

ปัญหาทางกฎหมายในเรื่องการกำหนดผู้ทำหน้าที่แทนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
กรณีการยกฐานะท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร*

LEGAL PROBLEMS RELATED TO REPLACING DUTIES AND FUNCTIONS OF
A VILLAGE CHIEF AND A VILLAGE HEADMAN REGARDING THE PROMOTION
OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION TO CITY MUNICIPAL OR
TOWN MUNICIPAL

อัญชา สุริยะ

Anchana Suriya

อัครพร สีหวัฒน์

Acharaporn Seehawattana

มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย, ประเทศไทย.

Khon Kaen University Nongkhai Campus, Thailand.

Email: nook_anchana@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา เจตนารมณ์ ที่เกี่ยวข้องกับการพ้นจากตำแหน่งและการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และปัญหาที่เกิดขึ้น วิเคราะห์เปรียบเทียบพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ และเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งและการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงเชิงคุณภาพ โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ทั้งในประเทศ และต่างประเทศ

ผลการวิจัยพบว่า การที่ตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านถูกกำหนดให้พ้นไปเมื่อเขตพื้นที่นั้นยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ส่งผลกระทบกับทั้งตัวดีตกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ถูกกำหนดให้พ้นจากตำแหน่งเอง และประชาชน ในเรื่องของการติดต่อ ประสานงาน รับบริการกับราชการ ส่วนภูมิภาคที่ยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก และราชการส่วนภูมิภาคเองที่ขาดกำลังหลักสำคัญระดับพื้นที่

* Received: 25 May 2024; Revised: 27 June 2024; Accepted: 28 June 2024



ที่ใกล้ชิดประชาชนที่สุด ในการขับเคลื่อนนโยบายแห่งรัฐ โดยที่ยังไม่มีมาตรการใด ๆ แห่งการพ้นจากตำแหน่งมารองรับ จึงเห็นปัญหาสำคัญ 2 ประการ คือ 1) ไม่มีมาตรการเยียวยาตัวผู้ถูกให้พ้นจากตำแหน่ง 2) ไม่มีผู้ใดมากระทำการหน้าที่แทนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้ ตามระเบียบกฎหมายบางเรื่อง ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา คือ กำหนดผู้ทำหน้าที่แทนโดยกำหนดให้การใดที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ แต่ต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะการยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ผู้นำชุมชนมีอำนาจ หน้าที่แทน และกำหนดมาตรการเยียวยา โดยกำหนดให้พ้นจากตำแหน่งและได้รับค่าตอบแทนจนกว่าจะถึงรอบการประเมิน 4 ปี ของบุคคลนั้น

คำสำคัญ: กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน, การยกฐานะ, การปกครองท้องถิ่น, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

The purpose of this research article is to study the history and intentions related to the resignation and termination of the positions of Subdistrict Headman and Village Headman, including the problems that arise as a result. Comparative analysis of The Local Administration Act B.E. 2457 and The Municipality Act B.E. 2496 and compare foreign laws and to suggest guidelines for improving or amending the law regarding retirement and termination of the position of Subdistrict Headman and Village Headman to be appropriate and in line with the context of this research area, it is qualitative research by studying information from various documents both domestic and foreign.

The research results found that Resignation from the position of Subdistrict Headman and Village Headman when a locality is raised to the status of city municipality or town municipality, affects all parties, whether it is the Subdistrict Headman or Village Headman. Including people who need to contact the provincial government. The provincial government itself lacks key personnel in the areas closest to the people to drive state policy while no measures have been taken to accommodate the said problem. Therefore, two important problems were found: (1) there was no remedy for the Subdistrict Headman and Village Headman who must leave their positions, and (2) There were no government personnel able to perform duties on behalf of the Subdistrict Headman and Village



Headman following certain legal regulations. The researcher therefore has a proposal for community leaders according to the law of the city municipality or town municipality to have authority and duties on their behalf and determine remedial measures for the Subdistrict Headman and Village Headman will remain in position and continue to receive compensation until that person's 4-year evaluation period.

Keywords: Subdistrict Headman, Village Headman, Status Enhancement, Local Government, Local Government Organization

บทนำ

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นตำแหน่งหรือหน่วยของการปกครองที่สำคัญ และใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน เป็นกำลังสำคัญที่จะพัฒนาประเทศและขับเคลื่อนนโยบายแห่งรัฐ เป็นผู้แทนที่มาจากการเลือกโดยตรงของประชาชน และเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุน และประสานงานการทำงานของทุกหน่วยภาครัฐ ภาคเอกชน (ประมวล รุจนเสรี, 2541) แสดงให้เห็นว่า ตำแหน่งดังกล่าวนี้ มีความสำคัญมากต่อการบริหารงานของประเทศ

จนกระทั่งต่อมา มีแนวคิดของการกระจายอำนาจเข้ามา โดยรัฐบาลกลางจะไม่รวมศูนย์อำนาจในการจัดการ แต่จะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการของตนเอง ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตรงตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งการกระจายอำนาจเริ่มปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนนับแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ภิรมย์พร ไชยยนต์, 2557) ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง (ดาวณา เกตุทอง, 2563) ทั้งยังพัฒนาการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ปี พ.ศ. 2546 มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 4 กำหนดให้เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้ว ห้ามมิให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในท้องถิ่นนั้น และให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2546)



ในพื้นที่จังหวัดบึงกาฬ เป็นตัวอย่างของพื้นที่ที่มีการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองบึงกาฬได้ไม่นาน (ราชกิจจานุเบกษา, 2564) ส่งผลเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีบรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในเขตเทศบาลเมืองบึงกาฬต้องพ้นจากตำแหน่ง จึงส่งผลกระทบต่อทั้งตัวอดีตกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ถูกกำหนดให้พ้นจากตำแหน่งเองทั้งในด้านการปฏิบัติหน้าที่ และด้านสภาพจิตใจ ประชาชนในเรื่องของการติดต่อ ประสานงาน และเข้ารับบริการ กับการราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนภูมิภาคขาดกำลังหลักสำคัญระดับพื้นที่ที่ใกล้ชิดประชาชนที่สุด ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งและการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ว่าจะมีปัญหาเกิดขึ้นหรือไม่อย่างไร หากเกิดปัญหาแล้วมีมาตรการหรือหลักเกณฑ์ใดมารองรับที่ให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายหรือไม่อย่างไร เพื่อให้กฎหมายเป็นเครื่องมือที่มีความเหมาะสม สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ และสภาพสังคมในปัจจุบันที่สุด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด เจตนารมณ์ และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพ้นจากตำแหน่ง และการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และกฎหมายต่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองระดับหมู่บ้าน ตำบล
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ให้มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยนั้น ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยค้นคว้าข้อมูลจากบทความ วารสาร หนังสือ วิทยานิพนธ์ เอกสารในเชิงวิชาการ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศ และต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์จากสื่อต่าง ๆ รวบรวมศึกษาอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ทราบถึง ปัญหาการพ้นจากตำแหน่งและการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไปจนถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เพื่อให้กฎหมายเป็นเครื่องมือที่มีความเหมาะสม สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ และสภาพสังคมในปัจจุบันที่สุด



ผลการวิจัย

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นตำแหน่งทางการปกครองที่สำคัญ ทั้งยังใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด เป็นกำลังสำคัญที่พัฒนาประเทศและขับเคลื่อนนโยบายแห่งรัฐ (ประมวล รุจนเสรี, 2541) การกำหนดให้เมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้ยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้วนั้น มิให้ใช้กฎหมายเกี่ยวกับการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ้นจากตำแหน่ง อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมา จึงสามารถแยกประเด็นศึกษาได้ ดังนี้

1. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือได้ว่าเป็นผู้นำโดยธรรมชาติ มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากทั้งในอดีต ตั้งแต่สมัยสุโขทัยที่เรียกว่านายแคว้น นายบ้าน จนกระทั่งในปัจจุบันที่เรียกว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (ปริญ นิทัศน์เอก, 2553) จากการศึกษาพบว่า อำนาจและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร ด้านการอันเกี่ยวด้วยความอาญา ด้านที่ดิน ด้านงานทะเบียน ด้านป้องกันภัย ด้านภาษีอากร ด้านการรักษาสิ่งแวดล้อม ด้านการพาณิชย์ ด้านการแพทย์ และด้านการอำนวยความสะดวกอื่น ๆ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546) ต่อมาเมื่อแนวคิดของการกระจายอำนาจเข้ามา รัฐบาลกลางเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการของตนเอง ประชาชนในพื้นที่สามารถที่จะร่วมตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาชุมชน ซึ่งอาจจะผ่านตัวแทนของประชาชน (โกวิทย์ พวงงาม, 2554) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่น โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรองรับอำนาจที่กระจายออกไป (วุฒิสาร ตันไชย และธีรพรณ ใจมั่น, 2547) ซึ่งเป็นแนวคิดสำคัญที่นำมาสู่การมีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่มีการกำหนดให้มีการพ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในท้องที่ที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร และยกเลิกตำแหน่งหากไม่จำเป็น ซึ่งเจตนารมณ์ คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตำแหน่งหน้าที่ที่เกิดขึ้นและมีอยู่ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่มีมานาน เป็นตำแหน่งสำคัญในการช่วยเหลือจังหวัด และอำเภอ ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่สามารถนับได้เลยว่าเป็นการบริหารราชการของแผ่นดินตามหลักการแบ่งอำนาจ แต่กฎหมายที่กำหนดให้พ้นจากตำแหน่ง เป็นกฎหมายเทศบาล เป็นการบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบการกระจายอำนาจ จึงเห็นว่ามีเจตนารมณ์ที่จะลดบุคลากรของราชการส่วนภูมิภาคลง แต่ทั้งนี้ หากไม่มีกำนันผู้ใหญ่บ้านจะก่อให้เกิดผลกระทบตามมาเป็นอย่างมาก อย่างพื้นที่จังหวัดบึงกาฬ ที่ยกสถานะของท้องถิ่นได้ไม่นาน มีผลวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2563 (ราชกิจจานุเบกษา, 2563) ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่ง แต่ในปัจจุบันแม้จะล่วงเลยกำหนด 1 ปีมาแล้ว ในพื้นที่จังหวัดบึงกาฬ ยังคงมีกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ทุกหมู่บ้าน รวมถึงหมู่บ้านที่อยู่เขตเทศบาลเมืองบึงกาฬเช่นกัน และในทาง



ปฏิบัติเทศบาลเมืองบึงกาฬ ก็ยังคงขอความร่วมมือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ใกล้ชิดประชาชน ดำเนินการสนับสนุนภารกิจของตนอยู่ อย่างเช่น (1) การรับหน้าที่เป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้ง ประจำ ตำบล หมู่บ้าน มีหน้าที่รับแจ้งการเกิด การตาย การย้ายที่อยู่ การสร้างบ้านใหม่ การรื้อบ้าน และการ กำหนดเลขประจำบ้านนั้น ยังคงใช้และยอมรับเอกสารที่ผู้ใหญ่บ้านรับแจ้งมา (2) งานเกี่ยวกับการรักษา ความสงบเรียบร้อย หรือการที่เกี่ยวกับความอาญา จะไม่ค่อยเห็นภาพที่เทศบาลเมืองหรือนครไปจับ ผู้กระทำความผิด เช่น ยาเสพติด เล่นการพนัน หรือคดีลักขโมย เช่นภาพที่จะเห็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำ เป็นประจำ (3) การอันเกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดบึงกาฬที่มีทรัพยากรธรรมชาติ และแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติมากมาย จะมีหน้าที่ดูแล รักษา และป้องกันปราบปรามการทำลาย สิ่งแวดล้อม ในขณะที่ทางเทศบาลเมืองบึงกาฬจะดูแลเรื่องของสิ่งแวดล้อมในเชิงของการบริการ สาธารณะ จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังคงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก

2. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เหมือนตัวแทนหลักการแนวความคิดการปกครองทั้ง 2 แนวคิด กล่าวคือ พระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องที่ที่มีการปกครองเป็น ระดับหมู่บ้าน ตำบล จังหวัด เป็นลักษณะของการปกครองแบบแบ่งอำนาจ ในขณะที่พระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นกฎหมายที่ออกมาจากแนวความคิดการปกครองแบบกระจายอำนาจ ที่ต้องการ กระจายอำนาจการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาลงไปยังพื้นที่ในระดับเทศบาล เพื่อให้ตอบสนอง ความต้องการของคนในพื้นที่นั้น ๆ ให้ตรงตามวัตถุประสงค์ และรวดเร็ว ซึ่งแนวความคิดการปกครอง และกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ต่างก็มีข้อดี ข้อเสียแตกต่างกันออกไป โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เป็นวิธีการปกครองที่อำนวยความสะดวก จัดทำบริการสาธารณะแก่ ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองอย่างเสมอภาคกัน กรณีนี้เราอาจเห็นได้จากกรมการปกครองมักมีหนังสือ สั่งการหรือมอบหมายกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผ่านช่องทางผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอให้ดำเนินการ ที่มีลักษณะเหมือนกันทั่วประเทศ เช่น การส่งแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาสถานการณ์โควิด - 19 และ การสั่งการให้สำรวจข้อมูลประชาชนเพื่อลงทะเบียนรับสวัสดิการจากรัฐ เป็นต้น แต่จะทำให้อำนาจ การตัดสินใจรวมอยู่ที่ส่วนกลาง ทำให้ไม่อาจแก้ไขปัญหาได้อย่างทันทั่วถึงและไม่ทั่วถึง ซึ่งบางพื้นที่ มีสภาพปัญหาแตกต่างกัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่สามารถแก้ปัญหได้ด้วยตนเอง ต้องส่งเรื่องผ่าน ช่องทางอำเภอ จังหวัด ไปจนถึงกรมการปกครอง ซึ่งใช้เวลานาน (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2558) ในขณะที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีการให้อำนาจการตัดสินใจในปัญหาด้านต่าง ๆ



ที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่จะทำให้อำนาจของส่วนกลางลดน้อยลง ซึ่งอาจทำลายเอกภาพความมั่นคงของรัฐได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีศึกสงครามหรือภาวะฉุกเฉิน และถ้าผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ขาดความรู้การบริหารองค์กรแล้ว อาจทำให้บริการสาธารณะที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ (โกคิน พลกุล, 2536)

3. เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการปกครองของประเทศทั้ง 3 ประเทศแล้วพบว่า การยกฐานะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจากระดับหนึ่งไปสู่อีกระดับหนึ่งของฟิลิปปินส์ มีผลทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ สั่นสลายไป และก่อให้เกิดหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกประเภทหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่แทนที่แทนนั้น แต่เมื่อฟิลิปปินส์ไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่อาจมีการก้ำกึ่งซ้อนทับกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น อยู่ภายในพื้นที่เดียวกันแล้ว การยกฐานะจากท้องถิ่นในระดับหนึ่งไปสู่ท้องถิ่นในอีกระดับหนึ่ง จึงไม่มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายหรือในทางปฏิบัติในทำนองเดียวกันกับในประเทศไทย (ณัฐธิดา บุญธรรม, 2556) **ประเทศญี่ปุ่น** มีสถานะเป็นรัฐเดี่ยว มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับการจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ จัดตั้งขึ้นตามระดับความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และภูมิหลังทางประวัติศาสตร์เป็นสำคัญ ดังนั้น เทศบาลในระดับล่างสามารถยกฐานะเป็นเทศบาลประเภทที่สูงกว่าได้ตามหลักเกณฑ์ของเทศบาลในแต่ละประเภทที่กำหนดไว้ เทศบาลหมู่บ้านจะเป็นเทศบาลที่เล็กที่สุด จะมีหัวหน้าหมู่บ้าน หรือ นายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งดำรงตำแหน่ง 4 ปี (ประเสริฐ จิตติพัฒน์พงศ์, 2532) **ประเทศฝรั่งเศส** จัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแบบ 3 ชั้น คือ ภาค (Region) จังหวัด (Department) และเทศบาล (Commune) นายกเทศมนตรีมี 2 ฐานะ คือ ผู้บริหารของเทศบาล และตัวแทนของรัฐ จึงมีบทบาทอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (1) ในฐานะผู้บริหารของเทศบาล มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานประจำวันของเทศบาลในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง การดูแลและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเทศบาล ตลอดจนการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ (2) ในฐานะตัวแทนของรัฐ มีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นนายทะเบียนรับแจ้งเกิด แต่งงานและตาย การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและดูแลการเลือกตั้ง การสำรวจสำมะโนประชากร งานบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับกองทัพ การออกใบอนุญาตล่าสัตว์ (พรหมศักดิ์ แสงโพธิ์, 2566)

4. ปัญหาการกำหนดผู้ทำหน้าที่แทน กรณีกำหนด ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เมื่อยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมือง และเทศบาลนครนั้น ได้ศึกษาโครงสร้างบุคลากรของ



เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ว่ามีบุคคลใดบ้างที่จะสามารถทำการเหล่านี้แทนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้ พบว่า จะมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และสมาชิกสภาเทศบาล มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีหน้าที่กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาล ถือว่านายกเทศมนตรีเป็นผู้บริหารที่เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาล มีหน้าที่ในการสะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เป็นองค์กรทางนิติบัญญัติในเทศบาล พิจารณา กลั่นกรอง และอนุมัติกฎหมายต่าง ๆ ว่าควรบังคับใช้ในเขตเทศบาลหรือไม่ และตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหาร **โครงสร้างภายในของเทศบาล** จะมีตำแหน่ง บุคลากร หน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งกำหนดโครงสร้างภายในเทศบาลไว้อย่างกว้าง ๆ และกระทรวงมหาดไทยโดยคณะกรรมการกลางเทศบาล แบ่งโครงสร้างส่วนราชการในเทศบาล รายละเอียดและหลักเกณฑ์ในการแบ่งส่วนราชการไว้เพิ่มเติม โดยอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามความจำเป็น และเหมาะสมของเทศบาล (มรุต วันทนากร และดรุณี หมั่นสมัคร, 2566) ซึ่งตัวอย่างหน้าที่ และโครงสร้างภายในที่จะยกขึ้นมา คือเทศบาลเมืองบึงกาฬ ดังนี้ (1) สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไป กำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของเทศบาล (2) กองคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน และพัสดุของเทศบาล (3) กองช่าง มีหน้าที่ด้านวิศวกรรม งานการควบคุมอาคารตามระเบียบกฎหมาย (4) การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่เกี่ยวกับสาธารณสุขชุมชน (5) กองวิชาการและแผนงาน มีหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน (6) กองการศึกษา มีหน้าที่บริหารและพัฒนาศึกษา (7) กองสวัสดิการสังคม มีหน้าที่พัฒนาชุมชน สังคมสงเคราะห์การส่งเสริมสวัสดิการเด็กและเยาวชน (8) หน่วยงานตรวจสอบภายใน (เทศบาลเมืองบึงกาฬ, 2566) เทศบาลเมืองและเทศบาลนครยังมีบุคคลที่คอยสนับสนุนภารกิจของเทศบาลในระดับหมู่บ้าน คล้ายกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้วย โดยจะมีการประกาศจัดตั้งชุมชน และมีผู้นำชุมชนอย่าง **ประธานชุมชน** ขึ้นมา

5. ผู้นำชุมชนหรือประธานชุมชน เกิดขึ้นจากการประกาศจัดตั้งชุมชน และมีผู้นำชุมชนอย่างประธานชุมชนขึ้นมา ซึ่งจะเห็นได้ว่าชุมชนจะต้องมีผู้นำเพื่อเป็นตัวแทน ประธานชุมชนในเขตเทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ก็เป็นตัวแทนของชาวบ้าน เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ในเขตท้องที่อื่น แต่ทั้งนี้ การได้มาซึ่งประธานชุมชนอาจได้มาโดยวิธีลับ หรือวิธีเปิดเผยโดยการยกมือเลือก ในขณะที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีระเบียบกฎหมายกำหนดวิธีการได้อย่างละเอียดและชัดเจนทุกขั้นตอน ทั้งหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีมากมายหลายหน้าที่ แต่หน้าที่ของประธานชุมชน หรือคณะกรรมการชุมชนนั้นมีเพียงในเรื่องของการประสานการดำเนินงานระหว่างชุมชนกับเทศบาล และหน่วยงานต่าง ๆ



(ราชกิจจานุเบกษา, 2564) และภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องทำ จะมีประธานชุมชนเข้ามาทำแทน แม้ยังไม่มีกฎหมายใดมารองรับ เช่น งานด้านทะเบียนที่กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้ง ทำโดยอนุโลมในทางปฏิบัติ อีกทั้งเห็นว่าในอนาคตเมื่อภารกิจของประธานชุมชนมีมากขึ้น มีกฎหมายออกมารองรับบทบาทหน้าที่ของประธานชุมชนมากขึ้น การกำหนดให้ประธานชุมชนมีค่าตอบแทนเช่นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะมีขึ้น จึงเห็นว่าการมีผู้นำในระดับหมู่บ้านยังคงจำเป็นอยู่

6. เมื่อมีการพ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรณีฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มาตรการเยียวยาบุคคลผู้พ้นจากตำแหน่งเป็นสิ่งที่พึงมี เนื่องจากการพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นการพ้นไปโดยผลของกฎหมาย มิใช่ความผิดของผู้ที่ดำรงตำแหน่ง ดังนั้นจึงควรบรรเทาทุกข์ และเยียวยาสภาพจิตใจให้แก่บุคคลผู้พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งมาตรการเยียวยาเช่นนี้ในประเทศไทย จะเห็นได้จากการเยียวยาข้าราชการพลเรือนในกรณีสั่งให้ออกจากราชการ แต่เมื่อมีการอุทธรณ์แล้ว มีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษ และให้เยียวยาความเสียหาย หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าไม่อาจกลับเข้ารับราชการได้ด้วยเหตุเกษียณอายุราชการหรือถึงแก่ความตาย ให้ได้รับเงินเดือน สิทธิและประโยชน์ที่พึงได้รับถึงวันสิ้นปีงบประมาณที่เกษียณหรือวันที่ถึงแก่ความตาย (ราชกิจจานุเบกษา, 2565) หากเทียบเคียงกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หรือกำนัน จะหมายถึงการเยียวยาเป็นค่าตอบแทนที่ให้ถึงกำหนดจนครบวาระ 60 ปีบริบูรณ์ ซึ่งหากหมู่บ้านใดวาระของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังคงเหลือระยะเวลานาน การเยียวยาจะเป็นภาระของทางราชการมากเกินไป และเมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุก 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งกระทรวงมหาดไทยกำหนดต้องให้มีการประเมินทุก 4 ปี ภายหลังการดำรงตำแหน่ง ดังนั้น หากเอาจำหนดแห่งรอบการประเมินมาเป็นเกณฑ์ในการเยียวยา จึงเห็นว่ามีความเหมาะสม

อภิปรายผล

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือกำลังสำคัญที่ขับเคลื่อนนโยบายแห่งรัฐและพัฒนาประเทศมาเป็นเวลานาน การที่ตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านถูกกำหนดให้พ้นไปเมื่อเขตพื้นที่นั้นยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองบึงกาฬ ส่งผลกระทบกับทั้งตัวอดีตกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ถูกกำหนดให้พ้นจากตำแหน่งเองทั้งในด้านของการปฏิบัติหน้าที่ และด้านสภาพจิตใจประชาชนในเรื่องของการติดต่อประสานงานกับราชการส่วน



ภูมิภาคที่ยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก และราชการส่วนภูมิภาคเองที่ขาดกำลังหลักสำคัญระดับพื้นที่ที่ใกล้ชิดประชาชนที่สุดในการขับเคลื่อนนโยบายแห่งรัฐ (ประมวล รุจนเสรี, 2541)

ดังนั้น จึงได้ดำเนินการศึกษา หลักการเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองในรูปแบบการรวมศูนย์อำนาจ กระจายอำนาจ และการแบ่งอำนาจการปกครอง ซึ่งถือเป็นแนวคิดของการบัญญัติพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ศึกษาความเป็นมาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยโดยการแต่งตั้งของเจ้าเมือง จนมาถึงสมัยที่มาจากกาเลือกของประชาชนในพื้นที่ ใน พ.ศ. 2435 (ปริญ นิทัศน์เอก, 2553) ส่วนอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 10 ด้าน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546) ส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ และเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยจะมีลักษณะเป็นกิจกรรมที่ตอบสนองคนในท้องถิ่น ซึ่งแต่ละท้องถิ่น อาจมีความแตกต่างกันออกไป โดยส่วนใหญ่จะสอดคล้องกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น ได้ศึกษาถึงโครงสร้างภายในของท้องถิ่น และบุคลากร ตำแหน่งหน้าที่ของแต่ละคน (มรุต วันทนกร และดรุณี หมั่นสมักร, 2566) เพื่อมาพิจารณาประกอบประเด็นปัญหาที่ว่าหากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านพ้นไป ใครจะเป็นผู้ทำหน้าที่ต่าง ๆ ที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี้มีหน้าที่แทน รวมถึงศึกษาไปถึงกฎหมายต่างประเทศ ทั้งหมด 3 ประเทศ เกี่ยวกับรูปแบบการปกครองของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส ซึ่งจะได้สรุปการอภิปรายผล ดังนี้

1. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังคงมีความสำคัญเป็นอย่างมากในสังคมที่ความเป็นเมืองยังไม่สูงมากในหลายพื้นที่ ตัวอย่างเช่น จังหวัดบึงกาฬ และการที่ตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านถูกกำหนดให้พ้นไปเมื่อเขตพื้นที่นั้นยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร จะส่งผลกระทบเป็นอย่างมากกับการปกครองในพื้นที่ที่มีรากฐานะขึ้น การกำหนดให้ตำแหน่งดังกล่าวไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งในพื้นที่เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ควรมีมาตรการที่ต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องของผู้ทำหน้าที่แทนเพื่อไม่ให้ขาดผู้ทำหน้าที่ที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเคยได้ทำ ระยะเวลาการพ้นจากหน้าที่ที่เหมาะสมเนื่องจากการกำหนดระยะเวลา 1 ปี อาจจะน้อยเกินไป และมาตรการเยียวยาบุคคลที่พ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

2. การยกฐานะท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ก่อให้เกิดผลกระทบทางราชการส่วนภูมิภาคที่เกิดการปฏิบัติราชการที่ไม่ต่อเนื่อง และไม่ชัดเจน เช่น งานด้านทะเบียนที่กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้ง ในขณะที่พื้นที่ที่ไม่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีประธานชุมชนทำหน้าที่แทนโดยอนุโลมในทางปฏิบัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายใดมารองรับ ทั้งประชาชนในพื้นที่ยังได้รับ



ผลกระทบเกี่ยวกับการติดต่อประสานงานการเข้ารับบริการกับราชการส่วนภูมิภาค เพราะเมื่อต้องการที่จะติดต่อราชการ ประชาชนส่วนมากจะสอบถาม กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก่อน และเมื่อราชการมีข้อราชการใดต้องการประชาสัมพันธ์ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมักจะเป็นผู้นำข้อราชการต่าง ๆ นี้ไปส่งต่อให้แก่ประชาชนได้รับรู้โดยทั่วกัน

3. ปัญหาการกำหนดผู้ทำหน้าที่แทน กรณีที่มีการพ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อมีการยกสถานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมืองนั้น สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลเมือง และเทศบาลนครนั้น จะมี**นายกเทศมนตรี**เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้บริหารที่เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในเทศบาล สำหรับ**สมาชิกสภาเทศบาล** มีหน้าที่ในการสะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้น และหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหาร **โครงสร้างภายในของเทศบาล** จะมีตำแหน่ง บุคลากร และรับผิดชอบหน้าที่ที่ต่างกันออกไป และได้กำหนดเรื่องโครงสร้างภายในของเทศบาลไว้อย่างกว้าง ๆ ให้เทศบาลอาจเปลี่ยนแปลงส่วนราชการต่าง ๆ ได้ตามความ จำเป็นและเหมาะสมของเทศบาลแต่ต้องเป็นไปตามภารกิจหน้าที่ที่เทศบาลมี (มรุต วันทนกร และดรฤณี หมั่นสมักร, 2566)

4. ผู้นำชุมชนหรือประธานชุมชน เทศบาลเมืองและเทศบาลนครยังมี**ผู้นำชุมชน**ที่เป็นผู้นำคอยสนับสนุนภารกิจของเทศบาลในระดับหมู่บ้าน แต่มีจำนวนมิติน้อยกว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในขณะที่อำนาจ หน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีอยู่เป็นจำนวนมาก การกำหนดให้ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นไปเฉกเช่นว่าตำแหน่งนี้ไม่จำเป็นอีกต่อไป แต่กลับมีการจัดตั้งคณะกรรมการการชุมชน และประธานชุมชนขึ้นมาซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกันกับผู้นำในระดับหมู่บ้านชุมชน เพียงแต่วิธีการได้มายังคงไม่ละเอียด ชัดเจน และเป็นขั้นตอนเท่ากับกำนันผู้ใหญ่บ้าน และอำนาจหน้าที่ยังน้อยกว่าอยู่มาก

เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการปกครองของประเทศทั้ง 3 ประเทศแล้วพบว่า การยกฐานะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจากระดับหนึ่งไปสู่อีกระดับหนึ่งของ**ฟิลิปปินส์** ในระดับตำบลหรือหมู่บ้าน จะมีหัวหน้าบารังไก ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาบารังไก จะมีสมาชิกสภาหมู่บ้าน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีหน้าที่เกี่ยวกับบริการสนับสนุนงานบริการสาธารณะ คล้ายเทศบาลในประเทศไทย (ณัฐธิดา บุญธรรม, 2556) **ประเทศญี่ปุ่น** เทศบาลในระดับล่างสามารถยกฐานะเป็นเทศบาลประเภทที่สูงกว่าได้ตามหลักเกณฑ์ของเทศบาลในแต่ละประเภทที่กำหนดไว้ เทศบาลหมู่บ้านจะเป็นเทศบาลที่เล็กที่สุด จะมีหัวหน้าหมู่บ้าน หรือ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้ง ดำรงตำแหน่ง 4 ปี (ประเสริฐ จิตติพัฒน์พงศ์, 2532) **ประเทศฝรั่งเศส** มีราชการส่วนท้องถิ่น



3 ชั้น คือภาค จังหวัด และเทศบาล มีนายกเทศมนตรีที่มี 2 สถานะ (1) ผู้บริหาร (2) ตัวแทนของรัฐ (พรหมศักดิ์ แสงโพธิ์, 2566) จะเห็นได้ว่าทั้ง 3 ประเทศ หัวหน้าหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดจะเป็นรูปแบบของนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นการปกครองในรูปแบบท้องถิ่น ขณะที่ประเทศไทยนอกจากนายกเทศมนตรีแล้ว ยังมีตำแหน่งผู้นำชุมชนที่ใกล้เคียงกับตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมากที่สุด ควรให้ทำหน้าที่ หรือการใดแทนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ที่กำนันผู้ใหญ่บ้านได้พ้นจากตำแหน่งไป

สรุป/ข้อเสนอแนะ

1. การศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่ง และการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรณีการยกฐานะท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร แสดงให้เห็นว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังคงมีความสำคัญเป็นอย่างมากในสังคมที่ความเป็นเมืองยังไม่สูงมากในหลายพื้นที่ ดังนั้น การที่ตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านถูกกำหนดให้พ้นไป เมื่อเขตพื้นที่ได้มีการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง หรือมีการยกฐานะเป็นเทศบาลนคร จะส่งผลกระทบต่อสิ่งต่าง ๆ เป็นอย่างมากเกี่ยวกับกับการปกครองในพื้นที่ที่มีการยกฐานะของการปกครองแบบท้องถิ่นขึ้น แม้จะมีการกำหนดให้มีผู้นำชุมชนขึ้นมา แต่บทบาทหน้าที่ของผู้นำชุมชนยังคงมีขอบเขตน้อยกว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นอย่างมาก

2. การศึกษาเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ รูปแบบของผู้นำระดับตำบล หมู่บ้าน ของทั้ง 3 ประเทศ อย่างประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส แสดงให้เห็นว่าการมีผู้นำระดับตำบล หมู่บ้านยังคงมีความจำเป็น ในทุกประเทศ เพียงแต่บทบาทหน้าที่แตกต่างกันออกไป

3. จากการศึกษา หากมีการพ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรณียกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ควรมีการกำหนดผู้ทำหน้าที่แทน และกำหนดมาตรการเยียวยาบุคคลที่พ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ข้อเสนอแนะ

(1) กำหนดผู้ทำหน้าที่แทน กรณีที่มีการพ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรณียกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยกำหนดบทบัญญัติไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยคณะกรรมการชุมชนของเทศบาล พ.ศ. 2564 ให้อำนาจ หน้าที่ และการใดที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ แต่ต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะการยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ผู้นำชุมชนมีอำนาจ หน้าที่แทน



(2) กำหนดมาตรการเยียวยาบุคคลที่พ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรณียกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยเห็นว่าการให้พ้นจากตำแหน่งหลังยกฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครภายใน 1 ปีไม่เหมาะสม ควรกำหนดระยะเวลาแห่งการพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว และให้ค่าตอบแทนชดเชยตามกำหนดแห่งรอบการประเมินทุก 4 ปี มาเป็นเกณฑ์ในการเยียวยา จึงเห็นว่าน่าจะมีความเหมาะสม เช่น ดำรงตำแหน่ง หรือได้รับการประเมินรอบก่อน ไปแล้ว 2 ปี เหลือเวลาการประเมินรอบต่อไป 2 ปี ให้ได้รับเงินเดือนตามระยะเวลาที่เหลือดังกล่าว

เอกสารอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม. (2554). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ณัฐธิดา บุญธรรม. (2556). *ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยฟิลิปปินส์*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- ดาวนภา เกตุทอง. (2563). การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น. *วารสาร มจร เพชรบุรีปริทรรศน์*, 3(2), 46 - 57.
- เทศบาลเมืองบึงกาฬ. (2565). *บทบาทและอำนาจหน้าที่*. เรียกใช้เมื่อ 1 สิงหาคม 2566 จาก <https://www.buengkhanml.go.th/obt/duty>.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). *บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านและการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย. (2563). เรื่อง ยุบเลิกเทศบาลตำบลวิศิษฐ์ รวมองค์การบริหารส่วนตำบลบึงกาฬกับเทศบาลตำบลบึงกาฬ อำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ และเปลี่ยนแปลงเขตและฐานะเป็นเทศบาลเมืองบึงกาฬ. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนพิเศษ 179 ง หน้า 3 (5 สิงหาคม 2563).
- ประมวล รุจนเสรี. (2541). *นายอำเภอในฝัน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน.
- ประเสริฐ จิตติพัฒน์พงศ์. (2532). การปกครองท้องถิ่นและการเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่น. *วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์*, 29(2), 145 - 155.
- ปริญ นิทัศน์เอก. (2553). พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น. ใน *วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



- พรหมศักดิ์ แสงโพธิ์. (2554). *การกระจายอำนาจแบบฝรั่งเศส*. เรียกใช้เมื่อ 15 กรกฎาคม 2566 จาก <https://www.facebook.com/notes/เชียงใหม่จัดการตนเอง/การกระจายอำนาจแบบฝรั่งเศส>.
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12). (2546). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 124 ก หน้า 1 (22 ธันวาคม 2546).
- ภิรมย์พร ไชยยนต์. (2557). การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด. ใน *วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์*. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- โกคิน พลกุล. (2536). *หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มรุต วันทนากร และดรุณี หมั่นสมักร. *โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล*. เรียกใช้เมื่อ 1 สิงหาคม 2566 จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล>.
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยคณะกรรมการชุมชนของเทศบาล. (2564). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 138 ตอนพิเศษ 45 ง หน้า 1 (25 กุมภาพันธ์ 2564)
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2558). *การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย: ทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ชัน แพนเคจจิ้ง (2014) จำกัด.
- วุฒิสาร ตันไชย และธีรพรรณ ใจมั่น. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทยสถาบันพระปกเกล้า*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.