

ข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครสวรรค์*

ธราโรจ หิรัญจิรา¹

คุณากร กรสิงห์² วรรณมาชะ เกษรดอกไม้³

(วันที่รับบทความ: 27 เมษายน 2569; วันที่แก้ไขบทความ: 6 กรกฎาคม 2569; วันที่ตอบรับบทความ: 9 กรกฎาคม 2569)

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพปัญหาของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 2) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และ 3) ศึกษาเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 27 คน และการสนทนากลุ่ม จำนวน 15 คน

ผลการวิจัยพบว่า สภาพปัญหาของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย 7 ประเด็น ได้แก่ 1) ปัญหา นโยบายเร่งด่วนจากรัฐบาล 2) ปัญหาความไม่คล่องตัวของระเบียบ 3) ปัญหาด้านงบประมาณ 4) ปัญหาความต้องการ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 5) ปัญหาความรู้ความเข้าใจของประชาชน 6) ปัญหาการเพิ่มเติมโครงการจำนวนมาก และ 7) ปัญหาการจัดลำดับความสำคัญ

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มี 8 ประเด็น ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านกรอบระเบียบ กฎหมาย 2) ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน 3) ปัจจัยด้านข้อมูล สารสนเทศ และหลักฐานเชิงประจักษ์ 4) ปัจจัยด้านงบประมาณ 5) ปัจจัยด้านความต้องการของประชาชน 6) ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน 7) ปัจจัยด้านอำนาจและนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น และ 8) ปัจจัยด้านผู้นำชุมชน

ข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มี 4 ด้าน ได้แก่ 1) นโยบายด้านการปรับประสาน กรอบกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายหลายระดับเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารแผนพัฒนาท้องถิ่น 2) นโยบายด้านการเสริมสร้างศักยภาพองค์กรและฐานทรัพยากรเพื่อขับเคลื่อนแผนพัฒนาท้องถิ่นสู่การปฏิบัติจริง 3) นโยบายด้านการยกระดับการมีส่วนร่วมสาธารณะและการบูรณาการเครือข่ายชุมชนในการวางแผนท้องถิ่น และ 4) นโยบายด้านการเสริมสร้างโครงสร้างกำกับและกลไกตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

คำสำคัญ: ข้อเสนอเชิงนโยบาย, การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น, องค์การบริหารส่วนตำบล

* บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์, 2568

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์, E-mail: tharod.h@nsru.ac.th

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์

³ อาจารย์, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์

Policy Recommendations for Formulating Local Development Plans of Subdistrict Administrative Organizations in Nakhon Sawan Province*

Thararod Hilaruchira¹

Khunakorn Korning² Wanmarka Gasondokmai³

(Received: April 27, 2026; Revised: July 6, 2026; Accepted: July 9, 2026)

Abstract

The objectives of this research were to: 1) examine the problems in local development planning, 2) investigate the factors affecting local development planning, and 3) propose policy recommendations for local development planning. This study employed a qualitative research approach. Data were collected through in-depth interviews with 27 participants and focus group discussions with 15 participants.

The research findings revealed that the problems in local development planning consisted of seven major issues: 1) urgent government policies, 2) regulatory inflexibility, 3) budget constraints, 4) infrastructure needs, 5) insufficient public knowledge and understanding, 6) the excessive addition of projects, and 7) project prioritization problems.

The factors affecting local development planning comprised eight aspects: 1) regulatory and legal frameworks, 2) knowledge and understanding of responsible personnel, 3) data, information systems, and empirical evidence, 4) budget availability, 5) public needs, 6) public participation, 7) authority and policies of local administrators, and 8) community leadership.

The policy recommendations for local development planning consisted of four dimensions: 1) policies on harmonizing legal frameworks, regulations, and multi-level policies to enhance operational flexibility; 2) policies on strengthening organizational capacity and resource bases to drive local development plans toward practical implementation; 3) policies on enhancing public participation and integrating community networks in local planning; and 4) policies on strengthening governance structures and strategic decision-making mechanisms in local development planning.

Keywords: Policy Recommendations, Local Development Planning, Subdistrict Administrative Organization

* Research Article from Thesis for the Master of Political Science Degree, Nakhon Sawan Rajabhat University, 2026

¹ Master of Political Science Degree students, Political Science, Nakhon Sawan Rajabhat University, E-mail: thararod.h@nsru.ac.th

² Assistant Professor, Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Sawan Rajabhat University

³ Lecturer, Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Sawan Rajabhat University

ความสำคัญและปัญหาการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 249 กำหนดหลักการสำคัญให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ (Constitution of the Kingdom of Thailand, 2017, section 249) ขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองโดยตรง ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นกรอบสำคัญในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายและกำหนดทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่น จึงกล่าวได้ว่าแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นทั้งฐานทางกฎหมาย เครื่องมือเชิงนโยบาย และกลไกเชื่อมโยงระหว่างการวางแผนกับการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในบริบทของจังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 143 แห่ง และมีองค์การบริหารส่วนตำบลถึง 121 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นองค์กรที่ครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัด และมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาระดับฐานราก (Nakhon Sawan Provincial Office, 2023) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นยังเผชิญข้อจำกัดหลายด้าน ทั้งจากกรอบระเบียบ นโยบายจากส่วนกลาง ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ศักยภาพของบุคลากร และความหลากหลายของความต้องการประชาชน ส่งผลให้แผนบางส่วนยังไม่สามารถเชื่อมโยงไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครสวรรค์ จึงมีความสำคัญทั้งในเชิงวิชาการและเชิงปฏิบัติ เพราะช่วยให้เห็นปัญหา ปัจจัยที่ส่งผล และแนวทางเชิงนโยบายที่เหมาะสมต่อการพัฒนาคุณภาพของแผนพัฒนาท้องถิ่นให้ตอบสนองต่อบริบทพื้นที่ได้ดียิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครสวรรค์
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครสวรรค์
3. เพื่อเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครสวรรค์

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง**แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น**

แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่ใช้กำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่และเป็นการรอบสำคัญในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาจังหวัด ทั้งยังตั้งอยู่บนหลักการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลผ่านกลไกคณะกรรมการและเวทีประชาคม (Puangngam, 2007; Ministry of Interior Regulations, 2018)

แนวคิดเกี่ยวกับข้อเสนอเชิงนโยบาย

ข้อเสนอเชิงนโยบายหมายถึงแนวทางหรือมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาและขับเคลื่อนการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยนโยบายที่ดีควรมีเป้าหมายชัดเจน มีผลกระทบรับมีความยืดหยุ่น และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงภายใต้บริบทขององค์กรและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง (Royal Institute of Thailand, 2003; Somboon, 2012; Saikaew, 2006, p. 21; Tungtrakul, 2010, pp. 153-154)

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่มีอำนาจจัดการตนเองภายใต้กรอบกฎหมายและการกำกับดูแลของรัฐ โดยมีสาระสำคัญอยู่ที่ความเป็นอิสระในการบริหาร การใช้งบประมาณ การจัดบริการสาธารณะ และการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาททั้งในฐานะหน่วยบริหารสาธารณะและสถาบันประชาธิปไตยระดับฐานราก (Satitram, 2011, p. 24; Kromthaisong, 2011, p. 12; Somnuek, 2015, p. 12)

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เพื่อศึกษาสภาพปัญหา ปัจจัยที่ส่งผล และข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครสวรรค์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรก จำนวน 27 คน ใช้สำหรับศึกษาปัญหาและปัจจัยที่ส่งผล ประกอบด้วย ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ตัวแทนภาคประชาคม และตัวแทนภาคส่วนราชการจากองค์การบริหารส่วนตำบล 3 กลุ่ม ส่วนที่สอง จำนวน 15 คน ใช้สำหรับการสนทนากลุ่มเพื่อสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบาย โดยเป็นผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 กลุ่ม กลุ่มละ 5 คน

ประชากร/กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) แบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 จำนวน 27 คน ใช้ศึกษาสภาพปัญหาและปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล

จังหวัดนครสวรรค์ ประกอบด้วย ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล, ตัวแทนภาคประชาคม และตัวแทนภาคส่วนราชการ จากองค์การบริหารส่วนตำบล 3 กลุ่ม ส่วนที่ 2 จำนวน 15 คน ใช้สำหรับการสนทนากลุ่มเพื่อสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยเป็นผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 กลุ่ม กลุ่มละ 5 คน

เครื่องมือที่ใช้วิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย 1) แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) สำหรับเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาและปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และ 2) แนวคำถามสำหรับการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เพื่อใช้สังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครสวรรค์ โดยเครื่องมือทั้งสองส่วนออกแบบให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยอย่างเป็นระบบ

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลโดยเริ่มจากการศึกษาข้อมูลเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง จากนั้นดำเนินการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 27 คน เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และดำเนินการสนทนากลุ่มกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 15 คน เพื่อสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบาย ข้อมูลทั้งหมดถูกนำมาวิเคราะห์ด้วยวิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และตรวจสอบความน่าเชื่อถือด้วยวิธีการตรวจสอบแบบสามเส้า (Triangulation)

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งได้จากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Document Research) การสัมภาษณ์แบบกึ่ง โครงสร้าง (Semi-Structured Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ซึ่งมีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลในการศึกษาเชิงคุณภาพเรียกว่า “การตรวจสอบข้อมูลสามเส้า (Triangulation)” โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) การตรวจสอบด้านข้อมูลเป็นการตรวจสอบ แหล่งที่มาของข้อมูล (2) การตรวจสอบด้านผู้ศึกษาเป็นการตรวจสอบผู้เก็บข้อมูล และ (3) การตรวจสอบด้านทฤษฎี เป็นการตรวจสอบเกี่ยวกับวิธีการรวบรวมข้อมูล

สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่า การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครสวรรค์ ยังเผชิญสภาพปัญหาสำคัญ 7 ประการ ได้แก่ 1. ปัญหานโยบายเร่งด่วนจากรัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลาง 2. ความไม่คล่องตัวของระเบียบในการเพิ่มเติมแผน 3. ข้อจำกัดด้านงบประมาณ 4. ความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ยังไม่ทั่วถึง 5. ความรู้ความเข้าใจของประชาชน

ที่ยังไม่เพียงพอ 6. การเพิ่มเติมโครงการเข้าสู่แผนจำนวนมาก และ 7. การจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่ไม่ชัดเจน ปัญหาเหล่านี้สะท้อนว่าแผนพัฒนาท้องถิ่นยังเผชิญข้อจำกัดทั้งจากแรงกดดันเชิงนโยบายภายนอก ข้อจำกัดด้านระเบียบ ศักยภาพทางการคลัง และกระบวนการตัดสินใจภายในองค์กร ส่งผลให้แผนจำนวนหนึ่งไม่สามารถเชื่อมโยงไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมี 8 ประการ ได้แก่ 1. กรอบระเบียบ กฎหมาย และหนังสือสั่งการ 2. ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ 3. ข้อมูลและสารสนเทศ 4. งบประมาณ 5. ความหลากหลายของความต้องการประชาชน 6. การมีส่วนร่วมของประชาชน 7. อำนาจและนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น และ 8. บทบาทของผู้นำชุมชน โดยปัจจัยเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันในลักษณะเป็นระบบ และร่วมกันกำหนดคุณภาพของแผนทั้งในด้านเนื้อหา ความเป็นไปได้เชิงปฏิบัติ และความชอบธรรมของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 พบว่า ข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครสวรรค์ สามารถสังเคราะห์ได้ 4 ด้าน ได้แก่ 1. การปรับปรุงสานกรอบกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายหลายระดับเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารแผน 2. การเสริมสร้างศักยภาพองค์กรและฐานทรัพยากรเพื่อขับเคลื่อนแผนสู่การปฏิบัติจริง 3. การยกระดับการมีส่วนร่วมสาธารณะและการบูรณาการเครือข่ายชุมชนในการวางแผนท้องถิ่น และ 4. การเสริมสร้างโครงสร้างกำกับและกลไกตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยข้อเสนอทั้ง 4 ด้าน มุ่งยกระดับประสิทธิภาพของการจัดทำแผนให้มีความคล่องตัว สมจริง โปร่งใส และเชื่อมโยงกับการปฏิบัติได้มากยิ่งขึ้น

อภิปรายผลการวิจัย

1. สภาพปัญหาของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครสวรรค์ ปัญหาด้านงบประมาณในการจัดทำและขับเคลื่อนแผนพัฒนาท้องถิ่นที่จำกัด ข้อจำกัดด้านงบประมาณเป็นปัจจัยพื้นฐานที่กำหนดระดับความเป็นไปได้ของแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยตรง เพราะแม้กระบวนการจัดทำแผนจะเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ เสนอความต้องการอย่างกว้างขวาง แต่ในความเป็นจริงองค์การบริหารส่วนตำบลมีข้อจำกัดทั้งด้านฐานรายได้ การพึ่งพาเงินอุดหนุน และโครงสร้างรายจ่ายประจำที่มีสัดส่วนสูง ทำให้งบประมาณสำหรับการพัฒนาโครงการใหม่เหลืออยู่ไม่มาก ผลที่ตามมาคือโครงการจำนวนมากในแผนไม่สามารถขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติได้จริง ปัญหานี้จึงสะท้อนถึงช่องว่างระหว่าง “การวางแผน” กับ “ศักยภาพทางการคลัง” ขององค์กรท้องถิ่นอย่างชัดเจน และทำให้แผนพัฒนาท้องถิ่นจำนวนหนึ่งมีลักษณะเป็นกรอบความคาดหวังมากกว่ากรอบการดำเนินงานที่สามารถบรรลุผลได้จริง ในระยะเวลาอันเหมาะสม สอดคล้องกับ Pansawat (2015) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอยายเมือง จังหวัดพังงา พบว่า ปัญหาอุปสรรค

ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลลำภี เกิดจากปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน การขาดความรู้ ความเข้าใจ การไม่ให้ความสำคัญของแผนพัฒนาท้องถิ่น นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นไม่ชัดเจนซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร ข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด และการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล และสอดคล้องกับ Amkoon (2021) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอว่าการจัดทำแผนควรคำนึงถึงฐานะการคลังและความจำเป็นเร่งด่วนของพื้นที่อย่างชัดเจน

ปัญหานโยบายเร่งด่วนจากรัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลาง นโยบายหรือโครงการเร่งด่วนจากรัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลางมีอิทธิพลต่อกระบวนการจัดทำและขับเคลื่อนแผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในกรณีที่โครงการจากภายนอกมีวงเงินสูงและเปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเข้าถึงทรัพยากรเพื่อพัฒนาพื้นที่ได้จริง อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขสำคัญคือโครงการดังกล่าวต้องถูกบรรจุอยู่ในแผนก่อน จึงทำให้องค์กรต้องเร่งปรับหรือเพิ่มเติมแผนให้ทันต่อรอบเวลาและข้อกำหนดที่มาจากรายการนอก สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนว่าแผนพัฒนาท้องถิ่นในทางปฏิบัติได้ถูกกำหนดจากฐานปัญหาของพื้นที่เพียงอย่างเดียว แต่ยังถูกกำหนดโดยจังหวะและเงื่อนไขของนโยบายภายนอกด้วย จึงทำให้การวางแผนในระดับตำบลมีลักษณะตอบสนองต่อโอกาสงบประมาณจากรายการนอกควบคู่ไปกับการตอบสนองต่อปัญหาในพื้นที่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น Puangngam (2007, p. 76) กล่าวว่า แผนพัฒนาท้องถิ่นเปรียบเสมือน "กรอบทิศทางในการพัฒนาในระยะยาว" ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำขึ้นเป็นอันดับแรกเพื่อเป็นเสมือนแผนตั้งต้น โดยมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนเพื่อนำไปสู่การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและกิจกรรมต่างๆ โดยเน้นย้ำถึงความเชื่อมโยงของแผนนี้กับนโยบายในระดับชาติและจังหวัด ซึ่งนโยบายเร่งด่วนจากรัฐบาลส่วนกลางเชื่อมโยงกันกับนโยบายระดับชาติทั้งสิ้น และงานวิจัยของ Sarangam (2025) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดทำและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ ของอำเภอภูพานยาว จังหวัดพะเยา ซึ่งพบว่าการจัดทำและประสานแผนในระดับพื้นที่มีข้อจำกัดด้านกฎหมาย ระยะเวลา และขั้นตอน จนทำให้การดำเนินงานไม่สอดคล้องกับกรอบระเบียบเดิมที่ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับการขอรับเงินอุดหนุนตามนโยบายจากรัฐบาลส่วนกลางต้องมีการเสนอแผนและของบประมาณตามโครงการในแผนพัฒนาท้องถิ่นภายในระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดอย่างเคร่งครัด

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครสวรรค์
ปัจจัยด้านกรอบระเบียบ กฎหมาย และหนังสือสั่งการที่กำกับกระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ปัจจัยนี้พบว่ากรอบระเบียบ กฎหมาย และหนังสือสั่งการเป็นปัจจัยเชิงโครงสร้างที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการจัดทำ การแก้ไข การเพิ่มเติม และการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากการดำเนินงานทุกขั้นตอนต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดที่มีรายละเอียดชัดเจน ในด้านหนึ่ง ปัจจัยนี้มีบทบาทในการสร้างความโปร่งใส ป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ และทำให้การกำหนดทิศทางการพัฒนาเป็นไปอย่างรอบคอบ

และตรวจสอบได้ แต่อีกด้านหนึ่งความละเอียดและความซับซ้อนของขั้นตอนตามระเบียบก็ทำให้การดำเนินการด้านแผนต้องใช้เวลาและการประสานงานสูง ลดระดับความคล่องตัวในการปรับตัวเชิงนโยบายขององค์กรท้องถิ่น โดยเฉพาะเมื่อเผชิญสถานการณ์ที่ต้องการการตัดสินใจอย่างทันท่วงที ปัจจัยนี้จึงมีลักษณะเป็นทั้งกรอบคุ้มครองมาตรฐานการดำเนินงาน และเป็นข้อจำกัดเชิงสถาบันที่กำหนดรูปแบบและความเร็วของกระบวนการแผนในทางปฏิบัติ สอดคล้องกับ Sarangam (2025) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดทำและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ ของอำเภอภูพานยาว จังหวัดพะเยา ซึ่งการจัดทำและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ที่ติดข้อจำกัดเรื่องกฎหมาย ระยะเวลา และขั้นตอนการดำเนินงาน ปัจจัยด้านนี้เป็นฐานสำคัญของระบบแผนทั้งหมด เพราะเป็นตัวกำหนดทั้งรูปแบบ ขั้นตอน และขอบเขตของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในทางปฏิบัติ ผลการศึกษาจึงชี้ว่า การพัฒนาคุณภาพของแผนไม่อาจมองข้ามกรอบเชิงสถาบันนี้ได้ และจำเป็นต้องหาจุดสมดุลระหว่างความถูกต้องตามระเบียบกับความคล่องตัวในการบริหารงานให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ปัจจัยด้านนี้ พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกลไกสำคัญในการสะท้อนปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของพื้นที่เข้าสู่กระบวนการวางแผนท้องถิ่น และเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อทั้งความชอบธรรมและคุณภาพของแผนพัฒนาท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ประสิทธิผลของการมีส่วนร่วมไม่ได้ขึ้นอยู่กับจำนวนผู้เข้าร่วมเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับคุณภาพของกระบวนการมีส่วนร่วมด้วย กล่าวคือ ต้องเป็นการมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับข้อมูลอย่างเพียงพอ สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเท่าเทียม และมีการนำข้อเสนอไปใช้จริงในกระบวนการจัดทำแผน หากการมีส่วนร่วมมีคุณภาพ แผนพัฒนาท้องถิ่นย่อมสะท้อนปัญหาจริงของพื้นที่และเอื้อต่อความร่วมมือในระยะยาว แต่หากเป็นเพียงการดำเนินการตามระเบียบโดยขาดสาระกระบวนการดังกล่าวก็อาจไม่เพียงพอต่อการยกระดับคุณภาพของแผน ปัจจัยนี้จึงเป็นทั้งหัวใจของการกระจายอำนาจและเงื่อนไขสำคัญของธรรมาภิบาลท้องถิ่น สอดคล้องกับ Anantho (2023) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี (พ.ศ. 2566-2570) ของเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ อำเภอสวรรภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่าระดับการมีส่วนร่วมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี โดยรวมอยู่ในระดับมาก ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการร่วมปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล ผลการทดสอบสมมติฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี โดยภาพรวมแตกต่างกันประชาชนที่มีระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ต่างกัน มีการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน และข้อเสนอแนะของประชาชนในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี ได้แก่ ควรมีส่วนร่วมระดมกำลังร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาและการติดตามประเมินผล ส่งเสริมการสร้างจิตสำนึกและคุณธรรม และ Mongkolkul (2023) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลคอนสวรรค์ อำเภอ

คอนสวรรค์ จังหวัดชัยภูมิ พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนสวรรค์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง พิจารณาเป็นรายด้านโดยเรียง จากมากไปหาน้อย ดังนี้ 1) ด้านการตัดสินใจ 2) ด้านการวางแผน 3) ด้านการดำเนินการ และ 4) ด้านการติดตาม และประเมินผล จะพบว่า การมีส่วนร่วมมิใช่เพียงองค์ประกอบประกอบของกระบวนการแผน แต่เป็น ตัวแปรสำคัญที่กำหนดคุณภาพของข้อมูล ความชอบธรรมของการตัดสินใจ และระดับความร่วมมือ ในการขับเคลื่อนการพัฒนาในระยะยาว ดังนั้น การมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของแผนพัฒนา ท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนอย่างแท้จริง

3. เสนอข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครสวรรค์ นโยบายด้านการปรับประสานกรอบกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายหลายระดับ เพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารแผนพัฒนาท้องถิ่น ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านเร่งมุ่งตอบต่อปัญหา นโยบายเร่งด่วนจากรัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลาง และปัญหาความยุ่งยากไม่คล่องตัวของระเบียบใน การเพิ่มเติมแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยเน้นให้เกิดการปรับประสานทั้งในระดับกฎหมาย ระเบียบ แนวปฏิบัติ และการบริหารภายในองค์กร

นโยบายด้านการเสริมสร้างศักยภาพองค์กรและฐานทรัพยากรเพื่อขับเคลื่อนแผนพัฒนาท้องถิ่น ผู้การปฏิบัติจริง ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านที่สองมุ่งตอบต่อปัญหาด้านงบประมาณและปัญหาความต้องการ การพัฒนาในโครงสร้างพื้นฐานที่ยังมีมากในเขตพื้นที่ห่างไกลและพื้นที่ชนบท โดยเน้นการทำให้แผน สัมพันธ์กับศักยภาพจริงขององค์กร ทั้งด้านฐานะการคลัง ข้อมูล และความพร้อมของโครงการ แนวทาง การดำเนินการประกอบด้วย การเชื่อมโยงการจัดทำแผนกับประมาณการรายรับรายจ่ายและฐานะการคลัง ขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างใกล้ชิด

นโยบายด้านการยกระดับการมีส่วนร่วมสาธารณะและการบูรณาการเครือข่ายชุมชน ข้อเสนอ เชิงนโยบายด้านที่สามมุ่งตอบต่อปัญหาความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อการเพิ่มเติมแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยเน้นการยกระดับคุณภาพของการมีส่วนร่วมสาธารณะและทำให้การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ตั้งอยู่ บนฐานของข้อมูล ความเข้าใจ และความรับผิดชอบร่วมกัน แนวทางการดำเนินการประกอบด้วย การปรับเวทีประชาคมให้เป็นเวทีร่วมพิจารณาความจำเป็น ความพร้อม และข้อจำกัดของโครงการอย่างมี เหตุผล

นโยบายด้านการเสริมสร้างโครงสร้างกำกับและกลไกตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ในการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่น ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านที่สี่มุ่งตอบต่อปัญหาการเพิ่มเติมโครงการเข้าสู่แผนพัฒนา ท้องถิ่นจำนวนมาก และปัญหาการจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่ไม่ชัดเจน โดยมุ่งเสริมสร้าง แกนกลางของระบบการตัดสินใจเชิงแผนให้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน โปร่งใส และยึดโยงกับเป้าหมาย เชิงยุทธศาสตร์ของตำบล

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดงบประมาณหรือศักยภาพองค์กรแตกต่างกันเพื่อวิเคราะห์ว่า ความแตกต่างด้านฐานะการคลัง ขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร และทรัพยากรบุคคล มีผลต่อคุณภาพของแผนพัฒนาท้องถิ่นและความสามารถในการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างไร
2. ควรศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและบทบาทของผู้นำชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะเพื่อให้เห็นกลไกเชิงสังคมที่มีผลต่อการเสนอความต้องการ การคัดกรองโครงการ และความชอบธรรมของการตัดสินใจในระดับตำบลได้ชัดเจนยิ่งขึ้น
3. ควรศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาเครื่องมือหรือรูปแบบสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในเชิงปฏิบัติ เช่น ระบบประเมินและคัดกรองโครงการ ฐานข้อมูลเชิงพื้นที่ ระบบติดตามสถานะโครงการ หรือรูปแบบประชาคมเชิงคุณภาพ เพื่อให้เกิดนวัตกรรมที่สามารถนำไปใช้ได้จริงในองค์การบริหารส่วนตำบล
4. ควรศึกษาติดตามผลการนำข้อเสนอเชิงนโยบายทั้ง 4 ด้านไปใช้จริงในพื้นที่เพื่อประเมินว่า ข้อเสนอด้านใดมีผลต่อการปรับปรุงคุณภาพของแผนพัฒนาท้องถิ่นมากที่สุด และเงื่อนไขใดเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จหรือข้อจำกัดของการนำข้อเสนอเชิงนโยบายไปใช้ในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล

เอกสารอ้างอิง

- Anantho, P. (2023). *Public Participation in Preparing The 5-year Local Development Plan (2023-2027) of Suvarnabhumi Subdistrict Municipality, Suwannaphum District, Roi Et Province*. Master thesis, M.P.A., Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Roi Et. (In Thai).
- Aumkoon, P. (2021). *Guidelines for improving local development planning of local administrative organizations*. Master independent study, Ramkhamhaeng University, Ramkhamhaeng University, Bangkok. (In Thai).
- Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560. (2017, April 6). *Royal Thai Government Gazette*. Vol. 134, Part 40 A. pp. 1-90.
- Department of Local Administration. (2019). Determining Plans and Process of Decentralization to Local Administrative Organization Act, B.E. 1999. *Journal of Modern Learning Development*, 3(3), 369. (In Thai).
- Department of Local Administration, Bureau of Local Administrative Development and Promotion. (2005). *Key concepts in development planning*. Bangkok: Department of Local Administration. (In Thai).

- Kromthaisong, K. (2011). *People's participation in local development planning of Mafueang Subdistrict Administrative Organization, Phutthaisong District, Buri Ram Province*. Master thesis, M.P.A., Buriram Rajabhat University, Buriram. (In Thai).
- Ministry of Interior. (2018). *Ministry of Interior Regulation on the establishment of development plans of local government organizations B.E. 2548 and its amendments (No. 3) B.E. 2561*. Royal Thai Government Gazette. Vol. 135, Special Part 245 D. pp. 10-14. (In Thai).
- Mongkolkul, K. (2023). *People's Participation in Local Administrative Organization Development Planning : A Case Study of Khonsawan Sub - District Administrative Organization Khonsawan District, Chaiyaphum Province*. Master independent study, M.P.A., Ramkhamhaeng University, Bangkok. (In Thai).
- Nakhon Sawan Provincial Office. (2023). *Nakhon Sawan provincial briefing report 2023*. Retrieved October 18, 2025, from <http://www.nakhonsawan.go.th> (In Thai).
- Phansawat, S. (2015). *Factors affecting the implementation of local development planning of Lam Phi Subdistrict Administrative Organization, Thai Mueang District, Phang-nga Province*. Master independent study, M.P.A., Khon Kaen University, Khon Kaen. (In Thai).
- Phuangngam, K. (2007). *Thai local government* (6th ed.). Bangkok: Winyuchon. (In Thai).
- Royal Institute. (2003). *The Royal Institute Dictionary B.E. 2542*. Bangkok: Nanmee Books. (In Thai).
- Saikaew, K. (2006). *Principles of administration and policy formulation*. Bangkok: Mitsiam Press. (In Thai).
- Sarangam, W. (2025). *Improving the efficiency of area development planning and coordination in Phu Kam Yao District, Phayao Province*. Master independent study, M.P.A., University of Phayao, Phayao. (In Thai).
- Satitram, P. (2011). *Participation of People in Making Local Development Plans of Nondindaeng Subdistrict Municipality in Nondindaeng District, Buriram Province*. Master independent study, M.P.A., Buriram Rajabhat University, Buriram. (In Thai).
- Somboon, R. (2012). *Policy and problem-solving processes in organizations*. Bangkok: Ramkhamhaeng University Press. (In Thai).
- Somnuek, A. (2015). *Work motivation of subdistrict administrative organization personnel in Huai Rat District, BuriRam Province*. Master thesis, M.P.A., Buriram Rajabhat University, Buriram. (In Thai).

Suwanmongkol, P. (n.d.). *Local development plan*. King Prajadhipok's Institute. Retrieved October 18, 2025, from <https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=แผนพัฒนาท้องถิ่น>. (In Thai).

Tungtrakul, I. (2010). *Policy and plan administration*. Nonthaburi: Sukhothai Thammathirat Open University Press.
