

## สรุปผลและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา การพัฒนาสถาบันสภาตำบล ในจังหวัดสุพรรณบุรี สามารถสรุปผลการศึกษา ได้ดังนี้

### 1. ความเป็นสถาบันของสภาตำบล

จากตัวแบบการวัดความเป็นสถาบันของ Huntington ผู้ศึกษาวิจัยได้นำมาศึกษาความเป็นสถาบันของสภาตำบล จากองค์ประกอบ 4 ประการ ได้แก่ การปรับตัวของสภาตำบล ความสลับซับซ้อนของสภาตำบล ความมีอิสระของสภาตำบล และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสภาตำบล สามารถสรุปได้ดังนี้

1.1 การปรับตัวของสภาตำบล ซึ่งศึกษาจาก อายุของสภาตำบล ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้นำแต่ละรุ่น และการปรับตัวเองในการกระทำหน้าที่ของสภาตำบล และจากการศึกษาพบว่า มีการปรับตัวอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ เนื่องจากอายุของสภาตำบลแม้ว่าจะอยู่ตามวาระ และผู้นำแต่ละรุ่นมักจะเป็นคนเดิม ซึ่งทางราชการแต่งตั้งเข้ามา กรรมการสภาตำบลที่ทำหน้าที่อย่างแท้จริง ได้แก่ กรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ส่วนกรรมการจากการเลือกตั้งนั้นส่วนมากจะเป็นโดยการคัดเลือกกันเองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่งมากกว่า เนื่องจากประชาชนให้ความสนใจน้อยมาก การเลือกตั้งไม่สามารถทำได้อย่างแท้จริง สำหรับการปรับตัวในการกระทำหน้าที่นั้นพบว่า มีการปรับตัวน้อยมาก เนื่องจากการทำหน้าที่จะกระทำภายใต้ระเบียบกฎหมายทางราชการ ไม่ได้มีอำนาจอิสระของตนเอง ดังนั้นเมื่อทำการศึกษาจึงพบว่าในด้าน การปรับตัวของสภาตำบลจึงอยู่ในระดับกลางค่อนข้างต่ำ

1.2 ความสลับซับซ้อนของสภาตำบล ผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการศึกษาจาก การมีหน่วยงานการบังคับบัญชา การทำหน้าที่และการแจกแจงรูปแบบ การมีตัวแทนของหมู่บ้านรองรับความต้องการของประชาชน ความสามารถในการทำหน้าที่ของสภาตำบล จากการศึกษาพบว่า ความสลับซับซ้อนของสภาตำบล อยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูง หากพิจารณาในด้านของการมีหน่วยงานการบังคับบัญชา แล้วจะพบว่า สภาตำบลนั้นมีสายงานการบังคับบัญชาที่ไม่ชัดเจนนัก เนื่องจากเป็นองค์กรย่อยหน่วยสุดท้ายของการปกครองระดับท้องถิ่น ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่พิจารณาในด้านของการมีตัวแทนนั้น สภาตำบลได้มีการรองรับปัญหาตามต้องการของประชาชนในระดับหมู่บ้าน โดยการมีผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านร่วมเป็นกรรมการสภาตำบล และยังประกอบไปด้วย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน ในหมู่บ้าน แต่ในทางปฏิบัติแล้วการเลือกตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น

มักไม่ค่อยได้รับความสนใจจากประชาชนนักเท่าที่ผ่านมา เนื่องจากไม่ได้มีบทบาทหน้าที่มากนักในการเข้าไปทำหน้าที่เสนอความต้องการและปัญหาของหมู่บ้าน และมักจะถูกเสนอรายชื่อโดยผู้ใหญ่บ้าน หรือบางครั้งก็มีความขัดแย้งกันระหว่างผู้ใหญ่บ้านกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และการเข้ามาบทบาทของข้าราชการซึ่งเป็นผู้ชักนำในการวางแผนพัฒนา ทิศริเริ่ม โครงการต่างๆ เนื่องจากยังต้องอาศัยแบบระบบงบประมาณของทางราชการที่จัดสรร มาตามระบบผ่านจังหวัด อำเภอ มาเป็นลำดับ ไม่มีรายได้เป็นของตนเองอย่างแท้จริง แต่ในระยะยาวสภาพตำบลจะมีความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้นและสามารถแจกแจงหน้าที่ในการทำงานให้มีความสลับซับซ้อนได้ ทั้งนี้เพราะสภาพตำบลเริ่มมีรายได้ มีภารกิจการพัฒนาด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยระบบราชการสั่งการเหมือนทุกครั้ง ความสลับซับซ้อนในอนาคตคาดว่าจะเพิ่มมากขึ้นไปควบคู่กับการพัฒนาของสภาพตำบล

1.3 ความมีอิสระของสภาพตำบล หรือ ความมีอำนาจเป็นของตนเองของสภาพตำบล ผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษาจาก ความมีอิสระจากกลุ่มต่างๆ ทางสังคม และการไม่ถูกครอบงำโดยระบบราชการ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า สภาพตำบลในจังหวัดสุพรรณบุรี มีอิสระในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ เหตุผลที่เป็นเช่นนี้ คงได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า สภาพตำบลในอดีตที่ผ่านมา เป็นเพียงหน่วยงานระดับล่างที่คอยรวบรวมความต้องการของประชาชนเท่านั้น ไม่ได้มีอิสระ ไม่มีอำนาจหน้าที่ของตนเอง ซึ่งในอนาคตจะเปลี่ยนไปในทิศทางที่ดีขึ้น เนื่องจากการเป็นนิติบุคคล และกฎหมายได้มอบอำนาจไว้ให้ชัดเจนนั่นเอง

1.4 ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสภาพตำบล ผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการศึกษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสภาพตำบลจาก ความสอดคล้องกันในการคิดเห็นของกรรมการสภาพตำบล ความตื่นตัวในการเข้าร่วมกิจกรรมของคณะกรรมการสภาพตำบล จากการศึกษาพบว่า มีระดับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสภาพตำบลในระดับปานกลางค่อนข้างสูง ซึ่งคูได้จาก การมีการประชุมเพื่อดำเนินการกิจกรรมของสภาพตำบล หรือมีความกระตือรือร้นดี คณะกรรมการจะเข้าร่วมกิจกรรมสม่ำเสมอ แต่ยังมีปัญหาความขัดแย้งกันบ้าง ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองทั่วไป เนื่องจากตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านย่อมต้องการสร้างผลประโยชน์ให้กับชุมชนของตนเองให้มากที่สุด แต่การขัดแย้ง นั้นยังได้รับการแก้ไขจากการกำกับดูแลของระบบราชการ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ในระดับหมู่บ้านได้แก่ คณะทำงานสนับสนุนการพัฒนาชนบทระดับตำบล หรือ คปต. , ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลคอยให้คำแนะนำด้านระเบียบ กฎหมาย ซึ่งจะเป็นข้อยุติความขัดแย้งได้ อย่างไรก็ตามในอนาคตระยะสั้นจะมีปัญหาความขัดแย้งเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรผลประโยชน์ไม่ลงตัวของคณะกรรมการสภาพตำบล โดยเฉพาะสภาพตำบลที่มีรายได้มาก แต่คาดว่าจะมีทิศทางที่ดีขึ้นเมื่อมีการพัฒนาตนเองของสภาพตำบลไปแล้วระยะหนึ่ง ความเข้าใจหลักเกณฑ์ ระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับและการยอมรับเสียข้างมากตามระบอบประชาธิปไตยจะมีมากขึ้น ตามประสบการณ์ที่ได้รับจริง

จากปัจจัยทั้ง 4 ประการข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ความเป็นสถาบันสภาตำบลในจังหวัดสุพรรณบุรี อยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ ทั้งนี้เพราะสภาตำบลยังไม่ได้รับการพัฒนาอย่างแท้จริงนั่นเอง กล่าวคือสภาตำบลในอดีตเป็นเพียงหน่วยงาน หรือองค์กรของประชาชนที่ทำหน้าที่สะท้อนความต้องการของประชาชนให้กับหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ยังไม่ได้มีหน้าที่ดำเนินการกิจกรรมด้วยตนเอง อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐบาลได้กำหนดนโยบายกระจายอำนาจแล้ว ในอนาคตสภาตำบลจะมีการพัฒนาสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ อย่างไรก็ตามจากผลการศึกษาข้างต้นที่พบว่าสถาบันสภาตำบลมีค่าระดับปานกลางค่อนข้างต่ำนี้มีปัจจัยประการใดบ้างที่ทำให้เป็นเช่นนั้น ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

