

## กระบวนการการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ถอดบทเรียนจากเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์และเทศบาลเมืองบัวขาว\*

กัตัญญู แก้วหานาม\*\*

พิมพ์ลิขิต แก้วหานาม\*\*\*

### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาของกระบวนการในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์และเทศบาลเมืองบัวขาว การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกกรณีศึกษาแบบเจาะจงในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์และเทศบาลเมืองบัวขาว เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง ผลการศึกษาพบว่า ในทั้งสองเทศบาลเมือง แม้จะมีปัญหาของการ “ไม่รู้ ไม่กล้า ไม่สนใจ” ปรากฏอยู่ทั้งสองเทศบาลเมือง แต่จะเห็นได้อย่างชัดเจนถึงปัญหาที่เกิดขึ้นว่าในกรณีของเทศบาลเมืองบัวขาวจะมีปัญหามากกว่ากรณีของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ที่มีการจัดตั้งอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของผู้นำชุมชนหรือกรรมการชุมชนที่ยังประสบปัญหาของการไม่รู้ถึงบทบาทของตนเองที่สามารถกระทำได้ อย่างเช่น ที่กล่าวถึงการเป็นกรรมการโดยอัตโนมัติ ซึ่งความไม่รู้นี้ส่งผลถึงความไม่กล้าที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่รู้ถึงการเข้ามามีส่วนร่วม ตามนัยนี้แสดงให้เห็นว่า การอบรมหรือการให้ความรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญมากที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหากประชาชนไม่มีความรู้ จนไม่กล้าเข้ามามีส่วนร่วมและจะนำไปสู่ความไม่สนใจในที่สุด ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการสร้างสำนึกความเป็นพลเมืองหรือความเป็นภาคพลเมืองที่มีความเข้มแข็งต่อไป

**คำสำคัญ:** กระบวนการการตรวจสอบ การปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาล อาสาสมัคร

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่อง “บทเรียนการต่อต้านการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) กรณีศึกษา เปรียบเทียบเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์กับเทศบาลเมืองบัวขาว” ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2558

\*\* สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์

อีเมล: dr.kathanyoo@yahoo.com

\*\*\* สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์

อีเมล: palmy511@gmail.com

## Thai Local Government Auditing Process: Lessons Learned from the Kalasin and Bua Khao Town Municipalities\*

Kathanyoo Kaewhanam\*\*

Phimlikid Kaewhanam\*\*\*

### Abstract

This research studies problems uncovered in the voluntary auditing process in the Kalasin and Bua Khao Town Municipalities. The authors purposively selected a qualitative research case study method to gather their evidence, engaging as the main instrument, a semi-structured interview. The findings indicate that, although both municipalities revealed a “don’t know, don’t dare and don’t care” attitude, it was clearly seen that the Bua Khao Town Municipality had a more serious problem than the Kalasin Town Municipality. Specifically, the community leaders or community committee members did not sufficiently understand the roles that they could play in the auditing process. This ignorance was the chief cause for them not to dare to participate, resulting in their not being able to perceive what participation might be. Subsequently, the research results indicate that providing a workshop or educating key personnel about participation in the auditing process could be crucial to convince municipal leaders to participate and play their role in the auditing process of local government. The findings also demonstrate that very likely personnel would not care at the end of a process about which they lacked knowledge and did not dare to participate. Such a lack would be a formidable obstacle for building strong citizenship or the citizen sector.

**Keywords:** Auditing process, local government, municipality, volunteer.

---

\* This article is a part of a larger research project, funded by the National Research Council of Thailand (NRCT).

\*\* Department of Public Administration, Faculty of Political Science and Law, Kalasin University.

E-mail: dr.kathanyoo@yahoo.com

\*\*\* Department of Public Administration, Faculty of Political Science and Law, Kalasin University.

E-mail: palmy511@gmail.com

## บทนำ

การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ผ่านมา ยังขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นเหตุให้การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ตรงตามความความต้องการที่แท้จริงของประชาชน นอกจากนี้แล้ว ยังมีปัจจัยอื่นๆ เช่น นักการเมือง ผู้รับเหมา ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ล้วนแล้วแต่มีบทบาทต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น ในการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า กลไกของรัฐได้เข้ามายึดกุมการดำเนินงาน แทนที่จะก่อให้เกิดการพัฒนา กลับกลายเป็นการทำลายการพัฒนาศักยภาพของชุมชนและทำให้ชุมชนอ่อนแอลง สภาวการณ์ดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยเริ่มกระบวนการวางแผนพัฒนาประเทศแนวใหม่ ตั้งแต่การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนต่างๆ ของรัฐ การพัฒนาท้องถิ่นจะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนจะมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความรู้ ความสามารถ ความรับผิดชอบของประชาชน อย่างไรก็ตาม หากประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตัวเองสูง โครงการกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นก็จะตรงตามความต้องการของประชาชน ทำให้เกิดพลัง เกิดความสำเร็จตามที่คาดหวังไว้ การพัฒนาท้องถิ่นก็จะเป็นไปอย่างรวดเร็วและนำความเจริญมาสู่ประเทศชาติ การมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวกลับประสบปัญหาอุปสรรคต่างๆ เป็นอย่างมาก แม้จะมีกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ได้เปิดโอกาสและช่องทางไว้ให้ก็ตาม โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองซึ่งถือว่าเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในชุมชนเมืองก็ประสบปัญหาในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่ไม่แตกต่างกันกับการเมืองในระดับชาติ หรืออาจจะมียุทธศาสตร์มากกว่าด้วยซ้ำไป นี่คือนัยสำคัญถึงการไม่สนใจ เพิกเฉยต่อความเป็นไปของท้องถิ่น สังคม และประเทศชาติ ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นอีกตัวชี้วัดว่าความเป็นพลเมืองของประเทศไทยยังมีน้อยมาก การปกครองในระบอบ “ประชาธิปไตย” ไม่เพียงแต่จะต้องมีกติกาหรือรัฐธรรมนูญที่จะกำหนดระบบที่ใช้ในการปกครองประเทศ สิ่งที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าก็คือคนหรือประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศที่มีความแตกต่างหลากหลายภายใต้หลักสิทธิเสรีภาพและหลักความเสมอภาค จะต้องมีความเป็น “พลเมือง” ระบอบประชาธิปไตยที่เป็นการปกครองโดยประชาชนหรือการปกครองที่ประชาชนปกครองตนเองจึงจะประสบความสำเร็จได้ ซึ่งบทบาทการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกระบวนการประชาชนตามชุดความรู้การเฝ้าระวังการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ ชุดที่ 1 ปีพุทธศักราช 2557 (Office of the National Anti-Corruption Commission, B.E.2557) กล่าวว่า เมื่อประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการมอบอำนาจให้เข้าไปใช้อำนาจบริหารงาน ใช้จ่ายงบประมาณ และออกข้อบังคับต่างๆ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความถูกต้อง และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนจำเป็นต้องติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. ตรวจสอบ รับรู้ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ แผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความถูกต้อง ข้อบังคับงบประมาณรายรับ-รายจ่าย รายชื่อผู้ชำระภาษี รายชื่อผู้ค้างภาษี สัญญาการจัดซื้อ-จัดจ้าง เป็นต้น โดยประชาชนไปติดตามอ่านข่าวสารที่ปิดประกาศหรือขอทราบข้อมูลที่ไม่ได้ปิดประกาศได้ โดยใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ และ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ยอมเปิดเผยข้อมูล สามารถแจ้งต่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความถูกต้อง

2. การติดตาม สอดส่องพฤติกรรมของสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะผู้บริหาร และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความถูกต้อง เพื่อให้ทราบว่า บุคคลดังกล่าวมีความประพฤติเหมาะสมหรือไม่ ปฏิบัติงานเป็นไปตามระเบียบกฎหมายหรือไม่ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ หากพบความผิดก็ให้รายงานต่อนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหน่วยงานตรวจสอบอื่นๆ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นต้น

3. ติดตามตรวจสอบการดำเนินโครงการในหมู่บ้านโดยไปดูข้อมูลในสัญญาจ้างว่าโครงการมีขนาดลักษณะอย่างไร งบประมาณเท่าไรใครเป็นผู้รับจ้าง เริ่มและสิ้นสุดเมื่อใด ซึ่งหากปฏิบัติไม่ถูกต้องก็สามารถร่วมลงชื่อแจ้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

4. ตรวจสอบการจัดซื้อ-จัดจ้างให้เกิดความโปร่งใส โดยรวมกลุ่มร่วมสังเกตการณ์ในวันกำหนดการยื่นซองและพิจารณาผลการประกวดราคา สอบราคา หากทราบถึงความไม่ถูกต้องก็ให้แจ้งนายอำเภอหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ

5. การถอนถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 เข้าชื่อเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการลงคะแนนเพื่อถอดถอน ซึ่งจะต้องมีผู้มาออกเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และจะต้องออกเสียงถอดถอนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงจึงจะถอดถอนได้

6. ประชาชนมีสิทธิคัดค้านและร้องเรียนเมื่อเห็นว่า ผู้บริหารดำเนินงานไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่เป็นธรรม หรือสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมติที่ไม่ถูกต้องหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือพนักงานส่วนตำบลประพฤติหรือปฏิบัติงานมิชอบด้วยกฎหมาย สามารถร้องเรียนต่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด หากร้องเรียนแล้ว นายอำเภอหรือผู้ว่าจังหวัดไม่เอาใจใส่หรือไม่สามารถให้ความเป็นธรรมได้ ให้ร้องเรียนโดยตรงมายังกระทรวงมหาดไทย หรือฟ้องศาลปกครองก็ได้

จากเหตุผลที่กล่าวมา จึงนำมาสู่คำถามวิจัยที่ว่า ปัญหาของกระบวนการในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ นั้นเป็นอย่างไร การมีอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) กับไม่มี มีผลแตกต่างกันอย่างไร การมีอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ส่งผลต่อการต่อต้านทุจริตในองค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างไร

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาปัญหาของกระบวนการในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์และเทศบาลเมืองบัวขาว

## ขอบเขตการวิจัย

**เชิงเนื้อหา** ศึกษาเฉพาะปัญหาของกระบวนการในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์

**เชิงพื้นที่** เทศบาลเมืองในจังหวัดกาฬสินธุ์ มี 2 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีแนวปฏิบัติที่ดีคือ มีการแต่งตั้งอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) และเทศบาลเมืองบัวขาว ซึ่งไม่มีอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหาร (อสต.)

## วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบองค์กรภาครัฐ

การตรวจสอบองค์กรภาครัฐเกิดจากมุมมองที่คนๆ หนึ่งที่แตกต่างกันแล้วแต่จะให้ความสำคัญกับมุมมองใด เช่น การตรวจสอบองค์กรภาครัฐอาจจะมองจากหลักการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นที่คนๆ หนึ่งที่เชื่อมโยงมาจากหลักการถ่วงดุลอำนาจ (check and balance) หรืออาจจะมองจากที่คนๆ หนึ่งเรื่อง ประสิทธิภาพและความโปร่งใสขององค์กร ตามหลักธรรมาภิบาล (good governance) แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบองค์กรภาครัฐเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองการปกครอง และมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ในประเทศไทย ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2550 ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีความชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะกลไกในทางกฎหมายทั้งที่เป็นมาตรการในการตรวจสอบในองค์กรและการตรวจสอบจากภายนอกองค์กร ซึ่งหากพิจารณาจากบทบัญญัติกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้วจะเห็นได้ว่า ระบบการควบคุมตรวจสอบองค์กรภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วอาจจะแบ่งออกได้เป็นสองส่วน ดังนี้คือ

ส่วนที่หนึ่ง การตรวจสอบโดยประชาชนภายนอก ประชาชนสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ทั้งในทางตรงและโดยทางอ้อม ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุด ส่วนที่สอง การตรวจสอบโดยกลไกทางกฎหมาย การตรวจสอบลักษณะนี้เป็นระบบการควบคุมตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกของระบบการเมืองการปกครองตามการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นกลไกที่มีมาแต่เดิม ประกอบกับการปรับปรุงและเสริมสร้างกลไกการควบคุม การตรวจสอบใหม่ๆ ตามแนวทางการปฏิรูปทางการเมือง ดังที่ปรากฏว่ามีองค์กรตรวจสอบต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย (Suwan et al., B.E.2546)

### รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการปกครองท้องถิ่น

ผู้บริหารและสมาชิกสภาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่น ภายใต้อำนาจประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ได้ถูกตั้งข้อสงสัยในความรับผิดชอบที่มีต่อผู้เลือกตั้งและประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะกลุ่มคนที่ถูกจัดว่าเป็นคนชายขอบ เช่น สตรี เด็ก คนพิการ คนชรา คนจนในชุมชนแออัด กลุ่มชาติพันธุ์ และชนกลุ่มน้อย เป็นต้น เป็นเหตุให้เกิดการเคลื่อนไหวหรือการแสดงออกทั้งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและผู้ที่ถูกกลั่นแกล้งจากสังคมที่มีปฏิกริยาในรูปแบบต่างๆ ต่อสภาวะทางการเมืองที่เป็นอยู่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทางเศรษฐกิจ แนวทางการพัฒนาเรื่องสิ่งแวดล้อม เรื่องสวัสดิการสังคม เรื่องวัฒนธรรม เรื่องการต่อต้านความไม่โปร่งใสในการบริหารงาน และอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ การเมืองการปกครองในหลายประเทศจึงหันมาให้ความสำคัญในบทบาทของภาคประชาชนในกระบวนการจัดการสังคมมากขึ้น ทั้งในรูปแบบที่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและเป็นที่ยอมรับของสังคม

เมื่อพิจารณาในระดับการปกครองท้องถิ่นพบว่า รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารท้องถิ่นนั้นมีหลากหลายรูปแบบ ในบางลักษณะก็เป็นแบบแผนที่ปฏิบัติกันเกือบทุกประเทศ บางรูปแบบก็เป็นลักษณะเฉพาะของประเทศนั้นๆ อันเนื่องมาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์และปัจจัยอื่นๆ ที่แตกต่างกัน โดยการตรวจสอบเป็นกระบวนการหนึ่งของการมีส่วนร่วมในท้องถิ่น แต่เป็นที่น่าสังเกต

ว่า กระบวนการตรวจสอบโดยส่วนใหญ่จะไม่ได้ถูกระบุไว้โดยตรง แต่จะเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในระบบประชาธิปไตย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนรับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นของตนเอง มากกว่าการกำหนดเป็นกระบวนการหรือการบังคับว่าเป็นหน้าที่จะต้องทำอะไร โดยสามารถสรุปในแต่ละประเทศได้ดังนี้ (Suwan et al., B.E.2546)

1. ประเทศเยอรมนี ได้จัดให้มีการประชุมของเมืองชุมชน (town or community meeting) เป็นประจำทุกปี ประชาชนมีสิทธิในการให้ข้อเสนอแนะและความเห็นชอบโครงการใหญ่ๆ หรือการเปลี่ยนแปลงในเรื่องที่เกี่ยวกับภาษี ประชาชนมีสิทธิในการตั้งคำถามต่อสภาท้องถิ่น มีสิทธิขอให้สภาพิจารณาตัดสินใจในเรื่องที่รับผิดชอบ มีสิทธิเรียกร้องให้มีการทำประชามติ (referendum) มีสิทธิของคนต่างด้าว และจัดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อเสนอความเห็นต่อสภาท้องถิ่น

2. ประเทศอังกฤษ ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้วาระการประชุมของสภาท้องถิ่นล่วงหน้า มีสิทธิในการรับรู้ผลการประชุมจากรายงานการประชุม มีสิทธิในการร่วมรับฟังการประชุมของสภาท้องถิ่น มีสิทธิในการมีส่วนร่วมการตัดสินใจเกี่ยวกับภาษีและการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่น มีสิทธิในการมีส่วนร่วมประเมินการบริหารงานในรูปแบบต่างๆ กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานเพื่อให้ประชาชนใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบให้มีการประมวลความประพฤติ (code of conduct) ที่ฝ่ายท้องถิ่นต้องยึดถือ เพื่อประชาชนจะได้ใช้เป็นกรอบในการประเมินพฤติกรรม ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องการปฏิบัติงานต่อผู้ตรวจการท้องถิ่น (local government ombudsmen)

3. ประเทศญี่ปุ่น ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้ออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมาย มีสิทธิเรียกร้องให้ตรวจสอบบัญชีกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิทธิเรียกร้องให้ยุบสภาท้องถิ่นหรือเรียกร้องให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งสำคัญๆ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกรัฐมนตรี และสมาชิกท้องถิ่น เป็นต้น รวมไปถึงมีสิทธิในการเรียกร้องให้มีการลงประชามติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของสภาท้องถิ่น

4. ประเทศนิวซีแลนด์ เปิดโอกาสให้ประชาชนทำประชาพิจารณ์ร่างแผนและงบประมาณประจำปี โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษร และโดยวาก่อนขอมติสภาท้องถิ่นเพื่อให้ความเห็นชอบ

จากรูปแบบการตรวจสอบโดยภาคประชาชนในประเทศต่างๆ ทำให้ทราบการตรวจสอบท้องถิ่นโดยภาคประชาชน ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับท้องถิ่นไทยจะพบว่า ในประเทศไทย กระบวนการตรวจสอบจากภาคประชาชนยังไม่มีชัดเจนมากนัก ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษากระบวนการในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถอดบทเรียนจากอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ในเขตเทศบาลเมืองในจังหวัดกาฬสินธุ์ว่าประชาชนมีบทบาทในติดตามตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร

### ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ซึ่งศึกษากลุ่มตัวอย่างโดยการสัมภาษณ์แบบยั้งลึก สทนทนากลุ่ม และการศึกษาเอกสาร ทั้งนี้ การศึกษาประกอบไปด้วยขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

## ประชากรและกรณีศึกษา

*ประชากรที่ใช้ในการศึกษา* คือประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ของเทศบาลเมืองในจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 2 แห่ง

*กรณีศึกษา* ผู้วิจัยใช้วิธีเลือกกรณีศึกษาแบบเจาะจง เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลาในการศึกษา เมื่อภายหลังได้ทำการประมวลข้อมูลต่างๆ ที่น่าสนใจที่สามารถใช้เป็นประเด็นในการศึกษาแล้ว จึงตัดสินใจเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีตัวอย่างที่ดีในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีแนวปฏิบัติที่ดีคือ มีการแต่งตั้งอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) เปรียบเทียบกับเทศบาลเมืองบัวขาว ซึ่งไม่มีอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกกรณีศึกษาแบบเจาะจง เพื่อเป็นกรณีศึกษาตามวัตถุประสงค์ โดยผู้วิจัยได้แบ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญออกเป็น 2 กลุ่มหลัก โดยเลือกจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. อาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จำนวนประมาณ 73 คน โดยเป็นผู้ผ่านการอบรมหรือได้รับความรู้จากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประจำจังหวัด โดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จนได้ข้อมูลที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

2. ประธานชุมชน ผู้นำชุมชน และประชาชน ในเขตเทศบาลเมืองบัวขาว จำนวนเขตละ 20 คน รวมประมาณ 60 คน ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และใช้การเลือกตัวอย่างแบบลูกโซ่ จากนั้นสัมภาษณ์ต่อไปเรื่อยๆ จนได้ข้อมูลที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

## เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ ได้แก่ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (semi-structure interview)

## การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้ทำการจำแนกและจัดระบบข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ โดยทำการถอดเทปข้อมูลจากเครื่องบันทึกเสียงที่ได้จากการสัมภาษณ์อย่างละเอียด การจดบันทึกข้อมูลต่างๆ ซึ่งได้มาระหว่างการสังเกตและสัมภาษณ์ โดยข้อมูลที่จดบันทึกอาจจัดและนำข้อมูลเหล่านี้มาช่วยในการวิเคราะห์ข้อมูล กำหนดรหัสข้อมูล และจัดหมวดหมู่ข้อมูล จากนั้นจึงทำข้อสรุปเบื้องต้นให้ถูกต้องตรงตามประเด็นที่ต้องการ โดยผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบความถูกต้องของข้อสรุปอีกครั้ง ทั้งการตรวจสอบแหล่งข้อมูล การตรวจสอบอคติของตัวนักวิจัยเอง และการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า

## ผลการศึกษา

จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญในเขตเทศบาลเมืองในจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 2 แห่ง สามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

### บทบาทของ อสต. ในการติดตามตรวจสอบการทำงานของเทศบาล

บทบาทการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกระบวนการประชาชนตามชุดความรู้การเฝ้าระวังการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ ชุดที่ 1 ปีพุทธศักราช 2557 กล่าวว่า เมื่อประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการมอบอำนาจให้เข้าไปใช้อำนาจบริหารงาน ใช้จ่ายงบประมาณ และออกข้อบังคับต่างๆ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความถูกต้อง และ

เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน จำเป็นจะต้องติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในกรณีของอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์นั้น ได้ดำเนินการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลตามประเด็นต่างๆ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. การตรวจสอบการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น แผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อบังคับงบประมาณรายรับ-รายจ่าย รายชื่อผู้ชำระภาษี รายชื่อผู้ค้างภาษี สัญญาการจัดซื้อ-จัดจ้าง เป็นต้น โดยประชาชนสามารถติดตามอ่านข่าวสารที่ปิดประกาศ หรือขอทราบข้อมูลที่ไม่ได้ปิดประกาศได้ โดยใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญและ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติไม่ถูกต้อง ไม่ยอมเปิดเผยข้อมูล อสต. สามารถแจ้งต่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความถูกต้อง

ในการเป็นอาสาสมัครร่วมติดตามตรวจสอบการบริหารงานในส่วนของตรวจสอบการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์นั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ กล่าวว่า

“ในการเป็นนั้น อสต. ส่วนมากจะเป็นการตรวจสอบโครงการ อย่างเช่น การก่อสร้างถนน คลองระบายน้ำภายในชุมชน ยกตัวอย่างในชุมชนของตนเอง ในการทำร่องระบายน้ำหรือถนนคอนกรีตตามซอยในหมู่บ้าน ช่างจะขึ้นป้ายบอกรายละเอียดต่างๆ ในการก่อสร้างโครงการนี้ โดยจะเข้าไปขอรายละเอียดกับนายช่างรับเหมา แบบตัวอย่างในการก่อสร้าง และตรวจสอบดูว่าช่างทำตามแบบแผนที่วางไว้หรือไม่ เช่น จะทำถนนคอนกรีต 15 ซม. ก็เอาตลับเมตรมาวัดว่าได้ตรงตามแบบหรือไม่”

หรือผู้ให้ข้อมูลอีกคนหนึ่ง กล่าวว่า

“การที่ทางเทศบาลจะก่อสร้างอะไรสักอย่างหนึ่งตามแผนของเทศบาล เทศบาลก็จะส่งแผนไปให้ชุมชนได้เรียนรู้ว่าสิ่งก่อสร้างที่จะทำมีรายละเอียดอะไรบ้าง และเมื่อถึงเวลาก่อสร้าง ทาง อสต. และทางประธานชุมชนนั้นจะประสานการทำงานกับทางเทศบาลตลอด”

2. การติดตามสอดส่องพฤติกรรมของสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะผู้บริหาร และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ทราบว่าบุคคลดังกล่าวมีความประพฤติเหมาะสมหรือไม่ ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายหรือไม่ หรือมีการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ หากพบความผิดก็ให้รายงานนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหน่วยงานตรวจสอบอื่นๆ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

ในประเด็นนี้ การทำงานของ อสต. ได้มีการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของเทศบาล แต่ยังไม่มีการร้องเรียนหรือดำเนินการตามกฎหมายใดๆ มีเพียงเสียงสะท้อนในการท้วงติงให้แก่ไขถึงการทำงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งเห็นว่าไม่มีความเหมาะสม เช่น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ กล่าวว่า



“ยังมีเจ้าหน้าที่บางคนตีแม่เหล็กในระหว่างการทำงาน แต่ไม่สามารถเอาออกได้ จนตายไปก่อนก็มี แทนที่จะเอาเขาออก หน่วยงานราชการน่าจะเข้ามาตรวจสอบ ผู้ที่มีรายได้หรือเงินเดือนบางคนไม่ทำงานแล้วขับรถเอื่อยๆ สั่งอะไรก็ได้ วิธีการทำงาน ของที่นี่ ยกตัวอย่างบางคนออกมาปฏิบัติงานนอกสถานที่ มีการหลบหรือหลีกเลี่ยง การปฏิบัติงานเพื่อไปนอน เข้างาน 08.30 น. ออกงาน 15.30 น. ขณะที่ทำงานยังไม่เสร็จ แล้วปกติข้าราชการเลิกงานก็โมง แต่เจ้าหน้าที่บางคนบ่ายสอง บ่ายสามก็เลิกแล้ว มาไม่เห็น เจ้าหน้าที่ คนกินข้าวก็เข้ามาบ่ายโมงครึ่ง พักเที่ยงเข้าบ่ายโมง อันนี้ที่ว่า หน่วยงานที่ยังมี เจ้าหน้าที่ที่สับเปลี่ยนก็ถือว่าไม่เป็นไร”

3. การติดตามตรวจสอบการดำเนินโครงการ ข้อมูลในสัญญาจ้างว่าโครงการมีขนาดและลักษณะ อย่างไร งบประมาณเท่าไร ใครเป็นผู้รับจ้าง เริ่มและสิ้นสุดเมื่อใด ซึ่งหากปฏิบัติไม่ถูกต้องก็ร่วมลงชื่อแจ้ง นายกเทศมนตรี หรือนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

ในประเด็นของการติดตามตรวจสอบการดำเนินโครงการ ถือได้ว่าเป็นจุดเด่นและเป็นประเด็นที่มีความเป็นรูปธรรมมากที่สุดในการทำงานของ อสต. ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ซึ่งได้มีการดำเนินการตรวจสอบ การทำงานในหลายๆ กรณี ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบที่สำคัญของ อสต. ดังเช่นที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า

“การเป็น อสต. นั้นมีความรับผิดชอบสูงมาก เพราะได้มีโอกาสเข้ารับการอบรม ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ตลอด และการทำงาน ถ้าไปลงในส่วนของชุมชนไหน ส่วนมาก ประธานชุมชนจะเข้าไปดูแล และสมาชิก อสต. ก็จะไปตรวจสอบฝ่ายจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่ง อย่างกรณีของผมนั้น จะมีการตรวจสอบทั้งประธานชุมชนด้วยและมีการตรวจสอบการทำงานของผู้รับเหมาด้วย”

หรือที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญอีกคนหนึ่งกล่าวว่า

“เวลาที่มีการก่อสร้างในชุมชน เราก็จะสามารถเข้าไปตรวจสอบได้ว่าในถนนเส้นนี้ ได้ดำเนินการถูกต้องตามที่แจ้งไว้หรือไม่ ถ้าไม่ถูกต้องเราก็จะแจ้งไปยังเทศบาล เพื่อให้เทศบาลแก้ไขให้ ซึ่งหลักๆ แล้ว ผู้รับเหมาจะขึ้นป้ายในแต่ละโครงการที่ก่อสร้างอยู่แล้ว เราก็สามารถใช้ข้อมูลส่วนนั้นในการติดตามตรวจสอบได้ เพราะรายละเอียดโครงการก่อสร้าง จะบอกขนาดความยาว จำนวนเงิน ซึ่งจะเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการตรวจสอบข้อมูลของ ประธานชุมชน”

หรือในอีกกรณีหนึ่ง ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล่าวว่า

“เขาก็จะเอารายละเอียดโครงการมาให้ดู จะมีหนังสือแจ้งจากเทศบาลว่าเรามี โครงการที่จะทำถนนเส้นไหน ระยะดำเนินการจากเดือนไหนถึงเดือนไหน เราก็คอยดูว่า ตอนไหนที่จะไปถึงเรา เราก็ไปตรวจ สมมติว่าปรับถนนให้เราดีไหม ได้มาตรฐาน เราก็ ไปดูในแผนวางงบประมาณเท่าไร”

ในการเป็นอาสาสมัครร่วมติดตามตรวจสอบการบริหารงาน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า

“ในการทำร่องระบายน้ำหรือถนนคอนกรีตตามซอยในหมู่บ้าน ช่างจะขึ้นป้ายบอกรายละเอียดต่างๆ ในการก่อสร้างโครงการนี้ โดยจะเข้าไปขอรายละเอียดกับนายช่างรับเหมาแบบตัวอย่างในการก่อสร้าง และตรวจสอบดูว่าช่างทำตามแบบแผนที่วางไว้รีเปล่า เช่น จะทำถนนคอนกรีต 15 ซม. ก็จะเอาตลับเมตรมาวัด ว่าได้ตรงตามแบบรีเปล่า”

หรือที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่ง กล่าวว่า

“ในฐานะประธานชุมชน การที่ทางเทศบาลจะก่อสร้างอะไรสักอย่างหนึ่งตามแผนของเทศบาล เทศบาลก็จะส่งแผนไปให้ชุมชนได้เรียนรู้ว่าสิ่งก่อสร้างที่จะทำมีรายละเอียดอะไรบ้าง และเมื่อมีเวลาก่อสร้าง ทาง อสต. และทางประธานชุมชนนั้นจะประสานการทำงานกับทางเทศบาลตลอด”

จะเห็นได้ว่า การเกิดขึ้นของอาสาสมัครร่วมติดตามตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) นั้น เริ่มต้นจากการที่อาสาสมัครเข้ามามีส่วนร่วม โดยประชาชนทุกคนในท้องถิ่นสามารถที่จะเข้ามาเป็นอาสาสมัครร่วมติดตามตรวจสอบการบริหารงานได้ โดยเทศบาลจะมอบบทบาทให้กับคนกลุ่มนี้ในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการพัฒนาต่างๆ ของเทศบาลที่ลงสู่ชุมชน โดยมีการเชิญเจ้าหน้าที่จากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาให้ความรู้เกี่ยวกับกลไกในภาครัฐ และวิธีการตรวจสอบกลไกต่างๆ สำหรับการดำเนินการตรวจสอบโดย อสต. นั้น เทศบาลจะแจ้งโครงการพัฒนาต่างๆ ให้ประธานอสต. ทราบ โดย อสต. ทำหน้าที่ตรวจสอบโครงการพัฒนาต่างๆ ของเทศบาล ซึ่งหากพบเห็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามรูปแบบจะแจ้งให้เทศบาลทราบ เพื่อให้แก้ไขหรือปรับปรุงต่อไป

ซึ่งผลจากการเป็น อสต. นั้น ทำให้ช่วยสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันของคนในชุมชน ดังเช่นที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่ง กล่าวว่า

“เราอยู่ในชุมชน เราก็เป็นหูเป็นตาช่วยกัน ถ้าเราทำไม่ดี เราก็จะได้ของไม่ดีเข้ามาในชุมชนด้วย มันไม่ใช่เฉพาะของชุมชน ถนนก็ตัดผ่านหน้าบ้านเราด้วย แต่ก่อนไม่ได้เป็น อสต. จะไม่กล้าพูดให้เขาได้ยิน พอเราเป็น อสต. ตอนนี้เราท้วงติง ผู้รับเหมาที่จะรู้”

ในการตรวจสอบนั้น จากการสอบถามสามารถได้ข้อมูลว่า ในการตรวจสอบนั้นจะมีการร่วมกันตรวจสอบในแต่ละชุมชนเป็นหลัก ซึ่งหากส่วนไหนที่ไม่ถูกต้อง มักจะเป็นการดำเนินการในลักษณะที่ให้มีการแก้ไขให้ถูกต้องในส่วนนั้นๆ ซึ่งมักจะสามารถตกลงให้แก้ไขได้ ณ ตรงนั้น จึงยังไม่เคยมีการตรวจสอบไปถึงชั้นร้องเรียนไปที่ ป.ป.ช. หรือ สตง.

4. การถอนถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 เข้าชื่อเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการลงคะแนนเพื่อถอดถอน ซึ่งจะต้องมีผู้มาออกเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และจะต้องออกเสียงถอดถอนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงจึงจะถอดถอนได้

ในกรณีการทำงานของ อสต. เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์นั้น ยังไม่มีการดำเนินการในการร้องเรียนเพื่อถอดถอนผู้บริหารเกิดขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะประชาชนเห็นว่า ผู้บริหารของเทศบาลยังสามารถปฏิบัติงานได้ในระดับที่ประชาชนมีความพึงพอใจและไม่มีความผัดจนถึงขั้นต้องถอดถอน

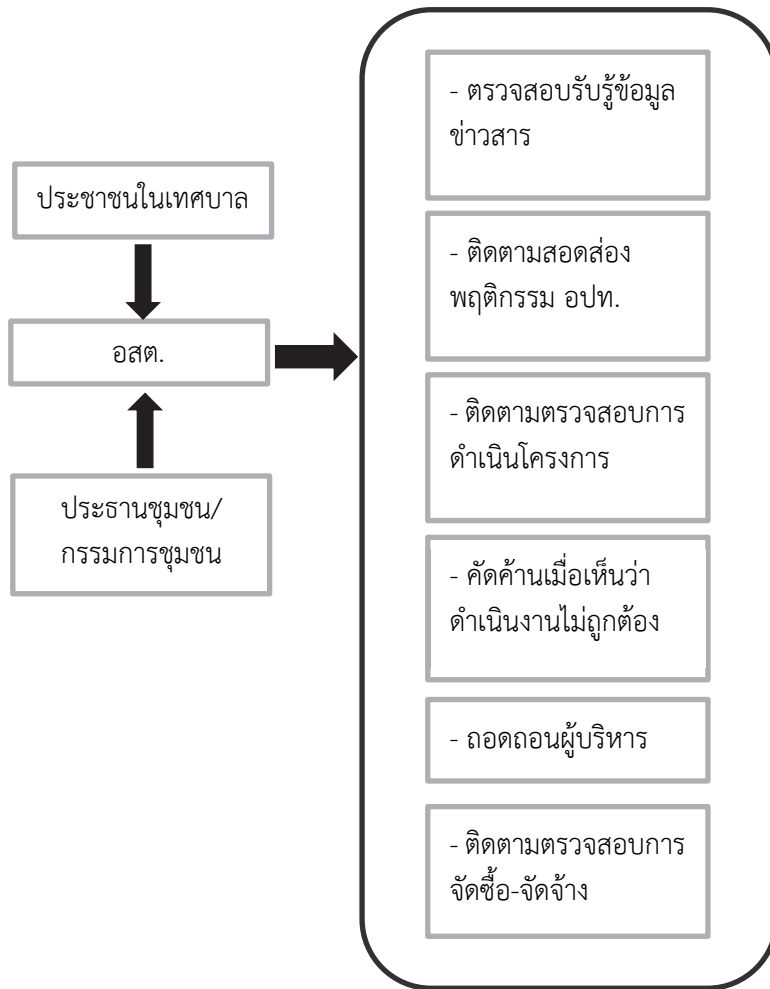
5. ตรวจสอบการจัดซื้อ-จัดจ้าง ให้เกิดความโปร่งใส โดยรวมกลุ่มไปร่วมสังเกตการณ์ในวันกำหนดการยื่นซองและพิจารณา ผลการประกวดราคา สอบราคา หากรู้เห็นความไม่ถูกต้องก็ให้แจ้งนายอำเภอหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ของ อสต. นั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า

“การจัดซื้อจัดจ้างของทางเทศบาลจะมีการให้ชุมชนเข้าไปร่วมด้วย เทศบาลจะตั้งคณะกรรมการเข้ามาตรวจสอบ โดยใช้คณะกรรมการชุมชน และประธานชุมชนเป็นผู้ร่วมด้วย ก่อนที่จะมีการจัดซื้อจัดจ้างทางเทศบาลจะมีการดำเนินการอบรมให้ความรู้ก่อน โดยให้ ป.ช. เข้ามาอบรม”

หรือผู้ที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญอีกคนหนึ่งกล่าวว่า

“ทางเทศบาลจะเรียนคณะกรรมการชุมชนที่เข้ามาอบรมว่า จะมีการคัดเลือกกรรมการตรวจสอบจัดซื้อจัดจ้าง แต่เทศบาลจะเป็นผู้ประกาศหาผู้จัดซื้อจัดจ้างเอง เพราะทางเทศบาลจะทราบ เมื่อทางเทศบาลได้คนที่ได้รับโครงการนั้นแล้ว ทางชุมชนถึงจะทราบว่า ได้บริษัทนี้เป็นผู้รับเหมา และพอบริษัทดำเนินการเสร็จ ถึงจะไปตรวจดูว่าถูกต้องตามที่เขียนไว้หรือไม่ และถ้าไม่ถูกต้องก็จะมาถามเทศบาลว่าบริษัททำแบบนี้มันถูกหรือไม่ และทางเทศบาลก็จะส่งฝ่ายช่างลงไปดู และก็ไปแจ้งผู้รับเหมา...ในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างเทศบาลจะมีการให้ความรู้กับประชาชน โดยประชาชนในที่นี้คือ ประธานชุมชน กรรมการชุมชน และ อสต. โดยกระบวนการในการให้ความรู้ได้เชิญ ป.ช. มาให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อที่จะให้ประธานชุมชน กรรมการชุมชน และ อสต. ได้รับความรู้ในการที่จะไปตรวจสอบด้านต่างๆ ของการบริหารงานเทศบาล”



ภาพที่ 1. บทบาทของ อสต. ในการติดตามตรวจสอบการทำงานของเทศบาลในมิติต่างๆ

### ปัจจัยแห่งความสำเร็จของ อสต. เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

การที่ อสต. สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง อสต. ขึ้นมา เมื่อช่วงเริ่มแรกนั้น ประกอบไปด้วย ปัจจัยต่างๆ หลายประการ ซึ่งสามารถสรุปจากการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

ปัจจัยแรกคือ ปัจจัยทางด้านตัว อสต. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล่าวว่า

“ความรู้ ความสามารถของ อสต. ถ้าสมมติว่าเป็นแล้วแต่ไม่ได้ทำอะไร ก็ไม่มีผลอะไร แต่คนในพื้นที่เขาอยากได้ อย่างก็มี ก็แล้วแต่คนด้วย บางครั้งเขาอาจจะไม่รู้เรื่องนี้ แต่เขาอาจจะรู้อีกเรื่องหนึ่ง มันก็เลยประสานกันได้ดี ก่อนจะมี อสต. เราก็ไปยื่นมองเฉยๆ เราไม่ได้มีความเห็น ที่นี้เมื่อเรามีบทบาทในการเป็น อสต. เราก็ไปแสดงความคิดเห็นว่าอย่าเพิ่งทำอันนี้ อย่างนั้น เราก็ประสานงานกับเขาได้ แต่ก่อนไม่มี อสต. ก็มองดูเฉยๆ เรียกว่า บทบาทที่ชัดเจน เราก็คุยกันเฉยๆ ไม่ได้มีความหมายชัดเจนเหมือนอย่างที่มี อสต. ถ้าเป็น อสต. ก็บอกว่าอย่าเพิ่งทำนะ มันทำไม่เป็นแบบนี้ ก็แสดงความคิดเห็นออกมา คือเรามีประชาชนที่มีความรู้ด้วย ก็ดีอีกอย่างหนึ่ง”

โดยกล่าวเพิ่มเติมว่า

“ประชาชนมีความรู้แล้วก็มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ มีส่วนร่วมตั้งแต่เสนอเข้าไป รู้ว่าจะตรวจสอบยังไง ได้ไปทำมาแล้วรู้ว่าผลของมันเป็นยังไง มันเป็นช่องทางแรกที่ทำให้ประชาชนมีบทบาทชัดเจน มีอำนาจตรงนี้มีสิทธิเข้าไปตรวจสอบ เพราะว่าถ้าไม่มีออสต. สมมติว่าให้เขาอยู่ลอยๆ ไม่มีบทบาทอะไร ก็จะเข้าไปบ้างไม่เข้าไปบ้าง ถ้าเราไม่มีเรากี่ไม่กล้า อันนี้คือมีหมวกที่เขาให้เรา เรามีบัตร เรารู้ว่ามีสิทธิทำได้ เราถึงกล้าทำ เรารู้ว่าเราทำได้ เรารู้ว่าเรามีสิทธิที่จะทำ เพราะว่าถ้าไม่มีช่องทางตรงนี้ ไม่เปิดโอกาสประชาชนก็จะอยู่เฉยๆ เพราะว่าไม่ใช่หน้าที่ ถ้าระบุว่าตรงนี้เราทำได้นะ เราสามารถจะทำได้เรากี่จะทำ”

ปัจจัยที่สองคือ ปัจจัยทางด้านเทศบาล โดยเทศบาลเป็นทั้งผู้ริเริ่มจัดตั้ง ออสต. และจัดให้มีการอบรมให้ความรู้ และมอบหมายบทบาทในการร่วมตรวจสอบการทำงานของเทศบาลให้กับ ออสต. ทำให้ ออสต. สามารถมีบทบาทและมีส่วนร่วมกับการดำเนินงานของเทศบาลมากขึ้น ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวถึงปัจจัยทางด้านเทศบาลหรือผู้บริหารของเทศบาลว่า

“หลังจากที่ทางเทศบาลได้มีการจัดตั้ง ออสต. ขึ้นมา มีกรรมการจัดทำแผน กรรมการจัดซื้อจัดจ้าง กรรมการติดตามประเมินผลแผน เรียกว่าทุกขั้นตอนให้ประธานชุมชนหรืออาสาสมัครที่จะเข้ามามีบทบาทในตรงนี้ ถ้าท้องถิ่นอื่นเขาอยากจะประสบความสำเร็จ เขาก็ต้องมีกรรมการชุดนี้ ก็คือเห็นด้วยว่าควรจะมีกรรมการให้ครบทั้งแบบนี้แหละ แบบเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์จะได้ครอบคลุม ออสต. จะประสบความสำเร็จ ประชาชนจะต้องช่วยกัน ประชาชนที่อยู่ สมมติว่าเขาจะไปทำตรงนี้ คนที่อยู่ในซอยจะต้องดูแลว่าตรงไหนไม่ดี เขาก็จะโทรบอกเราประสานกับเราว่าออกมาดูให้หน่อย เขาก็ต้องมีความรู้ จะต้องรู้ว่าเวลาเขาจะมาสร้างถนน ช่วยดูให้หน่อย ถ้ามีอะไรก็ให้บอก เราจะได้แจ้งไปทางเทศบาล”

ปัจจัยที่สามคือ ปัจจัยทางด้านประธานชุมชนในฐานะการเป็นผู้ประสานงาน โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า

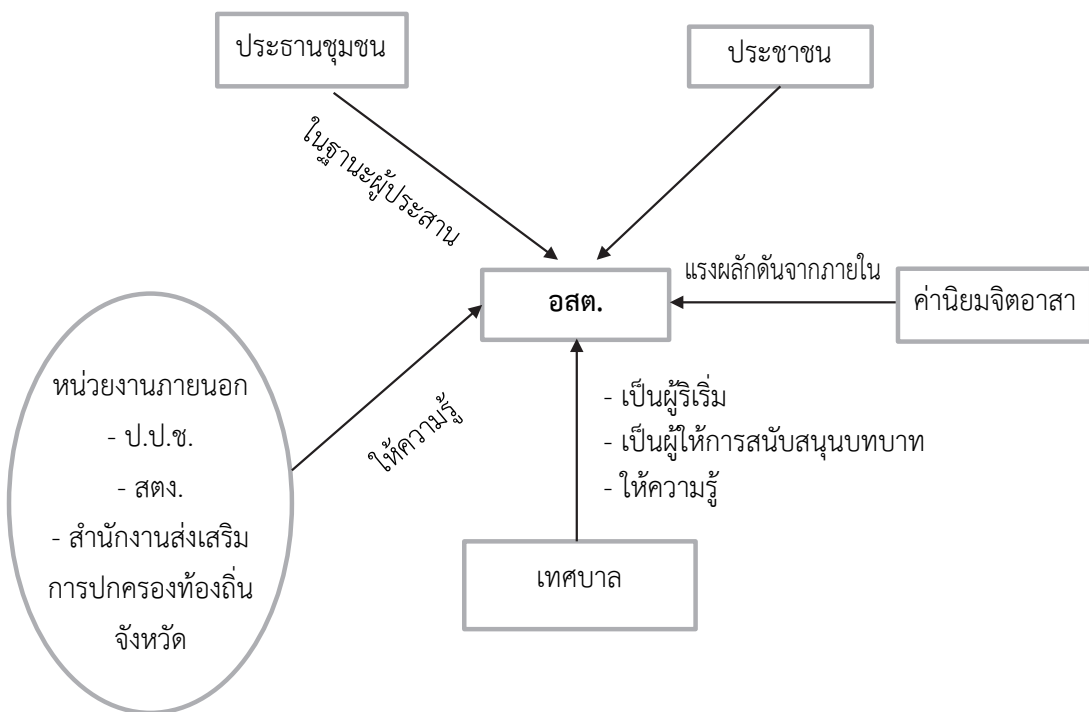
“โดยเริ่มมาจากก่อนที่จะมีโครงการอะไรต่างๆ ลงไป เริ่มมาจากความต้องการของประชาชน มันเริ่มมาจากตรงนั้นขึ้นมาแล้วคุณก็มาเขียนแผนเอง คุณบอกว่า คุณต้องการอะไร คุณก็มาเขียนแผนเองด้วย เพราะฉะนั้นคุณก็ต้องรู้ว่าความต้องการของคุณเป็นอะไร เป็นยังไง เวลาที่เราจะทำ เวลาที่เทศบาลจะทำ หมายถึง ไปบอกว่าจะทำให้คุณนะ เป็นความต้องการของเรา เราจะทำประชาคมในชุมชนก่อนว่าเราต้องการอะไรในปีี้ จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมและจะต้องมีความรู้เรื่องพวกนี้ด้วย”

ปัจจัยสุดท้ายคือ ปัจจัยทางด้านค่านิยมเรื่อง ความมีจิตอาสา เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ปัจจัยหนึ่งในการผลักดันจากภายในให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล ซึ่งแม้จะมีช่องทางหรือกฎหมายที่พยายามส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่หากประชาชนไม่มีค่านิยมเรื่องความมีจิตอาสาแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนก็ยากที่จะเกิดขึ้น

ปัจจัยทางด้านค่านิยมเรื่อง ความมีจิตอาสา หากประชาชนมีจิตอาสาจริงๆ ก็จะไม่ถามเรื่องเงิน โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล่าวว่า

“ถ้าจิตอาสาจริงๆ มีเงินก็มา ไม่มีเงินก็มา ได้ไม่ได้พวกเราได้อยู่แล้ว ก็คนที่ไม่มีใจมา เราจะไปพูดยังไง จะไปเถียง เราก็เลิก เราก็ไม่ไปยุ่งกับเขา แต่ว่ามันอยู่กับเขา คนที่มาแล้วทำอะไรสำเร็จ ก็จะทำค่อยๆ ไปกระจายข่าว ประชาสัมพันธ์ไป โดยบอกว่า ผลงานของ อสต. ถ้าไม่อย่างนั้นเราก็ไม่ได้โครงสร้างที่ไม่ได้มาตรฐานเลย ส่วนมากเราจะเอาความสำเร็จไปกระจายให้รู้”

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ในส่วนนี้ถือได้ว่า เป็นบทเรียนสำคัญที่ได้จากการศึกษาความเป็นมาและการทำงานของ อสต. จากมุมมองของผู้ที่เป็น อสต. และผู้ที่เคยเป็น อสต. มาก่อน



ภาพที่ 2. ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการดำเนินงานของ อสต.

ข้อดีของการมี อสต.

จากการศึกษา ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล่าวถึงผลดีที่เกิดขึ้นจากการทำงานของ อสต. ว่า

“อสต. มีความจำเป็น เป็น อสต. ทำให้เรามีบทบาท รู้ความเป็นไปของเทศบาลมากกว่าคนที่ไม่ได้เป็น อสต. การที่มี อสต. ถือเป็นตัวชี้วัดหนึ่งของเทศบาลว่า เทศบาลมีความโปร่งใสในการจัดการตามหลักธรรมาภิบาล การมีหอประชุมใหญ่ๆ ก็เพราะมี อสต.ๆ”

มิได้ตรวจสอบเทศบาล ทำให้เทศบาลโปร่งใส เป็นตัวชี้วัดอันหนึ่งเลย ตำแหน่ง อสต. แม้ไม่ได้คาดหวังอะไรมาก คาดหวังแค่ว่าอยากให้ถนนหนทางบ้านตนเองดีแค่นั้น แต่ละคุ้ม แต่ละชุมชนก็จะดูแลบ้านตนเอง และไม่ไปก้าวก่ายกัน นอกจากจะเรียกกันไปเอง”

ขณะที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญอีกคนหนึ่งกล่าวว่า

“อสต. มีความจำเป็นคือ หมายถึงว่า บางทีมันก็จำเป็นนะ พนักงานก็มีการ แต่งตัวเหมือนกัน มีคนตรวจสอบ คอยสอดส่อง เราก็ตื่นตัว เวลา มีงานโครงการ เจ้าหน้าที่สำนักงานต่างๆ เขาก็ตื่นตัวกลัวว่าเราจะเข้ามาตรวจสอบว่าไม่ดียังไง ก็ร้องเรียนได้”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวถึง ประโยชน์ของการมี อสต. ว่า

“การมี อสต. นั้นเป็นเรื่องที่ดี เราสามารถที่จะเข้าไปในองค์กรต่างๆ ได้ ตรวจสอบ ในองค์กรต่างๆ ได้ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเข้าไปตรวจสอบ อย่างเช่น โรงเรียนก็ได้ที่อยู่ในสังกัดของท้องถิ่น”

**ปัญหาและกระบวนการในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากอาสาสมัครร่วมตรวจสอบ การบริหารงาน (อสต.) จากเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์**

**ปัญหาของการทำงานของ อสต. ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์**

ในส่วนของปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากอาสาสมัครร่วม ตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) จากเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์นั้น สรุปได้ดังนี้

ปัญหาแรกคือ บทบาทของ อสต. ที่ลดลงในปัจจุบัน อสต. บางคนเห็นว่า อสต. เริ่มมีบทบาท น้อยลง ดังเช่นที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล่าวว่า

“อสต. มีไว้กันเขาเฉยๆ แทบไม่มีบทบาทอะไรเลย แล้วเราก็มองทำอะไรไม่ได้ เพราะว่าเวลาที่ให้ไปตรวจสอบจัดซื้อ จัดจ้างก็ไม่มี แล้วก็ไม่ได้บอกการทำงานกันวันไหน บอกเฉพาะวันทำงานเสร็จ อย่างที่จะไปทำศาลา เขาก็จะทำเลยไม่บอกไม่อะไร ไม่ให้ เห็นรับ ไม่รับรู้ นี่คือการแสดงว่า เขาเอา อสต. มาจะไม่ให้ทำอะไรคือ ตั้งไว้เฉยๆ ไม่มีบทบาท อะไร บัตร อสต. ทำไปก็ไม่ได้ ประธานชุมชนทำอะไรไม่ได้”

ในส่วนของปัจจัยทางด้านผู้บริหารก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่ อสต. มองว่าเป็นอุปสรรคต่อการตรวจสอบ ของ อสต. ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล่าวว่า

“ผู้บริหารไม่เปิดโอกาสให้เราเข้าไปตรวจสอบ ยกตัวอย่าง กองช่างไม่มีประธาน ชุมชนไปตรวจสอบ มีแต่เอาคนข้างนอกมาแล้วบอกว่าผ่าน ถ้าเราร้องเรียนก็บอกว่าเป็นอย่างนั้นอย่างนี้ นี่คือการที่อยากให้มีการตรวจสอบทุกหน่วยงาน”

จากปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นการทำงานของ อสต. ในด้านการตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาลนั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า

“อยากให้ออสต. เข้ามามีส่วนร่วม ได้รับรู้ได้เห็นกับตาในการทำงานไม่ว่าจะเป็น รับเหมาหรืออะไรก็ตามให้คนในชุมชน หรือคนในท้องถิ่น ตัวแทนของชุมชน มีส่วนร่วม เข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบบ้าง อย่างเช่น การทำร่องระบายน้ำดีไม่ดี เราถ่ายรูปมาให้ดูอย่างนั้นอย่างนี้ เขาก็ไม่ว่าเราดี ผ่าน โครงการผ่าน ผ่านยังไง ใช้ปูนขนาดไหน เหล็กขนาดไหน ปูนเท่าไร”

ปัญหาที่สองคือ ปัญหาทางด้านกฎหมาย ยังไม่มีกฎหมายรองรับสถานภาพของ ออสต. ถึงแม้ว่า ออสต. จะได้เข้ารับการอบรมเกี่ยวกับการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลหรือส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของเทศบาลนั้น ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้ เพราะ ออสต. ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ไม่สามารถจะสั่งให้ผู้รับเหมาดำเนินการแก้ไขในส่วนที่ไม่ถูกต้องได้ ทำได้เพียงการท้วงติง หรือแจ้งให้ทางเทศบาลดำเนินการต่อ ซึ่งหากทางเทศบาลไม่รับเรื่องหรือนำไปดำเนินการต่อ ก็ทำให้การตรวจสอบโดย ออสต. นั้นไม่มีความหมาย

นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญยังได้เสนอว่า อยากให้มีกฎหมายรองรับ ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า

“หากมีกฎหมายรองรับ การทำงานของ ออสต. ก็จะมีสิทธิ์มากขึ้น บางทีมีสิทธิ์แค่ไหนคุณจะมาทำไม่ ออสต. เป็นแค่จิตอาสา ตั้งขึ้นมาเพราะเป็นนโยบายของเทศบาล โดยไม่มีกฎหมายรองรับ เวลาเราทำอะไรไป กลัวเหมือนกัน เพราะไม่ใช่หน้าที่ของเราจริงๆ ซึ่ง ออสต. เป็นเพียงผู้ที่คอยเป็นหูเป็นตาให้กับเทศบาล ไม่มีอำนาจที่จะไปสั่งเขาหยุด หรือทำอะไรเขาได้ ไม่สามารถทำอะไรได้ถึงขนาดนั้น”

รวมถึง ออสต. ต้องการให้ทางผู้บริหารส่งเสริมบทบาทของ ออสต. มากขึ้น ดังที่ผู้ให้ข้อมูลได้กล่าวว่า

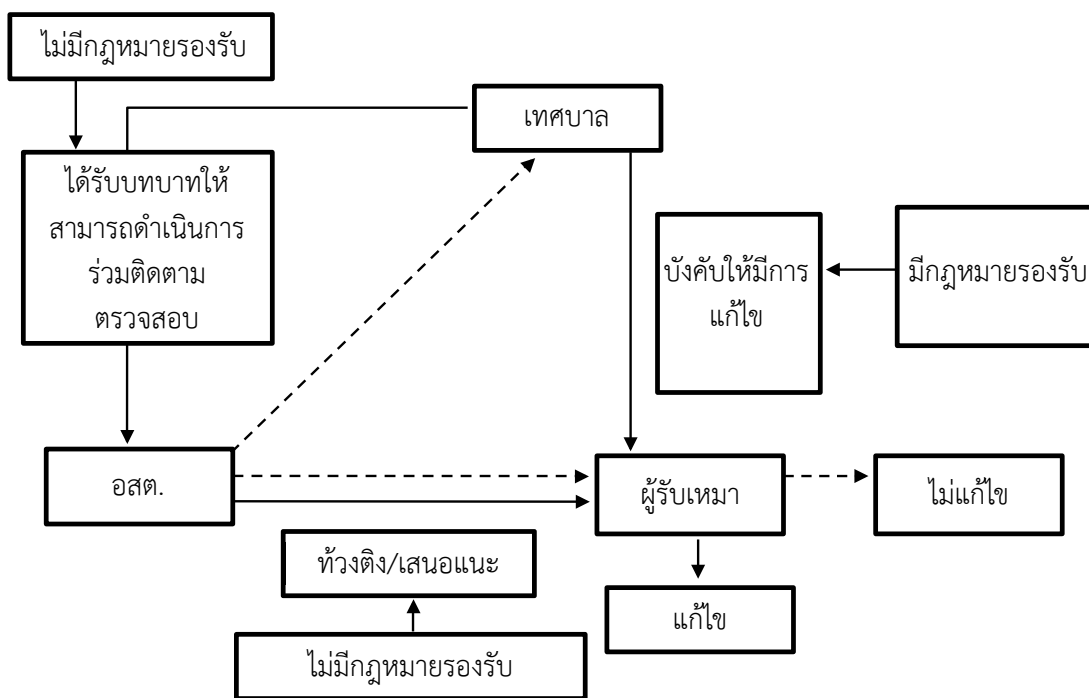
“อยากให้เทศบาลมีคำสั่งให้ออสต. สามารถตรวจสอบถนนหนทางได้กับผู้รับเหมา สมมติว่า ถนนไม่ได้มาตรฐานเราจะไม่มีสิทธิ์มีส่วนออกเสียงกับเขาบ้าง ต้องมีกฎหมายรองรับเราก่อน แต่ว่าเราก็เสนอไปอยู่อย่างจะเข้ามาตรวจสอบด้วย เวลาเขามอบงานจะผ่านหรือไม่ผ่าน เราอยากเข้าไปดูตรงนั้น แต่ว่าเราไม่ได้เข้าไปเหมือนกันทุกชุมชนหรือทุกส่วนมาก ออสต. เราจะคลุกคลีอยู่ในชุมชน เราจะเห็นการทำงานของผู้รับเหมา”

จากที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวข้องกับปัญหาและกระบวนการในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) จากเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์นั้นพบว่า ในส่วนของกระบวนการทำงานของ ออสต. ในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในกรณีนี้คือเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ถ้าเปรียบเทียบกับปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยทั่วไปแล้ว ที่มักจะ มีปัญหาเกี่ยวกับความรู้ทางด้านกฎหมาย และวิธีการทำงานของเทศบาล ความไม่กล้าที่จะเข้ามาตรวจสอบ อันสืบเนื่องมาจากความรู้ข้างต้น และส่งผลต่อเนื่องมาถึงความไม่สนใจแล้ว การมี ออสต. ขึ้นมานั้น สามารถช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ข้างต้นได้ นั่นคือ ในการเข้ามาเป็น ออสต. นั้น จะได้รับการอบรมจาก ป.ป.ช. และ สตง. เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลและ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของเทศบาล ทำให้ ออสต. มีความกล้าที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงาน มีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน รวมถึงการตรวจสอบติดตามโครงการต่างๆ มีความกล้าที่จะเข้าไปพูดคุยสอบถามกับผู้รับเหมาในโครงการก่อสร้างต่างๆ และกล้าที่จะท้วงติง เมื่อเห็นความไม่ถูกต้องเกิดขึ้น ซึ่งบุคคลที่ได้เข้าร่วมเป็น ออสต. ซึ่งมีความสนใจในการเข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของ



เทศบาลอยู่แล้ว เมื่อได้รับแรงเสริมจากการได้รับความรู้ และการได้ฝึกฝนทำความเข้าใจกับการดำเนินการตรวจสอบ ทำให้ยิ่งเพิ่มความสนใจในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ซึ่งหากแนวโน้มเป็นเช่นนี้ไปอย่างต่อเนื่อง ย่อมจะทำให้การบริหารนั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้นภายใต้การตรวจสอบอย่างใกล้ชิดจากภาคประชาชนที่อาสาเข้ามาเป็น อสต.

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการดำเนินงานของ อสต. ที่สะท้อนออกมาจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญนั้น มาจากรากฐานที่ อสต. มาจากการเป็นอาสาสมัครโดยไม่มีกฎหมายรองรับ ฉะนั้น จึงไม่มีอำนาจในการสั่งการหรือบังคับใดๆ ได้ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นบางครั้งจึงทำได้เพียงการทักท้วงหรือท้วงติง แต่ไม่สามารถดำเนินการได้มากกว่านั้น ซึ่งจะต้องแจ้งเรื่องไปยังเทศบาลต่อไป หากเทศบาลรับเรื่องและดำเนินการต่อก็จะทำให้ปัญหานั้นสามารถถูกแก้ไขไปได้ แต่หากทางเทศบาลไม่ได้ดำเนินการใดๆ ปัญหานั้นก็จะไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งความสำเร็จของ อสต. นั้นส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความเอาใจจริงเอาใจและความใส่ใจของฝ่ายบริหารเช่นกัน หากผู้บริหารไม่เปิดโอกาสให้ อสต. มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง การมีส่วนร่วมของ อสต. ในการตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาลซึ่งไม่มีอำนาจทางกฎหมายรองรับก็จะไม่ก่อให้เกิดผลอันใด



ภาพที่ 3. ปัญหาของ อสต. ในการติดตามการทำงานของเทศบาล

ปัญหาของการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลของประชาชนทั่วไปของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ซึ่งประชาชนก็ถือเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการตรวจสอบการดำเนินงาน และประชาชนของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ที่ไม่ได้เข้ามาเป็นส่วน อสต. และมักจะประสบปัญหาในการเข้ามามีส่วนร่วมนอกจากปัญหาในการทำงานของ อสต. แล้ว ปัญหาอีกส่วนหนึ่งมีความสำคัญเช่นกันคือ การที่ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จากผลการศึกษาจะพบว่า จะมีลักษณะที่ประกอบไปด้วย 3 “ไม่” ก็คือ “ไม่รู้ ไม่กล้า ไม่สนใจ”

ในกรณีของการ “ไม่รู้” นั้น ดังเช่น การถามว่าประชาชนทราบเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือไม่อย่างไร ก็จะพบว่า

“ไม่ค่อยทราบเท่าไรครับ เพราะว่ามันเป็นกฎระเบียบทางเทศบาล ส่วนมากก็เป็นเจ้าหน้าที่ของเทศบาล”

หรือที่คำตอบที่ว่า

“คนในชุมชนความรู้น้อย ประสบการณ์น้อย”

ส่วนในกรณีของการ “ไม่กล้า” นั้นก็จะพบจากการคำถามที่ว่า ถ้าสมมติว่า รัฐบาลมีการแก้ไขระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อ จัดจ้าง คือให้ประชาชนเข้าไปตรวจรับได้ จะไปเป็นไหม ก็จะได้คำตอบว่า

“ไม่เป็นครับ เพราะกลัวความรู้ไม่ถึง”

ขณะที่ในกรณีของ “ไม่สนใจ” นั้น ดังเช่นปัญหาที่ว่าทุกพื้นที่ ทุกท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น อบต. เทศบาล ชาติผู้สื่อข่าวชาย เทศบาลควรให้ความรู้หรือดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เรื่องชาติผู้สื่อข่าวชายเป็นปัญหาอยู่ตอนนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในพื้นที่ก็ได้กล่าวว่า

“มีอยู่ แต่ไม่ช่วย ไม่ให้ความร่วมมือ”

**กรณีเทศบาลเมืองบัวขาวซึ่งไม่มี อสต.**

การที่ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น จากผลการศึกษาจะพบว่า จะมีลักษณะที่ประกอบไปด้วย 3 “ไม่” ก็คือ “ไม่รู้ ไม่กล้า ไม่สนใจ” ทั้งในส่วนของผู้นำชุมชนและประชาชนทั่วไป

ในกรณีของการ “ไม่รู้” นั้น ดังเช่นที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า

“จากตามที่ท่านเลขาพูดว่า ประธานชุมชนมีหน้าที่ตรวจสอบโดยอัตโนมัติ นั้นเท่าที่เข้ามาเป็นกรรมการระยะนี้ไม่เคยไปตรวจสอบที่ไหน ไม่เคยตรวจสอบ เพราะรู้ว่า โครงการทำที่ไหน แต่ว่าตัวเองไม่เคยเข้าไปตรวจสอบ เพราะว่าไม่มีหนังสือมาถึงทาง ส.ท. แล้วก็กล้าเข้าไปก้าวก่าย ไม่กล้า ถึงแม้ว่าบางครั้งอาจจะผิด แต่ประธานชุมชนก็ไม่กล้าพูดแล้วก็ไม่รู้ สมัยก่อนนี้เคยได้ไปตรวจสอบเปิดโครงการอีกโครงการหนึ่งมีชื่ออยู่ แต่ระยะปีหรือสองปีมานี้ เพราะว่าพวกป่าไม่รู้เลยว่าตัวเองมีหน้าที่จะไปตรวจสอบตรงนั้น สมมติทำคลองหรือร่องน้ำอย่างหมู่ 9 ถ้าว่าประธานชุมชนมีหน้าที่ไปตรวจสอบใหม่คะ แต่ว่าพวกป่าไม่ได้ไปตรวจสอบ ไม่ได้ไปดู ผ่านไปเฉยๆ ดูคลองน้ำแล้วไม่กล้าพูด เพราะว่าตนเองไม่มั่นใจว่าตนเองจะมีหน้าที่ไปตรวจสอบตรงนั้น อย่างที่ผ่านมาไม่มี ไม่มีไม่เคยไป แต่ถ้าว่าเป็นโดยตำแหน่งก็ขอโทษด้วย เพราะว่าไม่ได้แจ้งว่าคุณป่าต้องไปตรวจสอบตรงนั้นตรงนั้นนะ ไม่มีหนังสือแจ้งก็เลยไม่กล้าไป”

หรือที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญอีกคนกล่าวว่า

“คือทางเทศบาลของเรามีระเบียบในการเลือกประธานชุมชน ประธานชุมชน จะอยู่ในวาระ 2 ปี แล้วก็เลือกใหม่ ส่วนมากจะเป็นประธานใหม่บ้างประธานเก่าบ้าง สลับกันไป บางท่านก็อาจจะยังไม่รู้ เพราะมาใหม่”

ส่วนในกรณีของการ “ไม่กล้า” นั้น ส่วนหนึ่งอาจจะมาจากการคิดว่า ตนเองไม่มีประสบการณ์ ดังเช่นที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่งกล่าวว่า

“ประสบการณ์ก็ไม่ค่อยเท่าไร เพิ่งเข้ามาได้ 3 ปีเอง จริงๆ แล้วนี่มันเป็นเรื่อง กฎหมาย กฎหมายนี่มันมีหลายข้อ แต่ละองค์การ แต่ละข้อมันลำบาก พอจะทำอะไรต้อง มีองค์การตรวจสอบ อย่างต้องผ่านที่ประชุมเสร็จแล้วก็ต้องไปผ่านจังหวัด บางโครงการก็ไม่ ผ่าน แล้วก็ส่งกลับมาที่เทศบาลเหมือนเดิม เพราะว่าโครงการไม่ผ่าน เทศบาลเมืองบัวขาว ก็หลายโครงการ บางโครงการก็ไม่ผ่าน ก็เลยไม่ได้ตามที่บางชุมชนต้องการ เพราะว่า จะทำอะไรลงไป สดง. ก็คอยแต่ยึดเงินคืนอย่างเดียว จึงทำให้การทำงานเป็นไปอย่างลำบาก นี่คือสิ่งอยากเสนอเพียงเท่านี้ เพราะว่าประสบการณ์ยังไม่เยอะ”

หรืออาจจะเป็นทั้ง “ไม่รู้” และ “ไม่กล้า” รวมกัน ดังเช่นที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล่าวว่า

“เรามีพี่เลี้ยงที่เทศบาลอยู่แล้ว เวลาจะจัดซื้อ-จัดจ้างอะไรทางเทศบาลเป็น พี่เลี้ยง...เพราะว่าเรารู้ร้น้อย ประธานชุมชนไม่ได้มีความรู้มากเหมือนทางเทศบาล เจ้าหน้าที่ เพราะเจ้าหน้าที่ เขามีความรู้อยู่แล้ว”

ขณะที่ในกรณีของการ “ไม่สนใจ” หรือสนใจเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับตัวเอง ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ กล่าวไว้ว่า

“ในส่วนของชุมชนแต่ละชุมชนจะสนใจเฉพาะในโครงการว่าชุมชนได้โครงการ อะไร ชุมชนนี้ได้โครงการอะไรแล้วก็ส่วนจัดซื้อ-จัดจ้างจะไม่สนใจ”

หรือที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญอีกคน กล่าวว่า

“ส่วนมากคณะกรรมการชุดใหม่บางคนอาจจะไม่ได้อ่านหนังสือเล่มเหลืองที่ทาง เทศบาลเขาเอามาแจก มันมีระเบียบเกี่ยวกับหน้าที่ของกรรมการชุมชน”

ในส่วนนี้จะเห็นได้ว่า ปัญหาและกระบวนการในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการ ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมาจากการไม่รู้ หรือไม่กล้า หรือไม่สนใจ หรือ อาจจะมีส่วนผสมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของการไม่รู้มักจะนำไปสู่การไม่กล้า และในท้ายที่สุดอาจจะ ไปสู่การไม่สนใจ ซึ่งจะยิ่งซ้ำเติมปัญหาและกระบวนการในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในทั้งสองเทศบาลแม้จะมีปัญหาของการ “ไม่รู้ ไม่กล้า ไม่สนใจ” ปรากฏอยู่ที่สองเทศบาล แต่จะ เห็นได้ชัดถึงปัญหาที่เกิดขึ้นว่า ในกรณีของเทศบาลเมืองบัวขาวจะมีปัญหามากกว่ากรณีของเทศบาลเมือง กาฬสินธุ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของผู้นำชุมชนหรือกรรมการชุมชนที่ยังประสบปัญหาของการไม่รู้ถึง บทบาทของตนเองที่สามารถกระทำได้ อย่างเช่นที่กล่าวถึงการเป็นกรรมการโดยอัตโนมัติ ซึ่งมีความไม่รู้ถึง ส่งผลถึงความไม่กล้าที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่รู้จะเข้ามาอย่างไร ตามนัยนี้แสดงให้เห็นว่า การอบรมหรือ

การให้ความรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญมากที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหากประชาชนไม่มีความรู้ จนไม่กล้าเข้ามามีส่วนร่วมและก็จะนำไปสู่ความไม่สนใจในที่สุด ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการสร้างสำนึกความเป็นพลเมืองหรือความเป็นภาคพลเมืองที่มีความเข้มแข็งต่อไป

## บทสรุป

ในส่วนของปัญหาและกระบวนการในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (ออสต.) จากเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์นั้น สรุปได้ดังนี้ ปัญหาแรกคือ บทบาทของ ออสต. ที่ลดลง ในปัจจุบัน ออสต. บางคนเห็นว่า ออสต. เริ่มมีบทบาทน้อยลง ปัจจัยทางด้านผู้บริหารก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่ ออสต. มองว่าเป็นอุปสรรคต่อการตรวจสอบของ ออสต. ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล่าวว่า ผู้บริหารไม่เปิดโอกาสให้ ออสต. เข้าไปตรวจสอบเหมือนช่วงแรก ปัญหาต่อมาคือ ปัญหาทางด้านกฎหมาย การไม่มีกฎหมายรองรับสถานภาพของ ออสต. แม้ว่า ออสต. จะได้เข้ารับการอบรมเกี่ยวกับการตรวจสอบการทำงาน of เทศบาลหรือส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของเทศบาลนั้น ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ เพราะ ออสต. ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ไม่มีอำนาจเต็มที่จะสั่งให้ผู้รับเหมาดำเนินการแก้ไขในส่วนที่ไม่ถูกต้องได้ ทำได้เพียงการท้วงติง หรือแจ้งให้ทางเทศบาลดำเนินการต่อ ซึ่งหากทางเทศบาลไม่รับเรื่องหรือนำไปดำเนินการต่อก็ทำให้การตรวจสอบโดย ออสต. นั้นไม่มีความหมาย ในจุดนี้ประชาชนอาจลืมนำไปว่าถึงแม้ไม่มี ออสต. ก็สามารถตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่นได้ ซึ่งเป็นสิทธิและหน้าที่ของประชาชนตามกฎหมายอยู่แล้ว

จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการดำเนินงานของ ออสต. ที่สะท้อนออกมาจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญนั้น มาจากรากฐานที่ ออสต. มาจากการเป็นอาสาสมัครที่ไม่มีกฎหมายรองรับ เพราะฉะนั้น จึงไม่มีอำนาจในการสั่งการ หรือบังคับใดๆ ได้ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นบางครั้งจึงทำได้เพียงการทักท้วง หรือท้วงติง แต่ไม่สามารถดำเนินการได้มากกว่านั้น ซึ่งจะต้องแจ้งเรื่องไปยังเทศบาลต่อไป หากเทศบาลรับเรื่องและดำเนินการต่อก็จะทำให้ปัญหานั้นสามารถถูกแก้ไขไปได้ แต่หากทางเทศบาลไม่ได้ดำเนินการใดๆ ปัญหานั้นก็จะไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งความสำเร็จของ ออสต. นั้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความเอาใจจริงเอาใจและความใส่ใจของฝ่ายบริหารเช่นกัน หากผู้บริหารไม่เปิดโอกาสให้ ออสต. มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง การมีส่วนร่วมของ ออสต. ในการตรวจสอบการบริหารของเทศบาลที่ไม่มีอำนาจทางกฎหมาย ก็จะไม่ก่อให้เกิดผลอันใด

ในกรณีเทศบาลเมืองบัวขาวซึ่งไม่มี ออสต. การที่ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จากผลการศึกษาพบว่า มีลักษณะที่ประกอบไปด้วย 3 “ไม่” ก็คือ “ไม่รู้ ไม่กล้า ไม่สนใจ” ทั้งในส่วนของผู้นำชุมชนและประชาชนทั่วไป

นอกจากปัญหาในการทำงานของ ออสต. แล้ว ปัญหาอีกส่วนหนึ่งมีความสำคัญเช่นกันคือ ปัญหาของการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงาน of เทศบาลโดยประชาชนทั่วไปในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ที่ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมเป็น ออสต. และมักจะประสบปัญหาในการเข้ามามีส่วนร่วม การที่ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จากผลการศึกษาพบว่า มีลักษณะที่ประกอบไปด้วย 3 “ไม่” ก็คือ “ไม่รู้ ไม่กล้า ไม่สนใจ” เช่นกัน

ในทั้งสองเทศบาลแม้จะมีปัญหาของการ “ไม่รู้ ไม่กล้า ไม่สนใจ” ปรากฏอยู่ที่ทั้งสองเทศบาล แต่จะเห็นได้อย่างชัดเจนถึงปัญหาที่เกิดขึ้นว่า ในกรณีของเทศบาลเมืองบัวขาวมีปัญหามากกว่ากรณีของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของผู้นำชุมชนหรือกรรมการชุมชนที่ยังประสบปัญหาของการไม่รู้บทบาทของตนเองที่สามารถกระทำได้ อย่างเช่นที่กล่าวถึงการเป็นกรรมการโดยอัตโนมัติ ซึ่งความไม่รู้นี้ส่งผลถึงความไม่กล้าที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่รู้จะเข้ามาอย่างไร ตามนัยนี้แสดงให้เห็นว่า การอบรมหรือการให้ความรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญมากที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหากประชาชนไม่มีความรู้ จนไม่กล้าเข้ามามีส่วนร่วมและก็จะนำไปสู่ความไม่สนใจในที่สุด ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการสร้างสำนึกความเป็นพลเมืองหรือความเป็นภาคพลเมืองที่มีความเข้มแข็งต่อไป

### ข้อเสนอแนะ

จากศึกษากระบวนการในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ทั้งในกรณีของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์และเทศบาลเมืองบัวขาว ทั้งในประเด็นที่เป็นจุดเด่นและประเด็นที่เป็นปัญหานั้น สามารถสรุปเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการพัฒนา ได้ดังนี้

1. ภาครัฐที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนไม่เฉพาะภาคประชาชนเท่านั้น ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในรูปแบบตามกฎหมาย และการสร้างรูปแบบของการเป็นอาสาสมัครเข้ามาร่วมตรวจสอบ เพื่อสร้างจิตสำนึกของความเป็นเจ้าของชุมชนร่วมกันในเชิงพื้นที่ เพื่อขจัดความไม่สนใจซึ่งกันและกันออกไป

2. ภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ในกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขจัดความไม่รู้และความไม่กล้าของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสร้างช่องทางเชื่อมต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาคประชาชน โดยให้ท้องถิ่นเป็นผู้อนุญาตความสะดวกในการก่อตั้งองค์กรชุมชนหรือที่ประชาชนจัดตั้งขึ้นมาเอง

## References

- Office of the National Anti-Corruption Commission. (B.E.2557). *Chut Khwamru Kanfaorawang Kanthutcharit Khong Nuanganphakrat No.1 B.E.2557*. Bangkok: Si Anan Printing.
- Suwan, M. et al. (B.E.2546). *Kan Truatsob Khong Ongkorn Phakprachachon Nai Rabob Kanbarihannagan Lae Kitchakan Satharana Khong Thongthin*. Bangkok: Prince Damrong Rajanuphap Institute, Office of the Permanent Secretary for Interior.