

อดีต ปัจจุบัน และข้อเสนอแนะทิศทางสู่
อนาคตความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ
การเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ
ประเทศไทย*

(The Past, Present and Directions
for the Future: The Relationship
between Local Political Officials and
Officials of Local Administrative
Organizations in Thailand)

สุทธิเกียรติ อังกาบบูรณ์**
(Sutthikeat Aungkaburana)

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเพื่อสร้างตัวแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสมต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นไทย” ที่ได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนวิจัยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2561 สัณญารับทุนอุดหนุนการวิจัยฉบับ รุ่นใหม่ 14/2561.

** นักวิจัยปฏิบัติการ สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (Researcher, Thai Khadi Research Institute, Thammasat University).

Received: September 17, 2020

Revised: February 2, 2021

Accepted: April 16, 2021

บทความวิจัย
-
วิชาการ

บทคัดย่อ

ด้วยสภาพความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกันระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนเป็นการยากที่จะแบ่งบทบาทหน้าที่ที่ออกจากกันอย่างชัดเจน ขณะเดียวกัน ความใกล้ชิดดังกล่าวยังนำมาสู่ปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในหลากหลายรูปแบบตามมา บทความนี้จึงมุ่งพาไปทำความเข้าใจถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการท้องถิ่นทั้งสองประเภท ทั้งปัญหาระบบอำนาจในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและการบริหารจัดการท้องถิ่น ปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปจนถึงปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงระหว่างข้าราชการท้องถิ่นทั้งสองประเภทที่ดำเนินมาตั้งแต่อดีตจวบจนปัจจุบัน ฉะนั้น ตัวแบบความสัมพันธ์ที่เสริมสร้างให้เกิดความสมดุลใหม่ (New Balance) ระหว่างความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น ความเป็นอิสระของท้องถิ่น และระบบคุณธรรมในการบริหารจัดการท้องถิ่น และการบริหารจัดการบุคคลท้องถิ่นต้องมุ่งกลับไปแก้ไขปัญหาด้วยหลักการเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity) ที่ข้าราชการการเมืองท้องถิ่น (นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และข้าราชการการเมืองท้องถิ่นฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ รัฐบาลควรเป็นผู้วางมาตรการและกลไกต่าง ๆ เพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่และอิทธิพลเข้าไปแทรกแซงข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางมิชอบได้ ขณะเดียวกัน ควรมีกลไกที่เอื้อให้ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นสามารถบังคับบัญชาข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมกับ เสริมสร้างให้ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความเป็นธรรมและความยุติธรรมจากการใช้อำนาจของข้าราชการการเมืองท้องถิ่น

คำสำคัญ: ข้าราชการการเมืองท้องถิ่น, ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ความสัมพันธ์ในการบริหารจัดการท้องถิ่น

ABSTRACT

Close relationship between local political officials and officials of local administrative organizations makes it difficult to distinguish their roles and responsibilities while creating several problems concerning local governance. The purpose of this article is to bring problems into clear view and to propose practical guidelines for resolution. Findings show the existence of a variety of local governance problems, including problems of power system in personnel administration and local administration, problems of merit system in personnel administration, problems of corruption in local administrative organizations, and problems of conflicts and violence among local officials. To solve these problems, a model of new balance of local democracy, local independence, and merit system in local administration and personnel administration is proposed, alongside the principle of subsidiary. Under this approach, local political officials, i.e. governors of local administrative organizations and members of local administrative council, jointly exercise their power in personnel administration on the basis of justice and fair treats. To facilitate the process, the government should set up measures and mechanisms that allow political officials to effectively perform their duties while preventing them from the commission of an unlawful act, done in an official capacity, which affects the performance of administrative officials' duties.

Keywords: Local Political Officials, Officials of Local Administrative Organizations, Relationship in Local Administration

1. บทนำ

การปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยครั้งสำคัญนับแต่มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่เมื่อ พ.ศ. 2435 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่มุ่งสู่การกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหลักทำหน้าที่ขับเคลื่อนภารกิจด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (Chardchawarn 2012: 1, Wongsekiarttirat 1999: 72)

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) ซึ่งได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วยบุคลากร 2 กลุ่มสำคัญ คือ

กลุ่มแรก “ข้าราชการการเมืองท้องถิ่น (Local Political Official)” มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนภายในท้องถิ่นและดำรงตำแหน่งภายในวาระที่กำหนด ประกอบด้วยบุคลากรในโครงสร้างฝ่ายสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ตัดสินใจเชิงคุณค่า (Value Judgement) เพื่อกำหนดเป้าหมายและนโยบายการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยอ้างความชอบธรรมทางการเมืองที่มาจากการได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนภายในท้องถิ่น

กลุ่มที่สอง “ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Official)” มีที่มาจาก การสอบบรรจุหรือการคัดเลือกตามระบบคุณธรรม (Merit System) และมาตรฐานการบริหารบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของข้าราชการการเมืองท้องถิ่น ทำหน้าที่สนับสนุนการบริหารจัดการท้องถิ่นและขับเคลื่อนภารกิจตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนนำนโยบายที่ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นได้กำหนดไว้ไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย (Samudavanija 1993: 227 - 228)

ภายใต้หลักความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นจึงมีบทบาทโดยตรงในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ทั้งกระบวนการ ตั้งแต่การบรรจุ แต่งตั้ง โอน ย้าย รับโอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ (Lertpaithoon 2007: 341 – 342, Local Personal Administration Act 1999: 15) ที่อาจ “ให้คุณ” แก่ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสัมพันธภาพที่ดีและมีค่านิยม (Value) ทางการเมืองเดียวกันและ / หรือเป็นเครือข่ายทางการเมืองเดียวกันหรือให้การอุปถัมภ์ (Patronage) กันมาก่อน ในทางตรงกันข้ามยังอาจก่อ “ให้เกิดโทษ” กับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีสัมพันธภาพที่ดีและไม่ค่านิยมทางการเมืองเดียวกันและ / หรือมีความขัดแย้งต่อกันมา

สภาพดังกล่าวเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในบางกรณีไม่ดำเนินไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) แต่เป็นไปตามระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ของข้าราชการการเมืองท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มการเมืองท้องถิ่น และ / หรือเครือข่ายฝักฝ่ายทางการเมืองของข้าราชการการเมืองท้องถิ่น ผลก็คือ ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความรู้ ความสามารถ และความเหมาะสมในตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตกอยู่ในสภาวะจำยอมต่อข้าราชการการเมืองท้องถิ่น สูญเสียขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการ ในขณะที่ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเครือข่ายฝักฝ่ายทางการเมืองของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นและสามารถสนองต่อผลประโยชน์ของนักการเมืองท้องถิ่นได้กลับได้รับการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือน ฯลฯ แทน

อาจกล่าวได้ว่า ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกัน และเป็นการยากที่จะแบ่งบทบาทหน้าที่ของข้าราชการท้องถิ่นทั้งสองประเภทออกจากกันอย่างชัดเจน ขณะเดียวกัน ความใกล้ชิดดังกล่าวยังอาจนำมาสู่ความคิดเห็นที่ไม่ลงรอยกัน การไม่สนับสนุนซึ่งกันและกัน การกระทบกระทั่งกัน การไม่ร่วมมือกันพัฒนาท้องถิ่น ไปจนถึงร่วมมือกันในการใช้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการท้องถิ่นทั้ง

สองประเภทไปในทิศทางมิชอบ จนนำมาสู่ปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในหลากหลายรูปแบบตามมา อาทิ ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ (Puangngam 2007: 110 - 113)

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมามีความพยายามในการหาทางปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรกลางและหน่วยงานระดับชาติ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ฯลฯ ที่ต่างมีความพยายามอย่างต่อเนื่องในการตรวจสอบปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (Order of Chief National Council for Peace and Order 16/2558 2015)

ความรุนแรงของปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในช่วงที่ผ่านมา ยังสะท้อนให้เห็นได้จากกรณีที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีคำสั่งที่ 16/2558 เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบและการกำหนดกรอบอัตรากำลังชั่วคราวเพื่อให้ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริตและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหยุดปฏิบัติหน้าที่¹ นอกจากนี้ ยังเห็นได้จากการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 8/2560 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อแทรกแซงและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ข้าราชการท้องถิ่นทั้งสองประเภทในการบริหารงาน

¹ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เรื่อง ประกาศรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างการถูกตรวจสอบเพิ่มเติม ครั้งที่ 3 (คำสั่งที่ 1/2559) ครั้งที่ 4 (คำสั่งที่ 43/2559) ครั้งที่ 5 (คำสั่งที่ 44/2559) ครั้งที่ 6 (คำสั่งที่ 50/2559) ครั้งที่ 7 (คำสั่งที่ 52/2559) ครั้งที่ 8 (คำสั่งที่ 59/2559) ครั้งที่ 9 (คำสั่งที่ 35/2560) และครั้งที่ 10 (คำสั่งที่ 39/2560).

บุคคลส่วนท้องถิ่นด้วยการมุ่งให้คณะกรรมการกลางข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) เข้ามาทำหน้าที่ในการจัดสอบแข่งขันบุคคลภายนอกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงทำหน้าที่สอบคัดเลือกข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่นและประเภทบริหารท้องถิ่น และการโอนข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โอนย้ายผูกเงินในกรณีที่เป็น) ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยที่ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นจะต้องดำเนินการไปตามมติของคณะกรรมการกลางข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ (Order of Chief National Council for Peace and Order 8/2560 2017)

นอกจากนี้ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญของการปฏิรูปประเทศในช่วงที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยครั้งล่าสุดด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้มีมติในการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านระบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น ด้านการกำกับ ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ด้านการปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ด้านระเบียบเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และด้านบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการท้องถิ่นทั้งสองประเภทให้สัมฤทธิ์ผล (Local Government Reform Commission, National Reform Council 2015: ก - ข) ในขณะที่เดียวกันสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ยังได้มีมติตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นขึ้นเพื่อดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทาง แผนการปฏิรูป วิธีการปฏิรูป พร้อมกำหนดเวลาการปฏิรูป และจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น (Secretariat of The House of Representatives 2015)

บทความนี้ จึงมุ่งวิเคราะห์สภาพปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในช่วงหลังการปฏิรูปทางการเมืองที่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา โดยมีขอบเขตจำกัดเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น

การศึกษาบทบาทของ “ข้าราชการการเมืองท้องถิ่น” มีขอบเขตจำกัดเฉพาะกลุ่มบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Executive) อาทิ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกเทศมนตรี รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ และ “ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการและพนักงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล และพนักงานส่วนตำบล เท่านั้น

บทความนี้มีเป้าหมายสำคัญ 2 ประการ คือ **ประการแรก** เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่อดีตจวบจนปัจจุบัน และ**ประการที่สอง** เพื่อเสนอแนะตัวแบบความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสริมสร้างให้เกิด **“ความสมดุลใหม่ (New Balance)”** ระหว่างความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy) และความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) กับระบบคุณธรรม (Merit System) ในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารจัดการบุคคลท้องถิ่นของประเทศไทย

เนื้อหาของบทความเริ่มต้นจากการทบทวนสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่อดีตจวบจนปัจจุบัน จากนั้นจะเป็นการนำเสนอข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่น

กับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย และส่วนสุดท้ายจะเป็นบทสรุปส่งท้าย

2. สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่อดีตจวบจนปัจจุบัน

ด้วยลักษณะความสัมพันธ์ที่มีความใกล้ชิดกันและต่างมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่นเพื่อตอบสนองต่อประชาชนภายในท้องถิ่นนั้น ๆ ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนภายในท้องถิ่นตามวิถีทางแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “นักการเมืองท้องถิ่น” กับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากคัดสรรตามระบบคุณธรรม (Merit System) ส่งผลให้ตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมาจวบจนถึงปัจจุบันความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เกิดขึ้นระหว่างข้าราชการท้องถิ่นทั้งสองกลุ่มได้ประสบกับสภาพปัญหาต่าง ๆ สำคัญที่สร้างให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและการขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่น ดังนี้

2.1 ปัญหาระบบอำนาจในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและการบริหารจัดการท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลให้รัฐต้องการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความเป็นอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่น ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนภายในท้องถิ่นนั้น และมีหน้าที่บริหารงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่น (Constitution of the Kingdom of Thailand 1997: 284 - 285) การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ได้ส่งผลให้โครงสร้างระบบอำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนไปจากในอดีตที่รัฐหรือราชการบริหารส่วนกลางถือเป็นผู้มีบทบาทหลักสำคัญในการบริหารงานบุคคล

ส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ สู่ในปัจจุบันที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นของตนเองนั้น

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นส่งผลให้โครงสร้างของระบบอำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นใหม่มีลักษณะ **“รวมศูนย์อำนาจ”** ไว้ที่ตัวนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนภายในท้องถิ่นนั้น ๆ แต่เพียงผู้เดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ ฯลฯ ที่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดทั้งกระบวนการ ด้วยโครงสร้างระบบอำนาจที่เกิดขึ้นส่งผลให้ช่วงของการควบคุม (Span of Control) ในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เกิดการกระทำซ้ำซ้อนการบังคับบัญชา (Hierarchy) จนไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อสายการปกครองบังคับบัญชา ระหว่างข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้บังคับบัญชา กับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาที่จะต้องมีการยอมรับการปกครองบังคับบัญชา (Chain of Command)

สภาพโครงสร้างระบบอำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าว ส่งผลกระทบให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะที่ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนมีความเอนเอียงเข้าเป็นฝักฝ่ายและอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ในระบบเส้นสายของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นมากกว่ายอมรับการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นภายในหน่วยงาน (Interview Thamachawakun 15 July 2020, Local Government Reform Commission, National Reform Council 2015: 175) นอกจากนี้ ยังปรากฏปัญหาในลักษณะที่ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีได้เป็นฝักฝ่ายเดียวกันกับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่หรือกลั่นแกล้งให้เกิดความคับข้องใจ ฯลฯ (Committee of The National Reform Steering Assembly, Local Government n.d.: 46 - 47) ปัญหาที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่องและยังคงส่งผลกระทบต่อ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในภาพรวมของประเทศ (Local Government Reform Commission, National Reform Council 2015: 122)

2.2 การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ไม่ดำเนินไปตามระบบคุณธรรม แต่ กลับเป็นไปตามระบบอุปถัมภ์ของข้าราชการการเมืองท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 มุ่ง ออกแบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและให้อำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษ ทางวินัย การให้ออกจากราชการ ไปจนถึงการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ อย่างไรก็ตาม ผลที่ตามมาในทางปฏิบัติก็คือ ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มรวมศูนย์ ไว้ที่ตัวนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Personal Administration Act 1999: 15)

สภาพการรวมศูนย์อำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในลักษณะ ดังกล่าวส่งผลให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากมีการใช้อำนาจและ ดุลยพินิจในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นดังกล่าวไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) หรือระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งให้ความสำคัญกับ หลักความสามารถ (Competence) ที่ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่มีความสามารถในการปฏิบัติงานที่เหนือกว่าเท่านั้นจึงจะได้รับการคัดเลือก รวมทั้งหลักความเสมอภาค (Equality) ที่จะต้องเปิดโอกาสให้แก่ทุกคนมีสิทธิได้รับ การคัดเลือกอย่างเท่าเทียมกัน ตลอดจนหลักความมั่นคง (Security) ที่ข้าราชการ ประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมั่นใจได้ว่าจะสามารถทำงานเพื่อยังชีพไปจน ครบเกษียณอายุตราบใดที่ยังทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ และหลักความเป็นกลาง ทางการเมือง (Political Neutrality) ที่การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องไม่โน้ม เอียงไปในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อพรรคการเมือง แต่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อ ประชาชนส่วนรวม (Office of the Commission on Local Government Person- al Standards 2021)

ในความเป็นจริงปรากฏว่านายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากมักใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) โดยมีเป้าหมายเพื่อเครือข่ายฝักฝ่ายทางการเมือง ญาติ พวกพ้อง หรือบุคคลที่ให้ผลประโยชน์ในทางมิชอบรูปแบบต่าง ๆ กับนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จนก่อให้เกิดข้อครหาและการข่มขู่ความผิดถึงความไม่โปร่งใสในการใช้อำนาจและดุลยพินิจในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้น งานศึกษาของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ วิเคราะห์ถึงจุดอ่อนและสภาพปัญหาในการสรรหา / เลือกสรรข้าราชการประจำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า การสอบแข่งขันคัดเลือกบุคคลภายนอกเข้าเป็นข้าราชการประจำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดสอบแข่งขันด้วยตนเองจำนวนมากนั้นมักเกิดข้อครหาถึงการทุจริตการสอบแข่งขัน ความไม่โปร่งใส การเล่นพรรคเล่นพวก ไปจนถึงการใช้อิทธิพลในการแต่งตั้งกรรมการสอบคัดเลือกและสัมภาษณ์ เช่นเดียวกับการเลื่อนตำแหน่ง / ระดับข้าราชการประจำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่พบว่าการให้อำนาจนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้ดุลยพินิจพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง / ระดับดังกล่าวมากเกินไปส่งผลให้ขาดมาตรฐานและหลักเกณฑ์ในการประเมินที่อาจก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมและการเล่นพรรคพวกขึ้นได้ (Mektrairat, Lertpaithoon, Wongsawatgul, Peerapornvittoon & Kokpol 2003: 202, 211)

ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับ คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่พบว่าการสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกข้าราชการประจำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจำนวนมากนั้นก่อให้เกิดการทุจริตในการสอบและกระบวนการสอบที่เกิดขึ้นไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันที่ตีพ้อ เปิดโอกาสให้นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจได้โดยมิชอบเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ญาติและพวกพ้อง จนขาดหลักประกันที่มีความน่าเชื่อถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้ผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาปฏิบัติงาน ขณะเดียวกัน ยังเปิดโอกาสให้เกิดการเรียกรับหรือยอมที่จะรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ เพื่อให้ผู้สอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกได้รับการบรรจุแต่งตั้ง ไปจนถึงได้ก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ และอำนาจต่อรองของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำให้ผู้สมัครสอบแข่งขันหรือข้าราชการประจำ

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำต้องตกอยู่ในสภาวะจำยอมและมีอาจขัดแย้งได้ เพื่อให้ได้รับการคัดเลือก (Local Government Commission, The National Legislative Assembly 2015: 12 - 13)

ยิ่งกว่านั้น ที่ผ่านมามีคณะกรรมการกลางข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ท. และ อบต.) และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ต่างได้รับเรื่องร้องเรียนถึงการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ไม่ดำเนินไปตามระบบคุณธรรมเป็นจำนวนมากทั้งการร้องเรียนให้มีการตรวจสอบการดำเนินการสอบแข่งขันบุคคลภายนอกเข้าเป็นข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจนถึงการสอบคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งในสายงานที่สูงขึ้นที่ดำเนินไป โดยมีข้อขัดแย้งกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องขององค์การบริหารส่วนตำบล 57 แห่ง และเทศบาล 3 แห่ง ใน 4 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดอุดรธานี จังหวัดมหาสารคาม และจังหวัดลพบุรี ผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวพบว่า การดำเนินการสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากมีการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามประกาศหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ได้มีการกำหนดไว้ อีกทั้งมีการดำเนินการที่ส่อไปในทางทุจริตและมีการเรียกรับผลประโยชน์ไปโดยมิชอบ ไปจนถึงการเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องได้ผ่านการสอบคัดเลือก (Committee of The National Reform Steering Assembly, Local Government n.d.: 44 - 45)

ตัวอย่างที่เด่นชัดของการทุจริตคอร์รัปชันและการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ปรากฏให้เห็นจากกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้มีมติชี้มูลความผิดต่อกลุ่มนายกององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดมหาสารคาม (ก.อบต. จังหวัดมหาสารคาม) อาจารย์มหาวิทยาลัย ผู้รับผิดชอบจัดสอบคัดเลือกพนักงานส่วนตำบล ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และผู้ได้รับการขึ้นบัญชีและบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พนักงานส่วนตำบล) ขององค์การบริหารส่วนตำบล 4 แห่ง รวมทั้งสิ้น 179 ราย จากกรณีที่มีทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินการจัดสอบแข่งขันบุคคลภายนอกเข้ารับราชการเป็นข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(พนักงานส่วนตำบล) ในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม โดยมีพฤติการณ์เรียกรับเงินกับผู้สมัครสอบแข่งขันรายละ 500,000 - 600,000 บาท ควบคู่ไปกับ ปลอมแปลงเอกสารประกาศผลคะแนนการสอบภาค ก. และภาค ข. เพื่อให้ผู้สมัครสอบที่เป็นเครือข่ายฝักฝ่ายทางการเมือง ญาติ พวกพ้อง หรือบุคคลที่ให้ผลประโยชน์ในทางมิชอบรูปแบบต่าง ๆ (จ่ายเงิน) กับข้าราชการการเมืองท้องถิ่นดังกล่าวได้รับบรรจุเป็นข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พนักงานส่วนตำบล)

ในกรณีดังกล่าว ท้ายที่สุดศาลปกครองชั้นต้น จังหวัดขอนแก่น ได้มีคำสั่งให้เพิกถอนบัญชีรายชื่อผู้สอบได้เป็นข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พนักงานส่วนตำบล) อีกทั้งพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ณ ขณะนั้นได้มีการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 1/2559 เรื่อง **ประกาศรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างการถูกตรวจสอบเพิ่มเติม ครั้งที่ 3** เพื่อให้ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นที่ครอบคลุมถึงนายกองค้การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดมหาสารคามที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันและการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบในการสอบแข่งขันเป็นข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีดังกล่าวจำนวน 32 ราย หยุดปฏิบัติหน้าที่ ภายหลังจากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคามจึงได้มีคำสั่งไล่ออกนายกองค้การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคามทั้ง 32 ราย จากกรณีการเรียกรับเงินกับผู้สมัครสอบแข่งขันเพื่อให้ได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Isranews 2019, December 24, October 22)

อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบด้วยทุจริตคอร์รัปชันในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นดังกล่าว ส่งผลให้ในท้ายที่สุดคณะกรรมการกลางข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ท. และ ก. อบต.) ได้มีมติเพิกถอนมติของคณะกรรมการข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำจังหวัด (ก.ท.จ. และ ก.อบต. จังหวัด) ที่เห็นชอบการบรรจุแต่งตั้งผู้เข้าสอบแข่งขันได้เป็นข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การเพิกถอนมติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจำนวนมากได้นำมาสู่ผลกระทบ

ต่าง ๆ หลายประการ อาทิ การที่ผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตการสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกบางรายถูกข่มขู่จากผู้มีอิทธิพลหรือถูกทำร้ายร่างกาย ตลอดจนการที่ผู้ผ่านการสอบแข่งขัน / คัดเลือกดำเนินการฟ้องร้องคณะกรรมการกลางข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ท. และ ก. อบต.) ต่อศาลปกครองมากกว่า 100 คดี เป็นต้น (Committee of The National Reform Steering Assembly, Local Government n.d.: 45)

ตัวอย่างการฟ้องร้องต่อศาลปกครองที่สำคัญในกรณีดังกล่าวปรากฏขึ้นระหว่างผู้ผ่านการสอบแข่งขันเป็นพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 127 คน ได้มีการยื่นฟ้องร้องคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล และประธานกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ต่อศาลปกครองสูงสุด เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จากกรณีที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลได้มีคำสั่งการยกเลิกการบรรจุแต่งตั้งบุคคลภายนอกเพื่อเข้ารับราชการเป็นข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พนักงานส่วนตำบล) ขององค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 12 แห่งในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งในท้ายที่สุดศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาว่าการยกเลิกการบรรจุแต่งตั้งบุคคลภายนอกเพื่อเข้ารับราชการเป็นข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พนักงานส่วนตำบล) โดยคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย (Supreme Administrative Court 2019)

กรณีตัวอย่างที่ยกมาดังกล่าวสะท้อนถึงสภาพการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ไม่ดำเนินไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) แต่ดำเนินไปตามระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลให้ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากสูญเสียขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการ และทำให้ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งต้องตกอยู่ในสภาวะจำยอมเข้าเป็นฝักฝ่ายเดียวกับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 การทุจริตคอร์รัปชันและการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นและ / หรือข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีแนวโน้มรวมศูนย์อำนาจที่ตัวนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้ว ประกอบกับ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และกลไกการตรวจสอบต่าง ๆ ยังมีช่องว่าง ขาดความชัดเจน และรัดกุมเพียงพอ ในขณะที่กลไกถ่วงดุลและตรวจสอบการบริหารท้องถิ่นไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุปัจจัยต่าง ๆ ทั้งปัจจัยทางการเมืองภายในท้องถิ่น ซึ่งฝ่ายสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากมักเป็นเครือข่ายฝักฝ่ายเดียวกันกับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องกับระบบการตรวจสอบจากภายนอก อาทิ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ฯลฯ ซึ่งในช่วงที่ผ่านมายังขาดทรัพยากรที่เพียงพอในการลงไปตรวจสอบได้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Puang - Ngam 2016: 49)

ที่ผ่านมาปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ได้กลายบรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนสามารถใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบหรือการทุจริตคอร์รัปชันต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ดังเห็นได้จากการศึกษาของ โกวิทย์ พวงงาม ซึ่งมุ่งศึกษาสภาพปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า การที่ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นมีบารมีอิทธิพล และเป็นผู้รวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่สามารถครอบงำหรือให้คุณให้โทษกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้น กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญที่เอื้อให้ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นบางกลุ่มใช้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของตนไปในทางทุจริตมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ให้กับตนเอง ญาติ เครือข่ายฝักฝ่ายทางการเมืองตน ฯลฯ

การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจปรากฏในรูปของการใช้อำนาจหน้าที่ บารมี และอิทธิพลในการข่มขู่หรือกีดกันผู้เสนอราคาในโครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายอื่น ๆ การบีบบังคับให้ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องตรวจรับโครงการต่าง ๆ ที่ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นมีส่วนเกี่ยวข้อง ตลอดจน การเรียกเงินตอบแทนกับตำแหน่งที่สอบบรรจุ การแต่งตั้ง การโยกย้าย และการเลื่อนตำแหน่ง โดยที่ประชาชนภายในท้องถิ่นไม่กล้าที่จะเป็นพยานในการเอาผิดกับข้าราชการการเมืองท้องถิ่นผู้ทุจริตไปจนถึงความสัมพันธ์ที่ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางส่วนร่วมกันใช้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของตนไปในทางทุจริตมิชอบเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของข้าราชการท้องถิ่นทั้งสองประเภท อาทิ การเก็บรายได้แล้วไม่นำส่งคลัง การร่วมกันแก้ไขหลักฐานการเงิน การจ่ายเงินโดยไม่มีหลักฐาน ฯลฯ (Puang - Ngam 2007: 111 - 113)

เช่นเดียวกับการศึกษาของ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่ศึกษาถึงมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า การทุจริตการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การทุจริตในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น การทุจริตในเรื่องการออกใบอนุญาต ฯลฯ นอกจากจะมีสาเหตุมาจากโครงสร้างระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสังคมไทย ความด้อยประสิทธิภาพในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกฎหมายที่บังคับใช้ในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการกำหนดราคากลางที่สูงกว่าสภาพความเป็นจริงแล้ว การใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบในการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังเกิดจากการร่วมมือและสมยอมกันในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์รูปแบบต่าง ๆ กันภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ไปจนถึงการร่วมมือและสมยอมกับภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ผู้ประกอบการหรือภาคเอกชน นักการเมืองระดับชาติ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค) (Lertpaithoon 2009)

การเก็บรวบรวมข้อมูลของศูนย์ประมวลข้อมูลสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่ได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่าง พ.ศ. 2554 ถึง พ.ศ. 2558 พบว่ามีเรื่องกล่าวหาถึงการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากถึง 6,641 เรื่อง (Office of the National Anti - Corruption Commission 2015: 62) ซึ่งพฤติกรรมการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เกิดจากการร่วมมือกันระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับการชี้มูลการกระทำความผิดในการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบในการทุจริตคอร์รัปชันในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ที่พบว่าการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่าง พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2559 มีความเกี่ยวข้องกับทั้งข้าราชการการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากถึง 544 คน โดยสัดส่วนผู้ถูกชี้มูลความผิดส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากถึง 440 คน หรือร้อยละ 80.88 ขณะที่ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นมีจำนวนเพียง 104 คน หรือร้อยละ 19.12 เท่านั้น (Department of Local Administration (DLA) 2016)

โครงสร้างอำนาจของความสัมพันธ์ที่ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากจำต้องตกอยู่ในสภาวะจำยอมและมีอาจขัดแย้งได้ต่อข้าราชการการเมืองท้องถิ่นในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยที่กลไกถ่วงดุลและตรวจสอบต่าง ๆ ยังคงมีช่องว่างและขาดประสิทธิภาพเพียงพอดังที่กล่าวมานั้น นับเป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการร่วมมือและการสมยอมกันในการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบในการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์รูปแบบต่าง ๆ กันทั้งที่เกิดขึ้นภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับ / หรือข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปจนถึงการร่วมมือกับภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งผู้ประกอบการ นักการเมืองระดับชาติ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการ

บริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ฯลฯ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ประเมินว่า ในช่วง พ.ศ. 2556 - 2559 ปัญหาความสัมพันธ์ภายในท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบในลักษณะต่าง ๆ เป็นสาเหตุที่สร้างความเสียหายต่อประเทศชาติ ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คิดเป็นมูลค่าความเสียหายมากถึง 408,883,729.87 บาท (Office of the National Anti - Corruption Commission 2016: 73)

2.4 ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความขัดแย้งและการใช้ความรุนแรงภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรากฏให้เห็นในหลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดจากคู่ขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นในฐานะผู้บังคับบัญชาที่มาจาก การเลือกตั้ง และมีวาระการดำรงตำแหน่งครั้งละ 4 ปี กับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ปฏิบัติงานที่มาจาก การคัดสรรตามระบบคุณธรรม (Merit System) และมีวาระการดำรงตำแหน่งจนครบเกษียณอายุราชการ บางกรณีเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นด้วยกันเอง ส่วนบางกรณีเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (Srisutham & Sripokangkul 2015: 1499 - 1500, Thaporn 2013: 128 - 129)

สาเหตุของปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ดังกล่าว อาจเป็นทั้งความขัดแย้งด้านข้อมูล (Data Conflict) ที่ต่างฝ่ายต่างมีความคิดเห็นในการทำงานที่แตกต่างกันไป ความขัดแย้งจากผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ที่ต่างกัน (Interest Conflict) อาทิ เงินทอง ตำแหน่งหน้าที่ ความรู้สึก ฯลฯ ความขัดแย้งด้านโครงสร้าง (Structural Conflict) ที่เกี่ยวข้องกับการแย่งชิงอำนาจ บทบาท และความไม่เสมอภาค ตลอดจนความขัดแย้งด้านความสัมพันธ์ (Relationship Conflict) ที่มักเกิดขึ้นบ่อยในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเนื่องมาจากบุคลิกภาพและพฤติกรรมที่เข้ากันไม่ได้ ความคาดหวังและทัศนคติที่แตกต่างกัน ความเข้าใจผิด ความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน และความขัดแย้งด้านค่านิยม (Values Conflict) อันเกิดขึ้นจากระบบความเชื่อและระบบค่านิยมที่แตกต่างกัน หากพิจารณาโดยภาพรวม

ความขัดแย้งภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากมักมีสาเหตุมาจากค่านิยมทางการเมืองที่แตกต่างกันภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Vantanasapt 2012: 12 - 17, Kongdee, Laohasirivong, Vantanasapt, Noi Wong & Compeerapap 1997: 3 - 4)

ผลการศึกษาของ เกียรติพงษ์ ลือชัย พบว่า ที่ผ่านมามีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากการไม่ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ และกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของทั้งฝ่ายข้าราชการการเมืองท้องถิ่นที่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการใช้อำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาบังคับให้ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ทั้งยังขาดการสื่อสารที่ชัดเจนกับฝ่ายข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนส่งผลให้เกิดความไม่เข้าใจและไม่ให้ความร่วมมือระหว่างกัน จนพัฒนาไปสู่ความขัดแย้งภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Luechai 2009: 45 - 49)

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากรุนแรงอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารงานท้องถิ่นอย่างชัดเจน ดังเห็นได้จากตัวอย่างกรณีที่เกิดขึ้นกับเทศบาลตำบลท่าสัก อำเภอฟังชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ ซึ่งนายกเทศมนตรีมีความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงกับปลัดเทศบาลตำบลท่าสัก จนนำไปสู่การที่ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสำนักงานเทศบาลนบริหารราชการ รวมทั้งไม่รับเอานโยบายด้านการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติเพื่อสนองต่อเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนภายในท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ สภาพปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้จากคำให้สัมภาษณ์ของนายยิ่งใหญ่ อายะนันท์ นายกเทศมนตรีตำบลท่าสัก ซึ่งกล่าวกับสื่อมวลชนว่า

“...หมดความอดทนกับการทำงานของข้าราชการ และพนักงานบางคนของเทศบาลตำบลท่าสักแล้ว...มีบางคนที่ใช้ไม่ได้ ไม่ค่อยมาทำงาน ไม่สนองนโยบายของผู้บริหารเทศบาลที่เป็นนโยบายที่เกิดประโยชน์กับ

ประชาชน ให้ทำงานก็อ้างดีระเบียบ ทำไปเดี๋ยวมี
ความผิด หน่วยงานรัฐเอกชนจะนำสิ่งของเข้ามา
ช่วยเหลือก็บอกปิดไป ยุยงให้สมาชิกสภาเทศบาล
(ส.ท.) บางคนคอยขัดขวางการทำงานฝ่ายบริหารทั้งที่
เรื่องที่ทำนั้นเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ จ้อง
จับผิดการทำงานของฝ่ายบริหารที่ทำให้กับประชาชน
วันศุกร์บ่ายก็กลับบ้านกันแล้ว ไม่ใช่เพิ่งเกิดแต่เกิด
ขึ้นมานานแล้ว...”

(Matichon Online 2017)

สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งของปัญหาความขัดแย้งข้างต้นเป็นผลสืบ
เนื่องมาจากการที่ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน
เองมีค่านิยมทางการเมืองที่แตกต่างกัน จนส่งผลให้ความฝ่ายตรงข้ามมักจะไม่ให้
ความร่วมมือและมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันออกไปในการขับเคลื่อนการบริหาร
จัดการท้องถิ่น จนก่อเกิดเป็นความขัดแย้งภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเห็น
ได้จากผลการศึกษาของ จารึก ถาวร ที่ศึกษาถึงความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นใน
จังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่า ความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นระหว่างกลุ่ม
อำนาจเก่า (อดีตนายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) กับกลุ่มอำนาจใหม่ (นายกองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบัน) นั้น ได้กลายเป็นสาเหตุสำคัญหนึ่งที่นำมาซึ่งความ
แตกแยกระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นบางกลุ่ม ลงไปจนถึงความแตกแยกระหว่างข้าราชการประจำขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองที่ต่างมีค่านิยมทางการเมืองที่แตกต่างกัน โดยความ
ขัดแย้งดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจในการทำงานซึ่งกันและกัน ขาดการทำงาน
ที่จะต้องประสานความร่วมมือกัน ไปจนถึงเกิดการเลือกปฏิบัติกับประชาชนที่มารับ
บริการสาธารณะต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนทำให้การบริหารจัดการ
ท้องถิ่นที่เกิดขึ้นขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และไม่สามารถตอบสนองได้ตรงความ
ต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่น (Thaporn 2013: 128 - 129)

นอกจากนี้ ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้น ยังเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นมีพฤติการณ์ใช้ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของตนไปในทางทุจริตและประพฤติมิชอบในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น การศึกษาของ จตุรงค์ ศรีสุรธรรม และ ศิวัช ศรีโกคางกุล ซึ่งศึกษาถึงแนวทางการปฏิบัติเพื่อลดความขัดแย้งภายในเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผลมาจากการที่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) หากแต่มีการเรียกรับผลประโยชน์จากกลุ่มข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการต่อสัญญาจ้าง ซึ่งการเรียกรับผลประโยชน์ดังกล่าวนำมาสู่ไม่พอใจและการขัดแย้งกันระหว่างนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนเกิดการร้องเรียนนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้ในท้ายที่สุดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ณ ขณะนั้นในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีคำสั่งให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคนดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง (Srisutham & Sripokangkul 2015: 1499 - 1500)

ยิ่งไปกว่านั้น ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นนั้นยังอาจพัฒนาไปสู่ “การคุกคาม” และ “การใช้ความรุนแรง” รูปแบบต่าง ๆ ต่อฝ่ายตรงข้าม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่ผ่านมามีการเสียชีวิต การบาดเจ็บ และเสียชีวิตของข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Interview Worasitthidamrong 30 June 2020, Interview Runggruthaiwat 23 July 2020) ดังเห็นได้จากกรณีปัญหาของเทศบาลเมืองสิงหนคร อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา ระหว่าง พ.ศ. 2558 – 2561 เมื่อกลุ่มข้าราชการประจำของเทศบาลเมืองสิงหนครได้ร้องทุกข์กล่าวหานายธนกร สังข์โร นายเทศมนตรีเทศบาลเมืองสิงหนครในฐานความผิดเป็นเจ้าของพนักงานปฏิบัติหน้าที่มิชอบ โดยมีนายกมล

สินวน ผู้อำนวยการกองช่างเทศบาลเมืองสิงหนคร เป็นพยานคนสำคัญ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นพัฒนาไปสู่การคุกคามและการใช้ความรุนแรงโดยนายธนากร สังข์โร นายกเทศมนตรีเมืองสิงหนครและนายจงเจริญ มณีรัตน์ รองนายกเทศมนตรีเมืองสิงหนครได้ว่าจ้างทีมสังหารนายกมล สินวน จนถึงแก่ความตาย (Thairath Online 2018, Bangkokbiznews 2019)

สถานการณ์ของความขัดแย้งและการใช้ความรุนแรงที่เกิดขึ้นระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ส่วนใหญ่มักเกิดจากการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยมิชอบ ทั้งในการเลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง โอนย้าย ฯลฯ ส่วนในกรณีที่ไม่ปรากฏปัญหารุนแรงบานปลาย ก็มักเป็นผลจากการที่ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำต้องตกอยู่ในสภาวะจำยอมทำตามและไม่กล้าขัดแย้งกับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Mektrairat, Lertpaithoon, Wongsawatgul, Peerapornvitoon & Kokpol 2003: 321, ฉ - 5, Interview Worasitthidamrong 30 June 2020, Interview Osaklang 30 July 2020)

3. ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเกี่ยวข้องกับสาเหตุและปัจจัยหลายด้าน จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ² ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดย

²โปรดดูรายละเอียดการศึกษาในส่วนนี้เพิ่มใน *ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเพื่อสร้างตัวแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสมต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นไทย* (รายงานผลการวิจัย) โดย นายสุทธิเกียรติ อังกาบคุณะ, 2563, สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เสนอตัวแบบการจัดความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมุ่งสร้าง “ความสมดุลใหม่ (New Balance)” ระหว่างความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy) และความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) กับระบบคุณธรรม (Merit System)

ตัวแบบดังกล่าวเสนอให้มุ่งกลับไปแก้ไขปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการท้องถิ่นทั้งสองประเภทด้วยหลักการ “เริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity)” กล่าวคือ ยังคงรักษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยให้ข้าราชการการเมืองท้องถิ่น (นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และข้าราชการการเมืองท้องถิ่นฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจดังกล่าว ทั้งนี้ รัฐบาลควรเป็นผู้วางมาตรการและกลไกต่าง ๆ เพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่และอิทธิพลเข้าไปแทรกแซงข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางมิชอบได้ ในขณะเดียวกันก็มีกลไกที่เอื้อให้ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นสามารถบังคับบัญชาข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งให้เสริมสร้างให้ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความเป็นธรรมและความยุติธรรมจากการใช้อำนาจของข้าราชการการเมืองท้องถิ่น

ผู้เขียนเสนอว่า ทิศทางการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต ควรมุ่งให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นดำเนินไปบนหลักการพื้นฐานสำคัญ 6 ประการ คือ

ประการแรก ดำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นสามารถใช้ความเป็นอิสระดังกล่าวในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อขับเคลื่อนนโยบายการบริหารจัดการท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

ประการที่สอง ต้องมีส่วนสำคัญในการเพิ่มความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ในการสอบแข่งขัน การบรรจุ การ

แต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การโอนย้าย การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ ฯลฯ

ประการที่สาม สร้างให้เกิดความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับข้าราชการท้องถิ่นทั้งสองประเภท โดยต้องเสริมสร้างให้ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นยังคงมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การบริหารจัดการท้องถิ่นเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในทางกลับกันต้องมีมาตรการและกลไกต่าง ๆ ที่สร้างให้เกิดความเป็นธรรมกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการไม่เปิดโอกาสให้ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจไปในทางทุจริตและประพฤติมิชอบได้

ประการที่สี่ ต้องเป็นมาตรการและกลไกที่ไม่ปฏิเสธบทบาทของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแต่ควรให้ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นมีบทบาทเฉพาะเพียงการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทบริหารท้องถิ่นและอำนวยการท้องถิ่นเท่านั้น

ประการที่ห้า เปิดโอกาสให้สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการถ่วงดุลการใช้อำนาจของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยการให้สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าว นับเป็นหนึ่งในวิธีการกระจายความเสี่ยง (Diversification) ในการใช้อำนาจของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นประเภทบริหารท้องถิ่นและอำนวยการท้องถิ่นบนพื้นฐานการถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น และ

ประการที่หก จัดให้มีกลไกกลางที่เป็นเอกภาพทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปบนหลักเกณฑ์และมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเดียวกัน

จากหลักการพื้นฐานสำคัญของการออกแบบมาตรการและกลไกในการปรับปรุงความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว นำมาสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอในทางปฏิบัติเพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการท้องถิ่นทั้งสองประเภทในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบททางการเมืองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่น การบริหารจัดการท้องถิ่น และวัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่นของประเทศไทย ดังนี้

3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ในส่วนของการทำงานข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เกิดความเหมาะสมต่อบริบทของการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยบนพื้นฐานหลักการสำคัญที่ได้กำหนดไว้ในข้างต้นนั้น ประกอบไปด้วย

3.1.1 ปรับเปลี่ยนวิถีคิดไปสู่การเป็นผู้กำกับดูแลและสนับสนุนมากกว่าเป็นผู้ดำเนินการ

โดยรัฐบาลไทยจะต้องปรับเปลี่ยนวิถีคิด (Rethink) ที่มีต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจากในปัจจุบันที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคมุ่งเข้าไปเป็น “ผู้ดำเนินการ” ขับเคลื่อนการบริหารปกครองท้องถิ่น การส่งมอบบริการสาธารณะ ให้กับประชาชนภายในท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วประเทศ ตามนโยบาย เป้าหมาย และคำสั่งต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้มีการกำหนดไว้ในรูปแบบบนลงล่าง (Top Down) ไปสู่การเป็น “ผู้กำกับดูแล” และ “ผู้สนับสนุน” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ รวมถึงเพื่อตอบสนองต่อเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังที่หลากหลายของประชาชนภายในท้องถิ่นตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

3.1.2 สร้างหลักประกันถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

โดยรัฐบาลไทยในฐานะผู้ใช้อำนาจทางการบริหารของประเทศและรัฐสภาไทยในฐานะผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติของประเทศควร “สร้างหลักประกัน” ถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นด้วยการผลักดันให้เกิดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 และมาตรา 251 เพื่อสร้างหลักประกันถึงความมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Autonomy) ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เป็นทรัพยากรสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่นเพื่อตอบสนองต่อเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังที่หลากหลายของประชาชนภายในท้องถิ่น

3.1.3 ทบทวนและแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ มาตรฐาน และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เกิดความสอดคล้องต่อระบบคุณธรรม (Merit System) และเหมาะสมต่อการบริหารจัดการท้องถิ่น

โดยรัฐบาลไทยจะต้องดำเนินการทบทวนและแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ มาตรฐาน และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ให้เกิดความสอดคล้องต่อระบบคุณธรรม (Merit System) และเหมาะสมต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นในปัจจุบัน ควบคู่ไปกับ ยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับต่าง ๆ ที่ขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคหรือละเมิดต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยที่รัฐบาลไทยจะต้องทำหน้าที่ในฐานะผู้กำกับดูแลและผู้สนับสนุนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

3.1.4 ปรับปรุงโครงสร้างและหน้าที่องค์กรกลางของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก. กลาง) ในฐานะผู้สนับสนุนและกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เกิดความเป็นเอกภาพบนพื้นฐานความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐบาลไทยจะต้องดำเนินนโยบายเร่งด่วนในการปรับปรุงโครงสร้างและหน้าที่องค์กรกลางของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก. กลาง) ในฐานะผู้สนับสนุนและกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เกิดความเป็นเอกภาพผ่านการควบรวม (Amalgamation) องค์กรกลางของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันและจัดตั้งเป็นองค์กรกลางของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เป็นเอกภาพและมีหน้าที่สำคัญในการกำกับดูแลและสนับสนุนการขับเคลื่อนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ให้เป็นไป

ตามกฎหมาย ระเบียบ มาตรฐาน และหลักเกณฑ์ ต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นบนพื้นฐานความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Autonomy) อันจะส่งผลให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยภาพรวมทั้งประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกันและเกิดการเคลื่อนไหว (Flow) บุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดในการตอบสนองต่อประชาชนในแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งเพื่อความก้าวหน้าและการพัฒนาศักยภาพของข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 ข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติเพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ถัดมาในส่วนของข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติเพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความเหมาะสมต่อบริบทของการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยบนหลักการพื้นฐานสำคัญที่ผู้วิจัยได้มีการกำหนดไว้ในข้างต้นนั้นทางผู้วิจัยขอเสนอ ดังนี้

3.2.1 การปรับปรุงการสอบแข่งขันเป็นข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การสอบแข่งขันบุคคลภายนอกเข้าเป็นข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นที่จะต้องให้องค์กรกลางของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก. ท้องถิ่น) เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการจัดสอบแข่งขันเพื่อทดสอบความรู้และความสามารถทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ภาค ก. ท้องถิ่น) ของบุคคลที่ประสงค์สมัครเข้ารับราชการในเบื้องต้น อันจะเสริมสร้างให้ผู้สมัครสอบแข่งขันทุกคนมีโอกาสอย่างเสมอภาค (Equality) ในกระบวนการแข่งขันควบคู่ไปกับ ป้องกันและลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่และอิทธิพลของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นไปในทางมิชอบเพื่อแทรกแซงการสอบแข่งขันซึ่งอาจส่งผลให้การสอบแข่งขันดังกล่าวเป็นไปตามระบบอุปถัมภ์ มากกว่าเป็นไปตามระบบคุณธรรม จากนั้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดสอบแข่งขัน

ภาคความรู้และความสามารถเฉพาะตำแหน่งงาน (ภาค ข. ท้องถิ่น) และดำเนินการสอบสัมภาษณ์ (ภาค ค. ท้องถิ่น) สุดท้ายจึงให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการดำเนินการบรรจุบุคคลภายนอกที่มีคะแนนรวมสูงสุดจากการสอบแข่งขันทั้ง 3 ส่วนในตำแหน่งนั้น ๆ เป็นลำดับแรกและไล่เรียงลงมาตามลำดับคะแนนในฐานะบุคคลที่มีความสามารถสูงสุด (Competence) เข้ารับราชการเป็นข้าราชการประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่องค์กรกลางของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก. ท้องถิ่น) ควรทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนและกำกับดูแลการสอบแข่งขันที่เกิดขึ้น ควบคู่ไปกับวางระเบียบ หลักเกณฑ์ มาตรฐาน และแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ให้เกิดความชัดเจน

ทั้งนี้ การออกแบบข้อเสนอแนะที่มุ่งให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบรรจุบุคคลภายนอกเข้ารับราชการไปจนถึงการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทวิชาการและทั่วไปนั้น เป็นความพยายามของผู้เขียนที่จะมุ่งกระจายอำนาจผ่านการมอบอำนาจให้กับปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหัวหน้าและผู้บังคับบัญชาสูงสุดในฝ่ายข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่โดยตรงในการรับเอานโยบายที่ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นได้กำหนดไว้ไปสู่การขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรมได้เข้ามามีอำนาจรับผิดชอบต่อการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของข้าราชการประจำระดับล่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนและการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบรูปแบบต่าง ๆ ของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นเช่นในอดีตที่เคยปรากฏมา ควบคู่ไปกับ ยังส่งผลให้ช่วงของการควบคุม (Span of Control) ระหว่างข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) ซึ่งก่อให้เกิดผลดีต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เฉกเช่นเดียวกับระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรที่มีการมอบอำนาจให้กับหัวหน้าฝ่ายข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Head of Paid Service) และหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ได้เข้ามามีอำนาจรับผิดชอบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของข้าราชการประจำระดับปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ แทน (Local Government Lawyer 2016)

3.2.2 การปรับปรุงการแต่งตั้งข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการแต่งตั้งข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทวิชาการและทั่วไปให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการกระจายอำนาจในส่วนดังกล่าวให้กับปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นดังกล่าว โดยมีคณะกรรมการร่วมที่ถูกแต่งตั้งขึ้นร่วมทำหน้าที่ในการพิจารณา ตรวจสอบ และประเมินผลถึงคุณลักษณะ ซัดความสามารถ วิสัยทัศน์ การปฏิบัติตนตามระเบียบวินัย และผลงานที่โดดเด่นต่าง ๆ ของข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย จากนั้นให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการและดำเนินการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นตามมติของคณะกรรมการ ทั้งนี้ ข้าราชการการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ผ่านการพิจารณาสามารถยื่นอุทธรณ์ผลการประเมินดังกล่าวต่อคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ขณะที่ การแต่งตั้งข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทบริหารท้องถิ่นและอำนวยการท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นตำแหน่งที่รับเอานโยบายที่ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นได้กำหนดไว้ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำระดับปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรกลางของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ (ก. ท้องถิ่น) ควรเข้ามาจัดทำบัญชีรายชื่อของข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่นและอำนวยการท้องถิ่น โดยการประเมินผลคะแนนจากคุณสมบัติต่าง ๆ อาทิ ด้านสมรรถนะ การปฏิบัติตนตามกรอบวินัย ด้านวิสัยทัศน์ และคุณสมบัติอื่น ๆ จากนั้นให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเลือกจากบัญชีรายชื่อที่ได้มีการจัดทำไว้ จำนวน 3 รายชื่อ และส่งรายชื่อดังกล่าวต่อให้สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงมติเห็นชอบเลือกบุคคลมีความเหมาะสมแล้วจึงให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงนามแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่นหรือประเภทอำนวยการท้องถิ่นตามมติของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างให้เกิดการถ่วงดุลกันเองภายในท้องถิ่นต่อ

การใช้อำนาจของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ควบคู่ไปกับ ลดความเสี่ยงในระดับหนึ่งที่จะเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของ ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นและระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ของข้าราชการ เมืองท้องถิ่นที่อาจนำมาสู่ความเสียหายต่อท้องถิ่น เช่นเดียวกับ อำนาจการ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรที่มุ่งออกแบบให้สภาองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Councils) เป็นองค์กรหลักของท้องถิ่นในการแต่งตั้ง ข้าราชการประจำระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งต่าง ๆ (Local Government Lawyer 2016) โดยมีข้าราชการการเมืองท้องถิ่นร่วมเป็นกรรมการ เท่านั้น (Local Authorities (Standing Orders) (England) Regulations 2001, Schedule 1 - Part 1: 5 - 6)

3.2.3 การปรับปรุงการโอนย้ายข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น

การปรับปรุงการโอนย้ายข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน กรณีทั่วไปนั้นให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระจายอำนาจให้กับปลัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดในการอนุมัติการโอนย้ายและรับโอน ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทวิชาการและทั่วไป ขณะที่ การโอนย้ายและรับโอนข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภท บริหารท้องถิ่นและอำนวยการท้องถิ่นยังคงสงวนไว้ให้กับนายกองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น โดยสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องลงมติเห็นชอบก่อน นายกองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถลงนามอนุมัติโอนย้ายหรือรับโอนได้ ทั้งนี้ การโอนย้าย หรือรับโอนข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับจะต้องดำเนิน บนพื้นฐานความสมัครใจของข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้น

ขณะที่การโอนย้ายหรือรับโอนข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษที่หากปล่อยไว้อาจก่อให้เกิดความเสียหายรูปแบบต่าง ๆ ให้ องค์กรกลางของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการโอนย้าย ตามคำร้องขอของข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้มีส่วน เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา ความขัดแย้ง และความเสียหายต่าง ๆ ที่ เกิดขึ้นภายในท้องถิ่น ควบคู่ไปกับ คัมครองชีวิตและทรัพย์สินของข้าราชการประจำ

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

3.2.4 การปรับปรุงการเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ถัดมาในส่วนของการปรับปรุงการเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องดำเนินไปในทิศทางที่นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระจายอำนาจในการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่น วิชาการ และทั่วไปให้กับปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนที่สูงขึ้นให้กับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งข้างต้น อันจะเสริมสร้างให้ช่วงของการควบคุม (Span of Control) ในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ดำเนินไปตามลำดับขั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) ที่จะก่อให้เกิดผลดีต่อสายการปกครองบังคับบัญชาาระหว่างข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้บังคับบัญชากับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาที่จะต้องมีการยอมรับการปกครองบังคับบัญชา (Chain of Command)

โดยการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนดังกล่าวให้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาและประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือนขึ้นมาชุดหนึ่งร่วมทำหน้าที่พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้เป็นไปอย่างเป็นตามสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติหน้าที่และให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามมติคณะกรรมการ ยกเว้น การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่นหรือหัวหน้าฝ่ายหรือผู้อำนวยการกองต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเทียบเท่าให้เป็นอำนาจสูงสุดของปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้บังคับบัญชาโดยตรงและผู้มอบหมายภารกิจต่าง ๆ ขณะที่อำนาจการพิจารณาและประเมินผลเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่น (ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ที่มีบทบาทโดยตรงในการรับเอานโยบายและเป้าหมายของการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ไปสู่การปฏิบัติยังคงสงวนไว้ให้เป็นอำนาจ

สูงสุดของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

3.2.5 การปรับปรุงการลงโทษทางวินัยข้าราชการประจำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

สุดท้ายการปรับปรุงกระบวนการลงโทษทางวินัยข้าราชการประจำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระจายอำนาจการลงโทษทางวินัยข้าราชการประจำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่น วิชาการ และทั่วไปให้กับปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการลงโทษตามมติของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ขณะที่การลงโทษทางวินัยข้าราชการประจำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่น ทั้งปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรองปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังให้เป็นอำนาจสูงสุดของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการลงโทษตามมติของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่ตั้งขึ้น โดยการลงโทษทางวินัยที่เกิดขึ้นต้องเป็นไปอย่างยุติธรรม ชัดเจน โปร่งใส มีความน่าเชื่อถือ ตรวจสอบได้ เป็นธรรม และเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน บนพื้นฐานของความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม หากข้าราชการประจำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ถูกกล่าวหาเล็งเห็นว่าการลงโทษทางวินัยดังกล่าวไม่ตรงตามข้อเท็จจริงหรือไม่ได้รับความยุติธรรม ให้ข้าราชการประจำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้นดำเนินการอุทธรณ์ต่อองค์กรกลางของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก. ท้องถิ่น) ในระดับจังหวัดหรือในระดับชาติในลำดับต่อไป

4. บทสรุปส่งท้าย

บทความนี้ชี้ให้เห็นว่า สภาพความสัมพันธ์ในเชิงการสนับสนุน ฟังฟัง และร่วมมือกันระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นในฐานะผู้กำหนดนโยบาย กับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะฝ่ายสนับสนุนการบริหาร และนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้ข้าราชการท้องถิ่นทั้งสองประเภทต่างมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกัน และเป็นการยากที่จะแบ่งบทบาทหน้าที่ของข้าราชการท้องถิ่นทั้งสองประเภทออกจากกันอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม สภาพความใกล้ชิดระหว่างข้าราชการท้องถิ่นทั้งสองประเภทกลับประสบปัญหาความสัมพันธ์ที่มาจากสาเหตุต่าง ๆ จนส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ทั้งปัญหาระบบอำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ถูกรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ตัวนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ไม่ดำเนินไปตามระบบคุณธรรม ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นและ / หรือข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปจนถึงปัญหาความขัดแย้งและการใช้ความรุนแรงระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาเหล่านี้มีความเกี่ยวเนื่องกันและส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่นและยังส่งผลให้ประเทศชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นต้องสูญเสียผลประโยชน์เป็นจำนวนมาก จนกลายเป็นประเด็นสำคัญในระดับชาติที่หน่วยงานต่าง ๆ พยายามจัดการแก้ไขมาอย่างต่อเนื่อง

บทความนี้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย คือ การเสริมสร้างให้เกิดความสมดุลใหม่ (New Balance) ในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยรัฐบาลควรปรับเปลี่ยนวิธีคิดไปสู่การเป็นผู้กำกับดูแลและสนับสนุนมากกว่าเป็นผู้ดำเนินการ ควบคู่ไปกับการสร้างหลักประกันถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตลอดจนทบทวนและแก้ไขกฎหมายระเบียบ มาตรฐาน และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เกิดสอดคล้องต่อระบบคุณธรรม และเหมาะสมต่อการบริหารจัดการท้องถิ่น พร้อม

ปรับปรุงโครงสร้างและหน้าที่องค์กรกลางของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) ในฐานะผู้สนับสนุนและกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เกิดความเป็นเอกภาพบนพื้นฐานความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ ควรให้องค์กรกลางของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก. ท้องถิ่น) เข้ามามีบทบาทคัดกรองและลดความเสี่ยงในการใช้ดุลยพินิจไปในทิศทางที่มีขอบ รวมถึงมุ่งกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้กับปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทบริหารท้องถิ่นและอำนวยการท้องถิ่นเท่านั้น นอกจากนี้ควรให้สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาทำหน้าที่ถ่วงดุลการใช้อำนาจของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น อันจะเกิดเป็นความสมดุลใหม่ของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

References

- Bangkokbiznews. (2019, December 24). *Sān tatsin prahān 'nāyokthēt samontrī mūrang singha nakhōn' phrōm phūak hā khon khadī čhāng khā phū 'am nawa nakā rok 'ong chāng* [The court sentenced to death 'Mayor of Singhanakhon' with 5 people, hired murder case Director of Engineering Division]. Retrieved August 13, 2020, from <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/859503>.
- Braibanti, R. (1961). The Relevance of Political Science to Study Underdeveloped Area In Braibanti, R. & Spengler, J. J. (eds.), *Traditional Values and Socio Economic Development*. N.C.: Duke University Press.
- Chardchawarn, S. (2012). *Kān mūrang nai krabūankān kračhāi 'am-nāt: Suksā phān botbāt khōng Nakwichākān Khārātchakān Nakkānmūrang læ Prachāchon* [Politics in The Process of Decentralization: Study Through The Role of Academics, Government Officials, Politicians and People]. Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- _____. (2019). *Phonlawat kārok ra čhā ya 'am nā čhō nai prathēt Thai B.E. 2535 - 2561* [The dynamics of decentralization in Thailand from 1992 - 2018]. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Committee of The National Reform Steering Assembly, Local Government. (n.d.). *Supphonlakārōdamnēnngān: Khanakammāthikānkhaphklūankānpatirūpprathed dānkānpokkhrōng thōngthin Saphākhaphklūankānpatirūpprathed* [Performance summary: The Committee of The National Reform Steering Assembly, Local Government]. Bangkok: The Secretariat of the House of Representatives Press.
- Constitution of the Kingdom of Thailand 1997. *Royal Thai Government Gazette No. 114(55)*. (11 October 1997): 1 - 99.
- Constitution of the Kingdom of Thailand 2007. *Royal Thai Government Gazette No. 124(47)*. (24 August 2007): 1 - 127.
- Constitution of the Kingdom of Thailand 2017. *Royal Thai Government Gazette No. 134(40)*. (6 April 2017): 1 - 90.

- Department of Local Administration (DLA). (2016). *Rāingān phon-kān suksā rūang kārok lā wahā kān chī mūnlakhwām phit khō thakthūang læ phruttkam kānkratham khwāmphit khōng 'ongkōn pokkhrōng sūan thōngthin* [Study report Accusation Misrepresentation Objections and Offense behavior of the local government organization]. Bangkok: Department of Local Administration (DLA).
- Isranews. (2019, October 22). *Yōn khōmūn Isra khadī bančhu phanakngān sūantambon čhangwat Maha Sarakham čhō kōn māt-trā sīsipsī dēng bik 'ongkān bōrihānsūantambon - khana kamma kān pōngkan læ prāpprām kān thutčharit hēng chāt fan krāorūt* [Retrospect the information “Isranews” Corruption cases in competitive examinations in Maha Sarakham Province Before Head of the National Council for Peace and Order Exercising powers under Section 44 To dismiss the administrators of the Tambon Administrative Authority from office]. Retrieved March 20, 2021, from <https://www.isranews.org/article/investigative/local-politicians/81737-isranewss-81737.html>.
- _____. (2019, December 24). *lōt 5 khanakammakānpōngkanlæprāpprām kānthutčharit hēngchāt fan 'adīt nāyok'ongkānbōrihānsūantambon prachā phatthanā čhangwat Maha Sarakham khadī čhat sōp chō - yōt phung 206 khon* [Set 5 National Anti-Corruption Commission Prosecuting the former president of the Tambon Prachapattana Administrative Organization Mahasarakham Province Corruption competitive exam case]. Retrieved March 20, 2021, from <https://www.isranews.org/article/investigative/local-politicians/83795-isranews-83795.html>.
- Kongdee, W., Laohasiriwong, S., Vantasapt, V., Noiwong, P. & Compeerapap, J. (1997). *Rāingān kānsuksā rūang kān pōngkan læ kākhai khwāmkyāng thī kīeokap nayōbāi khōng rat læ kitčhakam khōng rat kap chumchon* [Study report Preventing and resolving conflicts related to State policy and activities of the state and the community]. Khon Kaen: Institute for Dispute Resolution Khon Kaen University.

- Laothamatas, A. (1996). *Mōng sēthakit kāmūrang thai phān kānkhūanwai khōng samākhom thurakit* [Looking at The Thai Political Economy Through The Movement of Business Associations]. Bangkok: Kobfai.
- Leiserson, A. (1946). Interest Group in Administration. In Marx, F. M. (ed.), *Element of Public Administration*. New York: Prentice - Hall, Inc.
- Lertpaithoon, S. (2007). *Kotmāi kām pokkhrōng thōngthin* [Local Government Law]. Bangkok: Expernet.
- _____. (2009). *Kānpōngkanlæprāprāmkanthačhitnai'ong kōnpok khrōngsūan thōngthin* [The Prevention and Suppression of Corruption in Local Administration Organizations]. Bangkok: TU - RAC.
- Likhit Dhiravegin. (2011). *Wiwat thanākān kām mūrang kām pokkhrōng thai* [Evolution of Thai Politics]. Bangkok: Thammasat University Press.
- Local Authorities (Standing Orders) (England) Regulations 2001, Law No. 3384. (7 November 2001): 5 - 6.*
- Local Government Commission, The National Legislative Assembly. (2015). *Rāingānphonla kāraphičhānnāsuksārabopkāmōrihānngān Rabopōrihānngoppramān Rabopōrihān ngānbukkhonsūanthōngthin læ Rabopkāmčhatkānkhōng'ongkōnpokkhrōngsūanthōng think hōng khanakammāthikānkānpokkhrōngthōngthin Saphānitibanyathāngchāt* [Study Report Management System, Budget Management System, Local Personnel Management System, and Management System of Local Government Organization]. Bangkok: The Secretariat of The Senate.
- Local Government Reform Commission, National Reform Council. (2015). *Nāothāng kanpatirū kārok ra čhā ya'am nā čhō læ kām pokkhrōng thōngthin* [Guidelines for Decentralization and Local Government Reform]. Bangkok: The Secretariat of The House of Representatives Press.
- Local Government Lawyer. (2016, December 9). *Employment of local authority officers*. Retrieved June 14, 2020, from <https://www.localgovernmentlawyer.co.uk/lexisnexis/554-lexis-lg/lexis/localgov/employment/32686-employment-of-local-authority-officers>.
- Local Personal Administration Act 1999. *Royal Thai Government Gazette No. 116(120)*. (29 November 1999): 1 - 20.

- Luechai, K. (2009). *Kānčhatkān khwāmkhatyāng rawāng nāyok 'ongkān bōrihānsūantambon kap phanakngān sūantambon nai 'amphā mūang čhangwat Chumphon [Conflict management between chiefs executive and official of subdistrict administration organization in Muang, Chumphon Province]* (An Independent Study Report, Master's thesis, College of Local Administration Khon Kaen University).
- Municipal Act 1953. *Royal Thai Government Gazette No. 70(14)*. (17 February 1953): 222 - 257.
- Marx, F. M. (1946). *Element of Public Administration*. New York: Prentice - Hall, Inc.
- Matichon Online. (2017, December 23). “Nāyok lekthā sak” sut thon hōng tham ngān lōng khārātchakān hāi! klap bān mot [“Mayor of thasak” and the civil servant fled home]. Retrieved August 12, 2020, from https://www.matichon.co.th/region/news_777147.
- Mektrairat, N., Lertpaithoon, S., Wongsawatgul, E., Peerapornviton, M. & Kokpol, O. (2003). *kānphatthanā kānbōrihān ngān bukkhon sūan thōngthin* [Development of Local Personnel Administration]. Bangkok: The Board of Personel Standard for Local Government Bureau.
- Nitithat Thamchai. (2006, October 31). *Kān thutčharit chēng nayōbāi kap khwāmphit thān čhaophanakngān patibat nāthī dōithutčharit* [Policy fraud With the offense of the official performing duties]. Retrieved March 10, 2020, from <https://mgronline.com/daily/detail/9490000134702>.
- Order of Chief National Council for Peace and Order 16/2558 Measures to Address Government Officials Under Review and Temporary Force Framing. *Royal Thai Government Gazette No. 132(112)*. (15 May 2015): 1 - 2.
- Order of Chief National Council for Peace and Order 8/2560 Driving the reform of local personal administration. *Royal Thai Government Gazette No. 134(54)*. (21 February 2017): 109 - 110.
- Office of the Commission on Local Government Personnal Standards. (2021, March 10). *Khamthāmthīphopbōl* [Frequently asked Questions]. Retrieved March 10, 2021, from www.local.moi.go.th/newweb2019/web/faq.

- Office of the National Anti-Corruption Commission. (2015). *Rāingān pračham pīngoppramān Phō.Sō. 2558* [Annual Report 2015]. Nonthaburi: Office of the NCCC.
- _____. (2016). *Rāingān pračham pīngoppramān Phō.Sō. 2559* [Annual Report 2016]. Nonthaburi: Office of the NCCC.
- Provincial Administrative Organization Act 1997. *Royal Thai Government Gazette No. 114(62)*. (31 October 1997): 1 - 23.
- Puang-ngam, K. (2007). *Kān thutčharit khōrapchan nai 'ongkōn pokkhrōng sūan thōngthin: Mātrakān læ konkai kān pōngkan* [Corruption in local government organizations: measures and prevention mechanisms]. *King Prajadhipok's Institute Journal*, 5(3), 110 - 140.
- Puang-ngam, K. (2007). (2016). *Kānčhatkānpanhāthačhitnai 'ong kōnpokkhrōngsūanthōngthin* [Coping with the Problem of Corruption in Local Government Agencies]. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Raksasataya, A. (1996). Centralization - Decentralization: A Hundred - Year - Tug - of War in Thailand. In Kurosawa, S., Fujiwara, T. & Reforma, M.A. (eds), *New Trends in Public Administration for the Asia - Pacific Region*. Tokyo: Local Autonomy College, Ministry of Home Affairs.
- Samudavanija, Ch. (1993). *Panhā kānphatthanā thāngkān mūang Thai* [Problems of Thai political development]. Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Satitniramai, A. (2012). *Ratthammanūn kānkōračhāya 'amnāčhō læ kānmīsūanrūam khōng prachāchon* [Constitution, Decentralization and Public Participation]. Bangkok: Octoberprint.
- Secretariat of The House of Representatives. (2015). *Tang khana kammāthikān sāmān pračham saphā khapkhūan kanpatirū prathēt: Khana kammāthikān khapkhūan kanpatirū prathēt dān kān pokkhrōng thōngthin* [The General Committee of the National Reform Steering Assembly: Local Government Reform Steering Committee]. Bangkok: The Secretariat of The House of Representatives.

- Srisutham, Ch. & Sripokangkul, S. (2015). Nāothāng kān patibat phūa lot khwāmkhatyāeng phāinai thētsabān tambon hāeng nung nai čhangwat kān sin (The Guidelines to Reduce Conflict Within A Sub - District Municipality in Kalasin Province). In Khon Kaen University, Graduate School, *The 34th National Graduate Research Conference* (1498 - 1506). Khon Kaen: Khon Kaen University.
- Supreme Administrative Court. (2019). *Khamphiphāksāsān pok khroṅgsūngsutthī Khamsangthī KB. 55/2562 Rūang khadī phiphāt kīeokap kān thī čhaonāthī khōng rat ‘ōk khamsang dōi mai čōp dūai kotmāl* [Supreme Administrative Court Order No. KB. 55/2562 Case in dispute about government officials giving unlawful orders 2019]. Bangkok: Supreme Administrative Court.
- Tambon Council and Subdistrict Administrative Organization Act 1994. Royal Thai Government Gazette No. 111(53). (2 December 1994): 11 - 35.
- Thairath Online. (2018, August 3). *Baisang tāi phū ‘amnūai kārok ‘ong chāng thammai? tōng khā sōp khēn hok thōrachon thīm sanghān* [Order to kill the Director of the Engineer Division, why? Investigate 6 people, killing team]. Retrieved August 13, 2020, from <https://www.thairath.co.th/news/local/south/1347174>.
- Thaporn, J. (2013). Khwāmkhatyāeng thāngkān mūang thōngthin nai čhangwat surāthhānī [Local Political Conflicts in Suratthani]. *Journal of Interdisciplinary Research: Graduate Studies*, 2(1), 108 - 132.
- Vantanasapt, V. (2012). *Khwāmkhatyāeng: lakkān læ khruāngmū pan hā* [Conflict: Principles and Tools to Solve Problems]. Bangkok: King Prajadhipok’s Institute.
- Wichaidit, T. (1973). *Provincial Administration in Thailand: Its Development and Present Problems* (Ph.D. diss., University of Wisconsin).
- Wilson, W. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197 - 222.

Wongsekiarttirat, W. (1999). Central - Local Relations in Thailand: Bureaucratic Centralism and Democratization. In Turner, M. (ed.), *Central - Local Relations in Asia - Pacific*. Basingstoke: Macmillan Press.

Interviewees

Osaklang, S. Chief Administrator of the SAO. 30 July 2020.

Rungruthaiwat, M. Director, Director of Local Personnel System Development Division. 23 July 2020.

Thamachawakun, S. Municipal Clerk. 15 July 2020.

Worasitthidamrong, P. Municipal Clerk. 30 June 2020.