

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แนวทางการพัฒนาชนบทของภาครัฐที่ผ่านมา เน้นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและการเพิ่มรายได้และความเป็นธรรมในสังคม รวมทั้งเป็นการพัฒนาวัตถุมากกว่าตัวคน ผลการพัฒนาปรากฏว่าการกระจายรายได้กระจุกอยู่ในหมู่คนส่วนน้อยของสังคม อำนาจของสังคมจึงรวมศูนย์อยู่ที่คนไม่กี่คน กลุ่มบุคคลไม่กี่กลุ่ม ทำให้เกิดการผูกขาดในอำนาจการใช้ทรัพยากรของชาติ ทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนาจึงยังไม่ได้รับผลจากการพัฒนาเท่าที่ควร แต่กลับถูกกดทอนโอกาสลงกลไกอำนาจแบบรวมศูนย์ยังทำให้ชนบทต้องอยู่ภายใต้ระบบพึ่งพา ทำให้คนส่วนใหญ่ต้องขึ้นอยู่กับศูนย์อำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาชนบทหรือพัฒนาท้องถิ่นของตนเองน้อยลง

ปรัชญาของการพัฒนาชนบทแนวใหม่จึงเน้นการพัฒนาคนโดยเฉพาะคนด้อยโอกาสในชุมชนชนบท หลักการที่สำคัญคือ การให้ชาวชนบทได้มีส่วนในการแก้ไขปัญหของตนเอง ซึ่งจะทำให้สามารถวิเคราะห์ถึงสภาวะการณ์ที่ตนเองประสบอยู่ และพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงเมื่อจำเป็น เมื่อคนเกิดจิตสำนึกและมีความปรารถนาที่จะเปลี่ยนแปลง กระบวนการพัฒนาท้องถิ่นก็จะเกิดจากความสมัครใจของคนในชุมชนนั่นเอง การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาชนบท จึงเป็นการชี้ให้เห็นถึงนัยของการช่วยเหลือตนเองซึ่งจะนำไปสู่การพึ่งตนเองได้ในที่สุด แนวทางที่จะทำให้เกิดพลังของชุมชนในการพัฒนานั้น ต้องตระหนักถึงความจำเป็นต่อการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่างและผลักดันให้เกิดองค์กรประชาชนในระดับท้องถิ่น

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของไทย จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ได้มีวิกฤติการณ์ทางการเมืองเกิดขึ้นเป็นระยะๆ รวมทั้งเหตุการณ์ในการต่อต้านรัฐบาลของประชาชน มีการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ มีกฎหมายชาวนาชาวนาได้ลุกฮือมาเดินขบวนต่อต้านกลไกอำนาจรัฐ มีการกระทำรัฐประหารหลายสิบครั้ง (ชัยอนันต์ สมุทรวานิช, 2538) ซึ่งน่าจะมีสาเหตุมาจากวิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยของไทยไม่เหมือนอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ปัจจัยด้านระยะเวลาทางประวัติศาสตร์ของไทย

และลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของไทยเกิดขึ้นในระยะเวลาอันสั้นและเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ระบบประชาธิปไตยจึงมิได้มีเวลาในการปรับตัวเท่าที่ควร

สถานการณ์เศรษฐกิจและสังคมไทยในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา สังคมไทยได้ประสบความสำเร็จในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากอัตราการขยายตัวในภาคเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูงโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 7.8 ต่อปี การลงทุนของภาครัฐในด้านโครงสร้างพื้นฐานและการบริการทางสังคมอย่างต่อเนื่อง ทำให้คนไทยมีรายได้ ฐานะความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ถึงแม้การพัฒนาประเทศจะบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจก็ตาม แต่กิจกรรมและความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ยังกระจุกตัวอยู่ในภาคมหานครและปริมณฑล รายได้ต่อหัวของคนไทยในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังมีความแตกต่างกับภาคอื่น ๆ ของประเทศมาก ช่องว่างระหว่างรายได้และโอกาสที่จะได้รับผลของการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ผ่านมา ได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนไทยส่วนใหญ่และการพัฒนาประเทศในระยะยาว

การมุ่งเน้นการแข่งขันเพื่อสร้างความมั่งคั่งในด้านรายได้ ทำให้คนไทยและสังคมไทยมีความเป็นวัตถุนิยมมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านพฤติกรรมทางสังคม ส่งผลต่อวิถีชีวิตและค่านิยมดั้งเดิมที่งดงามของไทยให้เริ่มจางหายไป พร้อมกับการล่มสลายของสถาบันครอบครัว ชุมชนและวัฒนธรรมของท้องถิ่น ทรัพยากรธรรมชาติและสภาวะแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลง ได้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนไทยโดยทั่วไปอย่างกว้างขวาง รวมทั้งมองข้ามการพัฒนาคุณค่าของความเป็นคน ละเลยภูมิปัญญาและวิถีชีวิตความเป็นอยู่บนพื้นฐานของความเป็นไทย ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต

พลังทางเศรษฐกิจและสังคมที่ก่อตัวอย่างรวดเร็วนั้น ต่างมีข้อเรียกร้องที่ต้องการให้ระบบประชาธิปไตยในประเทศไทยให้ทั้งเสรีภาพ ประสิทธิภาพ และความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจพร้อมๆ ไปด้วยกับการให้ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเรียกร้องให้สถาบันทางการเมืองเป็นกลไกสำคัญในการช่วยให้เป้าหมายเหล่านั้นบรรลุผล กระแสของความเจริญทางด้านการสื่อสารและระบบสารสนเทศที่ทันสมัย ไร้พรมแดนที่ทำให้ประชากรโลกรับรู้ข่าวสารต่างๆ เท่าเทียมกันในเวลาไล่เลี่ยกัน ยิ่งเป็นปัจจัยสนับสนุนให้คนในสังคมเพิ่มความตื่นตัวในด้านต่างๆ ที่จะเอื้อประโยชน์ให้การดำรงชีวิตเป็นไปตามที่ตนเองคาดหวัง

จากการเปลี่ยนแปลงในช่วงพฤษภามิพ (พ.ศ.2535) สังคมไทยได้มีความตื่นตัวต่อกระแสประชาธิปไตยอย่างกว้างขวาง และได้มีการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในแวดวงของปัญญาชนและกลุ่มชนชั้นกลาง มีการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจในทุกระดับ

ซึ่งในระดับที่มีความก้าวหน้ามากที่สุดก็คือการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่มิใช่ว่าจะมีแต่ฝ่ายที่เรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจเท่านั้น แต่ก็ยังมีกลุ่มของผู้คัดค้านอย่างรุนแรงทั้งในส่วนของพรรคการเมืองบางพรรคและกลุ่มข้าราชการบางส่วน

สถานการณ์ความขัดแย้งของทั้งสองฝ่ายข้างต้นได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องในสมัยของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย (พ.ศ.2535-2537) และท้ายที่สุดก็มายุติตรงข้อเสนอของพรรคร่วมรัฐบาลที่จัดให้มีการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างเสียใหม่ คือ การปรับปรุงสภาตำบลให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจโดยยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเรียกชื่อย่อว่า “อบต.” โดยส่วนหนึ่งเพื่อลดกระแสความขัดแย้งในระดับหนึ่งและให้สอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจและการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นซึ่งทุกรัฐบาลที่ผ่านมารวมทั้งรัฐบาลปัจจุบัน ชูเป็นนโยบายหลักในการพัฒนาประเทศ ซึ่งในความเป็นจริงนั้น การกระจายอำนาจและการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นของไทยนั้น ได้มีมานานแล้ว ภายใต้การดูแลของรัฐบาล แต่การแก้ไขปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชนในชนบทก็ยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร เนื่องจากการแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงจุด ขาดเอกภาพในการพัฒนาตลอดจนหน่วยการปกครองในระดับพื้นฐานในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ก็ไม่มีศักยภาพในการบริหารจัดการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง เนื่องจากเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยมีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนา แต่ขาดความคล่องตัวในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการพัฒนาที่ไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และไม่มีอำนาจในการดำเนินการเต็มรูปแบบ การบริหารจัดการจึงเป็นเพียงการให้ความร่วมมือกับภาครัฐในกิจกรรมและ โครงการที่กำหนดลงพื้นที่ที่ตนเองเป็นเจ้าของ

วิวัฒนาการของนโยบายกระจายอำนาจและการพัฒนาสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น เริ่มจาก สมัยของ มรว.ศีกฤทธิ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2519) ในโครงการที่รู้จักกันในนามว่า “โครงการเงินผัน” หรือ โครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) ต่อมาในสมัยที่ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2523-2533) ถือเป็นยุคแรกของการเปลี่ยนแปลง ได้มีการปรับปรุงระบบบริหารการพัฒนาชนบทใหม่ให้มีเอกภาพมากขึ้น โดยใช้ระบบการทำงานของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ระบบ กชช.) มีการปรับปรุงระบบข้อมูลระบบขององค์กรและแผนพัฒนาให้มีรูปแบบเดียวกัน ที่ทุกกระทรวง ทบวง กรม ต้องยึดถือเป็นระบบในการบริหารการพัฒนาชนบทในส่วนที่เกี่ยวข้อง การปรับปรุงได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยแยกเป็น 3 ระยะตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือ

ระยะที่ 1 เป็นช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) นับเป็นจุดเริ่มต้นของการมีแผนพัฒนาชนบทอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม โดยเริ่มจากการแก้ปัญหาความยากจนในพื้นที่ 38 จังหวัดทั่วประเทศ ใช้ระบบการบริหารที่เรียกว่า ระบบ กชช. ที่มีคณะกรรมการตั้งแต่ส่วนกลาง จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน มีคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติเป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการดำเนินงานตามนโยบาย ส่วนในระดับปฏิบัติได้มอบหมายให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท 4 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้รับผิดชอบ ผลจากการดำเนินงานทำให้สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนได้ในระดับหนึ่ง ส่งผลให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านสาธารณสุข การศึกษา รวมทั้งบริการต่างๆของรัฐที่จะกระจายลงสู่พื้นที่อย่างทั่วถึง

ระยะที่ 2 ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้มีการขยายการดำเนินงานโดยขยายขอบเขตไปสู่การสร้างงานและเพิ่มรายได้ และการแก้ไขปัญหาความยากจนในทุกจังหวัดทั่วประเทศ มีกระทรวงที่รับผิดชอบในระดับปฏิบัติเพิ่มขึ้นอีก 2 กระทรวงคือ กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ ผลของการพัฒนาในช่วงนี้คือ คุณภาพชีวิตของคนในชนบทดีขึ้น แต่เกิดปัญหาของช่องว่างระหว่างรายได้ของคนในเมืองและคนในชนบทขยายห่างออกจากกันเพิ่มมากขึ้น

ระยะที่ 3 ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ผนวกนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคควบคู่ไปกับการพัฒนาชนบท โดยมีคณะกรรมการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตามระบบ กชช. ซึ่งทำให้มีการกระจายบทบาทความรับผิดชอบในการบริหารงบประมาณและโครงการสู่ระดับจังหวัดและอำเภอมากขึ้น โดยเรียกระบบการบริหารการพัฒนาชนบทระบบนี้ว่า ระบบ กชช.ภ.

ในช่วงรอยต่อระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 และฉบับที่ 8 จะพบว่า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและองค์กรในระดับต่างๆ เพื่อให้การกระจายอำนาจและการพัฒนาสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย การกระจายอำนาจและการพัฒนาดังกล่าว ยังคงติดขัดในส่วนของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นฐาน ที่ไม่มีความคล่องตัวในการตอบสนองและรองรับนโยบายการกระจายอำนาจและการพัฒนาได้เท่าที่ควร เนื่องจากยังคงต้องดำเนินการตามระบบของภาครัฐ ไม่มีอำนาจดำเนินการเองในฐานะนิติบุคคล ถึงแม้รัฐบาลจะมีการปรับปรุงรูปแบบของหน่วยการปกครองในระดับ

พื้นฐานมาโดยตลอด เช่น พรบ.ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 , แก้ไขปรับปรุง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2511) คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่275/2509 และ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองรูปแบบสุดท้ายก่อนการยกระดับสภาตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ได้ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2537 ตามประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 111 ตอนที่ 537 โดยมีเหตุผลในการใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ “ โดยที่สภาตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน สมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบลและการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการท้องถิ่น...”

สาระสำคัญของ พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหน่วยการปกครองในระดับพื้นฐาน คือ

1. สภาตำบลตาม พรบ.นี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจากราษฎรในหมู่บ้าน ๆ ละ 1 คน
2. องค์การบริหารส่วนตำบลตาม พรบ.นี้ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

จากการประกาศใช้ พรบ.ฉบับดังกล่าว ทำให้เกิดสภาตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั่วประเทศจำนวน 6,212 แห่ง ในวันที่ 2 มีนาคม 2538 และเกิดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 617 แห่ง ในวันที่ 30 พฤษภาคม 2538 ปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด จำนวน 6,747 แห่ง (พ.ศ.2544) คงเหลือสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคลจำนวน 219 แห่ง ถึงแม้จะเป็นการพลิกโฉมหน้าของการปกครองท้องถิ่นขึ้นพื้นฐานในระดับตำบลของประเทศครั้งยิ่งใหญ่ แต่การประกาศใช้ พรบ.ดังกล่าวโดยเหตุผลเพื่อลดกระแสความขัดแย้งและแสดงผลงานของรัฐบาลที่เจตนาแสดงให้เห็นความจริงใจในการส่งเสริมสนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจให้เป็นรูปธรรม ทำให้เกิดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลด้วยความคาด

หวังให้เป็นองค์กรรากหญ้าในการบริหารการพัฒนาตนเอง สามารถรองรับการกระจายอำนาจสู่ประชาชน กระจายอำนาจในการตัดสินใจ การปกครองท้องถิ่น การบริหารการพัฒนาให้กับประชาชน โดยมี อบต.เป็นแกนนำในการรับผิดชอบ การประกาศใช้ พรบ. ดังกล่าวเป็นการประกาศที่ใช้เวลาที่ค่อนข้างรวดเร็วและขาดการเตรียมพร้อมของกลุ่มบุคคลที่เป็นเป้าหมายทั้งกลุ่มที่จะเป็นผู้บริหารงานปกครองท้องถิ่นใน อบต. และราษฎรที่จะใช้สิทธิในการเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปทำงานใน อบต. ในด้านความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และอำนาจใหม่ที่ตนเองได้รับ ภาครัฐที่ผลักดันให้มีการประกาศใช้ พรบ.ฉบับดังกล่าว ก็ไม่ได้มีการวางแผนล่วงหน้าในการเตรียมความพร้อมของบุคลากรทุกระดับ ดังนั้น บุคคลเป้าหมายที่เข้าไปเป็นสมาชิกและคณะกรรมการดำเนินการในชุดแรก จึงเป็นกลุ่มเดิมที่ดำรงตำแหน่งในสภาตำบลก่อนการยกฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ถึงศักยภาพและความพร้อมของ อบต.ในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการบริหารการพัฒนาชนบท

โครงสร้างของ อบต.นั้น มีความแตกต่างกับรูปแบบของสภาตำบลเดิม คือ ได้มีการเพิ่มจำนวนสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งของราษฎร โดยตรงเป็นหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งมีจำนวนมากกว่ากรรมการสภาตำบลตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิในสภาตำบลรูปแบบเดิม 2 เท่า ซึ่งแสดงว่าราษฎรมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารเพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจน รวมทั้งได้มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางมากขึ้นด้วย เมื่อ อบต.เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงมีหน้าที่ในการบริหารงานพัฒนาชนบท และให้บริการประชาชนในพื้นที่ให้ตรงกับความต้องการและปัญหาของคนในท้องถิ่น โดยต้องจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ให้สนองความต้องการตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ในการดำเนินการตามแผนงาน โครงการต่าง ๆ ขององค์กรบริหารส่วนตำบล จึงน่าจะถูกกำหนดจากปัญหาของคนในท้องถิ่น ตลอดจนกระบวนการซึ่งจะได้มาของข้อมูลที่จะนำมากำหนดปัญหาและกำหนดขั้นตอนต่างๆในการดำเนินการ ต้องเกิดจากการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในขั้นตอน การคิดค้นหาปัญหา การตัดสินใจ การร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์และร่วมประเมินผล

การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชน อาจทำได้หลายระดับ ตั้งแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ในปัจจุบันรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานพัฒนาชนบทผ่านช่องทางหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางคนมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วม

ในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากถึงกับสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง เป็นที่น่าสนใจว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนมากจะหยุดชะงักลงในขั้นตอนนี้เท่านั้น หรือยังคงแผ่รูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วมในขั้นตอนอื่นๆ อีกหรือไม่ ประชาชนมีความพึงพอใจในการทำงานของ อบต. มากน้อยเพียงใด การพัฒนาทางการเมืองของประชาชนในการรู้จักสิทธิและบทบาทหน้าที่ของตนเองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทางการเมืองว่าจะมีผลต่อการมีส่วนร่วมในระบอบการปกครองนี้มากน้อยเพียงใด

ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อประชาชนเป็นผู้ที่จะต้องได้รับการสนองตอบความต้องการผ่านช่องทางการบริหารงานพัฒนาชนบทของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีเพียงแต่การใช้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหารและผู้นำที่นิติบัญญัติในหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่องค์ประกอบของการกระจายอำนาจกำหนดไว้ ย่อมไม่เพียงพอกับความคาดหวังที่จะให้ประชาชนได้มีโอกาสในการปกครองตนเอง และได้รับการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมจากหน่วยงานปกครองท้องถิ่น เพราะหากปราศจากการตรวจสอบการบริหารงานพัฒนาของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน ประชาชนจะขาดโอกาสในการควบคุมการใช้อำนาจในการบริหารงานพัฒนาชนบท เปิดโอกาสให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดแผนงาน โครงการ โดยอิสระ ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษากระบวนการในการพัฒนาและจัดสรรกิจกรรมและโครงการของ อบต. ซึ่งเป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเงื่อนไขปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจคัดเลือกและกำหนดกิจกรรมและโครงการ ซึ่งผู้วิจัยคาดว่า ผลของการศึกษาจะสามารถชี้ให้เห็นว่า รูปแบบของการพัฒนาชนบทผ่านช่องทางขององค์การบริหารส่วนตำบล จะทำให้ผลของการพัฒนาชนบทมีความแตกต่างไปจากการพัฒนาชนบทในรูปแบบเดิมหรือไม่ องค์กรท้องถิ่นเองมีความพร้อมมากน้อยแค่ไหนในการทำหน้าที่ปกครองตนเองตามความคาดหวังของภาครัฐที่ปรับรูปแบบการปกครองตนเอง และกระจายอำนาจให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารการพัฒนาชนบท

### วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเหมาะสมของกิจกรรมและ โครงการที่องค์การบริหารส่วนตำบล ปงเตา อำเภอางว จังหวัดลำปาง ดำเนินการในรอบปีงบประมาณ 2541
2. เพื่อศึกษากระบวนการในการเสนอและคัดเลือกกิจกรรมและ โครงการขององค์การบริหารส่วนตำบลปงเตา อำเภอางว จังหวัดลำปาง ประจำปีงบประมาณ 2541

### ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวคิดของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลด้านการบริหารการพัฒนา ชนบทผ่านรูปแบบการกระจายอำนาจในการปกครองตนเอง
2. ทำให้ทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองผ่าน รูปแบบการปกครองท้องถิ่นโดยองค์กรท้องถิ่น ตลอดจนแนวคิดของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการบริหารการพัฒนาชนบท

### นิยามศัพท์เฉพาะ

ความเหมาะสมของกิจกรรมและโครงการ หมายถึง ความสัมพันธ์ของกิจกรรมและ โครงการซึ่งสนองตอบต่อปัญหาและสภาพพื้นที่ โดยเปรียบเทียบกับ ข้อมูล กชช. 2 ค และ ข้อมูล จปฐ. รวมทั้งสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน โดยดูจากความคิดเห็นของ ประชาชนที่มีต่อกิจกรรมและโครงการนั้นๆ

ข้อมูล กชช. 2 ค หมายถึง ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้านของหมู่บ้านต่าง ๆ ในตำบล ปงเตา อำเภอางว จังหวัดลำปาง

ข้อมูล จปฐ. หมายถึง ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐานระดับหมู่บ้านของหมู่บ้านต่าง ๆ ใน ตำบลปงเตา อำเภอางว จังหวัดลำปาง

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของตำบลปงเตา อำเภอางว จังหวัดลำปาง

กระบวนการในการเสนอและคัดเลือกกิจกรรมและโครงการ หมายถึง ขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินงาน วิธีการในการดำเนินงานแต่ละขั้น ความเป็นประชาธิปไตยและความโปร่ง ใสในการดำเนินการ ตลอดจนผลของการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน

## ขอบเขตในการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ ผู้วิจัยเลือกพื้นที่ในการวิจัยที่ตำบลปงเตา อำเภองาว จังหวัดลำปาง เนื่องจาก

1.1 องค์การบริหารส่วนตำบลปงเตา เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลระดับ 5 ซึ่งมีงบประมาณในการดำเนินงานค่อนข้างจำกัด ดังนั้น กระบวนการในการตัดสินใจคัดเลือกกิจกรรมและโครงการของ อบต. จะขึ้นอยู่กับปัจจัยและเงื่อนไขตามสภาพพื้นที่ซึ่งประชากรในเขตตำบลปงเตา มีทั้งชาวพื้นเมืองและชาวไทยภูเขา พื้นที่มีทั้งที่ราบและภูเขา ทำให้เป็นพื้นที่ที่น่าสนใจในการศึกษา

1.2 ปัจจุบัน ผู้วิจัยปฏิบัติงานอยู่ในเขตพื้นที่อำเภองาว จังหวัดลำปาง ทำให้มีเวลาในการศึกษาข้อมูลในพื้นที่มากกว่าการเลือกพื้นที่ในการทำวิจัยในเขตอื่น

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบของเนื้อหาที่จะศึกษาดังนี้

2.1 ความเหมาะสมของกิจกรรมและโครงการที่ อบต.ปงเตาดำเนินการในรอบปีงบประมาณ 2541

-ประเภทและจำนวนของกิจกรรมและโครงการของ อบต.ปงเตา ในรอบปีงบประมาณ 2541

-อัตราส่วนของกิจกรรมและโครงการของ อบต.แต่ละประเภทเทียบเป็นร้อยละกับงบประมาณประจำปี 2541

-ความสัมพันธ์ของจำนวนและประเภทของกิจกรรมและโครงการของ อบต.ปงเตากับประเภทของกิจกรรมและโครงการของ อบต. ที่กำหนดไว้ใน พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

2.2 กระบวนการในการเสนอและคัดเลือกกิจกรรมและโครงการของ อบต.ปงเตา

-ขั้นตอนและวิธีการในการเสนอและเลือกกิจกรรมและโครงการ

-หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกกิจกรรมและโครงการ

-ผู้คัดเลือกกิจกรรมและโครงการ

-ผลของการตัดสินใจเลือกกิจกรรมและโครงการ