

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง พัฒนาการทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - 2553 มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อพัฒนาการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - 2553 ศึกษาความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่อความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยได้ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกแบบมีโครงสร้าง เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 นายอำเภอแม่ริม ปลัดอำเภอแม่ริม ปลัดจังหวัด และนายกสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 4 คน กลุ่มที่ 2 กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในอำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 15 คน และกลุ่มที่ 3 ประชาชนในพื้นที่อำเภอแม่ริม จำนวน 10 คน ผลการศึกษารูปได้ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง พัฒนาการทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2553 ผู้วิจัยได้สรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ข้อ ได้แก่ 1) พัฒนาการทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2553 2) ความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ 3) ปัญหาและอุปสรรคต่อความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไว้ดังนี้

5.1.1 พัฒนาการทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2553

จากการสัมภาษณ์กลุ่มนายอำเภอ ปลัดอำเภอแม่ริม ปลัดจังหวัดเชียงใหม่ มีความคิดเห็นว่า นับตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา บทบาทของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นับว่ามีความสำคัญต่อการปกครองประเทศอย่างยิ่ง เพราะบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และถือได้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเสมือนแขนขาที่สำคัญของกลไกการปกครองในส่วนภูมิภาค ซึ่งมีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ที่มีส่วนความรับผิดชอบโดยตรงภายใต้กฎหมายการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น คือพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่ใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน มีการปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมมาแล้วจำนวน 11 ครั้ง และยึดถือ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551 เป็นแนวทางในการปฏิบัติในปัจจุบันทำให้พัฒนาการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีเปลี่ยนแปลงหลายประการ อาทิเช่น สถานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

มีความมั่นคงมากขึ้น ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง และค่าตอบแทนที่ปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสภาพเศรษฐกิจ และทัดเทียมกับท้องถิ่น ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีขวัญและกำลังใจในการทำงานมากขึ้น ขณะเดียวกัน นายกสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจังหวัดเชียงใหม่ มีความคิดเห็นว่า พัฒนาการทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังไม่มี ความเหมาะสมในบางเรื่อง ในการคัดเลือกกำนันที่ให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้คัดเลือก กันเอง อาจทำให้เกิดการซื้อเสียงได้ง่าย และขาดการตัดสินใจจากประชาชน

ขณะที่ในทัศนะของกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความคิดเห็นว่า ถึงแม้สภาพสังคมจะ เปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัย จนปัจจุบันและต่อไปในอนาคต จะทำให้ภารกิจบทบาทหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเพิ่มมากขึ้น กรมการปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็ได้ช่วยเสริมศักยภาพให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ด้วยการขยายเวลาการทำงานให้ถึง 60 ปี รวมทั้งปรับปรุงคณะกรรมการหมู่บ้านให้เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอและผู้ช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บางส่วนเห็นว่า จากแนวคิดการกระจาย อำนาจสู่ท้องถิ่น ส่งผลให้การทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องอิงอยู่การเมืองท้องถิ่น ขาดอิสระใน การทำงาน ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ต่อไปย่อมส่งผลให้ความมั่นคงของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ สอดคล้องกับข้อคิดเห็นของกลุ่มประชาชน มีความคิดเห็นว่า พัฒนาการทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในอดีตที่ผ่านมาบทบาทหน้าที่ของกำนันมีความโดดเด่นมากในการดูแลรักษาความสงบ เรียบร้อย ให้บริการประชาชน ทั้งด้านงานทะเบียน งานพัฒนาชุมชน งานดูแลประชาชนอย่างใกล้ชิด แต่ในปัจจุบันบทบาทและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านค่อนข้างมีบทบาทลดน้อยลง ถูกแทนที่ด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลแทน เมื่อเปรียบเทียบศักยภาพความสามารถในการทำงานระหว่าง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมทำงานได้ ดีกว่า เพราะมีทั้งเงิน คน ระบบการบริหารที่ดีกว่า ขณะที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีข้อได้เปรียบที่เป็นคน ของชาวบ้าน เป็นในพื้นที่ก็ตาม แต่ไม่มีอำนาจ ไม่มีความอิสระ ดังนั้นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงมีบทบาท ในการทำงานพัฒนาท้องถิ่นที่ไม่โดดเด่น ได้เทียบเท่ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1.2 ความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม เกี่ยวกับความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พบดังนี้

1) ด้านความสามารถในการปรับตัวต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมือง

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 3 กลุ่ม มีความคิดเห็นต่อความสามารถในการปรับตัวต่อสถานการณ์ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมือง ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่สอดคล้องกัน โดยกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ นายอำเภอ ปลัดอำเภอเมริม ปลัดจังหวัดเชียงใหม่ และนายกสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเชียงใหม่ส่วน ใหญ่มีความคิดเห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้มีการปรับตัวต่อสถานการณ์การเมือง การเปลี่ยนแปลง

ทางสังคมได้เป็นอย่างดี เห็นได้จากการพัฒนาขีดความสามารถของผู้เข้าสู่ตำแหน่ง การเพิ่มค่าตอบแทน สิทธิ สวัสดิการ และถึงแม้ว่าสังคมไทยจะมีความแตกแยกทางความคิด แต่สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ยังเป็นหลักและเป็นที่พักของประชาชนอยู่ เช่นเดียวกับความคิดเห็นของกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ มีความคิดเห็นว่า ในปัจจุบันสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมือง มีความรวดเร็ว และทันสมัยยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องปรับเปลี่ยนตนเองให้ทันต่อสถานการณ์ด้วย ซึ่งพบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่ที่เข้ามาดำรงตำแหน่ง มีแนวโน้มที่จะมีการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น ได้รับการฝึกอบรมให้ความรู้ด้านต่างๆ เพิ่มมากขึ้น ตลอดจนความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การศึกษา องค์กรความรู้ใหม่ๆ ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องหันมาศึกษา และเรียนรู้เพิ่มมากขึ้น เพื่อนำมาปรับใช้กับการทำหน้าที่ของตนเอง หากมองในภาพรวมแล้ว ถือได้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถปรับตัวได้เป็นอย่างดี และถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ส่งผลให้งานในการกิจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านถูกลดลงก็ตาม แต่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ยังคงทำบทบาท และหน้าที่ที่มีอยู่ได้เป็นอย่างดี ทั้งในการดูแลลูกบ้าน การทำหน้าที่เป็นตัวแทนของลูกบ้านในการเรียกร้องความช่วยเหลือ และการพัฒนาในด้านต่างๆ เป็นต้น

สอดคล้องกับข้อคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างประชาชน เห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถปรับตัวได้ต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมืองปัจจุบัน โดยผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปัจจุบันล้วนเป็นคนที่มีความรู้ที่สูงขึ้น มีความรู้ ทักษะที่หลากหลาย นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมืองที่เกิดขึ้น เช่น การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มองค์กร ประชาชนรูปแบบใหม่ๆ ที่ต่างก็ทำหน้าที่พัฒนาตำบล ชุมชน เช่นเดียวกันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น ถือปัจจัยบีบบังคับให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหากกำนัน ผู้ใหญ่หนึ่งเฉย ไม่พัฒนา ปรับปรุงตนเองให้ทันต่อเหตุการณ์ ย่อมส่งผลให้ความสำคัญของสถาบัน กำนัน ผู้ใหญ่ลดลงหรือไม่ก็ไม่มีมีความสำคัญต่อชุมชนต่อไป

2) ด้านความเหมาะสมของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์นายอำเภอ ปลัดอำเภอแม่ริม ปลัดจังหวัดเชียงใหม่ และนายกสมาคม กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเชียงใหม่ส่วนใหญ่ มีความคิดเห็นว่า โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551 ถือได้ว่ามีความชัดเจน ทั้งในด้านการทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน และมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ เช่น อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน สร้างความสามัคคี ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้าน รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อนทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อภาครัฐ เพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ เป็นต้น

ขณะที่กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เห็นว่า ถึงแม้ในปัจจุบันบทบาทและอำนาจหน้าที่จะลดอน บทบาทลงก็ตาม แต่บทบาทหน้าที่และโครงสร้างของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551 ถือได้ว่ามีความชัดเจน ทั้งในด้านการเข้าสู่ตำแหน่ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน เช่นเดียวกับการคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างประชาชน ที่เห็นว่า สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน มีความเหมาะสม มีโครงสร้างที่ไม่ซับซ้อน มีกำนัน เป็นผู้ปกครองสูงสุดในระดับตำบล มีผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ปกครอง ในระดับหมู่บ้าน และมีคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือ สนับสนุน การทำงาน อีกทั้งกล่าวได้ว่า การปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน เป็นหน่วยปกครองขนาดเล็ก ดูแลง่าย การมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นผู้ดูแล จัดการ ถือได้ว่าเหมาะสมแล้ว

3) ด้านระบบการคัดเลือกและการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน

ด้านระบบการคัดเลือกและการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ นายอำเภอ ปลัดอำเภอแม่ริม ปลัดจังหวัดเชียงใหม่ และนายกสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเชียงใหม่ กลุ่ม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกลุ่มตัวอย่างประชาชน ส่วนใหญ่มองว่า การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งดำเนินการ คัดเลือกโดยประชาชน ถือเป็นระบบการเลือกตั้งที่สอดคล้องกับหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่ถือเสียงประชาชนส่วนใหญ่เป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ในส่วนของการคัดเลือกกำนัน โดยให้ผู้ใหญ่บ้านร่วมกันตัดสินใจคัดเลือกเอานั้น กลุ่ม ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งเห็นด้วย และไม่เห็นด้วย โดยกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้านบางส่วน เห็นด้วยต่อระบบการ คัดเลือกกำนัน ซึ่งให้เหตุผลว่า การคัดเลือกกำนัน มีความเหมาะสมแล้ว เพราะขั้นตอนแรกของการที่ จะได้มาเป็นกำนัน คือ การเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต่อมาก็ให้ ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ตำบลนั้นๆ เลือกผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่ง ขึ้นมาดำรงตำแหน่งเป็นกำนัน ซึ่งเมื่อ กำนันได้รับคัดเลือกในขั้นตอนแรกให้เป็นผู้ใหญบ้านแล้ว ก็แสดงว่า ได้รับการยอมรับจากประชาชน ว่าเป็นคนที่มีความรู้ความสามารถ เป็นที่ไว้วางใจของประชาชนให้เข้ามาทำหน้าที่ปกครองและดูแล หมู่บ้าน ขณะที่กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์นายอำเภอ ปลัดอำเภอแม่ริม ปลัดจังหวัดเชียงใหม่ และนายก สมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเชียงใหม่ส่วนใหญ่ กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้านบางส่วน และกลุ่มตัวอย่าง ประชาชนส่วนใหญ่ เห็นว่า ยังไม่มีความเหมาะสม เพราะไม่ได้รับการคัดเลือก ตัดสินใจจากประชาชน และมีการแทรกแซงของนักการเมืองท้องถิ่น นอกจากนี้มีกลุ่มตัวอย่างประชาชนส่วนหนึ่ง ให้ ข้อคิดเห็นที่น่าสนใจว่า ในปัจจุบันการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ถึงแม้ว่าจะสอดคล้องกับหลักการปกครอง แบบประชาธิปไตยก็ตาม แต่ยังมีปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงอยู่ โดยเงินทุนที่ผู้ใหญบ้านนำมาใช้ในการซื้อสิทธินั้น ล้วนมาจากการสนับสนุน ช่วยเหลือจากกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นและระดับชาติ

4) ด้านการแสดงผลบทบาทและหน้าอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ทั้ง 3 กลุ่ม มีความคิดเห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถแสดงผลบทบาทและทำหน้าที่ของตนเองได้เป็นอย่างดี ทั้งในงานราชการ งานพัฒนา และงานอื่นๆ ที่ได้รับการร้องขอจากหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานเอกชน และประชาชน นอกจากนี้กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเชียงใหม่ที่ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ ยังมีความคิดเห็นว่า การแสดงผลบทบาทและหน้าอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2551 ถึงแม้จะลดลงก็ตาม แต่ถือเป็นบทบาทที่ท้าทาย สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องปรับปรุง พัฒนาตนเองให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังเป็นสถาบันที่มีความสำคัญ และคงคุณค่าของสถาบันเอาไว้

5) ด้านความเป็นอิสระในการทำงานในด้านต่าง ๆ ในปัจจุบันของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์นายอำเภอ ปลัดอำเภอแม่ริม ปลัดจังหวัดเชียงใหม่ นายกสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเชียงใหม่ และกลุ่มตัวอย่างประชาชนส่วนใหญ่ ยังมองว่า ความอิสระในการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังมีความอิสระในระดับน้อย เนื่องจาก ระบบการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ผ่านมา รัฐบาลพยายามที่จะทำให้สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความยึดโยงอยู่กับรัฐมากที่สุด ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่สามารถยืนด้วยลำแข้งของตนเองได้ ต้องคอยพึ่งพา ขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐ ตลอด อีกทั้งไม่มีช่องว่างทางกฎหมาย และนโยบายใดๆ ที่ให้อำนาจ และความอิสระในการทำงานให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การทำหน้าที่ในด้านต่างๆ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงถูกแทรกแซงได้ง่าย ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนนักการเมืองทั้งระดับท้องถิ่น และระดับชาติ ก็มีความพยายามที่จะช่วงชิงอำนาจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อใช้เป็นฐานคะแนนเสียง ส่งผลให้กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความสัมพันธ์เชิงตอบแทนกับนักการเมือง

ในส่วนความคิดเห็นของ กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความคิดเห็นว่า หากมองการทำงานระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับลูกบ้านหรือชาวบ้านในตำบล หมู่บ้านนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถทำงานร่วมกับชาวบ้านได้อย่างอิสระ เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นคนในพื้นที่ ความสัมพันธ์กับลูกบ้านเป็นความสัมพันธ์เครือญาติ รู้จักคุ้นเคยกันเป็นอย่างดี ประกอบกับอาศัยในตำบล หมู่บ้านเดียวกัน จึงทำให้รู้และเข้าใจกันและกันได้เป็นอย่างดี แต่ในส่วนระบบการทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ความอิสระในการทำงานมีไม่มากนัก เนื่องจากการปกครองในระดับตำบล และหมู่บ้าน ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน การทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่ มักจะถูกสั่งการ ควบคุมจากหน่วยงานรัฐเป็นหลัก และมักจะถูกแทรกแซงจากนักการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น

6) ความเข้มแข็ง ช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการทำงาน ของกลุ่มสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบัน

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม เกี่ยวกับความเข้มแข็ง ช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการทำงาน ของกลุ่มสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกัน การทำงานและการรวมตัวกันในระดับตำบล และอำเภอ ก่อนข้างมีความเข้มแข็ง สามารถทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี ประกอบกับความจำเป็นที่ต้องทำงานร่วมกันเป็นประจำในการทำกิจกรรม โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอำเภอ เช่น กรณีอำเภอแม่ริม ชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องเข้าร่วมประชุมกับอำเภอทุกเดือน และได้แต่ละปีได้ร่วมกันระดมทุน เพื่อทอดกฐิน มีการแข่งขันกีฬากำนัน ผู้ใหญ่บ้านอำเภอแม่ริม เป็นต้น ทั้งนี้เหตุผลที่การรวมกลุ่มทำกิจกรรมร่วมกันของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในระดับตำบลและอำเภอก่อนข้างเข้มแข็ง เพราะลักษณะพื้นที่ของตำบล ชุมชน เป็นพื้นที่ขนาดเล็ก มีการติดต่อ ประสานงานกันได้ง่าย ดังนั้นเมื่อทำกิจกรรมอะไรก็จะได้รับความร่วมมือจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นอย่างดี ในส่วนการรวมกลุ่มในระดับจังหวัด และประเทศนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ มองว่า การทำกิจกรรมร่วมกันมีไม่มากนัก เนื่องจากยังขาดการทำงานร่วม ขาดการประสานงานที่ดี ระหว่างสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านระดับจังหวัด และระดับประเทศ อีกทั้งยังขาดการสนับสนุน ส่งเสริมจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อเปิดให้มีเวที กิจกรรมการรวมกลุ่มของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น

7) ด้านการรวมกลุ่มของสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อทำกิจกรรมต่างๆ ในปัจจุบัน

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม เกี่ยวกับการรวมกลุ่มของสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อทำกิจกรรมต่างๆ ในปัจจุบันส่วนใหญ่มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกัน โดยกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์นายอำเภอ ปลัดอำเภอแม่ริม ปลัดจังหวัดเชียงใหม่ และนายกสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เชียงใหม่ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า การรวมกลุ่มทำกิจกรรมของสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ส่วนใหญ่จะเป็นการรวมกลุ่มในระดับตำบล อำเภอมากกว่า เพราะทุกเดือนอำเภอจะจัดให้มีการประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกเดือน ขณะที่ในระดับจังหวัด พบว่า ยังไม่ทั่วถึง เนื่องจากจะมีแกนนำหรือหัวหน้ากลุ่ม สมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เข้าร่วมประชุมกับผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อร่วมกันประเมินผลการทำงาน ด้านต่างๆ ร่วมกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ขณะเดียวกันในระดับประเทศ การรวมกลุ่มยังไม่สามารถ ทำงานเชิงบูรณาการได้อย่างชัดเจน เนื่องจาก ที่ผ่านมายังขาดระบบการประสานงานที่ดี ขาดเวทีการ ประชุมสัมมนาในระดับประเทศที่ต่อเนื่อง เช่นเดียวกันกับกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกลุ่มตัวอย่าง ประชาชนส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า การรวมกลุ่มของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในระดับตำบลและอำเภอ มีการทำกิจกรรมร่วมกันทุกเดือน ส่วนในระดับจังหวัดเชียงใหม่ การรวมกลุ่มของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อาจยังไม่ทั่วถึง เนื่องจากการจัดประชุมที่จังหวัดจัดขึ้นนั้น ส่วนใหญ่กำนัน ผู้ใหญ่จะส่งตัวแทนไป

ร่วมประชุมกับหน่วยงานระดับจังหวัด ขณะที่การรวมกลุ่มกันเองของสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังมีการรวมกลุ่มไม่บ่อยมากนัก ส่วนใหญ่จะเป็นการพูดคุย ประสานงานไปยังตัวแทนสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านระดับตำบล และอำเภอเป็นหลัก ในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ ยังขาดการประสานงานที่ต่อเนื่อง ขาดการทำงานเชิงบูรณาการ ที่ผ่านมาจะเป็นแบบต่างคนต่างทำ หากมีอะไรจำเป็นก็จะส่งเพียงตัวแทนเข้าร่วมเท่านั้น อีกทั้งหน่วยงานภาครัฐไม่ให้ความสำคัญในการส่งเสริมพัฒนาการรวมกลุ่มสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น

5.1.3 ปัญหาและอุปสรรคต่อความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์นายอำเภอ ปลัดอำเภอแม่ริม ปลัดจังหวัดเชียงใหม่ นายกสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเชียงใหม่ มีความคิดเห็นว่า ประเด็นปัญหาที่ส่งผลต่อความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในลำดับแรกคือ จากแนวคิดการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงถูกกระทบทั้งในเชิงความชอบธรรมต่อการคงอยู่ การมีอยู่ของสถาบัน และในทางด้านการปฏิบัติ ที่อำนาจหน้าที่เดิมที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องเปลี่ยนถ่ายไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติแทน ลำดับต่อมาคือ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในหลาย ๆ มาตราที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้มีส่วนร่วมในคิด ตัดสินใจ และความต้องการอย่างเป็นรูปธรรม การขาดความอิสระในการทำงาน เพราะระบบการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังอิงอยู่กับหน่วยงานรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถูกแทรกแซง ครอบงำจากนักการเมืองทั้งระดับชาติ และท้องถิ่น และการเกิดขึ้นของกลุ่มองค์กรต่างๆ ภายในชุมชน เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มหนุ่มสาว กลุ่มผู้สูงอายุ ประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบล กลุ่มกองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น ซึ่งแต่ละกลุ่มองค์กรต่างๆ ล้วนมีภารกิจ และทำงานที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเคยมีบทบาทจัดทำมาก่อน ซึ่งบางครั้งส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในการทำงานขึ้นระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับกลุ่มองค์กรต่างๆ ในหมู่บ้านขึ้น เช่นเดียวกับกับกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีความคิดเห็นที่คล้ายคลึงกันคือ การทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังมีความซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น มักใช้อำนาจแทรกแซงสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทนในการเป็นฐานเสียง และการอำนวยความสะดวกในด้านอื่นๆ หน่วยงานรัฐไม่ให้ความสำคัญในการทำให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอย่างเต็มที่ ระบบการทำงานยังเป็นแบบสั่งการ ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นเพียงผู้นำนโยบาย คำสั่งมาปฏิบัติเป็นหลัก ส่งผลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ขาดความเป็นตัวของตัวเอง หน่วยงานรัฐไม่ให้ความสำคัญในการส่งเสริม พัฒนาการรวมกลุ่มสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเท่าที่ควร ทั้งด้านการสนับสนุนงบประมาณ การอบรมให้ความรู้ การจัดเวทีประชุมสัมมนา เป็นต้น การกำหนดกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ผ่านมา ไม่เปิดกว้าง

ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น ความต้องการ ทั้งที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากกฎหมายที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนด และสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน ไม่มีกฎหมายรองรับที่ชัดเจน สอดคล้องกับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างประชาชน มองประเด็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาความเป็นสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ ปัญหาการถูกแทรกแซงควบคุมจากนักการเมือง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านถูกลดทอนความสำคัญลงเพราะ ปัญหาการขาดการกระจายอำนาจให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งกฎหมายในประเทศไทยไม่มีฉบับใด ที่ได้ระบุ ถึงหลักเกณฑ์การกระจายอำนาจด้านใดด้านหนึ่งให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำให้ลักษณะการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่จึงเป็นแบบรอรับคำสั่งให้ปฏิบัติงานเพียงอย่างเดียว

5.2 อภิปรายผล

การศึกษาวិจัยเรื่อง พัฒนาการทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2553 ครั้งนี้ มุ่งศึกษาถึงพัฒนาการทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2553 ศึกษาความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่อความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยการศึกษาความเป็นสถาบันทางการเมือง ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดของ Huntington (1969) มาวิเคราะห์ความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่ง Huntington ได้นำเสนอเงื่อนไขของสถานะความเป็นสถาบันการเมืองว่าจะประกอบไปด้วย 4 ปัจจัย ได้แก่ ความเป็นสถาบัน ความซับซ้อน ความเป็นอิสระ และความเป็นปึกแผ่น ตลอดจนวิเคราะห์เชื่อมโยงกับแนวคิดความเป็นสถาบันทางการเมืองของนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ในประเทศไทย ประจักษ์ พันธ์ชูเพชร (2543) และพิสิษฐกุล แก้วงาม (2553) ซึ่งผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับผลการศึกษา อภิปรายผลได้ดังนี้

5.2.1 พัฒนาการทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2553

จากพัฒนาการทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบัน ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ มีความคิดเห็นว่า สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นสถาบันที่เก่าแก่ อยู่คู่กับการปกครองของมาตั้งแต่ยุคสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์หรือกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครอง โดยมีการตั้งมณฑลเทศาภิบาล จังหวัดและอำเภอ มีผู้ปกครองคือ ข้าหลวงเทศาภิบาล ข้าหลวงเมืองและนายอำเภอดูแลตามลำดับ ต่อมาได้ยุบการปกครองระดับมณฑล และตำแหน่งข้าหลวงได้เปลี่ยนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนในการปกครองที่ต่ำกว่า อำเภอ ก็จะแบ่งเป็นตำบลและหมู่บ้าน และมีการเปลี่ยนแปลงการสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการเลือกโดยประชาชนใน

ตำบลหรือหมู่บ้านนั้น อีกทั้งได้มีการปรับปรุงกฎหมายหลักของการปกครองท้องถิ่น โดยรัชกาลที่ 5 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น ร.ศ.116 ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ และต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้ปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ดูแลโดยกระทรวงมหาดไทยและดูแลการปกครองส่วนภูมิภาคทั้งหมด มีกรมการปกครองกำกับดูแลการปกครองส่วนภูมิภาคตั้งแต่ระดับอำเภอลงไป จนถึงตำบล และหมู่บ้าน

ต่อมาในปีพ.ศ. 2535 ถือเป็นปีแรก ที่ได้มีการเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยประชาชน ซึ่งได้มีการทดลองเลือกผู้ใหญ่บ้านและกำนันเพื่อตั้งขึ้นปกครองดูแลหมู่บ้านและตำบลเป็นครั้งแรกที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสใช้สิทธิในการปกครองตนเอง ในช่วงนี้วาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะอยู่ในตำแหน่งได้ถึง 60 ปี จึงเกียจคร้าน ซึ่งต่อมาได้ปรับปรุงกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นอีกครั้ง โดยให้กำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี

เมื่อมาถึงปี พ.ศ. 2540 เกิดแนวคิดจากกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้เกิดพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มุ่งเน้นการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปโดยรวดเร็ว คล่องตัว มีประสิทธิภาพ และถ่ายโอนภารกิจส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่การปกครองท้องถิ่นที่ระดับตำบลหมู่บ้าน ยังไม่มีการปรับปรุงให้เหมาะสมทำให้การปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประกอบกับอำนาจหน้าที่ยังมีความซ้ำซ้อนกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ พระพุทธศักราช 2457 อีกครั้งเป็นครั้งที่ 11 เพื่อปรับปรุงการเข้าสู่ตำแหน่ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน และให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นอีกองค์กรหนึ่งมาช่วยงานกำนันผู้ใหญ่บ้านสอดคล้องกับการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากพัฒนาการที่เกิดขึ้นนี้ กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความคิดเห็นที่น่าสนใจว่า ถึงแม้สภาพสังคมจะเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัย จนปัจจุบันและต่อไปในอนาคต จะทำให้ภารกิจบทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านเพิ่มมากขึ้น และยิ่งท้าทายความสามารถของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจำเป็นที่กำนันผู้ใหญ่บ้าน ต้องพัฒนา ปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเองให้เหมาะสม และคงความสำคัญของสถาบันเอาไว้ต่อไป ขณะที่กลุ่มตัวอย่างประชาชน มีความคิดเห็นที่แตกต่างออกไปว่า ในอดีตที่ผ่านมา บทบาทหน้าที่ของกำนันมีความโดดเด่นมากในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ให้บริการประชาชน แต่ในปัจจุบันบทบาทและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนไปเป็นการทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐอื่น เพื่อนำงบประมาณมาพัฒนาตำบล หมู่บ้านแทน แต่

ไม่มีอำนาจ ไม่มีความอิสระ และที่สำคัญไม่มีกฎหมายรองรับที่ชัดเจน จึงมีบทบาทในการทำงานพัฒนาท้องถิ่นที่ไม่โดดเด่น ได้เทียบเท่ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากพัฒนาการที่เกิดขึ้นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าการปรับเปลี่ยนหลักกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้น ในทัศนะของผู้วิจัย มองว่า บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถึงแม้จะลดลงก็ตาม แต่บทบาทที่ได้รับนั้น ก็ถือเป็นบทบาทที่น่าสนใจ และท้าทายความสามารถของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในยุคปัจจุบันมาก เนื่องจากในปัจจุบันสถานการณ์ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา สังคมเต็มไปด้วยความขัดแย้งทางความคิด สถานการณ์ทางเศรษฐกิจชะลอตัวทั่วโลก ตลอดจนเกิดกลุ่มองค์กรใหม่ๆ ภายในสังคมขึ้นหลากหลายกลุ่ม ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ล้วนมีบทบาทที่โดดเด่นในการทำกิจกรรม พัฒนาสังคมในด้านต่างๆ ไม่แพ้สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้นในยุคของการพัฒนา การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จำเป็นต้องพัฒนาตนเองให้มีความโดดเด่นทั้งในด้านความรู้ ความสามารถ ทักษะในการทำงาน และในด้านการแสดงบทบาทและหน้าที่ของตนเองอย่างเต็มที่ เพื่อให้ประชาชน หน่วยงานรัฐมองเห็นศักยภาพในตัวกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เกิดการยอมรับ ศรัทธา หากสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถพัฒนาตนเองได้ ปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้ ย่อมทำให้สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญต่อระบบการปกครองท้องถิ่นต่อไป

5.2.2 ความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

จากผลการศึกษาความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามแนวคิดของ Huntington (1969) ซึ่งได้นำเสนอเงื่อนไขของสถานะความเป็นสถาบันการเมืองว่าจะประกอบไปด้วย 4 ปัจจัย ได้แก่ ความสามารถในการปรับตัว ความซับซ้อน ความเป็นอิสระ และความเป็นเอกภาพ เมื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผลการศึกษาความเป็นสถาบันของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนวิเคราะห์เชื่อมโยงกับแนวคิดความเป็นสถาบันทางการเมืองของนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ในประเทศไทย ประจักษ์ พันธ์ชูเพชร (2543) และ พิธิษฐีกุล แก้วงาม (2553) พบดังนี้

ด้านความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) ตามแนวคิดของ Huntington (1969) วัดได้จากความยืดหยุ่นในการทำหน้าที่ของกฎเกณฑ์และโครงสร้างองค์กร ถึงแม้สภาพแวดล้อมจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา แต่กฎเกณฑ์และองค์กรก็ยังคงอยู่ โดยมีการปรับตัวไปตามสภาพแวดล้อม หรือการที่องค์กรใดมีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมได้ดี องค์กรนั้นจะมีระดับความเป็นสถาบันสูง ตรงกันข้าม ถ้าองค์กรใดมีความยืดหยุ่นน้อย องค์กรนั้นจะมีระดับความเป็นสถาบันต่ำ ซึ่งจากผลการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสถาบันที่มีความเก่าแก่ของการปกครองระดับท้องถิ่นไทย ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทที่โดดเด่นอย่างมากในการพัฒนา

ให้บริการประชาชนในด้านต่างๆ ถึงแม้การปกครองระดับท้องถิ่นไทย จะมีการพัฒนา ปรับปรุงมาอย่างต่อเนื่อง สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่ ก็ได้มีการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้เป็นอย่างดี เห็นได้จากการพัฒนาขีดความสามารถของผู้เข้าสู่ตำแหน่งที่ส่วนใหญ่มีการศึกษาที่สูงขึ้น ได้รับการฝึกอบรมให้ความรู้ด้านต่างๆ เพิ่มมากขึ้น ตลอดจนความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การศึกษา องค์ความรู้ใหม่ๆ ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องหันมาศึกษา และเรียนรู้เพิ่มมากขึ้น เพื่อนำมาปรับใช้กับการทำหน้าที่ของตนเอง และถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ส่งผลให้งานในการกิจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านถูกลดลงไปที่ตาม แต่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ยังคงทำบทบาทและหน้าที่ที่มีอยู่ได้เป็นอย่างดี ทั้งในการดูแลลูกบ้าน การทำหน้าที่เป็นตัวแทนของลูกบ้านในการเรียกร้องความช่วยเหลือ และการพัฒนาในด้านต่างๆ เป็นต้น

ด้านความซับซ้อน (Complexity) ตามแนวคิดของ Huntington (1969) วัดได้จากความหลากหลายและการทำหน้าที่อย่างประสานงานของกฎเกณฑ์และองค์การ กล่าวคือ องค์การใดที่มีความซับซ้อนสูง องค์การนั้นจะมีความเป็นสถาบันสูง ความซับซ้อนในที่นี้หมายถึง การที่องค์กรมีหน่วยงานย่อยหรือสาขาแยกออกไปไม่ว่าจะอยู่ในสายงานหรือหน้าที่ และรูปแบบของหน่วยงานนี้มีความแตกต่างกันด้วย องค์การใดที่ประกอบไปด้วยหน่วยงานที่แตกต่างกันจำนวนมาก ความสามารถขององค์กรในการที่จะคงไว้ซึ่งความจงรักภักดีจากบรรดาสมาชิกก็จะยังมีมาก และมีความเป็นสถาบันทางการเมืองด้วย เมื่อเชื่อมโยงกับผลการศึกษาค้นคว้านี้ ค้นพบว่า ในทัศนะของผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551 ถือได้ว่ามีความชัดเจน ทั้งในด้านการทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน และมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ เช่น อำนาจความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน สร้างความสมานฉันท์ ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้าน รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อภาครัฐ เพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ เป็นต้น สำหรับโครงสร้างของระบบการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มองว่า มีโครงสร้างที่ไม่ซับซ้อน ง่ายต่อการบริหารจัดการดูแล โดยมีกำนัน เป็นปกครองสูงสุดในระดับตำบล มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครอง ในระดับหมู่บ้าน และมีคณะกรรมการหมู่บ้าน ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือ สนับสนุนการทำงาน

ด้านความเป็นอิสระ (Autonomous) ตามแนวคิดของ Huntington (1969) วัดได้จากความสามารถในการทำหน้าที่โดยไม่ถูกรอบงำจากองค์การอื่น กล่าวคือ องค์การทางการเมืองใดไม่ขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคม หรือพฤติกรรมของกลุ่มใดๆ องค์การนั้นจะมีความเป็นสถาบันสูง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากความเป็นอิสระในการทำงานในด้านต่างๆ ในปัจจุบันของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากผลการ

สัมภาษณ์พบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ มีความคิดเห็นว่า ความอิสระในการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันยังมีความอิสระในระดับน้อย เนื่องจาก ระบบการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ผ่านมารัฐบาลพยายามที่จะทำให้สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความยึดโยงอยู่กับรัฐมากที่สุด ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่สามารถยืนด้วยลำแข้งของตนเองได้ ต้องคอยพึ่งพา ขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐตลอด อีกทั้งไม่มีช่องว่างทางกฎหมาย และนโยบายใดๆ ที่ให้อำนาจ และความอิสระในการทำงานให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การทำหน้าที่ในด้านต่างๆ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงถูกแทรกแซงได้ง่าย ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนนักการเมืองทั้งระดับท้องถิ่น และระดับชาติ ก็มีความพยายามที่จะช่วงชิงอำนาจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเพื่อใช้เป็นฐานคะแนนเสียง ส่งผลให้กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความสัมพันธ์เชิงตอบแทนกับนักการเมือง ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน ด้านความเป็นอิสระ ยังไม่สอดคล้องกันแนวคิดของ Huntington ซึ่งในประเด็นความอิสระในการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า เนื่องด้วยระบบโครงการของการปกครองท้องถิ่นไทยที่ผ่านมารัฐบาลยังขาดการให้ความสำคัญกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มองกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเพียงผู้ปฏิบัติ ที่ต้องคอยรับคำสั่งจากหน่วยงานภาครัฐตลอด อีกทั้งขาดการมอบอำนาจการตัดสินใจ อำนาจในการปกครองตนเองให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอย่างเต็มที่ ซึ่งมีผลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถูกจำกัดความคิด การตัดสินใจ และแสดงบทบาท อำนาจหน้าที่ของตนเอง ซึ่งหากรัฐบาลยังไม่มีกำหนดให้บทบาทและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้มีความโดดเด่น มีลักษณะงานเฉพาะที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาครัฐอื่นแล้ว ขอมส่งผลให้สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านลดความสำคัญลง ไปจากสังคมไทยได้

ด้านความเป็นเอกภาพ (Coherence) ตามแนวคิดของ Huntington (1969) วัดได้จากความเห็นพ้องต้องกันในกฎเกณฑ์ ความสำนึกร่วมกลุ่มและการเข้าไปมีส่วนร่วมตามที่กฎเกณฑ์ระบุเอาไว้ กล่าวคือ องค์กรใดที่มีความเป็นปึกแผ่นสูงองค์กรนั้น จะมีความเป็นสถาบันสูงด้วย ความเป็นปึกแผ่นวัดได้จากความเห็นพ้องต้องกันในขอบเขตของหน้าที่และกระบวนการต่างๆ ขององค์กรนั้น โดยเฉพาะในบรรดาสมาชิกที่ทำกิจกรรมหรือตื่นตัวอยู่เสมอ และการทำงานที่สอดคล้องประสานกันอยู่ตลอดเวลา เมื่อพิจารณาความเป็นเอกภาพของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน พบว่า จากผลการสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มองว่า การรวมตัวกันของสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในระดับตำบล และอำเภอค่อนข้างมีความเป็นเอกภาพ เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี มีการทำกิจกรรมร่วมกันเป็นประจำ เช่น การเข้าร่วมประชุม สัมมนาในระดับอำเภอทุกเดือน อีกทั้งมีการรวมกลุ่มเป็นชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในระดับตำบล อำเภอ เพื่อทำกิจกรรมร่วมกันเช่น การแข่งขันกีฬาชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การระดมเงินทุน เพื่อร่วมกับบำเพ็ญประโยชน์ให้กับชุมชน เป็น

ต้น ทั้งนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ให้เหตุผลว่า การที่การรวมกลุ่มทำกิจกรรมร่วมกันของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในระดับตำบลและอำเภอ มีเอกภาพสูงนั้น เนื่องจากเพราะลักษณะพื้นที่ของตำบล อำเภอ เป็นพื้นที่ขนาดเล็ก มีการติดต่อ ประสานงานกันได้ง่าย ลักษณะความสัมพันธ์ของคนในชุมชนเป็นแบบเครือญาติ มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกัน ดังนั้นจึงสามารถรวมกลุ่มกันทำกิจกรรมต่างๆ ได้ง่าย รวดเร็ว และทั่วถึง ขณะเดียวกันการรวมกลุ่มในระดับจังหวัด และประเทศนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มองว่า ในระดับจังหวัด พบว่า การรวมกลุ่มยังไม่ทั่วถึง เนื่องจากจะมีแกนนำหรือหัวหน้ากลุ่มสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เข้าร่วมประชุมกับผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อร่วมกันประเมินผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ร่วมกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่นเดียวกันกับในระดับประเทศ การรวมกลุ่มยังไม่สามารถทำงานเชิงบูรณาการได้อย่างชัดเจน เนื่องจาก ที่ผ่านยังขาดระบบการประสานงานที่ดี ขาดเวทีการประชุมสัมมนาในระดับประเทศที่ต่อเนื่อง ขาดการทำงานเชิงบูรณาการ ที่ผ่านมาจะเป็นแบบต่างคนต่างทำ หากมีอะไรจำเป็นก็จะส่งเพียงตัวแทนเข้าร่วมเท่านั้น อีกทั้งหน่วยงานภาครัฐไม่ให้ความสำคัญในการส่งเสริมพัฒนากลุ่มสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น

จากแนวคิดความเป็นสถาบันทางการเมือง ของ Huntington (1969) พบว่า ความสามารถในการปรับตัวของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่ มีความสามารถในการปรับตัวได้เป็นอย่างดี ถึงแม้จะมีปัจจัยทั้งทางการเปลี่ยนทางสังคม การพัฒนา ปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะทำให้บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านลดลง แต่บทบาทและหน้าที่ในงานพัฒนา ดูแลลูกบ้าน อำนวยความสะดวก ประสานงานกับหน่วยงานรัฐ ฯลฯ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ยังคงได้รับให้ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ต่อไป ด้านความซับซ้อนของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พบว่า กำนัน ผู้ใหญ่มีสายบังคับบัญชาที่ชัดเจน ไม่ซับซ้อน เนื่องด้วยเป็นสถาบันขนาดเล็ก จึงทำให้การทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่ซับซ้อนมากนัก ด้านความอิสระ พบว่า สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังคงมีความยึดโยงอยู่กับหน่วยงานภาครัฐอยู่มาก ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องคอยพึ่งพา ขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐตลอด ตลอดจนถูกควบคุมและแทรกแซงจากนักการเมืองทั้งระดับท้องถิ่น และระดับชาติ และด้านความเป็นเอกภาพ พบว่า การรวมกลุ่ม เพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในระดับจังหวัด และในระดับประเทศ ค่อนข้างมีจำกัดเฉพาะกลุ่มแกนนำ หรือตัวแทนของสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น ที่ได้เข้าร่วมทำกิจกรรมด้วย อีกทั้งลักษณะการทำงานของสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังขาดการประสานงานที่ดี ขาดการบูรณาการการทำงานที่ต่อเนื่อง ดังนั้นจึงส่งผลให้ลักษณะการทำงาน การทำกิจกรรมของสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในระดับต่างๆ ยังคงเป็นแบบต่างคนต่างทำ ดังนั้นเมื่อเป็นเช่นนี้ จึงกล่าวได้ว่า ความเป็นปึกแผ่นของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังมีไม่มาก หากพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวคิดความเป็นสถาบันทางการเมืองของ Huntington แล้ว ถือได้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังไม่เป็นสถาบันทางการเมืองตามแนวคิดของ Huntington ซึ่งสาเหตุที่สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังไม่

สอดคล้องแนวคิดความเป็นสถาบันทางการเมืองของ Huntington อาจเนื่องจากแนวคิดของ Huntington ใช้ในการวิเคราะห์ความเป็นสถาบันทางการเมืองกับกลุ่ม องค์กรขนาดใหญ่ ประกอบกับแนวคิด Huntington นำมาวิเคราะห์ความเป็นสถาบันทางการเมืองของกลุ่ม องค์กรในสภาพแวดล้อมที่แตกต่าง กัน ซึ่งสภาพแวดล้อมทางการเมือง สังคมของต่างประเทศกับประเทศไทยแตกต่างกัน ทั้งระบบการ ปกครอง วัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยมของคนในประเทศแตกต่างกัน ดังนั้นจึงอาจส่งผลให้ผล การศึกษาความเป็นสถาบันทางการเมืองของก้านัน ผู้ใหญ่บ้านในครั้งนี้ ไม่สอดคล้องกับแนวคิดของ Huntington

สอดคล้องกับนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ในประเทศไทย เช่น แนวคิดของประจักษ์ พันธุ์ชูเพชร (2543) ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า การวิเคราะห์ความเป็นสถาบันทางการเมืองของนักรัฐศาสตร์ แต่ละสมัยมองการเมืองหรือมีทัศนะต่อกลุ่ม องค์กรทางการเมืองในแง่มุมที่แตกต่างกัน เช่นเดียวกัน กับความเป็นสถาบันทางการเมืองของแต่ละประเทศย่อมมีความแตกต่างกัน เนื่องจากมีพัฒนาความ เป็นมา วัฒนธรรม ประเพณี ความเป็นอยู่ ตลอดจนมีค่านิยม และระบอบการปกครองประเทศที่ แตกต่างกัน เช่นเดียวกันกับแนวความคิดของ พิสิษฐกุล แก้วงาม (2553) ได้กล่าวว่า การศึกษา สถาบันการเมืองเป็นมโนทัศน์ของวิชาการพัฒนาการเมือง ซึ่งต้องศึกษาว่าสังคมการเมืองใดที่จะ พัฒนาหรือไม่นั้น ต้องมีการทำความเข้าใจเรื่องกระบวนการสร้างสถาบันการเมือง และรูปแบบ ต่างๆของสถาบันการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สถาบันการเมืองในสายตาของนักพัฒนาการเมืองก็ คือ จะต้องเป็นสถาบันสำคัญในการสร้างสมาชิกในสังคมการเมืองให้มีพฤติกรรมที่เป็นไปในทางที่ สังคมการเมืองต้องการ หรือก็คือสร้างให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองขึ้นมา ในขณะที่สถาบัน การเมืองก็ต้องสนองตอบต่อความต้องการทางการเมืองการปกครองของสมาชิกในทางการเมือง ด้วย ต้องพันธุ์ชูซึ่งกันและกัน

ดังนั้น หากพิจารณาความเป็นสถาบันทางการเมืองของกลุ่ม องค์กร สถาบันต่างๆ ใน ประเทศไทยตามแนวคิดของ ประจักษ์ พันธุ์ชูเพชร ได้เสนอว่า ควรพิจารณาจากลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ เป็นสถาบันที่มีโครงสร้างแน่นอนและสามารถศึกษาได้ มีหน้าที่ในการปฏิบัติกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง เป็นสถาบันที่มีลักษณะที่แสดงถึงความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างสมาชิกของ สังคม เป็นต้น และแนวคิดของ พิสิษฐกุล แก้วงาม ซึ่งได้สรุปลักษณะทั่วไปของสถาบันทาง การเมือง ออกเป็น 4 ลักษณะ ได้แก่ สถาบันที่มีความเกี่ยวข้องกับส่วนรวม สมาชิกในสังคมต้อง ขอมรับ สถาบันทางการเมืองนั้นต้องมีอำนาจหน้าที่ ที่ชัดเจน การดำรงอยู่ของสถาบันจะก่อให้เกิด ความคาดหวังในบทบาท กล่าวคือ จะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงประโยชน์ของการมีสถาบัน และองค์กร ที่เข้าข่ายของการเป็นสถาบันนั้น มักจะมีระเบียบพิธีการเป็นของตนเอง เพื่อแสดงถึงวิวัฒนาการ หรือเพื่อต้องการแยกสถานภาพของตนเองให้สูงกว่าสถาบันอื่น จากแนวคิดความเป็นสถาบันทาง

การเมืองของนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ในประเทศไทยทั้ง 2 ท่าน ที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น เมื่อนำมาเชื่อมโยงกับผลการศึกษาความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แล้วพบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นสถาบันที่เก่าแก่ของประเทศไทย ที่ก่อตั้งในสมัยกรุงศรีอยุธยา จนมาถึงปัจจุบัน กำนัน ผู้ใหญ่ ถือเป็นบุคคลหรือสถาบันที่สำคัญที่ทำหน้าที่ปกครอง ดูแลลูกบ้านในระดับตำบลและหมู่บ้านมาช้านาน ได้รับการยอมรับจากประชาชน นอกจากนี้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสถาบันที่ได้รับการรับรองทางกฎหมายว่าเป็นสถาบันหรือองค์กรภาครัฐที่มีบทบาทและหน้าที่ที่ชัดเจน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่ใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วจำนวน 11 ครั้ง และยึดถือพระราชบัญญัติบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานจนถึงปัจจุบัน จากพัฒนาการเปลี่ยนแปลงทางสังคมประเทศ ส่งผลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของไทยมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง และที่สำคัญคือ การทำหน้าที่ในการเป็นผู้แทนของรัฐที่ปฏิบัติงานอยู่ใกล้ชิดสนิทกับประชาชนในท้องที่ต่างๆ ตลอดจนทำหน้าที่การประสานงานด้านต่างๆ และดูแลความสุขทุกข์ของประชาชน ซึ่งการคงอยู่ของกำนัน ผู้ใหญ่ และบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีกฎหมายรองรับไว้อย่างชัดเจน จึงพิสูจน์ได้ว่า สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันที่มีประโยชน์ต่อสังคมไทย เพราะเป็นสถาบันที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด รับรู้และเข้าใจในปัญหาและความต้องการของชุมชน ประกอบกับมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดสนิทสนมกับประชาชนเป็นอย่างดี ซึ่งทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถทำงานสอดคล้องประสานกับประชาชนในการดำเนินการพัฒนาสังคมด้านต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่ ถึงแม้จะไม่สอดคล้องกันแนวคิดของ Huntington แต่ก็ถือได้ว่าสอดคล้องกับแนวคิดความเป็นสถาบันทางการเมืองของ ประจักษ์ พันธ์ชูเพชร (2543) และ พิสิทธิ์กุล แก้วงาม (2553).

5.2.3 ปัญหาและอุปสรรคต่อความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

จากผลการศึกษาในครั้งนี้ ค้นพบว่า มีประเด็นปัญหาและอุปสรรคหลากหลายประเด็นที่ส่งต่อความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งประเด็นแรกที่สุดที่ผู้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นสอดคล้องกันคือ ผลกระทบจากแนวคิดการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้บทบาทและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านลดลง ซึ่งในทางปฏิบัติอำนาจหน้าที่เดิมที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำ ต้องเปลี่ยนถ่ายไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติแทน นอกจากนี้จากแนวคิดการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้ส่งเสริมให้เกิดกลุ่มองค์กรต่างๆ ภายในชุมชน เช่น กลุ่มสตรี กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มประชาคม กลุ่มออมทรัพย์ ฯลฯ ขึ้น ทำให้กลุ่มองค์กรต่างๆ เหล่านี้ได้เข้ามาทำหน้าที่และแสดงบทบาทที่คล้ายคลึงกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในการทำหน้าที่ การแสดงบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ลำดับต่อมาคือ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

ในหลาย ๆ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ได้มีส่วนร่วมในคิด ตัดสินใจ และความต้องการอย่างเป็นรูปธรรม เช่น พระราชบัญญัติบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ทุกฉบับที่ผ่านมา ส่งผลให้เมื่อนำมาปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพ สร้างความไม่พึงพอใจให้กับกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จนนำมาซึ่งการรวมตัวเข้าเรียกร้องต่อรัฐบาลให้ออกมารับผิดชอบ และเร่งออกกฎหมายมารองรับความเป็นสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สอดคล้องกับผลการวิจัยของ สุรเชษฐ์ วงษ์มี (2544) ที่ได้ศึกษาวิจัย บทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจ พบว่า บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านมีน้อยลง เพราะมีการถ่ายโอนงานที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านรับผิดชอบอยู่ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ ขณะที่งานฝ่ายปกครองกำนันและผู้ใหญ่บ้านยังคงรับผิดชอบอยู่

นอกจากนี้ยังมีปัญหาการขาดความอิสระในการทำงาน ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญอีกหนึ่งปัญหาที่สืบเนื่องจากรับการปกครองท้องถิ่นไทยที่ผ่านมา ที่กำกับให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องอิงอยู่กับหน่วยงานรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดเวลา ส่งผลให้การทำงานถูกแทรกแซง ครอบงำจากนักการเมืองทั้งระดับชาติ และท้องถิ่นได้ง่าย ซึ่งนักการเมืองมักใช้อำนาจแทรกแซงสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทนในการเป็นฐานเสียง และการอำนวยความสะดวกในด้านอื่นๆ เป็นต้น สอดคล้องกับผลการวิจัย ประพัฒน์ วงศ์ชมพู (2551) ที่ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีเฉพาะอำเภอเมืองเชียงใหม่ พบว่า ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ปัญหาการถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ทั้งระดับจังหวัดและระดับชาติ ส่งผลให้เกิดการแย่งชิงผลงานซึ่งกันและกัน เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน และการทุจริตคอร์รัปชัน

กล่าวโดยสรุป จากปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความเป็นสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้วิจัย มีความคิดเห็นว่า ประเด็นปัญหาหลักคือ เป็นเพราะความบกพร่องของรัฐบาล ที่ไม่สามารถพัฒนา ปรับปรุงระบบการปกครองระดับท้องถิ่นให้กระจายอำนาจการตัดสินใจ การทำงานไปสู่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การกำหนดกฎหมาย หลักเกณฑ์ต่างๆ ยังกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องพึ่งพาหน่วยงานรัฐเป็นหลัก เมื่อระบบการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขาดความอิสระแล้ว จึงส่งผลให้ถูกแทรกแซงจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐ และนักการเมืองได้ง่าย โดยเฉพาะการแทรกแซงจากนักการเมืองแล้ว เป็นปัญหาที่รุนแรง เนื่องจาก การสร้างความสัมพันธ์ของนักการเมืองกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มักมีผลประโยชน์ที่แอบแฝงหลายอย่าง อาทิ การใช้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นฐานคะแนนเสียงเลือกตั้ง การใช้เป็นเครื่องมือในการชักจูง โน้มน้าวใจให้มีแนวคิดทางการเมืองเช่นเดียวกันกับนักการเมืองที่ให้การสนับสนุนอยู่ ซึ่งปัญหานี้ปัจจุบันนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงระดับประเทศ จนเกิดการแบ่งแยกของประชาชนออกเป็นคนเสื้อแดง เสื้อเหลือง จนกลายเป็นสงครามกลางเมืองทำร้าย

ซึ่งกันและกันจนเสียชีวิต ซึ่งปัญหานี้หากรัฐบาล หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการปรับปรุง พัฒนาบทบาท และอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความโดดเด่น ลดการพึ่งพาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีต่อ หน่วยงานรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักการเมืองลง ด้วยการให้กระจายอำนาจ ความอิสระ ในการทำงานให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอย่างเหมาะสม ให้สวัสดิการ ค่าตอบแทนที่เพียงพอ เพื่อให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเกิดแรงจูงใจในการทำหน้าที่ของตนเองมากยิ่งขึ้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า เป็นแนวทางหนึ่ง ที่อาจทำให้ลดหรือแก้ไขปัญหากการถูกแทรกแซงการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้

5.3 ข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาความเป็นสถาบันทางการเมือง ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

5.3.1 ข้อเสนอแนะสำหรับรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

- ควรสนับสนุน ส่งเสริมให้สมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศ มีการรวมกลุ่ม ประชุมสัมมนาสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นประจำทุกปี อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้พบปะ พูดคุย แลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการทำงาน ตลอดจนได้ทำกิจกรรม สันทนาการร่วมกัน เพื่อสร้างสัมพันธภาพที่ดี
- ควรสนับสนุนงบประมาณสำหรับการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ให้แก่สมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั้งในระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และประเทศ อย่างเพียงพอ
- ควรมีการกำหนดรองรับความเป็นสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ชัดเจน ทั้งในด้านการดำรงตำแหน่งที่ควรปรับให้เหมาะสม สวัสดิการค่าตอบแทนอื่นๆ ควรมีความเหมาะสม สามารถ สร้างแรงจูงใจในการทำงานให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ และการ ทำงานให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดความอิสระในการทำงาน ปราศจากการครอบงำ จากภาครัฐ และนักการเมือง
- กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต่างมีอำนาจและหน้าที่เฉพาะตัวอยู่แล้วตามที่กฎหมายฉบับ ต่าง ๆ ให้อำนาจไว้ ดังนั้นควรมีการบูรณาการกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้เข้ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรที่จะออกมาในลักษณะที่ทำให้ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน งานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี งานเฉพาะด้าน แตกต่างกันอย่างชัดเจน

5.3.2 ข้อเสนอแนะสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

- ควรตระหนักและให้ความสำคัญในบทบาทและหน้าที่ของตนเอง ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเต็มใจ และให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด
- ให้ความสำคัญการศึกษา ค้นคว้าหาความรู้ นวัตกรรมใหม่ๆ มาประยุกต์ใช้ในการทำงานปกครอง ดูแลประชาชนในชุมชนตลอดเวลา
- มีความเป็นประชาธิปไตย เปิดโอกาสให้ลูกบ้านได้แสดงความคิดเห็นความต้องการอย่างเต็มที่ อีกทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ตรวจสอบความโปร่งใสในการทำงาน ไม่ใช้อำนาจและขวยเสีย