

การกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยงานภาครัฐและประชาชน

ดร.สุรสิทธิ์ วชิรขจร*

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “การกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยงานภาครัฐและประชาชน” มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อ 1) ศึกษาถึงรูปแบบการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ศึกษาถึงบทบาทของหน่วยราชการในส่วนกลางและภูมิภาคในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) ศึกษาถึงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ ต่อระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยราชการในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และประชาชน ทั้งนี้ วิธีการศึกษาจะอาศัยแหล่งข้อมูลทั้งจากข้อมูลเอกสาร ประสพการณ์จากต่างประเทศ การใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการประชุมกลุ่มย่อยของผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ ได้แก่ ข้าราชการ ทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น กลุ่มนักการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น กลุ่มนักวิชาการ และประชาชนกลุ่มต่าง ๆ

ผลการศึกษาพบว่า การกำกับดูแลและตรวจสอบโดยหน่วยงานภาครัฐจะแบ่งออกเป็น การกำกับดูแลโดยตรง ได้แก่ การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล หรือองค์กรของท้องถิ่น เช่น การสั่งพักราชการ การสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง และการยุบสภาท้องถิ่น เป็นต้น และการกำกับดูแลเหนือการกระทำของท้องถิ่น เช่น การให้ความเห็นชอบ อนุญาต และอนุมัติในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการสั่งเพิกถอนหรือระงับการกระทำขององค์กรปกครองส่วน

* รองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ท้องถิ่น ส่วนการกำกับดูแลโดยอ้อม ได้แก่ การใช้เงินอุดหนุนทั้งในรูปแบบของเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นมาตรการในการกำกับดูแล และการใช้สัญญามาตรฐานที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นถูกกำหนดให้ใช้เป็นมาตรการในการกำกับดูแล นอกจากนี้แล้ว พบว่า โดยภาพรวมผู้บริหารของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นด้วยต่อการกำกับดูแลโดยหน่วยงานภาครัฐในระดับปานกลาง (ร้อยละ 55.4) และระดับมาก (ร้อยละ 44.5) และจะพบว่าบทบาทที่ผู้บริหารของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการมากที่สุด คือ การอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น นอกเหนือจากการประชุมชี้แจงแนวทางการดำเนินงานและการตรวจแนะนำ

สำหรับการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาคประชาชนจะเน้นในลักษณะการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การใช้สิทธิถอดถอนคณะผู้บริหารท้องถิ่น การใช้สิทธิในการริเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การใช้สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาล ปกครอง การยื่นคำขอให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ การใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา การมีส่วนร่วมในการจัดซื้อ จัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการใช้สิทธิเลือกตั้งคณะผู้บริหารหรือผู้บริหาร นอกจากนี้แล้วพบว่า โดยภาพรวมประชาชนซึ่งเป็นตัวแทนกลุ่มประชาคมต่าง ๆ จะมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับปานกลาง (ร้อยละ 53.1) และน้อย (ร้อยละ 33.9) รวมทั้งพบว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมในระดับปานกลางในเรื่อง การตัดสินใจเลือกแนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชน การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น และมีส่วนร่วมน้อยในเรื่อง การตรวจสอบพฤติกรรมของผู้บริหารหรือสมาชิกสภา การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ และการขอรับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

ABSTRACT

The objectives of this study are as follows:

1. To study the ways people monitor and participate in local government units administration,
2. To study the roles of regional and central public sectors in controlling and monitoring local government units,
3. To study the opinions and suggestions of stakeholders regarding administrative control and monitoring of local government units by central and regional public sectors and local citizens.

The results of the study are as follows:

It was found that monitoring and control by the public sector was divided into two parts, namely direct and indirect. Direct control included; 1) monitoring local personnel or local government units, for example, suspending officials, dismissing officials, and dissolving local government councils; and 2) monitoring local government action, for example, approving and allowing the operation of local government administration, terminating the operation of local government administration. Indirect control included granting either general or specific agreement to monitoring guidelines.

Overall, the administrators of local government agreed at a moderate level with public sector control (55.4%) and with monitoring (44.5%). Moreover, they felt the most necessary roles for the public sector were in providing training to local government units and in explaining the operation guidelines for supervision.

In addition, the control and monitoring of local government units by local citizen included such actions as: participating in the removal of an administrator, initiating local regulations, asking for information from local government administration, suing, submitting requests to the Administrative Procedure Committee considering the appropriation of administrative orders, requesting help from the Ombudsman, participation in procurement of local government materials, and electing the executive committee or an administrator.

It was found that participation of local citizens as representatives of civil groups was at a moderate (53.1%) and low (33.9%) level. It was also found that individual citizens participated at a moderate level, especially in making decisions about solving local problems and local development planning. Less participation was seen in auditing administrative or council behavior, budget spending, and obtaining information from local government units.

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับของประชาชนที่มีความเป็นประชาธิปไตยและทันสมัยอย่างมาก ได้มีการกำหนดบทบัญญัติที่ เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ถึง 10 มาตรา คือ มาตรา 78 ซึ่งอยู่ในหมวด แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมาตรา 282-290 ซึ่งอยู่ในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในจำนวน 10 มาตรา ดังกล่าว สามารถสรุปเป็นประเด็นที่สำคัญ 6 ประการ คือ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543 : 1-3)

1. รัฐธรรมนูญต้องการให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครอง “โดย” ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง สมาชิกสภาท้องถิ่นจึงต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้

2. รัฐธรรมนูญต้องการให้มีการปรับปรุงองค์การบริหารงานบุคคลของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมแยกจากกันเด็ดขาดอยู่ภายใต้การดูแลของ ก.ท. ก.ก. ก.จ. หรือ ก.สภ. แล้วแต่กรณีมาเป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่มี จุดเชื่อมโยงกัน โดยมี ก.ถ. (คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น) เป็นจุด ศูนย์กลาง

3. รัฐธรรมนูญต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วน ท้องถิ่นมากขึ้น โดยให้ประชาชนสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหาร ท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้

4. การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐบาลมีอำนาจในการกำกับดูแล ท้องถิ่นภายในขอบเขตที่ไม่ขัดแย้งกับการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของ ประชาชนในท้องถิ่น

5. รัฐธรรมนูญมุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการ พื้นฐานแก่ประชาชนให้มากขึ้น

6. รัฐธรรมนูญมุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น

ในส่วนของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานภาครัฐและประชาชนถือเป็นหัวใจที่สำคัญในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเนื่องจากการระบุไว้อย่างชัดเจนใน 2 ส่วน 3 มาตรา (มาตรา 283, 286, และ 287) โดยจะพบว่ารัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ ประชาชนสามารถเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารออกจากตำแหน่งได้ ประชาชนสามารถเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นพิจารณาได้ และระบุอย่างชัดเจนให้รัฐบาลมีอำนาจ “กำกับดูแล” ท้องถิ่นภายในขอบเขตที่ไม่ขัดแย้งกับการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งข้อบัญญัติเหล่านี้ได้กลายเป็นประเด็นที่ ถูกนำมาอภิปรายถกเถียงกันอยู่ในปัจจุบันว่าบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่นควรจะสามารถดำเนินการในระดับใด รวมทั้งบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะสามารถกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มากน้อยแค่ไหน

จากหลักการและสภาพปัญหาที่กล่าวแล้วข้างต้น จึงเป็นสิ่งที่ควรมีการศึกษาหาคำตอบที่เหมาะสมให้ได้ว่าระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบของหน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะเป็นเช่นไร มีความเหมาะสมหรือไม่ รวมทั้งบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการอยู่สามารถทำได้มากน้อยแค่ไหน และที่สำคัญคือรูปแบบและระบบการกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานที่ดีมีประสิทธิภาพและเหมาะสมสำหรับประเทศไทยควรมีลักษณะอย่างไร

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงรูปแบบการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 เพื่อศึกษาถึงบทบาทของหน่วยราชการในส่วนกลางและภูมิภาคในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 เพื่อศึกษาถึงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ ต่อระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยราชการในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และประชาชน

2.4 เพื่อนำผลการศึกษามาใช้เป็นแนวทางในการนำเสนอกลไกในการตรวจสอบกำกับ ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ เหมาะสมและชัดเจนมากยิ่งขึ้น

3. กรอบแนวคิดในการศึกษา

จุดมุ่งหมายหลักของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) มี 2 ประการคือ 1) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น อันเป็นการสอดคล้องกับหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย 2) การให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชนโดยรวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว จึงควรเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการของการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) คือประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การมีส่วนร่วมของประชาชน และยึดหลักนิติธรรม

การกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเป้าหมายเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะผู้บริหารหรือผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นไปโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายและหลักการบริหารจัดการที่ดี เพื่อประโยชน์ส่วนรวมและตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

การกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำโดยผู้มีส่วนได้เสีย 3 ฝ่าย ได้แก่ ภาครัฐ (หน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระ) สภาท้องถิ่น และภาคประชาชน

สำหรับการศึกษาคั้งนี้ จะเน้นการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานโดยหน่วยงานภาครัฐ และภาคประชาชนเป็นสำคัญ โดยในการกำกับดูแลโดยหน่วยงานภาครัฐจะอาศัยแนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับอื่น ๆ เป็นหลักในการพิจารณา โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังที่ได้กล่าวถึงแล้วได้มีการบัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา โดยบัญญัติไว้ทั้งสิ้น 10 มาตรา ได้แก่มาตรา 78 และมาตรา 282-290 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งหมายที่จะแก้ปัญหาที่เคยมีมาในอดีต อาทิเช่น การให้บริการสาธารณะของส่วนกลางที่มีความล่าช้าและไม่ตรงกับความต้องการของคนในท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นขาดความสนใจในเรื่องการปกครอง คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงมีความมุ่งหวังว่าเมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองไปยังท้องถิ่นแล้ว ปัญหาดังกล่าวน่าจะคลี่คลายลงไปได้ ซึ่งรูปแบบและวิธีการในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยงานของภาครัฐและประชาชนมีหลายรูปแบบและวิธีการ โดยสามารถแยกเป็น 2 ส่วนคือ

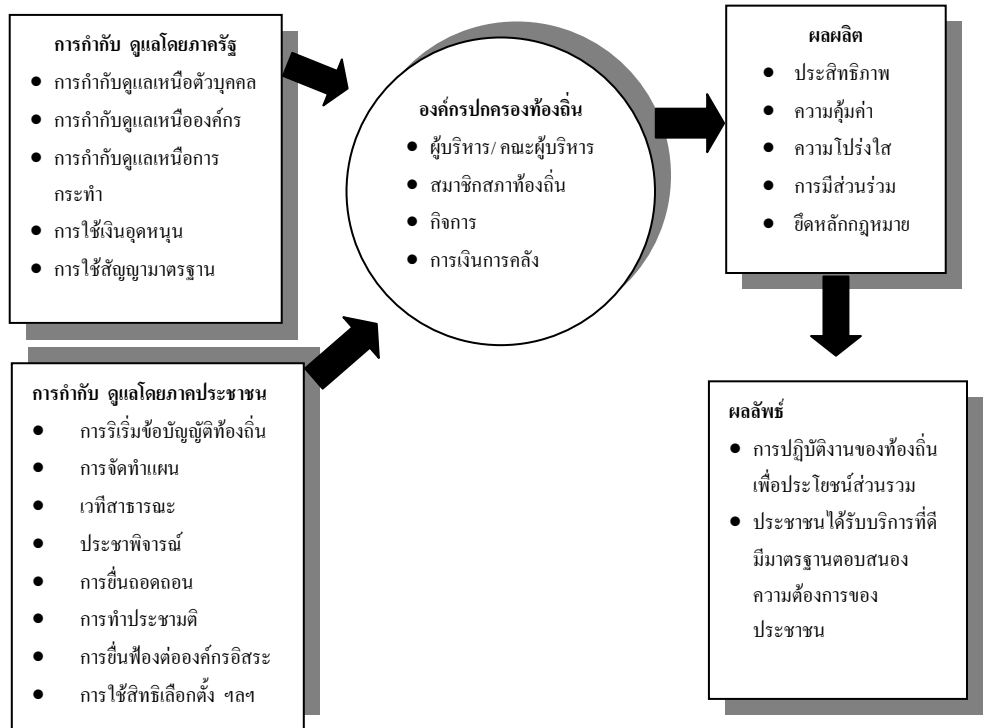
1. การกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงาน โดยหน่วยงานภาครัฐ
ประกอบด้วย

- 1.1 การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล
- 1.2 การกำกับดูแลเหนือองค์กร
- 1.3 การกำกับดูแลเหนือการกระทำ
- 1.4 การใช้เงินอุดหนุน
- 1.5 การใช้สัญญามาตรฐาน

2. การกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงาน โดยประชาชน
ประกอบด้วย

- 2.1 การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
- 2.2 การจัดทำแผน
- 2.3 การจัดเวทีสาธารณะ
- 2.4 การประชาพิจารณ์
- 2.5 การถอดถอน
- 2.6 การลงประชามติ
- 2.7 การจัดซื้อจัดจ้าง
- 2.8 การฟ้องร้องต่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
- 2.9 การใช้สิทธิเลือกตั้ง

(ดูแผนภูมิที่ 1 ประกอบ)



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิด การกำกับ ดูแลโดยภาครัฐและภาคประชาชน

4. วิธีการศึกษา

4.1 แหล่งและที่มาของข้อมูล

ในการศึกษาในครั้งนี้จะแบ่งลักษณะของข้อมูลเป็น 4 ส่วน คือข้อมูลเอกสาร ข้อมูลจากการศึกษาดูงานในต่างประเทศ และข้อมูลจากแบบสอบถามแบบสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการระดมความคิดเห็นในลักษณะของการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group)

4.1.1 ข้อมูลเอกสาร ได้แก่ ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมศึกษาวิเคราะห์ผลงาน วิชาการ เอกสารวิจัย วิทยานิพนธ์ หนังสือราชการ กฎหมาย

ระเบียบ ตลอดจนเอกสารนโยบาย แผนงาน รายงานการประชุมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4.1.2 ข้อมูลจากการศึกษาดูงานในต่างประเทศ ได้แก่ การศึกษาดูงานในประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษ โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส ถือเป็นประเทศต้นแบบในการกระจายอำนาจของไทยในปัจจุบัน และมีระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย ส่วนประเทศอังกฤษจะเป็นประเทศที่มีระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทันสมัย โดยจะเน้นการใช้แผนในการกำกับดูแลหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นข้อมูลสำคัญในการปรับปรุงระบบของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

4.1.3 ข้อมูลจากการถอดแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ ได้แก่ การรวบรวมข้อมูลโดยอาศัยแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเพื่อรวบรวมข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ ข้าราชการทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น กลุ่มนักการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น กลุ่มนักวิชาการ และประชาชนกลุ่มต่าง ๆ

4.1.4 ข้อมูลจากการระดมความคิดเห็นจากบุคลากรผู้เกี่ยวข้องในลักษณะของการประชุมกลุ่มย่อย ได้แก่ การร่วมระดมสมองเกี่ยวกับประเด็นการกำกับดูแล และตรวจสอบ การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากนักวิชาการ นักการเมือง ข้าราชการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และตัวแทนองค์กรประชาชนเพื่อร่วมกันวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงระบบการกำกับดูแล และตรวจสอบการบริหารงานให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

จากที่กล่าวถึงแหล่งและที่มาของข้อมูลเพื่อใช้ในการศึกษาเกี่ยวกับระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานภาครัฐและประชาชนในส่วนที่ผ่านมา ต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่จะใช้ในการศึกษา ซึ่งจะแบ่งออกเป็นส่วนๆ ดังนี้

4.2.1 ข้อมูลจากแบบสอบถาม ซึ่งจะเป็นคำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นและบทบาทของหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการกำกับดูแลและตรวจสอบโดยหน่วยงานภาครัฐ และส่วนการมองบทบาทของหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นจริง และที่คาดหวัง ตามทัศนของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันได้แก่ นายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลทั่วประเทศจำนวน 1,129 แห่ง รวม 2,258 คน นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 75 แห่ง รวม 150 คน และส่วนที่เกี่ยวกับประธานกรรมการบริหารและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจะศึกษาเฉพาะในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สงขลา อุบลราชธานีและเชียงราย รวม 1,182 คน

4.2.2 ข้อมูลจากแบบสอบถาม ซึ่งจะเป็นคำถามเกี่ยวกับการตรวจสอบรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะอาศัยกลุ่มตัวอย่าง อันได้แก่ ประชาชน ซึ่งเป็นตัวแทนกลุ่มประชากรรูปแบบต่างๆ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และกรรมการชุมชนย่อยในเขตเทศบาล เฉพาะในเขต พื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

สงขลา อุบลราชธานีและเชียงราย ซึ่งเป็นจังหวัดขนาดใหญ่ ทั้ง 4 ภาค จำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 3,000 คน

4.2.3 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อรับทราบความคิดเห็น ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานภาครัฐและประชาชน การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก จะดำเนินการโดยการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) เฉพาะกลุ่มบุคลากรผู้เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ข้าราชการที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาคและ ท้องถิ่น นักการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น นักวิชาการและตัวแทนประชาชน กลุ่มต่างๆ จำนวนทั้งสิ้น 100 คน สำหรับในส่วนของการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) จัดขึ้นทั้งสิ้น 8 ครั้ง ในกรุงเทพฯ 1 ครั้ง และต่างจังหวัด 7 ครั้ง โดยมีกลุ่มเป้าหมายในการประชุมกลุ่มย่อยครั้งละ 50 คน

4.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ จะเน้นประเด็นของการศึกษาเป็น 2 ส่วน คือ การวิเคราะห์ รูปแบบการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน และรูปแบบและบทบาทในการกำกับ ดูแลและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาจะแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ 1) อาศัยแบบสอบถามเพื่อให้นักการเมือง กลุ่มข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นตอบ 2) อาศัยแบบสอบถามเพื่อศึกษาถึง รูปแบบการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกเหนือจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากบุคลากรผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ ทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น

5. ผลการศึกษา

5.1 การกำกับดูแลและตรวจสอบโดยหน่วยงานภาครัฐ

หากพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพบว่ามีอยู่ 2 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่ ความสัมพันธ์ในลักษณะส่งเสริมและสนับสนุน ซึ่งเป็นลักษณะที่รัฐจะให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านต่างๆ เช่น ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน บุคลากร หรือเครื่องมือ เครื่องใช้ต่างๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้ในกิจกรรมของตนเอง

ส่วนความสัมพันธ์อีกลักษณะหนึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการควบคุมองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากพิจารณาจากความหมายของการควบคุม จะสามารถแบ่งการควบคุมออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ การควบคุมตามความหมายอย่างกว้าง และการควบคุมตามความหมายอย่างแคบ การควบคุมตามความหมายอย่างกว้างนั้น หมายถึง การควบคุม การกระทำทุกอย่าง ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะมีผลในทางกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำใดๆ นอกเหนือจากนิติกรรม การควบคุมตามความหมายนี้ จึงมิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังรวมถึงการควบคุมความเหมาะสมในการตัดสินใจด้วย

ส่วนการควบคุมตามความหมายอย่างแคบ จะหมายความถึงการตรวจสอบว่า การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น การควบคุมจะถูกจำกัดขอบเขตโดยกฎหมายทั้งในเรื่องเนื้อหาของการควบคุม และวิธีการที่ใช้ในการควบคุม การควบคุมตามความหมายนี้ก็คือการกำกับดูแลนั่นเอง

5.1.1 ความหมายของการกำกับดูแล

สำหรับประเทศไทยแต่เดิมนั้นเมื่อกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรามักใช้คำว่า “ควบคุมดูแล” ส่วนคำว่า “กำกับดูแล” เพิ่งนำมาใช้เป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้นำมาใช้ต่อไป โดยคำคำนี้แปลมาจากคำว่า “Tutelle” ตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส ซึ่งหมายถึงอำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์การปกครองที่สูงกว่าเหนือองค์การและเหนือการกระทำขององค์การกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป (Maspeitol and Laroque, 1930: 10)

5.1.2 องค์ประกอบของการกำกับดูแล

การกำกับดูแลมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1) การกำกับดูแลต้องกระทำโดยราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

การกำกับดูแลมิใช่การควบคุมโดยองค์กรนิติบัญญัติหรือองค์กรตุลาการ หากแต่เป็นการกำกับดูแลโดยองค์กรฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องกระทำโดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งจะมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าองค์กรใดจะทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล

2) การกำกับดูแลเป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย

การควบคุมตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่เข้มงวดจนทำลายความเป็นอิสระของท้องถิ่น การกำกับดูแลจึงมีหลักการที่สำคัญว่าจะมีการกำกับดูแลได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น และองค์กรใช้อำนาจกำกับดูแลจะต้องใช้อำนาจกำกับ ดูแลเท่าที่จำเป็น โดยมีวัตถุประสงค์

หลักอยู่ที่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เท่านั้น ไม่มีอำนาจควบคุมในส่วนที่เป็นการใช้ดุลพินิจ

อย่างไรก็ตาม การควบคุมการใช้ดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ยังปรากฏให้เห็นบ้าง ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นกรณียกเว้นจะกระทำไม่ได้เมื่อมี
กฎหมายให้อำนาจไว้เป็นกรณีพิเศษเท่านั้น

3) การกำกับดูแลเป็นการควบคุมตรวจสอบเหนือองค์กรและการกระทำ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
อันได้แก่ สภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่นมีอยู่หลายวิธี เช่น การยุบสภา
ท้องถิ่น การถอดถอนฝ่ายบริหารท้องถิ่น เป็นต้น การกำกับดูแลเหนือองค์กรเป็น
การตรวจสอบคุณสมบัติและความประพฤติของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งตรวจสอบความ
ประพฤติที่อาจส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความเสียหาย
ด้วย

ส่วนการกำกับดูแลการกระทำจะเป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบ
ด้วยกฎหมาย ซึ่งการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีอยู่หลายลักษณะ
ด้วยกัน เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง กฎ รวมถึงมติของสภาท้องถิ่นที่มีผลต่อ
บุคคลภายนอก การกำกับดูแลการกระทำอาจเป็นการกำกับดูแลก่อนการกระทำมี
ผล กล่าวคือ การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีผลจนกว่าผู้มี
อำนาจกำกับดูแลจะให้ความเห็นชอบ หรืออาจเป็นการกำกับดูแลหลังการกระทำ
มีผล ซึ่งเป็นกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลเกิดขึ้นแล้ว
แต่ต่อมาผู้มีอำนาจกำกับดูแลพบความไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ใช้อำนาจเพิกถอน
การกระทำดังกล่าว

5.1.3 การกำกับดูแลและตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยงาน ภาครัฐในปัจจุบัน

5.1.3.1 การกำกับดูแลตามรัฐธรรมนูญ

สำหรับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลไว้ในมาตรา 282 ดังนี้

“ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” และในมาตรา 283 ได้บัญญัติว่า

“ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้”

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้วางเงื่อนไขในการกำกับดูแลไว้ 4 ประการด้วยกันคือ

ประการแรก การกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ประการที่สอง การกำกับดูแลจะต้องทำไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนใน ท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

ประการที่สาม การกำกับดูแลจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมิได้ และ

ประการสุดท้ายคือ การกำกับดูแลจะกระทำนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

5.1.3.2 การกำกับดูแลตามกฎหมายอื่น ๆ

สืบเนื่องจากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การกำกับดูแลกระทำได้เพียงเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ย่อมหมายความว่า การกำกับดูแลตามกฎหมายความถึงการที่ส่วนกลางมีอำนาจควบคุมกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เท่าที่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น ตัวอย่างของกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการกำกับดูแลไว้ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแล¹ และกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับ ดูแลท้องถิ่นทุกรูปแบบ โดยกำกับดูแลผ่านส่วนราชการที่มีอำนาจกำกับดูแลโดยตรง² และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งเพิกถอนมติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในกรณีที่ปรากฏว่า มตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการหรือเป็นมตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด³ ซึ่งเป็นการกำกับดูแลการกระทำของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

แม้ว่ากฎหมายที่ให้อำนาจแก่ส่วนกลางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอยู่หลายฉบับ แต่เราสามารถสรุปวิธีการในการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นออกได้เป็น 2 กรณี คือ การกำกับดูแลโดยตรง และการกำกับโดยอ้อม

¹ มาตรา 57 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

² มาตรา 11(1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

³ มาตรา 78 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

1. การกำกับดูแลโดยตรง สามารถแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1) การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กรของท้องถิ่น

วิธีที่ใช้กำกับดูแลก็คือ การที่ส่วนกลางมีอำนาจแต่งตั้งตัวบุคคลหรือองค์กรหรือถอดถอนหัวหน้าฝ่ายบริหาร (chef) ขององค์กรที่ถูกควบคุมได้ เป็นวิธีการกำกับดูแลที่ถือว่า รุนแรงมากเพราะมีผลกระทบต่อการกระจายอำนาจ เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้ว การที่จะมีการกระจายอำนาจที่แท้จริงได้ก็ต่อเมื่อองค์กรของนิติบุคคลที่ได้รับการกระจายอำนาจนั้นได้มาจากการเลือกตั้ง หรืออย่างน้อยที่สุดก็ต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมในการกำหนดหาตัวผู้แทนของตน⁴ การใช้อำนาจลงโทษทางวินัย (un pouvoir disciplinaire) เหนือบุคคลขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นก็ถือว่าเป็นวิธีการกำกับดูแลอีกชนิดหนึ่ง

ตัวบุคคลในที่นี่ ได้แก่ บุคคลธรรมดาแต่ละคนที่เป็นองค์ประกอบทางการเมืองขององค์กร ในกรณีท้องถิ่นเป็นคณะบุคคล หมายถึง นายกเทศมนตรี และเทศมนตรีซึ่งประกอบเป็นคณะเทศมนตรี ประธานและกรรมการบริหาร องค์กรส่วนตำบลประกอบเป็น คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่นประกอบเป็นสภาท้องถิ่น ส่วนบุคคลคนเดียวที่มีฐานะเป็นองค์กร บุคคลย่อมหมายถึงองค์กรนั่นเอง เช่น นายกองจัดการบริหาร ส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น ซึ่งบุคคลตามความหมายนี้ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ประจำอันได้แก่ พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ประจำของท้องถิ่น

ส่วนองค์กร ได้แก่ คณะบุคคลหรือบุคคลผู้กระทำการในฐานะผู้แทนของท้องถิ่นคณะบุคคลที่มีฐานะเป็นองค์กร หมายถึง คณะผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น ส่วนบุคคลที่มีฐานะเป็นองค์กร หมายถึง ผู้บริหารท้องถิ่น

⁴ เช่น การเลือกสรรคณบดีในระบบกฎหมาย ก่อนปี ค.ศ. 1968

การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กรของท้องถิ่นเป็นการกำกับดูแลที่มุ่งจะแก้ไขความขัดแย้งระหว่างสภาท้องถิ่นกับคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงการตรวจสอบคุณสมบัติและความประพฤติของตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีวิธีการที่แตกต่างจากการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ประจำหลายประการ โดยการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กรนี้มีด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ

1.1) การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล ได้แก่

(ก) การสั่งพักการปฏิบัติราชการ คือ การให้องค์กรหรือบุคคลหยุดปฏิบัติงาน ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นและราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กรณีที่คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่ฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลย ไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมา ซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วเห็นว่าจะให้คงอยู่ในตำแหน่งในระหว่างการสอบสวนจะเป็นการเสียหายแก่เทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะสั่งพักคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีได้ไม่เกิน 30 วัน⁵

(ข) การสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง คือ การให้องค์กรหรือบุคคลออกจากตำแหน่งเนื่องจากพบว่าขาดคุณสมบัติ หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย เช่น กรณีที่ปรากฏว่าคณะกรรมการบริหารกระทำการฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะหรือกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ⁶

⁵ มาตรา 48 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

⁶ มาตรา 92 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

1.2) การกำกับดูแลเหนือองค์กร คือ กรณีที่ผู้กำกับดูแลยุบสภาท้องถิ่น เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นใหม่ เช่น กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี อารายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาสั่งยุบสภาเมืองพัทยาได้ หากเห็นว่าเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเมืองพัทยาหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนใหญ่⁷

กรณีการยุบสภาท้องถิ่นนั้นกฎหมายอาจไม่กำหนดเงื่อนไขในการยุบสภาท้องถิ่นไว้เลย ได้แก่ กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา แต่ในกรณีกรุงเทพมหานคร กฎหมายกำหนดเงื่อนไขไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ การยุบสภากรุงเทพมหานครนั้นจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครขัดแย้งกัน หรือการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครเป็นไปในทางที่ไม่ถูกต้อง จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม⁸ ซึ่งปัญหาที่น่าพิจารณาสำหรับนักกฎหมายคงมีอยู่ว่า กรณีที่กฎหมายไม่กำหนดเงื่อนไขการยุบสภาไว้เลย องค์การที่มีอำนาจกำกับดูแลสามารถยุบสภาท้องถิ่นได้ทุกกรณีหรือไม่ เช่น กรณีที่สภาท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะยุบสภาท้องถิ่นได้เลยหรือไม่ ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อพิจารณาว่าการกำกับดูแลเป็นข้อยกเว้นของหลักการกระจายอำนาจ การตีความในลักษณะของการขยายอำนาจกำกับดูแลจึงไม่ควรกระทำ การยุบสภาท้องถิ่นในกรณีอื่นจึงควรอาศัยบรรทัดฐานของการยุบสภากรุงเทพมหานครเป็นหลัก นั่นก็คือการยุบสภาท้องถิ่นจะกระทำได้ใน 2 กรณีเท่านั้น คือ กรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่าง

⁷ มาตรา 92 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

⁸ มาตรา 18-19 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

สภากับผู้บริหารท้องถิ่น และกรณีที่มีการดำเนินงานของท้องถิ่นเป็นไปในทางที่ไม่ถูกต้องนั่นเอง

2) การกำกับดูแลเหนือการกระทำของท้องถิ่น

การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ด้วยกันหลายประเภท เช่น การวางกฎข้อบังคับ การออกคำสั่ง การทำสัญญา การปฏิบัติการต่างๆ การกำกับดูแลเหนือการกระทำนั้น ผู้กำกับดูแลมีอำนาจเพียงควบคุมตรวจสอบการกระทำของส่วนท้องถิ่นให้ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลพินิจของท้องถิ่นได้ ซึ่งมีอยู่ 2 วิธีด้วยกัน ได้แก่

2.1) การกำกับดูแลก่อนการกระทำมีผล ได้แก่ การให้ความเห็นชอบอนุญาต และอนุมัติของส่วนกลาง กล่าวคือ กรณีที่ท้องถิ่นดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง การดำเนินการเรื่องนั้นจะยังไม่มีผลใช้บังคับทันทีตราบใดที่ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลยังไม่ให้ความเห็นชอบ อนุญาต หรืออนุมัติในเรื่องดังกล่าว การกำกับดูแลโดยการให้ความเห็นชอบถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในเชิงป้องกัน เพื่อป้องกันไม่ให้ท้องถิ่นดำเนินการไปในทางที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งหากผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลพบว่าการฝ่าฝืนกฎหมายหรือการดำเนินการนั้น ขัดกับผลประโยชน์ของท้องถิ่น ผู้กำกับดูแลสามารถไม่ให้ความเห็นชอบได้ การให้ความเห็นชอบ อนุญาตและอนุมัติของส่วนกลาง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบให้เอกชนกระทำกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน⁹

⁹ มาตรา 49 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

2.2) การกำกับดูแลหลังการกระทำมีผล ได้แก่ การสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ เป็นกรณีที่ท้องถิ่นได้ดำเนินการไปแล้ว ต่อมาผู้กำกับดูแลพบว่าการดำเนินการนั้นไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จำเป็นต้องสั่งให้การกระทำนั้นสิ้นผลไป หรือหากการกระทำนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายก็อาจสั่งระงับการดำเนินการนั้น เช่น กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติภารกิจไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการและผู้ว่าราชการจังหวัดได้แนะนำคัดเตือนแล้ว แต่คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีไม่ปฏิบัติตามกรณีเช่นว่านั้นผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีได้¹⁰

ส่วนการกำกับดูแลการกระทำของท้องถิ่นโดยการเข้าไปดำเนินการแทนท้องถิ่น¹¹ ซึ่งเป็นกรณีที่ท้องถิ่นละเลยไม่ดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เป็นเหตุให้ส่วนกลางต้องเข้าไปดำเนินการแทนนั้น ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลรูปแบบนี้ในประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ามิเหตุผลอยู่ 2 ประการ คือ

¹⁰ มาตรา 72 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

¹¹ การกำกับดูแลการกระทำโดยการเข้าไปดำเนินการแทนท้องถิ่นนั้นมีเงื่อนไข 4 ประการ

1. ท้องถิ่นละเลยไม่ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ส่วนกลางจะต้องเตือนให้ท้องถิ่นดำเนินการก่อนหากท้องถิ่นยังคงเพิกเฉยไม่ดำเนินการส่วนกลางจึงเข้าไปดำเนินการแทน
3. ต้องเข้าไปดำเนินการแทนเท่าที่จำเป็น เมื่อเหตุการณ์ไม่สงบเรียบร้อยจบลงส่วนกลางต้องถอนตัวจากการเข้าดำเนินการแทนนั้น
4. กรณีที่มีค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการเข้าไปดำเนินการแทน ส่วนกลางสามารถเรียกหรือค่าใช้จ่ายนั้นจากท้องถิ่นได้

1. ในประเทศไทยนั้นส่วนกลางได้ส่งคนของคุณเข้าไปทำงานอยู่ในท้องถิ่นแล้ว เช่นแต่เดิมมีการส่งผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าไปบริหารงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งผู้ใหญ่บ้านเข้าไปบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล การเข้าไปดำเนินการแทนจึงไม่จำเป็นเพราะ ส่วนกลางสามารถส่งคนของคุณได้อยู่แล้ว

2. ในประเทศไทยถือว่าเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ ไม่ใช่ของท้องถิ่น

2. การกำกับดูแลโดยอ้อม แยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1) การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

สำหรับประเทศไทยนั้นทุกๆ ปีส่วนกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ

ก. เงินอุดหนุนทั่วไป คือ เงินอุดหนุนที่ส่วนกลางให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยท้องถิ่นนั้นมีอิสระที่จะนำเงินดังกล่าวไปใช้ในด้านใดก็ได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสม เงินอุดหนุนทั่วไปจะจ่ายเป็นเงินก้อน โดยให้เป็นรายปี ซึ่งมีวิธีการในการแบ่งเงินนี้ให้ท้องถิ่นอยู่หลายวิธี เช่น แบ่งให้เป็นองค์การ แบ่งให้เป็นรายหัว เป็นต้น

เงินอุดหนุนทั่วไปนั้นส่วนกลางจะมีบทบาทน้อย เพราะไม่สามารถใช้ เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลท้องถิ่นได้

ข. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ คือ เงินอุดหนุนที่ส่วนกลางกำหนดเงื่อนไขว่าท้องถิ่นจะต้องนำไปใช้ในโครงการใดโดยเฉพาะ กล่าวคือ ทุกๆปีส่วนกลางจะมีนโยบายออกมาว่าในปีนั้นๆ ส่วนกลางต้องการให้ท้องถิ่นทำโครงการใดบ้างท้องถิ่นที่ทำโครงการตามนโยบายดังกล่าวจะได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยส่วนกลางจะจ่ายเป็นเงินก้อน ซึ่งท้องถิ่นจะต้องนำเงินอุดหนุนจำนวนนี้ไปใช้ตามวัตถุประสงค์เท่านั้นจะนำไปใช้ในรูปแบบอื่นไม่ได้ เงินอุดหนุนรูปแบบนี้จะ

ถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอนจากส่วนกลางตามระเบียบที่รัฐบาลกำหนด
ดังต่อไปนี้

- (1) การขอรับเงินจะต้องเสนอโครงการผ่านองค์กรกำกับดูแลเพื่อ
พิจารณาลักษณะความเหมาะสมของโครงการตลอดจนราคาค่าใช้จ่าย
- (2) การใช้จ่ายเงินจะต้องเป็นไปตามโครงการงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ
ทุกประการ
- (3) การเปลี่ยนแปลงรายการจะต้องได้รับอนุมัติจากองค์กรที่มีหน้าที่
กำกับดูแลก่อน
- (4) การเบิกจ่ายเงินจะกระทำได้เมื่อถึงงวดการจ่ายเงินตามสัญญา
- (5) การกักเงินจะต้องได้รับอนุญาตจากองค์กรกำกับดูแล

เมื่อเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินอุดหนุนที่ส่วนกลางจะจ่ายให้กับ
ท้องถิ่นที่ทำโครงการตามนโยบายของส่วนกลางเท่านั้น เงินอุดหนุนประเภทนี้จึง
เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม เงินจำนวนนี้
จะให้กับท้องถิ่นบางแห่งเท่านั้น ท้องถิ่นมีอิสระที่จะขอรับเงินจำนวนนี้หรือไม่ก็
ได้ และท้องถิ่นที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนประเภทนี้ย่อมไม่ตกอยู่ภายใต้การกำกับ
ดูแลของส่วนกลาง แต่ในทางปฏิบัติก็พบว่าไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด
เลยที่ไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้

เงินอุดหนุนจึงเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อมประเภทหนึ่ง ซึ่ง
จำกัดเสรีภาพในทางการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

- 2) การใช้สัญญามาตรฐาน (lacte type) เป็นมาตรการในการกำกับดูแล
สัญญามาตรฐาน คือ สัญญาที่บุคคล (หรือนิติบุคคล) ทางกฎหมาย
มหาชน หรือทางกฎหมายแพ่งบุคคลหนึ่งกระทำขึ้น โดยแบบของสัญญานั้นได้

ถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม¹² การกำหนดแบบของสัญญาไว้นี้เท่ากับว่าบุคคล
ที่ทำสัญญานั้นๆ ถูกจำกัดอำนาจและการริเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนด
รายละเอียดของสัญญานั้นเอง

ท้องถิ่นนั้นมีอิสระในการทำนิติกรรมสัญญาด้วยตนเอง แต่โดยทั่วไป
แล้วรัฐจะเข้ามากำกับดูแลโดยอ้อม คือ รัฐจะกำหนดแบบของสัญญาที่ท้องถิ่นทำ
ซึ่งก็คือ การกำหนดสัญญามาตรฐานไว้นั้นเอง เมื่อท้องถิ่นจะทำสัญญาใด ๆ เช่น
สัญญาซื้อขาย สัญญาเช่า ท้องถิ่นจะต้องใช้แบบของสัญญาที่รัฐวางมาตรฐาน
เอาไว้ โดยสัญญามาตรฐานนั้นจะถูกกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่า
ด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2528 ซึ่งกำหนดให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำสัญญาตามตัวอย่างสัญญาที่ท้ายระเบียบดังกล่าว
แต่ในกรณีที่ไม่สามารถทำสัญญาตามตัวอย่างดังกล่าวได้ และจำเป็นต้องร่าง
สัญญาขึ้นใหม่ จะต้องส่งร่างสัญญานั้นให้อัยการจังหวัดหรือกรมอัยการ
พิจารณาก่อน เว้นแต่การทำสัญญาตามแบบที่เคยผ่านการพิจารณาของอัยการ
จังหวัดหรือกรมอัยการมาแล้ว¹³

¹² Pierrette RONGERE, *Le procede de l' acte type*, (Paris L.G.D.J., 1968), p.1 ; โปรดดู
รายละเอียดเพิ่มเติมเรื่องนี้จาก ชาญชัย แสงศักดิ์, “ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง
และสัญญาทางปกครองตามแนวความคิดฝรั่งเศส”, *วารสารกฎหมายปกครอง* เล่ม 9, เมษายน 2533, ตอน 1,
น. 200-202.

¹³ ข้อ 60 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. 2528 กำหนดว่า “การทำสัญญารายใดถ้าจำเป็นต้องมีข้อความหรือรายการแตกต่างไปจากตัวอย่างท้าย
ระเบียบนี้ โดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในตัวอย่างสัญญาและไม่ทำให้หน่วยการบริหารราชการส่วน
ท้องถิ่นเสียเปรียบก็ให้กระทำได้ เว้นแต่ผู้ซื้อหรือผู้ว่าจ้างเห็นว่าจะมีปัญหาในทางเสียเปรียบหรือไม่รัดกุมพอ
ก็ให้ส่งร่างสัญญานั้นไปให้อัยการจังหวัดหรือกรมอัยการพิจารณาก่อน

ในกรณีที่ไม้อาจทำสัญญาตามตัวอย่างท้ายระเบียบนี้ได้และจำเป็นต้องร่างสัญญาขึ้นใหม่ ต้องส่ง
ร่างสัญญานั้นให้อัยการจังหวัดหรือกรมอัยการพิจารณาก่อน เว้นแต่การทำสัญญาตามแบบที่เคยผ่านการ
พิจารณาของอัยการจังหวัดหรือกรมอัยการมาแล้ว...”

เมื่อพิจารณาวิธีการที่ส่วนกลางใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติต่างๆ จะพบว่าผู้มีอำนาจกำกับดูแลมีอยู่ 3 องค์กรด้วยกัน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ โดยเมื่อเปรียบเทียบบทบาทในการกำกับดูแลจะเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีบทบาทอย่างมากในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1.3.3 การกำกับดูแลตามระเบียบหรือคำสั่ง

ในปัจจุบันอำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะหลากหลายไม่เป็นเอกภาพ หลายกรณีเป็นเรื่องที่ยังไม่มีการแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัย สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้บัญญัติให้มีการถ่ายโอนภารกิจ หน้าที่รายได้ และบุคลากร ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะในสภาพความเป็นจริงแล้วส่วนกลางยังคงอาศัยอำนาจตามระเบียบและคำสั่งภายในของตนมากำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายเรื่อง อันมีลักษณะเป็นการบังคับบัญชาสั่งการมากกว่าการกำกับ ดูแล อีกทั้งยังมีใช้การสั่งการตามกฎหมาย แต่เป็นการสั่งการตามระเบียบภายในของส่วนกลางเอง

5.1.4 ผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลของผู้เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาความคิดเห็นและบทบาทในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานภาครัฐ โดยอาศัยแบบสอบถาม ซึ่งประกอบด้วยคำถามจำนวน 10 ข้อ โดยเป็นคำถามที่เกี่ยวกับหลักการของการกำกับดูแล ได้แก่คำถามข้อที่ 1, 3, 5, 6, 8, 9, และ 10 และเป็นคำถามที่เกี่ยวข้องกับสภาพการปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริง ได้แก่คำถามข้อที่ 2, 4, และ 7

กลุ่มตัวอย่างได้แก่ นายกและปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลจากทั่วประเทศ และประธานกรรมการบริหาร และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเฉพาะในจังหวัดเป้าหมาย 4 จังหวัด คือ พระนครศรีอยุธยา สงขลา อุบลราชธานี และเชียงราย จำนวนทั้งสิ้น 3,590 คน มีผู้ตอบแบบสอบถามคืนมาทั้งสิ้น 1,906 คน คิดเป็นร้อยละ 53.09 โดยพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จะดำรงตำแหน่งเป็นปลัดเทศบาล จำนวน 706 คน (ร้อยละ 37.7) นายกเทศมนตรี จำนวน 540 คน (ร้อยละ 28.8) ปลัด อบต. จำนวน 295 คน (ร้อยละ 15.7) ประธาน อบต. จำนวน 233 คน (ร้อยละ 12.4) ปลัด อบจ. จำนวน 52 คน (ร้อยละ 2.8) และ นายก อบจ. จำนวน 48 คน (ร้อยละ 2.6) (รายละเอียดตามตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 แสดงข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม

	ประเภทคุณลักษณะ	จำนวน	ร้อยละ
1.	เพศ		
	- ชาย	1,587	83.4
	- หญิง	315	16.6
	รวม	1,902	100.0
2.	ระดับอายุ		
	ระดับอายุ		
	- ต่ำกว่า 35 ปี	407	21.4
	- 36-45 ปี	813	42.7
	- 46-55 ปี	440	23.1
	- 56 ปีขึ้นไป	246	12.9
	รวม	1,906	100.0

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ประเภทคุณลักษณะ	จำนวน	ร้อยละ
3. ระดับวุฒิการศึกษา		
- ต่ำกว่าปริญญาตรี	476	25.1
- ปริญญาตรี	1,042	55.0
- สูงกว่าปริญญาตรี	375	19.8
รวม	1,893	100.0
4. ตำแหน่งในการทำงาน		
- นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด	48	2.6
- นายกเทศมนตรี	540	28.8
- ประธาน อบต.	233	12.4
- ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด	52	2.8
- ปลัดเทศบาล	706	37.7
- ปลัด อบต.	295	15.7
รวม	1,874	100.0

โดยกลุ่มตัวอย่างเหล่านี้มีความเห็นด้วยปานกลางต่อการกำกับดูแลโดยหน่วยงานภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ จำนวน 1,027 คน (ร้อยละ 55.4) และเห็นด้วยในระดับมาก จำนวน 825 คน (ร้อยละ 44.5) ส่วนที่เห็นด้วยน้อยมีจำนวนเพียง 1 คน (ร้อยละ 0.1) ทั้งนี้ มีแนวโน้มว่าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังเห็นด้วยกับการให้มีการกำกับดูแลโดยหน่วยงานภาครัฐอยู่ (รายละเอียดตามตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 แสดงระดับความคิดเห็นต่อการกำกับดูแลโดยหน่วยงานภาครัฐ

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
- ระดับมาก (3.00 – 4.00 คะแนน)	825	44.5
- ระดับปานกลาง (2.00 – 2.99 คะแนน)	1,027	55.4
- ระดับน้อย (1.00 – 1.99 คะแนน)	1	0.1
รวม	1,853	100.0

ค่าเฉลี่ย = 2.84

ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.32

นอกจากนี้แล้วยังพบว่า ผู้บริหารหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นด้วยมากที่สุดต่อข้อคำถามที่ว่า “เป้าหมายสูงสุดในการทำงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นควรเน้นที่ความโปร่งใสตรวจสอบได้” (ค่าเฉลี่ย 3.67) รองลงมาได้แก่ข้อที่ว่า “การกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นน่าจะทำเฉพาะการตรวจสอบความถูกต้องของการดำเนินงานตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดเท่านั้น ไม่ควรเข้าไปก้าวก่ายการทำงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านอื่น ๆ อีก” (ค่าเฉลี่ย 3.40) และข้อที่ว่า “การตรวจติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็น” (ค่าเฉลี่ย 3.31) โดยข้อคำถามทั้ง 3 ข้อเป็นข้อคำถามที่เกี่ยวกับหลักการของการกำกับดูแล ซึ่งแสดงว่าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเห็นว่าการกำกับดูแลยังเป็นเรื่องที่สำคัญ สำหรับข้อที่ผู้บริหารหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นในเชิงลบหรือไม่ค่อยเห็นด้วยมากที่สุดคือ ข้อที่ว่า “ควรมีหน่วยงานเฉพาะในการจ่ายเงินที่อยู่ภายนอกหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีการแบ่งแยกระหว่างการอนุมัติจัดซื้อ-จัดจ้าง กับการจ่ายเงินออกจากกัน” (ค่าเฉลี่ย 2.26) และข้อที่ว่า “การติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยงานภาครัฐถือเป็นการชี้แนะและก้าวก่ายการ

3)

ตารางที่ 3 แสดงระดับความคิดเห็นของผู้บริหารงานหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการ
กำกับดูแลและตรวจสอบโดยหน่วยงานภาครัฐ

รายละเอียด	ความคิดเห็น	
	\bar{x}	SD
1. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีความเป็นอิสระ โดยไม่ควรมี การกำกับดูแลและตรวจสอบโดย หน่วยงานภาครัฐ	3.25	0.80
2. สภาพการกำกับดูแลและตรวจสอบโดยหน่วยงานภาครัฐที่เป็นอยู่ ในปัจจุบัน ทำให้การทำงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขาด ประสิทธิภาพ	2.56	0.77
3. เป้าหมายสูงสุดในการทำงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเน้นที่ความโปร่งใส ตรวจสอบได้	3.67	0.53
4. การดำเนินงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ที่ เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้	3.04	0.66
5. ภาครัฐควรมีมาตรการและวิธีการกำกับดูแลและตรวจสอบในทุก ขั้นตอนการทำงานของหน่วย การปกครองส่วนท้องถิ่น	2.60	0.82
6. การกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานของหน่วยการปกครอง ส่วนท้องถิ่น น่าจะทำเฉพาะการตรวจสอบความถูกต้องของการ ดำเนินงานตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดเท่านั้น ไม่ควรเข้าไป ก้าวกาย การทำงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านอื่น ๆ อีก	3.40	0.69
7. การที่ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอเกี่ยวกับการอนุมัติ งบประมาณประจำปี และการจัดซื้อ-จัดจ้าง ทำให้การทำงานของ หน่วยการปกครอง ส่วนท้องถิ่นขาดความคล่องตัว	2.88	0.84
8. ควรมีหน่วยงานเฉพาะในการจ่ายเงิน ที่อยู่ภายนอกการปกครอง ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการแบ่งแยกระหว่างการอนุมัติจัดซื้อ-จัดจ้าง กับการจ่ายเงินออกจากกัน	2.26	0.89

ตารางที่ 3 (ต่อ)

รายละเอียด	ความคิดเห็น	
	\bar{x}	SD
9. การตรวจติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็น	3.31	0.57
10. การติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยงานภาครัฐ ถือเป็นการชี้แนะและก้าวข้ามการปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น	2.43	0.73

ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสดงทัศนคติตามแบบสอบถามที่ประกอบด้วยข้อคำถามจำนวน 10 ข้อ ปรากฏว่า บทบาทที่เป็นจริงกับที่คาดหวังมีความแตกต่างกันในทุกๆ เรื่อง โดยพบว่า บทบาท ที่หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติมากที่สุดจะได้แก่ บทบาทในแง่การตรวจสอบบัญชีและหลักฐานการรับจ่ายเงิน โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ค่าเฉลี่ย 3.05) รองลงมาคือบทบาทในเรื่องการให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ว่าราชการจังหวัด และ/หรือนายอำเภอ (ค่าเฉลี่ย 3.01) ซึ่งอยู่ในระดับปฏิบัติมาก ในขณะที่บทบาทที่ปฏิบัติในระดับปานกลางจะได้แก่ การจัดประชุมชี้แจงแนวทางการดำเนินงาน โดยจังหวัดและ/หรืออำเภอ (ค่าเฉลี่ย 2.62) รองลงมาได้แก่ การตรวจสอบการคลัง การบัญชีหรือการเงิน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและ/หรือนายอำเภอ (ค่าเฉลี่ย 2.56) การตรวจติดตามประเมินผลการทำงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่อำเภอและ/หรือจังหวัด (ค่าเฉลี่ย 2.50) การตรวจแนะนำของเจ้าหน้าที่อำเภอและ/หรือจังหวัด (ค่าเฉลี่ย 2.44) และการเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นไปตรวจสอบโดยผู้ว่าราชการจังหวัด

ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคาดหวังให้ ภาครัฐปฏิบัติในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ในระดับมากเป็นส่วนใหญ่ โดยจะพบว่า บทบาทที่มีความแตกต่างระหว่างบทบาทที่เป็นจริงกับที่คาดหวังมากที่สุดคือ การฝึกอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น (ความแตกต่าง 1.37) รองลงมาจะได้แก่ การตรวจแนะนำของเจ้าหน้าที่อำเภอและ/หรือจังหวัด (ความแตกต่าง 0.84) การประชุมชี้แจงแนวทางการดำเนินงานโดยจังหวัดและ/หรืออำเภอ (ความแตกต่าง 0.83) การสั่งให้สมาชิกสภาและ/หรือผู้บริหารของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและ/หรือนายอำเภอ (ความแตกต่าง 0.68) และการตรวจติดตามประเมินผลการทำงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเจ้าหน้าที่อำเภอและ/หรือจังหวัด (ความแตกต่าง 0.65) ตามลำดับ (รายละเอียดตามตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 แสดงบทบาทในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานของภาครัฐ

รายละเอียด	บทบาทที่ปฏิบัติจริง		บทบาทที่คาดหวัง		ความต่าง
	\bar{x}	SD	\bar{x}	SD	
1. การประชุมชี้แจงแนวทางการดำเนินงานโดยจังหวัดและ/หรืออำเภอ	2.61	0.64	3.44	0.67	0.83
2. การฝึกอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น	2.35	0.63	3.72	0.50	1.37
3. การตรวจแนะนำของเจ้าหน้าที่อำเภอและ/หรือจังหวัด	2.44	0.61	3.28	0.70	0.84
4. การตรวจติดตามประเมินผลการทำงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเจ้าหน้าที่อำเภอและ/หรือจังหวัด	2.50	0.68	3.15	0.73	0.65
5. การให้ความเห็นชอบแผนงานโครงการของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและ/หรือนายอำเภอ	3.00	0.75	3.06	0.87	0.06
6. การเรียกสมาชิกสภาผู้บริหาร พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นไปชี้แจงหรือสอบสวนข้อเท็จจริงโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและ/หรือนายอำเภอ	2.23	0.75	2.72	0.85	0.49
7. การเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นไปตรวจสอบโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและ/หรือนายอำเภอ	2.40	0.79	2.75	0.82	0.35
8. การตรวจสอบการคลัง การบัญชีหรือการเงินโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและ/หรือนายอำเภอ	2.56	0.74	3.06	0.76	0.50

ตารางที่ 4 (ต่อ)

รายละเอียด	บทบาท		บทบาทที่		ความ ต่าง
	ที่ปฏิบัติจริง		คาดหวัง		
	\bar{x}	SD	\bar{x}	SD	
9. การตรวจสอบบัญชีและหลักฐานการรับ จ่ายเงิน โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน	3.05	0.78	3.23	0.64	0.18
10. การสั่งให้สมาชิกสภาและ/หรือผู้บริหาร ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น จากตำแหน่ง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและ/ หรือนายอำเภอ	2.00	0.84	2.68	1.01	0.68

5.1.5 ปัญหาอุปสรรค

จากสภาพการณ์ที่พบ และข้อมูลจากแบบสอบถามจะพบปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการกำกับดูแลโดยหน่วยงานภาครัฐ ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการของการกำกับดูแล

ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการของการกำกับดูแลนั้น กล่าวได้ว่าเกิดขึ้นทั้งในส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปัญหาที่พบในกรณีของส่วนกลาง คือการที่ส่วนกลางยังไม่ตระหนักถึงขอบเขตที่ใช้แบ่งแยกระหว่างการกำกับดูแลกับการบังคับบัญชา ทำให้มีการออกกฎระเบียบจำนวนมากที่มีลักษณะก้าวล่วงเกินกว่าการกำกับดูแล ซึ่งกฎระเบียบเหล่านี้มีอยู่มากมายและขาดกฎเกณฑ์กลางจนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ไม่อาจเข้าใจได้ว่าเรื่องใดบ้างที่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแล เรื่องใดบ้างที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เอง

ในส่วนของการขาดความเข้าใจของส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในแง่หนึ่งแล้วอาจเกิดจากปัจจัยทางสังคมวัฒนธรรมในสังคมไทยที่พบว่าพัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิได้เกิดจากการยื่นยันในสิทธิหน้าที่ต่างๆของท้องถิ่น โดยท้องถิ่นเอง แต่เกิดขึ้นจากการเพิ่มเติมขอบเขตอำนาจที่มีจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นอยู่เรื่อยๆ สภาพการเช่นนี้ย่อมทำให้ท้องถิ่นเคยชินต่อการอยู่ภายใต้อำนาจการตัดสินใจที่มาจากส่วนกลางในแทบทุกเรื่อง มากกว่าที่จะริเริ่มดำเนินการด้วยตัวเอง ประกอบกับวัฒนธรรมในระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทยที่เน้นการประนีประนอมซึ่งกันและกันมากกว่าที่จะยื่นยันขัดแย้งทำให้ปัญหายิ่งเพิ่มมากขึ้นมากกว่าที่มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับหลักการ

2) ปัญหาเนื่องจากขาดบทบัญญัติของกฎหมายในบางเรื่องที่ทำให้เป็นภายใต้ หลักการกำกับดูแล

ในส่วนของการกำกับดูแลนั้นแม้กฎหมายจะกำหนดให้ส่วนกลางมีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ค่อนข้างมาก อาทิเช่น การกำกับมติของสภาท้องถิ่นที่มีใช้ ข้อบัญญัติที่มีลักษณะฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ หรือเป็นมติที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ ผู้กำกับดูแลสามารถสั่งเพิกถอนมตินั้นได้ อย่างไรก็ตาม ยังคงมี อีกหลายเรื่องที่สามารถกำหนดให้ส่วนกลางเข้าไปมีอำนาจกำกับดูแล แต่ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายรับรองตรงจุดนี้ เช่น เรื่องการสอบสวนทางวินัย ตัวอย่างของปัญหาดังกล่าวนี้ เช่น ในการสอบสวนทางวินัยพนักงานและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กำหนดให้มี องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งกรรมการสอบสวนได้เอง ทำให้ส่วนกลางไม่ได้มีส่วนในการพิจารณาสอบสวน ทั้งๆที่การพิจารณาสอบสวนทางวินัยนั้นควรจะมีเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางเข้าไป กำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อป้องกันการดำเนินการสอบสวนที่ไม่โปร่งใส และขัดต่อกฎหมาย และเพื่อเป็นหลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ว่าจะได้รับการสอบสวนทางวินัยที่เป็นธรรมตามกฎหมาย

3) ปัญหาการขาดเอกภาพในการกำกับดูแล

โดยที่อำนาจของส่วนกลางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากและกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมาย กฎ ระเบียบหลายฉบับ และอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบก็ยิ่งแตกต่างกันออกไปอีกด้วย สภาพการณ์เช่นนี้เอง ทำให้มาตรการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยขาดเอกภาพ เมื่อเกิดข้อขัดแย้งขึ้นส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นอาจจะอ้างกฎหมาย กฎระเบียบกันคนละฉบับ และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองก็ยังคงถูกกำกับดูแลในลักษณะที่แตกต่างกัน ทั้งๆ ที่สถานะขององค์กรอยู่ในระดับเดียวกัน

4) ปัญหาบุคลากรและการจัดโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล

โดยที่ก่อนการปฏิรูประบบราชการ การกำกับดูแลรวมศูนย์อยู่ที่กระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือที่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดอยู่ และที่กรมการปกครองซึ่งนายอำเภอสังกัดอยู่ เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการเมื่อเดือนตุลาคม 2545 มีการแยกกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นออกจากกรมการปกครอง และแยกบุคลากรด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปอยู่กับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจัดโครงสร้างกรมในลักษณะที่เป็นราชการส่วนกลางทั้งหมด ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายรวมทั้งกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลโดยตรง ซึ่งไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของบุคลากรในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแต่ประการใด ทำให้เกิดปัญหาคือฝ่ายกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นฝ่ายที่มีบุคลากรในการกำกับดูแล แต่ไม่มีอำนาจโดยตรง ในขณะที่นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดก็เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรง แต่ไม่มี

5) ปัญหาที่เกิดจากการกำกับดูแลตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

โดยที่อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของส่วนกลางนั้น โดยส่วนใหญ่จะบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ซึ่งหากพิจารณา พระราชบัญญัติดังกล่าวจะพบว่าได้บัญญัติเรื่องอำนาจกำกับดูแลไว้ทั้งทางตรง เช่นการเพิกถอนมติของสภาท้องถิ่นที่มีลักษณะฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ และทางอ้อมคือ บัญญัติให้อำนาจส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) กำหนดอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยตราเป็นระเบียบข้อบังคับให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาลบัญญัติให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง รวมถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้ ซึ่งในประเด็นนี้มีข้อพิจารณาที่น่าสนใจคือ ประเด็นอำนาจในการออกกฎระเบียบของส่วนกลางเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับไปปฏิบัติ นั้น อยู่ในความหมายของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ เพราะโดยหลักทั่วไปแล้วลักษณะการกำกับดูแลจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค จะเป็นเพียงการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายที่ใช้เป็นกรอบในการควบคุมนี้จะต้องหมายถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ แต่การที่กระทรวงมหาดไทยใช้ กฎกระทรวงหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกฎระเบียบภายในบังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งที่ขัดกับหลักการกระจายอำนาจ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลหนึ่งซึ่งแยกจากอำนาจบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย อำนาจของกระทรวงมหาดไทยในการตรากฎระเบียบดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจเพราะมีลักษณะเป็นอำนาจควบคุมบังคับบัญชาให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กระทรวงวางไว้ ซึ่งต่างจากการกำกับดูแลที่ส่วนกลางจะควบคุมท้องถิ่น ให้ปฏิบัติหน้าที่ในกรอบกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น

6) ปัญหาที่เกิดจากการกำกับดูแลตามระเบียบข้อบังคับของส่วนกลาง ซึ่งมีได้อาศัยกฎหมายโดยตรง

เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ได้บัญญัติให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการตราระเบียบข้อบังคับขึ้นใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทรวงมหาดไทยก็ได้ตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยขึ้นหลายฉบับ ระเบียบเหล่านี้บางฉบับวางขึ้นเพื่อเป็นการแนะนำแนวทางในการปฏิบัติงานและการดำเนินกิจการของท้องถิ่น ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น แต่โดยส่วนใหญ่แล้วระเบียบที่ได้ตราขึ้นนั้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นเพิ่มเติมจากอำนาจกำกับดูแลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะการกำหนดให้การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของท้องถิ่นจะต้องได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุมัติจากส่วนกลางก่อน โดยปัจจุบันระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดอำนาจกำกับดูแลไว้หลายด้านด้วยกัน เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. 2528 เช่น ข้อ 40(3) การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายในกรณีการโอนเงินไปเพิ่มจ่ายในหมวดเงินอุดหนุน จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ข้อ 52 การก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีถัดไป จะกระทำต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน คณะเทศมนตรีจึงจะสั่งก่อ หนี้ผูกพันได้และเมื่อมีงบประมาณแล้วจึงจะจ่ายเงินได้ เป็นต้น

