

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การปกครองของไทยมีประวัติยาวนานตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นราชธานี ซึ่งมีการปกครองที่เรียกว่า “พ่อปกครองลูก” ส่วนในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้มีการปกครองแบบจตุสดมภ์ 4 ได้แก่ เวียง วัง คลัง นา ซึ่งการปกครองดังกล่าวเป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และได้ใช้มาจนกระทั่งสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (กรมการปกครอง, 2555 : 39) ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยมีการวางรากฐานการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ทั้งในส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยในส่วนกลางได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารตามหน้าที่ในรูปแบบกระทรวงทบวงการจัดตามพื้นที่เป็นมาแต่โบราณ ในส่วนภูมิภาคได้ปรับปรุงกลไกการบริหารราชการใหม่ให้สามารถกระชับอำนาจการปกครองสู่ศูนย์กลางและแผ่กระจายพระราชอำนาจของส่วนกลางควบคุมหัวเมืองและประเทศราชได้อย่างจริงจัง โดยนำเอาเทศาภิบาลมาใช้แทนเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในทุกวันนี้ โดยมีการแต่งตั้งข้าราชการจากส่วนกลางไปดำรงตำแหน่งสำคัญตามหัวเมืองต่าง ๆ และจัดโครงสร้างการบริหารในรูปแบบมณฑล นอกจากนี้ยังทรงริเริ่มให้คนในท้องถิ่นได้ร่วมในการบริหารงานท้องที่ในระดับตำบลและหมู่บ้าน (โกวิทย์ พวงงาม, 2543 : 78)

กำนันและผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตำแหน่งที่มีบทบาทอันสำคัญต่อการบริหารงานส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เพราะเป็นหน่วยราชการสุดท้ายที่จะนำนโยบายและงานของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ไปสู่ประชาชน และเป็นหน่วยแรกที่จะนำความต้องการและสภาพข้อเท็จจริงของประชาชนมาสู่ราชการ กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่เช่นเดียวกับนักปกครองอื่นๆ ในอันที่จะ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้แก่ประชาชน ซึ่งทางราชการได้ให้อำนาจในการปกครองบางประการเพื่อปฏิบัติงานให้เป็นไปตามความรับผิดชอบที่มีอยู่ และที่สำคัญต้องปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับปัจจุบัน ถือได้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยทางการบริหารที่สำคัญและทรงคุณค่า เป็นสิ่งที่สามารถพัฒนาได้ เพิ่มคุณค่าได้ และสามารถใช้งานได้ตลอด อีกทั้งจะยังมีคุณภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะมีการสั่งสมความรู้ ความเข้าใจ ความเข้าใจ ความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์ที่สามารถนำไปปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้นได้ (กรองแก้ว อยู่สุข, 2542 : 54) ดังนั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านควรมีความรู้ความสามารถเชิงผู้นำ ความรู้ความสามารถในการพัฒนาและประสานประโยชน์ การประสานงาน

ความสามารถเชิงผู้นำ ความรู้ความสามารถในการพัฒนาและประสานประโยชน์ การประสานงาน การสื่อสาร การใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีสมัยใหม่การเป็นผู้มีอำนาจหรือมีศักยภาพ เป็นผู้นำที่จะนำมาปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างแท้จริง จำเป็นที่กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องมีความรู้ ทักษะ ความสามารถในการบริหาร ซึ่งเป็นศักยภาพที่ซ่อนในตนเองและแสดงออกได้ด้วยพฤติกรรมการทำงานที่เรียกว่า สมรรถนะในการปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ (จำลอง นักพื่อน 2545 : 60)

ทั้งนี้เพราะสมรรถนะ หมายถึง ความรู้ ความสามารถ ทักษะและคุณสมบัติของบุคคลในการบริหารจัดการและการเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพ (Homby. And Thomas. 1989 : 123) สมรรถนะจึงเป็นองค์ประกอบในการบริหารองค์กรที่ช่วยพัฒนาศักยภาพของคนให้ทำงานหรือผลิตผลงานที่องค์กรต้องการได้ และจะทำให้ วัตถุประสงค์ ภารกิจ และกลยุทธ์ที่กำหนดไว้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (ณรงค์ แสันทอง. 2547 : 62)

ในส่วนของกำนันผู้ใหญ่บ้านปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ แก้ไขปรับปรุง พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 11) มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน 2551 มีสาระสำคัญของเนื้อหาที่เปลี่ยนแปลงไปจากกฎหมายเดิมบางประการ ซึ่งมีผลต่อสมรรถนะในการปฏิบัติงานตามบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เช่น แก้ไขระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านจากราวละ 5 ปี เป็นให้พ้นตำแหน่ง เมื่อครบอายุ 60 ปีบริบูรณ์ เพื่อให้กำนันผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในราชการจนกว่าจะเกษียณอายุ 60 ปี ในลักษณะเหมือนข้าราชการ และแก้ไขเหตุของการพ้นจากตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยเพิ่มเติมให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่ง กรณีไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ที่สำคัญคือปรับปรุงบทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้มีความชัดเจน โดยกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และการรักษาความมั่นคงภายใน ให้แก่ราษฎรภายในหมู่บ้าน โดยยังคงให้มีสถานภาพเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญของกำนันผู้ใหญ่บ้าน (กรมการปกครอง. 2555 : 20)

อำเภอวาปีปทุมประกอบด้วย 15 ตำบล 240 หมู่บ้าน มีกำนันผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 240 คน เป็นผู้ใหญ่บ้านเพศชาย 131 คน เป็นเพศหญิง 19 คน ปฏิบัติหน้าที่ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้กับราษฎร จำนวนรวมทั้งสิ้น 114,176 คน เมื่อเปรียบเทียบจำนวนประชากรกับจำนวนกำนันผู้ใหญ่บ้านพบว่า กำนันผู้ใหญ่บ้าน 1 คน ต้องดูแลประชากรถึง 476 คน ซึ่งการที่กำนันผู้ใหญ่บ้านจะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพนั้น จะต้องมีสมรรถนะโดยรวมอยู่ในระดับที่สูงเพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่หลัก คือช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน โดยมีคณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้

คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน โดยคณะกรรมการหมู่บ้านมีเลขานุการเป็น ผู้ปฏิบัติงานใกล้ชิดกับกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการหมู่บ้าน จึงพอสรุป ได้ว่าสมรรถนะในการปฏิบัติงานตามบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัด มหาสารคาม มีความสำคัญต่อ การบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของราษฎร แต่ที่ผ่านมายังไม่สามารถ ประเมินได้ว่า สมรรถนะในการปฏิบัติงานตามบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับใด มีข้อเนอแนะอย่างไรในการพัฒนาสมรรถนะ ผู้ที่จะสามารถ ให้ข้อมูลได้ดี คือเลขานุการคณะกรรมการหมู่บ้าน

ผู้วิจัยในฐานะปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ) เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน รองจากนายอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม มีความสนใจที่จะศึกษา สมรรถนะในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม เพื่อ นำผลการวิจัยเสนอเป็นทางเลือกในการพัฒนาสมรรถนะของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้ดียิ่งขึ้น อันจะ เป็นประโยชน์ต่อทางราชการและประชาชน อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับสมรรถนะในการปฏิบัติงานตามบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขต อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของเลขานุการคณะกรรมการหมู่บ้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบสมรรถนะในการปฏิบัติงานตามบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขต อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของเลขานุการคณะกรรมการหมู่บ้าน ที่มี เพศ อายุระดับการศึกษาและรายได้ แตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของเลขานุการคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการพัฒนาสมรรถนะ ในการปฏิบัติงานตามบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม

สมมติฐานการวิจัย

1. สมรรถนะในการปฏิบัติงานตามบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของเลขานุการคณะกรรมการหมู่บ้าน อยู่ในระดับน้อย
2. เลขานุการคณะกรรมการหมู่บ้าน ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา และรายได้ ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อ สมรรถนะในการปฏิบัติงานตามบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปี ปทุม จังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ เลขานุการคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม 240 คน จาก 240 หมู่บ้าน

1.2 กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ เลขานุการคณะกรรมการหมู่บ้าน ในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม 150 คน จาก 150 หมู่บ้าน ได้มาโดยการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่างตามสูตรของ ทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane. 1973 : 727)

2. ด้านพื้นที่ของการวิจัย พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย คือ หมู่บ้านในเขตพื้นที่อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 150 หมู่บ้าน

3. ด้านตัวแปร

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของเลขานุการคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม จำแนกเป็น

3.1.1 เพศ

3.1.2 อายุ

3.1.3 ระดับการศึกษา

3.1.4 รายได้

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ ระดับสมรรถนะในการปฏิบัติงานตามบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของเลขานุการคณะกรรมการหมู่บ้าน 4 ด้าน (ตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ มค. 0311.2/ว2145 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2542) ได้แก่

3.2.1 ด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อย

3.2.2 ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม

3.2.3 ด้านการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน

3.2.4 ด้านการบริการ

3.3 ระยะเวลาในการวิจัย

ระยะเวลาในการวิจัย คือ ระหว่างเดือน มกราคม – มีนาคม พ.ศ. 2557

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. **กำนันผู้ใหญ่บ้าน** หมายถึง ผู้ที่ได้รับการเลือกจากราษฎรในพื้นที่และได้รับการแต่งตั้งจากนายอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ให้ทำหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลและหมู่บ้าน และอยู่ในตำแหน่งจนอายุครบ 60 ปี ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551
2. **ตำบล** หมายถึง หน่วยการปกครองที่ประกอบด้วยหลายๆ หมู่บ้านในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึงตำบลในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม
3. **หมู่บ้าน** หมายถึง หน่วยการปกครองที่ประกอบด้วยหลายๆ ครัวเรือนในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึงหมู่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม
4. **คณะกรรมการหมู่บ้าน** หมายถึง คณะบุคคลในหมู่บ้านที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายอำเภอให้ปฏิบัติหน้าที่ในการพัฒนาหมู่บ้าน โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานคณะกรรมการในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึงคณะกรรมการหมู่บ้าน ในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม
5. **เลขานุการคณะกรรมการหมู่บ้าน** หมายถึง บุคคลในหมู่บ้านที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายอำเภอให้เลขานุการคณะกรรมการหมู่บ้าน ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึงเลขานุการคณะกรรมการหมู่บ้าน ในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม
6. **สมรรถนะ** หมายถึง คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ทักษะความสามารถ และคุณลักษณะอื่นๆ ที่ทำให้บุคคลสามารถสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าเพื่อนร่วมงานอื่น ๆ ในองค์กรในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึงสมรรถนะของกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม
7. **การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่** หมายถึง การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ มค. 0311.2/ว2145 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2542 ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 4 ด้าน ดังนี้
 - 7.1 **ด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อย** หมายถึง การดำเนินงานตามบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้ จับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายต่าง ๆ ที่ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ ดูแลรักษาพื้นที่สงวนหวงห้าม ดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจัดหมู่บ้าน ตำบล ให้เป็นระเบียบเรียบร้อยประชุมชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎรหมู่บ้านตนเอง ดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการกระทำตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ราษฎรสอดส่องดูแลไม่ให้ประชาชน ไปยุ่งเกี่ยวกับ

การพนันและอบายมุขสอดคล้องดูแลไม่ให้ประชาชนไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดดูแลความสงบเรียบร้อยในงานประเพณีและงานเทศกาลต่าง ๆ ของชุมชนแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าและการให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องสาธารณสุขควบคุมดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการจัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและถูกสุขลักษณะ

7.2 ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม หมายถึง การดำเนินงานตามบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้ เป็นผู้นำการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพให้แก่ราษฎรในด้านการเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม ตรวจสอบและรักษาประโยชน์ในการอาชีพของราษฎรเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดร้านค้าชุมชน กลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ในรูปแบบต่าง ๆ เป็นผู้นำในการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และอบรมสั่งสอนให้ราษฎรเป็นคนดี มีคุณธรรมส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน โดยการสร้างประชาคมให้ประชามร่วมคิดร่วมวางแผนส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนส่งเสริมการจัดเวทีชาวบ้าน เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสได้พบปะแลกเปลี่ยนความคิด

7.3 ด้านการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน หมายถึง การดำเนินงานตามบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้ เป็นผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้านสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นในตำบลหมู่บ้านแสดงความเป็นกันเองหรือมีความสัมพันธ์อันดีต่อลูกบ้านปฏิบัติตามเวลาราชการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่มาติดต่อราชการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทั้งในเวลาราชการและนอกเวลาราชการให้บริการประชาชนด้วยความยิ้มแย้มแจ่มใส บริสุทธิ์ ยุติธรรม ช่วยเหลือหรือบริการประชาชนด้วยความจริงใจ

7.4 ด้านการบริการ หมายถึง การดำเนินงานตามบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้ เป็นผู้รับแจ้งประจำตำบล หมู่บ้าน มีหน้าที่รับแจ้ง การเกิดการตาย การย้ายที่อยู่ การสร้างบ้านใหม่ การรื้อบ้าน และการกำหนดเลขบ้านเป็นผู้กำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบตราการมีและใช้อาวุธปืน ภายในตำบล หมู่บ้าน ให้เป็นไปด้วยความถูกต้องเรียบร้อยทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ เช่น ตามเวทีชาวบ้าน เวทีประชาคมหมู่บ้าน

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ผลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ สามารถนำเสนอผู้มีอำนาจเพื่อใช้เป็นแนวทางและทางเลือกในการปรับปรุงและพัฒนาสมรรถนะในการปฏิบัติงานตามบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY