

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่อง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน หลังการรัฐประหาร ปี พ.ศ.2549 - 2553 โดยมีวัตถุประสงค์การศึกษาดังนี้

1. เพื่อศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน หลังการรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2549 - 2553 โดยศึกษาบทบาทอำนาจหน้าที่ในทางกฎหมาย บทบาทอำนาจหน้าที่การปกครอง ท้องที่ประเภทอื่นๆ รวมทั้งบทบาทอำนาจหน้าที่ที่ไม่ได้ระบุไว้ อย่างรอบด้าน
2. เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน หลังการรัฐประหาร พ.ศ.2549 - 2553
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้ สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน อันจะส่งผลให้การพัฒนาท้องถิ่นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การศึกษาค้นคว้าได้เก็บข้อมูลจาก กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 12 คน ข้าราชการสังกัด กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยที่ทำงานใน 3 อำเภอ คือ 1.อำเภอสันทราย 2. อำเภอแมริม 3. อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 7 คน นักวิชาการด้านการเมืองและการปกครอง จำนวน 2 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือ แบบสัมภาษณ์ซึ่งมีลักษณะแบบปลายเปิด

5.1 สรุปผลการวิจัย

5.1.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน หลังการรัฐประหาร ปี พ.ศ.2549 - 2553

จากงานวิจัยในบทที่สองที่ได้นำเสนอถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน และจากการที่ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน หลังการรัฐประหาร พ.ศ.2549 - 2553 สามารถจัดแบ่งการแสดงบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ใน 3 ลักษณะ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามสถานะทางกฎหมาย หมายถึง การแสดงบทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องโดยตรง และบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ การปฏิบัติภารกิจในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานปกครอง ท้องที่ ซึ่งต้องปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2475 เป็นสำคัญ

ประการที่สอง บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐ หมายถึง การแสดงบทบาทหน้าที่อื่นๆ ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะบทบาทในการช่วยเหลือและสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานราชการหรือองค์กรของรัฐอื่นๆ ที่เข้าไปปฏิบัติงานในท้องที่ที่ตนรับผิดชอบ หรืองานในลักษณะอื่นๆ ที่ถูกหน่วยราชการร้องขอ

ประการที่สาม บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้นำชุมชน หมายถึง การแสดงบทบาทหน้าที่ในฐานะผู้นำชุมชนที่ต้องดูแลสุขทุกข์ของลูกบ้านในความปกครองของตน ตลอดจนการช่วยเหลือ อำนวยความสะดวก การให้คำปรึกษา และการว่ากล่าวตักเตือนลูกบ้าน ทั้งนี้ เป็นไปเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยภายในท้องที่ ตลอดจนการระดมความร่วมมือในการทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อประโยชน์ร่วมกันของชุมชน

อย่างไรก็ดี การจัดแบ่งบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านออกเป็นกลุ่มต่างๆ นับเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากลำบาก เนื่องจากลักษณะของภารกิจโดยรวมจะใกล้เคียงกันจนยากแก่การจัดแบ่ง กระนั้นก็ดี เพื่อประโยชน์ในการศึกษาและสร้างความชัดเจนให้กับลักษณะของภารกิจหน้าที่ จึงได้มีการจัดแบ่งออกเป็นสามกลุ่มในข้างต้น การศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหลังการรัฐประหาร พ.ศ.2549 -2553 จึงเป็นไปภายใต้กรอบดังกล่าว โดยอาศัยข้อมูลจากการลงพื้นที่และการทบทวนวรรณกรรม

1. สถานภาพและบทบาทโดยทั่วไปของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

1.1) ลักษณะของภารกิจ

ในการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะของภารกิจที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องรับผิดชอบ พบว่า ในการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีลักษณะของภารกิจโดยส่วนใหญ่อัดแน่นได้เป็นสามกลุ่ม ได้แก่ (1) ภารกิจในฐานะผู้นำชุมชนและผู้ปกครองลูกบ้าน, (2) ภารกิจที่ส่วนราชการอื่นๆ ขอให้ช่วยเหลือ, และ (3) ภารกิจในทางปกครองและที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

กระนั้นก็ดี การที่กลุ่มภารกิจในอีกสองลักษณะอยู่ในลำดับรองลงมา ก็มีได้หมายความว่าในการปฏิบัติงานจริงของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปริมาณงานดังกล่าวจะอยู่ในระดับที่น้อยกว่าภารกิจในฐานะผู้นำชุมชนและผู้ปกครองลูกบ้าน หากแต่ในการปฏิบัติงานในกลุ่มภารกิจทั้งสองจะมีลักษณะคาบเกี่ยวและต้องอาศัยการแสดงบทบาทในฐานะผู้นำและผู้ปกครองลูกบ้านเพื่อบำเนินภารกิจทั้งที่กำหนดไว้ในกฎหมายและที่หน่วยราชการอื่นๆ ได้ร้องขอ

1.2) บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ในส่วนนี้เป็นการประเมินถึงบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านภายใต้บริบทของการปกครองท้องที่ว่ามีลักษณะเช่นใด โดยในการศึกษาได้แจกแจงการแสดงบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ออกเป็นสี่ลักษณะ ได้แก่ (1) นักการเมืองท้องถิ่น, (2) ผู้นำชุมชนและผู้ปกครองลูกบ้าน, (3) ผู้ประสานงานและเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับชาวบ้าน, และ (4) เจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากผลการศึกษาย่อมแสดงให้เห็นว่า บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ถูกยอมรับและยึดถือในลักษณะที่ผูกติดอยู่กับภารกิจของรัฐเป็นสำคัญ จนมีลักษณะคล้ายคลึงกับข้าราชการ หากแต่ในการปฏิบัติงานจริงจะเกี่ยวข้องกับบทบาทในฐานะ “ผู้เชื่อมประสาน” ระหว่างรัฐกับประชาชนที่อยู่ในความดูแลเป็นสำคัญ นั้นย่อมหมายความว่า ความเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมิใช่หลักประกันที่จะทำให้เราสรุปอย่างเหมารวมได้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นมีลักษณะของความเป็นผู้นำชุมชนตามธรรมชาติอยู่ในพื้นที่ท้องถิ่น หากแต่สถานภาพของความเป็นผู้นำชุมชนและผู้ปกครองลูกบ้าน จะอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐและภารกิจหน้าที่ที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอยู่ตามกฎหมาย

2. การปฏิบัติภารกิจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

2.1) ภารกิจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หลังการรัฐประหาร พ.ศ.2549 - 2553

ในการศึกษาถึงภารกิจหน้าที่ต่างๆ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ต้องรับผิดชอบ สามารถแจกแจงภารกิจเหล่านี้ออกเป็น 20 รายการ และภารกิจทั้งหมดดังกล่าวสามารถจัดเป็นกลุ่มภารกิจได้ 3 กลุ่ม ประกอบไปด้วย

กลุ่มที่หนึ่ง ภารกิจในฐานะเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ ประกอบไปด้วยภารกิจต่างๆ ดังนี้

รายงานปัญหาและความเดือดร้อนแก่ทางราชการ, ระงับและป้องกันอาชญากรรม, งานสำรวจสำมะโน, การทะเบียนและจัดเก็บข้อมูล, ช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัย, ชี้แจงประกาศนโยบาย และกฎหมายแก่ลูกบ้าน, อำนวยความสะดวกและช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ทางปกครองของรัฐในการเข้าไปทำงานในท้องที่, อำนวยความสะดวกและช่วยเหลือเจ้าหน้าที่จากส่วนราชการอื่นๆ ในการเข้าไปทำงานในท้องที่, งานสำรวจและจัดเก็บภาษี

ภารกิจที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังมีบทบาทจัดทำอยู่ค่อนข้างมากได้แก่ ชี้แจงประกาศ นโยบาย และกฎหมายแก่ลูกบ้าน และอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ทางปกครองของรัฐในการเข้าไปทำงานในท้องที่

กลุ่มที่สอง ภารกิจในฐานะผู้นำชุมชนและการให้บริการลูกบ้าน ประกอบไปด้วยภารกิจต่างๆ ดังนี้

อำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ลูกบ้าน, เจริญและไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งภายในชุมชน, อบรมและดักเตือนลูกบ้าน

กลุ่มที่สาม ภารกิจในฐานะผู้สนับสนุนหน่วยราชการและองค์กรอื่นๆ ประกอบไปด้วยภารกิจต่างๆ ดังนี้

งานสาธารณสุขและป้องกันโรคติดต่อ, ส่งเสริมการเกษตรกรรมและพัฒนาอาชีพ, ดูแลและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม, งานส่งเสริมศิลปะและวัฒนธรรมท้องถิ่น, ส่งเสริมการศึกษาและศาสนา, งานส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มของลูกบ้าน, สนับสนุนการทำงานของรัฐวิสาหกิจ (เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์) สนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น, สนับสนุนการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

3. การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติภารกิจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

การศึกษาในส่วนนี้พิจารณาว่า ในการปฏิบัติงานจริงของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น จำต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกลุ่มหรือองค์กรใดเป็นสำคัญ โดยรูปแบบของการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวจะเป็นไปทั้งในรูปของการสั่งการและการขอความร่วมมือ

นายอำเภอและเจ้าหน้าที่ทางปกครองอื่นๆ ถือได้ว่าเป็น “ผู้ร่วมงาน” ที่สำคัญที่สุดของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นมักจะปรากฏในรูปของการสั่งการและชี้แจงเพื่อขอความร่วมมือในการจัดทำภารกิจต่างๆ ซึ่งก็สอดคล้องกับจารีตของความสัมพันธ์ที่มีมาอย่างช้านาน นั่นคือ การปกครองท้องถิ่นผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเปรียบเสมือนกับส่วนขยายของการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งจากการสัมภาษณ์ทั้งในส่วนของนายอำเภอ ข้าราชการทางปกครอง และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็ยืนยันความข้อนี้ได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ ในการปฏิบัติงานจริงของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอและเจ้าหน้าที่ทางปกครองอื่นๆ จะทำงานประสานกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอย่างใกล้ชิดมากที่สุด อีกทั้งยังเป็นผู้ “แจกจ่ายงาน” ต่างๆ ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนำไปรับผิดชอบจัดทำต่อไป ซึ่งโดยมากมักจะเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยการประสานความร่วมมือและการชี้แจงสร้างความเข้าใจระหว่างรัฐและประชาชนนั่นเอง

สำหรับหน่วยงานราชการอื่นๆ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, และกลุ่มหรือองค์กรของชาวบ้าน จะเป็นผู้รับบริการในระดับรองลงมา กล่าวสำหรับหน่วยงานราชการอื่นๆ เป็นการเฉพาะพบว่า จะเข้ามามีบทบาททำงานโดยอาศัยความร่วมมือจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางการศึกษา กระนั้นก็ดี การขอความร่วมมือจากส่วนราชการอื่นๆ ก็จำเป็นต้องกระทำผ่านนายอำเภอเป็นผู้พิจารณาส่งเรื่องต่อไปยังกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงอาจทำให้ข้อมูลที่ปรากฏแสดงให้เห็นว่านายอำเภอเป็นผู้สั่งการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจัดทำภารกิจต่างๆ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ได้สะท้อนให้เห็นว่า ปริมาณงานเป็นจำนวนมากที่สั่งการผ่านนายอำเภอ มักจะเป็นงานขอความร่วมมือจากส่วนราชการอื่นๆ

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลที่ได้จากฝ่ายกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและข้าราชการพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) มีการพึ่งพาและอาศัยกำนันผู้ใหญ่บ้านในการทำงานอยู่ค่อนข้างมาก ในระยะแรกเริ่มของการจัดตั้งองค์การบริหาร

ส่วนตำบลกำนันผู้ใหญ่บ้านจะมีบทบาทสูงมาก แม้ภายหลังกำนันผู้ใหญ่บ้านจะมีได้เข้าไปมีตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม โดยเฉพาะบทบาทในด้านการให้คำปรึกษาหารือ การจัดทำโครงการพัฒนาต่างๆ และการระดมความร่วมมือจากชาวบ้าน อย่างไรก็ตาม ในระยะหลัง การพึ่งพาเริ่มจะลดน้อยลงไปตามลำดับ ทั้งนี้เพราะ เมื่อท้องถิ่นเริ่มที่จะเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองและเริ่มมีบทบาทเป็นที่ยอมรับของประชาชนภายในชุมชน การพึ่งพากำนันผู้ใหญ่บ้านจึงมีความจำเป็นน้อยลง

4. ข้อเสนอแนะประการ

จากการศึกษาวิจัยต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน หลังการรัฐประหาร ปี พ.ศ.2549 - 2553 ผู้วิจัยได้เห็นถึงข้อสรุปบางประการ ที่ควรแก่การนำมาพิจารณาในการประเมินถึง บทบาท อำนาจหน้าที่ และการมีอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

1) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภารกิจของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

หากประเมินถึงภารกิจทั้งที่กำหนดไว้ในตัวบทกฎหมาย และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจที่กำนันผู้ใหญ่บ้านรับผิดชอบจัดทำอยู่จริงๆ ในปัจจุบัน จะพบว่า ลักษณะของภารกิจโดยส่วนใหญ่จะมีลักษณะเด่นอยู่ด้วยกัน 2 ประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง ภารกิจในด้านสนับสนุนหน่วยงานของรัฐ : ภารกิจในด้านนี้ถือได้ว่าเป็นลักษณะเด่น และเป็นเหตุผลความจำเป็นต่อการก่อกำเนิดของกำนันผู้ใหญ่บ้าน นั่นคือ การทำหน้าที่ช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของทางราชการในการเข้าไปปฏิบัติงานภายในชุมชนท้องถิ่นของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เช่น การเรียกประชุม การระดมความร่วมมือ การประชาสัมพันธ์ เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้หน่วยงานของทางราชการสามารถเข้าไปทำงานในพื้นที่ได้สะดวกขึ้น

ประการที่สอง ภารกิจในด้านผู้ปกครองดูแลลูกบ้าน : ภารกิจในอีกลักษณะหนึ่งที่สำคัญได้แก่ การทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย และช่วยเหลือลูกบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการช่วยเหลือในด้านการให้คำปรึกษาและการติดต่อกับหน่วยงานราชการ ตลอดจนการให้ข้อมูลที่จำเป็นจากทางราชการแก่ลูกบ้าน

หากพิจารณาอย่างถึงที่สุด จะพบว่า ลักษณะของภารกิจเช่นนี้ จึงทำให้เห็นได้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านต้องรับผิดชอบจัดทำภารกิจในรูปของ “การอำนวยความสะดวก” มากกว่าที่จะมีภารกิจหลักที่เป็นของตนเองโดยแท้จริง เนื่องจากจุดแข็งประการหนึ่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน คือ เป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นที่ชุมชนของตนเป็นอย่างดี

ด้วยเหตุนี้ ภารกิจของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยมากจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีผู้ร้องขอความช่วยเหลือหรือสนับสนุน มิได้เป็นภารกิจของตนเองที่ไม่มีผู้อื่นทดแทนได้ จะมีข้อยกเว้นก็แต่ในภารกิจที่ต้องอาศัยความเป็นผู้นำและความเป็นที่เชื่อถือของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เช่น การเจรจาไกล่



เกลี้ยข้อขัดแย้ง การว่ากล่าวตักเตือนลูกบ้าน เป็นต้น แต่ภารกิจในด้านนี้ก็ต้องอาศัยสถานภาพของ
 กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีลักษณะเฉพาะตัวสูง

2) ข้อสรุปเกี่ยวกับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

หากประเมินถึงการเกิดขึ้นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนับแต่อดีต จนถึงการแสดงบทบาทในยุค
 สมัยปัจจุบัน จะพบว่า แม้นบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นไปได้ในหลายแนวทาง แต่ถึงที่สุด
 สถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ถือได้ว่าเป็น “กลไกของรัฐส่วนกลาง” ที่ถูกใช้และสามารถแทรกเข้าไป
 อยู่ในสังคมนระดับรากฐาน ทั้งนี้ก็เป็นไปเพื่อเปิดทางและสนับสนุนกลไกของรัฐในระดับอื่นๆ ทั้ง
 หน่วยงานภายใต้ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและระบบบริหารราชการส่วนกลาง สามารถเข้า
 ไปทำงานหรือปฏิบัติการกิจต่างๆ ได้ แม้นว่าในอีกด้านหนึ่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะได้รับการยอมรับ
 ว่า มีลักษณะของความเป็นผู้นำชุมชนตามธรรมชาติอยู่ และสามารถเป็นตัวแทนชุมชนในการดูแล
 ปกครองลูกบ้านของตน แต่ทั้งนี้ก็เป็นไปภายใต้กรอบของอำนาจรัฐ

หากเรายึดถือทิศทางการปฏิรูปการเมืองที่มุ่งส่งเสริมคุณค่าในแบบประชาธิปไตยเป็นหัวใจ
 หลักของการบริหารปกครอง การสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาสังคม (Civil society) ก็
 นับเป็นเรื่องสำคัญ เพราะย่อมจะนำไปสู่การสร้างเสริมความสามารถในการดูแลปกครองตนเอง
 ของชุมชนต่างๆ ได้ การคงอยู่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะที่เป็นกลไกของรัฐซึ่งมีบทบาทใน
 ลักษณะ “ผู้ปกครองและดูแลลูกบ้าน” จึงนับเป็นเรื่องที่น่าพิจารณาว่า ขัดกับทิศทางข้างต้น
 หรือไม่? เนื่องจากคุณค่าในเรื่องการปกครองตนเองของชุมชน คือ ความสามารถในการดูแลตนเอง
 ได้ของประชาชน และโดยอาศัยกลไกภายในชุมชน เพื่อยกระดับประชาชนผู้คุ้นชินกับการถูก
 ปกครองไปสู่ความเป็น “พลเมือง” ผู้มีความสนใจ ตื่นตัว และมีส่วนร่วมในการบริหารปกครอง
 ชุมชนของตน

3) ข้อสรุปเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ปัญหาประการหนึ่งที่พบจากการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นั่นก็คือ การ
 ขาดขอบข่ายอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนแน่นอน ดังปรากฏจากข้อมูลในภาคสนามว่า “กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน
 นั้น ทำทุกอย่าง” ทั้งนี้ก็สอดคล้องกับลักษณะของภารกิจที่มักปรากฏในรูปของ “การอำนวยความสะดวก”
 แม้นว่า จะมีกฎหมายที่ระบุถึงอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่เนื่องจากกฎหมาย
 ที่ให้อำนาจหรือกำหนดภารกิจที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นมีหลายฉบับ ทำให้บางครั้งกำนัน
 ผู้ใหญ่บ้านขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นกำนัน
 ผู้ใหญ่บ้านที่เข้ามาใหม่ ดังนั้น ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของตนจึงมักจะขึ้นอยู่กับประสบการณ์
 และการปฏิบัติงานภายใต้การชี้แนะกำกับจากราชการฝ่ายปกครอง อย่างเช่น ปลัดอำเภอ
 นายอำเภอ เป็นต้น

การปราศจากซึ่งอำนาจหน้าที่ที่แน่ชัด ย่อมทำให้การประเมินและตรวจสอบการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นไปได้ยาก เนื่องจากขาดเกณฑ์ชี้วัดที่แน่นอน การกำหนดความคาดหวังต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นไปได้ยาก ซึ่งต่างจากกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากอำนาจหน้าที่จะผูกพันตามกฎหมายและงบประมาณ ด้วยเหตุนี้ จึงมักปรากฏว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในหลายๆ พื้นที่ จะมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมากในแง่ของการทำงานและมีบทบาททางการบริหารปกครองภายในชุมชนของตน พื้นที่บางแห่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องทำงานอย่างหนัก ขณะที่บางแห่งกลับไม่มีผลงานปรากฏแน่ชัด จึงทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีลักษณะเฉพาะตัว

5. แนวโน้มบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในอนาคต

1) แนวโน้มบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามสถานะทางกฎหมาย

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามสถานะทางกฎหมายนั้น อาจกล่าวถึงได้หลายบทบาทและอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จากความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น อันเป็นผลสืบเนื่องจากเหตุผลหลายประการ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในทางกฎหมายพบว่า สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเองได้ผ่านช่วงเวลาของการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงทั้งในสถานภาพทางสังคมและกฎหมายอยู่ตลอดเวลาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังปี พ.ศ.2550 หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญทางกฎหมายหลายประการที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วน-พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) ซึ่งทำให้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหลังจากการรัฐประหาร ปี พ.ศ.2549 - 2553 ได้รับผลกระทบทางโดยตรงและทางอ้อม

ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงแนวโน้มในเรื่องของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามสถานะทางกฎหมายอาจกล่าวได้ว่า ในการปฏิบัติงานภายในพื้นที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งดำรงอยู่ในสถานะของเจ้าพนักงานปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติภารกิจภายใต้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำสั่งของหน่วยราชการต่างๆ เป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากผลการศึกษาพบว่า ลักษณะของภารกิจงานที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องรับผิดชอบนั้น เป็น 3 ภารกิจหลักๆ คือ ภารกิจในฐานะเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ ภารกิจในฐานะผู้นำชุมชนในการให้บริการลูกบ้าน และภารกิจในด้านเป็นผู้สนับสนุนหน่วยราชการและองค์กรอื่นๆ สถานะและบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะของเจ้าพนักงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังขาดความชัดเจน การทำงานยังมีความซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่สถานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเองก็ไม่ชัดเจน ซ้ำซ้อนกันอยู่ระหว่างเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนส่วนภูมิภาค ที่กล่าวเช่นนี้ เพราะเมื่อพิจารณาถึงงานที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รับผิดชอบส่วนใหญ่ นอกเหนือจากงาน

ปกครองภายในพื้นที่แล้ว จะเป็นภารกิจที่ได้รับมอบหรือเป็นลักษณะของงานฝากที่ส่วนราชการต่างๆ มอบให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปฏิบัติ ซึ่งจากผลการศึกษาเองก็ชี้ชัดว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านมองและยอมรับบทบาทและสถานะของตนในลักษณะของการผูกติดกับภารกิจของรัฐเป็นสำคัญจนมีลักษณะคล้ายคลึงกับข้าราชการ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านจะทำหน้าที่ในส่วนของการเป็นกลไก ในการเชื่อมโยงและประสานความร่วมมือระหว่างส่วนราชการกับประชาชนในพื้นที่เสียมากกว่า แม้ว่าบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านจะเกี่ยวข้องกับงานในหลายๆ ด้านตลอดจนมีกฎหมายรองรับไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า มีกฎหมายที่บัญญัติไว้เกี่ยวกับอำนาจและภารกิจของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นมีมากถึง 60 กว่าฉบับ (ดูได้จากภาคผนวก) ซึ่งอาจจะเกี่ยวข้องกับกำนันผู้ใหญ่บ้านทั้งโดยตรงและโดยอ้อม แต่ทั้งนี้จากการกำหนดภารกิจให้กำนันผู้ใหญ่บ้านอย่างมากมายเช่นนี้ ในทางปฏิบัติจริงพบว่าภารกิจส่วนใหญ่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นลักษณะของภารกิจ ที่หน่วยราชการอื่นๆ ฝากให้ทำเสียมากกว่า และลักษณะของงานที่ทำส่วนมากจะเป็นในลักษณะของผู้ประสานและเป็นกลไกในการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยราชการกับประชาชนในพื้นที่มากกว่า จะเป็นผู้ปฏิบัติเองโดยตรง ยิ่งผลจากการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นตลอดจนการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยิ่งทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านค่อนข้างลดบทบาทและอำนาจหน้าที่ลง เพราะถูกแทนที่ด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทน ดังนั้นในการพิจารณาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้ว จึงอาจสรุปได้ว่าโดยภาพรวมในทางกฎหมายสถานะในทางบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านค่อนข้างได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอาจมองว่าบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีปรับเปลี่ยนไปตามสภาพของมูลเหตุปัจจัยดังที่ได้กล่าวไว้

2) แนวโน้มบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะตัวแทนของรัฐ

ในฐานะตัวแทนของรัฐ ซึ่งหมายถึง การแสดงบทบาทหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในด้านการให้การช่วยเหลืองานของราชการและการให้ความสนับสนุนในการทำงานของหน่วยงานราชการและองค์กรของรัฐอื่นๆ กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าพนักงานปกครองของรัฐประเภทหนึ่ง ที่เป็นตัวแทนของทางราชการในการบริหารงานต่างๆ มิใช่เป็นตัวแทนของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยตามสายการบังคับบัญชาเท่านั้น แต่ยังเป็นตัวแทนของทุกกระทรวง ทบวง กรม อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ มีมากมาย ไม่ว่าจะเป็นทางการพัฒนาการรักษาความสงบเรียบร้อย จึงทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องแสดงบทบาทในการตอบสนองงานของรัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนของทางราชการ ได้แก่

1. การประชาสัมพันธ์ กำหนด ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่รับเอาข้อราชการต่างๆ จากส่วนกลางโดยการเข้าประชุมรับทราบจากอำเภอประมาณเดือนละหนึ่งครั้ง ถ้ามีราชการเร่งด่วนอาจมีการเรียกประชุมเป็นกรณีพิเศษ การประชุมที่อำเภอนั้น นายอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ จะเป็นผู้ที่ชี้แจงข้อราชการในส่วนของตนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนหรือต้องการให้ประชาชนได้รับทราบ หลังจากนั้นกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ต้องนำเอาไปชี้แจงให้ราษฎรในตำบล หมู่บ้านทราบ และถ้ามีแผ่นประกาศของทางราชการก็ต้องนำมาปิดประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วกันด้วย

2. การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ประชาชนในชนบทมักประสบปัญหาในการติดต่อกับส่วนราชการต่างๆ โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล นอกจากนี้ราษฎรมักจะไม่รู้ระเบียบปฏิบัติทางราชการจึงทำให้เสียเวลาในการติดต่อและเดินทาง กำหนด ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นผู้ดำเนินการกิจธุระให้แก่ประชาชนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

3. เป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานกล่าวคือ เมื่อทางราชการร้องขอความช่วยเหลือในการงานที่จะต้องปฏิบัติในท้องที่ กำหนด ผู้ใหญ่บ้านต้องเข้าช่วยเหลือทันทีเพื่อให้งานนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เช่น ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการสำรวจจำนวนคนอยู่อาศัยในครอบครัว หรือช่วยเหลือจัดหาสถานที่สำหรับใช้เป็นกุหาเลือกตั้ง เป็นต้น

4. ดูแลทรัพย์สินของทางราชการ อันได้แก่ ทรัพย์สินประเภทสาธารณสมบัติที่เป็นสมบัติส่วนรวมสร้างขึ้นโดยงบประมาณแผ่นดิน เช่น ถนน สะพาน อ่างเก็บน้ำ ทรัพย์สินเหล่านี้ขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของหน่วยราชการต่างกัน แต่กำหนด ผู้ใหญ่บ้านในฐานะเป็นตัวแทนของทางราชการจะต้องเอาใจใส่ดูแลแทน ถ้ามีเหตุการณ์อันใดจะทำให้เกิดการเสียหายแล้วจะต้องป้องกันและจับกุมผู้กระทำความผิดและรายงานให้ทางอำเภอทราบ

5. เป็นแหล่งข่าวของทางราชการ เมื่อมีเหตุการณ์ใดๆ อันมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น การเกิดโรคระบาด กำหนด ผู้ใหญ่บ้านต้องแจ้งให้อำเภอทราบโดยด่วนที่สุด นอกจากนี้แล้วจะต้องคอยสอดส่องดูแลความเคลื่อนไหวต่างๆ ในท้องที่อันเป็นความผิดกฎหมายหรือเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงในลักษณะต่างๆ

ดังนั้นเมื่อพิจารณาแนวโน้มบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำหนด ผู้ใหญ่บ้านในฐานะตัวแทนของรัฐแล้วยังคงมีความสำคัญอยู่ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในการเชื่อมโยงและประสานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แม้ในปัจจุบันสภาพสังคมตลอดจน ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายอาจทำให้ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันก็ตามที แต่การดำรงอยู่ของกำหนด ผู้ใหญ่บ้านในฐานะตัวแทนของรัฐยังคงต้องดำรงอยู่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่ยังห่างไกลความเจริญหรือมีความเป็นชนบทสูง ซึ่งหน่วยราชการส่วนกลางและภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถ

เข้าถึงได้ ซึ่งอาจเกิดจากสภาพปัญหาของพื้นที่ และวัฒนธรรม ที่มีความแตกต่างกัน กำหนด ผู้ใหญ่บ้านยังคงเป็นกลไกที่สำคัญในการสนับสนุนการทำงานของรัฐที่สำคัญ แต่ในอนาคตเมื่อพื้นที่ที่มีความเจริญและมีความเป็นเมืองมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเข้มแข็งและสามารถสนองตอบความต้องการแก่ประชาชนในพื้นที่มากขึ้น บทบาทกำหนดผู้ใหญ่บ้าน ในสถานะตัวแทนของรัฐก็จะลดความสำคัญลง

3) แนวโน้มบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้นำชุมชน

กำนันผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกของประชาชน จึงทำหน้าที่เป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชนในเรื่องต่าง ๆ โดยการแสดงบทบาทต่างๆ อาทิเช่น

1. การรายงาน กำหนดผู้ใหญ่บ้านต้องแจ้งเรื่องราวต่างๆ ที่ต้องการจะรายงานให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ การรายงานเช่นนี้ถ้าเป็นกรณีที่ไม่เร่งด่วนมากนักก็จะใช้วิธีการรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร หรือในกรณีเร่งด่วนถ้าล่าช้าจะทำให้เกิดความเสียหายได้ก็จะใช้วิธีการรายงานด้วยวาจาก็ได้

2. การเสนอความต้องการ กำหนดผู้ใหญ่บ้านต้องปรึกษาหารือกันในระดับเพื่อรวบรวมความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนแล้วนำมาจัดทำเป็นแผนไว้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ แผนนี้จะแสดงถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และแนวทางในการดำเนินการเพื่อขอความช่วยเหลือประสานงานกับหน่วยราชการ

3. การประสานงาน กำหนดผู้ใหญ่บ้าน ต้องประสานงานกับหน่วยราชการเพื่อให้งานที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นซึ่งต้องผ่านการพิจารณาหลายขั้นตอน ไม่ให้ล่าช้าและเสียหายได้ อาจจะต้องมีการหาหลักฐานเพิ่มเติมหรือให้คำชี้แจงแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้วย

จากบทบาทที่กว้างขวางของกำนันผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาททั้งในฐานะตัวแทนของราชการและเป็นตัวแทนของประชาชนในเวลาเดียวกัน กำหนดผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องถิ่น

ในอดีตที่ผ่านมา ชาวบ้านโดยส่วนใหญ่ เมื่อประสบความเดือดร้อนใดๆ มักจะเข้าหากำนันผู้ใหญ่บ้านก่อนเสมอ แต่ในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาให้ท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในด้านนี้ลดน้อยลงไปอย่างมาก อย่างไรก็ตามที่อำนาจหน้าที่บางอย่างองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ยังไม่สามารถที่จะแทนที่หรือทดแทนอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ทั้งหมด ทั้งนี้เมื่อมองในภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสถานะผู้นำชุมชนระหว่าง กำหนดผู้ใหญ่บ้าน กับองค์การบริหารส่วนตำบล อาจกล่าวได้ว่าภาพของงานในด้านพัฒนาในพื้นที่ของ กำหนดผู้ใหญ่บ้าน ถูกลดบทบาทลงไปเป็นอย่างมากเพราะถูกทดแทนด้วยการปฏิบัติการกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล อย่างไรก็ตามยังมีข้อจำกัดในการ

ทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เพราะในความเป็นความรู้และความเข้าใจต่อภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลของชาวบ้านเองก็ยังมีไม่มาก ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่ายังมีชาวบ้านเป็นจำนวนมากที่ยังไม่เข้าใจในบทบาทขององค์การบริหารตำบลเท่าที่ควร และยังไม่ทราบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่อะไร และมีความแตกต่างอย่างไรจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

และจากการศึกษาวิจัยยังพบว่า ยังมีอำนาจหน้าที่บางอย่างของกำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะของผู้นำชุมชนที่ ยังคงมีความสำคัญและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวยังใช้ได้อยู่ อาทิเช่น บทบาทในการรวบรวมความเดือดร้อนแล้วนำเสนอต่อราชการ, การเป็นผู้ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น, การดำรงสถานะเป็นผู้นำทางความคิดของชาวบ้าน และการเป็นผู้สร้างความสามัคคีในหมู่บ้าน บทบาทดังกล่าวของกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงยังคงมีความสำคัญและจำเป็นอยู่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

5.1.2 ผลกระทบต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน หลังการรัฐประหาร ปี พ.ศ.2549 - 2553 สรุปได้ดังนี้

1) ความเปลี่ยนแปลงของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457-ปัจจุบัน สรุปได้ดังตาราง 5.1

ตาราง 5.1 สรุปผลความเปลี่ยนแปลงของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457-ปัจจุบัน

| ฉบับเดิม | รายการปรับปรุงแก้ไข |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. การตรวจสอบคุณสมบัติก่อนการรับสมัคร เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ | 1. มีคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านอย่างเข้มงวดและจริงจัง คณะกรรมการได้แก่ 1) เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่เกิน 3 คน 2) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่า 4 คน แต่ไม่เกิน 7 คน |
| 2. แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด | 2. แต่งตั้งโดยนายอำเภอ |
| 3. การเลือกกำนัน ให้ราษฎรในตำบลที่เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้ใหญ่บ้านที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง | 3. การเลือกกำนัน ให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลประชุม โดยมีนายอำเภอเป็นประธาน คัดเลือกผู้ใหญ่บ้าน หากตกลงกันไม่ได้ให้ลงคะแนนเสียงโดยวิธีลับ |
| 4. ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 5 ปี | 4. ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ถึงอายุ 60 ปี ในลักษณะเหมือนข้าราชการ |
| 5. ไม่มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน | 5. มีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ทุก 5 ปี |
| 6. นายอำเภอมีหน้าที่ดูแลและรักษาที่ดินสาธารณะ | 6. นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ดูแลและรักษา ที่ดินสาธารณะ |
| 7. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ครอบคลุมทุกด้านทุกเรื่องในท้องที่ | 7. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่เฉพาะความมั่นคงและการรักษาความสงบเรียบร้อย และหน้าที่อื่นๆตามที่กฎหมายกำหนด หรือกระทรวง ทบวง กรม ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ มอบหมาย |

ที่มา : ประมวลจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 (ฉบับที่ 9 - 11)

2) การเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

2.1) ในการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่เกิน 3 คน ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่า 4 คน แต่ไม่เกิน 7 คน นักวิชาการมีความคิดเห็นว่าเป็นไม่เหมาะสม เช่น การเลือกโดยให้มีการลงคะแนนเป็นวิธีที่ดีอยู่แล้ว เนื่องจากคนไม่เลือกรายการก็จะไม่เลือก ทำให้เพิ่มขึ้นตอนเสียเวลา จำนวนคณะกรรมการที่เป็นราษฎรน้อยเกินไป อาจมาจากกลุ่มเดียวกัน ควรเพิ่มจำนวนคณะกรรมการตรวจสอบ จำนวนคณะกรรมการควรแต่งตั้งข้าราชการมากกว่าราษฎร

2.2) การเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน โดยให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเป็นผู้เลือกแทนการเลือกของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในตำบลนั้น นักวิชาการส่วนหนึ่งมีความคิดเห็นว่าเป็นมีความเหมาะสม เนื่องจากการเลือกตั้งแต่ละครั้งทำให้เกิดความแตกแยก ผู้ใหญ่บ้านที่ผ่านการเลือกโดยราษฎร ย่อมเกิดความชอบธรรม และโดยที่กำนันคือผู้บังคับบัญชาของผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวแทนของผู้ใหญ่บ้านในตำบล จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่ผู้ใหญ่บ้านให้ความยอมรับนับถือ เลือกบุคคลที่เป็นผู้นำของตนได้ตามคุณวุฒิและวัยวุฒิ การทำงานในตำบลจะได้ไม่เกิดความขัดแย้ง และนักวิชาการอีกส่วนหนึ่งมีความคิดเห็นว่าเป็นไม่เหมาะสมก็คือ อาจมีการซื้อเสียงจากผู้ใหญ่บ้านนั่นเอง ราษฎรต้องการผู้นำที่เลือกเอง ควรให้มีการเลือกโดยราษฎรตามระบอบประชาธิปไตยจะสมบูรณ์และเป็นธรรมที่สุด หากเลือกโดยผู้ใหญ่บ้านอาจไม่เป็นที่พอใจของราษฎร ผู้ใหญ่บ้านอาจถูกซื้อด้วยเงิน หรืออิทธิพลครอบงำ หรือเป็นเครือข่ายเชื่อมโยง อาจเกิดการสมยอม การเลือกพวกพ้อง เป็นการจำกัดสิทธิของราษฎร สวนทางกับหลักการประชาธิปไตย

3) บทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

3.1) ในการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง ถึงอายุ 60 ปี ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นักวิชาการมีความคิดเห็นว่าเป็นมีความเหมาะสม กล่าวคือ การทำให้รัฐไม่เสี่ยงประมาณจากการเลือกตั้งบ่อยครั้ง และทำให้การทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความต่อเนื่อง หากได้คนดีที่เหมาะสมจะทำให้การทำงานทุกอย่างสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ไม่ต้องเลือกบ่อยครั้ง การเลือกบ่อยครั้งจะสร้างความแตกแยก แต่ก็มี การตั้งข้อสังเกตว่า อาจจะทำให้เกิดการสร้างอิทธิพลในตำแหน่งทางการเมือง ไม่มีการแข่งขัน และระยะเวลาสั้นเกินไปอาจทำให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเฉื่อยชา ควรอยู่ในวาระ 5 ปี เพราะคนที่อายุมากกว่า 60 ปี แต่มีความสามารถ ราษฎรสามารถเลือกเข้ามารับตำแหน่งได้อีก ฉะนั้นไม่ควรเอาระยะเวลาปิดกั้นคนที่มีความสามารถเข้ามาทำงานรับใช้ประชาชน

3.2) การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อมีการกำหนดให้ดำรงตำแหน่งจนถึงอายุ 60 ปี ความคิดเห็นของนักวิชาการส่วนหนึ่งนั้นว่า จะทำให้การทำงานที่ตื้อตัน เข้มแข็งขึ้น เนื่องจากจะทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจมากขึ้น มีการตัดสินใจเด็ดขาด เพิ่มขวัญกำลังใจ เพราะมีความ

มั่นคงในตำแหน่ง การทำงานมีความต่อเนื่อง ทำให้มีเวลาในการแก้ไขปัญหาเรื้อรังได้ดีกว่า รัฐบาลของหมู่บ้านมีประสพการณ์ในการทำงานดีกว่า และความคิดเห็นของนักวิชาการอีกส่วนหนึ่งคือ จะเป็นการสร้างอิทธิพลโดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมือง และในการทำงาน การอยู่ในตำแหน่งนานๆจะทำให้เฉื่อยชา ไม่พัฒนาไม่ส่งเสริมให้มีการทำผลงาน เกิดความเคยชิน ไม่มีคู่แข่ง ไม่ตั้งใจทำงาน เพราะคิดว่าถึงอย่างไรก็ได้อยู่ในตำแหน่งถึง อายุ 60 ปี ไม่สนใจราชการ สนใจแต่เรื่องการประเมินผลงาน

3.3) การปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ ปฏิบัติงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน นักวิชาการเห็นว่ามีความเหมาะสม สรุปคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นคนของรัฐ เป็นกำลังเสริม ช่วยดูแลความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน มีหน้าที่ต้องดูแลทุกข์สุขของราษฎร เป็นคนในพื้นที่ย่อมรู้จักคนและพื้นที่มากกว่า ดูแลราษฎรอย่างใกล้ชิด สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ทันเวลาเมื่อมีเหตุการณ์ต่างๆเกิดขึ้น จะสร้างความเชื่อมั่นให้ราษฎร เป็นหูเป็นตาให้กับทางราชการ นายอำเภอคนเดียวไม่สามารถที่จะดูแลพื้นที่ได้ทั้งหมด

3.4) การลดบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในกรณีที่ต้องคัดกรองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการเองได้นั้น จะทำให้ความเป็นผู้นำและศักดิ์ศรีของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มข้าราชการ มีความคิดเห็นว่า ไม่เปลี่ยนแปลง โดยให้เหตุผลคือ เป็นการทำหน้าที่ที่ต่างกัน บทบาทการเป็นผู้นำต่างกัน และเป็นกำหนดหน้าที่ที่ชัดเจนขึ้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังเป็นที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำงานประสานกัน ส่วนประเด็นศักดิ์ศรีของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ยังเหมือนเดิม ไม่ได้ลดลง เพราะงานของของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังมีและเป็นคนละงานกับขององค์กรบริหารส่วนตำบลและบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านก็มีมากกว่าทางองค์กรบริหารส่วนตำบล เพราะเมื่อลูกบ้านมีปัญหาอะไรก็มักจะเข้าหากำนัน ผู้ใหญ่บ้านมากกว่า นอกจากนี้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่ยาวนานเป็นร้อยปี อีกทั้งเป็นตำแหน่งที่พระราชทานโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ส่วนกลุ่มนักวิชาการ มีความคิดเห็นว่า ศักดิ์ศรีของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านลดลง เนื่องจากงบประมาณต่างๆ ไปลงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงลดลงและศักดิ์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ลดลงตามไปด้วย

4) การพ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

4.1) เรื่องการพ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเมื่ออายุครบ 60 ปี นักวิชาการส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า เหมาะสมดี และนักวิชาการอีกส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า ไม่เหมาะสม โดยให้เหตุผลว่า ควรให้มีการต่ออายุกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หากอายุเกิน 60 ปี แต่ยังเป็นที่รักและเคารพนับถือของราษฎร และสามารถทำงานได้ดีมีประสิทธิภาพ

4.2) ผลกระทบจากการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอย่างน้อยทุก 5 ปี นักวิชาการมีความคิดเห็นว่ามีผลกระทบกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะได้มีความตั้งใจในการทำงาน ไม่เฉื่อยชา การปฏิบัติหน้าที่จะไม่ลดน้อยลง เพราะกลัวผลกระทบต่อ การประเมินผล ถ้าหากไม่ผ่านก็จะออกจากตำแหน่งได้

4.3) ผลกระทบจากการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจนถึงอายุ 60 ปี ต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น นักวิชาการมีความเห็นไปในทางเดียวกันว่า การประเมินต้องมีหลักเกณฑ์การ ประเมินให้ชัดเจนมีคณะกรรมการที่มาจากข้าราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และมาจาก ประชาชนในพื้นที่ แต่ก็มี การตั้งข้อสังเกตว่า อาจจะไม่มีความเป็นกลางในการประเมิน หรือระบบ การช่วยเหลือกัน อาจทำให้การประเมินให้พ้นจากตำแหน่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์

4.4) กำนันผู้ใหญ่บ้านยังมีความจำเป็นอยู่หรือไม่ หากในอนาคตพื้นที่ที่กำนันผู้ใหญ่บ้าน รับผิดชอบมีความเจริญกลายเป็นเมือง จากข้อมูลการสัมภาษณ์พบว่า กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่ม ข้าราชการกลุ่มนักวิชาการมีความเห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังมีความจำเป็นอยู่แม้พื้นที่จะมีการ เจริญเป็นเมืองแล้ว โดยให้เหตุผลว่า ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งที่มีความใกล้ชิด ประชาชน แม้พื้นที่จะมีความเจริญเป็นเมืองมากขึ้นหรือพัฒนาไปเป็นเทศบาล บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ยังคงมีอยู่ เหตุเพราะเทศบาลไม่สามารถเข้ามาแทนที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีความใกล้ชิด ประชาชนได้ การดำเนินงานของเทศบาลในพื้นที่ยังต้องอาศัยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นแกนกลางใน การประสานงานกับชาวบ้านในระดับชุมชน

5) ปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ไขปรับปรุง

5.1) ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สรุปได้ คือ ปัญหาการเข้าสู่ ตำแหน่งกำนัน ไม่เหมาะสม ค่าตอบแทนน้อย ปัญหาการดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็น ผู้นำตามธรรมชาติต้องได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย ในการเลือกกำนัน โดยให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ คัดเลือกกันเองอาจเกิดการสมยอมกันได้ซึ่งอาจจะได้ผู้มีอิทธิพล หรือจากการซื้อเสียง

5.2) ข้อเสนอแนะต่อการเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สรุปว่า ควรให้คณะกรรมการ ทางอำเภอและหมู่บ้านตรวจสอบความประพฤติ โดยให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านรายงานการปฏิบัติหน้าที่ เป็นประจำทุกเดือน และให้เข้าร่วมกิจกรรมทุกเรื่องทั้งทางราชการและในหมู่บ้าน ควรเพิ่ม

ค่าตอบแทนให้มากกว่าเดิม เพราะหน้าที่ในทางราชการและสาธารณะค่อนข้างสูง เพื่อลดปัญหาการคอร์รัปชัน และควรให้ราษฎรเป็นผู้เลือกกำนันแทนผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเอง ควรกำหนดระดับการศึกษาเพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถในทุกๆด้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นผู้มีคุณธรรม จริยธรรม และการวางตัวเป็นกลางทางการเมือง มีความเป็นผู้นำและมีความพร้อมทั้งร่างกายและจิตใจ ความเสียสละในการดูแลทุกข์สุขของประชาชน

5.3) ปัญหาอุปสรรคของการทำหน้าที่ตามบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สรุปคือ ปัญหาการไม่มีเวลาให้ราษฎรอย่างเต็มที่ เนื่องจากค่าตอบแทนน้อย ต้องประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงครอบครัว อาจทำให้ท้อแท้ขาดความรู้ในข้อกฎหมาย การไม่มีภาวะผู้นำของตัวกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเอง

5.4) ข้อเสนอแนะที่ต้องการให้มีบทบาทหน้าที่ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สรุปได้ดังนี้ เสนอแนะให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถลงสมัครเป็นสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วย โดยไม่ต้องลาออก ควรให้มีคณะกรรมการประเมินที่มาจากส่วนกลางเพราะจะไม่มีความรู้จักกันเป็นส่วนตัว รวมไปถึงข้าราชการและราษฎรในพื้นที่ การประเมินจึงจะเป็นกลางและโปร่งใสมากขึ้น ควรจัดให้มีการฝึกอบรมให้ความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ควรเพิ่มค่าตอบแทนให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเพื่อที่จะทำให้ปฏิบัติงานด้วยความเข้มแข็ง ควรดูแลชุมชน สร้างความสามัคคี ต้องแจ้งข้อราชการให้ราษฎรได้รับรู้เป็นประจำ กำนันผู้ใหญ่บ้านควรมีภาวะผู้นำมีความกระตือรือร้นในการปกครองลูกบ้าน

5.5) ปัญหาและอุปสรรคของการพ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สรุปได้ว่า ขั้นตอนการประเมินผลอาจไม่มีความเด็ดขาด ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนจึงอาจทำให้ช่วยเหลือกันได้ หากมีการช่วยเหลือกัน จะทำให้การประเมินไม่มีความโปร่งใสและไม่เป็นธรรม การอยู่ในตำแหน่งนานเกินไปอาจเป็นการสร้างอิทธิพลได้

5.6) ข้อเสนอแนะในการพ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สรุปว่า ควรมีระบบประเมินผลที่ชัดเจน สามารถตรวจสอบได้จากทุกฝ่าย ควรเพิ่มบทลงโทษให้ชัดเจน กรณีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้กระทำความผิดเองโดยเจตนา เช่น เป็นผู้ค้ายาเสพติด ทูจริตต่อหน้าที่ ซื่อเสียด เล่นการพนัน และราษฎรมีสิทธิลงเสียงให้อยู่ต่อในกรณีอายุครบ 60 ปี ตำแหน่งกำนัน ควรให้ราษฎรเป็นผู้เลือก และควรให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปอาจเป็นเป็นวาระ 5 ปี / 8 ปี แต่การปฏิบัติหน้าที่และผลงานต้องชัดเจนเป็นรูปธรรม

5.2 อภิปรายผล

จากการศึกษาเรื่อง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน หลังการรัฐประหาร ปี พ.ศ.2549 - 2553 มีข้อค้นพบที่นำเสนอการอภิปรายผล ดังนี้

การแก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2475 จนถึงปัจจุบัน เพื่อให้การบริการปกครองที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการบริหารบ้านเมืองและสถานการณ์การปกครองประเทศในแต่ละยุคสมัย โดยเฉพาะภายหลังจากการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 นั้น มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองส่วนท้องที่ พ.ศ.2457 (ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551 มาตรา 14) ทำให้โครงสร้างการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนแปลงไป

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน หลังการรัฐประหาร ปี พ.ศ.2549 - 2553 ผลการศึกษาพบว่า บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านมี 3 ลักษณะ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามสถานะทางกฎหมาย หมายถึง การแสดงบทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องโดยตรง และบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ การปฏิบัติภารกิจในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ ซึ่งต้องปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เป็นสำคัญ

ประการที่สอง บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐ หมายถึง การแสดงบทบาทหน้าที่อื่นๆ ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะบทบาทในการช่วยเหลือและสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานราชการหรือองค์กรของรัฐอื่นๆ ที่เข้าไปปฏิบัติงานในท้องที่ที่ตนรับผิดชอบ หรืองานในลักษณะอื่นๆ ที่ถูกหน่วยราชการร้องขอ

ประการที่สาม บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้นำชุมชน หมายถึง การแสดงบทบาทหน้าที่ในฐานะผู้นำชุมชนที่ต้องดูแลสุขทุกข์ของลูกบ้านในความปกครองของตน ตลอดจนการช่วยเหลือ อำนวยความสะดวก การให้คำปรึกษา และการว่ากล่าวตักเตือนลูกบ้าน ทั้งนี้ เป็นไปเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยภายในท้องที่ ตลอดจนการระดมความร่วมมือในการทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อประโยชน์ร่วมกันของชุมชน

การแก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2475 จนถึงปัจจุบัน เพื่อให้การบริการปกครองที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการบริหารบ้านเมืองและสถานการณ์การปกครองประเทศในแต่ละยุคสมัย โดยเฉพาะในปัจจุบัน กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยหวังให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมกับการคัดเลือกบุคคลที่มีความประพฤติเหมาะสม เพื่อให้ได้คนดีไม่มีประวัติเสื่อมเสีย ไม่มี

พฤติกรรมในทางอันซพาล มีอิทธิพล ทำผิดกฎหมาย หรือมีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติดเข้ามาดำรงตำแหน่ง รวมทั้งเป็นคณะกรรมการหรือเป็นผู้ให้ข้อมูลกับคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้พ้นจากตำแหน่ง โดยผู้ที่ตอบคำถามเห็นตรงกันส่วนใหญ่ว่าเป็นเรื่องที่มีความเหมาะสม เป็นการตรวจสอบโดยราษฎรที่มีความรู้จักนิสัย พฤติกรรม และประวัติส่วนตัวของผู้สมัคร ได้ดีกว่าทางราชการ จะเป็นการช่วยลดแรงต่อต้าน การร้องเรียน ซึ่งตามแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองของ จันทนา สุทธิจารี (2544 : 410) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจจะช่วยลดความขัดแย้งทางการเมืองและทำให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจ ในส่วนของผู้ศึกษาได้พิจารณาถึงการใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 พบว่า ไม่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจากประชาชนอย่างแท้จริง เพราะการกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มาจากราษฎรเพียงกลุ่มเล็กๆ(4-7) คน อาจทำให้เกิดการลำเอียงหรือได้รับอิทธิพลจากกลุ่มบุคคลได้ และในประเด็นการเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน โดยผู้ใหญ่บ้านในตำบลเป็นผู้เลือกตนเอง ถือเป็นการจำกัดสิทธิของราษฎรทั้งตำบลโดยตรง ซึ่งเป็นการขัดแย้งกับแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่า การเป็นผู้นำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังเหมือนเดิมไม่เปลี่ยนแปลง หลังการปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และการรักษาความมั่นคงภายใน ตัดทอนหน้าที่ที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการเองได้ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแก้ไขบทบาทหน้าที่ดังกล่าว จะทำให้ราษฎรได้รับการดูแลจากรัฐผ่านทางกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ดียิ่งขึ้น เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้นำตามธรรมชาติ ทำหน้าที่ประสานระหว่างราชการส่วนภูมิภาค ตำบล หมู่บ้าน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นคนกลางทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยประนีประนอม ข้อพิพาทและจัดการระงับปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ มีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของราษฎร เป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดราษฎรที่สุด เมื่อเวลาเกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือในสถานการณ์ที่ส่วนราชการลงมาในพื้นที่อย่างรวดเร็วไม่ได้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังเป็นผู้ประสานงานขอราษฎรสู่ประชาชนและนำปัญหาของประชาชน ไปยังราชการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับสงคราม กอสุทธิธีระกุล (2514) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาท้องถิ่นในหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้ชี้ให้เห็นว่าระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นของหมู่บ้านเมืองมาแต่โบราณกาล มีเค้ามาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย การจัดตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้อาศัยเค้าเดิมดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการจัดตั้ง ซึ่งทำให้ราษฎรได้เข้าใจและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการบริหารอันเป็นความประสงค์ที่แท้จริงของทางราชการในการจัดหาผู้ปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลที่มีฝีมือดีในหมู่บ้าน ขึ้นมา

ทำการปกครองดูแลชาวบ้านให้ได้รับความสุขสบายมากที่สุด กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวจักรสำคัญของทางราชการ เนื่องจากเป็นผู้นำในการพัฒนาชนบทอย่างแท้จริง แต่รัฐบาลจำเป็นจะต้องยกระดับความรู้ความสามารถของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้สูงขึ้นเพื่อให้ปฏิบัติการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

ในประเด็นการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จนอายุถึง 60 ปี เป็นการสร้างขวัญกำลังใจให้กับผู้ดำรงตำแหน่ง จะทำให้การทำงานมีความต่อเนื่อง สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วเพราะมีประสบการณ์ในการทำงาน แต่การดำรงตำแหน่งถึงอายุ 60 ปี อาจจะทำให้รัฐเสียคนดีที่มีความรู้ความสามารถได้ เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บางคนสามารถทำงานได้ดีมีประสิทธิภาพ แม้จะมีอายุถึง 60 ปี สมควรให้มีการต่ออายุ แต่การให้มีการเลือกตั้งบ่อยครั้งนั้นอาจก่อให้เกิดความแตกแยกภายในหมู่บ้าน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของวุฒิพงษ์ จัตุรัตน์ (2538) ที่ทำการศึกษเกี่ยวกับ การดำรงตำแหน่งในวาระ 5 ปี พบว่า หากมีการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านบ่อยครั้งเท่าใดก็จะทำให้แตกแยกเกิดขึ้นอย่างเด่นชัด ในส่วนของผู้ศึกษามีความคิดเห็นว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านมาจากสังคมกลุ่มเล็กๆภายในหมู่บ้านหนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับ การเลือกตั้งในระดับอื่นๆ ผู้ที่ลงสมัครต่างมีญาติสนิท เพื่อนพ้อง และคนที่รู้จักในกลุ่มนั้นๆย่อมมีการเลือกข้างเป็นธรรมดา อาจมองว่าเกิดความแตกแยก แต่ในความเป็นจริงเมื่อผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ส่วนใหญ่สามารถทำงานได้ดี และราษฎรทั้งหมู่บ้านต้องยอมรับผลการลงคะแนนเสียงตามระบอบประชาธิปไตย ความแตกแยกจะเกิดเฉพาะในวันลงคะแนนเสียงและจากการประพฤติปฏิบัติของผู้ดำรงตำแหน่งที่ไม่เหมาะสมเท่านั้น

ประเด็นการดำรงตำแหน่งจนถึงอายุ 60 ปี ผู้ศึกษาเห็นว่า จะเป็นการช่วยรัฐประหยัดงบประมาณจากการที่จะต้องจัดการเลือกตั้งบ่อยครั้ง ส่วนประเด็นการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีความคล่องตัวมากขึ้น สามารถช่วยเหลือราชการส่วนภูมิภาคได้ดีเพราะมีประสบการณ์การทำงานมากขึ้น โดยในปัจจุบันมีการลดอัตราข้าราชการของกรมการปกครอง ทำให้การมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งจะมีหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอและช่วยงานของหน่วยราชการอื่นเป็นเรื่องที่ดีและเหมาะสม ช่วยทำให้งานที่เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี เช่น การแก้ไขปัญหายาเสพติด ปัญหาเรื่องความสงบเรียบร้อย การแก้ไขปัญหาความยากจน รวมถึงการรวมพลังมวลชนเพื่อแสดงออกถึงความภักดีต่อชาติ ศาสน์ กษัตริย์ และสร้างความสามัคคี ความสามัคคีของคนในชาติ

สำหรับประเด็นในเรื่องการเพิ่มค่าตอบแทนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการเพิ่มค่าตอบแทนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในยุคปัจจุบันมีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจเหมือนกับประชาชนทั่วไป และส่วนใหญ่กลายเป็นฐานเสียงของนักการเมืองเพราะสามารถกล่อมเกลาคความคิดราษฎรให้เชื่อและขึ้นใจในการ

เลือกตั้งได้ การเพิ่มค่าตอบแทนในแต่ละครั้งของรัฐบาลจึงเป็นเสมือนสัญญาทางการเมืองว่า จะเป็นฐานเสียงให้รัฐบาลนั้น โดยที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีการต่อรองเรียกร้องค่าตอบแทนจากรัฐบาลเรื่อยไป ในอดีต ผู้ที่จะได้รับตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องเป็นบุคคลที่ถูกยอมรับนับถือจากราษฎร เป็นผู้ที่มีอำนาจ มีบารมี และเป็นบุคคลที่มีฐานะพอสมควรที่สามารถให้การฟังฟังจากราษฎรในหมู่บ้านได้ การถูกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งถือเป็นความภาคภูมิใจให้กับผู้นั้นและครอบครัว และการจะเข้าสู่ตำแหน่งต้องมาจากพื้นฐานความสมัครใจ การเสียสละ เพราะต้องทำหน้าที่ได้ตลอด 24 ชั่วโมง เมื่อราษฎรเรียกหา หรือมีราชการด่วน สถานการณ์ฉุกเฉินสามารถแก้ไขปัญหาให้ราษฎรได้ทุกอย่าง ดังนั้น การดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นตำแหน่งที่สามารถสร้างสมอำนาจและบารมีให้กับผู้ได้รับตำแหน่งได้เช่นกัน ฉะนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านควรภูมิใจกับศักดิ์ศรีของหน้าที่มากกว่าคำนึงถึงเรื่องค่าตอบแทน

5.3 ข้อเสนอแนะ

1. การประเมินผลการปฏิบัติงาน ควรเป็นเพียงเครื่องมือในการให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากอาจจะทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน
2. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควรให้ความสำคัญกับค่าตอบแทนในฐานะรางวัลในการปฏิบัติหน้าที่การเป็นผู้นำที่เป็นที่เคารพนับถือของราษฎรในหมู่บ้าน ในตำบลมากกว่าจะเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการดำรงชีวิต
3. ปรับลดบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้คงเหลือแต่เฉพาะภารกิจการงานที่ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่มีความซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
4. ควรให้ยุบเลิกตำแหน่งแพทย์ประจำตำบล เพราะในความเป็นจริงแพทย์ประจำตำบลทำหน้าที่แทบจะไม่ต่างจากผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และงานรับผิดชอบในด้านอนามัยและสาธารณสุขของหมู่บ้าน และตำบล ก็มี อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน(อ.ส.ม.) และมีหน่วยงานสาธารณสุขอนามัยประจำหมู่บ้านดำเนินการอยู่แล้ว การยุบเลิกแพทย์ประจำตำบลจึงเป็นการลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่รับผิดชอบ
5. จากประวัติศาสตร์ เกียรติภูมิ และศักดิ์ศรีของสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะของหัวหน้าหมู่บ้าน ผู้นำชุมชน จึงเป็นกลไกหลักและตัวกลางสำคัญในการประสานความร่วมมือ ร่วมใจของคนในหมู่บ้านและตำบล ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนเป็นตัวกลางในการนำเสนอปัญหาจากชาวบ้านในพื้นที่ไปสู่ หน่วยงานที่รับผิดชอบ ในส่วนของอัตรากำลังเงินเดือนค่าตอบแทนนั้น ควรที่จะมีการปรับเพิ่มให้ตามความเหมาะสม เพราะแรงงานในอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบทาง



กฎหมายจะลดลง แต่บทบาทและงานทางสังคมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังคงอยู่ การปรับขึ้นของอัตราค่าตอบแทนจึงเป็นการปรับขึ้นเพื่อความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์และสมศักดิ์ศรีฐานานุรูปของกำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะที่เป็นที่ปรึกษา หัวหน้า และผู้นำของชุมชน ทั้งนี้การปรับอัตราค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้น ควรพิจารณาถึงความเหมาะสม เช่นอาจเป็นในรูปแบบของสวัสดิการ หรือสิทธิพิเศษอื่นๆ มากกว่าที่จะเป็นจำนวนเงิน