

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

เดิมการบริหารการพัฒนาชนบทจะวางทับซ้อนอยู่บนระบบราชการเป็นหลัก ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความคิดมุ่งเสริมสร้างความสำเร็จก้าวหน้าไปในทางเดียวกันทั้งประเทศ โดยผ่านการดำเนินโครงการพัฒนาของส่วนราชการต่าง ๆ ที่วางกรอบความหมายของการพัฒนาว่า อะไรและอย่างไรคือวิถีชีวิตที่พัฒนาของภาครัฐดังกล่าว จึงทำให้การพัฒนาชนบทกลายเป็นกระบวนการทางการบริหารของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นกระบวนการการทำงานตามวงจรประจำปีของวิธีการงบประมาณแผ่นดินและโครงการพัฒนาของส่วนราชการ เป็นเหตุให้การพัฒนาชนบทเป็นการปรับเปลี่ยนแทบจะทุกด้านของชีวิตคนในชนบทให้เป็นไปในทางเดียวกันในลักษณะเส้นตรง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา ก็เป็นแต่เพียงมาร่วมแสดงความเห็นว่าการต้องการจะให้มีการดำเนินโครงการอะไร จะเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการพัฒนาของส่วนราชการสำเร็จลุล่วงเท่านั้น ไม่ได้เป็นการเอาปัญหาความต้องการของชุมชนเป็นตัวกำหนดการระดมและใช้ทรัพยากร เพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ซึ่งลักษณะเช่นนี้จะส่งผลให้แต่ละชุมชน ด้วยความสามารถในการเป็นตัวของตัวเองในการพัฒนาและมีทักษะที่ต้องพึ่งพากรัฐเป็นสำคัญ และเมื่อพิจารณาในเรื่องนโยบายและแผนพัฒนาของท้องถิ่นส่วนมากแล้วก็จะพบว่า ปัญหาในการพัฒนาอันเนื่องมาจากนโยบายที่ท้องถิ่นกำหนดขึ้นนั้นยังขาดแนวทางและอุปกรณ์ทางด้านความรู้ความสามารถที่ดีพอ การกำหนดเป้าหมายของกิจกรรมบางอย่างก็เลื่อนลอยการดำเนินงานตามแผนมีความเฉื่อยชาที่สำคัญการกำหนดนโยบายกับปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นกรณีสาธารณะมักจะเป็นเรื่องที่ทำกันแต่ในเพียงในกลุ่มเล็ก ๆ โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนรู้เห็นและโอกาสที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทางเลือกเพื่อช่วยในการตัดสินใจนโยบายก็มีอยู่น้อยเกินไป (ชาติชาย ณ เชียงใหม่, 2540 : 44-45)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นรูปแบบหนึ่งของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพื่อเป็นการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลขณะนั้น ที่กำหนดนโยบายด้านการเมืองการปกครองจะให้มีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยมีอิสระในการบริหาร (Autonomy) พอดีสมควรภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการ

บริหารและร่วมกันแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบบอบประชาธิปไตย โดยได้ยกฐานะสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326/2515 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 (ปร.326) ที่มีรายได้ตามหลักเกณฑ์ขึ้นเป็น อบต.

เมื่อได้ประกาศพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในราชกิจจานุเบกษาแล้วทำให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 เป็นเหตุให้ยกเลิกสภาตำบลตาม ปร.326 ทั้งหมดและให้เป็นสภาตำบลตามกฎหมายใหม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลส่วนสภาตำบลใดที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมา 3 ปีติดต่อกันเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้ยกฐานะขึ้นเป็น อบต.มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ตาม พรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 46(1), 59 และ พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 กำหนดให้ อบต. ต้องจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนและบริหารกิจการตามบทบาทอำนาจหน้าที่ โดยใช้กลไกของแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาและพัฒนา ทั้งด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

แผนพัฒนา อบต. จึงมีความสำคัญยิ่ง เพราะนอกจาก อบต. จะต้องมีแผนพัฒนา เพื่อให้การบริหารกิจการ การแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและการพัฒนา มีทิศทางที่ชัดเจน ครอบคลุมทั่วถึง เป็นระบบไม่ซ้ำซ้อนและเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามศักยภาพและโอกาส รวมถึงการที่มีแผนพัฒนาจะทำให้ประชาชนสามารถทราบล่วงหน้าว่า อบต. จะพัฒนาไปในทิศทางใด จะมีการดำเนินกิจกรรมอะไร ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการที่จะใช้เป็นข้อมูลติดตาม ตรวจสอบ หรือให้การสนับสนุนการดำเนินงานของ อบต. แล้ว ยังเป็นหน้าที่ของ อบต. ที่จะต้องจัดทำแผนพัฒนาตามที่ระเบียบ กฎหมาย กำหนด

จะเห็นได้ว่าการจัดทำแผนพัฒนา อบต. นั้นเป็นสิ่งสำคัญยิ่งเพราะนอกจากจะถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ตามระเบียบ กฎหมายแล้ว ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนายังเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง เพื่อให้แผนพัฒนาสามารถใช้เป็นเครื่องมือบริหารกิจการของ อบต. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดประโยชน์สูงสุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ซึ่งหาก อบต. ได้มีการนำแผนพัฒนาไปเป็นแนวทางปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างจริงจังแล้ว ประชาชนย่อมจะเห็นถึงความสำคัญของแผนพัฒนาและจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนามากยิ่งขึ้น

จากการสำรวจปรากฏว่าได้มีผู้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ อบต. ในหลาย ๆ เรื่อง หลาย ๆ ประเด็นแตกต่างกันไป ตามพื้นที่และช่วงระยะเวลา แต่การศึกษาวิจัยถึงกระบวนการจัดทำ แผนพัฒนา อบต. ยังไม่เป็นที่แพร่หลายนัก ผู้วิจัยจึงเห็นว่าหากได้มีการศึกษากระบวนการจัดทำ แผนพัฒนา อบต. อย่างจริงจังแล้ว ก็น่าจะช่วยตอบข้อสงสัยต่าง ๆ ในการพัฒนา และสามารถนำ ปัญหาหรือจุดอ่อนต่าง ๆ มาปรับปรุงแก้ไข ซึ่งจะช่วยให้ อบต. สามารถบริหารการพัฒนาได้อย่าง ถูกต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

อบต.ป่าหุ่งได้จัดตั้งเป็นสภาตำบลเมื่อปี พ.ศ. 2517 ได้รับการยกฐานะเป็น อบต. ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2539 มีสถานภาพเป็น อบต. ชั้น 5 มีจุดเด่นคือเป็นตำบลที่มีการผสมผสานกันระหว่างประชาชน 2 กลุ่ม คือมีหมู่บ้านชาวไทยพื้นราบ 18 หมู่บ้านและหมู่บ้านชาวไทยภูเขา (แม่ั่ว) 1 หมู่บ้าน ลี้วะ 1 หมู่บ้าน มีความหลากหลายทาง วัฒนธรรมและมีทรัพยากรธรรมชาติ (ป่าไม้ ต้นน้ำลำธาร) ที่อุดมสมบูรณ์ มีลักษณะสังคม

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจเพื่อศึกษากระบวนการจัดทำ แผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าหุ่งและเพื่อศึกษาทัศนะของคณะกรรมการพัฒนา ตำบลต่อกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าหุ่งโดยเน้นการศึกษา บทบาทของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ตัวแทนประชาชนและสมาชิกสภา อบต. ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลของ การศึกษาน่าที่จะนำไปสู่ความเข้าใจถึงทัศนะของบุคคลในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา อบต. ปัจจัยแวดล้อม กระบวนการทางการเมืองและนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นเป็นต้น อันจะเป็น ข้อมูลให้ผู้เกี่ยวข้องได้ตระหนักในความสำคัญของกระบวนการนี้มากขึ้น ทั้งนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าการ จะจัดทำแผนพัฒนา อบต. เพื่อให้บังเกิดผลในการปฏิบัติจะเป็นรากฐานในการเสริมสร้างความ เข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป แต่การจะประสบความสำเร็จมากน้อย เพียงใด ปัจจัยที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ใน กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาอย่างจริงจังนั่นเอง และที่เลือกทำการศึกษาวิจัยที่ อบต.ป่าหุ่ง อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย ก็เนื่องจาก การพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐานยังไม่สามารถแก้ไข ปัญหาและความต้องการของประชาชนได้ เช่น หมู่บ้านผาวิ หมู่บ้านงิ้วเดมา ไม่มีไฟฟ้าใช้ หมู่บ้าน ปางปากกล้วย หมู่บ้านห้วยปลาตัน หมู่บ้านแม่ตอง ถนนสายหลักเข้าสู่หมู่บ้านเป็นดินลูกรัง ไม่ได้ มาตรฐานและยังไม่ได้ปรับปรุง ผิวจราจรไม่เหมาะสมกับการใช้สัญจรไปมาของราษฎร แหล่ง ท้องเที่ยวที่สำคัญของตำบลป่าหุ่ง คือ วัดพระธาตุสามดวง และถ้ำผาโขง ไม่ได้รับการพัฒนาใน ด้านแหล่งท่องเที่ยวอย่างเต็มที่

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าหุ่ง
2. เพื่อศึกษาทัศนคติของคณะกรรมการพัฒนาตำบลต่อกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าหุ่ง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าหุ่ง
2. ทำให้ทราบถึงทัศนคติของคณะกรรมการพัฒนาตำบลต่อกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าหุ่ง

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตและประเด็นการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้จะศึกษากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าหุ่งและทัศนคติของคณะกรรมการพัฒนาตำบลของฝ่ายต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานภาครัฐ อบต. และประชาชน อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย

2. วิธีการศึกษา

ใช้การศึกษาด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ การเก็บรวบรวมข้อมูลใช้ 2 แนวทาง คือ

- 1) ศึกษาจากเอกสารโดยจะศึกษาจากข้อมูลงานวิจัยและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Secondary Data)
- 2) โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (Indepth Interview) ผู้ที่มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาของ อบต.ป่าหุ่ง (แผน 3 ปี พ.ศ.2549 - 2551 และแผนประจำปี 2549) ได้แก่ ประธานสภา อบต. สมาชิกสภา อบต. ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะทำงานในการจัดทำแผนพัฒนา โดยทำการวิจัยทุกคน ซึ่งมีดังต่อไปนี้

ตาราง 1 แสดงคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาตำบลป่าหุ้ง

องค์ประกอบของคณะกรรมการ	คณะกรรมการ การพัฒนาตำบล			
	คณะกรรมการ การพัฒนา	คณะกรรมการ สนับสนุนจัดทำ แผนพัฒนา	คณะกรรมการ ติดตามและ ประเมินผล แผนพัฒนา	รวม
อบต. ประกอบไปด้วยนายก อบต. ปลัด อบต.ส.อบต. 18 หมู่บ้าน ๆ ละ 2 คน	40	1	3	44
ประชาชน ประกอบไปด้วย ผู้แทนประชาคมหมู่บ้าน 18 หมู่บ้าน ผู้แทนประชาคมตำบล 11 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน	32	-	2	34
หน่วยงานภาครัฐ ประกอบไป ด้วย ครู อาจารย์ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน หัวหน้าตำบล สาธารณสุข ตำบล แพทย์ประจำตำบล เกษตรตำบล	18	3	2	23
รวม	90	4	7	101

นิยามศัพท์

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นคำนิยามศัพท์เฉพาะที่ผู้วิจัยได้นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้เท่านั้น

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนา หมายถึง ขั้นตอนการดำเนินการในการจัดทำแผนตั้งแต่ต้นจนจบว่าจะต้องทำอะไรบ้าง ก่อนหลังอย่างไร โดยเรียงตามลำดับ

แผนพัฒนา หมายความว่ารวมถึง ยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะ 3 ปี และแผนพัฒนาประจำปี

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมายถึง อบต. ตามความหมายใน พ.ร.บ. สถาปนาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ส.อบต. หมายถึง สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าหุ่ง ให้เป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาตำบลป่าหุ่ง

ผู้แทนประชาคมหมู่บ้าน หมายถึง ประธานประชาคมหมู่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลป่าหุ่ง ที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าหุ่ง ให้เป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ระดับหมู่บ้าน

ผู้แทนประชาคมตำบล หมายถึง ประชาชนในตำบลป่าหุ่ง ที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าหุ่ง ให้เป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาตำบล

ผู้ทรงคุณวุฒิ หมายถึง ประชาชนในตำบลป่าหุ่ง ที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าหุ่ง ให้เป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาตำบล

คณะกรรมการพัฒนาตำบล หมายถึง คณะกรรมการคณะหนึ่งที่ตั้งขึ้นเพื่อจัดแผนพัฒนาตำบล โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้รับการแต่งตั้งจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าหุ่ง

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา หมายถึง คณะกรรมการคณะหนึ่งที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นผู้สนับสนุนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้รับการแต่งตั้งจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าหุ่ง

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา หมายถึง คณะกรรมการคณะหนึ่งที่ตั้งขึ้นเพื่อประเมินว่ามีการนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติอย่างแท้จริงเพียงใด โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้รับการแต่งตั้งจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าหุ่ง

หน่วยงานภาครัฐ หมายถึง องค์การครู อาจารย์ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน สาธารณะสุขตำบล แพทย์ประจำตำบล หัวหน้าตุ๋ยาม ที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าหุ่ง ให้เป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาตำบล

ทัศนะขององค์การบริหารส่วนตำบลในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา หมายถึง การกำหนดแนวทางการพัฒนาตำบลให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน

ทัศนะของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา หมายถึง การได้ร่วมจัดทำแผนพัฒนาตำบลในระดับหมู่บ้าน

ทัศนะของหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา หมายถึง การได้ร่วมจัดทำแผนพัฒนาตำบล ได้แสดงความคิดเห็น