

ศักยภาพ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบัน Competency, Role and Authority of Village Headman Currently

พงศ์สวัสดิ์ ราชจันทร์¹
Pongsawat Ratchajan¹

Received : January 9, 2019; Revised : March 21, 2019; Accepted : April 19, 2019

บทคัดย่อ (Abstract)

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาศักยภาพ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน (2) วิเคราะห์ผลกระทบต่อศักยภาพ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ (3) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาศักยภาพ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน โดยวิธีการวิจัยครั้งนี้ วิเคราะห์ผ่านการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ข้าราชการกรมการปกครอง นักวิชาการด้านการเมืองและการปกครอง รวม 44 คน พบว่า ในปัจจุบัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถแสดงศักยภาพบทบาทและอำนาจหน้าที่ใน 3 ลักษณะสำคัญ คือ 1) ศักยภาพ บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามสถานะทางกฎหมาย 2) ศักยภาพ บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐ และ 3) ศักยภาพ บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้นำชุมชน

คำสำคัญ (Keywords) : กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน, การเมืองการปกครองของไทย

Abstract

The objectives of this study were (1) to study the current potential, roles and authority of Subdistrict headmen and Village headmen, (2) to analyze the impact on the current potential, roles and authority of Subdistrict headmen and village headmen and (3) to propose the suggestions for solving the problems regarding the potential, roles and authority of Subdistrict headmen and Village headmen to be consistent with the current conditions. This study was a qualitative research using indepth interview. The sample consisted of 44 Subdistrict headmen, Village

¹คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด; Faculty of Law of Political Science, Roi Et Rajabhat University, Thailand; e-mail : Seat007@outlook.com

headmen, government officials of Department of Provincial Administration, political and administrative scholars. The results showed that the current potential, roles, and authority of Subdistrict headmen and Village headmen are characterized by three areas : 1) legal status, 2) as a representative of the state, and 3) as community leader.

Keywords : Subdistrict Headmen, Village Headmen, Thailand's Politics and Administration

บทนำ (Introduction)

กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่หลักในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชาชน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่มีขอบเขตของภารกิจกว้างขวาง กำหนดผู้ใหญ่บ้านในฐานะพนักงานฝ่ายปกครองในระดับท้องที่จึงมีบทบาทหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบงานของกระทรวงมหาดไทย และยังต้องรับผิดชอบงานของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่นำลงไปปฏิบัติในตำบล หมู่บ้าน จึงนับว่าเป็นกลไกที่สำคัญที่ทำให้งานของทางราชการบรรลุเป้าหมาย ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเกิดขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เนื่องจากสมัยนั้นประเทศไทยกำลังเผชิญกับการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกที่แผ่ขยายอิทธิพลเข้ามาถึงประเทศเพื่อนบ้านของไทย ขณะที่การปกครองของไทยขณะนั้นยังคงล้าสมัยไม่มีเอกภาพในทางการปกครองอย่างแท้จริง เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของราชอาณาจักร พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงตัดสินพระทัยที่จะปฏิรูปการปกครองเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและรักษาเอกราชของชาติไว้ จึงได้ปฏิรูปการปกครองระดับตำบล หมู่บ้านครั้งสำคัญในปี พ.ศ.2435 (ร.ศ. 111) โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้หลวงเทศาภิบาลวิจิตร (เส็ง วิริยศิริ) ไปทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นที่บ้านเกาะบางปะอิน อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยให้ราษฎรพิจารณาเลือกผู้ใหญ่บ้าน แล้วให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกตนเองเป็นกำนัน ในการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดให้มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ การป้องกันการโจรกรรมและผู้ร้ายและกำหนดให้มีผลประโยชน์ตอบแทนบ้าง เช่น สินลดค่านา ภาษีไม้ไผ่ ค่าเหยียบย่ำที่นาราชกร เป็นต้น ความมุ่งหมายก็เพื่อให้บุคคลที่ราษฎรเลือกเข้ามาได้มีหน้าที่ดูแลดำเนินงานของตำบล หมู่บ้าน ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นหูเป็นตาให้แก่ทางราชการที่จะช่วยสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎรทั่วไป ตลอดจนช่วยเร่งรัดจัดเก็บภาษีอากรและผลประโยชน์ของแผ่นดิน ซึ่งสมควรได้จากราษฎรโดยธรรม (Department of Provincial Administration, Ministry of Interior, 2010 : 39 - 41)

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ปกครองและบริหารการปกครอง “ท้องที่” ซึ่งได้ถือกำเนิดและมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 และตราฉบับปัจจุบัน ยังคงกล่าวได้ว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันที่มีทั้งบทบาทและอำนาจหน้าที่ในเขตการปกครองที่เรียกว่า ตำบล และหมู่บ้าน โดยมีแนวคิดรวบยอดทางกฎหมายและการบริหารราชการเรียกรวมกันว่า เป็น “การปกครองท้องที่” ดังจะเห็นได้ว่าชื่อดังกล่าวเป็นชื่อของการจัดระบบปกครองและเป็นระบบการบริหารราชการลักษณะหนึ่งของไทย ซึ่งมีพระราชบัญญัติ

ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 เป็นกฎหมายแม่แบบ คือได้วางรากฐานไว้ลักษณะของการปกครองท้องที่ดังกล่าว นับว่าเป็นโครงสร้างสำคัญของการบริหารดินแดนของไทย โดยที่ในระยะต่อมาได้มีการสถาปนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้นที่มีจังหวัดและอำเภอขึ้นเป็นโครงสร้างส่วนบนอีกชั้นหนึ่ง การที่การปกครองท้องที่มีลักษณะดังกล่าวส่งผลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของไทยมีวิวัฒนาการต่อเนื่อง และที่สำคัญคือการมีสองสถานภาพควบคู่กันไป กล่าวคือ ในทางหนึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นผู้แทนของรัฐคือ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในระดับล่างสุดของรัฐ และอยู่ใกล้ชิดสนิทกับประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ มีหน้าที่สำคัญคือการช่วย เรื่องการประสานงานต่าง ๆ เช่น การประชุมประชาชนในเขตหมู่บ้านและการแจ้งข่าวสารของทางราชการให้รับทราบ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกัน กำนันผู้ใหญ่ บ้านก็มีสถานะและมีบทบาทเป็นผู้แทนประชาชน เป็นผู้นำของชุมชน เนื่องจากไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการของรัฐเต็มตัว อีกทั้งมิได้ทำงานให้แก่ทางราชการเต็มเวลา บทบาทและหน้าที่ดังกล่าวส่งผลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องดูแลความสุขทุกข์ของประชาชน ที่เรียกกันว่า “ลูกบ้าน” ในด้านต่าง ๆ เป็นอันมาก ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นของตำบลหมู่บ้าน กิจกรรมทางด้านวัฒนธรรมและทางด้านจิตใจของลูกบ้าน (Mektairat and others, 2003)

ในปี พ.ศ.2549 เกิดการก่อรัฐประหารในประเทศไทย และได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติปกครองส่วนท้องที่ พ.ศ.2457 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็ยังมีคำถามและความสงสัยหลายประการ ทั้งที่ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทเช่นใดบ้าง รวมไปถึงการปรับเงินเดือนให้กับกำนันผู้ใหญ่บ้าน และการดำรงตำแหน่งแบบมีวาระเหมือนข้าราชการการเมือง หรือให้มีการเกษียณอายุ 60 ปี (ฉบับที่ 11 พ.ศ.2551 มาตรา 14) เหมือนข้าราชการประจำ หรือแม้แต่ประเด็นที่ว่าใคร หน่วยงานใด หรือองค์ใดจะเป็น ผู้ควบคุมดูแล ประเมินผลการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และถ้าหากมีแล้วจะมีการประเมินกันอย่างไร ด้วยวิธีการใด เพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมมากที่สุด และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2552 มาตรา 3 บัญญัติว่า การยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จะกระทำมิได้ ซึ่งในกรณีฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลหรือเทศบาลเมือง หากในท้องที่ดังกล่าวยังมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ก็ให้ดำรงตำแหน่งต่อไป

การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองส่วนท้องที่ พ.ศ.2457 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ภายหลังปี พ.ศ.2549 - 2557 เป็นประเด็นที่นำศึกษาวิจัย จึงเห็นความสำคัญถึงภายใต้สภาพการณ์ดังกล่าว ควรที่จะมีการศึกษาวิจัยว่า ในปัจจุบัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีศักยภาพ บทบาทและอำนาจหน้าที่ ทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติที่เป็นจริงอย่างไรบ้าง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของไทย ควรมีการปรับตัวเช่นไร ลักษณะใดในท่ามกลางการปรับเปลี่ยนและการปฏิรูปทางการเมืองการบริหารที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการปรับเปลี่ยนศักยภาพ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้มีความเหมาะสมมีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย (Research Objectives)

- 2.1 เพื่อศึกษาถึงศักยภาพ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบัน
- 2.2 เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบต่องานศักยภาพ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบัน
- 2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาศักยภาพ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน อันจะส่งผลให้การพัฒนาท้องถิ่นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

วิธีดำเนินการวิจัย (Research Methods)

การศึกษานี้ได้เลือกที่จะศึกษาพื้นที่คือ จังหวัดร้อยเอ็ด เฉพาะในเขตพื้นที่ 3 อำเภอ คือ 1) อำเภอเมือง 2) อำเภอเสลภูมิ 3) อำเภอโพนทอง จังหวัดร้อยเอ็ด เนื่องจากจังหวัดร้อยเอ็ดเป็นเมืองขนาดกลาง มีประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมมายาวนาน และมีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ที่ใช้ในการศึกษานี้ได้มาโดยการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 44 คน ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 36 คน ข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จำนวน 6 คน นักวิชาการด้านการเมืองและการปกครอง จำนวน 2 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

การวิเคราะห์ข้อมูล วิเคราะห์ผ่านการวิจัยเชิงคุณภาพ จะใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) และวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ โดยประมวลความคิดเป็นของกลุ่มตัวอย่างที่ได้มาเพื่อให้ได้ความคิดเห็นสอดคล้องและแตกต่างกันของผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคนและแต่ละข้อ แล้วนำข้อมูลที่ได้ ไปใช้ตอบคำถามในการวิจัยต่อไป และเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในการศึกษามากที่สุด

ผลการวิจัย (Research Results)

การศึกษาเรื่อง “ศักยภาพ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบัน” แบ่งการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

1. ศักยภาพ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบัน

ลักษณะที่หนึ่ง ศักยภาพ บทบาทและอำนาจหน้าที่ ตามสถานะทางกฎหมาย หมายถึง การแสดงศักยภาพ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องโดยตรง และบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การปฏิบัติภารกิจในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานปกครองท้องถิ่น ซึ่งต้องปฏิบัติตามภารกิจตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2475 เป็นสำคัญ

ลักษณะที่สอง ศักยภาพ บทบาทและอำนาจหน้าที่ ในฐานะตัวแทนของรัฐ หมายถึง การแสดงศักยภาพ บทบาทและอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะศักยภาพ บทบาท และอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือและสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานราชการหรือองค์กรของรัฐอื่น ๆ ที่เข้าไปปฏิบัติงานในท้องที่ที่ตนรับผิดชอบ หรืองานในลักษณะอื่น ๆ ที่ถูกหน่วยราชการร้องขอ

ลักษณะที่สาม ศักยภาพ บทบาทและอำนาจหน้าที่ ในฐานะผู้นำชุมชน หมายถึง การแสดงศักยภาพ บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้นำชุมชนที่ต้องดูแลสุขทุกข์ของลูกบ้าน ในความปกครองของตน ตลอดจนการช่วยเหลือ อำนวยความสะดวก การให้คำปรึกษา และการว่ากล่าว ตักเตือนลูกบ้าน ทั้งนี้ เป็นไปเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยภายในท้องที่ ตลอดจนการระดมความร่วมมือในการทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ร่วมกันของชุมชน

2. ผลกระทบต่อศักยภาพ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบัน

ความเปลี่ยนแปลงของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 - ปัจจุบัน สรุปได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สรุปผลความเปลี่ยนแปลงของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457-ปัจจุบัน

ฉบับเดิม	รายการปรับปรุงแก้ไข
1. การตรวจสอบคุณสมบัติก่อนการรับสมัครเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่	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 ให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลประชุมโดยมีนายอำเภอเป็นประธาน คัดเลือกผู้ใหญ่บ้าน หากตกลงกันไม่ได้ให้ลงคะแนนเสียงโดยวิธีลับ
4. ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 5 ปี	4. ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ถึงอายุ 60 ปี ในลักษณะเหมือนข้าราชการ
5. ไม่มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน	5. มีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ทุก 5 ปี
6. นายอำเภอมีหน้าที่ดูแลและรักษาที่ดินสาธารณะ	6. นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ดูแลและรักษา ที่ดินสาธารณะ

ฉบับเดิม	รายการปรับปรุงแก้ไข
7. กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ครอบคลุมทุกด้าน ทุกเรื่องในท้องถิ่น	7. กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่เฉพาะความมั่นคง และการรักษาความสงบเรียบร้อย และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด หรือกระทรวง ทบวง กรม ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ มอบหมาย

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

3. แนวทางการแก้ปัญหาศักยภาพ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

3.1 ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สรุปได้คือ ปัญหาการเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน ไม่เหมาะสม ค่าตอบแทนน้อย ปัญหาการดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำตามธรรมชาติต้องได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย ในการเลือกกำนันโดยให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้คัดเลือกกันเอง อาจเกิดการสมยอมกันได้ซึ่งอาจจะได้ผู้มีอิทธิพล หรือจากการซื้อเสียง

3.2 การเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สรุปได้คือ ควรให้ตั้งคณะกรรมการทางอำเภอ และหมู่บ้านตรวจสอบความประพฤติ โดยให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านรายงานการปฏิบัติหน้าที่เป็นประจำทุกเดือน และให้เข้าร่วมกิจกรรมทุกเรื่องทั้งทางราชการและในหมู่บ้าน ควรเพิ่มค่าตอบแทนให้มากกว่าเดิม เพราะหน้าที่ในทางราชการและสาธารณะค่อนข้างสูง เพื่อลดปัญหาการคอร์รัปชัน และควรให้ราษฎร เป็นผู้เลือกกำนันแทนผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเอง ควรกำหนดระดับการศึกษาเพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถในทุก ๆ ด้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นผู้มีคุณธรรม จริยธรรม และการวางตัวเป็นกลางทางการเมืองมีความเป็นผู้นำและความพร้อมทั้งร่างกายและจิตใจ ความเสียสละในการดูแลทุกข์สุขของประชาชน

3.3 ปัญหาอุปสรรคของการทำหน้าที่ตามบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สรุปได้คือ ปัญหาการไม่มีเวลาให้ราษฎรอย่างเต็มที่ เนื่องจากค่าตอบแทนน้อย ต้องประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงครอบครัว อาจทำให้ท้อแท้ขาดความรู้ในข้อกฎหมาย การไม่มีภาวะผู้นำของตัวเอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเอง

3.4 กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถลงสมัครเป็นสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยไม่ต้องลาออก ควรให้มีคณะกรรมการประเมินที่มาจากส่วนกลางเพราะจะไม่มีความรู้จักกันเป็นส่วนตัว รวมไปถึงข้าราชการและราษฎรในพื้นที่ การประเมินจึงจะเป็นกลางและโปร่งใสมากขึ้น ควรจัดให้มีการฝึกอบรม ให้ความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ควรเพิ่มค่าตอบแทนให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อที่จะทำให้ปฏิบัติงานด้วยความเข้มแข็ง ควรดูแลชุมชน สร้างความสามัคคี ต้องแจ้งข้อราชการให้ราษฎรได้รับรู้เป็นประจำกำนันผู้ใหญ่บ้านควรมีภาวะผู้นำมีความกระตือรือร้นในการปกครองลูกบ้าน

3.5 ปัญหาและอุปสรรคของการพ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สรุปได้คือ ขั้นตอนการประเมินผลอาจไม่มีความเด็ดขาด ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนจึงอาจทำให้ช่วยเหลือกันได้ หากมีการ

ช่วยเหลือกันจะทำให้การประเมินไม่มีความโปร่งใสและไม่เป็นธรรม การอยู่ในตำแหน่งนานเกินไป อาจเป็นการสร้างอิทธิพลได้

3.6 ข้อเสนอแนะในการพ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สรุปว่า ควรมีระบบประเมินผล ที่ชัดเจน สามารถตรวจสอบได้จากทุกฝ่าย ควรเพิ่มบทลงโทษให้ชัดเจน กรณีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็น ผู้กระทำความผิดเองโดยเจตนา เช่น เป็นผู้ค้ายาเสพติด ทุจริตต่อหน้าที่ ซื่อเสี่ยง เล่นการพนัน และ ราษฎรมีสิทธิลงเสียงให้อยู่ต่อในกรณีอายุครบ 60 ปี ตำแหน่งกำนัน ควรให้ราษฎรเป็นผู้เลือกและ ควรให้อยู่ในตำแหน่งต่อไป อาจเป็นเป็นวาระ 5 ปี / 8 ปี แต่การปฏิบัติหน้าที่และผลงานต้องชัดเจน เป็นรูปธรรม

อภิปรายผลการวิจัย (Research Discussion)

การแก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2475 จนถึง ปัจจุบัน พบว่า ทำให้โครงสร้างการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะในปัจจุบัน กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยหวังให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมกับการบริหาร ในการคัดเลือกบุคคลที่มีความประพฤติเหมาะสม เพื่อให้ได้คนดี ไม่มีประวัติเสื่อมเสีย ไม่มีพฤติกรรม ในทางอันธพาล มีอิทธิพล ทำผิดกฎหมาย หรือมีพฤติกรรม เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเข้ามาดำรงตำแหน่ง รวมทั้งเป็นคณะกรรมการหรือเป็นผู้ให้ข้อมูลกับ คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้พ้นจากตำแหน่ง โดยผู้ที่ตอบ คำถามเห็นตรงกันส่วนใหญ่ว่า เป็นเรื่องที่มีความเหมาะสม เป็นการตรวจสอบโดยราษฎรที่มีความ รู้จักกันเสีย พฤติกรรม และประวัติส่วนตัวของผู้สมัครได้ดีกว่าทางราชการ จะเป็นการช่วยลดแรง ต่อต้าน การร้องเรียน ซึ่งตามแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทางการเมืองของ Suttijaree (2001 : 410) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นการเพิ่มคุณภาพของการ ตัดสินใจจะช่วยลดความขัดแย้งทางการเมืองและทำให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจ ในส่วน ของผู้ศึกษาได้พิจารณาถึงการใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองส่วนท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 พบว่า ไม่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจากประชาชนอย่างแท้จริง เพราะการกำหนดให้มีคณะกรรมการ ตรวจสอบคุณสมบัติผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มาจากราษฎรเพียงกลุ่มเล็ก ๆ (4-7) คน อาจทำให้ เกิดการลำเอียงหรือได้รับอิทธิพลจากกลุ่มบุคคลได้ และในประเด็นการเข้าสู่ตำแหน่ง กำนัน โดยผู้ใหญ่บ้านในตำบลเป็นผู้เลือกกันเอง ถือเป็นการจำกัดสิทธิของราษฎรทั้งตำบลโดยตรง ซึ่งเป็นการขัดแย้งกับแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

นอกจากนี้ ผลการศึกษาประเด็นศักยภาพ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พบว่า ยังเหมือนเดิมไม่เปลี่ยนแปลง หลังจากการปรับปรุงศักยภาพ บทบาทและอำนาจ หน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานใน ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและการรักษาความมั่นคงภายใน ตัดทอนหน้าที่ที่ท้องถิ่นสามารถ

ดำเนินการเองได้ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแก้ไขศักยภาพ บทบาทและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะทำให้ราษฎรได้รับการดูแลจากรัฐผ่านทางกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้ดียิ่งขึ้น เนื่องจากกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้นำตามธรรมชาติทำหน้าที่ประสานระหว่างราชการส่วนภูมิภาค ตำบล หมู่บ้าน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นคนกลางทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทและจัดการระงับปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ มีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของราษฎร เป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดราษฎรที่สุด เมื่อเวลาเกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือในสถานการณ์ที่ส่วนราชการลงมาในพื้นที่อย่างรวดเร็วไม่ได้ กำนันผู้ใหญ่ บ้านยังเป็นผู้ประสานงานขอรับการสู่ประชาชนและนำปัญหาของประชาชนไปยังราชการ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับ Kosutthitheerakul (1998) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาท้องถิ่นในหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นของคู่บ้านคู่เมืองมาแต่โบราณกาล มีเค้ามามาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย การจัดตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้อาศัยเค้าเดิมดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการจัดตั้ง ซึ่งทำให้ราษฎรได้เข้าใจและ เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการบริหาร อันเป็นความประสงค์ที่แท้จริงของทางราชการในการจัดหา ผู้ปกครองระดับหมู่บ้าน และตำบลที่มีฝีมือดีในหมู่บ้านขึ้นมาทำการปกครองดูแลชาวบ้านให้ได้รับความสุขสบายมากที่สุด กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวจักรสำคัญของทางราชการ เนื่องจากเป็นผู้นำในการพัฒนาชนบทอย่างแท้จริง แต่รัฐบาลจำเป็นต้องยกระดับความรู้ความสามารถของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้สูงขึ้น เพื่อให้ปฏิบัติการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

ประเด็นการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จนอายุถึง 60 ปี พบว่า เป็นการสร้างขวัญ กำลังใจ ให้กับผู้ดำรงตำแหน่ง จะทำให้การทำงานมีความต่อเนื่อง สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว เพราะมีประสบการณ์ในการทำงาน แต่การดำรงตำแหน่งถึงอายุ 60 ปี อาจจะทำให้รัฐเสีย คนดีมีความรู้ความสามารถได้ เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านบางคนสามารถทำงานได้ดีมีประสิทธิภาพ แม้จะมีอายุถึง 60 ปี สมควรให้มีการต่ออายุ แต่การให้มีการเลือกตั้งบ่อยครั้งนั้นอาจก่อให้เกิดความ แยกแยะภายในหมู่บ้าน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Jutturat (1995) ที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับการ ดำรงตำแหน่งในวาระ 5 ปี พบว่า หากมีการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านบ่อยครั้งเท่าใดก็จะทำให้ แยกแยะเกิดขึ้นอย่างเด่นชัด ในส่วนของ ผู้ศึกษามีความคิดเห็นว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านมาจากสังคม กลุ่มเล็ก ๆ ภายในหมู่บ้านหนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับ การเลือกตั้งในระดับอื่น ๆ ผู้ที่ลงสมัครต่างมี ญาติสนิท เพื่อนพ้อง และคนที่รู้จักในกลุ่มนั้น ๆ ย่อมมีการเลือกข้างเป็นธรรมดา อาจมองว่าเกิด ความแตกแยก แต่ในความเป็นจริงเมื่อผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ส่วนใหญ่สามารถทำงานได้ดี และราษฎรทั้งหมู่บ้านต้องยอมรับผลการลงคะแนนเสียงตามระบอบประชาธิปไตย ความแตกแยก จะเกิดเฉพาะในวันลงคะแนนเสียงและจากการประพฤติปฏิบัติของผู้ดำรงตำแหน่งที่ไม่เหมาะสม เท่านั้น

ประเด็นการดำรงตำแหน่งจนถึงอายุ 60 ปี พบว่า จะเป็นการช่วยรัฐประหยัดงบประมาณ จากการที่จะต้องจัดการเลือกตั้งบ่อยครั้ง ส่วนประเด็นการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีความ คล่องตัวมากขึ้น สามารถช่วยเหลือราชการส่วนภูมิภาคได้ดีเพราะมีประสบการณ์การทำงานมากขึ้น

โดยในปัจจุบันมีการลดอัตราข้าราชการของกรมการปกครอง ทำให้การมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งจะมีหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอและช่วยงานของหน่วยราชการอื่นเป็นเรื่องที่ดีและเหมาะสม ช่วยทำให้งานที่เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี เช่น การแก้ไขปัญหายาเสพติด ปัญหาเรื่องความสงบเรียบร้อย การแก้ไขปัญหาความยากจน รวมถึงการรวมพลังมวลชนเพื่อแสดงออกถึงความภักดีต่อชาติ ศาสน์ กษัตริย์ และสร้างความสมานฉันท์ ความสามัคคีของคนในชาติ

สำหรับประเด็นการเพิ่มค่าตอบแทนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในยุคปัจจุบัน มีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจเหมือนกับประชาชนทั่วไป และส่วนใหญ่กลายเป็นฐานเสียงของนักการเมือง เพราะสามารถกล่อมเกลาคิดราษฎรให้เชื่อและขึ้นาในการเลือกตั้งได้ การเพิ่มค่าตอบแทนในแต่ละครั้งของรัฐบาลจึงเป็นเสมือนสัญญาทางการเมืองว่า จะเป็นฐานเสียงให้รัฐบาลนั้น โดยที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีการต่อรองเรียกร้องค่าตอบแทนจากรัฐบาลเรื่อยไป ในอดีต ผู้ที่จะได้รับตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องเป็นบุคคลที่ถูกยอมรับนับถือจากราษฎร เป็นผู้ที่มีอำนาจ มีบารมี และเป็นบุคคลที่มีฐานะพอสมควรที่สามารถให้การพึ่งพิงจากราษฎรในหมู่บ้านได้ การถูกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งถือเป็นความภาคภูมิใจให้กับผู้นั้นและครอบครัว และการจะเข้าสู่ตำแหน่งต้องมาจากพื้นฐานความสมัครใจ การเสียสละ เพราะต้องทำหน้าที่ได้ตลอด 24 ชั่วโมง เมื่อราษฎรเรียกหา หรือมีราชการด่วน สถานการณ์ฉุกเฉินสามารถแก้ไขปัญหาให้ราษฎรได้ทุกอย่าง ดังนั้น การดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นตำแหน่งที่สามารถสร้างสมอำนาจและบารมีให้กับผู้ได้รับตำแหน่งได้เช่นกัน ฉะนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านควรภูมิใจกับศักดิ์ศรีของหน้าที่มากกว่าคำนึงถึง เรื่องค่าตอบแทน

ข้อเสนอแนะการวิจัย (Research Suggestions)

1. ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้

1.1 การประเมินผลการปฏิบัติงาน ควรเป็นเพียงเครื่องมือในการให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากอาจจะทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน

1.2 กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควรให้ความสำคัญกับค่าตอบแทนในฐานะรางวัลในการปฏิบัติหน้าที่การเป็นผู้นำที่เป็นที่เคารพนับถือของราษฎรในหมู่บ้าน ในตำบลมากกว่าจะเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการดำรงชีวิต

1.3 ปรับลดบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้คงเหลือแต่เฉพาะภารกิจการงานที่ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่มีความซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

1.4 จากประวัติศาสตร์ เกียรติภูมิ และศักดิ์ศรีของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะของหัวหน้าหมู่บ้าน ผู้นำชุมชน จึงเป็นกลไกหลักและตัวกลางสำคัญในการประสานความร่วมมือร่วมใจของคนในหมู่บ้านและตำบล ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนเป็นตัวกลางในการนำเสนอปัญหาจากชาวบ้านในพื้นที่ไปสู่หน่วยงานที่รับผิดชอบ ในส่วนของอัตราเงินเดือนค่าตอบแทนนั้น

ควรที่จะมีการปรับเปลี่ยนให้ตามความเหมาะสม เพราะแม้ในงานในอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบทางกฎหมายจะลดลง แต่บทบาทและงานทางสังคมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังคงอยู่การปรับขึ้นของอัตราค่าตอบแทนจึงเป็นการปรับขึ้นเพื่อความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์และสมศักดิ์ศรีฐานานุกรมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะที่เป็นที่ปรึกษา หัวหน้า และผู้นำของชุมชน ทั้งนี้การปรับอัตราค่าตอบแทนที่เพิ่มนั้น ควรพิจารณาถึงความเหมาะสม เช่นอาจเป็นในรูปแบบของสวัสดิการหรือสิทธิพิเศษอื่น ๆ มากกว่าที่จะเป็นจำนวนเงิน

2. ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 เพิ่มขอบเขตพื้นที่การศึกษาวิจัยตามเขตอำเภอต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

2.2 เพิ่มการเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีอื่น เพื่อให้ได้ข้อมูลที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง (References)

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2553). **คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน**. โรงพิมพ์
 อารักษ์กษัตินแดน.
- จันทนา สุทธิจारी. (2544). “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ในการเมืองการปกครองไทยตาม
รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. ในอมร รักษาสมัย (บรรณาธิการ) กรุงเทพฯ : วิ.เจ.พรินติ้ง.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). **บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านและการ
 ปกครองท้องที่**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน). (2547).
 กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อารักษ์กษัตินแดน.
- วุฒิพงศ์ จัตูรัตน์. (2538). **ทัศนคติของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน**. เชียงใหม่ : บัณฑิตวิทยาลัย
 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สงคราม กอสุทธิธีระกุล. (2541). **การพัฒนาท้องถิ่นในหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน**. วิทยานิพนธ์
 ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัย
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Translated Thai References

- Department of Provincial Administration, Ministry of Interior. (2010). **Operation
 Manual for the Village Headman**. Bangkok : Volunteer Defense Corps
 Printing. [In Thai]
- Suttijaree, J. (2001). “Public participation” In Thai politics and government
under the people's constitution. Amon Raksasat (Editor) Bangkok: VJ
 Printing. [In Thai]

- Mektairat, N. and others. (2003). **The role and Authority of the village headman and local Government.** Bangkok : Thammasat University. [In Thai]
- Local Governing Act Buddhist era, 1914 (amended to present). (2004). Bangkok : Volunteer Defense Corps Printing. [In Thai]
- Jutturat, W. (1995). **Attitude of village Chief and Village Headman.** Chiang Mai: Graduate School Chiang Mai University. [In Thai]
- Kosutthitheerakul, S. (1998). **Local development in the role of village headman.** Master of Political Science Thesis (Political Science) : Thammasat University. [In Thai]

