

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive summary)
โครงการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผล
การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

เสนอต่อ

กรมการปกครอง
กระทรวงมหาดไทย

โดยศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ธันวาคม 2554

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive summary)
โครงการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผล
การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

1. หลักการและเหตุผลของการศึกษา

กำนันผู้ใหญ่บ้านนับได้ว่าเป็นสถาบันที่มีความผูกพันกับสังคมไทยมาช้านาน โดยได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 และดำรงอยู่มาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงทั้งที่มาและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านอยู่ตลอดเวลา ในเรื่องที่มาของกำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านมาจากการ “เลือก” ของประชาชนในหมู่บ้าน ในขณะที่กำนันให้มาจากการ “เลือกกันเอง” ของผู้ใหญ่บ้าน การมีที่มาลักษณะเช่นนี้ทำให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีความเข้าใจว่าตนเองเป็น “ผู้แทน” ของประชาชนในตำบลและหมู่บ้านเช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งรวมถึงกำนัน เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนภูมิภาค อีกทั้งยังมีบทบาทสำคัญในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกในสังคม การสร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน การประสานอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในการติดต่อขอรับบริการจากส่วนราชการต่างๆ การรับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อนทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรแจ้งต่อทางราชการเพื่อให้ความช่วยเหลือ การสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนราชการในพื้นที่ การดูแลให้ราษฎรในพื้นที่ปฏิบัติตามกฎหมาย การอบรมชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณะประโยชน์ รวมถึงปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลหรืองานอื่นตามกฎหมายกำหนด จะเห็นได้ว่าผู้ใหญ่บ้านยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของราษฎรเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ ความเดือดร้อนของราษฎรเพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการ ทำให้ผู้ใหญ่บ้านนั้นมีความสำคัญในการปกครองที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเองและหน่วยงานรัฐกับประชาชน เป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุดนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่ต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่แล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังเป็นตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ของทุกกระทรวง ทบวง กรม ตามที่กฎหมายกำหนด และยังเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น เป็นตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ของทุกกระทรวง ทบวง กรมที่มีได้ถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา ในฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามมาตรา 2 (10) (16) มาตรา 72 และมาตรา 92 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การเป็นผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทของราษฎรในท้องที่ รวมถึงการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติการรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 ประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นๆ ที่ให้อำนาจกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้เป็นการเฉพาะ

การดำรงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญอย่างมากเพราะ กำนันผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยเป็นผู้เสนอความต้องการของราษฎรในท้องที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประสานงานตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ให้ถูกต้อง โปร่งใส และเป็นไปตามกฎหมาย และอำนาจของผู้ใหญ่บ้านก็ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด แต่เป็นการมีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุน ร่วมมือประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการดำเนินนโยบายบริการสาธารณะที่ได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ในขณะที่กำนันผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลด้านการปกครองการรักษาความสงบเรียบร้อยการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมรวมถึงการเสริมสร้างความมั่นคงในตำบลและหมู่บ้านเป็นหลัก (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2553: 70,75) ด้วยอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังกล่าวประกอบกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2552 มาตรา 3(2) ที่ระบุว่า การยกเลิกตำแหน่ง กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จะกระทำมิได้ ทั้งนี้เหตุผลคือ กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นบุคคลในพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับราษฎรในการปฏิบัติงานตามกฎหมายและแนวนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะในการเป็นผู้ประสานงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง อย่างไรก็ตามการเมืองในระดับชาติเป็นกลไกสำคัญที่ส่งผลต่อรูปแบบแนวทางการดำรงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่มาก

ดังนั้นเมื่อเห็นความสำคัญของสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้าน การคงอยู่ของสถาบันดังกล่าวภายใต้กระแสความผันผวนทางการเมือง ดังที่ได้กล่าวแล้วย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เมื่อมีอายุครบหกสิบปี และไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ที่ตามมาตรา 14 (11) ได้กำหนดเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งว่า “ ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุก 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ” ทั้งนี้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) ระบุให้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้ราษฎรในหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านด้วย ซึ่งการ

ประเมินผลการปฏิบัติงานที่ต้องการประเมินขีดความสามารถที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุสัมฤทธิ์ผล ซึ่งจะเป็นการวัดเพื่อนำไปเปรียบเทียบกับความคาดหวังที่กำหนดไว้ในรูปแบบวัตถุประสงค์ โดยการเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษารูปแบบและแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใหญ่บ้านโดยเฉพาะแนวทางที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงข้อเท็จจริง สภาพปัญหาอุปสรรค ความต้องการ เหตุผลความจำเป็น ผลดี ผลเสีย ข้อจำกัด และผลกระทบ ในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

2.2 เพื่อให้ได้ร่างข้อบังคับหรือระเบียบ หลักเกณฑ์ รูปแบบ วิธีการและแนวทางในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามที่กฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน บทบาทภารกิจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการปฏิบัติงานของอำเภอเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

