

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศเป็นความพยายามในการทำให้ประชาชน ทุกเพศ ทุกวัย ทุกฐานะและทุกอาชีพมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีมีสิทธิเสรีภาพที่จะกำหนด และพัฒนาตนเองในทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ชีวิตมีคุณภาพครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคม คุณธรรม เศรษฐกิจสมดุลย์ การเมืองประชาธิปไตยและสิ่งแวดล้อมยั่งยืน (นิรันดร์ จงวุฒิเวศ. 2539 : 1)

ปรัชญาของการพัฒนาชนบทแนวใหม่จึงเน้นการพัฒนาคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนที่ยากจนในชนบทโดยยึดหลักสำคัญคือ การให้ชาวบ้านในชนบทมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเอง โดยตนเอง การพัฒนาแนวใหม่จึงเป็นการทำให้ชาวบ้านชนบทรู้จักวิเคราะห์ถึงสถานการณ์ที่ตนเองเป็นอยู่ และพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงเมื่อจำเป็น เมื่อคนเกิดสำนึกและมีความปรารถนาที่จะเปลี่ยนแปลงแล้ว การมีส่วนร่วมของชุมชนจะเป็นเครื่องค้ำประกันว่า ผลแห่งการพัฒนาตกอยู่กับประชาชนอันเป็นคนส่วนใหญ่ และการมีส่วนร่วมของชุมชนยังเป็นการสร้างประชาธิปไตยในที่สุด (วันเพ็ญ วอกลาง. 2534 : 2)

ประเทศไทย ซึ่งถูกเร่งเร้าจากกระแสโลกาภิวัตน์ ได้พยายามกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นให้ถึงมือประชาชนในระดับตำบล หมู่บ้าน ซึ่งเป็นรากฐานของประเทศชาติความพยายามดังกล่าวปรากฏเป็นรูปธรรมขึ้น เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้สภาตำบลทุกแห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคลและสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา 3 ปี ติดต่อกันเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000. บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่วันที่ 30 พฤษภาคม 2538 เป็นต้นมา เพื่อให้การบริหารงานต่าง ๆ ของตำบลมีประสิทธิภาพและการพัฒนาชนบทคล่องตัวยิ่งขึ้น (กรมการปกครอง. 2539 : 80)

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรม และภายใต้ข้อบังคับหรือกฎหมาย คือ (กรมการปกครอง. 2539 : 88)

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางดิน และทางสาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมและพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2537 ทั้งนี้กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี 2538 ,2539 และ 2540 รวมทั้งสิ้น 6,397 แห่งทั่วประเทศ

การเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงเสมือนภาพสะท้อนของการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยและสอดคล้องกับกระแสเรียกร้องในการที่จะให้ประชาชนมีสิทธิเลือกรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับตน มีงบประมาณและบุคลากรที่มีศักยภาพในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง จากการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานในตำบลดังกล่าวและจากสถานการณ์ปัจจุบันที่สภาพสังคมของทุกท้องถิ่นมีความสะดวกรวดเร็วในการติดต่อสื่อสารในทุกด้าน ดังนั้นรูปแบบการพัฒนา การบริหารการจัดการจึงต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมด้วยเพื่อให้การบริหารและการพัฒนาเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกันเช่นเดียวกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ได้กำหนดทิศทางและแนวทางการพัฒนาตำบลรวมทั้งกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อพัฒนาตำบลและแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนให้เกิดผลสำเร็จโดยใช้แผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเครื่องมือ

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2537 ได้ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยได้บัญญัติในมาตรา 59 (2) ว่าให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลและมาตรา 46 (1) ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล

จึงจำเป็นต้องมีแผนพัฒนาตำบลของตนเองตามบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาตำบลต่อไป การบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ทั้งที่เป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ และอำนาจหน้าที่ที่อาจทำได้พิจารณาตรา 66 ,67 และ68 แห่ง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องจัดทำแผนพัฒนาตำบล ทั้งนี้ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเกี่ยวข้องโดยพิจารณาอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายดังนี้

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 59

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลเป็นต้น ตามมาตรา 46 ตามนัยแห่งมาตรา 59 และ46 พระราชบัญญัติ ดังกล่าว แสดงให้เห็นการจัดทำแผนพัฒนาตำบลเป็นเครื่องมือในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ เพื่อจัดสรรทรัพยากรผลประโยชน์สนองตอบความต้องการ และแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น (กรมการปกครอง. 2543 : 1-2)

องค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า อำเภอลำปาง จังหวัดลำปาง ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2538 ตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งถือได้ว่าเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล ขนาดกลาง ได้ดำเนินการบริหารมาระยะหนึ่งสมควรที่จะได้มีการศึกษาสภาพการบริหารงานในด้านการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่าโดยการมีส่วนร่วม เพื่อแก้ไขปัญหาในการบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบลของประชาชนตำบลปางมะค่า พบว่ามีปัญหาและข้อจำกัดซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้ คือ

ขาดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาตำบล กล่าวคือองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถบอกได้ว่าเป้าหมายของการพัฒนา หรือสภาพที่พึงปรารถนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ในอนาคตคืออะไร แต่ องค์การบริหารส่วนตำบล ทำได้เพียงเอาโอกาสมาวมกัน เพื่อเป็นแนวทางในการใช้

