

ความสำคัญของประชาคมท้องถิ่นกับการจัดทำแผนพัฒนา  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

The Importance of the Local Community and the Development of  
the Local Government Organization Development Plan

ณัฏฐมลกานต์ ไชยวิมลสิริ

Nathamokarn Chaiwimonsiri

ไพฑูรย์ มาเมือง

Phaitoon Mamuang

สุนทร ธนศิลาปะพิชิต

Sunait Thanasinlapaphichit

วัชรมน จันรอง

watcharamon Chanrong

คงฤทธิ แข็งแรง

Khongrit Khangrang

นักวิชาการอิสระ

Independent scholar,

E-mail:phaitoon2513888@gmail.com1

วันที่รับบทความ (Received) : 26 เมษายน 2564

วันที่แก้ไขบทความ (Revised) 14.พฤษภาคม.2564

วันที่ตอบรับบทความ (Accepted) : 20 กรกฎาคม, 2564

**บทคัดย่อ**

บทความนี้เป็นการอธิบายถึง ความสำคัญของประชาคมท้องถิ่นในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกระบวนการที่สำคัญอันจะนำไปสู่การนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งกระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น สิ่งสำคัญประการแรก คือ การค้นหาปัญหาและความต้องการของประชาชนโดยผ่านเวทีประชาคมท้องถิ่นอันประกอบด้วยผู้นำชุมชน ตัวแทนองค์กรต่าง ๆ รวมถึงประชาชนตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดจึงจะสามารถนำปัญหาและความต้องการเหล่านั้นบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นต่อไปได้ การสร้างองค์ความรู้ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้กับประชาคมท้องถิ่นได้รับทราบนั้นจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการที่จะเป็นแนวทางให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปตามกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่

**คำสำคัญ:** ประชาคมท้องถิ่น, การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## Abstract

This article explains the importance of the local community in the preparation process in the local development plan of the local government organization. This is an important process leading to the implementation of the development plan which is the process of developing the local development plan. The first important thing is finding problems and people's needs through the local community forum including the community leaders, the representatives from various organizations and the people according to the fixed legal proportion. From the mentioned step, those problems and needs found can be taken to put into the local development plan forward. Constructing the knowledge body in preparing the local development plan for the local community to know becomes a very important thing as the guideline for preparing the local development plan following to the preparation process of the local development plan relevant to the people's problems and needs in the area.

**Keywords:** local community, local development plan, local government organization.

## บทนำ

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนับว่า เป็นหัวใจหลักของการพัฒนาเนื่องจากการที่จะกำหนดทิศทางการพัฒนาเพื่อให้เป็นตัวบ่งชี้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนและแนวทางแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการกับประชาชนได้อย่างตรงจุดนั้น จะต้องเป็นข้อมูลที่ได้จากการเสนอปัญหาและความต้องการผ่านการจัดเวทีประชาคมหมู่บ้าน เวทีประชาคมตำบล เพื่อรวบรวมปัญหาและความต้องการในการกำหนดแนวทางการแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนต่อไป เพื่อให้เกิดการจัดทำแผนพัฒนาที่มีประสิทธิภาพจึงควรมีแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้ คือ

1. เตรียมการจัดทำแผนพัฒนาโดยจัดประชุมกับประชาคมท้องถิ่น เพื่อกำหนดกรอบแนวทางการพัฒนา โดยยึดแนวทาง ดังนี้

1.1) ให้จัดทำแผนพัฒนาให้มีความสอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนางค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด และเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ หรือจัดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาขึ้นใหม่

1.2) การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจทบทวนจากแผนพัฒนาเดิม โดยนำโครงการที่กำหนดไว้จะดำเนินการมาใช้ หรืออาจพิจารณาทบทวน ปรับปรุง โดยการกำหนดรายละเอียด วัตถุประสงค์ เป้าหมาย งบประมาณ หรือจัดลำดับความสำคัญของโครงการใหม่และเพิ่มเติมโครงการใหม่

1.3) ให้ยึดหลักปรัชญาและแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งประกอบด้วย 3 ลักษณะ คือ ความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว เป็นแนวทางในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน ให้ยึดหลักความพอเพียงใน 3 ระดับ คือ ระดับบุคคล/ครอบครัว ระดับชุมชน/องค์กร และระดับประเทศ โดยบูรณาการให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่มีการปฏิบัติในพื้นที่ เช่น โครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้าน/ชุมชน การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน

1.4) ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทุนทางสังคม ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้กำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติเพื่อปูพื้นฐานคนไทยและสังคมไทยสู่สังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ได้อย่างรู้เท่าทันท่ามกลางสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในสังคมโลก และเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศให้เจริญเติบโต อย่างก้าวหน้า สมดุล ยั่งยืน และไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนโดยรวม โดยมีองค์ประกอบ 3 ทุน คือ ทุนมนุษย์ ทุนที่เป็นสถาบัน และทุนทางปัญญาและวัฒนธรรม

1.5) การดำเนินงานเมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่ ซึ่งเป็นนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 และจะมีการขับเคลื่อนต่อไปในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 โดยมีเป้าหมายมุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และพัฒนาเมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่ ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมใน 5 มิติ คือ มิติเมืองปลอดภัย มิติเมืองสะอาด มิติเมืองคุณภาพชีวิต มิติเมืองธรรมาภิบาล และมิติเมืองวัฒนธรรม

1.6) ให้นำข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน และข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ มาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนา

1.7) ให้คำนึงถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ อย่างเหมาะสม ในกรณีที่ต้องครุ่ปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดทำผังเมืองหรือผังตำบลแล้วให้ใช้ผังเมืองหรือผังตำบลเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาด้วย

1.8) ให้คำนึงถึงหลักการบูรณาการโครงการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่น ๆ คือ โครงการที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันและสามารถจัดกิจกรรมสนับสนุนซึ่งกันและกันได้หรือโครงการลักษณะ/ประเภทเดียวกันที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในเขตติดต่อกัน หากสามารถจัดทำโครงการพร้อมกัน ซึ่งสามารถประสานรูปแบบหรืองบประมาณให้มีลักษณะสอดคล้องต่อเนื่องกันแล้วให้ทำการประสานและบูรณาการโครงการ เพื่อลดความซ้ำซ้อน ประหยัดงบประมาณ และทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์มากขึ้น

1.9) แผนพัฒนาท้องถิ่นจะมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดของโครงการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา ดังนั้น ในการจัดทำโครงการให้คำนึงถึงความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ โดยคำนึงถึงสถานะทางการคลังของท้องถิ่น และความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้แผนพัฒนาเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีทีใกล้เคียงความจริง และในการจัดทำโครงการให้มีการจัดลำดับความสำคัญ ความเร่งด่วนของโครงการ กล่าวคือ โครงการที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและมีความจำเป็นเร่งด่วนมากต้องนำไปปฏิบัติก่อน โดยอาจแยกโครงการออกเป็น 3 ประเภท คือ

- (1) โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง
- (2) โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอุดหนุนให้หน่วยงานอื่นดำเนินการตามที่มีระเบียบกฎหมายกำหนดไว้
- (3) โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นรวมทั้งโครงการที่เกิ่ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.10) ใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาโดย

(1) ให้การสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชนให้เกิดขึ้นในทุกพื้นที่ โดยให้การให้คำแนะนำในการจัดทำ ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ สนับสนุนข้อมูลเพื่อการจัดทำแผนชุมชนหรือโครงการ/กิจกรรมที่เกิ่ขีดความสามารถของชุมชนมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนา

(2) ให้พิจารณานำโครงการ/กิจกรรมที่เป็นปัญหาความต้องการของประชาชนจากการจัดเวทีประชาคมท้องถิ่นมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนา ทั้งนี้ เพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในพื้นที่บูรณาการการจัดทำแผนพัฒนา เพื่อเป็นจุดเชื่อมต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับปัญหาความต้องการของประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่ความเห็นพ้องต้องกันและการทำงานร่วมกันของภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ในพื้นที่เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจแห่งรัฐควมมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และตอบสนองความต้องการของประชาชนการมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นกระบวนการสำคัญที่ต้องดำเนินการและต้องมีประชาคมเข้าร่วมทุกครั้ง และจัดทำบันทึกขานการประชุม เพื่อเป็นการตรวจสอบติดตามและประเมินผลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากภาคประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนา

3. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนาปัญหา ความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนา แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

4. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

5. ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาและประกาศใช้แผนพัฒนาสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาต่อไปแผนพัฒนาให้จัดทำและทบทวนให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายนก่อนงบประมาณประจำปี (นฤกร โสภางค์, 2550, หน้า 28-29)

สรุปได้ว่า การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้นจะต้องจัดให้มีการประชุมประชาคมท้องถิ่น เพื่อแจ้งแนวทางพัฒนาท้องถิ่น และรับทราบปัญหา ความต้องการของประชาชน ดังนั้น การส่งเสริมให้ประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมจึงมีความสำคัญเพื่อความสำเร็จในการวางแผนพัฒนาและบริหารท้องถิ่นของตนเองต่อไป

### ความสำคัญของประชาคมท้องถิ่นในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ในความสำคัญของประชาคมท้องถิ่นในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ผู้เขียนขอแนะนำเรื่อง/บทวิเคราะห์ มาอธิบายดังต่อไปนี้

#### 1. จิตสำนึกของประชาคม

จากการที่กระแสโลกาภิวัตน์ของโลกได้ย่นช่องว่างของการสื่อสารให้แคบลงทำให้ส่วนต่าง ๆ ของโลกต้องพึ่งพาอาศัยและอยู่ใกล้ชิดกันมากขึ้น จากภาวะที่โลกไร้พรมแดนนี้ได้ก่อให้เกิดประชาชนในสังคมต่าง ๆ ตระหนักถึงการดำรงอยู่ร่วมกันมากยิ่งขึ้น ความสำคัญของจิตสำนึกไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่ด้านเศรษฐกิจที่พฤติกรรมบริโภคของคนในสังคมหนึ่งกับอีกสังคมหนึ่งอย่างใกล้ชิด และไม่ได้จำกัดอยู่เพียงในด้านของการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในสังคมหนึ่งแล้วส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในระดับประเทศระดับโลกเท่านั้น แต่รวมถึงการเมืองในระดับท้องถิ่น

ด้วย ซึ่งในส่วนนี้จะเชื่อมโยงถึงประเด็นของปัญหาต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันปัญหาต่าง ๆ ที่ถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวกันมากที่สุด ได้แก่ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาสิทธิมนุษยชน และปัญหาสิทธิสตรี

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการของโลกไร้พรมแดนที่เชื่อมโยงโลกเข้าด้วยกันไม่ใช่สิ่งใหม่ เพราะการสื่อสารด้วยโทรเลข โทรศัพท์แบบสมัยดั้งเดิม การเผยแพร่ศาสนา รวมทั้งการขยายอำนาจ การกระจายอำนาจ ล้วนแต่เป็นกระบวนการของโลกไร้พรมแดนที่เชื่อมโยงเข้าด้วยกันอยู่แล้ว แต่สิ่งใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคมโลกไร้พรมแดนในปัจจุบัน คือ กระบวนการของโลกาภิวัตน์ได้รุกเข้าถึงระดับจิตสำนึกและทำให้คนในสังคมต่าง ๆ ตระหนักถึงความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันกับผู้คนในสังคมอื่น ๆ ที่ดำรงอยู่ร่วมโลกเดียวกัน เผชิญปัญหาล้ายคลึงกัน และที่สำคัญคือการตระหนักถึงความสำคัญของความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จึงนับได้ว่าเป็นจุดกำเนิดของจิตสำนึกประชาสังคม (สมิตรา พิมทะวงษ์, 2557, หน้า 15-16)

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของประชาคมประกอบด้วย การที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในด้านการแสดงความคิดเห็น มีองค์ความรู้และความสามารถในการแสวงหาความรู้ มีการเรียนรู้จากการปฏิบัติหรือทำกิจกรรมร่วมกัน มีการติดต่อสื่อสารกันอย่างต่อเนื่อง และมีระบบการจัดการที่ดี

## 2. องค์ประกอบของประชาคม

ประชาคมตำบลมีองค์ประกอบ ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548, หน้า 10)

