

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถาบันทางการปกครองที่มีประวัติความเป็นมายาวนานและผูกพันกับวิถีชีวิตของคนไทย มาตลอดโดยเฉพาะผู้ที่เติบโตขึ้นมาในชนบทไทยทุกคนคงรู้จักมักคุ้นกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นอย่างดี กล่าวว่กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ที่คอยดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและปกครองลูกบ้านในตำบล หมู่บ้านให้ได้รับความผาสุก ในสมัยก่อนมีชื่อเรียกอย่างอื่นมากมาย เช่น ในสมัยสุโขทัย เรียกนายบ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน) ปกครองคนราวร้อยหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแคว้น (กำนัน) หรือในกฎหมายเก่าสมัยกรุงศรีอยุธยาบัญญัติไว้ว่า ให้ผู้มีทุกข์ภัยจากโจรผู้ร้ายนำความร้องต่อแขวงกำนัน พันหนายบ้าน เป็นต้น โดยผู้ที่จะเป็นกำนัน หรือผู้ใหญบ้านจะมาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการเมือง (อนุชา โมกขะเวส. 2544 : 34)

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความผูกพันกับวิถีชีวิตคนไทยมายาวนาน นอกจากนั้น พิสิษฐ บุญช่วง (2544 : 58) ยังกล่าวถึงประวัติความเป็นมาของการปฏิรูปการปกครองที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้ว่า การปฏิรูปการปกครองระดับตำบล หมู่บ้านครั้งสำคัญเกิดขึ้นเมื่อปีพุทธศักราช 2435 (ร.ศ.111) โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้หลวงเทศาจิตรวิจารณ์ (เส็ง วิริยศิริ) ไปทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นที่บ้านเกาะบางปะอิน อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครหรืออยุธยา โดยมีลักษณะแตกต่างจากเดิมหลายประการคือ ให้ราษฎรพิจารณาเลือกผู้ใหญบ้านแล้วให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกตนเองเป็นกำนันแทนการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการเมืองดังแต่ก่อน ในการปฏิบัติหน้าที่ก็กำหนดให้มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ การป้องกันการโจรกรรมและผู้ร้าย และกำหนดให้มีผลประโยชน์ตอบแทนบ้าง เช่น สิ้นลดค่านา ภาษีไม้ไผ่ ค่าเหยียบย่ำที่นารายถูก เป็นต้น ความมุ่งหมายก็เพื่อให้บุคคลที่ราษฎรเลือกเข้ามาได้มีหน้าที่ดูแลดำเนินงานของตำบล หมู่บ้านให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นหูเป็นตาให้แก่ทางราชการ ที่จะช่วยสอดส่องดูแลทุกข์

สุขของราษฎรทั่วไป ตลอดจนช่วยเร่งรัดภาษีอากรและผลประโยชน์ของแผ่นดินซึ่งสมควรได้จาก ราษฎร โดยธรรม

ในช่วงปี พ.ศ. 2493- 2500 ได้มีการยกระดับความสำคัญให้กับบทบาทของกำนัน และ ผู้ใหญ่บ้านมากขึ้น โดยมีการแก้ไขเพิ่มอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 นอกจากนี้ทางราชการยังได้ตราพระราชบัญญัติต่างๆ มากมาย ที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งต้องเป็นผู้รักษากฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ทำให้ อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครอบคลุมวิถีชีวิตของประชาชนในตำบลหมู่บ้านเกือบทุก เรื่องตั้งแต่เกิดจนตายไม่ว่าจะเป็นเรื่องน้ำท่วม ฝนตก ฝนแล้ง เกิดศัตรูพืช โจรขโมย ฯลฯ ล้วน เป็นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องดูแลทั้งสิ้นเนื่องจากการปกครองตำบล หมู่บ้านเป็นการ ปกครองท้องที่ชนบทที่ยังไม่มีลักษณะเป็นชุมชนพอที่จะยกระดับจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นใน รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งได้ แต่เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง และบริหารท้องถิ่นของตนมากขึ้น และเป็นการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ เกิดขึ้นในชนบท รัฐบาลจึงได้จัดตั้งสภาตำบลขึ้นทั่วประเทศโดยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499 และแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง จนถึงรูปแบบสภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 สำหรับองค์ประกอบสำคัญของสภาตำบลตามประกาศ คณะปฏิวัติ ดังกล่าวก็คือคณะกรรมการสภาตำบลซึ่งกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ แพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่งปฏิบัติงานร่วมกับกรรมการสภาตำบล โดยเลือกตั้งซึ่งได้แก่ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจาก การเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 1 คน มีอำนาจ หน้าที่ในการบริหารงานและพัฒนาตำบล โดยมีงบประมาณเพื่อดำเนินการเป็นของตนเองส่วน หนึ่ง และมีอิสระในการดำเนินการพอสมควรถึงแม้ว่าจะไม่ได้เป็นนิติบุคคลก็ตาม (พิศิษฐ บุญช่วง. 2544 : 5-6)

ความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อมีกระแส โลกภิวัตน์ เกิดขึ้นในสังคมโลก กระแสการเรียกร้องให้กระจายอำนาจการปกครองเริ่มดังขึ้นและในที่สุดก็ได้ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 การ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 การออกกฎหมายแผนและ ขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นรวมถึงการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ผลของกฎหมายเหล่านี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาชีวิตความ

เป็นอยู่ของประชาชนมากขึ้น และยังมีผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นว่าการปฏิบัติรูปการปกครองดังกล่าว มีการพัฒนามายาวนานโดยเลขาธิการระดับและให้ความสำคัญกับบทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านรวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารท้องถิ่นรวมถึงการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ระบบการเมืองการปกครองที่เปิดโอกาสให้พี่น้องประชาชนทุกหมู่เหล่ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในทุกระดับ มีช่องทางในการเสนอความต้องการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงต่างๆ โดยสันติวิธีให้ทุกฝ่ายแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง โดยการประนีประนอมไม่ใช้ความรุนแรง เน้นหนักการประสานงานส่งเสริมบทบาทของผู้นำศาสนาและผู้นำชุมชน ขณะเดียวกันหน่วยงานฝ่ายปกครองก็ต้องรักษากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นมวลชนพื้นฐานไว้ด้วยเพื่อเป็นตัวแทนฝ่ายปกครองขึ้นำการ แก้ไขปัญหาสังคมตามแนวทางสันติวิธีและปฏิเสธการใช้ความรุนแรงทุกรูปแบบ (พลากร สุวรรณรัฐ. 2544 : 10)

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2546 ส่งเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ โดยมีเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า เป็นประธาน ผลการศึกษามีข้อปรับปรุง ดังนี้

1. ปรับปรุงบทบาท ภารกิจ อำนาจ และหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ชัดเจนเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ไม่ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของ อบต.

2. เปลี่ยนวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จาก “การเลือก” เป็นระบบสรรหา กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยคณะกรรมการ 3 ฝ่าย คือ ผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนภาคประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนเท่า ๆ กันทำหน้าที่กลั่นกรอง

เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ต่อคณะรัฐมนตรี เรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การปรับปรุงบทบาท และระบบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในหลายประเด็น อาทิเช่น ฐานะหรือสถานภาพ ความจำเป็น หน้าที่ การเข้าสู่ตำแหน่งหรือวิธีการสรรหา วาระในการดำรงตำแหน่ง สวัสดิการ เป็นต้น และจากข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

ลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 ในครั้งนี้ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและประชาชนทั่วไปเกิดความสับสนหลายประการ โดยเฉพาะประเด็นการปรับปรุงวิธีสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะดำเนินการ โดยให้นายอำเภอประชุมราษฎรในตำบล/หมู่บ้านเลือกกรรมการสรรหากากประชาชน และผู้ทรงวุฒิฝ่ายละ 3 คน นายอำเภอแต่งตั้งภาคราชการ 3 คน รวม 9 คน มาประชุมตรวจสอบความประพฤติและคุณสมบัติ แล้วลงคะแนนเลือก ผู้สมควรเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เสนอผ่านนายอำเภอ ส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งต่อไป ส่วนตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ให้ผู้ใหญ่บ้านประชุมเลือกกันเอง ซึ่งในระบบเดิมนั้นการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กฎหมายกำหนดให้การเลือกกำนันจะต้องให้ราษฎรที่มาลงคะแนนเสียงส่วนมากเลือกผู้ใด ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นกำนัน และให้นายอำเภอรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญไว้เป็นหลักฐาน ส่วนการเลือกผู้ใหญ่บ้านกฎหมายกำหนดให้นายอำเภอเป็นประธาน พร้อมด้วยกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น อย่างน้อย 1 คน ประชุมราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติที่จะเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยวิธีลับหรือเปิดเผยก็ได้ เมื่อเลือกผู้ใดแล้วถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอจะรายงานไปยังจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญไว้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้จากการที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการสรรหา กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในครั้งนี้ยังทำให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ออกแบบสำรวจความคิดเห็น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนทั่วไปที่มีต่อการปรับปรุงบทบาทและระบบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับประกอบการพิจารณาพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต่อไป(ที่ทำการปกครองจังหวัดมหาสารคาม. 2547 : 1-3) หลังจากนโยบายการเปลี่ยนแปลงวิธีการสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของกระทรวงมหาดไทยถูกนำเสนอต่อสาธารณชนและได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชนทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ประมวล รุจเสรี (2547 : 12) รมช. มหาดไทย กล่าวว่าคนเป็นผู้ถอนวาระในการเสนอเรื่องการคัดสรรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ออกจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อที่จะได้ทำความเข้าใจและฟังเสียงของ ส.ส. ในพรรคและของประชาชนก่อน รัฐบาลวางบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ไม่ใช่นักปกครองหรือนักการเมืองท้องถิ่น มาเป็นผู้บริหาร เมื่อบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยน การเข้าสู่ตำแหน่งการประเมินก็ต้องเปลี่ยน ซึ่งตรงนี้ต้องทำความเข้าใจกับประชาชนและเชื่อว่าจะสามารถทำความเข้าใจได้และหลังจากทำความเข้าใจแล้วก็จะนำเรื่องนี้กลับเข้า ครม. อีกครั้ง

จากเหตุผลดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยเกิดความสนใจในวิธีการสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามแนวคิดของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ทราบถึงความคิดเห็นของประชาชนใน

อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ต่อการปรับปรุงวิธีสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผลการวิจัยในครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลในการนำข้อมูลไปประกอบการพิจารณาปรับปรุงวิธีการสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อย่างเหมาะสมต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ต่อการปรับปรุงวิธีสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ กำนัน
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ต่อการปรับปรุงวิธี สรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จำแนกตาม เพศ อายุ อาชีพ และ การศึกษา
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชนอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

สมมติฐานการวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

1. ความคิดเห็นของประชาชนอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ต่อการปรับปรุงวิธีสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ กำนัน อยู่ในระดับน้อย
2. ประชาชนอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มี เพศ อายุ อาชีพ และ การศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อ การปรับปรุงวิธีสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ต่อ การปรับปรุงวิธีสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. พื้นที่ในการศึกษาวิจัย คือ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์
2. ประชากร คือ หัวหน้าครัวเรือน และมีรายชื่อในทะเบียนบ้านเขตอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวนทั้งสิ้น 11,9631 ครัวเรือน

3. กลุ่มตัวอย่าง คือ หัวหน้าครัวเรือนที่มีรายชื่อในทะเบียนบ้านเขตอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่ได้จากการคำนวณหาจากสูตรของทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane, 1973 : 727) จำนวน 388 ครัวเรือน ครัวเรือนละ 1 คน จำนวน 388 คน

4. ตัวแปรที่ศึกษาวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) จำนวน 3 ตัวแปร คือ เพศ อายุ อาชีพ และ การศึกษาของประชาชนในอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) คือ ความคิดเห็นของประชาชนอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ต่อการปรับปรุงวิธีสรรหากำนัน และผู้ใหญ่บ้าน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางด้านความรู้สึกหรือเหตุการณ์ในเหตุการณ์หนึ่ง ซึ่งอาจเกิดจากการประเมินผลสิ่งนั้นหรือเหตุการณ์นั้น โดยมีอารมณ์ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมในขณะนั้นเป็นพื้นฐานการแสดงออก ซึ่งอาจจะถูกต้องหรือไม่ก็ตาม อาจจะได้รับ การยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่น ก็ได้ ความคิดเห็นนี้อาจจะเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา การแสดงความคิดเห็นอาจทำได้ด้วยคำพูดหรือการเขียนก็ได้

2. วิธีสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง วิธีการหรือรูปแบบการเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2547 โดยเสนอเปลี่ยนแปลงการเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจากการให้ประชาชนเลือกโดยตรงมาเป็นวิธีสรรหาโดยให้นายอำเภอประชุมราษฎรในตำบลหรือหมู่บ้านเลือกกรรมการ สรรหากาประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิภาคละ 3 คน นายอำเภอแต่งตั้งภาคราชการ 3 คน รวมเป็น 9 คน มาประชุมเลือกผู้สมควรเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านเสนอผ่านนายอำเภอส่งต่อให้ผู้ว่า ราชการแต่งตั้งต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงความคิดเห็นของประชาชนอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ต่อการปรับปรุงวิธีสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
2. เปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ต่อการปรับปรุงวิธีสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จำแนกตาม อายุ อาชีพ และการศึกษา
3. ได้ทราบถึงข้อเสนอแนะของประชาชนอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ในการปรับปรุงวิธีสรรหากำนัน และผู้ใหญ่บ้าน
4. เพื่อเป็นข้อเสนอแนะที่กระทรวงมหาดไทยจะนำไปเป็นแนวทางในการที่จะเสนอแก้ไขปรับปรุงวิธีการ ได้มาซึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อ



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Rajabhat Mahasarakham University