

เอกสารที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยและทฤษฎีที่ใช้วิเคราะห์

เอกสารที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย

เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยในครั้งหนึ่งซึ่งเป็นรายงานการวิจัย และบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับสภาตำบลในแง่มุมต่าง ๆ ในบทนี้จะกล่าวถึงสภาตำบลในแง่ที่เป็นองค์กรเพื่อการพัฒนาชนบท และในแง่ที่เป็นองค์กรพื้นฐานสำหรับการพัฒนาประชาธิปไตย โดยจะนำเอกสารที่เกี่ยวข้องบางฉบับมากล่าวไว้เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาวิจัยในบทต่อไปดังนี้

๑. สภาตำบลในแง่ที่เป็นองค์กรเพื่อการพัฒนาชนบท

๑.๑ สายทิพย์ สุกคี่พันธ์ ได้ทำการศึกษาเรื่อง "สภาตำบล : องค์กรชนบทเพื่อการพัฒนาชนบท" ได้กล่าวถึงประเด็นสำคัญ ๒ ประเด็น ประเด็นแรกเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการพัฒนา ที่ผ่านมามีการพัฒนาชนบทยังเป็นการพัฒนาแบบบริจาคนำเงินไป โดยหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีบทบาทสำคัญแต่เพียงด้านเดียว การมีส่วนร่วมของประชาชนยังอยู่ในขอบเขตจำกัด การพัฒนาชนบทยังเป็นการพัฒนาจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง องค์การปกครองท้องถิ่นถูกควบคุมจากส่วนกลางอย่างมาก การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นยังมีน้อยเกินไป ฉะนั้นจึงควรให้มีการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาชนบท ต้องประสานความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นกับแนวนโยบายส่วนรวมของประเทศให้เหมาะสม โดยเปลี่ยนองค์กรหลักในการพัฒนาชนบทระดับท้องถิ่น องค์กรหลักที่จะใช้ในการพัฒนาควรเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนในชนบท สภาตำบลน่าจะเป็นองค์กรหลักที่ทำได้ เพราะประชาชนจะมีโอกาสมีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็น และดำเนินงานได้อย่างเต็มที่ ประเด็นที่สองเกี่ยวกับขีดความสามารถของสภาตำบลในการบริหารงานพัฒนา การดำเนินงานตามหลักการวางแผนระดับตำบล กำหนดให้สภาตำบลทำหน้าที่ในระดับท้องถิ่นต่าง ๆ หลายขั้นตอน ได้แก่ การสำรวจข้อมูลทั่วไปและสภาพปัญหาของตำบลและหมู่บ้าน การอภิปรายปัญหาหารือร่วมกับพัฒนากรตำบล การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การคิด

โครงการที่จะแก้ปัญหาเหล่านั้น ตลอดจนการคัดเลือกจัดลำดับโครงการแยกเป็นรายปี แต่สำหรับในการวางแผนพัฒนาตำบลในทางปฏิบัตินั้น พบว่าการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ มักทำไปเพียงเพราะอำเภอและจังหวัดสั่งให้ทำ ยังไม่ได้คำนึงถึงการแก้ไขปัญหาที่ท้องถิ่นประสบ สภาพตำบลยังต้องพึ่งพาเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งพัฒนากรตำบล แผนพัฒนาตำบลสำเร็จลงได้โดยเป็นผลงานของพัฒนากรเกินกว่าครึ่ง ฉะนั้นจึงสมควรให้สภาตำบลมีบทบาทร่วมในการพัฒนาอย่างแท้จริง เพราะจะทำให้คณะกรรมการได้มีโอกาสฝึกฝน และลงมือปฏิบัติตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ หน่วยราชการที่จะจัดทำโครงการในพื้นที่ตำบลจะต้องประสานงานกับสภาตำบล หรือผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาตำบล และข้าราชการไม่ควรชิงเอาโครงการมาจัดทำเอง ควรเปิดโอกาสให้สภาตำบลได้ทำโครงการเพื่อแก้ปัญหาของตนเอง ระบบราชการเป็นเพียงตัวกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เป็นผู้สร้างบรรยากาศที่อำนวยความสะดวกพัฒนาเท่านั้น

๑.๒ โทวิทย พวงงาม และคณะ ๒ ได้เสนอรายงานผลการศึกษาเรื่อง "สภาตำบล องค์กรเพื่อการพัฒนาชนบท" โดยมีประเด็นของการศึกษา ๓ ประเด็น

ประเด็นแรก คือ การศึกษาเพื่อชี้ให้เห็นถึงบทบาทและความสำคัญของสภาตำบล

ประเด็นที่สอง มุ่งศึกษาปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากโครงสร้างหรือรูปแบบของสภาตำบล

ประเด็นที่สาม มุ่งกำหนดแนวทางปรับปรุงแก้ไขให้สภาตำบลเป็นองค์กรที่สามารถพัฒนาชนบทได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

ในประเด็นที่เกี่ยวกับบทบาทและความสำคัญของสภาตำบล คณะผู้ศึกษาเห็นว่า สภาตำบลมีบทบาทสำคัญทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ การพัฒนาด้านการส่งเสริมการผลิต และการตลาด การส่งเสริมอาชีพและพัฒนาอาชีพให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ในด้านสังคมสภาตำบลมีบทบาทครอบคลุมด้านการสาธารณสุข การศึกษา การพัฒนาสภาพแวดล้อมของชุมชนและการพัฒนาคน สำหรับบทบาทด้านการเมืองคณะผู้ศึกษาเห็นว่า สภาตำบลเป็นองค์กรที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น

เนื่องจากสภาตำบลเป็นองค์กรพื้นฐานที่ฝึกหัดให้ประชาชนได้มีโอกาสปกครอง บริหารงานด้วยตนเองตามแนวการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตามสภาตำบลก็ยังไม่สามารถแสดงบทบาทของตนได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะมีอุปสรรค ๓ ประการ คือ

ประการแรก ประสิทธิภาพของสภาตำบลยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ เนื่องจากขาดความรู้ ประสบการณ์ และขาดเทคนิคในการบริหารงาน ทั้งยังต้องรับฟังและถูกครอบงำโดยระบบราชการตลอดเวลา

ประการที่สอง ผู้นำท้องถิ่นหรือกรรมการสภาตำบลมักจะแสวงหาอิทธิพลใส่ตนเพื่อรับผลประโยชน์จากการพัฒนา หรือรักษาผลประโยชน์ให้แก่พรรคพวกของตน

ประการที่สาม บรรยากาศทางการเมือง การปกครอง ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาองค์กรสภาตำบลอีกทั้งระบบคาน้ำยวม และวัฒนธรรมบางประการ เป็นข้อจำกัดในการพัฒนาองค์กรสภาตำบลอีกด้วย

ในประเด็นที่เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของสภาตำบลที่มีต่อประสิทธิภาพการพัฒนาชนบท มีข้อควรพิจารณา ๔ ประเด็น คือ

ประเด็นแรก เกี่ยวกับโครงสร้างของสภาตำบล สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๖๖ นั้น คณะกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นตำแหน่งที่ไม่มีวาระ นอกจากจะลาออกหรือครบเกษียณอายุ เป็นการขัดต่อหลักการประชาธิปไตย ในแง่ที่เกี่ยวกับอำนาจของประชาชนในการควบคุมผู้ปกครอง โดยให้ประชาชนสามารถตัดสินใจว่าควรให้ผู้ปกครองดำเนินการต่อไปหรือไม่ ทุก ๆ ระยะเวลาหนึ่ง ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขให้กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน มีวาระการดำรงตำแหน่งไม่ให้นานเกิน เช่น ๕ - ๖ ปี และควรให้ประชาชนสภาตำบลนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

ประเด็นที่สอง เกี่ยวกับประสิทธิภาพของสภาตำบล คณะกรรมการสภาตำบลส่วนมากอยู่ในวัยกลางคน มีการศึกษาอยู่ในระดับที่ต่ำ ส่วนใหญ่ร้อยละ ๔๕ จบ ป.๔ ไม่มีความสนใจในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการ ความสนใจเกี่ยวกับกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ

มีน้อย และเพื่อให้มีการกระจายอำนาจในการพัฒนาชนบทถึงสภาตำบล จึงควรอย่างยิ่งที่กรรมการสภาตำบลจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาชนบท ในการนี้เห็นควรให้มีการฝึกอบรมให้ความรู้แก่สภาตำบล ให้เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว

ประเด็นที่สาม เกี่ยวกับการมีบทบาทร่วมในการพัฒนา ควรให้สภาตำบลเป็นศูนย์กลางการบริหารงานตำบล เพื่อให้มีโอกาสฝึกฝนและลงมือปฏิบัติตามโครงการต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

ประเด็นที่สี่ เกี่ยวกับการพัฒนาของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท ข้าราชการจะต้องมีจิตสำนึกที่ว่าการพัฒนาชนบทโดยหน่วยราชการฝ่ายเดียวจะไม่สำเร็จจะต้องเปิดโอกาสให้สภาตำบลได้ทดลองริเริ่มกำหนดเป้าหมาย และสภาพความต้องการเพื่อท้องถิ่นของตนเอง

อนึ่งเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางปรับปรุงแก้ไขให้สภาตำบลเป็นองค์กรที่สามารถพัฒนาชนบทได้อย่างมีประสิทธิภาพ คณะผู้ศึกษาได้เสนอแนวทางการพัฒนาสภาตำบลเป็น ๒ ระยะ ดังนี้ ในระยะสั้นให้จัดรูปแบบสภาตำบลตามรูปแบบเดิมไปก่อน กล่าวคือ มีสมาชิกสภาตำบลที่สังกัดกรรมการโดยการเลือกตั้งและกรรมการโดยตำแหน่ง สำหรับเลขานุการสภาตำบลควรได้รับการเปลี่ยนแปลงใหม่จากการเลือกตั้งจากประชาชน หรือควร เป็นพัฒนาการประจำตำบลซึ่งมีเวลาให้แก่สภาตำบลได้มากกว่า และกรณีที่มีที่ปรึกษาสภาตำบลในทก ๆ สาขา เพื่อคอยให้คำแนะนำช่วยเหลือแก่สภาตำบล ส่วนในระยะยาว หลังจากสภาตำบลได้เริ่มมีความเข้าใจนโยบายพัฒนาที่มากขึ้น มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นในระยะนี้ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างของสภาตำบลใหม่ โดยกำหนดให้กรรมการสภาตำบลมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งหมด กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ - ๖ ปี และนอกจากนี้ควรมีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสภาตำบล แยกงานของสภาตำบลออกจากงานปกครองท้องถิ่น และขยายอำนาจหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลในการพัฒนาชนบทให้มากขึ้นด้วย

๑.๓ กองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน^๓ กระทรวงมหาดไทย ได้ทำการวิจัยเรื่อง "การพัฒนาประสิทธิภาพของสภาตำบลในการพัฒนาชนบท" โดยมีวัตถุประสงค์

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานพัฒนาของสภาตำบลให้ดีขึ้น ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้
เกี่ยวกับโครงสร้างของสภาตำบล กรรมการสภาตำบลร้อยละ ๒๐ เห็นด้วย
กับการให้มีคณะผู้บริหารงานของสภาตำบลนอกเหนือจากมีคณะกรรมการสภาตำบลตามรูปแบบเดิม
ทั้งนี้โดยเห็นว่าจะทำให้การทำงานของสภาตำบลมีความคล่องตัวมากขึ้น เช่นเดียวกันคณะกรรมการ
พัฒนาอำเภอร้อยละ ๒๐ ก็มีความเห็นที่เห็นด้วยกับผู้บริหารงานสภาตำบลเพราะจะทำให้การบริหาร
งานสภาตำบลมีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ในเรื่ององค์ประกอบของกรรมการสภาตำบล
ครึ่งหนึ่งเห็นว่าองค์ประกอบเดิมเหมาะสมอยู่แล้ว ส่วนอีกครึ่งหนึ่งเห็นว่ากรรมการสภาตำบลควรมา
จากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งหมด และมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งแน่นอนเช่น ๔ ปี
หรือ ๖ ปี เป็นต้น

ในคำที่เกี่ยวกับบทบาทของกรรมการสภาตำบล กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่
ยังไม่เข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนดีพอ และกรรมการสภาตำบลผู้มีตำแหน่งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
มักจะสับสนระหว่างตำแหน่งกรรมการสภาตำบลกับตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และมักจะสับสนบทบาท
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการบริหารงานสภาตำบล สำหรับกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิมีบทบาทน้อย
ในการเสนอและพิจารณาโครงการ เช่นเดียวกับกรรมการพัฒนาหมู่บ้านที่มีบทบาทเกี่ยวกับการเสนอ
โครงการพัฒนาหมู่บ้านน้อย หรือไม่มีเลย เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น หรือผู้นำท้องถิ่นบางคนเท่านั้นที่มีบทบาท
มากที่สุด และในการเขียนรายละเอียดโครงการที่สภาตำบลอนุมัติแล้ว เพื่อเสนอต่อกรรมการพัฒนา
อำเภอ ส่วนใหญ่เลขานุการสภาตำบลเป็นผู้เขียน โครงการพัฒนาตำบลในแต่ละปี ส่วนใหญ่ก็ไม่ได้
เอามาจากแผนพัฒนาตำบล มักจะเป็นโครงการที่คิดกันขึ้นใหม่มีคดี

สำหรับเรื่องคุณภาพของกรรมการสภาตำบล จากการวิจัยพบว่า กรรมการ
สภาตำบลส่วนใหญ่จบเพียง ป.๔ ขาดความรู้ด้านการวางแผน และการจัดทำโครงการด้านต่าง
เกี่ยวกับเรื่องความต้องการการฝึกอบรม จากการศึกษาพบว่ากรรมการ
สภาตำบลมีความต้องการด้านการฝึกอบรม เน้นหนักในเรื่องบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล การเขียน
โครงการ การทำงานประมาณเบื้องต้น การทำบัญชี และการพัฒนาอาชีพ และพบว่าหน่วยงานที่ทำการ
ฝึกอบรมกรรมการสภาตำบล และกรรมการพัฒนาหมู่บ้านขาดการประสานงานกัน

ในด้านการทำงานเป็นกลุ่ม สภาตำบลยังไม่ได้ทำงานในลักษณะองค์กรที่เห็นีว
แน่น การบริหารงานของสภาตำบลมักจะถูกครอบงำจากผู้นำบางคน โดยเฉพาะ กำนัน และ
เลขานุการสภาตำบล กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีบทบาทน้อยมากในการบริหารงานของสภาตำบล

เกี่ยวกับตำแหน่งเลขานุการสภาตำบล จากการวิจัยพบว่ากรรมการสภาตำบล
ส่วนใหญ่เห็นว่าครูประชาบาลมีภารกิจด้านการสอนมากทำให้ไม่มีเวลามาช่วยงานให้กับสภาตำบลได้
อย่างเต็มที่ และเห็นว่าตำแหน่งเลขานุการสภาตำบลควรเป็นราษฎรที่มีความรู้ในตำบลที่ชาวบ้าน
เลือก หรือถ้ายังต้องเป็นข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่าควรให้พัฒนากร เป็นเลขานุการสภาตำบลแทน
เพราะเป็นผู้ที่ทำงานใกล้ชิดกับกรรมการสภาตำบลและราษฎรอยู่แล้ว

ในเรื่องรายได้ของสภาตำบล จากการศึกษาพบว่า รายรับประจำของ
สภาตำบล คือ ภาษีบำรุงท้องที่ แต่ส่วนแบ่งที่สภาตำบลได้รับส่วนใหญ่น้อย ไม่ค่อยได้รับประโยชน์
เท่าที่ควร เงินที่สภาตำบลได้นำทำโครงการ ส่วนใหญ่มาจากเงินตามนโยบายของรัฐ เช่น กสข
เป็นต้น ในปัจจุบันกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมป่าไม้ได้ริเริ่มให้สภาตำบลเป็นผู้ดูแล
รักษาสงวนป่า และอนุญาตให้เก็บผลประโยชน์ได้จำนวนหนึ่งด้วย

ในเรื่องสุดท้าย คณะผู้วิจัยได้ศึกษาเกี่ยวกับความรู้ และความสนใจของ
ประชาชนเกี่ยวกับสภาตำบล พบว่าในปัจจุบันประชาชนเริ่มมีความตื่นตัวให้ความสนใจสภาตำบลมาก
ขึ้น ส่วนใหญ่จะเริ่มรู้จักสภาตำบลตั้งแต่เมื่อมีโครงการ "เงินผัน" สมัยรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์
ปราโมช เมื่อปี ๒๕๑๔ และประชาชนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสภาตำบลมากขึ้น

๑.๔ ดร.จักรกฤษณ์ นรวิถีนุกูลการ ดร.แสง สงวนเรือง และ ดร.กระจำจ
พันธุมนาวิน ได้จัดทำรายงานการศึกษาเรื่อง "การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงาน
พัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาตำบล" ได้กล่าวถึงประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับสภาตำบล
ไว้ดังนี้

ในด้านภาระความต่องการที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นมีสภาตำบล
จำนวนไม่น้อยที่เสนอโครงการลัดชั้นตอน กล่าวคือไม่ได้นำเอาข้อมูลของราษฎรมาพิจารณาจัดทำ
โครงการด้วย โครงการบางโครงการเจ้าหน้าที่ทางการ เป็นผู้คิดผู้จัดทำ แล้วให้สภาตำบลเป็น

ผู้รับรอง โดยไม่มีการสอบถามประชาชน การประชุมเพื่อจัดทำโครงการส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับประชาชนสภาตำบล และเลขานุการสภาตำบล เพราะสมาชิกคนอื่น ๆ มักเกรงใจ หรือมีอะนั่นก็คิดการประกอบอาชีพมารวมประชุมไม่ได้ และสภาตำบลมักจะถูกหน่วยเหนือให้เสนอความต้องการขึ้นไปอยู่เป็นเนืองนิจ และการเสนอโครงการขึ้นไปนั้นส่วนมากมิได้รับการตอบสนอง หรือถ้าจะได้รับการตอบสนองปัญหาที่หมดไปแล้ว หรือบางครั้งกรรมการสภาตำบลค้างกลืนไปแล้วว่าตนได้เสนอโครงการไปอย่างไร จึงมักจะมีการสับสนเพราะไม่มีระบบการรวบรวมหลักฐานไว้

ในด้านการจัดทำแผนและโครงการพัฒนา สภาตำบลส่วนใหญ่มีขีดความสามารถจำกัด การจัดทำโครงการมักอาศัยช่างประจำหมู่บ้าน พัฒนาการ ปลัดอำเภอ และเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอคนอื่น ๆ และในบางครั้งถ้าเป็นโครงการใหญ่ ก็ต้องวิ่งเต้นเขาไปติดต่อกับส่วนเร่งรัดพัฒนาชนบทที่อยู่ในจังหวัด ความสำเร็จในการจัดทำโครงการจึงขึ้นอยู่กับความเต็มใจในการช่วยเหลือของข้าราชการเหล่านั้น ในการจัดทำโครงการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเครื่องเขียน และค่าวัสดุก็ไม่มี ยกเว้นโครงการสร้างงานในชนบทเท่านั้น จึงเป็นการระดมกรรมการสภาตำบล การเขียนรายละเอียดของโครงการก็ต้องอาศัยปลัดอำเภอ หรือพัฒนากร เป็นผู้เขียนให้ เวลาที่จะจัดเตรียมโครงการก็ไม่มากนัก โดยเฉพาะโครงการพิเศษของแต่ละรัฐบาล จึงทำให้คุณภาพของโครงการที่จัดทำขึ้นไม่ค่อยดี สภาตำบลบางแห่งก็ให้ความสนใจจัดทำโครงการ เพื่อขอความสนับสนุนทางการเงิน สภาตำบลบางแห่งก็ไม่สนใจทั้ง ๆ ที่มีความเดือดร้อน ซึ่งอาจเป็นเพราะขัดข้องในการติดต่อหรือเจ้าหน้าที่ที่จะช่วยเหลือไม่อยู่ อยู่ระหว่างโอนย้าย หรือผู้ที่ทำงานร่วมกันเกิดความขัดแย้งกันเอง และที่สำคัญคือไม่มีส่วนรับผิดชอบวางเฉย หรือเอือมระอาทอดเลยต่อการจัดทำโครงการ โดยเฉพาะพวกที่ประสมการณ์คหังอยู่เป็นเนืองนิจ

ในด้านการบริหารงานการเงิน สภาตำบลมีหน้าที่ในการที่จะทำฎีกาขอเบิกเงินจากจังหวัดไปจ่ายค่าแรง หรือค่าวัสดุที่จัดซื้อมาทำตามโครงการต่าง ๆ ที่ทางผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบหมายให้สภาตำบลเป็นผู้ดำเนินการนอกจากนี้ในกรณีโครงการสร้างงานในชนบทและโครงการพัฒนาชนบทระดับหมู่บ้าน กำนันจะมีหน้าที่ยืมเงินไปจ่ายเป็นค่าแรงงานเป็นงวด ๆ ไป การปฏิบัติงานดังกล่าวต้องเป็นไปตามระเบียบ ซึ่งกำนันจะต้องทำการศึกษา กำนันส่วนหนึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับการ

ปฏิบัติตามระเบียบที่ตนเองเข้าใจได้ไม่ตลอด หรือเงื่อนไขของระเบียบนั้นไม่สะดวกแก่การปฏิบัติ
ของตน

ในด้านกรทำเนิงานตามโครงการ มี ๒ วิธี คือ จัดทำเอง และจ้างเอกชน
เข้ามารับเหมำทำ ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาตำบลมีข้อขัดข้องดังนี้คือ ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานและ
คุมงานตามโครงการพัฒนาชนบท ตามระเบียบการมีได้อนุมัติให้ตั้งเป็นค่าใช้จ่ายโครงการสภา
ตำบลจึงต้องเสียสละเอง ในกรณีของจ้างขางท้องถิ่นกรมการสภาตำบลไม่สันทัดและไม่มีเวลาศึกษา
ระเบียบอย่างเพียงพอ ทำให้งานผิดพลาดหรือล่าช้า ในที่สุดปลัดอำเภอซึ่งเป็นพี่เลี้ยงต้องเข้าไปทำ
หน้าที่แทน ความพร้อมด้านแรงงาน เครื่องไม้เครื่องมือ และดินฟ้าอากาศของแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกัน
กัน เมื่อต้องการทำงานในช่วงที่ถึงเวลานี้ไม่มีจึงไม่สามารถทำงานได้ และต้องยกเลิกโครงการไป
เพราะเหตุนี้มาก การจัดทำฎีกาขอเบิกจ่ายเงินบางครั้งก็ล่าช้า ทำให้ประชาชนได้รับ **ความร้งช้า**

ในด้านโครงสร้าง การจัดรูปโครงสร้างปัจจุบันยังอยู่ในสภาพไม่เหมาะสม
ยังไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล และยังไม่มีความเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย จุดอ่อนของสภา
ตำบลอยู่ที่การเลือกตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิยังไม่ได้คนที่เหมาะสม เลขานุการสภาตำบลส่วนใหญ่
ไม่สามารถสละเวลามาทำงานได้อย่างจริงจัง ที่ปรึกษาเป็นคนที่ของฝ่ายปกครอง จึงเป็นที่หวาด
ระแวงในหมู่หน่วยงานอื่น ที่จะต้องตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายปกครองอีกชั้นหนึ่ง

๑.๕ ดร. ทัศนีย์ นาคะตะ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "กลยุทธ์และมาตรการ
ในการพัฒนาการเมืองการบริหารไทย ในทศวรรษ ๑๙๘๐" เฉพาะการแก้ปัญหาทางการเมือง
การบริหาร ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท ผู้วิจัยได้
กล่าวถึงเหตุผล ที่จะต้องดำเนินการควยเหตุผล ๖ ประการ ดังนี้

ประการแรก เป็นรากฐานของการพัฒนาทางการเมืองที่จะนำไปสู่ความ
สำเร็จในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ประการที่สอง เป็นการให้โอกาสและสร้างความสามารถในการปกครอง
ตนเองให้กับประชาชนในท้องถิ่น

ประการที่สาม ช่วยให้ประชาชนมีโอกาสในการพัฒนาตนเอง และมีความสามารถในการพึ่งตนเองขึ้นมา ทำให้นโยบายในการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมของรัฐบาล มีโอกาสสำเร็จมากขึ้น

ประการที่สี่ เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ประชาชนในท้องถิ่นย่อมสามารถทำให้บริการสาธารณะมีลักษณะ เป็นการสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่น ได้ดีกว่าและรวดเร็วกว่า

ประการที่ห้า การปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันขั้นพื้นฐานสำหรับการเรียนรู้ เกี่ยวกับการเมืองการปกครองของประเทศด้วยการลงมือปฏิบัติ

ประการที่หก เป็นการวางจุดอำนาจของระบบราชการ ซึ่งมีอิทธิพลครอบงำการกระทำหน้าที่ของระบบการเมืองไทยตลอดมา

เพื่อให้การกระจายอำนาจ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางดังนี้ ส่งเสริมให้สภาตำบลเป็นสถาบันหลักของการพัฒนาระบบประชาธิปไตย และเป็นสถาบันพื้นฐานสำหรับส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท จะต้องปรับปรุงโครงสร้างการปกครองตนเองให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาชนบท ทำให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นขึ้นมาให้ได้ โดยงานตัวแทนคือ สมาชิกสภาตำบล และจะต้องปรับปรุงให้สภาตำบลมีลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ขึ้น โดยมุ่งเน้นให้มีการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นคือ

ประการแรก ให้มีโครงสร้างของสภาตำบลเป็นไปตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๒๒ และจะต้องยกฐานะของสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคลด้วย

ประการที่สอง ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับเดียวกัน ให้มีการปรับปรุงให้สภาตำบลมีรายได้แน่นอนยิ่งขึ้น แต่ก็ยังไม่พอกับการพัฒนาท้องถิ่น รัฐบาลจะต้องให้เงินอุดหนุนตามโครงการพัฒนาชนบทอีกต่อไป จนกว่าจะสามารถเก็บภาษีอากรต่าง ๆ จนพึ่งตนเองได้

ประการที่สาม จะต้องส่งเสริมให้พนักงานประจำมีความรู้ทางวิชาการขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับงานของสภาตำบล โดยจัดคนจากท้องถิ่นเข้ารับการฝึกอบรม

ประการที่สี่ จะต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทของอำเภอ และจังหวัดดังนี้ คือ วางแผนอย่างกว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นของตำบลให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับอำเภอ จังหวัด และระดับชาติ ประสานแผนการพัฒนาของตำบลต่าง ๆ พัฒนาโครงการที่เกินกว่ากำลังคน และงบประมาณของตำบล ให้คำแนะนำปรึกษาทางวิชาการ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งต้องใช้งบประมาณพิเศษ เป็นต้น

ตามแนวทางดังกล่าว ผู้วิจัยได้เสนอมาตรการทั่ว ๆ ไปไว้ดังนี้

๑. ประกาศเป็นนโยบายแห่งรัฐ ยกฐานะของสภาตำบลให้เป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล
๒. แปรสภาพสภาตำบลให้เป็นรูปแบบการปกครองตนเองอย่างแท้จริง
๓. ท้องถิ่นใดสภาตำบลได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคลท้องถิ่นนั้นก็ปลอดจากความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมื่อทุกตำบล สภาตำบลได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคลหมดแล้วก็จะต้องยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด
๔. ส่งเสริมความเป็นผู้นำของประธานสภาตำบล
๕. จะต้องมีการประชาสัมพันธ์เรื่องการพัฒนาสภาตำบล เลือกสภาตำบล

ตัวอย่างไว้เป็นที่งาน

๖. จะต้องมีการผลักดันเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการโดยตำแหน่งของสภาตำบล ด้วยการกำหนดให้มีวาระ และมีการเลือกตำแหน่งเหล่านี้ทุก ๆ ๕ ปี
๗. จะต้องเมืองครยอยู่ในระดับหมู่บ้านให้เป็นรากฐานรองรับการพัฒนาของสภาตำบล ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน และคณะกรรมการกลางหมู่บ้านอาสาสมัคร และป้องกันตนเอง เป็นต้น
๘. จะต้องมีการส่งเสริมให้ประชาชนในระดับหมู่บ้าน เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความต้องการของตนว่าจะพัฒนาอะไรตามลำดับก่อนหลัง และมีส่วนร่วมในการแบ่งงานกันรับผิดชอบในโครงการพัฒนาต่าง ๆ

JS ๑๕๓.๐๕๙๓
Y153.3 ๖๑๖๖๖-๑.๓
A8
๑๒๖๗๕
๒๕๒๙

24.13.82550



- ๒๕ - 84212

๒. สภาตำบลในแง่ที่เป็นองค์กรพัฒนาสำหรับประชาชนไทย

๒.๑ จำลอง ชูเกลี้ยง ๒ ได้ทำการศึกษาเรื่อง "สภาตำบล : โรงเรียนฝึกสอนประชาชนไทยขั้นพื้นฐาน" พอสืบประเด็นที่สำคัญได้ดังนี้

"สภาตำบล" เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขั้นพื้นฐานที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และมีความรับผิดชอบในการพัฒนาความเจริญของท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นรากฐานสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

คณะกรรมการสภาตำบลประกอบด้วย กำนันท้องถิ่นเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง มีกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ ๑ คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือก และมีเลขานุการสภาตำบลคนหนึ่ง ซึ่งแต่งตั้งจากครูประจำตำบลในตำบลนั้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีที่ปรึกษาคนหนึ่งแต่งตั้งจากปลัดอำเภอ หรือพัฒนาการท้องถิ่น

สภาตำบลก่อรูปมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๘ แต่ยังมีจุดอ่อนหลายประการ
ประการแรก หน่วยงานของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เห็นว่าสภาตำบลคือ เครื่องมือหรือหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น การดำเนินงานของส่วนราชการอื่น ๆ จึงกระทำการ "กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน" ไม่ได้ให้ความสำคัญและไขประโยชน์จากสภาตำบลเลย
ประการที่สอง สภาตำบลส่วนใหญ่ยังไม่ที่ทำการ เป็นของตนเอง ทำให้ไม่มีศูนย์รวมทางการบริหารที่แน่นอนชัดเจน

ประการที่สาม รายได้ของสภาตำบลมีจำกัด ส่วนใหญ่ได้มาจากภาษีบำรุงท้องที่แบบหักสิ้น รายได้ประเภทอื่น ๆ เช่น รายได้จากภาษีโรงเรียน และสิ่งปลูกสร้าง เงินอาคารพาณิชย์ และเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน มีน้อยมากหรือแทบไม่มีเลย เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ก็ไม่แน่นอน จึงทำให้สภาตำบลไม่มีโอกาสดำเนินโครงการต่าง ๆ มากนัก จะเรียนรู้อะไรให้แก่ประชาชนไทยให้แตกฉานคงจะไม่ได้ จึงควรจัดหารายได้ให้สภาตำบล ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของการให้หน่วยงานทุกกระทรวงทบวงกรมมีโครงการและงบประมาณที่จะลงในพื้นที่ตำบล ให้

สภาตำบลรับผิดชอบในการดำเนินงาน หรือพิจารณาให้สภาตำบลแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในตำบล เช่น จากการทำป่าไม้ เหมืองแร่ กรวดหิน และหินทราย ตลอดจนผลประโยชน์จากที่ดินสาธารณะ เป็นต้น

ประการที่สี่ สภาตำบลมีหน้าที่ปรึกษาเพียงคนเดียว ได้แก่ ปลัดอำเภอ หรือ พัฒนาการ ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญจำกัด ยกเว้นจะทำหน้าที่ให้สมบูรณ์ได้ ควรแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากทุกกระทรวงทบวงกรมเป็นที่ปรึกษาในรูปของ "คณะกรรมการ"

ประการที่ห้า การทำงานของคณะกรรมการสภาตำบลไม่ได้รับ เงินค่าตอบแทน และสวัสดิการแต่อย่างใดทั้งสิ้น ควรสร้างแรงจูงใจให้กรรมการโดยการจ่ายเบี้ยประชุมให้แก่คณะกรรมการทุกครั้งที่มีการประชุม และควรพิจารณาสิทธิพิเศษในด้านสวัสดิการให้แก่คณะกรรมการสภาตำบล เช่นเดียวกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งสิทธิในการรับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และเหรียญตราต่าง ๆ ด้วย

ประการที่หก ส่วนกลางควรจะมีบทบาทในการส่งเสริมสภาตำบลอย่างจริงจัง ควรส่งเสริมให้สภาตำบลเป็น "หน่วยงานสากล" เป็นที่รองรับงานของทุกกระทรวงทบวงกรม เพื่อให้เป็นแกนกลางในการพัฒนาและรักษาชาติอย่างแท้จริง

การส่งเสริมสนับสนุนให้สภาตำบลมีบทบาทในการทำงานอย่างแท้จริง จะทำให้สภาตำบลเป็นโรงเรียนฝึกสอนประชาธิปไตยในชนบทได้

๒.๒ พีรพล ไตรทศวิทย์^๑ ได้ทำการศึกษาเรื่อง "สภาตำบลกับการวางแผนพัฒนาอำเภอ" สรุปประเด็นที่สำคัญได้ดังนี้

ในประเด็นเกี่ยวกับสภาตำบลกับประชาธิปไตย สภาตำบลเป็นผลิตภัณฑ์หนึ่งของรัฐบาล ซึ่งต้องการจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง เช่นเดียวกับประเทศประชาธิปไตย ตะวันตก ประชาธิปไตยคือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ประชาธิปไตยจะเพียงพอประชาชนจะต้องมีรากฐานเกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยอย่าง รากฐานที่สำคัญ ๆ ได้แก่

๑. ความรู้ความเข้าใจของประชาชนในคำว่า "ประชาธิปไตย"
๒. การมีค่านิยม ทัศนคติ และนิสัย ซึ่งเอื้ออำนวยต่อการปกครองแบบ

ประชาธิปไตย เช่น ความรับผิดชอบ การยึดถือระบบคุณธรรม ความซื่อตรง(จรรยาบรรณ) เป็นต้น

๓. การยอมรับกฎเกณฑ์บางอย่างร่วมกัน ซึ่งอาจจะเป็นกฎเกณฑ์ที่เขียนขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร หรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้

ในประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ(ท้องถิ่น) กับการพัฒนาประชาธิปไตย การพัฒนาประเทศและการพัฒนาประชาธิปไตย จะต้องกระทำพร้อม ๆ กัน ทั้งนี้เพราะการพัฒนาประเทศซึ่งจะพัฒนาคนให้มีความรู้ ค่านิยม และทัศนคติที่เหมาะสม ซึ่งจะเป็นการปูพื้นฐานของประชาธิปไตยด้วยตนเอง กระบวนการสร้างค่านิยมใหม่ขึ้นมาั้นไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ชาวบ้านโดยตรง เพราะไม่สามารถทำให้พ้นจากกฎจักรแห่งความยากจนที่ระดมอยู่ได้ ฉะนั้นจึงต้องหาตัวกระตุ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ชาวบ้านโดยกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น และกระบวนการกระตุ้นจะต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่องไม่ขาดตอนโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานของสภาตำบลจะสามารถสนองหลักเกณฑ์ทั้ง ๓ ได้หรือไม่ อาจพิจารณาได้จากปัญหาประการสำคัญ ๆ ที่สภาตำบลประสบอยู่ ในการสร้างความเข้าใจและปลูกฝังค่านิยมใหม่ สภาตำบลประสบกับปัญหาหลายประการ เช่น คณะกรรมการสภาตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนเอง และของสภาตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เข้าใจบทบาทของตนเองในฐานะของกรรมการสภาตำบล และใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ความคุมการบริหารงานของสภาตำบล ประชาชนไม่สนใจ ไม่ร่วมมือและไม่เห็นความสำคัญของสภาตำบล การฝึกอบรมยังไม่สามารถทำให้กรรมการสภาตำบลทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการฝึกปฏิบัติสั้น และคณะกรรมการไม่มีโอกาสปฏิบัติอย่างจริงจังมากนัก ในด้านการให้ความสนับสนุนในการกระตุ้นนั้น สภาตำบลก็ประสบกับปัญหาหลายประการ เช่นกัน ได้แก่ ไม่มีการประสานงานในระดับกระทรวง ทบวง กรม ด้านการวางแผนฝึกอบรมงบประมาณ เนื่องจากขาดวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกัน กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ยังไม่ได้ใช้สภาตำบลให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาทุกด้านอย่างจริงจัง มักตั้งหน่วยงานของตนเองไปดำเนินการในตำบลหมู่บ้านเอง เจ้าหน้าที่ระดับอำเภอและตำบลหมู่บ้านที่เกี่ยวข้องกับสภาตำบลและเลขาธิการคณะกรรมการสภาตำบลการดำเนินงานของสภาตำบล โดยเป็นผู้ดำเนินการในกิจการของสภาตำบลเสียเอง การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่

สภาตำบลไม่มีหลักเกณฑ์ในลักษณะแบบเดียวกันและไม่ต่อเนื่อง และงบประมาณที่ได้รับตามกฎหมาย และจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีน้อยไม่เหมาะสมกับหน้าที่และไม่ได้รับงบประมาณจากหน่วยงานอื่นที่ดำเนินการในท้องที่ของสภาตำบล ฉะนั้นวิธีแก้ปัญหาที่ง่ายที่สุดก็คือ การปรับระบบสนับสนุน ในระดับที่ใกล้ชิดกับสภาตำบลที่สุด นั่นก็คือระดับอำเภอ และจังหวัด นั่นเอง

ในประเด็นเกี่ยวกับสภาตำบลกับแผนพัฒนาอำเภอ ปัญหาสำคัญในระบบสนับสนุนของสภาตำบลก็คือ การให้ส่วนราชการต่าง ๆ ใช้สภาตำบลในการพัฒนาตำบล เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการ เกียงกันทำและการแย่งกันทำในระดับอำเภอควรให้มีการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอขึ้น แผนจะมีหน้าที่ช่วยผสมผสานแผนงาน และโครงการของทุกหน่วยงานในอำเภอให้มีความสอดคล้องกัน ในการแก้ปัญหา โดยยึดเอาปัญหาและความต้องการของประชาชน ซึ่งแสดงผ่านองค์กรระดับหมู่บ้านและตำบลในรูปต่าง ๆ แล้วสภาตำบลก็จะทำหน้าที่กลั่นกรองปัญหา และจัดลำดับความสำคัญของปัญหาอีกครั้งหนึ่ง ในขั้นสุดท้ายก็จะเป็นหน้าที่ของระบบสนับสนุน อันได้แก่ คณะกรรมการแผนพัฒนาอำเภออันประกอบด้วยนายอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอ ตลอดจนเอกชนภายนอก จัดทำแผนงานและโครงการที่เป็นไปได้ให้สอดคล้องกับความต้องการในระดับต่างอีกต่อหนึ่ง

๒.๓ โกวิทย์ พวงงาม ได้ทำการศึกษาเรื่อง "การพัฒนาองค์กรของประชาชนเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย ตามแนวความคิดของหลักการพัฒนาชุมชน" ซึ่งสรุปแนวความคิดที่สำคัญได้ดังนี้

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๕ (๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) ได้ให้ความสำคัญกับองค์กรประชาชนเพื่อมีส่วนร่วมในการพัฒนา และต้องการให้องค์กรประชาชนได้กำหนดปัญหาและความต้องการพื้นฐานของประชาชนเอง และให้มีส่วนในการวางแผนการปฏิบัติงานในทุกขั้นตอน อันจะเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประชาธิปไตยเพื่อให้สามารถปกครองตนเองได้ต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการศึกษาก็เพื่อให้ทราบว่า การพัฒนาองค์กรของประชาชน เป็นการกระทำพื้นฐานและมีบทบาทในการพัฒนาประชาธิปไตย มีส่วนเสริมสร้างประสิทธิภาพในการกำหนดความต้องการและสามารถวางแผนสนองปัญหาและความต้องการของประชาชน และเพื่อให้

ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาองค์กรของประชาชนต่อการพัฒนาประชาธิปไตยตามแนวความคิดของหลักการพัฒนาชุมชน

กลุ่มหรือองค์กรของประชาชนในชนบทที่มีภารกิจกระทำกิจกรรมของกลุ่มต่อชุมชนที่เห็นชัดเจน ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กพม.) คณะกรรมการสภาตำบล (กสท.) คณะกรรมการพัฒนาเด็ก องค์กรสตรีและกลุ่มสตรี กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มศูนย์เยาวชนตำบล กลุ่มยุวเกษตรกร และสมาชิกศูนย์เยาวชนสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นต้น

กลุ่มหรือองค์กร เหล่านี้จะมีส่วนช่วยในการพัฒนาประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะกลุ่มหรือองค์กร เหล่านี้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการดำเนินโครงการ การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ของหลักการพัฒนาชุมชนที่จะนำประชาชนให้บังเกิดมีความศรัทธาในตัวเอง (Self - reliance) ความเชื่อมั่นในตัวเอง (Self - confidence) และความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Sense of - belonging) ในการดำเนินการตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในชุมชน ซึ่งจะนำไปสู่ความสามารถและประสิทธิภาพในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยของประชาชน

สำหรับปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาองค์กรของประชาชนที่สำคัญได้แก่ ส่วนที่เกี่ยวกับผู้นำทางการเมือง และบรรยากาศทางการเมือง กล่าวคือผู้นำทางการเมืองตามโครงสร้างของสภาตำบลยังไม่ส่งเสริมบทบาทการพัฒนาประชาธิปไตยนัก กรรมการโดยตำแหน่ง เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังไม่มีวาระในการดำรงตำแหน่ง ในด้านบรรยากาศทางการเมืองของประเทศระบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยก็ไม่ต่อเนื่องมีการปฏิวัติรัฐประหารบ่อยครั้ง สภาตำบลมีการเปลี่ยนแปลงตามสภาพการเมืองของผู้นำหลายครั้ง ในส่วนที่เกี่ยวกับกลไกของระบบราชการกลุ่ม หรือองค์กรของประชาชนถูกกำหนดบทบาท และสร้างขึ้นโดยขบวนการของทางราชการ จึงเกิดความรู้สึกว่ากลุ่ม หรือองค์กร เหล่านั้นเป็นของราชการ และถูกครอบงำโดยข้าราชการ ถูกสั่งการมากกว่าการชี้แนะ ทั้งในด้านความคิดและการตัดสินใจ และโครงการส่วนใหญ่ถูกกำหนดโดยเจ้าหน้าที่เสียเป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้นการพัฒนาองค์กรให้เป็นไปตามแนวคิด หลักการประชาธิปไตยจึงต้องพยายามให้องค์กรของประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนา ในส่วนที่เกี่ยวกับ

โครงสร้างและระบบสังคม ระบบอุปถัมภ์และระบบอาวุโส เป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งกลุ่ม นอกจากนี้คนไทยยังไม่เคยชินกับระบบการทำงานแบบกลุ่มที่เป็นทางการ มีค่านิยมในระบบอุปถัมภ์และความไม่เป็นปัจเจกบุคคล ในส่วนที่เกี่ยวกับตัวประชาชน ประชาชนในตำบลหมู่บ้านเคยชินที่จะอยู่กันอย่างไม่มีพิธีรีตอง การเข้ามาปรับรูปแบบตามระบียบของทางราชการจึงเป็นต่อพฤติกรรมของชนในชุมชน และในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐเกี่ยวกับเรื่องกลุ่ม หรือองค์กรประชาชนยังมีนโยบายไม่ชัดเจน แต่ละหน่วยงานมีการรวมกลุ่มและจัดตั้งองค์กรไปคนละทิศคนละทาง

สุดท้ายผู้เขียนได้เสนอแนวทางการพัฒนาองค์กรประชาชนเป็น ๒ แนวทาง กล่าวคือ แนวทางในระยะสั้น รัฐควรกำหนดความควรมีองค์กรอะไรบางอย่างในหมู่บ้าน และให้ยึดถือองค์กรของชาวบ้านจริง ๆ ไม่ใช่เป็นองค์กรของหน่วยงาน ที่สำคัญรัฐควรมีหลักสูตรในระดับโรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย สำหรับเรียนรู้เรื่ององค์กรของประชาชน สำหรับแนวทางในระยะยาว นโยบายผู้นำทางการเมืองต้องชัดเจน มีเป้าหมายที่จะกระจายอำนาจให้ประชาชนในองค์กรระดับสภาตำบล และมีการแก้ไข พ.ร.บ. ปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนาประชาธิปไตย มอบอำนาจวิธีการจัดงบประมาณให้แก่องค์กรประชาชน และเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนและมหาวิทยาลัยได้เข้ามามีส่วนร่วมกับทางราชการ มีการติดตามประเมินผล และศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาองค์กรให้กว้างขวาง

ทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์

ในการวิเคราะห์ถึงลักษณะทางเศรษฐกิจ และสังคมของสมาชิกสภาตำบล^๑ โครงสร้างหน้าที่ บทบาทและพฤติกรรมตลอดจนทัศนคติของสมาชิกสภาตำบล จะวิเคราะห์เน้นหนักในประเด็นที่เกี่ยวกับประชาธิปไตย โดยพิจารณาทั้ง ๓ ด้าน ได้แก่ หลักการ วิธีการ และวิถีชีวิตอันเป็นประชาธิปไตย

๑. หลักการประชาธิปไตย ไคแก^{๑๐}

- ๑.๑ การมีศรัทธาในความสามารถ ในสติปัญญาของมนุษย์
- ๑.๒ ความเชื่อในความ เป็นอิสระและ เสรีภาพของมนุษย์

- ๑.๓ การยอมรับในความเท่าเทียมกันของมนุษย์ ตามกฎหมายและทางการ เมือง
- ๑.๔ อำนาจสูงสุดในการปกครองอยู่ที่ประชาชน
- ๑.๕ อำนาจอันชอบธรรมในการปกครองของรัฐบาลเกิดจากความยินยอมของประชาชน
- ๑.๖ ประชาชนมีสิทธิในการคัดค้านและล้มล้างรัฐบาลได้

๒. วิถีการประชาธิปไตย

- ๒.๑ การประชุมปรึกษาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกันก่อนแล้วจึงหาข้อยุติ
- ๒.๒ การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล
- ๒.๓ การให้ความคุ้มครองทางกฎหมายและสิทธิทางการเมืองโดยเท่าเทียมกัน
- ๒.๔ การใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อถ่วงดุลย์และตรวจสอบซึ่งกันและกัน
- ๒.๕ การให้สิทธิในการเลือกตั้งทั่วไปทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
- ๒.๖ การคัดค้านนโยบายและการปฏิบัติงานของรัฐบาลได้

๓. วิถีชีวิตประชาธิปไตย ๑๑

- ๓.๑ ความมีเหตุผลหรือการกระทำอย่างมีเหตุผล
- ๓.๒ การยึดหลักสันติวิธีและการประนีประนอม
- ๓.๓ การเคารพกฎหมายและการมีระเบียบวินัย
- ๓.๔ การมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม

เชิงอรรถ

^๑สาวยทิพย์ สุกจิตพันธ์, "สภาตำบล : องค์กรชนบทเพื่อการพัฒนาชนบท"
วารสารรัฐศาสตร์ ๒๕๒๕, หน้า ๑๒๖ - ๑๔๖.

^๒โกวิท พวงงาม และ คนอื่น ๆ, "สภาตำบล องค์กรเพื่อการพัฒนาชนบท"
วารสารสังคมศาสตร์ วิทยาลัยครูเพชรบุรี ๒๕๒๖, หน้า ๔๐ - ๕๑.

^๓กระทรวงมหาดไทย, กรมพัฒนาชุมชน, กองวิจัยและประเมินผล, การพัฒนา
ประสิทธิภาพของสภาตำบลในการพัฒนาชนบท (เอกสารโรเนียว รายงานการวิจัย, ๒๕๒๕),
หน้า ๑ - ๔๖.

^๔จักรกฤษณ์ นรินทรkungการ, แสง สุวงวนเรือง และ กระจ่าง พันธมนาวิน,
การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาตำบล
(คณะอนุกรรมการวางแผนกระจายอำนาจการพัฒนาบริหารสู่ท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๒๔), หน้า ๙ - ๓๐.

^๕ทินพันธ์ นาคะตะ, "กลยุทธ์และมาตรการในการพัฒนาการเมืองการบริหารไทย"
ประเทศไทยในทศวรรษ ๑๙๘๐ : กลยุทธ์และมาตรการในการพัฒนา, รวบรวมโดย
สมศักดิ์ ฐุโธ และ คนอื่น ๆ, (เพชรต้นการพิมพ์, ๒๕๒๖), หน้า ๑๓๓ - ๑๓๔.

^๖จำลอง ฐุเกลี้ยง, "สภาตำบล : โรงเรียนฝึกสอนประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน"
เทศาภิบาล (สิงหาคม ๒๕๒๓), หน้า ๔๓๕ - ๔๔๓.

^๗พิรพล ไทรทศาวิทย์, สภาตำบลกับการวางแผนพัฒนาอำเภอ (กรุงเทพฯ,
วิทยาลัยการปกครอง, ๒๕๒๓), หน้า ๑๕๕ - ๒๐๘.

^๘โกวิท พวงงาม, "การพัฒนาองค์กรของประชาชนเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย
ตามแนวความคิดของหลักการพัฒนาชุมชน" วารสารพัฒนาชุมชน ๒๓.๕ ๒๕๒๖, ๒๔ - ๓๘.

^๙สมุญฉีกสภาตำบลในพื้นที่คณะผู้วิจัยหมายถึง คณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งประกอบด้วย
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และ ผู้ทรงคุณวุฒิประจำหมู่บ้าน นอกจากนี้ยังรวมถึง
ที่ปรึกษา และ เลขานุการสภาตำบลด้วย

^{๑๐}จรรยา สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย : เม็กซิโก) และ
หลักการวิเคราะห์การเมืองแบบใหม่ (กรุงเทพฯ ไทยวัฒนาพานิช ๒๕๑๙) หน้า ๖ - ๒๓.

^{๑๑}วิสุทธิ์ โพธิแท่น, ประชาธิปไตย แนวความคิดและตัวแบบประเทศ ประชาธิปไตย
ในอุดมคติ (กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๒๔) หน้า ๑๖๖ - ๑๗๖.