

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรก ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เพื่อเป็นการเผยแพร่รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ และเป็นการฝึกให้ประชาชนได้มีการเรียนรู้ทางการเมืองและระบบการบริหารปกครองตนเอง ตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มาตรา 61 กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ตำบล สารวัตรกำนัน เป็นพนักงานของเทศบาล อยู่ในความบังคับบัญชาของคณะกรรมการตำบล และต่อมาได้มีการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าวและมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 โดยในมาตรา 4 ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อพ้นกำหนดเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ให้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลแล้ว ห้ามมิให้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล ในท้องถิ่นนั้น และให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่ง นอกจากนั้นในมาตรา 39 ยังได้บัญญัติให้เทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2547 หรือกฎหมายอื่นด้วย

ต่อมาได้มีการประกาศยกเลิก พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 และประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 ขึ้นใช้แทน โดยในมาตรา 4 ยังคงบัญญัติไว้เหมือนกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 ต่อมา มีการตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งยังคงมาตรา 4 ไว้ดังความตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 จนกระทั่งมีการตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 4 เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะท้องถิ่นใด เป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้ว ห้ามมิให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะ

ปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในท้องถิ่นนั้น และให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนัน พ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น ในเขตเทศบาลตำบลใด ถ้าหมดความจำเป็นที่จะต้องมีตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือสารวัตรกำนัน ให้รัฐมนตรีประกาศยกเลิกตำแหน่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา”

จากการที่มีการแก้ไขและประกาศพระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 นั้นจึงทำให้ภายในเขตเทศบาลตำบลมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านเข้ามาปฏิบัติงานภายในเขตเทศบาลตำบลอีกครั้ง ทั้งที่การดำเนินงานในรูปแบบเทศบาล ตั้งแต่ครั้งแรกเริ่มก็ได้มีการปรับลดบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านให้เป็นพนักงานของเทศบาล จนมีการประกาศไม่ให้มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลในเวลาต่อมา ซึ่งเป็นการดำเนินการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องต่อการกระจายอำนาจการปกครองตนเอง ตามระบอบประชาธิปไตยและทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง แต่การที่มีการประกาศให้มีกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ภายในเขตเทศบาลอีกครั้งนั้น ได้ส่งผลให้มีเทศบาลตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้ มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายในเขตเทศบาล ในขณะที่เทศบาลตำบลที่จัดตั้งตามกฎหมายเดิมจะไม่มีกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล ซึ่งการมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลถือเป็นการขัดต่อหลักการกระจายอำนาจการปกครองตนเองของท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการที่กำหนดให้มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล ทำให้ราชการส่วนภูมิภาคเข้ามามีอำนาจหน้าที่และบทบาทในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอำนาจหน้าที่และบทบาทหลายประการก็มีความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่และบทบาทของเทศบาล ในการบริหารสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งอาจส่งผลให้ท้องถิ่นไม่มีอำนาจอิสระในการดำเนินงานอย่างแท้จริง

ภายในเขตจังหวัดปราจีนบุรี มีเทศบาลเมืองจำนวน 1 แห่งและมีเทศบาลตำบลจำนวน 9 แห่ง โดยแบ่งเป็นเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งและหน้าที่ในเขตเทศบาลหลังจากจัดตั้งเทศบาลครบ 1 ปี จำนวน 1 แห่ง และเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านภายในเขตเทศบาลตำบลได้ ทั้งนี้ ส่วนใหญ่เป็นเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 จำนวน 8 แห่ง ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทของกำนันและ

ผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล และการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล เพื่อพิจารณาถึงความจำเป็นในการมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาถึงความจำเป็นในการมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล
- 2.2 เพื่อศึกษาถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล
- 2.3 เพื่อศึกษาถึงการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดหลักที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษาวิจัยเรื่อง ความจำเป็นในการมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดปราจีนบุรี ได้แก่ หลักการปกครองและการบริหารท้องถิ่น หลักการกระจายอำนาจ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 78 ว่ารัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง ในฐานะที่เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลต้องเป็นหน่วยการปกครองที่มีอำนาจอิสระหรือมีอัตตาณัติ (autonomy) ตามหลักการปกครองและบริหารท้องถิ่น (ประหยัด หงส์ทองคำ 2523: 10) ประชาชนต้องมีอำนาจในการปกครองตนเอง และเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนต้องสามารถดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของชุมชนท้องถิ่นได้อย่างอิสระ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลางและภูมิภาคตามหลักการกระจายอำนาจ (รศคณร รัตนเสริมพงศ์ 2546 ก: 32)

ในส่วนของการศึกษาบทบาทและความจำเป็นในการมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล ผู้วิจัยได้นำอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันไว้ 8 ข้อและของผู้ใหญ่บ้าน 20 ข้อ มาเป็นกรอบในการศึกษาวิจัย

4. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงความจำเป็นในการมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล โดยทำการศึกษาจากการดำเนินกิจกรรม ซึ่งเป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ในเขตเทศบาลตำบลในจังหวัดปราจีนบุรี ทั้งในส่วนที่ดำเนินงานโดยกำนันและผู้ใหญ่บ้านและในส่วนที่ดำเนินงานโดยเทศบาลและหน่วยงานต่างๆ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากกำนันและผู้ใหญ่บ้าน หน่วยงานเทศบาลและหน่วยงานอื่นๆ รวมทั้งบุคลากรที่เกี่ยวข้องภายในเขตเทศบาลตำบลบ้านสร้าง อำเภอบ้านสร้าง จังหวัดปราจีนบุรี และทำการศึกษาข้อมูลในเขตเทศบาลตำบลกบินทร์ อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งเป็นเทศบาลที่ไม่มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านคู่ขนานกันไปด้วย

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 เทศบาลที่มีกำนันและผู้ใหญ่บ้าน หมายถึงเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านภายในเขตเทศบาลตำบลได้ ทั้งนี้ ส่วนใหญ่เป็นเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ในการศึกษาครั้งนี้ เทศบาลที่มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านหมายถึงเทศบาลตำบลบ้านสร้าง อำเภอบ้านสร้าง จังหวัดปราจีนบุรี

5.2 เทศบาลที่ไม่มีกำนันและผู้ใหญ่บ้าน หมายถึงเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งและหน้าที่ในเขตเทศบาลหลังจากจัดตั้งเทศบาลครบ 1 ปี ในการศึกษาครั้งนี้ เทศบาลที่ไม่มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านหมายถึงเทศบาลตำบลกบินทร์ อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี

5.3 กำนัน หมายถึงผู้ปกครองตำบล ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ปกครองดูแลทุกข์สุขของราษฎรในตำบล ในการศึกษาครั้งนี้หมายถึงกำนัน ซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบอยู่ภายในเขตเทศบาลตำบลบ้านสร้าง อำเภอบ้านสร้าง จังหวัดปราจีนบุรี

5.4 ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึงผู้ปกครองหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ปกครองดูแลทุกข์สุขของราษฎรในหมู่บ้าน

ในการศึกษาครั้งนี้หมายถึงผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบอยู่ภายในเขตเทศบาลตำบลบ้านสร้าง อำเภอบ้านสร้าง จังหวัดปราจีนบุรี

5.5 อำนาจหน้าที่ของกำนัน หมายถึงอำนาจหน้าที่ของกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งประกอบด้วยอำนาจหน้าที่ของกำนันจำนวน 8 ข้อ

5.6 อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน หมายถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งประกอบด้วยอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจำนวน 20 ข้อ

6.ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 6.1 ทำให้ทราบถึงความจำเป็นในการมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล
- 6.2 ทำให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล
- 6.3 ทำให้ทราบถึงการจัดบริการสาธารณะ ตามอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล
- 6.4 ผลการศึกษาวิจัย จะเป็นแนวทางในการนำไปสู่การปรับปรุงการกำหนดนโยบาย กฎหมาย และระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายในเขตเทศบาล ให้เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นต่อไป