

# ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาพื้นที่ภาคใต้ตอนบน

ภาณุ ธรรมสุวรรณ<sup>1</sup>

## บทนำ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการวิจัยเรื่อง ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขต 11 เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานนายกรัฐมนตรี ปีงบประมาณ 2550 มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายการบริหารงบประมาณและการคลัง การบริหารงานบุคคลภายใต้หลักการและกฎหมาย ได้แก่ หลักอิสระในการปกครองตนเอง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดยรัฐ หลักกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น โดยศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนบน ได้แก่ ระนอง ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช กระบี่ พังงาและภูเก็ต จำนวน 555 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2550) โดยการสุ่มตัวอย่างตั้งนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกทั้ง 7 แห่ง เทศบาล 47 แห่งและองค์การบริหารส่วนตำบล 227 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 50) รวมจำนวนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สุ่ม 281 แห่ง เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามที่สร้างขึ้นโดยผู้ตอบแบบสอบถามของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล ประธานสภาเทศบาล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การ

<sup>1</sup>รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

บริหารส่วนตำบล และประธานองค์การบริหารส่วนตำบลหรือตัวแทน จำนวนของแบบสอบถามที่จัดส่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งละ 3 ชุด จำนวนแบบสอบถามที่ส่งไปทั้งหมด 843 ชุดได้รับกลับคืนมา 471 ชุด คิดเป็นร้อยละ 55.9 และการเก็บข้อมูลใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานสภาหรือตัวแทน โดยสัมภาษณ์อย่างน้อยจังหวัดละ 10 แห่ง ครอบคลุมทุกระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ และใช้วิธีการเสวนากลุ่มในระดับผู้นำของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล บางส่วนตามความเหมาะสมเพื่อให้ได้คำตอบในปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ปัญหาของงานวิจัยนี้คือกลุ่มตัวอย่างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเพียง 7 แห่ง และส่งแบบสอบถามได้เพียง 21 ชุดและได้รับแบบสอบถามตอบกลับมาน้อยมาก ข้อมูลที่นำเสนอมุ่งเป็นความเห็นในบางส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่ไม่สามารถเป็นตัวแทนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดได้ การนำเสนอบทความจะแยกออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ผลการวิจัยความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบายการบริหารงบประมาณและการคลัง การบริหารงานบุคคล ภายใต้หลักการและกฎหมาย ส่วนที่ 2 ผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ในเชิงลึกของผู้วิจัยกับตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา

1. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายการบริหารงบประมาณและการคลัง การบริหารงานบุคคลภายใต้หลักการและกฎหมาย การวิจัยนี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

ก. ความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเอง ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐและความเป็นอิสระตาม พระราชบัญญัติ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล และพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ข. ความเป็นอิสระที่ได้รับจริงตามหลักการปกครองตนเอง ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐและความเป็นอิสระตาม พระราชบัญญัติ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล และ พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผลการวิจัยแยกนำเสนอดังนี้

## องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ความคิดเห็นต่อความเป็นอิสระและการมีอิสระในการกำหนดนโยบายบริหารงบประมาณและการคลัง และการบริหารงานบุคคลของ อบจ. พบว่า

- ความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามหลักการปกครองตนเอง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.85) และคิดว่ามีอิสระตามหลักการปกครองตนเองในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.94)

- ความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใต้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดยรัฐ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.50) และคิดว่ามีอิสระภายใต้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดยรัฐในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.03)

- ความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใต้ พระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไข พ.ศ. 2546 พบว่า

(1) ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.46) และคิดว่ามีอิสระภายใต้การกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่นในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.55)

(2) ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลของสภาท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.44) และคิดว่ามีอิสระภายใต้การกำกับดูแลของสภาท้องถิ่นในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.15)

(3) ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลทางกิจการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.85) และคิดว่ามีอิสระภายใต้การกำกับดูแลทางกิจการในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 2.91)

(4) ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลการออกข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.88) และคิดว่ามีอิสระภายใต้การกำกับดูแลการออกข้อบัญญัติในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.68)



(5) ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลทางการงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.00) และคิดว่ามีอิสระภายใต้การกำกับดูแลทางการงบประมาณในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 2.90)

(6) ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลการคลัง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับมาก(ค่าเฉลี่ย 4.29) และคิดว่ามีอิสระภายใต้การกำกับดูแลการคลังอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.60)

- ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลด้านการบริหารงานบุคคล องค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.43) ขณะที่คิดว่าการมีอิสระภายใต้การกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.96) ดังตาราง 1



ตาราง 1 ความเป็นอิสระและการมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณและการคลัง การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

มิติ	ความคิดเห็น				เป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง			
	N	$\bar{X}$	SD	ระดับ	N	$\bar{X}$	SD	ระดับ
1. ความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง	6	3.85	.78	มาก	4	3.94	.77	มาก
2. ความเป็นอิสระภายใต้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดยรัฐ	6	3.50	1.17	ปานกลาง	5	3.03	.70	ปานกลาง
3. ความเป็นอิสระภายใต้ พรบ.อบจ. พ.ศ. 2540 แก้ไข พ.ศ. 2546								
3.1 ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น	6	3.46	1.35	ปานกลาง	5	3.55	1.07	มาก
3.2 ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลสภาท้องถิ่น	5	3.44	1.16	ปานกลาง	2	3.15	.91	ปานกลาง
3.3 ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลทางกิจการ	7	3.65	.73	มาก	6	2.91	1.48	ปานกลาง
3.4 ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลการออกข้อบัญญัติ	7	3.88	.80	มาก	5	3.68	.95	มาก
3.5 ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลทางการงบประมาณท้องถิ่น	7	3.00	1.47	ปานกลาง	5	2.90	1.44	ปานกลาง
3.6 ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลการคลัง	6	4.29	.53	มาก	5	3.60	1.21	มาก
4. ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลด้านบริหารงานบุคคล	6	3.43	1.34	ปานกลาง	5	3.96	1.04	มาก

### เทศบาล

ความคิดเห็นต่อความเป็นอิสระและการมีอิสระในการกำหนดนโยบายบริหารงบประมาณและการคลัง และการบริหารงานบุคคลของเทศบาล พบว่า

- ความเป็นอิสระของเทศบาลตามหลักการปกครองตนเอง เทศบาลเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.09) ขณะที่คิดว่ามีอิสระตามหลักการปกครองตนเองในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.47)
- ความเป็นอิสระของเทศบาลภายใต้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดยรัฐ พบว่า เทศบาลเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.67) แต่คิดว่ามีอิสระภายใต้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดยรัฐในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.32)
- ความเป็นอิสระของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 แก้ไขถึง พุทธศักราช 2546 พบว่า
  - (1) ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น เทศบาลเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.97) และคิดว่ามีอิสระภายใต้การกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่นในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.51)
  - (2) ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลของสภาท้องถิ่น เทศบาลเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.08) และคิดว่ามีอิสระภายใต้การกำกับดูแลของสภาท้องถิ่นในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.59)
  - (3) ความเป็นอิสระภายใต้การสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ในความควบคุมของส่วนกลางโดยตรง เทศบาลเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.86) และคิดว่ามีอิสระภายใต้การสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในความควบคุมของส่วนกลางโดยตรงในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.47)
  - (4) ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลทางกิจการ เทศบาลเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.47) และคิดว่ามีอิสระภายใต้การกำกับดูแลทางกิจการในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.11)

