

บทบาทของนายอำเภอกับการพัฒนาบุคลากร
ศึกษาเฉพาะกรณี : บทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร
นายเจริญโชค พรหมชุติมา นอ.รุ่นที่ ๗๕

๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นที่เริ่มต้นมาจากรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ทรงมีพระราชดำริให้ฟื้นฟูการปกครองระดับหมู่บ้านขึ้นใหม่ทรงเล็งเห็นว่าการปกครองในระดับนี้ มีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินเนื่องจากเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดราษฎรมากที่สุด ทรงทดลองจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้านที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อ ร.ศ. ๑๑๑ (พ.ศ. ๒๔๓๕) โดยให้ราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้านแทนการแต่งตั้ง และต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ได้มีตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ใช้บังคับจนถึงปัจจุบันและมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับยุคสมัย โดยนายอำเภอบังคับบัญชาหรือควบคุมการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ตำแหน่งนายอำเภอ เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ ให้เกิดประโยชน์สุขกับประชาชนในพื้นที่ เป็นผู้ปกครองบ้านเมือง เป็นที่พึ่งพิง เป็นผู้ใกล้ชิดความทุกข์ร้อนของประชาชนและเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดิน จนราษฎรมีความเชื่อความศรัทธาและคาดหวังว่านายอำเภอคือ “พ่อบ้านพ่อเมือง” ที่จะอำนวยประโยชน์สุขให้กับราษฎรในพื้นที่ สอดกับปณิธานของนักปกครองที่ว่า “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ซึ่งการจะขับเคลื่อนงานของนายอำเภอให้มีประสิทธิภาพและบรรลุผลสำเร็จได้นั้น นายอำเภอยังคงมีผู้ช่วยงานที่สำคัญในระดับพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ที่ใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งเราเรียกตำแหน่งนั้นว่า “กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน” กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะเป็นกลไกที่เสมือนเดินคู่ขนานในการทำงานกับตำแหน่งนายอำเภอ แต่หน่วยงานในการปกครองท้องที่หรือพื้นที่ในการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะย่อส่วนลงหรือเล็กกว่าเท่านั้น แต่ทั้งนี้ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็มาจากการเลือกหรือเกิดจากข้อตกลงใจของราษฎรให้เป็นผู้นำหน่วยการปกครองในท้องที่ โดยการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภออีกชั้นหนึ่งหากเรียกกันง่ายๆ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็คือลูกน้องหรือใต้บังคับบัญชาของนายอำเภอนั่นเอง

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับระบบราชการไทย โดยเฉพาะกับระบบการปกครองท้องที่ ตั้งแต่ระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ลงไป เป็นระบบการปกครองที่มีบทบาทมาอย่างยาวนาน เป็นระบบการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และเป็นกลไกสำคัญในการนำนโยบายของรัฐบาล กระทรวง ทบวง และกรมต่างๆ มาขยายผลในทางปฏิบัติให้ไปถึงมือประชาชน การขยายบทบาทของอำนาจใหม่อย่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ที่เป็นหน่วยการปกครองเช่นเดียวกันที่มีความทับซ้อนกันในพื้นที่ ด้วยเหตุผลและความจำเป็นจึงเป็นเรื่องที่มีความน่าสนใจและน่าศึกษาค้นคว้าเป็นอย่างยิ่งว่านายอำเภอในฐานะเป็นผู้ปกครองในระดับอำเภอที่ยังคงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในระบบราชการไทยเปรียบเสมือนเป็นผู้นำหน่วยเซลล์ที่มีขนาดเล็กที่สุดของประเทศแต่มีอำนาจการตัดสินใจสมบูรณ์ นายอำเภอในฐานะนักบริหารการพัฒนา นักปกครองและในฐานะผู้บังคับบัญชาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงต้องวางบทบาทตนเองและมีวิธีการในการพัฒนาบุคลากรควบคู่กับการประเมินผลการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน รู้จุดเด่น จุดด้อย โดยใช้องค์ความรู้ หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สมัยใหม่ มาประยุกต์ใช้กับการพัฒนาบุคลากร เพื่อให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะผู้นำและผู้ปกครองท้องที่ที่ใกล้ชิดกับ THAILAND.๔.๐ ได้รับการพัฒนาทักษะ พัฒนาความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็เปรียบเสมือนกลไกจักรกล ที่สำคัญในการเป็นผู้ช่วยเหลือ นายอำเภอที่จะช่วยขับเคลื่อนงานต่างๆ ในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอทั้งในด้านนโยบาย ด้านกฎหมาย

ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการสร้างความปลอดภัยเป็นต้น นอกจากนี้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังเป็นผู้ปกครองท้องที่ที่มีสถานะเป็นเจ้าของหน้าทีของรัฐและเป็นผู้แทนของประชาชน เปรียบเสมือนเหรียญสองด้าน รวมทั้งการแสดงออกทางบทบาทจากนายอำเภอ ให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งนั่นจะทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะบุคลากรภาครัฐในระดับท้องที่ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลทำให้การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนภารกิจงานต่างๆ ในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ตลอดจนการนำนโยบายของรัฐบาลต่างๆ ไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในระบบราชการและประชาชนซึ่งเป็นฐานรากของความมั่นคงของประเทศ เป็นความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเกิดผลสัมฤทธิ์ และได้ผู้ปกครองและผู้หน้าที่เป็นที่พึงพาในระดับพื้นที่อย่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีคุณภาพควบคู่กับคุณธรรม อันจะเป็นกำลังสำคัญ ในการพัฒนาประเทศชาติให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนตามวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ชาติ

๒. วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์โดยมีประชากรวิจัยได้แก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของอำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร โดยใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) ได้แก่ นายอำเภอเมืองชุมพร หัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอ ปลัดอำเภอเมืองชุมพรบางส่วนและกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยใช้แบบสอบถามแบบกึ่งมีโครงสร้างในการเก็บรวบรวมข้อมูล

๓. ผลการศึกษา

นายอำเภอเป็นตำแหน่งที่ถูกกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งนายอำเภอมีบทบาทในการทำงานที่สำคัญ ๓ ประการ คือ บทบาทที่ถูกกำหนดไว้ เป็นบทบาทที่แสดงออกจริงและบทบาทที่ถูกคาดหวัง โดยการแสดงออกทางบทบาทของนายอำเภอที่มีประสิทธิภาพสามารถกระทำได้ ๓ บทบาท คือ บทบาทด้านมนุษยสัมพันธ์ บทบาทด้านข้อมูลข่าวสาร และบทบาทด้านการตัดสินใจ ซึ่งการพัฒนาบทบาทของนายอำเภอทั้ง ๓ ด้าน จะเป็นกุญแจสำคัญผ่านเครื่องมือทางการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์หรือกระบวนการพัฒนาบุคลากรให้เป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพให้กับบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น การสอนงาน การปฐมนิเทศ การสัมมนา การทำโครงการพัฒนาศักยภาพกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การศึกษาดูงาน เป็นต้น ซึ่งบทบาทที่นายอำเภอแสดงออกจะควบคู่กับเครื่องมือในการวัดความรู้ความสามารถกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผ่านกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งจะเป็นข้อมูลในการพิจารณาความดีความชอบและแนวทางการพัฒนาบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของนายอำเภอต่อไป นอกจากนี้กระบวนการพัฒนาบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ภายใต้บทบาทของนายอำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร ยังพบว่าปัญหาอุปสรรคที่สำคัญคือการขาดความรู้ความเข้าใจของนายอำเภอและกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถึงบทบาทหน้าที่ของตนเอง การขาดปัจจัยทางการบริหารของนายอำเภอในการพัฒนากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บุคลิกลักษณะความคาดหวังของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีต่อนายอำเภอตลอดจนการแทรกแซงของกลุ่มนัการเมืองที่จะใช้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นฐานเสียงทางการเมืองซึ่งเป็นข้อจำกัดของการแสดงออกทางบทบาทของนายอำเภอที่มีต่อการพัฒนาบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้มีประสิทธิภาพในการทำงาน สิ่งสำคัญในการศึกษาวิจัยและข้อเสนอแนะในการพัฒนาบทบาทนายอำเภอกับการพัฒนาบุคลากร กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่อำเภอเมืองชุมพร คือการออกแบบระบบการติดตามประเมินผลการทำงานของนายอำเภอและกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผ่านระบบกลไกผู้ตรวจราชการและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ นายอำเภอและกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความรู้ความเข้าใจที่แท้จริงในบทบาทของ

ตนเองที่ว่า “ภูมิวุฒิ ภูมิธรรม ภูมิฐาน” เพื่อให้บทบาทของนายอำเภอและบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นที่เชื่อถือของประชาชน และสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ของทางราชการได้ในที่สุด

๔. ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้มีโอกาสสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานในด้านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่ระดับนายอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการ และปลัดอำเภอตลอดจนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำให้ผู้ศึกษาวิจัยพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาบทบาทนายอำเภอที่มีต่อการพัฒนาบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังต่อไปนี้

๑. นายอำเภอยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทักษะทางการบริหารและการติดตามการประเมินผลการปฏิบัติงานของนายอำเภอจากผู้ตรวจราชการทั้งระดับกระทรวงและระดับกรม ซึ่งทำให้นายอำเภอยังไม่เข้าใจถึงบทบาทในการพัฒนาของตนเองอย่างแท้จริง

๒. นายอำเภอขาดงบประมาณและบุคลากรที่เพียงพอที่จะช่วยเหลือนายอำเภอในการร่วมกันถ่ายทอดความรู้และพัฒนาบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้เป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพได้

๓. นายอำเภอยังขาดความจริงใจและจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติราชการที่จะพัฒนาให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ มีความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติงานและยังมีทัศนคติที่มองกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาที่ขาดการพัฒนาในทักษะและบทบาทในการปฏิบัติงาน

๔. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บางคนยังขาดความเอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงบทบาทที่ตนเองต้องปฏิบัติทั้งในแง่ของระเบียบกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังคงเข้าใจว่าตนเองเป็นนักการเมืองท้องถิ่นจนลืมนึกถึงของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ว่า “ตนเองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ” มีระเบียบกฎหมายและวินัยเป็นเครื่องควบคุมในการปฏิบัติงาน

๕. การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๙ ในรอบที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังไม่มีความเข้าใจถึงเนื้อหาของระเบียบผลเพื่อให้ทราบถึงข้อดี ข้อด้อย ระดับความสามารถในการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังคงมีการประเมินผลแบบเกรงอกเกรงใจไม่ยอมให้เกิดความขัดแย้งประเมินผลแบบให้ผ่านๆ ไป ในลักษณะสุกเอาเผากินซึ่งไม่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของการประเมินผลและตอบเจตย์ของ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพได้

๖. นักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองท้องถิ่นเข้าแทรกแซงการบริหารงานและการพัฒนาบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของนายอำเภอทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเครื่องมือทางการเมืองของนักการเมืองเหล่านั้นด้วยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่างตอบแทน เช่น โครงการงบประมาณต่างๆ ซึ่งเป็นปัจจัยที่กีดกันในการแสดงบทบาทของนายอำเภอได้

จากการที่ได้มีโอกาสสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานในด้านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่ระดับนายอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการและปลัดอำเภอตลอดจนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร ทำให้ผู้ศึกษาวิจัยได้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาบทบาทนายอำเภอที่มีต่อการพัฒนาบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังต่อไปนี้

๑. นายอำเภอและกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ขอเสนอให้กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครองและจังหวัดในฐานะผู้ปกครองบังคับบัญชาของนายอำเภอและกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควรจัดให้มีการพัฒนาทักษะทางการบริหารบุคลิกภาพการแสดงออกที่เหมาะสมในการปฏิบัติงาน

๒. นายอำเภอและกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความต้องการเสนอขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครอง จัดสรรงบประมาณให้กับอำเภอโดยตรงและโดยเฉพาะการจัดทำโครงการพัฒนาบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นประจำทุกปี ทั้งในเรื่องการพัฒนาบทบาทการปฏิบัติหน้าที่

และการปฐมนิเทศสอนงานให้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่เป็นประจำอย่างน้อย ปีละ ๒-๓ ครั้ง

๓. ควรให้กระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครอง มีการวางระบบการติดตามผลการทำงาน ของนายอำเภอและกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามบทบาทที่ถูกระบุไว้อย่างชัดเจนอาจจะผ่านกลไกของผู้ตรวจ ราชการในระดับต่างๆ และผสมผสานกับการติดตามการประเมินผลการทำงานผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้หน่วยงานส่วนกลางสามารถกำกับติดตามการแสดงออกทางบทบาทของนายอำเภอและกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้อยู่เสมอ ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการติดตามประเมินผลจะเป็นคลังสมอง คลังความรู้ที่จะเป็น แบบอย่างที่ดี หรือ Best Practise ให้กับนายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ต่อไปในอนาคต

๔. กรมการปกครองควรพิจารณาคัดเลือกนายอำเภอที่มีความคุ้นเคยหรือมีความรู้ความเข้าใจ ในวัฒนธรรม ประเพณี อัตลักษณ์ท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้ง เพื่อให้ได้นายอำเภอที่สามารถแสดงบทบาทของ ตนเองและปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการให้เป็นตัวอย่างที่ดีให้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทั้งในฐานะผู้บริหาร ผู้นำและผู้บังคับบัญชาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ส่วนใหญ่มีความเชื่อและความเห็นกับคำกล่าวที่ว่า “แบบอย่างที่ดีมีค่ากว่าคำสอน”