

บทที่ 5บทสรุป5.1 ผลการวิจัย

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูล ชี้ให้เห็นว่าการศึกษาวิจัยบทบาทของนายอำเภอ โดยศึกษาจากผู้นำท้องถิ่นอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ ปรากฏผลว่า ผู้นำท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านคาคหวังหรือมีความปรารถนาที่จะได้นายอำเภอที่เป็นที่พึ่งพิง เป็นที่ปรึกษาหารือ สามารถพัฒนาและแก้ปัญหาให้ตำบลหมู่บ้าน มีการพัฒนาไปได้ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า บทบาทของนายอำเภอคือ การบังคับทุกข์ บำรุงสุขนั่นเอง

ปัญหาในพื้นที่ซึ่งเราเรียกว่า ชนบท มีอยู่มากมายและหลากหลายปัญหา ความผิดแผกแตกต่างกันมีอยู่น้อยมาก หากจะสรุปประเด็นหลักของปัญหานั้นชนบทจะเห็นได้ว่ามีอยู่เพียง 3 ประเด็นเท่านั้น ที่ทำให้ชนบทของไทยต้องเดินย่ำเท้าอยู่กับที่ คือ ประเด็นแรกได้แก่ ความยากจน ในปี พ.ศ. 2534 ประชาชนจังหวัดเชียงใหม่มีรายได้เฉลี่ย 24,727 บาทต่อปี และหากจะเจาะลึกลงในระดับตำบลหมู่บ้านที่อยู่ห่างไกล รายได้เฉลี่ยดังกล่าวก็ยังเป็นตัวเลขที่ยังสูงเกินไป ในประเด็นที่สองคือ ความไม่รู้ ซึ่งหมายถึงการศึกษายังไม่ได้มีการพัฒนาให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง ยังไม่อาจทำให้ประชาชนรู้หนังสือได้ทั่วถึง ในประเด็นสุดท้ายได้แก่ ความเจ็บป่วย ประชาชนในชนบทยังอยู่ไกลจากคำว่าสาธารณสุขมูลฐานหรือสุขอนามัย ส่วนใหญ่ต้องต่อสู้กับโรคภัยไข้เจ็บการรักษาสุขภาพอนามัยด้วยลาพังและเป็นไปอย่างตามมีตามเกิดจาก 3 ประเด็นปัญหาดังกล่าว ทำให้ได้ข้อสรุปถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาการบริหารงานของรัฐโดยเฉพาะที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนเน้นที่ประชาชนในชนบท ซึ่งก็ได้แก่ หน่วยงานที่เรียกว่า อำเภอ นั่นเอง และบุคคลที่จะต้องได้รับการพัฒนาบทบาทก็คือ นายอำเภอ เพราะถือเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบสูงสุดในระดับอำเภอ

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งได้จัดระเบียบการบริหารเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนั้น จะเห็นได้ว่าส่วนภูมิภาค จะมีหน้าที่รองรับนโยบายทั้งหลาย ทั้งปวงจากรัฐบาล และ

กระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง เพราะมีจังหวัดและอำเภอเป็นหน่วยงานรองรับอยู่ นโยบายทั้งหลายของรัฐบาล ซึ่งจุดหมายอยู่ที่การบำบัดทุกข์ บำรุงสุขแก่ประชาชน จะมีจังหวัดและอำเภอรับปฏิบัติ ดังนั้นประชาชนจะได้รับผลแก่ไหนเพียงไร จึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของหน่วยงานในระดับจังหวัดอำเภอนั้นเอง

ในระดับอำเภอซึ่งจะรองรับจากจังหวัดอีกชั้นหนึ่ง ถือได้ว่าเป็นจุดกระทบกับประชาชนโดยตรง โดยมีนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่ นายอำเภอจะต้องปฏิบัติงานทุกอย่างที่รัฐพึงมีต่อประชาชน ตามนโยบายกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และจะต้องมีความรับผิดชอบและปฏิบัติตามขนบธรรมเนียม ประเพณีและค่านิยมของสังคมไทย อีกทั้งยังจะต้องปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่มิได้มีกฎหมายบัญญัติว่า การปฏิบัติราชการตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใด โดยเฉพาะ นอกจากนี้ยังจะต้องเป็นศูนย์ประสานงานของส่วนราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม ทั้งสังกัดราชการส่วนภูมิภาคและสังกัดราชการส่วนกลางโดยตรง รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นถึงแม้ว่านายอำเภอจะเป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง แต่การปฏิบัติหน้าที่จะเอาใจใส่แต่งงานของกรมการปกครองแต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้ นายชลอ วนะภูติ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทยได้กล่าวเปรียบเทียบนายอำเภอไว้ว่า ¹

".....เมื่อคำนึงถึงชีวิตประวัติของหมูนานแล้วก็นวนคิดถึงบรรดาหมูนานของกระทรวงมหาดไทย คือ นายอำเภอทั้งหลายทุกวันนี้ ที่ข้าพเจ้าเปรียบเทียบนายอำเภอว่าเป็นหมูนานนั้นก็เพราะลักษณะงานอันพัลวัน ที่นายอำเภอปฏิบัติอยู่นั้น เป็นงานเองเดียวกับงานของหมูนานไม่มีผิด หน่วยสังการนั้นมีมากมายเหลือเกิน ในทุกกระทรวง ทบวง กรม แต่หน่วยปฏิบัติงานนั้นมักตกลงใช้กระโถนใบใหญ่ ไม่ใช้กระโถนเกียรติยศที่ตั้งไว้ในท้องพระโรงเหมือนแต่ก่อน แต่เป็นกระโถนธรรมดา หรือแข่งรับขยะที่ตั้งอยู่ข้างถนน เพื่อรองรับคำสั่งจากสวรรค์ และคำร้องจากบาดาล....."

¹ ชลอ วนะภูติ, เขาหาว่าข้าพเจ้าเป็นแมวเปีย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เจริญผล, 2520):

จากคำเปรียบเทียบกับดังกล่าวจะเห็นได้ว่านายอำเภอจะมีอยู่ 2 ฐานะ คือ ฐานะแรก เป็นคนของรัฐที่ต้องรับคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ในอีกฐานะหนึ่งคือ คนของประชาชนที่จะเป็นที่รับเรื่องราวความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชน และหาทางจัดบังคับเป่า แก้ปัญหา นายอำเภอจึงกลายเป็นกัณชนหรือคนกลาง ระหว่างรัฐกับประชาชน

บทบาทของนายอำเภอที่มีอยู่อย่างมากมายกว้างขวางนั้น สามารถสรุปได้ดังนี้คือ

1. บทบาทตามนโยบาย กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และระเบียบแบบแผน

1.1 ทางด้านการเมือง การปกครอง นายอำเภอเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพตามนโยบายของรัฐบาล และยังคงเป็นผู้บังคับบัญชาบำรุงสุจริตให้แก่ราษฎรตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทย ตลอดทั้งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการพัฒนาบ้านเมือง นอกจากนี้ยังต้องทำหน้าที่อำนวยความสะดวกเลือกตั้งทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล และกรรมการสุขาภิบาล รวมทั้งการเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรมและเป็นกลาง ในท้ายที่สุดนายอำเภอจะต้องคอยกำกับดูแลการปกครองให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยโดยดำเนินการตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 การบริหารราชการส่วนตำบล ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 236 พ.ศ. 2515 และกฎหมายเกี่ยวกับการทะเบียนต่าง ๆ

1.2 ทางด้านเศรษฐกิจ ภาระหน้าที่ของนายอำเภอ ได้แก่ การรักษาระดับราคาสินค้าที่จำเป็นในการอุปโภคบริโภคให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมตามนโยบายของรัฐบาลและต้องเสริมสร้างให้ประชาชนมีหลักประกันในการดำรงชีพตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนส่งเสริมอาชีพและความมั่นคงของประชาชนตามนโยบายของกรมการปกครอง นอกจากนี้ยังจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ ในด้านที่กระทบกับสถานะเศรษฐกิจของประชาชน เช่น การแก้ไข และป้องกันการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง การป้องกันและปราบปรามผู้บุกรุกป่าไม้ธรรมชาติ เป็นต้น

1.3 ทางด้านสังคมจิตวิทยา นายอำเภอต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการเร่งรัดบริการทางสาธารณสุข และในการพัฒนาการศึกษาในชนบทเพื่อการอาชีพตามนโยบายของรัฐบาล และบริการแก่ประชาชนผู้ไร้ความสามารถ ขาดที่พึ่งตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนยึด

นโยบายของกรมการปกครอง ซึ่งมุ่งสกัดกั้นยาเสพติดให้โทษและการให้ความช่วยเหลือในด้านการวางแผนครอบครัว นอกจากนี้ ยังจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติประถมศึกษาและระเบียบของกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับการพิจารณาลงโทษ ซึ่งกำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่สอดส่องดูแลความประพฤติของผู้พักการลงโทษว่า เป็นไปตามเงื่อนไขหรือไม่ประการใดอีกด้วย

1.4 ด้านความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย นอกจากภาระหน้าที่ของนายอำเภอ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว นายอำเภอยังมีภาระหน้าที่ในด้านความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย กล่าวคือ นายอำเภอต้องยึดนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมุ่งดำเนินการให้ราษฎรในพื้นที่ห่างไกลและล่อแหลม หรือถูกคุกคามให้มีความสามารถป้องกันตนเองได้และนโยบายของกระทรวงมหาดไทยที่มุ่งส่งเสริมและปรับปรุงสวัสดิการให้แก่ครอบครัวข้าราชการพลเรือน ตำรวจ อาสาสมัคร ซึ่งได้เสียสละชีวิตในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ยังต้องยึดนโยบายของกรมการปกครอง ที่จะเสริมสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน ให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างมีความสุขและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ในท้ายที่สุดจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น การควบคุมการสอบสวนคดีอาญาตามข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และการเสริมสร้างสมรรถภาพของประชาชนในการป้องกันตนเอง ตามโครงการอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง เป็นต้น

2. บทบาทตามขนบธรรมเนียมประเพณีและค่านิยม

นอกจากนายอำเภอจะมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งถือเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรีและนโยบายของทุกระดับแล้ว นายอำเภอยังต้องมีความรับผิดชอบ ตามขนบธรรมเนียมประเพณี และค่านิยมของสังคมไทยอีกด้วย ทั้งนี้ก็สืบเนื่องมาจากประเพณีการปกครองของไทย แต่อดีตซึ่งยอมรับนับถือข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายอำเภอ ทั้งนี้ก็อาจเนื่องมาจากการทำงานที่ใกล้ชิดผูกพันและเกี่ยวข้องกับประชาชนมากที่สุดและต่อเนื่องถึงแม้ในปัจจุบันการยอมรับดังกล่าวก็ยังปรากฏให้เห็นอยู่ โดยบทบาทของนายอำเภอจะต้องทำหน้าที่เป็น "ที่พึ่ง" ของประชาชนทุกคน และทุกเรื่องจนอาจกล่าวได้ว่า งานของนายอำเภอไม่มีวันและเวลาราชการ คือ ต้องทำงานเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ทุกวันและตลอดเวลาอันเอง

จากความสัมพันธ์และความยอมรับ ประกอบกับขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมไทยทำให้นายอำเภอต้องมีบทบาทในฐานะผู้นำสังคมในท้องที่อำเภอที่อยู่นั้นไปอีกฐานะหนึ่ง เห็นได้

จากการรับเชิญให้เป็นประธานในงานบุญงานกุศล หรืองานพิธีต่าง ๆ เช่น งานบุญตามเทศกาล งานชุมนุม การพัฒนาท้องถิ่น การจัดหาทุน งานรื่นเริง เป็นต้น

จากบทบาทของนายอำเภอ 2 แนวกว้างๆ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากว้างขวางและครอบคลุมไปทุกเรื่อง โดยเฉพาะในภาระหน้าที่ หรืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย นโยบาย และระเบียบแบบแผน หากจะมองให้ลึกลงในรายละเอียดโดยอาศัยนโยบายของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเป็นหลักสามารถที่จะสรุปหน้าที่ได้ดังนี้คือ

1. การปกครอง การบริหาร และการเมือง

1.1 เสริมสร้างประชาธิปไตย ในทางปฏิบัติแก่ประชาชน โดยส่งเสริมให้ประชาชน ได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองทุกระดับ รวมทั้งการนำหลักประชาธิปไตยไปใช้ในวิถีชีวิตประจำวัน

1.2 ปรับปรุงการเลือกตั้ง ทุกระดับให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย บริสุทธิ์ ยุติธรรม ปราศจากการซื้อเสียง และการใช้อิทธิพลใด ๆ และให้วางตัวเป็นกลางอย่างแท้จริง

1.3 ส่งเสริมผู้นำท้องถิ่น องค์การและกลุ่มประชาชนในชนบทให้เป็นแกนนำในการพัฒนาชุมชน เสริมสร้างบทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน และคณะกรรมการสภาตำบล

1.4 ปรับปรุงอำเภอได้ เป็นหน่วยงานหลักในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชนอย่างแท้จริงสามารถให้บริการประชาชนได้สะดวกรวดเร็ว และถูกต้องโดยใช้เครื่องมือที่ทันสมัย

2. การรักษาความสงบเรียบร้อยและเสริมสร้างความมั่นคงภายใน

2.1 ทัศนคติที่ประสานกับฝ่ายตำรวจ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อส. กลุ่มพลังมวลชนต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน

2.2 แก้ไขปัญหายาเสพติดในกลุ่มเยาวชน

2.3 ปรับปรุงบทบาทของฝ่ายปกครอง เพื่ออำนวยความสะดวกต่อประชาชน และเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม

2.4 พัฒนาระบบการบริหารการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนให้มีประสิทธิภาพ

2.5 เสริมสร้างสมรรถภาพและความมั่นคงในการพิทักษ์พื้นที่เขตหลังของ

ฝ่ายพลเรือน

2.6 จัดระเบียบการปกครองชาวเขา และชนกลุ่มน้อยให้มีประสิทธิภาพ

3. การพัฒนาชนบท และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.1 พัฒนาอาชีพและรายได้ เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้มี

คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

3.2 กระจายการบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

3.3 พัฒนาแหล่งน้ำอุปโภคบริโภค

3.4 พัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สร้างจิตสำนึกประชาชนให้ร่วมมือกันป้องกันและแก้ไขปัญหา เรื่องสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

4. การพัฒนาสังคม

4.1 พัฒนาการศึกษ การจัดการศึกษาพัฒนาการกีฬา และนันทนาการ

4.2 สนับสนุนบทบาทของสตรีที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

4.3 สนับสนุนการลดอัตราการเพิ่มของจำนวนประชากร ควบคู่กับการพัฒนา

คุณภาพประชากร การจัดสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์

4.4 ส่งเสริมสนับสนุน ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม การอนุรักษ์และพัฒนาค่านิยม
ขนบธรรมเนียมประเพณีที่ดีงาม การพัฒนาจิตสำนึกโดยใช้คุณธรรมทางศาสนา

4.5 เฝ้าระวังธรรมชาติและควบคุมโรคเอดส์ให้ได้ผล

จากอำนาจหน้าที่และภาระของนายอำเภอซึ่งถือเป็นบทบาทในฐานะผู้นำหรือนักปกครองโดยบทบาทของนายอำเภอจะต้องเป็นผู้บังคับทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน ความคาดหวังของผู้นำท้องถิ่น ซึ่งได้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือการได้นักปกครอง หรือผู้นำที่มีความพร้อมที่จะเป็นที่พึ่งพิงของประชาชนได้อย่างแท้จริง โดยอาจจะสรุปได้ว่า หลักการต่าง ๆ เกือบจะสามารถมองผ่านไปได้ จุดสนใจจะอยู่ตรงที่ตัวนายอำเภอในฐานะผู้บังคับทุกข์บำรุงสุข ความใกล้ชิด ความผูกพัน ซึ่งเป็นลักษณะนิสัยของคนไทยคือการอยู่ร่วมกันอย่างพี่น้องนั่นเอง นายอำเภอจะต้องเป็นที่พึ่งได้ในทุกเรื่อง ทุกสถานการณ์ และทุกเวลาจึงสอดคล้องกับสมมติฐานที่ว่า บทบาทของนายอำเภอ คือ การบังคับทุกข์ บำรุงสุขประชาชน

5.2 อภิปรายผล

จากผลการวิจัยจะเห็นว่าบทบาทของนายอำเภอคือ ผู้บังคับทุกข์ บำรุงสุขแก่ประชาชนทุกคนในเขตอำเภอที่รับผิดชอบคือ เป็นบทบาทหรือภารกิจที่กว้างขวาง จนอาจกล่าวได้ว่า นายอำเภอมีภารกิจครบจักรวาล หากจะประมวลภารกิจหรือบทบาทของนายอำเภอให้กระชับ และเห็นภาพชัดเจนก็จะสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. บทบาทในการบริการ ได้แก่ การให้บริการทุกอย่างแก่ประชาชน เช่น งานทะเบียนราษฎร งานทะเบียนทั่วไป งานทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน ด้านสาธารณสุข การศึกษา เป็นต้น
2. บทบาทในงานพัฒนาคือ การพัฒนาเพื่อให้ประชาชนอยู่ดีกินดีเช่น การพัฒนาแหล่งน้ำ ถนนหนทาง การอาชีพ เป็นต้น
3. บทบาทในการปกครอง ได้แก่ การดูแลทุกข์สุขของประชาชน เช่น การไกล่เกลี่ยกรณีพิพาท การรับเรื่องราวร้องทุกข์ การจัดการเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ เป็นต้น
4. บทบาทในการรักษาความมั่นคงและการรักษาความสงบเรียบร้อย คือ การดูแลให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน
5. บทบาทในการประสานงานกับทุกหน่วยงานทั้งสังกัดส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตลอดจนรัฐวิสาหกิจหน่วยงานภาคเอกชน รวมตลอดถึงผู้นำชุมชน นักการเมือง เพื่อการร่วมมือสร้างสรรค์สังคม
6. บทบาทในฐานะผู้ให้การสนับสนุน การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ
7. บทบาทในการสร้างทีมงานให้เข้มแข็งแกร่ง ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากข้าราชการในระดับอำเภอมาจากหลายกระทรวง ทบวง กรม จึงเป็นหน้าที่ของนายอำเภอต้องประสานและสร้างทีมงานให้เข้มแข็งมีคนทำงานร่วมกันเป็นทีม ยอมรับซึ่งกันและกัน

บทบาททั้ง 7 ประการดังกล่าว ถือได้ว่าผู้ทำหน้าที่นายอำเภอทุกคนจะต้องปฏิบัติ โดยอาจจะใช้ทั้งคุณสมบัติ ความเป็นนักปกครองตลอดทั้งเทคนิควิธีการต่าง ๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความรู้ตลอดทั้งเทคนิควิธีการต่างๆ และขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของแต่ละบุคคล ซึ่งการศึกษาวิจัยนี้ จะเป็นการกระตุ้นเตือนให้นายอำเภอได้มีการตระหนักและตื่นตัวในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง บทบาทที่เบี่ยงเบนไปโดยใช้ความคาดหวังของผู้ท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นสิ่งบอกเหตุ

และจากความคาดหวังของกานัน ผู้ใหญ่บ้าน อาเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ ทั้ง 89 คน จะเห็นได้ว่ามีหลากหลาย ความคิดความคาดหวัง ซึ่งเห็นว่ามีประโยชน์เพราะอย่างน้อยก็ถือว่าเป็นเสียงเรียกร้องจากผู้แทนของประชาชนโดยตรง ซึ่งได้นำคุณลักษณะของนายอำเภอตามความคาดหวังของกานัน ผู้ใหญ่บ้าน อาเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ ส่วนหนึ่งมาประมวลไว้ คือ

1. มีความรู้ความสามารถ
2. มีความรับผิดชอบ
3. ประชาชนยอมรับนับถือ
4. หนักนอกเยี่ยมเยียนประชาชน เพื่อดูแลทุกข์สุข
5. เป็นนักพัฒนา
6. มนุษย์สัมพันธ์ดี
7. เป็นกันเองไม่ถือตัว
8. เห็นประโยชน์ของประชาชนเป็นใหญ่
9. พูดจริง ทำจริง
10. มีความซื่อสัตย์
11. มีความยุติธรรม
12. มีความเมตตากรุณา รอบอ้อมอารี
13. พูดจาไพเราะ
14. ติดตามแก้ปัญหาอย่างต่อเนื่อง
15. เห็นความสำคัญของผู้ใหญ่บ้าน สถาบถบถ
16. เป็นนักประนีประนอม
17. เป็นนักประสานงาน
18. มีจิตวิทยาในการทำงาน
19. ไม่ยึดติดระบบเจ้าขุนมูลนาย
20. เป็นนักประชาธิปไตย
21. มีคุณธรรม ศีลธรรม
22. มีมนุษยธรรม

23. เป็นนักประชาสัมพันธ์
24. ราษฎรและกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าพนักงาน
25. มีความเสียสละ
26. ไม่เบียดเบียนราษฎร
27. รักประชาชน

จากคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็จะมีข้อสรุปที่คล้ายคลึงกัน คือ ความประสงค์ที่จะได้นายอำเภอ หรือผู้นำ หรือนักปกครองที่ดีมีคุณธรรมเป็นนักพัฒนา หากจะมองนายอำเภอทั้ง 2 ด้านคือ ด้านหนึ่งที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในการนำนโยบายปฏิบัติให้บังเกิดสุขแก่ประชาชน และอีกด้านหนึ่งคือ ตัวแทนของประชาชนที่จะรับเรื่องทุกข์ของประชาชนมาแก้ไข จึงกล่าวได้ว่า นายอำเภอเป็นความหวังของบ้านเมืองและประชาชน

5.3 ข้อเสนอแนะ

จากบทบาทของนายอำเภอที่มีอย่างกว้างขวางทั้งที่มีกฎหมายรองรับ และเป็นไปตามขนบธรรมเนียมประเพณี ใ้ว่านายอำเภอจะสามารถดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เพราะยังมีสิ่งที่เป็นอุปสรรคอยู่หลายประการที่บั่นทอนความสามารถของนายอำเภอ ทำให้ประสิทธิภาพของงานลดลงไปด้วย จึงใคร่ขอ เสนอปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะเพื่อการไปสู่ผลงานที่ดีขึ้น คือ

1. งานด้านการวางแผน

ระบบการทำงานในปัจจุบัน ถือได้ว่าเป็นระบบของการทำงานอย่างมีแผน การวางแผนจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง ข้อบกพร่อง ในทุกวันนี้ คือคุณภาพของแผน เพราะเมื่อวางแผนหรือกำหนดแล้วบางครั้งไม่อาจปฏิบัติได้ บางครั้งกระบวนการของการวางแผนไม่ครบถ้วน สมบูรณ์ และถูกต้องน่าเชื่อถือ ในประเด็นนี้เห็นว่าควรมีหน่วยงานในระดับอำเภอที่จะทำหน้าที่ในเรื่องของการวางแผนโดยตรง ซึ่งควรจะได้แก่ สำนักงานอำเภอซึ่งมีการจัดส่วนราชการไว้แล้ว ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่ในทางปฏิบัติยังไม่ได้เป็นหลักการวางแผนได้อย่างแท้จริง ซึ่งปัญหาจะอยู่ที่บุคคลากรและงบประมาณรองรับ

2. การปรับปรุงส่วนราชการ

จากสภาพสังคมที่มีความเติบโตและเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะในปัจจุบัน

สังคมของเทคโนโลยีสมัยใหม่ หน่วยงานอำเภอซึ่งเป็นที่รวมการบริการมีส่วนราชการจากหลายกระทรวง ทบวง กรม มาประจำปฏิบัติงาน แต่สภาพความเป็นจริงยังล่าช้าในเรื่องเทคโนโลยีสมัยใหม่มาก ทำให้การบริการประชาชนได้รับการร้องเรียนว่ากล่าวอยู่เสมอ ดังนั้น ในประเด็นนี้ คือ การสนับสนุนเครื่องมือเครื่องใช้วัสดุอุปกรณ์ให้เพียงพอและทันสมัย การนำวิทยาการใหม่ ๆ มาปรับปรุงหน่วยงาน เช่น ด้านประชาสัมพันธ์ ด้านการจัดระบบการบริหาร ระบบข่าวสาร

3. การบริหารงานบุคคล

โดยสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน นายอำเภอแทบไม่มีบทบาทในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนราชการต่าง ๆ อย่างแท้จริง (เว้นข้าราชการฝ่ายปกครอง) ในระดับอำเภอทั้ง ๆ ที่ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 62 ได้กำหนดให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการ และรับผิดชอบการบริหารราชการของอำเภอ ซึ่งนายอำเภอย่อมจะมีอำนาจควบคุมบริหารราชการเหนือข้าราชการทุกตำแหน่งหน้าที่ แต่ปรากฏว่า นายอำเภอไม่สามารถบังคับบัญชาข้าราชการหน่วยอื่นได้อย่างแท้จริงและเต็มที่เนื่องจากการรื้อถอนอำนาจและการแทรกแซงทั้งจากส่วนราชการในระดับจังหวัดและจากส่วนกลาง

ในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่าการบริหารงานของนายอำเภออำจไม่สอดคล้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบโดยเฉพาะ เกี่ยวกับอำนาจการปกครองบังคับบัญชา และอำนาจในการบริหารงานบุคคล เหมือนกับนายอำเภอเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเพียงในนามเท่านั้น การแก้ไขเพื่อให้เกิดประโยชน์และให้นายอำเภอทำหน้าที่ตัวแทนรัฐบาลในระดับอำเภอได้อย่างแท้จริง ก็คือการให้อำเภอนายอำเภอเข้าไปมีบทบาทในการบริหารงานบุคคลอย่างแท้จริง อย่านำมีการรื้อถอนหรือแทรกแซง เช่นทุกวันนี้

4. การบริหารงาน

ระบบการบริหารงานในปัจจุบัน โดยเฉพาะในระดับอำเภอ ยังไม่มีระบบที่แท้จริง เพราะกระทรวง ทบวง กรม บางครั้งจะสั่งงานโดยตรงถึงหัวหน้าส่วนราชการในระดับอำเภอโดยไม่ผ่านนายอำเภอ นอกจากนี้ส่วนราชการในระดับจังหวัดก็ยังใช้ระบบการสั่งงานถึงหัวหน้าส่วนราชการในระดับอำเภอโดยตรงด้วย ทำให้เกิดความสับสนในระบบการทำงานอย่างมากเพราะทิศทาง หรือเป้าหมายของอำเภอน่าจะมีอยู่แนวทางเดียว การที่นายอำเภอไม่ได้กำกับดูแลหรือร่วมตัดสินใจตลอดจนการนำข้อมูลในการวางแผนและตัดสินใจที่เหมือนกันก็อาจทำให้ระบบ

การทำงานคลาดเคลื่อนไปจากเป้าหมาย ซึ่งส่งผลไปถึงประชาชนได้ จึงควรที่จะแก้ไขให้มีการทำงานตามสายการบังคับบัญชาอย่างแท้จริง ไม่ควรมีการข้ามหรือลัดสายการบังคับบัญชาหรือการสั่งการโดยตรง ผลจากการทำงานอย่างมีระบบตามสายการบังคับบัญชา จะทำให้นายอำเภอทราบความเคลื่อนไหวและความเป็นไปของการดำเนินงานของส่วนราชการในอำเภอ และสามารถตัดสินใจแก้ปัญหาและอำนวยความสะดวกได้อย่างถูกต้องอีกด้วย

5. การมอบอำนาจ

นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่มากมาย แต่ปรากฏว่าระเบียบ กฎหมายส่วนใหญ่ให้อำนาจการอนุมัติ อนุญาตตลอดจนการดำเนินการต่าง ๆ ไว้อย่างมากเพียงผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่บางเรื่องนายอำเภอเป็นผู้ปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบกฎหมาย ที่เป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน

6. การรายงาน

ระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในระดับอำเภอ ยังไม่มีระเบียบกฎหมาย กำหนดไว้ชัดเจน ทุกวันนี้อยู่ที่การกำหนดโดยนายอำเภอ ตามหลักการบริหารงานซึ่งส่วนราชการต่าง ๆ อาจจะไม่ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติก็ได้ จึงเห็นควรแก้ไขให้ทุกส่วนราชการมีระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานให้นายอำเภอทราบ ทำให้นายอำเภอได้ทราบความเคลื่อนไหวปัญหาอุปสรรค ตลอดจนสามารถกำหนดทิศทางการปฏิบัติงานได้

7. การงบประมาณ

อำเภอเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด การแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน อำเภอจะรู้ข้อมูลตลอดจนความสำคัญของปัญหาความเร่งด่วนได้เป็นอย่างดี แต่ระบบงบประมาณในปัจจุบันไม่ได้เอื้ออำนวยให้อำเภอสามารถกำหนดแผนหรือโครงการได้ เพราะอำเภอมิบทบาทเพียงจัดทำคำขอของงบประมาณคือ การจัดทำโครงการนั่นเอง แต่อำเภอไม่มีโอกาสทราบล่วงหน้าในเรื่องงบประมาณที่จะได้รับการจัดสรร จึงทำให้นายอำเภอกำหนดทิศทางการพัฒนาได้ยาก นอกจากนี้ส่วนกลางต้องพยายามกระจายอำนาจในการพิจารณาอนุมัติโครงการต่าง ๆ ลงไปสู่ระดับจังหวัดให้มากขึ้น

8. การขยายหน่วยงาน

ในปัจจุบันทุกส่วนราชการพยายามที่จะขยายหน่วยงานให้มากขึ้น ซึ่งกระทำ

โดยการพยายามเพิ่มภาระหน้าที่หรือการเพิ่มงานให้มากขึ้น เพื่อนำไปสู่การขยายหน่วยงานทั้งด้านบุคคลากรและวัสดุอุปกรณ์ แต่สภาพข้อเท็จจริงประจักษ์ชัดไม่ได้เกิดกับประชาชนอย่างแท้จริง เกิดลักษณะการทำงานซ้ำซ้อนเหลือมล้ากันอยู่เสมอมา ควรแก้ไขมาตรฐานของส่วนราชการในระดับอำเภอให้อยู่ในระดับเดียวกันมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจน

ข้อเสนอแนะต่าง ๆ เหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นเพียงแนวทางที่จะทำให้การบริหารงานในระดับอำเภอบังเกิดประสิทธิภาพ นายอำเภอสามารถแสดงบทบาทได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบันปัญหาต่าง ๆ นับแต่จะมีมากขึ้นและทวีความรุนแรงความซับซ้อนของปัญหา การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนไม่อาจแก้ไขได้โดยง่ายดังเช่นในอดีต ซึ่งภาระหน้าที่ของนายอำเภอก็มากมายอยู่แล้ว การแก้ปัญหาในสถานการณ์ปัจจุบันก็จะเพิ่มความยากลำบากเข้าไปอีก บทบาทของนายอำเภอในฐานะผู้นำที่ทุกข่มขู่รังสฤษของประชาชนก็จะเป็นสิ่งที่ท้าทายและซับซ้อนเป็นเงาตามตัว โดยเฉพาะนายอำเภอในความคาดหวังของประชาชน เนื่องจากประชาชนหวังนายอำเภอเป็นที่พึ่งเมื่อยามทุกข์ร้อน ประสพปัญหาจะกล่าวว่าฝากผีฝากไข้ไว้กับนายอำเภอก็ว่าได้ ดังนั้นข้อเสนอแนะต่างๆ ดังกล่าวจึงนับว่ามีความจำเป็นและมีความสำคัญที่ควรได้รับการแก้ไขเพื่อเสริมบทบาทของนายอำเภอในฐานะตัวแทนของรัฐบาลและในฐานะที่เป็นคนของประชาชนให้สามารถดำเนินบทบาทสมดังอุดมการณ์ของกระทรวงมหาดไทยคือ " บำบัดทุกข์ บำรุงสุข "