

บทที่ ๑ บทนำ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผน พัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ ๒ ประเภท คือแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปี “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา” หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๑๐.๒/ว ๑๕๙๖ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๖ เรื่อง แนวทางและหลักเกณฑ์การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๑๐.๒/ว ๔๘๓๐ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๖ เรื่องแนวทางและหลักเกณฑ์การจัดทำและประสานแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๖๐) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อกำหนดทิศทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปีสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ยุทธศาสตร์พัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตจังหวัดตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงโดยคำนึงถึงการบูรณาการยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) ยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และแนวทางดำเนินการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ ยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ บัญญัติให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองแล้วยังมีอำนาจหน้าที่ในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดอีกด้วยเนื่องจากการวางแผนทั้งในระยะสั้น และระยะยาวเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย กำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและการดำเนินการตามแผนความเป็นอิสระนั้นไม่ได้หมายถึงความเป็นอิสระในฐานะเป็น “รัฐอิสระ” แต่เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะบางส่วน และยังคงอยู่ในการกำกับดูแลหรือตรวจสอบโดยรัฐบาลและประชาคมอีกด้วยผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตระหนักว่าแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับต่างๆ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรม และรัฐวิสาหกิจต่างๆ ซึ่งเป็นแผนระดับชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดในระดับจังหวัด ตลอดจนยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาอำเภอในระดับอำเภอ ซึ่งในการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาระดับจังหวัดและอำเภอนั้น ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาคมจะมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย

การวางแผนเป็นการพิจารณาและกำหนดแนวทางปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่ปรารถนาเปรียบเสมือนเป็นสะพานเชื่อมโยงระหว่างปัจจุบันและอนาคต (where we are to where we want to go) เป็นการคาดการณ์สิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น ฉะนั้น การวางแผนจึงเป็นกระบวนการทางสติปัญญา ที่พิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติงาน มีรากฐานการตัดสินใจตามวัตถุประสงค์ ความรู้และการคาดคะเน อย่างใช้ดุลยพินิจ การวางแผนจึงมีความเกี่ยวข้องกับการ

คาดการณ์ต่างๆ ในอนาคตและตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด โดยผ่านกระบวนการคิดก่อนทำ จึงกล่าวได้ว่า การวางแผนคือ ความพยายามที่เป็นระบบ (systematic attempt) เพื่อตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับอนาคตเพื่อให้องค์กรหรือเทศบาลฯ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ปรารถนา นั้น

องค์ประกอบ ประกอบด้วยลักษณะของแผนยุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์ ขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและประโยชน์ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยนำเสนอ ดังนี้

๑.๑ ลักษณะของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๘ ได้กำหนดให้มีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นแผนระยะยาว การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นกระบวนการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุและแนวทางในการบรรลุบนพื้นฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้าน และเป็นระบบ ทั้งนี้ จะต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น และปัญหา/ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์มีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นแผนพัฒนาที่มุ่งไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต เป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มุ่งไปสู่สภาพการณ์อันพึงประสงค์ได้อย่างเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง โดยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจึงเป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องกำหนดถึงสภาพการณ์ที่ต้องการจะบรรลุและแนวทางในการที่จะทำให้บรรลุถึงสภาพการณ์นั้น

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ดีจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านเป็นระบบ ทั้งนี้ เพื่อให้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนพัฒนายุทธศาสตร์การพัฒนา

๑) เพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองต่อปัญหา ความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

๒) เพื่อเป็นกรอบ แนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองพลับ

๓) เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนตำบล หนองพลับ มีแผนยุทธศาสตร์ขององค์กร และสามารถชี้แจงเป็นเครื่องมือในการบริหารงบประมาณ ทรัพยากรต่างๆ ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

๔) เป็นการเตรียมความพร้อมใน การจัดเตรียมโครงการ/กิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ ให้อยู่ในลักษณะเป็นแนวทางพัฒนาที่พร้อมจะบรรจุในแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล หนองพลับ สามารถนำไปปฏิบัติได้ทันทีเมื่อได้รับงบประมาณ

๕) เพื่อให้ทราบถึงลักษณะของแผน วัตถุประสงค์ ขั้นตอนในการดำเนินการและประโยชน์ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

๖) เพื่อนำมาซึ่งการวิเคราะห์ศักยภาพการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองพลับ

๗) เพื่อให้ทราบถึงวิสัยทัศน์ ภารกิจ วัตถุประสงค์และเป้าหมาย ทิศทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองพลับในอนาคต

๘) เพื่อให้ทราบถึงยุทธศาสตร์ในการพัฒนาว่ามียุทธศาสตร์ใดบ้าง เพื่อนำมาจัดทำแนวทางการพัฒนาให้มีความเชื่อมโยง และสอดคล้องกันระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาชุมชน

๙) เพื่อให้ทราบถึงแนวทางและกลไกในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในช่วงต่อไปและเป็นการสร้างแนวทางการมีส่วนร่วมในท้องถิ่น

๑.๓ ขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ขั้นตอนที่ ๑ การเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ขั้นตอนที่ ๒ การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ

ขั้นตอนที่ ๓ การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน

ขั้นตอนที่ ๔ การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ ๕ การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ขั้นตอนที่ ๖ การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ ๗ การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา และแนวทางการพัฒนา

ขั้นตอนที่ ๘ การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ ๙ การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ หมวด ๓ การจัดทำแผนพัฒนา ข้อ ๑๖ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

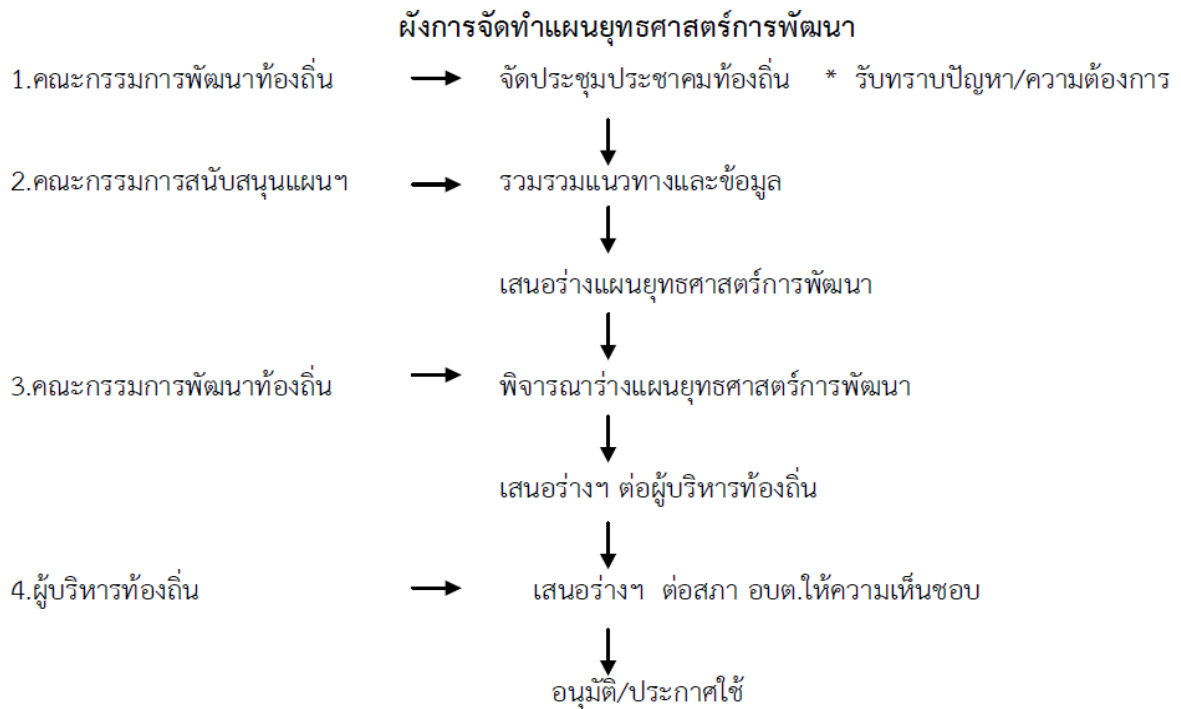
๑) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่างๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

๒) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมแนวทางและข้อมูล นำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

๓) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

๔) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น และประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วผู้บริหาร ท้องถิ่น จึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไป



๑.๔ ประโยชน์ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

การวางแผนและการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่ดีย่อมส่งผลให้เกิดประโยชน์ดังต่อไปนี้

๑) บรรลุจุดมุ่งหมาย (Attention of Objectives) การวางแผนและการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น ทุกครั้งจะมีจุดมุ่งหมายปลายทาง เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์การบริหารท้องถิ่นที่กำหนด เป็นงานชิ้นแรกของการวางแผน ถ้าจุดมุ่งหมายที่กำหนดมีความชัดเจน จะทำให้การบริหารแผนมีทิศทางมุ่งตรงไปยังจุดมุ่งหมาย ที่กำหนดไว้ได้อย่างสะดวกและเกิดผลดี

๒) ประหยัด (Economical Operation) การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นเป็นการใช้สติปัญญาเพื่อคิดวิธีการให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่คาดการณ์ไว้ ทำให้เกิดประสิทธิภาพ มีการประสานงานและร่วมกิจกรรม ที่ดำเนินมีความต่อเนื่อง ก่อให้เกิดความเป็นระบบ ทำให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ เกิดความคุ้มค่า นับว่าเป็นการลดต้นทุนที่ดี ก่อให้เกิดการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า

๓) ลดความไม่แน่นอน (Reduction of Uncertainty) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่นช่วยลดความไม่แน่นอนในอนาคต เพราะการวางแผนยุทธศาสตร์ เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ล่วงหน้าเหตุการณ์ในอนาคตการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ เป็นผลมาจากการวิเคราะห์พื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้น แล้วทำการคาดคะเน วิเคราะห์เหตุการณ์ในอนาคตและหาแนวทางพิจารณาป้องกันเหตุการณ์ไม่แน่นอนที่จะเกิดขึ้นไว้แล้ว

๔) เป็นเกณฑ์ในการควบคุม (Basis of control) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นช่วยให้ผู้บริหารได้กำหนดหน้าที่การควบคุมขึ้น ทั้งนี้ การวางแผนและการควบคุมเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออกเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการควบคู่กัน อาศัยซึ่งกันและกัน คือ ถ้าไม่มีการวางแผนก็ไม่สามารถมีการควบคุม กล่าวได้ว่าแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา สามารถกำหนดจุดมุ่งหมายและมาตรฐานการปฏิบัติงานในหน้าที่การควบคุม

๕) ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมและการสร้างสรรค์ (Encourages innovation and Creativity) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น เป็นพื้นฐานในด้านการตัดสินใจ และเป็นสิ่งที่ช่วยให้เกิดแนวความคิดใหม่ ๆ (นวัตกรรม) และความคิดสร้างสรรค์ ทั้งนี้ เนื่องจากขณะที่ฝ่ายบริหารจัดการ มีการวางแผนกัน เป็นการระดมความรู้

สติปัญญาของคณะผู้ทำงาน ให้เกิดความคิดใหม่ ๆ และความคิดสร้างสรรค์ นำมาใช้ประโยชน์ และยังเป็นการสร้างทัศนคติการมองอนาคตระหว่างคณะผู้บริหาร ข้าราชการและพนักงาน ในการร่วมพัฒนาท้องถิ่น

๖) พัฒนาแรงจูงใจ (Improves Motivation) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่ดีจะเป็นการบ่งชี้ให้เห็นถึงความร่วมแรง ร่วมใจในการทำงานของคณะผู้บริหาร และยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นการพัฒนาแรงจูงใจเป็นเครื่องมือที่ดีสำหรับผู้บริหารในอนาคต

๗) พัฒนาการแข่งขัน (Improves Competitive Strength) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ ทำให้องค์กรมีการแข่งขันกันมากกว่าองค์กรที่ไม่มีการวางแผนหรือมีการวางแผน ที่ขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะการวางแผนจะเกี่ยวข้องกับการขยายขอบข่ายการทำงาน เปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน ปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตทำให้เกิดการประสานงานที่ดี (Better Coordination) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นได้สร้างความมั่นใจในเรื่องเอกภาพที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร ทำให้โครงการ/กิจกรรมต่างๆ ที่จัดวางไว้ มุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกันขององค์กร