

บทสรุปและ เสนอแนะ

5.1 สรุปผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งที่จะศึกษาบทบาทของปลัดอำเภอกับการกระจายอำนาจ โดยเป็นการศึกษาเฉพาะกรณีปลัดอำเภอที่รับราชการในเขตจังหวัดกาญจนบุรี ทั้งนี้ เพราะปลัดอำเภอมีบทบาท ฐานะ ตลอดจนจนถึงอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของราษฎร มีความใกล้ชิดกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ตำบลหมู่บ้าน รวมทั้งมีบทบาทเกี่ยวข้องสัมพันธ์ กับองค์กรกระจายอำนาจในระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้นความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลในทางปฏิบัติ จึงอยู่ที่ตัวแทนของรัฐในระดับพื้นที่ เช่น นายอำเภอ และปลัดอำเภอ บทบาทของบุคคลเหล่านี้มีทั้งผลดีและผลเสียต่อการกระจายอำนาจหากบุคคลเหล่านี้ มีทัศนคติ กำนินิยม และความเชื่อทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจ แนวโน้มของความสำเร็จในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล การปลูกฝังทัศนคติแบบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนตลอดจนการพัฒนากระบวนการบริหาร การปกครองที่เอื้อ และสอดคล้องต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจักเป็นไปได้ด้วยดี

ปลัดอำเภอนั้นมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนตามระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของรัฐ นอกจากนั้น ปลัดอำเภอยังมีภารกิจหน้าที่ในการ เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ ในการปฏิบัติภารกิจราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ปลัดอำเภอจึงมีฐานะเป็น "ตัวแทนของรัฐ" เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ที่กฎหมายกำหนด

บทบัญญัติของกฎหมาย ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอไว้ค่อนข้างมีความหลากหลาย ซึ่งอาจสรุปถึงแหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่ได้ ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น เป็นกฎหมายหลักในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค นั้น กล่าวโดยสรุปแล้วก็คืออำนาจรัฐในการปกครอง การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองนั่นเอง นอกจากนี้ ปลัดอำเภอยังมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้เป็นพนักงานสอบสวนในคดีอาญา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญาสามารถจับกุมคุมขังผู้กระทำความผิดตามกฎหมายได้ นอกจากนี้ปลัดอำเภอยังมีอำนาจตามที่กฎหมายอื่นๆ กำหนดไว้โดยเฉพาะ ให้เป็น "เจ้าพนักงานของรัฐ" มีอำนาจหน้าที่ดำเนินตามกฎหมาย ซึ่งโดยนัยนี้ปลัดอำเภอจึงมีฐานะเป็นข้าราชการ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็น "ตัวแทนรัฐ"

(2) อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ โดยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ที่ให้ปลัดอำเภอดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสุขาภิบาล รวมทั้งการที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย กำหนดให้แต่งตั้งปลัดอำเภอ เป็นปลัดสุขาภิบาลได้ นอกจากนี้การที่ปลัดอำเภอถูกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการคลังของส่วนอำเภอ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็เท่ากับว่าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ปลัดอำเภอมีฐานะเป็น "พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น"

จากการที่ได้ศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทมาแล้ว ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า บทบาทนั้นเป็นสิ่งที่ควบคู่ไปกับฐานะหรือสถานภาพอยู่เสมอ บทบาทเป็นสิ่งที่บุคคลในฐานะหรือสถานภาพต่างๆ พึงกระทำ นั่นคือเมื่อสังคมกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้มีสถานภาพอย่างใดแล้ว บุคคลในสถานภาพนั้นๆ จะต้องประพฤติหรือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้

ฐานะหรือสถานภาพจะเป็นตัวกำหนดว่าบุคคลนั้นควรมีบทบาทหรือหน้าที่ที่จะต้องพึงปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไร มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างไร ในสังคม

กล่าวโดยสรุปแล้ว บทบาทของบุคคลจะถูกกำหนดโดยฐานะหรือตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และนอกจากนั้นแล้วบทบาทของบุคคลอาจจะถูกกำหนดโดยทัศนคติ ความเชื่อ ความคาดหวังของบุคคลได้อีก

ความสัมพันธ์ระหว่างบทบาท ฐานะ และทัศนคติทางการเมืองของปลัดอำเภอที่มีต่อการกระจายอำนาจ

ในการวิเคราะห์ถึงบทบาทของปลัดอำเภอ ที่เกี่ยวข้องกับกากระจายอำนาจ นอกจากเราจะศึกษาและพิจารณาจากประเด็นเรื่องฐานะและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว เราอาจศึกษาบทบาทของปลัดอำเภอได้จากการศึกษาถึงทัศนคติของปลัดอำเภอ โดยเฉพาะในทัศนคติทางการเมืองเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ว่าปลัดอำเภอมีแนวความคิดสอดคล้องหรือขัดแย้งกับแนวทางกระจายอำนาจมากน้อยเพียงใดซึ่งจะได้นำเสนอถึงผลสรุปจากการวิเคราะห์บทบาทของปลัดอำเภอในทั้งสองประเด็นต่อไป

(1) ความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทและฐานะของปลัดอำเภอ

จากการที่ปลัดอำเภอมีอำนาจหน้าที่หลากหลายและมีฐานะ 2 ประการ ดังได้ศึกษามาแล้ว คือ ฐานะการเป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งบทบาทของปลัดอำเภอในฐานะตัวแทนรัฐ ต้องยึดถือระเบียบปฏิบัติ ขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ ต้องอยู่ในระเบียบวินัยโดยเคร่งครัด บทบาทของปลัดอำเภอ นั้นจะแสดงออกโดยการ เชื้อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา การดำเนินการใดๆจะยึดถือประโยชน์ของรัฐหรือประโยชน์ของส่วนรวมมาก่อน

ในขณะที่ฐานะของปลัดอำเภอในการ เป็นเจ้าหน้าที่หรือเป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่น อันถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนหรือตัวแทนของชุมชนท้องถิ่นนั้น ปลัดอำเภอมีบทบาทที่จะต้องกระทำการใดๆ ภายใต้วามสำนึกของท้องถิ่นตัวแทนของประชาชนคอยแก้ไขปัญหาของประชาชนโดยวางรากฐานบนผลประโยชน์ของท้องถิ่น เป็นสำคัญ

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบาทของปลัดอำเภอที่ถูกกำหนดตามฐานะโดยกฎหมายนั้นก็คือ ในกรณีที่ผลประโยชน์ระหว่างรัฐ กับผลประโยชน์ของท้องถิ่น เกิดขัดกัน หรือไม่สอดคล้องกัน ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของปลัดอำเภอก็คือ ปลัดอำเภอจะเลือกปฏิบัติหรือดำเนินการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยการกำหนดบทบาทในฐานะใด อันเป็นความขัดแย้งของบทบาท ซึ่งตัวอย่างที่เห็นเป็นรูปธรรมเกิดขึ้นก็คือ ในความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนในกรณีของโรงงานไฟฟ้าจากพลังงานขยะที่อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่

จากบทบาทที่เป็นตัวแทนของรัฐอีกประการหนึ่งก็คือการที่ปลัดอำเภอจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือกระทรวงมหาดไทย เมื่อรัฐบาลมีนโยบายในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น บทบาทของปลัดอำเภอที่จะต้องปฏิบัติคือการดำเนินการตามโครงการ แผนงาน ที่รัฐหรือส่วนราชการ เป็นผู้กำหนด อาทิกรมการปกครอง เคยมีโครงการ เผยแพร่ประชาธิปไตยในตำบล หมู่บ้านโดยกำหนดให้ปลัดอำเภอออกไปดำเนินการให้ความรู้ ประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแก่ราษฎร ซึ่งการปฏิบัติตามบทบาทที่กำหนดโดยฐานะตามกฎหมายนี้ บทบาทที่แสดงออก อาจจะตรงหรือไม่ตรงกับ ความเชื่อหรือทัศนคติของปลัดอำเภอที่เป็นอยู่ก็ได้ ซึ่งในประเด็นบทบาทของปลัดอำเภอกับทัศนคตินั้นจะได้ทำการศึกษาจากข้อมูลภาคสนามที่ได้ใช้วิธีการทางสถิติ มาศึกษาทัศนคติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของปลัดอำเภอต่อไป

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทและทัศนคติทางการเมืองของปลัดอำเภอ

จากการศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับทัศนคติที่ว่าทัศนคติคือแนวโน้มการที่บุคคลจะแสดงออกถึงพฤติกรรมในการปฏิบัติตามหรือต่อต้านบางสิ่งบางอย่างในสถานการณ์หนึ่ง ซึ่งขึ้นอยู่กับค่านิยมในทางบวกหรือทางลบ ซึ่งอาจสรุปได้ว่า บทบาทของปลัดอำเภอในการกระจายอำนาจนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับ การกำหนดโดยกฎหมายระเบียบต่างๆ แล้ว ทัศนคติทางการเมืองเกี่ยวกับการกระจายอำนาจหรือทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของปลัดอำเภอมีส่วน

สำคัญยิ่งต่อการกำหนดบทบาทของปลัดอำเภอในการกระจายอำนาจ ซึ่งจะได้ นำเสนอการศึกษาทัศนคติของปลัดอำเภอ เปรียบเทียบกับงานวิจัยของผู้อื่นที่ ได้ทำไว้ก่อนแล้ว ดังนี้

ผลการศึกษาที่พบว่าปลัดอำเภอที่รับราชการในเขตจังหวัด กาญจนบุรี มีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยปานกลางค่อนข้างต่ำ นั้น สอดคล้องกับงานวิจัยของเกรียงศักดิ์ สุเมธอมรรตน์¹ ซึ่งพบว่าปลัดเทศบาล มีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในระดับกลางค่อนข้างต่ำ อันเนื่อง มาจากลักษณะของค่านิยมในสังคมไทย เช่นการนับถือบุคคลลักษณะอำนาจนิยม ค่านิยมการเล็งผลปฏิบัติ (Pragmatism) รวมทั้งผลจากกระบวนการอบรม กล่อมเกลாதองการเมือง (Political Socialization) ที่ไม่ได้ สร้างค่านิยมที่สอดคล้องกับค่านิยมประชาธิปไตย

นอกจากนี้ยังมีผลงานวิจัยของร้อยโทหญิงทรงศนีย์ ปัจจุสานนท์² ที่พบว่า นักเรียนนายร้อยทหารบกมีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยใน ระดับต่ำ อันเป็นผลมาจากการอบรมศึกษาในโรงเรียนนายร้อยทหารบก และ ผลการวิจัยของ ชารินทร์ จันทราทิพย์³ ซึ่งศึกษานุคลิกภาพและทัศนคติทาง การเมืองของนักเรียนนายร้อยตำรวจพบว่า นักเรียนนายร้อยตำรวจมีทัศนคติ ทางการเมืองอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างไปในทางเผด็จการ

1 เกรียงศักดิ์ สุเมธอมรรตน์, "ระดับทัศนคติทางการเมืองแบบ ประชาธิปไตย ของปลัดเทศบาล", หน้า 67-71.

2 ทรงศนีย์ ปัจจุสานนท์, รท, "การเรียนรู้ทางการเมืองของนัก เรียนนายร้อยทหารบกไทย," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์บัณฑิต จุฬาลงกรณ์ - มหาวิทยาลัย, 2515)

3 ชารินทร์ จันทราทิพย์, "บุคลิกภาพและทัศนคติทางการเมืองของ นักเรียนนายร้อยตำรวจ," (สารนิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2526).

บุญชาติ พรหมมูล 4 พบว่า นักเรียนนายเรืออากาศไทย มีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยต่ำอันเป็นผลมาจากการเคร่งครัดในระเบียบวินัย และการเคารพในระบบอาวุโสในขณะที่ ชวลิต ภัยลี 5 ได้ศึกษาทัศนคติทางการเมืองของนักเรียนนายร้อยตำรวจสามพราน พบว่านักเรียนนายร้อยตำรวจสามพรานมี ทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยค่อนข้างต่ำ ทั้งนี้ เพราะโครงสร้างของโรงเรียนนักเรียนนายร้อยตำรวจ มีลักษณะเอื้ออำนวยต่อระบบการใช้อำนาจนิยมและผลงานวิจัยของ อธิพิศ ฦ อุบล 6 ซึ่งศึกษาทัศนคติทางการเมืองของปลัดเทศบาล และพบว่าระดับทัศนคติทางการเมืองของปลัดเทศบาล มีแนวโน้มระดับประชาธิปไตยปานกลางค่อนข้างต่ำ

สนิท จรอนันต์ 7 ได้ศึกษาเรื่องการอบรม และเรียนรู้ทางการเมืองของนักเรียนนายเรือไทย พบว่านักเรียนนายเรือมีทัศนคติทางการเมืองทั้งแบบอำนาจนิยม และประชาธิปไตยรวมอยู่ในคนเดียวกัน แต่มีความโน้มเอียงไปทางอำนาจนิยมมากกว่าประชาธิปไตย อันเป็นผลจากการกล่อมเกลาของกระบวนการศึกษา

4 บุญชาติ พรหมมูล, "การ เรียนรู้ทางการเมืองของนักเรียนนายเรืออากาศไทย," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520).

