

ประสิทธิภาพของสภาตำบล

Tambon Committee's Effectiveness

เสาวคนธ์ สุดสวัสดิ์¹

Savakon Sudsawasd

ABSTRACT

This research, a part of the report on the evaluation of the 1984 Rural Employment Generation Project (REGP), aimed at studying the Tambon Committee's effectiveness of REGP pertaining to policies, rules and regulations.

Population were those who manipulated in the REGP in the Northeast Region of Thailand. Samples of 615 were purposive and randomly selected with 4 levels; Changwat, Amphur, Tambon and local residents respectively. Interview and observation along with document review were employed as collecting data techniques. Data Were analyzed both in qualitative and quantitative.

The results were found as follows:-

An analysis of the Tambon Committee's effectiveness disclosed that the roles of this committee in managing, controlling and implementing the project were found satisfactory based on its delegation of duties and responsibility, administration systems and follow-up actions. Complaint hearings from local residents, project engineers and field inspectors to include machanical manuals, reports of problems and progresses were also carried out by the committee in high gear and is accordance with the principle. As for the roles of planning and decision-making, it was found that some portions of the planning, although being set-up systematically, did not follow all steps of the sound planning. This may be due to the lack of autonomy in the choice of project selection which was limited by fixing typed of project to be selected as well as the prohibition to follow procedures of the office of the Prime Minister relative to REGP. In addition, the Tambon Committee must consider and follow through with an order of priorities being set by the Changwat level.

With regard to the maintenance, it was unclear to the Tambon Committee pertaining to its perception. The majority of the Tambon Committee agreed that maintenance should be performed by the local residents and the Tambon Committee.

บทนำ

วัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของโครงการสร้างงานในชนบท (กสข.) พ.ศ. 2527 ก็คือการสร้างพื้นฐานประชาธิปไตย โดยใช้โครงการ กสข. เป็นแนวทาง ทั้งนี้โดยให้สภาตำบล (กสต.) อันเป็นองค์กร

ท้องถิ่นระดับต่ำที่สุดในระบอบประชาธิปไตย เป็นผู้เสนอวางแผนและดำเนินการ วัตถุประสงค์ของโครงการ กสข. ดังกล่าวจะได้รับความสำเร็จมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของสภาตำบล ดังนั้นวัตถุประสงค์ของการประเมินโครงการ กสข. พ.ศ. 2527 จึงกำหนดให้มีการประเมินประสิทธิ

¹ ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
Dept. of Sociology and Arthropology, Faculty of Social Sciences, Kasetsart Univ.

ภาพของสภาตำบล เพื่อให้ทราบความก้าวหน้าของโครงการ ตลอดจนปัญหาในการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงระเบียบและนโยบายที่เกี่ยวข้องต่อไป

การประเมินผลโครงการ กศข. พ.ศ. 2527 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีวัตถุประสงค์และขอบเขตตามที่คณะอนุกรรมการประสานงานและติดตามผลสำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดไว้เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดในระเบียบ กศข. พ.ศ. 2527 ดังนี้

- 1) รายได้และการจ้างงานของประชาชนในชนบทที่เข้าร่วมโครงการ กศข.
- 2) สิ่งก่อสร้างสาธารณประโยชน์ตามแผนพัฒนาตำบล
- 3) ประสิทธิภาพของสภาตำบลในด้านการวางแผน การตัดสินใจ การจัดการ การควบคุม การดำเนินงาน และการบำรุงรักษาสาธารณสมบัติ
- 4) การทำงานร่วมกันระหว่างสภาตำบล และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคเอกชน
- 5) การมีส่วนร่วมของประชาชน

การวิจัยนี้ได้ทำการประเมินผลในข้อ 3 และข้อที่ 5 เท่านั้น ซึ่งจะเน้นในด้านประสิทธิภาพของสภาตำบล และการมีส่วนร่วมของประชาชน

การตรวจสอบเอกสาร

สภาตำบลได้ก่อกำเนิดในปี พ.ศ. 2499 ตามคำสั่งที่ 222/2499 โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนช่วยในกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นของตน ตลอดจนเป็นการปูพื้นฐานประชาธิปไตย ซึ่งสะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นในขณะนั้น แต่การดำเนินงานของสภาตำบลในช่วง 10 ปีหลังจากการก่อตั้งไม่สู้จะได้ผลนัก กระทรวงมหาดไทยจึงได้ปรับปรุงโดยออกคำสั่งที่ 275/2509 ให้แก้ไขโครงสร้างขององค์กร ตลอดจนแก้ไขให้สภาตำบลมีรายได้ของตนเองเพื่อความคล่องตัวในการเริ่มโครงการพัฒนาต่าง ๆ และได้มีการปรับปรุงแก้ไขต่อมาอีกหลายครั้ง การ

ปรับปรุงสภาตำบลครั้งล่าสุดคือ เมื่อปี พ.ศ. 2515 ตามคำสั่งคณะปฏิวัติที่ 326 ซึ่งเอื้ออำนวยและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานสภาตำบลมากขึ้น ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นอันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐบาล

โครงสร้างสภาตำบลในปัจจุบัน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 กำหนดให้สภาตำบลมีคณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งประกอบด้วย กรรมการ 2 ประเภทคือ (1) กรรมการโดยตำแหน่ง โดยมีกำนันเป็นประธานกรรมการสภาตำบล และมีผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการ (2) กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือก หมู่บ้านละ 1 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ทั้งนี้ให้สภาตำบลมีที่ปรึกษา 1 คน ซึ่งแต่งตั้งจากปลัดอำเภอ หรือพัฒนากรในท้องที่ และให้มีเลขานุการสภาตำบล ซึ่งแต่งตั้งจากครูประชาบาลในตำบลนั้น 1 คน

บทบาทของสภาตำบลเป็นที่รู้จักกันแพร่หลายในปี พ.ศ. 2518 เมื่อรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีนโยบายผันเงินสู่ชนบทและได้ให้สภาตำบลเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารโครงการด้วยเงินที่รัฐบาลผันให้ และบทบาทของสภาตำบลได้เด่นชัดยิ่งขึ้นเมื่อมีโครงการสร้างงานในชนบท ซึ่งเป็นโครงการในลักษณะทำนองเดียวกันกับโครงการเงินผัน แต่ได้แก้ไขปรับปรุงระเบียบ และวิธีปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในชนบทอย่างแท้จริง

บทบาทของสภาตำบลในด้านการบริหารโครงการ กศข. นั้น ได้กระทำโดยองค์กรที่จัดตั้งขึ้นคือ คณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งทำหน้าที่ต่าง ๆ คือ การวางแผน การตัดสินใจ การจัดการ การควบคุม การดำเนินงาน และการบำรุงรักษา ในการประเมินประสิทธิภาพของสภาตำบลในด้านการบริหารโครงการ จะแยกวิเคราะห์เรียงตามลำดับหน้าที่ต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

- 1) ประชากร กลุ่มตัวอย่าง และวิธีการสุ่ม 'ตัวอย่าง

การประเมินโครงการ กศข. พ.ศ. 2527 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีหน่วยงานในการวิเคราะห์ 4 ระดับ ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และประชาชน โดยมีขั้นตอนและวิธีการสุ่มตัวอย่างดังนี้

ก) การเลือกจังหวัด คณะผู้ประเมินฯ ได้ใช้เกณฑ์ในการเลือกจังหวัด โดยพิจารณาจากจังหวัดที่ยังไม่เคยได้รับการประเมินผลมาก่อน มีความเป็นตัวแทนของภาคในด้านการกระจายของพื้นที่ และเป็นจังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ กศข. จำนวนมาก ปานกลาง และน้อย

ข) การเลือกอำเภอ พิจารณาเลือกอำเภอให้จังหวัดที่ได้รับการคัดเลือกแล้วโดยให้มีโครงการ กศข. ประเภทต่าง ๆ หลาย ๆ ประเภทและมีจำนวนโครงการฯ มากที่สุด

ค) การเลือกตำบล^{1/} พิจารณาเลือกตำบลในอำเภอที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว โดยให้มีโครงการ กศข. ประเภทต่าง ๆ หลาย ๆ ประเภท และมีจำนวนโครงการฯ มากที่สุด

ง) การเลือกโครงการ เพื่อการสุ่มเลือกประชาชนผู้เข้าร่วมโครงการ และไม่เข้าร่วมโครงการ โดยพิจารณาโครงการประเภทต่าง ๆ และเป็นโครงการประเภทแหล่งน้ำและสาธารณสุขประโยชน์

จ) การเลือกหน่วยในการวิเคราะห์ซึ่งแบ่งเป็น 4 ระดับ โดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจงสำหรับผู้ร่วมดำเนินงานกับโครงการ กศข. โดยตรง ซึ่งเป็นผู้ที่ทำงานในระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับตำบล และใช้วิธีการสุ่มแบบง่ายสำหรับประชาชนผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมในโครงการ กศข.

ขนาดของตัวอย่างซึ่งได้จากหลักการในการคัดเลือกข้างต้นจำแนกตามระดับต่าง ๆ รวมเป็นจำนวน 615 คน ซึ่งประกอบด้วยระดับจังหวัด 22 คน ระดับอำเภอ 53 คน ระดับตำบล ซึ่งแบ่งเป็นกรรมการสภาตำบล และคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล รวม 110 คน ระดับประชาชนรวม 430 คน

2) การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์ตามแบบสัมภาษณ์ที่ได้สร้างขึ้น ตลอดจนการสังเกตการณ์และรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร

3) การวิเคราะห์ข้อมูล ข้อมูลที่รวบรวมได้ ได้นำมาวิเคราะห์ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

ผลและวิจารณ์

การวางแผนโครงการ กศข. ตามระเบียบปฏิบัติ ข้อ 14 ของสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2527 ได้กำหนดให้สภาตำบลเสนอโครงการจากแผนพัฒนาตำบล คณะผู้ประเมินฯ จึงได้สอบถามกรรมการสภาตำบล (กสต.) ว่า “ในตำบลของท่านได้มีการจัดทำแผนพัฒนาตำบลหรือไม่ และใช้หลักการใดเป็นเกณฑ์ในการจัดทำแผนพัฒนา” คำตอบที่ได้แสดงว่า กสต. กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดได้มีการจัดทำแผนพัฒนาฯ และร้อยละ 96.8 ของผู้ตอบได้ยึดความต้องการของประชาชนเป็นหลักในการเขียนแผนพัฒนาฯ และ กสต. ทั้งหมดได้ใช้แผนพัฒนาฯ เป็นเกณฑ์ในการจัดทำแผนโครงการ กศข.

ในการดำเนินการวางแผนโครงการ กศข. กสต. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ได้สำรวจปัญหาของประชาชน (ร้อยละ 96.8) ประชุมสภาตำบลเพื่อจัดทำแผน (ร้อยละ 96.8) จัดลำดับความสำคัญของปัญหา (ร้อยละ 96.8) ร่างโครงการ (ร้อยละ 98.3) งบประมาณที่ใช้ (ร้อยละ 90.3) และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ (ร้อยละ 93.5)

ข้อที่นำสังเกตเกี่ยวกับการวางแผนโครงการ โดยใช้แผนพัฒนาตำบลเป็นหลักก็คือ ข้อมูลที่ได้รับจากการทำแผนพัฒนาตำบลมีความถูกต้องสมบูรณ์และน่าเชื่อถือได้เพียงใด

สำหรับประเด็นความถูกต้องของข้อมูล แม้ว่าแผนพัฒนาตำบลจะเป็นเอกสารที่รวบรวมข้อมูล

^{1/} ตำบลที่เลือกทำการประเมินมีทั้งสิ้น 29 ตำบล ซึ่งเป็นตำบลในจังหวัดขอนแก่น 9 ตำบล, สกลนคร 7 ตำบล, เลย 8 ตำบล และยโสธร 5 ตำบล

ที่มีประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ไว้มากมาย แต่จากการตรวจสอบของคณะที่ปรึกษาโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการวางแผนตำบลและอำเภอ (พปต.) พบว่าสถิติข้อมูลบางเรื่องยังมีความคลาดเคลื่อนอยู่ไม่น้อย (คณะที่ปรึกษาโครงการ พปต., 2526) และเนื่องจากแผนพัฒนาตำบลประจำปี พ.ศ. 2526 เป็นแผนที่ปรับจากแผนพัฒนาตำบล 5 ปี จึงควรรนำข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี มาประกอบการพิจารณาในเรื่องความถูกต้อง และน่าเชื่อถือของข้อมูลด้วย จากการรายงานการติดตามผลโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการวางแผนตำบลและอำเภอ ของสำนักงานเลขานุการ กสช. พบประเด็นที่ควรแก่การพิจารณา คือ ข้อมูลที่เก็บมาเพื่อประกอบการทำแผนฯ ดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจากการคาดคะเน การประมาณของกำนันผู้ใหญ่บ้าน (ไพรัตน์, 2516) และการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของตำบลกระทำโดยสภาตำบล ซึ่งอาจทำให้ข้อมูลในแผนพัฒนามีความเชื่อถือได้น้อยลง อย่างไรก็ตามเนื่องจากในการวางแผนโครงการ กสช. สภาตำบลส่วนใหญ่ได้มีการสำรวจปัญหาความต้องการของประชาชนโดยผ่านคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ด้วย ข้อจำกัดในเรื่องข้อมูลดังกล่าวคงจะลดน้อยลง

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเฉพาะข้อมูลที่รวบรวมมาได้ จะเห็นได้ว่าการวางแผนของสภาตำบลนั้น ได้เตรียมพร้อมขึ้นมาได้อย่างมีวิธีการพอสมควร แต่หากพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักการในการวางแผนซึ่งประกอบด้วยหลักสำคัญคือ การกำหนดปัญหาตั้งเป้าหมายที่ต้องการ ศึกษาข้อเท็จจริง วางแผนแก้ปัญหา ปฏิบัติตามแผน และประเมินผลเพื่อทราบผลดำเนินการ (สำนักงานเลขานุการ กสช., 2525) แล้ว จะพบว่า สภาตำบลได้มีการดำเนินการตามหลักการ 4 ประการข้างต้น กล่าวคือ มีการกำหนดปัญหา ตั้งเป้าหมายที่ต้องการ ศึกษาข้อเท็จจริง วางแผนแก้ปัญหา (จากแผนโครงการ) ส่วนแผนการปฏิบัติและแผนการประเมินผล ยังไม่มีการจัดทำอย่างเป็นระบบ กล่าวคือในการปฏิบัตินั้น จะไม่กำหนดระยะเวลาไว้ให้แน่นอนลงไปว่าจะใช้แรงงานกี่คน ใช้เวลานานเท่าใด ส่วนใหญ่มักจะขึ้นอยู่กับจำนวนแรงงานที่

มาสมัคร ส่วนแผนการประเมินผลนั้น ไม่ปรากฏว่าสภาตำบลใดได้จัดทำได้เลย

และเพื่อที่จะให้เห็นภาพชัดเจนยิ่งขึ้น จะได้สอบถามคณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับอำเภอ (กสอ.) ซึ่งปฏิบัติงานใกล้ชิดกับสภาตำบล ทั้งนี้เพราะมีหน้าที่ในการตรวจสอบความเป็นไปได้ ความมั่นคงแข็งแรง และความถูกต้องของโครงการรวมทั้งต้องรับผิดชอบในการควบคุมตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติงานตามโครงการสร้างงานด้วย ข้อมูลที่ได้พบว่าร้อยละ 54.7 มีความเห็นว่าบทบาทของสภาตำบลทางด้านการวางแผนดีแล้ว และร้อยละ 46.3 เห็นว่าควรปรับปรุง ทั้งยังได้เสนอว่าให้มีการจัดฝึกอบรมในการวางแผนด้วย

จากประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าว จึงยังไม่อาจจะกล่าวได้ว่าบทบาทของสภาตำบลในการวางแผนมีคุณภาพพอ

การตัดสินใจ ในการประเมินบทบาทของสภาตำบลทางด้านการตัดสินใจนั้น คณะผู้ประเมินได้กำหนดขอบเขตของการตัดสินใจในด้านการคัดเลือกโครงการ และการกลั่นกรองโครงการเท่านั้น ทั้งนี้เพราะเป็นหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบปฏิบัติว่าด้วยการสร้างงานในชนบท ที่ให้สภาตำบลทำการคัดเลือกกลั่นกรอง และพิจารณาจัดทำโครงการตามลำดับความสำคัญก่อนหลังในระเบียบข้อ 14

วิธีการที่สภาตำบลใช้ตามลำดับขั้นดังนี้ คือ

- (1) กำหนดเกณฑ์ที่ต้องใช้ในการเลือกโครงการ
- (2) เสนอโครงการตามเกณฑ์นั้น จากแผนพัฒนาตำบล
- (3) อภิปรายแสดงเหตุผล ความจำเป็นประกอบการเสนอโครงการ
- (4) ออกเสียง เรียงลำดับความสำคัญของโครงการ

เกณฑ์ที่ใช้ในการเลือกโครงการนั้น สภาตำบลกลุ่มตัวอย่างได้ชี้ความต้องการของประชาชนเป็นหลักส่วนใหญ่ ดังได้กล่าวไว้แล้วในเรื่องของการวางแผน เมื่อกำหนดเกณฑ์แล้ว กสต. ได้เสนอโครงการตามเกณฑ์นั้นจากแผนพัฒนาตำบล โดยพิจารณาปัญหา

และความต้องการของชุมชน พร้อมทั้งแสดงเหตุผลความจำเป็นประกอบ จากนั้นก็เปิดอภิปราย และออกเสียงเรียงลำดับความสำคัญของโครงการ

ประเด็นที่ควรแก่การสนใจในบทบาทของสภาตำบลทางด้านการตัดสินใจ ก็คือ ในการเสนอโครงการพร้อมการชี้แจง เหตุผล ความจำเป็นของแต่ละโครงการนั้น สภาตำบลจะต้องนำเอาข้อกำหนดเกี่ยวกับประเภทของโครงการที่ได้ระบุไว้ในข้อที่ 14 และ 15 ของระเบียบปฏิบัติว่าด้วยโครงการ กศช. มาพิจารณาประกอบด้วย นั่นก็คือ จะต้องพิจารณาลำดับความสำคัญก่อนหลังตามระเบียบในข้อ 14 และจะต้องไม่ใช่โครงการที่ระบุไว้ในข้อ 15 ยิ่งกว่านั้นสภาตำบลจะต้องนำเอางบประมาณที่ได้รับมาประกอบการตัดสินใจด้วย เพื่อที่จะไม่เป็นการผูกพันงบประมาณในปีต่อไป

ปัจจัยที่ต้องนำมาร่วมพิจารณาในการตัดสินใจเลือกโครงการอีกประการหนึ่งก็คือ การสนองต่อนโยบายจังหวัด ทั้งนี้เพราะโครงการที่เสนอจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับจังหวัด (กศจ.) หากว่านโยบายดังกล่าวสอดคล้องกับโครงการที่สภาตำบลต้องการก็คงจะไม่มีปัญหา แต่หากพบว่าโครงการดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามนโยบายของจังหวัดที่เน้นประเภทของโครงการใดโครงการหนึ่งแล้ว ย่อมจะก่อให้เกิดความยุ่งยาก เพราะเท่าที่พบสภาตำบลจะต้องปรับเปลี่ยนโครงการใหม่ อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวเกิดขึ้นไม่มากนัก

ในการตัดสินใจเลือกสถานที่ตั้งของโครงการนั้นก็เช่นเดียวกัน การตัดสินใจของสภาตำบลจะต้องสอดคล้องกับความเห็นของ กสอ. ซึ่งได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ออกตรวจสอบความเหมาะสมของสถานที่ตั้งก่อนดำเนินการเรื่องผ่านไปยัง กศจ. ต่อไป

จากข้อมูลและประเด็นที่น่าเสนอในเรื่องการตัดสินใจของสภาตำบลพอที่จะกล่าวได้ว่าบทบาทการตัดสินใจของสภาตำบลในด้านการคัดเลือก

กรองโครงการ และการคัดเลือกสถานที่ตั้งของโครงการเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ เพราะต้องอยู่ในกรอบที่กำหนดไว้ในระเบียบปฏิบัติ ซึ่งอาจจะขัดกับความต้องการและความจำเป็นที่แท้จริงของหมู่บ้าน หรือตำบลได้^{1/}

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่ได้จาก กสอ. พบว่า กสอ. กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 73.6 มีความเห็นว่าบทบาทของสภาตำบลทางด้านการตัดสินใจเลือกโครงการอยู่ในขั้นดี ที่ตอบว่าควรปรับปรุงคิดเป็นร้อยละ 26.4 ในการนี้มีผู้ไม่ตอบ 13 ราย การที่ กสอ. กลุ่มตัวอย่าง 2 ใน 3 มีความพอใจในบทบาทของสภาตำบลดังกล่าวคงเป็นเพราะ กสอ. มองในแง่ของการตัดสินใจที่เป็นไปตามกฎระเบียบของ กศช. แต่ผู้วิเคราะห์มองเห็นว่าเป็นการจำกัดกรอบให้แก่สภาตำบล อันอาจมีผลให้การตัดสินใจนั้นไม่ปฏิบัติตามความต้องการของชุมชน ซึ่งเป็นการมองกันคนละประเด็น

การจัดการ การจัดการเป็นหน้าที่ของสภาตำบลประการหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นต่อความสำเร็จของโครงการ กศช. รวมทั้งให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ หน้าที่ อันเป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย ในการประเมินบทบาทดังกล่าว คณะผู้ประเมินฯ ได้กำหนดเครื่องชี้วัดดังนี้คือ การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ และการจัดระบบงานธุรการ

จากการศึกษาพบว่า สภาตำบลกลุ่มตัวอย่างมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบต่อโครงการ กศช. พอสมควร กล่าวคือ ได้มีการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบทางด้านการเงิน/บัญชี และการประชาสัมพันธ์

เนื่องจากคณะกรรมการสภาตำบลมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในวงเงินที่ได้รับอนุมัติสำหรับโครงการนั้น ๆ ร่วมกันตามระเบียบสำนักนายกฯ ข้อ 28 และมีขั้นตอนที่จะต้องปฏิบัติหลายขั้นตอนคือ การก่อหนี้ผูกพัน การเบิกเงินและรับเงิน การจ่ายเงิน การรวบรวม

^{1/} แม้ว่าคณะกรรมการสร้างงานในชนบทได้กำหนดโครงการ และจัดลำดับความสำคัญของโครงการ โดยอาศัยข้อมูลที่ได้รับจากทางจังหวัด อำเภอและตำบลก็ตาม แต่การกำหนดและจัดลำดับโครงการ อาจมีผลที่ไม่ตรงกับส่วนย่อยหลาย ๆ ส่วนได้ ดังปรากฏว่า ได้มีสภาตำบลบางแห่ง ทำการปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับโครงการ

รวมหลักการจ่ายเงิน และการให้ความช่วยเหลือ และการตรวจสอบ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่สภาตำบลจะต้องมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวแก่ผู้ใดผู้หนึ่งรับผิดชอบ ซึ่งจากการศึกษา พบว่าร้อยละ 86.7 ของสภาตำบลกลุ่มตัวอย่างได้มีเจ้าหน้าที่การเงิน/บัญชี ซึ่งนับว่าเป็นความจำเป็นและถูกต้องยิ่ง และผู้ที่รับผิดชอบหน้าที่ดังกล่าวมักจะเป็นเลขานุการ

การประชาสัมพันธ์ผลงานและกิจกรรมต่าง ๆ ของสภาตำบลเป็นสิ่งจำเป็น เพราะจะทำให้ประชาชนได้ทราบถึงความเคลื่อนไหวของสภาตำบล และกิจกรรมของโครงการที่กำลังดำเนินงานในแต่ละเรื่องอย่างไร และเกิดความสนใจที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมของสภาตำบลมากขึ้น ซึ่งสภาพที่พบสภาตำบลกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 76.7 มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการประชาสัมพันธ์ และได้ประชาสัมพันธ์โครงการ กสช. ได้ผลดียิ่ง เพราะจากการสอบถามประชาชนกลุ่มตัวอย่างพบว่า ร้อยละ 91.4 ได้รับความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการ กสช. ปี พ.ศ. 2527 จากคณะกรรมการสภาตำบล และร้อยละ 90.9 ของผู้ที่ได้รับทราบข่าวจาก กสช. ทราบข่าวโดยวิธีการเรียกประชุมชี้แจงและการติดต่อแบบตัวต่อตัว

ข้อที่ควรคำนึงเกี่ยวกับงานประชาสัมพันธ์โครงการ ก็คือ ควรจะมีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องมิใช่แต่เพียงประชาสัมพันธ์ให้ทราบว่ามีโครงการหรือกิจกรรมในตอนต้น ๆ เท่านั้น แต่ควรจะมีการชี้แจงประชาชนให้ทราบว่า ขณะนี้สภาตำบลกำลังดำเนินการในเรื่องใด หรือได้ดำเนินการเรื่องใดไปบ้างแล้ว ผลเป็นอย่างไร เพื่อเป็นการจูงใจประชาชนให้สนใจและติดตามอยู่เสมอ

นอกจากการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบแล้ว สภาตำบลกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 85.5 ยังมีการจัดรายงานธุรการอีกด้วย

จากข้อมูลที่น่าเสนอในเรื่องของการจัดการพอที่จะกล่าวได้ว่า บทบาทของสภาตำบลในด้านนี้อยู่ในขั้นที่ใช้ได้ ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของ กสอ. กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 77.4 ที่เห็นว่าสภาตำบลได้มีการจัดการที่ดีแล้ว ที่เหลือคือร้อยละ 22.6 ตอบว่าควรปรับปรุงให้มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ

ให้เหมาะสมกับงานและความสามารถ ซึ่งข้อคิดเห็นดังกล่าวเป็นประเด็นที่ควรแก่การสนใจ

การควบคุม การควบคุมโครงการให้ดำเนินไปตามเป้าหมายเป็นหน้าที่ของสภาตำบลอีกประการหนึ่ง ซึ่งได้กำหนดไว้ในระเบียบปฏิบัติว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบทวิธีการก็คือ สภาตำบลมอบหมายให้กรรมการของสภาตำบลซึ่งไม่ใช่ข้าราชการประจำหรือมอบหมายให้กรรมการหมู่บ้าน (กม.) กรรมการหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) หรือกรรมการหมู่บ้านจากหน่วยงานดำเนินการไปควบคุมจากการศึกษาพบว่า ประชาชนสภาตำบลมักจะทำหน้าที่ตรวจสอบร่วมกับผู้ควบคุมงาน ซึ่งมีความรู้ด้านช่างโครงการละ 1 คน

