

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ทราบกันดีว่า การพัฒนาชนบทของประเทศไทยนั้นรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกเสมอมา ทั้งนี้เพราะประชาชนในชนบทมีถึงประมาณ 32 ล้านคน หรือร้อยละ 70 ของประชาชนทั้งหมดของประเทศ และประชาชนที่อาศัยอยู่ในชนบทเหล่านี้จำนวนมากกว่า 10 ล้านคนที่ดำรงชีวิตอยู่ในสภาพต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานของการดำรงชีวิตที่ควรจะเป็น คือ ความยากไร้ โรคภัยไข้เจ็บ และความรู้ ซึ่งหากประชาชนตกอยู่ในสภาพเช่นนี้ตลอดไป ย่อมกระทบกระเทือนถึงปัญหาอื่นๆ เช่น ปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การปกครอง (เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง และ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2535: 1) ในการพัฒนาชนบทของรัฐบาลได้เริ่มมาตั้งแต่ก่อนมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือก่อนปี 2504 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539) รัฐบาลได้ใช้วิธีการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ อาทิเช่น การจัดทำโครงการชลประทาน การปฏิรูปที่ดิน การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน สหกรณ์การเกษตร เป็นต้น แต่ดูเหมือนว่าโครงการได้ยังประโยชน์แก่กลุ่มชนที่มีฐานะดีและฐานะปานกลางเสียเป็นส่วนใหญ่ ส่วนกลุ่มชนที่มีฐานะยากจนยังไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร ทำให้เกิดปัญหาช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนมากขึ้น (เสน่ห์ จามริก และคณะ, 2523: 34) ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากรัฐบาลไม่รู้สภาพปัญหาที่แท้จริงในทุกพื้นที่ การมีทรัพยากรที่จำกัด ปัญหาขาดนโยบายอันเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และความต่อเนื่อง ปัญหาขาดการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจ การขาดการเข้าร่วมพัฒนาของคนทุกอาชีพ และขาดการพัฒนาสถาบันการปกครองในระดับท้องถิ่นอย่างจริงจัง (กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, ม.ป.ป.) ถึงแม้รัฐบาลจะได้มีการกำหนดนโยบายอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ และนโยบายมีความสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนยากจนในแต่ละท้องถิ่นก็ตาม การมีเพียง

นโยบายที่ดีดังกล่าวหาได้เป็นหลักประกันอย่างเพียงพอต่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาของประชาชนในชนบทไม่ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบ เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสูงสุด นอกจากนี้ยังต้องพัฒนาองค์กรประชาชน ซึ่งได้แก่ สมาคมตำบล ให้มีศักยภาพในการบริหารงานและจัดการให้มากยิ่งขึ้น (เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง และ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2531: 1)

ในปลายช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2515-2519) คือ พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้ใช้มาตรการแก้ไขปัญหาระยะสั้นเพื่อช่วยให้ประชาชนมีงานทำในช่วงฤดูแล้ง จึงได้เริ่มโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มีงานทำในฤดูแล้ง ซึ่งเรียกโดยย่อว่า โครงการ ปชส. หรือที่รู้จักกันดีในนามโครงการเงินต้น ซึ่งตรงกับสมัย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี โครงการดังกล่าวได้ดำเนินการต่อเนื่องในปี พ.ศ. 2519 โดยเรียกชื่อว่า "โครงการพัฒนาตำบล" จากการดำเนินโครงการทำให้สามารถสร้างงาน และราษฎรมีรายได้เพิ่มขึ้น โครงการพัฒนาตำบลได้หยุดชะงักในปี 2520 และได้มาเริ่มอีกครั้งในปี 2521 โดยใช้ชื่อว่า "โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ" ซึ่งตรงกับสมัยรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และได้มาหยุดชะงักอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2522 จากการสรุปผลการใช้มาตรการพัฒนาชนบทระยะสั้นด้วยโครงการสร้างงานให้กับประชาชนชนบทในช่วงว่างงานหรือประสบภัยธรรมชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518-2521 เป็นต้นมา ถึงแม้ว่าจะมีอุปสรรคปัญหาหลายประการในการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งขีดความสามารถของสภาตำบลในการจัดทำโครงการและการบริหารโครงการ แต่ก็มีข้อดีมากมายในด้านประชาชนในชนบทมีงานทำและมีรายได้เพิ่มขึ้น ตลอดจนเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น อันเป็นการสร้างพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง (เมธี กรองแก้ว และคณะ, 2524: 3)

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 ซึ่งตรงกับสมัยรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524) เป็นต้นมา ได้ริเริ่มโครงการพัฒนาชนบทประเภทสร้างงานในชนบทขึ้นมาอีก ทั้งนี้เพราะได้เห็นความสำคัญและคุณประโยชน์ของมาตรการพัฒนาชนบทในระยะสั้น ที่สามารถก่อประโยชน์หรือช่วยลดปัญหาปากท้องของคนยากจนในชนบทโดยตรง โดยใช้ชื่อโครงการว่า "โครงการสร้างงานในชนบท" หรือ "โครงการ กสช." โครงการดังกล่าวได้ดำเนินการติดต่อกันมาจนถึงปี

พ.ศ.2534 จากการศึกษาของ พัทธ์สิทธิ์ ฉายะภูติ (2534) พบว่า การดำเนินงานตามโครงการสร้างงานในชนบทตั้งแต่ปี พ.ศ.2523 จนถึงปี 2533 รวม 11 ปี งบประมาณ 26,169 ล้านบาท ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาของชาวชนบทได้อย่างทั่วถึง ความยากจน ความเดือดร้อนของประชาชนในชนบทยังมีอยู่ ทั้งนี้เกิดจากการพัฒนายังไม่ทั่วถึง เงินที่จัดสรรมีน้อยไปเมื่อเทียบกับความเดือดร้อนของประชาชน โครงการที่จัดทำมักจะมีขนาดเล็ก โดยเฉพาะการสร้างแหล่งน้ำ ซึ่งไม่สามารถเก็บกักน้ำไว้ใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้จากการศึกษาของ พัทธ์สิทธิ์ ฉายะภูติ (2534: 70-75) เกี่ยวกับโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ.2534 และสภาวะการทำงานของประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้พบว่าองค์กรการบริหารงานโครงการ กสช. ทุกระดับ ยังขาดข้อมูลในการแก้ไขปัญหาวังค่วนของประชาชนในชนบท โดยเฉพาะด้านการผลิต การตลาด การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อก่อให้เกิดอาชีพและการเพิ่มรายได้อย่างถาวรแทนการจ้างงานชั่วคราว การอพยพแรงงานของราษฎรยังอยู่ในอัตราสูง ซึ่งสาเหตุการอพยพเกิดจากปัญหาความยากจน ดังนั้นโครงการประเภทสร้างอาชีพจึงน่าจะมีผลต่อการสกัดกั้นการเคลื่อนย้ายแรงงานมากกว่าโครงการประเภทอื่นๆ อย่างไรก็ตามสำนักงานเลขาธิการ กสช. ได้ร่วมกับมหาวิทยาลัยต่างๆ ทำการประเมินผลการดำเนินงานโครงการ กสช. ตั้งแต่ปี 2523-2534 โดยทำการประเมินผลทุกปี ปรากฏว่าโครงการ กสช. ได้ก่อประโยชน์ในด้านการสร้างรายได้แก่ประชาชน และสภาพแวดล้อมได้เรียนรู้ถึงการบริหารโครงการด้วยตนเอง อันเป็นการกระจายรายได้และปูพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยลงไปสู่ท้องถิ่นได้ นอกจากนี้โครงการสร้างงานในชนบทมีส่วนช่วยเหลือแก้ปัญหาการขาดแคลนสิ่งสาธารณประโยชน์ของท้องถิ่น ช่วยเหลือให้คนว่างงานในฤดูทำการเกษตรได้มีงานทำ และมีรายได้เพื่อใช้จ่ายส่วนตัวและจุนเจือครอบครัว ทั้งยังมีส่วนช่วยพัฒนาประชาธิปไตยอีกด้วย ถึงแม้ว่าจะไม่เกี่ยวข้องกับการยับยั้งการอพยพแรงงานก็ตาม (สำเร็จ จันทรสุวรรณ, 2527: 18-20)

จากการที่นโยบายการสร้างงานในชนบทสามารถสนองความต้องการ และแก้ไข ปัญหาของชนบทได้ในอีกระดับหนึ่ง จึงมีผู้เสนอแนวคิดที่จะปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานโครงการสร้างงานในชนบท โดยให้ชนบทเป็นส่วนหนึ่งของระบบการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ดังนั้นในวันที่ 25 มิถุนายน 2534 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติปรับปรุงระบบการทำงานของโครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) ให้อยู่ภายใต้การรับผิดชอบของคณะกรรมการ

พัฒนาชนบทแห่งชาติ โดยตั้งงบประมาณไว้ที่งบกลาง และเปลี่ยนชื่อใหม่ว่า "โครงการพัฒนาตำบล" หรือ "โครงการ คพต." โดยไม่เน้นหนักการจ้างแรงงานราษฎร แต่ได้เน้นความคงทนถาวรในการใช้ประโยชน์จากโครงการ และการบำรุงรักษาเป็นหลักสำคัญ ในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้สภาตำบลทั่วประเทศเป็นเงิน 1,810 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2536 วงเงิน 2,000 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2537 วงเงิน 1,900 ล้านบาท ประเภทของโครงการที่ดำเนินการ สำนักนายกรัฐมนตรีได้เน้นหนักโครงการ 5 ประเภท คือ โครงการนำดีมน้ำใช้ โครงการพัฒนาอาชีพ โครงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และโครงการสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ โดยมอบให้สภาตำบลเป็นหน่วยดำเนินการเช่นเดียวกันกับโครงการ กสช. สำหรับวัตถุประสงค์ของโครงการพัฒนาตำบลได้ถูกกำหนดไว้ ดังนี้คือ

1. เพื่อพัฒนาและยกระดับความสามารถของสภาตำบลให้มีประสิทธิภาพในด้านการวางแผน การตัดสินใจ การควบคุมการดำเนินงาน การบำรุงรักษา และความรู้สึกเป็นเจ้าของในสาธารณประโยชน์ อันจะเป็นการช่วยเสริมสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยบนพื้นฐานในระดับท้องถิ่น
2. เพื่อกระจายรายได้และกระจายการพัฒนาไปสู่ประชาชนตามแผนพัฒนาตำบล
3. เพื่อสนองตอบความต้องการที่เร่งด่วนของประชาชน ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว
4. เพื่อส่งเสริมบทบาทหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆในส่วนภูมิภาค ให้รับผิดชอบร่วมกันในการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการสภาตำบล ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จากวัตถุประสงค์ของโครงการดังกล่าว นับว่าเป็นเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่จะให้โครงการพัฒนาตำบลมุ่งก่อประโยชน์ต่อประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้อนโยบายการกระจายรายได้ กระจายโอกาส และกระจายอำนาจของรัฐบาลประสบผลสำเร็จ ดังนั้นการรวมการสภาตำบลซึ่งถือว่าเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโดยตรง จะต้องเข้าใจนโยบายและหาทางนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง จึงจะทำให้โครงการดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ อย่างไรก็ตามการใช้โครงการพัฒนาตำบลเป็นเครื่องมือหรือกลไกของรัฐเพื่อไปสนับสนุนนโยบายการกระจายรายได้ กระจาย

โอกาส และกระจายอำนาจนั้น นับว่าเป็นแนวคิดที่ถูกกำหนดเป็นนโยบายโดยรัฐเท่านั้น แต่สภาพابلซึ่งเป็นองค์กรรับผิดชอบของโครงการโดยตรง และเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จะมีความรู้สึกนึกคิดเป็นประการโดยอ้อมมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย และมีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการ จากการศึกษาของ เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง และ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2530: 66-73) พบว่า สภาพาบลยังมีศักยภาพไม่เพียงพอที่จะบริหารงานพัฒนาได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้เพราะกรรมการสภาพาบลส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาต่ำ ขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ในการดำเนินงาน การวางแผนและจัดทำโครงการยังต้องอาศัยครูและพัฒนากร ผู้ตัดสินใจปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานคือ กำนัน ส่วนการดูแลรักษาสังก่อสร้างไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดงบประมาณ นอกจากนี้ ประทาน ฤทธิศึกษากร (2533: 35) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท พบว่า ถึงแม้ว่ารัฐบาลหรือทางราชการได้มีเจตนาที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทโดยผ่านหน่วยการปกครองพื้นฐาน เช่น สภาพาบล กรรมการหมู่บ้าน หรือองค์กรท้องถิ่นอื่นๆ ในการจัดทำแผนหรือโครงการ แต่ความเป็นจริงประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะประชาชนไม่มีความรู้ ขาดประสบการณ์ จึงทำให้ขาดความกระตือรือร้นและไม่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม นอกจากนี้องค์กรของประชาชนที่จัดตั้งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นสภาพาบลหรือกรรมการหมู่บ้าน เป็นองค์กรที่รัฐตั้งขึ้นไม่ได้เกิดจากความรู้สึกนึกคิดของประชาชน จึงทำให้ขาดการเอาใจใส่ และทำหน้าที่ตามตำแหน่งของตน จากผลงานการวิจัยที่กล่าวมาสามารถจะนำมาพิจารณาถึงขีดความสามารถของสภาพาบลหรือประชาชน ในการพัฒนาที่จะนำไปสู่การพึ่งตนเองได้ โครงการพัฒนาตำบลซึ่งถือว่าเป็นโครงการหนึ่งที่ต้องอาศัยกรรมการสภาพาบลที่มีความรู้ ความสามารถ และอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงจะทำให้โครงการบรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้นการศึกษาถึงทัศนคติของกรรมการสภาพาบลต่อการดำเนินงานโครงการพัฒนาตำบล จึงถือว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจ เพราะจะได้ทราบถึงความรู้สึก การรับรู้ และการกระทำของกรรมการสภาพาบล ต่อการดำเนินงานตามโครงการ เพื่อจะเป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายและพัฒนาศักยภาพของกรรมการสภาพาบลในโอกาสต่อไป

