

## บทที่ 6

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนภูมิภาค โดยกำนันเป็นผู้ปกครองภายในตำบลของตน และผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของราษฎรมีอำนาจปกครองบรรดาราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้านของตน ทั้งนี้ กำนัน และผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ในการอำนวยความสะดวก มีสำนึกในการสร้างความสงบสุข ดูแลความสงบเรียบร้อย รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้น ในเขตพื้นที่ และเขตปกครองดูแล โดยเมื่อนำหลักธรรมาภิบาล มาใช้จะสามารถประเมินได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่หรือกล่าวได้ว่าเป็น “การบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับท้องที่” อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ด้วยความเป็นธรรม มีความทั่วถึงเท่าเทียมกัน ตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อความมั่นคงประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ การดูแลที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้น นอกจากอำนาจหน้าที่ที่ต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่แล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านยังเป็นตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ทุกกระทรวง ทบวง กรม ตามที่กฎหมายกำหนด และยังเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เป็นต้น

เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นผู้แทนของรัฐ คือ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในระดับล่างสุดของรัฐและอยู่ใกล้ชิดสนิทกับประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ มีหน้าที่สำคัญคือการช่วยเรื่องการประสานงานต่าง ๆ เช่น การประชุมประชาชนในเขตหมู่บ้านและการแจ้งข่าวสารของทางราชการให้ประชาชนรับทราบ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็มีสถานะและมีบทบาทเป็นผู้แทนประชาชน เป็นผู้นำของชุมชน เนื่องจากไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการของรัฐเต็มตัว อีกทั้งมิได้ทำงานให้แก่ทางราชการเต็มเวลาบทบาทและหน้าที่ดังกล่าวส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องดูแลความสุขทุกข์ของประชาชนที่เรียกกันว่าลูกบ้านในด้าน

ต่าง ๆ เป็นอันมาก จากบทบาทและหน้าที่ที่กล่าวมาข้างต้น จากการทำงานใกล้ชิดกับประชาชน ในท้องถิ่นที่กับการมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบสุขและความปลอดภัยให้แก่ประชาชนส่งผลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านบางกลุ่มมีการใช้อำนาจและหน้าที่ในทางที่มิชอบ และมีการประพฤติตนที่ไม่เหมาะสม สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่น และศรัทธาจนนำมาสู่ปัญหาการร้องเรียน

การวิจัยมีแนวคิดว่าการปกครองที่เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบและสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นที่สามารถที่จะควบคุมได้ หากมีการนำเอาหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นหลักการปกครองที่ดีสำหรับผู้ที่ทำหน้าที่ให้แก่ภาครัฐดังเช่นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่ที่เป็นปัญหาก็คือหลักธรรมาภิบาลมีหลายหลักหรือหลายข้อ ที่หากแต่ละองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐจะนำมาใช้ก็จำเป็นที่จะต้องเลือกใช้หลักธรรมาภิบาลข้อที่เหมาะสม ดังเช่น หากจะนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็จำเป็นที่จะใช้หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงจะส่งผลต่อการใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบ ซึ่งการวิจัยได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์โดยใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร เป็นการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวกับความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ความเป็นมา บทบาท อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประวัติความเป็นมาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และหลักธรรมาภิบาลที่มีการใช้ในระดับระหว่างประเทศ ระดับต่างประเทศ และระดับในประเทศไทย โดยการนำทฤษฎี แนวคิด การบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) มาประกอบการวิเคราะห์ การวิจัยโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ประชากรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามประเด็นสัมภาษณ์ที่กำหนดไว้ การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ เป็นวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดให้ประชากรผู้มีส่วนได้เสียมาร่วมกันออกแบบหลักธรรมาภิบาลข้อที่เหมาะสมสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการใช้อำนาจหน้าที่ และเมื่อได้คำตอบของหลักธรรมาภิบาลข้อที่เหมาะสมแล้วก็ใช้วิธีรับฟังความคิดเห็นในคำตอบที่ได้จากการวิจัยโดยผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งการวิจัยได้นำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะไปปรับปรุงแก้ไขคำตอบจนกระทั่งได้คำตอบจากหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยสรุปข้อค้นพบจากการวิจัยได้ ดังนี้

## 1. สรุป อภิปรายผล

ข้อค้นพบจากการวิจัยสรุปได้ว่าหลักธรรมาภิบาล หรือ “Good Governance” หมายถึงการปกครองที่เป็นธรรมที่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมวลมนุษย์อย่างสงบสุข สามารถสานประโยชน์

และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธี และพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน ดังนั้น การบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับท้องที่ คือ ตำบลและหมู่บ้าน โดยกำนันและผู้ใหญ่บ้าน มีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นหลักพื้นฐานสำคัญในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ทั้งหมด ซึ่งในการบริหารปกครองมีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระดับระหว่างประเทศในองค์การระหว่างประเทศ เช่น คือ World Bank, UNESCAP, UNDP, ADB และ BIOA และในระดับต่างประเทศ เช่น ราชอาณาจักรเคนมาร์ก สาธารณรัฐเกาหลี เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐสิงคโปร์ และประเทศฟิลิปปินส์ ที่แสดงถึงการเป็นหลักการบริหารที่มีความสำคัญต่อการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กร ประเทศไทยมีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในหน่วยงานของรัฐ คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นองค์การกลางด้านบริหารทรัพยากรบุคคล ในราชการพลเรือนภายใต้ระบบคุณธรรมทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีคุณภาพชีวิตและการทำงานที่ดี และพัฒนาระบบการบริหารกำลังคนในราชการให้เป็นกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมให้การพัฒนากระบวนการ ได้ทำการกำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้หลายมิติ เพื่อเป็นแนวทางสร้างความรู้ ความเข้าใจ และนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมตามมาตรฐานสากล สำหรับหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับผู้ปกครองท้องที่นั้น จากการวิจัยสรุปว่า มี 8 หลักธรรมาภิบาล ได้แก่ หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักฉันทามติ หลักคุณธรรม หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน หลักความโปร่งใส แต่ละข้อ มีรายละเอียดและความสำคัญสรุปได้ ดังนี้

### 1) หลักความรับผิดชอบ

เป็นหลักสำคัญของผู้ปกครองท้องที่ซึ่งต้องมีความสำนึกในการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความมั่นคงของชาติและการรักษาทรัพยากรของประเทศ ที่จะต้องตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และมีความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองท้องที่ที่ต้องประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดี มีความเป็นผู้นำ เพื่อสร้างความเชื่อมั่น และศรัทธา ทำให้คนในชุมชนไว้วางใจ จึงสมควรนำหลักความรับผิดชอบมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความรับผิดชอบในงานของตน ความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง รวมถึงการตระหนักและสำนึกในสิทธิและหน้าที่

## 2) หลักนิติธรรม

เป็นหลักการที่กำหนดให้การใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่จะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของประชาชน มิใช่กระทำกันตามอำเภอใจหรืออำนาจบุคคล มีการปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักการปกครองภายใต้กฎหมายที่ต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นในท้องที่ตำบล และหมู่บ้านให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยทั่วถึงเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน นำมาซึ่งความสามัคคีปรองดอง และเกิดความสงบสุขอย่างยั่งยืน

## 3) หลักการมีส่วนร่วม

เป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญรวมทั้งการรับฟังความคิดเห็น เพื่อรับคำแนะนำร่วมวางแผนและปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ในระดับสังคม หลักการมีส่วนร่วมจะช่วยประสานความคิดเห็นหรือความต้องการที่แตกต่าง บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนรวม เนื่องจากหลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่หลายภาคส่วนนำมาใช้ การที่จะให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการแสดงออก มีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการ ร่วมตัดสินใจในปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของตนเอง และคนในพื้นที่ รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นย่อมส่งผลดีต่อการพัฒนาในพื้นที่ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันเป็นการสมประโยชน์กับทุกฝ่าย และสร้างความมั่นใจให้กับภาคประชาชนที่จะช่วยกันแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ นำมาซึ่งความสงบเรียบร้อยอย่างเป็นรูปธรรม

## 4) หลักฉันทามติ

เป็นการมีข้อสรุปร่วมกันและเกิดประโยชน์สูงสุดจากทุกฝ่าย เนื่องจากหลักฉันทามติเป็นหลักการสำคัญที่จะทำให้ชุมชนเกิดความสงบสุข เนื่องจากคนในชุมชนมีการสร้างข้อตกลงร่วมกันที่ทุกคนยอมรับ และยินยอมที่จะปฏิบัติตาม ดังนั้น หลักฉันทามติจึงเป็นหลักธรรมาภิบาลที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะที่เป็นผู้นำชุมชนควรใช้เป็นหลักปฏิบัติ เพื่อให้ทุกคนได้ประโยชน์ร่วมกัน และลดข้อขัดแย้งในการมีความเห็นที่ต่างออกไป เนื่องจากคนที่เห็นต่างก็จะไม่มีการต่อต้าน เพราะเป็นมติของคนส่วนใหญ่

## 5) หลักคุณธรรม

เป็นหลักการที่หมายถึง การยึดมั่น เชื้อมั่นในความถูกต้องดีงาม เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้คนในชุมชนถือปฏิบัติ อาทิ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความขยันอดทน และความมี

ระเบียบวินัย เป็นต้น เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำของชุมชน จึงต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี โดยยึดถือความถูกต้องดีงาม เพื่อให้ประชาชนมีความศรัทธา เลื่อมใส เพราะในสังคมชนบทของไทย คุณธรรมเป็นบริบทสำคัญในวิถีชีวิต ผู้นำทุกระดับต้องคำนึงถึงอย่างยิ่ง

#### 6) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล

หลักประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ รวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันและมีผลการปฏิบัติงานในระดับชั้นนำของประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน โดยการปฏิบัติราชการ จะต้องมีการศึกษาทางยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง และเป็นระบบ

หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงาน โดยใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสม ให้องค์กรสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน แรงงานและระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

เนื่องจากหลักดังกล่าวเป็นหลักการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ซึ่งเมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนำหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลมาใช้แล้วย่อมจะทำให้ประชาชนในพื้นที่มีความสุขเนื่องจากการคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก

#### 7) หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน

เป็นหลักในการบริหารจัดการหรือการปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และประชาชน ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ มีความใกล้ชิดกับคนในหมู่บ้าน และตำบล รับรู้ถึงปัญหาและความต้องการของคนในพื้นที่ และเป็นผู้ประสานงานนำความเดือดร้อนทุกข์สุข และความต้องการที่จำเป็นของประชาชนแจ้งต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน ดังนั้น หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านดำเนินการที่สนองกับความต้องการของประชาชนก็จะทำให้เกิดความพึงพอใจ และสามารถแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนให้กับประชาชนได้ตรงกับความต้องการอย่างแท้จริง

#### 8) หลักความโปร่งใส

เป็นหลักการสำคัญที่จะสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ เพื่อทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบได้

โดยการปรับปรุงระบบการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส สามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อตรวจสอบและประมวลผลได้อย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยให้การทำงานปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำของคนในชุมชนที่ต้องได้รับความเชื่อมั่น และศรัทธาจากประชาชน จึงจะได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการช่วยกันพัฒนาภายในหมู่บ้าน ตำบล ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านควรบริหารงานดำเนินการด้วยความโปร่งใส จึงจะทำให้คนในชุมชนเชื่อถือ เชื่อมั่น ศรัทธา และไว้วางใจ

จากหลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 หลักดังกล่าวนี้การวิจัยสรุปได้ว่าหลักธรรมาภิบาลสำหรับผู้ปกครองท้องถิ่นที่มีความสำคัญต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นหลักสำคัญที่ผู้ปกครองท้องถิ่นจะต้องมีความสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาของหมู่บ้าน/ตำบล ซึ่งไม่ขัดแย้งต่อกฎหมาย และสามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ โดยทั่วถึงและเท่าเทียมนำมาซึ่งความสงบสุขของหมู่บ้าน/ตำบล

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากข้อพบของการศึกษาหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น มี 8 หลักธรรมาภิบาล ได้แก่ หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักจรรยาบรรณ หลักคุณธรรม หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน หลักความโปร่งใส ดังนั้น เพื่อให้มีการนำมาใช้อย่างจริงจัง ซึ่งจะเป็นการยกระดับความสำคัญของหลักการกำกับดูแลที่ดีให้เป็นกลไกที่ใช้ประโยชน์ได้จริง ก่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นการวิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

### 2.1 ข้อเสนอแนะการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้

#### 1) ข้อเสนอแนะการจัดทำประมวลจริยธรรม

การจะนำเอาหลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 ข้อไปใช้กับการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้นั้นการวิจัยเสนอแนะให้ กรมการปกครองนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 ข้อไปสร้างความเข้าใจแก่ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย เพื่อกำหนดให้เป็นนโยบายและแนวทางเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลสู่การปฏิบัติ การจัดอบรมให้ความรู้ สร้างความเข้าใจ

ในกรณีที่หากจะนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 ข้อไปใช้ประกอบการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพื่อสร้างความเป็นธรรม และความพึงพอใจแก่ประชาชน นั้นกรมการปกครองควรดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคสาม บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำ

กว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว และในปี พ.ศ. 2562 มีพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 กำหนดให้ องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบ ซึ่งมาตรา 5 ได้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม คือ หลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องประกอบด้วย

(1) ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(2) ซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดี และรับผิดชอบต่อหน้าที่

(3) กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม

(4) คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว และมีจิตสาธารณะ

(5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

(6) ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ

(7) ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ

ตามกฎหมายจึงเป็นหน้าที่ของกรมการปกครองจะได้จัดทำประมวลจริยธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองท้องที่โดยมีมาตรฐานจริยธรรมกลางทั้ง 7 ข้อ ซึ่งการวิจัยพบว่าในการจัดทำประมวลจริยธรรมที่จะให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบนั้นนอกจากจะต้องปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมทั้ง 7 ข้อนี้แล้วควรที่จะให้เพิ่มหลักธรรมาภิบาลจากผลการวิจัย อีก 8 ข้อ เพื่อให้เกิดการนำไปใช้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นการวิจัยจึงเสนอแนะให้กรมการปกครองจัดทำประมวลจริยธรรมเฉพาะสำหรับกรมการปกครองที่มีมาตรฐานทางจริยธรรม คือ หลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตาม ประมวลจริยธรรมทั้ง 7 ข้อ และเพิ่มหลักธรรมาภิบาลอีก 8 ข้อ คือ

(1) หลักความรับผิดชอบ

(2) หลักนิติธรรม

(3) หลักการมีส่วนร่วม

(4) หลักฉันทามติ

(5) หลักคุณธรรม

(6) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(7) หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน

(8) หลักความโปร่งใส

## 2) การนำหลักธรรมมาภิบาลไปใช้ในแบบการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 บัญญัติการพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านกรณีหนึ่งตามมาตรา 14 (11) คือ การไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2559 ข้อ 6 กำหนดให้มีการประเมินผลผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับการแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งครบสี่ปีส่วนการประเมินผลครั้งถัดไปให้ดำเนินการประเมินผลทุกสี่ปี นับแต่วันที่นายอำเภอประกาศให้ผ่านการประเมินผล โดยข้อ 11 กำหนดให้การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านประกอบด้วยองค์ประกอบสามด้าน ได้แก่ (1) ด้านการปฏิบัติหน้าที่ (2) ด้านคุณลักษณะความเป็นผู้นำ (3) ด้านความพึงพอใจ ทั้งนี้ แบบการประเมินผลด้านคุณลักษณะความเป็นผู้นำของผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบดังกล่าวในด้านคุณลักษณะความเป็นผู้นำได้กำหนดให้ประเมินหลักธรรมมาภิบาล มีคุณธรรม จริยธรรม ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ ได้แก่ (1) มีคุณธรรมและจริยธรรม ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ซื่อสัตย์ สุจริต ถูกต้องตามหลักกฎหมาย (2) มีจิตสำนึก และรับผิดชอบงานในหน้าที่ (3) การประพฤติตนเป็นพลเมืองดี ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต (4) มีกิริยา มารยาท เรียบร้อย วางตนเหมาะสม และรู้จักการควบคุมอารมณ์ (4) ปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียเท่าเทียมกัน

การวิจัยเสนอแนะให้มีการนำเอาหลักธรรมมาภิบาลทั้ง 8 ข้อ ไปใช้หลักเพิ่มเติมสำหรับการประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยเพิ่มในแบบการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยมีหลักธรรมมาภิบาล

## 3) การนำหลักธรรมมาภิบาลไปใช้ประกอบการพิจารณาการมอบรางวัลให้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีผลการปฏิบัติงานดีเด่น

กระทรวงมหาดไทยได้จัดให้มีการมอบรางวัลเพื่อเป็นขวัญกำลังใจให้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่มีผลการปฏิบัติงานที่ดีเด่นเป็นประจำทุกปี โดยดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพิจารณารางวัลกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนันและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2546 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การแบ่งชั้นรางวัลกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2546 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ซึ่งหลักเกณฑ์การพิจารณาให้เงินรางวัลนั้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแบบประเมินผลการปฏิบัติงานประกอบไปด้วย 6 ส่วน ได้แก่ (1) คุณลักษณะเฉพาะของบุคคล (2) ผลการปฏิบัติงานการบริหาร



จัดการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยใช้กลไกคณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการกลางหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาตำบล หมู่บ้าน (3) ผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง (4) ผลการปฏิบัติงานตามนโยบายของจังหวัด อำเภอ (5) ผลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (6) ผลงานดีเด่นเป็นพิเศษอื่น ๆ เนื่องจากรางวัลดังกล่าวเป็นรางวัลแห่งเกียรติยศของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ในการพิจารณาการมอบรางวัลให้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีผลการปฏิบัติงานดีเด่นนี้ การวิจัยเสนอแนะให้นำหลักธรรมาภิบาลจากการวิจัยไปใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อมอบรางวัลดังกล่าว ซึ่งจะทำให้การคัดเลือกมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้ที่ได้รับรางวัลเป็นที่ยอมรับของสังคม และเป็นแบบอย่างแก่สาธารณชนทั่วไป

#### 4) การนำหลักธรรมาภิบาลจัดทำเป็นคู่มือ

เพื่อให้เป็นแนวทางสำหรับการนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 ข้อนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การวิจัยเสนอแนะให้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง นำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 ข้อจัดทำเป็นคู่มือเพื่อให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้ให้มีการจัดอบรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้เกิดความเข้าใจในการนำเอาหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่

### 2.2 ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

เนื่องจากพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 กำหนดให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบ ซึ่งมีมาตรฐานจริยธรรมกลางสำหรับหน่วยงานของรัฐนำไปจัดทำเป็นประมวลจริยธรรมเฉพาะหน่วยงานนั้น ๆ แต่โดยเหตุที่มาตรฐานจริยธรรมกลางที่กำหนดไว้นั้น ไม่ได้ครอบคลุมถึงหลักธรรมาภิบาล ดังนั้นการวิจัยจึงเสนอแนะให้ปรับปรุงพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วยการเพิ่มหลักธรรมาภิบาล 8 ข้อจากผลการวิจัยเพื่อให้มีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในหน่วยงานรัฐอื่น

### 2.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้หลักธรรมาภิบาลจากประชาชนโดยตรง

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2559 ข้อ 7 กำหนดให้นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลประกอบด้วย นายอำเภอเป็นประธานหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ หรือกำนันในพื้นที่ หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการ และปลัดอำเภอคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยข้อ 10 ของระเบียบดังกล่าวบัญญัติให้คณะกรรมการประเมินผลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อนำ มาประกอบการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน
- 2) รับฟังความคิดเห็นจากรายรฐในหมู่บ้าน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 12 เพื่อประกอบการพิจารณา
- 3) บันทึกรายงานการประเมินผลและเอกสารประกอบการประเมินผลพร้อมทั้งความเห็นเสนอนายอำเภอเพื่อดำเนินการต่อไป
- 4) ประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านให้เป็นไปตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนด

ตามข้อ 12 การรับฟังความคิดเห็นของรายรฐในหมู่บ้านต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้เข้ารับ การประเมินผลคณะกรรมการประเมินผลอาจมอบหมายให้กรรมการประเมินผลคนหนึ่งคนใดไป รับฟังความคิดเห็นของรายรฐในหมู่บ้านเพื่อประกอบการประเมินผล ตามจำนวนที่คณะกรรมการ ประเมินผลกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสี่สิบคน โดยต้องให้ทั่วถึงและเป็นธรรม โดยคำนึงถึง ความสอดคล้องกับพื้นที่

จากข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในหมู่บ้านเป็นเพียงการนำไปเป็นส่วนประกอบของคณะกรรมการประเมินเท่านั้น ดังนั้นการวิจัย เสนอแนะให้มีระบบให้ประชาชนในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสีย และได้รับผลกระทบโดยตรง กับการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ตรวจสอบเพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

### 3. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากการวิจัยกำหนดขอบเขตการศึกษาวิจัยเฉพาะประเด็น ในการกำหนดรูปแบบ หลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ เพื่อให้ได้หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสม สำหรับใช้กับผู้ปกครองท้องที่ คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามกรอบอำนาจหน้าที่ ซึ่งจะส่งผลให้เกิด การใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบนั้น ดังนั้นหากจะให้เกิดสภาพบังคับตามกฎหมาย จากการวิจัยพบว่า ยังมีประเด็นสำคัญที่สมควรจะได้มีการทำวิจัยต่อ เพื่อให้ได้รูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการ ใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ ในระดับที่สูงขึ้นตามกฎหมาย จึงขอเสนอแนะประเด็นที่จะเป็น หัวข้อการวิจัยต่อไป โดยนำหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ ทั้ง 8 ข้อ ที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ ไปทำการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

ประเด็น “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของ ผู้ปกครองท้องที่” เพื่อจัดทำเป็นกฎหมายให้มีสภาพบังคับที่มีผลทางกฎหมาย เพื่อเป็นหลักในการ

ควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่สมควรหาคำตอบจากการวิจัยครั้งต่อไป

#### 4. สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์และสมมติฐาน

จากผลการศึกษาทำให้ได้คำตอบตามปัญหาวิจัยและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยที่ตั้งไว้ ทั้งข้อสรุปและขอค้นพบดังต่อไปนี้

1) เพื่อศึกษาและวิจัยแนวคิด หลักการ และทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับกรปกครองท้องถิ่น คำตอบอยู่ในบทที่ 2

2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลในมิติสากลและประเทศไทย คำตอบอยู่ในบทที่ 4

3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ของต่างประเทศกับของประเทศไทย คำตอบอยู่ในบทที่ 4

4) เพื่อจัดทำหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น คำตอบอยู่ในบทที่ 5

สมมติฐานการวิจัยที่กำหนดไว้ คือ

หลักธรรมาภิบาลมีการนำไปใช้ทั้งในภาครัฐระหว่างประเทศ ต่างประเทศ รวมประเทศไทย การนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องเป็นหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสม ประกอบด้วย หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักฉันทามติ หลักคุณธรรม หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน และหลักความโปร่งใส ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดการควบคุมหรือกำกับจัดระเบียบการบริหารจัดการองค์กร ทั้งขององค์กรระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนของทั้งประเทศให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขและตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม รวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะส่งผลให้การใช้อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยชอบด้วยขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้

คำตอบการวิจัยมีความสอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัยที่กำหนดไว้