

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดระบบการบริหารการพัฒนาชนบท เป็นกระบวนการที่จะปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนในชนบทให้ดีขึ้น และสามารถช่วยเหลือตนเองได้ ที่ผ่านมารัฐบาลยังให้ความสำคัญแก่การพัฒนาชนบทมากขึ้น แต่ก็ยังเป็นการพัฒนาจากเบื้องบนสู่เบื้องล่างโดยหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีบทบาทแต่เพียงฝ่ายเดียวรัฐเป็นผู้กำหนดโครงการ/กิจกรรมให้ปฏิบัติโดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติได้เสนอโครงการ/กิจกรรม ซึ่งเป็นความต้องการของเขาเอง กระบวนการพัฒนาชนบทที่สำคัญประการหนึ่ง คือการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาของตนเองและส่วนรวม โดยผ่านองค์กรการปกครองระดับท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหา และข้อบกพร่องต่างๆ ในอดีต รัฐจึงประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค พ.ศ. 2535 เพื่อบริหารการพัฒนาในรูปของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ในระดับชาติ คือ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ระดับจังหวัด คือ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ระดับอำเภอ คือ คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) และระดับตำบล คือ คณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) การจัดองค์กร และการระเบียบบริหารในรูปแบบใหม่นี้ จะช่วยให้การบริหารงานมีเอกภาพมากขึ้น เพราะกรรมการที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ในการพัฒนาก็คือคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) เพียงชุดเดียวเท่านั้นและการบริหารงานในระดับจังหวัด อำเภอจะมีความสอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน สำหรับการบริหารงานในระดับตำบล คณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) เป็นองค์กรสำคัญในการวางแผนพัฒนาตำบลประจำปี และแผนพัฒนาตำบล 5 ปี และกรรมการสภาตำบล จะเป็นผู้จัดทำโครงการ/กิจกรรมต่างๆเสนอต่อ กพอ. กพจ. และ กชช. ตามลำดับองค์กร กสต.

เป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน เข้าใจปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนมากที่สุด หาก กสศ.สามารถปฏิบัติงานได้เป็นไปตามเป้าหมายดังกล่าว ย่อมหมายความว่า องค์กรในระดับตำบลสามารถช่วยเหลือตนเองได้จะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาชนบทของชาติได้อย่างดียิ่ง

แต่จากสถานการณ์ที่เป็นจริง องค์กร กสศ.ดังกล่าว ส่วนมากยังไม่มีประสิทธิภาพในการวางแผนพัฒนาตำบลจัดทำโครงการต่างๆได้ ทำให้แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในชนบทได้ไม่ตรงกับปัญหาที่เป็นจริง ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้กำหนดให้มีองค์กรที่ปรึกษาประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ปฏิบัติงานในระดับตำบลคือเจ้าหน้าที่ 4 กระทรวงหลักร่วมกับองค์กรประชาชน ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการปฏิบัติงานของ กสศ.ในด้านวิชาการ ด้านการจัดทำแผนพัฒนาตำบล การจัดทำโครงการที่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างจริงจังซึ่งที่ปรึกษาสภาตำบลได้ถูกกำหนดขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค พ.ศ.2535 โดยให้ทุกสภาตำบลมีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบลหรือที่เรียกโดยย่อว่า "คปต." (นาถเจลิยว ยงนันท์วัฒนา และคณะ, 2536)

โครงสร้างขององค์กร คปต. ในปี 2524 เป็นปีที่กำเนิดของคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ.2524 ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ 4 กระทรวงหลักคือ กระทรวงมหาดไทย(พัฒนาการประจำตำบล) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์(เกษตรตำบล) กระทรวงสาธารณสุข(สาธารณสุขตำบล)และกระทรวงศึกษาธิการ(ครูที่อยู่ในตำบล) ต่อมาได้มีการแก้ไขตามมติที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ(กชช.) ครั้งที่ 1/2528 เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2528 และการประชุมครั้งที่ 1/2531 เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2531 กำหนดให้เพิ่มกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ ภาคราชการจึงประกอบด้วย 6 กระทรวงหลัก แต่เนื่องจากกระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์ ยังไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ระดับตำบล คปต.ภาคราชการ จึงยังคงมีเจ้าหน้าที่จาก 4 กระทรวงหลักตามเดิมและภาคประชาชนมี 3 คนคือ กำนันท้องที่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน และราษฎรผู้มีความรู้ความชำนาญด้านช่าง 1 คนซึ่งสภาตำบล

เป็นผู้แต่งตั้ง(กรมการพัฒนาชุมชน,2527) และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค พ.ศ.2535 กำหนดให้ คปต.ประกอบด้วยข้าราชการ ที่ปฏิบัติงานในหมู่บ้าน ตำบล และผู้นำท้องถิ่นรวม 8 คน

บทบาทหน้าที่ของคปต.ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (กรมการพัฒนาชุมชน,2531) คือ

1) ให้การสนับสนุนด้านวิชาการ และอุปกรณ์ที่จำเป็นในการดำเนินการตามโครงการที่สภาตำบลเป็นผู้ดำเนินการหรือได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการ

2) ช่วยเหลือสภาตำบลในการตรวจสอบความเป็นไปได้ ของโครงการทั้งในด้านเทคนิคและค่าใช้จ่ายของโครงการ

3) ดำเนินการอื่นใดตามที่ทางราชการและสภาตำบลมอบหมาย

จากการติดตามผลการปฏิบัติงานของ คปต.ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพบว่า คปต.มีปัญหาในการปฏิบัติงานหลายอย่างซึ่งทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของตนในฐานะที่ปรึกษา กสศ. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสาเหตุ (กรมการพัฒนาชุมชน,2529)

1) ความไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของ คปต.เพราะการกำหนดบทบาทหน้าที่ของ คปต.ภาคประชาชนและข้าราชการไว้ไม่ชัดเจน

2) เจ้าหน้าที่ 4 กระทรวงหลัก ทำงานแบบต่างคนต่างทำ ไม่ประสานช่วยเหลือกันและกัน

3) กสศ.บางแห่งไม่ยอมรับบทบาท คปต.ในฐานะที่ปรึกษา

จากประสบการณ์ในการทำงานของผู้วิจัยในฐานะเลขานุการ คปต. และนักวิชาการผู้รับผิดชอบงาน คปต. โดยเป็นผู้รวบรวม วิเคราะห์ รายงานการประชุมของ คปต.พบว่าองค์กร คปต. การประสานการวางแผนการปฏิบัติงานประจำเดือนร่วมกันให้เป็นแผนการปฏิบัติงานขององค์กร คปต.มีน้อย โดยเฉพาะองค์กร คปต.บางหน่วยงานไม่ร่วมประชุมประจำเดือน องค์กร คปต. บางแห่งไม่มีการประชุมเฉพาะของคปต.แต่จะเข้าร่วมประชุมกับ กสศ.และยังมีปัญหาอื่น ๆ อีกมากที่ยังไม่ทราบ

ผู้วิจัยในฐานะผู้รับผิดชอบ รวบรวมวิเคราะห์รายงานการประชุม คปต. ในระดับจังหวัด จึงมีความสนใจที่จะดำเนินการศึกษา สภาพการปฏิบัติงาน ปัญหา และความต้องการ ในการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนา ชนบทระดับตำบล (คปต.) ในจังหวัดสกลนคร เพื่อจะได้ทราบปัญหาและความ ต้องการที่แท้จริง ซึ่งจะได้นำผลการวิจัยนี้ไปพัฒนาปรับปรุง และแก้ไขในการ ปฏิบัติงานของ คปต. ในจังหวัดสกลนครมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติงาน ปัญหาและความต้องการในการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล ในจังหวัดสกลนคร

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งที่จะศึกษาสภาพการปฏิบัติงาน ปัญหาและความต้องการ ในการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ในจังหวัดสกลนครเท่านั้น

1.4 คำนิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

1) คณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) หมายถึงองค์กรทางการเมืองปกครอง ในระดับตำบล ซึ่งประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่งได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิในหมู่บ้านละ 1 คน โดยให้มีพัฒนากร หรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอ แต่งตั้ง เป็นที่ปรึกษาสภาตำบล (ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515)

2) คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.)

หมายถึงคณะทำงานในระดับพื้นที่ ซึ่งจัดตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท และกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค พ.ศ.2535 โดยทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาสภาตำบลประกอบไปด้วย กำนัน ผู้ทรงคุณวุฒิ ราษฎร ผู้มีความรู้ด้านช่าง และเจ้าหน้าที่ 4 กระทรวงหลักคือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และ ปลัดอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการประจำอำเภอที่นายอำเภอแต่งตั้ง รวมเป็น 8 คน

3) คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) หมายถึงคณะกรรมการอำเภอ

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท และกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค พ.ศ.2535

4) คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) หมายถึง คณะกรรมการพัฒนา

จังหวัด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท และกระจายความเจริญไปสู่ชนบท พ.ศ. 2535

5) ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) หมายถึง ข้อมูลในระดับ

ครัวเรือนที่แสดงถึงสภาพความจำเป็นของคนในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตที่ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเอาไว้ว่า คนควรจะมีคุณภาพชีวิตในเรื่องนั้น ๆ อย่างไรในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้มีชีวิตที่ดีและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข มีเครื่องใช้ 9 หมวด 37 ตัวชี้วัด (เครื่องใช้ 9 หมวดคือ อาหารดี มีบ้านอาศัย ศึกษาอนามัยถ้วนทั่ว ครอบครัวปลอดภัย รายได้ดี มีลูกไม่มาก อยากร่วมพัฒนา พาสู่คุณธรรม บำรุงสิ่งแวดล้อม)

6) ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2ค) หมายถึง ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน

ที่ทำการให้สามารถรู้สภาพปัญหาของหมู่บ้าน ซึ่งจะนำไปสู่การวางแผนแก้ไขปัญหาให้แก่หมู่บ้านตำบล ของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องหรือกลุ่ม/องค์กรประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ถ้าหากจัดเก็บข้อมูลไม่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง ก็จะมีผลทำให้การแก้ไขปัญหามิตรงกับความต้องการของประชาชน ดังนั้น คปต.และผู้ทำท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องทำอย่างจริงจังที่ต้องพิถีพิถันในการจัดเก็บข้อมูล เพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วนและถูกต้องตรงกับสภาพความเป็นจริงมากที่สุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนคนไทยทุกคน

ข้อมูล กขช.2ค เป็นข้อมูลที่ต้องดำเนินการจัดเก็บทุกสองปีตามมติคณะรัฐมนตรีโดยการสัมภาษณ์จากผู้นำท้องถิ่นในแต่ละหมู่บ้านเพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการวางแผนพัฒนาตำบลประจำปี แผนพัฒนาตำบล 5 ปี แผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัด (กรมการพัฒนาชุมชน, 2536)

1.5 ข้อตกลงเบื้องต้น

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาสภาพการปฏิบัติงานปัญหาและความต้องการในการปฏิบัติงาน ของคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ในจังหวัดสกลนคร เฉพาะสภาพการปฏิบัติงาน ปัญหาและความต้องการที่เกิดขึ้นในปี 2537 เท่านั้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบสภาพการปฏิบัติงานปัญหาอุปสรรคและความต้องการของคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.)
- 2) นำผลที่ได้จากการวิจัยเสนอผู้บังคับบัญชาเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานของ คปต.