จังหวัดเลยเป็นอีกจังหวัดหนึ่งที่ได้รับจัดสรรงบประมาณโครงการพัฒนาตำบล โดยรัฐจัดสรรให้สภาพาบลต่างารวม 87 แห่ง ในวงเงินดังนี้ ปี พ.ศ.2535 จำนวน

24,159,842 บาท ปี พ.ศ.2536 จำนวน 24,343,708 บาท ปี 2537 จำนวน 24,631,000 บาท และปี 2538 จำนวน 24,778,402 บาท สำหรับการดำเนินงานโครงการพัฒนาตำบลในปี 2537 และ 2538 สำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดเป็นสำนักงานเลขานุการอนุกรรมการอำนวยการโครงการพัฒนาตำบล (อศพท. ระดับจังหวัด) ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานโครงการในระดับจังหวัด ดังนั้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงศึกษาวิจัยเฉพาะการดำเนินงานโครงการพัฒนาตำบลปี 2537 และปี 2538 เท่านั้น ทั้งนี้เพราะผู้ศึกษาวิจัยเป็นข้าราชการสังกัดกรมการพัฒนาชุมชนกระทรวงมหาดไทย และรับผิดชอบการดำเนินงานนี้โดยตรง เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1.2.1 เพื่อศึกษาลักษณะพื้นฐานทั่วไปของกรรมการสภาตำบลในจังหวัดเลย
- 1.2.2 เพื่อศึกษาทัศนคติของกรรมการสภาตำบลในการดำเนินงานโครงการพัฒนาตำบล
- 1.2.3 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติของกรรมการสภาตำบล ในการดำเนินงานโครงการพัฒนาตำบล
- 1.2.4 เพื่อศึกษาปัญหาและความต้องการของกรรมการสภาตำบล ในการดำเนินงานโครงการพัฒนาตำบล

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.3.1 ได้ทราบถึงลักษณะพื้นฐานทั่วไปของกรรมการสภาตำบลในจังหวัดเลย
- 1.3.2 ได้ทราบถึงทัศนคติของกรรมการสภาตำบล ในการดำเนินงานโครงการพัฒนาตำบลในจังหวัดเลย
- 1.3.3 ทำให้ทราบถึงปัจจัยต่างๆที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติของกรรมการสภาตำบล ในการดำเนินงานโครงการพัฒนาตำบล

1.3.4 ทำให้ทราบถึงปัญหาและความต้องการของกรรมการสภาตำบล ในการ
ดำเนินงานโครงการพัฒนาตำบล

1.3.5 เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานและแนวทางในการศึกษาวิจัยในโอกาสต่อไป

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตไว้ ดังนี้

- 1) เฉพาะการดำเนินงานโครงการพัฒนาตำบล ปี 2537 และปี 2538 เท่านั้น
- 2) ศึกษาเฉพาะพื้นที่จังหวัดเลย ในพื้นที่ 12 อำเภอ

1.5 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

เพื่อประโยชน์และความเข้าใจในการวิจัย จึงได้นิยามคำศัพท์ที่สำคัญไว้ ดังนี้

1. **ทัศนคติ** หมายถึง ความคิดเห็น ความรู้ และการกระทำที่แสดงออก ของกรรมการ
สภาตำบลในการดำเนินงานโครงการพัฒนาตำบล

2. **โครงการพัฒนาตำบล** หมายถึง โครงการที่ดำเนินการโดยใช้งบหมวดโครงการ
พัฒนาตำบล ปี 2537 และปี 2538 และดำเนินการโดยสภาตำบลในพื้นที่จังหวัดเลย

3. **กรรมการสภาตำบล** หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่บริหารงานในสภาตำบลในพื้นที่
จังหวัดเลย

4. **การได้มาของตำแหน่ง** หมายถึง ที่มาของกรรมการสภาตำบล ซึ่งมาจาก 2
ทาง คือ

1. โดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล
2. โดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน

5. **ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง** หมายถึง ระยะเวลาที่ทำหน้าที่เป็นกรรมการ
สภาตำบลตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบัน

6. **การได้รับข้อมูลข่าวสาร** หมายถึง การที่ได้รับทราบเรื่องราวเกี่ยวกับโครงการ
พัฒนาตำบลจากแหล่งต่างๆ เช่น สื่อมวลชน การประชุม การพบปะเจ้าหน้าที่ของรัฐ