

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย ขั้นตอนการดำเนินงาน และการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่น” มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาดังนี้ เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหาร อปท.ต่อความเป็นอิสระตามหลักการและกฎหมายการจัดตั้ง อปท. และกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตลอดจนความเป็นอิสระที่ อปท.ได้รับในทางปฏิบัติ และความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารการคลัง และงบประมาณและการบริหารงานบุคคลรวมถึงปัญหา อุปสรรคเกี่ยวกับความเป็นอิสระของ อปท. ตลอดจนเพื่อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารการคลังและงบประมาณและการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมและการปรับแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ วิธีการปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง โดยใช้วิธีการศึกษา 3 วิธี คือ การศึกษา จากเอกสารอันได้แก่กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กฎหมาย การจัดตั้ง อปท. และกฎหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ ประกาศ กระทรวงมหาดไทย ตลอดจนหนังสือราชการ(หนังสือเวียน)ทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อีกวิธีหนึ่ง คือการวิจัยเชิงสำรวจโดยใช้แบบสอบถามเก็บรวบรวมข้อมูลทางไปรษณีย์จาก ผู้บริหารฝ่ายการเมือง ผู้บริหารฝ่ายราชการประจำและประธาน สภาท้องถิ่นของ อปท. ทุก ประเภท (อบจ. เทศบาลและ อบต.)จาก 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง อันได้แก่จังหวัดสงขลา พัทลุง ตรัง สตูล ยะลา ปัตตานีและนราธิวาส เกี่ยวกับความคิดเห็นต่อหลักความเป็นอิสระตาม หลักการและข้อกฎหมายตลอดจนความเป็นอิสระที่ได้รับในทางปฏิบัติ ซึ่งได้รับ แบบสอบถามกลับคืนมาทั้งหมด 620 ชุดจากทั้งหมด 1,416 ชุด และทำการวิเคราะห์ข้อมูล ด้วยโปรแกรม SPSS for Windows โดยใช้สถิติ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย t-test และ One-Way ANOVA นอกจากนั้นยังใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหารฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการ ประจำ ของ อปท.ทุกประเภท โดยวิธีการสุ่มตัวอย่างทั้งหมด 66 แห่ง แล้ววิเคราะห์และ สังเคราะห์เนื้อหา พรรณนาความ ผลการวิจัยเป็นดังนี้

1. ความคิดเห็นต่อหลักความเป็นอิสระตามหลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ผู้บริหาร อปท. ทุกประเภท ทุกจังหวัด ทุกตำแหน่งและทุกระดับการศึกษา ต่างมีทัศนคติต่อความเป็นอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเองไปในทิศทางเดียวกัน คือ “เชิงบวก หรือเห็นพ้อง” ในส่วนภายใต้หลักการกำกับดูแลโดยรัฐนั้นผู้บริหารอบจ. และเทศบาล ผู้บริหารจากจังหวัดสงขลา ตรังและสตูลเท่านั้นที่เห็นด้วยระดับปานกลางส่วนผู้บริหาร

จังหวัดอื่นและผู้บริหารทุกตำแหน่งทุกระดับการศึกษามีความเห็น“เชิงบวกหรือเห็นพ้อง” ทั้งสิ้น

ความคิดเห็นของผู้บริหาร อปท. ต่อหลักความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมายการจัดตั้ง อปท. ในแง่การกำกับดูแลผู้บริหารและสภาท้องถิ่นนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นทุกประเภทมีทัศนะ“เชิงบวกหรือเห็นพ้อง” ส่วนการสั่งการให้อยู่ในการควบคุมของส่วนกลางโดยตรงซึ่งมีเฉพาะเทศบาลนั้น ผู้บริหารเห็นด้วยในระดับปานกลางเท่านั้น สำหรับด้านกิจการนั้นผู้บริหารเทศบาลเห็นด้วยในระดับปานกลางเช่นกัน ส่วนอีก 2 ประเภทมีความคิดเห็น“เชิงบวกหรือเห็นพ้อง” และด้านการออกข้อบัญญัตินั้น ผู้บริหาร อบจ. เห็นด้วยในระดับปานกลาง ส่วนที่เหลือมีทัศนะ “เชิงบวกหรือเห็นพ้อง” ในแง่ของการงบประมาณและการคลังนั้นผู้บริหาร อปท.ทุกประเภท มีทัศนะ “เชิงบวกหรือเห็นพ้อง”

สำหรับด้านการบริหารงานบุคคลนั้น ผู้บริหาร อปท. ทุกประเภท ทุกจังหวัด ทุกตำแหน่งและระดับการศึกษาเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตาม พรบ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

2. ความเป็นอิสระที่ได้รับในทางปฏิบัติตามหลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ผู้บริหาร อบจ. และอบต. เห็นว่าได้รับอิสระในทางปฏิบัติตามหลักแห่งการปกครองตนเองใน “ระดับมาก” ส่วนผู้บริหารเทศบาลเห็นว่าได้รับในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกตามจังหวัด ตำแหน่งและระดับการศึกษา พบว่า มีเฉพาะผู้บริหารจากจังหวัดสตูลเท่านั้นที่เห็นว่าได้รับระดับปานกลาง ส่วนตามหลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดยรัฐนั้น ผู้บริหาร อปท.ทุกประเภท ทุกตำแหน่งและทุกระดับการศึกษา และเกือบทุกจังหวัดเห็นว่าจะได้รับความเป็นอิสระในทางปฏิบัติระดับปานกลาง ยกเว้นผู้บริหารจากจังหวัดสตูลเท่านั้นที่เห็นว่าได้รับระดับมาก

ความเป็นอิสระที่ได้รับในทางปฏิบัติภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมายการจัดตั้ง อปท. ในแง่ของการกำกับดูแลด้านผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ผู้บริหารเทศบาลและ อบต. เห็นว่าได้รับในระดับมากขณะที่ผู้บริหาร อบจ.เห็นว่าจะได้รับระดับปานกลาง ด้านสภาท้องถิ่นและการออกข้อบัญญัติ มีเฉพาะผู้บริหาร อบต.ที่เห็นว่าได้รับในระดับมากที่สุดที่ได้รับในระดับปานกลาง เรื่องการสั่งการให้อยู่ในการควบคุมของส่วนกลางโดยตรงซึ่งมีเฉพาะเทศบาลนั้น ผู้บริหารเห็นว่าได้รับระดับปานกลางเช่นกัน ด้านการงบประมาณนั้นผู้บริหาร อบจ.เห็นว่าจะได้รับระดับมาก ขณะที่ผู้บริหาร อปท. อื่นเห็นว่าได้รับระดับปานกลาง และด้านการคลังนั้นมีลักษณะตรงกันข้าม

สำหรับด้านการบริหารงานบุคคลนั้น ผู้บริหาร อบต. เห็นว่า ได้รับความเป็นอิสระ ในทางปฏิบัติภายใต้การกำกับดูแลตาม พรบ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในระดับ มาก ส่วนอีก 2 ประเภทเห็นว่า ได้รับความเป็นอิสระระดับปานกลาง เฉพาะผู้บริหารจังหวัด สดุด ผู้บริหารที่เป็นปลัด อบต. และผู้บริหารที่มีการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรีเท่านั้นที่เห็นว่า ได้รับความเป็นอิสระในระดับปานกลาง

3. การเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อหลักความเป็นอิสระตามหลักการและกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระที่ได้รับในทางปฏิบัติทั้งของเทศบาลและ อบต.

การศึกษาในส่วนนี้ไม่ได้ศึกษาของ อบจ. เนื่องจากข้อมูลน้อยเกินกว่าจะวิเคราะห์ทาง สถิติได้

การเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อหลักความเป็นอิสระตามหลักการและกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระที่ได้รับในทางปฏิบัติทั้งของเทศบาลและ อบต. นั้น โดยภาพรวม พบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติทั้งตามหลักการปกครองตนเองและ หลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดยรัฐ รวมถึงภายใต้การกำกับดูแลเกือบทุกด้านตาม พรบ. เทศบาล ยกเว้นการกำกับดูแลด้านกิจการเท่านั้นที่มีความแตกต่างอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ สำหรับการกำกับดูแลด้านสภาท้องถิ่น ด้านกิจการ และด้านงบประมาณและการคลังภายใต้ พรบ. อบต. นั้นผู้บริหาร อบต. ทุกจังหวัด ทุกตำแหน่งและทุกระดับการศึกษาเห็นว่ามี ความแตกต่างกันทั้งหมด

4. ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารการคลังและงบประมาณ และ การบริหารงานบุคคล

