

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจหมายถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทุกสิ่งทุกอย่าง อันได้แก่ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคนิคการผลิต และการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างของสถาบันเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม ในอันที่จะเอื้ออำนวยทำให้รายได้ประชาชาติที่แท้จริง (real GNP) หรือรายได้เฉลี่ยต่อบุคคล (income per capita) สูงขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างต่อเนื่องมั่นคงและยั่งยืนในระยะยาว รวมทั้งทำให้มีการกระจายไปยังบุคคลกลุ่มต่างๆ ในสังคม เพื่อให้เกิดความอยู่ดีกินดีอย่างถ้วนหน้า และเสมอภาคเท่าเทียมกัน (well - being for all) เป็นที่ตั้ง ตามนัยของการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศคือการทำให้ประชาชนยกระดับผลผลิตหรือรายได้ในทางเศรษฐกิจของตนเองด้วยตนเองเป็นสำคัญจึงจะเป็นไปอย่างมั่นคงและยั่งยืนตลอดไป ซึ่งก็คือจะต้องทำให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศนั่นเอง ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนก็คือการยกระดับรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลของประชาชนในชุมชนให้สูงขึ้นนั่นเอง ทั้งนี้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ นั้น จำเป็นที่จะต้องมีความประพฤติหรือมีกลยุทธ์ที่ดี ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้จากการวางแผนที่รัดกุมและเป็นไปตามหลักการวางแผนที่ดีเป็นสำคัญ

องค์การบริหารส่วนตำบลหรือที่นิยมเรียกชื่อย่อว่า อบต. เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง ถึงแม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล จะเป็นองค์กรที่ค่อนข้างใหม่มีอายุเพียง 10 ปี แต่บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่นได้ปรากฏเด่นชัดขึ้นทุกขณะ นับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อ พ.ศ.2542 มีผลบังคับใช้ จึงทำให้การบริหารจัดการและการดำเนินงานในกิจการของรัฐหลายประเภทถูกถ่ายโอนมาสู่งานในกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล อาทิเช่น งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน งานด้าน

การศึกษา งานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ฯลฯ สำหรับงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ แผนงาน/โครงการที่เรามักจะได้ยินบ่อยๆ เช่น เศรษฐกิจชุมชน ลานค้าชุมชน และหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) นั้น ก็ล้วนแล้วแต่มาจากการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นในทุกๆ ด้าน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ประเพณี วัฒนธรรม การเมือง การปกครอง ดังจะเห็นได้จากปรัชญาหรือวิสัยทัศน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ถือว่าเป็นองค์การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้นเศรษฐกิจของประเทศไทยจะดีและยังยืนยงขึ้นได้ ส่วนหนึ่งก็ต้องมาจากเศรษฐกิจระดับชุมชนหรือเศรษฐกิจระดับท้องถิ่นที่ดีและยังยืนด้วยเช่นกัน ซึ่งก็สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545 – พ.ศ.2549) ภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ที่มุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทยเป็นที่ตั้งนั่นเอง

เมื่อเป็นเช่นนี้ การพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงหมายถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเทคนิคการผลิต ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิต สังคม การเมือง และขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรม ในอันที่จะทำให้ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงขึ้นหรือมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้นการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่ดีและให้โอกาสประชาชนทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาช่วยกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันกำหนดจุดมุ่งหมายเป้าหมายและยุทธศาสตร์ให้รอบคอบรัดกุมชัดเจนแล้ว ก็จะทำให้การจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเกิดประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทุกคน และเหนือสิ่งอื่นใดก็คือจะต้องให้ประชาชนในตำบลทำการพัฒนาตนเอง แก้ไขปัญหาอุปสรรคต่างๆ ด้วยตนเองจึงจะทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนสถาพรตลอดไป

ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6,637 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2547 ของศูนย์ข้อมูล กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย) องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลในทุกๆ ด้าน ตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการก่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจด้วยการพัฒนาและการส่งเสริมอาชีพ ตลอดจนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ก่อให้เกิดการพัฒนาการเมือง การปกครอง เป็นการ

กระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองหรือบริหารจัดการด้วยตนเอง ก่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านสังคมและวัฒนธรรม และก่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ตำบล และหมู่บ้านของตน องค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็นมิติใหม่ของการพัฒนาในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจของประชาชนในแต่ละตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล นักวิชาการ และประชาชนทั่วไปได้ให้ความคาดหวังไว้สูงมากที่อยากเห็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นชนบทในภาพรวมประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรการปกครองของประชาชน โดยประชาชนเข้ามาร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันรับผิดชอบ และเพื่อให้ประชาชนได้ร่วมกันดูแลผลประโยชน์ของตนอย่างแท้จริง ดังนั้นความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจชนบทจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบลในการที่จะประสานความร่วมมือร่วมใจของประชาชนเพื่อคิดและจัดทำแผนงานและกิจกรรมทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในตำบลและหมู่บ้านของตนอย่างจริงจัง พร้อมกับประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับกระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าไปช่วยพัฒนาในตำบลและหมู่บ้านของตน

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลยังถือว่ามีความคืบหน้าเพียงเล็กน้อย ทั้งนี้แม้ว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และมีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาตำบลก็ตาม แต่การวางแผนและการปฏิบัติงานตามแผนหรือการกระทำกิจกรรมต่างๆ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังคงยึดติดกับฝ่ายราชการอยู่เป็นอันมาก ดังจะเห็นได้จาก ระเบียบ กฎหมาย และแนวปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังคงยึดติดกับระบบราชการอย่างเหนียวแน่น ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แรกเริ่มในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล คือ เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นโดยตรง ในขณะที่ภาครัฐควรจะมีบทบาทเพียงแค่นี้ที่ปรึกษาหรือเข้ามามีส่วนร่วมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น นอกจากนี้ขั้นตอนของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่เป็นตามหลักของการวางแผน รวมทั้งยังไม่สอดคล้องกับแผนแม่บท เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด หรือยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล และยังไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ตลอดจนการจัดลำดับของแผนงาน/โครงการในการพัฒนาเศรษฐกิจยังไม่มีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากผลการวิจัยที่พบว่าการจัดสรรงบประมาณและการใช้จ่ายเงินงบประมาณในการพัฒนาเศรษฐกิจ

ขององค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศยังเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และไม่ประหยัดเท่าที่ควร

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้มีจุดประสงค์เพื่อต้องการศึกษาวิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดลำปางว่ามีศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจให้ประสบผลสำเร็จได้มากน้อยเพียงใด จึงตั้งวัตถุประสงค์ของการวิจัยไว้ 5 ประการ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์กระบวนการวางแผนโครงการพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์แผนงาน/โครงการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์การการจัดสรรงบประมาณไปยังแผนงาน/โครงการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการวางแผนและการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล
5. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามแผนงาน/กิจกรรมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย

1. ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดทำแผน/กิจกรรมให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นอย่างแท้จริง และเหมาะสมตรงกับความต้องการ ความสามารถและความถนัดของประชาชน พร้อมทั้งเหมาะสมกับสภาพทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น
2. ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเป็นไปอย่างประหยัด
3. ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น โดยผ่านทางองค์การบริหารส่วนตำบลมากยิ่งขึ้น และก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน
4. เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินงานตามแผน/กิจกรรมด้านเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ตรงกับความต้องการของประชาชน และความรู้ที่ได้รับสามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์ต่อการแนะนำให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นแนวทางที่สอดคล้องตรงกัน

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพจากข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร และจากการสัมภาษณ์ตัวอย่างการวิจัย โดยเน้นที่บทบาทการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่ปีงบประมาณ 2543 ถึงปีงบประมาณ 2547

ในการเลือกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นตัวอย่างการวิจัยนั้นได้ มุ่งเน้นทุกชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลและให้กระจายไปเกือบทุกพื้นที่ของอำเภอในจังหวัดลำปาง เพื่อให้เป็นตัวแทนที่สะท้อนถึงความเป็นจริงมากที่สุด

1.5 นิยามศัพท์

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

ราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้คนในท้องถิ่นบริหารงานเพื่อแก้ไขปัญหา พัฒนาและให้บริการแก่คนในท้องถิ่นเอง ปัจจุบันราชการส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็น 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

การวางแผน หมายถึง การเตรียมชุดของการตัดสินใจโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ สำหรับการกระทำกิจกรรมในอนาคต โดยมุ่งไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ด้วยวิธีที่ดีที่สุด

การพัฒนาเศรษฐกิจ หมายถึง การกระตุ้นให้บุคคลกลุ่มเป้าหมายเกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคนิคการผลิต และมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างของสถาบันเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางด้านขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมและความคิดความเชื่อให้ประสานสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันในอันที่เสริมสร้างหรือเอื้ออำนวยต่อการยกระดับผลผลิตหรือรายได้ด้วยตนเองของกลุ่มเป้าหมายให้เป็นอย่างมั่นคงและต่อเนื่องในระยะยาว

1.6 องค์ประกอบของวิทยานิพนธ์

วิทยานิพนธ์เรื่องการวิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดลำปาง ได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 6 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึง หลักการและเหตุผลของการวิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งวัตถุประสงค์ของการวิจัย ประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย ขอบเขตของการศึกษาวิจัย นิยามศัพท์ และองค์ประกอบของวิทยานิพนธ์

บทที่ 2 ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กล่าวถึง ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน โดยเน้นไปที่การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล

บทที่ 3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวถึง ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล และขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล

บทที่ 4 ระเบียบวิธีวิจัย กล่าวถึง แหล่งข้อมูลและกลุ่มตัวอย่าง วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย และสถิติและคณิตศาสตร์ที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 ผลการวิจัย กล่าวถึง ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์สมาชิก อบต. และประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจของ อบต. ตัวอย่างการวิจัย 51 แห่งในจังหวัดลำปาง รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการรวบรวมข้อมูลจากสถิติงบประมาณ รายได้และรายจ่าย ซึ่งจำแนกตามแผนงาน/กิจกรรมประจำปี ที่ อบต. ตัวอย่างการวิจัยจัดทำขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2543 จนถึงปี พ.ศ.2547

บทที่ 6 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ กล่าวถึง การสรุปข้อมูลที่ได้จากการวิจัย การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากผลการวิจัย และข้อเสนอแนะที่สามารถใช้ในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งสามารถใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจของ อบต. ในจังหวัดลำปาง