

บทที่ 4 บทวิเคราะห์

การศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 กับตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา เปรียบเทียบความสัมพันธ์ ระหว่างบทบาท หน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามลักษณะการปกครองท้องที่ กับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ว่ามีลักษณะสนับสนุนหรือขัดแย้งกันอย่างไร ตลอดจนวิเคราะห์ผลกระทบและความขัดแย้งต่อการบริหาร การปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการ เลือกตั้ง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้คัดเลือกพื้นที่ที่จะศึกษาจำนวน 2 อำเภอ คือ อำเภอดอยสะเก็ด และอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากเป็นจังหวัดที่ผู้ศึกษาวิจัยปฏิบัติราชการ ซึ่งจะทำให้การ ดำเนินการตามระเบียบวิธีวิจัยที่กำหนดไว้เป็นไปอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ พื้นที่ที่ศึกษาใน 2 อำเภอ ดัง กล่าว ยังมีสภาพความเป็นชุมชนเมืองกับชุมชนชนบทที่แตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น องค์การบริหารส่วน ตำบลหนองจ่อม อำเภอสันทราย จะมีสภาพความเจริญทางเศรษฐกิจสูงมาก แต่องค์การบริหารส่วนตำบล ลวงเหนือ อำเภอดอยสะเก็ด จะมีลักษณะกึ่งเมืองกึ่งชนบทและมีความเจริญทางเศรษฐกิจต่ำกว่า ดังนั้น การพิจารณาศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลใน 2 อำเภอ ตามที่ได้ประกาศยกฐานะจากสภาตำบลเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อปี พ.ศ. 2538 และ 2539 เป็นหน่วยวิเคราะห์ในการเก็บข้อมูล อาจจะทำให้ เห็นภาพของการแสดงบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่แตกต่างกันได้ สำหรับข้อมูลพื้นฐานมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย อบต.จำนวน 4 แห่ง มีข้อมูลตามตารางดัง นี้

ตารางที่ 4-1 แสดงข้อมูลรายละเอียด อบต. ในอำเภอดอยสะเก็ด

ที่	ชื่อ อบต.	จำนวน หมู่บ้าน	ปีที่ ยกฐานะ	รายได้	พื้นที่ (ตร.กม.)	จำนวน ประชากร (คน)	จำนวนสมาชิก	
							เลือกตั้ง	โดยตำแหน่ง
1	สันปูเลย	13	2539	5,997,006.81	15.98	8,340	26	14
2	ลวงเหนือ	10	2539	4,463,915.56	19.2	6,647	20	11
3	เชิงดอย	9	2539	4,431,655.45	41.2	5,393	24	13
4	แม่โป่ง	10	2539	2,242,648.22	16.6	5,669	20	11

2. อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย อบต. จำนวน 6 แห่ง มีข้อมูลตามตารางดังนี้

ตารางที่ 4-2 แสดงข้อมูลรายละเอียด อบต. ในอำเภอสันทราย

ที่	ชื่อ อบต.	จำนวนหมู่บ้าน	ปีที่ยกฐานะ	รายได้	พื้นที่ (ตร.กม.)	จำนวนประชากร (คน)	จำนวนสมาชิก	
							เลือกตั้ง	โดยตำแหน่ง
1	แม่แฝก	11	2538	7,319,991.68	32.64	9,335	22	12
2	แม่แฝกใหม่	12	2538	7,222,713.31	33.34	7,790	24	13
3	หนองจ่อม	8	2538	27,625,365.00	29	8,788	16	9
4	ป่าไผ่	12	2539	8,139,419.10	30.55	10,745	24	13
5	สันนาเม็ง	8	2539	9,817,074.96	8.95	7,151	16	9
6	สันพระเนตร	5	2539	3,728,090.16	6.24	4,098	10	6

ที่มาของข้อมูล : กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิเคราะห์ในบทนี้ จะเป็นการวิเคราะห์จากการเก็บรวบรวมข้อมูลตามระเบียบวิธีวิจัยในพื้นที่ที่ศึกษา หลังจากที่ได้มีการวิเคราะห์บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กับตาม พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในส่วนที่เกี่ยวข้องตามแนวความคิดทฤษฎีและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายทั้งสองฉบับ ซึ่งได้นำเสนอไว้ในบทที่ 2 และ บทที่ 3 ตามลำดับแล้วนั้น

สำหรับระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการเก็บข้อมูลในพื้นที่ที่ศึกษา ผู้ศึกษาได้ใช้การสัมภาษณ์โดยตรงต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภา คณะกรรมการบริหาร และประธานกรรมการบริหาร อบต. โดยตำแหน่งในขณะเดียวกัน เพื่อนำมาพิสูจน์สมมติฐานในส่วนแรกว่า การที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านถูกกำหนดให้มีบทบาทใน 2 ฐานะ จะก่อให้เกิดผลกระทบและความขัดแย้งต่อการบริหารและการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากการเก็บรวบรวมข้อมูลในส่วนนี้ ผู้ศึกษา ได้สัมภาษณ์ กำนัน ซึ่งเป็นประธานกรรมการบริหาร อบต. ทั้ง 2 อำเภอ เป็นจำนวน 7 คน และ ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อบต. โดยตำแหน่งทั้ง 2 อำเภอ เป็นจำนวน 9 คน

นอกจากนั้น ผู้ศึกษาได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติม โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือเพื่อตรวจสอบความคิดเห็นจากสมาชิกสภา/คณะกรรมการบริหาร อบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง เพื่อนำมาพิสูจน์สมมติฐานในส่วนที่ 2 ว่า การที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านถูกกำหนดให้มีบทบาทใน 2 ฐานะ จะก่อให้เกิดผลกระทบและความขัดแย้งต่อการบริหารการปฏิบัติงานของสมาชิกสภา/คณะกรรมการบริหาร

อบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง เช่นเดียวกัน จากการเก็บข้อมูลในส่วนนี้ ผู้ศึกษาได้เก็บรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นจากแบบสอบถามจากสมาชิกสภา/คณะกรรมการบริหาร อบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง จากทั้ง 2 อำเภอ เป็นจำนวน 148 ราย (ร้อยละ 73.26) จากจำนวนที่มีทั้งหมด 202 ราย

หลังจากการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้ง 2 ส่วนแล้ว จึงนำมาประเมินผลและทำการวิเคราะห์เพื่อสรุปผลการศึกษา ดังนั้นในบทนี้ผู้ศึกษาได้แบ่งแยกประเด็นในการวิเคราะห์การแสดงผลของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่ที่ทำการศึกษากออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ

ส่วนที่ 1 การที่กำนันผู้ใหญ่บ้านถูกกำหนดให้มีบทบาท 2 ฐานะ กล่าวคือ นักปกครองท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องถิ่น 2457 และในฐานะสมาชิกสภา อบต. คณะกรรมการบริหาร และประธานคณะกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 จะก่อให้เกิดผลกระทบและความขัดแย้งต่อการบริหารและการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ส่วนที่ 2 การที่กำนันผู้ใหญ่บ้านถูกกำหนดให้มีบทบาท 2 ฐานะ กล่าวคือ นักปกครองท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องถิ่น 2457 และในฐานะสมาชิกสภา อบต. คณะกรรมการบริหาร และประธานคณะกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 จะก่อให้เกิดผลกระทบและความขัดแย้งต่อการบริหาร การปฏิบัติงานของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหาร อบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง

ส่วนที่ 1 : บทบาทใน 2 ฐานะ กับผลกระทบและความขัดแย้งต่อการบริหารและการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

สำหรับการศึกษาในส่วนที่ 1 ที่เกี่ยวกับผลกระทบต่อการบริหาร และการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ศึกษาได้รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล จากการสัมภาษณ์กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นต่อการบริหาร และการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในภาวะที่กำหนดให้มี 2 บทบาทในเวลาเดียวกัน

โดยสรุปประเด็นจากการสัมภาษณ์ได้ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ความคิดเห็นเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่าง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่น

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ทิศนะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมีดังนี้

กำนันจากตำบลเชิงดอย อำเภอดอยสะเก็ด กล่าวว่า “ท้องถิ่นเป็นส่วนภูมิภาค การส่งการบริหารมาจากส่วนกลาง ดูแลด้านการปกครอง การบริการประชาชนเป็นหลัก ส่วน อบต. เป็นส่วน

ท้องถิ่น เป็นองค์กรใหม่ที่กระจายอำนาจมาให้คนในท้องถิ่น บริการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติในตำบล หมู่บ้าน ของคนที่มีอยู่”¹

กำนันตำบลสันปูเลย อำเภอดอยสะเก็ด กล่าวว่า “ท้องถิ่น คือการแบ่งเบาภาระจาก อำเภอไปสู่ราษฎร กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของประชาชน ไม่ต่างจากการปกครองท้องที่ สำหรับการปกครองท้องถิ่น หมายถึง อบต. ส่วนการปกครองท้องที่คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน”²

กำนันตำบลลวงเหนือ อำเภอดอยสะเก็ด กล่าวว่า “ท้องที่ กำหนดตาม พ.ร.บ.ลักษณะ ปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ส่วนการปกครองท้องถิ่นซึ่งอยู่ในพื้นที่เดียวกัน บริหารทั้งหมดในพื้นที่ อบต. จะเป็นผู้ดูแลแผนงาน โครงการ ส่วนการปกครองท้องที่ กำนันจะเป็นผู้ประสานแผนพัฒนาต่างๆ”³

กำนัน ตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย กล่าวว่า “ การปกครองท้องถิ่นกับการปกครอง ท้องที่ มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน อบต. จะทำด้านพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่นขุดลอกคูคลอง ทำ ถนนหนทาง ส่วนการเป็นกำนันจะดูแลเรื่องบำบัดทุกข์บำรุงสุข การทำงานของ อบต. จะมีความรับผิดชอบ มากกว่า จะเน้นพิเศษเรื่อง การรับเหมาก่อสร้าง ส่วนกำนันก็มีหน้าที่ดูแลทั้งตำบล เช่น รับรองบุคคล”⁴

กำนัน ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย กล่าวว่า “ ท้องที่เป็นระบบที่สืบต่อกันมา ไม่แยก ตรงไหนบริหาร ตรงไหนปกครอง เมื่อก่อนใช้รูปสภาตำบล ต่อมามี อบต. ซึ่งต่างกันมากที่สุดเรื่องงบประมาณ และมีการแยกส่วนราชการภายในเข้ามาทำงาน มีฝ่ายบริหาร กับ สภา ฯ ระดมความคิดเห็น”⁵

กำนันตำบลหนองจ้อม อำเภอสันทราย กล่าวว่า “ ท้องที่ปกครองเกี่ยวกับชาวบ้าน ประชากร การรักษาความสงบเรียบร้อย ท้องถิ่นจะเป็นงานบริการการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานรวมทั้งดูแลเรื่องเด็ก เยาวชน กลุ่มชาวบ้าน”⁶

ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 7 บ้านคอกหมูป่า ตำบลสันนาเม็ง / กรรมการบริหาร อบต. สันนาเม็ง โดยตำแหน่ง กล่าวว่า “ เมื่อก่อนท้องที่ใช้รูปแบบคณะกรรมการหมู่บ้าน ต่อมามี อบต. ขึ้นมา ดูแลด้านการพัฒนาทั้งตำบล ปัญหาทางราชการเกี่ยวกับการปกครองท้องที่ จะไม่รุนแรงเท่ากับอบต. ที่ต้องแลกเปลี่ยนความเห็นกัน ช่วยกันบริหารในเรื่องที่มีการสั่งการมาจากราชการ อบต. ดูแลด้านกิจกรรมที่กฎหมาย

¹ สัมภาษณ์ นายสุรศักดิ์ ไอสถิตย์พร, 9 เมษายน 2542

² สัมภาษณ์ นายเสรี คุณยศยิ่ง, 9 เมษายน 2542

³ สัมภาษณ์ นายประดิษฐ์ บัวคำ, 9 เมษายน 2542

⁴ สัมภาษณ์ นายสมเพชร คุณยศยิ่ง, 2 พฤษภาคม 2542

⁵ สัมภาษณ์ นายอำพล คำจม, 3 พฤษภาคม 2542

⁶ สัมภาษณ์ นายวีรพันธ์ โยธารามูร์, 2 พฤษภาคม 2542

กำหนดเองได้ เช่นทำถนนหนทาง การพัฒนาอื่นๆ และต้องรับเรื่องต่างๆ นานา มากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการร้องเรียนจากชาวบ้าน เช่น ในตำบลจะมีปัญหาฟาร์มหมู กับโรงงานแก๊ส⁷

ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 5 บ้านแม่แก้ดหลวง ตำบลหนองจ่อม อำเภอสันทราย / กรรมการบริหาร อบต. โดยตำแหน่ง กล่าวว่า " ปกครองท้องที่ที่ต้องรองบประมาณจาก อบต. โดยที่ อบต. เป็นผู้บริหารด้านการพัฒนา โดยความเห็นของสมาชิกสภา อบต. "⁸

ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 1 ตำบลสันปูเลย อำเภออดอยสะเกิด/กรรมการบริหาร อบต. โดยตำแหน่ง กล่าวว่า "การปกครองท้องที่กับการปกครองท้องถิ่นไม่แตกต่างกัน การเป็นผู้ใหญ่บ้านจะดูแลทุกข์สุขความเป็นอยู่ของลูกบ้าน ส่วน อบต. ที่มีใหม่มาจากสภาตำบลเดิมจะช่วยในการพัฒนาตำบลเรื่องถนนหนทาง และเรื่องอื่นๆ ที่กฎหมายกำหนด"⁹

ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 4 ตำบลลงเหนือ อำเภออดอยสะเกิด/กรรมการบริหาร อบต. โดยตำแหน่ง กล่าวว่า " ท้องที่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวแทนของราชการปกครองดูแลให้บริการราษฎรในตำบลหมู่บ้าน แต่ท้องถิ่นจะบริหารจัดการโครงการต่างๆ เพื่อให้ในตำบลหมู่บ้านมีความเจริญยิ่งขึ้น"¹⁰

จากการแสดงความคิดเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ที่ศึกษา ซึ่งเป็นสมาชิก อบต. โดยตำแหน่งพบข้อสังเกตเกี่ยวกับความแตกต่างในบทบาทและอำนาจหน้าที่ระหว่างการปกครองท้องที่ และการปกครอง ท้องถิ่น ดังนี้

1) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตระหนักถึงความแตกต่างระหว่างการปกครองท้องที่ และการปกครองท้องถิ่น โดยเห็นได้จากผู้ถูกสัมภาษณ์ สามารถแยกแยะให้เห็นถึงความหมายและลักษณะของท้องถิ่น และท้องที่ได้ อย่างไรก็ตามก็ยังมีกรให้รายละเอียดแตกต่างกันออกไปตามความเข้าใจของตน

2) แม้จะมีความตระหนักถึงความแตกต่างระหว่างการปกครองท้องที่ และการปกครองท้องถิ่น แต่ยังมีคุณสมบัติในเรื่องการแสดงบทบาทว่าเรื่องใดเป็นบทบาทของท้องถิ่น หรือบทบาทของท้องที่ โดยเห็นได้จากการที่กำนันตำบลสันปูเลย กล่าวว่า "กำนันจะต้องไปรับนโยบายและคำสั่งของราชการในการประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านประจำเดือนที่อำเภอแล้วในฐานะประธาน อบต. นำไปปฏิบัติอีกทีหนึ่ง"¹¹

⁷ สัมภาษณ์ นายบุญภักดิ์ สิงห์ตาแก้ว, 2 พฤษภาคม 2542

⁸ สัมภาษณ์ นายมานพ กาบซ้อน, 2 พฤษภาคม 2542

⁹ สัมภาษณ์ นายเจริญ ทะนามชัย, 4 พฤษภาคม 2542

¹⁰ สัมภาษณ์ นายสุวิทย์ ไบแสง, 4 พฤษภาคม 2542

¹¹ เสรี คุณยศยิ่ง, อ้างแล้ว

ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 7 บ้านคอกหมูป่า ตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย ที่กล่าวว่า “ อบต. ดูแลกิจกรรมที่กรรมที่กฎหมายกำหนดได้ เช่น ทำถนนหนทาง การพัฒนาอื่นๆ และต้องรับเรื่องต่างๆ นานามากมาย ไม่ว่าจะปัญหาการร้องเรียนจากชาวบ้าน เช่นในตำบลจะมีกรณีเรื่องปัญหาฟาร์มหมู กับโรงงานแก๊ส”¹² หรือการที่ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 5 บ้านแม่แก้ดหลวง ต. หนองจ้อม อ. สันทราย ได้กล่าวในลักษณะที่เห็นว่า การปกครองท้องถิ่น ต้องรองรับประมาณจาก อบต. โดยที่ อบต. จะเป็นผู้บริหารโดยความเห็นของสมาชิกสภา อบต. เป็นต้น

จากคำสัมภาษณ์ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงความเข้าใจที่สับสนในความสัมพันธ์ระหว่าง อบต. และอำเภอ เนื่องจากตามหลักการแล้ว อบต. มีฐานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีความเป็นอิสระในด้านการบริหาร ไม่ได้มีฐานะเป็นหน่วยงานย่อยของอำเภอ การจะมีความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานอยู่บ้างก็จะดำเนินไปในลักษณะของการร่วมมือและประสานงานกัน มิใช่การสั่งการ นอกจากนี้ ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่าง อบต. กับส่วนราชการระดับอำเภอแล้ว ยังพบว่า ผู้ถูกสัมภาษณ์บางราย ยังมีความสับสนเกี่ยวกับบทบาทของท้องถิ่นอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทเกี่ยวกับการระงับกรณีพิพาท ซึ่งตามกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในลักษณะการปกครองท้องถิ่น มิใช่เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นแต่อย่างใด

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงสามารถตั้งข้อสังเกตในประเด็นดังกล่าวได้ว่า กำนันทั้ง 3 คน สามารถตระหนักได้ถึงความแตกต่างระหว่างการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ยังมีความสับสนในเรื่องการให้ระบุนายละเอียดบทบาททั้งสองให้ชัดเจน

ประเด็นที่ 2 ความสามารถในการแยกแยะความแตกต่างในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างการเป็นนักปกครองท้องถิ่น และการเป็นผู้นำชุมชนท้องถิ่น ตามรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกัน ภาวะดังกล่าวย่อมส่งผลอย่างสำคัญต่อการแสดงบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ ในการบริหารและการปฏิบัติงานต่างๆ ดังนั้น การสัมภาษณ์ในประเด็นดังกล่าวจะสามารถช่วยให้เกิดความเข้าใจอย่างชัดเจนมากขึ้นได้ว่าการกำหนดให้มีบทบาทในเวลาเดียวกัน ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารและการปฏิบัติงานหรือไม่

จากคำถามว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความเข้าใจอย่างไรเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่น ปรากฏข้อมูลดังนี้

¹² บุญภักดี สิงห์ตาแก้ว, อ่างแล้ว

กำนันตำบลสันปูเลย อำเภอดอยสะเก็ด กล่าวว่า "การรักษาความสงบเรียบร้อย การดูแลทุกข์สุขของราษฎร เป็นหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามการปกครองท้องที่ ส่วน อบต. จะเข้ามาช่วยเหลือเมื่อกำลังของตำบล หมู่บ้าน (วัด) ไม่เพียงพอ"¹³

กำนันตำบลลวงเหนือ อำเภอดอยสะเก็ด กล่าวว่า "การรักษาความสงบเรียบร้อย การปกครองของท้องที่ ส่วนบทบาทการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น โดยมีงบประมาณจากส่วนกลาง มาให้ อบต. จัดทำ"¹⁴

กำนันตำบลเชิงดอย อำเภอดอยสะเก็ด กล่าวว่า "หน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการปกครองท้องที่ คือ การดูแลทุกข์สุขของราษฎร เน้นด้านการปกครอง และการประสานกับราชการ"¹⁵

ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 10 ตำบลเชิงดอย อำเภอดอยสะเก็ด กล่าวว่า " การรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันเหตุร้ายในหมู่บ้านเป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ส่วน อบต. จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาถนนหนทางและจะดูแลความอยู่ดีกินดีของคนทั้งตำบล"¹⁶

ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 3 บ้านป่าไผ่ ตำบลสันพระเนตร อำเภอสันทราย กล่าวว่า "ท้องถิ่นเป็นฝ่ายบริหารจาก อบต. รับนโยบายจากสมาชิก อบต. ท้องที่ดูแลรักษาถนนหนทาง การทำบัตรประจำตัวประชาชน รับรองมรดก การพิจารณาจะรับนโยบายจากชาวบ้านเสนอ อบต. แยกกันทำหน้าที่เพื่อไม่ให้เกิดการสวมนวมวงสองใบ"¹⁷

ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 7 บ้านสหกรณ์ ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย กล่าวว่า " ท้องที่ดูแลรักษาความสงบของลูกบ้าน รู้ข้อมูลทั้งตำบลหมู่บ้าน ส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำแผนในการพัฒนาจากหมู่บ้านเข้าสู่ อบต."¹⁸

เกี่ยวกับประเด็นเรื่องการแยกแยะความแตกต่างระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ใน 2 รูปแบบการปกครอง พบข้อสังเกตที่น่าสนใจพอสรุปได้ดังนี้

1) เกี่ยวกับการตระหนักถึงความแตกต่างระหว่างอำนาจหน้าที่ระหว่างการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องที่ พบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ถูกสัมภาษณ์ มีแนวโน้มในทิศทางเดียวกันที่

¹³ เสรี คุณยศยิ่ง, อ่างแล้ว

¹⁴ ประเสริฐ บัวคำ, อ่างแล้ว

¹⁵ นายสุรศักดิ์ ไอสถิตย์พร, อ่างแล้ว

¹⁶ สัมภาษณ์ นายสนั่น สิงโต, 4 พฤษภาคม 2542

¹⁷ สัมภาษณ์ นายบุญชม นันธิ, 3 พฤษภาคม 2542

¹⁸ สัมภาษณ์ นายอำนาจ บุญศรี, 3 พฤษภาคม 2542

ตระหนักว่าอำนาจหน้าที่ หรือการแสดงบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความแตกต่างกัน เช่นเดียวกับที่พบในการสัมภาษณ์จากประเด็นแรก

2) จากการสัมภาษณ์กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ที่ศึกษา โดยข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ว่ากำนันมีความเข้าใจและสามารถระบุอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การปกครองดูแลทุกข์สุขของราษฎร และการเป็นตัวเชื่อมระหว่างตำบล หมู่บ้านในเรื่องการประสานงานกับทางราชการ ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ผู้ถูกสัมภาษณ์สามารถตระหนักได้ทั้งในบทบาทตามที่กำหนดไว้ หรือบทบาทตามอุดมคติ ซึ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านตามที่กำหนดไว้ตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 โดยบอกว่าบทบาทหน้าที่ที่ปฏิบัติทุกๆ ไป เช่น หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย การปกครอง และการดูแลทุกข์สุขของราษฎร รวมทั้งการตระหนักถึงบทบาทที่คาดหวังซึ่งพิจารณาจากความสามารถในการรับรู้และแสดงพฤติกรรมตามบทบาทของตนเองได้ในเกณฑ์ดี

ในกรณีดังกล่าว ผู้ศึกษายังพบต่อไปอีกว่า ลักษณะการตระหนักถึงบทบาทตามอุดมคติ และบทบาทที่คาดหวังของผู้ถูกสัมภาษณ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กับทัศนะความคิดเห็นของสมาชิกสภาและคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งที่รวบรวมได้มาจากแบบสอบถาม ในคำถามเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ดังกล่าว ในสัดส่วนที่สูง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสอดคล้องต้องกันระหว่างการตระหนักในบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในด้านนี้ กับความคาดหวังของผู้ร่วมงาน คือ สมาชิกสภาอบต. และ กรรมการบริหารอบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง ดังแสดงตามตารางที่ 4-3 ,4-4 , 4-5 , 4-6 , 4-7 และ 4-8

ตารางที่ 4-3 แสดงทัศนคติของสมาชิกสภาอบต. และ กรรมการบริหารอบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย

ข้อความ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ทำให้เกิดความสงบเรียบร้อย	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ความเห็น		
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	62	41.89
เห็นด้วย	66	44.59
ไม่แน่ใจ	10	6.75
ไม่เห็นด้วย	7	4.72
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	3	2.02
รวม	148	100

ตารางที่ 4-4 แสดงทัศนคติของสมาชิกสภาอบต. และ กรรมการบริหารอบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ด้านการปราบปรามการกระทำผิด

ข้อความ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ช่วยป้องกันและปราบปรามการกระทำผิด	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ความเห็น		
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	49	33.10
เห็นด้วย	66	44.59
ไม่แน่ใจ	25	16.89
ไม่เห็นด้วย	7	4.72
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	1	0.67
รวม	148	100

ตารางที่ 4-5 แสดงทัศนคติของสมาชิกสภาอบต. และ กรรมการบริหารอบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง เกี่ยวกับการอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ด้านการแจ้งข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

ข้อความ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน		
ความเห็น		
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	49	33.10
เห็นด้วย	56	37.83
ไม่แน่ใจ	37	25.00
ไม่เห็นด้วย	5	3.37
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	1	0.67
รวม	148	100

ตารางที่ 4-6 แสดงทัศนคติของสมาชิกสภาอบต. และ กรรมการบริหารอบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง เกี่ยวกับการช่วยเหลือของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติงานของส่วนราชการอื่นๆ

ข้อความ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆในท้องที่ตำบล หมู่บ้านได้รับความช่วยเหลือจากกำนันผู้ใหญ่บ้าน		
ความเห็น		
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	49	33.10
เห็นด้วย	85	57.43
ไม่แน่ใจ	11	7.43
ไม่เห็นด้วย	3	2.02
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	-
รวม	148	100

ตารางที่ 4-7 แสดงทัศนคติของสมาชิกสภาอบต. และ กรรมการบริหารอบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง เกี่ยวกับการดำเนินงานที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ด้านการระวังป้องกันที่ดินของรัฐ

ข้อความ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่ดูแลป้องกันมิให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐ		
ความเห็น		---
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	56	37.83
เห็นด้วย	70	47.29
ไม่แน่ใจ	14	9.45
ไม่เห็นด้วย	3	2.02
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	5	3.37
รวม	148	100

ตารางที่ 4-8 แสดงทัศนคติของสมาชิกสภาอบต. และ กรรมการบริหารอบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง เกี่ยวกับการรายงานเหตุการณ์ท้องถิ่นที่กับทางราชการ

ข้อความ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
เมื่อมีเหตุการณ์ผิดปกติเกิดขึ้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รายงานข้อมูลให้ทางราชการทราบ		
ความเห็น		
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	52	35.13
เห็นด้วย	72	48.64
ไม่แน่ใจ	22	14.86
ไม่เห็นด้วย	1	0.67
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	1	0.67
รวม	148	100

ผู้ถูกสัมภาษณ์มีความเข้าใจและสามารถตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ในฐานะหัวหน้าพนักงานปกครอง โดยระดับต่ำบลงจะเห็นได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมสนับสนุนการบริหารราชการระดับอำเภอในลักษณะเป็น "รัฐกึ่งชน" ระหว่างรัฐกับประชาชน สืบเนื่องมาจากการที่องค์การปกครองในระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ดังจะเห็นได้จากการสัมภาษณ์และข้อมูลจากแบบสอบถามที่แสดงตามตารางที่ 4-6 , 4-7 และ 4-8 ซึ่งสมาชิกสภา และคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลมีความเห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถแสดงบทบาททางด้านการช่วยเหลือราชการอื่นๆ ใน

การปฏิบัติงานท้องถิ่น การดูแลการบุกรุกที่ดินของรัฐ และการเป็นผู้รายงานทางราชการเกี่ยวกับเหตุการณ์ผิดปกติที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตน แสดงส่วนที่เห็นด้วยสูงถึง 39 ราย (ร้อยละ 93) 33 ราย (ร้อยละ 79) และ 34 ราย (ร้อยละ 81) ตามลำดับ

3) อย่างไรก็ตาม จากกรณีวิเคราะห์ในเรื่องความสามารถในการแยกแยะบทบาท อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะนักปกครองท้องถิ่น แม้จะมีแนวโน้มชัดเจนว่า กำนัน ผู้ถูกสัมภาษณ์สามารถตระหนักถึงบทบาท และอำนาจหน้าที่ตามสถานะภาพดังกล่าวได้เป็นอย่างดี แต่เมื่อพิจารณาถึงความตระหนักเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ผู้นำท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แล้ว พบว่าผู้ถูกสัมภาษณ์มีความขัดแย้ง ในเรื่องบทบาทหน้าที่ในฐานะผู้นำในองค์กรปกครองท้องถิ่น ในเรื่องประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นในเรื่องความเป็นเอกเทศในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ศึกษาพบว่าจากการสัมภาษณ์ กำนันตำบลสนมปุเลย ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลว่า เป็นเรื่องของการเข้ามาช่วยเหลือในกิจการต่างๆ ที่ตำบลหมู่บ้านมีทรัพยากร บุคคลากร ไม่เพียงพอ ซึ่งนัยยะที่ได้จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ยังมีความสับสนในเรื่องการแสดงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับหลักความเป็นเอกเทศในการปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะผู้นำองค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากตามหลักการ และในทางทฤษฎีแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทในฐานะผู้ที่มีความเป็นเอกเทศในการกำหนดนโยบายด้านต่างๆว่าหน่วยงานจะดำเนินงานอย่างไรกับท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้บทบาทอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยเฉพาะหาได้มีฐานะเป็นเพียงองค์กรระดับรองขององค์กรปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด ลักษณะดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความสับสนในด้านการตีความ / ระบุบทบาทอำนาจหน้าที่ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการบริหารและการปฏิบัติงานได้

ประเด็นในเรื่องความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลในเรื่องรายได้ จากข้อมูลการสัมภาษณ์กำนันตำบลลวงเหนือที่ระบุว่า ท้องถิ่นมีหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยมีงบประมาณจากส่วนกลางมาให้ อบต.จัดทำ พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ยังมีความเข้าใจไม่ครบถ้วนในเรื่องที่มาของรายได้ ที่รัฐจะนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมของ อบต. ทั้งนี้เนื่องจาก ในทางทฤษฎี และข้อบัญญัติตามกฎหมายแล้วท้องถิ่นจะถูกกำหนดให้มีงบประมาณ และรายได้เป็นของตนเองเป็นส่วนใหญ่ ทั้งในส่วนรายได้ของ อบต. ที่จัดเก็บเอง จากประเภทภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับต่างๆ รายได้จากทรัพย์สินสาธารณูปโภค และการพาณิชย์ของ อบต.เอง รวมถึงรายได้ซึ่งหน่วยงานอื่นจัดเก็บให้ และจัดสรรให้จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ เช่น อากาศรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมภาคหลวงแร่ ซึ่งรายได้ประเภทนี้ จัดได้ว่าเป็นกิจกรรมพิเศษของ อบต. ซึ่งสามารถส่งเสริม และสนับสนุนบทบาทในการ

พัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น แตกต่างจากองค์กรปกครองท้องถิ่นชนิดอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเขตองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง การขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางในรูปของเงินอุดหนุนก็จะมีทั้งในส่วนของการจัดทำโครงการเสนอขึ้นไป เพื่อขอรับเงินอุดหนุนเป็นรายโครงการ และส่วนที่รัฐบาลจัดสรรมาให้ อบต. ดำเนินการ ตามนโยบายพิเศษเป็นเรื่องๆ ไป ซึ่งก็ไม่ได้จำกัดแต่เพียงงาน/โครงการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว

ลักษณะความเข้าใจดังกล่าว เกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลในเรื่องที่มาของรายได้ ในการจัดทำกิจกรรมสาธารณะต่างๆ นี้ และปฏิกิริยาด้านความเข้าใจของประชาชนในพื้นที่ หากพิจารณาจากนัยที่ได้จากการสัมภาษณ์ อาจกล่าวได้ในเบื้องต้นว่า ผู้ถูกสัมภาษณ์มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งด้านการบริหารงานของ อบต. ได้

นอกจากความขัดแย้งในประเด็นดังกล่าวข้างต้น ยังพบว่า ความสับสนระหว่างบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นอกจากจะเกิดขึ้นจากตัวกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเองแล้ว ยังอาจมีที่มาจากความเข้าใจที่ไม่ชัดเจนที่ไม่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทของท้องถิ่นในหมู่ประชาชนในท้องที่ร่วมด้วย ซึ่งเป็นผลเสริมให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประสบปัญหา ไม่สามารถแยกแยะบทบาทหน้าที่ได้ ดังจะเห็นได้จากการที่ กำนัน ตำบลสันพระเนตร อำเภอสันทราย ที่ให้ความเห็นว่า “ อบต. มักมีปัญหาเกี่ยวกับชาวบ้านที่ไม่เข้าใจ โดยจะมีการร้องเรียนแสดงความไม่พอใจไปถึงศาลากลาง, อำเภอ เช่นเรื่องเกี่ยวกับการพนัน ชาวบ้านจะหาว่ากำนันไม่ดูแล ”¹⁹

จากการสัมภาษณ์กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ที่ศึกษา ผู้ศึกษาได้ข้อสังเกตในลักษณะที่น่าสนใจว่า แม้กำนันจะสามารถระบุถึงอำนาจหน้าที่ที่จรรยาบรรณตามการปกครองท้องที่ และการปกครองท้องถิ่นในภาพกว้างๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สามารถตระหนักและแสดงบทบาทตามสถานภาพของการเป็นนักปกครองท้องที่ที่จะต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้อย่างชัดเจน แต่ในด้านการที่จะต้องดำรงสถานภาพในฐานะผู้นำองค์กรบริหารท้องถิ่น เช่น อบต. กับพบลักษณะของความไม่เข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ อบต. ในสาระสำคัญเช่น ลักษณะความเป็นเอกเทศ (อิสระ) ในการบริหารงาน ความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีการกำหนดให้ทำคล้ายๆ กัน จะสร้างปัญหาให้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการแยกแยะความแตกต่างระหว่างการปฏิบัติงานในการปกครองท้องที่ และการปกครองท้องถิ่น ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นอย่างมาก ซึ่งลักษณะดังกล่าว นำจะมีสาเหตุมาจากการที่กำนันยังคงยึดติดกับสถานภาพเดิมที่มีมาในอดีต และยังเห็นความสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่นน้อย หรือมีระดับ

¹⁹ สัมภาษณ์ นายอินผาย ล้อมเขตร, พฤษภาคม 2542

แตกต่างจากการปฏิบัติหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามหลักการปกครองท้องถิ่นเอง ซึ่งลักษณะดังกล่าว สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ความเห็นกรณีที่ถูกหมายใหม่ได้กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่ได้เป็นฝ่ายบริหาร อบต. โดยตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ความเห็นในแนวทางเดียวกันว่า จะเลือก การเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตำแหน่งเดียวมากกว่า เนื่องจากเห็นว่าเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติภูมิ มีลักษณะ ของความเป็นสถาบัน ได้รับการยอมรับมาช้านาน โดยหากจะไม่มีตำแหน่งอยู่ใน อบต. แล้ว ก็ยังอาจทำ หน้าที่ในด้านการช่วยเหลือ ประสานงาน ในเรื่องการพัฒนาตำบลร่วมกับสมาชิกสภา อบต. ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสนับสนุนในส่วนที่สมาชิกสภา อบต. ยังขาดความรู้ความสามารถในการปฏิบัติกร ด้

ประเด็นความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

1. จากคำถามที่เกี่ยวกับการแบ่งเวลาในการปฏิบัติงาน จากการที่ต้องดำรง ตำแหน่งทั้งการเป็นกำนัน และเป็นประธานกรรมการบริหาร อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกสัมภาษณ์ ี ความเห็นในแนวทางเดียวกันว่า ไม่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานทั้ง 2 ตำแหน่ง โดยสามารถจัดแบ่ง เวลาในการทำงานได้

2. จากคำถามที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานใน อบต. พบว่ายังมีความเข้าใจ เกี่ยวกับการแสดงบทบาทในการบริหารงานที่สะท้อนให้เห็นถึง ความสามารถในการรับรู้บทบาทของตนเองที่แน่ชัดในฐานะผู้บริหารของ อบต. เช่นการที่กำนันตำบลลงเหนือให้สัมภาษณ์ว่า "การมีฐานะเป็น กำนันผู้ใหญ่บ้าน แล้วเป็นฝ่ายบริหารใน อบต. ไม่มีความขัดแย้งกับสมาชิกสภา อบต. ที่มาจากการ เลือกตั้ง เพราะ อบต. มีบทบาทมาก บริหารทั้งหมดในพื้นที่ ทั้งงบประมาณโครงการ และเวลา กำนัน ผู้ใหญ่บ้านขออะไรก็ต้องหามาให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านถือเป็นที่ปรึกษา ต้องร่วมกับ อบต. ดูแลแผนงาน โครงการก่อน เป็นการแบ่งกัน ถึงแม้จะอยู่กันคนละฝ่าย เป็นการประสานงานระหว่าง อบต. กับภูมิภาค"²⁰

3. เกี่ยวกับประเด็นในเรื่องทักษะในด้านการบริหารงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ ผู้ศึกษาพบว่า ความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำ งบประมาณของกำนันที่สัมภาษณ์ มีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณเป็นด้านหลัก มากกว่าการวางแผนริเริ่มโครงการ/งานต่างๆ โดยมักจะมีลักษณะของการกำหนดหรือพิจารณางบเงินบ ประมาณก่อน ที่จะคิดริเริ่มวางแผนจัดทำโครงการ ซึ่งกรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นลักษณะการบริหาร

²⁰ ประดิษฐ์ บัวคำ, อ่างแล้ว

งานและงบประมาณที่ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่ได้ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานเพื่อมุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของงาน

โดยสรุปแล้ว เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบต่อการบริหาร และการปฏิบัติงาน จากการทำนั้บ้านผู้ใหญ่นักกำหนดให้ต้องดำรงสถานภาพ และแสดงบทบาทในฐานะผู้นำท้องถิ่น และนักปกครองท้องถิ่น ตามกฎหมายที่แตกต่างกันนั้น ผู้ศึกษาพบว่า แม้ทำนั้ บ้านผู้ใหญ่นักจะสามารถตระหนักได้ถึง ความแตกต่างของการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่น แต่ลักษณะการตระหนักดังกล่าว ก็ยังมีรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไป ตามความเข้าใจของแต่ละบุคคล ซึ่งลักษณะของความเข้าใจในรายละเอียดที่แตกต่างกันไปนี้ ที่ส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญ ต่อความสามารถในการแยกแยะอำนาจหน้าที่ และการแสดงบทบาทของทำนั้ บ้านผู้ใหญ่นักที่มีอยู่แตกต่างกัน ตามสถานภาพของการเป็นผู้นำในท้องถิ่น และการเป็นผู้ปกครองของท้องถิ่น ทั้งนี้โดยทำนั้ บ้านผู้ใหญ่นัก มีแนวโน้มที่จะรับรู้ และสามารถแสดงบทบาท เป็นนักปกครองท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน และสอดคล้องกับความคาดหวังของผู้ที่เกี่ยวข้อง (สมาชิกสภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง) ในการปฏิบัติงานร่วมกับทำนั้ บ้านผู้ใหญ่นัก แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากบทบาทในฐานะการเป็นผู้บริหารใน อบต. กับพบลักษณะของความไม่เข้าใจเท่าที่ควร เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือการแสดงบทบาทของ อบต. หรือผู้บริหาร อบต. ในสาระสำคัญ เช่น ความเป็นเอกเทศในการปฏิบัติงาน ความเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งมูลเหตุในกรณีดังกล่าวอาจเกิดขึ้นจากปัจจัยด้านความรู้ และคุณสมบัติเฉพาะตัวของทำนั้ บ้านแต่ละคน การที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น กับการปกครองท้องถิ่นคล้ายกัน ความซ้ำซ้อนของพื้นที่ปฏิบัติการ ตลอดจนลักษณะแนวคิดของทำนั้ บ้านผู้ใหญ่นักโดยทั่วไปที่ยังคงยึดติดกับสถานภาพของการเป็นตัวแทนของราชการ และการเป็นนักปกครองท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันกับที่ให้ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นน้อยกว่า ซึ่งจากข้อมูลและการวิเคราะห์ที่ได้จากการสัมภาษณ์ จึงอาจกล่าวได้ว่าการกำหนดให้ทำนั้ บ้านผู้ใหญ่นักต้องดำรงสถานะในสองบทบาท จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหาร และการปฏิบัติงานราชการ เมื่อได้พิจารณาจากมุมมองทางด้านความตระหนักในด้านความแตกต่าง ความสามารถในการแยกแยะอำนาจหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ตามการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่น

ส่วนที่ 2 : บทบาทใน 2 ฐานะ กับผลกระทบและความขัดแย้งต่อการบริหารการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหาร อบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง

โดยสรุปประเด็นจากการสัมภาษณ์ และข้อมูลจากแบบสอบถามได้ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ผลกระทบและความขัดแย้งจากความคิดเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหาร อบต. และประธานกรรมการบริหาร อบต. โดยตำแหน่ง

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับทัศนะในเรื่องดังกล่าวมีดังนี้

กำนันตำบลสันปูเลย อำเภออดอยสะเกิด กล่าวว่า "การที่ต้องดำรงตำแหน่งทั้งเป็นกำนัน และเป็นประธานกรรมการบริหาร อบต. ไม่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของตนเองและสมาชิกสภา อบต. คนอื่นๆ ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี"²¹

กำนันตำบลลวงเหนือ อำเภออดอยสะเกิด กล่าวว่า "การมีฐานะเป็นกำนันและเป็นฝ่ายบริหารใน อบต. ไม่ขัดแย้งกับสมาชิก อบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง เพราะ อบต. มีบทบาทมาก บริหารทั้งหมดในพื้นที่ แต่การทำงานเป็นลักษณะของการประสานงานกัน"²²

กำนันตำบลเชิงดอย อำเภออดอยสะเกิด กล่าวว่า "ไม่มีอุปสรรคในการปฏิบัติงานทั้ง 2 ตำแหน่ง แต่มีความขัดแย้งกับสมาชิกสภา อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งบ้าง เป็นเรื่องของการแสดงความคิดเห็นในสภา ส่วนใหญ่จะใช้วิธีดึงกันไปดึงกันมา แต่ก็สามารถหาข้อสรุปได้"²³

กำนันตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย กล่าวว่า " ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ในฐานะเป็นฝ่ายบริหารจะช่วยกันพัฒนา"²⁴

กำนันตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย กล่าวว่า " ไม่มีปัญหาความขัดแย้ง การทำงานจะใช้วิธีให้สมาชิกทุกหมู่บ้านเสนอโครงการเข้ามา แล้วนำมาเรียงลำดับ โดยดูจากหมู่บ้านใหญ่ก่อน แล้วจึงดูความขาดแคลน ไม่มีการนำเงินมาหารกัน"²⁵

²¹ เสรี คุณยศยิ่ง, อ่างแล้ว

²² ประเสริฐ บัวคำ, อ่างแล้ว

²³ สุรศักดิ์ ไอสถิตย์พร, อ่างแล้ว

²⁴ อำพล คำจม, อ่างแล้ว

²⁵ สมเพชร คุณยศยิ่ง, อ่างแล้ว

ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 7 บ้านคอกหมูป่า ตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย กล่าวว่า “ ในตำบลมี 8 หมู่บ้าน ส่วนใหญ่กำนันจะสนิทสนมกับผู้ใหญ่บ้านทุกบ้าน เพราะฉะนั้น จะเป็นแบบร่วมกันพิจารณา”²⁶

ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 2 บ้านปากกล้วย ตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย กล่าวว่า “ การทำงานใน อบต. ไม่มีปัญหา เพราะนับถือกันแบบเป็นพี่น้องเครือญาติ การพิจารณาโครงการต่างๆ จะดูตามความจำเป็น”²⁷

ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 6 บ้านหนองไคร้ ตำบลหนองจ่อม กล่าวว่า “ ไม่เห็นมีปัญหาอะไร สมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งถึงแม้จะยังใหม่แต่ก็ยังมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นหลักดูแลอยู่”²⁸

จากการสัมภาษณ์ แสดงให้เห็นถึงความคิดเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ถูกสัมภาษณ์ ว่า ไม่มีความขัดแย้งกับสมาชิกสภา อบต. โดยจะแสดงออกมาในรูปของความร่วมมือ ในการทำงานกันเป็นอย่างดี หรือเป็นการประสานงานกันมากกว่า และแม้จะมีความขัดแย้งก็จะเป็นเรื่องของการแสดงความคิดเห็นในการประชุมสภา ซึ่งเป็นเรื่องของการหาข้อตกลงร่วมกันในเรื่องต่างๆของ อบต. เช่น การทำข้อบังคับ งบประมาณของ อบต. โดยจะจัดสรรงบประมาณไปดำเนินการในเรื่องใด แะไหน อย่างไร และให้ กับหมู่บ้านใด จากลักษณะดังกล่าว บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะมีความสำคัญมาก ในฐานะเป็นผู้นำของตำบล หรือหมู่บ้าน เพราะสมาชิกสภา อบต.ที่มาจาก การเลือกตั้งในฐานะ “ลูกบ้าน” ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่ว่าจะเป็นฝ่ายสนับสนุน หรือฝ่ายคัดค้านย่อมต้องเกรงอกเกรงใจ และต้องฟังกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่มากก็น้อย ดังที่กำนันตำบลเชิงดอย อำเภอดอยสะเก็ดกล่าวว่า “ไม่คิดว่าจะเป็นความขัดแย้ง เพราะสมาชิกสภา อบต. ที่มาจากแต่ละหมู่บ้าน ก็ต้องวิ่งเข้ามาหา กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อผลักดันโครงการที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องการด้วย เป็นการพบกันครึ่งทาง” หรือที่ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 7 บ้านคอกหมูป่า ตำบลสันนาเม็ง ได้กล่าวในทำนองเดียวกันว่า “ การบริหารงานใน อบต. เวลาที่มีโครงการ กำนันจะมอบหมายงานให้คณะกรรมการบริหารแต่ละท่าน ไปจัดทำโครงการมาร่วมกันพิจารณา โดยกำนันจะคอยกำกับดูแล อีกชั้นหนึ่ง ไม่ปล่อยให้ใครทำแบบตัวใครตัวมัน “ เป็นต้น

การแสดงความคิดเห็นเช่นนี้ อาจจะสะท้อนให้เห็นถึงสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นใน อบต.ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านเข้าใจบทบาทของตนว่าเป็นผู้นำของตำบล หมู่บ้าน “ลูกบ้าน” ย่อมต้องเกรงอกเกรงใจ รับฟังแนวทางการปฏิบัติงาน และต้องเข้าหาตนเพื่อผลักดันโครงการที่ต้องการ หากจะมีฝ่ายคัดค้านอยู่บ้างก็จะออกมาในลักษณะแบบประนีประนอมกัน ฉะนั้น ความขัดแย้งจึงไม่ได้เป็นสิ่งที่รุนแรงที่

²⁶ บุญภักดี สิงห์ตาแก้ว, อ้างแล้ว

²⁷ สัมภาษณ์ นายณรงค์ ดาวราม, 2 พฤษภาคม 2542

²⁸ สัมภาษณ์ นายดวงจันทร์ ไคร้มูล, 2 พฤษภาคม 2542

จะเป็นปัญหาดังที่กำนันทั้ง 3 คนได้แสดงทัศนะไว้แล้ว ซึ่งทัศนะดังกล่าวข้างต้นสามารถสะท้อนได้จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์สมาชิกสภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยใช้แบบสอบถาม ตามตารางดังนี้

ตารางที่ 4-9 แสดงทัศนะของสมาชิกสภาและคณะกรรมการบริหาร อบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง เกี่ยวกับวิธีการตัดสินใจในนโยบาย/โครงการต่างๆของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านใน อบต.

ข้อความ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ในการบริหารงานของ อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านใช้วิธีการระดมความคิดเห็นปรึกษาหารือ ก่อนตัดสินใจในนโยบาย/โครงการต่างๆ		
ความเห็น		
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	38	25.67
เห็นด้วย	58	39.18
ไม่แน่ใจ	13	8.78
ไม่เห็นด้วย	31	20.94
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	8	5.40
รวม	148	100

ตารางที่ 4-10 แสดงทัศนะทัศนคติของสมาชิกสภาและคณะกรรมการบริหาร อบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง ต่อการตัดสินใจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในนโยบาย/โครงการต่างๆ ของการบริหารงาน อบต.

ข้อความ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ในการบริหารงานของ อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านตัดสินใจด้วยตัวเองในนโยบายและโครงการต่างๆ		
ความเห็น		
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	21	14.18
เห็นด้วย	27	18.24
ไม่แน่ใจ	24	16.21
ไม่เห็นด้วย	49	33.10
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	27	18.24
รวม	148	100

ตารางที่ 4-11 แสดงทัศนคติของสมาชิกสภาและคณะกรรมการบริหาร อบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง เกี่ยวกับการใช้บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติงานฝ่ายบริหารของ อบต. ที่มีผลกระทบต่อการทำงานของสมาชิกสภา อบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง

ข้อความ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
กำนัน ผู้ใหญ่บ้านใช้บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติงานฝ่ายบริหาร อบต. มากเกินไปทำให้สมาชิกสภา อบต. / คณะกรรมการบริหาร อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ		
ความเห็น		
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	23	15.54
เห็นด้วย	32	21.62
ไม่แน่ใจ	42	28.37
ไม่เห็นด้วย	30	20.27
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	21	14.18
รวม	148	100

จากตารางที่ 4-9 แสดงให้เห็นว่า ความเห็นของสมาชิกสภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งในทางเห็นด้วยเกี่ยวกับการตัดสินใจของการบริหารงานของ อบต. กำนันผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารโดยตำแหน่ง ใช้วิธีระดมความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจในนโยบาย/โครงการต่างๆ รวมกันแล้วได้ 96 ราย (ร้อยละ 64.85) ขณะที่ ความเห็นในทางไม่เห็นด้วยรวมกันได้ 39 ราย (ร้อยละ 26.34) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสัดส่วนในทางเห็นด้วยมีมากกว่าในทางไม่เห็นด้วยเป็นจำนวน 57 ราย (ร้อยละ 38.51) เป็นสัดส่วนที่อยู่ในระดับปานกลาง จุดนี้ถ้าจะชี้ให้เห็นได้ว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านที่เข้ามาดำรงตำแหน่ง ในฝ่ายบริหารของ อบต. มีการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภา/คณะกรรมการบริหาร อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

และจากตารางที่ 4-10 พบว่า สัดส่วนของผู้ที่เห็นด้วยว่า ในการบริหารงานของ อบต. กำนันผู้ใหญ่บ้าน ตัดสินใจด้วยตัวเอง ในนโยบาย/โครงการต่างๆ มีจำนวน 48 ราย (ร้อยละ 32.42) ขณะที่ สัดส่วนของผู้ที่ไม่เห็นด้วยมีจำนวน 76 ราย (ร้อยละ 51.34) มีความแตกต่างกัน 28 ราย (ร้อยละ 18.91) ซึ่งชี้ให้เห็นความสอดคล้องในทัศนะของสมาชิกสภา อบต./คณะกรรมการบริหาร อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งต่อการแสดงบทบาทของ กำนันผู้ใหญ่บ้าน ในการตัดสินใจด้วยตนเอง ในนโยบายโครงการต่างๆ ของ อบต. ว่ามีการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภา อบต./ คณะกรรมการบริหาร อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งคนอื่นๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเช่นเดียวกัน

แต่เมื่อพิจารณาจากตารางที่ 4-11 พบว่าสัดส่วนของผู้ที่เห็นด้วยว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ใช้บทบาทของการเป็น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการปฏิบัติงานฝ่ายบริหาร อบต. มากเกินไป ทำให้สมาชิกสภา/คณะกรรมการบริหาร อบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีจำนวน 55 ราย (ร้อยละ 37.16) ในขณะที่สัดส่วนของความเห็นว่าไม่เห็นด้วยมีจำนวน 51 ราย (ร้อยละ 34.45) โดยจะเห็นว่าสัดส่วนในทางเห็นด้วยมีมากกว่าในทางไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนเพียง 4 ราย (ร้อยละ 2.70) ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงทัศนคติของสมาชิกสภา/คณะกรรมการบริหาร อบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง ต่อบทบาทที่มีมากเกินไปของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการบริหารงานของ อบต. และมีผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภา/คณะกรรมการบริหาร อบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง แยกออกเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ มีทั้งผู้ที่เห็นด้วย กับผู้ที่ไม่เห็นด้วยในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน

จากสัดส่วนของคนที่ไม่เห็นด้วย ในตารางที่ 4-9 กับผู้ที่ไม่เห็นด้วยในตารางที่ 4-10 ซึ่งให้ เห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะฝ่ายบริหารของ อบต. โดยตำแหน่งได้พยายามใช้รูปแบบการบริหารเพื่อตัด สิ้นใจในนโยบาย/โครงการต่างๆ ของ อบต. ตามวิถีทางของระบบประชาธิปไตย คือมีการระดมความคิด เห็นปรึกษาหารือ ในสภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. ร่วมกัน แต่เนื่องจากบทบาทของการเป็น ผู้นำในตำบลหมู่บ้านตามลักษณะการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นบทบาทตามอุดมคติ บทบาทที่คาดหวัง จาก สถานภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีมาแต่ดั้งเดิม จนเกิดความเคยชินต่อบทบาทตามธรรมชาติที่ตนดำรง อยู่ เมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเข้ามาอยู่ในฝ่ายบริหารของ อบต. โดยตำแหน่งจึงอาจจะมีการใช้บทบาทของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามลักษณะการปกครองท้องถิ่น เข้ามาแสดงบทบาทมากเกินไป ทำให้สมาชิก/คณะกรรมการบริหาร อบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จาก มีสัดส่วนของผู้เห็นมากกว่าผู้ที่ไม่เห็นด้วย ตามตารางที่ 4-11

ดังนั้น จึงอาจพิจารณาได้ว่า การที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดำรงฐานะนักปกครองท้องถิ่น กล่าว คือ เป็นผู้นำในตำบล หมู่บ้าน และดำรงฐานะสมาชิกสภาอบต. คณะกรรมการบริหาร อบต. ประธาน กรรมการบริหาร อบต. โดยตำแหน่ง ในขณะเดียวกัน มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลกระทบ และก่อให้เกิด ความขัดแย้ง ต่อการปฏิบัติงานของสมาชิกสภา/คณะกรรมการบริหาร อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งได้ แต่ผล กระทบและความขัดแย้ง อาจจะไม่ปรากฏเด่นชัดนัก และสามารถจัดการประนีประนอมได้

การพิสูจน์สมมติฐาน

การศึกษาในครั้งนี้ได้กำหนดสมมติฐานไว้ว่า “การกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะนักปกครองท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2457 มีบทบาทในฐานะสมาชิกสภา คณะกรรมการบริหาร และประธานคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งก่อให้เกิดผลกระทบและความขัดแย้งต่อการบริหาร การปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนสมาชิกสภาและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537”

ผลการศึกษา :

การกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะนักปกครองท้องถิ่น กับการเป็นสมาชิกสภา คณะกรรมการบริหาร และประธานคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตำแหน่ง ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะมีความสัมพันธ์และเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาตำบลในภาพรวม โดยที่ตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานตาม พ.ร.บ. ทั้ง 2 ฉบับ คือ กลุ่มบุคคลเดียวกัน ตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2457 ได้กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นนักปกครองท้องถิ่น ใช้อำนาจในการปกครองดูแลความสงบเรียบร้อยในพื้นที่เป็นด้านหลัก ในขณะที่ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีอำนาจในการพัฒนาตำบลตามงบประมาณและแผนงานโครงการต่างๆที่ริเริ่มขึ้น อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า

1. เมื่อพิจารณาจากมิติทางกฎหมาย ซึ่งอนุมานจากรายละเอียด อำนาจหน้าที่ซึ่งบัญญัติได้ตามกฎหมาย ร่วมกับข้อพิจารณาในส่วนความแตกต่างในเชิงหลักการ ระหว่างการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่น พบว่า ความสัมพันธ์ของบทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่น กับการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล การปฏิบัติหน้าที่และการแสดงบทบาทตามมติเชิงกฎหมาย ส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะขัดแย้งกัน ทั้งนี้โดยไม่รวมถึงข้อพิจารณาในด้านความซ้อนทับกันของพื้นที่ปฏิบัติการ ภารกิจที่ต้องดำเนินการ และตัวบุคคลผู้ดำเนินการ ซึ่งทำให้บุคคลที่มีบทบาททั้งในการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่นที่ดั่งเช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แสดงบทบาทที่ขัดแย้งกันได้

2. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถตระหนักได้ถึงความแตกต่างระหว่างรูปแบบการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่น โดยลักษณะของการรับรู้มีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปตามความเข้าใจและคุณสมบัติเฉพาะตัวของแต่ละคน ซึ่งความแตกต่างนี้มีความสัมพันธ์กับความสามารถในการแยกแยะความแตกต่างระหว่างอำนาจหน้าที่ และการแสดงบทบาทตามสถานการณ์ทั้งสอง โดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

มีแนวโน้มที่จะสามารถรับรู้และแสดงบทบาท ทั้งในส่วนบทบาทตามอุดมคติ และบทบาทที่คาดหวังในตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้อย่างชัดเจน แต่ในขณะเดียวกัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีระดับความเข้าใจ รับรู้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในฐานะสมาชิกและผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเหตุให้การแสดงบทบาทในฐานะดังกล่าวมีแนวโน้มไม่สอดคล้องกับสาระสำคัญของลักษณะ และรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งลักษณะความไม่สามารถในการระบุ และแยกแยะอำนาจหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารงานและการปฏิบัติราชการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่อาจเกิดประสิทธิภาพ หรือเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติไว้

3. ลักษณะการรับรู้และแสดงบทบาทในตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีมากกว่าการเป็นผู้นำท้องถิ่น ตามนัยแห่งการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีความสัมพันธ์กับลักษณะความเป็นผู้นำตามธรรมชาติของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่คุ้นชินกับภาวะการเป็นตัวแทนของราชการและนักปกครองในท้องที่มาอย่างยาวนานในอดีต ก่อให้เกิดความสับสนในบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ดังแสดงให้เห็นจากการที่กำนันผู้ใหญ่บ้านมีแนวโน้มที่จะยึดติดกับสถานะของความเป็นผู้นำตามธรรมชาติและแสดงบทบาทตามสถานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการบริหารงานหรือปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉพาะในเรื่องของการระดมความคิดเห็น การตัดสินใจในนโยบายต่างๆ ซึ่งลักษณะดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบและความขัดแย้งต่อการปฏิบัติงานของผู้ร่วมงาน คือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมานี้ จึงทำให้ผลการศึกษาที่ออกมาไม่สอดคล้องกับสมมติฐานการศึกษาที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม แม้ผลการศึกษาปรากฏว่า การกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาททั้งในสถานภาพการเป็นนักปกครองท้องที่และผู้นำท้องถิ่นไปพร้อมกันนี้ จะมีผลกระทบต่อการแสดงบทบาทในทางการบริหาร ปฏิบัติราชการ และก่อให้เกิดความขัดแย้งกับบุคคลากรต่างๆ ในองค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม แต่ในระยะที่ยังมีการกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านยังคงดำรงบทบาททั้งลักษณะการปกครองท้องที่และท้องถิ่น จึงควรที่จะมีการกำหนดภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวให้มีความชัดเจน อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาพื้นที่ในระดับตำบลหมู่บ้านในอนาคตต่อไป