



บทที่ 5

ผลการศึกษา

ความนำ

การศึกษาในบทนี้ จะเป็นการศึกษาและวิเคราะห์ถึงบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล และเจ้าหน้าที่ของ 4 กระทรวงหลัก ที่รับผิดชอบต่อการจัดทำแผนพัฒนาชนบท ศึกษากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล เพื่อจะได้ทราบถึงขั้นตอนและวิธีการจัดทำแผนพัฒนาตำบลที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของกรรมการสภาตำบลในการพิจารณาคัดเลือกโครงการ รวมทั้งความพึงพอใจและประโยชน์ของแผนพัฒนาตำบลในส่วนที่เกี่ยวกับแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก การคัดเลือกสภาตำบลที่ศึกษาโดยพิจารณาจากทุกระดับชั้นของอำเภอ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีระดับชั้นอำเภอตั้งแต่ชั้นที่ 1 ถึงชั้นที่ 5 ผู้เขียนได้ทำการจับสลากอำเภอละหนึ่งตำบล และถือว่าเป็นตัวแทนระดับชั้นของอำเภอ สำหรับสภาตำบลที่ทำการศึกษา ได้แก่

1. อำเภอพระนครศรีอยุธยา
2. อำเภอเสนา
3. อำเภอบางปะหัน
4. อำเภอบางบาล
5. อำเภอบ้านแพรก

การเลือกพื้นที่เหล่านี้ เพื่อจะได้นำผลการศึกษาไปใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นของการศึกษา "บทบาทของสภาตำบล" ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก

ลักษณะของสภาตำบลที่ศึกษา

ก่อนที่ผู้เขียนจะดำเนินการเก็บข้อมูล ผู้เขียนได้ไปร่วมสังเกตการประชุมสภาตำบลบางสภาตำบลที่ศึกษา และได้ติดตามพูดคุยกับปลัดอำเภอ และพัฒนาการที่รับผิดชอบ

สภาตำบลนั้น ๆ เพื่อจะได้ทราบถึงลักษณะทั่วไปของสภาตำบล ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้
คือ

จากการสังเกตของผู้เขียน เห็นว่า การทำงานของสภาตำบลส่วนใหญ่
ยังมีการจัดวางรูปการดำเนินงานไม่ดีพอ กล่าวคือ ไม่มีการทำงานเป็นกลุ่ม และไม่มีการ
แบ่งงานกันทำ ทั้ง ๆ ที่ภาระหน้าที่ของสภาตำบลในปัจจุบันมีอย่างมากมาย เป็นภาระกิจที่
รัฐบาลมอบให้สภาตำบลรับผิดชอบและมีความยุ่งยากซับซ้อนต่อการปฏิบัติมาก แต่ในขณะที่สภา
ตำบลเองมิได้มีการพัฒนาตัวเองให้ทันกับภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

นอกจากนี้ ผู้เขียนพบว่า กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ ยังขาดความเป็นตัวของ
ตัวเองอย่างมาก กล่าวคือ มักจะมีความเห็นที่คล้อยตาม กำนัน ปลัดอำเภอ และพัฒนาการ
มากกว่าการที่จะแสดงออกถึงความคิดเห็นของตนเอง ด้วยการยอมรับ การชี้แนะ และเสนอ
แนะของผู้นำท้องถิ่นและข้าราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ยังมีค่านิยมใน
ด้านการยึดตัวบุคคลและเห็นแก่หน้ากันในการทำงานของสภาตำบล ดังนั้น จึงทำให้
การพิจารณาและเสนอโครงการต่าง ๆ มักจะเป็นไปตามความต้องการของกำนัน ปลัดอำเภอ
และพัฒนาการอีกด้วย

เมื่อพิจารณาในแง่นี้ อาจจะมีมองได้ว่า สภาตำบลมี "เอกภาพ" ในการทำงาน
แต่ความมีเอกภาพดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า เป็นความ "ซงักงัน" เพราะทำให้สภาตำบล
ไม่รู้จักโต และไม่มีการพัฒนาเพื่อก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมในการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง
เป้าหมายของการจัดตั้งสภาตำบลก็เพื่อกระจายอำนาจการปกครอง ให้แก่ส่วนภูมิภาคและ
ท้องถิ่นมากขึ้น เมื่อสภาตำบลเป็นผลผลิตสิ่งหนึ่งของรัฐบาล ซึ่งต้องการจะเห็นการเข้ามามีส่วน
ร่วมของประชาชนในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น กระบวนการสร้างประชา
ธิปไตยจะอาศัยลำพัง เพียงแต่เจตนารมณ์ของรัฐบาล เท่านั้น ยังไม่เพียงพอหากแต่จะต้องมี
วิธีการปฏิบัติแบบประชาธิปไตยด้วย เพื่อปลูกฝังค่านิยมและทัศนคติต่อการปกครองแบบประชา
ธิปไตย เช่น ความรับผิดชอบ การยึดถือระบบคุณธรรม เป็นต้น ซึ่งการปลูกฝังค่านิยม และ
ทัศนคติดังกล่าวให้แก่สภาตำบลหรือท้องถิ่น จะต้องกระทำกันอย่างจริงจัง แม้ว่าการปลูกฝัง
ค่านิยมดังกล่าวเพื่อให้ชนบทยอมรับ เป็นสิ่งยากลำบากก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากชาวชนบทยังขาด
ความรู้ความเข้าใจ สิ่งที่ถูกคือนั่นเอง

สำหรับความสามัคคีและความพร้อมเพียงในการประชุมของกรรมการสภาตำบล จากการสังเกตของผู้เขียนเห็นว่า บางสภาตำบลคณะกรรมการสภาตำบลให้ความร่วมมือในการมาประชุมอย่างดี และมีความพร้อมเพียงในการประชุม นอกจากนี้ ยังสามารถดำเนินการประชุมอย่างมีความเป็นระเบียบและรวดเร็ว เนื่องจากมีการเตรียมพร้อมอย่างดี ในขณะที่บางสภาตำบลไม่มีลักษณะดังกล่าวและก่อให้เกิดความล่าช้าในการประชุมอีกด้วย ผลที่ได้จากการสังเกตลักษณะของสภาตำบลดังกล่าวข้างต้น พอที่จะทำให้เรามีความเข้าใจและเห็นภาพของสภาตำบลอย่างคร่าว ๆ ได้บ้าง

แผนพัฒนาตำบลแนวใหม่ หรือตามระบบการบริหารการพัฒนา

แผนพัฒนาตำบล ก็คือ เอกสารที่ระบุงานพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของระบบ เศรษฐกิจและสังคมของตำบลหนึ่ง ๆ ตลอดจนวิธีการเจริญเติบโตของระบบดังกล่าว เพื่อให้การเจริญเติบโตนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนา รวมทั้งเป้าหมายที่กำหนดไว้ และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาตำบล พ.ศ. 2526 แผนพัฒนาตำบล หมายถึง แผนพัฒนาตำบล 5 ปี และแผนพัฒนาตำบลประจำปี กล่าวคือ

แผนพัฒนาตำบล 5 ปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของตำบล ซึ่งสภาตำบลได้ร่วมพิจารณาด้วย คปค. จัดทำขึ้นเพื่อขจัดปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดยกำหนดแนวทางพัฒนาด้านต่าง ๆ ของตำบล ให้สอดคล้องกับนโยบายและแนวทางการพัฒนาอำเภอและกำหนดระยะเวลา 5 ปี ตามระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาตำบลประจำปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของตำบล อันมีลักษณะเป็นแนวทางและรายการประสานแผนงานและโครงการของอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และดำเนินงานของประชาชนในท้องที่ที่ตำบลได้จัดทำขึ้น สำหรับงบประมาณแต่ละปี เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบล (หากพิจารณาจากความหมายดังกล่าวแล้ว แผนพัฒนาตำบลในปัจจุบันก็หมายถึง แผนประสานงานและโครงการที่โครงการจะทำได้ในแต่ละปี โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้คิดไว้แล้ว เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนในจังหวัดมากกว่าที่จะหมายถึงการวิเคราะห์ปัญหาและเสนอทางแก้ไขในรูปของโครงการหรือแผนจากตำบลเอง นอกจากนี้ แผนพัฒนาตำบลประจำปีมีลักษณะครอบคลุมถึงแผนพัฒนา

ตำบล 5 ปี แผนพัฒนาอำเภอประจำปี และเค้าโครงแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีด้วย)

ในการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ได้เน้นให้จังหวัดและอำเภอยึดเอาความต้องการของประชาชนตามที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาตำบล 5 ปี (พ.ศ.2525 - 2529) เป็นหลักในการจัดทำแผนโดยให้อำเภอพิจารณาจากแผนพัฒนาตำบล และจังหวัดพิจารณาจากแผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบลจึงเป็นแผนหลักในการกำหนดขอบเขตความต้องการของประชาชน และโดยที่การจัดทำแผนพัฒนาตำบลแนวใหม่หรือตามระบบการบริหารการพัฒนาชนบทได้เปลี่ยนแปลงขอบข่ายจากที่เคยมีแผนทุกสาขาพัฒนา มาเป็นการวางแผนเฉพาะเพื่อพัฒนาชนบท ซึ่งประกอบไปด้วย แผนงานและโครงการของ 4 กระทรวงหลัก อันได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษา กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงมหาดไทย (รวมทั้งโครงการตามนโยบายของรัฐบาล คือ การพัฒนาแหล่งน้ำ การพัฒนาเพื่อความมั่นคง การสร้างงานในชนบท (กสช.) และการพัฒนาชนบทยากจน) ดังนั้น ในเอกสารแผนพัฒนาตำบลของแต่ละตำบลจะมีโครงการพัฒนาเฉพาะในหมวดของ 4 กระทรวงหลัก และหมวดงานตามนโยบายของรัฐบาล และในขณะเดียวกัน โครงการต่าง ๆ ที่อำเภอและจังหวัดรับจากตำบลมาพิจารณาก็จะต้องเป็นโครงการที่มีแหล่งที่มาจากงบประมาณของ 4 กระทรวง รวมทั้งโครงการตามนโยบายของรัฐบาล จึงจะบรรจุไว้ในแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัดได้

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการวางแผนพัฒนาตำบลแนวใหม่ จะเห็นว่าการจัดทำแผนพัฒนาตำบลแนวใหม่นี้ จะมีลักษณะการวางแผนจาก ล่างขึ้นบน (bottom-up) และจากบนลงล่าง (top-down) ด้วย กล่าวคือ สภาตำบลจะเป็นผู้คัดเลือกหรือพิจารณาโครงการของ 4 กระทรวงหลัก แล้วเสนอโครงการให้อำเภอในขณะที่ 4 กระทรวงหลัก จะเป็นผู้กำหนดกรอบนโยบายให้สภาตำบลเอง

นอกจากนี้ ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลแนวใหม่นี้ ยังได้มีการเน้นและเปลี่ยนแปลงวิธีการวางแผนสมบูรณ์แบบ มาเป็นการวางแผนแบบผสมผสาน ระหว่างแผนงาน/โครงการต่าง ๆ และการประสานระดับพื้นที่ปฏิบัติการ

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดลักษณะ ขั้นตอนในการดำเนินงานของแผนพัฒนาตำบลไว้ ดังนี้คือ

1. การค้นหาปัญหาและความต้องการของประชาชน
2. การตัดสินใจและการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา :
3. การจัดทำร่างแผนและการให้การสนับสนุน
4. การพิจารณาแผนพัฒนาตำบลในระดับอำเภอ
5. การพิจารณาแผนพัฒนาตำบลในระดับจังหวัด
6. แจ้งผลการพิจารณาแผนให้ทราบตามลำดับ

ขั้นตอนการดำเนินงานของแผนพัฒนาตำบล ในขั้นตอนที่ 1 และ 2 นับว่าเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะชี้ว่าจะมีโครงการใดถูกเสนอขึ้นมาบ้าง เพราะเป็นการค้นหาปัญหาความต้องการและเลือกโครงการเพื่อแก้ปัญหา ที่ยอมรับแล้วว่าเป็นปัญหาความต้องการโดยพัฒนากรประจำตำบล เป็นผู้ ไปสัมภาษณ์ กลุ่มผู้นำของหมู่บ้าน เพื่อหาความต้องการมาเสนอ นายอำเภอ เพื่อสั่งการให้หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอพิจารณาเสนอแนะการแก้ปัญหา แล้วนำผลการสำรวจรวมทั้งแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ที่ระดับอำเภอเสนอแนะ นำเสนอต่อกรรมการสภาตำบลเพื่ออภิปรายแล้วคัดเลือกโครงการพร้อมทั้งจัดอันดับความสำคัญของปัญหา

ขั้นตอนที่ 3 เป็นการอภิปรายในรายละเอียดของวิธีการดำเนินโครงการในแต่ละโครงการที่ผ่านเข้ามาตามขั้นตอนที่ 1 และ 2 และเป็นการแยกโครงการว่า ควรจัดโครงการใดไว้ในปีใด ตลอดระยะเวลา 5 ปี ของแผนแล้วกรอกส่งแบบต่าง ๆ ให้เป็นระเบียบ

ขั้นตอนที่ 4 เป็นการพิจารณาความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลและจัดการประสานแผนของตำบล พิจารณาความเป็นไปได้โดยคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) ขั้นตอนต่อไปจึงเป็นการเสนอให้ กพจ.พิจารณาให้ความเห็นชอบ ส่วนขั้นตอนสุดท้ายก็เป็นการแจ้งผลการพิจารณาจากระดับจังหวัดลงไปจนถึงระดับกรรมการสภาตำบล (กสต.) และหมู่บ้าน แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) สามารถแก้ไขปรับปรุงรายละเอียดของโครงการและประสานโครงการของแต่ละตำบล เข้าด้วยกันได้

นอกจากนี้ การขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขแผนพัฒนาตำบลตามระบบการบริหารการพัฒนาชนบท (กชช.) ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสภาตำบล โดยความช่วยเหลือของคณะทำงาน

สนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือปรับแผนเพื่อกำหนดโครงการที่จะดำเนินการในแต่ละปีให้สอดคล้องกับกรอบนโยบายของ 4 กระทรวงหลักได้ ทั้งนี้ เพราะแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ได้มีการจัดทำขึ้นก่อนที่จะให้มีการกำหนดกรอบนโยบายในการพัฒนาของ 4 กระทรวงหลัก จึงจำเป็นที่จะต้องให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือปรับแผน โครงการ ได้เพื่อให้การวางแผนพัฒนาตำบลสอดคล้องกับนโยบายในการบริหารการพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก

ลักษณะและเค้าโครงการของแผนพัฒนาตำบลประจำปี ได้กำหนดไว้ 2 ส่วน
ได้แก่

ส่วนที่ 1 ปัญหาและความต้องการประจำปีของตำบล

ส่วนที่ 2 บัญชีโครงการตามแผนพัฒนาตำบลประจำปีแสดงแผนงาน/โครงการพัฒนาประจำปี โดยแยกกลุ่มตามแหล่งที่มาของงบประมาณ ดังนี้

กลุ่มที่ 1 งบประมาณตามนโยบายของรัฐบาล

1. นโยบายพัฒนาเพื่อความมั่นคง
2. นโยบายการพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนในชนบท
3. นโยบายการพัฒนาแหล่งน้ำ
4. นโยบายการพัฒนาเพื่อการสร้างงานในชนบท (กสข.)

กลุ่มที่ 2 งบประมาณเพื่อการพัฒนาต่อเนื่อง 4 กระทรวงหลัก

1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
2. กระทรวงมหาดไทย
3. กระทรวงศึกษาธิการ
4. กระทรวงสาธารณสุข

ผลการศึกษาและการวิเคราะห์

ผลการศึกษาและการวิเคราะห์ที่มหาทสภาคำบลกับแผนพัฒนาตำบลของ 4 กระทรวงหลัก นี้ ผู้เขียนได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในสนามที่ได้จากการสัมภาษณ์กรรมการสภาตำบล (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) และเจ้าหน้าที่ของ 4 กระทรวงหลักในระดับตำบล ที่ได้ประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลแล้วโดยจะได้นำเสนอผลการศึกษาในลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

1. บทบาทและหน้าที่ของสภาตำบล
 - 1.1 ความรู้ความเข้าใจบทบาท หน้าที่ของกรรมการสภาตำบล
 - 1.2 บทบาทของสภาตำบลกับการพิจารณาแผนพัฒนาตำบล ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก
 - 1.3 ความรู้เกี่ยวกับขั้นตอน และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของ 4 กระทรวงหลัก
 - 1.3.1 วิธีการในการค้นหาปัญหาและความต้องการของประชาชน
 - 1.3.2 การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ
 - 1.3.3 การประสานแผนพัฒนาตำบลของ 4 กระทรวงหลัก
 - 1.4 ประโยชน์ของแผนพัฒนาตำบล
 - 1.5 บทบาทของกรรมการสภาตำบลในการวางแผนพัฒนาตำบลของ 4 กระทรวงหลัก
2. บทบาทของเจ้าหน้าที่ 4 กระทรวงหลัก (คปต.) กับการจัดทำแผนพัฒนาตำบล
3. บัณฑิตที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดโครงการของสภาตำบล
4. ความพึงพอใจการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของกรรมการสภาตำบล ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก
5. ความต้องการของสภาตำบลกับความต้องการของ 4 กระทรวงหลัก ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล

1. บทบาทและหน้าที่สภาตำบล

1.1 ความรู้ความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของกรรมการสภาตำบล

อาจกล่าวได้ว่า สภาตำบลมิได้มีลักษณะ เป็นหน่วยงานที่อำนวยความสะดวกในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเฉพาะ กล่าวคือ สภาตำบลนอกจากจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานของตำบลเองแล้ว สภาตำบลยังมีลักษณะ เป็นหน่วยงานช่วยเหลือในด้านการบริหารงานทั่ว ๆ ไปอีกด้วย กล่าวคือ ตำบลไม่มีฝ่ายบริหารที่แยกออกไปต่างหาก มีแต่กรรมการสภาตำบล เท่านั้นที่ทำหน้าที่รับผิดชอบ

ฉะนั้น ความชัดเจนในหน้าที่จะเป็น เครื่องช่วยอย่างสำคัญในการทำหน้าที่ของ กรรมการสภาตำบลเอง โดยหลักแล้วหากกรรมการสภาตำบลได้ตระหนักในความรับผิดชอบ ตามขอบเขตภาระหน้าที่แล้ว ย่อมจะสามารถปฏิบัติงานร่วมกันไปสู่จุดหมายของสภาตำบลเองได้อย่างมีประสิทธิภาพในการศึกษาเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของสภา ตำบลในการพัฒนาชนบทนั้น ได้ทำการสัมภาษณ์สอบถามผู้ดำรงตำแหน่งในกรรมการสภาตำบล ซึ่งได้แก่ กำนัน และผู้ใหญ่ ในแต่ละสภาตำบล โดยขอให้ระบุถึงหน้าที่ของกรรมการสภาตำบล จากสถิติข้อมูลที่เกิดขึ้นจาก 5 ตำบล (40 คน) ปรากฏว่ามีข้อที่น่า สังเกตและสนใจอย่างยิ่ง ว่า บรรดาผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการสภาตำบล ไม่สามารถจะระบุหน้าที่ของสภาตำบลได้ อย่างถูกต้อง ดังจะเห็นได้จากคำตอบที่กรรมการสภาตำบลระบุว่า เป็นหน้าที่ของสภาตำบล ไว้ดังนี้ คือ

หน้าที่ของสภาตำบลในทัศนะของกรรมการสภาตำบล

(กรรมการสภาตำบล 5 ตำบล จำนวน 40 คน)

หน้าที่	ร้อยละ
1. เสนอความต้องการของประชาชน	20
2. ดำเนินการตามที่อำเภอมอบหมาย	17.5
3. ควบคุมโครงการที่ได้รับอนุมัติ	7.5
4. ร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ	7.5
5. เป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนกับราชการ	10
6. ดำเนินการตามมติสภาตำบล	2.5
7. อื่น ๆ	35
รวม	100

จะเห็นได้ว่าความไม่ชัดเจน ในภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในตัวของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภาตำบลมีอยู่อย่างมาก แยกต่างไปจากแนวทางที่ได้กำหนดไว้ เพื่อให้สภาตำบล เป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาค อีกทั้งต้องการให้สภาตำบลมีลักษณะคล้ายสภาท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย ในการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

สำหรับ เหตุผลที่ทำให้กรรมการสภาตำบลมองบทบาทของสภาตำบลในลักษณะดังกล่าว อาจจะสืบเนื่องมาจากสาเหตุที่ว่าผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภาตำบลไม่ได้ทำหน้าที่ของสภาตำบลตามที่ควรจะเป็น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าไม่ใช่สิ่งผิดปกติก่ออย่างใด ทั้งนี้ก็เพราะว่านับตั้งแต่รัฐบาลได้ดำเนินการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานสภาตำบลมาตั้งแต่ พ.ศ.2499 จนถึงปัจจุบัน สภาตำบลมิได้ทำหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงในอันที่จะพัฒนาพลเมือง ตามระบอบประชาธิปไตย (พพ.)

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การมองบทบาทสภาตำบล ของผู้มีดำรงตำแหน่งกรรมการสภาตำบลไม่ชัดเจน ประกอบกับก่อนหน้าที่จะมีโครงการเงินผัน และระเบียบการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ.2524 บทบาทของสภาตำบลยังไม่เห็นเด่นชัด

จะเห็นได้ว่าการเน้นบทบาทสภาตำบลในการพัฒนาตำบล จะเป็นการสอนให้สภาตำบล รู้จักทำโครงการเพื่อสนองของงบประมาณ ซึ่งเห็นได้อย่างเด่นชัดในกรณีการจัดทำโครงการสร้างงานในชนบท (กชส.) ด้วยนี้ จึงทำให้สภาตำบลเห็นความสำคัญของการเสนอโครงการ เขียนโครงการ ประชุมสภาตำบล เพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลสำรวจปัญหา รับทราบความต้องการของประชาชน ทำหน้าที่รวบรวมโครงการ และทำโครงการทำแผนเสียมากกว่า

ข้อสรุปสถิติข้อมูลดังกล่าวข้างต้นนี้ ความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ของสภาตำบล ในทัศนะของกรรมการสภาตำบล ก็คือ การจัดทำโครงการต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของรัฐบาล การที่กรรมการสภาตำบลมีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ อาจจะเนื่องจากกว่า ในระยะ 2 - 3 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้มีการเน้นถึงนโยบายในการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ โดยเฉพาะในการวางแผนพัฒนาในระดับต่าง ๆ ซึ่งในระดับตำบลก็ได้มีการเน้นในการวางแผนพัฒนาตำบลแนวใหม่และยัง

ได้มีการกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาตำบล พ.ศ. 2526 ขึ้น โดยได้กำหนดให้กรรมการสภาตำบลมีบทบาทหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล และในขณะที่ยังมีบทบาทอื่น เช่น ในด้านการเมืองการปกครอง มิได้มีการกล่าวถึง หรือวางระเบียบไว้อย่างชัดเจน หากแต่เป็นการวางหลักเกณฑ์ไว้อย่างกว้าง ๆ เช่น มีหน้าที่ในการส่งเสริมการปกครองประชาธิปไตย แต่หากไม่มีการวางระเบียบวิธีปฏิบัติไว้แต่อย่างใด

นอกจากนี้ การจัดให้มีการฝึกอบรมกรรมการสภาตำบล ให้เข้าใจในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล เป็นการเน้นให้สภาตำบลเห็นว่า ทางราชการได้ให้ความสนใจต่อการวางแผนพัฒนาตำบลของสภาตำบลอย่างมาก จึงทำให้สภาตำบลเห็นความสำคัญในบทบาทหน้าที่ของตนในการจัดทำแผนงานโครงการ เท่านั้นก็เป็นได้

1.2 บทบาทของสภาตำบลกับการพิจารณาแผนพัฒนาตำบลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก

สภาตำบลในฐานะเป็นองค์กรหลักที่จะต้องพิจารณาคำเนินการจัดทำแผนพัฒนาตำบล เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทที่ควรจะเป็นจากการสัมพันธกรรมการสภาตำบล พบว่าในการประชุมสภาตำบล เพื่อพิจารณาโครงการหากถ้าเป็นการพิจารณาโครงการพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก มีหนึ่งก็จะมีประมาณครั้งเดียว อย่างมากก็ 2 ครั้ง จะเห็นได้ว่า สภาตำบลมีบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาชนบทน้อยมาก และเนื้อหาในการประชุมกรรมการสภาตำบล กล่าวได้ว่าจะเป็น เรื่องของการพิจารณากันแต่ในเรื่องของบรรดาค่าสิ่งและระเบียบของการวางแผนพัฒนา โดยจะคำนึงถึงว่าทางราชการจะให้ทำอะไรบ้าง งบประมาณตำบลของตนจะได้รับการจัดสรรมาหรือไม่ในปีนี้ และเมื่อพิจารณาแล้ว บทบาทดังกล่าวของสภาตำบลก็เป็นบทบาทที่เป็นไปตามระเบียบวิธีการของทางราชการเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้ คือ

1.2.2 บทบาทในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ หน้าที่ซึ่งจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง

- การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ โครงการใดควรจะได้ดำเนินการก่อนหลังอย่างไร หรือกล่าวถึกนัยหนึ่งให้สภาตำบลจัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่จะแก้ไขก่อนหลังตามลำดับ

- คำเนิการขอเปลี่ยนแปลงโครงการ

ทั้งนี้ เนื่องจากกว่าโครงการดังกล่าวอาจมีปัญหา เกิดขึ้นได้ ดังเช่น ตำบลในอำเภอเสนา

มีการขอเปลี่ยนแปลงโครงการทั้งนี้ เพราะยังไม่สามารถตกลงขอที่ดินของราษฎรเพื่อตัดทำถนนได้ สภาพตำบลก็ไม่สามารถจะดำเนินโครงการได้ เนื่องจากโครงการมีปัญหา ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามขั้นเสนอของโครงการ จึงจำเป็นต้องขอเปลี่ยนแปลงโครงการ

จากการศึกษามหาบทของสภาตำบล กับการพิจารณาแผนพัฒนาตำบลในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก ปรากฏว่าร้อยละ 64 ตอบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับระเบียบและร้อยละ 36 ตอบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการทำโครงการ

ทางด้านกรรมการสภาตำบล ตอบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับระเบียบนั้น ส่วนใหญ่ก็จะเป็นเรื่องของการที่สภาตำบลไม่สามารถแจ้งโครงการได้ทันตามกำหนดระยะเวลาที่ส่วนราชการกำหนดให้จัดส่ง ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของ 4 กระทรวงหลักแจ้งกรอบนโยบายให้สภาตำบลทราบอย่างกระชั้นชิด และมีผลทำให้มีการเสนอโครงการนอกกรอบนโยบาย ๗ มาก เพราะว่าการเสนอโครงการสภาตำบลจะต้องเสนอโครงการให้สอดคล้องกับกรอบนโยบาย ๗ ที่กำหนดไว้ด้วย สำหรับปัญหาเกี่ยวกับแบบฟอร์มในการเสนอโครงการปรากฏว่ามีการจัดหมวดโครงการผิดและสับสนมาก มีข้อที่น่าสังเกตว่าจากการที่ผู้เขียนได้สัมภาษณ์พูดคุยกับกำนันบางคน ได้ยอมรับว่าตนเองขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบต่าง ๆ ที่ทางราชการกำหนด ทั้งนี้ เนื่องจากไม่เคยได้ทราบมาก่อนเลยเกี่ยวกับนโยบายในการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่นี้ ถ้าหากจังหวัดไม่จัดให้มีการอบรมการจัดทำแผนพัฒนาตำบลให้แก่กรรมการสภาตำบลขึ้นแล้ว ก็คงไม่รู้เรื่องสำหรับปัญหาเกี่ยวกับโครงการ จะพบว่าบางโครงการสภาตำบลเสนอโครงการในปริมาณ เบ้าหมายที่สูงกว่ากรอบนโยบาย ๗ กำหนดไว้ จึงทำให้ความต้องการงบประมาณตามแผนพัฒนาตำบลมีมากกว่างบประมาณที่ได้รับจริงหรือไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้แต่อย่างใด

ผลจากการศึกษามหาบทของสภาตำบลกับการพิจารณาแผนพัฒนาตำบลในส่วนที่เกี่ยวกับแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก สรุปได้ว่าการดำเนินโครงการพัฒนาชนบท ๗ สภาตำบลได้ประสบกับปัญหาเกี่ยวกับระเบียบและการทำโครงการ ทั้งนี้ อาจจะมีสาเหตุมาจากว่าสภาตำบลยังขาดประสบการณ์ในการจัดทำแผน ประกอบกับแผนพัฒนาตำบลของ 4 กระทรวงหลัก ยังเป็นเรื่องใหม่ที่เพิ่งจะเริ่มมาเมื่อไม่นานนี้ (ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5) และเมื่อมีการวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาชนบทขึ้น

สภาตำบลก็ได้รับการกำหนดให้เป็นหน่วยงานดำเนินการในการปฏิบัติงานวางแผนด้วย โดยเฉพาะเกี่ยวกับการดำเนินการตามกรอบนโยบายการพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก ซึ่งเป็นการวางแผนพัฒนาตำบลแนวใหม่ ในขณะที่สภาตำบลยังไม่มีบุคลากรการวางแผนเหมือนกับส่วนราชการ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การดำเนินการวางแผนพัฒนาตำบลของ 4 กระทรวงหลัก ประสบปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับระเบียบในการจัดทำแผนพัฒนาชนบทเป็นส่วนใหญ่

1.3 ความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการจัดทำแผนพัฒนาตำบลในทางปฏิบัติ

การศึกษาในส่วนนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาวิเคราะห์ขั้นตอนและวิธีการวางแผนพัฒนาตำบลโดยจะเริ่มจากการนำเอาแนวความคิดและวิธีการวางแผนพัฒนาตำบลตามที่กำหนดไว้ในระเบียบมาเสนอก่อนว่าเป็นมาอย่างไร จากนั้น จึงจะศึกษาและวิเคราะห์ถึงกระบวนการและวิธีการวางแผนพัฒนาตำบลที่ได้ดำเนินการกันมา

สำหรับแนวทางวางแผนพัฒนาตำบลตามนโยบายการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ได้มีการกำหนดให้กรรมการสภาตำบล เป็นผู้ทำโดยความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับตำบล และอำเภอ แต่ที่แท้จริงแผนพัฒนาตำบลได้มีการจัดทำกันมาก่อนหน้านี้แล้ว แต่เป็นแผนพัฒนาตำบลที่ทำโดยพัฒนากรตำบลและพัฒนากรอำเภอ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้แผนพัฒนาตำบลที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานเพียงหน่วยเดียวซึ่ง ได้แก่ กรมพัฒนาชุมชน ผลปรากฏก็คือ ในทางปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จได้เท่าที่ควร เนื่องจากไม่ได้รับการยอมรับและเป็นที่ยอมรับ รวมทั้งขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ และกรรมการสภาตำบลก็มิได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนแต่อย่างใด หากแต่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการให้เอง

การวางแผนพัฒนาตำบล 5 ปี (พ.ศ. 2525 - 2529) ได้มีการจัดทำไปตามเอกสารแนวทางจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ซึ่งสำนักงานเลขาธิการ กสช. ได้กำหนดให้เป็นคู่มือในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ดังนั้น เราจะพบว่าขอบเขตและวิธีการวางแผนพัฒนาตำบล จึงมีลักษณะคล้ายคลึงกันทุกตำบล

ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ตามเอกสารแนวทางจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี มีเนื้อหาสาระสำคัญพอสรุปได้ ดังนี้

ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ตามเอกสารแนวทางจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี มีเนื้อหาสาระสำคัญพอสรุปได้ ดังนี้ คือ

1. คำนำ การพัฒนาชนบทเป็นหน้าที่ของทุกหน่วยงาน และประชาชนในหมู่บ้าน ตำบล จำเป็นต้องร่วมมือกัน จึงจะเกิดประโยชน์การวางแผนระยะยาว เป็นวิธีการสำคัญที่จะประสานความต้องการของประชาชนกับองคมนตรีของรัฐ แผนพัฒนาตำบล 5 ปีต่าง ๆ จัดทำขึ้นและผ่านการกลั่นกรองของ กพอ. และ กพจ. แผนระยะยาวจะเป็นแผนแม่บท ในการพัฒนาชนบท และจะช่วยแก้ไขปัญหาการ ไม้คุ้มค่าของโครงการ กสช. ที่แล้ว ๆ มา⁽¹⁾

2. วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผน 5 ปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการพัฒนาท้องถิ่นของตนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เป็นแม่ - บทในการประสานงานระหว่างประชาชนกับรัฐ และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ - พัฒนาชนบท

3. สำคัญของการทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ตอนต้นของส่วนนี้ให้คำจำกัด ความของคำต่าง ๆ ที่จะใช้ต่อไป เช่น "กิจกรรมตามแผน" หมายถึง กิจกรรมที่จัดทำขึ้นใน ตำบลตอนหลังเป็นการสรุปโครงสร้างทั้งหมดของแผน 5 ปี คือ กสช. โดยความช่วยเหลือ ของพัฒนากร เป็นผู้ทำแผน เจ้าหน้าที่วิชาการจะให้ข้อคิดและข้อเสนอแนะ ต้องใช้ข้อมูล เป็น พื้นฐาน ในการทำแผนพัฒนากรจะต้อง เสนอข้อมูลให้หัวหน้าส่วนราชการทราบและนำผลของ ข้อสรุปและข้อเสนอแนะของส่วนราชการมาสู่ที่ประชุม กสช. ในการทำแผน 5 ปี จะเป็น แผนแม่บทให้กับทุกหน่วยงาน

4. หลักการโดยย่อของแผนพัฒนาตำบล 5 ปี

4.1 ฝึกผู้นำท้องถิ่นให้รู้จักค้นหาปัญหาของชุมชน

4.2 ฝึกผู้นำท้องถิ่นให้รู้จักการอธิบายปัญหาและการคิดหาวิธีแก้ปัญหา

4.3 ให้โอกาส กพม. และ กสช. ทำงานพัฒนาท้องถิ่น

¹ แนวทางจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี (2525 - 2529) อ้างในแก้วดา คณะวรรณ และคณะ, "รายงานการติดตามผลโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการวางแผนตำบลและอำเภอ" (กรุงเทพ : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล. หน้า 40 - 43.

