

# ส่วนที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมา

นับแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นต้นมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากขึ้น โดยมีเพียงที่จะมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะ พื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังขยายบทบาทหน้าที่ออกไป รวมถึงการพัฒนา คุณภาพชีวิตและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย โดยเฉพาะเป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาคมท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้เมืองครีบริบผิตชอบในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น ตลอดจนยได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น

ดังนั้น เพื่อเป็นการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จึงได้จัดทำ **“ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548”** ขึ้น โดยได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรเองเป็น 2 ประเภท คือ

- (1) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแผนพัฒนาระยะยาว
- (2) แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน (Rolling Plan) ที่ต้องมีการทบทวนและจัดทำทุกปี ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

### 1.1 ลักษณะของแผนพัฒนาสามปี

แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี และมีความต่อเนื่องที่เป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

จากคำอธิบายของแผนพัฒนาสามปีที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าแผนพัฒนาสามปีจึงมีลักษณะอย่างน้อย 4 ประการด้วยกัน คือ

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

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

การจัดทำแผนพัฒนามีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ

(1) เป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติโดยมีแนวคิดที่ว่า ภายใต้ยุทธศาสตร์พัฒนาหนึ่งๆ จะมีแนวทางการพัฒนาได้มากกว่าหนึ่งแนวทาง และภายใต้แนวทางการพัฒนาหนึ่งๆ จะมีโครงการ/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 และรายละเอียด ทางเทคนิคพอสมควร เพื่อให้สามารถกำหนดรายการในแผนพัฒนาที่จะนำไปใช้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

## 1.3 ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

แผนพัฒนาสามปีเป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้น การจัดทำแผนพัฒนาสามปีต้องกรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการมี 7 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

### ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผน

มี 2 กิจกรรมที่ต้องดำเนินการ คือ

(1) หน่วยงานที่รับผิดชอบ การจัดทำแผนพัฒนาพบผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ความสำคัญ และความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

(2) หน่วยงานที่รับผิดชอบ แจกโครงการที่ได้รับอนุมัติให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

### ขั้นตอนที่ 2 การคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางในการพัฒนา

(1) สรุพยยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพร้อมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น

(2) จัดประชุมประชาคมท้องถิ่นร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่จะทำแผนพัฒนาสามปี

(3) พัฒนาว่าจะมีโครงการ /กิจกรรมอะไรบ้างที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแนวทางการพัฒนาที่คัดเลือกมาใช้เป็นกรอบในการพัฒนา

(4) โครงการ/กิจกรรมจะมีจำนวนมาก จึงต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(ก) พิจารณาความเกี่ยวเนื่องกันระหว่างยุทธศาสตร์หรือระหว่างแนวทางการพัฒนา

(ข) ให้พิจารณานำโครงการ /กิจกรรมจากแผนชุมชนที่เกินขีดความสามารถในการดำเนินการของชุมชนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์พัฒนามาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

(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 การคัดเลือกยุทธศาสตร์พัฒนา การจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนา การตัดสินใจเลือกแนวทางการพัฒนาในห้วงสามปี

### ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา

(1) คัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนา มาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา

(2) พิจารณากำหนดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนา โดยดูจาก

- ความจำเป็นเร่งด่วน
- ชีตความสามารถทางทรัพยากรการบริหารของ อปท.
- ความเชื่อมโยงของกิจกรรมและระยะเวลาที่จะดำเนินการ
- 

### ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนา

โดยคัดเลือกโครงการที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปีมาจัดทำรายละเอียดโครงการในด้านเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ งบประมาณ ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ และตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยเน้นโครงการกิจกรรมที่ต้องทำในปีแรก เพื่อให้สามารถนำไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้

### ขั้นตอนที่ 6 การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี

(1) ประกอบด้วย 5 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 บทนำ

ส่วนที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญ

ส่วนที่ 3 สรุปผลการพัฒนาที่ท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา

ส่วนที่ 4 สรุปยุทธศาสตร์และแนวทางในการพัฒนาในช่วงสามปี

ส่วนที่ 5 บัญชีโครงการ/กิจกรรม

ภาคผนวก: ก แผนที่ตามแผนพัฒนาท้องถิ่น

ข การประเมินคุณภาพของแผน

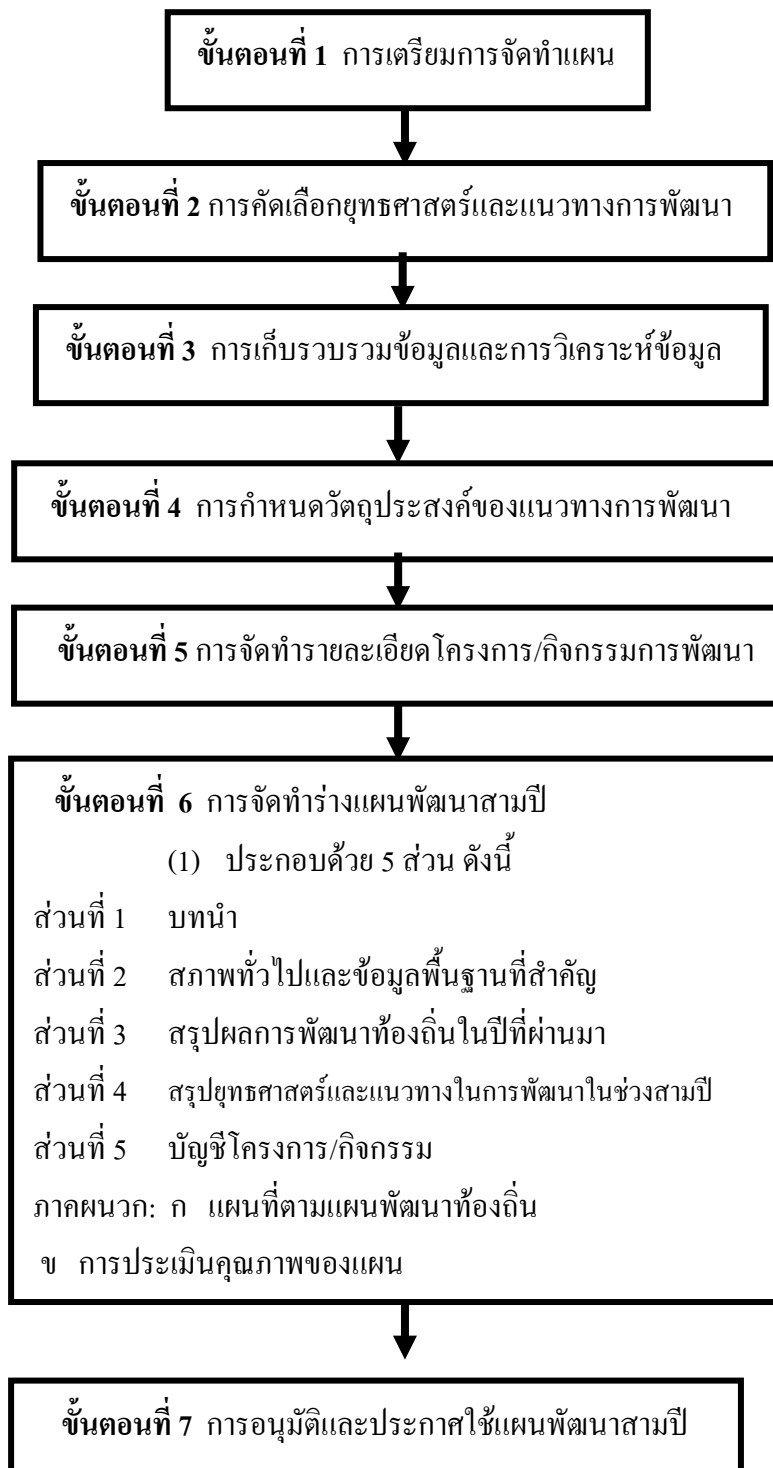
(2) จัดเวทีประชาคมเพื่อเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีและรับฟังข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ เพื่อนำไปปรับปรุงให้สมบูรณ์ต่อไป

(3) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนาสามปีที่ปรับปรุงแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณา

### ขั้นตอนที่ 7 การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

- ท้องถิ่น
- (1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีที่ผ่านการพิจารณาให้ผู้บริหารท้องถิ่น
  - (2) ผู้บริหารท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนาสามปีเสนอขอรับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น
  - (3) เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก สภาท้องถิ่นจะส่งแผนพัฒนาสามปีให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้ และนำไปปฏิบัติ รวมทั้งแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประกาศให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบโดยทั่วกัน

### ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี



#### 1.4 ประโยชน์ของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

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