัยทัศน์ต้นทางกับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในชั้นปลายน้ำจนไม่บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาวะคอขวดในกระบวนการประสานนโยบาย แนวตั้งและการขาดแคลนระบบการจัดการชั้นกลางที่เปี่ยมประสิทธิภาพ ซึ่งยังคงไร้ซึ่งกลไกฐานข้อมูลรวมศูนย์และเครื่องมือคัดกรองโครงการที่มีความแม่นยำ ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลกระทบโดยตรงทำให้นโยบายสาธารณะที่มีความสำคัญสูงและเผชิญความท้าทายอุบัติใหม่อย่างสวัสดิการสังคม การเตรียมความพร้อมรองรับสภาวะสังคมสูงวัย ตลอดจนการพัฒนานวัตกรรมบริการสาธารณะ ต้องสูญเสียโอกาสในการได้รับการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณอย่างถูกต้องเหมาะสม บนฐานคิดเชิงวิเคราะห์ รากเหง้าของปัญหาดังกล่าวสืบเนื่องมาจากความล้าหลังและความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในกระบวนการประชาคมของภาคพลเมือง ผนวกกับสภาวะหย่อนสมรรถนะของ อปท. ในการวางแผนเชิงกลยุทธ์เชิงรุกและการกำกับควบคุมกรอบวินัยทางการเงินการคลัง ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบที่ชี้ว่า โครงสร้างรายรับของ อปท. ในประเทศไทยยังคงต้องพึ่งพารายได้และงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลางในสัดส่วนที่สูง (วิทยา จิตนุพงศ์, 2559) ด้วยเหตุนี้ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจึงมุ่งเน้นไปที่บทบาทของรัฐบาลส่วนกลางในการเข้ามาทำหน้าที่สนับสนุนการจัดทำแผนปฏิบัติการที่มีความยืดหยุ่นสูง เร่งรัดการบูรณาการยุทธศาสตร์ในแนวดิ่งอย่างมีเอกภาพ และผลักดันการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีฐานข้อมูลดิจิทัลมาจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลเชิงพื้นที่ เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการบริหารจัดการท้องถิ่นให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในอนาคต

บทสรุปเชิงวิเคราะห์ชี้ว่า ปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไทยเกิดจากปัจจัยเชิงสาเหตุที่สามารถจำแนกได้เป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับโครงสร้างนโยบาย ระดับระบบการบริหารจัดการ และระดับพฤติกรรมภาคพลเมือง กล่าวคือ กรอบกฎหมายส่วนกลางที่ยังคงรวมศูนย์อำนาจและขาดความยืดหยุ่นทางการคลัง กระบวนการประชาคมที่ถูกลดทอนคุณค่าเป็นเพียง "พิธีกรรมทางกฎหมาย" จนเกิดภาวะโครงการโตเกินศักยภาพงบประมาณจริง และข้อจำกัดของ อปท. ด้านนวัตกรรมข้อมูลและบุคลากรเชิงยุทธศาสตร์ยุคใหม่ การปฏิรูประบบวางแผนให้มีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อสร้างกลไกที่ยืดหยุ่น โปร่งใส และมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริงตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง

แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทย

ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงที่ผันผวน หน่วยงานภาครัฐและนักวิชาการจำนวนมากได้นำเสนอแนวทางและมุมมองต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้อย่างหลากหลาย โดยในส่วนของหน่วยงานเชิงนโยบาย เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มุ่งเน้นความสำคัญไปที่การปรับปรุงกลไกเชิงระบบและการควบคุมกรอบวินัยการเงินการคลัง โดยพยายามผลักดันให้อปท. ปรับใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการประสานแผนงานในแนวดิ่ง เพื่อให้โครงการในระดับพื้นฐานสามารถเชื่อมโยงและหนุนเสริมกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาจังหวัดได้อย่างเป็นรูปธรรม ขณะที่



ในมุมมองเชิงวิชาการ ระบุว่า ข้อจำกัดที่ทำให้แผนพัฒนาท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันกลายเป็นเพียง "พิธีกรรมทางกฎหมาย" เกิดจากการขาดอิสระเชิงนโยบายและการรวมศูนย์อำนาจในการกำกับดูแลความถูกต้องทางเอกสารจากส่วนกลาง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่ชี้ให้เห็นว่าระบบที่เน้นกติกาทางกฎหมายที่แข็งตัวเกินไปจะลดทอนขีดความสามารถในการแข่งขันและความคล่องตัวของท้องถิ่น นอกจากนี้ควรมีการเปลี่ยนผ่านไปสู่กรอบธรรมาภิบาลแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) ที่มุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ

เมื่อพิจารณาเจาะลึกไปถึงรากฐานทางทฤษฎีของการมีส่วนร่วม กรอบแนวคิดสำคัญที่ผู้เขียนนำมาใช้เป็นฐานในการขับเคลื่อนการวางแผนเชิงพื้นที่คือ แนวคิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริง (Authentic Participation) ของคิง และคณะ (King et al., 1998) ซึ่งอธิบายว่า การมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพจะต้องไม่ใช่เพียงแค่การทำประชาคมตามพิธีการทางกฎหมายเพื่อลงชื่อรับทราบ แต่ต้องเป็นการสถาปนา "พื้นที่กลาง" ที่เปิดโอกาสให้ภาคพลเมืองเข้ามามีบทบาทในการร่วมคิด ร่วมคิดกรอง และร่วมตัดสินใจเชิงนโยบายตั้งแต่ต้นวงจรของการจัดทำแผน ควบคู่ไปกับกระบวนการบริหารงานภาครัฐที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูล (Data-driven Governance) เพื่อจัดปัญหาการวางแผนที่ตั้งอยู่บนดุลยพินิจหรือผลประโยชน์ทางการเมือง ยิ่งไปกว่านั้น ผู้เขียนขอเน้นย้ำว่า ความยั่งยืนของแผนพัฒนาท้องถิ่นจำเป็นต้องตั้งอยู่บนขีดความสามารถและรายได้คลังที่แท้จริง โดย อปท. ควรนำระบบประเมินความคุ้มค่าเชิงต้นทุน-ผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis) และรูปแบบการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnerships: PPP) เข้ามาปรับใช้กับการบริการสาธารณะขนาดใหญ่ เพื่อยกระดับสมรรถนะการบริหารจัดการเมืองให้เท่าทันพลวัตอุบัติใหม่ในยุคดิจิทัล จากการสืบค้นและวิเคราะห์ตัวอย่างเชิงประจักษ์ ผู้เขียนพบกรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จในการนำแนวคิดข้างต้นมาประยุกต์ใช้จนเกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมอย่างน่าสนใจ เช่น ในมิติของการปรับเปลี่ยนกระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง เมืองโปร์ตูอาเลกรี (Porto Alegre) ประเทศบราซิล ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) ที่เปิดให้ชาวเมืองร่วมกันจัดสรรงบประมาณพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสวัสดิการชุมชนโดยตรง ซึ่งช่วยให้โครงการตอบสนองต่อความเดือดร้อนจริงและลดปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายได้อย่างมีนัยสำคัญ สำหรับในมิติของการอิงฐานข้อมูลอัจฉริยะและการพัฒนาเมืองอย่างยืดหยุ่น เมืองซองโด (Songdo International Business District) ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศสิงคโปร์ ได้สะท้อนภาพการบริหารจัดการเมืองในรูปแบบ "Smart City" ที่นำระบบฐานข้อมูลดิจิทัลขนาดใหญ่ (Big Data) และเซนเซอร์ตรวจวัดมาวิเคราะห์ความหนาแน่นของประชากรแฝง โครงข่ายคมนาคม และความต้องการสาธารณูปโภคแบบเรียลไทม์ (Real-time Data) ช่วยให้เทศบาลสามารถปรับแผนการให้บริการสาธารณะได้อย่างคล่องตัวตามสถานการณ์จริง ขณะที่ประเทศญี่ปุ่นได้แสดงความสำเร็จในมิติการประสานนโยบายแบบบูรณาการและการพัฒนาทุนมนุษย์ ผ่านกลไก "แผนพัฒนาภาคและท้องถิ่นแบบองค์รวม" ที่เชื่อมโยงแผนของ อปท. เข้ากับแผนยุทธศาสตร์การฟื้นฟูเศรษฐกิจระดับชาติ พร้อมทั้งสร้างสถาบันฝึกอบรมเฉพาะทางเพื่อยกระดับสมรรถนะเชิงกลยุทธ์และทักษะดิจิทัลของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้แผนงานได้รับการขับเคลื่อนจนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างยั่งยืน



จากการประมวลมุมมองของหน่วยงานภาครัฐ กรอบแนวคิดเชิงวิชาการ และกรณีศึกษาความสำเร็จของต่างประเทศดังกล่าว ผู้เขียนได้นำมาสังเคราะห์จนตกผลึกเป็น “แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย” ใน 7 มิติสำคัญ ดังนี้ (มิติที่ 1) การเสริมสร้างความยืดหยุ่นเชิงนโยบาย โดยปรับเปลี่ยนจากการควบคุมความถูกต้องทางเอกสารโดยส่วนกลาง ไปสู่การเพิ่มอิสระให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการปรับแผนงานเพื่อตอบสนองต่อสภาวะวิกฤตและโอกาสอุบัติใหม่ได้อย่างเท่าทัน (มิติที่ 2) การอิงฐานข้อมูลอัจฉริยะ โดยเปลี่ยนผ่านจากการใช้ดุลยพินิจหรือเอกสารแบบดั้งเดิม ไปสู่การประยุกต์ใช้แพลตฟอร์มฐานข้อมูลดิจิทัลรวมศูนย์ เพื่อวิเคราะห์โครงสร้างประชากรจริง ประชากรแฝง และคาดการณ์ปัญหาในพื้นที่ได้อย่างแม่นยำ (มิติที่ 3) การปรับเปลี่ยนกระบวนการมีส่วนร่วม โดยยกระดับการประชาคมจากพิธีกรรมทางกฎหมาย ไปสู่การสร้างพื้นที่กลางที่เปิดโอกาสให้ภาคพลเมืองและเครือข่ายประชาสังคมร่วมคัดกรองและร่วมตัดสินใจเชิงนโยบายตั้งแต่ต้นวงจร (Stephen Osborne 2010) นำเสนอแนวคิด New Public Governance (NPG) โดยชี้ว่าภาครัฐ ต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์จากการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาเป็นการทำงานร่วมกันแบบเครือข่าย เพื่อแก้ปัญหาที่ซับซ้อน (มิติที่ 4) การประสานนโยบายแบบบูรณาการ ผ่านการสถาปนากลไกเชื่อมโยงแผนงานในแนวดิ่งร่วมกับระดับชาติและระดับจังหวัด และในแนวนาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง เพื่อลดทอนความซ้ำซ้อนเชิงภารกิจและสร้างความต่อเนื่องในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน (มิติที่ 5) การรักษาวินัยทางการเงินการคลัง โดยเข้มงวดกับการคัดกรองและบรรจุโครงการให้อยู่ภายใต้ขีดความสามารถทางการเงินการคลังและรายได้จริง ผ่านการประเมินความคุ้มค่าเชิงต้นทุน-ผลประโยชน์ควบคู่กับการดึงภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในบริการสาธารณะขนาดใหญ่ (มิติที่ 6) การพัฒนาทุนมนุษย์เชิงยุทธศาสตร์ ด้วยการเร่งยกระดับสมรรถนะของเจ้าหน้าที่และผู้บริหารท้องถิ่นให้มีความเชี่ยวชาญด้านการวางแผนกลยุทธ์ร่วมสมัย การบริหารจัดการเมือง และทักษะความเข้าใจเชิงดิจิทัล (มิติที่ 7) การประเมินผลบนฐานธรรมาภิบาล โดยจัดตั้งกลไกการติดตามตรวจสอบที่มุ่งเน้นดัชนีผลลัพธ์ต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนมากกว่าการวัดสถิติจำนวนโครงการที่ทำเสร็จ พร้อมทั้งเปิดเผยข้อมูลทั้งหมดต่อสาธารณะผ่านระบบสารสนเทศเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้

องค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษา

1. ทำให้เกิดความเข้าใจว่าปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่ใช่เพียงประเด็นทางเอกสารหรือขั้นตอนทางธุรการ แต่เป็นปัญหาเชิงระบบที่เชื่อมโยงในหลายมิติ ทั้งด้านโครงสร้างกฎหมาย นโยบายการคลัง การบริหารจัดการ และพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง การแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมุ่งปรับปรุงขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งเพียงอย่างเดียวไม่สามารถสร้างผลลัพธ์ที่ยั่งยืนได้ จำเป็นต้องพิจารณาองค์รวมทั้งกระบวนการตั้งแต่การสำรวจข้อมูลต้นทาง การจัดทำยุทธศาสตร์ ไปจนถึงการนำไปปฏิบัติและการประเมินผลปลายทาง

2. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพต้องเริ่มจากการคัดกรองข้อมูลและความต้องการที่แท้จริงจากแหล่งกำเนิด หากปัญหาและศักยภาพของพื้นที่ไม่ได้รับการจัดเก็บและวิเคราะห์อย่างถูกต้องสมเหตุสมผลตั้งแต่ระดับชุมชนและฐานราก จะส่งผลให้ระบบการจัดทำแผนในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเผชิญกับภาระการบรรจุ



โครงการที่โตเกินจริง การมุ่งเน้นแก้ปัญหาที่ปลายเหตุหรือทำตามรูปแบบวิธีการตามที่มีส่วนกลางกำหนดเพียงอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอ

3. ทำให้เห็นชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่ แต่ในปัจจุบันยังคงเผชิญข้อจำกัดสำคัญด้านงบประมาณจัดเก็บของตนเอง บุคลากรที่ขาดทักษะเฉพาะทางในการวางแผนยุทธศาสตร์สมัยใหม่ เครื่องมือนวัตกรรมเชิงดิจิทัล และการวางแผนที่ไม่สอดคล้องกับปัจจัยสภาวะแวดล้อมหรือรายได้ที่แท้จริงในพื้นที่ ข้อจำกัดเหล่านี้ส่งผลให้การดำเนินงานตามแผนพัฒนาขาดความต่อเนื่องและไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร

4. ทำให้เกิดความเข้าใจว่าแม้ประเทศไทยจะมีนโยบายและกรอบระเบียบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง แต่โครงสร้างทางกฎหมายส่วนกลางยังคงมีลักษณะที่รวมศูนย์และขาดความยืดหยุ่น ส่งผลให้การปฏิบัติและการบริหารแผนงานในระดับพื้นที่ไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับพลวัตทางเศรษฐกิจ สังคม และความต้องการของชุมชนเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้อย่างเท่าทันสถานการณ์

5. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาการตัดสินใจของฝ่ายการเมืองหรือภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวได้ การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคมในระดับการร่วมคิด ร่วมคัดกรอง และร่วมตัดสินใจเชิงนโยบาย เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่ทำให้แผนพัฒนาท้องถิ่นสามารถตอบสนองประโยชน์สุขของพื้นที่ได้อย่างยั่งยืน การขาดการมีส่วนร่วมที่เข้มข้นส่งผลให้มาตรการและโครงการต่างๆ ในแผนไม่ได้รับการยอมรับหรือไม่ตรงกับความต้องการของชุมชน

6. ทำให้เห็นความเชื่อมโยงอย่างชัดเจนระหว่างการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ไม่มีประสิทธิภาพกับผลกระทบต่อสวัสดิการสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะการกระจายงบประมาณที่มุ่งเน้นแต่โครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ตามความต้องการของฝ่ายการเมือง ทว่ากลับละเลยการวางแผนพัฒนาด้านสาธารณสุข สังคมสูงวัย และสิ่งแวดล้อม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการวางแผนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการยกระดับความเป็นอยู่ของมนุษย์ควบคู่ไปกับการเติบโตทางกายภาพของเมือง

7. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นต้องอาศัยการบูรณาการประสานแผนงานทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ ระหว่างส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง และภาคเอกชน การดำเนินงานวางแผนแบบแยกส่วนและต่างคนต่างทำในอดีต ทำให้ทรัพยากรทางการคลังและงบประมาณของแผ่นดินถูกใช้ไปอย่างซ้ำซ้อน และไม่เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการพัฒนาโครงข่ายบริการสาธารณะร่วมกัน

8. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน หากสามารถออกแบบระบบการจัดทำแผนที่มีความยืดหยุ่น ขับเคลื่อนด้วยฐานข้อมูลที่แม่นยำทางวิทยาศาสตร์ และยึดโยงกับหลักธรรมาภิบาล จะช่วยลดความสูญเสียทางการคลัง เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะตรงจุด และสามารถยกระดับศักยภาพและความเข้มแข็งของชุมชนไทยได้อย่างแท้จริงในระยะยาว



สรุป

1. จำนวนโครงการในแผนเพิ่มขึ้นเร็วกว่าขีดความสามารถของงบประมาณ การขยายตัวของเมืองและความต้องการที่หลากหลายของประชาชน ทำให้มีการบรรจุโครงการเข้าสู่แผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องจนเกิดภาวะแผนพัฒนาท้องถิ่นจริง ในขณะที่ระบบการจัดสรรงบประมาณและการนำแผนไปปฏิบัติยังพัฒนาไม่ทันต่อจำนวนโครงการที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดภาวะโครงการตกค้างสะสมในระบบ

2. แนวทางการจัดทำแผนส่วนใหญ่ยังเน้นการปฏิบัติตามกฎระเบียบเชิงพิธีการเป็นหลักกระบวนการวางแผนยังขาดการให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกและการคัดกรองความจำเป็นของโครงการตั้งแต่ต้นทาง (ระดับชุมชน) ทำให้ปัญหาการบรรจุโครงการที่ไม่สอดคล้องกับงบประมาณและบริบทพื้นที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและยากต่อการควบคุมในระยะยาว

3. ความต้องการบริการสาธารณะรูปแบบใหม่เพิ่มขึ้นอย่างมากจากพลวัตของสังคมการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ ทำให้เกิดความต้องการบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ๆ (เช่น ระบบสวัสดิการรองรับสังคมสูงวัย หรือโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล) ในขณะที่กรอบระเบียบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นยังคงเป็นรูปแบบเดิมที่ขาดความยืดหยุ่นและไม่ครอบคลุมต่อการเปลี่ยนแปลง

4. หน่วยงานท้องถิ่นซึ่งรับผิดชอบโดยตรงยังประสบปัญหาข้อจำกัดเชิงบริหาร ท้องถิ่นยังคงเผชิญปัญหาการขาดแคลนงบประมาณจัดเก็บของตนเอง ขาดระบบฐานข้อมูลที่แม่นยำ รวมถึงบุคลากรยังขาดความเชี่ยวชาญและทักษะเฉพาะด้านในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์สมัยใหม่ ส่งผลให้การวางแผนและการจัดลำดับความสำคัญของโครงการไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่แท้จริง

5. การจัดทำแผนพัฒนาที่ไม่มีประสิทธิภาพส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตประชาชนการวางแผนและการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เหมาะสม หรือเน้นหนักไปเพียงโครงการโครงสร้างพื้นฐานบางประเภทตามความต้องการของฝ่ายการเมือง ส่งผลให้ชุมชนขาดแคลนโครงการพัฒนาด้านสวัสดิการ คุณภาพชีวิต และการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่

เอกสารอ้างอิง

กตัญญู แก้วหานาม, และพิมพ์ลิขิต แก้วหานาม. (2562). พัฒนาการการขับเคลื่อนแผนชุมชนกับแผนพัฒนาท้องถิ่นในบริบทประเทศไทย. วารสารการเมืองการปกครอง, 9(1), 93–110.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2563). คู่มือรวมระเบียบ กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: กลุ่มงานแผนพัฒนาท้องถิ่น กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น.

ชมัยพร ชมกุล. (2552). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



- ชนเศ ศรีวิชัยลำพันธ์. (2563). การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น. เชียงใหม่: คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546, 9 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, 120(100 ก), 1–16.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545. (2545, 2 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, 119(99 ก), 1–13.
- พรพรรณ ยูธเนตร. (2569). แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน: มุมมองเชิงรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมสมัย. *วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่*, 3(1), 133–147.
- ภัทราวดี อ่ำคุณ, นเรศ คนหลัก, และกัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์. (2564). แนวทางการพัฒนาการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *Journal of Roi Kaensam Academi*, 6(10), 395–407.
- รัฐธรรมนูญ โมลาแสง. (2566). แนวคิดและทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานของการจัดการภาครัฐแนวใหม่. *วารสารการบริหารการจัดการ และการพัฒนาที่ยั่งยืน*, 1(1), 38–48.
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548. (2548, 17 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, 122(115 ง), 46–57.
- วิทยา จิตนุกพงศ์. (2559). ปัญหาการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. *วารสารรัชต์ภาคย์*, 10(ฉบับพิเศษ), 320–331.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ชรรคมลการพิมพ์.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2566). *รายงานประจำปี 2566: Transitioning Thailand: Coping with the Future*. กรุงเทพฯ:ผู้แต่ง.
- Adcock, F. (2015, January 27–29). *The limitations of the current international human rights law system in regard to monitoring of rights? Does it encourage "rights ritualism"?* [Paper presentation]. United Nations International Expert Group Meeting: Dialogue on an optional protocol to the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, New York: UN Doc. PFII/2014/EGM.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Addison-Wesley.
- Osborne, S. P. (2010). *Introduction: The (new) public governance: A suitable case for treatment?* In S. P. Osborne (Ed.), *The new public governance: Emerging perspective on the theory and practice of public governance* (pp. 1–16). New York: Routledge.