

## บทที่ ๑ บทนำ

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้มืองค์กรรับผิดชอบในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น ตลอดจนรายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น การดำเนินการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกๆ ด้านให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน การวางแผนในการดำเนินการบริหารจึงเป็นกลไกที่สำคัญที่ทำให้การบริหารเป็นรูปแบบและมีทิศทาง การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สมดุลและมีประสิทธิภาพ จะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาได้ตรงจุด อันเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม และบรรลุตามความมุ่งหมาย ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้กำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และแผนชุมชน” เป็นแผนระยะยาวเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม แต่ไม่ได้กำหนดห้วงระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนั้น การกำหนดห้วงระยะเวลาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจึงขึ้นอยู่กับแนวคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้า

ดังนั้น การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจึงมีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นแนวทางการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุและแนวทางในการบรรลุบนพื้นฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้ต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น ปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งล้วนเป็นสภาพการณ์ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาอันจะนำไปสู่สภาพการณ์อันพึงประสงค์ได้อย่างเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง โดยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

### ๑.๑ ลักษณะของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนชุมชน นโยบายรัฐบาล และนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของคณะผู้บริหารท้องถิ่น

การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา มีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นแผนพัฒนาที่มุ่งไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต เป็นกระบวนการและกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มุ่งไปสู่สภาพการณ์อันพึงประสงค์ได้อย่างเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง โดยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุ และแนวทางในการบรรลุบนพื้นฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น และปัญหา/ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

## ๑.๒ วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

๑. เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไร่
๒. เพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นมีทิศทางที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนชุมชน นโยบายรัฐบาล และนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่น
๓. เพื่อเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการพัฒนาไว้ล่วงหน้าในการที่จะดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการต่างๆ
๔. เพื่อให้สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง
๕. เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาสามปี
๖. เพื่อให้มีการพัฒนาท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

## ๑.๓ ขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๑๖ ได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ดังนี้

๑. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการประเด็นการพัฒนาและประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่างๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา
๒. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมแนวทางและข้อมูลนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
๓. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น พิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น
๔. ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไป

ในการดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา มีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

### ขั้นตอนที่ ๑ การเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ แต่ไม่ได้กำหนดห้วงระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาว่าเป็นแผนระยะกี่ปี ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถพิจารณาว่าจะทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของตนตามแนวคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าในอนาคตข้างหน้ายาวนานเพียงใด ประกอบกับข้อมูล ปัญหาที่ต้องการการแก้ไข และอาจกำหนดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนชุมชน นโยบายของรัฐบาล และนโยบายของการพัฒนาท้องถิ่น

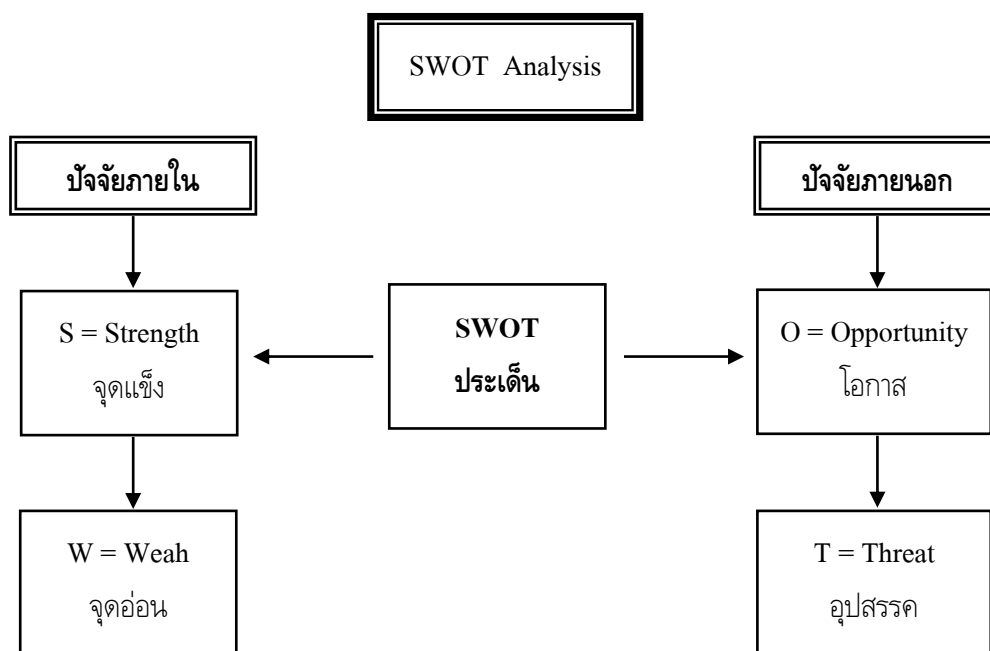
## ขั้นตอนที่ ๒ การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ

เก็บรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญของท้องถิ่น โดยให้นำแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญของปัญหารวม ๕ เกณฑ์ ประกอบด้วย

๑. ขนาดของกลุ่มคนที่ได้ประโยชน์
๒. ความร้ายแรงและเร่งด่วนของปัญหา
๓. ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
๔. การยอมรับร่วมกันของชุมชน
๕. ความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหา/การดำเนินการ

## ขั้นตอนที่ ๓ การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานการณ์การพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน

การประเมินสถานการณ์ของท้องถิ่นในปัจจุบัน ต้องวิเคราะห์ถึงโอกาส และภาวะคุกคาม หรือข้อจำกัด อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนาด้านต่างๆ ของท้องถิ่น รวมทั้งการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็งของท้องถิ่น อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายในท้องถิ่น โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis



การวิเคราะห์จุดแข็ง (Strength = S) เป็นการพิจารณาปัจจัยภายในของหน่วยงานในส่วนที่ดี ความเข้มแข็ง ความสามารถ ศักยภาพ ส่วนที่ส่งเสริมความสำเร็จซึ่งจะพิจารณาในด้านต่างๆ

การวิเคราะห์จุดอ่อน (Weakness = W) เป็นการพิจารณาปัจจัยภายในหน่วยงานว่ามีส่วนเสีย ความอ่อนแอ ข้อจำกัด ความไม่พร้อม ซึ่งจะพิจารณาในด้านต่างๆ เช่นเดียวกับการวิเคราะห์จุดแข็ง

การวิเคราะห์โอกาส (Opportunity = O) เป็นการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกว่ามีสภาพเป็นอย่างไร โดยพิจารณาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองและเทคโนโลยี

การวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัด (Threat = T) เป็นการศึกษาสภาพแวดล้อมนอกที่เป็นอุปสรรคหรือภาวะคุกคาม ก่อให้เกิดผลเสีย โดยพิจารณาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และเทคโนโลยี

## ขั้นตอนที่ ๔ การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น

นำขั้นตอนที่ ๒ และขั้นตอนที่ ๓ มากำหนดวิสัยทัศน์ และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น

**วิสัยทัศน์ (Vision)** หมายถึง ถ้อยแถลงที่ระบุถึงสภาพการณ์ในอนาคต ซึ่งเป็น “จุดเหมาะ” ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้า

**ภารกิจ (Mission)** หมายถึง ข้อความหรือถ้อยแถลงที่แสดงถึงลักษณะหรือขอบข่ายในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับลักษณะการบริหารและการจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรหรือภาพลักษณ์ที่ต้องการนำเสนอและปณิธาน หรือปรัชญาในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นขอบเขตของบทบาทหน้าที่หลัก หรือขอบเขตของกิจกรรมที่มุ่งเน้นเป็นพิเศษที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

### ขั้นตอนที่ ๕ การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

การนำเอาวิสัยทัศน์และภารกิจหลักมาพิจารณากำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นการกำหนดขอบเขตหรือประเภทของกิจกรรมที่ควรดำเนินการ เพื่อสนับสนุนหรือนำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์และภารกิจหลักที่กำหนดไว้

### ขั้นตอนที่ ๖ การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น

เป็นการกำหนดผลสำเร็จที่ต้องการ โดยดำเนินการหลังจากที่ทราบภารกิจหลักที่ท้องถิ่นจะต้องทำแล้ว เพื่อนำท้องถิ่นไปให้บรรลุความต้องการที่จะเป็นในอนาคต

### ขั้นตอนที่ ๗ การกำหนดและการบูรณาการแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น

เมื่อได้กำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจหลัก วัตถุประสงค์และยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยอาศัยพื้นฐานการวิเคราะห์ SWOT แล้ว ขั้นต่อไป คือ กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง แนวคิดหรือ วิธีที่แยกย่อยอันบ่งบอกถึงลักษณะการเคลื่อนไหวขององค์กรว่าจะก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการในอนาคตได้อย่างไร

### ขั้นตอนที่ ๘ การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น

เป็นการกำหนดปริมาณ หรือจำนวนสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละแนวทางการพัฒนา ภายในเวลาที่กำหนด

### ขั้นตอนที่ ๙ การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

คณะกรรมการสนับสนุนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น นำผลที่ได้จากขั้นตอนที่ ๑ - ๘ มาจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อพิจารณาและปรับปรุงก่อนนำเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่น

## ๑.๔ ประโยชน์ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

๑. สามารถใช้เป็นกรอบทิศทางในการปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจน เหมาะสม ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ลดความซ้ำซ้อนและการสิ้นเปลืองทรัพยากรในการบริหาร

๒. เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี งบประมาณรายจ่ายประจำปี และแผนการดำเนินงานประจำปีได้

๓. เป็นแนวทางให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน/หมู่บ้าน

๔. สามารถกำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการพัฒนาได้