

# ภาระรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐที่สามารถตรวจสอบได้ในการบริหาร สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

รองศาสตราจารย์ ดร. เอกพร รักความสุข\*

## บทคัดย่อ

การรวมตัวกันของประชาชนชาวจังหวัดสกลนครในการคัดค้านการออกโฉนดที่ดินของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร เป็นการแสดงออกที่มีเป้าหมายเพื่อปกป้องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หน่วยงานภาครัฐจะต้องให้ความสำคัญในเรื่องนี้ด้วยการรับฟังความคิดเห็น เปิดเผยข้อมูลด้วยความโปร่งใส เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการบริหารภาครัฐตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การละเลยเพิกเฉยหรือไม่เห็นความสำคัญในการแสดงออกของประชาชนที่โต้แย้งการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ ย่อมเป็นการเผชิญหน้าระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชนอันเป็นการเพิ่มระดับของความขัดแย้งให้ขยายตัวมากขึ้น หน่วยงานภาครัฐมีความคุ้นเคยกับการตัดสินใจที่ไม่ต้องรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชน การบริหารภาครัฐยึดถือข้อมูลของทางราชการเป็นหลักและเชื่อว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เมื่อเกิดความผิดพลาดจากการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ จะต้องมีการทบทวนข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทสำคัญในการแลกเปลี่ยนข้อมูล และเข้าร่วมการตัดสินใจในการบริหารภาครัฐ เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ความล้มเหลวของการบริหารภาครัฐโดยส่วนใหญ่จึงเกิดจากการไม่ยอมรับบทบาทของประชาชนในการเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและไม่ไว้วางใจการบริหารภาครัฐ ปรากฏการณ์ที่ประชาชนคัดค้านการทำงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ แสดงถึงภาระรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐที่สามารถตรวจสอบได้ในการบริหารที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีและยอมรับการตรวจสอบจากประชาชน

## Public Accountability in The Office of Nation Buddhism administration

### ABSTRACT

The assembly of Sakon Nakhon's citizens in protesting the registration of land title deed of Wat Don Sawan (unoccupied), by Office of Nation Buddhism is the mutual expression of citizens to protect and preserve the public treasures. Government sector must to give priority to this by coping with public opinion, transparently revealing information, letting people have a chance of auditing state administration according to good governance. The negligence of public opposition is the increasing of degree of conflict between state agency and citizens. Decision making of government sector is accustomed to not hearing public and public information. State administration always clings all information from government service and believe in its correctness. When the erroneous of state administration is occupied, government must to review all information by giving an opportunity for public hearings, information interchange, and participation in state administration. The failure of state administration mostly originate from not accepting citizen's roles of public participation in state administration's decision making. The phenomena of people protesting Office of Nation Buddhism

operation show that public sector must have Public Accountability and people acceptance.

## บทนำ

การศึกษาเกี่ยวกับ “Public Accountability” เป็นเรื่องที่น่าสนใจเพื่อศึกษาถึงการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ที่มาของแนวคิดนี้เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบบัญชีในสมัยของพระเจ้าวิลเลียมที่ 1 ของอังกฤษ มีการกำหนดให้ทำบัญชีการถือครองทรัพย์สินของประชาชนที่เรียกว่า “Domesday Books” เพื่อจะได้ทราบว่า ใครมีทรัพย์สินสมบัติเท่าใดและใครมีหน้าที่ต้องชำระภาษีให้แก่รัฐ ต่อมาแนวคิดนี้ได้เปลี่ยนแปลงจากความหมายดั้งเดิม โดยมีความเห็นของ Mark Bovens ได้เสนอว่า “Public Accountability” เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความเป็นตัวแทนของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยเป็นคำที่มีความหมายถึงการทำหน้าที่สำคัญใน 5 เรื่อง กล่าวคือ

- การควบคุมตามระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย (assuring democratic control) เป็นการควบคุมการทำงานของรัฐบาลผ่านกลไกของระบบประชาธิปไตย โดยนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ทำหน้าที่ในการตรวจสอบรัฐบาล เพื่อให้การทำงานของหน่วยงานภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ต่อประชาชน
- การยึดมั่นในความซื่อสัตย์ (enhancing integrity) เป็นหลักการที่ส่งเสริมให้ผู้บริหารองค์การภาครัฐยึดมั่นในการรักษาความซื่อสัตย์ ไม่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือสร้างความเสียหายให้แก่องค์การภาครัฐ
- การปรับปรุงผลการดำเนินงาน (improving performance) เป็นการทำงานตามมาตรฐานที่ควรทำ โดยมีการตรวจสอบตามระบบการทำงาน ช่วยให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- การรักษาความชอบธรรม (maintaining legitimacy) เป็นแนวทางในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานขององค์การภาครัฐ เพื่อให้ประชาชนและฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้เข้าถึงการดำเนินงานขององค์การภาครัฐ ทำให้เกิดความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- การระบายอารมณ์จากปัญหาของระบบ (providing catharsis after tragedy or failure) เป็นหลักการที่สนับสนุนการตรวจสอบการทำงาน สามารถลดแรงกดดันต่างๆ จากปัญหาของการบริหารองค์การภาครัฐ มีการแต่งตั้งคณะทำงานชุดต่างๆ เพื่อเข้าถึงข้อมูลและข้อเท็จจริง เมื่อประชาชนทราบความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ย่อมเป็นส่งผลให้เกิดความเข้าใจและได้ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ กับประชาชน

นอกจากนี้ Robert D. Behn ได้ระบุถึงเป้าหมาย 3 ประการของการบริหารองค์การภาครัฐที่จะต้อง มี “Public Accountability” เพื่อเป้าหมายในเรื่องเกี่ยวกับการเงิน (finances) เรื่องของความยุติธรรม (fairness) และเรื่องของผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน (outcomes) เป็นการแสดงให้เห็นถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นจากการยึดหลักการของ “Public Accountability” และในการดำเนินการขององค์การภาครัฐตามหลักการนี้ จะต้อง มีแนวคิดที่ใช้การบริหารองค์การภาครัฐ โดยคำนึงถึงระบบบริหารภาครัฐที่ใช้ในการปฏิบัติงาน การกำหนดกรอบแนวคิดของ “Public Accountability” จะช่วยให้เห็นภาพรวมของการดำเนินการ ซึ่งมีแนวคิดของนักวิชาการเช่น Barbara S. Romzek และ Melvin J. Dubnick ได้เสนอกรอบแนวคิดของ “Public Accountability” โดยจำแนกให้เห็นใน 4 ลักษณะ กล่าวคือ

- ความรับผิดชอบตามระบบบริหารงานภาครัฐ (bureaucratic or hierarchical accountability) เป็นการทำงานของเจ้าหน้าที่ตามระบบบริหารภาครัฐ ซึ่งขึ้นอยู่กับสายการบังคับบัญชาโดยมีระเบียบแบบแผนในการทำงาน มีมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ดังนั้นในการทำงานเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ตามโครงสร้างของการบังคับบัญชาที่มีอยู่
- ความรับผิดชอบตามกฎหมาย (legal accountability) เป็นการยึดรูปแบบที่เป็นทางการตามที่มีการกำหนดไว้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารองค์การภาครัฐ โดยต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการ
- ความรับผิดชอบทางการเมือง (political accountability) เป็นความคาดหวังของประชาชนซึ่งผู้บริหารภาครัฐจะต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนกับเจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐตามระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในการตรวจสอบการทำงานขององค์การภาครัฐ
- ความรับผิดชอบทางวิชาชีพ (professional accountability) เป็นเรื่องของความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐที่จะต้องใช้ดุลยพินิจและความสามารถอย่างเต็มที่ในการปฏิบัติงาน สอดคล้องกับมาตรฐานของการทำงานในเรื่องนั้นๆ

จากแนวคิดและข้อเสนอของนักวิชาการต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้วนี้ เป็นเรื่องสำคัญที่มีการรับเอาแนวคิดนี้มาใช้ในการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารองค์การภาครัฐของประเทศต่างๆ ในส่วนของประเทศไทยนั้น ได้นำแนวคิดนี้มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 มีการกำหนดคำที่ใช้แทนคำว่า “accountability” ในภาษาไทย ได้แก่คำว่า “ความพร้อมรับผิด” ซึ่งเป็นการเน้นการแสดง “ความพร้อมที่จะรับผิด” มิใช่แต่เพียง “รับชอบ” เท่านั้น และต่อมามีการเปลี่ยนเป็นคำว่า “ภาระรับผิดชอบสามารถตรวจสอบได้” โดยเป็นแนวคิดหนึ่งของการบริหารภาครัฐของประเทศไทยที่มีการออกกฎหมายรองรับและมีคำอธิบายความหมายในเรื่องนี้ ดังจะเห็นได้จากการกำหนด “หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” (good governance) โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งมีรายละเอียดปรากฏตามตาราง 1 กล่าวคือ

ตาราง 1 ความหมายของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

แนวคิด	ความหมาย
หลักประสิทธิผล (effectiveness)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ โดยการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทาง ยุทธศาสตร์ และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึง มีการติดตาม ประเมินผล และพัฒนา ปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ</li> </ul>

ตาราง 1 ความหมายของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ต่อ)

แนวคิด	ความหมาย
หลักประสิทธิภาพ (efficiency)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงานโดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมให้องค์กรสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุนแรงงาน และระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม</li> </ul>
หลักการตอบสนอง (responsiveness)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึง ตอบสนองตามความคาดหวัง ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลาย และมีความแตกต่าง</li> </ul>
หลักภาระรับผิดชอบ (accountability)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้น ควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ</li> </ul>
หลักความโปร่งใส (transparency)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร อันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่างๆ และสามารถตรวจสอบได้</li> </ul>
หลักการมีส่วนร่วม (participation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• กระบวนการที่ข้าราชการ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา</li> </ul>

ตาราง 1 ความหมายของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ต่อ)

แนวคิด	ความหมาย
หลักการกระจายอำนาจ (decentralization)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากส่วนราชการส่วนกลาง ให้แก่หน่วยการปกครองอื่น (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) และภาคประชาชน ดำเนินการแทน โดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้นการสร้าง ความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุงกระบวนการ และเพิ่มผลผลิตภาพ เพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ</li> </ul>
หลักนิติธรรม (rule of Law)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย</li> </ul>
หลักความเสมอภาค (equity)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การได้รับการปฏิบัติและได้รับการอย่างเท่าเทียมกันโดย ไม่มีการแบ่งแยกด้าน ชาย/หญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกรบ และอื่นๆ</li> </ul>
หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (consensus oriented)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การหาข้อตกลงทั่วไป ภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ โดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่า เป็นความเห็นพ้องโดยเอกฉันท์</li> </ul>

แนวคิดต่างๆ ที่ปรากฏตามตาราง 1 ข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นถึงแนวคิดต่างๆ ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐตาม “หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ซึ่งมีการกำหนดแนวคิด “หลักภาระรับผิดชอบ” (accountability) แทนคำว่า “ความพร้อมที่จะรับผิดชอบ” โดยมีสาระสำคัญว่า ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ เพื่อ

ประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้ข้อมูลให้โทษ ตลอดจนมีการเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทา ปัญหาและผลกระทบใดๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

นับว่าเป็นการกำหนดความหมายของคำว่า “accountability” ที่ชัดเจน เมื่อนำความหมาย ของถ้อยคำนี้ในภาษาไทยมาใช้กับคำว่า “Public Accountability” ย่อมจะต้องคำนึงถึงการแปลภาษา ที่สื่อให้เข้าใจได้โดยง่าย ซึ่งบทความนี้ได้กำหนดถ้อยคำว่า “ภาระรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐที่ สามารถตรวจสอบได้” เพื่อให้สอดคล้องกับความหมายดังที่แสดงมาข้างต้น ถึงแม้ว่าจะเป็นถ้อยคำที่ยาว แต่ผู้เขียนเห็นว่า จะช่วยให้เข้าใจได้ง่ายขึ้นและเป็นการอธิบายความหมายพร้อมแนวคิดของถ้อยคำนี้ อย่างตรงไปตรงมา ดังจะเห็นได้จากข้อคิดเห็นที่นักวิชาการหลายท่านได้แสดงแนวคิดในเรื่องนี้มาแล้ว

สำหรับบทความนี้ เป็นการศึกษเกี่ยวกับ “Public Accountability” โดยนำข้อค้นพบจาก การวิจัยเรื่อง “บทบาทของประชาชนในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี : กรณีการออกโฉนดที่ดิน วัด ดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร” มาวิเคราะห์เกี่ยวกับการทำงานของสำนักงานพระพุทธศาสนา แห่งชาติซึ่งเป็นองค์การภาครัฐที่ต้องมีภาระรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐที่สามารถตรวจสอบได้ (Public Accountability) ซึ่งเป็นการตีความปรากฏการณ์ของการบริหารองค์การภาครัฐที่จะต้อง คำนึงถึงภาระรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐที่สามารถตรวจสอบได้

### ความสำคัญของเรื่องที่ทำการศึกษา

บทความนี้ได้นำเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากการที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้ยื่นขอออก โฉนดที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินจาก ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว มีข้อมูลปรากฏว่า สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้ ดำเนินการด้วยการปกปิดข้อเท็จจริง มีวาระซ่อนเร้นที่เกี่ยวข้องกับการเข้าครอบครองพื้นที่ของพระจาก วัดพระธรรมกาย ปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลให้ประชาชนจังหวัดสกลนครไม่เห็นด้วยกับ การทำงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นประเด็นความขัดแย้งในการบริหารภาครัฐที่ เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

ก่อนการขอออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนครนั้น พื้นที่บริเวณเกาะ ดอนสวรรค์เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีกิจกรรมของ ชาวจังหวัดสกลนครตามประเพณีท้องถิ่นได้ใช้พื้นที่นี้ดำเนินการ เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของ ประชาชนทั่วไป ตลอดจนเป็นจุดพักของชาวประมงที่หาปลาบริเวณทะเลสาบหนองหาร และได้มีการ ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในพื้นที่เกาะดอนสวรรค์นี้ ดังนั้น เมื่อมีการขอออกโฉนดที่ดินเพื่อวัด ดอนสวรรค์ขณะที่ประชาชนจังหวัดสกลนครถือว่า เป็นสมบัติของคนสกลนครทุกคน ย่อมสร้าง ความรู้สึกที่ไม่พอใจและไม่เห็นด้วยกับการทำงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

นอกจากนี้ปรากฏว่า มีพระจากวัดพระธรรมกายได้เข้าครอบครองพื้นที่บริเวณเกาะดอนสวรรค์ ในขณะที่มีการออกโฉนดที่ดิน ย่อมทำให้เข้าใจได้ว่า หากมีการออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร เพื่อมีกรรมสิทธิ์บนพื้นที่บริเวณเกาะดอนสวรรค์แล้ว พระจากวัดพระธรรมกายจะได้ใช้ ประโยชน์จากเกาะดอนสวรรค์โดยถูกต้องตามกฎหมายในฐานะที่มีกรรมสิทธิ์และเป็นผู้ครอบครองพื้นที่ อยู่ในขณะนั้น ประชาชนจึงร่วมกันคัดค้านการกระทำของหน่วยงานภาครัฐที่ร่วมกันดำเนินการขอออก โฉนดที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร

การกระทำของหน่วยงานรัฐดังกล่าวข้างต้น ถือว่า เป็นการบริหารองค์การภาครัฐที่ได้สร้างความ ขัดแย้งกับประชาชนชาวจังหวัดสกลนคร ต่อมาเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2555 ได้มีการรวมตัวกัน

ของประชาชนชาวจังหวัดสกลนคร ออกมาชุมนุมเคลื่อนไหวคัดค้านการออกโฉนดที่ดินวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) และขอหน่วยงานภาครัฐเปิดข้อเท็จจริงในการดำเนินการดังกล่าว ต่อมาจังหวัดสกลนครได้แจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัดสกลนครระงับการออกโฉนดที่ดินวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร โดยในวันที่ 21 กันยายน 2555 สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้ขอถอนคำร้องการออกโฉนดที่ดินวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร

อย่างไรก็ตาม ต่อมาสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครดำเนินการเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งวัดและดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2556 เป็นการรื้อเรื่องเดิมกลับมาพิจารณาใหม่ ส่งผลให้ประชาชนชาวจังหวัดสกลนครได้เคลื่อนไหวเรียกร้องให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติยุติการดำเนินการในเรื่องนี้ ต้องยอมรับที่จะจัดให้มีการประชุมคณะทำงานเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินศาสนสมบัติกลางและวัดร้างในส่วนภูมิภาค เพื่อให้พิจารณาเพิกถอนทะเบียนวัดดอนสวรรค์(ร้าง) และต่อมาในวันที่ 28 พฤษภาคม 2556 สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติแจ้งว่า ไม่เห็นด้วยในการพิจารณาถอนทะเบียนวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร อ้างว่าจะนำเรื่องนี้ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ ตลอดจนจะต้องเสนอต่อให้มหาเถรสมาคมเป็นผู้พิจารณา

เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้มีข้อเสนอของฝ่ายประชาชนชาวจังหวัดสกลนครในการดำเนินคดีกับข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนครและใช้สิทธิทางศาลเพื่อรักษาพื้นที่เกาะดอนสวรรค์ให้เป็นสมบัติของคนสกลนคร จนกระทั่งเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2556 จังหวัดสกลนครได้รับแจ้งจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติว่า ได้ดำเนินการยกเลิกและถอนชื่อวัดดอนสวรรค์ จังหวัดสกลนคร ออกจากทะเบียนที่ดินศาสนสมบัติกลางและวัดร้างของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ถือว่า เป็นการยุติเรื่องนี้ และเป็นตัวอย่างที่สะท้อนการปฏิบัติงานขององค์การภาครัฐ รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับหน่วยงานรัฐได้ชัดเจนเรื่องหนึ่ง

## ผลการศึกษา

เหตุการณ์ที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนครดังกล่าวข้างต้น นำมาสู่การวิจัยเรื่อง “บทบาทของประชาชนในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี : กรณีการออกโฉนดที่ดินวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร” ที่มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาอยู่ 3 ประการ คือ ประการแรก เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของภาครัฐตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประการที่สอง เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของการบริหารภาครัฐตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และประการสุดท้าย เพื่อศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นการศึกษาโดยใช้แนวทางของการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ของการการบริหารภาครัฐตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยใช้วิธีการหลากหลายเพื่อเก็บข้อมูล สำหรับผลการวิจัยในครั้งนี้ มีข้อค้นพบโดยสรุป กล่าวคือ

1. การขออนุญาตที่ดินของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร เป็นการบริหารภาครัฐที่สร้างความขัดแย้งกับประชาชนชาวจังหวัดสกลนคร โดยมีลักษณะการปกปิดข้อเท็จจริงในการดำเนินการ มีวาระซ่อนเร้น ปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นเรื่องการทำงานของข้าราชการเฉพาะหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตที่ดินเท่านั้น ทั้งๆ ที่พื้นที่บริเวณเกาะดอนสวรรค์ที่ต้องการขออนุญาตที่ดินนั้น เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในพื้นที่นี้แล้ว ประชาชนชาวจังหวัดสกลนครจึงร่วมกันคัดค้านการกระทำของหน่วยงานภาครัฐที่ร่วมกันดำเนินการขอ ออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร เมื่อเกิดปัญหาจากการกระทำของหน่วยงาน ภาครัฐ ผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐขาดความรับผิดชอบทางการบริหาร ไม่มีแนวทางในการตัดสินใจและ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เลือกใช้การตีความตามกฎหมายเพื่อเป้าหมายที่ต้องการโดยไม่คำนึงถึงความรู้สึก ของประชาชนชาวจังหวัดสกลนครที่ร่วมกันรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นการบริหารภาครัฐที่ไม่ ยึดถือประโยชน์สุขของประชาชนอันเป็นหลักสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2. การรวมตัวกันของประชาชนชาวจังหวัดสกลนครในการคัดค้านการออกโฉนดที่ดินของ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร เป็นการแสดงออกที่มี เป้าหมายเพื่อปกป้องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หน่วยงานภาครัฐจะต้องให้ความสำคัญในเรื่องนี้ด้วย การรับฟังความคิดเห็น เปิดเผยข้อมูลด้วยความโปร่งใส เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการบริหารภาครัฐ ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การละเลยเพิกเฉยหรือไม่เห็นความสำคัญในการแสดงออก ของประชาชนที่โต้แย้งการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ ย่อมเป็นการเผชิญหน้าระหว่างหน่วยงาน ภาครัฐกับประชาชนอันเป็นการเพิ่มระดับของความขัดแย้งให้ขยายตัวมากขึ้น ดังนั้น การบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีย่อมขึ้นอยู่กับความร่วมมือที่ดีระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชนในการร่วมกันแก้ไข ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการบริหารภาครัฐ

3. หน่วยงานภาครัฐมีความคุ้นเคยกับการตัดสินใจที่ไม่ต้องรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นจาก ประชาชน การบริหารภาครัฐยึดถือข้อมูลของทางราชการเป็นหลักและเชื่อว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เมื่อเกิด ความผิดพลาดจากการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ จะต้องมีการทบทวนข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทสำคัญในการแลกเปลี่ยนข้อมูล และเข้าร่วมการตัดสินใจในการ บริหารภาครัฐเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ความล้มเหลวของการบริหารภาครัฐโดยส่วนใหญ่จึงเกิด จากการไม่ยอมรับบทบาทของประชาชนในการเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ และประชาชน ขาดความเชื่อมั่นและไม่ไว้วางใจการบริหารภาครัฐ ทั้งๆที่หน่วยงานภาครัฐต่างแสดงออกว่าได้ ดำเนินการตามแนวทางของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

#### **บทเรียนที่ได้รับจากการศึกษา**

ผลการวิจัยจากเหตุการณ์ในการขอออกโฉนดที่ดินของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติให้แก่ วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนครที่ได้มีการศึกษาครั้งนี้ แสดงให้เห็นถึงบทบาทของประชาชนที่ เกี่ยวข้องกับการบริหารภาครัฐ ทำให้เห็นภาพของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีชัดเจนยิ่งขึ้น การ แสดงออกของคนสกลนครในครั้งนี้ สะท้อนให้เห็นถึงการทำงานของหน่วยงานภาครัฐว่า ดำเนินการตาม แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปกปิดข้อมูลในการดำเนินการ เรื่องนี้และใช้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง ดังที่ปรากฏในภายหลังเมื่อสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้ยอมรับ ว่า การขึ้นทะเบียนวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร ขาดพยานเอกสาร ขาดพยานวัตถุและขาด องค์ประกอบตามข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง จึงยกเลิกและถอนชื่อวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร ออกจากทะเบียนที่ดินศาสนสมบัติกลางและวัดร้าง

เพื่อความชัดเจนในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ที่มีการศึกษาในครั้งนี้ ผู้เขียนขอ กำหนดประเด็นในการเรียนรู้ร่วมกันในประเด็นภาระความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐที่สามารถ ตรวจสอบได้ (Public Accountability) รวม 3 เรื่อง กล่าวคือ

1. ความรับผิดชอบตามระบบบริหารงานภาครัฐ (bureaucratic or hierarchical accountability) เป็นเรื่องแรกที่ถูกเขียนขึ้นว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง จะเห็นได้ว่า ในการทำงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นการอ้างการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการปกป้องทรัพย์สินของวัด แต่ถูกทักท้วงจากประชาชนชาวจังหวัดสกลนครว่า การขึ้นทะเบียนวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร เป็นกระบวนการทำงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติที่ไม่ถูกต้อง และเมื่อนำทะเบียนวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนครมายื่นคำขออกรื้อถอนที่ดิน ย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาทั้งเรื่องข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย สิ่งที่เป็นจุดเริ่มต้นของเอกสารสำคัญที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติใช้แสดงในการขออกรื้อถอนที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร คือ รายงานการประชุมของคณะกรรมการเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลที่ดินศาสนสมบัติกลางและวัดร้างในส่วนภูมิภาค ครั้งที่ 8/2547 เมื่อวันที่ 8-13 พฤศจิกายน 2547 และการขึ้นทะเบียนวัดร้างเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2548 ซึ่งเป็นกระบวนการภายในของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติที่ดำเนินการ

ต่อมาเมื่อประชาชนชาวจังหวัดสกลนครได้นำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพพื้นที่เกาะดอนสวรรค์ที่เป็นที่ดินของรัฐอันมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและเสนอข้อมูลเชิงวัฒนธรรมประเพณี ซึ่งคนสกลนครต่างใช้พื้นที่เกาะดอนสวรรค์เพื่อการอนุรักษ์วัฒนธรรมประเพณีต่างๆ ใช้เป็นสถานที่บวงสรวงสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ใช้เป็นที่ฝึกอบรมลูกเสือ เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และมีข้อมูลว่า พื้นที่ดอนสวรรค์ไม่ใช่พื้นที่ของวัดใดมาก่อน ตลอดจนแสดงออกในการปกป้องพื้นที่ดอนสวรรค์ให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติกลับปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ และไม่จัดให้มีกระบวนการรับฟังความเห็นจากภาคประชาชน จนกระทั่งมีการกดดันจากภาคประชาชนด้วยการเดินทางจากจังหวัดสกลนครมายังสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและมีการไปยื่นเรื่องถึงนายกรัฐมนตรีที่ทำเนียบรัฐบาล

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2556 สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้แจ้งจังหวัดสกลนครให้ทำความเข้าใจกับประชาชนเพื่อจะได้ดำเนินการยื่นขออกรื้อถอนที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนครอีกครั้ง พร้อมทั้งทำเรื่องไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2556 เพื่อขอให้มีการตีความว่า “วัดดอนสวรรค์เป็นวัดตามกฎหมายคณะสงฆ์ฉบับใด” นับว่าการบริหารภาครัฐซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีเป้าหมายชัดเจนในการนำทะเบียนวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนครมายื่นคำขออกรื้อถอนที่ดินให้ได้ ครั้นต่อมาเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2556 ตัวแทนของประชาชนชาวจังหวัดสกลนครยกขบวนกันเดินทางจากจังหวัดสกลนครมาที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และที่ทำเนียบรัฐบาล เพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสรับฟังข้อมูลของประชาชนและตรวจสอบข้อเท็จจริงใหม่ จึงเป็นแรงกดดันให้มีการยอมประชุมร่วมกันระหว่างสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติกับตัวแทนของประชาชนชาวจังหวัดสกลนคร นำไปสู่การลงพื้นที่เกาะดอนสวรรค์ ซึ่งในที่สุดสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้ยอมรับความจริงว่า

“การขึ้นทะเบียนวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร ตามมติที่ประชุมของคณะกรรมการเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลที่ดินศาสนสมบัติกลางและวัดร้างในส่วนภูมิภาค ครั้งที่ 8/2547 เมื่อวันที่ 8-13 พฤศจิกายน 2547 เนื้อที่ประมาณ 85 ไร่ ซึ่งอนุมัติขึ้นทะเบียนที่ดินศาสนสมบัติกลางและวัดร้าง เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2548 ยังไม่เข้าหลักเกณฑ์ในการขึ้นทะเบียนที่ดินวัดร้างตกร่างของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ”

จะเห็นได้ว่า การบริหารองค์การภาครัฐของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติที่ดำเนินการโดย อาศัยระเบียบวินัยตอนสวรรค (ร้าง) จังหวัดสกลนครเพื่อขออนุญาตที่ดิน เป็นการไม่ปฏิบัติตามที่ไม่ สอดคล้องกับแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สร้างความขัดแย้งกับประชาชนชาวจังหวัด สกลนคร การอ้างว่า มีการปฏิบัติหน้าที่ตามระบอบราชการจากการประชุม จากการใช้ข้อมูลของราชการ ตลอดจนการกล่าวอ้างขั้นตอนในการทำงาน ถือว่า เป็นการทำงานที่ยึดระบอบราชการเป็นหลักโดยไม่ พร้อมในการปรับเปลี่ยนข้อมูลหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน

2. ความรับผิดชอบทางการเมือง (political accountability) เป็นหลักการที่เน้นการมีส่วนร่วม ของประชาชนและใช้ความพยายามในการแสวงหาฉันทมติของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับ ผลกระทบจากการบริหารภาครัฐโดยตรง จะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ จะเห็นได้ว่า ประชาชน ชาวจังหวัดสกลนครที่รวมตัวกันแสดงความไม่เห็นด้วยกับการขออนุญาตที่ดินของสำนักงาน พระพุทธศาสนาแห่งชาติให้แก่วัดตอนสวรรค (ร้าง) จังหวัดสกลนคร เมื่อทราบการปิดประกาศของ สำนักงานที่ดินจังหวัดสกลนครเรื่องแจกโฉนดที่ดิน โดยประกาศว่า ถ้าผู้ใดจะคัดค้านประการใด ให้ยื่น คำคัดค้านต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 30 วัน อันเป็นกระบวนการตามกฎหมายในการเปิดโอกาสให้ ผู้เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินได้คัดค้าน ในกรณีนี้เริ่มจากการคัดค้านของเทศบาลนครสกลนคร ตาม ด้วยกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านการขออนุญาตที่ดินให้แก่วัดตอนสวรรค (ร้าง) จังหวัดสกลนคร เมื่อเป็นเช่นนี้ หน่วยงานภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทราบความเป็นจริง และริเริ่มกระบวนการต่างๆ ในการ แลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชน แต่ปรากฏว่า สำนักงานพระพุทธศาสนา แห่งชาติไม่ให้ความสนใจในเรื่องนี้ ถ้านับจากวันที่ 10 กันยายน 2555 ที่เริ่มมีการรวมตัวกันชุมนุม คัดค้านการขออนุญาตที่ดินให้แก่วัดตอนสวรรค (ร้าง) จังหวัดสกลนคร ถึงวันที่ 27-29 พฤษภาคม 2556 ที่ผู้แทนของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ ได้ใช้เวลา ถึง 8 เดือน และเกิดจากการกดดันของประชาชนที่เคลื่อนไหวให้หน่วยงานภาครัฐเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ที่ เกี่ยวข้องในการขออนุญาตที่ดินให้แก่วัดตอนสวรรค (ร้าง) จังหวัดสกลนคร

เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะชาวจังหวัดสกลนครอยู่ใกล้ชิดเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น ดังปรากฏ ข้อเท็จจริงจากการเข้าครอบครองพื้นที่เกาะดอนสวรรคของพระจากวัดพระธรรมกาย และมีการแต่งตั้ง “พระมหาสมพร พุทธิโร” เป็นรักษาการเจ้าอาวาสวัดตอนสวรรค (ร้าง) จังหวัดสกลนคร ซึ่งเป็นพระ จากวัดพระธรรมกาย ข้อเท็จจริงเช่นนี้ถูกปกปิดโดยหน่วยงานของภาครัฐ นอกจากนี้ มีข้อเท็จจริง เพิ่มเติมว่า มูลนิธิศึกษาธรรมเพื่อสิ่งแวดล้อมยื่นเรื่องต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอใช้พื้นที่ดอน สวรรคในการเป็นศูนย์การเรียนรู้และอบรมพระพุทธศาสนาเป็นระยะเวลา 30 ปี ซึ่งมูลนิธินี้เกี่ยวข้องกับ วัดพระธรรมกาย แต่ปรากฏว่า กรมประมงไม่เห็นด้วย ต่อมาจึงเปลี่ยนวิธีการจากขออนุญาตใช้พื้นที่ เกาะดอนสวรรค มาเป็นการใช้ทะเบียนวัดร้างเพื่อขออนุญาตที่ดินตอนสวรรค ตามความตั้งใจที่วัด พระธรรมกายดำเนินการมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2553 และเข้าครอบครองพื้นที่เกาะดอนสวรรคตามโครงการ บวชพระและเปลี่ยนวัดร้างเป็นวัดรุ่ง ตลอดจนอาศัยบทบาทของอนุกรรมการกิจการพระพุทธศาสนา สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีผู้เกี่ยวข้องกับวัดพระธรรมกายเป็นอนุกรรมการอยู่ด้วย ดำเนินการเร่งรัดใน การออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดตอนสวรรค (ร้าง) จังหวัดสกลนคร

ข้อเท็จจริงที่ชาวจังหวัดสกลนครได้ทราบดังกล่าวนี้ เป็นเรื่องที่หน่วยงานภาครัฐต่างๆ ไม่ ยอมรับและไม่ชี้แจง จึงเป็นความขัดแย้งที่ไม่ควรเกิดขึ้น การปิดกั้นประชาชนไม่ให้เกี่ยวข้องกับการ ขออนุญาตที่ดินให้แก่วัดตอนสวรรค (ร้าง) จังหวัดสกลนครของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

เป็นการบริหารภาครัฐที่สวนทางกับการยอมรับว่า ประชาชนเป็นศูนย์กลางของการบริหารภาครัฐ และเมื่อคณะอนุกรรมการกิจการพระพุทธศาสนาผู้แทนราษฎร ได้ส่งเรื่องให้จังหวัดสกลนครและสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีปัญหาวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) เป็นเรื่องที่มีเป้าหมายในการเร่งรัดให้มีการออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร เพื่อให้ทันช่วงเวลาฉลอง “พุทธชยันตี 2600 ปี แห่งการตรัสรู้” จึงเป็นเรื่องที่มีวาระซ่อนเร้นในสายตาของประชาชนชาวจังหวัดสกลนครที่เข้าใจข้อเท็จจริงอีกด้านหนึ่ง

การหักท้วงของประชาชนชาวจังหวัดสกลนครเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนครและการขออนุญาตที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร เป็นการปกป้องสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่คนสกลนครใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นบทบาทที่ประชาชนทำหน้าที่ปกป้องทรัพย์สินของทางราชการ ไม่ใช่ประโยชน์ส่วนตัวของผู้ใด เสี่ยงของประชาชนที่มีความเห็นแตกต่างจากหน่วยงานของรัฐย่อมเป็นสิ่งที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องได้ยินและรับฟัง การเพิกเฉยหรือถ่วงเรื่องนี้ ย่อมเป็นการสร้างความทุกข์ใจให้กับประชาชน

3. ความรับผิดชอบตามกฎหมาย (legal accountability) เป็นเรื่องการบริหารขององค์การภาครัฐในการใช้อำนาจตามกฎหมายด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า การปกป้องพื้นที่เกาะดอนสวรรค์เป็นการทำให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ เป็นเป้าหมายสำคัญของประชาชนที่อยากเห็น ปรากฏว่า การออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) เลือกใช้วิธีการพิเศษจากทะเบียนวัดร้าง เพื่อไม่ต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายในการได้มาซึ่งที่ดินของวัดตามมาตรา 84 ของประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และให้ได้มาไม่เกิน 50 ไร่ และระเบียบของกรมที่ดินว่าด้วยการได้มาซึ่งที่ดินของวัดวาอาราม ตามมาตรา 84 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2552 โดยการเลี้ยงไปยื่นคำขออนุญาตที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และใช้การเพิกถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545

การดำเนินการเช่นนี้ เพื่อมิให้มีการคัดค้านจากคนสกลนครและต้องการได้โฉนดที่ดินโดยเร็ว ถ้ามีการยื่นขอใช้พื้นที่ดอนสวรรค์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 และมาตรา 9/1 ซึ่งเปิดโอกาสให้บุคคลเข้าครอบครองที่ดินของรัฐได้ โดยจะต้องได้รับอนุญาตและต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่เทศบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนด แต่ปรากฏว่า มีความพยายามที่จะเลี่ยงกฎหมายในเรื่องนี้ ดังนั้น กระบวนการออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) ที่ดำเนินการมาจึงเป็นกระบวนการที่ผิดปกติ มีข้อเท็จจริงที่คลาดเคลื่อนผิดพลาด จงใจหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามหลักการสำคัญของประมวลกฎหมายที่ดิน

ดังที่กล่าวมาทั้งนี้ แสดงให้เห็นถึงจุดอ่อนที่เกิดขึ้นจากการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ การรวมตัวกันของคนสกลนครในการคัดค้านการขออนุญาตที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) เป็นเรื่องความรู้สึกและความเข้าใจของคนสกลนครที่มีต่อทะเลสาบหนองหารและเกาะดอนสวรรค์ ประชาชนชาวจังหวัดสกลนครย่อมมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการปกป้องและวางแผนทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการพื้นที่เกาะดอนสวรรค์ จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ดังปรากฏตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 กล่าวคือ

“บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

จะเห็นได้ว่า การที่ประชาชนมีบทบาทในการปกป้องพื้นที่เกาะดอนสวรรค์ให้คงอยู่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันและเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ย่อมเป็นเรื่องที่ดี การกระทำใดๆ ของภาครัฐที่ละเลยหรือลดความสำคัญของประชาชนในลักษณะเช่นนี้ ย่อมขัดต่อแนวทางในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของหลักการรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐที่สามารถตรวจสอบได้ที่หน่วยงานภาครัฐควรจะต้องยึดและปฏิบัติให้ได้

นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐควรปรับปรุงแนวทางในการเปิดเผยข้อมูลให้มีความโปร่งใสตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยง่าย และในเรื่องที่สำคัญต่อคุณภาพชีวิตและประโยชน์สุขของประชาชนโดยรวม หน่วยงานภาครัฐจะต้องถือเป็นหลักการสำคัญในการเปิดเผยทุกกรณี ไม่จำเป็นต้องมีการร้องขอจากประชาชน ถือเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาครัฐควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมตัดสินใจ เสมือนเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารภาครัฐ เพื่อให้การบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐเปิดกว้างในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภาครัฐ และยอมรับบทบาทของประชาชนในการเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารภาครัฐ ซึ่งสามารถจัดโครงสร้างขององค์การภาครัฐในลักษณะพหุภาคี เป็นการรวมตัวของผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ภาครัฐต้องดำเนินการ มาทำงานร่วมกันและกำหนดเป้าหมายของการทำงานร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม หลักการรับผิดชอบต่อหน่วยงานภาครัฐที่สามารถตรวจสอบได้ เป็นเรื่องที่ต้องสร้างกลไกของภาครัฐในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและสามารถตรวจสอบการทำงานขององค์การภาครัฐได้ดีขึ้น เป็นเรื่องที่น่าทึ่งนอกเหนือจากการที่หน่วยงานภาครัฐดำเนินการอยู่ เช่น การร่วมมือกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเปิดเวทีประชาชน ประจำเดือนในทุกเดือนในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชน หรือการออกเสียงแสดงความเห็นเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนผ่านการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นการใช้รูปแบบการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยเพิ่ม “ความเห็น” ของประชาชนอยู่ในบัตรเลือกตั้งว่า “เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย” กับการบริหารภาครัฐที่ดำเนินการอยู่ในพื้นที่ต่างๆ ในประเด็นที่มีความเห็นแตกต่างกันและอาจเป็นความขัดแย้งของชุมชนและสังคมโดยรวม

โดยสรุปแล้ว แนวคิด “การรับผิดชอบต่อหน่วยงานภาครัฐที่สามารถตรวจสอบได้” ยังคงเป็นเรื่องสำคัญที่ทำให้ยากในการบริหารองค์การภาครัฐของประเทศไทย เป็นเรื่องที่หน่วยงานภาครัฐต่างๆ เห็นว่า เป็นอุปสรรคในการทำงาน ทั้งนี้เป็นปัญหาจากความเคยชินของระบบราชการไทยที่ยึดโครงสร้างการบริหารภาครัฐและยึดกฎหมายเป็นทางออกของการแก้ไขปัญหา โดยไม่ยินยอมที่จะเปิดช่องทางพิเศษให้ประชาชนได้ตรวจสอบผลการปฏิบัติงานขององค์การภาครัฐ ทำให้เป็นเรื่องการทำงานที่ตรวจสอบไม่ได้ สร้างความไม่ไว้วางใจให้แก่ประชาชน ส่งผลให้ระบบบริหารภาครัฐขาดความร่วมมือจากประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องที่รอการปฏิรูปในวันข้างหน้า

## บรรณานุกรม

- Ansell, Christopher and Torfing, Jacob. (2016). **Handbook on Theories of Governance**. UK.: Edward Elgar Publishing Limited.
- Bevir, Mark. (2011). **The SAGE Handbook of Governance**. London: SAGE Publications Ltd.
- Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B. (2007). **The New Public Service serving, not steering**. expanded edition. U.S.A: M. E. Sharpe, Inc.
- Ferlie, Ewan. Etc. (2005). **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford: Oxford University Press.
- Frederickson, George and Smith, Kevin B. (2003). **The Public Administration Theory Primer**. Colorado: Westview.
- Hill, Carolyn J. and Lynn, Jr., Laurence. (2016). **Public Management Thinking and Acting in Three Dimensions**. Second Edition. U.S.A.: SAGE Publications, Inc.
- Rabin, Jack. Etc. (2007). **Handbook of Public Administration**. Third Edition. New York: Taylor&Francis Group.
- Rhodes, R. A. W. (1996). **The new governance: Governing without government**. Buckingham, Philadelphia, PA: Open University Press.
- เอกพร รักความสุข. (2557). รายงานวิจัยเรื่องบทบาทของประชาชนในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี : กรณีการออกโฉนดที่ดินวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร. สกลนคร: องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร.

\*รองศาสตราจารย์ประจำหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น