

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กับตาม พ.ร.บ. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537” ในครั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการปกครองใช้ พ.ร.บ. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในสมัยรัฐบาล นายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่มุ่งหวังให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พ.ร.บ. ข้างต้น กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล มีคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ในการบริหาร โดยแต่งตั้งจากกำนัน และจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกินสองคน และจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน สำหรับสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 2 คน นอกจากบทบาทในฐานะคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พ.ร.บ. สถาตำบล และ อ.บ.ต. พ.ศ. 2537 แล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังถูกกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎร ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 อีกด้วย

จึงเป็นที่น่าสนใจว่าการที่กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องดำรงฐานะทั้ง 2 บทบาท ระหว่างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ อ.บ.ต. กับการปกครองท้องที่ ทำให้เกิดปัญหาต่อการบริหาร การปฏิบัติงานของรูปแบบการปกครองทั้ง 2 หรือไม่ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้ผู้ศึกษาจึงศึกษาเรื่อง “บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กับตาม พ.ร.บ. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537” โดยได้ตั้งสมมติฐานการวิจัยเอาไว้ว่า

“การกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะนักปกครองท้องที่ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มีบทบาทในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหาร และประธานคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง ก่อให้เกิดผลกระทบและความขัดแย้งต่อการบริหาร การปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนสมาชิกสภาและสมาชิกคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง ตาม พ.ร.บ. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537”

ผลการศึกษาพบว่า :

1. ผลกระทบและความขัดแย้งต่อการบริหารการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

การกำหนดบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้เป็นผู้ที่มีบทบาททั้งการปกครองท้องถิ่นในฐานะสมาชิกสภาและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองท้องถิ่น ในฐานะนักปกครองท้องถิ่น ซึ่งตัวแทนของราชการ แม้ว่าจะมีความสัมพันธ์และเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาตำบลและหมู่บ้านในภาพรวม แต่เมื่อพิจารณาจากบทบาทหน้าที่ตามกฎหมาย ตลอดจนลักษณะการแสดงบทบาทหน้าที่ในทางความเป็นจริงแล้วพบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความเข้าใจ และสามารถแสดงบทบาทการเป็นนักปกครองท้องถิ่นได้ค่อนข้างชัดเจน แต่จะมีระดับความเข้าใจและรับรู้น้อยเกี่ยวกับการแสดงบทบาทในฐานะสมาชิกสภาและผู้บริหารส่วนตำบล ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่สามารถในการแยกแยะและแสดงบทบาทหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง โดยลักษณะดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อในด้านการบริหารงาน และการปฏิบัติงานของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

2. ในด้านผลกระทบและความขัดแย้งต่อการบริหารการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง

การที่กำนันผู้ใหญ่บ้านดำรงฐานะนักปกครองท้องถิ่นโดยเป็นผู้นำในตำบลหมู่บ้าน และดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา อบต. คณะกรรมการบริหาร และประธานกรรมการบริหาร อบต. มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลกระทบและก่อให้เกิดความขัดแย้งต่อการปฏิบัติงานของสมาชิก อบต. และคณะกรรมการบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง เนื่องจากบทบาทของการเป็นผู้นำในตำบล หมู่บ้าน ตามลักษณะการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นบทบาทตามอุดมคติและบทบาทที่คาดหวังจากสถานะภาพของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีมาแต่ดั้งเดิม จนเกิดความเคยชิน เป็นบทบาทตามธรรมชาติที่ติดตัวกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเข้ามาอยู่ในฝ่ายบริหารของ อบต. โดยตำแหน่ง จึงอาจจะมีการแสดงบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามลักษณะการปกครองท้องถิ่นมากเกินไป ทำให้สมาชิกสภา/คณะกรรมการบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ผลกระทบและความขัดแย้งอาจจะยังไม่ปรากฏเด่นชัดนัก ซึ่งสามารถจัดการประนีประนอมได้

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัย เรื่อง บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น ที่ กับ ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้ทราบถึงความซ้ำซ้อนกันทั้งในด้านของพื้นที่ ภารกิจในการเข้าไปมีบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ระหว่างการปกครอง 2 รูปแบบ คือ การปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีผลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความสับสนในฐานะการบริหาร การปฏิบัติงานของตนเอง และมีผลกระทบไปยังสมาชิกสภาและ

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งด้วย ดังนั้น เพื่อมิให้การคงสถานะ 2 บทบาทดังกล่าวของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเกิดปัญหาต่อการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่น ผู้ศึกษาวิจัยมีข้อควรพิจารณาเพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางในการพัฒนาหรือปรับปรุงบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เพื่อให้เกิดการพัฒนาการในรูปแบบการปกครองตนเองของท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องตามกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285 วรรค 2 และวรรค 3 สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งหลังจากบทเฉพาะกาล ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะมีผลทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง และประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งนั้น

ควรมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นและรวมทั้งกฎหมายอื่นๆ ที่ต้องดำเนินการตามภารกิจของกระทรวง ทบวง กรม จากส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ตำบล หมู่บ้าน กับ อำนาจ หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้ชัดเจน โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังคงมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างนโยบายของรัฐกับความต้องการของประชาชนโดยไม่แยกพื้นที่บริหาร

2. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในภารกิจตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล หมู่บ้าน เช่น การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ซึ่งเป็นปัญหาสังคมสำคัญในปัจจุบัน

นอกจากนี้ รัฐจะต้องหาทางสนับสนุนส่งเสริมให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้รับการศึกษาอบรมในความรู้สาขาต่างๆ มากขึ้น ตามสภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างเหมาะสม รวมทั้งให้ความสำคัญในด้านการพัฒนาท้องถิ่นที่ควบคู่กับการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้กำหนดหน้าที่ในฐานะผู้ประสานการพัฒนาท้องถิ่นกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

3. เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ในการปกครองตนเองของท้องถิ่นอย่างชัดเจน ควรมีการกำหนดภารกิจหน้าที่ที่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเช่น อบต. สามารถจัดทำได้ ให้ไปดำเนินการอย่างต่อเนื่องมากกว่าการกำหนดโครงสร้างที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขรูปแบบระบบราชการซึ่งจะทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ปฏิบัติหน้าที่สามารถแยกแยะบทบาทหน้าที่ได้ชัดเจนขึ้น

4. เพื่อความต่อเนื่องในแง่การพัฒนาองค์การให้บรรลุจุดมุ่งหมายแนวความคิดกระจายอำนาจที่มุ่งหวังให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ควรให้โอกาสการทำหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นระยะเวลา 10-15 ปี หากมีข้อบกพร่องผิดพลาด จะต้องหาทาง

แก้ไข/ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ วิธีการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องมากกว่าการหาทางยกเลิกโดยเหตุผล
ทางการเมือง

5. ควรส่งเสริมสนับสนุนการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในเรื่องอำนาจหน้าที่ของ
อบต. แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นพื้นฐานในการรับรู้และมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง
ของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพต่อไปในอนาคต