



วลัยลลกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

VRU Research and Development Journal // ISSN 2351-0374

Humanities and Social Science

ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (เดือนมกราคม - เดือนเมษายน 2559)

Volume 11 Number 1 (January - April 2016)



การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ไททัศน์ มาลา^{1*}

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: กรณีศึกษา จังหวัดปทุมธานีและจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาคือ 1. เพื่อศึกษาบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น 2. เพื่อศึกษาการปรับตัวของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น 3. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์ จำนวน 65 คน การศึกษาจากเอกสาร กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลและตอบวัตถุประสงค์การวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พบว่า ในด้านกฎหมายนั้นถึงแม้จะมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้านหลายครั้ง แต่ไม่ได้ทำบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านลดลงแต่อย่างใด สำหรับบทบาททางสังคมนั้นกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ยังมีความสำคัญต่อประชาชนในฐานะผู้นำตามธรรมชาติแบบบารมีชนที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ประสานเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐกับประชาชนและเป็นผู้นำทางจิตวิทยาในระดับชุมชน

การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พบว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งที่มีมาอย่างยาวนานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 พร้อมกับการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ของไทย ในขณะที่นโยบายด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเริ่มมีความเป็นรูปธรรมเมื่อหลังปี พ.ศ. 2540 โดยภาพของกำนันผู้ใหญ่บ้านถูกมองว่ามีหน้าที่ในด้านการปกครอง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ด้านการบริหารและพัฒนาพื้นที่ ดังนั้นผลจากการที่รัฐไทยมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจมาอย่างยาวนานส่งผลกำนันผู้ใหญ่บ้านกลายเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความเป็นรัฐราชการของไทย ในด้านการปรับตัวของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น ได้แก่ การพยายามสร้างวาทกรรมเกี่ยวกับความชอบธรรมที่มีมาอย่างยาวนาน การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย การดึงเอามวลชนและกลุ่มองค์กรชุมชนในระดับพื้นที่เข้ามาเป็นภาคีร่วม การเชื่อมโยงกับระบบราชการและการเมืองในระดับชาติ และความพยายามในการสานสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น มีสองแนวทาง ได้แก่ แนวทางแรกพื้นที่ใดเป็นเขตเทศบาลให้ยกเลิกตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่นั้นอยู่ในตำแหน่งไปจนถึงอายุครบหกสิบปี และแนวทางที่สองคือ การนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติอย่างเข้มแข็งผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน และประชาชน

คำสำคัญ : กำนันผู้ใหญ่บ้าน, การปกครองท้องถิ่น, การกระจายอำนาจ

¹อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

* ผู้มีพันธหลัก e-mail: titus_vru@hotmail.com

THE EXISTENCE OF KAM-NAN AND POO-YAI-BAN IN THE CONTEXTS OF LOCAL DECENTRALIZATION

Titus Mala^{1*}

Abstract

The research on the existence of Kam-nan (sub-district headman) and Poo-yai-ban (village headman) in the contexts of local decentralization aimed at 1. inquiring the roles of Kam-nan and Poo-yai-ban in the contexts of local decentralization 2. examining the adjustments of Kam-nan and Poo-yai-ban in the contexts of local decentralization 3. finding suggestions for structural reforms of Territory Administration. This research employed qualitative research, which were focused group-interview and interviewing with the sixty-five interviewees, inquiring of related rules and regulations concerning Kam-nan and Poo-yai-ban, in order to analyze and obtain the research's objectives.

The inquiry on the roles of Kam-nan and Poo-yai-ban in the contexts of local decentralization revealed that, in legal aspect, though there has been decentralization to the locals, the roles of Kam-nan and Poo-yai-ban had not faded out. In the social aspect of their roles, Kam-nan and Poo-yai-ban were still taking important roles to their people because Kam-nan and Poo-yai-ban were the natural charismatic leaders and spiritual leaders who were the linking point for cooperation between government and the people.

The inquiry of the existence of Kam-nan and Poo-yai-ban founded that while Kam-nan and Poo-yai-ban were the titles with long history since 1892 A.D. (as long as the age of Thailand modern nation-state building), the decentralization policy was just concretized much more recently in 1997 A.D. While the roles of Kam-nan and Poo-yai-ban were seen as governing, the roles of Local Administrative Organizations were seen as management and development. Therefore, since Thai state had long history of being the centralized state, Kam-nan and Poo-yai-ban became the reflections of Thai Bureaucratic State. When considered the adjustment of Kam-nan and Poo-yai-ban in the contexts of power decentralization, it can be seen that Kam-nan and Poo-yai-ban have constructed discourse to support their legitimacy by attaching it with the long history of their existence, mobilized the mass and the community organizations, strengthened their connection with the bureaucrats and national politicians, and tried to keep their connection with the Local Administrative Organizations.

Suggestions for Territory Administration reformation retrieved from this research were twofold, firstly, removing the title of Kam-nan and Poo-yai-ban from all municipalities but let

¹Lecturer at Public Administration Programme, Valaya Alongkorn Rajabhat University

*Corresponding author, email: titus_vru@hotmail.com

the existing Kam-nan and Poo-yai-ban take their duty until they retire at age of sixty. Secondly, firmly implement decentralization policy through Local Administrative Organizations, community organizations, and the people.

Keywords : sub-district and village headman, Territory Administration, decentralization

บทนำ

กำนันผู้ใหญ่บ้านมีสถานะผู้แทนของรัฐซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีจังหวัดและอำเภอขึ้นเป็นโครงสร้างส่วนบนอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติงานอยู่ในระดับล่างสุดของรัฐและอยู่ใกล้ชิดสนิทกับประชาชนในท้องที่ต่างๆ โดยมีหน้าที่สำคัญคือการช่วยเรื่องการประสานงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการประชุมในหมู่บ้านและการแจ้งข่าวสารของทางราชการให้ประชาชนรับทราบ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546) ในขณะที่เดียวกันกำนันผู้ใหญ่บ้านก็มีสถานะและมีบทบาทเป็นผู้แทนประชาชน เป็นผู้นำของชุมชน เนื่องด้วยไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการของรัฐเต็มตัวอีกทั้งมิได้ทำงานให้แก่ทางราชการเต็มเวลา บทบาทและหน้าที่ดังกล่าวส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องดูแลทุกข์สุขของประชาชนในด้านต่างๆ นั่นเอง ทั้งนี้ภายใต้บริบทของกระแสการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในปัจจุบันนั้น สังคมไทยกำลังตั้งคำถามถึงการคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันไม่ว่าจะในมิติด้านการบริหารจัดการ ด้านการเมือง ด้านวัฒนธรรมชุมชน หรือแม้แต่ว่าด้านการกระจายอำนาจ และไม่ว่าการคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันจะเกิดจากรวมขมกักันระหว่างแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจของระบบราชการกับแนวคิดด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือแม้จะเกิดจากผลประโยชน์ทับซ้อน ทางการเมืองในการพยายามรักษาฐานเสียงในระดับชุมชนมาเป็นปัจจัยแทรกก็ตาม (ไททัศน์ มาลา, 2556: 45) ทว่าผลทั้งหมดนี้ย่อมนำไปสู่ความท้าทายต่อสถานะและการคงอยู่ของสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาการปรับตัวของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น

วิธีดำเนินการวิจัย

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่อง การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: กรณีศึกษาจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์ จำนวน 65 คน ได้แก่ นักวิชาการ 3 ราย, กำนัน 8 ราย, ผู้ใหญ่บ้าน 20 ราย, แพทย์ประจำตำบล 3 ราย, สารวัตรกำนัน 3 ราย, ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง 5 ราย, ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ 5 ราย, ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ราย, สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ราย และประชาชนทั่วไป 10 ราย นอกจากนี้ยังได้ทำการศึกษาจากเอกสาร กฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลและตอบวัตถุประสงค์การวิจัย มีขั้นตอนการวิจัยดังนี้

ขั้นตอนการวิจัย	วิธีการศึกษา	ผลลัพธ์ที่ได้จากการศึกษา
1. เพื่อศึกษาบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น	- ศึกษาจากเอกสาร ฎกระทรวง งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง - สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่กำหนดไว้ ได้แก่ ประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	- ทราบถึงบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาการปรับตัวของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น	- ศึกษาจากเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตำรา กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง - สัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่น นักวิชาการ และบุคคลผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ	- ทราบถึงการปรับตัวของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น	- ศึกษาจากเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตำรา กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง - สัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่น นักวิชาการ และบุคคลผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ	- แนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น
4. กำหนดแนวทางในการวิจัย	- องค์ความรู้เกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน - ผลการศึกษาการคงอยู่และการปรับตัวของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจ	- แนวทางในการวิจัย
5. การสร้างเครื่องมือ	- สร้างเครื่องมือให้สอดคล้องกับกรอบแนวคิดและตัวชี้วัดในการวิจัย	- แบบสัมภาษณ์ - รูปแบบการประชุมกลุ่มย่อย
6. ลงพื้นที่และจัดเก็บข้อมูล	- การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง - การประชุมกลุ่มย่อย - วิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์	- บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั้งทางกฎหมายและทางสังคมในบริบทของการกระจายอำนาจ - การปรับตัวของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน - ความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน - การคงอยู่และวาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจ - การปฏิรูปโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นในบริบทของการกระจายอำนาจ

ที่มา: ไททัศน์ มาลา (2559)

การวิเคราะห์ผลการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการพยายามให้เหตุผลในเชิงอุปนัย (induction) โดยการนำเอาแนวคิดทฤษฎี ผลการสัมภาษณ์ การประชุมกลุ่ม และเอกสารต่างๆ ไปประยุกต์ใช้ในการอธิบายเหตุการณ์และปรากฏการณ์ต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการคงอยู่ ต่อบทบาทอำนาจหน้าที่ และการปรับตัวของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ผลการวิจัย

บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในด้านกฎหมาย พบว่า นับตั้งแต่มีการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ ผ่านการปฏิรูปการเมืองและออกมาเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศด้วยรัฐธรรมนูญปี 2540 สถานภาพและบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็เริ่มได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อีกทั้งยังถูกกล่าวถึงในทางที่ว่าเริ่มมีบทบาทน้อยลงเมื่อถูกชิงพื้นที่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างองค์การบริหารส่วนตำบล นั้นยังไม่น่าสนใจเท่าเรื่องที่กำนันผู้ใหญ่บ้านยังคงอยู่ได้หลังจากการกระจายอำนาจมากกว่าสองทศวรรษโดยที่ไม่มีกฎหมายฉบับใดปรับลดบทบาทและจำนวนของกำนันผู้ใหญ่บ้านลงเลย การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าแม้จะมีนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในด้านกฎหมายนั้นถึงแม้จะมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้านหลายครั้ง แต่ไม่ได้ทำบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านลดลงแต่อย่างใด

สำหรับบทบาทด้านสังคม พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างตามยุคสมัยที่มีความเป็นชุมชนเมืองมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังเป็นผู้เป็นที่ประชาชนต้องการโดยเฉพาะในชุมชนชนบท เพราะถือว่าเป็นผู้นำโดยธรรมชาติเป็นผู้นำแบบบารมีชนที่เป็นที่พึ่งของชาวบ้าน คอยดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นผู้มีบทบาทในงานบุญงานกุศล งานประเพณีต่างๆ มีความผูกพันแบบระบบอุปถัมภ์อยู่กับแบบเครือญาติ อันเป็นวัฒนธรรมชุมชนแบบไทยที่มีมาอย่างยาวนาน บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันจึงมีลักษณะในเชิงการประสานงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการประชุมในหมู่บ้านและการแจ้งข่าวสารของทางราชการให้ประชาชนรับทราบ ในขณะที่เดียวกันกำนันผู้ใหญ่บ้านก็มีบทบาทเป็นผู้แทนประชาชน เป็นผู้นำของชุมชน และเนื่องด้วยไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการของรัฐเต็มตัวอีกทั้งมิได้ทำงานให้แก่ทางราชการเต็มเวลา ส่งผลให้บทบาทและหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงต้องรับผิดชอบในด้านของการดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่มากกว่าบทบาทในด้านการพัฒนา เนื่องจากงบประมาณ ทรัพยากรและอำนาจในการบริหารจัดการเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ดังนั้นบทบาททางสังคมของกำนันผู้ใหญ่บ้านยังนับว่ามีความสำคัญต่อประชาชนในฐานะผู้นำตามธรรมชาติแบบบารมีชนที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ประสานเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐกับประชาชนและเป็นผู้นำทางจิตวิทยาในระดับชุมชน

การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พบว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งที่มีมาอย่างยาวนานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 พร้อมกับการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ของไทย ในขณะที่นโยบายด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเริ่มมีความเป็นรูปธรรมเมื่อหลังปี พ.ศ. 2540 โดยภาพของกำนันผู้ใหญ่บ้านถูกมองว่ามีหน้าที่ในด้านการปกครอง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ด้านการบริหารและพัฒนาพื้นที่ ดังนั้นผลจากการที่รัฐไทยมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจมาอย่างยาวนานส่งผลกำนันผู้ใหญ่บ้านกลายเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความเป็นรัฐราชการของไทย ทั้งนี้สามารถสรุปมิติการคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ 4 ประการได้แก่

1. การบริหารจัดการ จำนวนของกำนันผู้ใหญ่บ้านของไทยซึ่งตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนั้นมีจำนวนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากเกิดจากการขยายตัวของชุมชนและจำนวนประชากรแล้ว กอปรกับเป็นผลสืบเนื่องจากการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2552 ที่ห้ามมิให้ยกเลิกตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งรัฐต้องเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ รวม 20,600,760,000 บาท ต่อปี

2. ด้านการเมือง การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นถือได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางการเมืองที่มีกลุ่มทางการเมืองพยายามรักษาฐานเสียงในระดับชุมชนผ่านทางเครือข่ายกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเครื่องมือ ดังนั้นการออกนโยบายที่เอาใจกำนันผู้ใหญ่บ้านย่อมจะส่งผลถึงการเลือกตั้งในสมัยหน้าด้วยเช่นกัน ภายใต้แนวคิดนี้เชื่อว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านถือว่าเป็นบุคคลสำคัญที่ประชาชนในพื้นที่ให้ความยอมรับนับถือ ซึ่งการหาเสียงเลือกตั้งทางการเมืองในแต่ละครั้งจะต้องอาศัยเหล่าบรรดากำนันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ในการเป็นตัวกลางเพื่อที่จะเข้าถึงประชาชน หรือแม้แต่แนวความคิดที่เชื่อว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่สามารถโน้มน้าวใจของประชาชนให้เลือกตั้งบุคคลตามที่กำนันผู้ใหญ่บ้านแนะนำนั่นเอง ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวเป็นลักษณะของการมองวิถีของคนชนบทไทยในปัจจุบันอย่างผิวเผิน เพราะในความเป็นจริงแล้วพฤติกรรมการเลือกตั้งของประชาชนในปัจจุบันที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้นั้น มีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับนโยบายทางการเมือง ผลงานทางการเมืองและชื่อเสียงของพรรคการเมืองที่ผู้สมัครแต่ละคนสังกัดมากกว่า

3. ด้านการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมชุมชน เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมในชุมชนที่มีความเป็นชุมชนเมืองมากขึ้น มีความเกี่ยวพันกับระบบตลาดและเชื่อมโยงกับภายนอกมากขึ้น มีการติดต่อสื่อสารที่สะดวก รวดเร็ว และทันสมัยมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็เกิดเป็นชุมชนใหม่ที่มีการอพยพย้ายถิ่นมาจากที่ต่างๆ รวมตัวกันอยู่ในรูปของบ้านจัดสรรที่ การพักอาศัยอยู่ในเขตอุตสาหกรรม การยอมรับในบทบาทและสถานภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจากชุมชนใหม่เหล่านี้แตกต่างจากชุมชนเดิมเป็นอย่างมาก

4. ด้านการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นทั้งในด้านการเมืองและการบริหารจัดการหลังที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาส่งผลให้ประชาชนมีอำนาจในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองมากขึ้น เกิดกลุ่มอาชีพที่มีความหลากหลายและมีความสามารถในการพึ่งตนเองได้มากขึ้น ส่งผลให้โครงสร้างของสัมพันธภาพในเชิงอำนาจของคนในระดับชุมชนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงจากการที่ประชาชนเคยเป็นเพียงผู้ที่คอยได้รับการอุปถัมภ์ที่มีลักษณะเป็นแนวตั้ง กลายเป็นความสัมพันธ์แนวราบโดยมีอำนาจในการต่อรองผ่านกระบวนการเลือกตั้งและการพึ่งพาตนเองมากยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงทำให้ความต้องการที่จะพึ่งพาอาศัยกำนันผู้ใหญ่บ้านลดลงเมื่อเทียบกับอดีตที่ผ่านมา

การปรับตัวของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เกิดจากการที่ในปัจจุบันนั้นสังคมไทยกำลังมุ่งเน้นการกระจายงบประมาณ ทรัพยากร และการบริหารจัดการไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐ ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องปรับตัวในเรื่องการชูลักษณะเด่นเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพของประชาชนและการพยายามดึงเอาแนวร่วมภาคประชาชน ไม่ว่าจะเป็กลุ่มองค์กรชุมชน คณะกรรมการหมู่บ้าน และหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง โดยสามารถสรุปได้เป็น 5 ประการ ได้แก่

1. การสร้างวาทกรรมเกี่ยวกับความชอบธรรมที่มีมาอย่างยาวนาน โดยอธิบายว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านคือผู้ที่มีบทบาทสำคัญเนื่องจากเป็นตำแหน่งที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่การสถาปนาประเทศไทยขึ้นเป็นรัฐสมัยใหม่หรือเกิดขึ้นพร้อมกับการสร้างชาติและเป็นตัวกลางที่สำคัญในการประสานงานระหว่างประชาชนกับหน่วยงานราชการต่างๆ

2. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ทั้งในด้านการเข้าสู่ตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่งให้สามารถอยู่ได้ถึงอายุครบ 60 ปี การเพิ่มค่าตอบแทนของกำนันผู้ใหญ่บ้านและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง รวมถึงการห้ามมิให้มีการยกเลิกตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน

3. การดึงเอามวลชนและกลุ่มองค์กรชุมชนในระดับพื้นที่เข้ามาเป็นภาคีร่วม โดยเฉพาะการจัดตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านให้มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือ และช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวอีกนัยหนึ่งว่าลักษณะของกรรมการหมู่บ้านนั้นถือเป็นผลพวงของระบบราชการที่มีความพยายามในการหยั่งรากลึกไปในระดับชุมชนหมู่บ้านผ่านทางเครือข่ายกำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีอยู่นั่นเอง

4. การเชื่อมโยงกับระบบราชการและการเมืองในระดับชาติ ตราบไคที่รัฐไทยยังเป็นรัฐราชการอย่างเหนียวแน่น การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงยังอยู่ได้อย่างดีเพราะสามารถเป็นกลไกที่สำคัญในการทำงานระดับชุมชนของระบบราชการ การเป็นตัวแทนของหน่วยงานราชการต่างๆ ในระดับชุมชน รวมถึงการต่อรองคะแนนเสียงทางการเมืองทั้งในท้องถิ่นและระดับชาติ

5. การสานสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้านในทางปฏิบัตินั้นมีบทบาทสำคัญในการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาหมู่บ้านตำบลและชุมชนท้องถิ่น โดยเป็นผู้ประสานข้อมูลข่าวสาร ข้อเรียกร้อง และความต้องการของประชาชน เพื่อนำไปสู่จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงการให้ความร่วมมือกับกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ของท้องถิ่นที่จัดทำในเขตพื้นที่

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในงานวิจัยครั้งนี้แบ่งออกเป็นสองบทบาทด้วยกันคือ บทบาททางด้านกฎหมายและบทบาทด้านสังคม

บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พบว่า ในด้านกฎหมายนั้น ถึงแม้จะมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้านหลายครั้ง แต่ไม่ได้ทำบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านลดลงแต่อย่างใด โดยสอดคล้องกับงานวิจัยของวิรัตน์ ไชยสิทธิ์ (2547) และพบว่าบทบาทสำคัญของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ การประชาสัมพันธ์หรือให้คำแนะนำในข้อกฎหมายเบื้องต้นที่ประชาชนควรทราบ เช่น การเกิด การตายและการย้ายที่อยู่ เป็นต้น การให้คำปรึกษาเมื่อมีเหตุการณ์การกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น การไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความ การระงับข้อพิพาทเมื่อประชาชนมีข้อขัดแย้งกัน การแจ้งความเมื่อทราบว่ามีกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน การช่วยเหลือให้ตำแหน่งหน้าที่ประกันตัวให้ลูกบ้านเมื่อมีคดีความรวมไปจนถึงการจัดการตามคำสั่งให้ค้นหรือยึดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานที่ทำผิดกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายด้านอื่นๆ เช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการด้านสังคม การส่งเสริมสุขภาพ การกิจต่างเหล่านี้

สำหรับบทบาททางสังคมนั้นกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ยังมีความสำคัญต่อประชาชนในฐานะผู้นำตามธรรมชาติแบบบารมีชนที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ประสานเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐกับประชาชนและเป็นผู้นำทางจิตวิทยาในระดับชุมชน เป็นผู้นำโดยธรรมชาติแบบบารมีชนที่สั่งสมมาจนเป็นที่ยอมรับของคนในชุมชนนั้น ๆ มีหน้าที่รับเอาข้อราชการต่างๆ จากส่วนกลางไปชี้แจงให้ประชาชนได้รับทราบและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เนื่องจากประชาชนในชนบทมักประสบปัญหาในการติดต่อกับส่วนราชการต่างๆ โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล นอกจากนี้ราษฎรมักจะไม่รู้ระเบียบปฏิบัติทางราชการจึงทำให้เสียเวลาในการติดต่อและเดินทาง กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นผู้ดำเนินการกิจธุระให้แก่ประชาชนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ นอกจากนี้ยังมีบทบาทและอำนาจที่เกี่ยวข้องกับงานสังคมและพิธีกรรมต่างๆ ในชุมชน ดังเช่น การเป็นประธานหรือหัวหน้าในพิธีการ งานประเพณี งานบุญและงานสังคมต่างๆ อาจกล่าวได้ว่า กำนันผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายอีกมากมาย ซึ่งเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนทุกด้าน ตั้งแต่เกิดจนตาย เช่น งานสังคมสงเคราะห์ แต่งงาน หย่าร้าง งานบวช ล้วนมีกำนันผู้ใหญ่บ้านเข้ามาเกี่ยวข้อง

สำหรับการคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จากการกระจายอำนาจที่ผ่านมากกว่าสองทศวรรษ บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านได้เปลี่ยนแปลงไปอันเป็นผลจากรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่กำหนดให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น บทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้านที่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งจึงสิ้นสุดลง เมื่อพิจารณาถึงบทบาทด้านการจัดการ ความจำเป็นของกำนันผู้ใหญ่บ้านในเชิงการบริหารจัดการอาจพิจารณาได้ว่าตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านต่อการบริหารงานและการปกครองในระดับท้องถิ่นที่ถูกแทนที่ด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการกิจการในชุมชนซึ่งบางครั้งหน้าที่บางส่วนเป็นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ทำให้ความสำคัญต่อบทบาทของผู้ใหญ่บ้านเกิดความขัดแย้งในเรื่องของอำนาจในการปกครองท้องถิ่นที่ระหว่างผู้ใหญ่บ้านที่เป็นตัวแทนของราชการส่วนภูมิภาคและหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่บางอย่างทับซ้อนกันกับผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้นในปัจจุบันผู้ใหญ่บ้านในตำบล หมู่บ้าน จึงมีบทบาทที่โดดเด่นในเรื่องการประสานความร่วมมือกับประชาชนในพื้นที่ให้เกิดความสามัคคีสร้างความเป็นเอกภาพและการปกครองและดูแลความสงบเรียบร้อยของลูกบ้าน ช่วยเป็นตัวประสานและอำนวยความสะดวกระหว่างภาครัฐกับประชาชน

ทั้งนี้จากกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไป ส่วนด้านการเมืองเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจ กำนันผู้ใหญ่บ้านยังถูกมองว่าเป็นฐานเสียงสำคัญของนักการเมืองระดับชาติถึงแม้จะมีนักการเมืองท้องถิ่นที่เกิดจากการกระจายอำนาจมาแย่งความสำคัญนี้ไป แต่ก็เชื่อว่าบทบาทด้านการเมืองของกำนันผู้ใหญ่บ้านจะสูญหายไปเลยทีเดียว ยังคงปรับตัวเพื่อและสามารถดำรงอยู่มาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน เพราะถ้าให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าคณะนักการเมืองระดับชาติแล้ว ย่อมจะส่งผลต่อการเลือกตั้งเพราะความเกรงอกเกรงใจที่ชาวบ้านมีต่อกำนันผู้ใหญ่บ้านนั่นเอง

