

คู่มือ

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

แผนพัฒนาสามปี

แผนปฏิบัติการและ

การติดตามประเมินผล



ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น
สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สารบัญ

บทที่ 1 การวางแผนพัฒนา

บทที่ 2 การวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 3 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

บทที่ 4 การจัดทำแผนพัฒนาสามปี

บทที่ 5 การจัดทำแผนปฏิบัติการ

บทที่ 6 การติดตามประเมินผล

บทที่ 1

การวางแผนพัฒนา

แนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

นับแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา บทบาท อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนและความเป็นอิสระในการ กำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของ ตนเองโดยเฉพาะ¹

นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้เมืองศรีนครินทร์รับผิดชอบในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นคือ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนด หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น ตลอดจนรายได้ของ ท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนด รูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น

นอกจากกฎหมายทั้งสองฉบับแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง เช่น

- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542

ทำให้เห็นได้ว่า มีการกำหนดตัวบทกฎหมายและกลไกทางกฎหมายเพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปอย่าง โปร่งใสและสามารถถูกตรวจสอบจากประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคหลังรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้ จึงมีบทบาท อำนาจ หน้าที่อย่างกว้างขวาง โดยมีเพียงจะมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชน ในท้องถิ่นเท่านั้นแต่ยังขยายบทบาท หน้าที่ออกไปรวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย และเป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาคมท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหาร และการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 , มาตรา 284

แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30(4)² และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 5.2³ กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐทั้งหมดภายในปี 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐทั้งหมดภายในปี 2549 จึงมีความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรรายได้ ทั้งที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง และรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีความโปร่งใสมากที่สุด การวางแผนถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวโดยใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องวางแผนการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาคมทั้งในปัจจุบันและอนาคตมีการปฏิบัติตามแผนงานโครงการที่กำหนดให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในช่วงเวลาที่กำหนด มีการควบคุมติดตาม วัดและประเมินผล โดยการบริหารจัดการตามแผน แผนงาน โครงการนั้น จะต้องเป็นการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใส และพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบทั้งโดยหน่วยงานของรัฐและ ประชาคม

ความหมายของการวางแผน⁴

การวางแผนเป็นการพิจารณาและกำหนดแนวทางปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่ปรารถนา เปรียบเสมือนเป็นสะพานเชื่อมโยงระหว่างปัจจุบันและอนาคต (where we are to where we want to go) เป็นการคาดการณ์สิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น ฉะนั้นการวางแผนจึงเป็นกระบวนการทางสติปัญญาที่พิจารณา กำหนดแนวทางปฏิบัติงาน มีรากฐานการตัดสินใจตามวัตถุประสงค์ ความรู้และการคาดคะเน อย่างใช้ดุลยพินิจ

การวางแผนจึงมีความเกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตและตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด โดยผ่านกระบวนการคิดก่อนทำ ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า การวางแผนคือ ความพยายามที่เป็นระบบ (systematic attempt) เพื่อตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับอนาคตเพื่อให้ องค์การบรรลุผลที่ปรารถนา

² พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

³ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, **แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543** , น.4

⁴ Harold Koontz Cyril O'Donnel and Heinz Wehrich , **Management**, Auckland ,McGraw Hill International Book Company Inc. 1984, p 21

ความสำคัญของการวางแผน (Significance of Planning)⁵

1) เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการจัดโอกาสทางด้านการจัดการให้ผู้วางแผนมีสายตาว่างไกล มองเหตุการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ปัญหา ความต้องการของประชาชนในสังคมนั้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของเป้าหมายขององค์กร ดังนั้นองค์กรจึงจำเป็นต้องเตรียมตัวและเผชิญกับสิ่งที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความผันผวนของสิ่งแวดล้อมอันได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นต้น

2) ทำให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ ๆ เข้ามาในองค์กร ทั้งนี้เนื่องจากปรัชญาของการวางแผนยึดถือและยอมรับเรื่องการเปลี่ยนแปลง ไม่มีสิ่งใดอยู่อย่างนิรันดรจึงทำให้มีการยอมรับแนวความคิดเชิงระบบ (system approach) เข้ามาใช้ในองค์กรยุคปัจจุบัน

3) ทำให้การดำเนินการขององค์กรบรรลุถึงเป้าหมายที่ปรารถนา ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นจุดเริ่มแรกของทุกฝ่ายในองค์กร ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันการดำเนินการเป็นไปด้วยความมั่นคงและมีความเจริญเติบโต

4) เป็นการลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนเพราะการวางแผนทำให้มองเห็นภาพรวมขององค์กรที่ชัดเจนและยังเป็นการอำนวยความสะดวกในการจัดระเบียบขององค์กรให้มีความเหมาะสมกับลักษณะงานมากยิ่งขึ้น เป็นการจำแนกงานแต่ละแผนกไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

5) ทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงานเนื่องจากการวางแผนเป็นการกระทำโดยอาศัยทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยต่างๆ (a rational approach) มาเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสมกับสภาพองค์กรที่ดำเนินอยู่

กล่าวโดยสรุปว่า ไม่มีองค์กรใดที่ประสบความสำเร็จได้ โดยปราศจากการวางแผน ดังนั้นการวางแผนจึงเป็นภารกิจอันดับแรกที่มีความสำคัญของกระบวนการจัดการที่ดี

ประโยชน์ของการวางแผน (Advantages of Planning)

การวางแผนที่ดีย่อมส่งผลให้เกิดประโยชน์ดังต่อไปนี้

1) บรรลุจุดมุ่งหมาย (Attention of Objectives) การวางแผนทุกครั้งจะมีจุดหมายปลายทาง เพื่อให้องค์กรบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดให้ การกำหนดจุดมุ่งหมายจึงเป็นงานขั้นแรกของการวางแผน ถ้าจุดมุ่งหมายที่กำหนดมีความแจ่มชัดก็จะช่วยให้การบริหารแผนมีทิศทางมุ่งตรงไปยังจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างสะดวกและเกิดผลดี

2) ประหยัด (Economical Operation) การวางแผนเกี่ยวข้องข้องกับการใช้สติปัญญา เพื่อคิดวิธีการให้องค์กรบรรลุถึงประสิทธิภาพ เป็นการให้งานในฝ่ายต่างๆ มีการประสานงานกันดี กิจกรรมที่

⁵ พะยอม วงศ์สารศรี , องค์กรและการจัดการ , สำนักพิมพ์สุภา จำกัด , กรุงเทพฯ , 2542, น.70

ดำเนินมีความต่อเนื่องกัน ก่อให้เกิดความเป็นระเบียบในงานต่าง ๆ ที่ทำ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ อย่างคุ้มค่านับว่าเป็นการลดต้นทุนที่ดี ก่อให้เกิดการประหยัดแก่องค์กร

3) ลดความไม่แน่นอน (Reduction of Uncertainty) การวางแผนช่วยลดความไม่แน่นอนในอนาคตลงเพราะการวางแผนเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคตการวางแผนที่มีประสิทธิภาพเป็นผลมาจากการวิเคราะห์พื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นแล้ว ทำการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคตและได้หาแนวทางพิจารณาป้องกันเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นไว้แล้ว

4) เป็นเกณฑ์ในการควบคุม (Basis of control) การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารได้กำหนดหน้าที่การควบคุมขึ้น ทั้งนี้เพราะการวางแผนและการควบคุมเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออกเป็นกิจกรรมที่มีดำเนินการคู่กันอาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือถ้าไม่มีการวางแผนก็ไม่สามารถมีการควบคุม กล่าวได้ว่าแผนกำหนดจุดมุ่งหมายและมาตรฐานการปฏิบัติงานในหน้าที่การควบคุม

5) ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมและการสร้างสรรค์ (Encourages innovation and Creativity) การวางแผนเป็นพื้นฐานด้านการตัดสินใจ และเป็นสิ่งที่ช่วยให้เกิดแนวความคิดใหม่ ๆ (นวัตกรรม) และความคิดสร้างสรรค์ทั้งนี้เนื่องจากขณะที่ฝ่ายจัดการมีการวางแผนกันนั้นจะเป็นการระดมปัญญาของคณะผู้ทำงานด้านการวางแผนทำให้เกิดความคิดใหม่ ๆ และความคิดสร้างสรรค์ นำมาใช้ประโยชน์แก่องค์กร และยังเป็นการสร้างทัศนคติการมองอนาคตระหว่างคณะผู้บริหาร

6) พัฒนาแรงจูงใจ (Improves Motivation) ระบบการวางแผนที่ดีจะเป็นการบ่งชี้ให้เห็นถึงความร่วมแรงร่วมใจในการทำงานของผู้บริหาร และยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นในกลุ่มคนงานด้วยเพราะเขารู้อย่างชัดเจนว่าองค์การคาดหวังอะไรจากเขาบ้าง นอกจากนั้น การวางแผนยังเป็นเครื่องมือฝึกและพัฒนาแรงจูงใจที่ดีสำหรับผู้บริหารในอนาคต

7) พัฒนาการแข่งขัน (Improves Competitive Strength) การวางแผนที่มีประสิทธิภาพ ทำให้องค์กรมีการแข่งขันกันมากกว่าองค์การที่ไม่มีการวางแผนหรือมีการวางแผน ที่ขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะการวางแผนจะเกี่ยวข้องกับการขยายขอบข่ายการทำงาน เปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน ปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

8) ทำให้เกิดการประสานงานที่ดี (Better Coordination) การวางแผนได้สร้างความมั่นใจในเรื่องเอกภาพที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดวางไว้มุ่งไปที่จุดมุ่งหมายเดียวกัน มีการจัดประสานงานในฝ่ายต่าง ๆ ขององค์การเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในงานแต่ละฝ่ายขององค์การ

ข้อจำกัดในการวางแผน

อย่างไรก็ตามการวางแผนบางครั้งอาจประสบความล้มเหลว หรือขาดประสิทธิภาพขึ้น ได้ ดังนั้นข้อความต่อไปนี้จะช่วยให้ท่านนำไปพิจารณาประกอบในการวางแผน เพื่อให้การวางแผน ไม่ประสบความล้มเหลว

1) การขาดข้อมูลที่เชื่อถือได้ ในการวางแผนจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำมาพิจารณากำหนดจุดมุ่งหมายและกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะดำเนินงาน แต่ถ้าขณะที่มีการวางแผนนั้น กลุ่มทำงานได้ข้อมูลที่มาจากแหล่งที่เชื่อถือไม่ได้ จะทำให้การวางแผนงานนั้นเกิดการผิดพลาด ฉะนั้นข้อมูลนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดแผนงานเป็นอย่างดี

2) การวางแผนเป็นกระบวนการมองไปข้างหน้า ถ้าผู้บริหารมีแนวโน้มที่จะทำงานในเชิงรับมากกว่าเชิงรุก เขาจะไม่สามารถทำการวางแผนที่ดีได้เลย ฉะนั้นผู้วางแผนจะต้องเป็นบุคคลที่มีความคิดริเริ่มและเป็นคนที่มีความกระตือรือร้นจะได้สามารถมองหามาตรการประเมินและติดตาม แผนที่วางไว้ได้อย่างเหมาะสมและเข้าใจการดำเนินงานตามแผนอย่างถูกต้อง

3) การวางแผนเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย การวางแผนอาจจะทำให้การปฏิบัติการบางกรณีล่าช้าไปได้ แต่ก็ก็เป็นความจริงว่าถ้าเราไม่ใช้เวลาในการวางแผนอย่างพอเพียงแล้ว แผนที่กำหนดขึ้นอาจจะจะเป็นแผนที่ใช้ไม่ได้ จึงกล่าวได้ว่าการวางแผนเกี่ยวข้องกับเวลาและค่าใช้จ่ายในการรวบรวมการวิเคราะห์ สารสนเทศและการประเมินทางเลือกต่าง ๆ ดังนั้นถ้าการจัดการไม่จัดงบประมาณค่าใช้จ่ายอย่างเพียงพอในการวางแผน ไม่ยอมใช้เวลาให้พอเพียงคิดแต่เพียงว่าเสียเวลาสิ้นเปลืองแล้วผลของแผนที่จะออกมาดีนั้น ย่อมเป็นไปได้

4) การดำเนินการภายในองค์กรที่เข้มงวดเกินไปในเรื่องต่าง ๆ จะเป็นอุปสรรคในการนำความคิดริเริ่มและแนวความคิดใหม่ ๆ เข้ามาสู่องค์กร ฉะนั้นผู้วางแผนจำเป็นต้องมีการยืดหยุ่นการดำเนินการในบางกรณีบ้าง ซึ่งจะนำผลดีมาสู่องค์กร

5) การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นข้อจำกัดในการวางแผน บางครั้งเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กรธุรกิจต่าง ๆ ทั่วโลกเป็นผลกระทบอย่างต่อเนื่องมาจากความผันผวนทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ฉะนั้นผู้วางแผนไม่สามารถยอมรับเรื่องราวต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ อาจจะนำไปสู่การต่อต้านจากกลุ่มคนงานและทัศนคติเช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการวางแผนที่เกิดขึ้นขาดประสิทธิภาพ

6) ประสิทธิภาพในการวางแผนอาจมีข้อจำกัดมาจากปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้เพราะปัจจัยภายนอกบางอย่างยากแก่การทำนายและคาดการณ์ เช่นการเกิดสงคราม การควบคุมของรัฐบาล หรือภัยธรรมชาติต่าง ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ผู้วางแผนไม่สามารถควบคุมได้ก็อาจทำให้การดำเนินงานตามแผนประสบปัญหายุ่งยากได้

หลักการพื้นฐานในการวางแผน

การวางแผนประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน 4 ประการด้วยกันคือ

1. การวางแผนจะต้องสนับสนุนเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กร (Contribution to Purpose and Objectives) ในการวางแผน ผู้วางแผนจะต้องตระหนักถึงความสำคัญว่าเป้าหมายของแผนทุกแผนที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องเกื้อหนุนและอำนวยความสะดวกให้เป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรสัมฤทธิ์ผล หลักการนี้เกิดขึ้นจากธรรมชาติขององค์กรธุรกิจต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้

วัตถุประสงค์ของกลุ่มบุคคลที่ร่วมกันในองค์กรบรรลุตามเป้าหมายหรือประสบความสำเร็จได้ด้วยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกอย่างจริงจัง

2. การวางแผนเป็นงานอันดับแรกของกระบวนการจัดการ (Primacy of Planning) ซึ่งกระบวนการจัดการประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การสั่งการ (Leading) และการควบคุม (Controlling) การวางแผนเป็นงานเริ่มต้นก่อนขั้นต่อนอื่น ทั้งนี้เพราะการวางแผนจะเป็นตัวสนับสนุนให้งานด้านอื่น ๆ ดำเนินไปด้วยความสอดคล้อง

3. การวางแผนเป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกคน (Pervasiveness of Planning) การวางแผนเป็นงานของผู้บริหารทุกระดับที่จะต้องทำแล้วแต่ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะผู้บริหารในระดับที่ต่างกันต่างก็มีความรับผิดชอบควบคุมให้งานที่ตนกระทำอยู่ให้ประสบความสำเร็จ ฉะนั้นการวางแผนจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

4. ประสิทธิภาพของแผนงาน (Efficiency of Plans) ในการวางแผนนั้นผู้วางแผนจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของการวางแผน ซึ่งสามารถพิจารณาจากการ บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยการลงทุนอย่างประหยัดและคุ้มค่า เช่น การใช้เวลา เงิน เครื่องมือ แรงงาน และการบริหารที่ดีสร้างความพึงพอใจให้แก่สมาชิกในองค์กร

หลักการพื้นฐาน 4 ประการนี้ นับว่ามีส่วนสำคัญในการปูพื้นฐานของความคิดในด้านการวางแผนให้องค์กรประสบเจริญก้าวหน้า

ลำดับขั้นในกระบวนการวางแผน (Steps in Planning Process)

การดำเนินงานใดๆ ก็ตามควรจะมีลำดับขั้น และขั้นตอน ทั้งนี้เพื่อให้งานนั้นมีประสิทธิภาพ การวางแผนก็เช่นกันจำเป็นต้องทำต่อเนื่องเป็นกระบวนการลำดับขั้นในการวางแผนประกอบด้วย ขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ (Setting Objectives) เป็นงานอันดับแรกที่นักวางแผนจะดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้รู้ทิศทางที่จะก้าวเดินต่อไปข้างหน้า เพราะการวางแผนเป็นเรื่องของอนาคต ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และเป็นพื้นฐานที่จะเป็นแนวทางในการดำเนินกิจกรรมอื่นๆ ในองค์กร สิ่งสำคัญที่จะต้องตระหนักในการวางแผนคือแผนที่วางจะต้องมีความชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกในองค์กรเกิดความเข้าใจในทิศทางเดียวกันอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติงาน และมีการประสานงานกัน

2. พัฒนาข้อตกลงที่เป็นตัวกำหนดขอบเขตในการวางแผน (Developing the Planning Permisses) ผู้วางแผนจะต้องกำหนดข้อตกลงต่างๆ ที่จะเป็นขอบเขตในการวางแผน เพื่อสามารถคาดการณ์เหตุการณ์ต่างๆ ในอนาคตได้ถูกต้องใกล้เคียง การกำหนดข้อตกลงเบื้องต้นจะนำมาเป็นพื้นฐานในการวางแผน ขอบเขตและข้อตกลงต่างๆ ที่เป็นผลมาจากข้อมูลและปัจจัยภายนอก เช่น การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วด้านเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ความรู้สึกของประชาชน นอกจากปัจจัยภายนอกแล้ว การวางแผนจะต้องตระหนักถึงข้อมูลและปัจจัย

ภายในองค์กรด้วย จึงจะทำให้ข้อตกลงที่กำหนดขึ้นมาจากข้อมูลรอบด้านอันเป็นผลทำให้ข้อมูลที่น่ามาใช้เป็นกรอบในการวางแผนมีความเชื่อถือได้มากขึ้น

3. พิจารณาข้อจำกัดต่างๆที่อาจเกิดขึ้นในการวางแผน (Reviewing all possible Limitations on Planning) ข้อจำกัดต่างๆ มักเกิดขึ้นเสมอในการทำงานใดๆ ฉะนั้นถ้าผู้วางแผนได้มีการพิจารณาและคำนึงสิ่งเหล่านี้แล้วก็จะสามารถขจัดข้อจำกัดต่างๆ ให้เหลือน้อยลง สิ่งที่ควรนำมาพิจารณา คัดการณ์ในการวางแผนได้แก่ ขอบเขต อำนาจหน้า วัสดุอุปกรณ์ สภาพทางการเงิน ตลอดจนบุคลากรต่างๆ ในองค์กร เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมีน้ำหนักสำคัญในการกำหนดแผนงานที่จะดำเนินการต่อไป

4. พัฒนาทางเลือก (Developing Alternatives) ในการวางแผนผู้วางแผนควรได้แสวงหาทางเลือกต่างๆ ที่จะเป็นแนวทางในการดำเนินการตามแผนนั้น เพราะบางครั้งการดำเนินการตามแผนหนึ่งๆ ไม่ใช่มีแนวทางปฏิบัติแนวเดียวที่จะบรรลุความสำเร็จของแผนนั้น แต่อาจมีแนวปฏิบัติหลายๆ แนวที่สามารถไปถึงวัตถุประสงค์ของแผนนั้นได้เช่นกัน ฉะนั้นผู้วางแผนจำเป็นต้องคิดถึงแนวทางต่างๆ หลากๆ แนวมากำหนดกิจกรรมในการวางแผน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการพัฒนาความคิดของผู้วางแผนให้มีความหลากหลายตามข้อมูลต่างๆ

5. ประเมินทางเลือก (Evaluating the Alternatives) การประเมินทางเลือกนี้ต้องการหลังจากได้มีการพัฒนาทางเลือกต่างๆ แล้ว ผู้วางแผนจำเป็นต้องศึกษาปัจจัยต่างๆ ของทางเลือกแต่ละแนวประกอบว่าจะเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหนที่ทางเลือกเหล่านี้จะทำให้องค์กรดำเนินไปได้แล้วจึงตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เป็นไปได้สูงสุด (the most feasible alternatives) สิ่งที่เป็นข้อคิดสำหรับผู้วางแผนในการประเมินทางเลือกนั้นก็คือไม่มีวิธีใดที่ให้ผลสูงสุดเพียงวิธีเดียว ฉะนั้นผู้วางแผนควรตัดสินใจเลือกทางเลือกสองแนวทางหรือมากกว่า และนำทางเลือกที่เลือกแล้วมาหลอมรวมกันเพื่อเป็นแผนที่เป็นไปได้มากที่สุด (the most feasible plan) ในการปฏิบัติ

6. เปลี่ยนแปลงแผนสู่การปฏิบัติ (Converting Plans into Actions) ผู้วางแผนต้องทำการเปลี่ยนแปลงแผนสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะออกมาในรูปการกำหนดเป็นนโยบาย (policies) ตารางการทำงาน (schedules) และงบประมาณ (budgets) การเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่กล่าวนี้จะช่วยเป็นแนวทางในการดำเนินการปฏิบัติที่ชัดเจนขึ้น