### 1) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

### 2) ตัวแทนของประชาคมหมู่บ้าน ๆ ละ 10% แต่ไม่น้อยกว่า 7 คน ได้แก่

#### (1) ผู้ใหญ่บ้าน (1 คน)

#### (2) สมาชิก อบต. (ประชาคมหมู่บ้านละ ๆ 2 คน)

#### (3) ผู้แทนฝ่ายกลุ่มประชาชนที่ประชาคมหมู่บ้านคัดเลือก (ประชาคมหมู่บ้านละ ๆ 4 คน)

#### (4) ผู้แทนกองทุนหมู่บ้านในตำบล ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้นำอาชีพก้าวหน้า ผู้นำการ

จัดทำแผนพัฒนา

#### (5) ผู้แทนเครือข่ายกองทุนของชุมชน (ถ้ามี)

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนการพัฒนาท้องถิ่น การวางแผนถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวโดยใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่ต้องวางแผนการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาคมทั้งในปัจจุบันและอนาคตมีการปฏิบัติตามแผนงานโครงการที่กำหนดให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในช่วงเวลาที่กำหนดมีการควบคุมติดตามวัดและประเมินผลโดยการบริหารจัดการตามแผนแผนงานโครงการนั้นจะต้องเป็นการบริหารจัดการที่ดีมีความโปร่งใสและพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบทั้งโดยหน่วยงานของรัฐและประชาคม

## ความหมายของการวางแผน

ความหมายของคำว่าวางแผน (Planning) มาจากภาษาละตินว่าแพลนัม (Plannum) ซึ่งมีความหมายเป็นพื้นที่ราบ (Flat Surface) และได้นำมาใช้ในภาษาอังกฤษเมื่อศตวรรษที่ 17 โดยพจนานุกรมออกซฟอร์ด (Oxford Dictionary) ตามความหมายของพื้นราบ หมายถึง การกำหนดแบบฟอร์มในทางราบ เช่น แผนที่และแบบพิมพ์เขียว (Blueprint) ของสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ (อนันต์ เกตุ

วงศ์, 2541, หน้า 6) การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นหมายถึงการตัดสินใจล่วงหน้าเกี่ยวกับการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นในด้านเศรษฐกิจสังคมโครงสร้างพื้นฐานสิ่งแวดล้อม การเมืองและการบริหาร โดยมีการนำปัญหาความต้องการและศักยภาพของท้องถิ่นมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดจุดหมายในการพัฒนาและแนวทางการดำเนินงานตามกรอบของจุดหมายดังกล่าวแล้วนำกรอบแนวทางการพัฒนามากำหนดรายละเอียดในรูปของแผนงานและโครงการเพื่อให้แผนงานและโครงการพัฒนาของท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับจุดหมายและแนวทางในการพัฒนาอย่างเป็นระบบ (กรมการปกครอง, 2543, หน้า 1)

การวางแผนเป็นของคู่กันกับการพัฒนา คงจะไม่มีสังคมใดหรือประเทศไหนที่จะพัฒนาได้โดยไม่มีกรวางแผน ทั้งนี้เพราะแผนเป็นสิ่งที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างมีระบบ ดังนั้น การวางแผนและการพัฒนาจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสังคมทุกระดับ และองค์การสหประชาชาติได้ให้คำนิยามของการพัฒนาไว้ว่า การพัฒนา คือ กระบวนการของการยอมให้และส่งเสริมให้ประชาชนได้รับสิ่งที่เขาต้องการ อันหมายถึง ความพยายามที่จะทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้าทางสังคมของมนุษย์และเป็นการกระทำที่มีระบบ (พวงทอง โยธาใหญ่, 2545, หน้า 26)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกล่าวว่าการวางแผนเป็นการพิจารณาและกำหนดแนวทางปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายเป็นการคาดการณ์สิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น ฉะนั้น การวางแผนจึงเป็นกระบวนการทางสติปัญญาที่พิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติงานมีรากฐานตัดสินใจตามวัตถุประสงค์ความรู้และการคาดการณ์อย่างใช้ดุลยพินิจจึงกล่าวได้ว่า การวางแผน คือ ความพยายามที่เป็นระบบ (systematic attempt) เพื่อตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับอนาคต (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2546, หน้า 2-3)

สรุปได้ว่า การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาเพื่อให้เกิดความชัดเจนให้เป็นไปตามแนวทางการพัฒนาที่กำหนดไว้ และสามารถบรรลุเป้าหมาย เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างสูงสุด

