

บทที่ 5

ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การที่ อปท. จะมีอิสระในการบริหารจัดการ หมายถึงการที่ อปท. นั้นสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 : 17) กล่าวคือ มีอิสระที่จะกำหนดนโยบาย วางแผนการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ของท้องถิ่น มีบุคลากร มีทรัพยากรและการคลังเป็นของตนเอง สามารถกระทำนิติกรรมทางปกครองและทำสัญญาทางปกครองได้ และยังรวมถึงการไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ อปท. ด้วยตนเอง

แม้ว่าตามหลักที่ว่าด้วยการให้ อปท. มีอิสระในการปกครองตนเอง หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หลักที่ว่าด้วยการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลตลอดจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายการจัดตั้ง อปท. ทุกฉบับ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ความเป็นอิสระของ อปท. ภายใต้กรอบการกำกับดูแล เป็นสิ่งที่อาจจะสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับหลักการหรือกรอบแห่งกฎหมาย ซึ่งจะเห็นภาพได้ชัดเจนยิ่งขึ้นจากการศึกษาด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหาร อปท. ทั้งฝ่ายการเมือง คือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายราชการประจำ คือ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล อย่างไรก็ตาม เรื่องความเป็นอิสระในการบริหารของ อปท. ภายใต้กรอบการกำกับดูแลหรือความไม่เป็นอิสระในการบริหารที่อยู่ภายใต้กรอบการควบคุมบังคับบัญชานั้น เป็นสิ่งที่ยังไม่มีเครื่องมือวัดได้อย่างชัดเจน การวินิจฉัยของผู้บริหาร อปท. เอง ในประเด็นเดียวกันก็มีความแตกต่างกันไปตามภูมิหลัง ประสบการณ์ทัศนคติและค่านิยม ตลอดจนจุดมุ่งหมายของการทำงานในท้องถิ่น นอกจากนั้น การใช้อำนาจกำกับดูแลขององค์กรผู้ใช้อำนาจเองทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังมีความแตกต่างกันมากขึ้นกับระดับของผู้มีอำนาจกำกับดูแลโดยตรง (ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ) ลักษณะนิสัยและประสบการณ์ของผู้มีอำนาจกำกับดูแลอีกทั้งศักยภาพในการปฏิบัติงานของผู้บริหาร อปท. เองด้วย ดังนั้นมุมมองของกลุ่มเป้าหมายที่ศึกษาต่อเรื่องความเป็นอิสระของ อปท. ในการกำหนด

นโยบาย การบริหารการคลังและงบประมาณ ตลอดจนการบริหารงานบุคคลจึงมีความหลากหลาย โดยผลการศึกษาที่ประมวลนำเสนอขึ้นนั้น ในกรณีที่พบว่ามีความคิดเห็นที่แตกต่างอย่างเห็นได้ชัดจนก็จะกล่าวแยกตามมิติที่มีความแตกต่าง ซึ่งอาจจะเป็น มิติของประเภทผู้บริหาร อปท. (ฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ) มิติของประเภท อปท. (อบจ. เทศบาล และ อบต.) และมิติของจังหวัด แต่ถ้าไม่เห็นภาพความแตกต่างตามมิติต่างๆ ก็จะกล่าวถึงโดยภาพรวม ดังนี้

5.1 ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย

ตามหลักความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นนั้น อปท. ถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการบริหารแผ่นดินฝ่ายบริหาร จึงมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการบริหารท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่ดีและเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ อปท. ยังต้องมีอิสระในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในระยะยาวเพื่อให้ทราบทิศทางและความต้องการค่าใช้จ่ายในอนาคต และต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมทั้งสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศโดยรวม

ผลการศึกษาโดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก เป็นดังนี้

สำหรับความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น ผู้บริหาร อบจ. ผู้บริหารเทศบาลทั้งสามประเภท และ ผู้บริหาร อบต. ทั้งฝ่ายการเมืองและราชการประจำมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ในทางปฏิบัติแล้ว อปท. มีอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการท้องถิ่นและการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมากพอสมควร และคิดว่าการกำกับดูแลจากผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลโดยตรงสอดคล้องกับหลักการและรัฐธรรมนูญฯ โดยการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นนั้น นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายเทศมนตรี และนายองค์การบริหารส่วนตำบลได้นำเอานโยบายที่ได้ประกาศไว้ในตอนหาเสียงมากำหนดเป็นนโยบายในการบริหารท้องถิ่นและได้แถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนเข้ารับตำแหน่ง ส่วนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 3 ปี ก็จะดำเนินการตามกรอบนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภา และผสมผสานไปกับปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของชุมชนและท้องถิ่นที่ได้มาจากสมาชิกสภาท้องถิ่น ตลอดจนการจัดทำประชาคม และการรับข้อมูลปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนด้วยวิธีการอื่นๆ

สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 3 ปี ที่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2546 นั้น แม้ว่าจะเป็นการกำหนดวิธีการวางแผนพัฒนาไว้โดยละเอียด แต่ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลไม่ได้รู้สึกว่าจะทำให้ขาดความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนามากนัก อาจจะมีข้อสังเกตบ้างถึงการกำหนดขั้นตอนต่างๆ ไว้หลายขั้นตอน เมื่อเทียบกับระยะเวลาในการวางแผนจริง แล้วก่อนข้างจะต้องทำงานอย่างเร่งรัดมาก ประเด็นที่น่าสนใจในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น คือ

5.1.1 การกำหนดให้แผนพัฒนาท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมทั้งสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศโดยรวม

ประเด็นนี้ผู้บริหาร อปท. บางส่วนเห็นว่าไม่ทำให้ อปท. ขาดความเป็นอิสระในการพัฒนาท้องถิ่น เพราะเข้าใจในหลักความเป็นอิสระทั้งในทางการเมืองและการบริหารของท้องถิ่นที่จะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ไปตามเจตนารมณ์และความต้องการของท้องถิ่น และในขณะเดียวกันการกระจายอำนาจบริหารดังกล่าวต้องไม่ทำลายความเป็นเอกภาพของท้องถิ่นตามรัฐเดียนั้นด้วย (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547 :1) จึงพร้อมที่จะให้การพัฒนาท้องถิ่นสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศภายใต้ลักษณะทางภูมิศาสตร์ ลักษณะทางสังคม วัฒนธรรมต่างๆ ของท้องถิ่นเอง นอกจากนั้นทางผู้บริหาร อปท. ทั้งฝ่ายการเมืองและราชการประจำยังเห็นว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นเพียงกรอบที่กำหนดไว้กว้างๆ การกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นสามารถกำหนดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าตรงกับนโยบายของ อปท. ที่ได้แถลงไว้ เว้นแต่ไม่เหมาะสมกับลักษณะของพื้นที่ หรือภูมิสังคมจริงๆ อย่างไรก็ตามการกำหนดให้ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดนั้นก็ไม่ได้เป็นข้อบังคับใดๆ อีกทั้งไม่มีผลใดๆ ในทางการบริหารถ้า อปท. จะไม่กำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้อง

ในขณะที่ผู้บริหาร อปท. ส่วนน้อยที่เห็นว่าการกำหนดเช่นนี้ทำให้ อปท. ขาดความเป็นอิสระ โดยให้ความเห็นว่ากำหนดเช่นนี้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองตนเอง นอกจากนั้นกรอบยุทธศาสตร์ของจังหวัดไม่ได้ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และการวางแผนควรเป็นการเริ่มต้นจากสภาพปัญหา ความต้องการจากระดับล่างไปสู่ระดับบน ไม่สมควรกำหนดกรอบจากระดับบนลงสู่ระดับล่าง

5.1.2 การกำหนดให้ดำเนินโครงการต่างๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี

แม้ว่าผู้บริหาร อปท. ทั้งฝ่ายการเมืองและราชการประจำทุกคนจะเข้าใจและยอมรับถึงหลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่จะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่ต้องไม่ทำลายความเป็นเอกภาพของรัฐเดี่ยวก็ตาม แต่ผู้บริหารฯ ก็เห็นว่าเป็นการไม่ให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น กล่าวคือ ไม่ค่อยเห็นด้วยกับการอ้างมติคณะรัฐมนตรีแล้วมีหนังสือราชการจากส่วนกลางหรือผ่านมาทางจังหวัดให้จัดทำโครงการต่างๆ ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาล โดยมักจะกำหนดเป็นโครงการ หรือวิธีการปฏิบัติมาด้วย เช่น

- โครงการก่อสร้างและซ่อมแซมฝายต้นน้ำลำธาร (Check Dam) ตามแนวพระราชดำริ “โครงการ 80 พรรษา 80ฝาย” (หนังสือที่ มท 0872.3/ว 645 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2549)

- กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจโดยกำหนดให้ดำเนินโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่โดยใช้แรงงานเป็นหลัก (หนังสือที่ มท 0891.2/ว ลงวันที่ 16 กันยายน 2548) แม้ว่ากระทรวงจะให้ อปท. พิจารณาถึงความเหมาะสมตามสภาพของแต่ละท้องถิ่น ได้แก่สถานะทางการคลัง ความเป็นไปได้ในการจัดหาไม้ไผ่ แรงงานของราษฎรที่มีความประสงค์จะเข้าร่วมโครงการก็ตาม ฯลฯ

- การจัดทำแผนแม่บท 3 ปี และแผนกลยุทธ์ โครงการปรับปรุงทัศนียภาพบริเวณตามแนวเส้นทางจราจรจังหวัดสงขลา (หนังสือที่ สข 0016.2/ว 11697 ลงวันที่ 3 กันยายน 2547)

ผู้บริหาร อปท. เห็นว่า การกำหนดนโยบายใดๆ ของรัฐบาล ควรให้ อปท. มีอิสระพอที่จะพิจารณาจัดทำโครงการที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ สถานะและความจำเป็นของท้องถิ่นเอง แต่ให้สนองต่อนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากบางครั้งผู้บริหาร อปท. ไม่เห็นด้วยกับวิธีการดำเนินงานในรูปแบบโครงการต่างๆ ที่กำหนดไว้ตามนโยบายของรัฐบาลที่ออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรี แต่มีนโยบายบางอย่างของรัฐบาลที่ผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่เห็นว่า อปท. ควรสนับสนุนและดำเนินการ เช่น นโยบายการจัดระเบียบสังคมและการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม นโยบายแก้ไขปัญหาคาความยากจนแบบบูรณาการ ยกเว้นบาง อปท. ที่ไม่มีปัญหาเหล่านี้หรือมีก็น้อยมาก ผู้บริหารเหล่านี้เห็นว่าควรให้เป็นไปตามสถานการณ์ของพื้นที่โดยตรง

5.1.3 การกำหนดให้ อปท. ดำเนินการตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทย และ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

การกำหนดให้ อปท. ดำเนินการตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทย และ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้บริหาร อปท. ทั้งจากฝ่ายการเมืองและราชการประจำส่วน ใหญ่ไม่ค่อยเห็นด้วยและคิดว่าเป็นการไม่ให้ความสำคัญอิสระแก่ อปท. ในการพิจารณา ดำเนินการ แต่ส่วนใหญ่ก็ต้องให้ความร่วมมือดำเนินการแม้ว่าหลายครั้งจะไม่เห็นด้วยกับ โครงการและการจัดงานต่างๆ ผู้บริหารส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นเรื่องของการสนองต่อนโยบาย ทางการเมืองมากกว่าประโยชน์ของประเทศชาติอย่างแท้จริง และบางครั้งก็เป็นเรื่องของการ ถวายความจงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่งทุกคนพร้อมที่จะร่วมถวายความ จงรักภักดี แต่อยากให้เป็นอิสระของ อปท. ที่จะคิดดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อเป็นการเฉลิม พระเกียรติและเป็นการแสดงออกซึ่งความจงรักภักดี โดยให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนหรือ ท้องถิ่นโดยตรงมากกว่า ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า ลักษณะของโครงการหรือการจัดงานเหล่านี้จะ กำหนดวิธีการดำเนินการให้กับ อปท. ไว้แล้วและให้มีการสนับสนุนงบประมาณดำเนิน กิจกรรม โดยกำหนดเป็นจำนวนเงินไว้ชัดเจน นอกจากนี้ยังให้แนวทางการเบิกจ่ายเงิน งบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการอีกด้วย ตัวอย่างโครงการลักษณะนี้

- การจัดทำสวนสาธารณะและลานกีฬาอเนกประสงค์ระดับตำบลสำหรับ เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจและออกกำลังกายของประชาชน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งข้อราชการสำคัญในการประชุมกระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ 9/2547 เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2547 ให้หน่วยงานในสังกัดและผู้ว่าราชการจังหวัด ทราบว่า นายกรัฐมนตรีมีแนวคิดที่จะให้ทุกตำบลมีสวนสาธารณะ ทางอำเภอได้มีหนังสือให้ อปท. ใน พื้นที่ดำเนินการ (หนังสือที่ สข 0517/2580 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2547)

- การประชุมสัมมนาและจัดงาน “รวมใจทุกศาสนา พัฒนาท้องถิ่นไทย ถวายองค์ราชา ครองราชย์ 60 ปี” ซึ่งกรมส่งเสริมร่วมกับสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา โดยกำหนดให้ อปท. ทั่วประเทศ จำนวน 7,854 แห่ง เข้าร่วมแห่งละ 10 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 78,540 คน ณ ศาสนารามกษัตริย์ศึก ตำบลคลองสาม อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี และ ให้เบิกค่าใช้จ่ายในการประชุมสัมมนาและจัดงานสำหรับบุคลากรของ อปท. ที่เข้าร่วมจาก หมวดค่าตอบแทน ใช้จ่าย วัสดุ เป็นค่าลงทะเบียน แห่งละ 5,000 บาท และองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดให้การสนับสนุนการจัดจ้างเหมารถสำหรับการเดินทางของ อปท. ทุกแห่งใน จังหวัด (หนังสือที่ มท 0810.5/3 1020 ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2549)

- โครงการเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในวโรกาสทรงครองสิริราชสมบัติครบ 60 ปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา โดยกำหนดกิจกรรมภายใต้โครงการเพื่อร่วมกันแสดงออกถึงความจงรักภักดีและร่วมเฉลิมพระเกียรติ และกำหนดเป็นวงเงินที่สมาคมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 3 สมาคมสนับสนุนโครงการฯ และมีการกำหนดวิธีการเบิกจ่ายงบประมาณ โดยให้ อปท. พิจารณาดำเนินการ โอนเงินงบประมาณรายจ่ายในส่วนที่ยังไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายหรือเงินเหลือจ่ายจากประเภทอื่นไปตั้งจ่ายในหมวดเงินอุดหนุน โดยให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง หรือในกรณีงบประมาณรายจ่ายไม่เพียงพอให้พิจารณาใช้จ่ายจากเงินสะสม ซึ่งกระทรวงมหาดไทยอนุมัติให้ อปท. ใช้จ่ายเงินสะสมสำหรับกรณีนี้ได้ โดยยกเว้นการปฏิบัติตามข้อ 89(1) แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 และผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาอนุมัติแทน (หนังสือที่ มท 0872.1/ว 3548) =

- โครงการบ้านท้องถิ่นไทย เทิดไท้องค์ราชันย์ 80 พรรษา ที่สนับสนุนให้ อปท. สร้างบ้านที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้และผู้ยากจน ภายใต้ความร่วมมือระหว่างประชาชนในหมู่บ้าน ชุมชนแห่งละ 1 หลัง รวม 8,800 หลังทั่วประเทศด้วยงบประมาณของ อปท. และงบบริจาคของประชาชน (หนังสือที่ มท 0891.4/ว 422 ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2550) ซึ่งกำหนดแนวทางการเบิกจ่ายเงินและมีการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่ายเงิน การรับเงินการฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินของ อปท. พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่2) พ.ศ.2548 ซึ่งผู้บริหาร อปท. บางแห่งเห็นด้วยกับนโยบายแก้ไขปัญหาค่าความยากจน แต่อยากมีอิสระในการแก้ไขปัญหาตามสาเหตุของปัญหาที่เหมาะสมกับพื้นที่และวัฒนธรรมของท้องถิ่น เช่น อยากช่วยเหลือด้านการประกอบอาชีพ การจัดหาเครื่องมือที่ใช้ในการประกอบอาชีพมากกว่าการสร้างบ้าน

ข้อสังเกตสำหรับ โครงการที่ขอให้ อปท. ต่างๆ สนับสนุนค้ำหนุนงบประมาณตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทย หรือกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น มี 3 ประการ ดังนี้

ก. โครงการเหล่านี้มักจะเป็นการจัดร่วมกับสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา แต่จากการศึกษา เห็นได้ชัดเจนว่า ผู้บริหาร อปท. จำนวนมากไม่เห็นด้วยและคิดว่าเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระของ อปท. ทั้งด้านการจัดทำโครงการต่างๆ และการงบประมาณ

ข. โครงการเหล่านี้มักจะทำหนดวงเงินงบประมาณที่ อปท. แต่ละประเภทจะต้องให้การสนับสนุน ซึ่งผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่คิดว่าเป็นเงินจำนวนมาก และถ้าจะให้ อปท. มีส่วนร่วมกับโครงการเหล่านี้จริงๆ แล้วสมควรให้การสนับสนุนนั้นเป็นไปตามศักยภาพด้านการคลังของ อปท. เองมากกว่าการกำหนดวงเงินที่จะต้องสนับสนุนมาให้

ค. กระทรวง หรือกรมฯ มักจะไม่ได้มีหนังสือให้นำโครงการเหล่านี้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น เพราะส่วนใหญ่โครงการจะเป็นไปตามสถานการณ์ ไม่ได้มีการวางแผนไว้ล่วงหน้าจึงไม่ทันตามกำหนดเวลาของการจัดทำแผนฯ ดังนั้นในหนังสือจะให้แนวทางการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการแก่ อปท. มาด้วย และบางครั้งยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 บางข้อมาให้ และให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาอนุมัติแทนด้วย

5.1.4 การขอความร่วมมือจากจังหวัดและอำเภอ

นอกจากส่วนกลางจะขอให้พิจารณาดำเนินการจัดทำโครงการต่างๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในทางปฏิบัติยังมีองค์กรผู้กำกับดูแลขั้นต้นที่มีการขอรับการสนับสนุนงบประมาณโดยให้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นสามปี เพื่อจะได้จัดโครงการไว้ในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้มีทั้งระดับจังหวัดและระดับอำเภอ และมีความแตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัด และแต่ละอำเภอ สำหรับการขอความร่วมมือลักษณะนี้มีความแตกต่างกันตามผู้มีอำนาจกำกับดูแลดังนี้

ก. องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง

อปท. ทั้งสามประเภทเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขั้นต้นของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บริหารส่วนใหญ่ยอมรับได้ที่จะให้ความร่วมมือกับโครงการของจังหวัดเพราะเห็นว่าโครงการต่างๆ ที่จังหวัดจัดทำขึ้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม เช่น เป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัดโดยภาพรวม บางโครงการก็สร้างชื่อเสียงให้กับจังหวัด ทำให้เป็นที่รู้จักของทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ เช่น การแข่งขันสงขลมาราธอนนานาชาติซึ่งเป็นกิจกรรมประจำปีของจังหวัดสงขลา ซึ่งได้รับการสนับสนุนส่วนหนึ่งจาก

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) การจัดงานวิวหาใต้สมุทรของจังหวัดตรัง ซึ่งผู้บริหาร อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างยินดีให้ความร่วมมือและไม่คิดว่าเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระของ อปท. แต่คิดว่า อปท. ต้องมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการดำเนินงานของจังหวัดให้ประสบความสำเร็จ

ข. เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล

เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น อปท. อีกสองประเภทที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขั้นต้นของนายอำเภอ นอกจากการสนับสนุน โครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ของจังหวัดแล้ว ส่วนใหญ่ต้องร่วมมือสนับสนุนกับกิจกรรมต่างๆ ของอำเภอ บางกิจกรรมเป็นงานประเพณีที่จัดเป็นประจำ เช่น งานประเพณีชักพระ งานวันเด็ก ฯลฯ และทาง อปท. จะต้องกำหนด โครงการสนับสนุนกิจกรรมเหล่านี้ไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อที่จะสามารถจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ และทางผู้บริหาร อปท. เห็นว่าการดำเนินการเช่นนี้จะทำให้การใช้เงินงบประมาณของ อปท. ถูกต้องตามระเบียบการรับเงิน การจ่ายเงินฯ ดีกว่าที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น แต่ผู้บริหารท้องถิ่นบางแห่งเห็นว่าบางอำเภอมีโครงการต่างๆ มาก และบางครั้ง อปท. เองก็จัด งานประเพณี นั้นๆ เช่นเดียวกัน เช่น ประเพณีชักพระเพราะเป็นประเพณีที่สำคัญอย่างยิ่งของท้องถิ่นภาคใต้ แต่ก็ต้องสนับสนุนการจัดงานของทางอำเภอ และไปร่วมงานด้วย ขณะเดียวกันทาง อปท. ก็ต้องจัดงานในพื้นที่ อปท. เองด้วย การขอความร่วมมือจัดทำโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ของอำเภอนั้น ผู้บริหาร อปท. หลายแห่งเห็นว่า ทำให้ อปท. ขาดความเป็นอิสระไปบ้างและคิดว่าอำเภอไม่น่าจะต้องการสนับสนุนจาก อปท. ดังเช่น อบต. เพราะเป็นองค์กรขนาดเล็กที่มีงบประมาณไม่มากอยู่แล้ว แต่ทุกแห่งก็มักจะต้องให้ความร่วมมือเพื่อความสะดวกในการทำงานตลอดจนการพิจารณาอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ของ อปท. ผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่คิดว่าเป็นการทำงานในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัย ต้องทำงานร่วมกันเป็นประจำอยู่แล้ว นอกจากนั้นบางแห่งยังแสดงความเห็นใจอีกว่า ปัจจุบันอำเภอได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณน้อย ไม่สามารถดำเนินการกิจของทางราชการให้สำเร็จลุล่วงด้วยดีได้ จึงจำเป็นที่ อปท. ต้องให้การสนับสนุน

5.2 ความเป็นอิสระในการบริหารการคลังและงบประมาณ

ความเป็นอิสระของ อปท. ในการบริหารการคลังและงบประมาณของตนเอง เป็นปัจจัยสนับสนุนประการหนึ่งต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่าทำให้การจัดบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น โดยรัฐบาลท้องถิ่นจะนำไปสู่การเพิ่ม

สวัสดิการสังคม และรัฐบาลท้องถิ่นจะสามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะรัฐบาลท้องถิ่นจะมีความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นของตนเองและสามารถสนองตอบต่อความต้องการและปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้ดี เพราะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่ารัฐบาลกลาง ซึ่งจะส่งผลให้การผลิตสินค้าและการจัดบริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าและส่งผลให้สวัสดิการสังคมโดยรวมดีขึ้น (วัตสันคฺ เหลืองประภัสร์, 2547 : 1)

การศึกษาความเป็นอิสระด้านนี้ แบ่งประเด็นการศึกษาออกเป็น 2 ส่วนหลัก ๆ คือ ความเป็นอิสระด้านการบริหารการคลัง และความเป็นอิสระด้านวิธีการงบประมาณ

ผลการศึกษาโดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก เป็นดังนี้

5.2.1 ความเป็นอิสระด้านการบริหารการคลัง

ในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะเรื่องรายได้ของ อปท. ส่วนในประเด็นเรื่องรายจ่าย นั้นเป็นการกล่าวรวมในเรื่องวิธีการงบประมาณ เนื่องจากรายจ่ายเป็นเงินงบประมาณที่ใช้จ่ายเพื่อการจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะตามภารกิจหน้าที่ของ อปท. แต่ละประเภท เพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น คำขยหคญนี้รายจายของอปท. จึงถูกกำหนดคุณลักษณะโดยภารกิจหน้าที่ที่ อปท. ต้องรับผิดชอบจัดทำ ซึ่ง อปท.ทุกแห่งจะต้องจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในเรื่องรายได้นี้ได้ศึกษาเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายได้และสัดส่วนที่ได้รับการสนับสนุน

(1) เงินรายได้ที่ อปท.จัดเก็บเองและที่รัฐจัดเก็บให้

เงินรายได้ที่ อปท.จัดเก็บเองเป็นภาษีและค่าธรรมเนียม ในส่วนของภาษีที่ อปท.จัดเก็บเองที่สำคัญมีอยู่ 3 ประเภท คือภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้าย สำหรับค่าธรรมเนียมที่ อปท.จัดเก็บเอง ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการฆ่าสัตว์ โรงพัก สัตว์ การเก็บและขนขยะมูลฝอย การเก็บและขนอุจจาระหรือสิ่งปฏิกูล ใบอนุญาตจัดตั้งตลาด ใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร ใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งบาง อปท. ก็มีรายได้จากค่าธรรมเนียมไม่มากนัก รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองจึงมีฐานที่มาอยู่ที่ ภาษี 3 ประเภทข้างต้น

ในกรณีเรื่องรายได้ส่วนนี้ ผู้บริหาร อปท. บางแห่งแต่ไม่มากนัก ส่วนใหญ่เป็น อปท. ขนาดใหญ่ เช่น เทศบาลนคร เห็นว่าการให้ อปท. จัดเก็บรายได้เองจากภาษีและค่าธรรมเนียมดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นการไม่ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น เพราะเป็นฐานภาษีที่แคบเกินไป ก็มีภาษีที่ อปท. จัดเก็บได้เองอยู่น้อยประเภทมาก เพราะเชื่อว่าองค์กรมีขีดความสามารถในการบริหารการจัดเก็บรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพถ้าเพิ่ม

ประเภทของภาษีที่ อปท. จัดเก็บได้เอง บางแห่งเชื่อว่าองค์กรมีความสามารถในการจัดเก็บ รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ได้ดีกว่า แต่ส่วนใหญ่แล้วผู้บริหาร อปท. เห็นว่า ลักษณะของรายได้ที่เป็นอยู่เช่นนี้ก็ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นได้อยู่แล้ว เพราะให้ อปท. ได้จัดเก็บภาษีจาก ทรัพย์สินที่อยู่ในท้องถิ่นได้เอง และ อปท. ขนาดเล็กเช่น อบต. เห็นว่าถ้าให้ อบต. จัดเก็บ รายได้เองแทนการที่รัฐจัดเก็บให้ จะเป็นภาระทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณในการ ดำเนินการแก่ อบต. จนอาจจะไม่คุ้มกับรายได้ที่จะได้รับ แม้แต่ ผู้บริหารเทศบาลเมืองบาง แห่งก็ไม่มั่นใจว่าถ้าให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บเองแทนการที่รัฐจัดเก็บให้ จะสามารถบริหารการ จัดเก็บรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับ อปท. บางแห่งมีทรัพย์สินค่อนข้างมากที่สามารถ เพิ่มรายได้ให้ เช่น เทศบาลเมืองบางแห่งมีที่ดินเกือบครึ่งหนึ่งของที่ดินในเขตเทศบาลให้ ประชาชนเช่าอยู่อาศัยและประกอบธุรกิจ นอกจากนั้นบางแห่งยังมีแนวคิดในการจัดการรายได้ เพิ่มเติมทั้งจากทรัพย์สินที่ อปท. มีอยู่และจากการเช่าที่ราชพัสดุ เช่น อบจ. ครังมีสวนยางเป็น เนื้อที่กว่าหนึ่งพันไร่ และมี การเช่าที่ราชพัสดุเพื่อสร้างอาคารพาณิชย์ให้เอกชนเช่า

สำหรับประเด็นเรื่องของการจัดเก็บรายได้เองนั้น ผู้บริหาร อปท. ฝ่ายราชการประจำหลายแห่ง ให้ทัศนะว่า ปัญหาสำคัญไม่ได้อยู่ที่ อปท. ขาดความเป็นอิสระ ในการจัดเก็บรายได้เอง แต่ปัญหาอยู่ที่ อปท. ไม่พยายามพัฒนาขีดความสามารถในการ จัดเก็บรายได้ เช่น การจัดทำแผนที่ภาษี ด้วยเหตุผลก็คือ ต้องมีการจัดทำต้องมีค่าใช้จ่ายใน การดำเนินการและบางแห่งก็ไม่มีความรู้ ความสามารถที่จะจัดทำเองได้ ผู้บริหาร อปท. ฝ่ายการเมืองที่เป็นผู้บริหารสูงสุดบางคนก็ไม่ให้ความสำคัญและบางคนเห็นว่าได้รับ การสนับสนุนในรูปเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นจำนวนที่เพียงพอในการจัดทำข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากนั้นยังมีแรงกดดันทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่ ผู้บริหาร อปท. ไม่มีแรงจูงใจในการเพิ่มประสิทธิภาพทางการบริหารการจัดเก็บรายได้ เนื่องจากความวิตกในเรื่องคะแนนเสียงสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้รับ ผลกระทบจากการที่ต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้จาก การไม่ให้ความสำคัญกับการ ติดตามทวงภาษีจากประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งในเรื่องนี้ คือ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ จัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมบางอย่างซึ่งมีอำนาจการจัดเก็บตามกฎหมายแต่รัฐบาลนำรายได้ ส่วนหนึ่งมาจัดสรรให้แก่ อปท. มีการขอรับการสนับสนุนงบประมาณการจ้างลูกจ้างชั่วคราว เช่น โครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณการจ้างลูกจ้างชั่วคราวให้แก่สำนักงานที่ดิน จังหวัด โดยให้เหตุผลว่า เพื่อเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการเร่งรัดการจัดเก็บ และนำส่งเงิน รายได้ให้แก่ อปท. ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ อปท.

เป็นผู้จัดจ้างและส่งไปปฏิบัติหน้าที่ประจำสำนักงานที่ดินในเขตพื้นที่ (หนังสือที่ สข 0019.03/ว. 3488) ในกรณีนี้ แม้ว่าผู้บริหาร อปท. หลายแห่งจะไม่เห็นด้วยกับวิธีดำเนินการ และเห็นว่าเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระด้านการคลังและงบประมาณของ อปท. แต่ก็ต้องให้ความร่วมมือ เพื่อความสะดวกในการทำงานร่วมกัน แต่บางแห่งก็ไม่ให้การสนับสนุนเพราะเห็นว่าไม่เป็นการเหมาะสม เนื่องจากหน่วยงานควรจะต้องขอรับการสนับสนุนจากกรมต้นสังกัด มิใช่ขอรับการสนับสนุนจาก อปท. ที่ต้องนำงบประมาณไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น และเกรงว่าจะเป็นการฝักใฝ่การใช้เงินแม้ว่าจะมีการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแลในการยกเว้นระเบียบให้แล้วก็ตาม

(2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

ในส่วนของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางซึ่งเป็นเงินงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อปท. ในแต่ละปี ซึ่งแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ นั้น ขอแยกการนำเสนอ ดังนี้

ก. เงินอุดหนุนทั่วไป

การที่รัฐบาลจัดเก็บรายได้ส่วนใหญ่ของประเทศจากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ เช่นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ฯลฯ แล้วแต่ละปีก็จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่ อปท. นั้น ผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่ทำให้ อปท. ขาดความเป็นอิสระในการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายงบประมาณจากเงินอุดหนุนทั่วไป เพราะรัฐบาลไม่ได้กำหนดให้ท้องถิ่นต้องนำเงินส่วนนี้ไปดำเนินการตามโครงการที่รัฐบาลกำหนดมาให้ดังเช่นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ แม้ว่าในแต่ละปีกระทรวงมหาดไทยจะมีหนังสือชักจูงแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อปท. ก็ตาม เพราะปัจจุบันเป็นกรอบกว้างๆ บางส่วนก็เป็นการกำหนดกรอบตามนโยบายของรัฐบาลที่ อปท. จะต้องดำเนินการหรือสอดคล้องกับนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่นอยู่แล้ว และถ้าไม่ปฏิบัติตามก็ไม่มีผลแต่ประการใด แต่ในอดีตมีการกำหนดกรอบที่ค่อนข้างเฉพาะเจาะจง รวมถึงกำหนดสัดส่วนการใช้เงินอุดหนุนว่าจะต้องใช้กับเรื่องใดเป็นสัดส่วนเท่าไร

แต่มีผู้บริหาร อปท. บางแห่งทั้งที่เป็นฝ่ายการเมืองและราชการประจำให้ทัศนะว่า การที่ อปท. ต้องพึ่งพางบประมาณในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไป (ซึ่งเป็นรายได้ส่วนใหญ่ของ อปท.) นั้นทำให้ อปท. ขาดความเป็นอิสระทางด้านการคลัง เพราะต้องรองบประมาณจากรัฐบาลกลางซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และไม่เป็นการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการด้านการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้าน

การจัดเก็บรายได้ ผู้บริหารเหล่านี้ยังให้ทัศนะอีกว่า การพึ่งพางบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุนมาก เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ส่วนกลางใช้อำนาจกำกับดูแล อปท. มากยิ่งขึ้นจนบางครั้งเกินกว่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาให้กำกับดูแลเท่าที่จำเป็น

ข. เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์

เงินอุดหนุนส่วนนี้เป็นการกำหนดการใช้จ่ายเงินตามภารกิจการถ่ายโอนที่จะทำให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดบริการสาธารณะได้ดีเท่ากับที่ราชการเคยทำ เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะได้รับบริการเหมือนเดิม เช่น อาหารกลางวัน โครงการอาหารเสริม(นม) งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การจ่ายเบี้ยยังชีพคนชรา ฯลฯ ซึ่งผู้บริหาร อปท. เห็นว่ามีวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินเป็นการเฉพาะเจาะจงไว้แล้ว ไม่สามารถนำไปใช้ในส่วนอื่น ไม่ว่าจะเป็นงบรายจ่ายประจำ หรืองบลงทุน นอกจากนั้นผู้บริหารหลายแห่งได้ตั้งข้อสังเกตว่า การจัดสรรงบประมาณส่วนนี้ยังน้อยเกินไป บ่อยๆ ครั้งที่ทาง อปท. ต้องจัดสรรงบประมาณของ อปท. ไปสนับสนุนโครงการเหล่านี้เพิ่มเติม เช่น อาหารกลางวัน ก็จัดงบประมาณสนับสนุนให้แก่โรงเรียนเพื่อให้เด็กนักเรียนทุกคนได้รับอาหารกลางวันอย่างทั่วถึง

ค. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

เงินอุดหนุนส่วนนี้เป็นการกำหนดรายการไว้ชัดเจนว่าให้ทำอะไร วงเงินเท่าไร อปท. ต้องเสนอขอโครงการไป และเมื่อได้รับการจัดสรรแล้วก็ต้องดำเนินการตามนั้น ผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่มีทัศนะทางลบต่อเงินอุดหนุนประเภทนี้ว่าเป็นเรื่องที่ไม่ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นเพราะมีการกำหนดประเภทโครงการและรายละเอียดรูปแบบต่างๆ ตลอดจนขอดเงินงบประมาณ ไว้อย่างชัดเจน เช่น โครงการก่อสร้างลานกีฬา อเนกประสงค์ ประจำปีงบประมาณ 2548 ที่กำหนดประเภทและรายละเอียดของครุภัณฑ์การกีฬาและสิ่งก่อสร้างไว้และไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ และการจัดสรรยังขาดความเป็นธรรมและความเสมอภาค หลายแห่งตั้งข้อสังเกตว่าการจัดสรรเป็นเรื่องของการเมือง เพราะในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา อปท. ในภาคใต้ส่วนใหญ่จะไม่ได้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ ภูมิภาคที่ได้รับการสนับสนุนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมาก คือ ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้บริหาร อปท. หลายแห่งไม่ให้ความสนใจในเงินอุดหนุนประเภทนี้

ปัญหาความเป็นอิสระของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ แบ่งเป็นสองประเด็น คือ ความเป็นอิสระในการกำหนดประเภทโครงการและรายละเอียด รูปแบบของครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้างและขอดเงินงบประมาณ ซึ่งไม่สามารถเปลี่ยนแปลงใดๆ ได้ แม้ว่าบางครั้งทาง อบต. จะขออนุมัติแก้ไขเปลี่ยนแปลงประมาณการราคาก่อสร้างจากเงินเดิม โดย

ทาง อบต. เป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณส่วนที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากได้ดำเนินการประกาศ สอบราคาจ้างแล้ว 2 ครั้ง แต่ปรากฏว่าไม่มีผู้รับจ้างสนใจ เนื่องจากราคาค่าก่อสร้างที่ตั้งไว้ต่ำกว่าความเป็นจริง แต่ก็ไม่ได้รับอนุมัติ (หนังสือที่ สข 72403/ ลงวันที่ 28 กันยายน 2548) และบางครั้งรายละเอียดครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างที่กำหนดไว้ นั้น ไม่สามารถจัดหาผู้รับจ้าง หรือจัดซื้อครุภัณฑ์ได้เป็นการทั่วไป ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ การจัดสรรเงินอุดหนุน ประเภทนี้ไม่เป็นธรรม จน อบต. หลายแห่งเห็นด้วยที่งบประมาณส่วนนี้ลดน้อยลงไป และไปเพิ่มเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป

(3) สัดส่วนและวิธีการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุน

ปัจจุบันรัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย แต่ละปีงบประมาณรัฐบาลได้กำหนดสัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้แก่ อบต. ต่อรายได้ของรัฐบาล ซึ่งในการนี้บทบัญญัติในอนุมาตรา 4 ของมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ อบต. มีรายได้เป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาล ในปี พ.ศ. 2544 และให้ อบต. มีรายได้เป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล ในปี พ.ศ. 2549 โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดสรร 4 ประการ คือ

- เพื่อสนับสนุนให้ อบต. สามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างมีมาตรฐานที่รัฐกำหนดให้อย่างทั่วถึงกัน
- เพื่อลดช่องว่างระหว่าง อบต. ที่มีฐานะทางการคลังที่แตกต่างกัน
- เพื่อให้ อบต. บางแห่งดำเนินการตามนโยบายของรัฐหรือสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น ซึ่งเกินขีดความสามารถทางการคลังของ อบต. นั้นๆ
- เพื่อกระตุ้นให้ อบต. เพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลังบนพื้นฐานรายได้ของตนเองในระยะยาว

จากแนวทางตามที่กล่าวข้างต้น รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้แก่ อบต. โดยยึดหลักการที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดในแต่ละปี (คู่มือเกณฑ์ที่ใช้กำหนดของปีงบประมาณ 2549 ในบทที่ 2) และได้กำหนดสัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้แก่ อบต. มากกว่าร้อยละ 20 มาตั้งแต่ต้น แต่ไม่เคยจัดสรรเกินร้อยละ 25 (ปีงบประมาณ 2550 จัดสรรให้ร้อยละ 25 ของรายได้ของประเทศ)

ในแง่ของสัดส่วนและวิธีการจัดสรรงบประมาณให้แก่ อปท. นี้ ผู้บริหาร อปท. มีทัศนะเป็นสองกลุ่ม กลุ่มหนึ่งเห็นว่า สัดส่วนที่รัฐบาลจัดให้นั้นมีความเหมาะสมแล้ว เพราะเข้าใจว่ารัฐมีภาระความจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการพัฒนาประเทศด้านอื่นๆ อีกมาก ประกอบกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท. ยังไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือยังไม่สามารถถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่ อปท. ได้ครบตามที่กำหนดไว้ ดังนั้น การจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ก็ต้องเป็นไปตามการถ่ายโอนภารกิจ นอกจากนั้นยังเห็นว่าวิธีการจัดสรรงบประมาณก็มีความเป็นธรรมแล้ว เพราะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาหลายอย่างประกอบกัน แต่ ผู้บริหาร อปท. บางแห่งเห็นว่า วิธีการจัดสรรสมควรพิจารณาทบทวนแก้ไขใหม่ เพราะ อปท. เล็กหรือ อปท. ใหญ่ในปัจจุบันมีภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง อปท. ที่ต้องดำเนินการมาก นอกจากนั้นยังมีการกิจที่รับการถ่ายโอนมาอีก 31 ประเภทภารกิจ ขณะที่พื้นฐานการพัฒนาของท้องถิ่นที่เป็นอยู่ของแต่ละ อปท. มีความแตกต่างกันมาก โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐานระหว่างพื้นที่ที่เป็นเทศบาลเมือง เทศบาลนครกับ องค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากและ อบต. หลายแห่งมีพื้นที่กว้างกว่าเทศบาลมาก เมื่อเปรียบเทียบงบประมาณที่ได้รับกับพื้นที่ระหว่าง อบต. กับเทศบาลบางแห่งมีความแตกต่างกันมาก (ผู้บริหาร อบต. หลายแห่งมีข้อเปรียบเทียบกับเทศบาลตำบลข้างเคียงแล้วเกิดความแตกต่างที่ชัดเจน เช่นเทศบาลตำบลบางแห่งมีพื้นที่ประมาณ 1 ตารางกิโลเมตรเท่านั้น) จึงสมควรจัดสรรงบประมาณโดยพิจารณาพื้นฐานการพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นอยู่เดิมเพื่อเป็นการกระตุ้นให้ อปท. มีขีดความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลังบนพื้นฐานรายได้ของตนเองในระยะยาว

ขณะที่ผู้บริหาร อปท. บางแห่ง เห็นว่าสัดส่วนการจัดสรรยังไม่เหมาะสม เพราะควรพิจารณาภาวะเศรษฐกิจของประเทศด้วย ถ้าในช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศมีการเติบโต ขยายตัวมาก ควรเพิ่มสัดส่วนให้สูงขึ้น เพราะรัฐสามารถจัดเก็บรายได้มาก แต่ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ ก็สมควรลดสัดส่วนลง ซึ่งอาจจะต่ำกว่าปีที่ผ่านมาก็ได้ ทั้งนี้ให้ขึ้นกับยอดรายได้ของรัฐด้วย บางแห่งเห็นว่า ที่ไม่ยอมจัดสรรให้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น เป็นเพราะรัฐบาลนำเงินงบประมาณไปจัดสรรให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดตามการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (งบฯผู้ว่าฯ CEO) และการอ้างว่ายังถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท. ไม่ครบตามกฎหมายและแผนปฏิบัติการฯ นั้นไม่ใช่ความบกพร่องของ อปท. ผู้บริหารกลุ่มนี้จึงเห็นว่าสัดส่วนการจัดสรรให้แก่ อปท. ควรจะเพิ่มขึ้นให้เป็นไปตามกฎหมาย เพราะ

งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากในการจัดทำประชาคมหลายครั้ง มีประชาชนเสนอความต้องการโครงการพัฒนาท้องถิ่นมากมาย แต่ อปท. ไม่สามารถสนองความต้องการได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ ทำให้ประชาชนบางส่วนไม่พึงพอใจและไม่อยากให้ความร่วมมือในการประชาคม เพราะปัญหาและความต้องการของคนหรือของชุมชนไม่ได้รับการสนองตอบ

5.2.2 ความเป็นอิสระในวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีการงบประมาณ หมายถึงการวางแผนการใช้จ่ายเงินโดยแสดงแผนการปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ด้านต่างๆ ในรอบระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งในระบบราชการกรอบระยะเวลาดังกล่าว คือ ปีงบประมาณ โดยแท้จริงแล้ววิธีการงบประมาณจะมีความหมายครอบคลุมกระบวนการของการจัดทำงบประมาณทั้งหมด ตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมการ คือการจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี การอนุมัติงบประมาณ จนถึงการใช้จ่ายตามงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 ซึ่งมีขั้นตอนสำคัญของวิธีการงบประมาณ 4 ขั้นตอน ได้แก่ การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การหาข้อยุติในกรณีที่สภาท้องถิ่นไม่รับหลักการแห่งร่างงบประมาณ และการบริหารหรือการควบคุมงบประมาณ แต่ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะ 2 ขั้นตอนที่สำคัญที่การดำเนินการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คือ ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ และการอนุมัติงบประมาณ ส่วนขั้นตอนที่สามเป็นเรื่องภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนขั้นตอนการบริหารหรือการใช้งบประมาณเป็นอำนาจของผู้บริหาร อปท.ฝ่ายการเมืองโดยตรง ส่วนการควบคุมนั้นเป็นเรื่องของการกำกับดูแลหลังการกระทำโดยหน่วยงานอื่น คือ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

5.2.2.1 การจัดทำร่างงบประมาณรายจ่าย

ภายหลังจากเจ้าหน้าที่งบประมาณของ อปท. จัดทำประมาณการรายรับของ อปท. แล้ว การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต้องจัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายประมาณการใกล้เคียงกับประมาณการรายรับ เพื่อเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่น ขั้นตอนนี้ผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่สะท้อนให้เห็นว่า อปท. มีอิสระในการจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายได้ภายใต้กรอบของแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ได้วางไว้ไม่มีปัญหาใดๆ แม้ว่าในช่วงเวลาก่อนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่ละปีจะมีหนังสือจากกระทรวงมหาดไทยเรื่อง การชักซ้อมแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดไป

ยัง อปท. ทุกแห่งก็ตาม แต่ทางผู้บริหาร อปท. เห็นว่าเป็นเพียงการให้ข้อเสนอแนะแนวทางการเตรียมการจัดทำรวมถึงให้ข้อเสนอแนะให้ปฏิบัติไปตามทิศทางนโยบายที่สำคัญของประเทศ โดยรวมเท่านั้น ไม่ได้เป็นการบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม แต่ที่ทำให้ อปท. เสียความเป็นอิสระไปบ้างคือ การขอรับการสนับสนุนจากจังหวัดหรืออำเภอ โดยมีกรขอมาล่วงหน้าให้บรรจุโครงการของจังหวัดหรืออำเภอไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อจะได้จัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อปท. ให้กับโครงการดังกล่าวของจังหวัดหรืออำเภอด้วย เช่น โครงการที่เป็นงานประเพณี หรือโครงการของจังหวัดที่มีการจัดเป็นประจำทุกปี เช่น การแข่งขัน “สงขลามารารอนนานาชาติ” ซึ่งทางจังหวัดกำหนดให้กิจกรรมกีฬาดังกล่าวเป็นกิจกรรมประจำปีของจังหวัดสงขลาเพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวของจังหวัด และเป็น การสนับสนุนให้ ใช้มาตรการป้องกันในการรักษาสุขภาพด้วยวิธีการออกกำลังกาย และ หลีกเลี่ยงยาเสพติดแก้ปัญหาเสพติด” ตลอดจนหารายได้สมทบทุน “มูลนิธิพลเอกเปรม ติณ สูลานนท์ รวมพลังสำหรับคนสงขลาแก้ปัญหาเสพติด (หนังสือที่ สข 0016.5/ว 3114 ลง วันที่ 22 สิงหาคม 2549) กรณีเช่นนี้ ผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่เห็นว่าถ้าเป็นโครงการเพื่อ ประโยชน์เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ หรือเป็นการทำเพื่อภาพรวมของจังหวัดหรืออำเภอ เป็นการร่วมมือกันในการพัฒนา หรือสนองนโยบายโดยรวมของประเทศ และเข้าใจดีว่าการ ทำโครงการลักษณะเช่นนี้จำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนอย่างแท้จริงใน การเป็นเจ้าภาพรับผิดชอบร่วมกัน และถ้าลำพังจังหวัดเองคงไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะใช้ ดำเนินการได้ ดังนั้น จึงพร้อมที่นำโครงการดังกล่าวไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น จะได้สามารถ ดึงงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 ดีกว่าที่จะขอรับการสนับสนุนภายหลังซึ่ง ดำเนินการได้ยาก แต่ผู้บริหารบางส่วนก็ไม่เห็นด้วยกับการขอรับการสนับสนุนเช่นนี้ เพราะ คิดว่า อปท. ควรได้ใช้งบประมาณจากรายได้ที่จัดหาเองและที่รัฐจัดสรรให้เพื่อการพัฒนา ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ เนื่องจากมีงบประมาณจำกัดอยู่แล้ว

แต่อย่างไรก็ตาม การขอรับการสนับสนุนของจังหวัดและอำเภอ นี้มีความแตกต่างหลากหลายกันไป บางจังหวัดและบางอำเภอจะมีการขอรับการสนับสนุน งบประมาณดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐบาล หรือการสนับสนุนการปฏิบัติงานของ หน่วยงานอื่นค่อนข้างมาก เช่น

- โครงการขอรับเงินอุดหนุนจาก อปท. ปีงบประมาณ 2550 ของสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดสงขลา เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานท้องถิ่น อำเภอ เป็นเงิน 1,809,200 บาท โดยให้ อปท. ดึงงบประมาณหมวดเงินอุดหนุน ซึ่งใช้อำนาจ

ของผู้ว่าราชการจังหวัดยกเว้นระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของ อปท. พ.ศ. 2541 เพราะโครงการดังกล่าวไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนในพื้นที่ไม่ได้รับประโยชน์โดยตรง ซึ่งทางหน่วยงานให้เหตุผลว่าจะเกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการงานบริหารงานบุคคลของ อปท. ทำให้เกิดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเทศบาลและพนักงานส่วนตำบลในพื้นที่ ยังประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ยังขอให้ทาง เทศบาลและ อบต. กำหนดโครงการดังกล่าวไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นสามปีเป็นประจำทุกปี (หนังสือที่ มท 0872.4/ว 2428 ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2549) ซึ่งโครงการนี้ผู้บริหารท้องถิ่นบางแห่งในจังหวัดสงขลาเองก็เห็นด้วยและยินดีให้การสนับสนุน และไม่เห็นว่าเป็นการทำให้ อปท. เสียความเป็นอิสระในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยให้เหตุผลว่า ถ้าสำนักงานท้องถิ่นทั้งระดับจังหวัดและอำเภอซึ่งมีบทบาทคอยช่วยเหลือสนับสนุน อปท. ในการดำเนินงานต่างๆ ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นที่เลี้ยงให้แก่ อปท. นั้นขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติงาน ก็จะทำให้ อปท. ไม่ได้รับความสะดวก หรืออาจจะทำให้เรื่องการติดต่อประสานงานระหว่างสำนักงานท้องถิ่นทั้งระดับจังหวัดและอำเภอกับ อปท. ถ้าข้างต้นเกิดความเสียหายแก่ทางราชการได้ และอาจจะทำให้ อปท. ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น เพราะต้องเดินทางไปยังสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดหรือสำนักงานท้องถิ่นอำเภอแทนการประสานงานทางโทรศัพท์ ดังนั้นเมื่อมีหนังสือขอความร่วมมือโดยผู้ว่าราชการจังหวัดยกเว้นระเบียบมาให้ ทำให้การใช้เงินของ อปท. ไม่ติดตามระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว อปท. ก็ยินดีให้ความร่วมมือ แต่ผู้บริหารท้องถิ่นบางแห่งเห็นว่าเป็นการไม่สมควร และทำให้ อปท. ไม่มีอิสระอย่างแท้จริงในการจัดทำร่างงบประมาณรายจ่าย โดยเห็นสมควรที่ทางส่วนกลางควรสนับสนุนงบประมาณแก่หน่วยงานนั้นๆ โดยตรงในการจ้างบุคลากรทำงานให้กับหน่วยงาน แต่ก็ต้องให้การสนับสนุนไป ในกรณีดังกล่าวได้ศึกษาจากจังหวัดอื่นๆ ไม่พบการขอรับการอุดหนุนให้กับหน่วยงานนี้ แต่เมื่อสอบถามความคิดเห็นของผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดอื่นๆ ส่วนใหญ่ผู้คิดว่าจะไม่เหมาะสม แต่ถ้าขอรับการสนับสนุนมาก็คงต้องให้ความร่วมมือ เพื่อความสะดวกในการติดต่อราชการและเป็นการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และเมื่อลองสอบถามจากประธานสภาท้องถิ่นบางแห่ง ได้ให้ทัศนะว่า ในฐานะที่ทำงานฝ่ายสภาท้องถิ่นซึ่งต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คงจะอภิปรายเรื่องนี้ในสภาท้องถิ่นกันอย่างกว้างขวาง และโดยส่วนตัวแล้วคงคัดค้านเต็มที่ต่อโครงการลักษณะดังกล่าว

- โครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณการจ้างลูกจ้างชั่วคราวให้แก่สำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา ประจำปีงบประมาณ 2550 (หนังสือที่ สข 0019.03/ว 3488) ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นบางแห่งก็ให้การสนับสนุนบางแห่งก็ไม่ให้การสนับสนุน โดยมีความคิดเห็นในทำนองเดียวกับโครงการข้างต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่าการขอรับการสนับสนุนการจ้างบุคลากรไปทำงานให้กับหน่วยงานอื่นๆ ในอำเภอ หรือจังหวัดเริ่มมีมากขึ้น แต่บาง อปท. จะพิจารณาคำเนินการตามความเหมาะสม คือถ้าประโยชน์จากการปฏิบัติงานของบุคลากรเหล่านั้นเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ก็จะสนับสนุน ตัวอย่างเช่น บาง อปท. ได้รับการขอความร่วมมือจากโรงเรียนในพื้นที่ให้การสนับสนุนการจ้างครูที่มีคุณสมบัติเฉพาะทางด้านศิลปะ ด้านภาษาอังกฤษ ฯลฯ ไปช่วยสอนเด็กในโรงเรียน เพราะทางโรงเรียนในพื้นที่ไม่มีครูที่มีคุณวุฒิด้านนี้โดยตรง ซึ่งทาง อปท. ก็ให้การสนับสนุนโดยจ้างเป็นพนักงานจ้างประจำศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก แต่ให้ไปช่วยสอนวิชาเฉพาะที่ขาดแคลนครูตามโรงเรียนต่างๆ ในพื้นที่ โดยผู้บริหาร อปท. ให้ทัศนะว่าการพัฒนาเยาวชนของชาติ ไม่ใช่หน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการเพียงหน่วยงานเดียว อปท. จำเป็นอย่างยิ่งที่จะเข้าไปร่วมรับผิดชอบในการพัฒนาเยาวชนในท้องถิ่นให้มีความรู้ ความสามารถทุกด้านและมีคุณธรรม ดำรงตนเป็นพลเมืองดีของสังคมต่อไป

- การขอความร่วมมือให้ อปท. จัดทำป้ายคร้วเรือนปลอดยาเสพติดของศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอำเภอ และให้นายอำเภอเป็นผู้มอบป้ายให้แก่คร้วเรือนที่ผ่านการรับรองจากอาสาสมัครป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (หนังสือที่ สข 0518/ว 0604)

- การขอรับการสนับสนุนงบประมาณเงินอุดหนุนศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอำเภอสะเดา เพื่อเป็นค่าบำบัดรักษาผู้เสพยาเสพติดใน อปท. แต่ละแห่ง (จำนวนเงินเท่ากับจำนวนผู้เสพยาเสพติด X 1,300 บาท) (หนังสือที่ สข 0518/ว 24 ลงวันที่ 28 มกราคม 2546)

- การดำเนินการตาม โครงการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ เพื่อให้ความช่วยเหลือต่อผู้ประสบปัญหาความยากจนในพื้นที่ที่ได้ลงทะเบียนไว้ (หนังสือที่ สข 0517/ว 0170 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2549)

การขอรับการสนับสนุนงบประมาณในรูปของเงินอุดหนุนให้แก่โครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลเช่นนี้ ผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่ให้ความร่วมมือสนับสนุนงบประมาณให้กับอำเภอและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพราะเห็นว่าเป็นปัญหาของคน

ในพื้นที่ ในท้องถิ่นเอง และเป็นนโยบายที่สำคัญของประเทศที่มุ่งแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่าย โดยเร่งด่วน นอกจากนี้ยังเข้าใจดีว่าปัญหาเหล่านี้หรือการดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลเช่นนี้เป็นการทำงานเชิงบูรณาการที่ต้องประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วนอยู่แล้ว แต่มีบางส่วนเห็นว่า ทางหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรงมีแหล่งงบประมาณเพื่อดำเนินการเรื่องนี้อยู่แล้ว เช่น จากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด หรือจากกระทรวงสาธารณสุขเพื่อการบำบัดผู้ติดยาเสพติด ฯลฯ ไม่สมควรขอรับการสนับสนุนจาก อปท. อีก และโดยส่วนใหญ่ อปท. ก็มีศักยภาพดำเนินโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลเหล่านี้และได้ดำเนินงานโดยตรงอยู่แล้ว เพราะเห็นถึงความสำคัญของนโยบายของรัฐที่พยายามแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายของประเทศ

5.2.2.2 การขออนุมัติร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ตามกฎหมายการจัดตั้ง อปท. ได้กำหนดให้ร่างงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านการพิจารณาจากผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว จะถูกนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นในรูปของร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบต่อร่างงบประมาณแล้ว ในกรณีของ อบต.ให้นำเสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติ ในกรณีของเทศบาลให้นำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ความเห็นชอบแล้วให้นายกเทศมนตรีลงนามเพื่อใช้บังคับ ส่วนกรณีของ อบจ.ให้นำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขออนุมัติ

สำหรับความเป็นอิสระเรื่องการอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น มีความแตกต่างกันค่อนข้างชัดเจนระหว่าง อปท.ที่อยู่ภายใต้อำนาจการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด กับนายอำเภอ ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลซึ่งอำนาจในการอนุมัติหรือเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ผู้บริหาร อปท. ทุกแห่งเห็นว่าได้รับอิสระ จะมีเพียงการตรวจสอบความถูกต้องเรื่องตัวเลขงบประมาณ เรื่องการใช้จ่ายเงินว่าจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่จากสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดบ้าง แต่การกระทำเช่นนั้นเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามหน้าที่ และป้องกันไม่ให้ อปท. เกิดความผิดพลาด

แต่ในส่วนของ องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่สภาเห็นชอบแล้วให้นายอำเภออนุมัตินั้น ผู้บริหาร อบต. หลายแห่งมีทัศนคติตรงกันว่าไม่ได้รับความเป็นอิสระ แต่ส่วนใหญ่จะทราบถึงธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่าถ้าในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีโครงการที่ทางอำเภอขอความร่วมมือไว้ ก็จะไม่มีปัญหาในการอนุมัติ แต่ อบต.บางแห่งไม่ได้ดำเนินการตามที่ขอความร่วมมือมา บางครั้ง

ต้องส่งร่างข้อบัญญัติฯ ถึง 3 ครั้งจนท้ายที่สุด ทาง อบท. จึงต้องปรับแก้ข้อบัญญัติฯ ใหม่ ผู้บริหาร อบต.หลายแห่งจึงมีความคิดเห็นว่าถ้าร่างข้อบัญญัตินั้นผ่านสภา อบต. แล้วน่าจะให้ นายก อบต. ลงนามประกาศใช้ได้ ไม่น่าจะมีความจำเป็นต้องผ่านการพิจารณาของนายอำเภอ อีกครั้งหนึ่ง

ความแตกต่างของการใช้อำนาจกำกับดูแลเรื่องการอนุมัติ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอนี้จะเห็นได้ชัดเจนจาก อบท. ที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบเช่นจาก อบต. เป็นเทศบาลและเปลี่ยนแปลงองค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล

5.2.3 ความเป็นอิสระต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลังและงบประมาณของ อบท. ที่บังคับใช้มีหลายฉบับ ได้แก่

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่ายเงิน การรับเงินการฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินของ อบท. พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่2) พ.ศ.2548
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล

จะเห็นได้ว่ากระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบต่างๆ มาบังคับใช้ในการปฏิบัติงานของ อบท. หลายฉบับ ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้ง อบท. แต่ละฉบับที่ได้กำหนดไว้ ผู้บริหาร อบท. ทุกประเภทองค์กรและทุกแห่งเห็นว่าจำเป็นต้องมีการออกกฎระเบียบเพื่อใช้ในการบริหารงานทั้งนี้เพื่อให้เป็นรูปแบบและวิธีการตลอดจนมีมาตรฐานการปฏิบัติเหมือนกัน แต่มีความแตกต่างกันค่อนข้างจะเห็นได้ชัดระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ กล่าวคือ ผู้บริหาร อบท. ฝ่ายการเมืองบางแห่งเห็นว่าการระเบียบที่กำหนดขึ้นมานั้นค่อนข้างจะมากเกินไป และไม่ยืดหยุ่นในการบริหาร และมีความซับซ้อนมากทำให้งานค่อนข้างล่าช้า เพราะมีความยุ่งยากในทางปฏิบัติทำให้การให้ความช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนนั้นไม่ทันต่อเวลาหรือสถานการณ์ความเดือดร้อน

ขณะที่ผู้บริหาร อปท.ฝ่ายราชการประจำส่วนใหญ่เห็นว่า การมีกฎระเบียบต่างๆ ในการปฏิบัติงานอย่างรัดกุมนั้นเป็นสิ่งที่ดี เพื่อป้องกันมิให้การใช้งานของทางราชการไปในทางที่สนองต่อการเมืองมากเกินไป และจะเป็นเครื่องป้องกันความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายราชการประจำได้เป็นอย่างดี เพราะผู้บริหาร อปท.ฝ่ายการเมืองไม่เข้าใจต่อระบบ ระเบียบของงานทางราชการ แต่ต้องการความรวดเร็วในการทำงาน ซึ่งสร้างความหนักใจให้แก่ฝ่ายราชการประจำมาก บ่อยๆ ครั้งจึงต้องอ้างกฎระเบียบเหล่านี้ในการปฏิเสธการปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้บริหารฝ่ายการเมือง

อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารฝ่ายราชการประจำหลายท่านเห็นว่ากฎ ระเบียบที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยมาก บางครั้งตามไม่ทันทำให้เกิดความยุ่งยากและเสียเวลาในการทำงาน เพราะต้องทำความเข้าใจต่อระเบียบแต่ละฉบับให้ล่องหน้ พอดีความเข้าใจเป็นอย่างดี ก็มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบอีก

5.3 ความเป็นอิสระด้านการบริหารงานบุคคล

ความเป็นอิสระของการบริหารงานบุคคลของราชการส่วนท้องถิ่นได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 288 เกี่ยวกับการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่ง คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคล ส่วนรายละเอียดของแต่ละประเด็นได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ยังมีกรอบระเบียบกระทรวงมหาดไทยต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นอีกหลายฉบับ เช่น

- การลา
- ค่าตอบแทน

และยังมีหนังสือของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับรายละเอียดบางขั้นตอนของกระบวนการบริหารงานบุคคลเพิ่มเติม เช่น การพัฒนานุคลากรส่วนท้องถิ่น

การศึกษาความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่นนี้จะเป็นการศึกษาในเรื่องคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น และกระบวนการบริหารงานบุคคล ตลอดจนการกำหนดกรอบค่าใช้จ่ายในการจ่ายเงินเดือนและผลประโยชน์อื่นไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งผลการศึกษาแทบจะไม่มี ความแตกต่างกันในแต่ละประเภทของ อปท. และแต่ละจังหวัด แต่จะมีความแตกต่างกันมากพอสมควรระหว่างมุมมองของผู้บริหาร อปท. ฝ่ายการเมือง และผู้บริหาร อปท. ฝ่ายราชการประจำ รายละเอียดดังนี้

5.3.1 คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

5.3.1.1 ความจำเป็นของการมีคณะกรรมการ 3 ระดับ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นไว้ 3 ระดับ ได้แก่ ระดับแรก คือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ระดับที่สอง คือ คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ 3 คณะ (คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) และระดับที่สาม คือ คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ 5 คณะ (คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา และ คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร)

ผู้บริหาร อปท. ประมาณครึ่งหนึ่งเห็นว่าการมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นถึง 3 ระดับไม่ค่อยเหมาะสม ไม่มีความจำเป็นเพราะมีหลายระดับมากเกินไป มีความซ้ำซ้อนและเพิ่มขึ้นตอนในการทำงานโดยไม่จำเป็น มีข้อเสนอให้มีการรวมคณะกรรมการที่อยู่ส่วนกลาง สองระดับบนเข้าด้วยกันคือ ก.ถ. และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้นการมีคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการระดับจังหวัดแยกตามประเภทของ อปท. ทำให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีมาตรฐานต่างกันระหว่างประเภทองค์กรและระหว่างจังหวัดต่างๆ ผู้บริหาร อปท. ทุกประเภทเน้นย้ำถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับความแตกต่างในการตีความระเบียบ ข้อกฎหมาย และการวินิจฉัยเรื่องต่างๆ ของคณะกรรมการระดับจังหวัด ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อโอกาสความก้าวหน้าของข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นมาก และทำให้ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นบางจังหวัดเสียเปรียบด้านความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่หรือประโยชน์อื่นๆ ผู้บริหาร อปท. หลายแห่งเสนอให้มีการรวมคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการระดับจังหวัดทุกประเภท อปท. เป็นคณะกรรมการชุดเดียวกัน และปรับรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งเพื่อข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นจะได้มีการโยกย้ายไปยัง อปท. ประเภทอื่นได้ และจะได้เป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายกรบุคคลซึ่งในต่างจังหวัดบางครั้งมีข้อจำกัดในการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนทำให้การบริหารงานบุคคลของ อปท. ไม่เกิดการเหลื่อมล้ำกัน อย่างไรก็ตาม ผู้บริหาร อปท. อีกส่วน

หนึ่งเห็นว่าการมีคณะกรรมการ 3 ระดับนั้น เป็นการเหมาะสมดีแล้ว เพราะแต่ละระดับมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันอยู่แล้ว

ผู้บริหาร อปท. ฝ่ายการเมืองหลายแห่งที่เห็นว่าการมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ทำให้เสียความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล เพราะเรื่องการบริหารงานบุคคลควรเป็นอำนาจการบริหารของภายในองค์กร แต่ผู้บริหาร อปท. ฝ่ายราชการประจำเห็นว่าการมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับจังหวัดเป็นสิ่งที่ดี เพื่อมิให้อำนาจการบริหารงานบุคคลอยู่ที่ฝ่ายการเมืองมากเกินไป แต่เท่าที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ก็ยังไม่สามารถดวงคุณอำนาจของฝ่ายการเมืองได้ ทำให้การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นไม่มีคุณธรรม

5.3.1.2 โครงสร้างคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ตราขึ้นให้เป็นไปตามข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่โครงสร้างของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบเป็นไตรภาคี คือ กรรมการ โดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจำนวนเท่าๆ กัน ซึ่งโครงสร้างคณะกรรมการทุกระดับและทุกคณะจะมีลักษณะเดียวกันทั้งหมด ในแง่ของโครงสร้างที่มีลักษณะเป็นไตรภาคีเช่นนี้ ผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่เห็นด้วย และไม่คิดว่าทำให้เสียความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล เพราะเป็นหลักการที่ดี และมีมุมมองที่หลากหลายที่จะช่วยให้การบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่นรอบคอบ มีความถูกต้อง แต่มีข้อคิดเห็นของผู้บริหาร อปท. ต่อรายละเอียดของคณะกรรมการแต่ละส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งของคณะกรรมการระดับจังหวัดประเด็นที่สำคัญคือ

1) องค์ประกอบส่วนที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค คณะกรรมการกลุ่มนี้ไม่ค่อยได้เข้าใจและสนใจต่อการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นอย่างจริงจัง บางครั้งก็ไม่ทราบระเบียบการบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่น และกลุ่มนี้มักจะเกรงใจต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่ทำหน้าที่เป็นประธาน มีผู้บริหาร อปท. หลายแห่งที่เห็นว่าองค์ประกอบส่วนนี้ไม่เหมาะสม เพราะคณะกรรมการนี้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ

2) องค์ประกอบส่วนที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการกลุ่มนี้ของแต่ละจังหวัดจะต้องมีส่วนหนึ่งที่เป็นข้าราชการบำนาญของจังหวัดนั้น ซึ่งบางจังหวัดก็เป็นข้าราชการบำนาญที่เป็นอดีตผู้ว่าราชการ บางจังหวัดก็มีภาคเอกชนเข้ามาร่วมเป็นกรรมการ ปัญหาที่เกิดขึ้นสำหรับองค์ประกอบคณะกรรมการกลุ่มนี้ คือ ความไม่เข้าใจต่อ

ระเบียบต่างๆ ของเช่นเดียวกันซึ่งกฎ ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยมาก ผู้บริหาร อปท. ให้ทัศนะว่าจังหวัดใหญ่ๆ จะมีโอกาสดีกว่าในการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหลายมาเป็นคณะกรรมการ นอกจากนั้น ผู้บริหาร อปท. ในจังหวัดใหญ่ๆ บางคนยังมีความเห็นว่า บ่อยๆ ครั้งที่คณะกรรมการกลุ่มนี้ก็ให้ความคิดเห็นและข้อคิดที่ดีๆ ในด้านการบริหารงานบุคคล ผู้บริหาร อปท. เห็นว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการกลุ่มนี้ยังมีความจำเป็นและเกิดประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่นมาก แต่สมควรพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมและมีคุณสมบัติตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่แท้จริง มิใช่เป็นการดึงพรรคพวกกันเข้ามาเป็นกรรมการ

องค์ประกอบส่วนที่เป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนสามส่วน คือ ตัวแทนผู้บริหารฝ่ายการเมือง ตัวแทนผู้บริหารฝ่ายสภาท้องถิ่น และตัวแทนผู้บริหารฝ่ายราชการประจำ ความคิดเห็นต่อองค์ประกอบของคณะกรรมการกลุ่มนี้ ค่อนข้างหลากหลาย เช่น

- ผู้บริหาร อปท. ฝ่ายราชการประจำบางแห่งเห็นว่าไม่สมควรมีตัวแทนผู้บริหารฝ่ายการเมือง เพราะการบริหารงานบุคคลภายใน อปท. เป็นอำนาจเต็มของผู้บริหารฝ่ายการเมืองอยู่แล้ว ดังนั้น คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะระดับจังหวัดควรมีบทบาทที่จะถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บริหารฝ่ายการเมืองภายใต้ความเป็นอิสระของการบริหารงานบุคคลที่ยังสร้างความเป็นธรรมให้แก่ฝ่ายราชการประจำ ซึ่งตามที่เป็นอยู่นั้น ยังมีตัวแทนของฝ่ายการเมืองร่วมเป็นกรรมการอีก ทำให้คณะกรรมการอื่นๆ ให้ความเกรงใจต่อความคิดเห็นของผู้บริหารฝ่ายการเมือง

- ผู้บริหาร อปท. ฝ่ายราชการประจำบางแห่งเห็นว่าไม่สมควรมีตัวแทนฝ่ายสภา เพราะการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร สภาท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติดังที่กำหนดไว้ในกฎหมายการจัดตั้ง อปท. แต่ละฉบับ ขณะที่ผู้บริหาร อปท. ฝ่ายการเมืองเห็นว่าการมีตัวแทนฝ่ายสภาท้องถิ่นเป็นเรื่องที่จำเป็น เพราะฝ่ายสภาท้องถิ่นมีหน้าที่หนึ่งในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร จะได้เข้าไปรับรู้ถึงการบริหารงานบุคคลของ อปท. และจะได้ไม่ต้องมีการอภิปราย ชักถามฝ่ายบริหารในการประชุมสภาท้องถิ่น เพราะ ฝ่ายสภาท้องถิ่นจะได้มีการชี้แจงกันเองให้สมาชิกมีความเข้าใจทั้งในเรื่องกฎ ระเบียบ และกระบวนการบริหารงานบุคคลใน อปท.

5.3.1.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งสามระดับไว้ กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้ ระดับสูงสุด ก.ด.มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่น การกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นและกำกับดูแลการบริหารงานบุคคล ระดับที่สอง คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 คณะ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้น อัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับและการเลื่อนขั้นเงินเดือน วินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ การกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหาร และการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแล แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น และระดับล่างสุด คือคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในจังหวัดนั้น ๆ หรือในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่น การกำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนท้องถิ่น และการกำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น

จากบทบาทหน้าที่ดังกล่าวมาข้างต้น ผู้บริหาร อปท.บางส่วน เห็นว่าแต่ละระดับมีการแบ่งบทบาทหน้าที่ดีแล้ว แต่อีกหลายแห่งเห็นว่ามี การซ้อนทับกันอยู่เป็นสองส่วน คือการซ้อนทับระหว่าง ก.ด. และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น ในเรื่องของการกำหนดมาตรฐาน ขณะที่สองระดับล่างคือคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น กับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดก็มีการซ้อนทับกันอยู่ เพราะเมื่อคณะกรรมการกลางออกมาตรฐานทั่วไปต่างๆ มาและส่งมายังระดับจังหวัด เมื่อระดับจังหวัดพิจารณาแล้วว่าเหมาะสมก็ประกาศใช้ได้เลยแต่ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ก็ต้องเสนอ

กลับไปยังคณะกรรมการกลางฯ เพื่อพิจารณา ถ้าเห็นสมควรจึงจะประกาศใช้ได้ ซึ่งผู้บริหารอปท. ที่ร่วมเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัดเห็นว่าที่ระดับจังหวัดเปลี่ยนแปลงไปนั้นไม่เคยได้รับความเห็นชอบ ท้ายที่สุดก็ต้องดำเนินการตามคณะกรรมการกลาง ในกลุ่มที่เห็นว่าการซ้อนทับกันอยู่นั้น จึงมีข้อเสนอที่จะให้ลดเหลือสองระดับคือ ระดับส่วนกลางและระดับจังหวัด และให้กระจายอำนาจลงที่ระดับจังหวัดให้มากขึ้นรวมถึงให้มีการอธิบาย การตีความ กฎ ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ให้ชัดเจน และวินิจฉัยให้เหมือนกันในแต่ละจังหวัด อย่างไรก็ตามมีข้อคิดเห็นจากผู้บริหารฝ่ายราชการประจำที่ ต้องการให้คณะกรรมการระดับจังหวัดทำงานในเชิงรุกมากกว่าตั้งรับ คือ พิจารณาแต่ละเรื่องที่มีการเสนอขึ้นไปและบางครั้งก็เกรงใจต่อผู้บริหาร อปท.ฝ่ายการเมืองมาก ไม่มีการคัดค้าน ทุกอย่างจะให้ความเห็นชอบตามเรื่องที่ทางผู้บริหาร อปท.ฝ่ายการเมืองเสนอขึ้นไป

5.3.2 กระบวนการบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่น

กระบวนการบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่น ได้บัญญัติให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระไว้ค่อนข้างชัดเจน โดยกำหนดให้ การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างของ อปท. พ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 288 วรรคแรก) และการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 288 วรรคสาม) ซึ่งตามกฎหมายและระเบียบด้านการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นที่บัญญัติขึ้นก็ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า การปฏิบัติในขั้นตอนใดของกระบวนการบริหารงานบุคคลเป็นอำนาจของผู้บริหาร อปท. ฝ่ายการเมืองโดยตรง และขั้นตอนใดที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษา ความคิดเห็นของผู้บริหาร อปท. ฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำค่อนข้างมีความแตกต่างกันในเรื่องนี้เห็นได้ชัด ส่วนความแตกต่างระหว่างประเภทของ อปท. มีอยู่บ้างเพราะคณะกรรมการระดับจังหวัดไม่ใช่ชุดเดียวกัน แต่ผู้บริหารระหว่างจังหวัดต่างๆ มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน รายละเอียดเป็นดังนี้

5.3.2.1 การกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ

การกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ ได้กำหนดให้คณะกรรมการกลางมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการกำหนด โครงสร้างส่วนราชการไว้ตามประเภทและขนาดของ อปท. ซึ่งในทางปฏิบัติ ถ้า อปท.ใด จะมีการแบ่งโครงสร้างของส่วนราชการใหม่ ก็จะเสนอไปยังคณะกรรมการระดับจังหวัดให้ความเห็นชอบ กรณีนี้

ผู้บริหาร อปท. ทั้งสองฝ่ายส่วนใหญ่เห็นว่าค่อนข้างมีอิสระ เมื่อทาง อปท. เสนอขึ้นไปพร้อมคำชี้แจง ก็ได้รับความเห็นชอบ แต่มีบางแห่งเห็นว่าถ้าไม่ตรงกับมาตรฐานที่กำหนดไว้ก็จะไม่ได้รับความเห็นชอบ โดยเฉพาะ ผู้บริหาร อบค. ซึ่งบอกว่าประสบปัญหาเรื่องนี้เพราะมาตรฐานเรื่องการแบ่งโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการนั้น กำหนดให้ อบค. ขนาดเล็กมีส่วนราชการ ได้น้อยมาก ขณะที่ อบค. เองมีภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายการจัดตั้ง อบค. ไม่น้อย และยังมีภารกิจที่รับถ่ายโอนมาที่ต้องดำเนินการอีกมาก โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการที่เป็นอยู่ไม่สามารถรองรับต่อการปฏิบัติงานได้ กลุ่มนี้จึงเห็นว่า ขาดความเป็นอิสระมาก เพราะมีทั้งกำหนดมาตรฐานขั้นหนึ่งและยังมีการพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกระดับหนึ่ง แต่กลุ่มเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่าได้รับความเป็นอิสระเรื่องนี้ดีมาก

5.3.2.2 การกำหนดกรอบอัตรากำลังหรือการกำหนดอัตราตำแหน่ง

การกำหนดกรอบอัตรากำลังหรือการกำหนดอัตราตำแหน่งนั้นถูกกำกับโดยคณะกรรมการกลางๆ ที่มีการกำหนดมาตรฐานทั่วไปไว้ และในชั้นของคณะกรรมการระดับจังหวัดอีก อย่างไรก็ตาม ผู้บริหาร อบจ. และเทศบาลเห็นว่าเรื่องนี้ อปท. ไม่ประสบกับปัญหาในการขอกรอบอัตรากำลังเพิ่มเติม เพราะส่วนใหญ่ได้รับความเห็นชอบเนื่องจากปัจจุบันมาตรา 35 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือน ผลประโยชน์อื่น และค่าตอบแทนข้าราชการหรือพนักงานและลูกจ้างไว้ไม่เกินร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้อยู่แล้ว แต่ผู้บริหาร อบค. เห็นว่าเรื่องนี้เป็นปัญหาพอสมควร และคิดว่าควรให้ความเป็นอิสระกับ อบค. ในการกำหนดกรอบอัตรากำลังได้เองให้เหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ เนื่องจากกรอบอัตราตำแหน่ง และจำนวนตำแหน่งที่ได้รับนั้น ไม่ครอบคลุมและไม่สามารถรองรับต่อการปฏิบัติการอีกหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาและภารกิจที่กฎหมายระบุไว้ว่าเป็นภารกิจที่อาจจัดทำ

5.3.2.3 อัตรารายเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่น

เรื่องอัตรารายเดือนนั้น ผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่ไม่เห็นว่าการที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตรารายเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นไว้บังคับใช้นั้นทำให้ อปท. เสี่ยงความเป็นอิสระ และเห็นด้วยที่จะให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ไม่แตกต่างกันไปตามประเภทของ อปท. หรือตามศักยภาพทางการคลังของ อปท. เพราะจะเกิดการเหลื่อมล้ำกันมากระหว่างองค์กรทั้งที่เป็นข้าราชการ/พนักงานที่ดำรงตำแหน่งเดียวกัน ระดับเดียวกัน หรือปฏิบัติหน้าที่เหมือนกัน

แต่มีผู้บริหาร อปท. ฝ่ายการเมืองเห็นว่า การจ่ายค่าตอบแทน รวมถึงเงินประจำตำแหน่งให้แก่ผู้บริหารฝ่ายการเมืองและฝ่ายสภาท้องถิ่นนั้นค่อนข้างต่ำ และมีความแตกต่างกันตามประเภทของ อปท. เช่นตำแหน่งเลขานุการสภา อบจ. ไม่ได้รับเงินค่าตอบแทน แต่ของ อบต. ได้รับ ขณะที่ของเทศบาลเป็นค่าเบี้ยประชุม

จะมีปัญหาบ้างคือ เรื่องการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนอื่นในรูปของโบนัส ซึ่งแต่ละ อปท. จะจ่ายโบนัสแตกต่างกันไปตามผลการประเมิน และตามทัศนะของผู้บริหารฝ่ายการเมือง ซึ่งเรื่องนี้จะมีความคิดเห็นแตกต่างกันพอสมควรระหว่างผู้บริหาร อปท. ฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ กล่าวคือ ฝ่ายการเมืองบางส่วนเห็นว่าการจ่ายโบนัสเต็มตามที่ตามกรอบที่วางไว้นั้นมากเกินไป ถ้าองค์กรใหญ่ๆ เป็นวงเงินที่สูงมาก และเป็น การดึงงบประมาณที่ควรใช้ประโยชน์ในการพัฒนาท้องถิ่นไปให้โบนัสแก่พนักงาน นอกจากนั้น ผู้บริหารบางแห่งยังมีความคิดเห็นว่าข้าราชการ/พนักงานยังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ดังนั้น หลายแห่งจึงจ่ายไม่เต็มตามที่ตามกรอบที่วางไว้ ขณะที่ฝ่ายราชการประจำเห็นว่าเป็นรางวัลสำหรับการทำงานและสมควรที่ผู้บริหารฝ่ายการเมืองจะพิจารณาอนุมัติให้เต็มตามที่กำหนดไว้ซึ่งจะต้องเป็นไปตามผลการประเมิน แต่อีกหลายๆ แห่งก็จ่ายกันเต็มตามที่กำหนดไว้ตามผลการประเมิน (ซึ่งกรณีนี้ทำให้ผู้บริหาร อปท. ฝ่ายราชการประจำหลายแห่งเห็นว่าข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นสมควรแบ่งโบนัสบางส่วนให้แก่ผู้บริหารฝ่ายการเมืองเพื่อเป็นการตอบแทนแก่ผู้บริหารฝ่ายการเมือง เพราะหลักเกณฑ์การกำหนดการได้รับหลักประโยชน์ตอบแทนอื่น (โบนัส) นั้นเป็นการกำหนดไว้เป็นช่วง เช่น 3-5 เท่าของเงินเดือน ซึ่งแล้วแต่ผู้บริหารจะพิจารณา ดังนั้น เมื่อผู้บริหารอนุมัติผลประโยชน์ตอบแทนอื่น(โบนัส) ให้แก่ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นในอัตราขั้นสูง จึงเป็นเรื่องที่สมควรตอบแทนให้แก่ฝ่ายการเมืองบ้าง)

5.3.2.4 การคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง

เรื่องนี้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดมาตรฐานทั่วไปไว้และคณะกรรมการระดับจังหวัดมีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขไว้เท่านั้น ในทางปฏิบัติเป็นอำนาจโดยตรงของ อปท. มาก ซึ่งมีความคิดเห็นแตกต่างกันบ้างระหว่างผู้บริหารฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ โดยฝ่ายการเมืองเห็นว่ายังมีอิสระไม่เต็มที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งของ อบต. ที่การคัดเลือกพนักงานเป็นอำนาจของคณะกรรมการระดับจังหวัดที่ไม่ได้มอบมาให้แก่ อบต. แต่ถูกจ้างให้เป็นอำนาจของผู้บริหาร อบต.เอง ซึ่งผู้บริหาร อบต. บางส่วนเห็นว่าน่าจะให้อิสระแก่ อบต. เพราะการจัดสอบแข่งขันโดยระดับจังหวัดนั้นบางครั้งได้นุคนาการจากที่อื่นมาเป็นพนักงาน เมื่อมาปฏิบัติงานระยะหนึ่งก็หาทาง

โอนย้ายไปอยู่ที่อื่นด้วยเหตุผลว่าย้ายกลับภูมิลำเนา ซึ่งน่าจะขัดกับหลักการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นที่ให้คนในท้องถิ่น ได้ปฏิบัติหน้าที่และพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง แต่ผู้บริหาร อบต. ฝ่ายการเมืองอีกส่วนหนึ่งเห็นว่าเหมาะสมแล้ว เพราะการให้คณะกรรมการระดับจังหวัดดำเนินการให้โดยไม่มอบมาให้ อบต. ดำเนินการเอง ทำให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานเพราะเชื่อมั่นในระบบคุณธรรมของระดับจังหวัด นอกจากนั้นแล้วยังทำให้ไม่ต้องยุ่งยากใจกับการฝากบุตรหลานของประชาชนในพื้นที่เข้ามาทำงานกับ อบต. ซึ่งจากตำแหน่งว่างที่เปิดรับก็ไม่สามารถสนองตอบให้กับประชาชนที่มาฝากได้ทั้งหมด ทำให้เป็นผลเสียต่อเสียงทางการเมืองมากกว่าผลดี

แต่ผู้บริหาร อบต. ฝ่ายราชการประจำเห็นว่าในทางปฏิบัติ อบต. มีอิสระในเรื่องนี้มาก กล่าวคืออำนาจอยู่ที่ฝ่ายการเมืองมากเกินไป เพราะในทางปฏิบัติบางที อบต. ไม่ได้เปิดสอบเองก็ตาม แต่สามารถเรียกใช้บัญชีผู้สอบผ่านในตำแหน่งนั้นหรือตำแหน่งที่กำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งไว้ตรงกันที่ อบต. อันเปิดสอบและขึ้นบัญชีไว้สองปีได้ ซึ่งในอดีตสามารถเรียกข้ามลำดับหมายเลขที่ขึ้นบัญชีไว้ได้ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในระบบการบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่น

5.3.2.5 การย้าย การโอน และการรับโอน

เรื่องนี้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดมาตรฐานทั่วไปไว้และคณะกรรมการระดับจังหวัดมีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขไว้เท่านั้น ในทางปฏิบัติเป็นอำนาจโดยตรงของ อบต. ซึ่งผู้บริหาร อบต. ทั้งสองฝ่ายและทุกประเภทของ อบต. เห็นว่ามีอิสระเต็มที่ แต่ผู้บริหารฝ่ายราชการประจำเกือบทั้งหมดไม่เห็นด้วย และเห็นว่าให้อิสระแก่ อบต. มากเกินไปจนเกิดปัญหา เพราะในทางปฏิบัติต้องวิ่งเค้นติดต่อกับผู้บริหาร อบต. ฝ่ายการเมืองที่จะรับโอนย้าย และต้องให้ผู้บริหารของ อบต. ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ให้ความยินยอม ซึ่งยุ่งยากและบางครั้งทำให้เกิดการเรียกร้องผลประโยชน์ และทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นขาดคุณธรรมเป็นอย่างมาก

5.3.2.6 การเลื่อนระดับ การเลื่อนตำแหน่ง

เรื่องนี้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดมาตรฐานทั่วไปไว้และคณะกรรมการระดับจังหวัดมีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขไว้เท่านั้น ในทางปฏิบัติเป็นอำนาจของ อบต. โดยตรงในการจัดสอบและคัดเลือก ซึ่งผู้บริหาร อบต. ที่มาจากการเมืองเห็นว่าเป็นการให้อิสระแก่ อบต. เต็มที่ แต่ผู้บริหารฝ่ายราชการประจำเห็นว่าเป็นการให้ความเป็นอิสระมากเกินไป จนกลายเป็นการสร้างระบบอุปถัมภ์ขึ้นในการบริหารงานบุคคล เพราะในปัจจุบันเป็นที่ทราบกันดีว่าถึงจะมี อบต. เปิดสอบเลื่อนตำแหน่ง

เลื่อนระดับก็ตาม ข้าราชการ/พนักงานจาก อปท.อื่นไปสอบก็ไม่มีโอกาสได้ ทำให้หลายคนหมดโอกาสก้าวหน้าเพราะไม่รู้จักผู้บริหาร อปท. อื่นและไม่มีโอกาสได้ไปเสนอวิสัยทัศน์หรือศักยภาพของคนให้เป็นที่ประจักษ์

5.3.2.7 การพัฒนาบุคลากร

อปท. มีจำนวนบุคลากรทั่วประเทศเป็นจำนวนมาก และบุคลากรส่วนหนึ่งของ อปท. โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อบต. เป็นบุคลากรที่จบการศึกษามาใหม่ ขาดประสบการณ์ในการทำงานในตำแหน่งหน้าที่ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาให้มีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นเพื่อรองรับต่อการพัฒนาให้ อปท. มีความเจริญก้าวหน้า ในกรณี ก.ด. ได้ออกประกาศกำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่องหลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2547 นอกจากนั้น ยังมีหนังสือของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่องซักซ้อมวิธีการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาของ อปท. ที่กรมฯ ร่วมกับสถาบันราชภัฏสวนดุสิตดำเนินโครงการความร่วมมือทางวิชาการในการจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนระดับปริญญาตรีศึกษาศาสตร์บัณฑิต สาขาการศึกษาปฐมวัย และหลักสูตรปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา โดยมีการซักซ้อมวิธีการตั้งงบประมาณของ อปท. เพื่อให้ทุนการศึกษาไว้ตามรายได้ของ อปท. (หนังสือที่ มท 0808.2/ว 720 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2549)

สำหรับการสนับสนุนของ ก.ด. ต่อการพัฒนาบุคลากรนั้นผู้บริหาร อปท. ทั้งสองฝ่ายเห็นว่าเป็นเรื่องที่ดีและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาศักยภาพของ อปท. โดยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้วยงบประมาณของ อปท. แต่การออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นผู้บริหารทั้งสองฝ่ายของทุกประเภท อปท. และทุกจังหวัดจำนวนมากเห็นว่าไม่ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการวางแผนการพัฒนาบุคลากรขององค์กรเอง โดยประเด็นที่เห็นว่าเป็นการไม่ให้อิสระแก่ อปท. ในเรื่องนี้ คือ การกำหนดสาขา และสถาบันที่จะศึกษา ในประกาศข้อ 1 ที่ว่า

“ทุน” หมายความว่า ทุนการศึกษาที่ได้มาจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการศึกษาหรือพัฒนาองค์ความรู้ของผู้รับทุนในระดับปริญญาตรีและปริญญาโทในการศึกษาภาคพิเศษทางรัฐประศาสนศาสตร์ สาขาการปกครองท้องถิ่นกับสถาบันการศึกษาที่มีข้อตกลงกับกระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหาร อปท. แสดงทัศนคติในเรื่องดังกล่าวนี้กันอย่างหลากหลายทั้งในเรื่องสาขาที่ศึกษา และสถาบัน เช่น

- สาขาที่ศึกษาไม่สมควรที่จะเป็นการจำกัดอยู่แค่เฉพาะด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และสาขาการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะบุคลากรของ อปท. เป็นผู้ที่สมควรต้องการพัฒนาความรู้ความสามารถอันหลากหลายตามภารกิจหน้าที่ที่รับผิดชอบตามตำแหน่ง บางครั้งต้องการเพิ่มเติมความรู้ในสาขาวิชาชีพที่ตรงกับหน้าที่ของตนมากกว่า เพื่อนำความรู้ที่ได้รับจากการพัฒนาตนเองมาพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

- การจำกัดเรื่องสถาบันการศึกษาก็ไม่เป็นการสมควร ด้วยเหตุผลที่ว่า

ก. เนื่องจากสถาบันการศึกษาในประเทศไทยมีจำนวนมาก และหลายแห่งก็มีชื่อเสียงและมีคุณภาพในผลิตบัณฑิตมาเป็นเวลานาน มิใช่จำกัดเฉพาะสถาบันการศึกษาที่มีข้อตกลงกับกระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

ข. นอกจากนั้น การศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นนั้นผู้บริหาร อปท. บางแห่งเห็นว่าผู้เรียนควรเรียนกับสถาบันการศึกษาในพื้นที่ เนื่องจาก การเรียนการสอนในสาขาการปกครองท้องถิ่นนั้นผู้สอนกับผู้เรียนจำเป็นต้องเชื่อมโยงองค์ความรู้เข้ากับบริบทของท้องถิ่นนั้นๆ โดยตรง ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จึงจะทำให้ผู้เรียนเกิดประโยชน์และนำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นของตนได้อย่างเต็มที่

ค. การศึกษาทั้งในระดับปริญญาตรีและปริญญาโทของบุคลากรของท้องถิ่นนั้น ผู้เรียนมิได้คาดหวังเพียงแต่ความรู้และประสบการณ์ในห้องเรียนเท่านั้น แต่ยังคาดหวังถึงการสร้างความสัมพันธ์ ความร่วมมือระหว่าง อปท. กับสถาบันการศึกษาเพื่อการช่วยเหลือสนับสนุนทางวิชาการทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการต่อไปในอนาคต ซึ่งสถาบันการศึกษาในพื้นที่สามารถจะให้การสนับสนุนดังกล่าวได้อย่างสะดวกมากกว่าเนื่องจากไม่มีข้อจำกัดด้านการเดินทาง

5.3.2.8 การดำเนินการทางวินัย การลงโทษ และการให้ความดีความชอบ

การดำเนินการทางวินัยของ อปท. แบ่งเป็นความผิดที่มีโทษทางวินัยร้ายแรงและไม่ร้ายแรง โดยวินัยไม่ร้ายแรงนั้น ผู้บริหาร อปท. มีอำนาจลงโทษได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการระดับจังหวัด ส่วนวินัยร้ายแรงนั้น ผู้บริหาร อปท. จะต้องเสนอคณะกรรมการระดับจังหวัดเพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ พิจารณา

ในการนี้ ผู้บริหาร อปท. ฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำทุกประเภท อปท. และทุกจังหวัดมีความคิดเห็นแตกต่างกันชัดเจน กล่าวคือ ผู้บริหาร อปท. ฝ่ายการเมืองส่วนใหญ่เห็นว่าตนเองไม่มีอิสระในการใช้อำนาจลงโทษอย่างจริงจังต่อข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นต่างๆ ที่ทำความผิด เพราะคณะกรรมการระดับจังหวัดมักจะลดโทษให้แก่ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น ขณะที่ผู้บริหารฝ่ายราชการประจำเห็นว่าการมีองค์กรกลางด้านการบริหารงานบุคคลเข้ามาใช้อำนาจกำกับดูแลกระบวนการบริหารงานบุคคลขั้นตอนนี้เป็นสิ่งที่ดีมาก และไม่เห็นว่าเป็นการทำให้ท้องถิ่นเสียความเป็นอิสระ เพราะการลงโทษทางวินัยนั้นเป็นสิ่งที่กระทบต่อผู้ปฏิบัติงานราชการอย่างมาก ดังนั้นการดำเนินการทุกอย่างจึงต้องกระทำด้วยความรอบคอบ ด้วยเหตุนี้การดำเนินงานเรื่องวินัยที่มีคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการที่จะสอบสวนตรวจสอบเรื่องนี้ให้ชัดเจนเป็นการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกสอบสวนวินัย การกำกับดูแลเช่นนี้จะเป็นการป้องกันมิให้ผู้บริหาร อปท. ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจในการกลั่นแกล้งข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชาในกรณีที่มีความขัดแย้งกันเกิดขึ้น มีข้อดีอย่างมากในเรื่องการถ่วงดุลอำนาจของผู้บริหาร อปท. ฝ่ายการเมือง

5.3.2.9 การกำหนดกรอบค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรไม่เกินร้อยละ 40

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 35 ได้บัญญัติให้ อปท. สามารถจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างได้ไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อปท. และในบทเฉพาะกาล มาตรา 42 ได้บัญญัติให้ อปท. ที่มีค่าใช้จ่ายส่วนนี้ไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 35 นี้ให้ได้ภายในห้าปี

การกำหนดกรอบค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรเช่นนี้ ผู้บริหาร อปท. ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ หรือประเภทต่างๆ ของ อปท. หรือจังหวัดใดๆ มีความคิดเห็นที่แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1) กลุ่มที่เห็นว่ากรอบค่าใช้จ่ายเช่นนี้ทำให้ท้องถิ่นไม่เป็นอิสระในการบริหารเพราะบาง อปท. มีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติมาก มีพื้นที่ที่จะต้องดูแลรับผิดชอบกว้าง แต่ถูกจำกัดการจ้างบุคลากรด้วยกรอบวงเงินทำให้ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจของ อปท. ได้อย่างเต็มที่ ผู้บริหารกลุ่มนี้เห็นว่า ควรให้ท้องถิ่นได้กำหนดกรอบค่าใช้จ่ายเองตามความเหมาะสม โดยส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่าผู้บริหารท้องถิ่นมีวิจรรณญาณเพียงพอที่จะไม่จ้างบุคลากรจนเกินไป เพราะจะเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในส่วนนี้มาก จนมีงบประมาณ

รายจ่ายที่จะใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่น ไม่สามารถจัดทำโครงการพัฒนาท้องถิ่นต่างๆ ที่เป็นการแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่น หรือไม่มีงบประมาณที่จะสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ก็จะส่งผลต่อการลดน้อยถอยลงของคะแนนเสียงสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น เพราะผู้บริหารไม่ดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นตามที่กำหนดนโยบายหรือให้สัญญาแก่ประชาชนไว้

2) กลุ่มที่เห็นว่าการกำหนดกรอบค่าใช้จ่ายเช่นนี้ไม่ทำให้ท้องถิ่นเสียความเป็นอิสระแต่อย่างใด เพราะงบประมาณรายจ่ายประจำปีควรจะต้องกำหนดสัดส่วนในการใช้เป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุนหรือการพัฒนาไว้ให้ชัดเจน มิฉะนั้น อปท. อาจจะเหลืองบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ไม่เพียงพอที่จะดำเนินการตามแผนพัฒนาท้องถิ่นที่วางไว้ ตลอดจนไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างไรก็ตาม ผู้บริหาร อปท. ก็มีทัศนคติที่หลากหลายไป บางคนเห็นว่าการกำหนดกรอบเป็นการดีแล้ว แต่ตัวเลขร้อยละ 40 ไม่ใช่ตัวเลขที่เหมาะสม ควรจะได้มีการพิจารณาบทวนให้กรอบสัดส่วนนี้เพิ่มขึ้นตามขนาดขององค์กรและภารกิจ หรือให้มีความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติได้

เป็นที่น่าสังเกตว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษาส่วนใหญ่มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายเรื่องดังกล่าวไม่เกินร้อยละ 40 อยู่แล้ว เช่น อบจ. บางแห่งสัดส่วนค่าใช้จ่ายเรื่องนี้ไม่ถึงร้อยละ 20 มีการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรน้อยกว่ากรอบอัตราค่าจ้างที่ได้รับอนุมัติมาก บางแห่ง บรรจุเพียงประมาณครึ่งหนึ่งของกรอบอัตราค่าจ้าง บางแห่งถึงจะมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายส่วนนี้ต่ำกว่ากรอบร้อยละ 40 มาก แต่ก็จ่ายประโยชน์ตอบแทนอื่น(โบนัส) ไม่เต็มตามกรอบที่มีสิทธิจะได้รับ (เช่น สามารถได้รับถึงสามเท่าของเงินเดือน แต่จ่ายเพียงหนึ่งเท่าของเงินเดือนเท่านั้น) มี อปท. น้อยแห่งที่สัดส่วนค่าใช้จ่ายเกินร้อยละ 40 หรือเกือบเท่ากับร้อยละ 40 กลุ่มนี้จะมีทัศนคติที่เห็นว่าการกำหนดกรอบค่าใช้จ่ายส่วนนี้ทำให้ อปท. เสียความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลมาก