

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับความไม่เป็นอิสระในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น: กรณีศึกษาจังหวัดยะลา

Local Government Organizations and the Dependency on Developing Local Development Plans: A Case Study of Yala Province

เอกกรินทร์ ต่วนศิริ

Ekkarin Tuansiri

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

Faculty of Political Science, Prince of Songkla University

*Corresponding Author, E-mail: ekkarin.t@psu.ac.th

Article Info

■ Received: January 26, 2022

■ Revised: February 20, 2022

■ Accepted: March 28, 2022

■ Available Online: April 28, 2022

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ศึกษาผลกระทบของการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมุ่งพิจารณาประเด็นเชิงโครงสร้างและตัวบทกฎหมายเป็นกรณีศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 6 คน และการสนทนากลุ่ม 2 ครั้ง กับผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีกลุ่มตัวอย่างของการศึกษา ได้แก่ เทศบาลนครยะลา เทศบาลเมืองเบตง และเทศบาลตำบลปะแต ผลการศึกษาพบว่า ย้อนหลังกลับไปรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นบ่อเกิดของการกระจายอำนาจที่สำคัญที่สุดของระบบการปกครองไทย อันนำมาซึ่งการออกแบบกลไกและตรากฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและความเป็นอิสระในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติเข้ายึดอำนาจได้สร้างกลไกและตรากฎหมายหลายฉบับที่ลดทอนพัฒนาการเชิงบวกดังกล่าว ส่งผลให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นถูกชี้แนะ กำกับ และผูกเข้ากับหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง บั่นทอนอิสระในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนเจ้าของพื้นที่ ผลลัพธ์จากการเปลี่ยนแปลงข้างต้นกลายมาเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เผชิญกับปัญหาความรุนแรงมากกว่า 10 ปีซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะแตกต่างออกไปจากพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ บทความชิ้นนี้จึงเสนอว่า รัฐไทยควรทบทวนทิศทางการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายที่เน้นการวางแผนด้วยความร่วมมือดังที่เคยเกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยเชื่อมั่นเป็นอย่างยิ่งว่าแนวทางดังกล่าวจะทำให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชุมชนอย่างยั่งยืนในอนาคตและเป็นกุญแจสำคัญดอกหนึ่งอันเป็นหนทางออกจากปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

คำสำคัญ: การวางแผนเชิงพื้นที่, จังหวัดยะลา, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This article aims to provide a better understanding of the local development process in the Southern Border Provinces. It is a qualitative research which includes in-depth interviews with 6 key informants and 2 focus group discussions conducted with stakeholders involving in local development policy and planning process. Study samples consisted of Yala City Municipality, Betong Municipality, and Patae Subdistrict Municipality with a focus on structural and legal issues. The study discovered that the 1997 Thai Constitution was the most important basis of Thailand's governmental system's decentralization, leading to the establishment of laws and mechanisms of power and independence for local governments to create a local development plan and citizen participation. However, the National Council for Peace and Order had seized control and imposed new laws that slowed progress. As a result, the process of developing a local development plan was directed and obligated to the central government, resulting in less autonomy for local governments and citizens to design plans. The enormous transformation became an impediment to developing a responsive and needed local development plan for people in the Southern Border Provinces who had been plagued by violence for over ten years. This distinguished this region from others in the country. The article aims to persuade the Thai government to reconsider the direction of the local development plan-making process, as well as legislation that encourages citizen engagement, as was the case in the 1997 Thai Constitution that may benefit local people and embody democratic development in localities in a sustainable manner. This might be the solution to the conflict problem.

Keywords: Local Government, Urban and Regional Planning, Yala Province

บทนำ

จังหวัดยะลาเป็นเมืองชายแดนใต้ที่มีความสมบูรณ์ด้วยพื้นที่ทางการเกษตร ทรัพยากรทางธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม มีผังเมืองที่มีความโดดเด่น และเป็นเขตเศรษฐกิจสำคัญ ซึ่งกว่าทศวรรษเมืองยะลาผ่านความรุนแรงมาต่อเนื่องและยาวนาน หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนมีความพยายามในการหาหนทางแก้ไขปัญหาคความไม่สงบที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสภาพปัญหาอันเกิดขึ้นจากความรุนแรงนั้นล้วนส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจของคนยะลา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จึงมีความสำคัญต่อแนวทางการพัฒนาเมืองท่ามกลางความรุนแรงที่จะประคับประคองผู้คนที่มีความหลากหลายทางด้านวัฒนธรรมและความเปราะบางของความไว้วางใจต่อกันและกัน ด้วยฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง ผ่านระบบประชาธิปไตยตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งและต้องทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐทางด้านการพัฒนาชีวิตผู้คนในพื้นที่ การมีแผนทางด้านนโยบายพัฒนาจึงเป็นตัวกำหนดชี้วัดอนาคตของพื้นที่ความรุนแรงที่ต้องเผชิญกับแผนนโยบายความมั่นคงของชาติที่ออกแบบโดยหน่วยงานความมั่นคงทั้งหมด การเผชิญกับแนวคิดสภาวะฉุกเฉินที่จัดให้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่พิเศษ โดยมีกฎหมายความมั่นคงที่ออกแบบให้หน่วยงานความมั่นคงได้ปฏิบัติและการจัดสรรทรัพยากรทางด้านงบประมาณจำนวนมากในแต่ละปีงบประมาณก็ย่อมส่งผลให้หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกแบบแผนพัฒนาที่รัดกุมตามนิเวศของพื้นที่ที่มีหลักเกณฑ์การแบ่งโซนพื้นที่ตามระดับความรุนแรงที่แตกต่างกันตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

การวางแผนและการพัฒนาของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดที่ผ่านมา มีการจัดวางแผนการพัฒนาเชิงพื้นที่ แนวคิดและกระบวนการทัศน์ในการวางแผนเชิงพื้นที่ที่มีพัฒนาการมาพร้อม ๆ กับกระบวนการทัศน์ทางเศรษฐกิจและระบบการเมือง สำหรับประเทศไทยกระบวนการทัศน์เรื่องนี้มีความเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา บางครั้งเอนเอียงไปตามแนวโน้มของโลก อย่างกระแสแนวคิดการกระจายอำนาจเมื่อช่วงทศวรรษที่ 20 และบางครั้งก็ถูกจำกัดตามระบบการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศ ที่สำคัญพบว่ามีพัฒนาการสอดคล้องไปกับกระบวนการกระจายอำนาจในทางการเมืองว่าด้วยการถ่ายโอนอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการวางแผนเชิงพื้นที่ถือเป็นหนึ่งในภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ทั้งนี้ ภารกิจดังกล่าวควรพิจารณาด้วยสองแนวทางควบคู่กันไป ได้แก่ การวางแผนเชิงลบ (Negative Planning) ที่เน้นการควบคุมให้เป็นไปตามเกณฑ์หรือการออกใบอนุญาตภายใต้กรอบที่แผนท้องถิ่นกำหนด และการวางแผนเชิงบวก (Positive Planning) ที่เน้นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเชิงพื้นที่ผ่านการลงทุนภาครัฐและการส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน แม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการวางแผนและปฏิบัติตามแผนดังกล่าวได้ด้วยตนเอง แต่การกระจายอำนาจที่ยังไม่สมบูรณ์ในบริบทของประเทศไทย ทำให้การวางแผนและตัดสินใจต่าง ๆ ยังคงขึ้นอยู่กับกฎระเบียบ ข้อกำหนดของส่วนกลางหรือเรียกว่า “ระบบราชการ” ภายใต้ระบบโครงสร้างเมืองการปกครองของประเทศเป็นหลัก โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่มีความต่อเนื่องและตั้งมั่นของระบบประชาธิปไตยของไทยส่งผลต่อการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวโดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีหน่วยงานพิเศษจำนวนมากเพื่อร่วมแก้ไขปัญหาคความรุนแรงที่เกิดขึ้น จนหลายต่อหลายครั้งส่งผลให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเป็นองค์กรนำในการแก้ไขปัญหาคพื้นฐานของชีวิตผู้คนในพื้นที่ได้ ข้ำรายยังถูกระงับจากองค์กรหรือหน่วยงานความมั่นคงและองค์กรตรวจสอบภาครัฐที่ต้องตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเข้มข้น

นอกจากนี้ การจัดทำแผนเพื่อการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถูกจำกัดกรอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันถูกแก้ไขเพิ่มเติมเป็นครั้งที่ 3 (Regulations of the ministry of interior concerning the preparation of development plans of local administrative organizations 3rd Revision B.E. 2018., 2018) การแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทย

ฉบับนี้ในครั้งที่ 2 และ 3 ได้รับเอาอำนาจของประชาชนในท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชน รวมไปถึงลดทอนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเท่ากับลดทอนอำนาจของประชาชนทางอ้อมอีกส่วนหนึ่ง กลับกันระเบียบฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้เพิ่มพูนอำนาจให้กับรัฐส่วนกลางผ่านโครงสร้างของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ส่งผลสำคัญต่อการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีปัญหาความรุนแรงเป็นปัจจัยในการพิจารณาวางแผนการพัฒนาของท้องถิ่นซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญและทำให้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น

จากปัจจัยปัญหาความรุนแรงที่ถูกเพิกเฉย รวมไปถึงการมีกฎหมายความมั่นคงและหน่วยงานพิเศษคอยตรวจสอบ ส่งผลต่อการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ บทความชิ้นนี้จึงต้องการอธิบายและชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาดังกล่าวผ่านการศึกษากลไกการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดยะลาใน 3 ระดับ ได้แก่ เทศบาลนครยะลา เทศบาลเมืองเบตง และเทศบาลตำบลปะแต เป็นกรณีตัวอย่างของการศึกษาในครั้งนี้โดยจะอธิบายเหตุผลของการเลือกเขตปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามนี้ในส่วนตัวไป

วัตถุประสงค์

ศึกษากลไกการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการปฏิบัติจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 3 ระดับ ได้แก่ เทศบาลนครยะลา เทศบาลเมืองเบตง และเทศบาลตำบลปะแต จังหวัดยะลา โดยมุ่งพิจารณาไปที่ประเด็นเชิงโครงสร้างและตัวบทกฎหมาย

แนวคิดและทฤษฎี

แนวคิดและกระบวนการทัศน์ในการวางแผนเชิงพื้นที่

งานเขียนทางทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผนโดยส่วนใหญ่ต่างเป็นความพยายามของนักวิชาการในการอธิบายว่าปฏิบัติการวางแผน (อนาคต) สำหรับพื้นที่หนึ่งหรือเมืองหนึ่ง ๆ จะสามารถเชื่อมโยงเอาข้อมูลและความรู้มาใช้ให้เป็นประโยชน์ได้อย่างไร ญาณวิทยาของการวางแผนจึงเกี่ยวเนื่องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้กับ “ความรู้” งานเขียนเชิงทฤษฎีในช่วงแรกมองการวางแผนเป็นวิทยาศาสตร์สาขาหนึ่งที่อธิบายได้ด้วยหลักการเหตุและผลที่ตายตัว มองเมืองเป็นระบบการผลิตที่จะสร้างผลผลิตออกมาจากวัตถุดิบที่ป้อนเข้าไปโดยมีเป้าหมายเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีที่สุดของผู้คนเมือง

แนวคิดการวางแผนด้วยหลักความเป็นเหตุเป็นผล (Rationalist Planning) เชื่อว่า เมืองสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างราบรื่นด้วยกลไกตลาดที่มีประสิทธิภาพ นักวางแผนมีอาชีพจะเข้ามาแทรกแซงก็ต่อเมื่อเกิดสิ่งที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ความล้มเหลวของตลาด (Market Failures)” เท่านั้น ด้วยเหตุนี้การวางแผนด้วยหลักความเป็นเหตุเป็นผลจึงให้ความสำคัญกับข้อมูลและความรู้ภาพรวมของเมืองที่ประมวลผลโดยผู้เชี่ยวชาญรวมถึงตัวชี้วัดระดับมหภาคมากกว่าเรื่องเล่าหรือคุณค่าท้องถิ่นเพราะเชื่อว่าข้อมูลและความรู้ที่มีความเป็นกลาง ปราศจากอคติจะนำไปสู่ผลลัพธ์ของแผนที่มีประสิทธิภาพที่สุด (Faludi, 1973 as cited in Krizek, Forysth, & Slotterback, 2009; Pennington, 2002)

ขณะที่ Patsy Healey เสนอการวางแผนด้วยความร่วมมือ (Collaborative Planning) ที่ปรับใช้ต้นแบบการปรึกษาหารือในระบบประชาธิปไตยของ Jürgen Habermas เพื่อการตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นและนโยบายสาธารณะ (Healey, 1997) ถือเป็นกระบวนการทัศน์การวางแผนที่วิพากษ์แนวทางความเป็นเหตุเป็นผลว่าให้ความสำคัญแก่ความรู้ทางเทคนิคและให้อำนาจแก่ผู้เชี่ยวชาญในการตัดสินใจมากเกินไป อีกทั้งยังเป็นแนวทางการวางแผนที่ยึดถือกลไกอุปสงค์และอุปทานในการจัดการพื้นที่และที่ดินมากจนกระทั่งละเลยบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ในการวางแผนอนาคตร่วมกัน รวมถึงลดทอนคุณค่าของความรู้ท้องถิ่น โดยเฉพาะความรู้เชิงประสบการณ์ที่มีลักษณะ

เฉพาะตามพื้นที่และเวลาซึ่งไม่สามารถเลียนแบบหรือถ่ายทอดกันได้ง่ายนัก (Hayek, 1945) ดังนั้น การวางแผนด้วยความร่วมมือจึงเป็นทางออกสำหรับปัญหาดังกล่าว โดยให้ความสำคัญกับความรู้จากภาคส่วนต่าง ๆ ของท้องถิ่น ถือเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนแบบกระจายอำนาจ (Decentralised Planning) ที่ให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ ตัดสินใจเกี่ยวกับแผนอนาคต และร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินงานตามแผน

แนวปฏิบัติด้วยหลักฐาน (Evidence-based Practice) เป็นอีกหนึ่งกระบวนการที่สนับสนุนการวางแผนที่พยายามเชื่อมโยงความรู้ในรูปแบบต่าง ๆ สู่การปฏิบัติ หากเป็นกระบวนการที่สนับสนุนการตัดสินใจตามหลักการเหตุและผล (Rational Model) นักวางแผนมืออาชีพจะเน้นใช้ข้อมูลงานวิจัย การวิเคราะห์ตามหลักวิชาการ ความรู้เชิงเทคนิคและวิทยาศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งของหลักฐานที่อธิบายการตัดสินใจในการวางแผน ส่วนใหญ่ความรู้ลักษณะดังกล่าวมักกระจุกตัวอยู่กับผู้เชี่ยวชาญเฉพาะกลุ่ม เข้าถึงและเข้าใจได้ยากในหมู่ผู้ปฏิบัติการด้านแผนและนโยบายรวมถึงคนทั่วไป ทำให้การวางแผนด้วยหลักฐานแบบเดิมมีลักษณะรวมศูนย์ (Central Planning) และอาจไม่มีประสิทธิภาพในบริบทของท้องถิ่นตามที่ Jacobs Jane เสนอการวางแผนด้วยหลักความเป็นเหตุเป็นผลหรือการวางแผนด้วยความร่วมมือ ในขณะที่มุมมองที่มีต่อการวางแผนก็จะเป็นตัวกำหนดว่าจะต้องนำหลักฐานอะไรบ้างมาใช้และอะไรบ้างที่ไม่จำเป็น โดยข้อเท็จจริงข้อมูลหรือข่าวสารในตัวมันเองไม่ถือว่าเป็น “ความรู้” และไม่ใช่หลักฐานที่ดีพอในการตัดสินใจใด ๆ ทั้งหมดจะกลายเป็นหลักฐานได้ก็ต่อเมื่อมีการเปรียบเทียบ สอบทานกับข้อมูลชุดอื่น ๆ แล้วระดับหนึ่ง (Jacobs, 1961) ที่สำคัญคือ แหล่งที่มาของความรู้ตามแนวปฏิบัติด้วยหลักฐานที่ Krizek และคณะเสนอไม่จำกัดอยู่เพียงแต่งานวิจัยเท่านั้น อาจจะเป็นได้ทั้งความรู้ในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการก็ได้ เป็นความรู้เชี่ยวชาญหรือความรู้ประสบการณ์ก็ได้ และเป็นความรู้ที่ประมวลผลแล้วอย่างเป็นระบบหรือความรู้ที่อยู่กับตัวบุคคลก็ได้ (Krizek, Forysth, & Slotterback, 2009)

ข้อเสนอการวางแผนด้วยกระบวนการพูดคุย (Transactive Planning) ของ John Friedmann สอดคล้องกับแนวปฏิบัติด้วยหลักฐานที่ Krizek และคณะเสนอ โดยการวางแผนด้วยกระบวนการพูดคุยนั้นจะสามารถเชื่อมโยงความรู้ที่ประมวลผลในทางวิชาการและความรู้เชิงประสบการณ์ด้วยการเติมเต็มช่องว่างของการสื่อสาร ทั้งนี้ ช่องว่างทางการสื่อสารจะปิดลงได้ก็ต่อเมื่อมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันทางวาจา (Dialogue) ระหว่างนักวางแผนกับผู้ปฏิบัติการหรือผู้ใช้แผน ซึ่งจะทำให้ความรู้ที่ประมวลผลแล้วสามารถหลอมรวมกับความรู้เชิงประสบการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในท้ายที่สุดความรู้ทั้งสองจะสามารถเชื่อมโยงไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริงด้วยกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน (Friedmann, 2011)

จากแนวคิดการวางแผนเชิงพื้นที่ที่ได้กล่าวมาโดยสรุปข้างต้น ผู้เขียนจะใช้แนวคิดนี้เป็นกรอบในการศึกษากรอบการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการปฏิบัติจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับว่ากลไกในการจัดทำแผนนั้นดำเนินไปในลักษณะใดและส่งผลในทางปฏิบัติอย่างไรบ้าง ซึ่งผลจากการศึกษาข้างต้นสามารถพัฒนาต่อเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายต่อภาครัฐในการปรับปรุงแก้ไขกลไกการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับพื้นที่และแนวทางการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้

วิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการวางแผนเชิงพื้นที่และข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดยะลา รวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยวิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความ ข้อมูลสถิติทางราชการ ระเบียบข้อบังคับ ข้อมูลแผนพัฒนาท้องถิ่น ข้อมูลแผนพัฒนายุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากภาคประชาสังคมในพื้นที่ ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงาน และข้อมูลการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น ปลัดเทศบาล และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ระดับ เป็นการสนทนา

กลุ่มย่อย 2 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมการสนทนาจำนวน 6 คนและการสัมภาษณ์เชิงลึกจำนวน 6 คน

การคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนได้คัดเลือกโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง คือ เทศบาล ซึ่งประกอบไปด้วยองค์กรใน 3 ระดับ ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล โดยจังหวัดยะลาแบ่งตามอำเภอของจังหวัดทั้งหมด 8 อำเภอ มีจำนวนเทศบาลทั้งสิ้น 16 แห่ง แบ่งออกเป็นเทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 2 แห่ง และเทศบาลตำบล 13 แห่ง ดังนี้

เทศบาลนคร ประกอบด้วย เทศบาลนครยะลา (อำเภอเมือง)

เทศบาลเมือง ประกอบด้วย เทศบาลเมืองสะเตงนอก (อำเภอเมือง) และเทศบาลเมืองเบตง (อำเภอเบตง)

เทศบาลตำบล ประกอบด้วย เทศบาลตำบลลำใหม่ เทศบาลตำบลบุตี เทศบาลตำบลท่าสาป เทศบาลตำบลยุโป (อำเภอเมือง) เทศบาลตำบลบันนังสตา เทศบาลตำบลเขื่อนบางลาง (อำเภอบันนังสตา) เทศบาลตำบลคอกช้าง (อำเภอธารโต) เทศบาลตำบลเมืองรามันห์ เทศบาลตำบลโกตาบารู เทศบาลตำบลบาลอ (อำเภอรามัน) เทศบาลตำบลยะหา เทศบาลตำบลปะแต (อำเภอยะหา) และเทศบาลตำบลธารน้ำทิพย์ (อำเภอเบตง)

ผู้เขียนได้คัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลมา 3 พื้นที่เพื่อเป็นตัวแทนของเทศบาลทั้ง 3 ระดับ โดยพิจารณาจากฐานะของเทศบาล ขนาดและความหนาแน่นของประชากร ขนาดพื้นที่ รายได้ของเทศบาล ความหลากหลายทางวัฒนธรรมในด้านต่าง ๆ ที่สะท้อนถึงลักษณะเฉพาะของพื้นที่ซึ่งต่างออกไปจากเขตเทศบาลอื่น กล่าวคือ ระดับเทศบาลนครเลือกเทศบาลนครยะลาเนื่องจากเป็นเทศบาลแห่งเดียวที่มีอยู่ในพื้นที่จังหวัดยะลา ทั้งยังเป็นเขตการปกครองที่มีความเจริญมากที่สุดและเป็นเมืองต้นแบบของการพัฒนา

ระดับเทศบาลเมือง จังหวัดยะลามีเทศบาลเมือง 2 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองสะเตงนอก (อำเภอเมือง) และเทศบาลเมืองเบตง (อำเภอเบตง) เพื่อให้เกิดความหลากหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับอำเภอ เทศบาลเมืองเบตงเป็นตัวเลือกเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนจากการเลือกเขตเทศบาลเมืองจากอำเภอเมืองยะลา 2 เทศบาล แต่เหตุปัจจัยที่สำคัญไปกว่านั้นเป็นเพราะเบตงเป็นเมืองชายแดนสำคัญ มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศมาเลเซียจึงมีการลงทุนจากภาครัฐเพื่อส่งเสริมด้านการท่องเที่ยว เช่น ทำอากาศยานเบตง เป็นพื้นที่ของการพัฒนาสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ และยังเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางด้านวัฒนธรรมโดยเฉพาะวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยเชื้อสายจีนและคนมลายูที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่มาเป็นระยะเวลานาน

ส่วนในระดับเทศบาลตำบล เทศบาลตำบลปะแต (อำเภอยะหา) ได้รับเลือกเนื่องจากเป็นเขตพื้นที่ขนาดใหญ่ที่สุดและมีประชากรจำนวนมากที่สุดในระดับเทศบาลตำบล ประชากรร้อยละ 99 เป็นคนเชื้อสายมลายู อีกทั้งเป็นพื้นที่สีแดงมีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง

ผลการศึกษา

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมครั้งแรก (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 และต่อมาถูกแก้ไขอีกครั้ง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 มีผลบังคับใช้ในการกำหนดแนวทางปฏิบัติแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561-2564) ซึ่งการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต ภายใต้การส่งเสริมให้ประชาชนและทุกภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน กำหนดรายละเอียด

ของกระบวนการแผนพัฒนาท้องถิ่นตั้งแต่การจัดทำจนนำไปสู่การปฏิบัติ การติดตามประเมินผล และแก้ไขแผนพัฒนาท้องถิ่น

จากการทบทวนวรรณกรรมพบบางวิจัยของ Krueathep (2013) ทำการศึกษาการพัฒนาศักยภาพของการวางแผนและการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการศึกษากว่า 16 แห่งได้จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและงบประมาณตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมผ่านการจัดประชาคมท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้เข้ามาเสนอปัญหาและความเร่งด่วนของตนเอง เรียนและนำเสนอโครงการที่สมเหตุสมผลสอดคล้องกับภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อวิเคราะห์ในเชิงลึกในแง่ของการจัดทำแผนงบประมาณก็พบว่ามีข้อจำกัดอยู่หลายประการในการจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ปัญหาเร่งด่วนเนื่องจากรูปแบบและช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนยังขาดความหลากหลาย ไม่ยืดหยุ่นต่อท้องถิ่นและต่อประชาชนที่ไม่สามารถมาเข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพราะสถานการณ์ความไม่สงบ อีกทั้งประชาชนยังไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงบประมาณตลอดทั้งโครงการ ในท้ายที่สุดแล้วทำให้ปัญหาเร่งด่วนของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ได้รับการแก้ไขและเกิดการใช้จ่ายในโครงการที่สิ้นเปลือง

แม้ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ไม่ได้กำหนดกรอบของการจัดทำแผนไว้อย่างเคร่งครัดและให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการจัดทำแผนด้วยตนเองโดยคำนึงถึงบริบทของแต่ละท้องถิ่นเป็นสำคัญ อีกทั้งยังเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเฉพาะในกระบวนการจัดทำงบประมาณ แต่งานศึกษาของ Krueathep (2013) ก็ชี้ให้เห็นว่ากระบวนการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีปัญหาและไม่สามารถแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของพื้นที่ได้

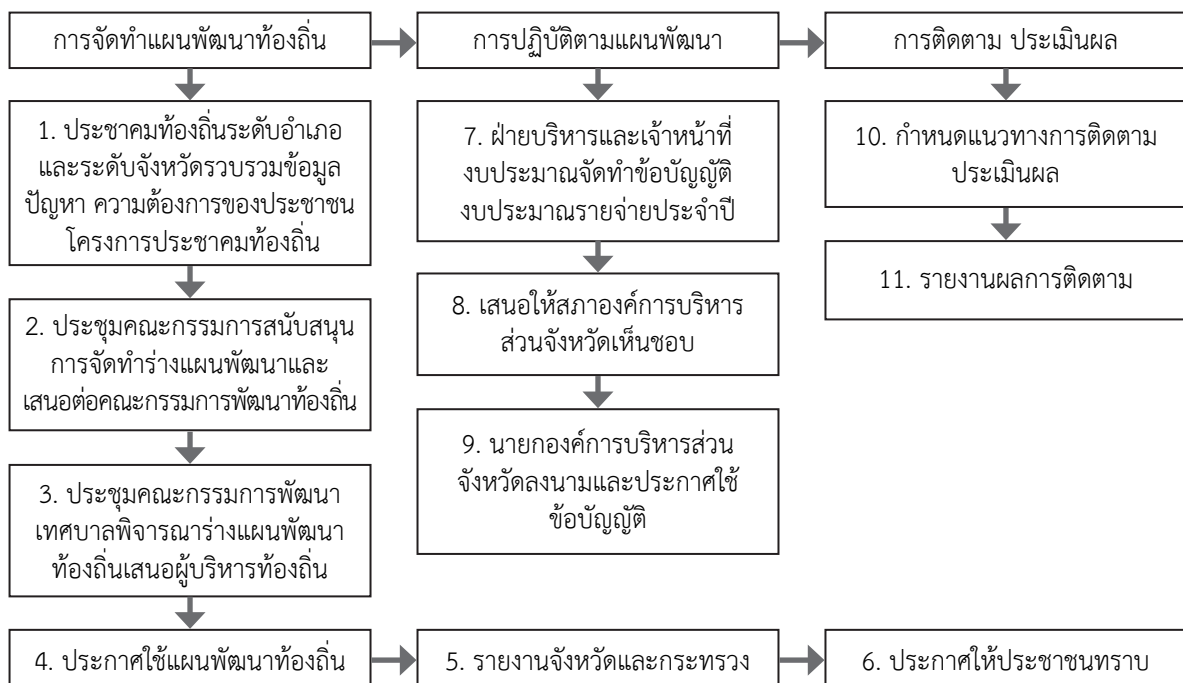
ตาราง 1 การแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

พ.ศ. 2548	พ.ศ. 2559 (ฉบับที่ 2)	พ.ศ. 2561 (ฉบับที่ 3)
การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดประเภทของแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 2 ประเภท ดังนี้ 1. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแผนยุทธศาสตร์พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งแสดงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน รวมทั้งสอดคล้องกับบริบทการพัฒนาของท้องถิ่น 2. แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยมีการกำหนดรายละเอียดแผนงานโครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปีซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาสามปีจะมีความเชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณประจำปีโดยการวางแผนพัฒนาโครงการและกิจกรรมจากแผนไปจัดทำงบประมาณประจำปีเพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นไปด้วยความรอบคอบและผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน	แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 แก้ไข “แผนพัฒนาสามปี” เป็น “แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง และยกเลิก “แผนพัฒนา” “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา” “แผนพัฒนาสามปี” โดยปรับเปลี่ยนเป็น “แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย และกลยุทธ์ โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชน อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงานโครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปีซึ่งมีความต่อเนื่อง	แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 แก้ไข “แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี” เป็น “แผนพัฒนาท้องถิ่น” และแก้ไขคำว่าแผนพัฒนา” เป็น “แผนพัฒนาท้องถิ่น” ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบ

ที่มา: รวบรวมจากราชกิจจานุเบกษาระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 พ.ศ. 2559 (ฉบับที่ 2) และ พ.ศ. 2561 (ฉบับที่ 3) (Regulations of the ministry of interior concerning the preparation of development plans of local administrative organizations 3rd Revision B.E. 2018, 2018; Regulations of the ministry of interior concerning the preparation of development plans of local administrative organizations 2nd Revision B.E. 2016, 2016; Regulations of the ministry of interior concerning the preparation of development plans of local administrative organizations, 2005)

หากเปรียบเทียบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นทั้ง 3 ฉบับ พบว่า การปรับปรุงแก้ไขระเบียบส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องขึ้นอยู่กับอำนาจส่วนกลางมากขึ้น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องขึ้นกระทรวงมหาดไทยที่ทำหน้าที่ตรวจสอบแผนพัฒนาท้องถิ่นที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอไป จากเดิมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำแผนได้ค่อนข้างอิสระเนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นฉบับแรกไม่ได้ระบุหรือกำหนดกรอบของการจัดทำแผนไว้อย่างเคร่งครัด อีกทั้งยังเน้นย้ำถึงการจัดทำแผนที่คำนึงถึงบริบทของท้องถิ่นเป็นสำคัญและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ในการกำหนดแผน

ระเบียบฯ ฉบับปรับปรุงแก้ไขได้ลดทอนอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนเจ้าของพื้นที่ที่ขาดอิสระในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองด้วยการผูกการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ากับแผนพัฒนาจังหวัดที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ หลังจากที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 มีผลบังคับใช้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีหนังสือ ที่ มท 0810.3/ว 6046 ลงวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2561 กำหนดแนวทางปฏิบัติแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561-2564) ที่ระบุให้การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินกิจการของจังหวัดและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 มาตรา 19 วรรค 3 อีกทั้งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 ข้อ 7 ยังกำหนดให้แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาภาคมีระยะเวลาห้าปี ส่งผลให้แผนพัฒนาท้องถิ่นต้องปรับเพิ่มระยะเวลาจากเดิม 4 ปีเป็นแผนที่มีระยะเวลา 5 ปี ด้วยเหตุผลว่าต้องการให้เกิดความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาในระดับบนที่ได้กล่าวมาในข้างต้น



ภาพ 1 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

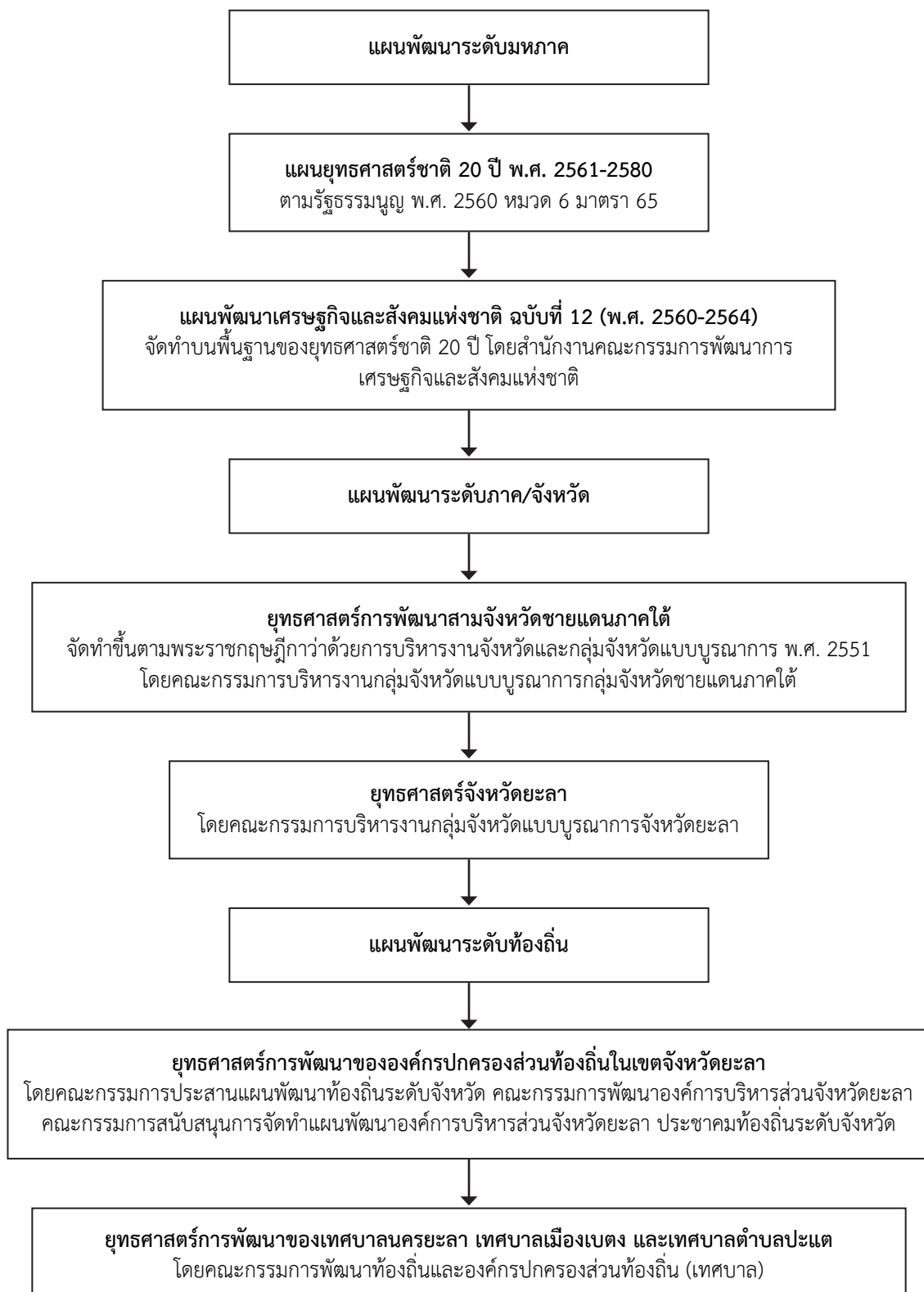
ที่มา: รวบรวมจากเอกสารกระบวนการแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Betong Town Municipality, 2020; Phatae Subdistrict Municipality, 2020; Yala City Municipality, 2019; Regulations of the ministry of interior concerning the preparation of development plans of local administrative organizations B.E. 2005 2nd Revision B.E. 2016 and 3rd Revision 2018, 2018)

จากระเบียบข้อบังคับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ต้องอิงและถูกตรวจสอบโดยส่วนกลางส่งผลให้เกิดปัญหาในการจัดทำแผนในแง่ของเวลาล่าช้าและซับซ้อนในการปฏิบัติงาน “กรมอกระเบียบมาต้องไปขอคณะกรรมการจังหวัด เหมือนงานที่จัดของเทศบาล เมืองเบตง งานโกเบตงที่เป็นหน้าที่ของเทศบาลท่ามาตลอด แต่พอมีหนังสือมาก็ต้องไปขอจังหวัด คณะกรรมการจังหวัดจัดตั้งขึ้น ซึ่งกว่าจะส่งกลับมา” นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ (Policy and Action Plan Analyst)(2020, 13 January) สะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นหลังระเบียบฯ ฉบับใหม่ถูกบังคับใช้

นอกจากนี้ยังเกิดช่องว่างในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ การปรับเปลี่ยนระยะเวลาการใช้แผนจากเดิมที่เป็นแผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี และเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นห้าปีในการแก้ไขปรับปรุงครั้งที่ 3 ส่งผลต่อผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำแผนในเรื่องของความซับซ้อนของการทำกระบวนการไปสู่โครงการ/กิจกรรม อีกทั้งยังมีผลในเรื่องของจำนวนปีของแผนพัฒนา จากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานพบว่า การวางแผนในระยะยาวส่งผลต่อการดำเนินการไม่ตรงกับสถานการณ์ หากต้องแก้ไขแผนเพิ่มเติมโครงการก็ต้องเริ่มกระบวนการจัดทำใหม่ อีกทั้งยังมีแผนที่เป็นข้อบังคับต้องทำตามกระบวนการหากไม่ทำตามกระบวนการจะถือว่าผิดระเบียบ

ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นห้าปี (พ.ศ. 2561-2565) ยังถูกกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาให้ต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่ว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” (Betong Town Municipality, 2020; Phatae Subdistrict Municipality, 2020; Yala City Municipality, 2019) แม้ว่าพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะเผชิญกับความรุนแรงมากกว่า 16 ปี ตกอยู่ในสภาวะยกเว้นที่ต่างออกไปจากพื้นที่อื่นของประเทศซึ่งเรียกร้องการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นที่มีลักษณะจำเพาะและแตกต่างออกไป ทั้งต้องอาศัยความร่วมมือจากส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นผู้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงโดยตรงดังข้อเสนอการวางแผนด้วยความร่วมมือของ Patsy Healey และข้อเสนอแนวปฏิบัติด้วยหลักฐานในการวางแผนที่ให้ ความสำคัญกับความรู้ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์เพื่อสร้างประสิทธิภาพของแผนของ Kevin Krizek และคณะ การกำหนดกรอบและระเบียบในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นจากส่วนกลางได้ลดทอนคุณค่าความรู้ท้องถิ่นที่เป็นความรู้เชิงประสบการณ์ซึ่งมีลักษณะเฉพาะตามพื้นที่และเวลา ข้ำรายอาจนำมาซึ่งแผนที่ไม่มีประสิทธิภาพในบริบทของท้องถิ่น ผลลัพธ์ที่ไม่ตอบโจทย์ความต้องการของประชาชน และไม่ใช่อะไรต่อสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่

การกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นห้าปีที่ต้องผูกกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปียังสะท้อนลักษณะรวมศูนย์และความพยายามลดทอนอำนาจของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีมีที่มาจากความพยายามของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยเขียนขึ้นอย่างเป็นทางการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ว่า “ยุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมาย” และยังถูกกำหนดให้เป็นวาระเร่งด่วนที่ต้องทำให้สำเร็จลุล่วงภายในรัฐบาลนี้ (Ilaw, 2018)



ภาพ 2 ความเชื่อมโยงของกลไกการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นกับแผนพัฒนาอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560
ที่มา: รวบรวมจากเอกสารกระบวนการแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Betong Town Municipality, 2020;
Phatae Subdistrict Municipality, 2020; Yala City Municipality, 2019)

จากภาพ 1 จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาของตนเองให้สอดคล้องยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเขตจังหวัดเพื่อนำไปสู่การบูรณาการร่วมกันในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 โดยการจัดทำแผนทั้งหมดต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (Betong Town Municipality, 2020; Phatae Subdistrict Municipality, 2020; Yala City Municipality, 2019) นอกจากนี้ ยังแสดงให้เห็นถึงกลไกการตรวจสอบติดตามและประเมินผลภายหลังนำแผนพัฒนาท้องถิ่นไปปฏิบัติจริงโดยคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นซึ่งเป็นคณะกรรมการในระดับจังหวัดอีกทอดหนึ่งซึ่งคณะกรรมการจะต้องประเมินผลและให้คะแนนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้

เมื่อพิจารณาหลักมากกว่านั้นพบว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ทำให้การกระจายอำนาจสู่ประชาชนในระดับท้องถิ่นต้องหยุดชะงักลงอย่างไม่มีกำหนด เมื่อ คสช. ทำการรัฐประหารและออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราวและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 1/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว เนื้อหาสำคัญของประกาศและคำสั่งทั้งสองฉบับคือ การให้หยุดการเลือกตั้งท้องถิ่นทุกระดับจนกว่าประกาศนี้จะมีการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ไม่ได้บัญญัติอย่างชัดเจนถึงการกระจายอำนาจสู่ระดับท้องถิ่น โดยในหลายประเด็นแสดงให้เห็นว่ามีการ “ถอยหลัง” เมื่อเปรียบเทียบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่ได้บัญญัติไว้ผ่านการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ที่มาเป็นสิ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม (Ilaw, 2016) โดยเฉพาะการเขียนแผนและงบประมาณในดำเนินโครงการที่จัดทำในแต่ละท้องถิ่น

ตาราง 2 เปรียบเทียบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติ

เนื้อหา	รัฐธรรมนูญ 2540	รัฐธรรมนูญ 2550	ร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติ
อำนาจหน้าที่	มีอิสระกำหนดนโยบาย การปกครองการเงินการคลัง การบริหารงานบุคคล	มีอิสระกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง ดูแลจัดทำบริการสาธารณะ	บริหารและดูแลจัดทำ บริการสาธารณะ
ที่มาของสภาท้องถิ่น	เลือกตั้ง	เลือกตั้ง	เลือกตั้ง
ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น และองค์กรรูปแบบพิเศษ	เลือกตั้ง	เลือกตั้ง	องค์กรปกครองรูปแบบพิเศษ จะมาโดยวิธีอื่นก็ได้
วาระการดำรงตำแหน่งสภา และผู้บริหารท้องถิ่น	4 ปี	4 ปี	ไม่กำหนด
คุณสมบัติของผู้บริหารท้องถิ่น	ไม่เป็นข้าราชการประจำ	ไม่เป็นข้าราชการประจำ	ไม่กำหนด
การมีส่วนร่วมของประชาชน และเสนอข้อบัญญัติถอดถอน เสนอข้อบัญญัติและ ทำประชามติและ เสนอข้อบัญญัติ	ถอดถอนและ เสนอข้อบัญญัติ	ถอดถอนและ เสนอข้อบัญญัติและ ทำประชามติ	ถอดถอนและ เสนอข้อบัญญัติ

ที่มา: รวบรวมข้อมูลจาก สรพร่างรัฐธรรมนูญ: กระจายอำนาจถอยหลัง (Ilaw, 2016)

จากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ที่ไม่ได้ระบุหรือกำหนดกรอบของการจัดทำแผนไว้อย่างเคร่งครัด เนื้อหาสาระระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำแผนด้วยตัวเองโดยคำนึงถึงบริบทในพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่น กล่าวให้ถึงที่สุด คือ การให้อิสระแก่ท้องถิ่นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นบ่อกำเนิดโดยมีใจความสำคัญคือ รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและด้านอื่น ๆ อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และมีการพัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเรื่อยมาตั้งแต่ พ.ร.บ. สมาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีการประกาศใช้ และแก้ไข/เพิ่มเติมโดยตลอดเพื่อให้เข้ากับยุคสมัยที่เปลี่ยนไป

“เรื่องการกระจายอำนาจว่าด้วยความเป็นอิสระ เราไม่ได้กระจายอำนาจอย่างแท้จริง เราควรปรับเปลี่ยนการกระจายอำนาจจากที่เราต้องทำได้และต้องทำเปลี่ยนเป็นทำอะไรไม่ได้ดีกว่า ควรจะทำได้ทั้งหมดถ้าตามหลักการกระจายอำนาจในส่วนท้องถิ่น”

(Policy and Action Plan Analyst, 2020, 13 January)

ในกระบวนการวางแผนนโยบายระดับท้องถิ่น Krizek, Forysth, and Slotterback (2009) ได้ชี้ให้เห็นว่านักวางแผนและผู้ใช้แผนจะตระหนักกับข้อท้าทายที่เกิดขึ้นในกระบวนการวางแผน (Process) การเมืองของการวางแผน (Politics) และผลิตผลของการวางแผนที่ขอปรารถนา (Products) ซึ่งหากนำข้อเสนอทางวิชาการนี้มาวิเคราะห์กลไกการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยนั้นจะเห็นได้ว่า แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีมีบทบาทสำคัญในการกำหนดกรอบการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบ อีกทั้งยังเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่ถูกกำหนดโดยตัวแสดงที่สำคัญในการเมืองไทยปัจจุบัน การเมืองของการวางแผนจึงซับซ้อนอย่างเปิดเผยและถูกนำไปใช้อย่างเป็นระบบผ่านระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ระดับต่าง ๆ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วจะนำมาซึ่งผลผลิตของการวางแผนที่ขอปรารถนาซึ่งก็คือแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ถูกจัดทำขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะระบุข้อบังคับจำนวนมากจะเป็นอุปสรรคต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้อภิปรายไว้ข้างต้น ทั้งในแง่ของความเป็นอิสระในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กลไกการจัดทำและติดตามตรวจสอบจากส่วนกลาง รวมไปถึงเสียงของประชาชนในท้องถิ่นที่ถูกทำให้เบาบาง แต่จากการลงพื้นที่พูดคุยกับเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า สถานภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดองค์กรเล็กกว่าภาคส่วนอื่น อีกทั้งลักษณะที่ใกล้ชิดกับชุมชนท้องถิ่นมากกว่ากลายเป็นข้อได้เปรียบขององค์กรที่สามารถประยุกต์ระเบียบข้อบังคับจากส่วนกลางให้สอดคล้องกับการทำงานและผลประโยชน์ของท้องถิ่นได้ในกระบวนการจัดทำแผน “แผนจะไม่มีบทบาทสำคัญอะไรมาก เพราะว่าจะหยิบทำโครงการก็จะสามารถหยิบทำได้เลย ไม่จำเป็นต้องมีแผนแบบตายตัว โดยมีกรอบของงบประมาณเป็นตัวกำหนด มันเป็นความคล่องตัวของฝ่ายบริหารท้องถิ่น” และในกระบวนการจัดทำที่ผ่านมาก็มีภาคประชาสังคม ตัวแทนชุมชนเข้าเป็นกรรมการในการตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่นทำให้เกิดการตรวจสอบจากคนในท้องถิ่นเอง “แม้ว่าผู้บริหารจะมีอำนาจสามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัว แต่ก็ต้องถูกตรวจสอบและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่” (Planning and Budget Officer, 2020, 13 January)

นอกจากนั้น ลักษณะเฉพาะของพื้นที่ที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนได้รับประโยชน์ ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองเบตงที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ “สามเหลี่ยมมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ตามโครงการเมืองต้นแบบซึ่งเป็นมติเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีคัดเลือกพื้นที่

ใน 3 อำเภอ ประกอบด้วย อำเภอหนองจิก จังหวัดปัตตานี อำเภอสุไหงโก-ลก จังหวัดนราธิวาส และอำเภอเบตง จังหวัดยะลา โดยมีเป้าหมายให้อำเภอหนองจิกเป็นเมืองต้นแบบอุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตร อำเภอสุไหงโก-ลกเป็นศูนย์กลางการค้าชายแดนระหว่างประเทศและอำเภอเบตงเป็นเมืองต้นแบบการพัฒนาที่พึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน โดยผู้บริหารเทศบาลเมืองเบตงชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลได้นำยุทธศาสตร์ชาติมาใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทรัพยากรโดยเฉพาะงบประมาณในการพัฒนาเมืองเบตง จึงเป็นสิ่งที่สำคัญทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านการพัฒนาเมือง

“‘สามเหลี่ยมมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน’ เบตงเป็นหนึ่งในสามเหลี่ยม มั่งคั่งเรื่องท่องเที่ยว สนามบินมา สกายวอล์คมา จุดท่องเที่ยวเริ่มขยายออกไปนอกพื้นที่เทศบาลที่รองรับนักท่องเที่ยว ตอนนี้เรามีสถานีขนส่งเพื่อที่จะเอารถรับจ้าง รถทัวร์ รถแท็กซี่ รถตู้คิวต่าง ๆ จัดอยู่ในสถานีขนส่งเพื่อที่จะให้มีพื้นที่รองรับให้กับนักท่องเที่ยวในปี 2563”

(Acting Mayor, 2020, 13 January)

จริงอยู่ว่าชาติต้องมียุทธศาสตร์ในการกำหนดแผนภาพรวมของประเทศและทิศทางของการดำเนินทางด้านนโยบาย สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่บรรจุข้อหีบหลักในรัฐธรรมนูญฉบับ 2560 ที่เรียกกันว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี” ที่เป็นภาพไผ่ฝันของแผนการพัฒนาประเทศ เป็นเครื่องจักรทางความคิดที่จะขับเคลื่อนฝันใหม่ของรัฐไทยที่กำลังเผชิญกับสถานการณ์ภายในประเทศที่เรียกกันว่า “ระยะเปลี่ยนผ่าน” ของสถาบันการเมืองของประเทศ อีกทั้งต้องเผชิญกับมรสุมทางด้านเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบโดยมีเทคโนโลยีเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่เรียกขานกันว่า “Disruption” ในความเปลี่ยนแปลงข้างต้นเป็นสิ่งที่สำคัญต่อยุทธศาสตร์ของประเทศ หากทว่าในกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้ความรุนแรงตลอดระยะเวลา 16 ปีที่ผ่านมา ยังมีความรุนแรงตลอดเวลา เช่นนี้แล้วความรุนแรงจึงเป็นสมการที่สำคัญต่อการกำหนดยุทธศาสตร์อย่างแน่นอน

สำหรับพัฒนาการ ความไผ่ฝัน และจินตนาการของผู้คนจำนวนไม่น้อยที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันหลากหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น โดยในสภาวะการณ์ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ได้ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวและมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการรับรู้ข่าวสารและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ประกอบกับการพัฒนาของประเทศได้ทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญขึ้นเป็นลำดับ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองให้มากที่สุด อันเป็นเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง แต่ทั้งนี้ การที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใดก็ตาม จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนขีดความสามารถทางด้านการบริหาร บุคคล การเงิน และการคลังของท้องถิ่นเหล่านั้นประกอบกันด้วย

หากทว่าสำหรับในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีข้อเสนอเรื่องเขตการปกครองพิเศษจากภาคประชาสังคม นักวิชาการ เพื่อเสนอให้เกิดมิติใหม่ในการจัดระดับความสัมพันธ์ทางอำนาจของผู้คนในพื้นที่ เช่น การรณรงค์เรื่องเขตปกครองพิเศษปัตตานีมุสลิมเป็นต้น ไม่ว่าจะเป็น “จังหวัด ปกครองตนเอง” หรือ “จังหวัดจัดการตนเอง” ซึ่งเป็นข้อเสนอที่ตั้งอยู่บนฐานความคิดที่ว่ากลไกที่เป็นอยู่ปัจจุบันไม่สามารถแปลงเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญในเรื่องการกระจายอำนาจให้ปรากฏผลเป็นจริงได้ ดังนั้น การกำหนดกลไกการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ยึดโยงกับแบบแผนยุทธศาสตร์ชาติมากเกินไป การพัฒนาของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามลักษณะเฉพาะของพื้นที่ที่อยู่ภายใต้สภาวะความรุนแรงมากกว่าสิบปีก็จะเป็นพื้นที่ที่ไกลออกไปอีกมากเท่านั้น แม้ว่าลักษณะเฉพาะของบางพื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้สามารถไปกันได้ด้วยดีกับนโยบายการพัฒนาจาก

ส่วนกลาง แต่ทว่าความต้องการการพัฒนาของพื้นที่อื่น ๆ ที่เหลือก็สำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน และหากข้อเสนอความต้องการของประชาชนในพื้นที่ไม่ได้รับการตอบสนองหรือแก้ไขอย่างตรงจุดก็อาจจะเป็นปัจจัยที่จะทำให้สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยืดเยื้อออกไปอีกเรื่อย ๆ อย่างไม่มีวันสิ้นสุด

อภิปรายผลการวิจัย

เมื่อพิจารณาการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดยะลาในปัจจุบันในเชิงโครงสร้างหรือตัวบทกฎหมายพบว่า ย้อนไปหลังรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งเป็นบ่อเกิดของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและมีอำนาจตัดสินใจในกิจกรรมท้องถิ่นได้เอง การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการวางแผนด้วยความร่วมมือ แนวคิดแนวปฏิบัติด้วยหลักฐาน และการวางแผนด้วยกระบวนการพูดคุยซึ่งมีจุดร่วมกันคือ การวางแผนด้วยความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลเมืองในท้องถิ่นเอง กระบวนการดังกล่าวเป็นการให้ความสำคัญกับความรู้ของภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งหมายรวมถึงความรู้ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการหรือเป็นความรู้ที่อยู่ติดกับตัวบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ของท้องถิ่นหรือความรู้จากประสบการณ์ของคนท้องถิ่น ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งที่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ ถือเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนแบบกระจายอำนาจที่ให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ ตัดสินใจเกี่ยวกับแผนอนาคต และร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินงานตามแผน

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาโครงสร้างและตัวบทกฎหมายในช่วงเวลาต่อมากลับมีพลวัตรที่สวนทางกับทิศทางที่ถูกพัฒนามาก่อนหน้าดังที่อภิปรายข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 พ.ศ. 2559 (ฉบับที่ 2) และ พ.ศ. 2561 (ฉบับที่ 3) ระเบียบข้อบังคับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โครงสร้างและตัวบทกฎหมายเหล่านี้กลับเป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนเจ้าของพื้นที่ให้ขาดอิสระในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกชี้แนะ ถูกกำกับ และถูกผูกเข้ากับหน่วยงานของรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแนวคิดการวางแผนด้วยหลักความเป็นเหตุเป็นผลซึ่งให้ความสำคัญกับความรู้ทางเทคนิคและให้อำนาจแก่ผู้เชี่ยวชาญในการตัดสินใจมากเกินไป และการตัดสินใจในการวางแผนมีลักษณะรวมศูนย์ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหรือดำเนินการต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดยะลาซึ่งเป็นกรณีศึกษาของงานศึกษาชิ้นนี้หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำแผนซึ่งส่งผลให้การวางแผนการไม่ตรงกับสถานการณ์ ไม่สามารถแก้ปัญหาเร่งด่วนของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ขาดความยืดหยุ่นแต่ขณะเดียวกันกลับมีข้อบังคับว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทำตามจะถือว่าผิดระเบียบ ปัญหาดังกล่าวมีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งอยู่ในสภาวะความรุนแรงมากกว่าสิบปี อีกปัญหาสำคัญที่ต้องการชี้ให้เห็นในที่นี้คือ แนวโน้มการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่รัฐไทยดำเนินมาในปัจจุบันได้โยนทิ้งโอกาสในการใช้ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะพิเศษคือเป็นหน่วยงานขนาดเล็กที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน มีความคล่องตัว และที่สำคัญเป็นองค์กรที่สะท้อนถึงหลักการประชาธิปไตยหรือการปกครองตนเองของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวข้างต้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีและเกิดประโยชน์สูงสุด

ข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบของงานศึกษาชิ้นนี้ดังอภิปรายข้างต้น ผู้เขียนมีข้อเสนอว่ารัฐไทยและผู้นำที่มีส่วนเกี่ยวข้องควรหันกลับมาทบทวนถึงโครงสร้างหรือตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐไทยกำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหรือตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในระดับที่ลึกถึงกระบวนการตัดสินใจจากแนวคิดการวางแผนด้วยหลักความเป็นเหตุเป็นผลไปสู่แนวคิดแนวคิดการวางแผนด้วยความร่วมมือ แนวคิดแนวปฏิบัติด้วยหลักฐาน และการวางแผนด้วยกระบวนการพูดคุยดังที่เคยเกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยผู้เขียนมีความเชื่อเป็นอย่างยิ่งว่าแนวทางดังกล่าวจะทำให้การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อให้เกิดประโยชน์กับชุมชนมากที่สุด ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชุมชนอย่างยั่งยืนในอนาคต ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญดอกหนึ่งอันเป็นหนทางออกจากปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่องการสำรวจภูมิทัศน์องค์ความรู้ด้านการพัฒนาเมืองจังหวัดยะลา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดยะลา (SRI6211303) สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ปี 2562

References

- Acting Mayor. (2020, 13 January). Betong town municipality. Interview.
- Betong Town Municipality. (2019). *Establishment of Betong town municipality*. Retrived February 13, 2019, from http://betongcity.go.th/?page_id=4124
- Betong Town Municipality. (2020). *Development plan (2018-2021) Betong Municipality*. Retrieved January 30, 2020, from https://betongcity.go.th/files/com_strategy/2021-05_b3558f796b480db.pdf
- Friedmann, J. (2011). *Insurgencies: Essays in planning theory*. Oxon: Routledge.
- Hayek, F.A. (1945). The use of knowledge in society. *American Economic Review*, 35(4), 519–530.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. New York: Macmillan.
- Ilaw. (2016). *Conclusion of the draft constitution: Decentralization backwards, some localities do not require elections, and reduce public participation*. Retrieved January 13, 2022, from <https://ilaw.or.th/node/4212>
- Ilaw. (2018). *Getting to know the 20-year national strategy*. Retrieved January 13, 2022, from <https://ilaw.or.th/node/4775>
- Jacobs, J. (1961). *The death and life of great American cities*. New York: Random House.
- Krizek, K., Forysth, A., & Slotterback, C.S. (2009). Is there a role for evidence-based practice in urban planning and policy?, *Planning Theory & Practice*, 10(4), 459–478.
- Krueathep, W. (2013). *Developing potential in planning and budgeting with participation of local administrative organizations in the three southern border provinces: A complete study report*. Bangkok: Faculty of Political Science, Chulalongkorn University.

- Pennington, M. (2002). A Hayekian liberal critique of collaborative planning. In Allmendinger, P., & Tewdwr-Jones, M. (Eds.), *Planning futures: New directions for planning theory*. London: Routledge.
- Phatae Subdistrict Municipality. (2019). *A history of Phatae Subdistrict municipality*. Retrieved February 13, 2019, from <https://www.patae.go.th/history>
- Phatae Subdistrict Municipality. (2020). *Development plan (2018-2022) Phatae Subdistrict municipality*. Retrieved January 30, 2020, from https://www.patae.go.th/datacenter/doc_download/a_200520_102752.pdf
- Planning and Budget Officer. (2020, 13 January). Betong town municipality. Interview.
- Policy and Action Plan Analyst. (2020, 13 January). Betong town municipality. Interview.
- Regulations of the ministry of interior concerning the preparation of development plans of local administrative organizations 2nd Revision B.E. 2016. (2016, 28 September). *The Government Gazette*, Vol.133 Special Part 218G. p.3. Retrieved January 30, 2020, from <http://e-plan.dla.go.th/activityImage/404.pdf>
- Regulations of the ministry of interior concerning the preparation of development plans of local administrative organizations 3rd Revision B.E. 2018. (2018, 3 October). *The Government Gazette*, Vol.135 Special Part 246G. p.1. Retrieved January 30, 2020, from https://www.phuketcity.go.th/files/com_networknews/2020-08_05ca63c6e65da1b.pdf
- Regulations of the ministry of interior concerning the preparation of development plans of local administrative organizations. (2005, 17 October). *The Government Gazette*, Vol. 122 Special Part 115G. p.46. Retrieved January 30, 2020, from <http://www.timesmedia.co.th/mainlaw/112.pdf>
- Regulations of the ministry of interior concerning the preparation of development plans of local administrative organizations B.E. 2005 2nd Revision B.E. 2016 and 3rd Revision 2018.* (2018). Retrieved January 30, 2020, http://www.lp-pao.go.th/Plan/images/book/Plan_Law_3.pdf
- Yala City Municipality. (2019). *Basic information about Yala City municipality*. Retrieved February 13, 2019, from <http://www.yalacity.go.th/themes/default/general.pdf>
- Yala City Municipality. (2019). *Development plan (2018-2022) Yala City municipality*. Retrieved February 17, 2019, from http://yalacity.go.th/files/com_report_general/2019-10/20191015_hbqiswmo.pdf