จ่ายงบประมาณในแต่ละปี โดยมีได้ค้ำประกันว่าความสำเร็จของการพัฒนาคืออะไร ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้กำหนดทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาที่ชัดเจน

4

บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดความรู้ ความเข้าใจและประสบการณ์ ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากพนักงาน องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้เพิ่งผ่านการทำงานครั้งแรก นอกจากนี้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดวิสัยทัศน์ ที่ดีในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า

การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ปางมะค่า ส่วนใหญ่เน้นการพัฒนาเฉพาะ โครงสร้างพื้นฐาน ละเลยการพัฒนาในด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะด้านสังคม

แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่นเนื่องจากการจัดทำแผนพัฒนายังเป็นการระดมความคิดเห็นในวงแคบเฉพาะ ฝ่ายบริหารและสภาบางส่วน ไม่ได้แสวงหาความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า ยังขาดการมีส่วนร่วม ของประชาชน เนื่องจากระบบงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วม ของประชาชน ประกอบกับประชาชนเองยังไม่ให้ความสนใจกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่ำ และที่สำคัญวิสัยทัศน์ และทัศนคติของผู้บริหารยังไม่กว้างไกลและยึดติดวัฒนธรรมการทำงานแบบเก่าที่คิดเอง ทำเอง มาโดยตลอด (กรมการปกครอง.2546 : 2)

จากเหตุผลดังกล่าว จึงเป็นเหตุผลให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาค้นคว้าเพื่อแก้ไขปัญหา และข้อจำกัดขององค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า โดยนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่าจะต้องปรับวิธีการทำงานใหม่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของ ประชาชนเป็นแกนหลักในการพัฒนา

จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการวางแผนพัฒนาแบบมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วน ตำบลปางมะค่า อำเภอขามเฒ่า วรลักษณ์บุรี จังหวัดกำแพงเพชร
2. เพื่อสร้างรูปแบบการวางแผนพัฒนาแบบมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วน ตำบลปางมะค่า อำเภอขามเฒ่า วรลักษณ์บุรี จังหวัดกำแพงเพชร

ขอบเขตของการวิจัย

ช่วงที่ 1

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาปัญหาการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน และนำผลวิเคราะห์ปัญหาามาสร้างเป็นรูปแบบการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน

ขอบเขตด้านประชากร

ประชากร ในการวิจัยครั้งนี้ใช้ประชากรทั้งหมด ซึ่งได้แก่

- | | |
|------------------------------------|-------------|
| 1. นายกองค้การบริหารส่วนตำบล | จำนวน 1 คน |
| 2. รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล | จำนวน 2 คน |
| 3. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล | จำนวน 1 คน |
| 4. ผู้ทรงคุณวุฒิ | จำนวน 5 คน |
| 5. ผู้ใหญ่บ้าน | จำนวน 24 คน |
| 6. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล | จำนวน 48 คน |
| 7. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของหมู่บ้าน | จำนวน 24 คน |

รวมประชากรทั้งหมด 105 คน

ขอบเขตด้านตัวแปร

ช่วงที่ 1

ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่

ปัญหาการวางแผนพัฒนาแบบมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า อำเภอขามเฒ่าวรลักษณบุรี จังหวัดกำแพงเพชร

ช่วงที่ 2

ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ รูปแบบการวางแผนพัฒนาแบบมีส่วนร่วมขององค์การ

นิยามศัพท์เฉพาะ

รูปแบบ หมายถึง หลักการหรือขั้นตอนและวิธีการวางแผนพัฒนาแบบมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า

การวางแผน หมายถึง การคิดล่วงหน้าถึงสิ่งที่จะต้องปฏิบัติในอนาคต เป็นกระบวนการหนึ่งของการบริหารโครงการ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ วิธีดำเนินงาน อันเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้การบริหารงานเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพมากที่สุด

แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง เครื่องมือที่ช่วยกำหนดทิศทางพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ใช้เป็นเครื่องมือประสานการปฏิบัติงานกับหน่วยงานอื่น เป็นเวทีให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานของประชาชน สภากองการบริหารส่วนตำบลและอำเภอ นำไปใช้จัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยงานราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่จัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ตำบลปางมะค่า หมายถึง เขตการปกครองในท้องที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยบริการราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบตำบล มีจำนวน 24 หมู่บ้าน ขึ้นตรงกับอำเภอลำปางบุรี จังหวัดกำแพงเพชร

ประชาม หมายถึง การรวมกลุ่มชุมชนในลักษณะพหุภาคี เพื่อร่วมกันจัดการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ โดยยึดหลักความสัมพันธ์แนวราบระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ที่มุ่งเน้นภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือ การพึ่งตนเองเป็นหลัก

การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหาของตนเองร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้และความชำนาญร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่ได้รับ

1. เพื่อได้ทราบถึงปัญหาการวางแผนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า ซึ่งจะเป็นข้อมูลในการสร้างรูปแบบการวางแผนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า อำเภอลำดวนรลัษนบุรี จัังหวัดกำแพงเพชร ต่อไป
2. ได้รูปแบบการวางแผนพัฒนาแบบมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการวางแผนพัฒนาแบบมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า อำเภอลำดวนรลัษนบุรี จัังหวัดกำแพงเพชร ต่อไป