3. ขอบเขตของการศึกษา

3.1 ศึกษาวิเคราะห์รับฟังความคิดเห็นถึงความเป็นมา ข้อเท็จจริง เหตุผลความจำเป็น ความต้องการ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอ ความเห็น ทางเลือกของรูปแบบและแนวทางในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เหมาะสม รวมถึงผลดี ผลเสีย ข้อจำกัด และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

3.2 ศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานระดับท้องที่หรือท้องถิ่น ที่มีบทบาทภารกิจหน้าที่ใกล้เคียงกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

3.3 ศึกษาจัดทำข้อเสนอความเห็นและยกร่างระเบียบที่กำหนดรูปแบบหลักเกณฑ์ วิธีการและแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่นที่กำหนดอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน บทบาทภารกิจอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการปฏิบัติงานของอำเภอ

3.4 จัดทำกำหนดแบบพิมพ์และเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินผล

3.5 การจัดอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจากส่วนกลางและระดับจังหวัดเพื่อรับฟังความคิดเห็น

3.6 มีการจัดอบรม อธิบาย ให้เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองและที่ทำการปกครองจังหวัดให้เข้าใจถึงระเบียบที่ยกร่างแล้วเสร็จ เพื่อสามารถใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างรูปธรรม

4. วิธีดำเนินการศึกษา

4.1 การศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Study)

1) เอกสารที่เป็นกฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น

2) เอกสารที่ไม่ใช่กฎหมาย เช่น รายงานการวิจัย บทความ วารสารและข้อมูลจากเว็บไซต์ ต่างๆ

4.2 การสัมภาษณ์ หรือสอบถามความเห็นผู้เกี่ยวข้อง (In-depth Interview) เช่น ผู้บริหาร/เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครอง ตัวแทนสมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย นายกสมาคมหรือตัวแทนสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย นักกฎหมาย นักวิชาการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ประชาชนทั่วไป

4.3 การจัดประชุมระดมความคิดเห็นหรือการสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group Discussion)

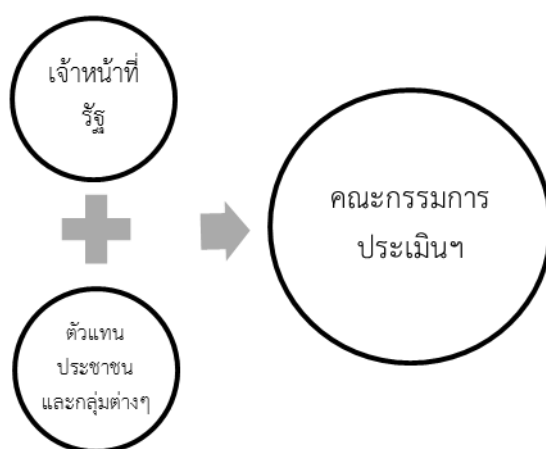
4.4 การวิเคราะห์ข้อมูล โดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบและสรุปข้อมูลที่ได้จากเอกสาร กฎหมาย ระเบียบ การสัมภาษณ์ การประชุมระดมความคิดเห็น เพื่อนำมาสรุปเป็นผลและข้อเสนอในการศึกษา

5. ผลการศึกษา

5.1 คณะกรรมการประเมินผลและที่มาของประชาชนในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

ในเรื่องของคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นควรประกอบด้วยสองภาคส่วนหลักด้วยกัน กล่าวคือ ภาคส่วนของทางราชการ และภาคส่วนของประชาชน ทั้งนี้ในภาคส่วนของทางราชการนั้นควรให้อำนาจนายอำเภอในการพิจารณาแต่งตั้ง ข้าราชการในระดับอำเภอและข้าราชการที่ปฏิบัติงานในระดับตำบล เช่น ปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกษตรตำบล เจ้าหน้าที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) หรืออื่น ๆ แต่อย่างน้อยให้มีปลัดอำเภอประจำตำบลเป็นคณะกรรมการร่วมด้วย ในส่วนของข้าราชการนั้นไม่ควรเกินสามคน ในภาคส่วนของประชาชนนั้นอาจพิจารณาให้ประชาชนมาจากสองส่วนหลักกล่าวคือ มาจากคณะกรรมการหมู่บ้านซึ่งคัดเลือกตัวแทนกลุ่มขึ้นมา ทั้งนี้การประชุมเพื่อคัดเลือกกรรมการที่เป็นคณะกรรมการหมู่บ้านต้องไม่ให้ผู้ใหญ่บ้านผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเข้าร่วมประชุม เพื่อความเป็นธรรมแก่การประเมินผล ในส่วนที่สองคือ สมาชิกกลุ่มต่างๆ ที่มีในคณะกรรมการหมู่บ้านแต่ไม่ได้เป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน รวมไปถึงประชาชนทั่วไปที่จะเข้าร่วมประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจำเป็นต้องมาจากการประชุมประชาคมหมู่บ้าน เพราะการประชุมประชาคมเป็นแนวทางที่ได้รับความเป็นธรรมและจะได้รับความไว้วางใจต่อ

