

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

ตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยจะรวมหลาย ๆ หมู่บ้านจัดตั้งขึ้นเป็นตำบล ให้มีกำนันเป็นหัวหน้าปกครองราษฎรในตำบล และให้มีคณะกรรมการตำบลคณะหนึ่ง ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล ครูประจำตำบลในตำบลหนึ่งคน และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละหนึ่งคน คณะกรรมการตำบลดังกล่าวมีหน้าที่เสนอแนะ ให้คำปรึกษาต่อกำนันเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้นได้นำเอาแนวคิดการจัดตั้งสภาตำบลจากประเทศแถบยุโรป และอเมริกามาจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและการพัฒนาท้องถิ่นของประเทศ ซึ่งต่อมาได้มีการจัดตั้งสภาตำบล โดยปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างในการบริหารงานหลายครั้งด้วยกัน จนถึงปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 กำหนดรูปแบบโครงสร้างหน้าที่ของสภาตำบล โดยได้เน้นการจัดระเบียบบริหารงานตำบล เพื่อให้สภาตำบลเป็นพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาค และเป็นกลไกในการบริหารงานของตำบล มีโครงสร้างและลักษณะการดำเนินงานคล้ายกับหน่วยปกครองท้องถิ่น และให้สภาตำบลสามารถที่จะจัดตั้งอนุกรรมการฝ่ายต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือสภาตำบลในการปฏิบัติงาน ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งคณะปฏิวัติได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลที่สำคัญ ๆ ไว้หลายประการทั้งด้านการปกครองและด้านการพัฒนา นอกจากนั้นยังกำหนดให้ปลัดอำเภอหรือพัฒนากรซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นที่ปรึกษาของสภาตำบล เพื่อทำหน้าที่เป็นที่พึ่งคอยให้คำแนะนำช่วยเหลือในการทำงบประมาณการคลัง การวางแผนพัฒนาตำบล วางแผนพัฒนาหมู่บ้าน ตลอดจนการช่วยเหลือแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และให้มีข้าราชการครูในตำบลนั้น 1 คน ทำหน้าที่เป็นเลขานุการสภาตำบล อีกทั้งในตำบลหนึ่ง ๆ กำหนดให้มีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ซึ่งประกอบด้วย กำนันเป็นหัวหน้าคณะทำงาน ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ เช่น เกษตรตำบล สาธารณสุขตำบล พัฒนาการตำบล ครู และราษฎรผู้มีความรู้ด้านช่างร่วมเป็นคณะทำงาน ให้มีหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนทางด้านวิชาการ อุปกรณ์ที่

จำเป็นในการปฏิบัติงานแก่สภาตำบลอีกส่วนหนึ่ง

จากการบริหารงานด้านการปกครอง และพัฒนาในรูปของตำบลมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2457 โดยมีกำนันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ และมีคณะกรรมการตำบลคอยเสนอแนะให้คำปรึกษาในการปฏิบัติการกิจในหน้าที่ของกำนัน มาจนถึงช่วงปี พ.ศ. 2499 ถึง พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้ตำบลมีการบริหารงานในรูปแบบสภาตำบล เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการพัฒนาตำบล โดยทางราชการได้ช่วยเหลือสนับสนุนด้วยการแต่งตั้งที่ปรึกษาสภาตำบลจากข้าราชการประจำ และแต่งตั้งคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ก็ตาม ปรากฏว่าตลอดระยะเวลาของการพัฒนาที่ผ่านมากว่า 30 ปี สภาตำบลได้รับการฝึกฝน และมีประสบการณ์ในการบริหารงานพัฒนาพอสมควร แต่ก็ยังไม่มีศักยภาพที่จะบริหารงานได้ด้วยตนเอง (เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง และวิรัช นิภาพรณ, 2530 : 76) ทั้งนี้ เนื่องจากกรรมการสภาตำบลส่วนมากยังมีระดับการศึกษาต่ำ สภาตำบลไม่มีเครื่องมือและอุปกรณ์ในการดำเนินงานธุรการของตนเอง ตลอดจนการตัดสินใจ การวางแผน การจัดโครงการ และการจัดทำงบประมาณจะมีพัฒนาการและครูเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นส่วนใหญ่ การบริหารงานพัฒนาตำบลของสภาตำบล ตามนโยบายของรัฐบาลมุ่งหวังให้สภาตำบลเป็นองค์การนำ ในการดำเนินการพัฒนานั้นประสบความสำเร็จแตกต่างกันออกไป ซึ่งความสำเร็จในการพัฒนาของแต่ละตำบล ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถ ในการบริหารงานของสภาตำบลเป็นสำคัญ (เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง และ วิรัชญ์ คงคะจันทร์, 2530 : 3)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 รัฐบาลสมัยนั้นได้ผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้น โดยที่เห็นว่าสภาตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ไม่มีฐานะนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงานสมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบล และการบริหารงานของตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยให้เป็นการบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จึงทำให้รูปแบบโครงสร้างเปลี่ยนแปลงไปตลอดทั้งลักษณะการบริหารและภารกิจต่าง ๆ ก็เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จึงเป็นเรื่องใหม่สำหรับประชาชนและผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รูปแบบใหม่นี้ นอกจากมีหน้าที่พัฒนาตำบลในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมแล้ว ยังกำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนา

ตำบล ที่คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดทำขึ้น เพื่อให้เป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ถึงแม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะได้จัดตั้งขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ก็ตาม แต่คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนหนึ่งนั้น เคยเป็นกรรมการสภาตำบลมาก่อน ทั้งนี้ เนื่องจากตามมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ให้ถือว่าบรรดากรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเฉพาะที่อยู่ในเขตตำบล ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นสมาชิกสภาตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ดังนั้น การดำเนินกิจกรรมหรือการบริหารกิจการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงยังเป็นบุคคลคนเดิมเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งความสามารถหรือศักยภาพในการบริหารงานจึงไม่แตกต่างจากเดิมมากเท่าใดนัก ดังนั้น เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะพัฒนาศักยภาพของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะในด้านการจัดทำแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถจัดทำแผนพัฒนาตำบลได้ด้วยตนเองโดยถูกต้องตามหลักของการวางแผน

1.2 ความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดในปัจจุบันนี้ มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบริหารเงินขององค์กรได้ด้วยตนเอง จากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ และแหล่งที่มารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้อย่างมากมาย ทำให้การบริหารงานเกิดความคล่องตัวมากกว่าเดิมในรูปแบบของสภาตำบล ทั้งนี้บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเป็นอย่างดี และประพฤติปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบแบบแผน และกฎหมายด้วยจึงจะส่งเสริมให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเจริญก้าวหน้าขึ้นได้ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ทั้งแผนประจำปี และแผนระยะ 5 ปี ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล

ไปปฏิบัติตามที่ได้วางไว้ ซึ่งบุคลากรเหล่านี้ จะมาจากราชapurในพื้นที่ตำบลนั้น ๆ ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาหมู่บ้านละ 2 คน บุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง ในการที่จะกำหนดทิศทางการพัฒนาให้มีความเจริญก้าวหน้าตรงตามสภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้นั้นบุคคลดังกล่าวนี้จะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ ในวิธีการขั้นตอนในการวางแผนและศักยภาพเพียงพอจึงจะสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนา กำหนดอนาคตท้องถิ่นของตนที่ควรจะเป็นได้ ตลอดทั้งต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับมีมากนักน้อยเพียงใด การพัฒนาที่ท้าทายต่อการอยู่รอดของระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของสังคมไทย คือการพัฒนาศักยภาพของคน ซึ่งหมายถึงการพัฒนาคุณภาพและสมรรถภาพของคน ให้สามารถมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่จะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนสังคมและของชนบทในที่สุด (สำนักงานเลขาธิการ อดพต. และกรมการพัฒนารัฐ, 2540 : 15)

ดังนั้น หากบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลผู้มีหน้าที่ในการวางแผน ขาดความรู้ ความเข้าใจ ในการวางแผนและไม่ว่าจะวางแผนหรือจัดทำแผนได้ด้วยตนเองแล้ว ก็ไม่สามารถที่จะกำหนดอนาคตท้องถิ่นของตนในทางที่จะพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้ ศักยภาพของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในการวางแผนพัฒนาตำบลจะมีมากนักน้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับตัวคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเอง ที่จะมี ความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการวางแผนและการแสดงบทบาทหน้าที่ของตน ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลได้มากนักน้อยเพียงใดเป็นสำคัญ

1.3 สาเหตุของปัญหา

จากการรวบรวมข้อมูลปัญหา ที่คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มี ศักยภาพในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล โดยการค้นคว้ารวบรวมจากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากเอกสารแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล และจากการพูดคุยกับเจ้าหน้าที่ของอำเภอเมืองขอนแก่น ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาตำบล อาทิ ปลัดอำเภอ พัฒนาการอำเภอ คณะกรรมการพัฒนาอำเภอบางคน ทำให้ทราบว่า คณะกรรมการบริหาร ได้จัดทำแผนพัฒนาตำบล โดยมีได้ดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนของการวางแผนแต่อย่างใด เพียงแต่จัดทำขึ้น เพื่อให้แล้วเสร็จทันตามเวลาที่ทางราชการกำหนดเท่านั้น การที่คณะกรรมการบริหารไม่มีศักยภาพในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลนั้น มีสาเหตุมาจากหลายประการ ดังนี้

1.3.1 สาเหตุเกี่ยวกับคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

- (1) ขาดความรู้ความเข้าใจในโครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
- (2) ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการวางแผน
- (3) ขาดความร่วมมือกันในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล
- (4) มีความขัดแย้งกันระหว่างจัดทำแผนพัฒนาตำบล

1.3.2 สาเหตุเกี่ยวกับการไม่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- (1) ไม่ชี้แจงกรอบนโยบายในการพัฒนา ที่เกี่ยวกับหน่วยงานของตนให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้ทราบ
- (2) ไม่มีการฝึกอบรมให้ความรู้เรื่องการวางแผน และจัดทำแผนพัฒนาตำบล ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
- (3) คณะทำงาน สนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ไม่สนับสนุนช่วยเหลือในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล
- (4) ไม่มีการประสานแผนงานโครงการพัฒนา กับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

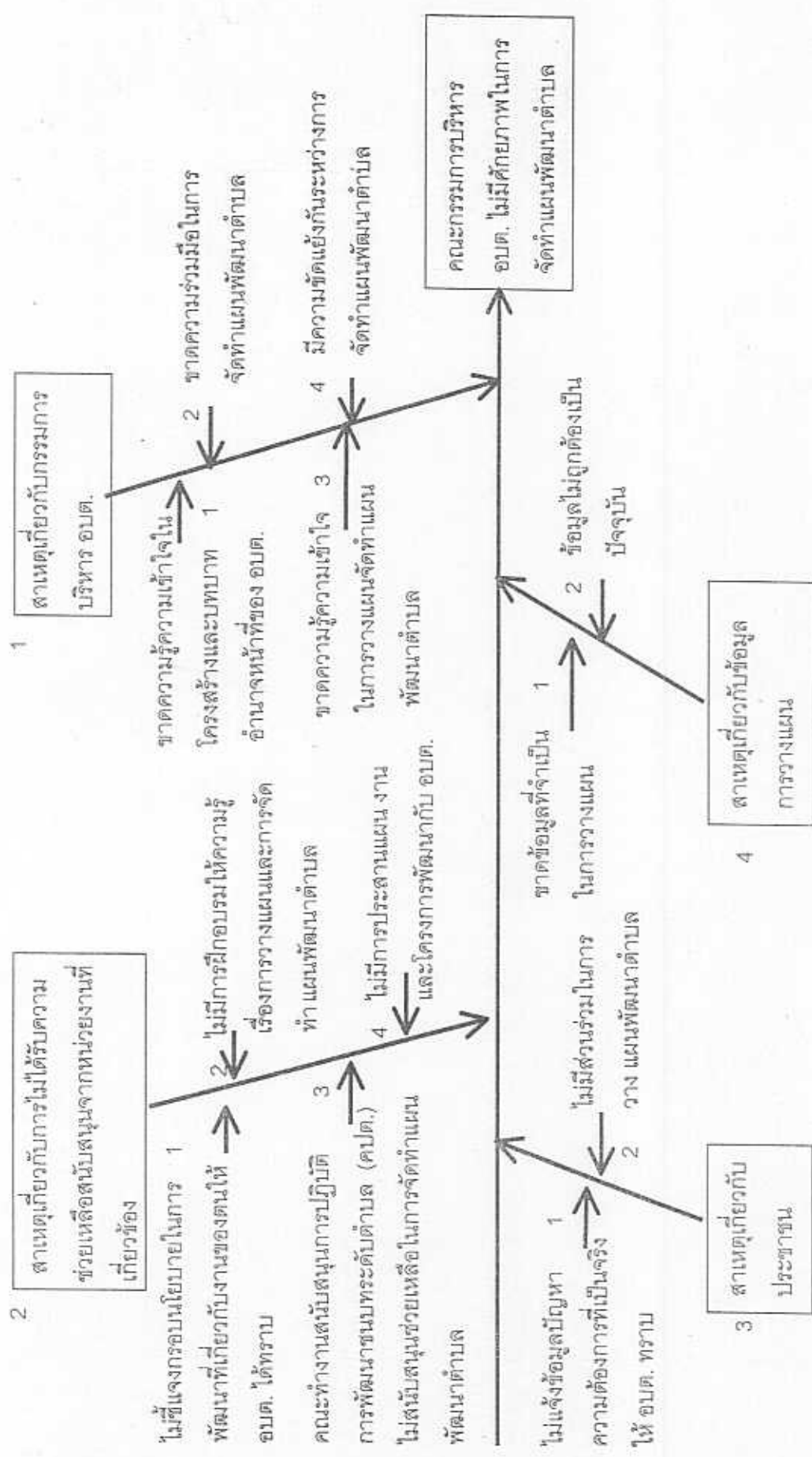
1.3.3 สาเหตุเกี่ยวกับประชาชน

- (1) ประชาชนไม่แจ้งข้อมูลปัญหา และความต้องการที่เป็นจริงให้แก่ อบต. ทราบ
- (2) ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาตำบล

1.3.4 สาเหตุเกี่ยวกับข้อมูลการวางแผน

- (1) ขาดข้อมูลในการวางแผนพัฒนาตำบล
- (2) ข้อมูลไม่ถูกต้องเป็นปัจจุบัน

จากปัญหาและสาเหตุของปัญหาดังได้กล่าวมาแล้ว แสดงเป็นแผนภูมิแก่งปลาได้ดังต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 1: แสดงปัญหาและสาเหตุของปัญหา

1.4 จุดมุ่งหมายที่ต้องการบรรลุ

ให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการวางแผนสามารถจัดทำแผนพัฒนาตำบลได้โดยถูกต้องหลักของการวางแผน และแผนนั้นได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบและอนุมัติจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1.5 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.5.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหา ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

1.5.2 เพื่อศึกษาองค์ประกอบ ที่ทำให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีศักยภาพในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล

1.5.3 เพื่อศึกษารูปแบบที่เหมาะสม ในการพัฒนาศักยภาพคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล

1.6 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ดำเนินการในพื้นที่อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น จำนวน 8 ตำบล ที่มีพื้นที่อยู่นอกเขต และไม่ติดต่อกับเขตเทศบาล และสุขาภิบาล กลุ่มเป้าหมาย คือ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 ผลของการศึกษาเป็นแนวทาง ให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการวางแผน และการจัดทำแผนพัฒนาตำบล

1.7.2 ผลการศึกษาเป็นแนวทางการพัฒนาศักยภาพ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล

1.7.3 ผลของการศึกษาเป็นแนวทาง ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน

1.8 คำนิยามศัพท์ในการวิจัย

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของตำบล เพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้

แผนพัฒนาตำบล หมายถึง แผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลห้าปี และแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ของประชาชนภายในตำบล

ศักยภาพ หมายถึง ชีตความรู้ความสามารถในการทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ศักยภาพในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น คณะกรรมการบริหารมีความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการวางแผนสามารถจัดทำแผนพัฒนาตำบลได้ โดยถูกต้องตามหลักของการวางแผน และแผนนั้นได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบ และการอนุมัติจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล