



๒๒ แนวทางการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น กับแผนพัฒนาจังหวัด

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

เป็นที่รับทราบโดยทั่วไปแล้วว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ ก็มีได้หมายความว่า อปท. จะดำเนินกิจการได้อย่างอิสระเต็มตัว เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ อปท. ย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการ

สาธารณะ การบริหารงานบุคคลการเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย จึงแสดงให้เห็นว่าการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นซึ่งเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของ อปท. ต้องขึ้นกับปัจจัยหลัก 3 ประการ ประกอบด้วย

- 1) ทิศทางการพัฒนาระดับจังหวัด
- 2) นโยบายของ อปท. และ
- 3) ปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยในบทความนี้ จะแสดงให้เห็น



ถึงปัจจัยที่ 1) ทิศทางการพัฒนาระดับจังหวัดก่อน

ทิศทางการพัฒนาระดับจังหวัดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 มาตรา 6 (2) ได้บัญญัติหลักการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ให้คำนึงถึงหลักการสร้างโอกาส และส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ อปท. ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัด เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขัน และการแก้ไขปัญหาส่วนกันเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการระดับต่างๆ ที่มีผู้แทนของ อปท. ร่วมเป็นกรรมการ จากหลักการดังกล่าวทำให้เกิดการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นกับแผนพัฒนาจังหวัดตั้งแต่การประสานระดับนโยบาย การประสานระดับพื้นที่ และการประสานการปฏิบัติ ดังนี้

1. การประสานระดับนโยบายสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ ได้แก่

1.1 ระดับชาติ มีคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ซึ่งมี

ผู้แทน อปท. ร่วมเป็นกรรมการ ได้แก่ นายกลสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย นายกลสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และนายกลสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่การกำหนดนโยบายหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด (มาตรา 7(3) และมาตรา 8(2) ตามลำดับ)

1.2 ระดับจังหวัด มีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ซึ่งมีผู้แทนผู้บริหาร อปท. ร่วมเป็นกรรมการ มีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด (มาตรา 10 (6) และมาตรา 11(2) ตามลำดับ)

นอกจากนี้ เพื่อให้การประสานในระดับนโยบายเกิดการบูรณาการร่วมกันยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัดหรือมีเขตอำนาจหน้าที่ในจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือราชการบริหารส่วนกลาง หัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัด หรือมีเขตอำนาจหน้าที่ในจังหวัด ผู้บริหาร อปท.



ทั้งหมดในจังหวัด ผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน เพื่อปรึกษาหารือ และรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดที่ ก.บ.จ.จัดทำ (มาตรา 19 วรรคหนึ่ง)

2. การประสานระดับพื้นที่

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ข้อ 19 วรรคสุดท้ายบัญญัติว่า “เมื่อแผนพัฒนาจังหวัดได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและประกาศใช้แล้ว การจัดทำแผนพัฒนาของ อปท. และการดำเนินการกิจการของจังหวัด และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว” ซึ่ง ก.บ.จ. ได้กำหนดกรอบนโยบายในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ให้มุ่งเน้นการทำงานแบบเครือข่ายร่วมกันทุกภาคส่วน โดยคำนึงความพร้อมของทุกภาคส่วนในการบูรณาการแผนงาน/โครงการ ตามแผนปฏิบัติการประจำปี ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดที่กำหนดไว้ และความพร้อมของ อปท. ในการดำเนินโครงการพัฒนาร่วมระหว่างจังหวัด หรือโครงการพัฒนาร่วมระหว่าง อปท. ดังนั้นจึงมีผลให้ อปท. ต้องกำหนดแผนงาน/

โครงการพัฒนา ที่สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด

เพื่อให้เกิดการบูรณาการแผนงาน/โครงการพัฒนา อปท. จะต้องให้ความร่วมมือกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด ตั้งแต่การสำรวจข้อมูลปัญหาความต้องการของประชาชน โดย ก.บ.จ. ได้กำหนดให้ใช้กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/แผนชุมชนเป็นเครื่องมือในการสำรวจปัญหาความต้องการของประชาชน พร้อมทั้งให้ความร่วมมือกับการจัดทำ/ทบทวนแผนยุทธศาสตร์อำเภอในการคัดกรองข้อมูลจากแผนพัฒนาหมู่บ้าน/แผนชุมชน ที่สอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เพื่อให้การสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด รวมทั้งใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาของ อปท. ด้วย ในกรณีนี้ เพื่อให้การประสานแผนในระดับพื้นที่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางในจัดทำแผนพัฒนาของ อปท. (พ.ศ. 2554 - 2556) ให้มีความเชื่อมโยง



กับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนา (หนังสือ มท. ส่วนที่สี่ ที่ มท 0810.2/ว 224 หมู่บ้าน/แผนชุมชน ตามขั้นตอนดังนี้ ลงวันที่ 20 มกราคม 2553)

ขั้นตอนการปฏิบัติ	หน่วยดำเนินการ	ระยะเวลาดำเนินการ
1. ทบทวนแผนพัฒนาจังหวัด พร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญของประเด็นยุทธศาสตร์	ก.บ.จ.	เมษายน - พฤษภาคม 2552
2. จัดประชาคมทบทวน จัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนชุมชน (โดยส่วนราชการระดับจังหวัด อำเภอ และ อปท. ส่งเสริมให้มีการจัดประชาคม)	กม. / ชุมชน	เมษายน - พฤษภาคม 2552
3. จัดทำแผนยุทธศาสตร์อำเภอ เสนอ ก.บ.จ. โดยใช้ข้อมูลจากแผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนชุมชน	อ.ก.อ.	พฤษภาคม - มิถุนายน 2552
4. จัดประชุมหารือร่างแผนพัฒนาจังหวัด และปรับปรุงแผนให้มีความสมบูรณ์ เพื่อเสนอ ก.น.จ.	ก.บ.จ.	กรกฎาคม - สิงหาคม 2552
5. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด	ค.ร.ม.	8 ธันวาคม 2552
6. ทบทวนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของ อปท. ให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด	อปท.	มกราคม 2553
7. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนดประเด็นการพัฒนา โดยมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้	อปท.	มกราคม - กุมภาพันธ์ 2553
1) นำข้อมูลที่ อปท. ได้ร่วมประชาคมตามขั้นตอนที่ 2 มากำหนดประเด็นการพัฒนา และ/หรือ		
2) จัดประชุมประชาคมท้องถิ่นสำรวจปัญหาความต้องการของประชาชน		



ขั้นตอนการปฏิบัติ	หน่วยดำเนินการ	ระยะเวลา ดำเนินการ
8. เทศบาล และ อบต.คัดเลือกโครงการที่ประสงค์จะดำเนินการร่วมกับ อปท. อื่น หรือขอรับการสนับสนุนจาก อปท. อื่น เสนอคณะกรรมการประสานแผนฯ ระดับอำเภอ	อปท.	กุมภาพันธ์ 2553
9. พิจารณานุกรณาการโครงการจากขั้นตอนที่ 8 เสนอคณะกรรมการประสานแผนฯ ระดับจังหวัด	คณะกรรมการ ประสานแผนฯ ระดับอำเภอ	มีนาคม 2553
10. พิจารณานุกรณาการโครงการจากขั้นตอนที่ 9 เพื่อจัดทำ/ทบทวนกรอบการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น (กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับของ อปท. เดิม) พร้อมแจ้งคณะกรรมการประสานแผนฯ ระดับอำเภอ เพื่อแจ้ง อปท. ต่อไป	คณะกรรมการ ประสานแผนฯ ระดับจังหวัด ร่วมกับ อบจ. และ อปท. ในจังหวัด	เมษายน 2553
11. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี และคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนฯ	อปท.	มีนาคม - มิถุนายน 2553
12. ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี (สำหรับ อบต. ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนฯ ต่อสภา อบต. ให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้)	อปท.	ภายใน เดือน มิถุนายน 2553

นอกจากนี้ ก็ยังได้กำหนดให้ อปท. มีการประสานแผนระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับ อปท. ในจังหวัด เพื่อขับเคลื่อนแผนงาน/โครงการพัฒนาที่ อปท. สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี

ของจังหวัดให้เกิดเป็นรูปธรรม ซึ่งกำหนดไว้ในขั้นตอน ที่ 8 - 10 โดยมีคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด และคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ เป็นกลไกขับเคลื่อน



คณะทำงานฯ ประชุมร่วมกับท้องถิ่นจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

3 การประสานการปฏิบัติ

เมื่อแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และประกาศใช้แล้ว อปท.ต้องนำโครงการที่ อปท. สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดดังกล่าว มาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปีของ อปท. เพื่อนำไปสู่การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของอปท.ต่อไป

สรุป จากที่กล่าวมาทั้งหมด แสดงให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายทิศทาง

การพัฒนาท้องถิ่นที่ดี มิได้เกิดจากความต้องการของประชาชนและวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร อปท. เพียงด้านเดียว แต่ต้องพิจารณาว่าจุดมุ่งหมายของการพัฒนาประเทศและจังหวัดจะมุ่งไปในทิศทางใดประกอบด้วย เพราะการพัฒนาประเทศก็เหมือนกับการพายเรือ ซึ่งถ้าต่างคนต่างพายกว่าจะถึงจุดหมายจะต้องเสียเวลาและแรงไปมาก แต่ถ้าทุกคนมุ่งไปที่เป้าหมายเดียวกันแล้ว ร่วมมือกันพาย มีการแบ่งหน้าที่กันทำ เรือก็จะไปถึงที่หมายได้อย่างรวดเร็ว

