

## บทที่ 2

### ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะนำเสนอเกี่ยวกับทฤษฎี และแนวความคิดที่จะนำมาศึกษา เกี่ยวกับการพัฒนา ตำบล หลักการ และแนวความคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาสภาพตำบลด้านต่างๆ และส่วนที่สามจะนำเสนอเกี่ยวกับสภาพตำบล ความเป็นมา ตลอดจนรูปแบบของสภาพตำบลในปัจจุบัน

#### 2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาสถาบัน (Institutionalization)

ประชาคมการเมืองในสังคมที่สลับซับซ้อนขึ้นอยู่กับพลังขององค์กรและระเบียบวิธีทางการเมืองในสังคมนั้น และพลังนั้นยังขึ้นอยู่กับขอบข่ายของการสนับสนุนที่มีต่อองค์กรและระเบียบวิธีเหล่านั้น และขึ้นอยู่กับระดับของการพัฒนาสถาบัน สถาบันทั้งหลายนั้นคือรูปแบบของพฤติกรรมที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าอย่างมีคุณค่าและมั่นคง องค์กรและระเบียบวิธีทั้งหลายแตกต่างกันออกไปตาม อัตรารของการพัฒนาสถาบัน

การพัฒนาสถาบัน<sup>1</sup> คือกระบวนการที่องค์กรทั้งหลายและระเบียบวิธีแนวทางปฏิบัติขององค์กรนั้น สามารถทำให้ได้มาซึ่งคุณค่า และความมั่นคงของสังคมและการเมืองระดับของการพัฒนาสถาบันของระบบการเมืองใด ๆ อาจดูได้จาก ความสามารถในการปรับตัวได้ ความสลับซับซ้อน ความเป็นตัวของตัวเอง หากเราสามารถวัดระดับของการพัฒนาสถาบันขององค์กรต่างๆ ได้ โดยการวัดระดับของการปรับตัวได้ ความซับซ้อน ความเป็นตัวของตัวเอง หรือความมีอำนาจเป็นของตนเอง ความมีเอกภาพขององค์กร รวมถึงการมีระเบียบแนวทางปฏิบัติภายในองค์กรเราจะสามารถศึกษา

---

<sup>1</sup> Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies, New Haven: Yale University Press, 1968, P.56.

เปรียบเทียบระดับของการพัฒนาสถาบันของระบบการเมืองทั้งหลายได้ นอกจากนี้แล้วเราก็จะสามารถวัดได้ถึงการพัฒนาที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงของการพัฒนาสถาบันขององค์กรเฉพาะองค์กรใดองค์กรหนึ่งในระบบการเมืองใดระบบการเมืองหนึ่ง

### 2.1.1 ความสามารถในการปรับตัวได้

จากการศึกษาของ Samuel P. Huntington พบว่ายิ่งองค์กรและระเบียบวิธีแนวทางปฏิบัติขององค์กรนั้น สามารถปรับตัวได้มากเท่าใด องค์กรนั้นก็ยิ่งจะมีระดับของการพัฒนาเป็นสถาบันได้สูงมากเท่านั้น ในทางตรงกันข้ามถ้าองค์กรใดมีขีดความสามารถในการปรับตัวได้น้อย การล่มสลายหรือการสิ้นสุดขององค์กรนั้นก็ยิ่งจะเพิ่มขึ้น ซึ่งหมายถึงระดับของการพัฒนาสถาบันนั้นอยู่ในขั้นต่ำ ความสามารถในการปรับตัวได้นั้นเป็นลักษณะขององค์กรที่ต้องสร้างขึ้น คือ การทำหน้าที่ขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมขององค์กร สามารถดำรงอยู่ได้ กล่าวคือ ถ้ายังมีการทำลายเกิดขึ้นจากสิ่งแวดล้อมขององค์กร หากองค์กรนั้นสามารถดำรงอยู่ได้เป็นเวลานาน นั่นหมายความว่า องค์กรนั้นสามารถปรับตัวได้มาก การขาดความยืดหยุ่นหรือขาดการปรับตัวเชิงพลวัต เป็นลักษณะขององค์กรที่มีพัฒนาการต่ำหรืออยู่ในขั้นของวิวัฒนาการ ปัญหาที่สำคัญของความสำเร็จในการปรับตัวเข้ากับการทำลายของสิ่งแวดล้อมประการหนึ่ง คือ ความสำเร็จในการปรับตัวเข้ากับการทำลายของสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ความสามารถในการปรับตัวได้ขององค์กรจึงอาจวัดได้อย่างคร่าวๆ จากการดำรงอยู่หรืออายุขององค์กรนั้นๆ ซึ่งสามารถวัดได้ 3 วิธี คือ

วิธีแรก เป็นการวัดโดยดูจากระยะเวลาการคงอยู่ กล่าวคือ องค์กรหรือ หลักเกณฑ์ที่เป็นแบบแผนปฏิบัติ คงอยู่ได้นานเท่าใด ระดับของการพัฒนาสถาบันก็ยิ่งสูงขึ้นเท่านั้น ยิ่งองค์กรมีอายุมากเท่าใดก็เป็นไปได้ว่าองค์กรนั้นจะคงอยู่ต่อไปในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในอนาคตได้มากกว่า ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ความน่าจะเป็นขององค์กรที่มีอายุ 100 ปี จะสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้อีกหนึ่งปีนั้นจะมีโอกาส มากกว่าร้อยละของความน่าจะเป็นที่องค์กรที่มีอายุเพียงแค่หนึ่งปีจะสามารถดำรงอยู่และมีอายุต่อไปอีกหนึ่งปี

ดังนั้นเราอาจสรุปได้ว่าสถาบันทางการเมืองจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีระยะเวลาในการพัฒนาตนเองหรือการมีวิวัฒนาการ จึงไม่ใช่สิ่งที่สามารถสร้างขึ้นได้เพียงระยะข้ามคืน

วิธีวัดความสามารถปรับตัวได้สอง คือ พัฒนาการของผู้นำในองค์กร ครอบคลุมที่องค์กรยังคงมีกลุ่มผู้นำรุ่นแรก อาศัยหลักเกณฑ์ที่เป็นแบบแผนปฏิบัติเช่นเดิม ความสามารถในการปรับตัวได้ขององค์กรก็ยังเป็นปัญหา ดังนั้นหากองค์กรสามารถแก้ไขปัญหา การสืบทอดและเปลี่ยนตัวผู้นำได้อย่างสันติมากเพียงไร องค์กรนั้นจะมีโอกาสการพัฒนาสถาบันสูงขึ้นมากเพียงนั้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนโดยเปรียบเทียบคือ ในประเทศที่เป็นประชาธิปไตย การเปลี่ยนตัวผู้นำจะมีระเบียบวิธีปฏิบัติและสามารถใช้เกณฑ์เหล่านั้นมาเป็นแนวทาง เช่น ระบบการเลือกตั้งในระดับต่างๆ ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนา การละเมิดกฎเกณฑ์และการแทรกแซง หรือการก้าวถอยขึ้นมาสู่อำนาจ มักจะเกิดจากการปฏิวัติ รัฐประหาร หรือการใช้ความรุนแรงต่างๆ เช่น ประเทศไทยในอดีต หรือ พม่า เขมร ในปัจจุบัน เป็นต้น

วิธีการที่สาม ในการวัดความสามารถในการปรับตัวได้ขององค์กรนั้นวัดในเรื่องหน้าที่ เราสามารถให้คำจำกัดความ คำว่าหน้าที่ขององค์กรได้มากมายหลากหลาย โดยปกติแล้วองค์กรหนึ่งๆ ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าเมื่อไรที่หน้าที่เช่นนั้นไม่จำเป็นต้องทำต่อไปแล้ว องค์กรนั้นๆ ก็มักประสบปัญหากับวิกฤตการณ์ ดังนั้นองค์กรจะเกิดการปรับตัว โดยการแสวงหาอำนาจหน้าที่ใหม่ๆ มาทำ หากไม่สามารถกระทำได้องค์กรนั้นๆ จะค่อยเสื่อมโทรมและล่มสลายไปในที่สุด ในขณะที่องค์กรที่สามารถปรับตัวเองให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงจากสภาพแวดล้อมองค์กรนั้นได้และสามารถผ่านพ้นการเปลี่ยนแปลงในหน้าที่หลักของตนเองได้ องค์กรเช่นนี้เราอาจสรุปได้ว่าเป็นองค์กรที่มีการพัฒนาเป็นสถาบันสูงกว่าองค์กรที่ทำเช่นนี้ไม่ได้ โดยปกติองค์กรถูกสร้างขึ้นมากกระทำหน้าที่เฉพาะอย่างจริงๆ เมื่อองค์กรนั้นเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่กำลังเปลี่ยนแปลง มันจะต้องผ่อนคลายความผูกพันของตนเองต่อหน้าที่ดั้งเดิมเพื่อที่จะปรับตัวให้สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ ซึ่งเรามักจะพบในองค์กรใหญ่ๆ ทั้งหลายว่าองค์กรเหล่านั้น มีการปรับตัวและยืดหยุ่นในลักษณะเฉพาะตัวแทบทั้งสิ้น

### 2.1.2. ความสลับซับซ้อน

นอกจากความสามารถในการปรับตัวแล้ว ความเป็นสถาบันยังขึ้นอยู่กับความสลับซับซ้อนกล่าวคือ ยิ่งองค์กรสลับซับซ้อนมากเท่าใด การพัฒนาสถาบันขององค์กรนั้นก็ยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น ความสลับซับซ้อนอาจรวมหมายถึงการที่องค์กรมีหน่วยย่อยมาก ทั้งในขั้นตอนของการบังคับบัญชา การทำหน้าที่ และการแจกแจงรูปแบบที่ต่างกันออกไปของหน่วยย่อยขององค์กร

ทั้งหลาย ยิ่งหน่วยย่อยมีจำนวนและชนิดต่างๆ มากขึ้นเท่าใด ความสามารถขององค์กรที่จะทำให้สมาชิกของตนมีและสร้างไว้ซึ่งความจงรักภักดีต่อองค์กร ก็ยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น นอกจากนี้องค์กรที่มีวัตถุประสงค์หลายประการย่อมสามารถปรับตัวเองเข้ากับการสูญเสียวัตถุประสงค์อันหนึ่งอันใดได้ดีกว่าองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพียงประการเดียวตัวอย่าง เช่น บริษัทที่แยกออกเป็นหลายแผน(การผลิต) จะถูกกระทบกระเทือนน้อยกว่าบริษัทที่ผลิต สินค้าชนิดเดียวออกสู่ตลาด ดังนั้นการแจกแจงหน่วยย่อยต่าง ๆ ภายในองค์กรหนึ่ง อาจทำตามสายงานที่ทำหน้าที่หรือไม่กี่ก็ได้ ถ้าองค์กรใหญ่มีลักษณะแบ่งตามหน้าที่ออกเป็นหน่วยย่อยๆ นั้นจะมีการพัฒนาความเป็นสถาบันสูงน้อยกว่าองค์กรรวมทั้งหมดที่หน่วยย่อยนี้เป็นองค์ประกอบ การเปลี่ยนแปลงในหน้าที่ทั้งหลายของหน่วยรวม จะเกิดขึ้นได้ง่ายๆ จากการเปลี่ยนแปลง อำนาจและบทบาทของหน่วยย่อยเหล่านั้น จะทำให้องค์กรรวมมีพลังทางสถาบันสูงขึ้น แต่ในขณะเดียวกันองค์กรรวมซึ่งมีความเป็นสถาบันสูงนั้นก็จะมีปัญหาด้านการขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวด้วยเช่นกัน

### 2.1.3. การมีอำนาจเป็นของตัวเอง

องค์ประกอบที่สำคัญประการที่สามของการพัฒนาสถาบัน คือการมีอำนาจเป็นของตนเอง ซึ่งหมายถึงการที่องค์กรมีระเบียบวิธีและแนวทางปฏิบัติอย่างเป็นอิสระจากกลุ่มทางสังคมอื่นๆ รวมถึงจากลักษณะทางพฤติกรรม ขอบข่ายทางสังคม และจากลักษณะทางพฤติกรรมแบบอื่น ขอบข่ายทางการเมืองจะถูกแจกแจงออกจากขอบข่ายอื่นๆ ได้คืออย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับสภาพการพัฒนาของสังคมนั้น เช่น ในระบบการเมืองที่มีการพัฒนาอย่างสูงแล้วนั้นองค์กรทางการเมืองจะมีเอกภาพ ในขณะที่ระบบการเมืองที่พัฒนาน้อยกว่าไม่มีหรือขาดเอกภาพ ในบางกรณีระบบการเมืองที่พัฒนาแล้ว องค์กรจะถูกกระทบกระเทือนจากอิทธิพลของกลุ่มหรือองค์กรอื่นแทรกแซงโดยวิถีทางที่ไม่ใช่การเมืองในระบบ องค์กรภายใต้ระบบ ที่มีการพัฒนาน้อยซึ่งมักจะได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างมากจากอิทธิพลภายนอก

เหตุผลเชิงประจักษ์ที่จะแสดงถึงการมีอำนาจเป็นตัวของตัวเองก็คือ การรวมเอาความสัมพันธ์ระหว่างพลังทั้งหลายทางสังคม และองค์กรทางการเมืองเข้าไว้ด้วยกัน การพัฒนาสถาบันทางการเมืองในประเด็นนี้ หมายถึง พัฒนาการขององค์กรและระเบียบ วิธีทางการเมืองทั้งหลาย ซึ่งไม่ใช่เฉพาะแต่เป็นการแสดงออกของผลประโยชน์ของกลุ่มทางสังคมเฉพาะอย่างเท่านั้น องค์กรทาง

การเมืองเป็นเครื่องมือของกลุ่มทางสังคม เช่น ครอบครัว ชนชาติ หรือชนชั้นทางสังคม โดยกลุ่มทางสังคมเหล่านี้ขาดการมีอำนาจเป็นของตนเอง ดังนั้นการอาศัยองค์กรทางการเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็นและทำให้องค์กรทางการเมืองมีพลังอำนาจในฐานะตัวแทนของสถาบันหรือกลุ่มต่างๆ ในสังคมนั่นเอง

#### 2.1.4. ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

องค์ประกอบที่สำคัญประการที่ 4 ของการเป็นสถาบันจากการศึกษาของ Samuel P. Huntington ซึ่งเขาพบว่า ยิ่งองค์กรมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและมีความกลมเกลียวกันมากเท่าใด องค์กรนั้นก็ยิ่งมีการพัฒนาสถาบันสูงขึ้นเท่านั้นและในทางตรงกันข้าม ถ้าองค์กรมีความแตกแยกมาก การพัฒนาสถาบันขององค์กรนั้นก็ยิ่งน้อยลงเพียงนั้น มาตรการที่แสดงให้เห็นถึงความคิดเห็นสอดคล้องกันเป็นความจำเป็นเบื้องต้นของกลุ่มทางสังคมทุกกลุ่มองค์กรที่มีประสิทธิภาพนั้นอย่างน้อยที่สุดต้องมีความคิดเห็นสอดคล้องกันพอสมควรเกี่ยวกับขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของกลุ่มและระเบียบวิธีปฏิบัติทั้งหลายในการแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นเนื่องจาก ขอบเขตที่ว่านี้ ความคิดที่สอดคล้องกันนี้จำเป็นต้องขยายรวมถึงผู้ที่มีความตื่นตัวทุกคนในระบบผู้ที่ไม่เข้าไปมีส่วนร่วมหรือเข้าไปมีส่วนร่วมนานๆ ครั้งหรือร่วมแต่เพียงเล็กน้อยไม่จำเป็นต้องมีส่วนในความคิดเห็นร่วมกันนี้ และโดยปกติในความเป็นจริงก็ไม่ได้มีส่วนร่วมเท่ากับพวกที่เข้ามีส่วนร่วมอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีความเป็นสถาบัน ของ Huntington นี้ เป็นทฤษฎีที่สามารถอธิบายกับองค์กรขนาดใหญ่ เมื่อนำมาประยุกต์ใช้ศึกษากับสภาตำบลซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานย่อย ถึงแม้ว่าจะมีระยะเวลาดำเนินการมาเป็นเวลานานพอสมควรก็ตาม แต่ขนาดภารกิจ อำนาจหน้าที่ของสภาตำบลยังไม่ชัดเจนพอ ดังนั้นทฤษฎีนี้อาจมีปัญหาความยุ่งยากบางประการในการอธิบายที่อาจปรากฏขึ้นจากผลการศึกษา โดยเฉพาะ การพิจารณาถึงองค์ประกอบ ทั้ง 4 ประการ ได้แก่

- ความสามารถในการปรับตัวของสภาตำบล ซึ่งจะศึกษาจาก อายุของสภาตำบล ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้นำแต่ละรุ่น และการปรับตัวเองเพื่อทำหน้าที่ของสภาตำบล
- ความสลับซับซ้อนของสภาตำบล ซึ่งจะศึกษาจาก การมีหน่วยงานย่อยเป็นตัวแทนรองรับภารกิจ ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงหน่วยการบังคับบัญชาต่างๆ
- การมีอำนาจเป็นของตนเอง เป็นการศึกษาถึง อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างสอดคล้องกับภารกิจ และสภาพพื้นที่ ศักยภาพของสภาตำบลหรือไม่

- ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จะมุ่งศึกษาว่าการบริหารงานของสภาตำบลมีความ สามีคึกกันหรือมีความขัดแย้ง และมีผลต่อการบริหารงานมากน้อยเพียงไร

ดังนั้นในการศึกษาคั้งนี้ จะได้นำแนวความคิดความเป็นสถาบันของ Huntington แบบย่อส่วนมาศึกษา เพื่อปรับให้เข้ากับขนาดขององค์การ ซึ่งในที่นี้คือ สภาตำบล ที่เป็นองค์การ ขนาดย่อยในระบบการปกครอง ซึ่งในอนาคตจะมีความสำคัญ เนื่องจากนโยบายกระจายอำนาจของ รัฐบาล การศึกษาคั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อไปในการหาข้อมูลเพื่อพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## 2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาสภาตำบล

### 2.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน

ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไทยถือว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชน และ การพึ่งตนเองเป็นหลักการและวิธีการพัฒนาที่มีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของการพัฒนาที่มุ่งคน และส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม

ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชนมิใช่เป็นการปรับการพัฒนาที่เป็นอยู่ หาก หมายถึงทางเลือกของการพัฒนา ซึ่งมีพื้นฐานสำคัญ 3 ประการ คือ

- 1) กลไกการพัฒนาเคลื่อนย้ายจากรัฐมาสู่ประชาชนๆ มีบทบาทหลักในการพัฒนา (people oriented)
- 2) เป้าหมายการพัฒนา คือ การพัฒนาขีดความสามารถให้ประชาชนมีลักษณะแบบพึ่ง และพัฒนาตนเอง (self development) มิใช่พึ่งพารัฐหรือองค์การพัฒนภายนอก
- 3) กระบวนการพัฒนายึดหลักการพิจารณาจากล่างสู่บนมากกว่าจากบนสู่ล่าง (bottom up)

การจะเกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาได้ ต้องยึดแนวทางดังนี้คือ<sup>4</sup>

- 1) ถือว่าชาวบ้านเป็นตัวหลักในการแก้ไขปัญหาของตนเอง องค์การภายนอกเป็น หน่วยสนับสนุนเท่านั้น

<sup>4</sup> ทวีทอง หงษ์พิทักษ์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. (กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภณการพิมพ์, 2527) หน้า 82.

