

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะ กิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญในการบริหารงาน มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงบประมาณ ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากกว่ารัฐส่วนกลางจัดทำ จนมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็มีเจตนารมณ์ที่ให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นกัน

ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะอาศัยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกฎเกณฑ์และแนวทางในการกระจายอำนาจดังกล่าว ซึ่งในการกระจายอำนาจก็จะเริ่มต้นจากการปฏิบัติตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดไว้ การจัดสรรงบประมาณของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนภารกิจ การถ่ายโอนบุคลากร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องเตรียมรับการถ่ายโอนหน้าที่ เพื่อนำมาบริหารกิจการ บริหารด้านการเงินและการคลังตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานเกินขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดได้

แต่เมื่อได้ทำการพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่บัญญัติขึ้น เพื่อให้รัฐบาลใช้ในการกำกับดูแล จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดแนวทางให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม กล่าวคือ เป็นการสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติในด้านการบริหาร ด้านการเงินการคลัง ด้านการจ่ายเงิน โดยเฉพาะการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐส่วนกลางสั่งการให้ต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัดตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0808.2/ ว 74 ลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2553 เรื่องการตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรายละเอียดที่จะกล่าวถึงเป็นประเด็นหลัก ก็คือ “หากมีปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นตามข้อ 2-10 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย”

ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วเมื่อมีปัญหาหรือข้อขัดข้อง ผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหารที่จะวินิจฉัย แต่ปฏิบัติเพียงการทำหนังสือกลับไปยังกระทรวงมหาดไทยทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารและไม่เป็นไปตามทฤษฎีของการกระจายอำนาจ ดังนั้น หากการบริหารกิจการหรือการบริหารงานด้านการเงินและการคลังมีปัญหาหรือข้อขัดข้องก็ควรให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตามเจตนารมณ์ของหลักการกระจายอำนาจ ในบทนี้ผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงแนวทางแก้ไขปัญหาดังที่ได้กล่าว ไว้ในบทที่ 3 ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาทำให้การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ในบทนี้จึงจะยกปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหนังสือกระทรวงมหาดไทยมาทำการวิเคราะห์ พิจารณาแนวทางปฏิบัติในการกำกับดูแลจากรัฐส่วนกลางที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจะได้เป็นแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุงต่อไป

ปัญหาการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย เริ่มจากการที่รัฐบาลได้จัดทำรายจ่ายประจำปี ซึ่งรัฐบาลจะทำการกำหนดคชยุทธศาสตร์เพื่อเป็นกรอบในการจัดสรรงบประมาณภายใต้กรอบนโยบายของรัฐบาล แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งในการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเป็นไปตามมติเห็นชอบตามหลักการของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถสรุปใจความสำคัญได้ ดังนี้ ให้กรมสรรพากรส่งมอบเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้กระทรวงมหาดไทยเพื่อจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสัดส่วนคิดเป็นร้อยละของจำนวนเงินที่กระทรวงมหาดไทยได้รับ ซึ่งในที่นี้จะขอกกล่าวถึงเฉพาะการจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่เทศบาล การจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลและการจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เท่านั้น ในส่วนของการจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหลักเกณฑ์ที่ได้อ้างอิงกับประมาณการรายได้ในปีงบประมาณที่ผ่านมาและสำหรับรายได้ที่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ละจังหวัดจะได้รับจริงนั้น ย่อมเป็นไปตามภาระเศรษฐกิจของประเทศและการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มของรัฐบาล สำหรับการจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้คณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลังและงบประมาณในคณะกรรมการการกระจาย

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้หลักเกณฑ์การคำนวณการจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้คำนวณว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้รับการจัดสรรเป็นสัดส่วนร้อยละของยอดเงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทได้รับการจัดสรร เมื่อคำนวณแล้วให้แจ้งรายละเอียดให้กระทรวงมหาดไทยทราบและให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งตามผลการคำนวณที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการด้านการเงิน การคลังและงบประมาณต่อไปการจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม ให้จัดสรรเป็นงวด ดังนี้ งวดที่หนึ่ง เงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตั้งแต่เดือนตุลาคมถึงเดือนพฤศจิกายน ให้จัดสรรภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือให้จัดสรรภายในเดือนมกราคม งวดที่สองเงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตั้งแต่เดือนธันวาคมถึงเดือนมกราคมให้จัดสรรภายในเดือนมีนาคม งวดที่สามเงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนมีนาคมให้จัดสรรภายในเดือนพฤษภาคม งวดที่สี่ เงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตั้งแต่เดือนเมษายนถึงเดือนพฤษภาคมให้จัดสรร ภายในเดือนกรกฎาคม งวดที่ห้า เงินภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่จัดเก็บตั้งแต่เดือนมิถุนายนถึงเดือนกรกฎาคมให้จัดสรรภายในเดือนกันยายน งวดที่หก เงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตั้งแต่เดือนสิงหาคมถึงเดือนกันยายนให้จัดสรร ภายในเดือนพฤศจิกายน ซึ่งการจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละปีงบประมาณนั้น ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีก่อนหน้าเป็นต้นไป ซึ่งปัญหาในการจัดสรรงบประมาณสามารถแบ่งออกเป็น

1. ปัญหาด้านการวางแผนพัฒนา

การจัดทำแผนพัฒนาของรัฐบาลกลางก็เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการจัดทำแผนพัฒนานี้รัฐบาลได้ให้บุคลากรที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณจากรัฐส่วนกลางโดยมิได้ใช้บุคลากรจากท้องถิ่น ทำให้การจัดทำแผนพัฒนาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเพราะแผนพัฒนาที่มาจากส่วนกลางไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ เพราะในแต่ละสภาพของท้องถิ่นมิได้ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน ปัญหาด้านการวางแผนพัฒนาของประเทศไทยมีส่วนคล้ายคลึงกับประเทศสหราชอาณาจักรมากเพราะในการวางแผนการพัฒนารัฐบาลก็ยังคงเป็นผู้วางแผนจากส่วนกลางซึ่งอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดและระดับเขตมิได้แยกขาดออกจากกัน

ดังนั้น การจัดทำแผนพัฒนาของรัฐบาลกลางนั้นควรให้ผู้แทนของท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา และในการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นควรคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก

2. ปัญหาด้านงบประมาณ

การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดสรรเพื่อให้ท้องถิ่นนำงบประมาณนั้นมาใช้จ่ายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งในส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปรัฐบาลจะทำการจัดสรรให้ตามภารกิจ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการสาธารณะและบริหารงานอย่างอิสระ แต่ทว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นการบังคับโดยเงื่อนไขว่าจะต้องจัดทำโครงการตามที่รัฐบาลจัดสรรให้เท่านั้น ดังนั้นหาก ณ ช่วงเวลาดังกล่าวเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ได้รับไม่ตรงกับสภาพปัญหา ณ เวลานั้น ก็เท่ากับว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจไม่ได้ทำประโยชน์ให้กับประชาชนอย่างมากพอ เช่น กรณีน้ำท่วมครั้งใหญ่ของประเทศไทยเมื่อใน พ.ศ.2554 ที่ผ่านมารัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีซ่อมแซมถนนหินคลุก แต่ ณ เวลาดังกล่าวถนนมีน้ำท่วมขังเป็นอย่างมากทำให้การซ่อมแซมไม่เกิดประโยชน์ แต่เนื่องจากเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถที่จะใช้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมานั้นไปใช้สำหรับช่วยเหลือน้ำท่วมได้ ท้องถิ่นยังคงถูกควบคุมให้ใช้งบประมาณในเงื่อนไขที่กำหนดเท่านั้น ซึ่งปัญหาในด้านงบประมาณของไทยมีส่วนคล้ายคลึงกับประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เพราะมีการแบ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางสองประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง ประเภททั่วไป เป็นเงินที่รัฐบาลกลางส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บภาษีได้น้อยด้วยสาเหตุทางเศรษฐกิจสังคมหรือทางกายภาพเทียบกับเงินอุดหนุนทั่วไปของประเทศไทย ประเภทที่สอง ประเภทเจาะจงเป็นการให้เงินงบประมาณโดยเจาะจงรายการใช้จ่ายเทียบกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของประเทศไทย

ดังนั้นปัญหาด้านงบประมาณของไทยควรเทียบเคียงการปฏิบัติกับประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของตน โดยการแทรกแซงและควบคุมทางการคลังจากรัฐบาลกลางมีข้อจำกัด ซึ่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ควบคุมบัญชีและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ปัญหาตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1.1 ปัญหาการแบ่งแยกอำนาจ

การแบ่งแยกอำนาจตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารเป็นการแบ่งแยกอำนาจมิให้รวมอยู่กับบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียว แต่ต้องการให้มืองค์กรอื่นเข้ามาตรวจสอบเพื่อให้เกิดความถ่วงดุล ซึ่งปัจจุบันมีการแบ่งแยกอำนาจเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจ ตุลาการ และมีการแยกองค์กรการใช้อำนาจภายใต้หลักการคานและดุลอำนาจระหว่างกันตามหลัก (Checks and Balances) การแบ่งแยกอำนาจในทางการบริหารเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐต้องแบ่งอำนาจให้แก่ท้องถิ่นใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจในการบริหารงบประมาณนั้น ดังเช่นประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสในปัจจุบันที่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการกระจายอำนาจทางการคลังของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กล่าวคือ มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญใน ค.ศ.2003 โดยการยกเลิกการทางกฎหมายการคลังท้องถิ่นให้เป็นหลักการทางรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงพบปัญหาของการแบ่งแยกอำนาจน้อยมากเพราะมีการถ่วงดุลโดยการกำกับดูแลของศาลปกครองและศาลตรวจเงินแผ่นดิน

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ตามหลักทฤษฎีการกระจายอำนาจการปกครองนั้นเป็นทฤษฎีที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจในการปกครองเพื่อให้การปกครองมีความเข้มแข็งและสามารถพึ่งตนเองได้ จนทำให้ประชาชนสามารถปกครองและสร้างรูปแบบการปกครองของตนเองได้อย่างตรงตามความต้องการของตน เพราะในแต่ละพื้นที่นั้นจะมีลักษณะที่แตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างในภูมิประเทศ กลุ่มชน รวมทั้งชุมชนที่มีลักษณะที่ซับซ้อนแตกต่างกัน ดังนั้นตามทฤษฎีดังกล่าว มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญก็เพื่อให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้และพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งในกรณีนี้ส่วนกลางไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด หรืออำเภอ จะใช้อำนาจในการบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามนโยบายที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ เนื่องจากการใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาก็หรือสร้างระบบการปกครองที่เป็นลักษณะของการสั่งการ (Command) และหลังจากสั่งการแล้วก็ยังเป็นลักษณะของการควบคุม (Control) เพื่อให้เป็นไปตามที่ได้สั่งการจะทำเช่นนั้นไม่ได้อีกแล้ว แม้ลักษณะกฎหมายของประเทศไทยจะเป็นเช่นนั้นก็ตาม ซึ่งกฎหมายในการกระจายอำนาจการปกครองไม่ว่าจะเป็น พระราชบัญญัติการกำหนดแผนขึ้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ก็เป็นกฎหมายที่เป็นลักษณะสั่งการและควบคุมทั้งสิ้น ซึ่งเกิดขึ้น

จากการกำหนดโดยกฎหมาย เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 จะต้องประกอบไปด้วยบุคคลที่มาจากส่วนราชการตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดบังคับไว้ (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 6) หรือแม้แต่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ก็ได้กำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการดังกล่าวมาจากราชการส่วนกลางแทบทั้งสิ้น ซึ่งประกอบไปด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 5) ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแม้กฎหมายรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระตามที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่กฎหมายลำดับรองที่เรียกว่าพระราชบัญญัติมิได้กำหนดไว้เช่นนั้นเลย ซึ่งกรณีดังกล่าวจะทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีความเข้มแข็งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และในทุกชั้นของการปกครองก็จะมีคามอ่อนแอไม่สามารถพึ่งพาตัวเองได้ แม้ต่อมาจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้วางหลักการกระจายอำนาจการปกครองไว้อย่างชัดเจนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 281 ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจการปกครองเป็นอย่างมาก เนื่องจากเห็นว่าภารกิจที่จะต้องมีการสั่งการจากส่วนกลางอย่างเดียวย่อมทำให้การปกครองอ่อนแออย่างแน่นอนจึงมีหลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระจายอำนาจออกไป เพื่อให้สามารถพึ่งพาและปกครองภายในพื้นที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและอยู่ใกล้ชิดกับปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบริการสาธารณะ การบริการสาธารณสุขโลก เพราะถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับปัญหามากที่สุดและเรียนรู้ปัญหาได้ดีมากกว่ากระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ ที่เป็นหน่วยงานส่วนกลาง

เมื่อพิจารณาตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองแล้ว หน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลางจะต้องทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น กล่าวคือ การกำกับดูแลจะต้องเป็นลักษณะของการคอยกำกับดูแลมิให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการใด ๆ ที่เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การออกข้อบังคับต่าง ๆ ต้องไม่ขัดต่อหลักการที่กำหนดไว้ในกฎหมายโดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนภายในพื้นที่ ซึ่งองค์กรเหล่านี้จะต้องกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายนั่นเองเพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้้องค์กรเหล่านี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากกระทรวงมหาดไทยโดยสำนักงาน

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หน่วยงานดังกล่าวจึงมีหน้าที่โดยตรงในการที่จะกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การกระทำใด ๆ อยู่ใต้กฎหมายกำหนด ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำการใด ๆ ที่เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเมิดต่อกฎหมายไม่ได้

ในกรณีของการบริหารการเงินและการคลัง ก็มีใช้เป็นลักษณะของการกระจายอำนาจทางปกครองในการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น แต่เป็นการปกครอง แบบลักษณะการควบคุมและบังคับบัญชา กล่าวคือ หน่วยงานส่วนกลางนั้นเป็นลักษณะของการปกครองที่จะต้องอาศัยหลักการควบคุม โดยวิธีการจัดสรรงบประมาณแบบมีเงื่อนไขและในขณะเดียวกันก็บังคับบัญชาไปด้วยเพื่อให้การสั่งการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถปฏิบัติงานได้จริงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและผู้มีอำนาจการปกครอง ดังนั้นในเรื่องการปกครองแบบควบคุมบังคับบัญชาจะประกอบไปด้วย กระทรวง ทบวง กรม จังหวัดและอำเภอ ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้จะมีผู้บังคับบัญชาหลัก เพราะฉะนั้นในการควบคุมบังคับบัญชาผู้ที่เป็นหัวหน้า (ข้าราชการระดับสูง) มีสิทธิที่จะควบคุม สั่งการ รวมทั้งตรวจสอบได้ทุกเรื่องการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำที่เห็นว่าเป็นที่กระทำทางปกครองที่ไม่เหมาะสม หรือเป็นการเพิกถอนนิติกรรมใด ๆ ที่เห็นว่ามีผลเป็นการกระทบสิทธิของประชาชน อย่างร้ายแรง

ดังนั้นการปกครองประเภทนี้จึงถือหลักการควบคุมและบังคับบัญชาให้อยู่ในกรอบระเบียบ รวมทั้งกฎหมายที่กำหนดไว้ แต่หลักการปกครองประเภทนี้จะมีข้อเสีย ก็คือข้าราชการระดับล่างต้องรอคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาอย่างเดียวจึงจะปฏิบัติงานได้ เพราะถ้าเมื่อใดที่ไม่มีคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาก็ไม่อาจทำงานได้และสิ่งที่สำคัญก็คือข้าราชการเหล่านั้นไม่อาจจะปกครองตนเองได้โดยปราศจากการสั่งการจากผู้บังคับบัญชาได้เลย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าหลักการเหล่านี้เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ตาม เห็นความสำคัญต่อการปกครองของประเทศโดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่น ที่เห็นว่าถ้ายังคงใช้หลักการปกครองแบบควบคุมบังคับบัญชาแล้วย่อมจะเห็นว่าเหมือนกับ เป็นการทำลายระบบการปกครองไปในทางอ้อม เพราะอาจทำให้ประชาชนไม่สามารถพึ่งพาตนเองและปกครองตนเองได้ เพราะความเป็นปรีกแผ่นดินของรัฐนั้น ต้องอาศัย การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง และนโยบายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายความต้องการ ของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ต้องมาจากความต้องการของประชาชนโดยแท้ มิใช่เกิดจากการ สั่งการและมอบนโยบายที่เกิดขึ้นจากความต้องการของหน่วยงานส่วนกลางเพียง

ฝ่ายเดียว ซึ่งสิ่งที่หน่วยงานส่วนกลางมอบให้ประชาชนอาจจะไม่ใช่ความต้องการที่แท้จริงของประชาชนก็เป็นได้ (อนันต์ ชวพันธ์, 2551, หน้า 88-89)

1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการถอดถอน

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการกระจายอำนาจทางการเงินและการคลัง เรียกได้ว่าผู้บริหารท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานอย่างเต็มที่โดยอาศัยกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรองเพื่อรองรับการใช้อำนาจในการบริหารนั้นและเมื่อเกิดความผิดพลาดในการบริหารงาน ทั้งที่เกิดจากความตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม การแก้ไขปัญหาโดยใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ก็เป็นวิธีการหนึ่งซึ่งส่งเสริมการควบคุมทางการเมืองการปกครอง ที่จะสามารถให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น สามารถแบ่งออกเป็น

1.3.1 การควบคุมโดยประชาชนเข้าชื่อถอดถอน

ในการควบคุมผู้บริหารท้องถิ่นผู้ที่ทำหน้าที่ในการควบคุมได้ดีที่สุดก็คือประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งวิธีการควบคุมนี้อาจทำโดยประชาชนในเขตการปกครอง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมกันลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

1.3.2 การควบคุมสภาท้องถิ่น

การควบคุมสภาท้องถิ่นถือเป็นการสร้างความถ่วงดุลของการปกครองระบอบรัฐสภา ซึ่งสภาท้องถิ่นจะทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งตามกลไกนี้จะถูกกำหนดไว้ตามกฎหมายโดยการให้อำนาจแก่สภาท้องถิ่นในการถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้สามารถแบ่งการพิจารณาออกเป็น

1) การถอดถอนสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พ้นสภาพซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจแก่สภาท้องถิ่นที่จะลงมติถอดถอนสมาชิกภาพของสมาชิกสภาได้

2) การถอดถอนกรรมการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารซึ่งเหตุแห่งการถอดถอนในกรณีนี้ต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ในฐานะผู้บริหารที่ไม่เหมาะสม

1.3.3 การควบคุมโดยฝ่ายปกครองในกรณีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจะใช้อำนาจในการควบคุม ดังนี้

1) นายอำเภอจะควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล (ทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร) ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับ และยังสามารถเรียกให้สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มาชี้แจง ให้เขียนรายงาน ให้ส่งเอกสาร หรือ ทำการสอบสวนบุคคลในตำแหน่งสภาท้องถิ่น หรือตำแหน่งฝ่ายบริหารก็ได้ ในกรณีของเทศบาลเมือง เทศบาลนคร และองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากอยู่ในเขตอำเภอเมืองผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเข้ามาทำหน้าที่ในการควบคุมโดยตรง

2) ในกรณีที่สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถที่จะสั่งยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยคำแนะนำของนายอำเภอในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบลและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีเทศบาลเมือง เทศบาลนครและองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3) ในกรณีผู้บริหารท้องถิ่น ทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือ สวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถที่จะสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นทั้งคณะหรือเฉพาะบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้โดยคำแนะนำของนายอำเภอในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีเทศบาลเมือง เทศบาลนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มนัส สุวรรณ, เอกกมล สายจันทร์, โพลีธู พานิชกุล, 2546, หน้า 59-64)

จะเห็นได้ว่าแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญจะให้อำนาจการถอดถอนแก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ที่สามารถปฏิบัติกรถอดถอนได้ แต่ก็ยังให้อำนาจถอดถอน และดุลยพินิจในการตัดสินใจแก่ผู้ที่ทำการควบคุมบังคับบัญชาอยู่ดี ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญในเรื่องการกระจายอำนาจ ที่จะเน้นการยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายและการให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการรวมทั้งมีการ ปรับบทบาทของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งให้ส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการแทนเพื่อให้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาครับผิดชอบภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย ด้านกฎหมาย สนับสนุนทางด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

ดังนั้นแนวทางการดำเนินงานให้ เป็นไปตามทฤษฎีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการ การบริหารทางการเงิน

และการคลังมากขึ้นก็ควรปฏิบัติดังเช่นประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่เปลี่ยนแปลงจากการควบคุม กำกับดูแลมาเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือให้อิสระกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามภารกิจของตนภายใต้กรอบของกฎหมายที่กำหนดและให้อำนาจไว้

2. ปัญหาตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

2.1 ปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจ

นอกจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้วยังมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยมีหลักการดังนี้

1) ให้คณะกรรมการกระจายอำนาจมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการ รวมทั้งมีการดำเนินการเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคให้มาสู่ท้องถิ่นมีการปรับปรุง สัดส่วนภาษีอากร การถ่ายโอนบุคลากรและอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย

2) กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) กำหนดเป้าหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น กล่าวคือ ในปี พ.ศ.2544 ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35 ในปีพ.ศ.2549

4) กำหนดหลักการและสาระสำคัญของแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการ

5) แผนการกระจายอำนาจให้มีการทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี โดยให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรเพิ่มขึ้น

6) แผนปฏิบัติการเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบและรายงานต่อรัฐบาลแล้วให้ มีผลใช้ บังคับ

ภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะมีการพิจารณา ถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยต้องส่งเสริม

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่โดยยึดหลักการพิจารณา ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ครอบคลุมงานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงการพิจารณาพิพากษาคดีการต่างประเทศและการเงินการคลังของประเทศโดยรวม

ประการที่สอง ภารกิจที่กำหนดให้ถ่ายโอน พิจารณาภารกิจของหน่วยงานของรัฐเป็นหลักสำหรับภารกิจที่กำหนดให้ถ่ายโอนในกรณีเป็นนโยบายของรัฐบาลหรือเมื่อพิจารณาความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้วสมควรถ่ายโอน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐวิสาหกิจในบางภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจควรมีการกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการในลักษณะของการให้สิทธิประโยชน์พิเศษกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตอบแทนเนื่องจากการใช้ประโยชน์จากแผนงาน โครงการของรัฐวิสาหกิจได้รับจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุน หรือโดยการให้ส่วนลดจากค่าบริการของรัฐวิสาหกิจหรือหักค่าใช้จ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จ่ายเพื่อชดเชยกับการใช้บริการของรัฐวิสาหกิจ หรือหักค่าใช้จ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จ่ายไปเพื่อชดเชยกับการใช้บริการของรัฐวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย

ประการที่สาม การถ่ายโอนภารกิจค้ำึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งหากผลลัพธ์และผลกระทบ เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง ให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้น กับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง หรือภารกิจที่ถ่ายโอน มีต้นทุนสูงและเกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กก็อาจถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการ ในระยะแรกหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามมาตรา 30(2) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ด้วยเหตุใดก็ตาม อาจให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปก่อนจนกว่า จะครบระยะเวลาตามที่กำหนดในแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

ประการที่สี่ งานหรือกิจกรรมที่มีเป้าหมายดำเนินการครอบคลุมหลายจังหวัดหรือมีผลกระทบเกิดขึ้นนอกเขตพื้นที่จังหวัดด้วย ให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ เว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดสามารถทำความตกลงดำเนินการร่วมกันได้ และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบด้วย

ประการที่ห้า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเมื่อรับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานของรัฐ และการบริการสาธารณะดังกล่าวจะต้องดำเนินการทั้งในและนอกเขตพื้นที่จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนจะต้องดำเนินการตามภาระหน้าที่ที่ได้รับ และต้องไม่น้อยไปกว่าเดิม

ประการที่หก ในการพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภท และแต่ละแห่งจะพิจารณาจากรายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการและประสิทธิภาพทางการบริหารและโอกาสในการพัฒนาศักยภาพเหล่านั้น ซึ่งจะช่วยให้สามารถกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการถ่ายโอนภารกิจได้

ประการที่เจ็ด การถ่ายโอนภารกิจต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและการประหยัด จากขนาดการลงทุนที่เหมาะสม ดังนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพังก็สามารถร่วมกันจัดตั้งสหการหรืออาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมมากกว่าดำเนินการไปก่อนได้

ประการที่แปด เรื่องที่เป็นนโยบายของรัฐบาลในหลักการรัฐควรเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการหรือกรณีโครงการดังกล่าวเป็นประโยชน์ แก่ประชาชนในท้องถิ่น อาจให้มีระบบสมทบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอัตราที่เหมาะสม

ประการที่เก้า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องยึดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนลดขั้นตอนการปฏิบัติที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

ประการที่สิบ ในภาพรวมการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้พิจารณาถ่ายโอนทั้งภารกิจ งบประมาณและบุคลากร และทรัพย์สินภายในเวลาที่กำหนดโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการถ่ายโอนไปพร้อมกัน

ประการที่สิบเอ็ด การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะและกำหนดภารกิจที่จะถ่ายโอน มิได้จำกัดเฉพาะในกรอบของบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน หากแต่พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของการจัดการบริการสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรวมทั้งพิจารณาถึงความเหมาะสม

และประสิทธิภาพของบริการสาธารณะ ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ กรณีที่อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะใด กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด หากแต่เมื่อคำนึงถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้วสมควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะได้เสนอคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาออกประกาศกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไป

ประการที่สิบสอง อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม มาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นภารกิจที่หน่วยงานของรัฐจะต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่นตามมาตรา 30(1) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับการถ่ายโอน เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถและสาเหตุอื่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อน หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรืออาจจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐ หรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้ ทั้งนี้ ให้รัฐดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถและความรู้ ด้านเทคโนโลยีด้านการบริการจัดการ ด้านบุคลากร และความพร้อมด้านการคลังให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จนกว่าจะสามารถรับการถ่ายโอนงานหรือภารกิจได้โดยให้มีความยืดหยุ่นในช่วงเปลี่ยนผ่าน

ประการที่สิบสาม ภารกิจหนึ่ง ๆ อาจจัดแบ่งขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้โดยมีการกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณะตามขนาดและเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทตามขีดความสามารถ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเป็นไปได้ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม

ประการที่สิบสี่ การถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และแต่ละแห่งควรคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักและหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจถ่ายโอนต้องมีแผนการถ่ายโอนที่ชัดเจนเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถวางแผนกำลังคนและงบประมาณล่วงหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สิบห้า การถ่ายโอนภารกิจในแต่ละภารกิจอาจมีโครงสร้างการบริหารและกรกำกับดูแลที่แตกต่างกันได้ รวมทั้งยังคงต้องมีระบบกำกับดูแลจากรัฐเพื่อเป็นหลักประกันในด้านคุณภาพการให้บริการความยุติธรรมและความเสมอภาคระหว่างประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่

ประการที่สิบหก การถ่ายโอนภารกิจโดยทั่วไป ให้โอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ยกเว้นเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ประโยชน์ได้ โดยที่ดินนั้นจะโอนกรรมสิทธิ์ให้เป็นกรรมสิทธิ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ให้อยู่ในดุลพินิจของกระทรวงการคลัง กรณีที่หน่วยงานของรัฐถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ที่หน่วยราชการเดิมเคยดำเนินการอยู่ ไม่ต้องเสียค่าเช่าหรือค่าใช้ ประโยชน์ และค่าธรรมเนียมการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุเท่าที่ได้รับโอนแต่อย่างใด หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำที่ราชพัสดุที่รับการถ่ายโอนกิจการไปจัดหาประโยชน์ก่อให้เกิดรายได้หรือมีลักษณะนำไปจัดหาประโยชน์นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่ได้รับโอนแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเสียค่าเช่าและค่าธรรมเนียมพร้อมทั้งปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ ในที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2547

ประการที่สิบเจ็ด หากภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่าธรรมเนียมเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ให้ค่าธรรมเนียมดังกล่าวตกเป็นรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น หากจะกล่าวโดยสรุปแล้วการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่รัฐดำเนินการอยู่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้จากภารกิจบางประเภทที่รัฐส่วนกลาง ยังต้องสงวนไว้รับผิดชอบเองเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและเพื่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ ได้แก่ ภารกิจด้านการป้องกันประเทศ (กิจการทหาร) ภาระหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน (กิจการตำรวจ) ภารกิจด้านการรักษาความมั่นคงหรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ ภารกิจด้านการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (กิจการทางการทูต) ทั้งหมดดังกล่าวเป็นภารกิจส่วนรวมรัฐส่วนกลางจึงจำเป็นต้องดำเนินการต่อไป ส่วนภารกิจที่ถ่ายโอนนั้นส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดโดยเป็นกิจการที่ตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น เช่น การจัดการขยะมูลฝอย การจัดการสาธารณสุขปโภค การจัดสาธารณสุขการ การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ เป็นต้น ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ จะมีความรับผิดชอบแตกต่างกันออกไปโดยจะต้องพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นในพื้นที่หรือผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะในท้องถิ่นนั้น หากเป็นภารกิจที่ส่งผลต่อคนในพื้นที่

โดยตรง ก็ให้ทำการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล แต่ถ้าหากภารกิจดังกล่าวส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมาก มากกว่าเขตพื้นที่ท้องถิ่นให้ทำการ ถ่ายโอนภารกิจนั้นให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เพื่อลดความซ้ำซ้อนของการ บริหารงานลง ความสามารถของท้องถิ่นก็เป็นปัญหาที่จะต้องคำนึงถึงด้วยเพราะความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เท่ากัน ดังนั้นส่วนราชการต้องทำการพัฒนาศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นเพื่อมารับต่อการถ่ายโอนภารกิจนั้นได้ หากแต่การเพิ่มขีดความสามารถดังกล่าวจะส่งผลถึงการ ทิศทางและแผนงานการกระจายอำนาจในอนาคตต่อไปได้อีกด้วย และสิ่งที่ควรคำนึงถึงที่สุดก็คือ การให้ความสำคัญกับการประหยัด ขนาดของการลงทุน หรือการคำนึงถึงต้นทุนในการให้บริการ การจัดบริการสาธารณะ เมื่อถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการแทนรัฐบาล หรือหน่วยงานราชการนั้นต้องมีการพิจารณาด้วยว่าต้องสูญเสียงบประมาณมากขึ้นในระดับที่เกิน ความจำเป็น หากเป็นเช่นนั้นจะต้องมีการร่วมกันจัดทำระหว่างท้องถิ่นอื่นเพื่อให้เป็น การประหยัด งบประมาณมากที่สุด แต่สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในเรื่องสูญเสียงบประมาณแล้ว ก็ยังต้องคำนึงถึงคุณภาพ ในการจัดบริการสาธารณะโดยให้มีมาตรฐานไม่น้อยกว่าที่ส่วนกลางเคยจัดทำไว้และแม้ว่าจะมีการ กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายลำดับรองแล้ว แต่การดำเนินการถ่าย โอนภารกิจก็ยังไม่ ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ภารกิจต่าง ๆ ยังคงค้างอยู่ตามแผนปฏิบัติการ

2.2 ปัญหาด้านบุคลากร

ปัญหาและอุปสรรคในด้านการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลางส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่นมีดังนี้ในด้านวิสัยทัศน์ในการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่น ในส่วนการทำงานของท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับภาระหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดและต้อง สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และบุคลากรที่ถ่ายโอนไปท้องถิ่นต้องสามารถทำงานให้ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิด ประสิทธิภาพในด้านกรอบความคิดการถ่ายโอนบุคลากรต้องมีระบบถ่ายโอนราบรื่นไม่เกิดผลกระทบต่อทุกฝ่าย เป็นการถ่ายโอนตามภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นและท้องถิ่นสามารถทำได้ดีกว่า ยึดหลักของความสมัครใจ มีกลไกในการตรวจสอบการบริหารจัดการของท้องถิ่น การถ่ายโอนต้อง สอดคล้องกับความพร้อมของท้องถิ่นและไม่สร้างภาระให้ท้องถิ่น อีกทั้งท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจในการถ่ายโอน ในด้านลักษณะของภารกิจ ที่ควรถ่ายโอนให้แก่ท้องถิ่น ได้แก่ ภารกิจที่ สามารถถ่ายโอนให้ท้องถิ่นดำเนินการเองได้ทั้งหมด ภารกิจที่สามารถแบ่งกันทำระหว่างส่วนกลาง กับส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่ควรร่วมกันทำระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่ท้องถิ่นสามารถ เชื้อบริการได้โดยไม่ต้องทำเอง ภารกิจที่ต้องบริหารในลักษณะพิเศษในด้านอุปสรรคและเงื่อนไข

ในการโอนบุคลากรอาจแบ่งได้ 3 กรณี ได้แก่ กรณีที่ 1 ด้านระบบ สิทธิประโยชน์ของบุคลากรไม่เอื้ออำนวย ความก้าวหน้าในด้านหน้าที่การงานลดลง จึงต้องมีการจัดการบริหารด้านระบบโดยต้องสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคให้ไปทำงานในท้องถิ่น ตัดโอนงบประมาณด้านบุคลากรของบุคคลนั้นไปพร้อม ๆ กับการโอน มีการประกันความก้าวหน้าของพนักงานส่วนท้องถิ่น และมีการกำหนดมาตรการร่วมในการแต่งตั้ง กรณีที่ 2 ได้แก่ ด้านส่วนราชการต้องมีการคงอัตรากำลังไว้ให้เหมาะสมไม่ปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจบ่อยจนเกินไป จึงควรทำการเกลี้ยกำลังคนโดยทำการทบทวนและปรับบทบาทให้เป็นไปตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ กรณีที่ 3 ได้แก่ ด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนบุคลากรมากกว่าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบโดยเฉพาะถูกจ้างตามภารกิจที่เข้ามาทำงานโดยระบบอุปถัมภ์ โครงสร้างไม่เอื้ออำนวยต่อการถ่ายโอนงานและงบประมาณด้านบุคลากรสูงมากกรอบงบประมาณบุคลากรต้องไม่เกินร้อยละ 40 ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเตรียมความพร้อมรับการถ่ายโอนภารกิจทั้งทางด้านคุณภาพ กำลังคน เครื่องมือการทำงาน โดยการทบทวนการจ้างงาน ปรับปรุงโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ และวิธีการบริหารจัดการ เสริมสร้างคุณภาพของเจ้าหน้าที่และเทคโนโลยีให้ทันสมัยเพื่อรองรับกับการทำงานในปัจจุบันและภายภาคหน้า และจัดให้มีการตรวจสอบการบริหารจัดการเป็นระยะ

จากการศึกษาการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น พบว่า การกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ไปสู่ส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญไม่ได้มีความเชื่อมโยงกันตั้งแต่เริ่มต้น กล่าวคือไม่ได้ทำการจัดสรรรายได้และถ่ายโอนภารกิจไปในเวลาเดียวกัน แต่แบ่งเป็นช่วงเวลาทำให้การทำงานไม่มีความต่อเนื่องกัน ทำให้เป็นการเพิ่มภาระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในด้านการถ่ายโอนภารกิจ ถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลางไปส่วนภูมิกาศนั้น ผู้ปฏิบัติกรับการถ่ายโอนนั้นไม่ได้มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญในด้านงานดังกล่าวทำให้ประสิทธิภาพของงานลดลงและอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนในภาพรวมก็ได้

2.3 ปัญหาด้านการปฏิบัติงานตามแผน

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ได้กำหนดเป้าหมายให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น ดังนั้น รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องหาแหล่งรายได้ใหม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งปรับปรุงหลักเกณฑ์การแบ่งสรรภาษีอากร และเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นที่อาจเพิ่มขึ้นในอนาคต ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนาศักยภาพทางการเงิน การคลัง โดยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บและจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพื่อให้สามารถดำเนินภารกิจที่ได้รับมอบหมายและภารกิจที่ได้ถ่ายโอนไปมีมาตรฐานตามที่รัฐกำหนด และลดช่องว่างทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองในระยะยาว จึงมีความจำเป็นต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นเพื่อให้มีการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติและระยะเวลาการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนและสามารถปรับวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทตามระยะเวลาที่เหมาะสม ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทราบภารกิจที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และกำหนดวงเงินและรูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุนที่เหมาะสมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาล การกำหนดมาตรการเสริมสร้างวินัยทางการเงิน การคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเสริมสร้างความเข้าใจและความเต็มใจในการจ่ายภาษีของประชาชนในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545, หน้า 5-6)

3. ปัญหาตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย

ปัญหาตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว 74 ลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2553 เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 การขาดความรู้ความเข้าใจของกฎหมายลำดับรองที่ใช้ในการปฏิบัติงาน

ในการออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการออกระเบียบบ่อยจนเกินไป ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานได้ทันกับระเบียบที่ออกมาและในการเบิกจ่าย

งบประมาณก็ยังอ้างอิงถึงระเบียบฉบับเดิมทำให้อาจเกิดความผิดพลาดในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณขึ้นได้

3.2 ความล่าช้าของหนังสือสั่งการในกรณีของกระทรวงมหาดไทยที่ออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น มักจะออกหนังสือล่าช้า แต่ใช้วิธีการออกระเบียบโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ก่อนหน้าที่จะสั่งการ ทำให้เกิดช่วงคาบเกี่ยวในการใช้ระเบียบเดิมและระเบียบใหม่ ทำให้เกิดผลเสียกับตัวผู้ปฏิบัติการที่กระทำการไปตามอำนาจหน้าที่

หนังสือสั่งการมีความล่าช้า ทำให้ต้องเรียกเงินคืนเพราะท้องถิ่นได้ดำเนินการไปตามภารกิจหน้าที่แล้ว และยังมีผลกระทบต่อผู้ที่ปฏิบัติงาน เพราะอาจได้รับโทษเพราะความล่าช้าของหนังสือ

ปัญหาการใช้จ่ายเงินอุดหนุนผิดวัตถุประสงค์

1. การกำหนดการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนไม่ครอบคลุมตามภารกิจและอำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากในเรื่องการบริการสาธารณะแล้วยังมีหน้าที่อีกหลายประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

ประการที่สอง จัดการศึกษาอบรมซึ่งต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

ประการที่สาม เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐซึ่งต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

ประการที่สี่ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ การจัดการ การบำรุงรักษาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขอนามัยของประชาชนในพื้นที่การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

แต่ในหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่

ให้ครอบคลุมกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำให้เกิดปัญหาว่าไม่สามารถจ่ายเงินอุดหนุนดังกล่าวให้แก่กลุ่มของประชาชนดังกล่าวได้ แม้ว่าจะเป็นการสนองความต้องการของประชาชนและอยู่ในภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม

2. กฎหมายลำดับรองไม่มีความชัดเจน

ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีกฎหมายที่ให้อำนาจการบริหารงานแก่ผู้บริหารท้องถิ่นไว้ ได้แก่ กฎหมายแม่บทอันหมายถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรองอื่น ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในส่วนกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ที่ เช่นหนังสือสั่งการ โดยเฉพาะหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย เรื่องการตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้กำหนดขึ้นมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ แต่ในการกำหนดนั้น ไม่ได้กำหนดข้อความหรือรายละเอียดไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ยังต้องมีการตีความในข้อความที่กำหนดไว้และหากผู้ที่ปฏิบัติงานตีความโดยมีอคติ ก็อาจทำให้ข้อกำหนดในหนังสือสั่งการไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของหนังสือสั่งการดังกล่าวก็ได้

ปัญหาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน

1. โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายและอยู่ในขอบอำนาจที่กำหนดโดยให้คำแนะนำทางด้านข้อกฎหมายและวิธีการปฏิบัติ ดังรายงานผลการตรวจสอบการคลัง การเงิน การบัญชีและการพัสดุ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กองตรวจสอบระบบการเงินบัญชีท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ตรวจสอบการคลัง การเงิน การบัญชีและการพัสดุ องค์กรบริหารส่วนตำบลนามะตูม อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553 ตั้งแต่วันที่ 1 เดือนตุลาคม พ.ศ.2552 ถึงวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ.2553 โดยวิธีสุ่มตัวอย่าง วันเข้าตรวจสอบ ณ วันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ.2553 พบข้อบกพร่องโดยสรุป ดังนี้

1. ด้านการเบิกจ่าย

1.1 จ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่น ไม่จัดทำรายละเอียดค่าใช้จ่ายด้านบริหารงานบุคคลประกอบฎีกาเบิกจ่ายเงินจากการตรวจสอบเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลนามะตูม พบว่ามีการจ่ายเงินทั้งที่ไม่ทราบวงเงินคงเหลือ

เนื่องจากการจัดทำงบการเงินและรายละเอียดประกอบการเงินแล้วเสร็จ ส่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้กำกับดูแล ตามหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลนามะตูม ที่ ชบ 75002/ว 895 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ.2552 ทำให้ไม่สามารถหายอครายรับและเงินรายจ่ายวงเงินที่เหลือจากค่าใช้จ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ขอรับการประเมิน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542 มาตรา 35 ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำตามแบบแสดงรายจ่ายด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์อื่น ๆ ประเภทรายจ่าย/รายการ ตามประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง การจำแนกรายการค่าใช้จ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้าง ลงวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ.2544 และค่าใช้จ่าย ตามข้อ 7 วรรคสองของประกาศคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เงินทุนการศึกษา ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเพิ่มพูนประสิทธิภาพ (ทัศนศึกษาดูงาน) และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จะต้องนำข้อมูลจากรายงานทางการเงิน ฅวันสิ้นปีงบประมาณ (30 กันยายน) ตามแบบที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท 0808.3/ว 819 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 เรื่อง ปรับระบบการบันทึกบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลก่อนเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งแบบดังกล่าวจะต้องมีผู้รับรอง และตรวจสอบความถูกต้อง และหนังสือสำนักงาน ก.จ., ก.ท. และ ก.อบต. ด่วนที่สุด ที่ มท 0809.3/ว 25 ลงวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2549 เรื่อง การกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น การเบิกจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลนามะตูม จึงเป็นเอกสารที่ไม่ถูกต้องเพราะไม่สามารถตรวจสอบ ประเภทรายจ่าย/รายการ ได้ตามหลักการบัญชี ซึ่งมีการเบิกจ่ายเงินของทางราชการไปแล้ว จำนวน 3 ฎีกาดังนี้

1. ฎีกาเลขที่คลังรับ 1/2553 ลงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2552 เป็นเงิน 157,521 บาท
2. ฎีกาเลขที่คลังรับ 2/2553 ลงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2552 เป็นเงิน 153,658 บาท
3. ฎีกาเลขที่คลังรับ 3/2553 ลงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2552 เป็นเงิน 37,996 บาท

ขอเสนอแนะให้ผู้กำกับดูแลตรวจสอบข้อเท็จจริงของการเบิกจ่ายว่ามี การเบิกจ่ายเงินเกินวงเงินที่เหลือจากค่าใช้จ่ายเงินเดือน ค่าจ้างและประโยชน์ตอบแทนอื่นร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ขอรับการประเมิน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล

พ.ศ.2542 มาตรา 35 หรือไม่ หากพบว่ามี การจ่ายเงินเกินสิทธิ์ที่ได้รับให้นำเงินส่วนที่เกินคืนคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลนามะตูมและให้จัดส่งรายละเอียดประเภทรายจ่ายแต่ละรายการ โดย รับรองความถูกต้องพร้อมแสดงฐานะการเงิน กระดาษทำการ ด้านบริหารงานบุคคลตามหลักเกณฑ์ ดังกล่าวให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทราบ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ในการกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายและอยู่ในขอบอำนาจที่กำหนด โดยให้คำแนะนำทางด้านข้อกฎหมาย และวิธีการปฏิบัติ แต่จากรายงานผลการตรวจสอบการคลัง การเงิน การบัญชี และการพัสดุ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการเบิกจ่าย พบว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ทำการตรวจสอบ ความถูกต้องของฎีกาแต่ไม่ได้ชี้แจงโดยละเอียดว่าเกิดข้อผิดพลาดที่ใด ได้ชี้แจงเพียงว่าไม่สามารถ ตรวจสอบได้และให้องค์การบริหารส่วนตำบลนามะตูมตรวจสอบข้อเท็จจริงในการเบิกฎีกาเอง จึง เท่ากับว่าเป็นการควบคุมวิธีปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนามะตูม

1.2 การเบิกจ่ายเงินอุดหนุนให้กับหน่วยงานภายนอก

องค์การบริหารส่วนตำบลนามะตูม ไม่ได้ดำเนินการตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว 74 ลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2553 เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการ ใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1.2.1 ไม่มีหนังสือแจ้งหน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุนให้ทราบเงื่อนไขว่าวิธีการ จ่ายเงินให้เป็นไปตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการกำหนด และต้องรายงานผล การดำเนินงานให้ทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่โครงการแล้วเสร็จ และหากมีเงินเหลือจ่ายให้ ส่งคืน

1.2.2 ไม่ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ว่าผู้ขอรับเงินอุดหนุนได้นำเงินที่ ได้รับไปดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ หากพบว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ให้เรียกเงินที่อุดหนุนคืนทั้งจำนวน

ข้อเสนอแนะ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลนามะตูมดำเนินการ ดังนี้

1. แจ้งให้หน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุนให้ทราบเงื่อนไขวิธีการจ่ายเงินให้ เป็นไปตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการกำหนด และต้องรายงานผลการ ดำเนินงานให้ทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่โครงการแล้วเสร็จ และหากมีเงินเหลือจ่ายให้ส่งคืน

2. ตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบติดตามประเมินผล การใช้จ่ายเงินอุดหนุนที่ได้เบิกจ่ายให้กับหน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุน ว่าผู้ขอรับเงินอุดหนุนได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของโครงการเรียบร้อยแล้วหรือไม่ แล้วทำรายงานเสนอผู้บริหารทราบ กรณีพบว่าผู้ขอรับเงินอุดหนุนมิได้นำเงินอุดหนุนไปดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของโครงการ หรือไม่มีเอกสารหลักฐานแสดงการใช้จ่ายเงิน องค์การบริหารส่วนตำบลนามะตูม ติดตามเรียกเงินจากผู้รับผิดชอบ และผู้เกี่ยวข้องส่งคืนคลังโดยด่วน และในปีงบประมาณต่อไปให้ระงับการจ่ายเงินอุดหนุนให้หน่วยงานหรือกลุ่ม หรือชุมชนที่ใช้จ่ายเงินโดยไม่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของโครงการที่ขอรับเงินอุดหนุน

3. การตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบพิจารณาหลักเกณฑ์การจ่ายเงินอุดหนุน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยคำนึงถึงประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์โดยตรง ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย คำวนมาก ที่ มท 0808.2/ว 74 ลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2553 เรื่อง การตั้งงบประมาณและการใช้จ่ายเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากรายงานผลการตรวจสอบการคลัง การเงิน การบัญชีและการพัสดุ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนให้หน่วยงานภายนอก พบว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ทำการควบคุมให้องค์การบริหารส่วนตำบลนามะตูมติดตามหน่วยงาน กลุ่ม หรือชุมชน ซึ่งเจตนารมณ์ของหลักกฎหมายมหาชนนั้นเพื่อประโยชน์สาธารณะและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แต่ตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย คำวนมาก ที่ มท 0808.2/ว 74 ลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2553 เรื่อง การตั้งงบประมาณและการใช้จ่ายเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ยังมีข้อจำกัดในการใช้จ่ายเงินเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เท่ากับว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่ได้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของหลักกฎหมายมหาชน

1.3 ชื่อของวันสงกรานต์

ได้สุ่มตรวจฎีกาสำนักรปลัด เลขที่ 219/2553 วางเบิกหน่วยงานคลังเลขที่คลังรับ 313/2553 เป็นค่าใช้จ่ายโครงการงานประเพณีสงกรานต์ จำนวน 110,000 บาท พบข้อสังเกตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลนามะตูมตามโครงการงานประเพณีสงกรานต์ ดังนี้

1. ค่าจ้างเหมาทำอาหารและอาหารว่าง 43,200 บาท

2. ค่าจ้างเหมาตกแต่งสถานที่ ค่าเครื่องเสียงพร้อมดนตรี ค่าเช่าเต็นท์ ค่าป้ายประชาสัมพันธ์ ค่าวิทยากร เป็นเงิน 18,100 บาท

3. ค่าจัดซื้อของที่ระลึกมิได้ระบุชนิด ประเภท/รายการวัสดุ ในรายงานการขอซื้อของจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2538 และแก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 12 ทำให้คณะกรรมการตรวจรับพัสดุที่ไม่สามารถตรวจนับจำนวนหน่วยทั้งหมดได้ แต่มีการลงนามตรวจรับเป็นเงิน 38,000 บาท ค่าจัดซื้อของที่ระลึกดังกล่าวไม่ใช่การบำรุงรักษาศิลปะจาริตประเพณีท้องถิ่น ตามมาตรา 67 ข้อ 8 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 หรือเป็นกิจกรรมที่สื่อได้ว่าเป็นการส่งเสริมประเพณีสงกรานต์ตามโครงการแต่อย่างใด และเป็นรายจ่ายที่ไม่มีระเบียบกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ซึ่งการใช้จ่ายเงินในลักษณะดังกล่าวไม่ใช่ค่าใช้จ่ายในการจัดงาน ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.4/ว 1347 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ.2541 เรื่อง ค่าใช้จ่ายการจัดงานต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่การเบิกจ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลนามะตูม เน้นกิจกรรมในลักษณะจัดซื้อวัสดุเพื่อแจกจ่ายเป็นหลักการแจกจ่าย หรือการให้ด้านวัตถุ นั้น อาจได้ผลในระดับหนึ่งแต่ไม่คุ้มกับเงินที่ต้องลงทุนและไม่ทั่วถึงจึงเกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม องค์การบริหารส่วนตำบลนามะตูมควรให้ความสำคัญในการจัดทำโครงการที่ใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะที่ตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างจริงจัง ไม่สมควรตั้งงบประมาณในลักษณะที่ฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็นต่อการปฏิบัติราชการ หรือตั้งงบประมาณในลักษณะเป็นการประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคล เพื่อมิให้เกิดปัญหาในข้อร้องเรียน เพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเกิดประสิทธิภาพสูงสุด และเพื่อรักษาวินัยทางการเงินและการคลัง

ถึงแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอ้างว่าเบิกตามงบประมาณที่ตั้งไว้และมีฐานะการคลังเพียงพอ แต่การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กระทำได้ตามที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือกระทรวงมหาดไทยกำหนด ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ.2543 ข้อ 16 ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการกำหนดไว้ ตามข้อ 67 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2548

ข้อเสนอแนะ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลนามะตูมทบทวนการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดย

เครื่องคิดในกรณีที่มีการเบิกจ่ายเงิน จำนวน 38,000 บาท เห็นว่าปฏิบัติไม่เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับหรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ให้นำเงินจำนวน 38,000 บาท ส่งคืนคลังองค์การบริหารส่วนตำบลนามะตูมโดยเร็ว และส่งสำเนาใบเสร็จรับเงินให้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดชลบุรี เพื่อรายงานกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตรวจสอบต่อไป

จากรายงานผลการตรวจสอบการคลัง การเงิน การบัญชี และการพัสดุ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้านชื่อของวันสงกรานต์ พบว่ากรมส่งเสริมการปกครองได้ใช้วิธีการสั่งการให้องค์การบริหารส่วนตำบลนามะตูมปฏิบัติตาม ซึ่งขัดกับหลักของการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ที่เน้นเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น

2. โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ถือเป็นผู้มีหน้าที่ในการควบคุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติให้ถูกต้องและเป็นไปตามกฎหมาย ในด้านระบบบัญชี ระบบงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และ ในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางการคลังให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้อง ดังรายงานการตรวจสอบเพื่อส่งเสริมการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลชื่อหน่วยงานองค์การบริหารส่วนตำบลสระสีเหลี่ยม อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552 และได้ตรวจเพียงวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2552 ชื่อผู้รับตรวจ นายบุญรอด สมจิต ตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสระสีเหลี่ยมรักษาราชการแทน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสระสีเหลี่ยม

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 2 ได้ตรวจสอบการบริหารงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลสระสีเหลี่ยม โดยวิธีประเมินตามแบบสำรวจข้อมูลของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยในส่วนของงบประมาณจะตรวจสอบเชิงวิเคราะห์เปรียบเทียบจากข้อมูลประจำงวดปีงบประมาณ พ.ศ.2551-2552 ผลการตรวจสอบ ปรากฏว่า

1. ด้านรายได้

1.1 องค์การบริหารส่วนตำบลสระสีเหลี่ยม มีการจัดเก็บรายได้ค่าภาษีและค่าธรรมเนียมประเภทที่จัดเก็บเองในปีงบประมาณ พ.ศ.2552 ต่ำกว่ายอดที่จัดเก็บได้ในปีงบประมาณ พ.ศ.2551 ดังนี้

ตาราง 1 เปรียบเทียบภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ประเภท	ปีงบประมาณ 2551	ปีงบประมาณ 2552	จัดเก็บได้ต่ำลง	คิดเป็นร้อยละ
ภาษีบำรุงท้องที่	64,303.55	58,690.59	5,612.96	8.73
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	51,554.21	47,948.75	3,605.46	6.99

ข้อเสนอแนะ ฝ่ายบริหารควรให้ความสำคัญในด้านการจัดเก็บรายได้ โดยตรวจสอบและเปรียบเทียบยอดรายรับที่ได้รับจริงในช่วงเวลาเดียวกันกับปีก่อน หากมียอดต่ำกว่าปีก่อนมาก ควรตรวจสอบหาสาเหตุ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาด้านการจัดเก็บรายได้ให้มีรายได้เพิ่มมากขึ้น และมีระบบการจัดเก็บรายได้ที่มีประสิทธิภาพต่อไป

1.2 วันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2552 องค์การบริหารส่วนตำบลสระสี่เหลี่ยมมีลูกหนี้ค่าภาษีบำรุงท้องที่จำนวน 21,433.50 บาท เป็นลูกหนี้ค่าภาษีที่เกิน 10 ปี ขาดอายุความฟ้องร้อง ตั้งแต่ พ.ศ.2537-2542 เป็นจำนวนเงิน 5,298.10 บาท การปล่อยให้ลูกหนี้ค้างนาน เป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.6/ว 0208 ลงวันที่ 21 มกราคม พ.ศ.2541 เรื่อง การจัดเก็บรายได้และลูกหนี้ค้างชำระและการจำหน่ายหนี้สูญ ที่กำหนดโดยสรุปว่าให้เร่งรัดจัดเก็บลูกหนี้ที่ค้างชำระให้ครบถ้วนอย่าปล่อยให้ลูกหนี้ขาดอายุความฟ้องร้องตามกฎหมาย หากเจ้าหน้าที่ปล่อยปละละเลยให้ขาดอายุความให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาโทษเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและผู้บังคับบัญชาพร้อมหาตัวผู้รับผิดชอบชดใช้เงินแทนลูกหนี้ ที่ขาดอายุความ

ข้อเสนอแนะ ขอให้สั่งการเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเร่งรัดจัดเก็บลูกหนี้ภาษีคงค้างให้เป็นปัจจุบันโดยเร็ว กรณีลูกหนี้ค้างนานและขาดอายุความฟ้องร้องตามกฎหมาย ขอให้หาผู้รับผิดชอบชดใช้เงินคืนส่งคลังและพิจารณาโทษตามควรแก่กรณีตามหนังสือสั่งการข้างต้น

จากรายงานการตรวจสอบเพื่อส่งเสริมการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านรายได้ จากการศึกษาพบว่าการจัดเก็บภาษีเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลสระสี่เหลี่ยม โดยผู้บริหารอื่นได้แก่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลสระสี่เหลี่ยมและการจัดเก็บภาษีได้ต่ำลงในบางปี หรือมีลูกหนี้ค้างชำระนั้น ก็ไม่ได้หมายความว่าองค์การบริหารส่วนตำบลสระสี่เหลี่ยมละเลยในการบริหารจัดการ แต่ทว่าในบางปีก็จะมีปัจจัยภายนอกเช่นภัยแล้ง หรืออุทกภัยมากระทบกับบริเวณพื้นที่ภายในตำบลสระสี่เหลี่ยมทำให้เป็นอุปสรรคในการจัดเก็บรายได้

2. ด้านการเงินการบัญชี

เงินประกันสัญญาเพียงวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2552 มีเงินประกันสัญญาที่พ้นภาระผูกพันแล้วตั้งแต่วันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ.2547 จำนวน 1 ราย เป็นเงิน 39,482 บาท แต่องค์การบริหารส่วนตำบลสระสี่เหลี่ยมยังไม่ได้จ่ายเงิน เป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2538 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 65

ข้อเสนอแนะ ขอให้ติดตามวางเงินประกันให้มารับคืนให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว หากการไม่ขอรับเงินคืนเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาให้เร่งดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบฯ เพื่อมิให้เป็นภาระทางบัญชี และกำชับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวโดยเคร่งครัด

จากรายงานการตรวจสอบเพื่อส่งเสริมการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านการเงินการบัญชีเกี่ยวกับเงินประกันสัญญานั้น จากการศึกษาพบว่ากรณีดังกล่าวต้องทำการพิจารณาว่าองค์การบริหารส่วนตำบลสระสี่เหลี่ยมได้ดำเนินการตามระเบียบถูกต้องแล้วหรือไม่ ถ้าหากได้ดำเนินการถูกต้องตามระเบียบแล้ว ผู้รับจ้างไม่มารับคืนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสระสี่เหลี่ยมมีอำนาจในการบริหารจัดการเงินประกันสัญญาดังกล่าวได้ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

3. ด้านการใช้จ่ายเงิน

3.1 การจ่ายเงินอุดหนุน

ในปีงบประมาณ 2552 องค์การบริหารส่วนตำบลสระสี่เหลี่ยมมีการจ่ายเงินอุดหนุนให้กับหน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุน จำนวน 17 โครงการ เป็นเงิน 2,177,531.58 บาท แต่ไม่มีการติดตามผลการใช้จ่ายเงินของโครงการที่ขอรับเงินอุดหนุนต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ขอรับเงินอุดหนุน และมีเงินเหลือจ่ายที่ต้องส่งคืนหรือไม่ เป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0808.2/ว 2611 ลงวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ.2547 เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น

- อุดหนุนศูนย์กีฬาตำบลสระสี่เหลี่ยม โครงการส่งเสริมและพัฒนา จำนวนเงิน 220,000 บาท
- อุดหนุน อสม. หมู่ 1-11 โครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน จำนวนเงิน 110,000 บาท

- อดหนุนที่ทำการปกครองอำเภอพนัสนิคม โครงการรณรงค์ป้องกันอุบัติเหตุ ทางถนน โครงการจัดกิจกรรมสนับสนุนกิจการกาชาด โครงการส่งเสริมพัฒนาตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โครงการปรับปรุงให้บริการประชาชน จำนวนเงิน 50,000 บาท

ข้อเสนอแนะ ขอให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ดำเนินการติดตามผลโครงการที่ขอรับเงินอุดหนุนว่าได้ดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์และมีเงินเหลือจ่ายหรือไม่ และขอให้ปฏิบัติตามหนังสือสั่งการดังกล่าวอย่างเคร่งครัด โดยติดตามผู้ขอรับเงินอุดหนุนให้รายงานผลการใช้จ่ายเงิน เพื่อประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานดังกล่าวในปีต่อไป

3.2 องค์การบริหารส่วนตำบลสระสี่เหลี่ยมเบิกจ่ายค่าจ้างเหมาบริการบุคคลธรรมดา เป็นผู้ช่วยประสานงานระหว่างส่วนราชการและองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและช่วยเหลือประชาชนในท้องถิ่นทุกด้าน ตามสัญญาเลขที่ 2/2552 ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ.2551 โดย นายเอกพิสิฐ สีโรจน์รังสี ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสระสี่เหลี่ยมปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสระสี่เหลี่ยม (ผู้ว่าจ้าง) กับ นางสาวอภิญญา วงษ์สมบัติ(ผู้รับจ้าง) กำหนดระยะเวลาจ้าง 12 เดือน นับตั้งแต่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2551 ถึง 30 กันยายน พ.ศ.2552 ในอัตราเดือนละ 5,080 บาท รวมเป็นเงิน 60,960 บาท โดยข้อมูลการปฏิบัติงานตามบันทึกการปฏิบัติงานตามสมุดบันทึกการปฏิบัติงานของนางสาวอภิญญา วงษ์สมบัติ ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงาน ณ ที่ว่าการอำเภอพนัสนิคม ตามคำสั่งอำเภอพนัสนิคมที่ 461/2551 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ.2551 ซึ่งถือเป็นการปฏิบัติงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล สระสี่เหลี่ยม

ข้อเสนอแนะ ขอให้หาผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย จำนวน 60,960 บาท ส่งคืนคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเร็ว

จากรายงานการตรวจสอบเพื่อส่งเสริมการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านการใช้จ่ายเงิน กรณีการจ่ายเงินอุดหนุนนั้นจากการศึกษาพบว่าเงินอุดหนุนที่จ่ายในกรณีข้างต้นเป็นการจ่ายเงินเพื่อประโยชน์สาธารณะแก่ประชาชนในตำบลสระสี่เหลี่ยมซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์กฎหมายที่ต้องการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น ดังนั้นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินควรจะต้องมองถึงประโยชน์ที่ประชาชนในตำบลสระสี่เหลี่ยมได้รับมากกว่าการยึดถือระเบียบที่เป็นเพียงลายลักษณ์อักษรเพราะจะทำให้ขัดกับเจตนารมณ์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3. โดยศาลปกครอง

การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินโดยศาลปกครอง มิได้เป็นการเข้ามาตรวจสอบโดยตรง แต่จะเป็นการตรวจสอบทางอ้อม ซึ่งหากผู้ที่ได้รับมอบอำนาจในการกำกับดูแลเห็นว่าองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นไม่กระทำการตามกฎหมายที่กำหนดก็สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินโดยศาลปกครองได้ เช่น กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำนิติกรรมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนได้ และผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีหน้าที่นำเสนอข้อมูลให้เห็นว่านิติกรรมทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร ซึ่งกรณีนี้ก็เป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้วิธีการตรวจสอบโดยให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยว่ากระทำการตามชอบอำนาจหรือไม่ แต่ก็ยังคงมีข้อจำกัดสำหรับในการวินิจฉัยก็คือ ศาลปกครองยังคงต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมด้วย

ความแตกต่างระหว่างเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

1. หน่วยงานที่ให้เงินอุดหนุน คือ กระทรวงการคลัง โดยกระทรวงการคลังจะทำการจัดสรรเงินงบประมาณ ในส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปนั้น กระทรวงการคลังจะทำการโอนเงินที่ทำการจัดสรรแล้วให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกระทรวงการคลังจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวางฎีกาเบิกเงินจากกรมบัญชีกลาง สำนักงานคลังจังหวัดหรือสำนักงานคลังจังหวัด ณ อำเภอ

2. พระราชบัญญัติที่ให้อำนาจการจ่ายเงินอุดหนุน ไม่ว่าจะเงินอุดหนุนทั่วไปหรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายให้แก่ส่วนราชการนั้น ต้องเป็นเงินที่ส่วนราชการได้รับจากการทำแผนงาน/โครงการ ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่และภารกิจของส่วนราชการนั้น ถือเป็นเงินที่มีผู้มอบให้ส่วนราชการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการ ใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการตามนัย มาตรา 24 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ถ้าเป็นกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำแผนงาน/โครงการเพื่อดำเนินงานภายใต้ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่สามารถดำเนินการตามแผนงาน/โครงการได้และได้ขอความร่วมมือให้ส่วนราชการ เป็นผู้ดำเนินการแทน โดยสนับสนุนเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ให้เงินที่ส่วนราชการได้รับดังกล่าวถือเป็นเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ให้เงินที่ส่วนราชการได้รับดังกล่าวถือเป็นเงิน ที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ จากการปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานอื่นต้องนำส่งคลัง เป็นรายได้แผ่นดินตามมาตรา 24 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หากมีความจำเป็นต้องเก็บไว้ใช้จ่าย ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง

3. วิธีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุน ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไปให้ใช้จ่ายตามรายการและจำนวนเงินที่กำหนดในเอกสารประกอบการจัดสรรงบประมาณ และเงิน

อุดหนุนเฉพาะกิจให้ปฏิบัติโดยให้ส่วนราชการผู้วางฎีกาเบิกเงินจากกรมบัญชีกลาง สำนักงานคลังจังหวัดหรือสำนักงานคลังจังหวัด ณ อำเภอได้เมื่อถึงกำหนดหรือใกล้ถึงกำหนดชำระและไม่ต้องแนบเอกสารประกอบฎีกาแต่ให้หมายเหตุหลังฎีกาว่า เบิกจ่ายเป็นค่าอะไรจำนวนเงินเท่าไร ทั้งนี้ให้นำความในหลักเกณฑ์ของงบบุคลากร งบดำเนินการ งบลงทุน มาบังคับใช้โดยอนุโลม ดังนี้

3.1 งบบุคลากร ให้ทำการวางฎีกาเป็นไตรมาสตามวงเงินที่ระบุในแผนเข้าบัญชีเงินฝากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดไว้ โดยหมายเหตุหลังฎีกาว่าเป็นค่าใช้จ่าย งบอะไร ไตรมาสใด จำนวนเงินเท่าไร

3.2 งบดำเนินการ ให้ทำการวางฎีกาเป็นไตรมาสตามวงเงินที่ระบุในแผนเข้าบัญชีเงินฝากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดไว้ โดยหมายเหตุหลังฎีกาว่าเป็นค่าใช้จ่าย งบอะไร ไตรมาสใด จำนวนเงินเท่าไร ถ้าใช้จ่ายเงินเกินกว่าแผน ให้ส่วนราชการผู้เบิกวางฎีกาในไตรมาสถัดไป ผลักเข้าบัญชีเงินฝากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแจ้งเหตุผลความจำเป็นและหมายเหตุหลังฎีกาว่าเพิ่มเติมไตรมาสใด จำนวนเท่าไร

3.3 งบลงทุน วางฎีกาเมื่อหนี้ถึงกำหนดหรือใกล้ถึงกำหนดชำระ โดยให้หมายเหตุหลังฎีกาว่าเป็นค่าอะไร เงินเท่าไรและหมายเหตุหลังฎีกาว่า “(ชื่อองค์กรที่ได้รับเงินอุดหนุน) ได้รับรองว่าได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้วและมีหนี้ผูกพันที่ถึงกำหนดหรือใกล้ถึงกำหนดที่จะต้องจ่ายเงิน”

4. ผู้ที่มีอำนาจใช้จ่ายเงินอุดหนุน ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายเงินตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับโดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลางและมีดุลยพินิจในการตัดสินใจสำหรับการใช้จ่ายที่ได้บัญญัติไว้ในแผนพัฒนาของท้องถิ่นเอง แต่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นจะเป็นเงินอุดหนุนที่ระบุกิจการโดยตรงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำไปใช้ได้ และเงินส่วนนี้จะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอนจากส่วนกลางตามระเบียบที่รัฐบาลกำหนด ดังนี้

4.1 การขอรับเงิน จะต้องเสนอโครงการผ่านกรมการปกครองให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาลักษณะความเหมาะสมของโครงการตลอดจนราคาค่าใช้จ่าย

4.2 การใช้จ่ายเงิน จะต้องเป็นไปตามโครงการงบประมาณที่ได้รับอนุมัติทุกประการ

4.3 การเปลี่ยนแปลงรายการ จะต้องได้รับอนุมัติจากสำนักงานงบประมาณก่อนทุกกรณี เว้นแต่กรณีที่สำนักงานงบประมาณมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณา

4.4 การเบิกจ่ายเงินจะกระทำได้เมื่อถึงงวดการจ่ายเงินตามสัญญา โดยต้องเบิกจากคลังจังหวัด

4.5 การกักเงิน จะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง

แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจก็ตาม แต่การใช้จ่ายเงินนั้นถูกบังคับโดยทางอ้อมจากรัฐส่วนกลาง กล่าวคือ จะต้องใช้จ่ายเงินดังกล่าวตามวัตถุประสงค์ที่รัฐส่วนกลางกำหนดเท่านั้นและหากมีการใช้จ่ายไม่หมดก็ต้องนำเงินที่เหลือส่งคืนให้แก่สำนักงบประมาณ แต่ถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เงินดังกล่าวผิดไปจากที่รัฐส่วนกลางกำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำการใช้เงินคืนเต็มจำนวน

5. หมวดการใช้เงิน กรณีเงินอุดหนุนทั่วไปในส่วนของงบบุคลากรให้ทำการเบิกจ่ายเป็นรายเดือน และค่าใช้จ่ายอื่นนอกจากงบบุคลากรสามารถเบิกทั้งจำนวนแล้วนำมาเก็บไว้ที่หน่วยงานได้ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ต้องเบิกใช้ตามภารกิจเท่านั้น ไม่สามารถเบิกทั้งจำนวนมาเก็บไว้ที่หน่วยงานได้

6. ระเบียบการใช้เงินที่เกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ สามารถแบ่งเป็น

6.1 กฎหมายหลักที่ให้อำนาจ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

6.2 กฎหมายที่ควบคุมการบริหารงบประมาณ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 และแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ.2544

7. การตรวจสอบการใช้เงินอุดหนุน ซึ่งหน่วยงานที่ตรวจสอบเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นเป็นหน่วยงานเดียวกัน ได้แก่

7.1 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

7.2 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

7.3 ศาลปกครอง

8. วิธีการดำเนินงานกรณีการจัดสรรเงินอุดหนุนไม่เพียงพอ หากเป็นกรณีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปไม่เพียงพอกับรายจ่าย สามารถทำการโอนงบประมาณได้ตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่หากเป็นกรณีการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจไม่เพียงพอก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการโอนงบประมาณได้เพราะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินอุดหนุนที่กำหนดเงื่อนไขของการใช้จ่ายไว้เฉพาะ