เป็นที่น่าสังเกตว่าการเปลี่ยนแปลงของสภาพชุมชนจากชนบทสู่ความเป็นเมืองมากขึ้นมีอิทธิพลต่อการคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่พอสมควร ความเป็นเมืองส่งผลต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ที่เน้นการแข่งขันกันมากขึ้น คนมีโอกาสทางการศึกษาเพิ่มขึ้น มีอาชีพที่หลากหลาย สภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปมีการอพยพย้ายถิ่นเพิ่มมากขึ้น การติดต่อสื่อสารที่รวดเร็วและเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายขึ้น ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อการพึ่งพากำนันผู้ใหญ่บ้านที่ลดลง ส่วนด้านการกระจายอำนาจ ถือเป็นสิ่งที่ถูกกล่าวถึงมากที่สุดในแง่ของผลกระทบที่มีต่อการคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพราะแนวคิดการกระจายอำนาจได้ทำให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้ามาแทนที่การปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งงบประมาณ มีบุคลากร ความพยายามในการสร้างวาทกรรมที่ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านถูกจัดตั้งขึ้นโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 จึงถูกหยิบยกมาแสดงทุกครั้งที่มีกระแสว่าจะยุบเลิกตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน

โดยสรุปแล้วการคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พบว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งที่มีมาอย่างยาวนานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 พร้อมกับการสร้างชาติสมัยใหม่ของไทย ในขณะที่นโยบายด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเริ่มมีความเป็นรูปธรรมเมื่อหลังปี พ.ศ. 2540 โดยภาพของกำนันผู้ใหญ่บ้านถูกมองว่ามีหน้าที่ในด้านการปกครอง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ด้านการบริหารและพัฒนาพื้นที่ ดังนั้นผลจากการที่รัฐไทยมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจมาอย่างยาวนานส่งผลกำนันผู้ใหญ่บ้านกลายเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความเป็นรัฐราชการของไทย ส่งผลต่อการคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการ ด้านการเมือง ด้านการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมชุมชน และด้านการกระจายอำนาจ

สำหรับการปรับตัวของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น ถึงแม้ว่าตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านจะมีมาอย่างยาวนานเป็นร้อยปี แต่ก็ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงบทบาทและอำนาจหน้าที่อะไรมากมายเมื่อเทียบกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ผ่านมา กำนันผู้ใหญ่บ้านยังมีความพิเศษที่อาจจะหาได้ยากยิ่งจากตำแหน่งในระดับอื่นๆ แต่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 ทำให้เกิดอีกหนึ่งหน่วยงานเข้ามาช่วงชิงพื้นที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน นั่นก็คือองค์การบริหารส่วนตำบล นับเป็นความท้าทายของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่/ภารกิจที่ลดลง นั้นหมายความว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องปรับตัวเพื่อให้สามารถคงอยู่ได้ ซึ่งจากการวิจัยพบว่า ข้อจำกัดของกำนันผู้ใหญ่บ้านคือการไม่มีงบประมาณและอำนาจในการตัดสินใจในการจัดทำภารกิจต่างๆ และภารกิจส่วนใหญ่ก็เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น ความท้าทายของกำนันผู้ใหญ่บ้านก็คือต้องรักษาบทบาทที่ยังมีอยู่ตอนนี้ให้อยู่คู่กับตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านให้นานที่สุดเท่าที่จะนานได้

ในส่วนของการได้มาและวาระการดำรงตำแหน่งนั้น นับเป็นอีกหนึ่งเรื่องที่กำหนด กำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องมีการปรับตัวในบริบทของการกระจายอำนาจ ถ้าเป็นไปได้และเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดของการกระจายอำนาจ ก็ควรจะมีการเลือกตั้งในทุก ๆ ระดับ แต่จากการวิจัยพบว่า การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยตรงและมีวาระการดำรงตำแหน่งจนครบอายุ 60 ปี มีทั้งผู้ไม่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย กล่าวคือ กลุ่มที่เห็นด้วยที่จะให้มีการเลือกตั้งเพราะมองว่าจะไม่เป็นการผูกขาดตำแหน่งจนเกินไปคือควรมีการเลือกตั้งและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี 10 ปีบ้างว่ากันไปตามสมควร แต่ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งทุกๆ 5 ปี คือจะมองว่าเป็นการสร้างความแตกแยกในหมู่ประชาชน แต่ทั้งนี้ถ้ามีการเลือกตั้งทุกๆ 5 ปี ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านก็จะมีวาระการดำรงตำแหน่งสั้นลง ซึ่งผู้ที่จะสูญเสียประโยชน์และอำนาจที่แท้จริงคือข้าราชการประจำที่จะไม่สามารถควบคุมสั่งการกำนันผู้ใหญ่บ้านได้เหมือนเดิมอีกต่อไป ส่วนในข้อเสนอของ สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ (2553: 90) มีความเห็นว่า เนื่องจากความเห็นที่กำหนดวาระ 4-5 ปีนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการเลือกตั้งตามวาระ ดังนั้นเมื่อพิจารณาในประเด็นการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีความเห็นว่าการมาจากการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทยจึงควรมีวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ เพื่อให้สอดคล้องกับวิธีการได้มาของตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีความเห็นว่าการมาจากการแต่งตั้ง หากพิจารณาจากเหตุผลดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปีนั้น นอกจากจะมีได้เป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างที่สำคัญแล้ว ยังอาจเป็นวิธีการในการสถาปนาสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านให้เกิดความชอบธรรมทางการเมืองและมีแนวโน้มที่จะเป็นสถาบันที่มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นเสียด้วยซ้ำ ซึ่งวิธีการข้างต้นมีทิศทางที่สวนทางกันกับกระบวนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

จากการที่ประเทศไทยไม่ได้กระจายอำนาจอย่างเป็นไปตามหลักคิดของการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง อำนาจจึงยังอยู่ที่ข้าราชการประจำ ประเทศไทยมีความเป็นรัฐราชการที่ค่อนข้างสูงการต่อสู้ช่วงชิงพื้นที่กันระหว่างกรมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจนั้นยังคงดำเนินต่อไป ดังนั้น อิทธิพลที่แท้จริงที่ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านยังคงอยู่และต้องปรับตัวคือกลุ่มข้าราชการประจำและนักการเมืองระดับชาติเมื่อไม่สามารถมีงบประมาณและโครงการตามภารกิจได้เหมือนอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้านก็ต้องปรับตัวด้วยการเป็นผู้ประสานงานที่ดีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนหรือกับรัฐบาลกลางประสานงานตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ให้ถูกต้อง โปร่งใส และเป็นไปตามกฎหมาย ดูแลทุกข์สุขและรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน นำเสนอแนวทางพัฒนาตำบลให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนในตำบล หมู่บ้าน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสรุปแล้วการปรับตัวของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น นั้น ได้แก่ การพยายามสร้างวาทกรรมเกี่ยวกับความชอบธรรมที่มีมาอย่างยาวนาน การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย การดึงเอามวลชนและกลุ่มองค์กรชุมชนในระดับพื้นที่เข้ามาเป็นภาคีร่วม การเชื่อมโยงกับระบบราชการและการเมืองในระดับชาติ และความพยายามในการสานสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ

1. นโยบายการกระจายอำนาจที่ทำให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังขาดการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในการปกครองตนเอง ดังนั้น การกระจายอำนาจยังคงมีความเป็นราชการกระจายลงไปด้วย ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือ ศรัทธา และเชื่อใจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกร้องเรียนในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันที่มีมากขึ้นทุกขณะ นั้นทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังคงมีความจำเป็นต่อไปเพราะมีส่วนช่วยในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

2. การจะลดบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มองว่ามีความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองงบประมาณเพราะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่แทนแล้วนั้น คงจะไม่ใช่ว่าเรื่องง่าย เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านคือฐานรากของข้าราชการแทบจะทุกกระทรวง การคงอยู่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านคือการคงอยู่ของข้าราชการส่วนกลางและเป็นการคงอยู่ของการรวมศูนย์อำนาจและความเป็นรัฐราชการของไทย

3. การคงอยู่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจนั้น ควรจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ความต้องการให้คงอยู่และควรมีการปรับบทบาทหน้าที่ให้มีความชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีในฐานะผู้นำของชุมชนเป็นที่นับหน้าถือตา นั่นคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องปรับตัวเป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลงในทันยุคทันสมัย ปรับปรุงความรู้ความสามารถของตนเองให้เท่าทันโลกและการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารต่างๆ

4. สำหรับประเด็นการกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนและมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปีนั้น แนวทางนี้มีได้ทำให้สถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านเกิดความอ่อนแอลงแต่อย่างไรก็ตามยิ่งจะทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีความชอบธรรมในการคงอยู่และมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้เนื่องจาก

4.1 ที่มีความถูกต้องชอบธรรมมากกว่าเดิม กล่าวคือ เพราะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทุกๆ 5 ปี นั้นหมายความว่า ประชาชนให้การยอมรับอย่างต่อเนื่องผ่านกระบวนการเลือกตั้งไม่ต่างอะไรกับนักการเมืองท้องถิ่นปัจจุบัน ซึ่งหากมีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านทุกๆ 5 ปีนั้น ผู้ที่สูญเสียอำนาจมากที่สุดก็คือเหล่าบรรดาข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยที่จะไม่สามารถควบคุมกำนันผู้ใหญ่บ้านได้เต็มที่เหมือนเดิม

4.2 สถานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนจากการเป็นผู้แทนของรัฐกลายเป็นนักการเมือง อันเนื่องจากต้องมาจากการเลือกตั้งทุกๆ 5 ปี ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องหาเสียง ซึ่งธรรมชาติของการหาเสียงนั้นจำเป็นต้องมีนโยบายที่ชัดเจน ในขณะที่เดียวกันกำนันผู้ใหญ่บ้านยังไม่ถือว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบุคลากรหน่วยงาน และงบประมาณสนับสนุนเหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจึงทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องยึดโยงนโยบายของตนเองไปเชื่อมกับนักการเมืองในระดับชาติ จึงเป็นสาเหตุที่ยิ่งจะทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจในการต่อรองทางการเมืองในระดับโครงสร้างมากยิ่งขึ้น

4.3 กำหนดผู้ใหญ่บ้านมีความแนบสนิทชิดเชื้อกับนักการเมืองในระดับชาติมากขึ้นกว่าเดิม กล่าวคือ หากสถานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านคือนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทุกๆ 5 ปีแล้ว ย่อมเชื่อได้ว่าประชาชนในพื้นที่ที่มีความนิยมชมชอบผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน นั้นหมายความว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านย่อมเป็นฐานเสียงที่สำคัญในระดับชุมชนและเป็นเป้าหมายสำคัญที่นักการเมืองในระดับบนไม่ว่าจะเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา นายก อบจ. ส.อบจ. นักการเมืองเหล่านี้ต้องมุ่งเป้าหาเสียงมาที่กลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้านในระดับพื้นที่ เพราะถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นผู้ที่มีฐานเสียงในชุมชนในระดับหนึ่งถึงสามารถเป็นได้ นอกจากนี้สายสัมพันธ์ระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านและนักการเมืองระดับบนย่อมมีความแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการหาเสียงเลือกตั้งของกำนันผู้ใหญ่บ้านในแต่ละครั้งซึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาชื่อเสียงและทุนสนับสนุนจากนักการเมืองในพื้นที่ ทำให้เกิดการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับนักการเมือง ความสัมพันธ์ตรงนี้จะป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้กลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้านสามารถมีพลังในการต่อรองทางการเมืองในระดับโครงสร้างมากยิ่งขึ้น

4.4 การเลือกตั้งทุกๆ 5 ปีนั้น ทำให้ในอนาคตข้างหน้าเครือข่ายกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องเรียกร้องถึงความมั่นคงของอาชีพและความเป็นสถาบันขององค์กรมากขึ้น บวกกับการที่มีอำนาจในการต่อรองทางการเมืองในระดับโครงสร้างดังที่ได้อธิบายไปแล้วนั้น จะทำมีแนวโน้มที่จะทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องการเปลี่ยนบทบาทของตนเองเป็นองค์กรหรือหน่วยงานในระดับท้องถิ่นคู่ขนานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ดังนั้น หากพิจารณาจากเหตุผลดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปีนั้น นอกจากจะมีได้เป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างที่สำคัญแล้ว ยังอาจเป็นวิธีการในการสถาปนาสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านให้เกิดความชอบธรรมทางการเมืองและมีแนวโน้มที่จะเป็นสถาบันที่มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นเสียด้วยซ้ำ ซึ่งวิธีการข้างต้นมีทิศทางที่สวนทางกันกับกระบวนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

5. แนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น ที่มีสองแนวทาง ได้แก่ แนวทางแรกพื้นที่ใดเป็นเขตเทศบาลให้ยกเลิกตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่เดิมนั้นอยู่ในตำแหน่งไปจนถึงอายุครบหกสิบปี และแนวทางที่สองคือ การนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติอย่างเข้มแข็งโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน และประชาชน

5.1 ยังคงมีตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต่อไปแต่ในอนาคตอาจจะมีการลดจำนวนลงเรื่อยๆ ในชุมชนที่มีความเป็นเมืองมากขึ้นหรือชุมชนที่ยกฐานะเป็นเทศบาล

5.2 การนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติอย่างเข้มแข็งโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน และประชาชน แต่แนวทางการกระจายอำนาจที่ได้ผลดีคือการส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อความโปร่งใส เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ

ในท้ายที่สุดแล้ว การยอมรับให้มีตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านเฉพาะในเขตขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ถือว่าเป็นวิธีการที่สอดคล้องกับพื้นฐานการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้านของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งในอนาคตข้างหน้าวิถีของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะต้องนำไปสู่การสร้างความรู้ที่เป็นฐานคติสำคัญในการปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารราชการของไทยให้มีประสิทธิภาพและทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ต้องสอดคล้องกับแนวคิดของการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนภายใต้แนวคิดของความเป็นประชาธิปไตย อันจะเป็น

แนวทางในการลดปัญหาการทับซ้อนในเชิงพื้นที่ความรับผิดชอบเพื่อนำไปสู่การจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง

- ไททัศน์ มาลา. 2556. พัฒนาการของกำนันผู้ใหญ่บ้าน : สถานภาพและการคงอยู่ภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. รัฐสภาสาร. ปีที่ 61 ฉบับที่ 5. หน้า 44-67.
- ไททัศน์ มาลา. 2559. การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: กรณีศึกษา จังหวัดปทุมธานีและจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. รายงานวิจัยเสนอต่อ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ จังหวัดปทุมธานี.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการปกครองท้องถิ่น. รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ปริญ นิทัศน์เอก. (2553). พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (พ.ศ. 2440-2552). ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิรัตน์ ไชยสิทธิ์. (2547). ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และกฎหมายอื่นที่กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน: ศึกษากรณีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดนครนายก. รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ. 2553. การดำรงอยู่ของตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนันและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองเกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี. รายงานการวิจัย เสนอต่อ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย