

บทที่ 6

ปัญหา อุปสรรคเกี่ยวกับความเป็นอิสระ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรื่องความเป็นอิสระของ อปท. ในการบริหารจัดการ การกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคลและการงบประมาณและการคลังนั้น ประสบกับปัญหาทั้งทางข้อกฎหมายระเบียบต่างๆ และในทางปฏิบัติ และปัญหาด้านพฤติกรรมของผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลและของอปท.เอง ดังนี้

6.1 ปัญหาอุปสรรคด้านหลักการและกฎหมาย

เรื่องความเป็นอิสระของ อปท. นั้น เนื่องจากถูกกำหนดขึ้นภายใต้หลักการต่างๆ เช่นหลักแห่งการปกครองตนเอง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดยรัฐ และยังอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายต่างๆ ซึ่งสามารถสรุปปัญหาด้านหลักการและกฎหมายต่างๆ ได้ดังนี้

1) คำว่า “ความเป็นอิสระ” ในภาษาไทยที่ใช้ในการกล่าวถึงความเป็นอิสระของ อปท. นั้นมาจากคำภาษาอังกฤษว่า “Autonomy” แต่ความเข้าใจของคนบางกลุ่มสับสนว่ามีความหมายเดียวกับคำภาษาอังกฤษที่ว่า “Independence” ซึ่งภาษาไทยน่าจะตรงกับคำว่า “อิสรภาพ” มากกว่า ดังนั้นจึงมีความเข้าใจว่าเป็นความอิสระที่ปราศจากการกำกับดูแล ทำให้ต้องการความเป็นอิสระในหลายๆ เรื่องที่มากกว่าที่เป็นอยู่

2) การบัญญัติเรื่องความเป็นอิสระของ อปท. ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไว้ในมาตรา 78 และได้มีการขยายความในมาตราอื่นว่ามีความเป็นอิสระในเรื่องอะไรบ้างก็ตาม แต่เมื่อปฏิบัติจริงสิ่งที่บัญญัติว่ามีความเป็นอิสระในการบริหารเกี่ยวกับเรื่องอะไรบ้างนั้นก็ยังเป็นการขยายความไว้กว้างๆ ที่อาจจะสร้างความเข้าใจไม่ตรงกันได้ว่าการกระทำแต่ละอย่างนั้นจะเป็นการลดทอนความเป็นอิสระของท้องถิ่นหรือไม่ โดยเฉพาะความเข้าใจที่ไม่ตรงกันระหว่าง องค์กรผู้กำกับดูแลกับผู้ถูกกำกับดูแล

3) การบัญญัติเรื่อง การกำกับดูแลไว้ในรัฐธรรมนูญฯ เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ถูกนำไปเป็นกรอบในการบัญญัติเรื่องการกำกับดูแล อปท. ใน กฎหมายการจัดตั้ง อปท. แต่ละฉบับ แต่ก็ไม่สามารถวางแนวทางไว้ชัดเจน ส่วนใหญ่จะมีการกำหนดเพียงกว้างๆ ซึ่งอาจจะมีข้อดีในเรื่องของการยืดหยุ่น แต่ก็ก็มีข้อเสียด้วยเช่นกันคือ ขาดกรอบการใช้อำนาจที่ชัดเจน

ทำให้ไม่กล้าใช้อำนาจหรือในทางตรงกันข้ามอาจเป็นช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจบิดเบือนหรือเกินขอบเขต หรือครอบงำ อปท. ได้ กลายเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล ตัวอย่างของการกำหนดเรื่องการกำกับดูแลไว้กว้างๆ ในกฎหมายการจัดตั้ง อปท. ที่อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่น ได้แก่

- การกำหนดให้เทศบาลอยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลางได้ถ้ามีเหตุจำเป็น (มาตรา 75)

- การยุบสภาเพราะเหตุเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

- การสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภา รองประธานสภา พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการกระทำในส่วนของปฏิบัติหน้าที่และในส่วนของประพฤติปฏิบัติตน ดังนี้

● เป็นการกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน

● เป็นการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่

● มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่ อปท.

● มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่ อปท.หรือแก่ราชการ หรือเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ อปท. หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม

- การพ้นจากตำแหน่งของนายก อปท. และประธานสภาท้องถิ่นกรณี ดังนี้

● กรณีที่ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้าม คือ มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม หรือเป็นพนักงาน ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าของที่อื่นของรัฐ

● กรณีที่ถือว่ากระทำการต้องห้าม คือมีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ อปท.เป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่ อปท.

4) กฎหมายการจัดตั้ง อปท. แต่ละฉบับได้มีการกำหนดเรื่องการกำกับดูแล อปท. ไว้อันส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของ อปท. แต่ที่เป็นปัญหาคือ มีการกำหนดไว้เข้มงวดไม่เหมือนกัน ซึ่งถ้าพิจารณาตามหลักการแล้ว อปท.ระดับบน คือ อบจ.และ อปท.ขนาดใหญ่ที่ก่อตั้งมายาวนานเช่น เทศบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง

น่าจะมีอิสระที่มีการใช้อำนาจกำกับดูแลน้อยกว่า อปท.ระดับล่าง แต่ในกฎหมายการจัดตั้ง อปท. มีหลายประเด็นที่มีการบัญญัติทั้งไม่สอดคล้องเป็นแนวเดียวกัน รวมถึง อปท. ระดับบน อาจถูกกำกับดูแลมากกว่า อปท.ระดับล่าง ดังนี้

- การกำหนดให้เทศบาลอยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลางได้ถ้ามีเหตุจำเป็น (มาตรา 75) ซึ่งใน พรบ. อบจ. และ พรบ. อบต. ไม่มีการบัญญัติถึงการกำกับดูแลส่วนนี้ไว้

- การให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งเพิกถอนมติของสภา อบจ. ที่มีข้อบัญญัติโดยคำสั่งเพิกถอนของผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแสดงเหตุผลในกรณีดังนี้ (มาตรา 78 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

- มตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ
- มตินั้นนอกเหนือหน้าที่ของ อบจ.

แต่จะเห็นได้ว่า พรบ. เทศบาลและ พรบ. อบต. ไม่ได้บัญญัติการกำกับดูแลในเรื่องดังกล่าวนี้ไว้

- การกระทำการนอกเขตและกระทำร่วมกับบุคคลอื่นนั้น เฉพาะเทศบาลที่มีการกำหนดให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุมัติ (มาตรา 57 ทวิ และ มาตรา 57 ครี) ขณะที่ของ อบต. บัญญัติเพียงให้ผ่านการยินยอมจากสภา อบต. และสภาท้องถิ่นอื่นที่เกี่ยวข้องเท่านั้น (มาตรา 73)

- การให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติการออกเทศบัญญัติชั่วคราวของฝ่ายบริหารเทศบาลได้ในกรณีฉุกเฉินและไม่สามารถเรียกประชุมสภาได้ทันที (มาตรา 64 วรรคแรก) แต่ใน พรบ. อบจ. ให้อำนาจดังกล่าวแก่นายก อบจ. โดยไม่ต้องรับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 57) และ พรบ. อบต. ไม่ได้บัญญัติถึงการออกข้อบัญญัติชั่วคราวในกรณีฉุกเฉินเอาไว้

- การให้อำนาจแก่กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่นๆ ของ อบต. (มาตรา 89) และเทศบาล (มาตรา 70) แต่ใน พรบ. อบจ. ไม่ได้มีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวนี้ไว้

5) กฎหมายการจัดตั้ง อปท. แต่ละฉบับที่กำหนดเรื่องการกำกับดูแลนั้น ในบางประเด็นที่เป็นเรื่องสำคัญถึงสถานภาพการดำรงตำแหน่งของนายกฯ สมาชิกสภาท้องถิ่น มีการให้อำนาจเด็ดขาดและเป็นที่สุดแก่บุคคลคนเดียว คือ นายอำเภอ(กรณีของ อบต.) และผู้ว่าราชการจังหวัด (กรณีของเทศบาลและ อบจ.) ซึ่งอาจทำให้การออกคำสั่งไม่รอบคอบหรือง่ายต่อการกลั่นแกล้ง บิดเบือนการใช้อำนาจได้ง่าย แม้ว่าการวินิจฉัยนี้จะต้องเป็นไปตาม

พรบ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ก็ตาม และสามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้หากพิจารณาว่าคำวินิจฉัยนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

6) กฎหมายการบริหารงานบุคคลกำหนดเรื่ององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้มีถึง 3 ระดับ และแยกประเภทชัดเจน โดยโครงสร้างของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นยังถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีลักษณะเป็นไตรภาคี และใน พรบ.ระเบียบบริหารงานบุคคลฯ ก็กำหนดรายละเอียดขององค์ประกอบคณะกรรมการไว้ ซึ่งเห็นได้ชัดว่า มีตัวแทนของท้องถิ่นเป็นกรรมการเพียงแค่ส่วนเดียว แต่กลับมีตัวแทนของราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาเป็นคณะกรรมการด้วยส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งก็เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ขณะที่ประธานคณะกรรมการแต่ละระดับเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลโดยตรง องค์ประกอบส่วนที่เป็นตัวแทนส่วนภูมิกานั้นเป็นประเด็นที่ควรจะวิเคราะห์กันให้ถ่องแท้ว่ามีความจำเป็นหรือไม่ และจะทำให้ อปท. เสียความเป็นอิสระหรือไม่ที่การบริหารงานบุคคลในหลายๆ ขั้นตอนจะต้องผ่านการเห็นชอบของบุคลากรจากส่วนภูมิภาคที่ร่วมเป็นกรรมการ

6.2 ปัญหาด้านระเบียบข้อบังคับที่เป็นการกำกับดูแลทางอ้อม _

แม้ว่าใน กฎหมายการจัดตั้ง อปท.แต่ละฉบับจะได้บัญญัติให้ กระทรวงมหาดไทย ตราระเบียบข้อบังคับไว้ในหลายๆ เรื่อง โดยเน้นย้ำว่าการออกระเบียบนั้นให้คำนึงถึงความเป็นอิสระ ความคล่องตัวและความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานของท้องถิ่นเอาไว้ เพราะโดยแท้จริงตามหลักการแล้วการกำกับดูแลที่ควบคู่กับการให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นนั้นจะกระทำได้เท่าที่มีกฎหมายบัญญัติเท่านั้น จะกระทำนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ และกฎหมายในที่นี้ต้องเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งก็คือพระราชบัญญัติ (สถาบันพระปกเกล้า, 2548 : 20) และระเบียบข้อบังคับที่ใช้ในการกำกับดูแลนั้นก็จะต้องออกโดยอำนาจของกฎหมายดังกล่าวเท่านั้น เช่น

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น

พ.ศ. 2547

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของ อปท. พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ.2543 ฯลฯ

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การรักษาเงิน และการตรวจเงินของ อปท. พ.ศ.2547 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2548

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548

ซึ่งส่วนใหญ่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยเหล่านี้จะตราขึ้น โดยมีผลบังคับใช้กับ อปท. ทุกประเภทและโดยส่วนใหญ่มักใช้มาตรฐานเดียวกับที่ใช้บังคับกับราชการพลเรือนทั้งสองลักษณะของระเบียบ คือระเบียบที่เกี่ยวกับการกำหนดคสิทธิประโยชน์และค่าตอบแทน และระเบียบการปฏิบัติงานต่างๆ ซึ่งมีข้อพิจารณาเป็น 3 ประเด็น คือ

1) การกำหนดระเบียบข้อบังคับโดยยึดระเบียบที่ใช้กับราชการพลเรือนเป็นมาตรฐานอาจจะไม่มีความเหมาะสมเพราะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกับราชการพลเรือนในหลายๆ ประเด็นทั้งในเรื่องภารกิจหน้าที่ ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ ลักษณะขององค์กร และที่สำคัญยิ่งคือความเป็นอิสระในการบริหารงาน ถ้ายังติดยึดกับมาตรฐานของราชการพลเรือน ก็น่าที่จะพิจารณาว่าจำเป็นหรือไม่ที่จะมีระเบียบที่ตราขึ้นมาเพื่อบังคับใช้กับราชการส่วนท้องถิ่นโดยตรง การบริหารบางเรื่องบางประเด็น เช่น เรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และค่าตอบแทน อันได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล ค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทาง การศึกษาบุตร และการลา อาจต้องเปิดช่องให้เกิดความแตกต่างกันได้ตามความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ฯลฯ ซึ่งจะเป็นการจูงใจให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานใน อปท. ทั้งนี้อาจจะเป็นการชดเชยกับจุดอ่อนหรือข้อเสียเปรียบบางประการ เช่น ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีเหตุการณ์ความไม่สงบเกิดขึ้น หรือ อปท. ที่อยู่ห่างไกลความเจริญหลายๆ แห่งในชนบท

2) ระเบียบปฏิบัติหลายอย่างที่กำหนดขึ้นโดยล้อยกกับระเบียบกลางของราชการพลเรือน และบังคับใช้กับ อปท. ทุกประเภทเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ เนื่องจาก อปท. ในประเทศไทยมีหลากหลายประเภท และมีความแตกต่างกันมากในเรื่องขนาดขององค์กร บริบทด้านภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ฯลฯ การกำหนดให้ใช้ระเบียบเดียวกันบางครั้งอาจสร้างปัญหา ความยุ่งยากหรือความไม่คล่องตัวในการดำเนินการให้กับ อปท. บางประเภท บางขนาดได้

3) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ตราขึ้นมามีบังคับใช้นั้น มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบ่อยมาก เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยกาพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3 ,4 และ 5) พ.ศ.2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2543 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7)พ.ศ.2545 จะเห็นได้ว่าช่วงเวลา 10 ปี ระเบียบดังกล่าว ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมด 7 ครั้ง แม้ว่าการแก้ไขระเบียบต่างๆ จะทำให้ระเบียบมีความทันสมัยก็ตาม แต่บางครั้งอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้นได้ กล่าวคือ อปท. ในประเทศไทย มีเป็นจำนวนมากถึงกว่า 8,000 แห่ง และกระจายไปทั่วประเทศ ซึ่งการกระจายระเบียบข้อบังคับต่างๆ ไปยัง อปท. ทั่วประเทศอาจล่าช้า ทำ

ให้ไม่ทราบว่าได้มีการแก้ไขระเบียบนั้นๆ แล้ว แต่ไปใช้ระเบียบเดิมส่งผลให้การกระทำดังกล่าวของอปท.นั้นๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนภายหลังได้ นอกจากนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมบ่อยๆ เป็นภาระกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่ต้องศึกษาและทำความเข้าใจกับระเบียบดังกล่าวให้ชัดเจน ซึ่งบางครั้งก็เป็นเรื่องยุ่งยากและสร้างปัญหาแก่ผู้ปฏิบัติงานได้เพราะระเบียบแต่ละเรื่องจะมีรายละเอียดมาก และมักเป็นภาษาในเชิงกฎหมายที่ผู้ปฏิบัติงานที่ไม่มีพื้นฐานความรู้ด้านกฎหมายอาจต้องเสียเวลาในการทำความเข้าใจและตีความระเบียบข้อบังคับต่างๆ

6.3 ปัญหาด้านหนังสือราชการที่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติ

ในการบริหารราชการเกี่ยวกับ อปท. จะมีหนังสือราชการที่ออกจากหน่วยราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคที่ทำหน้าที่กำกับดูแลซึ่งเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้แก่ อปท. ในหลายๆ เรื่อง ที่เป็นการดำเนินการในสำนักงานที่ต้องกระทำเป็นประจำทุกปี เช่น

- เรื่องซักซ้อมแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไป ประจำปีงบประมาณ.....
- เรื่องซักซ้อมแนวทางการจัดทำและประสานแผนพัฒนาสามปีของ อปท.
- เรื่องซักซ้อมวิธีการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ประเด็นปัญหาความเป็นอิสระของ อปท. อันเนื่องมาจากหนังสือราชการ ก็คือ แม้ว่าหนังสือราชการเหล่านี้จะอาศัยอำนาจตามระเบียบข้อบังคับและประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ตราขึ้นภายใต้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติก็ตาม แต่หนังสือเหล่านี้มักเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติให้ อปท. ถือปฏิบัติตาม จึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาว่าอำนาจของหน่วยงานที่ใช้ในการออกหนังสือราชการเหล่านี้ที่มีต่อ อปท. นั้นเป็นอำนาจการบังคับบัญชากับ อปท. หรืออำนาจในเชิงกำกับดูแลที่ควบคู่กับหลักการให้ความเป็นอิสระแก่ อปท. ตามหลักการกระจายอำนาจและหลักแห่งการ ปกครองตนเอง ซึ่งองค์กรกำกับดูแลน่าจะไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรภายใต้การกำกับดูแลปฏิบัติตามวิธีที่องค์กรผู้กำกับดูแลเห็นเหมาะสมได้

6.4 ปัญหาด้านพฤติกรรมขององค์กรผู้กำกับดูแล และ อปท.

บางครั้งปัญหาความเป็นอิสระของ อปท. นั้นไม่ได้เกิดจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศกระทรวง แต่เกิดจากพฤติกรรมขององค์กรผู้กำกับดูแลทั้งจาก ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งพฤติกรรมนี้อาจจะเห็นได้จากหนังสือราชการซึ่งส่วนใหญ่จะ อยู่ในรูปของการขอความร่วมมือ และมีบางส่วนที่อาจจะไม่มีหนังสือราชการ แต่เป็นเรื่องที่ ขอความร่วมมือด้วยวาจาหรือทางโทรศัพท์ (แม้จะได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ก็ตาม แต่ในที่นี้ จะไม่กล่าวถึงเนื่องจากไม่มีหลักฐานในการอ้างอิง)

ปัญหาความเป็นอิสระของ อปท. ที่เกิดจากพฤติกรรมขององค์กรผู้กำกับดูแลและ อปท. จำแนกเป็น 3 ดังนี้

6.4.1 ปัญหาที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น มีดังนี้

1) องค์กรผู้มิอำนาจกำกับดูแลในส่วนกลางมักจะมีหนังสือขอความร่วมมือให้ อปท. ดำเนินโครงการต่างๆ ตามมติ ครม. หรือตามนโยบายของรัฐมนตรีที่ผ่านทาง คณะรัฐมนตรี ซึ่งในหนังสือดังกล่าวจะกำหนดเป็นประเภทของโครงการมาชัดเจน มิใช่ กำหนดมาเป็นแนวนโยบายแล้วให้ อปท. วางแนวปฏิบัติตามนโยบายได้เอง นอกจากนี้ องค์กรผู้มิอำนาจกำกับดูแลในส่วนภูมิภาคก็มักจะมีหนังสือขอความร่วมมือให้ อปท. บรรจุ โครงการต่างๆ ของจังหวัดและอำเภอไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่ง อปท. มักจะมีความเกรงใจ และต้องการความสะดวกในการปฏิบัติงานรวมถึงการอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณจึงให้ ความร่วมมือ ในกรณีที่ไม่ให้ความร่วมมือดำเนินการ อปท.บางแห่งจะรู้สึกว่าเป็นหน่วยงานที่ ไม่ให้การสนับสนุนต่อรัฐบาล และบางครั้งก็จะโดนทวงถามทั้งที่เป็นทางการ หรือในที่ ประชุมต่างๆ ทำให้รู้สึกเป็นแคะคำในจังหวัด วิธีการดังกล่าวเกิดเป็นแนวทางปฏิบัติระหว่าง ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่น

2) ในปัจจุบันมี อปท. หลายแห่งได้เข้าไปสนับสนุนโครงการต่างๆ ของ หน่วยราชการอื่นในพื้นที่ตามที่มีการขอรับการสนับสนุน โดยเห็นว่าการดำเนินโครงการ เหล่านั้นก็เป็นส่วนหนึ่งในกรอบภารกิจของ อปท. และประโยชน์ของการจัดทำโครงการหรือ กิจกรรมต่างๆ ของหน่วยราชการอื่นก็เกิดกับประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง แต่หลาย อปท. ก็ประสบกับปัญหาการตรวจสอบการใช้เงินจากสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่า เป็นการใช้จ่ายเงินผิดไม่ตรงตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้บางแห่งก็ถูกเรียกเงินคืน แต่ บางครั้งก็ไม่มีปัญหา ประเด็นนี้ เป็นเรื่องที่ขาดความแน่ชัดว่า อปท. มีความเป็นอิสระที่จะ กำหนดนโยบายหรือแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ซึ่ง ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่ากิจกรรมหรือการ

ดำเนินการเหล่านั้นมีหน่วยราชการที่เป็นหน่วยรับงบประมาณอยู่แล้วหรือไม่ เพราะบางครั้งหน่วยราชการเหล่านั้นก็ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณหรือได้รับแต่ไม่เพียงพอ ขณะที่ อปท.บางแห่งมีศักยภาพด้านการคลังเพียงพอที่จะร่วมสนับสนุนได้ถ้ากิจกรรมหรือโครงการเหล่านั้นอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง

6.4.2 ปัญหาที่เกี่ยวกับการคลังและงบประมาณ มีดังนี้

1) รายได้ที่ อปท.จัดหาได้เองมีฐานภาษีที่แคบมากคือมาจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมไม่กี่ประเภท นอกจากนั้น เป็นรายได้จากรัฐจัดเก็บให้และเงินที่รัฐจัดสรรให้ในรูปแบบของเงินอุดหนุน จึงดูเหมือนว่า อปท.ทุกแห่งทุกประเภทมีศักยภาพในการหารายได้ไม่เพียงพอต่อการบริหารกิจการของ อปท. เอง ต้องพึ่งพิงจากรัฐบาลอยู่ตลอด ดังนั้น การเข้ามาแทรกแซงจึงมีโอกาสมากขึ้นเพราะเห็นว่าเป็นเงินจากรัฐบาลกลางมิใช่ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง

2) เนื่องจากมีรายได้ที่เป็นภาษีและค่าธรรมเนียมหลายประเภทที่หน่วยงานอื่นของรัฐจัดเก็บแล้วจัดสรรให้แก่ อปท. ซึ่งทำให้หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้เห็นว่าเป็นภาระหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นมาโดยหน่วยงานของคนไม่ได้ประโยชน์ใดๆ จึงเริ่มมีการแทรกแซงความเป็นอิสระด้านงบประมาณโดยขอรับการสนับสนุนงบประมาณการจ้างลูกจ้างชั่วคราวให้แก่หน่วยงานเหล่านี้มากขึ้น

3) อปท. บางแห่งไม่เห็นความสำคัญของความพยายามในการบริหารการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น เพราะเห็นว่าได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนมากพอสมควรซึ่งในปัจจุบันมีอิสระในการใช้มาก จึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มศักยภาพทางการบริหารจัดการจัดเก็บรายได้เองให้เพิ่มขึ้นเพราะได้รับการสนับสนุนงบประมาณอยู่แล้ว และการจัดเก็บยังอาจส่งผลกระทบต่อทางเลือกตั้งอีกด้วย

4) มีการแทรกแซงความเป็นอิสระด้านงบประมาณของ อปท. จากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในลักษณะของการขอความร่วมมือสนับสนุน โดยตั้งอยู่บนฐานของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคที่เป็นองค์กรกำกับดูแลกับส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ซึ่งโดยส่วนใหญ่ อปท. ก็ต้องให้ความร่วมมือเพื่อความสะดวกในการทำงานร่วมกันในพื้นที่และการอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

5) การใช้อำนาจขององค์กรผู้กำกับดูแลในการกำหนดวิธีการเบิกจ่ายงบประมาณและขเว้นการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 เพื่อสนับสนุนโครงการต่างๆ ขององค์กรผู้

กำกับดูแล เท่ากับเป็นการชี้ช่องทางหรือใช้ช่องว่างของกฎ ระเบียบต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่นและยังเป็นการเสริมสร้างพฤติกรรมการปฏิบัติราชการที่ไม่สมควรอีกด้วย

6.4.3 ปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล มีดังนี้

1) ผู้บริหาร อปท. ฝ่ายการเมืองมีอิสระในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมากเกินไป จนทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลขาดหลักคุณธรรมเกิดระบบอุปถัมภ์ และไม่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่น อันเนื่องมาจากพฤติกรรมของผู้บริหาร อปท. บางคนทั้งในเรื่องของการสรรหา การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนตำแหน่ง

2) การมีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหลายระดับ และหลายองค์กร คือมี 3 ระดับ และแยกตามประเภทของ อปท. ซึ่งทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นบางครั้งล่าช้าเพราะมีขั้นตอนมาก และไม่เป็นมาตรฐานหรือมีบรรทัดฐานเดียวกันอย่างแท้จริงทั้งระหว่างประเภทองค์กรและระหว่างจังหวัดในการวินิจฉัยตีความกฎหมาย ระเบียบ ประกาศต่างๆ ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างประเภทองค์กรหรือเกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันขึ้นของข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น

3) อำนาจด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารฝ่ายการเมืองมีอยู่นั้น บ่อยครั้งที่ก่อให้เกิดปัญหาจนผู้บริหารฝ่ายราชการประจำไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในอปท. นั้นได้และก็ไม่สามารถย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ที่อื่นได้ ทำให้ผู้บริหารเหล่านี้ต้องไปช่วยราชการอยู่ที่สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นการสูญเสียกำลังคนในการปฏิบัติราชการไปอย่างมาก และอาจทำให้งานราชการเสียหายได้ เพราะ อปท. ก็ต้องให้ผู้อื่นมารักษาการแทน

4) อำนาจในการ โอน การรับโอน ซึ่งอยู่ที่ผู้บริหารฝ่ายการเมือง ทำให้ อปท. หลายแห่งมีข้าราชการ/พนักงานที่โอนเข้ามาถูกมองว่าเป็นคนของผู้บริหาร และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารฝ่ายการเมืองเมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ ทำให้ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นถูกมองว่าเป็นคนของผู้บริหารคนเก่าไม่สามารถปฏิบัติงานอยู่ที่เดิมได้ ต้องหาทางโอนไปอยู่ที่ อปท. อื่น

ปัญหาอันเนื่องจากพฤติกรรมส่วนใหญ่ที่พอจะสรุปมูลเหตุของการมีพฤติกรรมในกำกับดูแลที่อาจทำให้ลดทอนความเป็นอิสระในการบริหารงานของ อปท. ได้ ดังนี้

ก. เนื่องจากปัจจุบันมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากทั้งด้านภารกิจ ด้านงบประมาณ และด้านการบริหารบุคคล และลดบทบาทภารกิจของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคลงไปตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับปฏิบัติการกิจต่างๆ ที่มีการถ่ายโอนมาจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคในรูปของเงินอุดหนุนมากขึ้น และค่อนข้างมีอิสระมากในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขณะที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกลับได้รับการจัดสรรด้านงบประมาณและกำลังคนลดน้อยลง ทำให้หน่วยราชการต่างๆ เห็นว่า อปท. เป็นหน่วยงานที่มีงบประมาณพอที่จะสนับสนุนให้แก่ หน่วยงานอื่นได้ ประกอบกับหน่วยงานต่างๆ ที่ขอความร่วมมือสนับสนุนจาก อปท. นั้นมักเป็นหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงในเรื่องของการจัดเก็บรายได้ให้แก่ อปท. หรือเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเดียวกันที่เห็นช่องทางในการปฏิบัติอยู่แล้ว

ข. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยเพิ่งมีการพัฒนาให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจและตามหลักการปกครองตนเอง (Local-Self Government) หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ซึ่งได้มีการบัญญัติถึงให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นควบคู่กับการบัญญัติด้านการกำกับดูแลท้องถิ่นเอาไว้ โดยองค์กรผู้มีอำนาจกำกับดูแล อปท. คือ กระทรวงมหาดไทย (รวมถึงกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น) และส่วนภูมิภาค (คือ จังหวัดและอำเภอ) ก็คือองค์กรเดิมที่เคยมีอำนาจในเชิงการบังคับบัญชา อปท. ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้กำกับดูแลกับ อปท. ยังคงมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจแฝงอยู่ในพฤติกรรมการกำกับดูแล

ค. ลักษณะของสังคมไทยเป็นสังคมแบบอุปถัมภ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมชนบท และสังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบท และตามรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งมีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อน โดยมีจุดอ่อนที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การบริหารงานแต่ละอย่างของผู้บริหารท้องถิ่นต้องคำนึงถึงผลทางการเมืองตลอดเวลา จึงทำให้ไม่สามารถปฏิเสธการขอความช่วยเหลือ การอุปถัมภ์ต่างๆ จากประชาชนในพื้นที่ได้ เมื่อกฎหมายให้อำนาจเดิมที่ในด้านการสรรหา การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้งคนเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรตามหลักความเป็นอิสระด้านการบริหารงานบุคคล จึงทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในการบริหารงานบุคคลของ อปท. หลายแห่ง