

## ความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### Independent budgetary management of local government

วรรณีย์ หมาดหลัง<sup>1</sup>

#### บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัย เรื่อง ความเป็นอิสระการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นอิสระการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย้อนหลัง 5 ปี ดำเนินการศึกษาระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการศึกษารายละเอียดจาก 2 แหล่ง คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจากเอกสาร ระเบียบ กฎหมาย คำสั่ง หนังสือสั่งการ เอกสาร บทความ งานวิจัยสิ่งพิมพ์ และข้อมูลจากเว็บไซต์ต่าง ๆ นำมาวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษาและเมื่อศึกษาแล้วจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณไม่ถึงร้อยละสิบของงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตัดสินใจให้บริการสาธารณะใด ๆ แก่ประชาชนของตนเองได้อย่างแท้จริง ความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณเป็นปัจจัยชี้ขาดถึงความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสาเหตุหลักมาจากการที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบต่าง ๆ มาบังคับใช้ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับ หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมักใช้รูปแบบของการควบคุม (Controlling) มากกว่าการกำกับดูแล (Monitoring) ทำให้ท้องถิ่นมักมีข้อจำกัดในด้านของกฎระเบียบข้อบังคับ ในการบริหารงบประมาณของตนเอง

**คำสำคัญ:** การบริหารงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### Abstract

The objective of this research was to study the independence in the administration of budgets of local governments during the past 5 years. The study was conducted using the qualitative research method by studying the data from two sources: in-depth interviews with executives of local governments and from documents, regulations,

rules, instructions, articles, research publications and information from the websites. The data were analyzed and the findings concluded, revealing that less than ten percents of the local governments are independent in the administration of their budgets. Local governments cannot make decision on any public services to the people. Independence in the administration of the budget is a decisive factor to the independence in the administration of local governments. This is due mainly to the fact that the Ministry of Interior has issued various regulations enforcing in the performance of several local governments. Central and provincial government agencies often follow the controlling over the monitoring form of governance, making local governments to face with limitations in terms of rules and regulations in their budget management.

**Keywords:** budgetary management , local government budgets

## บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารจัดการในท้องถิ่นของตนเองได้ ทั้งด้านการบริหารการเงินและการคลัง การบริหารงานบุคคล และอำนาจของตนโดยเฉพาะ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 นี้ได้มีเจตนารมณ์ให้หน่วยงานราชการส่วนกลางและภูมิภาคทำการถ่ายโอนภารกิจ อำนาจในการกำหนดนโยบาย การปกครอง ตลอดจนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตน นอกจากนี้เจตนารมณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานและความต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบชุมชนตนเอง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การพัฒนาการกระจายอำนาจเป็นไปอย่างต่อเนื่องและสามารถแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีอิสระ

ในการกำหนดนโยบาย การบริหารการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และยังมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะอีกด้วย

การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความสอดคล้องกับความต้องการ วัฒนธรรม วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมได้ชัดเจนและสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน อีกทั้ง ยังเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับกับการกระจายอำนาจที่ได้พัฒนาขึ้น มาโดยลำดับ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นเสมือนเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น :2547).

โดยหลักการแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระใน 3 ประการ ได้แก่ 1) ความเป็นอิสระทางการบริหาร ซึ่งหมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการภายในองค์กร และบริหารจัดการและกำหนดทิศทางการพัฒนาภายในท้องถิ่น 2) ความเป็นอิสระในการใช้ทรัพยากร หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้และบริหารจัดการทรัพยากรของตนเอง เช่น บุคลากร งบประมาณ และ 3) ความเป็นอิสระทางการเงิน หมายถึง การปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นไปโดยประชาชนภายในท้องถิ่น(หนังสือพิมพ์มติชน:2550) โดยสรุปจะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ เป็นส่วนหนึ่งของความเป็นอิสระในการใช้ทรัพยากรของตนเอง เช่น บุคลากร งบประมาณในการบริหารงาน ซึ่งความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณเป็นปัจจัยชี้ขาดถึงความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่าความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณจะทำให้การจัดบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น จะนำไปสู่การเพิ่มสวัสดิการสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในความเป็นจริงแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหาได้มีอิสระปราศจากการควบคุมดูแลจากส่วนกลางอย่างเด็ดขาด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องอยู่ภายใต้การ “กำกับดูแล” ของส่วนกลางอยู่ จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายหรืออำนาจที่

ส่วนกลางใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะจะเป็นเครื่องชี้วัดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากน้อยเพียงไร และสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ ดังจะเห็นได้จากการที่มีกฎระเบียบ นโยบายระดับกระทรวง คำสั่ง หนังสือเวียน หนังสือสั่งการ เกี่ยวกับเรื่องการคลัง และพัสดุต่าง ๆ มากมาย จึงทำให้ขาดโอกาสในการที่จะสร้างระบบที่เหมาะสมที่ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยยังคงออกระเบียบและหนังสือสั่งการที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ จึงทำให้เกิดการหารือการปฏิบัติงานต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมากจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณที่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น และเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างสมควรจะเป็น

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาวิจัยให้ทราบถึงความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย้อนหลัง 5 ปี

### วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ดำเนินการศึกษาใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจากเอกสาร ซึ่งข้อมูลการวิจัยจาก ระเบียบ กฎหมาย คำสั่ง หนังสือสั่งการ เอกสาร บทความ งานวิจัยสิ่งพิมพ์ และข้อมูลจากเว็บไซต์ต่าง ๆ แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ มี 2 แหล่ง คือ

1. ข้อมูลปฐมภูมิ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก(In-depth Interview) ถึงความเห็นต่อความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ข้อมูลทุติยภูมิ ได้จากการศึกษาและค้นคว้าจากเอกสารต่าง ๆ ได้แก่ กฎหมายระเบียบและหนังสือสั่งการที่มีผลใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย้อนหลัง 5 ปี คือ ปี 2550-2554 หนังสือราชการต่าง ๆ ทั้งจากกระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัด และอำเภอ การจัดสรรรายได้จากรัฐบาลกลาง งบประมาณรายจ่าย ผลการดำเนินงานตามแผนงานการจ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ 2550-2554

กลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์ครั้งนี้ ใช้การเลือกตัวอย่างใช้แบบเจาะจง (purposive) คือ ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 5 คน อันได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลวังใหญ่ รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลวังใหญ่ 2 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลวังใหญ่ ผู้อำนวยการกองคลัง เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ แบบบันทึกข้อมูลจากการค้นคว้าจากเอกสารข้อมูล ระเบียบหนังสือสั่งการจากองค์การบริหารส่วนตำบลวังใหญ่ และค้นคว้าเพิ่มเติมจากเว็บไซต์ต่าง ๆ จากการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรรายได้ รวมทั้งกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ปี 2550-2554 และแบบสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลวังใหญ่ การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการวิเคราะห์ จากการดูข้อมูลการจัดสรรรายได้ของรัฐบาลมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการวิเคราะห์การใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากผลการดำเนินงานตามแผนการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายและหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องว่ามีผลกระทบและขัดต่อความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร เอกสารต่าง ๆ และจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รวบรวมมาวิเคราะห์เปรียบเทียบและตีความต่อไป

### ผลการศึกษา

การใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลวังใหญ่ ย้อนหลัง 5 ปี

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารจาก ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย งบแสดงฐานะทางการเงิน และสถานะทางการคลัง สถิติการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลวังใหญ่ แสดงได้ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงข้อมูลรายรับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 -2554

รายการ	ปีงบประมาณ				
	2550	2551	2552	2553	2554
- รายได้จัดเก็บเอง	612,547.89	526,931.81	560,000.00	584,026.06	642,638.67
- ภาษีจัดสรร	8,843,598.12	8,391,653.89	8,331,579.15	11,469,857.33	11,757,030.77
- เงินอุดหนุน	8,539,709.00	12,070,874.40	15,966,185.25	17,958,745	11,335,328.88
รวมรายได้ทั้งสิ้น	17,995,855.01	20,989,460.10	24,857,764.40	30,012,628.39	23,734,998.32

จากตารางจะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 - 2554 มีรายรับเพิ่มขึ้นทุกปี เมื่อวิเคราะห์รายละเอียดของรายรับ จะเห็นว่า รายรับที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง มีจำนวนที่ต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับ รายรับ อื่น และ รายรับหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลวังใหญ่คือ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและภาษีจัดสรรตามลำดับ

ตารางที่ 2 ร้อยละรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อรายได้ทั้งหมด ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 -2554

รายการ	ปีงบประมาณ					เฉลี่ยห้าปี
	2550	2551	2552	2553	2554	
รายได้จัดเก็บเอง	3.41	2.51	2.25	1.94	2.71	2.56
ภาษีจัดสรร	49.14	39.98	33.52	38.22	49.53	42.08
เงินอุดหนุน	47.45	57.51	64.23	59.83	47.75	55.35
รวม	100	100	100	100	100	100

จากตาราง แสดงให้เห็นชัดเจนว่าภาษีจัดสรรเป็นรายรับหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลวังใหญ่ และรายได้จัดเก็บเอง เป็นร้อยละที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับรายรับภาษีจัดสรร และเงินอุดหนุน รายรับขององค์การบริหารส่วนตำบลวังใหญ่ระยะห้าปี (พ.ศ.2550-2554) รายรับจากหมวดเงินอุดหนุนร้อยละ 55.35 ของรายรับรวมทั้งสิ้น ซึ่งเป็นเป็นรายรับที่องค์การบริหารส่วนตำบลวังใหญ่ได้รับมากที่สุด รายรับจากหมวดเงินอุดหนุน เป็นการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผู้พิการและอาหารเสริม(นม)

จากข้อมูลรายรับทั้งห้าปีที่องค์การบริหารส่วนตำบลวังใหญ่ได้รับมาบริหารงบประมาณ นั้น จะเห็นว่ารายได้แต่ละประเภทที่ได้รับเข้ามาไม่สม่ำเสมอ ดังนั้นการที่องค์การบริหารส่วนตำบลวังใหญ่จะมีรายได้ที่จะเข้ามาพัฒนาท้องถิ่นก็ต้องใช้เงินงบประมาณจากรายได้ที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนกระจายอำนาจ และรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาล จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลวังใหญ่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ยังต้องอาศัยรายได้จากการอุดหนุนช่วยเหลือจากรัฐบาลเป็นจำนวนมาก

### ตารางที่ 3 แสดงรายจ่ายตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 -2554

รายการ	ปีงบประมาณ				
	2550	2551	2552	2553	2554
- รายจ่ายประจำ	7,213,886.21	7,432,407.54	8,181,518.25	8,392,582.98	14,971,846.83
- รายจ่ายเพื่อการลงทุน	3,371,300.00	6,413,715.00	5,084,864.00	5,501,084.00	2,062,550.00
- รายจ่ายจากเงินอุดหนุน	4,778,584.00	4,033,727.26	7,494,067.10	10,732,963.34	2,274,906.88
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	15,363,770.21	17,879,849.80	20,760,449.35	24,626,630.32	19,309,303.71

จากตาราง จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 - 2554 มีรายจ่ายเพิ่มขึ้นทุกปี เมื่อวิเคราะห์รายละเอียดของรายจ่าย จะเห็นว่า รายจ่ายที่ท้องถิ่นจ่ายไปจะเป็นรายจ่ายประจำ รองลงมาคือรายจ่ายจากเงินอุดหนุน และสุดท้ายเป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุน และรายจ่ายจากเงินอุดหนุนซึ่งจะเป็นรายการอาหารเสริม (นม) อาหารกลางวัน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพผู้พิการ สาธารสุขมูลฐาน

ตารางที่ 4 แสดงร้อยละของรายจ่ายต่อรายได้ที่ท้องถิ่นได้รับ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 -2554

รายการ	ปีงบประมาณ				
	2550	2551	2552	2553	2554
รายจ่ายทั้งสิ้น	15,363,770.21	17,879,849.80	20,760,449.35	24,626,630.32	19,309,303.71
รายได้ทั้งสิ้น	17,995,855.01	20,989,460.10	24,857,764.40	30,012,628.39	23,734,998.32
คิดเป็นร้อยละ	85.37	85.18	83.52	82.05	81.35

จากตารางจะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลวังใหญ่ ได้เบิกจ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายประจำเป็นจำนวนเพิ่มในแต่ละปี จึงทำให้รายจ่ายทางด้านงบประมาณที่มีปริมาณที่ ประกอบกับ องค์การบริหารส่วนตำบลวังใหญ่ มีค่าใช้จ่ายที่เกิดจากค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น

แม้ว่าผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลวังใหญ่ทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำทุกคนจะเข้าใจและยอมรับหลักเกณฑ์ความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องไม่ทำลายความเป็นเอกภาพของรัฐบาลกลาง แต่ผู้บริหารฯ ก็เห็นว่ากรมไม่ให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่น กล่าวคือไม่ค่อยเห็นด้วยกับการอ้างมติคณะรัฐมนตรีแล้วมีหนังสือราชการจากส่วนกลางหรือผ่านมาทางจังหวัดให้จัดทำโครงการต่าง ๆ ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลมักจะกำหนดเป็นโครงการ หรือวิธีปฏิบัติมาด้วย เช่น นโยบายการจัดระเบียบสังคมและการแก้ไขปัญหาเสพติด นโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนแบบบูรณาการ

#### ระเบียบ กฎหมายและหนังสือสั่งการที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณตั้งแต่ปี 2550 -2554

การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครอง เป็นการไม่ให้ความสำคัญอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความร่วมมือ และลักษณะของหนังสือสั่งการในการดำเนินโครงการจะกำหนดวิธีการดำเนินการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว และให้มีสนับสนุนงบประมาณดำเนินกิจกรรม โดยกำหนดเป็นจำนวนเงินชัดเจน และยังให้แนวทางการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการอีกด้วย เช่น โครงการบ้านท้องถิ่นไทยเทิดไถ่องค์ราชันย์ 80 พรรษา ที่สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างบ้านที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ และผู้ยากจน ภายใต้ความร่วมมือระหว่างประชาชนในหมู่บ้าน ชุมชนแห่งละ 1 หลัง รวม 8,800 หลังทั่วประเทศด้วยงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและงบ



บริจาคของประชาชน (หนังสือพิมพ์มติชน. 2550) ซึ่งกำหนดแนวทางการเบิกจ่ายเงินและมีข้อยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่ายเงิน การรับเงินการฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บังคับมีหลายฉบับได้แก่

1. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541
2. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่ายเงิน การรับเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงิน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548
3. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553

เห็นได้ว่ากระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบต่าง ๆ มาบังคับใช้ในการปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลหลายฉบับ ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละฉบับที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งกฎระเบียบที่กำหนดขึ้นมานั้นมีค่อนข้างจะมากเกินไป และยืดหยุ่นในการบริหาร และมีขั้นตอนมากทำให้งานค่อนข้างล่าช้า เพราะมีความยุ่งยากในทางปฏิบัติทำให้การช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนไม่ต่อเวลาหรือสถานการณ์ความเดือดร้อน

ความอิสระขององค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงบประมาณของตนเอง เป็นปัจจัยสนับสนุนประการหนึ่งต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่าทำให้การจัดบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นโดยรัฐบาลท้องถิ่นจะนำไปสู่การเพิ่มสวัสดิการสังคม และรัฐบาลท้องถิ่นจะสามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะรัฐบาลท้องถิ่นจะมีความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นของตนเองและสามารถสนองตอบต่อความต้องการและปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้ดี เพราะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่ารัฐบาลกลาง ซึ่งจะส่งผลให้การผลิตสินค้าและการจัดบริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพสูงกว่า และส่งผลให้สวัสดิการสังคมโดยรวมดีขึ้น (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547:1)

## ปัญหาความอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการกำหนดนโยบายของ รัฐบาล

นโยบายของรัฐที่กระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทสะท้อนสำคัญคือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่ เพราะต้องนำเงินส่วนหนึ่งไปใช้กับนโยบายของรัฐบาลกลางเป็นหลัก ซึ่งบางครั้งส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น ขาดงบประมาณไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นปัญหาเฉพาะด้านของแต่ละท้องถิ่นเอง การที่รัฐบาลฝากให้ท้องถิ่นดำเนินการต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาลให้เป็นภาระทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งบางนโยบายของรัฐบาล แม้ว่าจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนจำนวนมาก แต่ในบางครั้งจำเป็นที่จะต้องให้ทรัพยากรหรืองบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพผู้พิการ โครงการอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อ.ส.ม.) เชียงรุ๊ก ซึ่งเงินจำนวนเหล่านี้ล้วนแล้วแต่จัดว่าเป็นงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นขาดอิสระที่จะใช้เม็ดเงินเหล่านั้นตามสภาพความเป็นจริงหรือปัญหาของแต่ละท้องถิ่นในระดับพื้นที่ ขาดอำนาจดุลยพินิจในการพิจารณาจัดสรรเงินตามความเหมาะสม และที่สำคัญงบประมาณเหล่านี้ถูกนับรวมเป็นงบประมาณในสัดส่วนรวมของงบประมาณท้องถิ่น ซึ่งนโยบายของรัฐบาลกลาง เช่น เบี้ยยังชีพดังกล่าวมานี้ ถือเป็นภาระทางการคลังที่ทุกรัฐบาล ต้องแบกรับภาระอย่างต่อเนื่อง ไม่สามารถหยุดได้เพราะจะกระทบผลประโยชน์ของประชาชน และยังคงกระทบต่อผลประโยชน์ในทางการเมืองของทั้งรัฐบาลระดับชาติและรัฐบาลท้องถิ่นอีกด้วย นอกจากกรณีดังกล่าวแล้วยังพบกับการเมืองนโยบายอื่นอีกมากที่เป็นนโยบายของรัฐบาล เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการไทยเข้มแข็ง

### สรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางหลักเกณฑ์สำหรับใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญเป็นการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและมีอิสระในการดำเนินงาน บทบัญญัติที่ถือว่าเป็น “หลักสำคัญ” ในการกระจายอำนาจ คือ มาตรา 78 ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยมีใจความสำคัญ คือ “มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” บทบัญญัติดังกล่าว ถูกกำหนดให้เป็นแนวทางที่รัฐจะดำเนินการกระจายอำนาจการปกครอง ไปสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชน

ในท้องถิ่นได้มีส่วนในการปกครอง หรือดูแลท้องถิ่นของตนเองได้มากขึ้น ซึ่งจะมีผลตามมาคือ การแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนองตอบความต้องการของประชาชนมากขึ้นรัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช 2540 ที่ถือว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ซึ่งเกิดจากการเคลื่อนไหวผลักดันของ “ภาคประชาชน” ทำให้เกิด “ความเป็นอิสระ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นในมาตรา 282 แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นมาตราแรกของบทบัญญัติ ในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้บัญญัติถึงหลักสำคัญในการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า

รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยการให้อิสระจะต้องไม่กระทบกับ “รูปแบบของประเทศ” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญคือ ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้ และได้ให้ความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ ดังนี้ คือความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นของตน ,ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล, ความเป็นอิสระด้านการเงินและการคลัง

หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการจัดหาเงินมาใช้จ่าย ก็ต้องรอรับการจัดสรรเงินจากส่วนกลางซึ่งส่งผลทำให้ความเป็นอิสระด้านการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจเกิดขึ้นได้เนื่องจาก เมื่อส่วนกลางได้จัดสรรเงินมาให้ก็ต้องเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินซึ่งก็จะเกิดผลกระทบต่อภารกิจกรมต่างๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 บทบัญญัติต่างๆ ของรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการปกครองท้องถิ่นไทย ส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้พากันเสนอข้อแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทยให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้” นอกจากนี้ ในมาตรา 284 ยังได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

การออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งถือเป็นจุดสำคัญที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นครั้ง

ใหญ่ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐส่วนกลาง ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เนื่องจากรัฐส่วนกลางต้องถ่ายโอนภารกิจบางประการที่เห็นว่าท้องถิ่นควรดำเนินการไปให้ท้องถิ่น ขณะเดียวกัน ก็มีการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนมากซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่งผลให้เกิดปัญหาหรือคำถามจากสาธารณะในเรื่องการกระจายอำนาจ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารการปกครองมากขึ้น

ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระเนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมักใช้รูปแบบของการควบคุม (Controlling) มากกว่าการกำกับดูแล (Monitoring) ทำให้ท้องถิ่นมักมีข้อจำกัดในด้านของกฎระเบียบข้อบังคับ เช่น ด้านกฎหมาย มีการกำหนดชัดเจนว่าท้องถิ่นมีหน้าที่ทำอะไรบ้าง สิ่งใดอยู่นอกเหนือจากหน้าที่ที่มีอาจทำได้ ทั่วๆ ไปที่ท้องถิ่นในแต่ละแห่งนั้นมีความหลากหลายแตกต่างกัน ด้านการจัดทำแผน โดยมีคำสั่งจากจังหวัดและอำเภอ ให้แต่ละท้องถิ่นจัดทำแผนโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่มีเงื่อนไขว่าต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาของจังหวัด และต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ ด้วย ในประเด็นนี้ ธเนศมองว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นเป็นเพียงแค่วิธีแบบที่มีการกำหนดไว้แล้วในระดับประเทศ ด้านงบประมาณ โดยที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนท้องถิ่นแบบมีเงื่อนไข (Conditional Grants) โดยควบคุมว่าต้องนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมใดบ้าง และห้ามนำไปใช้ในกิจกรรมที่ระบุไว้ และที่สำคัญคือท้องถิ่นยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้ถึงร้อยละ 35 ตามที่กฎหมายกำหนด ด้านการออกคำสั่ง บ่อยครั้งที่กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งหรือกฎกระทรวงแจ่มมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ดำเนินการตามแม้จะขัดกับกฎหมาย เช่น การใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งเท่ากับว่ากระทรวงเป็นผู้ก่อและรับรองการกระทำผิดเสียเอง ด้านกำหนดข้อบังคับท้องถิ่น ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจาก อำเภอ จังหวัด กรม กระทรวง แล้วแต่กรณี ซึ่งบ่อยครั้งก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้า ด้านบุคลากรโดยเฉพาะปลัดและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ทำให้การสรรหาอาจไม่ตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น

### เอกสารอ้างอิง

วสันต์ เหลืองประภัสร์.(2547).*สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดประชาสังคมกับการปกครองท้องถิ่น เรื่อง การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า

หนังสือพิมพ์มติชน.(14 กุมภาพันธ์ 2550).คอลัมน์ ไฟฟ้า รธน.ร้อน.หลักความมีอิสระของ อปท.

สืบค้นจาก[http://news.sanook.com/politic/11/politic\\_96205.php](http://news.sanook.com/politic/11/politic_96205.php)

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกล.) สำนักงาน  
ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2547). *คู่มือการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ:  
ม.ป.พ.