

บทบาทของนายอำเภอกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ศึกษาเฉพาะกรณี : บทบาทของนายอำเภอกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอ  
เมืองยะลา จังหวัดยะลา

นายวันสุกรี แวมามะ (นอ.) รุ่นที่ ๗๕

๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังนี้ (๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการติดตามกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กฎหมาย บัญญัติ: ๒๕๕๗) มีหน้าที่ ๑. ส่งเสริม อุดหนุน สนับสนุน และควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ๒. ชี้แจง แนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบกิจการ ราชการงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ มาตรวจสอบ ๓. มีอำนาจเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติ กรณีคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีได้ปฏิบัติภารกิจไปในทางที่อาจเป็นการเสียหาย ๔. มีอำนาจเรียกสมาชิกสภาฯ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล ฯลฯ มาชี้แจง ๕. มีอำนาจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาฯ ที่ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบพ้นจากตำแหน่งได้

ดังนั้นเพื่อให้ทราบถึงบทบาทหน้าที่ ในการกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ในฐานะนายอำเภอซึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้จัดการศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของนายอำเภอกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณี : อำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา ขึ้น

๒. วิธีการศึกษา

การศึกษาวินิจฉัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก ๑) การศึกษาวินิจฉัยจากเอกสาร (Documentary Research) ๒) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๑๒ คน

๓. ผลการศึกษา

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา สรุปได้ดังนี้

๑) ด้านบทบาทกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี ๒ ลักษณะ คือ ก. การกำกับดูแลโดยตรง ได้แก่ การกำกับดูแลตัวบุคคล องค์กร การกระทำ (การออกข้อบัญญัติต่างๆ การปฏิบัติหน้าที่) และการกำกับดูแลทางการคลัง เป็นไปตามหลักแนวความคิดของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักของกฎหมายโดยชอบ ข. การกำกับดูแลโดยทางอ้อม ได้แก่ การใช้เงินอุดหนุนและการใช้สัญญามาตรฐานในการกำกับดูแล เป็นไปตามหลักแนวความคิดของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหลักของกฎหมายโดยชอบ

๒) ด้านบทบาทความคาดหวังเชิงบูรณาการ มี ๒ ลักษณะ คือ ก. ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เป็นบทบาทที่ต้องสัมพันธ์กับบุคคลอื่นๆ ได้แก่ ๑) บทบาทการเป็นหัวหน้าหรือผู้นำเพื่อกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะความสัมพันธ์ที่เป็นทางการที่ใช้ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดการพัฒนา และแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกรอบของระเบียบกฎหมายและการใช้บทบาทภาวะผู้นำในลักษณะความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ เพื่อให้สามารถสื่อสารกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทุกเรื่อง ซึ่งจะทำการทำงานประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็วและได้รับความร่วมมือในทุกๆ ด้าน ทำให้เรื่องยากกลายเป็นเรื่องง่าย ๒) บทบาทการบูรณาการ ประกอบด้วย ๒.๑) การสร้างมิติการทำงานร่วมกันระหว่างราชการส่วนภูมิภาค (อำเภอ ส่วนราชการประจำอำเภอ) กับราชการส่วนท้องถิ่น ๒.๒) การสร้างมิติการประสานงานในแบบที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ ๒.๓) การสร้างมิติการทำงานในพื้นที่ที่จะต้องได้รับความร่วมมือระหว่างนายอำเภอ ส่วนราชการระดับอำเภอ ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถื่นและผู้นำศาสนาโดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ๒.๔) การประสานขอรับงบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัดเพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ข. ด้านการตัดสินใจเป็นการแสดงบทบาทในฐานะผู้บริหารเพื่อนำองค์กรไปสู่ความสำเร็จ ประกอบด้วย ๑) การใช้บทบาทในฐานะผู้จัดการความยุ่งยาก ประกอบด้วย ๑.๑) การสร้างเอกภาพการบังคับบัญชา ๑.๒) การทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบโดยมีการวางแผน ปฏิบัติการ และการประเมินผลร่วมกันทุกขั้นตอน ๑.๓) การใช้ข้อมูลที่รวดเร็วและถูกต้องเป็นส่วนสำคัญในการตัดสินใจ ๑.๔) การประสานประโยชน์ให้กับทุกกลุ่ม ๑.๕) การทำงานโดยยึดหลักร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ มาเป็นแนวทางในการจัดการ ๑.๖) การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้เกิดประโยชน์กับประชาชนมากที่สุด ๒) การใช้บทบาทในการเจรจาต่อรอง ประกอบด้วย ๒.๑) ลักษณะที่เป็นทางการ โดยใช้ความชำนาญในการประสานสัมพันธ์ การเป็นประธานในงานต่างๆ การเป็นประธานที่ประชุมชี้แจงระเบียบ ข้อกฎหมายต่างๆ ตลอดจนประสานงานที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ๒.๒) ลักษณะที่ไม่เป็นทางการ เป็นการที่นายอำเภอจะต้องเป็นผู้เจรจาต่อรองในเรื่องที่ยุ่งยากไม่สามารถเจรจาในลักษณะที่เป็นทางการได้ เพื่อให้เกิดงานสำเร็จหรือเป็นการลดปัญหาจากการทำงานให้เหลือน้อยที่สุด

#### ๔. ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ

มีรายละเอียดดังนี้ ก. ปัญหาอุปสรรค ได้แก่ ๑) การทำหนังสือสั่งการไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ผ่านนายอำเภอ เป็นเหตุให้นายอำเภอไม่ทราบข้อสั่งการบางครั้งมีประเด็นที่สำคัญ และการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหนังสือถึงจังหวัดโดยตรงไม่ผ่านนายอำเภอ ทำให้บทบาทในการกำกับดูแลที่ไม่เป็นทางการมีอำนาจที่ลดลง ๒) สำนักงานท้องถิ่นอำเภอไม่มีสถานะถูกต้องตามกฎหมาย ๓) ความเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่มีความเชื่อมโยงกัน ๔) อนาคตการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีเพิ่มขึ้น เป็นเหตุให้นายอำเภอต้องมีการปรับบทบาทเพื่อนำองค์กรไปสู่ความสำเร็จ ๕) การกำกับดูแลในส่วนของงบประมาณอุดหนุน บางครั้งนายอำเภอเป็นผู้ของงบประมาณอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เพื่อมาใช้ในการจัดกิจกรรมในภาพรวมของจังหวัดและอำเภอ ทำให้บางครั้งการกำกับดูแลทำได้อย่างไม่เต็มที่และบางครั้งไม่ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต้องมีการทำหนังสือเรียกเงินคืนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข. ข้อเสนอแนะ ได้แก่ ๑) ควรให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับการทำหนังสือสั่งการเพื่อส่งการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหนังสือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ให้หนังสือทุกเรื่องผ่านนายอำเภอทุกฉบับ ๒) ควรสนับสนุนให้มีการจัดตั้งท้องถิ่นอำเภอที่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย เป็นราชการส่วนภูมิภาค และ ๓) ควรให้มีการจัดสัมมนาหรือให้ความรู้กับนายอำเภอเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันและการเตรียมรับมือกับการกระจายอำนาจที่จะเกิดขึ้นในอนาคต