

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) หรือ สวพส. ดำเนินงานพัฒนาพื้นที่สูงด้วยหลักการพัฒนาเชิงพื้นที่ ในการพัฒนาความมั่นคงด้านอาหาร การสร้างอาชีพและรายได้ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การอนุรักษ์ทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้ และความหลากหลายทางชีวภาพ บนพื้นที่สูง 1,530 กลุ่มบ้าน ประกอบด้วย โครงการพัฒนาพื้นที่สูงแบบโครงการหลวง 44 แห่ง 616 กลุ่มบ้าน และการดำเนินงานในลักษณะความร่วมมือด้านการถ่ายทอดความรู้ 914 กลุ่มบ้าน ครอบคลุมประชากร 797,456 คน ในพื้นที่ 18 จังหวัดที่ส่วนใหญ่อยู่ในภาคเหนือของประเทศ ในระยะแรก สวพส. มุ่งพัฒนาเกษตรกรผู้นำ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 32 ของกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด ให้สามารถปรับเปลี่ยนจากเกษตรเชิงเดี่ยวสู่เกษตรผสมผสาน จากเกษตรเพื่อยังชีพสู่การสร้างอาชีพ และรายได้ด้วยระบบเกษตรที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ขับเคลื่อนโดยนักส่งเสริมที่ประจำการอยู่ในพื้นที่ 8 จังหวัด การสนับสนุนด้านวิชาการจากนักวิจัยและนักพัฒนาส่วนกลาง ผลการศึกษาสถานะเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนบนพื้นที่สูงของ สวพส. ทุกๆ 5 ปี พบว่า เกษตรกรที่เข้าร่วมงานส่งเสริมอาชีพกับ สวพส. มีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อปีเพิ่มขึ้นจาก 31,126 บาท ในปี พ.ศ. 2547 เป็น 96,389 บาท ในปี พ.ศ. 2552 เป็น 199,570 บาท ในปี พ.ศ. 2557 และลดลงเล็กน้อยเป็น 193,037 บาท ในปี พ.ศ. 2562 หรือคิดเป็นรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อเดือนเท่ากับ 519 บาท 1,606 บาท 3,326 บาท และ 3,217 บาท ตามลำดับ แผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาพื้นที่สูงอย่างยั่งยืน ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2566-2570) กำหนดเป้าหมายให้มีการขยายผลสำเร็จและกระจายการพัฒนาให้ครอบคลุมชุมชนบนพื้นที่สูง 4,205 กลุ่มบ้าน แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่ม 1 ดำเนินงานแบบโครงการหลวง กลุ่ม 2 ดำเนินงานพัฒนาในบางกิจกรรมโดยความร่วมมือกับหน่วยงานและภาคเอกชน และกลุ่ม 3 กลุ่มบ้านเครือข่ายการเรียนรู้

การขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่สูงที่มีลักษณะภูมิสังคมและระดับการพัฒนาที่หลากหลาย ให้ครอบคลุมและทั่วถึง จำเป็นต้องบูรณาการความร่วมมือกับภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของระบบราชการ 4.0 ที่มุ่งเน้นให้ภาครัฐมีการทำงานแบบเปิดกว้างและเชื่อมโยงถึงกัน ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย โดยอาศัยปัจจัยหลักสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การสานพลังทุกภาคส่วน การสร้างนวัตกรรม และการปรับเข้าสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล ในปี พ.ศ. 2566 สวพส. ได้ลงนามความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งเป็นหน่วยให้บริการภาครัฐเชิงพื้นที่ประเภทเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 41 แห่ง ที่อยู่ในขอบเขตโครงการพัฒนาพื้นที่สูงแบบโครงการหลวง 27 แห่ง 6 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ตาก น่าน และเพชรบูรณ์ ดังนั้น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 การศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาพื้นที่สูงร่วมกับชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการถอดบทเรียนการบูรณาการความร่วมมือของ สวพส. กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการขับเคลื่อนกิจกรรมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมบนพื้นที่สูง การสร้างนวัตกรรม กระบวนการพัฒนาของภาครัฐระหว่าง สวพส. และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงปัจจัยและเงื่อนไขที่สนับสนุนการบูรณาการความร่วมมือ เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนารูปแบบ และกลไกการบูรณาการของ สวพส. กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาผลสำเร็จด้านนวัตกรรมกระบวนการและการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บูรณาการความร่วมมือกับสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง

1.2.2 เพื่อศึกษาโอกาสและข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบูรณาการความร่วมมือด้านการพัฒนาพื้นที่สูง

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตเชิงพื้นที่

ดำเนินการศึกษาในโครงการพัฒนาพื้นที่สูงแบบโครงการหลวง 9 แห่ง ได้แก่ ห้วยก้างปลา ป่าแป๋ ปางหินฝน แม่แฮหลวง ผีปันเหนือ สบเมย แม่สามแลบ ผาผึ้ง-ศรีคีรีรักษ์ และห้วยน้ำขาว ใน 5 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก และเพชรบูรณ์ ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างน้อย 13 แห่ง (เป็นพื้นที่ที่ สวพส. ได้ลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) กับ อปท. ประเภทเทศบาลและ อบต. และไม่ได้ลงนาม MOU) ดังนี้

1.3.2 ขอบเขตเชิงเนื้อหา

- 1) การศึกษากฎหมาย อำนาจหน้าที่ กระบวนการวางแผนงาน และการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ลักษณะ คือ เทศบาล และ อบต.
- 2) การศึกษาข้อมูลของ สวพส. และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ศึกษา
 - ข้อมูลของ สวพส. ประกอบด้วย ข้อมูลทั่วไป ปัญหาและแนวทางการพัฒนาหน่วยงานบูรณาการ
 - ข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ข้อมูลทั่วไป แผนพัฒนาท้องถิ่น ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2566 – 2570) ผลประเมินประสิทธิภาพของ อปท. (LPA) ผลประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA)
- 3) การศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีของการบูรณาการความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการพัฒนาพื้นที่สูง
 - ประเมินผลสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บูรณาการความร่วมมือกับ สวพส. 5 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการบริหารจัดการ ด้านบริหารงานบุคคลและกิจการสภา ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง ด้านการบริการสาธารณะ ด้านธรรมาภิบาล
 - วิเคราะห์ช่องว่างศักยภาพของเทศบาล และ อบต. ในการขับเคลื่อนงานพัฒนาพื้นที่สูงแบบบูรณาการ
 - จัดทำข้อเสนอแนะแนวปฏิบัติที่ดีของการบูรณาการความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการพัฒนาพื้นที่สูง