5 ชวลิต ภัยลี, " ทัศนคติทางการเมืองของนักเรียนนายร้อยตำรวจ," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522).

6 อธิพิศ ฦ อุบล, "ทัศนคติทางการเมืองของข้าราชการใน ระดับการปกครองท้องถิ่นไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีปลัดเทศบาลทั่วประเทศ," (สารนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539).

7 สนิท จรอนันต์, " การอบรมและการเรียนรู้ทางการเมืองของนักเรียนนายเรือไทย" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523).

มณฑล มือนันต์ 8 ได้ศึกษาเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคล
ชั้นนำในท้องถิ่นจังหวัดสิงห์บุรี และพบว่าบุคคลชั้นนำส่วนใหญ่มีวัฒนธรรมทาง
การเมืองแบบอำนาจนิยม

สำหรับ ผลงานวิจัยอื่น ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับผลงานวิจัยฉบับนี้ อาทิ
เช่น ผลงานวิจัยของ สัญชัย ขจรเวหาศน์ 9 ซึ่งศึกษาทัศนคติทางการเมือง
ของปลัดอำเภอที่รับราชการในจังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่าปลัดอำเภอมีแนว
โน้มต่อทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยระดับปานกลางค่อนข้างสูง ใน
ขณะที่การุณย์ วัฒนโนภาส 10 ศึกษาระดับทัศนคติทางการเมืองของนายอำเภอ
และพบว่า นายอำเภอมีระดับทัศนคติทางการเมืองเป็นประชาธิปไตยในระดับ
ปานกลางค่อนข้างสูง เช่นเดียวกับงานวิจัยของ อภิวัฒน์ พลสยาม 11 ที่ได้
ศึกษาพบว่า ข้าราชการระดับอำเภอมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชา
ธิปไตยในระดับปานกลางค่อนข้างสูง

8 มณฑล มือนันต์, ร.ค.ต. "วัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคล
ชั้นนำในท้องถิ่น จังหวัดสิงห์บุรี", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2522).

9 สัญชัย ขจรเวหาศน์, "ทัศนคติทางการเมืองของข้าราชการ
กระทรวงมหาดไทย ศึกษาเฉพาะกรณี ปลัดอำเภอที่รับราชการในจังหวัด
ฉะเชิงเทรา ปี 2532). "(สารนิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2532).

10 การุณย์ วัฒนโนภาส, "ทัศนคติทางการเมืองของนายอำเภอ,"
(สารนิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535).

11 อภิวัฒน์ พลสยาม, " วัฒนธรรมทางการเมืองของข้าราชการ
ระดับอำเภอ : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม,"
(สารนิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529).

จากผลงานวิจัยที่ได้พบว่า ตัวแปรอิสระ ที่กำหนดไว้หลายประการ อันได้แก่ สถานภาพบุคคล สถานภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการประกอบอาชีพ ซึ่งได้พบว่ามีทั้งลักษณะความสัมพันธ์ และไม่มีความสัมพันธ์กับตัวแปรตาม อันได้แก่ระดับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เน้นการกระจายอำนาจของปลัดอำเภอที่รับราชการ ในเขตจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการศึกษาตัวแปรอิสระ และตัวแปรของงานวิจัยอื่น ๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกันจะพบได้ว่ามีทั้งที่เป็นไปอย่างสอดคล้องและไม่สอดคล้องกัน ซึ่งอาจพิจารณาได้ดังนี้

(1) ตัวแปรอิสระที่ไม่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมือง จากการศึกษาพบว่าตัวแปรในด้านเพศ อายุตัว อายุการรับราชการ ระดับตำแหน่งระยะเวลาในการรับราชการ ในเขตจังหวัดกาญจนบุรี สถานภาพการสมรส และระดับการศึกษา ไม่มีความสัมพันธ์ ต่อทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ หรืออำนาจนิยม

