

## การพัฒนาขีดสมรรถนะของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### วัตถุประสงค์

1. ศึกษาลักษณะการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในภาพรวมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
2. เสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจการควบคุม กำกับดูแล การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบทบาทของฝ่ายปกครองที่ชัดเจนและเป็นไปเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นอย่างยั่งยืนในอนาคต
3. เสนอแนะแนวคิดรวมทั้งข้อเสนอนแนะ แก่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในการพัฒนาและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสริมสร้างหลักประกันในเรื่องคุณภาพมาตรฐานการจั้ดบริการส่วนท้องถิ่น
4. เสนอแนวทางหลักในการยกร่างหรือปรับปรุงกฎหมายอื่นที่จำเป็น เพื่อการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทย และกระทรวง ทบวง กรม อื่นๆ ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน

## ผลการศึกษาวิจัย

### ก. ลักษณะการควบคุมกำกับดูแล

ลักษณะควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในภาพรวมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นการควบคุมกำกับดูแลตามกฎหมาย และกฎระเบียบต่างๆ โดยรูปแบบในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่ามี 2 รูปแบบที่สำคัญ ดังนี้

(1) รูปแบบการกำกับเหนือการกระทำกิจกรรมต่างๆ เช่น การออกกฎระเบียบข้อบังคับทั่วไปของท้องถิ่น การออกคำสั่งวินิจฉัย การกระทำสัญญาทางการปกครองและการปฏิบัติการณ์อื่นๆ

(2) รูปแบบการกำกับเหนือบุคคลและเหนือองค์กร เช่น การยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การออกคำสั่งการปฏิบัติงาน หรือการไล่ออกจากตำแหน่ง

อนึ่งการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลระดับจังหวัด และระดับตำบล มีลักษณะเฉพาะในแต่ละด้านดังนี้

### การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล

การกำกับดูแลเทศบาล ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคใช้การกำกับดูแลการกระทำและการกำกับดูแลตัวบุคลากรและองค์กร

การกำกับดูแลการกระทำของเทศบาลจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มี 3 ลักษณะคือ

1. การใช้มาตรฐานทั่วไป ได้แก่ การอนุมัติ การเพิกถอน หรือการระงับการกระทำ การชี้แจง แนะนำ การตักเตือน โดยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

2. การใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ระเบียบข้อบังคับ และประกาศ

- กฎหมายที่กำหนดให้ส่วนกลางต้องดำเนินการ เช่น การยกฐานะเทศบาลหรือระเบียบของพนักงานเทศบาล เป็นต้น
- กฎหมายให้ส่วนกลางออกเป็นระเบียบ เช่น ข้อบังคับการประชุม การทำงานประมาณ เป็นต้น
- กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลางประกาศในราชกิจจานุเบกษาเช่น ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดต่อเทศบัญญัติ

3. การใช้มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน และการปฏิบัติงานทางปกครองของเทศบาล เป็นต้น

การกำกับดูแลตัวบุคลากรและองค์กรของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจยุบสภาเทศบาลได้ มีอำนาจให้สมาชิกสภาเทศบาล หรือเทศมนตรี ออกจากตำแหน่งได้ (ในกรณีที่มีความประพฤติเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือเสื่อมเสียแก่เทศบาลหรือราชการ) เช่น กรณีการยุบสภา และการให้นายกเทศมนตรีของเทศบาลมาตาพุดออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

### **การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด**

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคใช้การกำกับดูแลทั้งในการกำกับดูแลการกระทำ การกำกับดูแลตัวบุคลากรและองค์กร

ในส่วนของการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมี 3 ลักษณะคือ

1. การใช้มาตรการทั่วไป ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด การยับยั้งการปฏิบัติการของนายกหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือการเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ การอนุมัติการทำกิจการนอกเขต การอนุมัติ

การกู้เงิน การให้เงินอุดหนุน การสนับสนุน การแนะนำโดยการใช้การฝึกอบรม เป็นต้น

2. การใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ระเบียบข้อบังคับการประชุม และประกาศซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3. การใช้มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน และการปฏิบัติงานทางปกครองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

การกำกับดูแลตัวบุคคลและองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจให้สอบสวนข้อเท็จจริง หรือให้สมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ชี้แจงการปฏิบัติงานของตนเอง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ออกจากตำแหน่งได้ ในขณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็มีอำนาจสั่งการให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากตำแหน่งได้เช่นเดียวกัน

ผู้ที่เข้ามากำกับดูแลองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และองค์กรจากส่วนกลางอื่นๆ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินศาลปกครอง เป็นต้น

### **การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนตำบล**

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ใช้การกำกับดูแลการกระทำ การกำกับดูแลตัวบุคลากรและองค์กร

ในส่วนของการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มี 3 ลักษณะ คือ

1. การใช้มาตรการทั่วไป ได้แก่ นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล และหากมีความขัดแย้งเกิดขึ้น ระหว่างนายอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องข้อบังคับงบประมาณ รายจ่าย ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย

2. การใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ระเบียบข้อบังคับการประชุมและประกาศ ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3. การใช้มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สินและการปฏิบัติงานทางปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

การกำกับดูแลตัวบุคคลากรและองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้นายอำเภอดูแลการเลือกตั้งให้มีความบริสุทธิ์ยุติธรรม และให้นายอำเภอแต่งตั้งประธาน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนั้นนายอำเภอสามารถที่จะเรียกสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหารพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล มาชี้แจงและสอบสวน พร้อมทั้งเรียกเอกสารรายงานใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจให้สมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนตำบล กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล กรรมการบริหารทั้งคณะหรือบางคน ออกจากตำแหน่งได้ และมีอำนาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ

ผู้ที่เข้ามากำกับดูแลองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และองค์กรจากส่วนกลางอื่นๆ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลปกครอง เป็นต้น

## ข. ปัญหาและอุปสรรคในการกำกับดูแล

จากการศึกษาวรรณกรรมและการศึกษาในระดับพื้นที่ได้พบปัญหาและอุปสรรคในการกำกับดูแล พอสรุปได้ดังนี้

1. ส่วนกลางกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการกำกับควบคุม ดูแล โดยไม่มีความชัดเจน และยากต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

2. ตัวกฎหมาย (ในด้านการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติ) ที่บัญญัติไว้ไม่มีความชัดเจน เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อม และกฎหมายยาเสพติด เป็นต้น

3. ตัวกฎหมาย (ในด้านการกำหนดกรอบอำนาจ) ที่บัญญัติไว้ไม่มีความชัดเจนจนยากต่อการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

4. ไม่สามารถที่จะดำเนินการควบคุมผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นได้ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกำกับ ควบคุม ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. เจ้าหน้าที่ของส่วนภูมิภาคมีจำนวนน้อย ทำให้ไม่สามารถดูแลองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงและยังผลให้มีการปฏิบัติงานที่ล่าช้า

6. ขาดเจ้าหน้าที่นิติกรที่ทำงานประจำในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ทำให้เมื่อเกิดปัญหาในเรื่องกฎหมายต้องส่งเรื่องเข้ามาให้ส่วนกลางพิจารณาวินิจฉัย

7. เจ้าหน้าที่ที่กำกับ ควบคุม ดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติตนไม่เหมาะสม เช่น ในเรื่องของการออกบัตรประจำตัวประชาชน ในจังหวัดชายแดน

8. เจ้าหน้าที่ของส่วนภูมิภาค ขาดความรู้และความเข้าใจในบริบททางสังคม วัฒนธรรมประเพณี และยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ดีในตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ

9. การที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่ออกมาตัดลินปัญหาในเรื่องที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน เพราะผู้ตอบจะต้องเป็นผู้ที่รับผิดชอบ ต่อผลที่ติดตามมาเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอบถามมายังส่วนภูมิภาค ส่วนภูมิภาคก็จะส่งเรื่องต่อมายังส่วนกลาง แล้วเรื่องก็จะเงียบหายไป

10. ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทราบถึงความต้องการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการอิสระมากขึ้น และส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ก็ไม่ต้องการที่จะกำกับดูแลในแบบที่เข้มงวดเพราะมีเสมอตัวกับขาดทุน

11. เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคที่ทำหน้าที่กำกับ ควบคุม ดูแล มีจำนวนน้อย

12. ส่วนกลางออกกฎ ระเบียบข้อบังคับ ที่ให้ระยะเวลาในการ ดำเนินการน้อยทำให้ท้องถิ่นดำเนินการไม่ทัน เช่นการจัดทำรายงานประจำปี

13. ระบบการตรวจสอบของส่วนกลาง เช่น สำนักงบประมาณ ไม่มีความสอดคล้องกับลักษณะขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และการที่ ส่วนกลางไม่กล้าที่จะให้เงินงบประมาณแก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดปัญหาความสับสนและความไม่เข้าใจ จนทำให้เกิดความล่าช้าใน การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

14. นโยบายของส่วนกลางและนโยบายของส่วนภูมิภาค บางครั้ง มีลักษณะที่ขัดแย้งกัน เช่น นโยบายในด้านการขนส่ง การศึกษา เป็นต้น

15. กฎระเบียบที่ส่วนกลางกำหนดให้เป็นหลักเกณฑ์ในการ ปฏิบัติมีมากเกินไป เช่น ในเรื่องการเงินและพัสดุ ที่มีระเบียบของ กระทรวงการคลัง ของกระทรวงมหาดไทย และของสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

16. เจ้าหน้าที่ของส่วนภูมิภาค (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล) ไม่มีที่เลี้ยงที่คอยดูแลให้ความรู้เบื้องต้น และเป็นตัวอย่างในการทำงาน

## ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาขีดสมรรถนะในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ ทั้งในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติมีดังต่อไปนี้

### 2.1 ข้อเสนอแนะในระดับนโยบาย

2.1.1 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีฐานะเป็นผู้เสียหายทั้งในทางคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยจะต้องเป็นเฉพาะกรณีไม่มีผู้เสียหายหรือผู้เสียหายไม่ดำเนินการฟ้องร้อง

2.1.2 ควรจัดระบบให้องค์กรอิสระอื่นๆ เช่น คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการผนึกกำลังร่วมมือกันเพื่อให้การตรวจสอบเป็นไปโดยทั่วถึงและรวดเร็ว

2.1.3 ส่วนกลางควรจัดให้มีคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานกลางในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น มาตรฐานด้านสาธารณสุข มาตรฐานด้านการศึกษา เป็นต้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชน ในแต่ละท้องที่จะได้รับบริการสาธารณะที่เท่าเทียมกันและเป็นเครื่องมือในการประเมินการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย



2.1.4 รัฐควรกำหนดให้มีแนวทางในการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน

2.1.5 ควรเน้นบทบาทของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการป้องกัน ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการติดตามตรวจสอบ

2.1.6 รัฐควรจัดให้มีการกำกับดูแลและการตรวจสอบเพื่อป้องกัน การประพฤติทุจริตมิชอบ โดยมีการพินิจกำลังร่วมกันระหว่าง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกับจังหวัดและอำเภอ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.7 รัฐควรกำหนดให้มีการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานขั้นต่ำในด้านการบริหารการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน

2.1.8 รัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.9 รัฐควรจัดให้มีการประเมินผลงานขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น โดยการยึดแผนงานเป็นหลักเพื่อเป็นการแก้ปัญหาและส่งเสริมการพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น

2.1.10 ส่วนกลางควรกำกับดูแลส่วนท้องถิ่นโดยพิจารณาการปฏิบัติงานตามหลักการบริหารการปกครองที่ดี (good governance) เพื่อเป็นการส่งเสริมและพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพอย่างเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

2.1.11 ส่วนกลางควรกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลักษณะกิจกรรมที่หลากหลายที่ท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนมา เช่น ด้านสาธารณสุข ด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยส่วนกลางอาจจะต้องจัดทำแนวทางในรูปแบบของกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ

2.1.12 ส่วนกลางควรจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นโดยการยึดหลักความโปร่งใสตามหลักการบริหารการจัดการที่ดี (good governance) เช่น ความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน การยึดหลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ความรับผิดชอบต่อสังคมหลักคุณธรรมและความชอบธรรม และหลักประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

2.1.13 ส่วนกลางควรกำหนดกรอบภารกิจหน้าที่ที่ชัดเจนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีและอย่างเท่าเทียมกันทั่วประเทศ และจัดให้มีคณะกรรมการอันประกอบด้วยภาครัฐ ภาคประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่กำหนดแนวทางและมาตรฐานการปฏิบัติงานและทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.14 ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอต้องปรับบทบาทในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นบทบาทในการให้ความสำคัญต่อการสร้างความเข้มแข็งในการบริหารการจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน

2.1.15 ส่วนกลางควรกำหนดให้มีการบัญญัติกฎหมายแม่บท อันเป็นการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีความชัดเจนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และเป็นมาตรการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งประเทศ

## 2.2 ข้อเสนอแนะในระดับปฏิบัติ

2.2.1 ควรมีการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจในการสั่งพักผู้บริหารท้องถิ่นที่ปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือประพฤติตนฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยของประชาชน และให้สภาท้องถิ่นเลือกสมาชิกท้องถิ่นเพื่อดำเนินการในหน้าที่แทนชั่วคราว

2.2.2 ควรมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ (อบจ. อบต. และเทศบาล) ในการจัดทำบริการสาธารณะให้ชัดเจน ซึ่งจะทำให้การกำกับดูแลให้้องค์กรส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามหน้าที่สะดวกชัดเจนขึ้น

2.2.3 ควรให้ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมีอำนาจเข้าดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จัดทำกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยจะต้องถือปฏิบัติอย่างจริงจัง

2.2.4 ควรมีการกำหนดแนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับประชาชนในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.5 ควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจและทราบถึงขั้นตอน และวิธีการในการเข้าซื้อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อย่างจริงจังตามกฎหมายและเป็นระบบ จริงอยู่แม้ว่าประชาชนจะมีสิทธิในการกระทำดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ แต่ในภาคปฏิบัติเป็นสิ่งที่ปฏิบัติได้ยาก

2.2.6 กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่ถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดให้มีเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงให้กับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะให้เพียงพอ

**ปีงบประมาณที่ศึกษา**

2545

**ผู้ศึกษาวิจัย**

รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิท วงศ์สุววัฒน์  
รองศาสตราจารย์ ดร. จำนง อติวัฒน์สิทธิ์  
ดร.ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก