

ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำพูน

The Relationship between Regional Administration and Local Administration

วรรษยา อภิวงศ์¹
กิตติพิชญ์ ชัยมนตรีนสิน²

บทคัดย่อ

รายงานนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์เชิงการบริหารของระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำพูน ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ตัวอย่างข้าราชการสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดจำนวน 25 คน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด จำนวน 58 คน

ผลการศึกษาพบว่า เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย มีจุดกำเนิดมาจากมติทางการเมืองและกฎหมาย มิได้มีจุดกำเนิดหรือพัฒนาการในเชิงสังคมและวัฒนธรรมของการร่วมด้วยช่วยกันดูแลรักษาหรือแก้ไขปัญหาของตนเอง ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการภายในจังหวัด ซึ่งรวมถึงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นด้วย ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเข้ามาควบคุมกำกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่มีบทบาทในการสนับสนุนหรือส่งเสริมและพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ส่งผลกระทบให้ประชาชนไม่สามารถพึ่งตนเองได้ตามหลักการและปรัชญาของการปกครองท้องถิ่น

Abstract

This report analyzes the management relationship between Regional Administration and Local Administration in Lam Phun province. The data employed were collected through in-depth interviews of 25 officers from the Office of Provincial Local Administration and 58 administrators of local administration organizations in the province.

Local government in Thailand did not evolve from the culture of communal help, long established to overcome the problems and obstacles confronted by the people at times of necessity or crisis. Instead, the genesis of local government in Thailand emerged from political and legal transformation. We also note that the National Government Organization Act of 1991 stipulates that all provincial governors have the legal authority for all administrative functions, including monitoring and controlling most of the central government branch offices and the local governments within their own province. It is under this pretext that we found the central government, through the provincial governor, still controls most of the local

¹ บัณฑิตหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² อาจารย์ประจำหลักสูตรเทคโนโลยีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการงานช่างและผังเมือง วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

governments within the province. This study concludes that the relationship between the two branches of administration, the provincial and the local, are not conducive to developing and improving the management capacity of local governments, thus undermining the philosophy of self-reliance and self-governing.

ความเป็นมาและความสำคัญ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตรา 281 และมาตรา 282 กำหนดไว้ว่า รัฐต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีวิธีการกำกับดูแลที่สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งในที่นี้หมายความว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ยกตัวอย่างเช่น ใน มาตรา 289 และ มาตรา 290 ของ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ความรับผิดชอบกว้างขวาง เช่น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ทั้งมีสิทธิจัดการศึกษาอบรมวิชาชีพที่มีความเหมาะสมกับท้องถิ่นโดยให้เป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น นั้น รวมไปถึงการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งหมายถึงรัฐบาลจะต้องมีการกระจายอำนาจ ความรับผิดชอบทางด้านการบริหารแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญโดยมีสาระสำคัญคือ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

ดังนั้นจึงเกิดข้อคำถามในการวิจัยที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการโดยปราศจากการแทรกแซงหรือการสั่งการจากองค์การบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หรือไม่ เมื่อตีความตามหลักนิติศาสตร์ กฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2550 ที่ประกาศใช้ไปนั้น จะออกมาภายหลังพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ก็ตาม แต่เนื่องจากด้วยศักดิ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่อยู่สูงกว่ากฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติ จึงน่าจะมิมีผลบังคับใช้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอให้ความเป็นอิสระแก่ผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ซึ่งการมองเช่นนี้ เป็นการมองการบริหารตามหลักนิติศาสตร์ แต่หากมองการบริหารในเชิงรัฐศาสตร์ จะเห็นได้ว่า ระบบโครงสร้างอำนาจของสังคมไทยได้กำหนดให้ผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับอำนาจสูงสุดของประเทศเป็นผู้มีอำนาจในการบริหาร ดังนั้น ในอีกมิติหนึ่ง

จึงตีความได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ

วัตถุประสงค์

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อตอบคำถามในการวิจัยว่า ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นไปในเชิงควบคุมกำกับหรือในเชิงสนับสนุน ส่งเสริมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้วิธีการสนทนากลุ่ม และการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยแยกกลุ่มเป้าหมายออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ข้าราชการสำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดลำพูนทั้งหมดจำนวน 25 คน และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในจังหวัดลำพูนจำนวน 58 คน

ผลการศึกษา

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้เสนอผลการวิเคราะห์ ในมุมมองของทั้ง 2 ฝ่าย คือ มุมมองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นมุมมองที่ใกล้ชิดกับประชาชน และมุมมองของข้าราชการในระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในฐานะตัวแทนจากส่วนกลาง

ในมุมมองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ฝ่ายเป็นไปในลักษณะของการควบคุม กำกับ ดูแล และติดตาม ทั้งทางตรงและทางอ้อมภายใต้อำนาจการบริหาร ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชี้ให้เห็นว่า การควบคุมกำกับดูแลทางตรงของระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะทำให้ในลักษณะของหนังสือสั่งการ บ่อยครั้งเป็นการกำกับควบคุมที่กำหนดไว้ในลักษณะของกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับและหนังสือสั่งการ ให้ส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามหนังสือสั่งการ ในกรณีที่ไม่มียกเว้นหนังสือสั่งการ หากท้องถิ่นดำเนินการโครงการต่าง ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายของส่วนกลางให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายที่กำหนด โดยในการดำเนินการกิจการกำกับดูแล กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดนโยบายให้ทุกจังหวัดดำเนินการแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีองค์ประกอบของคณะทำงานประกอบด้วย ตัวแทนข้าราชการจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด และตัวแทนจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ทำหน้าที่ออกตรวจติดตามผลการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเป็นประจำทุกปี โดยกำหนดให้มีการตรวจติดตามผลการปฏิบัติงานใน 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารจัดการ ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง และด้านการบริการสาธารณะ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

การควบคุมทางตรงอีกทางหนึ่ง ได้แก่การควบคุมกำกับทางด้านนโยบายและการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งเป็นประจำทุกปี หรือมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งก็คือ การสอบทานการปฏิบัติงานการเงิน บัญชี และพัสดุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การปฏิบัติงานด้าน

การเงินบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปโดยถูกต้อง สุจริต และโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งในมุมมองของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องมีอิสระในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการกิจหน้าที่ในกิจการต่าง ๆ ได้เองโดยไม่สูญเสียอิสรภาพในการที่จะดำเนินการใด ๆ ที่ตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองว่า ในเรื่องการกำกับดูแลทางด้านบัญชีและการเงิน ส่วนภูมิภาคควรจะให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการกำกับควบคุมทางการเงิน เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนการควบคุมกำกับทางอ้อม ได้แก่ การกำหนดให้เทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติงบประมาณต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนครเทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องได้รับการอนุมัติหรือเห็นชอบจากนายอำเภอ บ่อยครั้งที่ก่อนจะมีการอนุมัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องนำมาปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับความเห็นหรือตอบสนองนโยบายของผู้มีอำนาจในการอนุมัติ ถึงแม้ว่าตามกฎหมายหากเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติงบประมาณจะไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอภายใน 15 วัน ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติงบประมาณดังกล่าว อย่างไรก็ตามในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย และได้ส่งร่างเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติงบประมาณนั้นคืนมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมด้วยเหตุผลของการไม่เห็นชอบ ให้สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาใหม่ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติงบประมาณคืนมา ถ้าสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งร่างเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติงบประมาณนั้นให้นายกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงนามใช้เป็นเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติทางงบประมาณได้เลย และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ยืนยันภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติงบประมาณคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือยืนยันตามร่างเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติงบประมาณเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เท่าที่มีอยู่ ให้ถือว่าร่างเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติงบประมาณนั้นเป็นอันตกไป

ถึงแม้จะมีระเบียบ ข้อกฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรให้ ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่ไม่ใช่เป็นการสั่งการอย่างเด็ดขาดและมีลักษณะการสื่อสารแบบ 2 ทาง ซึ่งชี้ให้เห็นถึงโอกาสที่ ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถโต้แย้งการสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ซับซ้อนและด้วยวัฒนธรรมเชิงอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอที่ อาจจะเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อการทำงานในเชิงประสานงานระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและ ส่วนท้องถิ่นในระยะยาว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งเลือกที่จะนำเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติ ทางด้านงบประมาณมาปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดและ นายอำเภอในฐานะผู้ใช้อำนาจของระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การควบคุมกำกับดูแลทางอ้อมอีกทางหนึ่งที่เห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ได้แก่การที่นายกและ ประธานสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องขออนุมัติในการเดินทางไปราชการออกนอกพื้นที่ จังหวัดทุกครั้ง ซึ่งอาจจะมีผลดีต่อการบริหารราชการแผ่นดินในการควบคุมกำกับมิให้ผู้บริหารท้องถิ่น

นำเงินของราชการไปใช้ในการเดินทางที่ไม่ใช่เป็นงานของทางราชการ นอกจากนี้เรายังพบว่า การดำเนินโครงการใด ๆ ที่มีลักษณะใหญ่และใช้งบประมาณมากเกินความสามารถหรือเกินงบประมาณของท้องถิ่นที่มีอยู่ ไม่ว่าโครงการนั้นจะใช้งบประมาณจากแหล่งภายนอกก็ตาม ก็จำเป็นจะต้องได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน

มุมมองของข้าราชการในระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นมุมมองที่ตรงกันข้ามกับมุมมองของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ข้าราชการในระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มองว่าท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็งและขาดหรือมีศักยภาพในการบริหารที่ค่อนข้างต่ำ ดังนั้นจึงยังคงต้องการการสนับสนุนทางการบริหาร โดยรูปธรรมของการสนับสนุนทางการบริหารที่เห็นได้ชัดเจน คือการจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่นเป็นประจำทุกเดือน แต่อย่างไรก็ตามระบบการบริหารส่วนภูมิภาคก็ยังไม่สามารถสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากนักเพราะสามารถสนับสนุนได้เฉพาะในส่วนของวิชาการ การให้คำปรึกษา การตอบข้อหารือ และการแนะนำแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ แต่ไม่มีงบประมาณที่จะส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนั้น จึงได้มุ่งเน้นความสัมพันธ์ในลักษณะ “พี่สอนน้อง หรือดักเตือน หรือให้คำแนะนำในสิ่งที่ถูกต้องแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่า ข้าราชการในระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีทัศนคติในทางลบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มองว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังด้อยกว่าระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและยังไม่มีความพร้อมที่จะปกครองตนเอง หากปล่อยไว้โดยไม่เข้าไปควบคุมกำกับ จะก่อให้เกิดความด้อยประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

ทัศนคติและมุมมองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เราได้ขอค้นพบที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่า ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองว่า ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่ได้ทำอะไรให้กับประชาชนมากนัก เวลาจะทำอะไรก็มักจะมาสั่งการโดยใช้ภาษาให้หนักกว่าคำสั่งอยู่ชนิดหนึ่งว่า เป็นการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำ แต่ที่เป็นเรื่องที่เขาใจยากคือนอกจากจะไม่ทำอะไรมากนักแล้ว บ่อยครั้งระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังทำตนให้เป็นภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการสั่งการหรือบีบบังคับทางอ้อมให้ท้องถิ่นสนับสนุนการดำเนินงานของส่วนภูมิภาค เช่น การขอสนับสนุนทางด้านงบประมาณ การขอสนับสนุนด้านกำลังคน ในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่ส่วนภูมิภาคจัดขึ้น และที่มากไปกว่านั้นบางโครงการหรือบางกิจกรรมที่ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคทำอยู่แล้วจึงไม่มีความจำเป็นต้องทำอีก จึงทำให้เป็นการทำงานซ้ำซ้อน หรือไม่ก็เป็นเพียงเหตุผลของระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในการมาใช้จ่ายเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ตั้งงบประมาณไว้ในเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติ เพื่อให้ดูเหมือนมีความชอบธรรมในการใช้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามข้อบัญญัติที่ได้รับการอนุมัติไปแล้ว

นอกจากที่กล่าวมานี้ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมองว่า การมีระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นภาระทางด้านงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละปีงบประมาณจะมีส่วนราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัด จัดทำโครงการกิจกรรมของหน่วยงานตนเองเพื่อเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรจุโครงการที่ขอรับการสนับสนุนงบประมาณไว้ในเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้มาก ก็สามารถที่จะสนับสนุนเงินงบประมาณให้กับหน่วยงานอื่น ๆ ได้มาก แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ได้น้อยก็ไม่สามารถที่จะสนับสนุนงบประมาณให้กับหน่วยงานที่ขอรับการสนับสนุนได้ครบ โดยแท้จริงแล้วส่วนภูมิภาคควรทำหน้าที่เป็น

ตัวกลางในการประสานงานกับส่วนกลางและสนับสนุนการดำเนินงานของท้องถิ่นในการให้บริการชุมชน มิใช่ให้ท้องถิ่นไปสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานภายนอก ซึ่งจะส่งผลให้ไม่สามารถจัดบริการ สาธารณะให้แก่ชุมชนอย่างทั่วถึงได้ เพราะต้องใช้งบประมาณของท้องถิ่นซึ่งหลายท้องถิ่นมีงบประมาณ ค่อนข้างจำกัดและไม่เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยมี ข้อเสนอแนะให้ระบบราชการส่วนภูมิภาคมีความสัมพันธ์ในลักษณะการส่งเสริมและสนับสนุนการทำงาน มากกว่าความสัมพันธ์ในการกำกับ ควบคุม และสั่งการอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หนทางหนึ่งที่จะทำให้ เกิดประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ คือ การควบคุม ติดตาม การใช้จ่ายงบประมาณเฉพาะใน ส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากส่วนกลางเท่านั้น ซึ่งการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น ท้องถิ่นแทบ จะไม่สามารถตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง หรือ ตามระเบียบของงานพัสดุอยู่แล้ว ส่วนใหญ่ ท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ทำเรื่องเบิกจ่าย ในอีกกรณีหนึ่งท้องถิ่นควรจะมีอำนาจและอิสระในการ ตัดสินใจที่จะใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนทั่วไปและจากเงินรายได้ของตนให้มากขึ้นโดยไม่ต้อง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภออนุมัติหรือเห็นชอบกับเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติงบประมาณต่าง ๆ ในส่วนนี้ ซึ่งจะช่วยให้งบประมาณของท้องถิ่นสามารถใช้ไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องกังวลว่าท้องถิ่นแต่ละแห่งจะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อ สนับสนุนข้าราชการหรือระบบการบริหารงานส่วนภูมิภาค

เอกสารอ้างอิง

- กุลธนะ ธนาพงศธร. (ม.ป.ป.). แนวคิดและรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับ ส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: (ม.ป.พ.).
- สุโขทัยธรรมมาธิราช. (ม.ป.ป.). การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และระบบความสัมพันธ์ระหว่าง ส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- หควน ชูเพ็ญ. (ม.ป.ป.). โครงสร้างและภาระหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นกับความสัมพันธ์ใน การแสดงความรับผิดชอบของการปฏิบัติหน้าที่. เอกสารประกอบการบรรยายวิชา การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการปกครอง ท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น. ขอนแก่น.