

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในศตวรรษที่ 21 ซึ่งถือได้ว่าเป็นยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงที่เรียกว่า โลกาภิวัตน์ (Globalization) มีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคมของโลกเพิ่มมากขึ้น จะเห็นได้จากการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองมีการเชื่อมโยงกันมากขึ้น โดยเฉพาะด้านข้อมูล ข่าวสาร การผลิต การค้า การลงทุน เทคโนโลยี ความรู้ ค่านิยมและวัฒนธรรม ส่งผลให้สังคมเกิดการพัฒนาลูกความทันสมัยอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว ปรากฏการณ์ดังกล่าว เป็นที่ประจักษ์ว่าได้ก่อให้เกิดแรงกดดันสร้างภาวะตึงเครียดในการแข่งขัน แข่งขัน เพื่อครอบครองและสร้างอำนาจเหนือผู้อื่นในลักษณะสังคมที่รวมศูนย์กลางอำนาจทั้งในระดับปัจเจกชน กลุ่ม องค์กร และสถาบัน เมื่อสังคมเกิดปรากฏการณ์เช่นนี้ ส่งผลให้เกิดการสร้างอิทธิพลในการผูกขาดอำนาจทั้งระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ในประเด็นดังกล่าวโดยเฉพาะการใช้อำนาจ การสร้างความเท่าเทียมกันทางสังคม สิทธิขั้นพื้นฐาน และคุณค่าความเป็นมนุษย์ ได้ถูกนำมาวิพากษ์ วิเคราะห์กระทั่งหยิบยกเป็นประเด็นเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อเรียกร้องของกลุ่มคนส่วนใหญ่ต่อผู้มีอำนาจที่เป็นคนส่วนน้อย โดยผ่านช่องทางการสื่อสารแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในรูปของกระบวนการกลุ่ม การสร้างเครือข่าย การสร้างองค์ความรู้ การเรียนรู้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการตระหนักและเห็นความสำคัญ เกิดการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสารระหว่างกันทั้งในองค์กรที่เป็นทางการ และไม่ทางการ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการพัฒนาแบบคู่ขนาน (Dual Track Development Strategy) ความสมดุลระหว่างชุมชนท้องถิ่น (Local) และโลก (Global) ความร่วมมือและการแข่งขัน ความมั่นคงและความมั่งคั่ง คุณค่าและมูลค่าเพิ่ม และโอกาสและศักยภาพ (สุวิทย์ เมษินทรีย์, 2548, หน้า 22-23)

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ถือเป็นรากฐานของการปกครองในระบบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นเปรียบเสมือนโรงเรียนฝึกสอนการเมืองการปกครองให้กับประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจ และมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง ตลอดจนการบริหารจัดการในท้องถิ่น อันส่งผลให้ประชาชนมีความรู้สึกผูกพันและหวงแหนในประโยชน์ของท้องถิ่น โดยมีแนวคิดพื้นฐานอุดมการณ์ประชาธิปไตยมุ่งให้อำนาจอิสระในการปกครองตนเองตามความเหมาะสม ให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการรับรู้และแก้ไขปัญหาเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพที่สอดคล้องกับการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

แนวความคิดดังกล่าวนำไปสู่การกระจายอำนาจ (ซุงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 10-11) โดยเห็นว่ามีจุดแข็งทำให้มีการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้น เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางและทำให้ราษฎรมีความสนใจรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้นโดยมีแนวทางที่เป็นรูปธรรมจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ต่อเนื่องมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ที่มีลักษณะให้เห็นถึงเจตนารมณ์ในอันที่จะส่งเสริมสนับสนุน การสร้างความเข้มแข็ง การมีส่วนร่วมในการพัฒนาให้แก่องค์กรท้องถิ่นหรือชุมชน ทั้งนี้ เพื่อต้องการที่จะให้ท้องถิ่นหรือชุมชนมีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งพาตนเอง ตลอดจนมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบและกำหนดแนวทางการพัฒนาของท้องถิ่นด้วยตนเอง ทั้งนี้ ความสำคัญของการกระจายอำนาจเป็นโครงสร้างฐานในระดับท้องถิ่นที่เป็นการปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง และเป็นรากฐานเสริมความสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบอบประชาธิปไตย (ลิขิต อีรวคิน, 2544, หน้า 266) เป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ระหว่างรัฐกับประชาชน เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในหลายยุทธศาสตร์ที่รัฐใช้ในการบริหารจัดการบ้านเมือง โดยเป็นยุทธศาสตร์ที่รัฐมอบภารกิจบางอย่างประการไปให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเองอย่างเป็นอิสระ และที่สำคัญอีกประการเป็นการยอมรับสิทธิของชุมชนและคนในท้องถิ่น (ปธาน สุวรรณมงคล, 2544, หน้า 5) ในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองด้วยตนเองตลอดจนการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนของตน ซึ่งจะเกิดผลสำเร็จได้ต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่

ด้วยภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 281 ที่ได้ระบุไว้ว่ารัฐจะต้องให้ความอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเพิ่มบทบาทในการสร้างการมีส่วนร่วมให้แก่ประชาชน ตามมาตรา 289 คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและ การฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัด

การศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ การจัดการศึกษาอบรมในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550, หน้า 155-156)

นอกจากนั้นได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (สถาบันพระปกเกล้า, 2548, หน้า 6-7) ช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544-2547) ช่วงปรับปรุงระบบบริหาร ภายในของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น พัฒนาศาสตร์ การสร้างความพร้อมรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ ทรัพย์สิน การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ภารกิจที่ถ่ายโอน มีทั้งการถ่ายโอนอย่างสมบูรณ์ การดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ช่วง 6 ปีหลัง (พ.ศ. 2548-2553) เป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชนในการเรียนรู้ร่วมกัน ในการถ่ายโอนภารกิจ ปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น กับราชการส่วนภูมิภาค ปรับปรุงกฎหมายที่จะทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนิน กิจกรรมสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และช่วงหลัง 10 ปี (2544 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้ทั่วถึง และเป็นธรรม ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแล และการตรวจสอบ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีการพัฒนาศักยภาพด้านการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นมีความสามารถและวิสัยทัศน์ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามที่มาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานเกิดจากระบบราชการที่ใช้ระเบียบบริหารราชการจากส่วนกลางโครงสร้างระบบความสัมพันธ์ที่รวมศูนย์การตัดสินใจอัน ไม่ไปด้วยกันกับสังคมที่มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปสู่ภาวะของความแตกต่างและหลากหลาย การพัฒนาจากภายในจะเริ่มเกิดขึ้นในถิ่นหรือหมู่บ้าน ผู้ที่มีความพร้อมที่จะพัฒนาและเรียนรู้ก่อน จนกระทั่งท้ายที่สุด สังคมก็จะนำไปสู่ความหลากหลายและแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่บังคับให้สังคมมีลักษณะพลวัต ปรับเปลี่ยนอำนาจจากรัฐส่วนกลางสู่อำนาจของประชาชนในระดับล่าง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวย่อมนำมา

ซึ่งการปรับตัวและพัฒนาที่คำนึงถึงฐานของพลังที่ทำให้ท้องถิ่นรู้จักจัดการและหาความสมดุลบนฐานทรัพยากร การสร้างเครือข่ายทางสังคม ระบบความรู้ วัฒนธรรมและความเชื่อ ซึ่งล้วนเป็นทุนและศักยภาพพื้นฐานที่ช่วยให้ท้องถิ่นเติบโตและพัฒนาได้ (สีลาภรณ์ บัวสาย, 2547, หน้า 10)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นรูปแบบหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และเป็นนิติบุคคล มีบทบาทหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามกฎหมายกำหนด ซึ่งในรอบกว่า 1 ทศวรรษที่ผ่านมา (2537-2551) พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเผชิญปัญหามากมายโดยเฉพาะการขาดวิสัยทัศน์ในการพัฒนา โดยเฉพาะในระยะแรก องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สามารถบอกได้ว่าเป้าหมายของการพัฒนาคืออะไร บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ ทั้งคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล การพัฒนาส่วนใหญ่ยังมุ่งเน้นการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน และที่สำคัญขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นผลให้เกิดการไม่ร่วมมือจึงไม่เป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง (ชัยยุทธ รัตนปทุมววรรณ, 2544)

งานวิจัยของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาชนบท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้ศึกษาเกี่ยวกับศักยภาพ หรือขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเล็งเห็นคุณค่าและความสำคัญของตนเองในการนำพาหมู่บ้านและชุมชนเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมขาดการเปลี่ยนแปลง ความต้องการของชุมชนออกมาเป็นรูปธรรมมีความต่อเนื่อง และสันติได้ มักเกิดความไม่ยั่งยืน ความขัดแย้ง และวทวน นอกจากนี้งานวิจัยของพีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และศุภวิวัฒนากร วงศ์ธนวุธ (2546) ได้ศึกษาการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สามารถยืนยันว่าถึงการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์รวมถึงประชาชน ผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล เพราะทุกคนเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร และจำเป็นต้องส่งเสริมการเรียนรู้ให้เกิดองค์กรแห่งการเรียนรู้เกิดขึ้น

จากประสบการณ์การทำงานในพื้นที่และทำงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้วิจัยในช่วง 6-7 ปี (2545-2550) ที่ผ่านมา พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ได้ละเลยและไม่ค่อยให้ความสำคัญต่อกระบวนการเรียนรู้เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานตามภารกิจที่รับผิดชอบ ในขณะที่แนวโน้มในภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลนับวันที่จะเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การเห็นความสำคัญในการตระหนักและวิเคราะห์ปัญหา การแสวงหาทางเลือกเพื่อ

วางแผนแก้ปัญหา การดำเนินการกับปัญหา และการประเมินผลการดำเนินการเป็นขั้นตอนในกระบวนการเรียนรู้ขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยอาศัยองค์ประกอบของแหล่งการเรียนรู้ เนื้อหา และกิจกรรมการเรียนรู้ ที่มีหลากหลายเพียงพอสามารถนำมาปรับใช้หรือเป็นบทเรียนในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง บนฐานทุนทางสังคม อาทิ ทรัพยากรมนุษย์ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้สามารถต่อยอดในการสร้างการเรียนรู้เพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับข้อสรุป รายงานผลการระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน สถาบันบัญญัติแห่งชาติ (เครือข่ายท้องถิ่นไทย, ม.ป.ป.) เห็นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังพัฒนาไม่ทันกับความต้องการของชาวบ้าน ที่มีความตื่นตัวสูงตามกระแสประชาธิปไตยโดยภาพรวม ในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกลไกสำคัญที่สุด และถูกคาดหวัง ถูกเรียกร้องให้มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการพัฒนาจากฐานราก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเอง จำเป็นที่จะต้องเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ มองท้องถิ่นในมิติของยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม ปรับปรุงองค์กรให้เข้ามาสู่มาตรฐานธรรมาภิบาล สร้างนวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อก้าวข้ามอุปสรรคการพัฒนา พร้อมกับเผยแพร่ สร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นที่ยอมรับของสังคมวงกว้าง

ดังที่กล่าวมา แสดงให้เห็นถึงทิศทางของพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบดังกล่าว และสอดคล้องกับความคาดหวังจากรัฐบาลกลางในการทำหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะต้องดูแลคุณภาพชีวิต ดูแลทุกข์สุขของชาวบ้าน (ทรงพล เจตนาวณิชย์, 2550, หน้า 4) บนพื้นฐานกระแสแห่งการเปลี่ยนแปลงของสังคมแบบใหม่ที่เรียกว่า สังคมสารสนเทศ (Information Society) หรือสังคมแห่งการเรียนรู้ (Knowledge Society) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องเรียนรู้ในการพัฒนาองค์กรเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมกิจกรรมสร้างปัญญา จากการเรียนรู้ในวิถีชีวิต กิจกรรมเรียนรู้รวมหมู่ รวมตัวกันแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากการปฏิบัติ แลกเปลี่ยนเรียนรู้จากความสำเร็จ และร่วมกันหาวิธีแก้ปัญหาในองค์กร (วิจารณ์ พานิช, 2550)

การพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลอาศัย กลไกการพัฒนาประกอบด้วย กลุ่มเครือข่ายและองค์กรที่สามารถเชื่อมโยงการประสานความร่วมมือเกิดมิติทางด้านการพัฒนาพื้นที่โดยอาศัยตัวบุคคล ได้แก่ ผู้นำท้องถิ่นหรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นำชุมชน หรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แกนนำชุมชน กลุ่ม และองค์กรต่างๆ ในตำบลเกิดเป็นพลังท้องถิ่นในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่ต่อเนื่องและยั่งยืน โดยอาศัยการวางแผนและการมีส่วนร่วมเป็นกลไกกระบวนการพัฒนาในการกำหนดแนวทางเพื่อจุดมุ่งหมายขององค์กร และมีการบริหารจัดการ

ท้องถิ่นโดยส่งเสริมสนับสนุน และพัฒนาเป็นช่องทางในการผลักดันการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นได้เงื่อนไข และปัจจัยที่เป็นสภาพแวดล้อมภายใน และสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์การบริหารส่วนตำบล

จังหวัดนครสวรรค์ มีองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 124 แห่ง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ 1 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบลขนาด กลาง 40 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก 84 แห่ง ในปี 2550 โดยการนำขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ ภาคีภาคประชาสังคม สถาบันอุดมศึกษาในท้องถิ่น สถาบัน เสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สรส.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด และอำเภอ ร่วมผลักดันองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีการตระหนักถึงการพัฒนาท้องถิ่นและการส่งเสริมความ เข้มแข็งขององค์กรโดยใช้กระบวนการเรียนรู้ มีองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าร่วม จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลเกยไชย และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาชายธง ซึ่งการ ดำเนินงานพัฒนาศักยภาพของ องค์การบริหารส่วนตำบล ในปี 2550 เน้นการพัฒนาระดับบุคคล ระดับชุมชน ระดับองค์กร ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลที่เข้าร่วม โดยคำนึงถึง "การพัฒนาคนไป บนเนื้องาน" (On the Job Training) เป็นการเรียนรู้บนงานจริง ชีวิตจริง ใช้ทุนเดิมที่มีในตำบล ใน ชุมชน มีความต่อเนื่องในการเรียนรู้ และหนุนเสริมการเรียนรู้ ปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 2 แห่ง เกิดการพัฒนาและยกระดับการเรียนรู้ มีการสร้างสรรค์กิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นทั้งใน เิงพื้นที่และเชิงประเด็น กระทั่งเกิดบทเรียนและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างเครือข่ายองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดร่วมกัน

จากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 2 แห่ง มีแนวคิดในการพัฒนาท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ และทำงานบนฐานการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องจึงเป็นสิ่งสำคัญบนฐานความเชื่อมั่นในศักยภาพขององค์กร เชื่อมั่นในความร่วมมือและ ยอมรับความหลากหลายทางความคิด อาศัยการทำงานพัฒนาสังคมแบบมีส่วนร่วมเป็น กระบวนการเรียนรู้ที่ต่อเนื่อง (อรุณี เวียงแสง และคณะ, 2548, หน้า 10-12) ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าการ ศึกษากลไกการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในครั้งนี้ มีความสำคัญในการ ค้นหาคำตอบเกี่ยวกับกลไกการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล เงื่อนไขและปัจจัยที่ เกี่ยวข้องกับการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลอันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบ คุณค่า วิธีคิด วิธีปฏิบัติในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความเข้มแข็ง อย่างยั่งยืนภายใต้กระแสของการเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบัน

คำถามการวิจัย

1. องค์การบริหารส่วนตำบลมีกลไกการพัฒนาท้องถิ่นอย่างไร
2. เงื่อนไขและปัจจัยใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลและมีความเกี่ยวข้องกันอย่างไร
3. องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่งได้บทเรียนหรือชุดความรู้ใดจากการปฏิบัติงานพัฒนาท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากลไกการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อศึกษาเงื่อนไขและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. เพื่อถอดบทเรียนขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบล 2 แห่ง

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัย กลไกการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้กำหนดขอบเขตในการศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตพื้นที่ การวิจัยนี้ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 แห่ง ได้แก่
 - 1.1 องค์การบริหารส่วนตำบลเกษไชโย อำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์
 - 1.2 องค์การบริหารส่วนตำบลเขาชายธง อำเภอตากฟ้า จังหวัดนครสวรรค์

2. ประชากรในการศึกษา

การศึกษาคั้งนี้ หน่วยในการวิเคราะห์ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ โดยเลือกแบบเจาะจง อาศัยองค์ประกอบที่สำคัญจากระดับชั้นของอำเภอ ระยะทางจากตัวเมือง ลักษณะทางกายภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านในองค์การบริหารส่วนตำบล การได้รับรางวัลในด้านต่างๆ ที่ผ่านมา และการเข้าร่วมในโครงการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี 2551

องค์การบริหารส่วนตำบลเขาชายธง อำเภอตากฟ้า จังหวัดนครสวรรค์ เป็น องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในอำเภอระดับชั้น 3 จัดอยู่ใน องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก อยู่ห่างจากตัวจังหวัดนครสวรรค์ประมาณ 87 กิโลเมตร มีหมู่บ้านในเขตการปกครองจำนวน 9 หมู่บ้าน

ลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่มกับภูเขาประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำไร่เป็นหลัก เคยได้รับรางวัล อาทิ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2549 รางวัลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น (เหมืองแร่) ปี 2549 รางวัลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ประจำปี 2549 รางวัลศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนที่มีผลงานโดดเด่นด้านเครือข่ายการเฝ้าระวังแก้ไขปัญหาครอบครัวระดับจังหวัด ปี 2550 รางวัลดีเด่นด้านการจัดนิทรรศการและการนำเสนอผลงานการดำเนินงานสุขภาพจิตและจิตเวชโดยเครือข่ายสู่ชุมชน ปี 2551 รางวัลดีเด่นด้านการบูรณาการงานสุขภาพจิตและจิตเวชโดยเครือข่ายชุมชน ปี 2551 รางวัลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ปี 2551 และรางวัลการสนับสนุนการดำเนินงานโครงการคาราวานเสริมสร้างเด็ก ปี 2551

องค์การบริหารส่วนตำบลเกยไชย เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในอำเภอระดับชั้น 2 จัดอยู่ใน องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง อยู่ห่างจากตัวจังหวัดนครสวรรค์ ประมาณ 37 กิโลเมตร มีหมู่บ้านในเขตการปกครองจำนวน 17 หมู่บ้าน สภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม มีแม่น้ำยมและแม่น้ำ่านซึ่งไหลมาบรรจบกันประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่การทำนา เคยได้รับรางวัล อาทิ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2548 รางวัลหมู่บ้าน OTOP Village Champion ปี 2549 รางวัลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ประจำปี 2549 รางวัลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ปี 2550

นอกจากนั้นในปี 2551 องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 2 แห่ง ได้เข้าร่วมโครงการเสริมสร้างความร่วมมือด้วยการใช้ความคิด หลักการและเครื่องมือการจัดการความรู้สู่เครือข่ายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดนครสวรรค์ ที่มีภาคีความร่วมมือระหว่างสถาบันเสริมสร้าง การเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ กลุ่มนครสวรรค์ฟอรัม มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งมีกิจกรรม การเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

ประชากรในการศึกษาครั้งนี้ เป็นบุคคลที่มีสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1. ผู้บริหารองค์กร ในอดีตและปัจจุบัน
2. ประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ในอดีต/ประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจุบัน/สมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบลในอดีต/สมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจุบัน
3. พนักงาน องค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจุบัน

4. ผู้นำชุมชน แกนนำชุมชน และตัวแทนหน่วยงานในพื้นที่

4.1 ผู้นำชุมชน ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน

4.2 แกนนำชุมชน ได้แก่ ประธานกลุ่ม รองประธานกลุ่ม กรรมการกลุ่ม

4.3 ตัวแทนหน่วยงานในพื้นที่ ได้แก่ ศูนย์การศึกษาอกระบบและการศึกษาตาม

อัธยาศัยอำเภอ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ สถานีอนามัย โรงเรียนและวัด

นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

1. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามนโยบายการกระจายอำนาจสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นและโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้คือองค์การบริหารส่วนตำบลเขาชายธงและองค์การบริหารส่วนตำบลเกษไชโย

2. กิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในที่นี้หมายถึง สิ่งใหม่ที่เกิดจากการใช้ความรู้และความคิดสร้างสรรค์ที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาในด้านต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

- 1) กลุ่มการเรียนรู้ ประกอบด้วย กลุ่มเรียนรู้โรงเรียนชาวไร่ และกลุ่มเรียนรู้โรงเรียนชาวนา,
- 2) วัฒนธรรมชุมชนและประเพณีท้องถิ่น ประกอบด้วย ประเพณี 4 วัด และเทศกาลกินตาส,
- 3) กติกาอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์ ประกอบด้วย ศูนย์พัฒนาครอบครัว และการจัดการน้ำ และ
- 4) การพัฒนาเยาวชน ประกอบด้วย กลุ่มธนาคารความดี และกลุ่มมัดคุเทศก์น้อย

3. การพัฒนาท้องถิ่น ในที่นี้หมายถึง การดำเนินงานกิจกรรม / โครงการขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. กลไกการพัฒนาท้องถิ่น คือ ขั้นตอนการดำเนินงานพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ในที่นี้ประกอบด้วย 1) กลุ่มและเครือข่าย ได้แก่ ผู้นำ แกนนำ และสมาชิก 2) กระบวนการพัฒนา คือ การวางแผน และการมีส่วนร่วม และ 3) การบริหารจัดการ ซึ่งหมายถึง การส่งเสริม การสนับสนุน และการพัฒนา

5. เงื่อนไข/ปัจจัย หมายถึง สิ่งที่ส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล อันประกอบไปด้วย 1) เงื่อนไข/ปัจจัยภายใน คือ การบริหารองค์กร การพัฒนากิจกรรม และศักยภาพบุคลากร และ 2) เงื่อนไข/ปัจจัยภายนอก คือ บทบาทของภาคีและนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงกลไกการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. สามารถวิเคราะห์เงื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. นำความรู้ที่ได้ไปวางแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. บทเรียนที่ได้จากองค์การบริหารส่วนตำบล นำไปเป็นตัวอย่างหรือประยุกต์ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้