### ลักษณะของแผนยุทธศาสตร์และองค์การในการจัดทำแผน

ลักษณะของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ดี ดังต่อไปนี้ (กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548, หน้า 6) คือ

1. เป็นลักษณะของการกำหนดวิธีการล่วงหน้าว่าในแต่ละจุดหมายของการพัฒนาจะดำเนินโดยวิธีการใดและมีการกำหนดจุดหมายที่ต้องการจะบรรลุได้อย่างชัดเจนทั้งด้านคุณภาพ ปริมาณ กลุ่มเป้าหมาย และเวลา
2. เป็นการทำงานในเชิงรุกที่มุ่งจะเข้าไปเอาชนะปัญหาและอุปสรรครวมทั้งป้องกันมิให้เกิดปัญหาและอุปสรรคซ้ำซ้อนขึ้นมาอีก โดยอาศัยข้อมูลในอดีต สภาวะการณ์ในปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต ตลอดจนถึงศักยภาพขององค์กรและระเบียบต่างๆ ตลอดจนความจำเป็นเร่งด่วนมาประกอบการพิจารณา
3. เป็นรูปแบบที่สามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุถึงเจตนารมณ์ได้จริง โดยแนวทางการดำเนินงานตามแผนจะต้องมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นจริงและอยู่บนหลักเหตุและผล

4. เป็นรูปแบบการปฏิบัติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและสิ่งแวดล้อม แผนยุทธศาสตร์จะต้องมีความยืดหยุ่นหรือการปรับปรุงได้ง่าย เพื่อให้ทันต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมหรือปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กร

5. เป็นเครื่องมือในการยึดโยงค่านิยมและวัฒนธรรมขององค์กรเข้าด้วยกันผู้ปฏิบัติในองค์กรมีความรู้สึกเป็นรายการที่ต้องร่วมกันปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน

องค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้มีองค์กรในการจัดทำให้มีแผนพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้

1. คณะกรรมการการพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดแนวทางการพัฒนาของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง ตลอดจนให้คำปรึกษาหรือเกี่ยวข้องกับการพัฒนาท้องถิ่น

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีหน้าที่จัดทำร่างแผนพัฒนา ให้สอดคล้องกับแนวพัฒนาที่คณะกรรมการการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด

3. คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดกรอบทิศทางแนวทาง รวมทั้งประสานการพัฒนาองค์กรส่วนท้องถิ่นในจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาจังหวัด อำเภอ ตรวจสอบและวิเคราะห์แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัด และให้ความเห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หรือแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด รวบรวมข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการประสานแผนคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น อาจมอบอำนาจการให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาให้คณะอนุกรรมการประสานแผนระดับอำเภอ เพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนได้ภายใต้แผนกำหนดกรอบนโยบายและแนวทางพัฒนาที่คณะกรรมการประสานแผนกำหนด

4. คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดแนวทางวิธีการในการติดตามและประเมินผลการพัฒนา ดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนารายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาต่อสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการการพัฒนาท้องถิ่น และประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งภายในเดือนธันวาคมของทุกปี

สำหรับองค์ประกอบขององค์กรในการจัดทำและประสานแผนพัฒนา (ยกเว้นคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา) จะมีลักษณะ “ไตรภาคี” โดยมีองค์ประกอบจากตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนของข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคและรัฐวิสาหกิจ และตัวแทนจากภาคประชาชนในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อประสานงานและบูรณาการรวมทั้งสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานส่วนท้องถิ่น

### ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ในขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนานี้มีลำดับขั้นตอน ดังต่อไปนี้ คือ

**ขั้นตอนที่ 1** การเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงานที่รับผิดชอบเตรียมการจัดทำโครงการเพื่อเสนอให้ผู้บริหารอนุมัติ

**ขั้นตอนที่ 2** การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ รวบรวมข้อมูลและปัญหาของท้องถิ่น โดยนำแผนชุมชนมาใช้พิจารณาประกอบ พร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

**ขั้นตอนที่ 3** การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสภาพการพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis โดยการวิเคราะห์ถึงโอกาสและภาวะคุกคามหรือข้อจำกัด รวมถึงการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็งของท้องถิ่น ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงปัจจัยภายในและภายนอก SWOT Analysis เป็นการจัดทำแผนกลยุทธ์วิธีหนึ่งซึ่งจะช่วยให้องค์กรทราบถึงสถานภาพขององค์กรอันจะทำให้สามารถกำหนดเป้าหมายได้อย่างถูกต้องและประสบความสำเร็จโดยวิเคราะห์จากสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอก 4 ประเด็น คือ

1) S-Strength หมายถึง จุดแข็งองค์กรจะต้องมีการประเมินจุดแข็งของตนเองเพื่อพิจารณาเงื่อนไขแห่งความสำเร็จขององค์กรตนในมิติต่าง ๆ เช่น สถานภาพทางการเงินบุคลากรผลผลิตโดยประเมินค่าเป็นระดับจากสูงสุดไปหาต่ำสุดอย่างไรก็ตามจุดแข็งในบางมิติอาจไม่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กรก็ได้

2) W-Weakness หมายถึง จุดอ่อนองค์กรจะต้องมีการประเมินจุดอ่อนของตนเพื่อพิจารณาเงื่อนไขแห่งความล้มเหลวขององค์กรในมิติต่าง ๆ เช่น เกี่ยวกับการประเมินจุดแข็งโดยมีการประเมินค่าจากสูงสุดไปหาต่ำสุดอย่างไรก็ตามจุดอ่อนในบางมิติอาจไม่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร

3) O-Opportunity หมายถึง โอกาสหรือสิ่งที่องค์กรได้เปรียบคู่แข่งทั้งนี้องค์กรควรพิจารณาโอกาสในมิติของความดึงดูดใจและความน่าประสบความสำเร็จขององค์กร

4) T-Threat หมายถึง อุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาขององค์กรซึ่งเป็นอุปสรรคต่อเป้าประสงค์ขององค์กรทั้งนี้ควรพิจารณาอุปสรรคในมิติของความรุนแรงและอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้น บางครั้งการจำแนกโอกาสและอุปสรรคเป็นสิ่งที่ทำได้ยากเพราะทั้งสองสิ่งนี้สามารถเปลี่ยนแปลงไปซึ่งการเปลี่ยนแปลงอาจทำให้สถานการณ์ที่เคยเป็นโอกาสกลับกลายเป็นอุปสรรคได้และในทางกลับกันอุปสรรคอาจกลับกลายเป็นโอกาสได้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้องค์กรมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ของตนให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์แวดล้อม

**ขั้นตอนที่ 4** การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่นนำข้อมูลที่ได้จากขั้นที่ 2 และขั้นตอนที่ 3 มากำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น วิสัยทัศน์ (Vision) หมายถึง ถ้อยแถลงที่ระบุถึงสภาพการณ์ในอนาคต ซึ่งเป็น “จุดหมาย” ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตอันเป็นการตอบคำถามที่ว่า “ท้องถิ่นต้องการอะไรในอนาคต” ภารกิจหลัก (Mission) หมายถึง ข้อความหรือถ้อยแถลงถึงลักษณะหรือขอบข่ายในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการบริหารหรือการจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรหรือภาพลักษณ์ที่ต้องการนำเสนอ และปณิธานหรือปรัชญาในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นขอบเขตของบทบาทหน้าที่หลักหรือขอบเขตของกิจกรรม ที่มุ่งเน้นเป็นพิเศษที่ต้องการดำเนินการแก้ไขเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนด

**ขั้นตอนที่ 5** การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นการนำเอาวิสัยทัศน์และภารกิจหลักที่นำมาพัฒนาดำเนินการจุดมุ่งหมาย เพื่อเป็นการกำหนดขอบเขตหรือประเภทของกิจกรรมที่ควรดำเนิน เพื่อการนำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

**ขั้นตอนที่ 6** การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น เป็นการกำหนดผลสำเร็จที่ต้องการ โดยดำเนินการหลังจากที่ทราบภารกิจหลักที่ต้องทำแล้ว เพื่อนำท้องถิ่นไปเพื่อให้บรรลุตามความต้องการที่จะเป็นในอนาคต

**ขั้นตอนที่ 7** การกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมื่อได้ดำเนินการกำหนดวิสัยทัศน์ภารกิจหลัก วัตถุประสงค์และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยอาศัยพื้นฐานการวิเคราะห์ SWOT แล้วขั้นตอนต่อไปคือการกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง

แนวคิดหรือวิธีการที่แยกย่อยอันบ่งบอกถึงลักษณะการเคลื่อนไหวขององค์กรว่าจะก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการในอนาคตได้อย่างไร จะไปให้ถึงจุดหมายได้อย่างไร

**ขั้นตอนที่ 8** การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น เป็นการกำหนดปริมาณหรือจำนวนสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละแนวทางการพัฒนาภายในเวลาที่กำหนด

**ขั้นตอนที่ 9** การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนำผลที่ได้จากขั้นตอนที่ 1 ถึงขั้นตอนที่ 8 มาจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาและปรับปรุงเพื่อเสนอต่อผู้บริหาร เพื่อให้ผู้บริหารเสนอต่ออนุกรรมการการพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ

คณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาระดับอำเภอ พิจารณาและจัดทำความเห็นนำเสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป หากได้รับความเห็นชอบก็จะส่งคืนให้ผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อประกาศใช้ต่อไป หากไม่เห็นชอบก็จัดทำคำชี้แจงแสดงความคิดเห็นและเหตุผลในประเด็นที่ไม่เห็นด้วยประกอบร่างแผนพัฒนา ส่งคืนให้ผู้บริหาร

### บทสรุป

ประชาคมท้องถิ่นนับว่ามีความสำคัญต่อการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นเป็นอย่างมาก โดยการจัดเวทีประชาคมนั้น ควรมีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น เป็นการเสนอปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่อันจะนำไปสู่การรวบรวมปัญหาและกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นนั้นเป็นไปตามที่ประชาชนเสนอปัญหาและความต้องการจากการจัดเวทีประชาคมได้โดยตรง ผ่านการพิจารณาให้มีความครอบคลุมในการพัฒนาท้องถิ่นครบทุกด้าน เป็นการกำหนดแนวทางเพื่อบรรลุจุดหมายขององค์กรและเปรียบเสมือนเข็มทิศในการชี้ทางการพัฒนา ทำให้การพัฒนาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เป็นการรวมพลังในองค์กร เป็นลักษณะของความร่วมมือร่วมใจในการดำเนินงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอันส่งผลต่อความรู้สึกในการมีส่วนร่วมเป็นพันธกิจร่วมกันในองค์กร ซึ่งผลจากการร่วมมือกันจะนำไปสู่การมีผลงานที่มีประสิทธิภาพ และแผนพัฒนานั้นเป็นตัวสะท้อนให้เห็นทุกสถานการณ์ ทั้งในอดีตปัจจุบันอนาคต ในภาพของศักยภาพหรือจุดแข็ง จุดอ่อน ตลอดจนปัจจัยที่จะสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์กร

### องค์ความรู้ใหม่

การพัฒนาท้องถิ่นในการที่จะไปในทิศทางใดนั้น การกำหนดทิศทางการพัฒนาย่อมมีการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ฉะนั้นแล้วกระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง การส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมในการจัดเวทีประชาคมจึงเป็นขั้นตอนอันจะสามารถรวบรวม ปัญหาและความต้องการของประชาชนเพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

### บรรณานุกรม

กรมการปกครอง. (2543). การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง.

- กรมส่งเสริมปกรองท้องถิ่น. (2546). คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: กลุ่มวิชาการและแผนพัฒนาท้องถิ่น.
- ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น. (2548). คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- จักรกิต บัวงาม. (2550). ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบางกระทึก อำเภอสามพราณ จังหวัดนครปฐม. การศึกษาอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- นัฏกร โสภภาพ. (2550). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลปาดันนาครี อำเภอมะนัง จังหวัดลำปาง. การศึกษาอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ปกรณ ปรียากร. (2543). การวางแผนกลยุทธ์: แนวคิดและแนวทางเชิงประยุกต์. กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม.
- สุมิตรา พิมพ์วงษ์. (2557). การมีส่วนร่วมของประชาคมหมู่บ้านในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าสองคอน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม. การศึกษาอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2552). คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร: ศูนย์บริการประชาชน.
- พวงทอง โยธาใหญ่. (2545). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่. การศึกษาอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อนันต์ เกตุวงศ์. (2541). หลักและเทคนิคการวางแผน. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.