

การคงอยู่ของตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน
กับบทบาทในบริบทของสังคมอนาคต
The Position Stand of Subdistrict Headman
and Village Headman and Their Roles
in the Future Society Context

ศรันย์ดิษฐ์ เบญจพงศ์
Srundit Benjapongs

บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายสำคัญ 3 ประการ ประการแรกเพื่ออธิบายลักษณะทั่วไปของตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ประการที่สองเพื่ออธิบายสถานการณ์ของตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน และประการสุดท้ายเพื่อให้ข้อเสนอการปรับปรุงเกี่ยวกับตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และระบบราชการสมัยใหม่ในอนาคต ซึ่งปรากฏดังต่อไปนี้ คือ ตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านยังมีความจำเป็นสำหรับสังคมชนบท กำนันและผู้ใหญ่บ้านสมควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในท้องที่ ตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านควรมีวาระการดำรงตำแหน่ง และบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในอนาคตควรเน้นบทบาทเป็นผู้ประสานงานทุกภาคส่วนในท้องที่และแสดงบทบาทเป็นตัวแทนของราษฎร

คำสำคัญ: การคงอยู่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

¹ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา

Abstract

The article pointed out the three important issues. The first issue is to describe the general roles of subdistrict headman and village headman. The second issue is to explain the present situations of subdistrict headman and village headman positions these days. The last issue is to provide suggestions and improvement in the positions of subdistrict headman and village headman in order to be correlated with social context, economy, and new governing system for the future. The study revealed that the positions of subdistrict headman and village headman are still necessary for the countryside society. Subdistrict headman and village headman should be from election by local people.

The length of the positions should be set pellucidly. What's more, the roles of subdistrict headman and village headman in the future should focus on the roles as coordinators for all local areas and representatives of local people.

Keywords: The Position Stand, Subdistrict Headman, Village Headman

บทนำ

กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งเก่าแก่และเป็นตำแหน่งสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่อยู่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด เนื่องจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านบทบาททางหนึ่งคือเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้ช่วยและรับคำสั่งจากนายอำเภอ เป็นสื่อกลางรับข่าวสารจากภาครัฐถ่ายทอดไปยังราษฎรในท้องถิ่น ส่วนบทบาททางหนึ่งคือตัวแทนของราษฎร นำความต้องการหรือข้อเรียกร้องส่งต่อไปยังภาครัฐ อีกทั้งยังเป็นที่พึ่งพาเมื่อราษฎรประสบปัญหาหรือต้องติดต่อกับภาครัฐ กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นตำแหน่งที่มีคุณลักษณะพิเศษหาได้ยากจากตำแหน่งงานของภาครัฐอื่น ๆ นับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น ร.ศ.116 ซึ่งต่อมาได้แก้ไข

ปรับปรุงและประกาศเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ภูมยัตติงกล่าวได้จัดระบบการปกครองท้องที่และตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านที่เป็นทางการ และที่ผ่านมาได้แก้ไขปรับปรุงเกี่ยวกับคุณสมบัติ การเข้าสู่ตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านให้เหมาะสมกับยุคสมัยและเหตุผลทางการเมืองเรื่อยมา (ปธาน สุวรรณมงคล, 2560) แต่ในปัจจุบันเนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้หลายท้องที่มีความเจริญรุดหน้า รวมทั้งกระแสกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น จึงเกิดข้อถกเถียงว่าตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านยังมีความจำเป็นต่อไปอีกหรือไม่ หรือบทบาทอำนาจหน้าที่และการเข้าสู่ตำแหน่งควรมีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างไร เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมเศรษฐกิจและระบบราชการสมัยใหม่

มูลเหตุข้างต้น ผู้เขียนจึงได้จัดทำบทความฉบับนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญ 3 ประการ คือ เพื่ออธิบายลักษณะทั่วไปของตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน อธิบายสถานการณ์ทั่วไปของตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านในยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และข้อเสนอแนะสำหรับตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านในอนาคต โดยใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือ บทความวิชาการ บทความรายงานวิจัย และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าบทความนี้จะประโยชน์ในแง่วิชาการและการต่อยอดเพื่อทำวิจัยต่อไป

บทเริ่มต้น: เพื่อความเข้าใจ “กำนันผู้ใหญ่บ้าน”

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 บัญญัติให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบ่งเป็นจังหวัดและอำเภอ และได้บัญญัติเพิ่มเติมให้โครงสร้างบริหารระดับต่ำกว่าอำเภอหรือการจัดการปกครองอำเภอให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ที่ได้แบ่งเขตอำเภอเป็นกิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งการบริหารราชการระดับหลังนี้ ถือเป็นส่วนขยายของการบริหารราชการระดับจังหวัดและอำเภอ ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และเป็นส่วนล่างสุดที่นโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผล ดังกล่าวแล้วว่าการจัดการปกครองในอำเภอ ประกอบด้วยกิ่งอำเภอ ตำบล และ

หมู่บ้าน แต่ปัจจุบันไม่มีการปกครองระดับกิ่งอำเภอแล้ว เนื่องจากทั้งหมดได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นอำเภอ ตั้งแต่ พ.ศ.2550 (พชรณัฐ สันข์ประไพ, 2560, น.96-97) ดังนั้น ปัจจุบันการบริหารราชการระดับล่าง จึงเหลือเพียงการปกครองระดับตำบล 7,255 ตำบล และมีจำนวนหมู่บ้าน 75,032 หมู่บ้าน (กรมการปกครอง, 2561, ออนไลน์)

ตำบลและหมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองที่จัดตั้งเต็มพื้นที่ในเขตภูมิภาคหรือนอกเขตกรุงเทพมหานคร ตำบลจะเป็นเขตย่อยของอำเภอ (หรือกิ่งอำเภอ) กล่าวอีกทางหนึ่งหลายตำบลจะประกอบกันเป็นอำเภอ จัดแบ่งไว้เพื่อประโยชน์ในการบริหารการปกครอง ในแต่ละอำเภออาจมีตำบลประมาณ 8-10 ตำบล แต่ละตำบลประกอบด้วย การปกครองท้องที่ที่เล็กกว่าคือหมู่บ้าน ทั้งนี้เกณฑ์ในการจัดตั้งตำบลจะพิจารณาจากจำนวนหมู่บ้าน ท้องที่ใดมีจำนวน 20 หมู่บ้าน ก็เข้าเกณฑ์จัดตั้งเป็นหนึ่งตำบลได้ ซึ่งการจัดตั้งตำบลเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะพิจารณากำหนดเขตตำบลโดยอาจใช้ลำห้วย หนอง คลอง บึง หรือเครื่องหมายใด ๆ เป็นเขตตำบล แล้วรายงานไปกระทรวงมหาดไทย หากกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบก็จะออกประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งตำบล ในราชกิจจานุเบกษาต่อไป อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางกว้าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยวางหลักเกณฑ์จัดตั้งตำบลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2539 เอาไว้ (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2555, น.36 ; เสน่ห์ จัยโต, 2559, น.32 ; พรชัย เทพปัญญา, 2560, น.193) และตำบลหนึ่งมีกำนันหนึ่งคนเป็นหัวหน้าปกครองราษฎรในเขตตำบล และมีบุคคลตำแหน่งต่าง ๆ ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ได้แก่ สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้าน

ส่วนหมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด รวมบ้านหลายหลังในท้องที่หนึ่งเข้าไว้ด้วยกัน และให้อยู่ในความรับผิดชอบปกครองของผู้ใหญ่บ้าน และมีบุคคลตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านคอยช่วยเหลือปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน การจัดตั้งหมู่บ้านก็มีลักษณะทำนองเดียวกับการจัดตั้งตำบลคือเมื่อบ้านหลายหลังในท้องที่เดียวกัน หากเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง

ท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ก็สามารถจัดตั้งเป็นหมู่บ้าน และกระทรวงมหาดไทย ก็ได้วางหลักเกณฑ์จัดตั้งหมู่บ้านตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2539 เช่นเดียวกัน (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2555, น.30-31, ออนไลน์ ; ปธาน สุวรรณมงคล, 2560, น.221-222) ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองที่สำคัญที่สุด โดย พัทธณัฐ์ สังข์ประไพ (2560, น.115) ให้เหตุผลว่า เพราะหมู่บ้านเป็นจุดแตกหักของการปกครอง การรักษาความมั่นคงภายใน การรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนการพัฒนาชุมชน เนื่องจากหมู่บ้านเป็นกลไกเชื่อมระหว่างราชการกับประชาชน โดยเฉพาะในเขตชนบท อีกทั้งงบประมาณแผ่นดินที่ภาครัฐจัดสรรให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะส่งต่อไปยังจุดสุดท้ายคือหมู่บ้านอีกด้วย

ตามที่กล่าวมา แม้ว่าการปกครองระดับตำบลหมู่บ้านเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่ตำบลและหมู่บ้านแตกต่างจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดและอำเภออยู่ 2 ประการสำคัญ ประการแรก คือ ตำบลและหมู่บ้านไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ เพราะตำบลเป็นเพียงเขตย่อยของอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ส่วนหมู่บ้านเป็นเขตย่อยของตำบล ทั้งตำบลและหมู่บ้านจัดแบ่งไว้เพื่อประโยชน์ในการบริหารการปกครอง ประการที่สอง หัวหน้าปกครองตำบลและหมู่บ้าน คือ กำนันผู้ใหญ่บ้าน จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากอำเภอ กำนันและผู้ใหญ่บ้านถือเป็นเจ้าพนักงานของรัฐตามกฎหมายในสังกัดกรมการปกครองภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอ แต่ไม่ใช่ข้าราชการในระบบราชการ เพราะได้รับเงินค่าตอบแทนรายเดือน แต่ไม่ใช่เงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน รวมทั้งไม่มีสถานะเป็นข้าราชการการเมืองและนักการเมืองท้องถิ่น ทั้งนี้ กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่จำเป็นต้องปฏิบัติงานเต็มเวลา โดยทั้ง กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนแต่ละท้องที่ (เสนห์ จุ้ยโต, 2559, น.32) อธิบายเพิ่มเติมได้ว่า ผู้ที่จะเป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านได้ จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนของแต่ละท้องที่ และนายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกผู้จะเป็นกำนัน โดยจัดประชุมผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล เพื่อคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งคนหนึ่งในตำบลขึ้นเป็นกำนัน (ผู้จะเป็นกำนันได้ต้องดำรงตำแหน่ง

เป็นผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นและเมื่อดำรงตำแหน่งกำนันก็ต้องเป็นผู้ใหญ่บ้านด้วย) แล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแต่งตั้ง กำนันจะให้มิวาระการดำรงตำแหน่งจนกว่าจะมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ แต่หากพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านก็พ้นจากตำแหน่งกำนันด้วย (ส่วนบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง, 2556, ออนไลน์ ; ประธาน สุวรรณมงคล, 2560, น. 232-233; นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560, น.108) ส่วนตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจะมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในหมู่บ้าน และนายอำเภอออกคำสั่งแต่งตั้ง แล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือไว้เป็นหลักฐาน (ประธาน สุวรรณมงคล, 2560, น.225) ผู้ใหญ่บ้านเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วให้อยู่ในตำแหน่งได้จนมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ แต่อาจพ้นจากตำแหน่งหากไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องกระทำอย่างน้อยทุก 5 ปี (ส่วนบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง, 2559, น.1, ออนไลน์; สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2559)

อย่างไรก็ตาม แม้กำนันผู้ใหญ่บ้าน จะไม่ใช่ข้าราชการเพราะถือเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ แต่ทั้งสองตำแหน่งนอกจากจะเป็นหัวหน้าปกครองดูแลตำบลและหมู่บ้านแล้ว ยังเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ และมีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 โดยเฉพาะการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและแก้ไขปัญหาคriminalต่าง ๆ และยังทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย ประนีประนอม และจัดการระงับปัญหาความขัดแย้งในท้องที่ นอกจากนี้หน้าที่ตามกฎหมายหลักแล้ว ทั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านยังมีอำนาจหน้าที่ปรากฏในกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับ และยังมีเรื่องอื่น ๆ ที่กระทรวง กรมต่าง ๆ ขอให้ช่วยเหลือ ซึ่งเป็นงานที่สั่งมาทางอำเภอและอำเภอสั่งให้กำนันผู้ใหญ่บ้านดำเนินการปฏิบัติ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับแล้ว กำนันจะมีอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน แต่จะมีภาระมากกว่าผู้ใหญ่บ้าน (เสนอ จัยโต, 2559 ; พรชัย เทพปัญญา, 2560, น.193-195) และบางเรื่องก็เป็นเรื่องที่ยกานันต้องปฏิบัติด้วยตนเอง หากไม่สามารถปฏิบัติได้ก็อาจมอบให้ผู้ใหญ่บ้านคนอื่นทำการแทน หรือถ้าเป็นเรื่องสำคัญก็ต้องร่วมมือกันปฏิบัติหลายฝ่าย โดยเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน

ร่วมปรึกษาหารือแก้ปัญหา แต่หากปัญหาพื้นฐานที่แก้ไม่ได้ จะต้องรายงานให้นายอำเภอเพื่อแก้ไขต่อไป (ประธาน สุวรรณมงคล, 2560) นอกจากนี้ กำนันผู้ใหญ่บ้านยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของราษฎรเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ ความเดือดร้อนของราษฎรเพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการ ดังนั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นจุดรวมความต้องการของราษฎรในพื้นที่ให้มาพบกับความต้องการของทางราชการ (ส่วนบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2559, น.1, ออนไลน์) และเปรียบเสมือน “มือ-ไม้” หรือ “แขน-ขา” ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ภายใต้สังกัดของกรมการปกครอง และอยู่ในสายการบังคับบัญชาตามระบบราชการ หากทางราชการไม่ว่าเป็นส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีงานหรือนโยบายใด ก็จะมีมอบหมายเป็นทอด ๆ จนในที่สุดก็เป็นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ต้องปฏิบัติ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้านมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล มาตั้งแต่อดีตกำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทในองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมาก โดยเข้าไปเป็นสมาชิกสภาหรือคณะกรรมการขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่ด้วยผลของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 กำหนดให้สภาท้องถิ่นและผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ในท้องที่ต่อไป สำหรับกรณีในเขตเทศบาลเดิม ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่เมื่อมีการยกฐานะท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ส่วนในเขตเทศบาลตำบลหากเห็นว่าหมดความจำเป็นก็ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้นได้ แต่ต่อมาประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2552 กำหนดให้การยกเลิกตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านและตำแหน่งนักปกครองท้องที่อื่น ๆ จะกระทำไม่ได้ มีผลทำให้ตำแหน่งทั้งหลายที่มีอยู่ในเขตเทศบาลตำบลยังคงมีอยู่ต่อไป และหากต่อไปภายหลัง เทศบาลตำบลได้รับการยกฐานะให้เป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ตำแหน่งนักปกครองท้องที่ทั้งหลายที่มีอยู่เดิมจะยังคงมีอยู่ต่อไปและไม่อาจถูกยกเลิกได้ ดังนั้น ตำแหน่ง

กำนันผู้ใหญ่บ้าน ยังมีปฏิบัติหน้าที่และมีบทบาทสำคัญในส่วนภูมิภาคอยู่จำนวนมาก มีบทบาทในการประสานงาน เป็นตัวแทน เป็นผู้อาวุโสได้รับการยอมรับเพื่อการดำเนินงานปกครองตำบลให้เกิดความร่มเย็นสงบสุข บำบัดทุกข์บำรุงสุข ในฐานะกลไกหนึ่งของกระทรวงมหาดไทยอีกด้วย (เสนห์ จุ้ยโต, 2559, น.34) โดยจากข้อมูลของกระทรวงมหาดไทยพบว่าเมื่อพ.ศ. 2560 มีจำนวนกำนัน 6,891 คน และมีจำนวนผู้ใหญ่บ้าน 66,653 คน (กระทรวงมหาดไทย, 2560, ออนไลน์)

ตามที่กล่าวมาทั้งหมด จะพบว่า การปกครองโดยกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นการปกครองระดับที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้นำของตำบลหมู่บ้านเป็นคนในท้องที่ บทบาทสำคัญมีหน้าที่ช่วยเหลือ นายอำเภอเป็นผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล จนมีคำกล่าวว่า หากเปรียบผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอเป็นแม่ทัพ กำนันผู้ใหญ่บ้านก็เปรียบเสมือนทัพหน้า เพื่อต่อสู้แก้ไขปัญหาในท้องที่ ซึ่งบทความนี้เห็นว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านถือเป็น “พระเอกตัวจริง” ของการบริหารราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องที่ และนอกจากกำนันผู้ใหญ่บ้าน จะเป็นผู้มีตำแหน่งและเป็นผู้ไปตามที่กฎหมาย กำหนด กำนันผู้ใหญ่บ้านยังเป็นผู้ไปตามธรรมชาติและมีความสัมพันธ์แบบสังคมน ประเพณีกับราษฎรในตำบลหมู่บ้านด้วย เพราะเมื่อใดที่ราษฎรเกิดความทุกข์ ความเดือดร้อน มักมาพึ่งพิงกำนันผู้ใหญ่บ้านมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พรชัย เทพปัญญา, 2560, น.200)

บทปัจจุบัน: ความพยายามเปลี่ยนแปลงบทบาท “กำนันผู้ใหญ่บ้าน” ในยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

กำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นสถาบันเก่าแก่ที่อยู่คู่สังคมไทย โดยเริ่มทดลองเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นเป็นครั้งแรกที่แขวงบางปะอิน เมืองกรุงเก่าหรือจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2435 นับเป็นจุดเริ่มแรกของการจัดตั้งสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 (โชคสุข กรกิตติชัย, 2559, น.3) ปัจจุบันบทบาทเมื่อแรกก่อตั้งไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก

กล่าวคือ มีบทบาทเป็นหัวหน้าผู้ปกครองตำบลและหมู่บ้านรวมทั้งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ และจากผลงานวิจัย เรื่อง “การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น” ของไททัศน์ มาลา (2559, น.310) พบว่า แม้มีนโยบายกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้านหลายครั้ง แต่ไม่ทำให้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านลดลงแต่อย่างใด แต่ในเรื่องของการเข้าสู่ตำแหน่งและวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านกลับมีการเปลี่ยนแปลงเรื่อยมา อาจเพื่อให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยปัจจุบันพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในหมู่บ้าน สำหรับกำนันมาจากการเลือกกันเองของผู้ใหญ่บ้านให้ผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในตำบลเป็นกำนันโดยอัครณ วังศ์ปรีดี และคณะ (2558, น.12) กล่าวว่า การเข้าสู่ตำแหน่งลักษณะนี้ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเข้าใจว่าตนเองเป็นผู้แทนของประชาชนเช่นเดียวกับผู้บริหารหรือสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ 60 ปี หรือพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุผลอื่น เช่น ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งปกติกระทำอย่างน้อยทุก 5 ปี (ส่วนบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง, 2559, น.1, ออนไลน์) ปัจจุบันตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ.2559 กำหนดให้มีการประเมินผลผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับการแต่งตั้งทุก 4 ปี

สำหรับความพยายามแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ภายหลัง คสช. ได้เข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อ พ.ศ.2557 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง หลังจากนั้นได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ กำหนดให้มีสภาขับเคลื่อน

การปฏิรูปประเทศ (สปท.) เพื่อทำหน้าที่จัดทำรายงานข้อเสนอแนะการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ซึ่ง สปท. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ให้มีหน้าที่จัดทำแนวทางการปฏิรูปและข้อเสนอแนะการปฏิรูปด้านการเมือง และคณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์พบสภาพปัญหาเกี่ยวกับตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านสำคัญ 2 ประการ ประการแรก ปัญหาการเข้าสู่ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้กำนันมาจากการคัดเลือกโดยผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ๆ ส่งผลให้มีการซื้อเสียงและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งกำนัน และทำให้ผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งกำนันนั้นไม่มีความยึดโยงกับราษฎรในพื้นที่ เนื่องจากราษฎรไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งกำนัน อีกทั้งการเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย จึงส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานในการรับใช้ราษฎรและการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของราษฎรอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ราษฎรในพื้นที่จะไม่รู้จักผู้ที่เข้ามาเป็นกำนัน รวมถึงกำนันก็จะไม่ได้รับการยอมรับและความร่วมมือจากราษฎรเช่นกัน ประการที่สอง ปัญหาเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งกำนัน ซึ่งกำหนดให้เกษียณอายุเมื่อครบ 60 ปี ทำให้เกิดการแข่งขันและการซื้อเสียงรุนแรง เนื่องจากคำนึงถึงความคุ้มค่าของค่าตอบแทนและผลประโยชน์ที่จะได้รับจากวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวนาน ทำให้เกิดการผูกขาดการดำรงตำแหน่งและเกิดการส่งสมอทธิพลในพื้นที่ และส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของกำนันซึ่งอาจจะเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม เนื่องจากไม่ต้องคำนึงถึงคะแนนเสียงที่จะได้รับจากราษฎร ทำให้ราษฎรต้องทนกับสภาพดังกล่าวและไม่มีโอกาสเปลี่ยนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งกำนัน (สำนักกรรมการวิชาการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2560, น.4-5) คณะกรรมการวิชาการฯ จึงได้จัดทำรายงานเรื่อง “ข้อเสนอประเด็นสำคัญเพื่อประกอบการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ตำแหน่ง

วาระการดำรงตำแหน่งกำนันและการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ...” เสนอต่อ สปท. และต่อมาเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2560 สปท.มีมติเห็นชอบกับข้อเสนopr่างแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ของคณะกรรมการธิการฯ โดยข้อเสนอดังกล่าวมีสาระสำคัญให้ประชาชนเป็นผู้เลือกกำนันโดยตรงจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ๆ และให้มีวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันคราวละ 5 ปี รวมทั้งให้มีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านทุก 3 ปี และ สปท. จะได้เสนอรายงานให้คณะรัฐมนตรีรับไปดำเนินการต่อไป ซึ่งข้อเสนอดังกล่าว ถูกคัดค้านจากกำนันผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศอย่างกว้างขวาง (“กำนัน-ผญบ.” ทัวปท. ฮือค่าน สปท.ชงล๊อกวาระ 5 ปี, 2560, ออนไลน์; สปท. ผ่านฉลุยวาระกำนัน 5 ปี จ่อดันเข้า ครม, 2560, ออนไลน์และปัจจุบัน (เดือนเมษายน พ.ศ.2561) จากการค้นคว้ายังไม่พบมติคณะรัฐมนตรีหรือข้อสั่งการของฝ่ายบริหารต่อข้อเสนอของสปท. ดังกล่าว

เมื่อพิจารณาถึงการบริหารราชการในอนาคตที่ต้องลดบทบาทของภาครัฐ และมุ่งเน้นบทบาทของภาคประชาสังคมโดยให้ประชาชนมีบทบาทหลัก ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคม ฉะนั้น การดำรงอยู่ของตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ไม่น่าจะสอดคล้องกับรูปแบบในอนาคตเท่าใดนัก เพราะตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสิ่งตกทอดของระบบราชการยุคดั้งเดิม เป็นการบริหารงานแบบเก่าที่เน้นการปกครองควบคุมโดยรัฐ แต่ในอนาคตรูปแบบของการบริหารราชการนอกจากต้องมุ่งเน้นการกระจายอำนาจแล้ว การบริหารราชการก็ต้องมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่น แต่สถานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านถือเป็นตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของระบบราชการ ไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง ดังจะเห็นจากการที่กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอ ถือเป็นการประกาศอย่างชัดเจนว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นคนของทางราชการ และหมายความว่าอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2559 ; ประธาน สุวรรณมงคล, 2560, น.195, 200)

โดยผลงานวิจัย เรื่อง “การพัฒนาศักยภาพและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่กำนันผู้ใหญ่บ้าน” ของ พรชัย เทพปัญญา (2560, น.196) ก็พบว่า ในข้อเท็จจริงความสัมพันธ์ระหว่างนายอำเภอกับกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นลักษณะเจ้านายกับผู้ใต้บังคับบัญชาคือรับฟังคำสั่งเพียงอย่างเดียว การเสนอแนะหรือเรียกร้องต่อนายอำเภอเป็นเรื่องยาก ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากเจตนารมณ์ของการมีกำนันผู้ใหญ่บ้าน คือ ให้เป็นตัวแทนของราชการเพื่อเป็นหูตาแทนรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึง (ประธาน สุวรรณมงคล, 2560, น.241) อย่างไรก็ตาม กำนันผู้ใหญ่บ้านก็ยังมียุทธศาสตร์เป็นผู้นำประชาชนและไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการเต็มตัว ไม่ได้ทำงานแก่ทางราชการเต็มเวลา ส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทต้องดูแลทุกข์สุขของลูกบ้านในด้านต่าง ๆ จำนวนมาก (รุจิรวีทน์ ลำตาล, 2557, น.37 ; ไททัศน์ มาลา, 2559, น.310) ดังนั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงมีความผูกพันกับราษฎรในพื้นที่เป็นอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการซึ่งอาจต้องมีการหมุนเวียนโยกย้ายปฏิบัติหน้าที่ราชการในพื้นที่ที่แตกต่างกัน

บทอภิปราย: บทบาทที่ควรจะเป็นในอนาคต

ตามสาระที่กล่าวมาแล้ว มุ่งหวังเพื่อเปิดประเด็นอภิปรายถึงบทบาทต่อไปของ “กำนันผู้ใหญ่บ้าน” ในอนาคต ซึ่งมีกรอบการวิเคราะห์และให้ข้อเสนอจำนวน 4 ประเด็น ได้แก่ ความจำเป็นของตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน การเข้าสู่ตำแหน่งวาระการดำรงตำแหน่ง และการแสดงบทบาทในอนาคต

เรื่องของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ประเด็นแรกที่ควรพิจารณาคือตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านยังคงมีความจำเป็นอยู่หรือไม่กับการบริหารราชการในอนาคต และหากยังคงมีความจำเป็นอยู่ จะดำรงอยู่ในสถานะและบทบาทอย่างไร

ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านมีรากฐานของการวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยเพื่อประโยชน์ในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนในท้องที่ แม้กาลเวลาที่ผ่านมาสภาพสังคมจะเจริญรุดหน้าอย่างมาก แต่หากพิจารณาถึงประโยชน์ และความจำเป็นแล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งที่ผูกพันใกล้ชิด

กับประชาชน โดยผลงานวิจัย เรื่อง “การพัฒนาศักยภาพและเพิ่มประสิทธิภาพ การปฏิบัติหน้าที่กำนันผู้ใหญ่บ้าน” ของ พรชัย เทพปัญญา (2560) พบว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะในเขตชนบท กำนันผู้ใหญ่บ้านทำงานผูกพันกับประชาชนตลอด 24 ชั่วโมง และลักษณะงานส่วนใหญ่เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนมากกว่าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และประชาชนบางส่วนมีความสัมพันธ์และให้ความเคารพนับถือ กำนันผู้ใหญ่บ้านมากกว่านักการเมืองท้องถิ่น อีกทั้งประชาชนยังต้องพึ่งพาอาศัย ความคิดเห็นหรือการปรึกษาหารือปัญหาต่าง ๆ กับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นเดียวกันและเข้าใจปัญหาร่วมกัน

ด้วยเหตุผลข้างต้น ในเบื้องต้นบทความนี้จึงเสนอว่าตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านสมควรต้องคงไว้ในโครงสร้างการบริหารราชการของไทยต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ พรชัย เทพปัญญา (2560, น.199) ซึ่งเสนอว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านยังเป็นสถาบันที่จำเป็นเพราะเป็นตัวแทนข้าราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะนายอำเภอ กำนันผู้ใหญ่บ้านเปรียบเสมือนแขนขาหรือผู้ช่วยนายอำเภอ หากตำแหน่งนายอำเภอยังดำรงอยู่ ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ควรต้องดำรงอยู่ คู่กับนายอำเภอ เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำข้อมูลข่าวสารจากอำเภอถ่ายทอดไปยังพื้นที่ หากปราศจากกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้ว อาจทำให้การกระจายข่าวสารไม่ทั่วถึง อย่างไรก็ตามก็ตีบทความนี้เสนอเพิ่มเติมว่า ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านอาจมีความจำเป็นเฉพาะในเขตพื้นที่ชนบท คือ พื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เพราะต้องยอมรับว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศยังเป็นเขตชนบท กำนันผู้ใหญ่บ้านถือเป็นศูนย์กลางชุมชน เป็นที่พึ่งของประชาชน เนื่องจากเป็นเรื่องยากที่ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลจะสามารถพึ่งพาการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ประชาชนมักไม่รู้ระเบียบทางราชการ กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงมักดำเนินกิจกรรมให้แก่ประชาชนเท่าที่จะกระทำได้ และกำนันผู้ใหญ่บ้านยังถือเป็นกลไกสำคัญของการปกครองท้องถิ่น มีส่วนสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล การรักษา

ความมั่นคงภายใน ตลอดจนเป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างรัฐกับประชาชนที่มีประสิทธิภาพ (ไททัศน์ มาลา, 2559, น.312 ; ณ น่าน สงวนพงษ์ และคณะ, 2559, น.221) อีกทั้งนายอำเภอตลอดจนการบริหารราชการส่วนกลางยังจำเป็นต้องมีบุคลากรช่วยในการปฏิบัติงาน (ประธาน สุวรรณมงคล, 2560, น.254) ช่วยเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชน เพื่อนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่ประชาชน เพราะการจะจัดให้ข้าราชการไปดำเนินการทุกเรื่อง ย่อมสิ้นเปลืองงบประมาณและไม่มี ความเชื่อมโยงทางธรรมชาติระหว่างรัฐกับประชาชน ดังนั้น กำนันผู้ใหญ่บ้าน จึงจำเป็นที่สุดและเหมาะสมที่สุดในยามนี้ และในยามที่รัฐบาลต้องดำเนินนโยบาย หลาย ๆ ประการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและความคาดหวังของประชาชนในอนาคต อีกทั้งจากผลงานวิจัยของบงกษมาศ เอกเอี่ยม (2557) ก็พบว่า อำนาจหน้าที่บางอย่าง ขององค์การบริหารส่วนตำบล (องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ชนบท) ยังไม่สามารถที่จะแทนที่หรือทดแทนอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ทั้งหมด จึงเป็นการสนับสนุนการดำรงอยู่ของตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านอีกด้วย

สำหรับพื้นที่ชุมชนเมือง ประธาน สุวรรณมงคล (2560, น.254) เห็นว่า พื้นที่ชุมชนเมืองมีบุคลากรของรัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ของ กำนันผู้ใหญ่บ้าน อาจกล่าวได้ว่า ไม่มีช่องว่างให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเข้ามาดำเนินการ ในเขตเมืองอีกแล้ว กล่าวคือ เขตเทศบาล (หรือชุมชนเมือง) ไม่จำเป็นต้องมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผลงานวิจัยของไททัศน์ มาลา (2559) พบว่า สภาพชุมชนเมือง สังคมเศรษฐกิจมีความซับซ้อน การติดต่อสื่อสารรวดเร็วและเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย ปัจจัยนี้ส่งผลให้ต้องพึ่งพากำนันผู้ใหญ่บ้านน้อยลง เพราะเมื่อวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ ของกำนันผู้ใหญ่บ้านกับเทศบาลแล้ว เทศบาลสามารถทำหน้าที่ส่วนใหญ่แทนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้ทั้งหมด นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของกำนันผู้ใหญ่บ้านยังมี ส่วนราชการต่าง ๆ รับผิดชอบแต่ละเรื่องโดยตรงอีกด้วย เหตุผลตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงเสนอว่า ในเขตพื้นที่ชุมชนเมืองหรือเขตเทศบาลสามารถยกเลิกตำแหน่ง กำนันผู้ใหญ่บ้านได้ เพราะบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านกำหนดให้ภาคส่วนอื่น เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทนแล้ว

อย่างไรก็ดี แม้ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านยังจำเป็นในเขตพื้นที่ชนบท แต่ยังมีข้อถกเถียงว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านกับองค์การบริหารส่วนตำบลจะทำงานซ้ำซ้อนกันหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ของรัฐทั้งของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องที่ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในฐานะหน่วยการปกครองตามหลักกระจายอำนาจการปกครองซึ่งจะทำหน้าที่เฉพาะเท่าที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หน้าที่ของรัฐที่เหลือจำนวนมากยังเป็นหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนกลางที่จะดำเนินการผ่านองค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และหน้าที่ส่วนหนึ่งยังสามารถมอบให้กำนันผู้ใหญ่บ้านดำเนินการแทนได้

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างกำนันและผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนที่ใกล้ชิดกับท้องที่ คือ องค์การบริหารราชการส่วนตำบล มีพัฒนาการความเกี่ยวข้องใกล้ชิดมายาวนานพอสมควรตั้งแต่มีการจัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยในอดีตกำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทเข้าไปเป็นสมาชิกสภาหรือคณะกรรมการขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่ด้วยผลของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้เห็นได้ว่า ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านจะไม่ได้ไปเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว และอาจมองได้ว่าความสำคัญของกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะลดน้อยถอยลง อย่างไรก็ตาม กำนันผู้ใหญ่บ้านยังคงมีบทบาทในการสนับสนุน ประสานงาน และปฏิบัติงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านต่าง ๆ อาทิ เสนอแนวทางจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องที่ เป็นกลไกประสานงานและตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ชุมชนเข้มแข็งเพราะเป็นผู้มีศักยภาพในการระดมความร่วมมือจากประชาชน บทบาทรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตพื้นที่ เป็นต้น (ส่วนบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง, 2556, น.25-27, ออนไลน์) โดย อัครณัฐ วงศ์ปรีดี และคณะ (2558, น.13)

และส่วนบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง (2559, น.2, ออนไลน์) เห็นว่า อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ซ้ำซ้อนกัน แต่เป็นอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุน ร่วมมือกัน โดยอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการบริการ สาธารณะที่ได้รับการกระจายอำนาจการปกครองจากการบริหารราชการส่วนกลาง ในขณะที่กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลด้านการปกครอง การรักษา ความสงบเรียบร้อย การเสริมสร้างความมั่นคงภายในเขตท้องที่ และสำนักบริหาร การปกครองท้องที่ กรมการปกครอง (2557, น.10, ออนไลน์) จะเห็นได้ว่า แม้พื้นที่ รับผิดชอบของกำนันผู้ใหญ่บ้าน และองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นพื้นที่เดียวกัน แต่กฎหมายกำหนดให้ทั้งสองฝ่ายมีหน้าที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน และทั้งสอง ฝ่ายต้องทำงานร่วมกันจนกล่าวกันว่า กำนันผู้ใหญ่บ้าน คือ “พ่อ” องค์การบริหาร ส่วนตำบลคือ “แม่” ที่ต้องดูแลลูกคือประชาชนในพื้นที่ให้อยู่เย็นเป็นสุขอย่างไรก็ตาม ผลงานวิจัย เรื่อง “การพัฒนาศักยภาพและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน” ของ พรชัย เทพปัญญา (2560, น.195-197) กลับพบว่า ความสัมพันธ์ ระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ค่อยดี ลักษณะ ความสัมพันธ์จึงเป็นแบบต่างคนต่างทำงานมากกว่าเป็นลักษณะความร่วมมือกัน ทำงาน ดังนั้น การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทั้งสองจึงเป็นเรื่องที่ ทางภาครัฐต้องให้ความสำคัญ

นอกจากนี้ ผลงานวิจัยของไททัศน์ มาลา (2559) พบว่า การมุ่งกระจาย อำนาจแก่ท้องถิ่นในปัจจุบัน ทำให้บทบาทการปกครองระดับท้องที่ที่ถูกแทนที่ ด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การดำรงอยู่ของตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารราชการของท้องถิ่น ประกอบกับข้อจำกัด ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน คือ ไม่มีงบประมาณและไม่มีอำนาจตัดสินใจจัดทำภารกิจต่าง ๆ เพราะภารกิจส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับ ผลงานวิจัยของพรชัย เทพปัญญา (2560, น.196) พบว่า กำนันผู้ใหญ่บ้าน ขาดงบประมาณ อุปกรณ์ในการทำงาน และที่สำคัญคือ การขาดสถานที่ทำงาน

โดยมักใช้บ้านของตนเองเป็นสถานที่ทำงาน ประเด็นเรื่องกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่มีงบประมาณรวมทั้งบุคลากรสนับสนุนอย่างเพียงพอตามที่กล่าวมาข้างต้น ถือเป็นข้อจำกัดสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผล และการเติบโตของการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจุดอ่อนสำคัญต่อการดำรงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในอนาคต

ประเด็นอภิปรายเรื่องที่สอง เรื่องการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ปัจจุบันผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้งของราษฎรซึ่งเป็นวิธีการเหมาะสมและเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย สำหรับกำนันมาจากการเลือกกันเองของผู้ใหญ่บ้านในเขตตำบล โดย ประธาน สุวรรณมงคล (2560, น.252) เห็นว่า การให้ประชาชนเลือกกำนันโดยตรงจากผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจะเหมาะสมกว่า เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนในท้องที่ และจากรายงานของคณะกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง เสนอให้กำนันมาจากการเลือกโดยตรงของราษฎร โดยให้ราษฎรเลือกจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นที่ลงสมัครรับเลือกเป็นกำนัน (สำนักงานคณะกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2560, น.4-5) บทความนี้เห็นว่ากำนันสมควรต้องเป็นตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ไม่ใช่มาจากการเลือกกันเองของผู้ใหญ่บ้านอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น จึงเสนอว่าสมควรให้กำนันมาจากการเลือกโดยประชาชนในท้องที่และใช้แนวทางตามข้อเสนอของคณะกรรมการฯ ตามที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากนี้ เรื่องการให้กำนันมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนยังต้องพิจารณาถึงเรื่องวาระการดำรงตำแหน่ง ซึ่งผู้เขียนขอยกไปอภิปรายเป็นประเด็นถัดไป

ประเด็นอภิปรายที่สาม เรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน อาจแบ่งทัศนยะได้สองทาง ทางแรกมองว่า ตำแหน่ง กำนันผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นเจ้าพนักงานของรัฐสังกัดกรมการปกครอง ไม่ใช่ชนกการเมืองท้องถิ่น แม้มีที่มาจากการเลือกตั้งเหมือนกัน แต่วาระการดำรงตำแหน่งยังจำเป็นต้องมีลักษณะเดียวกับข้าราชการประจำ กล่าวคือ มีวาระจนอายุครบ 60 ปี เพราะหากให้มีวาระ

การดำรงตำแหน่งและมีการเลือกตั้งเป็นคราว ๆ กำนันผู้ใหญ่บ้านก็ไม่แตกต่างกับนักการเมืองท้องถิ่น อีกทั้งการเลือกตั้งเป็นประจำอาจก่อให้เกิดความแตกแยกในพื้นที่ และการปฏิบัติหน้าที่ขาดความต่อเนื่อง รวมทั้งอาจนำมาสู่การแทรกแซงทางการเมืองได้ง่าย ทางที่สองเห็นว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ควรมียวาระการดำรงตำแหน่งยาวนานจนถึงอายุครบ 60 ปี (รุจิรวุฒิ ลำताल, 2557, น.39 ; ประธาน สุวรรณมงคล, 2560, น.252) เพราะการให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมียวาระการดำรงตำแหน่งจะส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องสร้างผลงานเพื่อสร้างความพอใจแก่ประชาชนและไม่เป็นการผูกขาดอำนาจกันเป็นเวลานาน (หมัดเหล็ก, 2560, ออนไลน์)

สำหรับบทความนี้เห็นว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านควรมียวาระการดำรงตำแหน่งอาจให้มียวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 5 ปี ทำนองเดียวกับข้อเสนอวาระการดำรงตำแหน่งกำนันของ สปท. (สำนักกรรมาธิการ 2, 2560) เนื่องจากการให้กำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งจนอายุครบ 60 ปี อาจนำไปสู่การผูกขาดอำนาจ สร้างอิทธิพล เชื้อชาติต่อการปฏิบัติหน้าที่ เพราะไม่ต้องกังวลกับการเลือกตั้งและรูปแบบการเปลี่ยนแปลงตัวกำนันผู้ใหญ่บ้านด้วยการเลือกตั้งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สันติวิธีที่สุด (รุจิรวุฒิ ลำताल, 2557) ซึ่งในกรณีที่กำนันผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่เกิดประโยชน์ต่อราษฎร ราษฎรจะมีโอกาสเปลี่ยนบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งได้ในระยะเวลาไม่นานนัก และจะส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความกระตือรือร้น และมุ่งประโยชน์ของราษฎร อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้บุคคลในพื้นที่ที่มีความรู้ความสามารถได้มีโอกาสเข้ามาทำหน้าที่ในตำแหน่งนี้แทนได้ (สำนักกรรมาธิการ 2, 2560, น.6) โดยผลงานวิจัยของ ไททัศน์ มาลา (2559, น.315) กล่าวว่า แนวคิดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ไม่ได้ทำให้สถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านอ่อนแอ ตรงกันข้ามยิ่งทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีความชอบธรรมเพิ่มขึ้น เพราะหากมาจากการเลือกตั้งทุกวาระจะหมายความว่าประชาชนให้การยอมรับผ่านกระบวนการเลือกตั้ง

นอกจากเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว การประเมินผลการปฏิบัติงานก็เป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องหยิบยกมาพิจารณา โดยปัจจุบันได้มีการวางหลักเกณฑ์

และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะผู้ใหญ่บ้าน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ.2559 ซึ่งคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง (สำนักกรรมการ 2, 2560, น.7-8) ได้มีข้อสังเกตต่อรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2559 ว่าการประเมินผลให้ความสำคัญกับบทบาทและอำนาจของนายอำเภอในการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผล และราษฎรไม่มีโอกาสไปมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการและมีส่วนร่วมในการประเมิน ซึ่งการกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้งโดยราษฎร แต่การประเมินผลเพื่อให้พ้นจากตำแหน่งเป็นการใช้ระบบการประเมินโดยข้าราชการ เป็นสิ่งที่ขัดแย้งกัน และการให้ประเมินผลผู้ใหญ่บ้านทุก 4 ปี ถือเป็นระยะเวลาที่นานเกินไป ซึ่งในเรื่องการประเมินผลนี้ นักวิชาการและคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง มีข้อเสนอที่สอดคล้องกัน อาทิ รุจิรวุฒิ ลำताल (2557, น.39) เสนอว่า สมควรให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านปีละไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง เพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ต้องให้ความสำคัญกับประชาชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่ มิใช่ส่วนราชการ เพราะประชาชนได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน รายงานวิจัยเรื่อง “แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน: มุมมองเชิงการมีส่วนร่วมของประชาชนและการบริหาร” จัดทำโดย อัครณัฐ วงศ์ปรีดี และคณะ (2558) เสนอให้คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านควรประกอบไปด้วย ประชาชนในพื้นที่ นายอำเภอ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือส่วนราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน (ประเมินตัวเอง และประเมินด้วยกันเอง) ผู้นำศาสนา ทั้งนี้ แต่ละส่วนมีข้อดีและข้อจำกัดจึงสมควรต้องพิจารณาให้เหมาะสม ผลงานวิจัยเรื่อง “ที่มา เหตุผลของการมีอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในประเทศไทย” จัดทำโดย ณาน สงวนพงษ์ และคณะ (2559, น.221)

เสนอแนะให้ประเมินการปฏิบัติหน้าที่ด้วยรูปแบบ “ประชาธิปไตย” ซึ่งมีกลุ่มอาชีพ กลุ่มการศึกษาต่าง ๆ รวมกลุ่มทำหน้าที่ประเมินผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติหน้าที่ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล และคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการเมือง (สำนักกรรมการ 2, 2560, น.9) เสนอให้มีการประเมินผล การปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านทุก 3 ปี และให้นำแนวคิดประชาธิปไตยมาพิจารณา องค์ประกอบของคณะกรรมการประเมินผลโดยให้ภาคประชาสังคมในพื้นที่ เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน เพื่อไม่ให้ผูกขาดการประเมินโดยภาครัฐหรือ กระทรวงมหาดไทยเพียงอย่างเดียว บทความนี้จะเสนอว่า ควรประเมินผล การปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านปีละ 1 ครั้ง และคณะกรรมการประเมินผล ต้องให้ความสำคัญที่ภาคประชาสังคมในพื้นที่เป็นหลัก กล่าวคือ ต้องมีส่วน คณะกรรมการที่เป็นภาคประชาชนมากกว่าสัดส่วนของเจ้าหน้าที่รัฐ อีกทั้งการ ประเมินผลไม่ควรมุ่งการให้พ้นจากตำแหน่งหรือสมควรดำรงตำแหน่งต่อไป แต่ควร คำนึงถึงการพัฒนากำนันผู้ใหญ่บ้านในด้านต่าง ๆ ต่อไป และหากกำนันผู้ใหญ่บ้าน คนใดมีผลงานดี ควรมีการประกาศให้ทุกภาคส่วนรับทราบโดยทั่วถึง เพื่อเป็น แบบอย่างที่ดีและเป็นขวัญกำลังใจให้กับกำนันผู้ใหญ่บ้านด้วย (จริวัฒน์ ลำताल, 2557, น.40)

ประเด็นสุดท้าย บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในอนาคต ตามที่กล่าวแล้วว่า ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ยังมีความจำเป็นอยู่ในเขตพื้นที่ชนบท ดังนั้น ตราบใดที่ ยังมีพื้นที่ชนบทก็ยังคงต้องมีกำนันผู้ใหญ่บ้าน คำถามสำคัญคือ ควรต้อง มีบทบาทอย่างไรเพื่อ “แต่งตัว” สู่สังคมอนาคต โดยจากผลงานวิจัยของไททัศน์ มาลา (2559) พบว่า ปัจจุบันบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีลักษณะเชิงการประสานงาน ทั้งการประชุมหมู่บ้าน การแจ้งข่าวสารของทางราชการให้ประชาชนทราบ ในขณะที่เดียวกันก็มีสถานะและมีบทบาทเป็นผู้แทนประชาชนเป็นผู้นำชุมชน และต้องรับผิดชอบด้านการดูแลทุกข์สุขของประชาชนมากกว่าบทบาททางการ พัฒนา รวมทั้งปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการพัฒนา ท้องถิ่นชุมชน จึงเสนอแนะให้กำนันผู้ใหญ่บ้านปรับตัวเพื่อซึ่ลักษณะเด่นเกี่ยวกับ

การประสานงาน การดูแลทุกข์สุขของประชาชน การสร้างความสามัคคี การอำนวยความสะดวกระหว่างภาครัฐกับประชาชน และการดึงภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วม ตลอดจนต้องพร้อมปรับตัวให้เป็นผู้ประกอบการเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัย ปรับปรุงความรู้ความสามารถให้เท่าทันสังคมและเทคโนโลยีสารสนเทศต่าง ๆ นอกจากนี้ ผลงานวิจัยเรื่อง “กำนันผู้ใหญ่บ้าน: บทบาทและภาวะความเป็นผู้นำกับความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อผู้นำชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่” ของ บงกชมาศ เอกเอี่ยม (2557) พบว่า ประชาชนคาดหวังต่อภาวะผู้นำหรือคุณสมบัติที่สำคัญ อาทิ อธิปไตย ความตั้งใจทำงาน เป็นต้น และต้องการกำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีการศึกษาสูงขึ้นและมีการพัฒนาความรู้ด้านต่าง ๆ บทความนี้จึงเห็นว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านในอนาคตต้องคำนึงถึงความคาดหวังและความต้องการของประชาชนในเรื่องดังกล่าวด้วย อีกทั้ง ผลงานวิจัยของ ณ น่าน สงวนพงษ์ และคณะ (2559, น.222) ก็ได้เสนอแนะให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องทำงานคู่ขนานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและต้องทำหน้าที่เป็น “ห่วงข้อ” ระหว่างภาครัฐ เอกชน กลุ่มเอ็นจีโอ และกลุ่มผลประโยชน์อื่นในตำบลหมู่บ้าน รวมทั้ง พร้อมทั้งจะปรับเปลี่ยนบทบาทของตนให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงและรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ยกระดับความสำคัญขึ้นมา บทความนี้จึงเสนอให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเน้นแสดงบทบาทการเป็นผู้ประสานงานทุกภาคส่วนมากกว่าการเป็นนักปกครอง และการแสดงสถานะและบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในอนาคตที่จะสอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมือง กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ควรแสดงบทบาทเป็นตัวแทนของราชการอย่างเข้มข้น หรือพยายามที่จะเปลี่ยนไปเหมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรากเหง้าความคิดแบบตะวันตก แต่ควรแสดงบทบาทเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ และมาจากการยอมรับจากประชาชนอย่างแท้จริง ตลอดจนเป็นศูนย์กลางของการปกครองและพัฒนาท้องถิ่นทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมด้วย

บทสรุป: บทส่งท้าย “กำนันผู้ใหญ่บ้าน” ในอนาคต

กำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นสถาบันที่อยู่คู่สังคมไทยมายาวนาน บทบาททางหนึ่งคือ เจ้าพนักงานของรัฐ ทางหนึ่งคือตัวแทนของราษฎรในพื้นที่ จึงถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ที่ผ่านมามีข้อถกเถียงและมีการแก้ไขปรับปรุงเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา แต่ปัจจุบันเมื่อสภาพสังคม เศรษฐกิจ และวิถีชีวิตของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว รวมทั้งกระแสการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น จึงมีข้อถกเถียงสำคัญว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นและตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านยังมีความจำเป็นหรือไม่ต่อการบริหารราชการและสังคมในอนาคต และหากยังคงมีความจำเป็นอยู่จะดำรงอยู่ในสถานะและบทบาทอย่างไร บทความนี้จึงได้เสนอ “บทอภิปราย” ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในอนาคต จำนวน 4 ประเด็น ได้แก่ ความจำเป็นของตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน การเข้าสู่ตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง และบทบาทในอนาคต เพื่อให้สถานะกำนันผู้ใหญ่บ้านสามารถก้าวข้ามกระแสการเปลี่ยนแปลงในทุกด้านและมีสถานะรวมถึงบทบาทที่เหมาะสมกับอนาคต

ประเด็นแรก ความจำเป็นของตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน กำนันผู้ใหญ่บ้านยังคงมีความจำเป็นต่อสังคมชนบท เพราะราษฎรยังจำเป็นต้องพึ่งพากำนันผู้ใหญ่บ้านและเป็นกลไกในการประสานระหว่างภาครัฐกับราษฎรในท้องที่ ประเด็นที่สอง เรื่องการเข้าสู่ตำแหน่ง สมควรให้ทั้งผู้ที่จะเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในท้องที่ เพื่อให้เกิดการยอมรับจากราษฎรและสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย ประเด็นที่สาม เรื่องวาระการดำรงตำแหน่ง กำนันผู้ใหญ่บ้านควรมีวาระการดำรงตำแหน่ง อาจให้มีวาระคราวละไม่เกิน 5 ปี ทั้งนี้ นอกจากเพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาดอำนาจแล้วยังช่วยสร้างความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองประโยชน์ของราษฎรได้ด้วย ประเด็นสุดท้าย บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในอนาคต ควรเน้นบทบาทในการเป็นผู้ประสานงานภาคราชการและองค์กรในท้องที่และระหว่างทุกภาคส่วนกับราษฎรในท้องที่และ

บทบาทการเป็นตัวแทนของราษฎรในท้องที่ในฐานะผู้นำที่ต้องบริหารทุกเรื่องราว
เพื่อความอยู่เย็นเป็นสุขของราษฎรมากกว่าการเป็นตัวแทนของภาคราชการ

เอกสารอ้างอิง

- กรมการปกครอง (2560). “กำนัน-ผญบ.” ทัวปท.ฮือค่าน สปท.ชงลือกวาระ 5 ปี.
มติชน, 2. ค้นเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2561. จาก <http://edu.iqnewsclip.com/newsservice.aspx>
- _____. (2557). คู่มือ กม. ค้นเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2561. จาก http://pab.dopa.go.th/main/law/vill_manual1_57.pdf.
- _____. (2555). คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ปี 2555.
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อาสาธาธิษาคินแดน.
- _____. (2561). ประกาศกรมการปกครอง เรื่อง แจ้งข้อมูลทางปกครอง
ลงวันที่ 2 มีนาคม 2561. ค้นเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2561. จาก <https://dopa.go.th/news/cate1/view2715>
- กระทรวงมหาดไทย. (2560). รายงานผลการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย
ในรอบปีงบประมาณ 2560. ค้นเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2561.
จาก http://www.ppb.moi.go.th/midev01/show_e-book.php?catalogy=ebook&sub=show&id=113
- โชคสุข กรกิตติชัย. (2559). อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของกำนันผู้ใหญ่บ้าน.
สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ค้นเมื่อวันที่
7 เมษายน 2561. จาก http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/jan2559-2.pdf
- ณ น่าน สงวนพงษ์, อัครณัฏ วงศ์ปริดี และ อรรถสิทธิ์ พานแก้ว. (2559). ที่มา เหตุผล
ของการมีอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในประเทศไทย. ว.สังคมศาสตร์
วิชาการ. 9(2), 208-224.

ไททัศน์ มาลา. (2559). การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. *ว.วิจัยและพัฒนา วไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์*. 11(1), 305-317.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). *กฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ : วิญญูชน. บงกศมาศ เอกเอี่ยม. (2557). กำนันผู้ใหญ่บ้าน: บทบาทและภาวะความเป็นผู้นำกับความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อผู้นำชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ใน *การประชุมวิชาการการพัฒนาชนบทที่ยั่งยืน ครั้งที่ 4 ประจำปี 2557*.

พรชัย เทพปัญญา. (2560). การพัฒนาศักยภาพและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่กำนันผู้ใหญ่บ้าน. *ว.วิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย*. 12(2), 181-201.

รุจิรวีรณ ลำताल. (2557). บทบาททางการปกครองของกำนันผู้ใหญ่บ้านภายใต้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551. *ว.มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี*. 3(1), 34-41.

_____. (2560). สปท. ผ่านฉลุยวาระกำนัน 5 ปี จ่อต้นเข้า ครม. *กรุงเทพธุรกิจ*, 16. ค้นเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2561. จาก <http://edu.iqnewsclip.com/newsservice.aspx>

ส่วนบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง. (2559). *คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2559*. ค้นเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2561. จาก <https://multi.dopa.go.th/svhad/news/cate5/view9>

_____. (2556). *คู่มือการฝึกอบรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน ที่ได้รับเลือกใหม่ประจำปี 2556*. ค้นเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2561. จาก <http://203.114.121.13:8085/ebook/index.jsp?booktype=9>

สำนักกรรมการธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). รายงานของคณะกรรมการธิการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “ข้อเสนอประเด็นสำคัญเพื่อประกอบการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ตำแหน่งวาระการดำรงตำแหน่งกำนันและการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านและร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ...”. ค้นเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2561. จาก https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive_politic/download/article/article_20170427114433.pdf.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2559). พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 ฉบับ update ล่าสุด. ค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2561. จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%c503/%c503-20-9999-update.pdf>

เสน่ห์ จัยโต. (2559). หน่วยที่ 7 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค. เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย หน่วยที่ 1-7. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

หมัดเหล็ก. (2560). คาบลูกคาบดอก: ปรับโครงสร้างการเมืองท้องถิ่น.ไทยรัฐ, 6. ค้นเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2561. จาก <http://edu.iqnewsclip.com/news service.aspx>

อัชกรณ วังศรีปรีดี, จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์, และ สุนทรชัย ขอบยศ. (2558). แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน: มุมมองเชิงการมีส่วนร่วมของประชาชนและการบริหาร. ว.รัฐประศาสนศาสตร์. 13(1), 9-43.