

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสถาบันที่อยู่คู่คนไทยมาช้านาน โดยเป็นผู้ช่วยเหลือทางราชการในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข แก่ประชาชนในหมู่บ้านและตำบล ซึ่งจะเรียกรวม ๆ กันว่า “การปกครองท้องถิ่น” ได้แก่ การดูแลเรื่องทะเบียนราษฎร แจ้งเกิด แจ้งตาย ย้ายเข้าออก การแก้ไขปัญหายาเสพติด การรับรองลูกบ้าน ดูแลสถานที่สาธารณะ เป็นต้น นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานราชการต่าง ๆ เพื่อให้การทำงานของภาครัฐประสบผลสำเร็จและเป็นประโยชน์กับประชาชนในพื้นที่

สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีพัฒนาการร่วมกันมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ซึ่งเกิดจากการริเริ่มของจอมพล ป. พิบูลสงคราม จากการเยี่ยมชมเยียนประเทศในแถบยุโรปและสหรัฐอเมริกา ในขั้นต้นได้เริ่มจัดตั้ง “สภาตำบล” ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 เรื่องระเบียบราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 ซึ่งกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาล ครูใหญ่โรงเรียน หัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่เป็นคณะกรรมการตำบล ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารประจำตำบลทำหน้าที่ในการบริหารและสภาตำบลซึ่งเลือกตั้งจากราษฎรในหมู่บ้าน ๆละ 2 คน

ต่อมาได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 (ฉบับที่ 2) และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 พ.ศ.2515 ให้รวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลให้เป็นองค์กรเดียวกันเป็น “คณะกรรมการสภาตำบล” โดยกำหนดให้กำนันเป็นประธานสภาตำบลโดยตำแหน่ง และผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านและแพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง โดยในระยะนี้ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องทำหน้าที่ในการบริหารสภาตำบล และทำหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองที่ควบคู่กันไป แต่สภาตำบลในระยะนี้มีรายได้น้อยมากเพียงตำบลละ 8,000 บาทนั้น จึงทำให้ไม่มีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นมากนักกระทั่งราวปี พ.ศ. 2518 สมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้จัดทำโครงการพัฒนาท้องถิ่นและส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำตาม “โครงการเงินคัน” โดยได้เปิดโอกาสให้สภาตำบลมีอิสระในการใช้จ่ายเงินถึงตำบลละ 5 แสนบาท จึงทำให้สภาตำบลเริ่มมีบทบาทในการพัฒนาตำบลมากขึ้นตามลำดับ แต่อย่างไรก็ตามสภาตำบลยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด โดยในระยะนี้กล่าวได้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่กำหนดทิศทาง และชี้แนะการพัฒนาตำบลภายใต้การกำกับดูแลของข้าราชการส่วนภูมิภาค

จากนั้นได้มีการประกาศพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 กำหนดให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถดำเนินการใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 5 คน เป็นคณะกรรมการบริหารตำบลทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภาตำบล ประกอบด้วย ราษฎรซึ่งได้รับการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 1 คน กำนัน และผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน ในตำบลเป็นสมาชิก ต่อมาคณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 พ.ศ.2515 ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 เป็นผลให้สภาตำบลถูกยุบไป

กระทรวงมหาดไทย พลิกกลับ ได้ออกพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ให้สภาตำบลที่มีรายได้เฉลี่ย 3 ปี ไม่น้อยกว่า 150,000 บาท ให้จัดตั้งเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎร หมู่บ้านละ 2 คน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ส่วนคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎร จำนวน 4 คน โดยบทเฉพาะกาลกำหนดให้ในระยะ 4 ปีแรกนับตั้งแต่พระราชบัญญัตินี้บังคับใช้ ให้กำนัน ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตำแหน่ง

จะเห็นได้ว่าบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองท้องถิ่น มีมาอย่างต่อเนื่อง บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเริ่มในสมัยเป็นสภาตำบล และในช่วง 4 ปีแรกของการยกฐานะ องค์การบริหารส่วนตำบล (ตามบทเฉพาะกาล) ด้วยกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีประสบการณ์ด้านการพัฒนา และงานด้านการปกครองหรือประสานงานร่วมกับหน่วยงานราชการในระดับภูมิภาคมาก่อน จึงทำให้บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีเจมิอยู่ 2 ด้านควบคู่กัน คืองานด้านการพัฒนา และงานปกครอง ซึ่งถูกเรียกว่า “สวมหมวกสองใบ”จากการเกิดขึ้นของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อให้คนในชุมชนหรือท้องถิ่นนั้น ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเองตามระบอบประชาธิปไตย หวังผล คือ การพยายามที่จะแยกงานด้านการพัฒนา และงานด้านการปกครองออกจากกันอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากส่งผลกระทบต่อบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน

การบริหารสภาตำบลในช่วงก่อนและการประกาศพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537(4 ปีแรกตามบทเฉพาะกาล) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านได้เข้าไปมีบทบาทในการบริหารสภาตำบล โดยกำนันดำรงตำแหน่งเป็นประธานสภาตำบลโดยตำแหน่ง

ส่วนผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาตำบล ต่อมาระยะ 4 ปีแรกของการยกฐานะเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้เข้ามามีบทบาทอีกครั้งหนึ่ง โดยกำนันดำรงตำแหน่ง เป็นประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิก โดยตำแหน่ง และยังเปิดโอกาสให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนซึ่งประกอบด้วยสมาชิกอีกหลายส่วน เลือกผู้ใหญ่บ้านอีก 2 ท่านเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่ด้านการพัฒนาหรือการบริหารจัดการในตำบลด้านต่าง ๆ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณะ การพัฒนาอาชีพ เป็นต้น หรือเรียกว่า “การปกครองท้องถิ่น” ซึ่งถือเป็นการทำงานด้านการพัฒนา อย่างเต็มรูปแบบ อย่างไรก็ตามแม้ว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านจะมีประสบการณ์ประสานงานร่วมกับ ส่วนภูมิภาคมาก่อนแต่พบว่า ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารท้องถิ่นส่วนหนึ่งเกิดจาก กำนันผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่ยังมีการศึกษาที่ไม่สูงมากนัก รวมถึงต้องทำงานด้านการปกครองควบคู่ ไปด้วยกัน จึงทำให้การพัฒนาท้องถิ่นไม่บังเกิดผลเท่าที่ควร

อำนาจทำหน้าที่ด้านการพัฒนาของกำนันผู้ใหญ่บ้านสิ้นสุดลงเมื่อได้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 285 มาตรา 335 (7) และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 3) ที่กำหนดให้ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน รวมถึงพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้าม ของกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้หลายประการ แต่ประการสำคัญที่ได้ลดบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือ มาตรา 4 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 12(7) กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านจะต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้าง หน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ อีกทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ให้อำนาจ ด้านต่าง ๆ ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกระจายอำนาจ การกระจายเงิน งบประมาณ การกระจายบุคลากร ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และ แผนการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นการเตรียมความพร้อม และเสริมความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะงานด้านการพัฒนา จึงกระทบ ต่อบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เมื่ออำนาจดังกล่าวถูกถ่ายโอนสู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มตัวเสียแล้ว

จากการปรับโครงสร้างตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ก็เพื่อ ความคล่องตัวในการบริหารจัดการ และให้สอดคล้องกับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

ตลอดจนกระแสความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงกับบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านผู้ซึ่งเคยทำหน้าที่มาก่อน ทำให้ผันตัวเองมาทำงานด้านการปกครองอย่างเต็มตัวแม้จะเกิดกระแสความไม่พอใจในระยะแรกแต่ก็ไม่กระทบกับแนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด แม้บทบาทการเป็นผู้นำด้านพัฒนาจะไม่ใช่น้ำที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้ว แต่พบว่าบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับเปลี่ยนตัวเองมาเป็น “ผู้ประสาน” ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นบทบาทรองแต่ก็ถือว่ามีความสำคัญมากในการพัฒนาในแต่ละท้องถิ่นแต่ละตำบลซึ่งจะขาดเสียมิได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ชื่อว่าเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน แต่กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่คลุกคลีอยู่ในพื้นที่ย่อมรู้จักประชาชนและบริบทในของพื้นที่มีดีต่าง ๆ ได้ดีกว่า การทำหน้าที่ผู้ประสานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ข่าวสารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงประชาชน การเป็นผู้ประสานประชาชนในพื้นที่เพื่อประชุมหรือประชุมแผนพัฒนาหมู่บ้านและตำบล การประสานงานหรืออำนวยความสะดวกในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งจะทำให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาได้สอดคล้องกับความต้องการของคนในชุมชนหรือท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ยังพบปรากฏการณ์ที่น่าสนใจอย่างหนึ่งคือ การที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเกิดการปรับตัวจากผลกระทบจากระเบียบกฎหมายข้างต้น โดยที่ กำนันผู้ใหญ่บ้านบางคนลาออกจากตำแหน่งเพื่อลงสมัครเลือกตั้งการเมืองในระดับท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับการเมืองระดับท้องถิ่น นอกเหนือจากการปรับตัวเพื่อเป็นผู้ประสานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน และแม้กำนันผู้ใหญ่บ้านจะผันตนเองจากการทำหน้าที่ด้านการพัฒนามาเป็น ผู้ประสานงาน แต่พบว่าบทบาทหรือประสิทธิภาพการทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านแต่ละหมู่บ้านแต่ละตำบล มีมากน้อยแตกต่างกัน ไปขึ้นกับหลายปัจจัย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำหน้าที่พัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เทศบาลตำบลลงเหนือ อำเภอค้อยสะเกิด จังหวัดเชียงใหม่ได้รับการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลในวันที่ 18 กรกฎาคม 2551 ได้ดำเนินการพัฒนาตำบลมาอย่างต่อเนื่อง ภายใต้ยุทธศาสตร์ และแผนพัฒนา โดยการจัดทำโครงการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่โดยเน้นการมีส่วนร่วมทั้งในส่วนของการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานบริการสาธารณะ ซึ่งถือว่าประสบความสำเร็จด้วยดีเสมอมา ซึ่งแม้ภาพลักษณ์ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลตำบลลงเหนือ กับกำนันผู้ใหญ่บ้านจะปรากฏออกสู่สังคมภายนอกว่ามีความสัมพันธ์อันดีเกื้อกูลต่อกัน แต่พบว่าความสัมพันธ์ขององค์กรทั้งสองมิได้ราบรื่นเสมอไป ได้แก่ การไม่ได้รับความร่วมมืออย่างจริงจังในการประสานงานหรืออำนวยความสะดวกในกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ

ของเทศบาลกับหมู่บ้าน การไม่ค่อยเข้าประชุมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในประชุมร่วมระหว่างเทศบาล ตำบลลงเหนือกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านประจำเดือน การที่กำนันผู้ใหญ่บ้านบางคนมีความสนิทสนม หรือขัดแย้งส่วนตัวระหว่างผู้บริหารเทศบาลตำบลลงเหนือ หรือนายกเทศมนตรี แม้แต่การเกิด ปราศกฏการณ์ที่สำคัญคือ ผู้ใหญ่บ้านบางคน ลาออกจากตำแหน่งเพื่อลงสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบลลงเหนือในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงรูปแบบความสัมพันธ์ที่ แตกต่างกันไป

ในฐานะที่ผู้วิจัยรับราชการในเทศบาลตำบลลงเหนือและเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ในพื้นที่จึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับเทศบาลตำบลลงเหนือ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ ว่าเป็นความสัมพันธ์รูปแบบใด มีอุปสรรค ปัญหาหรือข้อจำกัด อย่างไร ในบริบทของการทำงานร่วมกัน และความสัมพันธ์ส่วนตัว ตลอดจนแนวทางในการพัฒนา หรือปรับปรุงความสัมพันธ์ให้ดีขึ้น อันจะนำไปสู่ความร่วมมือที่ดีระหว่างองค์กรทั้งสอง ซึ่งจะ ส่งผลต่อการพัฒนาตำบลลงเหนือให้มีความยั่งยืนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับเทศบาลตำบลลงเหนือ
- 1.2.2 เพื่อศึกษาถึงปัญหา และอุปสรรคการทำงานร่วมกันระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับ เทศบาลตำบลลงเหนือ
- 1.2.3 เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงหรือพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับเทศบาลตำบลลงเหนือ

1.3 ประโยชน์ที่ได้รับ

- 1.3.1 ได้ทราบถึงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับเทศบาลตำบลลงเหนือ และปัญหา อุปสรรคการทำงานร่วมกัน ตลอดจนแนวทางการปรับปรุงหรือพัฒนาความสัมพันธ์
- 1.3.2 ผลการศึกษาสามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อศึกษารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่าง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นต่อไป

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หมายถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งในกรณีนี้หมายถึง เทศบาลตำบลลวงเหนือ

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่ตำบลลวงเหนือ

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง เขตการปกครองภายใต้ขอบเขตอำนาจของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเรียกว่า ตำบลและหมู่บ้าน

การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เขตการปกครองภายใต้ขอบเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved