

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านถือเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง มีหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ราษฎรในท้องที่ เพื่อความ ผาสุกของประชาชน นับเป็นกลไกที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการบริหารประเทศ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน ฉะนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเป็นผู้ที่มีความรอบรู้ในเรื่องระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการปกครองและการประสานงาน นอกจากนี้ ยังจะต้องประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในศีลธรรมอันดี มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และเป็นกันเองกับราษฎรอยู่เสมอ

ความเชื่อถือศรัทธาของราษฎรที่มีต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เกิดจากการสั่งสมผลงานและความดีที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รุ่นก่อน ๆ ได้ทำไว้ ตกทอดมาจนถึงปัจจุบัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นอกจากจะเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากราษฎร ให้ทำหน้าที่ปกครอง ดูแลทุกข์สุขให้กับราษฎรแล้ว ยังอยู่ในฐานะเป็นบุคคลที่ประชาชนที่อยู่ในท้องที่รู้จักคุ้นเคยกันดี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นผู้ที่ทราบถึงสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน รู้ปัญหาของท้องถิ่นเป็นอย่างดี ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาปัดเป่าความเดือดร้อนแก่ราษฎรและพัฒนาความเจริญให้กับท้องถิ่นในฐานะเป็นตัวกลางระหว่างราษฎรกับภาครัฐ

กำเนิดของตำแหน่ง กำนันมีผลมาจาก ที่ได้ประกาศพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ประมาณ 17 ปี ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 จึงได้ทรงประกาศยกเลิกและประกาศให้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทนและถือเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้านสืบมาจนทุกวันนี้

แต่เดิมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ได้รับเลือกจนกระทั่งอายุครบ 60 ปี ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2535 ได้มีการแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน โดยพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 กำหนดให้ “ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี นับแต่วันที่ราษฎรเลือก ” เว้นแต่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่แล้วในวันที่ พระราชบัญญัติใช้บังคับ(7 กรกฎาคม 2535) ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป จนกว่าจะมีอายุครบ 60 ปี ดังนั้น ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งแต่วันที่ 7 กรกฎาคม 2535 เป็นต้นมา จึงมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี

ผลของการแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าว ทำให้ตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา มีกำนันผู้ใหญ่บ้าน ที่ได้รับเลือกเข้ามาใหม่เป็นจำนวนมาก ขณะที่ลักษณะการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จำเป็นต้องอาศัยประสบการณ์และความต่อเนื่องของงาน การทำงานจึงจะมี ความสำเร็จ ความสามารถ ความชำนาญงานที่จะทำหน้าที่ได้อย่างดี ตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาให้ประชาชนในพื้นที่ได้ ดังนั้น สิ่งจำเป็นสำหรับกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับเลือกเข้ามาใหม่ คือ ต้องศึกษางานทั้งจากระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และงานที่กำนันผู้ใหญ่บ้านคนเดิมได้ทำไว้ การจัดให้มีการรับ - ส่งงานในหน้าที่จะเป็นแนวทางหนึ่งในการช่วยให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้เรียนรู้ถึงงานเดิมและสานต่องานเก่าที่ยังคงค้างให้ดำเนินการต่อไป ในลักษณะต่อเนื่องไม่ขาดตอนอันจะเป็นผลดีต่อราษฎรและประสิทธิภาพในการบริหารงานของท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า กำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นตำแหน่งที่อยู่คู่กับเมืองไทย และคนไทยมาเป็นเวลานาน เป็นผู้ที่เคารพรักใคร่นับถือของชาวบ้านมาโดยตลอด กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่มากมายเกี่ยวกับราษฎรในตำบลหรือในหมู่บ้าน ไม่ว่าจะเป็น อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎร งานทะเบียนครอบครัว งานบัตรประจำตัวประชาชน งานทะเบียนสัตว์พาหนะ งานทะเบียนอาวุธปืน การรับราชการทหาร การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อำนาจเกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ อาทิเช่น กฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยการชลประทาน ราษฎร และอำนาจหน้าที่ ตาม พ.ร.บ.ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 ซึ่งในปัจจุบันสถานภาพของกำนันผู้ใหญ่บ้านถูกกระทบกระเทือนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องจากวิวัฒนาการทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่มีการแก้ไขเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งจากเดิมที่สามารถดำรงตำแหน่งจนถึงอายุ 60 ปี เป็นสามารถดำรงตำแหน่งได้วาระ 5 ปี

นอกจากนั้นการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ทำให้บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนแปลงไป ต่อมา มีการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลทั้งหมด ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทน้อยลง จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับระบบการบริหารครั้งใหญ่ มีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น เป็นผลให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมีการประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับเรื่องการปกครองท้องถิ่น ยิ่งทำให้ดูเหมือนว่าบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านซ้ำซ้อนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ดังนั้น ประเด็นที่มีความสำคัญจึงอยู่ที่ ทำอย่างไรให้

กำนันผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน ตามระเบียบกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้เกิดประโยชน์ต่อพี่น้องประชาชนสูงสุด

จากบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่กล่าวมาข้างต้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้อยู่ในตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน จะต้องมีความเป็นผู้นำ ในขณะที่เดียวกันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแต่ละคนจะมีคุณลักษณะที่แตกต่างกัน บุคคลที่มีภาวะผู้นำสูงย่อมจะได้รับความเชื่อถือและความไว้วางใจ รวมทั้งการได้รับความร่วมมืออันดีทั้งจากหน่วยงานราชการและราษฎรในท้องที่

จังหวัดแม่ฮ่องสอน ประกอบด้วย 7 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน อำเภอปาย อำเภอขุนยวม อำเภอแม่สะเรียง อำเภอแม่ลาน้อย อำเภอสบเมย อำเภอปางมะผ้า และสภาพพื้นที่และลักษณะวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ยังเป็นวิถีชีวิตแบบชนบทและกึ่งเมืองกึ่งชนบท ประชาชนส่วนใหญ่เป็นราษฎรที่เป็นชนเผ่า มีด้วยกัน 2 เผ่าใหญ่ๆ คือ ชาวไทยภูเขา (กะเหรี่ยง) คิดเป็นร้อยละ 60 และคนพื้นราบคิดเป็นร้อยละ 40 ของจำนวนประชากรทั้งหมดประมาณ 4 หมื่นกว่าคน โดยการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะเขตอำเภอสบเมย ประกอบด้วย 6 ตำบล 58 หมู่บ้าน ประชากรของอำเภอสบเมย ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่และในแต่ละหมู่บ้านมีความเจริญไม่เท่าเทียมกัน ด้านความพร้อมเพียงความสามัคคีในหมู่บ้านแตกต่างกัน ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั้งหมดเป็นคนในพื้นที่มาจากชนเผ่า เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ส่วนมากยังมีการศึกษาไม่สูงนัก จึงทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาถึง ภาวะผู้นำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่ได้รับมอบหมาย โดย ผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นผู้ประสานงานในพื้นที่ จึงมีความสนใจ ที่จะศึกษาถึงระดับภาวะผู้นำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามหน้าที่ และอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้ไว้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และอำนาจหน้าที่ตามจารีตประเพณีธรรมเนียมปฏิบัติของชุมชน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อวิเคราะห์ระดับคุณลักษณะภาวะผู้นำของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำชุมชน ในเขตอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน

2.2 เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทการเป็นผู้นำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำชุมชน ในเขตอำเภอสบเมย

2.3 เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่และแนวทางในการแก้ไขปัญหาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำชุมชน ในเขตอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

3.1 ทำให้ทราบถึงระดับของภาวะผู้นำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการปฏิบัติหน้าที่ในเขตอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน และสามารถทำข้อมูลไปใช้ในการพัฒนาศักยภาพในอนาคต

3.2 ข้อมูลที่ได้สามารถนำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุง พัฒนา และส่งเสริม การปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอสบเมยจังหวัดแม่ฮ่องสอนให้มีประสิทธิภาพต่อไปได้

1.4 สมมติฐานของการศึกษา

4.1 กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน ในเขตอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีคุณลักษณะภาวะผู้นำไม่สูง

4.2 ปัจจัยพื้นฐานส่วนบุคคลของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา มีผลต่อระดับภาวะเป็นผู้นำ

4.3 กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่การเป็นผู้นำและคุณลักษณะของการเป็นผู้นำในระดับไม่สูง

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาระดับภาวะผู้นำของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการปฏิบัติหน้าที่ในเขตอำเภอ สบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยประชากรที่ใช้ในการ ศึกษาครั้งนี้เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำชุมชน ที่มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และที่มีวาระการดำรงตำแหน่งจนครบอายุ 60 ปี จำนวน 6 ตำบล คือ ตำบลแม่สวด ตำบลแม่คะตวน ตำบลแม่สามแลบ ตำบลสบเมย ตำบลป่าโปง และตำบลกองก่อ

1.6 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

กำนัน หมายถึง หัวหน้า

คุณลักษณะผู้นำที่มีประสิทธิภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง ลักษณะเฉพาะตัวของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการเป็นผู้นำ ทั้งด้านกายภาพ บุคลิกภาพและด้านจิตใจ

ลักษณะงานที่ปฏิบัติ หมายถึง การปฏิบัติงานในฐานะเป็นตัวแทนของราชการ ตามกฎหมาย และการเป็นตัวแทนของประชาชนตามจารีตประเพณี ธรรมเนียมปฏิบัติของชุมชน

การให้การช่วยเหลือ หมายถึง การให้ความช่วยเหลือแก้ไขปัญหาให้กับราษฎรในหมู่บ้านตำบล

การปรับตัวในสังคม หมายถึง การปรับตัวให้เข้ากับผู้อื่นในทุกระดับ การวางตน ให้เหมาะสมกับตำแหน่ง

พฤติกรรม หมายถึง การแสดงออก การปฏิบัติ ที่ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำ ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล พฤติกรรมเป็นตัวบ่งชี้ให้เห็นว่าผู้นำคนนั้น ๆ มีคุณสมบัติที่เหมาะสมต่อการเป็นผู้นำมากน้อยเพียงใด