

สถานภาพและบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับ
เทศบาลตำบล จังหวัดนครนายก

Status and Role of Subdistrict Headman and Village Headman to
Cooperate with Subdistrict Municipality of Nakhon Nayok Province
in Local Development

สิริกาญจน์ เอี่ยมอาจหาญ*

Sirikarn lamardharn

Received: June 22, 2020 Revised: January 13, 2021 Accepted: February 1, 2021

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานภาพและบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับเทศบาลตำบลในจังหวัดนครนายก ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการร่วมกัน และเสนอแนวทางแก้ไข ปัญหาและแนวทางส่งเสริมการดำเนินงานร่วมกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพใช้วิธีการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกโดยแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง และข้อมูลที่ได้รับจะนำมาวิเคราะห์โดยการวิเคราะห์แบบเทียบเคียงแบบแผน (Content Analysis)

ผลการวิจัยพบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มิได้มีสถานภาพเป็นข้าราชการแต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ในการปกครองหรือบำบัดทุกข์ บำรุงสุข เป็นผู้นำชุมชนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับเทศบาล ได้แก่ บทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาล การจัดประชุมประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาชุมชน การจัดทำแผนพัฒนาสี่ปีของเทศบาลและบทบาทความร่วมมือในด้านอื่น ปัญหาและอุปสรรคที่ก่อให้เกิดการขาดความร่วมมือกันระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและผู้บริหารท้องถิ่น พบว่า ส่วนใหญ่ไม่เกิดปัญหาในด้านความร่วมมือกันในการทำงาน อย่างไรก็ตามมีเพียงกรณีเดียวที่พบในงานวิจัยนี้ ซึ่งเกิดขึ้นจากการขาดสัมพันธ์ภาพที่ดีต่อกัน โดยเริ่มจากการอยู่คนละกลุ่มการเมือง และเมื่อได้รับการเลือกตั้งมาดำรงตำแหน่งแล้วไม่สามารถปรับตัวเข้าหากันได้และไม่สามารถร่วมมือกันในการดำเนินกิจการสาธารณะต่างๆ และแนวทางการแก้ไขปัญหา และแนวทางการส่งเสริมการดำเนินงานร่วมกัน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในชุมชนท้องถิ่นที่นำเสนอในงานวิจัยนี้ คือ พยายามสร้างความเข้าใจถึงความจำเป็นในการมีสัมพันธ์ภาพที่ดีต่อกันระหว่างทั้งสองฝ่าย และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน

คำสำคัญ: การพัฒนาท้องถิ่น, กำนัน, บทบาท, ผู้ใหญ่บ้าน, สถานภาพ

* พันเอกหญิง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า

Abstract

The research objectives were to study the status and the roles of sub-district headmen and village leaders in the local development working together with Nakhon Nayok's sub-district municipal. The study also aims to study the problems and the obstructions of the co-operation, presents the solutions on the problems, and provides the co-operation support guideline for efficient co-operations. This qualitative research studied the documents, and used an in-depth semi-structured interview from to collect data which were analyzed using a content analysis method.

The research found that: the sub-district headmen and the village leaders were not regarded as government officers, but they are public officers working under the Department of Provincial Administration, Ministry of Interior Affair. Their duties were to rule, support, and be the leaders of the local communities with the important roles in developing the areas of their charges along with local municipals. Their roles included setting the municipal's development plan, setting the public hearing for the local community development plan, setting the 4-year-municipal's development plan, and taking roles in other co-operative events; for the problems and obstructions in co-operations between the leaders, it was found that, there was no problem arose from their working co-operations. However, the lack of good relationship among these local leaders, was the only cause of the problem. As they were under the different political parties, when they were elected and assigned to work together, they could not get along with each other working in the public activities and for the solutions on the problem and the supportive guideline for the effective co-operations between these leaders, the study would like to propose that by making the good understanding and realization on the importance of the good relationships among them, and promoting the citizen's political participations, it could help solve such problem.

Keywords: Local Development, Village Headmen, Role, Village Leaders, Status

บทนำ

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินครั้งสำคัญที่ส่งผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินและการปกครองของไทย อันประกอบไปด้วย การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน 3 ส่วน คือ 1) การบริหารปกครองแผ่นดินในส่วนกลาง ใช้การบริหารงานแบบกระทรวง ให้แต่ละกระทรวงทำหน้าที่รับผิดชอบงานเฉพาะด้านตามแบบอย่างตะวันตก 2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีความพยายามกระชับอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง และแผ่ขยายพระราชอำนาจให้ครอบคลุมหัวเมือง โดยนำระบบ “มณฑลเทศาภิบาล” มาใช้ ซึ่งประกอบด้วย มณฑล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน 3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้มีการวางรากฐานการปกครองท้องถิ่น โดยการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ “สุขาภิบาล” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันโรคภัยและอันตรายของประชาชน และเพื่อสุขอนามัยและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน นับตั้งแต่บัดนั้น การบริหารราชการและการปกครองแผ่นดินของไทยก็ตั้งอยู่และเจริญรอยตามแนวทางการปฏิรูปดังกล่าวเรื่อยมา แม้จะมีการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงให้เข้ากับกาลสมัย แต่แกนหลักสำคัญยังคงเป็นเช่นเดิม

การปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองสำคัญหน่วยหนึ่งที่ถือกำเนิดขึ้นจากการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในครั้งนั้น โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้มีการทดลองตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านขึ้นเป็นครั้งแรกที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2435 (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559, หน้า 3) แม้ในอดีตก่อนช่วงเวลาดังกล่าวจะมีการรวมตัวกันของประชากรเป็นกลุ่ม เป็นแคว้น และบ้านอยู่แล้วก็ตาม แต่การปฏิรูปครั้งนี้ถือเป็นครั้งแรกที่หัวหน้าหมู่บ้านมาจากการเลือกของประชาชน ต่อมาจึงได้มีการวางรูปแบบการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้านขึ้นอย่างเป็นทางการ เรียกว่า การปกครองท้องที่ มีการตราพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ขึ้นบังคับใช้ทั่วประเทศ ดังที่ ยอดชาย ชูติกาโม (2516, หน้า 93) กล่าวว่า “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รธนโกสินทรศก 116 เป็นกฎหมายที่แสดงให้เห็นถึงการปฏิรูปการปกครอง...จากรัฐจารีตแบบเดิมไปสู่รัฐสมัยใหม่...อีกทั้งยังมีการเปิดโอกาสให้ราษฎรมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเป็นครั้งแรก คือ การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน” โดยให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” แก่ประชาชน กระทั่งรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวและประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่ใช้สืบกันมา จวบจนปัจจุบันเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2552

แม้การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะแสดงให้เห็นถึงความเป็นเอกภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีตำบลและหมู่บ้านอยู่ในฐานะตัวแทนของการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ถูกยกให้เป็นแกนหลักในการปกครอง ดูแลประชาชนในท้องถิ่น เป็นสัญลักษณ์ของการทำหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้กับประชาชน ขณะเดียวกัน แนวคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน กลายเป็นสิ่งที่ถูกกล่าวถึงอย่างมากในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะภายหลังการรัฐประหารในปี 2535 และการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พ.ศ.2540 ที่มีกลุ่มนักวิชาการชนชั้นนำ และชนชั้นกลางจากภูมิภาคต่างๆ เป็นผู้มีบทบาทหลัก โดยเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเน้นถึงการปฏิรูปการเมืองหลายประการรวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น ทำให้การปกครองท้องถิ่นที่เคยถูกปล่อยทิ้งร้าง ทั้งที่มีกำเนิดมาอย่างยาวนาน

เทียบเท่ากับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของชาติ กลายเป็นองค์กรที่มีความเข้มแข็งในฐานะองค์กรพื้นฐานในการใช้อำนาจของประชาชน พิจารณาได้จากการที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการบรรจุหมวดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยเฉพาะ ซึ่งถือเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ที่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ในอดีต ความพยายามกระจายอำนาจในครั้งนี้ มาพร้อมกับความพยายามทุ่มเททรัพยากรทางการบริหารต่างๆ ความพยายามขยายอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครอบคลุมกิจการบริการสาธารณะพื้นฐานในท้องถิ่น รวมถึงอำนาจหน้าที่ในฐานะตัวแทนประชาชนในท้องถิ่น ทำให้การปกครองท้องถิ่นเติบโตขึ้นอย่างก้าวกระโดด มีความพยายามปรับปรุง ปฏิรูปเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้ดียิ่งขึ้น และเป็นองค์กรหลักในการดูแลท้องถิ่น โดยมีข้อสังเกตที่สำคัญคือ พื้นที่ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นพื้นที่ที่ซ้อนทับอยู่กับการปกครองท้องถิ่นที่เคยมีมาแต่เดิม ยิ่งไปกว่านั้นกระแสการกระจายอำนาจยังก่อให้เกิดข้อเสนอในการลดบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะแขน ขาของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หลายครั้งหลายคราที่เกิดขึ้นถึงข้อเสนอยุบสถาบันดังกล่าว เช่น ความพยายามลดวาระการดำรงตำแหน่งให้สั้นลง การกำหนดให้เขตพื้นที่การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ไม่มีการนำเอากฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับกำนัน และผู้ใหญ่บ้านมาใช้ ดังที่กำหนดอยู่ในมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน หรือแม้กระทั่งแนวคิดในการยกเลิกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ความพยายามในการปฏิรูประบบการปกครองทั้งในส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่น และในส่วนของการปกครองท้องถิ่น จึงเกิดเป็นประเด็นที่สร้างความสับสนให้ทั้งแก่ผู้ปฏิบัติงานและแก่ประชาชนในเรื่องสถานภาพและบทบาทของทั้ง 2 ฝ่าย ความไม่ชัดเจนในสถานภาพและบทบาทเช่นนี้ จุมพล หนีมพานิช (2545, หน้า 119) เรียกว่า ความคลุมเครือในบทบาท ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทั้งประชาชนและประเทศชาติ

จังหวัดนครนายก ถือเป็นจังหวัดที่ยังคงความเป็นสังคมชนบท กว่าหนึ่งในสี่ของประชากรจังหวัดนครนายกเป็นครัวเรือนเกษตรกรรม มีจำนวน 26,042 ครัวเรือน หรือเท่ากับร้อยละ 28.75 ของครัวเรือนทั้งหมด มีอาชีพหลัก ได้แก่ การเกษตรกรรม การปศุสัตว์ และการประมง มีพื้นที่ทำการเกษตรประมาณ 466,161 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 35.15 ของพื้นที่จังหวัด นอกจากนี้ยังมีการประกอบอาชีพการบริการ พาณิชยกรรม รับจ้าง และอื่นๆ ทำให้วิถีชีวิตของประชาชนนครนายกยังคงผูกติดกับสังคม วัฒนธรรม โดยเฉพาะการเมืองแบบเก่าที่ผู้ปกครองท้องถิ่นยังคงมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตอยู่มาก แม้จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาทำหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นแล้วก็ตาม จนในบางครั้งอาจพบเห็นงานบางงานที่มีทั้งผู้ปกครองท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นปรากฏตัวพร้อมๆ กัน แต่ในบางงานอาจพบเห็นแค่เพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น จึงเกิดความสงสัยว่า ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายอยู่ตรงไหน และทั้งสองฝ่ายมีความร่วมมือในการทำงานกันในเรื่องใดบ้าง ซึ่งอาจทำให้การร้องขอความช่วยเหลือจากประชาชนไม่ได้รับความสะดวกรวดเร็ว ส่งผลให้ความเดือดร้อนของประชาชนไม่ได้รับการแก้ไขตามที่ควรจะเป็น

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การศึกษาเกี่ยวกับสถานภาพและบทบาทของผู้ปกครองท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับเทศบาลตำบลเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้ได้ทราบถึงสถานภาพและบทบาทที่แท้จริงของผู้ปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะในการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล เพื่อพัฒนาท้องถิ่น

อย่างชัดเจน นอกจากนี้ผลจากการวิจัยนี้อาจสามารถจัดทำเป็นข้อเสนอ และแนวทางส่งเสริมการดำเนินงานร่วมกันเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

งานวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา ดังนี้

1. ศึกษาสถานภาพและบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับเทศบาลตำบลจังหวัดนครนายก
2. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างการปกครองท้องถิ่นและการบริหารท้องถิ่น
3. นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและแนวทางการส่งเสริมการดำเนินงานร่วมกัน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในชุมชนท้องถิ่น

คำถามในการวิจัย

ในปัจจุบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีสถานภาพและบทบาทอย่างไร ในการร่วมมือกับเทศบาลตำบลเพื่อพัฒนาท้องถิ่น มีปัญหาและอุปสรรคในการร่วมมือกันหรือไม่อย่างไร และจะมีแนวทางการส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันได้อย่างไร

ทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดเกี่ยวกับสถานภาพและบทบาท

ในสังคมมนุษย์นั้น ประกอบด้วยผู้คนที่หลากหลายที่อาศัยอยู่ปะปนกัน มีปฏิสัมพันธ์กัน มีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการดำรงชีวิตท่ามกลางความต้องการที่แตกต่างกันหลายหลาย เพื่อให้สังคมมนุษย์อยู่ร่วมกันอย่างสันติ สังคมต้องมีการจัดระเบียบเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินชีวิตของมนุษย์ในสังคม ดังแนวคิดของ August Comte (สุภางค์ จันทวานิช, 2552, หน้า 24) นักวิชาการทางสังคมวิทยาได้กล่าวว่า คนจะอยู่ด้วยกันได้ต้องรู้จักตกลงว่าใครจะทำอะไร ซึ่งนักสังคมวิทยารุ่นหลังได้นำแนวคิดดังกล่าวมาศึกษาถึงการจัดระเบียบสังคม คือ การกำหนดว่าใครมีบทบาทหน้าที่อย่างไรในสังคม โดยจะมีการกำหนดเป็นสถาบันต่างๆ เช่น สถาบันการศึกษา ครอบครัว ศาสนา ฯลฯ หรือดังที่ ทัศนีย์ ทองสว่าง (2549, หน้า 53) กล่าวว่า เนื่องจากมนุษย์มีความต้องการไม่มีที่สิ้นสุด ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นต้องจัดระเบียบสังคม (Social Organization) เพื่อควบคุมแบบแผนแห่งพฤติกรรมของมนุษย์ จุมพล หนีมพานิช (2545, หน้า 115) ได้กล่าวถึงการจัดลำดับสถานภาพและบทบาทของสมาชิกภายในกลุ่มว่า สมาชิกแต่ละคนควรจะมีสถานภาพและบทบาทอย่างไร...สมาชิกของสังคมแต่ละคนย่อมมีที่อยู่ในสังคมของตนเสมอด้วยเหตุนี้ทุกคนจึงมีสถานภาพ (Status) และบทบาท (Role) จึงเห็นได้ว่า การจัดระเบียบทางสังคมจะเกี่ยวข้องกับสิ่งสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) บรรทัดฐานหรือปทัสถาน (Norms) 2) สถานภาพ (Status) และ 3) บทบาท (Role) ทำให้เราทราบได้อย่างหนึ่งขั้นต้นว่า สถานภาพ และบทบาท เป็นส่วนหนึ่งของการจัดระเบียบทางสังคม ซึ่งโดยรวมแล้วการจัดระเบียบสังคมต้องประกอบไปด้วย บรรทัดฐาน สถานภาพ และบทบาท

การบริหารราชการแผ่นดิน

ส่วนในทางการเมืองการปกครองย่อมมีการจัดระเบียบเช่นกัน ประเทศไทย มีกฎหมายสำคัญที่ใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดระเบียบการปกครองประเทศได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 8 พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กล่าวถึงการจัดแบ่งการปกครองและการบริหารราชการของประเทศไทยแต่ละระดับ กำหนดถึงองค์ประกอบของส่วนราชการและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ กล่าวได้ว่า เป็นการจัดโครงสร้างหน่วยงานราชการและองค์กรภาครัฐ รวมถึงการจัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้หน่วยงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ บัญญัติถึงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไทย ว่าประกอบด้วยการบริหารราชการ 3 ส่วน ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัด และอำเภอ และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการบริหารราชการแต่ละส่วน มีโครงสร้างภายในที่ประกอบด้วยหน่วยงานภายใต้สายการบังคับบัญชา เพื่อทำตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานนั้นๆ ส่วนการปกครองในระดับตำบล และหมู่บ้าน ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ โดยในกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านไว้ใน มาตราที่ 27 และ 28 กล่าวคือ กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน และมีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวกับความอาญา ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้มีหน้าที่ในการพัฒนาหมู่บ้านโดยตรง หากแต่เป็นหน้าที่ในด้านการปกครอง เช่น การสร้างความเป็นธรรม ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย การประสานงาน รับฟังปัญหาข้อทุกข์ร้อนของชาวบ้านแล้วแจ้งแก่ส่วนราชการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแก้ไขและให้ความช่วยเหลือ โดยผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นผู้ให้การสนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการอื่นเหล่านั้น ในส่วนของกำนันก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากกำนันถือเป็นผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งเช่นกัน แต่ได้รับเลือกให้เป็นหัวหน้าของผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ทำให้ออกจากจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านแล้ว กำนันยังมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในระดับตำบล คือเป็นผู้ประสานงานภารกิจเกี่ยวกับการปกครอง ดูแลทุกข์สุขของลูกบ้านในระดับตำบลอีกด้วย ซึ่งถูกกำหนดไว้ในมาตรา 34-44 ของพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่

การกระทำตามอำนาจหน้าที่ของบุคลากรในหน่วยงานต่างๆ เป็นหนึ่งในการกระทำตามสถานภาพและบทบาทของบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งแห่งที่นั้น และเมื่อสภาวะทางสังคมการเมืองได้เปลี่ยนแปลงตามการพัฒนาการปรับเปลี่ยน สถานภาพ บทบาท และหน้าที่ตามตำแหน่งก็มีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นถือเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สถานภาพและบทบาทของบุคคลหรือของตำแหน่งมีความคลุมเครือเป็นการยากต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง รวมถึงการร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตำแหน่งผู้ปกครองท้องที่ก็ประสบกับความคลุมเครือเช่นกัน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โททัศน์ มาลา (2559) ได้ศึกษาถึงการคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อศึกษาบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจ ศึกษาการปรับตัวของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พชรภัทร พิงรำพรรณ (2556) ทำการวิจัยเรื่อง แนวทางการจัดการความรู้ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่นเพื่อพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน ชัชชัย จันทร์สว่าง (2545) ทำการวิจัยเรื่อง บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการทำงานร่วมกัน กับองค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษาอำเภอบ่อพลอย จังหวัดกาญจนบุรี และสมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ (2553) ทำการวิจัยเรื่อง การดำรงอยู่ของตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านฯ ซึ่งผลการวิจัยของผู้ทำการวิจัยดังกล่าวข้างต้น ได้ผลการศึกษาที่สามารถใช้แนวทางในการวิจัยเรื่องที่เกี่ยวข้องและใกล้เคียงทั้งเรื่องของสถานภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่ และการร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัย

- 1) ผู้ปกครองท้องที่ที่ดำรงตำแหน่ง กำนันประจำตำบลที่อยู่ในเขตพื้นที่เทศบาล และผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านในตำบลที่อยู่ในเขตพื้นที่เทศบาล
- 2) ผู้บริหารเทศบาลตำบลและสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ซึ่งในจังหวัดนครนายกมีจำนวนเทศบาลตำบลทั้งสิ้น 5 แห่ง

1.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) จะทำการสุ่มเลือกโดยไม่ใช้ความน่าจะเป็น (Nonprobability sampling) แบบ Snowball Sampling เป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างตามความสะดวกในการติดต่อและการเก็บรวบรวมข้อมูล เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) จำนวน 15 คน ดังนี้

- 1) กลุ่มตัวอย่างจากผู้ปกครองท้องที่ จะเลือกจากกำนันท้องที่ จำนวน 2 คน และผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 3 คน
- 2) กลุ่มตัวอย่างจากผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น จะเลือกจากนายกเทศมนตรีหรือผู้บริหารที่นายกมอบหมาย จำนวน 5 คน และสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 4 คน
- 3) กลุ่มตัวอย่างจากข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล 1 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร (Document study) และการสัมภาษณ์ ดังนี้

2.1 เอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ระเบียบทางราชการที่เกี่ยวข้อง กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก เพื่อให้ทราบถึง

สถานภาพและบทบาทของผู้ปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะขอบเขตอำนาจหน้าที่ ความสำคัญในฐานะตัวแทนประชาชน ในท้องถิ่น เป็นการศึกษาเอกสารในแง่มุมต่างๆ ให้เพียงพอต่อการกำหนดประเด็นคำถามในการค้นหาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น และค้นหาความชัดเจนในบางประเด็นที่อาจมีความคลุมเครือจากข้อมูลทางเอกสาร

2.2 แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured) ผู้วิจัยกำหนดแนวคำถามไว้ในเบื้องต้น ในขณะเดียวกันก็มีการเปิดโอกาสให้ผู้ให้ข้อมูลมีโอกาสกล่าวถึงในเรื่องต่างๆ ที่คิดว่าเกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างโอกาสในการได้รับข้อค้นพบใหม่ที่สำคัญและเป็นประโยชน์ ซึ่งวัตถุประสงค์และคำถามการวิจัยอาจไม่ครอบคลุม แบบสัมภาษณ์ดังกล่าวจะมีโครงสร้างคำถามที่คล้ายคลึงกันสำหรับกลุ่มตัวอย่างแต่ละกลุ่ม แต่มีการปรับคำถามบางคำถาม เพื่อให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ของผู้ให้ข้อมูล ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ส่วน แล้วนำไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 ท่าน เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาและทำการตรวจสอบความเที่ยงตรงตามเนื้อหา ได้ค่า IOC อยู่ระหว่าง 0.33-1.00 มีรายละเอียดดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ ชื่อ-นามสกุล การดำรงตำแหน่ง ประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งหรือการทำงานที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งที่ดำรงอยู่ และมุมมองเกี่ยวกับสถานภาพและบทบาทในตำแหน่ง

ส่วนที่ 3 ลักษณะวิธีการในการดำเนินความสัมพันธ์กับองค์กรคู่ขนาน (ท้องถิ่นกับท้องถิ่น) ในการร่วมมือกันพัฒนาท้องถิ่น

ส่วนที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการทำงาน แนวทางการแก้ไขที่ได้ปฏิบัติไป ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการดำเนินการหรือการแก้ไขปัญหา และข้อคิดเห็นอื่นๆ

3. การเก็บข้อมูลการวิจัย

3.1 ผู้วิจัยศึกษา รวบรวมเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ระเบียบทางราชการที่เกี่ยวข้อง กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง เป็นหลักในแง่มุมต่างๆ ให้เพียงพอต่อการกำหนดประเด็นคำถามในการค้นหาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น และค้นหาความชัดเจนในบางประเด็นที่อาจมีความคลุมเครือจากข้อมูลทางเอกสาร

3.2 ดำเนินการเก็บข้อมูลภาคสนาม ผู้วิจัยเป็นผู้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้วยตนเอง โดยใช้เครื่องบันทึกเสียงการสัมภาษณ์และการบันทึกวิดีโอ ระยะเวลาในการเก็บข้อมูลดำเนินการในช่วงเดือนกุมภาพันธ์-เดือนมีนาคม 2562

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 นำข้อมูลที่ได้จากการทบทวนและศึกษาเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ระเบียบทางราชการที่เกี่ยวข้อง กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง เป็นหลักในแง่มุมต่างๆ ให้เพียงพอต่อการกำหนดประเด็นคำถามในการค้นหาข้อมูลเบื้องต้น

เกี่ยวกับแนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น และค้นหาความชัดเจนในบางประเด็นที่อาจมีความคลุมเครือจากข้อมูลทางเอกสาร นำเนื้อหามาเปรียบเทียบตามช่วงเวลา โดยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis)

4.2 ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์วิเคราะห์การเชื่อมโยง โดยใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลแบบเทียบเคียงแบบแผน (Content Analysis) ซึ่งเป็นการนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาจำแนกแยกแยะข้อมูลตามหัวข้อต่างๆ โดยทำการเชื่อมโยงเปรียบเทียบกับแบบแผนทางทฤษฎีที่ได้พบทวนมาก่อนหน้านี้ แล้วจึงทำการตอบคำถามการวิจัย รวมถึงสร้างข้อสรุปของการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่ได้กำหนดไว้

ผลการวิจัย

1. สถานภาพและบทบาทของผู้ปกครองท้องถิ่น

1.1 สถานภาพของผู้ปกครองท้องถิ่น มีกฎหมายที่สำคัญและใช้เป็นหลักในการบริหาร คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไทย ประกอบด้วย ระเบียบราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งในส่วนของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะมีการบัญญัติถึงจังหวัด และอำเภอ ซึ่งเป็นเขตการปกครองที่ใหญ่กว่าตำบล และหมู่บ้าน ตามลำดับ แต่ปรากฏว่า การปกครองท้องถิ่นระดับตำบล และหมู่บ้าน มิได้ถูกบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติฯ ฉบับดังกล่าว อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฯ ฉบับดังกล่าว ได้กล่าวถึงการจัดการปกครองอำเภอ ว่าเป็นไปตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น และเมื่อพิจารณาพบว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดลักษณะการปกครองของไทยว่าประกอบด้วย ลักษณะปกครองหมู่บ้าน ลักษณะปกครองตำบล และลักษณะปกครองอำเภอ ดังนั้น เมื่อพิจารณากฎหมายทั้งสองฉบับแล้ว สามารถอนุมานได้ว่า ตำบล และหมู่บ้านถือเป็นหน่วยการปกครองระดับหนึ่ง โดยมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าหน่วยการปกครอง มีสถานภาพเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่ง อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของนายอำเภอในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แต่มิได้ถูกจัดให้เป็นข้าราชการ ทั้งข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมือง มิได้เป็นพนักงาน และมีได้เป็นลูกจ้างเนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ได้รับเงินเดือนที่ไม่ใช่จากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน

1.2 บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บทบาทของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถอธิบายเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1.2.1 บทบาทตามประเภทของบทบาท เมื่อพิจารณาบทบาทตามประเภทของบทบาท สามารถสรุปได้ว่า

1.2.1.1 บทบาทในอุดมคติกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตำแหน่งที่ประชาชนในพื้นที่มีความคาดหวังว่าจะสามารถให้ความช่วยเหลือ และต้องการให้เข้าไปมีส่วนร่วมได้ในหลายๆ เรื่อง หรือแทบจะทุกเรื่องในการดำเนินชีวิต เช่น งานบวช งานศพ งานแต่ง งานบุญ งานประเพณี การแจ้งข่าวสารจากทางราชการ การร้องเรียนปัญหาข้อขัดข้อง น้ำไม่ไหล ไฟไม่สว่าง การส่งเสริมอาชีพ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง การติดตามจับกุมผู้กระทำความผิด ฯลฯ ทั้งนี้เป็นเพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสถาบันที่ก่อกำเนิดมาตั้งแต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และในอดีตนั้นช่องทางที่ประชาชนจะติดต่อกับหน่วยงานราชการอื่นเป็นไปได้ยาก ทั้งยังไม่มี

การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังและกว้างขวางเช่นทุกวันนี้ ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสายการปกครองต้องทำหน้าที่เกือบทุกอย่างที่เกิดขึ้นในพื้นที่ปกครองของตน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นสถาบันที่มีบทบาทในอุดมคติที่หลากหลายในความคิดของประชาชนในพื้นที่

1.2.1.2 บทบาทที่บุคคล (ตน) เข้าใจหรือรับรู้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ส่วนใหญ่มีการรับรู้ถึงบทบาทหรือหน้าที่ของตนเองใกล้เคียงกันในหมู่ผู้ปกครองท้องถิ่นด้วยกัน กล่าวคือ การเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีหน้าที่หลักคือการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้กับ “ลูกบ้าน” ของตน ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองท้องถิ่นเป็นฝ่ายปกครอง มีสายการบังคับบัญชารองจากนายอำเภอ สังกัดกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงทำหน้าที่การเป็นตัวแทนประชาชนเข้าประชุม เพื่อรับทราบข่าวสาร ข้อมูลการชี้แจง และคำสั่ง จากนายอำเภอ และนำมาส่งต่อให้กับลูกบ้านของตนเอง

1.2.1.3 บทบาทที่แสดงออกจริง เป็นบทบาทที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีการบูรณาการระหว่างบทบาทที่ชาวบ้านคาดหวังกับบทบาทที่ตนเองรับรู้ โดยรวมเข้ากับโอกาสและอุปสรรคโดยรอบ ซึ่งผู้ใหญ่บ้านแต่ละคนจะมีความแตกต่างกันออกไป แม้สถานการณ์นั้นอาจเหมือนหรือแตกต่างกันก็ตาม เช่น ผู้ใหญ่บ้านบางคนเน้นการทำงานเชิงรุก แม้หน้าที่เหล่านั้นจะมีหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านโดยตรง หรือไม่ใช่งานที่ทางราชการกำหนดให้ทำ รวมถึงเป็นงานที่ชาวบ้านอาจไม่ได้ร้องขอให้ทำแต่ผู้ใหญ่บ้านคนนั้นเลือกที่จะทำเพื่อให้ลูกบ้านมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ผู้ใหญ่บ้านบางคนเน้นการทำงานเชิงรับ กล่าวคือ แม้ว่าจะงานบางอย่างที่ลูกบ้านร้องขอมานั้นจะไม่ใช่งานของตนเองโดยตรง แต่ก็ไม่ปฏิเสธที่จะช่วยเหลือ ผู้ใหญ่บ้านกลุ่มนี้จะรับปัญหาข้อร้องเรียนดังกล่าวแล้วทำการประสานกับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ

1.2.2 บทบาทของการเป็นตัวแทน คู่มือปฏิบัติงาน สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปี 2554 ได้จำแนกอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ออกเป็น 8 หมวด ได้แก่ การใช้อำนาจหน้าที่ปกครองราษฎร การรายงานต่อทางราชการ การนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร การจัดทำทะเบียน การสาธารณสุขประโยชน์ การป้องกันโรคติดต่อ การจัดให้หมู่บ้านเป็นระเบียบเรียบร้อย และการที่เกี่ยวข้องความอาญา ทำให้สามารถจำแนกบทบาทของการเป็นตัวแทน ได้ดังนี้

1.2.2.1 บทบาทในการเป็นตัวแทนของรัฐ ผู้ใหญ่บ้านทุกคนต้องมีการแสดงบทบาทดังกล่าว เนื่องจากเป็นหน้าที่หลักตามกฎหมาย โดยเฉพาะการทำงานทางฝ่ายปกครองที่ต้องทำหน้าที่ปกครองราษฎร คอยรับข่าวสาร หรือนโยบายจากรัฐโดยผ่านมามทางนายอำเภอ รวมถึงหน่วยงานรัฐอื่นๆ แล้วนำมาแจ้งต่อประชาชนในพื้นที่ หรือแม้กระทั่งการจัดทำทะเบียนราษฎร และการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการอาญา เช่น ร่วมกันจับกุม ตรวจค้นบ้านที่กระทำผิดกฎหมาย ฯลฯ

1.2.2.2 บทบาทในการเป็นตัวแทนของประชาชน การแสดงบทบาทหน้าที่ของการเป็นตัวแทนของประชาชนนี้ มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายและเป็นบทบาทที่ผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่มีการปฏิบัติโดยส่วนใหญ่แล้วผู้ใหญ่บ้านจะทำหน้าที่รับคำร้องทุกข์ของลูกบ้านและรายงานเหตุการณ์ต่างๆ เสนอต่อกำนัน และกำนันก็มีหน้าที่ในการเสนอต่อนายอำเภอ รวมถึงความเป็นตัวแทนหรือเป็นผู้นำของประชาชนที่จะต้องคิดอ่าน

และจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ ซึ่งเป็นกิจการสาธารณประโยชน์ เช่น การป้องกันโรคติดต่อ และการจัดทำให้หมู่บ้านเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยการระดมความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่

1.2.3 บทบาทในการร่วมมือกับเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น

1.2.3.1 บทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาล เทศบาลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ที่มีลักษณะของความเป็นชุมชนเมือง มีกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดตั้งประธานชุมชน และประธานชุมชนจะเลือกบุคคลเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการชุมชน ประธานชุมชนนี้อาจจัดให้มีการเลือกจากประชาชนในชุมชน หรือเทศบาลอาจแต่งตั้งเองเลยก็ได้ แม้คณะกรรมการชุมชนจะสามารถเลือกตั้งมาจากประชาชนทั่วไป แต่ส่วนใหญ่แล้วผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่กรรมการชุมชนจะเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการปกครองท้องถิ่นอยู่แล้ว ซึ่งก็คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั่นเอง คณะกรรมการชุมชนนี้ ถือเป็นตัวแทนของเทศบาลในการสอดส่องดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่เทศบาลแล้วแจ้งต่อเทศบาลในการดำเนินการ ช่วยเหลือ แก้ปัญหา และพัฒนา โดยเฉพาะในการร่วมกันจัดประชาคมเพื่อการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาล จากที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาล โดยแบ่งเป็น 2 สถานะ กล่าวคือ 1) หากผู้ปกครองคนใดได้รับแต่งตั้งเป็นผู้นำชุมชนของเทศบาล ก็จะมีบทบาทสำคัญในการจัดทำแผนเนื่องจากเป็นผู้ติดต่อประสานงานระหว่างประชาชนกับเทศบาลโดยตรง โดยเฉพาะในการจัดประชาคมของเทศบาลเองในแต่ละปี และ 2) หากผู้ปกครองท้องถิ่นคนใดไม่ได้รับเลือกเป็นผู้นำชุมชนของเทศบาล ก็สามารถแสดงบทบาทสำคัญในกระบวนการจัดทำแผนได้ เนื่องจากในฐานะของผู้นำท้องถิ่นก็สามารถชักนำความคิดของประชาชน โดยเฉพาะการสนับสนุนโครงการที่อยู่ในแผนหมู่บ้านที่เคยประชาคมหมู่บ้านกันไว้แล้ว

1.2.3.2 บทบาทความร่วมมือในด้านอื่นๆ นอกจากบทบาทสำคัญในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลแล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่ร่วมกับเทศบาลในประเด็นต่างๆ ทั้งการให้ความร่วมมือและการขอความร่วมมือ ก็เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ กล่าวคือ 1) การระดมประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าทางการปกครองท้องถิ่น ดังคำกล่าวที่ว่า “ผู้ปกครองท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของคน ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเจ้าของบ” ดังนั้นเมื่อทางเทศบาลจัดทำโครงการที่ต้องการให้ประชาชนเข้าร่วม ก็มักจะขอความร่วมมือจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้ช่วยเหลือในการจัดกำลังคนเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักจะได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน 2) การสนับสนุนข้อมูลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุผลเดียวกันที่ผู้ปกครองท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากกว่า ทำให้ทราบถึงข้อมูลต่างๆ ของลูกบ้านของตนมากกว่าด้วยเช่นกัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมักสามารถ “เข้าออก-ออกใน” บ้านของลูกบ้านได้ และรู้ถึงความเป็นอยู่ของลูกบ้านได้ดี ดังนั้นเมื่อหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะเทศบาลต้องการข้อมูล เช่น ข้อมูลพื้นฐานทางประชากร ข้อมูลหลังคาเรือนที่ได้รับความเดือดร้อน ข้อมูลการประกอบอาชีพ ฯลฯ ก็จะขอความร่วมมือให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ให้ข้อมูลดังกล่าว 3) การร่วมกันตัดสินใจการบริหารงบประมาณ ไม่เฉพาะว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่มีงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่ แต่ทางการปกครองท้องถิ่นก็มีงบประมาณด้วยเช่นกัน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นงบประมาณตามโครงการต่างๆ เช่น กองทุนหมู่บ้าน SML ไทยนิยม ประชาธิปไตย ฯลฯ งบประมาณเหล่านี้มักถูกส่งมาทางสายงานส่วนภูมิภาค และเป็น

หน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ในการบริหารจัดการงบดังกล่าว แต่เนื่องจากกรณีเหล่านี้มีไม่บ่อยนักทำให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บางคนไม่คุ้นเคยกับการบริหารจัดการงบประมาณ จึงต้องมีการปรึกษาหารือกับทางท้องถิ่นในการจัดทำโครงการ เพื่อนำเสนอเป็นแนวทางให้ลูกบ้านได้ตัดสินใจ ซึ่งอาจเป็นการจัดทำโครงการใหม่ขึ้นมา หรืออาจเป็นการดึงโครงการที่เคยเข้าแผนไว้กับเทศบาลออกมาดำเนินการ กรณีดังกล่าวทำให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างสองฝ่าย 4) การขอความร่วมมือในงานที่ต้องใช้ความรู้ เทคนิคเฉพาะ แม้สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะก่อตั้งมานาน และอาจมีทีมงาน เช่น สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ฯลฯ แต่บุคลากรเหล่านั้น ส่วนใหญ่ก็มิได้มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน แม้ในปัจจุบันจะมีการส่งเสริมให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้ศึกษาในระดับที่สูงขึ้น และมีการอบรมเกี่ยวกับการทำงานในหน้าที่ก็ตาม แต่ก็เป็นเรื่องการทำหน้าที่ในการด้านปกครอง ดังนั้นงานที่ต้องใช้เทคนิค และความชำนาญเฉพาะจึงไม่สามารถทำได้เอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่จึงต้องขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงานประเภทดังกล่าว เช่น การเขียนแบบ การก่อสร้าง การประมาณการค่าใช้จ่าย ฯลฯ หรือแม้กระทั่งงานที่ฝ่ายท้องที่ที่ต้องทำประจำ คือ เรื่องของการเก็บข้อมูล ที่ต้องการเก็บข้อมูลประชากรอย่างเป็นระบบในคอมพิวเตอร์เพื่อความสะดวกในการค้นหาและแบ่งปันข้อมูล แต่ก็ยังไม่มีความถนัดกับการใช้คอมพิวเตอร์มากนัก หลายคนจึงต้องขอความร่วมมือจากเทศบาลในเรื่องที่เกี่ยวข้องดังกล่าว และ 5) การขอความร่วมมือในการดูแลพื้นที่ ทั้งกำลังคน และเครื่องจักรต่างๆ การปกครองท้องที่เป็นหน่วยงานที่โดยปกติแล้วจะไม่มีทรัพยากรการพัฒนาใดๆ ทั้งกำลังคน เครื่องจักร และเงิน ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหา ความเดือดร้อนในพื้นที่ซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะหน้า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงต้องร้องขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ เหล่านี้

2. ปัญหา และอุปสรรค ในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองท้องที่และการบริหารท้องถื่น

การปฏิบัติภาระหน้าที่ของทั้งทางฝ่ายการปกครองท้องที่และการปกครองท้องถิ่น ต่างถูกกำหนดไว้ในกฎหมายกล่าวคือ พระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ฯ สำหรับกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน และพระราชบัญญัติเทศบาลฯ สำหรับเทศบาลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่สถาบันทั้งสองสถาบันต่างมีอำนาจหน้าที่เป็นของตนเอง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากทั้งสองสถาบันมีพื้นที่การดำเนินงานซ้อนทับกันอยู่ ทำให้ทั้งสองสถาบันต้องมีความเกี่ยวพันกันในการดำเนินงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การดำเนินงานดังกล่าวจึงถูกดำเนินการโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างกัน ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น จากการศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่หรือเกือบทุกคนที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ให้ข้อมูลที่สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ การดำเนินงานในทางการเมืองในท้องที่สามารถขอรับความช่วยเหลือและให้ความช่วยเหลือแก่กันและกันได้ ถึงแม้ว่าข้อร้องขอดังกล่าวอาจไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่โดยตรงของผู้ถูกร้องขอก็ตาม อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบปัญหา อุปสรรคเกิดขึ้นประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการไม่ให้ความร่วมมือ และไม่ขอความช่วยเหลือระหว่างกัน นั่นคือ การที่ทั้งสองฝ่าย “ไม่ถูกกัน” ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้เกิดจากการที่ทั้งสองฝ่ายอยู่คนละซีกการเมืองในการเลือกตั้ง และเมื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งแล้วยังไม่สามารถควบคุมทัศนคติในด้านลบที่มีต่อกันได้ ทำให้เมื่อมีงานหรือกิจกรรมสาธารณะในพื้นที่ ทั้งสองฝ่ายจะไม่ให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน กล่าวคือ หากเป็นงานของฝ่ายท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านก็จะไม่ขอความช่วยเหลือจากเทศบาล หรือหากเป็นงานของเทศบาล เทศบาลก็เลือกที่จะดำเนินการด้วยตนเองโดยไม่แจ้ง หรือบอกกล่าวไปยังผู้ใหญ่บ้านหากไม่มีความจำเป็น ซึ่งเป็นลักษณะที่เรียกว่า

“ต่างคนต่างทำ” นั่นเอง ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ความสำเร็จและความล้มเหลวในการร่วมมือกันทำงานนั้นหลักสำคัญอยู่ที่ สัมพันธภาพระหว่างผู้ปกครองท้องถิ่นและผู้ปกครองท้องถิ่น นั่นเอง

3. แนวทางการแก้ไขปัญหา และแนวทางการส่งเสริมการดำเนินงานร่วมกัน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในชุมชนท้องถิ่น จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานร่วมกัน ระหว่างการปกครองท้องถิ่นและการบริหารท้องถิ่นพบว่า สัมพันธภาพระหว่างผู้ปกครองท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความร่วมมือกันในการทำงาน ดังนั้น แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงอยู่ที่ **“การสร้างสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน”** ระหว่างทั้งสองฝ่ายให้เกิดขึ้นและ **“สร้างทัศนคติในการทำงานร่วมกันเพื่อประชาชน”** แม้การนำเสนอแนวทางดังกล่าวจะเป็นเสมือนคำพูดแบบกำปั้นทุบดิน แต่ก็เป็นความจริงที่ว่า มีบางเทศบาลที่ผู้นำท้องถิ่น และผู้ปกครองท้องถิ่นมาจากการเมืองคนละขั้วหรือมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่ไม่เหมือนกัน แต่ทั้งสองฝ่ายก็สามารถทำงานร่วมกันได้ ทั้งนี้เนื่องจากทั้งสองฝ่ายที่มีความร่วมมือกันอย่างดีมักจะให้ข้อมูลว่า ต้องมองข้ามความขัดแย้งส่วนตัวโดยมุ่งเน้นที่ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นหลักโดยให้เหตุผลว่า ทั้งสองฝ่ายมาจากการเลือกตั้งที่ประชาชนเลือกให้มาทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการทำงานเพื่อชุมชน ดังนั้น หากทำให้ทัศนคติดังกล่าว ถูกนำไปปรับใช้กับบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทั้งทางการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นได้ ก็จะสามารถความร่วมมือในการทำงานระหว่างกันได้ แต่หากยังไม่สามารถปรับทัศนคติให้มุ่งทำงานเพื่อประชาชนได้ ความร่วมมือก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ผลของการทำงานเพื่อชุมชนก็ยากที่จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้ การส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกัน ยังเกิดขึ้นได้จาก **“การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง”** ให้ประชาชนมีความใส่ใจกับสิ่งที่เกิดขึ้นภายในชุมชนให้มีความรู้ความเข้าใจการทำงานและขอบเขตความรับผิดชอบของสถาบันการเมืองในชุมชน และให้เป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบที่ต้องในระบอบประชาธิปไตย เพราะจะสามารถทำให้ทั้งผู้ปกครองท้องถิ่นและท้องถิ่นมีความเกรงกลัว ไม่กล้ากระทำความผิด และมุ่งต่อการทำงานที่เป็นสาธารณะประโยชน์ เพราะเชื่อว่าการกระทำดังกล่าวของพวกเขาสามารถส่งผลต่อความไว้วางใจในการเลือกตั้งในภายภาคหน้าจากประชาชน

อภิปรายผล

1. จากผลการวิจัยที่พบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีสถานภาพเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่งอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของนายอำเภอ สังกัดกระทรวงมหาดไทย แต่ทั้งนี้มิได้ถูกจัดให้เป็นข้าราชการ มิได้เป็นพนักงาน และมีได้เป็นลูกจ้าง ทั้งนี้เมื่อพิจารณาแล้วก็จะพบว่า ทั้งกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน มิได้เป็นผู้ที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณประเภทเงินเดือน ดังที่ บงกชมาศ เอกเอี่ยม (2557) กล่าวว่าไว้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในสภาพกึ่งข้าราชการประจำกึ่งข้าราชการการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของนายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการประจำ แต่มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในลักษณะเดียวกับนักการเมือง และดังที่ ภัทริยา เทพขจร (2553) กล่าวว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดกรมการปกครองภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอ แต่มิได้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

2. จากการศึกษาจัดแบ่ง บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ออกเป็น 3 ลักษณะ กล่าวคือ 1) บทบาทในอุดมคติ เป็นบทบาทที่ประชาชนในพื้นที่คาดหวังว่ากำนัน และผู้ใหญ่บ้านจะสามารถทำได้ แม้ในบางครั้งอาจไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม 2) บทบาทที่ตนเข้าใจหรือรับรู้ เป็นบทบาทที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านรับรู้ร่วมกันถึงอำนาจหน้าที่ของตนที่มีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นั่นคือ การบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้กับลูกบ้านของตน ซึ่งอยู่ในขอบเขตของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย 3) บทบาทที่แสดงออกจริง เป็นบทบาทที่กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ได้นำทั้งความคาดหวังและตามอำนาจหน้าที่ตามที่ตนรับรู้มาบูรณาการ และแสดงออกมาตามทักษะและความสามารถของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านแต่ละคน ซึ่งอาจมีความเหมือนหรือแตกต่างกันบ้าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับโอกาสและข้อจำกัดในแต่ละช่วงเวลาด้วย ซึ่งการแบ่งบทบาทของผู้นำท้องที่ดังกล่าวนี้ เป็นไปตามแนวคิดของ Allport (สุภา สุกุลเงิน, 2545)

3. จากการศึกษาที่พบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นทั้งตัวแทนของรัฐ และเป็นตัวแทนของประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านดำเนินการภายใต้สายการบังคับบัญชาของนายอำเภอ สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยได้รับเงินตอบแทนจากรัฐ ทำหน้าที่หลักในการช่วยเหลือนายอำเภอในกิจการต่างๆ แต่อย่างไรก็ตาม กำนันและผู้ใหญ่บ้านได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในพื้นที่ให้ดำรงตำแหน่งที่ถือเป็นหัวหน้าประชาชนในหมู่บ้านและตำบล ซึ่งต้องมีหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของลูกบ้าน โดยการประสานขอความช่วยเหลือจากส่วนราชการต่างๆ ในหน้าที่ที่ส่วนราชการนั้นเกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และยังประโยชน์สุขให้แก่ลูกบ้านของตน ซึ่งบทบาทดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับงานวิจัยของ ประสิทธิ์ อินทโชติ (2554) ซึ่งแบ่งบทบาทของผู้ใหญ่บ้านว่ามีฐานะเป็นตัวแทนของราชการ และมีฐานะเป็นผู้นำในทางสังคมหรือเป็นผู้นำชุมชนอีกด้วย

4. จากการศึกษาที่พบความร่วมมือระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น โดยบทบาทที่เห็นได้ชัดที่สุดคือ การร่วมมือกันในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแต่ละคนจะแสดงออกซึ่งบทบาทนี้แตกต่างกัน เช่น การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการชุมชน การจัดประชุมประชาคม การจัดทำแผนพัฒนา ฯลฯ ซึ่งการแสดงบทบาทนี้มีความสอดคล้องกับข้อสรุปในงานวิจัยของ สมคิด เลิศไพฑูรย์, นริศฯ ละม้ายอินทร์, กิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์, และเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (2553) ที่ได้กล่าวว่า ความสัมพันธ์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับเทศบาลคือ มีหน้าที่ประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยเป็นผู้เสนอความต้องการของราษฎรในท้องที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และนอกจากนี้ยังมีบทบาทอื่นๆ ที่ถือเป็นความร่วมมือกันนอกจากการทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เช่น การระดมประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ การสนับสนุนข้อมูล การร่วมกันตัดสินใจการบริหารงบประมาณ การขอความร่วมมือในงานที่ต้องใช้ความรู้เทคนิคเฉพาะ และการขอความร่วมมือสิ่งอุปกรณ์ในการดูแลพื้นที่ ฯลฯ

5. จากผลการศึกษาที่พบว่า ความร่วมมือของผู้ปกครองท้องที่และผู้บริหารท้องถิ่นขึ้นอยู่กับสัมพันธภาพที่ทั้งสองฝ่ายมีระหว่างกันและกัน โดยสัมพันธภาพที่เกิดขึ้นนั้นจะดีหรือไม่ สามารถแยกออกเป็น 2 ประเด็นคือ

5.1 การมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน ในกรณีนี้ ทั้งสองฝ่ายจะให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างดี เนื่องจากการช่วยกันทำงานเปรียบได้กับการช่วยกันสร้างฐานการเมืองหรือการรักษาฐานเสียงที่มีอยู่ให้มีความเป็นปึกแผ่นและมั่นคง ดังนั้นเมื่อมีโครงการในหน้าที่ของฝ่ายใดเกิดขึ้นก็ตาม จะสามารถขอความร่วมมือ

กับอีกฝ่ายได้เสมอ สัมพันธภาพที่ดีนี้ส่งผลให้ประชาชนจะได้รับความสะดวกและประโยชน์ในการทำโครงการต่างๆ เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

5.2 การที่ผู้ปกครองท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากคนละกลุ่มการเมืองกัน ในกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านและผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน หรือ “คนละขั้ว” อาจก่อให้เกิดช่องว่างในการติดต่อสื่อสารในการขอความร่วมมือ รวมถึงความไม่สนใจในการขอความร่วมมือในการดำเนินงาน นอกจากนี้ ยังเกิดกรณีที่มีการขอความร่วมมือไปแล้วแต่ไม่ได้รับความร่วมมือกลับมา จึงไม่ต้องการให้ความช่วยเหลือกลับไปเป็นการตอบแทน และยังมีกรณีที่ไม่ต้องการให้อีกฝ่ายสามารถสร้างผลงานให้เป็นที่ยอมรับและชื่นชมจากประชาชน เพราะจะทำให้ฝ่ายตรงข้ามได้รับคะแนนนิยมมากขึ้น และส่งผลถึงคะแนนนิยมในการเลือกตั้งครั้งต่อไปด้วยเช่นกัน ในกรณีดังกล่าวนี้ จะเกิดปรากฏการณ์ต่างฝ่ายต่างทำงานในหน้าที่ของตนเองโดยไม่ขอและไม่ให้ความร่วมมือกับอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งผลที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนคือ แม้ว่าจะมีผู้รับผิดชอบดำเนินการให้ แต่งานที่ออกมามักเป็นงานที่ไม่ได้ผ่านความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ ขาดการระดมความคิดเห็นเพื่อให้เกิดความหลากหลาย แต่กลับเกิดการผูกขาดทางความคิดและการปฏิบัติงาน ก่อให้เกิดการเสียโอกาสในการได้รับผลงานที่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะเกิดกรณีที่ผู้ปกครองท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากคนละกลุ่มการเมือง แต่ส่วนใหญ่แล้วทั้งสองฝ่ายสามารถให้ความร่วมมือกันในการปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยให้เหตุผลว่าเป็นหน้าที่ที่ตนเองต้องทำให้กับประชาชนในพื้นที่อยู่แล้ว และหากไม่ให้ความร่วมมือกับอีกฝ่ายอาจทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีในสายตาประชาชนได้ที่ไม่สามารถแยกระหว่างเรื่องส่วนตัวทางการเมืองและหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบอีกทั้งการให้ความร่วมมือกับอีกฝ่าย แม้จะอยู่กลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามยังถือเป็นโอกาสในการแย่งชิงคะแนนนิยมจากประชาชนในพื้นที่ทางการเมืองจากอีกฝ่ายหนึ่งด้วยเช่นกัน นอกจากนี้แล้ว ยังมีกรณีที่ฝ่ายผู้ปกครองท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้เป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันแต่ก็ได้เป็นกลุ่มการเมืองที่ตรงข้ามกัน ในกรณีดังกล่าวนี้ ความร่วมมือมักเป็นไปในแนวทางที่ดี กล่าวคือ ทั้งสองฝ่ายมักมีการพูดคุยขอความร่วมมือกันได้อย่างปกติและมักได้รับความร่วมมือกลับมา

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

1. ควรมีการนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงเมื่อมีการอบรมให้ความรู้กับทางฝ่ายปกครองท้องถิ่นและทางฝ่ายการบริหารท้องถิ่น ถึงความจำเป็นในการสร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างกัน การมองข้ามความขัดแย้งส่วนตัวเมื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งสาธารณะ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและส่วนร่วม
2. ข้าราชการในระดับที่สูงกว่า ที่มีหน้าที่สั่งการ ควบคุม และกำกับดูแล ควรใช้กลยุทธ์ในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ให้เกิดความสามัคคีกันในหมู่นักปกครองและนักบริหารในพื้นที่
3. ควรมีการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจากประชาชนให้มากที่สุด เพื่อเป็นการสอดส่องดูแล ผู้ปฏิบัติหน้าที่ว่าละเลยต่อการปฏิบัติงานให้กับชุมชนตามบทบาท อำนาจหน้าที่หรือไม่ และเพื่อเป็นการป้องปรามผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้มีจิตสำนึกเพื่อประชาชนให้มากที่สุด

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาเรื่องเดียวกันในพื้นที่อื่นๆ เพื่อเป็นการสร้างแบบแผนในการอธิบายเรื่องดังกล่าวได้อย่างแม่นยำและกว้างขวาง ทั้งนี้เนื่องจากในแต่ละพื้นที่อาจมีพฤติกรรมทางการเมืองที่แตกต่างกันออกไป
2. ควรมีการศึกษาถึงการรับรู้ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นจากประชาชน เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง และเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างถูกต้อง สมฤทธิ์ผล

เอกสารอ้างอิง

- จุมพล หนิมพานิช. (2545). **สังคมและวัฒนธรรม** (พิมพ์ครั้งที่ 13). เอกสารการสอนชุดวิชามนุษยกับสังคม สาขาวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชัยชัย จันทรสว่าง. (2545). **บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการทำงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษาอำเภอบ่อพลอย จังหวัดกาญจนบุรี**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี.
- ทัศนีย์ ทองสว่าง. (2549). **สังคมวิทยา**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- ไพบูลย์ มาลา. (2559). **การคงอยู่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: กรณีศึกษาจังหวัดปทุมธานี และจังหวัดพระนครศรีอยุธยา**. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์.
- บงกชมาศ เอกเอี่ยม. (2557). **กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน: บทบาทและภาวะความเป็นผู้นำ กับความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อผู้นำท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่**. เอกสารการประชุมวิชาการการพัฒนาชนบทที่ยั่งยืน ครั้งที่ 4. 47-56.
- ประสิทธิ์ อินทโชติ. (2554). **บทบาทของผู้ใหญ่บ้านในการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ในจังหวัดชลบุรี**. ปัญหาพิเศษปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา.
- พชรภัทร พิงรำพรรณ. (2556). **แนวทางการจัดการความรู้ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่นเพื่อพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภทรียา เทพขจร. (2553). **ข้อสังเกตเกี่ยวกับสถานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 กับอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน**. ผู้ตรวจการแผ่นดิน, 3(1), 59-78.
- ยอดชาย ชูติกาโม. (2561, (สิงหาคม). **พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทรศก 116: ปฐมบทการปกครองท้องถิ่นไทย**. วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ โรงเรียนนารายณ์พระจุลจอมเกล้า, 5, 67-94.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์, นริศฯ ละม้ายอินทร์, กิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์, และเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2553). **การดำรงอยู่ของตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนันและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองเกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ. (2559). **อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน**. สืบค้น ธันวาคม 20, 2563 จาก <http://www.parliament.go.th/library>.

- สุภา สุกุลเงิน. (2545). **ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหลังการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในทัศนะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน: ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอกะทู้มูแบน จังหวัดสมุทรสาคร.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2552). **ทฤษฎีสังคมวิทยา** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.