4.4 เป็นการวางแผนจากความต้องการของประชาชน

4.5 ในการวางแผนจะต้องศึกษาโครงการและแผนงานของหน่วยราชการ

ต่าง ๆ

4.6 จะได้รับความร่วมมืออย่างดีจากประชาชน เพราะเป็นการทำงานตามความต้องการของประชาชน

4.7 กำหนดแนวทางในอนาคตให้ประชาชนทราบ

4.8 แผนจะเป็นหลักของการทำงาน ไม่ถูกกระทบกระเทือนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคล

4.9 เป็นหลักในการปฏิบัติงานและการติดตามผล

5. ขั้นตอนของการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี

ขั้นตอน	ผู้รับผิดชอบ
1. สํารวจข้อมูลทั่วไปของหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้าน 2. รวบรวมข้อมูลหมู่บ้าน เป็นของตำบล 3. วิเคราะห์ปัญหาจากข้อมูล	พัฒนากรตำบล
4. นำเสนอนายอำเภอ เพื่อให้หัวหน้าส่วนราชการ ประจำตำบลพิจารณาให้ความเห็นแก้ไขและให้ การสนับสนุน	นายอำเภอและพัฒนากร
5. กสศ. อภิปรายปัญหาร่วมกับพัฒนากรตำบล และหัวหน้า ส่วนราชการและนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง 6. กสศ. เสนอปัญหาหรือความต้องการเพิ่มเติม 7. กสศ. ศึกษาแผนงานโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ	พัฒนากรและทีม
8. จัดลำดับความสำคัญของปัญหา 9. คิดโครงการแก้ไขปัญหาทุกปัญหา 10..คัดเลือกโครงการแยกเป็นรายปี ระยะเวลา 5 ปี	กสศ.ภายใต้การแนะนำ ช่วยเหลือของพัฒนากรและทีม
11. แก้ไขปรับปรุงโครงการให้มีประสิทธิภาพตามหลัก วิชาการ 12. เพิ่มเติมโครงการที่เห็นว่าจำเป็น 13. ประสานโครงการของแต่ละตำบล เข้าด้วยกันหรือ ตำบลกับแผนพัฒนาอำเภอ	กพอ.
14. รับทราบแผนพัฒนาตำบล 15. ส่งแผนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อให้การสนับสนุน งบประมาณ	กพจ.

6. การปฏิบัติตามแผนพัฒนาตำบล 5 ปี

6.1 กทม. และ กสศ. ต้องศึกษาทบทวนโครงการในแผนล่วงหน้าทุกปี

6.2 ทุกปี กพอ. จะพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม รายละเอียดและงบประมาณ เพื่อตรวจสอบความสมบูรณ์ความถูกต้องของโครงการประสานโครงการและจัดลำดับความสำคัญ

6.3 การพิจารณาประจำปีของ กพจ. จะพิจารณาความถูกต้องของโครงการ กับแนวนโยบาย อนุมัติงบประมาณและแสวงหาแหล่งงบประมาณสนับสนุนโครงการ

6.4 นำโครงการที่ได้รับอนุมัติประจำปีไปปฏิบัติ

6.5 กทม. กสศ. กพอ. และ กพจ. ติดตามและประเมินผลโครงการ ประจำปี

7. การปรับปรุงแก้ไขแผนพัฒนาตำบล 5 ปี

กำหนดให้เพิ่มเติมโครงการพิเศษ ที่ผ่านการพิจารณาในระดับอำเภอ และจังหวัด เข้าไว้ในแผนได้

8. ภาคผนวก

8.1 แผนภาพแสดงขั้นตอนการจัดทำแผน 5 ปี

8.2 แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ของแผน 5 ปี กับแผนงานอื่น ๆ

8.3 เค้าโครงแผน 5 ปี ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

8.3.1 ข้อมูลสภาพทั่วไปของตำบล

8.3.2 ปัญหาและความต้องการของตำบล

8.3.3 แผนพัฒนาตำบลแยกเป็นรายปี

8.4 สรุปรายการแผนงาน โครงการของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในชนบท

8.5 แหล่งงบประมาณ สนับสนุนโครงการ

8.6 สรุปปัญหาความต้องการของประชาชน

8.7 ตัวอย่างการกรอก 8.2 และ 8.3

จะเห็นได้ว่าหนังสือนี้บอกรายละเอียด ขั้นตอนการทำแผน 5 ปี ไว้ละเอียดถี่ถ้วน และยังมีตัวอย่างการเขียนแผนในภาคผนวกไว้ด้วย พัฒนาการจึงใช้หนังสือนี้เป็นคู่มือในการทำงาน โดยหุ่งความสนใจไปที่ตัวอย่างของการเขียนแผน 5 ปี พยายามเขียนแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ให้ ออกมาเหมือนกันตัวอย่างให้มากที่สุด เนื้อหาสาระสำคัญตอนอื่น ๆ ของหนังสือไม่ได้รับการศึกษา

ทัศนคติ เพราะทำให้เข้าใจ ซึ่งแสดงออกมาให้เห็น ในขั้นตอนของการทำแผนและการพิจารณาของ
อกพ.

จากการที่ได้มีการกำหนดให้สภาตำบล เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตาม
นโยบายการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่นี้ ในขณะที่สภาตำบล เองยังขาดประสบการณ์ ในการ
จัดทำแผนอย่างมากระดังนั้น หน้าที่ส่วนใหญ่ของสภาตำบล ก็คือ การรวบรวมปัญหาและความต้องการ
ของประชาชนในท้องถิ่นและผลจากการสัมภาษณ์กรรมการสภาตำบลปรากฏว่าร้อยละ 35 ตอบว่า
สภาตำบล เป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาตำบลเอง ร้อยละ 5 ตอบว่า ไม่ทราบว่าจะสภาตำบลต้องจัดทำแผน
พัฒนาตำบล และร้อยละ 60 ตอบว่า สภาตำบลมิได้เป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาตำบลเอง

ถึงแม้ว่าร้อยละ 30 จะตอบว่าสภาตำบลเป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาตำบลเอง แต่จากการ-
สังเกตของผู้เขียนเห็นว่า กรรมการสภาตำบลยังต้องขอคำแนะนำจากพัฒนากรหรือปลัดอำเภอ
เกี่ยวกับการจัดทำแผน เพราะเห็นได้จากการสอบถามถึงหลักการเขียนโครงการ นอกจากนี้
กรรมการสภาตำบล ยังขอร้องให้พัฒนากรช่วย เขียนให้อีกด้วย

ดังนั้น ในกรณีนี้แม้ว่ากรรมการสภาตำบลจะถือว่าสภาตำบลเป็นผู้จัดทำโครงการก็ตาม
แต่ในทัศนะของผู้เขียนยัง เห็นว่า การจัดทำแผนพัฒนาตำบลยังคงมอบให้เป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่ของ
รัฐอยู่ ทั้งนี้ เนื่องจากว่ากรรมการสภาตำบลเห็นว่าอำนาจในการอนุมัติให้โครงการพัฒนา ปรธาณ
สภาตำบลไม่มีอำนาจอนุมัติ คงเป็นอำนาจของนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ, พัฒนาการ ด้วยเหตุนี้
หากได้มีการสอบถามโครงการหรือให้ปลัดอำเภอ, พัฒนาการมีส่วนรับรู้โครงการแล้ว จะทำให้รู้ว่
ปลัดอำเภอ, พัฒนาการ เห็นด้วยกับโครงการที่สภาตำบลเสนอไปหรือไม่ นอกจากนี้ โครงการที่เสนอ
ไปก็ไม่ถูกแก้ไขอีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม การที่มีกรรมการสภาตำบลตอบว่า ร้อยละ 60 สภาตำบลมิได้เป็นผู้
จัดทำแผนพัฒนาตำบลเอง สาเหตุประการหนึ่งอาจเป็นเพราะว่า กรรมการสภาตำบล ส่วนใหญ่ยัง
ขาดความรู้ความเข้าใจในการวางแผนพัฒนาประกอบกับไม่มีประสบการณ์ในการทำแผนมากนัก
จึงไม่มั่นใจว่าจะจัดทำแผนได้ถูกต้องหรือไม่ นอกจากนี้สภาตำบลไม่มีบุคลากรด้านการวางแผนหรือ
มีเจ้าหน้าที่ประจำกรรมการสภาตำบลแต่ละคนก็เป็นเพียงชาวบ้านที่มีอาชีพการงานประจำของคน
เอง จะมาร่วมประชุมหารือหรือทำงานร่วมกันก็ต่อเมื่อมีกิจกรรมที่ทางราชการกำหนดให้ทำเท่า-
นั้น

1.3 ความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของ 4 กระทรวงหลัก

1.3.1 การค้นหาปัญหาและความต้องการของตำบล

โดยข้อเท็จจริงแล้ว การทำแผนเป็นกระบวนการที่ยาวและมีความต่อเนื่อง กล่าวคือ จะเริ่มตั้งแต่การเก็บรวบรวมข้อมูลในเรื่องต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ลักษณะโครงสร้างของประชากร ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งการศึกษาสภาพของพื้นที่ นั้น ๆ ด้วย เพราะจะทำให้ทราบถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนที่แท้จริงได้

การค้นหาปัญหาและความต้องการของตำบล และความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของกรมการสภาตำบล ปรากฏว่าร้อยละ 65 ตอบว่า ได้จากการพบปะคุยกับราษฎรในหมู่บ้านของตน ร้อยละ 30 ตอบว่า ได้จากการประชุมสภาตำบล โดยสภาตำบลจะเป็นผู้กำหนดความต้องการของประชาชนเอง และร้อยละ 5 ตอบว่าดูที่ปัญหาเร่งด่วนก่อน

สำหรับประเด็นที่น่าสนใจในทางปฏิบัติ ก็คือ การวางแผนพัฒนา ฯ แม้ว่ากรมการสภาตำบลจะมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับกรมการ หรือเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่ประจำในท้องถิ่นแล้ว แต่ความได้เปรียบในเรื่องนี้ของกรมการสภาตำบลมิได้มีผลต่อการจัดทำแผนพัฒนาชนบทมากนัก เพราะการระบุปัญหาและความต้องการที่สอดคล้องกับการวางแผนและโครงการพัฒนา ฯ ของ 4 กระทรวงหลักมักไม่ได้ใช้ประโยชน์จากข้อได้เปรียบในเรื่องนี้ของสภาตำบลมาพิจารณาเป็นเกณฑ์ ทั้งนี้เนื่องจากกรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ขาดความรู้ ความเข้าใจและวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก ดังนั้น โครงการที่สภาตำบลเสนอ จึงมีแนวโน้มที่จะเป็นโครงการที่มุ่งสร้างความเจริญทางด้านกายภาพ และมีลักษณะเอาอย่างกันมากกว่าจะเป็นโครงการที่เน้นความต้องการพื้นฐานอันจะเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาต่อไป เมื่อเป็นเช่นนี้โครงการที่สภาตำบลเสนอ ส่วนหนึ่ง จึงเป็นโครงการประเภทที่เป็นความต้องการของกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน หรือโครงการที่ทางอำเภออยากจะทำมากกว่า

1.3.2 การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการ

สำหรับแนวทางในการพิจารณาในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการนั้น ปรากฏว่าร้อยละ 42 บอกว่าพิจารณาจากความต้องการของประชาชน ร้อยละ 10 ตอบว่า พิจารณาจากปัญหาความเร่งด่วนก่อน และร้อยละ 41 ตอบว่า หมุนเวียนไป

ตามแต่ละหมู่บ้านโดยตกลงกันว่าปีนี้หมู่บ้าน ไทจะได้ทำโครงการก่อน ร้อยละ 6 ตอบว่าขึ้นอยู่กับมติของสภาตำบล

ผลการศึกษาในเรื่องนี้ แสดงว่าสภาตำบลได้มีบทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดความสำคัญและโครงการพัฒนาด้วย แต่ทั้งนี้ก็ได้หมายความว่า การกระทำหน้าที่หรือบทบาทของกรรมการสภาตำบล ดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของราษฎรในตำบล ดังจะเห็นว่าในปัจจุบันแนวโน้มในการร้องเรียนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากราษฎรเห็นว่าควรจะทำโครงการอื่นที่ให้ประโยชน์แก่ส่วนรวมมากกว่าที่จะให้ประโยชน์แก่พวกของกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน แต่อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์แผนพัฒนาตำบลนี้ จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจว่าในหลายกรณีหลักการที่กำหนดไว้ตามระเบียบนั้น เป็นเพียงหลักการกว้าง ๆ ดังเช่น แผนพัฒนาตำบลได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า ในการรวบรวมความต้องการของประชาชนจะต้องมีระบบแต่อย่างใด ดังนั้น ในทางปฏิบัติกรรมการสภาตำบลจึงมีวิธีการดำเนินการมากมายเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของคน ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการด้วยแต่อย่างใด นับว่าเป็นการขัดกับหลักการของการพัฒนาชนบท ซึ่งย่อมจะมีผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินโครงการพัฒนา ๆ คือ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการพัฒนาชนบทของรัฐบาลด้วย

1.3.3 การประสานแผนพัฒนาตำบลของ 4 กระทรวงหลัก

หลักการสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ตามระบบการพัฒนารวมชนบทแนวใหม่ที่ สำคัญได้แก่ การประสานแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก เข้าด้วยกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การวางแผนพัฒนาตำบลมีการประสานกันในหลายสาขา เช่น สาขาการเกษตร สาขาการศึกษา สาขาสาธารณสุข สาขาโครงสร้างพื้นฐาน และบริการ ชนพื้นฐาน โดยที่การประสาน ดังกล่าวจะต้องเป็นการประสานพื้นที่และโครงการเข้าด้วยกัน จากการศึกษาของผู้เขียน ในเรื่องมีข้อที่น่าสนใจว่าแผนพัฒนาตำบลของ 4 กระทรวงหลัก ยังขาดลักษณะของการประสานพื้นที่และโครงการอยู่มาก ซึ่งเมื่อพิจารณาจากตัวแผนพัฒนาตำบลเอง และจากการสังเกตของผู้เขียนในการเข้าร่วมฟังการประชุมสภาตำบลทั้ง 5 ตำบล ไม่ปรากฏว่าในการดำเนินการวางแผนพัฒนาตำบลจะได้มีการพิจารณาถึงการประสานแผนพัฒนาตำบลของ 4 กระทรวงหลัก แต่อย่างไร กล่าวคือ ในการพิจารณาโครงการที่จะจัดทำขึ้นนั้น กรรมการ

สภาตำบลและเจ้าหน้าที่ของ 4 กระทรวงหลัก จะต้องศึกษาร่วมกัน เช่น ถ้าในกรณีที่มีโครงการสร้างแหล่งน้ำขนาดเล็กขึ้นในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดในตำบลขึ้นแล้ว เจ้าหน้าที่ของกระทรวงเกษตร กระทรวงสาธารณสุข หรือกระทรวงศึกษาธิการ จะมีโครงการใดบ้าง ที่จะสร้างความต่อเนื่องและสนับสนุนส่งเสริมโครงการแหล่งน้ำที่มีอยู่แล้วได้บ้าง ซึ่งในกรณีนี้ กระทรวงเกษตรก็สามารถพิจารณาโครงการส่งเสริมการเลี้ยงปลา หรือกุ้งได้ และกระทรวงสาธารณสุขก็จะพิจารณาให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับโภชนาการ เพื่อให้ราษฎรในตำบลมีความรู้เกี่ยวกับโภชนาการที่ได้จากปลาที่มีอะไรบ้าง เป็นต้น ซึ่งในข้อเท็จจริงการวางแผนพัฒนาตำบลของ 4 กระทรวงหลัก ที่เป็นอยู่มิได้มีลักษณะของการประสานพื้นที่และโครงการ เพื่อก่อให้เกิดการวางแผนแบบผสมผสานระหว่างกระทรวงทั้ง 4 แต่อย่างใดเมื่อเป็น เช่นนี้ จึงทำให้แผนพัฒนาตำบลที่เป็นอยู่ก็ยังคงมีลักษณะต่างคนต่างพัฒนาในพื้นที่ตามแผนพัฒนาของกระทรวงตน

ผู้เขียนได้สอบถามความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ของ 4 กระทรวงหลัก บ้างคนว่า เพราะเหตุใดที่การวางแผนพัฒนาตำบล จึงขาดการประสานพื้นที่ และโครงการซึ่งตามหลักการแล้ว รัฐบาลมีความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ของการวางแผนให้เป็นแบบใหม่ ในเรื่องนี้ เจ้าหน้าที่ได้ให้ความเห็นว่าในข้อเท็จจริงแล้ว ทำไม่ได้เพราะบางแห่งสภาพพื้นที่ไม่อำนวยในจัดทำโครงการในลักษณะดังกล่าวได้ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องหรือสนับสนุนส่งเสริมซึ่งกันและกันได้ โดยเจ้าหน้าที่ได้ยกตัวอย่างว่า เช่นในบางพื้นที่เป็นนาคอนชาคน้ำ การที่จะส่งเสริมให้มีการทำไร่นา สวน ผสมก็ยอมทำไม่ได้ ปัญหาประมาณมีจำนวนจำกัด นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับว่าประชาชนในท้องถิ่นมีความพร้อมแค่ไหนอีกด้วย เพราะหากว่าโครงการที่เสนอให้มีการดำเนินการแต่ประชาชนไม่เห็นด้วย โครงการก็ย่อมประสบความล้มเหลว แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับความคิดเห็นดังกล่าว เพราะหากคร่าวใดแผนพัฒนาตำบลไม่มีการประสานแผนแล้ว ความซ้ำซ้อนของโครงการย่อมเกิดขึ้นได้ เพราะการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามระบบการบริหารงาน พัฒนาชนบทแนวใหม่นั้น ต้องการให้แผนพัฒนา ฯ ที่จัดทำเกิดประโยชน์สูงสุด กล่าวคือ ทำให้ทุกคนรู้เรื่องร่วมกัน อย่างเป็นระบบว่าใครทำอะไร ที่ไหน ทำไร เมื่อไร อันเป็นการขจัดความซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้นและส่งเสริมความต่อเนื่องสนับสนุนซึ่งกันและกัน เนื่องจากในอดีตต่างคนก็ต่างพัฒนาในพื้นที่ตามแผนของกระทรวงของตนเอง ซึ่งที่แล้วมาก่อให้เกิดการทำงานในระดับพื้นที่แบบคนละที่แบบที่ใครที่มันมือใครยาวสาวได้สาวเอา งานที่ควรจะทำก่อนก็มาทีหลัง งานที่ควรทำทีหลังก็มาทำก่อนงานที่ควรจะทำเอาเงินมารวมกันเพื่อทำให้เป็นปึกแผ่น

ก็กลายเป็น เบียดหัวแตก ทำให้โครงการแต่ละโครงการหาประโยชน์ที่แน่นอนและคงทนไม่ได้ ดังนั้น หากมีการเข้าใจและรู้เรื่องร่วมกันแล้ว ความต่อเนื่องและสนับสนุนซึ่งกันและกันจะบังเกิดขึ้น ภัยพิบัติความซ้ำซ้อนของโครงการก็จะหมดไปด้วย และยังทำให้แผนพัฒนาตำบลเป็นเพียงที่รวบรวมโครงการของ 4 กระทรวงหลักเท่านั้น ผลสรุปที่ได้จากการศึกษาในเรื่องนี้ ทำให้เราได้ข้อเท็จจริงที่ว่าแท้จริงแล้ว การวางแผนพัฒนาตำบลของ 4 กระทรวงหลัก ยังไม่เป็นไปตามระบบการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่แต่อย่างใด ดังนั้น ควรที่จะได้มีการกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ของ 4 กระทรวงและกรรมการสภาตำบลได้เห็นความสำคัญในเรื่องของการประสานแผนอันจะทำให้แผนพัฒนาตำบลของ 4 กระทรวงหลัก มีความสมบูรณ์กว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ และควรที่จะได้มีการแก้ไขจุดบกพร่องดังกล่าวด้วย

1.4 ประโยชน์ของแผนพัฒนาตำบล

ในการสัมภาษณ์กรรมการสภาตำบลทุกคน จะมีความเห็นว่าแผนพัฒนามีประโยชน์อย่างมาก เพราะว่า

1.4.1 ทำให้สภาตำบลจะได้รับการจัดสรรงบประมาณ เพราะหากว่าไม่มีการบรรจุโครงการ เข้าในแผนพัฒนาตำบลแล้ว ก็จะทำให้ตำบลของคนไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้มาดำเนินการพัฒนาตำบล

1.4.2 แผนพัฒนาตำบล ยังช่วยให้สภาตำบลมีแนวทางในการทำงาน และทำให้มีการทำงานตรงกับความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ การมีแผนพัฒนาตำบลที่ดีเท่ากับแสดงให้เห็นว่าสภาตำบลได้ทำงานเสร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง

1.4.3 เป็นการเตรียมพร้อม ในกรณีที่สภาตำบลได้รับการจัดสรรงบประมาณจากหน่วยงานของทางราชการที่เป็นกรณีพิเศษ คือ เป็นโครงการพิเศษ ดังนั้น เมื่อสภาตำบลมีโครงการอยู่แล้วก็สามารถดำเนินการได้ทันที เพราะสภาตำบลสามารถพิจารณาโครงการได้จากแผนพัฒนาตำบล

1.4.4 แผนพัฒนาตำบล ยังให้ประโยชน์อีกอย่างหนึ่ง คือ ทำหน้าที่เสมือนคู่มือสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการทำงานให้กับสภาตำบล และหากเมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในการทำงานทุกคนก็ต้องปฏิบัติตามแผนที่มียอยู่แล้ว

ผลจากการศึกษาดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าธรรมชาติของสภาตำบลเห็นประโยชน์และความสำคัญของแผนพัฒนา ๓ ค่อนข้างมีลักษณะเป็นทางการมากกว่า การแสดงออกถึงความ

รู้สึกที่แท้จริง ผู้เขียนเห็นว่า อาจจะเป็นเพราะว่าความรู้ความเข้าใจของกรรมการสภา
 ค่ายลที่ได้รับจากการเรียนรู้ ไม่ว่าจะเป็นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง หรือข้อเท็จจริงที่เกิด
 ขึ้นในทางปฏิบัติที่ว่า หากสภาค่ายลใดไม่มีแผนงานโครงการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาค่ายลแล้ว
 สภาค่ายลนั้น ๆ จะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้กรรมการสภาค่ายล
 เห็นประโยชน์ของแผนพัฒนาค่ายลในลักษณะเห็นการเล็งผลปฏิบัติมากกว่าจะเป็นการเล็งผล
 เลิศในแง่ที่ว่า เป็นความพยายามของรัฐบาลที่ต้องการให้สภาค่ายลได้มีบทบาทอย่างเต็มที่
 ในการตัดสินใจในการพัฒนาตนเอง และเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนในการแก้ไขปัญหาที่ตนเอง
 กำลังประสบให้มากที่สุด โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาค่ายลขึ้น เพื่อจะเป็นช่องทาง
 พัฒนาสภาค่ายลในฐานะที่เป็นกลไกการปกครองตนเอง และเป็นเงื่อนไขในการมีส่วนร่วม
 ของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งแนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับสภาค่ายลในลักษณะ
 ที่เป็นกลไกของการกระจายอำนาจ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การจัดทำแผนพัฒนาค่ายลขึ้นนั้น เป็นเรื่องของผลประโยชน์
 ที่สภาค่ายลจะได้รับในการจัดสรรงบประมาณนั่นเอง

1.5 บทบาทของกรรมการสภาค่ายลในการวางแผนพัฒนาค่ายลของ 4 กระทรวงหลัก

ในการดำเนินการแจ้งกรอบนโยบายในการพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก
 เพื่อเป็นการประสานแผนพัฒนาค่ายล และเป็นแนวทางในการประกอบการวางแผนพัฒนา
 ค่ายลเพื่อให้กรรมการสภาค่ายลได้พิจารณานั้น จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของ 4 กระทรวง
 หลัก ตอบว่า จะเป็นผู้แจ้งกรอบนโยบายของกระทรวงคนให้กรรมการสภาค่ายลเอง กล่าว
 คือ เกษตรค่ายล จะเป็นผู้รับผิดชอบคือโครงการของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ก็จะเป็นผู้
 แจ้งกรอบนโยบายให้กรรมการสภาค่ายลทราบว่ากรอบนโยบายของกระทรวงคนมีอะไรบ้าง
 เพื่อให้กรรมการสภาค่ายลได้นำกรอบนโยบายดังกล่าวไปพิจารณาและจัดทำโครงการขึ้นมา

ดังนั้น บทบาทของสภาค่ายลในการวางแผนพัฒนาค่ายลของ 4 กระทรวงหลัก
 ก็คือ การได้รับทราบเค้าโครงการและจัดทำโครงการให้สอดคล้องกับกรอบนโยบายของ
 4 กระทรวงหลักเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงแล้ว จะเห็นว่ากรรมการสภาค่ายลหาได้
 เป็นผู้เสนอโครงการโดยตรง เพราะส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดความต้องการของประชาชน
 เอง มากกว่า ดังนั้น การเสนอโครงการของกรรมการสภาค่ายลขึ้นไปก็เพื่อให้สอดคล้อง
 กับกรอบนโยบายของ 4 กระทรวงหลัก ซึ่งลักษณะดังกล่าว ผู้เขียนได้สอบถามเจ้าหน้าที่ที่
 รับผิดชอบกรอบนโยบายของกระทรวงมหาดไทย สภาค่ายลหนึ่งในอำเภอพระนครศรีอยุธยา
 ถึงความคิดเห็นในลักษณะการจัดทำโครงการของสภาค่ายลดังกล่าว ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่

มีความคิดเห็นที่ว่า : ในระยะแรกจำเป็นต้องเป็นส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดกรอบนโยบายในการพัฒนาชนบทให้ สภาพตำบลยังไม่สมควรดำเนินการเอง เพราะว่า โครงการพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก ได้กำหนดความต้องการไว้เป็นประเภทต่าง ๆ และเป็นปัญหาที่ราษฎรกำลังประสบอยู่ ดังเช่น ปัญหาด้านการศึกษา ปัญหาด้านการเพิ่มผลผลิต ปัญหาด้านสุขภาพอนามัย ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับสาธารณูปโภค (ถนน, สะพาน, ไฟฟ้า, ประปา ฯลฯ) ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนทั้งสิ้น และส่วนกลางได้พิจารณาแล้วว่าเป็นโครงการที่ดีมีประโยชน์แก่สภาพตำบลโดยแท้จริง

ในความเห็นของผู้เขียน เห็นว่าการที่ได้มีการกำหนดแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลักขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากแผนพัฒนาตำบลแต่เดิมคำนึงถึงแต่ปัญหาความต้องการของตำบล หมู่บ้าน แล้วรวบรวมมาเป็นแผนพัฒนาตำบลและโดยที่ความต้องการดังกล่าวนี้มีเป็นจำนวนมากไม่มีที่สิ้นสุด และปราศจากการพิจารณาถึงขีดความสามารถด้านงบประมาณที่รัฐบาลสนองตอบได้ในแต่ละปี ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้มีการกำหนดแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลักขึ้น และเพื่อเป็นการเน้นถึงการจัดทำแผนพัฒนาตำบลแนวใหม่ โดยพิจารณาขีดความสามารถและความเป็นไปได้ในการจัดสรรงบประมาณที่จะสนับสนุนการดำเนินโครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทด้วย เหตุผลดังกล่าว กรรมการสภาตำบลก็ได้มีบทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลักแต่อย่างใดไม่

จากการที่กรรมการสภาตำบลมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดกรอบนโยบายการพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก ผลจากการศึกษา ปรากฏว่า ร้อยละ 15 ทราบว่า กรอบนโยบายของ 4 กระทรวงหลัก มีอะไรบ้าง ร้อยละ 12 ยังไม่เคยทราบกรอบนโยบายของ 4 กระทรวงหลักแต่อย่างใด ร้อยละ 72 พอรู้บ้าง ถึงกรอบนโยบายของ 4 กระทรวงหลัก

ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ในข้อเท็จจริงแล้ว แผนพัฒนาตำบลที่จัดทำขึ้นหาได้มีการประสานสอดคล้องกับกรอบนโยบายในการพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลักไม่ เพราะส่วนใหญ่กรรมการสภาตำบลไม่รู้ว่ากรอบนโยบายดังกล่าวนั้นมีอะไรบ้าง ดังนั้น จึงพบว่าในทางปฏิบัติสภาตำบลมักจะมีการขอเปลี่ยนแปลงหรือรับแผนพัฒนาตำบล เพื่อให้สอดคล้องกับกรอบของ 4 กระทรวงหลัก ซึ่งนับว่าก่อให้เกิดความสับสนและล่าช้าในการปฏิบัติ

งานของสภาตำบล นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่รับผิดชอบของ 4 กระทรวงหลักเอง ก็มักจะไม่ค่อยมีเวลาให้แก่สภาตำบลได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากหน้าที่ความรับผิดชอบมีมากกว่า 1 ตำบล

2. บทบาทของเจ้าหน้าที่ 4 กระทรวงหลัก (คปต.)

การบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ได้มีการปรับปรุงองค์กรในระดับตำแหน่งแตกต่างไปจากเดิม โดยได้มีการกำหนดให้ทุกสภาตำบลมีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล เรียกโดยย่อว่า คปต. ซึ่งประกอบด้วย

- | | |
|---|----------------------------------|
| 1. กำนันท้องถิ่น | เป็นหัวหน้าคณะทำงาน |
| 2. เจ้าหน้าที่เกษตรตำบล | เป็นผู้ทำงาน |
| 3. สาธารณสุขประจำตำบล | เป็นผู้ทำงาน |
| 4. ครูประจำตำบล | เป็นผู้ทำงาน |
| 5. ราษฎรที่มีความรู้ด้านช่าง | เป็นผู้ทำงาน |
| 6. ราษฎรที่มีความรู้ความชำนาญด้าน
การช่าง | เป็นผู้ทำงาน |
| 7. พัฒนาการประจำตำบล | เป็นผู้ทำงานและเลขานุการ |
| 8. ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสภาตำบล
แต่งตั้ง 1 คน | เป็นผู้ทำงานและผู้ช่วย เลขานุการ |

ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของ คปต. ตามระเบียบไม่ได้กำหนดไว้ว่า

1. ให้ความสนับสนุนทางด้านวิชาการและอุปกรณ์ที่จำเป็นในการดำเนินการตามโครงการที่สภาตำบลเป็นผู้ดำเนินการหรือได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการ
2. ช่วยเหลือสภาตำบลในการตรวจสอบความเป็นไปได้ของโครงการทั้งในด้านเทคนิคและค่าใช้จ่ายของโครงการ
3. ดำเนินการอื่นใด ตามที่ทางราชการและสภาตำบลมอบหมาย

สำหรับบทบาทของ คปต. ในการที่จะดำเนินการช่วยเหลือสภาตำบลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาตำบล นั้นว่ามีส่วนสำคัญที่จะทำให้สภาตำบลได้รับการพิจารณาจัดสรรโครงการ ทั้งนี้ เนื่องจาก คปต. เป็นผู้กำหนดความเหมาะสมว่า โครงการใดควรจะได้ดำเนินการในสภาตำบลใดบ้าง ฉะนั้น บทบาทของเจ้าหน้าที่ของ 4 กระทรวงหลักที่มีต่อการจัดทำแผนพัฒนาตำบล จึงควรจะได้นำมาพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาให้

ความช่วยเหลือสภาตำบลโดย คปค.

โดยหลักการตามระเบียบที่กำหนดนั้น คปค. จะต้องให้ความช่วยเหลือในการทำแผนพัฒนาตำบล เพื่อให้แผนพัฒนาตำบลมีการประสานสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอ

จากสถิติข้อมูลที่ได้บางประการ จะเห็นได้ว่ากรรมการสภาตำบลมีความขัดแย้งและสับสนเกี่ยวกับบทบาทของ คปค. อยู่มาก อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าแท้จริงแล้ว คปค.มิได้เข้ามามีส่วนช่วยเหลือสภาตำบลเท่าที่ควร กล่าวคือ เมื่อขอให้ระบุผู้ที่ดำรงตำแหน่ง คปค. ร้อยละ 80 ตอบว่าไม่ทราบว่าใครบ้าง และส่วนใหญ่ผู้ที่ตอบว่า คปค. มีใครบ้าง คือ กำนัน แต่ในขณะที่ถามกรรมการสภาตำบลถึงความช่วยเหลือของ คปค. ในด้านต่าง ๆ ร้อยละ 58 ตอบว่า ได้รับความช่วยเหลือจาก คปค. แต่ร้อยละ 42 ตอบว่า มิได้รับความช่วยเหลือจาก คปค. แต่อย่างใด มีข้อที่น่าสังเกตที่เห็นได้ว่ากรรมการสภาตำบลยังมีความสับสนในบทบาทของ คปค. เพราะดูจากคำตอบที่ได้รับมีความขัดแย้งกันอยู่เท่าที่ผ่านมา บทบาทของ คปค. เองมิได้มีความเด่นชัดและสร้างความเข้าใจให้กับสภาตำบลเท่าที่ควร ซึ่งข้อมูลของผู้เขียนในเรื่องนี้ เป็นการชี้ชัดให้เห็นว่า บทบาทของ คปค. ในการให้ความช่วยเหลือสภาตำบลในการจัดทำแผนมีเป็นส่วนน้อย ดังจะเห็นได้จากผลปรากฏว่าแผนพัฒนาตำบลประสบปัญหาต่าง ๆ ในทางปฏิบัติมากมาย ซึ่งได้แก่

- ปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาตำบลล่าช้า ไม่ตรงกับระยะเวลา
- ปัญหาการเสนอโครงการสลับหมวด
- การเสนอโครงการนอกกรอบของ 4 กระทรวงหลัก

ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงปัญหาจริง ๆ แล้วอยู่ที่ว่าระบบการสื่อสารและความสัมพันธ์ที่สภาตำบลและ คปค. จะทำหน้าที่ได้ดีเพียงใด รวมทั้งการสื่อสารระหว่างกันและกัน หากการสื่อสารระหว่างกันไม่ดีพอก็จะมีผลทำให้แผนพัฒนาตำบลขาดการคัดเลือก กลั่นกรองโครงการที่ดีพอ ผลก็คือ แผนพัฒนาตำบลจะมิได้รับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้มาดำเนินการ ซึ่งสาเหตุก็เป็นเพราะว่า คปค. มิได้เข้าไปมีส่วนช่วยเหลือในการให้คำแนะนำ กลั่นกรองคัดเลือกโครงการที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบล ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า

1. สภาตำบลไม่ใช่ คปค. เพราะไม่ทราบว่า คปค. มีหน้าที่อย่างไรบ้าง
2. คปค. ไม่รู้บทบาทหน้าที่ของตนเองว่าจะต้องช่วยสภาตำบลทำงานอย่างไรบ้าง
3. ขีดความสามารถในการให้ความช่วยเหลือของ คปค. ซึ่งในข้อเท็จจริง เราต้อง -

ยอมรับว่า คปต. เป็นองค์กรใหม่ที่ตั้งขึ้น เพื่อแก้ปัญหาข้อจำกัดเรื่องขีดความสามารถของสภาตำบล ในการวางแผนงานและโครงการและเป็นการระดมทรัพยากรบุคคลในท้องถิ่นทั้งเจ้าหน้าที่ของ 4 กระทรวงหลัก และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิแต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบคำสั่งของ กชช. ที่กำหนดให้ทุก ตำบลจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี และแผนพัฒนาตำบลประจำปีเสนอ กพอ. แล้วจะเห็นว่าเป็นภาระที่หนักเมื่อเปรียบเทียบกับขีดความสามารถในการวางแผนและโครงการพัฒนาของ คปต. เนื่องจากคณะทำงานมีภาระหน้าที่ในงานราชการหรืออาชีพที่ต้องทำตลอดจนประสพการณ์และความ - เข้าใจในการวางแผนมีน้อย

ด้วยเหตุนี้ บทบาท คปต. ควรจะมีการพิจารณาทบทวนเสียใหม่ เพราะรัฐบาลเองก็มุ่งหวังว่า คปต. จะเป็นเครื่องช่วยเหลือให้การทำงานของสภาตำบลให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กว่าแต่ก่อน และผลปรากฏว่ามีได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แต่อย่างใด

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลในการกำหนดโครงการของสภาตำบล

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดโครงการของสภาตำบล ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการดำเนินการใด ๆ ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ว่าใครจะได้รับอะไร เมื่อไร และอย่างไรทั้งสิ้น ประกอบกับสภาตำบลตั้งขึ้นมาก็เพื่อให้เป็นองค์กรพื้นฐานและเป็นเครื่องมือในการบริหารการพัฒนาชนบท ด้วยเหตุนี้การดำเนินงานของสภาตำบลย่อมมีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศและท้องถิ่นอย่างมาก

สำหรับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดโครงการของสภาตำบล ผลปรากฏว่า ร้อยละ 89 ยอมรับว่า ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะเป็นผู้กำหนดโครงการให้ มิฉะนั้น โครงการที่สภาตำบลเสนอไปจะไม่ได้รับการพิจารณาดำเนินการของงบประมาณให้แต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะโครงการที่สภาตำบลเสนอไป กพอ. จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติและให้ความเห็นชอบ

นอกจากนี้ กรมการสภาตำบลเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 95) เห็นว่าโครงการที่เจ้าหน้าที่ของ 4 กระทรวงหลัก เป็นผู้กำหนดให้ดีแล้ว แต่ร้อยละ 5 ไม่เห็นด้วย เพราะมีความคิดเห็นว่ามีความต้องการโครงการอื่นมากกว่าที่เจ้าหน้าที่ของ 4 กระทรวงหลัก จะเป็นผู้กำหนดให้ แต่มีข้อที่น่าสังเกตว่าส่วนใหญ่กรมการสภาตำบล เห็นว่าหากตำบลได้รับการจัดสรรโครงการให้เข้ามาดำเนินการแล้ว ย่อมเป็นผลดีและเป็นประโยชน์ต่อตำบลของคน ทั้งนี้ ดีกว่าไม่ได้อะไร แต่มีข้อที่น่าสังเกตจะเห็นได้ว่า กรมการสภาตำบลมิได้พิจารณาเลยว่า โครงการดังกล่าวจะ-

เหมาะสมและตรงกับความต้องการของประชาชนหรือไม่ สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ ทั้งนี้ เราจะต้องยอมรับว่าชนบทหรือท้องถิ่นมีความแตกต่างกันทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนมีความแตกต่างในด้านสภาพภูมิศาสตร์ เพราะหากว่าโครงการที่นำไปหากไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน โดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ก็นับว่าผิดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาชนบทที่ได้กำหนดเป้าหมายเพื่อประชาชนส่วนใหญ่ ที่จะได้รับประโยชน์มากกว่า แม้กรรมการสภาตำบลจะเห็นดีด้วยกับโครงการที่เจ้าหน้าที่ของ 4 กระทรวงหลักเป็นผู้กำหนดโครงการให้ก็ตาม เนื่องจากงบประมาณเป็นข้อผูกพันที่ทำให้สภาตำบลต้องดำเนินโครงการตามเจ้าหน้าที่ของ 4 กระทรวงหลัก ซึ่งเป็นผู้กำหนดให้ ซึ่งในข้อเท็จจริงแล้ว กรรมการสภาตำบลมีความต้องการที่จะเป็นผู้เสนอโครงการด้วยตัวเองมากกว่าและผลจากการสัมภาษณ์กรรมการสภาตำบลร้อยละ 99 ให้ความเห็นว่า แผนพัฒนา ๗ มีความสำคัญอย่างมาก เพราะทำให้บังเกิดผลนานาประการ ที่เป็นประโยชน์แก่ตำบลของคน เช่น มีถนนหนทาง สร้างความเจริญให้กับท้องถิ่น ดังนั้น สภาตำบลจึงควรมีส่วนช่วยเสนอโครงการของ 4 กระทรวงหลักด้วย มิใช่ให้สภาตำบลปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับกรอบนโยบายที่กำหนดไว้แล้ว ซึ่งเป็นการจำกัดขีดความสามารถของสภาตำบล และขาดความมีอิสระ นับว่าขัดต่อหลักการพัฒนาชนบทที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาชนบทอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุปได้ว่า บทบาทของเจ้าหน้าที่ 4 กระทรวงหลัก นับว่าเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการจัดทำแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก โดยตรง ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่าในข้อเท็จจริงแล้ว เราไม่สามารถจะปฏิเสธได้ว่า สภาตำบลมีขีดความสามารถจำกัดในบางเรื่อง โดยเฉพาะการอุทิศเวลาให้แก่ทางราชการ เพราะกรรมการสภาตำบลจะต้องประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงครอบครัวของตนเอง ขาดความรู้ในการเขียนโครงการ จึงทำให้เจ้าหน้าที่เข้าไปมีส่วนชี้นำการพัฒนาและจัดทำโครงการให้ตลอดมาซึ่งเห็นได้จากการที่เจ้าหน้าที่ 4 กระทรวงหลัก กล่าวถึงบทบาทของตนในอันที่จะเข้าไปมีส่วนกำหนดแผนพัฒนา ๗ ให้แก่สภาตำบลทั้ง ๗ ที่คามระเบียบแล้ว มิได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่เข้าไปยื่นมือจัดทำแผนพัฒนา ๗ ให้แต่อย่างใด หากจะพิจารณาบทบาทของเจ้าหน้าที่ 4 กระทรวงหลักแล้ว จะทำหน้าที่เพียงแต่แจ้งกรอบนโยบายกระทรวงของตนให้สภาตำบลทราบเท่านั้น ส่วนสภาตำบลจะเห็นด้วยกับโครงการนั้นหรือไม่ เป็นอีกเรื่องหนึ่ง

สำหรับการพิจารณาโครงการของเจ้าหน้าที่ของ 4 กระทรวงหลัก เพื่อให้สภาตำบล

ดำเนินการการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ 4 กระทรวงหลัก ร้อยละ 100 จะพิจารณาถึงความพร้อมของ
สภาตำบลเป็นหลัก แต่ในขณะที่ถามว่า กรรมการสภาตำบลบางคนว่าทำอะไรที่จะให้ตำบลของ
ตนได้รับการคัดเลือกให้จัดทำโครงการ 4 กระทรวงหลักกรรมการสภาตำบลกลับ เห็นว่าขึ้นอยู่กับ
ดวงหรือทาง เจ้าหน้าที่ที่จะเมตตาให้ดำเนินการเท่านั้น

4. ความต้องการของกระทรวงกับของสภาตำบลในการจัดทำแผนพัฒนา ๗

ผลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ 4 กระทรวงหลัก ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ 4 กระทรวง
หลัก ยอมรับว่าในบางครั้งความต้องการของสภาตำบลจะไม่ตรงกับความต้องการของกระทรวงที่
กำหนดให้ และเมื่อสอบถามว่าในกรณีที่ให้กระทรวง เป็นผู้ดำเนินการเองโดยสภาตำบลไม่
ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการของ 4 กระทรวง ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของ 4 กระทรวง ร้อย
ละ 100 ไม่เห็นด้วยเนื่องจากเห็นว่า กระทรวงอยู่ห่างไกลปัญหา และการแก้ปัญหาจะได้ไม่ตรง
จุดรวมทั้งขาดความคล่องตัว และประการสำคัญไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

นอกจากนี้ในทัศนะความคิดเห็น เจ้าหน้าที่ 4 กระทรวงหลัก ร้อยละ 94 เห็นว่า
โครงการของ 4 กระทรวงหลัก เป็นการเพิ่มเกียรติภูมิให้แก่สภาตำบล แต่ไม่ปรากฏว่ากรรมการ
สภาตำบลได้มีการใช้วิธีการใด ๆ เพื่อโน้มน้าวจิตใจให้เจ้าหน้าที่ 4 กระทรวงหลัก เห็นด้วยกับ
โครงการที่สภาตำบลของตนเสนอไป ทั้งนี้ อาจจะเนื่องมาจากว่า โครงการที่เสนอไปในแต่ละ
ปีกว่าจะรู้ผลว่าได้หรือไม่ได้ ใช้งบประมาณมาดำเนินการหรือไม่ต้องใช้เวลาเป็นปีกว่าจะรู้ผล
ทั้งนี้ เนื่องจากแผนพัฒนา ๗ ดังกล่าวจะมีการทำล่วงหน้าไว้ปีต่อปี เพราะจะต้องผ่านการกลั่น
กรองพิจารณาจากอำเภอ จังหวัด และส่วนกลางอีกด้วย

นอกจากนี้ มีข้อที่น่าสนใจเกิดว่าในขณะที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า การดำเนินการโครงการ
พัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก เป็นการเน้นบทบาทและความสำคัญของสภาตำบลอย่างมากนั้น
แต่ผลจากการสัมภาษณ์กรรมการสภาตำบลถึงผลตอบแทนที่กรรมการสภาตำบลจะได้รับหากโครง-
การต่าง ๆ ประสบความสำเร็จ ปรากฏว่าร้อยละ 78 ตอบว่า ไม่ได้หรือรู้สึกเฉย ๆ ร้อย
ละ 22 ตอบว่า ทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญ สำหรับผลการศึกษาในกรณีนี้ ทำให้เห็นความแตกต่าง
ที่มีต่อโครงการพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก ระหว่างกรรมการสภาตำบลและเจ้าหน้าที่ของ
4 กระทรวงหลักอยู่มาก แต่อย่างไรก็ตามเมื่อสัมภาษณ์กรรมการสภาตำบลถึงความพึงพอใจที่มีต่อ
โครงการพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลักร้อยละ 87 มีความพอใจต่อโครงการพัฒนา ๗

ดังกล่าว ร้อยละ 13 ไม่แสดงความคิดเห็นแต่อย่างใด และก็มีได้แสดงออกถึงความไม่เห็นด้วย กล่าวคือ อยู่ในลักษณะประเภทที่ผู้เขียนขอเรียกว่า "พวกอุเบกขา" เป็นพวกที่ไม่สนับสนุนและไม่คัดค้านจะให้ทำอย่างไรก็ได้ทั้งนั้น

สมมุติฐาน

ผลที่ได้จากการศึกษาบทบาทสภาตำบลกับแผนพัฒนาตำบลของ 4 กระทรวงหลักที่ผู้เขียนได้นำเสนอแล้วข้างต้นนั้น ก็เพื่อนำมาสู่การพิสูจน์สมมุติฐานที่ว่า

1. ความสำเร็จในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาชนบทขึ้นอยู่กับความสอดคล้องของสภาตำบลกับแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก

2. การมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้สภาตำบล มีอำนาจในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลักอย่างเต็มที่ มีผลทำให้การบริหารและการพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลักบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่รัฐบาลพึงไว้

ในการบริหารการพัฒนาชนบท เราได้ยอมรับแล้วว่า สภาตำบลเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาชนบทโดยตรง ดังนั้น ในการดำเนินงานต่าง ๆ จะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ส่วนหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับการประสานสอดคล้องของแต่ละฝ่ายที่จะต้องมีความคิดเห็นและความต้องการตรงกัน เพราะมิฉะนั้นแล้ว จะก่อให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้น ดังจะเห็นได้จากแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลแนวใหม่ กล่าวคือ แผนพัฒนาตำบลจะไม่ประสบความสำเร็จหากว่าสิ่งที่เป็นความต้องการของสภาตำบลกับแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก ไม่ประสานสอดคล้องต้องกัน การที่แผนพัฒนาตำบลประสบความสำเร็จเร็วในการดำเนินการ สาเหตุประการหนึ่งเป็นเพราะเกิดจากการที่กรรมการสภาตำบลประสบกับปัญหาเกี่ยวกับระเบียบและการทำงานโครงการ (ซึ่งผลการศึกษาในการจัดทำแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลักของสภาตำบลพบว่า กรรมการสภาตำบล ร้อยละ 64 ตอบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับระเบียบ ร้อยละ 36 ตอบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการทำโครงการ) และการที่สภาตำบลได้ประสบกับปัญหาดังกล่าวก็เป็นผลเนื่องมาจาก "ขาดการประสานสอดคล้องกัน" ระหว่างสภาตำบลกับแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก จึงทำให้การเสนอโครงการต่าง ๆ ของสภาตำบลออกนอกกรอบนโยบาย นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำหมวดโครงการผิดและสับสนมาก ด้วยเหตุดังกล่าว การที่แผนพัฒนาตำบลของ 4 กระทรวงหลัก สภา-

ตำบลไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้มาดำเนินการ ทั้งนี้ เนื่องมาจากมีการเสนอโครงการ-
ออกนอกกรอบที่กำหนดไว้

กล่าวโดยสรุปว่า ในการจัดทำแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก "ความสอดคล้อง" ของสภาตำบลกับแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก ได้กลายเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดต่อความสำเร็จในการจัดทำแผนพัฒนา ฯ เพราะมิฉะนั้นแล้ว แผนพัฒนาตำบลไม่ได้รับการอนุมัติและไม่ได้รับงบประมาณเพื่อให้มาดำเนินการ

อนึ่ง ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ ความสอดคล้องในการจัดทำแผนพัฒนา ฯ ของสภาตำบลกับแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก อาจจะไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงก็ได้ เพราะสภาตำบลคำนึงแต่ความสอดคล้องของแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลักมากกว่าจะ เน้นความสอดคล้องต้องการของประชาชน ดังนั้น อาจทำให้โครงการที่ได้ได้รับดำเนินการ ประชาชนอาจจะไม่ได้ใช้ประโยชน์ เนื่องจากเป็นโครงการที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน ซึ่งนับว่าเป็นประเด็นปัญหาที่ควรแก่การพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาชนบทต่อไป

นอกจากนี้ การมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้สภาตำบลมีอำนาจในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก อย่างเต็มที่ มีผลทำให้การบริหารการพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่รัฐบาลตั้งไว้ ทั้งนี้ เนื่องจากการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาเป็นการพัฒนาแบบผู้รู้ปัญหาประสบปัญหา แต่ไม่มีโอกาสและกำลังที่จะแก้ไขได้ ส่วนผู้ที่มีกำลังและแก้ไขได้กลับเป็น "ผู้ไม่รู้ปัญหาไม่ประสบปัญหา" ดังจะเห็นได้จากผลการศึกษาในเรื่องนี้ พบว่าแท้จริงแล้วการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ในระบบ กชช. บทบาทกรรมการสภาตำบลในการวางแผนพัฒนาตำบลของ 4 กระทรวงหลัก ก็คือ การได้รับทราบเค้าโครงการและจัดทำโครงการให้สอดคล้องกับกรอบนโยบายของ 4 กระทรวงหลักเท่านั้น โดยที่เจ้าหน้าที่ของ 4 กระทรวงหลักจะเป็นผู้รับผิดชอบและแจ้งกรอบนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับกระทรวงของตนให้แก่กรรมการสภาตำบลเอง อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงว่าผู้ที่มีบทบาทในการวางแผนพัฒนา ฯ ก็คือ เจ้าหน้าที่ของ 4 กระทรวงหลักนั่นเอง

ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างสภาตำบลกับ 4 กระทรวงหลัก จะยังผลให้แผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลักบรรลุเป้าหมายได้นั้น สภาตำบลจะเป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาตำบลให้ตรงหรือสอดคล้องกับความต้องการของกรอบนโยบายของ 4 กระทรวงหลัก ซึ่งได้กำหนดอยู่ก่อน

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสภาตำบลก็ มิได้เกิดขึ้น
 ในลักษณะที่ว่าสภาตำบลจะเป็นผู้ยื่นเงื่อนไขในการพัฒนาชนบทให้แก่ 4 กระทรวงหลักถือ
 ปฏิบัติแต่เป็น 4 กระทรวงต่างหากที่เป็นผู้ยื่นเงื่อนไขในการพัฒนาชนบทให้แก่สภาตำบลถือ
 ปฏิบัติมาเพื่อจะได้นำไปสู่เป้าหมายตามแนวทางการบริหารงานการพัฒนาชนบทแนวใหม่ที่รัฐบาล
 ได้กำหนดขึ้นตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5

ตามเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น สามารถวิเคราะห์ได้ว่าการพัฒนาชนบทในระบบ
 กชช. หากได้มีการกำหนดแนวนโยบายให้สภาตำบลได้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนา
 อย่างเต็มที่ไม่ว่าทั้งนี้ สามารถจะพิจารณาได้จากการประเมินผลการดำเนินงานของสภาตำบลในงาน
 พัฒนาชนบท (ตามที่ได้เสนอผลการศึกษาล้วนแล้ว) จากบทบาทหน้าที่ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ รวมทั้ง
 ศักยภาพและข้อจำกัดด้านความเป็นอิสระในแง่ของการบริหาร การวางแผน (และการคลัง)
 รวมทั้งข้อจำกัดอื่น เช่น ความรู้ ความสามารถของกรรมการสภาตำบล มิได้นำไปสู่สู่ทาง
 การพัฒนาสภาตำบลตามแนวนโยบายในการพัฒนาชนบทแนวใหม่ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วน
 ร่วมในการวางแผนและแก้ปัญหาของตนเอง

กล่าวโดยสรุปได้ว่าในการศึกษาบทบาทสภาตำบลกับแผนพัฒนาตำบลของ 4
 กระทรวงหลัก ที่ผู้เขียนได้ตั้งสมมุติฐานไว้ 2 ประการนั้น ผลการศึกษาปรากฏว่าได้เป็นไป
 ตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้ทุกประการ คือ

1. ความสำเร็จในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนา
 ชนบทขึ้นอยู่กับความสอดคล้องของสภาตำบลกับแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก
2. การมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้สภาตำบลมีอำนาจในการจัดทำ
 แผนพัฒนาตำบลในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก อย่างเต็มที่
 มีผลทำให้การบริหารการพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลักบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ
 และประสิทธิผลที่รัฐบาลตั้งไว้

สรุป

จากการศึกษาบทบาทสภาตำบลกับการจัดทำแผนพัฒนาตำบล เราจะพบว่าบทบาทที่สำคัญของสภาตำบลได้แก่

1. ประมวลปัญหาและความต้องการของประชาชนในตำบล
2. กำหนดโครงการ
3. การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการ
4. ระดมทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนา

แม้ว่าสภาตำบลจะมีบทบาทหน้าที่ในการวางแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว แต่เราจะเห็นได้บทบาทดังกล่าวของสภาตำบลมีจุดอ่อน ซึ่งมีผลกระทบต่อกระบวนการวางแผนฯ กล่าวคือ

1. สภาตำบลยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และความสามารถในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้สภาตำบลขาดความพร้อมและความเหมาะสมที่จะปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ที่มีอยู่ งานพัฒนาชนบทเป็นงานที่ต้องอาศัยความเร่งด่วนฉับพลันในการปฏิบัติงาน จำเป็นที่จะต้องได้บุคคลที่มีความรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานอยู่ตลอดเวลา

2. จุดอ่อน ในด้านระเบียบวิธีปฏิบัติ นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการวางแผนพัฒนา ทั้งนี้เนื่องจากการปฏิบัติงานตามระเบียบทำให้กรรมการสภาตำบลไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัว และบางครั้งก่อให้เกิดปัญหา เป็นการเสนอโครงการ ขาดการประสานสอดคล้องกับส่วนราชการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ความสามารถในการจัดทำโครงการยังไม่อยู่ในระดับที่มีคุณภาพดีพอ ทำให้มีปัญหาในการดำเนินงานและด้านผลงานที่ปรากฏ

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบทบาทสภาตำบลจะมีจุดอ่อนในการดำเนินการวางแผนพัฒนาอยู่บ้าง แต่สิ่งหนึ่งที่สภาตำบลสามารถปฏิบัติได้ผลดีก็คือ บทบาทในการกำหนดโครงการต่าง ๆ ได้ตรงกับความต้องการของประชาชน และเหมาะสมกับสภาพปัญหาของท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาบทบาทสภาตำบลต่อการวางแผนพัฒนาฯ แล้ว นับว่าเป็นการกำหนดบทบาทสภาตำบล เพื่อให้สภาตำบลได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทและเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายในการพัฒนาชนบทตามที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้น ทั้งนี้ได้มีการกำหนดบทบาทของ 4 กระทรวงหลัก ที่มีหน่วยงานอยู่แล้วในระดับตำบลให้เข้าไปดำเนินการพัฒนาชนบทร่วมกับ

สภาตำบล เพื่อแก้ไขปัญหาความจำเป็นขั้นพื้นฐานของชาวชนบทโดยมีการกำหนดแผนงาน โครงการพัฒนาขึ้น ด้วยเหตุนี้แผนพัฒนาฯ ที่จัดทำขึ้นจะต้องมีการประสานสอดคล้องด้วยกันระหว่าง สภาตำบลกับ 4 กระทรวงหลัก เพื่อเป็นการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการพัฒนาชนบท ให้กับสภาตำบล ในการ เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชนบทได้อย่างถูกต้องนับตั้งแต่การให้อิสระในการแสดงความคิดเห็น ความต้องการ การกำหนดโครงการและการเสนอโครงการ ให้ประชาชนมีส่วนแก้ไขปัญหาของตนและให้มากที่สุด อันเป็นแนวทางในการพัฒนาชนบทตามพื้นที่ รัฐบาลกำหนดขึ้น

ด้วย เหตุนี้สมมุติฐานที่กำหนดขึ้นไว้ได้แสดงให้เห็นอย่าง เด่นชัดว่ามีผลโดยตรง การพัฒนาชนบทอย่างกว้างขวาง เนื่องจากการพัฒนาชนบทเป็นการพัฒนาไปที่คนด้วยการปรับปรุง คุณภาพชีวิตมนุษย์ให้ดี และการ เป็นแนวทางการพัฒนาแผนให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยมีการกำหนด กระบวนการและระเบียบวิธีในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของ 4 กระทรวงหลักขึ้น .