

ส่วนที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา

นับแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นต้นมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากขึ้น โดยมีเพียงที่จะมีหน้าที่ให้บริการ สาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังคงขยายบทบาทหน้าที่ออกไป รวมถึงการพัฒนา คุณภาพชีวิตและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย โดยเฉพาะเป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาคม ท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่ม มากขึ้น

นอกจากนี้ ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มืองค์กรรับผิดชอบในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนด หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น ตลอดจน รายได้ของ ท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรูปแบบ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น

ดังนั้น เพื่อเป็นการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จึงได้จัดทำ “ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำ แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548” ขึ้น โดยได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรเองเป็น 2 ประเภท คือ

- (1) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแผนพัฒนาระยะยาว
- (2) แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน (Rolling Plan) ที่ต้องมีการทบทวนและ จัดทำทุกปี ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นต่อไป

1.2 ลักษณะของแผนพัฒนาสามปี

แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนา ที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี และมีความต่อเนื่องที่เป็นแผนก้าวนำครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

จากคำอธิบายของแผนพัฒนาสามปีที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าแผนพัฒนาสามปีจึงมีลักษณะอย่างน้อย 4 ประการด้วยกัน คือ

- (1) เป็นเอกสารที่แสดงความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา
- (2) เป็นเอกสารที่แสดงแนวทางการพัฒนาและแนววัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจน และมีลักษณะเฉพาะเจาะจงที่ดำเนินการ
- (3) เป็นเอกสารที่แสดงโครงการ/กิจกรรม การพัฒนาที่จะดำเนินการเป็นห้วงระยะเวลาสามปี
- (4) เป็นเอกสารที่จะแสดงความเชื่อมโยงระหว่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1.3 วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

การจัดทำแผนพัฒนามีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ

(1) เป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติโดยมีแนวคิดที่ว่า ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาหนึ่งๆ จะมีแนวทางการพัฒนาได้มากกว่าหนึ่งแนวทาง และภายใต้แนวทางการพัฒนาหนึ่งๆ มีโครงการ/กิจกรรมได้มากกว่าหนึ่งโครงการ/กิจกรรมที่จะต้องนำมาดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ต้องการในแต่ละยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งในที่สุดจะมีผลต่อวัตถุประสงค์ เป้าหมาย จุดมุ่งหมาย การพัฒนาอย่างยั่งยืน และวิสัยทัศน์ในที่สุด

(2) เป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยนำโครงการ /กิจกรรมจากแผนพัฒนาสามปี ในปีที่จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปจัดทำงบประมาณ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณเป็นกระบวนการที่รอบคอบและประชาชนมีส่วนร่วม

ดังนั้น โครงการที่จะบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาสามปี โดยเฉพาะในปีแรกจะต้องมีความพร้อมอย่างน้อย 2 ประการ คือ

- (1) มีความแน่นอนของกิจกรรมที่จะดำเนินการ รวมทั้งควรมีการประเมินถึงความเป็นไปได้ของโครงการ/กิจกรรม และผลประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากโครงการ/กิจกรรม
- (2) กิจกรรมที่อยู่ในแผนประจำปีแรก จะต้องมีความพร้อมในเรื่องรูปแบบ และรายละเอียดทางเทคนิคพอสมควร เพื่อให้สามารถกำหนดรายการในแผนพัฒนาที่จะนำไปใช้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

1.4 ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

แผนพัฒนาสามปีเป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้น การจัดทำแผนพัฒนาสามปีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการมี 7 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผน

มี 2 กิจกรรมที่ต้องดำเนินการ คือ

(1) หน่วยงานที่รับผิดชอบ การจัดทำแผนพัฒนาพบผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ความสำคัญ และความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

(2) หน่วยงานที่รับผิดชอบ แจกโครงการที่ได้รับอนุมัติให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ขั้นตอนที่ 2 การคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางในการพัฒนา

(1) สรุปยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพร้อมทั้ง ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น

(2) จัดประชุมประชาคมท้องถิ่นร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อคัดเลือกยุทธศาสตร์ พัฒนา แนวทางการพัฒนาที่จะทำแผนพัฒนาสามปี

(3) พัฒนาว่าจะมีโครงการ /กิจกรรมอะไรบ้างที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และ เป้าหมายของแนวทางการพัฒนาที่คัดเลือกมาใช้เป็นกรอบในการพัฒนา

(4) โครงการ/กิจกรรมจะมีจำนวนมาก จึงต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(ก) พิจารณาความเกี่ยวเนื่องกันระหว่างยุทธศาสตร์หรือระหว่างแนวทางการพัฒนา

(ข) ให้พิจารณานำโครงการ /กิจกรรมจากแผนชุมชนที่เกินขีดความสามารถในการ ดำเนินการของชุมชนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์พัฒนามาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

(ค) มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ /กิจกรรมเพื่อที่จะบรรจุลงในแผนพัฒนาสามปี ได้อย่างเหมาะสม และเพื่อทำแผนพัฒนาสามปีในช่วงถัดไป

(ง) การกำหนดกิจกรรมจะต้องคำนึงถึงงบประมาณรายรับ -รายจ่าย ทรัพยากรการบริหาร โครงการที่สามารถดำเนินการได้เอง โครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 3 การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

(1) การเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย ข้อมูลพื้นฐาน วิเคราะห์ ยุทธศาสตร์ของการพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่เลือก

(2) การวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย การประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมา การคัดเลือกยุทธศาสตร์ การพัฒนา การจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนา การตัดสินใจเลือกแนวทางการพัฒนาในห้วงสามปี

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา

(1) คัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนา มาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของ แนวทางการพัฒนา

(2) พิจารณากำหนดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนา โดยดูจาก

- ความจำเป็นเร่งด่วน
- ขีดความสามารถทางทรัพยากรการบริหารของ อปท.
- ความเชื่อมโยงของกิจกรรมและระยะเวลาที่จะดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนา

โดยคัดเลือกโครงการที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปีมาจัดทำรายละเอียดโครงการในด้านเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ งบประมาณ ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ และตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยเน้นโครงการกิจกรรมที่จะต้องทำในปีแรก เพื่อให้สามารถนำไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้

ขั้นตอนที่ 6 การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี

(1) ประกอบด้วย 6 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 บทนำ

ส่วนที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐาน

ส่วนที่ 3 ผลการพัฒนาท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา

ส่วนที่ 4 สรุปยุทธศาสตร์และแนวทางในการพัฒนาในช่วงสามปี

ส่วนที่ 5 บัญชีโครงการ/กิจกรรม

ส่วนที่ 6 การติดตามและประเมินผลการนำแผนพัฒนาสามปีไปปฏิบัติ

(2) จัดเวทีประชาคมเพื่อเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีและรับฟังข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ เพื่อนำไปปรับปรุงให้สมบูรณ์ต่อไป

(3) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนาสามปีที่ปรับปรุงแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณา

ขั้นตอนที่ 7 การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

(1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีที่ผ่านการพิจารณาให้ผู้บริหารท้องถิ่น

(2) ผู้บริหารท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนาสามปีเสนอขอรับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น

(3) เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก สภาท้องถิ่นจะส่งแผนพัฒนาสามปีให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้ และนำไปปฏิบัติ รวมทั้งแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประกาศให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบโดยทั่วกัน

1.5 ประโยชน์ของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

ประโยชน์ของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีเครื่องมือที่จะช่วยในการพัฒนาอย่างรอบคอบในการเชื่อมโยงแนวทาง การดำเนินงานต่างๆ ที่จะส่งผลทั้งในเชิงสนับสนุนและเป็นอุปสรรคต่อกัน เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาตัดสินใจ กำหนดแนวทางการดำเนินงานและใช้ทรัพยากรการบริหารของท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย เงิน คน วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะสูงสุด

1.6 องค์ประกอบของแผนพัฒนาสามปี

จากขั้นตอนที่ 6 ของการจัดทำแผนตามคู่มือ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นที่ได้กล่าวมาในหัวข้อที่ 1.4 ได้กำหนดโครงสร้างของแผนพัฒนาสามปีเป็น 7 ส่วนด้วยกัน องค์ประกอบของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองอียอฉบับนี้ จึงมี 7 ส่วนด้วยกัน ดังได้กล่าวมาแล้ว

ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

