

บทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540 :
กรณีศึกษาจังหวัดพะเยา



ว่าที่ร้อยตรีจักราทร พรรณขาม

การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองเสนอเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานโยบายสาธารณะ
มิถุนายน 2564
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยพะเยา

บทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540 :
กรณีศึกษาจังหวัดพะเยา



ว่าที่ร้อยตรีอัศราพร พรรณขาม

การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองเสนอเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานโยบายสาธารณะ
มิถุนายน 2564
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยพะเยา

THE LOCAL DEVELOPMENT ROLES OF SUBDISTRICT HEADMAN SINCE 1997:
CASE STUDY OF PHAYAO PROVINCE.



ACTING SUB LIEUTENANT AKKARATORN PANNAKHARM

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment
of the Requirements for the Master of Public Administration Degree
in Public Policy
June 2021

Copyright 2021 by University of Phayao

การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง

เรื่อง

บทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540 :

กรณีศึกษาจังหวัดพะเยา

ของ วาที่ร้อยตรี อัคราทร พรรณขาม

ได้รับพิจารณาอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ

ของมหาวิทยาลัยพะเยา

..... ประธานกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รัชศรี เกียรติบุตร)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง
(รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ เลิศสมพร)

..... อาจารย์บัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัยพะเยา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์)

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ พรรณยุพา นพรัถ)

เรื่อง:	บทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540 : กรณีศึกษาจังหวัดพะเยา
ผู้ศึกษาค้นคว้า:	ว่าที่ร้อยตรีอัคราทร พรหมขาม, การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง: รป.ม. (นโยบายสาธารณะ), มหาวิทยาลัยพะเยา, 2563
อาจารย์ที่ปรึกษา:	รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ เลิศสมพร
คำสำคัญ:	การพัฒนาท้องถิ่น, กำนัน, นโยบายสาธารณะ

บทคัดย่อ

การศึกษามหาวิทยาลัยพะเยาพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ.2540 : กรณีศึกษาจังหวัดพะเยา มีวัตถุประสงค์ 1.เพื่อศึกษามหาวิทยาลัยกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540 และ 2.เพื่อศึกษามหาวิทยาลัยนำนโยบายไปปฏิบัติในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540 การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยส่วนนี้ ประกอบด้วย แนวทางการศึกษาจากเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง ซึ่งได้สัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 22 คน ประกอบด้วยผู้บังคับบัญชาของกำนัน ประธานชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ของแต่ละอำเภอ กำนันผู้ที่มีผลการปฏิบัติหน้าที่ดีเด่น และผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำนันผลการวิจัยพบว่า

บทบาทการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540 ถึงแม้จะมีการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งผลให้กำนันไม่ได้เข้าไปมีบทบาทตามกฎหมายในการพัฒนาท้องถิ่น แต่กฎหมายหลักของกำนันไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่เป็นลบต่อบทบาทของกำนัน กำนันยังคงมีบทบาทในการกำหนดนโยบายแต่เปลี่ยนสถานะจากผู้มีอำนาจตัดสินใจไปเป็นผู้ประสานงาน ขณะที่ความคาดหวังของประชาชนในการกำหนดนโยบายของกำนันพบว่าประชาชนยังคงตั้งความคาดหวังไว้ที่กำนันเป็นอันดับแรก เนื่องจากกำนันยังคงความเป็นผู้นำทางธรรมชาติในตำบล และการกำหนดนโยบายเป็นไปตามตัวแบบกระบวนการ ขณะที่ บทบาทการนำนโยบายไปปฏิบัติในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540 พบว่า การที่ฝ่ายปกครองมีบุคลากรปฏิบัติหน้าที่อยู่ในทุกหมู่บ้านทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญต่อกำนันในฐานะผู้ขับเคลื่อนนโยบายในพื้นที่

ขณะที่ประชาชนไม่ได้คาดหวังให้กำนันนำนโยบายทุกเรื่องไปปฏิบัติอย่างเช่นอดีต ความคาดหวังดังกล่าวจะกระจายไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่ขับเคลื่อนในพื้นที่ตามภารกิจที่ตนทำ แต่กำนันยังคงถูกคาดหวังว่าจะเป็นผู้นำนโยบายที่ไม่มีหน่วยงานใดปฏิบัตินำไปปฏิบัติในพื้นที่ ส่วนขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่เป็นไปตามแนวคิดการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับจุลภาคของศาสตราจารย์วรงค์ จันทิศ

Title: THE LOCAL DEVELOPMENT ROLES OF SUBDISTRICT HEADMAN SINCE 1997:
CASE STUDY OF PHAYAO PROVINCE.

Author: ACTING SUB LIEUTENANTAKkaratorn Pannakharm, Independent Study: M.P.A. (Public Policy),
University of Phayao, 2020

Advisor: Associate Professor Veera Lertsomporn , Ph.D.

Keywords: Local development, Subdistrict headman, Public policy

ABSTRACT

This research on the roles of sub–district headman towards local development after 1997: a case study in Phayao province was conducted to (1) study and examine the roles of sub–district headman towards local development policy formulation after 1997, and (2) study and examine the roles of sub–district headman towards local development policy implementation after 1997. A qualitative methodology was used and results obtained through two collection methods including documental study and semi–structured in–depth interviews with 22 key informants including commanders of sub–district headman, chairmans of the sub–district headman and village association, the awarded sub–district headmen with outstanding performance and sub–district headmen.

According to the research results, though, after 1997, the power was decentralized to local administrative organizations dismissing a sub–district headman from playing the legal role in local development, the main law related to sub–district headmen has not changed in a way that negatively affects their roles. The headman continued to play a role in policy formation, but their position was changed from the decision maker to coordinator. However, the general public expectations on policy making are still set, mainly, at the headman as they are perceived as a natural leader of the district and the policy–making process goes according to the process model.

For the role in policy implementation for local development of the sub–district headman after 1997, as the administrative department has personnel operational duties in every village, various government agencies have given importance to the headman as a local policy driver while the public did not expect their headman to implement all policies as in the past. Such expectations instead are spreaded to various local agencies in accordance with their mission while the headman is expected to be a policy leader for other policies that there are no agencies in the area responsible for. The procedure for policy implementation in local area is in line with Prof.Voradej Chantarasorn’s concept of public policy implementation at the micro level.

กิตติกรรมประกาศ

การทำวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ประสบปัญหาที่นอกเหนือจากการคาดการณ์ไว้เป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการถึงแก่อนิจกรรมของผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยาในช่วงต้นปี พ.ศ.2564 ประกอบกับภารกิจของผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีมาก ทำให้การสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็นไปด้วยความยากลำบากในการติดต่อประสานงาน ผู้วิจัยขอขอบคุณบิดามารดาที่ได้ให้กำลังใจในการทำวิจัย ขอขอบคุณคณาจารย์ เจ้าหน้าที่ประจำคณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา อาจารย์ผู้เชี่ยวชาญจากมหาวิทยาลัยพะเยา ปลัดอำเภอหัวหน้ากลุ่มงานบริหารงานปกครอง ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองพะเยา ปลัดอำเภอกลุ่มงานบริหารงานปกครอง ที่ทำการปกครองอำเภอจุน ที่กรุณาให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการดำเนินการวิจัย โดยเฉพาะปลัดจังหวัดพะเยา นายอำเภอเมืองพะเยา รักษาราชการแทนนายอำเภอเชียงคำ จ่าจังหวัดพะเยา ปลัดอำเภอ ประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ทุกอำเภอ และกำนันทุกท่าน ที่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูล ตลอดจนเพื่อนร่วมรุ่น รป.ม.รหัส 62 ที่ให้กำลังใจตลอดมา จนสามารถรวบรวมขึ้นมาเป็นการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง (Independent Study) ในครั้งนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

อัคราทร พรรณขาม

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
ขอบเขตการวิจัย	5
นิยามศัพท์เฉพาะ	6
ประโยชน์ที่จะได้รับการจากการวิจัย.....	6
บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	7
แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	7
แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท.....	19
แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา.....	22
แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำ.....	24
อำนาจหน้าที่ของกำนันและข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกำนันในพื้นที่จังหวัดพะเยา	28
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	35
กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา.....	42
บทที่ 3 วิธีการดำเนินการวิจัย	44

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	44
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	45
การเก็บรวบรวมข้อมูล	46
การวิเคราะห์ข้อมูล	47
บทที่ 4 ผลการวิจัย	48
บทบาทการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันในจังหวัดพะเยา หลังปี พ.ศ. 2540.....	48
บทบาทการนำนโยบายไปปฏิบัติในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันในจังหวัดพะเยา หลังปี พ.ศ. 2540.....	63
บทที่ 5 บทสรุป	73
สรุปผลการวิจัย	73
อภิปรายผลการวิจัย	75
ข้อเสนอแนะ.....	80
บรรณานุกรม	82
ภาคผนวก	87
ภาคผนวก ก แบบสัมภาษณ์ (สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน)	88
ภาคผนวก ข แบบสัมภาษณ์ (สำหรับผู้บังคับบัญชาของกำนัน).....	91
ภาคผนวก ค คำดัชนีความสอดคล้องของแบบสัมภาษณ์	94
ประวัติผู้วิจัย	98

สารบัญตาราง

หน้า

ตาราง 1	แสดงจำนวนเขตการปกครองท้องที่ระดับตำบล และหมู่บ้าน จังหวัดพะเยา (ข้อมูล ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2563).....	32
ตาราง 2	แสดงจำนวนกำนันในจังหวัดพะเยา จำแนกตามเพศ (ข้อมูล ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2563)	32
ตาราง 3	แสดงจำนวนกำนันในจังหวัดพะเยา จำแนกตามระดับการศึกษา (ข้อมูล ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2563).....	33
ตาราง 4	แสดงจำนวนกำนันในจังหวัดพะเยา จำแนกตามอาชีพ	33
ตาราง 5	แสดงจำนวนกำนันในจังหวัดพะเยา จำแนกตามช่วงอายุ.....	34
ตาราง 6	แสดงจำนวนกำนันในจังหวัดพะเยา จำแนกตามระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง	34
ตาราง 7	แสดงจำนวนกำนันในจังหวัดพะเยา จำแนกตามวาระการดำรงตำแหน่ง	35
ตาราง 8	สรุปการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 – 2564 ที่มีผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายสาธารณะของกำนัน.....	49
ตาราง 9	สรุปการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่มีผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายสาธารณะของกำนัน.....	52
ตาราง 10	สรุปการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 – 2564 ที่มีผลกระทบต่อกรนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของกำนัน.....	64

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพ 1 แสดงกรอบแนวคิดการวิจัย	43
------------------------------------	----



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“กำนัน” เป็นตำแหน่งทางปกครองที่ปรากฏคู่กับการบริหารราชการแผ่นดินมาอย่างยาวนานตั้งแต่สมัยอาณาจักรอยุธยา โดยปรากฏขึ้นครั้งแรกในแผ่นดินของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ในสมัยนั้นได้มีการแบ่งการปกครองออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาค หรือที่เรียกกันว่าการปกครองอาณาเขต ซึ่งการปกครองส่วนภูมิภาคได้มีการจัดการปกครองภายในเมืองหนึ่ง ๆ คือ 1.แขวง มีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง 2.ตำบล มีกำนันเป็นผู้ปกครอง 3.หมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครอง ซึ่งทั้ง 3 ตำแหน่งล้วนแต่ได้รับแต่งตั้งจากผู้ปกครองในลำดับที่สูงกว่าทั้งสิ้น (ส่วนบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง, หน้า 1, สืบออนไลน์) แต่ด้วยวิธีการที่ไม่มีระเบียบแบบแผนการปฏิบัติงานที่ชัดเจนทำให้การปกครองในรูปแบบดังกล่าวขาดประสิทธิภาพและความต่อเนื่อง จนกระทั่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำริการปฏิรูประบบราชการไทยให้มีความทันสมัยขึ้นจากเดิม และทรงดำริฟื้นฟูการปกครองในระดับตำบลและระดับหมู่บ้านขึ้นมาใหม่โดยมีวัตถุประสงค์แตกต่างไปจากเดิม กล่าวคือเพื่อให้ราษฎรในท้องที่นั้น ๆ สามารถจัดการปกครองและเลือกผู้ปกครองของตนเองได้ ดังพระราชดำรัสสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ องค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550, หน้า 159) ที่ว่า

“ความมุ่งหมายในการปกครองตำบลนี้จะให้กำนันกับผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งราษฎรเลือกสรรโดยความนิยม เขาเป็นธุระปรึกษาหารือช่วยกันรักษาบรรดาการในตำบลให้เรียบร้อยและเป็นหูเป็นตาของรัฐบาล ที่จะสอดส่องดูแลกิจทุกข์สุขของไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินให้รู้เห็นได้ทั่วไป ตลอดจนช่วยนำเก็บภาษีอากรผลประโยชน์แผ่นดิน ซึ่งสมควรจะได้จากราษฎรโดยชอบธรรมดังหน้าที่ที่มีอยู่ในตำแหน่งกำนันนายตำบลทุกวันนี้...”

วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงได้ทดลองจัดตั้งการปกครองในระดับตำบลและระดับหมู่บ้านขึ้นมาใหม่ โดยมีการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งแรกที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (บุญธรรม เลิศสุขีเกษม,

2555, หน้า 267) ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพระยารัตนกุลอดุลยภักดี (จำรัส รัตนกุล) ได้รับการเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านและกำนันคนแรก และได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ขึ้นเพื่อจัดระเบียบการปกครองดังกล่าว ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาใช้บังคับแทนจวบจนถึงปัจจุบัน ในช่วงแรกเริ่มอำนาจหน้าที่ของกำนันเป็นไปตามอำนาจในการปกครองท้องที่เป็นหลัก เช่น การตรวจตราและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตำบล อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา การรายงานเหตุต่ออำเภอ การจัดทำบัญชีสำมะโนครัว เป็นต้น จนกระทั่งช่วงปี พ.ศ. 2495 จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้เดินทางไปดูงานที่ต่างประเทศและมีแนวคิดที่จะขยายการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่น้อยเกินไปและส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในเขตเมืองให้ขยายไปยังเขตชนบทมากขึ้น (โกวิท พวงงาม, 2559, หน้า 147-148) ทำให้กำนันเริ่มเข้ามามีบทบาทในการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง

ในปี พ.ศ. 2499 มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2499 ขึ้นผลของกฎหมายดังกล่าวทำให้ตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น ซึ่งสามารถจัดเก็บรายได้ จัดสรรรายจ่าย และมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน โดยแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ 1. ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาตำบล มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นสมาชิกโดยตำแหน่งและมีตัวแทนราษฎรหมู่บ้านละ 1 คน เป็นสมาชิกสภาจากการเลือกตั้ง 2. ฝ่ายบริหารหรือคณะกรรมการตำบล มีกำนันเป็นประธาน แพทย์ประจำตำบลและผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ครูและผู้ทรงคุณวุฒิที่นายอำเภอแต่งตั้งเป็นกรรมการ โดยกำหนดวาระ 5 ปี (โกวิท พวงงาม, 2559, 148-149) แต่องค์การบริหารส่วนตำบลในวาระแรกเริ่มนี้ดำรงอยู่ได้ราว 16 ปี เมื่อมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ในปี พ.ศ.2515 ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลถูกยุบและมีการจัดตั้งสภาตำบลซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นมาทำหน้าที่แทน องค์ประกอบของสภาตำบลในช่วงนี้ประกอบด้วยกำนันเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านและแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และตัวแทนราษฎรหมู่บ้านละ 1 คนเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีรายได้หลักมาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและการจัดเก็บภาษีในเขตตำบลนั้น สภาตำบลในรูปแบบนี้อยู่คู่กับการปกครองของไทยประมาณ 22 ปี จนกระทั่งปี พ.ศ. 2537 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ถูกยุบไปถูกนำกลับมาใช้อีกครั้ง โดยกำนันยังคงเป็นสมาชิกในฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นประธานในฝ่ายบริหารเช่นเดิม

หนึ่งในจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญของบทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันคือการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้ ส่งผลให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการปกครองส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ทำให้ที่มาของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่กำนันเป็นสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติโดยตำแหน่งและเป็นประธานฝ่ายบริหารโดยตำแหน่งอีกตำแหน่งหนึ่ง ไปเป็น ฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎร หมู่บ้านละ 2 คน ขณะที่ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกของฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้บทบาทของกำนันที่เคยมีบทบาทที่สำคัญ 2 ประการ ทั้งเป็นผู้นำตำบลในการปกครองท้องถิ่น และเป็นผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล เหลือเพียงบทบาทเดียว คือ เป็นผู้นำตำบลในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น

ถึงแม้มีการแยกการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นออกจากกันอย่างชัดเจน และมีการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น แต่ภาระหน้าที่ของกำนันไม่ได้มีการปรับลดไปแต่อย่างใด กำนันยังคงมีสถานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่เขตปกครองของตน ทั้งงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ (Function Based) เช่น อำนาจหน้าที่ในการปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ การป้องกันภัยพิบัติ การรักษาความสงบเรียบร้อย หน้าที่เกี่ยวกับทางแพ่งและทางอาญา การสาธารณสุข เศรษฐกิจ การศึกษา หน้าที่สนับสนุนนโยบายของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (Agenda Based) เช่น การขึ้นทะเบียนเกษตรกร การประชาสัมพันธ์และรับสมัครสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ หน้าที่ในเชิงพื้นที่ (Area Based) เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยวชุมชน การรวมกลุ่มวิสาหกิจชุมชน และการพัฒนาในท้องที่ของตน เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม ปัจจัยในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนันกลับได้รับผลกระทบ เช่น ปัจจัยทรัพยากรบุคคล ในช่วงที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงแรก กฎหมายกำหนดให้มีผู้แทนราษฎรหมู่บ้านละ 1 คน เป็นสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติร่วมกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฝ่ายบริหารมีครูและผู้ทรงคุณวุฒิมาช่วยขับเคลื่อน ขณะที่การจัดการปกครองในรูปแบบสภาพัฒนาการมีตัวแทนราษฎรหมู่บ้านละ 1 คน มาช่วยในการบริหารงานสภาพัฒนาการ แต่หลังจากที่มีการกระจายอำนาจ ตำแหน่งดังกล่าวถูกยุบลง ขณะเดียวกันตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบจากเดิมที่กำหนดให้มีได้หมู่บ้านละ 2 คน ปรับลดเหลือหมู่บ้านละ 1 คน (ในพื้นที่ปกติ ยกเว้น 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้) และจะมีได้เฉพาะหมู่บ้านที่กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตเท่านั้น ทำให้จำนวนคนที่ช่วยเหลือกำนันในการพัฒนาท้องถิ่นลดลงไปด้วย ขณะที่ปัจจัยด้านงบประมาณ ในช่วงที่มีการ

จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงแรก กำหนดให้มีผู้นำองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระในการใช้จ่ายและจัดเก็บงบประมาณ ทำให้สามารถพัฒนาท้องถิ่น ในความรับผิดชอบของตนไปในทิศทางที่ต้องการได้ ส่วนการปกครองในรูปแบบสภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 ถึงแม้จะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่สภาตำบลก็มีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ได้รับการอุดหนุนงบประมาณจากรัฐบาลและสามารถนำเงินรายได้จากการจัดเก็บภาษีบางประการในเขตท้องที่ไปเป็นเงินรายได้ของตนได้ แต่ภายหลัง การกระจายอำนาจ ตำบลในมิติการปกครองท้องถิ่นไม่มียกเว้นงบประมาณอุดหนุนและไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้เช่นเดิม ทำให้ขาดงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นตามทิศทางของตน

ถึงแม้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ มีการปรับปรุงอยู่บ่อยครั้ง และแต่ละครั้ง ก็มิได้ทำให้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ลดลงแต่อย่างใด แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ทำให้ภาพของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ถูกมองว่ามีหน้าที่ในการปกครอง ส่วนหน้าที่ในการบริหาร และการพัฒนาท้องถิ่นได้กลายเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ไทยทัศน์ มาลา, 2559, หน้า 305) การศึกษาถึงบทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบัน จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกำนัน และหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ ในการทำความเข้าใจถึงบทบาทในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติในการพัฒนาท้องถิ่นและเป็นแนวทางการปฏิบัติงานให้กับกำนัน

จังหวัดพะเยา ตั้งอยู่ในภาคเหนือของประเทศไทย แบ่งการปกครองออกเป็น 9 อำเภอ 68 ตำบล 779 หมู่บ้าน มีกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในเขตจังหวัดหลากหลาย เช่น ไตยวน ไตลื้อ ไตใหญ่ เมี่ยน ม้ง ลาว อีสาน เป็นต้น (จังหวัดพะเยา, 2559) อีกทั้งบริบทพื้นที่จังหวัดพะเยา มีความหลากหลายในด้านพื้นที่ ทั้งพื้นที่ในชุมชนเมือง พื้นที่ในชนบท พื้นที่ในเขตป่าไม้ พื้นที่ต้นน้ำ พื้นที่เกษตรกรรม ทำให้จังหวัดพะเยามีความหลากหลายทั้งในเชิงวัฒนธรรม ชาติพันธุ์ และบริบทของพื้นที่ การศึกษาถึงบทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะนำไปสู่ความเข้าใจในการบริหารจัดการของหน่วยงานที่นำนโยบายจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปปฏิบัติในพื้นที่ให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ และการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันในจังหวัดพะเยา หลังปี พ.ศ. 2540
2. เพื่อศึกษาบทบาทการนำนโยบายไปปฏิบัติในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันในจังหวัดพะเยา หลังปี พ.ศ. 2540

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้ผู้วิจัยแบ่งขอบเขตวิจัยออกเป็น 4 ส่วนดังนี้

1. ขอบเขตด้านเวลา

1 กรกฎาคม 2563 – 31 มีนาคม 2564

2. ขอบเขตด้านประชากร

ผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 22 คน ดังนี้

2.1 ผู้บังคับบัญชาของกำนัน จำนวน 7 คน ได้แก่ ปลัดจังหวัดพะเยา นายอำเภอเมืองพะเยา นายอำเภอเชียงคำ จ่าจังหวัดพะเยา เจ้าพนักงานปกครองที่รับผิดชอบงานกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ที่ทำการปกครองจังหวัดพะเยา และปลัดอำเภอที่รับผิดชอบงานกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ จำนวน 2 คน

2.2 ประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ของแต่ละอำเภอ จำนวน 9 คน กำนันที่มีผลการปฏิบัติหน้าที่ยอดเยี่ยม จำนวน 3 คน โดยพิจารณาจากการได้รับรางวัลกำนันยอดเยี่ยม และการได้รับรางวัลอื่น ๆ ของกรมการปกครองในระดับภาค เช่น รางวัลหมู่บ้านต้นแบบอาสาสมัครประชาธิปไตย รางวัลบ้านสวย เมืองสุข เป็นต้น เนื่องจากกลุ่มคนดังกล่าวเป็นบุคคลที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในการพัฒนาท้องถิ่นและการปฏิบัติตามนโยบายและภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำนัน 3 คน ผู้วิจัยหวังว่าการกำหนดกลุ่มประชากรศึกษาเป็นประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กำนันที่มีผลการปฏิบัติหน้าที่ยอดเยี่ยมของแต่ละอำเภอ และผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำนันดังกล่าวจะช่วยให้ทราบถึงบทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

3. ขอบเขตด้านพื้นที่

ผู้วิจัยได้กำหนดพื้นที่ศึกษาเป็นจังหวัดพะเยา เนื่องจากบริบทพื้นที่จังหวัดพะเยาเป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่ามีความหลากหลายในด้านพื้นที่ ทั้งพื้นที่ในชุมชนเมือง พื้นที่ในชนบท พื้นที่ในเขตป่าไม้ พื้นที่ต้นน้ำ พื้นที่เกษตรกรรม หรือที่เรียกกันทั่วไปในฝ่ายปกครองว่าพื้นที่หน้าเขากับพื้นที่หลังเขา ซึ่งความหลากหลายในเชิงพื้นที่ดังกล่าว ทำให้ทักษะการปรับตัวใน

การทำงานของกำนันในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ของตน ซึ่งอาจทำให้ได้ทราบถึงบทบาทการพัฒนาท้องถิ่นที่มีความหลากหลายขึ้น

4. ขอบเขตด้านเนื้อหา

4.1 ศึกษาจากงานวิจัย บทความ เอกสารวิชาการ เอกสารราชการ และกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการพัฒนาท้องถิ่นของกำนัน

4.2 ศึกษาจากการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกผู้บังคับบัญชา ประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ แต่ละอำเภอ กำนันที่มีผลการปฏิบัติหน้าที่ยอดเยี่ยม และผู้ดำรงตำแหน่ง กำนัน รวมจำนวนทั้งสิ้น 22 คน

นิยามศัพท์เฉพาะ

การพัฒนา หมายถึง การพัฒนาท้องถิ่นที่ตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ งานตามนโยบายของรัฐบาล และงานเชิงพื้นที่

ท้องถิ่น หมายถึง ตำบล ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457

การกำหนดนโยบาย หมายถึง การกำหนดนโยบายสาธารณะของกำนัน เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตน โดยเน้นไปที่การแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เช่น ปัญหาภัยแล้ง ปัญหาน้ำท่วม เป็นต้น

การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำนโยบายสาธารณะซึ่งถูกกำหนดโดยรัฐบาล การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไปปฏิบัติ เพื่อพัฒนาท้องถิ่นโดยกำนัน

ประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย

1. ทราบถึงบทบาทการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันในจังหวัดพะเยา หลังปี พ.ศ. 2540

2. ทราบถึงบทบาทการนำนโยบายไปปฏิบัติในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันในจังหวัดพะเยา หลังปี พ.ศ. 2540

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับบทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของกำนัน หลังปี พ.ศ.2540 ในพื้นที่จังหวัดพะเยา โดยรวบรวม ค้นคว้าหนังสือ บทความ กฎหมาย และงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการวิจัย และได้แบ่งสาระสำคัญไว้ โดยมีเนื้อหา ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
2. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท
3. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา
4. แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำ
5. อำนาจหน้าที่ของกำนันและข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกำนันในพื้นที่จังหวัดพะเยา
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

1. ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ เป็นศาสตร์ที่อยู่คู่กับสังคมมาอย่างยาวนาน แต่เริ่มมีการศึกษากันอย่างจริงจังเมื่อทศวรรษที่ 1950 ซึ่งนักวิชาการแต่ละท่านที่ได้ทำการศึกษาล้วนแต่ให้นิยามความหมายของนโยบายสาธารณะแตกต่างกันออกไป กุลชน ธนากุลธร ได้จำแนกความหมายของนโยบายสาธารณะออกเป็น 3 กลุ่ม (มยุรี อนุมานราชธน, 2556, หน้า 16-18) ดังนี้

1.1 นโยบายสาธารณะในฐานะเป็นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล

1.1.1 David Easton (1953) ได้ให้นิยามความหมายของนโยบายสาธารณะว่า เป็นการจัดสรรผลประโยชน์ หรือสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ซึ่งผู้ที่ทำการจัดสรรผลประโยชน์ดังกล่าวมีอำนาจในการจัดสรรได้ตามกฎหมาย ดังนั้น การกระทำใด ๆ ของรัฐบาลจึงเป็นการจัดสรรผลประโยชน์ต่อสังคม

1.1.2 Ira Sharkansky (1970) ได้กล่าวว่า นโยบายของรัฐ คือ กิจกรรมของรัฐบาลที่ครอบคลุม 3 ประเด็น คือ

1) กิจกรรมนั้นเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ เช่น การจัดการศึกษา การบริการด้านสาธารณสุข เป็นต้น

2) กิจกรรมนั้นต้องมีกฎหมายบังคับในการดำเนินกิจกรรมของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงาน เช่น วินัยของข้าราชการที่เป็นกรอบกำหนดแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่และลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม เป็นต้น

3) กิจกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายหรือการกระทำทางการเมืองอื่น ๆ เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ การเปลี่ยนขั้นตอนการนำเสนอร่างกฎหมาย เป็นต้น

1.1.3 Thomas Dye (1984) ได้กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลกระทำหรือไม่กระทำ เช่น การปรับปรุงระบบคมนาคม การไม่บังคับให้เกณฑ์ทหาร เป็นต้น

1.2 นโยบายสาธารณะในฐานะเป็นแนวทางเลือกสำหรับการตัดสินใจของรัฐบาล

1.2.1 William Greenwood (1965) ได้อธิบายความหมายของนโยบายสาธารณะว่า เป็นการกำหนดแนวทางขั้นต้นที่จะนำไปสู่การปฏิบัติที่ถูกต้องเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

1.2.2 Lynton Caldwell (1970) ได้กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจที่ประสบผลสำเร็จเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่สังคมอนุญาตให้ทำหรือห้ามมิให้กระทำ ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแถลงการณ์ก็ได้

1.2.3 Heinz Eulau and Kenneth Prewitt (1973) ได้อธิบายว่า นโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจที่แน่นอน ไม่ใช่การตัดสินใจเพียงชั่วขณะใดขณะหนึ่ง การตัดสินใจดังกล่าวมักเป็นการกระทำที่ซ้ำ ๆ ไม่ค่อยเปลี่ยนแปลง เป็นการดำเนินการในระยะยาว ซึ่งการตัดสินใจดังกล่าวเป็นผลมาจากความคิด ความเข้าใจ และการปฏิสัมพันธ์กันของบุคคลหลายกลุ่ม นโยบายสาธารณะที่สำคัญจึงเกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวนมาก

1.2.4 C. Althaus, P. Bridgman and G. Davis (2007) ได้นิยามว่า นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือที่ใช้สำหรับการปกครอง เป็นการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะให้แก่ภาคส่วนต่าง ๆ ในทิศทางใดทิศทางหนึ่งซึ่งผ่านกระบวนการระดมความคิดมาก่อนแล้ว

1.3 นโยบายสาธารณะในฐานะเป็นแนวทางในการกระทำของรัฐบาล

1.3.1 Charles Jacop (1966) ได้ให้นิยามนโยบายสาธารณะว่าเป็นแนวทาง หลักการ หรือแผนงานในการกระทำสิ่งต่าง ๆ

1.3.2 Harold Lasswell and Abraham Kaplan (1970) กล่าวว่านโยบายสาธารณะคือแผนหรือโครงการที่ได้ถูกกำหนดขึ้น ประกอบด้วย เป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ

1.3.3 ทินพันธุ์ นาคะตะ (1973) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นโครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม

2. ตัวแบบนโยบายสาธารณะ

สมบัติ อารงธัญวงศ์ (2557, หน้า 198-249) ได้รวบรวมตัวแบบนโยบายสาธารณะที่นิยมนำมาศึกษาและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ไว้ 7 ตัวแบบ คือ

2.1 ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model)

ตัวแบบชนชั้นนำส่วนใหญ่นิยมนำมาใช้วิเคราะห์นโยบายของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบอำนาจนิยมที่อำนาจในการปกครองประเทศอยู่ในการตัดสินใจของบุคคลเพียงคนเดียวหรือของกลุ่มคนเพียงกลุ่มคนหนึ่ง และประเทศด้อยพัฒนาที่แม้จะประกาศตนว่าปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย แต่อำนาจในการตัดสินใจยังกระจุกอยู่เพียงในหมู่นักชนชั้นนำเป็นส่วนใหญ่ ขณะที่การวิเคราะห์นโยบายด้วยตัวแบบชนชั้นนำในประเทศที่พัฒนาแล้วก็สามารถนำมาใช้ได้บ้างเป็นบางนโยบาย หากแต่จะพบเห็นได้น้อยกว่ากลุ่มประเทศอำนาจนิยมและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา

ตัวแบบชนชั้นนำเชื่อว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจ ไม่ให้ความสำคัญ และไม่มีข้อมูลมากเพียงพอในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ดังนั้นหน้าที่ในการกำหนดนโยบายดังกล่าวจึงเป็นของชนชั้นปกครองหรือผู้มีอำนาจทางการเมือง นโยบายสาธารณะจึงถูกกำหนดตามค่านิยม ความคิด ความเชื่อของชนชั้นปกครองหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองเป็นหลัก โดยลักษณะทั่วไปแล้วกลุ่มคนดังกล่าวมักจะมีลักษณะอนุรักษนิยม การกำหนดนโยบายจึงเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของตนมากกว่าตอบสนองความต้องการของประชาชน ถึงแม้จะมีการเรียกร้องจากประชาชนให้มีการแก้ไขนโยบายสาธารณะ การแก้ไขก็จะเป็นลักษณะของการปรับปรุงเล็กน้อยโดยที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสาระสำคัญของนโยบาย ขณะที่ข้าราชการมีหน้าที่เพียงนำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น ความสัมพันธ์ของตัวแบบดังกล่าวจึงเป็นไปในลักษณะแนวตั้ง

2.2 ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม (Group Equilibrium Model)

ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม เป็นการศึกษา วิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ภายใต้ฐานคิดที่เชื่อว่าสังคมประชาธิปไตยเป็นสังคมที่ประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่มีความแตกต่างหลากหลาย กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้มีวัตถุประสงค์หลักๆอยู่ 2 ประการ คือ 1.) เรียกร้อง และผดุงไว้ซึ่งความเป็นธรรม และ 2.) รักษาผลประโยชน์ของตน การแสดงบทบาทของกลุ่มต่าง ๆ จึงเป็นไปได้เพื่อช่วงชิงความได้เปรียบในการเรียกร้อง ผลักดันให้รัฐบาลตัดสินใจดำเนินนโยบายตามกลุ่มที่ตนต้องการ ดังนั้นกลุ่มที่มีพลังมากกว่าจึงมีความได้เปรียบในการผลักดันนโยบายมากกว่ากลุ่มที่มีพลังน้อยกว่า

2.3 ตัวแบบเชิงระบบ (System Model)

ตัวแบบเชิงระบบ เป็นการศึกษาวิเคราะห์นโยบายภายใต้ฐานคิดที่เชื่อว่าสิ่งต่าง ๆ จะดำรงอยู่ได้ก็ด้วยอาศัยการประกอบกันขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่ทำงานประสานกันอย่างเป็นระบบ หากขาดส่วนใดส่วนหนึ่งไปก็จะส่งผลกระทบต่อภาพรวม ความรุนแรงของผลกระทบนั้นขึ้นอยู่กับความสำคัญขององค์ประกอบที่ขาดหายไป โดยตัวแบบเชิงระบบนี้จะพิจารณาถึงสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยนำเข้าสู่ระบบการเมือง เมื่อเข้าสู่ระบบแล้วระบบการเมืองมีหน้าที่ในการจัดสรรค่านิยมของสังคม จากนั้นได้ผลลัพธ์เป็นนโยบายสาธารณะซึ่งมีฐานะเป็นปัจจัยนำออกหรือผลผลิตของระบบการเมือง และนโยบายสาธารณะดังกล่าวจะส่งผลสะท้อนกลับไปยังสิ่งแวดล้อมแบบเป็นพลวัตร โดยอาจมีการปรับตัวเพื่อให้เกิดความสมดุลของระบบและทำให้สามารถคงอยู่ได้ต่อไป

2.4 ตัวแบบสถาบัน (Institutional System)

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะโดยใช้ตัวแบบสถาบันเชื่อว่านโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตที่เกิดจากสถาบันการเมือง เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ สถาบันพรรคการเมือง เป็นต้น เนื่องจากกระบวนการของนโยบายสาธารณะล้วนแต่เกี่ยวข้องกับสถาบันทางการเมืองทั้งสิ้น ทั้งการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการบังคับใช้นโยบาย ตัวแบบสถาบันนี้เน้นการศึกษาผ่านโครงสร้างขององค์กรรัฐเป็นหลักกว่ามีส่วนในการออกนโยบายอย่างไรบ้าง จึงทำให้ละเลยที่จะพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของหน่วยงานภายในองค์กรด้วยกัน

2.5 ตัวแบบกระบวนการ (Process Model)

ฐานคิดของตัวแบบกระบวนการเชื่อว่านโยบายสาธารณะเป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากกิจกรรมทางการเมือง จึงได้จัดกลุ่มกิจกรรมทางการเมืองและพิจารณาถึงความสัมพันธ์ต่าง ๆ ที่มีต่อนโยบายสาธารณะไว้เป็นขั้นตอน ดังนี้

2.5.1 การระบุปัญหา เป็นการพิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นภายในสังคม ซึ่งอาจจะพิจารณาจากการร้องเรียนของประชาชน หรือการที่รัฐบาลมองว่าสิ่งนั้นเป็นปัญหา ก็ได้ เช่น ปัญหาด้านความมั่นคง ปัญหายาเสพติด ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นต้น

2.5.2 การจัดทำทางเลือกนโยบาย เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นหลังจากที่ได้มีการระบุปัญหาที่ชัดเจนแล้ว โดยขั้นตอนนี้จะเป็นขั้นตอนในการหาแนวทางต่าง ๆ เพื่อที่จะนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหา โดยพิจารณาจากองค์ประกอบหลายประการ เช่น ความคุ้มค่า ความยากง่ายในการดำเนินการ จุดแข็ง จุดอ่อน เป็นต้น

2.5.3 การให้ความเห็นชอบนโยบาย เป็นขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจจะต้องตัดสินใจเลือกที่จะใช้แนวทางใดในการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

2.5.4 การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่จะต้องกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบภารกิจในการดำเนินตามนโยบายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้

2.5.5 การประเมินผลนโยบาย เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่จะต้องศึกษาถึงการดำเนินนโยบาย ประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบายว่าเกิดผลสัมฤทธิ์มากน้อยเพียงใดและมีผลกระทบใดบ้างที่ส่งผลต่อการดำเนินนโยบาย รวมถึงเสนอแนวทางแก้ไขเพื่อนำไปปรับปรุงในครั้งต่อไป

2.6 ตัวแบบเหตุผล (Rational Model)

ตัวแบบเหตุผลที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เป็นการวิเคราะห์ที่ยึดผลประโยชน์สูงสุดของสังคมเป็นสำคัญ กล่าวคือ นโยบายที่ได้รับอนุมัติในการดำเนินการจะต้องเป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อสังคม การพิจารณาประโยชน์สูงสุดในที่นี้ไม่ใช่เป็นการพิจารณาโดยใช้มูลค่าทางการเงินเป็นที่ตั้ง หากต้องพิจารณาจากปัจจัยรอบด้าน ทั้งสภาพแวดล้อม ความเหลื่อมล้ำ ความคุ้มค่า จารีต ประเพณี คุณค่าทางสังคม คุณค่าวัฒนธรรม เป็นต้น

2.7 ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงจากเดิมไปบางส่วน (Incremental Model)

ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงจากเดิมไปบางส่วนที่นำมาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะได้รับอิทธิพลมาจากฐานคิดที่ว่านโยบายสาธารณะเป็นการทำกิจกรรมของรัฐที่มีผล

ต่อเนื่องกันมาจากอดีต โดยมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจากนโยบายเดิมเพียงเล็กน้อย ตัวแบบนี้ถือว่าภาระงานหรือกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติอยู่เป็นประจำและมีภาระงานที่ค่อนข้างมาก การที่รัฐจะดำเนินกิจกรรมใหม่ที่แตกต่างไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิงจึงเป็นการสิ้นเปลืองเวลา งบประมาณในการวิเคราะห์หรือคิดค้นนโยบายใหม่ และอาจจะไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่รัฐมีภาระงานมากมาย ดังนั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายเดิมไปบางส่วนจึงสามารถทำได้ง่ายและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของรัฐมากกว่า เนื่องจากไม่ต้องไปสิ้นเปลืองเวลาและงบประมาณในการดำเนินนโยบายใหม่

3. ขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย

3.1 การระบุปัญหา

การระบุปัญหา เป็นการพิจารณาของนักวิเคราะห์นโยบายหรือผู้ที่มีอำนาจกำหนดนโยบาย การจะระบุว่าสิ่งใดคือปัญหาหรือไม่นั้นจำเป็นต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์เป็นอย่างดี เนื่องจากประเด็นปัญหา นโยบายเป็นสิ่งที่ซับซ้อนและยากต่อการทำความเข้าใจ ซึ่งปัญหา นโยบายมีลักษณะสำคัญอยู่ 4 ประการ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2554, หน้า 37-40) ดังนี้

3.1.1 มีความเกี่ยวเนื่องกัน ปัญหา นโยบายแต่ละปัญหาล้วนแต่มีความเกี่ยวเนื่องและสัมพันธ์กัน การพิจารณาปัญหาจึงไม่สามารถนำปัญหาใดปัญหาหนึ่งยกขึ้นมาพิจารณาต่างหากได้ จำเป็นจะต้องพิจารณาในภาพรวมอย่างรอบด้าน ตัวอย่างเช่น ปัญหาความยากจนในพื้นที่ชนบทที่มีความเกี่ยวเนื่องกันกับปัญหาด้านสุขภาพ ปัญหาการคมนาคม ปัญหาการศึกษา และปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ เป็นต้น

3.1.2 ความเป็นอัตนัยของปัญหา ปัญหา นโยบายหนึ่ง ๆ จะถูกระบุว่าเป็นปัญหาหรือไม่ มีความสำคัญมากน้อยเพียงใด หรือส่งผลกระทบต่อวงกว้างมากน้อยเท่าใด ล้วนแต่ขึ้นอยู่กับมุมมองของนักวิเคราะห์นโยบายหรือผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ปัญหาหนึ่งอาจจะมีสำคัญในมุมมองของคนกลุ่มหนึ่ง แต่คนอีกกลุ่มหนึ่งอาจจะมองว่าปัญหานั้นไม่ใช่ปัญหาที่มีความสำคัญเร่งด่วน

3.1.3 ความไม่มีตัวตนที่แท้จริงของปัญหา เนื่องจากปัญหา นโยบาย ขึ้นอยู่กับการรับรู้และให้ความสำคัญของผู้ที่มองปัญหาและแปรเปลี่ยนไปตามกาลเวลา ดังนั้น ปัญหา นโยบายจึงไม่ได้เป็นนิรันดร์ ไม่คงที่ หากแต่ขึ้นอยู่กับความรู้ ประสบการณ์ และทัศนคติของผู้ที่มองปัญหา

3.1.4 ความเป็นพลวัตรของปัญหา ปัญหานโยบายสาธารณะมีลักษณะไม่คงที่ สามารถแปรเปลี่ยนได้ตามกาลเวลาและบริบทในแต่ละขณะ ความเป็นพลวัตรจึงเป็นลักษณะที่โดดเด่นประการหนึ่งของปัญหานโยบายสาธารณะ และการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทำให้วิธีการแก้ไขปัญหาย่อมเปลี่ยนแปลงตามบริบทไปด้วย

3.2 วงจรประเด็นปัญหานโยบาย

สมบัติ อารงธัญวงศ์ (2557, หน้า 330-335) ได้จำแนกวงจรประเด็นปัญหาออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

3.2.1 ขั้นก่อนเริ่มต้นปัญหานโยบาย เป็นขั้นตอนที่ปรากฏเงื่อนไขปัญหาขึ้นในสังคมแล้ว แต่คนในสังคมยังไม่รับรู้และ/หรือไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญต่อปัญหานโยบายสาธารณะดังกล่าว

3.2.2 สัญญาณเตือนภัยจากปัญหาที่เริ่มก่อตัวขึ้น เป็นขั้นตอนที่คนในสังคมรับรู้และได้ตระหนักถึงการก่อตัวของปัญหา และได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหา

3.2.3 การระบุดำเนินการในการแก้ไขปัญหา ผู้กำหนดนโยบายจะต้องตระหนักถึงต้นทุนที่แท้จริงในการนำมาใช้แก้ไขปัญหา ยิ่งปัญหาที่ส่งผลกระทบมาก ต้นทุนที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาก็ยิ่งสูงมาก

3.2.4 การเสื่อมถอยของความสนใจของสาธารณชน ปัญหาสาธารณะบางปัญหา เมื่อประชาชนสนใจเป็นอย่างมากแล้ว ความสนใจของประชาชนที่มีต่อปัญหานโยบายสาธารณะดังกล่าวจะเริ่มลดลง เนื่องจากประชาชนเข้าใจว่าการแก้ไขปัญหานั้นเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ใช้เวลานาน และอาจจะไม่สามารถแก้ไขได้ทันท่วงที ส่งผลให้เกิดความเบื่อหน่ายต่อประเด็นปัญหาสาธารณะในที่สุด

3.2.5 ขั้นตอนสุดท้ายของปัญหา หลายปัญหาสาธารณะได้ก้าวเข้าสู่ขั้นตอนสุดท้ายของปัญหาที่ประจักษ์หนึ่งหลุมดำที่คอยดูดกลืนความสนใจต่อปัญหาของประชาชนไป และแทบจะไม่ได้ได้รับความสนใจจากคนในสังคมในที่สุด ตัวอย่างเช่น ปัญหาการสวมหมวกนิรภัยที่ระยะเวลาผ่านไปความใส่ใจของประชาชนก็ลดน้อยลงไปตามด้วย และแทบจะถูกลืมไปในที่สุด

3.3 กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

3.3.1 **กุลธน ธนาพงศธร** (2522, หน้า 277-249) ได้กล่าวถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะว่ามีขั้นตอนสำคัญอยู่ 7 ขั้นตอน คือ

1) การพิจารณาปัญหา ขั้นตอนการพิจารณาปัญหานี้เป็นขั้นตอนแรกในการกำหนดนโยบาย ในหลายสังคมล้วนแต่มีปัญหาที่หลากหลายและสลับซับซ้อน ดังนั้นจำเป็นจะต้องกำหนดปัญหาที่มีความสำคัญมากที่สุดเพื่อเสนอแก้ปัญหาโดยการกำหนดเป็นนโยบาย

2) การเสนอความคิดริเริ่ม เป็นขั้นตอนการเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้นที่ได้รับเลือก โดยผู้ที่เสนอนั้นอาจจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการประจำ กลุ่มผลประโยชน์ หรือประชาชนทั่วไปก็ได้

3) การรวบรวมข้อมูลปะจจัยต่าง ๆ เป็นขั้นตอนที่รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาให้ได้มากที่สุด เพื่อการันตีว่าความคิดริเริ่มที่ฝ่ายต่าง ๆ เสนอมานั้นสามารถนำไปแก้ไขปัญหานั้นได้จริง

4) การยกร่างนโยบายเบื้องต้น เป็นการยกร่างนโยบายขึ้นไว้หลังจากที่ได้ประมวลเลือกความคิดริเริ่มในการแก้ไขปัญหานั้นจากปัจจัยต่าง ๆ แล้ว ทั้งนี้ร่างนโยบายที่ยกขึ้นมาสมาสามารถปรับปรุงแก้ไขได้

5) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างนโยบาย หลังจากได้ยกร่างนโยบายเบื้องต้นแล้ว ขั้นตอนนี้จะเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้วิพากษ์ วิจารณ์นโยบายและปรับปรุงแก้ไขตามความคิดเห็นของประชาชน

6) การวางร่างนโยบายหลังจากที่ได้มีการแก้ไขนโยบายในขั้นนี้ถือว่าเป็นขั้นสุดท้ายของการกำหนดนโยบาย

7) การประกาศใช้นโยบาย เป็นขั้นสุดท้ายของกระบวนการ โดยอาจจะประกาศใช้นโยบายผ่านทางรัฐสภา สื่อมวลชน หรือแถลงโดยตรงต่อประชาชนก็ได้

3.3.2 **สัญญา เคนาภูมิ** (2559, หน้า 110-111) ได้ศึกษาและรวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะที่นักวิชาการเคยศึกษาไว้ ดังนี้

1) **Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan** (1970) ทำการจำแนกกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไว้ 7 ขั้นตอน คือ 1. การค้นหาและรวบรวมข้อมูล 2. การรับรองและสนับสนุนการกำหนดนโยบาย 3. การดำเนินงานและการกำหนดนโยบาย 4. การกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม 5. การนำนโยบายไปประยุกต์เพื่อปฏิบัติ 6. การประเมินผลนโยบาย 7. การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและการแสวงหาทางเลือกนโยบาย

2) William W. Boyer (1975) ได้เสนอขั้นตอนในการกำหนดนโยบายไว้ 5 ขั้นตอน คือ 1. การเสนอความคิดริเริ่ม 2. การยกร่างนโยบายขั้นต้น 3. การมีส่วนร่วมของสาธารณชน 4. การเข้ามีส่วนร่วมขั้นสุดท้าย 5. การประเมินผลนโยบาย

3) John E., Milan J. Dluhy & Roger M. Lind (1981) ได้จำแนกกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะไว้ 4 ขั้นตอน คือ 1. การวิจัยและวิเคราะห์นโยบาย 2. การพัฒนาและกำหนดโครงสร้างนโยบาย 3. การเสนอใช้และการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4. การประมาณการและการประเมินผลนโยบาย

4) Dye, Thomas R. (2002) ได้ระบุกระบวนการในการกำหนดนโยบายโดยแบ่งเป็น 5 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ 1. การระบุปัญหา 2. การจัดทำข้อเสนอ นโยบาย 3. การประกาศเป็นนโยบาย 4. การดำเนินการตามนโยบาย 5. การประเมินผลนโยบาย

5) สมพิศ สุขแสน (2551) ได้แบ่งกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ 1. การก่อตัวของนโยบาย เป็นขั้นการระบุสภาพปัญหาที่ชัดเจนว่าเป็นปัญหาของใคร ใครบ้างที่ได้รับความเดือดร้อนในปัญหาดังกล่าว 2. การเตรียมเสนอร่างนโยบาย เป็นการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของนโยบาย การเสนอทางเลือกของนโยบายและการจัดทำร่างนโยบาย 3. การอนุมัติและการประกาศใช้เป็นนโยบาย

4. ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มยุรี อนุমানราชชน (2556, หน้า 231-236) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ ดังนี้

1. สภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. เวลาและทรัพยากรที่เพียงพอ สำหรับการดำเนินตามแนวทาง แผนงาน และโครงการ
3. การวางแผนจัดสรรทรัพยากรที่ต้องการใช้
4. นโยบายที่มีพื้นฐานอยู่บนทฤษฎี หลักสาเหตุ และผลลัพธ์ที่เชื่อถือได้
5. ความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุและผลลัพธ์เป็นความสัมพันธ์ทางตรง ไม่มี ความสัมพันธ์อื่นมาแทรก
6. ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาระหว่างหน่วยงานอยู่ในระดับที่ต่ำ
7. ความเข้าใจและความเห็นพ้องกันในวัตถุประสงค์
8. การจัดกิจกรรมตามลำดับอย่างเหมาะสม

9. การติดต่อสื่อสารและการประสานงานอย่างเต็มที่

10. ผู้มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องได้รับการยอมรับอย่างแท้จริง

วเรเดช จันทิศร (2542, หน้า 35-47) ได้กล่าวถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่างที่สำคัญ 2 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นตอนระดับมหภาค รัฐส่วนใหญ่มักรวมอำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลาง ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐจึงเป็นการรวมอำนาจนั้นไว้ที่ส่วนกลาง หรือระดับมหภาคที่มีบทบาทอย่างยิ่งในการควบคุม เปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติจึงประกอบด้วย 2 ขั้นตอน คือ

1.1 ขั้นการแปลงนโยบายให้เป็นแนวทาง แผนงาน โครงการ

1.2 ขั้นการยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ

2. ขั้นตอนระดับจุลภาค เป็นขั้นตอนที่ราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ ที่ถูกกำหนดจากรัฐบาลกลางและปรับปรุงให้สอดคล้องกับพื้นที่แล้ว และพร้อมที่จะขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่ ขั้นตอนระดับจุลภาคนี้จะประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ

2.1 ขั้นการระดมพลัง

2.2 ขั้นการปฏิบัติ

2.3 ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นและความต่อเนื่อง

5. รูปแบบการประเมินผลของนโยบาย

Hogwood and Gunn (1984) (อ้างอิงใน มยุรี อนุমানราชชน, 2556, หน้า 257 – 262) ได้เสนอรูปแบบการประเมินผลนโยบายไว้ ดังนี้

1. รูปแบบการประเมินผลก่อนและหลังการดำเนินโครงการ เป็นการเปรียบเทียบระหว่างก่อนที่จะเริ่มดำเนินโครงการและหลังการดำเนินโครงการว่ามีความเปลี่ยนแปลงมากน้อยเพียงใด

2. รูปแบบเชิงสาเหตุและผล เป็นการประยุกต์จากองค์ความรู้ทางคณิตศาสตร์ที่ประกอบไปด้วยตัวแปรอิสระ ได้แก่ ปัจจัยนำเข้า ปัจจัยการบริหาร และตัวแปรตาม เช่น ปัจจัยการส่งออก และผลลัพธ์

3. วิธีการทดลอง เป็นการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ในวิชาสถิติ เช่นการสุ่มหากกลุ่มตัวอย่าง มาทดลองเพื่อประเมินผลสำเร็จของนโยบาย เช่น การสุ่มหาห้องเรียนเพื่อชี้วัดความรู้ เพื่อวัดผลความสำเร็จนโยบายการส่งเสริมการเรียนรู้ด้วยตนเองของโรงเรียน เป็นต้น

4. วิธีกึ่งทดลอง ลักษณะคล้ายกับวิธีการทดลอง แต่ความเข้มงวดจะมีไม่เท่า กล่าวคือไม่จำเป็นต้องสุ่มหากกลุ่มตัวอย่างตามวิธีการทดลอง แต่สามารถเดินเข้าไปทดลองกับกลุ่มผู้รับบริการได้

5. การวิเคราะห์ต้นทุน-ผลลัพธ์ย้อนหลัง เป็นการประเมินว่าผลลัพธ์ที่ได้มีความคุ้มค่ากับต้นทุนที่จ่ายไปหรือไม่ เพื่อหาแนวทางการดำเนินนโยบายที่ก่อให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุด

6. บทบาทของกำนันต่อประเด็นนโยบายสาธารณะ

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้กำนันเป็นนายตำบลในตำบลนั้น ปัจจุบันภาระหน้าที่ของกำนันไม่เพียงแต่ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เท่านั้น หากแต่ยังถูกกำหนดไว้ในกฎหมายและหนังสือสั่งการอื่นอีกด้วย โดยสรุปแล้ว ภาระหน้าที่ของกำนันสามารถจัดประเภทได้เป็น 3 หน้าที่ คือ 1. งานตามปกติหน้าที่ (Function Based) 2. งานตามภารกิจยุทธศาสตร์แนวทางปฏิรูปภาครัฐ (Agenda Based) 3. งานตามหลักภารกิจพื้นที่ (Area Based)

กรมการปกครอง ได้กำหนดให้มีการประเมินติดตามผลสำเร็จการปฏิบัติงานหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (Active Monitoring) เป็นประจำทุกปี ในปี พ.ศ.2563 ได้กำหนดองค์ประกอบการติดตาม/ประเมินผล ดังนี้

1. ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามภารกิจพื้นฐานงานประจำ งานตามหน้าที่ปกติ (Function Based) ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

1.1 การอำนวยความสะดวก การรักษาความสงบเรียบร้อยความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน

1.2 การสร้างความสมานฉันท์ ความสามัคคี การส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีในท้องที่

1.3 การรับฟังปัญหา นำความเดือดร้อนหรือความต้องการที่จำเป็นของประชาชนแจ้งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.4 ช่วยเหลือกิจการสาธารณประโยชน์ บำบัดป้องกันพิบัติภัยอันตราย สาธารณะ ช่วยเหลือ บรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัย

1.5 จัดประชุมราษฎร และคณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นประจำทุกเดือน

1.6 รายงานเหตุการณ์ไม่ปกติที่เกิดขึ้นให้ทางราชการทราบ

1.7 อำนวยความสะดวกบริการแก่ประชาชนและประสานงานส่วนราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

- 1.8 อบรมชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ กฎหมาย
2. ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจยุทธศาสตร์แนวทางปฏิรูปภาครัฐ (Agenda Based) นโยบายเร่งด่วน หรือภารกิจที่ได้รับมอบหมายเป็นพิเศษของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี
 - 2.1 การขับเคลื่อนหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสู่การปฏิบัติ
 - 2.2 การดำเนินกิจกรรมตามโครงการจิตอาสาพระราชทาน
 - 2.3 การแก้ไขปัญหาเสพติด (หมู่บ้านสีขาว)
 - 2.4 การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ผู้มีอิทธิพล (หมู่บ้านมั่นคง)
 - 2.5 การป้องกันและปราบปรามการทุจริต
 - 2.6 การป้องกันอุบัติเหตุทางถนน
 - 2.7 การสร้างความเข้มแข็งให้หมู่บ้าน ตามแนวทางแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง “หมู่บ้าน อยู่เย็น” (หมู่บ้านเข้มแข็ง)
3. ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจพื้นที่ (Area Based) ตำบล หมู่บ้าน หรือบูรณาการการปฏิบัติงานในพื้นที่ของหลายหน่วยงาน
 - 3.1 การแก้ไขปัญหาลพิษในพื้นที่
 - 3.2 การป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายป่าไม้ และทรัพยากรที่สำคัญ
 - 3.3 การป้องกันและปราบปรามการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์หรือที่ดินของรัฐ
 - 3.4 การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่

จากองค์ประกอบการติดตาม/ประเมินผลข้างต้น เห็นได้ว่า บทบาทของกำนัน ต่อประเด็นนโยบายสาธารณะส่วนใหญ่จะเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีผู้ที่กำหนดนโยบายคือคณะรัฐมนตรี กรมการปกครอง จังหวัด อำเภอ และส่วนราชการต่าง ๆ แต่กระนั้นก็ตาม กำนันในฐานะนายตำบลก็มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่เพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้กับประชาชนด้วย ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า กำนันมีบทบาทต่อประเด็นนโยบายสาธารณะอยู่ 2 ขั้นตอนหลัก คือ การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

1. ความหมาย

1.1 Cohen (1979, p 35) ได้ให้ความหมายของบทบาทไว้ว่า เป็นเป็นพฤติกรรมที่ผู้อื่นคาดหวังกับบุคคลหนึ่ง ๆ ที่เข้าดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งที่มีการตีกรอบพฤติกรรมไว้ล่วงหน้า

1.2 สุจิตรา สง่าเนตร (2530, หน้า 10) ได้สรุปเกี่ยวกับบทบาทไว้ว่า บทบาท เป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นในสังคม โดยเป็นการคาดหวังว่าบุคคลที่มีตำแหน่งทางสังคมแบบใด ควรมีบทบาทอย่างไร เมื่อบุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งทางสังคมนั้น ๆ ก็ย่อมมีบทบาทตามที่ถูกคาดหวังไว้

1.3 งามพิศ สัตย์สงวน (2537, หน้า 73) กล่าวว่า บทบาท หมายถึง พฤติกรรมที่บุคคลจะคาดหวังว่าบุคคลหนึ่งจะปฏิบัติตามตำแหน่ง หรือสถานการณ์ที่เหมาะสม ซึ่งสามารถเรียนรู้ได้จากกระบวนการต่าง ๆ ในสังคม

1.4 ทศนัย เกตุทองสง (2546, หน้า 7) ได้ทำการสรุปความหมายของบทบาทออกเป็น 3 ประการ คือ

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม และอื่น ๆ ที่มีลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ซึ่งผูกพันกับตำแหน่งทางสังคม โดยการพิจารณาความหมาย บทบาทในมิตินี้จะคำนึงถึงตำแหน่งทางสังคมมากกว่าตัวบุคคล

2. บทบาท หมายถึง ความเป็นไปของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ และได้คิดหรือกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งเหล่านั้น

3. บทบาท หมายถึง การกระทำของแต่ละบุคคล ที่ได้ทำให้สอดคล้องสัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคม หรือเป็นสิ่งที่บุคคลพึงกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งต่าง ๆ

2. ลักษณะของบทบาท

2.1 แสวง รัตนมงคลมาศ (2534) ได้จำแนกลักษณะของบทบาทออกเป็น 5 ประการ (เขมิกา ทองเรือง (2560, หน้า 704-705) คือ

2.1.1 บทบาทในอุดมคติ (Ideal Role) เป็นบทบาทที่ควรจะเป็นตามอุดมการณ์ อุดมคติ หรือตามหลักการนั้น ๆ

2.1.2 บทบาทที่เป็นจริง (Actual Role) เป็นข้อเท็จจริงที่ได้ปฏิบัติจริง

2.1.3 บทบาทที่รับรู้ (Perceived Role) เป็นความรู้ ความเข้าใจ ภารกิจหน้าที่ของตนในขณะที่อยู่ในตำแหน่งแห่งที่นั้นว่าเป็นเช่นไร

2.1.4 บทบาทที่คาดหวัง (Expecting Role) เป็นบทบาทที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งคาดหวังให้ฝ่ายหนึ่งปฏิบัติตามสิ่งที่ตนคาดหวัง

2.1.5 บทบาทที่ถูกระบุ (Expected Role) เป็นการที่ฝ่ายหนึ่งถูกคาดหวังว่าจะปฏิบัติอย่างไรให้เป็นไปตามที่ถูกระบุ

2.2 เบอร์โล (Berlo, 1966, p 153) ได้แบ่งลักษณะของบทบาทออกเป็น 3 ด้าน คือ

2.2.1 บทบาทที่ถูกระบุไว้ (role prescriptions) เป็นบทบาทที่มีการกำหนดไว้ชัดเจนว่า บุคคลนั้นต้องทำอะไรบ้าง และจะต้องทำอย่างไร ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม) กำหนดให้ครูมีหน้าที่ให้นักเรียนเกิดการเรียนรู้และพัฒนาตนเอง เป็นต้น

2.2.2 บทบาทที่กระทำจริง (role descriptions) เป็นบทบาทที่ได้มีการทำจริงเมื่ออยู่ในบทบาทนั้น ซึ่งอาจจะถูกกำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้าหรือไม่ได้กำหนดไว้ก็ได้ ตัวอย่างเช่น ครูเปิดรับบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือนักเรียนที่ด้อยโอกาส เป็นต้น

2.2.3 บทบาทที่ถูกระบุไว้ (role expectations) เป็นบทบาทที่ผู้อื่นคาดหวังว่าบุคคลเมื่ออยู่ในบทบาทนั้นจะต้องทำอะไรบ้าง ตัวอย่างเช่น ผู้ปกครองย่อมคาดหวังว่าครูควรเป็นผู้ที่มีจิตใจเมตตา ไม่ทำร้ายเด็ก และตั้งใจสอนหนังสือ เป็นต้น

2.3 ทิตยา สุวรรณชฎ (2527, หน้า 43) ได้สรุปบทบาทของบุคคลในสังคม โดยสรุปไว้ดังนี้ คือ

2.3.1 เป็นบทบาทที่มีอยู่จริงในสังคม และมีอยู่ก่อนที่ตัวบุคคลจะเข้าไปครอง เช่น บทบาทของคณะรัฐมนตรี บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

2.3.2 มีบทบาทที่ควรจะเป็นอยู่ในตำแหน่งนั้น เช่น บทบาทที่ควรจะเป็นของนายกรัฐมนตรีควรมีบทบาทที่เป็นผู้นำ กล้าตัดสินใจ ยึดประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง

2.3.3 ประเพณีและวัฒนธรรมเป็นส่วนสำคัญที่ส่งผลต่อการกำหนดฐานะบทบาทที่ควรจะเป็น ตัวอย่างเช่น ในสังคมที่ตกอยู่ภายใต้วัฒนธรรมชายเป็นใหญ่ บทบาทของผู้ชายคือการเป็นผู้นำในครอบครัว ออกไปทำงานนอกบ้าน ส่วนบทบาทของผู้หญิงคือการอยู่บ้าน ทำงานบ้าน เป็นต้น

2.3.4 บุคคลในสังคม จะทราบฐานะบทบาทในสังคมนั้นได้ย่อมเกิดจากการขัดเกลาทางสังคม (Socialization) เช่นการขัดเกลาทางสังคมผ่านระบบการศึกษา เป็นต้น

2.3.5 บทบาทที่ควรจะเป็นอาจจะไม่ได้สอดคล้องกับพฤติกรรมที่บุคคลแสดงเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เช่น บทบาทที่ควรจะเป็นของครูคือสอนหนังสือ มีความเมตตาต่อศิษย์ แต่พฤติกรรมที่ครูบางท่านแสดงออกในขณะที่ดำรงตำแหน่งครู อาจจะแสดงในด้านตรงกันข้ามออกมาก็ได้

3. ส่วนประกอบของบทบาท

พัชนี วรกวิน (2522, หน้า 36) ได้จำแนกบทบาทที่มีผลต่อพฤติกรรมโดยจำแนกออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. ส่วนประกอบตามข้อบังคับ กฎหมาย ซึ่งปรากฏอยู่อย่างชัดเจน เป็นบทบาทที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งนั้นต้องมีบทบาทหน้าที่อะไร หากบุคคลนั้นไม่กระทำตามที่ถือได้ว่าบุคคลนั้นไม่ได้แสดงบทบาทของตน
2. ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาท หมายถึงบทบาทรองที่ส่งเสริมบทบาทหลัก ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ถ้าหากบทบาทรองหายไปก็ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อบทบาทหลัก
3. ส่วนประกอบที่สำคัญที่บทบาทจะขาดไม่ได้ ถ้าหากขาดส่วนนี้ไปจะส่งผลให้บุคคลไม่สามารถแสดงบทบาทของตนได้อย่างสมบูรณ์ได้

จากการจำแนกลักษณะบทบาทของพัชนี วรกวิน สามารถสรุปได้ว่า ลักษณะของบทบาทมีอยู่ 2 ส่วน คือบทบาทหลัก และบทบาทรอง

บทบาทหลักนี้จะเป็นบทบาทที่ถูกกำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการผ่านกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือแม้กระทั่งในประเทศที่ถือกฎหมายแบบจารีตประเพณี ประเพณี วัฒนธรรมต่าง ๆ ก็อาจตีความได้ว่าเป็นตัวกำหนดบทบาทหลักได้เช่นกัน บทบาทในความหมายนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับหน้าที่ กล่าวคือเป็นสิ่งที่ต้องกระทำ หากไม่กระทำอาจจะได้รับโทษตามที่กำหนดไว้ ซึ่งความร้ายแรงจะขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละบทบาท ตัวอย่างเช่น กฎหมายกำหนดบทบาทหลักข้าราชการให้พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติ หากข้าราชการผู้ใดไม่พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของชาติ อาจได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดได้ เป็นต้น

ขณะที่บทบาทรอง จะแบ่งออกเป็น 2 อย่างคือ บทบาทรองที่ไม่จำเป็น และบทบาทรองที่มีความจำเป็น บทบาทรองที่ไม่จำเป็น กล่าวคือเป็นบทบาทที่ถึงแม้จะไม่ได้แสดงก็ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อบทบาทหลักมากนัก แต่ถ้าหากแสดงออกมาก็จะทำให้ความสมบูรณ์ของบทบาทมีมากขึ้น ตัวอย่างเช่น ผู้นำควรมีจิตใจเมตตา การที่ผู้นำแสดงบทบาทความเมตตาผ่านรอยยิ้มยอมทำให้ความสมบูรณ์ของบทบาทผู้นำมีมากขึ้น แต่ถ้าไม่ได้แสดงบทบาทนี้ออกมาก็ไม่ได้กระทบต่อสาระสำคัญของบทบาทผู้นำ ขณะที่บทบาทรองที่มีความจำเป็น คือบทบาทที่หากไม่ได้แสดงออกมาอาจจะกระทบต่อบทบาทหลัก ทำให้แสดง

บทบาทหลักออกมาได้ไม่สมบูรณ์ แต่ไม่ถึงขั้นที่ทำให้สาระสำคัญของบทบาทเปลี่ยนไปจากเดิม ตัวอย่างเช่น บทบาทของผู้นำควรมีความโปร่งใสในการทำงาน บทบาทรองที่จำเป็นของผู้นำคือ ควรแสดงบัญชีทรัพย์สิน ไม่ยุ่งเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่อาจจะเอื้อต่อประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง ถ้าหากผู้นำไม่ได้แสดงบัญชีทรัพย์สิน หรือเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับผลประโยชน์ ย่อมส่งผลกระทบต่อบทบาทผู้นำในอนาคต แต่ทั้งนี้ก็ได้ทำให้บทบาทผู้นำสูญสลายไปจากตัวบุคคลนั้น เป็นต้น

4. บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะที่เป็นตัวแทนราษฎรและเจ้าหน้าที่รัฐ

ฉลวย พ่วงพลับ (2548, หน้า 13) ได้ตั้งคำถามสำคัญถึงบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะที่เป็นตัวแทนของราษฎรในหมู่บ้าน และเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ไว้ 2 คำถามสำคัญ คือ 1. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความรู้ ความเข้าใจในฐานะบทบาทที่กำลังดำรงอยู่ในสังคมมากน้อยเพียงใด และ 2. บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้ทำจริงในปัจจุบัน สอดคล้องกับบทบาทที่ราษฎรคาดหวังหรือบทบาทที่ควรจะเป็นในอนาคตมากน้อยเพียงใด ซึ่งฉลวยเชื่อว่าทั้งสองคำถามนี้สำคัญเป็นอย่างยิ่งในการดำรงอยู่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากหากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่มีความเข้าใจในฐานะบทบาทที่ตนดำรงอยู่ หรือมีบทบาทที่ไม่สอดคล้องกับความคาดหวังของราษฎรในพื้นที่ อาจทำให้ราษฎรเกิดความเบื่อหน่ายและอาจจะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา

1. ความหมาย

1.1 ปกรณ์ ปรียากกร (2538, หน้า 5) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาตามรูปศัพท์ภาษาอังกฤษ คือ Development ว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงไปที่ละเล็กทีละน้อยในทิศทางที่ดีขึ้น มีการปรับปรุงให้ดีขึ้นและเหมาะสมกว่าเดิม

1.2 สนธยา พลศรี

(2547, หน้า 2 – 5) ได้ให้ความหมายการพัฒนาดังนี้

ความหมายตามรูปศัพท์ หมายถึงการเปลี่ยนแปลงสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้ดีขึ้นกว่าเดิม

ความหมายในทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง ความเจริญเติบโต ที่เน้นความหมายเชิงปริมาณ กล่าวคือ เน้นความเพิ่มขึ้นและเจริญเติบโตของเศรษฐกิจเป็นหลัก

ความหมายทางพัฒนาบริหารศาสตร์ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ทั้งด้านคุณภาพ ปริมาณ และสิ่งแวดล้อม โดยไม่ใช้การเปลี่ยนแปลงเพียงด้านใดด้านหนึ่ง

ความหมายทางเทคโนโลยี หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลให้สังคม มีความทันสมัยด้วยความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

ความหมายด้านการวางแผน หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการ ที่มนุษย์เตรียมตัวไว้ล่วงหน้าในรูปแบบของแผนหรือโครงการแล้วบริหารจัดการจนบรรลุ วัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้

ความหมายทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่ทำให้คนและสิ่งแวดล้อมมีความสุขด้วยการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติที่มี อยู่อย่างยุติธรรมและเกิดประสิทธิภาพ

1.3 เมตต์ เมตต์การุณจิตต์ (2556, หน้า 18) ได้กล่าวว่า การพัฒนาคือ การเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ด้านอย่างเป็นธรรมชาติเพื่อนำไปสู่ความเจริญหรือทันสมัย แต่ยังคงไว้ซึ่งประเพณี วัฒนธรรม ของสังคมนั้น ๆ

2. ตัวชี้วัดการพัฒนา

เมตต์ เมตต์การุณจิตต์ (2556, หน้า 28-29) ได้รวบรวมตัวชี้วัดการพัฒนา ด้านต่าง ๆ ออกเป็น 6 ด้าน คือ

1. การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ
2. การพัฒนาด้านสังคมและวัฒนธรรม
3. การพัฒนาด้านการเมือง
4. การพัฒนาด้านการบริหาร
5. การพัฒนาด้านการศึกษา
6. การพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นอกจาก 6 ตัวชี้วัดข้างต้นแล้ว การจะบ่งชี้ว่าประเทศใดเป็นประเทศที่พัฒนา หรือไม่พัฒนาอาจพิจารณาได้จากปัจจัยดังต่อไปนี้

1. การศึกษา
2. ความเจริญ
3. ความยากจน
4. การว่างงาน
5. ความไม่เท่าเทียม
6. ความเป็นประชาธิปไตย
7. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3. การพัฒนาชนบท

Chambers (อ้างอิงใน ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2552, หน้า 230 – 231) ได้สรุปสาระสำคัญของการพัฒนาชนบทไว้ ดังนี้

1. การพัฒนาชนบทเป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์ การเรียนรู้ความสำเร็จและความล้มเหลวจากผู้ที่มีการประสบการณ์จริงจะได้ประโยชน์มากกว่าความรู้ในตำรา
2. ทิศทางการพัฒนาชนบทควรมาจากความต้องการของประชาชนเอง ไม่ควรไปชี้นำประชาชน
3. การพัฒนาชนบทจำเป็นต้องมองในระยะยาว ไม่สามารถมองในระยะที่สั้นได้
4. การพัฒนาที่ยั่งยืนจะเกิดขึ้นเมื่อประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้ บทบาทของรัฐในการเข้าไปพัฒนาชุมชนควรเป็นการส่งเสริมให้ชาวบ้านสามารถพึ่งตนเองได้ มากกว่าการมอบสิ่งของที่ชาวบ้านไม่ได้ต้องการให้
5. ผู้ที่ปฏิบัติงานพัฒนาชนบท จะต้องเป็นผู้ที่มีความวิริยะ อุตสาหะ มีจิตใจอุทิศให้กับส่วนรวม

แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

1. ความหมายของผู้นำและภาวะผู้นำ

1.1 พรนพ พุกกะพันธ์ (2542, หน้า 8) ได้ให้ความหมายของผู้นำว่าเป็นผู้ที่ทรงอำนาจ สามารถให้คนอื่นทำตามและเชื่อมั่นในตัวของผู้นำ โดยมีคุณสมบัติที่สูงที่สุดคือ ความรับผิดชอบ ความเป็นผู้นำจะถูกกำหนดโดยการที่ผู้นำยินยอมที่จะแบกรับความผิดชอบนั้น ความเป็นผู้นำเกิดจากการที่ผู้ตามยินยอมที่จะทำตามด้วยความเต็มใจ ไม่ใช่การถูกกำหนดขึ้นจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

1.2 สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2544, หน้า 3) กล่าวว่า ผู้นำ คือบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้ง หรือยอมรับจากกลุ่มคนให้มีอำนาจเหนือบุคคลอื่นในกลุ่มหรือในสังคมนั้น ๆ สามารถชี้นำหรือจูงใจให้สมาชิกภายในกลุ่มรวมพลังเพื่อกระทำกิจกรรมบางประการให้ประสบความสำเร็จได้

1.3 เสนาะ ดิยาว (2544, หน้า 6-8) กล่าวว่า ผู้นำ คือผู้ที่ทำให้ผู้อื่นประสบผลสำเร็จตามที่ตั้งไว้ได้โดยใช้ค่าใช้จ่ายต่ำที่สุด

1.4 กิตติ ตย์กานนท์ (2543, หน้า 22) ได้กล่าวว่า ภาวะผู้นำ คือ ความสามารถหรือศิลปะของบุคคลที่สามารถจูงใจหรือใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่น ทั้งเพื่อนร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชา ให้ร่วมมือกับตนในการปฏิบัติงานจนประสบผลสำเร็จได้

1.5 ขนิษฐา คงเคารพธรรม (2548, หน้า 18-19) ได้ให้นิยามคำว่า LEADERSHIP (ภาวะผู้นำ) โดยจำแนกตามตัวอักษรภาษาอังกฤษไว้ ดังนี้

L = Listen	การเป็นผู้ฟังที่ดี
E = Explain	ความสามารถในการอธิบายสิ่งต่าง ๆ ให้เข้าใจได้ง่าย
A = Assist	การให้ความช่วยเหลือเมื่อควรช่วย
D = Discuss	การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน
E = Evaluate	การประเมินผลการปฏิบัติงาน
R = Response	การแจ้งข้อมูลย้อนกลับ
S = Sallite	การท้าทาย ปราศรัย
H = Health	ความมีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรง
I = Inspire	การกระตุ้น เสริมสร้างกำลังใจ
P = Patient	ความอดทน

2. ประเภทของผู้นำ

ฉลวย พวงพลับ (2548, หน้า 15 – 18) ได้ทำการแบ่งประเภทของผู้นำ ออกเป็น 4 ประเภท ใหญ่ ๆ ดังนี้

2.1 การแบ่งภาวะผู้นำโดยยึดหลักการปกครอง แบ่งออกได้ 3 ประเภท คือ

2.1.1 ภาวะผู้นำแบบเผด็จการ มักจะตัดสินใจด้วยตนเองโดยไม่ปรึกษาบุคคลอื่น ซึ่งอาจจะเกิดจากความไม่ไว้วางใจ หรือไม่เชื่อมั่นในความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้นำจะสั่งการโดยผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ต้องสอบถามหรือตัดค่าน ภาวะผู้นำแบบเผด็จการนี้มีข้อดีคืองานสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ประหยัดเวลาและทรัพยากร แต่ก็ต้องอาศัยผู้นำที่มีความสามารถสูงจึงจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้

2.1.2 ภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตย ผู้ที่มีภาวะผู้นำแบบนี้มักจะมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้เสนอความคิดเห็น รับฟังเสียงของทุกคน ซึ่งมีประโยชน์อย่างยิ่งในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตยก็ไม่ได้การันตีว่างานที่ทำ จะประสบผลสำเร็จทุกครั้งเสมอไป และอาจทำให้ใช้ทรัพยากรในการทำงานที่ค่อนข้างมาก ในบางครั้งอาจเป็นชนวนเหตุให้เกิดความขัดแย้งในกลุ่มได้

2.1.3 ภาวะผู้นำแบบปล่อยอิสระ ผู้นำประเภทนี้จะปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแสดงบทบาทตามที่พวกเขาต้องการได้อย่างเต็มที่โดยที่ไม่ใช้อำนาจใดในการยับยั้งหรือสั่งการเลย ในบางสถานการณ์ ผู้นำประเภทนี้ก็มีสถานะที่ไม่แตกต่างจากสภาวะไร้ผู้นำ ซึ่งอาจเกิดจากการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนของผู้นำแล้วว่าหากแสดงบทบาทผู้นำออกไปอาจส่งผลกระทบต่อในด้านลบมากกว่าผลดี หรืออาจจะเกิดจากปัญหาของตัวผู้นำที่อาจจะขาดความมั่นใจหรือไม่ได้รับการยอมรับจากกลุ่ม

2.2 การแบ่งตามการตัดสินใจ

2.2.1 ผู้นำที่สั่งการ มีลักษณะคล้ายกับผู้นำแบบเผด็จการ ลักษณะความสัมพันธ์อยู่ในลักษณะบนลงล่าง (Top – down) ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้แสดงความคิดเห็น ผู้นำแบบนี้เหมาะแก่การใช้ในสถานการณ์ที่เร่งด่วนฉุกเฉินหรือกับกลุ่มที่ไม่มีประสบการณ์ในการทำงานนั้น ๆ โดยผู้นำแบบสั่งการจะได้ผลดี ต้องอาศัยความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของผู้นำจำนวนมากจึงจะทำให้งานประสบผลสำเร็จ

2.2.2 ผู้นำแบบโน้มน้าวให้เห็นด้วย ผู้นำลักษณะนี้มักมีความสามารถในการคิดและเสนอสิ่งใหม่ ๆ ให้กับกลุ่ม และมักจะโน้มน้าวให้สมาชิกภายในกลุ่มหรือผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามความคิดของตนโดยใช้แรงจูงใจเป็นหลัก ซึ่งแตกต่างจากผู้นำแบบสั่งการที่ใช้อำนาจในการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม ผู้นำประเภทโน้มน้าว จำเป็นต้องมีความน่าเชื่อถือและอิทธิพลภายในกลุ่มเป็นอย่างมาก

2.2.3 ผู้นำที่ขอคำปรึกษา ผู้นำลักษณะนี้มักจะขอความคิดเห็นจากคนภายในกลุ่มก่อนที่จะตัดสินใจทำสิ่งหนึ่ง ๆ ภายใต้การนำแบบนี้จำเป็นต้องสร้างบรรยากาศภายในองค์กรแบบเป็นกันเอง และความเชื่อใจซึ่งกันและกันภายในกลุ่มจึงจะทำให้งานประสบความสำเร็จได้

2.2.4 ผู้นำแบบให้กลุ่มตัดสินใจ ผู้นำประเภทนี้มักมอบอำนาจการตัดสินใจที่สำคัญ ๆ ให้กับทุกคนภายในกลุ่มช่วยตัดสินใจ โดยจะระบุขอบข่ายปัญหาที่ชัดเจน และพร้อมที่จะยอมรับการตัดสินใจของกลุ่ม ซึ่งจะประสบผลสำเร็จได้ บุคคลภายในกลุ่มจำเป็นต้องมีความรู้ความสามารถอยู่พอสมควร

2.3 ผู้นำแบบทฤษฎี X และทฤษฎี Y

ทฤษฎี X และทฤษฎี Y เป็นแนวคิดของแม็กเกรเกอร์ โดยมีพื้นฐานความเชื่อที่แตกต่างกัน ดังนี้

2.3.1 ทฤษฎี X เชื่อว่า ผู้ที่ทำงานเป็นคนที่ขี้เกียจไม่มีความกระตือรือร้นในการทำงาน ไม่มีเป้าหมายการทำงานที่ชัดเจน จะทำงานก็ต่อเมื่อถูกบังคับ

เท่านั้น โดยผู้นำที่มีทัศนคติแบบทฤษฎี X มักจะมีลักษณะคล้ายกับผู้นำแบบเผด็จการ กล่าวคือ มักรวบอำนาจการตัดสินใจไว้ที่คนเดียว ไม่รับฟังและไม่เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีสิทธิ มีเสียงในการแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ

2.3.2 ทฤษฎี Y มีฐานความคิดที่แตกต่างกันสุดขั้วกับทฤษฎี X โดยเชื่อว่า ผู้ใต้บังคับบัญชาชื่นชอบในการทำงานหากมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกื้อหนุนมากพอ ดังนั้น ผู้นำที่มีความเชื่อแบบนี้มักมีลักษณะเป็นผู้นำแบบจูงใจ โดยใช้แรงจูงใจในการทำงานเป็นตัวขับเคลื่อนประสิทธิภาพของการทำงาน

2.4 ผู้นำตามสถานการณ์

แนวคิดผู้นำตามสถานการณ์เชื่อว่า ไม่มีรูปแบบผู้นำใดที่ดีที่สุดหรือใช้ได้ผลที่สุด ภาวะผู้นำที่ดีมีประสิทธิภาพควรเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทสถานการณ์ โดยมีปัจจัยที่ส่งผลต่อรูปแบบการนำที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

2.4.1 อำนาจตามตำแหน่ง หากผู้นำได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจ ความสามารถในการนำและโน้มน้าวให้บุคคลอื่นปฏิบัติตามที่ตนตั้งไว้ก็จะสามารถทำได้ง่ายขึ้น

2.4.2 โครงสร้างของงาน หากโครงสร้างของงานมีความคลุมเครือ ไม่ชัดเจน ก็ส่งผลกระทบต่อการทำงาน ผู้นำจึงมีแนวโน้มไปในลักษณะเผด็จการเพื่อให้งานสามารถขับเคลื่อนต่อไปได้

2.4.3 ความสัมพันธ์ของผู้นำและสมาชิก หากความสัมพันธ์ในกลุ่มสมาชิกมีระดับความสัมพันธ์ที่สูง ลักษณะความสัมพันธ์ก็มีแนวโน้มที่จะเป็นการนำแบบให้กลุ่มตัดสินใจ แต่ถ้าหากความสัมพันธ์ในกลุ่มอยู่ในลักษณะที่ต่ำ ไม่มีความไว้วางใจซึ่งกันและกันภายในกลุ่ม ลักษณะผู้นำก็อาจจะมีแนวโน้มเป็นแบบเผด็จการ

3. ลักษณะผู้นำที่ดี

อรุณ รักธรรม (2538, หน้า 173 – 176) ได้กล่าวถึงลักษณะของผู้นำที่ดีไว้ดังนี้

1. มีความรู้ ความรู้เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับผู้นำ เนื่องจากจะเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาหรือรับมือกับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้

2. มีความคิดริเริ่ม ผู้นำที่ดี ควรมีความคิดริเริ่มในการทำสิ่งต่าง ๆ ให้ดีขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องรอคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา

3. มีความกล้าหาญ ผู้นำควรมีความกล้าหาญ ทั้ง ภาย วาจา และใจ โดยไม่เกรงกลัวต่อสิ่งต่าง ๆ

4. มีความเด็ดขาด ผู้นำที่ดีต้องกล้าตัดสินใจ มีความเด็ดขาดในการสั่งการ
5. มีความแนบเนียน ผู้นำที่ดีต้องมีความอ่อนโยน ไม่ทำตัวแข็งกระด้าง และถือตัวมากเกินไปในการเข้าสังคม
6. มีความจงรักภักดี ผู้นำที่ดีต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่ มีความจงรักภักดีต่อผู้บังคับบัญชา ซื่อตรงกับตนเอง รัฐ และผู้อื่น

อำนาจหน้าที่ของกำนันและข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกำนันในพื้นที่จังหวัดพะเยา

1. อำนาจหน้าที่ของกำนัน

บุญธรรม เลิศสุขีเกษม (2555, หน้า 272 – 286) ได้สรุปอำนาจหน้าที่ของกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ไว้ดังนี้

1.1. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล

คือ การที่จะว่ากล่าวราษฎรในตำบลนั้นให้ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายก็ดี หรือการที่จะป้องกันภัยอันตรายและรักษาความสุขสำราญของราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือ การที่จะรับกิจสุขทุกข์ของราษฎรในตำบลนั้นขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และจะรับข้อราชการมาประกาศแก่ราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือที่จะจัดการตามพระราชกำหนดกฎหมาย เช่นการตรวจและนำเก็บภาษีอากรในตำบลนั้นก็ดี การทั้งนี้ อยู่ในหน้าที่ ของกำนันผู้เป็นนายตำบล ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้น และแพทย์ประจำตำบลจะต้องช่วยกันเอาเป็นธุระจัดการให้ เรียบร้อยได้ตามสมควรแก่หน้าที่

1.2 อำนาจหน้าที่ทุกอย่างเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน

1.2.1 ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ปกครองบรรดาราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน

1.2.2 ผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

- 1) อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน
- 2) สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและ ประเพณีในท้องที่
- 3) ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้าน ในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อนทุกข์สุข และความ
ความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไข หรือช่วยเหลือ

5) ให้การสนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกในการ
ปฏิบัติหน้าที่ หรือการให้บริการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น

6) ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตาม
กฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตาม
ที่ทางราชการได้แนะนำ

7) อบรมหรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อ
ราชการ กฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ในการนี้สามารถเรียกราษฎรมา
ประชุมได้ตามสมควร

8) แจ้งให้ราษฎรให้ความช่วยเหลือในกิจการ
สาธารณประโยชน์ เพื่อบำบัดป้องกันอันตรายอันมีมาโดยฉุกเฉิน รวมตลอดทั้ง
การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย

9) จัดให้มีการประชุมราษฎรและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็น
ประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง

10) ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการ และรายงาน
เหตุการณ์ที่ไม่ปกติซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ พร้อมทั้งรายงานต่อนายอำเภอด้วย

11) ปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบ
แบบแผนของทางราชการ หรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการ
จังหวัด หรือนายอำเภอมอบหมาย

1.2.3 ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวข้องด้วยความอาญา
ดังต่อไปนี้ คือ

1) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้นหรือสงสัย
ว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลให้ทราบ

2) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือ
สงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านนั้นให้ทราบ

3) เมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้กระทำความผิดกฎหมายมีอยู่ก็ดี หรือสิ่งของที่สงสัยว่าได้มาโดยการกระทำความผิดกฎหมาย หรือเป็นสิ่งของสำหรับใช้ในการกระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับสิ่งของนั้นไว้ และริบนำส่งต่อกำนันนายตำบล

4) เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำความผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับตัวผู้นั้นไว้และริบนำส่งต่อกำนันนายตำบล

5) ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในหมู่บ้านนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะจับผู้นั้น และริบส่งต่อกำนัน หรือกรรมการอำเภอตามสมควร

6) เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือให้ยึด ผู้ใหญ่บ้านต้องจัดการให้เป็นไปตามหมาย

1.3 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา

1.3.1 เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลของตน ต้องแจ้งความต่อกรรมการอำเภอให้ทราบ

1.3.2 เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลนั้นให้ทราบ

1.3.3 เมื่อปรากฏว่า ผู้ใดกำลังกระทำความผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับผู้นั้นไว้ และริบนำส่งต่อกรรมการอำเภอ

1.3.4 ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในตำบลนั้น เป็นหน้าที่ของกำนันที่จะจับผู้นั้น แล้วริบส่งต่อกรรมการอำเภอตามสมควร

1.3.5 เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือให้ยึด กำนันต้องจัดการให้เป็นไปตามหมาย

1.3.6 ถ้ามีผู้มาขออายัดตัวคนหรือสิ่งของก็ดี หรือผู้ต้องโจรกรรม จะทำกฎหมายตราลีนหรือมีผู้จะขอทำชั้นสูตรবাদแผลกดี ทั้งนี้ให้กำนันสืบสวนฟังข้อความ แล้วริบนำตัวผู้ขอและผู้ต้องอายัดและทรัพย์สินสิ่งของบรรดาที่จะพาไปด้วยนั้นไปยังกรรมการอำเภอ ถ้าสิ่งของอย่างใดจะพาไปไม่ได้ ก็ให้กำนันชั้นสูตรให้รู้เห็น แล้วนำความไปแจ้งต่อกรรมการอำเภอในขณะนั้น

1.4 อำนาจหน้าที่อื่น ๆ

1.4.1 ถ้ากำนันรู้เห็นเหตุทุกขร้อนของราษฎร หรือการแปลกประหลาดเกิดขึ้นในตำบล ต้องรีบรายงานต่อกรรมการอำเภอให้ทราบ

1.4.2 ถ้าเกิดจลาจลก็ดี ฆ่ากันตายก็ดี ชิงทรัพย์ก็ดี ปล้นทรัพย์ก็ดี ไฟไหม้ก็ดี หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในตำบลของตน หรือในตำบลที่ใกล้เคียงอันสมควร จะช่วยได้ก็ดี หรือมีผู้ร้ายแต่ที่อื่นมามั่วสุมในตำบลนั้นก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าลูกบ้าน ในตำบลนั้นบางคนจะเกี่ยวข้องเป็นโจรผู้ร้ายก็ดี เป็นหน้าที่ของกำนันจะต้องเรียกผู้ใหญ่บ้าน และลูกบ้านในตำบลออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้าย หรือติดตามเอาของกลางคืน หรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นตามควรแก่การโดยเต็มกำลัง

1.4.3 ให้กำนันดูแลคนเดินทางซึ่งไม่มีเหตุควรสงสัยว่าจะเป็นผู้ร้าย ให้ได้มีที่พักตามควร

1.4.4 ถ้าผู้เดินทางด้วยราชการจะต้องการคนนำทาง หรือขาดแคลน พาหนะเสบียงอาหารลงในระหว่างทาง และจะร้องขอต่อกำนันให้ช่วยสงเคราะห์ กำนันต้องช่วย จัดหาให้ตามที่จะทำได้ ถ้าหากว่าการที่จะช่วยเหลือนั้นจะต้องออกราคาค่าจ้างเพียงใด ให้กำนันเรียกเอาแก่ผู้เดินทางนั้น

1.4.5 กำนันต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอและองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในตำบลนั้น

1.4.6 กำนันต้องรักษาบัญชีสำมะโนครัว และทะเบียนบัญชีของรัฐบาล ในตำบลนั้น และคอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องกับบัญชีของผู้ใหญ่บ้าน

1.4.7 กำนันต้องทำบัญชีสิ่งของซึ่งต้องภาษีอากรในแขวงนั้นยื่นต่อ กรมการอำเภอ และนำราษฎรไปเสียภาษีอากรตามพระราชบัญญัติภาษีอากร

1.4.8 กำนันกระทำการตามหน้าที่จะเรียกผู้ใดมาหาหรือให้ช่วยก็ได้

2. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกำนันในพื้นที่จังหวัดพะเยา

จังหวัดพะเยาเป็นจังหวัดที่ 72 ของประเทศไทย ยกฐานะจากอำเภอพะเยา จังหวัดเชียงรายขึ้นเป็นจังหวัดพะเยาเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ.2520 ปัจจุบันแบ่งการปกครองออกเป็น 9 อำเภอ ประกอบด้วย อำเภอเมืองพะเยา อำเภอแม่ใจ อำเภอดอกคำใต้ อำเภอภูกามยาว อำเภอจุน อำเภอเชียงม่วน อำเภอปง อำเภอเชียงคำ และอำเภอภูซาง แบ่งการปกครองท้องที่ในระดับตำบลออกเป็น 64 ตำบล 780 หมู่บ้าน ดังนี้ (ที่มาข้อมูล: ระบบสารสนเทศการบริหารงานกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ กรมการปกครอง ข้อมูล ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2563)

ตาราง 1 แสดงจำนวนเขตการปกครองท้องถิ่นที่ระดับตำบล และหมู่บ้าน จังหวัดพะเยา
(ข้อมูล ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2563)

อำเภอ	จำนวนตำบล	จำนวนหมู่บ้าน
เมืองพะเยา	13	172
จุน	7	86
เชียงคำ	10	135
เชียงม่วน	3	34
ดอกคำใต้	10	99
ปง	7	88
ภูกามยาว	3	41
ภูซาง	5	59
แม่ใจ	6	66
รวม	64	780

จังหวัดพะเยามีกรอบอัตรากำนันทั้งสิ้น 64 คน มีผู้ดำรงตำแหน่ง จำนวน 64 คน
จำแนกตามเพศ เป็นชาย 61 คน หญิง 3 คน ดังนี้

ตาราง 2 แสดงจำนวนกำนันในจังหวัดพะเยา จำแนกตามเพศ
(ข้อมูล ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2563)

อำเภอ	กรอบกำนัน	ชาย	หญิง
เมืองพะเยา	13	12	1
จุน	7	7	-
เชียงคำ	10	10	-
เชียงม่วน	3	3	-
ดอกคำใต้	10	9	1
ปง	7	7	-
ภูกามยาว	3	3	-
ภูซาง	5	4	1
แม่ใจ	6	6	-
รวม	64	61	3

จังหวัดพะเยามีกรอบอัตรากำหนดทั้งสิ้น 64 คน มีผู้ดำรงตำแหน่ง จำนวน 64 คน
 จำแนกตามระดับการศึกษาได้ดังนี้

ตาราง 3 แสดงจำนวนกำหนดในจังหวัดพะเยา จำแนกตามระดับการศึกษา
 (ข้อมูล ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2563)

ระดับการศึกษา	กำหนด		รวม
	ชาย	หญิง	
ประถมศึกษา	10	-	10
มัธยมศึกษาตอนต้น	9	-	9
มัธยมศึกษาตอนปลาย	19	2	21
ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.)	3	1	4
อนุปริญญา	1	-	1
ปริญญาตรี	19	-	19
รวม	61	3	64

จังหวัดพะเยามีกรอบอัตรากำหนดทั้งสิ้น 64 คน มีผู้ดำรงตำแหน่ง จำนวน 64 คน
 จำแนกตามอาชีพได้ดังนี้

ตาราง 4 แสดงจำนวนกำหนดในจังหวัดพะเยา จำแนกตามอาชีพ
 (ข้อมูล ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2563)

ระดับการศึกษา	กำหนด		รวม
	ชาย	หญิง	
ไม่ระบุอาชีพ	4	-	4
เกษตรกรรม (กลีกรวม)	35	1	36
เกษตรกรรม (ปศุสัตว์)	2	-	2
ค้าขาย	10	1	11
ธุรกิจส่วนตัว	9	1	10
อื่นๆ	1	-	1
รวม	61	3	64

จังหวัดพะเยามีกรอบอัตรากำหนดทั้งสิ้น 64 คน มีผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำหนดอายุน้อยที่สุด 37 ปี อายุมากที่สุด 59 ปี อายุเฉลี่ย 53.33 ปี โดยจำแนกตามช่วงอายุได้ ดังนี้

ตาราง 5 แสดงจำนวนกำหนดในจังหวัดพะเยา จำแนกตามช่วงอายุ
(ข้อมูล ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2563)

ช่วงอายุ (ปี)	กำหนด		รวม
	ชาย	หญิง	
35 – 40	3	1	4
41 – 45	3	-	3
46 – 50	8	1	9
51 – 55	16	1	17
56 – 60	31	-	31
รวม	61	3	64

จังหวัดพะเยามีกรอบอัตรากำหนดทั้งสิ้น 64 คน มีผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำหนดระยะเวลายาวนานที่สุด 23 ปี ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเฉลี่ย 5.16 ปีโดยจำแนกตามระยะเวลาการดำรงตำแหน่งได้ ดังนี้

ตาราง 6 แสดงจำนวนกำหนดในจังหวัดพะเยา จำแนกตามระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง
(ข้อมูล ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2563)

ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง (ปี)	กำหนด		รวม
	ชาย	หญิง	
0 – 5	35	3	38
6 – 10	21	-	21
11 – 15	3	-	3
16 – 20	1	-	1
21 – 25	1	-	1
รวม	61	3	64

จังหวัดพะเยามีกรอบอัตราจำนวนทั้งสิ้น 64 คน มีผู้ที่มีวาระดำรงตำแหน่งยาวนานที่สุด 29 ปี วาระการดำรงตำแหน่งสั้นที่สุด 1 ปี วาระการดำรงตำแหน่งเฉลี่ย 11.67 ปี โดยจำแนกตามวาระการดำรงตำแหน่งได้ ดังนี้

ตาราง 7 แสดงจำนวนกำนันในจังหวัดพะเยา จำแนกตามวาระการดำรงตำแหน่ง
(ข้อมูล ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2563)

วาระการดำรงตำแหน่ง (ปี)	กำนัน		รวม
	ชาย	หญิง	
0 – 5	10	–	10
6 – 10	20	1	21
11 – 15	16	1	17
16 – 20	8	–	8
21 – 25	5	1	6
26 – 30	2	–	2
รวม	61	3	64

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้ศึกษารวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันจากงานวิชาการที่หลากหลาย ดังนี้

ฉลวย พ่วงพลับ (2548) ได้ศึกษาบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ศึกษากรณีอำเภอตอนหอยโข่ง จังหวัดสงขลา โดยทำการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ และใช้วิธีทำแบบสอบถามในการเก็บข้อมูล ได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 128 คน ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 32 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 64 คน และเจ้าหน้าที่อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน จำนวน 32 คน โดยแบ่งระดับของผลการศึกษาออกเป็น 5 ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด และแบ่งบทบาทที่ศึกษาออกเป็น 6 ประเภท ประกอบด้วย บทบาทด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย บทบาทด้านการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ บทบาทด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บทบาทด้านการทะเบียน บทบาทด้านการป้องกันภัยพิบัติพลเรือน และบทบาทด้านการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า

1. บทบาทด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยที่ปฏิบัติจริง อยู่ในระดับปานกลาง และที่ประชาชนคาดหวังอยู่ในระดับมาก
2. บทบาทด้านการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพที่ปฏิบัติจริงอยู่ในระดับ ปานกลาง และที่ประชาชนคาดหวังอยู่ในระดับมาก
3. บทบาทด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ปฏิบัติจริงอยู่ในระดับปานกลาง และที่ประชาชนคาดหวังอยู่ในระดับมาก
4. บทบาทด้านการทะเบียนที่ปฏิบัติจริงอยู่ในระดับปานกลาง และที่ประชาชนคาดหวังอยู่ในระดับมาก
5. บทบาทด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่ปฏิบัติจริงอยู่ในระดับ ปานกลาง และที่ประชาชนคาดหวังอยู่ในระดับมาก
6. บทบาทด้านนโยบายเร่งด่วนที่ปฏิบัติจริงอยู่ในระดับปานกลาง และที่ประชาชนคาดหวังอยู่ในระดับมาก

ชาญชัย ธรรมศิลป์ (2556) ได้ศึกษาความเป็นผู้นำของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน อำเภอกฎมยาว จังหวัดพะเยา ต่อการส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียง โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ทำการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากแกนนำประชาชนในพื้นที่ อำเภอกฎมยาว จังหวัดพะเยา จำนวน 20 คน ทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการอธิบาย และพรรณนา โดยใช้ทฤษฎีกลุ่ม ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ และแนวคิดการมีส่วนร่วมมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งผลการศึกษาพบว่า กำนันและผู้ใหญ่บ้าน อำเภอกฎมยาว ใช้ความเป็นผู้นำที่หลากหลายด้านประกอบกันในการส่งเสริมและสนับสนุนเศรษฐกิจพอเพียง ในพื้นที่ปกครองของตน เช่น ความเป็นคนดี คนเก่ง มีความสามารถในการบริหารจัดการ มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล มีคุณธรรมจริยธรรม มีความเสียสละ มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี มีการสื่อสารที่ดี เป็นต้น จนทำให้การดำเนินเศรษฐกิจพอเพียงประสบผลสำเร็จและบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ โดยศักยภาพในการส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่อำเภอกฎมยาวมีค่อนข้างสูง ดังสังเกตได้จากผลการปฏิบัติงานที่ประชาชนมีความอยู่ดีกินดี มีหนี้สินลดน้อยลง มีเงินเก็บออม และได้รับรางวัลหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงจากหน่วยงานระดับอำเภอ และจังหวัด

บงกชมาศ เอกเอี่ยม (2557) ได้ศึกษากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน : บทบาทและภาวะ ความเป็นผู้นำกับความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อผู้นำชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ โดยศึกษาบทบาทความเป็นจริงและความคาดหวัง 6 ด้าน คือ ด้านการปกครองและรักษา ความสงบเรียบร้อย ด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดล้อม ด้านความยุติธรรม ด้านการบริการ ด้านภาวะผู้นำและคุณสมบัติของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาแบบผสม โดยใช้แบบสอบถาม ถามกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน และ ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน การศึกษาใช้การสุ่มตัวอย่าง แบบเฉพาะเจาะจงกับผู้ตอบแบบสอบถามคนแรก และใช้วิธีสโนว์บอล (Snowball sampling) ให้ได้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจำนวน 40 คน แล้วจึงสุ่มตัวอย่างประชาชนในอัตราส่วนหมู่บ้านละ 6 คน ต่อหมู่บ้าน และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ทั้งในส่วนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชน ผลการศึกษาพบว่า ค่าเฉลี่ยบทบาทที่เป็นจริงในทัศนะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีค่าเฉลี่ยที่สูงกว่ามุมมองของ ประชาชน และค่าเฉลี่ยความหวังต่อบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในมุมมองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีค่าเฉลี่ยความคาดหวังสูงกว่ามุมมองของประชาชน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีมุมมองการทำงานทั้งบทบาทที่เป็นจริงและความคาดหวังในมุมมองที่ดีกว่า ประชาชน กระนั้นก็ตาม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนก็มีความเห็นตรงกันว่า ภาวะผู้นำและ คุณสมบัติของผู้นำมีความสำคัญที่สุดสำหรับผู้นำ

ถนอมพล บานฤทธิ์ และ ประสิทธิ์ กุลบุญญา (2559) ได้ศึกษาบทบาท หน้าที่ของกำนันแทนบทของคำ กรณีศึกษา นายถนอม วอทอง ตำบลนาหม่อม อำเภอทุ่งศรีอุดม จังหวัดอุบลราชธานี โดยทำการวิจัยเชิงปริมาณ มีกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยจำนวน 63 คน ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน ผู้บริหารและสมาชิกองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารสถานศึกษา และเจ้าอาวาส โดยใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล ทำการสอบถามจำนวน 38 ข้อ ใน 4 ด้าน คือ ด้านความประพฤติส่วนตัว ด้านความมีภาวะผู้นำ ด้านวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ในการบริหารงาน และด้านทักษะในการบริหาร พร้อมทั้งแบ่งระดับของผลการศึกษาออกเป็น 5 ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด ผลการศึกษาพบว่า

1. ด้านความประพฤติส่วนตัว มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก
2. ด้านภาวะผู้นำ มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากที่สุด
3. ด้านวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ในการบริหารงาน มีค่าเฉลี่ยในระดับมากที่สุด
4. ด้านทักษะการบริหาร มีค่าเฉลี่ยในระดับมากที่สุด

ไททัศน์ มาลา (2559) ได้ศึกษาการคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบท ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในพื้นที่จังหวัดปทุมธานีและจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยใช้ ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งได้ทำการสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์จำนวน 65 คน ศึกษา เอกสาร ระเบียบ ข้อกฎหมาย และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผลการศึกษาพบว่า

1. บทบาทหน้าที่ตามกฎหมาย ถึงแม้มีการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่หลายครั้ง แต่บทบาททางด้านกฎหมายของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกลับไม่ได้รับผลกระทบในด้านลบแต่ประการใด

2. บทบาททางสังคมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังคงสถานะเป็นผู้นำทางธรรมชาติ มีหน้าที่สำคัญในการเชื่อมประสานระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนในพื้นที่

3. ผลกระทบจากการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดให้สมาชิกและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 พบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้รับผลกระทบจากเดิมที่มีบทบาทสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเป็นสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น ส่งผลให้บทบาทดังกล่าวลึกลง ความจำเป็นในการบริหารจัดการเชิงท้องถิ่นที่ถูกต้องด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องอำนาจในเชิงพื้นที่ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงแปรเปลี่ยนไปเป็นผู้ประสานความร่วมมือระหว่างประชาชนในพื้นที่กับหน่วยงานรัฐแทน

4. บทบาททางการเมือง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังคงเป็นฐานเสียงสำคัญสำหรับนักการเมืองระดับชาติ ในฐานะหัวคะแนน และมีการปรับตัวจนสามารถมีบทบาททางการเมืองในระดับพื้นที่จนถึงปัจจุบัน

สำราญ ชุมชอบ (2561) ได้ศึกษาเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับการบริหารราชการในพื้นที่เขตชุมชนเมือง กรณีศึกษาตำบลลำผักกูด อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาแบบผสมผสาน โดยการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้นำท้องที่ จำนวน 4 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 คน ข้าราชการจำนวน 4 คน และประชาชนในพื้นที่ จำนวน 4 คน และการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12) ผลการศึกษา พบว่า

1. การปรับตัวของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ภายใต้บริบทการบริหารราชการในพื้นที่เขตชุมชนเมือง กรณีศึกษาตำบลลำผักกูด อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี ในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องรับผิดชอบในด้านการปกครอง การบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนในพื้นที่มากกว่าการพัฒนา เนื่องจากอำนาจในการจัดสรรงบประมาณตั้งงบประมาณ และในการบริหารจัดการเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่บทบาททางสังคม กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังมีบทบาทในฐานะผู้นำทางธรรมชาติ และมีบทบาทสำคัญ

ในการเป็นตัวกลางเชื่อมต่อระหว่างรัฐและชุมชน ขณะที่การปรับตัว กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน จำเป็นต้องมีการปรับตัวในการคงไว้ซึ่งอัตลักษณ์การบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน พยายามดึงภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง

2. แนวทางปฏิรูปโครงสร้างระบบการจัดการในพื้นที่ภายใต้บริบทการบริหารราชการในพื้นที่เขตชุมชนเมือง กรณีศึกษาตำบลลำผักกูด อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี เขาได้เสนอแนวทางอยู่ 2 แนวทาง คือ

2.1 ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านควรมีต่อไป เนื่องจากอำนาจและหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย นอกจากนี้ ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังเป็นตำแหน่งที่หน่วยงานราชการใช้ประโยชน์คุ้มค่ามากกว่าการบรรจุแต่งตั้งอัตรากำลังของทางราชการ เข้าไปปฏิบัติหน้าที่แบบเดียวกัน

2.2 การเสริมสร้างการกระจายอำนาจเต็มรูปแบบ หลังจากที่มีความเจริญจนสภาพทางสังคมพัฒนาการเป็นสังคมชนบท ควรมีการยุบตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

สุภาณี วงศ์แก้ว และคณะ (2562) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในจังหวัดนครศรีธรรมราช โดยใช้วิธีวิจัยเชิงปริมาณ ประชากรที่ใช้ศึกษาคือกำนัน และผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดนครศรีธรรมราช จำนวน 1,551 คน กลุ่มตัวอย่างจำนวน 318 คน โดยใช้สูตรการหาจำนวนกลุ่มตัวอย่างของ Yamane ด้วยวิธีการเลือกแบบ 2 ขั้นตอน ผลการศึกษาพบว่า

1. ระดับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในระดับมาก

2. ปัจจัยด้านเพศ ระดับการศึกษา อายุ ตำแหน่งในชุมชน ระยะเวลาการอาศัยอยู่ในชุมชน ส่งผลต่อระดับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นที่ไม่แตกต่างกัน แต่ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกันส่งผลต่อระดับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นที่แตกต่างกันไปด้วย

3. ปัญหาการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่มีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตน และหน่วยงานต้นสังกัดไม่ได้มีการให้ความรู้ในเรื่องบทบาทการพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าว

สุดากาญจน์ ศรีบุญเพ็ง (2562) ได้ศึกษาบทบาทในการขับเคลื่อนพัฒนาประเทศตามโครงการไทยนิยม ยั่งยืน ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตพื้นที่อำเภออุทุมทอง

จังหวัดสุพรรณบุรี โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสารและการสัมภาษณ์ ทำการสัมภาษณ์กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภออุทุมพร จังหวัดสุพรรณบุรี จำนวน 18 คน จากทั้งหมด 155 หมู่บ้าน และเจาะจงกลุ่มผู้ให้ข้อมูล สำคัญแบ่งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขต ชุมชนเมือง จำนวน 9 คน และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตชุมชนรอบเมือง จำนวน 9 คน และสัมภาษณ์ปลัดอำเภออุทุมพร จำนวน 1 คน ผลการศึกษาพบว่า

1. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตพื้นที่อำเภออุทุมพร จังหวัดสุพรรณบุรี ทั้งหมด มีบทบาทในทีมขับเคลื่อนโครงการไทยนิยม ยั่งยืน ในระดับตำบล ซึ่งเป็นไปตามคำสั่ง แต่งตั้งทีมขับเคลื่อนโครงการไทยนิยม ยั่งยืน ในระดับตำบล

2. การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศผ่านโครงการไทยนิยม ยั่งยืน ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างมาก ทุกหมู่บ้านตอบรับเข้าร่วมโครงการ ส่งผลดีต่อราษฎรในพื้นที่ ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง ตลอดจนถึงคุณภาพชีวิตที่ดี ให้แก่ประชาชน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

3. การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศผ่านโครงการไทยนิยม ยั่งยืน ในเขตพื้นที่อำเภออุทุมพร จังหวัดสุพรรณบุรี ส่วนมากไม่ประสบปัญหาใด ๆ เนื่องจากประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน และมีอำนาจในการตัดสินใจทุกกระบวนการ แต่บางหมู่บ้าน อาจมีปัญหาระงับประมาทที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินโครงการ

เสาวนีย์ จันทสังข์ และคณะ (2562) ได้ศึกษาบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในการนำแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นตำบลลุ่มลำชี อำเภอ บ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ มีกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ แบบเจาะจง จำนวน 11 คน คือ กำนันตำบลลุ่มลำชี จำนวน 1 คน และผู้ใหญ่บ้าน ในตำบลลุ่มลำชี จำนวน 10 คน การเก็บข้อมูลใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง สัมภาษณ์ ข้อมูลเชิงลึกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา ตามแบบสัมภาษณ์เชิงพรรณนา ผลการศึกษาพบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านตำบลลุ่มลำชี อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ มีบทบาทสำคัญในการนำแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้พัฒนาท้องถิ่น ดังนี้

1. บทบาทด้านการกำหนดนโยบาย มีการนำนโยบายจากภาครัฐ มาถ่ายทอดสู่ชุมชน โดยเน้นหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

2. บทบาทด้านการให้ความรู้เกี่ยวกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีการถ่ายทอดความรู้ด้วยวิธีการประชาสัมพันธ์ผ่านหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้าน และเป็นวิทยากรในการถ่ายทอดความรู้

3. บทบาทด้านการสนับสนุนส่งเสริมให้มีเครือข่ายชุมชน มีการส่งเสริมการรวมกลุ่มสร้างอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มเกษตรกร เป็นต้น

4. บทบาทด้านการเป็นแบบอย่างที่ดี มีการทำตัวให้เป็นแบบอย่างนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในชีวิตประจำวันและครัวเรือนของตน

5. บทบาทด้านการส่งเสริมประชาชนในการดำเนินชีวิตตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เน้นย้ำชาวบ้านให้มีความสำคัญกับการจัดทำบัญชีครัวเรือน ปลูกผักสวนครัว รั้วกินได้ เป็นต้น

สุชาว์ มีหนองหว้า และจุฑามาศ ชมผา (2562) ได้ศึกษาความเป็นสถาบันและรูปแบบที่เหมาะสมในการดำรงอยู่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในทัศนะของบุคลากรสำคัญของเทศบาลตำบลในจังหวัดอุบลราชธานี ผู้ศึกษาใช้การวิจัยเชิงปริมาณ โดยศึกษาจากประชากรที่เป็นบุคลากรของเทศบาลตำบล จำนวน 51 แห่ง ในจังหวัดอุบลราชธานี ได้แก่ นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล และประธานสภาเทศบาล จำนวนทั้งสิ้น 153 คน พบว่าความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน มีดังนี้

1. ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย ส่วนใหญ่เห็นว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้านมีความจำเป็นในด้านการเป็นผู้ประชาสัมพันธ์งานราชการต่าง ๆ ไปสู่ประชาชน

2. ด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ จะมีบทบาทเป็นผู้ติดต่อประสานงานที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพกับหน่วยงานต่าง ๆ ให้กับราษฎรในพื้นที่

3. ด้านเกี่ยวกับความอาญา ส่วนใหญ่จะมีบทบาทสำคัญในการประนีประนอมข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านเป็นอย่างมาก

4. ด้านที่เกี่ยวกับการทะเลาะเบาะแว้งต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะมีบทบาทสำคัญในด้านการเป็นพยานตรวจสอบแนวเขตที่ดินของราษฎรและราชการ

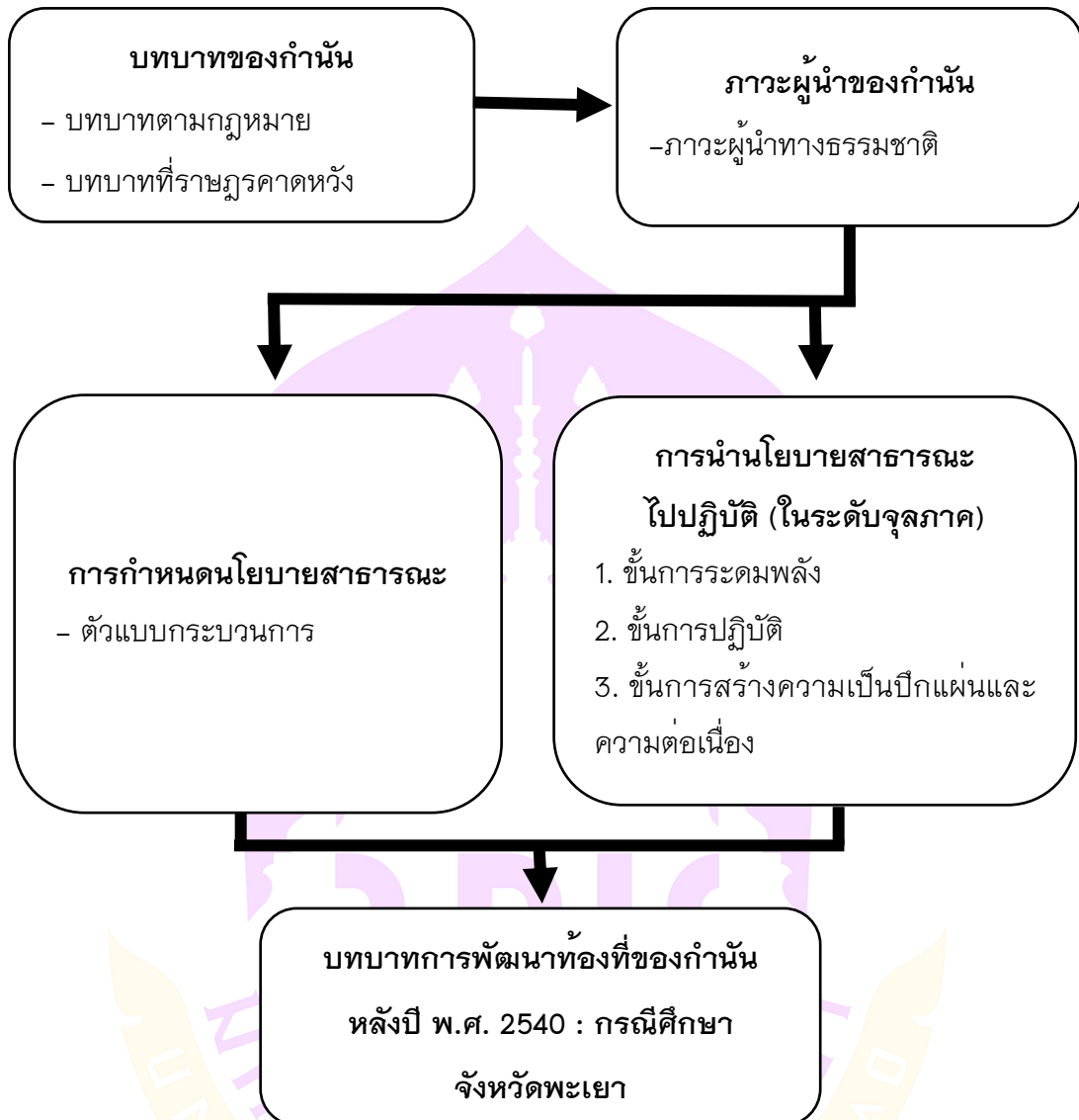
สำหรับรูปแบบที่เหมาะสมของวิธีการได้มาของตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ควรมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านให้มีวุฒิการศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไป และตำแหน่งกำนัน ควรเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายมีสิทธิสมัคร เพื่อให้ประชาชนเลือกทั้งตำบล ไม่ควรจำกัดเฉพาะคนที่เป็นผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น และเห็นด้วยกับการที่กรมการปกครองจะมีนโยบายในการพัฒนาคุณภาพด้านการศึกษาให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในประเด็นการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควรมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน และควรมีการประเมินผลการทำงานจากประชาชนด้วยเช่นกัน

ด้านการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ทำให้ปฏิบัติงานได้อย่างไม่เต็มที่เท่าที่ควร ควรมีการกำหนดขอบเขตหรือมีกฎหมายระบุบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้ชัดเจน เพื่อที่จะไม่ให้เกิดบทบาทและภารกิจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไปซ้ำซ้อนกับภารกิจของเทศบาล แต่ในขณะเดียวกันผู้ตอบแบบสอบถามก็เห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังคงมีความจำเป็นและมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้นำประสานงานในพื้นที่ และใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

ส่วนบทบาทที่จำเป็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่เหมาะสมในอนาคต ควรมีการยกระดับและพัฒนาศักยภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยการส่งเสริม อบรมให้ความรู้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในด้านบทบาทหน้าที่ กำหนดขอบเขตของบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจน สามารถประสานงานกับทุกหน่วยงานทุกองค์กรได้

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาเรื่อง บทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540 : กรณีศึกษา จังหวัดพะเยา ผู้ศึกษาได้ประมวลองค์ความรู้จากการทบทวนวรรณกรรมและนำมาสร้างกรอบแนวคิด โดยนำแนวคิดการแบ่งบทบาทของกำนันของฉลวย พวงพลับ (2548) แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำ และการคงอยู่ในสถานะผู้นำทางธรรมชาติของกำนัน ตามข้อสรุปของไทยทัศน์ มาลา (2559) ตัวแบบกระบวนการ ของสมบัติ อารังรังธัญวงศ์ (2559) และขั้นตอนเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคของวรเดช จันทรศร (2542) มาสร้างเป็นกรอบเพื่อศึกษาบทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหนึ่งปี พ.ศ. 2540 ในจังหวัดพะเยา ดังนี้



ภาพ 1 แสดงกรอบแนวคิดการวิจัย

บทที่ 3

วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของกำนัน หลังปี พ.ศ. 2540 ในเขตพื้นที่จังหวัดพะเยา โดยเป็นการศึกษาค้นคว้าเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเป็นการรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ และผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าตามระเบียบวิธีการศึกษา ดังนี้

1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
3. การเก็บรวบรวมข้อมูล
4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดพื้นที่หลักในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ จังหวัดพะเยา และได้กำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยใช้คุณสมบัติของการดำรงตำแหน่งในสายการบังคับบัญชา จำนวน 7 คน ได้แก่ ปลัดจังหวัด นายอำเภอ เจ้าจังหวัด เจ้าพนักงานปกครอง ปลัดอำเภอ และกำนันจำนวน 15 คน ได้แก่ ประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ของแต่ละอำเภอ จำนวน 9 คน กำนันที่มีผลการปฏิบัติหน้าที่ยอดเยี่ยม ซึ่งพิจารณาจากการได้รับรางวัลของกรมการปกครอง จำนวน 3 คน และผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำนัน 3 คน ซึ่งได้มาจากการเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเจาะจง รวมทั้งสิ้น จำนวน 22 คน ดังนี้

1. ผู้บังคับบัญชา
 - 1.1 ปลัดจังหวัดพะเยา
 - 1.2 นายอำเภอเมืองพะเยา
 - 1.3 นายอำเภอเชียงคำ
 - 1.4 เจ้าจังหวัดพะเยา
 - 1.5 เจ้าพนักงานปกครอง (รับผิดชอบงานกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ที่ทำการปกครองจังหวัดพะเยา
 - 1.6 ปลัดอำเภอหัวหน้ากลุ่มงานทะเบียนและบัตร ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองพะเยา (อดีตปลัดอำเภอหัวหน้ากลุ่มงานบริหารงานปกครอง ที่ทำการปกครองอำเภอปง)

1.7 ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายความมั่นคง ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองพะเยา

2. กำนัน

2.1 ประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ แต่ละอำเภอ

2.1.1 ประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ อำเภอเมืองพะเยา

2.1.2 ประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ อำเภอเชียงม่วน

2.1.3 ประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ อำเภอเชียงคำ

2.1.4 ประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ อำเภอจุน

2.1.5 ประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ อำเภอดอกคำใต้

2.1.6 ประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ อำเภอปง

2.1.7 ประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ อำเภอภูคา

2.1.8 ประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ อำเภอภูซาง

2.1.9 ประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ อำเภอแม่ใจ

2.2 กำนันที่มีผลการปฏิบัติหน้าที่ยอดเยี่ยม

2.2.1 นายอำนาจ ณ ลำปาง กำนันตำบลบ้านสา อำเภอเมืองพะเยา
กำนันยอดเยี่ยม (แหงบทองคำ) ประจำปี 2563

2.2.2 นายอดุลย์ อ้อยหวาน กำนันตำบลบ้านต้า อำเภอเมืองพะเยา
ผู้ใหญ่อยอดเยี่ยม (แหงบทองคำ) ประจำปี 2562

2.2.3 นายพนพดล เข้มเพชร กำนันตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ
รางวัลชนะเลิศหมู่บ้านแผ่นดินธรรม แผ่นดินทอง (หมู่บ้านอยู่เย็น) ระดับภาค ประจำปี 2563

2.3 ผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำนัน

2.3.1 กำนันตำบลแม่ปืม อำเภอเมืองพะเยา

2.3.2 กำนันตำบลคือเวียง อำเภอดอกคำใต้

2.3.3 กำนันแม่กา อำเภอเมืองพะเยา

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ในการเก็บข้อมูลครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้เครื่องมือในการศึกษาค้นคว้า โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างในการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อศึกษาถึงแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันในพื้นที่จังหวัดพะเยา

ผู้ศึกษาได้สร้างแบบสัมภาษณ์ในการศึกษาค้นคว้าโดยประยุกต์จากหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกกำนันยอดเยี่ยมของกรมการปกครอง และหลักเกณฑ์การประเมินผล

การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (Active monitoring) ซึ่งผ่านการตรวจสอบความตรง
เชิงเนื้อหา และการแก้ไขปรับปรุง ตามคำแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ โดย
ใช้ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 ท่าน
ประกอบด้วย อาจารย์คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา ปลัดอำเภอ
หัวหน้ากลุ่มงานบริหารงานปกครอง ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองพะเยา และปลัดอำเภอกลุ่ม
งานบริหารงานปกครอง ที่ทำการปกครองอำเภอจุน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อมูลอยู่ 2 แนวทาง คือ

1. การรวบรวมเอกสารเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน
2. การรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึก ผู้ศึกษาใช้แบบสัมภาษณ์แบบ
กึ่งโครงสร้างในการเก็บรวบรวมข้อมูลแบบเจาะจงจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งมีขั้นตอน
การดำเนินการ ดังนี้

2.1 ผู้ศึกษาดำเนินการขอหนังสือส่งจากคณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยพะเยา เพื่อขออนุญาตเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ปลัดจังหวัดพะเยา นายอำเภอ
เมืองพะเยา นายอำเภอเชียงคำ จ้าจังหวัดพะเยา เจ้าพนักงานปกครอง ปลัดอำเภอ และกำนัน
จังหวัดพะเยา

2.2 ผู้ศึกษานัดหมายวัน เวลา และสถานที่สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

2.3 ผู้ศึกษาดำเนินการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยใช้
รูปแบบการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์โดยการใช้ประเด็นคำถามตามที่
กำหนดไว้ ผู้สัมภาษณ์จะเริ่มจากการแนะนำตนเอง แนะนำวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์
และวัตถุประสงค์ของการวิจัย และพยายามสร้างบรรยากาศการสัมภาษณ์แบบเป็นกันเอง
และหลีกเลี่ยงคำถามที่ไม่เหมาะสมหรือคำถามที่อาจจะนำไปสู่ความขัดแย้ง ผู้สัมภาษณ์จะเริ่ม
สนทนาจากคำถามที่กำหนดไว้พร้อมบันทึกคำตอบทั้งหมดลงในแบบสัมภาษณ์ จากนั้น
จะสัมภาษณ์ด้วยคำถามปลายเปิดที่จะนำเข้าสู่ประเด็นการศึกษา และให้อิสระกับ
ผู้ถูกสัมภาษณ์ในการตอบคำถามมากที่สุด

การวิเคราะห์ข้อมูล

ศึกษาใช้การวิเคราะห์ข้อมูลโดยการนำข้อมูลมาจำแนกและจัดระบบข้อมูล เป็นการนำข้อมูลที่ได้มาจำแนกและจัดให้เป็นหมวดหมู่เพื่อให้ง่ายต่อการวิเคราะห์ ภายใต้วิธีการที่สำคัญ ดังนี้

1. การจัดระเบียบข้อมูล เป็นขั้นตอนการจัดข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าเอกสารและการสัมภาษณ์ให้เป็นหมวดหมู่ เพื่อให้ง่ายต่อการนำไปใช้งาน
2. การกำหนดรหัสข้อมูล (Coding) เป็นการใช้อักษรหรือคำหลักแทนข้อมูลที่ได้บันทึกไว้ โดยจะทำการกำหนดรหัสข้อมูลแบบอุปนัย คือ จะทำการกำหนดรหัสข้อมูลหลังจากที่ได้ลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูลแล้ว
3. การสร้างข้อสรุปชั่วคราว เป็นการตัดทอนข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ไม่จำเป็นทิ้ง คงไว้ซึ่งข้อมูลที่สำคัญและกระชับ
4. การสร้างข้อสรุป เป็นการรวบรวม เชื่อมโยงข้อสรุปชั่วคราวที่ผ่านการตรวจสอบ ยืนยันแล้วเข้าด้วยกัน

ทั้งนี้ เพื่อให้ได้บทสรุปใหญ่ที่มีความสัมพันธ์กับทุกข้อสรุป และการวิเคราะห์สรุปอุปนัย (Analytic Induction) เป็นการนำข้อมูลที่ได้จากเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาวิเคราะห์เพื่อหาบทสรุปร่วมกันของเรื่องนั้น รวมทั้งการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงเนื้อหา (Content Analysis) เป็นการนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ถึงเนื้อหาสาระในประเด็นหรือเรื่องนั้น

บทที่ 4

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยในการศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของกำนัน หลังปี พ.ศ. 2540 กรณีศึกษา : จังหวัดพะเยา ศึกษาได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทั้งจากการรวบรวมเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพื่อมุ่งหวังต่อการตอบคำถามต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ได้แก่

1. เพื่อศึกษาบทบาทการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันในจังหวัดพะเยา หลังปี พ.ศ. 2540
2. เพื่อศึกษาบทบาทการนำนโยบายไปปฏิบัติในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันในจังหวัดพะเยาหลังปี พ.ศ. 2540

บทบาทการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันในจังหวัดพะเยา หลังปี พ.ศ. 2540

ต่อคำถามบทบาทการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันในจังหวัดพะเยา หลังปี พ.ศ. 2540 ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 4 กลุ่ม ประกอบไปด้วย กลุ่มผู้บังคับบัญชาของกำนัน กลุ่มประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของแต่ละอำเภอ กลุ่มกำนันที่มีผลการปฏิบัติหน้าที่โดดเด่น และกลุ่มผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำนัน ว่ามีความคิดเห็นอย่างไรต่อบทบาทการกำหนดนโยบายดังกล่าว รวมถึงได้ศึกษาวิเคราะห์จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกำนันจำนวน 3 ฉบับ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2547 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. 2562 ในประเด็นอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของกำนัน

1 บทบาทการกำหนดนโยบายตามกฎหมาย

เมื่อวิเคราะห์กฎหมายทั้ง 3 ฉบับ เพื่อให้ทราบถึงบทบาทตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540 พบว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540

เป็นต้นมา พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทั้งสิ้น จำนวน 5 ครั้ง ดังนี้

ตาราง 8 สรุปการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 – 2564 ที่มีผลกระทบต่อ การกำหนดนโยบายสาธารณะของกำนัน

ครั้งที่	กฎหมาย	สาระสำคัญของการแก้ไข	ผลกระทบต่อ การกำหนดนโยบาย สาธารณะของกำนัน
1	พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2542 (ราชกิจจานุเบกษา, 2542)	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ต้องมีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ใน วันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการ เลือก - กำนัน และผู้ใหญ่บ้านที่ ลาออกจากตำแหน่งไม่ครบ 1 ปี สามารถลงสมัครรับเลือก เป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านได้ - ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ฝ่าย ปกครอง และผู้ใหญ่บ้านฝ่าย รักษาความสงบมีวาระ 5 ปี 	ไม่มีผลกระทบ
2	พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 (ราชกิจจานุเบกษา, 2551)	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้สมัครรับเลือกเป็น ผู้ใหญ่บ้าน ต้องเป็นผู้ไม่อยู่ ระหว่างเสียดสิทธิตกครุณีไม่ไปใช้ สิทธิเลือกตั้ง หรือถูกเพิกถอน สิทธิเลือกตั้ง - การเลือกผู้ใหญ่บ้านต้อง กระทำโดยวิธีลับ - ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจาก ตำแหน่งเมื่ออายุ 60 ปี 	<p>มีผลในด้านบวก</p> <p>1. กำนันมีวาระการ ดำรงตำแหน่งนานขึ้น จากเดิมมีวาระการ ดำรงตำแหน่ง 5 ปี เปลี่ยนไปเป็นมีวาระ การดำรงตำแหน่งจนถึง อายุครบ 60 ปี (ออก จาก ตำแหน่ง ตาม ผู้ใหญ่บ้าน</p>

ตาราง 8 (ต่อ)

ครั้งที่	กฎหมาย	สาระสำคัญของการแก้ไข	ผลกระทบต่อการกำหนดนโยบาย สาธารณะของกำนัน
		<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านภายใน 30 วัน - เพิ่มผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มในหมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง - กำนันมาจากการเลือกกันเองของผู้ใหญ่บ้าน และต้องคัดเลือกภายใน 45 วันนับแต่ตำแหน่งกำนันว่างลง - กำนันมีหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณ-ประโยชน์ 	<p>2. การเพิ่มผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มในหมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง ส่งผลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับหมู่บ้านและระดับตำบลของกำนัน เนื่องจากเป็นการเพิ่มบุคลากรตามโครงสร้างคณะ - กรรมการหมู่บ้านในการพัฒนาท้องถิ่นของตน</p>
3	พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2552 (ราชกิจจานุเบกษา, 2552)	<ul style="list-style-type: none"> - ห้ามมิให้มีการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สรรวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน 	<p>มีผลในด้านบวก คือเป็นการรับประกันการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะตำแหน่งกำนันว่าจะสามารถกำหนดนโยบายสาธารณะต่อไปได้โดยไม่ถูกยุบ</p>

ตาราง 8 (ต่อ)

ครั้งที่	กฎหมาย	สาระสำคัญของการแก้ไข	ผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายสาธารณะของกำนัน
4	ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 102/ 2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ (ราชกิจจานุเบกษา, 2557)	- ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้านร่วมกับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ	ไม่มีผลกระทบ
5	คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่13/2563 วันที่ 2 กันยายน พ.ศ.2563 (ราชกิจจานุเบกษา, 2563)	- ผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งถือว่าไม่ขาดคุณสมบัติการเป็นผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน	ไม่มีผลกระทบ

ขณะที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2537 และมีผลบังคับใช้เมื่อพ้น 90 วันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ได้มีการปรับปรุงแก้ไขอยู่หลายครั้ง ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกำนันโดยตรงสามารถสรุปได้ดังนี้

ตาราง 9 สรุปการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ. 2537 ที่มีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะของกำนัน ตั้งแต่ตราพระราชบัญญัติถึงการสิ้นสุดอำนาจหน้าที่ของกำนันตามพระราชบัญญัตินี้

ครั้งที่	กฎหมาย	สาระสำคัญของกฎหมาย	ผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะของกำนัน
1	พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ราชกิจจานุเบกษา, 2537)	<ul style="list-style-type: none"> - กำนัน เป็นประธานสภาตำบลโดยตำแหน่ง - สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล - สภาตำบลที่มีรายได้เฉลี่ย 150,000 บาทขึ้นไป ติดต่อกัน 3 ปี มีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล - กำนันเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง - องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม 	<p>รแผ่นดินรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล</p> <p>2.1 กำนันมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง</p> <p>2.2 กำนันมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะของฝ่ายบริหาร เนื่องจากเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง</p>
2	พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2538 (ราชกิจจานุเบกษา, 2538)	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้มีสิทธิเลือกสมาชิกสภาตำบลต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง 	ไม่มีผลกระทบ

ตาราง 9 (ต่อ)

ครั้งที่	กฎหมาย	สาระสำคัญของกฎหมาย	ผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายสาธารณะของกำนัน
3	พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 (ราชกิจจานุเบกษา, 2542)	<p>- สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีจำนวนหมู่บ้านละ 2 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในหมู่บ้าน</p> <p>- คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ประธาน 1 คน และกรรมการจำนวน 2 คน ซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกกันเองเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล</p>	<p>มีผลกระทบในด้านลบต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะของกำนัน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีการเปลี่ยนให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งหมด ทำให้กำนันและฝ่ายปกครองไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินในฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล</p> <p>2. การกำหนดให้ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกกันเองของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นการตัดขาดตำแหน่งกำนันและฝ่ายปกครองในการเข้าไปมีส่วนร่วมในฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยปริยาย</p>

จากตารางที่ 9 จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ได้มีการแก้ไขที่มาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจากเดิมที่กำนันเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง ให้สมาชิกสภาองค์การบริหาร

ส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในหมู่บ้าน ส่งผลให้กำหนด และตำแหน่งต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลโดยปริยาย คงไว้ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินรูปแบบสภาตำบลเท่านั้น ประกอบกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ได้กำหนดให้สภาตำบลใดที่มีรายได้เฉลี่ยไม่น้อยกว่าปีละ 150,000 บาท ติดต่อกัน 3 ปี ให้ยกฐานะสภาตำบลนั้นขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (ราชกิจจานุเบกษา, 2537) ทำให้ในทางปฏิบัติการบริหารราชการแผ่นดินได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด จะยังคงเหลือการบริหารราชการแผ่นดินรูปแบบสภาตำบลไว้เฉพาะในทางกฎหมายเท่านั้น จึงถือได้ว่าการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ดังกล่าว เป็นจุดสิ้นสุดของฝ่ายปกครองในการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงกับการบริหารราชการท้องถิ่น

นอกจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แล้ว กระทรวงมหาดไทยยังได้ตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. 2562 (ราชกิจจานุเบกษา, 2562) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อบูรณาการการจัดทำแผนของหมู่บ้าน/ชุมชน ตำบล และอำเภอให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแนวทางการพัฒนาของจังหวัด กลุ่มจังหวัด ภาค และประเทศ โดยได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนไว้ 6 ขั้นตอน คือ

1. จัดทำเวทีประชาคมหมู่บ้านและชุมชน เพื่อรวบรวมข้อมูลปัญหาความต้องการต่าง ๆ ของหมู่บ้าน/ชุมชน
2. บูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน โดยนำข้อมูลจากเวทีประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชน ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) และข้อมูลระดับพื้นฐานของหมู่บ้าน (กชช.2ค) มาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน พร้อมจัดลำดับความสำคัญ
3. ส่งแผนพัฒนาหมู่บ้านให้คณะกรรมการบริหารงานตำบลแบบบูรณาการ (ก.บ.ต.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล และแผนพัฒนาท้องถิ่น
4. ประสานจัดทำโครงการเกี่ยวกับแผนพัฒนาหมู่บ้านและชุมชน เพื่อขอรับการสนับสนุนจากงบประมาณจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่น ๆ
5. ติดตามผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนให้เป็นปัจจุบัน

6. ทบทวนการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนทุกปี เพื่อให้แผนงานหรือโครงการระดับหมู่บ้านและชุมชนเป็นปัจจุบัน และสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการพัฒนาของประชาชนในหมู่บ้าน

นอกจากนี้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว ยังได้วางแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาตำบลไว้ โดยมีคณะกรรมการบริหารงานตำบลแบบบูรณาการ (ก.บ.ต.) ซึ่งประกอบด้วยปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล เป็นประธาน ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในตำบล ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งไม่เกิน 3 คน กำหนดผู้ใหญ่บ้านในตำบล เป็นกรรมการ และพัฒนากรผู้รับผิดชอบประจำตำบล เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีหน้าที่ดังนี้

1. รวบรวมข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกรมการพัฒนาชุมชน เช่น ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) เป็นต้น เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล
2. รวบรวมแผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนชุมชน และแผนพัฒนาท้องถิ่นในตำบล เพื่อใช้ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาตำบล
3. จัดทำแผนพัฒนาตำบล โดยนำข้อมูลที่ได้จากข้อ 1 และ 2 มาวิเคราะห์ สังเคราะห์ ถกแถลง ประมวลผล เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาตำบล
4. จำแนกแผนงานหรือโครงการระดับตำบลที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ระดับตำบล และจัดทำบัญชีโครงการประสานพัฒนาส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น
5. จัดส่งแผนพัฒนาตำบลให้คณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ (ก.บ.อ.) ใช้ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ และแผนความต้องการระดับอำเภอ
6. ทบทวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลทุกปี เพื่อให้โครงการหรือแผนงานระดับตำบลเป็นปัจจุบัน

จะสังเกตได้ว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอยู่ 5 ครั้ง และมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุ 60 ปี จากเดิมที่มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และกำหนดให้กำนันมาจากการเลือกตั้งกันเองของผู้ใหญ่บ้านซึ่งแตกต่างจากเดิมที่กำหนดให้กำนันต้องมาจากการเลือกตั้งของราษฎรภายในตำบลนั้น นอกจากนั้นเป็นการแก้ไขรายละเอียดเล็กน้อยซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นไปในทางที่เป็นคุณต่อดำรงตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ของกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ซึ่งไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมากนัก อีกทั้งยังได้มีการเพิ่มโครงสร้างคณะกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง

โดยการเพิ่มผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มในหมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มี ประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้แทนหรือหัวหน้ากลุ่ม 18 กลุ่มเป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง (เศรษฐา เณรสวรรณ, 2561) ทำให้กำนันซึ่งในฐานะหนึ่งดำรงตำแหน่งประธานกรรมการหมู่บ้านและผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านของตน มีผู้ช่วยเหลือในการทำงานมากขึ้น กลุ่มดังกล่าวประกอบด้วย

1. คณะทำงานพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ตามแนว
ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

2. กองทุนหมู่บ้านและกองทุนชุมชนเมือง
3. กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.)
4. ร้านค้าชุมชน
5. องค์กรที่ได้มีการจัดแจงตามกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชน
6. กลุ่มแม่บ้านเกษตรกร
7. กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน
8. กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน
9. กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน
10. สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน
11. สหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน
12. อาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
13. กลุ่มเยาวชน
14. กองทุนโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจนประจำหมู่บ้าน (กข.คจ)
15. กลุ่มหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP)
16. กลุ่มสตรีอาสาพัฒนา
17. กลุ่มอาสาพัฒนาชุมชน
18. กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต

ขณะที่การแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในหมู่บ้าน และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกกันเองของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งถือว่าเป็นการลดบทบาทของกำนันในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพื่อบริหารท้องถิ่นนับแต่นั้นเป็นต้นมา ทำให้กำนันมีอำนาจ

หน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายเพียงในฐานะประธานกรรมการหมู่บ้านของตนเท่านั้น แต่เมื่อปี พ.ศ. 2562 กระทรวงมหาดไทยได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. 2562 โดยกำหนดให้กำนันเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารงานตำบลแบบบูรณาการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมแผนหมู่บ้านเพื่อจัดทำแผนตำบลและเสนอของบประมาณกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทำให้ในทางกฎหมาย กำนันได้กลับเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนอีกครั้งหนึ่ง แต่เปลี่ยนบทบาทจากผู้มีอำนาจตัดสินใจเมื่อครั้งยังดำรงตำแหน่งประธานสภาตำบลหรือคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็น “สะพาน” หรือผู้ประสานงบประมาณมาพัฒนาท้องถิ่นของตนแทน

2 บทบาทการกำหนดนโยบายที่ประชาชนคาดหวัง

ขณะที่บทบาทที่ประชาชนคาดหวังต่อกำนันในการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาท้องถิ่นนั้นพบว่าหลังปี พ.ศ. 2540 ที่มีการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ในระดับพื้นที่มี 2 องค์กรที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดคือ 1) ฝ่ายปกครอง ซึ่งประกอบไปด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน และ 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่ม อสม. โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล หมอเดินตำบล กลุ่มสตรี กลุ่มแม่บ้าน เป็นต้น เมื่อมีองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้นความคาดหวังของประชาชนต่อการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของกำนันมีความลดลง แต่ประชาชนยังคงตั้งความคาดหวังไว้กับกำนันก่อน ประเด็นดังกล่าว ปลัดอำเภอหัวหน้ากลุ่มงานบริหารงานปกครอง รักษาการแทนนายอำเภอเชียงคำ ได้แสดงความความคิดเห็นไว้อย่างน่าสนใจว่า

“...ถ้าพูดถึงความคาดหวังของชาวบ้านต่อกำนันในการพัฒนาท้องถิ่นแล้วละก็ ผมมองว่าพอมีตำแหน่งอื่นเข้ามาทำงานใกล้ชิดกับชาวบ้านในพื้นที่ เช่น นายกเทศมนตรี นายกององค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มันทำให้ความคาดหวังของชาวบ้านต่อกำนันลดน้อยลงไป เพราะเมื่อก่อนมีเฉพาะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ทำงานในพื้นที่ ปัญหาทุกอย่างจะมุ่งไปที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหมด แต่ทุกวันนี้มีตำแหน่งอื่น เวลาที่ชาวบ้านพี่น้องประชาชนมีปัญหาอะไรเขาก็ไม่ได้คิดถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก่อนเสมอไป เหมือนอดีต ถ้ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แก้ไขปัญหาให้เขาไม่ได้ เขาก็จะไปหานายกเทศมนตรี หรือนายกององค์การบริหารส่วนตำบล หาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็เป็นความท้าทายของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจำเป็นต้อง

ปรับตัวเองให้ชาวบ้านมองว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นที่พึ่งหลักของเขาให้ได้ แต่พี่ก็
ยังมองว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควรเป็นบุคคลที่ทำงานในพื้นที่มากที่สุด เพราะว่า
ทักษะ ความรู้ และประสบการณ์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถแก้ไขปัญหาให้
ชาวบ้านได้ดี...”

นอกจากนี้ ปลัดจังหวัดพะเยา ยังได้แสดงทัศนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็น
ความหวังต่อกำนันนการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาท้องถิ่นว่า

“...ความคาดหวังของชาวบ้านต่อการกำหนดนโยบายของกำนันนั้น จริง ๆ
ปัจจุบันบทบาทของกำนันถูกคาดหวังเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหลัก
การดูแลทุกข์สุขของพี่น้องชาวบ้าน หลังจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว
ความคาดหวังของชาวบ้านต่อการพัฒนาของกำนันมันจะถูกตักไปหรืออาจอยู่ที่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนกำนันจะถูกคาดหวังในลักษณะของสะพานที่เป็น
ตัวนำปัญหาต่าง ๆ ของชาวบ้านไปบอกต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนา
ต่อประเด็นความคาดหวังในตัวกำนันของชาวบ้าน ชาวบ้านเขาจะคาดหวังทั้งสอง
ด้าน เพราะบางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ อันไหนทำไม่ได้ตาม
กฎหมายก็จะไม่ทำ ซึ่งแตกต่างจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่สามารถทำได้ ถึงแม้ความ
คาดหวังในตัวกำนันมันจะลดลง แต่ชาวบ้านก็ยังคาดหวังว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะ
เข้ามาเป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหาและการกำหนดนโยบายได้เยอะพอสมควร...”

สำหรับเหตุผลที่ทำให้กำนันยังคงได้รับความคาดหวังจากประชาชนในการเป็นผู้กำหนด
นโยบายพัฒนาท้องถิ่นก่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถสรุปได้ดังนี้

1. **สถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนาน** ตั้งแต่ปี พ.ศ.2435
ที่ได้มีการทดลองเลือกผู้ใหญ่บ้าน และกำนันครั้งแรก ณ ตำบลบ้านเกาะ อำเภอบางปะอิน
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นต้นมา ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตำแหน่งที่อยู่คู่กับ
สังคมไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมชนบทมาโดยตลอด โดยทำหน้าที่ในการบำบัดทุกข์
บำรุงสุข และผู้ที่จะสามารถก้าวขึ้นไปดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านจำเป็นต้องมีทุน
ทางสังคมและต้องได้รับความไว้วางใจจากชาวบ้าน จึงทำให้ประชาชนจำนวนมากยังคงรู้สึก
ผูกพันกับตำแหน่งกำนันในฐานะแก้ไขปัญหาและพัฒนาตำบลอยู่ ขณะเดียวกันองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบของค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล ใน
พื้นที่ชนบทถือเป็นองค์กรที่พึ่งถูกตั้งขึ้นมาหลังปี พ.ศ.2540 ทำให้ประชาชนจำนวนหนึ่ง
ยังผูกพันน้อยกว่าสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

2. ประชาชนสามารถเข้าถึงกำนันได้ง่ายกว่า ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้กำนันเป็นนายตำบล ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน และยังได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านไว้ว่าต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านนั้นและมีภูมิลำเนาในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปี จึงสามารถเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ และเมื่อเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้วหากออกไปจากหมู่บ้านติดต่อกันเกิน 3 เดือนโดยไม่มีเหตุอันควรก็ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ทำให้กำนัน และผู้ใหญ่บ้านต้องอยู่ในพื้นที่เกือบตลอดเวลา หากประชาชนมีเหตุขัดข้องประการใดก็สามารถแจ้งหรือเรียกให้กำนันไปบำบัดทุกข์ บำรุงสุขได้ตลอดเวลา เพราะอยู่ในพื้นที่เป็นประจำ อีกประการหนึ่งคือที่ทำการของกำนันและที่ทำการผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่มักจะตั้งที่บ้านเรือนของตนเอง ทำให้ประชาชนติดต่อสื่อสารได้สะดวก เพราะอยู่ในหมู่บ้าน หากประชาชนในตำบลติดต่อกำนันไม่สะดวกก็สามารถติดต่อผ่านผู้ใหญ่บ้านได้ แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสำนักงานทำการตั้งอยู่เฉพาะบางแห่งไม่ได้ตั้งอยู่ในเขตหมู่บ้าน อาจเป็นการเพิ่มภาระเรื่องระยะทางให้กับประชาชนในการติดต่อราชการต่าง ๆ ขณะที่ผู้แทนประชาชนที่เข้าไปเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หากเป็นเขตองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 1 คน หากเป็นเขตเทศบาลตำบลจะมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 12 คนโดยแบ่งเป็นสองเขต เขตละ 6 คน ทำให้บางหมู่บ้านอาจจะไม่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในหมู่บ้าน การเป็นตัวแทนในการรับฟังปัญหาของประชาชนเพื่อสะท้อนให้ฝ่ายบริหารนำไปออกเป็นนโยบายจึงเป็นข้อจำกัด

3. กำนันสามารถทำงานได้แทบทุกเวลาและทุกสถานการณ์ เนื่องจากที่ทำการกำนันอยู่ภายในหมู่บ้านของประชาชนและประชาชนสามารถเข้าถึงกำนันได้ง่าย ทำให้กำนันสามารถทำงานได้ตลอดเวลา ประเด็นดังกล่าว กำนันตำบลอ่างทอง และประธานชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านอำเภอเชียงคำ ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า

“...ตั้งแต่ผมเป็นผู้ใหญ่บ้านเมื่อปี พ.ศ.2534 และเป็นกำนันตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 ผมทำงานได้ทุกสถานการณ์ บางครั้งกำลังจะไปนามีชาวบ้านเอาเอกสารมาให้เซ็นต์รับรอง เราก็เซ็นต์มันระหว่างทางนั่นเลย บางวันนั่งกินข้าวเย็นอยู่ ชาวบ้านเอาเอกสารของลูกมาให้เซ็นต์รับรองรายได้และความประพฤติเพื่อที่จะนำไปกู้เงิน กยศ. (กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา) เราก็เซ็นต์มันตอนนั้นเลย ผมไม่ได้ยึดติดว่าต้องเซ็นต์ในเวลาราชการเท่านั้น และต้องเซ็นต์ที่ทำการเท่านั้น เพราะเราเป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน เราเป็น 24 ชั่วโมง ชาวบ้านมาขอความช่วยเหลือตอนไหน เราก็พร้อมตอนนั้น และทุกการรับรองผมรับรองตามความเป็นจริงด้วย เราเห็นเขา

ตั้งแต่เลิกจนโตว่าคนนี้เป็นคนยังไงเราก็รับรองตามความเป็นจริงเลย ไม่ต้อง
เสียเวลาเรียกเอกสารพยานอะไรเพิ่มเติม...”

ซึ่งแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่วนใหญ่ที่ยังคงยึดกับการทำงานตามวันและ
เวลาราชการ ดังเช่นกรณีในพื้นที่ท้องถิ่นแห่งหนึ่งในจังหวัดพะเยาที่ราษฎรซึ่งเป็นทหารผ่าน
ศึกไปติดต่อราชการขอหนังสือรับรองรายได้เพื่อนำไปยื่นลดหย่อนค่าไฟฟ้า ประเด็นดังกล่าว
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือเวียนแจ้งทุกจังหวัดให้แจ้งองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นทุกแห่งอำนวยความสะดวกในการรับรองรายได้ การไปติดต่อราชการของราษฎร
รายข้างต้นจำเป็นต้องไปในวันเวลาราชการ และต้องรอกกระบวนการทางธุรการกว่า 1 วัน
แต่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งดังกล่าวก็ไม่ได้ออกหนังสือรับรองรายได้ให้
โดยให้เหตุผลว่าไม่มั่นใจว่าบุคคลดังกล่าวมีรายได้ตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ จำเป็นต้องเป็นภาระ
ของกำนันในการพบบุคคลรายดังกล่าวไปติดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอหนังสือรับรอง
รายได้ เป็นต้น

4. กำนันมีทักษะในการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ได้ดี โครงการหรือแนวทางพัฒนา
บางประการของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เข้าไปดำเนินการในพื้นที่ ถึงแม้จะไม่ใช้
ความรับผิดชอบของกำนันโดยตรง แต่เมื่อใดก็ตามที่การดำเนินโครงการมีปัญหากำนันมักจะมี
บทบาทที่โดดเด่นในการจัดการปัญหาอยู่เสมอ ตัวอย่างเช่นโครงการชุดลอกที่มีพื้นที่ดำเนิน
โครงการติดกับลำเหมืองสาธารณะประโยชน์ หรือที่สาธารณะประโยชน์ หรือแม้แต่ที่ของ
เอกชน เมื่อเกิดข้อพิพาทหรือผลกระทบจากการทำโครงการทำให้ประชาชนได้รับความ
เดือดร้อน จำเป็นต้องอาศัยทักษะความสามารถของกำนันในการเข้าไปสร้างความเข้าใจ
และประนีประนอมกับประชาชนเพื่อจะทำให้โครงการนั้น ๆ สามารถเดินหน้าต่อไปได้ ขณะที่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่มีความสามารถมากพอที่จะประนีประนอมข้อพิพาท
ดังกล่าวกับประชาชนได้ สังเกตได้จากโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองในหลาย ๆ
โครงการที่มีปัญหาจำเป็นจะต้องเชิญกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านไปร่วมทำความเข้าใจและชี้แจงกับ
ประชาชนในพื้นที่

3 การศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะตามตัวแบบกระบวนการ

ขณะที่กระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์
กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญตามตัวแบบกระบวนการ 5 ขั้นตอน ประกอบด้วย 1) การระบุปัญหา
2) การจัดทำทางเลือกนโยบาย 3) การให้ความเห็นชอบนโยบาย 4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ
5) การประเมินผลนโยบาย โดยสัมภาษณ์ประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของแต่ละอำเภอ
กำนันผู้ที่มีผลการปฏิบัติหน้าที่ดีเด่น และผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน พบว่าปัญหาในมิติของการ

พัฒนาท้องถิ่นของกำนันนั้นส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่เป็นความเดือดร้อนของประชาชน เช่น ปัญหาภัยแล้ง ปัญหาน้ำท่วม เป็นต้น จากการศึกษาได้ผลดังนี้

3.1 การระบุปัญหา ในประเด็นปัญหาที่เป็นความเดือดร้อนของประชาชนส่วนใหญ่ กำนันจะบริหารงานภายในตำบลโดยใช้รูปแบบ “ชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ตำบล” ซึ่งจะประกอบด้วยกำนัน เป็นประธานชมรม ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน เป็นสมาชิกของชมรม และมีการจัดประชุมกันเป็นประจำทุกเดือน ก่อนที่จะมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. 2562 การระบุปัญหาส่วนใหญ่ผู้ใหญ่บ้านจะรับฟังปัญหาของประชาชนและนำมาสะท้อนปัญหาในที่ประชุมของชมรม และร่วมกันจัดทำลำดับความสำคัญของปัญหา และหลังจากที่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. 2562 ซึ่งได้กำหนดแนวทางการจัดทำแผนระดับหมู่บ้านและระดับตำบลที่ชัดเจนขึ้น ทำให้ขั้นตอนของการระบุปัญหาในพื้นที่พยายามลัดไปตามแผนพัฒนาหมู่บ้านและพัฒนาท้องถิ่น แต่ด้วยระเบียบดังกล่าวเป็นระเบียบที่ร่างขึ้นมาใหม่ทำให้ในทางปฏิบัติยังไม่สามารถปฏิบัติได้ตามแผนมากนัก การระบุปัญหาในนามชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ยังคงมีอิทธิพลอยู่ ตัวอย่างเช่น ปัญหาการขาดแคลนน้ำในช่วงฤดูแล้งของบ้านห้วยเคียน หมู่ที่ 1 ตำบลบ้านด้า อำเภอเมืองพะเยา ผู้ที่ระบุปัญหาตั้งแต่เริ่มแรกคือราษฎรในหมู่บ้านโดยร้องเรียนผ่านผู้ใหญ่บ้าน จากนั้นผู้ใหญ่บ้านก็นำปัญหาดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมของชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเพื่อดำเนินการแก้ไขต่อไป

3.2 การจัดทำทางเลือกนโยบาย ในการจัดทำทางเลือกนโยบายต่อปัญหาความเดือดร้อนของพี่น้องประชาชน ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์โดยเน้นไปที่กำนันผู้ที่มีผลการปฏิบัติหน้าที่ดีเด่น พบว่าการจัดทำทางเลือกนโยบายมีอยู่ 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การจัดทำทางเลือกนโยบายโดยกลุ่มคนขนาดเล็ก ซึ่งมีจำนวนประมาณ 5-10 คน แต่ละคนจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถหรือเกี่ยวข้องโดยตรงต่อปัญหานั้น กลุ่มคนดังกล่าวจะมีหน้าที่ไปค้นหาสาเหตุของปัญหาที่แท้จริง ตัวอย่างเช่น ปัญหาการขาดแคลนน้ำของบ้านห้วยเคียน หมู่ที่ 1 ตำบลบ้านด้า กำนัน ร่วมกับผู้ใหญ่บ้าน และผู้ที่มีหน้าที่ดูแลระบบน้ำประปาประจำหมู่บ้าน ร่วมกันลงพื้นที่เพื่อค้นหาสาเหตุของปัญหา และนำข้อมูลเหล่านั้นมาจัดทำข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหา โดยมากแล้วมักจะจัดทำทางเลือกของนโยบายเพียง 2-3 ทางเลือก

ขั้นตอนที่ 2 การร่วมกันพิจารณาถ้อยแถลงทางเลือกนโยบาย ในขั้นนี้กลุ่มคนที่ทำหน้าที่ตามขั้นที่หนึ่งจะนำทางเลือกของนโยบายมาเข้าที่ประชุมราษฎรในหมู่บ้านเพื่อถาม

ความเห็นชอบและปรับปรุงแก้ไขทางเลือกร่วมกัน ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะร่วมกันพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้เหลือเพียงทางเดียวเท่านั้นก่อนที่จะเสนอผู้มีอำนาจตัดสินใจ

3.3 การให้ความเห็นชอบนโยบาย การให้ความเห็นชอบนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม ซึ่งลือไปตามความสามารถในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

1) ทางเลือกนโยบายที่หมู่บ้านสามารถแก้ไขได้ ผู้ที่ให้ความเห็นชอบนโยบายคือที่ประชุมราษฎรในหมู่บ้าน เช่น การนำเงินส่วนอื่น ๆ ของหมู่บ้าน ทั้งกำไรจากการดำเนินการกองทุนหมู่บ้าน และเงินรายได้ของหมู่บ้านประเภทอื่น ๆ เป็นต้น มาแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาและการแก้ไขปัญหาระดับเล็กน้อย และกำนันแทบไม่ได้มีบทบาทในขั้นตอนนี้นัก จะมีเพียงการทำความเข้าใจให้กับประชาชนบางท่านที่อาจจะยังไม่เข้าใจถึงวัตถุประสงค์การนำเงินไปพัฒนาหมู่บ้านเป็นบางครั้ง

2) ทางเลือกนโยบายที่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจนโยบายคือนายกองคกรปกครองส่วนท้องถิ่นกำนันและผู้ใหญ่บ้านจะมีบทบาทสำคัญในการประสานการเสนอนโยบาย/โครงการให้กับผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และมีบทบาทสำคัญต่อการตัดสินใจให้ความเห็นชอบของนโยบาย บทบาทดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำส่วนบุคคลของกำนันและการเมืองภายในพื้นที่

3) ทางเลือกนโยบายที่ส่วนราชการอื่นสามารถแก้ไขปัญหาได้ ส่วนใหญ่จะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ใช้งบประมาณที่สูง กำนันจะรวบรวมประเด็นปัญหาดังกล่าวเสนอผ่านอำเภอโดยตรงเพื่อให้ประสานงบประมาณกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่บางพื้นที่ที่กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านมีความสนิทกับนักการเมืองก็จะเสนอปัญหาผ่านนักการเมืองอีกทางหนึ่งเพื่อประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้มีอำนาจเห็นชอบนโยบายนั้นดำเนินการให้ความเห็นชอบต่อไป

3.4 การนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติสำหรับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่เป็นโครงการขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น กำนันไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องทางตรงมากนัก การดำเนินการมักเป็นหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ แต่กำนันจะมีบทบาทมากเมื่อการดำเนินโครงการมีปัญหาและอุปสรรค เช่น การดำเนินโครงการมีประเด็นพิพาทคาบเกี่ยวกับที่ของเอกชน หรือราษฎรได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการดำเนินโครงการ เป็นต้น กำนันจะมีบทบาทหลักในการไกล่เกลี่ยระหว่างหน่วยงานและประชาชนให้สามารถหาทางออกร่วมกันได้ หนึ่งในตัวอย่างที่เห็นชัดที่สุดคือโครงการปรับปรุงซ่อมแซมอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่แห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอเมืองพะเยา ที่จำเป็นต้องมีการ

ผันน้ำออกจากอ่างเก็บน้ำก่อนจะดำเนินโครงการ เกษตรกรที่อาศัยน้ำในการทำการเกษตรย่อมได้รับผลกระทบโดยตรง กำหนดในตำบลที่เกษตรกรได้รับผลกระทบจะเข้ามามีบทบาทในการทำความเข้าใจ จัดประชุมชี้แจง ประชาสัมพันธ์ข้อมูลให้กับเกษตรกรเพื่อให้โครงการสามารถดำเนินต่อไปได้โดยที่เกษตรกรได้รับผลกระทบน้อยที่สุด เป็นต้น

3.5 การประเมินผลนโยบาย ในชั้นการประเมินผลนโยบาย ผู้ศึกษาได้เน้นการสัมภาษณ์กำหนดที่มีผลการปฏิบัติหน้าที่ยอดเยี่ยม พบว่าการประเมินผลของนโยบายมีหลายลักษณะ ดังนี้

1) การประเมินผลเฉพาะโครงการที่มีการดำเนินการภายในหมู่บ้าน เช่นโครงการแก้ไขปัญหากล้วยแล้งโดยการปรับปรุงซ่อมแซมระบบน้ำประปา เป็นต้น กลุ่มผู้ประเมินผลคือผู้ใหญ่บ้านและผู้ที่มีหน้าที่ดูแลระบบน้ำประปาประจำหมู่บ้าน วิธีการประเมินผลจะเน้นไปที่ความคุ้มค่าของโครงการโดยพิจารณาจากงบประมาณที่ใช้ในการปรับปรุงซ่อมแซมจำนวนครัวเรือนที่ได้รับผลประโยชน์ และระยะเวลาการใช้งาน และคุณภาพของน้ำประปาว่ามีความคุ้มค่ามากน้อยเพียงใด พร้อมทั้งรวบรวมข้อมูลสรุปรายปีและนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการหมู่บ้าน

2) การประเมินผลการดำเนินงานของหมู่บ้าน กลุ่มผู้ที่มีบทบาทในการประเมินคือคณะกรรมการหมู่บ้านของแต่ละหมู่บ้าน โดยเป็นการประชุมสรุปผลการดำเนินงานประจำปีว่ากิจกรรมที่ทำมีความสำเร็จมากน้อยเพียงใด และโครงการที่ขอรับการสนับสนุนได้รับการสนับสนุนก็โครงการและขาดเหลืออีกก็โครงการ

3) การประเมินผลการดำเนินงานของชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ จะมีการสรุปการดำเนินงานประจำปี วิธีการประเมินมีลักษณะคล้ายการประเมินผลของคณะกรรมการหมู่บ้าน

**บทบาทการนำนโยบายไปปฏิบัติในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันในจังหวัดพะเยา
หลังปี พ.ศ. 2540**

1 บทบาทการนำนโยบายไปปฏิบัติตามกฎหมาย

สำหรับบทบาทของกำนันในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540 นั้น ผู้ศึกษาพบว่าในประเด็นบทบาททางด้านกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 สรุปได้ ดังนี้

ตาราง 10 สรุปการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่
พระพุทธศักราช 2457 ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 – 2564 ที่มีผลกระทบต่อการนำ
นโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของกำนัน

ครั้งที่	กฎหมาย	สาระสำคัญของการแก้ไข	ผลกระทบต่อการ นำนโยบายสาธารณะ ไปปฏิบัติของกำนัน
1	พระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2542 (ราชกิจจานุเบกษา, 2542)	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ต้องมีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือก - กำนัน และผู้ใหญ่บ้านที่ ลาออกจากตำแหน่งไม่ครบ 1 ปี สามารถลงสมัครรับเลือก เป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านได้ - ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่าย ปกครอง และผู้ใหญ่บ้านฝ่าย รักษาความสงบมีวาระ 5 ปี 	ไม่มีผลกระทบ
2	พระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 (ราชกิจจานุเบกษา, 2551)	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้สมัครรับเลือกเป็น ผู้ใหญ่บ้าน ต้องเป็นผู้ไม่อยู่ ระหว่างเสียสิทธิกรณีไม่ไปใช้ สิทธิเลือกตั้ง หรือถูกเพิกถอน สิทธิเลือกตั้ง - การเลือกผู้ใหญ่บ้านต้อง กระทำโดยวิธีลับ - ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจาก ตำแหน่งเมื่ออายุ 60 ปี - กำหนดให้มีการเลือก ผู้ใหญ่บ้านภายใน 30 วัน - เพิ่มผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่าย รักษาความสงบ สมาชิกสภา 	<p>มีผลในด้านบวก</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. การเพิ่มผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ฝ่ายรักษาความสงบ สมาชิก สภาองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่ม ในหมู่บ้าน เป็นกรรมการ หมู่บ้านโดยตำแหน่ง ทำให้ กำนันมีบุคลากรจากกลุ่ม ภาคีเครือข่ายที่หลากหลาย ในการประสานการนำ นโยบายไปปฏิบัติเพื่อพัฒนา ท้องที่ 2. กำนันมีอำนาจหน้าที่ใน

ตาราง 10 (ต่อ)

ครั้งที่	กฎหมาย	สาระสำคัญของการแก้ไข	ผลกระทบต่อกร นำนโยบายสาธารณะ ไปปฏิบัติของกำนัน
		<p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มในหมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง</p> <ul style="list-style-type: none"> - กำนันมาจากการเลือกกันเองของผู้ใหญ่บ้าน และต้องคัดเลือกภายใน 45 วันนับแต่ตำแหน่งกำนันว่างลง - กำนันมีหน้าที่ช่วยเหลือ นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่ สาธารณประโยชน์ 	<p>การดูแลที่สาธารณะ ประโยชน์ในฐานะเป็นผู้ช่วยเหลือ นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>
3	พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2552 (ราชกิจจานุเบกษา, 2552)	<ul style="list-style-type: none"> - ห้ามมิให้มีการยกเลิก ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน 	ไม่มีผลกระทบ
4	ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 102/ 2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ (ราชกิจจานุเบกษา, 2557)	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้านร่วมกับ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ 	<p>มีผลด้านบวก คือ การที่ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ทำให้กำนันในฐานะประธานชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ประจำตำบล มีบุคลากรที่มีอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติใน</p>

ตาราง 10 (ต่อ)

ครั้งที่	กฎหมาย	สาระสำคัญของการแก้ไข	ผลกระทบต่อกร นำนโยบายสาธารณะ ไปปฏิบัติของกำนัน
5	คำวินิจฉัยศาล รัฐธรรมนูญ ที่13/2563 วันที่ 2 กันยายน พ.ศ.2563 (ราชกิจจานุเบกษา, 2563)	- ผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า กระทำความผิดเกี่ยวกับ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ถือว่าไม่ขาดคุณสมบัติการเป็น ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วย ผู้ใหญ่บ้าน	ประเด็นการรักษาความสงบ เรียบร้อยได้มากขึ้น ไม่มีผลกระทบ

จากตารางที่ 10 เห็นได้ว่าบทบาทการนำนโยบายไปปฏิบัติในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ.2540 ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มีการปรับปรุงแก้ไขที่เด่นชัดที่สุดคือบทบาทในฐานะผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการดูแลที่สาธารณะประโยชน์ และมีการเพิ่มบุคลากรและอำนาจหน้าที่ของผู้ช่วยเหลือกำนันในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เช่น การเพิ่มคณะกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง การเพิ่มอำนาจหน้าที่ของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง เป็นต้น ทำให้ทิศทางของบทบาทของกำนันมีการปรับเปลี่ยนที่ดีขึ้น แต่โดยภาพรวมไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก กระนั้นก็ตาม เนื่องจากสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ เป็นสถาบันที่มีบุคลากรปฏิบัติหน้าที่กระจายอยู่ทุกหมู่บ้านในสังคมไทย ทำให้ทั้งรัฐบาล ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคให้ความสำคัญต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ จึงมีหนังสือสั่งการหรือหนังสือขอความร่วมมือมายังกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อขับเคลื่อนนโยบายอยู่หลายเรื่อง โดยส่วนใหญ่หน่วยงานส่วนกลางจะทำหนังสือขอความร่วมมือมายังกระทรวงมหาดไทยและ/หรือกรมการปกครอง จากนั้นกระทรวงมหาดไทยและ/หรือกรมการปกครองจะมีหนังสือสั่งการตามลำดับชั้นหรือออกคำสั่งแต่งตั้งกำนันเป็นผู้ปฏิบัติงานนั้น ๆ ในพื้นที่ แต่ก็มีส่วนที่บางหน่วยงานไม่ได้ประสานหน่วยงานในกระทรวงมหาดไทยและ/หรือกรมการปกครอง

โดยมีหนังสือขอความร่วมมือโดยตรงไปยังกำนันในท้องที่ ซึ่งการมีหนังสือสั่งการโดยตรงจากกระทรวงมหาดไทยและ/หรือกรมการปกครองมีแนวโน้มที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ จะนำนโยบายไปปฏิบัติได้มีประสิทธิภาพมากกว่า

นอกจากนี้บทบาทการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของกำนันได้มีการกำหนดไว้ในส่วนหนึ่งของการประเมินติดตามผลสำเร็จการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (Active Monitoring) ในประเด็นที่ 2 คือ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจยุทธศาสตร์แนวทางปฏิรูปภาครัฐ (Agenda Based) นโยบายเร่งด่วน หรือภารกิจที่ได้รับมอบหมายเป็นพิเศษของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี ในลักษณะกว้าง ๆ ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติแทบทุกนโยบายที่จำเป็นต้องมีการขับเคลื่อนในระดับพื้นที่จำเป็นต้องมีกำนันเข้าไปเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อน ตัวอย่างเช่น นโยบายสนับสนุนการออมตามโครงการกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ได้มีการตราพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.2554 โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้อำนวยการตามระเบียบ และมีการเปิดรับสมัครสมาชิกเรื่อยมาปรากฏว่า ปี พ.ศ.2558 มีสมาชิก 391,738 คน ปี พ.ศ.2559 มีสมาชิก 524,317 คน ปี พ.ศ.2560 มีสมาชิก 546,012 คน และสิ้นปี พ.ศ.2561 มีสมาชิกทั้งสิ้น 610,683 คน (**กองทุนการออมแห่งชาติ, 2564**) และเมื่อก้าวเข้าสู่ปฏิทินปี พ.ศ.2562 กระทรวงมหาดไทยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้สมัครเข้าเป็นสมาชิก โดยใช้กลไกความร่วมมือในการขับเคลื่อนผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด มีคณะทำงานขับเคลื่อนโครงการส่งเสริมวินัยการออมกับ กอช. จังหวัด ขับเคลื่อนการดำเนินงานในพื้นที่ ผลการขับเคลื่อนตั้งแต่เดือนมกราคม - กรกฎาคม พ.ศ.2562 มีประชาชนสมัครเป็นสมาชิก กอช. จำนวน 1,158,033 คน (กองสารนิเทศ สป.มท., 2562) และยอดผู้สมัครรวมทั้งสิ้นเป็น 2,335,085 คน เมื่อสิ้นปีปฏิทิน พ.ศ. 2562 เพิ่มขึ้น 282.36% จากปี พ.ศ.2561 (**กองทุนการออมแห่งชาติ, 2564**) การขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประสานการไปยังอำเภอทุกอำเภอ และอำเภอก็ได้สั่งการต่อไปยังกำนันและผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ให้ประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจกับประชาชนให้มาสมัครจนมีจำนวนเพิ่มขึ้นเกือบ 300% ภายใน 1 ปี

จะเห็นได้ว่าแม้บทบาทตามกฎหมายในการนำนโยบายไปปฏิบัติของกำนันจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก และกำหนดกรอบกว้าง ๆ ไว้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานทุก 6 เดือน (Active Monitoring) แต่ในทางปฏิบัติจริงมีหนังสือสั่งการจากผู้บังคับบัญชา หรือหนังสือขอความร่วมมือจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่ขอให้กำนันดำเนินตามนโยบายของหน่วยงานราชการมี

แนวโน้มเพิ่มมากขึ้น กำนันจึงกลายเป็นตัวแสดงหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติในเชิงพื้นที่โดยปริยาย

2 บทบาทการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประชาชนคาดหวัง

ขณะที่บทบาทที่ประชาชนคาดหวังในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในพื้นที่ของกำนันนั้นพบว่าประชาชนไม่ได้คาดหวังไว้ที่ตัวกำนันเพียงอย่างเดียว นับแต่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรต่าง ๆ เข้ามาทำงานในพื้นที่ใกล้ชิดกับประชาชน ความคาดหวังของประชาชนในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะกระจายไปตามกลุ่มต่าง ๆ แต่ทั้งนี้กำนัน และผู้ใหญ่บ้านยังคงถูกคาดหวังเป็นลำดับแรก ๆ และเมื่อกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ไม่สามารถปฏิบัติตามความคาดหวังของประชาชนได้ ความคาดหวังในการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าวจะถูกตั้งความคาดหวังไว้ที่กำนันและผู้ใหญ่บ้านแทน ซึ่งสามารถแบ่งได้ 3 กรณี คือ

2.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ที่เป็นหน้าที่ของกำนันโดยตรง นโยบายเหล่านี้ประชาชนและกำนันทราบเป็นอย่างดีว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของกำนันและหรือผู้ใหญ่บ้านที่ต้องมีหน้าที่ปฏิบัติ ประชาชนก็จะตั้งความคาดหวังไว้ที่ตัวกำนันและหรือผู้ใหญ่บ้าน ส่วนใหญ่มักเป็นเรื่องทั่วไป เช่น การเป็นผู้ประสานการการขึ้นทะเบียนเกษตรกรเพื่อรับเงินเยียวยาแก่รัฐบาล การสร้างความปรองดองสมานฉันท์ในพื้นที่ เป็นต้น ประเด็นดังกล่าว กำนันตำบลแม่ปืมได้กล่าวไว้ว่า

“...มันก็จริงอยู่ที่ทุกวันนี้มันมีหลายหน่วยงานที่มาทำงานใกล้ชิดกับหมู่บ้าน มาทำงานใกล้ชิดกับชาวบ้าน แต่แม่กำนันมองว่างานไหนที่เราเคยทำชาวบ้านเขาก็ยังคงวิ่งมาหาเราอยู่ดี ไม่ได้วิ่งไปหาคนอื่น อย่างเช่นการขึ้นทะเบียนเกษตรกรหรือการรับเงินชดเชยปลูกยางพารา ชาวบ้านเขาฟังข่าวเขาก็จะมาถามเราว่าให้ขึ้นวันไหน จะมาตรวจแปลงวันไหน บทบาทตรงนี้ของเราก็ยังอยู่ แต่บางครั้งมันอาจจะเปลี่ยนแปลงไปเล็กน้อยคือเมื่อก่อนมันจบที่เรา เราพูดอะไรเขาก็เชื่อก็ทำตาม ถ้ามีปัญหารายชื่อตกหล่นเขาก็จะมาติดต่อเรา แต่ตอนมีแม่บทบาทเรายังอยู่ แต่ถ้าเราทำไม่เต็มที่ เช่นรายชื่อเขาตกหล่นหรืออะไรก็แล้วแต่ บางคนเขาก็จะไปถามโดยตรงที่เกษตรอำเภอหรือการยางฯ เลย โดยไม่ได้ผ่านเราเสมอไป ซึ่งแม่กำนันคิดว่ามันดีนะ มันทำให้ฝ่ายปกครองของเราต้องปรับปรุงและพัฒนาการทำงาน ถ้าทำได้ไม่ดีชาวบ้านก็ไม่จำเป็นต้องอ้อเรา เราก็ต้องปรับตัว ถ้าหากยังคงตำแหน่งทางปกครองไว้อยู่...”

2.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ที่มีการมอบให้เป็นภารกิจเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่น

ได้ปฏิบัติเรื่อยมา เช่น การจ่ายเงินสวัสดิการผู้สูงอายุ การจ่ายเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด เป็นต้น นโยบายเหล่านี้ ประชาชนไม่ได้คาดหวังในการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อกำหนดเป็นอันดับแรก ความคาดหวังของประชาชนจะอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากการนำนโยบายเหล่านี้ไปปฏิบัติแล้วเกิดปัญหาในพื้นที่ เช่น ประชาชนไม่ได้รับเงินตามระยะเวลา หรือมีปัญหาเรื่องการจ่ายเงิน เป็นต้น ความคาดหวังของประชาชนต่อกำหนดคือต้องการให้เป็นตัวแทนในการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาในการดำเนินนโยบาย ซึ่งกำหนดตำบลบ้านสาางอำเภอเมืองพะเยา ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ไว้อย่างน่าสนใจว่า

“...แต่ก่อนหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่ใกล้ชิดกับพี่น้องประชาชนประชาชนมากที่สุด มันมีแต่ฝ่ายปกครองของเรา มีแต่สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เวลามีโครงการอะไรต่าง ๆ จากจังหวัด อำเภอ หรือแม้แต่ของรัฐบาลให้ชาวบ้านทำอะไรสักอย่าง ชาวบ้านเขาก็ไม่รู้จะฟังใคร หันซ้ายหันขวาก็เจอแต่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ เราเลยต้องเป็นผู้ที่นำนโยบายของผู้บังคับบัญชามาปฏิบัติในพื้นที่ไปโดยอัตโนมัติ หมู่บ้านไหนมีโรงเรียน ครูก็จะมืบทบาทช่วยในการนำนโยบายหรือข้อสั่งการของอำเภอมาปฏิบัติในพื้นที่ แต่ครูก็เป็นหนึ่งในคณะกรรมการตำบลอยู่แล้วเลยสามารถรวมครูเป็นฝ่ายปกครองในความหมายนี้ได้เลย แต่ปัจจุบันนี้มันมีหลายหน่วยงานที่มทำงานใกล้ชิดกับชาวบ้าน มีทั้งเทศบาล บางพื้นที่ก็เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีทั้ง อสม. (อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน) ประกอบกับเทคโนโลยีมันรวดเร็ว บ้านเมืองเจริญขึ้น ชาวบ้านรับรู้ข่าวสารมากขึ้น เขาก็ไม่ได้ตั้งความคาดหวังไว้ที่เราอย่างเดียว ถ้าเป็นเรื่องสุขภาพเขาก็จะหวังกับ อสม. ถ้าเป็นเรื่องการแจกจ่ายเงินผู้สูงอายุหรือเงินบำรุงเด็กแรกเกิด เขาก็จะคาดหวังไว้กับเทศบาล แต่เมื่อใดก็ตามที่หน่วยงานต่าง ๆ ไม่สามารถทำเรื่องนั้น ๆ ได้ดี อย่างเช่นตำบลผมเมื่อปีที่แล้วมีคนเอนโรคไข้เลือดออกเยอะ อสม.เอาไม่ไหว เขาก็มาหาผู้ใหญ่บ้าน มาหากำนันให้เราช่วยประสานทางอำเภอหาทางช่วยเหลือ ถ้าหน่วยงานอื่นมีปัญหาชาวบ้านเขาก็จะนึกถึงเราเป็นคนแรก ๆ...”

2.3 การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ ที่ราษฎรไม่ทราบว่าจะหน่วยงานใดเป็นผู้ดำเนินการ ในกรณีแบบนี้เมื่อประชาชนไม่ทราบผู้ปฏิบัติแน่ชัด ส่วนใหญ่มักคาดหวังว่ากำนันหรือผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้ปฏิบัติ นโยบายกลุ่มดังกล่าวมักเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นใหม่และยังไม่มีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน ตัวอย่างเช่น การรับรองร้านค้าตามโครงการ “คนละครึ่ง” กระทรวงการคลังโดยธนาคารกรุงไทยได้ขอความร่วมมือหน่วยงานในกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับรองการมีอยู่ของร้านค้า ในช่วงกลางเดือนตุลาคม พ.ศ.2563 ซึ่งเป็นช่วงแรก ๆ ของการ

รับสมัครร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังยังไม่ได้มีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนมากนัก ขณะผู้ประกอบการบางส่วนก็เริ่มทยอยเข้าร่วมโครงการ ส่วนใหญ่จะให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่เป็นผู้รับรองความมีอยู่ของร้านค้าทั้งสิ้น

2.3 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขั้นตอนเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของกำนัน ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 15 ราย ประกอบด้วยประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ของแต่ละอำเภอ กำนันที่มีผลการปฏิบัติหน้าที่ดีเด่น และผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำนัน โดยสัมภาษณ์ตามแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคของวาระเดช จันทรศร ได้ผลดังนี้

3.1 ขั้นการระดมพลัง

หลังจากที่กำนันได้รับนโยบายโดยตรงจากผู้บังคับบัญชา หากเป็นนโยบายที่ชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ สามารถดำเนินการได้เอง จะระดมพลังเฉพาะสมาชิกในชมรม การระดมพลังดังกล่าวมักไม่มีปัญหาและอุปสรรคมากนัก เนื่องจากกำนันมีบทบาทค่อนข้างสูงในชมรมและแต่ละชมรมจะมีกฎระเบียบที่ตกลงร่วมกัน เช่นหากสมาชิกในชมรมไม่เข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ จะต้องจ่ายค่าปรับตามอัตราที่กำหนด เป็นต้น ดังนั้นการระดมพลังในนโยบายดังกล่าวจึงสามารถทำได้ง่าย แต่หากเป็นนโยบายที่ต้องดำเนินการร่วมกับหน่วยงาน หรือองค์กรอื่นที่กำนันไม่สามารถสั่งการได้โดยตรง กำนันจะใช้วิธีการขอความร่วมมือกลุ่มภาคีเครือข่ายในพื้นที่เข้ามาขับเคลื่อน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้องที่ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มสตรี กลุ่ม อสม. กลุ่มเยาวชน เป็นต้น ความร่วมมือดังกล่าวจะเป็นความร่วมมือในลักษณะแบบตอบแทนของกลุ่มเครือข่ายในพื้นที่ หากกลุ่มใดจำเป็นต้องขอรับการช่วยเหลือ อีกกลุ่มก็เข้าไปช่วยเหลือสนับสนุน ซึ่งความเข้มแข็งของเครือข่ายกลุ่มต่าง ๆ จะขึ้นอยู่กับความสามารถและภาวะผู้นำของกำนันเป็นสำคัญ ต่อประเด็นดังกล่าวกำนันตำบลบ้านตู่ และประธานชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ อำเภอเมืองพะเยา ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า

“...การระดมพลังในการทำกิจกรรมหรือทำตามนโยบายต่าง ๆ ผมคิดว่าในแต่ละตำบลมีกลุ่มต่าง ๆ ที่มีศักยภาพหลายกลุ่มนะ ทั้งกลุ่ม อสม. กลุ่มสตรี กลุ่มแม่บ้าน หรือแม้กระทั่งหน่วยงานที่เป็นทางการอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการขับเคลื่อนงานของตำบลของตำบลบ้านตู่จะเป็นในลักษณะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน อบต. เขามีงานเราก็เข้าไปช่วย เรามีงานเขาก็เข้ามาช่วย ซึ่งเป็นหน้าที่ของกำนันที่จะต้องรักษาความสัมพันธ์ของกลุ่มภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ไว้ให้ได้ ไม่ใช่เราเป็นฝ่ายปกครองจะยิ่งใหญ่ที่สุดแบบนี้มันเป็นความคิดแบบสมัยก่อน ทุกวันนี้แต่ละกลุ่มมีความสำคัญเหมือนกันหมด ตำบลไหนมีความ

สามัคคีกัน กลุ่มต่าง ๆ ไปด้วยกัน ตำบลมันก็พัฒนาไปได้ แต่บางตำบลกำนันไปทาง ผู้ใหญ่บ้านไปทาง นายกองค้กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปทาง ประธานกลุ่มต่าง ๆ ไปทาง ตำบลมันก็ไม่ไปไหนมาไหน ผู้นำยุคใหม่มีแค่การปกครองไม่ได้ ต้องประสานขอความร่วมมือให้เป็นด้วย...”

3.2 ขั้นการปฏิบัติ กำนันจะใช้หลักการ “ผู้นำต้องทำก่อน” ในขั้นการปฏิบัติ กล่าวคือกำนันจะเป็นผู้นำในการขับเคลื่อนนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากทางส่วนราชการหรือผู้บังคับบัญชา หลังจากที่มีการระดมพลังกลุ่มภาคีเครือข่ายในท้องถิ่น และจัดทำรายละเอียดการปฏิบัติงานแล้ว ผู้ที่ได้รับมอบหมายในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ จะแยกไปปฏิบัติภารกิจของตนเอง ขณะที่กำนันจะมีบทบาทสำคัญในการอำนวยความสะดวกของเพื่อนสมาชิก พร้อมทั้งประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ ตัวอย่างเช่นการปฏิบัติงานในการตั้งจุดสกัดและด่านชุมชนเพื่อป้องกันการเกิดอุบัติเหตุบนท้องถนนในช่วงเทศกาลต่าง ๆ ของอำเภอเมืองพะเยา หลังจากกำนันได้รับนโยบายโดยตรงมาจากนายอำเภอ และระดมภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่มาปฏิบัติแล้ว ในช่วงของการปฏิบัติงานกำนันจะมีหน้าที่อำนวยความสะดวกการปฏิบัติงานของแต่ละจุด เช่นจัดหาอาหาร เครื่องดื่มให้กับชุดปฏิบัติหน้าที่ เป็นศูนย์ประสานระหว่างด่านชุมชนต่าง ๆ ประสานขอรับการสนับสนุนกรณีกำลังพลไม่เพียงพอ รวมถึงประเมินการปฏิบัติหน้าที่รายวัน เช่น ในช่วง 2 วันแรก และ 2 วัน หลังอุบัติเหตุมักเกิดบนเส้นทางหลักเนื่องจากประชาชนเดินทางมาจากต่างจังหวัดและกำลังเดินทางกลับต่างจังหวัด ขณะที่วันที่ 3-5 ของการปฏิบัติงาน อุบัติเหตุมักเกิดตามถนนสายรองและซอยในหมู่บ้าน เนื่องจากประชาชนที่เดินทางมาจากต่างจังหวัดไม่มีความคุ้นชินกับการจราจรของประชาชนที่อยู่ในหมู่บ้าน กำนันก็จะนำข้อมูลดังกล่าวมาประกอบการตั้งจุดตรวจหรือด่านชุมชน ซึ่งจะแปรเปลี่ยนไปตามวันและบริบทของแต่ละพื้นที่

3.3 ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นและความต่อเนื่อง ต่อประเด็นการสร้างความเป็นปึกแผ่นและความต่อเนื่อง กำนันได้ใช้หลักการ “ร่วมรับผลประโยชน์” ในการสร้างความต่อเนื่องของนโยบาย โดยมีการชี้ให้เห็นประโยชน์ที่กลุ่มหรือองค์กรนั้นได้รับจากการทำงานเพื่อเป็นขวัญและกำลังใจในการทำงานครั้งต่อไป โดยประเด็นดังกล่าวกำนันตำบลบ้านต้า ได้กล่าวถึงการสร้างความต่อเนื่องในการขับเคลื่อนการทำแผนพัฒนาหมู่บ้านของตำบลบ้านต้าไว้อย่างน่าสนใจ

“...นโยบายส่วนใหญ่ที่ทำบ้างไม่ทำบ้างไม่มีความต่อเนื่อง ส่วนหนึ่งเพราะว่าผู้กำหนดนโยบายก็สลับสับเปลี่ยนโยกย้ายกันบ่อย แต่ส่วนสำคัญเลยที่ทำให้ไม่มีความต่อเนื่องคือคนที่ทำเขาไม่รู้ว่าเขาจะได้อะไรจากการทำ พอเขาไม่รู้เขาก็ไม่มี

แรงจูงใจในการทำ ดังนั้นถ้าถามว่าทำอย่างไรนโยบายการปรับปรุงการทำ
แผนพัฒนาหมู่บ้านของผมนั้นถึงต่อเนื่องผมก็บอกได้เลยว่าเพราะผมได้อธิบายให้
ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านได้เข้าใจประโยชน์ของมัน ไม่ใช่แค่ผู้ใหญ่บ้านนะครับ
คณะกรรมการหมู่บ้าน หรือแม้แต่ชาวบ้านผมก็ได้อธิบายให้เขาเข้าใจ ได้อธิบาย
ให้เขาได้เห็นประโยชน์ของมัน และยิ่งหมู่บ้านผมทำเป็นตัวอย่างชาวบ้านเขาก็ยิ่ง
เห็นผลงานที่เป็นรูปธรรมชัด มันเลยกลายเป็นว่าถ้าหากพ่อหลวง(ผู้ใหญ่บ้าน)ไม่
ทำ ชาวบ้านเขาก็จะกดดันพ่อหลวงเอง ในอดีตบางหมู่บ้านแทบไม่รู้เลยว่าหมู่บ้าน
ตัวเองต้องการอะไร ปีนี้ก็มีสักโครงการหรือสองโครงการ แต่พอผมได้ชี้ให้เห็น
ประโยชน์ ได้ทำความเข้าใจกับชาวบ้านแล้ว จาก 2 โครงการมันเพิ่มไปเป็น 38
โครงการ แม้จะไม่สามารถทำได้ภายในปีเดียว แต่อย่างน้อยมันก็ทำให้ชาวบ้านได้
ตระหนักถึงความสำคัญของแผนมากยิ่งขึ้น...”



บทที่ 5

บทสรุป

ผลการวิจัยในการศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540 กรณีศึกษา : จังหวัดพะเยา เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษา ได้แก่ 1) เพื่อศึกษาบทบาทการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันในจังหวัดพะเยาหลังปี พ.ศ. 2540 และ 2) เพื่อศึกษาบทบาทการนำนโยบายไปปฏิบัติในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันในจังหวัดพะเยาหลังปี พ.ศ. 2540 โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Interviews) คือผู้บังคับบัญชาของกำนัน ประธานชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ของแต่ละอำเภอในจังหวัดพะเยา กำนันผู้ที่มีผลการปฏิบัติหน้าที่ดีเด่น และผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำนัน รวมทั้งสิ้นจำนวน 22 คน สรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้

สรุปผลการวิจัย

1 บทบาทการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540

พบว่าบทบาทตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มีการแก้ไขรายละเอียดเล็กน้อยซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นไปในทางที่เป็นคุณต่อตำแหน่งกำนัน เช่น การแก้ไขให้ผู้ใหญ่บ้านครบวาระเมื่ออายุ 60 ปี ส่งผลให้กำนันต้องครบวาระเมื่ออายุ 60 ปีตามไปด้วย การห้ามมิให้ยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน และแพทย์ประจำตำบล การปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการหมู่บ้านใหม่ส่งผลให้กำนันมีกลุ่มภาคีเครือข่ายที่เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานตามกฎหมายมากขึ้น อำนาจหน้าที่ของกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่จึงไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมากนัก ขณะที่การแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 กำหนดให้สมาชิกสภาตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในหมู่บ้าน และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกกันเองของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็น การลดทอนบทบาทของกำนันในการเข้าไปกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาท้องถิ่น แต่กระนั้นก็ตามได้มีการตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. 2562 เป็นการเปิดโอกาสให้กำนันได้มีบทบาทในการกำหนดแนวทางการพัฒนา

ต่ำลงมากขึ้น แต่เปลี่ยนจากผู้กำหนดโดยตรงไปเป็นผู้ประสานโครงการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ขณะที่บทบาทที่ประชาชนคาดหวังพบว่าประชาชนไม่ได้ตั้งความคาดหวังไว้ที่กำหนดเพียงอย่างเดียว หลังจากที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานต่าง ๆ มาปฏิบัติงานในพื้นที่ เช่น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพส่วนตำบล กลุ่มแม่บ้าน หมอเดินตำบล เป็นต้น ความคาดหวังในการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาท้องถิ่นที่บางประเด็นจะถูกตั้งความคาดหวังไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานต่าง ๆ แทน แต่ทั้งนี้กำหนดยังคงถูกคาดหวังจากประชาชนเป็นอันดับแรกเสมอ นอกจากนี้ กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นไปตามตัวแบบกระบวนการทั้ง 5 ขั้นตอน คือ 1) การระบุปัญหา 2) การจัดทำทางเลือกนโยบาย 3) การให้ความเห็นชอบนโยบาย 4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ 5) การประเมินผลนโยบาย ซึ่งกำหนดให้ใช้กลไกชมรมกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ และกลไกคณะกรรมการหมู่บ้านมาเป็นผู้ช่วยเหลือในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

2 บทบาทการนำนโยบายไปปฏิบัติในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี

พ.ศ. 2540

พบว่าบทบาทตามกฎหมายพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ไม่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และมีการกำหนดกรอบกว้าง ๆ ไว้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานทุก 6 เดือน (Active Monitoring) แต่มีหนังสือสั่งการจากผู้บังคับบัญชา หรือหนังสือขอความร่วมมือจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่ขอให้กำนันดำเนินตามนโยบายของหน่วยงานราชการมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ขณะที่บทบาทที่ประชาชนคาดหวัง พบว่าประชาชนจะมีความคาดหวังใน 3 กรณี คือ 1) การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ที่เป็นหน้าที่ของกำนันโดยตรง ประชาชนจะคาดหวังต่อกำนัน 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ที่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ประชาชนจะคาดหวังต่อผู้รับผิดชอบในงานนั้น ๆ แต่หน่วยงานดังกล่าวไม่สามารถปฏิบัติหรือปฏิบัติแล้วเกิดปัญหา ประชาชนจะหันมาตั้งความคาดหวังไว้ที่กำนัน และ 3) การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ที่ไม่แน่ชัดว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใด ประชาชนจะคาดหวังต่อกำนัน และขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นไปตามการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคของวอร์ดเซจ จันทรศร ซึ่งเสนอไว้ 3 ขั้นตอน คือ ขั้นการระดมพลัง ขั้นการปฏิบัติ และขั้นการสร้างปีกแผ่นและความต่อเนื่อง ซึ่งกำนันใช้กลไกภาคีเครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมและชี้ให้ผู้ร่วมปฏิบัติเห็นประโยชน์ของการปฏิบัติเพื่อสร้างความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย

อภิปรายผลการวิจัย

1 บทบาทการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540

1.1 บทบาทตามกฎหมาย

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ถึงแม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ถึง 5 ครั้ง แต่โดยส่วนใหญ่เป็นการปรับปรุงแก้ไขไปในทิศทางที่เป็นบวกกับกำนัน ไม่ได้ทำให้อำนาจหน้าที่ของกำนันลดลงแต่อย่างใด เนื่องจากรัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่น **สอดคล้อง** กับงานวิจัยของไทยทัศน์ มาลา (2559, หน้า 310) ที่ได้ศึกษาการคงอยู่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พบว่า ถึงแม้ภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจ และมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่หลายครั้ง แต่ก็ไม่ได้ทำให้บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านลดลงแต่อย่างใด ขณะที่การแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 (ราชกิจจานุเบกษา, 2542) ถือเป็นจุดสิ้นสุดอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ดูเหมือนว่ากำนันมีบทบาทในการกำหนดนโยบายลดลงจากเดิมมาก แต่หลังจากที่มีการตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. 2562 (ราชกิจจานุเบกษา, 2562) ซึ่งกำหนดให้กำนันมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในฐานะกรรมการในคณะกรรมการบริหารงานตำบลแบบบูรณาการ ก.บ.ต. ที่มีหน้าที่รวบรวมแผนและข้อมูลต่าง ๆ ในตำบลเพื่อจัดทำแผนตำบลในการขอสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 (ราชกิจจานุเบกษา, 2548) ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหากจะดำเนินการในเรื่องใดต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน โดยส่วนใหญ่ส่วนราชการจะประสานกำนันและ/หรือผู้ใหญ่บ้านในการรับฟังความคิดเห็น ทำให้กำนันที่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาตำบลอีกครั้งหากแต่เปลี่ยนจากผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการไปเป็นผู้ประสานโครงการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของสำราญ ชุมชอบ (2561, หน้า 38) ที่ได้ศึกษาถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับการบริหารราชการในพื้นที่เขตชุมชนเมือง กรณีศึกษาตำบลลำผักกูด อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี พบว่า ปัจจุบันบทบาทที่โดดเด่นของกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นบทบาทในฐานะการเป็นเจ้าหน้าที่รัฐเชื่อมประสานระหว่างหน่วยงานรัฐและราษฎร

1.2 บทบาทที่ประชาชนคาดหวัง

หลังจากที่มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหนึ่งองค์กรที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ประกอบกับมีหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้น เช่น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน กลุ่มสตรี กลุ่มแม่บ้าน หมอเดินตำบล เป็นต้น ทำให้ความคาดหวังของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นหรือการแก้ไขปัญหาไม่ได้ถูกตั้งความคาดหวังไว้ที่กำนันเพียงอย่างเดียว ความคาดหวังถูกกระจายไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานต่าง ๆ ด้วยสอดคล้องกับบทกวีของเอกอภัย (2557) ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทและภาวะความเป็นผู้นำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อผู้นำชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ โดยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาท้องถิ่นและการพัฒนาเศรษฐกิจที่เคยเป็นหน้าที่เดิมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่กระนั้นก็ตามประชาชนยังคงตั้งความหวังไว้ที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ เป็นอันดับแรกเนื่องจากสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ เป็นสถาบันที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนานกว่า 129 ปี ทำให้ประชาชนยังคงติดภาพจำการพัฒนาและแก้ไขปัญหาอยู่ อีกทั้งประชาชนสามารถเข้าถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ได้ง่าย เพราะการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ไม่เน้นความเป็นทางการมากนัก และสามารถทำงานได้แทบทุกเวลา ทุกสถานที่ ประกอบกับชาวบ้านยังคงเชื่อมั่นว่ากำนันมีทักษะในการแก้ไขปัญหาได้ดี

ถึงแม้ว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับฝ่ายปกครอง ซึ่งได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน จะมีความแตกต่างกัน แต่ก็มีอำนาจหน้าที่หลายประการที่มีความทับซ้อนกัน และประชาชนจะยังคงเชื่อมั่นและคาดหวังในตัวกำนันเป็นอันดับแรก แต่การที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเป็นหน่วยงานใกล้ชิดกับประชาชนอีกหน่วยงานหนึ่งย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อความคาดหวังของกำนันเนื่องจากการเปรียบเทียบการทำงานที่ชัดเจน หากกำนันย่อหย่อนในการปฏิบัติหน้าที่และไม่สามารถอำนวยความสะดวกแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับพี่น้องประชาชนได้ ความเชื่อมั่นและศรัทธาของประชาชนย่อมถดถอยลง กำนันจึงจำเป็นต้องมีการปรับตัวเพื่อยังคงรักษาความเชื่อมั่นและศรัทธาของประชาชนให้คงอยู่กับสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ต่อไป

1.3 การศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะตามตัวแบบกระบวนการ

การตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. 2562 เป็นการกำหนดแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนพัฒนาตำบลให้มีความชัดเจนขึ้น การกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของกำนันจึงต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของแผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนพัฒนาตำบล ซึ่งเป็นไปตามการกำหนดนโยบายสาธารณะตามตัวแบบกระบวนการทั้ง 5 ขั้นตอน คือ 1) การระบุปัญหา 2) การจัดทำทางเลือกนโยบาย 3) การให้ความเห็นชอบนโยบาย 4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ 5) การประเมินผลนโยบาย โดยกำนันใช้กลไกคณะกรรมการหมู่บ้าน และชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ประจำตำบล หรือบางตำบลมีการตั้งสภาองค์กรชุมชน เป็นผู้กำหนดนโยบาย สอดคล้องกับงานวิจัยของสุดากาญจน์ ศรีบุญเพ็ง (2562) ที่ได้ศึกษาบทบาทในการขับเคลื่อนพัฒนาประเทศตามโครงการไทยนิยม ยั่งยืน ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตพื้นที่อำเภออุ้มทอง จังหวัดสุพรรณบุรี โดยพบว่าการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศผ่านโครงการไทยนิยม ยั่งยืน ในเขตพื้นที่อำเภออุ้มทอง จังหวัดสุพรรณบุรี ส่วนมากไม่ประสบปัญหาใด ๆ เนื่องจากประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน และมีอำนาจในการตัดสินใจทุกกระบวนการ ผลการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนพัฒนาตำบลดังกล่าวทำให้แผนของหมู่บ้านมีความชัดเจนและถูกต้องตามหลักวิชาการมากขึ้น และยังเป็น การถือกำเนิดแผนพัฒนาตำบลขึ้น การจัดทำแผนตามระเบียบดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ องค์ความรู้ทางวิชาการซึ่งมีข้าราชการ เช่น ปลัดอำเภอ พัฒนาการประจำตำบล และผู้ที่มีความรู้เรื่องแผน เข้าไปให้คำแนะนำให้คำปรึกษาในการจัดทำแผน ทำให้เกิดการถกเถียงในเชิงพื้นที่ว่าแผนดังกล่าวเกิดจากความต้องการของชาวบ้านจริง ๆ หรือเป็นความต้องการของ นักวิชาการที่เข้าไปสนับสนุนการจัดทำแผน จึงจำเป็นที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้านจะต้องมีความรอบรู้เกี่ยวกับการจัดทำแผนเพื่อให้แผนเกิดจากความต้องการของคนในหมู่บ้านอย่างแท้จริง

2 บทบาทการนำนโยบายไปปฏิบัติในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540

2.1 บทบาทตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และกฎหมายอื่น ๆ ที่บัญญัติอำนาจหน้าที่ของกำนันที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในเชิงพื้นที่แทบไม่มี

การแก้ไขในทิศทางที่เป็นลบ แต่เนื่องด้วยสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ เป็นสถาบันที่มีบุคลากรปฏิบัติหน้าที่กระจายอยู่ทุกหมู่บ้านในสังคมไทย ทำให้ทั้งรัฐบาล ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคให้ความสำคัญต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ จึงมีหนังสือสั่งการหรือหนังสือขอความร่วมมือมายังกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อขับเคลื่อนนโยบายอยู่หลายเรื่อง **สอดคล้องกับสุเชาว์ มีหนองหว้า และจุฑามาศ ชมผา (2562, หน้า 451) ที่ได้ศึกษาความเป็นสถาบันและรูปแบบที่เหมาะสมในการดำรงอยู่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในทัศนะของบุคลากรสำคัญของเทศบาลตำบลในจังหวัดอุบลราชธานี พบว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังคงมีความจำเป็นและมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้ประสานงานในระดับพื้นที่ และเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด** โดยส่วนใหญ่หน่วยงานส่วนกลางจะทำหนังสือขอความร่วมมือมายังกระทรวงมหาดไทยและ/หรือกรมการปกครอง จากนั้นกระทรวงมหาดไทยและ/หรือกรมการปกครองจะมีหนังสือสั่งการตามลำดับชั้นหรือออกคำสั่งแต่งตั้งกำนันเป็นผู้ปฏิบัติงานนั้น ๆ ในพื้นที่ แต่ก็มีบ้างที่บางหน่วยงานไม่ได้ประสานหน่วยงานในกระทรวงมหาดไทยและ/หรือกรมการปกครอง แต่มีหนังสือขอความร่วมมือโดยตรงไปยังกำนันในท้องที่ ซึ่งการมีหนังสือสั่งการโดยตรงจากกระทรวงมหาดไทยและ/หรือกรมการปกครองมีแนวโน้มที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ จะนำนโยบายไปปฏิบัติได้มีประสิทธิภาพมากกว่า และการที่ทุกส่วนราชการเล็งเห็นความสำคัญของกำนันในการขับเคลื่อนนโยบายในเชิงพื้นที่ กำนันได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในการนำนโยบายจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปปฏิบัติอยู่หลายตำแหน่ง ทำให้ส่งผลกระทบต่อในการนำนโยบายไปปฏิบัติของกำนัน เนื่องจากนโยบายมีจำนวนมากซึ่งไม่สัมพันธ์กับบุคลากรที่ปฏิบัติงานในพื้นที่

2.2 บทบาทที่ประชาชนคาดหวัง

นับแต่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรต่าง ๆ เช่น อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล กลุ่มสตรี กลุ่มแม่บ้าน หมอเดินตำบล เป็นต้น เข้ามาทำงานในพื้นที่ใกล้ชิดกับประชาชน ความคาดหวังของประชาชนในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้กระจายไปตามกลุ่มต่าง ๆ **สอดคล้องกับแนวคิดบทบาทที่ถูกคาดหวัง (role expectations) ของ Berlo (1966, p 153) ที่ได้อธิบายเกี่ยวกับบทบาทดังกล่าวว่าบุคคลเมื่ออยู่ในบทบาทนั้นจะถูกคาดหวังว่าจะต้องทำอะไรบ้าง** แต่ทั้งนี้กำนัน และผู้ใหญ่บ้านยังคงถูกคาดหวังเป็นลำดับแรก ๆ และเมื่อกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ไม่สามารถปฏิบัติตามความคาดหวังของประชาชนได้ ความคาดหวังในการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าวจะถูกตั้งความคาดหวังไว้ที่กำนันและผู้ใหญ่บ้านแทน เนื่องจากกำนันยังคงมีความเป็นผู้นำทาง

ธรรมชาติที่ประชาชนให้การยอมรับ ซึ่งสามารถแบ่งได้ 3 กรณี คือ 1) การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ที่เป็นหน้าที่ของกำนันโดยตรง นโยบายเหล่านี้ประชาชนและกำนันทราบเป็นอย่างดีว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของกำนันและ/หรือผู้ใหญ่บ้านที่ต้องมีหน้าที่ปฏิบัติ ประชาชนจะตั้งความคาดหวังไว้ที่ตัวกำนันและ/หรือผู้ใหญ่บ้าน 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ที่มีการมอบให้เป็นภารกิจเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปฏิบัติเรื่อยมา ความคาดหวังของประชาชนจะอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากการนำนโยบายเหล่านี้ไปปฏิบัติแล้วเกิดปัญหาในพื้นที่ ความคาดหวังของประชาชนจะมีต่อตัวกำนัน กล่าวคือต้องการให้เป็นตัวแทนในการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาในการดำเนินนโยบาย 3) การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ที่ประชาชนไม่ทราบว่าหน่วยงานใดเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งในกรณีแบบนี้เมื่อประชาชนไม่ทราบผู้ปฏิบัติแน่ชัด ส่วนใหญ่มักคาดหวังว่ากำนันหรือผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้ปฏิบัติ

2.3 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

พบว่าการนำนโยบายจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปปฏิบัติเป็นไปตามแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคของวอร์ด จันทรศร คือ ขั้นตอนการระดมพลังขั้นการปฏิบัติ และขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นและความต่อเนื่อง โดยกำนันใช้วิธีการระดมพลังกลุ่มภาคีเครือข่ายในพื้นที่ ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มสตรี กลุ่มแม่บ้าน กลุ่ม อสม. กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มเยาวชน โดยใช้หลักการผู้นำต้องทำก่อน พร้อมทั้งให้เห็นประโยชน์ที่จะได้รับในการสร้างความเป็นปึกแผ่นและความต่อเนื่อง ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดผู้นำแบบประชาธิปไตย ที่ได้มีการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้เสนอความคิดเห็น รับฟังเสียงของทุกคน (ฉลวย พวงพลับ, 2548, หน้า 15-18) ทั้งนี้การรวมกลุ่มดังกล่าวไม่ได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย กำนันไม่ได้มีอำนาจสั่งการโดยตรงกับกลุ่มต่าง ๆ การรวมกลุ่มจึงเป็นในลักษณะของภาคีเครือข่าย และจำเป็นต้องใช้ภาวะผู้นำในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม ซึ่งเป็นที่น่าสนใจว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าวจะสามารถกระทำได้ในตำบลที่กำนันมีภาวะผู้นำและเป็นที่ยอมรับในสังคมระดับที่สูง หากตำบลใดกำนันไม่สามารถประสานความร่วมมือกลุ่มต่าง ๆ ในตำบลได้ หรือมีการเมืองระหว่างกลุ่มเกิดขึ้น ย่อมเป็นการยากในการรวบรวมพลังขับเคลื่อนนโยบายภายในตำบล

ข้อเสนอแนะ

1 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1.1 กำหนดควรให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนพัฒนาตำบลและแผนพัฒนาหมู่บ้าน จากการศึกษาบทบาทการกำหนดนโยบายตามกฎหมายในวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่า ปัจจุบันกำหนดไม่ได้มีงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง หากแต่มีฐานะเป็นผู้ประสานขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนราชการต่าง ๆ มาพัฒนาท้องถิ่นงบประมาณจากรัฐบาลในหลายครั้งมักจะมีระยะเวลาการเสนอขอโครงการเพียงระยะสั้น ๆ ไม่กี่วัน ตำบลที่มีความพร้อมด้านโครงการจึงมีโอกาสได้รับการอนุมัติงบประมาณมากกว่า เนื่องจากไม่ต้องไปเสียเวลาในการจัดทำโครงการ และประสานขอ ป.ร.4 ป.ร.5 ใหม่ (แบบรวมปริมาณงาน และแบบสรุปราคาก่อสร้างของแต่ละโครงการ โครงการที่มีการก่อสร้างทุกประเภทจะต้องมีการจัดทำ ป.ร.4 และ ป.ร.5 ก่อนที่จะเสนอขอการเพื่อของบประมาณ) แผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนพัฒนาตำบลจึงเปรียบเสมือนคลังเอกสารที่พร้อมรับการอนุมัติเมื่องบประมาณจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคลงมาในพื้นที่ ดังนั้น กำหนดจึงมีความจำเป็นที่ต้องให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนให้เป็นปัจจุบัน สอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการของประชาชน และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีหลักประกันงบประมาณหรือโครงการที่จะได้รายปีให้แต่ละหมู่บ้าน จากการศึกษาขั้นตอนการให้ความเห็นชอบนโยบายในวิธีการกำหนดนโยบายสาธารณะตามตัวแบบกระบวนการในวัตถุประสงค์ ข้อที่ 1 จะเห็นได้ว่ามีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้ความเห็นชอบนโยบายอยู่ 3 กลุ่ม คือ 1) ที่ประชุมหมู่บ้าน กรณีที่ปัญหานั้นสามารถแก้ไขปัญหาได้โดยหมู่บ้าน 2) นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) หัวหน้าส่วนราชการอื่น กรณีที่ขอสนับสนุนงบประมาณจากส่วนราชการอื่น ซึ่งกำหนดจะมีบทบาทหลักในการประสานขอสนับสนุนงบประมาณกรณีหมู่บ้านไม่มีงบประมาณในการแก้ไขปัญหาได้ จากการสอบถามกำหนดพบว่า ปัญหาหลายประการที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน หรือตำบลมักเป็นปัญหาเล็กน้อย เช่น น้ำประปาไม่ไหล น้ำท่วมขัง เป็นต้น ซึ่งไม่เกินความสามารถของกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรในหมู่บ้านที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหาด้วยตนเองได้ แต่กลุ่มคนดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้ เนื่องจากไม่มีงบประมาณที่แน่นอน การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักประกันว่าทุกหมู่บ้านจะได้รับงบประมาณ เช่น ในแต่ละปีงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะสนับสนุนงบประมาณการดำเนินโครงการในพื้นที่หมู่บ้านอย่างน้อยปีละ 1 โครงการ เป็นต้น ย่อมเป็นการสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านภายในตำบลของตน

1.3 กำนันควรมีการพัฒนาตนเองให้ทันต่อสถานการณ์และบริบทการ

เปลี่ยนแปลง จากการศึกษาถึงบทบาทที่ประชาชนคาดหวัง ทั้งในการกำหนดนโยบาย สาธารณะตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 และการนำนโยบายไปปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่า การพัฒนาท้องถิ่นของกำนัน ถึงแม้ว่าปัจจุบันสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะยังคงได้รับความไว้วางใจและได้รับความศรัทธาจากประชาชนในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นเป็นอันดับแรก แต่กำนันจำเป็นต้องพัฒนาตนเองให้ทันกับบริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งด้านเทคโนโลยี ด้านองค์ความรู้ทักษะการจัดการ และด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการจัดทำแผน และการประสานงบประมาณจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และกรมการปกครองในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ควรมีหลักสูตรพัฒนาศักยภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้มีทักษะในการพัฒนาท้องถิ่น โดยให้ทุกคนสามารถเข้าอบรมได้ เช่น การจัดอบรมหลักสูตรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควรมีการปรับปรุงหลักสูตรให้มีความเข้มข้นมากขึ้น และบังคับให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ได้รับการคัดเลือก/เลือกทุกคนให้เข้าอบรมหลักสูตรดังกล่าว หากกำนันไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้แล้วไซ้ ความท้าทายในการคงอยู่ของตำแหน่งกำนันก็จะถูกตั้งคำถามขึ้น

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรศึกษาบทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

2.2 ควรศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงบทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของกำนัน

บรรณานุกรม

- กองทุนการออมแห่งชาติ. (2564). **สถานะสมาชิก กอช.** สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2564, จาก <https://www.nsf.or.th/content/สถานะสมาชิก-กอช>
- กองสารนิเทศ สป.มท. (2562). **มหาดไทยร่วมกับ กอช. เร่งขับเคลื่อนกองทุนการออมเผยยอดสมาชิกกว่า 1.8 ล้านคน.** สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2564, จาก <http://newskm.moi.go.th/?p=8766>
- กิตติ ตย์คานนท์. (2543). **เทคนิคการสร้างภาวะผู้นำ** (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เปลวอักษร.
- กุลชน หนาพงศธร. (2522). **การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ.** กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2559). **การปกครองท้องถิ่นไทย** (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชนิษฐา คงเคารพธรรม. (2548). **การตัดสินใจของภาวะผู้นำที่มีผลต่อความพึงพอใจต่อผู้ใต้บังคับบัญชาภายใต้สถานการณ์การแข่งขันของธุรกิจ: กรณีศึกษา บริษัทซิโน-ไทย เอ็นจีเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน).** รายงานโครงการเฉพาะบุคคล ว.ม., มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- เขมิกา ทองเรือง. (2560). **บทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต่อการพัฒนาชุมชน.** *วารสารมจร. สังคมศาสตร์ปริทรรศน์*, 6(2), หน้า 701-714.
- งามพิศ สัตย์สงวน. (2537). **สังคมและวัฒนธรรม.** กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จังหวัดพะเยา. (2559). **บรรยายสรุปจังหวัดพะเยา ประจำปีงบประมาณ 2559.** สืบค้นเมื่อ 23 ตุลาคม 2563, จาก <http://www.phayao.go.th/pyoinfo7.pdf>
- ฉลวย พ่วงพลับ. (2548). **บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน: ศึกษากรณีอำเภอดอนหอยโข่ง จังหวัดสงขลา.** ปัญหาพิเศษ รป.ม., วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี.
- ชาญชัย ธรรมศิลป์. (2556). **ความเป็นผู้นำของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน อำเภอภูกามยาว จังหวัดพะเยา ต่อการส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียง.** การค้นคว้าแบบอิสระ ร.ม. (สาขาการเมืองการปกครอง), มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- จิตยา สุวรรณชฎ. (2537). **สังคมวิทยา.** กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

- ถนนอมพล บานฤทธิ์ และประสิทธิ์ กุลบุญญา. (2559). บทบาทหน้าที่ของกำนันແໜ່ງທ່ອງคำ
 ธรรมเนียมศึกษา นายถนนอม วอทอง ตำบลนาหม่อม อำเภอทุ่งศรีอุดม จังหวัดอุบลราชธานี.
วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี, 7(1),
 หน้า 271-282.
- ทัศนัย เกตุทองสง. (2546). **บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนา: กรณีศึกษา
 เทศบาลตำบลเทพา อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา**. สารนิพนธ์ ropic.,
 มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สงขลา.
- ไทยทัศน์ มาลา. (2559). การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่
 ท้องถิ่น. **วารสารวิจัยและพัฒนา วไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์**, 11(1), หน้า
 305-317.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2550). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540 (พิมพ์ครั้งที่
 6). กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คืบไฟ.
- บงกชมาศ เอกเยี่ยม. (2557). **กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน: บทบาทและภาวะความเป็นผู้นำกับความ
 คาดหวังของประชาชนที่มีต่อผู้นำชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่**. ในการประชุม
 วิชาการ การพัฒนาชนบทที่ยั่งยืน ครั้งที่ 4 ประจำปี 2557 (หน้า 47-56). ขอนแก่น.
- บุญธรรม เลิศสุขีเกษม. (2555). **คู่มือเตรียมสอบปลัดอำเภอ 2555**. กรุงเทพฯ: บริษัท บพิธ
 การพิมพ์ จำกัด.
- ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 102/ 2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วย
 ลักษณะปกครองท้องถิ่น. (30 กรกฎาคม 2557). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 131 ตอน
 พิเศษ 143 ง. หน้า 9
- พรนพ พุกกะพันธ์. (2542). **ภาวะความเป็นผู้นำ**. กรุงเทพฯ: คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัย
 สยาม.
- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2542. (4 สิงหาคม 2542).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 116 ตอนที่ 70 ก. หน้า 1-5
- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551. (5 กุมภาพันธ์ 2551).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 125 ตอนที่ 17 ก. หน้า 96-103
- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2552. (4 สิงหาคม 2542).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 126 ตอนที่ 100 ก. หน้า 1-2

- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2538 .
 (28 พฤศจิกายน 2538). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 112 ตอนที่ 48 ก. หน้า 1
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 .
 (20 พฤษภาคม 2542). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 116 ตอนที่ 40 ก. หน้า 1-9
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537. (2 ธันวาคม 2537).
 (2 ธันวาคม 2537). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก. หน้า 11-34
- พจน์ วรกวิน. (2522). **จิตวิทยาสังคม**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด.
- มยุรี อุนมานราชชน. (2556). **นโยบายสาธารณะ** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- เมตต์ เมตต์การุณจิต. (2556). **ยุทธศาสตร์การพัฒนา: จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติเชิงรุก**.
 นนทบุรี: บุคพอยท์วิชาการ.
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอ
 และตำบล พ.ศ. 2562. (11 มิถุนายน 2562). (11 มิถุนายน 2562). **ราชกิจจานุเบกษา**.
 เล่มที่ 136 ตอนพิเศษ 149 ง. หน้า 1-10
- (27 กรกฎาคม 2548). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 122 ตอนพิเศษ 55 ง. 25-29
- วรเดช จันทรศร. (2542). **การนำนโยบายไปปฏิบัติ** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สหายบลิ๊ก
 และการพิมพ์.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 .
 (25 กันยายน 2563). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 137 ตอนที่ 77 ก. หน้า 78-89
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2554). **นโยบายสาธารณะ** (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่ง
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เศรษฐา เณรสวรรณ. (2561). **คู่มือเตรียมสอบนายอำเภอ ปลัดอำเภอ**. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- สนธยา พลศรี. (2547). **ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน** (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: โอ
 เดียนสโตร์.
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2557). **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และ
 กระบวนการ** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ เสมาธรรม.
- ส่วนบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง. (ม.ป.ป.).
คู่มือปฏิบัติงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน. สืบค้นเมื่อ 29 มิถุนายน 2563, จาก
https://multi.dopa.go.th/svhad/work_manual/read6

- สัญญา เคนาภูมิ. (2559). การกำหนดนโยบายสาธารณะ : ทฤษฎี และกระบวนการ. **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี**, 7(2), หน้า 110-126.
- ลำราญ ชุมชอบ. (2561). **กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับการบริหารราชการในพื้นที่เขตชุมชนเมืองกรณีศึกษา ตำบลลำฝักกุด อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี**. การค้นคว้าอิสระ ร.ม., มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- สุเชาว์ มีหนองหว้า และจุฑามาส ชมผา. (2562). ความเป็นสถาบันและรูปแบบที่เหมาะสมในการดำรงอยู่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในทัศนะของบุคลากรสำคัญของเทศบาลตำบลในจังหวัดอุบลราชธานี. **วารสารสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม**, 6(1), หน้า 441-454.
- สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์. (2544). **ภาวะผู้นำ: ทฤษฎี และปฏิบัติ**. เชียงราย: สถาบันราชภัฏเชียงราย.
- สุจิตรา สง่าเนตร. (2530). **การยอมรับบทบาทของกรมการปกครองของสตรี: ศึกษากรณีข้าราชการในจังหวัดนครพนม**. วิทยานิพนธ์ สส.ม., มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- สุตากาญจน์ ศรีบุญเพ็ง. (2562). **บทบาทในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ตามโครงการไทยนิยมยั่งยืน ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตพื้นที่อำเภออุทุมพร จังหวัดสุพรรณบุรี**. การค้นคว้าอิสระ ร.ม., มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- อรุณ รักธรรม. (2538). **ทฤษฎีองค์การและพฤติกรรมองค์การ** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- เสนาะ ดิยาวี. (2544). **หลักการบริหาร** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เสาวนีย์ จันทสังข์ และคณะ. (2562). บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน กับการนำแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง กับการพัฒนาท้องถิ่นที่ตำบลลุ่มลำชี อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ. **วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์**, 3(2), หน้า 1-24.
- สุภาณี วงศ์แก้ว และคณะ. (2562). การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในจังหวัดนครศรีธรรมราช. **วารสาร เทคโนโลยีภาคใต้**, 12(2), หน้า 115-121.
- อุทัย เลหาหิเชียร. (2538). **การบริหารการพัฒนา**. กรุงเทพฯ: สามเจริญพานิช.
- Berlo, D. K. (1966). **The process of communication**. NY: Holt Rinchart and Winston.

Cohen, B. J. (1979). **Schaum's outline of Theory and Problems of Introduction to Sociolog.** NY: McGraw-Hill.





ภาควิชาเภสัชศาสตร์

UNIVERSITY OF PHAYAO

ภาคผนวก ก แบบสัมภาษณ์ (สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน)

แบบสัมภาษณ์ (สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน)

ส่วนนำ

ชื่องานวิจัย : บทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540 : กรณีศึกษา จังหวัดพะเยา

ส่วนผู้สัมภาษณ์

ชื่อ - สกุล ว่าที่ร้อยตรี อัคราทร พรรณขาม วัน/เดือน/ปี ที่สัมภาษณ์.....
เวลา..... สถานที่สัมภาษณ์.....

ส่วนผู้ถูกสัมภาษณ์

ชื่อ - สกุล.....
ตำแหน่ง กำนัน ตำบล..... อำเภอ..... จังหวัดพะเยา
อายุ.....ปี ระดับการศึกษา..... อาชีพ.....
วันที่เริ่มดำรงตำแหน่ง..... ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง.....ปี

ส่วนคำถาม

คำถามในการสัมภาษณ์ (กรณีที่เป็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง)

คำถามตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1

1. ท่านคิดว่าบทบาทการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540 เป็นเช่นไร

1.1 บทบาทตามกฎหมาย

.....
.....

1.2 บทบาทที่ประชาชนคาดหวัง

.....
.....

2. ท่านคิดว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันมีลักษณะเป็นเช่นใด

2.1 ขั้นตอนการระบุปัญหา

.....
.....

2.2 ขั้นตอนการจัดทำข้อเสนอนโยบาย

.....

.....

2.3 ขั้นตอนการประกาศเป็นนโยบาย

.....

.....

2.4 ขั้นตอนการดำเนินการตามนโยบาย

.....

.....

2.5 ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย

.....

.....

3. ภาวะผู้นำส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน และตำแหน่งกำนัน มีผลต่อการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไรบ้าง

.....

.....

คำถามตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2

4. ท่านคิดว่าบทบาทการนำนโยบายไปปฏิบัติในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540 เป็นเช่นไร

4.1 บทบาทตามกฎหมาย

.....

.....

4.2 บทบาทที่ประชาชนคาดหวัง

.....

.....

5. ท่านคิดว่าการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันมีลักษณะเป็นเช่นใด

5.1 ชั้นการระดมพลัง

.....

.....

5.2 ขั้นการปฏิบัติ

.....
.....

5.3 ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นและความต่อเนื่อง

.....
.....

6. ภาวะผู้นำส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน และตำแหน่งกำนัน มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในการพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไรบ้าง

.....
.....

7. คำถามอื่นๆ.....

.....
.....



ภาคผนวก ข แบบสัมภาษณ์ (สำหรับผู้บังคับบัญชาของกำนัน)

แบบสัมภาษณ์ (สำหรับผู้บังคับบัญชาของกำนัน)

ส่วนนำ

ชื่องานวิจัย : บทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540 : กรณีศึกษา จังหวัดพะเยา

ส่วนผู้สัมภาษณ์

ชื่อ - สกุล ว่าที่ร้อยตรี อัคราพร พรรณขาม วัน/เดือน/ปี ที่สัมภาษณ์.....

เวลา..... สถานที่สัมภาษณ์.....

ส่วนผู้ถูกสัมภาษณ์

ชื่อ - สกุล.....

ตำแหน่ง.....

อายุ..... ปี ระดับการศึกษา.....

ส่วนคำถาม

คำถามในการสัมภาษณ์ (กรณีที่เป็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง)

คำถามตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1

1. ท่านคิดว่าบทบาทการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540 เป็นเช่นไร

1.1 บทบาทตามกฎหมาย

.....

1.2 บทบาทที่ประชาชนคาดหวัง

.....

2. ท่านคิดว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันมีลักษณะเป็นเช่นใด

2.1 ขั้นตอนการระบุปัญหา

.....

2.2 ขั้นตอนการจัดทำข้อเสนอนโยบาย

.....

.....

2.3 ขั้นตอนการประกาศเป็นนโยบาย

.....

.....

2.4 ขั้นตอนการดำเนินการตามนโยบาย

.....

.....

2.5 ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย

.....

.....

3. ภาวะผู้นำส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน และตำแหน่งกำนัน มีผลต่อการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไรบ้าง

.....

.....

คำถามตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2

4. ท่านคิดว่าบทบาทการนำนโยบายไปปฏิบัติในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540 เป็นเช่นไร

4.1 บทบาทตามกฎหมาย

.....

.....

4.2 บทบาทที่ประชาชนคาดหวัง

.....

.....

5. ท่านคิดว่าการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันมีลักษณะเป็นเช่นใด

5.1 ชั้นการระดมพลัง

.....

5.2 ชั้นการปฏิบัติ

.....

5.3 ชั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นและความต่อเนื่อง

.....

6. ภาวะผู้นำส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน และตำแหน่งกำนัน มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในการพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไรบ้าง

.....

คำถามอื่นๆ

7. ท่านมีส่วนสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นของกำนัน อย่างไรบ้าง

.....

8. ท่านมีวิธีการกำกับดูแลกำนัน ในการนำนโยบายของรัฐบาล กระทรวง กรม จังหวัด และอำเภอ ไปปฏิบัติเพื่อพัฒนาท้องถิ่นอย่างไรบ้าง

.....

9. คำถามอื่นๆ.....

.....

ภาคผนวก ค คำดัชนีความสอดคล้องของแบบสัมภาษณ์

คำดัชนีความสอดคล้องของแบบสัมภาษณ์

เรื่อง บทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ.2540 : กรณีศึกษา จังหวัดพะเยา

สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน

ข้อที่	คำถาม	ความคิดเห็นของ ผู้เชี่ยวชาญ			IOC	แปล ผล
		คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3		
1	ท่านคิดว่าบทบาทการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540 เป็นเช่นไร	1	1	1	1.00	ใช้ได้
	1.1 บทบาทตามกฎหมาย	1	1	1	1.00	ใช้ได้
	1.2 บทบาทที่ประชาชนคาดหวัง	1	1	1	1.00	ใช้ได้
2	ท่านคิดว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันมีลักษณะเป็นเช่นใด	1	1	1	1.00	ใช้ได้
	2.1 ขั้นตอนการระบุปัญหา	1	1	1	1.00	ใช้ได้
	2.2 ขั้นตอนการจัดทำข้อเสนอ นโยบาย	1	1	1	1.00	ใช้ได้
	2.3 ขั้นตอนการประกาศนโยบาย	1	1	1	1.00	ใช้ได้
	2.4 ขั้นตอนการดำเนินการตาม นโยบาย	1	1	1	1.00	ใช้ได้
	2.5 ขั้นตอนการประเมินผล นโยบาย	1	1	1	1.00	ใช้ได้
3	ภาวะผู้นำส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน และตำแหน่งกำนัน มีผลต่อการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไรบ้าง	1	1	1	1.00	ใช้ได้

ข้อที่	คำถาม	ความคิดเห็นของ ผู้เชี่ยวชาญ			IOC	แปล ผล
		คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3		
4	ท่านคิดว่าบทบาทการนำนโยบาย ไปปฏิบัติในการพัฒนาท้องถิ่นของ ก้านันหลังปี พ.ศ. 2540 เป็นเช่นไร	1	1	1	1.00	ใช้ได้
	4.1 บทบาทตามกฎหมาย	1	1	1	1.00	ใช้ได้
	4.2 บทบาทที่ประชาชนคาดหวัง	1	1	1	1.00	ใช้ได้
5	ท่านคิดว่าการนำนโยบาย สาธารณะไปปฏิบัติเพื่อการพัฒนา ท้องถิ่นของก้านันมีลักษณะ เป็นเช่นใด	1	1	1	1.00	ใช้ได้
	5.1 ชั้นการระดมพลัง	1	1	1	1.00	ใช้ได้
	5.2 ชั้นการปฏิบัติ	1	1	1	1.00	ใช้ได้
	5.3 ชั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น และความต่อเนื่อง	1	1	1	1.00	ใช้ได้
6	ภาวะผู้นำส่วนบุคคลของผู้ดำรง ตำแหน่งก้านัน และตำแหน่งก้านัน มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติใน การพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร บ้าง	1	1	1	1.00	ใช้ได้

คำตัดสินความสอดคล้องของแบบสัมภาษณ์
เรื่อง บทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ.2540 : กรณีศึกษา จังหวัดพะเยา

สำหรับผู้บังคับบัญชาของกำนัน

ข้อที่	คำถาม	ความคิดเห็นของ ผู้เชี่ยวชาญ			IOC	แปล ผล
		คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3		
1	ท่านคิดว่าบทบาทการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540 เป็นเช่นไร	1	1	1	1.00	ใช้ได้
	1.1 บทบาทตามกฎหมาย	1	1	1	1.00	ใช้ได้
	1.2 บทบาทที่ประชาชนคาดหวัง	1	1	1	1.00	ใช้ได้
2	ท่านคิดว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะในการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันมีลักษณะเป็นเช่นใด	1	1	1	1.00	ใช้ได้
	2.1 ขั้นตอนการระบุปัญหา	1	1	1	1.00	ใช้ได้
	2.2 ขั้นตอนการจัดทำข้อเสนอ นโยบาย	1	1	1	1.00	ใช้ได้
	2.3 ขั้นตอนการประกาศนโยบาย	1	1	1	1.00	ใช้ได้
	2.4 ขั้นตอนการดำเนินการตาม นโยบาย	1	1	1	1.00	ใช้ได้
	2.5 ขั้นตอนการประเมินผล นโยบาย	1	1	1	1.00	ใช้ได้
3	ภาวะผู้นำส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน และตำแหน่งกำนัน มีผลต่อการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไรบ้าง	1	1	1	1.00	ใช้ได้

ข้อที่	คำถาม	ความคิดเห็นของ ผู้เชี่ยวชาญ			IOC	แปล ผล
		คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3		
4	ท่านคิดว่าบทบาทการนำนโยบาย ไปปฏิบัติในการพัฒนาท้องถิ่นของ กำนันหลังปี พ.ศ. 2540 เป็นเช่นไร	1	1	1	1.00	ใช้ได้
	4.1 บทบาทตามกฎหมาย	1	1	1	1.00	ใช้ได้
	4.2 บทบาทที่ประชาชนคาดหวัง	1	1	1	1.00	ใช้ได้
5	ท่านคิดว่าการนำนโยบาย สาธารณะไปปฏิบัติเพื่อการพัฒนา ท้องถิ่นของกำนันมีลักษณะ เป็นเช่นใด	1	1	1	1.00	ใช้ได้
	5.1 ชั้นการระดมพลัง	1	1	1	1.00	ใช้ได้
	5.2 ชั้นการปฏิบัติ	1	1	1	1.00	ใช้ได้
	5.3 ชั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น และความต่อเนื่อง	1	1	1	1.00	ใช้ได้
6	ภาวะผู้นำส่วนบุคคลของผู้ดำรง ตำแหน่งกำนัน และตำแหน่งกำนัน มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติใน การพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร บ้าง	1	1	1	1.00	ใช้ได้
7	ท่านมีส่วนสนับสนุนการพัฒนา ท้องถิ่นของกำนัน อย่างไรบ้าง	1	0	1	0.67	ใช้ได้
8	ท่านมีวิธีการกำกับดูแลกำนัน ใน การนำนโยบายของรัฐบาล กระทรวง กรม จังหวัด และอำเภอ ไปปฏิบัติเพื่อพัฒนาท้องถิ่นอย่างไร บ้าง	0	1	1	0.67	ใช้ได้

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ-สกุล	ว่าที่ร้อยตรี อัคราทร พรรณขาม
วัน เดือน ปี เกิด	30 เมษายน 2538
ผลงานตีพิมพ์	ว่าที่ร้อยตรีอัคราทร พรรณขาม (ผู้บรรยาย) (25 เมษายน 2564) บทบาทการพัฒนาห้องที่ของกำนันหลังปี พ.ศ. 2540 : กรณีศึกษา จังหวัดพะเยา ในการประชุมวิชาการบัณฑิตศึกษา ครั้งที่ 7 พะเยา : กองบริหารงานวิจัย มหาวิทยาลัยพะเยา

