

## บทที่ 1

### บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มุ่งเน้นสาระสำคัญใน 4 แนวทางหลัก ได้แก่ แนวทางที่หนึ่ง การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ แนวทางที่สอง ได้แก่ ลดการผูกขาดอำนาจรัฐเพิ่มอำนาจประชาชน และส่งเสริมการกระจายอำนาจ แนวทางที่สาม การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรม และจริยธรรม และแนวทางที่สี่ ได้แก่ การทำให้องค์กรตรวจสอบมีอิสระเข้มแข็ง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏอยู่ใน 3 หมวดสำคัญ ได้แก่ หมวด 3 ส่วนที่ 10 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและร้องเรียน หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารแผ่นดิน (มาตรา 78) ส่วนที่ 4 แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษาและวัฒนธรรม (มาตรา 80) และ หมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (มาตรา 281 - 290) โดยในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 5 ประการ ได้แก่

#### 1. หลักความเป็นอิสระของการปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 272)

ยังคงหลักการเดิมนั้นคือรัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเอง แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดต่อหลักความเป็นรัฐเดี่ยวตามมาตรา 1 การมีอิสระของท้องถิ่นคือการที่ท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองนอกจากนี้รัฐธรรมนูญ 2550 ยังบัญญัติขยายความหลักการดังกล่าวให้ชัดเจนขึ้นโดยกำหนดให้รัฐไม่เพียงให้ความเป็นอิสระเท่านั้น แต่รัฐจะต้องให้การสนับสนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่อีกด้วย

#### 2. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 78, 274, 280, 281)

ในมาตรา 78 เป็นหลักประกันว่ารัฐจะต้องปรับระบบการดำเนินงานและระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนในเชิงอำนาจหน้าที่ อีกทั้งต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นด้านต่างๆ นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงระบบการทำงานของภาครัฐว่าจะต้องมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม จริยธรรมของเจ้าหน้าที่พร้อมกับการพัฒนาระบบการทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานและให้รัฐมุ่งเน้นการทำงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ ในรายละเอียดยังมีการกำหนดเพิ่มเติมว่ารัฐจะต้องจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และประชาชนมีส่วนร่วม โดยมุ่งเน้นการให้บริการสาธารณะที่รวดเร็ว มีคุณภาพ โปร่งใส และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และเพื่อให้แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐบรรลุตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ จึงได้มีการกำหนดรายละเอียดด้านต่างๆ ไว้อย่างละเอียดเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานแก่หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ กำหนดแนวทางในการดำเนินงานด้านการศาสนา สังคม สาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรมของรัฐ ไว้เป็นต้น

มาตรา 274 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระตามมาตรา 272 โดยคงหลักการเดิม คือ บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และเพิ่มหลักการขึ้นมา โดยการให้อิสระแก่ท้องถิ่นนั้นต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศ เป็นส่วนรวมด้วย (มาตรา 274 วรรคหนึ่ง)

ในส่วนของกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เนื่องจากในปัจจุบันได้มีกฎหมายดังกล่าวอยู่แล้ว รัฐธรรมนูญ 2550 จึงกำหนดเป็นหลักการสำคัญที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจเอาไว้เพื่อให้เป็นหลักการตามรัฐธรรมนูญต่อไป

มาตรา 280 และ 281 บัญญัติถึงหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น จัดการศึกษาอบรมฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น และหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญ 2550 ทุกประการ

ในบทเฉพาะกาลมาตรา 298 กำหนดจัดทำและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประมวลกฎหมายท้องถิ่นและกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ ภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

### 3. หลักการกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 273)

คงหลักการเดิมเน้นคือการกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ และสอดคล้องกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ (มาตรา 273 วรรคหนึ่ง) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ 2550 ได้กำหนดหลักการใหม่ให้ต้องมีการกำหนดเป็นมาตรฐานกลางในการดำเนินงาน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติได้ด้วยตนเอง มิใช่การกำกับในแต่ละกิจกรรม (มาตรา 273 วรรคสอง)

### 4. การจัดองค์กรในการปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 275)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่สภาและฝ่ายบริหาร พร้อมกันไม่ได้สังเกตจาก บทบัญญัติที่ว่า "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น" (มาตรา 275 วรรคหนึ่ง) ผู้แทนที่จะทำหน้าที่สภาท้องถิ่นนั้นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับ (มาตรา 275 วรรคสองและวรรคสี่) ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นนั้นอาจมาจากการเลือกตั้ง หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น (มาตรา 275 วรรคสาม) โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากัน คือ 4 ปี (มาตรา 275 วรรคห้า)

หลักการที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นเป็นหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 285 ทั้งนี้ มีการเพิ่มหลักการใหม่ขึ้นมาในมาตรา 275 วรรคเก้า กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งมีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบปกติได้

### 5. การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชน (มาตรา 56-67, 72, 87, 212, 238, 244, 257 และ 276-278)

เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญ 2550 จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมหลักการของรัฐธรรมนูญ 2540 ดังนี้

#### 5.1 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียนของประชาชน

(1) ประชาชนมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 56)

(2) ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว (มาตรา 57)

(3) ประชาชนมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (มาตรา 58)

(4) ประชาชนสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว (มาตรา 59)

(5) ประชาชนมีสิทธิฟ้องร้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อศาลปกครอง ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ หรือลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 60)

(6) ประชาชนมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 62)

(7) การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือ

ทรัพย์สินหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว (มาตรา 67)

(8) ประชาชนมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 72)

(9) ประชาชนมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย (มาตรา 287)

(10) ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ (มาตรา 287)

(11) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 287)

(12) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 238)

(13) ประชาชนสามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีข้าราชการหรือลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (มาตรา 244)

(14) ประชาชนสามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีข้าราชการหรือลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท่านหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม (มาตรา 244)

(15) ประชาชนสามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน กรณี องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน (มาตรา 257)

5.2 การให้ประชาชนมีสิทธิที่จะถอดถอนผู้แทนท้องถิ่นโดยตรง (มาตรา 276) เป็นหลักการที่มีขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ 2540 โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งสามารถเข้าชื่อเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ให้มีการจัดการลงคะแนนเพื่อถอดถอนผู้แทนระดับท้องถิ่นที่ประชาชนเห็นว่าไม่สมควรดำรง ตำแหน่งอีกต่อไปปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ รัฐธรรมนูญ 2540 กำหนดเงื่อนไขของคะแนนที่จะมี ผลเป็นการถอดถอนเอาไว้เคร่งครัดมาก ในการตราพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการลงคะแนน เสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 จึงต้องเดินตาม เงื่อนไขในรัฐธรรมนูญ 2540 โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ผลที่เกิดขึ้นคือ ในเวลา 8 ปีนับแต่มี การประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว มีผู้บริหารท้องถิ่นถูกถอดถอนโดยวิธีการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนเพียงคนเดียว รัฐธรรมนูญ 2550 จึงวางหลักการใหม่โดยไม่กำหนดเงื่อนไข ใดๆ เอาไว้ในรัฐธรรมนูญคงบัญญัติไว้แต่หลักการกว้างๆ การบัญญัติเช่นนี้จะทำให้ สามารถแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อถอดถอนได้โดยไม่ทำให้เกิดกรณีขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ

5.3 การให้ประชาชนมีสิทธิเสนอกฎหมายท้องถิ่นได้ (มาตรา 277) การ แก้ไขหลักการในเรื่องนี้ก็เป็นเช่นเดียวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น นั่นคือ รัฐธรรมนูญ 2550 จะไม่กำหนดรายละเอียดใดๆ ลงไป เพื่อให้ง่ายต่อการ แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน นั่นคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น 2542

5.4 การให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงประชามติ แสดงความเห็นต่อการ ดำเนินการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และตรวจสอบการบริหารงบประมาณ (มาตรา 278) เป็นหลักการที่เพิ่มขึ้นใหม่เพื่อให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยประชาชน สามารถมีส่วนร่วมในการบริหาร การแสดงความคิดเห็น การออกเสียงประชามติ และการ ตรวจสอบการบริหารงบประมาณของท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังกำหนดให้นำหลักการ

พิจารณางบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรมาใช้ในระดับท้องถิ่นด้วย กล่าวคือ หลักการห้ามแปรรูปนิติ ที่จะทำให้ตนมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว รัฐบาลจึงมีนโยบายที่สำคัญ คือ การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารงานในท้องถิ่นของตนเอง สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กำหนดบทบัญญัติที่เป็นการเพิ่มบทบาทของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมและตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อีกด้วย เช่น ในมาตรา 285 ได้บัญญัติถึงการที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งหรือในมาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้นอกจากนี้ ยังมีระเบียบ กฎหมาย อีกหลายฉบับที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2547 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ ต่างก็มุ่งหวังที่จะส่งเสริมบทบาทของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการมีส่วนร่วมและตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นที่สังเกตว่าเท่าที่ผ่านมาพบว่า ประชาชนยังไม่มีบทบาทในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร มีประชาชนโดยส่วนใหญ่ยังไม่ทราบว่าตนสามารถเข้ามามตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้และมีประชาชนอีกจำนวนมากที่รู้ว่าตนมีสิทธิที่จะเข้ามามตรวจสอบการบริหารงานขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นได้แต่ไม่ทราบวิธีการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้อย่างไร ซึ่งเท่ากับว่าการดำเนินงานส่วนใหญ่ดำเนินไปในลักษณะคิดเองทำเอง ขาดความเชื่อมโยงระหว่างความต้องการที่แท้จริงของประชาชนกับการบริหาร การจัดการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ถ้าหากปล่อยให้ภาวการณ์นี้ดำรงอยู่ต่อไป ก็จะทำให้เป้าหมายในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่บรรลุผลเพราะแทนที่จะเป็นกระจายอำนาจทางการปกครองจากรัฐบาลสู่ประชาชนโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย กลับกลายเป็นการเพิ่มหน่วยงานราชการ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้นมา ซึ่งทำให้ประเทศต้องรับภาระในด้านค่าใช้จ่ายประจำด้านบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

จากหลักการและสภาพปัญหาดังกล่าว คณะผู้วิจัยเห็นว่าเป็นสิ่งที่ควรมีการศึกษาหาคำตอบถึงเหตุผลสำคัญหลายประการคือ

1. เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ประชาชนเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น และใช้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยส่วนรวม ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของประชาชนที่ต้องตรวจสอบว่าผู้แทนที่ประชาชนมอบหมายให้เข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ปฏิบัติหน้าที่โดยมุ่งผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมหรือไม่เพียงใด

2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้เกิดกระบวนการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีเกิดขึ้นได้อย่างจริงจัง กล่าวคือ การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่ามีความรับผิดชอบ โปร่งใส ตรวจสอบได้ ประชาชนมีส่วนร่วม และยึดหลักกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป้าหมายสุดท้ายของการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีก็คือ ผลประโยชน์ที่ประชาชนส่วนรวมจะได้รับ อันสอดคล้องกับหลักการของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

ดังนั้นการศึกษาวิจัย เรื่อง การรับรู้บทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งที่ควรศึกษาว่า ควรมีลักษณะอย่างไร เพื่อเป็นการแสดงถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน และตรวจสอบการ

บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาคประชาชน อันเป็นการแสดงถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนและความเป็นชุมชนเข้มแข็งที่มุ่งรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเองอีกด้วย ซึ่งผลลัพธ์ในทางบวกก็จะกลับมาสู่ชุมชนและท้องถิ่นนั่นคือ ความอยู่ดีกินดีของประชาชน และความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติโดยรวม

การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนไว้อย่างชัดเจนโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารออกจากตำแหน่ง หรือประชาชนสามารถเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นพิจารณาได้ ซึ่งข้อบัญญัติเหล่านี้ได้กลายเป็นประเด็นที่ถูกนำมาอภิปรายถกเถียงกันอยู่ในปัจจุบันว่าประชาชนมีการรับรู้ในบทบาทในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดและอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

จากหลักการและสภาพปัญหาที่กล่าวข้างต้น จึงเป็นสิ่งที่ควรมีการศึกษาหาคำตอบว่า ในปัจจุบันประชาชนมีการรับรู้ถึงบทบาทของตนเอง ในการตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างไร มากน้อยแค่ไหน และที่สำคัญคือรูปแบบและระบบการตรวจสอบการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชน ที่ดี มีประสิทธิภาพและเหมาะสม สำหรับประเทศไทย ควรมีลักษณะอย่างไร

### วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงการรับรู้บทบาทของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อศึกษาถึงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ ต่อรูปแบบและระบบการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ในปัจจุบัน
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยภาคประชาชน / ประชาสังคมภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

### ขอบเขตของโครงการวิจัย

1. ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยภาคประชาชน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง
2. การศึกษาในครั้งนี้จะครอบคลุมกลุ่มตัวอย่างอันได้แก่ ประชาชนและบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องคือท้องถิ่นอำเภอและปลัด อบต. ในเขต 5 ภาค ของประเทศไทย (ภาคเหนือ(จ.เชียงใหม่),ภาคใต้(จ.สงขลา),ภาคตะวันออก(จ.ชลบุรี),ภาคกลาง(จ.พระนครศรีอยุธยา),ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ(จ.นครราชสีมา))
3. ระยะเวลาในการศึกษา ระหว่างเดือนตุลาคม 2549 ถึงเดือนกันยายน 2551

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับและหน่วยงานที่นำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้บทบาทในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นแนวทางให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้
  2. นำผลการวิจัย ไปใช้ในการวางแผนส่งเสริม สนับสนุน ให้ประชาชนได้เข้ามารับรู้และเปิดช่องทางมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นหัวใจสำคัญของนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อนำผลการศึกษาวิจัยมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบ แนวทางและวิธีการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยภาคประชาชน ประชาสังคม ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง
  3. ข้อเสนอรูปแบบ แนวทางและวิธีการเชิงประจักษ์ในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยภาคประชาชน / ประชาสังคม
- หน่วยงานที่นำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์
1. กระทรวงมหาดไทย
  2. กระทรวงศึกษาธิการ / มหาวิทยาลัยต่าง ๆ
  3. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

4. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
5. องค์การภาคเอกชนและภาคประชาชนที่เกี่ยวข้อง