จากข้อมูลที่รวบรวมได้ ปรากฏว่าร้อยละ 98.4 ของ กสอ. กลุ่มตัวอย่างตอบว่า ได้มีการติดตามผลการดำเนินการ และร้อยละ 98.8 ได้มีการรายงานปัญหาและความก้าวหน้าของโครงการด้วย

นอกจากการตรวจสอบและติดตามผลแล้ว สภาตำบลกลุ่มตัวอย่างจำนวนกว่าครึ่งเล็กน้อยยังได้รับฟังปัญหาการดำเนินงานของโครงการจากประชาชนอีกด้วย แต่การสดับรับฟังจากนายช่างโครงการและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบงานมีจำนวนไม่มากนัก

อนึ่งการมีคู่มือช่างนับได้ว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสภาตำบลในการควบคุมเพื่อให้ได้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการควบคุมคือ การประท้วง การฟ้องร้อง ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการสอบถามประชาชนกลุ่มตัวอย่าง พบว่ามีจำนวนเพียงร้อยละ 4.4 เท่านั้นที่ตอบได้ว่ามี การประท้วงฟ้องร้อง และเมื่อสอบถามคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (กปต.) ร้อยละ 12.5 ตอบว่ามีกรณีที่訴ไปในทางทุจริต อันได้แก่ การซื้อวัสดุที่มีคุณภาพต่ำและโครงการที่ใช้การได้ไม่สมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับเหตุการณ์ในอดีตแล้ว อัตราการฟ้องร้อง หรือกรณีทุจริตมีจำนวนลดลง

ข้อมูลที่ได้จากการสอบถาม กสอ. เกี่ยวกับบทบาทของสภาตำบลในด้านการควบคุมปรากฏว่า ร้อยละ 84.9 ตอบว่าดีแล้ว และร้อยละ 15.1 ตอบว่า

ควรปรับปรุงโดยการจัดการฝึกอบรมเกี่ยวกับการควบคุม

การดำเนินการ หลังจากโครงการได้รับการอนุมัติแล้ว สภาตำบลในฐานะเป็นหน่วยงานดำเนินการจะต้องดำเนินโครงการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยมีหน้าที่ในการจัดซื้อ การจ้างเหมา หรือจ้างทำของ และการจ้างแรงงานตามโครงการสร้างงานชนบท

1) **การจัดซื้อ** จากการศึกษาพบว่า สภาตำบลกลุ่มตัวอย่างจัดซื้อวัสดุจากร้านค้าวัสดุในพื้นที่ของโครงการ หรือในพื้นที่ของจังหวัดใกล้เคียงตามราคา ที่ กสจ. กำหนดการที่ระเบียบปฏิบัติว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบทกำหนดให้มีการจัดซื้อตามราคาในท้องถิ่น แต่ต้องไม่เกินอัตรา หรือราคา ที่ กสจ. กำหนดไว้ นั้น อาจส่งผลดีในการป้องกันมิให้มีการจัดซื้อในราคาแพง ซึ่งจะเป็นการประหยังบประมาณ อย่างไรก็ตามวิธีการที่สภาตำบลจัดทำก็คือ การจัดซื้อในราคา ที่จังหวัดกำหนด ทั้ง ๆ ที่ในบางครั้งวัสดุบางอย่างอาจจัดซื้อได้ในราคาที่ถูกลงกว่า และเมื่อสอบถามถึงสาเหตุ ได้ความว่า วัสดุบางชิ้นไม่มีในร้านค้าหรือขาดแคลนร้านค้าจะต้องไปจัดหาเป็นพิเศษ ราคาแพงกว่ากำหนด และเมื่อมีวัสดุบางชนิดราคาถูกลงกว่า ก็สามารถชดเชยกันไป มีบางกรณีเช่นกันที่ไม่สามารถจัดซื้อวัสดุตามข้อเสนอแนะของคู่มือช่าง จึงจำเป็นต้องจัดซื้อวัสดุอื่นแทนซึ่งราคาแตกต่างกันไป และเพื่อให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ จึงต้องซื้อวัสดุที่มีราคาเท่าเทียมกัน หรือต่ำกว่าอย่างเช่น กรณีปูนซีเมนต์ ที่ระบุดราไว้ในคู่มือช่าง แต่ไม่สามารถจัดซื้อในท้องถิ่นได้ และสภาตำบลได้เสี่ยงโดยใช้ปูนตราอื่น ซึ่งราคาเท่าเทียมหรือถูกลงกว่า แต่คุณภาพอาจแตกต่างกัน อันอาจเป็นผลต่อคุณภาพของสิ่งก่อสร้างด้วย

2) **การจัดจ้างแรงงาน** ขั้นตอนที่สำคัญในการจัดจ้างแรงงานก็คือ การคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการเกณฑ์ที่ใช้ จำนวนคน และราคาค่าจ้าง ซึ่งผลของการศึกษาพบว่า สภาตำบลกลุ่มตัวอย่างดำเนินการโดยใช้เกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบปฏิบัติของสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท กล่าวคือ ต้องมีผู้มีความรู้ ความชำนาญหรือเป็นช่าง

ทางด้านนั้น ๆ ส่วนหนึ่ง และใช้แรงงานประชาชนเป็นหลัก สำหรับการจ้างแรงงานราษฎรนั้นส่วนใหญ่ได้คำนึงถึงแรงงานราษฎรที่ว่างงาน และยากจนในตำบล หมู่บ้านเป็นสำคัญ

ข้อที่น่าสังเกตในประเด็นนี้ก็คือ ในโครงการบางประเภทที่ต้องอาศัยแรงงานช่างเป็นสำคัญ อาทิ เช่น การสร้างศูนย์เอนกประสงค์ แต่ในบางท้องถิ่นมีแรงงานทางด้านช่างจำกัดทำให้สภาตำบลจะต้องใช้วิธีการขอร้องให้ช่างฝีมือเหล่านั้นมาทำงานทั้ง ๆ ที่แต่ละคนต่างมีงานทำอยู่แล้ว และได้ค่าจ้างที่สูงกว่าที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการจัดจ้าง พวกเขาจำเป็นต้องเสียสละโดยทำงานที่ก่อให้เกิดรายได้ต่ำกว่าที่เคยได้รับ ซึ่งกรณีดังกล่าวมีประเด็นที่ควรศึกษา 2 ประเภทคือ การสร้างงาน และการเพิ่มพูนรายได้อันเป็นวัตถุประสงค์ของโครงการ ซึ่งหากมีโครงการประเภทนี้มาก โอกาสที่จะบรรลุเป้าหมายทั้ง 2 ประเภทนี้ย่อมเป็นไปได้น้อย และที่น่าสนใจก็คือ 4 จังหวัดที่เป็นกลุ่มตัวอย่างได้มีการขออนุมัติให้จัดสร้างศูนย์เอนกประสงค์มากเป็นลำดับที่ 2 ด้วย

จำนวนวันที่จ้างจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ประเภทของโครงการ ลักษณะงานที่ทำ จำนวนแรงงานที่มีอยู่ในหมู่บ้าน หรือตำบล และนโยบายของคณะกรรมการสภาตำบล กล่าวคือ ถ้าเป็นโครงการประเภทที่ใหญ่ ๆ จะต้องใช้แรงงานคนมาก อาทิ เช่น การสร้างถนน จำนวนวันที่ทำงานย่อมมาก แต่ถ้าหากว่าจำนวนแรงงานในหมู่บ้านมีมากและกรรมการต้องการให้มีการกระจายงานอย่างทั่วถึงภายในเวลาเดียวกัน จำนวนวันอาจลดลงได้ ในทางตรงกันข้ามหากกรรมการไม่เน้นการกระจายงานให้ทั่วถึง อาจจ้างแรงงานเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น จึงจำเป็นต้องใช้เวลา หรือจำนวนวันมาก แต่เท่าที่พบจำนวนวันทำงานอยู่ในระหว่าง 1 สัปดาห์และน้อยกว่า

สำหรับอัตราค่าจ้างแรงงานนั้น สภาตำบลต่างก็ยึดอัตรากลางที่ กสจ. กำหนดโดยทั่วไปแล้ว อัตราค่าจ้างคนงานธรรมดา และช่างคุมงาน วันละ 56 บาท ส่วนช่างฝีมือวันละ 100 บาท

เนื่องจากบทบาทของสภาตำบลที่มีความเป็นอิสระพอสมควรในเรื่องการดำเนินโครงการ คือ การคัดเลือกคนงานที่เข้าร่วมโครงการ คณะผู้ประเมินจึงได้สอบถามในเรื่องดังกล่าวต่อไป โดยสอบถามความต้องการของประชาชนว่า วิธีการที่สภาตำบลใช้นั้นเป็นอย่างไร ข้อมูลที่รวบรวมได้พบว่า ประชาชนกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (ร้อยละ 93.3) เห็นว่าวิธีการที่ใช้นั้นยุติธรรมดีแล้ว ร้อยละ 6.7 เห็นว่าไม่ยุติธรรม เพราะยังมีการเล่นพรรคเล่นพวก ไม่เปิดโอกาสเท่าที่ควร บางคนได้งานมาก บางคนได้งานน้อย และมีการเรียกเก็บเงินผู้ที่ต้องการทำงาน

แม้ว่าจะมีผู้ตอบจำนวนไม่มากนัก แต่ประเด็นที่ว่ามีการเรียกเก็บเงินผู้ที่ต้องการทำงาน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องจะเพิกเฉยไม่ได้ เพราะสภาตำบลเป็นองค์กรของประชาชนที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทดลองการปกครองท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย คณะกรรมการสภาตำบลจะต้องตระหนักในความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน และที่น่าคิดไปกว่านั้นก็คือ วิธีการดังกล่าวแม้ว่าจะเป็นเรื่องธรรมดาและพบเห็นทั่ว ๆ ไปในชุมชนเมือง แต่สำหรับในชุมชนชนบทแล้วเป็นเรื่องที่แปลก และไม่น่าจะเกิดขึ้น เพราะเท่ากับเป็นการซ้ำเติมชาวชนบทผู้ยากไร้ให้ตกอยู่ภายใต้วัฏจักรอันเลวร้ายของการแสวงหาผลประโยชน์จากผู้ที่ยากกว่า

การบำรุงรักษา บทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสภาตำบล คือ การบำรุงรักษา เพราะในระเบียบปฏิบัติที่ว่าด้วยโครงการ กศข. ได้ระบุไว้ว่า “ทรัพย์สินที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการใด ให้ส่วนราชการนั้นมีหน้าที่ดูแลรักษา” และ “ทรัพย์สินที่ไม่ใช่ส่วนราชการใด ให้หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลรักษา”

ในอดีตที่ผ่านมา หน่วยงานที่รับผิดชอบในการก่อสร้างยังให้ความสนใจด้านการบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างโครงการพัฒนาชนบทน้อยเกินไป การบำรุงรักษาของหน่วยราชการต่าง ๆ มีงบประมาณที่แบ่งสรรตามสัดส่วนที่จำกัด ประกอบกับการดำเนินการในลักษณะต่างคนต่างทำเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งยังไม่มีการส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กร

ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม จึงปรากฏอยู่เสมอว่า โครงการที่ก่อสร้างขึ้นมาแล้วจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการขนาดเล็ก สร้างเสร็จแล้วใช้การได้ไม่นานก็ชำรุดเสียหายไปโดยไม่มีการบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่อง ในบางท้องถิ่นแม้แต่การซ่อมแซมง่าย ๆ ประชาชนก็ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้ ต้องรอหน่วยราชการที่รับผิดชอบนั้น ๆ มาดำเนินการหรือในทางกลับกัน ประชาชนไม่สนใจจะซ่อมแซมเพราะถือว่าสิ่งนั้นมีไว้เป็นของตน ซึ่งหากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต่างให้ความสนใจในเรื่องการบำรุงรักษาอย่างเพียงพอ ก็จะสามารถใช้ประโยชน์ต่อไปได้อีกนาน สมกับที่ได้ลงทุนลงแรงไป

คณะผู้ประเมินฯ ได้สอบถาม กศต. กลุ่มตัวอย่าง “สภาตำบลได้มีการแบ่งหน้าที่ในการบำรุงรักษาหรือไม่” ข้อมูลที่ได้พบว่าร้อยละ 85.5 ตอบว่า มีการแบ่งหน้าที่ในการบำรุงรักษา และร้อยละ 14.5 ตอบว่า ไม่มีการจัดแบ่งหน้าที่ดังกล่าวไว้ เพราะยังดำเนินการสร้างไม่เสร็จ เมื่อสอบถามความคิดเห็นว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบในการบำรุงรักษา ผลปรากฏว่าร้อยละ 69.4 และ 29.0 ตอบว่า “ประชาชน” และ “สภาตำบล” ตามลำดับ เพียงร้อยละ 1.8 เท่านั้นที่เห็นว่าควรเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการ

สิ่งที่น่าสนใจในเรื่องการบำรุงรักษา คือ ความเข้าใจของสภาตำบลที่ว่า การบำรุงรักษา คือ การซ่อมแซมปรับปรุงมากกว่าที่จะเป็นการดำเนินการดูแลรักษาสิ่งก่อสร้างให้มีความถาวร ซึ่งคิดจากความหมายที่รัฐบาลต้องการให้ประชาชนสำนึกถึง ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่มีผู้ให้เหตุผลในการตอบคำถามเกี่ยวกับการบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างในโครงการ กศข. ของปีที่ผ่านมามาว่า ยังไม่มีการซ่อมแซม เพราะสิ่งก่อสร้างยังอยู่ในสภาพที่ใช้การได้อยู่

ข้อคิดเห็นที่ได้จากประเด็นนี้ก็คือ การสร้างความเข้าใจให้ตรงกันระหว่างหน่วยงานรัฐบาล และประชาชนในเรื่องการบำรุงรักษา รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการดำเนินการ เพื่อให้เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของรับผิดชอบต่อไป

ข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งในบทบาทการบำรุงรักษาของสภาตำบลก็คือ กสอ. ได้ให้ความเห็นว่า ควรมีการปรับปรุง คิดเป็นร้อยละ 49.1 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทด้านอื่น ๆ แล้ว บทบาทนี้มีจำนวนผู้ตอบที่เห็นว่า ควรปรับปรุงมากที่สุด

เพื่อที่จะให้ได้ภาพของความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับสภาตำบล ที่มองบทบาทของสภาตำบลอย่างทั่วถึง คณะผู้ประเมินฯ จึงได้สอบถาม คปต. และ กสจ. เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวด้วย ข้อมูลที่รวบรวมได้พบว่า คปต. กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 80.0 เห็นว่าการดำเนินงานของสภาตำบลเท่าที่เป็นอยู่เหมาะสมดีแล้ว ร้อยละ 20.0 ตอบว่ายังไม่เหมาะสม เพราะกำนันและผู้ใหญ่บ้าน มักใช้อำนาจในการตัดสินใจสั่งการ และขาดความรับผิดชอบ พร้อมทั้งเสนอให้มีการปรับปรุงการบริหารงานของสภาตำบล และทั้งอบรมให้สภาตำบลมองเห็นปัญหาของหมู่บ้านแต่ละแห่งเพื่อแก้ไข หรืออีกนัยหนึ่งให้ความสำคัญแก่หมู่บ้านมากกว่าที่จะมองภาพรวมของตำบลและแก้ไขปัญหาารวม ๆ นั้น ซึ่งอาจจะไม่ถูกต้องก็ได้

สำหรับความเห็นของ กสจ. กลุ่มตัวอย่างนี้ พบว่ามีความเห็นในทางเดียวกันทั้งหมดว่า ควรมีการปรับปรุงโดยวิธีการฝึกอบรมทางด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะทางด้านงบประมาณ ร้อยละ 36.4 การปรับปรุงการวางแผนโครงการ โดยจัดให้มีเจ้าหน้าที่เข้าร่วม ร้อยละ 36.4 เช่นกัน สำหรับการสร้างความเข้าใจในระเบียบและวิธีปฏิบัติ นั้น มีผู้เสนอเพื่อการปรับปรุงคิดเป็นร้อยละ 13.6 นอกจากนี้ มีวิธีการอื่น ๆ ซึ่งมีผู้ตอบไม่มากนัก

ข้อคิดต่าง ๆ ของ กสอ. คปต. และ กสจ. นี้แม้ว่าจะมีบางประเด็นที่ไม่ตรงกัน แต่ก็ไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งหากจะนำเอาข้อคิดเห็นเหล่านี้มาเป็นข้อคิดสำหรับการพิจารณาการปรับปรุงประสิทธิภาพของสภาตำบลต่อไปแล้วย่อมจะเป็นประโยชน์ยิ่ง

จากการวิเคราะห์บทบาทของสภาตำบลในประเด็นต่าง ๆ ข้างต้น พอที่จะกล่าวสรุปได้ว่าสภาตำบลดำเนินบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการพัฒนาทางด้านการจัดการดำเนินการและควบคุมได้ดีพอสมควร แต่บทบาททางด้านการวางแผน การตัดสินใจ และการบำรุงรักษาควรที่จะได้มีการปรับปรุง

เพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการ กสข. และรัฐบาลต่อไป ความจริงแล้ว การดำเนินการบริหารโครงการของสภาตำบล หากพิจารณาจากความสำเร็จของโครงการ กสข. แล้ว นับได้ว่าอยู่ในขั้นที่น่าพอใจ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความต่อเนื่องของโครงการ กสข. ที่ทำให้กรรมการสภาตำบลมีประสบการณ์มากยิ่งขึ้นตามลำดับ และสามารถเข้าใจในระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโครงการ กสข. ได้มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามในทางกลับกัน ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่กำหนดให้ดำเนินการนั้นมีผลทำให้บทบาทของสภาตำบลเป็นไปตามขั้นตอนแห่งระเบียบ แต่หากพิจารณาในด้านการฝึกทดลอง การปกครองท้องถิ่นของตนเองแล้ว ข้อเสนอที่กล่าวข้างต้น คงจะใช้ได้ไม่มากนัก เพราะระเบียบปฏิบัติเปรียบเสมือนข้อจำกัดด้านความเป็นอิสระ (autonomy) ของสภาตำบล โอกาสที่จะเปิดให้ความคิดริเริ่ม หรือมีความเป็นตัวของตัวเองมีน้อย ซึ่งทำให้อดคิดไม่ได้ว่า หากโครงการพัฒนาใด ๆ ที่ไม่ได้รับอนุมัติหรือมีกฎระเบียบปฏิบัติทุกขั้นตอนดังเช่นโครงการสร้างงานในชนบทแล้ว สภาตำบลเหล่านั้นจะยังสามารถดำเนินงานต่าง ๆ ได้ อย่างเป็นระเบียบ เป็นขั้นตอน ที่จะก่อให้เกิดผลสำเร็จหรือไม่ ข้อคิดที่ว่านี้มีข้อมูลประกอบที่อาจจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าสภาตำบลมีศักยภาพที่จะยืนอยู่ด้วยลำขาของตนเองหรือไม่ หรือยังจำเป็นต้องมีพี่เลี้ยงคอยช่วยเหลือต่อไป

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่า สภาตำบลกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 70 ยังจำเป็นต้องพึ่งพาพัฒนากรในด้านต่าง ๆ ซึ่งความจริงแล้วก็เป็นไปตามบทบาทและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในโครงสร้างของสภาตำบลที่มีพัฒนากรเป็นที่เลี้ยง แต่ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งต่อไปว่าสภาตำบลได้จัดตั้งขึ้นมาเป็นเวลากว่า 20 ปีมาแล้ว ยังมีความจำเป็นแค่ไหนที่จะต้อง มีพี่เลี้ยงคอยดูแลแนะนำช่วยเหลือ การมีพี่เลี้ยงมิใช่เป็นเรื่องเสียหาย แต่ถ้าหากให้พี่เลี้ยงทำแทบทุกอย่างให้แล้ว ก็คงเปรียบเสมือนผู้ที่พึ่งตนเองมิได้นั่นเอง อันเป็นการขัดกับนโยบายการพัฒนาชนบทที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่เน้นการพึ่งตนเองในการพัฒนา

สรุปและข้อเสนอแนะ

ในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของสภาตำบล พบว่า บทบาทของสภาตำบลทางด้าน การจัดการ การควบคุม และการดำเนินการ เป็นไปในลักษณะที่น่าพอใจทั้งนี้โดยการศึกษาจากการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบ การจัดระบบงานธุรการ การติดตามผลว่าเป็นไปตามแผนหรือไม่ การรับฟังปัญหาจากประชาชน นายช่างโครงการ ผู้ตรวจงาน การใช้คู่มือช่าง การรายงานปัญหาและความก้าวหน้าของโครงการ สร้างงานในชุมชน ซึ่งสภาตำบลได้ปฏิบัติการทางด้านต่าง ๆ ที่กล่าวอยู่ในระดับสูง และถูกต้องตามหลักการ สำหรับบทบาททางด้านการวางแผนและการตัดสินใจ นั้น ข้อมูลที่ได้พบว่า การวางแผนของสภาตำบลแม้ว่าส่วนหนึ่งได้ดำเนินการอย่างเป็นระบบ แต่ไม่ครบตามขั้นตอน รวมทั้งขาดความเป็นอิสระ ซึ่งเช่นเดียวกันกับการตัดสินใจเลือกโครงการ ซึ่งถูกจำกัดความเป็นอิสระโดยการกำหนดประเภทของโครงการที่ต้องเลือก และไม่ให้ปฏิบัติไว้ในระเบียบปฏิบัติของสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการ กศช. ยิ่งไปกว่านั้น ยังต้องพิจารณาตามลำดับความสำคัญที่คณะกรรมการสร้างงานในชุมชนระดับจังหวัดกำหนดไว้อีกด้วย

ในด้านการบำรุงรักษานั้น สภาตำบลยังมีแนวความคิดที่ไม่แจ่มชัดนัก กล่าวคือ ยังมีความเข้าใจว่าการบำรุงรักษา คือ การซ่อมแซมเมื่อสิ่งก่อสร้างชำรุดสึกหรอ และสภาตำบลส่วนใหญ่มีความเห็นว่า หน้าที่ในด้านการบำรุงรักษานั้นควรเป็นของประชาชนและสภาตำบล

จากการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของสภาตำบลแล้วพบว่า บทบาทด้านการวางแผน การตัดสินใจ และการบำรุงรักษา ยังไม่เป็นที่พอใจนั้น ผู้ประเมินใคร่เสนอแนะเพื่อการแก้ไขปรับปรุงดังต่อไปนี้

(1) จัดการฝึกอบรมแก่สภาตำบลทางด้านต่าง ๆ และเน้นที่การวางแผน แม้ว่าบทบาททางด้านอื่น ๆ ของสภาตำบล คือ การจัดการ การควบคุม และการดำเนินโครงการอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ก็ตาม แต่หากได้รับการอบรมและฝึกฝนเพิ่มเติมย่อมจะทำให้ประสิทธิภาพของสภาตำบลในด้านนั้น ๆ ดียิ่งขึ้น ส่วนการวางแผนนั้นให้เน้นการฝึกอบรมเป็นพิเศษให้เป็นไป

ตามระบบและครบถ้วนตามขั้นตอน อันได้แก่ การกำหนดปัญหา ตั้งเป้าหมายที่ต้องการศึกษาข้อเท็จจริง การวางแผนแก้ปัญหา ปฏิบัติตามแผนและประเมินผล เพื่อทราบผลการดำเนินการ

(2) ควรให้อิสระแก่สภาตำบลในด้านต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น แม้ว่าการกำหนดระเบียบปฏิบัติเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อความสำเร็จของโครงการ แต่ควรให้มีการยืดหยุ่นได้เพื่อให้สภาตำบลได้มีความเป็นตัวของตัวเองในการคิด ตัดสินใจ และดำเนินโครงการที่ไม่ขัดกับเป้าหมายของโครงการ อันที่จะก่อให้เกิดความคิดริเริ่ม และสามารถพึ่งตัวเองในการพัฒนา ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการพัฒนาชุมชนแบบใหม่

(3) ควรสร้างความสนใจ และเร่งรัดให้สภาตำบลเกิดความสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบ เนื่องจากยังมีกรรมการสภาตำบลส่วนหนึ่งยังไม่เห็นความสำคัญของบทบาทและหน้าที่ของงาน ในการเป็นฐานที่รองรับโครงการพัฒนาต่าง ๆ หรืออีกนัยหนึ่งความสำเร็จหรือล้มเหลวของโครงการพัฒนานั้นขึ้นอยู่กับกรรมการสภาตำบลเป็นส่วนใหญ่ หากพวกเขามีความสำนึกดังกล่าวแล้ว การฉวยโอกาสรับผลประโยชน์จากการสูญเสียบริโภคของประชาชนผู้ขาดโอกาสคงจะไม่เกิดขึ้น รวมทั้งคงจะตั้งใจปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบของตนด้วยความเสียสละต่อไป

(4) หาวิธีการสร้างความสนใจของประชาชนต่อสภาตำบล จากผลการวิจัยต่าง ๆ ที่ผ่านมา พบว่าประชาชนยังมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสภาตำบลน้อยมาก ไม่ทราบว่าสภาตำบลคืออะไร มีหน้าที่อย่างไร เมื่อประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจ จึงไม่สนใจในผลงานหรือการปฏิบัติงานของกรรมการสภาตำบล อันอาจมีผลทำให้กรรมการสภาตำบลขาดความกระตือรือร้นหรือความรับผิดชอบในบทบาทหน้าที่ของตน และยังผลให้การปฏิบัติงานของสภาตำบลเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

(5) สร้างความเข้าใจในแนวคิดต่าง ๆ ของโครงการสร้างงานในชุมชนให้ตรงกันเพื่อจะทำการปฏิบัติงานของสภาตำบลเป็นไปตามคาดหวังของ

หน่วยงานที่รับผิดชอบ อนึ่งการรับทราบและเปลี่ยนนโยบายจากเมืองบน (กสจ. และ กสอ.) สู่สถาตบัลที่ม้กจะทำโดยผ่านพัฒนากร ควรจะมีการซ้กซ้้อมความเข้าใจของพัฒนากรด้วย หากพัฒนากรเพียงแต่รับทราบและแปลความไม่ตรงกัน ผลเสียย่อมจะบังเกิดขึ้นเป็นแน่

เอกสารอ้างอิง

คณะที่ปรึกษาโครงการ พต. 2526. รายงานผลการศึกษาโครงการ กสช. ปี พ.ศ. 2526

ในเขตพื้นที่โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการวางแผนตำบลและอำเภอ. กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี.

ไพรัตน์ เตชะรินทร์. 2516. ทฤษฎีและแนวทางปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ: วัชรินทร์การพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการ กสช. 2525. รายงานการติดตามผลโครงการพัฒนาประสิทธิภาพ การวางแผนตำบลและอำเภอ. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการ กสช.