4.1 ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย

แม้ว่าผู้บริหาร อบต. ทั้งสามประเภทจะมีทัศนะเบื้องต้นว่ามีอิสระในการกำหนด นโยบายและวางแผนพัฒนาท้องถิ่น แต่แท้จริงแล้ว อบต. ถูกแทรกแซงความเป็นอิสระโดย หนังสือราชการ(หนังสือเวียน)ลักษณะต่างๆ ได้แก่ การชักซ้อมแนวทางปฏิบัติในการวางแผน พัฒนาสามปีของท้องถิ่น การกำหนดให้ดำเนินโครงการต่างๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี การขอ ความร่วมมือให้สนับสนุนการดำเนินโครงการขององค์กรผู้กำกับดูแลทั้งส่วนกลางและส่วน ภูมิภาค(สนับสนุนเชิงงบประมาณด้วย)

4.2 ความเป็นอิสระด้านการคลังและงบประมาณ

ผู้บริหารบางส่วนเห็นว่า การที่ อปท. จัดเก็บรายได้เองเพียงเล็กน้อยและมีรายได้บางส่วนที่รัฐจัดเก็บให้ กับได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนั้นไม่ทำให้ อปท. เสี่ยงความเป็นอิสระด้านการคลัง แต่บางส่วนก็ต้องการให้มีการเพิ่มฐานการจัดเก็บรายได้ให้กว้างขึ้นเพื่อให้พึ่งพาตนเองด้านคลังมากขึ้นจะได้มีอิสระทางการคลังอย่างแท้จริง ส่วนการใช้จ่ายเงินในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปมีอิสระมาก แต่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นทำให้ขาดความเป็นอิสระอย่างยิ่ง

ส่วนการจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายนั้นดูเสมือนว่าจะมีความเป็นอิสระที่จะจัดทำงบประมาณตามแผนพัฒนาท้องถิ่น แต่แท้จริงแล้ว อปท. จะถูกแทรกแซงด้านการจัดทำงบประมาณฯ โดยให้จัดสรรงบประมาณบางส่วนเพื่อสนับสนุน โครงการต่างๆ ขององค์กรผู้กำกับดูแล ทั้งที่เป็น โครงการที่องค์กรฯ เหล่านั้นดำเนินการเป็นประจำทุกปีในลักษณะงานประจำปี งานประเพณี โครงการตามนโยบายรัฐบาลและที่สำคัญ คือ โครงการสนับสนุนการจ้างลูกจ้างชั่วคราวให้แก่หน่วยงานอื่นๆ ส่วนการอนุมัติร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณนั้น อบจ. เทศบาลนครและเทศบาลเมืองไม่เคยประสบกับปัญหาความไม่อิสระ ส่วน อบต. และเทศบาลตำบลประสบปัญหาบ้างแต่หลายแห่งก็มีการเรียนรู้และเข้าใจต่อธรรมเนียมปฏิบัติโดยการนำโครงการของหน่วยงานกำกับดูแลใส่ไว้ในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อจะได้ไม่ประสบปัญหาในการขอความเห็นชอบ/อนุมัติ

4.3 ความเป็นอิสระด้านการบริหารงานบุคคล

ผู้บริหาร อปท. บางส่วนไม่เห็นด้วยกับโครงสร้างคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มี 3 ระดับ เห็นว่าควรมีระดับส่วนกลางและระดับจังหวัดและไม่ควรแยกประเภทตาม อปท. นอกจากนี้บางส่วนยังต้องการให้ตัดส่วนที่เป็นตัวแทนของส่วนภูมิภาคออกจากองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ที่เป็นไตรภาคีและเพิ่มสัดส่วนของพนักงาน/ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และต้องการให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับท้องถิ่นและด้านการบริหารงานบุคคลอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังต้องการให้ปรับปรุงแก้ไขให้การทำงานของคณะกรรมการระดับจังหวัดเป็นมาตรฐานเดียวกันทุกจังหวัด

การมีคณะกรรมการระดับจังหวัดที่ทำหน้าที่ในเชิงเห็นชอบ อนุมัติ กำกับดูแลด้านการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมืองเห็นว่าทำให้เสียความเป็นอิสระบ้างโดยเฉพาะผู้บริหาร อบต. ในเรื่องของการสรรหาพนักงาน และผู้บริหารฝ่ายการเมืองทุกประเภทค่อนข้างเห็นตรงกันว่าไม่ค่อยมีอิสระด้านการลงโทษทางวินัย แต่ผู้บริหารฝ่ายราชการประจำเห็นว่ากระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นนั้นนับได้ว่ามี

อิสระมากจนทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้น ประเด็นที่เห็นค่อนข้างสอดคล้องกัน คือ เห็นว่าประกาศกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดเรื่องการจัดงบประมาณเพื่อพัฒนาบุคลากร โดยการกำหนดสาขาที่ศึกษาและสถาบันการศึกษานั้นเป็นการไม่ให้ความสำคัญอิสระแก่ อปท. ในการพัฒนาบุคลากร

สำหรับการกำหนดสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และค่าจ้างไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายนั้น ความคิดเห็นแยกเป็น 2 แนวทางทั้งที่เห็นว่าเป็นอิสระดี และเห็นด้วยเพราะจะได้มีงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น ขณะที่บางส่วนเห็นว่าเป็นการจำกัดความเป็นอิสระต้องการให้ยกเลิกการกำหนดสัดส่วน บางส่วนก็ต้องการให้มีการยืดหยุ่นได้ตามความเหมาะสม

5. ปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับความเป็นอิสระ

5.1 ปัญหาด้านหลักการและกฎหมาย

มีความเข้าใจที่ผิดพลาดและความไม่ชัดเจนต่อคำว่า “ความเป็นอิสระ” ของ อปท. ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ส่วนการบัญญัติเรื่องการกำกับดูแล อปท. ตามกฎหมายการจัดตั้ง อปท. นั้นกว้างๆ ขาดความชัดเจน และแต่ละฉบับบัญญัติไว้เข้มงวดต่างกันและมีความลักลั่นกัน นอกจากนี้ยังมีการให้อำนาจแก่บุคคลคนเดียวและเป็นที่สุดในการตัดสินใจวินิจฉัยในเรื่องสำคัญๆ ที่กระทบต่อสถานภาพของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

5.2 ปัญหาด้านระเบียบข้อบังคับที่เป็นการกำกับดูแลทางอ้อม

ระเบียบข้อบังคับทั้งหลายตราขึ้นโดยยึดระเบียบที่ใช้กับราชการพลเรือนมากเกินไป และมักจะตราขึ้นบังคับใช้กับ อปท. ทุกประเภททั้งๆ ที่แต่ละประเภทมีความแตกต่างกันมาก และยังมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบ่อยมาก

5.3 ปัญหาด้านหนังสือราชการที่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติ

หนังสือราชการ(หนังสือเวียน)ที่ออกโดยส่วนกลางทั้งหลายเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติซึ่งเป็นลักษณะของการใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาสั่งการมากกว่าอำนาจการกำกับดูแล

5.4 ปัญหาด้านพฤติกรรมขององค์กรผู้กำกับดูแลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.4.1 ปัญหาที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

องค์กรผู้กำกับดูแลส่วนกลางมักจะมีหนังสือกำหนดโครงการตามมติคณะรัฐมนตรีขอความร่วมมือให้ อปท.ปฏิบัติตาม และความไม่ชัดเจนว่าภารกิจใดที่อปท.สามารถดำเนินการได้หรือเป็นภารกิจของหน่วยงานอื่น

5.4.2 ปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารการคลังและงบประมาณ

ด้านการคลัง รายได้ที่ อปท.จัดเก็บเองมาจากฐานภาษีที่แคบมาก จนดูเหมือนว่า อปท.ไม่มีศักยภาพด้านการคลัง ส่วนด้านการงบประมาณมีการแทรกแซงความเป็นอิสระจากหน่วยงานอื่นในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณการจ้างลูกจ้างชั่วคราว การจัดทำโครงการต่างๆ ขององค์กรผู้กำกับดูแลทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตลอดจนใช้อำนาจในการยกเว้นระเบียบเกี่ยวกับการเงินให้กับโครงการขององค์กรผู้กำกับดูแลเอง นอกจากนี้ อปท.ยังไม่เห็นความสำคัญของความพยายามในการบริหารจัดการเก็บรายได้เพิ่มขึ้นเพราะได้รับงบประมาณในรูปเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากพอสมควรและยังมีความเป็นอิสระในการบริหารเงินส่วนนี้ระดับหนึ่ง

5.4.3 ปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดไว้เป็น 3 ระดับและแยกตามประเภท อปท. นั้นทำให้เกิดความล่าช้า ขุ่นยาก และความไม่เท่าเทียมกันในการทำงาน ตลอดจนเกิดปัญหาด้านบรรทัดฐานของแต่ละจังหวัดในการตัดสินใจ วินิจฉัยการตีความกฎหมาย ระเบียบ ประกาศต่างๆ ในทางปฏิบัติผู้บริหารฝ่ายการเมืองมีอิสระมากจนเกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในกระบวนการบริหารงานบุคคล และมีการสูญเสียกำลังคนในการทำงานเนื่องจากการไปช่วยราชการอยู่ที่จังหวัดและอำเภอเพราะความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารฝ่ายการเมืองกับข้าราชการ/พนักงาน

6. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

6.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และประกาศที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายที่มีการบัญญัติไว้ถึงความเป็นอิสระของ อปท. ควรจะได้มีการเน้นย้ำว่าเป็นความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแล โดยรัฐภายใต้ความเป็นเอกภาพของรัฐเดี่ยว และจัดทำแนวทางการให้ความเป็นอิสระในประเด็นต่างๆ ไว้ให้แก่ อปท.ยึดเป็นแนวปฏิบัติ ส่วนกฎหมายการจัดตั้ง อปท. ที่มีหลากหลายฉบับและมีปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนในเรื่องการกำกับดูแลนั้นสมควรจะได้มีการวางแนวทางไว้ให้ชัดเจนอย่างละเอียด การกำกับดูแลที่มีความ

แตกต่างกัน และมีความเข้มงวดไม่เท่ากันนั้น ถ้ายอมรับในความแตกต่างหรือความไม่เท่าเทียมกันในแต่ละประเภทของ อปท. ก็บัญญัติให้มีความเป็นอิสระไม่เท่าเทียมกันโดยมีการกำกับดูแลมากน้อยต่างกัน แต่ต้องไม่ลักลั่นกันดังเช่นที่เป็นอยู่ แต่ถ้าเห็นว่า อปท. ทุกประเภทมีความเท่าเทียมกัน ก็สมควรที่กฎหมายจะบัญญัติให้การกำกับดูแลไม่เกิดความแตกต่างกัน

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ตราขึ้นตามพระราชบัญญัติโดยส่วนใหญ่สาระของระเบียบจะลือกับราชการพลเรือนและให้ใช้ปฏิบัติได้ทุกประเภท อปท. นั้นควรปรับโดยไม่สมควรที่จะยึดตามระเบียบของราชการพลเรือนมากเกินไป และอาจจะจำเป็นที่จะต้องแตกต่างกันไปตามประเภทของ อปท. บ้าง

6.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับออกหนังสือราชการขององค์กรผู้กำกับดูแล

ให้มีการทบทวนตรวจสอบยกเลิกการใช้หนังสือราชการในลักษณะชักซ้อมกำหนดแนวทางให้ อปท. นำไปปฏิบัติที่อ้างอำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย และประกาศกระทรวงมหาดไทยอีกทอดหนึ่ง ว่าเป็นการจำกัดการใช้ดุลพินิจของ อปท. ในการบริหารที่เกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่

6.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับออกหนังสือขอความร่วมมือขององค์กรผู้กำกับดูแล

องค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลควรลด เลิกการแทรกแซงความเป็นอิสระของ อปท. ด้านการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำโครงการ และการงบประมาณ ในลักษณะของหนังสือขอความร่วมมือต่างๆ เพราะทำให้ อปท. สูญเสียงบประมาณส่วนหนึ่งที่จะใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น

6.4 ข้อเสนอแนะด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ควรวางระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้อยู่ในกรอบของระบบคุณธรรม แต่คงไว้ซึ่งความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นที่ต้องมีการกำกับดูแล ถ้าจะคงระบบเดิมก็ควรปรับปรุงในเชิงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรในการกำกับและถ่วงดุลอำนาจการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารฝ่ายการเมืองที่มีอยู่มากเพื่อป้องกัน ไม่ให้เกิดระบบอุปถัมภ์

6.5 ข้อเสนอแนะด้านระบบการตรวจสอบหลังการกระทำ

ให้มีระบบการตรวจสอบหลังการกระทำที่เข้มแข็งและสร้างสรรค์ เพื่อลดปัญหาความผิดพลาดในการบริหารจัดการและปัญหาการทุจริตประทุติมิชอบ โดยการตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.)

7. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนา

7.1 การพัฒนาบทบาทของภาคประชาชน

การเสริมสร้างในเชิงกระบวนการที่让群众มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างมีอิสระในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมกำกับดูแลและตรวจสอบผู้ที่ตนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทน โดยขอขบขำการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ครอบคลุมทุกเรื่อง และที่สำคัญต้องเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) ให้กับประชาชนให้มีทักษะ ความรู้ ประสบการณ์ และความตระหนักในการรับผิดชอบดูแลท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7.2 การพัฒนาบทบาทของราชการส่วนกลาง

รัฐบาลและกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องต้องแสดงจุดยืนและความจริงใจในการให้ความเป็นอิสระแก่อปท. ภายใต้การกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นตามกฎหมาย ไม่ควรละเลยการกำกับดูแลและก็ต้องไม่ใช่อำนาจในการกำกับดูแลเป็นเครื่องต่อรองในเชิงการได้ประโยชน์จากท้องถิ่น หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคหลายแห่งควรปรับเปลี่ยนลักษณะการใช้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการกำกับดูแลและปฏิบัติงานร่วมกันกับ อปท.

7.3 การพัฒนาบทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

อปท. ต้องตระหนักและเข้าใจถึงปรัชญาและขอบเขตของหลักกขปกครองตนเองภายใต้ระบบรัฐเดี่ยวที่ถูกต้องและเหมาะสม และ ควรมีการนำรูปแบบ “การจัดการความรู้” (Knowledge Management) มาใช้เป็นเครื่องมือในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์การบริหารจัดการและการปฏิบัติการกิจระหว่างหน่วยงาน อปท. กันเอง

7.4 การพัฒนาบทบาทร่วมของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น

ทุกส่วนราชการควรร่วมมือกันในการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ประชาชน และควรเสริมสร้างช่องทางและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนของกระบวนการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น ควรปรับปรุงกระบวนการทำงานและวัฒนธรรมการทำงานร่วมกันของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ อปท. ให้เป็นไปในลักษณะของ “ทีมงานร่วม”

Abstract

Research: The Local Self Autonomy of Policy formulation, the implementation and the local government administration
Author: Local Decentralization Centre, Prince of Songkla University
Year: 2006

The purpose of this research was to study the opinion of the local governor about the self autonomy in the formulation's laws and regulations, The Local governor administration's laws, the performance of local self-autonomy and the self-autonomy in policy formulation, the fiscal and budgeting management, the human resource management and the obstacles of the local self-autonomy governance are included.

As a result, this research emphasizes the policy which enforces the efficiency of self-autonomy governance and the improvement of policy formulation, the fiscal and budgeting management and human resource management that involve in the adjustment of the regulations, orders, and related operations. By implementing the following 3 strategic methods of researching: the study in the related document consists of The Constitutional Law : 1997, the local government institution Act, the local personnel administration Act, the disciplines indicated in the government official letters (the official circulation letter). The second method was conducted by using the survey research. All data collected by the questionnaire that been sent via mail to the top management of the local government in various organization of the 7 South of Thailand provinces followed this: Songkhla, Pattalung, Trang, Satun, Yala, Pattani and Narathiwat. Most of questions reached for the local governor's opinion about their self-autonomy governance in the legal and the self-autonomy governance in their operations. In this process, we use SPSS for Windows to analyze 620 copied from all (1,461 copied) by statistic, percentage, mean, t-test and One-way ANOVA. And the third method, is an in-depth interview with the executive politicians and head of local government officers from 66 organizations that be selected by the random-samplings. The results of these analyses are:

1. The opinions about the self-autonomy in the legal and self-autonomy in the operations.

Top management officers of every local government in every position level and every education level has an opinion about the self-autonomy governance in the same approach that is "positive and strongly agree" but only the local governors from Songkhla, Trang and Satun that "agree" in the state tutorial control, the rest are "strongly agree" on this.

Local governors from every local government have "strongly agree" in the principle of the local governor and council tutorial control and only the municipality just "agree" in the central monitoring meanwhile the others express their opinions as "strongly agree". For the implementation of legislations, the local governors just "agree" meanwhile the rest states "strongly agree". In the fiscal and budgeting process, every local governor has similar opinion as "strongly agree". In the human resource management local governors from every local government , every level of position and every level of education chooses

“strongly agree” with the principle of self-autonomy governance that monitoring by local government.

2. The self-autonomy in the operations follow the principles and related laws

The local governors had agreed in the self-autonomy in the high level but the municipality had agreed on this as only average level and only the local governor from Satun that has an average agreement. In the state tutorial control, local governors from every local government have average agreement except the local governors from Satun that showed “high accordance”.

The self-autonomy in the operations follow the local government institution’s Acts ; the local governor, the municipality officers had agreed in the highly level but only the provincial administrative organization (PAO) officers had agreed in an average level. In the side of local parliament and the legislation only the sub-district local governor that states high accordance meanwhile the others had agreed in an average level. In the central monitoring, only the municipality officers are agreed on average level. In the budgeting, only the PAOs have agreed in the high level meanwhile the others agreed in an average level and these results were expressed in the opposite way for the fiscal issue.

In the human resource management, the sub-district local governors have highly agreed in the self-autonomy under an Act of local human resource management meanwhile the others; only local governor from Satun, a local deputy chief and the local governor that be got over Bachelor degree, had agreed on an average level.

3. The opinions in comparison between principle of self-autonomy governance in legal interpretation, the self-autonomy governance in the operations– both of the municipality and the Sub-district Administrative Organization(SA0).

In this part, the PAO is not included because the data are not significant for statistic analysis.

The opinion comparison between the principle of self-autonomy in legal interpretation and the self-autonomy in the operations– both of the municipality and SA0 – they have a different opinion that it’s significant for statistic analysis both of the self autonomy part and the central monitoring part that involved in the municipality monitoring except the governance monitoring only that are not significant for statistic analysis. In the local parliament, the governance and the fiscal and budgeting that be covered by an act of the local government, governors from every SAO, every position and every level of education had agreed that were significance different.

4. The self-autonomy of the policy formulation, the fiscal & budgeting and the human resource management.

4.1 The self-autonomy of the policy formulation

Even though all of the local governors have totally agreed in the basic principle of the policy formulation self-autonomy but, in fact, there are some interferences that is indicated in the government official announcement/letter such as, "The practice of the 3 years local development planning of the local government's operation alignment" that aligned the operation follow an official conclusion of the cabinet and asked for the project support both of central and local government involved in budgeting support as well.

4.2 The self-autonomy of the fiscal and budgeting

Some local governors do not regard this as the main concern as they lost their fiscal self-autonomy with the income base that the local government able to earn income at the lower percentage than the central earn and support. Although some people need to extend income base for increase the capability in self-growth and the real fiscal self-autonomy. In the distribution, only the general budgeting that has self-autonomy at the high level but about the specific budgeting has an opposite result.

In the alignment of expenditure budgeting has a highly self-autonomy follow a local development plan but, in fact, the local government has be interfered in the process of budget alignment because they need to allocate some budget for supporting some projects of tutorial control organization. Despite those projects are the annual projects that covered by the central government policy. And the key project is the employment of a contemporary staffs for the other organizations but to agree in law/municipal law the PAO and the municipality have a totally self autonomy. Even though still have some problems in SAO and sub-district municipality. But it's better to enclosed these projects in an annual expenditure budgeting.

4.3 The self-autonomy governance of the human resource management

Some local governors disagree with the structure of local personnel committee that should be divided in 3 levels; it is better in 2 levels that only consist of the province and central levels. Besides, there are some people that need to separate provincial officers part form the tri-committee and increase the rate of local government officers and need the committee that is the real expertise in local government and human resource management. Furthermore, they need to adjust the committee performance at the province level as a same standardization.

The province committee that be authorized in the local human resource management it made the local governor feel like lost their self autonomy especially the sub-district governors that concerned in the authorized of the recruitment process and the punishment. At meanwhile the government officers agreed that there is the self-autonomy of human resource management at the high level until became to the impropriated system. In the other hand, they have an agreement on issue that related to the budgeting in human resource development that specified the institute and education field that decreased local self-autonomy in the human resource development.

For the proportion of expenditure in the part of salary, other welfares and wages should not exceed 40% of the annual expenditure budgeting but in this issue they have 2 different opinions; which are self-autonomy and non-autonomy governance. The agreed local governors indicated the reason of the increasing of local budgeting. The rest disagreed for the reason that this is a form of their limited self-autonomy governance. Some need to cancel the proportion of budgeting and some need more flexible in this process.

5. Problems and Obstacles

5.1 Problems in the principle, law and regulation

The misunderstandings and unclear on the definition of Local self autonomy in the Constitutional Law B.E. 2540; The institution of the local tutorial control in accordance with the local government establishment Act was generally unclear. Each prescribed differently in the strictness and practice. Furthermore, only one person was empowered in the final decision of an importance issue that affected the status of the local governors and the members of the local assembly.

5.2 Problems in an indirect local tutorial control

All the regulations prescribed according to the regulation of the civil officer and enforced with all kinds of local government that had diversity in their kinds. In addition, they were usually corrected and cancelled. —

5.3 Problems in the government documents that identified the regulation and the operation performance.

The official documents issued by the central government have defined the rules and practices in the ways of enforcement to control and command rather than tutorial control.

5.4 Problems in the organization behavior of the modulator and local government

5.4.1 Problems about the policy formulation and local development planning

The central tutorial control organization usually sent the documents about project definition according to the resolution of the cabinet to the local governments to ask for their cooperation to follow. This caused an unclearness whether which agenda that the local government could proceed and which agenda were the duty of others.

5.4.2 Problems about the fiscal and budgeting management

For the fiscal management, the income base that the local governments have earned; were from the narrow tax basements. It seemed like the local government had no financial potency. For the budgeting administration, the autonomy was intruded by others in the temporary hiring, wages, project administration of the tutorial control organization both in the central and regional part, an empowerment for the financial rule exception for the project of the monitoring party. In addition, the local government could not see the importance of the effort in increasing the revenue because they earned enough budget

from the government supporting fund. They also had independence administration this amount of money.

5.4.3 Problems about human resource management

The local human resource management central organization, which was classified into 3 levels according to the kind of the local government, could cause the delay, trouble and injustice in operations. Also, the troubles in the standardization of each province occurred in the decision, diagnosis, and interpretation of the law, rule and declaration. In practice, the political administrators were so much autonomy that they could cause the supportive system in the human resource management process. Manpower lost in work because of the official assistance in the province and district due to the conflict between the political administrators and the local officers.

6. Research Suggestions

6.1 Suggestions on the law, regulation and declaration

The law that be prescribed about the local self autonomy should emphasize that it was autonomy under the government tutorial control, alignment the self autonomy in various areas to be a standard of the local government performance and solved the several unclearness Acts of the local government institution and the differences in the strictness and practice. If this differently has been accepted it would be easier to accept the differences in the self-autonomy with tutorial control as well. However, if you think that this is a reasonable equity it supposed to have efficient supporting law that able to manage the same tutorial control process.

Most of The Ministry of the Interior's orders that be prescribed followed an act can be used with the civil official in every situation. The local government should be adjusting without too strictly holding on to the civil official regulation and it might need to make the differentiation clearly.

6.2 Suggestions on the government document of the tutorial control organization

Reviewed correction and cancellation the government documents in the part of alignment for the local government's implementation that referred to the empowerment of the Ministry of the Interior's orders and the Ministry of the Interior's announcements that is a limited of the local government's discretion.

6.3 Suggestions on the asking government documents of the tutorial control organization

The tutorial control organization should be decreased by do not interfered the local self autonomy in the policy formulate function, local development planning, project management and the budgeting by using requesting government documents.

6.4 Suggestions on the local human resource management

Should be aligned the local human resource management system within the scope of the merit system but still maintain the local self-autonomy governance of human resource management under the tutorial control. And if favor to maintain the old system it better to adjust the authority structure of

local personnel committee to work as a tutorial control organization and balancing the human resource management power of the local government politician to abuse their authority or inappropriate practice.

6.5 Suggestions on the post audit system

To systemize the post audit system that be effective and creative to reduce inaccuracy problems in the management and the corruptions by the audit function of authorized organization.

7. Suggestions on the developing in the policy function

7.1 The development of the citizen role

In the processing function, need to provide people the change of participant in self-autonomy governance to think of sharing, doing and learning together involved to audit a person who will work as a representative to conduct efficient social network and the most important is to provide the empowerment to the people for improving the skill, knowledge, the experience as well as to create awareness of the responsibility to make an efficient social network.

7.2 The development of the central government role

The parliament, the cabinet and the ministry concerned need to express their own presence strongly to support the necessary local self-autonomy as per legal offer and do not neglect the tutorial control process and do not abuse their authority for their own benefits. The central government and provincial government should adjust the power relationship in the process of tutorial control and cooperation performance with the local government

7.3 The development of the local government

The local government need to emphasize the ethical practice to their code of conduct in own governance correctly and formulated the knowledge management to work as a tool of the interdisciplinary management between the sub institution of the local government.

7.4 The development of the participation between the central, the provincial and the local government

Every segment of the government should support the necessary knowledge and awareness of the local government to the citizen and provide the participation channels in every procedure of the local government process. Besides of all which been emphasized above, the authorized should carry on the operation performance and adjust their organizational culture from the central, regional down to the local government sectors to strengthen the whole network to work as a "team".