

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่ได้มีการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านในบทที่ 4 นั้น ในบทนี้ผู้เขียนจึงได้สรุปและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

5.1 บทสรุป

ผู้ใหญ่บ้านถือว่าเป็นผู้แทนของรัฐคือ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในระดับล่างสุดของรัฐและอยู่ใกล้ชิดติดสนิทกับประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ มีหน้าที่สำคัญคือการช่วยเรื่องการประสานงานต่าง ๆ เช่น การประชุมประชาชนในเขตหมู่บ้านและการแจ้งข่าวสารของทางราชการให้ประชาชนรับทราบ เป็นต้น การทำหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจึงมีความใกล้ชิดกับประชาชนและบุคคลในท้องถิ่นของตน ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการของรัฐเต็มตัว อีกทั้งมิได้ทำงานให้แก่ทางราชการเต็มเวลาบทบาทและหน้าที่ดังกล่าว ส่งผลให้ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องดูแลความสุขทุกข์ของประชาชนที่เรียกกันว่าลูกบ้านในด้านต่าง ๆ เป็นอันมาก จากบทบาทและหน้าที่ที่กล่าวมาข้างต้น จึงส่งผลให้มีผู้ใหญ่บ้านบางกลุ่มมีการใช้อำนาจและหน้าที่ในทางที่มิชอบ และมีการประพฤติตนที่ไม่เหมาะสม สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่น และศรัทธาจนนำมาสู่ปัญหาการร้องเรียนในประเด็นนี้ แม้ว่าในปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ควบคุมการใช้อำนาจของผู้ใหญ่บ้าน แต่ก็ยังพบว่ามีมีการใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปในทางที่มิชอบ ทำให้ประชาชนเดือดร้อนและได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ในกรณีนี้การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 27 กำหนดการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านไว้ โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติดังกล่าว แต่ผลการศึกษาพบว่ายังมีผู้ใหญ่บ้านใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่มิชอบ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนและผลกระทบแก่คนในชุมชนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ยังขาดการนำเอาหลักการปกครองที่ดี คือ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ในระดับการปกครองท้องที่ของผู้ใหญ่บ้าน จึงทำให้มีการใช้อำนาจ

หน้าที่ด้วยการนำไปแสวงหาประโยชน์ในทางที่มีชอบที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและความสงบเรียบร้อยของพื้นที่ปกครอง รวมทั้งสร้างความไม่เชื่อมั่นในการปกครองท้องถิ่นที่จำเป็นที่จะต้องให้หลักการบริหารปกครองที่ดีมาเป็นเครื่องมือหรือกลไกหรือมาตรการที่จะนำไปใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเชิงของการป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ

การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านนั้น จะเห็นได้ว่า ในต่างประเทศได้มีการนำเอาหลักการปกครองที่ดี คือ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ในระดัการปกครองท้องถิ่นของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งในระดับระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) ระดับต่างประเทศหลายประเทศ เช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์

การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ในกรณีนี้การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 28 ตรี กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมีคณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อทำหน้าที่ในการช่วยเหลือ แนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ หรือที่นายอำเภอมอบหมาย หรือที่ผู้ใหญ่บ้านร้องขอ อย่งไรก็ตาม การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวนี้พบว่า ยังไม่มีหลักเกณฑ์ใดของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ส่งผลให้การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยอิสระและใช้ดุลพินิจได้อย่างเต็มที่ ไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรหรือคณะทำงานใดมาตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว อันเป็นที่มาของการใช้อำนาจหน้าที่โดยทุจริตและประพฤติมิชอบ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ในกรณีนี้การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 28 ตรี กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านไว้ และกำหนดให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากผู้ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสิบคน อย่งไรก็ตาม บทบัญญัติที่กล่าวข้างต้นและคณะกรรมการหมู่บ้านไม่มีหลักเกณฑ์ใดที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ดังกล่าว ทั้งที่ในทางปฏิบัติแล้วสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ประชาชนในชุมชนย่อมเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ย่อมต้องทราบแนวทางและวิธีการในการแก้ไขปัญหาพร้อมทั้งการความช่วยเหลือต่าง ๆ จากภาครัฐ ประชาชนจึงถือว่าเป็นบุคคลที่สำคัญในการเข้าร่วมในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนของตน

จากผลการศึกษาและวิเคราะห์ข้างต้น จึงเป็นที่มาของนำมาสู่ข้อเสนอแนะ ซึ่งจะกล่าวต่อไปในหัวข้อที่ 5.2

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้มีการทบทวนงานวรรณกรรมในบทที่ 2 และบทที่ 3 และวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้ในบทที่ 4 ทำให้ได้มาซึ่งปัญหา และนำมาสู่แนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

1) ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 27

จากเดิมมาตรา 27 บัญญัติว่า “ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน

(2) สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องที่

(3) ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อนทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ

(5) ให้การสนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ

(7) อบรมหรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ กฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ในการนี้ สามารถเรียกราษฎรมาประชุมได้ตามสมควร

(8) แจ้งให้ราษฎรให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณประโยชน์เพื่อบำบัดปัดป้องภัยอันตรายสาธารณะอันมีมาโดยฉุกเฉิน รวมตลอดทั้งการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย

(9) จัดให้มีการประชุมราษฎรและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง

(10) ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการและรายงานเหตุการณ์ที่ไม่ปกติซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ พร้อมทั้งรายงานต่อนายอำเภอด้วย

(11) ปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมอบหมาย”

แก้ไขเพิ่มเติม เป็น

มาตรา 27 บัญญัติว่า “ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน

(2) สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องถิ่น

(3) ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อนทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ

(5) ให้การสนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ

(7) อบรมหรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ กฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ในกรณีนี้ สามารถเรียกราษฎรมาประชุมได้ตามสมควร

(8) แจ้งให้ราษฎรให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณประโยชน์เพื่อบำบัดปัดป้องภัยอันตรายสาธารณะอันมีมาโดยฉุกเฉิน รวมตลอดทั้งการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย

(9) จัดให้มีการประชุมราษฎรและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง

(10) ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการและรายงานเหตุการณ์ที่ไม่ปกติซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ พร้อมทั้งรายงานต่อนายอำเภอด้วย

(11) ปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมอบหมาย

ทั้งนี้ การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตาม (1)-(11) ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ได้แก่

(1) หลักนิติธรรม

(2) หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน

(3) หลักความโปร่งใส

(4) หลักคุณธรรม

(5) หลักการมีส่วนร่วม

(6) ฉันทามติ

(7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(8) หลักความรับผิดชอบ

2) ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 28 ตรี วรรคสอง

จากเดิม มาตรา 28 ตรี บัญญัติว่า “ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากผู้ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสิบคน

คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ หรือที่นายอำเภอมอบหมาย หรือที่ผู้ใหญ่บ้านร้องขอ

ให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และบริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน

ให้คณะกรรมการหมู่บ้านทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจ”

แก้ไขเพิ่มเติม เป็น

จากเดิม มาตรา 28 ตรี บัญญัติว่า “ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่ง และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากผู้ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกเป็น กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสิบคน

คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย หรือระเบียบ แบบแผนของทางราชการ หรือที่นายอำเภอมอบหมาย หรือที่ผู้ใหญ่บ้านร้องขอ และให้ คณะกรรมการหมู่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ใหญ่บ้าน

ให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการบูรณาการจัดทำ แผนพัฒนาหมู่บ้าน และบริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่น ทุกภาคส่วน

ให้คณะกรรมการหมู่บ้านทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจ”

3) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องที่

แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 28 ตรี วรรคหนึ่ง

จากเดิม มาตรา 28 ตรี วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีคณะกรรมการ หมู่บ้านประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่ง และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากผู้ซึ่งราษฎรในหมู่บ้าน เลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสิบคน”

แก้ไขเพิ่มเติม เป็น

มาตรา 28 ตรี วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี ภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่ง และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากผู้ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกเป็น กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสิบคน ทั้งนี้ ประชาชนใน หมู่บ้านจำนวน ไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินห้าคนเป็นคณะกรรมการหมู่บ้านนั้นด้วย”

ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษาวิจัยเรื่องการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับอำนาจหน้าที่
ของผู้ใหญ่บ้าน

จากข้อเสนอแนะที่เสนอให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับอำนาจหน้าที่ของผู้
ผู้ใหญ่บ้านแล้ว วิจัยนี้ยังได้มีการศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกฎหมาย
ต่างประเทศเกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะเป็น
ประโยชน์และเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านในทางที่มิชอบ
ป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากงบประมาณหรือน
โยบายจากภาครัฐที่ให้ความช่วยเหลือแต่ละชุมชน โดยปราศจากการทุจริต