

บทที่ 5

สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่องความจำเป็นในการมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดปราจีนบุรี ในครั้งนี้ ผู้วิจัยขอนำเสนอสรุปการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะต่างๆ จากการวิจัยตามลำดับ ดังนี้

1. สรุปการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องความจำเป็นในการมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความจำเป็นในการมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล ศึกษาถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล และศึกษาถึงการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล

การวิจัยครั้งนี้แบ่งเป็น 2 ขั้นตอน ขั้นตอนแรกเป็นการศึกษาโดยวิธีการสำรวจ (survey) และขั้นตอนที่ 2 เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (indepth interview) พื้นที่ที่ศึกษาคือเทศบาลตำบลบ้านสร้าง อำเภอบ้านสร้าง จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งการกำหนดพื้นที่ในการศึกษาใช้วิธีเฉพาะเจาะจง ในขั้นตอนการสำรวจได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกำนันและผู้ใหญ่บ้าน หน่วยงานต่างๆ ของเทศบาลตำบลบ้านสร้างและหน่วยงานอื่นๆ ที่จัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งได้แก่ สถานีตำรวจภูธรบ้านสร้าง สำนักงานเกษตรอำเภอบ้านสร้าง สำนักงานประมงอำเภอบ้านสร้าง สำนักงานปศุสัตว์อำเภอบ้านสร้าง สำนักงานสาธารณสุขอำเภอบ้านสร้าง สำนักงานพาณิชย์จังหวัด และสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด นอกจากนี้ยังได้ทำการศึกษาหน่วยงานต่างๆ ภายในเขตเทศบาลตำบลกบินทร์อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งเป็นเทศบาลตำบลที่ไม่มีกำนันและผู้ใหญ่บ้าน เพื่อใช้ศึกษาเทียบเคียงกับเทศบาลตำบลบ้านสร้าง ในส่วนของการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องจำนวน 8 คน ได้แก่ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านสร้าง ปลัดเทศบาลตำบลบ้านสร้าง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนงานเทศบาลตำบลบ้านสร้าง เกษตรอำเภอบ้านสร้าง ประมงอำเภอบ้านสร้าง ปศุสัตว์อำเภอบ้านสร้าง เจ้าหน้าที่สาธารณสุขอำเภอบ้านสร้างและเจ้าหน้าที่ตำรวจภูธรบ้านสร้าง

ผลการศึกษามีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่และบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล

1.1 อำนาจหน้าที่และบทบาทของกำนันในเขตเทศบาล

กำนันมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

พระพุทธศักราช 2457 จำนวน 8 ประการ ผลการวิจัยพบว่ากำนันมีบทบาทในการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวภายในเขตเทศบาลค่อนข้างจำกัดหรือเกือบไม่มีบทบาท

1.2 อำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล

ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

พระพุทธศักราช 2457 จำนวน 20 ประการ ผลการวิจัยพบว่าผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทในการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวภายในเขตเทศบาลค่อนข้างจำกัด โดยจะมีบทบาทเฉพาะในด้านการปกครองและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยต่างๆ ภายในหมู่บ้าน ส่วนบทบาทในการทำหน้าที่ด้านอื่นๆ มีน้อยมากหรือเกือบไม่มีบทบาทเลย

2. การจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านภายใน

เขตเทศบาล

การจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านภายในเขตเทศบาลส่วนใหญ่ อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเทศบาล โดยมีหน่วยงานของเทศบาลเป็นผู้ดำเนินงาน นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอื่นๆ ร่วมจัดบริการสาธารณะดังกล่าวด้วย กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีส่วนร่วมปฏิบัติงานเฉพาะในด้านการตรวจตราดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ภายในตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งก็เป็นการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานอื่นด้วย

3. ความจำเป็นในการมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล

ผลการวิจัยพบว่า ไม่มีความจำเป็นที่จะยังคงมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตเทศบาลอีกต่อไป ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบัน ได้มีหน่วยงานของเทศบาลและหน่วยงานอื่นๆ เข้ามารับผิดชอบดูแลอย่างครบถ้วนแล้ว นอกจากนี้ บทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านยังมีความซ้ำซ้อนกับงานของเทศบาล ทำให้เกิดความสับสนและทำให้การพัฒนาการปกครองตนเองของประชาชนตามระบบเทศบาลเป็นไปอย่างไม่ราบรื่นเท่าที่ควร

2. อภิปรายผล

ผลการศึกษาเรื่องความจำเป็นในการมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านภายในเขตเทศบาล
กรณีศึกษาเทศบาลตำบลภายในเขตจังหวัดปราจีนบุรี มีประเด็นควรนำมาอภิปราย ดังนี้

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงความจำเป็นในการมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านภายในเขตเทศบาลตำบล และบทบาทอำนาจหน้าที่ที่กำนันและผู้ใหญ่บ้านสามารถปฏิบัติได้จริงภายในเขตเทศบาลตำบลในปัจจุบัน ซึ่งได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ภายในเขตเทศบาลตำบล กบินทร์และเทศบาลตำบลบ้านสร้างและหน่วยงานราชการต่างๆ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องอยู่ภายในเขตเทศบาลตำบลทั้ง 2 แห่ง ซึ่งพบว่าเทศบาลตำบลทั้ง 2 แห่งนั้นมีรูปแบบการปกครองและการบริหารที่เหมือนกันจะแตกต่างกันก็เพียงแค่ เทศบาลตำบลกบินทร์เป็นเทศบาลที่ไม่มีกำนันและผู้ใหญ่บ้าน แต่เทศบาลตำบลบ้านสร้างเป็นเทศบาลที่มีกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งข้อแตกต่างด้านนี้คงไม่มีผลต่อการพัฒนาและปกครองพื้นที่ของเทศบาลตำบลทั้ง 2 แห่ง แต่ประเด็นที่น่าสนใจคือในเมื่อเทศบาลตำบลกบินทร์สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ดี โดยไม่ต้องมีกำนันและผู้ใหญ่บ้าน แต่ทำไมเทศบาลตำบลบ้านสร้างยังคงต้องมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติงานในพื้นที่ ทั้งที่เทศบาลตำบลทั้ง 2 แห่งต่างก็มีการบริหารจัดการที่เหมือนกันและที่สำคัญ ผลการวิจัยพบว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้านที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายในเขตเทศบาลตำบล มีบทบาทค่อนข้างจำกัดหรือเกือบไม่มีบทบาทในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ โดยมักจะมียุทธศาสตร์เฉพาะในด้านของการปกครองและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตตำบลและหมู่บ้านของตนเอง ซึ่งก็เป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่ความรับผิดชอบของเทศบาลและหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะหน่วยงานของตำรวจด้วย ในขณะที่บทบาทในด้านอื่นๆ ไม่สามารถเห็นได้อย่างเด่นชัด

การที่ยังคงให้มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายในเขตเทศบาลตำบลต่อไป อาจทำให้ประชาชนมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนในเรื่องการปกครองตนเองของประชาชน เพราะว่าชาวบ้านยังคงยึดติดกับกำนันและผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นสิ่งที่คุ้นเคยมาช้านาน ซึ่งปียะนุช เงินคล้าย (2540) ได้เสนอรายงานการวิจัย เรื่องการสำรวจทัศนคติและความพร้อมของประชาชนต่อการกระจายอำนาจ ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ประชาชนสนใจและมีความพร้อมเกี่ยวกับเรื่องใกล้ตัวมากที่สุด เช่น สนใจปรับปรุงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น ถ้ายังคงให้มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายในเขตเทศบาล ก็จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความสับสนและไม่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครอง และการมีส่วนร่วมกับทางเทศบาลเท่าที่ควรจะเป็น

จากการที่ระบบการปกครองของประเทศ ซึ่งมุ่งเน้นและส่งเสริมการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นตามรูปแบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ที่ต้องการให้ประชาชนได้เข้ามา

มีส่วนร่วมในการบริหารปกครองตนเอง จึงทำให้ประชาชนมีความต้องการ และมีส่วนร่วมในการบริหารปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น ทำให้การดำเนินการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมีความเข้มแข็งสามารถดำเนินงานและบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง ซึ่งเมื่อท้องถิ่นสามารถดูแลตนเองได้แล้ว ก็คงเป็นการแบ่งเบาภาระให้กับงานราชการส่วนกลางที่คงไม่ต้องเข้ามาช่วยเหลือและรับผิดชอบงานในด้านต่างๆ ของท้องถิ่น รวมถึงงานของกำนันและผู้ใหญ่บ้านภายในเขตเทศบาล ซึ่งยังคงมีความซ้ำซ้อนกันอยู่นั้น เมื่อท้องถิ่นสามารถดำเนินการเองและสามารถพึ่งตนเองได้เป็นอย่างดีแล้ว ก็ควรมีการพิจารณาและปรับปรุง ในเรื่องของบทบาทอำนาจหน้าที่ และความจำเป็นในการที่ยังคงให้มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านอยู่ในเขตเทศบาล เพื่อลดความซ้ำซ้อน และเพื่อให้เกิดความสอดคล้อง ในด้านของการปกครองท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยต่อไป ซึ่งการที่ยังคงให้มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล เป็นการขัดต่อหลักการกระจายอำนาจการปกครอง เนื่องจากหลักของการกระจายอำนาจนั้น ประหยัด หงษ์ทองคำ (2523: 4) อธิบายว่าการกระจายอำนาจการปกครองหมายถึง การที่รัฐได้มอบอำนาจบางประการให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น จัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อบริการประชาชนแทนราชการบริหารส่วนกลาง โดยองค์การท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ ซึ่งการกระจายอำนาจการปกครอง รัฐต้องมอบอำนาจในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น โดยมีอำนาจอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนกลางจะต้องไม่เข้าไปอำนวยการหรือบังคับบัญชาโดยตรง แต่จะต้องทำหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลท้องถิ่นเท่านั้น และการที่ยังคงให้มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล ยังเป็นการขัดต่อหลักการปกครองตนเอง ซึ่งประหยัด หงษ์ทองคำ (2523: 7) เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยทุกประเทศ จะต้องจัดให้มีและส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ให้สมบูรณ์ที่สุด เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐาน ที่จะฝึกฝนให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจในกลไกและกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางมาปฏิบัติ ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและตรงเป้าหมาย แต่การที่ยังคงให้มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล ก็คงทำให้การปกครองตนเองของท้องถิ่นไม่สามารถเกิดความสำเร็จที่สมบูรณ์ที่สุด เนื่องจากบทบาท อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนั้น มีความซ้ำซ้อนกันกับบทบาท อำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งทำให้การดำเนินงานในหลายๆ ด้าน มักเกิดปัญหากระทบกระทั่งกัน ทำให้การดำเนินงานบางอย่างไม่สามารถจัดทำให้เสร็จได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และการที่ยังคงให้มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล ก็ยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยไม่จำเป็น เนื่องจากอำนาจหน้าที่

ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลนั้น ภายในเขตเทศบาลก็มีหน่วยงานของทางเทศบาลและหน่วยงานอื่นๆ เช่นตำรวจ เป็นผู้ที่ดำเนินงานทดแทนกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามบทบาท อำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านครบทุกข้ออยู่แล้วในปัจจุบัน

ผู้วิจัยเห็นว่าภารกิจที่จะพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญอย่างยั่งยืน ควรมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่น มีความรู้ในเรื่องของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการบริหารปกครองท้องถิ่นของตนเองให้มากยิ่งขึ้น และควรมีการพิจารณาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาลตำบล เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนปกครองตนเองและมีอิสระในการบริหารกิจการท้องถิ่นของตนตามหลักการกระจายอำนาจได้อย่างเต็มที่ต่อไป

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

3.1.1 การวิจัยในครั้งนี้แม้ว่าจะเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพเฉพาะกรณี แต่ก็น่าจะสามารถนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่เทศบาลตำบลอื่นๆ ได้ เพราะเป็นการศึกษาจากข้อมูลที่เป็นพื้นฐานและดำเนินการวิจัยด้วยวิธีการที่เชื่อถือได้

3.1.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาบทบาทจนถึงความจำเป็นในการมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตพื้นที่เทศบาล และดำเนินการปรับปรุงเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการกระจายอำนาจและส่งเสริมให้ประชาชนปกครองตนเองตามหลักการประชาธิปไตยต่อไป

3.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

3.2.1 ควรศึกษาวิจัยถึงผลกระทบอันเกิดจากการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลให้คงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ไว้ในเขตพื้นที่ของเทศบาลตำบลในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและการพัฒนาการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

3.2.2 ควรศึกษาวิจัยถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลที่ได้รับการยกฐานะมาจากสุขาภิบาล ว่าสามารถปฏิบัติการกิจตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด เพื่อหาข้อสรุปที่ชัดเจนยิ่งขึ้นถึงความจำเป็นที่ยังคงต้องให้มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติงานอยู่ภายในเขตเทศบาลตำบลต่อไป