

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน
: ศึกษากรณี อำเภอนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี

Public participation in the evaluation of the performance of the village headman
: Case study in Nong Yai district Chonburi province.

นันทภรณ์ เหมทานนท์¹

Nantaporn Hemtanon

จักรี ไชยพิณิจ²

Jakkree Chaipinit

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงความคิดเห็นของประชาชนต่อการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน การศึกษาครั้งนี้เป็นการดำเนินการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิเคราะห์จากเอกสารต่างๆ ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (documentary analysis) และการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth interview) โดยใช้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ (Key informant) ทั้งหมด 13 ท่าน ได้แก่ ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล กำนัน และผู้นำชุมชน/ชาวบ้าน ในพื้นที่อำเภอนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี

ผลการวิจัย พบว่า เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งเป็นเวลายาวนานจนถึงอายุครบ 60 ปี จึงจำเป็นต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อป้องกันการปฏิบัติหน้าที่ที่หย่อนยานและไม่สนองต่อความต้องการของประชาชน อีกทั้งยังทำให้ทราบผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผลการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดว่า กำนันผู้ใหญ่บ้าน นั้นเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไปหรือไม่ ซึ่งการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ.2559 ผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่ามีความเหมาะสมและจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน แต่จะมีคำถามในแบบการประเมินบางข้อที่ไม่มีความครอบคลุม ไม่สามารถนำมาปรับใช้ได้กับการประเมินผลกับหมู่บ้าน เนื่องจากพื้นที่มีลักษณะที่แตกต่างกัน หัวข้อในการประเมินจึงควรจะเป็นหัวข้อที่ทุกๆ พื้นที่ สามารถนำมาใช้ด้วยกันได้และการประเมินผลโดยประชาชน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ.2559 ข้อ 12 ได้ระบุว่า การรับฟังความคิดเห็นของราษฎรในหมู่บ้านเพื่อประกอบการประเมินผล ตามจำนวนที่คณะกรรมการประเมินผลกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ซึ่งผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญได้มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกัน คือการประเมินผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านหนึ่งๆ โดยให้ประชาชนในหมู่บ้านอย่างน้อย 20 คน เป็นผู้ประเมินนั้น

¹ นักศึกษาปริญญาโท, หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (ร.ม.) สำหรับนักบริหาร รุ่นที่ 19 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (อาจารย์ที่ปรึกษา)

ยังไม่มีความสะดวกเหมาะสม เพราะในแต่ละหมู่บ้านมีขนาดหมู่บ้านที่ต่างกัน จึงควรจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลเป็นจำนวนที่มากกว่านี้

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วม, การประเมินผล, การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในชนบทของไทยเราแต่เดิมนั้นมีลักษณะเป็นสังคมที่ประชาชนอาศัยกันเป็นกลุ่มก้อน ในแต่ละกลุ่มก้อนก็จะมีหัวหน้าทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองคอยดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในกลุ่มอย่างใกล้ชิด ต่อมาเมื่อประชาชนเพิ่มจำนวนขึ้นปัญหาต่างๆ ก็มากขึ้น ความเป็นอยู่ของประชาชนก็เปลี่ยนไปทำให้อยู่ร่วมกันเป็นหลักแหล่งเป็นชุมชนมากขึ้น มีอาณาเขตแน่นอนและมีแบบแผนการจัดการปกครองอย่างเป็นทางการยิ่งขึ้น

ในสมัยรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขการจักระเบียบการปกครองของประเทศไทยครั้งสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนการปกครองในระดับหมู่บ้านและตำบลได้มีการทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ในปี พ.ศ.2435 เพื่อปกครองหมู่บ้านและตำบลเป็นครั้งแรก ณ อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อศึกษาปัญหาและหาแนวทางแก้ไข ซึ่งการจัดการปกครองหมู่บ้านและตำบลใหม่นี้มีลักษณะแตกต่างจากเดิม โดยเฉพาะในด้านกระบวนการ ทั้งนี้ จะเห็นได้จากจดหมายของพระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยะศิริ) เมื่อครั้งยังเป็นหลวงเทศาภิบาลวิจารณ์ ผู้ได้รับหน้าที่ให้รับผิดชอบทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน คือ ในขั้นต้นให้ทำบัญชีสำมะโนครัวบ้านที่จะจัดเป็นหมู่บ้านและตำบลก่อน จึงมีการตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ต่อไป คือ รวมครัวที่เป็นเจ้าของบ้านใกล้เคียงกันติดต่อกันราว 10 เจ้าของ เจ้าของหนึ่งจะมีเรือนที่หลังก็ตาม รวมเข้าเป็นหมู่บ้าน แล้วเชิญเจ้าของบ้านมาประชุมกันที่วัด พร้อมด้วยราษฎรในหมู่บ้าน แล้วให้เจ้าบ้านร่วมกันเลือกจะให้ใครเป็น "ผู้ใหญ่บ้าน" ผู้ที่ได้รับการเลือกจะได้รับใบตั้งชั่วคราว ให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน ถ้าวางจนกว่าจะได้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ในคราวต่อไป เมื่อได้จัดตั้งผู้ใหญ่บ้านได้พอสมควรที่จะจัดตั้งเป็นตำบลไว้แล้ว ก็ได้ไปประชุม ที่ศาลาวัดพร้อมด้วยราษฎรในท้องที่นั้น เชิญผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่เลือกตั้งไว้แล้ว มาประชุมพร้อมกัน แล้วให้ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง เป็นหัวหน้าว่าการตำบลแล้วจะเขียนใบตั้งชั่วคราว ให้เขาเป็นกำนัน ตำบลนั้น (คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน, 2552, หน้า 39-40)

หลังจากที่ได้ประกาศพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 มาเป็นเวลานานประมาณ 17 ปี ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 จึงได้ทรงประกาศยกเลิก และประกาศใช้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทนและถือเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน สืบมาจนทุกวันนี้ (คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนันผู้ใหญ่บ้าน, 2552, หน้า 41)

การดำรงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะกำนันผู้ใหญ่ มีหน้าที่ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยเป็นผู้เสนอความต้องการของราษฎรในท้องที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ประสานงานตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ให้ถูกต้อง โปร่งใส และเป็นไปตามกฎหมาย และอำนาจของผู้ใหญ่บ้านก็ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด แต่เป็นการมีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุน ร่วมมือและประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการดำเนินการนโยบายบริการสาธารณะที่ได้รับการกระจายอำนาจมาจากส่วนกลาง ในขณะที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลด้านการปกครอง การรักษาความสงบเรียบร้อย จากอำนาจความเป็นธรรม รวมถึงการเสริมสร้างความมั่นคงในตำบลและหมู่บ้านเป็นหลัก (คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2559, หน้า 2)

ดังนั้น เมื่อเห็นความสำคัญของสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้าน การคงอยู่ของสถาบันดังกล่าวภายใต้กระแสความผันผวนทางการเมืองดังที่ได้กล่าวแล้ว ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่ ตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 มาตรา 14 (11) ซึ่งการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ต้องการประเมินขีดความสามารถที่จำเป็นต้องปฏิบัติงานให้บรรลุสัมฤทธิ์ผล โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใหญ่บ้าน (คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2559, หน้า 2)

จังหวัดชลบุรี มีเขตการปกครองแบ่งออกเป็น 11 อำเภอ 92 ตำบล 687 หมู่บ้าน (แผนพัฒนาจังหวัดชลบุรี, 2561) โดยอำเภอหนองใหญ่เป็นอำเภอหนึ่งของจังหวัดชลบุรี มีเขตการปกครองจำนวน 5 ตำบล 24 หมู่บ้าน และได้ดำเนินการประเมินผลตามหลักเกณฑ์แนวทางที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดเสร็จสิ้นแล้ว อำเภอหนองใหญ่ถือว่าเป็นอำเภอหนึ่งที่ผู้ศึกษามีความสนใจจะศึกษาการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายในเรื่องการการพัฒนา กล่าวคือ พื้นที่ส่วนหนึ่งเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพื้นที่เกษตรกรรม และในพื้นที่อีกส่วนหนึ่งเป็นพื้นที่เขตอุตสาหกรรม รวมทั้งผู้ศึกษาซึ่งเคยได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน อำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี ดังนั้นจึงสนใจที่ศึกษาว่า การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2559 มีความเหมาะสมหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อนำไปเป็นแนวทางการพัฒนาต่อระบบบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้านให้มีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อให้ทราบถึงความคิดเห็นของประชาชนต่อการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน 2) เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรค

3) เพื่อนำแนวทางไปเป็นข้อเสนอต่อการพัฒนาปรับปรุงการประเมินผลผู้ใหญ่บ้านตามที่กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่กำหนดอย่างเหมาะสมต่อไป

ขอบเขตการศึกษา

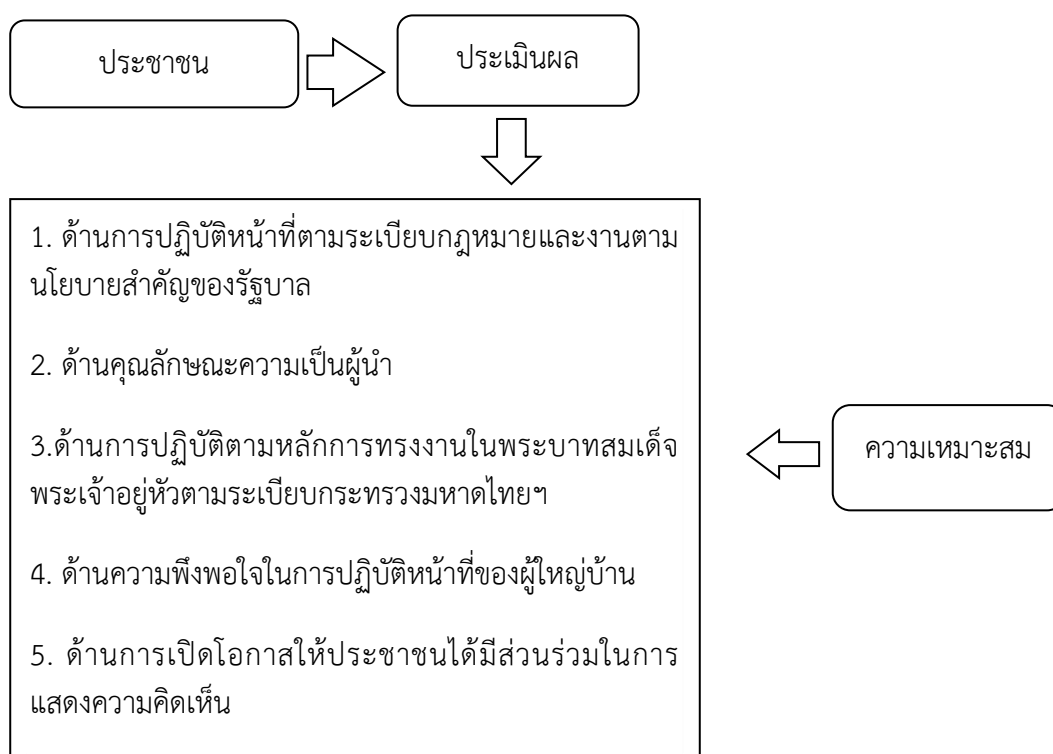
ขอบเขตด้านพื้นที่

การสัมภาษณ์หรือสอบถามความเห็นผู้เกี่ยวข้อง (In-depth Interview) เพื่อให้ทราบถึงความคิดเห็นต่อการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย โดยศึกษาจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่อำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษาครั้งนี้ศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก จากกลุ่มตัวอย่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประชาชน และข้าราชการในอำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี โดยศึกษาว่าการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านอำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี ในมุมมองของประชาชนต่อการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมีความคิดเห็นอย่างไร ตามที่กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่กำหนดอย่างเหมาะสมต่อไป

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

1. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับการวิจัยครั้งนี้ คือ แบบวิเคราะห์เอกสาร และแบบสัมภาษณ์เชิงลึก โดยผู้ศึกษานำข้อมูลจากการรวบรวมเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาสร้างเครื่องมือตามกรอบแนวคิดในการศึกษา เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้วิธีการพูดคุยสอบถาม การสังเกตและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) โดยใช้แบบสอบถามที่สร้างขึ้นเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์

