

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การแสดงความรับผิดชอบทางการคลังและงบประมาณในระบบการบริหารส่วนท้องถิ่นของไทย: วิเคราะห์กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์” มีวัตถุประสงค์

1) เพื่อศึกษารูปแบบและโครงสร้างที่เป็นกลไกสำคัญต่อการแสดงความรับผิดชอบทางการบริหารตามระบอบประชาธิปไตยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) เพื่อศึกษาผลกระทบจากรูปแบบและโครงสร้างทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ที่มีต่อการแสดงความรับผิดชอบทางการบริหารทางการคลังและการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

3) เพื่อข้อเสนอแนะทางเลือกของการจัดรูปแบบการบริหารงานคลังและงบประมาณท้องถิ่นให้มีกลไกการแสดงความรับผิดชอบที่เหมาะสมต่อไปในอนาคต

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยจึงนำเสนอผลการศึกษาข้อมูลตามรายละเอียดดังนี้

4.1 ผลการศึกษาข้อมูลตามวัตถุประสงค์ข้อ 1

วัตถุประสงค์วิจัย ข้อ 1: เพื่อศึกษารูปแบบและโครงสร้างที่เป็นกลไกสำคัญ ต่อการแสดงความรับผิดชอบทางการบริหารตามระบอบประชาธิปไตยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

จากคำสัมภาษณ์ผู้บริหารและบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ประกอบด้วย นายกองัดการบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ รองนายกองัดการบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เลขานายกองัดการบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่ปรึกษานายกองัดการบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ หัวหน้าฝ่ายงบประมาณและการพัฒนา ผู้อำนวยการกองคลัง หัวหน้าฝ่ายการเงิน หัวหน้าฝ่ายบัญชี หัวหน้าฝ่ายตรวจสอบภายใน ซึ่งเป็นตัวแทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย กำกับและควบคุม และแสดงความรับผิดชอบทางการคลังและงบประมาณในระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและจากคำสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) กับผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานงบประมาณ

ประเด็นที่ 1 การกิจและบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่า

นายทรงเกียรติ ลีมอรุณรักษ์ นายกองการบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กล่าวว่า “พระราชบัญญัติองค์กร บริหารส่วนจังหวัด ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วน

จังหวัด ไว้อย่างกว้างๆ ครอบคลุมภารกิจทุกประเภทที่เป็นบริการสาธารณะ แต่ปัญหาก็คือ อำนาจหน้าที่หลายประการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังคงซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นที่ถกเถียงกันมากและมีข้อเสนอว่า ควรแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทให้มีความชัดเจนกว่าที่ผ่านมา เพื่อมิให้เกิดความสับสนอันเนื่องมาจากความซ้ำซ้อนของภารกิจ ซึ่งปัญหาที่ตามมา คือ ประสิทธิภาพในการจัดสรร และการบริหารงบประมาณแผ่นดิน” เพราะงบประมาณที่รับในการบริหารจัดการมีจำกัดเมื่อเทียบกับพื้นที่รับผิดชอบ

“ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้แก่

- 1) จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
- 2) ส่งเสริมคุณภาพชีวิต
- 3) จัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
- 4) ส่งเสริมการท่องเที่ยว การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน
- 5) บริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 6) การศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
- 7) บริหารจัดการ และการสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

นายมานพ ตั้งบุรพาจิตร ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กล่าวเสริมว่า “ภารกิจบางประเภทกฎหมายกำหนดไว้กว้างเกินไปซึ่งมีอยู่หลายประเภท ได้แก่ ภารกิจในเรื่องของการจัดทำ แผนและประสาน แผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนแผนพัฒนาท้องถิ่น ตามข้อ (1) ข้อ (6) (7) และ (12) เนื่องจากเป็นบริการสาธารณะที่มีการบริหารจัดการที่ซับซ้อนยุ่งยากและความเกี่ยวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายหน่วยด้วยกัน เช่น กรณีข้อ (6) หากให้เทศบาลใดเทศบาลหนึ่งทำอาจไม่สำเร็จ เพราะไม่ได้รับความร่วมมือจากเทศบาลใกล้เคียง หรืออาจมีปัญหาคความขัดแย้งในสาระสำคัญกรณีมีผลประโยชน์จำนวนมาก หากให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ดำเนินการอาจมีภาพที่ดูเป็นกลางมากกว่าและอาจตกลงกันได้ง่ายขึ้น”

“องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ดูแลรับผิดชอบอย่างกว้างขวาง และมีภารกิจหลายประการแต่ด้วยมีงบประมาณ โครงการดำเนินภารกิจที่จำกัด พอกำหนดภารกิจ คือ

- 1) ภารกิจหลัก เช่น พัฒนาปรับปรุง โครงสร้างพื้นฐาน จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การป้องกันและส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชน เป็นต้น

- 2) ภารกิจรอง เช่น ส่งเสริมการจัดให้มีสวนสาธารณะ หรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

ส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย เป็นต้น

3) ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนตามพระราชบัญญัติ เช่น การดูแลบำรุงทางหลวงชนบท สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัด และ โรงเรียน เป็นต้น

นายพิสิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารทางการคลังและงบประมาณเต็มร้อย ยังต้องอยู่ภายใต้กฎ ระเบียบ คำสั่งและกฎหมาย แต่การตีความของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความหลากหลายแตกต่างกันไป ส่วนใหญ่จะตีความกันเกินกว่ากรอบของอำนาจและหน้าที่อันพึงมี เพื่อให้สามารถใช้จ่ายงบประมาณได้ เช่น การว่าจ้างนักร้องราคาแพง การใส่ซองทำบุญมากเกินไป การพัฒนาท้องถิ่นส่วนมากใช้งบประมาณลงทุนเฉพาะด้าน ทำให้เกิดความเจริญ แต่ไร้ประโยชน์ ใช้จ่ายเงินวนเวียนไม่เกิดผลเปลี่ยนแปลงและกลับมาที่เดิม เช่น การทำโรงกำจัดขยะ ลงทุนโครงสร้างและอุปกรณ์ แต่ไม่มีคนรับผิดชอบดำเนินการจนต้องปล่อยทิ้งร้างไป ประชาชนในท้องถิ่นต้องทิ้งขยะเหมือนเดิม ถ้าเป็น โครงการระดับชาติ นักการเมืองมีงบประมาณสนับสนุนให้ท้องถิ่นทำ เช่น ศูนย์โอท็อป (OTOP) พอเกิดความเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือผู้บริหารที่ถูกทิ้งร้างไปเพราะการเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย เป็นต้น”

และนายพิสิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ยังกล่าวอีกว่า “จิตความรู้ความสามารถของบุคลากรในท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีจิตความสามารถที่จำกัด อีกทั้งความรู้และประสบการณ์ทางการบริหารการคลังและงบประมาณ เป็นปัจจัยสำคัญที่แสดงให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังไม่มีประสิทธิภาพในการบริหาร

นายธรรมศักดิ์ สัมพันธ์สันติกุล รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ กล่าวเสริมว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจทางการเงินการคลังและงบประมาณ ตามกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี”

จึงสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีเขตพื้นที่ดูแลรับผิดชอบอย่างกว้างขวาง และมีภารกิจและบทบาทหลายประการ แต่ด้วยมีงบประมาณโครงการดำเนินการภารกิจที่จำกัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์จึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่หลักและอำนาจหน้าที่รองในการดำเนินงาน ดังนี้

1) ภารกิจหลัก มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน ได้แก่

(1) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผน

พัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

- (2) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (3) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (4) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (6) การพัฒนาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

- (7) ส่งเสริม พัฒนาและปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยว
- (8) ส่งเสริมการกีฬา จารีต ประเพณี ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น
- (9) พัฒนาปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน
- (10) ส่งเสริมการศึกษา
- (11) จัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (12) พัฒนาและส่งเสริมอาชีพประชาชน
- (13) ป้องกันและส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชน
- (14) ตรวจสอบและติดตามประเมินผลดำเนินงาน
- (15) พัฒนาคูณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (16) แก้ไขปัญหาโรคระบาดและป้องกันยาเสพติด

2) การกิจกรรม มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน ได้แก่

- (1) ส่งเสริมการจัดตั้งตลาดกลาง หรือศูนย์จำหน่ายผลิตภัณฑ์ของจังหวัด
- (2) ส่งเสริมการจัดให้มีสวนสาธารณะ หรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (3) ส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (4) กิจกรรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) อำนาจการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(6) พัฒนารฐานข้อมูลสารสนเทศ และพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(7) สนับสนุนกิจกรรมตามโครงการพระราชดำริ

3) การกิจที่ได้รับการถ่ายโอนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ได้แก่

- (1) โรงเรียน
- (2) การดูแลบำรุงทางหลวงชนบท
- (3) สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัด

(4) ระบบชลประทาน คลอง

หากแต่ปัญหาในทางปฏิบัติตามภารกิจและบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ คือ ถึงแม้ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ให้อำนาจการตั้งงบประมาณและค่าใช้จ่ายในการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้เอง แต่ในความเป็นจริงยังต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด อีกทั้งในการจัดทำงบประมาณยังมีความทับซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีเขตรับผิดชอบทั้งจังหวัด รวมทั้งพื้นที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ประเด็นที่ 2 การกำหนดนโยบายการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่า

นายทรงเกียรติ ลิ้มอรุณรักษ์ นายกองการบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กล่าวว่า “ในการกำหนดนโยบายด้านการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่สำคัญต้องสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ จัดทำแผนงานและดำเนินโครงการ เพื่อตอบสนองนโยบายที่วางไว้ โดยการระดมงบประมาณที่ต้องการจ่ายไว้ล่วงหน้า”

นางสาวกฤษณี สันติเมธากุล รักษาการแทนผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ กล่าวว่า “จัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จะเป็นการเตรียมงบประมาณแบบสมดุล โดยต้องได้รับการอนุมัติจากฝ่ายบริหาร เพื่อนำไปการบริหาร และกำหนดผู้รับผิดชอบในการติดตามประเมินความสำเร็จการใช้งบประมาณตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้”

นายชัยณรงค์ เชื้อวงศ์สกุล รองนายกองการบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ยังได้กล่าวว่า “ในการกำหนดกรอบนโยบายการบริหารการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จะต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาให้เป็นที่ไปในทิศทางเดียวกัน โดยผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ร่วมกันวางแนวทางการปฏิบัติอย่างกว้างๆ ที่สอดคล้องกับพื้นที่ ปัญหา และความต้องการของประชาชน”

นางจรัสทิพย์ ทอดสนิท รักษาการแทน หัวหน้าฝ่ายการเงิน กล่าวว่า “ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อาจต้องพึงระวังในความคิดตามในการบริหารงบประมาณที่ก่อให้เกิดหนี้ผูกพัน โดยไม่มีงบประมาณกำหนดไว้ในรายการนั้นๆ และเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจตามกฎหมาย หรือระเบียบที่ใช้บังคับ”

นางสมศรี แดงน้ำ ผู้อำนวยการกองคลัง กล่าวว่า “การจัดเก็บภาษีอากรจะสามารถจัดเก็บตามรายได้ที่หน่วยงาน หรือองค์กรในพื้นที่แจ้งมายังองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์”

นายบุญเลิศ บุญช่วย รองนายกองการบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กล่าวเสริมว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์สามารถจัดเก็บได้เท่าที่หน่วยงานแจ้ง เราไม่สามารถที่จะเข้าไปตรวจสอบได้ เพราะไม่มีอำนาจ แต่พยายามจะหาแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพการ

จัดเก็บ และขยายฐานภาษี”

นางสาวจินตนา ลีมีอัสวโกวิท รักษาราชการแทน ผู้อำนวยการกองพัสดุและทรัพย์สิน กล่าวว่า “ในการจัดหาพัสดุ และจัดซื้อจัดจ้าง ได้มีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินโครงการต่างๆ หรือ จำเป็นต้องก่อนนี้ผูกพัน ต้องเป็นไปตามศักยภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยสามารถเบิกจ่ายเงิน และจัดทำบัญชีการเบิกจ่ายตามที่ได้ก่อนนี้ผูกพัน”

นางพึงใจ ตุ่มท่าไม้ หัวหน้าฝ่ายบัญชี กล่าวว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ความถูกต้อง อันนำไปสู่การทบทวนปรับปรุงการดำเนินงาน หรือยกเลิกนโยบายสำหรับปีต่อไป”

นายมาโนช หินแก้ว รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ยังกล่าวว่า “การรักษาวินัยของการคลัง และความมั่นคงทางการคลัง เพื่อการกำหนดการใช้จ่ายอย่างมีวินัย ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่น”

นายเสกสันต์ เมืองจันทบุรี รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กล่าวว่า “ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ต้องพัฒนาความรู้ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ มีความโปร่งใส และปฏิบัติหน้าที่ตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่น”

นางจันทิมา แดงโชติ ผู้อำนวยการกองกิจการสภา ได้เสริมกล่าวว่า “ความรับผิดชอบต่อการบริหารการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เหตุเกิดจากการละเลยไม่เร่งรัดจัดการหรือดำเนินการตามแผนงาน งาน หรือโครงการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด”

นายยุทธชัย ปรีสวาทิ เลขานุการองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ยังได้กล่าวว่า “การบริหารทางการคลังและการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ บางครั้งอาจขาดประสิทธิภาพไม่ก่อให้เกิดประสิทธิผลเสียต่อการร้องเรียนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพราะความทับซ้อนในการบริหารจัดการในพื้นที่กับหน่วยงานอื่นๆ”

นายรณชิต สิงหเสมานนท์ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กล่าวว่า “ฝ่ายบริหารการคลังและการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ต้องแสดงความรับผิดชอบ เป็นเพราะการใช้จ่ายเงินงบประมาณผิดวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจตามกฎหมาย หรือระเบียบที่ใช้บังคับ อาจเกิดจากความทับซ้อนในการบริหารจัดการในพื้นที่กับหน่วยงานอื่นๆ”

นางพึงใจ ตุ่มท่าไม้ หัวหน้าฝ่ายบัญชี กล่าวว่า “นอกจากจะมีการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์แล้ว ยังต้องมีการจัดทำรายงานเพื่อประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนรับทราบการบริหารทางการคลังและการงบประมาณขององค์การ

บริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์”

นายพิสิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เป็นแผนรายปีและแผน 3 ปีอยู่แล้ว มีระเบียบกำหนดแผนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยจะต้องเสนอแผนต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินด้วย แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมักเบี่ยงเบนเงินงบประมาณของแผนโครงการ โดยหลีกเลี่ยงไปทำโครงการอื่นๆ เช่น แผนทำถนนลาดยาง 1 เส้นทาง แต่เบี่ยงเบนไปใช้ทำถนนลูกรัง อ้างว่าทำได้หลายเส้นทางเป็นต้น”

และกล่าวต่อไปอีกว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัดบางแห่ง มีความสนิทสนมเป็นพวกเดียวกันกับ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มักจะใช้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเครื่องมืออนุมัติการใช้งเงินนอกแผนงานก็มี”

นายธรรมศักดิ์ สัมพันธ์สันติกุล รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ กล่าวว่า “การบริหารเงินที่เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเองมีกฎระเบียบให้ 40% ใช้จ่ายเป็นงบบริหารงานบุคคลหรือค่าจ้างบุคลากรอีก 60% เป็นงบพัฒนาท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมักใช้เงินงบพัฒนาไปจัดงานและท่องเที่ยวทั้งในประเทศและต่างประเทศกันมาก โดยไม่มีระบบบริหารจัดการเงินงบประมาณส่วนนี้ และไม่มีแผนรองรับ จึงได้เกิดปัญหาการใช้จ่ายเงินผิดประเภทและวัตถุประสงค์และไม่มีความคุ้มค่า”

จึงสรุปได้ว่า ในการกำหนดนโยบายด้านการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาพื้นที่ดูแลรับผิดชอบ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้ดำเนินการดังนี้

1) กำหนดกรอบนโยบายในการบริหาร เพื่อนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาได้อย่างมีทิศทาง โดยผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ร่วมกันวางแนวทางการปฏิบัติอย่างกว้างๆ ที่สอดคล้องกับพื้นที่ ปัญหา และความต้องการของประชาชน

2) จัดทำแผนงาน/โครงการ เพื่อตอบสนองนโยบายที่วางไว้ โดยการระดมงบประมาณที่ต้องการจ่ายไว้ล่วงหน้า

3) จัดทำงบประมาณ โดยมีการจัดเตรียมงบประมาณแบบสมดุล การอนุมัติ การบริหาร และการติดตามประเมินความสำเร็จการใช้งบประมาณตามตัวชี้วัดที่กำหนด

4) จัดเก็บภาษีอากร จัดเก็บตามรายได้ที่หน่วยงาน หรือองค์กรในพื้นที่แจ้งมายังองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และหาแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บและขยายฐานภาษี

5) จัดหาพัสดุ และจัดซื้อจัดจ้าง ในการกำหนดขั้นตอนการดำเนินโครงการต่างๆ หรือก่อนการนี้ผูกพันตามศักยภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

6) เบิกจ่ายเงิน และจัดทำบัญชี สามารถเบิกจ่ายตามที่ได้ก่อนนี้ผูกพัน และทำการ

ลงบัญชีรับ - จ่าย

7) ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อเป็นการตรวจสอบความโปร่งใส ความถูกต้อง อันนำไปสู่การทบทวน ปรับปรุงการดำเนินงาน หรือยกเลิกนโยบายในโอกาสต่อไป

8) รักษาวินัยของการคลัง และความมั่นคงทางการคลัง เพื่อการกำหนดการใช้จ่ายอย่างมีวินัย และสามารถสร้างความมั่นคงทางการเงินการคลัง ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์

ประเด็นที่ 3 วิธีการกำกับและควบคุมการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่า

นางสาวกฤษณี สันติเมธากุล รักษาการแทนผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ กล่าวว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ จึงทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ชี้แจงการปฏิบัติราชการ”

นายชานน แก้วมีศรี รักษาการแทนหัวหน้าสำนักงานปลัด กล่าวว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์จะสามารถจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งเป็นแผนระยะ 3 ปี หากแต่เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลก็มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของภาครัฐ จึงทำให้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ไม่สามารถปฏิบัติได้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด”

นายบุญเลิศ บุญช่วย รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กล่าวเสริมว่า “ฝ่ายบริหารให้ความสำคัญกับการได้รับความเห็นชอบและยินยอมในการใช้จ่ายงบประมาณจากประชาชน ซึ่งเข้าไปเป็นตัวแทนอยู่ในสภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อร่วมให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และจัดทำแผนงาน โครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณ”

นายพิสิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวว่า “การบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรเคร่งครัดในเรื่องของการตีความกฎหมาย กฎระเบียบและคำสั่ง โดยเฉพาะการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ต้องตีความอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเคร่งครัด แต่ถ้าเป็นเรื่องงานบริการประชาชน อาจตีความหลวมๆ (อย่างกว้าง) ก็ได้”

และยังให้ความเห็นต่อไปอีกว่า “กรณีที่เป็นเรื่องเฉพาะ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรหารือกับเจ้าของกฎระเบียบหรือคำสั่งเสียก่อน องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ บางแห่งเคยถูกเรียกเงินคืนเพราะไปตีความเอาเอง จึงใช้จ่ายเงินผิดกฎระเบียบหรือคำสั่ง แม้ในบางกรณีที่ไม่มีกฎระเบียบหรือคำสั่งก็ต้องคำนึงถึงความเหมาะสม จริตประเพณี ความเชื่อของแต่ละบุคคล เช่น เงินใส่ซองทำบุญไม่มีกฎระเบียบหรือคำสั่งกำหนดไว้

เพราะสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยตีความเรื่องนี้ไว้ว่าเป็นความเชื่อ จึงไม่อาจกำหนดเป็นระเบียบได้ แต่ต้องคำนึงถึงความเหมาะสม”

“องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ถือว่าเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีการบริหารการคลังและงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ อยู่ในระดับ “ดีมาก” ทุกหลัก ไม่ว่าจะเป็นหลักความถูกต้องตามกฎหมาย หลักสมประโยชน์ (ความคุ้มค่า) หลักสนับสนุนการพัฒนาโดยไม่ซ้ำซ้อนกับองค์กรอื่นและหลักความมีศักยภาพที่ทำภารกิจแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่ยังไม่ใช่ “ดีที่สุด”

“กรณีมีงบประมาณส่วนอื่นมาเสริมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ควรจัดกลุ่ม (Clustor) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดรวมกลุ่มกันจะทำให้มีงบประมาณมากขึ้น เช่น ทำโรงงานกำจัดขยะใช้ร่วมกัน แต่ต้องให้ครบวงจรโดยมีผู้ดำเนินการ มิฉะนั้นจะไม่เกิดประโยชน์คุ้มค่า เช่น โรงงานกำจัดขยะที่จังหวัดนครพนม ไม่มีผู้รับผิดชอบดำเนินงาน เป็นต้น”

“ควรมีกฎหมายที่ชัดเจนในการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น ภรรยาใช้เงินงบประมาณจัดคนไปดูสามีเตะฟุตบอล มีลักษณะเป็นการหาเสียง เป็นต้น

“องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีพื้นที่บางส่วนเป็นเขตพระราชฐาน มีการบริหารจัดการการคลังและงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ โปร่งใส และมีระเบียบวินัยทางการคลังและงบประมาณอยู่ในขั้นดีมาก ควรมีกฎหมายที่ชัดเจนในการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น ภรรยาใช้เงินงบประมาณจัดคนไปดูสามีเตะฟุตบอล มีลักษณะเป็นการหาเสียง เป็นต้น” และองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีพื้นที่บางส่วนเป็นเขตพระราชฐาน มีการบริหารจัดการการคลังและงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ โปร่งใส และมีระเบียบวินัยทางการคลังและงบประมาณอยู่ในขั้นดีมาก”

จึงสรุปได้ว่า ในทางกฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ จึงทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ สั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ชี้แจงการปฏิบัติราชการ กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ หรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ปฏิบัติราชการอันก่อให้เกิดความเสียหาย หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับการคลังและงบประมาณของทางราชการผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถดำเนินการสอบสวนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

ถึงแม้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จะสามารถจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งเป็นแผนระยะ 3 ปี หากแต่เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลก็มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของภาครัฐ จึงทำให้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ไม่สามารถปฏิบัติได้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด ขณะเดียวกันเขตพื้นที่

ความรับผิดชอบทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ครอบคลุมพื้นที่ทั่วทั้งจังหวัด ปัญหาก็คือ เขตพื้นที่ที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะไปทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จึงทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ไม่มีพื้นที่ของตนเอง แต่เป็นเขตอำนาจที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ดังนั้นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อท้องถิ่นอย่างยิ่ง ซึ่งนอกจากความรู้ความสามารถแล้วการมีวิสัยทัศน์ในการกำกับและควบคุมการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ให้มีความโปร่งใส ปฏิบัติหน้าที่ตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่น

สำหรับการบริหารการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ที่เกี่ยวกับรายได้ รายจ่าย และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การตรวจสอบและกิจกรรมทางบัญชีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ฝ่ายบริหารให้ความสำคัญกับการได้รับความเห็นชอบและยินยอมในการใช้จ่ายงบประมาณจากประชาชน ซึ่งเข้าไปเป็นตัวแทนอยู่ในสภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อร่วมให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และจัดทำแผนงาน โครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณนั้นๆ ตลอดจนการกำกับติดตามกิจกรรมทางบัญชีเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและรักษาผลประโยชน์จากเงินภาษีอากรของประชาชนให้มากที่สุด

4.2 ผลการศึกษาข้อมูลตามวัตถุประสงค์ข้อ 2

วัตถุประสงค์ที่ 2 ศึกษาผลกระทบจากรูปแบบและโครงสร้างทางการบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ที่มีต่อการแสดงความรับผิดชอบทางการบริหารทางการคลังและการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

จากคำสัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ หัวหน้าฝ่ายงบประมาณและการพัฒนา ผู้อำนวยการกองคลัง หัวหน้าฝ่ายการเงิน และหัวหน้าฝ่ายบัญชี และหัวหน้าฝ่ายตรวจสอบภายใน ซึ่งเป็นตัวแทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย กำกับและควบคุมและแสดงความรับผิดชอบทางการคลังและงบประมาณในระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และจากคำสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) กับผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานงบประมาณ

ประเด็นที่ 1 การแสดงความรับผิดชอบทางการคลังและงบประมาณในระบบการบริหารงาน

ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่า

นายมานพ ตั้งบุรพาจิตร ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กล่าวว่า “การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง”

นางสาวกฤษณี สันติเมธากุล รักษาการแทนผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ กล่าวว่า “ความรับผิดชอบทางการคลังและงบประมาณ อาจแบ่งได้ 2 ส่วน คือ ความรับผิดชอบกัน และความรับผิดชอบร่วมกันต่อการบริหารการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามกรอบยุทธศาสตร์การบริหารการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามนโยบายแผนงาน/โครงการที่กำหนด โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์จะใช้แผนการบริหารงานการคลังและงบประมาณแบบสมดุลทุกปี”