2) กิจกรรมพัฒนาต้องเริ่มจากพื้นฐานของชุมชน คือ วิถีชีวิตที่ดำรงอยู่ในชุมชน การยึดเยียดกิจกรรมพัฒนาซึ่งกำหนดตามกรอบความคิดของคนภายนอก นอกจากจะไม่นำไปสู่การมีส่วนร่วมที่แท้จริงแล้ว ยังเป็นการทำลายศักยภาพในการแก้ไขปัญหาของชุมชนอีกด้วย

3) เน้นการกระจายการสื่อสารข้อมูลเพื่อพัฒนา การรับรู้และเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนในการแก้ไขปัญหา

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า โดยทั่วไปหมายถึงการเข้าร่วมอย่างแข็งขันและอย่างเต็มที่ของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกขั้นตอนของโครงการหรืองานพัฒนาชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในอำนาจการตัดสินใจและหน้าที่ความรับผิดชอบ และกล่าวว่ามีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง หมายถึง การมีส่วนร่วมในทุก 5 ขั้นตอน คือ<sup>5</sup>

- 1) การมีส่วนร่วมในการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลชุมชน
- 2) การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา
- 3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแผน
- 4) การมีส่วนร่วมในการเลือกวิธีและวางแผนในการแก้ปัญหา
- 5) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

ปรัชญา เวสารัชช์ กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า ครอบคลุมประเด็นสำคัญต่างๆ ดังนี้<sup>6</sup>

- 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมการสร้างโอกาสที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและสังคมได้ร่วมกิจกรรม
- 2) การมีส่วนร่วมสะท้อนการเข้าเกี่ยวข้องโดยสมัครใจและเป็นประชาธิปไตย
- 3) การมีส่วนร่วมเป็นความร่วมมือระหว่างส่วนที่ประชาชนลงแรงและทรัพยากรเพื่อการพัฒนาที่ประโยชน์ที่จะได้รับจากการลงทุนลงแรงดังกล่าว
- 4) ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายและโครงสร้างการบริหาร รวมทั้งลักษณะเศรษฐกิจสังคมของประชาชน

<sup>5</sup> วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, การพัฒนาชนบทไทย. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531) หน้า 10.

<sup>6</sup> ปรัชญา เวสารัชช์, รายงานการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อการพัฒนาชนบท. (กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528) หน้า 4-5.

ปรัชญา ยังชี้ให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมว่าจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีความพยายามที่แต่ละคนใช้ใน กิจกรรมการพัฒนาและมีการเสียสละทรัพย์บางอย่าง คือ

- ร่วมแสดงความคิดเห็น
- ร่วมสละทรัพยากรวัตถุ โดยให้ยืมหรือให้เงิน วัสดุ
- ร่วมสละร่างกาย
- ร่วมสละเวลา

จึงเป็นที่เห็นได้ว่าการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาประสบความล้มเหลว เนื่องจากเป็น การพัฒนาความเจริญทางเศรษฐกิจและการพัฒนาได้กระจุกตัวอยู่ในคนส่วนใหญ่ ดังนั้นปรัชญาการ พัฒนาชนบทแนวใหม่ จึงได้ปรับมาสู่การเน้นการพัฒนาคน โดยเฉพาะการพยายามให้ ชาวชนบทมี ส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเอง เพื่อให้พวกเขาเกิดสำนึกและความปรารถนาที่จะเปลี่ยนแปลง ด้ว้ความสมัครใจ

### 2.2.2 นโยบายของรัฐ

อาจกล่าวได้ว่าสาเหตุหน้าที่มีผลต่อความเป็นสถาบันของสภาตำบล มาจากความ ผิดพลาดของนโยบายรัฐในการจัดตั้งสภาตำบล คือ เป็นการจัดตั้งที่มุ่งหวังผลในระยะสั้นโดยขาด การให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชน อันเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการยอมรับของประชาชน

นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องที่ว่า รัฐมีความจริงใจเพียงใดในการส่งเสริมองค์กร สภาตำบลให้เป็นองค์กรประชาธิปไตยระดับพื้นฐาน หรือว่าสภาตำบลเป็นเพียงสัญลักษณ์ของ ประชาธิปไตยเท่านั้น ประเด็นปัญหาที่เกิดจากนโยบายของรัฐ ได้แก่ การที่รัฐไม่เปิดโอกาสให้ สภาตำบลดำเนินงานด้วยตนเอง และการที่รัฐมีนโยบายที่ไม่แน่นอนเกี่ยวกับรูปแบบและบทบาทของ สภาตำบล สำหรับในด้านความเป็นอิสระของสภาตำบล ความผิดพลาดเริ่มแรกจากการจัดตั้ง สภาตำบลมิใช่เกิดจากสำนึกและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ผู้ที่เข้าไปมี ส่วนร่วมจะต้องเรียนรู้เทคนิคของการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นเทคนิคทางวิชาการที่อาจจะเกินความสามารถ ของผู้ที่มีการศึกษาระดับประถม จึงกลายเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นในการขอรับความช่วยเหลือจากรัฐในรูปแบบ แผนงานและโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาตำบล<sup>7</sup>

<sup>7</sup> ปธาน สุวรรณมงคล, อ้างแล้ว, หน้า 2.



นอกจากนี้รัฐยังกำหนดให้ปลัดอำเภอหรือพัฒนากรอำเภอทำหน้าที่ "ที่ปรึกษา" อันก่อให้เกิดภาวะการพึ่งพิงรัฐอยู่ตลอดเวลา ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กรรมการสภาตำบลไม่สามารถพัฒนาขีดความสามารถของตนขึ้นมาได้ และปัจจุบันยังมี คปต.(คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล) ซึ่งมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและการตรวจสอบความเป็นไปได้ของโครงการทั้งด้านเทคนิคและค่าใช้จ่าย อันสะท้อนถึงการเน้น ประสิทธิภาพของกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้สภาตำบล ซึ่งสิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดภาวะการพึ่งพิงรัฐอย่างมากมาตลอด นอกจากนั้นระเบียบวิธีปฏิบัติที่ทางราชการออกมาให้สภาตำบล ถือปฏิบัติมีขั้นตอนมาก โดยเฉพาะการใช้จ่ายเงินและการพิจารณาอนุมัติโครงการ ซึ่งกล่าวได้ว่าการบริหารงานของสภาตำบลมีการควบคุมจากกลไกของรัฐ และระเบียบของทางราชการอย่างใกล้ชิดมาโดยตลอด

### 2.2.8 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมืองไทย

เป็นที่ทราบกันดีว่า ระบบโลกในยุคโลกาภิวัตน์นั้น ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศต่างๆ ทั่วโลก เนื่องจากการแพร่กระจายของข้อมูลข่าวสารโดยอาศัยเทคโนโลยีเป็นหลักทำให้ดูเหมือนว่าโลกเล็กลง หรือแคบเข้าหากันแบบใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น ดังนั้นเราจะพบได้ว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์สำคัญใดๆ ขึ้นในมุมใดมุมหนึ่งของโลก ทั่วโลกจะสามารถทราบถึงสถานการณ์นั้นๆ ได้ไปพร้อมๆ กัน เช่น การเกิดอุทกภัยใหญ่ในยุโรป การเกิดแผ่นดินไหวในญี่ปุ่น หรือปัญหาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ เช่น การล้มละลายของธนาคารแบร์ริงของอังกฤษ ซึ่งเกิดขึ้นจากการกระทำของนาย นิค ลีสัน ในการเก็งกำไรซื้อขายหุ้นล่วงหน้าในตลาดหุ้นสิงคโปร์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั่วโลก อย่างไรก็ตาม ระบบโลกในยุคโลกาภิวัตน์นี้ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อประเทศต่างๆ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจเท่านั้น ปัญหาด้านสังคมและการไหลบ่าของกระแสวัฒนธรรมแบบตะวันตกได้เข้าไปมีอิทธิพลต่อแนวความคิด วิถีชีวิตของผู้คนทั้งในเมืองและชนบทของประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนบทในประเทศไทย ซึ่งอาจสรุปผลกระทบได้ดังนี้<sup>8</sup>

<sup>8</sup> สมศักดิ์ ศรีสันติสุข, การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม : แนวทางการศึกษาวิเคราะห์และวางแผน (ขอนแก่น : โรงพิมพ์คลังงานานาวิทยา, 2536) หน้า 104 - 106.

### 2.2.3.1 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

- 1) การที่รัฐบาลได้ลงทุนในการพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่างๆ มากมาย เช่น การสร้างถนนเชื่อมหมู่บ้านที่อยู่ห่างไกลกับเมืองต่างๆ และเป็นที่ประจักษ์กันดีว่าผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาดังกล่าวนี้ ทำให้หมู่บ้านที่เดิมเคยมีสภาพเป็นที่อยู่ง่าย ๆ และมีเศรษฐกิจแบบยังชีพ กลับมาเป็นหมู่บ้านที่เป็นการผลิตเพื่อการค้า ซึ่งต้องเข้าไปผูกพันกับราคาสินค้าของตลาดระดับประเทศ และระดับโลกมากขึ้น
- 2) การติดต่อพึ่งพาระหว่างสังคมเมืองและสังคมชนบทได้เพิ่มมากขึ้นสังคมเมืองได้พัฒนาไปสู่สังคมอุตสาหกรรม ซึ่งจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรต่างๆ จากชนบทมากขึ้นทำให้อาชีพจากการทำเกษตรกรรมอย่างเดียวไม่สามารถดำรงอยู่ได้ เกษตรกรจึงกลายเป็นเจ้าของกิจกรรมที่มีใช้การเกษตรต่างๆ เพื่อนำทรัพยากรไปป้อนโรงงานอุตสาหกรรม รวมทั้งมีการอพยพแรงงานไปเป็นกรรมกรในภาคอุตสาหกรรมต่างๆ คนรวยที่มีทุนทรัพย์มีแนวโน้มที่จะลงทุนในการขนส่งและการค้า กลายเป็นทั้งชาวนาและพ่อค้า หรือเป็นพ่อค้าอย่างเดียว
- 3) เมื่อมีการติดต่อระหว่างสังคมเมืองและสังคมชนบทมากขึ้นกว่าแต่ก่อน โดยเฉพาะด้านการแพร่กระจายของระบบการค้า จะก่อให้เกิดการสะสมทุนทรัพย์ และเนื่องจากแต่ละคนสะสมได้ไม่เท่ากัน จึงก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน รูปแบบของทรัพย์สินที่สำคัญที่สุดคือ ที่ดิน ดังนั้นแบบแผนการถือครองที่ดินอาจจะนำไปสู่การแบ่งชนชั้นทางเศรษฐกิจในหมู่บ้าน
- 4) สภาพนิเวศวิทยาของหมู่บ้านมีผลต่ออัตราการปรับปรุงและพัฒนาในด้านอาชีพการเกษตรกรรม ทั้งนี้เนื่องจากว่าเมื่อสภาพสิ่งแวดล้อมในด้านภูมิศาสตร์ของหมู่บ้านได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น เช่น การพัฒนาแหล่งน้ำด้านการเกษตร การส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ อาจทำให้รายได้เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ สภาพแวดล้อมเป็นพิษอันเนื่องมา จากการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น
- 5) การเปลี่ยนแปลงการประกอบอาชีพ ซึ่งประชาชนในเขตชนบทเดิมจะประกอบอาชีพเกษตรกรรม เป็นหลัก ในปัจจุบันมีการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่เมือง โดยเฉพาะกรุงเทพฯ ประกอบอาชีพรับจ้างซึ่งมีรายได้แน่นอน และสบายกว่าการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งหาความแน่นอนได้ยาก คนในชนบทรุ่นลูกหลานจะหันไปประกอบอาชีพรับจ้าง และรู้จักการใช้ชีวิตแบบคนในเมือง

### 2.2.3.2 การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

- 1) การแพร่กระจายทางวัฒนธรรมในด้านของอำนาจรัฐ ได้แพร่กระจายไปสู่ชนบทกว้างขวางขึ้น ปริมาณของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปปฏิบัติการตามโครงการต่างๆ มีมากขึ้น ทำให้สถานภาพและบทบาทของผู้นำได้เปลี่ยนจากเดิม บทบาทผู้นำที่เคยเป็นตัวแทนของชาวบ้านจะกลายเป็นตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 2) เนื่องจากการที่รัฐเข้าไปติดต่อโดยผ่านตรงทำให้โอกาสที่ผู้นำจะได้รับผลประโยชน์ส่วนตัวมีมากขึ้นจากตำแหน่งหน้าที่ โดยได้รับการสนับสนุนจากข้าราชการผู้ใหญ่ หรือมีสายใยของความสัมพันธ์นอกหมู่บ้านข้าราชการและหรือพ่อค้า ในระดับอำเภอ จังหวัด เป็นต้น
- 3) กระแสการเรียนรู้ในระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในชนบทเรียนรู้ในการต่อรองกับรัฐ และผู้นำผลประโยชน์ต่างๆ โดยเฉพาะนักการเมือง ทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

### 2.2.3.3 การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม

- 1) การที่สังคมชนบทได้มีการติดต่อกับสังคมเมืองมากขึ้นนั้น การพึ่งพาอาศัยภายในสังคมชนบทน้อยลง ระบบครอบครัวและเครือญาติซึ่งเดิมเคยเป็นหน่วยทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมได้เปลี่ยนแปลงบทบาทไป ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยต่างๆ ของรัฐได้เข้ามาทำหน้าที่เหล่านั้นแทนระบบครอบครัวและเครือญาติได้ทำหน้าที่น้อยลง เช่น หน่วยที่รัฐเข้ามา ได้แก่ โรงเรียนให้การศึกษาแก่ บุตรหลาน ธนาคาร หรือสหกรณ์ให้ชาวบ้านกู้ยืมเงินแทนที่จะไปกู้พี่น้อง เป็นต้น
- 2) เนื่องจากประชากรที่เพิ่มขึ้นมากในชุมชน และทรัพยากรได้เริ่มจำกัดลง ทำให้ชาวบ้านต้องออกไปทำงานติดต่อกับภายนอกชุมชน จำเป็นต้องหารายได้จากแหล่งอื่น<sup>9</sup>
- 3) การแพร่กระจายทางวัฒนธรรมของสังคมเมืองเข้าไปในสังคมชนบท ในเรื่องของการยอมรับค่านิยมปัจเจกบุคคลนิยม ความเชื่อมั่นในตนเองที่ได้ประสบความสำเร็จในชีวิต การงานและสังคม และจากการยอมรับความทันสมัย ย่อมจะทำให้ค่านิยมเดิมในสังคมชนบทที่ยกย่อง

<sup>9</sup> สมศักดิ์ ศรีสันติสุขและคณะ การศึกษาการเปลี่ยนแปลงบทบาทด้านการประกอบอาชีพของชาวชนบทอีสาน,

(ขอนแก่น : โรงพิมพ์คลังนานาวิทยา, 2535 ) หน้า 148 - 152.

บุชาบรรพบุรุษ ความมีเกียรติ ความภูมิใจในเผ่าพันธุ์ การเชื่อฟังผู้อาวุโสกว่า การยึดมั่นในความเชื่อ ประเพณีและพิธีกรรมต่างๆ จะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม หันมาให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์ตามกระแส การพัฒนาแบบทุนนิยม

4) การที่หน่วยงานของรัฐได้เข้าไปมีบทบาทในสังคมชนบทมากขึ้น เช่น โรงเรียน จนสังคมยอมรับเป็นค่านิยมทางสังคมที่ยกย่องการศึกษา ต้องการให้บุตรหลานเป็น เจ้าคน นายคน การประกอบอาชีพเกษตรกรรมลำบาก จะมีผลทำให้นักเรียนได้เรียนต่อในระดับการศึกษาที่สูงขึ้น โอกาสที่ผู้ที่ได้รับการศึกษาสูงขึ้นนั้นจะกลับมาประกอบอาชีพเกษตรกรรมเหมือนบิดามารดาน้อยลง

5) การแพร่กระจายวัฒนธรรมในด้านการแพร่ความเจริญทางด้านการแพทย์ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี จากสังคมเมืองไปสู่สังคมชนบท เมื่อชาวบ้านยอมรับความเจริญ ดังกล่าวย่อมทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบพฤติกรรมการรักษาและป้องกันการเจ็บป่วยในสังคมชนบท โดยหันมาใช้วิถีชีวิตแบบวิทยาศาสตร์เพิ่มมากขึ้น

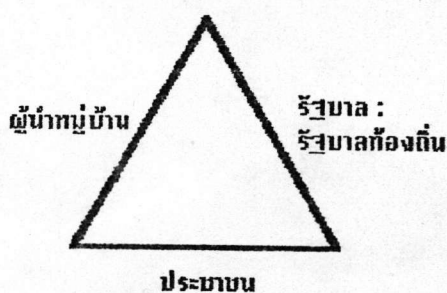
6) ประสบการณ์ของการทำงานหรือการท่องเที่ยวของปัจเจกบุคคล ย่อมจะ ได้พบเห็นวัฒนธรรมของสังคมเมือง ซึ่งจะทำได้ประสบการณ์ชีวิตจากวัฒนธรรมนั้น ทั้งในด้าน ภาษา วัฒนธรรม และประเพณีต่างๆ ผลของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องของการใช้ภาษาและการแต่งกายตามแบบสังคมเมือง

7) ความเจริญในด้านสื่อสารมวลชนได้แพร่กระจายจากสังคมเมืองไปสู่ สังคมชนบทเป็นอย่างมาก ย่อมจะเห็นได้ว่าเป็นสื่อที่นำวัฒนธรรมของสังคมเมืองไปสู่สังคมชนบท ทำให้ประชาชนได้ยอมรับวัฒนธรรมของสังคมเมืองต่างๆ มาประพฤติปฏิบัติทั้งในด้านวัตถุและจิตใจ เช่น กิจกรรมการพักผ่อนหย่อนใจมีมากกว่าแต่ก่อนซึ่งมีความหลากหลายที่สามารถเลือกได้ โดยเฉพาะสื่อประเภทโทรทัศน์จะสื่อทั้งภาพและเสียง ซึ่งสามารถติดตามสถานการณ์ต่างๆ จากทั่วโลก ผ่านการเสนอข่าว และเรียนรู้วิถีชีวิตของคนเมืองและเปรียบเทียบความแตกต่างที่เกิดขึ้นระหว่าง ประเทศได้

เราจึงอาจสรุปได้ว่า ผลของการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรมและการเมือง มีผลต่อพฤติกรรม การแสดงออกของประชาชนในชนบท และจะส่งผลโดยตรงต่อรูปแบบ การพัฒนาสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในรูปแบบ ปัจจุบันค่อนข้างมาก ซึ่งจะได้ทำการ ศึกษาต่อไป

## 2.2.4 ภาวะผู้นำของผู้นำชุมชน

ประสบการณ์ในการพัฒนาชุมชนในอดีต สอนให้รู้ว่าการที่จะเร่งเร้าให้ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนตื่นตัว ลูกชิ้นทำงานหนักเพื่อพัฒนาตนเอง พัฒนาหมู่บ้านให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย และรักษาชัยชนะถาวรนั้นไว้ได้ ต้องเตรียมองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ ข้าราชการท้องถิ่น ผู้นำหมู่บ้าน และประชาชนในหมู่บ้านนั้นๆ องค์ประกอบดังกล่าวมี ลักษณะเป็นสามเหลี่ยมด้านเท่า จะขาดด้านใดด้านหนึ่งมิได้



### แผนภูมิที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการพัฒนาชุมชน

ผู้นำหมู่บ้าน/ผู้นำการพัฒนาไม่จำเป็นต้องเป็นกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านเสมอไป ผู้นำหมู่บ้านอาจเป็นอีกคนหนึ่งช่วยเจ้าหน้าที่ของรัฐนำการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ โดยได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

ประกาศรี พัทธกษัตินสุข ได้ให้คำจัดความของภาวะผู้นำในเชิงปฏิบัติการว่า หมายถึงการที่ผู้นำท้องถิ่น ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล กรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ประจำตำบล ทำหน้าที่สำหรับการอำนวยความสะดวก จูงใจ ริเริ่ม ประนีประนอม และ ประสานงานโดยอำนาจหน้าที่และอำนาจบารมีเป็นเครื่องมือในลักษณะที่เป็นพิธีการและไม่เป็นพิธีการ ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่มให้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้<sup>10</sup>

<sup>10</sup> ประกาศรี พัทธกษัตินสุข, "การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาชนบท : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสุพรรณบุรี," (สารนิพนธ์มหบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532) หน้า, 11-12.

โอวาท สุทรนารักษ์<sup>11</sup> ได้สรุปว่าผู้นำคือบุคคลที่มีอิทธิพลเหนือคนอื่นในกลุ่มหรือมีบทบาทสำคัญในการนำกลุ่มไปสู่จุดประสงค์เป้าหมายที่ตั้งไว้เป็นผู้ที่สมาชิกยอมรับนับถือและให้ความเชื่อถือ ปฏิบัติตาม สามารถให้ความช่วยเหลือผู้อื่นในสิ่งที่ผู้อื่นร้องขอ รวมทั้งเป็นจุดรวมของแนวคิดและอิทธิพลต่อแนวความคิดของมวลสมาชิกของกลุ่มองค์กรต่างๆ หรือชุมชน ผู้นำมีลักษณะเป็นผู้รอบรู้ มีความสามารถในการคิด ริเริ่ม รับผิดชอบ

การศึกษาของ ชาร์ลส คายส์ (Charles F. Keyes)<sup>12</sup> ในอดีตเมื่อ 25 ปีมาแล้ว พบว่าผู้นำท้องถิ่นในสังคมชานา ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พระ ครู เพราะคนเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในโครงสร้างสังคมชานา และเขายังเห็นว่าบทบาทของผู้นำท้องถิ่นคือ ผู้ใหญ่บ้านมีลักษณะเป็นคนกลางระหว่างชาวบ้านกับการติดต่อภายนอกหมู่บ้าน เขายังได้เสนอลักษณะผู้นำท้องถิ่นว่ามี 2 แบบ คือ

1. ผู้นำแบบไทยภาคกลาง มีลักษณะที่ผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันมีอำนาจน้อยหวังจะสร้างความมั่นคงให้กับตนเองมากกว่าการทำหน้าที่เป็นตัวกลางทำงานให้กับชุมชน
2. ผู้นำแบบภาคอีสาน มีลักษณะที่มีอำนาจต่อคนในหมู่บ้าน เป็นคนกลางเชื่อมโยงระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน ซึ่งเมื่อมีการพัฒนาก็จะกระทำผ่านผู้ใหญ่บ้านได้โดยง่าย

อนึ่งระยะเวลาที่ คายส์ ศึกษาไว้นั้นนานถึง 25 ปีแล้ว ดังนั้นผู้นำในท้องถิ่นอาจมีการเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือผู้นำทางด้านเศรษฐกิจจะเป็นผู้มีอิทธิพลในชุมชนอีกกลุ่มหนึ่ง นอกจากผู้นำที่ได้กล่าวถึงข้างต้น อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสถานะผู้นำขึ้นในสังคมชนบท แต่ภาวะผู้นำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พระ และครูยังคงไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

<sup>11</sup> โอวาท สุทรนารักษ์, "บทบาทผู้นำการเปลี่ยนแปลงในการจัดการศึกษาเพื่อการพึ่งตนเองของชุมชน โดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 12.

<sup>12</sup> Charles F. Keyes "Local Leadership in Rural Thailand," in *Local Authority and Administration Thailand*. Report No. I for The United States Operation Mission/ Thailand , 1970.

รายงานของกองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน<sup>13</sup> ได้สรุปว่า ผู้นำคือ ผู้มีความคิดหรือการกระทำ ตลอดจนชีวิตความเป็นอยู่ของเขามีอิทธิพล หรือสามารถโน้มน้าวให้บุคคลอื่นในสังคมปฏิบัติตามหรือเห็นพ้องด้วย ผู้นำนั้นอาจได้รับผลสำเร็จในการชักจูงคนอื่นหรือเป็นผู้นำในการสร้างความเจริญหรือประกอบกิจการต่างๆ ของสังคมจนได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากสมาชิกส่วนใหญ่ให้ทำหน้าที่ผู้นำอย่างเป็นทางการ ผู้นำในชุมชนจะมีอยู่ 2 แบบ คือ ผู้นำที่เป็นทางการ ซึ่งได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และผู้นำที่ไม่เป็นทางการ เช่น ครู พระสงฆ์ หมอคามบ้าน

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่าการอยู่ร่วมกันของชุมชนจำเป็นจะต้องมีกฎเกณฑ์เพื่อรักษาความสงบและความมั่นคงของชุมชนและจะต้องมีผู้คอยดูแลรักษาชุมชน นั่นก็คือ ผู้นำสำหรับทางการพัฒนาแล้ว ผู้นำมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนา ซึ่งถ้าหากผู้นำนั้นยังเป็นบุคคลที่ได้รับความเชื่อถือจากชาวบ้านมากเท่าใดแล้ว ย่อมจะทำให้เขาเป็นผู้นำในการพัฒนาที่ประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

## 2.3 สถาปัตยกรรมในประเทศไทย

### 2.3.1 ประวัติความเป็นมา

เพื่อให้การตอบสนองต่อปัญหาของราษฎรในท้องถิ่นต่างๆ เป็นไปอย่างเหมาะสมถูกต้องและทันต่อเหตุการณ์ และเพื่อเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนในระดับพื้นฐานได้เรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในภาคปฏิบัติ อันเป็นการเสริมสร้างให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติเข้มแข็งขึ้น ในปี 2498 จอมพล ป.พิบูล นายกรัฐมนตรีและ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ดำริให้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นเยี่ยงนานาอารยประเทศ กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่ง ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน ส่งไปยังภาค จังหวัด และ อำเภอ ในขณะนั้นให้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านขึ้นเสียใหม่ โดยการจัดให้มีและจัดตั้งสภาตำบลทุกตำบลขึ้นนอกเขตเทศบาลและ

<sup>13</sup> กองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน. รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาหมู่บ้านอย่างใกล้ชิดจากลักษณะผู้นำท้องถิ่นอำเภออำนาจเจริญ จังหวัดอุบลราชธานี. 2530(อค์สำเนา)

สุขภาพโดยริบคว่น องค์ประกอบของสภาตำบลดังกล่าวนี้คือ<sup>14</sup> คณะกรรมการตำบลและสภาตำบล ได้แก่ กำนันท้องที่เป็นประธาน แพทย์ประจำตำบล และครูประชาบาลในตำบลนั้นคนหนึ่ง และราษฎร ผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้นไม่น้อยกว่า 2 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือกและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งประกอบกันเป็นกรรมการตำบล ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร

สภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งราษฎรเลือกตั้งทำนองเดียวกันกับการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน หรือนายอำเภอเป็นผู้เลือกโดยปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการตำบล ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

จากรูปแบบของสภาตำบลดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าสภาตำบลจะมีบทบาทอันสำคัญในการปกครอง เป็นผู้ให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการตำบลในการดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อความสงบสุข ความเจริญของชุมชนนั้นๆ ต่อมาในปีเดียว (2499) รัฐบาลเห็นว่าตำบลบางแห่งที่มีลักษณะเป็นชุมชนที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นได้โดยสมบูรณ์ จึงตรา พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้น โดยให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลสามารถดำเนินกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นได้โดยคนท้องถิ่นอิสระมากกว่ารูปแบบสภาตำบลแบบแรก (222/2499) ต่อมาอีกสิบปีภายหลังจากที่มีสภาตำบลเกิดขึ้น ปรากฏว่าการดำเนินงานของสภาตำบลโดยภาพรวมยังไม่มี ประสิทธิภาพเท่าที่ควร กระทรวงมหาดไทยจึงมีคำสั่งเพิ่มเติมออกม่อีก เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน เป็นฉบับที่ 2 ที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509<sup>15</sup> โดยปรับปรุงสภาตำบลตามรูปแบบของคำสั่งที่ 222/2499 เป็นบางประการ และให้บังคับใช้เฉพาะบางตำบล ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นการทดลองก่อน ถ้ารูปแบบสภาตำบลใหม่เหมาะสม มีประสิทธิภาพได้ผลดีก็จะขยายผลนำไปใช้ทั่วประเทศต่อไป

สภาตำบลดังกล่าวนี้ได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญคือ ได้ยกเลิกคณะกรรมการตำบลและสภาตำบล และรวมเข้าด้วยกันเรียกว่าคณะกรรมการสภาตำบล คณะกรรมการ ประกอบด้วย

<sup>14</sup> กระทรวงมหาดไทย, คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน.

<sup>15</sup> คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) .



- 1) กรรมการโดยตำแหน่ง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล
  - 2) กรรมการโดยการคัดเลือก ได้แก่ ครูประชาบาลในตำบลนั้นหนึ่งคน
  - 3) กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือกตั้ง โดยให้นำเอาวิธีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน มาใช้โดยอนุโลม
- ต่อมาการดำเนินการของสภาตำบลทั้งสองรูปแบบ และขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร รัฐบาลยุคจอมพลถนอม กิตติขจร ได้พิจารณาเห็นว่าควรมีการเปลี่ยนแปลงจึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515<sup>16</sup>

### 2.3.2 สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515

ในระหว่างเวลาที่ผ่านมาซึ่งจะมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ออกมาใช้บังคับปรากฏว่าในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ.2509-2515 ประเทศไทยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในชนบทระดับตำบลอยู่ถึง 3 รูปแบบ คือ สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 , องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499, และสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 ทำให้เกิดความสับสนในการกำหนดระเบียบปฏิบัติ การจัดสรรเงินงบประมาณให้ความช่วยเหลือ ทางคณะปฏิวัติโดย จอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงได้ออกประกาศคณะปฏิวัติมาเพื่อแก้ไขปรับปรุงสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 โดยพิจารณาเห็นว่าตำบลเป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาคและเป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับอื่น หากการปกครองพื้นฐานไม่มั่นคงและเหมาะสมแล้วจะมีผลกระทบกระเทือนต่อการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับอื่นๆ แต่ปรากฏว่าการจัดระเบียบบริหารของตำบลยังแยกกันอยู่หลายรูปแบบและบางรูปแบบก็ไม่อาจปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพได้ สมควรแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการของตำบลให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับภาวะการณ์ในปัจจุบันยิ่งขึ้น

<sup>16</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 89 ตอนที่ 190 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515.

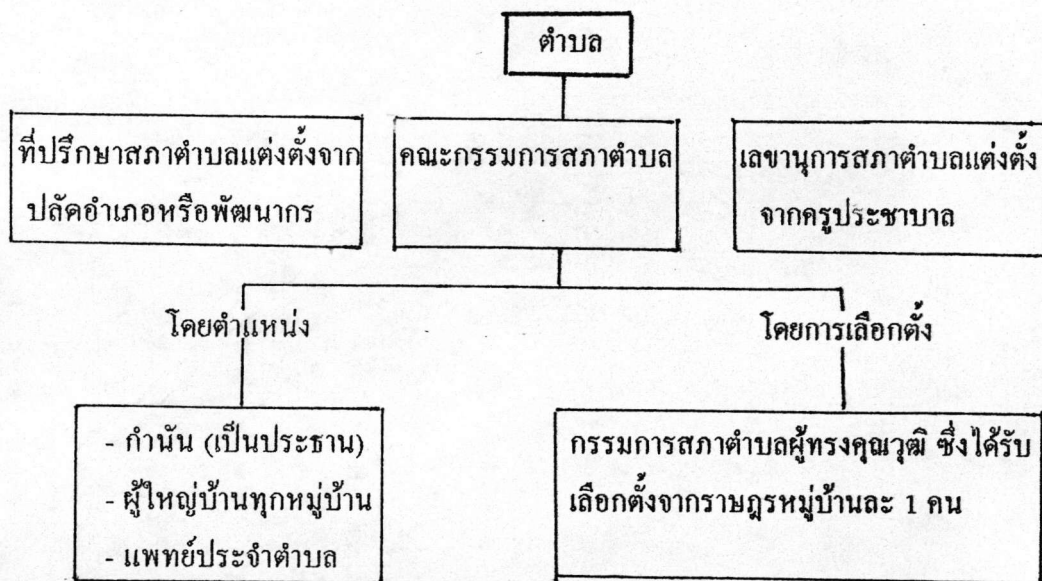
รูปแบบของสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัตินี้ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการโดยการเลือกตั้ง ซึ่งได้แก่

1) กรรมการโดยตำแหน่ง มีกำหนดในท้องที่เป็นประธานกรรมการสภาตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการ

2) กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่ง ราษฎรในหมู่บ้านนั้นทำการเลือกตั้ง โดยปกติอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้ง ใช้เช่นเดียวกันกับการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน

ให้มีที่ปรึกษาสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งแต่งตั้งจากปลัดอำเภอ หรือพัฒนากรท้องที่และมีเลขานุการสภาตำบลหนึ่งคนซึ่งแต่งตั้งจากครูประชาบาลในตำบลนั้น

ให้นายอำเภอท้องที่เป็นผู้คัดเลือกที่ปรึกษาสภาตำบลและเลขานุการสภาตำบล แล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง



แผนภูมิที่ 2 แสดงโครงสร้างการบริหารงานสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ

ฉบับที่ 326ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515

อำนาจหน้าที่ของสภาตำบลตามคำสั่งคณะปฏิวัติที่ 326/2515

สภาตำบลตามรูปแบบนี้ได้รับการปรับปรุงให้มีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบที่กว้างขวางขึ้นเพื่อให้สามารถบริหารงานของท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ หน้าที่หลักเหล่านั้นได้แก่

1. บริหารงานของสภาตำบล หรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด งานบริหารสภาตำบล ได้แก่ การพิจารณาจัดท่างบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอให้นายอำเภออนุมัติ และการจัดทำโครงการพัฒนาตำบลในด้านต่างๆ ที่พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ครอบคลุมถึงกิจการส่วนจังหวัดอันเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดเท่าที่สภาตำบลจะสามารถทำได้
2. พิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล กิจการใดที่สภาตำบลเห็นว่าจะสามารถสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ สภาตำบลมีหน้าที่ริเริ่ม แก้ไข ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง โดยการประชุมปรึกษาหารือกันเป็นมติที่ประชุมของสภาตำบล เพื่อขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานเบื้องบนได้
3. ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการ สนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การอาสาสมัคร หรือองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนพิจารณาแก้ไขปัญหาหรือข้อขัดข้องและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล
4. เผยแพร่การดำเนินการพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรทราบ
5. ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ว่าด้วยลักษณะปกครองท้อง ที่ที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการสภาตำบล คือ เป็นคณะที่ปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน โดยเฉพาะ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตำบล การส่งเสริมอาชีพราษฎร เป็นต้น
6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการได้มอบหมาย ในกรณีนี้ ได้กำหนดให้ประธานกรรมการสภาตำบลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามมติของสภาตำบล เว้นแต่สภาตำบลจะมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทน

รายได้ของสภาตำบลตามคำสั่งคณะปฏิวัติที่ 326/2515

สภาตำบลตามรูปแบบนี้ได้รับการปรับปรุงให้มีรายได้มากขึ้นและแน่นอนขึ้นกว่าเดิม โดยกฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินดังต่อไปนี้ตามที่เห็นสมควรให้แก่สภาตำบล เพื่อเป็นรายได้

1. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
  2. เงินภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้จากที่ดินในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลหรือเทศบาล
  3. ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ ซึ่งเก็บได้ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเหนือเขตสุขาภิบาลหรือเทศบาล
  4. เงินอากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงฆ่า สัตว์ที่เก็บได้เนื่องจากการฆ่าสัตว์ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล
  5. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อบัญญัติจังหวัดในเขตตำบลนั้น
- สภาตำบลมีรายได้อื่นๆ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะจัดสรรให้

#### ที่ทำการตำบล

ตามคำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีที่ทำการตำบลขึ้นในเวลาอันสมควร โดยพยายามที่จะทำให้ที่ทำการดังกล่าวเป็นที่เหมาะสมเป็นศูนย์กลางของตำบลและสะดวกในการติดต่อ

ในปัจจุบันสภาตำบลทั่วประเทศมีรูปแบบเดียวกันทั้งหมดตามคำสั่งคณะปฏิวัติที่ 326/2515 จากการดำเนินงานที่ผ่านมานับได้ว่าอยู่ในขั้นที่น่าพอใจ แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินงานที่ย่อมพบอุปสรรคปัญหาหลายประการดังจะได้นำเสนอต่อไปนี้

#### 2.3.3 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาตำบลตามรูปแบบ 326/2515

สามารถสรุปปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาตำบลเป็นประเด็นดังต่อไปนี้

##### 1) ด้านกรรมการสภาตำบล

กรรมการส่วนใหญ่มีพื้นฐานความรู้ในระดับต่ำ ขาดความรู้เรื่องกฎหมายระเบียบจัดการด้านต่างๆ ที่จำเป็นในการบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนจัดทำโครงการในด้านความรับผิดชอบของกรรมการไม่ค่อยตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนกรรมการขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน

2) ด้านโครงสร้างของสภาตำบล

มีโครงสร้างที่ไม่เอื้ออำนวยให้ปฏิบัติงานได้อย่างอิสระ เพราะยังไม่ได้เป็นนิติบุคคล และไม่มีฐานะเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย การบริหารงานจึงขาดความคล่องตัว

3) ด้านงบประมาณ

มีงบประมาณในการดำเนินงานน้อย ไม่เพียงพอสำหรับจัดทำ โครงการสนองตอบ ต่อความต้องการของชุมชน สภาตำบลเพียงไม่กี่แห่งเท่านั้นที่มีรายได้มากพอ สภาตำบลส่วนมาก ต้องรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

4) ด้านระเบียบวิธีปฏิบัติ

ระเบียบวิธีปฏิบัติที่ใช้ในการบริหารสภาตำบลมีความซับซ้อน และมีขั้นตอนเกินกว่า ความเข้าใจของกรรมการที่เป็นราษฎรในท้องถิ่น โดยเฉพาะระเบียบปฏิบัติทางการเงินการขออนุมัติ โครงการ ซึ่งมักประสบปัญหาเรื่องเงินที่ได้รับอนุมัติมาไม่ทันเวลา ทำให้ต้องเปลี่ยนแปลง แก้ไข ยกเลิกโครงการเดิม

5) ด้านการจัดทำแผนและโครงการพัฒนา

สืบเนื่องจากข้อจำกัดด้านความรู้ของกรรมการสภาตำบล ทำให้การจัดทำแผนและ โครงการขาดความสมบูรณ์ โดยเฉพาะรายละเอียดเกี่ยวกับเทคนิคทางช่าง ทำให้โครงการที่กำหนด ไม่ได้รับประโยชน์คุ้มค่ากับเงินงบประมาณ

6) ด้านการประสานงานกับหน่วยราชการ

สภาตำบลส่วนใหญ่มิได้รับการประสานงานจากหน่วยงานราชการต่างๆ ที่ลงไป ปฏิบัติหน้าที่ในเขตตำบล เนื่องจากให้ความสำคัญกับสภาตำบลน้อยไปและมักคิดว่าสภาตำบลเป็น หน่วยงานของกระทรวงมหาดไทย จึงมักจะตั้งองค์กรย่อยของตนลงไปแทน

7) ด้านการทำงานเป็นกลุ่ม

การทำงานของกรรมการสภาตำบลยังเป็นไปในลักษณะปัจเจกบุคคลมากกว่าการ ทำงานในลักษณะกลุ่ม ผู้นำท้องถิ่นบางคนมีภาวะผู้นำสูงครอบงำกรรมการคนอื่นๆ

8) ด้านความรู้ความเข้าใจของประชาชน

ประชาชนในท้องถิ่นส่วนมากจะขาดความรู้ ความสนใจในการดำเนินงานของ สภาตำบล ไม่ทราบโครงสร้างหน้าที่ ความรับผิดชอบ ซึ่งมีผลให้กรรมการขาดความกระตือรือร้นใน การปฏิบัติงานและทำให้การขอความร่วมมือในด้านต่างๆ จากประชาชนเป็นไปได้ยาก

### 2.3.4 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

จากสภาพปัญหาในการปฏิบัติตามโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลรูปแบบดังกล่าว ทำให้รัฐบาลของ ฯพณฯ ท่านนายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย ได้วางแนวทางแก้ไขรูปแบบของสภาตำบลขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อสภาไว้ โดยได้ออกพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537 และเริ่มมีผลบังคับใช้ในวันที่ 2 มีนาคม 2538 ( องค์การบริหารส่วนตำบล มีผลบังคับใช้ในวันที่ 30 พฤษภาคม 2538 ) โดยมีรายละเอียดดังนี้<sup>17</sup>

#### 2.3.4.1 โครงสร้าง

สภาตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีโครงสร้างของสภาตำบลประกอบด้วย คณะกรรมการสภาตำบลคณะหนึ่ง โดยแยกเป็น

- (1) คณะกรรมการสภาตำบล โดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านและแพทย์ประจำตำบล
- (2) คณะกรรมการสภาตำบลโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากหมู่บ้านภายในตำบลหมู่บ้านละ 1 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

สามารถเขียนเป็นแผนภูมิโครงสร้างของสภาตำบลได้ดังต่อไปนี้

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53ก ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537.

คณะกรรมการสภาตำบล	
สมาชิกโดยตำแหน่ง	สมาชิกจากการเลือกตั้ง
1. กำนัน ประธานสภาตำบล 2. ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน 3. แพทย์ประจำตำบล	- ราษฎรที่ได้รับเลือกตั้ง จากหมู่บ้าน ภายในตำบล หมู่บ้านละ 1 คน - วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี
หมายเหตุ - เลขานุการสภาตำบล 1 คน จากการคัดเลือกของสภาตำบลซึ่งอาจ เป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลหรือบุคคลที่สภาตำบลเห็นเหมาะสม ไม่มีลักษณะต้องห้าม เสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง - สภาตำบลมีขณะเป็นนิติบุคคล ตั้งแต่ 2 มีนาคม 2538 เป็นต้นไป - เลขานุการสภาตำบลไม่ใช่คณะกรรมการสภาตำบล - สภาตำบลมีมติเลือกรองประธานสภาตำบล จากสมาชิกด้วยกันเอง ให้นายอำเภอ แต่งตั้ง มีวาระ 4 ปี	

**แผนภูมิที่ 8 แสดงโครงสร้างของสภาตำบลตาม พ.ร.บ. สภาตำบล  
และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537**

**2.8.4.2 อำนาจหน้าที่ของสภาตำบล**

สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537(ม.22) มีดังนี้

- (1) การพัฒนาตำบลตามแผนงาน โครงการ และงบประมาณของสภาตำบล
- (2) เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนาตำบล
- (3) ปฏิบัติหน้าที่ ของกรรมการตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
- (4) หน้าที่อื่นๆ ตามกฎหมายกำหนด

ได้ดังนี้

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ( ม.23 ) สภาตำบลอาจทำกิจการภายในตำบล

- (1) จัดให้มีน้ำอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) จัดให้มีและบำรุงรักษา ทางน้ำ และทางบก
- (3) จัดให้มีและรักษาทางระบายน้ำ และรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ
- (4) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (5) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ<sup>18</sup>

ปัญหาหนึ่งที่เกิดถึงตัวแทนประชาชนในระดับท้องถิ่นในทางลบ เช่น ความเห็นที่ว่า สมาชิกสภาจังหวัด เข้ามาเป็นตัวแทนท้องถิ่นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะการเป็นผู้รับเหมาก่อสร้าง ในการปรับปรุงการปกครองระดับท้องถิ่นครั้งนี้จึงหาทางป้องกันข้อวิตกเรื่องดังกล่าวโดยการกำหนดข้อห้ามแก่ผู้บริหารของสภาตำบลดังนี้

1) ห้ามกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญา กับสภาตำบล เว้นแต่ได้ทำก่อนดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล<sup>19</sup>

- การฝ่าฝืน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งให้ออก จากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลแล้วแต่กรณี โดยถือว่าเป็นการให้ออกเพราะบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น

2) ในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบล ประธานฯ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ กิจการตามมติสภาตำบล แต่สภาตำบลมอบสมาชิกคนอื่นดำเนินการแทนเฉพาะกรณีได้

- การทำนิติกรรมของสภาตำบล ต้องประกอบด้วย

- (1) ประธานสภาตำบล
- (2) เลขานุการสภาตำบล
- (3) สมาชิกสภาอีก 1 คน

ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทย

<sup>18</sup> พ.ร.บ.สภาตำบลฯ ย่างแล้ว มาตรา 23.

<sup>19</sup> พ.ร.บ.สภาตำบลฯ ย่างแล้ว มาตรา 22



3) เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก ผู้ว่าราชการจังหวัด สภาตำบลอาจทำกิจการนอกเขตสภาตำบล หรือร่วมมือกับสภาตำบลอื่น อบต.,อบจ. หรือหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นอื่น โดยได้รับความยินยอมจาก หน่วยงานที่กล่าวถึงข้างต้น

- กิจการที่จะทำนอกเขต(ต้องมีลักษณะ)เป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของตน(สภาตำบล)

### 2.3.4.3 รายได้และรายจ่ายของสภาตำบล

รายได้สภาตำบล มีที่มาของรายได้จาก 3 กรณีต่อไปนี้  
กรณีที่ 1 สภาตำบลมีรายได้จาก อบจ. จัดสรรให้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ที่จัดเก็บได้ในตำบลนั้น
  - (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ที่จัดเก็บได้ในตำบลนั้น
  - (3) ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันที่เก็บเพิ่มขึ้น ตามข้อบัญญัติจังหวัดในเขตตำบลนั้น
  - (4) ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะ ที่ อบจ. ได้รับจัดสรร
  - (5) ภาษีสุรา และสรรพสามิต ที่อบจ. ได้รับจัดสรร
  - (6) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ที่อบจ. ได้รับจัดสรร
- กรณีที่ 2 รัฐบาลจัดสรรเงินให้แก่สภาตำบล เป็นเงินอุดหนุน

(ทุกปีงบประมาณ)

กรณีที่ 3 สภาตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) จากทรัพย์สินของสภาตำบล
- (2) จากสาธารณูปโภคของสภาตำบล
- (3) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (4) เงินอุดหนุนและรายได้อื่น ตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- (5) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นของสภาตำบล

- รายได้ของสภาตำบล ไม่ต้องเสียภาษี โดยตราเป็นพระกฤษฎีกา และไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (มาตรา 32)

รายจ่ายของสภาตำบล อาจมีรายจ่าย 10 ประเภทดังนี้

- (1) เงินเดือน
- (2) ค่าจ้าง
- (3) เงินตอบแทนอื่นๆ
- (4) ค่าใช้สอย
- (5) ค่าวัสดุ
- (6) ค่าครุภัณฑ์
- (7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
- (8) ค่าสาธารณูปโภค
- (9) เงินอุดหนุนหน่วยงานต่างๆ
- (10) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ

ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณของสภาตำบลกฎหมายได้กำหนดให้สภาตำบลดำเนินการจัดทำงบประมาณประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้จัดทำเป็นข้อบังคับตามระเบียบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด คือ

- ถ้าระหว่างปีใด รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้ในงบประมาณไม่พอใช้จ่ายประจำปี นั้น หรือมีความจำเป็นต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีงบประมาณ ให้จัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

- เมื่อสภาตำบลจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเสร็จแล้ว ให้เสนอนายอำเภอเพื่ออนุมัติ

- ถ้าข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนนั้น ไปพลางก่อน

การกำกับดูแลการบริหารงานของสภาตำบล

กฎหมายได้กำหนดให้ข้าราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าไปกำกับดูแลการบริหารงานของสภาตำบลโดย กำหนดให้ นายอำเภอ มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย

- ถ้าปรากฏว่าสภาตำบลดำเนินการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการนายอำเภอมีอำนาจ ขยับยั้งการดำเนินการ ดังกล่าวเป็นการชั่วคราวได้ และรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อวินิจฉัย

- กรณีผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นด้วยกับนายอำเภอ(ตามวรรค2) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งการให้สภาตำบลระงับการดำเนินการดังกล่าว

- กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า การดำเนินการของสภาตำบลเป็นไปโดยชอบแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งเพิกถอนการยับยั้งของนายอำเภอ แต่ถ้านายอำเภอไม่รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 15 วันที่ยับยั้ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไม่วินิจฉัยภายใน 30 วันนับแต่ได้รับเรื่องการยับยั้งจากนายอำเภอ ให้การยับยั้งและอำนาจสั่งการของผู้ว่าราชการ สิ้นสุดลง

ผู้ว่าราชการจังหวัด อาจสั่งยุบสภาตำบลตามคำแนะนำของนายอำเภอ หากสภาตำบลกระทำการต่อไปนี้

(1) กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน

(2) ละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

- เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งยุบสภาตำบลแล้ว สภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่งทั้งหมด (กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกคน แพทย์ประจำตำบล) จนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลใหม่

- กรณีการยุบสภาตำบลตามวรรคหนึ่ง(ข้างต้น) เป็นผลมาจากการกระทำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล ซึ่งเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง หรือบุคคลดังกล่าวได้ร่วมกระทำด้วย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งให้ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลแล้วแต่กรณี โดยถือว่าเป็นการออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถ ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และถ้าสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งเหลือไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งทั้งหมด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งบุคคลตามจำนวนที่เห็นสมควรเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่กับสมาชิกสภาตำบล โดยตำแหน่งที่เหลืออยู่ จนกว่าจะมีการเลือกตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งใหม่

## 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยเรื่องนี้ พบว่าผลงานวิจัยเหล่านั้นได้แก่

การศึกษาของ ชัยยศ ศิริรัตนบวร ซึ่งศึกษาโครงการสภาตำบลและแจกแบบสอบถามแก่กรรมการสภาตำบล พบว่า กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิมีระดับความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ปานกลาง สภาตำบลมีปัญหาในด้านบุคลากรมี ความรู้ค่อนข้างต่ำ (จบ ป.4) กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนมากที่ขาดความรู้ในด้านบทบาท หน้าที่ของสภาตำบล สภาตำบลส่วนมากมีรายได้ไม่เพียงพอในการพัฒนาท้องถิ่น ได้รับความช่วยเหลือจากเงินจัดสรรของรัฐบาลในลักษณะโครงการสร้างงานในชนบท ทำให้กรรมการสภาตำบลต้องพึ่งพาข้าราชการในด้านคำแนะนำทางวิชาการ การวางแผน และ ระเบียบวิธีปฏิบัติต่างๆ เขาเห็นว่ารัฐควรกำหนดนโยบายการพัฒนาสภาตำบลว่า จะให้เป็น รูปแบบใด และควรพัฒนาความเป็นสถาบันของสภาตำบลให้เป็นสถาบันนำในด้านการพัฒนาเพื่อให้ราษฎรในตำบลผูกพันกับสภาตำบลและเห็นความสำคัญของสภาตำบลให้มากขึ้น<sup>20</sup>

การศึกษาของ วรเกียรติ สมสร้อย ซึ่งพยายามศึกษาเกี่ยวกับการปรับปรุงสภาตำบล พบว่า สภาตำบลประสบปัญหาสองประการ คือ 1. ด้านโครงสร้าง สืบเนื่องจากนโยบายรัฐที่มีต่อการกำหนดเส้นทางของสภาตำบลอย่างไม่แน่ชัด และ 2. ด้านพฤติกรรมของคณะผู้บริหารสภาตำบล คือคณะกรรมการสภาตำบลไม่ศึกษาระเบียบกฎหมาย ขาดความรู้ความสามารถในการบริหารงาน ขาดทักษะในการทำงานร่วมกันเป็นทีม จึงปล่อยให้การดำเนินงานเป็นไปตามแนวทางของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งในเรื่องนี้อาจแก้ไขได้โดยการศึกษาอบรม ชี้นำ และเขาสรุปว่าทางเลือกที่ดีที่สุดคือรัฐต้องปล่อยให้สภาตำบลเป็นอิสระ เป็นการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจแบบมอบอำนาจให้สภาตำบล<sup>21</sup>

<sup>20</sup> ชัยยศ ศิริรัตนบวร. "ความรู้และความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของกรรมการสภาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ จังหวัดอุบลราชธานี" สารนิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.

<sup>21</sup> วรเกียรติ สมสร้อย. "ปัญหาทางเลือกในการปรับปรุงสภาตำบล : รูปแบบการปกครองภูมิภาคหรือท้องถิ่น". สารนิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.

สำหรับการศึกษาของ พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล ซึ่งศึกษาความเหมาะสมในการพัฒนาให้ สภาตำบลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น เขาพบว่ายังต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพของคณะกรรมการ สภาตำบลและรายได้ของสภาตำบล โดยที่การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องลด บทบาทในการควบคุมสภาตำบลลง และกระจายอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการจัดเก็บ รายได้ไปยัง ท้องถิ่นให้มากที่สุด<sup>22</sup>

และการศึกษาของ ชัยยงค์ วุฒิมานานนท์ ซึ่งศึกษาปัญหาการกระจายอำนาจในท้องถิ่น โดยเฉพาะรูปแบบสภาตำบล พบว่าสภาตำบลมีปัญหาทั้งด้านโครงสร้างการบริหารงาน คุณภาพของ กรรมการ งบประมาณและนโยบายของรัฐ กล่าวคือ รัฐบาล ขาดความมุ่งมั่นที่จะทำให้สภาตำบลเป็น องค์กรที่มั่นคงและมีประสิทธิภาพ ประชาชนมองว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวแทนของรัฐมากกว่า ตัวแทนของตน นอกจากนี้กรรมการสภาตำบล ส่วนมากจบการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ 4 ทำให้ขาด ความคิดความเข้าใจในการปฏิบัติงานและ ขาดการปฏิบัติงานในลักษณะกลุ่มได้อย่างดีพอ การมิได้ กำหนดจำนวนกรรมการสภาตำบลทำ ให้บางสภาตำบลมีขนาดใหญ่เกินไป ทำให้ขาดความคล่องตัว ในการดำเนินงาน สำหรับปัญหาด้านการคลัง เนื่องจากสภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้ไม่มี อำนาจในรายได้รายจ่ายและทรัพย์สินเป็นของตนเอง ทำให้การดำเนินงานต่างๆ ของสภาตำบลล่าช้า<sup>23</sup>

งานวิจัยของ สมพงษ์ อนุยุทธพงศ์ ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมในการพัฒนา ชนบทของ กรรมการสภาตำบล ผลการศึกษาคล้ายคลึงกับการศึกษาของผู้อื่น คือ กรรมการส่วนมากจบการ ศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ทำให้ขาดความรู้และประสบการณ์ใน การคิดอย่างมีระบบ และขาด

<sup>22</sup> พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล. "การปกครองท้องถิ่นและพื้นฐานในการพัฒนาประชาธิปไตย : ศึกษาเฉพาะกรณีสภา ตำบลท่าม่วง อำเภอท่าม่วง จังหวัดสุพรรณบุรี". สารนิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2532.

<sup>23</sup> ชัยยงค์ วุฒิมานานนท์. "ปัญหาการกระจายอำนาจในท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีรูปแบบสภาตำบล". สารนิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

การตัดสินใจในปัญหาต่างๆ นอกจากนี้ควรมีการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรสภาตำบลโดยการหาที่ตั้งสำนักงาน และสภาตำบลยังขาดระบบการจัดเก็บข้อมูลข่าวสาร และเครื่องมือช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังขาดเจ้าหน้าที่ประจำเพื่อช่วยงาน ซึ่งทำให้คณะกรรมการขาดความรู้ทางวิชาการ เทคโนโลยี และทักษะในการปฏิบัติงาน<sup>24</sup>

และผลการศึกษาของ ปธาน สุวรรณมงคล<sup>25</sup> ซึ่งศึกษาถึงพัฒนาการของสภาตำบล ในระยะ 30 ปีที่ผ่านมา พบว่าในช่วงแรกรัฐต้องการให้สภาตำบลเป็นองค์กรประชาธิปไตย ในระดับพื้นฐานในชนบทไทย ซึ่งมีลักษณะเป็นการส่งลงมาจากเบื้องบน มิใช่เกิดจากความต้องการของประชาชน และยังกำหนดให้ปลัดอำเภอหรือพัฒนากรอำเภอทำหน้าที่ "ที่ปรึกษา" ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กรรมการสภาตำบลไม่สามารถพัฒนาขีดความสามารถของตนขึ้นมาได้ และแม้จะมีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ซึ่งมีหน้าที่ช่วยเหลือทางวิชาการและอุปกรณ์ที่จำเป็นและช่วยตรวจสอบความเป็นไปได้ของโครงการทั้งด้านเทคนิคและค่าใช้จ่ายซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐมีแนวโน้มที่จะเน้น "ประสิทธิภาพ" ของกิจกรรมที่รัฐมอบหมายจนละเลยเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสาเหตุสืบเนื่องจากการฝึกอบรมความรู้ด้านการจัดทำแผนโครงการจัดทำงบประมาณ สิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดภาวะการพึ่งพิงรัฐอย่างมากมาตลอด ทำให้การพัฒนาขีดความสามารถอย่างอิสระของสภาตำบลและการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของสภาตำบลเป็นไปอย่างเชื่องช้า เมื่อเทียบกับระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา

นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องความเป็นสถาบัน กล่าวคือ นอกจากจะมีปัญหาในการจัดโครงสร้างสภาตำบลและอิสระในการทำงานแล้ว ประชาชนในตำบลไม่เห็นความสำคัญและความจำเป็นในการคงอยู่ของสภาตำบลในการแก้ไขปัญหาของตำบลด้วย เนื่องจากประชาชนผูกพันกับหมู่บ้านมากกว่าตำบล และการมีหรือไม่มีสภาตำบลไม่ค่อยมีผลกระทบหรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ดังนั้นในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา สภาตำบลเป็นสถาบันที่ค่อนข้างและเป็นที่รู้จักมากขึ้น มีโอกาสที่จะพัฒนาได้อีกมาก แต่ในเรื่องบทบาทของสภาตำบลคงจะหาข้อยุติได้ยาก ซึ่งคงจะต้องขึ้นกับการเมืองในระดับชาติต่อไป

<sup>24</sup> สมพงษ์ อนุพุทธพงษ์ . "กรรมการสภาตำบลกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท : ศึกษาเฉพาะกรณีกรรมการสภาตำบลในอำเภอหันคา จังหวัดชัยนาท" . สารนิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

<sup>25</sup> ปธาน สุวรรณมงคล, อ้างแล้ว หน้า 14.

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบล สามารถสรุปได้ว่าแม้สภาตำบลจะก่อสร้างตัวขึ้นมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลาถึง 39 ปีแล้วแต่ความเป็นสถาบันของสภาตำบลไม่ได้พัฒนาขึ้นมามากเมื่อเทียบกับรายละเอียดระยะเวลาที่ผ่านมาเลย ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าน่าจะทำการศึกษาการพัฒนาสถาบันของสภาตำบลในฐานะเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของสภาตำบลเอง เพื่อที่จะเป็นแนวทางในการตรวจสอบพัฒนาการของสถาบันสภาตำบลและหาแนวทางเพื่อเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของสภาตำบลต่อไป