ประชาชน ซึ่งในเรื่องจำนวนอาจเปิดกว้างเอาไว้ เช่น กรณีกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่มีจำนวน 2-10 คน หรือกรณีการเลือกกรรมการภาคประชาชนในส่วนของกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2551 โดยราษฎรผู้เข้าร่วมเสนอชื่อผู้มีสิทธิเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสี่คน แต่ไม่เกินเจ็ดคนเป็นกรรมการตรวจสอบ โดยผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อต้องมีผู้มีสิทธิเลือกในหมู่บ้านนั้นรับรองรายละเอียดไม่น้อยกว่าสองคน จากแนวทางที่กำหนดที่เกี่ยวข้องกับสัดส่วนภาคประชาชนที่น่าจะมีความเหมาะสมนั้นควรเปิดกว้างไว้ ทั้งนี้ในภาคส่วนของประชาชนอาจเทียบเคียงกับแนวทางของกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านซึ่งหมายความว่า ประชาชนควรมีไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินเจ็ดคน



ภาพที่ 1 แสดงภาพรวมคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ในส่วนของตัวแทนภาครัฐนั้นจะมาจากสองส่วนหลักคือ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับอำเภอสองคนและข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับตำบลอีกหนึ่งคน



ภาพที่ 2 แสดงคณะกรรมการที่มาจากภาครัฐ

ภาคประชาชนนั้นบุคคลที่ต้องเข้าร่วมและจำเป็นต้องกำหนดไว้เลยคือตัวแทนจากคณะกรรมการหมู่บ้านหรือตัวแทนกม. เพราะเหตุว่าคณะกรรมการหมู่บ้านทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้าน รวมไปถึงการประสานการบูรณาการแผนพัฒนาหมู่บ้าน อีกทั้งกฎหมายได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านนั้น จัดให้มีการประชุมราษฎรและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง ซึ่งเมื่อเป็นดังนี้จึงจำเป็นต้องให้คณะกรรมการหมู่บ้านคัดเลือกกันมาเอง เพื่อเป็นกรรมการประเมิน ซึ่งการประชุมคัดเลือกคณะกรรมการหมู่บ้านเพื่อเป็นกรรมการประเมินนั้นผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านจะต้องไม่มีสิทธิเข้าร่วมประชุม ส่วนที่สองคือภาคประชาชนและสมาชิกกลุ่มต่างๆที่อยู่ในหมู่บ้าน ช่องทางนี้จะเปิดโอกาสแก่ประชาชนในหมู่บ้าน ไม่จำกัดเฉพาะคณะกรรมการหมู่บ้าน ทั้งนี้ในส่วนของตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจถูกเสนอชื่อในช่องทางนี้ได้ หากมาจากมติของประชาชน เพราะในโครงสร้างแล้วแม้กฎหมายจะกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้าน ในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ การให้การสนับสนุน ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติดูเหมือนว่าท้องถิ่นกับท้องที่บางแห่งจะประสบปัญหาการทำงานร่วมกัน ดังนั้นเพื่อเป็นการไม่สร้างความแตกแยกหรือความขัดแย้งในชุมชนและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อเลี่ยงความเป็นนักการเมืองของผู้ใหญ่บ้านให้เป็น ผู้ช่วยเหลือนายอำเภอและผู้นำราษฎรในหมู่บ้านอย่างเต็มที่



ภาพที่ 3 แสดงคณะกรรมการที่มาจากภาคประชาชน

5.2 องค์ประกอบตัวชี้วัดเพื่อการประเมินผลปฏิบัติหน้าที่

ในส่วนของการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่นั้น ซึ่งการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านใหม่ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ง่าย คณะผู้วิจัยขอใช้คำว่า “การประเมินผลการปฏิบัติงานแบบองค์รวม” แนวทางดังกล่าวจะมีความใกล้เคียงกับวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานแบบผสมผสาน (Hybrid Approach/Hybrid System) เน้นผลสำเร็จของงานและพฤติกรรมการทำงานหรือสมรรถนะที่ทำงานให้สำเร็จ วิธีการประเมินโดยใช้ดัชนีวัดผลงานหลัก (KPI) ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กล่าวคือเรื่องที่ต้องมีการพิจารณาประเมินอย่างเลียงไม่ได้คือ

1. การอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน
2. การสร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องที่
3. การประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. การรับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้านแจ้งต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ
5. การให้การสนับสนุน ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. การควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำตน ให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ
7. การอบรมหรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจ ในข้อราชการ กฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ในการนี้สามารถเรียกราษฎรมาประชุม ได้ตามสมควร
8. การแจ้งให้ราษฎรให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณประโยชน์ เพื่อบำบัด ปัดป้องภัยอันตราย สาธารณะอันมีมาโดยฉุกเฉิน รวมตลอดทั้งการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย
9. การจัดให้มีการประชุมราษฎรและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง
10. การปฏิบัติตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการและรายงานเหตุการณ์ที่ไม่ปกติซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ พร้อมทั้งรายงานต่อนายอำเภอด้วย

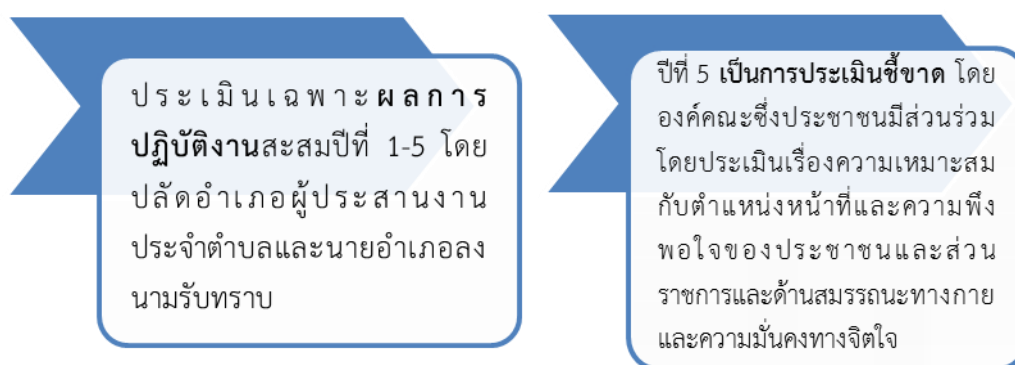
11. การปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือตามที่กระทรวงทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมอบหมาย

นอกจากการประเมินตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ อีกส่วนหนึ่งที่ต้องมีการประเมินคือเรื่องของด้านความเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และความพึงพอใจของประชาชนและส่วนราชการที่ปฏิบัติงานร่วมกันในพื้นที่ ซึ่งต้องสะท้อนผ่านการประเมินผลงาน อันเป็นการพิจารณาองค์ประกอบอื่นร่วมกันในการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึงเรื่อง สมรรถนะทางกายและความมั่นคงทางจิตใจ เพื่อให้เกิดความครอบคลุมการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน อีกทั้งยังเป็นการกระตุ้นการทำงานอย่างต่อเนื่องของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้ทำงานสม่ำเสมอ เพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชนได้อย่างเต็มภาคภูมิ

5.3 วิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ตามมาตรา 14 (11) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติขอบเขตไว้กว้าง ๆ ว่า การประเมินการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น ต้องทำอย่างน้อยทุกห้าปี หากตีความในอีกทางหนึ่งการประเมินการปฏิบัติหน้าที่อาจกำหนดในรายละเอียดลงไปได้ถึงปีละหนึ่งครั้งก็ย่อมทำได้ เพราะการประเมินในรอบห้าปีอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติโดยเฉพาะเรื่องการเก็บเอกสารหลักฐาน ดังนั้นอาจกำหนดแนวทางให้มีการประเมินปีละครั้ง เพื่อความสะดวกในการจัดการเอกสารหลักฐาน อีกทั้งยังสามารถจัดเป็นรอบการประเมินประจำปีได้ อันเป็นการทุ่นแรงการทำงานของส่วนราชการแทนที่จะมุ่งเฉพาะไปประเมินในรอบห้าปี ทั้งนี้การประเมินอาจทำการประเมินสะสม ซึ่งในแต่ละปีจะประเมินเฉพาะเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเสนอให้มีการเก็บรวบรวมหลักฐานเชิงประจักษ์ในแต่ละปีอยู่แล้ว และเมื่อครบห้าปีถึงให้มีการประเมินแบบองค์คณะโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและส่วนราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ เป็นการประเมินแบบชี้ขาดว่าผู้ใหญ่บ้านผ่านหรือไม่ผ่านอย่างไร ซึ่งในปีที่ห้าประชาชนต้องเข้าร่วมในการประเมินด้านความพึงพอใจซึ่งก็เป็นแนวทางหนึ่งในการประเมินที่ลดภาวะความตึงเครียดในการประเมินทุกห้าปี ซึ่งหากกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขมากเกินไปในทางปฏิบัติจะก่อให้เกิดปัญหาตามมาแน่นอน อีกทั้งการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านจะเอาใจใส่ต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ได้มุ่งสนใจต่อผู้บังคับบัญชาคนใดคนหนึ่ง การที่ข้าราชการจะย้ายเข้าหรือย้ายออกจากพื้นที่ก็อาจไม่ส่งผลต่อการประเมินมากนัก เพราะหากมีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ทุกปี และเก็บผลการประเมินไว้เป็นหมวดหมู่ มีการลงชื่อกำกับลงวันที่ประเมิน การประเมินประจำปีนั้นกำนันผู้ใหญ่บ้านก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในฐานะพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองอย่างเต็มที่ เมื่อครบรอบประเมินห้าปีก็ดำเนินการ นำผลการประเมินที่เก็บไว้มารวมกับคะแนนเรื่องความเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และความพึงพอใจของประชาชนและส่วนราชการและ

ด้านสมรรถนะทางกายและความมั่นคงทางจิตใจ ของคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีประชาชนเข้าร่วมในการประเมิน ก็จะทำให้ทราบผลการประเมินที่ชี้ขาดว่าผ่านหรือไม่อย่างไร โดยคำนวณหาค่าเฉลี่ยคะแนนของคณะกรรมการประเมินทุกคน ซึ่งเกณฑ์การผ่านก็ควรเป็นเกณฑ์มาตรฐานคือ **ร้อยละห้าสิบ** เมื่อเป็นการหาค่าเฉลี่ยก็ไม่มีควมจำเป็นว่าคณะกรรมการประเมินควรเป็นจำนวนคู่หรือจำนวนคี่ เพราะการประเมินไม่ได้ตัดสินผ่านการลงมติ แต่เป็นการให้คะแนนผ่านแบบประเมิน หากประเมินผ่านตามเกณฑ์ที่กำหนดกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ส่วนการประเมินที่ไม่ผ่านก็ควรมีการให้ชั้นการอุทธรณ์สิ้นสุดที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หากคำอุทธรณ์ยืนยันตามความเห็นของคณะกรรมการประเมินคือไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ก็ควรคืนสิทธิแก่ประชาชนในการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่นั้นเอง ทั้งนี้อาจพิจารณาแสดงวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้จากภาพที่ 5.7



ภาพที่ 4 แสดงวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ทั้งนี้สามารถพิจารณาภาพรวมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ตามภาพที่ 5

ผู้ประเมิน : ปลัดอำเภอผู้ประสานงานประจำตำบล
แบบประเมิน : ส่วนที่ 1 ด้านผลการปฏิบัติหน้าที่
หมายเหตุ การประเมินส่วนที่ 1 ปลัดอำเภอต้องประเมินตามเอกสารหลักฐานที่ผู้ใหญ่บ้านรวบรวมและเสนอเมื่อปฏิบัติหน้าที่ครบ 1 ปีตามแบบประเมิน

การประเมินปีที่ 1-4

การประเมินปีที่ 5 มีคณะกรรมการ 7-10 คน

ผู้ประเมิน :
 ปลัดอำเภอผู้
 ประสานงานประจำ
 ตำบล
แบบประเมิน : ส่วนที่
 1 ด้านผลการปฏิบัติ
 หน้าที่
หมายเหตุ การประเมินส่วน
 นี้ จะมีการลงลายมือชื่อ ลง
 วันที่ประเมินกำกับ ของ
 ปลัดอำเภอผู้ประสานงาน
 ประจำตำบล นายอำเภอ
 และผู้รับการประเมิน

ผู้ประเมิน : ปลัดอำเภอผู้
 ประสานงานประจำตำบล,
 ข้าราชการอื่นระดับอำเภอและ
 เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ (นายอำเภอ
 แต่งตั้งจำนวน 3 คน)
แบบประเมิน : ส่วนที่ 2 ด้านความพึง
 พอใจของส่วนราชการ

ผู้ประเมิน : ภาคประชาชน 4 ถึง 7 คน (มาจาก
 คณะกรรมการหมู่บ้านเลือกกันมา 1 คนโดยไม่ให้
 ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเข้าร่วมประชุมและการ
 สรรหาจากตัวแทนกลุ่มต่างๆที่เป็นโครงสร้างใน
 คณะกรรมการหมู่บ้าน แล้วให้ตัวแทนกลุ่มที่มีทั้งหมด
 คัดเลือกกันเองในจำนวน 3 - 6 คน ให้ที่ประชุมตัวแทน
 กลุ่มร่วมกันพิจารณาว่าสมควรจะมีกรรมการเท่าใด แล้ว
 คัดเลือกโดยลับหรือเปิดเผยก็ได้ซึ่งรวมคณะกรรมการภาค
 ประชาชนไม่เกิน 7 คน)
แบบประเมิน : ส่วนที่ 3 ด้านความพึงพอใจของ
 ประชาชน

ปลัดอำเภอผู้ประสานงานประจำตำบลดำเนินการรวมคะแนนทั้ง 3 ส่วน โดยการนำส่วนที่ 1 ด้านผลการปฏิบัติหน้าที่ (จาก
 การประเมินสะสม 1-5 ปีโดยปลัดอำเภอฯ) ส่วนที่ 2 ด้านความพึงพอใจของส่วนราชการ และส่วนที่ 3 ด้านความพึงพอใจ
 ของประชาชน มารวมกันเพื่อนำไปหาค่าเฉลี่ย โดยเกณฑ์การผ่านการประเมินคือต้องได้คะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบ ซึ่งมี
 สูตรคำนวณ ดังนี้

$$\text{ค่าเฉลี่ย} = \frac{\text{ส่วนที่ 1} + \text{ส่วนที่ 2} + \text{ส่วนที่ 3} \times 100}{\text{จำนวนคณะกรรมการในปีที่ 5} \times 68 + 240}$$

สรุปผลการประเมิน หากประเมินผ่านตามเกณฑ์คือไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 กำนันผู้ใหญ่บ้านก็ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ส่วนผู้ที่ไม่
 ผ่านการประเมินสามารถอุทธรณ์ทางปกครองสิ้นสุดที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หากผลการอุทธรณ์ยืนยันตามความเห็นของคณะกรรมการประเมิน
 คือไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ก็ควรคืนสิทธิแก่ประชาชนในการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่นั้นเอง

ภาพที่ 5 แสดงภาพรวมขั้นตอนการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

6. ข้อเสนอแนะ : เพื่อการปฏิรูปสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านเชิงสร้างสรรค์

6.1 การกลับไปใช้ระบบเลือกกำนันแทนการให้ผู้ใหญ่บ้านเลือก

กำนันผู้ใหญ่บ้านถือว่าเป็นสถาบันทางการปกครองที่มีมาอย่างยาวนาน ในอดีตกระบวนการได้มาซึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นมาจากแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่พ.ศ. 2457 อันเป็นกฎหมายแม่บท แต่ระยะหลังมีการให้ความสนใจในกระบวนการในการเลือกตั้งซึ่งภาษาที่ใช้ในกฎหมายคือ **การเลือก** เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวในปีพ.ศ. 2551 อันทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องที่หลายประการ กล่าวคือ ทั้งเรื่องการปรับเปลี่ยนบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เรื่องระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง เรื่องการเข้าสู่ตำแหน่งซึ่งมีกระบวนการที่เข้มข้นขึ้น และที่สำคัญประการหนึ่งที่เปลี่ยนอย่างชัดเจนคือที่มาของกำนัน ซึ่งมาจากการเลือกโดยผู้ใหญ่บ้านในเขตตำบลนั้นๆซึ่งนายอำเภอเป็นประธานในการเลือก การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวค่อนข้างได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์พอสมควร (เป็นการกลับไปใช้ตามแนวทางที่กำหนดในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่พ.ศ. 2457 ฉบับแรก) อีกทั้งในทางปฏิบัติก็เกิดกรณีการซื้อตำแหน่งกำนัน ซึ่งการซื้อตำแหน่งดังกล่าวกำนันไม่จำเป็นต้องซื้อเสียงจากผู้ใหญ่บ้านทุกคนขอเพียงแต่ผู้ใหญ่บ้านให้การสนับสนุนเสียงเกินกึ่งหนึ่งก็ได้รับการแต่งตั้งเป็นกำนัน เจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อลดความขัดแย้งและสร้างความสามัคคีอาจไม่เกิดขึ้นหากระดับผู้นำในตำบลหมู่บ้านแบ่งฝ่ายช่วงการหาเสียงเพื่อเลือกกำนัน หากพื้นที่ใดมีผู้ลงรับเลือกคนเดียวก็ไม่เกิดปัญหา ในทางปฏิบัติกำนัน ไม่ค่อยเป็นที่รู้จักของประชาชน เพราะไม่ได้มาจากการเลือกของประชาชนโดยตรง ในอนาคตหากกำนันผู้ใหญ่บ้านยังคงมีอยู่ เป็นไปได้ควรกลับไปใช้ระบบการเลือกจะดีกว่าที่เป็นอยู่ เพราะอย่างน้อยประชาชนก็จะได้รู้และทราบว่าใครคือกำนันในฐานะผู้ดูแลตำบล แต่การให้อยู่ในวาระจนครบอายุหกสิบปีหากเห็นว่าจะเป็นผลดีแก่การปฏิบัติงานด้านการอำนวยความสะดวก และการรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อแยกให้เห็นความแตกต่างระหว่างการปกครองท้องถิ่นที่เน้นการพัฒนาเป็นหลักกับการปกครองท้องที่ที่เน้นเรื่องการรักษาความสงบและอำนวยความสะดวก คงจะดูมีความเหมาะสมกว่า

6.2 ระบบประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่อาจมีข้อจำกัดมาก

ระบบประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่อาจมีข้อจำกัดมาก โดยเฉพาะเรื่องกระบวนการและความเป็นธรรม ในการประเมินผลหากการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ไม่ผ่านกระบวนการที่ยั่งยืนไปอีก ดังนั้นในระยะยาวอาจพิจารณาคืนสิทธิให้แก่ประชาชนในการเลือกตั้ง แต่หากมีความกังวลเรื่องอำนาจหน้าที่ของกำนัน

ผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองจะกระทบต่อลักษณะการปฏิบัติงานและที่มา และระยะเวลาดำรงตำแหน่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานด้านความมั่นคงหรือการรักษาความสงบเรียบร้อย ดังนั้นนอกจากจะมีการกลับคืนไปสู่ระบบการเลือกตั้งแล้วอาจพิจารณาเพิ่มจำนวนปีที่ดำรงตำแหน่งก็ได้ อาจเป็น 5 ปี 7 ปี หรือ 10 ปีตามแต่จะเห็นสมควรเพื่อจะได้ไม่เป็นข้ออ้างว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านไม่สามารถปฏิบัติงานอย่างเต็มที่เพราะต้องคำนึงถึงคะแนนเสียง

การกลับไปพึ่งระบบการเลือกตั้งก็อาจเป็นทางออกระยะยาวของการบริหารจัดการงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน อีกทั้งยังจะสอดคล้องกับแนวทางที่เน้นบทบาทภาคประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่อีกด้วย

6.3 สวัสดิการภายหลังการเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง

ในอนาคตรยะยาวการบริหารงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง กล่าวคือเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ ซึ่งเมื่อมีการกำหนดขอบเขตกฎหมายทางคดีอาญาแก่พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง ซึ่งไม่ได้มีกองกำลังเหมือนตำรวจหรือทหารก็ต้องอาศัยกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นหลัก การทำงานที่มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นอาจจำเป็นต้องมีการจัดสวัสดิการต่างๆ อันจะเป็นภาระทางการคลังแก่ทางกรมการปกครอง ในอนาคต โดยเฉพาะตามกฎหมายกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกเขตกรุงเทพมหานครโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 ดังนั้นในทางปฏิบัติก็อาศัยกำนันผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติภารกิจด้านความมั่นคงและการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยเฉพาะกระบวนการขึ้นก่อนการสอบสวนซึ่งจำเป็นต้องมีการประสานงานกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ในการดำเนินตามกฎกระทรวง เพราะโดยนัยแห่งกฎหมายแล้วกำนันผู้ใหญ่บ้านคือผู้ช่วยเหลือนายอำเภอซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองนั่นเอง เมื่อเป็นดังนี้ต่อไปในอนาคตกฎหมายที่โอนให้กับพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองจะอาศัยผู้นำท้องที่มากขึ้น ซึ่งอาจมีการเรียกร้องและผลักดันให้มีการจัดสวัสดิการเพิ่มเติมขึ้นเพื่อให้เหมาะสมแก่ภาระหน้าที่ ในอนาคตกรมการปกครองเองก็จำเป็นต้องเตรียมรับมือกับปรากฏการณ์ที่กำลังจะเกิดขึ้นไว้อย่างดี เพื่อให้งานสอบสวนทางปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

6.4 การจัดส่งแบบบันทึกการปฏิบัติงานให้แก่กำนันผู้ใหญ่บ้านอย่างทั่วถึง

จากการลงพื้นที่หลายแห่งพบว่ามีข้อบกพร่องเรื่องแบบบันทึกการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยเฉพาะเรื่องการจัดส่งจากทางกรมการปกครอง บางกรณีกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องดำเนินการถ่ายเอกสารเก็บไว้เพื่อบันทึกประจำวัน ซึ่งได้รับคำตอบจากทางอำเภอบางแห่งว่ากรมการปกครอง ยังดำเนินการไม่ทั่วถึงในการส่งสมุดบันทึกการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ประกอบกับเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้ใหญ่บ้านใหม่ก็ไม่มีการมอบงานสานต่อระหว่างผู้นำใหม่กับผู้นำเก่า ทางอำเภอไม่มีสมุดบันทึกการปฏิบัติงานให้แก่กำนันผู้ใหญ่บ้าน

ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ประกอบกับหากมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งเอกสารทุกประเภท รวมทั้งแบบบันทึกการปฏิบัติงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน จะมีความสำคัญอย่างมากในการเป็นเอกสารเพื่อพิจารณา ประกอบการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งเรื่องนี้กรมการปกครองก็ควรมีการดำเนินการจัดหาแบบบันทึกการปฏิบัติงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน ให้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศ

6.5 การเตรียมการทางการคลังเพื่อระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน

การจัดการเรื่องใดๆก็ตามปัจจัยทางการบริหารที่สำคัญนอกจากจะมีคน(Man) วัสดุอุปกรณ์ (Material) การจัดการ(Management)และยังต้องมีปัจจัยที่เป็นสิ่งสำคัญในการขับเคลื่อนองค์ประกอบต่างๆ ให้ก้าวเดินต่อไปได้คือ เงินหรืองบประมาณ(Money) ซึ่งไม่ว่าจะในระบบการเลือกตั้งหรือระบบการประเมินก็ต้องมีความจำเป็นในการใช้จ่ายซึ่งในส่วนของงบประมาณ เพื่อการจัดการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น ก็ต้องมีการดำเนินการให้เพียงพอสอดคล้องและเหมาะสมกับการดำเนินการซึ่งอาจเทียบเคียงกับการดำเนินการในการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตามการประเมินควรใช้งบประมาณดำเนินการน้อยกว่าการเลือกตั้งเพราะไม่ได้มีกระบวนการหรือขั้นตอนที่ยุ้งยากมากนักอีกทั้งการดำเนินการประเมินดำเนินการเป็นองค์คณะประมาณไม่เกินสิบคน ซึ่งงบดำเนินการก็ไม่ควรมากกว่าการจัดการเลือกตั้งเพราะจำนวนผู้ใหญ่บ้านที่มีทั่วประเทศ จำนวน 68,785 คน นั้นหมายความว่าประเทศไทยมีหมู่บ้าน 68,785 (ข้อมูล ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2554; สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง) สำหรับงบประมาณที่ใช้ในการเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้นมีค่าใช้จ่าย ที่เป็นค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและค่าวัสดุ จำนวนทั้งสิ้น 8,810 บาท (กรมการปกครอง, 2552) หากเทียบเคียงค่าใช้จ่ายต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานเมื่อครบรอบห้าปีหนึ่งครั้งจะทำให้มีค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น 605,757,980 บาท ซึ่งก็นับว่าเป็นงบประมาณที่มากพอควรที่ต้องประมาณการเพื่อเตรียมการรับมือการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

6.6 การเตรียมการสำหรับผู้ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่

เมื่อการประเมินผลเสร็จสิ้นก็จะนำไปสู่การประกาศผลว่าผู้ใหญ่บ้านที่รับการประเมินผ่านหรือไม่ หากผลการประเมินผ่านก็ให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านต่อไป แต่หากผู้ที่ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่และเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการประเมินอาจไม่เป็นธรรมก็ต้องมีกระบวนการรองรับกล่าวคือ

ในขั้นต้น คือในกรณีที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเห็นว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นธรรมต่อตน ย่อมสามารถการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ภายใต้หลักเกณฑ์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังต่อไปนี้

ประการแรกคำสั่งใดที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งนั้นยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านเป็นหนังสือต่อเจ้าหน้าที่

ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในกำหนด 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่ง โดยต้องระบุข้อโต้แย้งข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย (มาตรา 44 วรรคแรกและวรรคสอง)

ประการที่สองให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้าแต่ ต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับการอุทธรณ์ (มาตรา 45)

ซึ่งในขั้นต้นนี้ เป็นการอุทธรณ์ร้องทุกข์ต่อคำสั่งของผู้ออกคำสั่ง ให้พ้นจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน และผู้ใหญ่บ้านเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมก็ต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งในเบื้องต้นก่อน ทั้งนี้การสิ้นสุด การอุทธรณ์ตามสายบังคับบัญชาทางปกครองควรสิ้นสุดที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นการเทียบเคียงกับระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ.2551 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคัดเลือก กำนัน พ.ศ. 2551 ในส่วนของการคัดค้าน กล่าวคือในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ.2551 ข้อ 88 ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคัดเลือกกำนัน พ.ศ. 2551 ซึ่งในหมวดที่ 7 ข้อ 37

การพิจารณาเทียบเคียง (Benchmark) แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องคัดค้านของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับการออกคำสั่งรับรองสถานภาพของกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งกระบวนการมักสิ้นสุดการวินิจฉัยที่ผู้ว่า ราชการจังหวัด ในการนี้เรื่องการประเมินหากผู้รับการประเมินเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม จากการ ประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ก็จำเป็นต้องให้มีการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับ กฎ ต่างๆที่ได้มีการออกตามแนวทางแห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 อย่างไรก็ตามในเบื้องต้นคือการอุทธรณ์ แต่เมื่อคำอุทธรณ์สิ้นสุดที่ผู้ว่า ราชการจังหวัดแล้ว หากกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่พอใจคำอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดก็สามารถฟ้องต่อศาล ปกครองได้อีกชั้นหนึ่งนั่นเอง

ซึ่งตามมาตรา 5 วรรค 3 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้ความหมายคำสั่งทางปกครองว่า

1. การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่ จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะ เป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับ จดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

2. การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรค แรกได้บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อ โต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 และการ แก่ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ซึ่งในมาตรา 72 ได้บัญญัติเรื่องการพิจารณาคดีปกครองมีอำนาจกำหนดบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (1) สั่งให้ถอดถอนหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องร้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคแรก (1)

ดังนั้นแล้วการพิจารณาอุทธรณ์ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะกำหนดออกมาอาจจะสิ้นสุดการพิจารณาที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หากแต่การพิจารณาให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งนั้นถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังความเห็นของปลัดอำเภอและท้องถิ่นในระดับอำเภอท่านหนึ่งที่กล่าวว่า “หากมีการประเมินแล้วต้องออกก็เข้าข่ายการฟ้องร้องศาลปกครอง” ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วหากกำนันผู้ใหญ่บ้านเห็นว่าผลการประเมินไม่มีความเป็นธรรมหรือถูกกลั่นแกล้งก็สามารถใช้สิทธิในการยื่นเรื่องให้ศาลปกครองพิจารณาได้ ดังนั้นแล้วเมื่อคณะกรรมการสรุปผลการประเมินแล้วไม่ผ่าน นั้นหมายความว่าเรื่องของผลการประเมินในการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะไม่ได้หยุดอยู่แค่ผลการประเมินของคณะกรรมการประเมินเท่านั้น ทั้งนี้หากมีกระบวนการฟ้องร้องเกิดขึ้นก็เชื่อว่ากระบวนการภายหลังการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่จะยืดระยะเวลาออกไปอีกซึ่งจะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในระหว่างนั้น ซึ่งกระบวนการในชั้นศาลคงมีความยาวนานพอสมควร ดังนั้นกระบวนการรองรับในระหว่างนั้น การทำหน้าที่ก็ควรให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองซึ่งกำนันเสนอต่อ นายอำเภอแต่งตั้งให้เป็นรักษาการผู้ใหญ่บ้าน หรือกรณีเกิดแก่ผู้ใหญ่บ้านที่ดำรงตำแหน่งกำนันด้วยนั้นก็ให้ผู้ใหญ่บ้านในเขตตำบลนั้นเสนอชื่อผู้สมควรเป็นรักษาการผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้ นายอำเภอแต่งตั้งต่อไป จนกว่าจะมีการตัดสินใจของศาลปกครองอันเป็นที่สิ้นสุด หากผลการพิพากษาของศาลให้พ้นจากตำแหน่งก็ควรจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านโดยเร็ว