

บทที่ 1

บทนำ

บทนี้จะเป็นการนำเสนอภาพรวมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการวิจัย วัตถุประสงค์ ขอบเขตและข้อจำกัดคำหลัก นิยามเชิงปฏิบัติการ ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย โดยรายละเอียดในแต่ละประเด็นจะขยายความเป็นลำดับต่อไป

ความสำคัญและที่มาของประเด็นปัญหาการวิจัย

สืบเนื่องจากปรัชญาการบริหารการพัฒนาประเทศที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งได้ดำเนินมาโดยตลอดอย่างเต็มรูปแบบ นับจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 4 แล้วได้ปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมด้านสังคมวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม หรือแม้กระทั่งการเน้นพื้นที่ทรัพยากรมนุษย์และความสำคัญของ "คน" ในแผนพัฒนาฉบับต่อ ๆ มา กระทั่งปัจจุบันนั้น เมื่อเผชิญกับกระแสผันทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำอย่างรวดเร็วช่วง 2 ปี ที่ผ่านมาทำให้เกิดปัญหาในประเทศหลาย ๆ ลักษณะ เช่น การตกงานอันเนื่องมาจากสถานประกอบการหยุดกิจการ กลุ่มคนจำนวนหนึ่งต้องเดินทางกลับภูมิลำเนาเดิมในชนบท งบประมาณภาครัฐที่เคยจัดสรรให้กับหน่วยงานต่างก็ลดน้อยลง การดำเนินงานต้องเน้นความประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้น ฯลฯ ด้วยสถานการณ์ที่เป็นปัญหาเช่นนี้ รัฐบาลจึงได้พยายามแสวงหาแนวทางและมาตรการเพื่อแก้ไขสภาพที่เกิดขึ้นดังกล่าว และแนวทางหนึ่งจากหลาย ๆ แนวทางที่นำมาใช้ก็คือ "การพึ่งตนเองของชุมชน" โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคชนบทภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

การจัดทำโครงการพัฒนาโดยยึดแนวทางพึ่งตนเองของชุมชนเพื่อสร้างฐานรากของประเทศ (grassroot approaches) ภายใต้เงื่อนไขและองค์ประกอบที่สำคัญก็คือ หลักของความพอเพียง (self-sufficiency) หลักความจำเป็นพื้นฐาน (basic needs) หลักการให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมชุมชน (cultural identity) และหลักของความยั่งยืน (sustainable development) (Luther, 1981:4-5, Preiswerk, 1980:11-15, 1981:83-88, Gultung, 1980:19, วราพร, 2534:51-59; พระเทพเวที, 1986:16-28) นั้น ภาครัฐโดยคณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ ได้เห็นชอบในหลักการโดยทุ่มเทงบประมาณนับแสนล้านลงในพื้นที่ลดลง 12 จังหวัด คือ นครนายก จันทบุรี อุบลราชธานี เลย เชียงราย พิชณุโลก เพชรบุรี นครศรีธรรมราช ยะลา พระนครศรีอยุธยา มหาสารคาม และนครสวรรค์ พร้อมทั้งจังหวัดอื่น ๆ ทั่วประเทศ (กรุงเทพธุรกิจ, 23 กุมภาพันธ์ 2542) จุดมุ่งหมายเพื่อบรรเทาปัญหาทางด้านสังคม ผลกระทบทางวิกฤติ

เศรษฐกิจและภัยแล้งโดยผ่านการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนภายใต้ความเชื่อว่าจะเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน

พื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ทำนองเดียวกับภาพรวมของประเทศ นั่นคือต้องประสบปัญหาจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจตกต่ำและได้รับการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากรัฐบาลในลักษณะและกระบวนการที่กล่าวแล้วข้างต้น เฉพาะอย่างยิ่งในภาคชนบทโดยมีองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานระดับพื้นที่เป้าหมายหลัก และถือเป็นพื้นที่ที่ตกลงในขณะจังหวัดอื่น ๆ ที่เหลืออีก 4 จังหวัด คือ นราธิวาส ปัตตานี สตูล และสงขลา ก็ต้องดำเนินการไปพร้อม ๆ กัน

จากประเด็นของปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้จะพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบหน่วยหนึ่งในระดับพื้นที่ในอันที่จัดวางแผนโครงการให้มีความสอดคล้องกับปรัชญาเชิงนโยบายระดับรัฐนั้น ถึงแม้ว่าจะได้ดำเนินการจัดทำและบริหารโครงการมาแล้วก็ตาม แต่มีข้อสังเกตจากข้อเท็จจริง (facts) ระดับพื้นที่หลาย ๆ แห่งพบว่า ยังเน้นโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructures) เป็นหลัก เช่น คู คลองส่งน้ำ เขื่อน ฝาย และถนน นอกจากนั้นกระบวนการจัดทำโครงการก็ยังไม่มีความชัดเจนในขั้นตอน จนกระทั่งนำมาสู่ความขัดแย้งในชุมชน เป็นต้น ดังนั้นการกำหนดแนวทางจัดทำโครงการที่เน้นความเข้มแข็ง ตลอดถึงการพึ่งตนเองของชุมชนจึงเป็นภาระที่ค่อนข้างยุ่งยากสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องเข้ามารับผิดชอบ ทั้งในเชิงเทคนิค/ขั้นตอนและลักษณะของโครงการอันจะนำไปสู่ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานในกิจกรรมดังกล่าวได้ในที่สุด ยกตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมก็คือ กรณีการจัดทำโครงการกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (กองทุนชุมชน) (SIF) ในระดับพื้นที่ ปรากฏว่าโครงการจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับการคัดเลือกผ่านธนาคารออมสินสาขาต่าง ๆ คือ ปัตตานี 7 โครงการ ยะลา 1 โครงการ นราธิวาส 1 โครงการ สตูล 1 โครงการ และสงขลา 10 โครงการ (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ : ปัตตานี, 2541) ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการและจำนวนโครงการที่เสนอ ซึ่งในส่วนนี้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ยังได้เข้ามามีบทบาทในการให้คำแนะนำการเขียนโครงการฯ ระยะเวลาที่ 1 (25 สิงหาคม - 30 พฤศจิกายน 2541) เพื่อลดปัญหาข้อจำกัดของกลุ่ม/ชุมชนที่ต้องการเสนอโครงการ ยิ่งไปกว่านั้นจากข่าวที่ปรากฏในโครงการเดียวกันนี้พบว่า

“กองทุนชุมชน” เปิดรับ 2 เดือน ยื่นเสนอโครงการพร้อมประกาศผลการอนุมัติรอบกันยายนถึงกลางเดือนธันวาคมนี้ คาดว่าอนุมัติรอบแรกไม่มากอย่างที่หวัง เพราะไม่เข้าหลักเกณฑ์.....” (สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม, อ่างในสำนักส่งเสริมและการศึกษาต่อเนื่อง มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2541)

หรือจากข้อมูลแหล่งอื่นในเรื่องเดียวกันคือ

.... จากรายงานล่าสุดจากกองทุนเพื่อสังคม (SIF) โครงการจากภาคใต้ยังไม่ผ่านการอนุมัติ สืบเนื่องมาจากปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหากิจกรรม โดยมักจะเป็นโครงการเน้นการก่อสร้างโดยไม่มีการเรียนรู้ ไม่มีการมีส่วนร่วมของชุมชน ปัญหาความไม่ชัดเจนในเรื่องผู้รับผลประโยชน์ เป็นโครงการที่ให้ผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ไม่กระจายไปสู่ชุมชนและสังคมโดยรวม...." (โพกัสรายสัปดาห์, 1-7 มีนาคม 2542)

ด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์และแนวคิดที่อ้างอิงข้างต้น ที่ได้แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดและความยุ่งยากขององค์กรระดับพื้นที่อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำโครงการที่มีลักษณะเป็นโครงการชุมชนและสังคมโดยรวมเพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเอง จึงนำมาสู่ข้อสรุปเพื่อศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคการวางแผนโครงการชุมชนพึ่งตนเองในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เฉพาะส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำโครงการระดับพื้นที่เพื่อจะได้ทราบถึงระดับปัญหาอุปสรรคและปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดประเด็นปัญหาการวางแผนโครงการอย่างเป็นระบบและนำไปสู่การกำหนดตัวแบบการวางแผนโครงการชุมชนเพื่อพึ่งตนเองสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนโครงการพัฒนาชุมชนพึ่งตนเอง
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อกระบวนการวางแผนโครงการชุมชนพึ่งตนเองสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล
3. เพื่อศึกษารูปแบบกระบวนการวางแผนโครงการชุมชนพึ่งตนเองสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล

คำหลัก

การวางแผนโครงการ

ชุมชนพึ่งตนเอง

องค์การบริหารส่วนตำบล

5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ หมายถึง ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสงขลา

ชุมชนพึ่งตนเอง มีความหมายครอบคลุมชุมชนเข้มแข็ง เศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่เน้นให้ความสำคัญกับชุมชน

การวางแผนโครงการ หมายถึง การจัดทำโครงการที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ การระบุโครงการ จัดทำโครงการ กำหนดรูปแบบโครงการและการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ

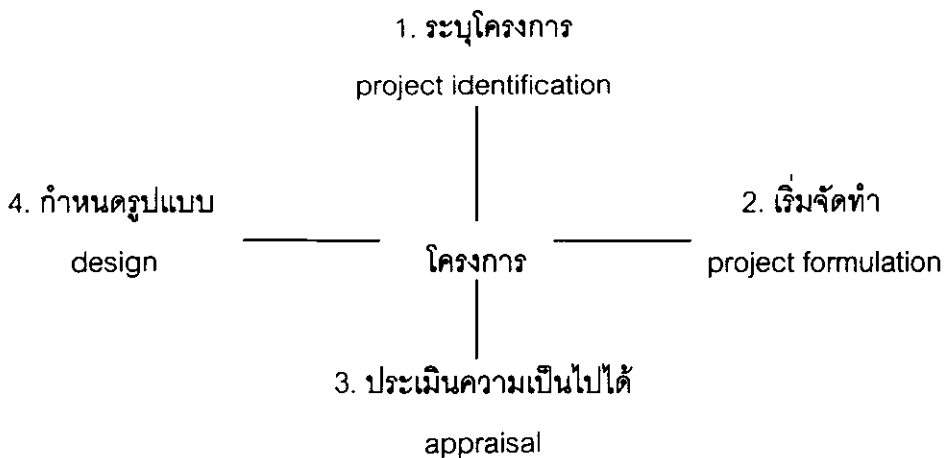
ขอบเขตและข้อจำกัด

ศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สตูล และสงขลา ภายใต้กระบวนการจัดทำแผนโครงการชุมชนพึ่งตนเอง โดยมีรูปแบบการศึกษาแบบสำรวจเป็นหลักแล้วเสริมด้วยการศึกษาเชิงคุณภาพคือ การสนทนากลุ่ม (focus group)

ในส่วนของเนื้อหาแนวคิดและปรากฏการณ์ จะกำหนดขอบเขตเฉพาะการวางแผนโครงการ (project planning) เท่านั้น นั่นก็คือจะพิจารณาองค์ประกอบการวางแผนโครงการหลัก ๆ (Gaynor and Evanson, 1992; Goodman and Love, 1980) คือ

- ความจำเป็นที่ต้องจัดทำโครงการ
- กลุ่มเป้าหมายโครงการ
- ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง
- ผลประโยชน์จากโครงการ
- กิจกรรมโครงการ
- ปัจจัยต่าง ๆ ที่ต้องนำมาใช้ในการดำเนินงานโครงการ
- การจัดเตรียมบริหารโครงการ (เวลา การจำแนกแบ่งงาน ขั้นตอนการทำงานงบประมาณ เทคนิค)
- สังคม วัฒนธรรมและผลประโยชน์

สรุปได้ดังนี้



พื้นที่ทำการ

องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบระดับปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนชุมชนพึ่งตนเองขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. ได้ทราบถึงปัจจัยหรือตัวกำหนดปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนชุมชนพึ่งตนเอง
3. ได้รูปแบบกระบวนการวางแผนโครงการชุมชนพึ่งตนเองและข้อเสนอแนะสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้
4. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมการปกครอง อำเภอ จังหวัด ตลอดจนศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้นำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดเป็นแนวทางและตัวแบบการวางแผนโครงการ ตลอดจนการบริหารโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้