## 2. ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาความเป็นสถาบัน

จากการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาความเป็นสถาบันสภาตำบลในจังหวัดสุพรรณบุรี พบว่ามีปัจจัยที่สำคัญดังต่อไปนี้

2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน จากการศึกษาศักยภาพของประชาชนในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของสภาตำบลในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี อยู่ในระดับการมีส่วนร่วมค่อนข้างมาก

2.2 ความชัดเจนของนโยบายของรัฐในการพัฒนาสภาตำบลในทัศนะของประชาชนในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี พบว่าความชัดเจนของนโยบายและการแทรกแซงของรัฐต่อสภาตำบล ในทัศนะของประชาชนเห็นว่ามีผลต่อสภาตำบลค่อนข้างน้อย

2.3 ระดับอิทธิพลทางการเมือง จากการศึกษาศาตำบลในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี มีผลต่อความเป็นสถาบันของสภาตำบล พบว่าอิทธิพลด้านการเมืองในทัศนะของประชาชน มีผลต่อการพัฒนาสภาตำบลค่อนข้างมาก

2.4 ระดับอิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจ จากการศึกษาศาตำบลในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี มีผลต่อความเป็นสถาบันของสภาตำบล พบว่าอิทธิพลด้านเศรษฐกิจในทัศนะของประชาชน มีผลต่อการพัฒนาสภาตำบลค่อนข้างมาก

2.5 ระดับอิทธิพลทางด้านสังคม วัฒนธรรม จากการศึกษาศาตำบลในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี มีผลต่อความเป็นสถาบันของสภาตำบล พบว่าอิทธิพลด้านสังคม วัฒนธรรมในทัศนะของประชาชน มีผลต่อการพัฒนาสภาตำบลค่อนข้างมาก

2.6 ระดับความเป็นผู้นำของผู้นำท้องถิ่น มีอิทธิพลต่อการพัฒนาสภาพตำบล ในเขต จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่าระดับความเป็นผู้นำท้องถิ่น มีผลต่อการพัฒนาสภาพตำบลในทัศนะของ ประชาชนค่อนข้างมาก

จากการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาความเป็นสถาบันของสภาตำบลทั้ง 4 ประการ ข้างต้นนำมาทดสอบสมมติฐาน หากความสัมพันธ์กับมาตรวัดระดับความเป็นสถาบัน สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ภาวะผู้นำมีอิทธิพลต่อการพัฒนาสถาบันสภาตำบล จริง นอกจากนี้ยังสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำมีความสัมพันธ์เชิงบวกแบบมีทิศทางเดียวกับการพัฒนาความเป็นสถาบันสภาตำบล กล่าวคือ เมื่อผู้นำของสภาตำบลมีภาวะความเป็นผู้นำสูงจะทำให้มีการพัฒนาความเป็นสถาบันของสภาตำบลสูงไปด้วย และในทางตรงกันข้ามหากภาวะผู้นำต่ำการพัฒนาความเป็นสถาบันสภาตำบลจะต่ำไปด้วย
2. สภาพแวดล้อมทางการเมือง มีอิทธิพลต่อการพัฒนาสถาบันสภาตำบล จริง และมีอิทธิพลเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ถ้าอิทธิพลทางการเมืองสูง จะมีการพัฒนาความเป็นสถาบันสูงตามไปด้วย
3. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ มีผลต่อการพัฒนาความเป็นสถาบันของสภาตำบลจริง และพบว่าเมื่อมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจมาก จะทำให้มีระดับการพัฒนาสถาบันของสภาตำบลสูง
4. ปัจจัยทางด้านสังคม วัฒนธรรม มีผลต่อการพัฒนาความเป็นสถาบันสภาตำบล จริง และพบว่าเมื่อมีอิทธิพลทางด้านสังคมและวัฒนธรรมมาก จะทำให้การพัฒนาความเป็นสถาบันของสภาตำบลสูงตามไปด้วย
5. การมีส่วนร่วมของประชาชน มีอิทธิพลต่อการพัฒนาสถาบันสภาตำบล จริง และมีอิทธิพลเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ถ้าประชาชนมีส่วนร่วมมาก จะทำให้การพัฒนาความเป็นสถาบันของสภาตำบลสูงตามไปด้วย
6. ความชัดเจนของนโยบายของรัฐ มีอิทธิพลต่อการพัฒนาสถาบันสภาตำบล จริง และมีอิทธิพลเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ นโยบายของรัฐที่ชัดเจนมีผลต่อการพัฒนาความเป็นสถาบันของสภาตำบล แต่มีความสัมพันธ์กันน้อย

### 3. ข้อเสนอแนะ

#### 3.1 ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

จากการศึกษาข้างต้น ทำให้เราเห็นความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาสถาบันสภาตำบล เราสามารถนำมากำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยการปกครองในระดับต่างให้มีศักยภาพ และเป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตย การพัฒนาการเมืองการปกครองในระดับชาติให้มีความมั่นคงได้ ควรจะดำเนินการดังนี้

ประการแรก จัดทำแผนกลยุทธ์ด้านการพัฒนาผู้นำชุมชนในระดับตำบล หมู่บ้าน (Community Leadership Training) ทั้งนี้เพราะจากการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาความเป็นสถาบันของสภาตำบลขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำของผู้นำท้องถิ่นเป็นลำดับแรก หรืออาจกล่าวได้ว่า หากผู้นำชุมชน มีภาวะความเป็นผู้นำสูง จะทำให้การปฏิบัติงานของสภาตำบลสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นกรมการปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการปกครองทุกระดับจะต้องมีแผนพัฒนาบุคลากรของสภาตำบลอย่างต่อเนื่อง และทั่วถึง อย่างไรก็ตาม เมื่อตรวจสอบการฝึกอบรมในระดับนี้ พบว่า มีการฝึกอบรมในระดับนี้น้อยมาก คือ ปีละ 1 - 2 รุ่นๆ ละ 45 คน จึงไม่เป็นการเพียงพอ วิทยาลัยการปกครอง ควรใช้แผนการพัฒนาแบบเคลื่อนที่ (Mobile Training) โดยดำเนินการฝึกอบรมในภูมิภาค โดยเฉพาะการร่วมดำเนินการกับสถาบันการศึกษาในภูมิภาค เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยเกษตรวิทยาเขตกำแพงแสน มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เป็นต้น นอกจากนี้ควรจัดหลักสูตรโดยผ่านสื่อทางไกลร่วมกับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช หากดำเนินการดังกล่าวจะทำให้ผู้นำในระดับตำบล หมู่บ้าน ได้รับการพัฒนาซึ่งจะส่งผลเชิงบวกต่อการพัฒนาสภาตำบล และบรรลุผลตามนโยบายของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครองตามเจตนารมณ์ต่อไป

ประการที่สอง การกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาคุณภาพชีวิต รายได้ การศึกษา และความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน โดยเฉพาะการอาศัยการพัฒนาความรู้นอกระบบ ได้แก่ การศึกษาผ่านสื่อทางไกลต่างๆ เช่น โทรทัศน์ วิทยุ กระตุ้นให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม มีคำกล่าวที่ถือว่าเป็นอมตะวาจา ได้แก่ “หากท้องหัว การพัฒนาการเมืองไม่สามารถเกิดขึ้นได้” ฉะนั้นปัญหาปากท้องของประชาชนจะต้องได้รับการแก้ไขโดยเร็ว โดยเฉพาะผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกร จะมีฐานะยากจนลงโดยเปรียบเทียบ หมายถึงรายได้ลดลงหรือคงที่ ในขณะที่

ที่เมื่อมีการเปรียบเทียบกับอดีตในขณะที่ค่าของเงินมีมูลค่า(Value) ลดลงอย่างสม่ำเสมอตามสภาวะเงินเฟ้อในอัตราเฉลี่ยปีละ 5 เปอร์เซ็นต์ จึงถือได้ว่าประชาชนกลุ่มนี้ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศกำลังจมนลึง หากรัฐบาลไม่ทุ่มเทแก้ไขปัญหานี้ วัฏวนของวงจรรูปาศ์ (Vicious Circle) ของการเมืองไทยก็อาจเกิดขึ้นได้ การซื้อสิทธิ์ขายเสียงก็จะเกิดขึ้นตลอดไป ดังนั้นการพัฒนาที่เน้นการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคนับได้ว่าเป็นกลยุทธ์หรือยุทธวิธีที่ถูกต้อง

ประการที่สาม กลยุทธ์การพัฒนาสถาปัตยกรรม ควรมีการศึกษาความเหมาะสมจากข้อเท็จจริงของการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลว่ามีปัญหาอุปสรรคในด้านใดบ้าง เพื่อวางแผนยกระดับสถาปัตยกรรม เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศอย่างเป็นระบบ มีใช้ยกระดับพร้อมกัน หรือมีฐานการเงินเพียงหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทเท่านั้น น่าจะศึกษาถึงปัจจัยอื่นๆ ประกอบด้วย ทั้งนี้เพราะว่าแม้รัฐบาลจะได้วางแผนกระจายรายได้ให้ตำบลสามารถจัดเก็บเอง แต่พื้นที่ชนบทของประเทศไทยไม่ได้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีเหมือนกัน ดังนั้นควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องที่ องค์การบริหารของสถาปัตยกรรมทำประพิจาณ์ (Public Hearing) ก่อนยกฐานะ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล จึงจะถือได้ว่าเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง คือประชาชนมีทางเลือกกว่าจะเป็นสถาปัตยกรรมนิคมคด หรือจะเป็นท้องถิ่นในรูปแบบ อบต. โดยสามารถศึกษาได้จาก อบต. อื่นๆ เปรียบเทียบก่อนตัดสินใจ

ประการที่สี่ กลยุทธ์การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสถาปัตยกรรมในทุกขั้นตอนการปฏิบัติ คือ

- ร่วมคิด
- ร่วมทำ
- ร่วมใช้ประโยชน์
- ร่วมดูแลรักษา
- ร่วมประเมินผล

หากประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้มากที่สุด การพัฒนาสถาปัตยกรรมและการพัฒนาความเป็นสถาบันทางการเมืองในอนาคตก็จะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในระดับล่าง(Grass Root) ระดับท้องถิ่น (Local Self Government) และระดับชาติ ซึ่งก็เกิดปัญหาไม่น้อยไปกว่าระดับอื่นๆ และดูเหมือนว่าจะจะเป็นปัญหาขนาดใหญ่ที่ต้องมีการปฏิรูปทางการเมืองในขณะนี้ อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่ผูกพันกันเป็นลูกโซ่กับการเมืองระดับท้องถิ่น และระดับตำบลหมู่บ้าน จึงต้องมีแผนการแก้ไขไปพร้อมๆ กันจึงจะบรรลุผลและเกิดความสัมฤทธิ์ผลทางการเมืองการปกครองที่พึงปรารถนาของประเทศชาติได้ในที่สุด

### 3.2 ข้อเสนอแนะด้านวิชาการ

ในการศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาสถาบันสถาปัตยกรรมในครั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้ทำเป็นกรณีศึกษา (Case Study) การสุ่มตัวอย่างประชากรดำเนินการสุ่มในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดสุพรรณบุรีเท่านั้น ไม่ครอบคลุมประชากรทั้งประเทศ จึงไม่อาจนำผลการศึกษาที่ได้ไปสรุปเป็นแนวทางศึกษา หรือ เป็นข้อค้นพบเพื่อวางแนวทางการพัฒนาสถาบันสถาปัตยกรรมทั้งประเทศได้อย่างถูกต้องทั้งหมด อย่างไรก็ตามการศึกษาในครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยในอนาคต โดยอาจเป็นพื้นฐานต่อการนำไปศึกษาวิจัยในวงกว้าง (General) ทั่วทั้งประเทศ เพื่อหาข้อค้นพบที่มีลักษณะความเป็นสากล ในการสรุปผลเชิงทฤษฎีและการเสนอแนะเชิงนโยบายในอนาคตต่อไป

### 3.3 ข้อเสนอแนะด้านการปฏิบัติตามนโยบาย

ในฐานะที่ผู้ศึกษาวิจัยรับราชการ สังกัดกรมการปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการพัฒนาของสถาปัตยกรรม ประกอบกับตัวผู้ศึกษาวิจัยเองได้มีโอกาสรับราชการ ในภูมิภาคระดับจังหวัดและอำเภอ เห็นว่าส่วนราชการระดับจังหวัดและอำเภอในอดีตนั้นยังขาดการมอบอำนาจและเปิดโอกาสให้องค์กรประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างแท้จริง ส่วนใหญ่ข้าราชการจะเป็นผู้แนะนำรวมถึงดำเนินการให้แก่องค์กรประชาชนในระดับตำบลเอง เนื่องจากข้อจำกัดด้านระยะเวลาตามปีงบประมาณ และเกรงว่าหากปล่อยให้หน่วยงานระดับ สถาปัตย์ หมู่บ้าน ดำเนินการเองจะประสบกับความล้มเหลว ดังนั้น เราจึงเห็นว่าสถาบันสถาปัตย์ขาดความเข้มแข็ง ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้

อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างชัดเจนจริงจัง เป็นรูปธรรม โดยออกกฎหมายพระราชบัญญัติสถาปัตย์และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ขึ้น ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับสถาปัตย์อย่างชัดเจนแล้ว ในขั้นตอนการดำเนินงานจะต้องปล่อยให้สถาปัตย์เรียนรู้งานจากการปฏิบัติจริง (Learning by Doing) แม้ว่าจะมีปัญหาและอุปสรรคบ้างก็ตาม กรมการปกครองในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบ ผู้เขียนเห็นว่าได้มีการกำหนดทิศทางไว้ถูกต้องแล้ว ดังนี้คือ

### ด้านการพัฒนาสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

#### 1. บทบาทของนายอำเภอและปลัดอำเภอในสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

1.1 กรมการปกครองจะแบ่งแยกการปฏิบัติงานของภูมิภาคและท้องถิ่นให้ชัดเจน คือ ที่ทำการปกครองจะทำหน้าที่กำกับดูแลและช่วยเหลือสนับสนุนงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แต่จะไม่เข้าดำรงตำแหน่งในสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

1.2 กรมการปกครองจะสนับสนุนสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้บริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในตำบล

1.3 นายอำเภอควรมอบอำนาจในการกำกับดูแลและการปฏิบัติต่อสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบลให้ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนในตำบลที่รับผิดชอบ

1.4 บรรดาเรื่องที่เสนอจากสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ไปยังจังหวัดหรือส่วนกลางหรือเรื่องที่จังหวัดหรือส่วนกลางแจ้งไปยังสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผ่านอำเภอก่อนทุกครั้ง

#### 2. ประเด็นสำคัญที่จังหวัดควรทราบ/ปฏิบัติ

2.1 ข้าราชการสังกัดกรมการปกครองจะไม่เข้าไปดำรงตำแหน่งในสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แต่เน้นการปฏิบัติงานในฐานะผู้กำกับดูแลและช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติ

2.2 กระตุ้นให้สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลลดการพึ่งพาส่วนราชการต่าง ๆ และพัฒนาความสามารถของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพร้อมทั้งส่งเสริมให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในงานของสภาตำบล และ อบต.ให้มากขึ้น

2.3 ออกคำสั่งมอบหมายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลในการกำกับดูแลและปฏิบัติงานร่วมกับสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

2.4 ให้อำเภอผ่านเรื่องหรือวินิจฉัยเรื่องของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่ชักช้าและพิจารณาถึงความเร่งด่วนของเรื่องนั้น ๆ ด้วย

### ด้านการบริหารงานบุคคล

#### ประเด็นสำคัญที่จังหวัดควรทราบ/ปฏิบัติ

1. ปค. มีนโยบายที่จะให้ข้าราชการฝ่ายปกครองทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของ อบต. โดยไม่ควรเข้าไปรับตำแหน่ง อบต. (ตามมาตรา 72 วรรคสาม)

2. ให้จังหวัดและอำเภอกำกับดูแลให้การจ้างลูกจ้าง อบต. พิจารณาจ้างลูกจ้างชั่วคราวก่อนเป็นลำดับแรก หาก อบต. จำเป็นจะต้องจ้างลูกจ้างประจำให้จ้างได้ไม่เกินครึ่งของที่ มท. กำหนดในบัญชีกรอบอัตราตำแหน่งลูกจ้างของ อบต. ทั่วระเบียบ มท. ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2538

การจ้างลูกจ้างของ อบต. สามารถจ้างในตำแหน่งที่เพิ่มจากหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ได้แก่

1. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี (วุฒิ ปวช.)
2. เจ้าหน้าที่ธุรการ (วุฒิ ม.3/ม.ศ.3/เทียบเท่า)
3. ช่างโยธา (วุฒิ ปวช.)

นโยบายและแนวทางปฏิบัติงานกำกับดูแลสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลของ กระทรวงมหาดไทยตามที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแลสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไป ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งดำเนิน การต่อสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีที่มีการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อหรืออาจ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการ หรือฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน เป็นต้น นั้น

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ในการกำกับดูแลสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีแนวทางที่ชัดเจนและ สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงมหาดไทย จึงกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติงานกำกับดูแล สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ดังต่อไปนี้

#### ก. นโยบายเกี่ยวกับสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

1. การบริหารงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จะยึดถือแนวทางตามเป้าหมายหลักของการบริหารราชการแผ่นดิน คือ เพื่อพัฒนาคนในตำบล หมู่บ้าน ให้มีความสุข มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา สามารถปรับตัวแข่งขันในโลกยุคใหม่ได้เป็นอย่างดีโดยไม่ทิ้งสภาพความเป็นไทย

2. วิธีการไปสู่เป้าหมายนั้น ควรเสนอแนะให้สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลส่งเสริม สนับสนุนกิจกรรมให้คนในตำบล หมู่บ้าน ได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ มีภูมิปัญญามีส่วนร่วมในการพัฒนา รวมทั้งมีจิตสำนึกและรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การพัฒนาทุกด้านเป็นไปอย่างสมดุล

3. การสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีขีดความสามารถเข้ารับภาระในการบริหารและการปกครองตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ส่งเสริมการประสานแผนระหว่างราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค หรือส่วนภูมิภาคกับส่วนภูมิภาค ให้สอดคล้อง เกื้อกูลกัน สามารถแก้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### ข. แนวทางการกำกับดูแลตามนโยบาย

##### 1. การกำกับดูแลในระดับอำเภอ

นอกเหนือจากการกำกับดูแลตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งแล้ว ให้นายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ดำเนินการดังนี้

1.1 เอาใจใส่สภาพการบริหารงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล หากมีปัญหา อุปสรรค ควรให้คำแนะนำปรึกษา และส่งเสริมการแก้ไขปัญหาโดยเร็ว

1.2 สนับสนุนการบริหารงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในด้านต่าง ๆ และมุ่งเน้นให้สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ใช้เจ้าหน้าที่ของตน เช่น ลูกจ้างปฏิบัติงานเป็นหลักยกเว้นงานด้านช่างหรืองานที่มีเทคนิคเฉพาะ จึงควรขอตัวข้าราชการ หรือบุคลากรอื่นมาช่วย

1.3 เน้นการส่งเสริมให้ความรู้ ความเข้าใจ ในกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง เพื่อให้สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง ไม่เกิดความผิดพลาดเสียหาย

1.4 การจัดให้มีการติดตามและประเมินผล การใช้เงินงบประมาณของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้เกิดประโยชน์คุ้มค่า และไม่เกิดปัญหาการรั่วไหล หรือการทุจริตใด ๆ

1.5 ส่งเสริมการสร้างความร่วมมือให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน เพื่อแสวงหาความร่วมมือ สนับสนุนการทำงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

1.6 การจัดระบบการกำกับดูแลของอำเภอ โดยให้มีปลัดอำเภอรับผิดชอบงาน  
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่สามารถเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการกำกับดูแล รวมถึง  
การปฏิบัติราชการแทนนายอำเภอในตำบลที่รับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.7 ไม่ควรใช้ลูกจ้างของสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลไปช่วย  
ปฏิบัติงานประจำของส่วนราชการใด รวมทั้งดูแลให้มีการขึ้นการตั้งงบประมาณของสภาตำบล  
และองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการใดที่มีได้เป็นประโยชน์ต่อประชาชน  
โดยตรง

1.8 ควรส่งเสริมความสำคัญของโครงการและกิจกรรม เพื่อส่งเสริมการ  
พัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ควบคู่ไปกับการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษา  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.9 ควรส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม (Popular Participation) ใน  
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น การให้ความร่วมมือในกิจกรรมพัฒนา การใช้สิทธิออก  
เสียงเลือกตั้ง การแสดงความคิดเห็น การเข้าฟังการประชุม การติดตามประกาศการรายงานหรือข่าว  
สารต่าง ๆ ที่เปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

## 2. การกำกับดูแลในระดับจังหวัด

ให้พิจารณาคำเนินการตามแนวทางดังนี้ เช่น

2.1 กำกับดูแลในระดับอำเภอตามแนวทางข้อ 1.1-1.9

2.2 จัดให้มีระบบการกำกับดูแลของจังหวัด โดยให้ที่ทำการปกครองจังหวัด  
(ฝ่ายท้องถิ่น) เป็นศูนย์กลาง และให้ประสานงานอย่างใกล้ชิดกับเสมียนตราจังหวัด องค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัด คณะวิทยากรจังหวัด และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมการบริหารงานของ  
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และมีการแจ้งประสานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดังกล่าว  
ให้ทราบทุกครั้งที่มีการสั่งการเกี่ยวกับสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

2.3 จัดให้มีระบบการติดตามประเมินผล และตรวจสอบการใช้งิน  
งบประมาณและการบริหารงานคลังของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้เกิดความ  
ถูกต้องเรียบร้อย เพื่อป้องกันความผิดพลาดเสียหายใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

- ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการศึกษาของผู้วิจัย

จากผลการศึกษาดังกล่าว แม้จะพบว่าสภาตำบลยังมีความเป็นสถาบันในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าสภาตำบลจะไม่มีศักยภาพในการเป็นตัวแทนที่ดีของประชาชน ทั้งนี้เพราะสภาตำบลแต่เดิมเป็นเพียงตรายางของระบบราชการเท่านั้น และเป็นนิมิตรหมายที่ดีที่รัฐบาลได้มอบอำนาจ มีการออกกฎหมายในลักษณะของการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงขึ้น ตำบลมีภารกิจ อำนาจหน้าที่ และรายได้ชัดเจน รวมถึงสามารถยกระดับขึ้นเป็น หน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบลได้อีกด้วย

- อย่างไรก็ตามผู้ศึกษาวิจัย มีข้อสังเกตดังต่อไปนี้คือ

1. ยุคปัจจุบัน เป็นยุคของสังคมข่าวสาร ทำให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่เรียกว่า ยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ทำให้ความเจริญและการติดต่อถึงกันได้อย่างรวดเร็ว ประชาชนสามารถรับรู้ข่าวสารได้ทั่วโลก ไม่ได้ถูกปิดหูปิดตาอีกต่อไป ดังนั้นความเจริญจะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วตามมา
2. สังคมชนบท จะได้รับการพัฒนา เนื่องจากการเคลื่อนย้ายทุนตามนโยบายการกระจายความเจริญออกสู่ภูมิภาค ประกอบกับประเทศไทยได้กลายเป็นศูนย์กลางการลงทุนในภูมิภาคอาเซียนและอินโดจีน ทำให้ชนบทมีโอกาสในการพัฒนามากยิ่งขึ้น อุตสาหกรรมจากต่างชาติจะเคลื่อนย้ายไปลงทุนในชนบทมากขึ้น รวมถึงรายได้ สวัสดิการ ความเป็นอยู่ของประชาชนจะดีขึ้น ทำให้สภาตำบลในอนาคตมีรายได้เพียงพอต่อการยกระดับเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และมีความเข้มแข็งทางการเมืองมากยิ่งขึ้น
3. สังคมชนบท กำลังเปลี่ยนไป เป็นสังคมการเมืองระดับชุมชน กล่าวคือ เมื่อรูปแบบการปกครองในระดับตำบลเปลี่ยนไป การมีทรัพยากรการบริหารของตนเองจะทำให้เกิดระบบการเมืองลงไปถึงระดับฐานราก (Grassroots) ประชาชนจะได้เรียนรู้ประชาธิปไตยจากการปฏิบัติจริง ผลที่จะตามมาคือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน
4. การปรับตัวของระบบราชการ ในอนาคตระบบราชการจะเปลี่ยนแปลงไปจากการเป็นหน่วยงานปฏิบัติ (Implementor) เปลี่ยนเป็นหน่วยสนับสนุนทางวิชาการหรือ (Supporter) ทำให้องค์กรระดับล่างมีประสบการณ์ในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจของรัฐบาล

- จากลักษณะที่เป็นข้อสังเกตทั้ง 4 ประการของผู้ศึกษาวิจัย เชื่อได้ว่าจะเป็นผลให้ สภาตำบลมีความเป็นสถาบันทางการเมืองมากยิ่งขึ้น และในที่สุดจะสามารถก้าวล่วงหน้าไปสู่การเป็น ท้องถิ่นได้ทั้งหมดในที่สุด และจะเป็นสถาบันหลักของการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในระดับชาติ ให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามผลการศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษาวิจัยหวังว่าจะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่จะ ทำให้มีการศึกษาทางวิชาการให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น และนำไปสู่การพัฒนาความเป็นสถาบันการเมือง ของสภาตำบลที่เข้มแข็ง และเป็นรากฐานอันมั่นคงต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย เพื่อปวงชนต่อไป