ลักษณะของแผนที่ดี (Requirement of a Good Plan)

แผนที่ดีควรมีลักษณะ ดังนี้

1. แผนควรมีลักษณะที่เฉพาะมากกว่ามีลักษณะกว้างหรือกล่าวทั่วไป (It should be specific rather than general) การที่เฉพาะถึงสิ่งใดสิ่งหนึ่งจะทำให้เกิดความชัดเจน และโอกาสที่จะเกิดความเข้าใจผิดหรือนำไปใช้ผิดๆ นั้นน้อยมาก ฉะนั้นการจัดทำแผนจะต้องมีลักษณะเฉพาะเพื่อให้ การดำเนินงานตามแผนเป็นไปอย่างถูกต้อง ไม่ต้องตีความกันในลักษณะต่างๆ และบางครั้งการตีความ นั้นอาจก่อให้เกิดการดำเนินการที่ผิดทิศทางไปก็เป็นได้

2. แผนควรจะจำแนกความแตกต่างระหว่างสิ่งที่รู้แล้วและสิ่งที่ยังไม่รู้ให้ชัดเจน (A plan should distinguish between the known and the unknown) ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการคาดการณ์ เหตุการณ์ต่างๆ ในอนาคต ฉะนั้นการจำแนกความแตกต่างระหว่างสิ่งที่รู้และรู้ให้เห็นเด่นชัด จะทำให้ ผู้ใช้แผนคำนึงถึงและพิจารณาสิ่งที่ยังไม่รู้ให้รอบคอบ

3. แผนควรมีการเชื่อมโยงอย่างเป็นเหตุผลและสามารถนำไปปฏิบัติได้ (A plan should be logical and practical) ซึ่งเรื่องนี้นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ที่ผู้วางแผนจะต้องใช้การคิด วิเคราะห์ การคิดวิจารณ์อย่างเป็นฐานในการพิจารณาข้อมูลต่างๆ อย่างมีเหตุผลและตัดสินใจเลือก แนวทางดำเนินการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้

4. แผนจะต้องมีลักษณะยืดหยุ่นและสามารถปรับพัฒนาได้ (The plan must be flexible and capable of being modified) แผนที่น่าไปใช้จะต้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ การเปลี่ยนแปลง เป็นสิ่งที่สามารถเกิดได้ทุกขณะ นอกจากนั้นการดำเนินการต่างๆ มักจะมีตัวแปรต่างๆ จำนวนมาก ที่มีผลกระทบต่อแผน ฉะนั้นแผนที่ดีจะต้องมีลักษณะยืดหยุ่นและปรับให้เข้ากับสถานการณ์ที่ แปรเปลี่ยนไป

5. แผนจะต้องได้รับการยอมรับจากกระบวนกรที่เกี่ยวข้อง (The plan must be acceptable to the persons who adopt it and to the persons who are affected) ทั้งนี้เนื่องจากการยอมรับ จะนำมา ซึ่งความตั้งใจและความร่วมมือเป็นอย่างดีในการนำแผนไปปฏิบัติ ถ้าแผนที่วางนั้นได้รับการยอมรับ จากผู้เกี่ยวข้อง ย่อมเป็นผลดีแก่การดำเนินงานขององค์การธุรกิจเป็นอย่างดี

ประเภทของการวางแผน (Type of Planning)

การวางแผนสามารถจำแนกออกเป็นประเภทต่าง ๆ ตามลักษณะแนวคิดพื้นฐานได้ดังนี้

1. จำแนกตามระดับการจัดการ

1.1 การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารระดับสูง (Top management) เป็นการวางแผนในลักษณะการพิจารณาภาพรวมทั้งหมด (Overall planning) ด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์อย่างกว้าง ๆ และขั้นตอนต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงาน สามารถบรรลุ วัตถุประสงค์ตามกำลังของทรัพยากรที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่คาดการณ์ว่าจะมีในอนาคต

1.2 การวางแผนบริหาร (Administrative planning) เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารระดับกลาง (Middle-level management) เป็นการวางแผนเพื่อกำหนดกรอบและ ทิศทางไว้สำหรับแผนปฏิบัติการ (operative plans)

1.3 การวางแผนปฏิบัติการ (Operational Planning) เป็นแผนที่ผู้บริหารระดับต้น (lower level managers) นำแผนบริหาร (administrative plans) ไปดำเนินการในภาคปฏิบัติ

2. จำแนกตามลักษณะการปฏิบัติ

2.1 การวางแผนดำเนินงาน (Standing Planning) เป็นการวางแผนที่มีลักษณะเป็น แผนถาวรบ่งบอกถึงแนวความคิด หลักการหรือแนวทางปฏิบัติในการทำกิจกรรมที่เกิดขึ้นบ่อย ในองค์การหรือใช้

เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นประจำ แผนชนิดนี้จะรวมไปถึงนโยบาย วิธีปฏิบัติงาน กฎ วิธีการ และมาตรฐาน การวางแผนใช้ประจำมีประโยชน์ต่อผู้บริหารเป็นอย่างมากซึ่งสามารถตรวจสอบการทำงานของพนักงานและสามารถประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ทำให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและ สอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ อย่างไรก็ตามการวางแผนชนิดนี้อาจมีจุดอ่อนบ้าง คือเมื่อสภาพการณ์บางอย่างเปลี่ยนแปลงไป แผนประเภทนี้จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะกับสภาพการณ์ในลักษณะแผนใช้ เฉพาะครั้ง

2.2 การวางแผนใช้เฉพาะครั้ง (Ad hoc Single Planning) เป็นการวางแผนเพื่อปรับ และเสริมการวางแผนดำเนินงานประจำทำขึ้นเนื่องจากแผนดำเนินงานประจำไม่อาจตอบสนองความ เหมาะสม ในสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ แผนใช้เฉพาะครั้งจึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการ ปฏิบัติงาน เฉพาะสถานการณ์ แผนประเภทนี้ใช้ครั้งเดียวแล้วจะไม่นำมาใช้อีก บางครั้งจึงมีการเรียกแผนชนิดนี้ว่า แผนใช้ครั้งเดียว แผน ประเภทนี้ได้แก่ แผนงาน โครงการ งบประมาณ และตารางการทำงาน แผนใช้เฉพาะครั้งมีประโยชน์ต่อ องค์การทำให้ลดความเสี่ยงและเป็นการใช้เพื่อความเหมาะสมกับสภาพ การณ์ที่เกิดขึ้น

3. จำแนกตามระยะเวลา

3.1 การวางแผนระยะยาว (Long-range Planning) เป็นการวางแผนที่กำหนดระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป แต่จากการศึกษาของ The American Management Association พบว่า แผนระยะยาวนี้ควรมีระยะ 5 ปี เหมาะสมที่สุดที่จะสามารถคาดการณ์อนาคตได้อย่างมีเหตุผล

3.2 การวางแผนระยะปานกลาง (Medium-range Planning) เป็นการวางแผนที่มีระยะเวลาดำเนินการระหว่าง 3 ถึง 5 ปี

3.3 การวางแผนระยะสั้น (Short-range Planning) มีระยะเวลาที่กำหนดไว้ระหว่าง 1 ถึง 3 ปี การวางแผนระยะสั้นเป็นการกำหนดกิจกรรมช่วงสั้น ๆ เพื่อให้วัตถุประสงค์ในแผนระยะยาว ประสบความสำเร็จ แผนระยะสั้นจะต้องมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับแผนระยะยาว องค์การจึงจะ ดำเนินการ ไป ถึงจุดมุ่งหมายปลายทางอย่างราบรื่น

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันการวางแผนตามระยะเวลาไม่จำเป็นที่จะเป็นการวางแผนระยะสั้นและ ระยะยาว อาจไม่ได้กำหนดเวลาที่กล่าวในตอนต้น เพราะสภาพขององค์การในยุคปัจจุบันต้องมีการ เปลี่ยนแปลงให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของประเทศและระหว่างประเทศ

4. จำแนกตามลักษณะคุณค่าการใช้งาน การวางแผนกายภาพ (Physical Planning) เป็น การวางแผนด้านทำเลที่ตั้ง การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการจัดหาเครื่องมือต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการพัฒนา ในช่วง ระยะเวลาต่าง ๆ

5. การจำแนกตามขอบข่ายลักษณะของแผน แบ่งออกได้ดังนี้

☐ วัตถุประสงค์ (Objectives)

☐ นโยบาย (Policies)

☐ วิธีปฏิบัติงาน (Procedures)

☐ วิธีการ (Method)

☐ มาตรฐาน (Standard)

☐ งบประมาณ (Budget)

☐ แผนงาน (Program)

บทที่ 2

การวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทนำ

ดังได้กล่าวแล้วว่าการวางแผนเป็นการมองไปเพิ่มทฤษฎีการวางแผนข้างหน้า อาจเป็นช่วงสั้น ระยะปานกลาง หรือระยะยาว และเป็นกระบวนการกำหนดการใช้ทรัพยากรขององค์กร โดยกำหนด กิจกรรมต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้าให้บรรลุภารกิจ วัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย และเป้าหมายขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาคมท้องถิ่นในอนาคต

การที่ท้องถิ่นจะพัฒนาไปในทิศทางใด จำเป็นต้องมีการกำหนด วิสัยทัศน์ หรือภาพในอนาคต และแปลงมาสู่การปฏิบัติ ดังนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 จึงได้กำหนดประเภทของแผนพัฒนาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไว้ 2 ประเภท คือ

1. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแผนพัฒนาระยะยาว
2. แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน (Rolling Plan) ที่ต้องมีการทบทวนและจัดทำทุกปี

ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

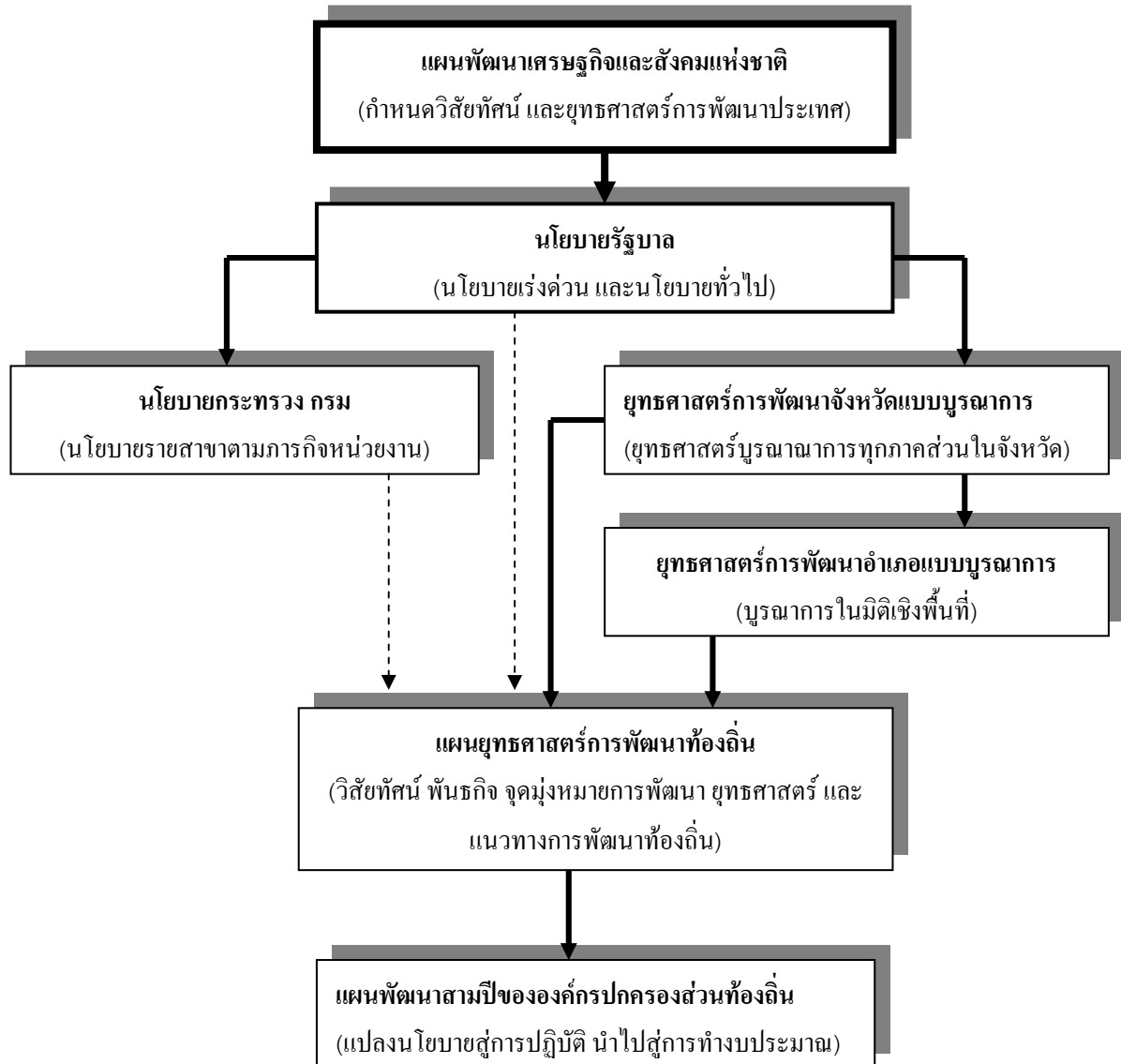
พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 บัญญัติให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองแล้วยังมีอำนาจหน้าที่ในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดอีกด้วย

เนื่องจากการวางแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการปกครองการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ที่กฎหมาย กำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและการดำเนิน ตามแผน ความเป็นอิสระนั้นไม่ได้หมายถึงความเป็นอิสระในฐานะเป็น “รัฐอิสระ” แต่เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะบางส่วนให้ และยังคงอยู่ในการ กำกับดูแล หรือตรวจสอบ โดยรัฐบาลและประชาคมอีกด้วย

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตระหนักว่าแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับต่างๆ ได้แก่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรม และรัฐวิสาหกิจต่างๆ ซึ่งเป็นแผนระดับชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดในระดับจังหวัด ตลอดจนยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาอำเภอในระดับอำเภอ (แผนภาพที่ 1) ซึ่งในการกำหนด

ยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาระดับจังหวัดและอำเภอ นั้น ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาคม จะมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย

แผนภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ กับแผนพัฒนาท้องถิ่น



ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น และแผนพัฒนาสามปีผู้ที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องตระหนักถึงขั้นตอน และกำหนดเวลาของการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาและ แผนพัฒนาของทั้งระดับจังหวัดและระดับอำเภอด้วย

ประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่น

ดังได้กล่าวแล้วว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ 2 ประเภท¹ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

“**แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา**” หมายความว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจและจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาอำเภอ

“**แผนพัฒนาสามปี**” หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์พัฒนาการ อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาสามปี จะมีความเชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณประจำปีอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการจัดทำงบประมาณในระบบมุ่งเน้นผลงาน

สำหรับ”**แผนปฏิบัติการ**”²ที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2546 นั้น มิใช่การจัดทำแผนพัฒนา แต่เป็นเอกสารที่รวบรวมแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณเพื่อให้ทราบกิจกรรมการพัฒนาในพื้นที่ ที่ดำเนินการ

วงจรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ได้กำหนดองค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ สรุปได้ดังนี้

1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น³ เป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดแนวทางการพัฒนาของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง ตลอดจนให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น

¹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 , ข้อ 4

² ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 , ข้อ 4

³ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 , ข้อ 7,10 และ 13

2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น⁴ เป็นองค์กรที่มีหน้าที่จัดทำร่างแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด

3) คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น⁵ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดกรอบทิศทาง แนวทาง รวมทั้งประสานการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ และ แนวทางการ พัฒนาจังหวัด อำเภอ ตรวจสอบวิเคราะห์และประสานแผนพัฒนาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด และให้ความเห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หรือแผนพัฒนา สามปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด รวบรวมข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อ ประโยชน์ในการประสานแผน

คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น อาจมอบอำนาจในการให้ความเห็นชอบ ร่างแผนพัฒนาฯ ให้คณะอนุกรรมการประสานแผนระดับอำเภอ⁶ เพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนได้ภายใต้ การกำหนดกรอบนโยบาย แนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการประสานแผนกำหนด

สำหรับองค์ประกอบขององค์กรในการจัดทำและประสานแผนพัฒนา (ยกเว้นคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา) จะมีลักษณะ"ไตรภาคี" โดยมีองค์ประกอบจาก ตัวแทนของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนของราชการบริหารส่วนภูมิภาคและรัฐวิสาหกิจ และตัวแทนจาก ภาคประชาชน ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการประสานงานและบูรณาการ รวมทั้งสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น

แนวคิดหลักในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

จากแนวคิดในการวางแผน และหลักการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นในเชิงยุทธศาสตร์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีแนวคิดในการจัดทำและประสานแผนพัฒนาอย่างน้อย 4 แนวคิด ดังนี้
แนวคิดที่ 1 : กระบวนการแก้ไขปัญหา

เริ่มด้วยการตอบคำถามอย่างเป็นขั้นตอนดังนี้

? ปัญหาคืออะไร

? ปัญหา มีสาเหตุมาจากอะไร

? จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาคืออะไร

? วิธีการหรือแนวทางแก้ปัญหาคืออะไร

⁴ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 , ข้อ 8,11 และ 14

⁵ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 , ข้อ 18

⁶ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 , ข้อ 20

ในการตอบปัญหาที่สี่ ต้องใช้ความสามารถในการคาดการณ์ และความรู้ทางวิชาการ
ทั้งที่เป็นทฤษฎีและปฎิบัติจากผู้รู้ ผู้มีประสบการณ์

แนวคิดที่ 2 : กระบวนและเนื้อหาของวิธีการ

แนวคิดนี้ จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และมุ่งสู่การ
บรรลุวัตถุประสงค์ โดยที่จะต้องตอบคำถามทั้ง 8 คำถามคือ

- ? จะทำไปทำไม
- ? จะทำอะไร
- ? จะทำที่ไหน
- ? จะทำเมื่อไร
- ? จะทำโดยใคร
- ? จะทำเพื่อใคร
- ? จะทำอย่างไร
- ? จะใช้จ่ายเท่าไร

แนวคิดที่ 3 : ความคิดสร้างสรรค์

เป็นการมองอนาคตที่ต้องอาศัยความรู้ที่เกิดจาก

- ✦ สัญชาตญาณ หรือการเรียนรู้จากประสบการณ์
- ✦ องค์การแห่งการเรียนรู้ หรือเรียนรู้จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น
- ✦ เรียนรู้จากผู้อื่น โดยอาจศึกษาเปรียบเทียบจากบทเรียนแห่งความสำเร็จ

(Benchmark)

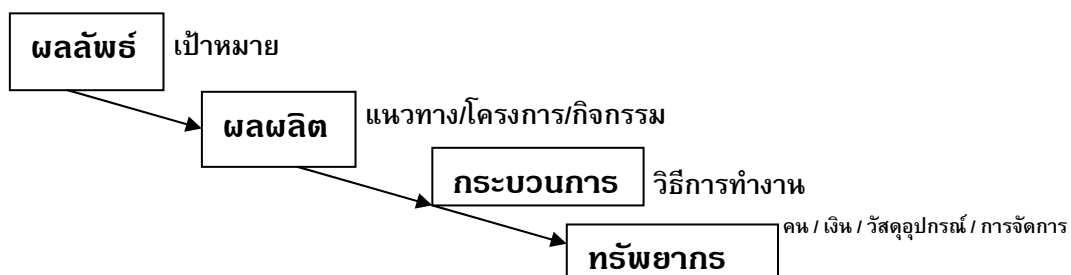
ของหน่วยงานอื่น รวมทั้งการศึกษาองค์ความรู้ งานวิจัยต่าง ๆ

- ✦ การวิเคราะห์สถานการณ์ ซึ่งเป็นการประเมินสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก

แนวคิดที่ 4 : การตัดสินใจ

ต้องตัดสินใจด้วยการวิเคราะห์ข้อมูล และผสมผสานหลักการตัดสินใจแบบมีเหตุผล
(Rationalism) กับหลักการตัดสินใจแบบเพิ่มขึ้น (Incrementalism) แต่ทั้งนี้ ต้องมุ่งการบรรลุ
วัตถุประสงค์ของการพัฒนาและประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

โดยสรุป การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ต้องปรับกระบวนคิด โดยมุ่งเน้นผลที่จะเกิด(ผลลัพธ์)
เป็น ตัวตั้ง แล้วนำมาคิดหางานที่จะทำ (ผลผลิต) รวมทั้งวิธีการที่จะทำงานนั้นให้สำเร็จและมี
ประสิทธิภาพ (กระบวนการ) ซึ่งจะนำไปสู่การพิจารณาจัดสรรทรัพยากรการบริหารเพื่อดำเนินการได้
อย่างเหมาะสม



บทที่ 3

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา


หลักการ

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอและนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่น

การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นกระบวนการ กำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุ และแนวทางในการบรรลุบนพื้นฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้ จะต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น และปัญหา/ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ด้วย

การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นแผนพัฒนาที่มุ่งไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้น ในอนาคต เป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มุ่งไปสู่ สภาพการณ์อันพึงประสงค์ได้อย่างเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง โดยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจึงเป็นการกำหนดทิศทาง การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องกำหนดถึงสภาพการณ์ที่ต้องการจะบรรลุและ แนวทางในการที่จะทำให้บรรลุถึงสภาพการณ์นั้น

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ดีจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรวบรวมและการ วิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้ เพื่อให้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนใน ท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

 **อย่างรอบด้าน** หมายถึง การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการคำนึงถึงสภาพการณ์ที่ต้องการจะบรรลุ และ การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทั้ง **มิติด้านการพัฒนา** ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม องค์กร (การบริหารจัดการ) และการเปลี่ยนแปลงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจน **มิติในเชิง พื้นที่** ทั้ง พื้นที่ใกล้เคียงขยายไปสู่พื้นที่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับประเทศ ระดับทวีป จนกระทั่งในระดับโลกด้วย

สาเหตุที่ต้องมองอย่างรอบด้าน ก็เพราะว่า ในโลกของความเป็นจริงนั้นปรากฏการณ์ที่ เกิดขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สังคมและองค์กร ทั้งในระดับภูมิภาค ระดับประเทศ ระดับ ทวีปและในระดับโลกล้วนส่งผลกระทบต่อเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทางตรงก็ทางอ้อม จึงกล่าวได้ว่า ปรากฏการณ์ทั้ง 4 ด้านที่เกิดกับเขตพื้นที่ 4 ระดับนี้ ล้วนถือเป็นสภาพแวดล้อมที่ ควรต้องคำนึงถึงในกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้งสิ้น

ดังนั้นในการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจึงไม่ควรมองรอบด้านแต่เพียงเขตพื้นที่ การปกครองของตนเองเท่านั้น แต่ต้องมองให้กว้างออกไปครอบคลุมเขตพื้นที่อื่นด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการรับมือกับสถานการณ์หรือ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นตามมาจากเขตพื้นที่เหล่านั้นอย่างรู้เท่าทันจนทำให้สามารถใช้ประโยชน์จาก สถานการณ์ได้อย่างเต็มที่หรือหาหนทางในการป้องกันอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นได้ (Proactive)

มิติการพัฒนา มิติในเชิงพื้นที่	ด้านเศรษฐกิจ	ด้านสังคม	ด้านสิ่งแวดล้อม	ด้านการบริหาร จัดการ(องค์กร) และการ เปลี่ยนแปลง
ระดับอำเภอ				
ระดับจังหวัด				
ระดับประเทศ				
ระดับทวีป				

๑) อย่างเป็นระบบ หมายถึง การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน ซึ่งประกอบด้วย 8 ขั้นตอน ดังนี้

- (1) การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ
- (2) การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของท้องถิ่นใน ปัจจุบัน และกำหนดประเด็นในการพัฒนา
- (3) การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
- (5) การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น
- (6) การกำหนดยุทธศาสตร์และบูรณาการแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น
- (7) การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น
- (8) การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นไว้ แต่ไม่ได้ กำหนดห้วงระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนายังเป็นแผนระยะกึ่งปี ดังนั้น องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจึง

สามารถที่จะพิจารณาว่าจะทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของตนสำหรับห้วงระยะเวลาเท่าใด ขึ้นอยู่กับแนวคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าคิดไปข้างหน้า (*Forward Thinking*) ไปในอนาคตยาวนานเพียงใด ประกอบกับข้อมูล ปัญหาที่ต้องการการแก้ไข ทั้งนี้ อาจจะทำให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีระยะเวลาครอบคลุมช่วงละ 5 ปี เพื่อใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรอบนโยบาย ก็ได้

ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะต้องพบผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ความสำคัญ แนวทางและขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แล้วจัดทำโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอผ่านปลัดองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติ ในโครงการดังกล่าว แล้วแจ้งผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบเพื่อดำเนินการตามห้วงเวลาและขั้นตอนที่กำหนดต่อไป

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกจัดทำหรือร่วมจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น¹ ขอให้กำหนดไว้ในโครงการดังกล่าวด้วยเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลข่าวสารให้ครบถ้วน ทันสมัย ซึ่งได้แก่ ข้อมูลเบื้องต้นในด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ โดยข้อมูลควรแสดงแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไป แสดงค่าเฉลี่ย ร้อยละ และการวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนการให้ความเห็น ซึ่งข้อมูลที่ต้องจัดทำได้แก่ ข้อมูลประชากร อาชีพและรายได้ สุขภาพ การศึกษา ทรัพยากร การคมนาคมขนส่ง การพาณิชย์ การลงทุนอุตสาหกรรม และข้อมูลงบประมาณ เป็นต้น

2. การรวบรวมปัญหาสำคัญของท้องถิ่น

ข้อมูลปัญหาสำคัญของท้องถิ่นจะช่วยในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหา ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรรวบรวมปัญหาที่สำคัญไว้

ให้นำแผนชุมชน มาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ในการวางแผนขององค์กรภาครัฐ เรื่องที่ยากและสลับซับซ้อนคือการวิเคราะห์ปัญหาและเลือกปัญหาที่เหมาะสมเพื่อนำมากำหนดยุทธศาสตร์ในการตอบสนองปัญหา ความต้องการของสาธารณชน และเพื่อความรอบคอบในการพิจารณาปัญหาสาธารณะ องค์กรสหประชาชาติได้ให้หลัก

¹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546
ข้อ 29 และข้อ 30

คิดว่าด้วย “การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา” โดยใช้วิธีการ **Rating Scales** ซึ่งมีเกณฑ์ที่จะใช้สำหรับการจัดลำดับความสำคัญ รวม 5 เกณฑ์ ประกอบด้วย

๙. ขนาดของกลุ่มคนที่ได้รับประโยชน์
๑. ความร้ายแรงและเร่งด่วนของปัญหา
๒. ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
๓. การยอมรับร่วมกันของชุมชน
๔. ความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหา/การดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานการณ์การพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน

เป็นการประเมินโดยวิเคราะห์ถึงโอกาส และภาวะคุกคามหรือข้อจำกัด อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่น รวมทั้งการวิเคราะห์ จุดอ่อน จุดแข็งของท้องถิ่น อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายในท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดเป็นการประเมินสถานการณ์ของท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยเป็นการตอบคำถามว่า “ ปัจจุบันท้องถิ่นมีสถานการณ์พัฒนาอยู่จุดไหน ” สำหรับใช้เป็นประโยชน์ในการกำหนดการดำเนินงานในอนาคตต่อไป ทั้งนี้ โดยใช้เทคนิค **SWOT analysis** การพิจารณาถึงปัจจัยภายใน ได้แก่ จุดแข็ง (**Strength – S**) จุดอ่อน (**Weak – W**) และปัจจัยภายนอก ได้แก่ โอกาส (**Opportunity – O**) และอุปสรรค (**Threat – T**) เป็นเครื่องมือ

ปัจจัยภายใน

ประกอบด้วยปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่ต้องนำมาพิจารณา

- ▶▶ ด้านการบริหาร ได้แก่ การแบ่งส่วนราชการ การวางแผน การประสานงาน การมอบอำนาจ การกำกับดูแล เป็นต้น
- ▶▶ ระเบียบ กฎหมาย
- ▶▶ บุคลากร ได้แก่ อัตรากำลัง คุณภาพ วินัย ทักษะ ทักษะ ทักษะ เป็นต้น
- ▶▶ งบประมาณ รวมทั้งความช่วยเหลือต่าง ๆ
- ▶▶ ระบบฐานข้อมูล
- ▶▶ การประสานงาน/การอำนวยความสะดวก/ความร่วมมือจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
- ▶▶ ทรัพยากร เครื่องมือและอุปกรณ์ในการทำงาน

การวิเคราะห์จุดแข็ง (Strength = S) เป็นการพิจารณาปัจจัยภายในหน่วยงานมีส่วนดี ความเข้มแข็ง ความสามารถ ศักยภาพ ส่วนที่ส่งเสริมความสำเร็จซึ่งจะพิจารณาในด้านต่าง ๆ

การวิเคราะห์จุดอ่อน (Weakness = W) เป็นการพิจารณาปัจจัยภายในหน่วยงานว่ามีส่วนเสีย ความอ่อนแอ ข้อจำกัด ความไม่พร้อม ซึ่งจะพิจารณาในด้านต่าง ๆ เช่นเดียวกับการวิเคราะห์จุดแข็ง

ปัจจัยภายนอก

ประกอบด้วย

- ▶▶ ด้านการเมือง รวมถึงระดับความขัดแย้ง และกลุ่มผลประโยชน์
- ▶▶ ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่เศรษฐกิจรวมในเขตพื้นที่ (เช่นผลผลิต รายได้ รายจ่าย การออม การลงทุน การใช้ที่ดิน แรงงาน) การเกษตรกรรม การพาณิชย์กรรม การคลัง
- ▶▶ ด้านสังคม
- ▶▶ นโยบายรัฐบาล/กฎหมาย
- ▶▶ เทคโนโลยี

การวิเคราะห์โอกาส (Opportunity = O) เป็นการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกว่ามีสภาพเป็นเช่นไร เหตุการณ์สถานการณ์ของโลก ของประเทศ ของจังหวัด และของอำเภอ ที่เกิดขึ้นจะส่งผลต่อท้องถิ่นอย่างไร มีการเปลี่ยนแปลงใดที่เป็นประโยชน์ หรือเป็นโอกาส อันดีต่อท้องถิ่น โดยจะต้องพิจารณาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และเทคโนโลยี

การวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัด (Threat = T) เป็นการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นอุปสรรคหรือภาวะคุกคาม ก่อให้เกิดผลเสียหรือเป็นข้อจำกัดต่อท้องถิ่น โดยจะต้องพิจารณาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และเทคโนโลยี เช่นเดียวกับการวิเคราะห์โอกาส

การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน สามารถพิจารณาได้ดังนี้

☒ การค้นหาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ต้องเป็นการระดมความเห็นจากกลุ่มคนที่หลากหลายเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างถูกต้อง แท้จริง

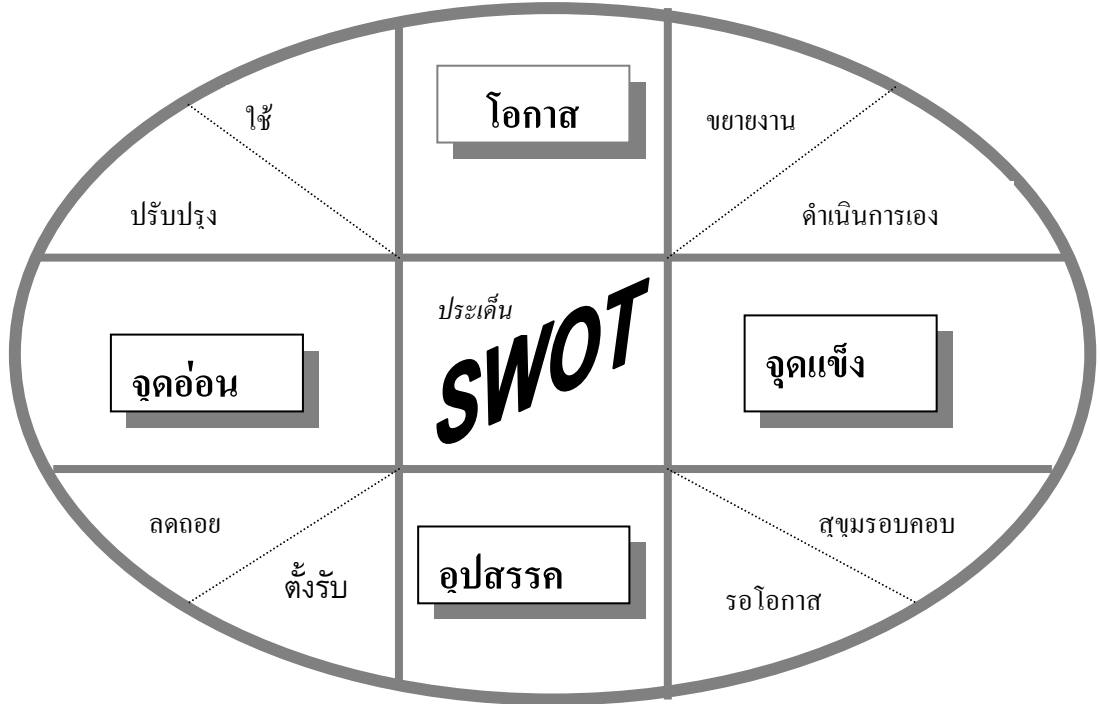
☒ เมื่อมีการระดมความเห็นแล้ว ต้องนำมาจัดหมวดหมู่ของประเด็นต่าง ๆ หากมีข้อขัดแย้งหรือความไม่ชัดเจนในประเด็น ความเห็นใด ต้องบันทึกไว้เพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติม ต้องไม่ใช้วิธีการตัดสินเพื่อเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งในทันทีเพราะจะทำให้มีการเผชิญหน้ากัน

☒ เพื่อเป็นการคัดเลือกประเด็น จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ที่มีการนำเสนออย่างหลากหลาย จึงต้องให้ที่ประชุมพิจารณาให้น้ำหนักคะแนน แล้วนำมาหาค่าเฉลี่ย โดยอาจมีการให้น้ำหนักคะแนนเป็น 4 ระดับในแต่ละด้าน ดังนี้

ด้าน	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่มี
จุดแข็ง	3	2	1	0
จุดอ่อน	-3	-2	-1	0
โอกาส	3	2	1	0
อุปสรรค/ข้อจำกัด	-3	-2	-1	0

เมื่อมีการจัดลำดับของประเด็นในแต่ละด้านแล้ว จะดึงประเด็นสำคัญมาพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ อาจดึงประเด็นสำคัญมาเพียงด้านละ 7-10 ประเด็น

☒ นำประเด็นมาเข้าตารางวิเคราะห์ เพื่อกำหนดแนวทางการตัดสินใจ



ในการวิเคราะห์ **SWOT** เชิงยุทธศาสตร์นั้น หน่วย หรือขอบเขตในการวิเคราะห์ ให้พิจารณาจากเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ดังนั้น สิ่งต่าง ๆ ที่เป็นประเด็นที่ปรากฏหรือมีอยู่ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะถือว่าเป็นปัจจัยภายในที่ใช้ในการวิเคราะห์ ส่วนประเด็นที่ปรากฏหรือมีอยู่ที่อยู่นอกเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถือว่าเป็นปัจจัยภายนอก

ส่วนการวิเคราะห์ **SWOT** เชิงโครงการ/กิจกรรม หน่วย หรือขอบเขตในการวิเคราะห์ จะใช้หน่วยการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ดังนั้น สิ่งที่เป็นทรัพยากรในการบริหาร และองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นสภาพท้องถิ่น ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือสิ่งที่ปรากฏหรือมีอยู่ซึ่งอยู่ในขอบเขตที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถควบคุม กำกับดูแลได้ จะถือว่าเป็นปัจจัยภายใน ส่วนสิ่งที่ปรากฏหรือมีอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถควบคุม กำกับดูแลได้ ไม่ว่าจะสิ่งนั้นจะอยู่ภายในหรือภายนอกเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม ถือว่าเป็นปัจจัยภายนอก

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น

1. การกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น

วิสัยทัศน์ (vision) หมายถึง เป็นถ้อยแถลงที่ระบุถึงสภาพการณ์ในอนาคตซึ่ง เป็น "จุดหมาย" ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้า เพราะเราเชื่อว่า หากสถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้น แล้วจะส่งผลให้เกิดคุณค่าหรือค่านิยมบางประการที่เรา ยึดถือ เช่น คุณภาพชีวิตของประชาชน การเติบโตทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกัน เป็นต้น วิสัยทัศน์เป็นผลรวมของการสรุปทเรียน

จากอดีต พิจารณาปัจจุบัน และมุ่งหวังถึงอนาคตข้างหน้า โดยที่การสรุปบทเรียนจากอดีตหมายถึง การพิจารณาว่าในอดีตที่ผ่านมามีการปกครองส่วนท้องถิ่นของเรามีข้อเด่น ข้อด้อยอะไรบ้าง? โดย ประเมินจากภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนการพิจารณาปัจจุบันนั้น คือการ พิจารณาว่าในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเราเป็นแบบใด? คำว่า “แบบใด?” ในที่นี้ หมายถึง “บทบาทหน้าที่” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อทั้งในระดับภูมิภาค ระดับประเทศ ระดับทวีป และไปไกลถึงระดับโลกก็ได้ ขึ้นอยู่กับว่าคณะจัดทำแผนตระหนักถึงความสัมพันธ์และ ความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตนอย่างไรเชื่อมโยงกับเขตพื้นที่ใด การกำหนดวิสัยทัศน์ จึงเป็นการตอบคำถามว่า “ท้องถิ่นต้องการอะไรในอนาคต?”

วิสัยทัศน์ที่ดีมีลักษณะ ดังนี้

- 1) ไม่ใช่สภาพการณ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นมาในอดีตและบรรลุได้แล้วใน ปัจจุบัน
- 2) ไม่อาจบรรลุได้ด้วยการปฏิบัติงานประจำตามปกติธรรมดา
- 3) ต้องมีความเป็นไปได้ในการที่จะบรรลุถึงภายใต้เงื่อนไขของศักยภาพและข้อจำกัด ที่มีอยู่
- 4) ทำท่าย เร้าใจ และสร้างแรงบันดาลใจให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในการที่จะบรรลุถึง วิสัยทัศน์ที่วางไว้
- 5) สะท้อนถึงสภาพการณ์หรือโฉมหน้าใหม่ของเมืองหรือท้องถิ่นในอนาคตอย่างรอบ ด้าน ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมด้านต่าง ๆ
- 6) วิสัยทัศน์ควรเป็นสิ่งที่เห็นพ้องต้องกันระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น ประชาคม และผู้มี ส่วนได้เสียทั้งปวง
- 7) วิสัยทัศน์เป็นเสมือนเข็มทิศที่กำหนดทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่น
- 8) เป็นข้อความง่าย ๆ ที่สามารถสื่อให้เห็นทิศทางในอนาคตของท้องถิ่น
- 9) ต้องตรวจสอบและวัดผลสำเร็จได้
- 10) สอดคล้องกับวัฒนธรรมขององค์กร

ในการกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่รับผิดชอบดำเนินการควรจะต้อง หาข้อมูลทั่วไป และปัญหาสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับจากขั้นตอนที่ผ่านมา นำเสนอที่ประชุมจากนั้นจึงตั้งประเด็นคำถามเพื่อให้ที่ประชุมร่วมกันหาคำตอบในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้



หลักการหรือความเชื่อที่ท้องถิ่นยึดถือกันมาตั้งแต่อดีต



ขอบข่าย/แนวทางการดำเนินงานในช่วงปัจจุบันและในอนาคตที่องค์กรจะดำเนินการ



ความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการให้สำเร็จ

หลักการเขียนวิสัยทัศน์

★ สั้น กระชับ จดจำง่าย

★ บอกถึงความปรารถนา คาดหวัง

★ บอกให้ทราบถึงสิ่งที่จะบรรลุถึง หรือระดับการให้บริการ

★ ทำท่าย เร้าความสนใจของสมาชิกในองค์กร ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้เสียทุก

ตัวอย่างวิสัยทัศน์

วิสัยทัศน์การพัฒนานครกรุงเทพมหานคร

“ กรุงเทพมหานครเป็นเมืองน่าอยู่ ด้วยการบริหารจัดการที่ดี และมีความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคม โดยชุมชนมีความเข้มแข็ง ครอบครัวมีความอบอุ่นและสงบสุข ”

วิสัยทัศน์ของเทศบาลเมืองลำพูน

“ เมืองวัฒนธรรม งามล้ำสภาพแวดล้อมดี สถานที่น่าท่องเที่ยว คนมีการศึกษาและวินัย ทุกดวงใจใฝ่คุณธรรม ก้าวหน้าด้านเศรษฐกิจ ทุกชีวิตอยู่ดีกินดี”

2. การกำหนดภารกิจหลัก(mission) ในการพัฒนาท้องถิ่น

เป็นการกำหนดสิ่งที่ท้องถิ่นจะต้องทำ โดยจะเกิดขึ้นหลังจากที่ทราบว่าจะต้องทำอะไร เป็นอะไรในอนาคต และจะเป็นไปได้เมื่อผลการวิเคราะห์ศักยภาพและการประเมินสถานภาพการพัฒนาท้องถิ่นในปัจจุบันปรากฏ ผนวกกับประวัติศาสตร์ของท้องถิ่นและความต้องการ/ความคาดหวังของทุกฝ่ายในท้องถิ่น ดังนั้น การตอบคำถามว่าท้องถิ่นจะต้องทำอะไร เพื่อใคร คำตอบที่เกิดขึ้นก็คือ ความหมายของคำว่า “ภารกิจหลัก” นั่นเอง

ภารกิจหลัก เป็นข้อความหรือถ้อยแถลงที่แสดงถึงลักษณะหรือขอบข่ายในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับลักษณะการบริหารและการจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรหรือภาพลักษณ์ที่ต้องการนำเสนอ และปณิธานหรือปรัชญาในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นขอบเขตของบทบาทหน้าที่หลักหรือขอบเขตของกิจกรรมที่มุ่งเน้นเป็นพิเศษที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

การกำหนดภารกิจหลักมีแนวทางการดำเนินการแยกเป็นสองระดับ คือ

- 1) พันธกิจในลักษณะที่เป็นอาณัติ (Mandate) ที่ได้รับมอบหมายจากสังคมหรือรัฐ ซึ่งได้แก่กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) ภารกิจหลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งมั่นที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ และแสดงถึงความเข้าใจในรายงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญส่วนหนึ่งของวิสัยทัศน์

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระบุหรือกำหนดภารกิจหลักไว้อย่างชัดเจนเป็นที่ยอมรับและเข้าใจของบุคลากรทุกฝ่ายในองค์กร จะช่วยให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพราะภารกิจหลักจะเป็นสิ่งยึดเหนี่ยวหรือเป็นหลักการร่วมสำหรับการดำเนินงานใน แต่ละด้านของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

ภารกิจหลักที่ดีมีลักษณะ ดังนี้

- 1) ต้องสอดคล้องกับนโยบาย กฎหมาย และระเบียบที่มีอยู่
- 2) ไม่ขัดแย้งต่อบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมาย
- 3) ต้องระบุถึงบทบาทหน้าที่ที่จำเป็นต่อการบรรลุวิสัยทัศน์ได้อย่างครอบคลุมรอบด้าน และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

4) ต้องสะท้อนถึงคุณค่าหลักหรือขอบเขตกิจกรรมที่มุ่งเน้นเป็นพิเศษ

5) ต้องสนับสนุนและนำไปสู่ถึงการบรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดได้

หากเปรียบวิสัยทัศน์เป็นเสมือนจุดหมายปลายทางแล้ว ภารกิจหลักก็เป็นเสมือนเส้นทางที่ถูกต้อง ชัดเจนที่จะนำเราไปสู่จุดหมายปลายทางนั้นโดยสวัสดิภาพ ภารกิจหลักมีอยู่ 2 ระดับ คือ ระดับองค์กร (Organizational Mission) และระดับส่วนงาน (Departmental Mission) ภารกิจหลักทั้ง 2 ระดับนี้มีความหมายเดียวกัน แตกต่างกันเพียงขอบเขตของบทบาทหน้าที่ที่ปลีกย่อยลงไปตามลำดับชั้นของโครงสร้างองค์กรเท่านั้น แต่ที่สำคัญก็คือภารกิจทั้ง 2 ระดับ ต้องสอดคล้องสนับสนุนกันและกันอย่างน้อยที่สุดต้องไม่ขัดแย้งกัน ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามาจะเป็นการแสดงภารกิจหลักระดับองค์กร แต่ขณะเดียวกันหน่วยงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะต้องมีการกำหนดภารกิจของหน่วยงานประกอบไปด้วย

ตัวอย่างภารกิจหลัก

ภารกิจหลักของกระทรวงมหาดไทย

ภารกิจหลักที่ 1 การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของคน ครอบครัว และชุมชนในการพึ่งตนเอง และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

ภารกิจหลักที่ 2 การส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ภารกิจที่ 3 การเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยมั่นคงในสังคม การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และการอำนวยความสะดวก

ภารกิจที่ 4 การพัฒนาเมืองน่าอยู่ โครงสร้างพื้นฐาน และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

ภารกิจที่ 5 การพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

ภารกิจหลักของกรุงเทพมหานคร

ภารกิจหลักที่ 1 การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจ การวางแผนพัฒนา การตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหาร และการปกครอง

ภารกิจหลักที่ 2 การสร้างความเข้มแข็งด้านการเงินการคลัง โดยการปรับปรุงกระบวนการบริหารการเงินการคลังให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจที่มีอยู่เดิมและที่ได้รับโอนจากการกระจายอำนาจจากรัฐสู่ท้องถิ่น

ภารกิจที่ 3 การพัฒนาศักยภาพของคนและชุมชนให้เข้มแข็ง และสามารถพึ่งพาตนเองได้

ภารกิจที่ 4 การสร้างระบบคมนาคมขนส่ง ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่มีประสิทธิภาพและสนับสนุนแนวทางการพัฒนาเมือง

ภารกิจที่ 5 การเพิ่มศักยภาพของผังเมืองให้เป็นเครื่องมือชี้้นำและสนับสนุนการพัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาด้านอื่น ๆ

ภารกิจที่ 6 การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้เกิดสภาวะแวดล้อมที่ดีของเมืองอย่างยั่งยืน

ภารกิจที่ 7 การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารและการบริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี

ภารกิจหลักของเทศบาลเมืองลำพูน

ภารกิจหลักที่ 1 ปรับปรุงและพัฒนาระบบสาธารณูปโภคให้ได้มาตรฐานและเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองในอนาคตและเศรษฐกิจของท้องถิ่น

ภารกิจหลักที่ 2 ปรับปรุงและพัฒนาระบบการศึกษาและสาธารณสุข ตลอดจนอนุรักษ์และพัฒนาศิลปวัฒนธรรมอันดีงามและภูมิปัญญาของท้องถิ่น

ภารกิจหลักที่ 3 จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ภารกิจที่ 4 ปรับปรุงและพัฒนาระบบการบริหารการจัดการ ตลอดจนความมั่นคงและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

ภารกิจที่ 5 ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมและความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ และประชาชนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืน

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

จุดมุ่งหมายเพื่อการวางแผนพัฒนาที่ยั่งยืน หมายถึง ขอบเขตหรือประเภทของกิจกรรมที่ควรค่าแก่การดำเนินงานทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จุดมุ่งหมายเพื่อการวางแผนพัฒนาที่ยั่งยืนที่ดีมีลักษณะ ดังนี้

- 1) ต้องระบุถึงขอบเขตหรือประเภทของกิจกรรมที่สนับสนุนและนำไปสู่ภารกิจหลัก และบรรลุวิสัยทัศน์ได้อย่างครอบคลุมรอบด้าน
- 2) มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น นำวิสัยทัศน์ ภารกิจหลักมาพิจารณากำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นการกำหนดขอบเขตหรือประเภทของกิจกรรมที่ควรค่าแก่การดำเนินการทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และองค์กร ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้จะสนับสนุนหรือนำไปสู่การบรรลุภารกิจหลักและวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนอาจแยกเป็นด้านต่างๆ โดยมีจุดมุ่งหมายย่อยในแต่ละด้านก็ได้ ซึ่งเราจะเขียนรูปประโยคที่แสดงถึงจุดมุ่งหมายดังกล่าว ดังนี้

“ คำกริยา + ประเภทของกิจกรรม / สภาพการณ์ + กลุ่มเป้าหมาย + สถานที่ ”

กรอบความคิดที่ใช้ในการกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนเราจะใช้กรอบ 2 กรอบ กรอบความคิดแรก ก็คือวิสัยทัศน์และภารกิจหลัก นั้นย่อมาหมายความว่าจุดมุ่งหมายดังกล่าวต้องสอดคล้องหรือนำไปสู่วิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ กรอบความคิดที่สอง ก็คือ หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งหมายถึงการรักษาและเพิ่มพูนความเจริญงอกงามของท้องถิ่น ในลักษณะที่จะเป็นการสืบสานความเจริญงอกงามนั้นให้ไปพลู่สืบเนื่องไปถึงชั่วลูกชั่วหลาน โดยไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายในด้านต่างๆ ทั้งในระยะสั้น และระยะยาว

สาเหตุที่เราควรใช้หลักการพัฒนายั่งยืนเป็นกรอบในการกำหนดจุดมุ่งหมายนั้น ก็ เพราะเป็นที่พิสูจน์กันแล้วว่า การพัฒนายั่งยืนแต่เพียง “อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ” (Economic Growth) แต่เพียงอย่างเดียว นั้น ได้ก่อให้เกิดการเผาผลาญทรัพยากรทางธรรมชาติอย่างมากมายจนกระทั่งทำให้ระบบนิเวศวิทยา เสื่อมดุลส่งผลให้เกิดวาทภัยและอุทกภัยอย่างรุนแรง ทั้งในระดับภูมิภาค ระดับประเทศและทั่วโลก สภาพการณ์เช่นนี้ หากปล่อยให้ดำเนินต่อไปย่อมบ่อนทำลายขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ โดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรม ไปในที่สุด

นอกจากนี้การมุ่งพัฒนาตามแนวทางเดิมโดดๆ นั้นยังส่งผลให้เกิด “ลัทธิบริโภคนิยม” ที่ทำลายดุลยภาพระหว่างการพัฒนาทางวัตถุกับการพัฒนาทางจิตใจกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือคนตกเป็นทาสของการเสพวัตถุ จนสูญเสียขีดความสามารถในด้านจิตใจอันที่จะพึงพาความสุขในจิตใจของตนเองจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันคนส่วนใหญ่ต้องอาศัยที่เป็นวัตถุภายนอกในการจรโลงความสุขของตนทั้งสิ้น นอกจากนี้การสูญเสียดุลยภาพระหว่างการพัฒนาวัตถุกับจิตใจแล้วการพัฒนาตามแนวทางเดิมยังส่งผลให้เกิดการสูญเสียดุลยภาพระหว่างภาคเศรษฐกิจต่างๆ ด้วยอาทิเช่น ระหว่างภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมส่งผลให้ความเจริญในด้านต่างๆ กระจุกตัวอยู่ในเขตเมืองเท่านั้น ละทิ้งให้ชนบทต้องล่มสลายเกิดการอพยพแรงงานจากภาคเกษตรเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมต่างๆ ที่ภาคเกษตรกรรมควรเป็นภาคการผลิตที่ถือเป็นศักยภาพทางการแข่งขันของประเทศ

ในหลายประเทศที่สามารถสร้างอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างมหัศจรรย์นั้น มักมีความเสื่อมโทรมทั้งในด้านสิ่งแวดล้อมและจิตใจของประชาชนเป็นสิ่งแลกเปลี่ยนเสมอแนวคิดในการพัฒนายั่งยืนจึงเกิดขึ้นเพื่อเสนอกระบวนการทัศน์ใหม่ในการพัฒนาประเทศและท้องถิ่น เพื่อป้องกันและขจัดผลเสียที่ติดตามมาจากการพัฒนาแบบเดิม

นอกจากนี้ ในปัจจุบันมีนักรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์หลายท่านเริ่มเล็งเห็นแล้วว่า “อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ” ไม่สามารถใช้เป็นดัชนีหลักการเจริญเติบโตหรือ (Growth) นั้น จะเกิดขึ้นได้ในภาวะที่สภาพแวดล้อมทั้งใน ระดับภูมิภาค ระดับประเทศและ ระดับโลกมีเสถียรภาพเพียงพอ ในขณะที่ในปัจจุบันเมื่อประเทศของเราเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์อย่างเต็มตัวแล้วเราต้องเผชิญกับ “ภาวะไร้เสถียรภาพ” อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงในอัตราเร่งที่สามารถส่งผลกระทบได้จากทั่วทุกมุมโลก “ความยั่งยืน” (Sustainability) จึงเป็นดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาที่นับวันจะทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น

ความยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้เพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยงานเราในการสร้างเสริมปัจจัยดังต่อไปนี้ให้เกิดขึ้นในกระบวนการพัฒนา

(๑) การสร้างดุลยภาพอย่างรอบด้าน (Holistic Balance)

หมายความว่า การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาของเราต้องคำนึงถึงขอบเขตของกิจกรรมที่จะส่งเสริมให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาวัตถุกับจิตใจและการพัฒนาภาคการผลิตกับ ภาคเกษตรกรรมกับการค้า หลักคิดสำคัญที่ใช้พิจารณาว่า สภาวะใดคือสภาวะที่ได้ดุล ก็คือการพิจารณา “ผลกระทบ” สภาวะที่ได้ดุลนั้นคือ สภาวะที่การเจริญเติบโตของส่วนราชการไม่ไปบั่นทอนความเจริญเติบโตของส่วนที่เหลือ

๑) คุณภาพชีวิต

หมายความว่าในการกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา นั้น เราต้องคำนึงถึงกิจกรรมที่จำเป็นต่อการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนด้วย เราอาจแบ่งคุณภาพชีวิตออกเป็น 2 ระดับ ในระดับแรกคือคุณภาพชีวิตที่จำเป็นต่อความอยู่รอดขั้นพื้นฐานของประชาชน และในระดับที่สองคือคุณภาพชีวิตที่จำเป็นต่อการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า คำว่า “คุณภาพชีวิต” นั้นกินความหมายกว้างขวางเพราะครอบคลุมถึงปัจจัยในการดำเนินชีวิตต่างๆ ของประชาชนที่จำเป็นทั้งสองระดับ เช่น การศึกษา รายได้ต่อครัวเรือน สุขภาพกายและสุขภาพจิต สุขอนามัยในหมู่บ้าน เป็นต้น

๒) การอนุรักษ์ควบคู่กับการใช้ทรัพยากรประโยชน์ (Conservation with Utilization)

ในการกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา นั้น เราต้องคำนึงถึงกิจกรรมที่มุ่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กับการกำหนดกิจกรรมอันชาญฉลาดที่จะใช้ประโยชน์จากมันจากการพัฒนาเศรษฐกิจด้วย การอนุรักษ์จะเกิดขึ้นควบคู่กับการใช้ทรัพยากรประโยชน์สูงสุดก็ต่อเมื่อ อัตราการทดแทนสอดคล้องกับอัตราการใช้เสมอ นอกจากนี้หากเราสามารถกำหนดกิจกรรมที่เกื้อหนุนต่อการนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) หรือการหาวัสดุอื่นที่มีต้นทุนต่ำกว่า โดยใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพกว่า ก็ย่อมเอื้ออำนวยให้เกิดหลักการข้อนี้ในการพัฒนาท้องถิ่นของเรา

๓) การพึ่งพาตนเอง (Self-Dependency)

กิจกรรมที่ทำให้ชุมชนในท้องถิ่นสามารถมีรายได้เพียงพอต่อการหล่อเลี้ยงชุมชนของตนเอง โดยไม่แขวนความอยู่รอดของตนไว้กับแหล่งรายได้ภายนอก คือจุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่สอดคล้องกับหลักการข้อนี้ อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าหลักการข้อนี้แฝงนัยของการทำให้ชุมชนปิดตนเองจากโลกภายนอก

จุดเน้นของหลักการข้อนี้ก็ คือ การลดสัดส่วนของรายได้ที่ต้องพึ่งภายนอกให้น้อยลง เช่นการหันกลับมาแสวงหารายได้จากสินค้าหัตถกรรมที่ถือเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น ซึ่งสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นเอง อีกทั้งสินค้านั้นก็มีโอกาสทางการตลาดภายในประเทศอยู่อย่างเพียงพอ หากสามารถส่งสินค้าไปขายต่างประเทศได้ก็ถือเป็นรายได้เสริมอีกทางหนึ่ง

ดังนั้นการพึ่งตนเองจึงมิได้หมายความว่าถึงสัดส่วนของรายได้เท่านั้น แต่กินความรวมไปถึงกิจกรรมที่จะเอื้ออำนวยให้ชาวบ้านสามารถใช้กระบวนการผลิตเพื่อหล่อเลี้ยงชีวิตและนำมาซึ่งรายได้ของตนเอง โดยใช้ทรัพยากรและเทคโนโลยีที่ชุมชนมีอยู่แล้วและเป็นเจ้าของด้วย

๔) คำหึงถึงลูกหลาน (Next Generation)

การพัฒนาที่ยั่งยืนคือการพัฒนาที่ได้คำนึงถึงแต่เพียงความเจริญที่เกิดขึ้นแก่คนปัจจุบันเท่านั้น แต่จะคำนึงถึงด้วยว่าความเจริญนั้นจะส่งผลเสียต่อคนรุ่นต่อไปหรือไม่ หากส่งผลเสียก็จะหลีกเลี่ยงไม่ดำเนินการในส่วนนั้นโดยเด็ดขาด

วัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เทศบาลเมืองลำพูน

ด้านเศรษฐกิจ : 1. ดำเนินการให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น

ด้านสังคม: 2. ยกระดับคุณภาพการศึกษาของประชาชนทุกระดับอย่างทั่วถึง รวมทั้งปลูกฝัง และ ส่งเสริมให้ประชาชนมีคุณธรรม จริยธรรม ตลอดจนสร้างความตระหนักและ อนุรักษ์คุณค่าวัฒนธรรม

3. ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพอนามัยดีถ้วนหน้า

4. ดำเนินการเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้ง ป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด

5. ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนมีการหันทนหาการอย่างมีคุณภาพและเพียงพอ

ด้านสิ่งแวดล้อม: 6. จัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ด้านองค์การ: 7. พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการอย่างต่อเนื่อง

8. ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างประชาชน หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และอื่น ๆ เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายการพัฒนา

9. ส่งเสริมและสนับสนุนหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น

เป็นการกำหนดผลสำเร็จที่ต้องการโดยดำเนินการหลังจากที่ทราบภารกิจหลักที่ ท้องถิ่นจะต้องทำแล้วการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์หรือทิศทางโดยรวม ของท้องถิ่นเพื่อนำท้องถิ่นไปให้บรรลุความต้องการที่จะเป็นในอนาคต ซึ่งวัตถุประสงค์สามารถ จำแนกได้เป็น 2 ส่วน คือ 1. วัตถุประสงค์โดยรวมของท้องถิ่นและ 2. วัตถุประสงค์เฉพาะส่วน/ เฉพาะเรื่อง

ทั้งนี้วัตถุประสงค์เฉพาะส่วน/เฉพาะเรื่องต่างๆ ภายในท้องถิ่น เช่น เรื่องการเกษตร การท่องเที่ยว การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของวัตถุประสงค์โดยรวมของ ท้องถิ่น ที่จะนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายตามที่กำหนดโดยภารกิจหลักของท้องถิ่น ในขั้นตอนของการ วางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนานี้การกำหนดวัตถุประสงค์จะเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์โดยรวม ของการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งอาจแบ่งขั้นตอนการกำหนดวัตถุประสงค์ออกได้ 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นที่ 1 การวิเคราะห์ความต้องการ (Need) / ปัญหา (Problem) / ข้อจำกัด (Constraint) ศักยภาพ (Potential) / หรือเรียกอย่างง่าย ๆ ว่า “ การวิเคราะห์ NPCP ”

การวิเคราะห์ N หรือความต้องการ จะทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์ตอบสนองต่อความ ต้องการของประชาชนและกลุ่มผู้เกี่ยวข้องมากขึ้น

การวิเคราะห์ P หรือปัญหา จะทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์ มุ่งที่จะจัดการกับสภาพ ที่บั่นทอนจุดมุ่งหมายหรือประเด็นการพัฒนาที่กำหนดไว้

การวิเคราะห์ C หรือข้อจำกัดจะทำให้ประเมินได้ว่าขอบเขตของวัตถุประสงค์ควร เป็นไปสักเพียงใด

การวิเคราะห์ P หรือศักยภาพ เพื่อให้ทราบว่ามีทรัพยากรหรือปัจจัยใดที่เป็นประโยชน์ ต่อการจัดการกับประเด็นเพื่อการพัฒนาบ้าง ทำให้เราสามารถกำหนด วัตถุประสงค์ที่จะช่วย เสริมสร้าง

ศักยภาพที่มีอยู่นั้นได้ และจะช่วยให้เกิดความเข้าใจตรงกันในเรื่องพื้นฐานการพัฒนาที่มีอยู่ (Baseline) ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการพัฒนานั้นด้วย

ความต้องการ หมายถึง ความคาดหวังที่บุคคลที่มีต่อประเด็น/จุดมุ่งหมายการพัฒนา

ปัญหา หมายถึง สภาพการณ์อันไม่พึงประสงค์ หรือ บันทอนจุดมุ่งหมายของการพัฒนา แต่อยู่ในวิสัยที่จะจัดการได้ ขณะที่ **ข้อจำกัด** ไม่อยู่ในวิสัยที่จะจัดการได้ในอนาคตอันใกล้

ศักยภาพ หมายถึง ทรัพยากรและปัจจัยที่มีอยู่แล้ว และสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้

ขั้นตอนที่ 2 การนำเอาปัญหามาวิเคราะห์ (Problem Analysis)

จากขั้นตอนแรก เมื่อเราสำรวจและค้นหาปัญหาต่าง ๆ มาได้จำนวนหนึ่งแล้ว เราจะนำเอาปัญหาเหล่านั้นมาวิเคราะห์เพื่อค้นหาสาเหตุและความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับจุดมุ่งหมายหรือประเด็นการพัฒนา ทั้งนี้ก็เพราะในการกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาเราอาจมีจุดมุ่งหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาหนึ่งย่อมหมายถึงการจัดการกับสาเหตุนอกจากนี้การเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างปัญหายังช่วยให้เราสามารถคาดเดาถึงผลกระทบที่ปัญหาหนึ่งอาจจะมีต่ออีกปัญหาหนึ่งด้วย

