



บทที่ 3

สภาตำบลกับการพัฒนาชนบท

1. ประวัติความเป็นมาของสภาตำบล

หากจะกล่าวกันตามความเป็นจริงแล้ว ตำบลได้เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยโบราณจนกระทั่งถึงสมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ โดยได้วิวัฒนาการเรื่อย ๆ มาจนถึงปัจจุบัน เพียงแต่ลักษณะการปกครองตำบลในสมัยโบราณยังไม่ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดจนกระทั่งมาถึงในปี พ.ศ. 2499 ได้มีการประกาศจัดตั้งสภาตำบลขึ้น ในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในขณะนั้น เนื่องจากว่า จอมพล ป. ได้กลับจากการไปเยือนสหรัฐอเมริกา และประเทศยุโรป เมื่อปี พ.ศ. 2498 ได้พบว่า การปกครองท้องถิ่นในประเทศประชาธิปไตยเหล่านั้นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ซึ่งจะ เป็นผลทำให้การบริหารต่าง ๆ เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งผิดกับการบริหารงานของตำบลหมู่บ้านในประเทศไทยยังคงถือความต้องการของทางราชการเป็นหลัก ซึ่งอาจจะไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น จึงได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการจัดตั้งสภาตำบลขึ้น ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 3 เดือน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ได้ว่า สภาตำบลในปัจจุบันนี้ได้วิวัฒนาการมาจากสภาตำบลที่ถือกำเนิดในปี พ.ศ. 2499 และในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2500 - 2521 ได้มีประกาศยกฐานะสภาตำบลที่เจริญก้าวหน้า จำนวน 49 ตำบล ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (1) ประกอบด้วย

¹ แก้วตา คณะวรรณและคณะ, รายงานการติดตามผลโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการวางแผนตำบลและอำเภอ, หน้า 16 .

1. สภาตำบลซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติ
2. คณะกรรมการตำบล ซึ่งทำหน้าที่บริหาร

อย่างไรก็ตาม, ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการประกาศยกฐานะสภาตำบลขึ้น เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มเติมอีกเลย ซึ่งได้แสดงให้เห็นว่า การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ประสบความสำเร็จมากนัก และตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ซึ่งได้ดำเนินการมาเป็นเวลา 10 ปี แล้วก็ได้ผล กระทรวงมหาดไทยจึงมีคำสั่งที่ 275/2509 เปลี่ยนแปลงการจัดรูปสภาตำบลใหม่ กล่าวคือ การจัดรูปสภาตำบลแต่เดิมแบ่งเป็น คณะกรรมการตำบล และสภาตำบล มาเป็นในรูปคณะกรรมการสภาตำบล โดยรวมคณะกรรมการสภาตำบล เข้าด้วยกัน

คณะกรรมการสภาตำบลประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทุกหมู่บ้านในตำบล ครูประจำตำบลในตำบลนั้น 1 คน แพทย์ประจำตำบล และราษฎรทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน โดยมีกำนันเป็นประธานคณะกรรมการสภาตำบล และมีพัฒนากรเป็นที่ปรึกษาของสภาตำบล สภาตำบลนี้จะทำหน้าที่ทั้งนิติบัญญัติ และบริหาร ตลอดจนเป็นคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและตำบลด้วย (1) การจัดตั้งสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 ก็เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย (พพย.) โดยในระยะแรก ๆ ได้ประกาศจัดตั้งตำบลที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือก่อน ซึ่งเป็นเขตโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบทเป็นส่วนใหญ่ สาเหตุที่ไม่สามารถจัดตั้งได้พร้อมกันทั่วประเทศนั้น เพราะสภาตำบลที่จัดตั้งตามประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ เจ้าหน้าที่บริหารของสภาตำบลจะต้องได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้ ความสามารถ และมีทัศนคติเหมาะสมเพื่อให้สามารถปฏิบัติตนและปฏิบัติงานสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้ได้ผลดี ดังนั้น เมื่อจะมีการตั้งสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 โดยกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้กำหนดและสั่งการตามงบประมาณที่กระทรวงมหาดไทยได้รับเป็นปี ๆ ไป และต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ก็ได้มีการปรับปรุงสภาตำบล

¹ ระพี สุวรรณชฎ และทศยา สุวรรณชฎ, กำนัน บุคลิกภาพและทัศนคติ
(พระนคร : สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, 2510)

อีกครั้ง ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 อันมีผลทำให้ยกเลิก
สภาตำบล ที่มีการจัดไว้แต่ก่อนสิ้นสุดลงไป

กล่าวสรุปได้ว่า นับตั้งแต่ประเทศได้จัดตั้งให้มีสภาตำบลขึ้นมาจนถึงปัจจุบัน สภา -
ตำบลของไทยมีด้วยกัน 4 รูป คือ

1. สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499
2. สภาตำบลตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499
3. สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509
4. สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ 326/2515

5.2 สภาตำบลในปัจจุบัน

การจัดตั้งสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ 326/2515 ฐานะของสภาตำบลมีฐานะ
เป็นหน่วยงานพื้นฐานของราชการ ไม่ได้เป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพราะตามประกาศคณะ
ปฏิวัติ 326/2515 ได้กำหนดหน้าที่ของสภาตำบล สรุปได้ดังนี้ คือ

1. บริหารงานสภาตำบลตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด
2. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย เช่น ทะเบียนราษฎร ไปรษณีย์
3. พัฒนาค่าบลและหมู่บ้าน
4. ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ในการพัฒนา
5. ประชาสัมพันธ์งานพัฒนาของรัฐ
6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

สำหรับโครงสร้างสภาตำบลประกอบไปด้วย

1. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่
 - 1.1 กำนัน เป็นประธานกรรมการสภาตำบล
 - 1.2 ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการสภาตำบล



2. กรรมการโดยการแต่งตั้ง

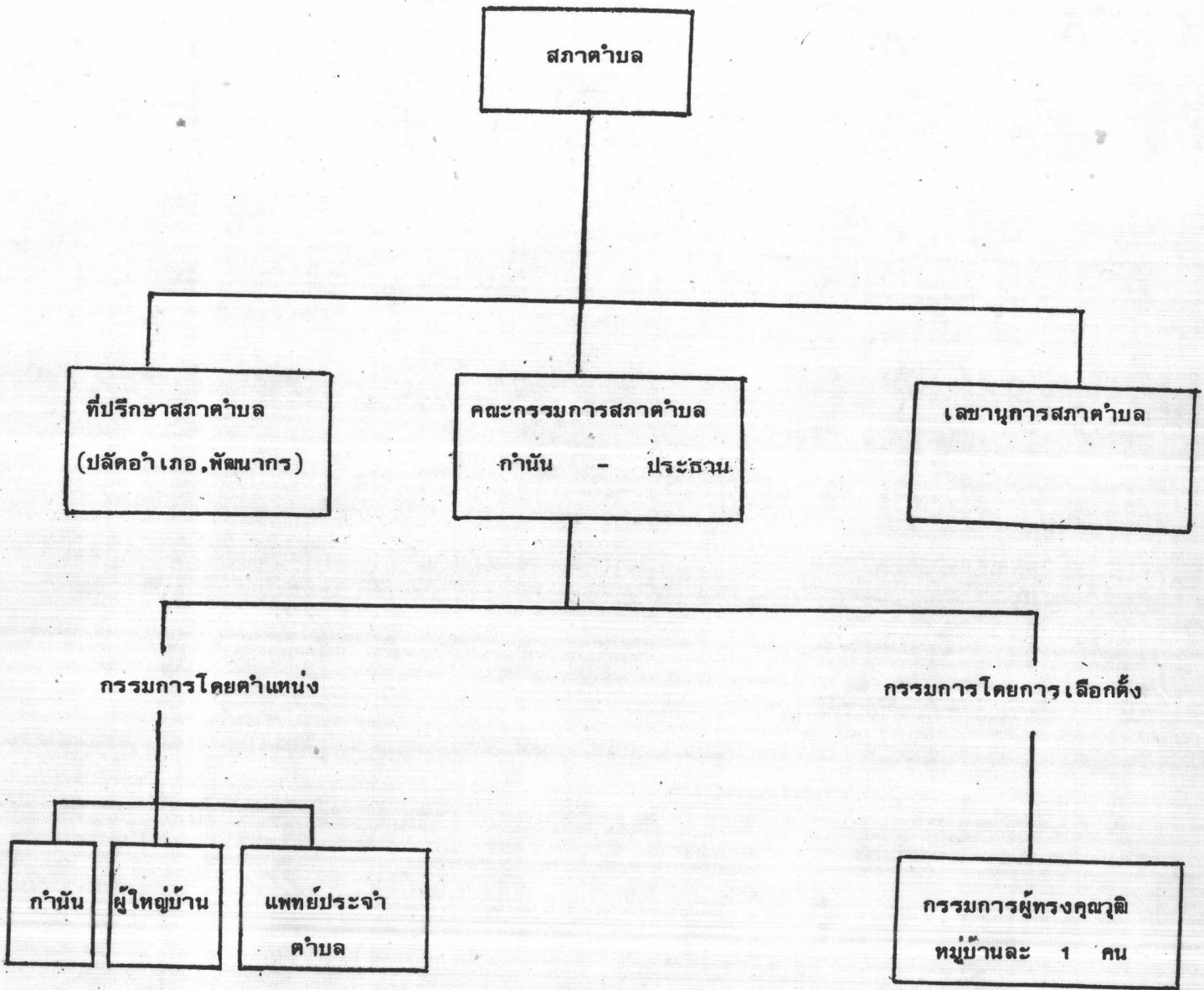
2.1 ที่ปรึกษากรรมการสภาตำบล แต่งตั้งจากปลัดอำเภอ หรือพัฒนาการ

2.2 เลขานุการสภาตำบล ที่แต่งตั้งจากครูประจำตำบลในตำบล นั้น

3. กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ หมู่บ้านละ 1 คน ซึ่ง -
ราษฎรในหมู่บ้านนั้น เป็นคนเลือก

แผนภูมิ

รูปแบบโครงสร้างสภาตำบลในปัจจุบัน



2. บทบาทสภาตำบลกับการพัฒนาชนบท

บทบาทของสภาตำบล

ปัจจุบันนี้ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า จุดเน้นหนักของการพัฒนาและการต่อสู้กับศัตรูหรือผู้ก่อการร้ายของประเทศอยู่ในชนบท คือระดับตำบล และหมู่บ้าน นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลทุกกระทรวง ทบวง กรม มุ่งไปสู่ชนบทในตำบลต่าง ๆ อย่างมากมาย (1) บทบาทของสภาตำบลที่เป็นมาในอดีตไม่สู้จะเป็นที่รู้จักกันนัก สภาตำบลมีลักษณะ เป็นหน่วยงานที่คอยรับคำสั่ง และปฏิบัติตาม และเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางในปี พ.ศ. 2518 เมื่อรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ผันเงินสู่ชนบทและมอบหมายให้สภาตำบล เป็นผู้ดำเนินการพัฒนาท้องที่ด้วยเงินที่ผันไปให้กรรมการสภาตำบลเกิดการตื่นตัว เข้ามามีบทบาท เป็นผู้นำในการพัฒนาบ้าง อาจกล่าวได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน บทบาทและความสำคัญของสภาตำบลเด่นชัดยิ่งขึ้น ตามลำดับ ทั้งในสายตาของรัฐบาลและสภาตำบลเอง ปัจจุบัน เป็นที่ยอมรับกันว่าตำบล เป็นหน่วยปกครองขั้นพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีความสำคัญเกี่ยวพันกับการปกครองระดับอื่น ๆ โดยที่ยังไม่มีการเตรียมพร้อมในการปรับปรุงงานต่าง ๆ ในระดับตำบลให้พร้อมที่จะสามารถปฏิบัติงานให้เกิดผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การพัฒนาประสิทธิภาพสภาตำบลจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จำเป็นต้องทำ เพื่อช่วยให้สามารถปกครองตนเองเป็นพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย และสามารถที่จะแปลงนโยบายของรัฐไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพได้ โดยการจัดหาโอกาสให้สภาตำบลได้ฝึกปฏิบัติหน้าที่สำคัญของตนคือ การพัฒนาท้องถิ่น (3)

¹ อมร อนันตชัย, แนวความคิดเพื่อการพัฒนา "สำนักงานตำบล", เทศาภิบาล (ปีที่ 77 เล่มที่ 8 ส.ค. 2525), หน้า 12 .

² แก้วตา คณะวรรณและคณะ, รายงานการติดตามผลโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการวางแผนตำบลและอำเภอ, หน้า 18 .

³ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบท, วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ (ปีที่ 21 ฉบับที่ 2 เม.ย. 2524), หน้า 180 .

สำหรับงานพัฒนาท้องถิ่นที่สภาตำบลมีประสบการณ์มากที่สุด ก็คือ โครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ภายใต้การเรียกชื่อที่แตกต่างกันไปตามนโยบายของ - รัฐบาลแต่ละชุด และด้วยคุณประโยชน์ของโครงการดังกล่าว จึงเป็นผลทำให้เกิดมีการจัดทำแผนพัฒนาตำบลขึ้น เพื่อให้สภาตำบลใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาชนบท ซึ่งรัฐบาลปัจจุบันก็ได้เห็นความสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ดังจะ เห็นได้ว่าเป็นครั้งแรกที่รัฐบาล ได้มีการกำหนดแผนพัฒนาชนบท เข้าไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และยังคงได้มีการกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการวางแผนพัฒนาตำบล พ.ศ. 2526 ขึ้น เพื่อให้สภาตำบลใช้เป็นเป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาตำบลให้เป็นไปตามขั้นตอน อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าได้มีการ - พยายามปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องของแผนพัฒนาตำบลที่ผ่านมา ๆ มา

3. การบริหารงานของรัฐกับการพัฒนาชนบท

ในการดำเนินงานตามแผนหรือการใช้นโยบายเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่าง ๆ ที่วางไว้ นั้นจะเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยคณะ - รัฐมนตรีจะเป็นผู้กำกับดูแล เพื่อให้เป็นไปตามแผนและนโยบายที่รัฐบาลวางไว้ และจากอดีตที่ผ่านมา เราจะเห็นว่าหน่วยงานที่เป็นกลไกในการบริหารงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการพัฒนาชนบท ในทางปฏิบัติหน่วยงานดังกล่าว มักจะต่างคนต่างทำ ขาดการร่วมมือและประสานงาน ด้วยเหตุนี้การดำเนินงานตามโครงการส่วนใหญ่ มักจะมีความซ้ำซ้อน และเป็นการสูญเสียงบประมาณไปโดยไม่จำเป็น อีกทั้งโครงการที่กระทรวง ทบวง กรม จัดทำก็ทำได้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในชนบทไม่ เพราะประชาชนในท้องถิ่นมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทนั่นเอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ โครงการของรัฐ เข้าไม่ถึงชาวชนบท โครงการที่เข้ามาถึงชนบทก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหารากฐานของชาวชนบทได้ หรือเป็นโครงการที่ไม่ได้ช่วยชาวชนบทให้มีความ เป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้อย่างแท้จริง โครงการหลายโครงการของรัฐบาลกลับกลายเป็นซ้ำเติมให้ชาวชนบทต้องลำบากขึ้นไปอีก โดยเจ้าของโครงการนั้นอาจนึกไม่ถึง ทั้งนี้ มีสาเหตุหลายประการที่ราชการได้ดำเนินการไปเช่นนั้น คือ (1)

¹ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบท, วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ (ปีที่ 21 ฉบับที่ 2 เม.ย. 2524), หน้า 180 .

1. เพื่อความสะดวกแก่การทำงานของข้าราชการเอง โครงการที่รัฐบาลจัดขึ้นมักจะตกอยู่ใน เมืองหรือในท้องถิ่นที่เข้าออกได้สะดวกไม่อยู่ห่างไกลจากสถานที่ปฏิบัติงานของข้าราชการและท้องที่ไม่ยากจนเกินไป เพราะราชการมีทรัพยากรจำกัด ไม่สามารถที่จะจัดทำให้แก่ประชาชนได้ทั่วถึงและอย่าง เท่าเทียมกัน
2. มีโครงการพัฒนาของรัฐ จำนวนไม่น้อยที่ส่วนกลาง เป็นผู้กำหนด และไม่ สามารถจะช่วยชาวชนบทที่ยากจนให้พ้นจากภาวะความยากจนได้ เพราะการพิจารณา กำหนดโครงการของหน่วยงานส่วนกลางจะยึดตัวเอง เป็นศูนย์กลาง ดังนั้นจุดมุ่งหมายของโครงการ จะต้องตอบสนองส่วนกลาง
3. โครงการของรัฐหลาย ๆ โครงการ ทำอย่างเสียมิได้ กล่าวคือ มีงบประมาณที่สนับสนุนการจัดทำเล็กน้อย ส่วนใหญ่ก็ตกเป็นค่าใช้จ่ายในการทำงานของ ข้าราชการส่วนที่เหลือจึงตกเป็นรายจ่าย เพื่อการพัฒนาด้วยเหตุนี้ โครงการที่จัดทำมาได้ช่วย ชาวชนบทอย่างแท้จริงไม่
4. การจัดทำโครงการพัฒนาของรัฐเกือบทั้งหมด ยึดถือหลักความคุ้ม ประโยชน์ของเงินที่รัฐลงไป เช่น การสร้างถนนขึ้นดี ลงทุนมากจะกระทำในท้อง ที่ที่มีการสัญจร เป็นจำนวนมาก การสร้างเขื่อนก็ต้องสร้างในบริเวณที่ใกล้แหล่งน้ำ เพื่อ เพิ่มผลผลิตส่วนรวมให้แก่ประเทศชาติก่อน คนยากจนรัฐก็จะปล่อยให้ดิ้นรนช่วยเหลือตัวเอง ต่อไปเพราะรัฐเห็นว่าไม่คุ้มกับทุกที่ลงไปให้เปล่า ๆ
5. โครงการพัฒนาที่หน่วยงานของรัฐบาลกำหนดขึ้นมาจำนวนไม่น้อย เป็นโครงการที่ให้ประโยชน์แต่ เฉพาะในด้านหน่วยงาน คือ สามารถแสดงผลงานของคน ที่สามารถประชาสัมพันธ์ผู้บังคับบัญชาของตนได้ ดังนั้น ประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน ในชนบทจึงไม่ใช่ " ของจริง " หรือ " ของถาวร "

ด้วยสาเหตุดังกล่าวนี้เอง ที่ทำให้การพัฒนาชนบทไม่ประสบความสำเร็จและทำให้ประชาชนในชนบทต้องถูกทอดทิ้ง เพราะว่า กลไกการบริหารงานของรัฐในด้านการพัฒนาชนบทมิได้ช่วยแก้ปัญหาให้กับชาวชนบทอย่างตรงจุดไม่กล่าวคือ ชาวชนบทยังคงประสบปัญหาเกี่ยวกับความยากจน โรคภัยไข้เจ็บและขาดการศึกษา และถูกทอดทิ้งเช่นเดิม ในขณะที่รัฐบาลก็ตั้งหน้าตั้งตาพัฒนาประเทศไปเรื่อย ๆ และในความคิดของคนในเมืองก็รู้สึกว่าประเทศมีความเจริญกว่าแต่ก่อน

4. สภาตำบลกับสภาพปัญหาการพัฒนาชนบท

สำหรับแนวความคิดในการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายและประกาศให้มีแผนพัฒนาชนบทยากจนขึ้นในระยะของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 นั่นก็คือ ได้มีการนำปรัชญาการพัฒนาชนบทมาดำเนินการอย่างจริงจัง อันเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศแบบใหม่ โดยเน้นและให้ความสำคัญที่ชนบท เป็นประการสำคัญ โดยรัฐบาลเองมีอุดมการณ์และความเชื่อว่าการกำหนดแนวทางพัฒนาดังกล่าว เป็นสิ่งที่ถูกต้องกว่าการยึดแนวทางพัฒนาแบบเดิม ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 เป็นแผนพัฒนา ฯ ฉบับแรกที่ได้กำหนดแนวทางพัฒนาชนบทขึ้น เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนา - เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างจริงจังดังที่พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้กล่าวว่า "...รัฐบาลจะต้องมีระบบการบริหารการพัฒนาชนบทรัฐบาลนี้ได้กำหนดระบบอันสำคัญนี้แล้วอาจเรียกได้ว่า - เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การพัฒนาชนบทของเราได้..." (1)

ด้วยเหตุนี้เองลักษณะการพัฒนาชนบทแบบใหม่ จะเป็นการมุ่งพัฒนาในระดับท้องถิ่นโดยตรง กล่าวคือ เป็นเน้นพัฒนาพื้นที่ระดับท้องถิ่น อันได้แก่ ตำบล หมู่บ้าน โดยเฉพาะการเน้นบทบาทที่จะให้สภาตำบล เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาชนบท ทั้งนี้เนื่องจาก

¹ คำปราศรัยของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในพิธีเปิดประชุมผู้บริหารระดับสูงของ 4 กระทรวงหลัก และผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ เรื่อง "นโยบายการพัฒนาชนบท" ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2525

ว่าสภาตำบล เป็นหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหาและสามารถทราบความต้องการของประชาชนในชนบทอย่างแท้จริง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ได้มอบหมายให้กระทรวงต่าง ๆ นำดำเนินการทำได้ประสบความสำเร็จไม่ หากแต่กลับไปซ้ำเติมความทุกข์ยากให้ประชาชนที่ยากจนอยู่แล้ว ดังจะเห็นได้ว่าโครงการบางโครงการที่ชาวชนบทต้องการแต่ทางราชการยังต้องตั้งเงื่อนไขว่าราษฎรในท้องถิ่นนั้นจะต้องออกเงินสมทบให้กับทางราชการจำนวนเท่าใด อาทิ โครงการไฟฟ้าในหมู่บ้าน ฯลฯ ซึ่งตรงข้ามกับคนในกรุงเทพ ฯ หรือในเมือง อาจจะได้สิ่งเหล่านี้มาโดยตนเอง ไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายสมทบด้วยเลย หรือบางครั้งมิได้ร้องขอ แต่รัฐก็จัดทำให้เองด้วยซ้ำความทุกข์ยากที่ชาวชนบทต้องทนต่อความทุกข์ทรมานในการช่วยตัวเองมาตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้เอง ความไม่พอเพียงของแนวความคิดในการพัฒนาที่มีอยู่ในอดีตกับแนวความคิดที่จะแก้ไขปัญหามชนบทอันหนักอึ้งนี้ได้ ปรัชญาในการปกครองจะต้องขยายออกไปให้กว้างกว่าแต่ก่อนในการให้สวัสดิการ บริการและผลประโยชน์แก่ชาวชนบทหรือกลุ่มคนที่อยู่ในภาวะที่ไม่สามารถช่วยตนเองให้พ้นจากความยากจนได้ กล่าวคือ รัฐจะต้องดูพื้นฐานของผู้รับด้วย รัฐควรจะให้คนจนได้รับมากกว่าแทนที่จะให้คนมีได้มากกว่า (1)

การจัดปัญหาอุปสรรคที่สำคัญของการพัฒนาชนบทนั้น รัฐบาลและหน่วยงานที่เป็นกลไกบริหารงานของรัฐ จะต้องใจกว้างเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดเป้าหมายของคนอย่างที่เป็นระบบและเป็นขั้นตอน มิใช่เป็นการพิจารณาเฉพาะเป้าหมายของกระทรวง ทบวง กรม เพียงด้านเดียว ทั้งนี้ก็เพราะว่าท้องถิ่นเป็น "ผู้รับปัญหา ประสบปัญหา" ในขณะที่กระทรวง ทบวง กรม เป็น "ผู้ไม่รู้ปัญหา ไม่ประสบปัญหา" เนื่องจากความคิดริเริ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทเกือบทั้งหมดมาจากข้าราชการส่วนกลาง ดังนั้น โครงการต่าง ๆ จึงไม่สามารถเข้าถึงประชาชนในชนบทได้

¹ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบท, หน้า 184 .

สำหรับสภาพปัญหาที่ชาวชนบทประสบและจำเป็นที่จะต้องได้รับการช่วยเหลือ
ได้แก่

1. ปัญหาผลผลิตตกต่ำ
2. ปัญหาในด้านสุขภาพอนามัย
3. ปัญหาในด้านการขาดการศึกษา
4. ปัญหาในด้านการปกครอง

และกลวิธีที่รัฐบาลได้นำมาใช้แก้ปัญหาชนบทนั้น ได้แก่ การยึดพื้นที่และคนยาก
จนเป็นหลักในการพัฒนา โดยการปรับปรุงให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น
และให้ประชาชน เข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาที่พวกเขาเผชิญมากที่สุด มิใช่เป็นการให้
จากรัฐบาลฝ่ายเดียว และกลไกที่รัฐบาลจะนำมาใช้ในการแก้ปัญหาชนบทนั้นก็ ได้แก่
สภาตำบล นอกจากนี้ การพัฒนาท้องถิ่น ให้บังเกิดผลอย่างแท้จริง จะต้องมีการปรับปรุง
วิธีการซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็น ก็คือ การจัดหาแผนพัฒนาที่สามารถหนีกำลังของทุกฝ่าย
ได้อย่างประสานสอดคล้องกันได้ และจะต้องยึดเอาพื้นที่เป็นหลักแทนที่จะยึดเอากระทรวง
ทบวง กรมในส่วนกลางเป็นหลักแต่อย่างเดียว เหมือนอย่างที่แล้ว ๆ มา สำหรับนโยบาย
ในการพัฒนาชนบทของรัฐบาลในปัจจุบัน ได้กำหนดให้ 4 กระทรวงหลักซึ่งได้แก่

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

โดยให้ 4 กระทรวงหลักดังกล่าว เข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาชนบทในระดับ
ตำบล ทั้งนี้เนื่องจากกระทรวงดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่อยู่แล้วในระดับท้องถิ่น ประกอบกับ
ปัญหาที่ชาวชนบทประสบอยู่ส่วนมากก็เป็นปัญหาที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทั้ง 4
อยู่แล้ว ดังนั้นการให้บทบาทแก่สภาตำบล เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา และแก้ไขปัญหาร่วมกับ 4 กระทรวงหลักด้วย น่าจะเป็นวิธีการดำเนินการในการพัฒนาประเทศและแก้ไข
ปัญหาชนบทของประเทศได้ถูกต้อง และทำให้ชนบทได้รับความเจริญในที่สุด

ฉะนั้น เมื่อเราพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าปัญหาการพัฒนาชนบท เป็นปัจจัยที่ใหญ่

การที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยให้สภาตำบลรับภาระ ในการแก้ไขปัญหานั้นที่เป็นปัญหา
 เรือจริง เราอาจจะลืมนึกไปว่า แม้แต่ในปัจจุบันสภาตำบลเองก็ประสบกับปัญหาอุปสรรค
 นานานับการอยู่แล้ว

สภาพปัญหาอุปสรรคของสภาตำบล สามารถจะพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาด้านกระบวนการ (process) ของการจัดองค์กรของสภาตำบล

1.1 สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

การจัดองค์กรของสภาตำบล ในปัจจุบันนี้ ยังไม่สามารถเป็นหน่วย
 การปกครองที่จะทำหน้าที่การบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ
 ทั้งนี้ ก็เพราะว่าการจัดรูปโครงสร้างในปัจจุบันสภาตำบลยังไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล และ
 ยังไม่มีฐานะ เป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นสาเหตุประการหนึ่ง
 ที่ทำให้สภาตำบลขาดความเป็นอิสระ ในการดำเนินงาน กล่าวคือ ยังถูกควบคุมในด้าน
 งบประมาณรายจ่ายอยู่ ทั้งที่ในทางปฏิบัติองค์กรสภาตำบลมีประชาชนในท้องถิ่น เป็นกรรมการ
 ทั้งหมด ข้าราชการจะมีหน้าที่เป็น เพียงที่ปรึกษาและเป็น เลขานุการเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ควรที่จะได้มีการพิจารณากำหนดฐานะของสภาตำบล ให้มีฐานะเป็น
 นิติบุคคล ทั้งนี้ ก็เพื่อให้สภาตำบลมีอิสระในการดำเนินงานตามระบอบประชาธิปไตยอย่าง
 แท้จริง และควรที่จะได้มีการปรับปรุงสภาพของสภาตำบลให้ดีขึ้น เพราะในปัจจุบันลักษณะ
 ของความขัดแย้งการทะเลาะวิวาท การแก่งแย่งผลประโยชน์ซึ่งกันและกันนั้น ทำให้การ
 บริหารงานของสภาตำบลขาดเอกภาพ การที่จะได้มีการพิจารณาปรับปรุงในเรื่องนี้ด้วย
 โดยการนำหลักการบริหารงานสมัยใหม่เข้ามาดำเนินการด้วย

1.2 อำนาจหน้าที่ของสภาตำบล

ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภา
 ตำบลไว้อย่างคลุมเครือ ไม่ชัดเจนและไม่อาจปฏิบัติได้ เช่น กฎหมายกำหนดหน้าที่ของ
 สภาตำบลไว้ว่าการบริหารงานของสภาตำบลหรือการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจาก
 ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งในทางปฏิบัติก็ไม่อาจทราบได้ว่า งานของสภาตำบลมีอะไรบ้าง
 เมื่อไม่ทราบว่างานของสภาตำบลมีอะไรบ้างแล้ว จะไปบริหารได้อย่างไร ยิ่งกว่านั้น
 กฎหมายยังบัญญัติว่า โครงการและงานใด ๆ ก็ตามที่เกี่ยวกับการพัฒนาตำบลต้องได้รับความเห็น
 ขอบจากสภาตำบล ซึ่งในทางปฏิบัติก็หาได้เป็นไป เช่นที่ว่ามี กระทั่งใด

กรมใด หรือใครนี่จะไปพัฒนาอะไรในตำบลสภาตำบลก็ไม่เคยได้รับรู้รับทราบเลย (1)

ดังนั้น หน้าที่ของสภาตำบลควรจะได้มีการปรับปรุงและกำหนดให้ชัดเจนเป็นข้อ ๆ ไป พร้อมทั้งพิจารณาต่อไปด้วยว่า หน้าที่ใดที่สภาตำบลต้องทำและหน้าที่ใดที่สภาตำบลอาจจัดทำได้ โดยดูจากขีดความสามารถของสภาตำบลและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก และในข้อเท็จจริงเราต้องยอมรับว่าขีดความสามารถของแต่ละตำบลแตกต่างกันอีก ทั้งความเจริญแต่ละตำบลก็มีไม่เท่ากันด้วย

1.3 ฐานะของกรรมการสภาตำบลบางตำแหน่ง

ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับขบวนการบริหารสภาตำบลอีกประการหนึ่งก็คือ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้ว เราอาจจะไม่ได้ผู้นำที่มีความเหมาะสมเป็นกรรมการ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ เพราะในแต่ละตำบลจะมีบุคคลทั้งหญิง และชายเป็นผู้นำการพัฒนาของกลุ่มต่าง ๆ อยู่มากมาย เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสตรี กลุ่มแม่บ้าน ฯลฯ เป็นต้น ผู้ที่เป็นประธานกลุ่มที่ได้รับเลือกจากสมาชิกให้เป็นผู้นำกลุ่มแล้วแต่เป็นผู้ที่สมาชิกให้ความเชื่อถือว่าเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ น่าจะได้มีการคัดเลือกจากผู้นำกลุ่มการพัฒนาเหล่านี้ เพราะผู้นำกลุ่มเหล่านี้ เป็นผู้สนใจต่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองอยู่แล้ว (2)

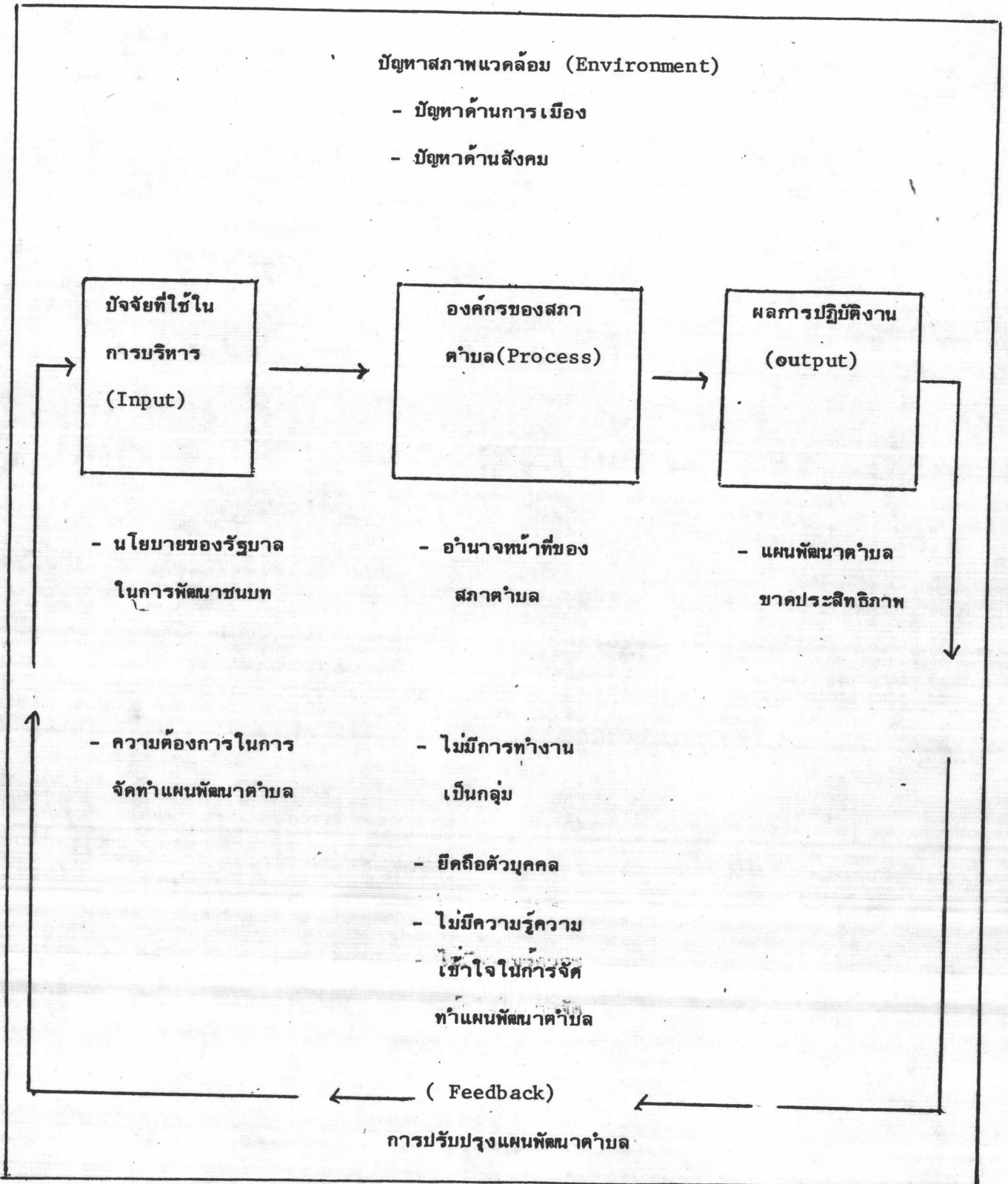
1.4 ที่ปรึกษาสภาตำบล

ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 กำหนดให้ปลัดอำเภอ หรือผู้แทนการตำบลเป็นที่ปรึกษาสภาตำบล ควรที่จะได้มีการพิจารณาให้มีฝ่ายเอกชนในตำบลที่มีผู้นับถือ

¹ นิตินต์ มุขมัทธโร, สภาตำบลมาตรการพัฒนาระชาธิปไตยชั้นพื้นฐาน, เทศภิบาล (ปีที่ 75 เล่มที่ 4 เม.ย. 2523) หน้า 377.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 378.

โครงสร้างปัญหาอุปสรรคของสภาตำบล



เข้าร่วม เป็นที่ปรึกษาร่วมกับฝ่ายข้าราชการและควรมีจำนวนมากกว่านี้ ตั้ง เป็นคณะกรรมการ

1.5 ที่ทำการสภาตำบล

ที่ทำการสภาตำบล ในปัจจุบันจะเห็นว่าที่ทำการของสภาตำบลยังไม่คุ้มแม่กฎหมาย จะบัญญัติให้กระทรวงมหาดไทย จัดให้มีครบทุกตำบลก็ตาม เมื่อพิจารณาแล้ว เราจะเห็นว่า ปัจจุบันที่ทำการของสภาตำบลตั้งอยู่ที่บ้านกำนัน โรงเรียน หรือ ศาลาวัด ฯลฯ นับว่าเป็นอุปสรรค ต่อการบริหารงานของสภาตำบล เพราะขาดศูนย์กลางในการปฏิบัติงาน ในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น - ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่ลงไปปฏิบัติงานในตำบล เมื่อไม่มีที่ทำการสภาตำบลที่เหมาะสม ก็ไป - สร้างอาคารที่ทำการไว้เป็นเอกเทศของแต่ละหน่วยงาน ไม่ยอมรับ "ที่ทำการสภาตำบล" เช่น ศูนย์พัฒนาอนามัยประจำตำบลของกระทรวงสาธารณสุข ศูนย์พัฒนาตำบลของกรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ศูนย์การเกษตรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น นับว่าเป็นการสิ้น- เปลืองงบประมาณของรัฐบาล เป็นการทำงานแบบต่างคนต่างทำ ไม่ยอมรับให้สภาตำบลเข้าไปมี ส่วนร่วมสภาตำบลก็อยู่แต่สภาตำบล และบางกระทรวงถือว่าสภาตำบล เป็นของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงอื่นไปยุ่งเกี่ยวไม่ได้ (1)

1.6 ปัญหาเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของสภาตำบล

ส่วนใหญ่แล้วกรรมการสภาตำบลยังไม่มีการทำงานในลักษณะ เป็นกลุ่ม เท่าที่ควร เนื่องจากกรรมการสภาตำบล ยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจในการทำงานอย่าง เป็นหมู่คณะ นอกจากนี้ ปัญหาเกี่ยวกับการจัดองค์กรสภาตำบล และปัจจัยที่ใช้ในการบริหารงานของสภาตำบล ตามที่ได้ กล่าวแล้วข้างต้นมีผลทำให้สภาตำบล เกิดความขัดแย้งในส่วนที่ เกี่ยวกับผลประโยชน์ระหว่างกันอีก ด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เอง จึงมีผลทำให้การจัดทำแผนพัฒนาตำบลไม่ได้มาจากความต้องการ ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากกรรมการสภาตำบลขาดความรู้ความ เข้าใจใน การทำงานร่วมกัน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 376 .

1.7 การบริหารงานเน้นปัจเจกบุคคลเป็นสำคัญ

จะเห็นได้ว่ากำนัน เป็นผู้ที่มีบทบาทต่อกรรมการสภาตำบลประการหนึ่ง เนื่องจาก
กำนัน เป็นผู้มียุทธิพลในท้องถิ่น ทำให้สามารถชักจูง ให้กรรมการสภาตำบลเห็นคล้อยตามตนเอง

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่า มิได้มีการส่งเสริมสภาตำบลให้เข้มแข็ง
และไม่ได้ใช้สภาตำบลให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ในการพัฒนาชนบท นอกจากนี้การที่สภาตำบล
ขาดความรู้ความเข้าใจในการ ดำเนินงาน จึงทำให้การจัดทำแผนพัฒนาตำบลขาดความถูกต้องไป

2. ปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยที่ใช้ในการบริหารงาน (Input) ของสภาตำบล

ปัญหาในการบริหารงานของสภาตำบล เท่าที่ผ่านมา นั้น ปรากฏว่า ไม่ค่อยจะราบรื่น
และไม่ได้ผลเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจาก

2.1 ปัญหาด้านเศรษฐกิจของท้องถิ่น

เนื่องจากประชาชนในชนบทของไทย ส่วนใหญ่มีอาชีพในการทำการเกษตร-
กรรม มีฐานะยากจน มีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายและส่วนใหญ่ไม่พอแก่การที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้ตาม
สมควรแก่ทัศนภาพ เพราะเกษตรกรในชนบทขาดที่ดินทำกิน และทุนที่จะประกอบอาชีพ นอกจากนี้
แล้วปัญหาในเรื่องสุขภาพอนามัยและความรู้พื้นฐานโดยทั่วไปก็ไม่ดีเท่าที่ควร ทำให้ร่างกายอ่อนแอ
เจ็บป่วย และขาดอาหาร สภาพปัญหาดังกล่าวได้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นโดยตรง คือ เมื่อ
เมื่อประชาชนในท้องถิ่นยากจน รายได้ที่จะนำมาพัฒนาตำบลก็น้อย ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเอง
ได้ สภาตำบลจึงต้องคอยรับความช่วยเหลือจากทางราชการอยู่ตลอดเวลา มีผลทำให้สภาตำบล
ต้องถูกควบคุมการดำเนินงานโดยทางราชการขาดอิสระภาพ

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ แพทย์ประจำตำบล

ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 ได้กำหนดให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
แพทย์ประจำตำบลอยู่ในตำแหน่งจนกว่าอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ นับว่ามีข้อเสียตรงที่ว่าหาก ผู้ที่มา
ดำรงตำแหน่งเป็นบุคคลที่ไม่ดีก็จะใช้อิทธิพลหรืออำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้น เห็นได้
ในปัจจุบัน ราษฎรได้ร้องเรียนเกี่ยวกับ การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน คิดว่าวาระ-
ของการดำรงตำแหน่งของตน มีจนครบเกษียณอายุ ราชการจึงทำให้บุคคลดังกล่าวสามารถใช้-
อิทธิพลหรืออำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่ถูกต้อง

2.3 นโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาขาดความแน่นอน

นโยบายของรัฐบาลนับว่ามีสำคัญ ทั้งนี้ เพราะนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาไม่แน่นอน เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ผลที่เกิดขึ้นทำให้สภาตำบลมีการเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลด้วย

2.4 ความรู้ ความสามารถของกรรมการสภาตำบล

ส่วนใหญ่กรรมการสภาตำบลมีพื้นความรู้ระดับ ประถมศึกษา แต่เมื่อพิจารณาถึงหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดให้แล้ว ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งกรรมการสภาตำบล ควรจะมีพื้นความรู้สูงกว่าระดับประถมศึกษา ทั้งนี้ เพราะกรรมการสภาตำบลจะต้องมีความรู้ในการจัดทำโครงการ จัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การควบคุมงาน ตลอดจนทำรายงาน เสนอต่อราชการ ซึ่งงานดังกล่าวมิใช่ลักษณะงานที่จะทำได้ง่าย ๆ เพราะแม้แต่ข้าราชการเองก็ยังไม่ทำได้ถูกต้องหรือดีเท่าที่ควร ซึ่งข้อเท็จจริงสภาตำบลได้อาศัยพัฒนากรอำเภอ หรือปลัดอำเภอช่วยในการจัดทำตลอด

ดังนั้น จึงทำให้สภาตำบลตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของข้าราชการได้ง่าย ดังจะเห็นได้จากการจัดทำแผนพัฒนาตำบลนั้น ส่วนใหญ่แล้วพัฒนากรจะเป็นผู้เขียนโครงการให้สภาตำบลเอง

โดยสรุป จึงกล่าวได้ว่า การที่สภาตำบลซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล แต่เนื่องจากขีดความสามารถในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของสภาตำบลมีจำกัดและการให้ข้าราชการเป็นผู้จัดทำโครงการให้ นั้น เราไม่อาจจะทราบได้ว่า โครงการดังกล่าวจะตรงกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นมากน้อยเพียงไร แต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก็คือ โครงการต่าง ๆ มักจะเกิดจากความต้องการของข้าราชการมากกว่าที่จะเป็นความต้องการของราษฎรส่วนใหญ่

2.5 ปัญหาเรื่องเงินค่าตอบแทนของสภาตำบล

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ได้รับเงินที่เป็นค่าตอบแทนน้อยมาก หากเปรียบเทียบกับหน้าที่ความรับผิดชอบ ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะไม่ได้รับค่าตอบแทนใด ๆ จากทางราชการเลย แม้แต่เบี้ยประชุม

จากการที่กรรมการสภาตำบล ได้รับเงินค่าตอบแทนน้อยหรือไม่ได้รับในกรณีเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทำให้ความสามารถที่จะเสียสละในการอุทิศเวลาให้แก่ราชการหรือ

ทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นมีน้อยลง เพราะจะต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ไปในการทำมาหากินเลี้ยงครอบครัวของคนด้วยและทำให้ปริมาณงานและคุณภาพของงานที่ทางราชการหวังไว้ก็เบี่ยงเบนภาระหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นยังคงต้องคอกอยู่กับทางราชการ ที่จะเข้าไปดำเนินการและเป็นผู้ชี้้นำการพัฒนาต่อไป

3. ผลการปฏิบัติงาน (output) ของสภาตำบล

หน้าที่ประการสำคัญ ในการบริหารงานของสภาตำบลประการหนึ่งได้ การจัดทำแผนพัฒนาตำบล จากที่สภาตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในการวางแผนที่ถูกต้อง จึงมีผลทำให้การพัฒนาที่ผ่านมาประสบความสำเร็จล้มเหลวตลอดมา ทั้งนี้ เนื่องมาจากการวางแผนพัฒนาตำบลขาดประสิทธิภาพ สภาพท้องถิ่นแต่เดิม เป็นมาอย่างไร ปัจจุบันก็ยังคงเป็นอยู่เช่นนั้น

4. ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสภาตำบลกับสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ

(environment)

1. ปัญหาในด้านการเมือง

แต่เดิมนั้นการปกครองตำบล เป็นไปในรูปแบบที่มุ่งในการปกครองท้องที่และเพื่อให้ประชาชนอยู่ด้วยความสงบเรียบร้อย กล่าวคือ ให้มีตัวแทนของทางราชการ ซึ่งได้แก่ กำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ทำหน้าที่ปกครองราษฎรให้อยู่ด้วยความสงบสุข มิได้มุ่งผลไปในการการเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแต่อย่างใด

ต่อมาเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา การปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยก็ดำเนินมาเรื่อย ๆ แต่การปกครองดังกล่าวยังขาดแบบแผน - ประเพณีทางการเมืองที่ดี เนื่องจากประชาชนโดยทั่วไป โดยเฉพาะในเขตชนบทยังขาดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้และประสบการณ์พื้นฐานในการเมือง ปัญหาการเมืองที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานของตำบลโดยตรงก็คือ การที่ได้มีนักการเมือง ได้เข้าไปก้าวทำงานของตำบล เพื่อให้สภาตำบลเป็นฐานทางการเมืองเพื่อหวังคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง และในปัจจุบันพบว่า การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน หรือแพทย์ประจำตำบล หรือแม้แต่การเลือกตั้ง - กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็ตาม มักจะมีการนักการเมืองแต่ละฝ่ายเข้าไปสนับสนุนบุคคลของตน และใช้กลยุทธ์วิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ตนของตนได้รับการเลือกตั้ง กล่าวโดยสรุปได้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในปัจจุบันนี้ จะไม่ใช่ตัวแทนของทางราชการและเป็นเครื่องมือในการทำงานหรือ เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถดีเหมือนกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมัยก่อน -

ทำให้มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของสภาตำบลในปัจจุบัน คือ ไม่มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองเหมือนแต่ก่อน การปฏิบัติงาน การประชุม การลงคะแนนเสียงการจัดทำโครงการต่าง ๆ จึงมีลักษณะโน้มเอียงหรือหนักไปในด้านการเมือง มีการดึงงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การจัดตั้งและการจัดหาในลักษณะที่เป็นผลประโยชน์ต่อตนเองและกลุ่มผลประโยชน์ของตนเองมากขึ้น ผลงานที่มีต่อส่วนรวมน้อยลง และมีลักษณะฉาบฉวยมากขึ้น

นอกจากนี้ สิ่งที่เห็นเด่นชัดอีกประการหนึ่ง ก็คือ สภาตำบลมีแนวโน้มเป็นนักการเมืองมากขึ้น เช่น สิ่งใดเป็นผลประโยชน์ของตนเองและของกลุ่มผลประโยชน์มักจะอ้างว่าเป็นความต้องการและความจำเป็นของประชาชนในท้องถิ่นเสมอ ๆ การปฏิบัติงานต่าง ๆ ก็จะทำเฉพาะที่ได้ประโยชน์แก่ตัวเองเท่านั้น

5. บทบาท 4 กระทรวงหลักกับการพัฒนาชนบทในระดับตำบล

สำหรับบทบาทของ 4 กระทรวงในการพัฒนาชนบท ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของ 4 กระทรวงหลักร่วมเป็นคณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล เรียก โดยย่อว่า คปต. และให้มีหน้าที่ดังนี้ คือ

1. ให้ความสนับสนุนทางด้านวิชาการและอุปกรณ์ที่จำเป็นในการดำเนินการตามโครงการที่สภาตำบลเป็นผู้ดำเนินการหรือได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการ
2. ช่วยเหลือสภาตำบลในการตรวจสอบความเป็นไปได้ของโครงการ ทั้งในด้านเทคนิคและค่าใช้จ่ายของโครงการ
3. ดำเนินการอื่นใดตามที่ทางราชการและสภาตำบลมอบหมาย

นอกจากหน้าที่ของ 4 กระทรวงหลักที่จะทำหน้าที่เป็น คปต. แล้ว ในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบต่อแผนงาน/โครงการของกระทรวงเจ้าสังกัดของตนอีกด้วย โดยเฉพาะ - แผนงาน/โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบท เมื่อกระทรวงเจ้าสังกัดกำหนดเพื่อให้ดำเนินการในท้องถิ่นของตนอีกด้วย ดังนั้น บทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ 4 กระทรวงหลัก กับสภาตำบลในการดำเนินการพัฒนาชนบทจึงแยกกันไม่ได้ กล่าวคือ ในอดีตเจ้าหน้าที่จะดำเนินการโครงการใด ๆ ลงไปโดยไม่ต้องขอความเห็นจากสภาตำบลหรือไม่ต้องบอกกล่าวสภาตำบลก็ได้ จึงเห็นได้ว่าสภาตำบลไม่เคยทราบเลยว่า ทางราชการมาทำอะไรในตำบลของตนบ้าง แต่ในปัจจุบันรัฐบาล

ได้กำหนดเป็นนโยบายไว้ว่า โครงการทุกโครงการจะต้องผ่านสภาตำบล และจะต้องบรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบล เพราะมีฉะนั้น รัฐจะไม่จัดสรรงบประมาณให้มาดำเนินการ

สรุป

การปกครองในระดับตำบลของไทย มีลักษณะ เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคหนึ่ง มากกว่าจะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น แม้ว่าจะมีสมาชิกบางส่วนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากว่าสภาตำบล ยังขาดความเป็นอิสระในการบริหารและไม่มีฐานะ เป็นนิติบุคคล แม้จะได้เคยมีการจัดตั้งสภาตำบล ให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาระยะหนึ่งในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อมาได้มีการยกเลิก

เมื่อพิจารณาถึงแนวโน้มนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและการดำเนินงานของสภาตำบลในรูปแบบต่าง ๆ ที่ผ่านมานั้น ก็เพื่อให้สภาตำบล เป็นหน่วยงานที่ทดลองฝึกการปกครองตนเอง อย่างไรก็ตามแนวโน้มนโยบายของรัฐที่มีต่อสภาตำบลมีลักษณะเด่นชัดเรื่อย ๆ โดยอาจวิเคราะห์ได้จากเป้าหมายในการจัดตั้งสภาตำบลครั้งแรกในปี พ.ศ. 2499 คือ ต้องการที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาท้องถิ่นของคน ซึ่งสะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่มีการยอมรับสภาตำบลมากขึ้น

การปรับปรุงสภาตำบลครั้งหลังสุด ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างให้เอื้ออำนวยและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสภาตำบลมากยิ่งขึ้น เช่น มีรายได้ที่แน่นอน ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาบทบาทของสภาตำบลในปัจจุบันแล้ว สภาตำบลได้เป็นที่ยอมรับของรัฐบาลมากกว่าแต่ก่อน กล่าวคือ ได้มีการกำหนดบทบาทของสภาตำบลในการเข้ามามีส่วนร่วมกับพัฒนาชนบท เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นการเสริมบทบาทของสภาตำบลให้มีขีดความสามารถและอิสระในการพัฒนาท้องถิ่น เช่น การให้สภาตำบลเสนอความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานโครงการในรูปของ "แผนพัฒนาตำบล" ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับสภาตำบล แม้ว่าบทบาทในการพัฒนาชนบทของสภาตำบลยังถูกควบคุมโดยส่วนราชการอยู่บ้างก็ตามแต่อย่างน้อยก็ เป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทสภาตำบลกับการพัฒนาชนบทที่เริ่มมีขึ้นแล้ว