

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น  
ศึกษากรณีความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร

เสนอ

สถาบันพระปกเกล้า

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์อ โฉมทัย วัฒนาพร

อาจารย์พินสุดา วงศ์อนันต์

## คำนำ

ความขัดแย้งทางการเมืองของฝ่ายต่างๆ จนกระทั่งนำมาสู่จุดแตกหักเมื่อเกิดการรัฐประหาร โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ได้ดำเนินควบคู่ไปกับกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองและการบริหารของไทย งานวิจัยชิ้นนี้ถือเป็นงานที่เกิดขึ้นระหว่างกระแสดังกล่าว โดยที่ได้รับทุนวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้าให้ดำเนินการทำวิจัยเรื่องการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารภายใต้โครงการวิจัยในเรื่องการปฏิรูปประเทศไทยผู้วิจัยขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงสำหรับการสนับสนุนของสถาบันพระปกเกล้า พร้อมกันนี้ใคร่ขอขอบพระคุณกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานวิจัยและท้ายที่สุดผู้วิจัยขอขอบพระคุณบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่กรุณาเสียสละเวลาให้ข้อมูลอันมีค่ายิ่งสำหรับงานวิจัยในครั้งนี้ การตีความข้อมูลและความเห็นอันใดที่ปรากฏในงานวิจัยชิ้นนี้ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้วิจัย

## บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้คือ 1. เพื่อศึกษาปัญหาอันเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองขนาดเล็ก (เทศบาลตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง) เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 2. เพื่อแสวงหาแนวทางปฏิรูปสภาพปัญหาที่ค้นพบในข้อแรก สำหรับระเบียบวิธีวิจัยผู้วิจัยได้อาศัยวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ อันประกอบไปด้วย 1. การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร 2. การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม โดยอาศัยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กลุ่มเป้าหมาย (Focus group) จากประชากร 5 กลุ่ม ประกอบด้วย องค์กรตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายกสมสัมพันธ์ ข้าราชการท้องถิ่น ข้าราชการประจำ นักการเมืองท้องถิ่น และผู้รับเหมา ผลการศึกษาพบว่า ภายใต้บริบทระบอบประชาธิปไตยและการเลือกตั้งแบบไทย ภูมิหลังทางสังคมและเศรษฐกิจของนักการเมือง ย่อมมีผลต่อแรงจูงใจและพฤติกรรมทางการเมืองและการบริหาร กล่าวเฉพาะพฤติกรรมกรรมการบริหารของนักการเมือง แรงจูงใจในการเข้าสู่เวทีการเมืองมีผลต่อช่วงเวลาในการดำรงตำแหน่งการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งปรากฏในรูปแบบการบริหารโดยยึดโยงอยู่กับระบบอุปถัมภ์และความโน้มเอียงในการฉ้อราษฎร์บังหลวง พฤติกรรมทั้งสองด้านนี้ย่อมก่อผลกระทบต่อข้าราชการและองค์การข้าราชการส่วนท้องถิ่น ท้ายที่สุดยังส่งผลกระทบต่อระบบธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

## **Abstract**

This research has the following objectives; 1). To study problems regarding the relationship between politics (politicians) and administration (bureaucrats) in local administrative organizations of small-sized municipality (Tambon Municipal promoted to be Muang Municipality), Municipal District and Sub-district administrative organization. 2 ). To find the scheme for the reformation of problematic conditions found in the first objective. For research methodology, the researchers relied on qualitative study using these two methods. 1). To collect and analyze information in documents. 2 ). To collect field data by using in-depth interview technique. The focus group comes from 5 groups including bureaucrats of National Counter Corruption Commission, Mayors of local government, head of bureaucrats, local politicians and contractors. From the study result, it is found that within the context of democracy regime and Thai election, social and economic background of the politicians could definitely have impact on motivations, political behaviors and administration. Specifically, administrative behaviors of politicians and motivations for entering political stage could affect duration for taking positions of administration local administrative organization. Both aspects (patronage system and corruption) appear in administrative forms. Both behaviors certainly have impact on government officials and local government official organizations. Eventually, it also affects good governance system, performance and efficiency of local administrative organization.

## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
บทคัดย่อ	ข
Abstract	ค
สารบัญ	ง
สารบัญแผนภาพ	จ
สารบัญแผนภูมิ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
1. หลักการและเหตุผล	1
2. วัตถุประสงค์	5
3. ขอบเขตการศึกษาวิจัย	5
4. นิยามศัพท์	5
5. แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
5.1 แนวคิดทฤษฎี	6
- นักการเมืองกับการตัดสินใจ	6
- ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหาร	9
5.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	11
6. วิธีการศึกษา (Research Methodology)	13
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	15
8. การนำเสนอ	16
<b>บทที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในระดับท้องถิ่น: พิจารณาจากกรอบนิติรัฐ (Rule of Law)</b>	<b>17</b>
2.1 ประเด็นและข้อพิจารณา	17

<b>บทที่ 3 บริบทแห่งความเป็นจริง: หลายกรณีในบางจังหวัดของภาคเหนือตอนบน</b>	54
1. นักการเมือง	57
2. ข้าราชการประจำ	65
3. กรณีการโยกย้ายตำแหน่ง	70
4. การเรียกร้องผลประโยชน์เงินโบนัสข้าราชการประจำ	73
5. การเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบ	75
<b>บทสรุป</b>	88
<b>บรรณานุกรม</b>	110

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
1. กรอบการวิเคราะห์สัมพันธภาพระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ	4
2. โครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น	19

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. ตารางเปรียบเทียบบทบัญญัติว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (หมวด 9 มาตรา 282-290)ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540, 2550 และ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี.....	23
2. ตารางแสดงค่าใช้จ่ายกับรายได้และแหล่งทุน	60
3. ตารางแสดงภูมิหลังทางเศรษฐกิจ-สังคมของนักการเมืองอำเภอเวียงน้อย	61
4. ตารางแสดงภูมิหลังทางเศรษฐกิจ-สังคมของนักการเมืองอำเภอเชียงใหม่	62
5. ตารางแสดงบัญชีอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภา รองประธานสภา สมาชิกสภาเทศบาล เลขานุการนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี	63
6. ตารางแสดงบัญชีอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนของประธานสภา รองประธานสภา สมาชิก สภาเทศบาล เลขานุการนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี	64
7. ตารางแสดงสถิติเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหา ร้องเรียน ปีงบประมาณ พ.ศ.2550-2555(จำแนกตามหน่วยงาน)	75
8. ตารางแสดงสถิติเรื่องร้องเรียนการทุจริตขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ต่อป.ป.ช.	79
9. ตารางแสดงการดำเนินงานด้านการปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประจำจังหวัดเชียงใหม่ ปีงบประมาณ (ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2554- 30 ตุลาคม 2555)	80
10. ตารางแสดงจำนวนการร้องเรียนของข้าราชการประจำต่อข้าราชการการเมือง	86
11. ตารางเปรียบเทียบสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนระดับท้องถิ่น	97



## สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่	หน้า
1. แผนภูมิแสดงจำนวนเรื่องร้องเรียนทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อป.ป.ช. ในช่วงพ.ศ. 2553-2556 (จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)	78
2. แผนภูมิแสดงหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาเรื่องเรียน สำนักงานป.ป.ช. ประจำจังหวัดเชียงใหม่ ประจำปีงบประมาณ 2554-2555	82
3. แผนภูมิแสดงเรื่องกล่าวหาเรื่องเรียนแยกราชจังหวัดสำนักงานป.ป.ช. ประจำจังหวัด เชียงใหม่ ประจำปีงบประมาณ 2554-2555	83
4. แผนภูมิแสดงจำนวนเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์จำแนกตามกรณีผู้ร้องเรียน และผู้ถูกร้องเรียน	84
5. แผนภูมิเปรียบเทียบจำนวนข้อร้องเรียนของประชาชนต่อข้าราชการ ประจำและข้าราชการการเมือง	85

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. หลักการและเหตุผล

การปฏิรูปมักครอบคลุมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง-การบริหาร โดยเฉพาะอย่างหลังย่อมหมายถึงการปฏิรูปทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ มีจุดมุ่งหมายไปที่การปฏิรูปการเมือง-การบริหารระดับท้องถิ่น โดยมีฐานคติ (assumptions) หลักว่าการเมือง-การบริหารส่วนท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการฝึกฝนและการเพิ่มพูนทักษะของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ หากพลเมืองของประเทศเรียนรู้และคุ้นเคยกับกลไกการเมืองการบริหารแบบประชาธิปไตยในท้องถิ่นอย่างเทศบาลขนาดเล็ก (เทศบาลตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) อันเป็นประชาธิปไตยขนาดเล็ก (small size of democracy) พวกเขาจะย่อมสามารถทำความเข้าใจกลไกการเมืองการบริหารแบบประชาธิปไตยที่มีขนาดใหญ่มากขึ้นตามมา ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และรัฐสภาระดับชาติ

กล่าวได้ว่าเท่าที่ผ่านมาพลเมืองไทยมีความคุ้นเคยกับการเมืองระดับท้องถิ่นภายในเขตตำบล หมู่บ้านของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตัวแทนไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ แต่กรณีของการตรวจสอบการทำงานของทั้ง 2 ฝ่ายในช่วงหลังเลือกตั้ง พลเมืองไทยยังอาจมีขีดความสามารถที่จำกัด อาจจะช่วยเหตุผลของเวลา การเข้าถึงข้อมูลและอื่นๆ ด้วยเหตุนี้การเมืองและการบริหารส่วนท้องถิ่นช่วงหลังการเลือกตั้งจึงตกอยู่ในมือของฝ่ายการเมืองคือนักการเมืองท้องถิ่นทั้งฝ่ายบริหารคือคณะเทศมนตรีกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารซึ่งก็คือองค์การราชการ โดยมีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้าองค์กร ตรงประเด็นนี้หากเอ่ยถึงประชาธิปไตยกับธรรมาภิบาลอาจกล่าวได้ว่าธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถูกจำกัดอยู่เฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น (ฝ่ายการเมือง) และข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้างานอย่างกองคลัง กองช่าง เท่านั้น อีกนัยหนึ่งหมายความว่า การบริหารราชการแผ่นดินจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาลหรือไม่ ด้านหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับกรอบระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในส่วนท้องถิ่น

และมีข้อน่าสังเกตเบื้องต้นหลังจากได้สนทนากับฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำบางคนในบางพื้นที่ของภาคเหนือตอนบนพบว่า ด้วยเหตุที่ข้าราชการการเมืองอย่างนายกเทศบาลตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีแรงจูงใจในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองก็เพื่อยกฐานะทางสังคมรวมทั้งต้องการคนห้อมล้อมและยกย่องสรรเสริญทั้งจากประชาชนและข้าราชการประจำ หรือที่ Robert A. Dahl เรียกรวมๆกันว่า มีความมุ่งหวังในแง่ผลประโยชน์ส่วนตัวคนเป็นสำคัญ (self-interested) เมื่อเป็นเช่นนี้ ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นด้านบนดินหรือใต้ดิน จึงถูกคาดคะเนว่าต้องได้รับกลับคืนมา

รวมทั้งผลกำไรซึ่งจะมากขึ้นอยู่กับ โอกาส ที่สำคัญ การเลือกตั้งในเขตท้องถิ่นระดับตำบล ผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Candidate) แม้บางส่วนจะอยู่ในส่วนยอดของชุมชนหรือที่เรียกว่าชนชั้นนำท้องถิ่น (Local elites) แต่ทว่า พวกเขามีได้มีทรัพยากรมากพอที่จะใช้จ่ายในทางการเมืองโดยสูญเปล่าหรือสูญเป็นบางส่วน ยิ่งบางคนในบางชุมชนก็มิได้มีฐานะแตกต่างไปจากชาวบ้านระดับกลางในชุมชนนั้นเท่าใดนัก ดังนั้น การคาดคะเนถึงผลตอบแทนกลับคืนย่อมเป็นสิ่งที่พวกเขาพิจารณาเอาไว้ ยิ่งไปกว่านี้ หากมองไปถึงช่วงเวลาที่อยู่ในตำแหน่งโดยประมาณ 4 ปี พวกเขายังมีค่าใช้จ่ายทางสังคมในฐานะผู้มีตำแหน่งสำคัญในชุมชนอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของงานศพ งานแต่งงาน งานสงกรานต์และอื่นๆ

ตามที่กล่าวมา เมื่อคนเหล่านี้ได้รับตำแหน่งทางการเมือง พวกเขาจึงต้องดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อที่จะได้รับค่าใช้จ่ายกลับคืนมา โดยผ่านโครงการต่างๆของรัฐท้องถิ่น ทั้งนี้ บุคคลที่ได้รับความกดดันก็คือข้าราชการประจำตำแหน่งสำคัญๆอย่างปลัด หัวหน้าคลัง หัวหน้าโยธา เป็นอาทิ โดยที่มีรูปแบบสำคัญดังต่อไปนี้คือ

1. การลงนามเห็นชอบ โครงการต่างๆที่ฝ่ายการเมืองเสนอให้ผ่านความเห็นชอบ
2. ลงนามในเช็คสั่งจ่ายตามโครงการต่างๆ
3. เป็นกรรมการตรวจรับ

ดังนั้น จึงไม่แปลกที่รัฐส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกตรวจสอบจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน(สตง.) และผู้ได้รับผลกระทบมากที่สุดก็คือข้าราชการประจำเพราะอย่างน้อยก็มีกฎหมายทางวินัยควบคุมอยู่และที่เกินไปกว่านั้นก็คือกฎหมายอาญาและแพ่ง ที่น่าสนใจก็คือนักการเมืองมักพันผิดแทบทั้งสิ้น ยิ่งไปกว่านั้น หากหัวหน้าส่วนราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งสูงสุดคือปลัดองค์กรฯ ไม่สามารถสนองตอบข้อเสนองของฝ่ายการเมือง ฝ่ายการเมืองก็จะหาทางกดดันทุกวิถีทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโยกย้ายหรือกดดันให้ย้ายตำแหน่งให้พ้นไปจากพื้นที่ และรับโอนปลัดคนใหม่ให้มารับหน้าที่แทน ที่น่าตระหนกไปกว่านั้นบางกรณีปลัดคนใหม่ยังต้องจ่ายค่าตำแหน่งที่โอนย้ายมาให้อีกด้วยในราคาหลายแสนบาท

ด้วยเหตุและผลที่กล่าวมา การปฏิรูปการเมือง-การบริหารส่วนท้องถิ่น ด้านหนึ่งจึงต้องมุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าว นั่นก็คือ ในขณะที่ประชาชนยังมีความพร้อมไม่เพียงพอในการเข้าไปตรวจสอบการบริหารงานของนักการเมืองท้องถิ่น การจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำโดยยึดหลักการแยกการเมืองออกจากการบริหารภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ ที่คำนึงถึงการแบ่งแยกอำนาจ รวมทั้งการตรวจสอบและถ่วงรั้งซึ่งกันและกันของทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติก็คือ รัฐธรรมนูญต้องกำหนดให้ฝ่ายบริหาร (ข้าราชการประจำ) มีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางทางการเมือง นอกไปจากนี้ ยังต้องกำหนดมาตรการป้องกันมิให้ฝ่ายการเมืองเข้าไปแทรกแซงกำกับฝ่ายบริหารจนสูญเสียประสิทธิภาพของการบริหารงานและหลักธรรมาภิบาล ดังที่ปรากฏความเห็นประการหนึ่งของคณะกรรมการกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญในจุลสาร

รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปอย่างไรที่วางหลักเกณฑ์ให้มีการสั่งการทางวาจาจากฝ่ายการเมืองหรือถ้าจะสั่งไว้ในภายหลังต้องแปลงให้อยู่ในรูปเอกสารและมีการเซ็นรับรองเอาไว้<sup>1</sup>

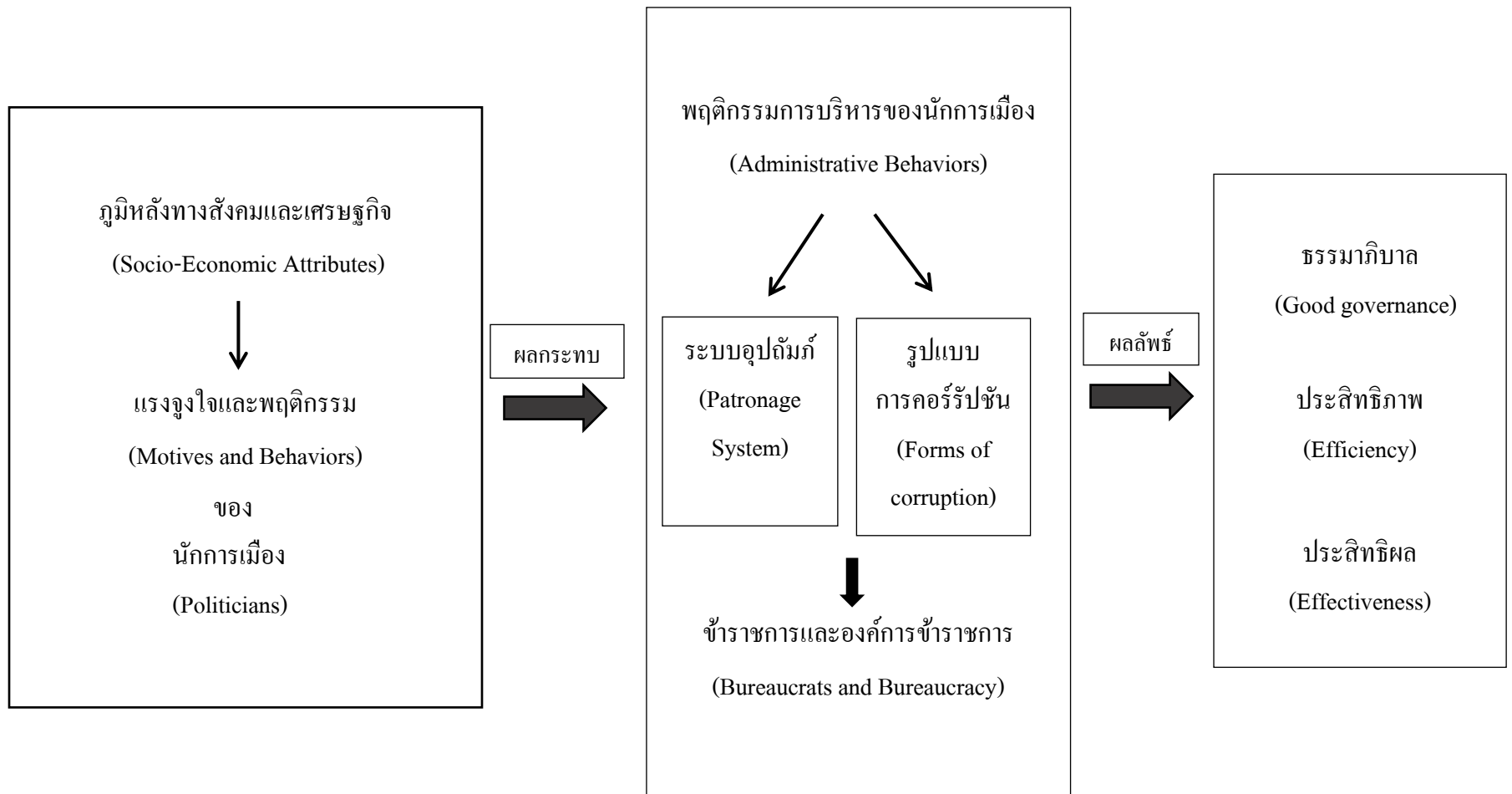
อนึ่ง แม้วางานวิจัยชิ้นนี้มุ่งอาศัยข้อมูลจากเทศบาลเมืองขนาดเล็ก เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่มีพื้นที่ครอบคลุมชุมชนต่างๆในสังคมมากที่สุด อีกทั้งยังเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุด แต่ทว่าสภาพปัญหายังสามารถนำไปเปรียบเทียบกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาลนครและเทศบาลเมืองขนาดใหญ่ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าเมื่อศึกษาแนวทางปฏิรูปย่อมสามารถนำมาปรับใช้กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแบบปรกติ (อบจ. เทศบาลและอบต.) ทั้งระบบ ด้วยเหตุข้างต้น ผู้วิจัยจึงต้องการทำการศึกษาประเด็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ

กล่าวโดยรวม ภูมิหลังทางเศรษฐกิจและสังคมของนักการเมืองระดับท้องถิ่นซึ่งก็คือ การศึกษา อาชีพ และรายได้ มีผลต่อแรงจูงใจทางการเมืองรวมทั้งพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองระดับท้องถิ่นของไทย พร้อมกันนี้หลังจากที่พวกเขาได้รับเลือกตั้งให้เข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เฉพาะกรณีผู้บริหารส่วนท้องถิ่นแรงจูงใจดังกล่าวยังมีผลต่อการแสดงพฤติกรรมการบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารหรือข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งหมดนี้ย่อมมีผลต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นในแง่ของธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ดังจะแสดงให้เห็นในรูปของแผนภาพข้างล่างนี้

---

<sup>1</sup> โปรดดูความเห็นของ ปรีชา วัชรากัย, “รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปกับความเป็นธรรมที่ข้าราชการได้รับ”, จุลสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป (ปีที่1 ฉบับที่4 ปีถัดหลัง กุมภาพันธ์ 2558), หน้า 16-17

แผนภาพที่ 1 : กรอบการวิเคราะห์สัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ



## 2.วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปัญหาอันเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองขนาดเล็ก (เทศบาลตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง) เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อแสวงหาแนวทางปฏิรูปสภาพปัญหาที่ค้นพบในข้อแรก

## 3.ขอบเขตการศึกษาวิจัย

สำหรับขอบเขตของการศึกษาวิจัยเรื่อง “การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นศึกษากรณีความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร” นั้นจะเน้นการศึกษาถึงสภาพปัญหาและการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารในระดับท้องถิ่น ดังนั้นขอบเขตของการศึกษาจึงมุ่งเน้นประเด็นของเนื้อหาเป็นสำคัญมิใช่พื้นที่ที่กล่าวคือผู้วิจัยจะแสวงหาข้อมูลตามประเด็นของเนื้อหาซึ่งกว้างกว่าเรื่องของพื้นที่

## 4.นิยามศัพท์

**ฝ่ายการเมือง** หมายถึง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, รองนายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ที่ปรึกษานายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น , เลขานุการนายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น , สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สจ.) , สมาชิกสภาเทศบาล (สท.) และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.)

**ฝ่ายบริหาร** หมายถึง ข้าราชการและพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**ผู้รับเหมา** หมายถึง ผู้ที่ทำธุรกิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่น การจัดซื้อจัดจ้างและการประมูลงานต่างๆ

**องค์กรตรวจสอบ** หมายถึง องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2550 ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

## 5.แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

### 5.1 แนวคิดและทฤษฎี

#### 5.1.1. นักการเมืองกับการตัดสินใจนโยบาย

เวลาพูดถึงนักการเมือง (Politician) Huntington และ Nelson<sup>2</sup> หมายถึงบุคคลที่ทำงานทางการเมืองอย่างสม่ำเสมอหรือกล่าวได้ว่าเป็นผู้ที่ใช้เวลาในแต่ละวัน โดยส่วนใหญ่ไปในกิจกรรมทางการเมือง คนเหล่านี้นับการเมืองเป็นอาชีพ ขณะที่ประชาชนนั้นจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองเป็นบางครั้งบางเวลา ไม่ว่าจะเป็นการถกเถียงเรื่องการเมืองและ/หรือการลงคะแนนเสียงในฐานะผู้มีสิทธิออกเสียง (Voter) เป็นต้น ส่วน Dahl ได้แยกแยะระหว่างนักการเมืองโดยทั่วไปหรือที่เรียกว่าผู้แสวงหาอำนาจ (Power Seekers) กับนักการเมืองที่ประสบผลสำเร็จในอาชีพหรือเป็นผู้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งและสามารถเข้าไปดำรงตำแหน่งต่างๆของรัฐหรือที่เรียกว่าผู้มีอำนาจ (Powerful) อย่างไรก็ดี ประเด็นสำคัญที่ Dahl หยิบยกมากล่าวถึงก็คือ โดยธรรมชาติของนักการเมืองแล้ว พวกเขามักมีจุดมุ่งหมายในการเข้ามาสู่แวดวงการเมืองอยู่ประการใดประการหนึ่งหรือหลายประการประกอบกัน ไปคือ

1. เพื่อสร้างประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม (the collective good) นัยหนึ่ง นักการเมืองลักษณะนี้มักมีความมุ่งมั่นปรารถนาในอันที่จะปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างความยุติธรรมแก่ทุกๆฝ่าย (justice for all) การสร้างประโยชน์ให้แก่รัฐ ตลอดจนไปจนถึงการสร้างเสรีภาพและสันติสุขให้แก่สังคม

2. มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง โดยนัยนี้ นักการเมืองมักหมกมุ่นอยู่กับผลประโยชน์ของตนเองตลอดเวลา (in conscious pursuit of their self-interest) ทั้งนี้ ต้นตอก็คือความละโมภ (passion) เพียงแต่ได้ถูกปรุงแต่งให้อยู่ในรูปของเหตุผล (rationalization) ซึ่งโดยปรกตินักการเมืองมักตัดสินใจนโยบายภายใต้ข้ออ้างว่าเพื่อประชาชน ทั้งที่สิ่งที่พวกเขาทำก็คือการอำพรางผลประโยชน์ส่วนตนเองไว้ นั่นเอง อย่างไรก็ดี ในหลายกรณี นักการเมืองก็ตัดสินใจโดยไม่ปิดบังความต้องการส่วนลึกของตนก็มี

3. เพื่อเป็นการชดเชยลักษณะด้อยทางจิตวิทยา (compensation for psychological deprivations) ซึ่งนักการเมืองเคยประสบมาเมื่อครั้งเยาว์วัย ไม่ว่าจะเป็ความรักและความนับถือ ด้วยเหตุนี้ การเข้าสู่แวดวงการเมือง ก็เพื่ออาศัยอำนาจเป็นเครื่องมือนำไปสู่การได้รับความรักและความนับถือจากผู้คนทั่วไปหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจที่นักการเมืองครอบครองจะช่วยพลิกโฉมท่าทีของผู้คนที่มีความต่อตัวพวกเขา พวกเขาจะได้รับการยอมรับจากผู้ทั่วไปว่าเป็นบุคคลสำคัญและมีคุณค่าแก่การยกย่องนับถือ<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Samuel P. Huntington and Joan M. Nelson. (1976). **No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries.** Massachusetts: Harvard University Press, p.15.

<sup>3</sup> Robert A. Dahl. (1976). **Modern Political Analysis.** New Jersey: Prentice Hall, pp.65-68.

ทางด้าน Oliver H. Woshinsky<sup>4</sup> ซึ่งเป็นผู้ที่ใช้เวลากว่า 2 ทศวรรษในการศึกษาติดตามนักการเมืองในหลายพื้นที่ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกา ในความเห็นของ Woshinsky เขากล่าวว่า หากต้องการทำความเข้าใจการกระทำของชนชั้นนำทางการเมืองจำเป็นต้องเข้าใจลักษณะทางจิตวิทยาของพวกเขา ที่สำคัญ Woshinsky ได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ว่า แม้โดยทั่วไปคนมักจะมองว่านักการเมืองคงมีพฤติกรรมคล้ายๆกัน เช่น เป็นนักฉวยโอกาส ชอบอยู่ท่ามกลางฝูงชน ช่างพูดและมักคิดถึงตัวเองก่อน เป็นต้น แต่ในแง่ความเป็นจริงที่ Woshinsky พบกลับกลายเป็นว่า โดยบุคลิกพื้นฐานแล้ว นักการเมืองมีบุคลิกแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแรงจูงใจหรือแรงขับภายในที่จะผลักดันให้พวกเขาประพฤติปฏิบัติไปในทิศทางใด ตามความเห็นของ Woshinsky เขาได้แบ่งบุคลิกภาพของนักการเมืองออกเป็น 7 แบบหรือประเภทดังนี้คือ

1. นักการเมืองที่มีแรงจูงใจมาจากการทุ่มเทเวลาให้กับนโยบายสาธารณะ (Program Incentive)

นักการเมืองประเภทนี้พอใจที่มุ่งมั่นกับการดำเนินนโยบายสาธารณะ พุดง่ายๆ พวกเขาเป็นนักแก้ปัญหา (Problem solvers) นั่นก็คือ ชอบเก็บข้อมูล รวมทั้งวิเคราะห์ผลได้ผลเสียของทางเลือกต่างๆ พวกนี้จะมิบุคลิกประนีประนอมหลีกเลี่ยงความขัดแย้งหรือทะเลาะกับผู้อื่น จะไม่ใช้วาจาเชือดเฉือนแต่จะทำงานต่างๆ ง่ายๆ มีความมั่นใจในตัวเองและไม่อย่างยุ่งกับคนอื่นมากนัก

2. นักการเมืองที่มีแรงจูงใจมาจากการอยู่ท่ามกลางมวลมิตร (Conviviality Incentive)

นักการเมืองประเภทนี้ต้องการการยอมรับจากผู้อื่นและต้องการให้ผู้อื่นเข้ากันได้กับตนเองเป็นอย่างดี พวกนี้ต้องการพรรคพวกเพื่อนฝูง ต้องการความอบอุ่น เอาเข้าจริงๆนักการเมืองประเภทนี้ มักมีบุคลิกเป็นผู้ตามมากกว่ามีบุคลิกเป็นผู้นำหรือผู้ริเริ่ม พุดกลางๆพวกเขาชอบเป็นผู้คุมมากกว่า

3. นักการเมืองที่มีแรงจูงใจมาจากการสร้างการยอมรับจากสังคม (Status Incentive)

พวกนี้เน้นชื่อเสียงและเกียรติยศ พุดง่ายๆ ต้องการเป็นบุคคลสำคัญ รวมทั้งอยากประสบความสำเร็จและมีชื่อเสียงโดยเร็ววัน พวกนี้เน้นความสำเร็จในวิชาชีพและต้องการการยอมรับทางสังคม ดังนั้น พวกเขาจึงต้องการให้ชื่อเสียงของตนเองได้รับการเผยแพร่ตามสื่อต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พวกเขามีความสุขกับการถูกแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งสำคัญขององค์กรเช่น ตำแหน่งกรรมการ นอกเหนือไปจากนี้กล่าวได้ว่านักการเมืองประเภทนี้ไม่ค่อยใส่ใจในประเด็นนโยบายสาธารณะมากนัก

4. นักการเมืองที่มีแรงจูงใจมาจากการสำนึกในความเป็นพลเมืองดี (Obligation Incentive)

พวกนี้มักทำตามจิตสำนึกของตนเองคือจะทำในสิ่งที่เห็นว่าถูกต้อง (What is right) คนเหล่านี้ดำเนินชีวิตไปตามกฎเกณฑ์ของศีลธรรม (Moral Imperatives) พร้อมกันนี้ ยังมุ่งแสดงบทบาทหรือทำหน้าที่ที่ตนเองคิดว่าถูกต้อง โดยมีคำนึงถึงผลที่ตามมาหรือคำนึกว่าต้องปะทะกับใคร ยิ่งไปกว่านี้นักการเมืองประเภทนี้มักตั้งข้อ

<sup>4</sup> Oliver H. Woshinsky. (1995). **Cultural and Politics**. New Jersey: Prentice Hall, pp.166-179.



รังเกียจนักการเมืองที่ฉ้อฉล โดยบุคคลิกพวกเขามองประเด็นนโยบายด้วยหลักศีลธรรมคือ ไม่ผิดก็ถูก ดังนั้น การอภิปรายจึงตรงและเอาเป็นเอาตายตามหลักอุดมการณ์ ด้วยเหตุนี้หลายครั้ง พวกเขาเข้ากับคนอื่น ได้ยากหรือคนอื่นทำงานกับพวกเขาได้ยาก

#### 5. นักการเมืองที่มีแรงจูงใจมาจากการเล่นสนุกกับการเมือง (Game Incentive)

พวกนี้มุ่งการแข่งขันกับผู้อื่นเพื่อแสดงความโดดเด่นในการมีชัยชนะในการให้ผู้อื่นเดินอยู่ในเกมส์ของตน พวกนี้คิดคั่งอยู่ตลอดและมองว่าการเมืองเป็นเรื่องสนุก โดยวันๆก็คิดแค่อยุทธศาสตร์และยุทธวิธี ยิ่งไปกว่านี้นักการเมืองประเภทนี้มีได้มุ่งต่อสู้เพื่อเอาตัวรอดและมองฝ่ายตรงข้ามเป็นศัตรู หากแต่พวกเขาพยายามร่วมมือกับฝ่ายตรงข้าม โดยมีกฎกติกาเป็นสื่อกลาง พวกนี้มองว่าหากปราศจากเสียงซึ่งความร่วมมือและกฎเกณฑ์ เกมก็ไม่เป็นเกม ท้ายที่สุดการเมืองก็หมดสนุก กล่าวได้อีกว่า นักการเมืองประเภทนี้ถือว่าการแข่งขันโดยอาศัยสติปัญญา นับเป็นสิ่งสำคัญที่จะนำไปสู่ชัยชนะในที่สุด

#### 6. นักการเมืองที่มีแรงจูงใจมาจากการยึดมั่นในอุดมการณ์ (Mission Incentive)

พวกนี้ยึดมั่นในอุดมการณ์เป็นคำอธิบายความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวัน ด้วยเหตุนี้การถือครองจิตใจผู้สนับสนุนจึงอยู่ที่นักการเมืองประเภทนี้ถือครองในหลักการของอุดมการณ์ วัตรปฏิบัติทางการเมืองของพวกนี้ก็คือการมุ่งมั่นที่จะทำให้อุดมการณ์ของตนเป็นจริง ยิ่งไปกว่านี้พวกนี้ก็มุ่งมั่นที่จะทำลายล้างศัตรูทางการเมือง พวกเขามองว่าผู้ต่างอุดมการณ์ก็คือผู้คู่แข่งตรงข้าม การเมืองในความหมายของพวกนี้จึงหมายถึงถ้าไม่เป็นมิตรก็เป็นศัตรู ดังนั้นกล่าวได้ว่า การเมืองแบบดำหรือขาวทำให้นักการเมืองประเภทนี้หาพันธมิตรได้ยาก อีกทั้งยังเพิ่มศัตรูได้ง่าย

#### 7. นักการเมืองที่มีแรงจูงใจมาจากความต้องการให้ผู้อื่นยกย่องเทิดทูน (Adulation Incentive)

นักการเมืองประเภทนี้ชอบให้ตนเองเป็นที่ยกย่องและรักใคร่เป็นพิเศษ ด้วยเหตุนี้ สิ่งที่พวกเขาคาดหวังก็คือ การได้รับการยกย่องจากลูกน้องและประชาชน พวกนี้ชอบให้ผู้อื่นหอมล้อมตนเองอยู่ตลอดเวลา กล่าวในด้านบุคลิกนักการเมืองประเภทนี้เป็นพวกชอบแสดงอำนาจและมีความเชื่อมั่นในตัวเองอย่างสุดโต่ง พวกนี้ไม่ชอบจมอยู่กับความขัดแย้ง ด้วยเหตุนี้ หากมีใครแห่ขยี้แดนม พวกเขาจะตอบโต้อย่างยิ่งที่สุด

ตามที่กล่าวมา ทั้งความเห็นของ Dahl และ Woshinsky ลักษณะของนักการเมืองแต่ละแบบย่อมมีผลต่อการตัดสินใจนโยบายสาธารณะด้วย ขณะที่นักการเมืองที่มุ่งมั่นต่อผลประโยชน์ส่วนรวมหรือมุ่งแก้ไขปัญหาสังคมตามความคิดและอุดมการณ์ของตน ตลอดจนถึงคำนึงถึงแง่มุมทางจริยธรรมมาโดยตลอด นักการเมืองเหล่านี้ย่อมตัดสินใจนโยบายภายใต้หลักการที่ว่าผลประโยชน์ส่วนรวมย่อมสูงส่งยิ่งกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว กล่าวอีกนัยหนึ่งนักการเมืองประเภทนี้มักปฏิบัติงานโดยยึดถือข้อกฎหมายหลักจารีตประเพณีและศีลธรรมเป็นสรณะตรงข้ามนักการเมืองที่ยึดถือแค่ผลประโยชน์ส่วนตน พวกเขามักตัดสินใจนโยบายโดยพยายามหลบเลี่ยงข้อกฎหมายรวมทั้งมีการกระทำที่หมิ่นเหม่ต่อหลักจารีตประเพณีและศีลธรรม

### 5.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหาร

สำหรับแนวคิดการเมืองและการบริหารนั้นสามารถแบ่งออกเป็นสองมุมมองหลักได้แก่มุมมองแรกมองว่าควรแยกการเมืองและการบริหารออกจากกัน นักคิดคนสำคัญในกลุ่มนี้ได้แก่ Woodrow Wilson, Frank J. Goodnow, Leonard D. White และ Max Weber ซึ่งต่างได้เสนอแนวความคิดว่าการบริหารควรแยกออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด โดยเชื่อว่าถ้าหากแยกการเมืองและการบริหารออกจากกันแล้วการตัดสินใจนโยบายจะมีประสิทธิภาพ เนื่องด้วยตามคติตะวันตกที่เชื่อว่าสิ่งใดที่แยกออกจากกันแล้วจะทำให้เกิดการดำเนินงานเฉพาะด้านซึ่งเป็นงานที่ดีที่สุดเพราะการเมืองเป็นเรื่องของการออกกฎหมายและกำหนดนโยบาย ส่วน การบริหารเป็นเรื่องของการนำออกกฎหมายและนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการ และแม้ว่าหน้าที่ของการบริหารจะถูกกำหนดโดยฝ่ายการเมืองแต่การบริหารงานอยู่นอกขอบข่ายของการเมือง ฉะนั้น ปัญหาของการบริหารจึงมิใช่ปัญหาของฝ่ายการเมืองและการเมืองจึงไม่ควรจะมาทบทวนทุกข้อในการดำเนินกุศล โลกบาลกับหน่วยงานของฝ่ายบริหาร หรืออีกนัยหนึ่งหมายความว่าหน้าที่ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารต้องแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด (separation of powers) โดยหน้าที่ของฝ่ายการเมืองหมายถึงเรื่องนโยบาย และการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ ส่วนหน้าที่ของฝ่ายบริหารหมายถึงการบริหารและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ และการบริหารไม่ควรอยู่ภายใต้การเมืองและเรื่องของผลประโยชน์ ด้วยเหตุนี้ การเมืองไม่ควรเข้าแทรกแซงการบริหารเพราะการบริหารเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง (Facts) แต่การเมืองเป็นเรื่องของค่านิยม (Values) นั่นหมายความว่าฝ่ายบริหารควรจะใช้การศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ที่สามารถปลอดจาก ค่านิยม (value-free) โดยตัวของมันเองและภาระหน้าที่ของฝ่ายบริหารก็คือการยึดหลักประหัดและมีประสิทธิภาพ

แต่อย่างไรก็ตามแนวความคิดดังกล่าวกลับถูกโต้แย้งจากนักวิชาการคนสำคัญเช่น Paul Henson Appleby ว่า การเมืองกับการบริหารไม่สามารถแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดได้เพราะการบริหารงานของรัฐแท้จริงเป็นเรื่องของการเมือง กระบวนการบริหารเป็นกระบวนการสำคัญกระบวนการหนึ่งของการเมือง เรื่องของการบริหารนโยบายและการเมืองเกี่ยวข้องผูกพันกันอย่างใกล้ชิด ซึ่งการการบริหารงานเป็นส่วนหนึ่งและแยกไม่ออกจากกระบวนการปกครอง และ Appleby ยังได้ย้ำหาคว่าอำนาจในการกำหนดนโยบายมิใช่เป็นอำนาจผูกขาดของฝ่ายใด ซึ่งฝ่ายบริหารเองก็มีอำนาจมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายเช่นกันในหลายลักษณะกล่าวคือ ในทางปฏิบัตินักบริหารเป็นผู้สร้างกฎเกณฑ์นโยบายอยู่ตลอดเวลา นักบริหารจะเป็นผู้ตีความกฎหมายและตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ทั้งยังทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อฝ่ายนิติบัญญัติ โดยปรกติแล้วฝ่ายนิติบัญญัติจะวางนโยบายไว้กว้างๆและฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายในรายละเอียดต่อไปแต่ก็ไม่จำเป็นเสมอไป นอกจากนั้นแล้ว Norton E. Long ยังเป็นนักวิชาการอีกท่านหนึ่งที่สนับสนุนแนวคิดที่ว่าการบริหารคือการเมือง โดยย้ำว่าแม้ว่าอำนาจ (power) จะเปรียบเสมือนหนึ่งเลือดหล่อเลี้ยงชีวิตแต่กลับเป็นปัจจัยที่นักวิชาการมักหลงลืม บางครั้งหน่วยงานหรือโครงการที่มีกฎหมายรองรับก็อาจเป็นอัมพาตได้เพราะเกิดปัญหา

เรื่องอำนาจขึ้น อำนาจเป็นสิ่งที่มิได้ถูกผูกขาดอยู่ที่ผู้นำสูงสุดเท่านั้นแต่อำนาจเป็นสิ่งที่กระจายอยู่ทั่วไปในองค์กรทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และนักบริหารจะคงอยู่ได้จำเป็นต้องอาศัยฐานอำนาจแม้ว่านักบริหารจะมีความเชี่ยวชาญพิเศษแต่ทว่ากระบวนการในการกำหนดนโยบายต้องอาศัยการสนับสนุนทางการเมืองด้วยการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม และเหตุผลหลักที่ทำให้ระบบราชการต้องขึ้นอยู่กับกระแสคลื่นทางการเมืองนั้นก็เพราะว่าความอ่อนแอใน โครงสร้างของพรรคการเมืองซึ่งทำให้ไม่สามารถป้องกันให้ระบบราชการปลอดจากการเมืองและไม่สามารถกำหนดแนวนโยบายที่แน่นอนให้ระบบราชการสามารถนำไปปฏิบัติได้ แต่กลับปล่อยให้ นโยบายคลุมเครือและบังคับให้ระบบราชการต้องตัดสินใจนโยบายเสียเอง ดังนั้นหน่วยงานต่างๆของรัฐจึงต้องพยายามสร้างฐานสนับสนุนคนในทางการเมือง นักบริหารเองก็ต้องใช้วิจรรณญาณในการตัดสินใจนโยบายต่างๆ โดยคำนึงถึงกระแสคลื่นทางการเมืองเป็นหลัก นั่นย่อมหมายความว่าความสำเร็จในการทำงานของราชการจึงมิได้อยู่ที่ตัวข้าราชการหรือหน่วยงานเท่านั้นหากแต่ยังขึ้นอยู่กับพลังอื่นๆในสังคมอีกด้วย<sup>5</sup>

ในตอนหลังความคิดเรื่องการแยกการเมืองออกจากการบริหารได้ถูกหยิบยกขึ้นมาถกเถียง โดยอาศัยการศึกษาจากปรัชญาการเมืองพร้อมไปกับใช้แนวทางการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutional approach) มาวิเคราะห์แนวทางนี้ การแยกการเมืองออกจากการบริหารถือเป็นการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) ซึ่งมักปรากฏในรัฐธรรมนูญและถ้าสืบสาวราวเรื่องให้ลึกลงไปก็จะเป็นไปตามความคิดของพวกรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)<sup>6</sup>

กล่าวโดยสรุปการแยกการเมืองและการบริหารออกจากกันเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากเพราะว่าการเมืองและการบริหารเป็นส่วนต่อเนื่องและมีความสัมพันธ์ระหว่างกันในลักษณะของกระบวนการ โดยฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการให้ข้อมูลแก่ฝ่ายการเมืองก่อนการตัดสินใจนโยบายซึ่งในตรงนี้ฝ่ายบริหารอาจจะชี้นำฝ่ายการเมืองก็ได้ และในทางกลับกันฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการนำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลทางนโยบาย ด้วยเหตุนี้ จึงมีการโต้แย้งทางทฤษฎีว่า หลายๆครั้งข้าราชการประจำหรือองค์กรราชการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากกว่าภาคสังคม

<sup>5</sup> สรุปสาระสำคัญจาก พิทยา บวรวัฒนา. (2548). รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ.1887- ค.ศ.1970) (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 12-125.

<sup>6</sup> Overeem Patrick. (2012). **The Politics-administration dichotomy: toward a constitutional perspective (second edition)**. Boca Raton, FL: CRC Press.

## 5.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

พงศ์ สุภาวสิทธิ์<sup>7</sup> ทำการศึกษาเรื่อง “ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองระดับท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่” พบว่า ปัญหาความขัดแย้งระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองในระดับท้องถิ่นเกิดขึ้นจากสาเหตุสำคัญสองประการกล่าวคือ ประการแรก กรณีที่ทั้งสองฝ่าย (ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ) ต่างมิได้ปฏิบัติตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนกล่าวได้ว่า ผู้กำหนดนโยบายคือฝ่ายข้าราชการการเมืองในขณะที่ฝ่ายข้าราชการประจำคือผู้ที่นำนโยบายดังกล่าวที่กำหนดโดยฝ่ายข้าราชการการเมืองไปปฏิบัติ แต่ทว่าในความเป็นจริงแล้ว ข้าราชการประจำกลับมิได้นำเอานโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ก็ดำเนินการล่าช้า โดยมีเหตุผลว่าการดำเนินนโยบายนั้นๆ ขัดต่อกฎระเบียบ ในขณะที่ข้าราชการการเมืองเองก็มีลักษณะของการเข้าไปก้าวก่ายข้าราชการประจำ โดยเป็นผู้ปฏิบัติงานเสียเอง ซึ่งทำให้ข้ามขั้นตอนการปฏิบัติงานตามระบบงานของทางราชการ ประการที่สอง ระบบผู้อุปถัมภ์และผู้ใต้อุปถัมภ์ในระบบราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ แม้ว่าในปัจจุบัน จะปรากฏว่ามีการสลับตำแหน่งการเป็นผู้อุปถัมภ์และผู้ใต้อุปถัมภ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำแทนระบบอุปถัมภ์ที่เดิมอยู่ในภายใต้การอุปถัมภ์ของข้าราชการประจำฝ่ายเดียว

สร้อยตระกูล อรรถมานะ<sup>8</sup> ได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ โดยมุ่งเน้นการนำเสนอถึงการวิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ โดยสามารถแบ่งปัญหาออกเป็น 3 ประเด็นได้แก่ 1) ปัญหาอุปสรรคด้านภาพรวมของความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายที่แตกต่างกันจำแนกย่อยออกเป็น ด้านของภูมิหลังของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ทั้งในด้านของที่มา การศึกษาความรู้ความสามารถ ภูมิลำเนาหรืออุดมการณ์ที่แตกต่างกัน ด้านการรับรู้เป้าหมายและวิธีการบริหารราชการ ด้านการยอมรับและความไว้วางใจ 2) ปัญหาอุปสรรคด้านการบริหารงานบุคคล หมายรวมถึง การบรรจุแต่งตั้งและการเลื่อนขึ้นตำแหน่งของข้าราชการประจำซึ่งถูกแทรกแซงจากข้าราชการการเมืองและการวางตัวที่ไม่เป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำ และ 3) ปัญหาอุปสรรคด้านนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการการเมืองมีบทบาทสำคัญในการแทรกแซงการกำหนดนโยบายสาธารณะของข้าราชการประจำและการแทรกแซงการนำเอานโยบายไปปฏิบัติของข้าราชการการเมือง

<sup>7</sup> พงศ์ สุภาวสิทธิ์. (2536). ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองระดับท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่”. การค้นคว้าแบบอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

<sup>8</sup> สร้อยตระกูล อรรถมานะ. (2544). ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

การศึกษาในทำนองนี้ยังปรากฏในการศึกษาเรื่อง “ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ: ศึกษาเฉพาะกรณีการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง” ของอดุล จันทรศักดิ์<sup>9</sup> ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างมากต่อระบบราชการอย่างแท้จริงนั่นก็คือ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง โดยปัญหาดังกล่าวนั้นมิได้เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในราชการหรือเกิดจากการไม่เห็นพ้องต้องกันในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด หากแต่ทว่า เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำระดับสูงของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหลายต่อหลายครั้ง รัฐมนตรีคือผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งโยกย้ายและดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการประจำ โดยไม่สามารถอธิบายชี้แจงเหตุผลดังกล่าวแก่ข้าราชการหรือสาธารณะชนได้ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่สะท้อนให้เห็นว่าข้าราชการการเมืองหรือฝ่ายการเมืองใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำต่อข้าราชการประจำระดับสูงในทำนองที่ว่าการเมืองรังแกข้าราชการประจำ

นอกจากนั้นแล้วยังปรากฏการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง: ศึกษากรณีสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดย อัจฉรา พรหมกระแสน์<sup>10</sup> ซึ่งพบว่าการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำเกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน 3 ประการสำคัญได้แก่ 1) ปัญหาด้านการยอมรับและความไว้วางใจ เนื่องจากข้าราชการประจำจำเป็นต้องปฏิบัติงานร่วมกับนักการเมืองจำนวนมากในแต่ละยุคสมัย ซึ่งนำไปสู่ความหวาดระแวงทางการเมืองของนักการเมืองต่อข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นความไม่เป็นกลางทางการเมือง 2) ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งข้าราชการจากส่วนราชการอื่นให้มาดำรงตำแหน่งในระดับสูงในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี แม้ว่าบุคคลนั้นจะเป็นที่ยอมรับได้แต่อย่างไรก็ตามกรณีเช่นนี้ก่อให้เกิดการขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน 3) ปัญหาด้านวิกฤติทางภาพพจน์ของข้าราชการการเมืองซึ่งอาจจะทำให้ข้าราชการประจำขาดความศรัทธาและความเชื่อถือในการปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายการเมือง ทั้งนี้ผู้ศึกษายังเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการทั้งสองประเภท โดยทั้งสองฝ่ายต่างต้องยอมรับในอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดของแต่ละฝ่ายด้วยความเข้าใจซึ่งกันและกัน ซึ่งอาจจะกระทำโดยการจัดประชุมสัมมนาข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำเป็นระยะและอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารเข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเองและของอีกฝ่ายหนึ่งด้วยความเข้าใจแล้ว ย่อมนำไปสู่การยกย่องให้เกียรติซึ่งกัน

<sup>9</sup> อดุล จันทรศักดิ์. (2536). ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ: ศึกษาเฉพาะกรณีการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง”. ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>10</sup> อัจฉรา พรหมกระแสน์. (2551). ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง: ศึกษากรณีสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี”. ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารจัดการสาธารณะ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

และกัน มีจิตสำนึกที่ดีต่อกันและปัญหาความขัดแย้งระหว่างทั้งสองฝ่ายย่อมลดลงตามไปด้วย ท้ายที่สุดแล้วก็นำไปสู่การบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## 6. วิธีการศึกษา (Research Methodology)

### 6.1 วิธีการเก็บข้อมูล

สำหรับการศึกษา “การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นศึกษากรณีความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยแบ่งวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลออกเป็น 2 แนวทางกล่าวคือ

#### 1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

โดยรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary) ที่ปรากฏอยู่แล้วทั้งในรูปของบทความทางวิชาการ ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ สถิติ พระราชบัญญัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญ และข้อมูลออนไลน์จากนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในเบื้องต้นได้สำรวจทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีการเมืองและการบริหาร และนักการเมืองกับการตัดสินใจ นโยบาย พร้อมทั้งสำรวจงานวิจัยที่มีการศึกษาเกี่ยวกับปัญหา/รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ

#### 2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research)

ผู้วิจัยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) คือ การสัมภาษณ์ที่มีส่วนหนึ่งที่กำหนดคำตอบแบบปลายปิดไว้และอีกส่วนหนึ่งเป็นการสัมภาษณ์ที่มีกรอบคำถามแต่ไม่มีการกำหนดคำตอบไว้แน่นอนตายตัว ทั้งนี้คำถามอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงและยืดหยุ่นได้ โดยใช้เทคนิคการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับกลุ่มเป้าหมาย (focus group) จากกรอบประเด็นคำถามที่ผู้วิจัยได้กำหนดขึ้น<sup>11</sup>

### 6.2 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

เพื่อการเข้าถึงข้อมูลตรงตามวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เครื่องมือที่ผู้วิจัยนำมาใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือการสร้างแบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) ประกอบด้วย 2 ส่วนหลัก ได้แก่ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง เป็นข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับลักษณะส่วนบุคคลและแบบสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง

<sup>11</sup> จุมพล หนิมพานิช. (2551). การวิจัยเชิงคุณภาพในทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า239-323.

### 6.3 การกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดกลุ่มประชากรในการศึกษา โดยการสุ่มตัวอย่างแบบความไม่น่าจะเป็น (Non-Probability Sampling) ประเภทการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ซึ่งเป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างตามวิจยารณญาณของผู้วิจัย โดยผู้วิจัยจะเลือกสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับกลุ่มเป้าหมาย (focus group)<sup>12</sup> จำนวน 17 คน ประกอบด้วย

1. องค์กรตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ระดับภาคเหนือ) แห่งละ 2 คน จำนวน 4 คน
2. นายกสมพันธ์ข้าราชการส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 คน
3. ข้าราชการประจำ (ปลัดและหัวหน้าส่วนต่างๆ) จำนวน 5 คน
4. นักการเมืองท้องถิ่น จำนวน 5 คน
5. ผู้รับเหมา จำนวน 2 คน

ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างที่เลือกมาทั้ง 5 กลุ่มล้วนแล้วแต่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นของงานวิจัยชิ้นนี้ กล่าวคือ ศึกษาพฤติกรรมกรรมการบริหารและอาจจะรวมถึงพฤติกรรมทางการเมืองบางส่วนเข้าไปด้วย พฤติกรรมที่ว่าสัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำเป็นด้านหลัก โดยการเลือกกลุ่มตัวอย่างนั้นยึดบนฐานความไว้วางใจของทั้งสองฝ่ายคือผู้วิจัยกับกลุ่มตัวอย่าง นายหนึ่งในส่วนของผู้วิจัยได้มีความคุ้นเคยกับกลุ่มตัวอย่างที่เลือกมาอย่างยาวนาน อันมีผลต่อความเชื่อมั่นต่อข้อมูลที่ได้รับว่ามีความแม่นยำ (Validity) และความน่าเชื่อถือ (Reliability) ประกอบกับประเด็นการศึกษางานวิจัยชิ้นนี้เป็นประเด็นที่ถือเป็นสวนลับทางการเมือง (Secret Garden of Politics) กลุ่มตัวอย่างจึงต้องมีความไว้วางใจต่อตัวผู้วิจัยเป็นอย่างสูงว่าข้อมูลที่ให้ไปจะได้รับการปกปิดเป็นความลับจนเกิดความปลอดภัยต่อกลุ่มตัวอย่าง นอกเหนือไปจากนั้นแล้วด้วยข้อจำกัดของเงื่อนเวลาและเนื้อหาที่อาศัยข้อมูลอันไม่อาจเปิดเผยโดยง่าย ดังนั้นผู้วิจัยจึงเลือกเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มตัวอย่างที่สะดวกในการให้ข้อมูลแก่ผู้วิจัย แต่ถึงกระนั้นด้วยตำแหน่งและหน้าที่ของกลุ่มตัวอย่างผู้วิจัยจึงใช้เวลาไม่น้อยในการติดต่อจนกระทั่งได้ข้อมูล<sup>13</sup>

<sup>12</sup> เฟิงอ้าง, หน้า233.

<sup>13</sup> บริบทของท้องถิ่นไทยถูกตั้งข้อสังเกตว่า จะมีลักษณะเป็น “พิมพ์เดียวกันหมด” ไม่ว่าจะป็นท้องถิ่นขนาดเล็กหรือท้องถิ่นขนาดใหญ่ก็ตาม ที่สำคัญในแง่ของการวิจัยการจัดเก็บข้อมูลในการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังดำเนินไปอย่างยากลำบาก แม้แต่หน่วยงานที่รับผิดชอบท้องถิ่นโดยตรง ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ก็ยังไม่มีข้อมูลเชิงวิเคราะห์ไว้ตรวจสอบอ้างอิง โปรดดู ทีมวิชาการ สมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย, “บริบทท้องถิ่นไทยที่

## 6.4 วิธีการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล

โดยหลังจากการเก็บรวบรวมข้อมูลแล้วเพื่อเป็นการตรวจสอบข้อมูลว่าข้อมูลดังกล่าวครอบคลุมและสามารถตอบคำถามในการวิจัยได้หรือไม่นั้น ผู้วิจัยจะทำการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าทุกครั้งที่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) ตรวจสอบแหล่งข้อมูลที่ได้มาประกอบด้วย แหล่งเวลา แหล่งสถานที่และแหล่งบุคคลว่าข้อมูลที่ได้มานั้นเป็นข้อมูลชุดเดียวกันหรือไม่ และถ้าหากข้อมูลที่ได้มาเหมือนกันหรือมีความถี่มากนั้น ผู้ศึกษาก็จะถือว่าข้อมูลนั้นเชื่อถือได้ เป็นข้อเท็จจริงและจึงจะทำการจดบันทึกไว้

2. การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) โดยผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ พร้อมทั้งศึกษาข้อมูลจากแหล่งเอกสารอื่นประกอบด้วย

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น ผู้วิจัยได้นำการวิเคราะห์ข้อมูลแบบสร้างข้อสรุป โดยใช้การวิเคราะห์แบบอุปนัย (Inductive Analysis) การวิเคราะห์โดยการจำแนกชนิดของข้อมูล (Typical Analysis) แบบใช้แนวคิดทฤษฎีและการวิเคราะห์โดยการเปรียบเทียบข้อมูล (Constant Comparative) มาเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูล

## 7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้มองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบริบททางสังคมและเศรษฐกิจร่วมสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะความต่อเนื่องทางด้านการบริหาร รวมทั้งพฤติกรรมทางการเมืองในบางแง่มุม ในห้วงร่วมสองทศวรรษที่ผ่านมา
2. ช่วยให้เห็นแนวทางในการปฏิรูปหรือการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยพื้นฐานข้อมูลจากงานวิจัยชิ้นนี้และแนวทางของฝ่ายอื่น



## 8.การนำเสนอ

นอกเหนือไปจากบทนี้คือบทนำซึ่งประกอบไปด้วยหลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ ขอบเขตของการศึกษาวิจัย วิธีการศึกษา และแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ในบทต่อไปคือบทที่ 2 จะเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในระดับท้องถิ่น โดยพิจารณาจากประเด็นทางกฎหมายนับตั้งแต่กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2540 จนถึงร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (กำลังอยู่ในกระบวนการประชามติ) อีกทั้งยังรวมถึงพระราชบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งมีหลายฉบับด้วยกัน ส่วนบทที่ 3 ผู้วิจัยจะนำกรอบการวิเคราะห์ที่เอ่ยถึงในบทนำมาใช้วิเคราะห์กับข้อเท็จจริงที่ปรากฏในการเมืองและการบริหารระดับท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบนโดยเลือกพิจารณาจากกรณีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่และลำปางเป็นหลัก และบทสุดท้ายคือบทสรุป ผู้วิจัยจะนำเอาผลการศึกษาที่ค้นพบมาวิเคราะห์ร่วมกับความเห็นของฝ่ายอื่นเพื่อเป็นฐานในการนำเสนอทางออกเพื่อการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

## บทที่ 2

### ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในระดับท้องถิ่น:

#### พิจารณาจากกรอบนิติรัฐ (Rule of Law)

##### 2.1 ประเด็นและข้อพิจารณา

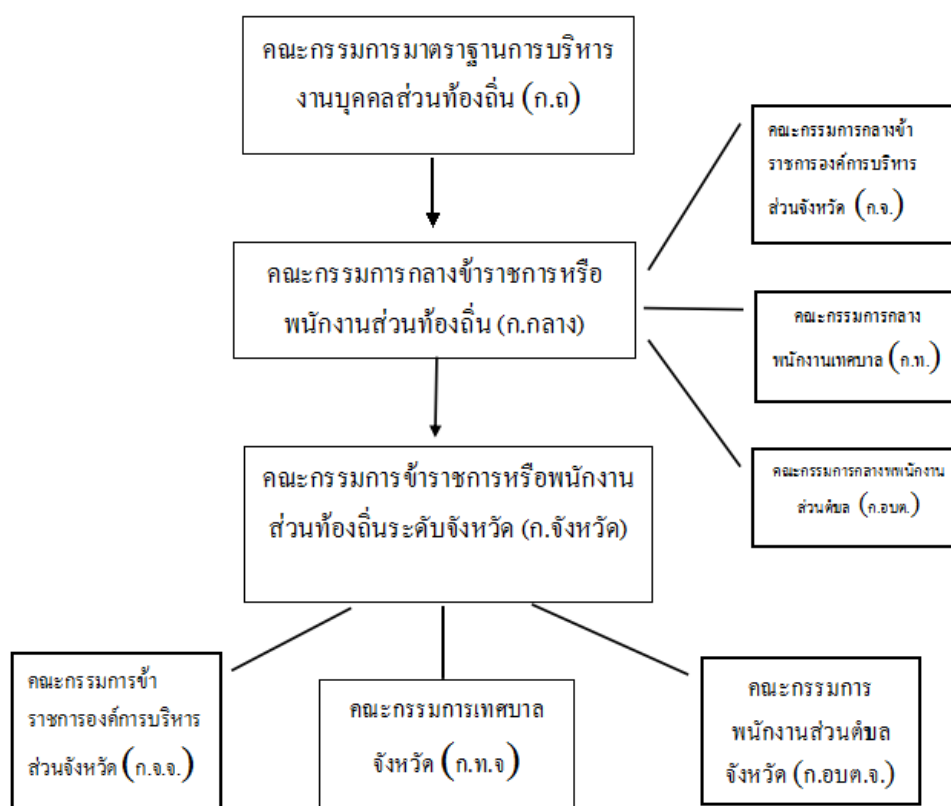
เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นไทยมีการวิวัฒนาการอย่างค่อยเป็นค่อยไปควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองและการเมืองระดับชาติกล่าวคือ เปลี่ยนรูปแบบจากระบอบอำนาจนิยมและการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ โดยที่ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นถูกบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ในหมวดที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น พร้อมไปกับการร่างพ.ร.บ.การปกครองท้องถิ่นและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องตามมาเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ทั้งนี้ ยังกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี 2540 ถือเป็นฉบับแรกที่ระบุถึงการปกครองท้องถิ่นภายใต้หลักการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบ หรืออีกนัยหนึ่ง มีการกระจายอำนาจทางด้านการคลังและงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านขอบเขตการตัดสินใจนโยบาย รวมทั้งการปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระบบการได้มาซึ่งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ (อบจ.เทศบาลนคร-เมือง-ตำบลและอบต.) ดังปรากฏรายละเอียดในพ.ร.บ.การปกครองท้องถิ่นหลายฉบับ

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นไทยมีการผูกโยงกับการปกครองและการเมืองระดับชาติอย่างแนบแน่น ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านการปกครองและการเมืองระดับชาติ ผลที่ตามมา การปกครองท้องถิ่นก็ย่อมมีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วยอย่างเลี่ยงมิได้ ดังจะเห็นได้จากการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2540 และตามมาด้วยการยกร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2550 กระทั่งมาถึง การยึดอำนาจด้วยการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ.2557 พร้อมไปกับการมีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งกำลังอยู่ในช่วงดำเนินการ

เป็นที่น่าสังเกตว่าหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2540 เป็นต้นมา ลักษณะการปกครองท้องถิ่นไทยก็ยังคงสืบเนื่องรูปแบบของโครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยมิได้เปลี่ยนแปลงกล่าวคือรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2550 ก็ยังคงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นลักษณะเดียวกันกับที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2540 อีกทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องก็มีได้ยกเลิกตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ส่วนร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่กำลังร่างกันอยู่ (ปีพ.ศ.2558) เท่าที่ปรากฏเป็นร่างแรก ก็มีสาระมิได้แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้น (ปี 2540 และ 2550)

เมื่อพิจารณาจากแนวคิดและทฤษฎีทางการเมืองและการบริหาร ผู้วิจัยมองว่าภายใต้กรอบนิติรัฐ (rule of law) การปกครองท้องถิ่นไทยดำเนินไปภายใต้หลักการประชาธิปไตยที่ยึดถือว่าคุณผู้ตัดสินใจ (decision-makers) ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยมีวาระตามที่กฎหมายกำหนด (4 ปี) อีกทั้งยังต้องดำเนินนโยบายไปโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งปรากฏในรูปของการทำประชาคม เมื่อต้องการตัดสินใจนโยบายสำคัญๆ ส่วนสัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร (องค์การราชการ/ข้าราชการ) ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และ 2550 รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติต่างๆ ได้จัดความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ฝ่ายไปในลักษณะที่ฝ่ายการเมืองมีอำนาจหน้าที่เหนือฝ่ายข้าราชการประจำ ด้วยเหตุที่ยึดหลักการว่าฝ่ายการเมืองได้รับอำนาจ (mandate) มาจากประชาชน ดังนั้นการตัดสินใจนโยบายและการบริหารงานท้องถิ่นต้องถือว่าการกระทำไปนามของประชาชน ส่วนข้าราชการประจำนั้น โดยอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแล้ว ต้องถือเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายหรืออีกนัยหนึ่งเป็นผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) อย่างไรก็ดี เพื่อเป็นการคุ้มครองการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำในลักษณะให้ปลอดภัยจากการถูกสั่งการให้ปฏิบัติงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น โครงสร้างและกระบวนการบริหาร จึงต้องมีระบบบริหารงานบุคคลเป็นเฉพาะขึ้นมา (ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542) ดังที่เรียกว่า คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) ดังปรากฏในแผนภาพที่ 1

## แผนภาพที่ 2 : โครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น



ที่มา: ดัดแปลงจาก สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น. โครงสร้างคณะกรรมการการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.). [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://www.local.moi.go.th/2009/home/index1.php> (10 ธันวาคม 2558).

จากแผนภาพในข้างต้นได้แสดงระบบการบริหารงานบุคคลที่แบ่งโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นออกเป็น 3 ระดับกล่าวคือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) และหากพิจารณาในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในแต่ละระดับแล้วสามารถสรุปเป็นลำดับดังนี้

### คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ)

มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น การกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนเหมาะสมกับรายได้และการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น และการเป็นผู้ประสานงานระหว่างคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น (ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 32)

### คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปแต่ละรูปแบบจะมีคณะกรรมการกลางเป็นของตนเองแยกเป็นการเฉพาะ โดยคณะกรรมการกลางนี้ จะมีอำนาจหน้าที่และบทบาทสำคัญในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับประเด็นต่างๆอัน ได้แก่ คุณสมบัติและข้อห้ามเบื้องต้นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น อัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก บรรจุและแต่งตั้ง โอน ย้าย เลื่อนระดับ เลื่อนขั้นเงินเดือน อัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทน วินัยและการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ร้องทุกข์ การจัดโครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการ ตลอดจนไปถึงวิธีการบริหารและปฏิบัติงานของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น (ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 17, 24 และ 26)

### คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด)

คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่มีความจำเป็นเฉพาะของข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในจังหวัด จำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบ การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ร้องทุกข์ การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของข้าราชการและพนักงาน การกำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้ของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดหรือที่เรียกว่า ก.จังหวัดจะแบ่งแยกย่อยอีกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคณะกรรมการแต่ละชุดจะประกอบด้วยตัวแทนแบบไตรภาคีได้แก่ ตัวแทนของส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ

อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 โดยสามารถ  
 จำแนกองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) ตาม  
 ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้ (ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพ.ศ.  
 2542 มาตรา 13,23 และ25)

#### **คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.อบจ.)**

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และมีคณะกรรมการที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่ง  
 ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอีก 3 คนร่วมเป็นกรรมการ
- 2) ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 4 คน ประกอบด้วย นายกอบจ. สมาชิกองค์การ  
 บริหารส่วนจังหวัดที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือกจำนวน 1 คน ปลัดองค์การบริหาร  
 ส่วนจังหวัด และผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งคัดเลือกกันเองจำนวน 1 คน
- 3) และส่วนสุดท้ายได้แก่ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คนซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญใน  
 ด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการ  
 จัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด  
 (ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2542 มาตรา 5)

#### **คณะกรรมการเทศบาลจังหวัด(ก.ท.จ.)**

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการ และประกอบด้วยคณะกรรมการจากหัวหน้าส่วน  
 ราชการประจำจังหวัดจำนวน 5 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- 2) ผู้แทนจากเทศบาลจำนวน 6 คน ประกอบด้วย ประธานสภาเทศบาลที่ประธานสภาเทศบาลใน  
 จังหวัดนั้นเลือกตั้งกันเองจำนวน 2 คน นายกเทศมนตรีในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวน 2  
 คน และผู้แทนพนักงานเทศบาล ซึ่งปลัดเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองอีก 2 คน
- 3) และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คนซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารงาน  
 ท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่  
 จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล (ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงาน  
 บุคคลส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2542 มาตรา 23)

### คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด (ก.อบต.)

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธาน นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอีก 8 คนร่วมเป็นคณะกรรมการ
- 2) ตัวแทนจากองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนทั้งสิ้น 9 คน ประกอบด้วย ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้น คัดเลือกกันเองจำนวน 3 คน นายองค์การบริหารส่วนตำบลภายในเขตจังหวัดเลือกกันเอง จำนวน 3 คน และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้น คัดเลือกกันเองจำนวน 3 คน
- 3) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนอีก 9 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล (ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2542 มาตรา 25)

จากข้อมูลองค์ประกอบคณะกรรมการการบริหารงานบุคคลแต่ละรูปแบบประกอบด้วยตัวแทน 3 ฝ่ายในสัดส่วนที่เท่ากัน ได้แก่ ข้าราชการส่วนภูมิภาค ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งตัวแทนฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ ในด้านหนึ่งกลไกดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายให้เกิดการคานอำนาจระหว่างฝ่ายต่างๆในการพิจารณาในประเด็นต่างๆตามกรอบอำนาจหน้าที่ อาทิ เช่น การคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบ การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ร้องทุกข์ เป็นต้น รวมทั้งเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคล และยังเป็นกฎหมายที่ได้อำนาจแก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบ การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ร้องทุกข์ หรือการอื่นใดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ตามที่หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบได้กำหนดไว้อีกด้วย (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลพ.ศ.2542 มาตรา 15,23,25 และ 28) แต่ทว่าในทางปฏิบัติหากมองจากโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลที่ประกอบด้วยตัวแทนแบบไตรภาคี แต่ก็กลับพบว่าตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งก็คือฝ่ายการเมืองกลับมีอำนาจในโน้มน้าวในการตัดสินใจในที่ประชุมคณะกรรมการการบริหารงานบุคคล

ขณะเดียวกัน ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นยังมีการรวมตัวกันในรูปแบบของสหภาพ (Union) หรือสมาคม (association) เพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับนักการเมืองและถือเป็นองค์กรที่มุ่งหวังปกป้องและเพิ่มพูน (protection & promotion) ผลประโยชน์ของข้าราชการ ยิ่งไปกว่านั้นพวกเขายังสามารถเรียกร้องต่อองค์กรอื่น

อย่างหน่วยงานของรัฐบาลกลาง (กระทรวงมหาดไทย) และศาลปกครองเป็นต้น ในกรณีที่มีความขัดแย้งกับฝ่ายการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คงต้องกล่าวไว้ด้วยว่า ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารต่างล้วนแล้วแต่ต้องถูกตรวจสอบจากองค์กรอิสระอย่างป.ป.ช. และ ป.ป.ท. กับ สตง. ตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กระบวนการตรวจสอบมักปรากฏในรูปแบบที่มีการร้องเรียนเกิดขึ้น ส่วนการเริ่มต้น บางกรณีก็เกิดจากฝ่ายค้าน บางกรณีก็เกิดจากข้าราชการในองค์กรท้องถิ่นนั้น และบางกรณีก็เกิดจากภาคประชาชน ด้วยเหตุนี้ หากพิจารณาโดยภาพรวม อย่างน้อยที่สุด การปกครองท้องถิ่นไทยยุคหลังได้ยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายต่างๆ ทั้ง ฝ่ายการเมืองด้วยกันเอง (รัฐบาลท้องถิ่นกับฝ่ายค้านท้องถิ่น) ฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำและองค์กรอิสระ (ป.ป.ช., ป.ป.ท. และ สตง.) กับฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ

เท่าที่ผ่านมา ภายใต้อำนาจการปกครองแบบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ รวมทั้งบัญญัติของข้อกำหนดที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ร.บ.และระเบียบที่เกี่ยวข้อง แบบแผน (pattern) เด่นๆ ของการเมืองการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆมักปรากฏให้เห็นในลักษณะดังต่อไปนี้

**2.1.1 บทบัญญัติที่ปรากฏในกฎหมายต่างๆ ทั้งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น นับแต่ปีพ.ศ.2540-ปัจจุบัน หากได้มีการเปลี่ยนแปลงสาระหลักแต่อย่างใดไม่ หรือเปลี่ยนแปลงก็ถือว่าน้อยมาก ดังจะพอสรุปให้เห็นภาพประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้<sup>14</sup>**

ก) สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นนั้นผู้วิจัยจะขอนำเสนอบทบัญญัติว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2540, พ.ศ.2550 และร่างพ.ศ.2559 ก่อนเป็นเบื้องต้นเพื่อสะท้อนภาพของการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นในแง่ด้านการเมืองและการบริหาร อาทิเช่น โครงสร้างอำนาจทางการเมือง การเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ขอบเขตอำนาจหน้าที่และการกิจของท้องถิ่นในการดำเนินนโยบายสาธารณะ ความเป็นอิสระของท้องถิ่น การกำกับดูแล การบริหารการคลัง การจัดสรรและการจัดเก็บภาษี การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นและอื่นๆ ดังตารางที่ 1

**ตารางที่ 1 : ตารางเปรียบเทียบบทบัญญัติว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (หมวด 9 มาตรา 282-290) ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540, 2550 และ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี.....**

<sup>14</sup> โดยปรกติแล้วจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไทยมักจะตั้งต้นจากบทบัญญัติว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2540 (มาตรา 282 – 290) แต่ทว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.), เทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีมาก่อนช่วงเวลาดังกล่าวแล้ว หากแต่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติม



รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540	รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2550	(ร่าง) รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. ....
หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น	หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น	หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น
<p>มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น</p>	<p>มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่</p> <p>ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>มาตรา 249 ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน</p>
<p>มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ</p> <p>การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนใน</p>		<p>มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้</p>

<p>ท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้</p>		<p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย</p> <p>ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็</p> <p>รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้</p>
---	--	---

		<p>สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน</p> <p>กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุน การจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าว การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย</p>
--	--	---

<p>มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ</p> <p>การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ</p> <p>เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง</p> <p>(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย</p>	<p>มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย</p> <p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดการบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดการบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง</p> <p>ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการ</p>	
---	--	--

<p>คำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ</p> <p>(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน</p> <p>ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ</p> <p>การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความ</p>	<p>กระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบรวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากันเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย</p> <p>ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานการณ์คลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ</p> <p>ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่</p>	
---	--	--

<p>เห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้</p>	<p>และการจัดสรรภาษีรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ</p> <p>การดำเนินการตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลบังคับใช้</p>	
<p>มาตรา 285 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น</p> <p>สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น</p> <p>การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ</p> <p>สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี</p> <p>คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะ</p>	<p>มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น</p> <p>สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น</p> <p>การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ</p> <p>สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี</p> <p>คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และจะมี</p>	

<p>เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือของข้าราชการส่วนท้องถิ่น มิได้</p> <p>คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตาม มาตรา 286 และต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>ผลประโยชน์ขัดกันกับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติมิได้</p> <p>คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๖๖ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง</p> <p>ให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาตรา 266 มาตรา 267 และมาตรา 268 มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วย โดยอนุโลม</p>	
--	---	--

	<p>มาตรา 283 วรรคสามและวรรคสี่ ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น ตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย</p> <p>ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ</p>	
--	---	--



	<p>มาตรา 282 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติโดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้</p> <p>ในการกำกับดูแลและตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก</p>	
--	--	--

<p>มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด</p>	<p>มาตรา 285 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	
<p>มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้คำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย</p> <p>หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>มาตรา 286 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้</p> <p>จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	

	<p>มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย</p> <p>ในกรณีที่มีการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายและผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสาม ให้นำบทบัญญัติมาตรา 168 วรรคหกมาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	
--	--	--

<p>มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน</p> <p>การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมมือหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>มาตรา 251 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้</p>
--	--	---

	<p>การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	
<p>มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น</p> <p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย</p>	<p>มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น</p> <p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ</p> <p>การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย</p>	

<p>มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่</li> <li>(2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณี ที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน</li> <li>(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่</li> </ol>	<p>มาตรา 290 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่</li> <li>(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณี ที่อาจมีผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน</li> <li>(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่</li> <li>(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น</li> </ol>	
---	---	--

		<p>มาตรา 252 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย</p>
		<p>มาตรา 253 ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ</p>

		<p>มาตรา 254 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ</p>
--	--	--



ตามตารางในข้างต้นจะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นในกรณีของประเทศไทยได้ถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญครั้งแรกคือรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 (หมวด 9 การปกครองท้องถิ่น) (ตั้งแต่มาตรา 282 – 290) นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการยกเลิกการเลือกตั้งผู้บริหาร โดยอ้อมเป็นการเลือกตั้งโดยตรง<sup>15</sup> ความเป็นอิสระ (autonomous) ในการดำเนินงานการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะนิติบุคคลและการให้อำนาจแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น

ประเด็นถัดมา แม้ว่าจะมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2550 ภายหลังจากการรัฐประหารในปีพ.ศ.2549 แต่สาระสำคัญของหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นก็มิได้แตกต่างไปจากเดิมสักเท่าใดนัก (ดังปรากฏในมาตรา 281 – 290 ตามรัฐธรรมนูญปีพ.ศ.2550 ในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2559 ซึ่งได้มีการกำหนดวางแผนให้มีการทำประชามติในวันที่ 7 สิงหาคม 2559 นี้ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นเมื่อพิจารณาในเบื้องต้นปรากฏว่าได้มีการลดทอนจำนวนมาตราที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นเหลือเพียง 6 มาตรา 249-254 แต่ก็ยังคงเน้นสาระหลักในแง่ของการกระจายอำนาจ เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของท้องถิ่น ให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นเพื่อลดปัญหาและอุปสรรคในด้านการเมือง-การบริหารของท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากมาตรา 249 ที่มีนัยกำหนดให้ท้องถิ่นมีโครงสร้างที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น ในส่วนด้านการบริหารบุคคลมีเป้าหมายเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งความสับสนในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่ได้เป็นไปตามหลักมาตรฐาน โดยเปิดช่องในการโยกย้ายสลับตำแหน่งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ได้มีการปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า) มาตรา 251 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน เพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

<sup>15</sup> เป็นทราบกันดีว่าการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรง (Direct Election) เกิดขึ้นในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษคือ กรุงเทพมหานครเป็นครั้งแรกในปีพ.ศ.2528 กระทั่งภายจากรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2540 ที่มีบัญญัติกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทั่งปีพ.ศ. 2543 ได้ผ่านพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับใหม่และทดลองใช้ระบบการเลือกตั้งโดยตรงเป็นครั้งแรกในปีพ.ศ.2544 ก่อนที่ รัฐสภาได้พิจารณาผ่านกฎหมายท้องถิ่นแก้ไขเพิ่มเติม 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 กระทั่งมีการนำรูปแบบการเลือกตั้งโดยตรง รูปแบบฝ่ายบริหาร-สภามาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ นับตั้งแต่ปีพ.ศ.2547 เป็นต้นมา

## ข) พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

ตามที่ได้นำเสนอรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบทั้ง 3 ฉบับ (รวมถึงฉบับร่าง) ว่าด้วยหมวดการปกครองท้องถิ่นในข้างต้น คงต้องยอมรับว่ากรอบนิติรัฐได้มีเป้าหมายหลักในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2540 โดยเฉพาะมาตรา 283 ระบุว่า “...ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ...” จากบทบัญญัติดังกล่าวนำไปสู่การขยายตัว การเพิ่มขึ้นของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยอย่างก้าวกระโดดอย่างในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลจาก 600 แห่งเป็น 5,335 แห่งทั่วประเทศ<sup>16</sup> รวมไปถึงการยกระดับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเดิมเช่นยกระดับสุขาภิบาลเป็นเทศบาล

และเพื่อความเข้าใจเกี่ยวกับกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางสู่ท้องถิ่นทั้งในเชิงพื้นที่และเชิงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ นอกจากจากการพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแล้วยังจำเป็นต้องทำความเข้าใจภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจเช่นพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 (ซึ่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 284 (วรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า) ที่กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) โดยมีสาระสำคัญเพื่อกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลกลาง ส่วนภูมิภาคให้กับท้องถิ่นและเป็นกฎหมายที่ทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดระบบการบริการสาธารณะ ด้านบริหารการปกครอง ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการเงินการคลัง และอีกส่วนหนึ่งก็คือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ เช่นพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546)พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2552) ซึ่งพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะสะท้อนถึงอำนาจและภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบกล่าวคือ หากต้องการทราบว่าองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่นอะไรบ้างก็ต้องพิจารณาพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในข้างต้นแล้วแต่กรณี

<sup>16</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2558). “ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/> (15 มกราคม 2559).

**ค) ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กฎหมายที่สำคัญและเกี่ยวข้อง)**

นอกจากพระราชบัญญัติที่ว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.), เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ยังยึดกฎหมายระดับรองอื่นที่เกี่ยวข้องในการปกครองและการบริหารท้องถิ่นในด้านต่างๆต่อไปนี้

- 1) การบริหารงานบุคคลได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ว่าด้วยการกำหนดโครงสร้างมาตรฐานงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 5 – มาตรา 22) ในกรณีเทศบาล (มาตรา 23 - มาตรา 24) ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 25 - มาตรา 26) ในขณะที่การบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจ้างลูกจ้างทั่วไป (ลูกจ้างตามภารกิจ) จะยึดกรอบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 กล่าวได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเจตนารมณ์หลักของกฎหมายเช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ก็เป็นไปเพื่อให้โครงสร้างการบริหารงานบุคคลมีความสลับซับซ้อนน้อยลง ง่ายต่อความเข้าใจในการบริหารงานบุคคลมากยิ่งขึ้น เป็นกฎหมายที่อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งการย้ายการโอนการรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย เป็นต้น และเพื่อให้การบริหารงานบุคคลยึดหลักคุณธรรมโดยได้มีการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องไว้อย่างชัดเจน
- 2) การดำเนินงาน การจัดซื้อจัดจ้าง จ้างเหมางานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, พระราชบัญญัติการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินบางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2518, พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549, แนวทางการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541, ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2543 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและ

การตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2548, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2545 และ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2547, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเงิน การคลัง การงบประมาณ และการพัสดุของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2549 , ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2549 กล่าวได้ว่ากระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมิได้มุ่งเน้นเพียงการกระจายอำนาจในเชิงพื้นที่หรือเขตแดนเท่านั้น หากยังกำหนดภารกิจหน้าที่ที่ท้องถิ่นจะต้องทำหรือภารกิจที่เลือกทำได้ ตรงประเด็นนี้เองจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายหรือระเบียบอื่นๆที่เข้ามาเกี่ยวข้องโดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างการใช้เงินของท้องถิ่น เพื่อควบคุมให้การทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นไปตามระเบียบการใช้จ่ายเงินของภาครัฐกระทรวงมหาดไทยและที่สำคัญก็เพื่อป้องกันการทุจริตที่อาจจะเกิดขึ้นในกระบวนการดำเนินนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น

### ง) กฎหมายของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

ในกรณีของป.ป.ช.ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญปีพ.ศ.2540 ในการปฏิบัติหน้าที่ของป.ป.ช.นั้น ยึดกฎหมายที่เกี่ยวข้องสำคัญแบ่งออกเป็นสองส่วนกล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2550 และ (ฉบับที่ (2) พ.ศ.2554) และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อันเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่แก่ป.ป.ช.ในการตรวจสอบกำกับควบคุมการทำงานของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>17</sup> และอีกส่วนหนึ่งก็คือกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นๆ

ทั้งนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ.2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ.2554) ที่มีจะถูกลบเลิกมากล่าวหาเรื่องเรียนนักการเมืองและข้าราชการประจำอยู่บ่อยครั้งสามารถแบ่งออกเป็นสองกรณีกล่าวคือ

<sup>17</sup> ทั้งนี้ขอบเขตอำนาจของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการดำเนินการตรวจสอบได้ส่วนการทำงานนักการเมืองและข้าราชการประจำตั้งแต่ ซี 8 ขึ้นไป ในขณะที่ข้าราชการตั้งแต่ ซี 7 ลงมาจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

กรณีแรก ในกรณีที่เป็นการคัดค้าน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะอ้างอิงขอบเขตอำนาจหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการทำงาน (ในที่นี้หมายถึงอย่างไม่เป็นลายลักษณ์อักษร) หมวด 2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มาตรา 19 คณะกรรมการป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

“1. ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาดำเนินการตามหมวด 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง

2. ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญ

3. ใ้สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม 2 และเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

4. ใ้สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม 2 หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง ร้ายวยผิดปกติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

5. กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญ

6. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดง....”

หากเป็นการเรียกขอเอกสารเพิ่มเติมแล้วสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะยึดกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการใ้สวนข้อเท็จจริงกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติหรือการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน ตามมาตรา 25

“1. มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

2. ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสารทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

3. มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริงหรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4. วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเดินทางและค่าตอบแทนของพยานบุคคล และเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใดเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

5. วางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนตามมาตรา 30”

อีกกรณีหนึ่งเป็นกรณีที่นักการเมืองและผู้บริหารท้องถิ่นต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือวันที่พ้นจากตำแหน่งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง โดยทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงนั้นให้รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศและให้รวมถึงทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน โดยเฉพาะส่วนที่ 1 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ตั้งแต่มาตรา 32-38)

#### จ) กฎหมายของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

ในกรณีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะทำนองเดียวกันกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่จะยึดเอากฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินพ.ศ. 2542 อันเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรอิสระในขณะกฎหมายหรือข้อบังคับที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมักจะอ้างอิงก็จะเกี่ยวข้องกับระเบียบของกระทรวงการคลัง หนังสือหรือระเบียบของ

กระทรวงมหาดไทยอาทิเช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2548 (ข้อ 29), ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 (ข้อ 22-23 ข้อ 98-100), ระเบียบกรมการปกครองว่าด้วยการบันทึกบัญชี การจัดทำทะเบียน และรายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2543, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) (ข้อ 137) และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0810. ว 4298 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2548 เป็นต้น แม้ว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะยึดกฎหมายในลักษณะเดียวกัน แต่ทว่าในการบังคับหรือบทลงโทษจะแตกต่างกันกล่าวคือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามระเบียบ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีมีลักษณะเบี่ยงเบนไปจากข้อกำหนดหรือระเบียบ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) จะขอเขตอำนาจหน้าที่ที่จำกัดกว่านั้นก็คือการเรียกเงินคืนคลังจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอำนาจในไต่สวน สรุปสำนวน วินิจฉัยเพื่อเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมต่อไป<sup>18</sup>

### ฉ) กฎหมายอาญา

กล่าวได้ว่านอกจากนักการเมืองและข้าราชการประจำจะถูกกำกับและควบคุมให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายของหน่วยงานของตนเองสังกัดอยู่แล้วนั้น ทั้งฝ่ายนักการเมืองและข้าราชการประจำเองยังมักจะถูกร้องเรียนและกล่าวหาในกรณีที่การปฏิบัติหน้าที่มิชอบและละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 147 บัญญัติว่า “...ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซึ่งทำ จัดทำหรือรักษาทรัพย์สินใด เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่น โดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท...” และมาตรา 157 บัญญัติว่า “...ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ...”

<sup>18</sup> จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดเชียงใหม่ก็มีความเห็นไปในทำนองเดียวกัน

## 2.1.2. มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจากรูปแบบรัฐสภาเป็นรูปแบบประธานาธิบดี (Presidential model) และมุ่งเน้นให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive) <sup>19</sup>

ตามกรอบนิติรัฐ (Rule of law) รัฐธรรมนูญปี 2540 มาตรา 285 ที่กำหนดให้ “...องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของข้าราชการส่วนท้องถิ่น มิได้...” ผลจากบัญญัตินี้ในด้านหนึ่งส่งผลต่อโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทยทุกรูปแบบ (อบจ. เทศบาลและอบต.) ยึดรูปแบบเดียวกัน (model) นั่นก็คือ รูปแบบฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา (Council-Executive Form) โดยฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงแทนการเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยอ้อมโดยฝ่ายสภา ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจากรูปแบบการเลือกตั้งโดยอ้อมมาเป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทำให้เกิดทั้งข้อดีและข้อจำกัด<sup>20</sup> กล่าวคือ ในแง่ดีการเลือกฝ่ายบริหารโดยตรง (Directed Election by people) ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจชอบธรรม (authority) เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงและต้องตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่าการเลือกตั้งโดยอ้อมเพราะหากประชาชนไม่พอใจการบริหารงาน

<sup>19</sup> สำหรับรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดแบ่งได้อย่างน้อย 4 รูปแบบหลักได้แก่ รูปแบบฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา (Council-Executive Form) , รูปแบบคณะกรรมการ (Commission Form), รูปแบบสภา-ผู้จัดการ (Council-Manager Form) และรูปแบบที่ประชุมเมือง (Town meeting) ทั้งนี้ รูปแบบฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเป็นรูปแบบที่ถูกนำมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.), เทศบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต.) นอกจากนั้นแล้วรูปแบบฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภายังอาจถูกแบ่งออกเป็นรูปแบบที่ฝ่ายบริหารอ่อนแอ (Weak Executive) และฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive) ตรงประเด็นหลังนี้มักหมายถึงการที่ฝ่ายบริหารได้รับอำนาจชอบธรรมมาจากประชาชนโดยตรงและการที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่าฝ่ายสภา และดูเพิ่มเติมได้ในสมคิด เลิศไพฑูรย์และมรุฑ วันทนากกร. (2546). แนวคิดว่าด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

<sup>20</sup> งานที่ทำการศึกษาทำนองนี้ได้แก่ สมคิด เลิศไพฑูรย์และมรุฑ วันทนากกร.(2546). แนวคิดว่าด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.;มรุฑ วันทนากกร. (2549).การเลือกผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับเทศบาลไทย: บทสรุปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม. กรุงเทพฯ : มิสเตอร์ก็อปปี (ประเทศไทย);.ธนสวรรค์ เจริญเมือง. (2542). เชียงใหม่ในทศวรรษหน้า เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2542.; นรนินิต เศรษฐบุตร. (2544).การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง .กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



ของฝ่ายบริหารสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลรวมไปถึงการลงโทษฝ่ายบริหารที่มีได้ยึดเจตนารมณ์ของประชาชนท้องถิ่นเป็นสำคัญผ่านกลไกการเลือกตั้ง แต่ทว่ากรณีที่ฝ่ายบริหารมาจากการประชาชนหรือที่มักจะถูกเรียกว่ายึดโยงจากประชาชนนั้นในบางด้านหนึ่งย่อมเป็นหนึ่งในปัจจัยที่เป็นแรงจูงใจหลักให้กับฝ่ายบริหารในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองเนื่องจากตนเองมีอำนาจเด็ดขาดและที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นหากนักการเมืองหรือฝ่ายบริหารสามารถครองตำแหน่งได้อย่างยาวนานหมายถึงว่าฝ่ายบริหารย่อมจะอาศัยความได้เปรียบในระหว่างที่ตนเองอยู่ในตำแหน่งเป็นฐานในการกีดกันคู่แข่งหรือสร้างโอกาสให้กับตนเองได้มากกว่า อีกทั้ง ในปัจจุบันกฎหมายได้ปลดลือควาระในการดำรงตำแหน่งของนักการเมืองท้องถิ่น<sup>21</sup> หมายความว่านักการเมืองสามารถอยู่ในตำแหน่งนานเท่าใดก็ได้ที่ตนเองยังได้รับคะแนนนิยมจากประชาชนหรือเว้นแต่คู่แข่งขันจะมีบารมีและความเป็นผู้นำสูงกว่า

ในกรณีเช่นนี้ ด้านหนึ่งแม้ว่าจะทำให้การทำงานของท้องถิ่นมีความต่อเนื่องในการกำหนดการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่มีความต่อเนื่องรวดเร็วและมีผู้รับผิดชอบทางการเมืองอย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตามโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่มุ่งเน้นให้อำนาจสูงสุดแก่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong-Executive) ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่ข้อเท็จจริงมักจะปรากฏว่าฝ่ายบริหารจำนวนไม่น้อยมักผูกแก่อำนาจและมักจะกระทบกระทั่งกับฝ่ายข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการประจำผู้ซึ่งไม่สนองต่อนโยบายของฝ่ายบริหารลักษณะเช่นนี้จึงทำให้ระบบการทำงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาในการทำงาน และที่ซ้ำร้ายไปกว่านั้นก็คือประชาชนในฐานะปลายทาง ผู้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะจากรัฐท้องถิ่นก็ได้รับผลกระทบตามไปด้วยอย่างเลี่ยงมิได้

ประเด็นดังกล่าวจึงนำไปสู่การตั้งข้อเสนอนี้ถึงรูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่หลากหลายมากกว่าการจำกัดเพียงรูปแบบเดี่ยวนั้นก็คือฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา ซึ่งก็สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญที่กำลังมีการร่างกันอยู่ในมาตรา 249 “...ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน...”

<sup>21</sup> นับตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นมา ได้มียกเลิกบทบัญญัติที่ว่ามิให้ผู้บริหารท้องถิ่นทั้งเมืองพัทยา, องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.), เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกัน เป็นไม่กำหนดควาระการดำรงตำแหน่ง ตามระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา มาตรา 45 ฉบับที่ 2 พ.ศ.2552, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มาตรา 35/2 ฉบับที่ 4 พ.ศ.2552, พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 และพระราชบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มาตรา 58/2 ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552.

### 2.1.3. ข้าราชการประจำต้องพึ่งพาและขึ้นต่อข้าราชการการเมือง (ฝ่ายการเมือง)

หากจะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับนักการเมืองแล้ว ผู้วิจัยขอเสนอความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่าย (ฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ในอดีตกระทั่งปัจจุบันกล่าวคือ หากย้อนเวลากลับไปไกลมากเท่าใด ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายการเมือง จะพบว่า ฝ่ายข้าราชการประจำคือฝ่ายที่มีอำนาจในการบริหารกิจการภายในท้องถิ่นมากกว่าฝ่ายการเมืองโดยเปรียบเทียบ ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงพ.ศ.2495-2499 การปกครองท้องถิ่นไทยถูกขนานว่าเป็นการสถาปนาการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำนั่นก็คือ การให้ข้าราชการไปควบคุมสุขาภิบาลโดยนายอำเภอ เป็นประธานคณะกรรมการสุขาภิบาล แล้วมีปลัดอำเภอเป็นปลัดสุขาภิบาล โดยตำแหน่ง หรือในช่วงเวลาถัดมาเมื่อพ.ศ. 2498 ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รัฐบาลจอมพล ป. ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (อบจ.) ให้ดำเนินการปกครองท้องถิ่นนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล (โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล) ทั้งนี้ หากพิจารณาจากองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ยังคงให้อำนาจกับฝ่ายข้าราชการประจำ (ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร) โดยมีหัวหน้าคือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด เป็นปลัด อบจ. โดยตำแหน่ง

จวบกระทั่งหลังรัฐธรรมนูญพ.ศ.2540 ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดมิให้ข้าราชการของรัฐเข้าไปดำรงตำแหน่งทั้งฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น โดยผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเท่านั้น ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542 ที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายการเมือง มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งการย้ายการ โอนการรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย เป็นต้น และเพื่อให้การบริหารงานบุคคลยึดหลักคุณธรรมโดยได้มีการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องไว้อย่างชัดเจน แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้งและการให้ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดก่อน (ก.จังหวัด)

จากบทบัญญัติของกฎหมายในข้างต้น แม้ว่าทำให้การดำเนินงานการบริหารในท้องถิ่นมีความคล่องตัวมีอิสระมากขึ้น แต่ก็กลับเป็นเครื่องมือของนักการเมือง เปรียบเสมือนว่า อำนาจของข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลงไม่มากนักน้อย ทำให้ข้าราชการประจำในท้องถิ่นต้องขึ้นตรงต่อฝ่ายการเมืองอย่างปฏิเสธมิได้ (ซึ่งแตกต่างจากข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค) และตรงประเด็นนี้เองก็กลายเป็นเหตุที่ทำให้ฝ่ายข้าราชการประจำ ในด้านการทำงานจึงมีลักษณะของการประนีประนอม และต้องพึ่งพานักการเมืองในแง่ที่ว่าฝ่ายการเมืองเป็นผู้ให้ทุนให้โทษกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น พร้อมๆ ไปด้วยกับการปฏิบัติโดยยึดหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องเช่นระเบียบพัสดุ การจัดซื้อ จัดจ้างเพื่อนำไปสู่การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (implementation)

**2.1.4.สถานะการดำรงอยู่ระหว่างเขาควย (Dilemma) และการเข้าสู่มุมอับ (at bay) ของฝ่ายการเมือง** และข้าราชการประจำ เมื่อด้านหนึ่งต้องผลิตนโยบายที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการประชาธิปไตยกับอีกด้านหนึ่งต้องยึดข้อกฎหมายเรื่องการควบคุมตรวจสอบ ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องขององค์กรอิสระ ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) รวมไปถึงกฎหมายอาญา

แต่ทว่าการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานของท้องถิ่นข้อเท็จจริงกลับพบปัญหาและอุปสรรคอยู่น้อยเพราะในหลายกรณีกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องไม่ได้เอื้อต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมก็อย่างเช่น การจัดทำแผนชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป้าหมายหลักคือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสะท้อนปัญหาและความต้องการ (problem and needs) และร่วมจัดกำหนดแผนโครงการของชุมชนตนเอง แต่ก็ต้องยอมรับว่าในทางปฏิบัติฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำต้องรับฟังข้อเรียกร้องจากประชาชน และประชาชนผู้เรียกร้องจำนวนมากก็ไม่รู้กฎหมาย และที่สำคัญก็คือว่า หากฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำทำตามความต้องการของประชาชน การกระทำนั้นอาจจะผิดกฎหมาย และอาจทำให้ได้รับโทษทั้งทางวินัย อาญาและความรับผิดชอบทางแพ่งฐานละเมิด และหากเน้นข้อกฎหมายอย่างเคร่งครัดก็จะทำให้ฝ่ายการเมืองเสียคะแนนเสียงสนับสนุนจากประชาชนประกอบกับจะทำให้อัตราการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่ำ ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างข้อบกพร่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับข้อทักท้วงจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

- 1) การห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ้างเหมาอาหารว่างและเครื่องดื่มสำหรับผู้ร่วมงาน โครงการส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีแห่เทียนพรรษาเนื่องจาก “การเบิกจ่ายเงินดังกล่าวถือว่าไม่ใช่ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการแห่เทียนพรรษาเพื่อนำไปถวายวัด ไม่สามารถนำมาเบิกจ่ายจากเงินงบประมาณได้ ประกอบกับงานวันเข้าพรรษาเป็นงานบุญซึ่งพุทธศาสนิกชนจะนำอาหารคาวหวานไปร่วมทำบุญเป็นประเพณีอยู่แล้ว ให้เรียกเงินส่งคืนคลังเทศบาลโดยเร็วหากไม่สามารถเรียกคืนได้ให้หาผู้รับผิดชอบชดใช้เงินดังกล่าวและผู้บริหารต้องให้ความสำคัญในการใช้จ่ายเงินงบประมาณเท่าที่จำเป็นและประหยัดเพื่อนำไปพัฒนาท้องถิ่นในส่วนอื่นที่จำเป็น”
- 2) การมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเบิกจ่ายรายจ่ายที่เน้นทางด้านบันเทิง ในกรณีจัดทำโครงการประเพณีทำบุญตักบาตรเทโวโรหนะมีการเบิกจ่ายการจัดกิจกรรมในช่วงเวลากลางคืนโดยมีการจ้างเหมาเครื่องคำจ้างเหมาเวทีพร้อมเครื่องเสียง ค่าจ้างเหมาเต้นเซอร์ 2 คืน เทศบาลชี้แจงว่า “การจัดงานประเพณีทำบุญตักบาตรเทโวโรหนะ มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์และส่งเสริมงานประเพณีทำบุญให้คงอยู่สืบไปและเป็นที่แพร่หลายต่อพุทธศาสนิกชนทั่วไป รวมถึงเป็นการส่งเสริมการ

ห้องเที่ยวประกอบกับเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดกิจกรรมร่วมกันทำให้เกิดความรักความสามัคคีในหมู่คณะ ซึ่งการจัดงานช่วงกลางคืน โดยมีการจัดกิจกรรมการแสดงของนักร้องวงต่างๆ นั้น เป็นการอนุรักษ์และส่งเสริมงานประเพณีทำบุญตักบาตรเทโวโรหนะทางอ้อม และเพื่อเป็นการจูงใจให้คนมาทำบุญตักบาตรเทศบาลฯ จึงต้องจัดกิจกรรมหลากหลายเพื่อดึงดูดความสนใจของประชาชน” แต่ในส่วนของผู้ตรวจสอบกลับอธิบายว่า “พิจารณาแล้วเห็นว่าตามวัตถุประสงค์หลักของโครงการเป็นการอนุรักษ์และส่งเสริมประเพณีทำบุญตักบาตรเทโวโรหนะให้สืบไปส่งเสริมเอกลักษณ์ของท้องถิ่นและการท่องเที่ยวตลอดจนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดกิจกรรมร่วมกันทำให้เกิดความรักความสามัคคีในหมู่คณะ แต่การที่เทศบาลใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อจ้างเหมาการแสดงของนักร้องต่างๆ นั้นเป็นการใช้จ่ายเงินเกินความจำเป็นในการจัดงาน ไม่ประหยัด ไม่คำนึงถึงฐานะทางการคลังและไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของโครงการ โดยแท้จริงเพราะถึงแม้ไม่มีการจ้างเหมาตามรายการดังกล่าวเทศบาลก็สามารถดำเนินการโครงการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ของโครงการได้ โดยไม่ต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณของทางราชการในจำนวนเงินที่สูงเกินความจำเป็นจึงเป็นการไม่ถือปฏิบัติตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.4/ว 1347 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2541 เรื่อง คำใช้จ่ายในการจัดงานต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอให้สั่งการให้ผู้รับผิดชอบนำเงินที่เบิกจ่ายไป โดยไม่ต้อง ส่งคืนคลังเทศบาลให้ครบถ้วนและ เสร็จสิ้นโดยเร็ว และต่อไปขอให้ถือปฏิบัติตามนัย หนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวโดยเคร่งครัด”<sup>22</sup>

โดยข้อมูลจากการสัมภาษณ์นักการเมืองและปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายท่านก็ได้ให้ความเห็นไปในทิศทางเดียวกันถึงข้อจำกัดและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งส่งผลให้ทางปฏิบัติเององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องทำในสิ่งที่จะต้องขัดต่อกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังปรากฏคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“การทำงานบางครั้ง ก็มีปัญหามากเพราะถูกตรวจสอบโดยสตง. เช่น การระเบียบการเบิกจ่ายเลี้ยงอาหารกลางวัน หากมีการประชุมไม่ถึง 6 ชั่วโมง ผู้ปฏิบัติงานก็ต้องเลี้ยงบาลีไป” และกล่าวไปต่อไปอีกว่า

“ทุกวันนี้ท้องถิ่นถูกตรวจสอบเข้มงวดมาก จากองค์กรอิสระ ประชาชน ฝ่ายค้าน ในขณะที่ส่วนภูมิภาคผมคิดว่ามีปัญหามากกว่าเพราะไม่มีองค์กรตรวจสอบ อาจเป็นเพราะตัวแปรต่างกัน เช่น ข้าราชการประจำมาจาก

<sup>22</sup> ประพันธ์ เวารัมย์. (ม.ป.ป.). เอกสารรวบรวมข้อทักท้วงของสตง.ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวบรวมจากเอกสารกองตรวจสอบระบบการเงินและบัญชีท้องถิ่นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก

การสอบบรรจุ แต่งตั้ง ไม่ต้องรักษาฐานเสียง ในขณะที่นักการเมืองมาจากการเลือกตั้ง ในท้องถิ่น นักการเมืองประชาชนยังตรวจสอบได้”<sup>23</sup>

### 2.1.5. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับต่ำ (Low Participation of people)

แม้กฎหมายต่างๆ ในระยะหลัง จะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นมากขึ้น อาทิเช่นในรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2540 มาตรา 286-287 ที่ระบุว่า “...ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด...” (มาตรา 286) และในส่วน มาตรา 287 ได้ระบุว่า “...ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ...” รวมไปถึงจากรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2550 (มาตรา 285-287) เองก็ยังไว้ซึ่งบทบัญญัติที่ให้สิทธิเป็นอย่างมากแก่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง

หากพิจารณาจากข้อกฎหมายแล้วย่อมเป็นการเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนมีบทบาทมากขึ้น ในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่น แต่ทว่าผู้วิจัยมีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่น แม้ในปัจจุบันจะมีอัตราของการมีส่วนร่วมที่เพิ่มมากขึ้น แต่ก็เป็นการมีส่วนร่วมที่จำกัดรูปแบบเฉพาะ กระบวนการลงคะแนนเสียง (Voting) หรือการทำประชาคม (Public Hearing) เท่านั้น ในขณะที่การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานหรือการตัดสินใจของผู้บริหารท้องถิ่นภายหลังจากที่ได้รับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในของการมีส่วนร่วมทางการเมือง กลับอยู่ในอัตราที่ค่อนข้างต่ำหรืออยู่ในระดับที่ไม่น่าพึงพอใจเท่าใดนัก และเป็นสิ่งที่ไม่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ดังจะเห็นได้จากการไม่ปรากฏ การตรวจสอบพฤติกรรมของนักการเมืองและข้าราชการ หรือกรณีที่มีก็น้อยมาก และที่สำคัญไปกว่านั้น นั่นก็คือ หากมองในด้านของกลุ่มที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบแล้ว ก็มักจะจำกัดวงแคบอยู่ที่คนกลุ่มเดิมๆเท่านั้น อาทิเช่น การตรวจสอบโดนฝ่ายค้าน ข้าราชการประจำที่เป็นฝ่ายตรงกันข้าม และพวกนักธุรกิจอาชีพเท่านั้น และหลายๆพื้นที่ในจังหวัดภาคเหนือก็เกิดปรากฏการณ์ในทำนองเดียวกันนี้

<sup>23</sup> จากการสัมภาษณ์ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่

และมีข้อสังเกตอย่างหนึ่งว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ต่ำ มักเกิดขึ้นในพื้นที่ชนบท อาจเป็นเพราะปัญหาที่ปรากฏมีค่อนข้างน้อยหรืออาจต้องทำมาหากิน ในขณะที่เขตเมืองใหญ่ไม่ว่าจะเป็นกรุงเทพฯและเชียงใหม่เป็นต้น เป็นเขตปกครองที่มีปัญหาและเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนจนกระทั่งเกิดการเรียกร้องอยู่เนืองๆเช่นการสร้างตึกสูง การจราจร ปัญหาขยะ โครงสร้างพื้นฐานที่ไม่มีคุณภาพ จนหลายกรณีจึงปรากฏมีข้อร้องเรียนจากภาคประชาชนไปยังภาครัฐท้องถิ่นในเขตเมืองใหญ่เหล่านี้ ฉะนั้นหากมีการตรวจสอบมากขึ้นจากภาคประชาชน

### บทที่ 3

#### บริบทแห่งความเป็นจริง: หลายกรณีในบางจังหวัดของภาคเหนือตอนบน

ในทางทฤษฎี (Theory) และหลักการที่ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ แนววงของนักรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ รวมทั้งนักการเมืองและนักปกครองที่เชื่อตามแนวทางนี้มักถือเอาว่าการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยในทำนองที่ว่ากระบวนการทางการเมืองและการบริหารท้องถิ่นถือเป็น “ลานฝึกประชาธิปไตย”<sup>24</sup> ด้วยเหตุนี้ความเชื่อดังกล่าวจึงกลายมาเป็นกระแสสังคม (Social attitude) ที่สามารถผลักดันให้การปกครองท้องถิ่นดำเนินไปในทิศทางของการกระจายอำนาจมากขึ้นเป็นลำดับ

---

<sup>24</sup> แต่เดิมมาความคิดเรื่องนี้ถูกปลูกฝังเอาไว้ในวิชาการปกครองท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่าหลักคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นยังคงยึดถือสืบเนื่องกันมาจนถึงปัจจุบัน โดยอ้างอิงจากหนังสือดังเช่นต่อไปนี้เป็นคือ ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.; ชำนาญ ยวนุรัตน์. (2497). การกระจายอำนาจในทางการเมืองการปกครองของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.; ประหยัด หงส์ทองคำ. (2523). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.; ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2526). การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.; อุทัย หิรัญโต. (2523). การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.; โกวิทช์ พวงงาม. (2555). การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.; ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2553). ทฤษฎีและแนวคิดการปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก). กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.; นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.; วุฒิสาร ดันไชย. (2547). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น: ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญพ.ศ.2540. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.; ศุภชัย ยาวะประภาส. (2555). นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: จุดทอง.; เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2554). แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.; เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). อภิวัฒน์ท้องถิ่น: ดำรงทฤษฎีการเมืองเพื่อสร้างท้องถิ่นให้เป็นฐานใหม่ของประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ.; จรัส สุวรรณมาลา. (2553). การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและกรรมมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.; ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2555). การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมืองและประชาชน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย., ส่วนในทางสากลสามารถพิจารณาได้จาก Robert A. Dahl & Edward R. Tufte. (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.; Daniel Wit. (1967). *A Comparative survey of local government and administration (second edition)*. Bangkok: Institute of Public Administration, Thammasat University.; Allen H. J. B. (1990). *Cultivating the Grassroots; Why Local Government Does Matter?*. Bombay: IULA.; David Mathews. (1994). *Politics for People*. Urbana: University of Illinois Press.

อย่างไรก็ตาม หากยึดถือเอาบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นของรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2540 เป็นจุดเปลี่ยน (Turning point) ไปสู่การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากที่สุด แต่ทว่า นั่นก็มิได้หมายความว่า การดำเนินงานที่ผ่านมาจักประสบแต่ความราบรื่น งานวิจัยชิ้นนี้ขอหยิบยกเอาประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนักการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นมาเป็นแกนกลางในการวิเคราะห์ ดังปรากฏให้เห็นตามวัตถุประสงค์ที่แจ้งไว้ในบทที่ 1 ทั้งนี้ ตรงส่วนของนักการเมืองท้องถิ่น ผู้วิจัยต้องการที่จะดูว่า ภูมิหลังทางเศรษฐกิจและสังคม (Socio-Economic Attributes), แรงจูงใจในการเข้าสู่การเมือง (Motivation) และการดำเนินงานในห้วงเวลาที่อยู่ในตำแหน่ง (on the post) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งนับตั้งแต่พวกเขาเดินเข้าสู่สนามเลือกตั้งจวบจนกระทั่งสิ้นสุดวาระในการดำรงตำแหน่ง พวกเขามีรายได้และรายจ่ายภาคการเมืองและการบริหารเท่าใด ซึ่งก็เป็นที่แน่นอนว่า ส่วนของรายได้และรายจ่ายย่อมส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมทางการเมืองและการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทบต่อผู้ที่ทำสัญญาจ้างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแนวทางปฏิบัติสั่งงานต่อข้าราชการประจำและในท้ายที่สุดย่อมกระทบถึงชุมชนหรือภาคสังคมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่อย่างเลี่ยงมิได้

ตรงส่วนแรกคือภูมิหลังทางเศรษฐกิจ-สังคมของนักการเมืองรวมทั้งแรงจูงใจในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองและเมื่อได้รับตำแหน่งแล้ว ยังหมายถึงวิถีในการปฏิบัติระหว่างช่วงดำรงตำแหน่ง อยากรู้ดี ด้วยเหตุที่มีข้อจำกัดในด้านการจัดเก็บข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดเก็บที่มุ่งประโยชน์กับการค้นคว้าและวิจัย ประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ มักไม่ค่อยสะดวกต่อการให้บุคคลและองค์กรต่างๆ มาใช้ข้อมูลของตนเอง ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตามแต่เลยมีผลให้งานวิจัยชิ้นนี้ขาดแคลนข้อมูลบางส่วนไป อยากรู้ดี ผู้วิจัยได้อาศัยการสอบถามข้อมูลที่ว่าจากบุคคลที่รู้เรื่องนี้ ซึ่งก็สามารถทำได้ในบางกรณี (Cases) ในที่นี้ก็คืออำเภอแห่งหนึ่งที่มีเขตปกครองติดต่อกับอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ สภาพของชุมชนอำเภอพอถือได้ว่าเป็นตัวแทนของสังคมเมือง ส่วนอีกอำเภอหรือเป็นอำเภอที่มีที่ตั้งห่างจากตัวเมืองจังหวัดลำปางประมาณ 80 กิโลเมตร อำเภอนี้ โดยลักษณะของชุมชนพอถือได้ว่าเป็นตัวแทนของสังคมชนบท และเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในด้านชื่อเสียงและข้อกฎหมาย ผู้วิจัยจึงสมมติตัวแทนสังคมเมืองชื่ออำเภอเชิงใหญ่ ส่วนตัวแทนสังคมชนบทให้ชื่อว่าอำเภอเวียงน้อย

คำอธิบายทางทฤษฎีที่เน้นความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดฐานะด้วยกฎหมายให้เป็นนิติบุคคล โดยที่ความอิสระมุ่งไปที่การบริหาร (administration) ซึ่งหมายถึงความเป็นอิสระในด้านการคลังและการเงิน รวมทั้งด้านการบริหารงานบุคคลในกิจการของรัฐท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ มีเหตุผลรองรับอยู่ว่า ในทางการเมือง (Politics) เจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตยก็คือการให้ประชาชนมีอำนาจสูงสุดภายใต้ระบบตัวแทน ตัวแทนของประชาชนไม่ว่าจะเป็นระดับชาติและระดับท้องถิ่นต่างก็ล้วนแต่ถือได้ว่าเป็นผู้ที่ประชาชนเลือกสรรมาเป็นผู้ตัดสินใจในกิจการสาธารณะแทนตนเอง ดังนั้นรัฐประชาธิปไตยจึงบัญญัติกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายสูงสุดอย่างรัฐธรรมนูญ



และกฎหมายอื่นๆให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจและบริการสาธารณะได้อย่างอิสระในระดับใดระดับหนึ่ง โดยเชื่อว่าหลักการที่จะนำมาซึ่งการสนองตอบต่อผลประโยชน์ของประชาชน (as individual) และของสังคมโดยรวมด้วย อันเป็นผลทำให้นักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้ง (elected politician) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถอาศัยอำนาจชอบธรรม (authority) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสดงความเป็นรัฐธำธิปไตยระดับท้องถิ่น ซึ่งในระยะเริ่มต้นของการกลายรูปไปสู่การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบ ดังปรากฏในประเทศประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าอย่างตะวันตกย่อมไม่อาจจะดำเนินการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว หากแต่เกิดอาการสะดุด เฉพาะงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยมองไปที่สัมพันธภาพระหว่างข้าราชการการเมืองหรือนักการเมืองกับข้าราชการประจำในท้องถิ่น ซึ่งตามที่ข้อกฎหมายต่างๆ ได้ยึดถือหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นดังที่ประเทศแม่แบบอย่างตะวันตกยึดถือ หากแต่ถูกนำมาปรับใช้ในบริบทของสังคมการเมืองและการบริหารแบบไทย ซึ่งดำรงอยู่ด้วยวัฒนธรรมและการมีส่วนร่วมแบบผู้อุปถัมภ์-ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ และวัฒนธรรมอำนาจนิยม สภาวะการณ์เช่นนี้ จึงปรากฏให้เห็นอยู่เสมอในหลายกรณีที่ฝ่ายการเมือง/นักการเมืองมักใช้อำนาจไปในทางที่มีชอบต่อฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับตน ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการในสังกัดของตนเอง ผู้ประกอบการที่มาติดต่องานและรวมทั้งประชาชนอีกด้วย จนกระทั่ง เมื่ออีกฝ่ายไม่ยอมจำนนก็ต้องเกิดความขัดแย้ง ซึ่งหากอาศัยกระบวนการยุติธรรมก็ทำให้เกิดการฟ้องร้องสอบสวนและตัดสินในท้ายที่สุด

ต้องกล่าวไปด้วยว่า ในขณะที่วัฒนธรรมทางการเมืองและการบริหารแบบเดิมที่สืบทอดต่อเนื่องกันมา ยังคงอยู่แต่ทว่า มิใช่ดำรงอยู่ในรูปแบบเดิมเลยที่เดียวกล่าวคือ หากมองในแง่การทดสอบทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและความเป็นประชาธิปไตย ก็คงจะพบว่า กรณีของสังคมไทยในระยะ 10 กว่าปีที่ผ่านมามีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงที่เรียกว่าการตื่นตัวของภาคสังคมและการที่การปกครองท้องถิ่นกลายเป็นลานฝึกประชาธิปไตยสำหรับประชาชนดังจะเห็นได้ในหลายพื้นที่ ด้วยเหตุจึงเกิดภาวะทวิลักษณ์ (Dualism) ขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย<sup>25</sup> อย่างกรณีที่ว่าขณะที่นักการเมืองเข้าสู่อำนาจและบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยระบบอุปถัมภ์และบางส่วนด้วยระบบอำนาจนิยม อีกด้านหนึ่งก็ปรากฏการต่อต้านจากฝ่ายข้าราชการที่ถูกกระทำ และรวมทั้งผู้ประกอบการในบางกรณี แต่ที่สำคัญก็คือเกิดการร้องเรียนจากภาคประชาชน ซึ่งได้สัมผัสกับการเมืองการบริหารท้องถิ่นอย่างใกล้ชิดและได้รับผลกระทบอย่างจับพลันยิ่งกว่าการตัดสินใจนโยบายสาธารณะระดับชาติ กรณีหลังนี้เท่ากับชี้ให้เห็นว่าประชาชนค่อยๆเรียนรู้กระบวนการประชาธิปไตยและเรียนรู้ถึงพลังอำนาจของตนเอง (empower the people) ในกิจการสาธารณะ อันถือเป็นด้านบวกของการปกครองท้องถิ่น

<sup>25</sup> ทวิลักษณ์ทางการเมืองและการบริหารมักปรากฏในระยะเปลี่ยนผ่านของสังคมกำลังพัฒนาในทางทฤษฎี Fred W. Riggs เคยเอ่ยไว้นานกว่า 50 ปีและชัยอนันต์ สมุทวณิช นำมาวิเคราะห์กรณีของไทยก็พบเช่นนี้จวบจนเวลานั้นมาจนถึงเวลานี้ ระบบคิดและพฤติกรรมที่ว่าทั้งในระดับบุคคลและองค์กรบางส่วนก็ยังพบเห็นได้ทั่วไป โปรดดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2522). การเมืองกับการบริหาร. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 94-103 และ 133-138.

เพื่อให้มองเห็นภาพสัมพันธภาพของทั้ง 2 ฝ่ายซึ่งเกิดขึ้นในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในภาคเหนือตอนบน ซึ่งในที่นี่จะยกเอากรณีของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในบางพื้นที่ของจังหวัดที่ใหญ่ที่สุดคือจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดขนาดกลางอย่างจังหวัดลำปาง โดยพิจารณาจากลักษณะของสังคมและความสามารถในการเข้าถึงข้อมูล อันเป็นเหตุผลอย่างหนึ่งของการวิจัยเชิงคุณภาพนั้นก็คือจังหวัดเชียงใหม่ถือเป็นตัวแทนของกรณีสังคมเมือง ส่วนจังหวัดลำปางถือเป็นตัวแทนของสังคมชนบท ทั้งนี้ ย่อมสามารถเข้าใจได้อย่างกระจ่าง เมื่อพิจารณาลึกลงไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกเลือกหยิบมาเป็นกรณีศึกษา

คงต้องกล่าวเพิ่มเติมไปอีกว่าในการวิเคราะห์ผู้วิจัยขอนำเสนอแง่มุมของนักการเมืองก่อนอันประกอบไปด้วยกระบวนการเข้าสู่อำนาจผ่านการเลือกตั้งและกระบวนการใช้อำนาจชอบธรรมหลังจากได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งและเข้าไปดำรงตำแหน่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยเงื่อนไขของกฎหมายกำหนดให้ดำรงตำแหน่งวาระละ 4 ปี จากนั้นก็จะนำเสนอในด้านของฝ่ายข้าราชการ ในฐานะของผู้ตอบสนองต่อการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง หรือนัยหนึ่งเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและสุดท้ายเป็นเรื่องของการเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำจำเป็นต้องถูกตรวจสอบตามกรอบนิติรัฐ เมื่อปรากฏว่ามีการร้องเรียนเกิดขึ้น และ/หรือเมื่อปรากฏมีการกระทำที่ส่อไปในทางไม่ชอบด้วยกฎหมายและผู้มีอำนาจชอบธรรมในการรักษาข้อกฎหมายนั้นๆมองเห็นจนเกิดการดำเนินการให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมต่อไป ดังจะขอนำเสนอเป็นลำดับดังต่อไปนี้

## 1. นักการเมืองท้องถิ่น

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าการเมืองระบอบประชาธิปไตยของไทยที่ผ่านมาในระดับชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองปีพ.ศ. 2516 ซึ่งมีรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2517 และตามมาด้วยการจัดให้มีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 จบจนกระทั่งถึงการเลือกตั้งเมื่อครั้งล่าสุดตามรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2550 เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ.2554 กระบวนการแข่งขันทางการเมืองในหมู่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Candidate) และพรรคการเมือง (political party) ต้องอาศัยกลไกขับเคลื่อนอย่างระบบหัวคะแนน อันมีพื้นฐานหลักอยู่ที่ระบบอุปถัมภ์ พร้อมไปกับการอาศัยเงินทุนจำนวนมาก ไม่ว่าจะใช้ไปในกิจกรรมบนดินและ/หรือใต้ดิน ดังปรากฏให้เห็นจากงานวิจัยหลายชิ้นด้วยกัน อย่างกรณีของสมบัติ จันทรวงศ์และคณะ ชุดการเมืองเรื่องการเลือกตั้ง ซึ่งได้มีการเก็บข้อมูลสนามหลายภาคและหลายจังหวัดในการเลือกตั้งครั้งต่างๆ รวมทั้งงานชุดนักการเมืองท้องถิ่นของสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งก็ครอบคลุมหลายพื้นที่ทั่วประเทศ<sup>26</sup>

<sup>26</sup> สมบัติ จันทรวงศ์. (2530). การเมืองเรื่องการเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2529. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. ; สมบัติ จันทรวงศ์. (2536). เลือกตั้งวิกฤติ : ปัญหาและทางออก. กรุงเทพฯ : คบไฟ. ; ชาญฉวี ไซรัชกษา. (2549). นักการเมืองท้องถิ่นจังหวัดพิษณุโลก. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. ; ไซฉวี มนตรีรักษ์. (2551). นักการเมืองท้องถิ่น

ทำนองเดียวกัน สำหรับกรณีนักการเมืองระดับท้องถิ่น นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ได้ส่งผลให้การปกครองท้องถิ่น ไทยมีความเป็นอิสระอย่างสูง ทั้งในแง่การจัดการด้านงบประมาณ และกำลังคน ตลอดไปจนถึง การปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองจากตัวแบบรัฐสภา (parliamentary model) มาเป็นตัวแบบประธานาธิบดี (presidential model) นั่นก็คือ ได้มีการแยกอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด อีกทั้งผู้นำฝ่ายบริหาร (อบจ., เทศบาล, อบต.) ก็ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนอีกด้วย ภายใต้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว การแข่งขันทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ได้แบบอย่างกติกากฎการเลือกตั้งในระดับชาติ ทำให้ผลที่ตามมาปรากฏให้เห็นไม่ต่างไปจากการเมืองระดับชาติ นั่นก็คือผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งบริหาร (นายกฯ) และตำแหน่งนิติบัญญัติต่างก็ต้องอาศัยกลไกขับเคลื่อนทั้งระบบ หัวคะแนนและเงินทุน<sup>27</sup> เพียงแต่ว่าในระดับท้องถิ่นกลับมีความแตกต่างกัน ไปบ้างขึ้นอยู่กับขนาดของท้องถิ่น (size of local government) หากเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่อย่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองขนาดใหญ่ (เช่น แพร่และพะเยา เป็นต้น) ระบบอุปถัมภ์และเงินทุนจะมีความสำคัญต่อการกำหนดผลแพ้-ชนะสูงมาก ขณะที่ ท้องถิ่นขนาดเล็กอย่างเทศบาลเมืองขนาดเล็ก (เทศบาลตำบลที่ยกระดับขึ้นมา), เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นอกจากปัจจัยทั้งสองคือระบบอุปถัมภ์และเงินทุน จะมีส่วนเกื้อหนุนต่อผลแพ้-ชนะแล้ว เครือข่ายทางสังคม (social network) ที่เรียกว่า ความสัมพันธ์ส่วนตัวอย่างระบบเครือญาติและเพื่อนฝูง (friendship) ยังมีส่วนกำหนดมิใช่น้อย ยิ่งกรณีที่เขตเลือกตั้งมีขนาดเล็กเท่าใดและในเขตนั้นผู้สมัครรายใดมีญาติมิตรเป็นจำนวนมาก โอกาสที่จะได้รับชัยชนะก็ย่อมมีสูง

---

จังหวัดเลย, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. ; ณรงค์ บุญสวยขวัญ. (2549). **นักการเมืองถิ่นจังหวัดนครราชสีมา**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. ; บุญอริ ยี่หมะ. (2549). **นักการเมืองถิ่นจังหวัดปัตตานี**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. ; ประกายศรี ศรีรุ่งเรือง. (2550). **นักการเมืองถิ่นจังหวัดเชียงราย**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. ; พรชัย เทพปัญญา. (2548). **นักการเมืองถิ่นจังหวัดสมุทรปราการ**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. ; พรชัย เทพปัญญา. (2549). **นักการเมืองถิ่นจังหวัดปทุมธานี**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. ; พรชัย เทพปัญญา. (2552). **นักการเมืองถิ่นจังหวัดชลบุรี**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. ; พิชญ์ สมพอง. (2551). **นักการเมืองถิ่นจังหวัดยโสธร**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. ; ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ. (2552). **นักการเมืองถิ่นจังหวัดตาก**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. ; รัศมิ์ เมธี โภคพงษ์ และวีระ เลิศสมพร. (2551). **นักการเมืองถิ่นจังหวัดเชียงใหม่**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

<sup>27</sup>ดูเพิ่มเติมในรัชนี คล้ายนาค. (2546). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง: ศึกษากรณีเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ; พิศาล พันธุเสนีย์. (2553). **กลยุทธ์ในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ในการเลือกตั้งวันที่ 4 ตุลาคม 2552**. การค้นคว้าอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองและการปกครอง) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. ; พิพัฒน์ มนต์เสวี. (2552). **การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา จังหวัดเชียงใหม่**. การค้นคว้าอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองและการปกครอง) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ตามที่กล่าวมาข้างต้น นักการเมืองหรือผู้แสวงหาอำนาจทางการเมือง (power seekers) ต่างก็ทราบและเข้าใจถึงธรรมชาติทางการเมืองลักษณะนี้อย่างชัดเจนแต่ถึงกระนั้น พวกเขาที่พึงปรารถนาที่เข้าไปเล่นการเมืองตามกติกา (play the game) เหตุผลก็เพราะว่าหากพวกเขาได้รับชัยชนะในเกม พวกเขาจักมีอำนาจซึ่งในที่นี้หมายถึงอำนาจชอบธรรมที่กฎหมายบัญญัติ (authority) และอำนาจอื่นๆ (power) ที่อิงอำนาจชอบธรรมหรืออำนาจตามตำแหน่งเช่น การแต่งตั้งและโยกย้ายเลื่อนตำแหน่งบุคลากรในองค์กร, การจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

ผู้รับเหมารายหนึ่งซึ่งประกอบธุรกิจมานานกว่า 20 ปีและยังครอบคลุมทั้งระดับอบจ., เทศบาลและอบต. ได้กล่าวเอาไว้ว่า หลังจากเข้าไปรับตำแหน่งผู้บริหารแล้ว ผู้บริหารมักเรียกค่าใช้จ่าย พิเศษหรือคอมมิสชันเล็กน้อยเปอร์เซ็นต์ก็แล้วแต่จากผู้รับเหมาและผู้จัดซื้อจัดจ้าง โดยถือว่าพวกตนมีอำนาจที่จะทำ<sup>28</sup> อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยมองว่า การให้เหตุผลเช่นนี้ (rational) คงเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่พวกเขาต้องลงทุนในตอนเข้าสู่อำนาจหลายคนอาจมีฐานะทางเศรษฐกิจพร้อมมูลอยู่แล้ว แต่ก็ถือว่าต้องเรียกทุนคืน เนื่องจากต้องมียค่าใช้จ่ายอื่นอีก รวมทั้ง อาจหมายถึงค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ส่วนอีกหลายคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจเดิมไม่พร้อมรวมทั้งบางคนที่ต้องไปกู้ยืมมาลงทุน (นักการเมือง) มา ยังต้องจำเป็นต้องการรายได้มาชดเชยค่าใช้จ่ายเดิมในตอนเลือกตั้งและค่าใช้จ่ายอื่นช่วงดำรงตำแหน่ง ตลอดไปจนถึงค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งครั้งต่อไปและอาจรวมถึงการสะสมไว้ใช้ในครอบครัวอีกด้วย

อีกกรณีหนึ่งที่ปรากฏให้เห็นในบางจังหวัดและบางเขตคือ กรณีของการส่งตัวแทนเข้าแข่งขัน (nominee) กรณีของส่งคนเป็นตัวแทนในการแข่งขันระดับท้องถิ่น คงเกิดจากการที่ผู้ต้องการที่จะได้เข้าไปดำรงตำแหน่งในเทศบาล น่าจะไม่มีเงินพอเพียง ด้วยเหตุนี้จึงต้องพึ่งพิงบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและตำแหน่งทางการเมืองเหนือกว่า อย่างไรก็ดี ภาพการณ์เช่นนี้ ได้นำมาสู่สถานะที่ฝ่ายหนึ่งสามารถที่จะกำหนดความเป็นไปทางการเมืองและนโยบายกล่าวคือ หลังจากที่ประสบชัยชนะในการเลือกตั้งผู้บริหารเทศบาล (นายกและรองนายกเทศบาล) พวกเขาต้องกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธวิธีทางการเมืองสอดคล้องไปกับผู้สนับสนุนหรือผู้อยู่เบื้องหลังโดยทั่วไปบุคคลที่เรียกว่าผู้สนับสนุนก็คือนักการเมืองระดับสูงขึ้นไปไม่ว่าจะเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและ/หรือ สส. กล่าวอีกนัยหนึ่ง ตัวแทน (nominee) ถือเป็นเครือข่ายทางการเมือง (political network) ของนักการเมืองระดับสูงของจังหวัดนั่นเอง ในแง่นี้สามารถวิเคราะห์ได้อีกว่าคงเป็นไปได้ยากที่ตัวแทนจะมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจทางการเมือง ยิ่งไปกว่านี้ หากพิจารณาจากแง่มุมของการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ (public policy making) ก็ยังจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับผลได้-ผลเสียของนโยบาย (cost-benefit analysis) ตัวแทนย่อมตัดสินใจไปในทิศทางที่ผู้สนับสนุนกำหนดให้ ดังปรากฏว่าเทศบาลแห่งหนึ่ง (ที่ใหญ่ที่สุดในภาคเหนือตอนบน) ผู้บริหารเทศบาลได้ตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการประมูลงาน ทั้งในแง่ลักษณะของโครงการ งบประมาณ รวมทั้งผลประโยชน์ส่วนตัวหรือคอมมิสชัน ตามที่ผู้สนับสนุน

<sup>28</sup> สัมภาษณ์ผู้รับเหมารายหนึ่งในจังหวัดลำปาง

กำหนด ดังที่ผู้รับเหมารายหนึ่ง ได้กล่าวให้ผู้วิจัยฟังว่า ในการตกลงผลประโยชน์ อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ (ผลประโยชน์นอกระบบ) ผู้รับเหมาต้องไปตกลงยังที่ทำการของผู้สนับสนุน โดยมีตัวแทน (ผู้บริหารของเทศบาลนั้น)<sup>29</sup> นำไปด้วย

ความเข้าใจต่อประเด็นข้างต้น คงต้องเริ่มต้นดูจากภูมิหลังทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุที่ว่า ภูมิหลังดังกล่าวจกบ่งชี้ต้นทุนของผู้สมัครแต่ละรายว่าอยู่ในระดับสูง-ต่ำเพียงไร อีกทั้งยังพอจะอนุมานไปถึงวิถีปฏิบัติงานหลังจากได้รับเลือกตั้ง ที่สำคัญผู้วิจัยมองว่าพื้นที่หรือที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีผลต่อค่าใช้จ่าย (ย่อมสูงกว่าในเขตชนบท) ขณะเดียวกันค่าเรียกร้องผลประโยชน์ที่นอกเหนือจากเกณฑ์ปกติของกฎหมายก็ย่อมสูงตามไปด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามการพิจารณาจากฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งดำเนินการควบคู่ไปกับการพิจารณาด้านรายจ่ายและรายรับของพวกเขาด้วยเช่นกัน โดยทางด้านรายจ่ายและรายรับ ขอให้ดูจากตารางที่ 2

ตารางที่ 2: ตารางแสดงค่าใช้จ่ายกับรายได้และแหล่งทุน<sup>30</sup>

รายจ่าย	รายได้/รายรับและแหล่งเงินทุน
<b>1.กระบวนการเลือกตั้ง</b> ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั้งบนดินและใต้ดิน ประมาณ 100,000 – 2 ล้านบาทกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล ส่วนเทศบาลเมืองขนาดเล็กประมาณ 3-4 ล้านบาท ส่วนเทศบาลเมืองขนาดใหญ่และส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ค่าใช้จ่ายสูงกว่านี้มาก	<b>1.กระบวนการเลือกตั้ง</b> 1.1 เงินส่วนตัว 1.2 ผู้สนับสนุน
<b>2.ระหว่างดำรงตำแหน่ง (วาระ 4 ปี)</b> ค่าใช้จ่ายสำหรับทีมงาน/สท.,งานประเพณีของชุมชน,งานสังคมส่วนตัว-งานศพ งานบวช งานขึ้น	<b>2.ระหว่างดำรงตำแหน่ง</b> 2.1 เงินเดือนและค่าตอบแทนเบี้ยประชุมและอื่นๆตามระเบียบ

<sup>29</sup> สัมภาษณ์ผู้รับเหมารายหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่

<sup>30</sup> โอนทัย วัฒนาพรและ พินสุดา วงศ์อนันต์. (2559).โครงการวิจัยการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นศึกษากรณีความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร.

บ้านใหม่ งานแต่งงาน วันเกิด ฯลฯ)	2.2 โครงการรับเหมา (อาคาร, ถนน, คลอง) 2.3 จัดซื้อจัดจ้าง (สัมปทาน, ของขวัญ, ค่าหัว) 2.4 เพอร์เซ็นต์โบนัส 2.5 ค่าวิ่งเต้นเข้าทำงานในองค์กร 2.6 ค่าวิ่งเต้นโยกย้ายตำแหน่งต่างๆ 2.7 ค่าเปิดครอบตำแหน่งใหม่ให้บุคลากรที่ตกลงกันไว้ 2.8 ค่าเลื่อนขั้นตำแหน่งประจำปีงบประมาณ
----------------------------------	--

เมื่อพิจารณาจากรายในซีกค่าใช้จ่าย โดยเปรียบเทียบแล้วค่าใช้จ่ายบนดิน (ค่าใช้จ่ายทั่วไป) และได้ดิน (ผิวกฎหมาย เช่นจัดเลี้ยงและชื่อเสียง) รวมกันเขตเมืองย่อมสูงกว่าเขตชนบทกล่าวคือ 100,000 – 2 ล้านบาท ทั้งนี้ ยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่นด้วยอย่างเขตที่ปราศจากการแข่งขันหรือมีทีมเดียว เขตที่มีการแข่งขันหรือมีแค่ 2 ทีมแข่งกัน รวมทั้งอาณาเขตของเทศบาลหรืออบต.นั้นๆ ไม่กว้างขวางมากนัก อีกทั้งยังรวมถึงกรณีที่มีการแข่งขันในสมัยนั้นๆ ถือเป็นสมัยหลังของผู้สมัครที่มีคะแนนนิยมสม่ำเสมอ จึงทำให้ค่าใช้จ่ายน้อยลงกว่าเดิมเพราะโดยรวมแล้วเป็นที่รู้จักของผู้คนโดยทั่วไป

อาจกล่าวได้ว่า ค่าใช้จ่ายโดยประมาณตามที่กล่าวมาข้อมมีไม่มากนักน้อยต่อการตัดสินใจของบุคคลที่จะก้าวเข้าสู่เกมการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พวกเขาต้องคำนวณถึงรายได้หรือรายจ่ายที่ตนเองพึงมีอยู่ รวมทั้งแหล่งทุนอื่นที่อาจหาสนับสนุน ยิ่งไปกว่านั้น ต้องคิดต่อไปด้วยว่าหลักจากชนะหรือแพ้เลือกตั้งพวกเขาจะบริหารจัดการกับค่าใช้จ่ายในช่วงต่อไปอย่างไร โดยที่พวกเขาต้องดำรงตนเองอยู่ได้

เพื่อให้มองเห็นภาพชัดเจน จำเป็นที่จะต้องพิจารณาจากพื้นฐานรายได้หรือรายรับต่อเดือนของพวกเขา ซึ่งนับเป็นรายได้ที่มาจากอาชีพหรือการประกอบการของพวกเขา โดยที่ผู้วิจัยขอเสนอองค์ประกอบกรอบส่วนท้องถิ่นในเขตเมืองแห่งหนึ่งมาเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตชนบทแห่งหนึ่ง ดังปรากฏตามตารางที่ 3 และ 4

ตารางที่ 3: ตารางแสดงภูมิหลังทางเศรษฐกิจ-สังคมของนักการเมืองอำเภอเวียงน้อย<sup>31</sup>

เทศบาล	ชื่อ-สกุล	อาชีพ	การศึกษา	รายได้ต่อเดือน (ประมาณการ)
1	ก	ค้าขายธุรกิจส่วนตัว อุปกรณ์ไฟฟ้า	ปริญญาตรี	50,000 - 70,000

<sup>31</sup> ข้อมูลโดยนักการเมืองในเขตอำเภอนี้ท่านหนึ่งและพิจารณาจากฐานข้อมูลทางเศรษฐกิจที่นักการเมืองแต่ละคนทำอยู่

		การเกษตร		
2	ข	ร้านขายโทรศัพท์และธุรกิจลิซซิ่ง	ปริญญาโท	50,000 - 70,000
3	ค	ธุรกิจส่วนตัว	ปริญญาตรี	30,000 - 50,000
4	ง	ไม่ชัดเจน	สูงกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น	ไม่แน่นอน
5	จ	ค้าขาย	สูงกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น	15,000
6	ฉ	รับเหมาก่อสร้าง	ปริญญาตรี	50,000 - 80,000
7	ช	เกษตรกร	ปริญญาตรี	15,000
8	ซ	ขายของชำทั่วไป	ปริญญาตรี	20,000
9	ฅ	รับเหมาก่อสร้าง	ปริญญาโท กำลังต่อเอก	50,000 - 80,000
10	ญ	ขายของชำทั่วไป	ปริญญาตรี	20,000

ตารางที่ 4: ตารางแสดงภูมิหลังทางเศรษฐกิจ-สังคมของนักการเมืองอำเภอเชียงใหม่<sup>32</sup>

เทศบาล	ชื่อ-สกุล	อาชีพ	การศึกษา	รายได้ต่อเดือน (ประมาณการ)
ก	1	ตัวแทนนิคมพาณิชย์	ปริญญาโท	150,000 – 200,000
ข	2	ค้าขายพืชไร่และโรงอบลำไย	ปริญญาตรี	60,000 – 100,000
ค	3	ทำธุรกิจ รับถมที่ดิน ซื้อขายที่ดิน และ ทำธุรกิจเกี่ยวกับการถ่ายเอกสาร	ปริญญาตรี กำลังศึกษาต่อ ปริญญาโท	250,000 – 400,000
ง	4	รับเหมา ถมดิน ขุดดิน	มัธยมศึกษาตอนต้น	100,000 – 150,000
จ	5	ค้าขายพืชผลผลิตการเกษตร ธุรกิจ ส่งออกใบลำไยอบแห้ง	ปริญญาตรี	70,000 – 100,000
ฉ	6	ข้าราชการบำนาญ (ครู)	ปริญญาตรี	20,000
ช	7	ทนายความ	ปริญญาตรี	30,000
ซ	8	รับซื้อผลผลิตพืชไร่และโรงอบลำไย	ปริญญาตรี	50,000
ฅ	9	อดีตพนักงานบริษัทเอกชน	ปริญญาตรี	25,000

<sup>32</sup> ข้อมูลโดยนักการเมืองในเขตอำเภอนี้ท่านหนึ่งและพิจารณาจากฐานข้อมูลทางเศรษฐกิจที่นักการเมืองแต่ละคนทำอยู่

ญ	10	พ่อค้าคนกลางนำเข้าสินค้าจากประเทศพม่าและส่งสินค้าไปเมืองจีน	ปริญญาตรี	50,000 – 80,000
ฎ	11	รับเหมา ทำบิ๊มน้ำมันให้กับบริษัทปตท.	ปริญญาโท	150,000 – 200,000
ฎ	12	ข้าราชการบำนาญ (ทหาร)	หลักสูตรนักเรียนจำอากาศ	15,000

เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลตารางที่ 3 และที่ 4 พอจะทำให้ทราบได้ว่าฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของนักการเมืองในเขตเมืองสูงกว่านักการเมืองเขตชนบท ทั้งนี้ก็คงด้วยเหตุผลของสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจของคนในภาคเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คนในภาคเมืองมีทางเลือกในทางธุรกิจเหนือกว่าคนในภาคชนบท ขณะเดียวกัน ต้องไม่ลืมด้วยว่าค่าใช้จ่าย (cost of living) ของคนในเขตเมืองก็ย่อมสูงกว่าคนในเขตชนบท ดังนั้นจึงมีข่าวสารออกมาเสมอว่า การแข่งขันทางการเมืองในเขตเมืองสูงกว่าในเขตชนบท พร้อมกันนี้ การทุจริตในเขตเมืองก็สูงกว่าอีกด้วย

สำหรับกรณีของรายได้ กรณีของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้บริหาร โดยตำแหน่งแล้วผู้บริหารและคณะย่อมมีรายได้ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังปรากฏในตารางที่ 5 ส่วนตำแหน่งอื่นๆ ก็มีรายได้ตามตำแหน่งดังปรากฏในตารางที่ 6

ตารางที่ 5: ตารางแสดงบัญชีอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภา รองประธานสภา สมาชิกสภาเทศบาล เลขานุการนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี<sup>33</sup>

รายได้ของเทศบาล (ล้านบาท)	นายกเทศมนตรี				รองนายกเทศมนตรี			
	เงินเดือน (บาท/เดือน)	เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง	เงินค่าตอบแทนพิเศษ (บาท/	รวม (บาท/เดือน)	เงินเดือน (บาท/เดือน)	เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง (บาท/	เงินค่าตอบแทนพิเศษ (บาท/เดือน)	รวม (บาท/เดือน)

<sup>33</sup>ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และการจ่ายค่าเบี้ยประชุมกรรมการสภาเทศบาล ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2557



		(บาท/ เดือน)	เดือน)			เดือน)		
เกิน 300	55,530	10,000	10,000	75,530	30,540	7,500	7,500	45,540
เกิน 100-300	45,000	9,000	9,000	63,000	24,720	6,750	6,750	38,220
เกิน 50-100	30,000	8,000	8,000	46,000	16,500	6,000	6,000	28,500
เกิน 25-50	28,800	6,000	6,000	40,800	15,840	4,500	4,500	24,840
เกิน 10-25	27,600	4,000	4,000	35,600	15,180	3,000	3,000	21,180
เกิน 9-10	19,800	3,000	3,000	25,800	10,880	2,300	2,300	15,480
เกิน 7-9	17,400	2,800	2,800	23,000	9,600	2,100	2,100	13,800
เกิน 5-7	15,600	2,650	2,650	20,800	8,580	1,990	1,990	12,500
เกิน 3-5	13,800	2,500	2,500	18,800	7,560	1,875	1,875	11,310
เกิน 1-3	11,520	2,300	2,300	16,120	6,360	1,725	1,725	9,810
ไม่เกิน 1	10,080	2,100	2,100	14,280	5,520	1,575	1,575	8,670

ตารางที่ 6: ตารางแสดงบัญชีอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนของประธานสภา รองประธานสภา สมาชิกสภาเทศบาล เลขานุการนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี<sup>34</sup>

รายได้ของเทศบาล (ล้านบาท)	เงินค่าตอบแทนรายเดือน (บาท/เดือน)				
	ประธานสภา เทศบาล	รอง ประธานสภา	สมาชิกสภา เทศบาล	เลขานุการ นายกเทศมนตรี	ที่ปรึกษา นายกเทศมนตรี
เกิน 300	30,540	24,990	19,440	19,440	13,880
เกิน 100-300	24,720	20,250	15,750	15,750	11,250

<sup>34</sup>ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและการจ่ายค่าเบี้ยประชุมกรรมการสภาเทศบาล ฉบับที่ 2 พ.ศ.2557

เกิน 50-100	16,500	13,500	10,500	10,500	7,500
เกิน 25-50	15,840	12,960	10,080	10,080	7,200
เกิน 10-25	15,180	12,420	9,660	9,660	6,900
เกิน 9-10	10,880	8,900	7,080	7,080	4,950
เกิน 7-9	9,600	7,860	6,080	6,080	4,340
เกิน 5-7	8,580	7,020	5,460	5,820	3,900
เกิน 3-5	7,560	6,200	4,820	5,820	3,440
เกิน 1-3	6,360	5,180	4,030	5,820	2,880
ไม่เกิน 1	5,520	4,530	3,520	5,820	2,520

**หมายเหตุ:** รายได้ของเทศบาลหมายถึง รายได้ตามงบการเงินประจำปี (งบแสดงผลการดำเนินงานที่จ่ายจากเงินรายรับ) ของปีงบประมาณที่แล้วมา ทั้งนี้ ไม่รวมเงินกู้ เงินสะสม และเงินอุดหนุนทุกประเภท ใช้เป็นฐานในการคำนวณอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทน

## 2.ข้าราชการประจำ

ตำแหน่งข้าราชการส่วนท้องถิ่นถือเป็นตำแหน่งที่ได้รับการกำหนดทั้งในแง่กรอบและอำนาจหน้าที่ เมื่อครั้งเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ แต่ที่ถือว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ ก็เมื่อครั้งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 , พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 รวมไปถึงพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546), พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) ,พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2552)

ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2537และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ถึงที่ 5 พ.ศ.2546 ได้มีผลต่อการขยายตัวขององค์กรราชการและจำนวนข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุที่การปกครองท้องถิ่นระดับตำบลนับว่ามีจำนวนมากที่สุด พร้อมกันนี้ ตามหลักการการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีระบบการบริหารการดำเนินงานบุคคลเป็นของตนเอง โดยเฉพาะ นั่นก็คือท้องถิ่นมีอิสระในการวางกรอบอัตรากำลังระดับต่างๆรวมทั้งแผนกบริหารงาน (department) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ อีก

ทั้งยังมีระบบคัดสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทั้งระบบการสอบ ทั้งการตั้งกรรมการออกข้อสอบ การออกข้อสอบ การตรวจข้อสอบ และการประกาศผลการเลื่อนขั้นตำแหน่งหรือ การประเมินประจำปี การโยกย้ายตำแหน่ง และการให้คุณให้โทษในลักษณะอื่นเช่นการลงโทษทางวินัย เป็นต้น

ตามที่กล่าวมานี้ องค์กรราชการของไทยเฉพาะส่วนท้องถิ่นได้มีการจัดระบบให้เป็นเอกเทศออกจาก ส่วนกลางและภูมิภาค ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์และองค์กรที่คอยกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการส่วนนี้ ดังที่เรียกว่า กอ. ก.กลาง และกจ. (ดูแผนภาพที่ 1 หน้า 16) ทั้งนี้ก็เพื่ออาศัยเป็นกลไกในการจัด ระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ อีกทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้ฝ่าย การเมืองใช้อำนาจจริงแก่ข้าราชการประจำโดยปราศจากเหตุผลรองรับเพียงพอ

กรณีระดับจังหวัด แม้ว่าหลักของการปกครองท้องถิ่นจักยึดถือในความเป็นอิสระของการบริหารงาน บุคคล จนมีการร่างกฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆออกมารองรับและมีผลทำให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจหน้าที่ เหนือฝ่ายข้าราชการประจำ แต่ถึงกระนั้นเชื่อว่าคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ด้าน การบริหารงานบุคคลอย่างเบ็ดเสร็จ หากแต่รัฐบาลกลางยังได้จัดวางบทบัญญัติให้มีคณะกรรมการบริหารงาน ด้านบุคคลระดับจังหวัด (กทจ.) ที่มีองค์ประกอบมาจากตัวแทน 3 ฝ่ายคือ 1) หัวหน้าส่วนราชการจังหวัด (ซึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง) จำนวน 5 ตำแหน่งเป็นคณะกรรมการ โดยมีผู้ว่า ราชการเป็นประธานคณะกรรมการ โดยตำแหน่ง 2) ตำแหน่งฝ่ายข้าราชการ เป็นตัวแทนพนักงานเทศบาลซึ่ง ปลัดเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองอีก 2 ตำแหน่งก็คือปลัด และตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ประกอบด้วย ประกอบด้วย ประธานสภาเทศบาลที่ประธานสภาเทศบาลในจังหวัดนั้นเลือกตั้งกันเอง จำนวน 2 คน และนายกเทศมนตรีในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวน 2 คน และ 3) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คนซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้าน ระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็น ประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของ เทศบาล รวม 18 คน

มีความคาดหมายกันว่าหากเกิดกรณีมีความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ ข้าราชการ สามารถยื่นเรื่องอุทธรณ์ต่อองค์กรนี้ได้ โดยองค์กรนี้จะเป็นผู้ตรวจสอบข้อมูลและวินิจฉัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โทษทางวินัย อีกทั้งยังเชื่อว่าการที่องค์กรนี้มีตัวแทนมาจากหลายฝ่าย ดังนั้นน่าจะเกิดการตรวจสอบและคาน อำนาจซึ่งกันและกัน ซึ่งนั่นก็เท่ากับว่าข้าราชการย่อมได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียม อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ที่ปรากฏขึ้นจริง ตำแหน่งเหล่านั้นกลับร่วมมือกันในลักษณะฮั้วกัน โดยมีบุคคลของฝ่ายการเมือง เป็นผู้ลอบบีให้ลงมติไปในทางที่ฝ่ายการเมืองตัดสินใจไปแล้วก่อนหน้านั้น ด้วยเหตุลักษณะนี้จึงกล่าวได้ว่า แม้ ข้าราชการที่ถูกกล่าวโทษและลงโทษโดยฝ่ายการเมืองจะทำการยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการฯ แต่ทว่าด้วยเหตุที่

ข้าราชการเหล่านี้ปราศจากช่องทางที่จะทำการชี้แจงให้คณะกรรมการทราบ ทั้งที่ไม่เป็นทางการและเป็นทางการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ปรากฏว่าข้อกฎหมายมิได้ระบุถึงสิทธิของข้าราชการที่ถูกลงโทษ ว่ามีสิทธิตามกฎหมาย ในการกระทำการชี้แจงให้คณะกรรมการ รวมทั้งสิทธิในการแก้ข้อกล่าวหา (Defense) ในที่ประชุมกรรมการ

ตามที่กล่าวมายังคงเหลืออีกช่องหรือที่ข้าราชการสามารถปกป้องผลประโยชน์ของตนเองได้ นั่นก็คือ การนำเรื่องดังกล่าวขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม และถือว่าถูกรังแกจากฝ่ายนักการเมือง และกทจ. ภายใต้ช่องทางนี้หากคดีมีมูลศาลปกครองก็จะรับเรื่องไว้พิจารณาและนำเข้าสู่กระบวนการ ได้ส่วน โดยมีการเรียกพยานต่างๆ (ทั้งเอกสาร, วัตถุและบุคคล) ทั้งจากฝ่ายโจทก์และจำเลยมาพิจารณาก่อนที่จะทำการ ตัดสินคดีความในท้ายที่สุด อย่างไรก็ตามปรกติสัมพันธ์ภาพระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำใน ระดับท้องถิ่นมักจะอยู่ในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน ยิ่งกว่าที่จะมุ่งขัดแย้งซึ่งกันและกัน เนื่องจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีอายุไม่มากนัก ดังนั้นทั้งฝ่ายข้าราชการการเมือง/ผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและข้าราชการประจำ ต่างก็จำเป็นต้องเรียนรู้และเข้าใจอำนาจหน้าที่ (authority) ของแต่ละ ฝ่าย อย่างไรก็ตามด้วยเหตุที่ฝ่ายการเมืองมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายข้าราชการประจำ ดังนั้น กระบวนการบริหารของ องค์กรจึงโน้มเอียงไปในทางที่ฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดความเป็นไปของฝ่ายข้าราชการประจำหรือนัยหนึ่งฝ่าย ข้าราชการประจำถูกบังคับให้ขึ้นต่อฝ่ายการเมืองไม่มากนักน้อย ดังปรากฏในกรณีดังต่อไปนี้

1. กรณีการตัดสินใจนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในทางปฏิบัติ ฝ่ายการเมืองต้องหารือกับ ข้าราชการประจำไม่ว่าจะเป็นประเด็นปัญหาและความต้องการเช่นการสร้างอาคารและการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ เป็นต้น แหล่งงบประมาณและการรองรับของข้อกฎหมายตามพ.ร.บ.และระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่จะทำ การตัดสินใจทำหรือไม่ทำ ลักษณะเช่นนี้ ถ้า 2 ฝ่ายทำความเข้าใจและมีความเห็นชอบร่วมกัน ผลตามมานั้น นำนโยบายไปปฏิบัติเช่นการควบคุมการก่อสร้างให้เป็นไปตามมาตรฐานของข้อกฎหมาย เป็นต้น รวมทั้งการ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับและการเซ็นตรวจรับในขั้นสุดท้ายก็จะราบรื่น ตรงกันข้าม ถ้าทั้ง 2 ฝ่ายมีความ เข้าใจไม่ตรงกันย่อมมีผลต่อความขัดแย้งและยิ่งนานวันและยิ่งมากประเด็นที่ต้องตัดสินใจ ความขัดแย้งก็มัก พอกพูนขึ้นเรื่อยๆ ในลักษณะสะสม ฝ่ายการเมืองในฐานะที่ได้เปรียบในแง่อำนาจชอบธรรมของตำแหน่งก็เป็นผู้ บังคับบัญชาที่มักหาเหตุจัดการกับฝ่ายข้าราชการประจำในหลายรูปแบบเช่น การตรวจสอบวัน-เวลาในการ ทำงานอย่างเคร่งครัด การเข้มงวดเรื่องการอนุมัติการลา ตลอดไปถึงการจับผิดการทำงานอย่างเถรตรง เป็นต้น เหล่านี้ล้วนก่อผลต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการประจำ จนนำไปสู่การหาทางโยกย้ายไปยังหน่วยงานอื่น ซึ่ง ก็มิใช่เรื่องที่จะทำกันอย่างง่ายดาย อย่างน้อยต้องรอตำแหน่งระดับเท่ากันว่างลง อีกทั้งหน่วยงานนั้นฝ่าย การเมืองต้องพร้อมเซ็นรับโอนย้ายด้วย ตรงนี้บางกรณียังมีการเรียกร้องผลประโยชน์ประมาณอย่างน้อยก็หนึ่ง แสนบาทหรืออาจมากกว่านั้นแล้วแต่เงื่อนใจของทั้ง 2 ฝ่ายคือผู้รับและผู้ประสงค์ย้าย ตรงประเด็นนี้ ข้าราชการ ประจำท้องถิ่นหนึ่งให้สัมภาษณ์ว่า

“บางที่ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจจริงๆ วิธีการของนายกฯ คือบีบด้วยพฤติกรรมเช่น เข้าไปจี๋ถามงานว่าถึงไหนแล้ว ย้ายโต๊ะ ล็อกห้องทำงาน หรือให้ไปดูงานไกลๆ ทำให้ลำบากในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเอาพวกสภามาบีบ ก็คือโดนกลั่นแกล้งนั่นแหละ” และยังคงกล่าวต่อไปอีกว่า

“ส่วนมากจะใช้วิธีการปฏิบัติตอนอยู่ นักการเมืองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ จังหวัดมีหน้าที่ในกำกับดูแล และเมื่อถูกนักการเมืองกลั่นแกล้ง จังหวัดเองก็ไม่สามารถช่วยได้ เช่น เมื่อก่อนมีให้ช่วยราชการ แต่ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นให้ไปศึกษาดูงานแต่ไปเป็นปี (เพราะช่วยราชการต้องเต็มใจ ยินยอมไป) สั่งให้ไปศึกษาดูงาน กรณีของเทศบาลแม่โจ้ ดันเปา เพราะจะย้ายก็ย้ายไม่ได้ บางทีก็เป็นเรื่องของผู้บริหารที่โยกกันหมด ถ้าโชคก็ย้าย ไม่ก็ถูกบีบอยู่อย่างนี้ อยู่ก็ต้องทนกันไปหรือไม่ก็ยอมกันไป สบายใจดี เพราะโทษบางอย่างมันไม่ได้ติดคุกทันที อาจไม่ได้ผิด 100% มันยังสามารถวัดดวงได้เพราะคิดว่ามีเหตุผลเพียงพอที่จะอธิบายได้เช่น การคิดราคากลางแต่ขอเพิ่มค่านี้นี้น้อย ก็กำหนดราคาเกิน สิบราคามาแล้ว ก็คิดว่าทำรอบคอบพอ”

ส่วนปลัดท่านหนึ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ได้กล่าวว่า “นักการเมืองเป็นผู้ให้คุณให้โทษงานวินัย ร้ายแรง ไม่ร้ายแรง (ว่ากล่าวตักเตือนด้วยวาจา ทำทัณฑ์บน ลดขั้น ตัดเงินเดือน) กับคนที่ไม่สนองนโยบายของตน”<sup>35</sup>

กล่าวโดยรวม นักการเมืองท้องถิ่นในหลายจังหวัดของภาคเหนือตอนบนย่อมประกอบไปด้วยบุคคลที่มีแรงจูงใจในการเข้าสู่ตำแหน่งด้วยเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัว (self-interest) อย่างอำนาจกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมประเภทหนึ่ง ส่วนอีกประเภทหนึ่งเป็นพวกที่ยึดเอาผลประโยชน์ส่วนรวม (public interest) เป็นหลักใหญ่ ดังปรากฏในคำสัมภาษณ์ของนายกเทศบาลหลายท่านที่ได้ให้ความเห็นไปในทำนองนี้<sup>36</sup> อย่างไรก็ตาม คงไม่มีงานวิจัยใดที่สามารถหาข้อมูลเชิงประจักษ์มายืนยันว่า ปรากฏมีนักการเมืองประเภทใดมากกว่าอีกประเภทหนึ่งในสังคมการเมืองไทย แต่ถึงกระนั้น หากมองเฉพาะกรณีของฝ่ายการเมืองที่มุ่งเฉพาะแต่ผลประโยชน์ของตนเป็นหลัก การตัดสินใจและการดำเนินนโยบายตามขั้นตอนต่างๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนและข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ ในส่วนของผลประโยชน์ของประชาชนนั้น คงเห็นได้จากกรณีการตัดสินใจด้านนโยบายสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างการก่อสร้าง (อาคาร ถนน ตำราจราจร ฯลฯ) การจัดซื้อจัดจ้าง (อุปกรณ์สำนักงาน การจัดสัมมนา การจัดงานประเพณีเทศบาล ฯลฯ) หลายกรณีมักปรากฏว่าผู้บริหารท้องถิ่นตัดสินใจโดยยึดผลประโยชน์ของ

<sup>35</sup> สัมภาษณ์ปลัด 2 ท่านในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่

<sup>36</sup> สัมภาษณ์นายชยัน วิพรหมชัย นายกเทศมนตรีตำบลอุโมงค์; สัมภาษณ์นายมนูญ บูรณพัฒนา นายกเทศมนตรีตำบลยางเงิง และสัมภาษณ์ นายนิพนธ์ พล แก้วปัญญา นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโป่ง

ตนเองเป็นที่ตั้ง นั่นก็คือ มีการเรียกร้อยผลประโยชน์จากผู้ประกอบการในอัตราส่วนตั้งแต่ 10-40 เปอร์เซ็นต์ จึงส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องปรับเปลี่ยนคุณภาพของสินค้าให้ต่ำกว่ามาตรฐาน ทั้งนี้ก็เพื่อให้เป็นไปตามหลักการวิเคราะห์จุดคุ้มทุน (break-even) แน่แน่นอนว่า กรณีเช่นนี้ ย่อมทำให้ประชาชนในฐานะลูกค้าของรัฐท้องถิ่นต้องพลอยเสียผลประโยชน์จากสินค้าและบริการสินค้า (public goods and services) ไปด้วย ดังจะเห็นได้จากอาคารและถนนไม่ได้มาตรฐาน รวมทั้งการเสียผลประโยชน์กรณีสินค้าราคาสูงเกินจริงเช่น การจัดซื้อสิ่งพิมพ์และชุดคำหัว เป็นต้น

ยิ่งไปกว่านี้ เมื่อถึงขั้นให้คณะกรรมการตรวจรับลงนาม มักปรากฏปัญหาตามมาต่อข้าราชการประจำผู้เป็นคณะกรรมการตรวจรับที่ยุ่ยกต่อการตัดสินใจ บางกรณีเมื่อตัดสินใจลงนามยังถูกตั้งคณะกรรมการสอบทั้งทางวิจัยและทางอาญาอันเป็นผลมาจากการร้องเรียนที่มีไปยังสทง. และป.ป.ช. โดยผู้เรียกร้องมักเป็นฝ่ายตรงกันข้ามกับผู้บริหารชุดนั้นหรือไม่ก็เป็นผู้ที่อยู่ตรงกันข้ามกับข้าราชการประจำ

**2. กรณีการสอบบรรจุตำแหน่ง** ซึ่งหมายความถึงการกำหนดกรอบตำแหน่งต่างๆ ในองค์กรอีกด้วย กล่าวคือ การจัดอัตรากำลังคน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถพิจารณากำหนดกรอบอัตรากำลังได้เองเช่น ตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานปลัดหรือตำแหน่งปลัด 8 เป็นต้น ตรงส่วนนี้ก็เป็นส่วนเสริมต่อการบรรจุและเลื่อนตำแหน่งให้กับคนของตนเอง (ข้าราชการประจำ) ซึ่งย่อมเป็นที่แน่นอนว่า ข้าราชการประจำที่มุ่งหวังตำแหน่งดังกล่าวต้องจำเป็นต้องโอนอ่อนผ่อนปรนให้กับความต้องการของฝ่ายการเมือง (ผู้บริหารส่วนท้องถิ่น) ไม่ว่าจะเป็นกรณีการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองให้ผู้บริหารหรือการอำนวยความสะดวกโดยตรงและมิชอบ (คอร์รัปชัน) ให้แก่ฝ่ายการเมือง ดังกรณีการลงนามเสนอและอนุมัติโครงการสาธารณะต่างๆ

เป็นที่น่าสนใจอยู่ว่า การกำหนดกรอบอัตรากำลังนั้นยังครอบคลุมไปถึงตำแหน่งลูกจ้างประจำและชั่วคราวอีกด้วย ที่สำคัญตำแหน่งเหล่านี้ยังสามารถขยายได้เป็นจำนวนมาก และเหตุผลในการขยายยังเป็นเรื่องของการตอบแทนแบบอุปถัมภ์ทั้งสิ้น กล่าวคือผู้บริหารมักดำเนินการตั้งแต่การแต่งตั้งกรรมการสอบและออกข้อสอบ รวมทั้งการแจกจ่ายตำแหน่งให้กับบุคคลที่เครือข่ายทางการเมืองของตนเองร้องขอมา ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลเสียหายต่อการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นมิใช่น้อย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของคุณภาพของบุคลากร และระบบสายการบังคับบัญชา ซึ่งปลัดและหัวหน้าส่วนต่างๆ ย่อมเกรงใจนักการเมือง (ฝ่ายบริหาร) ดังนั้น จึงจำเป็นต้องอะลุ่มอล่วยในการบังคับบัญชาบุคคลที่ฝ่ายการเมืองฝากฝังมา นั่นก็หมายความว่าท้ายที่สุดผู้ได้รับผลกระทบก็คือประชาชนในฐานะลูกค้าของรัฐท้องถิ่น

จากการสนทนอย่างไม่มีเป็นทางการกับปลัดเทศบาลบางท่านในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งปลัดกล่าวว่า “ในการบริหารงานบุคคล โดยปรกติขึ้นอยู่กับว่านายกเทศมนตรีจะเอาอย่างไร บางตำแหน่งฝ่ายบริหารก็เปิดให้คนใน การเปิดอย่างนี้ ฝ่ายบริหารก็จะเรียกค่าตำแหน่งหรือซีทีเปิดใหม่ ที่เห็นอยู่ก็ซีละแสน และในกรณีของการ

สอบเพื่อเปลี่ยนสายงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”<sup>37</sup> ปลัดท่านนี้ยังได้กล่าวไปอีกว่า “ระบบการสอบจากจังหวัดที่ไม่มี Merit จ่ายเงิน 50000 (เช่นย้ายจากน่านมาอยู่เชียงใหม่) เป็นช่องทางให้กับนักการเมืองเพราะข้าราชการต้องการความก้าวหน้า บางกรณี ก็เป็นการทับซ้อนของผลประโยชน์ พ่อเป็นนายฯฯ บางพื้นที่คลังเป็นภรรยานายฯฯ”<sup>38</sup>

อนึ่ง ยังปรากฏมีกรณีการซื้อขายตำแหน่งอีกด้วยกรณีอย่างนี้มักเกิดขึ้นกับตำแหน่งข้าราชการ ในตอนสอบเข้าร่วมทั้งการขอขึ้นตำแหน่ง (ซี) เช่น จากซี 4 ไปซี 5 หรือจากซี 7 ไปซี 8 เป็นต้น ส่วนราคาซื้อขายนั้นกล่าวได้ว่าไม่น้อยไปกว่า 1 แสนบาท บางตำแหน่งราคาอาจสูงถึง 3-5 แสนบาทก็มี ยิ่งไปกว่านี้ ยังปรากฏอีกว่า ทั้งผู้ซื้อ (ข้าราชการประจำ) และผู้ขาย (ข้าราชการการเมือง-นักการเมือง) หรือผู้บริหารส่วนท้องถิ่น ต่างก็สมยอมซึ่งกันและกันหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งต่างฝ่ายต่างก็เต็มใจ ด้วยเหตุนี้ พวกเขาจึงทำงานร่วมกันได้โดยมิได้เกิดความค้ำใจซึ่งกันและกัน

3. กรณีการโยกย้ายตำแหน่ง กรณีเช่นนี้มักเกิดขึ้นเมื่อข้าราชการไม่ว่าจะเป็นระดับใดต้องการ โยกย้ายไปยังพื้นที่ที่ตนประสงค์ ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลใดก็ตามแต่ อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องการเรียกเรื่องค่าใช้จ่ายจากข้าราชการที่ประสงค์ย้าย ไม่ว่าจะในราคาเท่าไรก็ตาม หากข้าราชการผู้นั้นต้องการอย่างแท้จริง พวกเขาต้องยอมที่จะต้องจ่ายในราคาดังกล่าว แต่กระนั้น อาจมีการต่อรองตามความพึงพอใจของทั้งสองฝ่ายพร้อมกันนี้บางกรณียังเจรจาผ่านนักวิ่งเต้นอีกด้วย

ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายคน สจ.บางจังหวัดและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางคน (นายกเทศบาลและเลขานุการนายกฯ) ต่างก็ให้ความเห็นไปทำนองเดียวกันว่า สภาพการซื้อขายตำแหน่งเกิดขึ้นจริงและเป็นไปหลายภูมิภาคโดยเฉพาะแก่ภาคเหนือ ทั้งนี้ลักษณะเด่นของการซื้อ-ขายตำแหน่งก็คือ เป็นตำแหน่งที่หลายคนประสงค์ที่จะ โยกย้ายมาดำรงตำแหน่ง ด้วยเหตุนี้จึงเป็นไปตามกลไกตลาด เมื่อมีความต้องการ (demand) มาก หากแต่ตำแหน่ง (supply) มีเพียงตำแหน่งเดียว ราคาสูงของตำแหน่งก็ต้องสูงขึ้น จากที่โดยปรกติราคาตลาดทั่วไปหรือราคากลางมักจะอยู่ในเกณฑ์ 1 แสนบาท แต่กรณีพิเศษบางที่ราคาอาจทะลุ ไปถึง 2-3 แสนบาท ทั้งนี้ มีการให้ความเห็นจากฝ่ายต่างๆว่านั่นเป็นเพราะนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพวกเขามักมีค่าใช้จ่ายทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการเลี้ยงดูเครือข่ายหวัะแนนในบางกรณี รวมทั้งค่าใช้จ่ายในงานประเพณีต่างๆ อย่างประเพณีสงกรานต์ปีใหม่ ลอยกระทงและกฐินผ้าป่า เป็นต้น ทั้งหลายเหล่านี้ยังไม่นับค่าใช้จ่ายประจำอย่างค่างานศพ งานขึ้นบ้านใหม่ และงานบวช เป็นต้น ทั้งนี้ ยังไม่นับค่าใช้จ่ายส่วนตัว ซึ่งกรณีของนักการเมืองที่มีรายได้น้อยย่อมมีความจำเป็นที่ต้องหาเงินมาใช้จ่ายในส่วนนี้เข้าไปด้วย

<sup>37</sup> จากการสัมภาษณ์ปลัดท่านหนึ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่

<sup>38</sup> อ้างแล้ว, สัมภาษณ์ปลัดท่านเดิม

นอกจากนี้ ยังปรากฏกรณีที่มีนักวิ่งเต้น (lobbyist) ที่หาผลประโยชน์พิเศษด้วยการติดต่อซื้อขายตำแหน่งโดยส่วนบุคคลประเภทนี้มักมีเครือข่ายความสัมพันธ์กับบุคคลอย่างกว้างขวางทั้งที่เป็นข้าราชการและนักการเมืองฐานะของบุคคลประเภทนี้ก็คือการเป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อตกลงของฝ่ายต่างๆ อย่างน้อยก็ต้องสองฝ่ายที่มีความจำเป็นสำหรับการเจรจาตกลงแน่นอนว่าฝ่ายหนึ่งคือบุคคลที่ประสงค์เข้าทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะด้วยฐานะพนักงานจ้างชั่วคราวหรือประจำรวมทั้งตำแหน่งข้าราชการ กับอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งก็คือผู้มีอำนาจชอบธรรม (authority) ในการกำหนดกรอบตำแหน่งและกระบวนการสอบ ทั้งนี้ ท่ามกลางการดำเนินการจากขั้นตอนหนึ่งไปสู่อีกขั้นตอนหนึ่งอาจมีความจำเป็นต้องมีตัวละครอื่นๆ (actors) อย่างข้าราชการและผู้ใกล้ชิดนักการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เป็นต้น ในการช่วยเจรจาและอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้ เหตุการณ์เช่นนี้มักเกิดขึ้นโดยทั่วไปและมีได้เฉพาะแค่จังหวัดภาคเหนือตอนบนเท่านั้น เฉพาะกรณีที่เกิดในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนบน เท่าที่ปรากฏและพอหยิบยกมาเป็นข้อมูล (evident) ในการสนับสนุนบทวิเคราะห์ก็คือกรณีที่ข้าราชการระดับ 3 คนหนึ่ง สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลแห่งหนึ่งได้อาศัยสายสัมพันธ์กับสมาชิกสภาจังหวัด (สจ.) เขตอำเภอหนึ่งในจังหวัดใหญ่ที่สุดของภาคเหนือ โดยที่สจ.ผู้นี้เป็นบุคคลที่ปฏิบัติงานให้พรรคการเมืองใหญ่พรรคหนึ่ง (as Party Bureaucrat) และด้วยเหตุดังกล่าว สจ.ผู้นี้จึงมีเครือข่ายกว้างขวางอีกทั้งยังมีอำนาจต่อรองไม่น้อยในการเจรจากับนักการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นของจังหวัดนี้ สำหรับกรณีที่ว่า ข้าราชการระดับ 3 ได้อ้างกับสจ.คนดังกล่าวว่า มีบุคคลหนึ่งดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการในจังหวัดหนึ่งแถบภาคเหนือตอนล่างมีความประสงค์ที่จะย้ายข้ามจังหวัดมายังจังหวัดใหญ่ของภาคเหนือตอนบน เขาอ้างอีกด้วยว่า ข้าราชการผู้ประสงค์จะย้ายคนนี้นับได้ว่าเป็นญาติใกล้ชิดของเขา ดังนั้นจึงขอพึ่งพาสจ.ให้ช่วยดำเนินการโยกย้ายให้ด้วย ผลที่ตามมา สจ.ผู้นี้ก็ได้ติดต่อกับนักการเมืองระดับชาติของจังหวัดที่มีเครือข่ายเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในจังหวัดและท้ายที่สุดก็ทำการโยกย้ายให้ข้าราชการที่ถูกฝากฝังมาดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งในจังหวัด อย่างไรก็ตาม มีข้อสงสัยว่า อันที่จริงบุคคลที่ถูกกล่าวอ้างหาได้เป็นญาติแต่อย่างใดกับข้าราชการนักวิ่งเต้นรายนั้น หากแต่ข้าราชการนักวิ่งเต้นคนดังกล่าวได้อาศัยสายสัมพันธ์กับสจ.คนที่ว่าเพื่อเข้าไปหาผลประโยชน์ในการโยกย้ายข้าราชการอย่างมาก

เมื่อพิจารณาในส่วนข้าราชการ คงต้องเริ่มต้นด้วยสาเหตุของการโยกย้ายกล่าวได้ว่าสาเหตุหลักที่นำมาซึ่งความจำเป็นในการโยกย้ายก็คือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกันไม่ได้ อันสืบเนื่องมาจากสไตล์การบริหารงานอย่างหนึ่งและนโยบายอย่างหนึ่งและวิธีการอำนวยความสะดวก/สั่งการอย่างหนึ่ง



ตรงส่วนแรก มักเกิดขึ้นในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในท้องถิ่นกล่าวคือเมื่อมีการเลือกตั้งเกิดขึ้นและมีการแข่งขันทางการเมืองระหว่างฝ่ายต่างๆ อย่างน้อย 2 ฝ่ายขึ้นไปที่สำคัญ หากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชุดเดิมแพ้การเลือกตั้งและมีผู้บริหารชุดใหม่เข้ามาดำรงตำแหน่ง กรณีเช่นนี้ แม้คณะผู้บริหารจะเปลี่ยนไป หากนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคนใหม่ยังไว้วางใจ (trust) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยทำงานกับคณะผู้บริหารชุดเดิม สัมพันธภาพระหว่าง 2 ฝ่ายก็จักดำเนินไปอย่างราบรื่น แต่ตรงกันข้าม หากว่าผู้บริหารชุดใหม่เกิดความระแวงและไม่ไว้วางใจปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะด้วยเหตุผลใดก็ตามแต่ ย่อมมีผลทำให้เกิดปัญหาการประสานงานและท้ายสุดอาจทำให้เกิดความขัดแย้งระดับที่รุนแรงจนกระทั่งนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคนใหม่พยายามกดดันให้มีการโยกย้ายปลัดไปอยู่ที่อื่น และหาทางนำเอาปลัดที่ตนไว้วางใจย้ายมาดำรงตำแหน่งแทน กรณีเช่นนี้หากปลัดคนเดิมยอมจำนนแต่โดยดีอีกทั้งมีตำแหน่งว่างให้ย้ายความขัดแย้งก็จะคลี่คลายไปในที่สุด อย่างไรก็ตาม บางครั้งสถานการณ์มิได้ดำเนินไปอย่างง่ายดายดังคิด หากเกิดกรณีที่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ยอมรับสภาพดังกล่าวและพยายามอาศัยช่องทางของกฎหมายและกลไกอื่นของรัฐทำการโต้แย้งต่อสู้กับฝ่ายการเมืองหรือแม้แต่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะยอมรับสภาพและต้องการหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง แต่หากไม่มีตำแหน่งรองรับในการโยกย้ายย่อมเป็นที่แน่นอนว่า สัมพันธภาพของทั้ง 2 ฝ่ายย่อมตกอยู่ในสถานะตึงเครียด ยิ่งทอดเวลาออกไปนานเท่าใดความตึงเครียดยิ่งเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และย่อมไม่ส่งผลทางบวกต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นๆ

อีกกรณีหนึ่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการโยกย้ายตำแหน่ง กรณีเช่นนี้ จุดเริ่มต้นมักเกิดขึ้นจากการเจรจาของทั้ง 2 ฝ่ายคือฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำ โดยที่ผลของการเจรจานั้นที่พึงพอใจของทั้ง 2 ฝ่ายและนำมาสู่การโยกย้ายตำแหน่ง แต่หลังจากนั้นอาจจะเป็นระยะสั้นๆ หรือยาวนานกว่านั้น (3 เดือน - 1 ปี) การณ์กลับปรากฏว่าทั้ง 2 ฝ่ายทำงานร่วมกันไม่ค่อยจะได้ นั่นก็คือนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสไตล์การบริหารแบบหนึ่ง ส่วนปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีสไตล์ไปอีกแบบหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น นายกต้องการความรวดเร็วในการสั่งการ แต่ปลัดกลับต้องการตรวจสอบความถูกต้องของข้อกฎหมายและระเบียบปฏิบัติอื่นๆ ด้วยเกรงว่าหากดำเนินการไปตามคำสั่งของนายก ซึ่งบางกรณีก็สั่งด้วยวาจา ตนเองอาจต้องเผชิญกับข้อผิดพลาดทางกฎหมาย และอาจถูกตรวจสอบจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น ป.ป.ช. และ สตง. เป็นต้น ที่สำคัญ เนื่องจากการเมืองท้องถิ่นยึดถือถือคติการแข่งขันทางการเมือง ดังนั้น มีหลายกรณีที่ฝ่ายค้านโจมตีนายกโดยโยงไปถึงข้าราชการประจำ รวมทั้งบางกรณีข้าราชการประจำด้วยตนเองก็มีความไม่ชอบพอกันเองแล้วแบ่งแยกเป็นฝักฝ่าย และเป็นผู้ตรวจสอบข้าราชการในหน่วยงานของตนเองอีกด้วย หรือแอบยื่นข้อมูลให้แก่ันการเมืองฝ่ายค้านอีกทอดหนึ่ง

#### 4. การเรียกร้องผลประโยชน์เงินโบนัสข้าราชการประจำ

ตรงประเด็นการเรียกร้องผลประโยชน์เงินโบนัสข้าราชการประจำต้องยอมรับว่าเป็นกรณีความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำและ/หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่มักจะปรากฏเป็นประเด็นแทบทุกปี และเรื่องดังกล่าวก็มิได้เป็นเรื่องใหม่เสียทีเดียว หากแต่ประเด็นปัญหาดังกล่าวจะเป็นที่รับรู้ของคนทั่วไป หรือเป็นคดีความหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างนักการเมืองหรือข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสามารถประนีประนอมกันได้หรือไม่เป็นสำคัญ นัยหนึ่งหมายความว่าหากข้อตกลงในเรื่องผลประโยชน์สามารถดำเนินไปโดยที่ทั้งสองฝ่ายยินยอมก็เป็นการยากที่จะหาหลักฐานในการเอาผิดฝ่ายข้าราชการการเมือง

ทั้งนี้ หากพิจารณาในแง่มุมอำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมืองกล่าวได้ว่าพวกเขามีอำนาจในการพิจารณาประเมินเงินโบนัสข้าราชการประจำ ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลเรื่อง กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการกำหนดเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นให้เป็นรายจ่ายอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับพนักงานเทศบาล ลูกจ้าง และพนักงานจ้างของเทศบาลพ.ศ.2558<sup>39</sup> อย่างไรก็ตาม หากฝ่ายต่างๆ ในองค์กรไม่อาจร่วมมืออย่างเป็นทางการผลที่เกิดขึ้นก็ปรากฏดังตัวอย่างกรณีต่อไปนี้

กรณีที่ 1 การเรียกร้องผลประโยชน์เงินโบนัสจากข้าราชการประจำองค์การบริหารส่วนตำบลร้องแกว อ.ร้องแกว จ.แพร่ ซึ่งปรากฏว่ารองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำการเรียกร้องเงินโบนัสหรือที่เรียกว่า “การหักหัวคิว” ของข้าราชการประจำและพนักงานส่วนท้องถิ่นประจำปี 2557 ร้อยละ 13 ต่อคนเพื่อแลกเปลี่ยนกับการพิจารณาเลื่อนขั้น ขึ้นเงินเดือนและการให้เงินโบนัส ทั้งนี้ ข้อมูลจากข่าวนำเสนอว่า รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นตัวแทนของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในการประสานต่อรองการเรียกร้องผลประโยชน์ โดยมีการเรียกร้องเงินส่วนต่างจากพนักงานข้าราชการลูกจ้างและพนักงานจ้างตามภารกิจโดยรวมสูงเกือบหนึ่งแสนบาท ซึ่งเงินจำนวนดังกล่าวจะถูกแบ่งให้กับผู้บริหารท้องถิ่น (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

<sup>39</sup> แม้ว่าฝ่ายการเมืองมีอำนาจชอบธรรม (authority) ในการพิจารณากำหนดจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น แต่ทว่าสัดส่วนในการจ่ายต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2542 มาตรา 35 “ในการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้าง ที่นำมาจากเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่าร้อยละสี่สิบของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้

และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอีก 2 คน) และพนักงานจ้างและคนงานทั่วไปที่ไม่ได้รับเงินโบนัส โดยสัดส่วนมากขึ้นอยู่กับตำแหน่งตามลำดับ<sup>40</sup>

กรณีที่ 2 เป็นกรณีที่ตรงกันข้ามกับกรณีในข้างต้น กล่าวคือ กรณีต่อไปนี้เป็นการเรียกร้องผลประโยชน์เงินโบนัสโดยฝ่ายข้าราชการประจำหรือปลัดเทศบาลเป็นผู้ริเริ่ม สำหรับกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่เกิดขึ้นในพื้นที่เทศบาลตำบลต้นธง อ.เมือง จ.ลำพูน เมื่อข้าราชการประจำเทศบาลจำนวนหนึ่งทำการแจ้งความร้องเรียนว่ารองปลัดเทศบาลตำบลต้นธง เรียกรับเงิน โบนัสจากข้าราชการประจำและพนักงานส่วนท้องถิ่นกว่า 20 % โดยรวมเป็นเงินกว่า 200,000 บาท ทั้งนี้ จำเลยกล่าวถึงเหตุผลในการเรียกรับผลประโยชน์ว่าที่ตนเองกระทำลงไปนั้น เป็นไปตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นและนำเงินดังกล่าวไปจัดสรรให้กับลูกจ้างชั่วคราวที่ไม่ได้รับประโยชน์ตามคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ<sup>41</sup>

กรณีที่ 3 กรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลวรนคร อ.ปัว จ.น่าน เรียกรับผลประโยชน์เงินโบนัสจากข้าราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งทางนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเรียกรับเงินส่วนแบ่งโบนัสจากพนักงานเป็นจำนวนเงินสองแสนกว่าบาทหรือคิดเป็นร้อยละ 10 ของเงินโบนัสที่จ่ายให้กับข้าราชการประจำและพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งจำเลยได้อธิบายถึงสาเหตุการเรียกรับผลประโยชน์ดังกล่าวเพื่อนำไปจัดสรรให้กับฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลและฝ่ายนิติบัญญัติในสัดส่วนเท่ากันคือร้อยละห้า<sup>42</sup>

จากกรณีการเรียกร้องผลประโยชน์เงินโบนัสสองกรณีในข้างต้นพบว่ามีข้อสังเกตร่วมกันประการหนึ่งว่าสาเหตุส่วนหนึ่งในเบื้องต้นของการเรียกรับเงิน โบนัสดังกล่าวเป็นไปเพื่อจัดสรรให้กับลูกจ้างพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีได้ประโยชน์ตามระเบียบกำหนดเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปี นัยดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้ว่ากลุ่มพนักงานส่วนท้องถิ่นกลุ่มหลังนี้ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการจ้างงานตามภารกิจ ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่ากลุ่มพนักงานส่วนท้องถิ่นกลุ่มดังกล่าวเป็นกลุ่มที่ได้รับการว่าจ้างที่อาจจะเป็นไปเพื่อการตอบแทนฐานเสี่ยง หัวคะแนน ของผู้บริหารท้องถิ่นนั้นๆ แต่ทว่าในกรณีสุดท้ายจะเห็นได้ว่าการเรียกรับผลประโยชน์เพื่อตอบแทนให้กับฝ่ายการเมือง

<sup>40</sup> ไทยรัฐออนไลน์. (2558). บุกจับคาโตะ ! รองนายกอบต.ที่แพร่ ปลัดแฉ หักหัวคิวโบนัสลูกน้อง. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://www.thairath.co.th/content/531879> (15 มกราคม 2559).

<sup>41</sup> MCOT.net. (2555). ลำพูน จับรองปลัดเทศบาลฯเรียกรับเงินโบนัสขรก.ประจำ. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://www.posttoday.com/local/north/40923> (15 มกราคม 2559)

<sup>42</sup> โปสทูเดย์. (2559). ช้อนแผนรบบนายกอบต.วรนครเรียกรับเงิน .[ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://www.posttoday.com/local/north/409230> (15 มกราคม 2559)

### 5.การเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบ

ผลจากการที่ผู้บริหารท้องถิ่นอาศัยอำนาจหน้าที่เข้าไปจัดการกิจการของรัฐ ไม่ว่าจะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการที่เรียกกันว่า โครงการรับเหมาและจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งเกี่ยวข้องกับข้าราชการ ทั้งในรูปการเปิดกรอบอัตรากำลัง การคัดสรรบุคคลดำรงตำแหน่ง การเปิดสอบแข่งขัน การเลื่อนตำแหน่ง การประเมินความดีความชอบ เงิน โบนัส และการโยกย้ายตำแหน่ง โดยที่ลักษณะของการดำเนินการเข้าข่ายเป็นพฤติกรรมการณ์ฉ้อฉลอำนาจ (abuse of power) อันถือเป็นพฤติกรรมที่ผิดกฎหมาย ที่สำคัญในกรณีที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ หากว่าฝ่ายการเมือง /ผู้บริหารท้องถิ่นสั่งการให้ข้าราชการปฏิบัติในสิ่งที่หมิ่นเหม่ต่อความผิด ไม่ว่าจะเป็นการเซ็นสัญญาโครงการก่อสร้าง หรือ การจัดซื้อจัดจ้าง หรือกรณีการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการตรวจรับ ในที่สุดเมื่อปรากฏว่ามีการร้องเรียนเกิดขึ้น ซึ่งอาจผ่านทางส่วนข้าราชการภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง อย่าง ... ท้องถิ่นจังหวัด และ / หรือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอย่าง ป.ป.ช. ป.ป.ท. และสตง. ตามกระบวนการทางกฎหมาย องค์กรเหล่านี้ ก็จะต้องเข้ามาตรวจสอบ ทั้งกรณีของนักการเมืองและข้าราชการประจำ

เฉพาะกรณีของป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตต่อหน้าที่ของนักการเมืองและข้าราชการประจำ ตามรายงานระหว่างปี 2550-2555 ปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาหรือเรียนเป็นจำนวนมิใช่น้อย ดังปรากฏข้อมูลในตารางที่ 7 อีกทั้งยังมีครอบคลุมทุกองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเห็นได้ในแผนภูมิที่ 1 แต่ถึงกระนั้นก็ใช่ว่าจะกล่าวหาหรือเรียนทั้งหลายมีมูลความผิดทั้งหมด ดังแสดงให้เห็นในตารางที่ 8

ตารางที่ 7: ตารางแสดงสถิติเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาหรือเรียน ปีงบประมาณ พ.ศ.2550-2555 (จำแนกตามหน่วยงาน)<sup>43</sup>

หน่วยงาน	จำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาหรือเรียน						
	ปี	ปี	ปี	ปี	ปี	ปี	รวม
	2550	2551	2552	2553	2554	2555	
	เรื่อง	เรื่อง	เรื่อง	เรื่อง	เรื่อง	เรื่อง	เรื่อง
1.สำนักงานกฤษฎีกา	37	73	58	15	41	23	247

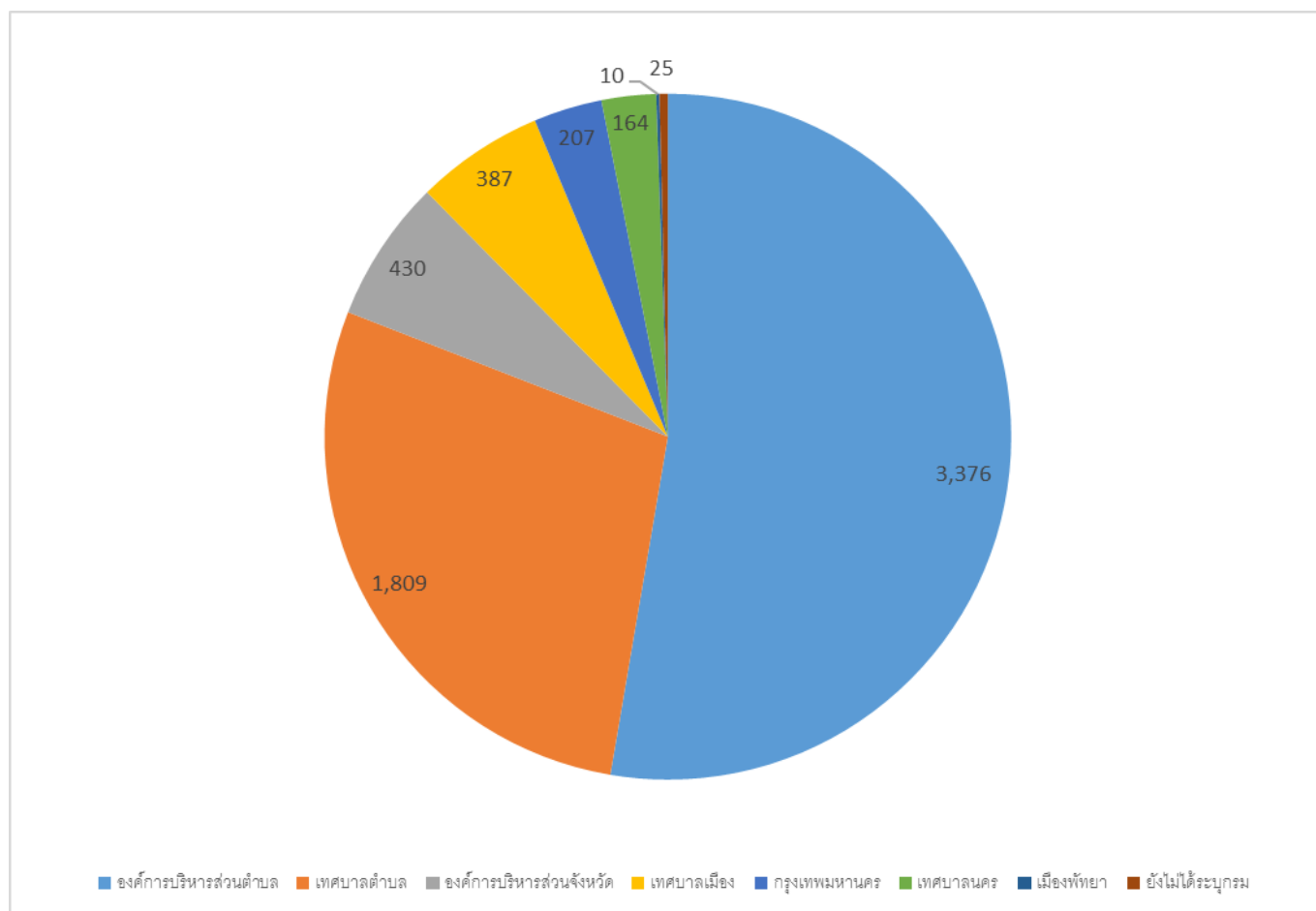
<sup>43</sup>คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ. (2555). รายงานการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี พ.ศ.

2. กระทรวงกลาโหม	39	39	51	60	31	28	<b>248</b>
3. กระทรวงการคลัง	106	101	71	85	61	72	<b>496</b>
4. กระทรวงการต่างประเทศ	1	1	1	1	-	-	<b>4</b>
5. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	9	19	13	11	6	8	<b>66</b>
6. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	9	21	17	12	12	17	<b>88</b>
7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	265	124	72	74	60	70	<b>665</b>
8. กระทรวงคมนาคม	81	71	77	77	66	69	<b>441</b>
9. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	67	65	56	91	48	42	<b>369</b>
10. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	47	32	31	38	30	25	<b>203</b>
11. กระทรวงพลังงาน	6	6	6	9	7	9	<b>43</b>
12. กระทรวงพาณิชย์	9	9	9	11	9	10	<b>57</b>
13. กระทรวงมหาดไทย	1,423	1,371	446	452	357	341	<b>4,390</b>
14. กระทรวงยุติธรรม	27	53	46	42	40	39	<b>247</b>
15. กระทรวงแรงงาน	21	8	9	11	11	8	<b>68</b>
16. กระทรวงวัฒนธรรม	7	9	15	18	3	9	<b>61</b>
17. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	2	-	3	3	4	4	<b>16</b>
18. กระทรวงศึกษาธิการ	144	187	200	210	197	251	<b>1,189</b>

19. กระทรวงสาธารณสุข	42	56	38	52	52	68	<b>308</b>
20. กระทรวงอุตสาหกรรม	8	8	8	8	18	23	<b>73</b>
21. ส่วนราชการที่ไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง	-	-	6	11	329	24	<b>370</b>
-สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	430	625	385	510	323	146	<b>2,419</b>
22.องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ	-	-	25	33	18	-	<b>76</b>
23. องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	46	149	37	53	21	77	<b>383</b>
24.องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ	-	-	-	-	8	-	<b>8</b>
25. องค์กรศาล	-	-	19	-	19	-	<b>38</b>
26. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	-	-	1,080	1,162	780	1,074	<b>4,204</b>
27.หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศ คปค.	3	2	-	-	-	-	<b>5</b>
28.หน่วยงานอื่น (ไม่สามารถจำแนกหน่วยงานได้)	-	-	-	-	864	-	<b>864</b>
<b>รวม</b>	<b>2,829</b>	<b>3,029</b>	<b>2,779</b>	<b>3,049</b>	<b>3,415</b>	<b>2,437</b>	<b>17,646</b>

จากข้อมูลที่ปรากฏในตารางข้างต้นทำให้พอมองเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาร้องเรียนในลำดับต้นๆต่างก็สังกัดในหน่วยงานที่ต้องเข้าไปสัมผัสกับประชาชนอยู่โดยตรง โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย, สำนักงานตำรวจแห่งชาติและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้อมูลระหว่างปีพ.ศ.2552-2555 ได้ชี้ออกมาว่ามีการกล่าวหาร้องเรียนอย่างต่อเนื่องทุกปีและในอัตราที่ไม่ค่อยแตกต่างกันมากนักในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม จำเป็นที่จะต้องดูควบคู่ไปกับประเภทของข้อกล่าวหาร้องเรียนด้วยจึงจะช่วยให้เข้าใจลักษณะของการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนภูมิที่ 1: แผนภูมิแสดงจำนวนเรื่องร้องเรียนทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อป.ช. ในช่วงพ.ศ. 2553-2556 (จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)



ที่มา: ThaiPublica. (2555).สถิติร้องเรียนทุจริตต่อการบริหารส่วนท้องถิ่นในมือ ป.ช. 6,260 เรื่อง ย้อนหลัง 5 ปี ข้อมูล 66 ล้านวน. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://thaipublica.org/2014/09/statistics-local-government-fraud/>

ตามตารางนี้สะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตซึ่งถือเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศและของโลก ดังที่มีการเอ่ยถึงดัชนีชี้วัดการทุจริตรวมทั้งการจัดอันดับของประเทศต่างๆ ที่สำคัญตารางนี้ยังบอกอีกว่าการทุจริตปรากฏทุกองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแต่องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีปัญหามากที่สุด

ตารางที่ 8: ตารางแสดงสถิติเรื่องร้องเรียนการทุจริตขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่อป.ป.ช.

	ปี 2553	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556
มีเรื่องรับใหม่	1,154	1,173	1,182	1,376
ค้างจากปีที่ผ่านมา	2,656	3,309	3,881	4,197
ชี้มูล	30	31	1	-
ติดก	381	466	462	328
ไม่รับไว้พิจารณา	43	58	59	25
ส่งคืนพนักงานสอบสวน	30	28	34	18
ส่งหน่วยงานอื่น	13	18	310	133
คงเหลือ	3,309	3,881		

ที่มา: ThaiPublica. (2555).สถิติร้องเรียนทุจริตองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในมือ ป.ป.ช. 6,260 เรื่อง ย้อนหลัง 5 ปีชี้มูล 66 ตำนวน. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://thaipublica.org/2014/09/statistics-local-government-fraud/>

ตามตารางข้างต้นถือได้ว่าบรรดาข้อร้องเรียนที่ยื่นเข้ามายังป.ป.ช.นั้นแต่ละปีมีนับ 1,000 กว่าเรื่องและเมื่อรวมกับเรื่องค้างเดิมของแต่ละปีเข้าไปอีกก็แสดงว่าแต่ละปีป.ป.ช.มีเรื่องที่ต้องดำเนินการเป็นจำนวนมากกว่า 2,000 เรื่องร้องเรียนต่อปี ตรงนี้ย่อมชี้อีกมุมหนึ่งว่าอย่างน้อยคงเป็นเพราะป.ป.ช.มีบุคลากรน้อยเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนของคดีความ ยิ่งไปกว่านั้น ตารางนี้ยังบอกให้ทราบอีกว่า แม้จะมีเรื่องร้องเรียนเข้ามายังป.ป.ช.เป็นจำนวนมาก แต่ทว่าที่ชี้มูลได้กลับมีน้อยมากเมื่อเทียบกับกรณีติดก, ไม่รับไว้พิจารณา, ส่งคืนพนักงานสอบสวนและส่งหน่วยงานอื่น ในเบื้องต้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าคงเป็นผลสืบเนื่องมาจากความไม่สมบูรณ์ของสำนวนและหลักฐาน รวมทั้งคงเป็นเรื่องของการเมืองว่าด้วยคดีทุจริตซึ่งมักเกิดขึ้นด้วยเหตุผลที่มุ่งทำลายฝ่ายตรงกันข้าม

กรณีของจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งถือเป็นจังหวัดที่ใหญ่ที่สุดในภาคเหนือตอนบน ซึ่งมีเขตปกครองครอบคลุมถึง 24 อำเภอ และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ รวมกัน 211 องค์กร เฉพาะองค์กรขนาด



เกี่ยวกับเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) ก็มีจำนวนรวมกันมากถึง 205 องค์กร<sup>44</sup> เฉพาะในปี พ.ศ.2555 ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2554 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2555 ตามสถิติที่รวบรวมโดยป.ช. ประจำจังหวัดเชียงใหม่ ได้ระบุว่า กลุ่มงานปราบปรามการทุจริตได้รับเรื่องกล่าวหาหรือเรียนทั้งสิ้น จำนวน 75 เรื่อง โดยแบ่งประเภทการรับเรื่องกล่าวหาหรือเรียนได้ดังตารางต่อไปนี้

**ตารางที่ 9: ตารางแสดงการดำเนินงานด้านการปราบปรามการทุจริตของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประจำจังหวัดเชียงใหม่ ปีงบประมาณ (ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2554- 30 ตุลาคม 2555) โดยแบ่งประเภทการรับเรื่องกล่าวหาหรือเรียนดังตารางต่อไปนี้<sup>45</sup>**

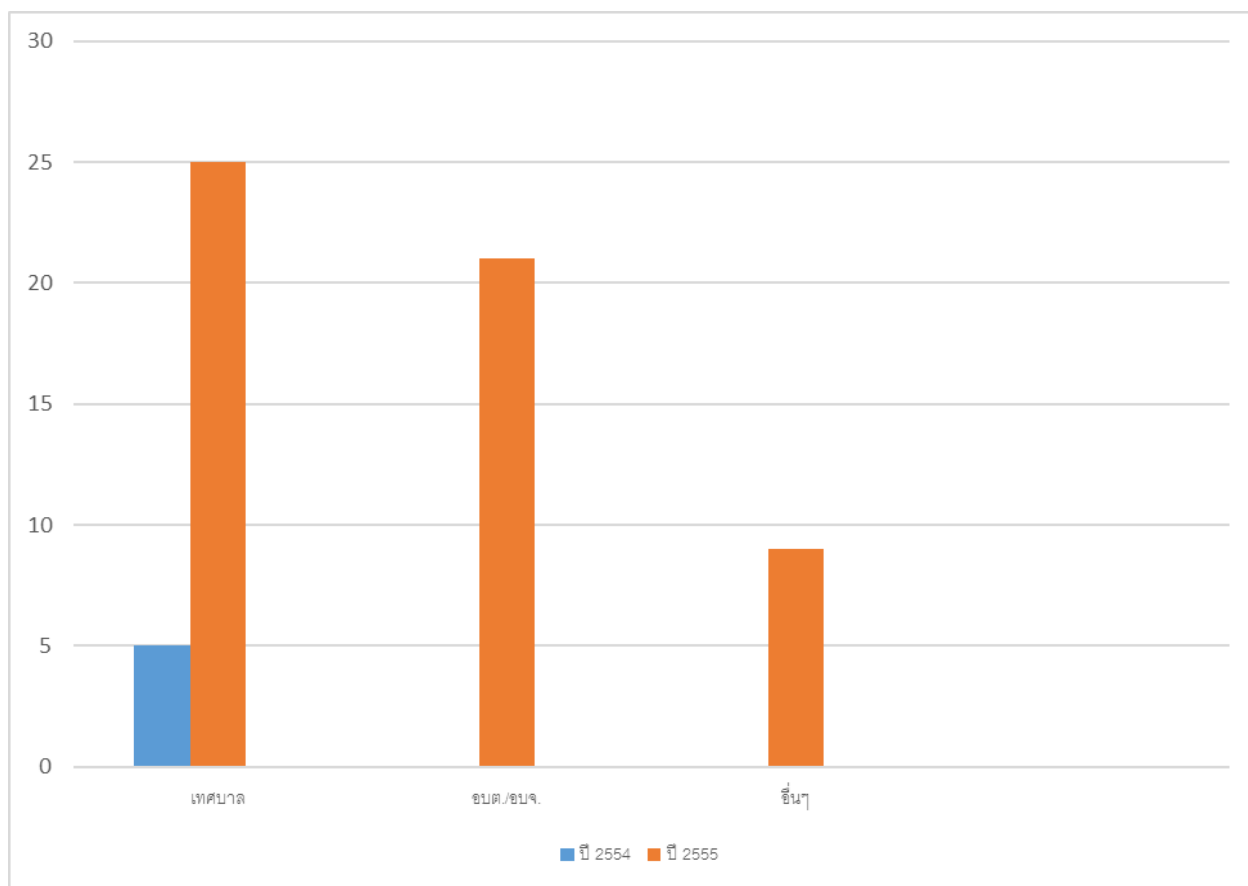
ประเภท	รับ			เสร็จ			รวม	คงเหลือ
	ยกมา	ใหม่	รวม	ไม่รับ	มีมูล	ส่งส.ป.ช. พื้นที่/หน่วยงานอื่น		
1.เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามมาตรา 84	1	64	65	17	13	7	37	28
2.เรื่อง ที่ พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้ตาม มาตรา 89	-	1	1	-	1	-	1	-
3. เรื่องกล่าวหาผู้ดำรง	-	1	1	1	-	-	1	-

<sup>44</sup> จังหวัดเชียงใหม่ประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 1 แห่ง, เทศบาลนคร 1 แห่ง, เทศบาลเมือง 4 แห่ง, เทศบาลตำบล 116 แห่งและองค์การบริหารส่วนตำบล 90 แห่ง รวม 211 แห่ง

<sup>45</sup> สำนักงานป.ช. ประจำจังหวัดเชียงใหม่.(2555). รายงานผลการดำเนินการประจำปีงบประมาณ 2555 . หน้า 12

ตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัวรายผิดปกติ ตามมาตรา 75								
4.เรื่อง ที่ กล่าวหา เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ ความ ผิด ต่ อ ม พระราชบัญญัติว่าด้วย ความผิดเกี่ยวกับการ เสนอราคาต่อหน่วยงาน ของรัฐ พ.ศ.2542	-	1	1	-	-	-	-	1
5.บั ตร ส น เท่ ห์ (ส่ง ส่วนกลาง)	-	6	6	-	-	6	6	-
6.เรื่องกล่าวหาที่ไม่อยู่ ในอำนาจ	-	2	2	-	-	2	2	-
<b>รวม</b>	1	75	76	18	14	15	47	29

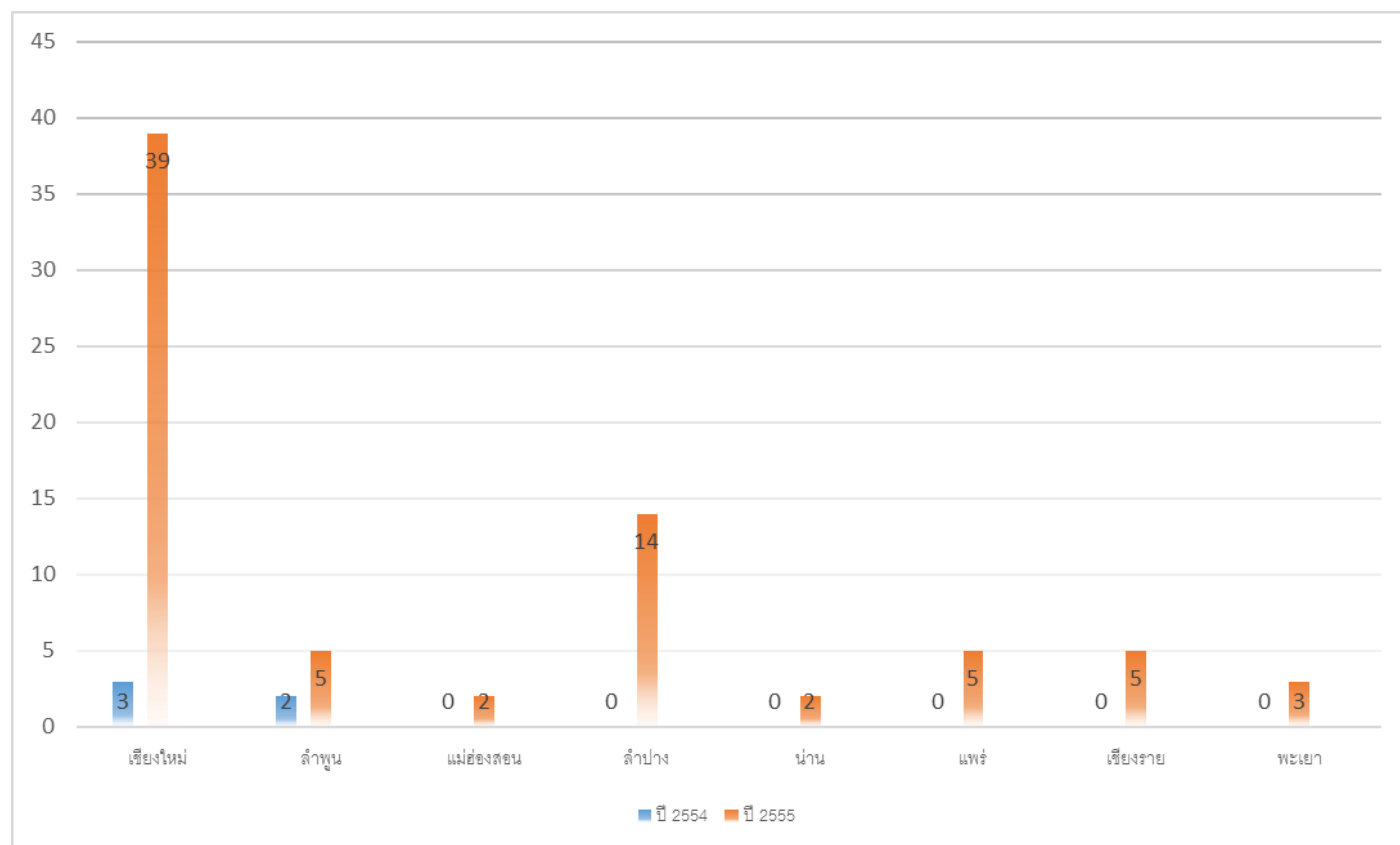
**แผนภูมิที่ 2: แผนภูมิแสดงหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาหรือเรียนสำนักงานป.ป.ช. ประจำจังหวัดเชียงใหม่ ประจำปีงบประมาณ 2554-2555<sup>46</sup>**



ตารางนี้ชี้ให้เห็นว่าแนวโน้มว่านับวันนอกเหนือจากจำนวนคดีความดังที่ได้แสดงให้เห็นก่อนหน้านี้แล้ว จำนวนขององค์กรแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังเพิ่มขึ้นทุกประเภท โดยที่เทศบาลมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากที่สุดคือจาก 5 เทศบาลในปีพ.ศ.2554 มาเป็น 25 เทศบาลในปีพ.ศ.2555

<sup>46</sup> สำนักงานป.ป.ช. ประจำจังหวัดเชียงใหม่. (2555). รายงานผลการดำเนินการประจำปีงบประมาณ 2555. หน้า 15

แผนภูมิที่ 3: แผนภูมิแสดงเรื่องกล่าวหาโรงเรียนแยกรายจังหวัด สำนักงานป.ป.ช. ประจำจังหวัด  
เชียงใหม่ ประจำปีงบประมาณ 2554-2555<sup>47</sup>



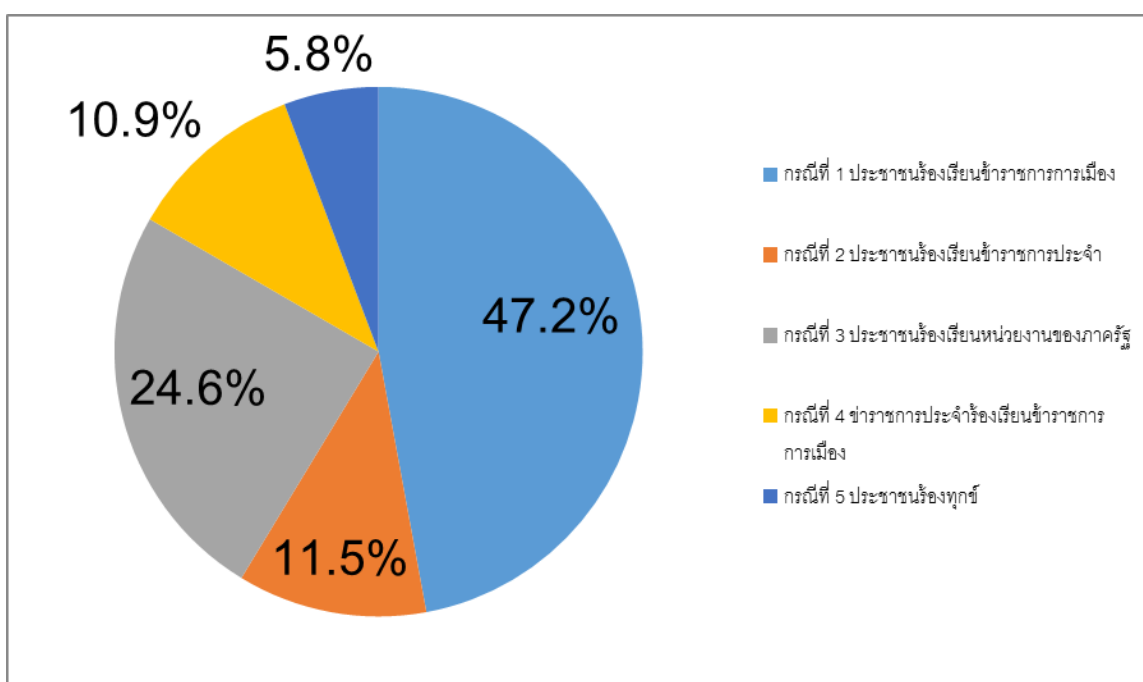
เมื่อเปรียบเทียบในหมู่ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบนปรากฏว่าเชียงใหม่มีคดีเพิ่มขึ้นมากที่สุดคือปีพ.ศ. 2554 มีคดีจำนวน 3 เรื่องกล่าวหาโรงเรียน แต่พอมาถึงปีพ.ศ.2555 คดีกลับเพิ่มขึ้นเป็น 39 เรื่องกล่าวหาโรงเรียน ส่วนที่รองลงมาคือจังหวัดขนาดกลางอย่างลำปางโดยปีพ.ศ.2554 ไม่ปรากฏมีข้อกล่าวหาโรงเรียนแต่ในปีพ.ศ. 2555 กลับมีข้อกล่าวหาโรงเรียนมาถึง 14 ข้อกล่าวหา ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะเชียงใหม่เป็นจังหวัดขนาดใหญ่และเป็นเขตเมืองซึ่งมีปัญหาสลับซับซ้อนและมีค่าใช้จ่ายทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูง ขณะที่ลำปางก็มีขนาดและความสลับซับซ้อนของปัญหารองลงมา ตลอดไปจนถึงค่าใช้จ่ายทางเศรษฐกิจที่สูงไม่น้อยเลยทีเดียว อย่างไรก็ตาม

<sup>47</sup>สำนักงานป.ป.ช. ประจำจังหวัดเชียงใหม่. (2555).รายงานผลการดำเนินการประจำปีงบประมาณ 2555. หน้า 14.

กรณีของเชียงราย ซึ่งเป็นจังหวัดขนาดกลางเหมือนกับลำปาง แต่กลับมีข้อกล่าวหาเรื่องเรียนเกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2555 เพียงแค่ 5 ข้อกล่าวหาเท่านั้น ดังนั้นควรที่จะค้นหาสาเหตุที่แท้จริงต่อไป

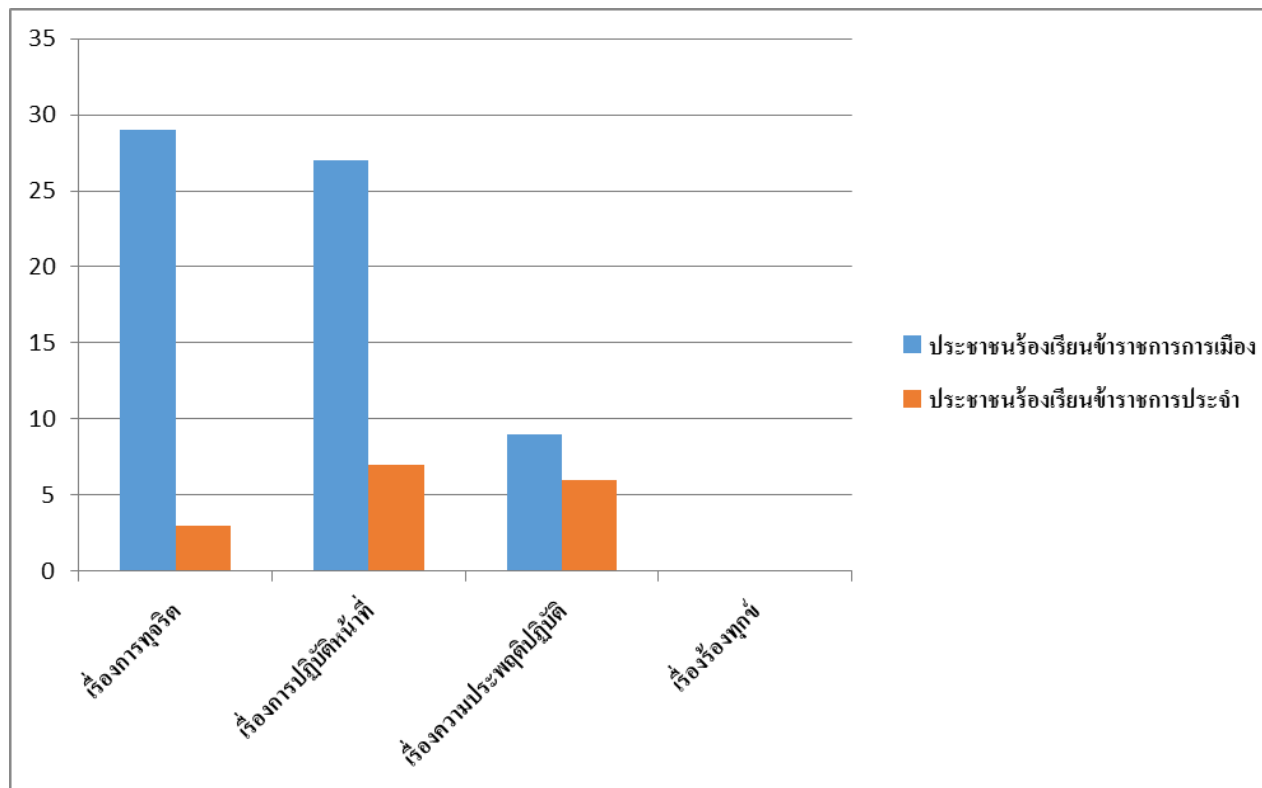
ยิ่งไปกว่านั้น ผู้วิจัยขอนำเสนอถึงประเด็นข้อร้องเรียนที่จัดส่งมายังศูนย์ดำรงธรรมและถูกจัดเก็บไว้ที่ท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ โดยข้อมูลนี้รวบรวมขึ้นระหว่างเดือนมกราคม 2557 – ตุลาคม 2557 ทั้งนี้ครอบคลุมประเภทของผู้ร้องเรียนและผู้ถูกร้องเรียน อีกทั้งจำนวนและประเภทของข้อร้องเรียนอีกด้วย ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 4, 5 และ 11

แผนภูมิที่ 4: แผนภูมิแสดงจำนวนเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ จำแนกตามกรณีผู้ร้องเรียนและผู้ถูกร้องเรียน



ที่มา: คัดแปลงจาก สุภชัย พรหมจักร. (2558). การศึกษาเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ ของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ระหว่างเดือนมกราคมพ.ศ.2557 - เดือนตุลาคมพ.ศ.2558 (การค้นคว้าอิสระ). คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, หน้า 42.

### แผนภูมิที่ 5: แผนภูมิเปรียบเทียบจำนวนข้อร้องเรียนของประชาชนต่อข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง



ที่มา: เฟิ่งอ่าง, หน้า 46 และ 50.

ตามแผนภูมิที่ 5 พบว่าหากเปรียบเทียบข้อร้องเรียนของประชาชนต่อข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองไม่ว่าเป็นในเรื่องการทุจริต เรื่องการบริหารหน้าที่ เรื่องความประพฤติปฏิบัติ จะเห็นได้ว่าเป็นข้อร้องเรียนที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายประชาชนต่อข้าราชการการเมืองมีจำนวนมากกว่าการที่ประชาชนร้องเรียนข้าราชการประจำในทุกเรื่อง กรณีเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในการตรวจสอบนักการเมืองมากกว่าข้าราชการประจำโดยเฉพาะในเรื่องของการทุจริตคอร์รัปชัน

เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้ให้ความสำคัญตรงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ ดังนั้นข้อมูลที่ปรากฏในตารางที่ 11 ได้ชี้ให้เห็นว่าช่องทางหนึ่งที่ข้าราชการประจำสามารถเปิดเผยข้อมูลของฝ่ายการเมืองได้ก็คือการร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐบาลกลาง ที่สำคัญเป็นข้อมูลร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายการเมืองซึ่งมีจำนวนสูงกว่าประเด็นการทุจริต

ตารางที่ 10 : ตารางแสดงจำนวนการร้องเรียนของข้าราชการประจำต่อข้าราชการการเมือง

ประเภทข้อร้องเรียน	จำนวน	ร้อยละ
เรื่องการทุจริต	5	33.3
เรื่องการปฏิบัติหน้าที่	10	66.7
เรื่องความประพฤติปฏิบัติ	-	-
เรื่องร้องทุกข์	-	-
รวม	15	100

ที่มา: เฝ้าอ้าง, หน้า 55.

ตามที่กล่าวมาเป็นลำดับย่อมทำให้เข้าใจได้ว่าการสะสมอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยในยุคหลัง นับว่ามีส่วนอย่างมากในการนำเอาการเมือง-การบริหารให้มาใกล้ชิดกับประชาชนและภาคสังคม นับหนึ่งประชาชนแต่ละคน (as individual) ย่อมมีโอกาสเรียนรู้เรื่องความขัดแย้งและความร่วมมือในเรื่องผลประโยชน์รวมทั้งเรื่องอำนาจต่อรอง โดยที่ประเด็นเรื่องการเรียนรู้เป็นเรื่องราวที่พวกเขาเผชิญอยู่ทุกเมื่อเชื่อวันเช่น ถนนในหมู่บ้าน การใช้น้ำและการจัดเก็บขยะ เป็นต้น ตามที่กล่าวมานี้ การเมืองและนโยบายสาธารณะมิใช่เรื่องที่น่าเข้าใจยากเหมือนกับที่ได้รับฟังมาในระดับชาติซึ่งแน่นอนว่าหลายเรื่องต้องมีพื้นฐานความรู้และติดตามมาอย่างต่อเนื่องหรือบางเรื่องถือเป็นการตัดสินใจทางเทคนิค (technical decision) เช่น นโยบายพลังงานและการสื่อสาร เป็นต้น นอกจากนี้ สังคมที่ตั้งอยู่ภายในบริเวณเขตปกครองท้องถิ่น (as society) ยังมีความใกล้ชิดและได้รับผลกระทบจากรัฐท้องถิ่นเป็นอย่างสูงหรือจะพอกกล่าวได้ว่าทั้ง 2 ส่วนนี้เป็นฝาแฝดกัน ดังจะเห็นได้จากมาตรการนโยบายการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้กระบวนการทางการเมืองและนโยบายระดับท้องถิ่นจะส่งผลโดยตรงเห็นได้ชัดและเข้าใจง่ายยิ่งกว่าระดับชาติ แต่ทว่าเมื่อเปรียบเทียบระหว่างช่วงเลือกตั้งกับช่วงระหว่างการเลือกตั้งจากสมัยหนึ่งไปยังสมัยหนึ่ง ประชาชนและสังคมให้ความสนใจกับช่วงเลือกตั้งยิ่งกว่า อย่างน้อยปัจจัยหนึ่งน่าจะมาจากเกมการแข่งขันของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระตุ้นให้เกิดความสนใจ ส่วนกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังจากนั้น ประชาชนและสังคมยังไม่ค่อยให้ความสนใจเท่าที่ควร ดังนั้น กิจกรรมทางการเมืองและนโยบายสาธารณะยังจำกัดอยู่ในแวดวงของนักการเมืองและข้าราชการเสียส่วนใหญ่ เมื่อเป็นเช่นนี้เลยมีส่วนไม่

มากก็น้อยที่ทำให้นักการเมืองและข้าราชการบางส่วนกล้าตัดสินใจทำในสิ่งที่เบี่ยงเบนไปจากข้อกฎหมาย จนท้ายที่สุดต้องถูกตรวจสอบจากกระบวนการยุติธรรมและหลายกรณียุติลงด้วยการถูกลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมาย

มีข้อน่าสังเกตอีกว่าความเคลื่อนไหวที่ก่อให้เกิดการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม มักเกิดการริเริ่มของฝ่ายที่เป็นปรปักษ์กันเสียเป็นส่วนใหญ่อย่างเช่นนักการเมืองฝ่ายค้าน ข้าราชการในองค์กรเดียวกันหรือต่างองค์กร และนักเรียนอาชีพหรือกล่าวอีกอย่างได้ว่า ความพยายามผลักดันให้เกิดการไต่สวน เป็นกระบวนการทางการเมืองของท้องถิ่นหรือเรียกได้ว่าเป็นการเมืองว่าด้วยการไต่สวนยิ่งกว่าจะเป็นการเคลื่อนไหวอันเกิดจากพลังของประชาชนและสังคมอย่างที่นักวิชาการ ปัญญาชน และนักเคลื่อนไหวทางสังคมการเมืองพึงอยากให้เกิดขึ้น กรณีอย่างหลังผู้วิจัยคาดหมายว่าอย่างน้อยคงใช้เวลาจำนวนหนึ่ง อีกทั้งยังต้องขึ้นอยู่กับองค์ประกอบอื่นเช่น กระแสสังคมระดับชาติตื่นตัวเรื่องการต่อต้านคอร์รัปชัน การทุจริตการเลือกตั้ง รวมทั้งมีการขยายตัวของชนชั้นกลางในชนบท (rural middle class) อย่างกว้างขวาง เป็นต้น



## บทสรุป

ตามที่ได้อธิบายเอาไว้ในบทนำว่างานวิจัยชิ้นนี้ถือเอาว่านักการเมืองระดับท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่ มักมีแรงจูงใจในการมุ่งเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองคือตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นอันเป็นไปตามทฤษฎีที่นักรัฐศาสตร์ไม่ว่าจะเป็น Robert A.Dahl<sup>48</sup> และ Oliver H.Woshinsky<sup>49</sup> ได้ตั้งเอาไว้คือนักการเมืองบางจำพวกมีแรงผลักดันในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองรวมทั้งเมื่อได้รับตำแหน่งแล้วก็มีพฤติกรรมทางการเมืองและพฤติกรรมทางการบริหาร (กรณีที่เป็นผู้บริหาร) ที่เรียกว่าการมุ่งผลประโยชน์ส่วนตน (self-interested) ไม่ว่าจะเป็นในด้านเกียรติยศทางสังคม อำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้จึงปรากฏภาพในวงกว้างทั้งในสื่อและงานวิจัย<sup>50</sup> ไปในทำนองว่านักการเมืองที่เป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มากนักน้อย มักมีพฤติกรรมไปในทางที่ใช้อำนาจโดยมิชอบ (abuse of power) อีกทั้งยังทำการฉ้อราษฎร์บังหลวง (corruption) ในรูปแบบต่างๆ ทั้งนี้ทั้งนั้นการกระทำดังกล่าวได้ก่อผลกระทบต่อตัวข้าราชการและองค์การราชการซึ่งตามหลักบริหารองค์การสาธารณะ พระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลพ.ศ.2542 มิได้มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมเนื้อหาอันเกี่ยวข้องกับการรักษาระบบคุณธรรม ธรรมเนียม และส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างนักการเมืองและข้าราชการประจำ

เฉพาะงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยพบว่าสัมพันธภาพระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักถูกมองไปทำนองที่ว่าฝ่ายการเมืองใช้อำนาจโดยมิชอบเหนือฝ่ายข้าราชการประจำ กล่าวคือ การเปิดครอบตำแหน่ง การบรรจุและแต่งตั้ง การย้ายและการโอน การประเมินและการเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งในสายงานที่สูงขึ้นหรือการคัดเลือกเพื่อให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นในสายงานเดิม การพิจารณาเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ฝ่ายการเมืองมักจะอาศัยเงื่อนไขของอำนาจชอบธรรม (authority) หรืออำนาจของตำแหน่งที่บัญญัติไว้ในกฎหมายในการให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการประจำ ดังปรากฏในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารส่วนจังหวัดความว่า

“การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือการอื่น

<sup>48</sup> Robert A Dahl, op.cit, pp.65-67.

<sup>49</sup> Oliver H. Woshinsky,op.cit, pp.166-179.

<sup>50</sup> ดูข้อวิจารณ์ของทีมีวิชาการ สมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย, “วิพากษ์ร่างพ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.....”, ใน สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 63 ฉบับที่ 43 (วันศุกร์ที่ 8 - วันพฤหัสบดีที่ 14 กรกฎาคม 2559), หน้า 66

ใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้ง และการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน

อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามวรรคหนึ่ง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาข้าราชการในตำแหน่งใดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด”<sup>51</sup>

ในส่วนของเทศบาล

“มาตรา 48 เศรษฐ นายเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย
- (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
- (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี
- (4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- (5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
- (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

มาตรา 48 สัตตรส ให้นายกเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของ เทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล

มาตรา 48 เอกุณวีสติ ให้ปลัดเทศบาลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย”<sup>52</sup>

สุดท้ายในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล

“มาตรา 59 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552)

(1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

(2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

(4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

มาตรา 60 ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามลำดับที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด แต่งตั้งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในระหว่างรักษาราชการแทนด้วย

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ แต่ห้ามมอบให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติราชการแทน ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ

การปฏิบัติราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคห้า ต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลและกรอบนโยบายที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดไว้

มาตรา 60/1 ให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลรองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่มิถุนายนกำหนดหรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย<sup>53</sup>

ในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยได้เรียบเรียงให้เห็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเทศบาลขนาดเล็กบางแห่ง ในจังหวัดภาคเหนือตอนบน รวมทั้งในองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่ง โดยอาศัยข้อมูลจากผู้ให้ข่าวคนสำคัญ (key informants) ซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในองค์การต่างๆอันเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย นักการเมือง (นายกฯ, เลขานุการนายกฯและสจ.) ข้าราชการประจำ (ปลัด) และองค์กรอิสระคือ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ผลการศึกษาพบว่าการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่ฝ่ายการเมืองเป็นผู้ที่มีอิทธิพลเหนือฝ่ายข้าราชการประจำในกรณีต่างๆดังนี้

#### 1.กรณีการตัดสินใจนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กล่าวได้ว่า ก่อนที่โครงการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่นั้น ฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาร่วมกัน ในแง่ของกฎระเบียบว่าการโครงการนั้นๆอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ และงบประมาณจะมาจากแหล่งใด เป็นต้น ในกรณีความสัมพันธ์เช่นนี้ หากฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำมีความเห็นชอบร่วมกันก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความราบรื่นนับตั้งแต่ขั้นตอนของการสำรวจโครงการ การเขียนโครงการ เปิดประมูล การควบคุม ตรวจสอบโครงการ และการตรวจรับโครงการ ยกตัวอย่างเช่น องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ นายกฯอบต. ต้องการสร้างทำโครงการขุดลอกลำเหมือง (โครงการประเภทนี้เป็นโครงการที่สร้างผลประโยชน์เป็นอันดับหนึ่งให้กับทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการรับเหมาก่อสร้าง ข้าราชการและนักการเมือง) โดยนายกฯอบต. ได้สั่งให้ช่างโยธาสำรวจว่าจะสร้างลำเหมืองยาวที่สุดได้เท่าไร และให้เงินงบประมาณไม่เกิน 1,900,000 บาทเพื่อหลีกเลี่ยงการประมูลแบบ E-Action ที่มีขั้นตอนที่ยุงยากและไม่เอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องของตน จากนั้นเจ้าที่วิเคราะห์แผนและนโยบายก็จะเป็นผู้เขียนโครงการ กระทั่งโครงการได้ผ่านการอนุมัติงบประมาณจากผู้ให้การสนับสนุน (ซึ่งอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติ)

ในขั้นตอนต่อมา นายกฯอบต. ได้เรียกทุกฝ่ายมาประชุมทั้งหัวหน้าเจ้าที่พัสดุ หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธาและปลัดอบต. เพื่อให้มีการเปิดสอบราคาที่เกี่ยวข้องกับผู้รับเหมาของตน โดยผู้รับเหมา

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2539 (แก้ไขถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552)

จะจ่ายค่าตอบแทนให้ทุกฝ่าย 10% ของโครงการและต้องจ่ายอีก 30% ให้กับผู้อนุมัติสนับสนุนงบประมาณ รวมแล้วโครงการนี้มีส่วนต่างของเงินทองถึง 40%<sup>54</sup>

แต่ทว่าหากความเห็นของทั้งสองฝ่ายสวนทางกันกล่าวคือ ในด้านของนักการเมืองเองก็พยายามที่จะอาศัยอำนาจชอบธรรมตามกฎหมายกดดันให้ข้าราชการที่เถรตรงอำนวยความสะดวกให้กับพวกพ้องและเครือข่ายของตน และมักก่อเกิดเป็นความขัดแย้งที่ค่อยๆทวีคูณมากขึ้นเรื่อยๆ และปรากฏเป็นพฤติกรรมการกลั่นแกล้งผู้ได้บังคับบัญชาที่ไม่สนองนโยบายของตนในหลากหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการเข้มงวดการอนุมัติวันลา การจับผิดในการทำงาน ซึ่งความสัมพันธ์ในองค์กรราชการเช่นนี้บั่นทอนขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน กระทั่งนำไปสู่การขอโยกย้ายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อื่น แต่อย่างไรก็ตาม ตามระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดให้การโยก (ย้าย) จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับ 3 ส่วนหลักได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปลายทางที่ต้องรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นทางที่ต้องอนุมัติให้โยกย้าย และข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์ด้วย กล่าวได้ว่าเงื่อนไขแบบนี้ทำให้การโยกย้ายมีอาจเกิดขึ้นได้ง่ายดาย และนำมาสู่การเรียกรับผลประโยชน์ของนักการเมืองในฐานะที่เป็นหน่วยงานปลายที่จะรับการโอนย้าย และหน่วยงานต้นทางที่อนุมัติให้มีการโยกย้าย

## 2.กรณีการสอบบรรจุและแต่งตั้ง

ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่ฝ่ายการเมืองในการกำหนด อัตรากำลัง การเปิดกรอบตำแหน่งและกระบวนการสอบ การสอบเพื่อเลื่อนระดับหรือเปลี่ยนสายงาน ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งข้าราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งในทางปฏิบัติกลับพบว่าการพิจารณาเพื่อสอบบรรจุและแต่งตั้ง และการสอบเพื่อเลื่อนระดับหรือเปลี่ยนสายงาน ผู้บริหาร (ฝ่ายการเมือง) มิได้คำนึงถึงความจำเป็นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อสนองต่อเครือข่ายอุปถัมภ์ของตน และการเรียกรับผลประโยชน์ตอบแทนจากการสอบบรรจุและแต่งตั้ง การซื้อขายตำแหน่งเป็นหลัก ดังที่ปรากฏเป็นข่าวตามสื่อกระแสหลักและรับรู้ในวงกว้างในทำนองที่ว่า “ซื้อหนึ่งแสน” และในด้านการสอบแข่งขันมีการดำเนินการโดยมิชอบ ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งมักจะพบว่าข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดสอบ เป็นผู้สมัครสอบเพียงรายเดียวและยังเป็นผู้ที่สอบผ่านการคัดเลือกเสมอ อีกทั้งในกระบวนการสอบบรรจุและแต่งตั้งยังปรากฏตัวแสดง (actor) ที่สำคัญนั่นคือนักวิ่งเต้น (lobbyist) ผู้ซึ่งทำหน้าที่

<sup>54</sup> เสาวนีย์ อินทวน. (2553). “การตัดสินใจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: 5 กรณีศึกษาในเขตภาคเหนือ”. การค้นคว้าแบบอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า 29-31

เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อตกลงระหว่างฝ่ายต่างๆ (ผู้ที่มีความประสงค์จะเข้าทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่มีอำนาจชอบธรรมหรือฝ่ายการเมือง และข้าราชการผู้ที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ) และด้วยเหตุที่การสรรหา (recruitment) ผู้ที่มีความรู้ความสามารถในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดความโปร่งใสและระบบคุณธรรมเช่นนี้ทำให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นด้อยประสิทธิภาพ ทั้งในด้านของคุณภาพของบุคลากร ความจงรักภักดีต่อองค์กร ขาดขวัญและกำลังใจการปฏิบัติงาน และท้ายที่สุดย่อมกระทบต่อประชาชนในฐานะผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายของรัฐท้องถิ่นมีน้อย

### 3.กรณีการย้ายและการโอนตำแหน่ง

ดังที่กล่าวในข้างต้นแล้วว่า การย้ายและการโอนตำแหน่งของข้าราชการหรือพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากสามฝ่ายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลายทางที่ยินดีรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นทางที่จะต้องอนุมัติให้โยกย้าย และข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์ขอโอนย้าย ด้วยเงื่อนไขที่กำหนดเช่นนี้ ในทางปฏิบัติจึงก่อให้เกิดการต่อรองเพื่อเรียกรับผลประโยชน์หรือเกิดสภาพของการซื้อขายตำแหน่งเกิดขึ้น ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ให้ข้อมูลหลักต่างยอมรับว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในหลายภูมิภาคของประเทศนั้นก็เป็นที่ไปตามกลไกของตลาด เมื่อตำแหน่งมีอย่างจำกัด (เพียงตำแหน่งเดียว) (supply side) ในขณะที่ความต้องการ (demand) ของผู้ที่ประสงค์จะโยกย้ายกลับมีมาก โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี นั่นหมายความว่าหากข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์ที่จะโยกย้ายด้วยเหตุผลใดๆก็ตามแต่ พวกเขาจำเป็นต้องตอบสนองต่อการเรียกรับผลประโยชน์ของนักการเมืองไม่ว่าราคาจะมากหรือน้อย

ยิ่งไปกว่านั้นแล้วหากพิจารณาสาเหตุของความประสงค์ที่จะโยกย้ายของข้าราชการหรือพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว นอกจากเหตุผลในด้านของการโยกย้ายกลับถิ่นกำเนิดแล้ว อีกเหตุผลหนึ่งที่น่าสนใจและสะท้อนถึงประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นก็คือ ความซับซ้อนใจในการทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายข้าราชการและฝ่ายการเมือง ซึ่งมีวิธีการทำงานที่แตกต่างกัน โดยปรากฏเป็นสองกรณีหลักกล่าวคือ 1) ความประสงค์ขอโยกย้ายของข้าราชการมักเกิดขึ้น หลังจกมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ภายหลังการเลือกตั้ง) ทำให้ผู้บริหารชุดใหม่มีความหวาดระแวง ข้าราชการประจำไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม และมักจะกดให้ข้าราชการโยกย้ายไปยังพื้นที่อื่นและรับโอนข้าราชการที่ตนเองมีความไว้วางใจมาแทน และหากข้าราชการไม่สามารถโยกย้ายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้ สัมพันธภาพระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำย่อมตกอยู่ในสถานะตึงเครียดและไม่ส่งผลดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้ายที่สุด 2) การที่ฝ่ายการเมือง (นายกฯ) และฝ่ายข้าราชการ (ปลัดฯ) มีรูปแบบหรือวิธีการทำงานแตกต่างกันกล่าวคือ ฝ่ายการเมืองมักมุ่งเน้นการทำงานที่ตอบสนองประชาชนหรือ

เครือข่ายอุปถัมภ์ของตนอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ฝ่ายข้าราชการกลับต้องยึดกฎหมายและระเบียบปฏิบัติอื่นๆ ที่ถูกต้องเพื่อป้องกันความผิดพลาดและการตรวจสอบจากองค์กรอิสระ จึงทำให้การทำงานไม่มีความราบรื่นและเกิดเป็นความขัดแย้งจนนำไปสู่การประสงค์ย้ายโยกของข้าราชการประจำ

#### 4.กรณีการเรียกร้องเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) จากข้าราชการประจำ

สำหรับประเด็นการเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) จากข้าราชการหรือพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องยอมรับว่ากรณีดังกล่าวมิใช่เรื่องใหม่หากแต่เป็นปรากฏการณ์ที่มักจะเกิดขึ้นทุกปีดังปรากฏในสื่อกระแสหลัก และกรณีดังกล่าวจะปรากฏเป็นคดีความหรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการสามารถประนีประนอมกันได้หรือไม่ หรือหมายความว่าถ้าข้อตกลงในเรื่องผลประโยชน์สามารถดำเนินไปโดยที่ทั้งสองฝ่ายต่างเห็นพ้องต้องกันก็เป็นการยากที่จะหาหลักฐานในการเอาผิดฝ่ายการเมือง

ทั้งนี้การเรียกร้องผลประโยชน์จะมากขึ้นขึ้นอยู่กับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งพวกเขาเหล่านั้นมักจะอ้างอำนาจชอบธรรม (authority) ในการพิจารณาประเมินการให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเรื่องกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการกำหนดเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ นอกเหนือไปจากนั้นแล้วงานวิจัยชิ้นนี้ยังพบว่าสาเหตุของการเรียกร้องเงินโบนัสของฝ่ายการเมือง โดยฝ่ายการเมืองได้ให้เหตุผลว่าด้วยข้อจำกัดของระเบียบที่ครอบคลุมเฉพาะข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ในขณะที่ลูกจ้างชั่วคราวและลูกจ้างตามภารกิจกลับมิได้รับเงิน โบนัส ซึ่งฝ่ายการเมืองมองว่าไม่มีความเป็นธรรมจึงจำเป็นต้องเรียกร้องผลประโยชน์เงินโบนัสเพื่อจัดสรรแจกจ่ายอย่างเสมอภาค แต่อย่างไรก็ตามคงต้องพิจารณาด้วยว่ากลุ่มพนักงานส่วนท้องถิ่นกลุ่มดังกล่าวคือกลุ่มที่ได้รับการว่าจ้างที่อาจจะนำไปเพื่อการตอบแทนฐานเสี่ยง หัวคะแนน ของผู้บริหารท้องถิ่นนั้นๆ อีกด้วย

จากผลการศึกษาข้างต้นรวมทั้งงานศึกษาอื่น รวมไปถึงกระทู้ข้อวิพากษ์วิจารณ์ตามสื่อมวลชนกระแสหลัก<sup>55</sup> ได้นำไปสู่กระแสการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ประกอบกับ การเมืองไทยในช่วงเปลี่ยนผ่าน (turning point) ที่เกิดแรงปะทะทางการเมืองระหว่างรัฐบาลยิ่งลักษณ์และผู้สนับสนุน กับขบวนการต่อต้านรัฐบาลที่รู้จักกันรวมๆว่า กปปส. ผลการขัดแย้งจบลงด้วยชัยชนะของฝ่ายกปปส. ที่สำคัญขบวนการเคลื่อนไหวของกปปส. ได้จุดพลุให้สังคมทราบว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งขบวนการที่จะต้องปฏิรูปก่อนเลือกตั้ง ทั้งนี้เนื้อหาของการปฏิรูป

<sup>55</sup> บทวิเคราะห์ปัญหาและทางออกของการปกครองท้องถิ่นไทยมักปรากฏในสื่อกระแสหลักอยู่เนืองๆ เช่น ในสยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ คอลัมน์ประชาคมท้องถิ่น โดยโกวิท พวงงาม และ คอลัมน์เจาะประเด็นร้อนอปท. โดยทีมวิชาการ สมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย

หมายถึงการปฏิรูป 11 ด้าน ได้แก่ (1) การเมือง (2) การบริหารราชการแผ่นดิน (3) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (4) การปกครองท้องถิ่น (5) การศึกษา (6) เศรษฐกิจ (7) พลังงาน (8) สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม (9) สื่อสารมวลชน (10) สังคม (11) อื่น ๆ<sup>56</sup>

คงต้องกล่าวไว้ด้วยว่า ชนชั้นนำที่สำคัญอีกกลุ่มของสังคมไทยคือคณะทหาร ก็มีท่าทีเสมอมาว่าสังคมไทยในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมามีความขัดแย้ง อย่างน้อยระหว่างสี่เสือสองฝ่าย คือเหลืองและแดง โดยที่ความขัดแย้งครอบคลุมกลุ่มอาชีพอย่างหลากหลายและครอบคลุมภูมิภาคต่างๆหรือหลายภาคส่วนของสังคมไทย สถานการณ์ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความวุ่นวายใจในหมู่คณะทหารและได้นำมาซึ่งความเคลื่อนไหวในการเข้าไปแทรกแซงทางการเมือง ครั้งแรกปรากฏขึ้นในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 นำโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) และตามมาด้วยการรัฐประหารครั้งล่าสุดคือวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 นำโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

หากพิจารณาเปรียบเทียบระบอบทหาร (military regime) หลังการรัฐประหารทั้งสองครั้งคงจะเห็นได้ว่าการรัฐประหารครั้งแรกไม่อาจสถาปนาระบอบการปกครองที่อำนวยความสะดวกแก้ไขปัญหาของประเทศได้อย่างทรงประสิทธิภาพ และมักถูกล้อเลียนว่าเป็นการรัฐประหารที่เสียของ ในแง่การวิเคราะห์ อาจพอสรุปได้ว่า ระบอบทหารในยุคนั้นไม่อาจแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ พอๆกับความสูญเสียความชอบธรรมทางการเมือง<sup>57</sup> อย่างไรก็ดีกรณีการรัฐประหารครั้งหลัง ระบอบทหารที่ตั้งขึ้นมา ดังที่รู้จักกันในนามแม่น้ำ 5 สาย อันประกอบไปด้วย สายที่ 1 สถานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) สายที่ 2 คณะรัฐมนตรี (ครม.) สายที่ 3 สถาปนิกรูปแห่งชาติ (สปช.) สายที่ 4 คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ และสายที่ 5 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ต่างก็ได้รับการจัดสร้างขึ้นมาโดยมีภารกิจเฉพาะของตนและต้องประสานกับฝ่ายอื่นๆอีก 4 ฝ่าย

กล่าวเฉพาะ สถาปนิกรูปแห่งชาติ (สปช.) หรือสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศถือเป็นองค์กรหลักในการมุ่งปฏิรูปประเทศ ตามยุทธศาสตร์ของคณะทหารซึ่งปรากฏ ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับ 59 หมวดการปกครองท้องถิ่น มีข้อพิจารณาว่าในระหว่างนี้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มุ่งปฏิรูปในหลายด้านรวมทั้งการปกครองท้องถิ่น โดยอาศัยแม่น้ำสายหลักสายหนึ่งคือสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศทั้งมีคณะทำงานที่เรียกว่า

<sup>56</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). เอกสารประกอบการปฏิรูป. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://library2.parliament.go.th/giventake/nrc2557-info.html> (10 ธันวาคม 2559) เฉพาะการปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่น โปรดดูใน วุฒิสาร ตันไชย. “การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น”. ใน *จุลสารรัฐธรรมนูญ ฉบับปฏิรูปเป็นอย่างไร ปีที่ 1 ฉบับที่ 5* ปีแรก มีนาคม 2558, หน้า 15-26

<sup>57</sup> การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองปัจจัยสำคัญที่นำมาซึ่งการสิ้นสุดของระบอบการปกครองเดิมอย่างน้อยก็คือความชอบธรรมทางการเมืองและประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเศรษฐกิจ โปรดดู Paul W.Zagorski. *Comparative Politics: continuity and breakdown in the contemporary world*. New York: Routledge, 2009, pp.28-31.



คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น และกระบวนการทำงานที่ปรากฏผลออกมาในรูปของ (ร่าง) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ...<sup>58</sup>

กล่าวได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เริ่มดำเนินการเมื่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้จัดการประชุมครั้งที่ 8/2558 เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2558 ตามข้อบังคับสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2558 ข้อ 73 วรรคสอง (4) ทั้งนี้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทาง แผนการปฏิรูป วิธีการปฏิรูปพร้อมกำหนดเวลาการปฏิรูป และข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น ให้สัมฤทธิ์ผล รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่สภามอบหมาย ในการดำเนินงาน คณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล การกำกับดูแล ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ประกอบด้วย

#### ที่ปรึกษาอนุกรรมการ

1. นางนินนาท ชลิตานนท์
2. นายวัลลภ พริ้งพวงษ์
3. พลเอก ภูคิส ทัตติยโชติ
4. ผศ.ดร.อรทัย ก๊กผล
5. นายสุชน ช่อประเสริฐ

#### อนุกรรมการ

- |                                   |                     |
|-----------------------------------|---------------------|
| 1. นายธวัชชัย เทอดเผ่าไทย         | ประธานอนุกรรมการ    |
| 2. นายสุขุมพร ลิ่มไทย             | รองประธานอนุกรรมการ |
| 3. พลโท สมชาย ลิ่นประเสริฐ        | อนุกรรมการ          |
| 4. พลโท บัญชา สิทธิวรยศ           | อนุกรรมการ          |
| 5. พลตรี สิริวิตรี นาคทอง         | อนุกรรมการ          |
| 6. ศาสตราจารย์ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์ | อนุกรรมการ          |
| 7. นายธนา ยันตรโกวิท              | อนุกรรมการ          |
| 8. นายธวัชชัย สวัสดิ์สาดี         | อนุกรรมการ          |

<sup>58</sup> สำนักงานกรรมการ 2 สำนักงานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร, (2559). รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ...”. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_nrsa2558/d051059-01.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d051059-01.pdf)

- |  |                        |
|--|------------------------|
| 9. นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์                 | อนุกรรมการ             |
| 10. นายณพคุณ ดิลกภากรณ์                    | อนุกรรมการ             |
| 11. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วีระศักดิ์ เครือเทพ | อนุกรรมการ             |
| 12. นางสาวดา รังสินันท์                    | อนุกรรมการ             |
| 13. นายสุรเกียรติ จิตะฐาน                  | อนุกรรมการ             |
| 14. นายเอนก เกษมสุข                        | อนุกรรมการ             |
| 15. นายศิริวัฒน์ บุปผาเจริญ                | อนุกรรมการและเลขานุการ |

เมื่อคณะกรรมการรวมทั้งคณะอนุกรรมการได้ดำเนินการศึกษามาได้ระยะหนึ่ง ก็ได้ยกวางพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพ.ศ..... โดยมีข้อพิจารณาถึงประเด็นสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทั้งที่สอดคล้องและแตกต่างจากข้อค้นพบในงานวิจัยชิ้นนี้ โดยสามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 11 : ตารางเปรียบเทียบสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนระดับท้องถิ่น

ประเด็นปัญหาร่วมกัน ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	ประเด็นปัญหาที่ต่างกัน ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
<p>1. โครงสร้างของคณะกรรมการการบริหารงานบุคคลที่มีมาตรฐานแตกต่างกันและไร้ความเป็นเอกภาพ</p> <p>คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น มี 3 ระดับคือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารส่วนบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ.ก.ท.และก.อบต.) และคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานท้องถิ่น (ก.จ.จ.ก.ท.จ.และก.อบต.จังหวัด) ซึ่งหากรวมกันทั้งประเทศจะมีองค์การบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นมากถึง 233 คณะ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ เช่น การพิจารณาเรื่องเดียวกันแต่คณะกรรมการต่างจังหวัดกันให้ความเห็นชอบต่างกัน รวมทั้งยังมีปัญหาด้านภาระค่าใช้จ่าย ค่าตอบแทน</p>	<p>1. การกำหนดโครงสร้างและอัตรากำลังมากเกิดความจำเป็น โดยการกำหนดโครงสร้างและอัตรากำลังมักจะมีการกำหนดเพื่อเอื้อประโยชน์แก่บุคคล โดยมีได้คำนึงถึงค่างาน คุณภาพงาน ความยุ่งยากซับซ้อนของงาน เมื่อข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นมีคุณสมบัติที่สามารถแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงได้ก็เสนอขอกำหนดโครงสร้างและตำแหน่งเพิ่มเติม</p>

<p>คณะกรรมการซึ่งมีจำนวนมาก</p>	
<p>2.การเปิดกรอบตำแหน่ง การสอบและบรรจุ การโยกย้าย การประเมิน การสอบเพื่อเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง มีได้ยี่ระบบคุณธรรม (Merit System)</p> <p>ปัญหาการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือกไม่โปร่งใส นั้น พบว่ามีการดำเนินการโดยมิชอบคือไม่เป็นไปตามประกาศหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด รวมทั้งส่อไปในทางทุจริต เรียกรับผลประโยชน์ และการเอื้อประโยชน์ผ่านระบบอุปถัมภ์ทำให้ในการสอบคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งหรือการคัดเลือกเพื่อให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นนั้น มักมีการใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อให้พวกพ้องผ่านการคัดเลือก ดังนั้นข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรที่จัดสอบคัดเลือกมักเป็นผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเสมอ ตลอดจนการปรากฏว่ามีผู้สมัครเพียงรายเดียวในการสอบแต่ละครั้ง</p>	<p>2.กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมิได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย</p> <p>ปัญหาการดำเนินการทางวินัย พบว่า ไม่ได้กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 การอุทธรณ์ การลงโทษ กำหนดให้มีการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น(ก.ท.จ. ก.ท.จ.และก.อบต.จังหวัด) ได้เพียงชั้นเดียว จึงทำให้ขาดการตรวจสอบให้เป็นที่ยุติและเป็นธรรมจากองค์กรที่เหนือกว่า ทั้งนี้ยังพบว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนนั้นยังขาดแคลนบุคคลที่มีความรู้และประสบการณ์ เนื่องจากขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะจะต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบเพิ่มเติมนอกเหนือจากหน้าที่ตามปกติ</p> <p>ปัญหามาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งในพ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มีได้บัญญัติรายละเอียดไว้เพียงแต่กำหนดให้เป็นอำนาจของ ก.ค. ก.จ. ก.ท. และก.อบต. หรือ ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต.จังหวัดแล้วแต่กรณี เป็นผู้ออกประกาศ กฎ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ปัญหาสำคัญอีกประการคือการตีความอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับดังกล่าวว่ามีอำนาจในการประกาศ กฎ ระเบียบ ได้หรือไม่ เช่น กรให้ทุนการศึกษา ข้าราชการท้องถิ่น การให้เงินเงินรางวัลประจำปี (โบนัส) เป็นต้น</p>
<p>3.ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น</p>	<p>3.วิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในระดับคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น</p>

<p>ปัญหาความยุ่งยากในการโอน (ย้าย)ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมสามฝ่าย คือ 1.พนักงานส่วนท้องถิ่นที่ต้องการโอน(ย้าย) 2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นสังกัดยินยอมให้ไป และ 3. องค์กรปกครองท้องถิ่นปลายทางยินยอมรับ นำไปสู่การเกิดปัญหาตามมา เช่น การต่อรองเพื่อเรียกผลประโยชน์ การกั้นแก้ง และการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรมในการให้โอนหรือรับโอน การสร้างอิทธิพลใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อเอื้อประโยชน์ให้พวกของตน</p> <p>ปัญหาการขาดดุลยภาพในการบังคับบัญชา ซึ่งตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ดังนั้นนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารบุคคลทั้งกระบวนการ และมักพบปัญหาว่ามีการใช้อำนาจโดยมิชอบ เช่น การกั้นแก้งต่อพนักงานส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดความคับข้องใจ</p>	<p>(ก.จ.จ. ก.ท.จ. และก.อบต.จังหวัด) ซึ่งตามพ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยบุคคลจาก 3 ฝ่ายได้แก่ ผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้การดำเนินการด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างโปร่งใส สอดคล้องตามระบบคุณธรรม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในบางจังหวัดพบว่า คณะกรรมการระดับจังหวัดไม่มีความเข้มแข็งอันเนื่องมาจากความรู้ไม่เข้าใจหรือไม่กล้าตัดสินใจ ในบางแห่งมีพฤติการณ์ที่ส่อไปในทางแสวงหาผลประโยชน์จากการเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการระดับจังหวัดด้วย ทั้งนี้สาเหตุหนึ่งมาจากการเล่นพรรคเล่นพวกในการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ ทำให้คณะกรรมการระดับจังหวัดไม่มีความเข้มแข็งและมีได้เป็นกลไกในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง</p>
--	---

อนึ่ง ในส่วนของข้อเสนอในการปฏิรูปของคณะกรรมการ ผู้วิจัยขอสรุปให้เห็นกระบวนการแก้ไขระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ดังต่อไปนี้

1.ยกเลิก พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และให้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ..... แทน เนื่องจากมีการแก้ไขปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมทุกมาตราจึงควรใช้ฉบับใหม่แทน

2.ร่างรัฐธรรมนูญปี ..... มาตรา 251 กำหนดให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ จึงกำหนดหลักการปฏิรูปดังนี้

## 2.1. ด้านโครงสร้างคณะกรรมการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีเอกภาพและมาตรฐานเดียวกัน

2.1.1 ยุบคณะกรรมการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นทั้ง 3ระดับ ตามพรบ.ระเบียบบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้เหลือเพียงคณะเดียว เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น(ก.ถ.) ทำหน้าที่กำหนดทิศทาง นโยบาย ยุทธศาสตร์ หลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดย ก.ถ. ประกอบไปด้วย 3 ส่วนคือ ผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น) ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ทั้งนี้ให้มีสำนักงาน ก.ถ. โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ทำหน้าที่

2.1.2 เสริมสร้างการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการในระดับจังหวัด เรียกว่า คณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นจังหวัด (อ.ก.ถ.จังหวัด) เพื่อให้ทิศทางและมาตรการในการบริหารบุคคลเป็นไปตามแนวทางที่ ก.ถ. กำหนด ทั้งนี้ให้มีอำนาจตามที่ ก.ถ. มอบหมาย และเป็นหน่วยงานหลักในการกลั่นกรอง กำกับดูแล ให้ความเห็นชอบตลอดจนให้คำแนะนำกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด โดยองค์ประกอบของอ.ก.ถ. จังหวัดมีลักษณะเดียวกันกับ ก.ถ. และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ทั้งนี้ให้มีสำนักงานอ.ก.ถ. จังหวัด โดยสำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเป็นผู้ทำหน้าที่แทน อย่างไรก็ตามแม้จะมี ก.ถ. ในระดับกลาง และ อ.ก.ถ. จังหวัดในระดับจังหวัด แต่หน่วยปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลส่วน

ท้องถิ่นยังคงเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระตามความเหมาะสมจำเป็นเช่นเดิม

## 2.2. ด้านระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

2.2.1. การจัดระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของท้องถิ่นและของรัฐ มีประสิทธิภาพและความคุ้มค่า ส่งเสริมและกำกับดูแลให้ข้าราชการท้องถิ่นปฏิบัติราชการอย่างมีคุณภาพ โดยคำนึงถึงระบบคุณธรรมต่อไปนี้

- 1) การสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งและบรรจุต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่เลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรม
- 2) การพัฒนาข้าราชการท้องถิ่นต้องคำนึงถึงความเสมอภาค ความทั่วถึง ความคุ้มค่า ให้เกิดความรู้ความสามารถ ทักษะและทัศนคติที่ดี
- 3) การพิจารณาความดีความชอบ การให้ประโยชน์ต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรม
- 4) การย้าย โอน ข้าราชการท้องถิ่นหรือข้าราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมปราศจากอคติ
- 6) การมอบหมายภาระงานให้เหมาะสมกับลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบของประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่ง มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน
- 7) การบริหารงานบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

2.2.2 การสรรหาด้วยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุ การสอบคัดเลือกและคัดเลือกประเภทอำนาจการและประเภทบริหารท้องถิ่น ให้ดำเนินการโดย ก.ธ. เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาการทุจริตอีกด้วย

## 2.3. ด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่น

กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมท้องถิ่น (ก.พ.ธ.) เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ ร้องทุกข์ สอดส่องการออกกฎ ประกาศ ระเบียบ หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขของ ก.ธ. ให้สอดคล้องกับหลักการและระบบคุณธรรม โดยทำหน้าที่คุ้มครองระบบคุณธรรมทั้งองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายจัดตั้ง

ก.พ.ถ. มีองค์คณะจำนวน 7 คน คณะกรรมการคัดเลือกมีประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในก.ถ. 1 คนและมีเลขานุการ ก.พ.ถ.เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว

สำนักงาน ก.พ.ถ. ตั้งอยู่ในกรมส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการและติดตามประเมินผลของก.พ.ถ. โดยให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นเลขานุการ ก.พ.ถ.

## 2.4.ด้านประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

2.4.1 กำหนดมาตรฐาน โครงสร้างและอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

2.4.2 ควบคุมภาระค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะสูงกว่าร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดที่จ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้างและประโยชน์ตอบแทนอื่นไม่ได้

2.4.3 เสริมสร้างประสิทธิภาพของข้าราชการตำแหน่งปลัด โดยการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่เดียวกันเป็นเวลาสี่ปีให้สับเปลี่ยนหน้าที่ โอน ย้ายไปปฏิบัติหน้าที่อื่น เว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการให้ผู้นั้นอยู่ปฏิบัติในตำแหน่งเดิมได้

2.4.4 ให้มีการสับเปลี่ยนบุคคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.4.5 กรณีที่มีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ กรณีเกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการ ผู้บริหาร ตลอดจนประชาชนในพื้นที่ให้ ก.ถ.มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาโดยการ โอน ย้าย สับเปลี่ยนข้าราชการท้องถิ่นได้

## 2.5.ด้านการสร้างคุณภาพการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

กำหนดความสัมพันธ์ในการใช้อำนาจการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นระหว่างผู้บริหารกับปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้

1. ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจสำหรับข้าราชการตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่น (ตำแหน่งปลัดและรองปลัด)

2. ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจสำหรับข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่นหรือเชี่ยวชาญทางวิชาการขึ้นไป ตามที่ปลัดเสนอ

3. ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาหรือตำแหน่งที่มีวิทยฐานะเชี่ยวชาญขึ้นไปตามที่ปลัดเสนอ

4. ปลัดเป็นผู้มีอำนาจสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจากข้อ 1-3

## 2.6. ด้านสิทธิประโยชน์และหลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นบัญญัติไว้ในกฎหมาย

บัญญัติมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งเดิมกำหนดไว้ในประกาศกฎระเบียบ เช่น การกำหนดตำแหน่ง การได้รับเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ การออกจากราชการ ฯลฯ โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติซึ่งเป็นการดำเนินการที่มีลักษณะเช่นเดียวกันกับก.พ.และ กรุงเทพมหานคร

## 2.7. ด้านคุณสมบัติและวิธีการสรรหากรรมกรผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการการบริหารงานส่วนท้องถิ่น

กำหนดแนวทางการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.อ.และอ.ก.อ.จังหวัด โดยกำหนดคุณสมบัติโดยจะต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ด้านใดด้านหนึ่งใน 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการศึกษา ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ ด้านกฎหมาย และด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับซึ่งได้สรุปเอาในตาราง กล่าวได้ว่าสภาพปัญหาของการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง รวมทั้งไม่ปรากฏบทบัญญัติที่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคล จนกระทั่งนำมาซึ่งการระบุนโยบายและการหาทางออกให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของงานวิจัยชิ้นนี้การพิจารณาปัญหาและทางออกของการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารก็มิได้แตกต่างกันไปมากนัก

อาจกล่าวได้ว่าเนื้อหาของสาระของพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการได้ยกร่างขึ้นมาสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผลสืบเนื่องมาจากพฤติกรรมทางการบริหารของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นทุกระดับทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่มากนักน้อยได้สร้างและอาศัยระบบอุปถัมภ์ (Patronage-System) ไปบริหารงานขององค์กรสาธารณะ เป็นที่แน่นอนว่าภายใต้การบริหารระบบนี้ย่อมมีแนวโน้มนำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวงเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนและ/หรือคณะ



พฤติกรรมทำนองข้างต้นนับว่าสอดคล้องต้องกันกับข้อค้นพบของงานวิจัยชิ้นนี้ ที่สำคัญพฤติกรรมของฝ่ายการเมืองในระดับท้องถิ่นมิได้ผิดแผกแตกต่างไปจากนักการเมืองระดับชาติ<sup>59</sup> ทั้งนี้สาเหตุอาจจะสืบเนื่องมาจากฝ่ายการเมืองส่วนท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่ล้วนแล้วแต่เป็นเครือข่ายหรือถูกจัดตั้งโดยฝ่ายการเมืองระดับชาติ ดังนั้นจึงเรียนรู้และซึมซับพฤติกรรมนักการเมืองที่มีระดับเหนือกว่า ตรงประเด็นนี้ถือได้ว่าเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งของการพัฒนาการเมืองไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสถาปนาระบบประชาธิปไตยที่ยั่งยืนและมีธรรมาภิบาล กระทั่งเกิดกระแสที่ต่อเนื่องกันมานับแต่มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2557 จนถึงปัจจุบัน ในลักษณะที่ว่าถ้าจะต้องปฏิรูปการเมืองไทยทุกระดับจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่จะต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของนักการเมืองอย่างน้อยที่สุดให้อยู่กรอบของจริยธรรม (Ethics)<sup>60</sup>

สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ เมื่อพิจารณาจากกรอบการวิเคราะห์ที่นำเสนอเอาไว้ในบทนำ สภาพปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไทยก็ปรากฏในทำนองเดียวกับการนำเสนอของคณะกรรมาธิการฯ กล่าวคือ โครงสร้างการเมืองและการบริหารระดับท้องถิ่นได้จัดวางความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารให้อยู่ในลักษณะที่ฝ่ายการเมืองมีอำนาจชอบธรรม (authority) และอำนาจทางการเมือง (Power) เหนือกว่าฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำ ยิ่งไปกว่านี้ด้วยเหตุที่ แรงจูงใจและพฤติกรรมทางการเมืองและการบริหารของฝ่ายการเมืองส่วนใหญ่แล้วมุ่งไปที่ผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม อันมีผลต่อมาถึงการตัดสินใจนโยบายและการบริหาร

<sup>59</sup> พฤติกรรมของนักการเมืองระดับชาติได้รับการวิจารณ์ทั้งในงานวิชาการทางรัฐศาสตร์และจากสื่อไปในทำนองว่า เข้าขั้น “เป็นผู้ร้าย” ยิ่งกว่าเข้าขั้น “เป็นพระเอก” โปรดดู ชัยอนันต์ สมุทวนิช. (2547). ประชาธิปไตยกับการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, หน้า 106 และ 108 ; เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2536). มีอ้อมมือถือ: ชนชั้นกลางและธุรกิจกับประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, หน้า 111 ; และคู่มือสัมภาษณ์ของลิจิต ธีรเวคิน ในไทยโพสต์ฉบับแทบลอยด์, (ฉบับที่ 391, 21-27 พฤษภาคม 2549), หน้า 3. ส่วนความเห็นที่ปรากฏตามสื่อกระแสหลัก โปรดดู ทีมวิชาการ สมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย. “บริบทท้องถิ่นไทยที่ยากลำบาก” ใน สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, อังแล้ว, หน้า 66 ; “วิพากษ์ร่างพ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ....”, สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, อังแล้ว, หน้า 66. ; “วิพากษ์ร่างพ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.... ตอนที่ 4: ว่าด้วย สักส่วนผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นในกรมการบุคคลฯ”, ใน สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 63 ฉบับที่ 45 (วันศุกร์ที่ 22- วันพฤหัสบดี ที่ 28 กรกฎาคม 2559), หน้า 66. ; โกวิท พวงงาม, “บททวนโจทย์การรัฐประหารเพื่ออะไร”, ใน สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 63 ฉบับที่ 33 (วันศุกร์ที่ 29 เมษายน- วันพฤหัสบดีที่ 5 พฤษภาคม 2559), หน้า 65. ; เทพชัย ห้อยอง, “วุฒิสภาแต่งตั้ง ไม่ต้องสงสัยเขาเอาแน่”, ใน สุดสัปดาห์เนชั่น ปีที่ 24 ฉบับที่ 1242 (วันที่ 18 มีนาคม 2559), หน้า 6. ; “อนาคตหลังเลือกตั้ง.. คำถามที่ยังไม่มีคำตอบ?” ใน สุดสัปดาห์เนชั่น ปีที่ 24 ฉบับที่ 1247 (วันที่ 22 เมษายน 2559), หน้า 5. ; “โหวต เอส หรือ โน แล้วจะได้อะไร” ใน สุดสัปดาห์เนชั่น ปีที่ 24 ฉบับที่ 1248 (วันที่ 29 เมษายน 2559), หน้า 6.

<sup>60</sup> สำหรับกรณีความไม่ไว้วางใจของประชาชนต่อนักการเมืองยังปรากฏในประเทศประชาธิปไตยคลื่นลูกแรกอย่างสหรัฐอเมริกาและอังกฤษอีกด้วย โปรดดู Rod Hauge & Martin Harrop. (2013). **Comparative government and politics: An Introduction (nine edition)**. UK: PALGRAVE MACMILLAN. pp.96-98.

นโยบายที่ไม่ค่อยตั้งอยู่บนหลักของธรรมาภิบาลและมีความโน้มเอียงไปในทางจื้อราษฎรบังหลวง อีกด้านหนึ่ง พฤติกรรมของนักการเมืองเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อข้าราชการประจำและองค์การราชการส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ในแง่ของการปฏิรูปนอกเหนือไปจากผู้วิจัยจะเห็นสอดคล้องไปกับข้อเสนอของ คณะกรรมการฯแล้ว ในงานชิ้นนี้ ยังขอเสนอข้อพิจารณาในการปฏิรูปโดยแยกออกเป็น 3 ประเด็น

1) **ชนชั้นนำและผู้บริหารท้องถิ่น** เท่าที่ผ่านมาแม้จะมีได้มีงานวิจัยสำรวจที่กว้างขวางและครอบคลุม แต่อย่างน้อยเมื่อติดตามดูจากข้อคิดเห็นที่ปรากฏตามสื่อรวมทั้งงานวิจัยและรายงานที่นักศึกษาไปค้นคว้าวิจัยใน ภาคนามของจังหวัดภาคเหนือตอนบนบางจังหวัดทำให้พบว่า การเมืองในระดับท้องถิ่นไม่ว่าจะในรูปแบบใด ผู้นำทางการเมืองมักมาจากแวดวงชนชั้นนำในชุมชนทั้งเมืองและชนบท การหมุนเวียนของชนชั้นนำมักเป็นไป อย่างจำกัด (Circulation of Elite) แต่ถึงกระนั้นในส่วนของชุมชนภาคชนบทความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมือง กับประชาชนมีความใกล้ชิดยิ่งกว่าดังกรณีชุมชนในภาคเหนือ นั่นก็หมายความว่า ประชาชนย่อมสามารถ ตัดสินใจเลือกตัวแทนรวมทั้งติดตามการปฏิบัติงานของตัวแทน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลส่วนตัวของผู้นำ ทางการเมืองที่สามารถหาได้สะดวกกว่าข้อมูลของผู้นำทางการเมืองระดับสูงขึ้นไป<sup>61</sup>

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ธรรมชาติของนักการเมืองระดับท้องถิ่นตามที่ศึกษามาก็มีแรงจูงใจที่มุ่ง ผลประโยชน์ส่วนตัว ไม่ว่าจะเป็นในด้านสถานภาพและเกียรติยศทางสังคม ตำแหน่งและอำนาจ รวมทั้ง ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงให้เห็นอยู่อย่างสม่ำเสมอว่า เมื่อพวกเขาไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ การบริหาร แรงจูงใจดังกล่าวได้ผลักดันให้เกิดพฤติกรรมทางการบริหารรวมทั้งทางการเมืองไปในลักษณะ เดียวกันในหลายกรณีและหลายพื้นที่ ข้อค้นพบดังกล่าว จึงทำให้ผู้วิจัยมองว่า การที่จะปฏิรูปการปกครอง ท้องถิ่นเบื้องต้นควรที่จะป้องกันและหามาตรการจัดการกับพฤติกรรมของนักการเมืองมิให้เบี่ยงเบนไปจากหลัก ธรรมาภิบาลและการยึดถือความสุจริต ไม่ว่าจะเป็นอาศัยโดยมาตรการทางกฎหมายหรือการใช้กระแสสังคมทำการ ควบคุมและกดดันให้นักการเมืองอยู่ในกรอบของคุณธรรม

อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงลักษณะนี้มีใช้เกิดขึ้น โดยง่ายและใช้เวลาชั่วข้ามคืน เนื่องจากเงื่อนไขการ เปลี่ยนแปลงอยู่ที่ประชาชนที่เป็นผู้ลงคะแนนเสียง (Voters) รวมทั้งจำนวนผู้สมัครที่เสนอตัวให้ประชาชนเลือก ว่ามีจำนวนมากน้อยพอเพียงหรือไม่ และยังเป็นบุคคลที่ตั้งอยู่บนมาตรฐานของคุณธรรมอีกด้วย

<sup>61</sup>Cf. Robert Alan Dahl & Edward R. Tufte. (1973). *Size and Democracy*. USA: Stanford University Press.

2) **ข้าราชการและองค์กรราชการ** ตรงส่วนนี้จำเป็นต้องแยกระหว่างตัวข้าราชการกับองค์กรราชการ ด้วยเหตุที่ว่า ตัวข้าราชการนั้น สามารถจัดแบ่งได้ 3 ประเภท ประเภทแรกเป็นพวกที่มีแรงจูงใจและพฤติกรรมที่มีได้แตกต่างไปจากนักการเมือง ดังนั้น พวกนี้จึงมีพฤติกรรมทางการบริหารสอดคล้องไปกับนักการเมืองและพร้อมที่จะรับผลกระทบที่ตามมา อีกประเภทหนึ่งถือเป็นข้าราชการที่พยายามทำตัวให้เข้ากับทุกฝ่าย ทำนอง “ไผ่ลู่ลม” โดยคุณลักษณะข้าราชการประเภทนี้มักจะหลีกเลี่ยงบทบาท โทษ สุดท้ายเป็นข้าราชการพวกที่ยึดกฎระเบียบและหลักคุณธรรมในการบริหาร บุคคลประเภทนี้มักคำนึงถึงสัมฤทธิ์ผลของงานพร้อมไปกับการยึดถือระบบคุณธรรม อันเป็นลักษณะขององค์การราชการตามอุดมคติ อย่างไรก็ตามข้าราชการประเภทหลังนี้มักมีความขัดแย้งกับนักการเมืองที่เป็นผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเหตุที่มีแรงจูงใจและพฤติกรรมแตกต่างกัน

ผลที่ตามมาไม่มากนักน้อยหากมองจากบริบททางการเมืองก่อนการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 และบริบททางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พ.ร.บ.บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ฝ่ายข้าราชการย่อมเสียเปรียบและตกเป็นเบี้ยล่างของฝ่ายการเมือง หลายกรณีถูกองค์การอิสระอย่าง สตง., ป.ป.ช., ป.ป.ท. ขึ้นบัญชีตรวจสอบและบางกรณีลงท้ายด้วยการถูกศาลพิพากษาลงโทษเอาผิด ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยมองว่ามีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขโครงสร้างทางการเมืองโดยวางมาตรการป้องกัน มิให้ฝ่ายการเมืองเข้าไปให้คุณให้โทษฝ่ายข้าราชการประจำโดยละเมิดหลักคุณธรรมและข้อกฎหมาย อีกส่วนหนึ่งต้องมีการปฏิรูปด้านกฎหมายซึ่งผู้วิจัยเห็นว่านอกเหนือไปจากร่างพ.ร.บ.การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ฉบับที่คณะกรรมการฯ กำลังนำเสนออยู่ ควรที่จะมีมาตรการอื่นเพิ่มเติมเข้ามาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอที่ว่า น่าจะมีการรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นสหภาพข้าราชการทั้งนี้เพื่ออาศัยเป็นองค์กรต่อรองกับฝ่ายการเมือง<sup>62</sup>

อย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้นคงต้องพิจารณาสภาพปัญหาที่ดำรงอยู่และต้องรีบเร่งแก้ไขอย่างเร่งด่วนและมีความเป็นไปได้สูงด้วยอาศัยมาตรการทางกฎหมาย จากการศึกษาวิจัยได้จัดให้มีวงเสวนาขนาดเล็ก ประกอบด้วยนักวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ 2 คน จากมหาวิทยาลัยแม่โจ้และมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ และข้าราชการจากป.ป.ช. 2 คน วงเสวนาได้ถกเถียงและมีข้อสรุปในประเด็นต่างๆดังต่อไปนี้

<sup>62</sup> โปรดคุณ ทิมวิภากร สมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย. “วิพากษ์ร่างพ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ตอนที่4: ว่าด้วย สักส่วนผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นในกรมการบุคคลฯ”, อ้างแล้ว, หน้าเดียวกัน.

2.1 ประเด็นแรก กรณีของคณะกรรมการฝ่ายบุคคล (ก.ท.จ.) วงเสวนามีข้อสรุปร่วมกันว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการยังคงคล้ายคลึงกับที่เคยเป็นมา (พ.ร.บ.บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542) และเป็นไปตามที่คณะกรรมการปฏิรูปเสนอ นั่นก็คือประกอบไปด้วยข้าราชการประจำส่วนหนึ่ง (5 คน) ตำแหน่งนักกการเมืองส่วนหนึ่ง (4 คน) ตัวแทนข้าราชการประจำส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่ง (2 คน) และผู้ทรงคุณวุฒิส่วนหนึ่ง (6 คน) จะต่างกันก็ตรงที่ว่าในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ วงเสวนาเสนอไม่ให้กำหนดคุณสมบัติในส่วนของนักวิชาการเอาไว้ที่ตำแหน่ง ศาสตราจารย์ หากแต่ควรจะเป็นอย่างน้อยตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ด้วยเหตุที่ตำแหน่งระดับศาสตราจารย์เฉพาะสาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์และนิติศาสตร์ ในเขตจังหวัดภาคเหนือมีจำนวนน้อยมาก นัยหนึ่งถ้ากำหนดตำแหน่งทางวิชาการให้สูงระดับนี้นับว่าไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง ยิ่งไปกว่านี้ตำแหน่งทางวิชาการมิได้เป็นหลักประกันในเรื่องความสามารถในการใช้ดุลยพินิจสำหรับคดีการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น อีกประการหนึ่งวงเสวนาเสนอว่า กฎหมายไม่ควรกำหนดให้ตำแหน่งดังกล่าวจำกัดเฉพาะนักวิชาการภายในจังหวัดนั้นๆ หากแต่ควรเปิดกว้างอย่างน้อยอีก 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน อีกทั้งผู้ดำรงตำแหน่งต้องมีใช้ข้าราชการบำนาญหรือเกษียณอายุราชการแล้ว เหตุผลตรงนี้ก็คือ ผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำยังมีกฎหมายวินัยข้าราชการกำกับอยู่ ดังนั้นการตัดสินใจของพวกเขาจึงต้องกระทำไปด้วยความรอบคอบและยับยั้งชั่งใจยิ่งกว่าข้าราชการบำนาญ ที่สำคัญกรรมการที่มีได้มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดอย่างน้อยก็สันนิษฐานได้ว่า พวกเขาคงปลอดพ้นจากอคติกับบุคคล ด้วยเหตุที่ไม่รู้จักและ/หรือคุ้นเคยกันมาก่อน ตรงส่วนหลังนี้ ครอบคลุมถึงกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิลักษณะที่มีใช้นักวิชาการอีกด้วย

อีกประการหนึ่ง หากถือเอาว่า ก.ท.จ. เสมือนหนึ่งศาลชั้นต้น เมื่อ ก.ท.จ. วินิจฉัยชี้ขาดลงไปแล้ว ข้าราชการไม่พึงพอใจผลการสอบสวน พวกเขาก็ยังสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ทางหนึ่งและอีกทางหนึ่งก็ยังสามารถยื่นเรื่องไปศาลปกครอง ตรงส่วนหลังนี้หากยังไม่พอใจผลการตัดสินใจ พวกเขาก็ยังเสนอคำร้องต่อไปยังศาลปกครองสูงสุด ซึ่งอาจเปรียบได้กับศาลฎีกา เพื่อมีการวินิจฉัยชี้ขาดในชั้นตอนสุดท้าย หรืออาจเสนอความเห็นไปยังป.ป.ช.

อย่างไรก็ตามมีข้อพิจารณาอยู่ว่าในระหว่างที่อยู่ในช่วงดำเนินการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.ท.จ. เพื่อความปลอดภัยและเป็นธรรมในการปฏิบัติงานของข้าราชการ โดยมีต่อวาระว่าจะถูกถ่วงถ่วงจากฝ่ายบริหารไม่ว่ากรณีใดๆ วงเสวนาซึ่งมีความเห็นร่วมกันว่า น่าจะให้สิทธิข้าราชการผู้นั้นขอไปช่วยราชการยังหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ตามแต่ ก.ท.จ. จะมอบหมายโดยมีกฎหมายคุ้มครองการทำงาน ในลักษณะคล้ายกับกฎหมายคุ้มครองพยาน ทั้งนี้ ระยะเวลาช่วงไปช่วยราชการให้เป็นไปตามระยะเวลาการสืบสวนสอบสวนและมติของ ก.ท.จ. อย่างไรก็ตาม หากผลการพิจารณาออกมา หากว่าข้าราชการผู้นั้นยังไม่พึงพอใจและมีความประสงค์จะอุทธรณ์ต่อไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) หรือศาลปกครอง ซึ่งมีถึง 2 ศาลคือ ศาลปกครองปกติและศาลปกครองสูงสุด วงเสวนาก็ยังเห็นว่า รัฐควรที่จะยืดเวลาในการช่วยราชการออกไป

ด้วยเช่นเดียวกัน กระทั่งผลคดีเป็นที่สิ้นสุดในชั้นตอนสุดท้าย พร้อมกันนี้ ในระหว่างช่วงทำการอุทธรณ์ ข้าราชการผู้นั้นยังได้รับเงินประจำตำแหน่งตามสิทธิเหมือนกับที่เคยได้รับตอนปฏิบัติราชการในหน่วยงานเดิม อีกทั้งยังต้องมีกรอบเวลาในการพิจารณาคดีความขัดแย้งดังกล่าวไว้ด้วย

มีข้อเสนอเพิ่มเติมอีกว่า เนื่องจากศาลปกครองมีคดีความร้องเรียนเข้ามามาก ดังนั้นจึงเป็นไปได้ยากที่จะพิจารณาเฉพาะคดีความขัดแย้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในระยะเวลาเท่านั้นเท่านี้ การแก้ไขปัญหาที่ว่านี้ วงเสวนามองว่าน่าจะจัดตั้งศาลปกครองแผนกคดีการปกครองท้องถิ่นออกมาเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้แน่นอนนอกจากจะได้มีผู้พิพากษาที่เชี่ยวชาญคดีท้องถิ่นแล้ว ยังทำให้การพิจารณาความคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเป็นที่ยอมรับใจของทุกฝ่ายไม่มากนักน้อย

2.3 ในส่วนของภาคประชาชนหรือประชาสังคม แต่เดิมมาประชาชนมักแสดงบทบาทของการเป็นราษฎรยิ่งกว่าพลเมืองทั้งนี้เป็นเพราะบริบททางการเมืองและการบริหารที่มีมาแต่เดิม แม้กระทั่งมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยมาอย่างต่อเนื่องยาวนานแล้วก็ตาม (โดยประมาณ 80ปี) วัฒนธรรมทางการเมืองและพฤติกรรมยังมีความโน้มเอียงไปในทางราษฎรคือเน้นหน้าที่มากกว่าสิทธิเป็นส่วนใหญ่ จะมีก็เพียงส่วนน้อยที่มีพฤติกรรมแบบพลเมืองคือมุ่งสิทธิพอกับการคำนึงถึงหน้าที่พลเมือง คุณลักษณะที่ว่านี้หากเปรียบเทียบดูแล้ว ในเขตเมือง ด้วยเหตุที่มีชนชั้นกลางค่อนข้างจำนวนมาก ดังนั้นการแสดงออกจึงโน้มเอียงไปในทางพลเมือง ขณะที่ในเขตชนบทได้ปรากฏกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่แต่เดิมประชาชนมีสำนึกแบบราษฎรมาสู่การมีสำนึกแบบพลเมืองอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ถึงกระนั้นปรากฏการณ์เหล่านี้ยังปรากฏเฉพาะในช่วงเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือในช่วงเลือกตั้งประชาชนจะมีข้อมูลอย่างรอบด้าน ในการตัดสินใจในฐานะผู้ออกเสียงเลือกตั้ง (Voters) ในการเลือกผู้สมัครต่างๆ (Candidates) แต่พอหลังจากนั้นประชาชนจะเพิกเฉยต่อกระบวนการทางการเมืองระดับท้องถิ่น อาจจะเป็นด้วยเหตุผลของวัฒนธรรมหรือเศรษฐกิจก็ตามแต่ ดังนั้นในความเห็นของผู้วิจัยควรที่จะกระตุ้นให้ประชาชนแสดงพลังอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลพฤติกรรมของนักการเมืองหลังการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตามแต่<sup>63</sup>

เพื่อเพิ่มบทบาทให้ภาคประชาชน ปรากฏข้อถกเถียงเรื่องการจัดตั้งสภาพลเมืองควบคู่ไปกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งภายในวงเสวนามีความเห็นแย้งกับความเห็นของฝ่ายที่สนับสนุนให้มีสภาพลเมืองเช่น โครงการวิจัยเรื่องทางเลือกเพื่อการปฏิรูปการเมืองไทยของคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญอย่างมากต่อการจัดตั้งสภาพลเมือง ซึ่งเปรียบประหนึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบและสร้างธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่นที่ทำงานคู่ขนานไปกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ วงเสวนามีความเห็นต่างว่าการส่งเสริมให้มีสภาพลเมืองกลับจะอุปสรรคต่อการทำงานของข้าราชการท้องถิ่น ไม่มากนักน้อยเนื่องจากฝ่าย

<sup>63</sup> ความเห็นการปฏิรูปส่วนหนึ่งของประชาชนได้ใน มานิจ สุขสมจิตร, “ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย”, จุลสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป ปีที่1 ฉบับที่10 ปีแรก (เมษายน 2558)

ข้าราชการเองในการทำงานต้องยึดแนวปฏิบัติตามกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆอย่างเคร่งครัด ในขณะที่สภาพเมืองกลับมิได้มีระเบียบดังกล่าวในทำนองที่ว่าเน้นแต่รับชอบเพียงอย่างเดียว และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นในปัจจุบันนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ถูกควบคุมโดยประชาชนอยู่แล้ว เช่น การทำประชาคมและในบางเขตที่มีแต่พวกสภาพเมืองอยู่ก็จะทำให้เกิดการต่อรองที่สูงมากตามไปด้วย การทำงานของเจ้าหน้าที่ทำได้ยากมากสรุปว่าไม่ควรมิสภาพเมือง

2.3 อีกประเด็นหนึ่ง วงเสวนาเสนอว่า เพื่อป้องกันการสั่งการด้วยวาจาของนักการเมือง (ผู้บริหารท้องถิ่น) โดยมีต้องรับผิดชอบ ปลัดต้องอาศัยกลยุทธ์ (tactic) ด้วยการแจ้งเรื่องที่ได้รับคำสั่งโดยวาจาจากนักการเมืองต่อที่ประชุมสภาเพื่อกำหนดให้เป็นมติของผู้บริหารในการสั่งการปลัด ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะเป็นการกำกับด้วยหนังสือที่ดำเนินไปตามระเบียบ มิใช่เน้นที่การแก้กฎหมาย ซึ่งมีขั้นตอนที่ล่าช้า ไม่สอดคล้องกับการทุจริตของนักการเมืองที่พยายามอาศัยช่องว่างของกฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

2.4 สุดท้ายในส่วนบทบาทของสตง.และป.ป.ช. วงเสวนาได้มีข้อสรุปร่วมกันว่าการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระอย่างสตง.ในปัจจุบัน ในด้านหนึ่งคงต้องยอมรับว่าได้สร้างปัญหาหรือความลำบากใจในการทำงานต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มากนักน้อยที่เป็นเช่นนี้นั้นอาจสืบเนื่องจากระเบียบที่สตง.ยึดเป็นแนวปฏิบัติในการตรวจสอบระเบียบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระเบียบที่ออกโดยสำนักนายกฯ และกระทรวงการคลัง ลักษณะเช่นนี้จึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสตง.ในทำนองที่ว่าสตง.มักมุ่งจับผิดการทำงานของท้องถิ่นมากเกินไป บางครั้งก็ทำให้เป็นอุปสรรคในการทำงานของท้องถิ่นและหลายครั้งก็กลับกลายเป็นเหตุให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโยกงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบที่สตง.กำหนด ซึ่งเป็นสิ่งที่ปฏิเสธมิได้ว่านี่คือจุดเริ่มต้นของการคอร์รัปชัน

ประเด็นถัดมานักวิชาการและข้าราชการประจำในวงเสวนายังเห็นพร้องต้องกันว่าการทำงานของสตง. นั้นมีสิ่งที่น่าสนใจอยู่ว่าเป็นการปฏิบัติตามระเบียบที่มีอคติที่มุ่งเน้นแต่การมองหาผู้กระทำผิด แต่มิได้พิจารณาถึงข้อจำกัดในการทำงานของสตง.เองเช่นเมื่อพบว่ามีการใช้เงินที่ไม่เป็นไปตามระเบียบสตง.ก็มักจะพุ่งดิ่งไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงความคุ้มค่า แต่ทว่าประเด็นเรื่องความคุ้มค่าเองก็เกี่ยวพันกับการอาศัยดุลยพินิจในการตีความฉะนั้นควรมีการตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดเป็นเฉพาะในการไต่สวนเรื่องงบประมาณและเพื่อหาทางออกกับการทวงคืนของสตง. ที่ประกอบด้วยตัวแทนคลังเขตและคลังจังหวัด และแจ้งแนวทางปฏิบัติไปยังหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ อันจะเป็นหนึ่งในวิธีการลดภาระการพิจารณาไต่สวนคดีความของศาลและป.ป.ช.อีกทางหนึ่งด้วย

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- โกวิท พวงงาม, “ทบทวนโจทย์การรัฐประหารเพื่ออะไร”, ใน สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 63 ฉบับที่ 33 (วันศุกร์ที่ 29 เมษายน- วันพฤหัสบดีที่ 5 พฤษภาคม 2559)
- โกวิท พวงงาม. (2555). การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ. (2555). รายงานการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี พ.ศ.2555. หน้า 44
- จรัส สุวรรณมาลา. (2553). การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย. กรุงเทพฯ : ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและกรรมภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จุมพล หนีพณิช. (2551). การวิจัยเชิงคุณภาพในทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2522). การเมืองกับการบริหาร. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2547). ประชาธิปไตยกับการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- ชาญวุฒิ ไชยรักษา. (2549). นักการเมืองท้องถิ่นจังหวัดพิษณุโลก. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ชำนาญ ยูวบูรณ์. (2497). การกระจายอำนาจในการปกครองของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไชยวุฒิ มนตรีรักษ์. (2551). นักการเมืองท้องถิ่นจังหวัดเลย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ณรงค์ บุญสวยขวัญ. (2549). นักการเมืองท้องถิ่นจังหวัดนครศรีธรรมราช. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ทีมวิชาการ สมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย, “บริบทท้องถิ่นไทยที่ยากลำบาก”, ใน สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่63 ฉบับที่46 (วันศุกร์ที่ 29 กรกฎาคม - วันพฤหัสบดี ที่ 4 สิงหาคม พ.ศ.2559)
- ทีมวิชาการ สมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย, “วิพากษ์ร่างพ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.....”, ใน สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 63 ฉบับที่ 43 (วันศุกร์ที่ 8 - วันพฤหัสบดีที่ 14 กรกฎาคม 2559)
- ทีมวิชาการ สมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย, “วิพากษ์ร่างพ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.....ตอนที่4: ว่าด้วย สักส่วนผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น ในกรรมการบุคคลฯ”, ใน สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่63 ฉบับที่45 (วันศุกร์ที่ 22- วันพฤหัสบดี ที่ 28 กรกฎาคม 2559)

เทพชัย หย่อง, “วุฒิสภาแต่งตั้ง ไม่ต้องสงสัยเขาเอาแน่”, ใน สุดสัปดาห์เนชั่น ปีที่24 ฉบับที่1242 (วันที่18 มีนาคม 2559)

เทพชัย หย่อง, “โหวต เยศ หรือ โน แล้วจะได้อะไร” ใน สุดสัปดาห์เนชั่น ปีที่24 ฉบับที่1248 (วันที่ 29 เมษายน 2559)

เทพชัย หย่อง, “อนาคตหลังเลือกตั้ง.. คำถามที่ยังไม่มีคำตอบ?” ใน สุดสัปดาห์เนชั่น ปีที่24 ฉบับที่1247 (วันที่ 22 เมษายน 2559)

ชนสวรี เจริญเมือง. (2542). **เชียงใหม่ในทศวรรษหน้า เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.**

ชนสวรี เจริญเมือง. (2553). **ทฤษฎีและแนวคิดการปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก).** กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ.** กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

นรนิตี เศรษฐบุตร. (2544). **การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.** กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บุญอริ ยีหมะ. (2549). **นักการเมืองถิ่นจังหวัดปัตตานี.** กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

ประกายศรี ศรีรุ่งเรือง. (2550). **นักการเมืองถิ่นจังหวัดเชียงราย.** กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2526). **การปกครองท้องถิ่น .** กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

ประหยัด หงส์ทองคำ. (2523). **การปกครองท้องถิ่นไทย.** กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

ปรีชา วัชรากัย, “รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปกับความเป็นธรรมที่ข้าราชการได้รับ”, **จุลสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป (ปีที่1 ฉบับที่4 ปีที่หลัง กุมภาพันธ์ 2558),** หน้า 16-17

พงศ์ สุภาวสิทธิ์. (2536). **ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองระดับท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่”. การค้นคว้าแบบอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.**

พรชัย เทพปัญญา. (2548). **นักการเมืองถิ่นจังหวัดสมุทรปราการ.** กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

พรชัย เทพปัญญา. (2549). **นักการเมืองถิ่นจังหวัดปทุมธานี.** กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

พรชัย เทพปัญญา. (2552). **นักการเมืองถิ่นจังหวัดชลบุรี.** กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

พระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552)

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2539 (แก้ไขถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552)



พิชญ์ สมพอง. (2551). **นักการเมืองถิ่นจังหวัดโยธธร**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

พิทยา บวรวัฒนา. (2548). **รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ.1887- ค.ศ.1970) (พิมพ์ครั้งที่ 12)**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พิพัฒน์ มนต์เสวี. (2552). **การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา จังหวัดเชียงใหม่**. การค้นคว้าอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองและการปกครอง) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

พิศาล พันธุ์เสนีย์. (2553). **กลยุทธ์ในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ ในการเลือกตั้งวันที่ 4 ตุลาคม 2552**. การค้นคว้าอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองและการปกครอง) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ.(2552). **นักการเมืองถิ่นจังหวัดตาก**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

มรุต วันทนการ. (2549). **การเลือกผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับเทศบาลไทย: บทสรุปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม**. กรุงเทพฯ : มิสเตอร์ก๊อปปี้ (ประเทศไทย).

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือน เงินค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและการจ่ายค่าเบี้ยประชุมกรรมการสภาเทศบาล ฉบับที่ 2 พ.ศ.2557

รักฎา เมธีโภกพงษ์ และวีระ เลิศสมพร. (2551). **นักการเมืองถิ่นจังหวัดเชียงใหม่**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

รัชนี้ คล้ายนาค. (2546). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง: ศึกษากรณีเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ลิขิต ชีรเวคิน ในไทยโพสต์ฉบับแทบลอยด์, (ฉบับที่ 391, 21-27 พฤษภาคม 2549)

วุฒิสาร ตันไชย. (2547). **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น:ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญพ.ศ.2540**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

วุฒิสาร ตันไชย. “การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น”. ใน **จุลสารรัฐธรรมนูญ ฉบับปฏิรูปเป็นอย่างไร ปีที่ 1 ฉบับที่ 5 ปีแรก** มีนาคม 2558.

ศุภชัย ยาวะประกาย. (2555). **นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย**.กรุงเทพฯ:จุดทอง.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2555). **การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ:ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการข้าราชการ นักการเมืองและประชาชน**.กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมคิด เลิศไพฑูรย์และมรุต วันทนากร. (2546). แนวคิดว่าด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งกับการเลือกตั้ง

นายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สมบัติ จันทรวงศ์. (2530). การเมืองเรื่องการเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2529. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

สมบัติ จันทรวงศ์. (2536). เลือกตั้งวิกฤติ : ปัญหาและทางออก. กรุงเทพฯ : คบไฟ.

สร้อยตระกูล อรรถมานะ. (2544). ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานป.ป.ช. ประจำจังหวัดเชียงใหม่.(2555). รายงานผลการดำเนินการประจำปีงบประมาณ 2555 .

เสาวนีย์ อินทวัน. (2553). “การตัดสินใจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: 5 กรณีศึกษาในเขตภาคเหนือ”.การค้นคว้าแบบอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

อดุล จันทรศักดิ์. (2536). ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ: ศึกษาเฉพาะกรณีการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง”. ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อัจฉรา พรหมกระเสร์. (2551). ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง: ศึกษากรณีสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี”. ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารจัดการ สาธารณะ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อุทัย หิรัญโต. (2523). การปกครองท้องถิ่น.กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). อภิวัฒน์ท้องถิ่น: สรรวจทฤษฎีการเมืองเพื่อสร้างท้องถิ่นให้เป็นฐานใหม่ของประชาธิปไตย.กรุงเทพฯ:สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2536). มื้อบมือถือ: ชนชั้นกลางและธุรกิจกับประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2554). แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย.กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

## ภาษาอังกฤษ

Allen H. J. B. (1990). **Cultivating the Grassroots; Why Local Government Does Matter?.** Bombay: IULA.

Daniel Wit. (1967). **A Comparative survey of local government and administration (second edition).**

Bangkok: Institute of Public Administration, Thammasat University.

David Mathews. (1994). **Politics for People.** Urbana: University of Illinois Press.

Oliver H. Woshinsky. (1995). **Cultural and Politics.** New Jersey: Prentice Hall.

Overeem Patrick. (2012). **The Politics-administration dichotomy: toward a constitutional perspective**

**(second edition).** Boca Raton, FL: CRC Press.

Paul W.Zagorski. **Comparative Politics: continuity and breakdown in the contemporary world.** New York: Routledge, 2009.

Robert A. Dahl & Edward R. Tufte. (1973). **Size and Democracy.** Stanford: Stanford University Press.

Robert A. Dahl. (1976). **Modern Political Analysis.** New Jersey: Prentice Hall.

Rod Hauge & Martin Harrop. (2013). **Comparative government and politics: An Introduction (nine**

**edition).** UK: palgrave macmillan.

Samuel P. Huntington and Joan M. Nelson. (1976). **No Easy Choice: Political Participation in Developing**

**Countries.** Massachusetts: Harvard University Press.

## ข้อมูลออนไลน์

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2558). “ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/> (15 มกราคม 2559)
- ประพันธ์ เวารัมย์. (ม.ป.ป.). เอกสารรวบรวมข้อเท็จจริงของสตง.ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวบรวมจากเอกสารกองตรวจสอบระบบการเงินและบัญชีท้องถิ่นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://nongrun.go.th/UserFiles/File/kmi/s8.pdf> (16 มกราคม 2559)
- ไทยรัฐออนไลน์. (2558). บุ๊กจับคาโต๊ะ ! รองนายกอบต.ที่แพร่ ปลัดแฉ หักหัวคิวโบนัสลูกน้อง. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://www.thairath.co.th/content/531879> (15 มกราคม 2559).
- โพสต์ทูเดย์. (2559). ข้อแผนรายนายกอบต.วรนครเรียกรับเงิน.[ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://www.posttoday.com/local/north/409230> (15 มกราคม 2559)
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). เอกสารประกอบการปฏิรูป. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://library2.parliament.go.th/giventake/nrc2557-info.html> (10 ธันวาคม 2559)
- สำนักงานกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (2559). รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ ... .”. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_nrsa2558/d051059-01.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d051059-01.pdf)
- MCOT.net. (2555). ลำพูนจับรองปลัดเทศบาลเรียกรับเงินโบนัสขรก.ประจำ. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://www.posttoday.com/local/north/409230> ( 1 5 ม ก ร ำ ค ม 2 5 5 9 )

