

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การวางแผน เป็นกระบวนการเริ่มแรกของการบริหารจัดการในกระบวนการบริหารทั้งหมด การวางแผนนับเป็นส่วนที่สำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในปัจจุบันหน่วยงานทุกระดับตั้งแต่หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด องค์กรท้องถิ่น ตลอดจนกระทรวง ทบวง กรม จำเป็นต้องมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า เพราะว่าการวางแผนเป็นการตั้งอยู่บนรากฐานของสมมติฐานที่คาดการณ์ไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร เมื่อไร ใครเป็นผู้ทำ เพื่อจะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามที่คาดคะเนไว้ (ปรีชา สุกใส. 2541 : 51)

ประเทศไทยเริ่มมีการวางแผนครั้งแรกในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อปี พ.ศ. 2504 ซึ่งผลจากการพัฒนาประเทศตลอดระยะเวลากว่า 40 ปี ที่ประเทศไทยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเครื่องมือในการกำหนดกรอบนโยบายและทิศทางการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาประเทศ แม้มีความพยายามผลักดันให้เกิดการดำเนินงานตามแผนอย่างต่อเนื่องแต่ก็สามารถดำเนินการได้ผลสำเร็จเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2539 : 107) ในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529) ในส่วนของการพัฒนาชนบท ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท 2524 ได้ให้ความสำคัญของการวางแผน โดยการใช้ระบบแผนเป็นแกนนำในการพัฒนาชนบท และมุ่งให้การวางแผนจะต้องสอดคล้องกันระหว่างนโยบายเบื้องบน (Top down) กับปัญหาและความต้องการของประชาชน (Bottom up) ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากแนวทางการพัฒนาในอดีตที่มีการวางแผนโดยการกำหนดการวางแผนมาจากเบื้องบนลงสู่ล่างทั้งสิ้น ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนพัฒนา ผลที่ตามมาคือ ประชาชนต้องพึ่งรัฐบาลมากยิ่งขึ้นมากกว่าการช่วยเหลือตนเอง ดังนั้นการวางแผนในปัจจุบันจึงมุ่งให้ประชาชนในชุมชน ท้องถิ่น หมู่บ้าน ตำบล ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน เพื่อประชาชนจะได้แสดงการตอบสนองการจัดทำกิจกรรมพัฒนาชุมชนของตนเองให้สอดคล้องตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนเองให้มากที่สุด (ปรีชา สุกใส. 2541 : 51) การเปลี่ยนวิธีการวางแผนจากแบบบนลงสู่ล่างมาเป็นการวางแผนจากล่างขึ้นสู่บน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงกระบวนการวางแผนจากการผูกขาดการวางแผน โดยบรรดาขุนนาง นักวิชาการ นักเทคนิควิทยาและผู้นำภาคธุรกิจเพียงไม่กี่คนในส่วนกลางมาเป็นการวางแผนโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนจากทุกสาขาอาชีพ ในทุกภูมิภาคของประเทศ (ชาติชาย ณ เชียงใหม่. 2540 :

12) ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540 – 2544) เป็นจุดสำคัญของกระบวนการวางแผนพัฒนาประเทศ มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาสู่ทิศทางที่สมดุลและยั่งยืน ยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในลักษณะองค์รวม พร้อมทั้งวางแนวทางการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ แต่ทว่ากระบวนการแปลงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ไปสู่การปฏิบัติยังไม่ก้าวหน้าและเกิดผลเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2544 : 107) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 เป็นแผนฯ ที่ดำเนินการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ในด้านแนวคิดที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืนว่าต้องพัฒนากระบวนการชุมชนเข้มแข็งให้เกิดพลังของคนในชุมชน ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบในการพัฒนา การแก้ไขปัญหา สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงเป็นรากฐานที่มั่นคงของสังคมไทย

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจ การปกครองสู่ท้องถิ่น จุดมุ่งหมายก็เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองและแก้ไขปัญหาของตนเอง โดยแนวคิดดังกล่าวเชื่อว่า ประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นผู้ที่รู้ปัญหา และความต้องการในการพัฒนาตนเองอีกทั้งยังสามารถตัดสินใจเลือกหรือกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหา ที่สอดคล้องต่อความต้องการของตนเองได้ดี ซึ่งรูปแบบของการกระจายอำนาจในการปกครองดังกล่าวจะเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของภาคชนบทที่มีการสั่งสมมาอย่างยาวนาน การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นอีกแนวทางหนึ่งในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล โดยให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมคิด กำหนดความต้องการ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมรับผลประโยชน์ ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบ การดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ปฏิบัติงานตามที่ประชาชนต้องการ มีความโปร่งใสและมีความเป็นธรรม

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการบริหาร รับผิดชอบในการบริหารกิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้เป็นไปตามกฎหมายและแผนพัฒนา และฝ่ายสภา มีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และพนักงาน องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งฝ่ายบริหารของ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในปัจจุบันมีปัญหาในเรื่องของความโปร่งใส ขาดประสิทธิภาพ การใช้เงินไม่คุ้มค่า มีการรั่วไหล การจัดทำแผนงานโครงการไม่สอดคล้องกับ

ความต้องการของประชาชน ส่งผลให้ประชาชนเสียโอกาสที่จะได้รับการแก้ไขปัญหา และการจัดบริการที่มีคุณภาพและเป็นธรรม (กรมการปกครอง. 2545 : 21)

ฉะนั้น จำเป็นที่ประชาชน จะต้องรวมพลังกันในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหาร ทั้งกระบวนการความคิด การตัดสินใจ และการดำเนินการใช้อำนาจการปฏิบัติงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ อันจะเป็นการรับประกันความถูกต้องเป็นธรรมและผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ (กรมการปกครอง. 2545 : 21) ดังคำกล่าวของ ประชัช เปี่ยมสมบูรณ์ (กรมการปกครอง. 2545 : ไม่ปรากฏเลขหน้า) ที่ว่า

“...องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระระดับหนึ่งภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย กฎเกณฑ์กติกาที่กำหนดไว้...

...ที่สำคัญ ท้องถิ่นจะต้องยึดเอาความต้องการ ของพี่น้องประชาชนเป็นตัวตั้ง แล้วจึงนำมากำหนดเป็นแผนงาน โครงการ เมื่อสภาให้ความเห็นชอบ ก็สามารถนำไปปฏิบัติได้ และจะต้องประเมินผลว่าสิ่งที่ได้รับตรงกับความต้องการของประชาชนหรือไม่...”

อาจกล่าวได้ว่า การจัดทำแผนพัฒนาตำบลที่ผ่านมานั้น นอกจากองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จะขาดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาตำบล บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขาดความรู้ การจัดทำแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ส่วนใหญ่เน้นการพัฒนาเฉพาะ โครงสร้างพื้นฐาน แผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ส่วนใหญ่ไม่บริหารจัดการให้เป็นไปตามแผนพัฒนา (กรม การปกครอง. 2543 : 13-15)

องค์การบริหารส่วนตำบลวัดยม เป็นหนึ่งในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีพื้นที่การปกครอง จำนวน 8 หมู่บ้าน ประชากร จำนวน 1,713 คน (กรมการ พัฒนาชุมชน. 2548 : ออนไลน์) ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพทำนา รับจ้าง ด้านการพัฒนานั้นมีการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน มีการส่งเสริมภูมิปัญญาชาวบ้าน ทั้งด้านศิลปวัฒนธรรม หัตถกรรมพื้นบ้าน และประเพณีท้องถิ่น มีการเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง ประชากรมีการศึกษา มีคุณภาพ และมีการสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม แต่ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลที่ผ่านมายังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผน ดังนั้นเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำกรอบแผนพัฒนาตำบล กรณีศึกษา : ตำบลวัดยม อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ทั้งนี้เนื่องจากตำบลวัดยม มี

ผู้นำชุมชนกลุ่ม องค์กรที่มีศักยภาพและมีความพร้อมในการจัดทำกรอบแผนพัฒนาตำบล การวิจัยครั้งนี้ใช้กระบวนการวางแผนพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของประชาชนเริ่มตั้งแต่การสำรวจข้อมูล และสภาพปัญหาของตำบล การวิเคราะห์ข้อมูลและสภาพปัญหาของตำบล การหาแนวทางแก้ไขปัญหาของตำบล และการจัดทำกรอบแผนพัฒนาตำบลแบบมีส่วนร่วม ซึ่งกระบวนการเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาตำบล เป็นการศึกษาการจัดทำกรอบแผนพัฒนาตำบล ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อจัดทำกรอบแผนพัฒนาตำบลตามกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบลอย่างมีส่วนร่วม ตำบลวัดยม อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ความสำคัญของการวิจัย

การวางแผน เป็นกระบวนการเริ่มแรกของการบริหารจัดการในกระบวนการบริหารทั้งหมด นับเป็นส่วนที่สำคัญอย่างยิ่ง ในปัจจุบันหน่วยงานทุกระดับ จำเป็นต้องมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า เพราะว่าการวางแผนเป็นการตั้งอยู่บนรากฐานของสมมติฐานที่คาดการณ์ไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร เมื่อไร ใครเป็นผู้ทำ เพื่อจะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุผล

การวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำกรอบแผนพัฒนาตำบล กรณีศึกษา : ตำบลวัดยม อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในครั้งนี้ผลการวิจัยจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำไปใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล จัดทำโครงการพัฒนาหมู่บ้าน ตำบลเป็นการสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยใช้ประชาชนเป็นฐานในการจัดทำแผน เพื่อให้มีประสิทธิภาพและบังเกิดผลสูงสุดตามเป้าหมายของการพัฒนาท้องถิ่น

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากร ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตตำบลวัดยม อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งมีทั้งหมด 8 หมู่บ้าน จำนวนประชากร 1,713 คน (กรมการพัฒนาชุมชน. 2548 : ออนไลน์)

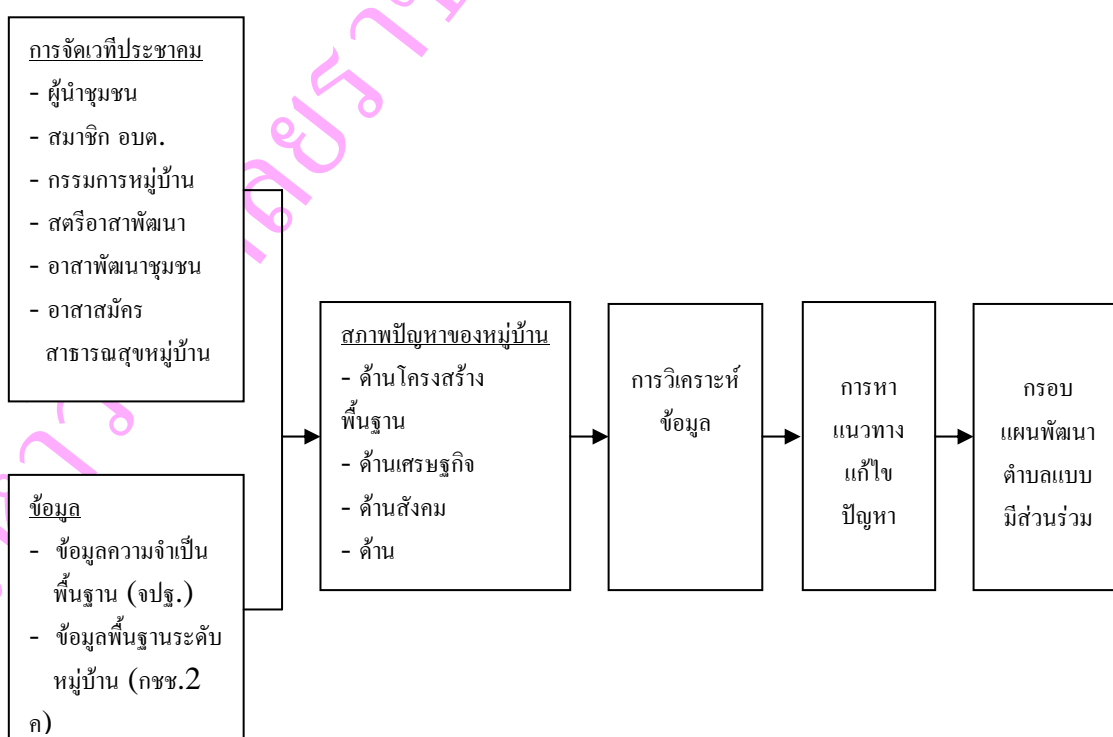
กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชน ได้แก่ ผู้นำท้องถิ่น กลุ่ม องค์กร สมาชิก อบต. อาสาพัฒนาชุมชน (อช.) อาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน (อสม.) และประชาชน หมู่ 1 หมู่ 2 หมู่ 6 หมู่ 7 และหมู่ 8 ตำบลวัดยม อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา รวม 5 หมู่บ้าน จำนวน 224 คน ได้แก่ หมู่ 1 จำนวน 19 คน หมู่ 2 จำนวน 17 คน หมู่ 6 จำนวน 103 คน หมู่ 7 จำนวน 44 คน และ หมู่ 8 จำนวน 41 คน

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเฉพาะกระบวนการจัดทำกรอบแผนพัฒนาตำบล กรณีศึกษา : ตำบลวัดยม อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ดำเนินการจัดทำกรอบแผนพัฒนาตำบลตามกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบลแบบมีส่วนร่วม

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการจัดทำกรอบแผนพัฒนาตำบลตามกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบลแบบมีส่วนร่วม ขององค์การบริหารส่วนตำบลวัดยม อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยใช้กระบวนการวางแผนพัฒนาแบบมีส่วนร่วม ซึ่งมี 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย 1) การสำรวจข้อมูลและสภาพปัญหาของตำบล 2) การวิเคราะห์ข้อมูล และสภาพปัญหาของตำบล 3) การหาแนวทางแก้ไข ปัญหาของตำบล และ 4) การจัดทำกรอบแผนพัฒนาตำบลแบบมีส่วนร่วม ดังแสดงในภาพประกอบ 1



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ผู้นำชุมชน สมาชิก อบต. กรรมการหมู่บ้าน สตรีอาสาพัฒนา อาสาพัฒนาชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน รวมตัวกัน เพื่อดำเนินการ/กิจกรรมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุด ได้แก่ การร่วมกันสำรวจข้อมูล และสภาพปัญหา วิเคราะห์ข้อมูล และสภาพปัญหา และการแนวทางแก้ไขปัญหา รวมทั้งการจัดทำกรอบแผนพัฒนาตำบล
2. กรอบแผนพัฒนาตำบล หมายถึง แนวทางในการจัดทำเพื่อนำไปสู่แผนพัฒนาตำบล ซึ่งประกอบไปด้วยโครงการ งบประมาณ หน่วยงานรับผิดชอบ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น
3. การจัดทำ หมายถึง กระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างผู้วิจัยและประชาชนในตำบล อันเกิดจากการเรียนรู้การศึกษาสภาพความเป็นจริงของหมู่บ้าน สำรวจข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล ค้นหาสาเหตุ แนวทางแก้ไข และจัดทำกรอบแผนพัฒนาตำบล โดยใช้เทคนิค AIC
4. สภาพปัญหา หมายถึง ความไม่สอดคล้องกันระหว่างปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงกับความคาดการณ์ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. ข้อมูล จปฐ. หมายถึง ข้อมูลในระดับครัวเรือนที่แสดงถึงสภาพความจำเป็นพื้นฐานของคนไทยในครัวเรือนในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตที่ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเอาไว้ว่าคนควรจะมีคุณภาพชีวิตในแต่ละเรื่องอย่างไรในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ
6. ข้อมูล กชช.2 ค หมายถึง ข้อมูลหมู่บ้านที่แสดงให้เห็นสภาพทั่วไป และปัญหาของหมู่บ้านชนบทด้านต่าง ๆ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ สุขภาพอนามัย ความรู้และการศึกษา ความเข้มแข็งของชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาพแรงงานและยาเสพติด
7. การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการเรียนรู้ ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ ได้แก่ การเดินสำรวจสภาพพื้นที่ การทำแผนที่ข้อมูลของหมู่บ้าน การการแผนผังใยแมงมุม และการทำปฏิทินฤดูกาล
8. เทคนิค AIC หมายถึง การระดมความคิดเห็นของประชาชน เพื่อช่วยกันวางแผนเพื่อพัฒนาหมู่บ้าน ตำบล เป็นเทคนิคที่มีศักยภาพในการสร้างพลังและกระตุ้นการยอมรับของชาวบ้านให้มีส่วนร่วมในการคิด การวางแผน เพื่อพัฒนาหมู่บ้าน ตำบล

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลที่ได้จากการศึกษาสามารถใช้เป็นแนวทางส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลมากขึ้น
2. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในตำบล โดยสามารถนำกรอบแผนมาใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าว ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง
3. สามารถนำกรอบแผนพัฒนาตำบลที่ได้ไปใช้ในการพัฒนาหมู่บ้าน ตำบล ให้เกิดประโยชน์ต่อไป

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา