

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

จากที่ผู้เขียน ได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และศึกษากฎหมายต่างประเทศและประเทศไทยเกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านยังขาดหลักธรรมาภิบาล ส่งผลให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่มิชอบ ในบทนี้ผู้เขียนจึงได้มีการวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขในบทต่อไป

#### 4.1 ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 27 บัญญัติว่า “ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย (1) อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน (2) สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องที่ (3) ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ (5) ให้การสนับสนุน ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (6) ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ (7) อบรมหรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ กฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ในกรณีนี้ สามารถเรียกรายกรมาประชุมได้ตามสมควร (8) แจ้งให้ราษฎรให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณประโยชน์เพื่อบำบัดทุกข์

ภยันตรายสาธารณะอันมีมาโดยฉุกเฉิน รวมตลอดทั้งการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย (9) จัดให้มีการประชุมราษฎรและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง (10) ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการและรายงานเหตุการณ์ที่ไม่ปกติซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ พร้อมทั้งรายงานต่อนายอำเภอด้วย (11) ปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมอบหมาย”

จากบทบัญญัติดังกล่าว หากพิจารณาเนื้อหา สามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน จะเห็นได้ว่า ผู้ใหญ่บ้านคือบุคคลที่มีคุณสมบัติประกอบด้วย

- 1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- 2) อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ ในวันรับเลือก
- 3) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี จนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน
- 4) เป็นผู้เต็มใจในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- 5) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- 6) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ วิกลจริตจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ตัดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา
- 7) ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ
- 8) ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม
- 9) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

10) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปีนับแต่วันพ้นโทษ

11) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก

12) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านราษฎร เนื่องจากผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ในหมู่บ้านนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก

13) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก จากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

14) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษายกเว้นหรือผ่อนผันได้

ทั้งนี้ โดยวัตถุประสงค์ของการเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้น เนื่องจากการจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ และผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านว่างลง ซึ่งจะต้องมีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับการทราบการว่าง

เมื่อผู้ใหญ่บ้านได้รับการเลือกแล้ว ก็จะทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องที่ ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ ให้การสนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวก ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้ แนะนำ

อย่างไรก็ตาม ปัญหาคือ ในปัจจุบันแม้ว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เป็นกฎหมายที่ควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านไว้ แต่ยังคงพบว่ามีการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านเป็นไปในทางที่มีชอบด้วยกฎหมาย มีการทุจริตและ ประพฤติมิชอบ ส่งผลกระทบต่อชาวบ้าน ยกตัวอย่างเช่น เมื่อเวลา 10.00 นาฬิกา วันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2558 ที่ศาลากลางจังหวัดพิษณุโลก ชาวบ้านจากบ้าน โป่งดินคำ หมู่ 26 ตำบล หนองกระท้าว อำเภอนครไทย จังหวัดพิษณุโลก กว่า 30 คน นำโดยนายจักรชัย มีศรีจันทร์ อายุ 41 ปี อยู่บ้านเลขที่ 84 หมู่ 26 ตำบลหนองกระท้าว อำเภอนครไทย จังหวัดพิษณุโลก ได้เดินทางมาที่ ศูนย์ดำรงธรรม จังหวัดพิษณุโลก เพื่อยื่นหนังสือและหลักฐานต่าง ๆ เรียกร้องให้มีการตรวจสอบ การปฏิบัติงานของผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งโดยมีนายสมพงษ์ พึ่งทวีวงศ์ ป้องกัน จังหวัดพิษณุโลกและ นายนิสิต สวัสดิเทพ จำจังหวัดพิษณุโลก เป็นผู้รับเรื่องร้องเรียนไว้เพื่อนำเสนอนายจักริน เปลี่ยน วงษ์ ผวง.พิษณุโลก ต่อไป โดยในหนังสือร้องเรียนกล่าวหาว่าผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวมีพฤติกรรมที่ไม่ เหมาะสม ได้แก่ การบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าเขากระยาง การข่มขู่ชาวบ้าน ใช้อิทธิพลและ ปีนข่มขู่ การเลือกปฏิบัติหน้าที่ต่อชาวบ้านให้ได้รับความเดือดร้อน การริดไถเรียกเก็บเงินจาก ชาวบ้าน การทุจริตเงินโครงการ SML และการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติมา สร้างบ้านและทำเฟอร์นิเจอร์ โดยแนบหลักฐานเป็นสำเนาภาพถ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจำนวนหนึ่ง มาด้วย ด้านนายสมพงษ์ ป้องกันจังหวัดพิษณุโลก กล่าวว่า ในเบื้องต้นจะดำเนินการตั้งทีมเพื่อ ตรวจสอบข้อเท็จจริง ในฐานะความคิด 6 ข้อที่ชาวบ้านร้องเรียนมา โดยจะให้ความเป็นธรรมกับทั้ง 2 ฝ่าย คาดว่าจะใช้เวลาประมาณ 15-30 วัน หากมีพฤติกรรมเข้าข่ายมีความผิดจริงก็จะดำเนินการ ลงโทษทางวินัย หรือตามกฎหมายระเบียบของทางราชการต่อไป

จากสภาพปัญหาดังกล่าว หากนำหลักธรรมาภิบาลมาพิจารณาและวิเคราะห์พบว่า หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น

1) หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการปกครองภายใต้กฎหมายที่ต้องใช้อำนาจของ กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก มิใช่กระทำกันตามอำเภอใจหรืออำนาจบุคคล

2) หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน หมายถึง การบริหารจัดการหรือการปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และประชาชน

3) หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ เพื่อให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาและสามารถตรวจสอบได้ โดยการปรับปรุงระบบการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส สามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อตรวจสอบและประมวลผลได้อย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพ

4) หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่น เชื้อมั่นในความถูกต้องดีงาม เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้คนในชุมชนถือปฏิบัติ อาทิเช่น ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความขยันอดทน และความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

5) หลักการมีส่วนร่วม เป็นการให้โอกาสบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญรวมทั้งการเปิดรับฟังความคิดเห็น เพื่อรับคำแนะนำมาร่วมวางแผนและปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ในระดับสังคม ซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลากหลายและมีความคิดเห็นที่แตกต่าง หลักการมีส่วนร่วมจะช่วยประสานความคิดเห็นหรือความต้องการที่แตกต่าง เพื่ออยู่บนพื้นฐานโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม

6) นันทามติ หมายถึง การมีข้อสรุปร่วมกันและเกิดประโยชน์สูงสุดจากทุกฝ่าย เนื่องจากหลักนันทามติเป็นหลักการสำคัญที่จะทำให้ชุมชนเกิดความสงบสุข เนื่องจากคนในชุมชนมีการสร้างข้อตกลงร่วมกันที่ทุกคนยอมรับ และยินยอมที่จะปฏิบัติตาม

7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งสองหลักมีความหมาย ดังนี้

หลักประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ

หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงาน โดยใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมให้องค์การ

8) หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ความตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และมีความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน

จากหลักเกณฑ์ของหลักธรรมาภิบาลดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าหลักดังกล่าวเป็นหลักที่เน้นเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปโดยชอบธรรม โปร่งใส ปราศจากการทุจริต และอำนวยความสะดวกและสิ่งต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อสังคมและชุมชนของตน จึงถือว่าเป็นหลักที่จำเป็น

อย่างยิ่งและควรนำมาใช้ควบคู่กับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน แต่ในปัจจุบันพบว่าการใช้ อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านยังขาดการนำเอาหลักการปกครองที่ดี คือ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ในระดัการปกครองท้องถิ่นของผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้อำนาจ หน้าที่ด้วยการนำไปแสวงหาประโยชน์ในทางที่มิชอบที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและความ สงบเรียบร้อยของพื้นที่ปกครองรวมทั้งสร้างความไม่เชื่อมั่นในการปกครองท้องถิ่น จำเป็นที่จะต้อง ให้หลักการบริหารปกครองที่ดีมาเป็นเครื่องมือหรือกลไกหรือมาตรการที่จะนำไปใช้กับการปฏิบัติ หน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเชิงของการป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งการนำเอา หลักการปกครองที่ดี คือ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ในระดัการปกครองท้องถิ่น ของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งในระดับระหว่างประเทศ เช่น ธนาคาร โลก (World Bank) ระดับต่างประเทศ หลายประเทศ เช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ และประเทศไทยก็มีการนำมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ รวมทั้งมีการบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 บัญญัติ ให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลัง ผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว และในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ได้ กำหนดให้มีการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล

ในต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติในเอเชีย แปซิฟิก มีหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมผ่านความร่วมมือและการบูรณาการทั้ง ระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคคุณลักษณะของธรรมาภิบาล 8 ประการ สรุปได้ดังนี้

1) ความรับผิดชอบ รับการตรวจสอบต่อสาธารณะเป็นหลักการที่สำคัญที่องค์การทั้ง ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบและสะท้อนถึงความ รับผิดชอบต่อสาธารณะ

2) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลธรรมาภิบาล กระบวนการที่หน่วยงาน ใช้ประโยชน์ ของทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดความคุ้มค่า รวมถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่าง ยั่งยืน (sustainable uses of natural resources)

3) ความเป็นธรรมในสังคมและการคำนึงถึงส่วนรวม เพื่อให้เกิดความผาสุกของ สมาชิกในสังคม กระบวนการตัดสินใจต้องสร้างหลักประกันในเรื่องความเป็นธรรมในสังคม

4) การยึดมั่นฉันทามติ การมีข้อสรุปร่วมกันและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่าย ธรรมาภิ บาลให้ความสำคัญกับฉันทามติของผู้แสดงบทบาทที่หลากหลายในสังคม

5) การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ในการกำหนดนโยบายการมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล เพื่อสร้างหลักประกันว่าทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมคิดร่วมปฏิบัติ

6) การตอบสนองความต้องการ ธรรมาภิบาลจำเป็นต้องมีสถาบันและกระบวนการที่สนองตอบความต้องการของประชาชน

7) หลักนิติธรรม (rule of law) การมีกรอบกฎหมายที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย (fair legal frameworks) มีการบังคับใช้กฎหมาย มีการกำกับดูแลไม่ให้มีการใช้กฎหมายไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

8) หลักความโปร่งใส ธรรมาภิบาลสะท้อนถึงการตัดสินใจที่โปร่งใส มีการดำเนินการเป็นไปตามกรอบและกติกาที่ได้รับความเห็นชอบ และเป็นไปโดยเปิดเผย

United Nations Development Programme (UNDP) มีหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย 9 หลักธรรมาภิบาล ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน

2) กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) การปกครองประเทศต้องมีความยุติธรรมและถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

3) ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ

4) การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) การตัดสินใจดำเนินนโยบายใด ๆ ของภาครัฐ ต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคม

5) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม

6) ความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ในสังคม

7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) กระบวนการและสถาบันต่าง ๆ เช่น รัฐบาลสามารถจัดสรร ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม

8) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น

9) การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาล และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ธนาคารโลก (World Bank) หลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วยหลักสำคัญ 6 ประการ ได้แก่

1) การมีสิทธิมีเสียงของประชาชนและภาระรับผิดชอบ (Voice and Accountability) เกี่ยวข้องกับการที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลด้วยตนเอง

2) ความมีเสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence) เป็นเรื่องของโอกาสความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะไร้เสถียรภาพหรือถูกโค่นล้ม

3) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) เป็นการให้ความสำคัญในเรื่องของคุณภาพการให้บริการและความสามารถของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4) คุณภาพของมาตรการควบคุม (Regulatory Quality) เป็นเรื่องขีดความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและออกมาตรการควบคุม

5) นิติธรรม (Rule of Law) เกี่ยวข้องกับระดับของการที่บุคคลของฝ่ายต่าง ๆ มีความมั่นใจและยอมรับปฏิบัติตามกติกาในการอยู่ร่วมกันของสังคม

6) การควบคุมปัญหาทุจริตประพฤติกมิชอบ (Control of Corruption) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ทั้งในรูปแบบของการทุจริตประพฤติกมิชอบเพียงเล็กน้อย หรือขนาดใหญ่

ธนาคารพัฒนาเอเชีย (The Asian Development Bank: AsDB) มีหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย 4 หลัก

1) ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่ของรัฐควรจะสามารถตอบคำถามเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาลหรือการใช้อำนาจรัฐได้ ซึ่งควรส่งเสริมให้หน่วยงานรัฐมีความรับผิดชอบต่อผลการประเมินการดำเนินการทางเศรษฐกิจ

2) การมีส่วนร่วม (Participation) โครงสร้างของรัฐควรจะมีขีดหยุ่นเพียงพอต่อการปรับปรุง ออกแบบ และนำแผนงานหรือโครงการของรัฐไปปฏิบัติซึ่งการพัฒนาระบวนการการมีส่วนร่วม

3) การคาดการณ์ได้ (Predictability) กฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ควรจะสามารถกำกับดูแลสังคมได้ มีการบังคับใช้ด้วยความยุติธรรมและคงเส้นคงวา

4) ความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลข่าวสารควรจะถูกเปิดเผยให้สาธารณชนเข้าถึงได้ และควรมีความชัดเจนในเรื่องกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ



ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และเป็นไปโดยชอบธรรม ตลอดจนสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่สังคมและชุมชนของตน

#### 4.2 ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 28 ตรี บัญญัติว่า “ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่ง และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากผู้ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสิบคน

คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ หรือที่นายอำเภอมอบหมาย หรือที่ผู้ใหญ่บ้านร้องขอ

ให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และบริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน”

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการภายในหมู่บ้านนั้น ได้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่ง และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากผู้ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสิบคน โดยหน้าที่หลักคือ ช่วยเหลือ แนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ หรือที่นายอำเภอมอบหมาย หรือที่ผู้ใหญ่บ้านร้องขอ

อย่างไรก็ตาม การทำหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านดังกล่าวข้างต้นนั้นพบว่า ไม่ได้มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ใหญ่บ้าน มีเพียงหน้าที่ในการช่วยเหลือ แนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ หรือที่นายอำเภอมอบหมาย หรือที่ผู้ใหญ่บ้านร้องขอ ในประเด็นนี้จึงส่งผลให้ปัจจุบันการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดย

อิสระ ไม่มีการถูกตรวจสอบจากคณะกรรมการแต่อย่างใด ส่งผลให้มีการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่มีชอบและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนและประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก

ยกตัวอย่างเช่น จากกรณีภาคประชาชนรัฐจังหวัดกาฬสินธุ์ สูดทน เหตุฝ่ายบริหาร อบต.สามัคคี อ.ร่องคำ จ.กาฬสินธุ์ ตั้งโครงการซ่อมแซมถนนลูกรังแบบกินเปล่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552-2559 ทำให้สูญเสียบประมาณไปกว่า 20 ล้านบาท ต่อมาหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้ง สดง. ปปท. และปปช. ลงพื้นที่เข้าตรวจสอบซึ่งพบค่าประมาณการค่าหินลูกรังแพงกว่าท้องตลาด 30 เปอร์เซ็นต์นั้น

นายทองสุข ฌ พล นักสืบสวนสอบสวนชำนาญการพิเศษ สำนักงาน ปปท.เขต 4 (ขอนแก่น)เปิดเผยว่า จากการลงพื้นที่ตรวจสอบโครงการซ่อมแซมถนนลูกรัง ตามรายการที่ระบุในรายการเบิกจ่ายของ อบต.สามัคคี โดยเบื้องต้นได้ตรวจสอบโครงการซ่อมแซมถนนลูกรังของปีงบประมาณ 2558-2559 ก่อน เนื่องจากเป็นโครงการล่าสุดพบว่า มีการโครงการซ่อมแซมถนนลูกรังทั้งหมด 16 โครงการ แยกเป็น ปี พ.ศ. 2558 จำนวน 12 โครงการ และปี พ.ศ. 2559 จำนวน 4 โครงการ รวมเป็นเงินงบประมาณเกือบ 2 ล้านบาท ทั้งนี้ นายทองสุข กล่าวว่าการสุ่มตรวจสอบยังพบว่าถนนลูกรังบ้านนาเรียง ม.10 – หนองไผ่ ซึ่งเป็นหนึ่งในโครงการที่มีชื่อถนนในใบฎีกาเบิกเงินพบว่าไม่มีถนนสายดังกล่าวในพื้นที่ ซึ่งเป็นเหมือนถนนผีตามที่ชาวบ้านระบุนอกจากนี้ถนนลูกรังบ้านทรัพย์เจริญ ม.11 – หนองเลิงเปือย ซึ่งระบุในใบฎีกาเบิกเงินอีกหนึ่งโครงการ แต่ตรวจสอบแล้วเป็นการซ่อมแซมทับซ้อนกับการซ่อมแซมของ อบจ.กาฬสินธุ์ ซึ่งยังไม่ทราบว่ามีหรือนำหินลูกรังมาซ่อมจริงหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ยังมีถนนลูกรังอีกหลายสายมีการตั้งงบประมาณซ่อมแซมบ่อยครั้งในแต่ละปี โดยเฉพาะถนนบ้านนาเรียง ม.9 – บ้านโนนเสียว ม.6 มีการใช้งบประมาณซ่อมปีเดียวถึง 3 ครั้ง ระยะห่างกันเพียง 2-3 เดือน และดำเนินการซ่อมในช่วงหน้าแล้ง นายทองสุข กล่าวอีกว่า เท่าที่ตรวจสอบยังพบว่าโครงการซ่อมแซมถนนทั้งหมดทาง อบต.สามัคคีไม่ได้ทำประกันสัญญาจ้างกับผู้รับจ้าง ซึ่งทำเสร็จก็ปล่อยทิ้งเลย ซึ่งถือเป็นการเจตนาเลี่ยงระเบียบกฎหมายและจงใจเอื้อประโยชน์กับผู้รับเหมา ซึ่งผลการตรวจสอบเบื้องต้นทั้งหมดเชื่อได้ว่าการซ่อมแซมถนนลูกรังทั้งปี พ.ศ. 2558-2559 เจตนาส่อไปในทางทุจริตอย่างชัดเจน ซึ่งขณะนี้กำลังตรวจสอบว่ามีเจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องระดับใดบ้าง จะเป็นระดับเจ้าหน้าที่หรือระดับผู้บริหาร ดังนั้นปปท.จะรวบรวมหลักฐานและเอกสารทั้งหมดรายงานไปยังเลขาธิการ ปปท.พิจารณา และส่งเรื่องไปยัง ปปปช. ต่อไป ส่วนโครงการซ่อมแซมถนนลูกรังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552-2557 ที่ยังเหลือเจ้าหน้าที่ที่จะต้องมีการตรวจสอบย้อนหลังทุกโครงการเช่นกัน

ขณะที่ นายยุระ บุตรกันหา นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดินชำนาญการ หัวหน้าฝ่ายตรวจสอบงานจัดซื้อจัดจ้าง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จ.กาฬสินธุ์ กล่าวว่า หลังตรวจพบว่า อบต.

สามัคคีน่าจะมีการตั้งค่าประมาณการ หรือค่าซื้อหินลูกรังแพงกว่าท้องตลาดมากถึง 30 เปอร์เซ็นต์ หลายโครงการ ถนนบางสายยังมีการไปซ่อมทับซ้อนกับถนนลูกรังที่อบจ.กาฬสินธุ์เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบอีกด้วย ดังนั้นเจ้าหน้าที่จะต้องพื้นที่สืบข้อเท็จจริงทั้งการสอบถามประชาชนในพื้นที่ และส่งเจ้าหน้าที่วิศวกรตรวจสอบราคาหินลูกรังตามท้องตลาดในแต่ละปี โดยขณะนี้อยู่ระหว่างตรวจสอบใบฎีกาเบิกเงินซ่อมแซมลูกรังตั้งแต่ปี 2552 จนถึงปัจจุบันซึ่งมีอยู่อย่างน้อย 40 โครงการ และเชิญตัวแทนและปลัดเข้ามาชี้แจงใบฎีกาเบิกเงินทุกใบ

ในต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า หลักธรรมาภิบาลของสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินอังกฤษและไอร์แลนด์ (British and Irish Ombudsman Association : BIOA Guide to principles of Good Governance) ซึ่ง BIOA เห็นว่าแต่ละองค์กรจะมีหลักการกำกับดูแล (governance) ที่ปฏิบัติแตกต่างกันตามความจำเป็นและเหตุผล แต่อย่างไรก็ดี ความน่าเชื่อถือขององค์กรและคณะผู้บริหารระดับสูง มีส่วนทำให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกคนเกิดเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของบทบาทของการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ จึงได้เสนอ “คำแนะนำเกี่ยวกับหลักการของการกำกับดูแลที่ดี” เพื่อเป็นเกณฑ์ส่งเสริมให้มีการกำกับดูแลมีคุณภาพที่ดี

สาธารณรัฐเกาหลี ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ เริ่มตั้งแต่มหานคร โซล (Seoul Metropolitan Government, SMG) ในค.ศ.2000 โดยนายกมหานคร โซล นาย Goh Kun (1998 – 2002) มีนโยบายชัดเจนในการต่อต้านการคอร์รัปชัน โดยริเริ่มระบบตรวจสอบที่เรียกว่า Online Procedures Enhancement for Civil Applications หรือ OPEN ซึ่งนโยบายสำคัญในเรื่องนี้ของนาย Goh Kun มี 4 ประการ คือ

- 1) ขจัดปัจจัยที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันล่วงหน้า
- 2) มีการตรวจสอบและกำกับอย่างเข้มงวดในบริการที่เสี่ยงต่อการคอร์รัปชัน
- 3) การทำให้ปลอดจากคอร์รัปชันโดยการทำงานร่วมกับประชาชน
- 4) การทำให้มีการบริหารที่โปร่งใสโดยทั่วหน้า

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้เห็นได้ว่า เนื่องด้วยการทำหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นไปโดยอิสระ ปราศจากการตรวจสอบหรือแทรกแซง จึงทำให้เกิดกรณีการใช้อำนาจในทางที่มิชอบเกิดขึ้นได้ง่าย นอกจากนั้นเนื่องด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านนั้น พบว่ายังไม่มีหลักเกณฑ์ใดของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ส่งผลให้การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยอิสระและใช้ดุลพินิจได้อย่างเต็มที่ ไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรหรือคณะทำงานใดมาตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว อันเป็นที่มาของการใช้อำนาจหน้าที่โดยทุจริตและประพฤตินิชอบ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรมีการมีการตั้งหน่วยงานหรือองค์กรหรือคณะทำงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และเป็นไปโดยชอบธรรม ตลอดจนสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่สังคมและชุมชนของตน โดยนำแนวทางของระบบการตรวจสอบของสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินอังกฤษและไอร์แลนด์ (British and Irish Ombudsman Association : BIOA Guide to principles of Good Governance) และระบบตรวจสอบของสาธารณรัฐเกาหลีที่เรียกว่า Online Procedures Enhancement for Civil Applications หรือ OPEN

### 4.3 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 15 บัญญัติว่า “ผู้ใหญ่บ้านและกำนันท้องถิ่นที่ร่วมกันพิจารณาคัดเลือกราษฎรซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 16 เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ”

มาตรา 16 บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิจะได้รับคัดเลือกเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12”

มาตรา 17 บัญญัติว่า “เมื่อผู้ใดได้รับคัดเลือกเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ให้กำนันรายงานไปยังนายอำเภอเพื่อออกหนังสือสำคัญไว้เป็นหลักฐาน และให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบตั้งแต่วันที่นายอำเภอออกหนังสือสำคัญ”

มาตรา 28 ตรี บัญญัติว่า “ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่ง และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากผู้ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสิบคน”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ผู้ใหญ่บ้านจะมีการทำงานโดยร่วมมือกับคณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่ง และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากผู้ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสิบคน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาและวิเคราะห์เนื้อหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน นั้น จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วม (participation) คือ การเห็นพ้องกันในเรื่องของความต้องการและ ทิศทางของการเปลี่ยนแปลง จะต้องมีความคิดริเริ่ม โครงการเพื่อการปฏิบัติ เหตุผลแรก ของการที่มีคนมารวมกันได้ ควรจะต้องมีการตระหนักว่าการกระทำทั้งหมด ที่ทำโดยกลุ่ม ผู้นำ ชุมชน หรือกระทำการผ่านองค์กร (organization) ดังนั้น ผู้นำชุมชน องค์กรจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้ บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงได้ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ชุมชนเกิด การพัฒนา ซึ่งมีปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้ชุมชนเกิดการพัฒนา เช่น การมีส่วนร่วม หลักการพัฒนา ชุมชน กระบวนการพัฒนาชุมชน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่ต้องใช้ในงานพัฒนา ชุมชน และคนก็มีส่วนสำคัญที่สุด เพราะ คนเป็นศูนย์กลางหลักในการพัฒนาที่จะทำให้ชุมชนมีการ พัฒนาไปในทางที่ดี การมีส่วนร่วมเป็นหัวใจของการพัฒนาชนบท ไม่มีประเทศไหนที่พัฒนาโดย ปราศจากการร่วมมือของประชาชน

ดังนั้น เมื่อการร่วมมือของประชาชนหรือคนในชุมชนเป็นสิ่งสำคัญ นอกเหนือจากมีการ คณะกรรมการหมู่บ้านที่เกิดจากประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรใน หมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายอำเภอแต่งตั้ง จากผู้ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ไม่น้อยกว่าสองคนแต่ ไม่เกินสิบคน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเพิ่มประชาชนในชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกป้อง ดูแล และรักษาผลประโยชน์คนในชุมชนของตนเองด้วย

หากพิจารณาเนื้อหาของแนวทางระหว่างประเทศ จะเห็นได้ว่า United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP ได้วางหลักเกณฑ์เรื่องการมีส่วนร่วมไว้ ว่า การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ในการกำหนดนโยบายการมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบ ที่สำคัญของธรรมาภิบาล เพื่อสร้างหลักประกันว่าทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจร่วม กำหนดนโยบาย ร่วมคิดร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามผลและร่วมรับผลประโยชน์จากการตัดสินใจ ในทางปฏิบัติทุกคนสามารถมีส่วนร่วมโดยตรง หรือเข้ามามีส่วนร่วม โดยผ่านทางตัวแทน ระบบ การมีส่วนร่วม หมายถึง มีการจัดการ การเตรียมการ การประชาสัมพันธ์ชี้แจงให้ทุกฝ่ายทราบ และ เข้าร่วมในกระบวนการอย่างอิสระเต็มที่

United Nations Development Programme (UNDP) ได้วางหลักเกณฑ์เรื่องหลักการมีส่วนร่วม ไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วม ในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม โดย ผ่านสถาบันต่าง ๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม (legitimate intermediate institution)

ธนาคารพัฒนาเอเชีย (The Asian Development Bank: AsDB) ได้วางหลักเกณฑ์เรื่องการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วม (Participation) โครงสร้างของรัฐควรจะมีที่ยึดหยุ่นเพียงพอต่อการปรับปรุง ออกแบบ และนำแผนงานหรือโครงการของรัฐไปปฏิบัติซึ่งการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วม อาจทำได้โดยการสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ การติดต่อสื่อสารกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน การกระจายอำนาจหรือการเสริมพลังให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น และการร่วมมือกับองค์กรที่มีชื่อเสียงของรัฐ (NGOs)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นจะเห็นได้ว่า การทำหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านนั้น ผู้ใหญ่บ้านมีสิทธิในการคัดเลือกผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เพื่อมาทำหน้าที่ในการช่วยงานของผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนั้นในเรื่องของการตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านมาทำหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ หรือที่นายอำเภอมอบหมาย หรือที่ผู้ใหญ่บ้านร้องขอ นั้น พบว่า ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ดังกล่าว ทั้งที่ในทางปฏิบัติแล้วสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ประชาชนในชุมชนย่อมเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ย่อมต้องทราบแนวทางและวิธีการในการแก้ไขปัญหา พร้อมทั้งการความช่วยเหลือต่าง ๆ จากภาครัฐ

ดังนั้น ประชาชนจึงเป็นบุคคลที่สำคัญในการเข้าร่วมในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนของตน จึงเห็นควรมีการเพิ่มประชาชนในชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในดำเนินการต่าง ๆ ภายในชุมชนของตน สอดคล้องกับระบบการตรวจสอบของสาธารณรัฐเกาหลีที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