

แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน: มุมมองเชิงการมีส่วนร่วมของประชาชนและการบริหาร*

อัชกรณ วังศ์ปรีดี**

จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์***

สุนทรชัย ขอบยศ****

บทคัดย่อ

การศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อเท็จจริงสภาพปัญหาอุปสรรค ผลดีและข้อจำกัดในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มย่อย จากกลุ่มตัวอย่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประชาชน และข้าราชการส่วนภูมิภาคจาก 8 จังหวัด ทุกภูมิภาคทั่วประเทศ โดยผลการศึกษา พบว่า ด้านข้อเท็จจริงสภาพปัญหาอุปสรรคในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือ 1) เป้าหมายในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ผิดหลักการประเมินเพราะเป็นการประเมินเพื่อให้พ้นหรือให้ดำรงตำแหน่งต่อไป 2) การประเมินผลจะไม่สิ้นสุดที่คณะกรรมการประเมินหากมีการอุทธรณ์ 3) คงเป็นการยากที่จะหารูปแบบที่ดีที่สุดในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ได้ ด้านแนวทางในการมีส่วนร่วม ผลดีและข้อจำกัดในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือ 1) บุคคลผู้สมควรเป็นคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ 2) ที่มาของประชาชนในคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน 3) ตัวชี้วัดในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้จากการศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้ 1) ควรมีการจัดสวัสดิการภายหลังการเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานสอบสวน ฝ่ายปกครองของกำนันผู้ใหญ่บ้าน 2) ควรมีการจัดส่งแบบบันทึกการปฏิบัติงานให้แก่กำนันผู้ใหญ่บ้านอย่างทั่วถึง 3) มีการเตรียมการทางการคลังเพื่อระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน 4) การเตรียมแนวทางสำหรับกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อวางระบบรองรับและไม่เป็นภาระแก่ทางราชการ

คำสำคัญ: การประเมินผล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

* บทความนี้เรียบเรียงขึ้นจากส่วนหนึ่งของโครงการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยการสนับสนุนจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยข้อเสนอต่างๆ ในบทความนี้เป็นของคณะผู้วิจัยเอง

** คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ อีเมลล์: achakorn1@gmail.com

*** คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ อีเมลล์: chindala@nida.co.th

**** วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม อีเมลล์: sunthonchaichopyot@gmail.com

Performance Assessment System of Subdistrict Chiefs (Kamnan) and Village Heads (Phuyaiban): Citizen Participation and Management Perspectives*

Achakorn Wongpreedee**

Chindalak Vadhanasindhu***

Sunthonchai Chopyot****

Abstract

This study examine a performance assessment system used in Thailand to evaluate subdistrict chiefs (Kamnan) and village heads (Phuyaiban). Apart from extensive document analyses, data were gathered in-depth interview and focus group discussion with stakeholder groups, including subdistrict chiefs, village heads, citizens, and provincial government officials in eight provinces randomly selected from every region.

Findings reveal several weaknesses of the performance assessment system. First, it does not serve as an accountability mechanism but has been used only to dismiss or extend tenure of subdistrict chiefs and village heads. Second, the committee does not have full control of the assessment process, because a appeals committee may adjudicate conflicts between assessment committees committees and those being evaluated. Third, it is difficult to develop the best performance assessment system.

* This article is a part of a larger research project, funded by the Ministry of Interior.

** Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA),
E-mail: achakorn1@gmail.com

*** Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA),
E-mail: chindala@nida.ac.th

**** College of Politics and Governance, Mahasarakham University, E-mail: sunthonchaickhopyot@gmail.com

Findings indicate the performance assessment system can benefit from citizen participation. The assessment committee should consist of representatives from all stakeholder groups and should be chosen based on an inclusive and transparent process. Performance indicators must assess physical and psychological attributes of the subdistrict chiefs and village heads, as well as their performance, leadership, and citizen satisfaction.

Assistants of subdistrict chiefs and village heads should be eligible for government pensions and benefits. Subdistrict chiefs and village heads should be required to submit annual performance reports, to be made publicly available. The Interior Ministry should institute a policy to deal with sub-optimal performance.

Keywords: Performance evaluation, village headmen, tambon (sub-district) headmen

บทนำ

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นับได้ว่า เป็นสถาบันที่มีความผูกพันกับสังคมไทยมาช้านาน โดยได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 และดำรงอยู่มาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงทั้งที่มาและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านอยู่ตลอดเวลา ในเรื่องของที่มาของกำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านมาจากการ “เลือก” ของประชาชนในหมู่บ้าน ในขณะที่กำนันให้มาจากการ “เลือกกันเอง” ของผู้ใหญ่วillage การมีที่มาลักษณะเช่นนี้ทำให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีความเข้าใจว่า ตนเองเป็น “ผู้แทน” ของประชาชนในตำบลและหมู่บ้านเช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งรวมถึงกำนัน เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนภูมิภาค อีกทั้งยังมีบทบาทสำคัญในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกความเป็นธรรมในสังคม การสร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน การประสานอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในการติดต่อขอรับบริการจากส่วนราชการต่างๆ การรับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อนทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรแจ้งต่อทางราชการเพื่อให้ความช่วยเหลือ การสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนราชการในพื้นที่ การดูแลให้ราษฎรในพื้นที่ปฏิบัติตามกฎหมาย การอบรมชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณะประโยชน์ รวมถึงปฏิบัติภารกิจตามนโยบายรัฐบาลหรืองานอื่นตามกฎหมายกำหนด

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าผู้ใหญ่บ้านยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของราษฎรเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ ความเดือดร้อนของราษฎรเพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการ ทำให้ผู้ใหญ่วillage นั้นมีความสำคัญในการปกครองที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเองและหน่วยงานรัฐกับประชาชน เป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุดนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่ต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่แล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังเป็นตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ของทุกกระทรวง ทบวง กรม ตามที่กฎหมายกำหนด และยังเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น เป็นตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้ถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา ในฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามมาตรา 2(10) (16) มาตรา 72 และมาตรา 92 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การเป็นผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทของราษฎรในท้องที่ รวม

ถึงการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้ เช่น 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 ที่ให้อำนาจกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้เป็นการเฉพาะ

การดำรงอยู่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความสำคัญอย่างมากเพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยเป็นผู้เสนอความต้องการของราษฎรในท้องที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประสานงานตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ให้ถูกต้อง โปร่งใส และเป็นไปตามกฎหมาย และอำนาจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด¹ แต่เป็นการมีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุน ร่วมมือ ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการดำเนินนโยบายบริการสาธารณะที่ได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ในขณะที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลด้านการปกครอง การรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวก เป็นธรรมรวมถึงการเสริมสร้างความมั่นคงในตำบลและหมู่บ้านเป็นหลัก (Loetphaidun et al., B.E.2553: 70,75) ด้วยอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังกล่าวประกอบกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2552 มาตรา 3(2) ที่ระบุว่า การยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จะกระทำมิได้ ทั้งนี้เหตุผลคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นบุคคลในพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับราษฎรในการปฏิบัติงานตามกฎหมายและแนวนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะในการเป็นผู้ประสาน

¹ดูเพิ่มเติมเรื่องการปรับตัวของกำนันผู้ใหญ่บ้านภายใต้บริบทการกระจายอำนาจ ซึ่งสุนทรชัย ขอบยศ (2554) พบว่า มิติด้านการบริหาร ได้แก่ 1) การปรับอำนาจหน้าที่ใหม่ของผู้ใหญ่บ้านที่เน้นอำนวยความสะดวกเป็นธรรมและรักษาความสงบเรียบร้อยของหมู่บ้านและประสานงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การดำรงตำแหน่งที่ยาวนานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เอื้อต่อการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมแก่ประชาชน ในมิติด้านการคลัง ได้แก่ 1) ความพยายามในการสร้างคณะกรรมการหมู่บ้านในการจัดทำแผนเพื่อของบประมาณจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2) ข้อจำกัดทางการคลังท้องถิ่น ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในภาวะคับแค้นเพราะการกระจายอำนาจที่เข้มข้มขึ้น และในมิติด้านการเมือง ได้แก่ 1) เกิดการพึ่งพิงการประชุมประชาคมอย่างหนักซึ่งคล้ายกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) กำนันที่ประชาชนไม่รู้จักและเป็นช่องทางระบบเงินตราสวามิภักดิ์ ทั้งนี้ปัจจัยการเมืองระดับชาติมีส่วนอย่างมากต่อการกำหนดความเป็นไปของกำนันผู้ใหญ่บ้านและการปกครองท้องถิ่นไทย

งานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเอง อย่างไรก็ตามการเมืองในระดับชาติเป็นกลไกสำคัญที่ส่งผลต่อรูปแบบแนวทางการดำรงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านอย่างมาก

ดังนั้นเมื่อเห็นความสำคัญของสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้าน การคงอยู่ของสถาบันดังกล่าว ภายใต้กระแสความผันผวนทางการเมือง ดังที่ได้กล่าวแล้วย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ตามเจอนใจแห่งพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เมื่อมีอายุครบหกสิบปี และไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 14(11) ได้กำหนดเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งว่า “ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุก 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”² ทั้งนี้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) ระบุให้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้ราษฎรในหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านด้วย ซึ่งการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ต้องการประเมินขีดความสามารถที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุสัมฤทธิ์ผล ซึ่งจะเป็นการวัดเพื่อนำไปเปรียบเทียบกับความคาดหวังที่กำหนดไว้ในรูปแบบวัตถุประสงค์ โดยการเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษารูปแบบและแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใหญ่บ้านโดยเฉพาะแนวทางที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน ทั้งนี้ การศึกษาครั้งนี้ เพื่อศึกษาข้อเท็จจริงสภาพปัญหาอุปสรรค ผลดีและข้อจำกัดในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง 1) เอกสารที่เป็นกฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องที่ 2) เอกสารที่ไม่ใช่กฎหมาย เช่น รายงานการวิจัย บทความวารสารและข้อมูลจากเว็บไซต์ต่างๆ

²การศึกษานี้เป็นการแสวงหาแนวทางและวิธีการเพื่อนำมาใช้สำหรับประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน เมื่อกฎหมายกำหนดไม่ให้มีการเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้าน จนกว่าจะมีผู้ดำรงตำแหน่งว่างลง แนวทางการประเมินที่ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 ทิศทางความเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับการเมืองระดับชาติว่าจะต้องการเห็นการปกครองระดับล่างเป็นอย่างไร เพราะการเมืองระดับชาติเป็นผู้กำหนดโครงสร้างและกลไกของสังคมการเมือง

การสัมภาษณ์หรือสอบถามความเห็นผู้เกี่ยวข้อง เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายกสมาคมหรือตัวแทนสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย ผู้บริหาร/เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองประชาชนทั่วไปในเขตพื้นที่แต่ละตำบล ที่ทำการปกครองอำเภอและที่ทำการปกครองจังหวัดกว่า 120 คน เพื่อนำมาสู่การสรุปรูปแบบหรือแนวทางที่เหมาะสมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

การจัดประชุมระดมความคิดเห็นหรือการสัมมนากลุ่มย่อย เพื่อให้ได้แนวทางในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใหญ่บ้านจึงมีความจำเป็นที่ต้องรับฟังความคิดเห็นจากกำนันผู้ใหญ่บ้าน ประชาชน ข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ จะสุ่มเลือกหมู่บ้านและตำบลจากทั้ง 4 ภูมิภาค คือ ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งในแต่ละภูมิภาคคัดเลือกมา 2 จังหวัด ทั้งนี้จะใช้หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

1. เป็นจังหวัดที่สามารถเดินทางได้ด้วยความสะดวกหรือมีเครือข่ายในพื้นที่ที่จะช่วยให้การดำเนินการศึกษาเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็วภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดของเวลา
2. พิจารณาจากจังหวัดที่มีกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านที่มีความโดดเด่น สามารถให้ความเห็นที่สำคัญแก่การศึกษาได้ (key informant)
3. ในแต่ละภูมิภาคจะพิจารณาขนาดของพื้นที่ในจังหวัดนั้นๆ โดยจะคัดเลือกจากจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ และจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดเล็ก

ดังนั้นจังหวัดตัวอย่างที่จะเป็นพื้นที่ในการศึกษาจึงสามารถระบุได้ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1: แสดงพื้นที่ในการศึกษา

ภูมิภาค	จังหวัด	พื้นที่
ภาคเหนือ	จังหวัดเชียงใหม่	ตำบลสันทรายน้อย อำเภอสันทราย
	จังหวัดสุโขทัย	ตำบลไทยชนะศึก อำเภอทุ่งเสลี่ยม
ภาคกลาง	จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	ตำบลบ้านโพ อำเภอบางปะอิน
	จังหวัดชลบุรี	ตำบลหนองเสือช้าง อำเภอหนองใหญ่
ภาคใต้	จังหวัดนครศรีธรรมราช	ตำบลเขาพระบาท อำเภอเชียรใหญ่
	จังหวัดสุราษฎร์ธานี	ตำบลท่าสะทอน อำเภอพุนพิน
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	จังหวัดมหาสารคาม	ตำบลหนองกุงสวรรค์ อำเภอโกสุมพิสัย
	จังหวัดอุบลราชธานี	ตำบลเชียงใน อำเภอเชียงใน

ทั้งนี้การวิเคราะห์ข้อมูลโดยการเปรียบเทียบและสรุปข้อมูลที่ได้จากเอกสาร ภูมิหาระเบียบ การสัมภาษณ์ การประชุมระดมความคิดเห็น เพื่อนำมาสรุปเป็นผลการศึกษาและข้อเสนอต่อไป

ข้อเท็จจริงสภาพปัญหาอุปสรรคในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

หากต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา 14(11) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ด้วยเหตุไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุกห้าปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง (ปัจจุบันปี 2558 ยังไม่มีแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านแต่อย่างใด ประกอบกับกระแสทางการเมืองที่มาเป็นระยะเกี่ยวกับการรื้อฟื้นระบบการเลือกตั้งในระดับท้องที่) โดยทั่วไปแล้ว องค์การส่วนมากจะประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นรอบ ซึ่งอาจเป็นรอบละ 1 ปี หรือบางครั้งอาจจะประเมินปีละ 2 ครั้ง คือ ประเมินครึ่งปีต่อหนึ่งครั้ง (Suthakavatin, B.E.2551: 385; Punnitamai, B.E.2551: 189; Misuttaha, B.E.2551: 17; Rumakhom, B.E.2551: 18) และในขณะที่องค์การบางแห่งมีการประเมินไตรมาสละครั้ง (Phuwittayaphan, B.E.2553: 119)

เนื่องจากสภาพแวดล้อมของการประเมินผลการปฏิบัติงานมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาซึ่งจะมีอิทธิพลอย่างมากต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานที่จะเข้ามาครอบงำผู้ประเมิน โดยไม่ได้คำนึงถึงแบบฟอร์มและวิธีการประเมิน และสมาชิกสภาท้องถิ่นท่านหนึ่งก็กล่าวว่า “เป็นเรื่องยากที่จะมีการประเมินห้าปี” ส่วนของข้าราชการระดับอำเภอท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า “วัดเป็นช่วงๆ เป็นการวัดทั้งปีจะเป็นไปได้...ประเมินห้าปีไม่มีความต่อเนื่องเพราะข้าราชการมีการโยกย้ายประจำ” แสดงให้เห็นถึงสภาพแวดล้อมของการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ไม่มีความเหมาะสมกับผู้รับการประเมินซึ่งจะส่งผลให้การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ไม่มีความน่าเชื่อถือได้

ทั้งนี้หากพิจารณา ข้อเท็จจริง สภาพปัญหาอุปสรรคในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นอาจจะเห็นได้ว่า เป้าหมายในการประเมินผลที่ประเมินเพื่อให้ออกจากตำแหน่งนั้นอาจผิดหลักการประเมินเพราะโดยทั่วไปเป็นการประเมินเพื่อการพัฒนา นอกจากนี้เมื่อมีการประเมินเสร็จแล้วผลการประเมินไม่ผ่านอาจมีกระบวนการที่ยุ่งยากซึ่งผลการประเมินอาจไม่ได้หยุดอยู่ที่คณะกรรมการประเมินเท่านั้นอาจนำไปสู่กระบวนการฟ้องร้องในชั้นศาลก็ได้ นอกจากนี้ โดยหลักการทั่วไปแล้วเป็นที่เชื่อกันว่าไม่มีรูปแบบหรือแนวทางการประเมินใดที่ถือว่าดีที่สุด หากแต่ต้องหาวิธีที่มีความเหมาะสมมากที่สุด ต่อการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงจะถือเป็นแนวทางที่พอจะเป็นทางออกให้กับสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านภายใต้กระแสแห่งการกระจายอำนาจ ทั้งนี้อาจพิจารณาในรายละเอียดเพิ่มเติมดังจะได้บรรยายไว้

เป้าหมายในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านผิดหลักการประเมินผล

การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งต้องดำเนินการทุกห้าปีนั้น เป็นการประเมินเพื่อพิจารณาผลการปฏิบัติงานโดยเฉพาะเรื่องการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน แต่ในการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้น โดยทั่วไปมีจุดมุ่งหมายของการประเมินผลการปฏิบัติงานมีหลายประการ คือ การประเมินเพื่อแยกผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานดีออกจากผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานต่ำ การแจ้งผลการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนา การตัดสินใจที่ยึดข้อมูลเอกสาร และความถูกต้อง ให้ข้อมูลสำหรับตัดสินใจเรื่องบุคคลด้านอื่นๆ (Wood & Marshall, B.E.2546: 39; Somboon, B.E.2549: 241-243; Misuttha, B.E.2551: 158) นอกจากนี้ ประเวศน์ มหารัตนสกุล (2553: 11-14) ได้เพิ่มเติมจุดมุ่งหมายของการประเมินผลการปฏิบัติงานว่าควรมี เพื่อเป็นเครื่องมือพิจารณาปรับเงินเดือน เพื่อสร้างความสอดคล้องกับผลประกอบการขององค์กร เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรขององค์กร และเป็นการสร้างขวัญกำลังใจพนักงาน จากเป้าหมายของการประเมินของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่หากประเมินไม่ผ่านแล้วต้องออกจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านหรือหากกล่าวโดยทั่วไป คือ เป็นการประเมินเพื่อให้ออกหรือพ้นจากตำแหน่งหรือเพื่อให้ดำรงตำแหน่งต่อไป ซึ่งไม่ได้ส่งผลต่อการพิจารณาปรับเงินเดือน การพัฒนาตนเองหรือลักษณะอื่นที่ตามมาจากการประเมินผล

การประเมินผลจะไม่สิ้นสุดที่คณะกรรมการประเมินหากมีการอุทธรณ์

หากมีการประเมินผลเสร็จสิ้นก็จะนำไปสู่การประกาศผลว่าผู้ใหญ่บ้านที่รับการประเมินผ่านหรือไม่ หากผลการประเมินผ่านก็ให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านต่อไป แต่หากผู้ที่ไม่ผ่านการประเมินผลปฏิบัติหน้าที่และเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการประเมินอาจไม่เป็นธรรมก็ต้องมีกระบวนการรองรับ กล่าวคือ ในขั้นต้น กรณีที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเห็นว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นธรรมต่อตน ย่อมสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ภายใต้หลักเกณฑ์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังต่อไปนี้

ประการแรก คำสั่งใดที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งนั้นยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านเป็นหนังสือต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่ง โดยต้องระบุข้อโต้แย้งข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย (มาตรา 44 วรรคแรกและวรรคสอง)

ประการที่สอง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์ โดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับการอุทธรณ์ (มาตรา 45)

1) กรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลง คำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าว (มาตรา 45)

2) ถ้าไม่เห็นด้วยก็ให้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว (มาตรา 45)

3) ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงาน โดยถ้ามีเหตุจำเป็นอาจขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปอีกไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว (มาตรา 45)

4) ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองและอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปทางใด ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่ม หรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการกระทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ (มาตรา 46)

ซึ่งในขั้นต้นนี้ เป็นการอุทธรณ์ร้องทุกข์ต่อคำสั่งของผู้ออกคำสั่ง ให้พ้นจากตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ใหญ่บ้านเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมก็ต้องดำเนินการอุทธรณ์ คำสั่งในเบื้องต้นก่อน ทั้งนี้ การสิ้นสุดการอุทธรณ์ตามสายบังคับบัญชาทางปกครองควรสิ้นสุดที่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นการเทียบเคียงกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือก ผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ.2551 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคัดเลือกกำนัน พ.ศ.2551 ใน ส่วนของการคัดค้าน กล่าวคือ ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2551 ข้อ 88 ได้บัญญัติว่า

ในเมื่อนายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้วผู้ใดเห็นว่าการเลือกเป็นไป โดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอได้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง

เมื่อนายอำเภอได้รับหนังสือร้องคัดค้านแล้วให้ดำเนินการสอบสวนพร้อม ความเห็นและหลักฐานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาด หากเห็นว่า การเลือก ผู้ใหญ่บ้านนั้นเป็นไปตามที่ได้ที่มีการร้องคัดค้าน หรือได้มีการกระทำไปโดย ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านนั้นพ้นจากตำแหน่ง ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง

กรณีนายอำเภอได้ดำเนินการตามวรรคสองแล้วเห็นว่ามีจำเป็นต้องเปิดหีบบัตรเพื่อทำการตรวจสอบผลการนับคะแนนให้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการตรวจสอบเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป

ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคัดเลือกกำนัน พ.ศ.2551 ซึ่งในหมวดที่ 7 ข้อ 37 ได้บัญญัติว่า

เมื่อนายอำเภอมีประกาศผลการนับคะแนนตามแบบ กน.๖ แล้วผู้ใดเห็นว่าการคัดเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมประสงค์จะให้มีการคัดเลือกกำนันใหม่ให้ทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือต่อนายอำเภอได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มิประกาศดังกล่าว

เมื่อนายอำเภอได้รับคำร้องคัดค้านแล้วให้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ และดำเนินการสอบสวนแล้วรายงานผลพร้อมความเห็นและหลักฐาน **ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องคัดค้าน** หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการคัดเลือกกำนันครั้งนั้นเป็นไปตามที่ได้มีการร้องคัดค้านหรือได้มีการกระทำไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กำนันคนนั้นพ้นจากตำแหน่งภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการคัดเลือกแล้วให้นายอำเภอดำเนินการคัดเลือกกำนันใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้นำคำสั่งให้กำนันดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง

การพิจารณาเทียบเคียง (Benchmark) แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องคัดค้านของกำนันผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับการออกคำสั่งรับรองสภาพของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งกระบวนการมักสิ้นสุดการวินิจฉัยที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีนี้ เรื่องการประเมินหากผู้รับการประเมินเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม จากการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ก็จำเป็นต้องให้มีการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับกฎต่างๆ ที่ได้มีการออกตามแนวทางแห่งพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 อย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้น คือ การอุทธรณ์ แต่เมื่อคำอุทธรณ์สิ้นสุดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว (ซึ่งเป็นการสิ้นสุดตามกฎหมายกำหนดและเป็นที่สุดภายในของฝ่ายปกครอง แต่ไม่ได้สิ้นสุดในกระบวนการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง) หากกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่พอใจคำอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดก็สามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้อีกชั้นหนึ่งนั่นเอง

การพิจารณาให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งจะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 14 (11) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งตามมาตรา 5 วรรค 3 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้ให้ความหมายคำสั่งทางปกครองว่า

1. การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

2. การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 42 วรรคแรกได้บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ซึ่งในมาตรา 72 ได้บัญญัติเรื่องการพิจารณาคดีปกครองมีอำนาจกำหนดบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ (1) สั่งให้ถอดถอนหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องร้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคแรก (1)

ทั้งนี้หากมีการฟ้องร้องกันเกิดขึ้นกระบวนการในชั้นศาลคงมีระยะเวลาานพอสมควรแล้วในระหว่างนั้นจะเตรียมการรองรับอย่างไรในหมู่บ้านนั้น ที่กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านยังไม่ได้รับความชัดเจนในการดำรงตำแหน่ง ในการนี้อาจพิจารณาจากข้อกฎหมาย ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ที่บัญญัติว่า

(2) กรณีที่ผู้ใหญ่บ้านใดว่างลงให้เลือกผู้ใหญ่บ้านภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านนั้นว่างลง

กรณีที่มีความจำเป็นไม่อาจจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านภายในกำหนดตาม (2) ได้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขยายเวลาออกไปได้เท่าที่จำเป็นและในระหว่างที่

มิได้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น คนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนผู้ใหญ่บ้านหรือจะแต่งตั้งบุคคล ผู้ที่คุณสมบัติไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 เป็นผู้รักษาการผู้ใหญ่บ้านจนกว่าจะมีการเลือกผู้ใหญ่บ้านก็ได้

ดังนั้นแล้วการพิจารณาอุทธรณ์ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะกำหนดออกมาอาจจะสิ้นสุดการพิจารณาที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หากแต่การพิจารณาให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งนั้นถือเป็นคำสั่งทางปกครอง หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เห็นว่า ผลการประเมินไม่มีความเป็นธรรมหรือถูกกั่นกั้นก็สามารถใช้สิทธิในการยื่นเรื่องให้ศาลปกครองพิจารณาได้ ดังนั้นแล้วเมื่อคณะกรรมการสรุปผลการประเมินแล้วไม่ผ่าน นั้นหมายความว่า ผลการประเมินในการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะไม่ได้หยุดอยู่ที่ผลการประเมินของคณะกรรมการประเมินเท่านั้น (ต่างจากการกำหนดวาระและการให้มีการเลือกตั้งที่ต้องยอมอำนาจของประชาชนโดยปริยาย) ทั้งนี้หากมีกระบวนการฟ้องร้องเกิดขึ้นก็เชื่อว่ากระบวนการภายหลังการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่จะยืดระยะเวลาออกไปอีก ซึ่งจะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในระหว่างนั้น ซึ่งกระบวนการในชั้นศาลคงมีความยาวนานพอสมควร ดังนั้น กระบวนการรองรับในระหว่างนั้นการทำหน้าที่ก็ควรให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองซึ่งกำนันเสนอต่อนายอำเภอแต่งตั้งให้เป็นรักษาการผู้ใหญ่บ้านหรือกรณีเกิดแก่ผู้ใหญ่บ้านที่ดำรงตำแหน่งกำนันด้วยนั้นก็ให้ผู้ใหญ่บ้านในเขตตำบลนั้นเสนอชื่อผู้สมควรเป็นรักษาการผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้นายอำเภอแต่งตั้งต่อไป จนกว่าจะมีการตัดสินของศาลปกครองอันเป็นที่สิ้นสุด หากผลการพิพากษาของศาลให้พ้นจากตำแหน่งก็ควรจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านโดยเร็ว

เป็นการยากที่จะหารูปแบบที่ดีที่สุดในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ได้

ความเชื่อพื้นฐานของการวัดการประเมินผลการปฏิบัติงานจะไม่มีประเมินรูปแบบใดเป็นที่ยอมรับว่าดีที่สุด ครอบคลุมที่สุดเพราะคุณลักษณะบางอย่างสามารถวัดได้ง่ายโดยตรง บางอย่างต้องอาศัยการคาดคะเน (Punnitamai, B.E.2551: 4) ทั้งนี้เพราะแต่ละแนวทางการประเมินก็ยังมีจุดอ่อนที่ต้องพึงระมัดระวัง (Suthakavatin, B.E.2551: 372) อย่างไรก็ตามการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นยากที่จะสลัดความเป็นนามธรรมหรือคำนิยามออกไปได้หมด (Maharatsakul, B.E.2553: 85) และจะขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพ อารมณ์ และสิ่งที่ผู้ประเมินจดจำได้เกี่ยวกับตัวผู้ถูกประเมินอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น ผู้ประเมินจึงต้องยึดหลักการประเมินผลการปฏิบัติงานใช้เป็นแนวทางให้การประเมินเป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ ดังนี้ (Misuttha, B.E.2551: 15 – 17, 170 – 172; Rumakhom, B.E.2551: 24 - 27)

ประการแรก การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นการประเมินค่าของผลการปฏิบัติงาน ไม่ได้มุ่งประเมินค่าตัวบุคคล ซึ่งทางปฏิบัติมักสับสนอยู่เสมอ เช่น การวัดความร่วมมือ การคิดริเริ่ม ซึ่งความจริงแล้วเป็นการวัดพฤติกรรมไม่ใช่วัดตัวบุคคล จึงจำเป็นที่ผู้ประเมินจะต้องละเว้นอคติ เช่น การกังวลกับความรู้สึกของผู้รับการประเมิน การกำหนดผลการประเมินไว้ล่วงหน้า ไม่ประเมินสิ่งที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของผู้รับการประเมิน (Maharatsakul, B.E.2553: 137)

ประการที่สอง การประเมินผลการปฏิบัติงานจะต้องครอบคลุมระยะเวลาการประเมิน ผลการปฏิบัติงานตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงช่วงระยะเวลาในการประเมิน

ประการที่สาม การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบหนึ่งของผู้บังคับบัญชา ดังนั้นจึงต้องคอยติดตามความก้าวหน้าของงาน รวมทั้งควบคุมงานให้ดำเนินไปจนสำเร็จ

ประการที่สี่ การประเมินผลการปฏิบัติงานจะต้องมีการดำเนินการกระบวนกรอย่างต่อเนื่อง คือ ต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมิน เลือกวิธีการประเมินให้เหมาะสม ทำความเข้าใจในหลักการและวิธีการประเมินกับทุกฝ่าย กำหนดช่วงเวลาประเมินให้เหมาะสม กำหนดผู้ที่จะรับผิดชอบดำเนินการและควบคุมการประเมินตามขั้นตอน วิเคราะห์และนำผลการประเมินไปใช้ ติดตามผลว่านำผลการประเมินไปใช้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่

กล่าวโดยสรุป ไม่มีรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานรูปแบบใดที่ดีที่สุดในโลก ซึ่งการประเมินผลการปฏิบัติงานสามารถจำแนกได้หลายวิธีด้วยกัน กล่าวคือ วิธีที่ยึดคุณลักษณะของบุคคลเป็นหลัก วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ยึดพฤติกรรมการปฏิบัติงานเป็นหลัก วิธีที่ยึดผลสำเร็จของงานหรือวัตถุประสงค์เป็นหลัก และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานแบบผสมผสาน ซึ่งแต่ละวิธีก็จะมีการกล่าวถึงเรื่องการให้คะแนนด้วยวิธีการต่างๆ แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบและแนวทางการประเมินทุกรูปแบบมีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อนในตัว ดังนั้นในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ต้องพึงระลึกเสมอว่าไม่มีรูปแบบการประเมินที่ดีที่สุด หากแต่มีความจำเป็นที่ต้องแสวงหารูปแบบการประเมินที่เหมาะสมต่างหาก ที่จะให้ได้การยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากที่สุดและไม่ใช่ว่าการยอมรับทั้งหมดเช่นเดียวกัน

การแสวงหาแนวทาง รูปแบบการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน: บทวิเคราะห์ผลดี ข้อจำกัด

ในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นสามารถประมวลความต้องการเหตุผล ความจำเป็น ผลดี ผลเสีย ข้อจำกัดและ

ผลกระทบ ในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากการสนทนากลุ่มย่อย จากกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่วิจัยซึ่งประกอบด้วยประชาชน ผู้นำประชาคม กำนันผู้ใหญ่บ้าน ปลัดอำเภอ นายอำเภอ รวมทั้งผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ทั้งนี้ในส่วนนี้จะเป็นการประมวลเพื่อสรุปและสังเคราะห์เหตุผลพร้อมกับความเห็นต่อประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

บุคคลผู้สมควรเป็นคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่

การสนทนากลุ่มเพื่อหาแนวทางในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน นั้นได้กำหนดให้มีการให้ความเห็นเรื่อง คณะกรรมการในการประเมินผลว่าควรจะไปประกอบไปด้วยใครบ้าง จากทุกพื้นที่ให้ความเห็นไปในทางเดียวกัน คือ คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านควรประกอบไปด้วยบุคคลต่างๆ ดังนี้

ประการแรก คือ ประชาชนในพื้นที่

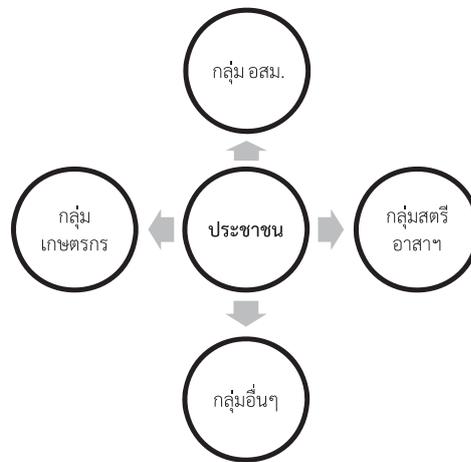
ทุกพื้นที่ตัวอย่างของการสนทนากลุ่มย่อยให้ความสำคัญกับประชาชนในการทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการประเมินเป็นอย่างมากเพราะประชาชนในหมู่บ้าน เป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน สามารถให้ความเห็นในการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ อีกทั้งประชาชนยังเห็นผลงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ว่าสามารถทำหน้าที่ในฐานะผู้นำท้องที่ได้มากน้อยเพียงใด ประกอบกับอำนาจในการกำหนดตัวผู้ปกครองแต่เดิมเป็นของประชาชนอยู่แล้ว แต่พอมีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน การกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนเข้าร่วมประเมินผลงาน ทั้งนี้ประชาชน ที่กล่าวถึงมานี้เป็นได้ทั้งประชาชนทั่วไป หรือประชาชนที่มีตำแหน่งต่างๆ ในหมู่บ้าน ทั้งนี้หากพิจารณาประชาชนอาจรวมถึงประชาชนที่อยู่ในกลุ่มต่างๆ ในหมู่บ้านด้วย อย่างไรก็ตาม กลุ่มต่างๆ ที่มีในหมู่บ้านนั้น ได้ถูกระบุให้เป็นส่วนหนึ่งในคณะกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง จึงเป็นที่มาอีกส่วนหนึ่งที่ทำให้การสนับสนุนให้คณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ผลดีของการให้ประชาชนเข้าร่วมประเมิน เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมให้ความเห็นในการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านอย่างเป็นทางการอันส่งผลต่อการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ประกอบกับจะเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงการมีส่วนร่วมและเป็นพื้นที่ที่ให้กลุ่มต่างๆ ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและเลือกตัวแทนประชาชนเพื่อเข้าร่วมประเมิน อีกทั้งยังต้องยอมรับข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่สำคัญกับการเมืองภาคพลเมืองหรือแนวคิดการเมืองฐานประชาชนนั่นเอง

ข้อจำกัดของประชาชน เนื่องจากประชาชนมีจำนวนมากไม่สามารถที่จะให้ทุกคนเข้าร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงานได้ทั้งหมด (ซึ่งไม่เหมือนระบบการเลือกตั้งอย่างแน่นอน) การกำหนดให้มีคณะกรรมการประเมินจึงเป็นภาวะท้าทายของตัวแทนประชาชนรวมถึงวิธีการได้มาซึ่งประชาชนว่าจะให้ใครเป็นคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ในภาคส่วนของประชาชน ผู้ที่เข้าร่วมเป็นกรรมการต้องเป็นที่ยอมรับและเป็นที่ยอมรับของประชาชนทุกฝ่ายในหมู่บ้าน ประกอบกับบางกรณีประชาชนไม่ค่อยสนใจและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมรูปแบบอื่นนอกจากการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง จึงทำให้หลายเรื่องที่มีการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นปัญหา

อนึ่งในส่วนของประชาชนนั้นอาจรวมไปถึงกลุ่มประชาชนต่างๆ ที่อยู่ในหมู่บ้านด้วย ในบริบทของชุมชนหนึ่งๆ ประชาชนสามารถดำรงตำแหน่งต่างๆ ในชุมชนได้หลากหลายตามความสมัครใจและการยอมรับจากประชาชนในหมู่บ้าน ทั้งนี้กลุ่มต่างๆ ที่มีในหมู่บ้านอาจมีความแตกต่างกันไปแต่อาจมีกลุ่มที่ทุกหมู่บ้านต้องมี เช่น กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน หรือ อสม. กลุ่มสตรีอาสาพัฒนา กลุ่มเกษตร ฯลฯ ซึ่งกลุ่มต่างๆ เหล่านี้จะรวมเป็นคณะกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2551 และได้มีการประกาศรับรองกลุ่มต่างๆ ไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องรายชื่อกลุ่มหรือกลุ่มกิจกรรมที่ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มเป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง ฉบับลงวันที่ 4 กันยายน 2551 ทั้งนี้ประชาชนในหมู่บ้านที่มีความสนใจและทำกิจกรรมร่วมในหมู่บ้านก็จะมีกลุ่มเป็นของตนเองซึ่งอาจไม่ได้จำกัดว่าจะสามารถเข้าเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น อาจเห็นปรากฏการณ์ที่ประชาชนหนึ่งคนอาจดำรงตำแหน่งในหลายๆ กลุ่มก็ได้ตามแต่บุคคลที่จะอาสาสมัครเข้าทำงานให้กับหมู่บ้าน ทั้งนี้อาจพิจารณาว่ากลุ่มที่ประชาชนสามารถเข้าร่วมได้ดังแสดงในภาพที่ 1

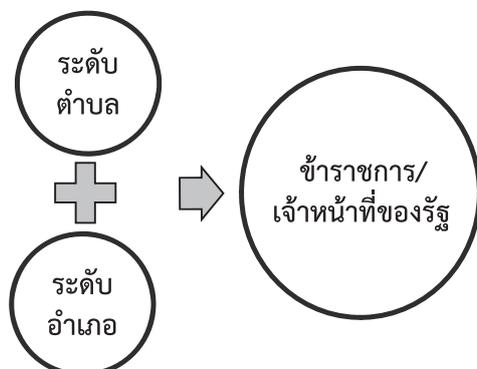
นับเป็นความท้าทายของระบบประเมินที่จะหาวิธีในการกำหนดตัวบุคคลที่เป็นประชาชนมาทำหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพราะโดยทั่วไปแล้วประชาชนในพื้นที่ย่อมมีความหลากหลาย และมีจำนวนมากน้อยแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ประกอบกับในแต่ละอำเภอมีหลายหมู่บ้านหากกำหนดวิธีการสรรหาที่ยุงยากอาจเป็นปัญหาในทางปฏิบัติได้



ภาพที่ 1: แสดงกลุ่มต่างๆ ของประชาชนในหมู่บ้าน

ประการที่สอง คือ ผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือส่วนราชการ

มูลเหตุสำคัญที่มีการเสนอให้ผู้บังคับบัญชาต้องทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพราะการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น ผู้บังคับบัญชาคือ นายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญและเป็นผู้ทราบว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านสามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ได้มากน้อยเพียงใด สามารถสนองนโยบายของทางราชการหรือไม่เพราะโดยหน้าที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ให้การช่วยเหลือแก่นายอำเภอ อีกทั้งยังเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านอีกด้วย (มาตรา 27 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457) ทั้งนี้ในส่วนของผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น รวมถึงส่วนราชการระดับอำเภอและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับตำบลซึ่งประกอบด้วย เกษตรตำบล ปลัดอำเภอประจำตำบล พัฒนาการตำบล ผู้อำนวยการหรือเจ้าหน้าที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) ครูในพื้นที่ เป็นอาทิ ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐที่กล่าวมานี้เป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่และมีการประสานงานผ่านกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำท้องที่ ดังนั้น หากจะให้กลุ่มเหล่านี้มาประเมินก็จะช่วยให้เห็นข้อเท็จจริงบางประการสำหรับการทำหน้าที่ของผู้รับการประเมิน



ภาพที่ 2: แสดงผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือส่วนราชการที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ผลดีของผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือส่วนราชการ เนื่องจากกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้บัญญัติชัดเจนในมาตรา 27 ว่า ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน ดังนั้น การที่กฎหมายได้ระบุไว้เช่นนั้นก็หมายความว่า ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าราษฎรที่เป็นผู้ช่วยเหลือแก่ทางราชการโดยนายอำเภอ ดังนั้น การพิจารณาให้คุณให้โทษ ผู้บังคับบัญชารวมไปถึงเจ้าหน้าที่รัฐหรือส่วนราชการก็มีความจำเป็นต้องพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั่นเอง

ข้อจำกัดของผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือส่วนราชการ เนื่องจากการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องกระทำทุกห้าปีเมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ช่วงระยะเวลาห้าปีดังกล่าวข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะมีการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายตามระบบระเบียบของทางราชการซึ่งเมื่อครบรอบระยะเวลาในการประเมินข้าราชการที่เพิ่งย้ายเข้ามาใหม่ อาจยังไม่เข้าใจและทราบผลการปฏิบัติการทำงานอย่างถ่องแท้ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่

ประการที่สาม คือ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นประเด็นที่หลายพื้นที่ให้ความสนใจเป็นอย่างมากเพราะในบางพื้นที่ท้องถิ่นและท้องที่หากประสานงานกันดีก็ไม่ก่อให้เกิดปัญหา หากแต่บางกรณีท้องถิ่นกับท้องที่ไม่สามารถประสานประโยชน์ให้เกิดขึ้นในพื้นที่ซึ่งอาจรุนแรงถึงขั้นมีความขัดแย้งกันในพื้นที่ ก็เป็นประเด็นที่พึงระวังในการกำหนดสัดส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหลายพื้นที่มีแนวโน้มว่าสองส่วนอาจมีปัญหาซึ่งการกำหนดให้เป็นคณะกรรมการประเมินก็อาจไม่เป็นธรรมต่อผู้ปกครอง

ท้องที่ อย่างไรก็ตาม แม้บางพื้นที่ที่ท้องถิ่นกับท้องที่มีการประสานงานกันอย่างดี อาจกล่าวได้ว่า เป็นพื้นที่ที่มีสายสัมพันธ์อันดีระหว่างท้องถิ่นกับท้องที่ ถึงกับให้ความเห็นว่า ขอสงวนสิทธิ์สำหรับตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะไม่ขอเข้าร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพราะเกรงว่าจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการประเมินผล ทั้งนี้สภาพทางการเมืองระหว่างผู้นำทั้งสองนั้นมีความแตกต่างกันตามบริบทของพื้นที่

อนึ่งการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ตามตัวบทกฎหมาย ทั้งสองฝ่ายต้องมีการประสานงานกันในพื้นที่ ดังความที่ปรากฏในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 27(3) (4) และ (5) ที่กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือต้องรับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ และที่สำคัญคือ กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องให้การสนับสนุน ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความต้องการให้กำนันผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เป็นหัวหน้าราษฎรที่ประสานและอำนวยความสะดวกช่วยเหลือประชาชนในการติดต่อกับส่วนราชการรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานร่วมกันในพื้นที่

ข้อจำกัดบางประการของผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการปกครองท้องที่ ในทางทฤษฎีเป็นการทำงานคู่ขนานในพื้นที่เดียวกัน อันจำเป็นต้องบูรณาการการทำงานในพื้นที่ร่วมกัน แต่ในทางปฏิบัติ การทำงานร่วมกันในบางพื้นที่ประสบปัญหาการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนอยู่มาก เสมือนหนึ่งเสื้อสองตัวอยู่ในถ้ำเดียวกันอย่างลำบาก หากพื้นที่ใดท้องถิ่นไม่สามารถทำงานร่วมกับท้องที่ได้ ผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างเลี่ยงไม่ได้ คือ ประชาชนในพื้นที่นั่นเอง

ประการที่สี่ คือ กำนันผู้ใหญ่บ้าน

การให้กำนันผู้ใหญ่บ้านประเมินตนเองนั้นสามารถกระทำได้ เพราะการประเมินตนเองนั้น จะทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านดำเนินงานอย่างมีแนวทางและเป้าหมายที่ชัดเจน ดังนั้น หากให้กำนันผู้ใหญ่บ้านดำเนินการประเมินตนเอง โดยการจัดเก็บเอกสารหลักฐานผลงาน ภาพถ่ายหรือหลักฐานเชิงประจักษ์อื่น ที่เป็นประโยชน์แก่การประเมินผลก็จะทำให้คณะกรรมการประเมิน สามารถประเมินอย่างตรงไปตรงมา การประเมินตนเองของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น ตัวผู้ใหญ่บ้านไม่จำเป็นต้อง

ต้องร่วมเป็นคณะกรรมการประเมิน แต่คณะกรรมการประเมินสามารถเรียกเอกสารหลักฐานหรือขอข้อมูลเพิ่มเติม จากกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ตลอดระยะเวลาการประเมิน รวมไปถึงการเชิญกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพื่อมาชี้แจงหรือเสนอผลการปฏิบัติงาน ซึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องดำเนินการตามคำขอของคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงาน

อีกกรณี คือ การให้กำนันผู้ใหญ่บ้านประเมินกำนันผู้ใหญ่บ้านด้วยกัน เกิดการวิจารณ์อย่างหนักว่าจะเข้าทำนองผลัดกันเกาหลัง แม้แต่ที่มาของกำนัน ก็ไม่ค่อยเป็นผลดีแก่ประชาชนนัก หากกำหนดทำนองเดียวกันก็จะทำให้ระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านขาดความน่าเชื่อถือไปอีกราวหนึ่ง

ข้อจำกัดของกำนันผู้ใหญ่บ้านในกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน ในอดีตรวมถึงปัจจุบันการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านค่อนข้างมีความเป็นนามธรรม การปฏิบัติงานเชิงพื้นที่อาจมีการละเลยไม่ค่อยดำเนินการตามแนวทางที่เคยมีการวางไว้ เช่น การบันทึกการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งต่อไปเมื่อเข้าสู่กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานแล้วกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องดำเนินการทางธุรการเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะเรื่องการจัดเก็บเอกสารหลักฐานการทำงาน อย่างไรก็ตาม การทำงานในระยะเวลาห้าปีนั้น การจัดเก็บเอกสารมีความสับสนสูงในการสูญหายหรืออาจเป็นปัญหาแก่ผู้ใหญ่บ้านที่มีปัญหาเรื่องการสื่อสารโดยใช้ภาษาไทย ซึ่งจำเป็นต้องนำมาพิจารณาประกอบ โดยเฉพาะเรื่องบริบทของบุคคล บริบทของพื้นที่ซึ่งต้องยอมรับว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นแม้จะมีการกำหนดในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ 2457 มาตรา 12(14) ได้บัญญัติถึงเรื่องคุณสมบัติของผู้ที่จะรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่า ต้องมีความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับหรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้ที่มีความรู้พื้นฐานดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยการอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษายกเว้น หรือผ่อนผันได้ นั้นย่อมหมายความว่า ในบางพื้นที่กำนันผู้ใหญ่บ้านอาจไม่ได้มีความรู้ตามที่ทางราชการกำหนดแต่ในการทำงานอาจมีประสบการณ์สามารถประสานประโยชน์ของประชาชนได้เช่นกัน แต่ในเรื่องเอกสารหลักฐานเป็นข้อจำกัดของกำนันผู้ใหญ่บ้านในกลุ่มหลังนี้ ซึ่งอาจพิจารณาเป็นรายกรณีเพื่อความเหมาะสมกับพื้นที่นั่นเอง

ประการที่ห้า คือ พระภิกษุหรือผู้นำศาสนา

ในเรื่องกิจการทางศาสนา กำนันผู้ใหญ่บ้านก็ต้องดำเนินการหรือปฏิบัติหน้าที่ในการส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องที่ แต่ทั้งนี้หากมีการนำพระสงฆ์เข้ามาเกี่ยวข้องอาจเป็นการไม่สมควรนัก กล่าวคือโดยทั่วไปแล้วถือว่าพระสงฆ์อยู่เหนือการเมืองต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองดังจะให้ได้จากคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามต่างๆ ในทางการเมืองนั้นระบุไว้ชัดเจน อย่างกรณี

ลักษณะต้องห้ามผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา 11(2) หรือลักษณะต้องห้ามผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา 12(5) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ที่ระบุเงื่อนไขดังกล่าวว่า ต้องไม่เป็น พระภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชเพราะการกระทำทางการเมืองถือเป็นกิจกรรมทางโลก ซึ่งไม่เหมาะสมกับสมณเพศซึ่งการกำหนดลักษณะนี้รวมถึงเรื่องการสอบเข้ารับราชการ รวมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งทุกระดับอีกด้วย ดังนั้น การให้พระภิกษุสามเณร นักพรตหรือนักบวช เข้าร่วมการประเมินคงไม่เป็นการเหมาะสมนัก ทั้งนี้ หากจะให้เข้าร่วมก็อาจเป็นผู้นำทางศาสนาที่เป็นฆราวาสจะเหมาะสมกว่า ซึ่งจะครอบคลุมความหลากหลายของชุมชน วัฒนธรรมและศาสนามากกว่า ซึ่งอย่างกรณีชาวไทยมุสลิมอาจให้ผู้นำศาสนาอิสลามในหมู่บ้าน กรณีชาวไทยพุทธก็อาจมีส่วนของไวยาวัจกรที่เป็นฆราวาสซึ่งน่าจะมีความเหมาะสมกว่า

ตารางที่ 2: แสดงภาพรวมบุคคลผู้สมควรเป็นคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

พื้นที่	ประชาชน	ส่วนราชการอำเภอ	กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน	อปท.	อสม.	ประชาชนหมู่บ้าน	แม่บ้าน/สตรี	พระ/ผู้นำศาสนา	ครู	เกษตร	กม.	กทป.	นักวิชาการ
ชลบุรี	✓	✓	✓	-	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓	-	-
อยุธยา	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	✓	-	✓	✓	-
เชียงใหม่	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓	-	-
สุราษฎร์ธานี	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	✓
นครศรีธรรมราช	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	-	✓	✓	✓	-	-
มหาสารคาม	✓	✓	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-
อุบลราชธานี	✓	✓	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-
สุโขทัย	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-

โปรดสังเกตจากตารางที่ 2 ในสี่องค์ประกอบแรกมีประชาชน ส่วนราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากสี่องค์ประกอบข้างต้นแล้ว ในส่วนที่เหลือยกเว้นนักวิชาการ จะเห็นได้ว่า เป็นประชาชนที่อยู่ในหมู่บ้านทั้งสิ้นเพียงแต่มีการจับกลุ่มย่อยในการทำกิจกรรมร่วมกันในหมู่บ้านเท่านั้น

ที่มาของประชาชนในคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

การสนทนากลุ่มย่อย กลุ่มตัวอย่างให้ความสนใจและให้ข้อเสนอแนะในเรื่องที่มาของประชาชน เพื่อมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นอย่างมาก เพราะเป็นเรื่องที่มีความท้าทายพอสมควรในการที่จะได้ประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีความแตกต่างจากระบบที่ใช้การเลือกผู้ใหญ่บ้าน เพราะประชาชนผู้มีสิทธิทุกคนสามารถใช้สิทธิได้อย่างเต็มที่ในการเลือกสรรผู้ใหญ่บ้าน อย่างไรก็ตาม เมื่อมีเงื่อนไขใหม่ก็ต้องมีการทดลองใช้ซึ่งถือเป็นแนวทางหนึ่งที่ฝ่ายการเมืองระดับชาติได้เล็งเห็นความสำคัญของผู้ปกครองท้องที่ มีความต้องการที่จะปรับบทบาททางการเมือง และลดความขัดแย้งในชุมชนอันเนื่องมาจากการเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้าน เมื่อเป็นดังนี้ก็มีความจำเป็นที่ต้องหาวิธีการให้การบริหารการปกครองท้องที่เดินหน้าต่อไปได้ แม้จะพบปัญหาและอุปสรรคและภาวะท้าทายหลายประการกับการปกครองท้องที่ เมื่อเป็นดังนี้การกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน ซึ่งไม่อาจที่จะปฏิเสธได้ เพราะเป็นไปตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ฉบับที่ 11 ในกรณีนี้แนวทางที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีข้อเสนอที่น่าสนใจหลายประการที่สะท้อนจากพื้นที่ เพื่อความเป็นธรรมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ที่มาของประชาชนจึงถูกเสนอให้มาจากช่องทางต่างๆดังนี้

แนวทางแรก การเรียกประชุมประชาคมหมู่บ้าน

การประชุมประชาคมหมู่บ้านนับเป็นแนวทางที่มีการใช้มานาน ประกอบกับแนวทางการคัดเลือกคณะกรรมการหมู่บ้านในส่วนของกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ก็ใช้แนวทางนี้เช่นกัน ทั้งนี้เหตุผลที่พบในพื้นที่จากกลุ่มตัวอย่าง คือ การประชุมประชาคมเป็นแนวทางที่เป็นที่น่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของประชาชน ทั้งนี้ในทางปฏิบัติก็ควรมีการประกาศวัน เวลา สถานที่ทำประชุมประชาคม เพื่อให้ประชาชนเข้าร่วมคัดเลือกผู้แทนประชาชนในการเป็นคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ข้อจำกัดของการประชุมประชาคม การประชุมประชาคมหมู่บ้านถือได้ว่า เป็นแนวทางหนึ่งในการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานของชุมชน หรือเพื่อเป็นเวทีในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในหมู่บ้าน หากแต่สภาพที่เกิดขึ้นจริงโดยทั่วไปแล้วจะประสบปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับประเด็นที่มีการประชุม อย่างกรณีเรื่องการประชุมกองทุนหมู่บ้าน ประชาชนก็เข้าร่วมเป็นอย่างดีหรือกรณีอื่นที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน ทั้งนี้ในบริบทของชุมชนชนบทกำนันผู้ใหญ่บ้านหรือหรือส่วนราชการสามารถขอร้องลูกบ้านให้เข้าร่วมประชุมได้ แต่กรณีบริบทของชุมชนที่มีลักษณะ

ชุมชนเมืองหรือกิ่งเมืองกิ่งชนบท ประชาชนที่อยู่ในเขตเมือง หรือกลุ่มบ้านจัดสรรที่นับเป็นประชาชนใหม่ในพื้นที่ การย้ายถิ่นฐานเข้าพักอาศัยในหมู่บ้านจัดสรรหรือชุมชนกิ่งเมือง ก็จะไม่ค่อยให้ความสำคัญและผูกพันกับพื้นที่มากนัก ซึ่งในทางทะเบียนราษฎร คือ กลุ่มคนที่มีสิทธิต่างๆ ในพื้นที่ ทั้งการเลือกผู้ใหญ่บ้านรวมไปถึงเรื่องอื่นๆ ในฐานะประชาชนในหมู่บ้าน การประสานงานกันระหว่างชุมชนดั้งเดิมกับชุมชนใหม่ก็มักจะประสบปัญหา

ข้อสังเกตบางประการของการจัดประชุมประชาคมหมู่บ้าน ในเรื่องการจัดประชุมประชาคมหมู่บ้านนั้น ประเด็นการประชุม สถานที่ เวลา มีส่วนสำคัญในการตัดสินใจเข้าร่วมในการประชุมประชาคม อย่างกรณีระเบียบของกองทุนหมู่บ้านที่กำหนดให้ประชาชนเข้าร่วมประชุมไม่ต่ำกว่าร้อยละเจ็ดสิบ ซึ่งใช้ทั่วประเทศนั้นสามารถทำได้ซึ่งอาจเป็นเรื่องที่กระทบต่อประชาชนโดยตรง หรือเป็นเรื่องผลประโยชน์ของประชาชน อย่างไรก็ตามการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น ยิ่งกระทบต่อประชาชนแต่เป็นการกระทบในทางลบประการหนึ่ง ทั้งนี้เมื่อมีการประชุมประชาคมก็เชื่อว่า น่าจะประสบปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเช่นเดียวกันกับแนวทางที่เคยมีการดำเนินการมา

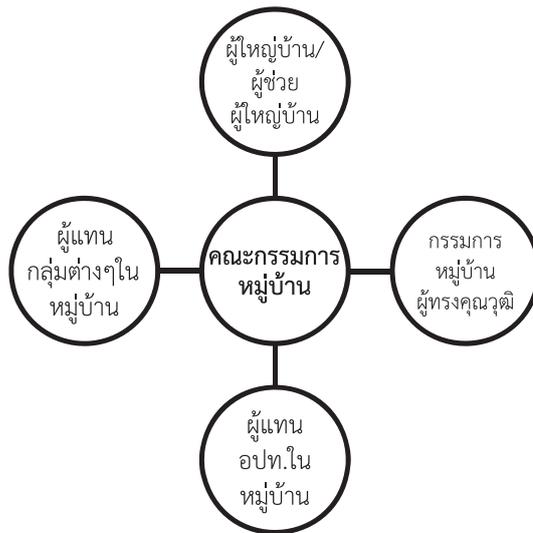
แนวทางที่สอง การคัดเลือกจากคณะกรรมการหมู่บ้าน

คณะกรรมการหมู่บ้านหรือ กม. ถือเป็นองค์กรหนึ่งที่ปฏิบัติงานร่วมกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11 พ.ศ.2551 มาตรา 28 ตรี ได้บัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน ให้มีโครงสร้างที่มาจากหลายภาคส่วนและกำหนดอำนาจหน้าที่ กม. ให้ชัดเจนขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ กม. เป็นองค์กรหลักในหมู่บ้านซึ่งทำหน้าที่บูรณาการขับเคลื่อนงาน โครงการ กิจกรรมของทุกภาคส่วนในหมู่บ้าน เพื่อให้การบริหารจัดการของหมู่บ้านมีเอกภาพ

ทั้งนี้เหตุผลสำคัญที่ทำให้คณะกรรมการหมู่บ้านเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพราะคณะกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ มีที่มาจากการประชุมประชาคมในหมู่บ้าน เพื่อทำหน้าที่คอยให้คำปรึกษาและแนะนำกำนันผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติงาน อีกทั้งยังจะเป็นการถ่ายและสะดวกในทางปฏิบัติเพราะจำนวนหมู่บ้านแต่ละอำเภอมีจำนวนมากพอสมควร ซึ่งจะสอดคล้องกับทางกรมการปกครองที่พยายามส่งเสริมการทำหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านหรือที่รู้จักในนาม กม.

ในรายละเอียดย่อมนั้นที่ประชุมได้มีการเสนอกลุ่มต่างๆ ที่มีความน่าสนใจหลายกลุ่มด้วยกันกล่าวคือ กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) กลุ่มกองทุนหมู่บ้าน (กทบ.) กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มสตรีอาสาพัฒนาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัฒนาสตรี พ.ศ.

2538 กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มสภาวัฒนธรรม ประชานชุมชน กลุ่มเยาวชน รวมถึงกลุ่มเกษตรกร ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของสภาเกษตรกรแห่งชาติ ที่มีในทุกหมู่บ้านอยู่แล้วน่าจะนำมาใช้ประโยชน์ต่อการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มที่น่าสนใจอีกสองกลุ่มที่ถูกกล่าวถึงมากแต่อาจไม่ได้มีพื้นที่ในคณะกรรมการหมู่บ้านโดยตรง นั่นคือ กลุ่มผู้นำศาสนา และกลุ่มครูอาจารย์ในพื้นที่



ภาพที่ 3: แสดงองค์ประกอบของคณะกรรมการหมู่บ้าน

ข้อจำกัดของคณะกรรมการหมู่บ้าน ในสัดส่วนของคณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วย คณะกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตัวแทนกลุ่มต่างๆ ที่มีในหมู่บ้านและส่วนที่สองที่มาจากความเห็นชอบของที่ประชุมประจำหมู่บ้านที่เรียกว่าคณะกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ในมาตรา 28 ตรี แห่งพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 ได้กำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้าน มีหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำและให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการอันเป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน อีกทั้งคณะกรรมการหมู่บ้านยังเป็นองค์กรหลักในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและบริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่นๆ ทุกภาคส่วน จะเห็นว่า ตามเจตนารมณ์กฎหมายต้องการให้คณะกรรมการหมู่บ้านหรือ กม. เป็นที่ปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านไม่มีค่าตอบแทน ไม่มีเครื่องแบบ

ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ กรรมการหมู่บ้านถูกมองในแง่ที่เป็นลูกน้องหรือผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ใหญ่บ้าน อีกทั้งวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ แม้ในระเบียบจะมีวิธีการที่น่าสนใจที่เห็นความสำคัญของการประชุมราษฎรเพื่อคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

พื้นที่ที่ปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวจริงก็นับว่าปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2551

แต่ในทางปฏิบัติหลายพื้นที่ประสบปัญหาในการเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่มีเจ้าหน้าที่เป็นสักขีพยานบ้าง ผู้ใหญ่บ้านไปขอร้องให้มาเป็นบ้าง รวมทั้งผู้ใหญ่บ้านเองรวมรายชื่อชาวบ้าน แล้วเสนอทางอำเภอเพื่อแต่งตั้งให้เป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ แม้วิธีการจะดีแต่ในทางปฏิบัติประสบปัญหาอย่างมากที่ได้กล่าวมาแล้ว เมื่อเป็นดังนี้ ในบางพื้นที่การเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิจึงอาจไม่ได้เป็นผู้ที่ประชาชนให้ความเห็นชอบ จึงทำให้ในบางพื้นที่คณะกรรมการหมู่บ้านถูกมองในฐานะเป็นลูกน้องของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั่นเอง

การแสวงหาทางออกของการเลือกกรรมการหมู่บ้านเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่: อย่างไรก็ตาม หากมีการกำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิเป็นคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านแล้ว ในอนาคตนายอำเภอคงต้องมีการกำกับและดำเนินการตามระเบียบในการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันการที่ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการทำหน้าที่ดำเนินการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น นายอำเภอจะแต่งตั้งปลัดอำเภอประจำตำบล ข้าราชการในอำเภอ 1 คน และกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในอำเภอนั้น 1 คน เป็นที่ปรึกษาทำหน้าที่เป็นสักขีพยานด้วย ซึ่งแนวทางการปฏิบัติเช่นนี้น่าจะช่วยให้ได้การกลั่นกรองผู้มีความเหมาะสมเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ

ทั้งนี้การดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒินั้นมีวาระสี่ปีนับจากวันที่นายอำเภอประกาศแต่งตั้ง ดังนั้น จึงเป็นไปได้ว่า ก่อนที่จะมีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ในปีที่ห้านี้ หากจะใช้แนวทางของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว นายอำเภอจำเป็นต้องกำกับดูแลกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอย่างเข้มงวด เพื่อให้ได้ตัวแทนที่มาจากกรายอมรับจากประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งในโอกาสต่อไป หากมีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ก็อาจพิจารณาจากการให้กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิคัดเลือกกันมาเพื่อเป็นคณะกรรมการประเมินได้เช่นเดียวกัน

ในขณะเดียวกันภาคประชาชนเองต้องสนใจทักท้วงหากทางอำเภอไม่ดำเนินการตามระเบียบการคัดเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ได้ประชาชนที่เป็นตัวแทนในคณะกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อเป็นการลดปัญหาภาพลักษณ์หรือมุมมองในปัญหาและอุปสรรคของคณะกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ หากมีการดำเนินการตามแนวทางที่ให้ประชาชนมาร่วมกันเสนอตัวแทนด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม และเป็นที่ยอมรับสำหรับประชาชน

ในหมู่บ้าน เชื่อว่าจะทำให้การเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นตัวแทนประชาชน และสามารถเลือกใช้ช่องทางนี้ ในการเป็นตัวแทนของประชาชนที่จะทำหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ ซึ่งการดำรงตำแหน่งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระสี่ปี หากประชาชนไม่พอใจกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็สามารถเปลี่ยนแปลงได้จากการเข้าร่วมประชุมประชาคม เพื่อเสนอผู้สมควรเป็นกรรมการและมีการคัดเลือกกันตามระเบียบกำหนด

แนวทางที่สาม การเลือกจากตัวแทนกลุ่มที่มีในหมู่บ้าน

ดังได้กล่าวแล้วว่า กลุ่มต่างๆ ที่มีในหมู่บ้านนั้นกระทรวงมหาดไทยเคยประกาศรับรองไว้ประมาณ 18 กลุ่ม เช่น กลุ่มสตรีอาสาพัฒนา กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) กลุ่มองค์กรชุมชน กลุ่มเกษตรกร เป็นต้น โดยมีการกำหนดกลุ่มที่เป็นทางการตามระเบียบหรือกลุ่มที่มีในพื้นที่ร่วมประชุมกลุ่มแล้วให้สมาชิกในกลุ่มต่างๆ เหล่านั้นคัดเลือกตัวแทนขึ้นมาจากกลุ่มของตน เพื่อมาร่วมดำเนินการคัดเลือกตัวแทนภาคประชาชนในการเป็นคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามแนวทางของที่กำหนดในระเบียบ กล่าวคือ ต้องมีการดำเนินการเพื่อคัดเลือกตัวแทนตามความเห็นจากมติที่ประชุมของตัวแทนกลุ่มต่างๆ วิธีการดังกล่าวอาจมีความคล้ายคลึงกับแนวทางการเลือกคณะกรรมการหมู่บ้าน แต่วิธีการกลับมาเลือกใหม่นี้ อาจจะได้คนที่เป็นกรรมการหมู่บ้านก็ได้เพราะขึ้นอยู่กับตัวแทนกลุ่มต่างๆ ที่มีในหมู่บ้านว่าจะเลือกใครเป็นผู้แทนในการทำหน้าที่สะท้อนผลการทำงานของกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน

ข้อเด่นของวิธีการเลือกจากตัวแทนกลุ่มที่มีในหมู่บ้าน การให้กลุ่มต่างๆ ที่มีในหมู่บ้าน ซึ่งปรากฏกลุ่มต่างๆ ที่เป็นทางการ ในโครงสร้างของคณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อคัดเลือกตัวแทนกลุ่มของตน ซึ่งในบางหมู่บ้านก็มีจำนวนมากน้อยต่างกัน จึงไม่สามารถให้สมาชิกของแต่ละกลุ่มสามารถเข้าร่วมได้ทั้งหมด จึงควรให้ตัวแทนของแต่ละกลุ่มที่มีในหมู่บ้านนั้นร่วมประชุม เพื่อสรรหาตัวแทนกลุ่มต่างๆ ที่มีในหมู่บ้าน เพื่อร่วมเป็นคณะกรรมการประเมินผล การปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะต้องมีการประกาศรับรองกลุ่มโดยนายอำเภอเพื่อง่ายแก่การส่งตัวแทนของประชาชน ทั้งนี้วิธีการนี้มีข้อเด่น ดังนี้

ประการแรก กลุ่มต่างๆ ที่มีในหมู่บ้านเป็นผู้ที่มีส่วนในการขับเคลื่อนกิจกรรมของหมู่บ้าน/ชุมชน นั้นย่อมหมายความว่า กลุ่มต่างๆ ที่มีการรวมตัวและมีการรับรองกลุ่มต่างๆ ตามระเบียบแบบแผนของทางราชการและใส่ใจต่อกิจกรรมของหมู่บ้านหรือชุมชนเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว น่าจะช่วยสะท้อนภาพการปฏิบัติหน้าที่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านได้

ประการที่สอง ไม่ต้องมีความกังวลว่าประชาชนจะไม่เข้าร่วมในการดำเนินการ ดังเช่นกรณีการประชุมประชาคม เพราะการพิจารณากลุ่มต่างๆ ที่เป็นโครงสร้างขับเคลื่อนกิจกรรมของหมู่บ้านนั้น สามารถสร้างบทบาทของกลุ่มต่างๆ ในหมู่บ้านให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น อีกทั้งกลุ่มต่างๆ เหล่านี้มีศักยภาพและความพร้อมในการทำงานเพื่อชุมชน ทั้งนี้กลุ่มต่างๆ เหล่านี้อาจตรวจสอบการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านในทางอ้อมอีกด้วย

ประการที่สาม เป็นวิธีที่ง่ายแก่การดำเนินงานและไม่เป็นภาระแก่ทางราชการ เพราะการให้ตัวแทนแต่ละกลุ่มที่มีในหมู่บ้านคัดเลือกกันมาจะมีก็กลุ่มก็ตาม มาประชุมเพื่อสรรหาตัวแทนของกลุ่มต่างๆ ในหมู่บ้านเพื่อเป็นตัวแทนประชาชนจะไม่เป็นการดำเนินการที่ยุ่งยาก ดังเช่นกรณีการประชุมประชาคม เพราะนายอำเภออาจเพียงมีการแจ้งให้แต่ละกลุ่มคัดเลือกกันมาแล้ว อาจให้ปลัดอำเภอเข้าร่วมเป็นสักขีพยานในการประชุมคัดเลือกของตัวแทนกลุ่มเหล่านั้น เพื่อให้ได้จำนวนตัวแทนประชาชนตามที่กำหนดในระเบียบ

ประการที่สี่ ผู้ที่เป็นตัวแทนกลุ่มอาจไม่จำเป็นต้องเป็นคณะกรรมการหมู่บ้านก็ได้ เพื่อลดข้อครหาเรื่องความเที่ยงธรรมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ขอให้เป็นกลุ่มที่ปรากฏในโครงสร้างของคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งในการประชุมเพื่อคัดเลือกตัวแทนกลุ่ม กลุ่มอาจเลือกหรือไม่เลือกคนที่เป็นกรรมการหมู่บ้านที่ทำงานใกล้ชิดกับกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านก็ได้ จึงเป็นอิสระของกลุ่มต่างๆ ที่จะใช้อำนาจอย่างเต็มที่เพื่อส่งตัวแทนของกลุ่มตนเข้าสู่รอบของการประชุมตัวแทนกลุ่มต่างๆ เพื่อให้ได้สัดส่วนตามระเบียบ

ประการที่ห้า เป็นวิธีการที่เป็นอิสระที่เปิดกว้างให้ผู้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชนหลายตำแหน่งมีโอกาสสะท้อนการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน กล่าวคือ ประชาชนคนหนึ่งในหมู่บ้านอาจไม่ได้ดำรงตำแหน่งเดียวในชุมชน เช่น สมมติว่านายดี อาจเป็นทั้ง อสม. หัวหน้าคุ้มหรือสมาชิก อบพร. ของท้องถิ่น ซึ่งในขณะเดียวกันก็เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นอีกด้วย การเข้ามาของนายดี เพื่อเป็นคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่อาจไม่จำเป็นที่จะต้องมาจากตัวแทนสภาท้องถิ่นก็ได้ อาจจะมาจากกลุ่ม อสม. ที่ต้องการให้นายดีเป็นตัวแทนกลุ่มก็ได้ ขึ้นอยู่กับสมาชิกในกลุ่มว่าจะเลือกใครและต้องระบุว่ามาในฐานะกลุ่มใดด้วย

แนวทางที่สี่ การสุ่มเลือกประชาชน

การสุ่มเลือกประชาชนในทางวิชาการค่อนข้างเป็นวิทยาศาสตร์แต่วิธีการที่มีการเสนอนั้น เช่น การนำบัญชีรายชื่อของประชาชนในหมู่บ้านขึ้นมาพิจารณาแล้วสุดท่ายกระบวนการก็อยู่ที่ภาครัฐเป็นผู้เลือกสุ่ม ซึ่งอาจเข้าลักษณะคณะกรรมการที่รัฐแต่งตั้งเป็นผู้เลือกประชาชนเพื่อ

เข้าร่วมเป็นกรรมการประเมิน อันเป็นการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐอย่างเต็มที่ในการคัดเลือกประชาชนที่จะเข้าร่วมในองค์คณะของการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ข้อเด่นของวิธีการสุ่มประชาชนโดยเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นวิธีการที่มองดูแล้วอาจเป็นการง่ายแก่การปฏิบัติมีความสะดวกรวดเร็ว อีกทั้งยังอาจได้ข้อมูลที่เป็นจริงจากประชาชนที่สุ่มเลือกมานั้นให้ข้อมูลแก่ทางราชการ

ข้อจำกัดของวิธีการสุ่มประชาชนโดยเจ้าหน้าที่รัฐ เมื่ออำนาจอยู่ที่ภาครัฐก็เป็นลักษณะ “ทางการสั่งมาว่า” อีกทั้งการสุ่มโดยภาคราชการนั้น อาจเสี่ยงไม่ได้ที่ข้าราชการที่จะกลับไปถามกับกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้านว่าจะเลือกใครมาประเมิน เพราะส่วนราชการจะคุ้นเคยกับกำนันผู้ใหญ่บ้านมากกว่าชาวบ้านโดยทั่วไป จึงมีโอกาสนในการหมิ่นเหม่ต่อการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้ วิธีการนี้อาจไม่ได้ตัวแทนอันเป็นที่ยอมรับของประชาชน ซึ่งอาจไม่เป็นที่พอใจสำหรับประชาชนเพราะสุดท้ายอำนาจอยู่ที่ภาครัฐมากกว่าประชาชนซึ่งเป็นการสวนกระแสแนวคิดเรื่องการเสริมพลังอำนาจ (Empowerment) ให้กับประชาชนอีกด้วย

แนวทางอื่นๆ ที่มีการเสนอ

นอกจากวิธีที่ได้มีการนำเสนอในข้างต้นแล้ว ยังมีวิธีการอื่นๆ ที่มีการกล่าวถึง เพื่อเป็นวิธีการในการได้มาซึ่งประชาชนในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

การประกาศขึ้นบัญชี: การประกาศขึ้นบัญชีประชาชนอันเป็นการเทียบเคียงแนวคิดในการขึ้นทะเบียนผู้รู้กฎหมายของกรมการปกครองที่เคยมีการทำไว้ หากมีการขึ้นบัญชีก็จะได้ประชาชนที่สมัครใจมาเข้าชื่อในบัญชี ข้อเด่นของวิธีการนี้คือ ได้รายชื่อประชาชนไว้ล่วงหน้า ซึ่งอาจมีการประกาศขึ้นบัญชีไว้หลายปีก่อนมีการประเมินผลการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน แต่ก็มีข้อจำกัดเช่นกัน กล่าวคือ จะทราบได้อย่างไรว่าประชาชนเหล่านั้นเป็นตัวแทนที่ดีของประชาชน แล้วกลุ่มที่มาลงชื่ออาจเป็นเฉพาะกลุ่มตรงข้ามของกำนันผู้ใหญ่บ้านหากได้บัญชีเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอาจเกิดปัญหาเรื่องความเป็นธรรมในการประเมิน อาจเกิดการฟ้องร้องและเป็นปัญหาทางคดีปกครองตามมาเช่นกัน นอกจากนี้ การขึ้นบัญชีดังกล่าวเสมือนการประกาศตนชัดเจนว่าจะทำหน้าที่ประเมินผู้ใหญ่บ้านซึ่งกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้านก็จะทราบล่วงหน้าว่าใครบ้างที่จะประเมินอาจนำไปสู่กระบวนการเจรจาต่อรองกันก็เป็นได้

การจับสลาก: วิธีการนี้ก็ถือเป็นการสุ่มประเภทหนึ่งแต่ทั้งนี้ การเสนอจากเวทีส่วนหนึ่งคือ เมื่อมีการประชุมประชาคมแล้วให้มีการจับสลาก เพื่อหาตัวแทนของประชาชน ก็เป็นวิธีที่

ง่ายสะดวกรวดเร็วแต่หากการจับฉลากดังกล่าวไปถูกคนชราในหมู่บ้าน หรือผู้ที่ไม่ค่อยเข้าร่วมกิจกรรมในหมู่บ้าน อาจไม่เห็นภาพการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอาจสร้างความไม่เป็นธรรมกับกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้านได้

การเลือกโดยวิธีลับ: วิธีการนี้คือการเลือกตั้งนั่นเอง แต่เป็นการเลือกตั้งเพื่อคัดเลือกประชาชนในการเข้าร่วมในคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ วิธีนี้เป็นวิธีที่ประชาชนคุ้นเคย แต่ด้วยเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ฉบับที่ 11 พ.ศ.2551 ที่ต้องการสร้างความเข้มแข็งให้กำนันผู้ใหญ่บ้านด้วยการให้มีระยะเวลาในการปฏิบัติงานที่ยาวนานขึ้นเพื่อจะได้สามารถปฏิบัติงานด้านความมั่นคงและการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมแก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ เพราะระบบการเลือกตั้งทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านอาจไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ เพราะต้องรักษาฐานคะแนนกับประชาชน จนทำให้การปฏิบัติภารกิจทางปกครองอาจไม่ได้ปฏิบัติอย่างเต็มที่ อีกทั้งเพื่อลดความขัดแย้งในหมู่บ้านเพราะการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวมีความมุ่งหวังให้กำนันผู้ใหญ่บ้านสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในหมู่บ้านอีกด้วย ข้อเด่นของวิธีการนี้ คือ ได้ตัวแทนประชาชนที่เป็นที่ต้องการของประชาชนจริง แต่กระบวนการจะยุ่งยากอีกทั้งอาจเกิดความซ้ำซ้อนสิ้นเปลืองงบประมาณหากผลการประเมินไม่ผ่านก็นำไปสู่กระบวนการเลือกตั้งอีก เมื่อกฎหมายกำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ใหม่เรื่องการประเมินขึ้น ก็เพื่อต้องการเลี่ยงการเลือกตั้งเพราะเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น โดยเฉพาะต่อไปกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะมีการไต่สวนเรื่องคดีอาญา บางประเภทให้เจ้าหน้าที่ปกครองตามกฎหมายกำหนดการสอบสวนความผิดอาญา บางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ.2554 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2554 ซึ่งในกฎกระทรวงบัญญัติให้บังคับใช้เมื่อพ้นหนึ่งปีหลังจากประกาศในราชกิจจานุเบกษา นั้นหมายความว่า วันที่ 18 มิถุนายน 2555 พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองนอกเขตกรุงเทพมหานครก็จะดำเนินการสอบสวนคดีอาญาที่ได้รับการโอนให้ทางฝ่ายปกครองอย่างเต็มที่ ซึ่งทางปฏิบัติทางส่วนราชการอำเภอเองก็ไม่มีกองกำลังเป็นของตนเองเหมือนกับข้าราชการทหารหรือตำรวจ

ดังนั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านจะเป็นกองกำลังฝ่ายพลเรือนในการช่วยเหลือทางราชการ อันเป็นการปรับสถานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้เป็นลักษณะกึ่งข้าราชการมากขึ้นนั่นเอง ดังนั้น หากเลือกใช้วิธีลับจะเป็นการยุ่งยากซับซ้อน อีกทั้งสิ้นเปลืองงบประมาณและอาจนำไปสู่ความขัดแย้งในอนาคตและวิธีการดังกล่าวก็ไม่ต่างจากการเลือกตั้ง ซึ่งไม่ใช่เจตนารมณ์ของการแก้ไขกฎหมายฉบับใหม่

ตัวชี้วัดในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่

ในการศึกษาครั้งนี้ได้มีการอภิปรายในประเด็นการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งในการนี้ คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการให้ผู้เข้าร่วมในการสนทนากลุ่มย่อย ได้พิจารณาองค์ประกอบหลักในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน รวมไปถึง รายละเอียดย่อยของการประเมินผลการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ผลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดและงานตามนโยบายสำคัญ
- 2) ความเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และความพึงพอใจของประชาชนและส่วนราชการที่ปฏิบัติงานร่วมกันในพื้นที่
- 3) ด้านสมรรถภาพร่างกายและความมั่นคงทางจิตใจ

โดยทั่วไปผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยเห็นด้วยกับตัวชี้วัดหลักของการประเมิน ทั้งนี้ส่วนที่มีความสำคัญ คือ เรื่องของผลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดและงานตามนโยบายสำคัญและเรื่องความเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และความพึงพอใจของประชาชนและส่วนราชการที่ปฏิบัติงานร่วมกันในพื้นที่ ส่วนเรื่องสมรรถภาพทางร่างกายและเรื่องการพัฒนาตนเองเสมือนหนึ่งเป็นองค์ประกอบเพิ่มเติม ทั้งนี้ในเรื่องสมรรถภาพทางร่างกายอาจปรากฏในเรื่องของคุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่แล้วประกอบกับพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 14(2) ที่บัญญัติเรื่องผู้ใหญ่บ้านจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติตามมาตรา 12(6) นั่นคือ กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ วิกลจริต จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ดิตยาเสพติดให้โทษหรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด

ทั้งนี้เพื่อความชัดเจนของการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่และเป็นประโยชน์แก่การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มข้าราชการรวมถึงกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่ มีความเห็นว่า ควรมีเอกสารหรือหลักฐานเชิงประจักษ์ เพื่อประกอบการประเมินผล ซึ่งกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้านเองต้องรักษาเอกสารต่างๆ ที่เป็นผลงาน เพื่อใช้เสนอคณะกรรมการประเมินผลซึ่งหลักฐาน ดังกล่าวต้องเก็บรวบรวมไว้อย่างน้อยห้าปี หรือหากมีการประเมินเฉพาะด้านการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละปี ก็จะเป็นการทุ่นแรงการทำงานของฝ่ายประเมิน ในขณะที่ผู้รับการประเมินก็จะได้มีเวลาดำเนินการเกี่ยวกับหลักฐาน เพราะการเก็บหลักฐานเชิงประจักษ์จะเป็นการง่ายแก่การประเมินและเป็นธรรมทั้งแก่ผู้ประเมินและผู้ถูกประเมิน กล่าวคือ ผู้ประเมินเองสามารถให้คะแนนหรือประเมินตามเอกสารหลักฐานที่ใช้ในการชี้วัดผลการปฏิบัติงานได้ว่า สมควรได้รับการประเมินอย่างไร ส่วนกรณีผู้ถูกประเมินก็ดำเนินการปฏิบัติงานอย่างมีทิศทางตามอำนาจหน้าที่ของตน อีกทั้งยังต้องระมัดระวัง รอบคอบในการจัดเก็บเอกสารหลักฐาน ซึ่งจะเป็นการสะท้อนบทบาทการทำหน้าที่ในฐานะกึ่งข้าราชการมากขึ้นเช่นกัน

ประเด็นสำคัญในการพิจารณาเพื่อไม่ให้เกิดความคลาดเคลื่อนในเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นคือ ในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 มาตรา 14(11) ซึ่งกำหนดว่า ผู้ใหญ่บ้านจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ “ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง...หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดตาม (11) ต้องกำหนดให้ราษฎรในหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ด้วย” ดังนั้น เรื่องการเน้นหนักในเรื่องการประเมินจึงจำเป็นต้องเน้นไปที่การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะเน้นอำนาจหน้าที่หลักที่เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ตามที่ปรากฏในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 เป็นหลัก

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปลงสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านเชิงสร้างสรรค์

ระบบประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่อาจมีข้อจำกัดมาก

ระบบประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่อาจมีข้อจำกัดมาก โดยเฉพาะเรื่องกระบวนการและความเป็นธรรมในการประเมินผล หากการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ไม่ผ่านกระบวนการ ยิ่งยุ่งยากไปอีก ดังนั้น ในระยะยาวควรพิจารณาคืนสิทธิให้แก่ประชาชนในการเลือกตั้ง แต่หากมีความกังวลเรื่องอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานสอบสวน ฝ่ายปกครองจะกระทบต่อลักษณะการปฏิบัติงานและที่มาและระยะเวลาดำรงตำแหน่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานด้านความมั่นคงหรือการรักษาความสงบเรียบร้อย ดังนั้น นอกจากจะมีการกลับไปสู่ระบบการเลือกตั้งแล้วอาจพิจารณาเพิ่มจำนวนปีที่ดำรงตำแหน่งก็ได้ อาจเป็น 5 ปี 7 ปี หรือ 10 ปี ตามแต่จะเห็นสมควร เพื่อจะได้ไม่เป็นข้ออ้างว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านไม่สามารถปฏิบัติงานอย่างเต็มที่เพราะต้องคำนึงถึงคะแนนเสียง การกลับไปพึ่งระบบการเลือกตั้งก็อาจเป็นทางออกระยะยาวของการบริหารจัดการงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน อีกทั้งยังจะสอดคล้องกับแนวทางที่เน้นบทบาทภาคประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่อีกด้วย

สวัสดิการภายหลังการเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง

ในอนาคตระยะยาว การบริหารงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง กล่าวคือ เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ ซึ่งเมื่อมีการกำหนดขอบเขตกฎหมายทางคดีอาญาแก่พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง ซึ่งไม่ได้มีกองกำลังเหมือนตำรวจหรือทหารก็ต้องอาศัยกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นหลัก การทำงานที่มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นอาจจำเป็นต้องมีการจัดสวัสดิการต่างๆ อันจะเป็นภาระทางการคลังแก่ทางกรมการปกครองในอนาคต โดยเฉพาะตามกฎหมายกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกเขตกรุงเทพมหานครโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ.2554 ดังนั้น ในทางปฏิบัติก็อาศัย

กำนันผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติภารกิจด้านความมั่นคงและการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยเฉพาะกระบวนการขึ้นก่อนการสอบสวนซึ่งจำเป็นต้องมีการประสานงานกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ในการดำเนินตามกฎกระทรวง เพราะโดยนัยแห่งกฎหมายแล้วกำนันผู้ใหญ่บ้าน คือ ผู้ช่วยเหลือนายอำเภอซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองนั่นเอง เมื่อเป็นดังนี้ ต่อไปในอนาคตกฎหมายที่โอนให้กับพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองจะอาศัยผู้นำท้องที่มากขึ้น ซึ่งอาจมีการเรียกร้องและผลักดันให้มีการจัดสวัสดิการเพิ่มเติมขึ้นเพื่อให้เหมาะสมแก่ภาระหน้าที่ ในอนาคตกรมการปกครองเองก็จำเป็นต้องเตรียมรับมือกับปรากฏการณ์ที่กำลังจะเกิดขึ้นไว้อย่างดี เพื่อให้งานสอบสวนทางปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

การจัดส่งแบบบันทึกการปฏิบัติงานให้แก่กำนันผู้ใหญ่บ้านอย่างทั่วถึง

จากการลงพื้นที่หลายแห่ง พบว่า มีข้อบกพร่องเรื่องแบบบันทึกการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยเฉพาะเรื่องการจัดส่งจากกรมการปกครอง บางกรณี กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องดำเนินการถ่ายเอกสารเก็บไว้เพื่อบันทึกประจำวัน ซึ่งได้รับคำตอบจากทางอำเภอบางแห่งว่า กรมการปกครอง ยังดำเนินการไม่ทั่วถึงในการส่งสมุดบันทึกการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ประกอบกับเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้ใหญ่บ้านใหม่ มักไม่มีการมอบงานสานต่อระหว่างผู้นำใหม่กับผู้นำเก่า ทางอำเภอไม่มีสมุดบันทึกการปฏิบัติงานให้แก่กำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ประกอบกับหากมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งเอกสารทุกประเภทรวมทั้งแบบบันทึกการปฏิบัติงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน จะมีความสำคัญอย่างมากในการเป็นเอกสารเพื่อพิจารณาประกอบการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งเรื่องนี้กรมการปกครองก็ควรมีการดำเนินการจัดหาแบบบันทึกการปฏิบัติงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน ให้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศ

การเตรียมการทางการคลังเพื่อระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน

การจัดการเรื่องใดๆ ก็ตาม ปัจจัยทางการบริหารที่สำคัญนอกจากจะมีคน (Man) วัสดุ อุปกรณ์ (Material) การจัดการ (Management) และยังต้องมีปัจจัยที่เป็นสิ่งสำคัญในการขับเคลื่อนองค์ประกอบต่างๆ ให้ก้าวเดินต่อไปได้ คือ เงินหรืองบประมาณ (Money) ซึ่งไม่ว่าจะในระบบการเลือกตั้งหรือระบบการประเมินก็ต้องมีความจำเป็นในการใช้จ่ายซึ่งในส่วนของงบประมาณ เพื่อการจัดการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นก็ต้องมีการดำเนินการให้เพียงพอสอดคล้องและเหมาะสมกับการดำเนินการซึ่งอาจเทียบเคียงกับการดำเนินการในการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตาม การประเมินควรใช้งบประมาณดำเนินการน้อยกว่าการเลือกตั้งเพราะไม่ได้มีกระบวนการหรือขั้นตอนที่ยุ้งยากมากนัก อีกทั้งการดำเนินการประเมินดำเนินการเป็นองค์คณะประมาณไม่เกินสิบคน ซึ่งงบดำเนินการก็ไม่ควรมากกว่าการ

จัดการเลือกตั้งเพราะจำนวนผู้ใหญ่บ้านที่มีทั่วประเทศ จำนวน 68,785 คน นั้นหมายความว่า ประเทศไทยมีหมู่บ้าน 68,785 (ข้อมูล ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2554; สำนักบริหารการปกครอง ท้องที่ กรมการปกครอง) สำหรับงบประมาณที่ใช้ในการเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้นมีค่าใช้จ่ายที่เป็น ค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและค่าวัสดุ จำนวนทั้งสิ้น 8,810 บาท (Department of Provincial Administration, B.E.2552) หากเทียบเคียงค่าใช้จ่ายต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานเมื่อครบรอบห้าปีหนึ่งครั้งจะทำให้มีค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น 605,757,980 บาท ซึ่งก็นับว่าเป็นงบประมาณที่มากพอควรที่ต้องประมาณการเพื่อเตรียมการรับมือการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

การเตรียมการสำหรับผู้ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่

เมื่อการประเมินผลเสร็จสิ้นก็จะนำไปสู่การประกาศผลว่า ผู้ใหญ่บ้านที่รับการประเมินผ่านหรือไม่ หากผลการประเมินผ่านก็ให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านต่อไป แต่หากผู้ที่ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่และเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการประเมินอาจไม่เป็นธรรมก็ต้องมีกระบวนการรองรับ กล่าวคือ ในขั้นต้น คือ กรณีที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเห็นว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นธรรมต่อตน ย่อมสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ภายใต้หลักเกณฑ์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

ทั้งนี้ การสิ้นสุดการอุทธรณ์ตามสายบังคับบัญชาทางปกครองควรสิ้นสุดที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นการเทียบเคียงกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2551 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคัดเลือกกำนัน พ.ศ.2551 ในส่วนของการคัดค้าน กล่าวคือ ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ.2551 ข้อ 88 ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคัดเลือกกำนัน พ.ศ.2551 ซึ่งในหมวดที่ 7 ข้อ 37 อย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้น คือ การอุทธรณ์ แต่เมื่อคำอุทธรณ์สิ้นสุดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว หากกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่พอใจคำอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดก็สามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้อีกชั้นหนึ่งนั่นเอง

ดังนั้นแล้ว การพิจารณาอุทธรณ์ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะกำหนดออกมาอาจจะสิ้นสุดการพิจารณาที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หากแต่การพิจารณาให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งนั้น ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง หากกำนันผู้ใหญ่บ้านเห็นว่า ผลการประเมินไม่มีความเป็นธรรมหรือถูกกั้นกั๊กก็สามารถใช้สิทธิในการยื่นเรื่องให้ศาลปกครองพิจารณาได้ ดังนั้นแล้วเมื่อคณะกรรมการสรุปผลการประเมินแล้วไม่ผ่าน นั้นหมายความว่า เรื่องของผลการประเมินในการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะไม่ได้หยุดอยู่แค่ผลการประเมินของคณะกรรมการประเมินเท่านั้น ทั้งนี้หาก

มีกระบวนการฟ้องร้องเกิดขึ้นก็เชื่อว่ากระบวนการภายหลังการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ จะยืดระยะเวลาออกไปอีก ซึ่งจะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในระหว่างนั้น ซึ่งกระบวนการในชั้นศาลคงมีความยาวนานพอสมควร ดังนั้น กระบวนการรองรับในระหว่างนั้น การทำหน้าที่ก็ควรให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองซึ่งกำนันเสนอต่อนายอำเภอแต่งตั้งให้เป็นรักษาการผู้ใหญ่บ้าน หรือกรณีเกิดแก่ผู้ใหญ่บ้านที่ดำรงตำแหน่งกำนันด้วยนั้นก็ให้ผู้ใหญ่บ้านในเขตตำบลนั้นเสนอชื่อผู้สมควรเป็นรักษาการผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้ นายอำเภอแต่งตั้งต่อไป จนกว่าจะมีการตัดสินของศาลปกครองอันเป็นที่สิ้นสุด หากผลการพิพากษาของศาลให้พ้นจากตำแหน่งก็ควรจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านโดยเร็ว

References

- Chopyot, S. (B.E.2554). *Kanprabtua Khong Kamnanphuyaiban Phaitai Baribotkankrachaiamnat*. Chiang Mai: Faculty Political Science and Public Administration, Chiang Mai University.
- Department of Provincial Administration. (B.E.2552). *Railaiat Kanchaichai Nai Kanlueakkamnanphuyaiban Prachampingobpraman 2552*. Bangkok: Department of Provincial Administration.
- Loetphaidun, S. & et al. (B.E.2553). *Kandamrongyu Khong Tumnaengkamnan Phuyaiban Phaetprachamtumbon Sarawatkamnan Lai Phuchuaiphuyaiban Nai Khet Ongkornpokkrongsuanthongthin: Sueksa Chapho Koranee Thetsabanmueangkosamui Amphoekosamui Surat Thani Province*.
- Maharatsakul, P. (B.E.2553). *Performance Appraisal & Merit Increases*. Bangkok: Panyachon.
- Misuttha, A. (B.E.2551). *Kanpramoenphon Kanpatibatngan (Chababprabprung)*. Bangkok: Technology Promotion Association (Thailand-Japan).
- Phuwittayaphan, A. (B.E.2553). *Performance management system*. Bangkok: H.R. Center.
- Punnitamai, W. (B.E.2551). *Assessment for Development*. Nonthaburi: Rattanatai.
- Rumakom, P. (B.E.2551). *Performance Appraisal*. 3th ed. Bangkok: Thana Press.
- Somboon, T. (B.E.2549). *Kanbarihan Lae Chatkanmanut Nai Ongkon*. Bangkok: Prat Siam.
- Suthakavatin, T. (B.E.2551). *Strategic Human Resource Management*. Bangkok: T.P.N. Press.
- Wood, R. & Marshall, V. (B.E.2546). *Performance Appraisal: Practice, Problems and issues*. Bangkok: Office of the Civil Service Commission.