

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

บทนี้จะเป็นการนำเสนอแนวคิดทฤษฎีและผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล และกระบวนการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยแยกการนำเสนอเป็น 7 กลุ่มหลัก ๆ คือ

- ก. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารและการบริหารส่วนท้องถิ่น
- ข. แนวคิดทฤษฎีการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน
- ค. นโยบายการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในประเทศไทย
- ง. โครงสร้างการบริหารส่วนตำบลและการสร้างชุมชนเข้มแข็งในประเทศไทยและพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้
- จ. องค์การบริหารส่วนตำบลและการสร้างความเข้มแข็งในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้
- ฉ. ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง
- ช. สรุปกรอบแนวคิดการศึกษา

จากประเด็นหลักๆ ดังกล่าวมีรายละเอียดแต่ละหัวข้อดังต่อไปนี้:-

ก. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารและการบริหารส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างองค์การและการบริหารส่วนท้องถิ่น

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของโครงสร้างองค์การไว้ดังนี้:-

โครงสร้างองค์การ หมายถึง รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบหรือส่วนย่อยขององค์การที่บ่งชี้ให้เห็นว่าใครรับผิดชอบอะไร (ดิน ปรัชญพฤทธิ,2538:378)

โครงสร้างองค์การ หมายถึง การจัดระเบียบกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงาน เพื่อให้สอดคล้องและเป็นระบบเพื่อความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ และองค์การนั้นก็คือสิ่งที่ประกอบไปด้วยคนซึ่งมีความชำนาญในงานแต่ละอย่างแตกต่างกันออกไป แต่จะมีการประสานความร่วมมือในการทำงานเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย (สุโขทัยธรรมมาธิราช,2544: 139)

โครงสร้างองค์การ หมายถึง การกำหนดตำแหน่งหน้าที่และมีสายการบังคับบัญชาที่เรียงลำดับจากสูงไปหาต่ำในทุกระดับ โครงสร้างขององค์การจะแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่ต่าง ๆ ที่เป็นไปตามหลักสูตร เป็นแนวทางที่ใช้ในกรณีที่บุคคลแต่ละคนมีข้อจำกัด เป็นการจำกัดขอบเขตของงานของบุคคลด้วยการพิจารณาถึงขอบเขตของความสามารถของเขา เช่น ผู้บริหารคนหนึ่งไม่ควรจะมีผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามากเกินไป (สมยศ นาวิกาน,2544:49)

แดรเบคและฮาร์ส (Drabek and Haas ,1974 Quote in D.MARK AUSTIN, 1991 : 516-531) ได้ให้ความหมาย โครงสร้างองค์การไว้ว่า เป็นการจำแนกภาระงานทั้งในลักษณะที่เป็นแนวนอน และแนวตั้งซึ่งแสดงให้เห็นถึงระดับความแตกต่างของภาระงาน

โดยสรุปโครงสร้างองค์การ หมายถึง แบบแผนของความสัมพันธ์ที่กำหนดขึ้นมาอย่างเป็นทางการ โดยมีการจัดแบ่งหน่วยงานในองค์การตามหลักความชำนาญเฉพาะ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างงานภายในองค์การ

ความสำคัญของโครงสร้างองค์การพิจารณาได้ 4 ประการ (ทองศรี กำภู ณ อยุธยา,2531:63-68) คือ;-

1. ในทางวิชาการโครงสร้างเป็นเสมือนกรอบเบื้องต้นของการปฏิบัติงาน เป็นสิ่งที่บ่งชี้ให้เห็นถึงขอบข่ายและสายการบังคับบัญชาว่า องค์การนี้มีการจัดสายการบังคับบัญชาอย่างไรขอบข่ายของงานที่แบ่งไว้เป็นอย่างไร เพื่อให้เข้าใจได้ว่า ใครมีความรับผิดชอบอย่างไร มีขอบข่ายงานแค่ไหน เพียงใด

2. โครงสร้างองค์การบ่งชี้ให้เห็นถึงขอบข่ายความสัมพันธ์ขององค์การ โดยแบ่งชั้นการบังคับบัญชาเอาไว้ ซึ่งจะลดหลั่นกันลงมาตามความสัมพันธ์ที่จัดให้มีไว้ในองค์การนั้นๆ

3. โครงสร้างส่งผลถึงพฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มบุคคลในองค์การ ถ้าเราแบ่งงานไว้เหมาะสมจะทำให้พนักงานในองค์การทำงานโดยสะดวก

4. ความสำคัญของโครงสร้างเป็นสิ่งส่งผลให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายได้ ทำให้เกิดความคล่องตัว รู้ว่าเรากำลังทำอะไร

นอกจากนั้น การพิจารณาถึงความสำคัญของโครงสร้างองค์การสามารถพิจารณาได้จาก 4 ประเด็นต่อไปนี้:- (สุโขทัยธรรมมาธิราช,2544: 140)

1. เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพโดยรวมในการดำเนินกิจกรรม หรือการงานใดๆ ที่จะเกิดขึ้นโดยองค์การนั้น

2. เพื่อความชัดเจนในการจัดกำหนดขอบเขตของอำนาจ หน้าที่ กฎ ระเบียบที่บุคลากรทุกส่วนในองค์การต้องปฏิบัติตาม

3. เพื่อความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาและสั่งการในการทำงาน เนื่องจากหากมีการจัดโครงสร้างองค์การไว้เป็นอย่างดี มีสายการบังคับบัญชาก็จะทำให้การทำงานเป็นไปอย่างมีระบบ เป็นระเบียบเรียบร้อยช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในงานที่ทำ

4. เป็นการปรับเปลี่ยนขนาดหรือรูปแบบขององค์การให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทุกด้านที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในกระแสโลกาภิวัตน์

จากความสำคัญดังกล่าว จึงนำมาสู่การพิจารณาถึงประเด็นหลักของโครงสร้างองค์การได้ 4 ประการ คือ:-

1. การแบ่งส่วนงาน หัวใจของมันคือแบ่งแยกงานและร่วมกลุ่มงาน กล่าวคือ เป็นการแบ่งงานตามความชำนาญพิเศษหรือความถนัดในงานนั้นๆ ออกไปให้เห็นและเข้าใจได้ว่ามีงานอะไรอยู่บ้างในองค์การนั้นๆ โดยมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง 2 ประการคือ ความถนัดหรือความชำนาญพิเศษ และการแบ่งส่วนงานขึ้นอยู่กับปริมาณองค์การว่ามีกิจกรรมมากน้อยเพียงใด การแบ่งงานเป็นการจัดจำแนกประเภทของงาน เช่น งานสอน งานฝึกอบรม งานวิจัย ฯลฯ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการรวมงานที่มีลักษณะหรือประเภทงานที่คล้ายคลึงกันแต่ได้กระจายอยู่ตามที่ต่าง ๆ ให้มาอยู่รวมกันเป็นหมวดหมู่ต่อไป และสิ่งที่ต้องระมัดระวังในการแบ่งงาน คือ ถ้าจะเข้มงวดในเรื่องความถนัดตามตำแหน่งงานมากนัก อาจจะก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองและปัญหาอื่นๆ ตามมาได้

2. การจัดส่วนงาน เป็นการแบ่งหน่วยงานออกเป็นระดับ ได้แก่ กรม กอง แผนกต่างๆ ในลักษณะเป็นการให้ความสำคัญของงานว่า ควรจะเป็นงานระดับใด โดยมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องคือตัวงานที่มีอยู่ในองค์การ ซึ่งมีการแบ่งงานออกเป็นส่วนย่อยๆ แยกขอยออกไปงานอะไรที่คล้ายคลึงกันจะเอาไว้ด้วยกันและพิจารณาว่างานส่วนใดมีความสำคัญระดับใด เช่น งานนี้มีความจำเป็นและสำคัญมากสมควรจัดเป็นระบบกองหรือกรม เป็นต้น นอกจากนี้สายการบังคับบัญชาและขอบเขตของงานควรจัดให้อยู่ในทิศทางที่ถูกต้อง โดยจัดให้มีผู้บังคับบัญชาที่ถูกต้องเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ในการแบ่งส่วนงานมีรูปแบบ เช่น งานบางอย่างหรือหน่วยงานบางหน่วยงานนิยมจัดแบ่งงานโดยอาศัยหน้าที่เป็นการแบ่งส่วนงาน หรือบางแห่งแบ่งตามพื้นที่คือ แบ่งตามภูมิภาคต่างๆ

3. ขอบเขตของการบังคับบัญชา จำนวนจะมีมากน้อยแล้วแต่ความต้องการและความจำเป็นขององค์การนั้น ผู้บังคับบัญชา 1 คน ควรมีผู้ใต้บังคับบัญชาสักกี่คน มีความสามารถในการควบคุมงานได้กว้างหรือแคบสักเพียงใด โดยต้องคำนึงถึงปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องคือ การตัดสินใจ กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งควรจะสามารถหรือความเหมาะสมที่จะควบคุมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็คน จึงจะเหมาะสมเพื่อให้การสั่งงานและการตัดสินใจมีความถูกต้อง ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน ความยากง่ายของงาน ความจำเป็นในสถานการณ์ต่าง ๆ เช่น การติดต่อสื่อสารมีความสะดวกมากน้อยเพียงใด เป็นต้น

4. การมอบอำนาจในการตัดสินใจ หรือในการปฏิบัติงาน ปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องคือองค์การนั้นๆ มีนโยบายกระจายอำนาจหรือรวมอำนาจ หรือตามระเบียบภายในองค์การมอบให้หรือเป็นการมอบอำนาจโดยที่ผู้บังคับบัญชาไว้เนื้อเชื่อใจที่จะมอบอำนาจให้กับผู้ร่วมปฏิบัติงานโดยนิยมให้เขารับผิดชอบงานได้เต็มที่ โดยที่จุดสำคัญของการมอบอำนาจและการกระจายอำนาจก็คือ ผู้บังคับบัญชาสามารถทำ

ได้เฉพาะการมอบอำนาจในงานและการกระจายอำนาจในการปฏิบัติงานเท่านั้น จะกระจายอำนาจหรือมอบความรับผิดชอบไม่ได้ และเป็นสิ่งที่พึงกระทำ

จากประเด็นโครงสร้างหลัก ๆ ทั้ง 4 ประการ สามารถพิจารณาถึง รูปแบบของโครงสร้างองค์การ ซึ่งในที่นี้จะขอพิจารณาเพียง 3 รูปแบบ คือ:-

1. รูปแบบที่มีสายการบังคับบัญชาตามระดับ ขยายระดับตามแนวตั้ง เช่น หน่วยราชการ ซึ่งมีการจัดโครงสร้างในแนวตั้ง การจัดโครงสร้างในลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นรายละเอียดเฉพาะสายงานใดสายงานหนึ่ง เช่น ปลัดกระทรวงสั่งการมาที่กรมต่างๆ ถ้าพิจารณากรมอันดับที่ 3 ซึ่งประกอบด้วย 5 กอง มีผู้อำนวยการกองเป็นผู้บังคับบัญชา รับคำสั่งจากอธิบดีกรมที่ 3 อีกที แล้วผู้อำนวยการกองจึงถ่ายทอดคำสั่งเป็นที่หัวหน้าแผนกอีกที พิจารณาหัวหน้าแผนกที่ 3 เมื่อรับคำสั่งก็ส่งไปที่หัวหน้างาน หัวหน้างานจึงจะแจกจ่ายงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเป็นขั้นสุดท้าย ในการตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ เช่นกัน จะต้องส่งเรื่องผ่านผู้บังคับบัญชาในระดับสูงเป็นขั้นๆ จนถึงระดับสูงคือปลัดกระทรวง เป็นผู้ทำการตัดสินใจ

2. รูปแบบที่มีสายการบังคับบัญชาน้อยระดับ ขยายระดับตามแนวนอนมาก เช่น องค์การมหาวิทยาลัย ขั้นตอนการทำงานมีน้อยขั้น

3. รูปแบบที่มีลักษณะเป็นวงกลม สายการบังคับบัญชาสิ้นสุดมีหัวหน้าและผู้ปฏิบัติงานเท่านั้น ได้แก่ งานโครงการ เป็นต้น มีลักษณะของการร่วมกันทำงาน สิ่งงานได้รอบตัวเป็นการรวมตัวกัน เพื่อจะทำงานเมื่อเสร็จแล้วก็เลิกกันไป เป็นโครงสร้างแบบชั่วคราวไม่มีรูปแบบแน่นอนและจะมีการตั้งหัวหน้ากลุ่มขึ้นมาเอง เช่น งานวิจัย ชมรมหมากรุก เป็นต้น

การศึกษาถึงแง่มุมต่างๆ ของโครงสร้างว่ามีความตื่นลึกหนาบางอย่างไรบ้างและจะเกิดผลกระทบต่อการทำงานอย่างไรบ้าง จะแบ่งได้เป็น 3 ประการคือ

ประการแรก: ดูความเป็นทางการของโครงสร้างนั้นๆ ว่าเป็นทางการมากน้อยเพียงใด การมองความเป็นทางการมองได้จาก

1.1 ขอบเขตปริมาณงานที่มีไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างลักษณะโครงสร้างการบริหารของรัฐบาลหรือของทางพิเศษแห่งประเทศไทยกับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) จะพบว่าแตกต่างกันมาก การทางพิเศษฯ นั้น ผู้ที่จะมาเป็นคณะกรรมการบริหารจะต้องเป็นวิศวกร สถาปนิก นักเศรษฐศาสตร์หรือนักบริหาร เป็นต้น ในขณะที่ ขสมก. ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติเอาไว้เลย ดังนั้นใครก็ได้สามารถมาเป็นกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ

1.2 กฎระเบียบและวิธีปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นๆ เป็นกฎระเบียบที่มีความยืดหยุ่นหรือตายตัวหรือไม่ เช่น เปรียบเทียบระหว่างองค์การของรัฐกับองค์การธุรกิจ

1.3 การกำหนดขอบเขตการบังคับบัญชาของหน่วยงานนั้นๆ มีการจัดไว้อย่างไรขั้นตอน การมอบอำนาจของแต่ละตำแหน่งหน้าที่ ระดับไหน อย่างไร

ประการที่ 2 : ดูที่ศูนย์อำนาจของการสั่งการต่างๆ กล่าวคือ ศูนย์กลางของการตัดสินใจตามสายการบังคับบัญชาว่าอยู่ที่ไหน อำนาจการตัดสินใจที่กระจายอยู่ตามลักษณะงานต่างๆผู้ควบคุมงานแต่ละงานโดยปกติจะมีอำนาจการตัดสินใจ สั่งงานพอสมควรตามขอบเขตงานที่ได้รับมอบหมายหรือไม่เพียงใด

ประการที่ 3 : ความสลับซับซ้อนในการทำงานของโครงสร้าง ดูได้จากกรแบ่งงานและการจัดส่วนงานว่ามีการจัดส่วนงานเข้าใจได้ง่ายหรือสลับซับซ้อนอย่างไร ถ้าเป็นองค์การใหญ่ก็จะมีการจัดส่วนงานและแบ่งงานกันสลับซับซ้อนมากกว่าหน่วยงานเล็ก รวมทั้งจะพบได้จากความแตกต่างของงานและหน่วยงาน ซึ่งพิจารณาได้ 2 มิติ คือความแตกต่างตามแนวนอนและความแตกต่างตามแนวตั้ง มองดูในลักษณะของการแบ่งงานนั่นเอง

ภายใต้ความหมายของโครงสร้างรูปแบบการจัดองค์การดังกล่าวมีนักวิชาการท่านหนึ่ง (สุโขทัยธรรมาธิราช 2544 : 140) ได้ตั้งข้อสังเกตเป็นคำถามเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การและผลกระทบไว้ดังนี้:-

1. หน่วยงาน (units) ในองค์การควรจะมีรูปลักษณะอย่างไร ?
2. ควรจะรวมหน่วยงาน (units) ไตเข้าไว้ด้วยกันและควรจะแยกหน่วยงานใดออกจากกันบ้าง?
3. หน่วยงานต่าง ๆ ในองค์การควรจะมีขนาด (size) และรูปร่าง (shape) อย่างไร?
4. จะมีเกณฑ์ในการวางตำแหน่งและกำหนดความสัมพันธ์ (Placement and relationship) ระหว่างหน่วยงานย่อย ๆ เข้าไว้ด้วยกันอย่างไร?

ต่อคำถามดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะในเรื่องของการจัดกลุ่มและการกำหนดหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์การ (determine unit and grouping) นั้นฝ่ายบริหารต้องกำหนดผลลัพธ์ที่ต้องการความสำเร็จตามเป้าหมายและพิจารณาว่าหน่วยงานย่อยต่างๆ เหล่านั้นจะมีส่วนช่วยให้องค์การเดินไปสู่เป้าหมายและผลลัพธ์ที่ต้องการได้อย่างไร ในการที่จะกำหนดถึงขนาด (size) รูปร่าง (shape) การจัดวางตำแหน่ง (Placement) และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ฝ่ายบริหารต้องวิเคราะห์เพื่อจะได้ทราบว่า การตัดสินใจและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานนั้นมีผลกระทบอย่างไรต่อผลลัพธ์ที่ต้องการ

โครงสร้างและรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมาย ของการปกครองท้องถิ่นได้มีนักวิชาการให้นิยามไว้หลายลักษณะเช่น :-

การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น (local government of local units) เป็นการจัดการปกครองของชุมชนในระดับท้องถิ่นหนึ่งซึ่งมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันออกไป โดยการ

จัดการปกครองดังกล่าว นอกเหนือจากมีการจัดระเบียบและจัดตั้งองค์การอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมแล้ว ก็ยังมีการจัดการเกี่ยวกับภารกิจที่มีหรือที่รับผิดชอบ และการจัดการภารกิจต่างๆ นั้นจะต้องแยกออกมาจากหน่วยการปกครองอื่นๆ (Blair, 1986:10)

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการจัดการท้องถิ่นที่ภายในรัฐ รัฐหนึ่งเป็นท้องถิ่นที่อันมีขอบเขตชัดเจน มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างอำนาจหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายทั่วไป และกฎหมายพิเศษและมีความเป็นอิสระในด้านการบริหารและการคลังที่แน่นอน (Hill, 1974:23 อ้างใน ธเนศ ศวร เจริญเมือง, 2542:38)

สถาบันดำรงราชานุภาพและสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย (2539:15) ได้สรุปความหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเองโดยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ องค์การหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และดำเนินกิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

โดยสรุปแล้ว การปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือการจัดระเบียบทางการเมือง-การบริหาร ที่รัฐบาลกลางได้ดำเนินการมอบอำนาจให้กับประชาชนในระดับพื้นที่ เพื่อดำเนินกิจกรรมแทนรัฐบาลกลางทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร ฯลฯ ซึ่งจะมีลักษณะแตกต่างออกไปตามสภาพของท้องถิ่นและรัฐนั้น ๆ

รูปแบบการปกครองท้องถิ่น

เมื่อศึกษาถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั้งในลักษณะของประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) หรือประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ (federal state) ก็สามารถสรุปโครงสร้างลักษณะรูปแบบการปกครองท้องถิ่นโดยสังเขป 4 ประการ(ประทาน คงฤทธิศึกษา 2526:55)คือ:-

1) การจัดโครงสร้างกับหน่วยงานการปกครองของประเทศจะแบ่งออกตามลำดับความสำคัญจากหน่วยการปกครองระดับใหญ่ เช่น ระดับชาติไปหาระดับรองๆ ลงไป เช่น ระดับประเทศ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน อันเป็นลักษณะรัฐเดี่ยว

2) จากการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองของประเทศ ก็ได้มีการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นหรือรูปแบบการปกครองตนเองขึ้น โดยพิจารณาจากเขตพื้นที่ สภาพชุมชนซึ่งแบ่งออกเป็นชุมชนเมืองและชุมชนชนบท โครงสร้างรูปแบบจะมีส่วนสัมพันธ์กับลักษณะของชุมชนต่างๆ เป็นส่วนใหญ่

3) รูปแบบและโครงสร้างของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นของแต่ละหน่วยการปกครอง เช่น เทศบาลของแต่ละประเทศจะมีรูปแบบเหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไรขึ้นอยู่กับระบบการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ เช่น เทศบาลในประเทศอังกฤษได้ยึดความสำคัญของสภาท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองการปกครองเป็นสำคัญก็ได้จัดรูปแบบจำลองสำหรับการปกครองท้องถิ่นทุกๆ แห่งต้องมีสภา และสหภาพมีอำนาจในการบริหารโดยการจัดเป็นรูปแบบกรรมการ (committee system)

4) รูปแบบโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศจะเป็นไปเช่นใดย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละประเทศเป็นหลัก กล่าวคือ นโยบายของรัฐบาลแต่ละประเทศจะกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นในลักษณะของการแบ่งอำนาจทางการเมืองการปกครอง (decentralization) ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ

บทบาทและภาระหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับบทบาทภาระหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาได้ดังนี้:-

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2542:42-47) ได้สังเคราะห์จากแนวคิดของนักวิชาการหลายท่านเกี่ยวกับบทบาทหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 7 ประการดังนี้:-

ประการแรก การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยก่อให้เกิดการศึกษาทางการเมือง (Political Education) อเล็กซิส เดอ ตีอกวิลล์ (Alexis de Tocqueville) เขียนไว้ว่า "การประชุมระดับเมืองมีความหมายต่อเสรีภาพมากเหมือนกับที่โรงเรียนมีความหมายต่อการเรียนรู้ทางวิทยาศาสตร์ เพราะว่าการประชุมในระดับเมืองนั้นทำให้ประชาชนมีโอกาสไขว่คว้าหาเสรีภาพได้มั่นคงสอนประชาชนให้รู้จักใช้เสรีภาพและมีความสุขในการใช้สิ่งนั้น"

ประการที่สอง ก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Greater political participation by the people) การปกครองท้องถิ่นซึ่งมีผู้นำมาจากการเลือกตั้งประโชชน์เริ่มตั้งแต่กระตุ้นความสนใจของประชาชนและการที่ผู้นำเหล่านั้นมาจากการเลือกตั้งเสนอนโยบายให้ประชาชนได้ทราบ ได้คิด ถกเถียงและตัดสินใจเลือก ก็ย่อมส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

ประการที่สาม ก่อให้เกิดการสร้างและฝึกอบรมผู้นำทางการเมือง (Training in Political Leadership) แม็กเคนซี (Mackenzie) ได้ทำการศึกษาเรื่องนี้และพบว่า เจอโรมี เบ็นธัม (Jeremy Bentham) ผู้นำสำนักอรรถประโยชน์นิยม (The Utilitarian school) ซึ่งเป็นผู้ใช้คำว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นคนแรก ได้เคยกล่าวว่าสภาออกกฎหมายระดับล่างจะเป็นโรงเรียนฝึกหัดสำหรับสภาออก

กฎหมายทุก ๆ ด้านฮาไรลด์ ลาสกี ก็เคยกล่าวไว้ว่า "สมาชิกสภาในระดับชาติที่โดยทำงานในระดับท้องถิ่น 3 ปี จะเข้าใจกลไกของสถาบันต่าง ๆ ที่จะเป็นเงื่อนไขสำคัญนำไปสู่ความสำเร็จ"

ประการที่สี่ ก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง(Political Stability)กลุ่มคนที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยมีบทบาทสำคัญก็เพราะพวกเขาเห็นว่ามันจะช่วยให้สังคมพัฒนาได้ดีขึ้น โดยชี้ว่าเมื่อประชาชนสามารถเลือกผู้นำท้องถิ่นได้ ประชาชนก็จะมี ความเชื่อมั่นผู้นำ ความเชื่อมั่นในผู้ปกครองจะเป็นเงื่อนไขจำเป็นที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีความมั่นคง ระบอบการเมืองก็จะมีเสถียรภาพ

ประการที่ห้า ก่อให้เกิดความเสมอภาคทางการเมือง (Political Equality) เมื่อการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะมากขึ้น ความเสมอภาคทางการเมืองก็มีความเป็นไปได้มากขึ้น การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยจะช่วยให้โอกาสแก่ประชาชนในการเลือกตั้ง การจัดตั้งกลุ่มการเมือง และการมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพิ่มขึ้นอีก ขณะเดียวกัน มันก็จะช่วยให้การรวมศูนย์อำนาจเป็นไปได้ยาก และยังมีบทบาทสนับสนุนการพัฒนาทางการเมืองของประชาชนแต่ละคนอีกด้วย

ประการที่หก ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชน (Accountability ที่ผ่านมามีคำว่า Accountability เป็นคำที่ไม่ค่อยปรากฏในสังคมไทยแต่เป็นคำที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในสังคมประชาธิปไตยของตะวันตก เพราะว่าคำนี้หมายถึงพันธสัญญาหรือความรับผิดชอบในทางการเมืองที่ผู้มาจากการเลือกตั้งมีต่อผู้เลือกตั้ง เนื่องจากว่าประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนของตน ตัวแทนเหล่านั้นจึงจะต้องมีความรับผิดชอบในแง่ที่ว่าพวกเขาเข้าไปทำงานอะไร ผลของงานเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือส่วนตน ต้องอธิบายได้ว่าทำไมต้องทำเช่นนั้น เช่น ทำไมจึงไม่มี สส.คนไหนเสนอร่างพ.ร.บ. การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทำไมสภาผู้แทนฯไม่พิจารณาดำเนินการให้นายกเทศมนตรีมาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในทุกๆ เทศบาล ทำไมนายอำเภอยังคงเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งในยุคปัจจุบันทำไมกระทรวงมหาดไทยยอมให้มีการเลือกตั้งระดับสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ไม่ปรับปรุงการเลือกตั้งในระดับสุขาภิบาล เทศบาลและจังหวัด ทำไมผู้แทนของตนจึงไม่ยกมือสนับสนุนรัฐบาล ทำไมรัฐบาลจึงจัดสรรงบประมาณแบบนั้น เมื่อไหร่รัฐบาลจะเริ่มดำเนินโครงการระดมขนส่งมวลชนอย่างจริงจัง และใช้มาตรการควบคุมปริมาณรถแท็กซี่และรถจักรยานยนต์ ประชาชนอยากรู้ในสิ่งเหล่านี้และต้องการมีเสียงในการกำหนดทิศทางของประเด็นเหล่านี้ ฯลฯ

ประการที่เจ็ด ก่อให้เกิดการตอบสนองที่ดีกว่าจากผู้นำ และนำไปสู่ประสิทธิภาพในการบริหารงานเพื่อท้องถิ่น (greater responsiveness and efficiency) วินสัน (C.Wilson) เห็นว่าความรับผิดชอบต่อประเด็นปัญหาของท้องถิ่นและการให้บริการแก่ท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญและยิ่งแต่ละท้องถิ่นมีลักษณะ

ปัญหาและปัจจัยแตกต่างกัน การเรียนรู้ยังมีความสำคัญมากขึ้น ส่วน จอห์น มิลล์ (John S. Mill) เชื่อว่าข้อได้เปรียบของท้องถิ่นก็คือมีผลได้ผลเสียโดยตรงในผลของงานแต่ละอย่าง ขณะที่ชาร์ป (L.S.Sharpe) เห็นว่ารัฐบาลกลางมีความรับผิดชอบในการบริหารงานที่แบ่งตามชนิด เช่น สาธารณสุข กลาโหม การศึกษา พลังงาน เกษตร ฯลฯ และให้แต่ละกระทรวงเป็นผู้ดำเนินการ แต่ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นนั้น องค์การท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดสามารถรับรู้ได้ดี และในการจัดการปัญหาไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามการบริหารงานรัฐบาลกลาง ผู้นำ องค์กรท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งจะมีการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้มีประสิทธิภาพมากกว่า ไม่เพียงแต่เพราะว่าเขาสนใจประชาชน ฟังพอใจผลงานของเขา จะเลือกเขาครั้งต่อๆ ไปหรือไม่ แต่เพราะว่าเขาอยู่ในท้องถิ่น มีความรู้ความเข้าใจมากกว่าผู้นำที่ถูกส่งตัวมาจากแหล่งอื่น และนอกจากนี้ เขายังจะใช้ชีวิตที่นั่นต่อไปในอนาคต ซึ่งจะมีผลทำให้เขาต้องคิดถึง การปรับปรุงท้องถิ่นทั้งเพื่อตัวเองและลูกหลานของเขา

ปัญหาที่มีการห่วงดิ่งในประเด็นนี้มี 2 ด้าน อันแรกคือ โครงการจัดการบางอย่างในท้องถิ่นอาจ พัวพันกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือระดับชาติ เช่น ปัญหาขยะ และการผลิตพลังงานไฟฟ้า ซึ่งมีผู้เสนอว่าหน่วยงานท้องถิ่นหลายแห่งอาจรวมโครงการของท้องถิ่นต่างๆ เข้าเป็นแห่งเดียวกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของงานหรือลดต้นทุนการดำเนินงาน แต่ในระบบการตัดสินใจแบบประชาธิปไตย ก็อาจทำให้ท้องถิ่นบางแห่งไม่ต้องการที่จะร่วมมือกับฝ่ายอื่น อันที่สอง องค์กรท้องถิ่นมิใช่องค์กรการบริหารของรัฐอิสระ หากต้องขึ้นกับการควบคุมโดยรัฐบาลกลาง ความยากลำบากจุดหนึ่งจึงได้แก่การประนีประนอมระหว่าง ปัญหาและความต้องการของผู้เลือกตั้งในท้องถิ่นและการควบคุมของรัฐบาลกลาง

หน้าที่ของหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจจะครอบคลุมทั้งในด้านนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโดยทั่วไปแล้วสามารถแบ่งภาระหน้าที่ออกได้เป็น 3 ลักษณะ (Nandedkar, 1973 :5-6) คือ:-

1. หน้าที่ในการให้บริการกับประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นหน้าที่หลักและยึดถือเป็นประเพณีของหน่วยการบริหารทุกระดับ (traditional) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- การสุขาภิบาล
- การบริการน้ำดื่มน้ำใช้
- การก่อสร้างและทำนุบำรุงรักษาถนนหนทาง
- ควบคุมการก่อสร้างที่อยู่อาศัย
- สร้างไฟฟ้าริมถนน
- เป็นศูนย์กลางบริการด้านอื่นๆ

2. จัดสวัสดิการในด้าน

- การศึกษา
- สาธารณสุข ฯลฯ

3. ด้านเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเน้นภาระหน้าที่ของการพัฒนา (development function) เป็นหลัก ซึ่งเป็นส่วนจำเป็นอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา

ข. แนวคิดทฤษฎีการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน

การสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน การสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนจัดเป็นกระบวนการที่ดำเนินการร่วมกันจากหลาย ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องหรือเป็นองค์ประกอบของชุมชน เช่น หน่วยงานภาครัฐ เอกชน ประชาชน ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องเป็นกระบวนการดำเนินงานที่เน้นความสำคัญเกี่ยวกับความเป็น "ชุมชน" นั้นๆ ทั้งในแง่ของวัฒนธรรม ทรัพยากรเทคโนโลยีที่เหมาะสมตลอดถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ในกระบวนการดำเนินงานอันจะนำไปสู่การพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืนของแต่ละชุมชน อย่างไรก็ตามเพื่อให้เห็นภาพแนวคิดการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนอย่างเป็นระบบจึงนำเสนอความหมายองค์ประกอบของชุมชน การเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาและแนวคิดทฤษฎีการสร้างชุมชนเข้มแข็งดังรายละเอียดแต่ละประเด็นต่อไปนี้

ความหมายและองค์ประกอบของชุมชน

ชุมชนหรือสังคมเป็นกระบวนการอยู่ร่วมกันของประชาชนจำนวนหนึ่งโดยมีพื้นที่อาณาเขตวัฒนธรรมหรือกฎระเบียบเป็นกรอบเพื่อสามารถให้บรรลุเป้าหมายของแต่ละคนและกลุ่มร่วมกัน ดังนั้นชุมชนหรือสังคมแต่ละแห่งจะต้องมีองค์ประกอบหลัก 5 ประการ (อาคม ใจแก้ว, 2534 : 9-10) คือ

1. ประชากร หมายถึง สมาชิกในสังคมหนึ่งซึ่งมาอาศัยและดำเนินกิจกรรมร่วมกันการวิเคราะห์ส่วนนี้จึงสามารถแยกพิจารณาได้ใน 3 มิติ คือ

1.1 ลักษณะประชากรแต่ละคนที่ได้รับการถ่ายทอดมาโดยชาติพันธุ์ (genetic constants) ซึ่งจะทำให้มีความเหมือนกันภายในกลุ่มและแตกต่างกันระหว่างกลุ่ม

1.2 ลักษณะบางประการทางชาติพันธุ์ที่ไม่ปรากฏในทุกคน และนำมาสู่ความแตกต่างระหว่างบุคคลแม้จะอยู่ในกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน (genetic constants) เช่นสีผิว ลักษณะของตา เส้นผม เป็นต้น

1.3 ลักษณะทางประชากร (demographic variables) ได้แก่ ขนาด ความหนาแน่น การกระจาย การอพยพเคลื่อนย้าย อายุ เพศ และอัตราการเกิด-ตาย เป็นต้น

2. วัฒนธรรม วัฒนธรรมเป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งประการหนึ่ง ซึ่งนักวิชาการให้ความหมายไว้ในหลายลักษณะ แต่ที่น่าจะมีความกะทัดรัด ชัดเจน แต่ครอบคลุมมากที่สุดก็ได้แก่ นิยามที่ เมลวิลล์ เจ. เฮอริโกวิทส์ กล่าวไว้ว่า “ประชาชนเป็นองค์ประกอบหนึ่งของสังคมฉะนั้นวิถีการปฏิบัติของเขาก็คือวัฒนธรรม” วัฒนธรรมจึงถือเป็นระบบสัญลักษณ์ทางสังคมที่สามารถแยกแยะความเหมือนและความต่างของสังคมได้ ภาษาพูดถือเป็นสัญลักษณ์ทางวัฒนธรรมสำคัญมากที่สุด เพราะจะเป็นกลไกที่เชื่อมระบบความคิดและการกระทำของแต่ละบุคคล/แต่ละกลุ่มให้ดำเนินไปในทิศทางที่ต้องการได้

3. ผลผลิตเชิงวัตถุจากวัฒนธรรม เป็นผลสืบเนื่องจากการที่ได้นำเอาวัฒนธรรมบางส่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้และเทคโนโลยีเพื่อแปลงสภาพทรัพยากรซึ่งมีอยู่ในสังคมให้เป็นสิ่งของที่สมาชิกในสังคมปรารถนา สินค้าประเภททุน (capital goods) เช่น เครื่องจักรประเภทต่างๆ นับเป็นผลผลิตที่มีความสำคัญทางวัฒนธรรมมากที่สุด เพราะจะเป็นส่วนที่นำไปสู่การผลิตปัจจัยอื่นๆ ให้แก่มนุษย์ต่อไป

4. การจัดองค์การทางสังคม (social organization) เป็นการแสดงถึงระบบความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคมที่จะนำไปสู่การได้รับความพึงพอใจทั้งในส่วนบุคคลและกลุ่มความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนั้นย่อมบ่อยจะถูกกำหนดโดยวัฒนธรรม กลไกที่สำคัญในการสร้างองค์การทางสังคมได้แก่ บุคคล การกำหนดบทบาท และกลุ่มต่างๆ ทั้งที่มีลักษณะเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

5. สถาบันและระบบสถาบัน จัดเป็นองค์ประกอบสำคัญนั้นก็จะเป็นรูปแบบที่แสดงถึงการจำแนกภาระหน้าที่ เพื่อแก้ไขปัญหาตลอดทั้งตอบสนองความต้องการของสมาชิกในสังคมอย่างพึงพอใจ สถาบันจะมีความคงทนถาวรคู่กับสังคมต่อไป

จากองค์ประกอบดังกล่าวในแต่ละชุมชนจะมีลักษณะพลวัต (dynamic) นั่นก็คือมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาทั้งสาเหตุจากภายในและภายนอกชุมชน ความเปลี่ยนแปลงภายใต้รูปแบบกระบวนการพัฒนาที่มีฐานคติความเชื่อที่ต่างกันแต่ละยุคสมัย เช่น การเน้นพัฒนาปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน การเน้นความทันสมัย ฯลฯ ย่อมนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของชุมชนทั้ง 5 ประการข้างต้น ในยุคสมัยปัจจุบัน, ความเชื่อในแนวคิดทฤษฎีการพัฒนาที่เน้นการสร้างเสริมเข้มแข็งชุมชนได้เข้ามามีอิทธิพลมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของประเทศไทยในช่วงปรากฏการณ์ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเมื่อปลายปี 2539 กล่าวคือ กระแสแนวคิดที่ยืนยันการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง เศรษฐกิจเพียงพอและการพัฒนายั่งยืนเข้ามามีบทบาทชี้นำการพัฒนามากขึ้น นั่นคือการพัฒนาด้วยความเชื่อดังกล่าวจะนำไปสู่การสร้างเสริมเข้มแข็งให้กับชุมชน

จากรากฐานความเชื่อของการพัฒนาปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) และเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) จะนำไปสู่ความพัฒนานั้น ได้ถูกตั้งข้อสงสัยโดยนักวิชาการ

กลุ่มมาร์กซิสต์ (Marxist) ที่เริ่มตั้งข้อสังเกตว่าไม่เป็นความจริง ในทางตรงกันข้ามประเทศด้อยพัฒนา และประเทศกำลังพัฒนาจะถูกทำให้พัฒนามากยิ่งขึ้นด้วยรูปแบบการเข้าสู่ประเทศบริวารของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาแล้วทรัพยากรถูกดูดซับไปอย่างต่อเนื่องทางออกที่แก้ปัญหาดังกล่าวได้ก็คือการหนีออกจากวงจรการพัฒนาตามแนวทางทุนนิยมด้วยการหันกลับมาพึ่งตนเอง เลิกการพึ่งพิง แต่พยายามสร้างความเข้มแข็งด้วยการยึดรากเหง้าวัฒนธรรมของแต่ละชุมชนเป็นสำคัญ นักวิชาการที่มีบทบาทในการนำเสนอแนวคิดดังกล่าวนี้ เช่น อังเดร กุนเดอร์ แฟรงค์ (Andre Gunder Frank) พอล บาราน (Paul Baran) เป็นต้น (ดูรายละเอียดใน Andrew Webster, 1984 และวินิจ ทรวงประทุม, 2536) อย่างไรก็ตาม พัฒนาการแนวคิดได้รับการขยายให้มีความที่ชัดเจนมากขึ้นในเวลาต่อมาเช่น รอย ฟรีสเวิร์ก (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน อาคม ใจแก้ว, 2534) โดยได้นำเสนอตัวแบบการพัฒนาที่มีองค์ประกอบหลักๆ 3 ประการ คือ การเน้นวัฒนธรรมเดิม การพึ่งตนเอง และหลักความจำเป็นขั้นพื้นฐานซึ่งมีรายละเอียดดังนี้:-

ตัวแบบการพัฒนาของฟรีสเวิร์ก

	รักษาวัฒนธรรมเดิม (cultural identity)	การพึ่งตนเอง (self-reliance)	หลักความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (basic needs)
	1. ให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อค่านิยม วัฒนธรรม และสถาบันทางสังคม	1. ใช้ทรัพยากรที่มีในประเทศ	1. ทำให้ประชาชนมีมาตรฐานการดำรงชีพอย่างเท่าเทียมกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นวัตถุ
(ก) รัฐดำเนินนโยบายและแนวทางพัฒนาโดยใช้นหลัก	ที่สังสมมาจากอดีต	ต่าง ๆ จากภายนอก	ในสิ่งที่
	2. ต่อด้านการรุกรานจากต่างประเทศในทุกด้าน	โดยกระบวนการเลือกสรรก่อน เช่น เทคโนโลยี	2. เน้นในความเป็นมนุษย์ชาติที่สามารถความสำเร็จในชีวิตให้กับตนเองได้ระดับหนึ่ง
	3. ต่อด้านค่านิยมสถาบันและพฤติกรรม	3. เชื่อมมั่นในสมรรถนะของประเทศว่าความสามารถที่จะพัฒนาตนเองได้	3. มีส่วนร่วมในการแสดงออกถึงความต้องการที่แท้จริงเพื่อจัดสรรทรัพยากรได้
	จากภายนอกที่มีแนวโน้มทำลายเอกลักษณ์ของประเทศ	4. ปรับวิถีการผลิตไป	อย่างสอดคล้องกับความ
	4. ปรับวิถีการผลิตให้สอดคล้องกับลักษณะ	ตามสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรที่มีใน	ต้องการ

-	ประชากรในประเทศ	ประเทศ	
	1. ความแตกต่างทาง	1. ปฏิเสธสิทธิขั้นพื้นฐาน	1. สร้างพฤติกรรมกรมการบริโภค
(ข)	วัฒนธรรมเป็นสิ่งต้อง	ฐานโดยถือว่าทุกคน	ให้เป็นรูปแบบเดียวกันและ
เป็นแนวทาง	ยอมรับแม้ว่าจะเป็น	มีสิทธิในทรัพยากร	จะพยายามกระจายโอกาส
การพัฒนาที่	วัฒนธรรมของคน	ของประเทศร่วมกัน	ให้คนในชนบทหรือบริเวณ
รัฐค่อนข้างใช้	บางกลุ่ม เช่น คนกลุ่ม	2. มีความเชื่อมั่นว่า	สลัม (ชุมชนแออัด
อำนาจเป็น	น้อย	สามารถสร้างศักยภาพ	2. สร้างสวัสดิการทางสังคม
เครื่องมือให้	2. สิ่งที่เป็นประเพณีเก่า ๆ	ในการพัฒนาตนเอง	ให้เกิดขึ้น
บังเกิดผล	นั้นไม่เป็นอุปสรรคต่อการ	ได้ ไม่ว่าจะอยู่ใน	
	พัฒนา	ภาวะใดก็ตาม	

จากแบบดังกล่าว แยกเป็น 2 ลักษณะ คือดำเนินการภายใต้ปรัชญาของระบบประชาธิปไตยกับการดำเนินการโดยเน้นการใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะใช้แนวทางใด เป้าหมายหลักก็คือ เน้นการพึ่งตนเองของชุมชนหรือการสร้างเสริมเข้มแข็งชุมชนภายใต้การให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมชุมชน ทรัพยากร และการกระจายหรือสร้างโอกาสกับภาคชนบทและผู้มีรายได้น้อย

ภายใต้ฐานแนวคิดทางตะวันตกดังกล่าวเมื่อมาเปรียบเทียบกับนักวิชาการในประเทศไทย ได้มีนักวิชาการพยายามให้ความหมายและกระบวนการสร้างเสริมเข้มแข็งให้กับชุมชนไว้ดังนี้:-

ยุวัฒน์ ยุวมณี (2542) ได้ชี้ให้เห็นว่าชุมชนเข้มแข็ง เกิดขึ้นได้โดยปัจจัย 3 ประการคือ

ปัจจัยตัวแรก ที่จะทำให้ชุมชนนั้นเข้มแข็ง คือคนในชุมชนต้องมีความรู้ความเข้าใจ และนำไปทำให้เกิดประโยชน์แก่ตัวเองและสังคมได้

ปัจจัยตัวที่สอง ชุมชนจะเข้มแข็งได้นั้นต้องมีปัจจัย พื้นฐานที่มาจากทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ต้องมีความเข้มแข็งพร้อมที่จะนำมาใช้เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนนั้นๆ หมายความว่า ทรัพยากรธรรมชาติของคนในชุมชนนั้น จะต้องมีการนำมาใช้ตอบสนองความต้องการในเชิงอุปโภค บริโภค ของคนในชุมชน ขณะเดียวกันคนในชุมชนนั้นต้องรู้ เข้าใจและชำนาญในการที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้สามารถมีอยู่ เพิ่มพูนคืนสภาพของทรัพยากรธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง

ปัจจัยตัวที่สาม คนจะต้องวางแผนการใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดด้วย

ทั้งสามประการที่กล่าว เป็นกระบวนการที่จะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นประโยชน์ได้และเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และสามารถตอบสนองคนในชุมชนนั้นนำมาใช้ได้อย่างเพียงพอต่อเนื่องยาวนาน ปัจจัยที่จะทำให้ชุมชนเข้มแข็งต่อเนื่องยาวนาน และการจัดการให้ถูกต้อง หมายความว่าคนทุกคนในชุมชนต้องเข้า

ไปช่วยกันจัดการพัฒนาให้เกิดการผสมผสานกลมกลืนอย่างมีประสิทธิภาพจึงจะทำให้ชุมชนนั้นเข้มแข็ง ซึ่งชุมชนเข้มแข็ง คือ

หนึ่ง คนในชุมชนนั้นเข้มแข็ง

สอง ทรัพยากรมีพร้อม

สาม ใช้ทรัพยากรให้เป็นและจัดการให้ถูกต้อง

สี่ กลุ่มพลังหรือองค์กรประชาชน

ชำนาญ วัฒนศิริ (2542) กล่าวว่าชุมชนเข้มแข็ง เป็นชุมชนที่มีองค์ประกอบหรือลักษณะ 4 ประการดังกล่าวข้างต้นอย่างชัดเจนและมีคุณภาพ

มีคุณภาพหมายถึงถึง

1. กลุ่มคนมีวัตถุประสงค์ร่วมกันชัดเจน (หรือเข้าใจกันว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม)
2. กลุ่มคนมีความเอื้ออาทรต่อกันและกันสูง
3. กลุ่มคนมีความพยายามทำอะไรร่วมกัน มีการกระทำ (กิจกรรม) ร่วมกันสูงสม่ำเสมอ ต่อเนื่อง เหนียวแน่น เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ฯลฯ และ
4. มีการเรียนรู้ร่วมกันตลอดเวลา มีการค้นพบและระดมองค์ความรู้ในการพัฒนาและแก้ปัญหา อยู่อย่างตลอดเวลา เป็นต้น

สรุปว่า ชุมชนจะเข้มแข็งได้ ก็ด้วยการเกิด ทำให้เกิด หรือทำให้มีองค์ประกอบ 4 ประการ ข้างต้น นั้นเกิดขึ้น อย่างมีคุณภาพนอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตอีก 2 ประการ คือ

1. คนจำนวนมากหากมารวมกัน โดยไม่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันอย่างแท้จริงไม่ทำอะไรร่วมกัน จะไม่เกิดความรักความเอื้ออาทรต่อกัน ไม่มีการเรียนรู้ร่วมกัน ก็ไม่มีทางที่จะมีพลังที่จะแก้ปัญหา ใดๆ ได้

2. หลังการเกิด “ชุมชน” หรือ “ประชาคม” ที่มีคุณภาพ (เข้มแข็ง) แล้วก็จะมีความสมบัติอื่นที่ ผุดบังเกิด (emerge) ขึ้นมา คือ ความมีจิตวิญญาณ (Spirituality) และผู้นำตามธรรมชาติและการจัดการของชุมชน ซึ่งจะเกิดขึ้นจากกระบวนการ (process) ของ “การร่วมคิดร่วมทำ” เท่านั้น ไม่ใช่เกิดจากการแต่งตั้งหรือจัดตั้ง

ธัญญา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (2545) ได้อธิบายองค์ประกอบที่จะทำให้ชุมชนและสังคมนั้นเข้มแข็ง ได้แก่

1) เป็นชุมชนและสังคมที่มีระเบียบวินัย ซึ่งชาวชุมชนแสดงออกโดยการรักษากฎจรรยา ระเบียบบนทางเท้า รักษาระเบียบในการรับบริการต่าง ๆ รวมไปถึง เคารพในสิทธิของผู้อื่นและกฎเกณฑ์ของสังคม ชุมชนและองค์กร ฯลฯ

2) เป็นชุมชนที่ไม่ปล่อยให้มีการผู้ประพฤติชอบหรือเอาเปรียบสังคม แสดงออกโดยการเป็นคนซื่อสัตย์ ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน หรือประโยชน์ของพวกเขา

3) เป็นชุมชนที่ไม่มีอาชญากรรมหรือการใช้ความรุนแรงปรากฏให้เห็น โดยชาวชุมชนรักสงบ ไม่เบียดเบียนกันและกัน ไม่ก่อความเดือดร้อนรำคาญให้แก่ผู้อื่น ฯลฯ

4) เป็นชุมชนที่รักธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เห็นคุณค่าในธรรมชาติและทรัพยากรที่ธรรมชาติสร้างให้ แสดงออกโดยการประหยัดการใช้จ่ายสิ่งของทุกอย่างที่เป็นผลผลิตจากธรรมชาติ หรืองดเว้นการกระทำที่ทำลายสภาพแวดล้อม

5) เป็นชุมชนที่ไม่ยึดมั่นในขนบธรรมเนียมวัฒนธรรมประเพณีที่ดั่งาม ยึดมั่นในคุณธรรมความดี ถ้ายทอดปลุกฝังสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวจากบรรพบุรุษสู่ลูกหลาน การรับวัฒนธรรมจากสังคมอื่น ๆ มีการคัดสรรเฉพาะสิ่งที่เหมาะสมกับสังคมและชุมชนของตน

6) เป็นสังคมที่ไม่ยึดวัตถุเป็นสรณะ ไม่เห็นวัตถุสิ่งของ รวมไปถึงเงินทองหรือลาภยศมีค่าเหนือสิ่งอื่นใด จนสามารถกระทำทุกอย่างเพื่อให้ได้สิ่งเหล่านั้นมา แสดงออกโดยการใช้ชีวิตเรียบง่าย สมถะพอใจในสิ่งที่ตนมีอยู่ หรือพอใจในฐานะของตนเอง หรือไม่ตัดสินคนโดยดูจากฐานะ ชนชั้น หรือ ยศฐาบรรดาศักดิ์

7) เป็นสังคมที่ให้ความสำคัญกับจิตใจของคน ยกย่องคนที่จิตใจดี รวมไปถึงการพยายามพัฒนาจิตใจของตนให้เป็นจิตใจที่ดี มีคุณธรรม มีเมตตาธรรม

8) เป็นสังคมที่เห็นว่ามนุษย์ทุกคนมีคุณค่าเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะยากจน พิกการ หรือแม้แต่ผู้ประพฤติผิด แสดงออกโดยการให้โอกาสเพื่อนมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน โดยการพยายามพัฒนาจิตใจของตนให้เป็นจิตใจที่ดี มีคุณธรรม มีเมตตาธรรม

ธีระพงษ์ แก้วหาวงษ์ (2544) ได้อธิบายเกี่ยวกับกระบวนการเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็งโดยผสมผสานแนวคิดจากนักวิชาการบางท่าน(ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ พรพิไล เลิศวิชา. 2527; นิธิ เอียวศรีวงศ์ ,2531) อาจกระทำได้ โดยอาศัยกระบวนการที่สำคัญใน 4 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 : การเตรียมคนหรือการพัฒนาทรัพยากรบุคคล

ทรัพยากรบุคคลในชุมชนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาองค์กรชุมชนจะเข้มแข็งไม่ได้ หากผู้นำในชุมชนและประชาชนขาดจิตสำนึก ขาดความรู้ความเข้าใจในการกำหนดประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก เพื่อดำเนินกิจกรรมการบริหารจัดการ การจัดกระบวนการถ่ายทอดความรู้และขาดการพัฒนาวิสัยทัศน์ "การพัฒนาทรัพยากรบุคคล" หรือ "การเตรียมคน" จึงเป็นปัจจัยหลักสำคัญในความสำเร็จของการพัฒนาในระดับชุมชน ซึ่งจากการดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่า หากดำเนินการได้ก็อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้โครงการที่ดำเนินการในชุมชนประสบความสำเร็จสูง

โดยผู้นำหรือแกนนำที่ประสบความสำเร็จและมักจะสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน ส่วนใหญ่
เป็นบุคคลที่มีลักษณะดังนี้

- 1) เป็นผู้ที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ “รู้จัก รู้กว้าง รู้ไกล” และนำเสนอทางเลือกในการพัฒนา
ได้
- 2) มีความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหา และวางแผนแก้ไขทั้งระยะสั้น ระยะยาว คิดรอบด้าน
และบูรณาการสู่การปฏิบัติได้
- 3) มีความสามารถในการจดจำ ใฝ่รู้ มีการจัดระบบการเรียนรู้และแสวงหาความรู้ที่ดี
- 4) มีความสามารถในด้านการบริหารจัดการ และการประสานงานกับผู้อื่น
- 5) เป็นผู้มีความตั้งใจจริง “แสดงความเสียสละเพื่อส่วนรวม”
- 6) สามารถพูดชักจูงคนอื่นได้ “นำเสนอทางเลือก และชีวิสัยทัศน์ให้กับสังคมได้”
- 7) มีความเข้าใจชีวิตเข้าใจธรรม และเท่าทันต่อสถานการณ์ภายนอกชุมชน
- 8) มีความสามารถในการรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น “ควบคุมตนเองและยอมรับการวิพากษ์
วิจารณ์ด้วยใจที่เป็นธรรม”
- 9) ได้รับการยอมรับจากชาวบ้าน
- 10) มีอุดมการณ์ เชื้อมั่นและยึดในหลักการ

ซึ่งในการจัดการเพื่อพัฒนาทรัพยากรบุคคล นอกจากจะสร้างบุคคลที่เป็นผู้นำชุมชนหรือองค์กร
แล้ว เป้าหมายสำคัญอีกประการคือ การสร้างบุคคลให้มีความรับผิดชอบและมีส่วนร่วมในกิจกรรมของ
สังคม ชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยมีความต้องการ (1) ให้ความรู้เพื่อการดำรงชีวิตและความรู้ความ
ชำนาญในการประกอบอาชีพ อันเป็นเครื่องมือในการทำมาหากิน และความรู้เกี่ยวกับชุมชนทุกด้าน
เช่น วัฒนธรรม ประเพณี โครงสร้าง สถาบัน องค์กรทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนอุดมการณ์
และรูปแบบของการเมือง การปกครอง และ (2) มีค่านิยม คุณธรรม ความเชื่อ จิตสำนึก วัฒนธรรม
แบบแผน ความประพฤติ ประเพณี ซึ่งเป็นรากฐานแห่งการมีพฤติกรรมอันส่งผลต่อความสัมพันธ์ที่ดีของ
บุคคลในชุมชน

**ขั้นตอนที่ 2 : การกำหนดประเด็นปัญหาของชุมชนและการพัฒนาทางเลือกเพื่อดำเนิน
กิจกรรม**

การกำหนดประเด็นปัญหาภายใต้การมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในชุมชน เป็นการเปิด
โอกาสให้ประชาชนได้ขบคิดปัญหา ซึ่งไม่เพียงแต่ปัญหาที่เป็นแง่มุม อันเป็นผลประโยชน์ของตนเองเท่า
นั้น แต่ยังรวมไปถึงการกระจายผลประโยชน์ไปยังบุคคลอื่นที่อยู่เ็นชุมชนของตนเองเท่านั้น แต่ยังคงรวม

ไปถึงการกระจายผลประโยชน์ไปยังบุคคลอื่นที่อยู่ในชุมชน เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนเกิดความรู้สึกว่าตนเป็นผู้ร่วมกำหนดชะตากรรมของชุมชน และเป็นขั้นตอนแรกของการนำประชาชนไปสู่สำนึกในความรับผิดชอบต่อปัญหาและการพัฒนาร่วมกัน

การกำหนดและวางแผนกรอบประเด็นปัญหาโดยชุมชน เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องเชื่อมโยงไปกับการพัฒนาทางเลือกในการดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาทั้งนี้เพราะการพัฒนาทางเลือกร่วมกันย่อมนำไปสู่การดำเนินกิจกรรมร่วมกันแต่การที่จะทำให้ทั้งสองกิจกรรมเป็นไปโดยปราศจากความขัดแย้งนั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก ดังนั้นจึงต้องมีการดำเนินการโดยผ่านกระบวนการที่สำคัญ คือ

2.1 กระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ชุมชน : ขั้นตอนสำคัญในกระบวนการนี้

1) จะทำอย่างไรให้ครอบครัว ผู้นำชุมชน กลุ่มต่างๆ มีส่วนร่วมในการนำเสนอปัญหาของตนเอง และพิจารณาปัญหาของผู้อื่นร่วมกันทั้งชุมชน : โดยอาจจำเป็นต้องพัฒนาช่องทางให้การให้ข่าวสาร เช่น แบบสำรวจ (แบบสำรวจ จปฐ. อาชีพ การสังเคราะห์ แบบสำรวจครอบครัวสุขภาพดี การพึ่งตนเองทางสาธารณสุขมูลฐาน แบบสำรวจสถานะสุขภาพ เป็นต้น) การสนทนา การให้แสดงออกถึงปัญหาและความต้องการโดยผ่านระบบการปรึกษาหารือ การให้แสดงออกถึงปัญหาและความต้องการโดยผ่านระบบการปรึกษาหารือ การให้บริการ หรือการพัฒนาที่มีอยู่ ฯลฯ ซึ่งจะต้องร่วมกันพัฒนาเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงของสภาพปัญหาความจำเป็นเร่งด่วนในการพัฒนา

2) ศึกษาทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน : ให้ความรู้ความหลากหลายในด้านต่าง ๆ

2.2 การพัฒนาทางเลือกเพื่อดำเนินกิจกรรม : นอกจากการมีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นปัญหาและการพัฒนาแล้ว กระบวนการเพื่อสร้างทางเลือกในการดำเนินกิจกรรมให้กับชุมชนเป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่จะนำไปสู่การตัดสินใจในขั้นดำเนินการ และการวางแผนปฏิบัติ ซึ่งการพัฒนาทางเลือกที่จำเป็นจะต้องส่งเสริมให้มี “การนำข้อมูลจากการศึกษา วิเคราะห์มาสู่การสนทนาอย่างพินิจพิเคราะห์” ภายใต้โอกาสที่เปิดให้ทุกคนได้นำเสนอทัศนะของตนเองต่อปัญหาและแนวทางการแก้ไข ทั้งทัศนะที่เป็นข้อสนับสนุนหรือขัดแย้งภายใต้การให้เกียรติในฐานะเป็นคนในชุมชนอย่างเท่าเทียมกัน

ขั้นตอนที่ 3 : การดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน

“กิจกรรมสาธารณะของชุมชน” เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากหลายกรณี เช่น กรณีปัญหา กรณีความสนใจ เป็นต้น ซึ่งมีลักษณะพิเศษ คือ เกิดจากความสนใจและการมีเป้าหมายร่วมกันของคนในชุมชน ทำให้มีการรวมพลัง มีการสนทนาอย่างพินิจพิเคราะห์ วิเริ่มกิจกรรมอย่างสรวทสนทนาแลกเปลี่ยน มีการจัดการร่วมกันภายใต้ความสัมพันธ์ในแนวระนาบเรียนรู้และสรุบทบทเรียนร่วมกัน

ลักษณะความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน จึงเป็นลักษณะของเครือข่ายความร่วมมือ (Net-working) จากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นพหุภาคี กล่าวคือองค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งในชุมชนและท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการพัฒนา โดยมีสำนึกและรู้สึกในความเป็นเจ้าของพื้นที่หรือกิจกรรม มีการเข้าร่วมมือในลักษณะของความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) คือ ร่วมคิด/ตัดสินใจ ร่วมวางแผน/ปฏิบัติ/ระดมทรัพยากร มีการแบ่งงานกันทำและร่วมตรวจสอบ/ประเมินผล/รับผลจากการพัฒนา ลักษณะดังกล่าวนี้คือความเป็น "ประชาคม" ที่มีเป้าหมายสาธารณะเพื่อพัฒนาชุมชนท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 4 : ขยายเครือข่ายความร่วมมือ

ความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นจำเป็นต้องประสานความร่วมมือกันทั้งสังคม เพราะสภาพปัญหาและการพัฒนาต่างๆ ล้วนกระทบต่อชุมชน ชุมชนต้องเปิดตนเองเข้าสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับสังคมภายนอกเพื่อให้มีความรู้และประสบการณ์ที่เท่ากัน ในอีกทางก็เป็นการร่วมมือเพื่อพัฒนาไปพร้อมๆ กับสังคมโดยรวม และสร้างขบวนการให้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองและนโยบายเพื่อส่งเสริมสนับสนุนกระบวนการพัฒนาของชุมชนท้องถิ่น โดยมีขบวนการที่สำคัญคือ

4.1 ส่งเสริมและพัฒนาให้เกิดการรวมตัวของกลุ่มต่างๆ : ไม่ว่าจะเป็นการรวมตัวของกลุ่มเกษตรกร กลุ่มอาชีพ กลุ่มสิ่งแวดล้อม กลุ่มชุมชนแออัดเขตเมือง หรือชมรมอาสาสมัครต่างๆ ฯลฯ เพื่อเป็นเครือข่ายความร่วมมือกับสังคมวงกว้างที่ต่อยอดจากชุมชนท้องถิ่น

4.2 การพัฒนาความเป็นประชาคมอำเภอ จังหวัด : เพื่อเปิดโอกาสให้เครือข่ายต่างๆ เข้าร่วมในลักษณะเป็นพหุภาคี โดยเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนาและส่งเสริมให้มีการนำเสนอปัญหา ตัดสินใจ วางแผนปฏิบัติและดำเนินการรวมทั้งเรียนรู้และตรวจสอบผลการดำเนินงานร่วมกัน มีความรู้สึกเป็นเจ้าของพื้นที่โดยพร้อมที่จะร่วมลงมือพัฒนา สนับสนุนเครือข่ายและชุมชนในพื้นที่ การขยายเครือข่ายความร่วมมือกับสังคมวงกว้าง จะช่วยให้ได้ร่วมกันเรียนรู้ปัญหาและพัฒนาไปพร้อมๆ กัน

4.3 ส่งเสริมขบวนการเคลื่อนไหว "ประชาคม" : เน้นความเป็นประชาสังคมกล่าวคือเป็นความร่วมมือและรับผิดชอบต่อสาธารณะ โดยมีแรงจูงใจจากความรับผิดชอบต่อสังคมในฐานะพลเมือง (The Citizen) เข้าร่วมพัฒนามนพื้นฐานความสมัครใจ (อาสาสมัคร) และปฏิบัติการภายใต้เป้าหมายคุณภาพชีวิตที่ดีของทุกคน แสวงหาความร่วมมือจากทุกฝ่าย พร้อมทั้งจะตรวจสอบภาคราชการและภาคธุรกิจ (ภาคทุน ที่เอารัดเอาเปรียบ) ความเคลื่อนไหวของประชาสังคมที่จะเป็นแรงผลักดันสำคัญที่จะทำให้เกิดการตรวจสอบกิจกรรมพัฒนาต่างๆ โดยสาธารณชน เกิดการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือมีผลกระทบต่อองค์กรหรือต่อพื้นที่และทำให้การพัฒนามีคุณภาพในที่สุด โดยความเป็นประชาสังคมจะเกิด

ขึ้นได้ นอกจากจะพัฒนาจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองแล้ว จะต้องส่งเสริมให้เกิดการเข้าร่วมกิจกรรม ส่งเสริมองค์กรสาธารณประโยชน์ที่หลากหลาย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน กับกิจกรรมของท้องถิ่นพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารและสื่อต่างๆ เพื่อให้เกิดเวทีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ให้ให้การสื่อสารมีความรวดเร็ว โปร่งใส ตอบสนองความต้องการและทันต่อเหตุการณ์ การเพิ่มบทบาทของ “สื่อมวลชนท้องถิ่น” ก็เป็นอีกทางเลือกหนึ่ง เป็นต้น

ค. นโยบายการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในประเทศไทย แนวคิดการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในประเทศไทยเริ่มมีความชัดเจนและนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมหลังจากประเทศต้องประสบกับสถานการณ์เศรษฐกิจตกต่ำในปี พ.ศ.2539 กล่าวคือรัฐบาลในขณะนั้นได้กำหนดนโยบายชุมชนเข้มแข็งซึ่งจะนำเสนอโดยสังเขปเพื่อให้เห็นความเชื่อมโยงในเชิงพัฒนาการ ที่มาแนวทางและกระบวนการดำเนินงาน (สำนักงานเสริมสร้างพลังชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤติ จังหวัดปัตตานี, 8 กรกฎาคม 2542, เอกสารโรเนียว; นิตยสารเทศาภิบาล กุมภาพันธ์ 2542, กรกฎาคม 2542; นิตยสารท้องถิ่น กรกฎาคม 2542, สิงหาคม 2542) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้:-

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการตามมติคณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2542 ให้ดำเนินงานเสริมสร้างพลังชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤติเป็น 2 ระยะ คือ

1. ระยะเร่งด่วน เป็นการแก้ปัญหาผลกระทบจากภัยธรรมชาติในปี 2542 โดยสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน สร้างกลุ่มแกนกลางระดับตำบล และจัดสรรงบประมาณจากโครงการพัฒนาตำบล ปี 2542 สนับสนุนการเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน

2. ระยะกลาง เป็นการดำเนินงานตามแนวคิดการแก้วิกฤติ โดยการเพิ่มศักยภาพและความเข้มแข็งของชุมชนแบบองค์รวม ภายใต้การทำงานของพหุภาคี ด้วยกระบวนการเสริมสร้างพลังชุมชน และส่งเสริมการดำเนินงานประชาคมหมู่บ้าน/ตำบล โดยมีแนวความคิดสำคัญ 3 ประการ คือ

1) การแก้วิกฤติที่ยั่งยืนทำได้โดยส่งเสริมโอกาสให้ชุมชนได้แสดงพลังในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤติของชุมชนในลักษณะองค์รวม

2) สังคมจะเข้มแข็งไปพร้อมๆ กันโดยผ่านการเรียนรู้จากการลงมือปฏิบัติและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกัน

3) สังคมภายนอกชุมชนทั้งหมดต้องอำนวยความสะดวก สนับสนุนการทำงานของชุมชน อาจเป็นการให้กำลังใจ การอุดหนุนงบประมาณ หรือ ช่วยเหลือด้านวิชาการ

คณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤติ โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน คณะกรรมการเริ่มปฏิบัติงานมาตั้งแต่ 16 มีนาคม 2542 โดยมุ่งให้เป็นไปตามกระบวนการดำเนินงาน สองส่วน คือ

1. ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ปัญหาวิกฤติของชุมชนตัดสินใจวางแผน ดำเนินงาน และติดตามประเมินผลการแก้ปัญหาวิกฤติของชุมชน ในลักษณะประชาคม
2. เสริมสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการพัฒนา ชุมชนในการพัฒนาตนเองและพัฒนาชุมชนแบบองค์รวม

การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤติ ดำเนินงานในลักษณะความร่วมมือของพหุภาคี ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน สถาบันราชภัฏ และ UNDP พื้นที่เป้าหมายครอบคลุมจังหวัดทั่วประเทศตามความพร้อมของแต่ละพื้นที่ และสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ระดับเขตเครือข่าย และ กทม.

ในการดำเนินงานตามแผนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนนี้ ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ 610,000 เหรียญสหรัฐ จากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังได้ใช้งบประมาณส่วนของหน่วยงานและระดมความร่วมมือจากองค์กรแหล่งเงินทุนอื่นมาสนับสนุนกิจกรรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เช่น จากมูลนิธิพัฒนาไท สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแห่งชาติ กระตุ้นเศรษฐกิจ ฯลฯ

กิจกรรมที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้แก่ การรณรงค์ระดมความร่วมมือทางสังคมจัดที่ทำเนียบรัฐบาลวันที่ 16 มีนาคม 2542 การสร้างทีมวิทยากรเครือข่ายชุมชนของสถาบันราชภัฏ จำนวน 205 คนพร้อมที่จะสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของภาคีการพัฒนา การให้อำเภอโดยคณะกรรมการพัฒนาอำเภอจัดตั้งกลุ่มแกนระดับตำบลและคณะทำงานของอำเภอเพื่อสนับสนุนการทำงานของกลุ่มแกนฯ การประสานงานกับโครงการพัฒนาตำบลและงบอื่นๆ ให้การสนับสนุนเวทีประชาคมหมู่บ้านและตำบลจัดเวทีประชาคมดังกล่าวการประชุมสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ระดับเขต การจัดทำเอกสารแนวทางการทำงานการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กระตุ้นความสนใจของสังคมผ่านรายการสื่อสารมวลชน

กระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ดำเนินการได้ดังนี้

1. ส่งเสริมศักยภาพกรมการหมู่บ้านในการเป็นแกนเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนโดยดำเนินการให้สิ่งต่อไปนี้

- สร้างจิตสำนึกของประชาชน กลุ่ม/ องค์กร ให้มีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ปัญหาผลกระทบวิกฤติ

- เพิ่มขีดความสามารถของผู้นำหมู่บ้านในการวิเคราะห์สถานการณ์ การจัดทำแผนปฏิบัติการ และการดำเนินงานตามแผนฯ ดังกล่าว

- จัดเวทีการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชน ชาวบ้าน และผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อร่วมกันวิเคราะห์สถานการณ์ผลกระทบของวิกฤติที่มีต่อชุมชน วางแผนแก้ปัญหาติดตามการปฏิบัติตามแผน และประเมินผลการปฏิบัติงานร่วมกัน

- ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายระหว่างหมู่บ้านในการทำแผนร่วมกัน

2. การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในตำบล โดย

- พัฒนาทัศนคติขององค์การบริหารส่วนตำบล/สภาตำบลให้ยอมรับและสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการแก้ปัญหาวิกฤติ

- เสริมสร้างขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบล/ สภาตำบลในการบริหารจัดการในกระบวนการแก้ปัญหาผลกระทบของวิกฤติ

- สร้างเสริมบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล / สภาตำบล ในการสนับสนุนกรรมการหมู่บ้านจัดเวทีการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาผลกระทบของวิกฤติ

3. สนับสนุนการส่งเสริมศักยภาพของกรรมการหมู่บ้านและองค์การบริหารส่วนตำบลโดย

- จัดตั้งกลุ่มแกนระดับตำบล ให้สนับสนุนการบริหารจัดการพัฒนา และวิชาการให้แก่หมู่บ้าน

- สร้างและพัฒนาเครือข่ายระหว่างกรรมการหมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบล/ สภาตำบล ให้ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน

- สนับสนุนศูนย์ข้อมูลทุกระดับของกรมการพัฒนาชุมชน ให้บริการข้อมูลแก่หมู่บ้านในการจัดทำแผนฯ

ขั้นตอนดำเนินงานของชุมชน

- กรรมการหมู่บ้านจัดเวทีประชาคมให้กลุ่ม/องค์กร ผู้มีส่วนได้เสีย ฯลฯ ร่วมกันเรียนรู้ข้อมูลสถานการณ์ของหมู่บ้าน ปัญหา และแนวทางแก้ไขปัญหา เป็นแผนแก้ไขปัญหาวิกฤติของหมู่บ้าน โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ

- กรรมการหมู่บ้านระดมความร่วมมือในหมู่บ้านดำเนินกิจกรรมแก้ไขปัญหาวิกฤติในสวนที่ชุมชนสามารถดำเนินการเองได้ และนำเสนอแผนในส่วนที่ไม่สามารถดำเนินการเองได้ต่อองค์การบริหารส่วนตำบล/สภาตำบล

- องค์การบริหารส่วนตำบล ระดมความร่วมมือในลักษณะเวทีประชาคมตำบล วิเคราะห์ จัดทำแผน และจัดสรรงบประมาณสนับสนุนแผนของหมู่บ้าน ทั้งนี้ในส่วนที่เกินความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบล/ สภาตำบลให้จัดทำแผนขอรับการสนับสนุนของตำบล นำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ

- คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ / องค์การบริหารส่วนตำบล และกลุ่มแกนระดับตำบลร่วมกับประชาชนในหมู่บ้าน สรุบทเรียนเป็นระยะเพื่อเรียนรู้ร่วมกันและวางแผนปฏิบัติงานในเรื่องต่อไปให้เป็นวงจรรองอย่างต่อเนื่อง

การสนับสนุนชุมชนในกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ดำเนินการโดย

1. การสนับสนุนการแก้ปัญหาวิกฤตของชุมชน

เพื่อให้แผนของชุมชนหมู่บ้านในการแก้ปัญหาวิกฤต ที่เกิดจากกระบวนการวิเคราะห์และตัดสินใจร่วมกันของคนในชุมชนในลักษณะประชาคม ได้รับการสนับสนุนโดยความร่วมมือระหว่างองค์การเครือข่ายเพื่อการพัฒนา หรือภาคในระดับต่าง ๆ ซึ่งเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่จะเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการพึ่งตนเอง และถักทอเครือข่ายความร่วมมือภายในสังคมในลักษณะของภาค อันทำให้สังคมในภาพรวมทั้งประเทศมีระดับความสามารถในการพึ่งตนเองสูงขึ้น จึงให้มีการดำเนินงานเชื่อมโยงระหว่างแผนของชุมชนและการสนับสนุนขององค์การบริหารระดับต่าง ๆ

การสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนของชุมชน ตั้งอยู่บนหลักการที่ให้แผนของชุมชนเป็นผลจากกระบวนการชุมชนอันมุ่งให้เกิดการพึ่งตนเองในการแก้ไขปัญหาวิกฤตโดยการตัดสินใจของชุมชน แต่มีกิจกรรมบางด้านที่เกินขีดความสามารถของชุมชน ซึ่งชุมชนจะจำแนกให้เป็นแผนความร่วมมือ และแผนสนับสนุน สองแผนนี้จำเป็นต้องมีการส่งผ่านจากชุมชนให้กับองค์การบริหารระดับสูงก็ควรมีกระบวนการสนับสนุนแผนของชุมชนในลักษณะมุ่งการพึ่งตนเองของระดับนั้น ๆ และส่งผ่านความช่วยเหลือให้กับชุมชนอย่างเป็นระบบ เพื่อส่งเสริมให้สังคมทุกระดับมีความเข้มแข็งขึ้นพร้อมๆ กันระหว่างการผนึกกำลังแก้ไขปัญหาวิกฤต โดยระบบที่ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การในระบบ กนภ. และเครือข่ายประชาคมระดับตำบลถึงชาติ

2. การสนับสนุนการแก้ปัญหากระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

เป็นการสนับสนุนให้ชุมชนสามารถสร้างความเข้มแข็งของตนเองได้จากการดำเนินงานในกระบวนการวิเคราะห์ปัญหา วางแผน ดำเนินงาน ติดตามและประเมินผล โดยการ การเรียนรู้ร่วมกันระหว่างชุมชน ซึ่งได้กำหนดให้มีเครือข่ายการเรียนรู้ระดับเขต 13 เครือข่าย ที่มีจังหวัด 13 จังหวัดเป็นแกนของเครือข่าย รวมเครือข่ายของกรุงเทพมหานคร อีก 1 เครือข่าย รวมเป็น 14 เครือข่ายการเรียนรู้

_โดยมีหลักการในการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ว่าการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนฯ จะดำเนินการในทุกหมู่บ้าน/ชุมชนในระดับท้องถิ่นทั่วประเทศใช้แนวทางผืนก้ำกำลังกันเป็นกลุ่มและการวางแผนร่วมกับชุมชนท้องถิ่นระดับฐานล่างที่สุดเป็นหลักดำเนินงาน ส่วนการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ระดับเขต เป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันไม่ใช่ว่าการจัดตั้งองค์กรหรือโครงสร้างใหม่ และจังหวัดเป็นแกนไม่ใช่พื้นที่ทดลองหรือต้นแบบสำหรับการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน นอกจากนั้นเมื่อรัฐบาลนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร ได้เข้ามาบริหารประเทศจึงได้กำหนดแนวทางเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนดังต่อไปนี้:-

1. พักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี เพื่อแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรอย่างเร่งด่วน โดยวางระบบการฟื้นฟูและการให้ความช่วยเหลือปรับโครงสร้างการผลิตอย่างครบวงจร และนอกจากการพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรแล้วรัฐบาลจะสนับสนุนและผลักดันให้มีกระบวนการสร้างรายได้ให้กับประชาชนทุกระดับ โดยจะส่งเสริมแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงตามศักยภาพของชุมชนในระดับฐานรากของประเทศตั้งแต่การผลิตเพื่อการบริโภคนำผลผลิตที่เหลือออกจำหน่ายส่งเสริมการรวมตัว เพื่อดำเนินเศรษฐกิจระดับชุมชน

2. จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แห่งละ 1 ล้านบาท เพื่อเป็นแหล่งเงินหมุนเวียนในการลงทุน สร้างเสริมอาชีพ และสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนในชุมชนและรัฐวิสาหกิจขนาดเล็กในครัวเรือนพร้อมทั้งรัฐบาลจะจัดให้มีโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เพื่อให้แต่ละชุมชนได้นำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาสินค้า โดยรัฐจะเข้าช่วยเหลือในด้านความรู้สมัยใหม่และการบริหารจัดการเพื่อเชื่อมโยงสินค้าจากชุมชนออกสู่ตลาดทั้งในและต่างประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลจะเชื่อมโยงการแปรรูปผลิตผลทางการเกษตรกับโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เข้าด้วยกัน เพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่เศรษฐกิจชุมชนและสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนชนบท

3. จัดตั้งธนาคารประชาชน เพื่อกระจายโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อย เพื่อสร้างทางเลือกและลดการพึ่งพาแหล่งเงินกู้ยืมระบบซึ่งจะทำให้ประชาชนมีโอกาสในการสร้างงาน สร้างรายได้ด้วยตนเอง

4. สร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพื่อลดรายจ่ายโดยรวมของประเทศและประชาชนในการดูแลรักษาสุขภาพโดยเสียค่าใช้จ่าย 30 บาทต่อครั้งและสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน

ในขณะที่เดียวกันสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ปรับทิศทางการพัฒนาประเทศในแผนฯ 8 เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนที่สำคัญ ๆ คือ:-

1) การสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิตของคนในชุมชน โดยการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้การสอนทั้งในและนอกระบบโรงเรียนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม วิถีชีวิต ความพร้อมและความต้องการของชุมชนและการนำศักยภาพของผู้สูงอายุที่มีความรู้ความสามารถมาใช้ประโยชน์ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ตลอดจนการส่งเสริมการใช้สื่อสารมวลชนมาใช้ประโยชน์ต่อการพัฒนาศักยภาพของชุมชน รวมทั้งการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชนอย่างเป็นระบบ

2) การส่งเสริมการรวมตัวของชุมชน โดยการสนับสนุนการรวมกลุ่มของชุมชนในทุกรูปแบบที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ บทบาทขององค์การและการรวมตัวกันโดยความสมัครใจในแต่ละพื้นที่มากกว่าการขึ้นจากภาครัฐหรือเอกชน รวมทั้งการส่งเสริมสนับสนุน การสร้างเครือข่ายชุมชนอย่างกว้างขวางเพื่อการพัฒนาการสร้างเครือข่ายชุมชนอย่างกว้างขวางเพื่อการพัฒนาการสร้างเครือข่ายข้อมูล การแลกเปลี่ยนความรู้และความร่วมมือระหว่างกัน

3) การสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจแก่ชุมชน โดยการพัฒนาทักษะและโอกาสทางเศรษฐกิจของชุมชน การส่งเสริมให้ธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการส่งเสริมการจัดตั้งและพัฒนาองค์กรชุมชนและกองทุนในท้องถิ่นหรือชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาของคนในชุมชน

4) การสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมแก่ชุมชน โดยการจัดและพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมที่มีคุณภาพอย่างกว้างขวางและทั่วถึง รวมทั้งการส่งเสริมบทบาทของชุมชนในการจัดบริการสังคม

5) การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาชุมชน โดยการปรับปรุงระบบราชการให้สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพชุมชน และการส่งเสริมให้องค์กรทางสังคมทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น

สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติกรอบวิสัยทัศน์และทิศทางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 โดยัญญะเชิงญหลัก "ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง" ซึ่งเป็น ปรัชญาที่ชี้ถึงแนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชนจนถึงระดับรัฐ โดยเป็นปรัชญานำทางให้การพัฒนาอยู่บนพื้นฐานของความสมดุลพอดี และความพอประมาณอย่างมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันที่ดี ทั้งนี้ได้กำหนดจุดมุ่งหมายและค่านิยมร่วมมุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทยโดยกำหนดยุทธศาสตร์ที่สำคัญประการหนึ่งคือ ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน โดยการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน พัฒนาศักยภาพของคนในชุมชนให้เข้มแข็ง ค้นหาศักยภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นควบคู่กับการพัฒนากระบวนการชุมชน โดยผลักต้นให้เกิดการรวมตัวของชุมชน มีเวที

แลกเปลี่ยนการเรียนรู้ เน้นหลักการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน พร้อมทั้งส่งเสริมบทบาทของประชาสังคมให้ร่วมบริหารจัดการท้องถิ่นตามแผนความต้องการของชุมชน เพื่อพัฒนาเครือข่ายภาคประชาชนและพัฒนาท้องถิ่นอย่างครบวงจร

แนวคิดหลักในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนของประเทศไทย จากแนวนโยบายและการปฏิบัติที่กล่าวข้างต้น แนวคิดหลักในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในประเทศไทยสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเด็นคือ

ก. **แนวคิดการพัฒนาแบบองค์รวม** แนวความคิดนี้สังคมจะรวมกันเข้าเป็นระบบเครือข่ายเดียว โดยที่เครือข่ายแต่ละระดับจะทำหน้าที่เป็นจุดที่หล่อเลี้ยงเครือข่ายต่างๆ ที่อยู่ในระดับล่างลงมาให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเครือข่ายใหญ่ สิ่งที่ทำหาคือ การเสริมสร้างให้เกิดการระดมพลังขึ้นได้ในทุกระดับจนเกิดการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบรวม เพื่อนำไปสู่วิสัยทัศน์และเป้าหมายของชาติ การระดมพลังดังกล่าวไม่ได้เป็นผลที่เกิดจากโครงสร้างต่าง ๆ แต่เป็นผลของกระบวนการติดต่อสื่อสารและการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง ซึ่งครอบคลุมถึงการพัฒนาทุกด้านในทุกระดับภายในคลื่นกระบวนการแบบองค์รวมของระบบรวม สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งก็คือเราจำเป็นจะต้องเพิ่มศักยภาพของชุมชนต่างๆ ให้สามารถบริหารจัดการงานพัฒนาตนเองได้อย่างครบวงจรและสามารถแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจได้ด้วยตนเอง ด้วยเหตุนี้ชุมชนจะต้องสามารถทำการวิเคราะห์สถานการณ์ด้วยตนเอง (ว) วางแผน (ผ) ดำเนินการ (ด) ติดตามผล (ต) และประเมินผล (ป) ได้ ซึ่งทั้งหมดนี้หมายความว่าชุมชนจะต้องหาคำตอบสำหรับคำถามดังต่อไปนี้ และตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้อง คือ

1. สถานการณ์ของเราเป็นอย่างไรและได้รับผลกระทบอย่างไรจากวิกฤติเศรษฐกิจบุคคลใดบ้าง ในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติการณ์ดังกล่าวและบุคคลเหล่านั้นถูกกระทบในทางใด (ว)
2. เราจะวางแผนอย่างไร เพื่อจัดการกับปัญหาเรื่องนี้ (ผ)
3. เราจะดำเนินการตามแผนได้อย่างไร ใครจะมีหน้าที่อะไรและจะปฏิบัติหน้าที่เมื่อใดและโดยวิธีใด ทรัพยากรจะมาจากที่ใด (ด)
4. เราสามารถติดตามผลการดำเนินการต่างๆ ได้อย่างไร เพื่อให้แน่ใจว่าการดำเนินการเหล่านั้น เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพ (ต)
5. เราสามารถประเมินผลโครงการต่าง ๆ ได้อย่างไร เพื่อที่จะได้ทราบว่าเกิดผลอะไรบ้างแล้ว และสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร (ป)

มักจะมีการตั้งสมมติฐานกันว่าชุมชนไม่มีขีดความสามารถที่จะจัดการกับการพัฒนาด้วยตนเอง โดยวิธีการดังกล่าวข้างต้น จึงจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างและเพิ่มพูนขีดความสามารถของชุมชน แต่ไม่

– ไซเป็นเงื่อนไขจำเป็นอันดับแรก (prerequisite) ก่อนให้การสนับสนุนแก่ชุมชน แนวทางที่ควรจะใช้คือการเรียนรู้ด้วยการกระทำ และการเสริมสร้างขีดความสามารถด้วยการชวนช่วยหาประสบการณ์ ซึ่งรวมถึงการทดลองทำสิ่งต่างๆ และการเรียนรู้จากข้อผิดพลาด ความชำนาญทางด้านวิชาการจะผสมผสานกับภูมิปัญญาท้องถิ่น และองค์ความรู้ทั่วไปได้ดีที่สุดในขณะเดียวกันการเปิดกว้าง ความเสมอภาค ความเท่าเทียมระหว่างเพศ ความก้าวหน้า ความโปร่งใส และการตรวจสอบได้ ล้วนแต่เป็นสิ่งที่ควรได้รับการส่งเสริมและติดตามผล โดยผ่านระดับล่างที่ใกล้ที่สุด เช่น ระดับตำบลหรืออำเภอ ส่วนการตรวจสอบนั้นอาจดำเนินการในระดับที่สูงขึ้นไป

ข. **แนวคิดเลเซอร์ชุมชนหรือเลเซอร์สังคม** ในการเสริมสร้างขีดความสามารถให้แก่ชุมชน เพื่อให้สามารถบริหารจัดการพัฒนาตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนนั้นจำเป็นต้องจัดหาเทคโนโลยีทางสังคมที่จำเป็นให้แก่ชุมชน ปัจจัยที่สำคัญเพื่อการนี้คือการมีกระบวนการตัดสินใจที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งชุมชนสามารถเรียนรู้และทำให้คงอยู่ได้อย่างถาวร ปัจจุบันนี้มีวิธีการต่าง ๆ อยู่หลายวิธี และบางวิธีการก็เป็นที่ใช้้อย่างแพร่หลายในประเทศไทย แต่เป็นการใช้ในลักษณะแล้วแต่รายกรณี มากกว่าเป็นการใช้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ในการนี้จึงอาจเป็นประโยชน์หากเราจะนึกถึงเทคโนโลยีเหล่านี้ว่าเป็นเสมือนแสงเลเซอร์ เลเซอร์คือสิ่งประดิษฐ์ทางเทคโนโลยีระดับสูง ซึ่งมีพื้นฐานจากสสารและพลังงาน (ฟิสิกส์ ควอนตัม) คำว่า เลเซอร์ย่อมาจาก Light Amplification through Stimulated Emission of Radiation ซึ่งหมายถึงการขยายแสงโดยการกระตุ้นแตรังสี แสงเลเซอร์จะเกิดขึ้นเมื่อแสงรังสีที่ปล่อยออกมาจากโมเลกุลได้รับการขยายโดยกระจกและรวมกันเข้าเป็นลำแสงเดี่ยว

กระบวนการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยมีผู้สนับสนุนอำนวยความสะดวกที่เป็นกลางนั้น อาจถือว่ามีเปรียบเสมือนแสงเลเซอร์ของชุมชน กล่าวคือ เป็นเครื่องมือซึ่งใช้ในการรวมพลังภูมิปัญญาของชุมชนให้มุ่งไปที่ปัญหาประเด็น หรือจุดมุ่งหมายที่ชุมชนเป็นผู้เลือกเองในการนี้จึงถือได้ว่าเลเซอร์ชุมชนเป็นวิธีการซึ่งชุมชนพัฒนาให้เกิดฉันทามติได้ เป็นวิธีการซึ่งเปิดกว้าง โปร่งใสและต่อเนื่อง เป็นสิ่งที่ชุมชนเป็นเจ้าของ เป็นผู้บริหาร เป็นผู้รักษา เป็นผู้จัดการ และเป็นผู้ทำให้องค์กรอยู่ได้อย่างถาวร สมาชิกทุกคนของชุมชนสามารถมีส่วนร่วมได้ทุกเมื่อโดยไม่มีสมาชิกหรือกลุ่มสมาชิกใดที่สามารถผูกขาดหรือครอบงำเลเซอร์ชุมชนนี้ได้ เลเซอร์ชุมชนจะเกิดขึ้นเมื่อกระบวนการของชุมชนให้กับการสนับสนุนโดยกลุ่มผู้อำนวยความสะดวกซึ่งทำหน้าที่เสมือนผู้ถือกระจกสองผู้เข้าร่วมทุกคนให้เกิดการระดมความคิดและวิสัยทัศน์ร่วมกันและรวมเข้าเป็นแสงไฟแรงกล้าเพียงดวงเดียวที่มีพลังเพื่อกำหนดประสงค์ของชุมชน ด้วยเหตุนี้เลเซอร์ชุมชนจึงช่วยให้ชุมชนมีทั้งทิศทางและจุดประสงค์ที่เป็นเอกภาพ นอกจากนี้ยังสามารถให้

เลเซอร์ชุมชนเพื่อขึ้นนำการระดมพลังของชุมชนให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ในการวางแผนสู่การปฏิบัติ จะต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ก่อน แล้วจึงดำเนินการพร้อมทั้งติดตามและประเมินความก้าวหน้าของชุมชน เลเซอร์จึงเป็นเครื่องมือทางสังคมที่เป็นเทคโนโลยีระดับสูงและทรงพลัง ซึ่งชุมชนสามารถนำไปใช้ในการดำเนินกระบวนการที่เปิดกว้าง ยุติธรรม และมีประสิทธิภาพ อันเป็นการเสริมสร้างศักยภาพของสมาชิกชุมชนให้สามารถสื่อความคิดของตนเองและผู้อื่นได้รวมทั้งสามารถค้นพบวิสัยทัศน์ ค่านิยม ภูมิปัญญา และสามารถสำนึกที่มีร่วมกัน สิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นทรัพยากรที่ทรงพลังที่สุดซึ่งควรจะได้รับ การขยายผล แต่จะต้องไม่ถูกทดแทนโดยข้อมูลด้านวิชาการหรือด้านวิทยาศาสตร์

การจัดการเลเซอร์ชุมชนหรือเลเซอร์สังคมนั้น เป็นเรื่องที่ไม่ต้องสิ้นเปลืองเงินทองจำนวนมาก สิ่ง ที่จำเป็นมีเพียงการจัดฝึกอบรมระยะสั้นอย่างไม่เป็นทางการสำหรับกลุ่มผู้อำนวยความสะดวก ซึ่งกลุ่ม บุคคลดังกล่าวจะได้รับการฝึกอบรม และมีทักษะความชำนาญในวิธีการอำนวยความสะดวกแก่กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ในระยะเริ่มต้นผู้เข้ารับการอบรมไม่จำเป็นต้องได้รับการฝึกอบรมมากนัก เนื่องจากทักษะการอำนวยความสะดวกนั้นเป็นทักษะที่ได้จากการปฏิบัติงานมากกว่าอย่างอื่น ขีดความสามารถในการอำนวยความสะดวกให้แก่กระบวนการของชุมชนนั้น ควรเสริมสร้างขึ้นภายในชุมชนเอง เพื่อที่ว่าทักษะเหล่านั้นจะได้คงอยู่และจะมีพร้อมอยู่เสมอ การจัดตั้งกลุ่มผู้อำนวยความสะดวกแก่ชุมชน อาจริเริ่มขึ้นมาในแต่ละจังหวัด โดยการจัดให้มีแผนงานฝึกอบรมแบบเร่งรัดในวิทยาลัยชุมชนหรือ วิทยาลัยเทคนิคของแต่ละจังหวัด ตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้มีแผนจะส่งบัณฑิตที่จบ การศึกษาจำนวน 12,000 คน ไปประจำที่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ต่าง ๆ บัณฑิตดังกล่าว สามารถได้รับการฝึกอบรมให้เป็นผู้อำนวยความสะดวกและจะกลายเป็นกลุ่มผู้อำนวยความสะดวกกลุ่ม แรก ซึ่งอาจได้รับการขยายจำนวนอย่างรวดเร็วด้วยการฝึกอบรมและการผสมผสานประการณ์อย่างต่อเนื่อง

ง. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลกับการสร้างความเข้มแข็งชุมชนในประเทศไทย และพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ภายใต้กระบวนการบริหารราชการแผ่นดินในระบบประชาธิปไตยที่เน้นหลักการกระจายอำนาจสู่ชุมชนที่ระบุโดยรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ กระทั่งปัจจุบัน ชุมชนระดับท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการบริหารกันเองมากยิ่งขึ้น เฉพาะอย่างยิ่งชุมชนในระดับตำบล กระทรวงมหาดไทย จึงได้มีคำสั่งที่ 802/2535 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2535 และคำสั่งที่ 816/2535 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2535 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อศึกษาปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น และในเวลาต่อมารัฐบาลได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 262/2535 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2535 แต่งตั้ง "คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น" เพื่อทำการศึกษาและพิจารณาปรับปรุงระบบการบริหารตามประกาศคณะ

ปฏิวัติฉบับที่ 326 พบว่าสภาพตำบลได้จัดตั้งมาเป็นระยะเวลากว่า 20 ปี ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้ไม่สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน สมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบล และการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็น "องค์การบริหารส่วนตำบล" ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายและระเบียบการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2542 ประกอบด้วย 3 ส่วน (กรมการปกครอง,2542) คือ

- 1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) คณะกรรมการบริหารส่วนตำบล
- 3) พนักงานส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 2 คน ที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎร โดยมีประธานและรองประธานสภา 1 คน ซึ่งเลือกจากสมาชิกที่ผ่านการแต่งตั้งของนายอำเภอ ซึ่งมีหน้าที่ดังต่อไปนี้:-

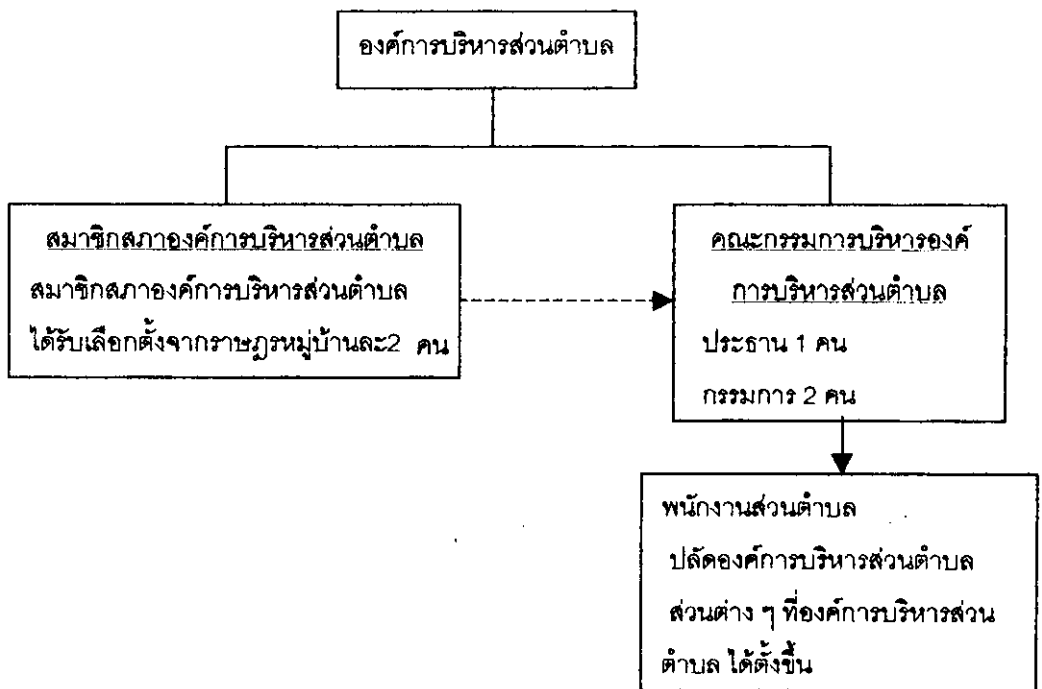
- 1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล
 - 2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับ ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
 - 3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล
- คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหารจำนวน 2 คน มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร
- หน้าที่ของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
- 1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบล ตลอดถึงรับผิดชอบการบริหารกิจการองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
 - 2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบ
 - 3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบ
 - 4) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

พนักงานส่วนตำบล ในส่วนนี้จะมีระบบการบริหารงานที่สำคัญ 2 ส่วนคือ:-

- 1) สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) ส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งขึ้น

สำหรับภาระหน้าที่ของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นฝ่ายที่รับผิดชอบในระดับปฏิบัติทั้งงานประจำหรืออื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย จากองค์ประกอบและภาระหน้าที่ข้างต้นสามารถสรุปโครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ตามแผนภูมิต่อไปนี้:-

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล



จากโครงสร้างเป็นภาพรวมดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้:-

ก. หน้าที่ที่ต้องทำ

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและ

สิ่งปฏิกูล

- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน และผู้พิการ

(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

หน้าที่ที่อาจจัดทำ

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

(มาตรา 68 (12) และ (13) เพิ่มเติมโดยมาตรา 16 ของ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542)

จ. องค์การบริหารส่วนตำบลและการสร้างความเข้มแข็งชุมชนในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ สำหรับพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ การจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็มีลักษณะภายใต้ระเบียบโครงสร้างตามที่กล่าวไปแล้วในตอนต้น โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวน องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละจังหวัดต่อไปนี้:-

จำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่

5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

จังหวัด	จำนวน	อำเภอ/กิ่งอำเภอ
สงขลา	121	16
ปัตตานี	87	12
ยะลา	53	8

นราธิวาส	75	13
สตูล	29	7

* ที่มา : กรมการปกครอง , ข้อมูลสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, 2541

ภายใต้กรอบโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามระเบียบปี 2542 องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงมีภาระหน้าที่ในการดำเนินงานสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยมีกรอบนโยบายตามรายละเอียดที่กล่าวไปแล้ว

จ. ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

สถาบันดำรงราชานุภาพและกรมการปกครอง (2539) ได้ทำการศึกษาและสรุปปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ภายใต้โครงสร้างการบริหารในปัจจุบันไว้ดังนี้:-

1. ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน

1.1) ในการจัดการประชุมยังไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบ การจัดทำรายงานการประชุมยังมีความแตกต่างในเรื่องรูปแบบของรายงานการประชุม

1.2) องค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่มีที่ทำกาเป็นของตนเองที่ถาวรมักประสบปัญหาในเรื่องการจัดเก็บเอกสาร ซึ่งมักจะกระจายไปอยู่กับตัวเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเรื่องนั้น ๆ

1.3) เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับระบบงานสารบรรณ และขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์

1.4) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง

1.5) กำนันยังมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภาดูยิ่งกว่าฝ่ายบริหาร

1.6) เกิดความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกันระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหารหรือขัดแย้งกันเองภายในฝ่ายของตน โดยเฉพาะสาเหตุจากการต่อรองในการจัดสรรงบประมาณ/โครงการ

1.7) การปฏิบัติงานประจำวัน (Routine Work) ยังไม่เป็นระบบ

1.8) ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่ค่อยคล่องตัว

1.9) ขาดแคลนหนังสือ ระเบียบที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน

1.10) ขาดการประสานงานกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ใกล้เคียงกันในการจัดทำข้อบังคับตำบล

2. ด้านการบริหารงานบุคคล

2.1) ลูกจ้างชั่วคราวยังไม่ให้ความสำคัญกับการลงเวลาปฏิบัติงานเท่าที่ควร และยังไม่ค่อยเข้าใจระบบการปฏิบัติงานประจำวัน

2.2) ลูกจ้างชั่วคราวมักกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ ของอำเภอที่ต้องช่วยปฏิบัติงานให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

2.3) ขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่ง เช่น ช่างโยธา เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี

2.4) บางหน่วยงานไม่มีนโยบายให้ข้าราชการในสังกัดไปช่วยปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลให้องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้ข้าราชการไปช่วยปฏิบัติตามที่ประสงค์

2.5) ส่วนราชการที่ไปช่วยปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้ทุ่มเทให้กับการปฏิบัติงานได้เต็มที่ เพราะมีงานประจำของตนเองอยู่แล้ว ทั้งยังขาดความรู้ความเข้าใจในงานองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนขาดความเอาใจใส่อย่างจริงจัง เพราะเห็นว่าตนช่วยปฏิบัติงานเพียงชั่วคราวเท่านั้น

2.6) เมื่อข้าราชการที่ไปช่วยปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนตำบล ถอนตัวออกไป และการบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลลงไป จะส่งผลต่อการดำเนินงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในระยะหนึ่งโดยเฉพาะการเสี่ยงต่อความผิดพลาดในการปฏิบัติงาน

3. ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ

3.1) ในการจัดทำประมาณการรายรับ และร่างงบประมาณรายจ่ายองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการ ทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในเรื่องการบริหารการจัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

3.2) โครงการพัฒนาส่วนใหญ่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน แทนไม่มีโครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนด้านอื่น ๆ เลย

3.3) องค์การบริหารส่วนตำบล บางแห่งจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายล่าช้า เนื่องจากคณะกรรมการบริหารยังไม่ค่อยเข้าใจกระบวนการจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณ ฯ และไม่มี การกำหนดสมัยประชุมในการพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณไว้ให้ชัดเจน ประกอบกับข้าราชการที่มาช่วยปฏิบัติงานในหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ยังขาดความชำนาญในเรื่องนี้

3.4) เจ้าหน้าที่ที่ช่วยปฏิบัติยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลัง

3.5) องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล การจัดสรรงบประมาณมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก

3.6) องค์การบริหารส่วนตำบล ยังสับสนเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

3.7) ขาดการประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยกัน โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีพื้นที่ติดต่อกันในการจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

3.8) องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ทราบแหล่งที่มาของเงินในบัญชีเงินฝากกว่าได้รับจัดสรรมาจากหน่วยใดบ้าง จำนวนเท่าใด

4. ด้านการบริหารด้านพัสดุ

4.1) ในการจัดซื้อจัดจ้าง ยังมีปัญหาเรื่องการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย เนื่องจากการขาดความรู้ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติเอง เช่น การสมยอมกัน การเบิกจ่ายเงินยังขาดความรัดกุมรอบคอบ

4.2) องค์การบริหารส่วนตำบล หลายแห่งไม่มีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง และบางแห่งไม่ได้ดำเนินการในเรื่องการโอนทรัพย์สินให้เป็นที่เรียบร้อย

4.3) ขาดแคลนอุปกรณ์ สถานที่เก็บพัสดุ

4.4) ไม่มีเจ้าหน้าที่พัสดุ ต้องใช้กรรมการบริหารเข้าไปดูแล

4.5) ปัญหาที่ดินราคาแพง กระทบต่อการจัดซื้อจัดหาที่ดินก่อสร้างอาคารที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล

4.6) ราคาวัสดุ คุรุภัณฑ์ในพื้นที่ราคาแพงกว่าราคากลาง

ส่วนปัญหาในการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัดนั้น พบว่า

1) โครงสร้างการบริหารของอำเภอและจังหวัด ยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่น และข้อจำกัดในเรื่องจำนวนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่

2) อำเภอยังมีความสับสนในบทบาทของการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

3) ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงานองค์การบริหารส่วนตำบล บางส่วนยังขาดความชำนาญ

ชะลอ ไบเจริญและสุรสิทธิ์ วชิรขจร (2532) ได้สรุปปัญหาการบริหารงานของท้องถิ่นระดับเทศบาลในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารไว้ 3 ประการคือ-

1) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแล้ว จะพบว่าอำนาจของเทศบาลให้สมดุลกับภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ ทั้งนี้เกิดจากการที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ซึ่งท้องถิ่นต้องปฏิบัติมากเกินไป อำนาจหน้าที่บางอย่างก็มีลักษณะซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น เช่น หน้าที่ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและหน้าที่ในด้านการบริหารสาธารณสุขบางอย่าง ประกอบกับเทศบาลมีปัญหาในด้านรายได้ไม่เพียงพอ

2) ปัญหาด้านกฎหมายและระเบียบวิธีในการปฏิบัติงาน กฎหมายและระเบียบของเทศบาลที่กำหนดให้เทศบาลถือปฏิบัตินั้น มีการกำหนดหน้าที่แต่ไม่มีอำนาจการปฏิบัติ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ เช่นงานด้านรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เทศบาลมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติ แต่ยังมีประชาชนฝ่าฝืนเป็นจำนวนมาก แต่พนักงานเทศบาลไม่มีอำนาจในการจับกุมต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่คล่องตัวและไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา ประกอบกับกฎหมายและระเบียบที่ใช้ปฏิบัติล้าสมัย ทำให้บทบาทต่าง ๆ ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในปัจจุบัน คือมีอัตราโทษที่ค่อนข้างต่ำ ทำให้ผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัว

3) ปัญหาด้านการควบคุมโดยรัฐบาลกลาง รัฐบาลกลางยังคงอำนาจควบคุมเทศบาลในหลายๆ ด้าน เช่น การคลัง การบริหารงานบุคคล และกฎระเบียบในการปฏิบัติงานของท้องถิ่น ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติต่าง ๆ ต้องได้รับความเห็นชอบเสียก่อนจึงสามารถนำไปปฏิบัติได้

ไตรวิช คีตีสาร (2535) ได้สรุปแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยเน้นความรับผิดชอบในระดับท้องถิ่นภายใต้มาตรการที่สำคัญ คือ

- 1) ปรับปรุงโครงสร้างการปกครองมหานคร ในปี พ.ศ.2529 ให้มีการกระจายอำนาจลงสู่เทศบาลมากขึ้น
- 2) ปรับปรุงการคลังท้องถิ่นของเทศบาลเพื่อให้สนองต่อความเป็นธรรมและประชาธิปไตยในท้องถิ่นมากขึ้น,
- 3) ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล โดย
 - ตั้งสำนักงานตรวจสอบบัญชีขึ้นเพื่อสอบบัญชีและการใช้ทรัพยากรการบริหารที่คุ้มค่า
 - จัดตั้งระบบตรวจสอบมาตรฐานการปฏิบัติงานของท้องถิ่น
 - เรียกคืนเงินอุดหนุนจากเทศบาล ซึ่งใช้จ่ายเกินเป้าหมายที่รัฐกำหนด
 - ออกกฎหมายเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้าแข่งขันในให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ของเทศ

- - เนื่องจากค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรเป็นสัดส่วนของรายจ่ายสาธารณะจึงเรียกร้องให้ท้องถิ่นพยายามลดจำนวนพนักงานของตนเองลง โดยให้รายงานจำนวนพนักงานในแต่ละบริการให้รัฐบาลและประชาชนทราบทุก ๆ 3 เดือน

วิรัช วิรัชชนาภวรรณ (2537) ได้มีข้อค้นพบจากการศึกษาที่สำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างและรูปแบบการบริหารของท้องถิ่นระดับเทศบาลที่เหมาะสมกับสังคมและประชาชนไทยในอนาคตบางประการคือ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในอนาคต ควรเป็นโครงสร้างที่กำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นทุกระดับมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทางอ้อม และข้าราชการประจำไม่ควรมีบทบาทหน้าที่หลักอยู่ในโครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นและอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคตไม่ควรจะมีมากเกินไป

โกวิท พวงงาม (2539) ได้สำรวจภาคสนามถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2538 โดยภาพรวมพบประเด็นปัญหาที่คล้ายคลึงกัน ดังนี้

- 1) อาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ ในองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคดังนี้
 - (1) ยังไม่มีสถานที่ตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นของตนเอง
 - (2) สถานที่และอุปกรณ์ต่างๆ ในองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่พร้อมไม่ดีและมีไม่เพียงพอ
- 2) เกี่ยวกับความรู้ความสามารถ พบว่าที่ยังเป็นปัญหา มีดังนี้
 - (1) ไม่ค่อยมีความรู้และประสบการณ์ กลัวทำงานได้ไม่ดีเท่าที่ควร
 - (2) ไม่มีความรู้ ความเข้าใจระบบ ระเบียบ ข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล และไม่ค่อยรู้เรื่องการทำงานในบทบาทหน้าที่และข่าวสารต่างๆ
 - (3) ประชาชนทั่วไปยังไม่มีความรู้ความเข้าใจและไม่ให้ความร่วมมือ
 - (4) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ตั้งเป็นการชั่วคราว ยังไม่มีความรู้และไม่ทำงานทำงานไม่ทัน ประชานฯ ยังไม่ค่อยมีความรู้
- 3) เกี่ยวกับการจัดการใน อบต. พบว่าที่ยังมีปัญหามีดังนี้
 - (1) งบประมาณล่าช้า งบประมาณน้อย ยังขาดแคลนและไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการ
 - (2) การประชุมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ตรงตามเวลา ไม่พร้อมเพรียงกัน ไม่ค่อยลงรอยกัน

- (3) บทบาทของผู้หญิงในที่ประชุมยังมีน้อย
- (4) การแสดงความคิดเห็นยังไม่กล้าแสดงออก
- (5) ทำงานไม่ทัน งบประมาณและการจัดสรรยังไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร
- (6) ขาดเจ้าหน้าที่การเงินการบัญชี และประธานยังประกาศรับสมัครไม่ถูกต้อง
- (7) ขาดความสามัคคี การประสานงาน และการประชาสัมพันธ์ที่ดี

จากการสัมมนาในหัวข้อปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่จังหวัดตาก โดยมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พบประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ เช่น การที่ต้องยืมตัวข้าราชการมาทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่มีพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นของตนเอง การมีวัสดุอุปกรณ์ในการทำงานจำกัด การไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล การไม่สามารถจัดทำข้อบังคับตำบลเองได้ ตลอดจนการไม่สามารถทำแผนพัฒนาตำบลของตนเองได้ต้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ การไม่เข้าใจเรื่องระบบการจัดทำบัญชีและงบประมาณของตำบล เป็นต้น

จรัส สุวรรณมาลา (2539) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลศักยภาพและทางเลือกสู่นาคต” โดยทำการสัมภาษณ์บุคคลระดับจังหวัด อำเภอและตำบล รวมทั้งสำรวจความคิดเห็นของสมาชิกสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในพื้นที่ประกอบกับใช้การสังเกตการณ์เกี่ยวกับการจัดทำแผน การจัดทำบัญชี การประชุม และสิ่งอำนวยความสะดวกภายในสำนักงานภายในสำนักงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 15 ตำบล ใน 5 จังหวัดทั่วทุกภาคของประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า

1) สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ มีจุดเด่น คือ การมีโครงสร้างองค์การที่เล็ก และมีความยืดหยุ่นสูง มีบุคลากรแบบ Paraprofessional ซึ่งประกอบด้วย บุคคลในท้องถิ่นทั้งสิ้น มีการทำงานเป็นทีม มีความตั้งใจที่จะทำงานเพื่อชุมชนของตนเองสูง ในด้านปัจจัยแวดล้อมมีหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การเอกชน (NGOs) ซึ่งดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาชนบทและจัดบริหารพื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถประสานงานขอความช่วยเหลือ และจัดกิจกรรมร่วมกันได้

2) สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีข้อด้อยที่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อพัฒนาศักยภาพการบริหารให้ดียิ่งขึ้นได้แก่การวางแผนและการจัดทำงบประมาณการบริหารจัดการและบุคลากร

สินีนุช ครุฑเมืองและคณะ (2545) ได้ศึกษาประเมินผลองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า

1. ภาพรวม โครงสร้างการบริหารจัดการในส่วนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 มีความเหมาะสม สำหรับสภาพปัจจุบัน

2. การประเมินปัจจัยเกื้อหนุน และปัญหาอุปสรรคที่มี

2.1 ปัจจัยเกื้อหนุนภายใน

- บุคลากรมีความพร้อมในการบริหารจัดการระดับปานกลางในเรื่องของความรู้ความสามารถ ทักษะและทักษะในการปฏิบัติงาน
 - * คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
- ขาดวิสัยทัศน์
- ไม่เห็นความสำคัญของโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิต
- เครื่องมืออุปกรณ์และงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1-3 อยู่ในระดับปานกลางองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4-5 อยู่ในระดับน้อย

2.2 ปัจจัยเกื้อหนุนภายนอก

2.2.1 การระดมความร่วมมือจากราชการ/เอกชน

- ระดับปานกลาง
- การระดมคนที่มีความรู้ความสามารถ
- การระดมทรัพยากร ทำได้แต่ยังไม่เต็มศักยภาพ

2.3 การระดมความร่วมมือจากประชาชน

- ระดับปานกลาง
- ประชาชนอยากเข้าร่วมมากกว่านี้
- ภูมิปัญญาชาวบ้าน, ปรชาญชาวบ้าน องค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่ได้ใช้อย่างเต็มที่
- กลุ่มองค์กร / ชาวบ้าน

ข. 'สรุปกรอบแนวคิดการศึกษา

จากแนวคิดทฤษฎี และผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องที่กล่าวมาทั้งหมด สามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดการศึกษา เรื่อง "ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลกับกระบวนการสร้างความเข้มแข็งชุมชนในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้" ได้ดังนี้:-

สรุปกรอบแนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วน ตำบล	กระบวนการสร้างความเข้ม แข็งให้กับชุมชน
<ol style="list-style-type: none"> 1. เกณฑ์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล 2. อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 3. คุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครเลือกเป็นสมาชิกสภาตำบล 4. เกณฑ์การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 5. องค์ประกอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และการดำเนินงาน 6. องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล และการดำเนินงาน 7. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลจากระดับจังหวัดและอำเภอ 8. อำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล <ol style="list-style-type: none"> 8.1 หน้าที่ต้องกระทำ 8.2 หน้าที่อาจจัดทำ 9. แหล่งที่เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล 10. รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านต่าง ๆ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. การสร้างและพัฒนาผู้นำชุมชน 2. การกำหนดประเด็นปัญหาและทางเลือกเพื่อแก้ไขและพัฒนาหมู่บ้าน 3. ดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนาชุมชน 4. การสร้างและพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกลุ่ม/หมู่บ้าน/ชุมชน

สรุปท้ายบท

จากข้อสรุปกรอบแนวคิดดังกล่าวจะนำไปสู่การทดสอบกับข้อมูลเชิงประจักษ์ภายใต้ระเบียบวิธีการศึกษาที่กำหนด ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป