

ธรรมาภิบาลในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น GOOD GOVERNANCE OF FISCAL ADMINISTRATION IN LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS

วิชชุกร นาคธน*

Wichchukorn Narkton

บทคัดย่อ

ปัญหาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัญหาที่มีความสำคัญต่อระบบการปกครองท้องถิ่นอย่างยิ่ง สาเหตุของปัญหาแบ่งออกเป็นสามด้าน คือ ปัญหาที่เกิดจากรัฐ ปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปัญหาที่เกิดจากภาคประชาชน แนวทางในการแก้ไขในส่วนของรัฐคือการปฏิรูปนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นให้มีความชัดเจนเหมาะสมและเป็นธรรมภายใต้หลักการกระจายอำนาจที่เป็นหลักสากล โดยเฉพาะการกำหนดในเรื่องของฐานภาษีซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอกับการทำภารกิจโดยไม่ผูกพันอยู่กับงบประมาณจากรัฐบาลเป็นหลักดังเช่นในปัจจุบัน ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาที่สำคัญที่สุดคือการพัฒนาธรรมาภิบาลของผู้นำองค์กรและระบบการบริหารให้อยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาลที่แท้จริงโดยมีมาตรการทั้งจากหลักการในพระพุทธศาสนาและการผลักดันเป็นกฎหมายควบคู่กัน ในส่วนของภาคประชาชน หัวใจสำคัญที่สุดคือการสร้างการมีส่วนร่วมและสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้โดยมีการประสานการใช้ทรัพยากรและเครือข่ายภาคประชาชนหรือประชาสังคมที่เข้มแข็งบนหลักการแห่งการสำนึกรักท้องถิ่นของตนอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล, การบริหารงานคลัง.

ABSTRACT

The problem of Good Governance in fiscal administration of Local Administrative Organizations is a significant problem of local administrative system. The causes of the problem came from three aspects; the first the problem from the state, the problem from local administrative organizations and the problem from people. The approaches to the solutions of the problems were that; the problem from state, there should be reform of policy and related laws of local administrative organizations based on clear, appropriate and just decentralization, especially the local taxation so that the local administrative organizations would

* อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

have enough budgets to run their own activities without depending on the budget from the central government as it is at the present. As for the problem from local administrative organizations is the problem of good governance development of the organizational leaders and the administrative system, how to manage them to be under the good governance in the real sense by applying the system from Buddhism and to push the good governance into law. As for the problems from the people; the real core of the problem is to create public participation and learning society by sharing the use of natural resources and building up the public network to create strong participatory society to build up the sense of belonging to the locality of one own

Keywords: Good Governance, fiscal administration.

๑. บทนำ

การปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากเป็นระบบราชการที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและมีจำนวนมากที่สุดเมื่อเทียบกับหน่วยงานราชการส่วนกลาง และหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้นความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่ความผาสุกของประชาชนในการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบบการบริหารงานคลังถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะเป็นด้านรายได้และรายจ่าย ตลอดจนกระบวนการในการจัดทำแผนงานและโครงการต่างๆให้ตอบสนองกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆจึงเป็นจุดหมายที่แท้จริงของการปกครองท้องถิ่น การพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน^๑

แต่อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่เริ่มใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นครั้งสำคัญของประเทศไทยแต่จากการศึกษากลับพบว่าการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลไกสำคัญของการปกครองท้องถิ่นยังมี

^๑กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๔๙), หน้า ๗๖.

ปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารงานคลังซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น^๒

บทความนี้ต้องการนำเสนอเนื้อหาในสี่ประเด็นคือ ขอบเขตของการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักธรรมาภิบาลและแนวทางการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ สภาพปัญหาของการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางในการแก้ไขปัญหาดรรมาภิบาลทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. ขอบเขตของการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๗๐) ดังนั้นการดำเนินการด้านการคลังจึงอยู่ภายใต้กระบวนการเช่นเดียวกับส่วนราชการทั่วไป ดังนั้นการคลังของท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหารายได้ และการบริหารจัดการรายจ่ายให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับท้องถิ่น ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นฐานอำนาจในการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมและใบอนุญาตต่าง ๆ กิจกรรมด้านการพาณิชย์ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กิจกรรมด้านการจัดซื้อจัดจ้าง กิจกรรมด้านบัญชีและธุรการ ลักษณะของการคลังท้องถิ่นจึงเกี่ยวข้องกับกิจกรรมในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้^๓

๑) กิจกรรมด้านการงบประมาณ เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการในด้านงบประมาณ ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ เพื่อใช้สำหรับเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและเพื่อให้เป็นไปตามแผนงาน งานและโครงการต่าง ๆ ของส่วนราชการ

๒) กิจกรรมด้านการเงิน เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการในด้านการเบิกเงิน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินตลอดจนการนำเงินส่งคลังและการตรวจสอบเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงินและใบสำคัญรับเงินในการควบคุมด้านการเงิน

๓) กิจกรรมด้านการบัญชี เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีการรับและจ่ายเงินตลอดจนการจัดทำรายงานฐานะการเงินในการควบคุมทางบัญชี

๔) กิจกรรมด้านการพัสดุ เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ เพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุ หรือการบริการที่เกี่ยวกับวัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

^๒ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, คู่มือหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, ๒๕๕๕), หน้า ๒๖.

^๓ โกวิท พงงาม, โครงการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมเด็จร์ก้อปปี (ประเทศไทย) จำกัด, ๒๕๕๑), หน้า ๖๘.

๕) กิจกรรมด้านการตรวจสอบ เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบการปฏิบัติงานของส่วนราชการ ในการปฏิบัติงานคลัง ทั้งในด้านการงบประมาณ การเงิน การบัญชี และการพัสดุ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของทางราชการ

๖) กิจกรรมด้านธุรการ เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการเกี่ยวกับการรับส่ง และลงทะเบียนเกี่ยวกับเอกสารต่าง ๆ ในการดำเนินการด้านงานคลัง ตลอดจนการพิจารณาโต้ตอบหนังสือเกี่ยวกับงานราชการด้วย

ในกระบวนการการคลังสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนที่สำคัญที่สุดอยู่ที่การบริหารการจัดเก็บรายได้และการจัดทำงบประมาณรายจ่าย รายได้มาจากการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้กับเงินอุดหนุนท้องถิ่น ซึ่งในส่วนนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมีรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ในส่วนงบประมาณรายจ่ายต้องจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๓. หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการปกครองท้องถิ่น

กรอบแนวคิดหลักในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันอาจพิจารณาได้จากแนวคิดเกี่ยวกับหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และหลักธรรมาภิบาลกับการปกครองท้องถิ่นและการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑ หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

ประกอบด้วย ๔ หลักการย่อยคือหลักการบริหารหลักค่านิยมประชาธิปไตยและหลักประชารัฐและหลักความรับผิดชอบต่อการบริหาร^๔

๑.หลักการบริหารประกอบด้วย

๑.๑ หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) การปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดเกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น

๑.๒ หลักประสิทธิผล (Effectiveness) การปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการวางแผนการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็น

^๔สิริกาญจน์ เอี่ยมอาจหาญ, การนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: วิเคราะห์กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอเมืองจังหวัดปราจีนบุรี, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, (วิทยาลัยบัณฑิตศึกษาด้านการจัดการ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, ๒๕๕๔).

ระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

๑.๓ หลักการตอบสนอง (Responsiveness) การปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

๒. หลักค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย

๒.๑ ภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

๒.๒ เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หมายถึง การปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่าเสมอตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่าย

๓. หลักประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วย

๓.๑ หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึงใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

๓.๒ ความเสมอภาค (Equity) หมายถึงการให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

๔. หลักความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย

๔.๑ การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) หมายถึงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหาร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงาน และร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

๔.๒ การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึงการมอบอำนาจ และกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม

๔.๓ คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/ Ethic) หมายถึงการมีจิตสำนึก ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคมรวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนและจรรยาบรรณวิชาชีพตลอดจนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทยเพื่อให้หลักการดังกล่าวสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมจึงได้มีการสร้างเกณฑ์และตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวเช่นหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งได้มอบหมายให้สถาบันพระปกเกล้าศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในประเทศไทย ในส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน่วยงานหลักที่ได้ดำเนินการพัฒนาระบบการสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่สำคัญคือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยและสถาบันพระปกเกล้า

๒.๒ หลักธรรมาภิบาลกับการปกครองท้องถิ่นและการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประกอบด้วยหลักการสำคัญสองประการคือหลักธรรมาภิบาลกับการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญและหลักธรรมาภิบาลกับการปกครองท้องถิ่นตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖

๑. หลักธรรมาภิบาลกับการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ

หลักธรรมาภิบาลได้มีการปรับปรุงให้เหมาะสมและสามารถใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยการให้บริการสาธารณะที่มีความสำคัญและมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ซึ่งเป็นหลักการสูงสุดที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานแก่องค์กรฝ่ายบริหารทุกระดับโดยได้กำหนดแนวทางการบริหารท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

๑.๑ หลักนิติธรรม มีสาระสำคัญคือ การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๒ วรรคหนึ่ง)

นอกจากนั้นยังได้กำหนดเงื่อนไขให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบดังนั้นจึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้วางหลักการให้การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมซึ่งอยู่ภายใต้การกำหนดของกฎหมายอย่างชัดเจน

๑.๒ หลักคุณธรรมหลักคุณธรรมเป็นหลักการสำคัญในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถทำภารกิจตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและประเทศชาติในส่วนรวม ในอีกความหมายหนึ่งหลักคุณธรรมเป็นหลักการสำคัญที่สุดในการบริหารงานบุคคลที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าจะต้องอยู่ภายใต้หลักระบบคุณธรรม (merit system) ซึ่งหมายถึงความมีเหตุผล การให้โอกาสและความยุติธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับระบบคุณธรรม ซึ่งมีสาระสำคัญกำหนดให้การบริหารงานบุคคลต้องมีมาตรฐานเดียวกันหรือสอดคล้องกัน และต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลของบุคลากรท้องถิ่นทั้งระบบ

๑.๓ หลักความโปร่งใสหลักความโปร่งใสมีความสำคัญต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมากเนื่องจากเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและความไว้วางใจซึ่งกันและกันในท้องถิ่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับความโปร่งใสไว้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณการใช้จ่ายและผลการดำเนินงานในรอบปีเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๔ หลักการมีส่วนร่วมถือเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดของการปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้โดยรัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยหลักในการให้บริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่และประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วยและในกรณีที่มีการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีให้เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น

หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ในขณะเดียวกันประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นและให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง

๑.๕ หลักความรับผิดชอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะโดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย ในกรณีที่ไม่ได้ดำเนินการดังกล่าวประชาชนมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น

๑.๖ หลักความคุ้มค่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนาความเข้มแข็งในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าเกิดประโยชน์สูงสุดและให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง^๕

โดยสรุป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้วางหลักการเกี่ยวกับธรรมาภิบาลสำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุมทุกองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล แต่อย่างไรก็ตามมิได้กำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติไว้จึงต้องปรับหลักการดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติให้เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทขององค์การแต่ละประเภทต่อไป

๒. หลักธรรมาภิบาลกับการปกครองท้องถิ่นตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นกฎหมายซึ่งมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐทุกองค์กรให้ถือปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางตามที่กฎหมายบัญญัติโดยกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา ๕๒ โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติงานตามหน้าที่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูล

^๕Cheema G.S. and Rondinelli D.A., **From Government decentralization to decentralize Governance in CheemaG.S.andRondinelliD.A.editor**, Decentralizing Governance: emerging Concepts and practices, (Washington D.C: Booking Institute Press, 2007), p. 56.

ข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๖ มาตรา ๔๕/๑ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๕๐ วรรคสองและพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๖ มาตรา ๖๙/๑)

โดยสรุปจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้วางหลักการและแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบไว้อย่างชัดเจนโดยมุ่งหมายให้ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติยังมีปัญหาหลายประการจากองค์ประกอบสำคัญคือ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจากประชาชนในท้องถิ่นเอง

๔. สภาพปัญหาของการบริหารงานบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องรวมถึงหลักการบริหารจะได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการบริหารงานคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากมิได้ดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยพิจารณาจากองค์ประกอบสำคัญสามองค์ประกอบคือ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจากประชาชนในท้องถิ่นเองซึ่งจากการศึกษาพอสรุปได้ดังนี้

๔.๑ ปัญหาที่เกิดจากรัฐ

ปัญหาที่สำคัญอันเกิดจากรัฐได้แก่นโยบายรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นที่ขาดความชัดเจนโดยเฉพาะนโยบายด้านการจัดสรรภาษีอากรและเงินอุดหนุนยังมีความไม่เหมาะสมสอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเนื่องจากกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ท้องถิ่นดำเนินการจำนวนมากแต่มีการจัดสรรงบประมาณและกำหนดฐานภาษีให้อย่างจำกัดทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างสมบูรณ์ นโยบายของรัฐบางอย่างสร้างภาระทางการคลังให้กับท้องถิ่นเช่นการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพคนพิการ โครงการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย เป็นต้น ปัญหาการควบคุมจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ปัญหากฎระเบียบที่ไม่ชัดเจนและไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ปัญหาการตรวจสอบที่ยังขาดคุณภาพ เป็นต้น

นอกจากนั้นรัฐยังมีบทบาทในการครอบงำเชิงนโยบายต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งถือว่าเป็นรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมดทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดอิสระทางการคลัง เกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณยังไม่มี ความชัดเจนและเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาของแต่ละท้องถิ่น ภาษีบาง

^๒ ยุทธพร อิศระชัย, บทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่นในการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๙), หน้า ๙๒.

ประเภทควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเองหรือภาษีบางอย่างควรให้หน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเป็นผู้จัดเก็บให้ นอกจากนั้นก่อให้เกิดปรากฏการณ์การเกิด”การเมืองท้องถิ่น”ซึ่งเป็นการเปลี่ยนอำนาจจากระบบราชการบริหารส่วนภูมิภาค(ผู้ว่าราชการจังหวัดนายอำเภอ)เป็นผู้นำท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ประกอบกับงบประมาณของท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้นกลายเป็นแหล่งผลประโยชน์อันก่อให้เกิดการแย่งชิงอำนาจการเมืองในท้องถิ่นอย่างรุนแรงเพื่อที่จะได้เข้าจัดการกับผลประโยชน์

๔.๒ ปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ได้แก่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากสาเหตุหรือองค์ประกอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองได้แก่ปัญหาเกี่ยวกับรายได้ปัญหาอันเกิดจากรายจ่าย ปัญหาอันเกิดขึ้นจากผู้นำองค์กร ปัญหาอันเกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านงานคลังปัญหาอันเกิดขึ้นจากกฎหมายระเบียบและวิธีการปฏิบัติงาน ปัญหากระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาข้อบกพร่องทางการคลังและการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^๗

๑. ปัญหาเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางในรูปของเงินอุดหนุน ซึ่งบางครั้งอาจไม่เพียงพอและไม่ทันกับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งนับว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นโดยตรง เนื่องจากหากมีรายได้ไม่เพียงพอแล้ว กิจกรรมทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นย่อมเป็นสิ่งที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ในส่วนของการจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าบางส่วนยังไม่เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดี กล่าวคือการใช้จ่ายที่ไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตามหลักวิชาการ และสภาพปัญหาที่แท้จริงของท้องถิ่น หากแต่มีลักษณะตอบสนองปัจจัยทางการเมือง สร้างฐานเสียงของผู้บริหารท้องถิ่น ขาดความโปร่งใสและมีผลประโยชน์ทับซ้อน นอกจากนั้นกระบวนการบริหารจัดการภายในองค์กรบางส่วนไม่ได้ปฏิบัติตามกระบวนการขั้นตอนที่ถูกต้อง และบางส่วนไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีค่าใช้จ่ายในลักษณะที่เป็นงบประมาณด้านการบริหารสูงมากทำให้ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีน้อย รายจ่ายประจำส่วนใหญ่อยู่ในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วโอกาสที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่ได้ครอบคลุมตามที่ได้รับมอบหมายจึงเป็นไปได้ยากภายใต้ขีดจำกัดเรื่องรายได้

๒. ปัญหาจากผู้นำองค์กร ที่ไม่ยึดกฎระเบียบมีผลประโยชน์ทับซ้อน นับเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลมากที่สุดต่อการไม่สามารถนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

^๗ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ออฟเซ็ทริเอชั่น, ๒๕๕๑), หน้า ๔๑.

๓. ปัญหาจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านงานคลังยังขาดทักษะและความกระตือรือร้น ตลอดจนขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานโดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทำให้ขาดประสิทธิภาพในการบริหารคลัง

๔. ปัญหาจากกฎหมายและระเบียบต่างๆที่ใช้ในการบริหารงานคลังบางส่วนยังไม่อำนวยความสะดวกต่อการปฏิบัติงานเนื่องจากใช้มาเป็นเวลานานและไม่ได้มีการปรับปรุงให้ทันสมัยตามสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเปลี่ยนแปลงอย่างมากและรวดเร็วในระยะเวลาทศวรรษที่ผ่านมาปัญหาด้านกฎหมายระเบียบและวิธีการปฏิบัติงานที่ยังขาดความยืดหยุ่นคล่องตัว ความไม่ทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ของท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไป

๕. ปัญหากระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการสำคัญคือรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีไม่เพียงพอกับการให้บริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่ได้รับการถ่ายโอนจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งได้สร้างความคาดหวังให้กับประชาชนต่อการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

นอกจากนี้พบว่าเมื่อพิจารณาโครงสร้างการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้จ่ายในส่วนที่มากที่สุดได้แก่แผนงานบริหารทั่วไปซึ่งเกี่ยวข้องกับงบรายจ่ายประจำได้แก่รายจ่ายในหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าสาธารณูปโภค ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ กับแผนงานด้านอุตสาหกรรมและการโยธาซึ่งเป็นแผนงานที่เน้นการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในรูปแบบต่างๆ ในขณะที่งบประมาณในส่วนของการกิจอื่นๆที่กฎหมายกำหนดไว้และมีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นเช่นด้านสาธารณสุข การศึกษาและสังคมสงเคราะห์มีการใช้จ่ายงบประมาณในสัดส่วนที่น้อยกว่ามาก ส่งผลต่อการจัดทำแผนงาน โครงการต่างๆไม่สามารถบูรณาการกับแผนระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้ ดังนั้นในภาพรวมของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งเป็นแผนระดับมหภาค (macro) ทั้งระบบจึงไม่สามารถขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การศึกษาการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสี่ภาคในส่วนของตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) พบว่า แผนงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่สอดคล้องกับแผนจังหวัดและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และบางส่วนมีการบริหารงบประมาณรายจ่ายไม่เป็นไปตามแผน ไม่มีรายงานผลและการเก็บหลักฐานไว้ให้ตรวจสอบ โอนงบประมาณไปใช้ในกิจกรรมอื่นที่ไม่มีแผนงาน หรือโครงการรองรับ

๖. ปัญหาข้อบกพร่องทางการคลังและการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายรูปแบบ โดยส่วนใหญ่พบปัญหาการทุจริตเกิดขึ้นจากการมีข้อบกพร่องทางการเงิน ด้านงบประมาณ ด้านบัญชี ด้านการพัสดุ ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของส่วนงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อบกพร่องทางการเงินส่วนใหญ่ได้แก่การไม่ปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการเงินในหลายลักษณะซึ่งเป็นการตรวจพบของสำนักงาน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนข้อบกพร่องด้านงบประมาณเช่นการเบิกจ่ายงบประมาณ ไม่ตรงหมวดรายจ่าย เบิกจ่ายงบประมาณโดยไม่มีรายการในงบอนุมัติเงินประจำงวด เบิกจ่ายงบประมาณผิดแผนงาน เบิกจ่ายเงินค่าครุภัณฑ์เกินราคาราคามาตรฐานที่สำนักงบประมาณกำหนด ในด้านการพัสดุข้อบกพร่องที่พบมากได้แก่ การไม่เร่งรัดจัดซื้อจัดจ้างให้ตรงตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนงาน ไม่มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่พัสดุให้ถูกต้องตามระเบียบ ไม่มีการควบคุมพัสดุและการจำหน่ายพัสดุให้ถูกต้องตามระเบียบ

ปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัญหาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนำไปสู่ปัญหาการบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพและความเชื่อมั่นในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่น ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ - ๒๕๕๐ ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปป.ช.) พบว่าเป็นเรื่องที่เกิดในองค์การบริหารส่วนตำบล ๓,๒๓๕ เรื่อง ผู้ถูกกล่าวหา ๕,๗๗๘ ราย เทศบาล ๑,๐๗๕ เรื่อง ผู้ถูกกล่าวหา ๒,๗๖๖ ราย องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๒๘๓ เรื่อง ผู้ถูกกล่าวหา ๔๔๑ ราย เมืองพัทยา ๑๒ เรื่อง ผู้ถูกกล่าวหา ๔๐ ราย ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง จัดทำโครงสร้างพื้นฐาน การบริหารงานบุคคลและการอนุมัติ อนุญาตตามกฎหมายหลายฉบับซึ่งมีช่องว่างให้เกิดการทุจริตประกอบกับสาเหตุอื่นๆได้แก่ ระบบอุปถัมภ์ ปัญหาด้านโครงสร้าง สาเหตุด้านสังคมและเศรษฐกิจ ความด้อยประสิทธิภาพในการตรวจสอบของหน่วยตรวจสอบ และคุณภาพคน

การศึกษาเกี่ยวกับการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนและถูกชี้มูลความผิดมากที่สุด โดยสาเหตุของการทุจริตแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนคือ ส่วนแรก สาเหตุในภาพรวมได้แก่ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ความด้อยประสิทธิภาพในการตรวจสอบการทุจริตของหน่วยงานตรวจสอบ การถือปฏิบัติโดยยึดตามบรรทัดฐานจากส่วนกลางและคุณภาพของคน

ส่วนที่สอง สาเหตุเฉพาะประเภทการทุจริต ประกอบด้วย การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและการจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน มีสาเหตุมาจากกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้าง การกำหนดราคากลางที่สูงกว่าสภาพความเป็นจริง การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเอง ระหว่างผู้ประกอบการกับบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างนักการเมืองระดับชาติ องค์การเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งปัจจัยทางด้านการเมือง ตลอดจนปัจจัยจากการขาดความโปร่งใส ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และการขาดกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพในด้านการทุจริต ในเรื่องการบริหารงานบุคคล มีสาเหตุมาจากกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป อันนำมาซึ่งการทุจริตโดยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การทุจริตจากการออกใบอนุญาต มีสาเหตุมาจากกฎหมายที่

มีหลายฉบับ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาตส่วนหนึ่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้ขออนุญาต รวมทั้งระบบการบริหารราชการภายในองค์กรไม่มีประสิทธิภาพ

๓.๓ ปัญหาของภาคประชาชน

การศึกษาพบว่า ประชาชนในท้องถิ่นยังขาดการมีส่วนร่วม ขาดการตรวจสอบอย่างจริงจังและต่อเนื่องตลอดจนการมีลักษณะของการเป็นหัวคะแนนหรือฐานเสียงของผู้บริหารท้องถิ่นทำให้เกิดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์โดยเฉพาะนักธุรกิจท้องถิ่นมักมีการหลบเลี่ยงภาษีหรือชำระภาษีต่ำกว่าความจริงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ต่ำกว่าความเป็นจริงซึ่งกระทบกับการจัดทำแผนงานและงบประมาณของท้องถิ่น

วัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์และการเมืองท้องถิ่นเป็นตัวแปรสำคัญต่อการใช้อิทธิบาทในการบริหารงานคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างสูงเนื่องจากการมีผลประโยชน์ทางธุรกิจของนักธุรกิจท้องถิ่นที่เป็นฐานเสียงของผู้บริหารท้องถิ่นและ/หรือการมีผลประโยชน์ทับซ้อนเกี่ยวกับภาษี อากรและการซื้อจ้างในระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการใช้จ่ายงบประมาณแบบประชานิยมเพื่อรักษาฐานคะแนนเสียงของผู้บริหารท้องถิ่น นอกจากนี้ปัญหาการซื้อสิทธิ ขายเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและปัญหาการขาดความสนใจหรือตื่นตัวทางการเมืองยังเป็นปัญหาสำคัญของการเมืองภาคประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติในส่วนของสภาท้องถิ่นในฐานะตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นการศึกษาพบว่ามีการประสานผลประโยชน์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับสมาชิกสภาท้องถิ่นทำให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจแฝงเหนือสมาชิกสภา ดังนั้นการแสดงบทบาทของสภาท้องถิ่นในฐานะผู้ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นจึงไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่อการกระจายอำนาจที่ผ่านมาจึงเป็นเพียงการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของภาครัฐเท่านั้นแต่ประชาชนและองค์กรชุมชนซึ่งเป็นภาคประชาชนที่แท้จริงมักถูกมองข้ามและไม่มีบทบาทในการตัดสินใจในเรื่องของท้องถิ่นอย่างแท้จริงทำให้ระบบการปกครองท้องถิ่นปัจจุบันยังไม่ตอบโจทย์ในการแก้ปัญหาพื้นฐานของประชาชนในท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปัญหาดังกล่าวข้างต้นนับว่ามีผลกระทบต่อการใช้อิทธิบาทในการบริหารคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมากจึงควรได้มีการวิจัยและเสนอแนวทางในการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเชิงระบบตลอดจนมีการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติงานด้านงานคลังหรือมาตรการเชิงรูปธรรมที่จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพของการปกครองท้องถิ่นทั้งระบบ

๕. แนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลการคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากสภาพการณ์การบริหารท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จได้นั้นจะต้องแก้ไขปัญหอันเกิดปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นโดยอาจพิจารณาแนวทางแก้ไขดังนี้

๕.๑ แนวทางแก้ปัญหาที่เกิดจากรัฐ

รัฐจะต้องมีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น ต้องขับเคลื่อนกระบวนการถ่ายโอนอำนาจให้กับท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในโลกยุคโลกาภิวัตน์ (Andrews, Mathew and Anwar Shah 2006) ทำให้เกือบทุกประเทศไม่อาจหลีกเลี่ยงการกระจายอำนาจได้ทั้งจากแรงกดดันภายนอกประเทศและแรงกดดันภายในประเทศจากกลุ่มต่างๆ ในระบบสังคมและเศรษฐกิจทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นรัฐจะต้องปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบฐานภาษีของท้องถิ่นให้มีความชัดเจนและเป็นธรรม เพียงพอที่จะสามารถทำภารกิจของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ใช่เป็นระบบเงินอุดหนุนดังเช่นปัจจุบันแต่ควรเป็นระบบกระจายฐานภาษีที่จำเป็นและเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นรัฐบาลกลางควรลดการควบคุมที่ไม่จำเป็นลงเพื่อให้ท้องถิ่นได้มีความเป็นอิสระตามสภาพบริบทของตนอย่างแท้จริง แต่ควรเพิ่มมาตรการด้านการตรวจสอบและกำกับมาตรฐานที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๕.๒ แนวทางแก้ปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ต้องมีการสร้างระบบสรรหาผู้นำท้องถิ่นที่มีจิตใจมุ่งมั่น ทุ่เมเท ซื่อสัตย์สุจริต มุ่งประโยชน์ต่อชุมชนและลดปัญหาการแข่งขันในระบบการเมืองท้องถิ่นซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งก่อนและหลังการเลือกตั้ง มีการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายในองค์กรให้ยึดหลักกฎหมายและประสิทธิภาพทางการบริหารแบบสมัยใหม่ภายใต้ระบบการควบคุมความสุจริตและโปร่งใสที่มีประสิทธิภาพและดำเนินการกับผู้กระทำความผิดอย่างจริงจังและรวดเร็วมีการจัดระบบโครงสร้างที่เล็กระทัดรัด ประหยัดแต่มีประสิทธิภาพสูงด้วยการใช้เทคโนโลยีและบุคลากรที่มีคุณภาพรวมถึงมีการประยุกต์หลักธรรมทางพระพุทธศาสนาเช่นหลักสัปปุริสธรรม๗อันได้แก่ อัมมัญญตาการรู้จักเหตุ อัตตัญญตาการรู้จักผล รู้จักเป้าหมาย อัตตัญญตาการรู้จักตน รู้จักสถานะของตน มัตตัญญตา การรู้จักประมาณ รู้จักความพอดี กาลัญญตา รู้จักเวลาที่เหมาะสม ปริสัญญตา การรู้จักชุมชนของตนและบุคคลัญญตาการรู้จักคนในชุมชนของตนนอกจากนั้นหลักสังคหวัตถุ ๔ อันได้แก่ทานหรือการบริจาค ปิยวาจาหรือการพูดด้วยความปรารถนาดี อตถจริยาอันหมายถึงการประพฤติตนให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และสมานัตตการวางตนเสมอต้นเสมอปลายเมื่อเกิดปัญหาต่อส่วนรวมก็ร่วมกันแก้ปัญหา เมื่อพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วจะเห็นได้ว่าหลักสัปปุริสธรรมมีความใกล้เคียงกับหลัก SWOT ใช้วิเคราะห์การกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาอย่างยิ่ง ส่วนหลักสังคหวัตถุ ๔ นั้นมีความเหมาะสมที่จะนำไปปรับใช้กับการบริหารงานทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันน่าจะเป็นการลดปัญหาและความขัดแย้งภายในองค์กรและภายในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตามหลักการทางพระพุทธศาสนาเป็นเพียงแนวคิดมีลักษณะเชิงนามธรรม (abstract) จำเป็นต้องมีการแปลงแนวคิดสู่การปฏิบัติในรูปของ

ชุดการปฏิบัติ (programme of action) ในรูปของคู่มือการปฏิบัติซึ่งมีกฎหมายรับรองดังตัวอย่างเช่น ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณของพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมคือจากหลักธรรมาภิบาลซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรม ต่อมาภายหลังได้มีการสร้างและพัฒนาระบบหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม ในขณะเดียวกันรัฐบาลได้มีการประกาศใช้พระราช กฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการพัฒนาระบบกลไกในการติดตามตรวจสอบเช่นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรมสอบสวนคดีพิเศษ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และศาลปกครองก็จะต้องมีการพัฒนาระบบและกลไกให้มีประสิทธิภาพสูงเป็นที่เชื่อมั่นและยอมรับของประชาชน

๕.๓ แนวทางการแก้ปัญหาของภาคประชาชน

หัวใจสำคัญของการแก้ปัญหาของภาคประชาชนคือการสร้างความร่วมมือของชุมชน ความมีเอกภาพของชุมชนด้วยสำนึกรัก “ท้องถิ่น” และการมีเป้าหมายที่ต้องการความสำเร็จร่วมกันของชุมชนโดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาคม เช่นการจัดเวทีประชาคมให้ประชาคมเข้ามาร่วมจัดทำแผนพัฒนาตำบลโดยถือเอาความเห็น ความต้องการของประชาคมเป็นหลักและมีระบบสะท้อนรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยประสานการใช้และการจัดการทรัพยากร ทั้งภายในและภายนอกชุมชน เพื่อระดมทรัพยากรและการสร้างเครือข่ายภาคประชาชนภายใต้การสนับสนุนทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้เน้นการพัฒนาคนเป็นศูนย์กลางมิใช่วัตถุ ควรมีความหมายเกี่ยวกับประชาคมชุมชนซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งในการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ได้รับรองไว้แล้วแต่ยังไม่มี การขับเคลื่อนในเชิงกฎหมายให้เกิดเป็นรูปธรรมเท่านั้น ควรให้ความสำคัญกับสถาบันหลักของชุมชนคือบ้าน วัด โรงเรียนให้มีความเข้มแข็งอย่างเป็นรูปธรรมโดยการพัฒนาบทบาทของพระสงฆ์ให้มีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาท้องถิ่นให้มากขึ้น

บทสรุป

ปัญหาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัญหาที่มีความสำคัญต่อระบบการปกครองท้องถิ่นอย่างยิ่ง สาเหตุของปัญหาแบ่งออกเป็นสามด้านคือปัญหาที่เกิดจากรับ ปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปัญหาที่เกิดจากภาคประชาชนแนวทางในการแก้ไขในส่วนของรัฐคือการปฏิรูประบบนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นให้มีความชัดเจนเหมาะสมและเป็นธรรมภายใต้หลักการการกระจายอำนาจที่เป็นหลักสากล โดยเฉพาะการกำหนดในเรื่องของฐานภาษีซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอกับการทำภารกิจโดยไม่ผูกพันอยู่กับบุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลักดังเช่นในปัจจุบันในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาที่สำคัญที่สุดคือการพัฒนาธรรมาภิบาลของผู้นำองค์กรและระบบการบริหารให้อยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาลที่แท้จริงโดยมีมาตรการทั้งจากหลักการในพระพุทธศาสนาและการผลักดันเป็นกฎหมายควบคู่กันในส่วนของภาคประชาชน หัวใจสำคัญที่สุดคือการสร้างการมีส่วนร่วมและสร้างสังคมแห่ง

การเรียนรู้โดยมีการประสานการใช้ทรัพยากรและเครือข่ายภาคประชาชนหรือประชาสังคมที่เข้มแข็งบนหลักการแห่งการสำนึกถึงท้องถิ่นของตนอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

๑. ภาษาไทย

(๑) หนังสือ

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล**. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๙.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. **คู่มือหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, ๒๕๕๕.

โกวิทย์ พวงงาม. **โครงการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อีสเตอร์ก๊อปปี้ (ประเทศไทย) จำกัด, ๒๕๕๑.

จรัส สุวรรณมาลา. **โรครธรรมาภิบาลการคลังบกพร่องในประเทศไทย. เอกสารการนำเสนอในการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่๙**. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑.

เชิดชัย มีคำ. **คู่มือปฏิบัติงานคลัง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๗๐. ๒๕๕๕.

ยุทธพร อิศระชัย. **บทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่นในการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๙.

สกันธ์ วรรณวิวัฒนา. **การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ออฟเซ็ทครีเอชั่น, ๒๕๕๑.

สถาบันพระปกเกล้า. **ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล**. กรุงเทพมหานคร: ส.เจริญการพิมพ์, ๒๕๕๐.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. **การกระจายอำนาจกับแบบแผนใหม่ของเครือข่ายอิทธิพล. ใน ก้าว(ไม่)พ้นประชานิยม:กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร:เอติสันเพรส โปรดักส์, ๒๕๕๑.

(๒) วารสาร

อัครณั วงศ์ปรีดี. **ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล**. กรุงเทพมหานคร: **วารสารการจัดการภาครัฐและเอกชน**. ปีที่๑๙ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มิถุนายน ๒๕๕๕)

(๓) วิทยานิพนธ์/รายงานการวิจัย

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร:สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒.

สุรศักดิ์ โตประสี. ธรรมชาติในการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๓.

สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ. รายงานการวิจัยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ๒๕๕๓.

สิริกาญจน์ เอี่ยมอาจหาญ. การนํานโยบายธรรมชาติไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: วิเคราะห์กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอเมืองจังหวัดปราจีนบุรี. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต วิทยาลัยบัณฑิตศึกษาด้านการจัดการ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. ๒๕๕๔.

๒. ภาษาอังกฤษ

(1) Book

Andrews, Mathew. and Anwar Shah. **Citizen-centered Governance: A new approach to public sector reform.** in Public expenditure analysis, ed. Anwar Shah, Washington, D.C.: The World Bank, 2006.

Wallman, Helmut. **Changes, ruptures, and continuities in European local government system: between government and governance.** New York: Lexington Books, 2007.