2. แบบสอบถามจะมีลักษณะเดียว คือ แบบสอบถามที่ใช้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ (Key informant) ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย โดยแบบสัมภาษณ์ประกอบด้วยข้อคำถาม 3 ข้อ ดังนี้

ตารางที่ 2 แบบสอบถามที่ใช้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ (Key informant)

วัตถุประสงค์	แบบคำถาม
1. เพื่อให้ทราบถึงความคิดเห็นของประชาชนต่อการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน	1. ท่านคิดว่าการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ.2559 มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร
2. เพื่อให้ทราบรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรค	2. ท่านคิดว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน มีปัญหาและอุปสรรคหรือไม่ อย่างไร
3. เพื่อเสนอเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ให้มีความเหมาะสมต่อไป	3. ท่านมีข้อเสนอแนะหรือแนวทางในการพัฒนารูปแบบวิธีการ การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านอย่างไร

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การรวบรวมข้อมูลจากการศึกษา ข้อมูลเอกสารวิชาการต่างๆ ได้รวบรวมจากแหล่งข้อมูล คือสถานที่ราชการที่เกี่ยวข้อง อำเภอ จังหวัด และทางอินเทอร์เน็ต เพื่อรวบรวมข้อมูลจากบทความวารสารระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะเป็นข้อมูลทุติยภูมิเป็นการศึกษาสภาพความเป็นจริงจากเอกสารต่างๆ เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริง ส่วนใหญ่จะเป็นการสำรวจทฤษฎี แนวความคิด รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้เพื่อวิเคราะห์ถึงความเหมาะสม ตามที่กฎหมายกำหนดที่ผ่านมามาอันที่จะนำมาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมต่อไป

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลการสัมภาษณ์ ผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์ แบบเจาะลึกกับกลุ่มเป้าหมายที่กำหนด เป็นคำถามลักษณะปลายเปิด ซึ่งเป็นวิธีการสัมภาษณ์ที่ยืดหยุ่นและเปิดกว้าง จะถามอะไรก่อนหลัง ก็ได้ และสามารถที่จะตั้งคำถามในระดับลึก ผู้ศึกษาใช้การจดบันทึกและขออนุญาตบันทึกเสียงการสัมภาษณ์โดยคัดเลือกคำถามจากแบบสอบถามให้สามารถตอบได้ตามประเด็น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจ มีข้อมูลในเรื่องที่เกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และทำการย้อนประเด็นคำถามต่างๆ ที่กำหนดไว้ จนได้คำตอบครอบคลุมวัตถุประสงค์

ผลการวิจัย

จากการสัมภาษณ์สรุปผลการสัมภาษณ์ได้ดังนี้

1. ความเหมาะสมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ.2559

จากการศึกษา เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งเป็นเวลายาวนานจนถึงอายุครบ 60 ปี จึงจำเป็นต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อป้องกันการปฏิบัติหน้าที่ที่ย่อนยานและไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชน อีกทั้งยังทำให้ทราบผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผลการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นั้น เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไปหรือไม่ ซึ่งการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2559 ผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่ามีความเหมาะสมและจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน แต่จะมีคำถามในแบบการประเมินบางข้อที่ไม่มีความครอบคลุม ไม่สามารถนำมาปรับใช้ได้กับการประเมินผลกับหมู่บ้าน เนื่องจากพื้นที่มีลักษณะที่แตกต่างกัน หัวข้อในการประเมินจึงควรจะเป็นหัวข้อที่ทุกๆ พื้นที่ สามารถนำมาใช้ด้วยกันได้

และการประเมินผลโดยประชาชน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ.2559 ข้อ 12 ได้ระบุว่า การรับฟังความคิดเห็นของราษฎรในหมู่บ้านเพื่อประกอบการประเมินผล ตามจำนวนที่คณะกรรมการประเมินผลกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ซึ่งผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญได้มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกัน คือ การประเมินผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านหนึ่งๆ โดยให้ประชาชนในหมู่บ้านอย่างน้อย 20 คน เป็นผู้ประเมินนั้น ยังไม่มีความเหมาะสม เพราะในแต่ละหมู่บ้านมีขนาดหมู่บ้านที่ต่างกัน จึงควรจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลเป็นจำนวนที่มากกว่านี้

จากการศึกษาการประเมินผลโดยคณะกรรมการที่นายอำเภอแต่งตั้งตามองค์ประกอบสามด้านคือ ด้านการปฏิบัติหน้าที่ ด้านคุณลักษณะความเป็นผู้นำและหลักการทำงานในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และด้านความพึงพอใจ นั้น พบว่าเนื้อหาคำถามในแบบประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน ที่ประเมินผลโดยคณะกรรมการที่นายอำเภอแต่งตั้ง และรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนมีความเหมาะสม และสอดคล้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดไว้ และตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการประเมินแต่ละด้าน เป็นการกำหนดให้ประเมินผล

ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดผู้นำผู้ใหญ่บ้านต้องถือปฏิบัติและคุณลักษณะของผู้นำ ที่กำหนดผู้นำผู้ใหญ่บ้านพึงมีในฐานะผู้ปกครองท้องที่ตลอดจนสมรรถนะที่จะทำหน้าที่ บำบัดทุกข์บำรุงให้กับประชาชนให้เกิดผลสำเร็จ

การอภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำ : ศึกษากรณี อำเภอนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี มีประเด็นที่น่าสนใจที่นำมาอภิปรายผล คือ

1. ประเมินผลตามองค์ประกอบสามด้าน คือ ด้านการปฏิบัติหน้าที่ ด้านคุณลักษณะความเป็นผู้นำและหลักการทรงงานในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และด้านความพึงพอใจ นั้น พบว่าแบบประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านมีความเหมาะสมทั้ง 3 ด้าน ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ในด้านการปฏิบัติหน้าที่ นั้น มีความสอดคล้องกับ บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ทุกประการ ด้านคุณลักษณะผู้นำนั้น สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผล (Evaluation) ของ ประเวศ มหารัตน์สกุล (2545, หน้า 70-73) ที่เขียนไว้ว่า หลักเกณฑ์วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ยึดคุณลักษณะบุคคลเป็นหลัก (trait rating based approach) ได้แก่การประเมินผลการปฏิบัติงานที่เน้นรูปแบบการประเมินผลเกี่ยวกับคุณลักษณะของบุคคล (characteristic) หรือบุคลิกภาพ (personality) ความเป็นผู้นำเป็นสำคัญที่จะทำให้งานบรรลุผลสำเร็จประกอบกับการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่โดยกำหนดคุณลักษณะความเป็นผู้นำ นั้น ส่งผลให้ประชาชนหรือผู้ทำหน้าที่ประเมินผล ได้แสดงความคิดเห็นต่อการประเมินผลอย่างเข้าใจ และชัดเจน ผู้ประเมินได้แสดงออกทางความคิด และเชื่อโดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ตนเองประสบพบเห็นต่อสิ่งนั้น ทั้งนี้ Kolesnik อ้างถึงใน ไพโรจน์ ฉัตรศิริมงคล (2540, หน้า 33) ว่าความคิดเห็นเป็นการแปลความหมายหรือการลงความเห็นที่เกิดจากข้อเท็จจริงที่ตนได้พบเห็น หลักการทรงงานในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถือได้ว่าเป็นคุณลักษณะของผู้นำที่ต้องพึงมี เนื่องจาก ต้องเป็นผู้ที่เสียสละ ห่มเห แก่ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และต้องเป็นผู้ที่จะต้องนำนโยบายต่างๆของรัฐบาลสู่ประชาชน อย่างแท้จริง ความพึงพอใจเป็นการวัดความชอบของบุคคลที่ต่อสิ่งนั้น โดยสามารถเป็นตัวชี้วัดเพื่อการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ที่มีต่อประชาชนว่าประชาชนมีความพึงพอใจเพียงใด โดย ประเวศ มหารัตน์สกุล (2545, หน้า 67 - 69) กล่าวไว้ว่า การประเมินผลดังกล่าว นั้น เป็นเสมือนบทสรุปการทำงานของพนักงานแต่ละคนส่วน การศึกษาและการฝึกอบรมเป็นเพียงเกณฑ์พื้นฐานว่าพนักงานคนนั้นน่าจะทำงานได้แต่จะรู้ได้ว่าทำงานได้ดีเพียงใดต้องอาศัยการประเมินผลการปฏิบัติงาน

2. ประเมินผลโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่าการให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วม นั้น ถือได้ว่า สอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วม ของ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล, (2548) ที่กล่าวว่า การมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชนเพื่อทุก ๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวมกล่าวคือคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นควรประกอบด้วยสองภาคส่วนหลักด้วยกันคือภาคส่วนของทางราชการและภาคส่วนของประชาชน ดังนั้น การที่ประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในด้านหนึ่งนั้น ถือว่าเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม อีกทั้งยังเป็นการพัฒนาการบริหารงานกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย จะเห็นได้ว่า การประเมินผลในการปฏิบัติหน้าที่ของตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความเหมาะสม โดยมีเกณฑ์และวิธีประเมินผลการปฏิบัติงานแบบองค์รวม รูปแบบการประเมินเป็นแบบผสมผสาน (Hybrid Approach/Hybrid System) เน้นผลสำเร็จของงานและพฤติกรรมในการปฏิบัติงานหรือสมรรถนะที่ทำงานให้สำเร็จโดยมีดัชนีชี้วัดทั้งจากผลงานหลัก (KPI) ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ด้านความเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ในการเป็นผู้นำและการนำหลักการทรงในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาประยุกต์ใช้ด้านความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องรวมทั้งปฏิบัติตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลเพื่อให้เกิดความครอบคลุมในการปฏิบัติงาน

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

กระทรวงมหาดไทยควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2559 ดังนี้

1. ควรกำหนดเรื่องเกณฑ์ขนาดหมู่บ้านเล็ก กลาง ใหญ่ ต้องมีจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเข้าประเมินจำนวนเท่าใด และควรประกาศให้ทราบทั่วกัน ทั้งนี้ เพื่อให้มีความน่าเชื่อถือสามารถตอบคำถามส่วนรวมได้ การกำหนดประชาชนผู้ประเมินตามจำนวนที่คณะกรรมการประเมินผลกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่ายี่สิบคนโดยต้องให้ทั่วถึงและเป็นธรรมโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับพื้นที่” นั้น เป็นการให้ดุลพินิจคณะกรรมการ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการขาดความน่าเชื่อถือ เรื่องกระบวนการและความเป็นธรรมในการประเมินผล

2. ควรกำหนดแนวทางให้มีการประเมินทุกๆ 2 ปี เพื่อความสะดวกในการจัดการเอกสารหลักฐาน อีกทั้งยังสามารถจัดเป็นรอบการประเมินประจำปีได้ อันเป็นการทุ่นแรงการทำงานของส่วนราชการแทนที่จะมุ่งเฉพาะไปประเมินในรอบห้าปี

3. ควรกำหนดให้การประเมินประจำปี ประเมินเฉพาะเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและตามนโยบายรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้มีการเก็บรวบรวมหลักฐานเชิงประจักษ์ในแต่ละปี อีกทั้งเป็นกระตุ้นให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสำนึกต่อหน้าที่

4. ควรกำหนดให้เมื่อครบห้าปีให้มีการประเมินแบบองค์คณะโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและส่วนราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่เป็นการประเมินแบบชี้ขาดว่าผู้ใหญ่บ้านผ่านหรือไม่ผ่านอย่างไร ซึ่งในปีที่ห้าประชาชนต้องเข้าร่วมในการประเมินด้านความพึงพอใจ

ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

การศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นั้นควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ เพื่อทำการเปรียบเทียบให้ได้บทสรุปที่ชัดเจนและเพื่อให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เหมาะสมต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2552). *คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2559 (2560)*. กรุงเทพมหานคร: อสารรักษาดินแดน. กรมการปกครอง.

_____. (2552). *คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน*. กรุงเทพมหานคร: อสารรักษาดินแดน. กรมการปกครอง.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2548.) *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

ประเวศน์ มหารัตน์สกุล. (2545). *การบริหารทรัพยากรมนุษย์แนวใหม่*. กรุงเทพมหานคร: ส.ส.ท.