



บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวความคิดของโครงการประชาชนกับการบริหารการพัฒนาชนบท

ความหมายของการพัฒนา

ทศวรรษแรกแห่งการพัฒนาคือทศวรรษที่ 1960 เป็นการมุ่งสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ, การขยายตัวของการลงทุน และการสร้างความทันสมัยอย่างกว้างขวางในสังคม ต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้มีการพัฒนาเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมในสังคม โดยมีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความสามารถตัดสินใจในโครงสร้างทางการบริหารการพัฒนาซึ่งเน้นการปฏิรูปการระดมทุนให้เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการและสภาพปัญหาโดยประชาชน ดังนั้นความหมายของการพัฒนาสามารถจำแนกความหมายในรูปแบบต่าง ๆ ได้ดังนี้

1 การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นการดำเนินการสร้างเสถียรภาพ ความสามารถของระบบเศรษฐกิจที่มีการเติบโตทางผลผลิตมวลรวมของชาติเป็นตัววัด (indicator) (Michael F. Todaro 1981 : 56-85) และรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากร เพื่อการขยายผลผลิตให้โตเร็วกว่าอัตราการเพิ่มของประชากร

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าว เน้นการวางแผนโครงสร้างการผลิตและการมีงานทำเพื่อให้สัดส่วนการเกษตรลดลง ขณะที่อุตสาหกรรมประกอบการและอุตสาหกรรมบริการมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นในลักษณะการกระจายไปในพื้นที่ต่าง ๆ (trickle down effect และ diffusion) มีการเตรียมการและมีวิวัฒนาการตามขั้นตอน (Richard T. Gill, 1972:221-242) ทั้งนี้แนวทางดังกล่าวเน้นการส่งออก การลงทุน และความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อการเตรียมตัวตามลำดับขั้นตอนการเติบโตโดยส่วนรวมอย่างรวดเร็ว

ลักษณะของขั้นตอนการเติบโตดังกล่าวเป็นลำดับขั้นตอน (linear stages model) มีการจัดหุ้มเงินทุนจำนวนมหาศาลตามแนวทางที่เคยมีขึ้นในประเทศพัฒนาแล้ว อย่างไรก็ตาม แนวทางนี้ยังละเลยการปรับปรุงองค์การในพื้นที่ (spatial reorganization) โดยเฉพาะลักษณะของการให้องค์กรประชาชนเป็นเครื่องมือของประชาชนภายใต้แนวความคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อบรรลุการพัฒนาทั้งกล่าวทั่วกัน (Akin Mabogunje 1980 : 26 - 29, Dudley Seer 1977 : 3)

2. การเฉลี่ยกระจายเพื่อความเสมอภาคของสังคม ทั้งนี้อัตราการเติบโตต้องควบคู่กับมาตรฐานการครองชีพที่มุ่งแก้ไขความยากจน, ความไม่เสมอภาคของการกระจายรายได้ และการว่างงาน แนวคิดการพัฒนาแบบนี้จึงมุ่งการกระจายความเจริญเติบโต (redistribution from growth) และกำหนดกฎเกณฑ์ความเสมอภาคของการเจริญเติบโต (growth with equity law) ยกเว้นคุณภาพชีวิตของมนุษย์ (a better and more human life) สนองความต้องการพื้นฐานช่วยให้ระดับค่าครองชีพมีความเหมาะสม (David Lehmann (ed.) 1979:14-18)

ภายใต้กรอบแนวความคิดการพัฒนาใน (2) นี้ การพัฒนาเป็นลักษณะที่ควบคู่กับความเป็นจริงทางกายภาพและพื้นฐานของจิตใจ (state of mind) โดยศึกษาปัจจัยด้านการยกระดับค่าครองชีพระดับล่าง (trickle down) ของประชาชนผู้ยากจน โดยเน้นการระดมการลงทุนและการสะสมทุนภายในตามแนวการกระจาย (Charles R. Wilber (ed.) : 223-233) (distributionist) มากกว่าการผลิต (productionist) มีการจัดองค์กรประชาชนในท้องถิ่น ประกอบกับการจัดตั้งสถาบันและการบริการสาธารณะในชนบท (Edgar Owens and Robert Shaw, 1984 : 2) ระบบเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา

(3) การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมอย่างมีเป้าหมาย การดำเนินการและค่านิยมอันพึงประสงค์ที่ต้องการบรรลุถึงความเสมอภาค การมีส่วนร่วมและการพึ่งตนเองโดยประชาชนเป็นผู้กำหนด ซึ่งมุ่งเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคม, ทัศนคติของประชาชน และสถาบันของชาติควบคู่กับการ



เร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ, การลดความไม่เสมอภาคและการชักจูงความ
ยากจนโดยปรับตัวให้สอดคล้องเหมาะสม (Dannis Goulet 1971 : 23)

สิ่งที่สำคัญประกอบการพิจารณา คือการสร้างความมั่นใจในตนเอง (self-
consciousness) เพื่อเสริมต่อความสามารถในการดำเนินการ (full capability)
ดังนั้นจึงเน้นการพัฒนามนุษย์ (human development) ด้านความรู้และความคิด
ซึ่งเป็นการพัฒนาที่แท้จริงต่อความก้าวหน้าของมนุษย์ และการเติบโตทางสังคมที่มีการ
ดำเนินการอย่างมีระบบ เพื่อปรับปรุงภาวะเศรษฐกิจให้เกิดความทันสมัยทางสังคมและ
ความเป็นคน (Charles K. Wilber (ed.) 1979:23) ระหว่างเป้าหมายและ
แนวทางของรัฐบาลกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่การปฏิบัติการ เพื่อ
บรรลุผลการพัฒนา โดยใช้ "องค์กรประชาชน" ในท้องถิ่นซึ่งสร้างการมีส่วนร่วมของ
ประชาชน อีกทั้งเป็นการพัฒนาความรู้ ความสามารถ และทัศนคติของประชาชนใน
การดำเนินการบริหาร เพื่อบรรลุผลการพัฒนาตามแนวทางและนโยบายที่รัฐกำหนดไว้
(Charles K. Wilber, (ed.) 1979 : 223 - 233)

การบริหารการพัฒนา

การบริหารการพัฒนาเป็นวิถีทาง (means) เพื่อให้บรรลุผลการพัฒนาตาม
ขอบข่ายที่ได้กำหนดไว้ข้างต้น ทั้งนี้ในการดำเนินการ เพื่อให้การพัฒนาบรรลุผลนั้นต้องให้
ความสำคัญกับความชำนาญทางการบริหาร (administrative capacity) ในพื้นที่เปรียบ
ได้กับรถยนต์ที่ต้อง เติมน้ำมันเพื่อไปยังจุดหมายปลายทางใดปลายทางหนึ่ง สมรรถนะของ
เครื่องยนต์เป็นองค์ประกอบประการหนึ่งในความพร้อมของรถยนต์ในการ เติมน้ำมันสู่จุด
มุ่งหมาย เช่นเดียวกับความสามารถทางการบริหารซึ่งต้องประสานเป้าหมายและความ
ต้องการในพื้นที่ อีกทั้งใช้เทคโนโลยีหรือความรู้ที่เหมาะสมกับความรู้ ความสามารถและ
ประสบการณ์ของประชาชนในพื้นที่นั้นด้วย

การประสานระหว่างผู้ชำนาญการต่าง ๆ และประชาชนในระดับพื้นที่
 ดังกล่าว นอกจากคำนึงถึงความสามารถขององค์การระดับท้องถิ่นแล้ว ทรัพยากรและ
 งบประมาณอันเป็นปัจจัยทางการบริหารต้องบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพโดยกำหนด
 แนวทางและทางเลือกในการดำเนินการอย่างเหมาะสม สอดคล้อง และความเป็นไป
 ได้ในการร่วมมือซึ่งกันและกันช่วยตนเอง ดังนั้นรูปแบบของกิจการต้องสอดคล้องและ
 เหมาะสมกับทางเลือกที่ดีที่สุดในการตอบสนองต่อแนวทางกับการใช้ทรัพยากรเพื่อ
 บรรลุผล (Albert Waterston 1968 : 3-27) โดยเสริมสร้างการมีส่วนร่วม
 ในการวางแผน, การปฏิบัติการและการประเมินผล (Dennis A. Rondinelli
 and Kenneth Ruddle 1978 : 24 - 27) โดยเฉพาะการกำหนดองค์การ
 เฉพาะกิจซึ่งดำเนินการพัฒนาต่าง ๆ โดยประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญมาก
 ในความสามารถทางการบริหาร ประสานความสัมพันธ์การพัฒนาร่วมกัน (development
 minded) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ชำนาญทางเทคนิคต่าง ๆ และประชาชนใน
 พื้นที่การบริหารการพัฒนา ดังนั้นองค์การจึงเปรียบเสมือนวิถีทาง (means) เพื่อ
 ให้การดำเนินการสร้างการเปลี่ยนแปลงที่กำหนดไว้ อันเป็นเป้าหมายการพัฒนาบรรลุผล
 (aims) ทั้งนี้ขอบข่ายการบริหารการพัฒนาประกอบด้วยการบริหารอย่างเหมาะสมโดย
 การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญต่อการประสานความต้องการและสภาพปัญหาของ
 ประชาชนกับเป้าหมายและแนวทางของรัฐ องค์การของการบริหารการพัฒนาจึงเป็นกลไกที่สำคัญ
 คู่การเป็นองค์กรประชาชนนั่นเอง

การจัดองค์การเพื่อการบริหารการพัฒนา : การใช้ทฤษฎีองค์การ

คำจำกัดความของคำว่า "องค์การ" (organization) ใ้
 นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายที่แตกต่างกันออกไป แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบ
 แล้วพบว่า

"องค์กรเป็นหน่วยทางสังคม (หรือการรวมกลุ่มของมนุษย์) ที่จัดตั้งขึ้นมาโดยมีเจตนาในการแสวงหาจุดมุ่งหมายเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง" มีการจัดโครงสร้างและกิจกรรมการทำงานหรือการประสานร่วมมือซึ่งกันและกัน (Fremont E. Kast and Jame E. Rosenzweig 1979 : 6), (Talcott Parsons 1960 : 17), (Chester Barnard 1938 : 81)

ฮิกส์และกุลเล็ต ไคซีชี้ให้เห็นว่าในองค์กรทุกองค์การจะต้องมีองค์ประกอบพื้นฐานสำคัญที่เหมือนกัน คือ จะต้องมีความบุคคล (person) ทั้งนี้บุคคลเหล่านั้นจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ (interaction) ในลักษณะของการรับคำสั่ง หรือถ่ายทอดมาโดยอาศัยโครงสร้าง (structure) ทุกคนที่อยู่ในองค์การจะมีวัตถุประสงค์ส่วนตัว (personal objectives) อันเป็นสาเหตุของใจในการทำงาน และมีความคาดหวังว่าการร่วมมือกันปฏิบัติงานในองค์การจะเป็นหนทางให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ส่วนตัวได้ และการมีปฏิสัมพันธ์ของส่วนต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นจะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมขององค์การในท้ายที่สุด (Herbert G. Hicks and C. Ray Gullett 1967 : 22) นั่นคือความสำคัญของการศึกษาองค์กรประชาชน ทั้งนี้เป็นลักษณะขององค์กรที่ประชาชนมีส่วนร่วมนั่นเอง

ดังนั้นการจัดองค์กรควรมุ่งลักษณะการจัดองค์กรเพื่อการเรียนรู้ (learning organization) ในที่นี้หมายความว่าถึงองค์กรดังกล่าวต้องสามารถให้บุคคลที่เข้ามาอยู่ในองค์กรสามารถพัฒนาความรู้และความสามารถในการบริหารงานองค์กรดังกล่าว หรือแม้แต่การใช้องค์กรเป็นเครื่องมือในการบริหาร เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ควบคู่กับการจัดกระบวนการเพื่อการเรียนรู้ (learning process) ในลักษณะของการฝึกฝน ทดลองปฏิบัติงานดังกล่าว องค์กรจึงจำเป็นต้องกำหนดขอบข่ายความสัมพันธ์กันทั้งระบบภายในองค์กรเอง และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับสภาพแวดล้อม เพื่อให้เกิดความเหมาะสมสอดคล้อง และการยอมรับในการปฏิบัติงานขององค์กรนั่นเอง (Raymond E. Miles and Charles C. Snow, 1978 : 171 - 192)

การศึกษาองค์กรประชาชนกับการบริหารการพัฒนาชนบทนั้น การจัดองค์การ เพื่อการบริหารการพัฒนา ซึ่งเป็นเรื่องของการประสานโครงสร้างและกิจกรรมการทำงาน ต่าง ๆ อย่างเป็นระบบโดยบุคคลในองค์การ สามารถพัฒนาความรู้ความสามารถและทัศนคติ การยอมรับซึ่งกันและกันและน่านระหว่างบุคคลภายในและภายนอกองค์การ (Arthur G. Bedeian 1984 : 468-470) อันมีขอบข่ายความสัมพันธ์ เพื่อให้เป็นวิถีทางสู่เป้าประสงค์ของการพัฒนานั้นคือ ความสามารถในการจัดองค์การให้สอดคล้องเหมาะสมต่อการบริหาร การพัฒนาขององค์กรประชาชน

องค์กรประชาชน

เนื่องจากองค์กรประชาชนและการบริหารการพัฒนาชนบทมีขอบเขตและแนวความคิดกว้างขวาง ผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษาความหมายและรูปแบบขององค์กรประชาชนเฉพาะภายในกรอบและขอบเขตที่กำหนดตามความหมายและรูปแบบขององค์กรประชาชนที่นิยามกรอบและขอบเขตไว้

ความหมาย

รเวทย์ ชำรงรัฐคุณลักษณะ (2529 : 21) ได้ให้ความหมายขององค์กรประชาชนว่า หมายถึงกลุ่มที่มีการรวมตัวขึ้นอย่างมีเป้าหมายที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับชุมชน และกระทำการตามเป้าหมายเพื่อชุมชน ทั้งปัญหาเฉพาะหน้าและปัญหาระยะยาว องค์กรประชาชนจึงสามารถพัฒนาและเลิกได้ตามความจำเป็น ส่วน สุขสันต์ บุญยากร (2529 : 1) ได้ให้ความหมายขององค์กรประชาชนไว้ว่า เป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมกลุ่มของประชาชนในหมู่บ้าน ตำบล หรือชุมชน โดยมีกิจกรรมต่อเนื่องของกลุ่มทั้งในการปกครอง การเมือง เศรษฐกิจและสังคม ในตำบล หมู่บ้าน หรือชุมชนของคนโดยเฉพาะ และ ไพรัตน์ เกษะรินทร์ (2526 : 1) ได้ให้ความหมายขององค์กรประชาชนไว้ว่า เป็นการรวมประชาชนในหมู่บ้านหรือตำบล ในรูปของกลุ่มตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มเอง หรือสนองวัตถุประสงค์ของชุมชน แม้กระทั่งสนองตอบวัตถุประสงค์ของทางราชการหรือหน่วยงานเอกชนที่ให้ความสนับสนุน กลุ่มที่จัดตั้งอาจเป็นการจัดตั้งที่ไม่เป็นทางการ กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายรองรับแต่อาจมีระเบียบทางราชการ หรือระเบียบของกลุ่มที่จัดทำขึ้นเอง เพื่อใช้เป็นแนวทางดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม

สุนัย ทองนพ (2527 : 125-126) ได้ให้ความหมายขององค์กรประชาชน

ว่าเป็นกลุ่มคนที่มีทัศนคติและศรัทธาอย่างเดียวกัน ในการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อการ
 ฝึกฝนจนมีความสามารถที่จะทำงานอย่างพร้อมเพรียงกันได้ แล้วเกิดพลังและนำพลังนี้มา
 ใช้ประโยชน์กับกลุ่มชาวบ้านที่เข้าร่วมกันดำเนินกิจกรรมค่านิยมใดค่านิยมหนึ่งหรือหลายค่านิยมเพื่อ
 ประโยชน์ของกลุ่มเอง หรือเพื่อประโยชน์ของชุมชนส่วนรวม การจัดตั้งกลุ่มอาจเกิดขึ้น
 จากคำสั่งหรือการเสนอแนะของรัฐ หรืออาจเกิดจากความคิดริเริ่มความคองการของ
 ชาวบ้านเองก็ได้โดยประชาชนเองและโดยการสนับสนุนของทางราชการที่มีอยู่ในระดับ
 หมู่บ้าน ตำบล การพิจารณาองค์กรประชานั้น

จากคำนิยามความหมายขององค์กรประชาชนของนักวิชาการต่าง ๆ จะเห็นว่า
 มีความหมายแตกต่างกัน แต่ก็มีส่วนที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับทัศนคติการมองประเด็นของ
 แต่ละคน โดยประการแรกนั้น องค์กรประชาชนเป็นการรวมตัวของประชาชนในท้องถิ่น
 ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากธรรมชาติ หรือมีอิทธิพลภายนอกเข้าไปจัดตั้งไม่ว่าจะเป็นอิทธิพลจาก
 กลไกรัฐหรือหน่วยงานเอกชน องค์กรที่เกิดขึ้นต้องมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่แน่นอน
 มีการร่วมมือกันเพื่อทำงานในการที่จะทำให้องค์กรนั้นอยู่ได้เพื่อที่จะเป็นศูนย์รวมของประชาชน
 และประการที่สององค์กรประชาชนเป็นหน่วยสังคมที่แก้ไขปัญหาของชุมชนทั้งระยะสั้นและ
 ระยะยาว เป็นองค์กรที่มีชีวิตจิตใจมีการพัฒนาหรือล้าหลังซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพท้องถิ่นผู้นำ
 สมาชิกองค์กรและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

รูปแบบขององค์กรประชาชนในประเทศไทย

องค์กรประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ มีมานานแล้วควบคู่กับประวัติศาสตร์อัน
 ยาวนานของความคองการของชุมชน จากการศึกษาของ สุขสันต์ บุญยากร (2529 : 25)
 ได้ชี้ให้เห็นถึงวิวัฒนาการรูปแบบขององค์กรประชาชนซึ่งจัดตั้งโดยรัฐบาลว่าเกิดจากการ
 มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ไปรคเกล้า
 ให้มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านประสานกับองค์กรประชาชน ในหมู่บ้านและตำบล เป็นครั้งแรก
 ในปี 2435 ซึ่งเป็นองค์กรประชาชนในระดับตำบลหมู่บ้านแบบแรกในประเทศไทย ได้มี
 การจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นในปี 2475 ที่จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งเป็นรูปแบบขององค์กรประชาชนที่

จัดขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือในค่าน้ำสวัสดิการด้วยกันเอง ต่อมาได้ขยายขอบเขตความรับผิดชอบ
 ในการบริหารและการปกครองตนเอง โดยการจํากัดกรในรูปแบบเทศบาล สุขาภิบาล
 และสภาตำบล ต่อมาแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 มีการจัดตั้งกรม
 การพัฒนาชุมชนในปี 2504 และโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบทในปี 2506 ซึ่งส่งผลให้มี
 หน่วยงานเกิดขึ้นมากมายในระดับตำบลและหมู่บ้าน มีการจัดองค์กรประชาชนในรูปกลุ่ม
 ท่าง ๆ เพื่อรองรับงานของคน เช่น คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน กลุ่มสตรีอาสาพัฒนา
 กลุ่มเกษตรกร เป็นต้น และกรณี 14 ตุลาคม 2516 รัฐบาลได้ยอมรับบทบาทของประชาชน
 ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศเพิ่มมากขึ้น มีการจัดตั้งกลุ่มพลังมวลชนต่าง ๆ
 เช่น ลูกเสือชาวบ้าน ไทยอาสาป้องกันชาติ เป็นต้น ซึ่งการจัดตั้งองค์กรประชาชนใน
 ช่วงนี้ พยายามก่อให้เกิดความสำนึกและเข้ามามีส่วนร่วมกับทางราชการในการบริหาร
 และพัฒนาหมู่บ้าน และพยายามกระตุ้นให้ประชาชนจัดตั้งองค์กรของตนเองมากขึ้น เช่น
 อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ผู้สื่อข่าว สาธารณสุข เป็นต้น จากแผนพัฒนาการ
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้มีความพยายามที่จะปรับแนวทางการจัดตั้ง
 องค์กรประชาชนให้สอดคล้องกับการพัฒนาชนบทมากขึ้น ได้มีการปรับปรุงรูปแบบของ
 คณะกรรมการหมู่บ้าน ได้มีการกระตุ้นให้ประชาชนจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ของคน เช่น
 กลุ่มผู้นำกลุ่มประมงหมู่บ้าน เป็นต้น ตลอดจนมีการเพิ่มความสามารถขององค์กร
 โดยให้ประชาชนมีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านมากขึ้น พยายามทำให้องค์กรประชาชน
 มีความสามารถในค่าน้ำคิดเป็นทำเป็นจนสามารถพึ่งตนเองได้

สุขสันต์ บุญยากร (อ้างแล้ว) ได้ชี้ให้เห็นถึงการก่อตัวขององค์กรประชาชน
 ว่าเป็นการก่อเกิดที่อยู่บนพื้นฐานจากความพยายามดิ้นรนของรัฐในการที่จะพยุงอำนาจ
 ของคนให้อยู่รอด นับแต่การที่มีองค์กรประชาชนระดับตำบลหมู่บ้านในช่วงของการ
 ปฏิรูประเบียบการปกครองราชการแผ่นดินเป็นต้นมา วิกฤตการณ์ทางการเมืองที่
 เกิดขึ้นอันสืบเนื่องที่กองทัพประ เเทศกับกลุ่มโลกตะวันตกและมหาอำนาจอื่น ๆ ทำ
 ให้มีการพยายามที่จะรักษาสถานภาพเดิม การก่อตัวขององค์กรประชาชนในระยะแรก
 นั้น รัฐพยายามเข้าไป ผูกพันโดยอาศัยกฎระเบียบการปกครองที่ร่างขึ้น แค้นนี้จากการ

มีการต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย การปรับตัวของรัฐในการพยายามจัดตั้งกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ใ้มีมากมายและพลิกแพลงบทบาทมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อที่จะดึงมวลชนส่วนข้างมากให้ยอมรับอำนาจรัฐ และไม่ก่อกองกำลังคัดค้านอำนาจรัฐ การพยายามใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการเป็นเครื่องมือเพื่อพัฒนาชนบทนั้น ทำให้รัฐต้องเข้าไปจัดตั้งองค์กรประชาชน ในขณะเดียวกันในสถานการณ์ทางการเมืองที่แหลมคมทำให้รัฐจำเป็นต้องพลิกแพลงรูปแบบในการควบคุมองค์กรประชาชนเหล่านั้น การเกิดองค์กรประชาชนในรูปแบบที่หลากหลายเช่นนี้ ทำให้รัฐได้ผลประโยชน์มหาศาลในการบริหารงาน ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรประชาชนที่ก่อตั้งขึ้นนั้นรองรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผลักดันให้แผนพัฒนารุดหน้าไป

สุนัย ทองนพ (2527 : 129 - 130) ได้ชี้ให้เห็นว่าองค์กรประชาชนนั้นจะรู้จักวิธีการรวมกลุ่มกันโดยอาศัยสถาบันทางสังคมต่าง ๆ เช่น การลงแขก งานบุญต่าง ๆ แต่การรวมกลุ่มแบบนี้ยังขาดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและการต่อเนื่องอย่างเป็นเอกภาพกันในการพัฒนา กลุ่ม ส่วนในการจัดตั้งกลุ่มของหน่วยราชการนั้น เพื่อที่จะตอบสนองต่อหน่วยราชการมากกว่าการตอบสนองต่อประชาชน ซึ่งมักเป็นการบังคับมากกว่าความสมัครใจและทำให้ประชาชนไม่มีความสนใจและความต้องการในการจัดตั้งกลุ่ม

ดังนั้นเมื่อศึกษาความหมายและรูปแบบของการรวมตัวเป็นองค์กรประชาชน ศึกษาวิจัยพบว่าองค์กรประชาชนนั้นมีอยู่แล้วในแต่ละหมู่บ้าน เพราะแต่ละหมู่บ้านมีประวัติศาสตร์อันยาวนานรวมแก้ไขปัญหา ของชุมชนเพื่อความอยู่รอดร่วมกันและตอบสนองนโยบายของรัฐ แต่การก่อตัวขององค์กรไม่มีระเบียบแบบแผนอย่างชัดเจน ซึ่งต่อมารัฐพยายามเข้าแทรกแซงองค์กรต่าง ๆ ของชาวบ้านเพื่อที่จะตอบสนองต่อประโยชน์ เป้าหมาย และแนวทางการพัฒนา ตามระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค อันเป็นหน่วยปกครองพื้นฐานของประเทศ เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ (บุญเลิศ โรจนลักษณะ 2528 : 106) ของมวลชนพื้นฐาน (มนตรี เจริญวิทยการ : 203-204)



ประเภทขององค์กรประชาชน

องค์กรประชาชนที่ก่อตั้งขึ้นนั้น หากพิจารณาถึงรูปแบบขององค์กรแล้ว จะแยกได้เป็น 2 ประเภทที่สำคัญคือ

1. องค์กรประชาชนที่จัดตั้งโดยประชาชน
2. องค์กรประชาชนที่ถูกจัดตั้งโดยรัฐ

1. องค์กรประชาชนที่จัดตั้งโดยประชาชน เป็นการรวมกลุ่มของประชาชนเฉพาะกิจมากกว่าการรวมกลุ่มอย่างถาวร ช่วยเหลือกันและกันเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าที่จะรวมกันเพื่อแก้ปัญหาในระยะยาว ทำให้องค์กรจะคงอยู่แต่ก็เป็นเพียงในช่วงสั้น ๆ และไม่สามารถบริหารการพัฒนาได้เพราะมีการรวมตัวอย่างหลวม ๆ โดยผู้นำองค์กร เป็นผู้นำอาสาสมัครที่ชาวบ้านเคารพนับถือ ไม่มีเป้าหมายและแนวทางดำเนินงานแน่นอนสามารถรองรับโครงสร้างองค์การและกิจกรรม

2. องค์กรประชาชนที่ถูกจัดตั้งโดยรัฐ บทบาทของรัฐที่เข้าไปจัดตั้งองค์กรประชาชนอย่างเต็มรูปแบบนั้นมีขึ้นในช่วงของการปฏิรูประเบียบราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 ของระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่พยายามให้มีองค์กรระดับหมู่บ้าน ความสำคัญขององค์กรประชาชนในช่วงนั้นไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบทแต่อย่างใด การจัดโครงสร้างองค์กรในระยะนั้น ๆ นั้นมุ่งประโยชน์ต่อการปกครอง ทอมาธนาคารโลกได้ให้ข้อเสนอแนะในการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นการขยายบทบาทของรัฐในการเข้าไปสู่การจัดตั้งองค์กรประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบทตามนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ไว้กันอยู่ เพื่อที่จะบรรจงทำให้ประชาชนในชนบทได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาและสนับสนุนรัฐบาล แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2524 - 2529) หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท โดยปรับปรุงรูปแบบคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ตามกฎหมายปกครองท้องถิ่นกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นประสานกับคณะกรรมการสภาพัฒน (กสท.) และคณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล (กปท.)

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524

จากการศึกษาวิจัยดังกล่าวผู้เขียนจึงกำหนดขอบเขตการศึกษาวิจัยองค์กร
ประชาชนที่ถูกจัดตั้งโดยรัฐที่ การประสานสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.)
คณะกรรมการสภาตำบล (กสท.) และคณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบท
ระดับตำบล (กปต.) ซึ่งเริ่มปฏิบัติแพร่หลายทั่วประเทศนับแต่ปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา
(การจัดตั้งองค์กรประชาชน ซึ่งประสานระหว่าง 3 องค์กรดังกล่าว ได้กำหนดโดย
สำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. 2525 -สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2529: 2)
และการบริหารการพัฒนาชนบทของ องค์กรประชาชนจัดตั้งโดยประชาชนเองนั่นคือ การจัด
ตั้งคณะกรรมการกองทุนพัฒนาหมู่บ้าน (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ก) โดยเฉพาะ
กองทุนพัฒนาหมู่บ้านในรูปแบบค่า ซึ่งมีรูปแบบและการบริหารงาน ที่แตกต่างตามความ
เหมาะสมของแต่ละพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษาของโครงการ พปค. ก็สามารถ
ศึกษาและกำหนดลักษณะร่วมได้เช่นกัน โดยจะกล่าวต่อไปอย่างละเอียดในบทที่ 3

องค์กรประชาชนกับการบริหาร การพัฒนาชนบท

ทั้งที่กล่าวกันว่าองค์กรประชาชนเป็นการรวมตัวของประชาชน โดยมี
วัตถุประสงค์และ เป้าหมายร่วมกันทำงานเพื่อแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการ
โดยเป็นเครื่องมือหรือวิถีทางต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาชนบทซึ่ง เพื่อการ
เปลี่ยนแปลงทางสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการดำรงชีวิตในสภาพที่ที่ขึ้น
(สุโขทัยธรรมมาธิราช มหาวิทยาลัย : 2528 ; 6 - 7)

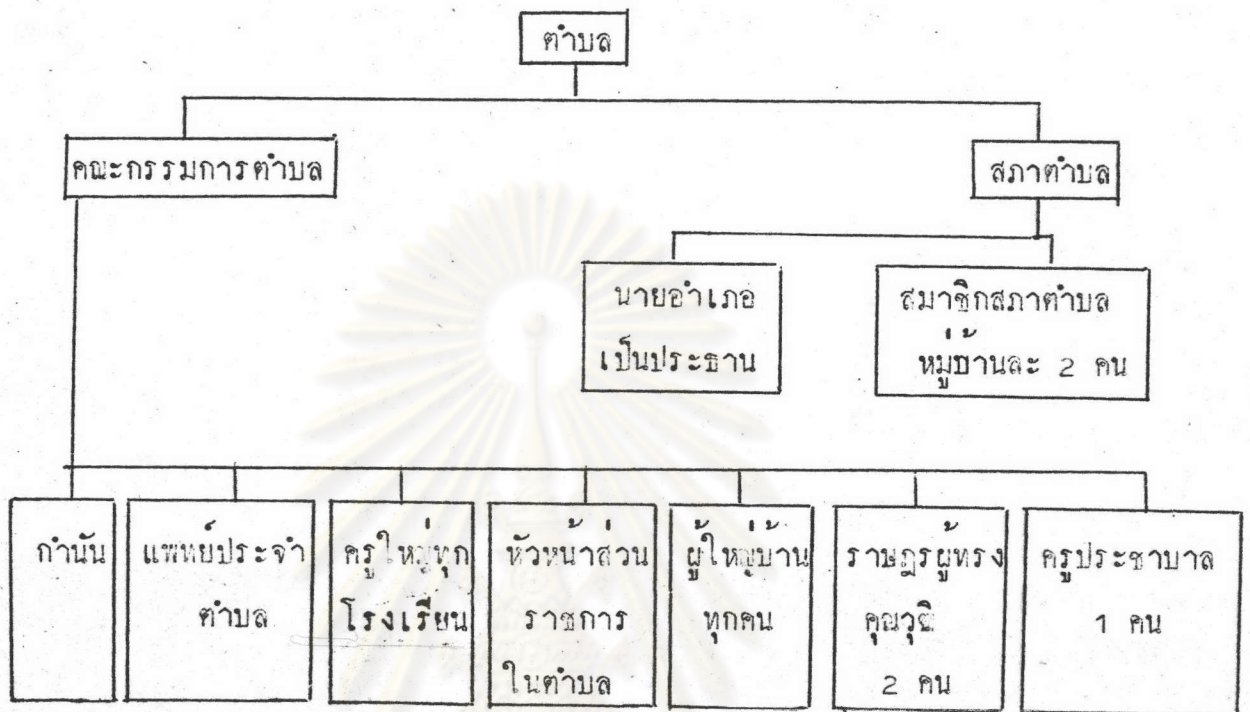
การพัฒนาประเทศแต่เดิมนั้น เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยกำหนด
เป้าหมายและการดำเนินการในเมือง เมื่อการดำเนินการ เกิดปัญหาทางด้านวิถีปฏิบัติ
ผลิตภัณฑ์การ เกษตรมีการพัฒนาไม่สัมพันธ์กันในความรู้และการ เตรียมตัวรับความเปลี่ยนแปลง
ทางอุตสาหกรรม ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่าง เมืองกับชนบท นำสู่
การอพยพแรงงานสู่เมือง เป็นผลให้ภาวะ เศรษฐกิจและสังคมในสังคมเมืองมีความ
วุ่นวายสัมพันธ์ควบคู่กับภาค เกษตรกรรมมีการผลิตลดลง ทั้งนี้การพัฒนาชนบทจึงเกิดขึ้น

การบริหารการพัฒนาชนบทต้องอิงโครงสร้างและระบบการเมืองการปกครองของประเทศที่ตอบสนองต่อการกำหนดนโยบายและการดำเนินงาน โดยประชาชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบ ดูแล บำรุงรักษา และร่วมตัดสินใจปฏิบัติงานตามโครงการในบางกรณีที่เกิดขีดความสามารถของประชาชนที่ท้องถิ่นเจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญดำเนินการจำเป็นอย่างยิ่งต้องสนับสนุนการดำเนินการ ดังนั้นการจัดตั้งเป็นกลุ่มองค์กรประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมต่อการบริหารการพัฒนาชนบทโดยรัฐจัดตั้งมีส่วนสำคัญอย่างแท้จริงต่อการพัฒนาโดยรัฐองค์กรประชาชนเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบทในระดับตำบลและหมู่บ้าน ในแผนพัฒนาชนบทช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 มีการเปลี่ยนรูปแบบจากเดิมในแผนฯ 1 ถึง 4 ซึ่งมีลักษณะจากบนลงล่าง (top down) ให้ประชาชนมีบทบาทมากขึ้น ในลักษณะจำล่างสู่บน (bottom up) ควบคู่กับการช่วยเหลือตนเองมากกว่าการที่รัฐจะมีการผูกขาดบทบาทการบริหารการพัฒนาชนบทฝ่ายเดียว (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2525 : 8) ทั้งนี้ แนวทางปฏิรูปมุ่งประชาชนเป็นหลักในการแก้ปัญหาโดยการมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม การดำเนินการยังต้องอยู่บนพื้นฐานความเข้าใจต่อโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบและทัศนคติที่เหมาะสมสอดคล้องของประชาชนที่มีต่อองค์กรประชาชน

องค์กรประชาชนตามกฎหมายปกครองท้องถิ่น, ระเบียบกระทรวงมหาดไทย และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในปัจจุบันสามารถจำแนกได้เป็น

1. องค์กรประชาชนในระดับตำบล อันมีคณะกรรมการสภาตำบล (กสท.) กล่าวกันว่าสภาตำบลถือกำเนิดในปี พ.ศ. 2499 เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเอาใจใส่ในกิจกรรมส่วนรวมของท้องถิ่นตน และเป็นการปูพื้นฐานประชาธิปไตย กระทรวงมหาดไทย จึงได้มีคำสั่งที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 (แผนภูมิที่ 2) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอประชุมชี้แจงราษฎรให้เข้าใจความมุ่งหมาย และดำเนินการจัดตั้งสภาตำบลให้เสร็จสิ้นภายใน 3 เดือน การจัดตั้งสภาตำบลครั้งนี้เป็นการทดลอง (วิทยา นภาศิริกุลกิจ , 2521)

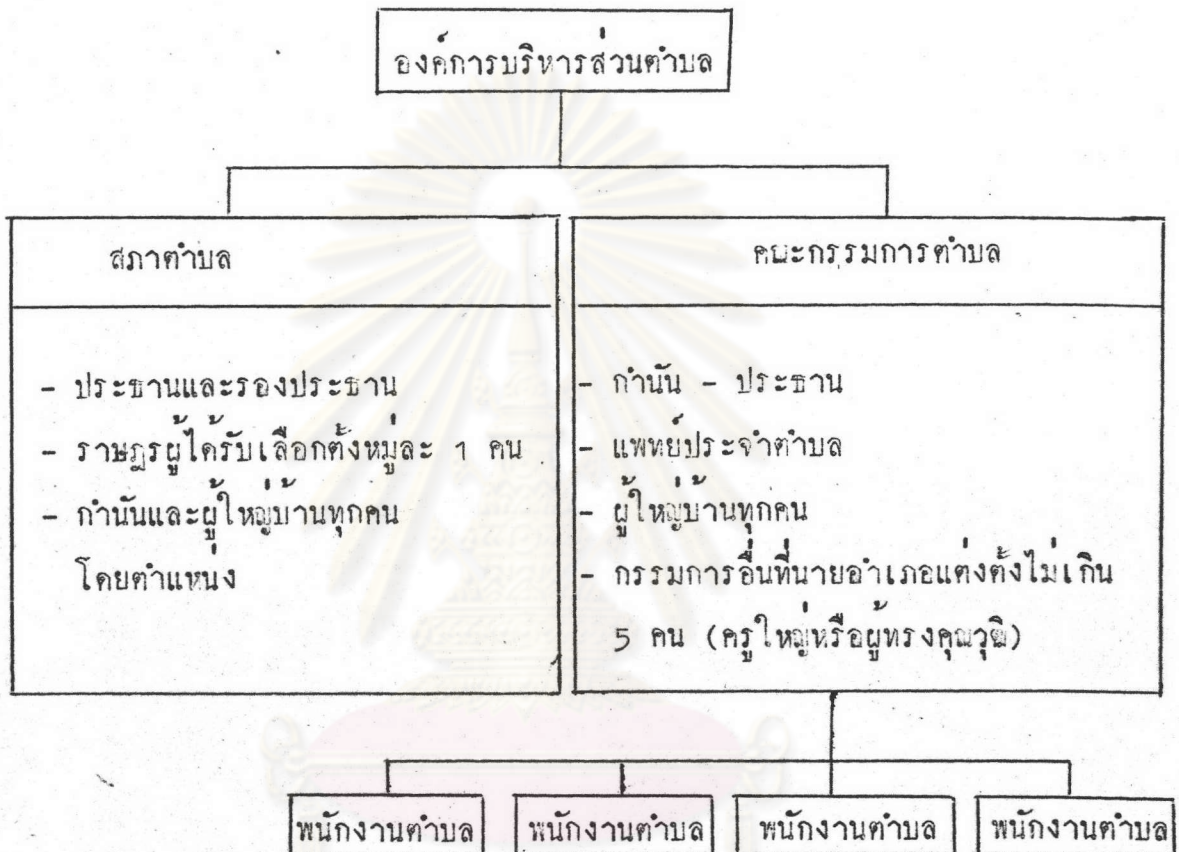
แผนภูมิที่ 2 แสดงรูปการปกครองสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499



แหล่งที่มา : พินิจ เนตรพุกณะ, 2529 : 155 - 165

การจัดรูปการปกครองแบบนี้มีส่วนคล้ายคลึง กับระดับประเทศ คือมีคณะกรรมการตำบลเป็นฝ่ายบริหาร และมีสภาตำบล ทำหน้าที่เสนอความคิดเห็น และควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร โดยสมาชิกสภาตำบลมาจากการเลือกตั้ง เช่นเดียวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ส่วนคณะกรรมการตำบลมีทั้งเป็นโดยตำแหน่งและโดยการแต่งตั้ง

แผนภูมิที่ 3 แสดงการจัดตั้งตำบลตาม พ.ร.บ. ระเบียบราชการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2499



แหล่งที่มา : พินิจ เนตรพุกณะ, 2529 : 155 - 165

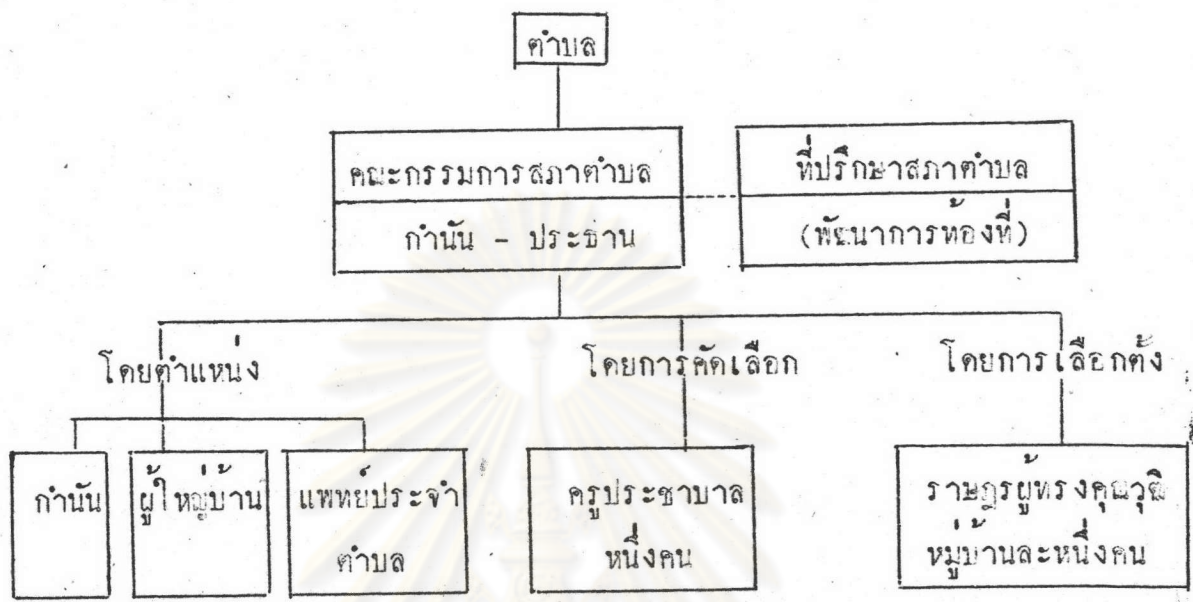
การจัดรูปตำบลตามนี้ มีผลให้ องค์การบริหารส่วนตำบล กลายเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ มีสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลซึ่งเป็นผู้บริหาร มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้ของตนเองจากภาษีอากรตามที่กฎหมายกำหนด เช่น จากค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ฯลฯ คณะกรรมการตำบล มีฐานะเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญามีอัตราเงินเดือนจากงบประมาณของตำบล การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลทำได้ 2 แบบคือ กระทรวงมหาดไทยเห็น

ควรจัดขึ้น หรือราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นที่ไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของทั้งหมดร้องขอ เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2501 มีการตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น 54 ตำบล ต่อมา มีการยุบและเปลี่ยนแปลงเป็นสุขาภิบาลหลายแห่ง

ระหว่างปี 2500 - 2521 ได้มีการประกาศยกฐานะสภาตำบลที่เจริญก้าวหน้าจำนวน 49 ตำบล ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยตำบลซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติและคณะกรรมการตำบล ซึ่งทำหน้าที่บริหารการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคงจะไม่ได้ผลมากนัก เพราะไม่ปรากฏว่ามีการประกาศยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหาร ส่วนตำบลเพิ่มเติมอีกเลย นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทย ยังไม่เปลี่ยนองค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นสุขาภิบาลเสีย 11 ตำบล (ระพี สุวรรณะชญ และพิศยา สุวรรณะชญ 2510) มหาดไทยที่ 222/2499 ซึ่งดำเนินมาเป็นเวลา 10 ปี แล้วไม่ได้ผล กระทรวงมหาดไทยจึงออกคำสั่งที่ 275/2509 (แผนภูมิที่ 3) จัดรูปสภาตำบลให้ต่างไปจากเดิม โดยรวมคณะกรรมการตำบลเข้าด้วยกัน เรียกว่า คณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล ครูประจำบาลในตำบลนั้น 1 คน แพทย์ประจำตำบล และราษฎรทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน กำนันเป็นประธานคณะกรรมการสภาตำบล และมีพัฒนากร เป็นที่ปรึกษาของสภาตำบล สภาตำบลนี้ทำหน้าที่ทั้งนิติบัญญัติและบริหาร ตลอดจนเป็นคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและตำบลด้วย (ระพี สุวรรณะชญ และพิศยา สุวรรณะชญ 2501) การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ เพื่อให้เหมาะสมกับโครงการพัฒนาพลเมืองในระบบประชาธิปไตยของกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการฝึกอบรมเพื่อจะเตรียมประชาชนเข้าสู่ระบบประชาธิปไตย การฝึกอบรมนี้เริ่มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือก่อน เป็นที่น่าเสียดายที่ระบบประชาธิปไตยใช้เวลาพัฒนาการเหลือเกินในประเทศไทย แม้จนปัจจุบัน ก็ยังอยู่ระหว่างการพัฒนา ต่อมาในปี พ.ศ. 2516 จึงมีประกาศของคณะปฏิวัติยกเลิก พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลฉบับก่อน ๆ ปรับปรุงการปกครองตำบลใหม่เรียกว่า "สภาตำบล"



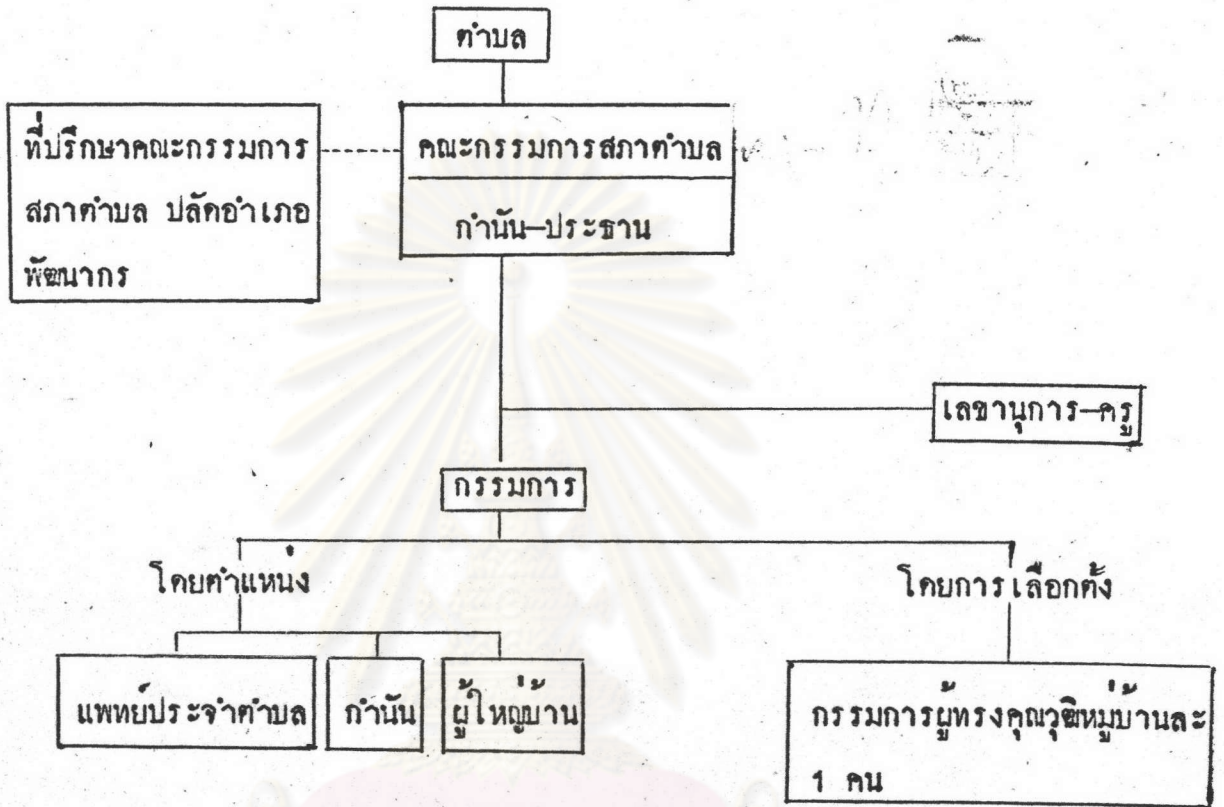
แผนภูมิที่ 4 แสดงการจัดตั้งตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509



แหล่งที่มา : พินิจ เนตรพุกณะ, 2529 : 155 - 165

สภาตำบลในรูปนี้เป็นการรวมเองคณะกรรมการตำบล มาไว้ด้วยควยหรือรวมฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเข้าด้วยกัน โดยแบ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง โดยการคัดเลือก และโดยการเลือกตั้ง กำนันเป็นประธานโดยตำแหน่ง คณะกรรมการจะเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นรองประธานและเลือกเลขานุการคนหนึ่ง ซึ่งโดยปกติจะเลือกจากกรรมการสภาตำบลที่เป็นครูประชาบาล สภาตำบลในรูปนี้ก็ก่อให้เกิดความคล่องตัวและอิสระมากขึ้น โดยให้สภาตำบลดำเนินการกันเอง อำเภอและจังหวัดเพียงคอยเป็นที่เลี้ยงดูดูแลช่วยเหลือสนับสนุนให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนเท่านั้น แต่รูปของสภาตำบลรูปนี้ ไม่ได้ใช้ทั่วประเทศ เพราะกำหนดขึ้นเพื่อดำเนินงานตามโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น โครงสร้างที่เป็นองค์ประกอบของ กสต. มีดังนี้ คือ กำนันเป็นผู้ที่ราษฎรในตำบลเลือกมาเป็นประธานในการบริหารการพัฒนาชนบทของตำบล ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านมีอำนาจเกี่ยวกับคดีอาญาและการบริหารการพัฒนาชนบททั่วทั้งในหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล คณะกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ เลือกตั้งโดยประชาชน ปลัดอำเภอ พัฒนาการ และครูประชาบาลเป็นเลขานุการในสภาตำบล (สมบัติ สืบสมาน, 2526 : 421-425) จากโครงสร้างดังกล่าวสามารถแสดงในแผนภูมิที่ 5 ซึ่งแสดงโครงสร้างคณะกรรมการสภาตำบลดังนี้คือ

แผนภูมิที่ 5 แสดงโครงสร้างคณะกรรมการสภาตำบล (กสท.) ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 มกราคม 2515



แหล่งที่มา : สมบัติ สืบสมาน, 2526 : 421 - 425

จากแผนภูมิที่ 5 ค้างกล่าว แสดงให้เห็นว่า องค์กรประชาชนในระดับตำบล คือคณะกรรมการสภาตำบล มีลักษณะผสมระหว่างข้าราชการซึ่งเป็นคณะที่ปรึกษาสภาตำบล โดยการแต่งตั้งร่วมกับประชาชนในฐานะกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1 คน เข้าร่วมในการกำหนดแนวทางในการบริหารการพัฒนาขององค์กรประชาชนในระดับตำบล โดยมีข้าราชการ เป็นที่ปรึกษาและเป็นพี่เลี้ยงคลอเวลาจากตำแหน่งที่ปรึกษาสภาตำบลและให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกคนเป็นสมาชิก กสศ. โดยตำแหน่งเพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านยังเป็นหลักของตำบลหมู่บ้าน และเป็นบุคคลที่มีความชอบธรรมและการยอมรับดีกว่าคนอื่น ๆ ในตำบล หมู่บ้าน (บุญชู พุ่มเจริญ 2527 : 21 - 54) นอกจากนี้แล้วบทบาทหน้าที่ซึ่ง กสศ. จะมีบทบาทหน้าที่น้อยกว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายซึ่งได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ กสศ. ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 กำหนดให้ กสศ. ทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี แล้วเสนอนายอำเภออนุมัติควมคุ้มรายได้ แต่ในทางปฏิบัติรายได้ของ กสศ. ส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพารัฐบาลอยู่

เมื่อพิจารณาประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ตามระเบียบกฎเกณฑ์แล้วพบว่า กสศ. มีหน้าที่ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดโดยพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล, ให้ความร่วมมือประสานงานในโครงการสนับสนุนให้มีการร่วมมือกับองค์กรอาสาสมัคร หรือองค์กรสาธารณสุข ตลอดจนแก้ไขปัญหาคือข้อขัดข้องของทุกประการเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล, แยกแยะการดำเนินการของทางราชการในตำบลให้ราษฎรทราบ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการสภาตำบล และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการได้มอบหมาย ส่วนคณะที่ปรึกษา กสศ. มีหน้าที่ที่ทางบ้านให้คำปรึกษาชี้แจงและแนะนำแก่ กสศ. ช่วยเหลืองานของ กสศ. เกี่ยวกับการให้บริการประชาชนตามที่นายอำเภอมอบหมายและเป็นผู้ประสานงานระหว่าง กสศ. กับส่วนราชการต่าง ๆ

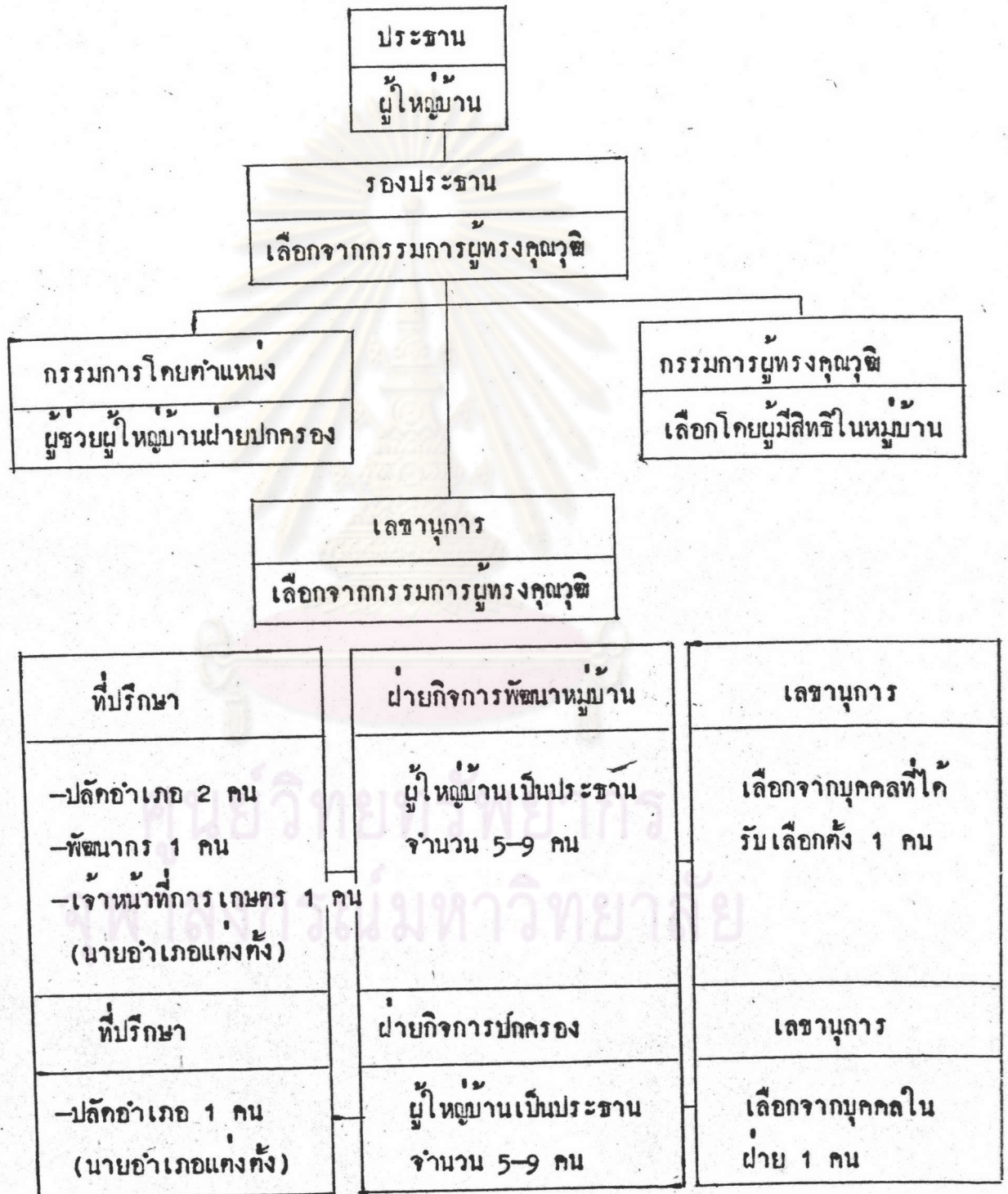
2. องค์กรประชาชนในระดับหมู่บ้านอันมีคณะกรรมการหมู่บ้านอันประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่ราษฎรเลือกตั้ง จำนวน 5-9 คน และคณะที่ปรึกษาของคณะกรรมการหมู่บ้านที่นายอำเภอแต่งตั้ง ประกอบด้วย กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิในเขตหมู่บ้าน, เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานระดับตำบลหรือหมู่บ้าน เช่น สารวัตรใหญ่, สารวัตรปกครองท้องถิ่น, หัวหน้าสถานี, ตำรวจประจำตำบล, พัฒนาการประจำตำบล, อนามัยและเกษตรตำบล ประธานหรือ

หัวหน้ากลุ่มต่าง ๆ ในหมู่บ้าน, ปลัดอำเภอที่รับผิดชอบตำบลนั้น และผู้บริหารโรงเรียน หรือครู ซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติที่อยู่ในหมู่บ้านหรือตำบล นั้น ส่วนบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบนั้น คณะกรรมการหมู่บ้านได้ตั้งฝ่ายกิจการต่าง ๆ 7 ฝ่าย เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยมีบทบาทหน้าที่และภารกิจ ทางด้านการบริหารการพัฒนาชนบทที่สำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้าน และส่งเสริมอาชีพ ส่งเสริมให้คนในหมู่บ้านมีความสนใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย, ป้องกันและรักษา ความสงบเรียบร้อยและบรรเทาสาธารณภัย, เสนอขอแนะนำคำปรึกษาเกี่ยวกับการคลัง และทรัพย์สินของหมู่บ้าน, การรักษาพยาบาลอนามัยการวางแผนครอบครัว และป้องกัน ภัยอันตรายที่เกิดจากภาวะแวดล้อมในหมู่บ้าน, การศึกษาสวัสดิการประชาชน โดยนายอำเภอ เป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านและฝ่ายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายและ ระเบียบแบบแผนทางราชการและมีอำนาจวางให้แก้ไขดำเนินการให้ถูกต้อง เมื่อเห็นว่า เป็นผลเสียหายแก่ท้องถิ่นและราชการตลอดจนมีอำนาจการเปลี่ยนแปลงส่งย้ายผู้ใดก็ได้

คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่เสนอขอแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามความตกลงการจากส่วนรวม ในการแก้ไขปัญหากลาง ๆ และดำเนินการพัฒนาหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ พ.ศ. 2457 (สมบัติ สืบสมาน : 2526 : 321 - 325)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 6 แสดงโครงสร้างคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย
ที่ มท.0309/107592 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2525



<p>ที่ปรึกษา</p>	<p>ฝ่ายกิจการป้องกันและรักษา ความสงบเรียบร้อย</p>	<p>เลขานุการ</p>
<p>- ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบ งานป้องกันฯ หรือปลัด อำเภอผู้รับผิดชอบงาน ส่งเสริมการปกครอง - สารวัตรใหญ่หรือสารวัตร ปกครองป้องกัน - หัวหน้าสถานีตำรวจ ของตำบล</p>	<p>ผู้ปฏิบัติเป็นประธาน จำนวน 5-9 คน</p>	<p>เลือกจากบุคคล ในฝ่าย 1 คน</p>
<p>ที่ปรึกษา</p>	<p>ฝ่ายกิจการคลัง</p>	<p>เลขานุการ</p>
<p>- ปลัดอำเภอ - พัฒนาการ - เจ้าหน้าที่การเงินของ ส่วนราชการต่าง ๆ (นายอำเภอแต่งตั้ง)</p>	<p>ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธาน จำนวน 5-9 คน</p>	<p>เลือกจากบุคคล ในฝ่าย 1 คน</p>
<p>ที่ปรึกษา</p>	<p>ฝ่ายกิจการสาธารณสุข</p>	<p>เลขานุการ</p>
<p>- เจ้าหน้าที่อนามัยประจำ สถานีอนามัยในหมู่บ้าน ตำบล (นายอำเภอแต่งตั้ง)</p>	<p>ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธาน จำนวน 5-9 คน</p>	<p>เลือกจากบุคคล ในฝ่าย 1 คน</p>



แผนภูมิที่ 6 (ต่อ)

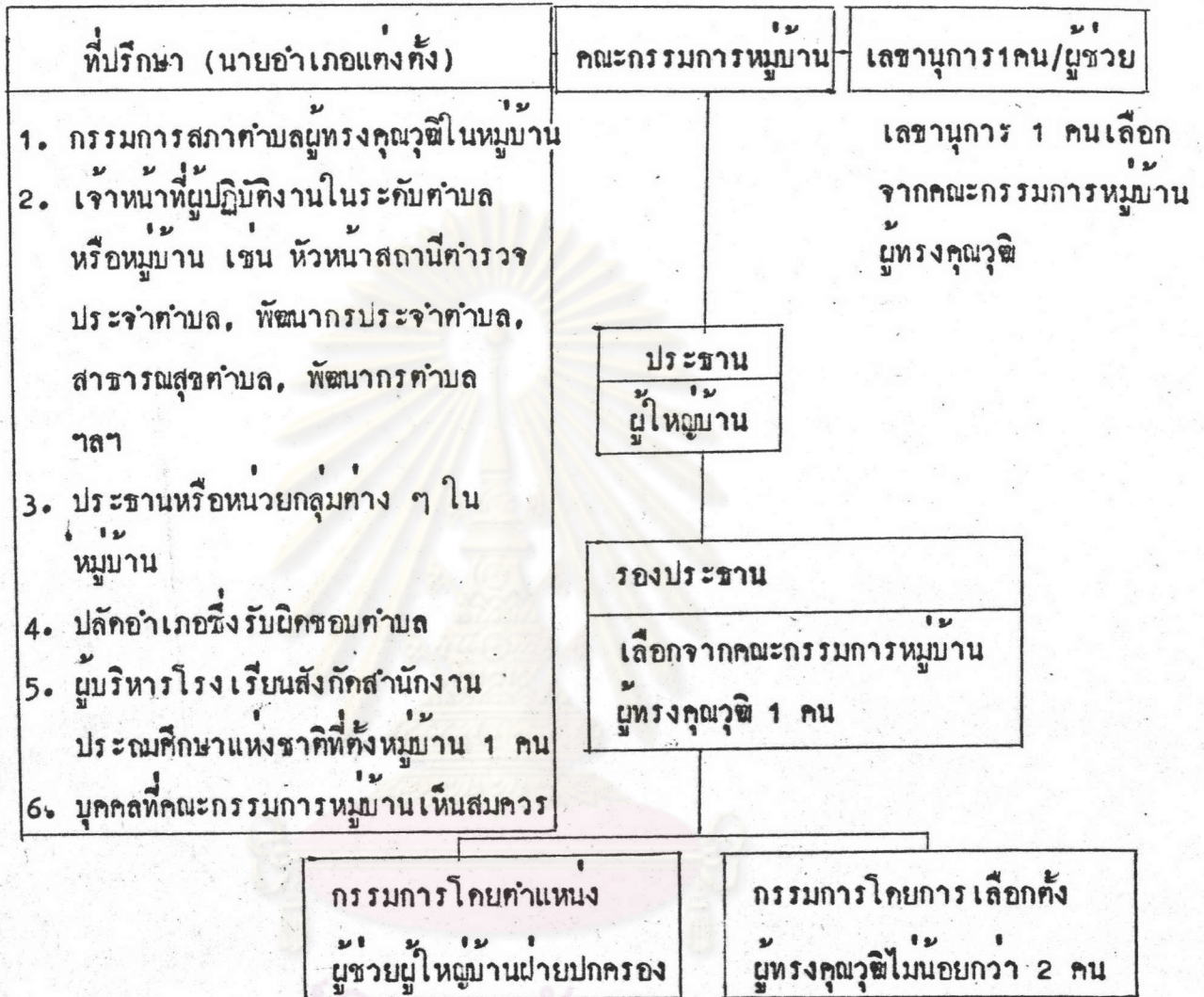
31

ที่ปรึกษา	ฝ่ายกิจการศึกษาและวัฒนธรรม	เลขานุการ
-ผู้บริหารโรงเรียนสังกัด สำนักงานคณะกรรมการ ประถมศึกษาแห่งชาติ 1 คน	ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นประธาน จำนวน 5-9 คน	เลือกจากบุคคล ในฝ่าย 1 คน
ที่ปรึกษา	ฝ่ายสวัสดิการ	เลขานุการ
-ปลัดอำเภอ -พัฒนากร (นายอำเภอแต่งตั้ง)	ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นประธาน จำนวน 5-9 คน	เลือกจากบุคคล ในฝ่าย 1 คน

แหล่งที่มา : หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0309/107592 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2525

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 7 แสดงโครงสร้างคณะกรรมการหมู่บ้านตาม พรบ. ลักษณะปกครองท้องที่
พ.ศ. 2457



แหล่งที่มา สมบัติ สืบสมาน, 2526: 327 - 332

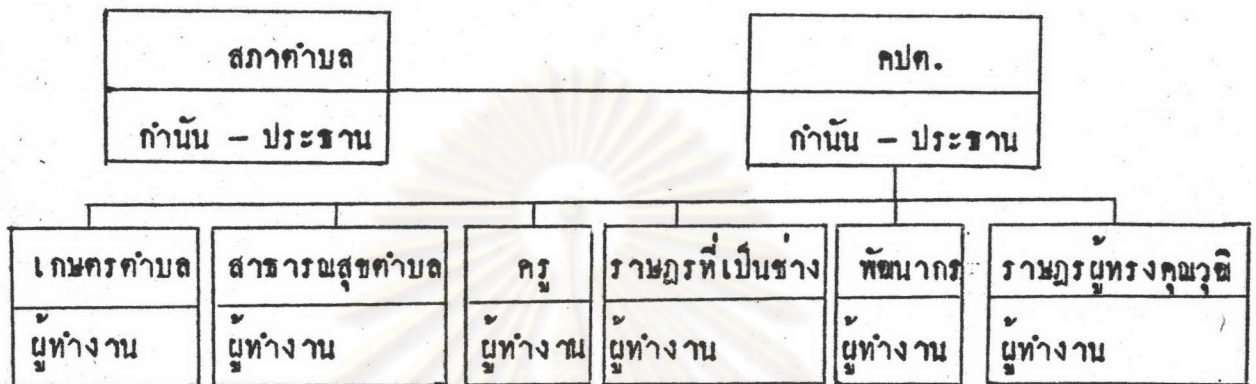
จากลักษณะของคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งมีการปรับปรุงใหม่ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินการของคณะกรรมการหมู่บ้าน ปี 2526 นั้น มีลักษณะ (ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526) สำคัญที่โครงสร้างซึ่งมีลักษณะของโครงสร้างของคณะกรรมการหมู่บ้านนั้น

แบ่งออกเป็น 7 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่ปรึกษา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในระดับทำบลหรือหมู่บ้าน โดยเฉพาะจาก 4 กระทรวงหลัก อันมี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กระทรวงศึกษาธิการ, กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงมหาดไทย กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิในหมู่บ้านและตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ ในหมู่บ้าน ฝ่ายเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการสภาตำบลซึ่งเลือกจากคณะกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการโดยตำแหน่ง อันมีผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานกรรมการหมู่บ้าน และกรรมการโดยการเลือกตั้ง ซึ่งเลือกตั้งจากคณะกรรมการหมู่บ้าน มีผู้ทรงคุณวุฒิเป็นรองประธาน กรรมการหมู่บ้านและกรรมการ นอกจากนี้ยังมีฝ่ายกิจการต่าง ๆ เป็นกรรมการย่อยอีก 8 ฝ่าย อันมีฝ่ายกิจการพัฒนาหมู่บ้านและส่งเสริมอาชีพ, ฝ่ายกิจการปกครอง, ฝ่ายกิจการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย, ฝ่ายกิจการคลัง, ฝ่ายกิจการสาธารณสุข, ฝ่ายกิจการศึกษาและวัฒนธรรม, ฝ่ายกิจการสวัสดิการและสังคม และฝ่ายกิจการอื่น ๆ นอกจากนี้บทบาทหน้าที่ ภายใต้โครงสร้างของคณะกรรมการหมู่บ้านที่ระบุข้างต้นนั้น คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่เสนอแนะขอแนะนำ และให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการด้านการปกครอง และรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร, กิจการเกี่ยวกับความอาญาและความแพ่ง, การพัฒนาหมู่บ้านและส่งเสริมอาหาร, การพัฒนาที่ดิน การคลัง การสาธารณสุข การศึกษา วัฒนธรรมการสวัสดิการและสังคม และกิจการอื่น ๆ

3. องค์การประชาชนในรูปแบบคณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับทำบล (สุโขทัยธรรมมาธิราช ; 2526 ; 42-45)

คณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับทำบล (คปต.) คือ กลุ่มบุคคลซึ่งจัดตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 มีโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบ ประกอบด้วย กำหนดเป็นประธาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันมีพัฒนากร, เกษตรตำบล, สาธารณสุขตำบล และครู รวมทั้งประชาชนผู้มีความรู้ความสามารถอีก 2 คน ร่วมกันมีหน้าที่และความรับผิดชอบ ให้คำแนะนำแก่กรรมการสภาตำบลเกี่ยวกับการพัฒนาโครงการของรัฐบาลที่รัฐบาลดำเนินการร่วมกับประชาชนและสร้างความเข้าใจแก่ กสค. และ กม. ในการบริหารโครงการพัฒนาชนบท

แผนภูมิที่ 8 แสดงโครงสร้างคณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปท.)

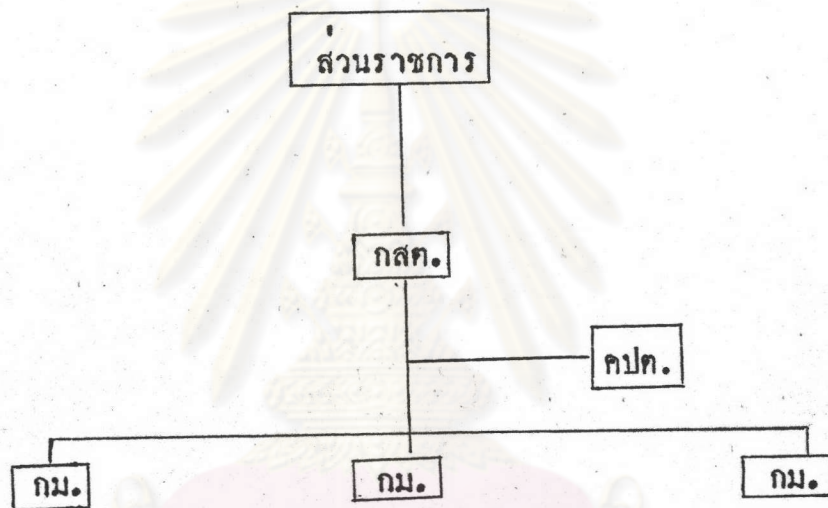


แหล่งที่ : สมบัติ สืบสมาน, 2526 : 327 - 332

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การบริหารการพัฒนาชนบทจึงต้องมีการพบกันระหว่างรัฐบาลและประชาชน จำเป็นต้องใช้องค์กรประชาชนเป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุผลร่วมกันระหว่างแนวทางของรัฐบาลและปัญหาความต้องการของประชาชน ดังนั้นการจัดองค์กรของรัฐเพื่อการพัฒนาชนบท จึงเป็นวิธีการที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาและความต้องการต่อการบริหารการพัฒนาชนบท โดยนำนโยบายไปปฏิบัติ และการจัดองค์กรเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบทซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-4 นั้น ความซ้ำซ้อนในโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ อันเป็นผลให้ขาดการประสานงานและเอกภาพในการบริหารการพัฒนาชนบท (เรื่องเดียวกัน : 146) ในลักษณะนี้เป็นผลมาจากการขยายตัวอันนำสู่ความซ้ำซ้อนของหน่วยงานในรูปของคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งกำหนดขึ้นมาโดยรัฐ ต่างเวลาต่างและต่างวาระกัน โดยขาดการระมัดระวังและความพิถีพิถันต่อรูปแบบเก่า ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนซึ่งไม่อาจประสานงานกันได้เพราะ เป็นการดำเนินการยี่กระ เบียดกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันอันนำสู่ปัญหาการยอมรับซึ่งกันและกัน

กล่าวโดยสรุปเมื่อพิจารณาโครงสร้างของ กสท., กม. และ คปท. ซึ่งเป็นองค์ประกอบขององค์กรประชาชนดังกล่าวสามารถกำหนดได้ดังนี้ (กองปกครองท้องถิ่น, 2529)

แผนภูมิที่ 9 แสดงผลการศึกษาทางด้านการประสานโครงสร้าง บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรประชาชน โดยศึกษาวิเคราะห์จากเอกสารระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524



จากแผนภูมิที่ 9 สามารถพิจารณาได้ว่า ในกรณีของการบริหารการพัฒนาชนบท องค์กรประชาชนโดยเฉพาะ กสท. ซึ่งรับผิดชอบ, ประสานงาน, สนับสนุน และเสนอความคิดเห็นโดยมี คปท. เป็นที่ปรึกษาสำหรับ กม. จะเป็นหน่วยปฏิบัติการขององค์กรประชาชนในพื้นที่ระดับหมู่บ้าน แนวทางการปฏิบัติงานดังกล่าวมีการประชาสัมพันธ์และการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ส่วนราชการมอบหมาย หรือตามที่กฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น 2457 กำหนดไว้ตามระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดเป็นระบบกฎเกณฑ์ทางค่านแนวทางและการปฏิบัติการ (กองปกครองท้องถิ่น, 2529)

ปัญหาขององค์กรประชาชนที่จัดตั้งโดยรัฐบาลกับการบริหารการพัฒนาชนบท จากการศึกษา
เอกสารชั้นต้น

จากการศึกษาคณะกรรมการขององค์กรประชาชนทั้ง 3 ฝ่ายในระดับตำบล และหมู่บ้านดังกล่าวว่ามีคณะกรรมการสภาตำบล (กสท.) คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปค.) และคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ผู้ศึกษาวิจัยพบว่า การจัดทำโครงสร้างบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรประชาชนยังขาดความเหมาะสม ในประการแรกพบว่า โครงสร้างมีลักษณะกึ่งการางที่ 1 ทั้งนี้ คือ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1 แสดงผลการศึกษาคำขาดของโครงสร้างขององค์กรประชาชน

เจ้าหน้าที่ ปลัดอำเภอ	หัวหน้าพัฒนากร	สาธารณสุข	เกษตร	ผู้บริหาร	เจ้าหน้าที่	กำนัน	ผู้ใหญ่	ผู้ช่วย	แพทย์	ประ
รับผิดชอบ	รับผิดชอบ	สถานี	ประจำ	สุขตำบล	ตำบล	รร.สัง	การเงิน	บ้าน	ผู้ใหญ่	ตำบล
องค์กรประ	ตำบล	ตำรวจ	ตำบล	กัก	สพช.	ส่วนราช		บ้าน		ชน
ชาชน	ประจำ			ประจำ	ราชการ			ฝ่าย		
	ตำบล			ตำบล	ทาง	ๆ		ปก		
	หมู่บ้าน			หมู่บ้าน				ครอง		

กสท.ตาม

ปว.326

กรรมการโดย

ตำแหน่ง

ประธาน

กรรมการ

กรรมการโดย

เลือกตั้ง ผู้

ทรงคุณวุฒิ

บ้านละ 1 คน

เลขานุการ กสท.

ที่ปรึกษา

คปก.ตามระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรี 2524

หัวหน้าคณะทำงาน

ผู้ทำงาน

เลขานุการ

เลขานุการ

ศูนย์วิทยพัชการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

+(1)

+ (2) + (3) +

+(4)

+(4)

ตารางที่ 1 (ต่อ)

เจ้าหน้าที่ ปลัดอำเภอ	หัวหน้า พัฒนากร	สาธารณสุข	เกษตร	ผู้บริหาร	เจ้าหน้าที่	กำนัน	ผู้ใหญ่	ผู้ช่วย	แพทย์	ประ	
รับผิดชอบ	รับผิดชอบ	สถานี	ประจำ	สุขตำบล	ตำบล	ร.สัง	การเงิน	บ้าน	ผู้ใหญ่	ตำบล	ชา
องค์กมประ	ตำบล	ตำรวจ	ตำบล			กัก	สพช.	สวนราช			ชน
ชาชน		ประจำ				ประจำ	การทางฯ		ฝ่าย		
		ตำบล				ตำบล				ปก	
		หมอบาน				หมอบาน				ครอง	

ฝ่ายป้องกันรักษา

ความสงบ

ประธาน +
ที่ปรึกษา + (8) + (9)

ฝ่ายกิจการคลัง

ประธาน + (13)
ที่ปรึกษา + + +

ฝ่ายกิจการสาธารณสุข

ประธาน + (14)
ที่ปรึกษา + (10)

ฝ่ายกิจการการศึกษา

และวัฒนธรรม

ประธาน +
ที่ปรึกษา +

ฝ่ายสวัสดิการ

และสังคม

ประธาน + (16)
ที่ปรึกษา + +

ฝ่ายกิจการอื่น ๆ

ประธาน +

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หมายเหตุ

- (1) กสท.เลือกครูที่ประจำอยู่ในตำบล
- (2) สาธารณสุขประจำตำบล หรือสาธารณสุขประจำอำเภอหรือผู้ช่วยที่ปฏิบัติงานในตำบล หรือเจ้าหน้าที่โรงพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุข โดยผู้อำนวยการโรงพยาบาลนั้นแต่งตั้ง
- (3) ในกรณีที่ไม่มี ให้ กสท. แต่งตั้งจากอาสาสมัครเกษตรประจำตำบล 1 คน
- (4) ต้องมีความชำนาญด้านช่างโดย กสท. แต่งตั้ง 1 และผู้ทรงคุณวุฒิ 1 เป็นผู้ช่วยเลขานุการและผู้ทำงาน
- (5) โดยการเลือกของคณะกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ
- (6) เลือกจากบุคคลในฝ่าย
- (7) เจ้าหน้าที่การเกษตร
- (8) ปลัดอำเภอรับผิดชอบงานป้องกัน หรืองานส่งเสริมการปกครอง มีใช้ปลัดอำเภอรับผิดชอบตำบลโดยตรง
- (9) รวมควยสารวัตรใหญ่และสารวัตรปกครองป้องกัน
- (10) เจ้าหน้าที่อนามัยประจำสถานีอนามัยในหมู่บ้าน หรือตำบล โดยนายอำเภอแต่งตั้งแทนสาธารณสุขอำเภอ
- (11) ผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่า 2 คน
- (12) กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้าน, ประธานหรือหัวหน้ากลุ่มในหมู่บ้าน, บุคคลที่คณะกรรมการหมู่บ้านเห็นสมควร
- (13) (14), (15) และ (16) ผู้ทรงคุณวุฒิ

จากตารางที่ 1 นั้น ซึ่งแสดงถึงปริมาณของตำแหน่งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบและประชาชนที่รวมอยู่ในตำบลและหมู่บ้านระดับต่าง ๆ แสดงโดยใช้เครื่องหมาย (+) ระบุตำแหน่ง สามารถพิจารณาได้ว่า

1 ปลัดอำเภอรับผิดชอบตำบล ในระดับตำบล รับผิดชอบที่ปรึกษา กสท. และระดับหมู่บ้าน รับผิดชอบที่ปรึกษากรรมการหมู่บ้าน อีกทั้งเป็นที่ปรึกษาฝ่ายพัฒนา, ที่ปรึกษาฝ่ายปกครอง, ที่ปรึกษาฝ่ายป้องกันและรักษาความสงบ, ที่ปรึกษาฝ่ายกิจกรรมการคลังและที่ปรึกษาสวัสดิการและสังคม

- 2) หัวหน้าสถานีตำรวจประจำตำบลในหมู่บ้าน พบว่าระดับหมู่บ้านรับผิดชอบเป็นที่ปรึกษากรรมการหมู่บ้าน และที่ปรึกษาฝ่ายป้องกันและรักษาความสงบ
- 3) พัฒนาการประจำตำบล พบว่าระดับตำบล รับผิดชอบที่ปรึกษา กสท., ผู้ทำงาน คปท., เลขานุการ คปท. ส่วนในระดับหมู่บ้าน รับผิดชอบที่ปรึกษากรรมการหมู่บ้าน และเป็นที่ปรึกษาฝ่ายพัฒนา, ที่ปรึกษากิจการการคลังและที่ปรึกษาสวัสดิการและสังคม
- 4) สาธารณสุขตำบล พบว่าระดับตำบล รับผิดชอบผู้ทำงาน คปท. ส่วนในระดับหมู่บ้าน รับผิดชอบที่ปรึกษา กสน., ฝ่ายกิจกรรมสาธารณสุข
- 5) เกษตรตำบล พบว่าระดับตำบล รับผิดชอบผู้ทำงาน คปท. ส่วนในระดับหมู่บ้าน รับผิดชอบที่ปรึกษากรรมการหมู่บ้าน, ฝ่ายพัฒนา
- 6) ผู้บริหารโรงเรียนสังกัด สปช. ประจำตำบล หมู่บ้าน พบว่าในระดับตำบล รับผิดชอบเลขานุการ กสท., ผู้ทำงาน คปท. ส่วนในระดับหมู่บ้าน รับผิดชอบที่ปรึกษากรรมการหมู่บ้าน, ฝ่ายกิจการศึกษาและวัฒนธรรม
- 7) เจ้าหน้าที่การเงินส่วนราชการต่าง ๆ พบว่าระดับหมู่บ้าน รับผิดชอบที่ปรึกษาฝ่ายกิจการการคลัง
- 8) กำนัน พบว่าระดับตำบล รับผิดชอบประธาน กสท., หัวหน้าคณะทำงาน คปท. ระดับหมู่บ้าน
- 9) ผู้ใหญ่บ้าน พบว่าระดับตำบล รับผิดชอบกรรมการ กสท. และในระดับหมู่บ้าน รับผิดชอบประธานกรรมการหมู่บ้าน, ฝ่ายพัฒนา, ฝ่ายปกครอง, ฝ่ายป้องกันรักษา
- 10) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง พบว่าระดับตำบล รับผิดชอบคณะกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่งเท่านั้นในระดับหมู่บ้าน
- 11) แพทย์ตำบล ระดับตำบลรับผิดชอบคณะกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง
- 12) ประชาชนในระดับตำบล รับผิดชอบกรรมการ กสท. ผู้ทรงคุณวุฒิ, ผู้ทำงาน คปท., ผู้ช่วยเลขานุการ คปท. และในระดับหมู่บ้าน รับผิดชอบเลขานุการคณะกรรมการหมู่บ้าน, ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการหมู่บ้าน, กรรมการ กสท.

ผู้ทรงคุณวุฒิในหมู่บ้าน, กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ, ประธานฝ่ายกิจการคลัง, ประธาน
กิจการสาธารณสุข, ประธานศึกษาและวัฒนธรรม, ประธานสวัสดิการสังคม

จากผลการศึกษากังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าองค์กรประชาชน
กำหนดโครงสร้างที่ไม่เหมาะสมและสอดคล้องต่ออัตรากำลัง การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่
และประชาชน เพราะบางคนมีตำแหน่งมากมายแต่ไม่ครบถ้วนควบคู่กันไปในระดับ
ตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของ จักรกฤษณ์ นวนิคมกุลการ
(2527 : 146 - 175) โดยการศึกษากังกล่าวได้แสดงให้เห็นความซ้ำซ้อนกันอย่าง
ชัดเจนในตารางที่ 1 เพื่อให้เกิดความเข้าใจมากขึ้นผู้ศึกษาวิจัยจึงได้ศึกษาเฉพาะเจาะจง
ลงไปเป็นตารางที่ 2, 3 และ 4

ผลจากการศึกษาวิจัยทางงานปริมาณงานและการประสานงานขององค์กร
ประชาชนในระดับตำบล หมู่บ้านแล้วนั้น ผลการศึกษาพบว่า (ตารางที่ 2) มีความไม่
สอดคล้องระหว่างความต้องการของรัฐในการให้ประชาชนพึ่งตนเองในทางการบริหาร
การพัฒนาชนบท เพราะผลการศึกษากังกล่าวพบว่าสัดส่วนของข้าราชการและประชาชน
ไม่สอดคล้องกัน คือ ปลัดอำเภอรับผิดชอบตำบลประจำตำบลหมู่บ้าน รับผิดชอบงาน 7
ตำแหน่ง (1 ตำแหน่งในระดับตำบล และ : 6 ตำแหน่งในคณะกรรมการหมู่บ้าน),
พัฒนากรประจำตำบล รับผิดชอบงาน 7 ตำแหน่ง (3 ตำแหน่งในระดับตำบล : 4
ตำแหน่งในระดับหมู่บ้าน), หัวหน้าสถานีตำรวจประจำตำบลหมู่บ้านรับผิดชอบงาน 2
ตำแหน่ง (2 ตำแหน่งในระดับหมู่บ้าน), สาธารณสุขตำบลรับผิดชอบงาน 3 ตำแหน่ง
(1 ตำแหน่งในระดับตำบล : 2 ตำแหน่งในระดับหมู่บ้าน), เกษตรตำบลรับผิดชอบ
งาน 3 ตำแหน่ง (1 ตำแหน่งในระดับตำบล : 2 ตำแหน่งในระดับหมู่บ้าน), ผู้บริหาร
โรงเรียนสังกัด สปช. ประจำตำบลหมู่บ้านรับผิดชอบ 4 ตำแหน่ง (2 ระดับตำแหน่ง
ในระดับตำบล : 2 ตำแหน่งในระดับหมู่บ้าน), เจ้าหน้าที่การเงินส่วนราชการต่าง ๆ
รับผิดชอบงาน 1 ตำแหน่ง (1 ตำแหน่งในระดับหมู่บ้าน), กำนันรับผิดชอบงาน 2
ตำแหน่ง (2 ตำแหน่งในระดับตำบล), ผู้ใหญ่บ้านรับผิดชอบงาน 6 ตำแหน่ง (1 ตำแหน่ง
ในระดับตำบล : 5 ตำแหน่งในระดับหมู่บ้าน), ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองรับผิดชอบ
งาน 1 ตำแหน่ง (1 ตำแหน่งในระดับหมู่บ้าน), แพทย์ตำบล รับผิดชอบงาน 1 ตำแหน่ง
(1 ตำแหน่งในระดับตำบล) และโดยเฉพาะประชาชนรับผิดชอบงาน 11 ตำแหน่ง

(กรรมการสภาตำบลรับผิดชอบงาน กสค. 1 ตำแหน่ง : ที่ปรึกษากรรมการหมู่บ้าน
1 ตำแหน่ง และคณะกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ, ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ 1 ตำแหน่ง :
ราษฎรที่มีความชำนาญด้านช่าง 1 ตำแหน่ง ในระดับ คปค. และคณะกรรมการ
หมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ 7 ตำแหน่ง)

ตารางที่ 2 แสดงผลการศึกษาวิเคราะห์ปริมาณงานตามตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบ
ในองค์กรประชาชน

ผู้รับผิดชอบ	ตำบล		หมู่บ้าน กม.	รวม
	กสค.	คปค.		
-ปลัดอำเภอรับผิดชอบ	1		6	7
-หัวหน้าสถานีตำรวจประจำตำบล หมู่บ้าน			2	2
-พัฒนากรประจำตำบล	1	2	4	7
-สาธารณสุขตำบล		1	3	3
-เกษตรตำบล		1	2	3
-ผู้บริหารโรงเรียนสังกัด สปช. ประจำตำบลหมู่บ้าน	1	1	2	4
-เจ้าหน้าที่ส่วนราชการต่าง ๆ			1	1
-กำนัน	1	1		2
-ผู้ใหญ่บ้าน	1		6	7
-ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง			1	1
-แพทย์ประจำตำบล	1			1
-ประชาชน	1	2	8	11
รวม	7	8	34	49

หมายเหตุ ขยายเพิ่มเติมจากตารางที่ 1 โดยแสดงปริมาณ (+) จากตารางและคำนวณ
ความถี่ของสัญลักษณ์เป็นจำนวน

หากพิจารณาตามตารางที่ 2 นั้น จะเห็นได้ว่าปริมาณงานของผู้รับนิคมอบ และประชาชนจะมุ่งสู่ระดับหมู่บ้านมากกว่าตำบล โดยในที่นี้การแต่งตั้งตำแหน่งต่าง ๆ จาก กสศ. คปค. และ กม. จะเรียงลำดับจากมากไปหาน้อยไต่ความความถี่ (frequency) ของการแต่งตั้งลงในระดับต่าง ๆ ดังนี้

1) กม.	=	34	ตำแหน่ง
2) คปค.	=	8	ตำแหน่ง
3) กสศ.	=	7	ตำแหน่ง

หากพิจารณาตามแนวนอน ปริมาณงาน การก็จะตกอยู่กับประชาชนมากที่สุดและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง, แพทย์ตำบล, และเจ้าหน้าที่การเงินส่วนราชการต่าง ๆ จะน้อยที่สุด ดังนั้นจะสามารถเรียงลำดับจากมากไปหาน้อยตามความถี่ ดังนี้

1) ประชาชน	=	11	ตำแหน่ง
2) ปลัดอำเภอรับผิดชอบตำบล, หัวหน้ากรตำบลและผู้ใหญ่บ้าน	=	7	ตำแหน่ง
3) ผู้บริหารโรงเรียนสังกัด สปช. ประจำตำบลหมู่บ้าน	=	4	ตำแหน่ง
4) สาธารณสุขตำบลและเกษตรตำบล	=	3	ตำแหน่ง
5) สถานีตำรวจประจำตำบลหมู่บ้านและกำนัน	=	2	ตำแหน่ง
6) เจ้าหน้าที่การเงินส่วนราชการต่าง ๆ, ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และแพทย์ตำบล	=	1	ตำแหน่ง

ดังนั้นผลการศึกษาวิจัยจากเอกสารเบื้องต้นขององค์กรประชาชนที่บังคับใช้ในทั่วประเทศพบว่า ปริมาณงานของปลัดอำเภอรับผิดชอบตำบล, หัวหน้ากรตำบล, ผู้บริหารโรงเรียนสังกัด สปช. ประจำตำบลหมู่บ้าน, สาธารณสุขตำบลและเกษตรตำบล มีปริมาณงานที่ต่างกันนั้น ไม่สอดคล้องเจตนารมณ์การบริหารการหรือนาชนบทค้ำนการพึ่งตนเองโดยเฉพาะลึกล้วน นอกจากนั้นลักษณะการประสานงานที่เกิดขึ้นโดยอาศัยปริมาณงานและโครงสร้างก็ไม่มีควมชัดเจนในการกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติ อำนาจหน้าที่

บทบาท และความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่งทั้งส่วนราชการและประชาชนว่าสัดส่วนข้าราชการมีมากกว่าประชาชน ทั้งกล่าวข้างต้นนั้นสามารถบรรลุเจตนารมณ์ขององค์กรประชาชนในการบริหารการพัฒนาชนบทด้านการพึ่งตนเองต่อการกำหนดปัญหาความต้องการและการดำเนินการปฏิบัติการพัฒนาชนบทได้อย่างไร

ตารางที่ 3 แสดงผลการศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์กันบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในองค์กรประชาชน

คณะกรรมการสภาตำบล	คปต.	กม.
-ดำเนินงานตามที่ยุวาราชการ จังหวัดมอบหมาย (6)		งานเฉพาะจังหวัด
-ให้ความเห็นชอบโครงการ และงานการพัฒนาบุคคล (5)	-ให้ความช่วยเหลือ กสค. ในการ เก็บข้อมูลการจัด ลำดับปัญหา, การ เลือก โครงการ, การ จัดลำดับ ความสำคัญของหมู่บ้านใน การดำเนินงานโครงการ (1) (2) (3) (4)	-การพัฒนาหมู่บ้านและ อาชีพ -การพัฒนาที่ดิน, การ ศึกษา และวัฒนธรรม -สวัสดิการ และสังคม (6)
-ร่วมมือประสานงาน	-อธิบายนโยบายและโครง การต่าง ๆ ของรัฐให้ ประชาชนเข้าใจและให้ ความร่วมมือ (6)	งานโครงการ

ตารางที่ 3- (ต่อ)

คณะกรรมการสภาตำบล	คปต.	กม.
- เผยแพร่การดำเนินการ ของทางราชการในตำบล ให้ราษฎรทราบ	- กระตุ้นก่อให้เกิดความ ร่วมมือระหว่างประชาชน ในตำบลนี้ เพื่อช่วยเหลือ และถ่ายทอดข่าวสารการพัฒนา ของทางราชการแก่ กสศ.	งานประสานงาน, ร่วมมือ
(6)	(6)	
- ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายลักษณะ ปกครองท้องถิ่นที่กำหนดไว้สำหรับ กสศ.		งานตามกฎหมาย
(6)		
- ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ทางราชการ มอบหมาย		งานทั่วไปตามระเบียบ ข้อบังคับ
(6)		
- ที่ปรึกษา กสศ. - ให้คำปรึกษาชี้แจงและแนะแนว แก่ กสศ.	ให้คำแนะนำช่วยเหลือ ประชาชนในหมู่บ้านที่ ไม่สามารถทำด้วยตนเอง โดยเฉพาะ	งานที่ปรึกษา
(6)		
- ช่วยเหลืองานของสภาตำบล ด้านการให้บริการแก่ประชาชน ตามที่นายอำเภอมอบหมาย		งานช่วยเหลือ ประสานงาน
(6)	(6)	



คณะกรรมการสภาตำบล

คปต.

กม.

-ประสานงานระหว่างสภาตำบล
กับส่วนราชการต่าง ๆ

(6)

-การปกครองการรักษา
ความสงบเรียบร้อย
-กิจการตามอาชญากรรม
แพ่ง

งานความมั่นคง

หากพิจารณาตามตารางที่ 3 แล้วจะเห็นได้ว่า ลักษณะงานของสภาตำบล, คปต. และ กม. มีความคล้ายคลึงกันที่ ความรับผิดชอบ ทำให้ไม่สามารถ กำหนดขอบเขต ความแตกต่างระหว่างคณะกรรมการสภาตำบล, ที่ปรึกษาคณะกรรมการ สภาตำบล, คปต. และ กม. โดยเฉพาะงานด้านแผนงานโครงการการปฏิบัติการดำเนินการ บริหารการพัฒนาชนบทในตำบลหมู่บ้าน นอกจากนี้ในตารางที่ 3 ก็กล่าวถึงถึง ความซ้ำซ้อนของที่ปรึกษา กสศ. คปต. นั้นแยกไม่ออกว่า ฝ่ายใดรับผิดชอบงานช่วยเหลือ กำนันปฏิบัติหรือการวางแผน ปัญหาที่ควรพิจารณาคือ ความซ้ำซ้อนของโครงสร้างด้านการ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ และความเหมาะสมสอดคล้องกับหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ และปริมาณงานนำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลบนพื้นฐานความเข้าใจและการประสาน งานมากน้อยเพียงใด มีขอบเขตและแนวทางประการใด ทั้งนี้ในการดำเนินการพบว่า กสศ. บริหารงานได้เองตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัด และส่วนราชการมอบหมาย หรือตามที่กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ 2457 กำหนดไว้ โดยคณะที่ปรึกษา กสศ. ช่วยเหลือและ คปต. อธิบายนโยบายและโครงการต่าง ๆ ของรัฐให้ประชาชนเข้าใจ ส่วนด้านการ สร้างความร่วมมือ (โครงการ พปค.2529, 19) พบว่า กสศ. ประสานงานร่วมมือ กับองค์กรอาสาสมัคร หรือองค์กรสาธารณสุขุคด้านการพัฒนาตำบล, คปต. สร้างความ

ร่วมมือระหว่างประชาชนในตำบล หมู่บ้านนั้น

อย่างไรก็ตามการช่วยเหลือ และสนับสนุนแก่ กสศ. นั้น ที่ปรึกษา กสศ. จะมีลักษณะการช่วยเหลือและการสนับสนุนด้านคำแนะนำ, การปฏิบัติและการประสานงานกับส่วนราชการต่าง ๆ โภค ฅปค. จะช่วยเหลือและสนับสนุนด้านความรู้ความเข้าใจ โครงการและแผน และการช่วยเหลือการปฏิบัติงานที่ต้องอาศัยเทคนิค ความรู้เฉพาะ และการช่วยเหลือการจัดทำโครงการและแผนพัฒนาตำบล (ตารางที่ 3) ดังนั้นปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ความไม่ชัดเจนในแง่การวางแผน และโดยเฉพาะการปฏิบัติการนั้นมีความซับซ้อนและความคลุมเครือทั้งในระบับโครงสร้าง บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ กสศ., ฅปค. รวมทั้งที่ปรึกษา กสศ. ซึ่งมีความซับซ้อนกับ ฅปค.

ส่วนความสัมพันธ์ของ กสศ. และ กม. จากการศึกษาวิเคราะห์วิจัย หากนำตารางที่ 3 มาพิจารณาสามารถระบุความซ้ำซ้อนของการนำโครงสร้างและการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเช่นเดียวกัน ทั้งนี้อาจเป็นลักษณะของความล้มเหลวทางการบริหารอย่างหนึ่ง ที่เป็นการสร้างขอบข่ายโครงสร้าง บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยการมุ่งสร้างองค์กรใหม่และขยายองค์กรโดยไม่มีการศึกษาถึงความเป็นไปได้ ความเหมาะสม และความซ้ำซ้อนขององค์กรเท่าที่คงมีอยู่

ในประการสุดท้าย ความสัมพันธ์ของ ฅปค. และ กม. นั้น พบว่าลักษณะโครงสร้างและการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ หากพิจารณาอย่างผิวเผิน เราอาจสรุปอย่างรวบรัดว่า ฅปค. และ กม. ไม่มีความสัมพันธ์กัน แต่เมื่อพิจารณารายละเอียดแล้ว จุดที่น่าสนใจคือ พัฒนาการประจำตำบล จะมีบทบาทมากที่สุดในการประสานงานช่วยเหลือ และการสนับสนุน โดยตารางที่ 4 ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ซึ่งดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กรประชาชนเชื่อมโยงกันระหว่าง กม.-ฅปค., กม.-กสศ., และ กสศ.-ฅปค. โดยในตาราง ตารางที่ 1, 2 และ 3 พิจารณาความสัมพันธ์แบบอื่น ๆ ดังตารางที่ 4 ดังนี้

ตารางที่ 4 แสดงผลการวิเคราะห์ระดับเจ้าหน้าที่รับนิคมขอม ใน คปท., กสท. และ กม.

เจ้าหน้าที่รับนิคมขอม	คปท.	กสท.	กม.
- ปลัดอำเภอรับนิคมขอมตำบล		+	+
- หัวหน้าสถานีตำรวจประจำตำบลหมู่บ้าน			
- พัฒนาการประจำตำบล	/0	/+	+0
- สาธารณสุขตำบล	0		0
- เกษตรตำบล	0		0
- ผู้บริหารโรงเรียนสังกัด สปช. ประจำตำบลหมู่บ้าน	/	/+	+
- กำนัน	/	/	
- ผู้ใหญ่บ้าน		+	+
- ประชาชน		+	+

หมายเหตุ ความสัมพันธ์ของตำแหน่งเจ้าหน้าที่คนเดียวกันแต่มีตำแหน่งทั้ง

"	คปท. และ กม.	ใช้สัญลักษณ์ 0
"	" กสท.	" /
"	กม.	" +

จากการวางที่ 4 ผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดขององค์กรประชาชนเมื่อนำมาพิจารณาควบคู่กันทั้ง 1 คู่ อันมี คปท./กม., คปท./สทท. และ กม./สทท. นั้น คือ พัฒนาการประจำตำบล และผู้บริหารโรงเรียนสังกัด สปช. ประจำตำบลหมู่บ้านจะมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการประสานงาน ความสัมพันธ์ขององค์กรประชาชนทั้ง 3 รูปแบบ

นอกจากนั้น ความสัมพันธ์แบบเชิงคู่ของ คปท./กม., คปท./สทท. และ กม./สทท. ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับนิคมขอมนั้น ล่ากับความดี ความสัมพันธ์ปรากฏดังนี้

กสค./กม.	มีความดี	ความสัมพันธ์	เท่ากับ	5
คปค./กม.	"	"	"	3
คปค./กสค.	"	"	"	3

ดังนั้น ความสัมพันธ์ของ กสค. และ กม. จะมีความสำคัญมากที่สุดในการ
 ความสอดคล้องกันการประสานงาน ด้านโครงการสร้างการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ
 ซึ่งไม่เป็นไปตาม ตารางที่ 3 ซึ่งไม่แสดงความสัมพันธ์ของ กสค. และ กม. แต่สิ่งที่
 น่าสนใจมากคือ ความสัมพันธ์ของ กม. และ กสค. และความสัมพันธ์ของ กสค. และ
 กสค. ยังไม่มีความสัมพันธ์อย่างชัดเจนด้านโครงสร้างและการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ
 ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจส่งผลถึงความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่
 องค์กรประชาชนทั้ง 3 ฝ่ายได้

ตารางที่ 5 แสดงผลการศึกษาวิเคราะห์บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบใน กสค.,
 กม. และ คปค.

บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ	คปค.	กสค.	กม.
-การประสานงาน	0	/(3)	0(1)
-การปฏิบัติการ		/(3)	
-การสร้าง ความเข้าใจ	/	/(4)	
-การสร้าง ความร่วมมือ	/	/(5)	
-การบริหารงานโครงการ	/	/(6)	
-การช่วยเหลือและการสนับสนุน	/	+ /	+ (2)

หมายเหตุ ความสัมพันธ์ของบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของขอบข่ายงานที่คล้ายคลึงกัน
 " คปค. และ กม. ใช้สัญลักษณ์ 0
 " " " กสค. " /
 " กม. " " " " +

- (1) กม. สัมพันธ์กับ ผู้ใหญ่บ้าน
 คปต. " ประชาชน
- (2) กม. " ผู้ใหญ่บ้าน
 กสศ. " ที่ปรึกษา กสศ. ด้านการปฏิบัติการในตำบล
- (3) กสศ. กับที่ปรึกษา กสศ. สัมพันธ์กัน ด้านการประสานงานกับส่วนราชการ และการปฏิบัติการ โดยมีความสัมพันธ์ภายในเอง
- (4) สัมพันธ์กันในการมุ่งที่ประชาชน
- (5) แตกต่างกันในการสร้างความร่วมมือกับประชาชนทั่วไป กับองค์กรด้านการพัฒนาชนบท
- (6) แตกต่างกันในระดับแผนและโครงการ
- (7) ที่ปรึกษา กสศ. กับ คปต. มีความสัมพันธ์กัน

จากตารางที่ 5 หากพิจารณาความสัมพันธ์แบบจับคู่ของ คปต./กม., คปต./กสศ. และ กม./กสศ. โดยขยายจากตารางที่ 3 นั้น พบว่าความสัมพันธ์ของ คปต. และ กสศ. จะเด่นชัดที่สุด ด้านการสร้างความสำเร็จ, การสร้างความร่วมมือ, การบริหารงานโครงการ, การช่วยเหลือและการสนับสนุน ผลจากการศึกษาวิเคราะห์จึงสรุปได้ว่าด้านบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบมีความถี่ของความสัมพันธ์ระดับตำบลมากกว่าระดับหมู่บ้าน

สิ่งที่สำคัญก็คือ การปฏิบัติการตามที่มีภาระงานระเบียบข้อบังคับนั้น มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนใน กสศ. และที่ปรึกษา กสศ. เท่านั้น และไม่มีมีการเชื่อมโยงสู่ คปต. และ กม.

จากปัญหาทั้งหมดสามารถพิจารณาปัญหาได้ในลักษณะของโครงสร้างขององค์กรด้านการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ ไม่มีการประสานสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบนักในลักษณะของความซับซ้อน, ความคลุมเครือ และความไม่เหมาะสมทั้งในโครงสร้างการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ และบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ ซึ่งนำสู่ความล้มเหลวในการบรรลุผลเพื่อมุ่งสู่ประสิทธิภาพอย่างแท้จริงในองค์กรประชาชน ซึ่งเป็นการศึกษาค้นพบ วิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) จากเอกสารชั้นต้น อีกทีหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาจะได้นำการศึกษาวิจัยของโครงการ พค. มาศึกษาวิจัยร่วมดำเนินการศึกษาวิจัยคว่าสามารถสนับสนุนผลการศึกษาในระดับนี้ได้หรือไม่

ทั้งนี้เพราะภารกิจของโครงการบริหารการพัฒนาชนบทดังกล่าวมีลักษณะเกินทางการ
 รวมอำนาจและอำนาจที่มีอยู่ควบคู่กันในแนวตั้งจากรัฐบาล, จังหวัด, อำเภอ, ตำบล
 และหมู่บ้าน ประสานแผนพัฒนาชนบท จนถึงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอันมีคณะ
 กรรมการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชน, ข้อจำกัดเพื่อ
 การวางแผนการปฏิบัติการ โครงการพัฒนาเพื่อความถูกต้องของข้อมูลที่ได้รับและสร้าง
 การร่วมมือในการบริหารการพัฒนาชนบท ซึ่งนำสู่ความสำคัญในการศึกษาปัญหาของ
 องค์การประชาชน โดยวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ซึ่งเป็นประเด็น
 หลักและมีการใช้ข้อมูลระดับรองสนับสนุนเฉพาะกรณี 5 จังหวัดทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
 ของโครงการ พปต. (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ง, จ).



ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย