

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 150 - 152) กำหนดว่ารัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไข ปัญหาในพื้นที่ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนร่วม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารบุคคล การเงินและการคลัง นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ราชการบริหารส่วนกลางต้องถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการถ่ายโอน ภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี รวมทั้งกำหนดการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มเติมเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลในไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไข ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งมี

อำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ทั้งหน้าที่จะต้องทำในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและหน้าที่ที่อาจทำกิจกรรมได้ในเขตพื้นที่ ซึ่งในการพัฒนาตำบลดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นกรอบแนวทางในการบริหารงานของท้องถิ่นให้มีความคล่องตัว สอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสอดคล้องกับนโยบายของคณะผู้บริหาร ยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อีกทั้งเป็นกระบวนการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุและแนวทางในการบรรลุบนพื้นฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบคอบและเป็นระบบ ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาของตนเอง เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนา และเพื่อมุ่งไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการในอนาคต โดยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด แผนพัฒนา คือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปี แผนพัฒนาสามปีเป็นเสมือนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการและศักยภาพของแต่ละท้องถิ่น การจัดทำแผนพัฒนาสามปีจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบคอบและเป็นระบบ ทั้งนี้เพื่อให้แผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีนั้น ถือเป็นหัวใจสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ประชาชนรู้และเข้าใจว่าตนเองต้องการอะไร และเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการนำแผนมาปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนทุกขั้นตอน ทั้งนี้เมื่อนำแผนมาปฏิบัติจะได้ประสบผลสำเร็จยิ่งขึ้น เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ชุมชนอย่างยั่งยืน (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2546 : 1-3)

ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ มีพื้นที่การปกครองทั้งสิ้น 13 หมู่บ้าน และได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อปี พ.ศ. 2540 และจากสถิติข้อมูลตัวเลขสมุขรายนงานการประชุมการจัดเวทีประชาคมหมู่บ้านเพื่อจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า จำนวน 13 หมู่บ้าน ย้อนหลัง 3 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 – 2553 พบว่า มีจำนวนประชามมาร่วมจัดเวทีประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาสามปี ปีพ.ศ. 2551 จำนวน 136 คน ปีพ.ศ. 2552 จำนวน 129 คน และปี พ.ศ. 2553 จำนวน 125 คน พบปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ ประชาคมหมู่บ้านส่วนมากไม่เข้าร่วมประชุมจัดทำแผนพัฒนาสามปีและในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ผู้มาร่วมเสนอปัญหาความต้องการนั้น ส่วนใหญ่เป็นผู้นำชุมชน ผู้สูงอายุ หรือกรรมการหมู่บ้านที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจริงๆ การเสนอปัญหาความต้องการก็จะเป็นผู้นำชุมชนเสียเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ปัญหาความต้องการที่จะบรรจุเข้าแผนพัฒนาสามปี ไม่สอดคล้องกับความต้องการอย่างแท้จริง และเมื่อนำโครงการ/กิจกรรมนั้นมาจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้การแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาไม่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากนักหรือแก้ไขปัญหาไม่ตรงจุด

จากหลักการและเหตุผลที่กล่าวมาผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาว่า ประชาคมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า มีระดับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี อยู่ในระดับใดและต้องการเปรียบเทียบการเข้ามามีส่วนร่วมของประชามในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตามขนาดหมู่บ้าน ได้แก่ หมู่บ้านขนาดเล็ก หมู่บ้านขนาดกลาง หมู่บ้านขนาดใหญ่

คำถามการศึกษา

1. การมีส่วนร่วมของประชามในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าอำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ในระดับใด
2. ประชาคมที่อาศัยในหมู่บ้านที่มีขนาดต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ แตกต่างกันหรือไม่
3. ข้อเสนอแนะของประชามต่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลกุศหว้า
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลกุศหว้า อำเภอภูฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์จำแนกตามขนาดหมู่บ้าน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลกุศหว้า อำเภอภูฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษารั้งนี้เพื่อวัดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลกุศหว้า 4 ขั้นตอน ดังนี้ 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ 3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และ 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ในการศึกษา ได้แก่ ประชาคมหมู่บ้าน จำนวน 13 หมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลกุศหว้า อำเภอภูฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ รวมจำนวนทั้งสิ้น 195 คน

3. ขอบเขตด้านพื้นที่

ศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลกุศหว้า อำเภอภูฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 13 หมู่บ้าน

- 3.1 บ้านกุศหว้า
- 3.2 บ้านกุศหว้า
- 3.3 บ้านวังมน
- 3.4 บ้านชุมช้าง
- 3.5 บ้านโคกโค้ง
- 3.6 บ้านห้วยแดง

- 3.7 บ้านนาไคร้
- 3.8 บ้านกุดหว้า
- 3.9 บ้านกุดหว้า
- 3.10 บ้านห้วยแดง
- 3.11 บ้านกุดหว้า
- 3.12 บ้านกุดหว้า
- 3.13 บ้านกุดหว้า

กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้ศึกษาได้ใช้แนวคิดเกี่ยวกับขั้นตอนการมีส่วนร่วมของโคเฮน และอัฟฮอฟฟ์ (Cohen and Uphoff) มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ (สุทัน ทาวงศ์มา 2544 : 7-9) ดังแผนภาพที่ 1

ตัวแปรอิสระ

- ขนาดหมู่บ้าน
1. หมู่บ้านขนาดเล็ก
 2. หมู่บ้านขนาดกลาง
 3. หมู่บ้านขนาดใหญ่



ตัวแปรตาม

- ระดับการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ 4 ขั้นตอน ดังนี้
1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
 2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ
 3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์
 4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

นิยามศัพท์เฉพาะ

ประชาคม หมายถึง ตัวแทนของประชาชนในแต่ละหมู่บ้านชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบล และเอกชนที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทุดหว้า อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

การมีส่วนร่วม หมายถึง การแลกเปลี่ยนความรู้ ทักษะ ทักษะ การแสดงความคิดเห็น ในจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลทุดหว้า อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

การมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี หมายถึง การที่ประชาคมเข้าร่วมกิจกรรมจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลทุดหว้า อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ 4 ขั้นตอน คือ

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง การที่ประชาคมเข้ามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความต้องการ ร่วมกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา ร่วมวางแผนกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการหรือกิจกรรม ร่วมลำดับความสำคัญของโครงการที่จะต้องดำเนินการและร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ หมายถึง การที่ประชาคมมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามโครงการและแผนงาน เช่น ปฏิบัติตามนโยบาย โครงการ/กิจกรรม การสนับสนุน โครงการ/กิจกรรม การเข้าร่วมในโครงการ/กิจกรรม การสละแรงกาย การสละเงิน การให้วัสดุอุปกรณ์ การให้คำแนะนำ การให้คำปรึกษาในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ การเป็นผู้ประสานงานในโครงการและการเข้าเป็นผู้ปฏิบัติในโครงการ

การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ หมายถึง การที่ประชาคมเข้ามีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากโครงการหรือมีส่วนร่วมในการรับผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการ ซึ่งผลประโยชน์หรือผลเสียนี้อาจเป็นด้านวัตถุหรือด้านจิตใจที่มีผลต่อสังคมหรือบุคคล

การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึง การที่ประชาคมเข้าร่วมในการวัดผล และวิเคราะห์ผลการดำเนินงานแผนงาน โครงการ ว่าได้ดำเนินการแก้ไขปัญหให้กับชุมชนสำเร็จตรงตามวัตถุประสงค์เป้าหมายหรือไม่ และการค้นหาข้อดีและข้อบกพร่อง เพื่อหาแนวทางแก้ไขการทำงานให้มีประสิทธิภาพต่อไป รวมทั้งการประเมินผลความคุ้มค่าของงบประมาณที่จัดสรรนั้นนำไปใช้ประโยชน์อย่างไร

แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลทุดหว้า อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การ

พัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับ ปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวน้ำครอบคลุมระยะเวลาสำหรับ ปีงบประมาณแต่ละปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

หมู่บ้านขนาดเล็ก หมายถึง หมู่บ้านหรือชุมชนที่มีประชากรอาศัยอยู่ตั้งแต่ 1 คน ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 500 คน (โดยใช้หลักเกณฑ์การการแบ่งขนาดหมู่บ้านตามประกาศ คณะกรรมการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML)ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เรื่อง แนวทางการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง)

หมู่บ้านขนาดกลาง หมายถึง หมู่บ้านหรือชุมชนที่มีประชากรอาศัยอยู่ตั้งแต่ 501 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 1,000 คน (โดยใช้หลักเกณฑ์การการแบ่งขนาดหมู่บ้านตาม ประกาศคณะกรรมการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เรื่อง แนวทางการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง)

หมู่บ้านขนาดใหญ่ หมายถึง หมู่บ้านหรือชุมชนที่มีประชากรอาศัยอยู่ตั้งแต่ 1,0001 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 1,500 คน (โดยใช้หลักเกณฑ์การการแบ่งขนาดหมู่บ้านตาม ประกาศคณะกรรมการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เรื่อง แนวทางการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง)

ประโยชน์การศึกษา

ผลการศึกษาสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาส่งเสริมมีส่วนร่วมของ ประชาคมการจัดทำแผนพัฒนาสามปี กำหนดกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนา ปรับปรุงการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทุกหว่า ให้สอดคล้องกับนโยบายและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น