งานวิจัยที่สอดคล้องกับผลการศึกษาได้แก่ งานของ สัญชัย ขจรเวหาศน์¹² ที่ศึกษาทัศนคติทางการเมืองของปลัดอำเภอจังหวัดฉะเชิงเทราในปี 2532 และพบว่า ตัวแปรอิสระเกี่ยวกับระดับตำแหน่ง ระยะเวลาในการรับราชการ ภูมิลำเนาเดิม และอายุ ไม่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองของปลัดอำเภอ และ สอดคล้องกับงานวิจัยของ การุณย์ วัฒนโนภาส¹³ ที่ศึกษาทัศนคติทางการเมืองของนายอำเภอ พบว่าตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับอายุ อายุราชการ ระดับตำแหน่ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ภูมิลำเนา ระดับการศึกษา ไม่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของนายอำเภอ

¹² สัญชัย ขจรเวหาศน์, อ้างแล้ว.

¹³ การุณย์ วัฒนโนภาส,

5.2 วิเคราะห์บทบาทปลัดอำเภอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

จากการที่บทบาทของปลัดอำเภอถูกกำหนดโดยฐานะตามกฎหมายและบทบาทที่ถูกกำหนดโดยทัศนคติทางการเมืองนั้นอาจวิเคราะห์ถึงบทบาทของปลัดอำเภอที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจดังนี้

(1) จากผลการวิจัยที่พบว่าระดับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเน้นการกระจายอำนาจของของปลัดอำเภอ มีแนวโน้มระดับกลางค่อนข้างต่ำนั้น สอดคล้องกับสมมติฐานที่กำหนดว่าทัศนคติทางการเมืองของปลัดอำเภอ มีความขัดแย้งหรือไม่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจ

การพบว่าปลัดอำเภอในเขตจังหวัดกาญจนบุรี มีระดับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยระดับกลางค่อนข้างต่ำนี้ สอดคล้องกับงานวิจัยของผู้อื่นที่ได้ทำการวิจัยทัศนคติทางการเมือง ของผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นทหารหรือตำรวจ ที่พบว่ามีระดับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยค่อนข้างต่ำหรือมีแนวโน้มอำนาจนิยมค่อนข้างสูง ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าบทบาทและอำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอนั้น มีลักษณะงานคล้ายกับ ทหาร ตำรวจ คือการเป็นผู้ที่ใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่การ เป็นนักปกครอง การที่ต้องปกครอง บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ราษฎร กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าหน้าที่อาสาสมัคร (อส) ตลอดจนการต้องปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ เช่นการ เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญา การมีอำนาจจับกุม การมีอำนาจสอบสวน รวมทั้งอำนาจตามกฎหมายต่างๆอย่างมากมาย นอกจากนี้ ปลัดอำเภอยังต้องอยู่ในระเบียบวินัยของข้าราชการ ต้องเคารพผู้บังคับบัญชา คือผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ อธิบดีกรมการปกครอง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีจำนวนมาก ดังนั้น ปลัดอำเภอจึง เป็นผู้ที่อยู่ในกรอบของการใช้อำนาจ โดยเป็นผู้ถูกผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจมากกว่า ใช้อำนาจควบคุม บังคับบัญชา จะต้องปฏิบัติราชการตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ในขณะที่ตนเอง ก็ต้องใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ประจำ เป็นปกติ

ระบบการบริหาร การปกครอง ตลอดจนวิธีการฝึกฝนอบรมในหลักสูตรโรงเรียนปลัดอำเภอ วิทยาลัยการปกครอง การถ่ายทอดประสบการณ์ แนวความคิด แนวทางแก้ไขปัญหา ของปลัดอำเภอรุ่นพี่ให้ปลัดอำเภอรุ่นต่อ ๆ มา องค์ประกอบดังกล่าว นับเป็นสาเหตุหนึ่งที่หล่อหลอมทำให้ปลัดอำเภอมีกรอบความคิด ทักษะและแนวทางการตัดสินใจต่างๆ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะของตนเองที่เรียกว่า "นักปกครอง" และเป็นแนวโน้มที่ค่อนข้างจะมีลักษณะของอำนาจนิยม

(2) ผลการศึกษา เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระกับอายุราชการ กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย พบว่าตัวแปรทั้งสองไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เท่ากับว่าอายุราชการและทัศนคติทางการเมืองไม่ได้มีความสัมพันธ์กัน ซึ่งเป็นการปฏิเสธสมมติฐานที่กำหนดไว้

(3) จากการนำเสนอผลงานการศึกษาทางเอกสารที่เกี่ยวข้องกับระเบียบกฎหมายในการกำหนดบทบาทของปลัดอำเภอ และได้พบว่ากรมการปกครอง ได้มีการสั่งให้ปลัดอำเภอถอนตัวออกจากการเป็นปลัดสุขาภิบาลในสุขาภิบาลที่ประธานมาจากการเลือกตั้งทุกแห่งแล้วนั้น ประกอบกับผลที่ได้รับจากการสอบถามความคิดเห็นที่มีปลัดอำเภอ เสนอให้ปรับบทบาทของปลัดอำเภอจากการเป็นผู้ปฏิบัติงานของท้องถิ่นในสุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้ถอดถอนปลัดอำเภอออกมาจากท้องถิ่นและให้เพิ่มบทบาทในการเป็นผู้ประสานงาน ผู้สนับสนุนการดำเนินการของท้องถิ่น ประกอบกับแนวโน้มของรัฐบาลในการที่จะปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาค ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองท้องถิ่นในลักษณะสนับสนุนประสานงาน และร่วมมือดำเนินการแทนที่จะมีความสัมพันธ์ในเชิงลักษณะการควบคุม กำกับ การสั่งการ การบังคับบัญชา ดังนั้น แนวโน้มบทบาทของปลัดอำเภอในปัจจุบันจึงเปลี่ยนจากการเป็นผู้ปกครอง ผู้สั่งการผู้ออกคำสั่งมาเป็นนักประสานงาน นักบริการ ผู้รับใช้ประชาชน โดยการนำบริการสาธารณะต่างๆ ออกไปบริการแก่ประชาชนถึงพื้นที่ โดยกรมการปกครองเองได้มีระเบียบ

กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการบริหารการปกครองและการพัฒนาระดับตำบล พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีศูนย์ประสานราชการประจำตำบล ซึ่งมีปลัดอำเภอ เป็น "ผู้ประสานงานประจำตำบล" เพื่อปฏิบัติหน้าที่งานพัฒนา งานบริหาร งานบริการของตำบล ร่วมกับเจ้าหน้าที่ส่วนราชการอื่นๆ

จากแนวนโยบาย ระเบียบปฏิบัติ ที่ได้ดำเนินการไปแล้วจึงอาจกล่าวได้ว่าปลัดอำเภอ ในปัจจุบันเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ปกครองมาเป็นผู้ประสานงานในการบริการสาธารณะ ถูกต้องตรงกับสมมติฐานที่กำหนด

(4) จากการวิเคราะห์คำถามที่ปรากฏในแบบสอบถามทั้งที่ได้จากคำถามปิดและคำถามเปิด ปรากฏว่าปลัดอำเภอส่วนใหญ่มีแนวความคิดเห็น ด้วยกับหลักการในการกระจายอำนาจ แต่แตกต่างกันในเรื่องของวิธีการ ซึ่งปลัดอำเภอบางคนเห็นว่าการกระจายอำนาจนั้นมีข้อจำกัดในเรื่องพื้นที่ เรื่องสภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีความเหมาะสมแตกต่างกัน สภาพในเมืองมีความเหมาะสมกับการกระจายอำนาจมากกว่า ในขณะที่ บางคนก็มีความเห็นว่าการกระจายอำนาจนั้นเหมาะสมกับทุกสภาพพื้นที่ เช่นเดียวกับการที่มีผู้เห็นด้วยกับการเลือกตั้งของผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ ในขณะที่บางคนก็ไม่เห็นด้วย กล่าวโดยสรุปแล้วปลัดอำเภอมีความเห็นด้วยกับการกระจายอำนาจ แต่ไม่เห็นด้วยกับวิธีการหรือเงื่อนไขในการกระจายอำนาจอันสอดคล้องกับสมมติฐานที่กำหนดไว้แต่ต้น

(5) บทบาทของปลัดอำเภอที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจที่สำคัญ ก็คือความขัดแย้ง ในบทบาทระหว่างการเมือง เป็นตัวแทนของรัฐกับบทบาทในฐานะการ เป็นตัวแทนของท้องถิ่น ซึ่งในที่สุดแม้จะมีข้อขัดแย้งอย่างไรก็ตาม แต่เนื่องจากบทบาทในประเด็นการ เป็นตัวแทนรัฐนั้น เป็นบทบาทหลัก ปลัดอำเภอ จะได้รับความก้าวหน้าในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ผู้ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยหรือส่งเสริมคือผู้บังคับบัญชาตามระบบราชการ ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าในกรณีที่ผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นขัดแย้งกันแล้ว ในที่สุดปลัดอำเภอก็จะเลือกที่จะกำหนดบทบาทของตนเอง ในฐานะ เจ้าหน้าที่รัฐมากกว่าที่จะยืนอยู่ข้างประ

ชาชน ทั้งนี้ก็เนื่องจากความจำเป็นในการต้องปฏิบัติตามระเบียบวินัยของข้าราชการนั่นเอง

(6) ในภาวะการณ์ปัจจุบันที่สภาพการณ์แวดล้อมทาง สังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครองเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว สังคมปัจจุบันเป็นสังคมระบบโลก(Globalization) กระแสสังคมโลกปัจจุบันที่สำคัญที่สุดคือกระแสการเมืองการปกครองจะเป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยให้มีการกระจายอำนาจให้มากที่สุด จะเห็นได้จากนโยบายของรัฐบาลในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาจะ เน้นนโยบายการบริหารการปกครองโดยเน้นในเรื่องการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองการพัฒนาและปรับปรุงระบบโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เป็นไปอย่างรวดเร็ว แนวความคิดในเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด การยกเลิกระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเหล่านี้ล้วนแต่แสดงออกถึงความปรารถนาที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหาร การปกครอง ให้เหมาะสมกับยุคสมัย

ปลัดอำเภอจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับทัศนคติ และบทบาทหน้าที่ของตนเอง เพื่อให้ทันกับยุคสมัยแห่งการเปลี่ยนแปลง ปลัดอำเภอจะต้องปรับปรุงทัศนคติทางการเมืองของตน ให้อยู่ในแนวทางของระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนและประชาชน แนวความคิดที่ว่า "ปลัดอำเภอคือนักปกครอง" จะต้องเปลี่ยนเป็น "ปลัดอำเภอนักบริการประชาชน" ระบบการบริหารงานของปลัดอำเภอที่เน้นในเรื่องของการใช้อำนาจ การสั่งการ การควบคุม การกำกับ จะต้องเปลี่ยนจากนักปกครองมาเป็นนักบริหารและ เปลี่ยนบทบาทจากนักสั่งการมาเป็นนักจัดการ โดยมีบทบาทเป็นนักประสาน ผู้เอื้ออำนวย มากกว่าการเป็นผู้ควบคุม กำกับ กล่าวโดยสรุปบทบาทของปลัดอำเภอที่สอดคล้องกับปฏิรูประบบราชการ จะอยู่ในแนวทางที่เป็นผู้นำในการพัฒนา สนับสนุนและเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตย

โดย เป็นผู้ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ราษฎรในพื้นที่ เพื่อให้นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลประสบความสำเร็จ และบังเกิดผลต่อการพัฒนาวิถีชีวิตสภาพความเป็นอยู่ และประสิทธิภาพในการบริหารการปกครองตนเองของราษฎร ในชนบทต่อไป

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 บทบาทหน้าที่ของปลัดอำเภอ ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น นับว่ามีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าตำแหน่งนายอำเภอ ทั้งนี้เพราะปลัดอำเภอเป็นผู้ที่สัมผัสใกล้ชิดกับราษฎรในพื้นที่มากกว่า แต่ผลงานการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของปลัดอำเภอมีอยู่ค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะในการศึกษาพฤติกรรมหรือทัศนคติทางการเมืองของปลัดอำเภอ ซึ่งเนื่องจากข้อจำกัดในการวิจัยงานที่ผ่านมาจึง เป็นลักษณะการศึกษากรณีเฉพาะ ในเขตพื้นที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง เช่นงานของ สัญชัย ขจรเวหาศน์ ซึ่งศึกษาทัศนคติทางการเมืองของปลัดอำเภอในเขตจังหวัดฉะเชิงเทรา ปี พ.ศ. 2532 และงานวิจัยฉบับนี้ที่ศึกษาทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เน้นการกระจายอำนาจของปลัดอำเภอในเขตจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งผลงานวิจัยทั้งสองฉบับก็ยังไม่ถือว่าเป็นแนวความคิดของปลัดอำเภอทั้งหมดทั่วประเทศ ดังนั้น จึงสมควรที่จะต้องมีการศึกษาในประเด็นดังกล่าว โดยกำหนดการศึกษาประชากรกลุ่มตัวอย่างของปลัดอำเภอที่มีความหลากหลายครอบคลุมทุกภูมิภาค ทุกพื้นที่ทั่วประเทศ เพื่อให้ผลการศึกษาวิจัยที่ได้รับเป็นลักษณะแนวความคิดของปลัดอำเภอส่วนใหญ่อย่างแท้จริง

5.3.2 การนำตัวแปรอิสระในลักษณะของสถานภาพบุคคล สถานภาพทางสังคม เศรษฐกิจ เช่น เพศ อายุตัว อายุราชการ ระดับการศึกษาระดับตำแหน่ง มีลักษณะค่อนข้างแคบ ควรที่จะมีการนำตัวแปรอื่นๆ เช่น การศึกษาอบรมในหลักสูตรโรงเรียนปลัดอำเภอ หรือการฝึกอบรมหลักสูตรอื่นๆ ลักษณะการปฏิบัติงานในภารกิจหน้าที่ประจำของปลัดอำเภอ (เช่น ปลัดอำเภอองานปกครอง ปลัดอำเภอองานบัตรประจำตัวประชาชน ปลัดอำเภอองานทะเบียนหรือปลัดอำเภอ

งานกิจการพิเศษ) หรือการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่องค์กรปกครองท้องถิ่น (เช่น ปลัดสุขาภิบาล หัวหน้าหมวดการคลังของส่วนอำเภอ องค์การบริหารส่วนจังหวัด) เพื่อให้การศึกษามีลักษณะหลากหลาย เป็นการขยายกรอบแนวคิดในลักษณะเปิดกว้างทางวิชาการ นอกจากนั้นผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นสำคัญเกี่ยวกับบทบาทในการกระจายอำนาจ ของปลัดอำเภอที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งคือ บทบาทการแก้ไขปัญหาทางการเมือง อันเกิดจากการที่ประชาชนเดินขบวนเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหา หรือยื่นข้อเรียกร้องให้แก่รัฐบาล การเดินขบวนขับไล่เจ้าหน้าที่ของรัฐ การก่อม็อบ การสลายม็อบประเภทต่างๆเหล่านี้ ซึ่งในทางปฏิบัติ ปลัดอำเภอจะเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่างสุดที่ต้องออกไปดำเนินการหาข้อมูลหาวิธีการแก้ไขปัญหา ซึ่งทัศนคติหรือแนวความคิดทางการเมืองของปลัดอำเภอมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อแนวทางการแก้ไขปัญหาต่างๆ เหล่านี้ ซึ่งสมควรที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยในตัวแปรต่างๆ หรือประเด็นที่สำคัญดังกล่าวต่อไป

5.4.3 ควรที่จะให้มีการศึกษาวิจัย แนวความคิดหรือทัศนคติทางการเมือง ในลักษณะเชิงเปรียบเทียบให้มากขึ้น เช่นการศึกษาทัศนคติทางการเมืองของปลัดอำเภอเปรียบเทียบกับข้าราชการตำรวจในส่วนภูมิภาค หรืออาจเปรียบเทียบกับข้าราชการฝ่ายอื่นๆที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ เช่นข้าราชการครู ทหาร ตำรวจ ผู้ใหญ่บ้าน นักธุรกิจ พ่อค้าประชาชน ซึ่งการขยายกรอบการศึกษาดังกล่าวอาจทำให้ได้พบผลสรุปงานวิจัย ที่มีแนวความคิดใหม่ แนวทางการแก้ไขปัญหาใหม่ๆ เกิดขึ้นอันจะบังเกิดผลดีทั้งต่อวงวิชาการ และต่อการพัฒนาระบบการบริหารการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยต่อไป