

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2537 โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 (ชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว และ คณะ, 2542 : 1) ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบลออกเป็น 2 รูปแบบคือ (โกวิทย์ พวงงาม, 2542 : 169)

1. รูปแบบ “สภาตำบล” ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล ได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ในปี 2543 มีจำนวน 219 ตำบล (กรมการปกครอง, 2543)

2. รูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (มาตรา 43) ในปี 2543 มีจำนวน 6,746 ตำบล (กรมการปกครอง, 2543)

พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในประเด็นต่างๆ ทั้งโครงสร้าง ที่มาของสมาชิก อบต. อำนาจหน้าที่ของ อบต. เป็นต้น (กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2543 : 30-37) โดยมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งจะนำไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตย โดยมีแนวคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารกันเองก็คือแนวคิดการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) โดยรัฐได้มอบอำนาจปกครองบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อบริการประชาชนได้โดยอิสระ ไม่มีการชี้แนะจากรัฐบาลแต่ในด้านนโยบายที่สำคัญยังคงยึดตามแนวนโยบายของรัฐ เช่น นโยบายการเงินการคลัง นโยบายการป้องกันประเทศ รัฐบาลยังคงเอกสิทธิ์ในการควบคุมไว้เพื่อรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความมั่นคงของชาติ

ยังยืนต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการค้นหาปัญหาและแก้ไขปัญหา รวมทั้งความเข้มแข็งของชุมชนและองค์กรปกครองในท้องถิ่น เช่น อบต.ด้วยประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาของตนเองอย่างแท้จริง โดยให้คนในท้องถิ่นเข้ามาบริหารงานในท้องถิ่นของตนเองเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามแนวคิดการปกครองแบบประชาธิปไตยและการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยประชาชนมีการดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับธรรมชาติ รู้จักสงวนรักษาและพัฒนาสิ่งแวดล้อม ดำรงชีวิตตามควรแก่สภาพ ย่อมก่อให้เกิดความรักและความผูกพันกับท้องถิ่นที่อยู่อาศัย (วินัย วีระวัฒนานนท์, 2543 : 167) แต่ อบต.เป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่ผู้ปฏิบัติงานอาจยังขาดประสบการณ์ในการดำเนินงานและการใช้อำนาจทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความไม่มั่นใจ ไม่กล้าตัดสินใจ หรือละเลยต่องานด้านนี้ ดังนั้นจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงความพร้อมของผู้นำ อบต.ในการกระจายอำนาจด้านการจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ โดยมีการกำหนดนโยบาย การวางแผนงาน การดำเนินงาน และการจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ โดยมีการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองหรือไม่

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อทราบถึงความพร้อมของผู้นำ อบต.ในการบริหารจัดการด้านกำหนดนโยบาย การวางแผนงาน การดำเนินงาน รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณ ด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ
2. เพื่อทราบถึงระดับความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศของผู้นำ อบต.
3. เพื่อทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

สมมติฐานของการศึกษา

ผู้นำของ อบต.ยังขาดความพร้อมในการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เนื่องจากขาดความรู้ประสบการณ์ ขาดการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาความพร้อมของผู้นำ อบต. ในการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวเพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในจังหวัดเชียงราย โดยได้ทำการสอบถามข้อมูลเมื่อเดือนสิงหาคม 2543 และมีขอบเขตการศึกษาดังนี้

1. ประชากร

ประชากรที่ศึกษา ศึกษาจากผู้ที่ทำหน้าที่เป็นสมาชิก อบต. และกรรมการบริหาร อบต. ทุกคนรวมทั้งประชาชนในพื้นที่ครอบคลุมละ 1 คน

2. พื้นที่

ศึกษาเฉพาะเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย พื้นที่ 3 ตำบล คือ ตำบลบ้านดู่ ตำบลแม่ยาว และตำบลดอยฮาง

ตารางที่ 1 แสดงศักยภาพของตำบลแม่ยาว ตำบลบ้านดู่ ตำบลดอยฮาง

ศักยภาพของพื้นที่	ตำบลแม่ยาว	ตำบลบ้านดู่	ตำบลดอยฮาง
สภาพพื้นที่และทรัพยากร	<p>-มีพื้นที่ที่ติดตะวันออกจรดเขตเทศบาลเมืองเชียงราย สภาพทางกายภาพเป็นที่ราบระหว่างภูเขา มีน้ำหลายสายไหลผ่านพื้นที่ค่อนข้างอุดมสมบูรณ์</p> <p>-มีทรัพยากรที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวทั้งแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรม โบราณสถาน เช่น น้ำตกห้วยแม่ซ้าย น้ำตกห้วยแม่ยาว คอยถ้ำพระ บ้านกระเหรียงรวมมิตร บ้านเขี้ยวแม่ซ้าย</p>	<p>-อยู่ห่างจากอำเภอเมืองเชียงราย 7 กิโลเมตร มีเทือกเขาป่าไม้เป็นแนวยาวและอากาศเย็น</p> <p>-มีสภาพภูมิประเทศที่สวยงามเป็นธรรมชาติ มีแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ เช่น โป่งน้ำร้อน น้ำตก รอยพระพุทธรบาท สวนสมเด็จพระศรีนครินทร์</p>	<p>-อยู่ห่างจากอำเภอเมืองเชียงราย 7 กิโลเมตร สภาพทางกายภาพเป็นที่ราบและภูเขา</p> <p>-มีแหล่งธรรมชาติได้แก่ บ่อน้ำพุร้อน น้ำตกห้วยแก้ว เหมาะสำหรับพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว มีแม่น้ำกกไหลผ่าน ภูมิประเทศสวยงาม อากาศดี มีสำนักวิปัสณากรรมฐานถ้ำคอกองข้าวและพระธาตุแม่แอบ</p>

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ศักยภาพของพื้นที่	ตำบลแม่ยาว	ตำบลบ้านดู่	ตำบลคอดยฮาง
การคมนาคม	-การคมนาคมถนนสายหลักระหว่างหมู่บ้านเป็นถนนลาดยางบางช่วงเป็นถนนลูกรัง ถนนภายในหมู่บ้านเป็นถนนคอนกรีต และถนนลูกรัง	-มีระบบคมนาคมขนส่งเชื่อม โยงตำบลใกล้เคียง ประกอบด้วยถนนลาดยาง ถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ หินคลุก ลูกรัง มีท่าอากาศยานสากลตั้งอยู่ในพื้นที่	-มีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ แหล่งหินปูนทรายในลำน้ำกก -การคมนาคม ถนนสายหลักเป็นถนนลาดยาง บางส่วนเป็นถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บางส่วนเป็นดินลูกรังมีสภาพเป็นโคลนเป็นหลุมเป็นบ่อ
ขนบธรรมเนียมประเพณี	-การจัดกิจกรรมทางวัฒนธรรมและการกีฬา ไม่มีการรวมกลุ่มเป็นกิจกรรมขนาดใหญ่ระดับตำบล	-ประเพณีที่จัดขึ้นเป็นประจำทุกปี ได้แก่ ประเพณีตานก๋วยสลาก ประเพณีสงกรานต์ ประเพณีวันลอยกระทง ประเพณีวันเข้าพรรษา ออกพรรษา ประเพณีแข่งบุญบั้งไฟวัดคอดยพระบาท	-มีชาวไทยภูเขาหลายเผ่า ได้แก่ อีเก้อ มูเซอ กระเหรี่ยง ได้มีการอนุรักษ์ประเพณีวัฒนธรรมพื้นบ้านท้องถิ่นเดิม ซึ่งแต่ละปีจะมีนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศมาเที่ยวเป็นจำนวนมาก
นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของอำเภอและจังหวัด	-ส่งเสริมและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว -การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	-ปรับปรุงสภาพแวดล้อมโดยจัดสร้างสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น น้ำพุร้อน รอยพระพุทธรบาท และน้ำตก	-พัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการศึกษา -พัฒนาการท่องเที่ยวการสร้างงานในพื้นที่การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ศักยภาพของพื้นที่	ตำบลแม่ยาว	ตำบลบ้านดู่	ตำบลดอยฮาง
ความต้องการของประชาชนด้านทรัพยากรธรรมชาติ	<ul style="list-style-type: none"> -ต้องการมีส่วนร่วมในการรักษาป่าไม้ -ต้องการให้มีการจัดการทรัพยากรน้ำที่เหมาะสม -การป้องกันและควบคุมการแผ้วถางป่า -ต้องการการส่งเสริมในการจัดกิจกรรม -ต้องการบริการด้านการเก็บขยะ ระบบบำบัดน้ำเสีย -ต้องการการส่งเสริมในการจัดกิจกรรม -ต้องการบริการด้านการเก็บขยะ ระบบบำบัดน้ำเสีย 	<ul style="list-style-type: none"> -ส่งเสริมให้มีการสอนเพิ่มเติมทางการศึกษานอกระบบ -ส่งเสริมอาชีพด้านการเกษตรและอาชีพด้านอื่นๆ ที่มั่นคงและส่งเสริมอบรมผู้ที่ประกอบธุรกิจในบ้าน 	<ul style="list-style-type: none"> -ให้ความรู้ด้านการอนุรักษ์ดิน น้ำ ป่าไม้ -ให้มีการส่งเสริมปลูกไม้ผลยืนต้น -ให้มีการส่งเสริมการปลูกป่าชุมชน ปลูกไม้โตเร็ว -ต้องการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว -ต้องการอนุรักษ์จารีตประเพณีของวัฒนธรรมท้องถิ่น -จัดเพิ่มบุคลากรที่ขาดแคลน -จัดเก็บรายได้อย่างมีประสิทธิภาพของงบประมาณเพิ่ม
สถาบันการเงินและธุรกิจการค้า		<p>ความเจริญและการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตัวของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ สถาบันการเงินเพิ่มขึ้น มีการลงทุนด้านธุรกิจการค้า โรงแรม บ้านพักอาศัย</p>	

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยาว อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย, 2543

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย, 2543

องค์การบริหารส่วนตำบลดอยฮาง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย, 2543

จากสภาพดังกล่าวทั้งตำบลแม่ยาว ตำบลบ้านคู ตำบลคอยฮางมีสภาพทางกายภาพและมีทรัพยากรธรรมชาติที่เหมาะสมสำหรับพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ รวมทั้งอำเภอ จังหวัดมีนโยบายพัฒนาด้านการท่องเที่ยว การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตำบลบ้านคูมีระบบคมนาคมขนส่งที่เอื้ออำนวย และมีความสะดวกในการสัญจรไปมาที่สุด มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ประชาชนตำบลแม่ยาวและตำบลคอยฮางมีความต้องการพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ประเพณีวัฒนธรรมพื้นบ้าน มีเฉพาะที่ตำบลบ้านคูและตำบลคอยฮาง

3. เนื้อหา

ศึกษาถึงแนวนโยบายการกระจายอำนาจของ อบต.ด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ โดยการสำรวจข้อมูลจากแบบสอบถาม ความคิดเห็นด้านการกำหนดนโยบาย การวางแผน การดำเนินการ และแผนการจัดสรรงบประมาณด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศของผู้นำ อบต. รวมทั้งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และความคิดเห็นของประชาชนต่อผู้นำ อบต. ในเรื่องการ กำหนดนโยบาย การวางแผน การดำเนินการและแผนการจัดสรรงบประมาณด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ตลอดจนถึงปัจจัยส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น การศึกษา ความรู้และประสบการณ์ด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เป็นข้อมูลพื้นฐานให้แก่ อบต. เพื่อเตรียมจัดทำแผนพัฒนาด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในส่วนที่ยังไม่พร้อมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

1. “อบต. (องค์การบริหารส่วนตำบล)” หมายถึง หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538
2. “ความพร้อม” หมายถึง การแสดงสภาพความรู้ความเข้าใจถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดย อบต.เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง จัดทำกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการได้เองด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเองภายใต้กฎหมายที่กำหนด

3. “ผู้นำ อบต.” หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย คือ อบต.บ้านดู่ อบต.แม่ยาว อบต.คอยฮาง

4. “การจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” หมายถึง การกำหนดนโยบาย การวางแผนงาน การดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

5. “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” หมายถึง การท่องเที่ยวในแหล่งธรรมชาติและวัฒนธรรม โดยนักท่องเที่ยวจะได้รับความรู้จากการท่องเที่ยว และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทั้งทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ โดยท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนา

6. “ประชาชน” หมายถึง บุคคลที่อาศัยอยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย จำนวน 3 อบต. คือ อบต.บ้านดู่ อบต.แม่ยาว อบต.คอยฮาง