

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสถาบันที่มีประวัติคู่กับประเทศไทยมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา สืบเนื่องมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้มีการปฏิรูปการปกครองครั้งสำคัญในระดับตำบล หมู่บ้าน ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพปฐมเสนาบดีของกระทรวงมหาดไทย ทดลองจัดระเบียบราชการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน ขึ้นเป็นครั้งแรกที่บ้านเกาะ อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435)

ตำบล หมู่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “การจัดการปกครองอำเภอ นอกจากที่บัญญัติไว้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 แล้ว ได้จัดการปกครองท้องถิ่นออกเป็นอำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน” ดังนั้น ตำบล หมู่บ้าน จึงเป็นหน่วยการปกครองที่เปรียบเสมือนรากฐานของประเทศ

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นพนักงานฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบของตัวบทกฎหมายที่กำหนดให้มีขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น เป็นกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและเป็นตัวแทนของรัฐที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และถือเป็นจุดแตกหัก ในการดูแลช่วยเหลือและการให้บริการแก่ประชาชนของรัฐในพื้นที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีระเบียบวินัยกำกับ การทำงานต้องเป็นไปตามกฎหมายและแนวนโยบายของรัฐ ผู้ประพฤติดีวินัยย่อมได้รับโทษเช่นเดียวกันกับข้าราชการ พนักงานของรัฐ กล่าวได้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทและสถานะต่างๆ หลายสถานะด้วยกัน เช่น ฐานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตามกฎหมาย เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 รวมทั้งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นๆ อีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

เป็นพนักงานฝ่ายปกครองตามความในมาตรา 2(16) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและความมั่นคงภายในประเทศ ในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ที่ตนปกครองอยู่รวมทั้งช่วยเหลือเจ้าหน้าที่อื่นๆ ในกระบวนการยุติธรรมซึ่งสร้างความอบอุ่นให้แก่อำเภอประชาชนในพื้นที่และเป็นหลักประกัน การได้รับการบริการจากรัฐอย่างทั่วถึง ในฐานะตัวแทนของรัฐ เป็นกลไกของรัฐในระดับที่ย่อยที่สุด ทำหน้าที่ในการใช้อำนาจของรัฐเพื่อดูแลทุกข์สุขของประชาชนแทนรัฐบาล อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในฐานะรัฐโดยตรงและที่สำคัญคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่เป็นทั้งตัวแทนของรัฐเพื่อช่วยเหลือราษฎรในยามประสบภัยพิบัติ ช่วยเหลือในการติดต่อส่งข่าวสารและเป็นแหล่งข่าวให้กับทางราชการ การดำเนินการเพื่อนำนโยบายต่างๆ ของรัฐไปสู่การปฏิบัติ รวมถึงการเป็นตัวแทนของประชาชนในเวลาเดียวกันและในฐานะผู้นำหมู่บ้าน เป็นผู้นำตามธรรมชาติในท้องที่ เป็นผู้นำในการรวบรวมปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร นำเสนอต่อทางราชการ เป็นผู้ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน เป็นผู้นำทางความคิดของประชาชนในหมู่บ้าน เป็นผู้นำความเจริญจากภายนอกเข้าสู่หมู่บ้าน เป็นผู้นำในการสร้างความสามัคคีในหมู่บ้านและเป็นผู้ดำเนินการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น แต่ยังไม่มีการศึกษาหรือวิจัยว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่อย่างครบถ้วนหรือไม่ โดยเฉพาะบทบาทหน้าที่หลักๆ เช่น บทบาทหน้าที่ด้านการให้บริการประชาชน ด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการพัฒนา และการส่งเสริมอาชีพ ด้านการอำนวยความสะดวก เป็นต้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข การช่วยเหลือและแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป โดยมีเป้าหมายสูงสุด คือ ความผาสุกของพี่น้องประชาชน

คำถามการศึกษา

1. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น มีผลการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ อยู่ในระดับใด
2. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาตำแหน่งและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่ต่างกัน มีผลการปฏิบัติงานต่างกันอย่างไร
3. ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น มีอะไรบ้าง

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น โดยภาพรวมและรายด้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น โดยจำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง และระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง
3. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษานี้ผู้ศึกษามุ่งที่จะศึกษาระดับการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีอำนาจหน้าที่หลายด้านตามกฎหมายหลายฉบับ แต่จะศึกษาในภารกิจหลักๆ เฉพาะที่สำคัญและมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนมากที่สุด จำนวน 4 ด้าน ดังนี้

- 1.1 ด้านการให้บริการประชาชน
- 1.2 ด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อย
- 1.3 ด้านการพัฒนาและการส่งเสริมอาชีพ
- 1.4 ด้านการอำนวยความสะดวกความเป็นธรรม

2. ขอบเขตด้านประชากร คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของอำเภอเมืองขอนแก่น

จังหวัดขอนแก่น ทุกหมู่บ้าน จำนวน 282 คน

3. ขอบเขตด้านพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ตำบล หมู่บ้านในเขตพื้นที่

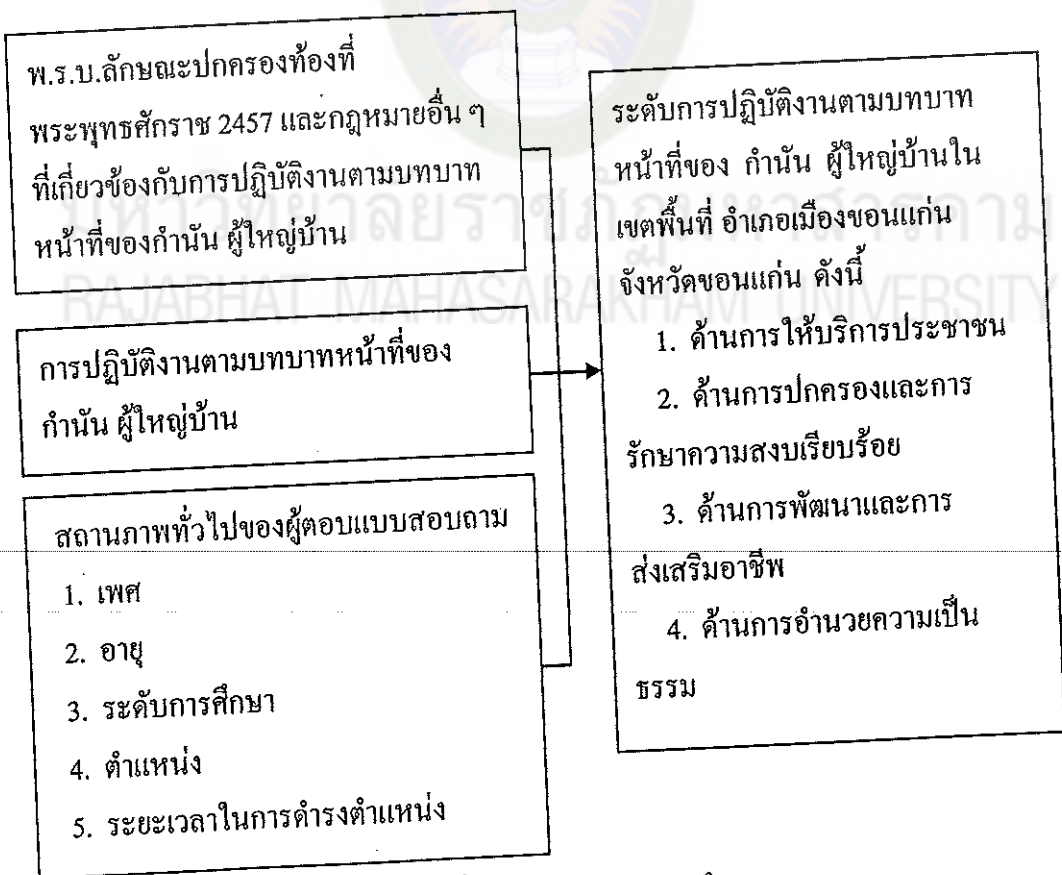
อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น ยกเว้นในเขตเทศบาลนครขอนแก่น

4. ขอบเขตด้านระยะเวลา ใช้ระยะเวลาในการศึกษาในระหว่างเดือน

กุมภาพันธ์ - ธันวาคม 2554

กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการศึกษาทฤษฎี แนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งได้กล่าวถึงรูปแบบการปกครองท้องที่ของประเทศไทยและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มาประยุกต์เพื่อใช้เป็นกรอบในการศึกษาระดับการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น จำนวน 4 ด้าน ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ หมายถึง การทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ใน 4 ด้าน ได้แก่

1.1 ด้านการบริการประชาชน หมายถึง การให้บริการด้านงานทะเบียนต่าง ๆ การรับรองบุคคล การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการติดต่อประสานงานกับทางราชการ การให้ความช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติงานของทางราชการทุกกระทรวง ทบวง กรมและหน่วยงานอื่น ๆ

1.2 ด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อย หมายถึง การประชุมชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎร การจัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและถูกสุขลักษณะ การดูแลราษฎรให้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด อาชญากรรม อาวุธสงคราม บ่อนการพนัน แหล่งอบายมุข การบุกรุกทำลายป่าไม้ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์และการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติต่าง ๆ

1.3 ด้านการพัฒนาและการส่งเสริมอาชีพ หมายถึง การส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองตามแนวพระราชดำริ การพัฒนาและส่งเสริมอาชีพให้แก่ราษฎรในด้านต่าง ๆ การเกษตรลักษณะไร่นาสวนผสม การจัดตั้งร้านค้าชุมชน การพัฒนากลุ่มอาชีพ การส่งเสริมการท่องเที่ยว การรวมกลุ่มออมทรัพย์ในรูปแบบต่าง ๆ การน้อมนำเอาปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี

1.4 ด้านการอำนวยความสะดวก หมายถึง การไกล่เกลี่ย ประนีประนอมข้อพิพาท การระงับข้อพิพาทต่าง ๆ การสร้างความรักความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน การปฏิบัติต่อประชาชนในหมู่บ้านอย่างเสมอภาค การรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

2. ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง หมายถึง ระยะเวลา นับตั้งแต่เริ่มปฏิบัติหน้าที่ในตำบล หมู่บ้าน ที่รับผิดชอบจนถึงเดือน ธันวาคม พ.ศ. 2554

3. ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง ผู้นำที่ประชาชนเลือกเข้ามาให้ทำหน้าที่เป็นผู้นำท้องที่ในระดับหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

4. กำนัน หมายถึง ผู้นำในระดับตำบล ที่ได้รับเลือกจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นๆ ให้ทำหน้าที่เป็นผู้นำท้องที่ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

5. อำเภอเมืองขอนแก่น หมายถึง พื้นที่การปกครองตามประกาศกระทรวงมหาดไทย

เรื่อง กำหนดเขตตำบลในพื้นที่อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น เฉพาะพื้นที่นอกเขตเทศบาลนครขอนแก่น

ประโยชน์การศึกษา

ผลจากการศึกษาการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น ในครั้งนี้จะทำให้ทราบถึงระดับการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่โดยภาพรวมและรายด้านของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น ทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านการบริการประชาชน ด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการพัฒนาและการส่งเสริมอาชีพและด้านการอำนวยความสะดวก ซึ่งจะเป็ประโยชน์ในการบริหารและการปกครองในตำบล หมู่บ้าน นอกจากนี้ยังทำให้ทราบถึงปัญหาและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข การช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีเป้าหมาย คือ ความผาสุกของพี่น้องประชาชน