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ข้อเสนอแนะว่า “ควรมีหลักเกณฑ์และกลไกการแสดงความรับผิดชอบทางการบริหารการคลังและงบประมาณ เช่น เปลี่ยนจากคำว่าตรวจสอบได้ มาเป็น เสนอให้ตรวจสอบ เพราะความเป็นจริงประชาชนในท้องถิ่นหรือสื่อมวลชนแขนงต่างๆ ยากที่จะตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ถึงแม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่ในความเป็นจริงจะต้องมีอ้างอิงข้อยกเว้นต่างๆ จนผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องไม่สามารถตรวจสอบได้ แต่หากเป็นการเสนอให้ตรวจสอบ เช่น การทำรายการใช้จ่ายเงินหรืองบประมาณ โครงการแล้วปิดประกาศหรือใช้วิธีการอื่นๆ ให้ประชาชนในท้องถิ่นและสื่อมวลชนรับทราบและตรวจสอบได้”

นอกจากนี้ยังเสนอแนะอีกว่า “โครงการต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ หากเกิดความล้มเหลว ควรให้ผู้บริหารรับผิดชอบในความเสียหายทุกประการ เพราะงบประมาณเป็นเงินของทางราชการ”

นายธรรมศักดิ์ สัมพันธ์สันติกุล รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ กล่าวว่า “กฎระเบียบ คำสั่ง และกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารการคลังและงบประมาณมีอยู่แล้ว ผู้บริหารควรมีระเบียบวินัยด้านการเงินและการคลัง อีกทั้งควรยึด “หลักธรรมาภิบาล” มากกว่า “จริยธรรม” มีความโปร่งใสเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง ถ้าปล่อยให้ผลประโยชน์ทับซ้อนจะทำให้ประสิทธิภาพการบริหารการคลังและงบประมาณด้อยลง ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงควรทำแต่โครงการขนาดใหญ่ ที่เกิดประโยชน์ร่วมกันทั้งจังหวัด ไม่ควรทำโครงการเล็กๆ และถี่ๆ เหมือนการจัดทำโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ควรให้มีศูนย์กลางในการประสานงานของหน่วยงานต่างๆ ของท้องถิ่นและรัฐบาลกลางด้วย เพราะผู้บริหารต้องเป็นนักประสานงาน”

จึงสรุปได้ว่า ความรับผิดชอบทางการคลังและงบประมาณ อาจแบ่งได้ 2 ส่วน คือ ความรับผิดชอบกัน และความรับผิดชอบร่วมกันต่อการบริหารการคลังและงบประมาณขององค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 หมวด 2 ส่วนที่ 3 ความผิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการก่อหนี้ผูกพัน

ข้อ 28 ระบุว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับเงินงบประมาณ กระทบการจ่ายเงิน หรือก่อหนี้ผูกพันก่อนที่จะได้รับอนุมัติเงินประจำงวด หรือจ่ายเงิน ตลอดจนการก่อหนี้ผูกพัน โดยไม่มีงบประมาณกำหนดไว้ในรายการนั้นๆ และเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจตามกฎหมาย หรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ 3”

ข้อ 29 ระบุว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับเงินงบประมาณ ละเลยไม่เร่งรัดจัดการ หรือดำเนินการตามแผนงาน งานหรือโครงการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 3” ประกอบกับ ส่วนที่ 7 ความผิดอื่นๆ

ข้อ 50 ระบุว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่ใช้จ่ายเงินงบประมาณ ได้ใช้จ่ายเงินงบประมาณผิดวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ 3”

ซึ่งความผิดดังกล่าวอาจเป็นความผิดในฐานะฝ่ายบริหาร มีการบริหารงานการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ทั้งอาจที่เจตนากระทำผิดหรืออาจได้ไม่เจตนาจะกระทำผิด แต่เป็นด้วยความท้อซ้อในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ก่อความเสียหายต่อการคลังและงบประมาณของรัฐ

อย่างไรก็ตามฝ่ายบริหารในองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ต้องมีความตระหนักกับสิ่งเหล่านี้ และพยายามไม่ก่อหนี้ผูกพัน มุ่งบริหารจัดการให้เป็นไปกรอบยุทธศาสตร์การบริหารการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามนโยบายแผนงาน/โครงการที่กำหนด โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์จะใช้แผนการบริหารงานการคลังและงบประมาณแบบสมดุลทุกปี

สำหรับความรับผิดชอบร่วมกันต่อการบริหารการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เมื่อฝ่ายบริหารในองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ใช้แผนการบริหารงานการคลังและงบประมาณแบบสมดุล และร่วมกันบริหารตามหน้าที่มอบหมาย โปร่งใส มีสำนึกรับผิดชอบในการบริหารงานของตนเอง ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็ง มีบทบาทร่วมในกิจกรรมสาธารณะ และเคารพในกฎระเบียบของสังคม ซึ่งจะเป็นรากฐานที่ดีให้การบริหารตามระบบประชาธิปไตยของประเทศต่อไป

ประเด็นที่ 2 หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ต่อการบริหารการจัดการงานท้องถิ่นของ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่า

นายทรงเกียรติ ลิ้มอรุณรักษ์ นายกองการบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กล่าวว่า “ความโปร่งใส การมีสำนึกรับผิดชอบในการบริหารงานของตนเอง ส่งเสริมการบริหารจัดการด้านการคลังและงบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยี เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ มีความประหยัด และเกิดความคุ้มค่าในการลงทุนในการดำเนินโครงการต่างๆ ส่งเสริมการกระจายอำนาจ และกระจายความรับผิดชอบ

นายมานพ ตั้งบุรพาจิตร ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กล่าวว่า “การส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็ง มีบทบาทร่วมในกิจกรรมสาธารณะ และเคารพในกฎระเบียบของสังคม ส่งเสริมการกระจายอำนาจและกระจายความรับผิดชอบตามความสำคัญของงานให้ผู้ปฏิบัติมีผลงานเป็นเป้าหมาย รู้จักรับผิดชอบเป้าหมายของกิจการ ทำงานเชิงรุก ยอมรับการเปลี่ยนแปลงและใช้การเปลี่ยนแปลงให้เป็นโอกาส และจัดให้มีการประเมินผลงานเพื่อปรับปรุงและพัฒนาการบริหารการจัดการงานท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ให้เห็นผลเป็นรูปธรรมสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นว่า “ผู้บริหารในองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จำเป็นต้องเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ให้มีความรู้ความสามารถและความเข้าใจการบริหารการคลังและงบประมาณดี จัดทำหมวดและระบบงบประมาณ กระทรวงมหาดไทย ที่สำคัญ คือ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเข้าใจและมีความชำนาญทางการคลังและงบประมาณ”

จึงสรุปได้ว่า เมื่อพูดถึงการจัดการภาครัฐแนวใหม่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ดำเนินการบริหารจัดการงานท้องถิ่น โดยเน้นกระบวนการในการดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะที่เปิดเผยมี่ความโปร่งใส มีสำนึกรับผิดชอบในการบริหารงานของตนเอง ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็ง มีบทบาทร่วมในกิจกรรมสาธารณะ และเคารพในกฎระเบียบของสังคม ส่งเสริมการบริหารจัดการด้านการคลังและงบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยี เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ มีความประหยัด และเกิดความคุ้มค่าในการลงทุนในการดำเนินโครงการต่างๆ ส่งเสริมการกระจายอำนาจและกระจายความรับผิดชอบตามความสำคัญของงานให้ผู้ปฏิบัติมีผลงานเป็นเป้าหมาย รู้จักรับผิดชอบเป้าหมายของกิจการ ทำงานเชิงรุก ยอมรับการเปลี่ยนแปลงและใช้การเปลี่ยนแปลงให้เป็นโอกาส และจัดให้มีการประเมินผลงาน เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการบริหารการจัดการงานท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ให้เห็นผลเป็นรูปธรรม

โดยเน้นผู้รับผิดชอบต้องมีความรู้ความสามารถ ปฏิบัติงานอย่างเป็นมืออาชีพ เป็นไปตามมาตรฐานและตัวชี้วัดการปฏิบัติงานที่กำหนด เน้นวินัยและความประหยัดในการใช้ทรัพยากรและงบประมาณอย่างคุ้มค่า สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เสริมสร้างวินัยการใช้จ่ายงบประมาณ เน้นธรรมาภิบาล โปร่งใส ตรวจสอบได้ทุกระบวนการใช้

จ่ายงบประมาณ และให้ความสำคัญกับการวัดผลการทำงานว่าประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด เพื่อยกระดับผลการปฏิบัติงานของการบริหารจัดการงานท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ให้สูงขึ้น และประชาชนได้รับการบริการที่ดีมีคุณค่ามากขึ้น

4.3 ผลการศึกษาข้อมูลตามวัตถุประสงค์ข้อ 3

วัตถุประสงค์ที่ 3 เสนอแนะทางเลือกของการจัดรูปแบบการบริหารงานคลังและงบประมาณท้องถิ่นให้มีกลไกการแสดงความรับผิดชอบที่เหมาะสมต่อไปในอนาคต

จากคำสัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ หัวหน้าฝ่ายงบประมาณและการพัฒนา ผู้อำนวยการคลัง หัวหน้าฝ่ายการเงิน และหัวหน้าฝ่ายบัญชี และหัวหน้าฝ่ายตรวจสอบภายใน ซึ่งเป็นตัวแทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย กำกับและควบคุมและแสดงความรับผิดชอบทางการคลังและงบประมาณในระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พบว่า

ที่นายมานพ ตั้งบุรพาจิตร ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เสนอว่า “ฝ่ายบริหาร ควรน้อมนำหลักการพัฒนาตามแนวพระราชดำริมาประยุกต์ใช้บริหารการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ คือ บุคคลากรภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์”

นางสาวกฤษณี สันติเมธากุล รักษาการแทนผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ เสนอว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ควรดำเนินการเฉพาะ โครงการใหญ่ หรือเป็นผู้สนับสนุนประสานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลให้สามารถบริหารจัดการงบประมาณให้เป็นไปตามกฎ หรือระเบียบข้อบังคับการคลังและงบประมาณของทางราชการ”

นางจรัสทิพย์ ทอดสนิท รักษาการแทน หัวหน้าฝ่ายการเงิน เสนอว่า “ควรออกกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในติดตามตรวจสอบรายได้หรือสามารถให้คุณให้โทษกับเจ้าของกิจการในพื้นที่ ที่มีความเหมาะสมและเป็นธรรม”

นายชานน แก้วมีศรี รักษาการแทน หัวหน้าสำนักปลัด ยังได้เสนอว่า “ควรมีการกำหนดระเบียบปฏิบัติหรืออำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อยด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการ

และการสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่สอดคล้องกับกฎกระทรวงมหาดไทยไว้อย่างชัดเจน”

จึงสรุปได้ว่า

1) รัฐบาล ควรมีการกำหนดระเบียบปฏิบัติหรืออำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อยด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการและการสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่สอดคล้องกับกฎกระทรวงมหาดไทยไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถจัดทำแผนในการบริหารงบประมาณของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อย่างเป็นรูปธรรมไม่เกิดปัญหาหรือผิดระเบียบปฏิบัติ

2) เพื่อให้การจัดเก็บ และขยายฐานภาษี ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อให้สามารถนำรายได้มาพัฒนาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ให้เกิดประสิทธิผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาล ควรออกกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในติดตามตรวจสอบรายได้หรือสามารถให้คุณให้โทษกับเจ้าของกิจการในพื้นที่ที่มีความเหมาะสมและเป็นธรรม

3) กรณีความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จะไปทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งปัจจุบันไม่มีคำตอบที่ชัดเจนสิ่งที่ควรแก้ปัญหา คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ควรดำเนินการเฉพาะโครงการใหญ่หรือเป็นผู้สนับสนุนประสานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลให้สามารถบริหารจัดการงบประมาณให้เป็นไปตามกฎ หรือระเบียบข้อบังคับการคลังและงบประมาณของทางราชการ

4) การบริหารการจัดการด้านการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ควรน้อมนำหลักการพัฒนาตามแนวพระราชดำริมาประยุกต์ใช้บริหารการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ คือ บุคคลากรภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ นอกจากเข้าใจหน้าที่ที่รับมอบหมายแล้ว ยังควรเข้าใจปัญหาและอุปสรรคการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ทุกมิติ เพื่อนำไปสู่การสื่อสารและสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดเอกภาพในการบริหารการจัดการด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถพัฒนาศักยภาพชุมชนท้องถิ่นให้มีความยั่งยืน

**รูปแบบและโครงสร้างที่เป็นกลไกสำคัญต่อการแสดงความรับผิดชอบ
ทางการบริหารตามระบอบประชาธิปไตยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบัน**



1. ภารกิจและบทบาทหลายประการ แต่มีงบประมาณดำเนินตามภารกิจที่จำกัด
2. กำหนดนโยบาย/ยุทธศาสตร์การพัฒนา จัดทำแผนงาน/โครงการ จัดทำงบประมาณจัดเก็บภาษีอากร จัดหาพัสดุและจัดซื้อจัดจ้าง เบิกจ่ายเงินและจัดทำบัญชี ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ รักษาวินัยของการคลัง และความมั่นคงทางการคลัง เพื่อกำหนดการใช้จ่ายอย่างมีวินัย สามารถสร้างความมั่นคงทางการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจัดทำรายงานเพื่อประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนรับทราบ
3. มีความรู้ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ มีความโปร่งใส และปฏิบัติหน้าที่ตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่น

**ผลกระทบจากรูปแบบและโครงสร้างทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย
ที่มีต่อการแสดงความรับผิดชอบทางการคลังและการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์**



ความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการก่อหนี้ผูกพัน

1. ก่อหนี้ผูกพัน โดยไม่มีงบประมาณกำหนดไว้ในรายการนั้นๆ และเป็นการกระทำ โดยปราศจากอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจตามกฎหมาย หรือระเบียบที่ใช้บังคับ
2. ละเลยไม่เร่งรัดจัดการหรือดำเนินการตามแผนงาน งานหรือโครงการ ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

ความผิดอื่นๆ

1. ใช้จ่ายเงินงบประมาณผิดวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับ
2. การบริหารทางการคลังและการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ขาดประสิทธิภาพไม่ก่อให้เกิดประสิทธิผล เสี่ยงต่อการร้องเรียนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

**แนวทางเลือกของการจัดรูปแบบการบริหารงานคลังและงบประมาณท้องถิ่น
ให้มีกลไกการแสดงความรับผิดชอบที่เหมาะสมต่อไปในอนาคต**



1. รัฐบาล ควรมีการกำหนดระเบียบปฏิบัติหรืออำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารจัดการ และการสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่สอดคล้องกับกฎกระทรวงมหาดไทยไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าว สามารถจัดทำแผนในการบริหารงบประมาณของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อย่างเป็นรูปธรรมไม่เกิดความปัญหาหรือผิดระเบียบปฏิบัติ
2. รัฐบาล ควรออกกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในติดตามตรวจสอบรายได้หรือสามารถให้คุณให้โทษกับเจ้าของกิจการในพื้นที่ที่มีความเหมาะสมและเป็นธรรม เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สามารถจัดเก็บ และขยายฐานภาษี ในการนำรายได้มาพัฒนาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ให้เกิดประสิทธิผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ควรดำเนินการเฉพาะ โครงการใหญ่ หรือเป็นผู้สนับสนุนประสานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลให้สามารถบริหารจัดการงบประมาณให้เป็นไปตามกฎ หรือระเบียบข้อบังคับการคลังและงบประมาณของทางราชการ
4. องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ควรน้อมนำหลักการพัฒนาตามแนวพระราชดำริมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ คือ การทำความเข้าใจปัญหาและอุปสรรคการคลังและงบประมาณทุกมิติ เพื่อนำไปสู่การสื่อสารและสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดเอกภาพในการบริหารการจัดการการคลังและงบประมาณ และสามารถพัฒนาศักยภาพชุมชนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความยั่งยืน

ภาพประกอบที่ 4.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์

นอกจากผลการวิจัยดังกล่าว ซึ่งเป็นแนวคิดของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ที่เป็นผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารงานด้านการคลังและงบประมาณ ข้อค้นพบที่ได้จะเกี่ยวข้องกับวิธีการดำเนินงานด้านการคลังและงบประมาณ เพื่อให้ได้แนวทางการแสดงความรับผิดชอบทางการคลังและงบประมาณในระบบการบริหารส่วนท้องถิ่นของไทย ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส, 2558: สัมภาษณ์ 21/10/2558) และรองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ (นายธรรมศักดิ์ สัมพันธ์สันติกุล) ให้ข้อมูลสอดคล้องกันดังนี้

การที่รัฐได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจทางการคลังและการงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจทางการเงินและการงบประมาณตามกฎหมาย

2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2540 โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และสำนักนายกรัฐมนตรี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความเป็นอิสระทางการคลังและงบประมาณเต็มร้อย เพราะยังอยู่ภายใต้กฎ ระเบียบ คำสั่งและกฎหมาย แต่การบริหารจะต้องมีการตีความของกฎหมายที่หลากหลายและแตกต่างกันออกไป ที่สำคัญ คือ การตีความที่เกินกว่ากรอบของอำนาจและหน้าที่ อันพึงมีตามกฎหมายเพื่อใช้เงินงบประมาณ เช่น การว่าจ้างในราคาแพง การใส่ซองทำบุญมากเกินไป การลงทุนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งส่วนมากทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญแต่ไร้ประโยชน์ ใช้จ่ายเงินวนเวียนโดยไม่เกิดผลการเปลี่ยนแปลง ทำไปแล้วก็กลับมาอยู่เหมือนเดิม เช่น การทำโรงกำจัดขยะลงทุนโครงสร้างและอุปกรณ์ แต่ไม่มีคนดำเนินการปล่อยทิ้งร้าง สุดท้ายประชาชนในท้องถิ่นก็ต้องทิ้งขยะเหมือนเดิม หรือของบของนักการเมืองที่สนับสนุนให้ทำ OTOP พอมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็ทิ้งร้างไป ที่สำคัญขีดความสามารถของบุคลากรท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีขีดความสามารถจำกัด ทั้งด้านความรู้ และประสบการณ์ทางการบริหารการคลัง และงบประมาณ ปัจจัยเหล่านี้จะเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินในการบริหารการคลังและงบประมาณอย่างเต็มที่

การบริหารงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทยนั้นฝ่ายตรวจสอบมีความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เป็นแผนรายปีและแผน 3 ปี และมีระเบียบกำหนดแผนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยให้เสนอแผนต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินด้วย แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนมากมักจะเบี่ยงเบนงบประมาณของแผนงาน โครงการ โดยเล็งไปทำโครงการอย่างอื่น เช่น ถนนลาดยางหนึ่งสาย แต่เบี่ยงเบนโดยนำเงินงบประมาณไปทำเป็นถนนลูกรังหลาย ๆ สาย เป็นต้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดบางแห่งที่มีความสนิทสนมกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มักจะใช้สภา อบจ. เป็นเครื่องมือทำโครงการนอกแผนแล้วใช้สภา อบจ. เป็นเครื่องมืออนุมัติและคิดแผนของ อบจ. มักจะคิดและทำไม่ครบวงจร เช่น ตั้งโรงขยะแต่ไม่เตรียมบุคลากร สุดท้ายโรงขยะก็ไม่มีผู้ดำเนินการ

การบริหารเงินที่เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเอง มีกฎระเบียบกำหนดให้ 40% ใช้เป็นงบบริหารงานบุคคลหรือค่าจ้างบุคลากร และอีก 60% เป็นงบพัฒนา องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะใช้งบพัฒนาสำหรับศึกษาดูงานและท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก โดยไม่มีระบบบริหารจัดการเงินงบประมาณส่วนนี้ให้มีแผนรองรับ จึงเกิดปัญหาการใช้จ่ายเงินผิดประเภทและผิดวัตถุประสงค์ ไม่เกิดความคุ้มค่า

ส่วนเงินอุดหนุนไม่ค่อยเกิดปัญหาเพราะเป็นเงินที่รัฐบาลกลางอุดหนุนให้ใช้จ่ายในโครงการที่รัฐบาลกลางเป็นผู้ตั้งโครงการให้ อบจ. หรือท้องถิ่นทำ แต่ความคุ้มค่าของโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนจะสูญเสียมากกว่า เพราะขนาดของท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่เท่ากัน ความเจริญแตกต่างกัน

เช่น การจัดซื้อรถคู่คน ถ้าใช้ในเมืองที่เจริญก็จะได้ประโยชน์ แต่ถ้าเป็น อบต.บางแห่งใช้รถคู่คน ก็จะไม่เกิดประโยชน์คุ้มค่า เป็นต้น อีกทั้งงบประมาณจะเกิดประโยชน์ทับซ้อนมาก เพราะรัฐบาล โดยนักการเมืองระดับชาติจะเป็นผู้จัดสรรให้

ดังนั้น การบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรเคร่งครัดในเรื่อง กฎ ระเบียบ คำสั่งและกฎหมาย โดยเฉพาะเรื่องการใช้จ่าย

สำหรับปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดในการบริหารการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์นั้น จากการตรวจสอบของ สตง. มีดังนี้

1) ด้านศักยภาพของบุคลากร ต้องมีการยกระดับศักยภาพ ด้านการบริหารและควร ปฏิรูปลงให้องค์กรเล็กๆ รวมตัวกันเป็นองค์กรใหญ่ ซึ่งนักการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่ขาดความรู้ ความสามารถด้านการบริหารให้ครบวงจร ขาดระบบการตรวจสอบติดตามและประเมินผลงาน จึง พึ่งสิ่งก่อสร้างให้เป็นภาระของสังคม จึงต้องมีการส่งเสริมท้องถิ่นเล็กๆ รวมตัวกันให้ใหญ่ขึ้น

2) ด้านการจัดทำหมวดและระบบงบประมาณ กระทรวงมหาดไทยได้วางระบบไว้ มากพอแล้ว แต่ต้องให้บุคลากรเข้าใจและมีความชำนาญ

3) การมีงบประมาณอื่นๆ ควรจัดกลุ่มคัสเตอร์ร่วมกัน จะทำให้มีงบมากขึ้น เช่น สร้างโรงงานกำจัดขยะเพื่อใช้ร่วมกันได้ และต้องกำหนดผู้รับผิดชอบและต้องคิดให้รอบคอบ ก่อนที่จะทำโครงการ

ในส่วนข้อเสนอแนะของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เพื่อนำไปปรับปรุงพัฒนาการบริหารการคลังและงบประมาณให้มีการแสดงความรับผิดชอบ มีดังนี้

1) ให้มีกลไกแสดงความรับผิดชอบต่อการคลังและงบประมาณ ด้วยการรักษาวินัย การคลังและงบประมาณที่มีอยู่ ไม่พยายามหลีกเลี่ยงกฎ ระเบียบ หรือข้อปฏิบัติของกฎหมาย กระทรวงมหาดไทยควรวางกฎเกณฑ์ ถ้างานล้มเหลวหรือเกิดความผิดพลาดให้แสดงความ รับผิดชอบ

2) ต้องตีความอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เคร่งครัด ทุกเรื่อง เช่น เรื่องการบริการประชาชนก็จะต้องมีการขึ้นตอนการเบิกจ่ายที่ผ่านการคัดกรอง โดยคณะกรรมการ และมีการติดตามตรวจสอบการใช้เงินดังกล่าว

หากเป็นเรื่องเฉพาะ ควรหารือกับเจ้าของคำสั่งให้เป็นไปตามระเบียบ ที่ผ่านมามี อบจ.หรือ อบต.บางแห่งเคยถูกเรียกเงินคืนเพราะไปตีความเอาเอง และใช้เงินผิดต่อคำสั่งหรือ ระเบียบ แต่การใช้เงินบางอย่างไม่มีกฎระเบียบกำหนดแต่ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและจารีต ประเพณี ความเชื่อของบุคคล เช่น เงินใส่ซองทำบุญ ซึ่งสำนักงานกฤษฎีกาเคยตีความว่า เป็นความ เชื่อ จึงไม่ควรกำหนดกฎ ระเบียบแต่อย่างใด

ในการบริหารการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์มี

การบริหารการคลังและงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับดีมาก เพราะเป็นเขตพระราชฐาน ต้องทำโครงการและบริหารการใช้จ่ายเงินให้มีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาด้านวินัยการคลังและงบประมาณในเขตภาคใต้ ถือว่ามีวินัยดีที่สุด เพราะมีความรู้และเกรงกลัวความผิดกฎหมาย ส่วนในภาคอีสานจะมีการบริหารที่ไม่สู้ดีนัก เพราะจะคิดว่าทำอะไรแบบง่ายๆ อาศัยความสะดวกของตนเองเป็นหลัก ดังนั้นเพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลองค์กรบริหารส่วนจังหวัดควรทำแต่งงานใหญ่ๆ

3) ควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับตั้งแต่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลมีธรรมาภิบาลมากกว่าจริยธรรม มีความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง อย่างปล่อยให้ผลประโยชน์ทับซ้อน เพราะจะทำให้ประสิทธิภาพลดลง และควรมีกำหนดกฎหมายที่ชัดเจน เพื่อป้องกันประโยชน์ทับซ้อน

4) ควรมีการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐในการจัดทำโครงการต่าง ๆ

5) ควรเลือกนายองค์กรบริหารส่วนจังหวัด หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหากให้สภาท้องถิ่นทำหน้าที่เลือกก็จะเป็นเรื่องของบุญคุณต่อกัน ต้องตอบแทนกันจนเกิดประโยชน์ทับซ้อนขึ้นในการบริหารท้องถิ่น