

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การกระจายอำนาจปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่ องค์กรราชการที่มีใช้หน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค เพื่อให้องค์กรนั้นจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างได้โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร รัฐบาลโดยราชการบริหารส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคมีอำนาจกำกับดูแลให้้องค์กรนั้นปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย องค์กรที่ตั้งขึ้นตามหลักกระจายอำนาจจะมีฐานะ เป็นนิติบุคคลนอกเหนือไปจากการเป็นนิติบุคคลของรัฐ มีการเลือกตั้งผู้บริหารจากประชาชน มีอิสระในการดำเนินกิจการอันเป็นหน้าที่ของตนภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด มีรายได้ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นก็เกิดจากหลักการกระจายอำนาจในทางปกครอง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางเขตแดน

องค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยในรูปแบบ เทศบาล สุขาภิบาล องค์กร บริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ต่างไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่สนองตอบความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นมาจากหลายสาเหตุ ดังเช่น ปัญหาด้านโครงสร้างการจัดองค์กร ปัญหาเรื่องรายได้และงบประมาณ เหตุมีปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ก็เนื่องจากรัฐบาลในสมัยที่ผ่านมาได้ให้จัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น ตามนโยบายและแนวความคิดในแต่ละยุค แต่ละสมัย แต่ละเหตุการณ์ตามความเหมาะสมในแต่ละช่วงเวลา มิได้มองภาพรวมทั้งระบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น และมีได้มีการวางแผนในระยะยาวดังเช่นโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นมีหลายรูปแบบ เช่น โครงสร้างรูปแบบรัฐสภาของเทศบาล โครงสร้างในรูปแบบคณะกรรมการของสุขาภิบาล โครงสร้างรูปแบบผู้จัดการเมืองพัทยา โครงสร้างรูปแบบกรุงเทพมหานคร

สุขาภิบาลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ประสบปัญหามีอุปสรรคไม่สามารถปฏิบัติภารกิจสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งที่สุขาภิบาลเป็นต้นกำเนิดของการปกครองท้องถิ่นไทย กำเนิดขึ้นตั้งแต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 การจัดการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

มิได้มีการจัดตั้งอย่างแพร่หลายไปตามท้องถิ่นต่าง ๆ หากแต่จัดตั้งอยู่ในเมืองหรือชุมชนที่มีความเจริญในระดับสูง เช่น เมืองนครศรีธรรมราช ภูเก็ต นครสวรรค์ เชียงใหม่ เป็นต้น นับตั้งแต่มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าลอม ในปี พ.ศ. 2448 ถึงปี พ.ศ. 2475 มีการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ เพียง 35 แห่ง เหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้น ทรงมีพระราชประสงค์ให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาล โดยความสมัครใจของประชาชนในท้องถิ่นเหล่านั้น มิใช่เกิดจากการบังคับของทางราชการ หรือความต้องการของสมุหเทศาภิบาล และเจ้าเมืองที่เป็นข้าราชการแต่ฝ่ายเดียว การจัดตั้งสุขาภิบาลจึงเกิดจากพร้อมของทุกฝ่าย ทำให้สุขาภิบาลมีการจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยน้อยมาก

สุขาภิบาลในสมัยประชาธิปไตยที่มีอยู่ในปัจจุบัน เกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้สุขาภิบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่เตรียมความพร้อมของท้องถิ่น เมื่อท้องถิ่นใดมีความเจริญขึ้นตามเกณฑ์ที่ทางการกำหนดก็จะได้ยกฐานะเป็นเทศบาลต่อไป และเป็นการให้ประชาชนได้มีโอกาสพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม อันเป็นการทำให้ประชาชนเข้าใจการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การดำเนินกิจการของสุขาภิบาลกระทำโดยคณะกรรมการสุขาภิบาล มีข้าราชการส่วนภูมิภาคปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานสุขาภิบาล เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะรัฐบาลต้องการประหยัดค่าใช้จ่าย จากการเห็นตัวอย่างของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลที่มีรายจ่ายสูง รายได้ส่วนใหญ่ต้องนำไปจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ให้แก่นักงานเทศบาล ลูกจ้างสมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี ส่วนสุขาภิบาลไม่มีสภาไม่มีพนักงานสุขาภิบาลของตนเอง ทำให้ลดรายจ่ายได้มาก สุขาภิบาลจะได้มีรายได้เหลือไปพัฒนาท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

แต่จนถึงปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลก็ได้เป็นไปตามความมุ่งหมายของการจัดตั้งสุขาภิบาล สุขาภิบาลที่ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลมีจำนวนน้อยแห่ง ท้องถิ่นที่จัดตั้งเป็นสุขาภิบาลก็พัฒนาไปอย่างช้ามาก สุขาภิบาลไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ เนื่องจากปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ดังนี้

ปัญหาเรื่องงบประมาณและการคลัง

ปัจจุบันสภาภิบาลส่วนใหญ่ประสบปัญหาด้านงบประมาณและการคลัง โดยมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ทำให้การดำเนินงานของสภาภิบาลไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งรายได้ของสภาภิบาลมาจากการจัดเก็บภาษีโดยรัฐเป็นผู้กำหนดให้ ซึ่งได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและอากรฆ่าสัตว์ การจัดเก็บภาษีอากรของสภาภิบาลไม่มีประสิทธิภาพทำให้ภาษีรั่วไหล อีกทั้งอัตราการจัดสรรส่วนแบ่งภาษีในส่วนที่รัฐจัดเก็บให้มีการกำหนดอัตราที่ยังไม่เอื้อต่อการเสริมสร้างฐานะทางการคลังของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังประสบปัญหาประชาชนไม่ให้ความร่วมมือ ซึ่งเกิดจากการจงใจหลีกเลี่ยงภาษีและการที่ประชาชนมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี มีรายได้น้อย ทำให้สภาภิบาลมีรายได้น้อยตามไปด้วย

ผู้เขียนมีความเห็นว่า รัฐควรกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยสภาภิบาลต้องมีการจัดเก็บ มีรายได้ของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินงานของตนได้ เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ควรกำหนดแหล่งรายได้ของสภาภิบาลเพิ่มขึ้น ภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บแทนท้องถิ่นควรจัดสรรกลับมาให้ท้องถิ่นมากขึ้น มิใช่ส่วนใหญ่ส่งเข้าส่วนกลาง กับต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บ และการสร้างจิตสำนึกของประชาชนในท้องถิ่นให้เห็นความสำคัญและมีความรับผิดชอบในการเสียสละเพื่อเสริมสร้างฐานะทางการคลังของท้องถิ่น ปัญหาเรื่องงบประมาณและการคลังถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญอันดับแรก หากไม่มีรายได้เพียงพอในการบริหารสภาภิบาลก็ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาเรื่องบุคลากร

การขาดแคลนพนักงานสภาภิบาลเป็นปัญหาสำคัญของปัญหาเรื่อง บุคลากร การดำเนินงานขององค์กรคนนั้นที่มีความสำคัญมาก ในปัจจุบันสภาภิบาลมีพนักงานสภาภิบาลของตนเองน้อย การที่สภาภิบาลมีรายได้น้อย สภาภิบาลจึงต้องประหยัด โดยยืมตัวข้าราชการส่วนภูมิภาคมาปฏิบัติงานให้ แทนการจ้างพนักงานสภาภิบาลที่จะต้องจ่ายเงินเดือนให้ นอกจากนี้ความก้าวหน้าของพนักงานสภาภิบาลเมื่อเทียบกับข้าราชการพลเรือนแล้ว พนักงานสภาภิบาลมีโอกาสก้าวหน้าในทางด้านการงานน้อยกว่าข้าราชการพลเรือน และค่านิยมของคนที่รู้สึกว่าการเป็น

พนักงานสาขาภิบาลมีเกียรติ มีศักดิ์ศรีดีต่อกว่าข้าราชการพลเรือน ทำให้คนไม่นิยมทำงานเป็นพนักงานสาขาภิบาล

ผู้เขียนมีความเห็นว่าปัญหาเรื่องบุคลากรมีความสัมพันธ์กับปัญหา เรื่องการมีรายได้ น้อยของสาขาภิบาล หากทำให้สาขาภิบาลมีรายได้มากขึ้นก็จะทำให้มีรายได้ที่จะจ้างพนักงาน สาขาภิบาล ซึ่งจะส่งผลทำให้สาขาภิบาลมีบุคลากรของตนเองไม่ต้องยืมตัวข้าราชการส่วนภูมิภาคมา ปฏิบัติงานให้แก่สาขาภิบาล แต่เมื่อรายได้ของสาขาภิบาลยังคงเป็นเช่นนี้ มิได้เพียงพอที่จะจ้าง พนักงานสาขาภิบาลก็ควรจะเพิ่มประสิทธิภาพของพนักงานสาขาภิบาล และลูกจ้างสาขาภิบาลที่มีอยู่ ให้ทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ก็จะบรรเทาปัญหาเรื่องขาดแคลนบุคลากรได้บ้าง รัฐควรให้ เงินอุดหนุนเพื่อจ้างพนักงานสาขาภิบาล ก็จะทำให้สาขาภิบาลมีพนักงานเพิ่มขึ้น

ปัญหาเรื่องการจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการ

สาขาภิบาลมีการจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการ มิได้มีการแยกฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่าย บริหารออกจากกัน การบริหารสาขาภิบาลทำโดยคณะกรรมการสาขาภิบาลทำให้ไม่มีการตรวจสอบ ควบคุมการบริหารงาน ผู้เขียนมีความเห็นว่าแม้สาขาภิบาลจะจัดตั้งในพื้นที่กิ่งชนบทกิ่งเมือง เป็น ชุมชนเล็ก ๆ แต่กฎหมายสาขาภิบาลก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสาขาภิบาลไว้มากมายหลายประการ สาขาภิบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นผู้ที่ทรงสิทธิตามกฎหมาย มีรายได้ มีการจัดทำงบประมาณ ของตนเอง อีกทั้งความประสงค์ของการจัดตั้งสาขาภิบาลก็เพื่อช่วยเร่งให้ท้องถิ่นมีความเจริญ เร็วขึ้น เพื่อจะได้ยกฐานะเป็นเทศบาล ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว จึงควรจะได้มีการจัด องค์กรสาขาภิบาลโดยแยกฝ่ายอำนวยการ และฝ่ายบริหารออกจากกันเป็นสภา ตามที่มีการแยก ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกันในการบริหารระดับประเทศ ซึ่งจะช่วยให้มีการตักตวง และ คานอำนาจกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายอำนวยการ การควบคุมตรวจสอบการบริหารงานจะ ทำให้มีการบริหารงานอย่างระมัดระวัง มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเกิดผลดีแก่ประชาชนในสาขาภิบาล อีกทั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนมีความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยยิ่งขึ้น เข้าใจถึงการปกครองในระบอบรัฐสภา เข้าใจถึงผลดีของการเลือกตั้ง

กฎหมายสาขาภิบาลกำหนดให้สาขาภิบาลที่มีรายได้ไม่เพียงพอที่จะบริหารงานประจำของ ตนเองมีนายอำเภอเป็นประธานกรรมการสาขาภิบาล การให้นายอำเภอเป็นประธานกรรมการ



สาขาภิบาล แม้จะมีข้อดีหลายประการ แต่ก็มียข้อเสียหลายประการเช่นกัน นายอำเภอเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่บริหารงานราชการของอำเภอ และหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการสังกัด กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ประจำในอำเภอ งานในหน้าที่ของนายอำเภอก็มีมากอยู่แล้ว เมื่อกำหนดให้นายอำเภอเป็นประธานกรรมการสาขาภิบาล นายอำเภอก็ไม่อาจจะทุ่มเททำงานให้แก่สาขาภิบาลได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งการที่นายอำเภอเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคอยู่ใต้การควบคุมบังคับบัญชาของส่วนกลาง ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของส่วนกลาง บทบาทของนายอำเภอจึงมีสองบทบาทซึ่งขัดแย้งกันระหว่างผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น และบทบาทของผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น

ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรที่จะได้กำหนดให้สาขาภิบาลทั่วประเทศมีประธานกรรมการสาขาภิบาลมาจากการเลือกตั้ง ให้นายอำเภอมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการสาขาภิบาล กรรมการสาขาภิบาล และประธานกรรมการสาขาภิบาลมาจากการเลือกตั้ง อาจจะไม่เข้าใจระเบียบปฏิบัติของทางราชการ หรือมีปัญหาในการบริหารงาน นายอำเภอจะได้ให้คำแนะนำที่เหมาะสมและถูกต้อง แม้ว่านายอำเภอจะมีได้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสาขาภิบาลการเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการสาขาภิบาล ก็น่าจะช่วยให้สาขาภิบาลมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพเช่นกัน

ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของสาขาภิบาล

สาขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่มากเกินไปกว่าความสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ การมีรายได้น้อยไม่เพียงพอที่จะจ้างพนักงานสาขาภิบาล และลูกจ้างสาขาภิบาล ทำให้ไม่มีบุคลากรพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรที่จะได้ลดหน้าที่ของสาขาภิบาลให้เหลือเพียงหน้าที่จำเป็นที่ท้องถิ่นจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเอง ส่วนหน้าที่ที่มีหน่วยงานอื่นทำอยู่แล้ว และมีประสิทธิภาพกว่าการที่สาขาภิบาลจะจัดทำเองก็ควรจะให้หน่วยงานนั้นจัดทำ เช่น การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา การประปาสวนภูมิภาคมีหน้าที่จัดทำกรให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่าง เป็นหน้าที่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการนิเทศรักษาคนเจ็บไข้ มีโรงพยาบาลประจำอำเภอ และสถานอนามัย สังกัดกระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบในเรื่องนี้ สาขาภิบาลไม่ควรจะไปจัดทำเป็นการซ้ำซ้อนอีก การกำหนดหน้าที่ของสาขาภิบาล

ให้น้อยลง เพื่อให้สามารถดำเนินการจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะดีกว่าการมีหน้าที่มากแต่ปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ผล

ปัญหาเรื่องการกำกับดูแลสาขาวิชา

ปัญหาเรื่องการกำกับดูแลสาขาวิชา เกิดจากการที่มีการออกกฎระเบียบหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองให้สาขาวิชาปฏิบัติในแนวเดียวกันทั่วประเทศ การกำหนดให้การสั่งการหรือการรายงานระหว่างกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดและสาขาวิชาเป็นไปในลักษณะสายการบังคับบัญชา

ผู้เขียนมีความเห็นว่าส่วนกลางควรที่จะกระจายอำนาจปกครอง ให้แก่สาขาวิชามากขึ้น ควรให้สาขาวิชามีอำนาจอิสระที่จะใช้ดุลยพินิจของตนเอง ส่วนกลางควรกำกับดูแลสาขาวิชาเพื่อไม่ให้การดำเนินกิจการของสาขาวิชากระทบต่อความมั่นคงของรัฐและเพื่อให้สาขาวิชาปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

ผู้เขียนเห็นด้วยกับคณะกรรมการปรับปรุงระบบการปกครองท้องถิ่นที่ให้สาขาวิชาคงอยู่ต่อไประยะหนึ่ง โดยให้รับยกฐานะสาขาวิชาขึ้นเป็นเทศบาลส่วนสาขาวิชาที่ไม่สามารถยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลได้ก็ควรให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการสาขาวิชาทั้งหมด ควรใช้รูปแบบคณะกรรมการสาขาวิชาไปก่อนเพื่อมิให้ประชาชนเกิดความสับสน การที่กรมการปกครองเสนอร่างพระราชบัญญัติสาขาวิชา เพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติสาขาวิชา พ.ศ. 2495 ให้แยกคณะกรรมการสาขาวิชาเป็นฝ่ายอำนวยการและฝ่ายบริหาร มีสภาสาขาวิชาประกอบด้วย สมาชิกสภาสาขาวิชา ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในเขตสาขาวิชานั้นจำนวน 9 คน เป็นการจัดรูปแบบองค์กรที่แยกฝ่ายอำนวยการและฝ่ายบริหารออกจากกัน น่าจะเป็นผลดีต่อประชาชน ทำให้มีการตรวจสอบการทำงานและถ่วงดุลย์กัน อีกทั้งการให้สมาชิกสภาสาขาวิชามาจากการเลือกตั้ง 9 คน เป็นการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทำให้เกิดผู้นำในระดับท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้ประชาชนรู้จักประโยชน์ของท้องถิ่น ประโยชน์ของชาติ มีความสำคัญในการใช้สิทธิตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป แต่ก็ควรใช้รูปแบบคณะกรรมการสาขาวิชาไปก่อนเพื่อมิให้ประชาชนเกิดความสับสน เนื่องจากพระราชบัญญัติ

สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เพิ่งมีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2538 จึงควรที่จะรอผลของการจัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหรือไม่ หากการบริหารงานของสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลได้ผลดี สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นการปกครองที่ใกล้ชิดประชาชน และสอนการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนได้มากกว่าสุขาภิบาล ส่วนสุขาภิบาลก็สามารถยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ตามกฎหมายสุขาภิบาลต่อไป

เมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น สิ่งที่ควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจปกครองคือการกระจายอำนาจทางการคลัง ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น จึงควรที่จะได้พิจารณาถึงการกำกับดูแลของรัฐในการตรวจสอบการคลังของสุขาภิบาลด้วย

ในปัจจุบันการตรวจสอบทางการคลังของสุขาภิบาล กระทำโดยหน่วยตรวจสอบการคลัง สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยตรวจสอบภายใน มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบการคลัง การบัญชี การเงิน การพัสดุของสุขาภิบาล เพื่อทบทวนระบบการควบคุมภายใน ตรวจสอบวิเคราะห์และประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการคลัง การบัญชี การเงิน การพัสดุ ตรวจสอบขั้นตอนการใช้จ่ายเงินและตรวจสอบเอกสารใบสำคัญ ตลอดจนสมุดบัญชีทะเบียนและเอกสารต่าง ๆ ทางด้านการเงิน การบัญชี ตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการทุจริต หรือมีกรณีผิดปกติเกี่ยวกับการเงินและการประสานงานกับหน่วยงานตรวจสอบการคลังภายนอก เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ป.ป.ป.

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานตรวจสอบภายนอก ที่เข้ามาตรวจสอบทางการคลังของสุขาภิบาล โดยจะตรวจสอบงบการเงิน เพื่อแสดงความเห็นตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไป ตรวจสอบการเงินทั่วไป ตรวจสอบรายได้ของสุขาภิบาลซึ่งจะมีการตรวจสอบไม่มากนัก ตรวจสอบพัสดุและบริการตรวจสอบเฉพาะเรื่อง เพื่อแสดงความเห็นว่าพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริต ผิดสังเกต หรือบกพร่อง

แต่ในการตรวจสอบสุขาภิบาลของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มิได้มีการตรวจสอบผลงาน เพื่อแสดงความเห็นว่ามีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล ประหยัดคุ้มค่าหรือไม่ หากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีการตรวจสอบผลงานของสุขาภิบาลจะเป็นเรื่องที่ดี เพราะการปกครองท้องถิ่นถือว่า การเงินมีความสำคัญเป็นข้อมูลในอดีตที่จะนำไปกำหนด ปัจจุบันและอนาคต การ

ตรวจสอบผลงานเป็นการตรวจสอบการใช้เงินว่ามีประสิทธิภาพเพียงใด มีการวิเคราะห์ห้บการเงิน จะทำให้ทราบประสิทธิภาพของสาขาภิบาล

การตรวจสอบการคลังสาขาภิบาล สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีปัญหภายในเอง คือ การขาดบุคลากรที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบ จึงทำให้ตรวจสอบสาขาภิบาลได้ไม่ครบทุกสาขาภิบาล สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกำหนดเกณฑ์ในการตรวจสอบไว้ คือ สาขาภิบาล ที่มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่สามล้านบาทขึ้นไป จะตรวจสอบทุกหน่วย ส่วนสาขาภิบาลที่มีรายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ผ่านมาต่ำกว่าสามล้านบาท จะตรวจสอบ 1 ใน 3 ของจำนวนสาขาภิบาลทั้งหมด โดยหมุนเวียนตรวจสอบให้ครบภายใน 3 ปี

ปัญหาที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบในสาขาภิบาล ได้แก่

1. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ทางราชการกำหนด หรือปฏิบัติงานด้วยความพลั้งเผลอ หรือจงใจที่จะละเลย ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนวิธีการปฏิบัติงานโดยมีเจตนาไม่สุจริต เพื่อให้ผู้อำนวยการที่เขี่ยดบัง แลวงหาประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ
2. ผู้บังคับบัญชาปล่อยปละละเลย ไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่โดยใกล้ชิด เช่น ไม่ตรวจสอบในด้านการเงิน และการบัญชีเป็นประจำ ไม่กำชับให้กรมการรักษารเงินปฏิบัติงานตามหน้าที่หรือระเบียบที่กำหนดไว้ นฤตการณ์ของเจ้าหน้าที่ในบังคับบัญชาเป็นเหตุให้เกิดกรณีบกพร่องและเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีโอกาสกระทำทุจริตได้ง่าย
3. เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้วได้รายงาน และเสนอแนะให้แก่ไขปรับปรุงไว้ในรายงานการตรวจสอบ แต่ข้อบกพร่องดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง สาขาภิบาลมักจะมิได้ให้ความสำคัญและดำเนินการตามข้อเสนอแนะ นอกจากนี้เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบและได้แจ้งให้ทราบว่ามีกรกระทำผิดข้อกำหนดหรือมีนฤตการณ์นำเชื่อว่าเป็นการทุจริต สาขาภิบาลก็มีการผ่อนปรนมากกว่าที่จะดำเนินการแก่ผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง ซึ่งการที่เป็นเช่นนี้เกิดจากการที่กฎหมายมิได้กำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีมาตรการเชิงบังคับ ให้มีการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีแนวความคิดที่จะแก้ไขปัญหาเรื่องกำลังคน ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีจำนวนจำกัด ด้วยการจะให้เอกชนตรวจสอบงบการเงินของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นแทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีกำลังคนเหลือสำหรับใช้ในการตรวจสอบลักษณะงานอื่น ในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินควรจะได้ปรึกษาหารือกับกระทรวงมหาดไทย ก่อนที่จะให้เอกชนตรวจสอบงบการเงินของสุขาภิบาล เพื่อที่กระทรวงมหาดไทยจะได้เตรียมความพร้อม ควรที่จะกำหนดระยะเวลาไว้ระยะเวลาหนึ่ง มีควรเลิกตรวจสอบสุขาภิบาลในทันที การให้เอกชนตรวจสอบงบการเงิน อาจจะทำให้เกิดการร่วมกันทุจริตระหว่างเอกชนผู้ตรวจสอบงานการเงินกับสุขาภิบาลได้ หากจะให้หน่วยตรวจสอบภายในของกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ตรวจสอบงบการเงินของสุขาภิบาลเอง แทนการให้เอกชนตรวจสอบงบการเงินน่าจะเป็นแนวทางแก้ปัญหาแนวทางหนึ่งเช่นกัน

การแก้ไขปรับปรุงองค์ประกอบท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาล ให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สิ่งสำคัญที่สุด คือ รัฐจะต้องมีความจริงใจ ตั้งใจที่จะปรับปรุงสุขาภิบาลให้เป็นองค์กรปกครองตนเอง กระทรวงมหาดไทยต้องกระจายอำนาจให้แก่สุขาภิบาล โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

