

การประยุกต์ใช้ระบบท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พันธุทิพย์ นนทรีย์¹ รัชฎมิ ใจกล้า¹ และ อรรถชัย จินตะเวช¹

บทคัดย่อ

ประเด็น (Background): การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังขาดระบบที่ช่วยในการจัดทำแผนพัฒนา การวิเคราะห์ และการติดตามผลการดำเนินงาน รวมทั้งเพื่อให้ชุมชน และกลุ่มกิจกรรมของชุมชนสามารถจัดทำโครงการที่ต้องการเสนอขอรับความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถเสนอโครงการไปยังประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเชื่อมโยงโครงการที่ผ่านการพิจารณาในประชาคมตำบลเข้าบรรจุในแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรง **จุดประสงค์:** เพื่อพัฒนาโปรแกรมให้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล) ในการช่วยจัดทำแผนพัฒนา การวิเคราะห์ และการติดตามผลการดำเนินงาน และเชื่อมโยงโครงการจากชุมชน โดยชุมชนกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ สามารถทำการเสนอโครงการไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ **วิธีการศึกษา:** ศึกษาขั้นตอนและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อออกแบบและพัฒนาระบบแผนพัฒนาสำหรับการจัดทำแผนพัฒนา ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 **ผลการศึกษา:** ได้ระบบแผนพัฒนาท้องถิ่น สำหรับการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเชื่อมโยงโครงการของชุมชนหรือกลุ่มวิสาหกิจชุมชนเข้าสู่แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **สรุป:** ระบบแผนพัฒนาท้องถิ่นสามารถเชื่อมโยงแผนยุทธศาสตร์ แผนสามปี แผนการดำเนินงาน เข้าด้วยกันและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเชื่อมโยงโครงการจากชุมชน/กลุ่มวิสาหกิจในระดับตำบลเข้าสู่แผนงานของตน ซึ่งโครงการเหล่านี้มาจากการสร้างโครงการด้วยตนเองของชุมชนหรือกลุ่มวิสาหกิจชุมชน โดยเสนอไปยังกระบวนการประชาคมหมู่บ้าน และประชาคมตำบลในการพิจารณาตามลำดับ จนเข้าสู่การนำเข้าบรรจุในแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระบบแผนพัฒนาช่วยในการจัดทำ การวิเคราะห์การกระจายด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการติดตามผลการดำเนินงานโครงการตามแผนพัฒนาท้องถิ่น

คำสำคัญ: แผนพัฒนาท้องถิ่น

บทนำ

แผนพัฒนาท้องถิ่น เป็น แผนงานโครงการซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้น เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การพัฒนา การแก้ไขปัญหาและการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

การจัดทำแผนพัฒนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องนำปัญหาความต้องการจากชุมชนที่เกินศักยภาพของชุมชนที่จะดำเนินการเองได้มาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนา เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพขององค์กรปกครองส่วน

¹ ศูนย์วิจัยเพื่อเพิ่มผลผลิตทางเกษตร คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนา และให้ชุมชน กลุ่มกิจกรรม กลุ่มวิสาหกิจในชุมชนสามารถเสนอโครงการกิจกรรม ที่ต้องการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนา

การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังขาดระบบที่ช่วยในการจัดทำแผนพัฒนา อีกทั้ง เพื่อให้ชุมชนหรือกลุ่มวิสาหกิจชุมชนสามารถจัดทำโครงการที่ต้องการเสนอขอรับความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อบรรจุโครงการในแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเสนอไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรง

ตรวจเอกสาร

แผนพัฒนาของท้องถิ่น ประกอบไปด้วย

1. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

2. แผนพัฒนาสามปี

แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนกำหนดกรอบควบคุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงแผนเป็นประจำทุกปี ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาสามปี จะมีความเชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยการนำโครงการกิจกรรมจากแผนพัฒนาสามปี ไปจัดทำงบประมาณประจำปี

แผนพัฒนาสามปี เป็นการนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ โดยภายใต้ยุทธศาสตร์หนึ่ง ๆ จะมีแนวทางการพัฒนาได้หลายแนวทาง และภายใต้แนวทางการพัฒนาหนึ่ง ๆ จะมีโครงการ/กิจกรรมได้มากกว่าหนึ่งโครงการ/กิจกรรม และในการจัดทำโครงการให้ดำเนินถึงความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ โดยคำนึงถึงสถานะทางการคลังของท้องถิ่น และความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใกล้เคียงความเป็นจริง และในการจัดทำโครงการให้มีการจัดลำดับความสำคัญ ความเร่งด่วนของโครงการ กล่าวคือ โครงการที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและมีความจำเป็นเร่งด่วนมากต้องนำไปปฏิบัติก่อน โดยอาจแยกประเภทของโครงการออกอย่างน้อยเป็น 3 ประเภท คือ

- โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง
- โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอุดหนุนให้หน่วยงานอื่นดำเนินการตามที่มีระเบียบ กฎหมาย กำหนดไว้
- โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น

ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีจะต้องใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดย ให้สนับสนุนให้มีการจัดทำแผนชุมชนให้เกิดขึ้นในทุกพื้นที่ โดยการให้คำแนะนำในการจัดทำ ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ สนับสนุนข้อมูลเพื่อการจัดทำแผนชุมชน สนับสนุนการจัดเวทีประชาคม และการจัดเวทีประชาคมท้องถิ่น แล้วนำโครงการ/กิจกรรม

ที่ต้องดำเนินการร่วมกับชุมชน หรือโครงการ/กิจกรรมที่เกื้อหนุนภาพของชุมชนมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นกระบวนการสำคัญที่ต้องดำเนินการ และต้องมีประชาคมเข้าร่วมประชุมทุกครั้ง และมีการจัดทำบันทึกรายงานการประชุม เพื่อเป็นการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากภาคประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภายหลัง

การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดระบบในการจัดทำแผนและเชื่อมโยงโครงการจากชุมชนหรือกลุ่มวิสาหกิจชุมชน โดยระบบแผนพัฒนาสามารถเชื่อมโยงโครงการของชุมชนหรือกลุ่มกิจกรรมเข้าสู่แผนพัฒนาของตนได้ (จาก การออกแบบและพัฒนาระบบฐานข้อมูลสำหรับการวางแผนตามระบบของ อบต. ในโปรแกรมเชื่อมโยงท้องถิ่นไทย ๒.๐)

3. แผนการดำเนินงาน (ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ)

ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ หมายถึง แผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่แสดงถึงรายละเอียดแผนงาน โครงการ/กิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณนั้น คณะผู้วิจัยกำลังร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการพัฒนาระบบการนำเข้าข้อมูล และการแสดงผลข้อมูลผ่านระบบท้องถิ่นไทย

อุปกรณ์และวิธีการ

ศึกษาขั้นตอนและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อออกแบบและพัฒนาระบบแผนพัฒนาสำหรับการจัดทำแผนพัฒนา สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 โดยมีอุปกรณ์ที่ต้องการดังนี้

1. แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

- แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา
- แผนสามปี
- ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ

2. โครงการของกลุ่มกิจกรรม, กลุ่มวิสาหกิจ หรือโครงการจากหมู่บ้าน ซึ่งโครงการต่าง ๆ เหล่านี้มาจากการสร้างโครงการของชุมชน เช่น กลุ่มวิสาหกิจจัดทำโครงการของกลุ่มเพื่อเสนอขอรับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ระบบท้องถิ่นไทยได้มีการจัดทำแผนวิสาหกิจ ในการวางแผนการผลิตสินค้าและบริการและการเพิ่มระบบบัญชีให้กับกลุ่มวิสาหกิจเพื่อสนับสนุนกลุ่มในการบริหารจัดการ

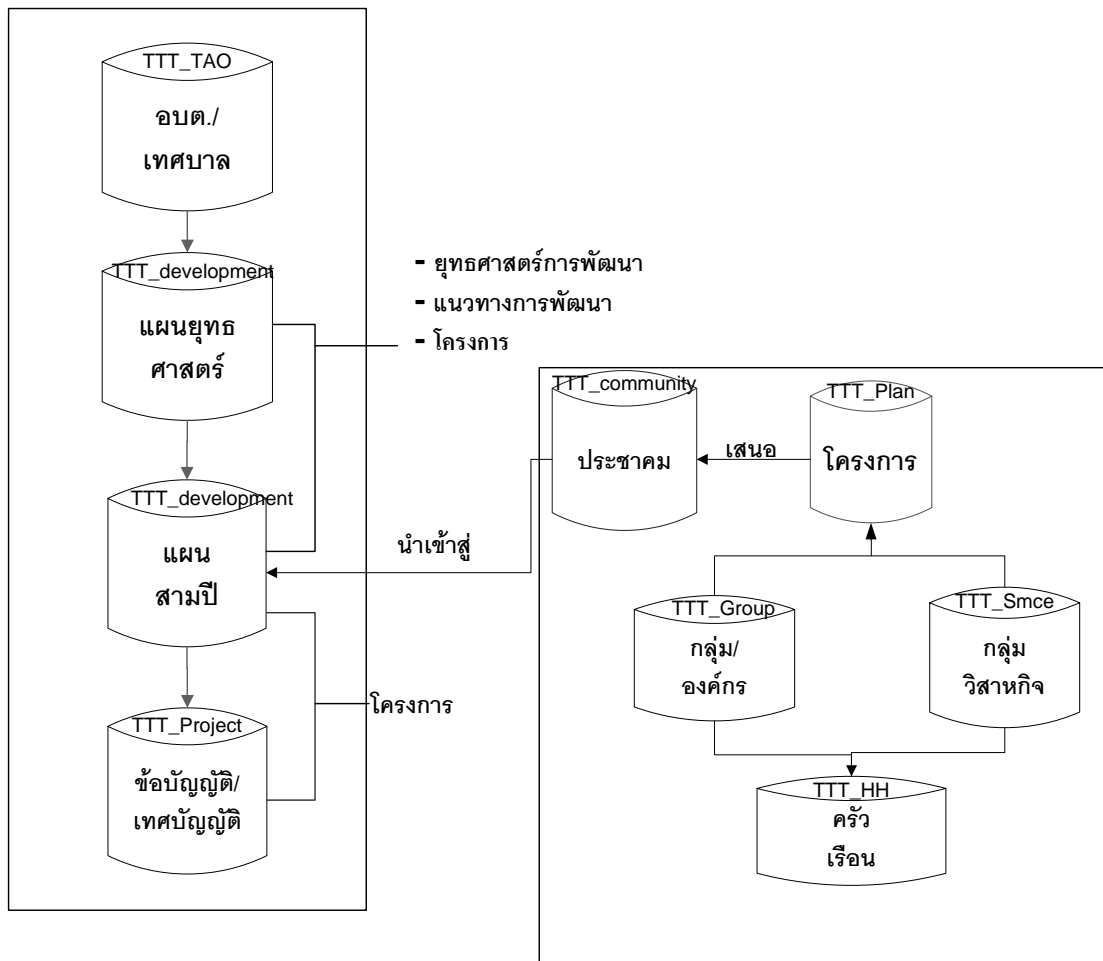
ผลการศึกษา

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจะประกอบไปด้วย แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนสามปี แผนการดำเนินงาน (ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ) โดยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและระบบท้องถิ่นไทย จะมีการเชื่อมโยงโดยสังเขปดังนี้ (ภาพที่ 1)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (ภาพที่ 2) แผนสามปี (ภาพที่ 3) แผนการดำเนินการ (ภาพที่ 4) โดยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี การจัดทำแผนพัฒนาสามปีจะต้องมีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขต

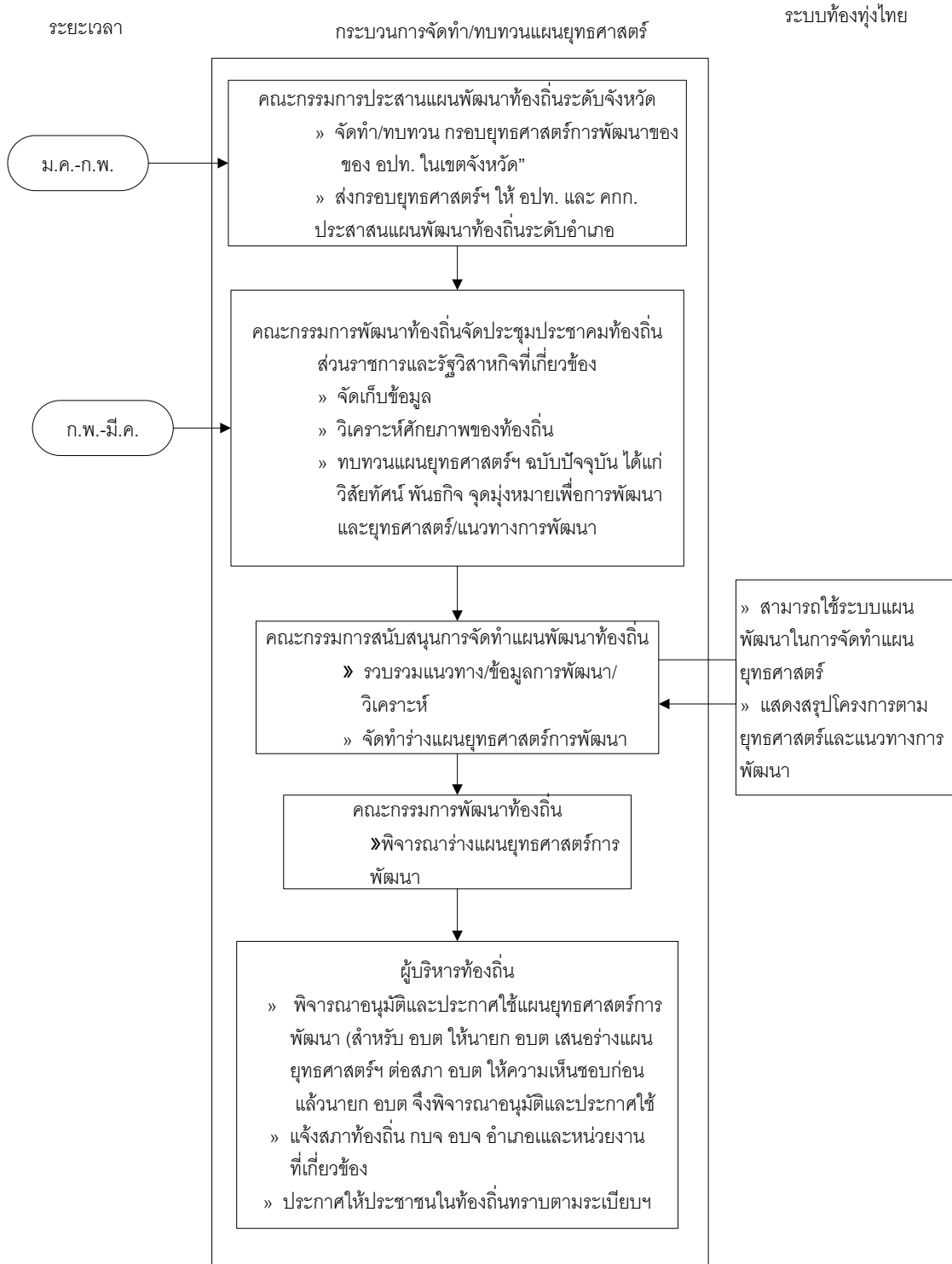
จังหวัด และแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ และใช้ แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (แผนการดำเนินงาน)

ในส่วนของแผนพัฒนาสามปี จะมีการนำโครงการ/กิจกรรมที่เป็นปัญหาความต้องการของประชาชนจากการจัดเวทีประชาคมท้องถิ่นมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี ทั้งนี้เพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและเป็นจุดเชื่อมต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับปัญหาความต้องการของประชาชน โดยระบบท้องถิ่นไทยจะเชื่อมโยงแผนพัฒนาท้องถิ่นทั้งสามแผนเข้าด้วยกัน และเชื่อมโยงโครงการของชุมชนหรือกลุ่มวิสาหกิจชุมชนที่ผ่านกระบวนการประชาคมท้องถิ่น ได้แก่ประชาคมหมู่บ้านและประชาคมตำบลไปยังระบบแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพื่อบรรจุเข้าสู่แผนพัฒนาท้องถิ่น



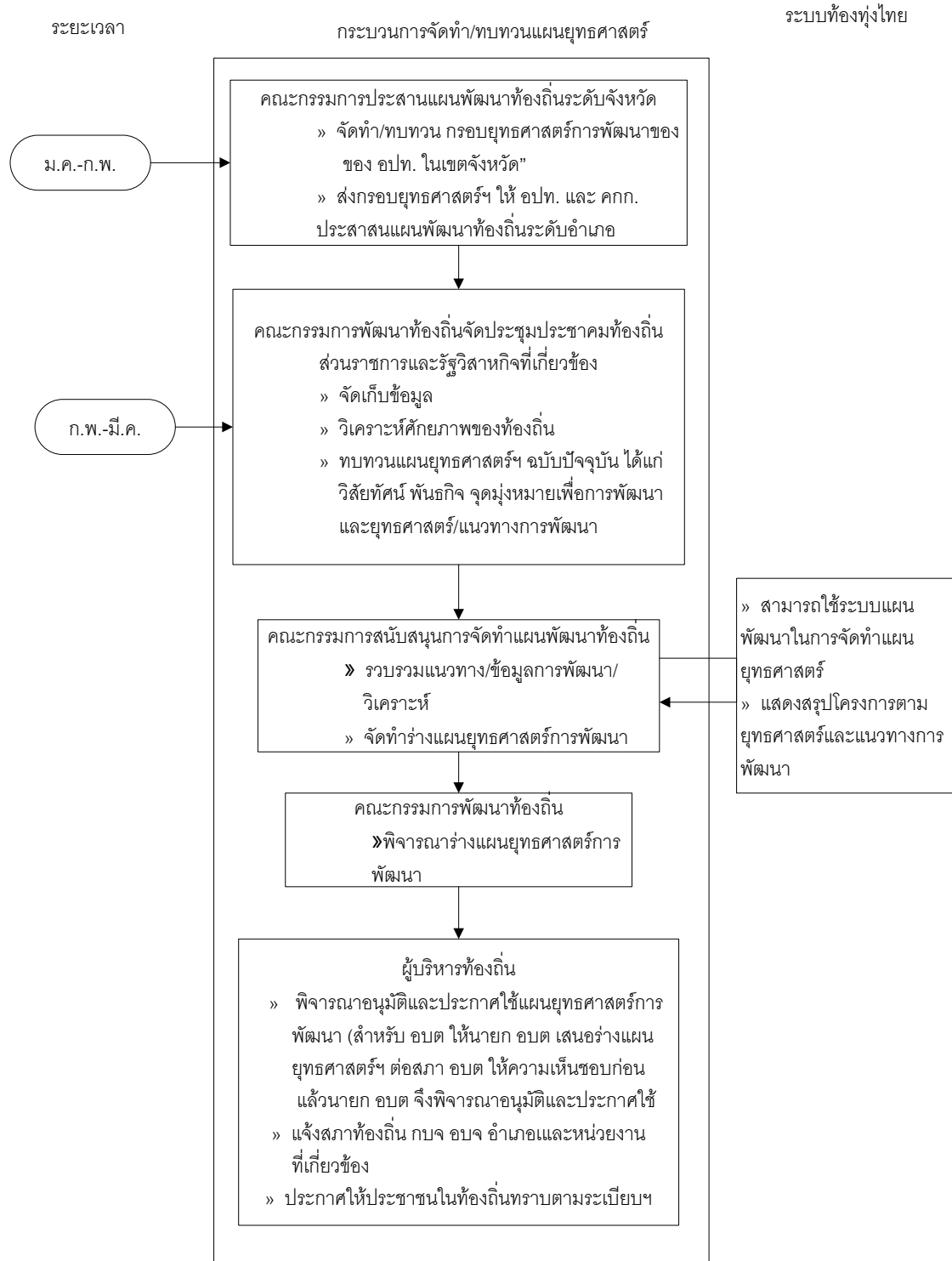
ภาพที่ 1. แผนผังแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระบบท้องถิ่นไทย

แผนภูมิกระบวนการจัดทำ/ทบทวน
แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการนำใช้ระบบท้องถิ่นไทย



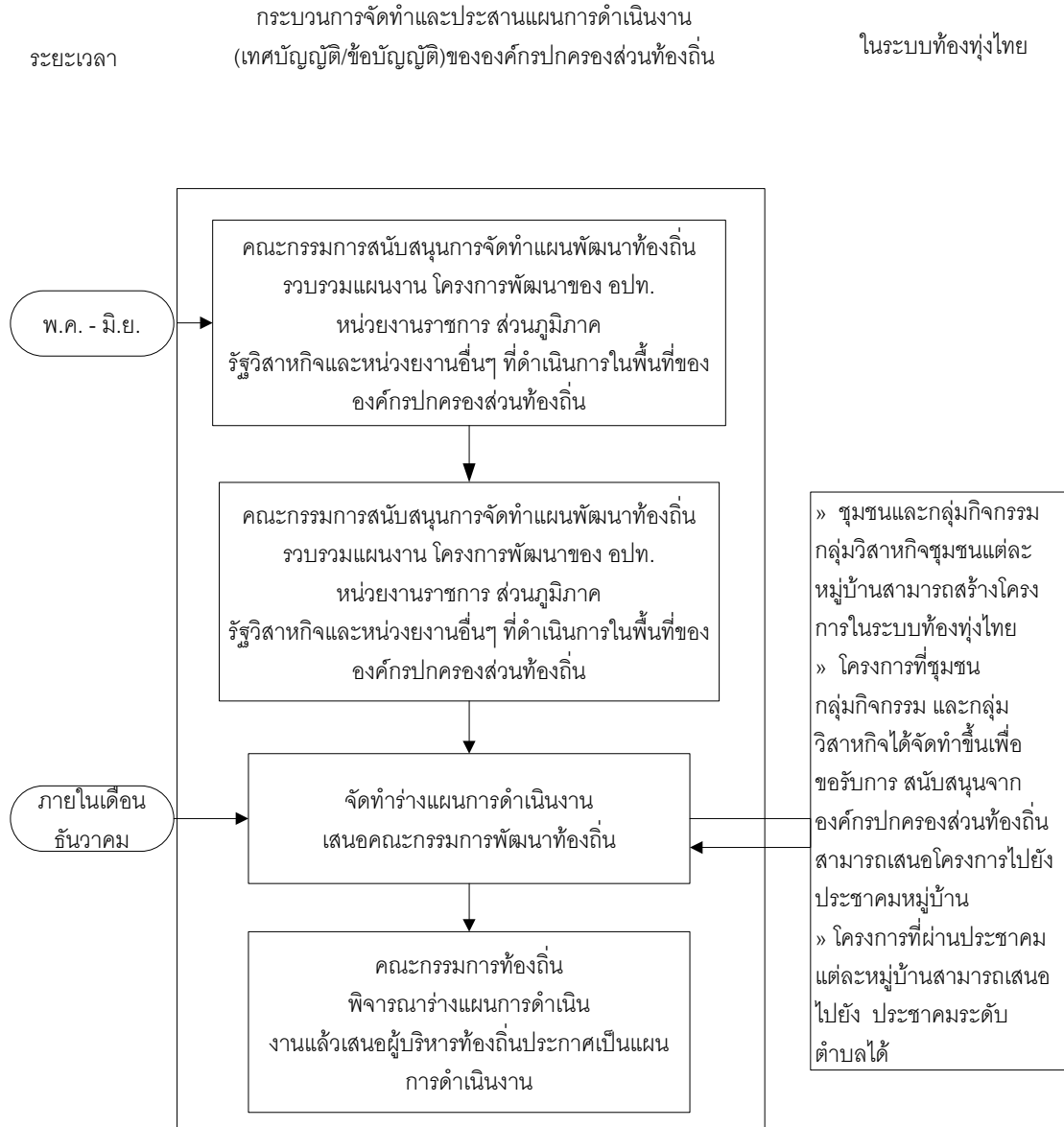
ภาพที่ 2. กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและการนำใช้ระบบแผนพัฒนาในระบบท้องถิ่นไทย

แผนภูมิกระบวนการจัดทำ/ทบทวน
แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการนำใช้ระบบท้องถิ่น
ระบบท้องถิ่น



ภาพที่ 3. กระบวนการจัดทำแผนสามปีและการนำใช้ระบบแผนพัฒนาในระบบท้องถิ่น

แผนภูมิกระบวนการจัดทำ/ทบทวน
แผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการนำใช้ระบบท้องถิ่น



ภาพที่ 4. กระบวนการจัดทำแผนการดำเนินงานกับการนำใช้ระบบแผนพัฒนาในระบบท้องถิ่น

โดยมีรายละเอียดขั้นตอน ของการจัดทำแผนพัฒนาต่าง ๆ ดังนี้

1. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

กระบวนการจัดทำแผนสามปี จะมีการเชื่อมโยงโครงการมีมาจากชุมชน หรือกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อบรรจุเข้าสู่แผนสามปี โดยชุมชนหรือกลุ่มวิสาหกิจต่าง ๆ สามารถเสนอโครงการนั้นเข้าสู่กระบวนการประชาคมหมู่บ้าน และประชาคมตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเชื่อมโยงโครงการของชุมชนที่เสนอมานั้นเข้าบรรจุในแผนพัฒนา (แผนสามปี) ได้

2. แผนสามปี

3. แผนการดำเนินงาน

การวิเคราะห์ และติดตามผลของแผนพัฒนา

ระบบแผนพัฒนาท้องถิ่น จะช่วยในการวิเคราะห์และติดตามผลของแผนพัฒนาดังต่อไปนี้

- 1) จำนวนโครงการและงบประมาณตามแผนพัฒนาสามปี แสดงจำนวนโครงการทั้งหมด และงบประมาณทั้งหมด จำแนกตามยุทธศาสตร์การพัฒนาแต่ละปีการพัฒนา
- 2) จำนวนโครงการตามแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดในแต่ละปีการพัฒนา
- 3) ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาประจำปี แสดงผลการดำเนินงานของโครงการ ได้แก่ จำนวนโครงการที่เสร็จ จำนวนโครงการที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการ จำนวนโครงการที่มีการยกเลิก จำนวนโครงการที่มีการเพิ่มเติมประจำปีนั้น
- 4) การเบิกจ่ายงบประมาณประจำปี แสดงการเบิกจ่ายงบประมาณของแต่ละปีตามยุทธศาสตร์การพัฒนา
- 5) โครงการที่ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจประจำปี แสดงโครงการที่ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของแต่ละปี และผลการดำเนินงาน ว่ามีผลการดำเนินงานแล้วเสร็จ อยู่ในระหว่างการดำเนินการ หรือยังไม่ได้ดำเนินงาน รวมทั้งงบประมาณที่ได้รับ และงบประมาณที่เบิกจ่ายไป
- 6) โครงการที่สนับสนุนให้กับกลุ่มกิจกรรม/กลุ่มวิสาหกิจชุมชน แสดงโครงการของกลุ่มกิจกรรมหรือกลุ่มวิสาหกิจชุมชนที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลการดำเนินงาน งบประมาณที่ได้รับ และงบประมาณที่เบิกจ่ายไป

สรุป

ระบบแผนพัฒนาท้องถิ่นจะช่วยในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยระบบจะเชื่อมโยงแผนพัฒนาทั้ง 3 แผนพัฒนาได้แก่ แผนยุทธศาสตร์ แผนสามปี แผนการดำเนินงาน (เทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติ)

ระบบแผนพัฒนาสามารถเชื่อมโยงโครงการของกลุ่มวิสาหกิจชุมชน/ชุมชน กลุ่มวิสาหกิจชุมชน ที่ได้จัดทำและเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนจากส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าสู่ระบบแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแผนสามปี และชุมชน/กลุ่มวิสาหกิจชุมชนสามารถจัดทำโครงการของตน ในระบบจัดการโครงการในการจัดทำแผนงานโครงการของตนโดยเสนอไปยังประชาคมหมู่บ้านเพื่อเข้ากระบวนการพิจารณาโครงการ และโครงการที่ได้รับการพิจารณาของแต่ละหมู่บ้านจะนำเสนอต่อไปยังระดับตำบล เพื่อเข้าสู่กระบวนการประชาคมตำบลในการที่จะเสนอโครงการเข้าบรรจุแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

อีกทั้งระบบแผนพัฒนาท้องถิ่นสามารถช่วยในการสรุปวิเคราะห์ดังนี้ สรุปจำนวนโครงการตามยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาการกระจายงบประมาณของแต่ละโครงการตามยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาตามแผนงานต่าง ๆ การกระจายของงบประมาณให้กับโครงการที่มาจากข้อเสนอความต้องการมาจากของชุมชน และสรุปงบประมาณรายได้และรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการติดตามและประเมินผลโครงการตามแผนพัฒนาท้องถิ่น

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา http://www.thailocaladmin.go.th:15030/e_book/eb3/eb3.htm.