

การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลท้องถิ่น: ปัญหาและข้อเสนอเพื่อการปรับปรุง  
Digital Economy Development Planning for Local Government: Problems and  
Recommendations

นคร เสรีรักษ์ (Nakorn Serirak)<sup>1</sup>

กิตติพงษ์ กมลธรรมวงศ์ (Kittipong Kamolthamwong)<sup>2</sup>

ระดาภัทร จงธรรมคุณ (Radaphat Chongthammakun)<sup>3</sup>

วรงค์ฤทธิ์ จตุภัทร์วงศ์ (Warongkit Chatupatwongsa)<sup>4</sup>

นิชานันท์ นันทศิริสรณ์ (Nhishanun Nuntasirisorn)<sup>5</sup>

อรรถพล เมืองมิ่ง (Authapong Mingmuang)<sup>6</sup>

<sup>1</sup>ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Assistant Professor, Ph.D., Lecturer, College of Local Administration, Khon Kaen University

<sup>2</sup>ผู้ช่วยศาสตราจารย์, ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายบริหารศูนย์ลำปาง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Assistant Professor, Assistant to the Rector for Administration, Lampang Campus, Thammasat University

<sup>3</sup>ดร., ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการสื่อสาร สำนักวิทยาการสารสนเทศ

สำนักงานศาลปกครอง

Ph.D., Director, Information System Development for Communications Division

Office of the Administrative Court

<sup>4</sup>ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรี

Director, Personnel Division, Karnjanaburi Provincial Administrative Organization

<sup>5</sup>บรรณาธิการเว็บไซต์ Anthillarchive <[www.anthillarchive.com](http://www.anthillarchive.com)>

Website Editor, Anthillarchive <[www.anthillarchive.com](http://www.anthillarchive.com)>

<sup>6</sup>นักทรัพยากรบุคคล องค์การบริหารส่วนตำบลคำนาดี จังหวัดบึงกาฬ

Personnel Officer, Kamnadee Subdistrict Administrative Organization, Bueng Kan Province

E-mail: nakorn@kku.ac.th

Received: 7 October 2019

Revised: 12 November 2019

Accepted: 12 December 2019

## บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการ ขั้นตอนและวิธีการ ตลอดจนปรากฏการณ์จริงในการวางแผนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อวิเคราะห์ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงกระบวนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลท้องถิ่น งานวิจัยนี้เป็นเชิงคุณภาพ โดยศึกษาจากเอกสาร ได้แก่ แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ประกอบกับการสัมภาษณ์สอบถามความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องด้านการวางแผนขององค์กรซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่า ในกระบวนการจัดทำแผนในระดับท้องถิ่นในปัจจุบัน ยังไม่มีการถ่ายทอดนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลจากกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ทำให้บุคลากรใน อปท. มีข้อจำกัดเรื่องความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมบนฐานดิจิทัล จึงไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ในกระบวนการวางแผนในระดับท้องถิ่น โดยใช้นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลเป็นกรอบดำเนินการ นอกจากนี้การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลในภาพรวมถือว่ายังไม่เพียงพอที่จะพัฒนาขีดความสามารถบุคลากรด้านการวางแผนของอปท. ในการนำแนวคิด นโยบาย และวิธีคิดแบบดิจิทัลมาใช้ในการจัดทำแผนในระดับท้องถิ่น

จากภาพสะท้อนปรากฏการณ์และปัญหา งานวิจัยนี้เสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขว่าควรมีการสั่งการมอบหมายนโยบายอย่างเป็นทางการจากรัฐบาลถึงหน่วยปฏิบัติทุกระดับอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน นอกจากนี้ ควรมีการถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล และควรมีการจัดทำคู่มือเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลสำหรับบุคลากรท้องถิ่นทุกระดับ

**คำสำคัญ:** แผนพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล, การปกครองท้องถิ่น, แผนพัฒนาท้องถิ่น

## Abstract

The purpose of this research is to (1) study the process, procedures and methods of local planning; (2) study the real phenomena concern the Local Digital Economy Development Planning (LDEDP); (3) provide recommendations on LDEDP development; and (4) help local-government staff develop enhance their planning skills and techniques. This qualitative research explores the Digital Development Plan for the Economy and Society, along with interviewing experts and those who are responsible for the national and local planning in government agencies in central, provincial, and local administrations.

## CHAPTER 8

The study finds that in the current planning system, there has not been a concrete knowledge transfer on Digital Economy from the Ministry of Digital Economy and Society to local government organizations. This limits the local staff's knowledge and understanding of digital economy development, hence hurting their chances to operate local planning using the digital economy development as part of a policy framework.

From the reflection of the phenomena and problems on LDEDP, this research proposes that there should be an official assignment of policy from the government to all operating agencies concretely. There should also be a proper transfer of knowledge on the development of digital economy and society to all state employees, both at management and operating levels. Furthermore, manual guides or handbooks as well as formatted documents and computerized applications should be prepared and fully utilized as a tool for local planning operation.

**Keywords:** Digital economy Development planning, Local government, Local development planning

### บทนำ

ระบบการวางแผนพัฒนาในประเทศไทย มีพัฒนาการมานานร่วม 60 ปี ตั้งแต่การเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (แผนพัฒนาฯ) ฉบับแรกในปี 2504 จนถึงปัจจุบันซึ่งประเทศไทยกำลังเข้าสู่ห้วงเวลาของการปฏิบัติตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 (2560 - 2564)

นอกเหนือจากการวางแผนในระดับชาติ มีการดำเนินการควบคู่กันภายใต้แผนพัฒนาฯ ซึ่งเป็นแผนระดับชาติ ได้แก่ กระบวนการจัดทำแผนระดับหน่วยงาน คือ แผนระดับกระทรวงและแผนระดับกรม ซึ่งยังมีระบบย่อยไปในแผนระดับพื้นที่ เช่น หน่วยงานในภูมิภาค ได้แก่ ระดับจังหวัดและอำเภอ

โดยที่การบริหารราชการแผ่นดินของไทย ประกอบด้วยราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น การประสานกระบวนการจัดทำแผนในทั้งสามระดับของการบริหารราชการแผ่นดิน นับเป็นกระบวนการที่ขาดต่อการดำเนินการ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น ซึ่งบุคลากรยังมีข้อจำกัดเรื่องขีดความสามารถในการวางแผน

สถานการณ์ปัจจุบันที่รัฐบาลได้ประกาศทิศทางการพัฒนาประเทศภายใต้นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) จึงทำให้การประสานแผนระดับชาติ การถ่ายทอดนโยบายลงสู่

กระบวนการวางแผนระดับปฏิบัติ และการนำแผนไปสู่การปฏิบัติเป็นไปอย่างซับซ้อน และเป็นภาระที่ย่างยากเกินขีดความสามารถของหน่วยปฏิบัติ โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

การศึกษาปัญหาเพื่อพัฒนาระบบการประสานแผนและกลไกการถ่ายทอดการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล จากนโยบายแห่งรัฐสู่ระดับท้องถิ่น จึงมีประโยชน์ในฐานะที่จะแสวงหาแนวทางแก้ไข ปัญหาและสนับสนุนให้บุคลากรท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจ และสามารถปฏิบัติงานในการวางแผนและขับเคลื่อนแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการการวางแผนในระดับท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาปรากฏการณ์จริงเกี่ยวกับกระบวนการ ขั้นตอน และการดำเนินการในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลท้องถิ่น
3. เพื่อวิเคราะห์ข้อเสนอเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลท้องถิ่น
4. เพื่อพัฒนาความรู้ความเข้าใจบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการปฏิบัติงานด้านการวางแผน การขับเคลื่อนและการปฏิบัติตามแผน

### ขอบเขตของการศึกษา

1. ศึกษาขั้นตอนและกระบวนการทำแผนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ศึกษาแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม
3. ศึกษาสถานการณ์เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลท้องถิ่นในปัจจุบัน
4. พัฒนาข้อเสนอเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลในระดับท้องถิ่น

### วิธีการดำเนินการวิจัย

1. วิจัยเอกสาร ได้แก่ แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม
2. การสัมภาษณ์สอบถามความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ และผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องด้านการวางแผนขององค์กรในราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

## 1. การปกครองท้องถิ่น

### การปกครองท้องถิ่นในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ พ.ศ. 2534 แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (อุคร ตันติสุนทร, 2546)

1. การบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึง การบริหารราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่า โดยมีนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทั้งหลายเป็นผู้รับผิดชอบ กำกับดูแลทางด้านนโยบาย โดยมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง และอธิบดีกรมต่าง ๆ ทำหน้าที่นำนโยบายของข้าราชการการเมืองดังกล่าวไปปฏิบัติ ซึ่งการบริหารราชการในส่วนกลางนี้เป็นการบริหารงานตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization)

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง การที่ราชการส่วนกลาง โดยกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ จะแบ่งอำนาจในการบริหารบางส่วนให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ได้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มนโยบายต่าง ๆ ภายใต้กรอบและอำนาจที่ได้รับมอบไปจากส่วนกลาง ซึ่งการบริหารงานราชการในส่วนภูมิภาคนี้เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจ (Deconcentration)

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ โดยรัฐบาลในส่วนกลางจะกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่ประชาชนหรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้ ซึ่งการบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นนี้ เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

### การปกครองท้องถิ่น: ความหมาย

ได้มีผู้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้มากมาย แต่โดยสาระสำคัญต่างอธิบายว่า หมายถึง การปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และการเกิดขึ้นขององค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการปกครองตนเอง (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2525) เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และในบรรดาผู้ที่ให้คำนิยามไว้หลากหลายนั้น ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539) ได้อธิบายความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องใช้อำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่าง
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง ซึ่งสิทธิตามกฎหมายมี 2 ประเภท คือ 3.1) สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น และ 3.2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ
4. เมืองคักรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง ซึ่งองค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ

#### ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2518) ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self-Government) เพราะหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็คือการปกครองตนเอง มิใช่การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับการเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นของตน (อนันต์ อนันตกุล, 2521)

การปกครองท้องถิ่นยังเป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง และนับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งรัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน นอกจากนี้กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539)

นอกจากนี้ การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันทั้งทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหา ผู้ที่จะทำหน้าที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกต้อง และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังหน่วยเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่าย

การปกครองท้องถิ่นยังเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย (วิญญู อังคนารักษ์, 2518)

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ ก็คือการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ซึ่งมีให้อำนาจในทางนิติบัญญัติและมีให้อำนาจในทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจในทางบริหารหรือจัดทำบริหารสาธารณะต่าง ๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยให้มีองค์กรนิติบุคคลที่มีองค์กรเจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอิสระในการปกครองตนเอง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค หากแต่อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างบางเบาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสเรียกการควบคุมดังกล่าวว่า “La tutelle administrative” แปลได้ว่า “การกำกับดูแลทางปกครอง” (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547)

ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ซึ่ง สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547) อธิบายว่าหมายถึงวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรืออำนาจสั่งการของส่วนกลาง เพียงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเท่านั้น ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 2 แบบ คือ การกระจายอำนาจตามพื้นที่หรือตามอาณาเขต และการกระจายอำนาจตามกิจการ

## 2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นองค์กรกระจายอำนาจประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ นอกเหนือไปจากองค์กรกระจายอำนาจทางภารกิจหรือทางเทคนิค ซึ่งได้แก่ รัฐวิสาหกิจ

และองค์การมหาชน โดยผลของการเป็นองค์กรกระจายอำนาจ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเฉพาะทางธรรมชาติขององค์กรดังต่อไปนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552)

1. มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน (une portion du territoire)
2. มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน (une personne morale de droit public)
3. มีองค์กรเป็นของตนเอง (des organes propres)
4. มีภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตนเอง (les intérêts propres)
5. มีการกำกับดูแลจากรัฐ (la tutelle)

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจปกครองตามพื้นที่ โดยท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กรปกครองขึ้นมาได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยการดำเนินการดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547)

### องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยซึ่งได้ผ่านการวิวัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นลำดับจนถึงปัจจุบัน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 5 รูปแบบ ได้แก่

1. องค์การบริหารส่วนตำบล
2. เทศบาล ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
4. กรุงเทพมหานคร
5. เมืองพัทยา

## 3. การวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ถือว่ามีพัฒนาการต่อเนื่องมานานพอสมควร โดยเป็นการดำเนินการภายใต้ระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ตั้งแต่ปี 2548\* ซึ่งสาระหลักของระเบียบคือการกำหนดให้ อปท. มีหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปี ซึ่งเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ อปท. ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนายุทธศาสตร์การพัฒนา และมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงานและโครงการที่จัดทำสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี จนกระทั่งมีการแก้ไขปรับปรุงครั้งสำคัญในปี 2559 โดยการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

\* ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

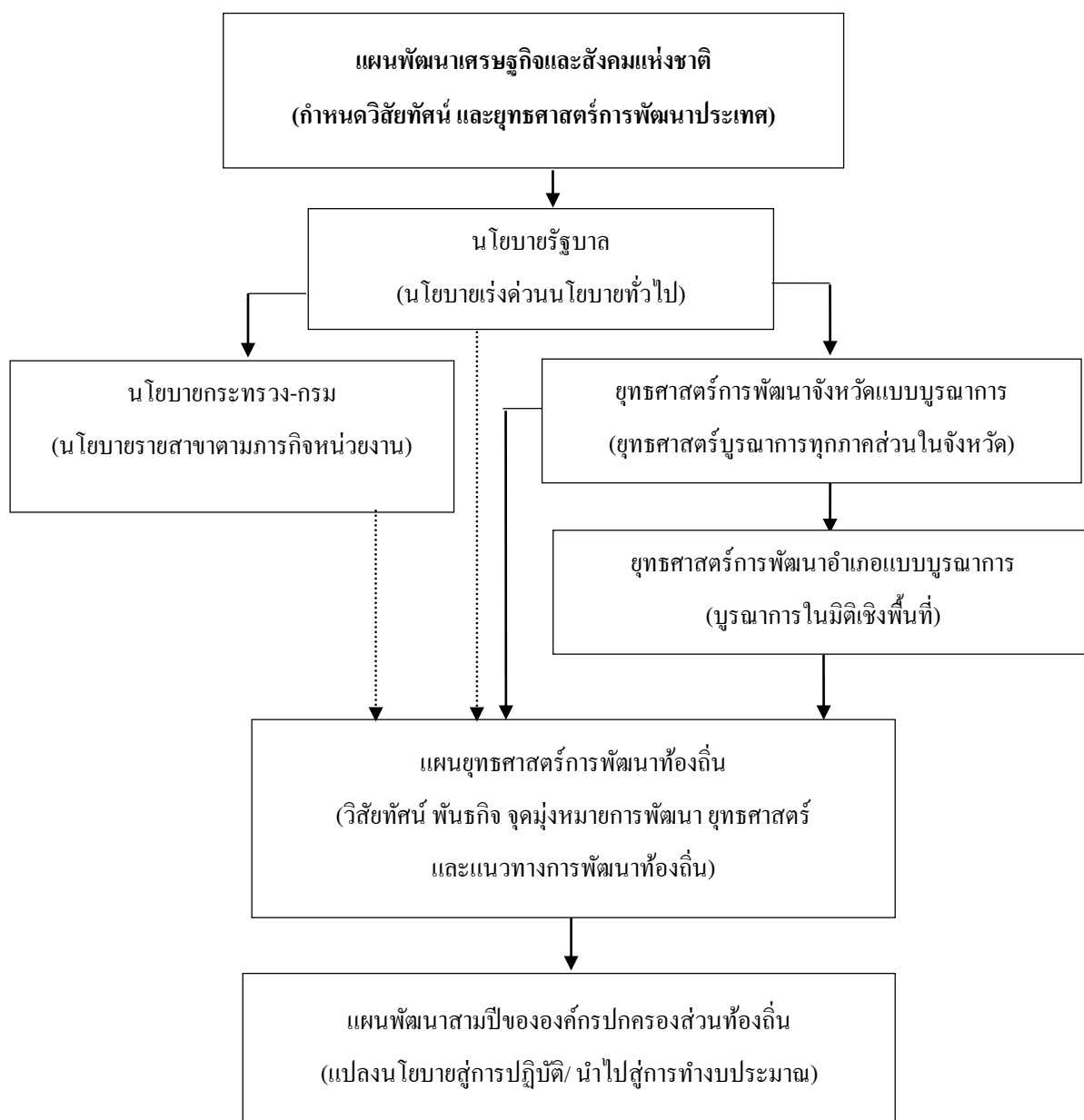


ซึ่งเป็นการเพิ่มเติม ขกเลิกและแก้ไขบางมาตราของระเบียบเดิม แต่ส่วนใหญ่ยังคงยึดถือตามระเบียบฯ พ.ศ. 2548 ดังนี้

### 3.1 การวางแผนพัฒนาภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดประเภทของแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 2 ประเภทคือ *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา* เป็นแผนพัฒนาระยะยาว และ*แผนพัฒนาสามปี* เป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน (Rolling Plan)

เนื่องจากการวางแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด การวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรม และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งเป็นแผนระดับชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดในระดับจังหวัด ตลอดจนยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาอำเภอในระดับอำเภอ (แผนภาพที่ 1)



แผนภาพที่ 1 ความสอดคล้องของแผนพัฒนาท้องถิ่นกับแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ

### ประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่น

1) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติ แผนการบริหารบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอ และแผนชุมชน

2) แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้า ครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนและจัดทำแผนปฏิบัติการทุกปี ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

### 3.2 การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559<sup>\*</sup> เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 โดยส่วนที่นับว่าสำคัญที่สุดคือการแก้ไขคำว่า “แผนพัฒนาสามปี” เป็น “แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี” โดยกำหนดนิยาม “แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี” ไว้ดังนี้

“แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี หมายความว่า แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย และกลยุทธ์ โดยสอดคล้องกับ แผนพัฒนาจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชน อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้า และให้หมายความรวมถึงการเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี”

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดความหมายของ “โครงการพัฒนา” ว่าหมายถึง โครงการที่มีวัตถุประสงค์สนองต่อแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและดำเนินการเพื่อให้การพัฒนาบรรลุตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

จะเห็นได้ว่าการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2548 ซึ่งกล่าวได้ว่าไม่ได้กระทบต่อแนวคิดและวิธีปฏิบัติตามระเบียบเดิมมากนัก โดยส่วนที่นับว่าสำคัญที่สุดคือการแก้ไขคำว่า “แผนพัฒนาสามปี” เป็น “แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี” โดยกำหนดนิยามให้ “แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี” หมายถึง แผนพัฒนาขององค์กรปกครอง

<sup>\*</sup> ระเบียบนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อ 28 กันยายน 2559

ส่วนท้องถิ่นที่กำหนด สำหรับส่วนอื่น ๆ เป็นรายละเอียดในการปฏิบัติกล่าวได้ว่าไม่ได้กระทบต่อแนวคิด และวิธีปฏิบัติวิธีคิดวิธีวางแผนของบุคลากรใน อปท. แต่อย่างใด

#### 4. แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

หลังการรัฐประหารในปี 2557 รัฐบาลได้ผลักดันนโยบายเศรษฐกิจที่นับว่าเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศโดยในปี 2558 ได้เริ่มขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัล และเริ่มดำเนินกิจกรรมเผยแพร่ประชาสัมพันธ์นโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลเป็นที่รู้จักแพร่หลายในชื่อ Digital Economy ขณะเดียวกันก็มีความพยายามผลักดันนโยบายหรือรูปแบบกระบวนการพัฒนาแบบใหม่ ๆ เช่น แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัล การขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่การเป็นประเทศไทย 4.0 (Thailand 4.0) การพัฒนานวัตกรรมในกิจกรรมเริ่มใหม่-Start Up Thailand การพัฒนาพื้นที่เฉพาะเช่น โครงการ ECC โครงการพัฒนาเมืองอัจฉริยะในภูมิภาค (Smart City) การพัฒนาประเทศไทยไปสู่การเป็นประเทศอัจฉริยะ(Smart Thailand)

นอกจากนี้ ยังมีความเคลื่อนไหวด้านการพัฒนาประเทศที่นับว่ามีความสำคัญอย่างมาก คือการเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (2560-2564) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560) และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2560 ซึ่งนำมาสู่การเตรียมการพัฒนาประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560) สำหรับในงานวิจัยนี้จะนำเสนอเฉพาะนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลเป็นด้านหลักเท่านั้น

##### แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม\*

รัฐบาลหลังการรัฐประหารในปี 2557 ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติในด้านนโยบายเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล ดังนี้

“ข้อ 6.18 ส่งเสริมภาคเศรษฐกิจดิจิทัลและวางรากฐานของเศรษฐกิจดิจิทัลให้เริ่มขับเคลื่อนได้อย่างจริงจัง ซึ่งจะ使得ทุกภาคเศรษฐกิจก้าวหน้าไปได้ทันโลกและสามารถแข่งขันในโลกสมัยใหม่ได้ ซึ่งหมายรวมถึงการผลิตและการค้าผลิตภัณฑ์ดิจิทัลโดยตรง ทั้งผลิตภัณฑ์ฮาร์ดแวร์ ผลิตภัณฑ์ซอฟต์แวร์ อุปกรณ์สื่อสารดิจิทัล อุปกรณ์โทรคมนาคมดิจิทัล และการใช้ดิจิทัลรองรับการให้บริการของภาครัฐ การเงินและธุรกิจบริการอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคสื่อสารและบันเทิง ตลอดจนการใช้ดิจิทัลรองรับการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม และการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ปรับปรุงบทบาทและภารกิจของหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงให้ดูแลและผลักดันงานสำคัญของประเทศชาติในเรื่องนี้ และจะจัดให้มีคณะกรรมการระดับชาติ เพื่อขับเคลื่อนเรื่องนี้อย่างจริงจัง”

\* ขอขอบคุณ ดร.กษิธร ภูภราดัย และคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ที่สนับสนุนข้อมูลเอกสาร และการเรียบเรียงแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมฉบับย่อสำหรับการศึกษานี้

เพื่อให้เกิดการดำเนินงานด้านนี้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเป็นรูปธรรมสูงสุด คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2558 มอบหมายให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารร่วมกับกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จัดทำแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ไอซีที) ของประเทศ เพื่อเป็นกรอบแนวทางการดำเนินการตามนโยบายเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัลของรัฐบาลให้เกิดการนำเทคโนโลยีดิจิทัลที่ทันสมัยและหลากหลายมาเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินธุรกิจ การดำเนินชีวิตของประชาชน และการดำเนินงานของภาครัฐ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจที่แข่งขันได้ในเวทีโลก และความมั่นคงทางสังคมของประเทศต่อไป

แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม มีหลักการนำทาง 5 ข้อ ดังนี้

1) ความสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาดิจิทัลฯ ต้องเป็นไปอย่างสอดคล้องและสนับสนุนทิศทางการพัฒนาของประเทศโดยรวม ทั้งการนำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้าไปช่วยแก้ไขปัญหาและความท้าทายของประเทศในยุคปัจจุบัน และรองรับความท้าทายด้านต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

2) การใช้ประโยชน์สูงสุดจากพลวัตของเทคโนโลยีดิจิทัล แผนพัฒนาดิจิทัลฯ ต้องเกื้อหนุนให้ทุกภาคส่วนสามารถใช้ประโยชน์สูงสุดจากพลวัตของเทคโนโลยีดิจิทัลที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และส่งผลต่อโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจและสังคมทั้งเชิงบวกและลบ เพื่อให้ประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีได้อย่างก้าวกระโดด

3) การเข้าถึงของคนทุกกลุ่ม ยุทธศาสตร์และแผนงานของแผนพัฒนาดิจิทัลฯ ต้องสนับสนุนการเข้าถึงของคนทุกกลุ่ม หรือให้มากที่สุด ซึ่งรวมถึงผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ห่างไกลและยากจน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาสอื่น ๆ โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วม และการเข้าถึงเทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสาร สื่อการเรียนรู้ และบริการดิจิทัลของรัฐในทุกบริการ

4) การวางแผนจากข้อมูลความพร้อมของประเทศ การกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงานของแผนพัฒนาดิจิทัลฯ ต้องตระหนักถึงความพร้อมด้านเทคโนโลยีดิจิทัลของประเทศไทยในมิติต่าง ๆ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน การเข้าถึงและการใช้เทคโนโลยีของประชาชน ภาคธุรกิจ หน่วยงานรัฐ ความพร้อมด้านบุคลากร อุตสาหกรรม ฯลฯ เพื่อให้มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดตามแผนพัฒนาดิจิทัลฯ ฉบับนี้ นำไปสู่การพัฒนาที่เป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ

5) การรวมพลังทุกภาคส่วนในการขับเคลื่อน การขับเคลื่อนแผนพัฒนาดิจิทัลฯ ไปสู่การปฏิบัติต้องเป็นไปตามแนวทาง “ประชารัฐ” ซึ่งเน้นความร่วมมือ ร่วมใจ และรวมพลังของทุกภาคส่วน ทั้งภาคประชาชน ภาควิชาการ ภาคธุรกิจ หรือภาครัฐ และท้ายสุดผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะกลับคืนสู่ทุกภาคส่วน โดยในกรณีของการพัฒนาดิจิทัล จะเน้นให้ภาคประชาชนและภาคธุรกิจเป็นผู้นำการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ

และสังคม และภาครัฐจะเป็นผู้อำนวยการความสะดวก และส่งเสริมสนับสนุนภาคประชาชนและภาคธุรกิจ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงประสิทธิภาพของภาครัฐด้วยดิจิทัล

การกำหนดแนวทางการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ตามแผนฯ นี้ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และภูมิทัศน์ของการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ดังต่อไปนี้

#### 1. วิสัยทัศน์ของการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

วิสัยทัศน์และเป้าหมายของการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม มุ่งเน้นการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในระยะยาวอย่างยั่งยืน ให้สอดคล้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แต่เพื่อให้แผนฯ สามารถรองรับพลวัตของเทคโนโลยีดิจิทัล จึงได้กำหนดแนวทางการพัฒนาหรือภูมิทัศน์ดิจิทัลออกเป็น 4 ระยะ เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ ตามที่กำหนดในวิสัยทัศน์ คือ “ปฏิรูปประเทศไทยสู่ ดิจิทัล ไทยแลนด์”

#### 2. เป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จ

เป้าหมายที่ 1 เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ก้าวทันเวทีโลก ด้วยการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัล เป็นเครื่องมือหลักในการสร้างสรรค์นวัตกรรมการผลิตการบริการ

เป้าหมายที่ 2 สร้างโอกาสทางสังคมอย่างเท่าเทียม ด้วยข้อมูลข่าวสารและบริการผ่านสื่อดิจิทัล เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

เป้าหมายที่ 3 พัฒนาทุนมนุษย์สู่ยุคดิจิทัล ด้วยการเตรียมความพร้อมให้บุคลากรทุกกลุ่ม มีความรู้และทักษะที่เหมาะสมต่อการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพในยุคดิจิทัล

เป้าหมายที่ 4 ปฏิรูปกระบวนการทัศน์การทำงานและการให้บริการของภาครัฐ ด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลและการใช้ประโยชน์จากข้อมูล เพื่อให้การปฏิบัติงานโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

#### 3. ภูมิทัศน์ดิจิทัลของประเทศไทย (Thailand Digital Landscape)

ระยะที่ 1 Digital Foundation (1 ปี 6 เดือน) ประเทศไทยลงทุนและสร้างฐานรากในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล

ระยะที่ 2 Digital Thailand I: Inclusion (5 ปี) ทุกภาคส่วนของประเทศไทยมีส่วนร่วมใน เศรษฐกิจและสังคมดิจิทัลตามแนวทางประชารัฐ

ระยะที่ 3 Digital Thailand II: Full Transformation (10 ปี) ประเทศไทยก้าวสู่ดิจิทัลไทยแลนด์ ที่ขับเคลื่อนและใช้ประโยชน์จากนวัตกรรมดิจิทัลได้อย่างเต็มศักยภาพ

ระยะที่ 4 Global Digital Leadership (10 - 20 ปี) ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว สามารถใช้เทคโนโลยีดิจิทัล สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและคุณค่าทางสังคมอย่างยั่งยืน

#### 4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

- 1) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลประสิทธิภาพสูง ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ: เข้าถึง พร้อมใช้ จ่ายได้
- 2) ขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล: ขับเคลื่อน New S-Curve เพิ่มศักยภาพสร้างธุรกิจเพิ่มมูลค่า
- 3) สร้างสังคมคุณภาพด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล: สร้างการมีส่วนร่วม การใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึง และเท่าเทียม
- 4) ปรับเปลี่ยนภาครัฐสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล: โปร่งใส อำนาจความสะดวก รวดเร็ว เชื่อมโยง เป็นหนึ่งเดียว
- 5) พัฒนากำลังคนให้พร้อมเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล: สร้างคน สร้างงาน สร้างความเข้มแข็งจากภายใน
- 6) สร้างความเชื่อมั่นในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล: กระจายบทบาททันสมัย เชื่อมั่นในการลงทุน มีความมั่นคงปลอดภัย

#### 5. ผลการศึกษา: ข้อค้นพบ ปัญหา และข้อเสนอแนะ

แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2559 โดยกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร\* เป็นองค์กรหลักในการจัดทำขึ้น เพื่อใช้เป็นกรอบในการผลักดันให้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งรวมถึงการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ทางความคิดในทุกภาคส่วน การปฏิรูปกระบวนการทางธุรกิจ การผลิตการค้าและการบริการ การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดินและการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน อันจะนำไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ตามนโยบายรัฐบาลในที่สุด

นอกจากให้ความเห็นชอบต่อ (ร่าง) แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมและ (ร่าง) แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัล ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2559 - 2561) เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนโดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัล คณะรัฐมนตรียังมีมติเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2559 ดังต่อไปนี้

1. มอบหมายให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ทก.) เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัล ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2559 - 2561) รวมทั้งจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนารายยุทธศาสตร์และ/ หรือรายการ (agenda – based) ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

\* ต่อมาได้ปรับเปลี่ยนเป็นกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

2. ให้ทุกกระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมและแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัล และแผนปฏิบัติการที่จะจัดขึ้นไปพิจารณาประกอบการจัดทำแผนปฏิบัติราชการและคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานให้สอดคล้องกัน

3. ให้ทุกกระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนปฏิบัติการดิจิทัลระยะ 3 ปีของหน่วยงานแทนการจัดทำแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเดิม และให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2541 ที่ให้ทุกกระทรวง ทบวง และหน่วยงานอิสระ จัดทำแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างเป็นระบบโดยจัดทำแผน 3 ปีและปรับทุกปีตามความเหมาะสม และให้เสนอแผนของหน่วยงานควบคู่ไปกับการของงบประมาณด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในงบประมาณรายจ่ายประจำปี

4. มอบหมายให้สำนักงานงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนงบประมาณ บุคลากร การทบทวน โครงสร้างของส่วนราชการ การปรับปรุงกฎระเบียบและการกำหนดตัวชี้วัด รวมทั้งการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและเป็นไปตามแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัล ที่ ทก. เสนอควบคู่ไปกับการจัดทำแผนดังกล่าว

กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมได้ดำเนินการเผยแพร่แผนดังกล่าวในกิจกรรมเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลต่อสาธารณะ โดยจัดกิจกรรมในกรุงเทพมหานครและเมืองหลักขนาดใหญ่ในภูมิภาค ได้แก่ เชียงใหม่ ขอนแก่น และภูเก็ต ซึ่งมีลักษณะเป็นการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในนโยบายในภาพรวม โดยมีการเผยแพร่เนื้อหาเกี่ยวกับขั้นตอนและการดำเนินงานในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล แต่ยังไม่มีการประชุมเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจ หรือซักซ้อมการดำเนินการจัดทำแผนลำดับต่อไป เช่น การจัดทำแผนปฏิบัติการ และ/ หรือแผนในระดับหน่วยงาน/ องค์กร เช่น แผนกระทรวง แผนกรม หรือแผนในระดับจังหวัดแต่อย่างใด

ในระดับท้องถิ่น ทั้งในความหมายเชิงพื้นที่และเชิงการบริหารราชการแผ่นดิน ก็ยังไม่มี การเพื่อให้มีการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเช่นกัน กล่าวคือในการจัดทำแผนระดับหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีการประชุม ชี้แจง หรือซักซ้อมแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้เป็นทางการแต่อย่างใดเช่นกัน จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนดังกล่าวให้รายละเอียดว่า ขณะนี้กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมกำลังดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เมื่อจัดทำแผนปฏิบัติการ 5 ปีแล้วเสร็จก็จะได้นำเสนอคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบในการดำเนินการต่อไป



### มุมมองท้องถิ่น

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ทั้งหมดให้ข้อมูลตรงกันว่าปัจจุบันยังไม่มีคำสั่งการเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัล นโยบาย Thailand 4.0 และการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี จากหน่วยงานใด ๆ มายัง อบต. เลย

ในการดำเนินงานด้านการจัดทำแผนของ อบต. จึงยังคงดำเนินการภายใต้กรอบนโยบายรัฐบาล นโยบายกระทรวงมหาดไทย นโยบายและยุทธศาสตร์จังหวัด ตามที่มีคำสั่งการลงมายัง อบต. กรอบในการดำเนินการด้านแผนจะยึดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เป็นแผนหลักของประเทศ และพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เป็นหลัก นอกจากนี้ ก็จะยึดถือแนวทางตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในการดำเนินการ หลายหน่วยงานให้ความเห็นว่าบุคลากร อบต. ยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการ โดยเฉพาะการเชื่อมโยงแผนพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ใน อบต. บางแห่งก็มีการถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจดิจิทัล ในการประชุมผู้บริหารและการประชุมเจ้าหน้าที่ในองค์กร และเมื่อสอบถามถึงความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลของบุคลากรใน อบต. ส่วนใหญ่ตอบว่ามีความรู้ความเข้าใจน้อย และเมื่อถามถึงความรู้ความเข้าใจของประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัล ส่วนใหญ่ตอบว่ามีความรู้ความเข้าใจน้อยมาก

สำหรับการจัดทำแผนในระดับท้องถิ่น ปัจจุบัน อบต. มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ 4 ปี ซึ่งถือเป็นแผนหลักที่ อบต. ทุกแห่งต้องจัดทำตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้มีการจัดทำแผนอื่น ๆ เช่น แผนพัฒนาบุคลากร แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แผนอัตรากำลัง แผนป้องกันและปราบปรามการทุจริต แผนพัฒนาการศึกษา แผนพัฒนาเยาวชนและเด็ก ซึ่งเป็นลักษณะการดำเนินงานโครงการในลักษณะงานประจำ โดยจะยึดถือแนวทางตามหนังสือสั่งการของหน่วยเหนือเป็นกรอบในการดำเนินการ และโดยที่ยังไม่มีการสั่งการที่ชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายเรื่องเศรษฐกิจดิจิทัล ประกอบกับบุคลากรของ อบต. มีความรู้ความเข้าใจน้อยเกี่ยวกับนโยบายนี้ จึงยังไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ตามนโยบาย และไม่สามารถนำแนวคิดภายใต้นโยบายดังกล่าวมาใช้เป็นกรอบหรือทิศทางจัดทำแผนของท้องถิ่นได้

### มุมมองภูมิภาค

สำหรับในราชการบริหารส่วนภูมิภาค คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงานจังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และเป็นหน่วยงานหลักด้านการจัดทำบริหารและประสานการจัดทำแผนในระดับจังหวัด ปรากฏว่าในปัจจุบันจังหวัดมีการดำเนินการจัดทำแผนหลักของจังหวัด ได้แก่ แผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนพัฒนายุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ระยะ 20 ปี และแผนพัฒนาภาค

ในการจัดทำนโยบาย แผนงาน โครงการ จะยึดถือหนังสือสั่งการจากกระทรวงมหาดไทย สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงาน ก.พ.ร. ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) รวมทั้งได้ใช้ข้อสั่งการนายกรัฐมนตรีและนโยบายของรัฐบาล เป็นกรอบในการดำเนินการ ทั้งนี้โดยมีความเชื่อมโยงกับสภาพและปัญหาความต้องการของพื้นที่ และโดยเฉพาะสำหรับในห้วงเวลาปัจจุบัน จังหวัดใช้กรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และนโยบาย Thailand 4.0 เป็นแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์และแผนงานโครงการ

ผู้ให้สัมภาษณ์ประเมินตนเองว่ามีความรู้ความเข้าใจดีเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัล นโยบาย Thailand 4.0 Startup Thailand และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แต่เห็นว่าความรู้ความเข้าใจของบุคลากรในหน่วยงานอยู่ในระดับปานกลาง ขณะที่ความเข้าใจของประชาชนมีน้อย

ในส่วนการถ่ายทอดนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัล มีการดำเนินการแล้วโดยผ่านมาทางข้อสั่งการของกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ.ร. ตลอดจนข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีและรัฐบาล

สำหรับความต้องการการสนับสนุนจากหน่วยเหนือ/ หน่วยงานกำกับดูแล ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่าควรออกแบบเครื่องมือติดตามประเมินผลการดำเนินการและผลการเบิกจ่ายงบประมาณในภาพรวมที่ทุกส่วนราชการทั้งกระทรวงมหาดไทย สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงาน ก.พ.ร. ตลอดจนหน่วยงานอื่น ๆ ใช้ร่วมกันได้ โดยไม่ต้องให้หน่วยปฏิบัติต้องรายงานให้กับส่วนราชการดังกล่าวข้างต้นหลายครั้ง รวมทั้งแบบรายงานก็มีความแตกต่างกัน ส่งผลให้เป็นการเพิ่มภาระให้กับส่วนราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนราชการในระดับจังหวัด

ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นด้วยว่าควรมีการประชาสัมพันธ์นโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัล นโยบาย Thailand 4.0 Startup Thailand และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ให้ประชาชนได้มีความเข้าใจมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรดำเนินการด้านการประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในระดับตำบล/ หมู่บ้าน เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

#### มุมมองส่วนกลาง

ในราชการบริหารส่วนกลาง คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ การจัดทำแผนของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.) ซึ่งในปัจจุบันมีการดำเนินการจัดทำแผนในลักษณะภารกิจประจำโดยทั่วไป เช่น แผนยุทธศาสตร์สำนักนายกรัฐมนตรี แผนปฏิบัติการประจำปี แผนการตรวจราชการแบบบูรณาการประจำปี

ในการดำเนินการจัดทำแผนที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่าเนื่องจาก สปน. มิใช่หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือมีภารกิจในเรื่องดังกล่าวโดยตรง แต่ในภาพรวมของ

องค์กรที่มีต่อแนวนโยบายดังกล่าว จึงมีเพียงการดำเนินการในเรื่องของการถ่ายทอดแนวนโยบายและข้อมูลทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง แต่ยังไม่มีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม

เมื่อสอบถามความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัล นโยบาย Thailand 4.0 Startup Thailand และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ผู้ให้สัมภาษณ์ประเมินตนเองว่ามีความรู้ความเข้าใจดีทุกเรื่อง สำหรับการดำเนินการในเรื่องของการถ่ายทอดแนวนโยบายและข้อมูลทางวิชาการ สปน. มีการดำเนินการเผยแพร่ความรู้ภายในองค์กรบ้างแล้ว

เมื่อสอบถามเกี่ยวกับความต้องการการสนับสนุนจากหน่วยเหนือ/หน่วยงานกำกับดูแล ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่าต้องการความชัดเจนของแนวนโยบาย วิธีการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม และความรู้ความเข้าใจที่ตรงกันของหน่วยงานทุกภาคส่วน โดยเฉพาะในเรื่องของความหมายตามบทนิยาม กระบวนการปฏิบัติ และประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประเทศ ซึ่งจะต้องเป็นประโยชน์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง ความเป็นไปได้ และความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ทั้งนี้ทุกแนวนโยบาย/ ข้อสั่งการของรัฐบาลยังขาดเป้าหมายของการบรรลุผลที่เป็นรูปธรรม รวมทั้งในส่วนของตัวชี้วัด ผลผลิต ผลลัพธ์ ผลกระทบ และหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจน

ผู้ให้สัมภาษณ์มีข้อเสนอแนะว่ารัฐบาลควรมองให้เห็นถึงปัญหาที่แท้จริงของประชาชน โดยควรย้อนกลับมาทบทวนแนวนโยบายที่ได้เคยกำหนดไว้ว่ามีความสำเร็จหรือไม่ก่อนที่จะสร้างวาทกรรมหรือแนวนโยบายใหม่ ๆ รวมทั้งควรสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการเป็น Smart Thailand ด้วยการเพิ่มพูนสมรรถนะ องค์ความรู้ และข้อมูลที่เป็นประโยชน์ยิ่งในทุกองคาพยพแก่ประชาชนเป็นพื้นฐานก่อนที่จะริเริ่มทำสิ่งใด เช่น การยกเลิกหรือลดทอนข้อกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการเป็นประเทศ 4.0 เช่น การปิดกั้นการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่าง การไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลผ่านสื่อสารสนเทศได้อย่างเสรี การไม่สามารถใช้บริการ Grab หรือ Uber ได้อย่างถูกกฎหมาย เป็นต้น ตลอดจนควรมีการเสริมสร้างแรงสนับสนุนต่อการบูรณาการทางความคิดร่วมกันระหว่างหน่วยงานอย่างแท้จริงและต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติราชการที่สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับความเป็นไปของสังคมโลก นโยบายรัฐบาล และความต้องการของประชาชน

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานด้านการวางแผนของศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศท้องถิ่น ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีภารกิจหลักในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับในขอบเขตทั้งประเทศ ซึ่งพบว่าในปัจจุบัน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำลังดำเนินการจัดทำแผนแม่บทด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ประจำปี 2561 – 2564 ซึ่งเป็นแผนต่อเนื่องหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาดำเนินการตามแผนแม่บทด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ประจำปี 2557 - 2560 โดยในการดำเนินการ มีการเชื่อมโยงกับนโยบายรัฐบาลซึ่งครอบคลุมนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล แผนรัฐบาลดิจิทัล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ยุทธศาสตร์

ชาติ 20 ปี ตลอดจนนโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงมหาดไทย และยุทธศาสตร์กรม และกำลังดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการดิจิทัลของกรม ทั้งนี้สอดคล้องกับแนวทางตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2559 ที่มีมติให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งจัดทำแผนปฏิบัติการดิจิทัลของหน่วยงานแทนการจัดทำแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเดิม และให้ใช้แผนปฏิบัติงานดังกล่าวประกอบการจัดทำแผนค่าของงบประมาณประจำปีของหน่วยงานด้วย

ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่าในการดำเนินงานด้านการวางแผนท้องถิ่น ถือว่ามีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ภายใต้แนวทางที่กำหนดโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่เนื่องจากองค์กรในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ถือเป็นองค์กรที่มีอิสระในการปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ อบต. จึงมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมการบริหารกิจการสาธารณะภายใต้ขอบเขตอำนาจของตนเอง กรมจึงไม่ได้มีการสั่งการหรือประสานการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลไปยัง อบต. ผู้ให้สัมภาษณ์มีข้อเสนอแนะด้วยว่ากระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมควรมีการสื่อสารกับ อบต. อย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจนกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

## 6. ปรากฏการณ์เกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลในท้องถิ่น

ข้อมูลจากการศึกษาและการสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นปรากฏการณ์เกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลในท้องถิ่น ดังนี้

### สภาพปัญหาเชิงปฏิบัติ

1. ไม่มีการถ่ายทอดนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลจากกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ทำให้บุคลากรใน อปท. มีข้อจำกัดเรื่องความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมบนฐานดิจิทัล จึงไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ในกระบวนการวางแผนในระดับท้องถิ่นโดยใช้นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลเป็นกรอบดำเนินการ

2. การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลในภาพรวมยังไม่เพียงพอที่จะพัฒนาขีดความสามารถบุคลากรด้านการวางแผนของ อปท. ในการนำแนวคิด นโยบาย และวิธีคิดแบบดิจิทัลมาใช้ในการจัดทำแผนในระดับท้องถิ่น

3. กระบวนการจัดทำแผนเชิงพื้นที่ในระบบการจัดทำแผนในปัจจุบันที่ปรากฏในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนายุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด มีความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนกระทรวง และแผนกรม อย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน จึงทำให้มีความเป็นเอกภาพในการบูรณาการแผนในภาพรวมและการกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ชัดเจนกว่าการถ่ายทอดหรือการสร้างความคิดโยงแผนพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลเข้ากับระบบแผนดังกล่าว

4) นอกเหนือจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล รัฐบาลยังมีนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและรูปแบบ-แนวคิด-แนวทาง (Model) ที่นำเสนอต่อสาธารณะจำนวนมาก เช่น แนวคิดการพัฒนาประเทศไปสู่ Thailand 4.0 โครงการ/กิจกรรมภายใต้นโยบายส่งเสริมนวัตกรรม โครงการ Start-up Thailand และแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัล เป็นต้น ซึ่งยังไม่มีมีการถ่ายทอดนโยบายเหล่านี้ไปยัง อปท. ในฐานะหน่วยการบริหารในพื้นที่อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม บุคลากรของ อปท. จึงมีขีดความสามารถจำกัดในการถ่ายทอดเป็นแผนปฏิบัติการในระดับพื้นที่ นอกเหนือจากข้อจำกัดด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายหรือโมเดลการพัฒนาต่าง ๆ ดังกล่าวอีกด้วย

### สภาพปัญหาเชิงนโยบาย

1. ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าการพัฒนาเศรษฐกิจเชิงดิจิทัลเป็นภารกิจเฉพาะส่วนที่เป็นการพัฒนาภารกิจหรือกิจกรรมในเรื่องของเทคโนโลยีด้านระบบข้อมูลหรือระบบการสื่อสารโทรคมนาคม (Information Communication Technology- ICT) เท่านั้น ไม่เข้าใจว่าเป็นการมองภาพรวมการพัฒนาในเชิงดิจิทัลขององค์กรทั้งองค์กรในการขับเคลื่อนภารกิจที่นำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการพัฒนาสังคมของชุมชนบนพื้นฐานเชิงดิจิทัล จึงทำให้ภารกิจด้านนี้มีการดำเนินการแบบแยกส่วน โดยมักดำเนินการโดยหน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบงานด้าน ICT ภารกิจการพัฒนาท้องถิ่นเชิงดิจิทัลในภาพรวมจึงยังไม่เกิดขึ้น

ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนนี้ถูกตอกย้ำด้วยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2559 ที่สั่งการให้ทุกกระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนปฏิบัติการดิจิทัลระยะ 3 ปีของหน่วยงานแทนการจัดทำแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเดิม และให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2541 ที่ให้ทุกกระทรวง ทบวง และหน่วยงานอิสระ จัดทำแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างเป็นระบบโดยจัดทำแผน 3 ปีและปรับทุกปีตามความเหมาะสม และให้เสนอแผนของหน่วยงานควบคู่ไปกับการของงบประมาณด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งทำให้ อปท. และหน่วยงานจำนวนไม่น้อยเข้าใจแผนพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลเป็นแผนไอซีทีเพียงมิติเดียว

2. การขาดเอกภาพแห่งการบังคับบัญชาในแง่การมอบหมายและบริหารนโยบายแห่งรัฐเป็นอีกปัญหาสำคัญของการขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล รูปธรรมที่ชัดเจนที่สุดในเรื่องนี้คือบทบัญญัติในมาตรา 65 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2560) ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว...ยุทธศาสตร์ชาติเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

หลังจากรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ รัฐบาลได้ตรากฎหมายสำคัญเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 (2560) ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อเดือนกรกฎาคม 2560

จึงจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ หน่วยงานของรัฐทุกแห่งรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องยึดถือเป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ในระดับแผนองค์กรและแผนเชิงพื้นที่ ในขณะที่นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจสังคมดิจิทัลจึงอาจเป็นที่เข้าใจว่าเป็นแผนระดับกระทรวง โดยเป็นแผนของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น การยอมรับเอาแผนหรือนโยบายมาเป็นกรอบในการจัดทำแผนองค์กร จึงยังขาดการยอมรับในสถานะการเป็นกรอบนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งต้องขับเคลื่อนการดำเนินการโดยองค์กรหน่วยต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งอปท. ทุกแห่ง ซึ่งจากการสอบถามบุคลากรด้านการวางแผน อปท. รวมทั้งบุคลากรด้านการวางแผนหรือการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง กรม และจังหวัด จำนวนไม่น้อยที่สะท้อนทัศนคติดังกล่าวให้เห็นอย่างชัดเจน

3. กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ ซึ่งได้แก่ การวางแผนพัฒนาจังหวัดและการวางแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดในปัจจุบัน มีความเชื่อมโยงกับระบบการบริหารงบประมาณแผ่นดิน โดยมีกฎหมายรองรับกำกับไว้ชัดเจนตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 โดยโครงการภายใต้แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด จะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ตามลำดับชั้นจนถึงคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ซึ่งเป็นกรรมการยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน จึงจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินตามโครงการ ในขณะที่แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมยังไม่ชัดเจนในความเชื่อมโยงกับระบบบริหารงบประมาณแผ่นดินแต่อย่างใด

4. การขาดความรู้ความเข้าใจวิธีคิดแบบดิจิทัล ซึ่งหมายถึงการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรทุกระดับในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เข้าใจและสามารถใช้เทคโนโลยีดิจิทัลให้เกิดประโยชน์ในการใช้ความคิดสร้างสรรค์ และใช้เป็นพื้นฐานการศึกษา วิเคราะห์และพัฒนาทั้งระบบเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม ทำให้ขาดการพัฒนาขีดความสามารถในการวางแผนท้องถิ่น บุคลากรในองค์กรจึงยังใช้ระเบียบวิธีในการคิดและวิเคราะห์ และจัดทำแผนในลักษณะการปฏิบัติราชการประจำโดยยังไม่มีความสามารถในการวางแผนเชิงดิจิทัล

## 7. ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงการวางแผนเศรษฐกิจดิจิทัลท้องถิ่น

จากภาพสะท้อนปรากฏการณ์และปัญหาเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลในพื้นที่ท้องถิ่น ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

1. ควรมีการสั่งการมอบหมายนโยบายอย่างเป็นทางการจากรัฐบาลถึงหน่วยปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยการมีหนังสือสั่งการจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานหลักคือ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ไปยัง อปท. ทุกระดับ และควรมีถึงหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ได้แก่ กระทรวง กรม และจังหวัด ด้วย

2. ควรดำเนินการให้มีการถ่ายทอดนโยบายลงไปสู่การปฏิบัติในการจัดทำแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมในทุกระดับ ในลักษณะเดียวกับการจัดทำแผนกระทรวง แผนกรม แผนจังหวัด และแผนท้องถิ่น นั่นคือการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมดิจิทัลท้องถิ่นที่มีความชัดเจน

3. ควรมีการถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลและการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล ไปยังบุคลากรของรัฐทุกระดับ ทั้งระดับบริหารและระดับปฏิบัติ โดยการประชุมชี้แจงนโยบาย การประชุมซักซ้อมแนวทางการปฏิบัติ การประชุมสัมมนาเพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ การอบรมความรู้ความเข้าใจระบบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล และการอบรมเชิงปฏิบัติการแก่บุคลากรผู้รับผิดชอบด้านการวางแผนทุกหน่วยงาน ทุกระดับ ทุกพื้นที่

4. ควรมีการจัดทำคู่มือคำแนะนำ แบบฟอร์มหรือแอปพลิเคชัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำแผนปฏิบัติงาน แผนงาน โครงการ ภายใต้แผนระดับชาติ เพื่อให้สามารถนำมาบูรณาการเป็นแผนยุทธศาสตร์ระดับองค์กรในภาพรวม

5. ควรมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลักในการวางแผนพัฒนาประเทศคือ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อซักซ้อมการปฏิบัติในการจัดทำแผนพื้นที่ในภาพรวม โดยเน้นการถ่ายทอดนโยบายและทิศทางในการจัดทำแผนพัฒนาในพื้นที่

6. ควรมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เป็นองค์กรหลักในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ได้แก่ หน่วยรับผิดชอบการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี หน่วยงานเลขานุการของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ หน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายไทยแลนด์ 4.0 หน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายส่งเสริม Start-up Thailand หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัล เพื่อบูรณาการการดำเนินงานให้สอดคล้องกัน เพื่อความชัดเจนในการถ่ายทอดนโยบายสู่การพัฒนาและการจัดทำแผนในพื้นที่



## 8. ข้อเสนอแนะและข้อเสนอสำหรับการศึกษาวิจัยต่อไป

1. ควรมีการศึกษาปัญหาและข้อขัดข้อง รวมทั้งการสำรวจข้อเสนอและความคิดเห็นในการดำเนินการจาก อปท. ทั้งประเทศ เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงในภาพรวม เพื่อนำมาวิเคราะห์แนวทางปรับปรุงแก้ไขต่อไป

2. ควรมีการศึกษาและพัฒนารูปแบบ เครื่องมือ และ/ หรือแอปพลิเคชัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการวางแผนสำหรับนักวางแผนในท้องถิ่น ในรูปแบบที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจและง่ายต่อการนำไปปฏิบัติจริง

3. ควรมีการศึกษาเพื่อพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรมเรื่องเทคนิคและระเบียบวิธีการวางแผนเศรษฐกิจดิจิทัลท้องถิ่นเพื่อพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากร อปท. โดยควรดำเนินการเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญเร่งด่วนอันดับแรก

4. ควรมีการศึกษาระบบการประสานและบูรณาการระบบการวางแผนในภาครัฐทุกแผนเพื่อให้ระบบการวางแผนภาครัฐมีดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5. ควรมีการศึกษาระบบการติดต่อสื่อสารและการประสานงานระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะด้านเอกสารราชการว่ามีปัญหาหรือเป็นอุปสรรคในการประสานงานถ่ายทอดนโยบายแห่งรัฐหรือไม่อย่างไร เพื่อนำมาวิเคราะห์หาทางแก้ไขปัญหา



## รายการอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2546). *คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2558). *แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2557-2660*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.
- กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. (2559). *แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม*. กรุงเทพฯ: กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร.
- กระทรวงมหาดไทย. (2538). *แนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2518). *การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). *รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร. (2534). *การปกครองท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: อูษาการพิมพ์.
- พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560. (2560, 31 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอน 79 ก.
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548. (2548, 17 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 112 ตอนพิเศษ 115 ง.
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559. (2559, 28 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 133 ตอนพิเศษ 218 ง.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก.
- วิญญู อังคนารักษ์. (2518). *แนวคิดในการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. นครปฐม: มิสเตอร์ก๊อปปี้
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2543). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2544). *คู่มือการกระจายอำนาจภาคประชาชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ สกสค.
- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2546). *คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา.
- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2548). *ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). *ร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- อนันต์ อนันตกุล. (2521). *การปกครองท้องถิ่นไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: พิมพ์ศรีพรินต์ติ้งเซ็นเตอร์.
- อุคร ตันติสุนทร. (2546). *สรุปประเด็นสำคัญพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และโครงสร้างรวมและอำนาจหน้าที่ของ อบจ., เทศบาล, อบต. กฎหมายเลือกตั้งสภาท้องถิ่น: ปฏิรูปนักรการเมืองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.