ปัญหา อาจมีความสัมพันธ์กันสองลักษณะ คือ มีความสัมพันธ์ กับไม่มีความสัมพันธ์ กรณีที่มีความสัมพันธ์ เราอาจแบ่งออกเป็นสามแบบคือ

- เป็นสาเหตุของอีกปัญหาหนึ่ง
- มีสาเหตุร่วมกัน
- ส่งผลให้อีกปัญหาหนึ่งแปรผันไปอย่างใดอย่างหนึ่ง

ขั้นตอนที่ 3 ทบทวนนโยบายที่มีอยู่ตลอดจนกำหนดวัตถุประสงค์

ในขั้นตอนนี้ เราจะทบทวนนโยบายที่อยู่เกี่ยวข้องกับจุดมุ่งหมายการพัฒนา เนื่องจากนโยบายถูกกำหนดโดยผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นทิศทางการดำเนินงาน การทบทวน นโยบายจะทำให้วัตถุประสงค์สอดคล้องกับแนวคิดของผู้บริหารท้องถิ่นมากขึ้น

๑ รูปแบบการเขียนวัตถุประสงค์

ตัวอย่างวัตถุประสงค์ = เพื่อ + สภาพการณ์อันพึงประสงค์

ตัวอย่างวัตถุประสงค์การพัฒนา

ตัวอย่างวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2545-2549)

1. เพื่อสร้างสรรค์กรุงเทพมหานครให้เป็นเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืนบนพื้นฐานความสมดุลแห่งวิถีไทยและโลกาภิวัตน์
2. เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนให้ทุกคนได้รับโอกาสในการศึกษา การบริการสังคม การประกอบอาชีพการพัฒนาศักยภาพทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา และทักษะการประกอบอาชีพอย่างถ่วงหน้าและเท่าเทียมกัน
3. เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครและส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. เพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเงินการคลังของกรุงเทพมหานครให้มีความมั่นคง มีทรัพยากรการเงินครอบคลุมการพัฒนาทุกด้าน ทั้งการพัฒนาคนการพัฒนาเมือง และการพัฒนาการบริหาร

ขั้นตอนที่ 7 การกำหนดและการบูรณาการแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น

เมื่อได้ดำเนินการกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจหลัก วัตถุประสงค์โดยอาศัยพื้นฐานการวิเคราะห์ SWOT แล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นหมายถึง แนวคิดหรือวิธีการที่แยกแยะอันบ่งบอกถึงลักษณะการเคลื่อนตัวขององค์กรว่าจะก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการในอนาคตได้อย่างไร อันเป็นการตอบคำถามว่า

“ท้องถิ่นจะไปถึงจุดหมายที่ต้องการได้อย่างไร”

ดังนั้น แนวทางการพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นกรอบชี้แนะหรือส่วนหัวกระบวนของชุดแผนงาน ซึ่งเป็นการกำหนดวิธีการหรือขั้นตอนที่ท้องถิ่นเลือกที่จะปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทั้งวัตถุประสงค์รวมและวัตถุประสงค์เฉพาะส่วน และเมื่อได้บรรลุวัตถุประสงค์รวมแล้ว หมายความว่าย่อมบรรลุถึงภารกิจหลักที่ต้องการด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่า ทั้งหมดที่กล่าวมานั้นมีความสำคัญในเชิงตรรกะ (Logical Linkage) ซึ่งกันและกันของกระบวนการขั้นตอนและระดับต่าง ๆ ของแผนพัฒนาท้องถิ่นเชิงกลยุทธ์

หลังจากที่ได้แนวทางการพัฒนาท้องถิ่นแล้ว จะต้องนำแนวทางที่ได้ทั้งหมดมาทำการบูรณาการเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน การบูรณาการแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นจะทำให้ได้ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นด้านต่าง ๆ ที่สมบูรณ์

ตัวอย่างยุทธศาสตร์

ตัวอย่างยุทธศาสตร์ของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครควรกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สนับสนุนและเชื่อมโยงกัน 7 ด้าน ดังต่อไปนี้

1. ด้านการบริหารและการปกครอง
2. ด้านการคลัง
3. ด้านทรัพยากรมนุษย์และสังคม
4. ด้านการจราจร การขนส่งและสาธารณูปโภค
5. ด้านผังเมืองและการใช้ที่ดิน
6. ด้านสิ่งแวดล้อม
7. ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

ตัวอย่างแนวทางการพัฒนา (ยุทธศาสตร์ย่อย)

ตัวอย่างแนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร

มุ่งหวังที่จะให้กรุงเทพมหานครเป็นมหานครที่น่าอยู่ มีสิ่งแวดล้อมที่ดี มีความสะอาดเป็นระเบียบร่มรื่น มีสภาพภูมิทัศน์ที่สวยงาม น้ำมีคุณภาพดี อากาศบริสุทธิ์ไม่มีมลภาวะ ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ดังนี้

1. เพิ่มประสิทธิภาพในการส่งเสริมและรักษาภาพแวดล้อมที่ดีของกรุงเทพมหานคร
2. พัฒนาระบบป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม
3. ลดปริมาณและความคมลพิษทางน้ำ
4. ปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดการมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและของเสียอันตราย

5. ลดปริมาณมลพิษทางอากาศ ฝุ่นละออง และความสิ้นเปลือง
6. ควบคุมการสุขาภิบาลของอาคาร สถานที่ และสถานประกอบการ
7. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ขั้นตอนที่ 8 การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น

เป็นการกำหนดปริมาณหรือจำนวนสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละแนวทางการพัฒนา ภายในเวลาที่กำหนด จึงมีความเฉพาะเจาะจงในผลที่คาดว่าจะได้รับในเชิงปริมาณตามช่วงเวลาต่าง ๆ ของกระบวนการดำเนินงาน

เป้าหมายที่ดีควรมีองค์ประกอบ ดังนี้

1. เงื่อนไข ควรระบุว่าต้องการทำอะไรให้บรรลุผลเมื่อไหร่
2. ปริมาณ ที่ต้องการจะเกิดขึ้นในจำนวนเท่าไร
3. คุณภาพ เป็นสภาพที่พึงปรารถนา
4. สถานที่ เป็นการระบุถึงเขตพื้นที่ครอบคลุมที่ต้องการ
5. มีความเป็นไปได้ในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จริง
6. ควรเป็นข้อความที่แสดงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นภายหลังโครงการสิ้นสุด
7. กรณีที่มีเป้าหมายมากกว่าหนึ่งเป้าหมาย ควรจัดลำดับความสำคัญหรือความเร่งด่วนไว้ เพื่อให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วน

เป้าหมาย = คำกริยา + มาตรฐานของผลการปฏิบัติงานซึ่งมีการระบุปริมาณ, คุณภาพ, สถานที่และกำหนดเวลาไว้อย่างชัดเจน

ตัวอย่างการกำหนดเป้าหมาย เช่น

1. ทำให้ประชาชนมีรายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นอย่างน้อย ร้อยละ 30 ภายในปี 2549
2. ลดจำนวนคนจนในเขตเทศบาลลงให้ได้ร้อยละ 50 ภายในปี 2554

ในขั้นตอนการกำหนดเป้าหมายนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะสามารถกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จในเชิงยุทธศาสตร์ไว้ด้วยเพื่อใช้ในกระบวนการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของแผนพัฒนา

ขั้นตอนที่ 9 การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

คณะกรรมการสนับสนุนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นจะนำผลที่ได้จากขั้นตอนที่ 1-8 มาจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเค้าโครงที่กำหนด จากนั้นจะนำร่างแผนฯ เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาและปรับปรุงก่อนนำเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ (ในกรณีขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ให้นำเสนอต่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น)

คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ จะทำหน้าที่ ตรวจสอบวิเคราะห์และประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ ทั้งนี้ เพื่อให้มีการประสานและ

บูรณาการกันในมิติของพื้นที่และมิติทางด้านอำนาจหน้าที่ โดยจะพิจารณาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่นในพื้นที่ด้วย จากนั้น คณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอจะจัดทำความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอ แล้วนำส่งคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นได้มอบอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้คณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น คณะอนุกรรมการจะพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เทศบาล เมือง พัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอ (ในกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบ) แล้วส่งคืนให้ผู้บริหารท้องถิ่น ในกรณีที่คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือคณะอนุกรรมการฯ ในกรณีที่ได้รับมอบอำนาจ ไม่เห็นชอบกับร่างแผนพัฒนาฯ ให้จัดทำคำชี้แจง แสดงความเห็นและเหตุผลในประเด็นที่ไม่ชอบประกอบร่างแผนพัฒนาส่งคืนให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำเสนอต่อสภาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติ แล้วผู้บริหารท้องถิ่นจะประกาศใช้

ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นกับสภาท้องถิ่นมีความเห็นขัดแย้งกันและสภาท้องถิ่นไม่อนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จะต้องส่งร่างแผนฯ พร้อมเหตุผลของแต่ละฝ่ายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัย ความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นที่สุด ในกรณีของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้นายอำเภอพิจารณาได้

ในการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัด จะพิจารณาร่างแผนของผู้บริหารท้องถิ่นและเหตุผลของสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยต้องยึดถือความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่ก้าวล่วงไปปรับปรุงหรือกำหนดสิ่งใดนอกเหนือจากความเห็นที่เสนอจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะเป็นผู้พิจารณาถึงเหตุผลที่ถูกต้องและประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับ ในการดำเนินการ ผู้ว่าราชการจังหวัดควรแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาพิจารณา โดยมีผู้แทนที่มาจากฝ่ายต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างแผนอย่างเป็นกลางและมีประสิทธิภาพ

ตัวโครงการแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

บทที่ 1 บทนำ

- กล่าวถึงความจำเป็นมาและความสำคัญในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

บทที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานสำคัญของท้องถิ่น

2.1 ข้อมูลเกี่ยวกับที่ตั้ง อาณาเขต เขตการปกครอง ประชากร ผลิตภัณฑ์มวลรวม รายได้ การศึกษา สาธารณสุข ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

2.2 ข้อมูลเกี่ยวกับศักยภาพของท้องถิ่น ได้แก่ โครงสร้างและกระบวนการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ

2.3 ผลการพัฒนาท้องถิ่นในระยะที่ผ่านมา

บทที่ 3 การวิเคราะห์ศักยภาพการพัฒนาท้องถิ่น

3.1 หลักและแนวคิดในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

- การพัฒนาตามนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาอำเภอ

- การพัฒนาตามนโยบายริเริ่มของท้องถิ่น

- ผลการพัฒนาในแผนพัฒนาที่ผ่านมา

3.2 ปัจจัยและสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อการพัฒนา

- ผลการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตาม
ประเด็นการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย ขอบข่ายและปริมาณของปัญหา พื้นที่เป้าหมาย
กลุ่มเป้าหมาย และการคาดการณ์แนวโน้มในอนาคต

- ผลการวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานการณ์การพัฒนาในปัจจุบันและ
โอกาสการพัฒนาในอนาคตของท้องถิ่น ด้วยเทคนิค SWOT Analysis

บทที่ 4 วิสัยทัศน์ ภารกิจ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น

4.1 วิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น

4.2 พันธกิจหลักการพัฒนา

4.3 จุดมุ่งหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

บทที่ 5 ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

5.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้าน.....

- วัตถุประสงค์
- เป้าหมาย
- แนวทางการพัฒนา

5.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้าน.....

- วัตถุประสงค์
- เป้าหมาย
- แนวทางการพัฒนา

ฯลฯ

บทที่ 6 การนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติ และการติดตาม
ประเมินผล

6.1 แนวทางการดำเนินงาน

6.2 ตัวชี้วัดความสำเร็จในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์

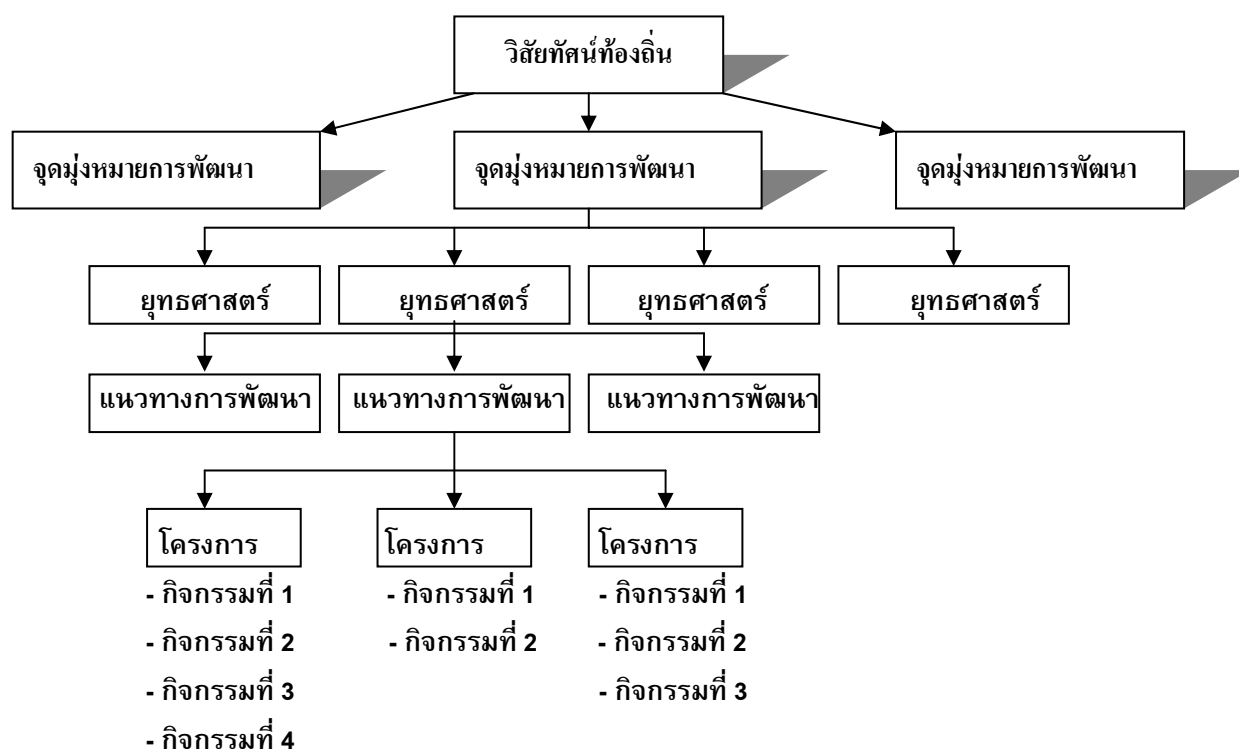
บทที่ 4 การจัดทำแผนพัฒนาสามปี

ลักษณะของแผนพัฒนาสามปี

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า แผนพัฒนาสามปี เป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ไปสู่ การปฏิบัติ โดยมีหลักคิดที่ว่า ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาหนึ่ง ๆ จะมีแนวทางการพัฒนาได้ มากกว่าหนึ่ง แนวทาง และภายใต้แนวทางการพัฒนาหนึ่ง จะมีโครงการ/กิจกรรมได้มากกว่า หนึ่งโครงการ/กิจกรรมที่จะต้องนำมาดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ ต้องการในแต่ละยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งจะมีผลต่อวัตถุประสงค์ เป้าหมาย จุดมุ่งหมายการ พัฒนาอย่างยั่งยืน และวิสัยทัศน์ในที่สุด

นอกจากนั้น แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงบประมาณรายจ่าย ประจำปี กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้การวางแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยนำโครงการ/ กิจกรรมจากแผนพัฒนาสามปี ในปีที่จะจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ไปจัดทำงบประมาณ เพื่อให้ กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นไป ด้วยความรอบคอบ และผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน

แผนภาพที่ 2 ความเชื่อมโยงของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากับแผนพัฒนาสามปี



ดังที่ได้เคยกล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ถึงนิยามของแผนพัฒนาสามปี ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ว่า

“แผนพัฒนาสามปี” หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการ อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้า ครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

ดังนั้น โครงการที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาสามปี โดยเฉพาะในแผนประจำปีแรกของห้วงระยะเวลาสามปีนั้นควรมีสภาพความพร้อมอย่างน้อย 2 ประการ คือ

1. มีความแน่นอนของกิจกรรมที่จะดำเนินการ โดยควรมีการประเมินถึงความเป็นไปได้ของ โครงการ/กิจกรรม รวมทั้งผลประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากโครงการ/กิจกรรม
2. กิจกรรมที่อยู่ในแผนประจำปีแรกของห้วงระยะเวลาสามปี ควรมีความพร้อมในเรื่องรูปแบบและรายละเอียดทางเทคนิคพอสมควร เพื่อให้สามารถกำหนดรายการในแผนพัฒนาที่จะนำไปใช้จัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

แผนพัฒนาสามปี มีลักษณะกว้าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. เป็นเอกสารที่แสดงความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา
2. เป็นเอกสารที่แสดงแนวทางการพัฒนาและวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจน และมีลักษณะเฉพาะเจาะจงที่ดำเนินการ
3. เป็นเอกสารที่แสดงโครงการ/กิจกรรมการพัฒนาที่จะดำเนินการเป็นห้วงระยะเวลาสามปี
4. เป็นเอกสารที่จะแสดงความเชื่อมโยงระหว่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา กับ งบประมาณ รายจ่ายประจำปี

ประโยชน์ของแผนพัฒนาสามปี

การจัดทำแผนพัฒนาสามปี เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณา อย่างรอบคอบให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างแนวทางการดำเนินงานต่าง ๆ ที่อาจมีความเชื่อมโยง และส่งผลทั้งในเชิงสนับสนุน และเป็นอุปสรรคต่อกัน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาตัดสินใจ กำหนดแนวทางการดำเนินงานและใช้ทรัพยากรการบริหารของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิด ประโยชน์สาธารณะสูงสุด

ทรัพยากรการบริหาร โดยทั่วไปประกอบด้วย

๑ เงิน ทั้งเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และแหล่งงบประมาณภายนอก รวมทั้ง มาตรการประหยัดงบประมาณรายจ่ายด้วย

๒ คน ซึ่งหมายความรวมถึงผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ซึ่งจะมีความแตกต่างกันทั้งด้านความรู้ ทักษะ และทัศนคติ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำศักยภาพของ กำลังคนเหล่านั้นมาใช้ รวมทั้งต้องพัฒนากำลังคนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และถ้าพิจารณาในความหมายอย่างกว้างและ อาจหมายรวมถึงประชาชนในท้องถิ่นซึ่งจะมีส่วนร่วมในการ พัฒนาท้องถิ่นด้วย

๓ วัสดุอุปกรณ์ หมายถึงเครื่องจักร เครื่องมือ รวมทั้งอาคารสถานที่ที่จะสามารถนำมาใช้ในการบริหาร จัดการท้องถิ่นให้เกิดการพัฒนาสูงสุด โดยมีการและพัฒนาวัสดุอุปกรณ์ ให้มีความทันสมัยเพื่อรองรับความก้าวหน้าของ

สังคมโดยส่วนรวมได้อย่างเท่าทัน และใช้วัสดุอุปกรณ์ดังกล่าวอย่างเต็มศักยภาพ

(๐) **การบริหารจัดการ** เป็นสิ่งที่จะช่วยขับเคลื่อนทรัพยากรทั้งสามประการข้างต้นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีสภาพการพัฒนาอย่างยั่งยืน การบริหารจัดการเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ที่ต้องศึกษาและนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

แผนภาพที่ 3 วงรอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และแผนพัฒนาสามปี

ปี พ.ศ.	พ.ศ. 25...											
	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59
แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (2550-2554)												
1) เตรียมการจัดทำแผน											
2) ใช้บังคับ			=====	=====	=====	=====						
แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (2555-2559)												
3) เตรียมการจัดทำแผน										
4) ใช้บังคับ								=====	=====	=====	=====	
แผนพัฒนาสามปี												
1) 2548 – 2550	---	---	---									
2) 2549 – 2551		---	---	---								
3) 2550 – 2552			---	---	---							
4) 2551 – 2553				---	---	---						
5) 2552 – 2554					---	---	---					
6) 2553 – 2555						---	---	---				
7) 2554 – 2556							---	---	---			
8) 2555 – 2557								---	---	---		
9) 2556 – 2558									---	---	---	
10) 2557 – 2559										---	---	---
ฯลฯ												
หมายเหตุ มีการทบทวนและขยายแผนทุกปี												

ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

หลังจากที่ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์แล้ว ก็จะต้องถึงขั้นตอนในการแปลงสู่การปฏิบัติโดยการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปดำเนินการ 7 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผน

1. หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนาควรเข้าพบผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ความสำคัญและความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ตลอดจนเพื่อให้ผู้บริหารทราบ ถึงภารกิจที่จะต้องดำเนินการต่อไป และดำเนินการเสนอโครงการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ห้วงปี พ.ศ. ถึง ผ่านปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติ โครงการดังกล่าว จะเป็นการกำหนด ทรัพยากรในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี และกำหนดปฏิทินการทำงานไว้อย่าง ชัดเจน (ตัวอย่างโครงการในภาคผนวก)

2. หน่วยงานที่รับผิดชอบ แจกโครงการที่ได้รับอนุมัติให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หน่วยงานภายใน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาคม

ขั้นตอนที่ 2 การคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

1. ในขั้นตอนนี้ คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา จะสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนาและ แนวทางการพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พร้อมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ปัญหาความต้องการ ของท้องถิ่น รวมทั้งสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด/อำเภอ และ นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

2. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น จัดการประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่นและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันพิจารณา โดยในการจัดทำแผนพัฒนา สามปี ในครั้งแรก ให้เวทีการประชุมร่วมกันดังกล่าว คัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่สมควรนำมาใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาจัดทำโครงการ /กิจกรรมในแผนพัฒนาสามปีต่อไป

แต่สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีครั้งต่อไป (เมื่อครบรอบหนึ่งปี) ให้เวทีการประชุมร่วม พิจารณาทบทวนดูว่า จากยุทธศาสตร์ แนวทางการพัฒนาที่ได้คัดเลือกและ และ โครงการ/กิจกรรมที่กำหนดไว้ ยังมีความเหมาะสมหรือไม่ซึ่งในขั้นตอนนี้ ในการจัดทำ แผนพัฒนาสามปีในปีต่อไป จะสามารถคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่จะ นำมาใช้เป็นกรอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปีก็ได้ รวมทั้งกำหนดโครงการ /กิจกรรม ที่จะเพิ่มเติมหรือตัดทอนลงได้

3. เมื่อได้แนวทางการพัฒนาแล้ว เวทีการประชุมร่วมพิจารณาว่าจะมีโครงการ/ กิจกรรมอะไรบ้างที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแนวทางการ พัฒนาที่คัดเลือกมา ใช้เป็นกรอบในการพัฒนา

4. โครงการ/กิจกรรมที่พิจารณากำหนดอาจมีเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ในขั้นตอนนี้ จะต้องมีการดำเนินการ ดังนี้

(1) พิจารณาความเกี่ยวเนื่องกันระหว่างยุทธศาสตร์หรือระหว่างแนวทางการ พัฒนา เช่นใน “ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก” ได้กำหนด “แนวทางการ พัฒนาสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” โดยเวทีการประชุมร่วมได้กำหนด “โครงการพัฒนา ด้านการตลาด” ซึ่งอาจมีความ สัมพันธ์กับ “ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว” ซึ่งได้ กำหนด “แนวทาง การพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ ศิลปะ วัฒนธรรม” โดยได้ กำหนด “โครงการปรับปรุง สถานที่ประวัติศาสตร์ปราสาทเก่า” หากพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า โครงการทั้งสองที่มาจาก ยุทธศาสตร์การพัฒนาคณะยุทธศาสตร์กัน แต่มีความเชื่อมโยงและ สนับสนุนกันได้ในการเสริมสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนโดยการนำผลิตภัณ์มาขายให้ นักท่องเที่ยว ซึ่งหากกำหนดในแผนพัฒนาสามปีแล้ว จะต้องกำหนดช่วงเวลาการดำเนินงานที่ สอดรับกัน

(2) ให้พิจารณานำโครงการ/กิจกรรม จากแผนชุมชนที่เกินขีดความสามารถในการดำเนินการของชุมชนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์พัฒนามาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

(3) มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรม เพื่อที่จะบรรจุลงในแผนพัฒนาสามปีได้อย่างเหมาะสม และ นอกจากนั้น ยังเป็นการจัดลำดับโครงการไว้เพื่อทำแผนพัฒนาสามปี ในช่วงถัดไปด้วย เนื่องจาก ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนา อาจจะ ต้องใช้เวลาต่อเนื่องนานกว่าสามปี ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องพิจารณาแนวทาง การจัดทำโครงการ/กิจกรรมที่ต่อเนื่องไปในระยะยาวด้วย ซึ่งอาจจะยังไม่สามารถระบุไว้ในช่วงสามปี ของการจัดทำแผนพัฒนาสามปีได้ เช่น โครงการจัดการขยะมูลฝอย อาจมีกิจกรรมหลากหลาย ที่ต้องดำเนินการต่อเนื่อง ดังนี้

โครงการ/กิจกรรม	ปีงบประมาณ				
	2548	2549	2550	2551	2552
โครงการจัดการขยะมูลฝอย					
1) การศึกษาความเป็นไปได้				
2) การจัดซื้อที่ดิน				
3) การก่อสร้างสถานีขนถ่าย				
4) การก่อสร้างสถานีกำจัดขยะ				
5) การซื้อเครื่องจักรกลหนัก			
6) การซื้อรถบรรทุกขยะ
7) การซื้อถังขยะ		
8) การว่าจ้างเอกชนดำเนินการเก็บ ขนขยะ		

(4) เนื่องจากกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการมีความหลากหลาย ดังนั้น ในขั้นของการ พิจารณากำหนดกิจกรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- ✓ งบประมาณรายรับ รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ✓ ทรัพยากรการบริหารอื่น ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ✓ ภาคีการพัฒนาที่สามารถเข้ามาร่วมดำเนินการ หรือมีภารกิจรับผิดชอบการดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ

เมื่อพิจารณาด้านต่าง ๆ ดังกล่าว แล้วจะต้องแยกประเภทของโครงการออกอย่างน้อยสามประเภท คือ

- ✓ โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง กล่าวคือมีขีดความสามารถ ทั้งทางด้านกำลังเงิน กำลังคน วัสดุอุปกรณ์ และความรู้ทางด้านการบริหารจัดการที่จะดำเนินการได้เอง
- ✓ โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอุดหนุนให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เนื่องจากเป็นงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ แต่ องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นไม่สามารถหรือไม่ประสงค์จะดำเนินการ จึงมอบให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนโดยการตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้ตามระเบียบวิธีการของทางราชการ

✓ โครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น และภาคเอกชนอันเนื่องมาจากการขนาดใหญ่ หรือเป็นโครงการที่หน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยปฏิบัติและมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะดังกล่าวอยู่แล้ว ทั้งนี้รวมถึงโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (ซึ่งมีกรอบในการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนอยู่แล้วโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเสนอขอรับการสนับสนุนต้องอยู่ในเงื่อนไขขอรับการขอรับเงิน อุดหนุนเฉพาะกิจดังกล่าว)

ขั้นตอนที่ 3 การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ดำเนินการสำรวจและเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นต่อการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งนอกจากจะต้องเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานทั่วไปแล้ว ยังจะต้องวิเคราะห์ว่ายุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่เลือกต้องการข้อมูลประเภทใดเป็นพิเศษ ต้องการข้อมูลของช่วงเวลาใด และจะเก็บข้อมูลจากแหล่งใด เพื่อเป็นข้อมูลที่จะนำมาวิเคราะห์แนวทางการพัฒนา โครงการ/กิจกรรม ได้อย่างถูกต้อง โดยในการเก็บรวบรวมข้อมูลจะต้องเก็บข้อมูลทั้งข้อมูลภายในองค์กรและข้อมูลภายนอก เพื่อสามารถนำมาวิเคราะห์ SWOT (การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค) ได้

2. การวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย 4 กิจกรรมหลัก คือ

- การประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมา
- การคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา
- การจัดลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา
- การตัดสินใจเลือกแนวทางการพัฒนาในห้วงสามปี

โดยมีรายละเอียดในแต่ละกิจกรรม ดังนี้

1. การประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมา

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น สรุปผลการพัฒนาที่ผ่านมา และนำเสนอที่ประชุมซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประเมินผลการพัฒนาท้องถิ่นในรอบปีที่ผ่านมาโดยประเมินทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพ (สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ควรจัดให้มีการประชุมประชาคมหมู่บ้านด้วย)

1. การคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา

หลังจากการประเมินผลการพัฒนาในรอบปีที่ผ่านมาแล้วให้ที่ประชุมตามข้อรั่วมกันคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาคม/ชุมชนในห้วงระยะเวลาสามปี (ในกรณีดังกล่าวอาจคัดเลือกทุกยุทธศาสตร์

การพัฒนาเป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีก็ได้)

ในกรณีที่เห็นว่ามียุทธศาสตร์การพัฒนาที่ที่ยังไม่มีได้กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แต่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องกำหนดขึ้นใหม่ ก็อาจกำหนดขึ้นได้ แต่ทั้งนี้ต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลและวัตถุประสงค์ที่มีความสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน และวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น (และนำไปปรับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไป)

3. การจัดลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา

ภายใต้ยุทธศาสตร์ จะมีแนวทางการพัฒนาที่หลากหลาย ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความจำเป็นในการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้งสิ้น แต่มีความสำคัญความจำเป็นเร่งด่วนมากน้อยแตกต่างกัน ที่ประชุมตามข้อ 1 จะต้องร่วมกันจัดเรียงลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา การจัดลำดับความสำคัญดังกล่าว ไม่ได้หมายความว่าแนวทางการพัฒนาที่ถูกจัดลำดับความสำคัญอยู่ในลำดับหลัง ๆ จะไม่ต้องนำมาปฏิบัติ เพราะการที่จะกำหนดแนวทางการพัฒนาทุกแนวทาง ได้รับการพิจารณาแล้วว่าต้องดำเนินการ แต่ในห้วงระยะเวลาสามปีของแผนพัฒนาสามปีนั้นอาจมีแนวทางที่จำเป็นต้องนำมาเน้นการปฏิบัติ

วิธีการจัดลำดับความสำคัญ มีหลายวิธี ตั้งแต่วิธีง่าย ๆ คือ ประชุมตกลงกัน หรืออาจใช้วิธีการลงคะแนนคัดเลือกโดยใช้บัตรลงคะแนน เพื่อนำมารวมคะแนนและจัดลำดับ วิธีการจัดลำดับความสำคัญที่เป็นวิทยาศาสตร์อาจใช้วิธี Rating Scale หรือวิธี Strategic Issues Graph หรือวิธีอื่น ๆ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถเลือกวิธีการปฏิบัติได้ตามความเหมาะสม

4. การตัดสินใจเลือกแนวทางการพัฒนาในห้วงสามปี

หลังจากจัดลำดับแนวทางการพัฒนาแล้ว ที่ประชุมจะตัดสินใจว่าจะนำแนวทางการพัฒนาเหล่านั้นมาดำเนินการ แต่ในการตัดสินใจเลือกนั้น ควรจะได้วิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพราะในการจัดลำดับความสำคัญอาจใช้การตัดสินใจของแต่ละบุคคลเป็นหลัก ดังนั้นเพื่อทบทวนและยืนยันการจัดลำดับว่ามีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติจริงหรือไม่ จึงควรนำแนวทางการพัฒนามาทำการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค (SWOT Analysis) อีกครั้ง

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา

1. หลังจากได้แนวทางการพัฒนาในช่วงสามปีแล้ว ให้ที่ประชุมร่วมกันพิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนา มาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา โดยพิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี โดยนำวัตถุประสงค์ดังกล่าวมาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี

ตัวอย่าง วัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ

1. เพื่อส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มอาชีพ
2. เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีรายได้เสริม

บางครั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาตั้งแต่ ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแล้ว แต่อาจนำมาปรับให้ชัดเจนและสอดคล้องกับสถานการณ์ในช่วงสามปี

2. ในขั้นตอนนี้ ที่ประชุมจะร่วมกันพิจารณากำหนดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนาที่จะต้องดำเนินการตามแนวทางที่คัดเลือก และโดยที่กิจกรรมที่จะดำเนินการย่อมมีความหลากหลาย ซึ่งที่ประชุมจะต้องพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้ด้วยคือ

(1) พิจารณากิจกรรมที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาที่กำหนดอย่างรอบคอบ เพื่อให้ได้โครงการ/กิจกรรมที่ครบถ้วน ซึ่งอาจจะมีทั้งโครงการ/กิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง โครงการ/กิจกรรมที่ร่วมดำเนินการกับหน่วยงานอื่น หรือโครงการ/กิจกรรมที่หน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการ

(2) พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรม ควรพิจารณาทั้งภายใต้แนวทางเดียวกันและระหว่างแนวทางการพัฒนา

(3) พิจารณาถึงความเชื่อมโยงของกิจกรรมทั้งใน**ด้านกระบวนการดำเนินงาน** และใน**ด้านของผลการดำเนินการ** เพื่อบรรจุกิจกรรมลงในปีต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

(4) พิจารณาคัดเลือกโครงการ/กิจกรรม

๙. จากความจำเป็นเร่งด่วน

๑๐. ชีตความสามารถทางทรัพยากรการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑๑. ความเชื่อมโยงของกิจกรรม และระยะเวลาที่จะดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนา

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาคัดเลือกโครงการที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี มาจัดทำรายละเอียดโครงการ ในด้านเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ งบประมาณ ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ และตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยเน้นการศึกษารายละเอียดของกิจกรรมที่จะดำเนินการในปีแรกของแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้สามารถนำไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

ขั้นตอนที่ 6 การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี โดยมีเค้าโครงประกอบด้วย 7 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 บทนำ

ส่วนที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 ผลการพัฒนาท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา

ส่วนที่ 4 สรุปรุยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

ส่วนที่ 5 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี

ส่วนที่ 6 บัญชีโครงการ/กิจกรรม

ส่วนที่ 7 การติดตามและประเมินผลการนำแผนพัฒนาสามปีไปปฏิบัติ

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดเวทีประชาคม ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีและรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ แล้วนำไปปรับปรุงแผนพัฒนาสามปีให้สมบูรณ์ต่อไป

3. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนาสามปีที่ปรับปรุงแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณา

ขั้นตอนที่ 7 การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีผ่านการพิจารณาให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือเสนอคณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอในกรณีที่มีการมอบอำนาจ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

2. ผู้บริหารท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนาสามปีที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือคณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอในกรณีที่มีการมอบอำนาจ เสนอขอรับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น

3. เมื่อสภาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติแผนพัฒนาสามปีแล้ว สภาท้องถิ่นจะส่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีและนำไปปฏิบัติ รวมทั้งแจ้งสภาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น คณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประกาศให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบโดยทั่วกัน

ตัวโครงสร้างแผนพัฒนาสามปี

ส่วนที่ 1 บทนำ

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ทราบถึงลักษณะของแผน วัตถุประสงค์ ขั้นตอนในการดำเนินการ และประโยชน์ของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

องค์ประกอบ ประกอบด้วยลักษณะของแผน วัตถุประสงค์ ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี และประโยชน์ของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยนำเสนอ ดังนี้

1.1 ลักษณะของแผนพัฒนาสามปี

1.2 วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

1.3 ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

1.4 ประโยชน์ของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

ที่มาของเนื้อหา คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการจัดทำ

ส่วนที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ทราบถึงสภาพโดยทั่วไป ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น **องค์ประกอบ** ประกอบด้วยสภาพทั่วไป ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (ระบบบริการ สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมือง การบริหาร โดยหากข้อมูลเชิงสถิติใดที่จะทำให้เกิดเห็นแนวโน้มของการพัฒนาได้อาจทำในรูปแบบการเปรียบเทียบข้อมูล เช่น การแยกแยะประชากรตามข้อมูลเพศและช่วงชั้นอายุ การเปรียบเทียบประชากรย้อนหลัง การเปรียบเทียบรายรับรายจ่ายย้อนหลัง การเปรียบเทียบข้อมูลทางการศึกษา ด้านการสาธารณสุขย้อนหลัง

ส่วนที่ 3 ผลการพัฒนาท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ทราบถึงผลการพัฒนาที่ผ่านมาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำโครงการไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด และบรรลุวัตถุประสงค์การพัฒนาหรือไม่ **องค์ประกอบ** ประกอบด้วย

1. การประเมินผลการนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติในเชิงปริมาณ
2. การประเมินประสิทธิผลของแผนพัฒนาในเชิงคุณภาพ

ที่มาของเนื้อหา ได้จากขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ในขั้นตอนที่ 3

ส่วนที่ 4 สรุปยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ทราบถึงภาพรวมการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในอนาคต และสามารถนำมาตรวจสอบแผนพัฒนาสามปีว่ามีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ การพัฒนาท้องถิ่นเพียงใดหรือมีจุดเน้นไปในทิศทางใด

องค์ประกอบ ประกอบด้วยวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนาจาก แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งนโยบายการพัฒนาจังหวัด นโยบายการพัฒนาอำเภอ และนโยบายการพัฒนาของผู้บริหาร โดยนำเสนอ ดังนี้

4.1 วิสัยทัศน์การพัฒนา

4.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนา (จากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น)

4.3 แนวทางการพัฒนาท้องถิ่น (จากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น)

4.4 นโยบายการพัฒนาจังหวัด (ถ้ามี)

4.5 นโยบายการพัฒนาอำเภอ (ถ้ามี)

4.6 นโยบายการพัฒนาของผู้บริหารท้องถิ่น

ที่มาของเนื้อหา คัดลอกยุทธศาสตร์การพัฒนา และแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นจากแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนา และประสานกับสำนักงานจังหวัด สำนักงานอำเภอ และฝ่ายบริหารเพื่อ รับทราบนโยบายการพัฒนาท้องถิ่น

ส่วนที่ 5 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ทราบถึงยุทธศาสตร์ในการพัฒนาว่ามียุทธศาสตร์ใดบ้าง เพื่อนำมาจัดทำแนวทางการพัฒนาให้สอดคล้องกัน

องค์ประกอบ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ได้เรียงลำดับก่อน-หลัง และแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกันและตอบสนองต่อยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาของท้องถิ่นที่กำหนดไว้ โดยนำเสนอ ดังนี้

5.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาในช่วงสามปี โดยเรียงลำดับก่อน-หลัง

5.2 แนวทางการพัฒนาท้องถิ่น

ที่มาของเนื้อหา ได้จากขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ในขั้นตอนที่ 3

ส่วนที่ 6 บัญชีโครงการ/กิจกรรม

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา และรายละเอียดโครงการกิจกรรมการพัฒนา

องค์ประกอบ ประกอบด้วย

6.1 วัตถุประสงค์การพัฒนาในแต่ละแนวทางการพัฒนา

6.2 เป้าหมายของแนวทางการพัฒนาทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ

6.3 รายละเอียดโครงการพัฒนา

ที่มาของเนื้อหา ได้จากขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ในขั้นตอนที่ 5 (ตัวอย่างบัญชีโครงการตามภาคผนวก)

ส่วนที่ 7 การติดตามและประเมินผลการนำแผนพัฒนาสามปีไปปฏิบัติ

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ทราบถึงแนวทางและกลไกในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาสามปีอันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในปีต่อไป และเป็นการสร้างแนวทางการมีส่วนร่วมในท้องถิ่น

องค์ประกอบ ประกอบด้วย การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปี โดยนำเสนอ ดังนี้

7.1 องค์กรรับผิดชอบในการติดตามและประเมินผล ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการฯอาจแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นช่วยในการติดตาม และการประเมินผลได้ตามความเหมาะสม ซึ่งควรแสดงไว้ในเอกสารแผนพัฒนาเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนและต่อเนื่อง

7.2 การกำหนดวิธีการติดตามและประเมินผล เป็นการแสดงถึงวิธีการติดตามและประเมินผลโครงการ โดยการกำหนดรูปแบบที่จะใช้ในการติดตามและประเมินผลเพื่อตรวจสอบว่าการดำเนินกิจกรรมตามโครงการ อยู่ภายใต้ระยะเวลา และงบประมาณที่กำหนดไว้หรือไม่ และผลของการดำเนิน

โครงการ บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้หรือไม่ ทั้งนี้ การติดตามเป็นการตรวจสอบในระหว่าง การดำเนิน กิจกรรมตามโครงการ ในขณะที่การประเมินผลเป็นการตรวจสอบผลที่เกิดขึ้นจริง เมื่อดำเนินโครงการแล้วเสร็จเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

7.3 การกำหนดช่วงเวลา ในการติดตามและประเมินผล คณะกรรมการติดตามและ ประเมินผลกำหนดช่วงเวลาในการติดตามประเมินผลโครงการโดยคำนึงถึงความเหมาะสมของ แต่ละโครงการ ทั้งนี้ควรกำหนดช่วงเวลาในการติดตามและประเมินผลอย่างน้อยโครงการละ 1 ครั้ง และประเมินผลโครงการในภาพรวมอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง แล้วรายงานผลและเสนอ ความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาต่อสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกัน

บทที่ 5 การจัดทำแผนปฏิบัติการ

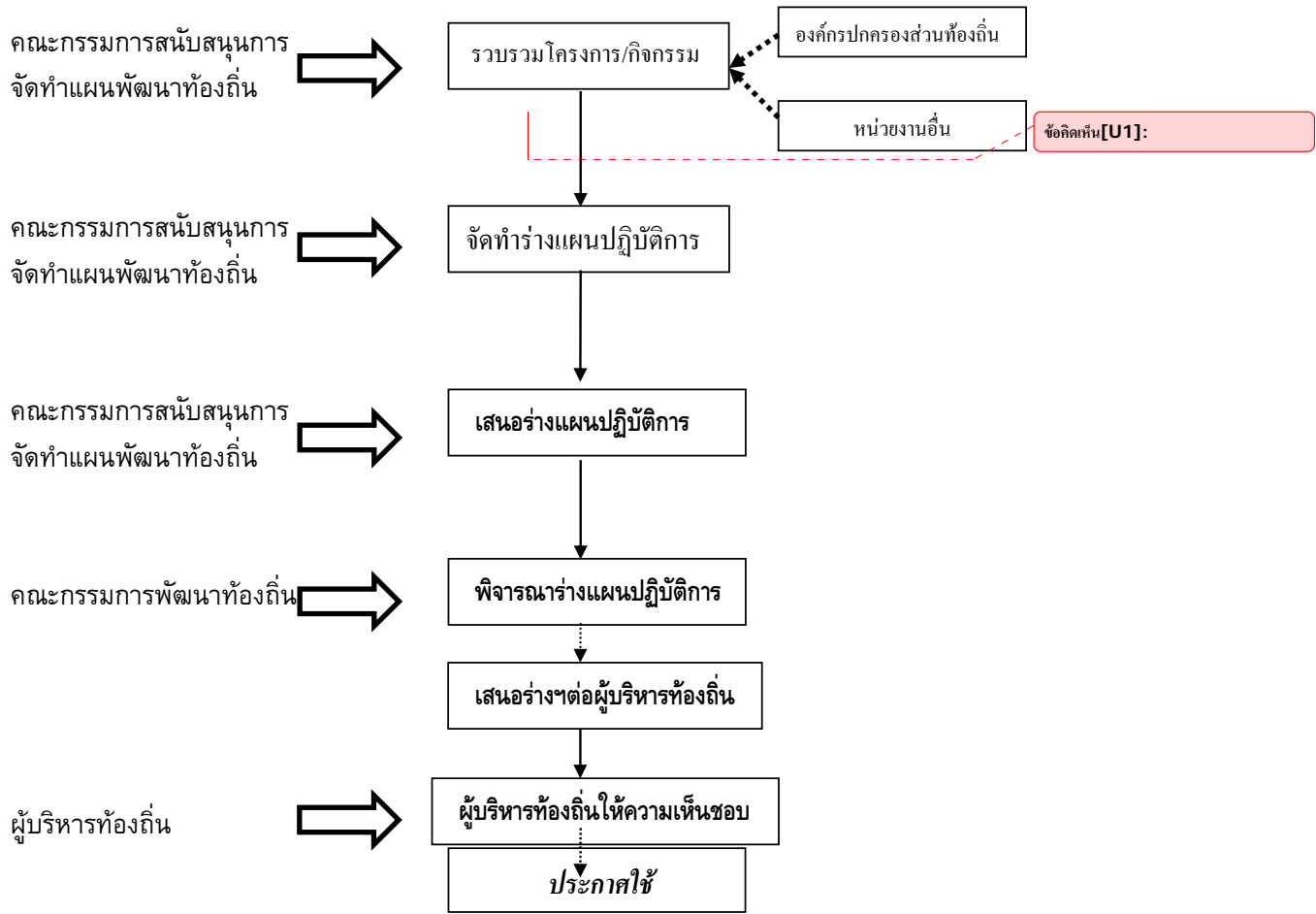
จุดมุ่งหมายของแผนปฏิบัติการ

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แผนสามปี และแผนปฏิบัติการ สำหรับแผนปฏิบัติการนั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อแสดงถึงรายละเอียดแผนงาน/โครงการพัฒนาและกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณนั้น แผนปฏิบัติการเป็นเอกสารที่ระบุแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ทั้งหมดที่จะดำเนินการในปีงบประมาณนั้น ทำให้แนวทางในการดำเนินงานในปีงบประมาณนั้น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนในการปฏิบัติมากขึ้น มีการประสานและบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานและการจำแนกรายละเอียดต่าง ๆ ของแผนงาน/โครงการ ในแผนปฏิบัติการจะทำให้การติดตามประเมินผลเมื่อสิ้นปีมีความสะดวกมากขึ้นอีกด้วย

ขั้นตอนในการจัดทำแผนปฏิบัติการ

จากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 (หมวด 5 ข้อ 36) ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการ โดยมีขั้นตอน ดังนี้

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนารวบรวมแผนงาน/โครงการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น ๆ ที่ต้องการดำเนินการในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำร่างแผนปฏิบัติการ โดยพิจารณา แผนงาน/โครงการ จากแผนงาน/โครงการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานต่าง ๆ
3. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น นำร่างแผนปฏิบัติการเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
4. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนปฏิบัติการ แล้วเสนอผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อให้ความเห็นชอบ
5. เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นให้ความเห็นชอบร่างแผนปฏิบัติการแล้ว ให้ประกาศเป็นแผนปฏิบัติการ โดยให้ปิดประกาศแผนปฏิบัติการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประกาศ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันและต้องปิดประกาศไว้อย่างน้อยสามสัปดาห์จากขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการข้างต้นสามารถเขียนเป็นแผนภูมิได้ดังนี้



ระยะเวลาในการจัดทำแผนปฏิบัติการ

แผนปฏิบัติการต้องจัดทำให้เสร็จภายในเดือนธันวาคมของปีงบประมาณ นั้น ๆ หรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่อนุมัติให้เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้ดำเนินโครงการในปีงบประมาณนั้น

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจขยายเวลาการจัดทำแผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง สำหรับเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้นายอำเภอได้ เมื่อมีการขยายเวลาให้แจ้งให้จังหวัดทราบ

ในกรณีองค์กรบริหารส่วนตำบล อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของนายอำเภอ

การแก้ไขแผนปฏิบัติการเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น

แนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการ

แผนปฏิบัติการเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังเป็นเครื่องมือในการติดตามการดำเนินงาน และการประเมินผล ดังนั้นแผนปฏิบัติการจึงมีแนวทางในการจัดทำดังนี้

1. เป็นแผนที่แยกออกมาจากแผนพัฒนา และมีลักษณะเป็นแผนดำเนินการ (Action Plan)
2. จัดทำหลังจากที่ได้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว
3. แสดงถึงเป้าหมาย รายละเอียดกิจกรรม งบประมาณ ระยะเวลาที่ชัดเจน และแสดงถึงการดำเนินงานจริง
4. เป็นการรวบรวมข้อมูลจากทุกหน่วยงานที่จะเข้ามาดำเนินการในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการ

ขั้นตอนที่ 1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

คณะกรรมการสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่น เก็บรวบรวมข้อมูลโครงการ/กิจกรรมที่จะมีการดำเนินการจริงในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีทั้งโครงการ/กิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นเอง และโครงการ/กิจกรรมที่หน่วยงานอื่นจะเข้ามาดำเนินการในพื้นที่ โดยข้อมูลดังกล่าวอาจตรวจสอบได้จากหน่วยงานในพื้นที่ และตรวจสอบจากแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัด/อำเภอ หรือกิ่งอำเภอ แบบบูรณาการ

ขั้นตอนที่ 2 การจัดทำร่างแผนปฏิบัติการ

คณะกรรมการสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่น จัดทำร่างแผนปฏิบัติการโดยพิจารณาจัดหมวดหมู่ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาของท้องถิ่นกำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเค้าโครงแผนปฏิบัติการ 2 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1 บทนำ

ส่วนที่ 2 บัญชีโครงการ/กิจกรรม

ขั้นตอนที่ 3 การประกาศแผนปฏิบัติการ

1. คณะกรรมการสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นนำร่างแผนปฏิบัติการเสนอผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อประกาศใช้ การประกาศแผนปฏิบัติการ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำประกาศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนปฏิบัติการพัฒนา(องค์การบริหารส่วนจังหวัด / เมืองพัทยา / เทศบาล / องค์การบริหารส่วนตำบล) ประจำปี เพื่อปิดประกาศโดยเปิดเผยให้สาธารณชนได้ทราบและสามารถตรวจสอบได้

เค้าโครงแผนปฏิบัติการ

ส่วนที่ 1 บทนำ

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ทราบวัตถุประสงค์ ขั้นตอนการจัดทำ และประโยชน์ของแผนปฏิบัติการ

องค์ประกอบ ประกอบด้วย

1.1 บทนำ

1.2 วัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติการ

1.3 ขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการ

1.1 ประโยชน์ของแผนปฏิบัติการ

ส่วนที่ 2 บัญชีโครงการ/กิจกรรม

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ทราบโครงการ/กิจกรรมที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ ซึ่งจะนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงาน ประสานงาน และติดตามประเมินผลการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์ประกอบ ประกอบด้วย

2.1 สรุปบทนำแผนปฏิบัติการ

2.2 บัญชีโครงการ/กิจกรรม

(ตัวอย่างตามภาคผนวก)

บทที่ 6

การติดตามประเมินผล

เนื่องด้วยการติดตามและประเมินผลโครงการเป็นหน้าที่ที่สำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินงานพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลการพัฒนา

สำหรับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 หมวด 6 ข้อ 38 ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งมีประธานสภาท้องถิ่นเป็นประธาน (ในฐานะที่สภาท้องถิ่นมีหน้าที่ในการกำกับดูแล ตรวจสอบ ติดตามการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร) และคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากหลายฝ่ายด้วยกัน ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาคม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนฝ่ายบริหาร รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่สภาท้องถิ่นคัดเลือก ซึ่งการที่คณะกรรมการมาจากหน่วยงานหลายฝ่ายนี้จะทำให้การติดตามและประเมินผลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และผลของการประเมินสามารถวัดผลบรรลุและวัดความสำเร็จของโครงการเพื่อนำไปใช้ในการแก้ไขหรือปรับปรุงการปฏิบัติงานของโครงการได้อย่างแท้จริง

แนวทางในการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ดังกล่าว ข้อ 39 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

- 1) กำหนดแนวทาง วิธีการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
- 2) ดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
- 3) รายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาต่อสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกัน อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ ให้ตีพิมพ์ประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน
- 4) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติตามที่เห็นสมควร

การติดตามและประเมินผลแผนยุทธศาสตร์และแผนสามปี

จุดมุ่งหมายสำคัญของการประเมินผลแผนยุทธศาสตร์นั้น คือ การประเมินว่ามีการนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติอย่างแท้จริงเพียงใด และได้ผลเป็นอย่างไรเพื่อที่จะสามารถวัดความสัมฤทธิ์ผลของแผนยุทธศาสตร์ได้ ในขณะที่เดียวกันก็สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้เป็นสมมติฐานในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฉบับต่อไปได้ ดังนั้น การที่จะประเมินผลแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในภาพรวมได้ จำเป็นต้องประเมินผลการปฏิบัติในแต่ละแนวทางการพัฒนาก่อน เพื่อนำไปสู่การวัดความสำเร็จของ

ยุทธศาสตร์ ซึ่งจะแสดงให้เห็นได้ว่าการพัฒนาเป็นไปในแนวทางใด บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่ยั่งยืนและตอบสนองต่อวิสัยทัศน์หรือไม่ ดังนั้นในขั้นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องติดตามประเมินผลแผนพัฒนาสามปี ให้ได้ข้อมูล ข้อเท็จจริง อันจะนำมาสู่บทสรุปที่ไม่บิดเบือนจากผลการปฏิบัติจริงที่เกิดขึ้น

แนวทาง และวิธีการขั้นตอนในการติดตามและประเมินผลแผนยุทธศาสตร์และแผนสามปี

การติดตาม (Evaluation)

การติดตามนั้น จะทำให้เราทราบได้ว่าขณะนี้ได้มีการได้มีการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์หรือแผนสามปี ถึงระยะใดแล้ว ซึ่งเทคนิคอย่างง่ายที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามได้ เช่น Gant Chart ที่จะทำให้หน่วยงานสามารถติดตามได้ว่าการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์หรือแผนสามปีมีการดำเนินการในช่วงใด ตรงกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่ แผนปฏิบัติการก็จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการติดตามผลการดำเนินงานดังกล่าวมาแล้ว

การประเมินผล (Evaluation)

การประเมินผลแผนยุทธศาสตร์ จำเป็นต้องมีเกณฑ์มาตรฐาน (Standard criteria) และตัวชี้วัด (Indicators) เพื่อใช้เป็นกรอบในการประเมินเพื่อให้เกิดความชัดเจน เป็นระบบ มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับ โดยประกอบด้วยเกณฑ์ที่สำคัญ ใน 2 ระดับ คือเกณฑ์การประเมินหน่วยงาน และเกณฑ์การประเมินโครงการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดการประเมินผลหน่วยงาน

ประกอบด้วย 7 เกณฑ์ 22 ตัวชี้วัด ดังนี้

1. เกณฑ์สัมฤทธิ์ผลและการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Achievement)

เป็นการประเมินความสำเร็จโดยพิจารณาเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ กับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย โดยเป็นการประเมินผลขององค์กร 2 ส่วน คือ ผลในภาพรวมและระดับปฏิบัติการ ผลการดำเนินงานจะต้องเปิดเผยให้สาธารณชนทราบอย่างกว้างขวาง อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอและมีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน อาจเป็นทุกไตรมาส หรือผลการดำเนินงานประจำปีสัมฤทธิ์ผลรวมถึงการดำเนินงานที่มุ่งการบรรลุเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ในระยะยาว โดยมีตัวชี้วัดที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1.1 ผลผลิต (Outputs) ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

(1) **ผลผลิตในภาพรวม (Overall outputs)** เป็นการประเมินผลผลิตเทียบกับเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ โดยเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายรวมขององค์กร ในสายตาของสมาชิกขององค์กรและประชาชนผู้รับบริการ การประเมินผลดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นพลวัต (Dynamic) และมีปฏิสัมพันธ์กับสถานะแวดล้อมของภายนอกองค์กร

(2) ผลผลิตระดับปฏิบัติการ (Operation outputs) เป็นการประเมินผลโดยพิจารณาระดับการบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการ โดยอาจพิจารณาจากผลผลิตต่อหน่วยกำลังคน ระดับการบริการต่อหน่วยเวลา สัดส่วนของต้นทุนและผลตอบแทน สถานภาพทางการเงิน สินทรัพย์และหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดผลตอบแทน (Non – performing loan) คุณภาพของผลผลิตและบริการสาธารณะ ประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรขององค์กร การประหยัดพลังงานและการรักษาภาวะแวดล้อม

2. เกณฑ์ความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม

ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 4 ประการ คือ

- (1) **การเข้าถึง** เน้นความสำคัญในเรื่องโอกาสของประชาชน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้ได้รับบริการสาธารณะ
- (2) **การจัดสรรทรัพยากร** พิจารณาถึงความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรให้กับประชาชน
- (3) **การกระจายผลประโยชน์** เน้นความเป็นธรรมในการกระจายผลประโยชน์หรือผลตอบแทนให้แก่สมาชิกในสังคม
- (4) **ความเสมอภาค** เน้นความเป็นธรรมเพื่อให้หลักประกันเรื่องสิทธิและโอกาสในการได้รับบริการสาธารณะโดยปราศจากอคติ ไม่แบ่งแยกกลุ่ม

3. เกณฑ์ความสามารถและคุณภาพในการให้บริการ

ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการ

- (1) **สมรรถนะของหน่วยงาน** เป็นตัวชี้วัดความสามารถในการให้บริการและตอบสนองความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย
- (2) **(2) ความทั่วถึงและเพียงพอ** พิจารณาถึงความครอบคลุม ความเพียงพอ และความครบถ้วนของการให้บริการทั้งในด้านกลุ่มเป้าหมายที่รับบริการและระยะเวลาที่บริการ
- (3) **ความถี่ในการให้บริการ** เป็นตัวชี้วัดระดับการบริการต่อหน่วยเวลาว่ามีความสม่ำเสมอต่อภารกิจนั้นหรือไม่
- (4) **ประสิทธิภาพการให้บริการ** เป็นการชี้วัดประสิทธิภาพขององค์กรที่มุ่งเน้นการบริการที่รวดเร็ว ทันเวลา มีการใช้ทรัพยากรที่เหมาะสม ซึ่งในทางปฏิบัติจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานการบริการไว้เป็นแนวทาง

4. เกณฑ์ความรับผิดชอบต่อหน่วยงาน ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการ

- (1) **พันธกิจต่อสังคม** เป็นตัวชี้วัดที่แสดงถึงภารกิจของหน่วยงานที่มีต่อสังคม พิจารณาได้จากวิสัยทัศน์ นโยบาย แผนงานของหน่วยงาน
- (2) **ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ** เป็นตัวชี้วัดถึงความรับผิดชอบต่อประชากรกลุ่มเป้าหมาย

(3) การให้หลักประกันความเสี่ยง เป็นตัวชี้วัดที่มีความสำคัญเพื่อให้หลักประกันว่าประชาชนผู้รับบริการจะได้รับความคุ้มครองและหรือการชดเชยจากหน่วยงานหากมีความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

(4) การยอมรับข้อผิดพลาด เป็นตัวชี้วัดถึงความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูงและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่จะยอมรับต่อสาธารณชนในกรณีเกิดความผิดพลาดในการบริหารหรือการปฏิบัติงาน

4. เกณฑ์การตอบสนองความต้องการของประชาชน

ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 4 ประการ คือ

(1) การกำหนดประเด็นปัญหา การกำหนดประเด็นปัญหาที่มาจากประชาชนผู้รับบริการ และมีการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญ

(2) การรับฟังความคิดเห็น เป็นตัวชี้วัดระบบเปิดกว้างในการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนผู้รับบริการ

(3) มาตรการเชิงยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหา เป็นตัวชี้วัดถึงความพร้อมในการแก้ปัญหาให้กับประชาชนผู้รับบริการที่มีทั้งมาตรการระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งเปิดกว้างให้สาธารณชนได้รับทราบและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

(4) ความรวดเร็วในการแก้ปัญหา เป็นตัวชี้วัดการตอบสนองในการแก้ไขปัญหา การให้ความสำคัญและการกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ไม่ละเลยเพิกเฉยต่อปัญหา

5. เกณฑ์ความพึงพอใจของลูกค้า

ประกอบด้วยตัวชี้วัด 2 ประการ คือ

(1) ระดับความพึงพอใจ เป็นตัวชี้วัดความเห็นของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานซึ่งเกี่ยวข้องกับคุณภาพการปฏิบัติงาน

(2) การยอมรับหรือคัดค้าน เป็นตัวชี้วัดระดับการยอมรับมาตรการ นโยบายของหน่วยงานซึ่งพิจารณาจากสัดส่วนการยอมรับหรือคัดค้าน เนื่องมาจากผลกระทบของนโยบายของหน่วยงาน

7. เกณฑ์ผลเสียหายต่อสังคม

ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 2 ประการ คือ

(1) ผลกระทบภายนอก เป็นตัวชี้วัดว่าหน่วยงานก่อให้เกิดผลกระทบซึ่งสร้างความเสียหายจากการดำเนินงานแก่ประชาชนหรือไม่ โดยอาจวัดจากขนาดและความถี่จากการเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น การก่อสร้างถนนขวางทางน้ำหลากทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมใหญ่

(2) ต้นทุนทางสังคม เป็นตัวชี้วัดผลเสียหายที่สังคมต้องแบกรับ เช่น ค่าใช้จ่ายในพื้นที่บูรณะความเสียหายที่เกิดขึ้น

เกณฑ์และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานจะเป็นการพิจารณาเกณฑ์รวม (Multiple criteria and indicators) และสามารถใช้เป็นกรอบหรือเครื่องมือในการประเมินผลลัพธ์สุดท้ายและผลกระทบในการดำเนินงานในภาพรวม เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับระดับการบรรลุผล และการสนองตอบความพึงพอใจของลูกค้าหรือประชากรกลุ่มเป้าหมาย สำหรับค่าตัวแปร (Attributes) อาจแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับลักษณะกิจกรรมการดำเนินงานของหน่วยงาน

เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดการประเมินผล

เกณฑ์มาตรฐาน (Standard Criteria)	ตัวชี้วัด (Indicators)	ตัวอย่างกรอบตัวแปร (Attributes)
1. สัมฤทธิ์ผลและการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย	<ul style="list-style-type: none"> ● ผลผลิต ● ผลลัพธ์ 	<ul style="list-style-type: none"> - ผลต่างระหว่างเป้าหมายกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
2. ความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม	<ul style="list-style-type: none"> ● การเข้าถึง ● การจัดสรรทรัพยากร ● การกระจายผลประโยชน์ ● ความเสมอภาค 	<ul style="list-style-type: none"> - ปริมาณและคุณภาพทรัพยากรที่ได้รับจัดสรรต่อคน - ผลประโยชน์ที่แต่ละกลุ่มเป้าหมายได้รับในแต่ละครั้ง - การไม่เลือกปฏิบัติและ/หรือการเลือกปฏิบัติที่เป็นคุณ
3. ความสามารถและคุณภาพในการให้บริการ	<ul style="list-style-type: none"> ● สมรรถนะของหน่วยงาน ● ความทั่วถึงและเพียงพอ ● ความถี่ในการให้บริการ ● ประสิทธิภาพการให้บริการ 	<ul style="list-style-type: none"> - พื้นที่เป้าหมายและประชากรกลุ่มเป้าหมายที่รับบริการ - จำนวนครั้งในการให้บริการ - ผลลัพธ์เทียบกับปัจจัยนำเข้า
4. ความรับผิดชอบของหน่วยงาน	<ul style="list-style-type: none"> ● พันธกิจต่อสังคม ● ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ● การให้หลักประกันความเสี่ยง ● การยอมรับข้อผิดพลาด 	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดลำดับความสำคัญ - ภารกิจหลักและภารกิจรอง - การตัดสินใจที่สะท้อนความรับผิดชอบต่อ
5. การสนองตอบความต้องการของประชาชน	<ul style="list-style-type: none"> ● การกำหนดประเด็นปัญหา ● การรับฟังความคิดเห็น ● มาตรการ/กลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหา ● ความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหา 	<ul style="list-style-type: none"> - ระดับการมีส่วนร่วม - การปรึกษาหารือ - การสำรวจความต้องการ

6. ความพึงพอใจของประชากร กลุ่มเป้าหมาย	<ul style="list-style-type: none"> ● ระดับความพึงพอใจ ● การยอมรับ/คัดค้าน 	<ul style="list-style-type: none"> - สัดส่วนของประชากรกลุ่มเป้าหมายที่พอใจหรือไม่พอใจ - ความคาดหวัง - ผลสะท้อนกลับ
7. ผลเสียหายต่อสังคม	<ul style="list-style-type: none"> ● ผลกระทบภายนอก (ทางบวกและทางลบ) ● ต้นทุนทางสังคม 	<ul style="list-style-type: none"> - ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ - ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม - ค่าเสียโอกาส - ความขัดแย้งทางสังคม

เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดการประเมินผลโครงการ

การประเมินผลโครงการ จำเป็นต้องมีเกณฑ์และตัวชี้วัดเพื่อเป็นเครื่องมือกำหนดกรอบทิศทางในการวิเคราะห์และประเมินผลโครงการ ประกอบด้วยเกณฑ์ที่สำคัญ 8 เกณฑ์ด้วยกันคือ

1. เกณฑ์ความก้าวหน้า (Progress)

เป็นการพิจารณาเปรียบเทียบผลของการดำเนินกิจกรรมกับเป้าหมายที่กำหนดตามแผน การประเมินความก้าวหน้าที่จะตอบคำถามว่า การดำเนินกิจกรรมตามโครงการสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดหรือไม่ เป็นไปตามกรอบเวลาหรือไม่และประสบกับปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการ คือ

(1) ผลผลิตเทียบกับเป้าหมายรวมในช่วงเวลา เป็นการดูสัดส่วนของผลผลิต

(Outputs) ของโครงการว่าบรรลุเป้าหมายมากน้อยเพียงใด อาทิ ความยาวของถนนที่สร้างได้ จำนวนแหล่งน้ำขนาดย่อยเพื่อการเกษตร สัดส่วนปริมาณภารงานการก่อสร้าง เทียบกับเป้าหมายรวมในช่วงเวลาที่กำหนด

(2) จำนวนกิจกรรมแล้วเสร็จ เนื่องจากโครงการประกอบด้วยชุดกิจกรรมต่าง ๆ

มากมาย จึงจำเป็นต้องมีตัวชี้วัดความก้าวหน้า โดยพิจารณาจำนวนกิจกรรมและประเภทของกิจกรรมที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ทั้งกิจกรรมหลัก กิจกรรมพื้นฐาน กิจกรรมรอง และกิจกรรมเสริม ในช่วงระยะเวลาอาจเป็นสัปดาห์ เดือน ไตรมาส หรือระยะของโครงการ (Phase)

(3) ทรัพยากรที่ใช้ไปในช่วงเวลา เป็นตัวชี้วัดความก้าวหน้าของการใช้ทรัพยากรใน

โครงการ ซึ่งครอบคลุมด้านงบประมาณโครงการ ได้แก่ งบประมาณที่ใช้ไป งบประมาณที่อยู่ระหว่างผูกพัน เงินงวดและแผนการใช้จ่ายงบประมาณโครงการ และอัตราการจับคู่การสัมพัทธ์กับเวลา ในรูปของคน – วัน (Man – day) หรือ คน เดือน (Man – month)

(4) ระยะเวลาที่ใช้ไป เป็นตัวชี้วัดความก้าวหน้าเพื่อดูว่าใช้เวลาไปเท่าใดแล้ว และเหลือ

ระยะเวลาอีกเท่าใดจึงจะครบกำหนดแล้วเสร็จ โดยจะสามารถใช้เป็นเกณฑ์ประเมินและควบคุมกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายด้านเวลา และเพื่อทราบถึงระยะเวลาที่ต้องใช้จริงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายรวม

2. เกณฑ์ประสิทธิภาพ (Efficiency)

การประเมินประสิทธิภาพเป็นการเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่ได้ กับทรัพยากรที่ใช้ไปในการดำเนินงาน ทรัพยากรที่ใช้ นอกจากงบประมาณแล้ว ยังหมายรวมถึงทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรทางการจัดการและเวลาที่ใช้ไปในการดำเนินงาน ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการ คือ

(1) **สัดส่วนผลผลิตต่อค่าใช้จ่าย** เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรทางการเงินของโครงการเพื่อให้ได้ผลผลิตที่เหมาะสมและคุ้มค่ากับการลงทุน ซึ่งจะช่วยให้เกิดการใช้จ่ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมประโยชน์ ลดค่าใช้จ่ายและประหยัดต้นทุนการผลิต

(2) **ผลผลิตต่อกำลังคน** เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการผลิตต่อบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่โครงการ ซึ่งนอกจากจะเป็นตัวชี้ถึงประสิทธิภาพแล้วการดำเนินงานแล้ว ยังแสดงถึงสมรรถนะและศักยภาพของทรัพยากรบุคคลในการดำเนินโครงการ และจะเป็นแนวทางในการปรับขนาดกำลังคนที่เหมาะสมในการดำเนินกิจกรรม และการเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรในระยะยาวอีกด้วย

(3) **ผลผลิตต่อหน่วยเวลา** เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการผลิตในช่วงเวลา อาทิ จำนวนครัวเรือนที่ได้รับการอบรมอาชีพเสริมนอกภาคเกษตรต่อเดือน จำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนต่อตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาในแต่ละปี จำนวนผู้ประกอบการรายย่อยที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในแต่ละช่วงไตรมาส

(4) **การประหยัดทรัพยากรการจัดการ** เป็นตัวชี้วัดความสามารถของโครงการในการประหยัดทรัพยากรทางการบริหารจัดการ อาทิ การปรับลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นในการดำเนินโครงการ การตัดทอนขั้นตอนการปฏิบัติซึ่งส่งผลต่อการลดค่าใช้จ่ายของโครงการ การประหยัดค่าพลังงานและค่าสาธารณูปโภคคิดเป็นร้อยละของค่าใช้จ่ายรวม

3. เกณฑ์ประสิทธิผล (Effectiveness)

การประเมินประสิทธิผล เป็นเกณฑ์พิจารณาระดับการบรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะด้าน โดยดูจากผลลัพธ์จากการดำเนินงาน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของประชากรกลุ่มเป้าหมายตามโครงการ ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการ คือ

(1) **ระดับการบรรลุเป้าหมาย** เป็นตัวชี้วัดว่าโครงการบรรลุเป้าหมายด้านใดบ้างและการบรรลุเป้าหมายส่งผลต่อประชากรเป้าหมายอย่างไร โดยสามารถวัดการเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณและคุณภาพของประชากรเป้าหมาย อาทิ การบรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐกิจ สังคม

(2) **ระดับการมีส่วนร่วม** เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จโดยให้ความสำคัญกับมิติการมีส่วนร่วม โดยสามารถอธิบายความสัมพันธ์เชิงเหตุผลได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนส่งผลต่อระดับความสำเร็จมากน้อยเพียงไร และโครงการจะปรับปรุงส่งเสริมการมีส่วนร่วมได้อย่างไร ระดับการมีส่วนร่วมสามารถวัดจาก จำนวนประชากร ความถี่ระดับและกิจกรรม ซึ่งครอบคลุมการร่วมตัดสินใจ วางแผน และติดตามผล

(3) ระดับความพึงพอใจ เป็นเกณฑ์วัดระดับการยอมรับ โดยอาจพิจารณาจาก สัดส่วนของประชากรเป้าหมายที่พึงพอใจกับบริการของรัฐ สัดส่วนของครัวเรือนที่พอใจการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โครงการ ระดับความพึงพอใจในมาตรการตามโครงการ

(4) ความเสี่ยงของโครงการ เป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลเพื่อดูว่าโครงการมีความเสี่ยงในการบรรลุเป้าหมายด้านใดด้านหนึ่งหรือเป้าหมายรวมของโครงการหรือไม่ ซึ่งค่าความเสี่ยงจะประเมินจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อมของโครงการ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อม ทั้งระยะสั้นและระยะยาว

4. เกณฑ์ผลกระทบ (Impacts)

เป็นการพิจารณาผลกระทบโดยรวมต่อประชากรกลุ่มเป้าหมาย ชุมชน สังคมและหน่วยงาน ในภาพรวม เป็นผลกระทบระยะยาว ผลกระทบอาจมีทั้งที่มุ่งหวัง (Intended impacts) และผลกระทบที่ไม่ได้มุ่งหวัง (Unintended impacts) ซึ่งอาจเป็นผลด้านบวกหรือด้านลบก็ได้ ประกอบด้วยตัวชี้วัด 3 ประการ คือ

(1) คุณภาพชีวิต เป็นตัวชี้วัดผลกระทบต่อการพัฒนาหรือยกระดับคุณภาพชีวิตของ ประชากรกลุ่มเป้าหมาย อาทิ รายได้ ความเป็นอยู่ โอกาสทางการศึกษา การมีงานทำ สุขอนามัย สภาพแวดล้อมของครัวเรือนชุมชน โดยสามารถวัดจากสัดส่วนครัวเรือนหรือประชากรที่ได้รับบริการจาก โครงการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตที่ดี หรือมาตรฐานการดำรงชีพ

(2) ทักษะและความเข้าใจ เป็นตัวชี้วัดผลกระทบโดยมุ่งเรื่องทัศนคติและความ เข้าใจของประชากรกลุ่มเป้าหมายที่มีต่อโครงการ โดยสามารถวัดระดับ (Scale) ทั้งเชิงบวกและลบต่อ ตัวโครงการเอง โดยเฉพาะวัตถุประสงค์และมาตรการนโยบายผลประโยชน์ของโครงการ ความพึงพอใจ ในการรับบริการ และทัศนคติต่อผู้บริหารและเจ้าหน้าที่โครงการ

(3) การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม เป็นตัวชี้วัดผลกระทบโดยให้ความสำคัญเรื่อง การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย โดยเปรียบเทียบระยะก่อนและหลังมีโครงการ อาทิ สัดส่วน ของครัวเรือนที่ยอมรับเทคโนโลยีการผลิตที่รักษาสิ่งแวดล้อม จำนวนเกษตรกรที่ทำการเกษตรแบบ ธรรมชาติมากยิ่งขึ้น การปฏิบัติของไชยวดยานโดยเคารพกฎจราจรมากขึ้น การออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง มากขึ้น และลดละพฤติกรรมการซื้อสิทธิขายเสียง การลดพฤติกรรมการประพุดติมิชอบในการปฏิบัติ หน้าที่

5. เกณฑ์ความสอดคล้อง (Relevance)

เกณฑ์การประเมินความสอดคล้องมุ่งพิจารณาว่าวัตถุประสงค์ของโครงการสอดคล้องกับความ ต้องการหรือสามารถแก้ไขปัญหาตามที่กำหนดไว้แต่ต้นหรือไม่ ซึ่งจำเป็นต้องมีการประเมินความ ต้องการที่แท้จริง ตลอดจนจะต้องตอบคำถามด้วยว่า แนวทางและกลยุทธ์ที่ใช้ในการดำเนินงาน สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาที่เป็นจริงได้หรือไม่ ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 3 ประการ คือ

(1) ประเด็นปัญหาหลัก ซึ่งพิจารณาจากจำนวนเรื่องหรือประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น ทั้งที่ได้รับการแก้ไขแล้วและที่ยังไม่สามารถแก้ไข รวมถึงการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาตามความเร่งด่วน ตามความรุนแรงของปัญหา

(2) มาตรการหรือกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหา เป็นตัวชี้วัดความสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นมาตรการทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยสามารถดูได้จากมาตรการที่ผู้บริหารโครงการนำมาใช้ตลอดช่วงระยะเวลาของการดำเนินโครงการ และความสอดคล้องกับปัญหาหลัก

(3) ความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชากรกลุ่มเป้าหมาย เป็นตัวชี้วัดถึงความต้องการของผู้รับบริการในการแก้ไขปัญหาที่ประสบอยู่ อาทิ คำร้องเรียน ข้อร้องทุกข์ ให้แก้ไขปัญหาเพื่อสนองตอบประชากรกลุ่มเป้าหมายตามโครงการที่ไม่ได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินโครงการ หรือได้รับความเสียหายจากการดำเนินโครงการซึ่งจะเป็นตัวชี้วัดความสอดคล้องในการดำเนินโครงการและสนองตอบต่อความต้องการของประชากรเป้าหมาย

6. เกณฑ์ความยั่งยืน (Sustainability)

เป็นเกณฑ์การพิจารณาที่สืบเนื่องจากความสอดคล้อง โดยพิจารณาระดับความต่อเนื่องของกิจกรรมว่าจะสามารถดำเนินต่อไปได้โดยไม่มีการใช้งบประมาณจากภายนอกโครงการ ความสามารถในการเลี้ยงตัวเองได้ นอกจากนี้ยังหมายถึงความสามารถในการขยายกิจกรรมไปยังพื้นที่แห่งใหม่ ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 3 ประการ คือ

(1) ความอยู่รอดด้านเศรษฐกิจ (Economic viability) เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรทางการเงินของโครงการ อาทิ จำนวนงบประมาณของโครงการ แผนการใช้จ่ายงบประมาณ ภาระผูกพัน สัดส่วนค่าใช้จ่ายเทียบกับผลผลิตที่ได้ ปริมาณเงินทุนสำรอง แหล่งสนับสนุนงบประมาณ ปริมาณงบประมาณหรือเงินทุนหมุนเวียน จำนวน และขนาดกองทุนดำเนินโครงการ ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ถึงความอยู่รอดทางเศรษฐกิจของโครงการ

(2) สมรรถนะด้านสถาบัน (Institutional capacity) เป็นตัวชี้วัดความสามารถของหน่วยงานในการบริหารโครงการ การพัฒนาองค์กรประชาชน การมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ระดับการมีส่วนร่วมของประชากรกลุ่มเป้าหมายในกระบวนการตัดสินใจ การวางแผนงานและบริหารโครงการ และการปรับปรุงระเบียบวิธีการปฏิบัติที่เอื้อต่อการดำเนินโครงการ

(3) ความเป็นไปได้ในการขยายผล เป็นตัวชี้วัดความยั่งยืนโดยพิจารณาความสามารถในการพึ่งตัวเอง โอกาสและช่องทางในการขยายผลการดำเนินโครงการกรณีโครงการประสบผลสำเร็จด้วยดี ทั้งการขยายผลตามแนวราบ กล่าวคือ การเพิ่มกิจกรรมโครงการ การเพิ่มจำนวนประชากรเป้าหมาย การขยายกำลังผลิตของโครงการเดิมและการขยายผลในแนวตั้ง ได้แก่ การขยายพื้นที่โครงการ การขยายเครือข่ายโครงการออกไปทั่วภูมิภาค และการยกระดับโครงการเป็นระดับชาติ

7. เกณฑ์ความเป็นธรรม (Equity)

เป็นเกณฑ์ที่มุ่งให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม (Social equity) โดยพิจารณาถึงผลลัพธ์และผลกระทบจากการดำเนินโครงการ โดยยึดหลักการว่าประชากรกลุ่มเป้าหมายจะได้รับหลักประกันเรื่องความเป็นธรรม ความเสมอภาค ความทั่วถึง ในการรับบริการ การจัดสรรคุณค่า (Values) และการกระจายผลตอบแทนที่เสมอภาคเท่าเทียมกัน ประกอบด้วยตัวชี้วัด 3 ประการ คือ

(1) **ความเป็นธรรมระหว่างกลุ่มอาชีพ** เป็นตัวชี้วัดความเป็นธรรมโดยให้ความสำคัญทุกกลุ่มย่อย ในสังคม อาทิ ความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรแหล่งน้ำแก่กลุ่มเกษตรกรและกลุ่มอาชีพอื่น การจัดหาดำเนินงานให้กับผู้ว่างงานและผู้ถูกเลิกจ้าง มาตรการลดผลกระทบทางสังคมปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่จัดให้แก่ประชากรทุกสาขาอาชีพ

(2) **ความเป็นธรรมระหว่างเพศ** เป็นตัวชี้วัดที่ให้ความสำคัญเรื่องความเป็นธรรมระหว่างเพศ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่มีความสำคัญมากขึ้นในการประเมินโครงการพัฒนา โดยดูว่าการดำเนินโครงการให้ความเสมอภาคระหว่างเพศ หรือมีการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศ (Gender discrimination) หรือไม่ โดยสามารถพิจารณาเรื่องความเท่าเทียมในโอกาส บทบาทระหว่างหญิง/ชาย การปฏิบัติที่เคารพสิทธิ ของสตรี

(3) **ความเป็นธรรมระหว่างชนรุ่น** (Intergenerational equity) เป็นตัวชี้วัดที่เน้นความเป็นธรรมระหว่างชนรุ่น ระหว่างชนรุ่นปัจจุบันและชนรุ่นอนาคต (Future generation) ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับ การจัดสรรและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ การจัดหาพลังงาน โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ โครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และผลกระทบด้านสังคม โดยคำนึงถึงชนรุ่นอนาคตซึ่งจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจและการดำเนินโครงการในปัจจุบัน

8. เกณฑ์ความเสียหายของโครงการ (Externalities)

เป็นเกณฑ์ที่สำคัญในการประเมินโครงการเพื่อเป็นหลักประกันว่า การดำเนินโครงการจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบด้านลบต่อสังคม หรือชุมชน ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 3 ประการ คือ

(1) **ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม** เป็นตัวชี้วัดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินโครงการ โดยเป็นการวัดและประเมินเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นจริงกับการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment – EIA) ในช่วงก่อนทำโครงการ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายรับผิดชอบและมีการชดเชยความเสียหายจากผลกระทบในลักษณะที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย เพื่อเป็นหลักประกันความเสี่ยงให้กับสังคม และเป็นมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้อนุมัติและผู้นำนโยบายโครงการ

(2) **ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ** เป็นตัวชี้วัดผลกระทบหรือความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจที่เกิดจากโครงการพัฒนาของรัฐ ในลักษณะของผลกระทบภายนอก (Externalities) ซึ่งสร้าง

ภาระให้กับประชาชนและชุมชนโดยรอบที่ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายเป็นต้นทุนทางสังคม (Social costs) ที่ต้องเสียไป อาทิ พื้นที่การเกษตรที่ถูกน้ำท่วมเสียหายจากโครงการสร้างเขื่อน

(3) ผลกระทบด้านสังคมและวัฒนธรรม เป็นตัวชี้วัดความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินโครงการและส่งผลกระทบต่อสังคมและวัฒนธรรมของชุมชน อาทิ การดำเนินงานที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การสูญเสียโครงสร้าง แบบแผนและวิถีการดำเนินชีวิตที่ดี ความเสื่อมถอยของขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ความเชื่อ ความเอื้ออาทร ความร่วมมือและความช่วยเหลือเกื้อกูลของชุมชนดั้งเดิม

เกณฑ์และตัวชี้วัดดังกล่าวข้างต้นสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลโครงการ ซึ่งครอบคลุมมิติ ด้านเศรษฐกิจ สังคม มิติด้านการบริหารจัดการ มิติด้านทรัพยากร และมิติด้านสิ่งแวดล้อม เกณฑ์และตัวชี้วัด จะเป็นประโยชน์ในการติดตามและประเมินผลโครงการ ในลักษณะที่เป็นพลวัต ในทุกขั้นตอนของกระบวนการโครงการ เพื่อวัดถึงความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ซึ่งในทางปฏิบัติจำเป็นต้องนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะโครงการ โดยกำหนดและวัดตัวแปรเฉพาะเพื่อประมวลเป็นตัวชี้วัดรวม (Composit indicators) ของแต่ละโครงการต่อไป