

บทความที่ : 29
Article :



**การปรับเปลี่ยนจากการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเป็น
แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561-2564) ของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา :
อำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี**

*Changing Local Administrative
Organizations' Development Plans
from Three Years to Four Years : Case
Study of Detudom district, Ubon Ratchathani*

เกษราภรณ์ โพธิ์ขาว* และ ประเทือง ม่วงอ่อน**

Ketsaraporn Phockaw and Pratueng MOUNG-ON

* คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี [Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University] ; E-mail : Phockaw@hotmail.co.th

** คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี [Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University] ; E-mail : na_chula@hotmail.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ศึกษาผลกระทบในการปรับเปลี่ยนจากการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561-2564) และ 3) ศึกษาการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี ทั้ง 19 แห่ง โดยอาศัยข้อมูลจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสังเกตการณ์ และการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ รวม 45 คน ผลการวิจัยมีข้อค้นพบว่า 1) กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี เริ่มจากคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมแนวทางและข้อมูลนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสี่ปี เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี และประกาศใช้ 2) ผลกระทบที่สำคัญ คือ มีความสับสนในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ ต้องเปลี่ยนระยะเวลาซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน 3) การปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ระเบียบกฎหมายยังไม่ชัดเจน ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องปรับตัวเพื่อศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมจากระเบียบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีและหนังสือสั่งการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

คำสำคัญ: แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี; การปรับตัว; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This study aimed to find (1) planning processes of Four-Year Plan of the local administrative organization, (2) impacts regarding the change from Three-Year Development Plan to Four-Year Development Plan (2017-2020), and (3) adaptations of the local administrative organization towards the four-year development planning. In this study, qualitative research methodologies were applied consisting of In-depth Interview by 45 representatives, Observation, and related performance documents. The results of the study indicated that (1) planning processes of the four-year development plan began with the local meeting arrangement among stake holders. The meeting summary was then collected and analyzed by Local Development Planning Committee for drafting the four-year development plan. The plan would be considered by the committee and later re-considered by the local administrators of the plan approval and promulgation. (2) Significant impacts according to the changing plan were that the officers were confused on project performance periods demonstrated in the development plan; consequently, the project periods had to be adjusted, inconsistent with villagers' needs. (3) Because of rules and regulations relating the development plan were ambiguous, all stake holders had to adjust themselves by comprehending planning rules, regulations, government letters of orders.

Keywords : Impacts, Adaptation; Local Administrative Organization

บทนำ

แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในอนาคต เดิมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องจัดทำแผนพัฒนาสามปี เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้า ครอบคลุมระยะเวลา 3 ปี การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงมีความสำคัญมากในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี มีห้วงเวลาเพียงสามปีนั้น ไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด ที่มีห้วงเวลาดึงถึงสี่ปี จากปัญหาความไม่สอดคล้องดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจึงได้ปรับเปลี่ยน จากการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี โดยได้ออกระเบียบ ฯ และหนังสือสั่งการ แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ เป็นผลทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงใหม่ ในระยะแรกท่ามกลางความไม่ชัดเจนของระเบียบ ฯ หนังสือสั่งการให้ถือปฏิบัติ เพราะแต่ละคนศึกษาระเบียบ กฎหมาย และหนังสือสั่งการต่าง ๆ แล้ว ต่างก็ตีความไม่เหมือนกัน จึงทำให้เกิดความขัดแย้งต่าง ๆ มากมาย จากการถกเถียงกันของนักวิเคราะห์นโยบายและแผน ในเขตอำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี ขมรมนักวิเคราะห์นโยบายและแผนท้องถิ่น ได้นำปัญหาไปถกเถียงกันในเฟซบุ๊ก สรุปได้ว่า นักวิเคราะห์นโยบายและแผนส่วนใหญ่ เห็นว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 นี้ ไม่มีความเหมาะสม ทั้งช่วงเวลา และขั้นตอนการปฏิบัติ ต้องแก้ไขระเบียบ ฯ ในบางส่วน (ขมรมวิเคราะห์นโยบายและแผนท้องถิ่น, 2559: เว็บไซต์) และในส่วนของ การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา ในระเบียบ ฯ ฉบับใหม่นี้ มุ่งเน้นเฉพาะในส่วนของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีและการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี ซึ่งไม่มีการกำหนดแนวทางการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปี เดิมไว้แต่อย่างใด (ขมรมวิเคราะห์นโยบายและแผนท้องถิ่น, 2559)

ผู้ศึกษาวิจัย ได้ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องและสำรวจ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ซึ่งพบว่าการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี มีกระบวนการและขั้นตอนที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการประชุมประชาคม ในระดับหมู่บ้าน และระดับตำบล เพื่อเสนอปัญหาความต้องการโครงการ กิจกรรมต่าง ๆ นำเข้าสู่แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี จัดทำครั้งหนึ่งสามารถใช้ได้สี่ปี ซึ่งแต่ละปีก็จะมีการทบทวนปีละ 2 ครั้งหรือถ้ามีการแก้ไขเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงโครงการต่าง ๆ ในแผนก็ต้องมีการประชุมประชาคมมากกว่า 2 ครั้ง ซึ่งกระบวนการจัดทำในแต่ละครั้งก็ต้องผ่านการประชุมประชาคม ประชาชนต้องเข้าร่วมประชุมประชาคมบ่อยครั้งขึ้นซึ่งจะทำให้ประชาชนเข้าร่วมประชุมจำนวนน้อยลงส่วนมากจะเป็นเด็ก คนชรา และผู้นำหรือแกนนำชุมชนมากกว่า ประชาชนในเขตอำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี ยังไม่เข้าใจในระเบียบใหม่นี้ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี คืออะไร อย่างไร ประชาชนจะเคยชินเฉพาะการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งเวลาในการสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนในท้องถิ่นก็มีน้อยในการปรับเปลี่ยนครั้งแรกนี้ก็ย่อมพบปัญหาบ้าง ในปีต่อไปปัญหาเหล่านี้ก็อาจจะลดลง จากการสอบถามประชาชนในเขตอำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี ผู้เข้าร่วมประชุมประชาคม เพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พบว่าส่วนใหญ่แล้วอยากให้จัดทำแผนพัฒนาสามปีมากกว่าแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี เพราะได้จัดทำทุกปี จะเป็นแผนที่ยืดหยุ่นได้และตรงกับความต้องการของประชาชนมาก ไม่ต้องวางแผนระยะยาวจนเกินไป ถ้าเป็นไปได้อยากให้เปลี่ยนมาจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นประจำปี เพื่อจะได้วางแผนที่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับผลกระทบจากการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561-2564) ในปี พ.ศ. 2559 นี้ เป็นครั้งแรกที่ได้เปลี่ยนแปลงจากการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี ซึ่งได้เกิดปัญหาผลกระทบขึ้นมากมาย เพราะหนังสือสั่งการจากกระทรวงมหาดไทย ได้สั่งแบบกระชั้นชิดมาก ไม่สามารถที่

จะศึกษาและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบได้อย่างทั่วถึง การบริหารงานภายในองค์กรเกิดความสับสนวุ่นวาย ส่งผลกระทบไปทุกด้านในองค์กร เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี ยังไม่เข้าใจแนวทางปฏิบัติได้ดีเท่าที่ควร แต่ต้องจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีก่อนจึงทำงานอื่นล่าช้า ต้องเลื่อนออกไป เพราะเนื่องจากกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จไว้กระชั้นชิดมากคือภายในวันที่ 31 ตุลาคม 2559 ทั้ง ๆ ที่หนังสือสั่งการ ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2559 ระยะเวลาการเดินทางของหนังสือก็ใช้เวลานานพอสมควร ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่โหลดเอกสารเพื่อไปดำเนินการก่อนหนังสือเดินทางตามขั้นตอนนั้นจะดำเนินการในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี ไม่ทันตามกำหนดระยะเวลา เกิดความสับสนวุ่นวายขึ้นอีกในกลุ่มประชาชนที่ต้องเสนอปัญหาความต้องการเพื่อนำเข้าสู่แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี เพราะโครงการเดิม ๆ ที่เคยเสนอไว้ก็ยังไม่ได้รับการพิจารณาให้นำเข้าสู่ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและงบประมาณการจ่ายขาดเงินสะสมแต่อย่างใด ประชาชนยังสับสน ไม่เข้าใจในการเปลี่ยนแปลง ก็ได้เกิดข้อขัดแย้งกันชุมนุม เป็นข้อสงสัยของประชาชนที่ต้องมีการถกเถียงกันในการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ การไม่ทราบข้อมูลข่าวสารของประชาชน เพราะอาจจะด้วยวิถีชีวิตที่ต้องเร่งรีบในการประกอบอาชีพ จึงทำให้ประชาชนไม่สนใจการเปลี่ยนแปลงอะไร จะทราบการเปลี่ยนแปลงก็แต่ผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องที่และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี ส่วนประชาชนที่เข้าร่วมการประชุมแทบจะไม่ทราบเลยว่าแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี คืออะไร มีความจำเป็นหรือไม่ ทำไปแล้วจะได้อะไร ดีกว่าแผนพัฒนาสามปีหรือไม่ เพราะอะไรจึงต้องมีการเปลี่ยนแปลง

จากความเป็นมาดังกล่าวข้างต้นนั้น ทำให้ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องต้องตีความกฎหมายไปเอง เข้าข้างตัวเองบ้าง เกิดความขัดแย้งกันทางความคิด ระหว่างคณะบริหารกับข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานในด้านนี้ ผู้ศึกษาวิจัยในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มองว่าได้เกิดผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายด้านและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องปรับตัวเพื่อรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ ดังนั้นจึงเป็นที่มาของการศึกษาในครั้งนี้ว่าจะส่งผลกระทบด้านใดบ้างและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับตัวอย่างไร จึงมีความสนใจที่จะศึกษาการปรับเปลี่ยนจากการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561-2564) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 เพื่อจะได้นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยนี้เสนอผู้เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี ให้มีประสิทธิภาพ ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างสูงสุดต่อไป ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาวิจัยไว้คือศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี เพราะอำเภอเดชอุดม เป็นอำเภอนอกเมืองที่มีขนาดใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายรูปแบบ ซึ่งจะทำให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่หลากหลายทำให้สามารถตอบคำถามวิจัยได้ครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาผลกระทบในการปรับเปลี่ยนจากการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561-2564)
3. เพื่อศึกษาการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (Indepth Interview) และการศึกษาเอกสาร (Documentary Study) มีการสุ่มตัวอย่างประชากรเป้าหมายแบบเจาะจง (Purposive Sampling) การสัมภาษณ์นี้จะหาผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key Informants) คือผู้มีอำนาจและมีส่วนเกี่ยวข้องมากที่สุด ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561-2564) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้ตอบคำถามได้สอดคล้องกับโจทย์การวิจัยครั้งนี้ ทั้งในด้านลึก ด้านกว้าง และเป็นคำตอบที่เชื่อถือได้ แบ่งเป็น 5 กลุ่ม คือ กลุ่มคณะบริหาร จำนวน 10 คน กลุ่มข้าราชการประจำ จำนวน 10 คน กลุ่มสมาชิกสภา จำนวน 10 คน กลุ่มผู้นำชุมชน/แกนนำชุมชน จำนวน 10 คน และกลุ่มอื่น ๆ จำนวน 5 คน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี ทั้ง 19 แห่ง เกณฑ์ที่ใช้กำหนดจำนวนผู้ให้ข้อมูลคือความเข้มข้นในการรู้ข้อมูล (Intensity) และความพอเพียงของข้อมูล (Adequacy) ส่วนการศึกษาเอกสาร ได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับงานที่ศึกษาวิจัยที่สำคัญคือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0810.3/ว 5797 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2559 โดยมีพื้นที่ในการศึกษาวิจัย คือ เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี ทั้ง 19 แห่ง ดังนี้ เทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลตำบล 4 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 14 แห่ง สาเหตุที่เลือกศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเดชอุดม เนื่องจากอำเภอเดชอุดม เป็นอำเภอนอกเมืองที่มีขนาดใหญ่ มีพื้นที่ 1,158.375 ตารางกิโลเมตร มีประชากรมากที่สุดจำนวน 154,898 คน ความหนาแน่น 152.42 คน/ตารางกิโลเมตร (ทรงจิต พูลลาภ, 2546) แบ่งเขตการปกครองเป็น 16 ตำบล 240 หมู่บ้าน มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากถึง 19 แห่ง เป็นอำเภอนอกเมืองที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบ เหมาะสมที่จะศึกษาวิจัยเพราะจะได้ข้อมูล

ที่หลากหลายสามารถตอบคำถามการศึกษาวิจัยนี้ได้ครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่เลือกสัมภาษณ์ประกอบด้วย นายกองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หัวหน้าสำนักปลัด นักวิเคราะห์นโยบายและแผน กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน และผู้มีส่วนกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ แบบสอบถามสำหรับการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก โดยใช้แนวคำถามลักษณะปลายเปิด (Open-Ended questions) เพื่อสอบถามในประเด็นการปรับเปลี่ยนจากการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561-2564) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 3 ส่วน ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนที่ 2 แนวคำถามเพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย โดยแบบสอบถามสำหรับการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก มี 3 ประเด็น 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีขั้นตอนวิธีการและแนวทางดำเนินการอย่างไรบ้าง 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับผลกระทบทางด้านใดบ้างในการปรับเปลี่ยนจากการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561-2564) และ 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับตัวอย่างไรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561-2564)

การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกกับข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก มีการวิเคราะห์ข้อมูลไปพร้อม ๆ กับการเก็บข้อมูลตลอดระยะเวลาในภาคสนาม โดยจะมีการบันทึกรายละเอียดในแต่ละวัน แยกเป็นข้อมูลที่เป็นข้อค้นพบหรือปรากฏการณ์ ข้อมูลที่เป็นการแสดงความคิดเห็นข้อมูลที่เป็นการบอกเล่านำมาจัดหมวดหมู่แล้วทำการวิเคราะห์ทำให้มองเห็นประเด็นที่ยังไม่สมบูรณ์และต้องเก็บข้อมูลเพิ่มเติม ส่วนข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นการศึกษาสำรวจจากเอกสารต่างๆ ที่

เกี่ยวข้อง ทั้งเอกสารชั้นปฐมภูมิและทุติยภูมิ รวมทั้งการสืบค้นข้อมูลผ่านระบบอินเทอร์เน็ตโดยเข้าถึงเว็บไซต์ของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับข้อมูลที่ได้รับการสัมภาษณ์ดังกล่าวข้างต้น เมื่อได้ข้อมูลครบถ้วนแล้ว นำข้อมูลมาจัดหมวดหมู่อย่างเป็นระบบ วิเคราะห์ ประมวลผลข้อมูล ได้เป็นแนวคิดและเปลี่ยนแนวคิดมาเป็นแบบแผนความสัมพันธ์เชื่อมโยง ตีความ และสร้างข้อสรุปจากข้อมูลที่ได้ทั้งหมด แล้วนำเสนอผลการวิเคราะห์ในรูปแบบของการบรรยาย

การตรวจสอบข้อมูล ได้มีการตรวจสอบเพื่อดูความครบถ้วนและคุณภาพของข้อมูลไปพร้อมๆ กับการเก็บข้อมูล มีการตรวจสอบความน่าเชื่อถือได้ของข้อมูล ถ้าได้ข้อมูลไม่ตรงกัน จะต้องตรวจสอบว่าข้อมูลที่แท้จริงเป็นอย่างไร โดยวิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation Methods⁵) (Denzin, 1970; อ้างอิงจาก สุภางค์ จันทวานิช, 2537: 129)

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาวิจัยค้นพบว่า

1) กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561-2564) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ามีกฎหมายระเบียบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี ประกอบด้วย กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระเบียบกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี ดังนี้คือ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมแนวทางและข้อมูลนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสี่ปี เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี และประกาศใช้ สำหรับเค้าโครงของแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561-2564)

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย 5 ส่วนสำคัญคือ ส่วนที่ 1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐาน ส่วนที่ 2 สรุปผลการพัฒนาท้องถิ่นตามแผนพัฒนาท้องถิ่น (พ.ศ. 2557-2560) ส่วนที่ 3 ยุทธศาสตร์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนที่ 4 การนำแผนพัฒนาท้องถิ่นสู่ปฏิบัติการปฏิบัติ และส่วนที่ 5 การติดตามและการประเมินผลหลังจากที่ได้จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสู่ปีเสร็จเรียบร้อยแล้วและได้ประกาศใช้แล้วก็ต้องมีการทบทวนติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยให้คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ดำเนินการให้คะแนนตามเกณฑ์ที่กำหนด โดยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสู่ปี จากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์บุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สรุปแนวทาง กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสู่ปี ดังแผนภาพที่ 1 ในลำดับถัดไปนี้

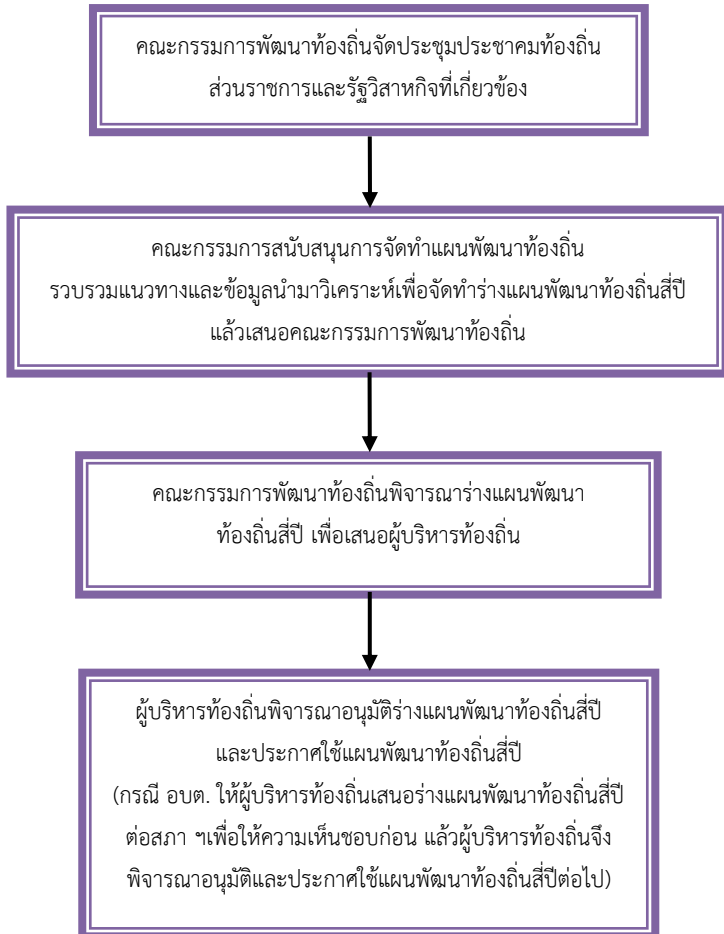
โดยกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสู่ปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกรอบกระบวนการ ขั้นตอนให้ถือปฏิบัติ มีหนังสือสั่งการจากกระทรวงมหาดไทยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษาเอกสารประกอบและลงพื้นที่สัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่างดังบทสัมภาษณ์บางตอนที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

บทสัมภาษณ์ตอนหนึ่งของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคำครั่ง อำเภอดงขุดม จังหวัดอุบลราชธานี ได้กล่าวไว้ว่า

“การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสู่ปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ถูกสั่งการลงมาโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด มีกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ไม่มีสิทธิ์ที่จะโต้แย้งการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสู่ปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด ต้องปฏิบัติตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยและ

หนังสือจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น” (เอเรบ โลหา, 2559: สัมภาษณ์)

ภาพที่ 1 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี



บทสัมภาษณ์ตอนหนึ่งของปลัดเทศบาลเมืองเดชอุดม อำเภอดุสิต จังหวัดอุบลราชธานี ได้กล่าวไว้ว่า

“กระบวนการการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561–2564) นี้ มีการสั่งการ มีระเบียบกฎหมายที่ออกมาบังคับอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นไปในลักษณะสั่งการจากบนลงล่าง หรือการสั่งการจากส่วนกลาง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเร่งดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561–2564) ให้แล้วเสร็จและประกาศใช้ให้ทันเวลาตามที่หนังสือสั่งการจากกระทรวงมหาดไทยกำหนด” (สุริยา จันทะสิงห์, 2559: สัมภาษณ์)

2) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปรับเปลี่ยนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่น สี่ปี

2.1) ด้านระเบียบกฎหมาย พบว่าเกิดความสับสนในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีอย่างมาก ต้องทำหนังสือหารือในการปฏิบัติไปที่กระทรวงมหาดไทยในกรณีจะเพิ่มเติมโครงการเพื่อการขยายขาดเงินสะสม จะดำเนินการแก้ไขแผนพัฒนาท้องถิ่นฉบับใดจะทบทวนและประสานแผนพัฒนาสามปีได้หรือไม่เพราะระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ได้ยกเลิกแผนพัฒนาสามปีไปแล้วและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งก็ได้ประกาศใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561–2564) แล้วเสร็จก่อนวันที่ 31 ตุลาคม 2559 แล้วตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย แต่ยังไม่มีความบังคับใช้แต่อย่างใด ผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษาเอกสารประกอบและลงพื้นที่สัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่าง ดังบทสัมภาษณ์บางตอนที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

จากบทสัมภาษณ์บางตอนของนักวิเคราะห์นโยบายและแผน สังกัดเทศบาลตำบลอุบลประทาย อำเภอดุสิต จังหวัดอุบลราชธานี ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า

“ผลกระทบด้านระเบียบกฎหมาย เป็นระเบียบและหนังสือสั่งการที่ทำให้นักวิเคราะห์นโยบายและแผนทั่วทั้งประเทศไทย ต้องตระหนักเป็นอย่างมาก เพราะห้วงระยะเวลาในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีนั้น สั้นกระชั้นชิดมากต้องรีบเร่งทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ.2561–2564) ให้แล้วเสร็จตามกำหนดระยะเวลา คือต้องประกาศใช้ภายในวันที่ 31 ตุลาคม 2559 และหนังสือสั่งการก็ออกมาล่าช้ามาก บางแห่งยังไม่ได้รับหนังสือแจ้งจากอำเภอ ต้องโหลดเอกสารจากเว็บไซต์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มาศึกษาก่อนและเร่งดำเนินการไปก่อนเพราะถ้ารอหนังสือจากอำเภอแจ้งมาตามลำดับขั้นตอนคงจะทำงานได้ไม่ทันเวลา และในระเบียบกฎหมายนี้ก็ขัดแย้งกันพอสมควรถึงการปฏิบัติต่อไป ในการติดตามและประเมินผลแผน เพราะระเบียบฉบับใหม่นี้ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน ไม่ได้มีข้อยกเว้นให้ถือปฏิบัติ จึงยังเป็นข้อที่นักวิเคราะห์ฯ ในชมรมนักวิเคราะห์นโยบายและแผนท้องถิ่น ยังถกปัญหานี้อยู่ คงจะต้องรอหนังสือหาหรือแนวทางปฏิบัติจากกระทรวงมหาดไทยที่ถูกต้องต่อไป” (สุกฤตา สุমনา, 2559: สัมภาษณ์)

2.2) ด้านงบประมาณพบว่าในการจัดทำข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การจ่ายขาดเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ต้องใช้แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณแต่ละปีงบประมาณจะใช้โครงการในช่วงเวลาของแผนนั้น ผลกระทบในด้านงบประมาณที่พบ คือจากการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น LPA (Local Performance Assessment) ที่กำหนดโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้ชี้ให้เห็นว่าท้องถิ่นไม่ควรบรรจุโครงการ/กิจกรรมไว้ในแผนพัฒนาสามปีโดยเฉพาะในปีแรกไว้มาก เพราะจะมีผลต่อคะแนน LPA ในหัวข้อการนำโครงการในแผนมาสู่ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมีโครงการ/กิจกรรม ในแผนพัฒนาสามปี พ.ศ. 2560 นี้ไม่มากนัก ดังนั้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็นจะต้องเพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560–2562) เพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการของพี่น้องประชาชนในท้องถิ่นและในปัจจุบันรัฐบาลให้ท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายเงินสะสมได้ จากปัญหาดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการที่จะเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาสามปี เพื่อเป็นด่านแรกที่จะนำไปสู่การใช้จ่ายเงินสะสมแต่ถูกตัดหนทางด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 เป็นการทำให้นโยบายการกระจายงบประมาณของรัฐบาลลงสู่ท้องถิ่นโดนสกัดกั้นด้วยปัญหาทางเทคนิคกฎหมายและจากการสัมภาษณ์ประชากรกลุ่มตัวอย่างถึงผลกระทบด้านงบประมาณ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การจ่ายขาดเงินสะสม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พบว่าในการที่จะเพิ่มเติม เปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาท้องถิ่น เมื่อมีงบประมาณเหลือจ่ายแต่ไม่มีโครงการในแผนพัฒนาท้องถิ่นฉบับใดเลย จะแก้ไขเพิ่มเติมโครงการต่าง ๆ ในแผนพัฒนาท้องถิ่นฉบับใด ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งก็ยังรอหนังสือตอบข้อหารือในแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนจากกระทรวงมหาดไทย ผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษาเอกสารประกอบและลงพื้นที่สัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่าง ดังบทสัมภาษณ์บางตอนที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

จากบทสัมภาษณ์บางส่วนของ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลตบหู อำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี ได้ให้ความเห็นไว้ว่า

“ผลกระทบในด้านงบประมาณ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560 นั้น ซึ่งเป็นโครงการที่ไม่มีในแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2560–2562) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าที่จะเสี่ยงแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการ/กิจกรรมในแผนพัฒนาสามปีดังกล่าว จนกว่าจะมีหนังสือสั่งการข้อซักซ้อมต่าง ๆ จากกระทรวงมหาดไทยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามระเบียบ ฯ ต่อไป ” (มงคล ครั่งพิบูล, 2559: สัมภาษณ์)

2.3) ด้านการบริหารจัดการพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับผลกระทบทางด้านการบริหารจัดการอยู่หลายข้อ เพราะการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561-2564) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2559 นี้ เป็นครั้งแรกที่ได้เปลี่ยนแปลงจากการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี การเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ ก็ได้เกิดปัญหาผลกระทบขึ้นมากมายตามแต่ความเข้าใจของแต่ละบุคคลในการตีความเรื่องระเบียบกฎหมายจึงทำให้การบริหารจัดการภายในของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันไป ตามทัศนคติและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องชัดเจนรวดเร็วของแต่ละคนเพราะหนังสือสั่งการจากกระทรวงมหาดไทย ได้สั่งแบบกระชั้นชิดมาก ไม่สามารถที่จะศึกษาและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบได้อย่างทั่วถึงนักวิเคราะห์นโยบายและแผนบางท่านก็ยังไม่ทราบรายละเอียดของระเบียบ ฯ ใหม่ นี้ ถูกต้องชัดเจนเท่าที่ควร บางท่านยิ่งศึกษาระเบียบ ฯ ใหม่ นี้ ก็ยิ่งสับสนมากยิ่งขึ้น การบริหารงานภายในองค์กรเกิดความสับสนวุ่นวาย ส่งผลกระทบไปทุกด้านในองค์กร ผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษาเอกสารประกอบและลงพื้นที่สัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่าง ดังบทสัมภาษณ์บางตอนที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

จากคำกล่าวของ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสมบูรณ์ อำเภอดงชุม จังหวัดอุบลราชธานี ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบด้านการบริหารจัดการไว้ว่า

“การบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องเปลี่ยนแปลงไป เดิมนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งก็ฟังแล้วเสร็จไปเมื่อเดือนมิถุนายน 2559 แต่ในวันที่ 10 ตุลาคม 2559 กระทรวงมหาดไทย ก็ได้แจ้งเวียนหนังสือให้จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีแทนกว่าหนังสือฉบับนี้จะมาถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จนจะหมดเวลาในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี คือภายในวันที่ 31 ตุลาคม 2559 จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งเร่งรีบในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

สี่ปี ทั้งๆ ที่ยังไม่ได้รับการอบรมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีที่ต้องแต่ต้องจัดทำ ต้องศึกษาระเบียบไปด้วยลองผิดลองถูกและต้องวางแผนการทำงานใหม่ เพราะว่าช่วงระยะเวลาจะเปลี่ยนแปลงไป แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี จะมีการติดตามและประเมินผลแผนปีละ 2 ครั้ง เพื่อความสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น นักวิเคราะห์นโยบายและแผนผู้ปฏิบัติงานด้านนี้โดยตรงทุกแห่งล้วนต้องผลักดันตัวเองให้ทำงานที่เกินศักยภาพมาก ๆ เพื่อแข่งกับเวลาที่กระชั้นชิด และทำให้งานอย่างอื่นที่กำลังดำเนินการอยู่ก่อนหน้าต้องวางไว้ก่อนเพื่อจะจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561-2564) การบริหารจัดการภายในจึงเกิดความสับสนพอสมควรกับการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี่” (สมควร จารีย์, 2559: สัมภาษณ์)

2.4) ด้านประชาชนผู้มีส่วนร่วม พบว่า มีกระบวนการและขั้นตอนที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการประชุมประชาคมทั้งในระดับหมู่บ้านระดับตำบลเพื่อเสนอปัญหาความต้องการโครงการ กิจกรรมต่าง ๆ เพื่อนำเข้าสู่แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีจัดทำครั้งหนึ่งสามารถใช้ได้สี่ปี ซึ่งแต่ละปีก็จะมี การทบทวนปีละ 2 ครั้ง หรือถ้ามีการแก้ไข เพิ่มเติม เปลี่ยนแปลงโครงการต่าง ๆ ในแผน ก็ต้องมีการประชุมประชาคมมากกว่า 2 ครั้ง ประชาชนต้องเข้าร่วมประชุมประชาคมบ่อยครั้งขึ้น จะมีประชาชนเข้าร่วมประชุมน้อยลงมาก ส่วนมากจะเป็นเด็กคนชรา และในส่วนของผู้นำหรือแกนนำชุมชนมากกว่า และยังปรากฏว่าประชาชนยังไม่เข้าใจในระเบียบใหม่นี้ และการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีคืออะไรอย่างไร ประชาชนจะเคยชินเฉพาะการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งเวลาในการสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนในท้องถิ่นยังน้อยครั้งแรกปีแรกของการเปลี่ยนแปลงก็ย่อมพบปัญหาเป็นเรื่องปกติ ในปีต่อไปปัญหาเหล่านี้ก็คงอาจจะลดลง เพราะเทคโนโลยีการสื่อสารทุกวันนี้ก็ทันสมัยมากยิ่งขึ้นการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารก็สามารถที่จะดำเนินการได้ง่ายขึ้น และยังค้นพบอีกว่าส่วนใหญ่แล้วจะอยากให้อำเภอจัดทำแผนพัฒนาสามปีมากกว่าแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี เพราะได้จัดทำทุกปีและตรงกับความ

ต้องการของประชาชนมากที่สุด ไม่ต้องวางแผนระยะยาวจนเกินไป ถ้าเป็นไปได้อยากให้จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นประจำปีเพื่อจะได้วางแผนที่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด ดึงบทสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างบางตอนที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

บทสัมภาษณ์ของประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์ศรี อำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี ผู้ให้สัมภาษณ์ได้แสดงความคิดเห็นว่า

“ผลกระทบด้านประชาชนผู้มีส่วนร่วมนั้น เท่าที่ได้สัมผัสใกล้ชิดอยู่ในพื้นที่อยู่ในชุมชนตลอดพบว่าประชาชนยังไม่ให้ความสนใจกับการเมืองเท่าที่ควร เขายังผลักดันให้เป็นหน้าที่ของผู้นำชุมชน หัวหน้ากลุ่มต่างๆ เข้าร่วมประชุมประชาคมในระดับหมู่บ้านและก็ยังผลักดันให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าร่วมประชุมประชาคมแทนในระดับตำบล เพราะประชาชนส่วนมากคิดว่าตัวแทนเขาจะสามารถนำเสนอปัญหาและความต้องการของประชาชนได้ จึงมีประชาชนเข้าร่วมการประชุมประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีไม่มากเท่าที่ควร” (ศรีไพ บัวงาม, 2559: สัมภาษณ์)

2.5) ด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องคือเกิดความสับสนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้อง ยังไม่เข้าใจแนวทางปฏิบัติได้ดีเท่าที่ควรแต่ต้องจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีก่อน จึงทำให้งานอื่นล่าช้าต้องเลื่อนออกไป เพราะเนื่องจากกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จไว้กระชั้นชิดมากคือภายในวันที่ 31 ตุลาคม 2559 ทั้ง ๆ ที่หนังสือแจ้งสั่งการ ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2559 การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบนั้นยังไม่ทั่วถึง ซึ่งเป็นปีแรกที่มีกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561–2564) ผู้นำท้องถิ่นท้องถิ่นที่บางคนก็ยังไม่เข้าใจระเบียบ ฯ ชัดเจน เกิดความสับสนวนวายขึ้นอีกในกลุ่มประชาชนที่ต้องเสนอปัญหาความต้องการเพื่อนำเข้าสู่แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี เพราะโครงการเดิม ที่เคยเสนอไว้ก็ยังไม่ได้รับการพิจารณาให้นำเข้าสู่ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและงบประมาณการจ่ายขาดเงินสะสมแต่อย่างใด ประชาชนยังสับสน ไม่เข้าใจในการเปลี่ยนแปลง ต้องใช้เวลาในการสร้างความเข้าใจที่มากกว่านี้ ในส่วนของประชาชนจะไม่ทราบถึงรายละเอียดของระเบียบ/ข้อบังคับ/หนังสือสั่งการต่าง ๆ เขาจะทราบแต่เพียงว่าให้มาประชุมเพื่อดำเนินการกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561–2564) ซึ่งก็จะมีคำถามว่าคือแผนอะไร ทำไปเพื่ออะไร เพราะเพิ่งจัดทำแผนพัฒนาสามปีแล้วเสร็จได้ไม่นาน ดำเนินการโครงการทั้งหมดแล้วหรือไม่ จึงต้องเสนอโครงการใหม่เข้าไปอีก ในส่วนกระบวนการการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561–2564) นั้น หมู่บ้าน/ชุมชน ยังไม่ทราบว่าอะไรคือแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี เพราะเพิ่งเคยได้ยินเป็นครั้งแรก แผนที่คุ้นเคยมาโดยตลอดคือแผนพัฒนาสามปี ก็ได้เกิดข้อขัดแย้งกันในชุมชน โครงการที่อยู่ในแผนพัฒนาสามปี ต้องหายไปหรือไม่ จะดำเนินการต่ออย่างไร ก็เป็นข้อสงสัยของประชาชนที่ต้องมีการถกเถียงกันในการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ การไม่ทราบข้อมูลข่าวสารของประชาชน เพราะอาจจะด้วยวิถีชีวิตที่ต้องเร่งรีบในการประกอบอาชีพ จึงทำให้ประชาชนไม่สนใจการเปลี่ยนแปลงอะไร จะทราบการเปลี่ยนแปลงก็แต่ผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องที่และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี ส่วนประชาชนที่เข้ามาร่วมการประชุมแทบจะไม่ทราบเลยว่าแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี คืออะไร มีความจำเป็นหรือไม่ ทำไปแล้วจะได้อะไร ดีกว่าแผนพัฒนาสามปีหรือไม่ เพราะอะไรจึงต้องมีการเปลี่ยนแปลง ดังบทสัมภาษณ์บางตอนที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

บทสัมภาษณ์ของปลัดอำเภอหัวหน้ากลุ่มงานบริหารงานปกครอง อำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี ได้แสดงความคิดเห็นไว้ตอนหนึ่งว่า

“ผลกระทบในด้านอื่น ๆ ที่ทราบคือได้เกิดความสับสน ไม่ชัดเจน ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี เพราะยังไม่เข้าใจระเบียบ กฎหมาย แนวทางการปฏิบัติได้เท่าที่ควร แต่ต้องดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่

กำหนดก่อน จึงทำให้งานอื่นต้องเลื่อนและเกิดความล่าช้าออกไป”
(ศักดิ์สิทธิ์ ปักสิสุวรรณ, 2559: สัมภาษณ์)

3) การปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พบว่า

3.1) ด้านระเบียบกฎหมาย เกิดความสับสนเรื่องระเบียบกฎหมายเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องพยายามค้นคว้าข้อมูล ศึกษารายละเอียด ในขณะที่ระเบียบกฎหมายยังไม่ชัดเจน จึงทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องปรับตัวเพื่อศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมจากระเบียบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีและหนังสือสั่งการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหนังสือสั่งการจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และจากกระทรวงมหาดไทย และหนังสือตอบข้อหารือในแนวทางปฏิบัติ การเข้ารับการฝึกอบรมจะเป็นอีกช่องทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับตัวและการเร่งทำความเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและประชาชน ในท้องถิ่น ดังบทสัมภาษณ์บางตอนที่เกี่ยวข้องดังนี้

บทสัมภาษณ์ของท้องถิ่นอำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี ได้แสดงความคิดเห็นว่า

“การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้มีความสับสนในเรื่องระเบียบกฎหมาย เพราะเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนก็ยังไม่รู้ ศึกษารายละเอียดระเบียบกฎหมายได้ยังไม่กระจ่าง ไม่ชัดเจน ในการถือปฏิบัติ จึงทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องปรับตัวอย่างมากในการศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับระเบียบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี และหนังสือสั่งการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการติดตามหนังสือสั่งการต่างๆ จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หนังสือตอบข้อหารือในแนวทางปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน” (ชาญณรงค์ อัครชูวงศ์, 2559: สัมภาษณ์)

3.2) ด้านงบประมาณ ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมงบประมาณการจ่ายขาดเงินสะสม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ยังไม่มีความชัดเจนว่าจะจัดทำภายใต้กรอบของแผนพัฒนาท้องถิ่นฉบับใด ในกรณีที่ไม่มีโครงการที่จำเป็นเร่งด่วนในแผนพัฒนาท้องถิ่นฉบับใดเลย จะต้องเพิ่มเติมโครงการในแผนพัฒนาท้องถิ่นฉบับใด ซึ่งแผนพัฒนาสามปีก็ได้ยกเลิกไปแล้ว ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีก็ประกาศใช้แล้วแต่ยังไม่มีผลบังคับใช้ การปรับตัวด้านนี้เพื่อความถูกต้องไม่เป็นปัญหากับหน่วยตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต ต้องทำหนังสือหาหรือแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องชัดเจนไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป ดังบทสัมภาษณ์บางตอนที่เกี่ยวข้องดังนี้

บทสัมภาษณ์ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเดช อำเภอดงหลวง
จังหวัดอุบลราชธานี ได้กล่าวไว้ว่า

“ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560 และการจ่ายขาดเงินสะสม จะพบปัญหาเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องได้เพิ่มเติมโครงการในแผนพัฒนาท้องถิ่น ในการปรับตัวคือชะลอการดำเนินการในเรื่องนี้ออกไปก่อน ต้องทำหนังสือหาหรือแนวทางปฏิบัติไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อไม่ให้เป็นปัญหาในภายหลังกับหน่วยตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (ปัญญากร วิรักษะโม, 2559: สัมภาษณ์)

3.3) ด้านบริหารจัดการพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปรับตัวเพื่อรับกับการเปลี่ยนแปลง จะต้องวางแผนการดำเนินการต่าง ๆ ใหม่อีกด้วยเพราะต้องดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีอย่างรวดเร็วตามหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องทำให้ต้องปรับตัวเลื่อนโครงการอื่นที่กำลังจะดำเนินการในช่วงเดือนตุลาคม 2559 ออกไปและดำเนินการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561–2564) ก่อนอย่างอื่น เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรงก็ต้องเพิ่มการทำงานขึ้นพอสมควร หนังสือสั่งการและหนังสือตอบข้อหารือที่เกี่ยวข้อง ในครั้งแรกนี้ต่างคนก็ต่างตีความเพื่อให้ง่ายและเข้าข้างตัวเองไว้ก่อน การปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งก็คงจะไม่

เหมือนกันอยู่ที่จะบริหารจัดการภายในของตัวเองอย่างไร ต้องปรับเปลี่ยนการดำเนินงานบ้าง ต้องระดมกำลังเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมาช่วยกันในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี รวมไปถึงประชาชนในท้องถิ่นก็ต้องมีบทบาทในการจัดทำเพราะเป็นส่วนสำคัญในการนำเสนอปัญหาและความต้องการต่างๆ ของหมู่บ้านเพื่อจะได้นำโครงการนั้นมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561-2564) และจะได้นำไปประกอบการจัดทำเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งจะเห็นได้ว่าการปรับตัวของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี มีมากเนื่องจากว่าเป็นช่วงเวลาที่ยาวมากในการจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี อาจจะทำให้มองไม่รอบด้าน ไม่ครอบคลุมได้ จำกัดที่ระยะเวลาในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี มากพอสมควร ดังบทสัมภาษณ์บางตอนที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

บทสัมภาษณ์ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาเจริญ อำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี ได้กล่าวไว้ว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปรับตัวในการบริหารจัดการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ.2561–2564) ทุกคนยังใหม่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ.2561–2564) เจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงก็ต้องเพิ่มการทำงานขึ้นพอสมควร ต้องเพิ่มสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี ถ้าให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้เข้าเตรียมความพร้อมก่อนดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีก่อนดำเนินการจริงก็คงจะมีความพร้อมมากกว่านี้ ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีจะต้องศึกษาระเบียบ หนังสือสั่งการและหนังสือตอบข้อหารือที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนด้วยตัวเอง การปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งก็คงจะไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับภาระที่จะบริหารจัดการภายในองค์กรของตัวเองอย่างไร ถ้าเป็นหน่วยงานเทศบาลก็คงจะปรับตัวไม่มากแต่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องปรับตัวเพิ่มมากขึ้น

ทั้งในเรื่องห้วงเวลาของการประชุมสภาเพื่อพิจารณาร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น
สี่ปี” (เอนก พงมานเมธี, 2559: สัมภาษณ์)

3.4) ด้านประชาชนผู้มีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ
แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561–2564) ในครั้งนี้ ส่วนมากแล้วก็มีส่วนร่วมไม่
แตกต่างกันมากนัก ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะเนื่องด้วยวิถีชีวิตที่
ต้องเร่งรีบในการต้องประกอบอาชีพเพื่อการดำรงชีวิตหรือวัฒนธรรมแบบถ้อยที่ถ้อย
อาศัย อาศัยผู้นำของตนเองในการเป็นตัวแทนเข้าร่วมประชุมประชาคม ความไว้วางใจ
ผู้แทนของตัวเองอย่างที่ได้แล้วแต่ผู้นำจะพาทำ จะพาไป ไม่ขัดข้อง การปรับตัวของ
ประชาชนในการปรับเปลี่ยนจากการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่
ปี (พ.ศ. 2561–2564) นั้น ประชาชนส่วนมากยังไม่ทราบและไม่เข้าใจว่าอะไรคือ
แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี จากที่ได้สอบถามประชาชนที่มาประชุมก็ยังไม่ทราบว่ามา
ประชุมเรื่องอะไร เพราะอะไร ซึ่งต้องเร่งสร้างความเข้าใจให้ประชาชนได้ทราบถึง
ความสำคัญในการทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี การปรับตัวของประชาชนที่มีส่วน
เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561–2564) นั้น พบว่าใน
หมู่บ้านประชาชนยังไม่ทราบว่าแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีคืออะไร ตามหนังสือเชิญไปร่วม
ประชุมก็ไปตามคำเชิญเข้าร่วมประชุมอาจจะเนื่องจากมีเวลาสั้นมากในการสร้าง
ความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ แต่มีการประชุมประชาคมบ่อยครั้งจึงทำให้
ประชาชนมีส่วนร่วมในการประชุมไม่มาก เพราะเหตุที่ว่าได้เสนอโครงการปัญหาต่าง
ๆ เข้าสู่แผนพัฒนาท้องถิ่นทุกปี แต่ก็ไม่ได้ดำเนินการจริงไม่สามารถที่จะผลักดัน
โครงการต่าง ๆ เข้าสู่ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้ครบทั้งหมด เมื่อ
ดำเนินการจัดทำแผนใหม่อีก จึงทำให้ประชาชนไม่สนใจในการมีส่วนร่วมเท่าที่ควร
ต้องได้เข้ามาร่วมประชุมประชาคมบ่อยมากขึ้นต้องมีความเสียสละเวลาส่วนตัวเพื่อ
ประโยชน์ส่วนรวม ก็มีส่วนมากที่ไม่ให้ความสนใจทางการเมืองอาจจะเนื่องจากการ
ต้องเร่งรีบในการประกอบอาชีพจึงไม่ให้ความสนใจมากนัก ในการปรับตัวในด้าน
ประชาชนผู้มีส่วนร่วมนั้น จำเป็นอย่างมากที่ประชาชนจะ ต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง

ๆ จะต้องพยายามศึกษาหาความรู้ ศึกษาระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้ทันโลกทันสมัยทันยุคกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลาในยุคประเทศไทย 4.0 ดังบทสัมภาษณ์บางตอนที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

บทสัมภาษณ์ของผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 1 ตำบลนาเจริญ อำเภอดงเจริญ จังหวัดอุบลราชธานี กล่าวว่า

“การปรับตัวในด้านประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561–2564) นั้น พบว่าในหมู่บ้าน ประชาชนยังไม่ทราบว่าแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีคืออะไร ตามหนังสือเชิญไปร่วมประชุมก็ไปตามคำเชิญเข้าร่วมประชุม ไม่ได้ปรับตัวอะไรมาก อาจจะเนื่องจากประชาชนไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองเท่าที่ควร” (ไพฑูรย์ คงศิลา, 2559: สัมภาษณ์)

3.5) ด้านอื่น ๆ พบว่า การวางแผนการดำเนินงานโครงการก็ต้องวางแผนระยะยาวขึ้น ต้องคาดการณ์ล่วงหน้าไว้อย่างยาวนาน จากการลงพื้นที่เพื่อสอบถามกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงแล้วทราบได้ว่าการปรับตัวในด้านอื่น ๆ นั้น ผู้ที่ต้องปรับตัวมากที่สุดคือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีที่จะต้องวางแผนการทำงานของตัวเองเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี การจัดเตรียมประชุมประชาคมหมู่บ้าน ซึ่งห้วงเวลาที่ต้องปรับเปลี่ยนไม่เหมือนห้วงเวลาของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ต้องศึกษาข้อมูลระเบียบ กฎหมายเพิ่มเติม ต้องเพิ่มสมรรถนะของตัวเองในการทำงานตามหน้าที่

อภิปรายผลการวิจัย

1. กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ามีขั้นตอนกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ.2561-2564) ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนที่สุด ที่ มท 0810.3/ว 5797 ลงวันที่10 ตุลาคม 2559 เรื่อง ชักซ้อมแนวทางการจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี(พ.ศ.2561–2564) ของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ซึ่งค้นพบประเด็นที่ปรับเปลี่ยนไปจากการจัดทำแผนพัฒนาสามปี คือ ระยะเวลาของแผน มีระยะเวลา 4 ปี จัดทำครั้งแรกปี พ.ศ. 2559 สามารถใช้ได้ถึง 4 ปี แต่ละปีมีการทบทวนปีละ 2 ครั้ง ภายในเดือนเมษายน และเดือนตุลาคมของทุกปี การเพิ่มเติมแผนสามารถเพิ่มเติมได้ โดยผ่านการประชุมประชาคมทั้งระดับหมู่บ้านและตำบล ในการหยิบยกโครงการต่างๆ ไปทำข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ จะสามารถนำโครงการไปใช้ไปเฉพาะโครงการที่อยู่ในแผนของปีนั้น

2. ผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561–2564) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าเกิดความสับสน ไม่ชัดเจนในการปฏิบัติ ต้องปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการในองค์กรใหม่ทั้งหมดเพราะว่าช่วงเวลาของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไป โครงการต่าง ๆ ก็ต้องเลื่อนออกไปหรือต้องวางแผนการปฏิบัติใหม่ทั้งหมด และมีข้อค้นพบว่าประชาชนอยากให้จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นทุกปี เพราะจะได้ทำโครงการที่แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้พี่น้องประชาชนได้ทันทั่วทั้งที่มีความทันสมัย ตรงกับความต้องการมากที่สุดเพราะแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี เป็นแผนที่มีระยะเวลาของแผนยาวนานมากเกินไป การวางแผนไว้นานยาวนานมากอาจจะไม่ครบถ้วน ไม่ครอบคลุมปัญหารอบด้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะปัญหาของท้องถิ่นแต่ละปีจะไม่เหมือนเดิม ประชาชนในพื้นที่ก็เข้าใจคลาดเคลื่อนเกิดความสับสน การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องก็ไม่ถูกต้องเนื่องมาจากสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานในประเด็นต่าง ๆ

อย่างไรก็ตามผลจากการศึกษาเรื่อง การปรับเปลี่ยนจากการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561–2564) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค้นพบประเด็นที่แตกต่างออกไปว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับผลกระทบทางด้านการบริหารจัดการอยู่หลายข้อเพราะการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

สี่ปี (พ.ศ. 2561–2564) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2559 นี้ เป็นครั้งแรกที่ได้เปลี่ยนแปลงจากการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี การเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ ก็ได้เกิดปัญหาผลกระทบขึ้นมากมายตามแต่ความเข้าใจของแต่ละบุคคล ในการตีความเรื่องระเบียบกฎหมาย จึงทำให้การบริหารจัดการภายในของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันไป ตามทัศนคติและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องชัดเจนรวดเร็วของแต่ละคน เพราะหนังสือสั่งการ ได้สั่งแบบกระชั้นชิดมาก ไม่สามารถที่จะศึกษาและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบได้อย่างทั่วถึง การบริหารงานภายในองค์กรเกิดความสับสนวุ่นวาย ส่งผลกระทบไปทุกด้านในองค์กร

3. ประเด็นการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561–2564) พบว่า การปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งทั่วประเทศ ต้องปรับตัวรับกับการเปลี่ยนแปลงนี้เพราะเป็นครั้งแรกที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 ตุลาคม 2560 การเปลี่ยนแปลงนี้ ทำให้ต้องมีการปรับตัวในด้านต่าง ๆ มากมาย การปรับตัวในด้านระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องนี้ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี ทั้งฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาและข้าราชการประจำ ล้วนต้องเร่งศึกษาระเบียบ ฯ ให้เข้าใจชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติได้ ต้องเร่งแสวงหาความรู้เพิ่มเติม ศึกษาคู่มือ ระเบียบ หนังสือสั่งการ หนังสือตอบข้อหารือในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี หนังสือสั่งการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการเข้ารับการฝึกอบรม ก็จะเป็นอีกหนึ่งช่องทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับตัว และการเร่งทำความเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี และประชาชนในท้องถิ่น การปรับตัวในด้านงบประมาณหลาย ๆ แห่ง ต้องรอหนังสือตอบข้อหารือในกรณีที่ต้องเพิ่มเติมโครงการต่าง ๆ ในแผนพัฒนาท้องถิ่น ในกรณีที่ไม่มีโครงการที่จำเป็นเร่งด่วนในแผนพัฒนาท้องถิ่นฉบับใดเลยจะต้องเพิ่มเติมในแผนพัฒนาท้องถิ่นฉบับใด ซึ่ง

แผนพัฒนาสามปีก็ได้ยกเลิกไปแล้วส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีก็ประกาศใช้แล้วแต่ยังไม่มีผลบังคับใช้ ซึ่งแผนพัฒนาท้องถิ่นนี้จะเป็กรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และงบประมาณการจ่ายขาดเงินสะสม ในการบริหารจัดการต่าง ๆ ต้องปรับเวลา ปรับกระบวนการทำงาน เลื่อนเวลาการดำเนินการโครงการ วางแผนงานใหม่ทั้งหมด

แต่อย่างไรก็ตาม ค้นพบประเด็นที่แตกต่างออกไปว่า การปรับตัวด้านงบประมาณพบว่า การที่จะดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือ งบประมาณเพื่อจ่ายขาดเงินสะสมในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 หลาย ๆ แห่งต้องรอหนังสือตอบข้อหารือในกรณีที่ต้องเพิ่มเติมโครงการต่าง ๆ ในแผนพัฒนาท้องถิ่นในกรณีที่ไม่มีโครงการที่จำเป็นเร่งด่วนในแผนพัฒนาท้องถิ่นฉบับใดเลย จะต้องเพิ่มเติมในแผนพัฒนาท้องถิ่นฉบับใด ซึ่งแผนพัฒนาสามปีก็ได้ยกเลิกไปแล้ว ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีก็ประกาศใช้แล้วแต่ยังไม่มีผลบังคับใช้ ซึ่งแผนพัฒนาท้องถิ่นนี้จะเป็กรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและ งบประมาณการจ่ายขาดเงินสะสม

ข้อเสนอแนะ

1. รัฐบาลกลางควรลดการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงเพื่อให้มีอิสระในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจใช้ดุลยพินิจการตัดสินใจที่จะเลือกนโยบายของรัฐบาลบางนโยบายไปปฏิบัติ ให้เป็นไปตามแนวคิด ทฤษฎีของการปกครองท้องถิ่น สถาปณศาสตร์ ประชากร เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่แตกต่างกัน

2 รัฐบาลกลางควรให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ร่วมวางแผน ร่วมออกแบบกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ของนโยบายสาธารณะ เพื่อนำมาบังคับใช้กับท้องถิ่น ให้เป็นไปตามปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นโดยตรง

เอกสารอ้างอิง

- กวิณกุล ธรรมสาร. (2559). **ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี**. การค้นคว้าอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.
- แก้ว ยิ่งวงศ์. (2559, 17 ธันวาคม). นายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าโมง อำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี. **สัมภาษณ์**.
- ชมรมวิเคราะห์นโยบายและแผนท้องถิ่น. “แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559”, **การถกปัญหากันในกลุ่มชมรมนักวิเคราะห์นโยบายและแผนท้องถิ่น**.
https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1228905337224855&id=150169675098432. 18 ตุลาคม, 2559.
- ชาญณรงค์ อัครชวรงค์. (2559, 9 ธันวาคม). ท้องถิ่นอำเภอเดชอุดม สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี. **สัมภาษณ์**.
- ธเนศวร เจริญเมือง. (2544). **100 ปี การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- ฤชุพงศ์ พรหมประกาย. (2543). **กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของเทศบาลตำบลช้างเผือก จังหวัดเชียงใหม่ : วิทยานิพนธ์ ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต**. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ทรงจิต พูลลาภ. (2546). **รายงานวิจัยศักยภาพและสถานภาพของภูมิปัญญาไทย: ภูมิปัญญาไทย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. (2552). **รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วม**

ของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ. นนทบุรี: สถาบัน
พระปกเกล้าและมูลนิธิเอเชีย.

บุญรัตน์ ทิรวม. (2558). **การแทรกแซงแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วน
ตำบล โดยหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค.** การค้นคว้าอิสระ
ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.

ปัญญาปกรณ์ วิรัชชะโม. (2559, 9 ธันวาคม). ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัด
องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเดช อำเภอดงขุดม จังหวัดอุบลราชธานี.
สัมภาษณ์.

ไพฑูรย์ คงศิลา. (2559, 17 ธันวาคม). ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 1 ตำบลตบพูน อำเภอดง
ขุดม จังหวัดอุบลราชธานี. **สัมภาษณ์.**

มงคล ครั่งพิบูล. (2559, 11 ธันวาคม). ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดองค์การ
บริหารส่วนตำบลตบพูน อำเภอดงขุดม จังหวัดอุบลราชธานี. **สัมภาษณ์.**

**ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น พ.ศ. 2548.** ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับประกาศและงานทั่วไป.
เล่มที่ 122. ตอนพิเศษ 115 ง. 17 ตุลาคม, 2548.

**ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559.** ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 133. ตอน
พิเศษ 218 ง. 28 กันยายน, 2559.

ลอราซ สารพัฒน์. (2552). **การวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะของ
องค์การบริหารส่วนตำบลกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลป่าโมง
อำเภอดงขุดม จังหวัดอุบลราชธานี.** การค้นคว้าอิสระปริญญารัฐ
ประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.

ศักดิ์สิทธิ์ ปักสีสุวรรณ. (2559, 9 ธันวาคม). ปลัดอำเภอดงขุดม หัวหน้ากลุ่มงานบริหาร
ปกครอง สังกัด อำเภอดงขุดม จังหวัดอุบลราชธานี. **สัมภาษณ์.**

ศรีไพ บัวงาม. (2559, 16 ธันวาคม). ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ท่าโพธิ์ศรี อำเภอดงหลวง จังหวัดอุบลราชธานี. **สัมภาษณ์.**

สมควร จารีย์. (2559, 13 ธันวาคม). นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสมบูรณ์
อำเภอดงหลวง จังหวัดอุบลราชธานี. **สัมภาษณ์.**

สุกฤตา สุธะนา. (2559, 13 ธันวาคม). นักวิเคราะห์นโยบายและแผน สังกัดเทศบาล
ตำบลดงหลวง อำเภอดงหลวง จังหวัดอุบลราชธานี. **สัมภาษณ์.**

สุภาภรณ์ จันทวานิช. (2537). **การวิจัยเชิงคุณภาพ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุริยา จันทะสิงห์. (2559, 19 ธันวาคม). ปลัดเทศบาล สังกัดเทศบาลเมืองดงหลวง
อำเภอดงหลวง จังหวัดอุบลราชธานี. **สัมภาษณ์.**

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2548. **รายงาน
การศึกษาแบบสมบูรณ์โครงการติดตามประเมินผลการแปลงนโยบาย
แผน และมาตรการไปสู่การปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์วิบูลย์การปก.

อนิรุทธิ์ ภาชนะนา. (2559, 12 ธันวาคม). นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาเจริญ
อำเภอดงหลวง จังหวัดอุบลราชธานี. **สัมภาษณ์.**

เอนก พจมานเมธี. (2559, 9 ธันวาคม). ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัด
องค์การบริหารส่วนตำบลนาเจริญ อำเภอดงหลวง จังหวัดอุบลราชธานี.
สัมภาษณ์.

เอเรบ โลหา. (2559, 11 ธันวาคม). ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคำสร้าง
อำเภอดงหลวง จังหวัดอุบลราชธานี. **สัมภาษณ์.**

Translated Thai References

Association of Policy Analysis and Local Plan. Local Administrative
Organization's Development Plan (2nd Edition) 2017. **Focus
Group among Policy and Plan Analyst**. Retrieved from

https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1228905337224855&id=150169675098432 on October 18, 2016.

Akkarachuwong. C. (2016). DetUdom Local District Office.

DetUdomLocal Administrative Organization Office.

UbonRatchathani. *Interview* on December 9, 2016.

Buangam. S. (2016). President of Tha Pho Sri Sub-district Administrative Organization in DetUdom District in UbonRatchathani. *Interview* on December 16, 2016.

Charoenmuang. T. (2001). *100 Years of Local Government of Thailand (1897-1997)*. 3rd Edition. Bangkok: Catch Fire Printing Project.

Jaree. S. (2016). President of the Non Somboon Sub-district Administration Organization in DetUdom District in Ubon Ratchathani. *Interview* on December 13, 2016.

Jantawanich. S. (1994). *Qualitative Research*. Bangkok: Chulalongkorn University Printing House.

Jantasing. S. (2016). Permanent Secretary of DetUdom Municipal District Office in DetUdom in UbonRatchathani. *Interview* on December 19, 2016.

Kongsila. P. (2016). Village headman in Moo 1 in Top Hu Sub-district Located in DetUdom District, UbonRatchathani. *Interview* on December 17, 2016.

Kangpiboon. M. (2016). Permanent Secretary of Top Hu Sub-district Administration Organization in DetUdom in UbonRatchathani. *Interview* on December 11, 2016.

Loha. A. (2016). Permanent Secretary of Kham Krung Sub-district Administrative Organization in DetUdom in UbonRatchathani. *Interview* on December 11, 2016.

Ministerial Regulation on Development Planning of Local Administrative Organization, Ministry of Interior, B.E. 2548. Government Gazette. Edition for Declaration and General Affairs.122nd Vol. Special Part of 115D. October 17, 2005.

*Ministerial Regulation on Development Planning of Local Administrative Organization, Ministry of Interior (2nd Edition), B.E. 2549.*Government Gazette. 133rd Vol. Special Part of 218D. September 28, 2006.

Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning. (2005). *Complete Research Study. Project of Monitoring and Evaluation on Concrete Implementation of Plan, Policies and Measures.* Bangkok: VitoonKarnPok Printing House.

Pawada. A. (2016). Permanent Secretary of Na Charoen Sub-district Administrative Organization in DetUdom in UbonRatchathani. *Interview* on December 12, 2016.

Paksiewsuwan. S. (2016). Permanent Secretary of Head of Administration Office in DetUdom District inUbonRatchathani. *Interview* on December 9, 2016.

Podjamarnmethee. A. (2016). Permanent Secretary of Na Charoen Sub-district Administrative Organization in DetUdom in UbonRatchathani. *Interview* on December 9, 2016.

Promprakai. R. (2000). *Processes of Public Policy Determination of*

- Chang Phuak Sub-district in Chiang Mai Province*. A Master Thesis of Faculty of Political Science. Chiang Mai University.
- Poonlarb. S. (2003). *Research on Potential and Thai Wisdom Condition: Thai Wisdom in Northeastern Region of Thailand*. Bangkok: Office of the National Education Commission.
- Rathachatranon, W. and Noppon, A. (2017). Community Cultures & Citizenships Enhancement Process for Delivering Public Service at Local Community Level, *Governance Journal* 6 (2)
- Saraphat. L. (2009). *An Analysis of Public Policy Determination in Sub-district Administrative Organization :The Case Study of Pa Mong Sub-district Administrative Organization in UbonRatchathni*. An Independent Study of Master's Degree of Public Administration. Faculty of Political Sciences. UbonRatchathani University.
- Sumuna. S. (2016). Policy and Plan Analyst of KudPra Tai Municipal District Office in DetUdom District in UbonRatchathani Province. *Interview* on December 13, 2016.
- Thumsan, K. (2016). *Variables Influencing Contents of Three-Year Development Plan of Sub-district Administrative Organization: The Case Study of Sub-district Administrative Organizations in Varinchamrab District in UbonRatchathani Province*. An Independent Study of Master's Degree of Public Administration. Faculty of Political Sciences: UbonRatchathani University.

- Teeruum. B. (2015). *Interference on Three-Year Development Plan of Sub-district Administrative Organization by Central and Regional Departments*. An Independent Study of Master's Degree on Public Administration. Faculty of Political Science. UbonRatchathani University.
- Uwanno. B et al. (2009). *Study of People's Participation on Public Policy Processes*. Nontaburi: King Prajadhipok's Institute and The Asia Foundation.
- Wirukhamoke. P. (2016). Permanent Secretary of DetUdomSub-district Administration Organizationin UbonRatchathani. *Interview* on December 9, 2016.
- Yingwong. K. (2016). The President of Pa Mong Sub-district Administrative Organization. DetUdom District. UbonRatchathani. *Interview* on December 17, 2016.