7) ปัญหาที่เกิดจากการกำกับดูแลด้วยการกระทำอื่นๆ ของส่วนกลาง ซึ่งมีได้อาศัยกฎหมายโดยตรง

นอกจากการตราระเบียบข้อบังคับให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามแล้ว กระทรวงมหาดไทย ยังได้ใช้หนังสือเวียนสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติตามแนวทางที่ตนเองได้วางขึ้นด้วย การใช้หนังสือเวียนสั่งการในลักษณะนี้ ความจริงแล้วควรจะเป็นเรื่องของการบังคับบัญชาในหน่วยงานของตนเท่านั้น แต่ก็ปรากฏว่ากระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่เสมอ หนังสือสั่งการในลักษณะเช่นนี้ นอกจากจะเป็นการฝ่าฝืนหลักการปกครองตนเองอย่างร้ายแรงแล้ว ในหลายกรณี ที่เดียวที่เป็นการควบคุมดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8) ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ปัญหาเรื่องนี้เกิดขึ้นเนื่องจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 45 วรรคสาม กำหนดว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองให้ขึ้นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งก็คือกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ข้อ 2 (10) และ (11) และในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนั้นมาตรา 46 ได้บัญญัติว่า “ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอน คำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือ ลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้” ดังนั้นในกรณีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงทำหน้าที่ถึงสองฐานะ นั่นคือ เป็นทั้งผู้กำกับดูแลโดยตรงและยังเป็นผู้

พิจารณาอุทธรณ์ทั้งการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย และความชอบด้วย วัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองได้ ด้วย นั้นย่อมหมายความว่าหากผู้ว่าราชการในฐานะผู้กำกับดูแลเห็นชอบกับคำสั่ง ทางปกครองที่ผู้บริหารท้องถิ่นทำแล้ว ต่อมาผู้ร้องอุทธรณ์คำสั่งนั้น ผู้ว่าราชการ ก็จะต้องพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งที่ตนเห็นชอบไปเอง ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความ เคลือบแคลงใจในเรื่องความยุติธรรมต่อตัวผู้อุทธรณ์ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ก็ได้มีทั้ง ผู้เสนอให้มีการยกเลิกอำนาจกำกับดูแลหรือยกเลิกอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของ ผู้ว่าราชการจังหวัดเสีย

9) ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

โดยที่การตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นวิธีที่ สามารถป้องปรามและปราบปรามการทุจริตที่เกิดในท้องถิ่นได้อย่างมี ประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากข้อจำกัดในส่วนของจำนวนบุคลากรจึงทำให้การ ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะมีลักษณะเป็นการสุ่มตรวจโดย ยังไม่สามารถทำการตรวจสอบได้ทุกท้องถิ่น เช่น ในปีงบประมาณ 2543 สามารถ ตรวจสอบการเงินทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลได้จำนวน 603 หน่วย จาก จำนวนทั้งสิ้น 6,746 หน่วย หรือ การตรวจสอบงบการเงินของเทศบาลที่ ตรวจสอบได้เพียง 1,018 หน่วย จากจำนวนทั้งสิ้น 1,129 หน่วย องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดตรวจสอบได้ 56 หน่วย จากจำนวนทั้งสิ้น 75 หน่วย ตัวเลขเหล่านี้ ชี้ให้เห็นว่าจำนวนบุคลากรของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ยังมีไม่เพียงพอกับ ภาระหน้าที่ดังที่ได้กล่าวมา

5.1.6 ข้อเสนอแนะ

โดยที่ปัญหาอุปสรรคของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีอยู่ด้วยกันหลายประการ ทั้งในส่วนที่เป็นปัญหาทางด้านสังคมวัฒนธรรม การเมืองและปัญหาในทางนิติศาสตร์ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้การกำกับดูแลของไทยในปัจจุบันมีลักษณะที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 283 และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น แนวทางแก้ไขที่ผู้วิจัยเห็นว่าเหมาะสมต่อสภาพปัญหาดังกล่าวนี้จึงมีอยู่ด้วยกัน 6 ประการคือ

1) ยกเลิกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือหนังสือสั่งการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจกับส่วนกลางมากเกินไปจนเกินขอบเขตของการกำกับดูแล อีกทั้งบทบัญญัติที่ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับหรือในบางกรณีมีการออกหนังสือสั่งการซึ่งเห็นได้ชัดว่าขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้การกำหนดเรื่องอำนาจกำกับดูแลต้องทำในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้นเมื่อมีการใช้ระเบียบข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการมาใช้ในการกำกับดูแลของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคย่อมทำให้ระเบียบข้อบังคับหรือหนังสือสั่งการเหล่านั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้นกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับหรือหนังสือสั่งการที่ขัดรัฐธรรมนูญเหล่านี้จึงสมควรถูกยกเลิกเพิกถอนเสีย

2) ตรากฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแล

นอกเหนือไปจากการยกเลิกเพิกถอนกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับหรือหนังสือสั่งการที่ว่าด้วยการกำกับดูแลซึ่งมีลักษณะขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว แนวทางแก้ไขที่จำเป็นต้องกระทำอีกประการก็คือการตรากฎหมายกลางว่าด้วยการ

กำกับดูแล เพื่อกำหนดแบบแผน วางแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและเอื้อต่อการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งการตรากฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลนี้ย่อมจะมีประโยชน์ในแง่ที่ว่าเป็นการสร้างความมั่นใจในการจัดทำกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการแก้ปัญหาการขาดเอกภาพในการกำกับดูแล และยังคงสร้างความแน่นอนให้แก่ส่วนราชการผู้มีอำนาจกำกับดูแลในอันที่จะไม่ไปละเมิดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตการกำกับดูแล

3) ปรับปรุงระบบการพิจารณาอุทธรณ์

สืบเนื่องจากปัญหาการขัดกันของอำนาจในการกำกับดูแลกับอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น หากจะตัดอำนาจกำกับดูแลหรืออำนาจการพิจารณาอุทธรณ์อย่างใดอย่างหนึ่งออกไปก็จะส่งผลกระทบต่อภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ดังนั้น แนวทางที่เหมาะสมที่สุดน่าจะเป็นการปรับปรุงระบบการพิจารณาอุทธรณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลน่าจะมีทางเลือก ดังนี้

ก. ตัดอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้กำกับดูแลออกทั้งหมด

ข. ตัดอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะในส่วนของการควบคุมความเหมาะสม

ค. แยกภาระหน้าที่ของท้องถิ่นว่าเป็นอำนาจของท้องถิ่น โดยแท้กับภาระหน้าที่ของส่วนกลางที่มอบหมายให้ท้องถิ่นดำเนินการ เฉพาะภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแท้มีความเป็นไปได้ 2 ทาง คือ ตัดอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ออกทั้งหมด หรือหากจะคงอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ให้คงเฉพาะการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

4) ส่งเสริมให้มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน

ควรส่งเสริมให้มีการสร้างระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะของการกำหนดให้มีตัวชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานที่เป็นรูปธรรมและได้รับการยอมรับในระดับสากลคล้ายกับกรณีของประเทศอังกฤษที่จะมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยเกณฑ์มาตรฐานที่เรียกว่า Best Value Performance Indicators ทั้งนี้ควรมีผู้ตรวจการ (Inspectors) ไปตรวจสอบผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุก ๆ แห่งว่าเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้มากน้อย เพียงใด และจะมีการประกาศผลการให้คะแนนก่อนเพื่อใช้ประกอบในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

5) จัดฝึกอบรมเพื่อก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเรื่องการค้ากับดูแล

จากผลการศึกษาจากแบบสอบถาม การประชุมกลุ่มย่อย และการสัมภาษณ์แบบ เจาะลึกจากผู้เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวแล้ว จะพบว่าหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจยังมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการค้ากับดูแลน้อยและไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดฝึกอบรมเพื่อทำความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวให้ถูกต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันเพื่อช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

6) ปรับปรุงบุคลากรและโครงสร้างของการการค้ากับดูแล

ราชการส่วนภูมิภาคจะต้องมีการปรับกำลังคนและบทบาทให้ทำงานด้านการให้บริการให้น้อยลง โดยให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนตามทิศทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำงานด้านการการค้ากับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นกว่าเดิม โดยการเกลี่ยอัตรากำลังที่มีอยู่มาทำงานในด้านนี้โดยตรง และทำให้เกิดความเป็นเอกภาพระหว่างกรมต่างๆ ที่ทำหน้าที่ในการการค้ากับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

7) ปรับปรุงบุคลากรที่เกี่ยวกับการตรวจเงินท้องถิ่นให้มีความเพียงพอ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินควรจะทำการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกองค์กรในแต่ละปี ซึ่งจะทำให้ระบบป้องปรามและปราบปรามการใช้จ่ายเงินที่ไม่ถูกต้องของท้องถิ่นหมดไป การจะดำเนินการเช่นนี้ได้จะต้องมีการเพิ่มบุคลากรของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้เพียงพอกับภารกิจดังกล่าวข้างต้น ดังเช่นกรณีของประเทศฝรั่งเศสที่ในปี ค.ศ. 1982 เมื่อรัฐบาลได้ดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น รัฐบาลก็ได้ดำเนินการรับสมัครบุคคลเป็นจำนวนมากเข้ามาทำงานในศาลบัญชีระดับภาค โดยให้ศาลบัญชีระดับภาคทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นเป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากศาลบัญชีที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรภาครัฐอื่นๆ หรือในกรณีที่ไม่สามารถเพิ่มอัตรากำลังของข้าราชการในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็อาจใช้วิธีจัดจ้างสำนักงานเอกชนให้ปฏิบัติหน้าที่แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

5.2 การกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาคประชาชน

หลักการสำคัญประการหนึ่งของการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) ในการบริหารกิจการของบ้านเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นในระบบของการปกครองแบบตัวแทน (Representative Government) กล่าวคือ ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและด้านบริหาร

การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง และกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นทั้งเครื่องมือ (Means) และจุดมุ่งหมายสุดท้าย (End) ในการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ กล่าวคือ

ในฐานะเครื่องมือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างอิสระโดยการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมกำกับดูแลและตรวจสอบผู้ที่ตนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทน

5.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่งในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) เป็นองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย แต่มีลักษณะที่พิเศษแตกต่างไปจากหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ตรงที่ผู้ที่เข้าไปทำหน้าที่บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย

จุดมุ่งหมายหลักของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) มีอย่างน้อย 3 ประการคือ

- 1) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม
- 2) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของ ประชาชนในท้องถิ่น อันเป็นการสอดคล้องกับหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย
- 3) เพื่อให้การบริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชนเป็นไปโดยรวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐกระจายหน้าที่บางประการ อำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรการบริหารอย่างเพียงพอให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการแทน

ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว จึงต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการของการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) คือ ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า ความรับผิดชอบ

ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการยึดหลักนิติธรรม โดยมีการกำกับดูแล จากผู้มีส่วนได้เสียซึ่งในที่นี้ได้แก่ ภาครัฐ และภาคประชาชน

การกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเป้าหมายเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะผู้บริหารหรือผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นไปโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายและหลักการบริหารจัดการที่ดี เพื่อประโยชน์ ส่วนรวมและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคประชาชน การมีส่วนร่วมของภาคประชาคมในการกำกับ ดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและ จำเป็นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวมาข้างต้น เพราะในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งแม้จะมอบอำนาจให้ตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารงาน ท้องถิ่นแทนแล้วก็ตาม แต่ก็มีได้หมายความว่า ตัวแทนประชาชนดังกล่าวจะบริหารงานโดยอิสระปราศจากการกำกับดูแล และตรวจสอบจากประชาชน

กลุ่มบุคคลที่อยู่ในข่ายที่ต้องถูกกำกับ ดูแลและตรวจสอบโดยภาคประชาชนได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น ลูกจ้าง

การกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกระทำทั้งหมดก่อนที่จะเข้าดำรงตำแหน่ง ระหว่างที่ดำรงตำแหน่ง และภายหลังพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว

ขอบข่ายของการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาคประชาชนจะครอบคลุมเรื่องสำคัญดังนี้ (Spasovski, 2001: 122-125)

1. การกำกับดูแลและตรวจสอบการตัดสินใจเชิงนโยบายและแผน (Policy & Plan Supervision) ได้แก่ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมริเริ่ม หรือให้ความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบายและแผนของคณะผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินการของ คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น โดยผ่านวิธีการเวทีสาธารณะ (Public Meeting) ประชาพิจารณ์ (Public Hearing)

2. การกำกับดูแลและตรวจสอบด้านกฎหมาย (Legal Supervision) ได้แก่ การกำกับดูแล และตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้และมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้โดยประชาชนสามารถเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น การขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น การร่วมเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

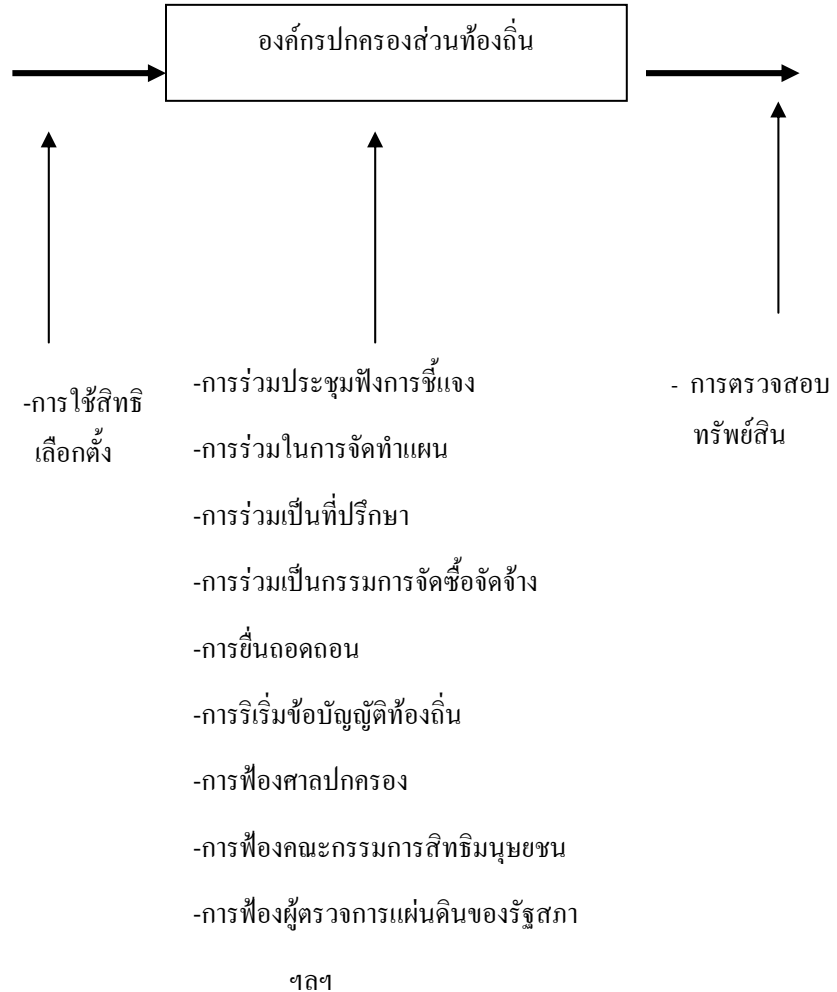
3. การกำกับดูแลและตรวจสอบด้านการเงิน การคลัง (Financial Supervision) ได้แก่ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานตามกฎหมายระเบียบและโปร่งใส ตรวจสอบได้ทั้งจากภายในองค์กรและภายนอกองค์กร โดยประชาชนสามารถรับรู้และขอข้อมูลเกี่ยวกับฐานะการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวต้องเปิดเผยให้สาธารณะได้ทราบทั่วกัน รวมถึงการเข้าร่วมในกระบวนการของการตรวจสอบ (Auditing Process) ในฐานะกรรมการติดตาม ตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจรับงาน

4. การกำกับดูแลและตรวจสอบด้านการเมือง (Political Supervision) ได้แก่ การใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือการร้องขอให้องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น การขอให้มีการประชาพิจารณ์ หรือ การลงประชามติต่อการริเริ่มหรือ ตัดสินใจของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะ

ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงการเสนอให้มีการถอดถอนคณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น

แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาคประชาคม



5.2.2 การกำกับดูแลและตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาคประชาชนในปัจจุบัน

สำหรับในกรณีของประเทศไทยจะพบว่า มีบทบัญญัติของกฎหมายจำนวนมากที่ระบุถึงบทบาทในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2543 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

จากกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ภาคประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจการเมือง และสังคม การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การใช้สิทธิถอดถอนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น
3. การใช้สิทธิในการริเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
4. การใช้สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. การใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครอง
6. การใช้สิทธิยื่นคำขอให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พิจารณาคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมาย
7. การใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
8. การใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
9. การมีส่วนร่วมในการจัดซื้อ จัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
10. การใช้สิทธิเลือกตั้งคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น

5.2.3 ผลการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลและ ตรวจสอบการบริหารงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นตัวแทนกลุ่มประชากรรูปแบบต่าง ๆ ในเขตองค์กรบริหารส่วนตำบล และ กรรมการชุมชนย่อยใน เขตเทศบาล เฉพาะในเขตพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา สงขลา อุบลราชธานีและเชียงราย จำนวนทั้งสิ้น 3,000 คน มีผู้ตอบแบบสอบถามคืนทั้งสิ้น 1,623 คน คิดเป็นร้อยละ 54.1 โดย พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ จำนวน 741 คน (ร้อยละ 45.7) รองลงมา เป็น สมาชิกกลุ่มเกษตรกร จำนวน 549 คน (ร้อยละ 33.8) เป็นสมาชิกกลุ่มสหกรณ์ จำนวน 444 คน (ร้อยละ 27.4) นอกจากนั้นจะเป็นสมาชิกกลุ่มอื่น ๆ เช่น กลุ่ม อสม. กลุ่มแม่บ้าน กรรมการชุมชนย่อย ฯลฯ เป็นต้น (รายละเอียดตามตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 แสดงข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม

ประเภทและคุณลักษณะ	จำนวน	ร้อยละ
1. เพศ		
- ชาย	1,068	65.8
- หญิง	554	34.2
รวม	1,622	100.0
2. ระดับอายุ		
- ต่ำกว่า 25 ปี	130	8.0
- 26 – 45 ปี	954	58.8
- 46 ปีขึ้นไป	539	33.2
รวม	1,623	100.0
3. การเป็นสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชน		
- กลุ่มสหกรณ์	444	27.4
- กลุ่มเกษตรกร	549	33.8
- กลุ่ม อสม.	287	17.7
- กลุ่มแม่บ้าน	276	17.0
- กลุ่มออมทรัพย์	741	45.7
- กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน	357	22.0
- กลุ่มไทยอาสาป้องกันชาติ	164	10.1
- กรรมการชุมชนย่อย	302	18.6
- กรรมการโรงเรียน	507	31.2
- กรรมการวัด	371	22.9
- กลุ่มอื่น ๆ	67	4.1
รวม	1,623	100.0

สำหรับผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลางเป็นส่วนใหญ่ จำนวน 823 คน (ร้อยละ 53.1) โดยรองลงมา มีระดับการมีส่วนร่วมในระดับน้อย จำนวน 526 คน (ร้อยละ 33.9) และน้อยที่สุดอยู่ในระดับสูง จำนวน 202 คน (ร้อยละ 13.0) (รายละเอียดตามตารางที่ 6)

ตารางที่ 6 แสดงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
- ระดับมาก (3.00 – 4.00 คะแนน)	202	13.0
- ระดับปานกลาง (2.00 – 2.99 คะแนน)	823	53.1
- ระดับน้อย (1.00 – 1.99 คะแนน)	526	33.9
รวม	1,551	100.0

ค่าเฉลี่ย = 2.32

ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.63

นอกจากนี้แล้วเมื่อพิจารณาภาพของการมีส่วนร่วมในรายด้านและรายข้อ พบว่าระดับการมีส่วนร่วมในรายด้านที่มีส่วนร่วมมากที่สุดคือการมีส่วนร่วมในด้านการรับข้อมูล ข่าวสาร (ค่าเฉลี่ย 2.80) รองลงมา ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (ค่าเฉลี่ย 2.59) การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง (ค่าเฉลี่ย 2.47) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (ค่าเฉลี่ย 2.03) และการมีส่วนร่วมในการติดตามผลการดำเนินงาน (ค่าเฉลี่ย 1.94) ตามลำดับ

สำหรับในรายข้อ พบว่า การมีส่วนร่วมในข้อที่มีคะแนนเฉลี่ยสูงที่สุด จะ ได้แก่ การไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น (ค่าเฉลี่ย 3.08) รองลงมาจะ ได้แก่ การได้รับทราบข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจากวิทยุ เสียงตามสาย หรือป้ายประกาศ (ค่าเฉลี่ย 3.04) การเคยพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับบุคคลอื่นในเรื่องการทำงานของหน่วย

การปกครองส่วนท้องถิ่น (ค่าเฉลี่ย 2.68) การเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาของ
 หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น (ค่าเฉลี่ย 2.65) การร่วมเสนอความคิดเห็น
 เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนา (ค่าเฉลี่ย 2.60) การร่วมตัดสินใจเลือกแนวทางแก้ไข
 ปัญหาของชุมชนร่วมกับเจ้าหน้าที่ของทางราชการ (ค่าเฉลี่ย 2.59) และการ
 เสนอแนะวิธีการหรือรูปแบบที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเพื่อสนองต่อความ
 ต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (ค่าเฉลี่ย 2.56) ตามลำดับ โดยในส่วนของเรื่อง
 ที่ประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับต่ำที่สุดจะ ได้แก่การมีส่วนร่วมประท้วงเพื่อ
 เรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น (ค่าเฉลี่ย 1.48) การร่วมตรวจสอบ
 พฤติกรรมของผู้บริหารหรือสมาชิกสภาที่มีพฤติกรรมไม่โปร่งใส (ค่าเฉลี่ย 1.82)
 การขอทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่เห็นว่าการ
 ทำงานไม่โปร่งใส (ค่าเฉลี่ย 1.86) การช่วยเหลือหรือสนับสนุนการหาเสียง
 ของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ผู้บริหารหรือสมาชิกสภาของหน่วยงานปกครองส่วน
 ท้องถิ่น (ค่าเฉลี่ย 1.87) และการขอตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยการ
 ปกครองส่วน ท้องถิ่น (ค่าเฉลี่ย 1.88) ตามลำดับ (รายละเอียดตามตารางที่ 7)
 ตารางที่ 7 แสดงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่น

รายละเอียด	ความคิดเห็น	
	\bar{x}	SD
การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ	2.59	0.84
1. ท่านเคยร่วมในการตัดสินใจเลือกแนวทางแก้ไขปัญหามุมชนร่วมกับ เจ้าหน้าที่ของทางราชการ	2.59	0.93
2. ท่านเคยร่วมในการรวบรวมข้อมูลและจัดลำดับความสำคัญ ของปัญหาในชุมชน	2.55	0.96
3. ท่านเคยร่วมในการเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนา	2.60	0.94

ตารางที่ 7 (ต่อ)

รายละเอียด	ความคิดเห็น	
	\bar{x}	SD
การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ	2.03	0.72
4. ท่านเคยเสนอแนะวิธีการหรือรูปแบบที่เกี่ยวกับ การแก้ไขปัญหาเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น	2.56	0.94
5. ท่านเคยเสนอแนะให้มีการแก้ไขนโยบาย ข้อบังคับ หรือประกาศของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่ท่านเห็นว่าไม่เหมาะสม	2.06	0.95
6. ท่านเคยเข้าร่วมประท้วงเพื่อเรียกร้องให้มีการ แก้ไขปัญหาของท้องถิ่น	1.48	0.83
การรับข้อมูลข่าวสาร	2.80	0.73
7. ท่านเคยพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับบุคคลอื่นในเรื่องการทำงานของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตของท่าน	2.68	0.89
8. ท่านเคยได้รับทราบข่าวสารต่างๆเกี่ยวกับการทำงานของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นจากวิทยุ เสียงตามสาย หรือป้ายประกาศ	3.04	0.83
9. ท่านเคยร่วมรับฟังการประชุมของสภาของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น	2.65	1.02
การเลือกตั้ง	2.47	0.76
10. ท่านเคยไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหารหรือสมาชิกสภาของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น	3.08	0.92
11. ท่านเคยช่วยเหลือหรือสนับสนุนการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภาของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น	1.87	0.97

ตารางที่ 7 (ต่อ)

รายละเอียด	ความคิดเห็น	
	\bar{x}	SD
ร่วมติดตามผลการดำเนินงาน	1.94	0.82
12. ท่านเคยร่วมเป็นกรรมการติดตามผลการดำเนินงานหรือกิจกรรมของ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น	2.18	1.00
13. ท่านเคยร่วมตรวจสอบพฤติกรรมของผู้บริหารหรือสมาชิกสภาของ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพฤติกรรมไม่โปร่งใส	1.82	0.93
14. ท่านเคยขอตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยการปกครอง ส่วนท้องถิ่นว่ามีการใช้จ่ายอย่างไร	1.88	0.99
15. ท่านเคยขอทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่เห็นว่าการทำงานไม่โปร่งใส	1.86	0.95

5.2.4 ปัญหาอุปสรรค

จากผลการศึกษาข้อมูลทั้งจากข้อมูลเอกสาร แบบสอบถาม การประชุมกลุ่มย่อย และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก พบปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการกำกับดูแลและตรวจสอบจากภาคประชาชนหลายประการ ได้แก่

1. การไม่ได้รับรู้/ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารไม่เพียงพอ ตัวแทนประชาคมตำบลหมู่บ้านและประชาชนทั่วไปยังไม่ได้รับรู้หรือไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอเกี่ยวกับช่องทางและกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะเอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ตัวแทนประชาคมและประชาชนทั่วไปไม่รู้ว่า สามารถเสนอถอดถอนคณะผู้บริหารท้องถิ่น/ผู้บริหารท้องถิ่นได้ ไม่รู้ว่า มีสิทธิที่จะเสนอ

ข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ เป็นต้น หรือหากจะมีส่วนร่วมแล้ว ก็มักจะเป็นเพียงการร่วมรับรู้ข้อมูลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชุมและแจ้งให้รู้เท่านั้น เป็นการสื่อสารทางเดียวมากกว่าจะเป็นการสื่อสารสองทาง

2. การไม่เข้าใจอย่างเพียงพอเกี่ยวกับความสำคัญและวิธีการเข้ามีส่วนร่วม จากการที่ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้รับ/ได้รับข้อมูลข่าวสารไม่เพียงพอ ทำให้ประชาชนไม่เข้าใจถึงเหตุผลความจำเป็นในการต้องเข้าไปร่วมและวิธีการในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานของคณะผู้บริหารท้องถิ่น/ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมฟังการประชุมสภาท้องถิ่นได้ แต่ในข้อเท็จจริง นอกจากประชาชนส่วนมากจะไม่รู้ว่าสามารถเข้าฟังได้แล้ว ยังไม่รู้ว่าทำไมตนเองจึงต้องเสียเวลาไปนั่งฟังสมาชิกสภาอภิปรายถกเถียงกันในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย

3. ไม่มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วม ในทางหลักการแล้วแม้ว่าจะมีกฎหมายที่สนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำกับดูแล และตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งก็ไม่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานของตนเนื่องจากเห็นว่าบทบาทของประชาชนในเรื่องนี้เป็นการจับผิดการทำงานของตนเอง หรืออาจทำให้การทำงานล่าช้า เป็นต้น

4. ไม่เข้ามีส่วนร่วม ในทางปฏิบัติแล้ว นอกจากการไปใช้สิทธิเลือกตั้งระดับท้องถิ่นแล้วประชาชนมักจะมีส่วนร่วมในขอบเขตที่จำกัดเนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นโดยเฉพาะชุมชนชนบทต่างมีภารกิจที่ต้องทำมาหากินเลี้ยงครอบครัว จึงเห็นว่า การไปร่วมในการกำกับดูแล และตรวจสอบการทำงานของคณะผู้บริหารท้องถิ่น/ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นเป็น การเสียเวลา

หรือไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอในเรื่องที่จะเข้าไปร่วมหรือเห็นว่า อาจเป็นอันตรายต่อตัวเองและครอบครัว

5.2.5 ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม ระเบียบกฎหมาย และการประมวลความคิดเห็นจากแบบสอบถามจะพบว่าปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาคประชาชนจะได้แก่ การไม่ได้รับรู้หรือรับรู้ข้อมูลข่าวสารไม่เพียงพอ การไม่เข้าใจอย่างเพียงพอเกี่ยวกับความสำคัญและวิธีการเข้ามีส่วนร่วม การที่ไม่มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วม และการไม่เข้าร่วมเนื่องจากภารกิจในการดำรงชีวิต ซึ่งจากปัญหาข้ออุปสรรคดังกล่าวผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

1. รัฐบาลควรมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการท้องถิ่น ในมิติต่าง ๆ อย่างชัดเจนโดยการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาครัฐ และภาคประชาชนถือเป็นส่วนหนึ่งในแผนยุทธศาสตร์นี้ และการจัดทำแผนยุทธศาสตร์นี้ ต้องให้ผู้มีส่วนได้เสีย เข้าร่วมในการจัดทำแผนด้วยเพื่อให้เกิดความรู้สึกของความ เป็นหุ้นส่วน (partnership)

2. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น จัดทำแผนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ของตนเองในแต่ละ ด้านอย่างเป็นรูปธรรมเช่น การให้ ข้อมูลข่าวสาร การร่วมเป็นที่ปรึกษา/ กรรมการ การจัดเวทีประชาคม การจัดทำการสำรวจความคิดเห็นประชาชน เป็นต้น และเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบถึงสาระสำคัญของแผนนี้

3. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณสนับสนุนกลุ่ม ประชาคมท้องถิ่น ที่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นเช่น กลุ่มเยาวชน กลุ่มรักษาสีสิ่งแวดล้อม หรืออาจมอบหมายภารกิจบางประการให้กลุ่มประชาคมท้องถิ่นไปดำเนินการแทนก็ได้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำกับ ดูแล เช่น กิจกรรมด้านศูนย์พัฒนาเด็ก กิจกรรมด้านพัฒนาเยาวชน กิจกรรมการดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น

4. จัดทำคู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คู่มือฯ นี้จะให้ข้อมูลข่าวสารและแนวทางในการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่น ช่องทางที่ประชาชนจะมีส่วนร่วม หรือวิธีการเสนอและยกย่องข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น และให้มีการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบในวงกว้างทั้งโดยสื่อเอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ในสื่อต่างๆ รวมทั้งในระบบอินเทอร์เน็ตด้วยเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารในเรื่องนี้อย่างกว้างขวาง

5. จัดทำหลักสูตรการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประสานงานกับหน่วยงานที่มีหลักสูตรอบรมบุคลากรท้องถิ่นทั้งส่วนราชการและสถาบันการศึกษา ให้สอดแทรกเนื้อหาในส่วนนี้ในการจัด อบรม การประชุม สัมมนา ตัวแทนประชาคมระดับท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

6. สืบเนื่องจากข้อ 5 ควรให้สถาบันการศึกษาในท้องถิ่นเช่น สถาบันราชภัฏเป็นแกนนำในแต่ละจังหวัดในการให้ความรู้แก่ประชาชนและผู้นำชุมชนท้องถิ่นในเรื่องนี้อย่างบูรณาการโดยร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นโดยใช้หลักสูตรกลางที่ผลิตขึ้นเป็นแนวทางการอบรม รวมทั้งขอความร่วมมือจากสำนักงานสาขาของสภาพทนายความแห่งประเทศไทยในการให้ความรู้และความช่วยเหลือแก่ประชาคมท้องถิ่นในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานของคณะผู้บริหารท้องถิ่น/ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ตลอดจนข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น

7. ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีและใช้สื่อต่างๆ ในการเข้าถึงประชาชน เช่น เคเบิลทีวีท้องถิ่น หรือการใช้วิทยุเสียงตามสายให้ความรู้แก่ประชาชนในท้องถิ่นในเรื่องนี้รวมถึงการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายและผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รวมถึงตลอดถึงการถ่ายทอดเสียงการประชุมสภาท้องถิ่นในวาระที่สำคัญ ๆ เช่น การประชุมเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารและมีความเข้าใจในสาระสำคัญของการมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระตุ้นให้ประชาชนสนใจมีส่วนร่วมในกิจการของท้องถิ่น

8. กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัววัดผลงานที่สำคัญ (Key Performance Indicators) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีผลต่อการที่รัฐบาลจัดสรรรายได้ให้แก่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

9. ส่งเสริม สนับสนุนให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนาระบบอินเทอร์เน็ตให้สามารถใช้งานได้ภายในปี 2547 เพื่อเป็นช่องทางในการให้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นแก่ประชาชน และรับฟังความคิดเห็นรวมถึงตรวจสอบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ตด้วย

10. ให้มีการเพิ่มเติมบทบาท ปรับปรุงกฎ ระเบียบเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นให้เหมาะสมเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจังมากขึ้นเช่น

10.1 กำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่น/ผู้บริหารท้องถิ่นจัดให้มีการแถลง ผลการดำเนินการตามนโยบายทุกปีต่อที่ประชุมประชาคมท้องถิ่น รวมถึงจัดทำรายงานผลการดำเนินการในรอบปีเผยแพร่ให้สาธารณะได้รับรู้ ณ สำนักงาน และผ่านทางสื่อมวลชน รวมถึงระบบอินเทอร์เน็ตด้วย

10.2 กำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่น/ผู้บริหารท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนา ท้องถิ่น ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และบัญชีการใช้จ่ายงบประมาณเมื่อสิ้นปี มาชี้แจงให้ประชาคมท้องถิ่นทราบ และเปิดโอกาสให้ประชาคมท้องถิ่นได้รับรู้อย่างเปิดเผย และหรือร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนส่งไปให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายให้ความเห็นชอบต่อไปในกรณีของร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

10.3 ให้สภาท้องถิ่นจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญติดตามการปฏิบัติงานตามนโยบายและการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแต่งตั้งบุคคลทั้งที่เป็นสมาชิกสภาและบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกสภาาร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย

10.4 ในระยะสั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ควรมีการพิจารณาปรับปรุงประกาศเกณฑ์รายได้หรืองบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ ปปช. กำหนดให้เป็น “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามมาตรา 4 (9) ให้ครอบคลุมผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ และในระยะยาว หากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญควรมีการแก้ไขมาตรา 293 ให้ ปปช. สามารถเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งเอกสารประกอบของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นให้สาธารณชนในท้องถิ่นนั้นได้ทราบ (ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 293 ให้เปิดเผยได้เพียงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น)

10.5 กำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่น/ผู้บริหารท้องถิ่นทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประจำทุก 3 เดือน หรือ 6 เดือน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะผู้บริหารท้องถิ่น/ผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อปรับปรุงการบริหารงานหรือการให้บริการแก่ประชาชน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมการปกครอง. รวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อาสาศึกษาดินแดน, 2543.

กองคลังส่วนท้องถิ่น. “เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาลและสุขาภิบาล: ปัญหาที่มีคำตอบ,” เทศบาลบาล วันที่ 11 พฤศจิกายน 2523.

โกวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. “ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามแนวความคิดฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 9, เมษายน 2533, ตอนที่ 1.

บรรเจิด สิงคะเนติ. “ปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ใน <http://www.pub-law.net/article/ac020345.html>. มีนาคม 2545.

พรชัย รัศมีแพทย์. หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2541.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “การควบคุมกำกับเหนือองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย.” ใน วารสารกฎหมายปกครอง, เมษายน 2534, หน้า 30-47.

----- . การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อักษร, 2543.

----- . “การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540.” ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. บก., **นรนิติ เศรษฐบุตร 60 ปี กิตยาจารย์**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

----- . **รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : นิติธรรม , 2539.

----- . รายงานวิจัยเรื่อง “ **แนวทางพัฒนากฎหมายในบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอให้เอื้อต่อประสิทธิภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาค**.” เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544.

สถาบันพระปกเกล้า (1) **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 3 10-11 พฤศจิกายน 2544 ศูนย์ประชุมสหประชาชาติกรุงเทพมหานคร

สถาบันพระปกเกล้า (2) **ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

สุรพล นิติไกรพจน์. “**ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล**.” ใน **วารสารนิติศาสตร์** ปีที่ 19 ฉบับที่ 4, หน้า 79-92.

ภาษาอังกฤษ

Maspeitol, Roland. and Pierre Laroque. **La Tutelle Administrative**. Paris: Recuel Sirey, 1930.

Saffell, David C. and Basehart, Harry. **Governing States and Cities**. New York: McGraw-Hill Companies, 1997.

Spasovsko, Trajko. “Decentralization and Supervision and Audit of the Local Authorities Operations” in **Bulletin Ministry of Finance**. 11/2001

Valente, William D. and Others. **Cases and Materials on State and Local Government Law**. St. Paul, Minn.: West Group, 2001.

UNDP. **Empowering People- A Guide to Participation in**
www.undp.org/Csopp/CSO