(5) ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลการออกข้อบัญญัติ เทศบาล เห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.95) และคิดว่ามีอิสระภายใต้การกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่นในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.53)

(6) ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลงบประมาณท้องถิ่น เทศบาล เห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.92) และคิดว่ามีอิสระภายใต้การกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่นในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.59)

(7) ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลทางการคลัง เทศบาลเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.30) และคิดว่ามีอิสระภายใต้การกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่นในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.88)

- ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลด้านการบริหารงานบุคคล เทศบาล เห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.91) และคิดว่ามีอิสระภายใต้การกำกับดูแลและการในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.51) ดังตาราง 2



ตาราง 2 ความเป็นอิสระและการมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณและการคลัง การบริหารงานบุคคลของเทศบาล

มิติ	ความคิดเห็น				เป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง			
	N	$\bar{X}$	SD	ระดับ	N	$\bar{X}$	SD	ระดับ
1. ความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง	97	4.09	.51	มาก	91	3.47	.66	ปานกลาง
2. ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ	97	3.67	.57	มาก	98	3.32	.55	ปานกลาง
3. ความเป็นอิสระภายใต้ พรบ. พ.ศ. 2496 แก้ไขถึง พ.ศ. 2546								
3.1 ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น	89	3.97	.65	มาก	82	3.51	.76	มาก
3.2 ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น	99	4.08	.71	มาก	93	3.59	.87	มาก
3.3 การสั่งการให้ อปท. อยู่ในกรอบควบคุมของส่วนกลางโดยตรง	101	3.86	1.14	มาก	97	3.47	1.16	ปานกลาง
3.4 การกำกับทางกิจการ	100	3.47	1.17	ปานกลาง	94	3.11	1.13	ปานกลาง
3.5 การกำกับดูแลการออกข้อบัญญัติ	100	3.95	.79	มาก	96	3.53	.97	มาก
3.6 การกำกับดูแลงบประมาณท้องถิ่น	102	3.92	.86	มาก	99	3.59	.92	มาก
3.7 การกำกับดูแลการคลัง	94	4.30	.51	มาก	97	3.88	.66	มาก
4. การกำกับดูแลด้านการบริหารงานบุคคล	97	3.91	.60	มาก	85	3.51	.80	มาก



### องค์การบริหารส่วนตำบล

ความคิดเห็นต่อความเป็นอิสระและการมีอิสระในการกำหนดนโยบายบริหารงบประมาณและการคลัง และการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า

- ความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักการปกครองตนเอง พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระตามกฎหมายในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.19) และคิดว่ามีอิสระตามหลักการปกครองตนเองในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.82)
- ความเป็นอิสระของ องค์การบริหารส่วนตำบลภายใต้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดยรัฐ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.63) ขณะที่คิดว่ามีอิสระภายใต้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดยรัฐในเรื่องนี้ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.38)
- ความเป็นอิสระของ องค์การบริหารส่วนตำบลภายใต้ พระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขถึง พ.ศ. 2546 พบว่า
  - (1) ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลของผู้บริหารท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.02) และคิดว่ามีอิสระภายใต้การกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่นในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.71)
  - (2) ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลสภาท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.12) และคิดว่ามีอิสระภายใต้การกำกับดูแลของสภาท้องถิ่นในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.84)
  - (3) ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลทางกิจการ องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.22) และคิดว่ามีอิสระภายใต้การกำกับดูแลทางกิจการในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.82)
  - (4) ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลการออกข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.92) และคิดว่ามีอิสระภายใต้การกำกับดูแลการออกข้อบัญญัติในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.69)

(5) ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลทางการงบประมาณท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.86) และคิดว่ามีอิสระภายใต้การกำกับดูแลทางการงบประมาณในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.64)

(6) ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลทางการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.21) และคิดว่ามีอิสระภายใต้การกำกับดูแลทางการคลังในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.85)

- ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลการบริหารงานบุคคล องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.30) และคิดว่ามีอิสระภายใต้การกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.00) ดังตาราง 3 และภาพรวมของความเป็นอิสระภายใต้หลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ดังตาราง 3 และ 4

ตาราง 3 ความเป็นอิสระและภาวะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารงบประมาณและการคลัง การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

มิติ	ความคิดเห็น				เป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง			
	N	$\bar{X}$	SD	ระดับ	N	$\bar{X}$	SD	ระดับ
1. ความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง	331	4.19	.46	มาก	303	3.82	.57	มาก
2. ความเป็นอิสระภายใต้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดยรัฐ	332	3.63	.65	มาก	305	3.38	.64	ปานกลาง
3. ความเป็นอิสระของ อบต. ภายใต้พรม.สภาพตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 ถึง พ.ศ. 2546 พบว่า								
3.1 ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น	227	4.02	.69	มาก	202	3.71	.79	มาก
3.2 ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลสภาพท้องถิ่น	335	4.12	.62	มาก	304	3.84	.74	มาก
3.3 ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลทางการ	360	4.22	.71	มาก	331	3.82	.97	มาก
3.4 ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลการออกข้อบัญญัติ	361	3.92	.76	มาก	328	3.69	.87	มาก
3.5 ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลทางการเงิน	335	3.86	.71	มาก	316	3.64	.77	มาก
3.6 ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลการคลัง	194	4.21	.47	มาก	167	3.85	.68	มาก
4. ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลด้านบริหารงานบุคคล	333	4.30	.62	มาก	293	4.00	.78	มาก

ตาราง 4 ความเป็นอิสระภายใต้หลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ความเป็นอิสระ	องค์การบริหารส่วนจังหวัด		เทศบาล		องค์การบริหารส่วนตำบล	
	ความคิดเห็นต่อ หลักความเป็น อิสระ	การมีอิสระ	ความคิดเห็นต่อ หลักความเป็น อิสระ	การมีอิสระ	ความคิดเห็นต่อ หลักความเป็น อิสระ	การมีอิสระ
	$\bar{X}$	$\bar{X}$	$\bar{X}$	$\bar{X}$	$\bar{X}$	$\bar{X}$
หลักแห่งการปกครองตนเอง	3.85 มาก	3.94 มาก	4.09 มาก	3.47 ปานกลาง	4.19 มาก	3.82 มาก
หลักเกณฑ์ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐ	3.50 ปานกลาง	3.03 ปานกลาง	3.67 มาก	3.32 ปานกลาง	3.63 มาก	3.38 ปานกลาง
ภายใต้การกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น	3.46 ปานกลาง	3.55 มาก	3.97 มาก	3.51 มาก	4.02 มาก	3.71 มาก
ภายใต้การกำกับดูแลสภาท้องถิ่น	3.44 ปานกลาง	3.15 ปานกลาง	4.08 มาก	3.59 มาก	4.12 มาก	3.84 มาก
ภายใต้การควบคุมของส่วนกลางโดยตรง	ไม่มี	ไม่มี	3.86 มาก	3.47 ปานกลาง		ไม่มี
ภายใต้การกำกับดูแลด้านกิจการ	3.85 มาก	2.91 ปานกลาง	3.47 ปานกลาง	3.11 มาก	4.22 มาก	3.82 มาก
ภายใต้การกำกับดูแลจากรอข้อบัญญัติ	3.88 มาก	3.68 มาก	3.95 มาก	3.53 มาก	3.92 มาก	3.69 มาก
ภายใต้การกำกับดูแลด้านงบประมาณ	3.00 ปานกลาง	2.90 ปานกลาง	3.92 มาก	3.59 มาก	3.86 มาก	3.64 มาก
ภายใต้การกำกับดูแลด้านภารกิจ	4.29 มาก	3.60 มาก	4.30 มาก	3.88 มาก	4.21 มาก	3.85 มาก
ภายใต้การกำกับดูแลด้านการบริหาร งานบุคคล	3.43 ปานกลาง	3.96 มาก	3.91 มาก	3.51 มาก	4.30 มาก	4.00 มาก

2. ข้อมูลที่สรุปผลจากการสัมภาษณ์ ความคิดเห็นของผู้บริหารหรือตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเครื่องมือใช้แบบสอบถามที่สร้างขึ้น ตามความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบาย (ได้แก่ การให้ยุทธศาสตร์จังหวัดเป็นกรอบในการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มติคณะรัฐมนตรีในการจัดทำโครงการการแทรกแซงของจังหวัดหรืออำเภอ ปัญหากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ กฎกระทรวง ในการจัดทำแผนและกำหนดนโยบาย) การบริหารงานคลัง งบประมาณ (ได้แก่ แหล่งที่มาของรายได้และสัดส่วนที่ได้รับการสนับสนุน วิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจรักษาเงิน ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล ความเป็นอิสระด้านการคลังและงบประมาณประเด็นอื่น ๆ) และการบริหารงานบุคคล (โครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคล การจัดโครงสร้างองค์กรภายในของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวางแผนกำลังคนหรือการจัดทำกรอบอัตรากำลัง 3 ปี การสรรหาคัดเลือก บรรจุพนักงานส่วนท้องถิ่น การพิจารณาโทษทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น การกำหนดอัตราค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการและผลประโยชน์อื่นของพนักงาน การกำหนดกรอบค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรไม่เกินร้อยละ 40 ปัญหาในทางปฏิบัติ และข้อเสนอแนะในการให้ความเป็นอิสระแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารงานบุคคล) จากการปฏิบัติงานจริง ๆ ภายใต้ข้อกำหนดกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับ พบว่า

- การใช้กรอบยุทธศาสตร์จังหวัดเป็นกรอบในการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่คิดว่ามีอิสระในการกำหนดนโยบายโดยมีเหตุผลคิดว่า ยุทธศาสตร์ของจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรไปในทิศทางเดียวกัน โดยจังหวัดกำหนดกรอบกว้าง ๆ แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อยนำมากำหนดยุทธศาสตร์ของตัวเอง โดยคำนึงถึงพื้นที่ของตนเป็นหลักและควรมองว่าจะกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

ก็มีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดอยู่แล้ว ดังนั้นจึงไม่ใช่อุปสรรคต่อความมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ ขณะที่กลุ่มที่ให้ความเห็นว่าไม่เห็นด้วยกับการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ของจังหวัดเป็นแนวกำหนดแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเหตุผลว่า ปัญหาของท้องถิ่นเป็นปัญหาเชิงพื้นที่เฉพาะและเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่น ท้องถิ่นจึงควรกำหนดยุทธศาสตร์ตามลักษณะพื้นที่ของตนเอง ข้อกำหนดนี้จึงเป็นการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระในการบริหาร โดยเหตุผลต่าง ๆ ที่ผู้ตอบได้ตอบมา ผู้วิจัยคิดว่า ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้กรอบยุทธศาสตร์จังหวัด น่าจะมีความไม่เข้าใจเรื่องแผนยุทธศาสตร์และคิดในเชิงพื้นที่ของตัวเองมากกว่า ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ตอบที่เป็นหน่วยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับ องค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบล โดยสรุปในประเด็นของกรอบยุทธศาสตร์จังหวัดมาเป็นกรอบในการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติแผนยุทธศาสตร์จังหวัดกับแผนท้องถิ่นควรไปในแนวทางเดียวกัน

- การอ้างมติของคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำโครงการต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระในการบริหารงาน เหตุผลคือมติของคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำนั้นไม่ตรงกับความต้องการของพื้นที่ เช่นการทำฝายแม้ว พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีแหล่งเก็บน้ำจะเกิดปัญหา ซึ่งในความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เห็นด้วยเสนอว่าควรยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี และควรให้อิสระแก้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดความต้องการของตนเอง และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่น ขณะที่เหตุผลของฝ่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เห็นด้วยและคิดว่ามีอิสระในการบริหารงานคือ มติของ คณะรัฐมนตรีเป็นประโยชน์และสร้างงานให้แก่คนในท้องถิ่น อีกประการหนึ่งคือมติดังกล่าวมิได้บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกองค์กรต้องทำ แต่สามารถเลือกทำได้ตามลักษณะของความต้องการของคนในพื้นที่ของตนเอง

- การแทรกแซงของอำเภอและจังหวัดในการจัดทำแผนพัฒนา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นทั้งสองด้านคือมีกับไม่มี โดยข้อมูลของการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะตอบว่าไม่มี องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นที่ตอบว่ามีการแทรกแซง อธิบายถึงรูปแบบของการแทรกแซง ได้แก่

- การขอองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ตั้งบสนับสนุนการจัดกีฬาของจังหวัดหรืออำเภอ
- ต้องการให้บรรจุแผนพัฒนาอำเภอไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- พฤติกรรมของผู้กำกับ (ควบคุม) กรณีหากแผนพัฒนาของท้องถิ่นไม่มีหรือตรงกับความต้องการของอำเภอ แผนดังกล่าวนั้นจะถูกยับยั้งไว้ก่อน

อย่างไรก็ตาม กรณีนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ก็คิดว่าไม่เป็นปัญหา เป็นสิ่งที่พวกเขาจับได้และมองว่าเป็นความร่วมมือของส่วนราชการต่อส่วนราชการด้วยกันมากกว่าการขอเงินบังคับขู่เข็ญ เข้าทำนอง “น้ำพึ่งเรือ เสือพึ่งป่า” บางครั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองทำงานให้ประชาชนในพื้นที่ก็ต้องพึ่งอำเภอและจังหวัด ดังนั้นหากจังหวัด อำเภอ ขอความช่วยเหลือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบ้างก็ไม่เป็นปัญหาแต่อย่างใด ซึ่งจะเห็นได้จากกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝากงานทะเบียนราษฎรไว้ที่ทำการอำเภอ (กรณีเทศบาลตำบล) เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ถูกแทรกแซงมักจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ที่มีรายได้ของตัวเองค่อนข้างสูง พึ่งเงินอุดหนุนทั่วไปหรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจไม่มาก และผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมีความเข้าใจบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดี

- ปัญหากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ กฎกระทรวง กับการจัดทำแผนและกำหนดนโยบาย พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ค่อยตอบหรือตอบก็ตอบว่าไม่มีปัญหา คำตอบของกลุ่ม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงความคิดเห็นคือ คิดว่ามีปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ได้แก่

- เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ค่อยเข้าใจระเบียบ เนื่องจากตัวระเบียบมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งและเจ้าหน้าที่ขาดการติดตาม

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีปัญหาเรื่องระยะเวลาในการจัดทำแผน ซึ่งกำหนดวันสิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน ของทุกปี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำไม่ทันกำหนด
- ปัญหาขั้นตอนของการแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ
- ปัญหาข้อระเบียบที่ล้าสมัยในส่วนของกาแก้ไข การเพิ่มเติมหรือการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนา ข้อ 22, 23 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล) มีปัญหาความคล่องตัวในการทำงานและมีปัญหาการประสานงานระหว่าง้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดกัน

้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อเสนอแนะ ได้แก่

1. ควรมีการกำหนดกรอบการวางแผนที่ชัดเจนในการปฏิบัติโดย้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องรอหนังสือสั่งการ
2. แก้ไขระเบียบมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 22, 23 การแก้ไข การเพิ่มเติมหรือการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาให้เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่ต้องขอมติสภา
3. ให้ผู้บริหารของท้องถิ่นสามารถจัดทำประชาคม ทำแผนพัฒนาได้เอง โดยไม่ต้องทำตามกรอบของส่วนกลาง
4. อยากให้หนังสือ สั่งการ กฎหมาย สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และพื้นที่ของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความเป็นอิสระของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการคลังและงบประมาณ

- ความเป็นอิสระด้านการคลังของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากคำถามที่สร้างเป็นแนวคำถามใน 2 เรื่องหลักคือ แหล่งที่มาของรายได้ ได้แก่ เงินรายได้ที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองและรัฐจัดเก็บให้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง และสัดส่วนที่ได้รับการสนับสนุน (ความคิดเห็นของ ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) พบว่า



- แหล่งที่มาของรายได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เห็นว่าไม่จากรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองหรือรัฐจัดเก็บให้ ไม่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระด้านการคลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่และมีทรัพย์สินที่สามารถหารายได้เอง จะมีความเห็นว่ารฐานการจัดเก็บภาษีที่ใช้ อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองนั้นแคบไป ทำให้ไม่สามารถพัฒนาการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นได้ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในแหล่งพื้นที่ท่องเที่ยว เช่น ภูเก็ต พังงา กระบี่ เป็นต้น ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กจะมีความเห็นว่าการให้รัฐจัดเก็บภาษีให้น่าจะมีประสิทธิภาพดีกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดกำลังคนที่จะดูแลด้านนี้โดยเฉพาะ ความเห็นโดยรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เห็นว่า กรณีการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล จะมีปัญหาด้านการจัดสรรที่ค่อนข้างล่าช้า ภาพรวมของความเห็นของผู้บริหารหรือตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต้องการที่จะพัฒนาศักยภาพในการจัดเก็บหรือจัดหารายได้ของตนเอง แต่ติดขัดข้อกฎหมายที่เป็นอุปสรรค ข้อเสนอของกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้คือ รัฐควรให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บหรือกำหนดที่มาของรายได้ตามลักษณะเฉพาะของพื้นที่

- เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง แยกพิจารณาดังนี้

- เงินอุดหนุนทั่วไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่คิดว่าการจัดสรรเงินประเภทนี้ไม่ทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระในด้านการคลัง แต่มีความต้องการให้เพิ่มจำนวนเงินในการจัดสรร และมองว่าการให้เงินอุดหนุนทั่วไปของรัฐบาลกลางมีปัญหาการบริหาร ได้แก่ ล่าช้า และไม่แน่นอน

- เงินอุดหนุนที่กำหนดวัตถุประสงค์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เห็นว่าการให้เงินอุดหนุนลักษณะนี้ไม่ทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระทางการคลัง ซึ่งเหตุผลที่คิดอย่างนั้นเนื่องจากการจัดสรรเงินของรัฐบาลกลางจะมีการกำหนดโครงการ กิจกรรมและระยะเวลาการดำเนินงานที่ชัดเจน มีบางส่วนของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือตัวแทนคิดว่าทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระทางการคลัง เนื่องจากการจัดสรรเงินไม่ตรงกับความต้องการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ คิดว่าไม่ทำให้ขาดอิสระทางการคลัง โดยเหตุผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องการจัดทำโครงการลักษณะพิเศษหรือ เฉพาะก็ไม่ต้องการเงินอุดหนุนประเภทนี้ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินที่เปิดช่อง ให้นักการเมืองใช้หาเสียงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ความเห็นต่อสัดส่วนและวิธีการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุน จากรัฐบาลกลาง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีความเห็นที่ไม่เหมาะสม เนื่องจาก

- ท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ประชากรมากแต่ได้รับเงินอุดหนุน น้อยกว่า เช่น กรณี องค์การบริหารส่วนตำบลมีพื้นที่ขนาดใหญ่ และมีประชากร มากกว่าเทศบาลตำบล แต่เวลาได้รับการจัดสรรสัดส่วนงบประมาณกลับได้รับ น้อยกว่าเทศบาลตำบล

- การจัดสรรเงินงบประมาณที่กำหนดสัดส่วนให้เทศบาล ได้มากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เหมาะสมเพราะภารกิจเท่ากัน พื้นที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งมีความกว้างกว่าเทศบาลมาก

- มีการของบประมาณจากอำเภอเพื่อให้องค์การบริหาร ส่วนตำบลในพื้นที่ตั้งงบประมาณเพื่อพัฒนาอำเภอขององค์การบริหารส่วนตำบลละ 2,500 บาท

ในประเด็นนี้มีข้อเสนอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ รัฐบาลควร พิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณโดยพิจารณาพื้นที่และความสามารถในการจัดเก็บ ภาษีเพิ่มเติม หรือให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประกอบกิจการ หารายได้เพิ่ม ซึ่งจะทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถหรือ ศักยภาพเชิงพื้นที่สามารถพัฒนาการจัดเก็บรายได้ของตนได้ อันจะช่วยลดภาระ ของรัฐบาลกลางในการจัดสรรเงินอุดหนุน

- ความเป็นอิสระด้านวิธีการงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- การมีอิสระในทางปฏิบัติในการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่คิดว่ามีอิสระเพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของสภาท้องถิ่น ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งถูกแทรกแซงการจัดตั้งงบประมาณจากอำเภอ (โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล)

- การขอความร่วมมือจากจังหวัดและอำเภอในการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มสนับสนุนค่าใช้จ่าย

- เงินอุดหนุนงบประมาณการจ้างลูกจ้าง เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ได้ถูกขออนลักษณะนี้และคิดว่าหากมีก็เป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย กรณีนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นว่าส่วนกลางควรรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเหล่านี้เอง

- เงินอุดหนุนศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบำบัดผู้ติดยาเสพติด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่คิดว่า เป็นสิ่งที่เหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่คิดว่าขาดอิสระในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

- ค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนโครงการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่คิดว่าเหมาะสมและไม่คิดว่าขาดอิสระในการจัดทำงบประมาณ มีบางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คิดว่าการทำงานในลักษณะนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำอยู่แล้ว จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำเรื่องนี้เอง

- สนับสนุนการจัดทำโครงการต่าง ๆ ของจังหวัดและอำเภอ เช่น จัดทำป้ายครัวเรือนปลอดยาเสพติด การแข่งขันกีฬา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่คิดว่าเป็นเรื่องที่เหมาะสมและเป็นการร่วมมือกันระหว่างส่วนราชการในพื้นที่ด้วยกัน ประชาชนได้รับประโยชน์ ไม่ทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณแต่อย่างใด ลักษณะการขอความร่วมมือส่วนใหญ่จะเป็นการขอความร่วมมือในด้านจัดการแข่งขันกีฬาประจำจังหวัด ซึ่งจะมีการขอการสนับสนุนวัสดุ เท่านั้น

- ปัญหาการอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในทางปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาในการขออนุมัติจากผู้มีอำนาจในการกำกับดูแล มี องค์กรการบริหารส่วนตำบลเพียงบางแห่งบอกว่ามีปัญหา นายอำเภอไม่อนุมัติต้องจัดทำส่งใหม่ 3 ครั้ง กรณีดังกล่าวอาจเกิดขึ้นจากการทำผิดระเบียบข้อบังคับ เงื่อนไข วิธีการจัดทำงบประมาณก็ได้

- ความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจรักษาเงิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่คิดว่าเหมาะสมและคิดว่ามีอิสระในการบริหารแต่ก็แสดงความเห็นในประเด็นปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบซึ่งแตกต่างกันไป ได้แก่

- ข้อกำหนดเงินสะสม 25% ทุกปี หากจะใช้จะต้องขออนุมัติจากสภาและผู้ว่าราชการจังหวัด
- การใช้เงินสะสม มีข้อกำหนดต้องใช้ด้านแก้ปัญหาสังคม
- การใช้เงินสด กำหนดให้ใช้ 2,000 บาท (สองพันบาทถ้วน) หากเกินต้องเขียนเช็ค ซึ่งมีข้อเสนอลงมาให้เพิ่มวงเงินเป็น 10,000 บาท (หนึ่งหมื่นบาทถ้วน)
- การนำเงินออกมาใช้ในการแก้ปัญหากรณีเร่งด่วน เช่น กัญพิบัติ ทำได้ยาก เนื่องจากมีระเบียบขั้นตอนมาก (กรณีนี้เป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราชซึ่งมักจะมีกัญพิบัติ เช่น น้ำป่าท่วมทุกปี) มีข้อเสนอให้ลดขั้นตอนการใช้เงินลง โดยมองเจตนาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำเงินไปใช้แก้ปัญหากรณีเร่งด่วน

- ความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

- การใช้ระบบ E-Auction ทำให้ไม่มีการแข่งขันเสนอราคา
- E-Auction กำหนดวงเงินเพียง 200,000 บาท (สองแสนบาทถ้วน) ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเพิ่มเป็น 500,000 บาท (ห้าแสนบาทถ้วน)

- อยากให้ผู้บริหารท้องถิ่นกลับมามีส่วนร่วมเป็นกรรมการตรวจรับงานเหมือนอดีต
- ลดขั้นตอนของระเบียบในการจัดซื้อ-จัดจ้าง
- ความเห็นต่อความเป็นอิสระด้านการคลังและงบประมาณประเด็นอื่น ๆ ของคกรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาในการดำเนินงานและมีข้อเสนอ ดังนี้
- องคกรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจมากกว่าเดิม
- ปัญหาการวินิจฉัยของส่วนกลางเป็นอุปสรรคต่อการทำงานขององคกรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ควรกำหนดสิ่งที่ องคกรปกครองส่วนท้องถิ่นเบิกจ่ายได้หรือไม่ให้ชัดเจนเป็นแนวทางเดียวกัน
- ควรมีการจัดอบรมระเบียบการเงิน การคลัง ระหว่างองคกรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้ผู้บริหารองคกรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจระเบียบปฏิบัติที่ตรงกัน
- ความเป็นอิสระขององคกรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารงานบุคคล แยกพิจารณาประเด็นดังต่อไปนี้
- โครงสร้างกรรมการบริหารงานบุคคล ด้านความจำเป็นของกรรมการ 3 ระดับ องคกรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่คิดว่าจำเป็นและเหมาะสม เหตุผลคือจะได้กลิ่นกรองงานอย่างมี (ถ่วงดุล) เหตุผลมากขึ้น เหตุผลขององคกรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คิดว่าไม่เหมาะสมและไม่จำเป็นคือ งานพิจารณาบุคคลค่อนข้างช้า ซึ่งอ.ท. มีข้อเสนอว่า ควรมีเพียงกรรมการเดียวคือ กรรมการกลาง หรือหากจะมี 2 กรรมการก็ ให้เป็นกรรมการจังหวัดและกรรมการกลาง
- ความเหมาะสมของการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการแต่ละระดับ องคกรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดว่าเหมาะสมมากกว่าไม่เหมาะสมโดยมีข้อเสนอได้แก่ ลดสัดส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้น้อยลง, เพิ่มตัวแทนขององคกรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น, จำนวนกรรมการของเทศบาลและองคกรการบริหารส่วนตำบลควรเท่ากัน, ให้มีสัดส่วนกรรมการ 2 ส่วน คือ ส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิ ฝ่ายละ 9 คน

- อำนาจหน้าที่ของกรรมการแต่ละระดับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่คิดว่ามีความเหมาะสมและมีความเห็นเพิ่มเติม ได้แก่ มีความพยายามรวมอำนาจที่กรรมการกลางมากเกินไปและผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลมากเกินไป
  - การจัดโครงสร้างองค์การภายใน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นคิดว่าเหมาะสมและมีอิสระแม้จะต้องมีขั้นตอนการขออนุมัติจากกรรมการจังหวัดก็ตาม
  - การวางแผนกำลังคนหรือการจัดทำกรอบอัตรากำลัง 3 ปี (การกำหนดตำแหน่ง) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่คิดว่ามีอิสระเหตุผลที่คิดว่าไม่มีอิสระ ได้แก่ ถูกกรรมการจังหวัดบังคับให้กำหนดตำแหน่งบางตำแหน่งที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องการ มีข้อโต้แย้งจากกรรมการจังหวัดทุกครั้งที่ส่งเรื่องให้พิจารณา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการกำหนดตำแหน่งของตนเอง ถ้าไม่ขัดกับหลักเกณฑ์ของกรรมการจังหวัด
  - การสรรหา คัดเลือก บรรจุพนักงานส่วนท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่คิดว่ามีอิสระ มีความเห็นของข้าราชการประจำ เห็นว่าอำนาจของผู้บริหารที่มาจากกาเลือกตั้งมากเกินไป ซึ่งอาจทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และความเห็นที่ตอบว่าไม่มีอิสระ ได้แก่ มีขั้นตอนที่ต้องขออนุมัติกรรมการจังหวัด กรรมการกลางและกรรมการจังหวัดมีอำนาจควบคุมอยู่ ต้องยึดบัญชีจังหวัดเป็นหลักในการบรรจุพนักงานเลือกบุคลากรเองไม่ได้
- กรณีนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อเสนอ คือ จัดตั้งองค์การกลางหรือให้จังหวัดจัดทำ ในการสรรหาและคัดเลือกในระดับภาค จะทำให้มีความน่าเชื่อถือมากกว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทำเอง
- การพัฒนาพนักงานท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่คิดว่ามีอิสระในการพัฒนาพนักงาน ซึ่งมีมากเกินไปด้วยซ้ำในบางแห่ง อุปสรรคขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่คิดว่าไม่มีอิสระ ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนในการกำหนดหัวข้ออบรมพัฒนาของบุคลากร โดยกรมส่งเสริมฯ มีอำนาจกำหนด และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ ออกข้อกำหนดเบิกจ่ายการอบรมได้เฉพาะในส่วนที่กรมฯ จัดหรือกรมฯ มีส่วนร่วมในการจัดหรือเรียนต่อ

- การพิจารณาโทษทางวินัย พนักงานส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่คิดว่ามีอิสระมาก แม้จะต้องเสนอผ่านกรรมการจังหวัดก็ตาม บางแห่งคิดว่าอำนาจของนักการเมืองฝ่ายบริหารท้องถิ่นมีมากเกินไป อำนาจนี้ควรให้ข้าราชการประจำ (ปลัดฯ) บ้าง จะได้มีการถ่วงดุล

- การกำหนดอัตราจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการและผลประโยชน์อื่น ๆ ของพนักงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่คิดว่ามีอิสระภายใต้ระเบียบที่กำหนดไม่เป็นอุปสรรคในการบริหารงาน

- การกำหนดกรอบค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรไม่เกินร้อยละ 40 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่คิดว่าเหมาะสม เชื่อว่าผู้บริหารท้องถิ่นควรเรียนรู้ว่าหากกำหนดเพดานเงินเดือนของบุคลากรมากเกินไป 40% จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณในการพัฒนาน้อยลง

ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย มีข้อเสนอให้ยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าวนี้

- ปัญหาอื่น ๆ ด้านการบริหารงานบุคคล

- หลักเกณฑ์ที่กำหนดว่า พนักงานสอบบรรจุที่ใดต้องบรรจุที่นั่น 2 ปี มีปัญหาในทางปฏิบัติ พนักงานที่สอบได้เพื่อเอาตำแหน่งไว้ก่อนจะไม่ทุ่มเทในการทำงาน

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการอำนาจในการดำเนินการจ้างพนักงานท้องถิ่นเอง

- อำนาจในการบริหารงานบุคคลควรให้พนักงานท้องถิ่นมากกว่านักการเมือง ซึ่งทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ สร้างพวกใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ปัจจุบันระบบบริหารบุคคลดีมากแล้ว

- ข้อเสนอในการให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารงานบุคคล

- ควรให้อำนาจบริหารงานบุคคลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นภายใต้หลักเกณฑ์กำกับของส่วนกลาง

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการ rotation คน กรรมการกลางควรดูแลการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

- ยกเลิกระเบียบการย้ายพนักงานระดับผู้บริหาร เช่น ปลัดฯ ซ้ำๆ ที่กำหนดเงื่อนไข ครบ 4 ปี ต้องย้ายออกไปที่อื่น

**สรุป** จากกล่าวได้ว่าภาพรวมของความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณและการคลัง และการบริหารงานบุคคล อยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างดี ดังจะเห็นได้จากการได้รับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) ที่อยู่ในระดับมากและการมีอิสระตามหลักการปกครองตนเอง กรณีของเทศบาลอยู่ในระดับมาก ขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าหลักการของการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยขณะนี้เป็นหลักการที่ดีและเหมาะสม แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่บ้าง ปัญหาซึ่งสะท้อนจากกระจายอำนาจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ยต่ำ คือ การมีอิสระภายใต้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดยรัฐ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระในระดับปานกลาง แต่องค์การบริหารส่วนตำบล เห็นด้วยระดับมาก แต่ความมีอิสระจริงกลับสอดคล้องกันทั้ง 3 รูปแบบ คือ คิดว่า มีอิสระระดับปานกลาง กรณี องค์การบริหารส่วนจังหวัด ประเด็น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น กรณีเทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล ประเด็น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายเท่านั้น นั้นแสดงว่า การกำกับดูแลโดยรัฐน่าจะมีปัญหา ซึ่งกรณี องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล มีการให้อำนาจนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแลเทศบาลตำบล และ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอ ดังปรากฏในการสัมภาษณ์และมีการขอความร่วมมือในการตั้งงบประมาณอำเภอ ซึ่งเป็นรูปแบบการแทรกแซงลักษณะหนึ่ง ปัญหาการใช้อำนาจกำกับดูแลการกระทำของ องค์การบริหารส่วนตำบล ก็มีปัญหา เนื่องจากผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลใช้อำนาจไม่เป็นไปตามหลักกฎหมาย ได้แก่ การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น (สมเกียรติ พงศ์เป็นสุข, 2545) นอกจากนั้นก็ยังมีกรณี เช่น การให้อำนาจส่วนกลางมีอำนาจควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ อาทิให้ส่วนกลางสามารถมอบหมายงานให้ท้องถิ่นปฏิบัติ ซึ่งเป็นงานที่นอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ ซึ่งอยู่ในมาตรา 67 (9) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ



บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (สมคิด เลิศไพฑูรย์. 254 : 497) เป็นต้น แต่จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่นในการศึกษานี้พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยอมรับได้กับข้อกำหนดนี้และคิดว่าเป็นการทำงานร่วมกันของหน่วยงานราชการด้วยกันและในความเป็นจริง ตัวแทนของส่วนกลางหรือภูมิภาค แม้จะมีอำนาจที่ดูเหมือนจะเป็นการบังคับบัญชา อาทิ ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติในกรณีเช่นเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจถอน-ฝาก กำหนดวงเงินให้ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติให้ยืมเงินสะสมกรณีฉุกเฉินที่มีสาธารณภัย เป็นต้น การใช้อำนาจเหล่านี้เพื่อขัดขวางการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ค่อยจะเกิดขึ้น แต่จะมีลักษณะของการให้ความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกันมากกว่า ปัญหาของกรณีนี้คือ อาจทำให้เกิดความล่าช้าต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเบิกจ่ายเงินไม่คล่องตัว ขณะเดียวกันลักษณะการใช้อำนาจแบบนี้ก็ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลที่เข้ามาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ หากเป็นบุคคลที่มีความเข้าใจในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาความขัดแย้งจะไม่เกิดขึ้น ขณะเดียวกันปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่า พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นและการบริหารงานราชการของประเทศไทยได้พัฒนาไปมาก การมีศาลปกครองก็เป็นสิ่งหนึ่งที่ช่วยให้ไม่เกิดปัญหา การใช้อำนาจของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในลักษณะสั่งการต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกรณีฟ้องร้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อศาลปกครองซึ่งสิ้นสุดด้วยการตัดสินให้ส่วนกลางมีความผิด ก็เป็นอุทธรณ์อย่างหนึ่งที่ทำให้ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคต้องระมัดระวังในการออกคำสั่ง นอกจากนี้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันก็เป็นบุคลากรที่มีการศึกษาในระดับสูงมากขึ้น และมีความเข้าใจในการใช้อำนาจทางการปกครองมากขึ้น

3. **ข้อเสนอแนะ** จากผลการศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายบริหารงบประมาณและการคลัง พื้นที่ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนบน ได้แก่

1. สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีข้อเสนอเชิงนโยบายต่อรัฐบาลในการแก้ไขข้อกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การแก้กฎหมายที่เปิดช่องให้อำนาจของส่วนกลาง หรือภูมิภาค มีเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะการบังคับบัญชา เช่น อำนาจในการสั่งการให้องค์กรปฏิบัติหน้าที่อื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดเป็นต้น เพื่อลดปัญหาพฤติกรรมของผู้กำกับ (ส่วนกลาง, ภูมิภาค) ที่มีลักษณะการบังคับบัญชามากกว่าการให้ข้อเสนอแนะ นอกจากนี้กรณีศึกษาเทศบาล พบว่า ระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณ การพัสดุ การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจรับ มีลักษณะเป็นการควบคุมดูแลที่ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ควรปรับปรุงให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) ในการใช้ดุลพินิจ ส่วนการกำหนดแนวทางการบริหารองค์กรและสอดคล้องกับหลักการรัฐธรรมนูญและขนาดของเทศบาล (บรมศรี วีระคำศรี, 2546)

2. ปัญหามาตรฐานการตีความที่แตกต่างกันของผู้ตรวจสอบและผู้กำกับ คือ ประการแรกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกับนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อสงสัยในอำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนตามภารกิจ ก็จะมีหนังสือขอความเห็นจากจังหวัด ซึ่งจังหวัดตอบกลับมาทำได้ แต่เวลาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมาตรวจกลับบอกว่าทำไม่ได้ หรือบางครั้งมาตรฐานของตัวบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่จากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเองก็ตีความต่างกัน บางคนสนใจและเข้าใจการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เวลาพิจารณาตรวจสอบการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากเห็นว่าเป็นงานที่ประชาชนได้รับประโยชน์ก็จะไม่ขัดขวาง แต่บางคนกลับตีความตามข้อระเบียบอย่างเคร่งครัดกรณีตัวอย่าง เช่น การทำถนนในโรงเรียนในเขตเทศบาล ซึ่งเทศบาลเข้าไปจัดทำ แต่ สตง. บางคนมีการตีความว่าทำไม่ได้ เพราะโรงเรียนมีงบประมาณสนับสนุนของสำนักงานเขต

พื้นที่การศึกษาอยู่แล้วเป็นการทำภารกิจที่ซ้ำซ้อน ซึ่งทำให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสบการณ์น้อยจะไม่กล้าทำงานอะไรมากนัก โดยเฉพาะในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ถ้าผู้บริหารที่มีประสบการณ์ทำงานมากกว่า 1 สมัย จะมีปัญหากรณีแบบนี้บ่อยลง หลาย ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็กล้าคิดกล้าทำสิ่งใหม่ ซึ่งทำให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ ของท้องถิ่น ดังนั้นในกรณีนี้ควรมีข้อเสนอเชิงนโยบายที่จะต้องกำหนดแนวมาตรฐานการดำเนินงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำได้บ้างและจะทำได้บ้าง ประการที่สองปัญหาเรื่องการขาดการประสานระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวกับหนังสือสั่งการในเรื่องระเบียบพัสดุและการเบิกเงิน ก็เป็นประเด็นปัญหาต่อกรณีความของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีหนังสือสั่งการจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติแต่ไม่ได้แจ้งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทราบ ทำให้เกิดปัญหาในการตรวจสอบ ดังนั้นจึงควรมีข้อเสนอให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นประสานแจ้งหนังสือสั่งการต่างๆที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติเกี่ยวกับระเบียบพัสดุ และการเบิกจ่ายเงินให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทราบด้วยโดยเร็ว

3. ปัญหาของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พบจากการศึกษาครั้งนี้ คือ ความไม่รู้และไม่เข้าใจต่อระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำแผนชุมชน การติดตามผลการดำเนินงานตามแผนของท้องถิ่นและ ข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของตนเอง ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างรวดเร็ว ทำให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่อยู่ในพื้นที่เมืองติดตามระเบียบที่เปลี่ยนแปลงไม่ทัน ในสภาพความเป็นจริงขณะนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นด้วยกับสภาพที่เป็นอยู่ ปัญหาของการทำงานอยู่ที่ระเบียบปฏิบัติการตีความระเบียบและหนังสือสั่งการ ซึ่งทางออกคือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรจัดประชุมชี้แจงระเบียบปฏิบัติการจัดทำแผนต่างๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทราบ ซึ่งจริงๆ ก็มีการทำอยู่แล้วแต่อาจจะต้องเพิ่มจำนวนครั้ง

และกระจายพื้นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ไกลเมืองได้มีโอกาสทราบข่าวสารมากขึ้น

4. ปัญหาของตัวบุคคลที่ทำหน้าที่ในสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดอำเภอจะต้องทำงานเชิงรุกมากขึ้นในการให้ความช่วยเหลือและนำข้อมูลข่าวสารแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานรับ-ส่งเอกสาร

5. ควรมีการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้มีความรู้ความเข้าใจมากขึ้น และสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ซึ่งจะช่วยลดข้อบกพร่องในการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บ้าง

6. ควรส่งเสริมบทบาทของการเมืองภาคประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นให้มากขึ้น ซึ่งโดยกฎหมายก็มีข้อกำหนดที่เปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนมากอยู่แล้ว แต่ภาคประชาชนขาดการรวมตัวเป็นองค์กรที่เข้มแข็งและเข้ามาช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยอยู่ การให้ความรู้ความเข้าใจในบทบาทของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนตามกฎหมาย น่าจะเป็นแนวทางที่สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะทำต่อไป รูปแบบการตรวจสอบภาคประชาชนที่ควรนำมาส่งเสริม ได้แก่ การประชุมเมืองหรือชุมชน (Town or community meeting) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสอบถาม หรือแสดงความคิดเห็น ให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ๆ ของท้องถิ่น และควรใช้กับชุมชนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล , การให้สิทธิแก่ประชาชนในการทำประชาพิจารณ์ (Public hearings) ต่อร่างแผนงานและงบประมาณประจำปี ก่อนที่ฝ่ายบริหาร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ขอความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ซึ่งเช่นเดียวกัน ควรเริ่มที่เทศบาลตำบล และ องค์การบริหารส่วนตำบล ก่อน การให้ประชาชนทราบถึงวาระการประชุมสภาท้องถิ่นล่วงหน้า การจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงาน เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบประสิทธิภาพการจัดให้มีการลงประชามติ (Referendum) ในเรื่องที่มีความสำคัญต่อท้องถิ่น และการจัดให้มีผู้ตรวจการท้องถิ่น เป็นต้น

7. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการออกหนังสือราชการขององค์กรผู้กำกับดูแล ควรมีการทบทวนตรวจสอบการใช้หนังสือราชการในลักษณะชักข้อบกําหนดแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติที่อ้างอำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย และประกาศกระทรวงมหาดไทยอีกทอดหนึ่งนั้น ว่าเป็นการจำกัดการใช้ดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารที่เกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่ เพราะมีทั้งระเบียบ ประกาศ บังคับใช้อยู่แล้ว การมีหนังสือกำหนดแนวทางปฏิบัติเท่ากับเป็นการกำหนดวิธีการปฏิบัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะการใช้อำนาจกับผู้กำกับดูแล แต่เป็นลักษณะของการใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชามากกว่า และยังเป็นการฝ่าฝืนหลักแห่งการปกครองตนเอง จึงสมควรจะมีการยกเลิกการออกหนังสือในลักษณะดังกล่าว

8. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการออกหนังสือขอความร่วมมือขององค์กรผู้กำกับดูแล องค์กรผู้ใช้อำนาจกับผู้กำกับดูแลควรลด เลิก การแทรกแซงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำโครงการและการงบประมาณ ในลักษณะของหนังสือขอความร่วมมือต่าง ๆ ซึ่งพอจะจำแนกได้เป็น 4 กลุ่มประเภทโครงการ คือ

ก. โครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ขอความร่วมมือสนับสนุนการดำเนินงาน งบประมาณต่าง ๆ กรณีเช่นนี้ไม่ค่อยเป็นปัญหาเพราะเป็นเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการอยู่แล้ว เพื่อร่วมแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศและสัมฤทธิ์ผลของนโยบายโดยรวม

ข. โครงการที่กำหนดขึ้นมาจากมติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายเฉพาะของรัฐมนตรีที่เสนอในคณะรัฐมนตรีและส่วนกลางมีหนังสือขอความร่วมมือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ ข้อเสนอแนะสำหรับกรณีนี้คือควรกำหนดมาเป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งอาจเป็นนโยบายเฉพาะกิจแล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดมาตรการและวิธีการปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลเองในรูปของโครงการต่าง ๆ ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ค. โครงการของหน่วยงานที่เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจกับผู้กำกับดูแล (เช่นของกรมจังหวัดและอำเภอ) โครงการลักษณะนี้มีค่อนข้างมากและมักจะกำหนด

วงเงินที่ขอรับการสนับสนุนชัดเจน ข้อเสนอแนะสำหรับกรณีนี้ คือ ควรเป็นการวางแผนเชิงบูรณาการร่วมกันระหว่างราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำโครงการต่างๆ ที่จำเป็นซึ่งอาจจะเกิดประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม ทั้งระดับชาติหรือระดับจังหวัดหรือระดับอำเภอ และควรเป็นไปตามความสมัครใจและความพร้อมหรือศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า และสมควรดำเนินการเฉพาะโครงการที่เกิดประโยชน์กับสังคมอย่างแท้จริง เพราะสิ้นเปลืองงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมากพอสมควร และไม่เป็นการสมควรในการใช้อำนาจขององค์กรผู้กำกับดูแล ยกเว้นระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเงินเพื่อสนับสนุนโครงการขององค์กรผู้กำกับดูแล

ง. โครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณการจ้างลูกจ้างชั่วคราวเพื่อไปทำงานในหน่วยงานอื่น ซึ่งมักจะกำหนดวงเงินที่ขอรับการสนับสนุนชัดเจน ข้อเสนอแนะสำหรับกรณีนี้ คือ ไม่สมควรดำเนินการอย่างยิ่งเพราะเป็นการดึงงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมควรจะได้ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่น กลับต้องนำไปสนับสนุนการจ้างบุคลากรของหน่วยงานอื่นซึ่งไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยตรงให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญคือ ไม่เป็นการสมควรอย่างยิ่งในการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแล ยกเว้นระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเงินเพื่อสนับสนุนโครงการขององค์กรผู้กำกับดูแล

9. ข้อเสนอแนะด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จากปัญหาด้านระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ค้นพบจากการวิจัย มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) ควรวางระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้อยู่ในกรอบของระบบคุณธรรม แต่คงไว้ซึ่งความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นที่ต้องการกำกับดูแล แต่ถ้าจะให้ระบบการบริหารงานบุคคลยังเป็นระบบเดิมก็สมควรปรับรูปโฉมใหม่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นให้มีความกระชับคล่องตัวและไม่เกิดความซ้ำซ้อน ยุ่งยาก ส่ำซ้ำในการปฏิบัติงาน โดยปรับแก้ไข ดังนี้

ก. โครงสร้างคณะกรรมการ ให้เหลือเพียง 2 ระดับ คือ ส่วนกลางและระดับจังหวัด และรวมทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน เพื่อประโยชน์ในการย้าย โอน ไปมาระหว่างประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของบุคลากร ทำให้บุคลากรมีเส้นทางความก้าวหน้ามากขึ้น และไม่เป็นการสิ้นเปลืองบุคลากรโดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ข. องค์ประกอบของโครงสร้างคณะกรรมการระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) ในส่วนของราชการส่วนภูมิภาค ควรจะมีการทบทวนว่ายังมี ความเหมาะสมหรือไม่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะจากการศึกษาวิจัย ได้ข้อมูลที่ค่อนข้างตรงกันชัดเจนว่า ตัวแทนของราชการส่วนภูมิภาคมักจะไม่ค่อยเข้าใจเรื่อง ของท้องถิ่นที่ปัจจุบันมีการปรับเปลี่ยนไปมาก และยังเป็นการให้ตัวแทนของราชการ ส่วนภูมิภาคเหล่านี้ใช้อำนาจกำกับดูแลด้านการบริหารงานบุคคล อาจจะเป็น การปรับเปลี่ยนให้เป็นตัวแทนของท้องถิ่นที่เป็นฝ่ายการเมืองส่วนหนึ่ง ตัวแทน ของท้องถิ่นที่เป็นฝ่ายราชการประจำส่วนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งโดยส่วนใหญ่กรรมการส่วนผู้ทรงคุณวุฒิของทุกจังหวัดก็มาจากข้าราชการ บำนาญซึ่งเป็นข้าราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเก่านั้น

ค. ควรรวบรวมเรื่องการวินิจฉัยตีความระเบียบ ประกาศ กำหนดมาตรฐานต่างๆ ไว้เพื่อให้คณะกรรมการระดับจังหวัดใช้เป็นแนวทาง ในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ของทุกประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วินิจฉัยตัดสินใจเรื่องต่างๆ เป็น บรรทัดฐานเดียวกัน

2) ให้คณะกรรมการระดับจังหวัดสามารถตรวจสอบถ่วงดุล อำนาจของผู้บริหารฝ่ายการเมืองได้จริงในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากความเป็นอิสระ ด้านการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารฝ่ายการเมืองที่ได้รับอนุญาตนำไปใช้ให้เกิด ระบบอุปถัมภ์ขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนทำให้การบริหารงานขององค์กร ไม่มีประสิทธิภาพ



## บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **หลักความเป็นเอกภาพของรัฐและหลักการกระจายอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย.** [www.public-law.net/article](http://www.public-law.net/article) วันที่ 15 สิงหาคม 2549.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. (2546). **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บรมศรีธีระคำศรี.(2546). **ปัญหากฎหมายในการกำกับดูแลเทศบาลด้านการเงินการคลัง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย.** : วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540 แก้ไขถึงพุทธศักราช 2546.
- พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 แก้ไขถึง พุทธศักราช 2546.
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 แก้ไขถึง พุทธศักราช 2546.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542.
- วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. (2547). **เวทีท้องถิ่น : ทางออกการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล.** กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ต้นไชย. (2545). **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ : บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด.
- วุฒิสาร ต้นไชย. (2550, 15 กุมภาพันธ์). **"หลักความมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น"**. มติชนรายวัน : 11.
- ศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจ มหาวิทยาลัยทักษิณ.(2550). **ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่เขต 11.** สงขลา: มหาวิทยาลัยทักษิณ.
- สมเกียรติ พงศ์เป็นสุข. (2547). **ปัญหาทางกฎหมายในการใช้อำนาจกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบล.** : วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.



สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : มาสเตอร์ก็อปปี.

สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2545). **คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2548). **ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

อนุชา ชุนสวัสดิกุลและอโณทัย ศรีสมัย. (2548). **รูปแบบและวิธีการกำกับดูแล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

