กระบวนการแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘

๑. บทนำ

แผนพัฒนาท้องถิ่น ถือเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดรายละเอียดของกระบวนการแผนพัฒนาท้องถิ่นตั้งแต่การจัดทำ การนำไปสู่การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล บทความนี้ จึงอธิบายรายละเอียดกระบวนการแผนพัฒนาท้องถิ่นข้างต้น ประกอบด้วย ประเภทและลักษณะของแผนพัฒนาท้องถิ่น การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การแปลงแผนสู่การปฏิบัติ และการติดตามและประเมินผล ดังนี้

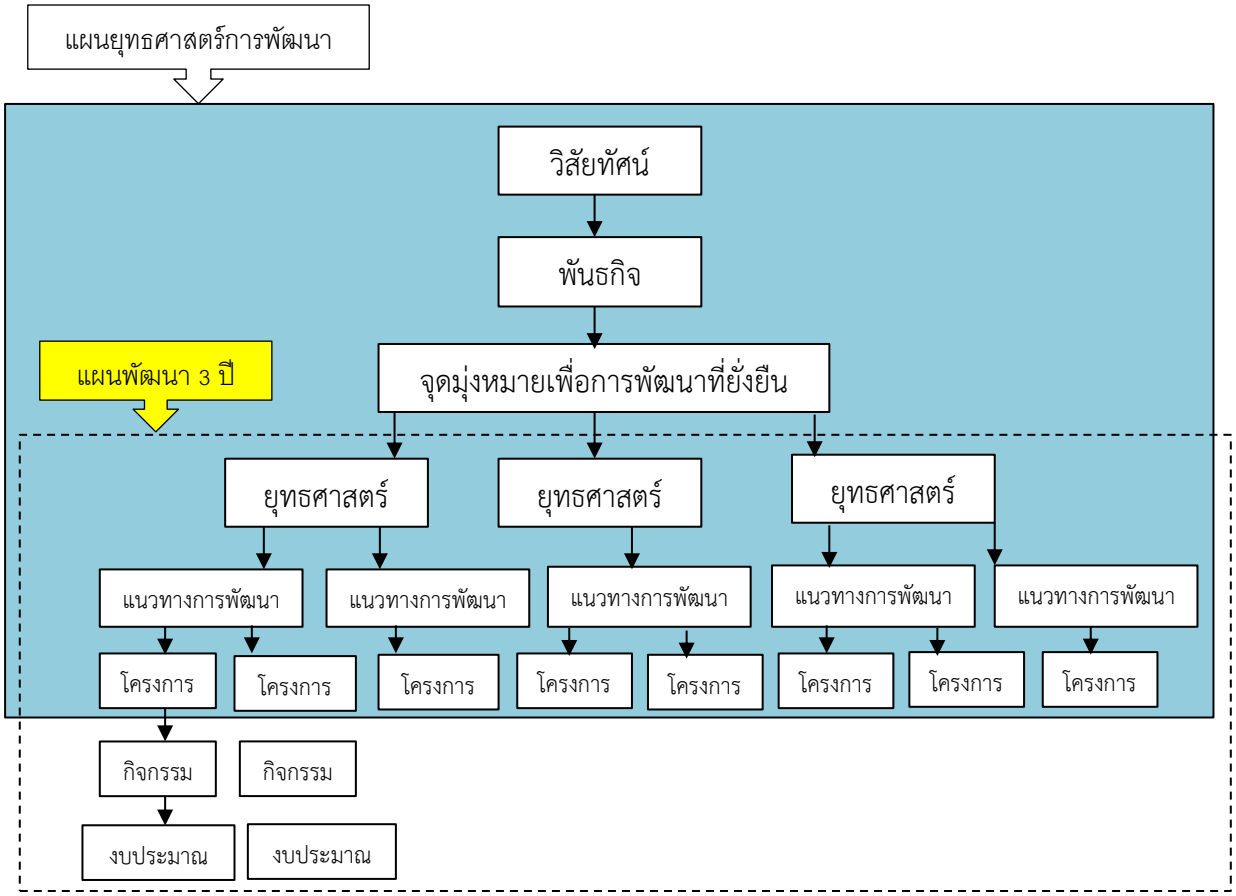
๒. ประเภทและลักษณะของแผนพัฒนาท้องถิ่น

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ จำแนกแผนพัฒนาท้องถิ่นออกเป็น ๒ ประเภท คือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปี โดยมีลักษณะดังนี้

๒.๑ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาว เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่แสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมายการพัฒนา ยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และชุมชน รวมทั้งสอดคล้องบริบทการพัฒนาของท้องถิ่น

๒.๒ แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวน เพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

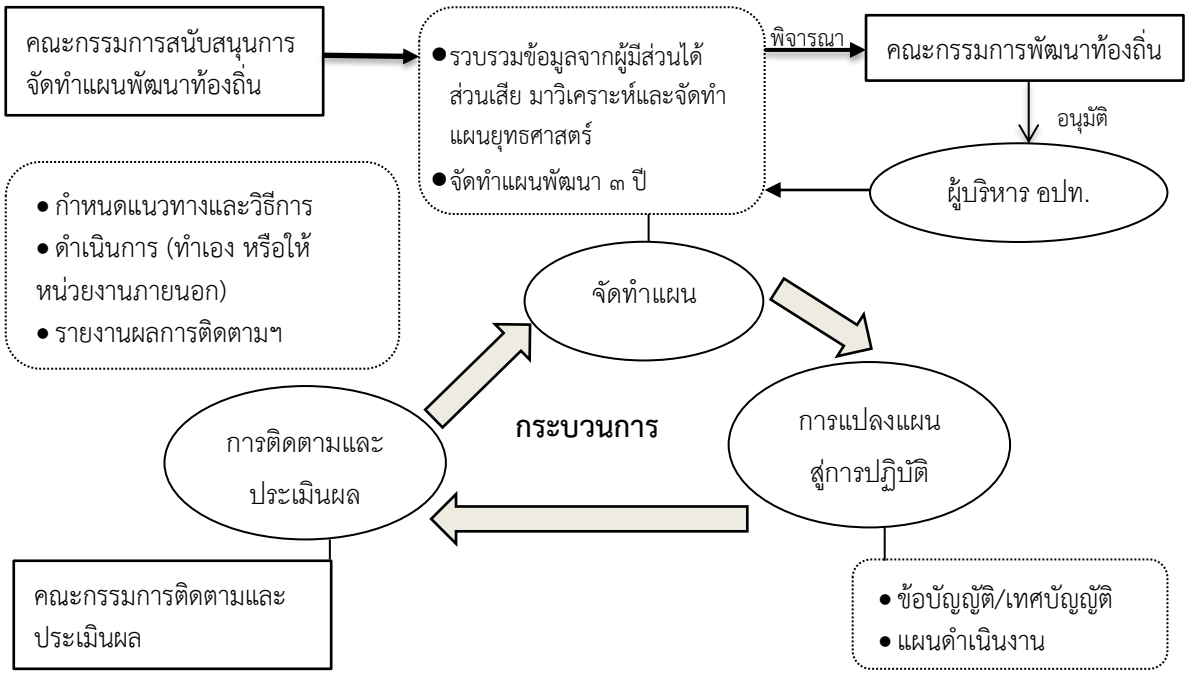
ทั้งแผนพัฒนายุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปี มีความเชื่อมโยงและเกี่ยวเนื่องกัน โดยแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นเสมือนแผนตั้งต้น ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องทำเป็นอันดับแรก เพราะเป็นเสมือนกรอบทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาว โดยมีวิสัยทัศน์ ที่แสดงถึงเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่นตามระยะเวลาที่กำหนด เช่น กำหนดไว้เป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะ ๕ ปี หมายความว่า ในอีก ๕ ปีข้างหน้าการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไปสู่วิสัยทัศน์ที่วางไว้ให้ได้ ส่วนแผนพัฒนาสามปี จะเป็นแผนที่แสดงรายละเอียดที่ประกอบด้วยโครงการ/กิจกรรม วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และงบประมาณที่จะดำเนินการ ซึ่งความสำเร็จของแผนพัฒนาสามปี จะเป็นสิ่งสะท้อนให้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาบรรลุเป้าหมายไปด้วย ดังนั้น โครงการ/กิจกรรมในแผนพัฒนาสามปี จึงเป็นโครงการ/กิจกรรมที่กำหนดไว้ในแต่ละยุทธศาสตร์ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา



ความเชื่อมโยงของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปี

๓. กระบวนการแผนพัฒนาท้องถิ่น

กระบวนการแผนพัฒนาท้องถิ่น เริ่มต้นจาก การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นลำดับแรก ซึ่งเป็นเสมือนกรอบแนวคิดและทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะ ๕ ปีข้างหน้าหรือมากกว่านั้น ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นควรตามสภาพแวดล้อมที่เผชิญอยู่ โดยแผนยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ แนวทางการพัฒนา และโครงการ ที่จะทำเพื่อให้บรรลุผล หลังจากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งระบุรายละเอียดของโครงการ ตามที่กำหนดไว้ภายใต้แนวทางการพัฒนา และยุทธศาสตร์การพัฒนา ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ได้แก่ วัตถุประสงค์ของโครงการ เป้าหมาย ตัวชี้วัด งบประมาณ และผู้รับผิดชอบ เป็นต้น หลังจากนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบรายรับ หรืองบประมาณที่คาดว่าจะทำได้ในปีงบประมาณนั้น ก็คัดเลือกโครงการจากแผนพัฒนาสามปีในปีแรก ไปจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ เมื่อผ่านการอนุมัติแล้ว จัดทำเป็นแผนดำเนินงาน และหน่วยงานเจ้าของโครงการนำโครงการเหล่านั้นไปปฏิบัติ ระหว่างปีงบประมาณ มีการติดตามผลการดำเนินงาน เพื่อทราบว่าได้ดำเนินการโครงการต่าง ๆ ไปถึงไหนแล้ว จะปรับเปลี่ยนอย่างไร และสิ้นปีงบประมาณมีการประเมินผล เพื่อให้ทราบผลการดำเนินงานในรอบปี



กระบวนการแผนพัฒนาท้องถิ่น

๓.๑. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จ ต้องประกอบด้วยองค์กรหรือผู้รับผิดชอบทำหน้าที่ในการจัดทำ ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น มีนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประธาน คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการติดตามและประเมินผล และมีกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ทั้งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปี ดังนี้

๓.๑.๑ องค์กรจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

องค์กรหรือคณะบุคคลที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย คณะกรรมการแผนพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้

๑) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น มีนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประธาน และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการและเลขานุการ และมีกรรมการอื่นรวมทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า ๑๖ คน ประกอบด้วย

(๑) ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น จำนวน ๓ คน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และหัวหน้าส่วนบริหารทำหน้าที่จัดทำแผน

(๒) ภาคราชการหรือรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ จำนวนไม่น้อยกว่า ๓ คน

(๓) ภาคประชาชน ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ ๓ คน ผู้แทนประชาคมท้องถิ่น ๓-๖ คน

คณะกรรมการชุดนี้ มีอำนาจหน้าที่ กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจถ่ายโอนตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ จังหวัด กลุ่มจังหวัด กรอบนโยบาย

ทิศทาง แนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด นโยบายผู้บริหารท้องถิ่นที่แถลงต่อสภาท้องถิ่น และแผนชุมชน

๒) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประธานกรรมการ มีหัวหน้าส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการ และภาคประชาชน อีก ๓ คน เป็นกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ ทำหน้าที่จัดเก็บข้อมูลเพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แล้วนำมายกร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการแผนพัฒนาท้องถิ่น ที่มีนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประธาน และให้ความเห็นชอบ ต่อไป (ยกเว้น องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องผ่านความเป็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แต่งตั้งคณะกรรมการเรียบร้อยแล้วในปีงบประมาณที่ผ่านมา ก็ให้มีการทบทวนตรวจสอบว่า คณะกรรมการดังกล่าว มีท่านใดหมดวาระลง เพื่อจะได้สรรหาบุคคลอื่นเข้ามาทำหน้าที่แทนในปีงบประมาณปัจจุบัน

๓.๑.๒ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแผนตั้งต้น หรือเป็นกรอบแนวคิดหลักในการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเวลาที่กำหนดในอนาคต ซึ่งบางแห่งกำหนดไว้ ๕ ปี ๗ ปี ๑๐ ปี หรือมากกว่านั้น ตามสภาพความซับซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่ง โดยแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา บางครั้งเรียกว่า “แผนกลยุทธ์” ในองค์กรภาคธุรกิจ โดยมีเป้าหมาย เพื่อกำหนดทิศทาง เป้าหมายขององค์กรในระยะไกลให้สามารถดำรงอยู่ได้ ท่ามกลางคู่แข่งขันที่มากขึ้น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หรือแผนกลยุทธ์ มี “วิสัยทัศน์ (vision)” เป็นภาพร่างที่สมาชิกองค์กรกำหนดขึ้นและต้องการไปให้ถึง มีพันธะกิจ ยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนา และโครงการพัฒนาเป็นองค์ประกอบย่อยลงมา

สำหรับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ มีขั้นตอน ดังนี้

๑) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

๒) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมแนวทางและข้อมูลนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

๓) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

๔) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

อย่างไรก็ตาม ในภาคปฏิบัติของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา มีกระบวนการในการจัดทำ ดังต่อไปนี้

(๑) การสร้างวิสัยทัศน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งวิสัยทัศน์นี้เป็นวิสัยทัศน์ร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ประชาชนในเขตพื้นที่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

การสร้างวิสัยทัศน์ มักใช้กระบวนการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมองค์กร หรือ SWOT โดยการค้นหาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วกำหนดว่าในอนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไปทางไหน เป็นอย่างไร เช่น “ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องมีความยากจนลดน้อยลง” ซึ่งวิสัยทัศน์ที่กำหนด ต้องมีความเป็นไปได้ในการขับเคลื่อนให้เกิดผลสำเร็จตามระยะเวลาที่แผนยุทธศาสตร์กำหนดไว้ ดังนั้น วิสัยทัศน์จึงไม่ใช่คำขวัญที่กล่าวไว้ลอย ๆ ให้สวยหรู แต่ไม่มีรูปธรรมบอกว่าจะทำอะไร

โดยทั่วไปเรามักใช้ การวิเคราะห์ SWOT เป็นเครื่องมือหนึ่งในกระบวนการสร้างวิสัยทัศน์ เนื่องจาก SWOT เป็นเครื่องมือที่สามารถวิเคราะห์สภาพแวดล้อมองค์กรได้อย่างรอบด้านทั้งสภาพแวดล้อมภายใน และภายนอก อย่างไรก็ตามยังสามารถใช้เครื่องมือหรือกระบวนการอื่นมาช่วยเป็นเครื่องมือในกระบวนการสร้างได้ ไม่จำเป็นต้องยึดติด SWOT เพียงอย่างเดียว เช่น การนำกระบวนการ AIC มาใช้ ซึ่งเป็นกระบวนการที่เริ่มต้นจากการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ฯ แสดงภาพที่อยากเห็นในอนาคตร่วมกัน แต่เป็นภาพที่สามารถทำได้ ไม่ใช่แค่ฝัน แล้วแปลงภาพเหล่านั้น เป็นตัวอักษร เรียบเรียงให้เป็นวิสัยทัศน์ เพราะหัวใจสำคัญของวิสัยทัศน์นอกเหนือจากความเป็นรูปธรรมที่ปฏิบัติได้แล้ว สมาชิกและผู้ที่เกี่ยวข้องเห็นพ้องต้องกันว่าต้องเป็นเช่นนี้

(๒) พันธกิจ (Mission) หรือบางสำนักเรียก ภารกิจ เป็นสิ่งที่เราต้องทำเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้ เช่น องค์กรของเราตั้งจุดมุ่งหมายว่านักกีฬาของเราจะต้องชนะคะแนนรวมในการแข่งขันกีฬาระดับภาค ซึ่งเปรียบเสมือนวิสัยทัศน์ที่เราตั้งเอาไว้ ดังนั้น จึงมีพันธกิจที่ต้องทำเพื่อให้ไปสู่ชัยชนะที่เราตั้งจุดมุ่งหมายไว้ โดยการฝึกซ้อมนักกีฬาอย่างสม่ำเสมอ การหาผู้สนับสนุนเพื่ออัดฉีดเงินให้กับนักกีฬาให้นักกีฬามีกำลังฮึกเหิมที่จะชนะ การหาโค๊ชที่มีความสามารถ เป็นต้น เช่นเดียวกับการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเราบรรลุวิสัยทัศน์ที่วางกันไว้ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่น คือ ผู้บริหาร บุคลากร และประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้น ต้องกำหนดพันธกิจที่ต้องทำเพื่อให้วิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้บรรลุผล ซึ่งเป็นพันธกิจที่เชื่อมโยงกับการขับเคลื่อนวิสัยทัศน์ เช่น การพัฒนาบุคลากร การให้ความรู้กับประชาชน ฯลฯ เป็นต้น

(๓) จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (gold) ซึ่งเป็นเป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับนี้ ต้องการบรรลุผลอะไร เช่น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาฉบับนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือต้องการให้ยาเสพติดหมดไป หรือขยะหมดไปจากชุมชน หรือประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการขยะมากขึ้น ฯลฯ ขึ้นอยู่กับว่าวิสัยทัศน์ที่วางไว้ เป็นเช่นไร

(๔) ยุทธศาสตร์การพัฒนา (Strategy) ยุทธศาสตร์หรือบางครั้งเรียกว่ากลยุทธ์ เป็นการบอกว่า “เราจะทำอย่างไร เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้” ยุทธศาสตร์ เป็นคำที่นิยมใช้ในวงการทหาร เนื่องจากการสู้รบกับศัตรูในสนามรบ ถึงแม้จะมีอาวุธครบมือ ทันสมัย แต่ก็ไม่อาจ

ประกันได้ว่าจะชนะศัตรูเสมอไป เช่น สงครามระหว่างกองทัพสหรัฐฯ กับเวียดนาม ที่สหรัฐมีเครื่องบินรบ อาวุธยุทโธปกรณ์ทันสมัยกว่ามาก แต่ในที่สุดสหรัฐยอมแพ้เวียดนาม เพราะเวียดนามมียุทธศาสตร์ในการรบอย่างเหนือชั้น นอกเหนือจากจิตใจที่มุ่งมั่นที่สุด คำว่า “ยุทธศาสตร์” ถูกนำมาใช้ในวงการธุรกิจ การค้า เนื่องจากการค้า ธุรกิจ ต่างก็มีคู่แข่งเช่นกัน การที่จะมีส่วนแบ่งทางการตลาดและนำมาสู่ผลกำไรของการประกอบการ ต้องอาศัยกลยุทธ์ที่เหนือชั้นไม่น้อยเช่นกัน เช่นเดียวกันการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแม้จะไม่มีศัตรู หรือคู่แข่งที่ชัดเจนเหมือนทหาร และธุรกิจ การค้า แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ นับวันอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนมากขึ้น ทั้งสภาพปัญหาที่ต้องเผชิญ เช่น ปัญหาขยะ ยาเสพติด ความยากจน มลพิษ ภัยธรรมชาติ ฯลฯ เป็นต้น รวมทั้งผู้คนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลายมากขึ้นกว่าที่ผ่านมา สิ่งเหล่านี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเพียงแก้ไขปัญหาให้หมดไป เหมือนที่ผ่านมาไม่ได้แล้ว เพราะมันซับซ้อน หลากหลายกว่าที่ผ่านมา บางครั้งยิ่งแก้ ยิ่งมีปัญหามากขึ้น ยากขึ้น ดังนั้น จึงต้องจัดการเชิงกลยุทธ์ หรือมียุทธศาสตร์ในการจัดการ คนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาร่วมมองกันไปข้างหน้า มองในอนาคต ๕ หรือ ๑๐ ปีข้างหน้า อยากให้พื้นที่ของเขาเป็นเช่นไร กลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์การพัฒนา คือ การคิดที่จะไปสู่สิ่งนั้นให้สำเร็จให้ได้ ซึ่งไม่อาจจะทำได้ด้วยกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์เดียว แต่ต้องใช้หลากหลายวิธี แต่มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน ดังนั้น ผลสัมฤทธิ์ของยุทธศาสตร์จึงต้องมุ่งไปที่ “วิสัยทัศน์” ที่วางไว้ในตอนต้น

(๕) แนวทางการพัฒนา (method) จะเป็นสิ่งที่บอกรายละเอียดที่ชัดเจนขึ้นว่าถ้าใช้กลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์แบบนี้ จะมีแนวทางอย่างไร ทำให้ยุทธศาสตร์เกิดการขับเคลื่อนจนบรรลุ “วิสัยทัศน์” แต่แนวทางการพัฒนาจะมีรูปธรรมมากขึ้นจนเริ่มเห็นภาพ แต่ยังไม่สามารถระบุรูปร่างที่ชัดเจน หรือทราบได้ว่าทำที่ไหน อย่างไร ใช้งบประมาณเท่าใด ใครรับผิดชอบ แนวทางการพัฒนา เช่น การให้ความรู้แก่เด็กและเยาวชน ซึ่งการให้ความรู้นี้ เป็นแนวทางหนึ่งที่อาจจะช่วยให้เด็กป้องกันตนเองจากภัยธรรมชาติได้ ส่วนการให้ความรู้นั้น มีหลากหลายวิธี นั่นจึงกล่าวรายละเอียดในโครงการว่า เป็นการให้ความรู้อย่างไร เช่น โครงการฝึกอบรมฯ โครงการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ฯลฯ เป็นต้น เช่นเดียวกัน ยุทธศาสตร์หนึ่ง ๆ จะมีหลายแนวทางที่ทำให้ยุทธศาสตร์เกิดการขับเคลื่อนได้ ไม่ใช่กำหนดไว้เฉย ๆ อธิบายในเชิงความสัมพันธ์ไม่ได้

(๖) โครงการ/กิจกรรม (Projects) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จะมีรายละเอียดที่เชื่อมโยงตั้งแต่วิสัยทัศน์ มาสิ้นสุดที่โครงการ/กิจกรรม ซึ่งโครงการจะเป็นการบอกว่าถ้าจะให้แนวทางการพัฒนาที่กำหนดไว้บรรลุผล และส่งผลให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเกิดการขับเคลื่อนจะต้องทำอะไร (What) ดังนั้น โครงการ/กิจกรรมที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ฯ จึงไม่สามารถกำหนดไว้ได้อย่างลอย ๆ แต่ต้องมีการคิดและพิจารณาอย่างรอบด้าน มองอย่างเชื่อมโยงทำให้แผนยุทธศาสตร์เกิดผล ไม่ใช่จะเขียนโครงการ/กิจกรรมอะไรก็ได้

๓.๑.๓ การจัดทำแผนพัฒนา ๓ ปี

แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดโครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี (ภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน)

แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน (Rolling Plan) ที่ต้องมีการทบทวนและจัดทำทุกปี เป็นแผนที่แปลงจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจน โดย

การยึดเอาโครงการที่จัดทำและจัดหมวดหมู่ไว้ตามแนวทางการพัฒนา และยุทธศาสตร์การพัฒนา ในแผนยุทธศาสตร์ฯ เพียงแต่แผนพัฒนาสามปี นำโครงการเหล่านั้นมาจำแนกรายละเอียดที่ชัดเจนมากขึ้น กล่าวคือ มีชื่อโครงการ วัตถุประสงค์ของโครงการ ตัวชี้วัดผลสำเร็จ ผลลัพธ์ ผลที่คาดว่าจะได้รับ งบประมาณ ระยะเวลาและสถานที่ดำเนินงาน และผู้รับผิดชอบ

นอกจากนี้ บางโครงการไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปีเดียว ดังนั้น ผู้จัดทำแผนต้องกำหนดว่าเสร็จภายในปีไหน ทำปีไหนบ้าง และประการสำคัญ ต้องพิจารณาว่า การทำโครงการในแต่ละช่วงเวลา มันมีผลต่อในภาพรวมของแผนพัฒนาท้องถิ่นฉบับนั้น ให้เกิดผลสำเร็จด้วย ไม่ใช่จะทำปีไหนก็ได้ บางโครงการที่ต้องทำต่อเนื่องหลายปี ในปีแรก ๆ เป็นความสำเร็จในเบื้องต้น ความซับซ้อนของผลสำเร็จโครงการจะมีมากขึ้นในปีหลัง ๆ

นอกจากนั้น แผนพัฒนาสามปีเป็นแผนพัฒนาที่มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น โครงการที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาสามปี โดยเฉพาะในแผนประจำปีแรกของห้วงระยะเวลาสามปี จะต้องมีสภาพความพร้อมของโครงการอย่างน้อย ๒ ประการ คือ

๑. โครงการ/กิจกรรม ที่จะดำเนินการต้องมีความแน่นอน โดยมีการประเมินถึงความเป็นไปได้รวมทั้งผลประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากโครงการ/กิจกรรม

๒. โครงการ/กิจกรรม จะต้องมีความพร้อมในเรื่องรูปแบบและรายละเอียด ทั้งนี้เพื่อให้สามารถที่จะนำไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ ต่อไป

สำหรับขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ มีดังนี้

๑. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่นกำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการของชุมชน โดยนำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนนำมาพิจารณาประกอบการจัดทำ

๒. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนาปัญหาความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

๓. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปี เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

๔. ผู้บริหารท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนาสามปีเสนอขอรับการอนุมัติจากสภาท้องถิ่น และประกาศใช้

๓.๒. การแปลงแผนสู่การปฏิบัติ

แผนพัฒนาทั้งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปี เป็นเพียงกรอบแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้แผนพัฒนาสามปี จะกำหนดรายละเอียดไว้ชัดเจนว่ามีงบประมาณ เป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ และผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน แต่ก็ยังไม่สามารถปฏิบัติได้เพราะยังไม่รู้ว่ามีงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการขับเคลื่อนโครงการ หรือโครงการเหล่านั้นจะมีการนำไปสู่การปฏิบัติหรือไม่ ดังนั้นในขั้นตอนการแปลงแผนสู่การปฏิบัติ จึงเป็นการระบุชัดเจนว่า โครงการต่าง ๆ ในแผนพัฒนา ๓ ปีของปีนั้น มีการดำเนินการอย่างแน่นอน ซึ่งในขั้นตอนการแปลงแผนสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วย การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติ และการจัดทำแผนดำเนินงาน ดังนี้

๓.๒.๑ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๕ สิงหาคมของทุกปี ซึ่งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมีการดำเนินการ ดังนี้

๑) ลักษณะของงบประมาณ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกเป็นงบประมาณรายจ่ายทั่วไป และงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ ซึ่งอาจจัดทำงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการได้โดยได้รับความเป็นชอบจากสภาท้องถิ่น นอกจากนี้ งบประมาณรายจ่ายทั้ง ๒ ประเภท สามารถตั้งจ่ายช่วยเหลือระหว่างกันได้

๑.๑) งบประมาณรายจ่ายทั่วไป ประกอบด้วย รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน โดยรายจ่ายตามแผนงาน จำแนกออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ รายจ่ายประจำ และรายจ่ายเพื่อการลงทุน

(๑) รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น

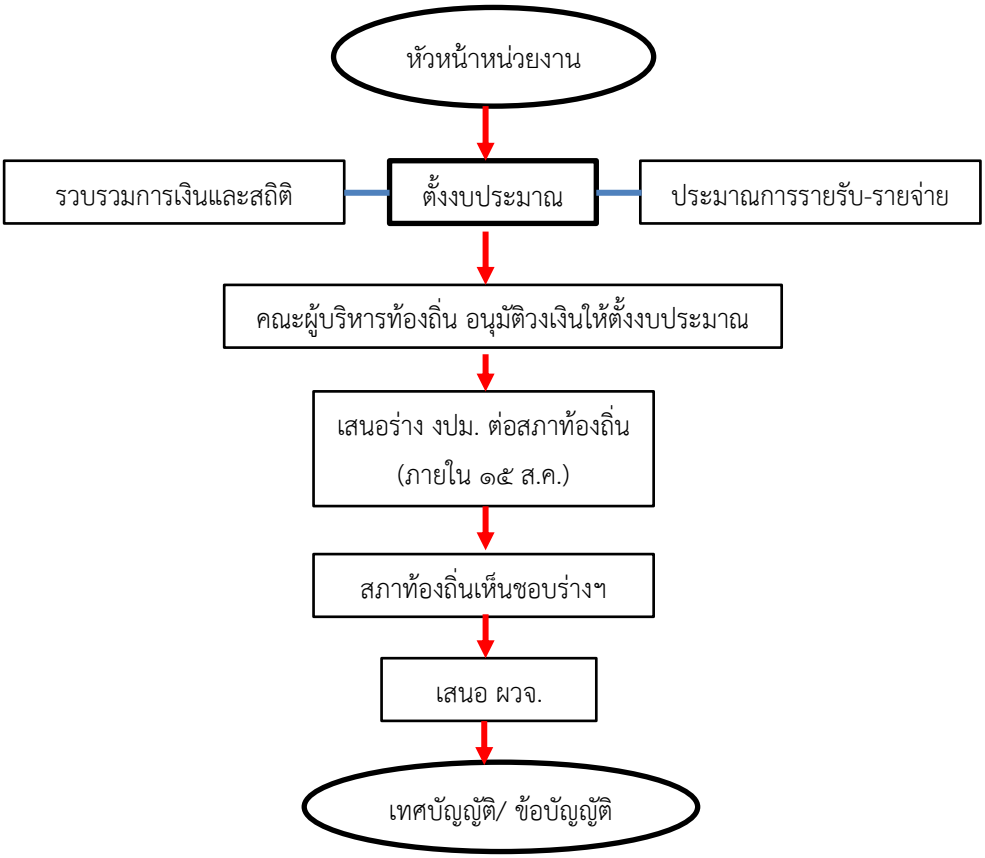
(๒) รายจ่ายเพื่อการลงทุน ประกอบด้วย หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

๑.๒) รายจ่ายงบกลาง ประกอบด้วย ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย เงินที่งบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลืองบประมาณเฉพาะกาล เงินค่าทำศพ

๒) วิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การจัดทำงบประมาณรายจ่าย ให้ใช้แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณ โดยให้หัวหน้าหน่วยงานจัดทำประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่าย และรวบรวมรายการการเงินและสถิติต่าง ๆ ของทุกหน่วยงานเพื่อใช้ประกอบการคำนวณขอตั้งงบประมาณเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัด อบจ./เทศบาล/อบต.) จากนั้นเจ้าหน้าที่งบประมาณทำการพิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์ และแก้ไขงบประมาณในขั้นต้น แล้วเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น พิจารณาอนุมัติให้ตั้งงบประมาณยอดใดเป็นงบประมาณประจำปีแล้ว ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณรวบรวม และจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นอีกครั้ง เพื่อให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นได้นำเสนอต่อสภาท้องถิ่น ภายในวันที่ ๑๕ สิงหาคม

กรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่สามารถนำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อสภาท้องถิ่นได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้เสนอขออนุมัติต่อสภาท้องถิ่นแล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้รายงานนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ สำหรับเทศบาล หากนายกเทศมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สามารถนำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีถัดไปเสนอต่อสภาเทศบาลได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ให้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นต่อประธานสภาเทศบาลก่อนวันที่ ๑๕ สิงหาคมของปีงบประมาณปัจจุบัน



ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) การโอนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

๓.๑ อำนาจอนุมัติของคณะผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงประมาณการรายรับหรืองบประมาณรายจ่าย

๓.๒ อำนาจอนุมัติของสภาท้องถิ่น ได้แก่ การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่ทำให้ลักษณะ ปริมาณ คุณภาพเปลี่ยน หรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ก่อสร้าง

๔) การควบคุมงบประมาณ

๔.๑) ให้คณะผู้บริหารท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่งบประมาณรับผิดชอบร่วมกันในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย โดยมีหัวหน้าหน่วยงานคลังเป็นผู้ช่วยเหลือและให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ

(๑) ควบคุมการรับ และการเบิกจ่ายเงิน

(๒) ควบคุมบัญชี รายงาน และเอกสารอื่นเกี่ยวกับการรับจ่ายเงิน และหนี้

(๓) ตรวจเอกสารการรับจ่ายเงิน การขอเบิกเงิน และการก่อหนี้ผูกพัน

๔.๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงิน หรือก่อหนี้ผูกพันได้ตามข้อความที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ทั้งนี้ ต้องมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้จ่ายได้ และมีเงินรายได้เพียงพอที่จะเบิกจ่ายได้

๔.๓) บรรดาเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่ หรือสัญญา หรือรับจากการให้ หรือใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของทางราชการ หรือองค์กรเอง ให้นำส่งเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่จะมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยกำหนดเป็นอย่างอื่น

๔.๔) บรรดาเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากผู้อุทิศให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้จ่ายในกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะ ให้จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้น และไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่มีเงินเหลือจากการใช้จ่ายนั้น และผู้อุทิศให้ไม่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้นำส่งเป็นรายได้

๔.๕) การใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินกู้ เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม หรือเงินอุดหนุนจากกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นใด ที่มีลักษณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามที่ระบุไว้เป็นการเฉพาะโดยไม่มีเงื่อนไข ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการตามที่ระบุไว้ โดยไม่ต้องตราเป็นงบประมาณรายจ่าย

๔.๖) เงินที่ได้รับลักษณะค่าชดใช้ความเสียหาย หรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นจะต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สิน หรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ต้องตราเป็นงบประมาณรายจ่าย

๔.๗) รายรับที่เป็นสถานพยาบาล สถานการณ์ศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยบริการเป็นสาธารณประโยชน์ หรือประชาสงเคราะห์ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินไปใช้จ่ายได้แต่เฉพาะตามระเบียบ หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้เท่านั้น

๔.๘ เมื่อสิ้นปีงบประมาณ หากงบประมาณรายจ่ายมีเหลืออยู่ และได้มีการเบิกตัดปีหรือขยายเวลาเบิกตัดปีไว้แล้ว ในกรณีนี้ให้เบิกจ่ายโดยอาศัยงบประมาณรายจ่ายฉบับเดิมต่อไปได้อีกภายในระยะเวลาที่ขอเบิกตัดปี หรือขยายเวลาเบิกตัดปีไว้

๔.๙ การก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีเกินกว่าหนึ่งปีงบประมาณกระทำได้โดยความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น และจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามขั้นตอนของกฎหมาย

๔.๑๐ การก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายเกินกว่าหนึ่งปีงบประมาณสำหรับโครงการใด โครงการหนึ่งจะกระทำได้เมื่อมีความจำเป็นที่ไม่อาจแยกงบประมาณตั้งจ่าย และดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณได้ ซึ่งเป็นโครงการประเภทที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่ไม่อาจแยกการจัดซื้อจัดจ้างได้เป็นส่วน ๆ และมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะดำเนินการในปีงบประมาณเดียว ให้ก่อหนี้ผูกพันได้ไม่เกินปีงบประมาณถัดไปและงบประมาณที่จะก่อหนี้ผูกพัน จะต้องไม่เกินร้อยละ ๕๐ ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนของงบประมาณปีที่ผ่านมา โดยจะต้องระบุในงบประมาณรายจ่ายในปีปัจจุบัน และในปีงบประมาณถัดไปให้ชัดเจน

๕) การรายงาน

๕.๑ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดส่งสำเนางบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ได้รับอนุมัติให้ประกาศใช้แล้วไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ส่งนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอเพื่อทราบ ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๑๕ วัน นับแต่วันสิ้นสุดการประกาศโดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบ ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕.๒ เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดนั้นทั้งงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณไว้โดยเปิดเผย ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนทราบ ภายในกำหนด ๓๐ วัน แล้วส่งสำเนารายงานการรับ-จ่าย ดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและเก็บเป็นข้อมูลระดับจังหวัด ภายในระยะเวลา ๑๕ วัน หลังจากนั้นแล้วให้จังหวัดรายงานกรมการปกครองทราบ

๓.๒.๒ การจัดทำแผนดำเนินงาน

แผนดำเนินงานเป็นแผนต่อเนื่องจากแผนพัฒนาสามปี ซึ่งแสดงถึงแผนงาน/โครงการกิจกรรมที่ดำเนินการจริงในพื้นที่ในปีงบประมาณนั้น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ แผนดำเนินงานไม่ถือว่าเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่น แต่เป็นแผนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำ เนื่องจาก แผนดำเนินงานมีวัตถุประสงค์ เพื่อแสดงรายละเอียดแผนงาน/โครงการพัฒนาและกิจกรรมการพัฒนาที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณนั้น เพื่อให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจน ลดความซ้ำซ้อนของโครงการ การประสานงานและการบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานอื่น ที่เข้ามาทำงานในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณนั้น เช่น สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ มีโครงการพัฒนาอาชีพให้กับประชาชน เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเช่นนั้น ก็อาจจะไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณของตนเอง อาจจะประสานกับสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ เพื่อทำโครงการร่วมกัน เช่นเดียวกับโครงการของหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งจะเป็นการประหยัดงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้น และสามารถนำเงินงบประมาณเหล่านั้นไปทำโครงการอื่นที่จำเป็นต่อไป ดังนั้น แผนดำเนินงานประจำปี มีที่มา ดังนี้

๑. งบประมาณรายจ่ายประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รวมทั้งเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอุดหนุนให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ)

๒. โครงการ/กิจกรรมการพัฒนาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองโดยไม่ใช้งบประมาณ (ถ้ามี)

๓. โครงการ/กิจกรรมการพัฒนาของหน่วยราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่ดำเนินการในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบจากแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดหรืออาจสอบถามไปยังหน่วยงานดังกล่าว

๔. โครงการ/กิจกรรมการพัฒนาอื่น ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเห็นว่าจะเกิดประโยชน์ในการประสานการดำเนินงานในพื้นที่

สำหรับระยะเวลาในการจัดทำแผนดำเนินงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายในเดือนธันวาคมของปีงบประมาณนั้น และหากคาดว่าดำเนินการจัดทำไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด ให้เสนอขอขยายเวลาการจัดทำแผนดำเนินงานต่อผู้บริหารท้องถิ่น

ภายหลังที่ได้จัดทำแผนดำเนินงานเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดตั้งงบประมาณเพิ่มเติมหรือได้รับแจ้งแผนงาน/โครงการเพิ่มเติมจากหน่วยราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่ดำเนินการในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณนั้น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแผนดำเนินงานให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่มีการจัดตั้งงบประมาณเพิ่มเติม หรือได้รับแจ้งแผนงาน/โครงการเพิ่มเติม (โดยจัดทำเป็นแผนดำเนินงานเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑, ๒,๓....)

๑.๑ ขั้นตอนการจัดทำแผนดำเนินงาน

๑.๑.๑ คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมแผนงาน โครงการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น ๆ ที่ดำเนินการในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วจัดทำร่างแผนดำเนินงานเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

๑.๑.๒ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น พิจารณาร่างแผนดำเนินงาน แล้วเสนอผู้บริหารท้องถิ่นประกาศเป็นแผนดำเนินงาน ทั้งนี้ให้ปิดประกาศแผนการดำเนินงานภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประกาศเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกัน และต้องปิดประกาศไว้อย่างน้อยสามสิบวัน

๕.๒ เค้าโครงร่างแผนดำเนินงาน

ร่างแผนการดำเนินงานให้พิจารณาจัดหมวดหมู่ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเค้าโครงแผนการดำเนินงาน ๒ ส่วน คือ

๕.๒.๑ ส่วนบทนำ ประกอบด้วย บทนำ วัตถุประสงค์ของแผนดำเนินงาน ขั้นตอนการจัดทำแผนดำเนินงาน ประโยชน์ของแผนดำเนินงาน

๕.๒.๒ ส่วนที่ ๒ บัญชีโครงการ/กิจกรรม

- บัญชีสรุปจำนวนโครงการและงบประมาณ
- บัญชีโครงการ/กิจกรรม/งบประมาณ

๓.๓. การติดตามและประเมินผล

การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการแผนพัฒนาท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดองค์ประกอบของการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้

๓.๓.๑ คณะกรรมการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่น แต่งตั้งจำนวน ๑๑ คน ดังนี้

๑) สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวน ๓ คน
๒) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวน ๒ คน
๓) ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวน ๒ คน
๔) หัวหน้าส่วนการบริหารที่คัดเลือกกันเองจำนวน ๒ คน
๕) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวน ๒ คน

๓.๓.๒ วิธีการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น

การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น สามารถทำได้ ๒ วิธี คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการติดตามประเมินผลด้วยตนเอง และการมอบให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการ หรือร่วมดำเนินการ ดังนี้

๑) การดำเนินการติดตามประเมินผลด้วยตนเอง โดยคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) กำหนดแนวทาง วิธีการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยกำหนดว่าในปีงบประมาณนี้ จะเน้นการประเมินในด้านใด และควรมีวิธีการประเมินอย่างไร เพื่อเอาข้อมูลไปใช้ประโยชน์ต่อไป ซึ่งวิธีการประเมินมีหลากหลายวิธี ทั้งในเชิงปริมาณ โดยการใช้แบบสอบถาม และเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์ สังเกต การสนทนากลุ่ม ฯลฯ

(๒) ดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อ (๑) ซึ่งคณะกรรมการฯ ต้องดำเนินการด้วยตนเอง ตั้งแต่เก็บรวบรวมข้อมูล จนถึงการวิเคราะห์ และสรุปผลการประเมิน เพื่อนำเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่น และสภาท้องถิ่น ต่อไป

(๓) รายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาต่อผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอต่อสภาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ให้ปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

(๔) คณะกรรมการฯ สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่สมควรได้ เนื่องจากการติดตามประเมินผล มีขั้นตอนในกระบวนการมากมาย บางครั้งคณะกรรมการฯ ไม่สามารถดำเนินการด้วยตนเองได้ทั้งหมด จึงต้องหาคนมาช่วย เช่น คณะทำงานวิเคราะห์ผลการประเมินฯ เป็นต้น

๒) การมอบให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการหรือร่วมดำเนินการ ซึ่งเป็นกรณีที่คณะกรรมการติดตามฯ คาดว่าไม่สามารถดำเนินการติดตามประเมินผลได้ด้วยตนเอง ทั้งไม่มีความรู้ความสามารถที่เพียงพอ หรือมีแต่ถ้าทำด้วยตนเองแล้วเกรงจะมีความไม่เป็นกลางของผลการประเมิน ไม่ได้ผลการประเมินตามที่เป็นข้อเท็จจริง เช่น การจ้างสถาบันอุดมศึกษา นักวิจัย เป็นต้น โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

(๑) คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดทำร่างข้อกำหนด ขอบข่ายและรายละเอียดของงานที่จะมอบหมายให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

(๒) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติข้อกำหนด ขอบข่ายและรายละเอียดของงาน

(๓) หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการหรือร่วมดำเนินการติดตามและประเมินผล

(๔) ให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกที่ดำเนินการหรือร่วมดำเนินการติดตามและประเมินผล รายงานผลการดำเนินการซึ่งได้จากาการติดตามและประเมินผลต่อคณะกรรมการติดตามและประเมินผล เพื่อประเมินผลการรายงานผล เสนอความเห็นต่อผู้บริหารท้องถิ่น

(๕) ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอผลการติดตามและประเมินผลต่อสภาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ให้ปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมและเพื่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย อาจจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามความเหมาะสม