

การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ว่าที่ ร.ต. อภิชัย ศรีเมือง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

ภาควิชารัฐศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

REFORM OF THAI LOCAL CIVIL SERVANTS SYSTEM

Acting Second Lt, Apichai Srimuang

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of The requirements

for the Degree of Doctoral of Political Science

Department of Government

Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

Academic Year 2006

Copyright of Chulalongkorn University

ว่าที่ ร.ต. อภิชัย ศรีเมือง: การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในประเทศไทย (REFORM OF THAI LOCAL CIVIL SERVANTS SYSTEM)

อ.ที่ปรึกษา รศ. ดร.ดำรงค์ วัฒนา, 496 หน้า.

จุดมุ่งหมายของการศึกษาวิจัย เพื่อต้องการทราบว่าระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย มีปัญหาที่เกี่ยวกับปัจจัยที่เอื้อต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนของตัวแสดงในการบริหารงานบุคคลหรือไม่ อย่างไร พฤติกรรมที่เบี่ยงเบนมีลักษณะอย่างไร มีสาเหตุและปัจจัยอะไรบ้าง มีหนทางการแก้ไขอย่างไร การศึกษาวิจัยใช้วิธีการสำรวจข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์ การใช้กรณีศึกษา และเทคนิคเดลฟาย โดยอาศัยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับประเภทของพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล สาเหตุการเกิดพฤติกรรมดังกล่าว และกลไกการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดี รวมทั้งการวิเคราะห์กรณีศึกษาในเชิงลึกด้วย

ผลการวิจัยพบว่า พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่การกระทำการทุจริตคอร์รัปชั่น การกระทำอันไม่เป็นธรรมและการปฏิบัติที่มีชอบด้วยกฎหมาย กวาระเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล สาเหตุเกิดจากปัจจัยใหญ่ 3 ด้าน คือด้านพฤติกรรมภายในของตัวแสดง ที่มาจากขาดขาดการเรียนรู้ รับรู้ หรือมีแรงจูงใจ ทักษะคติ หรือค่านิยมมีลักษณะในทางลบ ทำให้ตัวแสดงกระทำการโดยไม่ยึดหลักกฎหมายกฎหมาย และหลักคุณธรรม ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในองค์กร คือโครงสร้างบรรทัดฐานและกระบวนการบริหารงานบุคคล ที่บัพัญญูดีกฎหมายมีความคลุมเครือ มีช่องว่างที่จะเกิดการใช้อำนาจที่มีชอบ หรือขาดระบบการควบคุม ถ่วงดุล การใช้อำนาจ และสัมพันธ์ภาพระหว่างตัวแสดง ที่มีความขัดแย้งในบทบาทที่แตกต่างกันของฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำ และด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร ได้แก่ การเมืองในระบอบประชาธิปไตย แต่มีลักษณะเป็นแบบ “ชนาธิปไตย” มีการใช้เงินเป็นปัจจัยกำหนดการตัดสินใจมากกว่าหลักการ ไม่ยึดถือกติกาการแข่งขันในกระบวนการทางการเมือง กีดกันคู่แข่ง การสนับสนุนบุคคลทางการเมือง แทรกแซงระบบข้าราชการประจำ เศรษฐกิจแบบระบบทุนนิยมที่เน้นวัตถุนิยม การแข่งขันปกป้องผลประโยชน์ทางธุรกิจที่ไม่เป็นธรรม และสังคมวัฒนธรรมแบบระบบอุปถัมภ์ แต่อย่างไรก็ดี ปัจจัยพฤติกรรมภายในส่วนบุคคล เป็นปัจจัยสำคัญในการกลั่นกรองตัดสินใจที่จะแสดงพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่ดีหรือไม่ดี แนวทางการแก้ไข ได้แก่การปรับความคิดของตัวแสดง โครงสร้าง กระบวนการ และการนำเทคนิคการบริหารจัดการมาใช้

ภาควิชา.....การปกครอง.....
สาขาวิชา.....รัฐศาสตร์.....
ปีการศึกษา..... 2549.....

ลายมือชื่อนิติ.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

4581906524 : **MAJOR** GOVERNMENT

KEYWORD : REFORM OF THAI LOCAL CIVIL SERVANTS SYSTEM

ACTING SECOND Lt, APICHAJ SRIMUANG, **THESIS ADVISOR** : DEPUTY PROFESSOR

DAMRONG WATTANA , Ph.D., 496 pp.

The objective of this research is to study the deviance of personnel practice of Thai local civil servants which is mentioned to bad personnel system, in order to find out definition, some factor that stimulate actor to perform illegal or deviate merit principle and impact of deviance of personnel practice.

Regarding the research methodology, the author took the descriptive analysis to find out the answers of research questions. The methodologies can be divided into four parts : documentary review, interview, case studies, which indicating bad practice of personnel, and Delphi technique. A group of experts in local personnel management were invited to explain the definition , causes and impacts of bad practice of personnel management including the mechanism to reform the Thai local civil servant system toward good a governance practice and analyze the several case study in deep details .

The research shows that the definition of deviant behavior characterized by corruption, unfair treatments and wrongful acts in the process of personnel management. The causes of deviant behavior derived from three main factors. Firstly, internal human behaviors. Several actors lack of good learning, perceptions, or have negative motivation, attitudes to deviate norms or merit principle. Secondly, internal organization environment. The structure and personnel processs in local personnel law are obvious or inappropriate which stimulate some actor abuse of power or lack of mechanism to control and check of balance. A conflict of different roles between local executives and permanent employees. Finally, external organization environment. Regarding a factor of money politics in democracy system to stimulate some actor make decision based on money and not follow political contest rules include intevene in personnel process. A factor of material capitalism economics to stimulate unfair business running and protection and a factor of local social culture is based on spoil system. However, internal human behaviors is the most significant factor to have actors consider to perform a deviant or good personnel behavior. The mechanism to reform can be conducted by 4 REs Model, RE-thinking of actors, RE-Structure, RE-process of personnel law and RE-tooling of management techniques.

กิตติกรรมประกาศ

งานการศึกษาและการทำวิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงลงได้ ด้วยความกรุณาของคณะกรรมการวิทยานิพนธ์ประกอบด้วย ศ. ดร. จรัส สุวรรณมาลา คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ และประธานกรรมการสอบฯ ร.ศ. ดร. ดำรงค์ วัฒนา อาจารย์ที่ปรึกษา ศ. ดร. สุกชัย ยาวะประภาส ร.ศ. ดร. อิศระ สุวรรณบล ร.ศ. ดร. อภิญา รัตนมงคลมาศ และ ร.ศ. วุฒิสาร ตันไชย ที่ได้ให้คำปรึกษา รวมทั้ง คณาจารย์ผู้สอนในระดับปริญญาเอกทุกท่านที่เป็นผู้ให้การศึกษ ซึ่งผู้วิจัยขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รศ.ดร. โคริน เฟื่องเกษม คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และนายอมร เลาหมนตรี ผู้อำนวยการสำนักระเบียบกฎหมายท้องถิ่น และนายวันชัย จันทพร ผู้อำนวยการส่วนรับเรื่องราวร้องทุกข์ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่เป็นผู้ให้การรับรองแนะนำในการเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาเอก นายธนาคม จงจิระ นายอำเภอบางปะหัน ผู้บังคับบัญชาที่ให้การสนับสนุนในระหว่างเข้าศึกษาต่อ นายสุรพล กาญจนจิตรา ขณะดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่เป็นผู้อนุมัติให้ลาศึกษาต่อ บุคคลที่เป็นผู้เชี่ยวชาญทั้ง 29 ท่าน ดังรายนามในบทที่ 3 ท้องถิ่นจังหวัด และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด ทั้ง 22 จังหวัดนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานส่วนท้องถิ่น ทุกท่านที่ได้ร่วมให้ข้อมูล นายสุรเกียรติ ฐิตะฐานะ ผู้อำนวยการส่วนกฎหมายและระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ให้ข้อมูลตัวบทภาษาอังกฤษ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คุณโชติสา ขาวสนิท ที่ให้คำแนะนำในการแปลบทความวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษ รศ.ดร. ไชยันต์ ไชยพร บรรณาธิการวารสารสังคมศาสตร์ ที่ให้การสนับสนุนในการตีพิมพ์วิทยานิพนธ์ระดับนานาชาติ คุณสุกฤษณ์ จันทรอ่อน ผู้ช่วยเหลือในการพิมพ์ตัวแบบการศึกษา คุณเด่นดวง วัลละเอียด และเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการและห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ทุกท่าน ที่ได้ช่วยเหลือ ประสานงานมาตั้งแต่เริ่มเข้าศึกษา รวมทั้งกำลังใจและคุณความดีของเพื่อนๆ ร่วมชั้นเรียนระดับปริญญาเอกทั้ง 6 ท่าน ที่ร่วมรับผิดชอบในการศึกษาด้วยกันมา และ ประการที่สำคัญคุณกัญญรัตน์ ศรีเมือง และเด็กหญิงธีราราวดี ศรีเมือง ภรรยา และบุตร ที่เป็นกำลังใจ ช่วยเหลืองานด้านการค้นคว้าเอกสาร และร่วมเดินทางไปสำรวจข้อมูลในภูมิภาคต่างๆ ด้วยกัน นอกจากนี้ขอขอบพระคุณผู้ให้อุปการะในด้านที่พักในการเดินทางไปสำรวจข้อมูล และผู้ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนทุกท่าน ซึ่งมีได้กล่าวนามในที่นี้

คุณความดีของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ หากมีต่อวงการรัฐศาสตร์ และระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ผู้วิจัยขอขอบคุณงามความดีนี้แก่ คุณพ่อรีน แม่เชือน ศรีเมือง บิดาและมารดา และญาติพี่น้องทุกคน ตลอดจนคุณครูบาอาจารย์ที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาทุกท่านมาตั้งแต่เยาว์วัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ ภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	๓
สารบัญรูปภาพ.....	ค
สารบัญรูปกราฟ.....	ฅ

บทที่ 1

บทนำ

สภาพปัญหาและความสำคัญของปัญหา.....	1
ปัญหาการวิจัย.....	13
วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	13
ขอบเขตการศึกษา.....	14
สมมุติฐาน.....	15
กรอบแนวความคิดในการวิจัย.....	16
คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย.....	19
ลำดับขั้นตอนในการนำเสนองานวิทยานิพนธ์.....	22
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย.....	23

บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	24
แนวคิดการบริหารงานบุคคล.....	25
แนวคิดการบริหารงานบุคคลภาครัฐ.....	26
ระบบการบริหารงานบุคคล.....	27
การศึกษาวิเคราะห์องค์ประกอบระบบการบริหารงานบุคคล.....	28
การจำแนกระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ.....	32
ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ดี.....	32
ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ไม่ดี	45

บทที่ 2	หน้า
วิเคราะห์สภาพแวดล้อมของระบบการบริหารงานบุคคล.....	57
สรุปกรอบแนวคิดการวิจัย.....	62
 บทที่ 3	
วิธีการวิจัย.....	64
รูปแบบการศึกษาวิจัย.....	65
วิธีการศึกษาวิจัย	66
การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร.....	66
การสัมภาษณ์.....	67
ระยะที่หนึ่ง	67
ระยะที่สอง.....	68
ปัญหาและอุปสรรคการรวบรวมข้อมูลและการสัมภาษณ์.....	70
การใช้ตัวอย่างกรณีศึกษา.....	71
การใช้เทคนิคเดลฟาย.....	73
ความหมายของเทคนิคเดลฟาย	73
กระบวนการวิจัยแบบเทคนิคเดลฟาย.....	75
จำนวนผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยแบบเทคนิคเดลฟาย.....	75
ข้อดีและข้อเสียของเทคนิคเดลฟาย.....	77
แนวทางการดำเนินการ โดยเทคนิคเดลฟาย.....	77
 บทที่ 4	
วิเคราะห์และอภิปรายผลระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย.....	92
พัฒนาการระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย.....	93
ช่วงที่ 1 พ.ศ. 2476-2535.....	93
บริบททางการเมือง.....	93
อิทธิพลระบอบอำมาตยาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่น.....	94

ผลกระทบต่อระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น.....	97
แนวคิดและการปฏิบัติในการควบคุมอำนาจการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น.....	100
ช่วงที่ 2 พ.ศ. 2535-2540.....	103
บริบททางการเมือง.....	103
การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสู่ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น.....	104
ผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น.....	106
รูปแบบการควบคุมการบริหารงานบุคคล.....	107
ช่วงที่ 3 พ.ศ. 2540 –ปัจจุบัน.....	109
บริบททางการเมือง.....	109
ผลการปฏิรูปการเมืองต่อการปกครองท้องถิ่น.....	110
ผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น.....	112
การต่อสู้ทางความคิดเพื่ออำนาจการบริหารงานบุคคล.....	114
การศึกษาวิเคราะห์องค์ประกอบของระบบและปัญหาในระบบการบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย.....	120
เป้าหมายเชิงคุณค่าการบริหารงานบุคคล.....	120
โครงสร้างระบบการบริหารงานบุคคล.....	126
กระบวนการบริหารงานบุคคล.....	132
ตัวแสดงของระบบการบริหารงานบุคคล.....	136

วิเคราะห์และอภิปรายผลปัญหาพฤติกรรมกรรมการบริหารงานบุคคล	144
กรณีศึกษาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล.....	144
กรณีศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันซื้อขายตำแหน่งจากการ โอนย้ายพนักงาน.....	145

สารบัญ (ต่อ)

ญ
หน้า

บทที่ 5

กรณีศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันซื้อขายตำแหน่งจากการสอบแข่งขัน.....	146
กรณีศึกษาการกระทำที่ไม่เป็นธรรม กรณีย้ายตำแหน่ง.....	148
กรณีศึกษาการกระทำที่ไม่เป็นธรรม กรณีกลั่นแกล้งมิให้ออนย้ายตำแหน่ง.....	149
ผลการศึกษาวิเคราะห์กรณีศึกษาจากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ.....	153
ข้อความเกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล.....	155
ผลการศึกษาวิเคราะห์และอภิปรายผลรายข้อ.....	160
พฤติกรรมกรกระทำคอร์รัปชันจากกรณีศึกษา.....	162
พฤติกรรมกรกระทำคอร์รัปชันจากการรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญ.....	165
พฤติกรรมกรกระทำที่ไม่เป็นธรรมจากกรณีศึกษา.....	169
พฤติกรรมกรกระทำที่ไม่เป็นธรรมจากการรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญ.....	172
พฤติกรรมกรกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ	
การบริหารงานบุคคลจากกรณีศึกษา.....	175
พฤติกรรมกรกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบการบริหารงาน	
บุคคลจากการรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญ.....	179
ผลการศึกษาวิเคราะห์กรณีศึกษาสาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบน	
ทางด้านปัจจัยพฤติกรรมภายในตัวบุคคล.....	200
ข้อความเกี่ยวกับสาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล.....	202
ผลการศึกษาวิเคราะห์และอภิปรายผลรายข้อ.....	203
ผลการศึกษาวิเคราะห์กรณีศึกษาสาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบน	
ทางด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคล.....	221
ข้อความเกี่ยวกับสาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล.....	222
ผลการศึกษาวิเคราะห์และอภิปรายผลรายข้อ.....	223

สารบัญ (ต่อ)

ฉ

บทที่ 5

หน้า

ผลการศึกษาวิเคราะห์กรณีศึกษาสาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบน ทางด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล.....	243
ข้อความเกี่ยวกับสาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล.....	243
ผลการศึกษาวิเคราะห์และอภิปรายผลรายข้อ.....	245
ผลการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับสาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบน	
ทางด้านสัมพันธภาพระหว่างตัวแสดง.....	255
ข้อความเกี่ยวกับสาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล.....	255
ผลการศึกษาวิเคราะห์และอภิปรายผลรายข้อ.....	256
ผลการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับสาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบน	
ทางด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก.....	261
ข้อความเกี่ยวกับสาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล.....	261
ผลการศึกษาวิเคราะห์และอภิปรายผลรายข้อ.....	262
ผลการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับลักษณะผลกระทบพฤติกรรมเบี่ยงเบน	
การบริหารงานบุคคล.....	281
ข้อความผลกระทบพฤติกรรมพฤติกรรมเบี่ยงเบนการบริหารงานบุคคล.....	281
ผลการศึกษาวิเคราะห์และอภิปรายผลรายข้อ.....	283
การพิสูจน์สมมุติฐาน.....	290

บทที่ 6

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ.....	300
สรุปผลการศึกษา.....	300
ข้อจำกัดในการศึกษา.....	304
ข้อเสนอแนะ.....	306

สารบัญญ (ต่อ)

ฎ
หน้า

รายการอ้างอิง.....	316
บรรณานุกรม.....	321
ภาคผนวก.....	322
<u>ภาคผนวก ก.</u> คำพิพากษาศาลปกครองคดีการบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	323
<u>ภาคผนวก ข.</u> การนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนเกี่ยวกับปัญหา พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล.....	325
<u>ภาคผนวก ค.</u> การสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	347
<u>ภาคผนวก ง.</u> กรณีศึกษาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	382
<u>ภาคผนวก จ.</u> แสดงผลการตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ต่อปัญหาจากกรณีศึกษาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทาง การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	399
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	496

สารบัญตาราง

ฐ
หน้า

ตารางที่ 1 แสดงปัญหาทางด้านการบริหารงานบุคคล ในลักษณะที่เป็นการกระทำ ที่ไม่เป็นธรรมของผู้บริหารท้องถิ่น.....	4
ตารางที่ 2 แสดงตัวอย่างการรายงานการร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจที่ไม่ชอบของ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ในพื้นที่ 22 จังหวัด	7
ตารางที่ 3. เปรียบเทียบลักษณะพฤติกรรมการบริหารงานบุคคล จากแง่มุมของปัจจัยพฤติกรรมภายในของตัวแสดง.....	57
ตารางที่ 4 เปรียบเทียบความแตกต่างของปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบ การบริหารงานบุคคลที่มีลักษณะการบริหารงานจัดการที่ดีและไม่ดี.....	59
ตารางที่ 5 เปรียบเทียบลักษณะความแตกต่างของปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก ระบบการบริหารงานบุคคลที่เป็นการบริหารงานจัดการที่ดีและไม่ดี.....	61
ตารางที่ 6 รายชื่อ และผลงานของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ.....	80
ตารางที่ 7 ลำดับของข้อความลักษณะการกระทำที่เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้าน การบริหารงานบุคคลกรณีศึกษา.....	154
ตารางที่ 8 ลำดับของข้อความลักษณะการกระทำที่เป็นพฤติกรรม เบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลจากการรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญ.....	155
ตารางที่ 9 แสดงพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ลักษณะการกระทำที่ไม่เป็นธรรมของผู้บริหารท้องถิ่น.....	187

ตารางที่ 10 แสดงสถิติการร้องทุกข์ร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษร ในเรื่องการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมหรือการใช้อำนาจที่ไม่ชอบ ของผู้บริหารท้องถิ่นต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด แยกเป็นรายจังหวัด	191
ตารางที่ 11 ลำดับของข้อความเกี่ยวกับสาเหตุการเกิดพฤติกรรม เบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลเนื่องมาจากปัจจัยพฤติกรรมภายในตัวบุคคล.....	201
ตารางที่ 12 ลำดับข้อความสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล เนื่องมาจากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในโครงสร้างการบริหารงานบุคคล	221
ตารางที่ 13 ลำดับข้อความที่เกี่ยวกับลักษณะสาเหตุของการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน ทางด้านการบริหารงานบุคคลเนื่องมาจากปัจจัยสภาพแวดล้อม ภายใน กระบวนการบริหารงานบุคคล	243
ตารางที่ 14 ลำดับข้อความที่เป็นลักษณะสาเหตุของการเกิด พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลเนื่องมาจากปัจจัยสภาพแวดล้อม ภายในองค์การด้านปัญหาสัมพันธ์ภาพระหว่างบุคคล).....	255
ตารางที่ 15 ลำดับข้อความที่เป็นลักษณะสาเหตุของการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้าน การบริหารงานบุคคลเนื่องมาจากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ.....	261
ตารางที่ 16 ลำดับข้อความที่เป็นลักษณะผลกระทบของพฤติกรรมเบี่ยงเบน ทางด้านการบริหารงานบุคคล.....	281

สารบัญภาพ

ค

หน้า

รูปภาพที่ 1 อธิบายระบบการบริหารงานบุคคลที่ไม่ดี พฤติกรรมเบี่ยงเบนและปัจจัยสภาพแวดล้อม ที่เอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล.....	22
รูปภาพที่ 2 แสดงลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล.....	56
รูปภาพที่ 3 กรอบแนวคิดอธิบายสาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล.....	63
รูปภาพที่ 4 สรุปแนวทางการรวบรวมข้อมูลตามวิธีการเคลฟาย.....	87
รูปภาพที่ 5 ตัวแบบพัฒนาการระบบการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย แสดงพฤติกรรมรวมอำนาจ การรักษาและการกระจายการบริหารบุคคลท้องถิ่น.....	118
รูปภาพที่ 6 แสดงการกระทำทุจริตคอร์รัปชัน ซื่อขายตำแหน่งจากการโอนย้าย.....	146
รูปภาพที่ 7 แสดงการกระทำทุจริตคอร์รัปชัน ซื่อขายตำแหน่ง จากการสอบแข่งขัน.....	147
รูปภาพที่ 8 แสดงการกระทำที่ไม่เป็นธรรม กรณีย้ายตำแหน่ง	149
รูปภาพที่ 9 แสดงการกระทำที่ไม่เป็นธรรม กรณีกลั่นแกล้งมิให้โอนย้ายตำแหน่ง	151
รูปภาพที่ 10 แสดงวงจรการปฏิรูปโดยการออกกฎระเบียบเพื่อควบคุม พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล	239
รูปภาพที่ 11 ตัวแบบสภาพแวดล้อมภายนอกระบบการบริหารงานบุคคล.....	280
รูปภาพที่ 12 ตัวแบบลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล.....	293

สารบัญญภาพ(ต่อ)

ต

หน้า

รูปภาพที่ 13 ตัวแบบสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล จากลักษณะปัจจัยพฤติกรรมภายในตัวบุคคล.....	294
รูปภาพที่ 14 ตัวแบบสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล จากปัจจัยภายในองค์กร ด้าน โครงสร้างองค์กร.....	295
รูปภาพที่ 15 ตัวแบบสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล จากปัจจัย ด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล.....	296
รูปภาพที่ 16 ตัวแบบสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ด้านปัญหาสัมพันธภาพระหว่างบุคคล.....	297
รูปภาพที่ 17 ตัวแบบลักษณะปัจจัยภายนอกองค์กรที่ก่อให้เกิด พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล.....	298
รูปภาพที่ 18 ตัวแบบผลกระทบของพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงาน ต่อระบบการบริหารบุคคล.....	299

สารบัญญกราฟ

๓

หน้า

รูปกราฟที่ 1 แสดงระดับค่าเฉลี่ยของพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล จากกรณีศึกษา.....	161
รูปกราฟที่ 2 แสดงระดับค่าเฉลี่ยของพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล จากการรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญ.....	161
รูปกราฟที่ 3 แสดงระดับค่าเฉลี่ยของสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้าน การบริหารงานบุคคล จากปัจจัยพฤติกรรมภายในตัวบุคคล.....	204
รูปกราฟที่ 4 แสดงระดับค่าเฉลี่ยของสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน ทางการบริหารงานบุคคลด้าน โครงสร้างการบริหารงานบุคคล.....	224
รูปกราฟที่ 5 แสดงระดับค่าเฉลี่ยของสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน ทางการบริหารงานบุคคล ด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล.....	245
รูปกราฟที่ 6 แสดงระดับค่าเฉลี่ยของสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน ทางการบริหารงานบุคคลด้านสัมพันธภาพระหว่างบุคคล.....	257
รูปกราฟที่ 7 แสดงระดับค่าเฉลี่ยของสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้าน การบริหารงานบุคคล จากปัจจัยภายนอก.....	263
รูปกราฟที่ 8 แสดงระดับค่าเฉลี่ยของผลกระทบพฤติกรรมเบี่ยงเบน ทางการบริหารงานบุคคล	284

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นักวิชาการทางด้านการบริหารงานบุคคล เช่น **สุทิน ลีปิยะชาติ** (2545 : 53) ได้น้อมนำพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ที่ทรงพระราชทานในพิธีเปิดงานชุมนุมลูกเสือแห่งชาติ ครั้งที่ 6 ณ ค่ายลูกเสือวชิราวุธ อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี เมื่อปี พ.ศ. 2512 มากำหนดเป็นหลักคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร ความว่า

“ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครจะทำให้คนทุกคน เป็นคนดีได้หมด การทำให้บ้านเมืองมีความปกติสุขเรียบร้อย จึงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมคนดีให้คนดีได้ปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวาย”

หลักการดังกล่าว เป็นหลักการปกครองบ้านเมือง และยังคงใช้อ้างอิงเป็นหลักในการบริหารงานบุคคลได้อีกด้วย แนวคิดที่ว่า การที่จะพัฒนาหรือจัดคนไม่ดีให้หมดไปจากสังคมนั้น เป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก หากแต่การเลือกสรรคนดี หรือการส่งเสริมเปิดโอกาสให้คนดีเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองและการควบคุมคนไม่ดีนั้น คือ หลักการที่เป็นข้อเท็จจริงในสังคม หลักการนี้แม้จะเกิดขึ้นเป็นระยะเวลาเกินกว่า 30 ปี แต่ก็ยังคงเป็นหลักการปฏิบัติที่ใช้ได้สืบเนื่องมาตลอด

การปกครองบ้านเมืองในพื้นที่เล็กๆ เช่น การบริหารของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นกัน ย่อมต้องการบุคคลที่ดีเข้ามาทำหน้าที่บริหารการปกครอง ซึ่งควรมีกระบวนการในการเลือกสรรคนดีเข้ามาทำหน้าที่ และควรมีกฎกติกายกเว้นหรือควบคุมคนที่ไม่ดีไม่ให้เข้ามามีอำนาจ มิฉะนั้นจะเกิดปัญหาความวุ่นวายหรือผลเสียหายต่อท้องถิ่นได้

ผลของการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา ถือว่าเป็นอีกมิติหนึ่งของการ “เปิดพื้นที่ทางการเมือง” ให้กว้างขวางกว่าเดิม เพราะมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กได้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนมากกว่า 6,000 แห่งทั่วประเทศ และการยกฐานะสุขาภิบาล 980 แห่งเป็น

เทศบาลตำบล ใน พ.ศ. 2542 ทำให้เกิดหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อยๆ กระจายครอบคลุมทุกพื้นที่ การปกครองของประเทศ

มาตรการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ได้ดำเนินการครอบคลุมหลายภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ เช่น ระบบสาธารณสุขปโภคพื้นฐาน การศึกษา หรือสาธารณสุข ฯลฯ การกระจายอำนาจในภารกิจเหล่านี้จะบรรลุผลได้ดีจะต้องดำเนินการกระจายอำนาจในปัจจัยพื้นฐานทางการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นทางด้านกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย การเงินและการคลัง รวมทั้งการบริหารงานบุคคลควบคู่กันไปด้วย

การกระจายอำนาจทางการบริหารงานบุคคลนั้น ได้มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมได้แก่การวางหลักประกันการกระจายอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคล (มาตรา 284) และกำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นระบบไตรภาคี ให้มีผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานการบริหารงานบุคคล เช่น กระบวนการสรรหาหรือโอนย้ายบุคลากรให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น (มาตรา 288) ซึ่งต่อมาได้มีการกำหนดสาระสำคัญไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประเด็นการเปลี่ยนแปลงที่ถือว่าเป็น “การปฏิรูป” จากหลักการเดิมคือการกระจายอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลในระดับโครงสร้างส่วนบน ให้แก่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้มีตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าเป็นคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับชาติ ระดับคณะกรรมการกลาง และระดับจังหวัด ซึ่งเดิมเป็นโครงสร้างของการใช้อำนาจของราชการส่วนกลางแต่เพียงฝ่ายเดียว และกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่โครงสร้างระดับล่าง เพื่อให้แก่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นตนเองมากขึ้น¹

“การปฏิรูป” ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างหลักประกันการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit system) โดยมีระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารหน่วยการปกครองท้องถิ่น

¹ โปรดศึกษารายละเอียดประเด็นนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ดี การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย นอกจากจะเกิดผลดีทั้งในด้านการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน และส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นแล้ว การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลกระทบในทางลบเช่นเดียวกัน แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้น มิได้เกิดจากหลักการหรือแนวคิดว่าการกระจายอำนาจสู่การปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ไม่ดี เพราะหลักการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ในการบริหารปกครองท้องถิ่น หากแต่ประเด็นที่เกิดผลไม่ดีเหล่านั้น เป็นปัญหาในเชิงพฤติกรรมของตัวแสดงส่วนหนึ่งของระบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ไม่ดำเนินเจริญรอยตามแนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การกระจายอำนาจคือการมอบอำนาจการบริหารแก่ตัวแสดงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ตัวแสดงที่ได้รับอำนาจมากลับนำอำนาจไปใช้ในทางที่มีขอบ (abuse of power) ก่อให้เกิดพฤติกรรมที่ไม่ดีทั้งในกระบวนการทางการเมืองและการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งพิจารณาได้จากการแข่งขันทางการเมืองท้องถิ่นที่เอาชนะกันด้วยความรุนแรงและไม่อยู่ในกรอบของกฎเกณฑ์กติกา ใช้วิธีการกลั่นแกล้งทำลายชื่อเสียงของกลุ่มแข่งขัน การใช้กำลังข่มขู่หรือยุยงให้เกิดการแตกแยก การทำร้ายร่างกายชีวิตหรือทรัพย์สิน รวมทั้ง การซื้อสิทธิขายเสียงในกระบวนการเลือกตั้ง ส่วนในกระบวนการบริหารงานองค์กรก็มีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การเลือกปฏิบัติการกระทำที่ไม่เป็นธรรม² ฯลฯ เป็นต้น พฤติกรรมที่มีขอบในลักษณะเช่นนี้ ยังขยายขอบเขตไปสู่หลายกระบวนการต่างๆ ของบริหารงานปกครองท้องถิ่นรวมทั้งกระบวนการบริหารงานบุคคลอีกด้วย

เมื่อตรวจสอบในข้อเท็จจริงพบว่า ปัญหาทางด้านการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวกับพฤติกรรมการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีขอบของตัวแสดง ในระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะที่เกิดจากผู้บริหารท้องถิ่นได้แก่ “การละเมิดและไม่เคารพหลักเกณฑ์กฎกติกาในระบบคุณธรรม” ซึ่งในรายงานผลการวิจัยเรื่อง **ทิศทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น** ดำเนินการโดย สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2546 : 194-248) มีการสำรวจกลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถาม จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 20 จังหวัด จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภท องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ เรื่องโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานบุคคล รวมทั้งปัญหาพฤติกรรมการใช้อำนาจที่มีขอบทางด้านการบริหารงานบุคคลในหลายลักษณะ ซึ่งจะได้นำเสนอข้อมูลปรากฏในตาราง 1

² โปรดดูรายละเอียดใน ประมวล รุจนเสรี, การใช้อำนาจเป็นธรรมชาติของมนุษย์ (2547)

ตารางที่ 1 แสดงปัญหาทางด้านการบริหารงานบุคคล ในลักษณะที่เป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมของผู้บริหารท้องถิ่น

ลักษณะการกระทำ	ผู้ตอบแบบสอบถาม (คน)	จำนวนผู้ที่ยืนยันปัญหา	ร้อยละ
1. ผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีความเป็นธรรม ไม่มีความรู้ กลั่นแกล้ง ไม่เลื่อนขั้น ไม่เลื่อนระดับ เพราะไม่สนองนโยบายการเมือง ต่างจากระบบข้าราชการ พลเรือนที่ผู้บังคับบัญชาเป็นคนดี มีคุณธรรมเกินกว่าร้อยละ 90 %	1,182	573	48.5
2. ปัญหาการสรรหา คัดเลือกพนักงาน ดำเนินการโดยคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด มีช่องทางของการใช้อำนาจและอิทธิพลในระดับท้องถิ่นได้เป็นอันมาก	5,091	2,802	55.0
3. การคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้าทำงาน มีลักษณะเป็นระบบพรรคพวก ทูจจริต คอรัปชั่น ไม่โปร่งใส มีเส้นสาย	5,091	4,078	80.1
4. ระบบการคัดเลือกบุคคลบรรจุเข้าทำงาน พบว่ามีกรรมการที่เรียกร้อยเอาผลประโยชน์จากผู้คัดเลือก	5,091	2,041	40.1
5. ระบบการคัดเลือกบุคคลเพื่อเลื่อนระดับสูงขึ้นในสายงานเดียวกันพบว่ายังมีการใช้เส้นสาย ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน	1,120	932	82.5
6. ระบบการคัดเลือกบุคคลเพื่อเลื่อนระดับตำแหน่งให้สูงขึ้นมีการเล่นพรรคเล่นพวก ยังไม่เกิดความยุติธรรม มีการเรียกร้อยเอาผลประโยชน์	1,120	864	76.5
7. การรับโอนผู้บริหาร มาดำรงตำแหน่งระดับเดิม พบว่ายังไม่มีความยุติธรรม หากแต่ยึดถือระบบอุปถัมภ์ มากกว่าระบบคุณธรรม ไม่มีหลักเกณฑ์ตายตัว	858	731	85.2

ตารางที่ 1 แสดงปัญหาทางด้านการบริหารงานบุคคล (ต่อ)

ลักษณะการกระทำ	จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม (คน)	จำนวนผู้ยืนยันปัญหา (คน)	ร้อยละ
8.การรับ โอนนักบริหารมาดำรงตำแหน่งในระดับเดิมพบว่ายังยึดถือระบบการปกครองแบบดั้งเดิม ลักษณะระบบเครือข่าย ไม่ได้เป็นลักษณะของนักบริหารที่แท้จริง	858	710	82.2
9.การรับ โอนนักบริหารมาดำรงตำแหน่งในระดับเดิม มีการปฏิบัติที่โปร่งใส	858	687	80.1
10.การรับ โอนนักบริหารมาดำรงตำแหน่งในระดับเดิม พบว่า คณะกรรมการคัดเลือกไม่เป็นกลาง	858	680	79.2.
11.ปัญหาการโอน โดยความตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน พบว่า มีการตัดสินใจที่ไม่เป็นธรรมของผู้บริหาร	945	758	80.2
12.ปัญหาการโอน โดยความตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน พบว่ามีการไม่ยอมรับการโอนย้ายของพนักงานของผู้บริหารบางท้องถิ่น	945	754	79.8
13.ปัญหาการโอน โดยความตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกันพบว่ามีกรณีเรียกร้องผลประโยชน์ของผู้บริหาร	945	572	60.5

(ที่มา : สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546 : 194-248)

นอกจากนี้จากรายงานการวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ดำเนินการโดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546 : 431-439) ได้สำรวจความคิดเห็นกลุ่มตัวอย่างประชากรวิจัยในพื้นที่ 12 จังหวัดแยกเป็นข้าราชการหรือพนักงาน และลูกจ้างจำนวน 794 คน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 520 คน คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 17 คน คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงาน

ส่วนท้องถิ่น 54 คน คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด 252 คน พบว่าปัญหาการบริหารงานบุคคลมีทั้งในด้านโครงสร้าง และกระบวนการ นอกจากนี้ได้นำเสนอปัญหาในเชิงพฤติกรรมการใช้อำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคล ที่ไม่เป็นธรรม ดังนี้

1. การสรรหาและคัดเลือกบุคคล กรณีมอบอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสอบกันเอง มีปัญหาด้าน

1.1. เปิดโอกาสให้เกิดความไม่โปร่งใส เช่น การเล่นพรรคเล่นพวก การทุจริตในการสอบ การใช้อิทธิพล เช่น การแต่งตั้งกรรมการสอบคัดเลือก คัดเลือกกรรมการสัมภาษณ์ เป็นต้น

1.2. เกิดปัญหาการเจาะจงคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการคัดเลือก จึงเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

1.3. บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ยอมเปิดสอบแข่งขัน แม้จะขาดบุคลากรก็ตาม ส่งผลต่อความเจริญก้าวหน้าของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่ต้องการได้รับการเลื่อนระดับตำแหน่ง

2. การโอนย้าย พบว่า มีปัญหาคือข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ถูกกลั่นแกล้งจากการใช้อำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่น โดยการไม่ยินยอมให้โอนย้ายข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นของตน โอนย้าย ส่งผลให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่เจริญเติบโต

3. ปัญหาอัตราเงินเดือน เนื่องจากระบบและวิธีการประเมินความดีความชอบ และการพิจารณาเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนของท้องถิ่นยังขาดหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่ชัดเจน ในกระบวนการดังกล่าว เปิดโอกาสให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาได้ ซึ่งอาจเกิดปัญหาเรื่องความยุติธรรมได้

จากงานวิจัยทั้งสองแสดงให้เห็นว่า แม้จะมีการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล โดยอาศัยกลไกทางกฎหมาย กระจายอำนาจให้แก่ตัวแสดงต่างๆ ในระบบโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เป็นทางการ แต่ปัญหาที่ตามมากลายเป็นเรื่องของพฤติกรรมกรรมการบริหารงานบุคคลที่มีชอบ ซึ่งเกิดจากพฤติกรรมของระบบความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ นอกจากนี้ จากข้อมูลรายงานการร้องเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ามีปัญหาการกระทำที่เกิดเป็นประเด็นการร้องเรียนการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม หรือพฤติกรรมการใช้อำนาจที่ไม่ชอบ ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารงานบุคคล ใน ปี พ.ศ. 2548 จากตัวอย่าง 22 จังหวัด ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2. แสดงตัวอย่างการรายงานการร้องเรียนเกี่ยวกับกำกับการอำนาจที่ไม่ชอบของผู้บริหาร
ท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ในพื้นที่ 22 จังหวัด

จังหวัด	สถิติการเกิดการร้องเรียน (เรื่อง)
1. ศรีสะเกษ	59
2.อุบลราชธานี	31
3.นครพนม	40
4.สกลนคร	15
5.ปทุมธานี	47
6.พระนครศรีอยุธยา	12
7.ปราจีนบุรี	9
8.สระบุรี	63
9.นนทบุรี	28
10.สุพรรณบุรี	13
11.ระยอง	3
12.จันทบุรี	16
13.นครราชสีมา	110
14.พัทลุง	12
15. สงขลา	6
16. นครศรีธรรมราช	15
17. สตูล	5
18. เชียงใหม่	44
19 เชียงราย	36
20.ตาก	55
21. นครนายก	38
22.ลพบุรี	16

(ที่มา : รายงานการร้องเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรมส่งเสริมการปกครอง
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548)

นอกจากข้อเท็จจริงจากข้อมูลเบื้องต้นแล้ว ประเด็นปัญหาที่เกิดผลเสียหายเสื่อมเสียต่อระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก ได้แก่การนำเสนอข่าวสารผ่านทางสื่อมวลชนระหว่าง พ.ศ. 2547 - 2549 เกี่ยวกับพฤติกรรมกรเรียกรับเงินจากการสอบบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลพื้นที่ภาคกลางหลายจังหวัด เช่น นครปฐม กาญจนบุรี นครนายก สุพรรณบุรี และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น กาฬสินธุ์ ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากมาตรการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง มีอำนาจในการเปิดสอบแข่งขันบุคคลเข้ารับราชการ เปิดโอกาสให้ผู้สมัครทั่วไปเข้าสอบ และผู้ที่สอบได้สามารถนำผลการสอบไปเข้ารับการบรรจุในตำแหน่งว่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ ได้ ได้เกิดปัญหาพฤติกรรมกรเรียกรับเงินผลประโยชน์จากกระบวนการสอบหลายขั้นตอน เช่น ค่าจองตำแหน่งว่าง ค่าตอบแทนการได้ขึ้นบัญชีเป็นผู้สอบได้ ค่าตอบแทนหากได้รับการบรรจุ ฯลฯ สะท้อนให้เห็นว่าการกระจายอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อการสรรหาบุคคลดี แต่ขาดประสิทธิภาพในระบบการควบคุมหากตกอยู่ในอำนาจของเงินตรา จึงไม่มีหลักประกันว่าจะได้บุคคลดีหรือไม่ การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลที่กำหนดมาตรฐานหรือมีกฎระเบียบปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนแล้ว แต่ผู้กระทำไม่ได้สนใจยึดถือเป็นหลักการที่ดีที่ควรนำมาปฏิบัติ เป็นผลให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต้องออกมาตรการห้ามบรรจุผู้สอบแข่งขันได้ข้ามจังหวัด รวมทั้งมีร้องทุกข์ กล่าวโทษหรือฟ้องร้องให้มีการสอบสวนผู้กระทำความผิด³

ตัวแสดงในระบบการบริหารงานบุคคล ที่แสดงพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับบรรทัดฐานทั่วไปของสังคม เป็นการกระทำที่ตรงกับแนวคิด “พฤติกรรมเบี่ยงเบน” (Behavioral deviance) และอาจจะเรียกได้ว่าเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่ความหมายและแนวคิดของ “พฤติกรรมเบี่ยงเบน” ซึ่งมีหลายทฤษฎี ก่อให้เกิดกลุ่ม Functionalist Perspective เช่น เอมีล เดิร์กไคม์ (Emile Durkheim cited in Hallborn, Haralambos and Heald, 2004 : 332-333) ให้ทฤษฎีว่า “พฤติกรรมเบี่ยงเบน” เป็น “การก่ออาชญากรรม” ที่เกิดจากการที่คนในสังคมขาดความรู้สึกทางด้านค่านิยมและศีลธรรมร่วมกัน (Collective sentiment) เป็นการกระทำที่ทำให้สังคมเสียหาย (dysfunctional) ส่วน โรเบิร์ต เมอร์ตัน (Robert K. Merton, cited in William Kornblum, 2003 : 192) ได้เสนอทฤษฎีภาวะไร้ระเบียบในสังคม (anomie) ให้ทฤษฎีว่า

³ โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ข และ ค

“พฤติกรรมเบี่ยงเบน” เกิดจากโครงสร้างทางสังคมก่อให้เกิดความกดดันและขัดแย้งต่อบุคคลในกลุ่ม จนทำให้พฤติกรรมไม่เป็นไปตามกฎระเบียบของสังคม รวมทั้งมีวิธีการที่สังคมกำหนดไว้ให้บุคคลปฏิบัติตาม หากแต่บุคคลในสังคมไม่ทำตามกฎเกณฑ์ที่จะต้องปฏิบัติ จึงมีการตั้งเป้าหมายเพื่อความสำเร็จของบุคคลในวิธีการที่ไม่ถูกต้อง และอาจจะทำให้เกิดความเสื่อมเสียทางด้านศีลธรรม จึงเรียกว่าทำให้สังคมเกิดความไร้ระเบียบ

กลุ่มโครงสร้างและวัฒนธรรมกลุ่มย่อย (Structural and Subculture) ให้ทรรศนะว่า “พฤติกรรมเบี่ยงเบน” เกิดจากวัฒนธรรมกลุ่มย่อยที่มีบรรทัดฐานของตนเองแตกต่างไปจากวัฒนธรรมของสมาชิกส่วนใหญ่ในสังคม มีหลายลักษณะในงานการศึกษาของ เอ็ดวิน ซูเทอร์แลนด์ (Edwin Sutherland, 1960, cited in Hallborn and others, 2004 : 343) พบว่าการกระทำในลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนของวัฒนธรรมย่อยที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคม คือการกระทำอาชญากรรมของกลุ่มบุคคลที่มีวิชาชีพการทำงานในองค์กร หรือบุคคลที่มีฐานะสูงในสังคมที่เรียกกันว่า white - collar crime เช่น การกระทำที่เป็นการละเมิดข้อบังคับในทางวิชาชีพ การกระทำในลักษณะคอร์รัปชัน นื้อฉา เพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจ ทั้งในระดับบุคคลและในระดับองค์กร หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ในทางการเมืองหรือราชการ

กลุ่ม Traditional Marxist perspective นำแนวความคิดของ คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) มาศึกษาและให้ทรรศนะว่า “พฤติกรรมเบี่ยงเบน” เกิดจากปัญหาความขัดแย้ง (conflict) ในสังคม โดยเฉพาะความขัดแย้งทางด้านชนชั้น อันมีที่มาจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม เกิดการเอาเปรียบทางด้านชนชั้นทางสังคม การที่ชนชั้นสูงมีอำนาจในทางสังคม จึงกระทำการที่เอาเปรียบในผลประโยชน์เพื่อชนชั้นของตนเอง เช่น การออกกฎระเบียบที่เอื้อประโยชน์กับตนเองหรือกลุ่มของตน และลงโทษผู้ฝ่าฝืน (Hallborn and others, 2004 : 353-355)

กลุ่ม Neo - Marxist Perspective ได้พัฒนาแนวคิดเรื่อง “พฤติกรรมเบี่ยงเบน” ต่อจากกลุ่ม Traditional Marxist ซึ่ง เทเลอร์ วอลตัน และ ยังก์ (Taylor Walton and Young cited in Hallborn and others, 2004 : 356-357) ให้ทรรศนะว่า พฤติกรรมในสังคมเป็นเรื่องของการแข่งขันระหว่างกลุ่ม ซึ่งมีความขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์ แสดงทรรศนะว่า การกระทำที่เป็นอาชญากรรม มิได้เกิดจากปัจจัยทางชีววิทยา หน้าที่ โครงสร้างทางสังคมที่ไร้ระเบียบ หรือวัฒนธรรมกลุ่มย่อย หากแต่เกิดจากความไม่เท่าเทียมกันของสังคมในด้าน ความมั่งคั่ง อำนาจ ระหว่างบุคคล จึงก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม

การแสดงออกหรือการประพฤติปฏิบัติในกระบวนการบริหารงานบุคคล ลักษณะทำนองเดียวกับ “พฤติกรรมเบี่ยงเบน” เช่น การไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ กฎหมาย หลักศีลธรรม และที่สำคัญไม่เป็นตามหลักปรัชญานิยมของระบบการบริหารงานบุคคล ที่เน้นระบบคุณธรรม (merit) ไม่สอดคล้องกับหลักปรัชญาการบริหารงานบุคคล ยุคปัจจุบันที่มุ่งเน้นผลงาน แม้ว่าองค์การจะมีการกำหนดกฎเกณฑ์ ได้แก่กฎหมาย ระเบียบต่างๆ รวมทั้งมาตรฐานทางจริยธรรมหรือจรรยาบรรณเอาไว้แล้วก็ตาม แต่ตัวแสดงทั้งหลายที่มีบทบาทในระบบการบริหารงานบุคคล กลับละเลยไม่ปฏิบัติตาม หากตั้งใจที่จะหลีกเลี่ยงหรือหาเทคนิควิธีการพลิกแพลงกฎระเบียบเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ตนเองต้องการ ถือได้ว่าเป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่ไม่มีประสิทธิภาพ ก่อความเสียหายต่อระบบการบริหารงานบุคคลจนไม่อาจจะบรรลุเป้าหมายทางด้านค่านิยมหรือการบริหารจัดการที่ดี หรือส่งเสริมคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ได้

การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงถึงปัญหาและความพยายามในการแสวงหาแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลที่ดี ให้พ้นไปจากปัญหาการใช้อำนาจที่ไม่ชอบหรือไม่สอดคล้องตามหลักการระบบคุณธรรม แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

เจ เอ็ม ชาฟไฟรท์ (Jay M. Shafritz, 1992 : 39-60) กล่าวว่าเมื่อก่อตั้งประเทศสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดี จอร์จ วอชิงตัน (Georg Washington) ประธานาธิบดีบุคคลแรก ได้วางหลักระบบการบริหารงานบุคคล โดยเชื่อว่าความสำเร็จในเป้าหมายของรัฐบาลมาจากการจัดการโดยบุคคลที่เป็นสภาพบุรุษชน (gentleman) เพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพ (effective) และความรับผิดชอบ (responsible) ต่อมาประธานาธิบดีแอนดรู แจ็กสัน มีความเห็นว่า “การจัดการโดยสุภาพชน” ไม่อาจจะสร้างความรับผิดชอบและเป็นการจัดการโดยระบบตัวแทนได้ เนื่องจากเป็นระบบการบริหารรัฐบาลที่เป็นผู้ชนะเลือกตั้ง จึงได้สนับสนุนให้นำบุคคลผู้สนับสนุนทางการเมืองมาร่วมทำงานเป็นการใช้ระบบอุปถัมภ์ (spoil) เพื่อตอบแทนผู้ที่มีความซื่อสัตย์ต่อผู้นำและพรรคการเมือง เชื่อว่าจะทำให้เป็นรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบ เรียกขานระบบนี้ว่า “ระบบการหมุนเวียนคนภายใน” หรือ rotation in office แต่อย่างไรก็ดี พฤติกรรมการกระทำที่เรียกว่าคอร์รัปชันและความไร้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานก็เกิดเป็นผลตามมา บุคคลที่มาปฏิบัติงานก็รู้ว่าการมาดำรงตำแหน่งอาจจะเป็นเพียงระยะเวลาชั่วคราว ดังนั้น จึงเกิดการแสวงหาผลประโยชน์จากการมีตำแหน่ง เป็นปัญหาความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐบาล

ประธานาธิบดี เจมส์ การ์ฟิลด์ (James Garfield) ถือว่าเป็นนักปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล ได้ตั้งใจให้รัฐสภายอมรับปัญหานี้และผ่านรัฐบัญญัติที่เรียกว่า Pendleton Act ใน ค.ศ.1883

ให้ยกเลิกการใช้ระบบอุปถัมภ์ และเริ่มต้นใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยสาระสำคัญของกฎหมายนี้คือการจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนสหรัฐอเมริกา (The U.S. Civil Service Commission) ซึ่งมีหน้าที่ในการสนับสนุนให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดีในการบริหารงานบุคคล และการสร้างมาตรฐานระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล แต่อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงนี้มีผลกระทบต่อความรู้สึกของคนที่เคยได้ได้รับการอุปถัมภ์ หากแต่ไม่ได้รับการตอบสนอง จึงเกิดความไม่พอใจ ต่อมาประธานาธิบดีการ์ฟิลด์ ก็ถูกลอบฆ่า โดยชายที่ชื่อว่า Charles Guiteau เพราะไม่พอใจที่ประธานาธิบดีไม่แต่งตั้งตนให้ดำรงตำแหน่งที่คาดว่าจะได้แต่ถือได้ว่าเป็นการยุติเริ่มต้นของการใช้ระบบการบริหารงานบุคคลที่ยึดหลักคุณธรรม

ประธานาธิบดีแฟรงก์ลีน ดี.รูสเวลต์ (Franklin D. Roosevelt) เน้นสร้างความเข้มแข็งของระบบสายอาชีพระบบข้าราชการพลเรือน บนพื้นฐานของการทดสอบและการปกป้องจากระบบการเมือง เพราะเห็นว่ายังได้รับอิทธิพลจากระบบอุปถัมภ์ในทางการเมือง การตรากฎหมาย ใน ค.ศ. 1871 ให้เป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม กระบวนการคัดเลือกบุคคล จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการทดสอบและการป้องกันการแทรกแซงจากระบบการเมือง

ประธานาธิบดี วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) เป็นอีกบุคคลหนึ่งที่เป็นนักปฏิรูประบบบริหารงานบุคคล โดยใน ค.ศ. 1887 ได้เขียนบทความเรื่อง The Study of Administration ให้เห็นว่า การกำหนดนโยบายทางการเมืองและการบริหารจะต้องมีการแยกออกจากกัน นักบริหารไม่ใช่ผู้กำหนดนโยบายแต่ปฏิบัติตามนโยบายของนักการเมือง ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งและปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ประจำในระบบข้าราชการพลเรือน และจะต้องคงความเป็นกลางทางการเมือง

อย่างไรก็ดี การทำหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแห่งสหรัฐอเมริกา ตามรัฐบัญญัติ Pendleton Act 1883 ก็ไม่อาจจะป้องกันการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้อง ขาดความเป็นธรรม มีการใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อพวกพ้อง เนื่องจากถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองมาตลอด การสร้างระบบคุณธรรมจึงไม่ได้เกิดผลอย่างแท้จริง จึงได้มีการเสนอว่าให้การยกเลิกการมีระบบคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยได้มีการตรากฎหมายรัฐบัญญัติการปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Reform Act) ใน ค.ศ. 1978 เป็นการเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลาง ที่มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission) เพื่อทำหน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์การบริหารงานบุคคล ปกป้องสิทธิของข้าราชการ มาเป็นการจัดตั้งสำนักงานการบริหารงานบุคคล (Office of Personnel Management) เพื่อมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาระบบการ

บริหารงานบุคคลให้เป็นองค์กรอิสระ ปลอดภัยอิทธิพลการเมือง และการจัดตั้งคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรม (The Merit System Board) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ (watch dog) ระบบ คุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลาง แต่ผลจากการใช้กฎหมายดังกล่าว ก็ยังเกิด ปัญหาที่ไม่อาจจะแก้ไขเรื่องการใช้อำนาจที่ไม่ชอบ และไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรมได้

เจ เอ็ม ชาฟไรท์ วิจัยถึงความไร้ประสิทธิภาพของการปฏิรูป โดยสอบถามความเห็นจากผู้ ปฏิบัติงานในสำนักงานใหญ่องค์กรกลางบริหารงานบุคคล (Washington Headquarter) ได้ให้ ความเห็นว่า การจัดตั้งสำนักงานการบริหารงานบุคคล และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม แทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนดังกล่าว เป็นเพียง “การปรับเปลี่ยนหน้าตาขององค์กร ควบคุมการใช้อำนาจให้ดูดีขึ้น” เป็นเพียงการปฏิรูปการปรับปรุงภายใน (re-organizing) เท่านั้น แต่ ไม่อาจจะแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจที่ไม่ชอบ และปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองก็ยังมีเช่นเดิม

ดังนั้น การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลเพื่อป้องกันปัญหาพฤติกรรมการใช้อำนาจที่ไม่ ชอบหรือพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่ไม่สนับสนุนระบบการบริหารจัดการที่ดี ก็ต้อง ดำเนินการต่อไป

หากพิจารณาถึงแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทย ในระยะเวลาที่ผ่านมา มีนัยยะบางอย่างที่คล้ายคลึงกับในสหรัฐอเมริกา ที่ไม่ประสบ ความสำเร็จในการป้องกันปัญหาพฤติกรรมการบริหารงานบุคคล ที่ไม่สนับสนุนระบบการบริหาร จัดการที่ดี การดำเนินการที่เป็นรูปธรรมพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน บุคคล และมาตรา 288 กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการกำหนด นโยบายและแนวทางการบริหารงานบุคคล และให้ความเห็นชอบในการใช้อำนาจการบริหารงาน บุคคล ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ถือได้ ว่าเป็นการปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลโดยอาศัยกลไกของกฎหมาย การปฏิรูปที่เน้นเพียงการ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบบริหารงานบุคคล โดยการจัดสรรอำนาจการบริหารงานบุคคลให้แก่ องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งให้มีระบบการควบคุมการใช้อำนาจ เท่านั้น ถือได้ว่าเป็นความล้มเหลวของระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย เพราะแม้ จะมกลไกในการควบคุมและรักษาระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล แต่ก็ยังไม่สามารถ เปลี่ยนแปลงความคิดของผู้ใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลบางส่วน ให้แสดงพฤติกรรมการบริหาร งานบุคคลที่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ได้ หากแต่ยังมีพฤติกรรม

การกระทำที่หลบเลี่ยงหรืออาศัยช่องว่างทางกฎหมาย เช่น การแต่งตั้งและคัดเลือกบุคคลที่เป็นพรรคพวกเข้าดำรงตำแหน่ง การซื้อขายตำแหน่ง รวมทั้งการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ฯลฯ ดังนั้น ผู้วิจัยให้ความสนใจว่าเพราะเหตุใด แนวทางการปฏิรูประบบบริหารงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 นั้น ไม่อาจจะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตัวแสดงผู้การมีแนวความคิดใหม่ ที่จะสนับสนุนหลักการบริหารจัดการที่ดีได้ และเห็นว่าจะมีปัจจัยที่สำคัญบางประการเป็นตัวกำหนดหรือเอื้ออำนวยให้เกิดปัญหาดังกล่าว และปัจจัยตัวกำหนดเหล่านั้น จะมีโอกาสที่จะกำจัดหรือเปลี่ยนแปลงปัจจัยที่สำคัญที่เป็นต้นเหตุเหล่านั้นได้หรือไม่ รวมทั้ง กลายเป็นปัญหาท้าทายความคิดในทางวิชาการว่า จะใช้แนวความคิดในเชิงทฤษฎีของการปฏิรูปหรือการพัฒนากระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในรูปแบบใด จะออกแบบระบบ หรือวางแนวทางการปฏิรูปอย่างไร จึงจะทำให้เกิดเป็นพฤติกรรมกรรมการบริหารงานบุคคลที่สนับสนุนระบบการบริหารจัดการที่ดี โดยผู้ใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลหรือผู้ปฏิบัติงานยอมรับและปฏิบัติในเรื่อง “หลักการด้านคุณธรรมและจริยธรรม” รวมทั้งกลไกในการควบคุมตรวจสอบมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพิ่มมากขึ้น และเป็นผลให้พระบรมราชาบาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ บรรลุความสำเร็จในความตอนที่ทรงกล่าวถึง

....“การส่งเสริมคนดีให้คนดีได้ปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวาย”

ปัญหาการวิจัย

จากการนำเสนอสภาพปัญหาดังที่กล่าวมา ผู้วิจัยได้กำหนดปัญหาในการวิจัย ว่า

“ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย มีปัจจัยอะไรที่เอื้อต่อการเกิดพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนของตัวแสดงในการบริหารงานบุคคล พฤติกรรมที่เบี่ยงเบนมีลักษณะอย่างไร มีสาเหตุและปัจจัยอะไรบ้าง มีหนทางแก้ไขอย่างไร”

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปรากฏการณ์ทางการบริหารงานบุคคล ประเด็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยว่ามีลักษณะอย่างไร

2. เพื่อศึกษาปัจจัยสาเหตุที่ทำให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล
3. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล
4. เพื่อศึกษาถึงกลไกในการแก้ไขปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล

ขอบเขตการวิจัย

ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

1. ผู้วิจัย มีความเห็นว่าระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย โดยภาพรวมเป็นระบบที่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) แต่อาจจะมีบางส่วนของระบบย่อย หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งเท่านั้น ที่เกิดปัญหาการบริหารจัดการที่ไม่ดี (Bad Governance) มีลักษณะเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน (Deviant behavior) ทางด้านการบริหารงานบุคคล ดังนั้น ผู้วิจัยประสงค์ที่จะศึกษาเฉพาะประเด็นปัญหาระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะการบริหารจัดการที่ไม่ดี (Bad Governance) และประเด็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล เท่านั้น

2. ศึกษาพฤติกรรมของตัวแสดง (actor) ในระบบการบริหารงานบุคคลซึ่งประกอบด้วย

2.1 ตัวแสดงภายใน หมายถึง ผู้ใช้อำนาจทางการบริหารงานบุคคล ได้แก่ คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บังคับบัญชาตามสายงานของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง พฤติกรรมของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่รับผิดชอบไว้

2.2 ตัวแสดงภายนอกในระบบการบริหารงานบุคคล หมายถึง บุคคลภายนอกที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจหน้าที่ในกระบวนการบริหารงานบุคคล แต่ได้เข้ามาสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับตัวแสดงภายในระบบการบริหารงานบุคคลในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง

2.3 ศึกษาปัจจัยพฤติกรรมของบุคคล และสภาพแวดล้อมระบบการบริหารงานบุคคล ได้แก่ ปัจจัยที่เกี่ยวกับพฤติกรรมภายในของตัวบุคคล ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน และปัจจัย

สภาพแวดล้อมภายนอกของระบบการบริหารงานบุคคล ว่ามีลักษณะเอื้ออำนวยหรือกระตุ้นให้ตัวแสดงกระทำพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลหรือไม่อย่างไร

2.4. ศึกษาวิจัยระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะประเด็นที่เป็นการบริหารจัดการที่ไม่ดี (Bad Governance) และมีลักษณะเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล เท่านั้น

สมมติฐาน

จากสภาพและความสำคัญของปัญหา และปัญหาในการวิจัย ได้ตั้งสมมติฐานการวิจัยดังนี้

“ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการพัฒนามาจากหลักการของระบบการบริหารงานบุคคลที่ดี โดยอาศัยหลักคุณธรรม (Merit System) หลักการจัดการปกครองที่ดี หรือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) แต่ผู้แสดงในระบบการบริหารบุคคลจำนวนหนึ่ง มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนออกไปจากหลักการของระบบคุณธรรม ที่มุ่งเน้นการใช้ความรู้ความสามารถของบุคคล หากแต่ได้แสดงพฤติกรรมที่หลีกเลี่ยงกฎระเบียบ การกระทำที่ไม่เป็นธรรมหรือเลือกปฏิบัติ รวมทั้ง การแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ จากการทำมีอำนาจหรือปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารงานบุคคล

พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีสาเหตุจาก

1. ปัจจัยทางด้านพฤติกรรมภายในตัวบุคคลของตัวแสดงต่างๆ ในระบบการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารและพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ แรงจูงใจ การรับรู้ การเรียนรู้ ทักษะคติ ค่านิยม และอุดมการณ์ในการทำงานที่แต่ละบุคคลยึดถือ เกิดจากประสบการณ์ส่วนตัว ไม่ได้รับปลูกฝังให้ยึดหลักการของระบบการบริหารงานบุคคลที่ยึดถือเป้าหมายระบบคุณธรรมที่มุ่งเน้นการใช้ความรู้ความสามารถของบุคคล และผลประโยชน์ขององค์กรเป็นหลักการพื้นฐาน มากกว่าความพึงพอใจหรือผลประโยชน์ส่วนตัว

2. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในของระบบการบริหารงานบุคคล ได้แก่ ปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานบุคคล รวมทั้ง สัมพันธภาพระหว่างบุคคลในองค์กรที่เป็นตัวแสดงภายในระบบการบริหารงานบุคคล มีลักษณะเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

3. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกกระบวนการบริหารงานบุคคล ได้แก่ ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ยึดถือหลักความสัมพันธ์ส่วนตนเป็นระบบอุปถัมภ์ จึงมีลักษณะเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดการศึกษาระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย ดังนี้

ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ พิจารณาได้สองระบบคือ ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี หรือเรียกว่าระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ดี (Good Public Personnel System) และระบบการบริหารงานบุคคลที่ภาครัฐไม่สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี หรือเรียกว่าระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ไม่ดี (Bad Governance)

ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการพัฒนามาจากหลักการของระบบการบริหารงานบุคคลที่ดี โดยอาศัยหลักคุณธรรม (Merit system) หลักการจัดการปกครองที่ดี หรือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่คาดหวัง กล่าวคือ พฤติกรรมของตัวแสดงมีลักษณะ

1. ไม่อาศัยช่องว่างของกฎระเบียบในการแสวงหาอำนาจหรือผลประโยชน์ของตนเอง หรือพรรคพวกจากการที่มีอำนาจหน้าที่ในทางด้านการบริหารงานบุคคล
2. การปฏิบัติงานทางด้านการบริหารงานบุคคล โดยมีความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ
3. ยึดถือกฎระเบียบที่เป็นบรรทัดฐานที่เป็นทางการของระบบการบริหารงานบุคคล

แต่เนื่องจากตัวแสดงในระบบการบริหารบุคคลบางส่วน มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนออกไปจากหลักการของระบบที่ดี พฤติกรรม ดังกล่าว มีดังนี้

1.การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือ การคอร์รัปชัน (Corruption) ลักษณะสำคัญ ได้แก่

1.1.การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ได้แก่ การกำหนดนโยบายโดยบุคคลส่วนน้อยมีผลประโยชน์แฝงเร้นเฉพาะกลุ่มของตนเอง (ประเวศ วะสี, 2547 : 12)

1.2.การคอร์รัปชันที่ละเมิดบรรทัดฐาน เป็นอาชญากรรม ตามแนวคิดพฤติกรรมเบียงเบน (Sutherland, 1960, cited in Hallborn and others, 2004 : 343)

2.การหลีกเลี่ยงปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ

3.การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือการเลือกปฏิบัติ

เป็นผลให้ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐกลายเป็นระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ไม่ดี (Bad Personnel System) ระบบเช่นนี้เกิดจากปัจจัยสภาพแวดล้อมตามแนวคิดทฤษฎีระบบ มีอิทธิพลเป็นตัวกระตุ้น ประกอบด้วย 3 ปัจจัย คือ

1. ปัจจัยพฤติกรรมภายในของตัวแสดง เนื่องจาก ตัวแสดง เช่น คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารและพนักงานส่วนท้องถิ่น มีลักษณะไม่ได้รับการเรียนรู้ ไม่รับรู้ หรือเรียนรู้ และรับรู้ในวิธีการที่ไม่ถูกต้อง หรือมีแรงจูงใจ ทักษะคติ หรือค่านิยมในทางลบ เป็นผลให้เกิดการกระทำที่ไม่ยึดหลักกฎหมายกฎระเบียบ และหลักคุณธรรม ไม่ยอมรับระบบการควบคุมตรวจสอบ

2.ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบ ที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานบุคคลที่ไม่ดี ได้แก่

2.1.โครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล คือเนื้อหากฎหมาย กฎระเบียบที่กำหนดอำนาจหน้าที่และควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของตัวแสดงมีความคลุมเครือ หรือแนวทางการปฏิบัติที่ตัวแสดงใช้สับสนต่อกันมา มีช่องว่างที่จะเกิดการใช้อำนาจที่มีขอบ รั้งทั้งเนื้อหา กฎหมายขาดระบบการควบคุม ถ่วงดุล การใช้อำนาจ หรือมีระบบดังกล่าวแต่ไม่บังเกิดผลในการปฏิบัติอย่างจริงจัง

2.2.กระบวนการบริหารงานบุคคล มีลักษณะขาดระบบการบริหารจัดการ มีมาตรฐานการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องหรือเกิดการเลือกปฏิบัติ ทำให้เกิดช่องทางให้เกิดพฤติกรรมกระทำที่ไม่ดี เช่น การกลั่นแกล้ง การแสวงหาผลประโยชน์ หลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามวิธีการขั้นตอน

2.3. สัมพันธภาพระหว่างตัวแสดง มีความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่การปฏิบัติงานที่แตกต่างกันของฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำ และนำไปสู่การใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลที่ไม่ดี

3. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกในระบบ ที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานบุคคลที่ไม่ดี ได้แก่

3.1. การเมือง ในระบอบประชาธิปไตย แต่มีลักษณะเป็นแบบ “ชนาธิปไตย”⁴ มีการใช้เงินเป็นปัจจัยกำหนดการตัดสินใจมากกว่าหลักการ ไม่ยึดถือหลักการแข่งขันในกระบวนการทางการเมือง กีดกันคู่แข่ง การสนับสนุนบุคคลทางการเมือง แทรกแซงระบบข้าราชการประจำ

3.2. เศรษฐกิจ ระบบทุนนิยมที่เน้นวัตถุนิยม⁵ การแข่งขันปกป้องผลประโยชน์ทางธุรกิจที่ไม่เป็นธรรม

3.3. สังคมวัฒนธรรม มีลักษณะเป็นวัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์

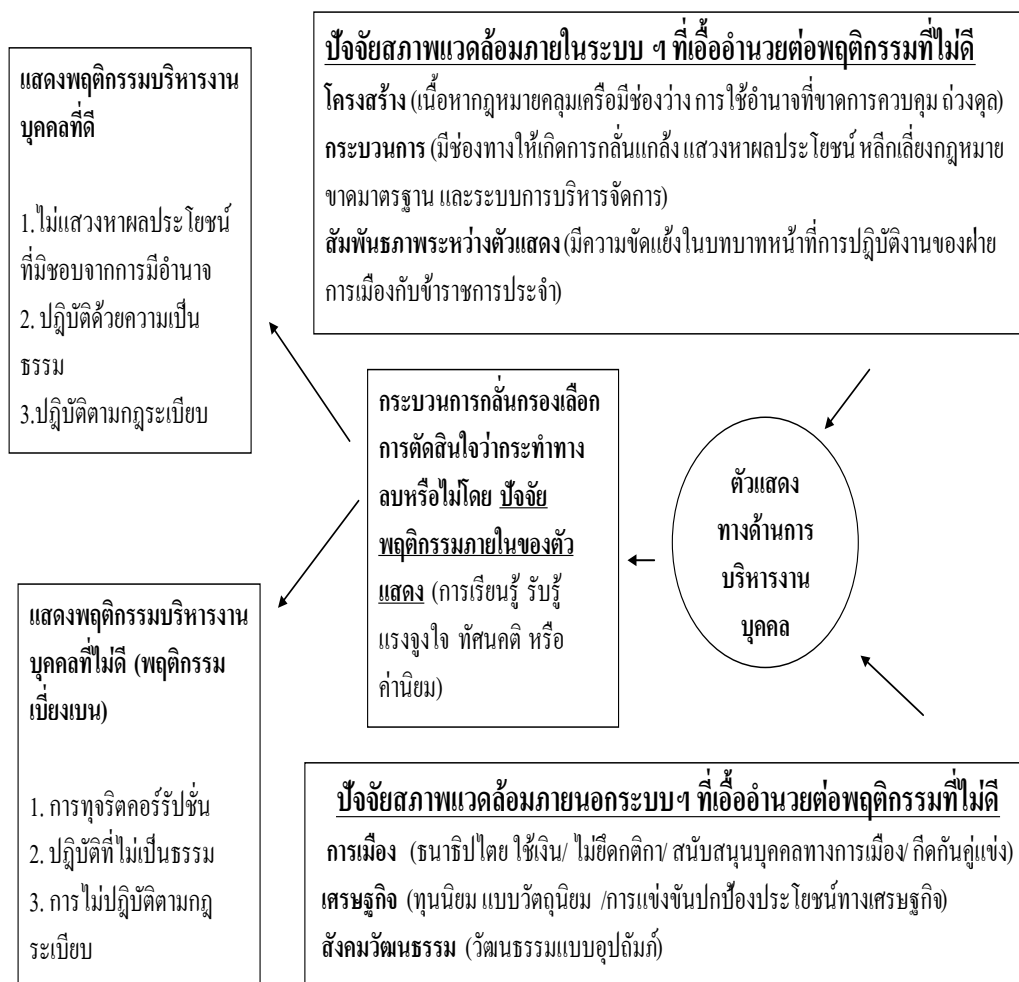
แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน และปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก ระบบการบริหารงานบุคคลทางด้านสังคมวัฒนธรรม การเมืองและเศรษฐกิจ จะมีส่วนเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล แต่พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลจะเกิดขึ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยพฤติกรรมภายในส่วนบุคคล ที่จะกลั่นกรองตัดสินใจที่จะแสดงพฤติกรรมใดพฤติกรรมหนึ่งระหว่าง พฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่ดีหรือไม่ดี

ระบบการบริหารงานบุคคลที่ไม่ดี ลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนและปัจจัยสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล แสดงเป็นรูปภาพตัวแบบแนวคิด ในรูปภาพที่ 1

⁴ โปรดดูรายละเอียดใน จุมพล หนีพพานิช, พัฒนาการทางการเมืองไทย อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือประชาธิปไตย (2548)

⁵ โปรดดูรายละเอียดใน วิทยากร เชียงกุล, เศรษฐกิจไทย ปัญหาและแนวทางการแก้ไข(2548)

รูปภาพที่ 1 อธิบายระบบการบริหารงานบุคคลที่ไม่ดี พฤติกรรมเบี่ยงเบนและปัจจัยสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล



คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย

1. ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ดีและไม่ดี

เป็นการจำแนกระบบการบริหารงานบุคคลตามแนวคิดเชิงคุณค่าได้ 2 ระบบคือ

1.1.ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ดี (Good Public Personnel System) หมายถึง ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ที่ประเมินคุณค่าจากองค์ประกอบของระบบย่อยแล้วพบว่า

ระบบเป้าหมายเชิงคุณค่ามีลักษณะการยึดถือหลักการระบบคุณธรรม โครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล ที่มีความชัดเจน มีระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจที่บังเกิดผล กระบวนการบริหารงานบุคคลที่มีระบบการบริหารจัดการที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ไม่เกิดการเลือกปฏิบัติ ตัวแสดงมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบรรทัดฐานและหลักเกณฑ์กระบวนการที่ใช้ในการบริหารงานบุคคล

1.2.ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ไม่ดี (Bad Public Personnel System) หมายถึง ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ที่ประเมินคุณค่าจากองค์ประกอบของระบบย่อยแล้วพบว่า ระบบเป้าหมายเชิงคุณค่ามีลักษณะการยึดถือหลักการระบบอุปถัมภ์ ด้านโครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล ที่ไม่มีความชัดเจน ไม่มีหรือมีระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจแต่ไม่บังเกิดผล กระบวนการบริหารงานบุคคลไม่มีระบบการบริหารจัดการที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เลือกปฏิบัติ หรือก่อให้เกิดการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ และตัวแสดงมีพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับบรรทัดฐานและหลักเกณฑ์กระบวนการที่ใช้ในการบริหารงานบุคคล

2. พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

หมายถึง การแสดงออกทางการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับบรรทัดฐานของระบบคุณธรรมในการใช้อำนาจ และหลักเกณฑ์การบริหารจัดการในกระบวนการบริหารงานบุคคลขั้นตอนต่างๆ เช่น การสรรหา การคัดเลือก การแต่งตั้งการโอนย้าย เลื่อนตำแหน่ง สอบสวนดำเนินการทางวินัย ฯลฯ มีลักษณะไม่ถูกต้องตามมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์การปฏิบัติจำแนกได้เป็น

- 2.1. พฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน (corruption)
- 2.2. พฤติกรรมการเลือกปฏิบัติ หรือกระทำอันไม่เป็นธรรม (unfair treatment)
- 2.3. พฤติกรรมการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย กฎระเบียบ แบบแผนการประพฤติปฏิบัติในกระบวนการบริหารงานบุคคล (wrongfully Exercises)

พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารงานบุคคลที่ไม่ดี

3. ปัจจัยทางด้านพฤติกรรมภายในตัวบุคคลของตัวแสดงในระบบการบริหารงานบุคคล

หมายถึง การแสดงออกทางจิตใจหรือการกระทำ หรือไม่กระทำของบุคคล โดยลักษณะของการเรียนรู้ การรับรู้ แรงจูงใจ ทักษะคติ ค่านิยมของบุคคล ทั้งหมดรวมเรียกว่า “พฤติกรรม”

4. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบบริหารงานบุคคล

หมายถึง องค์ประกอบภายในของระบบการบริหารงานบุคคล ได้แก่

4.1. โครงสร้างการบริหารงานบุคคล (Personnel Structure) คือองค์ประกอบสำคัญที่เชื่อมโยงระบบภายในการบริหารงานบุคคลเข้าด้วยกัน เช่น เป้าหมายเชิงคุณค่าแนวคิดคุณธรรมที่ใช้เป็นหลักในการบริหารงานบุคคล ตัวแสดง อำนาจหน้าที่ของตัวแสดง วิธีการที่ตัวแสดงใช้อำนาจหน้าที่และการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ องค์ประกอบดังกล่าว อาจจะแบ่งได้เป็นบรรทัดฐาน (norm) ที่มีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือเป็นทางการ เช่น เนื้อหาตัวบทกฎหมาย กฎระเบียบ นโยบาย หรืออาจจะเป็นบรรทัดฐานที่ไม่เป็นทางการ เช่น แนวทางการประพฤติปฏิบัติของตัวแสดงที่ปฏิบัติสืบต่อกันมาอย่างไม่เป็นทางการ แต่มีการยึดถือร่วมกัน

4.2. กระบวนการทางด้านการบริหารงานบุคคล (Personnel Process) ได้แก่ ขั้นตอนหรือวิธีการของการปฏิบัติที่ตัวแสดงในระบบการบริหารงานบุคคลใช้ในการดำเนินการให้บรรลุผลตามเป้าหมายหลักการจัดการด้านบุคลากร เพื่อให้ได้บุคคลเข้ามาทำงาน การพัฒนา และบำรุงรักษาบุคคลไว้ในองค์กร ซึ่งอาจจะมีทั้งที่เป็นรูปแบบที่มีหรือไม่มีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน

4.3. สัมพันธภาพ (Relationship) ระหว่างตัวแสดงผู้ใช้อำนาจทางด้านการบริหารงานบุคคลกับผู้ปฏิบัติงานในระบบการบริหารงานบุคคลเดียวกัน รูปแบบพฤติกรรมความสัมพันธ์ของตัวแสดงมีทั้งสัมพันธภาพในทางบวก คือการสนับสนุนซึ่งกันและกัน และในทางลบหรือเป็นความขัดแย้งกัน มุ่งทำลายกัน

5. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกระบบการบริหารงานบุคคล

หมายถึง องค์ประกอบภายนอกของระบบการบริหารงานบุคคล ได้แก่ปัจจัยทาง

5.1. การเมือง หมายถึง แนวคิดและวิธีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองการปกครอง คุณลักษณะ โครงสร้างอำนาจทางการเมือง เช่น ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้ที่มีตำแหน่งหรือมีอิทธิพลในทางการเมืองกับบุคคลในองค์กร กระบวนการหรือวิธีการได้มาซึ่งอำนาจในทางการเมือง ที่มีผลต่อระบบการบริหารงานบุคคล

5.2. เศรษฐกิจ หมายถึง ลักษณะแนวคิดและวิธีการจัดการทางเศรษฐกิจ เช่น แนวคิดทุนนิยม กลุ่มที่มีอำนาจในทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางด้านรายได้หรือการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ที่มีผลต่อระบบการบริหารงานบุคคล

5.3. สังคมวัฒนธรรม หมายถึง คุณลักษณะความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคม หรือบรรทัดฐานการประพฤติปฏิบัติ เช่น จารีตประเพณี ค่านิยม วัฒนธรรม ค่านิยม รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ที่มีผลต่อระบบการบริหารงานบุคคล

ลำดับขั้นตอน ในการนำเสนองานวิจัย

ประกอบด้วย

บทที่ 1 บทนำ

แสดงถึงลักษณะของปัญหาและสภาพปัญหา ประเด็นปัญหาการศึกษาวิจัย วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย วิธีการวิจัย ขอบเขตการศึกษาวิจัย สมมุติฐาน กรอบแนวความคิด และประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาวิจัย

บทที่ 2 แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ประกอบด้วย แนวความคิดระบบการบริหารงานบุคคล ระบบบริหารงานบุคคลที่สนับสนุนหลักการบริหารจัดการที่ดี และระบบบริหารงานบุคคลที่ไม่สนับสนุนหลักการบริหารจัดการที่ดี

บทที่ 3 วิธีการวิจัย

ประกอบด้วยที่มาของปัญหาการวิจัย การกำหนดวิธีการวิจัย โดยการรวบรวมวิเคราะห์เอกสาร การสัมภาษณ์ การศึกษาจากกรณีศึกษา (case study) และการใช้เทคนิคการวิเคราะห์ของผู้เชี่ยวชาญโดยวิธีการเดลฟาย (Delphi) กำหนดเครื่องมือที่นำมาใช้ในการวิจัย ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง การวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล

บทที่ 4 การศึกษาระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

ประกอบด้วยการศึกษาวิเคราะห์พัฒนาการของระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจำแนกตามระยะเวลา รวมทั้ง ปัญหาที่เกิดจากระบบการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยหลังการปฏิรูปโดยกฎหมายระเบียบการบริหารงานบุคคล

บทที่ 5 อภิปรายผลการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลจากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญตามเทคนิควิธีการเดลฟาย ประเด็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลจากกรณีศึกษา รวมทั้งประเด็นการรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญ และได้นำผลการศึกษาจากข้อมูลเอกสารอ้างอิงและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลในพื้นที่จังหวัดต่างๆ การนำเสนอปัญหาของสื่อมวลชน รวมทั้งการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในด้านการบริหารงานบุคคล มาร่วมสรุปผลการศึกษา นอกจากนี้ได้อภิปรายผลวิเคราะห์ถึงลักษณะสาเหตุของปัญหา ความสัมพันธ์ของปัจจัยตัวแปรต่างๆที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผลกระทบของพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

บทที่ 6 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงลักษณะปัญหาและรูปแบบวิธีการของการบริหารจัดการที่ดีและไม่ดีของระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐและพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

2. ทำให้ทราบถึงสาเหตุของปัญหา และผลกระทบของพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ซึ่งจะได้นำไปสู่แนวทางการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขต่อไป

บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

เพื่อเป็นแนวทางการศึกษาวิจัย เรื่องการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จำเป็นต้องนำเสนอหลักการหรือแนวความคิดในเชิงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล พฤติกรรมการบริหารงานบุคคล ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมทบทวนวรรณกรรมต่างๆ จากเอกสารตำรา บทความ ตลอดจนผลงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง และสรุปเป็นแนวความคิดหลักที่สำคัญ 3 ประการคือ

1. แนวคิดการบริหารงานบุคคล เป็นแนวคิดเชิงทฤษฎีของการจัดการบุคลากรในองค์กรตั้งแต่ขั้นตอนการสรรหา พัฒนาและบำรุงรักษาบุคคลไว้ในองค์กร และนำเสนอถึงพัฒนาการของแนวคิดการบริหารงานบุคคลตั้งแต่ในอดีต จนถึงยุคปัจจุบัน ส่วนแนวคิดการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เป็นแนวคิดการบริหารงานบุคคลที่มีจุดมุ่งหมาย ค่านิยม รวมทั้งเป้าหมายเพื่อองค์กรสาธารณะที่ไม่ได้มุ่งแสวงหากำไร ดังนั้น การกำหนดเป้าหมาย ค่านิยม ปรัชญาการบริหารงานบุคคล จึงต้องเน้นด้านความเป็นธรรม หรือระบบคุณธรรม (Merit system) และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ ให้ความสำคัญกับการกำหนดและปฏิบัติตามกฎระเบียบการบริหารงานบุคคล

2. ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ หมายถึงลักษณะองค์ประกอบและความสัมพันธ์ของระบบย่อยๆ ที่มีความสำคัญในการบริหารงานบุคคล ได้แก่ระบบย่อยด้านเป้าหมายเชิงคุณค่า ระบบย่อยด้านโครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล ระบบย่อยด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล และระบบย่อยด้านตัวแสดงและพฤติกรรม

3. จำแนกระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้ 2 ประเภท คือระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี หรือเรียกว่าระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ดี (Good Public Personnel System) หมายถึงระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ที่ประเมินคุณค่าจากองค์ประกอบของระบบย่อยแล้ว พบว่าระบบเป้าหมายเชิงคุณค่า มีลักษณะการยึดถือหลักการระบบคุณธรรม การบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ ระบบย่อยด้านโครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล มีความชัดเจน มีระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ ระบบย่อยด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล มีระบบการบริหารจัดการที่เป็นมาตรฐาน ระบบย่อยด้านตัวแสดงมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบรรทัดฐาน และหลักเกณฑ์กระบวนการที่ใช้ในการบริหารงานบุคคล ส่วนระบบ

การบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ไม่สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี หรือเรียกว่าระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ไม่ดี (Bad Public Personnel System) ได้แก่ หมายถึงระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ที่ประเมินคุณค่าจากองค์ประกอบของระบบย่อยแล้ว พบว่าระบบเป้าหมายเชิงคุณค่า เน้นหลักการระบบอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ส่วนตัว ระบบย่อยด้านโครงสร้างที่เป็นบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคลไม่มีความชัดเจน ไม่มีหรือมีระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจแต่ขาดประสิทธิภาพ ระบบย่อยด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล ไม่มีระบบการบริหารจัดการที่เป็นมาตรฐาน หรือขาดประสิทธิภาพ และระบบย่อยด้านตัวแสดง ที่ใช้พฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับบรรทัดฐานและหลักเกณฑ์กระบวนการที่ใช้ในการบริหารงานบุคคล พฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการที่ดี เช่นนี้ เป็นการละเมิดบรรทัดฐานของระบบการบริหารงานบุคคลและเรียกว่า “พฤติกรรมเบี่ยงเบน” เช่น การทุจริตคอร์รัปชัน การกระทำที่ไม่เป็นธรรม การไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ ฯลฯ เป็นต้น

4. ปัจจัยสภาพแวดล้อมระบบการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกในระบบ สภาพแวดล้อมมีอิทธิพลต่อระบบการบริหารงานบุคคล

ซึ่งจะได้นำเสนอตามลำดับดังนี้

แนวคิดการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล (Personnel Management) เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการบุคลากรในองค์กร มีหลักการที่สำคัญคือ การสรรหาบุคลากรเข้ามาทำงาน (recruitment) การบำรุงรักษา (retention) และการให้พ้นจากสภาพการทำงาน (retirement) จากหลักการดังกล่าว กำหนดเป็นขั้นตอนกระบวนการบริหารงานบุคคลคือ การวางแผนสรรหาบุคลากร การออกแบบงาน การคัดเลือก การจ้างงาน การพัฒนาและฝึกอบรม การจ่ายค่าจ้างค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ ระเบียบวินัย และการพนักงานสัมพันธ์ เป็นต้น แนวคิดการบริหารงานบุคคล มีพัฒนาการมาค่อนข้างยาวนานจนถึงปัจจุบันนี้ผู้ยุคที่เรียกว่า “การจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์” (Strategic Human Resource Management) ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวคิดใหม่ที่กำลังได้รับความนิยมอยู่ในปัจจุบันทั้งในภาครัฐและเอกชน เป็นกระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่เชื่อมโยงวัตถุประสงค์ขององค์กร หรือเป็นการจัดการทรัพยากรมนุษย์เพื่อสนองต่อเป้าหมายขององค์กรมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร (สรุปจากงานวิจัยเรื่องทิศทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546 : 51-54)

แนวคิดการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

แนวคิดหรือหลักการทั่วไปทางการบริหารงานบุคคลในองค์กร ดังที่กล่าวมา แม้จะนำไปใช้ได้ทั้งองค์กรบริหารงานในภาครัฐและภาคเอกชน แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากการบริหารงานภาครัฐ มีคุณลักษณะบางประการที่แตกต่างจากองค์กรภาคเอกชน ด้วยจุดมุ่งหมายของภารกิจ ค่านิยม รวมทั้งเป้าหมายขององค์กรสาธารณะและที่ไม่ได้มุ่งแสวงหากำไร ด้วยความเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีความเกี่ยวข้องกับภารกิจทางด้านการพัฒนา และความมั่นคงของสังคม และมีรูปแบบการจัดการแบบระบบราชการ (Bureacracy) ในขณะเดียวกัน เนื่องจากการบริหารองค์กรภาครัฐอยู่ในท่ามกลางของสภาพแวดล้อมทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นบริบททางด้าน การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม ดังนั้น การบริหารงานภาครัฐหรือระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (Public Personnel System) จึงต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนและสังคมด้วย ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกแล้ว วิธีการจัดการบริหารภาครัฐ จะต้องมีการจัดการภายในที่ดี (Good Governance) และเหมาะสมสอดคล้องกับหลักการบริหารภาครัฐ ดังนั้น การกำหนดเป้าหมาย ค่านิยม ปรัชญาการบริหารงานบุคคล จึงต้องเน้นด้านความเป็นธรรม หรือระบบคุณธรรม (Merit system) ไม่ว่าจะเป็นทางด้าน ความเสมอภาคในโอกาส การเปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆ ทางสังคมได้มีโอกาสได้รับราชการ โดยเสมอภาค การใช้ความรู้ความสามารถในการสรรหา หรือประเมินผลบุคคลเพื่อให้ความดีความชอบ การให้หลักประกันความมั่นคงในการทำงาน ความเป็นกลางในทางการเมือง หรือระบบการควบคุมตรวจสอบเพื่อให้การปฏิบัติสอดคล้องกับระบบคุณธรรม การบริหารงานบุคคลภาครัฐ จึงต้องมีบรรทัดฐาน ไม่ว่าจะเป็นอยู่ในรูปของกฎหมาย ระเบียบแบบแผนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และเป็นมาตรฐานที่มีความเป็นเอกภาพ อีกด้วย

นิโคลัส เฮนรี (Nichoras Henry, 2001 : 248-268) จำแนกแนวคิดการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ว่ามีลักษณะดังนี้

1.แนวคิดข้าราชการพลเรือน (The Civil Service) โดยทั่วไป ระบบข้าราชการพลเรือน มีลักษณะเป็นอาชีพ (career) ซึ่งข้าราชการพลเรือนจะมีความมั่นคงในการปฏิบัติงาน โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนเป็นกฎหมายแม่บทหลัก กำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง หน้าที่ความรับผิดชอบต่างๆ ข้าราชการพลเรือนจะต้องคำนึงถึงความเป็นกลางในทางการเมืองและยึดถือระบบคุณธรรม

2.แนวคิดนักบริหารทางการเมือง (The Political Executive) หมายถึงข้าราชการที่มาจากการแต่งตั้งทางการเมือง โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาและไม่เป็นข้าราชการพลเรือน มีอำนาจในการ

กำหนดนโยบาย ระบบนักบริหารการเมือง เป็นระบบที่สะท้อนให้เห็นความเกี่ยวข้องระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร

3. แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบมืออาชีพ

(The Professional Public Personnel Administration) เป็นแนวคิดระบบที่รวมกันระหว่างการเมืองและการบริหารจัดการ คำนิยมสองประการสำหรับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในอนาคตคือ ลักษณะความเป็นอาชีพ และการบริหารจัดการในระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐแบบมืออาชีพเน้นที่ตัวบุคคลมากกว่าตำแหน่ง โดยให้ความสำคัญในเรื่องทักษะความชำนาญทั้งทางด้านการเมืองและการบริหารจัดการ อันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของการบริหารงานภาครัฐ

จากแนวคิดการบริหารงานบุคคลภาครัฐดังที่กล่าวมาแล้ว เพื่อให้เกิดความเข้าใจในองค์ประกอบของแนวคิด หลักการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ว่ามีลักษณะประการใดบ้าง จึงควรใช้แนวทางการศึกษา “ระบบ” (system) มาใช้วิเคราะห์ การบริหารงานบุคคล เพื่อเป็นพื้นฐานความเข้าใจดังนี้

ระบบการบริหารงานบุคคล

1. ความหมายระบบการบริหารงานบุคคล

ก่อนที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคล จำเป็นต้องมีความเข้าใจในเรื่อง “ระบบ” (systems) เป็นเบื้องต้นก่อน ไคเซอร์ เดมิโค และกริม (Keiser, Demicco and Grimes 2000 : 71) กล่าวถึงลักษณะพื้นฐานของทฤษฎีเชิงระบบที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป ว่า “ระบบ” หมายถึงการจัดกลุ่มขององค์ประกอบที่แบ่งแยกไว้ ซึ่งมีการทำงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (goals) อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ในทางการบริหารจัดการ ระบบจะต้องบรรลุถึงหลักเกณฑ์ขององค์การ ซึ่งมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ขององค์การ ทรัพยากร ความสัมพันธ์ระหว่างกันของกระบวนการ ระบบขององค์การ มีระบบการปฏิบัติงาน (Operations) ที่ผู้บริหารจะต้องคาดการณ์ผลกระทบที่มีต่อระบบโดยรวม มีการกำหนดขอบข่ายเป้าหมาย หรือผลผลิตไว้ (outputs) มีระบบปัจจัยนำเข้า (input) มีระบบการแปรสภาพ (transform) จากปัจจัยนำเข้า (input) เข้าออกมาเป็นผลผลิต (output) มีระบบการควบคุมการป้อนกลับ (feedback) ระบบประกอบด้วยระบบย่อย (subsystems) ตั้งแต่ 2 ส่วนขึ้นไปที่ทำงานร่วมกันระบบมีความสัมพันธ์ระหว่างกันและเกี่ยวเนื่องกับ และระบบที่เล็กกว่า (smaller system) จะเป็นส่วนประกอบของระบบที่ใหญ่ (larger systems) กว่า การแบ่ง

ระบบด้วยทั่วไป จำแนกได้ 2 ประเภท คือระบบปิด (closed systems) หมายถึงระบบที่เน้นเฉพาะกิจกรรมภายในที่เกี่ยวข้องกับตนเองเป็นหลักแต่ให้ความสนใจหรือเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม (environment) น้อยมากหรือไม่ให้ความสนใจเลย และระบบเปิด (open systems) คือระบบที่มีลักษณะเน้นการมีปฏิริยาสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกระบบด้วย

กล่าวโดยสรุป ระบบหมายถึงองค์ประกอบต่างๆที่สัมพันธ์กันของกลไกการทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง และมีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในและภายนอก

ส่วนความหมายของ “ระบบการบริหารงานบุคคล” คือองค์ประกอบต่างๆ เป็นระบบย่อยๆ เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการบุคลากรในองค์กร มีเป้าหมายทางด้านคุณค่า ผลผลิต กระบวนการปฏิบัติงาน และเป็นระบบการจัดการบุคลากร ที่มีความเกี่ยวพันกับสภาพแวดล้อมภายใน และภายนอกองค์กร ส่วน “ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ” ระบบหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดการบุคลากรในภาครัฐ มีความสำคัญในฐานะเป็นส่วนสนับสนุนระบบการเมืองการปกครองประเทศ เพราะเป็นระบบของการสรรหา ดูแล รักษาบุคลากรของรัฐ ให้มีความสามารถนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ

2. การศึกษาวิเคราะห์องค์ประกอบของระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย ระบบการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐประเภทหนึ่ง ผู้วิจัย จะได้นำเสนอแนวทางการวิเคราะห์ระบบการบริหารงานบุคคล โดยวิเคราะห์องค์ประกอบของระบบว่าประกอบด้วยระบบย่อย 4 ประการคือ

2.1.ระบบย่อยเป้าหมายเชิงคุณค่า (value)

เป้าหมายในเชิงคุณค่าหมายถึงแนวคิดเป้าหมายที่ตัวแสดง (actor) ในระบบการบริหารงานบุคคลยึดถือปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นคุณค่าด้านใดด้านหนึ่ง เช่น ให้ความสำคัญกับเป้าหมายระบบคุณธรรม ที่เน้นความรู้ความสามารถของบุคคล หรือเป้าหมายระบบอุปถัมภ์ที่เน้นความสัมพันธ์ส่วนตัว

2.2.ระบบย่อยด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคล (structure)

โครงสร้างการบริหารงานบุคคล (Personnel Structure) คือองค์ประกอบสำคัญที่

เชื่อมโยงระบบภายในการบริหารงานบุคคลเข้าด้วยกัน เช่น เชื่อมโยงเป้าหมายเชิงคุณค่าแนวคิดคุณธรรมที่ใช้เป็นหลักการในการบริหารงานบุคคล ตัวแสดง อำนาจหน้าที่ของตัวแสดง วิธีการที่ตัวแสดงใช้อำนาจหน้าที่และการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ องค์ประกอบดังกล่าว อาจจะแบ่งได้เป็นบรรทัดฐาน (norm) ที่มีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือเป็นทางการ เช่น เนื้อหาตัวบทกฎหมาย กฎระเบียบ นโยบาย หรืออาจจะเป็นบรรทัดฐานที่ไม่เป็นทางการ เช่น แนวทางการประพฤติปฏิบัติของตัวแสดงที่ปฏิบัติสืบต่อกันมาอย่างไม่เป็นทางการ แต่มีการยึดถือร่วมกันกลายเป็นจารีตประเพณี ระบบย่อยด้านโครงสร้างบรรทัดฐานมีความสัมพันธ์ ต่อระบบย่อยอื่นๆ กล่าวคือ บรรทัดฐาน กำหนดขึ้นมาเพื่อให้ตัวแสดง (actor) ปฏิบัติตามบรรทัดฐาน และกำหนดกระบวนการขั้นตอนการปฏิบัติงาน การสร้างบรรทัดฐานเพื่อให้ระบบการบริหารและการปฏิบัติงานมีความสอดคล้องกัน ให้การบริหารงานบุคคล มีการขับเคลื่อนและเปลี่ยนแปลงได้ รวมทั้ง มีกลไกในการควบคุมตรวจสอบให้เป็นไปตามบรรทัดฐานที่กำหนด โดยมีรูปแบบความสัมพันธ์กับระบบย่อยอื่นๆ ดังนี้

2.2.1. มีความสัมพันธ์กับระบบย่อยเป้าหมายเชิงคุณค่า บรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล ได้แก่ บทบัญญัติกฎหมาย หรือกฎระเบียบจะต้องมีเนื้อหาสาระสนับสนุนเป้าหมายในเชิงคุณค่าลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เช่น กฎหมายการบริหารงานบุคคลจะต้องสนับสนุนหลักการระบบคุณธรรม

2.2.2. มีความสัมพันธ์กับกระบวนการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ การสร้างหลักเกณฑ์มาตรฐานวิธีการปฏิบัติการบริหารงานบุคคลขั้นตอนต่างๆ เช่น การสรรหา คัดเลือก ประเมินผลงาน หรือการให้สิทธิผลประโยชน์ ฯลฯ จะต้องสอดคล้องกับบรรทัดฐานที่สำคัญ เช่น จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจ หรือมีระเบียบปฏิบัติกำหนดแนวทางไว้

2.2.3. มีความสัมพันธ์กับตัวแสดง คือ การกำหนดบรรทัดฐานเพื่อใช้ในการบังคับควบคุมให้ตัวแสดงปฏิบัติตาม โดยใช้วิธีการกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการตรวจสอบ แต่ทั้งนี้ ตัวแสดงบางส่วนที่มีอำนาจ จะเป็นผู้กำหนดบรรทัดฐาน หรือแก้ไขปรับปรุงบรรทัดฐาน ให้ตัวแสดงทั่วไปได้ยึดถือปฏิบัติ

2.3. ระบบย่อยด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล

กระบวนการทางด้านการบริหารงานบุคคล (Personnel Process) ได้แก่ ขั้นตอนหรือวิธีการของการปฏิบัติที่ตัวแสดงในระบบการบริหารงานบุคคลใช้ในการดำเนินการให้บรรลุผลตามเป้าหมายหลักการจัดการด้านบุคลากร เพื่อการสรรหา ดูแลรักษา พัฒนา บุคลากร ซึ่งกำหนดเป็น

ขั้นตอนที่สำคัญ เช่น การกำหนดตำแหน่ง การวิเคราะห์งาน การสรรหา คัดเลือก การบริหาร ค่าตอบแทน สวัสดิการ การฝึกอบรมพัฒนาบุคคล การประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจจะมีทั้งที่เป็นรูปแบบที่มีหรือไม่มีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน แต่ละขั้นตอนกระบวนการบริหารงานบุคคล มีความสัมพันธ์กันไปตามลำดับ โดยมีรูปแบบความสัมพันธ์กับระบบย่อยอื่นๆ คือ

2.3.1. ความสัมพันธ์กับระบบย่อยเป้าหมายเชิงคุณค่า กระบวนการบริหารงานบุคคล ในขั้นตอนต่างๆ ที่กำหนดออกมาเป็นหลักเกณฑ์การปฏิบัติ จะต้องมีเนื้อหาสาระสนับสนุนเป้าหมายในเชิงคุณค่าลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เช่น การสรรหาบุคคลจะต้องสนับสนุนหลักการระบบคุณธรรม คืออิงความรู้ความสามารถของบุคคล เป็นต้น

2.3.2 ความสัมพันธ์กับโครงสร้าง กฎระเบียบเป็นมาตรฐานการกำหนดขั้นตอนการบริหารงานบุคคล เหมือนข้อ 2.2.2

2.3.3. ความสัมพันธ์กับตัวแสดง กล่าวคือ ตัวแสดงต่างๆ ที่ใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลในแต่ละขั้นตอน หรือผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับผลของการใช้อำนาจ จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของแต่ละกระบวนการ เช่น ผู้ออกคำสั่งอนุมัติการเลื่อนระดับตำแหน่งจะต้องพิจารณาความเหมาะสมของบุคคลจากมาตรฐานการบริหารงานบุคคลที่กำหนดไว้ ก่อนที่จะออกคำสั่ง

2.4.ระบบย่อยด้านตัวแสดงและพฤติกรรมของตัวแสดง

ระบบย่อยด้านตัวแสดง (actors) และพฤติกรรม (behavior) ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของระบบการบริหารงานบุคคลในองค์การ ตัวแสดงในระบบที่เป็นทางการจะมีสองกลุ่มคือ ตัวแสดงภายในระบบ หมายถึง ผู้ใช้อำนาจการบริหารงานบุคคล และผู้ปฏิบัติงานที่เป็นผู้รับผลของการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคล ตัวแสดงทั้งสองจะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันตามที่บรรทัดฐานกำหนดคน รูปแบบความสัมพันธ์ของตัวแสดงกับระบบย่อยๆ อื่น คือ

2.4.1 ความสัมพันธ์กับระบบย่อยเป้าหมายเชิงคุณค่า ตัวแสดงอาจจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดเป้าหมายในเชิงคุณค่า หรือผู้ปฏิบัติยึดถือเป้าหมายในเชิงคุณค่า ทางด้านการบริหารงานบุคคล ลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เช่น เป้าหมายเชิงคุณค่าของระบบคุณธรรมหรือระบบอุปถัมภ์ เป็นหลักในการปฏิบัติงาน

2.4.2 ความสัมพันธ์ กับระบบย่อย ด้านโครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล คือ รูปแบบของความสัมพันธ์ตามข้อ 2.2.3.

2.4.3. ความสัมพันธ์ กับระบบย่อย ด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล คือ รูปแบบของความสัมพันธ์ตามข้อ 2.3.4.

นอกจากนี้อาจจะมีตัวแสดงภายนอกกระบวนการบริหารงานบุคคล คือประชาชน ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ในระบบการบริหารงานบุคคลอีกด้วย ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้ อาจจะมีขีดถือเป้าหมายเชิงคุณค่าอย่างใดอย่างหนึ่งอาจจะเป็นระบบคุณธรรมหรือระบบอุปถัมภ์

ความสำคัญของ ตัวแสดง คือ สามารถทำให้องค์ประกอบของระบบย่อยอื่นๆ มีการเปลี่ยนแปลงได้ เช่น ตัวแสดง สามารถกำหนดและปรับเปลี่ยนเป้าหมายด้านคุณค่า โครงสร้างบรรทัดฐาน กำหนดกฎเกณฑ์กติกาใหม่ได้ กำหนดรูปแบบความสัมพันธ์หรือกำหนดการควบคุมแบบใหม่ ที่ต่างจากของเดิมได้ กำหนดขั้นตอนกระบวนการ หรือกำหนดว่าตัวแสดงใดจะมีอำนาจมากหรือน้อยในการบริหารงานบุคคล การกระทำของตัวแสดงต่อระบบย่อยต่างๆ เรียกว่าเป็น **“พฤติกรรมการบริหารงานบุคคล”** แต่ก่อนที่จะศึกษาสาระของพฤติกรรมการบริหารงานบุคคล ควรที่จะได้เข้าใจความหมายของ **“พฤติกรรม”** เป็นพื้นฐานเบื้องต้นดังนี้

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2542 : 14) กล่าวว่าพฤติกรรม (Behavior) เป็นความหมายที่แสดงถึง การกระทำหรือกิริยาอาการที่แสดงออกของบุคคล (action) ทั้งนี้รวมถึงการงดเว้นการกระทำด้วย (inaction) นอกจากนั้นการตัดสินใจที่รู้สึกได้ของบุคคล กลุ่มหรือองค์การ หรือการกระทำที่ซ่อนเร้นแต่พร้อมที่จะแสดงออก อาทิเช่น การมีความคิดริเริ่ม ก็นับเป็นการกระทำเช่นกัน ดังนั้น คำว่า **“พฤติกรรม”** จึงรวมถึงสิ่งที่บุคคล กลุ่ม หรือองค์การประพฤติปฏิบัติซึ่งเป็นพฤติกรรมที่เปิดเผย (Overt behavior) และยังรวมถึงพฤติกรรมที่ยังไม่แสดงออกหรือเป็นพฤติกรรมซ่อนเร้น (Covert behavior) ทั้งนี้รวมถึง กระบวนการภายในอื่นๆ ได้แก่ ความคิด ความรู้สึก ทักษะคิด เป็นต้น นอกจากนั้น ยังรวมถึงการงดเว้นการกระทำหรือการไม่แสดงออกทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจอีกด้วย พฤติกรรมของบุคคลจะมีความแตกต่างกัน แม้จะในสถานการณ์หรือเวลาเดียวกัน

แอนดริว เจ ดูพริน (Andrew J. DuBrin, 1984 : 51) กล่าวว่า พฤติกรรมของบุคคลมีที่มาจากสาเหตุที่สำคัญ 2 ประการคือ มูลเหตุจากภายในตัวบุคคลนั่นเอง เช่น ค่านิยม ทักษะคิด บุคลิกภาพ แรงจูงใจ การรับรู้ และการเรียนรู้ และมูลเหตุจากภายนอกบุคคลหรือสภาพแวดล้อม

สาเหตุที่บุคคลแสดงพฤติกรรมออกมามีมูลเหตุหลายประการเช่น การรับรู้ การเรียนรู้ บุคลิกภาพ ทัศนคติ ค่านิยม แรงจูงใจ เป็นต้น

จากแนวคิดเรื่อง “พฤติกรรม” หากนำมาศึกษาเชื่อมโยงถึงพฤติกรรมการบริหารงานบุคคล ก็จะหมายถึงพฤติกรรมที่บุคคลซึ่งเป็นตัวแสดง ได้แสดงออกมาในกระบวนการบริหารจัดการบุคลากร ในองค์กร พฤติกรรมอาจจะอยู่ในรูปของการใช้อำนาจ เป็นอำนาจในการควบคุมบุคคลหรือการกระทำของบุคคล โดยทั่วไป ผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการสั่งการผู้ใต้บังคับบัญชา ให้ปฏิบัติงาน ควบคุมการทำงาน ควบคุมให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบ ทั้งนี้ อำนาจในการบริหารงานบุคคลเป็นองค์ประกอบหนึ่งของอำนาจในการบังคับบัญชา

ลักษณะพฤติกรรมใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลนั้น ถือว่ามีคุณค่าต่อการบริหาร องค์กร เพราะอำนาจในการบริหารงานบุคคล เป็นอำนาจที่สำคัญในการบริหารงานองค์กรควบคู่ กับอำนาจในการบังคับบัญชา

พรชัย รัชมิแพทย์ (2531 : 78) กล่าวว่า อำนาจในการบริหารงานบุคคล มีส่วนช่วยให้ การบังคับบัญชา บรรลุผลสำเร็จได้มากขึ้น เพราะเป็นอำนาจในการจัดการด้านบุคคล เป็นอำนาจใน การให้คุณให้โทษแก่ผู้ที่ปฏิบัติงานทั้งที่มีผลงานหรือที่ไม่มีผลงาน เป็นอำนาจที่ทำให้ผู้บังคับบัญชา ยอมรับ และให้เกียรติ ให้ความเคารพ ทำให้เกิดความเกรงกลัวหรือยอมที่จะทำหรือปฏิบัติตามคำสั่ง หากบุคลากรไม่ปฏิบัติตาม ไม่เชื่อฟังในการบริหารงานบุคคล มาตรการทางด้านการบริหารงาน บุคคล อาจจะกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับโทษทางวินัยหรือการคัดสรรคนที่ไม่ดีออกจากระบบ การจ้างงานได้ อำนาจเช่นนี้เป็นอำนาจที่เป็นทางการ หากมีกฎระเบียบกำหนดให้กระทำได้จึงเป็น อำนาจที่เป็นธรรม แต่ขณะเดียวกัน หากการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาไม่ได้ปฏิบัติอย่างถูกต้อง เหมาะสมเป็นธรรม หรือนอกเหนือไปจากกฎระเบียบ องค์กรที่กำหนดหลักระบบคุณธรรมก็ควรจะ มีหลักประกันหรือสร้างกลไกให้ผู้ปฏิบัติงาน ควรจะใช้สิทธิในการโต้แย้งหรือร้องทุกข์จากการ ออกคำสั่งหรือการกระทำที่ไม่ชอบธรรมของผู้บังคับบัญชาได้ การใช้อำนาจเช่นนั้นอาจจะเป็น อำนาจที่ไม่เป็นทางการซึ่งเกิดผลลัพท์ที่ไม่ดี หรือเกิดความเสียหาย จากแนวคิดของพรชัย ทำให้ เห็นว่าการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลมีทั้งอำนาจบริหารจัดการที่ดีและไม่ดี

การจำแนกระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

เพื่อความสอดคล้องกับปัญหาการวิจัยและสมมุติฐานการวิจัย ในครั้งนี้ ผู้วิจัยจำแนก ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐออกเป็น 2 ระบบ คือระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ดี และ

ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ไม่ดี ซึ่งจะได้นำเสนอตามลำดับดังนี้

1.ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ดี (Good Public Personnel System)

ก่อนที่จะกล่าวถึงระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ดี ผู้วิจัยเห็นควรที่จะศึกษาถึงความหมายของการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) เป็นหลักการเบื้องต้นก่อนดังนี้

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี (2544 : 7-10) ได้รวบรวมนิยามความหมายของการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

ธนาคารโลก หรือ World Bank ได้นำไปใช้โดยให้ความหมายว่า เป็นลักษณะและวิธีการของการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทางเศรษฐกิจ ช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ระบบราชการมีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้ เป็นต้น **United nations and Development Programme (UNDP)** ให้ความหมายว่า การดำเนินงานภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจและการจัดการของประเทศทุกระดับ ประกอบด้วยกลไกกระบวนการ และสถาบันต่างๆ ที่ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์และปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความเห็นที่ต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม

ในประเทศไทยได้มีการพัฒนาหลักการบริหารจัดการที่ดี ที่องค์กรหรือสังคมควรจะได้นำไปปฏิบัติ โดย **สำนักนายกรัฐมนตรี** ได้มีมติเห็นชอบกำหนดเป็น **วาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542** ขึ้น ตามระเบียบนี้ได้ระบุถึงหลักการของธรรมาภิบาลไว้ 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

ต่อมา ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีหลักการที่สำคัญที่เป็นเป้าหมายของการบริหารราชการ คือ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน การบริหารราชการเพื่อเกิดสัมฤทธิ์ผลต่อภารกิจของรัฐ ให้เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ โดยหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า และหลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ การลดขั้นตอนของการปฏิบัติงาน ให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจและ

การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ โดยการทบทวนภารกิจ และการทบทวนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนอง การประเมินผลราชการอย่างสม่ำเสมอ โดยการประเมินผลงานส่วนราชการและการประเมินผลผู้ปฏิบัติงาน⁶

นอกจากนี้นักวิชาการไทย ยังได้กล่าวถึงหลักการบริหารจัดการที่ดี เช่น **ธีระยุทธ บุญมี** (2541, อ้างใน บุญบงและบุญมี, 2544 : 7-10) กล่าวถึงได้กล่าวถึงหลักการบริหารจัดการที่ดี ในความหมายว่า “**ธรรมรัฐ**” ว่าเป็นการมอบอำนาจการเมือง ในการปกครองรูปแบบใหม่ที่แข็งทื่อตายตัว ให้มีปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนและมีลักษณะแยกย่อย แนวคิดธรรมรัฐ คือ การเป็นหุ้นส่วนกันของการบริหารการปกครองประเทศโดยรัฐประชาชนและเอกชน ซึ่งกระบวนการนี้จะต้องให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 93-134) กล่าวถึงการจัดการที่ดี หรือเรียกว่าหลักธรรมาภิบาล ในโครงสร้าง และกระบวนการ และพฤติกรรมทางการเมืองการปกครองว่า

ธรรมาภิบาลเชิงโครงสร้าง คือการปรับโครงสร้างอำนาจการตัดสินใจ วางหลักเกณฑ์กฎหมายโดยการจัดสรรทรัพยากร มิให้คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอำนาจยึดครอง มีระบบการตรวจสอบทางการเมือง การปรับโครงสร้างของระบบราชการและการกระจายอำนาจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบาย มีระบบการจัดการร่วมของภาครัฐและเอกชน ฯลฯ

ธรรมาภิบาลเชิงกระบวนการคือ การจัดการภาครัฐหรือสังคม จะต้องใช้หลักการมีส่วนร่วมในการรับรู้ การให้ข้อมูลความเห็น การตัดสินใจ ร่วมรับผล และร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจ

และยังได้กล่าวถึง พฤติกรรมการใช้อำนาจในทางการเมืองหรืออำนาจรัฐจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ต้องมีความเป็นกลางในทางการเมือง การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของตนเอง

⁶ โปรดดูรายละเอียดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

จากความหมายของการบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาลของการเมืองการปกครอง บ้านเมือง ดังที่กล่าวมา ผู้วิจัย สรุปได้ว่า เมื่อพิจารณาจากแนวคิดระบบ องค์ประกอบของระบบการบริหารปกครองบ้านเมือง จะประกอบด้วยระบบย่อยๆ ที่สัมพันธ์กัน และเป็นระบบย่อยที่มีการบริหารจัดการที่ดี จำแนกได้เป็น

1.ระบบย่อยด้านเป้าหมายเชิงคุณค่า การบริหารปกครองบ้านเมือง จะต้องยึดหลักคุณธรรม นิติธรรม ความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เป็นต้น

2.ระบบย่อยด้านโครงสร้างการบริหารปกครองบ้านเมือง จะต้องมีบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดการใช้อำนาจ การกระจายอำนาจ และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ

3.ระบบย่อยด้านกระบวนการบริหารปกครองบ้านเมือง จะต้องมีการมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ของประชาชน

4.ระบบย่อยด้านพฤติกรรมของผู้ใช้อำนาจบริหารปกครองบ้านเมือง จะต้องมีการคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม มีความเป็นกลางในทางการเมือง การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของตนเอง ฯลฯ เป็นต้น

ดังนั้น หลักการของระบบบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หากนำมาอ้างอิงใช้ในการวิเคราะห์ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งเป็นระบบย่อยส่วนหนึ่งของระบบการบริหารปกครอง ก็จะต้องพิจารณาเทียบเคียงกับ หลักการของระบบบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีด้วย กล่าวคือ ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี หากพิจารณาจากความหมายของระบบว่า หมายถึง องค์ประกอบต่างๆ ที่สัมพันธ์กันของกลไกการทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง และมีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในและภายนอก ดังนั้น ระบบการบริหารงานบุคคล คือ องค์ประกอบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการบุคลากรในองค์กรหรือระบบราชการ และเป็นระบบการจัดการ ที่มีความเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ดี จึงหมายถึงระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ที่ประเมินคุณค่าจากองค์ประกอบของระบบย่อยของระบบการบริหารงานบุคคลแล้ว เป็นการสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี จำแนกได้เป็นระบบย่อยเป้าหมายเชิงคุณค่า ระบบย่อยด้านโครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล ระบบย่อยกระบวนการบริหารงานบุคคล และระบบย่อยด้านตัวแสดงและพฤติกรรมที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

1.1.ระบบย่อยเป้าหมายเชิงคุณค่า(value)

เป้าหมายในเชิงคุณค่า ของการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดีที่เป็นทางการขององค์การภาครัฐ ในยุคปัจจุบันตั้งอยู่บนหลักการของปรัชญาหรือแนวคิดที่สำคัญคือ หลักปรัชญาระบบคุณธรรม (Merit system) นั้น **อนงค์ทิพย์ เอกแสงศรี (2548 : 8-10)** ได้สรุปว่าประกอบด้วยหลักเกณฑ์สำคัญ 4 ประการ คือ

1.1.1. หลักความสามารถ (competence) หมายถึงวิธีการสรรหาบุคคลไม่ว่าจะใช้ช่องทางจากภายในและภายนอกองค์การ จะต้องพิจารณาถึงหลักความรู้ความสามารถของบุคคลในการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ ครอบคลุมทั้งการเลือกสรรเพื่อบรรจุในครั้งเริ่มแรกรับราชการและการเลื่อนตำแหน่งด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับการปฏิบัติงานให้มากที่สุดจะเห็นได้จากการสอบแข่งขันบุคคลเข้ารับราชการผู้ที่มีผลสอบดีกว่า ย่อมได้รับการบรรจุก่อน

1.1.2. หลักความเสมอภาคในโอกาส (equality of opportunity) หมายถึง การให้โอกาสอย่างเท่าเทียมกันแก่บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทั้งในการเริ่มเข้ารับราชการและระหว่างอยู่ในการปฏิบัติราชการ โดยไม่มีการแบ่งแยกหรือกีดกันด้านเชื้อชาติ ศาสนา สักดิ์ตระกูล เพศ หรือผิวพรรณ เพราะฉะนั้น การเข้ารับราชการต้องเปิดโอกาสเป็นการทั่วไป ทุกคนต้องได้รับโอกาสโดยเสมอภาค และเมื่อเข้ารับราชการหลักความเสมอภาคในโอกาสเห็นได้จากการกำหนดผลประโยชน์ตอบแทนในลักษณะงาน ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเหมือนกัน ย่อมได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเท่ากัน (equal pay for equal work) รวมถึง การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง

1.1.3. หลักความมั่นคง (security of tenure) หมายถึง หลักประกันความมั่นคงในการรับราชการ โดยได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ในขณะที่ข้าราชการยังสามารถปฏิบัติงานในหน้าที่เป็นคุณประโยชน์ต่อราชการ ข้าราชการสามารถยึดถืองานนั้นเป็นอาชีพได้ โดยไม่ถูกลงโทษให้ออกจากราชการ หรือถูกกลั่นแกล้งด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือเหตุผลส่วนตัว หลักความมั่นคงยังหมายถึงความมั่นคงในการดำรงชีวิตด้วย เช่น จัดให้มีระบบบำเหน็จบำนาญ สวัสดิการต่างๆ สำหรับข้าราชการเพื่อเป็นการตอบแทนข้าราชการที่อุทิศเวลา อุทิศตนให้แก่ราชการ

1.1.4. หลักความเป็นกลางในทางการเมือง (political neutrality) หมายถึงการกำหนดให้ข้าราชการประจำต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยไม่คำนึงว่าฝ่ายใดหรือพรรคการเมืองใดจะเข้ามาทำหน้าที่รัฐบาลก็ตาม หลักความเป็น

กลางทางการเมืองยังเป็นการป้องกันไม่ให้ข้าราชการประจำ ใช้อำนาจหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง เป็นกำหนดให้ข้าราชการประจำจะต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง จึงสอดคล้องกับแนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลย่อมสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชน ข้าราชการเป็นกลไกในการบริหาร จึงต้องรับนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

นอกจากนี้ องค์กรพิชย์เอกแสงศรี ยังได้กล่าวถึง แนวคิดที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์สมัยใหม่ (Modern Human Resources Management) หมายถึง แนวคิดการบริหารงานบุคคลที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงานของบุคลากรให้สูงขึ้น หรือใช้แนวทางการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ในเชิงกลยุทธ์ (Strategic Human Resource Management) เน้นการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร และกลยุทธ์การบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับภารกิจหรือธุรกิจขององค์กร และให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขัน รากฐานของแนวคิดนี้มาจาก แนวทางการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management) เป็นแนวทางการบริหารจัดการที่ตั้งอยู่บนสมมุติฐานของความเป็นสากลของทฤษฎีการบริหารและวิธีการจัดการ ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งองค์กรภาครัฐและการบริหารแบบภาคธุรกิจเอกชน โดยมีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารภาครัฐให้ทันสมัยเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ดังนั้นระบบการบริหารจัดการภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่เคยให้ความสำคัญต่อปัจจัยนำเข้า (inputs) หรือ กระบวนการต่างๆ มาเน้นที่สัมฤทธิ์ผลของงาน ซึ่งประกอบด้วย ผลงาน (output) ผลลัพธ์ (outcome) และผลลัพธ์สูงสุด (ultimate outcome) และยังให้ความสำคัญกับ การลดการควบคุมจากส่วนกลาง และเพิ่มอำนาจในการบริหารงานแก่หน่วยงาน ทั้งนี้เพื่อพัฒนาคุณภาพผลงานและบริการต่างๆ ในอันที่จะทำให้เกิดความพอใจแก่ประชาชน ซึ่งแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ทำให้ระบบราชการมีขนาดเล็กลง (downsizing) ส่งผลต่อการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐเป็นอย่างมาก ทำให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการต่างๆ เพื่อลดขนาดระบบราชการ และเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานบุคคลในภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังจะเห็นได้จากมาตรการการเกษียณอายุก่อนกำหนด (early retirement) การถ่ายโอนภารกิจของภาครัฐไปให้เอกชนดำเนินการ ให้มีระบบการจ้างเหมาแรงงานบุคคลจากภายนอก (outsourcing) หรือใช้ระบบการจ้างงานในหลากหลายรูปแบบ เป็นต้น

1.2.ระบบย่อยด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคล (structure)

ระบบย่อยด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคล ที่สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี นั้น

จะต้องมีบรรทัดฐาน (norm) ที่ใช้ในการกำหนดรูปแบบ พฤติกรรม ลักษณะวิธีการปฏิบัติและการควบคุมในระบบการบริหารงานบุคคล ได้แก่ กฎหมาย กฎระเบียบ หลักปฏิบัติต่างๆ เช่น จรรยาบรรณหรือนโยบายในการบริหารงาน รวมทั้งจารีตประเพณี โดยเนื้อหาของกฎหมาย กฎระเบียบ จะต้องมีความชัดเจน และกำหนดรูปแบบการใช้อำนาจของตัวแสดงในระบบการบริหารงานบุคคล เป็นระบบที่มีความสามารถในการควบคุม ถ่วงดุล ตรวจสอบการใช้อำนาจได้

1.3. ระบบย่อยด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล

ระบบย่อยด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล ที่สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี นั้น หมายถึง กระบวนการบริหารงานบุคคล ทางด้านการสรรหา พัฒนา บำรุงรักษาบุคลากรเป็นระบบการบริหารจัดการที่มีหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน มีความสอดคล้อง ไม่เลือกปฏิบัติ มีระบบการมีส่วนร่วมของบุคลากร

1.4. ระบบย่อยด้านตัวแสดงและพฤติกรรมของตัวแสดง

ระบบย่อยด้านตัวแสดง (actors) และพฤติกรรม (behavior) ที่สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี นั้น หมายถึง ตัวแสดงที่ใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคล จะต้องเป็นตัวแสดงที่กำหนดไว้ในบรรทัดฐาน ใช้อำนาจหน้าที่ตามบรรทัดฐานและหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคล พฤติกรรม การแสดงออกเป็นไปในทางบวก คือการส่งเสริมคุณค่าคุณธรรม การปฏิบัติตามกฎระเบียบ ซึ่งเกิดจากกระบวนการกระตุ้นกรองตัดสินใจโดย การเรียนรู้ รับรู้ แรงจูงใจ ทักษะ ทักษะ หรือค่านิยมที่ยึดหลักกฎหมาย หลักคุณธรรมมีโปร่งใส หรือยอมรับการควบคุมตรวจสอบ เนื่องจากการแสดงทางการกระทำของตัวแสดง เรียกว่าเป็น “พฤติกรรม” และเกี่ยวข้องกับ “พฤติกรรมการใช้อำนาจ” ดังนั้น ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงพฤติกรรมการใช้อำนาจที่สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี ในหัวข้อ 1.4.1. ถัดไป

1.4.1. แนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมการใช้อำนาจที่สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี

แนวคิดที่สนับสนุนการจัดการที่ดี ที่จะได้นำเสนอต่อไปนี้เป็นแนวคิดที่รวบรวมจากแนวคิดของนักปรัชญาการเมืองยุคต่างๆ และนักสังคมวิทยาการเมืองยุคใหม่แสดงทรรศนะว่า อำนาจที่สนับสนุนการจัดการที่ดีนั้น คือ “อำนาจอันชอบธรรม” เช่น

แนวคิดของเพลโต (Plato) นักปรัชญาการเมืองกรีกยุคโบราณ ศิษย์ของโสเครตีส ได้กล่าวถึงเรื่องอำนาจการปกครองรัฐ ซึ่ง **วรเดช จันทรศร (2545)** ได้นำมาสรุปว่า การใช้อำนาจของรัฐของชนชั้นนักปกครอง ต้องมุ่งทำประโยชน์ให้กับรัฐและส่วนรวมให้ได้มากที่สุด และใครที่ดีที่สุดของนักบ่นักปกครองในแต่ละยุคก็จะได้รับการคัดเลือกให้มาเป็นนักปกครองสูงสุด ในภาพรวมสำหรับเพลโตภารกิจของผู้ปกครองก็คือการพัฒนาข้าราชการให้มีคุณธรรม และข้าราชการที่มีคุณธรรมสูงสุดสมควรที่จะมาเป็นผู้ปกครองสูงสุด

แนวคิดของรุสโซ นักปรัชญาการเมืองฝรั่งเศส สรุปแนวคิดโดย **สมบัติ ชำรงค์ ัญญวงค์ (2545 : 182-183)** เห็นว่าผู้ที่มีอำนาจนั้น มิใช่ว่าจะมีอำนาจเข้มแข็งถึงกับจะวางตนเป็นนายคนอื่นได้ตลอด นอกจากจะแปลงอำนาจของเขาให้เป็นธรรม และทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองรู้สึกว่าการเชื่อฟังเขาเป็นหน้าที่ ลักษณะนี้เอง สิ่งที่ต้องทำให้เกิดทัศนคติว่า “อำนาจคือธรรม” อำนาจในที่นี้หมายถึง กำลังทางกายภาพ ซึ่งเขาเห็นว่ามิใช่อำนาจเช่นนี้มีชอบธรรมเพราะการที่ประชาชนโอนอ่อนผ่อนตามก็เพราะความกลัวมิใช่คล้อยตามความสมัครใจเป็นเพียงการกระทำอย่างรอบคอบของประชาชนเพื่อรักษาความปลอดภัยของตนเองเท่านั้น ดังนั้น เมื่อมีการใช้อำนาจที่เป็นธรรมประชาชนผู้ถูกกดขี่ถ้ามีโอกาสขจัดขึ้นได้โดยไม่เป็นภัยแก่ตนเอง เขาก็มีสิทธิอันชอบธรรมที่จะกระทำเช่นนั้นได้

แนวคิดของขงจื้อ นักปราชญ์ชาวจีน กล่าวถึงแนวคิดอำนาจอันชอบธรรมของผู้มีอำนาจทางการเมือง ซึ่ง **ประยงค์ สุวรรณบุปผา (2541 : 221-222)** ได้ยกมาเสนอว่า

“นักปกครองต้องแก้ไขความชั่วร้ายความบกพร่องของตนเองก่อน ประชาชนจึงแก้ไขความชั่วบกพร่องของแต่ละคนก่อน นักปกครองและประชาชนต้องขจัดจิตใจจากการกระทำผิดกระทำบาปของแต่ละคน ก็ตั้งต้นการควบคุมจิตใจของแต่ละคนเป็นปฐม แล้วขยายออกไปที่ครอบครัว ขยายไปที่ชาติ จากรัฐจากชาติ ก็ขยายไปทั่วโลก”

แนวคิดของเม้งจื้อ ซึ่ง **ประยงค์ สุวรรณบุปผา (2541 : 235- 237)** ได้นำมาเสนอว่า ขงจื้อ ได้กล่าวถึง อำนาจการปกครองโดยธรรมของผู้ปกครองว่า จะต้องเริ่มจากจิตใจของตนเองก่อน แล้วขยายออกไปสู่ภายนอก เขากล่าวว่า

“ธรรมชาติของมนุษย์ในส่วนตัวของจิตใจที่แท้จริง ไม่ต้องการเบียดเบียนซึ่งกันและกันอยู่แล้ว ฉะนั้นนักปกครองที่ดีจะต้องอาศัยหลักความจริงข้อนี้เป็นปทัสถานขยายเป็น

รูปแบบการปกครองที่ไม่เบียดเบียนกัน หากใช้หลักไม่เบียดเบียนกันเป็นหลักในการปกครอง ก็จะปกครองรัฐได้ง่าย คุณเอกรัฐมาใส่ในฝ่ามือ สุดแต่จะพลิกจะหมุนไปอย่างไรก็ย่อมได้”

“การได้มาซึ่งอำนาจการปกครองและจะรักษาอำนาจนั้นไว้ได้ ก็โดยจัดการปกครองให้เกิดความเป็นธรรม ลดหย่อนการลงทัณฑ์ที่รุนแรง ไม่เก็บภาษีอากรเกินการ แนะนำประโยชน์และนำประชาชนให้ประกอบอาชีพที่สุจริตด้วยความวิริยะอุตสาหะ ให้ยึดหลักนิติธรรมและศีลธรรม มีความกตัญญูต่เวทียและเชื้อสัจสุจริต”

แนวคิดของขุนจื่อปิงฝ่า หรือตำราพิชัยสงครามซุนวู ซึ่ง ไททาล สุริยะวงศ์ไพศาล
(2549 : A 10) กล่าวถึงความสำคัญว่า อาจจะได้ว่าเป็นตำรายุทธศาสตร์เล่มแรกของโลกกว่า 2,500 ปี ในยุคที่จีนแบ่งออกเป็นก๊ก ราว 70 ก๊ก เป็นยุคที่แผ่นดินจีนเกิดจลาจล ขุนจื่อ หรือซุนวู เจ้าตำรับพิชัยสงคราม ได้เขียนคำสอนและหลักยุทธศาสตร์ที่สำคัญคือ ชนะกันโดยไม่ต้องรบคือชัยชนะที่ยิ่งใหญ่ที่สุด เพราะสงครามก็คือความสูญเสียไม่ว่าผู้หนึ่งจะชนะหรือแพ้ ผู้นำที่ดีจึงไม่ควรทำสงคราม เนื่องจากการทำสงครามจะนำมาซึ่งความทุกข์ยาก และความหายนะมาสู่บ้านเมือง ทำให้ประชาชนพบกับความยากลำบาก ฉะนั้น ผู้นำที่ดีและยิ่งใหญ่ควรหลีกเลี่ยงสงคราม หรือหากมีความจำเป็นต้องทำสงคราม เพราะไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ ก็ควรใช้ยุทธศาสตร์ชนะโดยไม่ต้องรบหรือทำให้ศัตรูยอมสยบหรือสวามิภักดิ์โดยไม่ต้องก่อศึกหรือสงคราม

ส่วนนักสังคมวิทยาการเมืองในสมัยใหม่ยุคต่อมากล่าวถึง ความแตกต่างของอำนาจ (power) ที่เป็นอำนาจอันชอบธรรม (authority) และอำนาจที่เป็นการใช้กำลังบังคับ (coercion) ว่า authority หมายถึงรูปแบบของอำนาจ (power) ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่ามีความชอบธรรมหรือที่เรียกว่า legitimate คือมีความถูกต้องและเป็นธรรม ส่วนอำนาจที่เป็นการใช้กำลังหรือ coercion เป็นรูปแบบของอำนาจที่พิจารณาว่าไม่มีความชอบธรรม แต่ทั้งนี้ การแบ่งแยกอำนาจอันชอบธรรมกับการใช้อำนาจที่กำลังขึ้นอยู่กับทำให้ความหมายของการกระทำ

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) สรุปรูปจากเขียนของ ลิวอิส เอ โคเซอร์ (แปลโดย กาญจนพรพรษา กอศิริพรรณและคณะ, 2542 : 375-376) ได้อธิบายถึงที่มาของอำนาจ โดยได้นำเสนอแบบชนิดของอำนาจอันชอบธรรม 3 แบบ คือ

อำนาจอันชอบธรรม (legitimate) ที่ตั้งอยู่บนรากฐานของเหตุผลหรือระเบียบข้อมูลที่ถูกต้องหรือกำหนดขึ้นเป็นพันธะสัญญา อำนาจอันชอบธรรมแบบนี้เรียกว่า อำนาจอันชอบ

ธรรมที่ตั้งอยู่บนรากฐานของเหตุผลและกฎข้อบังคับ (Rational - legal authority) กลายเป็นลักษณะเด่นของความสัมพันธ์ตามลำดับสูงต่ำในสังคมสมัยใหม่

อำนาจอันชอบธรรม (legitimate) ที่ตั้งอยู่บนรากฐานของขนบธรรมเนียมประเพณี (Traditional authority) ซึ่งเป็นลักษณะเด่นในสังคมก่อนสมัยใหม่ ขึ้นอยู่กับความเชื่อในความชอบธรรมของประเพณี เป็นอำนาจอันชอบธรรมที่มีได้ถูกตราไว้เป็นกฎ แต่หยั่งลึกอยู่ในจิตใจของบุคคลซึ่งอาจได้รับการถ่ายทอดต่อๆ กันมา หรือจากการสั่งการของบุคคลที่มีอำนาจชอบธรรมมากกว่า จัดเป็นอำนาจที่อยู่บนพื้นฐานความเชื่อว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องเป็นวัฒนธรรม อำนาจในการออกคำสั่งนี้ขึ้นอยู่กับพื้นฐานของตำแหน่งฐานะในทางสังคมสืบทอดเป็นมรดกต่อกันมา การควบคุมบังคับบัญชาต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ด้วยความจงรักภักดี และความผูกพันที่มีต่อผู้ที่มีอำนาจ

อำนาจอันชอบธรรม (legitimate) ซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานของบารมี (Charismatic authority) ซึ่งขึ้นอยู่กับคุณลักษณะที่ดึงดูดของผู้ นำ เช่น มีคุณสมบัติพิเศษไม่ว่าจะเป็นในแง่จริยธรรม ความกล้าหาญ หรือในแง่ศาสนา

ข้อสรุปร่วมของนักปราชญ์การเมืองโบราณ และนักสังคมวิทยาการเมือง “การใช้อำนาจที่ดี” คือ อำนาจที่ตั้งอยู่บนรากฐานของกฎหมาย ความชอบธรรม ผู้ที่มีอำนาจผู้ปกครองนักบริหาร จะต้องมีความดี ผู้นำต้องปกครองโดยเป็นธรรม จึงจะเป็นที่ยอมรับของประชาชน และมีความชอบธรรมที่จะรักษาอำนาจจะต้องใช้คุณธรรมทั้งที่เป็นเป้าหมาย (goal) และวิธีการในการปกครอง (means)

โดยที่ระบบการบริหารงานบุคคล เป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคมหรือการบริหารองค์การ หากนำแนวคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางด้านการเมืองการปกครองของไทย ที่แสดงถึงพฤติกรรมที่สนับสนุนการจัดการที่ดีและไม่ดี มาใช้ประกอบอ้างอิง ผู้วิจัยมีความเห็นว่า อาจแบ่งออกมิตีของพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลออกเป็นสองส่วนคือ พฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่ดีและไม่ดี ซึ่งจะได้นำเสนอตามลำดับดังนี้

ทั้งนี้ตัวอย่างของบุคคลหรือองค์กรที่นำเสนอแนวความคิดหรือหลักการบริหารงานบุคคลที่มีลักษณะของการจัดการที่ดี เช่น

แนวคิดของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช (ใน สุธิน ถีปียะชาติ, 2545 : 53) พระองค์ทรงแนะนำให้ข้าราชการใช้หลัก “คุณธรรมและจริยธรรม” เป็นข้อคิดในการทำงานในฐานะที่ข้าราชการเป็นผู้นำ จึงต้องบริหารงานด้วยความสุจริต เทียงธรรมและยุติธรรม ดังที่ปรากฏในพระปฐมบรมราชโองการที่ว่า

“เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม”

นอกจากนี้ ทรงมีพระบรมราโชวาทที่แสดงถึงหลักการสำคัญในการปกครอง และเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารบุคคล พระราชทานในพิธีเปิดงานชุมนุมลูกเสือแห่งชาติ ครั้งที่ 6 ณ ค่ายลูกเสือวชิราวุธ อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี เมื่อปี พ.ศ. 2512 ความว่า

“ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครจะทำให้คนทุกคน เป็นคนดีได้หมด การทำให้บ้านเมืองมีความปกติสุขเรียบร้อย จึงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมคนดีให้คนดีได้ปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวาย

แนวคิดการบริหารงานบุคคลของ “ขงเบ้ง” ในพงศาวดารเรื่องสามก๊ก

บุญศักดิ์ แสงระวี (ม.ป.ด. : 101-166) อธิบายเรื่อง “สามก๊ก” ว่าเป็นเรื่องราวที่ปรากฏในพงศาวดารจากประวัติศาสตร์ของจีนที่ได้มีการบันทึก มีการแปลและนำมาใช้ในการศึกษา สมัยสามก๊ก เป็นระยะเวลาซึ่งในประเทศจีนมีรัฐอิสระ 3 รัฐ ได้แก่ รัฐวุย รัฐจ๊กฮั่น และรัฐหอง ต่างยึดครองอาณาเขตบางมณฑลและต่างสถาปนาราชวงศ์ของตน เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 763 (ค.ศ. 220) จนถึง พ.ศ. 823 (ค.ศ. 280) รวมเวลา 60 ปี รัฐวุยของโจผีบุตรชายของโจโฉ มีอาณาเขตกว้างใหญ่ทางภาคเหนือรัฐจีนจ๊กฮั่นของเล่าปี่ได้ครองอาณาเขตเพียง 2-3 มณฑลทางภาคตะวันตก ส่วนรัฐหอง ของซุนกวน ได้ถือครองอาณาเขตหลายมณฑลทางภาคตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อรัฐของก๊กวุย ก๊กฮั่น และก๊กหองต่างสถาปนาราชวงศ์ของตนเองแล้ว ภาวะการณบ้านเมืองในสมัยนั้นจึงเป็นสามเส้า ก๊กทั้งสามดังกล่าวนี้ ทำสงครามรบพุ่งกันไม่เว้นแต่ละปี สงครามของสามก๊กส่วนใหญ่เป็นสงครามซึ่งก๊กจ๊กนำทัพมาตีก๊กวุย เพราะขงเบ้ง สมุหนายกของก๊กฮั่น ถืออุดมการณ์ของราชวงศ์ฮั่น ซึ่งตนรับราชการคือต้องปราบวุยก๊กให้สำเร็จ เพราะเหตุว่าโจโฉเป็นเสนาบดีของแผ่นดิน และโจผี จึงราชสมบัติของราชวงศ์ฮั่น

ลักษณะการบริหารงานบุคคลที่ดีในเรื่องสามก๊ก ได้แก่กรณีของ “ขงเบ้ง” ซึ่งถือความเพียบพร้อมด้วยศีลธรรมและใช้ความสามารถเป็นบรรทัดฐานของการใช้คน มีมาตรฐานศีลธรรมของสังคมนั่นเอง บุคลากรที่เขาต้องการ จะต้องเป็นผู้ที่มีสติปัญญาในการปกครองและแย่งชิงบ้านเมืองมาได้ เช่น เจียวฮ้วน บิสูย เกียงฮุย ซึ่งสืบทอดเจตนารมณ์ของขงเบ้ง ล้วนแล้วแต่จงรักภักดีต่อก๊ก รักษาตัวด้วยความสุจริตสามัคคี ต่อต้านศัตรู ฉะนั้น จึงไม่มีปรากฏการณ์ที่ต่างหักท้าวกันและกัน หรือต่อสู้ข่มขู่กันเพื่อช่วงชิงสิทธิประโยชน์อย่างเอาเป็นเอาตายแย่งงู่นก๊กและหงอก๊ก

แนวคิดการสรรหาจอบางบุคคลในประเทจีน

อวยชัย ชะบา (2538 : 39) อธิบายถึงแนวคิดการสรรหาจอบางบุคคลในประเทจีนว่า เป็นรากฐานการสรรหาบุคคลตามระบบคุณธรรม เพื่อรักษาความยุติธรรมในสังคม ผู้ที่จะมาทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาและมาทำหน้าที่ตัดสินคดีความ จะต้องมิจิตสำนึกในความยุติธรรม ต้องมีความรู้ความสามารถ และใช้อำนาจอย่างเที่ยงธรรม ดังนั้นกระบวนการสรรหาบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งจอบาง จึงต้องมีกระบวนการในการสรรหาที่ผ่านระบบการสอบแข่งขัน การคัดเลือกคนที่เป็นธรรม สะท้อนถึงระบบการสรรหาบุคคลที่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม

แนวคิดของสมาคมการบริหารงานบุคคลระหว่างประเทศ

(International Personnel Management Association)

ลอร์ด นอร์แลน (Lord Nolan, 1998) เสนอหลักการบริหารเพื่อการส่งเสริมจริยธรรมในองค์การ เน้นการมีระบบการควบคุมโดยให้มีมาตรฐานจริยธรรมที่ชัดเจน สะท้อนกรอบของกฎหมาย ลูกจ้างและเข้าใจหน้าที่ที่ทราบถึงสิทธิ หน้าที่ และพันธะกรณี เมื่อต้องประสบกับปัญหาการกระทำความผิด ผู้ที่เป็นผู้นำทางการเมือง จะต้องประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่าง ควรส่งเสริมการออกกฎหมายและกฎระเบียบ เพื่อสนับสนุนการประพฤติตามหลักจริยธรรมและการลงโทษการกระทำความผิด ฝ่ายบริหารควรสนับสนุน และส่งเสริมการประพฤติปฏิบัติตามหลักจริยธรรม และควรกระตุ้นให้เกิดการประพฤติที่ได้มาตรฐานสูง โดยให้เกิดแรงจูงใจที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติงาน มีการปฏิบัติตามหลักจริยธรรมในการทำงาน เช่น การใช้ความรู้และความสามารถเป็นเกณฑ์ในการสรรหาและการคัดเลือกบุคลากร และการพิจารณาความดีความชอบ

แนวคิดบุญทัน ดอกไชสง เห็นว่าการบริหารงานบุคคล จะต้องอิงหลักธรรมทางศาสนา ได้แก่ “หลักคุณธรรม” ดังนั้น ผู้บริหารในระดับที่เป็นใหญ่ในองค์การ ไม่ว่าจะเป็นพระมหากษัตริย์นักปกครองหรือนักบริหารในองค์การระดับสูง จะต้องประกอบด้วยหลักการ

บริหารที่ยึดหลักการของ “ทศพิธราชธรรม” คือ ทาน ศีล ปริจจาคะ อาชววะ มัททวะ ตปะ อโกรธ อวิหิงสา ขันติ และอวิโรธนะ (บุญทัน ดอกไธสง , 2528 : น. 319)

ข้อสรุปร่วมของการบริหารงานบุคคลที่ดีหรือการจัดการที่ดีคือ การมีจิตสำนึกคุณธรรมของผู้ใช้อำนาจทางการบริหารงานบุคคล คุณธรรมเป็นกลไกในการควบคุมตนเอง

1.4.2.แนวคิดการควบคุมพฤติกรรมการใช้อำนาจ

ระบบการบริหารงานบุคคลที่สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดีนั้น จะต้องมีการควบคุมพฤติกรรมการใช้อำนาจ โดยในระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งกำหนดให้ตัวแสดงที่เป็นผู้บริหาร หรือหัวหน้างานในองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจ จำเป็นต้องมี ระบบควบคุมการใช้อำนาจ เช่นเดียวกับการควบคุมการใช้อำนาจทางการบริหาร ทั้งนี้ เพราะตัวแสดงที่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล เมื่อมีอำนาจแล้ว อาจจะแสดงพฤติกรรมการบริหารงานบุคคล ที่ไม่สอดคล้องกับบรรทัดฐานที่เป็นทางการของระบบ หรือมีลักษณะเบี่ยงเบน กลายเป็นพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่ไม่ดี

พรชัย รัศมีแพทย์ (2531) กล่าวถึง กลไกการควบคุมการใช้อำนาจบริหาร องค์กรภาครัฐว่า ต้องใช้กลไกตามหลักกฎหมายปกครอง ซึ่งถือว่าหน่วยงานทางการบริหาร หรือระบบราชการเป็นฝ่ายปกครอง โดยที่การใช้อำนาจทางการบริหารงานบุคคลในองค์กร ภาครัฐ ถือเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามหลักกฎหมายปกครอง ดังนั้น หากมีการใช้อำนาจ โดยไม่มีการควบคุม หรือใช้อำนาจที่ล่วงละเมิดกฎเกณฑ์ของกฎหมาย การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองดังกล่าว ก็จะส่งผลกระทบหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ดังนั้น ตามหลักการของกฎหมายปกครอง จำเป็นต้องมีการสร้างกลไก หรือมีระบบการควบคุมการใช้อำนาจ เพื่อมิให้ฝ่ายปกครองก้าวล่วงใช้อำนาจโดยมิชอบ วิธีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองกระทำโดย 2 วิธีคือ การใช้วิธีการควบคุมภายในของฝ่ายปกครอง และการควบคุมภายนอกองค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1) การควบคุมภายในฝ่ายปกครอง ได้แก่ การควบคุมโดยการใช้อำนาจในการบังคับบัญชา แบ่งเป็น 2 ลักษณะคือ อำนาจการบังคับบัญชาการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา และอำนาจบังคับบัญชาตัวบุคคลที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชา โดยทั่วไป ต้องเป็นอำนาจที่อยู่ภายในกรอบวัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์ของกฎหมายด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ อำนาจในการบรรจุแต่งตั้งหรือโอนย้ายงาน อำนาจเลื่อนขั้นเงินเดือน และอำนาจลงโทษทางวินัย นอกจากบุคคล

ที่เป็นผู้บังคับบัญชาแล้ว อาจจะมีกำหนดกลไกอื่นๆควบคุมทางด้านการบริหารงานบุคคล อีกด้วย เช่น มีระบบคณะกรรมการหรือองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล แต่อย่างไรก็ดีหากเป็นระบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความเป็นอิสระมากกว่าหน่วยงานของราชการ ส่วนกลางหรือภูมิภาค จะมีกลไกในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานของราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค ในลักษณะที่เรียกว่าการกำกับดูแล ซึ่งมีระดับของการควบคุมน้อยกว่าการบังคับบัญชา

2) การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง องค์กรภายนอกของฝ่ายปกครอง อาจจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางด้านนิติบัญญัติหรืออำนาจตุลาการ ตามระบบกฎหมายไทย อำนาจนิติบัญญัติ โดยรัฐสภามีอำนาจในการออกกฎหมายควบคุมฝ่ายปกครอง ส่วนองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ คือศาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น หากมีการฟ้องร้องหรือกล่าวหาว่าฝ่ายปกครองละเมิดบทบัญญัติกฎหมายหรือก่อให้เกิดความเสียหาย ศาลจะเป็นองค์กรที่เข้ามาใช้อำนาจในการควบคุม ตามระบบกฎหมายไทยปัจจุบัน ศาลซึ่งได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการกระทำความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ได้แก่ศาลปกครอง

2.ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ไม่ดี

ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ไม่ดี (Bad Public Personnel System) หากพิจารณาความหมายของระบบการบริหารงานบุคคล คือองค์ประกอบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการบุคลากรในองค์กรหรือระบบราชการ และเป็นระบบการจัดการ ที่มีความเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร ดังที่กล่าวมานั้น องค์ประกอบของระบบการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยระบบย่อยของระบบการบริหารงานบุคคล จำแนกได้เป็นระบบย่อยเป้าหมายเชิงคุณค่า ระบบย่อยด้านโครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล ระบบย่อยกระบวนการบริหารงานบุคคล และระบบย่อยด้านตัวแสดงและพฤติกรรม ดังนั้น ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ไม่ดี จึงหมายถึงระบบที่ประเมินคุณค่าจากองค์ประกอบของระบบย่อยของระบบการบริหารงานบุคคลแล้ว ไม่สนับสนุนการจัดการที่ดี โดยมีลักษณะดังต่อไปนี้

2.1. ระบบย่อยด้านเป้าหมายเชิงคุณค่า

เป้าหมายในเชิงคุณค่าที่ไม่สนับสนุนการจัดการที่ดี ของการบริหารงานบุคคลที่เป็นทางการขององค์กรภาครัฐ ตัวแสดงอาจจะแสดงพฤติกรรมออกมาตามลักษณะแนวคิดระบบอุปถัมภ์ ซึ่ง **อนงค์ทิพย์ เอกแสงศรี (2548 : 8-10)** ให้ความเห็นว่ามีคำเรียกในภาษาอังกฤษหลายคำ

เช่น Patronage system, Spoil system, Favoritism หรือ Nepotism เป็นหลักการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว ความชอบพอบุคคลนิยม หลักสายโลหิต หรือเพื่อนพ้องพรรคพวก โดยไม่ได้คำนึงในเรื่องความรู้ความสามารถในกระบวนการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน การเลื่อนระดับตำแหน่ง หรือการพิจารณาความดีความชอบในการทำงาน และในการให้พ้นจากตำแหน่งก็ดำเนินการตามที่มีอำนาจจะเห็นสมควร

2.2. ระบบย่อยด้าน โครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล

ระบบย่อยด้าน โครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคลที่ไม่สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี ได้แก่ เนื้อหาตัวกฎหมาย หรือระเบียบปฏิบัติ ไม่มีความชัดเจน ให้อำนาจเอื้อแก่ตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่งมากเกินไป เป็นการรวมศูนย์อำนาจ ไม่มีกลไกถ่วงดุลการใช้อำนาจ ไม่มีหรือระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขาดประสิทธิภาพ

2.3. ระบบย่อยด้าน กระบวนการบริหารงานบุคคล

ระบบย่อยด้าน กระบวนการบริหารงานบุคคลที่ไม่สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี ได้แก่ ระบบการบริหารจัดการที่ไม่เป็นมาตรฐาน มีข้อบกพร่องหรือปัญหาในการปฏิบัติ หรือขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

2.4. ระบบย่อยด้าน ระบบย่อยด้าน ตัวแสดงและพฤติกรรมของตัวแสดง

ระบบย่อยด้าน ระบบย่อยด้าน ตัวแสดงและพฤติกรรมของตัวแสดง ที่ไม่สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี คือการกระทำของตัวแสดง ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายเชิงคุณค่าของระบบคุณธรรม ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์บรรทัดฐาน หลักเลียงหรือต่อต้าน การควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจ หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือปฏิบัติโดยใช้ข้อบกพร่องของกระบวนการบริหารงานบุคคล

เนื่องจากการแสดงทางการกระทำของตัวแสดง เรียกว่าเป็น “พฤติกรรม” และเกี่ยวข้องกับ “พฤติกรรมการใช้อำนาจ” ดังนั้น ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงพฤติกรรมการใช้อำนาจที่ไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการที่ดี ในหัวข้อ 2.4.1.

2.4.1. แนวคิดพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการที่ดี อาจจะ

จำแนกรูปได้สองทรงสนะ คือ นักปรัชญาการเมืองโบราณ และพฤติกรรมเบี่ยงเบน จะได้นำเสนอตามลำดับ ดังนี้

2.4.1.1.แนวคิดของแมคเคียวเวลลี ซึ่งเป็นนักปรัชญาการเมืองโบราณ มีแนวคิดที่แตกต่างไปจากปรัชญาเมธีทั่วไป สมบัติ ชำรงค์ชัญญวงศ์ (2545 : 99-103) กล่าวคือ แนวความคิดทางการเมืองของเขาว่า มีเป้าหมายในการรักษาอำนาจโดยไม่คำนึงถึงวิธีการ เป็นนักปฏิบัตินิยมที่มุ่งการรักษาอำนาจ โดยไม่คำนึงถึงเรื่องจริยธรรมและคุณธรรมแต่อย่างใด ได้เขียนหนังสือเรื่อง “เจ้า” (The Prince) โดยมุ่งเสนอความเห็นให้แก่ตระกูลเมดิชี ซึ่งกำลังเรืองอำนาจอยู่ เพื่อให้ตนได้เข้าไปมีบทบาททางการเมืองในฐานะที่ปรึกษา ได้ให้เหตุผลของรัฐบาลว่า

“การกระทำเพื่อความปลอดภัยของรัฐ ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงเรื่องความยุติธรรม หรือความยุติธรรม มนุษยธรรมหรือความโหดร้าย เกียรติยศหรือความน่าละอาย สิ่งที่ต้องคำนึงมีเพียงประการเดียวคือจะทำอย่างไรในการรักษาชีวิตและสภาพแห่งรัฐ”

การไร้คุณธรรมในความหมายของ แมคเคียวเวลลี มิได้มีความหมายว่า ปฏิเสธคุณธรรมในทุกสถานการณ์ แต่เห็นว่าในสถานการณ์วิบุรุษ กฎแห่งอำนาจต้องมาก่อนจริยธรรมและคุณธรรม ซึ่งหมายความว่า สิ่งที่เป็นชาตานิยมในแง่มุมของจริยธรรมและศาสนา อาจจะเป็นสิ่งที่ดีในมุมมองของ เหตุผลแห่งรัฐ ถ้าหากสิ่งนั้นช่วยให้ได้มาซึ่งอำนาจ รวมทั้งช่วยในการรักษาอำนาจและขยายอำนาจ หากกำหนดว่าอำนาจคือเป้าหมายในทางการเมือง ความดีก็คือกลวิธี ที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ กลวิธีในการแสวงหาอำนาจ รวบรวมอำนาจและการขยายอำนาจ คือสิ่งที่ดี และกลวิธีที่ไม่มีประสิทธิภาพคือสิ่งที่เลว (แนวคิดการเมืองของแมคเคียวเวลลี อ่างใน

2.4.1.2. แนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบน (Deviance behavior) นักสังคมวิทยา กล่าวถึงการแสดงออกในลักษณะที่เรียกว่า “พฤติกรรมเบี่ยงเบน” นั้นแต่ละสังคม อาจจะทำให้ความหมายไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับค่านิยมของสังคมและตามระยะเวลา แต่ก็มีข้อสรุปร่วมกันของนักสังคมวิทยาว่าพฤติกรรมเบี่ยงเบน คือ “การที่บุคคลมีพฤติกรรมไม่สอดคล้องกับบรรทัดฐานทางสังคม” วิลเลียม คอนบรัม (William Kornblum, 2003 :182) กล่าวว่า ในทางสังคมวิทยาจะเรียกว่า “พฤติกรรมเบี่ยงเบน” แนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบน อาจจำแนกได้ตามกลุ่มของแนวความคิดของนักสังคมวิทยา ที่มีมิติการมองที่ต่างกัน เช่น ฮานบอน ฮาราลามบอส และ เฮลด (Halborn, Haralambos and Heald , 2004 : 333-358) ได้จำแนกออกเป็นกลุ่มๆ ต่างได้ดังนี้

กลุ่มแนวคิด ทฤษฎีหน้าที่ (Functionalist Perspective) นักสังคมวิทยา เช่น **ทัลคอต พาร์สัน** (Talcott Parsons, cited in Halborn and others 2004 : 940) กล่าวว่าเป็นการศึกษา ระบบสังคมโดยเปรียบเทียบสิ่งที่มีชีวิตที่มีการทำหน้าที่ต่างๆ เช่น การกำหนดเป้าหมาย การปรับตัว การบูรณาการ รวมทั้งการรักษาระบบ ผู้ที่อธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบน เช่น **เอมิล เดิร์กไคม์** (Emile Durkhiem, cited in Halborn and others, 2004 : 333) ได้ให้ทัศนะถึงพฤติกรรม เบี่ยงเบนในลักษณะการกระทำที่เรียกว่า “อาชญากรรม” (crime) ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม เกิดขึ้น จากการที่สมาชิกในสังคมไม่ได้ยึดมั่นต่อสิ่งที่เรียกว่า ความรู้สึกร่วมกัน (Collective sentimental) หมายถึงการมีค่านิยมและความเชื่อทางศีลธรรมร่วมกัน “อาชญากรรม” เป็นเรื่องที่ไม่เป็นที่ยอมรับ แต่จัดเป็นการกระทำลักษณะในทางหน้าที่อย่างหนึ่ง แต่เป็นหน้าที่ในทางสังคมที่บิดเบือนหรือการ ทำหน้าที่ที่เสียหาย (dysfunctional) และเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เป็นตัวก่อให้เกิด พฤติกรรมเบี่ยงเบนในสังคม แต่พฤติกรรมเบี่ยงเบน ในอดีต อาจจะกลายเป็นสิ่งถูกต้องในทุกวันนี้ ก็ได้ หากการเปลี่ยนแปลงนี้ก่อให้เกิดความสงบสุขในสังคมหากคนในสังคมมีความรู้สึกที่เรียกว่า Collective sentiment ที่เข้มแข็ง พฤติกรรมเบี่ยงเบนก็จะน้อยลง **โรเบิร์ต เมอร์ตัน** (Robert K. Merton, cited in Kornblum, 2003 : 192) พัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนว่าเป็นผล มาจากความล้มเหลวของโครงสร้างทางสังคม สภาพสังคมที่ตกอยู่ในความสับสนเนื่องจากบรรทัด ฐานต่างๆ อ่อนแอไร้ประสิทธิภาพ ไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกได้ เป็นสภาวะที่บุคคล ในสังคมไม่ยึดถือค่านิยมและบรรทัดฐานร่วมกัน บุคคลไม่ค่อยผูกพันกับกลุ่มและบรรทัดฐานของ กลุ่ม ส่วนแนวคิดของ **บัลเมอร์ เอ็ม** (Bulmer M. cited in Kornblum, 2003 : 192) อธิบายถึงสภาวะ ที่สถาบันทางสังคมไม่สามารถทำหน้าที่ควบคุมสมาชิกในสังคมได้ ทำให้เกิดความบกพร่องใน บทบาทหรือหน้าที่ ขาดกลไกที่เพียงพอในการควบคุมสมาชิกให้ปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคม สถาบันต่างๆ ไม่ประสานสอดคล้องกัน ต่างฝ่ายต่างกระทำ สมาชิกในสังคมจึงเกิดความรู้สึกสับสน วุ่นวาย ประพฤติปฏิบัติไม่ถูก เกิดภาวะไร้บรรทัดฐาน และเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนขึ้น

กลุ่มแนวคิดโครงสร้าง (Structural) และวัฒนธรรมย่อย (Subculture) มี แนวคิดในลักษณะเดียวกับ เมอร์ตัน ที่อธิบายถึงที่มาของพฤติกรรมเบี่ยงเบน ในแง่ของตำแหน่งของ บุคคลหรือกลุ่มในโครงสร้างทางสังคม ทฤษฎีที่สำคัญ ได้แก่ ทฤษฎีวัฒนธรรมย่อย (Subculture) ซึ่ง **ริชาร์ด เอ คราวด์ และลอร์ด อี โอลิน** (Richard A. Cloward and Lloyd E. Ohlin cited in Hallborn and others, 2004 : 336-337) อธิบายว่า พฤติกรรมเบี่ยงเบน เป็นวัฒนธรรมย่อยของกลุ่ม ในสังคมซึ่งกลุ่มจะมีบรรทัดฐานและค่านิยมเป็นของตนเอง ที่ต่างจากสมาชิกทั่วไปของสังคม วัฒนธรรมย่อยของอาชญากรรมเกิดจากการเรียนรู้จากสภาพแวดล้อม ได้ตัวอย่างจากแนวทางจาก อาชญากร และนับถือค่านิยมของอาชญากร ส่วนกลุ่ม The under class and crime ผู้ที่อธิบายใน แนวทางนี้ เช่น **ชาร์ล มูเลย์** (Charles urray cted in Hallborn and others, 2004 : 337-338) เห็นว่า

กลุ่มชนชั้นล่างไม่ได้มีค่านิยมเดียวกับคนกลุ่มใหญ่ทางสังคม กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีส่วนในการก่อให้เกิดอาชญากรรม โดยการปฏิเสธค่านิยมและบรรทัดฐานของของกลุ่มใหญ่ในสังคม ส่วน **เอ็ดวิน ซูเทอร์แลนด์** (Edwin Sutherland cited in Hallborn and others, 2004 : 343) กล่าวถึง “อาชญากรรม” ที่เป็นเรื่องสำคัญได้แก่ อาชญากรรมของกลุ่มคนทำงานในสำนักงานหรือ White-collar crime ซึ่ง กล่าวว่ายหมายถึงการกระทำในลักษณะที่เป็นอาชญากรรมโดยบุคคลที่มีฐานะสูงในสังคม เนื่องจากการประกอบอาชีพ อาชญากรรมประเภทนี้ รวมถึงการรับสินบน และการกระทำการทุจริตคอร์รัปชันในทางธุรกิจและการเมือง เป็นการกระทำผิดในทางหน้าที่ละเมิดกฎข้อบังคับในทางอาชีพ เช่น แพทย์ หรือนักกฎหมาย **สลอปเปอร์ และตัน** (Slapper and Toms cited in Hallborn and others, 2004 : 344) กล่าวถึง White collar crime หมายถึงอาชญากรรมที่เป็นเรื่องของรายบุคคล เพื่อการแสวงหาความร่ำรวยผลประโยชน์ของตนเองที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ขององค์กร เนื่องมาจากการทำงาน รูปแบบของอาชญากรรมของ White collar ได้แก่การฉ้อโกงและคอร์รัปชัน (fraud and corruption) เป็นพฤติกรรมที่พบได้ทั่วไป รูปแบบทั่วไปอาจจะเรียกว่า Insider Dealing เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของธุรกิจ เช่น กระทำในการประมุขงาน หรือการฉ้อฉลในตลาดหุ้น การจ่ายเงินสินบนเพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจ การยกยอก การให้ข้อมูลที่ผิดในการนำเงินที่เป็น ของส่วนรวมขององค์กรหรือพนักงานไปใช้ในทางที่ผิด

กลุ่มแนวคิดมาร์กซิสต์ดั้งเดิม (Traditional Marxist Perspective) นักสังคมวิทยา เช่น **วิลเลียม ชามบลิส มิลตัน แมนคอฟ แฟรงค์ เพียร์ท และทอม** (William Chambliss, Millton Mankoff, Frank, Pearce and Toms cited in Hallborn and others, 2004 : 353-355) ใช้แนวความคิดของ Marxist ในการอธิบายเรื่องพฤติกรรมเบี่ยงเบนในระบบสังคมทุนนิยม คือการใช้เครื่องมือในการออกกฎหมายของบุคคลชนชั้นนำ เป็นอำนาจกระทำโดยผู้ที่เป็นเจ้าของและควบคุมการผลิต ในด้านการออกกฎหมาย รัฐจะออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนผลประโยชน์ทางชนชั้นของตนเอง เพื่อรักษาอำนาจอิทธิพล และควบคุมชนชั้นทางสังคมจึงถือว่า “กฎหมายที่ออกโดยชนชั้นใด ก็จะรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นนั้น” บุคคลใดที่มีอำนาจในการออกกฎหมายผู้นั้นได้รับผลประโยชน์ ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายเป็นผู้ที่ถูกจับและเหตุที่ต้องฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นผลให้ต้องเกิดการบังคับใช้กฎหมาย หากพิจารณาตามแนวคิดของกลุ่ม Marxist ผู้ออกกฎหมายเป็นคนที่อยู่ในชนชั้นหนึ่ง การออกกฎหมาย เป็นกฎหมายที่สนองความต้องการของคนในชนชั้นตนเอง และควบคุมชนชั้นอื่น มีทฤษฎะที่คล้ายกับกลุ่มชนชั้นนำ (elite) ว่าอำนาจอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อยในสังคมและใครที่มีอำนาจผู้นั้นก็จะใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของผู้ที่มีอำนาจ ผู้ที่เป็นนายทุนคือผู้ที่มีอำนาจในการออกกฎหมายในสังคมก็จะออกกฎหมายเพื่อทำลายกลุ่มอื่นที่ไม่มีอำนาจ

กลุ่มแนวคิดมาร์กซิสต์ใหม่และหัวรุนแรง (Neo-Marxist and Radical Perspectives) พัฒนาการความคิดมาจากกลุ่ม Traditional Marxist โดยมีความคิดเห็นว่า สังคมมีลักษณะของการแข่งขันของกลุ่ม ซึ่งมีความขัดแย้งในด้านผลประโยชน์ ยอมรับว่าอาชญากรรมและการกระทำเบี่ยงเบนของสังคมมาจากการแข่งขันระหว่างกลุ่มด้วยความขัดแย้งในผลประโยชน์ ซึ่ง เทเลอร์ วอลตัน และ ยังก์ (Taylor Walton and Youngm cited in Hallborn and others, 2004 : 356-358) เสนอแนวคิดว่า อาชญากรรม ขึ้นอยู่กับพื้นฐานวัตถุนิยมในสังคม (Material Basis of Society) มีความเชื่อว่าทุนนิยมสังคม คือลักษณะของความไม่เหมือนกัน ในความมั่งคั่ง อำนาจระหว่างบุคคลและเป็นที่มาของอาชญากรรม เช่นเดียวกับ มาร์กซ์ โดยเห็นว่าเศรษฐกิจเป็นส่วนที่มีความสำคัญที่สุดของสังคมจึงสนับสนุนให้มีการปฏิรูปสังคมอย่างขนาดใหญ่และรุนแรง แต่ปฏิเสธว่าพฤติกรรมเบี่ยงเบนไม่ได้มาจากปัจจัยภายนอก ดังนั้น อาชญากรรมจึงไม่ได้เกิดจากปัจจัยทางด้านชีววิทยาหรือความไร้ระเบียบของสังคม หรือเป็นสมาชิกของกลุ่มย่อย แต่เห็นว่าการเกิดอาชญากรรม เป็นการกระทำที่เกิดจากจิตใจภายในของผู้กระทำที่มีความเป็นอิสระ มีเจตจำนงแน่วแน่ รู้สำนึก และมีแรงจูงใจในการกระทำ

นอกจากนี้ผู้วิจัยเห็นว่า กลุ่มทฤษฎีอำนาจของชนชั้นนำ (Elite Theory) แม้จะมีใช้ทฤษฎีที่เกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบน แต่นักทฤษฎีได้กล่าวถึงลักษณะการใช้อำนาจที่มีลักษณะเดียวกับแนวคิดทฤษฎีพฤติกรรมเบี่ยงเบน เช่น วิเฟรโด พาเรโต (Vilfredo Pareto, cited in Hallborn and others, 2004 : 550-551) ให้เห็นว่า “อำนาจอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อยในสังคม และใครที่มีอำนาจผู้นั้นก็จะใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของผู้ที่มีอำนาจ” ส่วน ซี ไรท์ มิลส์ (C.Wright Mills, cited in Hallborn and others, 2004 : 550-551) นักสังคมวิทยาชาวอเมริกันเห็นว่า ชนชั้นนำมีแนวคิดตั้งอยู่บนพื้นฐานที่จะทำลายกลุ่มมวลชนที่ขัดแย้งมาใช้กับอำนาจของชนชั้นนำ เนื่องจากผู้นำและกลุ่มมวลชนมีความแตกต่างกันในเรื่องของผลประโยชน์ และเห็นว่าโครงสร้างของสถาบันก็คือผู้ที่มีอำนาจสูงสุดของสถาบันเป็นผู้ที่ครองอำนาจ และอยู่ในมือของคนที่มีตำแหน่งในทางสังคม ผู้ที่มีอำนาจในการออกคำสั่ง จะมีเรื่องผลประโยชน์และกิจกรรมที่ไม่คล้ายคลึง หรือเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชนกลุ่มใหญ่ในสังคม แต่อำนาจของบุคคลชนชั้นนำจะเกี่ยวข้องกับเรื่องการทับซ้อนผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและการเมือง

ข้อสรุปรวมของการใช้อำนาจที่มีขอบธรรม และพฤติกรรมเบี่ยงเบน ถือเป็นพฤติกรรมที่ไม่ดี เป็นการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของตนเองหรือกลุ่มบุคคล โดยไม่ได้คำนึงถึงคนส่วนใหญ่ การไม่ยึดมั่นในบรรทัดฐานละเมิดหลักจรรยาบรรณ รวมทั้งไม่ได้ใช้หลักคุณธรรมเป็นเป้าหมายหรือวิธีการบรรลุเป้าหมาย

เนื่องจากการศึกษาระบบการบริหารงานบุคคล มีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยสภาพแวดล้อมของระบบ ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทย เป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองการปกครองไทย ดังนั้น ควรที่จะได้กล่าวถึงพฤติกรรมการใช้อำนาจในระบบสังคมการเมืองไทย ในฐานะที่เป็นบริบทของระบบด้วย ดังที่จะได้นำเสนอในหัวข้อ 2.4.2.3.

2.4.2. พฤติกรรมการใช้อำนาจในระบบสังคมการเมืองไทย

จากแนวคิดทฤษฎีด้านอำนาจและพฤติกรรมเบี่ยงเบนในสังคม หากตรวจสอบการกระทำที่เป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมการใช้อำนาจในระบบการเมืองการปกครองของไทย มีบุคคลที่นำเสนอทั้งการใช้อำนาจทั้งด้านที่ดีและไม่ดี เช่น

ชโยนนันต์ สมุทรวณิช (2533 : 25-40) ได้วิเคราะห์การเมืองสังคมของไทย ในลักษณะที่เรียกว่า “ไตรลักษณ์รัฐ” โดยกล่าวถึงแนวคิดวิถีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมว่ามี 3 รูปแบบคือ **รัฐล้อมสังคม** มีลักษณะที่รัฐเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ โดยการอ้างเหตุผลความมั่นคงควบคุมสังคม และไม่ยอมรับการมีส่วนร่วมจากกลุ่มพลังทางสังคม **สังคมล้อมรัฐ** เป็นการพัฒนาของกลุ่มพลังทางสังคมที่เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ส่วน **สังคมร่วมรัฐ** มีลักษณะที่กลุ่มพลังทางสังคมมีอำนาจเข้มแข็ง และก้าวเข้ามาเป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจในศูนย์กลางอำนาจรัฐ สรุปได้ว่าการใช้อำนาจในการปกครองตามแนวคิดของชโยนนันต์ มีทั้งในส่วนที่ดี และส่วนที่ไม่ดี ส่วนที่ดีคือการกระจายอำนาจการเมืองการปกครองให้สังคมมีส่วนร่วมในการปกครองรัฐ ส่วนที่ไม่ดีคือการที่รัฐ โดยกลุ่มที่มีอำนาจเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอำนาจเด็ดขาดและควบคุมสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ประมวล รุจนเสรี (2547 : 95-96) กล่าวถึง “อำนาจในสังคมของไทย” ว่ามีลักษณะเป็นการแข่งขันต่อสู้เพื่อการเข้าควบคุมศูนย์กลางแห่งอำนาจ โดยระบบราชการได้เข้ามาแทนที่อำนาจในระบอบสมบูรณาสิทธิราช ระบบราชการเข้ามามีอำนาจในทางการเมืองของไทย เกิดพฤติกรรมการใช้อำนาจที่ไม่ดีของผู้นำ เช่นเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ต่อมาเมื่อฝ่ายการเมืองมีอำนาจเข้มแข็งมากขึ้นและระบบราชการลดบทบาทลง นักการเมืองก็ใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของตนเองเช่นกัน

สมบัติ จันทวงศ์ (2545 : 124-128) แสดงความเห็นเกี่ยวกับอำนาจในระบบการเมืองท้องถิ่นว่าอยู่ในมือของกลุ่มทุนที่พัฒนาตนเองขึ้นมาจาก “เจ้าพ่อ” หรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ที่อาจจะพัฒนาธุรกิจมาจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย แต่มีความสามารถในการประสาน

สร้างสายสัมพันธ์กับข้าราชการระดับสูงในท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติ ก้าวเข้ามามีอำนาจในทางการเมืองระดับท้องถิ่น โดยการสนับสนุนของนักการเมืองระดับชาติ เมื่อการเมืองเป็นระบบเปิด และมีการกระจายอำนาจสู่การเมืองระดับท้องถิ่นมากขึ้น

พฤติกรรมการใช้อำนาจในระบบการเมืองการปกครองของไทย ดังที่กล่าวมา ผู้วิจัยเห็นว่าหากนำมาเปรียบเทียบกับแนวคิดพฤติกรรมการใช้อำนาจ พบว่า มีทั้งรูปแบบพฤติกรรมที่สนับสนุนการจัดการที่ดีและไม่สนับสนุนการจัดการที่ดี พฤติกรรมที่ไม่สนับสนุนการจัดการที่ดี คือการใช้ผู้ใช้อำนาจไม่ยึดถือบรรทัดฐาน กฎหมายหรือหลักคุณธรรม จริยธรรม เรียกได้ว่าเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวมีความเชื่อมโยง หรือเคลื่อนย้ายเข้าสู่ระบบการปกครองท้องถิ่นของไทย รวมทั้งระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และเป็นผลให้ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของไทย ได้รับอิทธิพลของการแสดงพฤติกรรมที่ไม่สนับสนุนการจัดการที่ดีด้วย ซึ่งจะได้กล่าวถึงในตอนต่อไป

2.4.3. ลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล

การแสดงออกทางพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลนั้น หากตัวแสดงต่างๆ ที่ใช้อำนาจหรือแสดงพฤติกรรมใดๆ ที่มีลักษณะของแรงจูงใจ ทัศนคติ ค่านิยม หรือบทบาทในทางลบ คือขัดแย้งกับบรรทัดฐาน ค่านิยมของสังคม อาจเรียกรวมได้ว่าเป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมกับการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรม หรือแนวคิดการบริหารงานบุคคลมุ่งสัมฤทธิ์ผล และจัดเป็น “พฤติกรรมเบี่ยงเบน” และเป็น “พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล” อย่างไรก็ตาม เนื่องจากยังมีได้มีนักวิชาการใด เรียกหรือใช้คำว่า “พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล” ไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น จึงต้องศึกษาเทียบเคียงจากความหมายของการกระทำที่เรียกว่า “พฤติกรรมเบี่ยงเบน” ซึ่งลักษณะการกระทำที่มีความหมายสอดคล้องตรงกับแนวคิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน อธิบายได้ตามแนวคิดและผลงานการศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลดังนี้

ลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล ในพงศาวดาร เรื่องสามก๊ก

บุญศักดิ์ แสงระวี (ม.ป.ด. : 101-166) อธิบายถึง เข็มมุ่งการใช้คนแบบ “เอาแต่ความสามารถเป็นที่ตั้ง” ของโจโฉ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นบุคคลชนิดใด แม้ว่าจะไร้คุณธรรมออกตัญญูขอแต่มีความสามารถก็ยินดีจะเอาตัวมารับใช้ ฉะนั้น บุคลากรในยุ่ยก๊ก จึงมีจำนวนมากหน้าหลายตาอุทิศพรุ่งไปหมด แต่เมื่อพิจารณาจากการสร้างความมั่นคงของอำนาจรัฐแล้ว เข็มมุ่งในการใช้คน

“เอาแต่ความสามารถเป็นที่ตั้ง” โดยไม่คำนึงถึงศีลธรรม จึงเกิดปัญหาแกว่นกัก เช่น สุมาอี้ แม้จะเป็นคนเก่งแห่งยุค แต่เล่ห์เหลี่ยมที่เขาใช้เพื่อควบคุมอำนาจรัฐ ก็ไม่แตกต่างไปจากที่โจโฉเข้าบังการราชวงศ์ซัน ต่อมาภายหลังตระกูลของสุมาอี้ก็ใช้ “ลูกไม้เก่า” (วิธีการเดิม - ผู้วิจัย) ที่ตระกูลโจโฉบีบบังคับให้ราชวงศ์ซันสละราชสมบัติให้กับตระกูลโจโฉ ยึดอำนาจจากตระกูลโจโฉไป และประหารคนในตระกูลโจ

สำหรับซุนกวนนั้น ตรงกันข้ามกับ โจโฉ ในด้านการปฏิบัติต่อคนของเขา ซุนกวนไว้ใจในขุนพลพร้อมทั้งปล่อยมือให้รับผิดชอบอย่างเต็มที่ ในการใหญ่ ๆ เมื่อซุนกวนได้กำหนดยุทธศาสตร์และการปฏิบัติเรียบร้อย เขาก็มอบหมายให้ขุนพลนำทัพออกรบข้าศึก ตัวเองตั้งหลักอยู่ในเมืองหลวง พังผลชัยชนะ ซุนกวนสันตนาการใช้ “สติปัญญาและพลังของคนทั้งหลาย” แต่ซุนกวน ตรงกันข้ามกับขงเบ้ง รักและยกย่องพวกขุนพลยิ่งกว่าพวกฝ่ายขุน ต่อขุนพลทั้งหลาย เขาเอาใจใส่ดูแลแทบทุกอย่าง กระทั่งความผิดของพวกเขา ซุนกวนไม่ถือสา ก็ให้อภัย แต่กับพวกฝ่ายขุนกลับเป็นอีกอย่างหนึ่งเช่น ลิมอิ้วเป็นบัณฑิต ซึ่งมีความรู้กว้างขวาง เป็นที่ยอมรับแก่คนในสมัยนั้น ซุนกวนเชิญมาร่วมงาน และให้ความยกย่องเขาเป็นอันมาก แต่ลิมอิ้ว เป็นคนขวานผ่าซาก กล้าตำหนิการบริหารราชการอย่างตรงไปตรงมา จึงถูกพวกขุนนางสอพลอ จึงชิงใส่ความเขาว่าเป็นกบฏ ซึ่งซุนกวนก็ไม่ไต่สวนทบทวนคิดว่าถูกผิดอย่างไร ก็จับฆ่าเสีย หรืออีกหลายกรณีที่มีบุคคลที่ซุนกวนฆ่าหรือเนรเทศขับไล่ไปนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นคนที่เพียบพร้อมไปด้วยศีลธรรมความสามารถทั้งสิ้น เป็นที่ยอมรับนับถือแก่บุคคลทั่วไป สาเหตุเป็นเพราะบุคคลเหล่านั้นกล้าพูดกล้าเสนอ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าซุนกวนเป็นคนที่ไม่ชอบฟังความเห็นที่ไม่ถูกใจ การที่ซุนกวนใช้ท่าทีเช่นนี้ปฏิบัติต่อบุคลากรที่มีเกียรติภูมิสูง มีความสามารถเหนือคนดังนี้ จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ หง่อ๊ก ขาดขุนนางที่สามารถปกครองบ้านเมืองได้อย่างราบคาบสงบสุข

2.4.4. ลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนด้านการบริหารงานบุคคล จากงานการศึกษาต่างประเทศ

การให้ความหมายด้านพฤติกรรม ของ วิลเลียม พี แอนด์โทนี พาแมลลา แอล และ เค เอ็ม มิเชล คาร์มาร์ (William P. Anthony, Palmela L. Perrew and K.M. Micheal Kacmar, 1993 : 57) กล่าวถึงปัญหาการบริหารงานบุคคลประการหนึ่ง คือการกระทำที่ไม่เป็นธรรม (unfair treatment) หมายถึงการกระทำที่ตรงกันข้ามกับหลักสิทธิของพนักงาน (employee rights) เป็นพฤติกรรมการกระทำจากนายจ้าง ผู้ควบคุมงานที่มีต่อลูกจ้าง หรือผู้ใต้บังคับบัญชาในลักษณะที่ไม่ยุติธรรมหรือชั่วร้าย (non arbitrary and capricious) เช่น พฤติกรรมการไม่ดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานบางคนที่กระทำความผิด ทั้งที่ ๆ เขาสมควรจะได้รับเช่นนั้นหรือการกระทำลักษณะเป็น

ความลำเอียงเพราะมีความรักใคร่ชอบพอกับพนักงานบางคนเป็นส่วนตัว(favoritism) และหมายถึง กระทำการแทรกแซงในการปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติงาน ส่วน เทอร์รี่ แอล ลีฟ และ มิเชล ดี คริโน (Terry L. Leap and Micheal D. Crino, 1990 : 69) กล่าวถึงการกระทำที่ไม่เป็นตามหลักคุณธรรมในกระบวนการสรรหาบุคคลเข้าทำงาน มีลักษณะแบ่งแยกหรือกีดกัน (discrimination) พนักงานบางคนได้รับการจ้างงานแต่บางคนถูกปฏิเสธ การกระทำที่ไม่เป็นธรรมบางลักษณะอาจจะไม่เป็นการผิดกฎหมาย หรือระเบียบทางด้านการบริหารงานบุคคลก็ได้ เพราะผู้กระทำพยายามหลบเลี่ยง หรืออาศัยแสงหาช่องโหว่ในการการปฏิบัติ แต่เป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับหลักจริยธรรมหรือจรรยาบรรณ (ethic) การบริหารงานบุคคล

2.4.5. ลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล จากงานวิจัยในประเทศไทย

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544 : 4-57 และ 4-61) ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการกระทำคอร์รัปชันในประเทศไทย พบว่าประเด็นซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารงานบุคคล ได้แก่ รูปแบบของการซื้อขายตำแหน่งงาน มีทั้งการให้สิ่งตอบแทนทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินเป็นระยะเวลาต่อเนื่อง การให้บริการรับใช้ส่วนตัวแทบทุกอย่างอย่างใกล้ชิด รวมทั้งการใช้เงินซื้อตำแหน่งโดยตรงกับผู้บังคับบัญชา ในการซื้อขายตำแหน่ง มีตัวกลางที่เป็นผู้ประสานมากที่สุด ได้แก่ นักการเมือง และคนใกล้ชิด สาเหตุของการซื้อขายตำแหน่ง เกิดจากระบบการบริหารงานบุคคลที่ไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ ทำให้เกิดพฤติกรรม “การเล่นพรรคเล่นพวก” สูง ภารกิจของตำแหน่งเอื้อให้สามารถหาผลประโยชน์นอกระบบได้ หน่วยงานมีส่วนสร้างแรงจูงใจในการซื้อขายตำแหน่งรวมทั้งตัวข้าราชการเอง นอกจากการซื้อขายตำแหน่งแล้วยังมีการกระทำในลักษณะประการอื่นๆ ที่มีลักษณะเป็นการฉ้อโกง การให้รับสินบน ฯลฯ เพื่อหวังผลประโยชน์จากการทำงาน เช่น การรับใช้ทำงานให้การส่วนตัว หรือการเรียกร้อยใดๆ เพื่อหวังผลประโยชน์ จูงใจต่อการประเมินผลงานเพื่อการเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นระดับสองขั้น หรือเลื่อนตำแหน่ง เช่น การทำงานส่วนตัวให้ การออกค่าเครื่องบิน การให้ของขวัญที่เกินจริงต่อผู้มีอำนาจ หรือยอมตนในการมีเพศสัมพันธ์เพื่อแลกกับตำแหน่งและความก้าวหน้า การช่วยเหลือในการสอบแข่งขันเพื่อให้สอบได้ การฉ้อโกง การทุจริตในการสอบแข่งขัน ใช้เงินซื้อกรรมการสอบ กรรมการตรวจข้อสอบ การปิดบังข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ผลประโยชน์ในการประเมินผลงาน การได้โอกาสในการเลื่อนตำแหน่ง เป็นการฉ้อโกง การจ้างบุคคลอื่นเขียนผลงานเพื่อเลื่อนระดับตำแหน่ง การใช้สิทธิเกินความเป็นจริงเพื่อให้ได้ประโยชน์ในทางสวัสดิการ การปกปิดข้อมูลข้อเท็จจริง ทำให้ได้ประโยชน์ในสิ่งที่สมควรได้ ถือว่าเป็นการฉ้อโกง

จากผลงานการศึกษาดังที่กล่าวมา สรุปได้ว่าพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่ไม่ดีหรือพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลประกอบด้วย

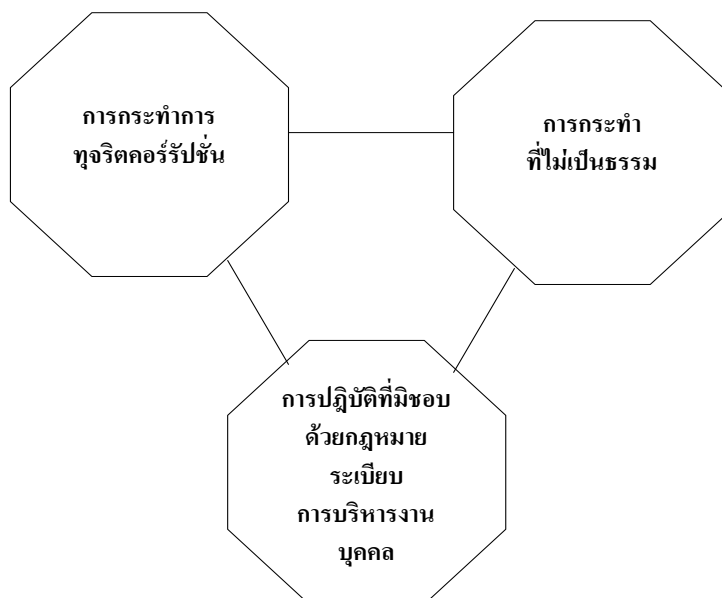
1.พฤติกรรมที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชัน (corruption) เป็นการกระทำในลักษณะการทุจริต นอ โกง เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินหรือประโยชน์อย่าง เช่น การซื้อขาย ตำแหน่ง การเสนอว่าจะให้ทรัพย์สิน สินบน เพื่อแลกกับประโยชน์ในตำแหน่ง การกระทำการ ทุจริตในหน้าที่อาจจะมีหลายลักษณะ เช่น การซื้อขายตำแหน่งในวงราชการ เป็นปรากฏการณ์หนึ่ง ในระบบการบริหารงานบุคคลที่ก่อเกิดผลเสียระบบราชการไทยมาโดยตลอด

2.พฤติกรรม การกระทำที่ไม่เป็นธรรม (unfair treatment) เป็นการกระทำที่มีการเลือก ปฏิบัติเพราะความแตกต่างของบุคคล ในกระบวนการสรรหาคัดเลือก การประเมินผล การให้ความ ติความชอบฯฯ โดยมีได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นการใช้ระบบอุปถัมภ์ ระบบ เล่นพรรคเล่นพรรค

3.พฤติกรรมปฏิบัติที่มีชอบด้วยกฎหมายกระเบียบบการบริหารงานบุคคล (wrongfully exercises) ได้แก่ การกระทำผิดกฎหมาย กฎระเบียบ หรือ ระเบียบแบบแผนของทางราชการใน กระบวนการบริหารงานบุคคล พฤติกรรมเหล่านี้ อาจจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับการกระทำอันไม่ เป็นธรรม แต่จะต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดกฎหมาย หรือระเบียบปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ ชัดแจ้ง รวมทั้งการกระทำอย่างอื่นที่มีชอบด้วยกฎหมายในลักษณะอื่นๆ ที่นอกเหนือจากการกระทำ คอร์รัปชัน

พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล หรือพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่ ไม่ดีจะได้นำเสนอเป็นแผนภูมิรูปภาพ ที่ 2

รูปภาพที่ 2 แสดงลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล



การอธิบายสรุปถึงสาเหตุของพฤติกรรมของผู้ใช้อำนาจ หรือผู้ปฏิบัติงานที่เป็นตัวแสดงในระบบการบริหารงานบุคคล พิจารณาได้จากแนวคิดเรื่องพฤติกรรมซึ่งหมายถึง การแสดงออกทางจิตใจหรือการกระทำ หรือไม่กระทำของบุคคล โดยลักษณะของการเรียนรู้ การรับรู้ แรงจูงใจทัศนคติ ค่านิยมของบุคคล จำแนกประเภทของพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลได้สองประเภทคือ

1.แนวคิดพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่ดี ได้แก่ คือพฤติกรรมการใช้อำนาจที่ดี เรียกว่าอำนาจอันชอบธรรม

2.แนวคิดพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่ไม่ดี ได้แก่ พฤติกรรมการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรมและเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน

พฤติกรรมการบริหารงานบุคคลดังกล่าว เป็นพฤติกรรมภายในของตัวแสดงที่แสดงออกมาโดยมีนัยยะที่ต่างกัน ซึ่งสรุปการอธิบายได้ตามตารางที่ 3

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบลักษณะพฤติกรรมกรรมการบริหารงานบุคคลจากแง่มุมของปัจจัยพฤติกรรมภายในของตัวแสดง

ปัจจัยพฤติกรรมภายในของตัวแสดง	
ทางบวก คือ สนับสนุนการบริหารงานจัดการที่ดี	ทางลบ คือ ไม่สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี
<p>1. ลักษณะธรรมชาติของมนุษย์ในทางบวก ที่สื่อแสดงถึงการไม่ยึดถือหลักจริยธรรมคุณธรรมที่เป็นบรรทัดฐานของระบบการบริหารงานบุคคล เช่น ความลำเอียง อคติ ค่านิยมหรือทัศนคติที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเอง การเอาเปรียบผู้อื่น การกดขี่ข่มเหง กลั่นแกล้ง กระทบการทุจริต เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ตนเองต้องการ</p> <p>2. กระบวนการกลั่นกรองตัดสินใจของตัวแสดงโดยผ่าน การเรียนรู้ รับรู้ แรงจูงใจ ทัศนคติ หรือค่านิยมที่ยึดหลักกฎหมาย โปร่งใส ยอมรับการควบคุมตรวจสอบ ฯลฯ</p>	<p>1. ลักษณะธรรมชาติของมนุษย์ในทางลบ ที่สื่อแสดงถึงการไม่ยึดถือหลักจริยธรรมคุณธรรมที่เป็นบรรทัดฐานของระบบการบริหารงานบุคคล เช่น ความลำเอียง อคติ ค่านิยมหรือทัศนคติที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเอง การเอาเปรียบผู้อื่น การกดขี่ข่มเหง กลั่นแกล้ง กระทบการทุจริต เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ตนเองต้องการ</p> <p>2. กระบวนการกลั่นกรองตัดสินใจของตัวแสดงโดยผ่าน การเรียนรู้ รับรู้ แรงจูงใจ ทัศนคติ หรือค่านิยมที่ยึดหลักกฎหมาย โปร่งใส ยอมรับการควบคุมตรวจสอบ ฯลฯ</p>

4. วิเคราะห์สภาพแวดล้อมของระบบการบริหารงานบุคคล

เนื่องจากการศึกษาวิจัยพฤติกรรมทางด้านการบริหารงานบุคคลตามแนวทางของ “ระบบ” จะต้องให้ความสำคัญและศึกษาวิเคราะห์ถึง สภาพแวดล้อมของระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งประกอบด้วยสภาพแวดล้อมภายใน และสภาพแวดล้อมภายนอก ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดบรรทัดฐาน แนวคิดเป้าหมายเชิงคุณค่า กระบวนการ และการแสดงพฤติกรรมของตัวแสดง สภาพแวดล้อมของระบบการบริหารงานบุคคลประกอบด้วยเงื่อนไข สภาพการณ์ และอิทธิพลที่มีผลต่อความสามารถในการบรรลุเป้าหมาย เซอร์แมน และ โบลันเดอร์ (Sherman & Bohlander, 1992 : 37-45) ได้จำแนกสภาพแวดล้อมระบบการบริหารงานบุคคล ได้เป็น 2 ส่วนคือ

4.1. สภาพแวดล้อมภายใน (internal) หมายถึง ลักษณะปัจจัยทางด้านการบริหารภายในขององค์กร องค์กรประกอบเป็นโครงสร้างของสังคมภายในองค์กร ได้แก่ เป้าหมาย ค่านิยม

นโยบาย กฎระเบียบและกระบวนการปฏิบัติงาน โครงสร้างการบังคับบัญชา ตลอดจนปัจจัยด้านบุคคล คือ พฤติกรรมหรือวัฒนธรรมขององค์กร และระบบการควบคุมตรวจสอบภายใน เป็นต้น จำแนกปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบบริหารงานบุคคล ออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่

4.1.1..โครงสร้างการบริหารงานบุคคล (Personnel Structure) คือองค์ประกอบสำคัญที่เชื่อมโยงระบบภายในการบริหารงานบุคคลเข้าด้วยกัน เช่น เป้าหมายเชิงคุณค่าแนวคิด วัฒนธรรมที่ใช้เป็นหลักในการบริหารงานบุคคล ตัวแสดง อำนาจหน้าที่ของตัวแสดง วิธีการที่ตัวแสดงใช้อำนาจหน้าที่และการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ องค์ประกอบดังกล่าว อาจจะแบ่งได้เป็นบรรทัดฐาน (norm) ที่มีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือทางการ เช่น เนื้อหาตัวบทกฎหมาย กฎระเบียบ นโยบาย หรืออาจจะเป็นบรรทัดฐานที่ไม่เป็นทางการ เช่น แนวทางการประพฤติปฏิบัติของตัวแสดงที่ปฏิบัติสืบต่อกันมาอย่างไม่เป็นทางการเป็นจารีตประเพณี มีการยึดถือร่วมกัน

4.1.2.กระบวนการทางด้านการบริหารงานบุคคล (Personnel Process) ได้แก่ ขั้นตอนหรือวิธีการของการปฏิบัติที่ตัวแสดงในระบบการบริหารงานบุคคลใช้ในการดำเนินการให้บรรลุผลตามเป้าหมายหลักการจัดการด้านบุคลากร เพื่อให้ได้บุคคลเข้ามาทำงาน การพัฒนา และบำรุงรักษา บุคคลไว้ในองค์กร ซึ่งอาจจะมีทั้งที่เป็นรูปแบบที่มีหรือไม่มีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน

4.1.3.สัมพันธภาพ (Relationship) ระหว่างตัวแสดงผู้ใช้อำนาจทางด้านการบริหารงานบุคคลกับผู้ปฏิบัติงานในระบบการบริหารงานบุคคลเดียวกัน รูปแบบพฤติกรรม ความสัมพันธ์ของตัวแสดงมีทั้งสัมพันธภาพในทางบวก คือการสนับสนุนซึ่งกันและกัน และในทางลบหรือเป็นความขัดแย้งกัน มุ่งทำลายกัน

ลักษณะปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ มีทั้งที่สนับสนุนหลักการบริหารจัดการที่ดีและไม่ดี ซึ่งเอื้ออำนวยต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งผู้วิจัยจะยกตัวอย่างสรุปอ้างอิงจากการศึกษาวิจัยเรื่องรายงานการวิจัยเรื่อง การพัฒนาทิศทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ดำเนินการโดย สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2546) และเรื่อง ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ดำเนินการโดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546) แสดงให้เห็นถึง ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในของระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ในตารางที่ 4 ดังนี้

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบความแตกต่างของปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบการบริหารงานบุคคลที่มีลักษณะการบริหารงานจัดการที่ดีและไม่ดี

ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบ ด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคล	
ลักษณะการบริหารงานจัดการที่ดี	ลักษณะการบริหารจัดการที่ไม่ดี
<p>1. เนื้อหาบรรทัดฐานด้านกฎระเบียบ มีความชัดเจน ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการตีความเพื่อประโยชน์ในทางมิชอบ</p> <p>2. การจัดสรรอำนาจแก่ตัวแสดงทางด้านการบริหารงานบุคคล มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุล ควบคุมการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคล</p> <p>3. การออกกฎ ระเบียบที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม มุ่งประโยชน์ส่วนรวม</p>	<p>1. เนื้อหาบรรทัดฐานด้านกฎระเบียบการให้อำนาจหรือควบคุมการใช้อำนาจมีช่องว่างให้ตัวแสดงตีความใช้ประโยชน์ในทางมิชอบ</p> <p>2. การจัดสรรอำนาจและกำหนดและหน้าที่ให้ตัวแสดงมีอำนาจหน้าที่ไม่มีกลไกควบคุมการใช้อำนาจที่มิชอบ</p> <p>3. การออกกฎระเบียบที่มุ่งรวมอำนาจ ไม่ให้โอกาสการมีส่วนร่วม มุ่งประโยชน์ตนเอง</p>
ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบ ด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล	
ลักษณะการบริหารงานจัดการที่ดี	ลักษณะการบริหารจัดการที่ไม่ดี
<p>1. หลักเกณฑ์ขั้นตอนการบริหารงานบุคคล มีมาตรฐาน ความชัดเจน สอดคล้อง ไม่เลือกปฏิบัติ</p> <p>2. มีระบบการจัดการ เพื่อการควบคุม ถ่วงดุล ตรวจสอบ</p>	<p>1. หลักเกณฑ์ขั้นตอนการบริหารงานบุคคล ไม่มีมีมาตรฐาน ขาดความชัดเจน ไม่สอดคล้องเลือกปฏิบัติ มีช่องว่างให้ตัวแสดงตีความใช้ประโยชน์ในทางมิชอบ</p> <p>2. ไม่มีระบบการจัดการ เพื่อการควบคุม ถ่วงดุล ตรวจสอบ หรือมีแต่ขาดประสิทธิภาพในการนำมาปฏิบัติ</p>
ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบ ด้านสัมพันธภาพระหว่างตัวแสดง	
ลักษณะการบริหารงานจัดการที่ดี	ลักษณะการบริหารจัดการที่ไม่ดี
<p>ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง ต่างๆไม่เกิดความขัดแย้งต่อกันเพราะ มีพฤติกรรมทางด้านการรับรู้ ที่ยอมรับในบทบาทหน้าที่ของตนเอง และผู้อื่น การทำงาน โปร่งใส ยอมรับการควบคุม ตรวจสอบ การให้มีส่วนร่วม การยึดหลักกฎหมาย ความรู้ความสามารถ</p>	<p>ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง ต่างๆเกิดความขัดแย้งต่อกันเพราะ มีพฤติกรรมทางด้านการรับรู้ ที่ไม่ยอมรับในบทบาทหน้าที่ของผู้อื่น การทำงานไม่โปร่งใส ไม่ยอมรับการควบคุม ตรวจสอบ ไม่ยอมรับการให้มีส่วนร่วม ไม่การยึดหลักกฎหมายและความรู้ความสามารถ</p>

4.2. สภาพแวดล้อมภายนอก (external) หมายถึง ลักษณะของปัจจัยด้านทางกายภาพ สังคมวัฒนธรรม ซึ่งเป็นบรรทัดฐานภายนอกองค์การ กฎหมาย ระบบการเมือง นโยบายของรัฐ ระบบเศรษฐกิจ หรือ เทคโนโลยี รวมทั้ง องค์กรที่มีอำนาจ การควบคุมตรวจสอบระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เช่น องค์กรศาล กระบวนการยุติธรรม รวมทั้งประชาชน ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกระบบการบริหารงานบุคคล จำแนกตามองค์ประกอบภายนอกของระบบการบริหารงานบุคคล ได้ ประเภท คือ

4.2.1. การเมือง หมายถึง แนวคิดทางการเมืองการปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ระบอบประชาธิปไตย คุณลักษณะโครงสร้างทางการเมือง เช่น ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้ที่มีตำแหน่งหรือมีอิทธิพลทางการเมืองกับบุคคลในองค์การ กระบวนการหรือวิธีการได้มาซึ่งอำนาจในทางการเมือง ที่มีผลต่อระบบการบริหารงานบุคคล

4.2.2. เศรษฐกิจ หมายถึง ลักษณะแนวคิดการจัดการทางเศรษฐกิจอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น แนวคิดระบบทุนนิยม กลุ่มที่มีอำนาจในทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางด้านรายได้หรือการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ที่มีผลต่อระบบการบริหารงานบุคคล

4.2.3. สังคมวัฒนธรรม หมายถึง คุณลักษณะความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคม หรือบรรทัดฐานการประพฤติปฏิบัติของบุคคลในสังคม เช่น จารีตประเพณี ค่านิยม วัฒนธรรม ค่านิยม รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ที่มีผลต่อระบบการบริหารงานบุคคล

ผู้วิจัยได้ศึกษาสภาพแวดล้อมหรือบริบท ของระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทย โดยรวบรวมจากคำอธิบายของนักวิชาการที่ให้ความหมายเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารจัดการที่ดีที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครองของไทย ที่ครอบคลุมถึงระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคม และคำอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรม ที่มีลักษณะสอดคล้องกับพฤติกรรมกรรมการบริหารจัดการที่ไม่ดี สรุปได้ตามตารางที่ 5 ดังนี้

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบลักษณะความแตกต่างของปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกกระบวนการ
บริหารงานบุคคลที่เป็นการบริหารงานจัดการที่ดีและไม่ดี

ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกกระบวนการ ด้านการเมือง	
ลักษณะการบริหารงานจัดการที่ดี	ลักษณะการบริหารจัดการที่ไม่ดี
<p>1. การเมืองระบอบประชาธิปไตย ที่ผู้เลือกตั้ง มีอิสระในการตัดสินใจ การเลือกบุคคลโดยคำนึงความรู้ความสามารถ กระบวนการเลือกตั้งที่ซื่อสัตย์สุจริต</p> <p>2. การที่ฝ่ายการเมืองยอมรับกฎหมายและบทบาทหน้าที่ของตน ไม่แทรกแซงอำนาจการบริหารงานบุคคลของฝ่ายข้าราชการประจำ</p> <p>3. บทบาทความสัมพันธ์ของพนักงานกับบุคลากรในทางการเมืองท้องถิ่น ซื่อสัตย์สุจริต ความเป็นกลางในทางการเมือง</p> <p>4. การต่อสู้แข่งขันเพื่อให้ได้มีอำนาจทางการเมืองท้องถิ่น ที่ยึดกฎเกณฑ์กติกา ไม่เอาเปรียบคู่แข่ง</p>	<p>1. การเมืองระบอบประชาธิปไตย แต่มีลักษณะเป็น “ชนาธิปไตย” (Money Politics) ทำให้เกิดการซื้อสิทธิ์การใช้เงินเป็นตัวกำหนดการตัดสินใจ มากกว่าการซื้อหลักการ กระบวนการเลือกตั้งที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริต</p> <p>2. การที่ฝ่ายการเมืองไม่ยอมรับกฎหมายและบทบาทหน้าที่ของตน เกิดการสนับสนุนบุคคลในทางการเมืองเชื่อมโยงสู่การใช้ระบบอุปถัมภ์</p> <p>3. ความสัมพันธ์ของพนักงานกับบุคลากรในทางการเมือง ทำให้เกิดการเลือกข้างเพื่อสนับสนุนทางการเมืองแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทำให้ไม่อาจยึดหลักความเป็นกลางทางการเมืองได้</p> <p>4. การต่อสู้แข่งขันเพื่อให้ได้มีอำนาจทางการเมืองท้องถิ่น ที่ไม่ยึดกฎเกณฑ์กติกา แต่เป็นการต่อสู้เพื่อถ่วงดุลคู่แข่ง</p>
ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกกระบวนการ ด้านเศรษฐกิจ	
ลักษณะการบริหารงานจัดการที่ดี	ลักษณะการบริหารจัดการที่ไม่ดี
<p>1. ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม ที่จัดสรรการกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรม คำนึงคุณค่าทางจิตใจ</p> <p>2. การดำเนินธุรกิจ ที่เป็นไปตามกฎเกณฑ์กติกา</p>	<p>1. ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม ที่จัดสรรการกระจายทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม คำนึงวัตถุนิยม</p> <p>2. การดำเนินธุรกิจการแข่งขันด้นรนเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ของตนเอง หรือกลุ่ม</p>
ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกกระบวนการ ด้านสังคมวัฒนธรรม	
ลักษณะการบริหารงานจัดการที่ดี	ลักษณะการบริหารจัดการที่ไม่ดี
<p>วัฒนธรรมของบุคคลในสังคม ซื่อสัตย์สุจริต คุณธรรม ความรู้ความสามารถ มากกว่าความสัมพันธ์ส่วนตัว</p>	<p>วัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์ การสนับสนุนกันโดยหลักความเป็นเครือญาติ พรรคพวก</p>

จะเห็นได้ว่าลักษณะปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกระบบบริหารงานบุคคลของไทย มีทั้งรูปแบบที่สนับสนุนการหลักการบริหารจัดการที่ดีและไม่ดี⁷

ซึ่งรูปแบบที่ไม่ดีนั้นเอื้ออำนวยต่อการระบบการบริหารงานบุคคลที่ไม่ดี และทำให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการนำเสนอทบทวนวรรณกรรมที่กล่าวมาผู้วิจัยสรุปเป็นกรอบแนวคิด ในการวิจัยระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย ดังนี้

1. ลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จำแนกได้ 3 ประเภทคือ

- 1.1. พฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน
- 1.2. การกระทำที่ไม่เป็นธรรม
- 1.3. การไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางด้านการบริหารงานบุคคล

2. สาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลเกิดจาก

- 2.1. ปัจจัยพฤติกรรมภายในส่วนบุคคล
- 2.2. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบการบริหารงานบุคคลซึ่งมีส่วนเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่
 - 2.2.1. โครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล
 - 2.2.2. กระบวนการบริหารงานบุคคล
 - 2.2.3. สัมพันธภาพระหว่างตัวแสดง

⁷ ผู้ที่สนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้โปรดศึกษารายละเอียดได้จากเอกสารที่อธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของไทย เช่น จุมพล หนิมพานิช, พัฒนาการทางการเมืองของไทย(2548), วิทยากร เขียงกุล, เศรษฐกิจไทย : ปัญหาและทางออก (2548), สุพัตรา สุภาพ, สังคมและวัฒนธรรมไทย ค่านิยม ครอบครั้ว ศาสนา ประเพณี (2541) ฯลฯ เป็นต้น

2.3. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก ทางด้านสังคมวัฒนธรรม การเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งมีส่วนเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล

แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน และปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก ระบบการบริหารงานบุคคลทางด้านสังคมวัฒนธรรม การเมืองและเศรษฐกิจ จะมีส่วนเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล แต่พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคลจะเกิดขึ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยพฤติกรรมภายในส่วนบุคคล ที่จะกลั่นกรองตัดสินใจที่จะแสดงพฤติกรรมใดพฤติกรรมหนึ่งระหว่าง พฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่ดีหรือไม่ดี

จากแนวคิดที่กล่าวมา สรุปการอธิบายกรอบแนวคิดได้ตามรูปภาพที่ 3

รูปภาพที่ 3 กรอบแนวคิดอธิบายสาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล



บทที่ 3

วิธีการศึกษาวิจัย

การกำหนดวิธีการวิจัยเรื่องการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น ผู้วิจัยได้เริ่มต้นพิจารณาจากประเด็นปัญหาการวิจัย ซึ่งประกอบด้วยข้อความดังนี้

“ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย มีปัจจัยอะไรที่เอื้อต่อการเกิดพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนของตัวแสดงในการบริหารงานบุคคล พฤติกรรมที่เบี่ยงเบนมีลักษณะอย่างไร มีสาเหตุและปัจจัยอะไรบ้าง มีหนทางแก้ไขอย่างไร”

จากปัญหาในการวิจัยดังกล่าวหลังจากที่ได้มีการศึกษาทบทวนวรรณกรรม แนวความคิด ทฤษฎีและผลงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้วิจัยได้กำหนดสมมุติฐาน ดังนี้

“ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการพัฒนามาจากหลักการของระบบการบริหารงานบุคคลที่ดี โดยอาศัยหลักคุณธรรม (Merit System) หลักการจัดการปกครองที่ดี หรือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) แต่ผู้แสดงในระบบการบริหารบุคคลจำนวนหนึ่ง มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนออกไปจากหลักการของระบบคุณธรรม ที่มุ่งเน้นการใช้ความรู้ความสามารถของบุคคล หากแต่ได้แสดงพฤติกรรมที่หลีกเลี่ยงกฎระเบียบ การกระทำที่ไม่เป็นธรรมหรือเลือกปฏิบัติ รวมทั้ง การแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ จากการที่มีอำนาจหรือปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารงานบุคคล

พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีสาเหตุจาก

1. ปัจจัยทางด้านพฤติกรรมภายในตัวบุคคลของตัวแสดงต่างๆ ในระบบการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้บริหาร และพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ แรงจูงใจ การรับรู้ การเรียนรู้ ทักษะคติ ค่านิยม และอุดมการณ์ในการทำงานที่แต่ละบุคคลยึดถือ เกิดจากประสบการณ์ส่วนตัว ไม่ได้รับปลูกฝังให้ยึดหลักการของระบบการบริหารงานบุคคลที่ยึดถือเป้าหมายระบบคุณธรรมที่มุ่งเน้นการใช้ความรู้ความสามารถ

ของบุคคล และผลประโยชน์ขององค์การเป็นหลักการพื้นฐาน มากกว่าความพึงพอใจหรือผลประโยชน์ส่วนตัว

2. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในของระบบการบริหารงานบุคคล ได้แก่ ปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานบุคคล รวมทั้ง สัมพันธภาพระหว่างบุคคลในองค์การที่เป็นตัวแสดงภายในระบบการบริหารงานบุคคล มีลักษณะเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

3. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกระบบการบริหารงานบุคคล ได้แก่ ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ยึดถือหลักความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นระบบอุปถัมภ์ จึงมีลักษณะเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

สมมุติฐานนี้ ผู้วิจัยกำหนดมาจากการวิเคราะห์ปัจจัยองค์ประกอบของระบบการบริหารงานบุคคลว่าประกอบด้วยปัจจัยต่างๆ คือ พฤติกรรมภายในตัวบุคคลของตัวแสดง ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในของระบบการบริหารงานบุคคล คือ โครงสร้าง กระบวนการบริหารงานบุคคล และสัมพันธภาพที่เป็นความขัดแย้งของตัวแสดง และปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกระบบการบริหารงานบุคคล คือ ปัจจัยด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรม

จากสมมุติฐานที่ตั้งไว้ เพื่อเป็นการทดสอบและพิสูจน์ว่าสมมุติฐานนั้นจะเป็นจริงหรือไม่ จึงได้กำหนดแนวทางการศึกษาวิจัยเพื่อค้นหาคำตอบมาพิสูจน์และยืนยัน ตามลำดับดังต่อไปนี้

รูปแบบศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ (Qualitative) ประกอบกับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณและใช้การอธิบายอภิปรายผลการศึกษาแบบพรรณนาความ (Descriptive) ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าแสวงหาหาข้อมูลมาวิเคราะห์ โดยพิจารณาหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเหตุและตัวแปรผล นำไปสู่การอภิปรายผลและข้อสรุปในการศึกษา

วิธีการศึกษาวิจัย

ใช้วิธีการศึกษาวิจัย 4 วิธี คือ การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์ ใช้ตัวอย่างกรณีศึกษา (case study) และ การใช้ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้วยเทคนิค เดลฟาย (Delphi) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร

เป็นการศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่ได้มีการบันทึกรวบรวมไว้แล้ว เกี่ยวกับพฤติกรรมการใช้อำนาจที่มีขอบที่จัดเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล จาก

1.1. ข้อมูลสถิติที่มีการรวบรวมโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นหน่วยงานเลขานุการของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือ ก.กลางท้องถิ่น เกี่ยวกับประเด็นปัญหาการบริหารงานบุคคล ปรากฏในลักษณะรูปแบบของการร้องเรียนร้องทุกข์ เกี่ยวกับการกระทำไม่เป็นธรรมทางด้านการบริหารงานบุคคล มักเป็นประเด็นปัญหาพฤติกรรมที่เป็นความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลกับผู้ปฏิบัติงาน

1.2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ งานวิจัยเรื่อง **ทิศทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย** ดำเนินการโดยสถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ.2546 และงานวิจัยเรื่อง **การพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น** ดำเนินการโดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัย

ธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2546

1.3. การนำเสนอข่าวสารจากหนังสือพิมพ์ต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ และหนังสือพิมพ์สยามรัฐรายสัปดาห์ เกี่ยวกับปัญหาการกระทำที่เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล เช่น ปัญหาการทุจริตเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขันบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น ในช่วง พ.ศ. 2548-2549 ซึ่งเกิดขึ้นหลายพื้นที่

1.4. เอกสารคำพิพากษาของศาลปกครอง ในคดีการบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2543 - 2547 รวบรวมจากเอกสารในห้องสมุดของศาลปกครองกลาง กรุงเทพมหานคร และบางส่วนของประเด็นและคำพิพากษาคดี ได้นำมาเป็นตัวอย่างกรณีศึกษาในงานวิจัย

2. การสัมภาษณ์

เป็นการศึกษาจากการสำรวจความคิดเห็นโดยการสัมภาษณ์บุคคลผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเด็นที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจมิชอบทางด้านการบริหารงานบุคคลทั้งที่เป็นพฤติกรรมของบุคคลตัวแสดงในองค์กรที่ใช้อำนาจในโครงสร้างระดับบนคือคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และโครงสร้างอำนาจการบริหารส่วนบุคคลระดับล่างได้แก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคลกลุ่มเป้าหมายที่ได้ให้เข้าพบและสัมภาษณ์ได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัด ท้องถิ่นอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งบุคคลที่เป็นตัวแทนคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

วิธีการสำรวจข้อมูลโดยการสัมภาษณ์นี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การศึกษาวิจัย ได้มีโอกาสได้รับข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาพฤติกรรมเชิงลึกและเพื่อการเพิ่มพูนความรู้ให้มากยิ่งขึ้น อีกทั้งได้นำข้อมูลมานำเสนอให้ผู้เชี่ยวชาญได้พิจารณาตรวจสอบและให้ความเห็นอีกชั้นหนึ่งด้วย ผู้วิจัยจึงได้วางแผนที่จะเก็บรวบรวมข้อมูลปัญหาเบื้องต้นในภาคสนาม โดยสุ่มตัวอย่างปัญหาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศไทยทั้ง 4 ภูมิภาค คือภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางรวมภาคตะวันออกและภาคใต้ โดยแบ่งระยะการสำรวจออกเป็น 2 ช่วง คือ

2.1. ระยะที่ 1 ระหว่างเดือนมีนาคม - กันยายน 2548

ผู้วิจัยดำเนินการสำรวจข้อมูลปัญหาเบื้องต้นเกี่ยวกับปัญหาพฤติกรรมกรรมการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่นและบุคคลอื่น ๆ ที่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลเพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบในการเขียนและนำเสนอเพื่อสอบเค้าโครงวิทยานิพนธ์ (ในเดือนกันยายน 2548) จากแหล่งข้อมูลดังนี้

2.1.1. การสัมภาษณ์บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งเป็นจังหวัดสถานที่ที่ผู้วิจัยเคยได้ปฏิบัติงาน โดยบุคคลที่ให้สัมภาษณ์ประกอบด้วยปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานส่วนตำบล จำนวน 5 คน

2.1.2. การสัมภาษณ์ข้อมูลจากบุคลากรที่เป็นตัวแทนปลัดเทศบาล 1 คนในคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล

หลังจากนั้น ผู้วิจัยได้นำข้อมูลมาเรียบเรียงเนื้อหาเค้าโครงปัญหาการวิจัย บทที่ 1 ประกอบด้วยสภาพปัญหาของการวิจัย ขอบเขตการวิจัย และสมมุติฐานการวิจัย

2.2. ระยะที่สอง ระหว่างเดือนธันวาคม 2548 – กรกฎาคม 2549

หลังจากการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นครั้งที่ 1 และผ่านสอบเค้าโครงวิทยานิพนธ์แล้ว ผู้วิจัย ได้พิจารณาว่าจำนวนสถิติข้อมูลเกี่ยวกับการร้องเรียน ร้องทุกข์ พฤติกรรมการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานท้องถิ่นของแต่ละจังหวัด ที่ส่งมายังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในส่วนกลางนั้น ยังไม่มีรายละเอียดการอธิบายที่เพียงพอ และต้องการค้นหาคำตอบที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษาวิจัยในเชิงลึก จึงประสงค์ที่จะไปสำรวจข้อมูลเพิ่มเติม โดยเข้าไปสัมภาษณ์พูดคุยกับผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องด้วยตนเอง จึงขอให้ทางคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดำเนินการ ดังนี้

2.2.1. มีหนังสือถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัด 27 จังหวัดกลุ่มตัวอย่างทั้ง 4 ภูมิภาค เพื่อขออนุญาตเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการขอสัมภาษณ์บุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งปฏิบัติงานในสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด (เป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาคของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) มีที่ตั้งสำนักงานอยู่ในศาลากลางของจังหวัดต่างๆ เพราะเห็นว่า เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นหน่วยงานกลางในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ ร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมกระทำของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในพื้นที่จังหวัดนั้นๆ รวมทั้ง ปัญหาทางด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้ หน่วยงานสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด มีฐานะเป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) จึงเห็นว่าบุคลากรที่ปฏิบัติในสำนักงานฯ สามารถที่จะให้ข้อมูลประเด็นปัญหาในเชิงพฤติกรรม การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดโดยภาพรวมได้ เกณฑ์การคัดเลือกจะพิจารณาจากจังหวัดขนาดใหญ่ กลางและเล็ก ในแต่ละภาค ประกอบด้วย

2.2.1.1. จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ จังหวัดอุบลราชธานี นครพนม ศรีสะเกษ สกลนคร และขอนแก่น ระหว่างวันที่ 2 - 12 ธันวาคม 2548

2.2.1.2. จังหวัดในภาคกลางและภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สระบุรี ลพบุรี และสุพรรณบุรี ระหว่างวันที่ 8 กุมภาพันธ์ - 22

มีนาคม 2549 จังหวัดในภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดนครนายก ระยอง จันทบุรี และตราด
ระหว่างวันที่ 15 – 17 มกราคม 2549

2.2.1.3. จังหวัดในภาคใต้ ได้แก่จังหวัด สงขลา นครศรีธรรมราช พัทลุง และ
สตูล ระหว่างวันที่ 15 - 17 เมษายน 2549

2.2.1.4. จังหวัดในภาคเหนือ ได้แก่จังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน เชียงราย และตาก
ระหว่างวันที่ 10 - 14 กรกฎาคม 2549

ผู้วิจัย ได้เดินทางไปสำรวจข้อมูลด้วยตนเองในทุกจังหวัดที่กล่าวมา โดยติดต่อส่ง
หนังสือผ่านโทรสารแจ้งไปล่วงหน้าก่อน เพื่อขออนุญาตสัมภาษณ์กับผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่น
จังหวัด ณ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดของแต่ละจังหวัดในบางจังหวัด หลังจากนัดหมายแล้ว หากผู้
ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัดมีภารกิจเร่งด่วนจะมอบหมายให้ ผู้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มมาตรฐาน
การบริหารงานบุคคล หรือหัวหน้ากลุ่มระเบียบกฎหมายท้องถิ่นและรับเรื่องราวร้องทุกข์ เป็นผู้ให้
สัมภาษณ์แทน การเดินทางไปทุกจังหวัด ผู้วิจัยได้ใช้ยานพาหนะรถยนต์ส่วนตัวเดินทางไปคนเดียว
หรือบางครั้งมีผู้ติดตามไปด้วย การกำหนดระยะเวลาการเดินทาง ถือหลักความพร้อมของ
งบประมาณที่มีอยู่และความสะดวกในการเดินทาง ในพื้นที่จังหวัดภาคกลาง ผู้วิจัยจะเดินทางจาก
กรุงเทพฯ ไปยังแต่ละจังหวัด จังหวัด ละ 1 วัน และเดินทางกลับเข้ากรุงเทพฯ ในวันเดียวกัน ส่วน
กลุ่มจังหวัดที่ไม่ใช่พื้นที่ภาคกลางผู้วิจัยจะวางแผนเดินทางไปในแต่ละครั้ง (trip) เป็นระยะเวลา
หลายวัน และบางครั้งก็ประสบปัญหาเกี่ยวกับการขอเข้าพบ โดยเฉพาะจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกัน
ผู้วิจัย ได้วางแผนนัดหมายขอเข้าสัมภาษณ์ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัด แบ่งเป็นสองจังหวัด
ภายในวันเดียวเป็นภาคเช้าและบ่าย แต่บางครั้งประสบปัญหาการเดินทางนัดกระชั้นกัน หรือต้องรอ
สัมภาษณ์ล่าช้า เกินเวลากำหนด ทำให้เวลาว่างเลยที่จะเดินทางไปในจังหวัดถัดไป จึงต้องเร่งรีบ
เวลาเดินทางไปเข้าพบให้ทันในเวลา 16.30 น. ซึ่งบางครั้งก็เดินทางไปไม่ทันเวลานัดหมาย บาง
จังหวัด ผู้วิจัยได้เข้าพบในเวลาหลังเลิกงาน แต่ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัดยังให้ความสำคัญอยู่
รอให้เข้าพบได้หลังเลิกงาน เช่น จังหวัดอุบลราชธานี และ ตาก แต่ในบางจังหวัด ก็ไม่อาจจะเดิน
ไปทันเวลาที่จะเข้าไปพบสัมภาษณ์ได้ภายในวันนั้น และไม่อาจจะเลื่อนนัดไปสัมภาษณ์ในวัน
ถัดไปได้ เพราะมีนัดหมายกับจังหวัดอื่นๆต่อไป ทำให้ผู้วิจัย จำเป็นต้องยกเลิกการสัมภาษณ์ในบาง
จังหวัด เช่น นครราชสีมา พะเยา ลำปาง ตรัง กระบี่ จึงเหลือจังหวัดที่ได้เดินทางไปเข้าพบและ
สัมภาษณ์เพียง 22 จังหวัด การเดินทางแต่ละครั้ง ผู้วิจัยจะต้องเตรียมการเดินทางล่วงหน้า และพัก
ค้างแรมในจังหวัดนั้นๆ ก่อนที่จะเดินทางไปจังหวัดอื่นๆอีกต่อไป ในบางพื้นที่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นที่มีการร้องเรียนหรือพบปัญหาการกระทำคามผิดดังที่ปรากฏในกรณีศึกษา ผู้วิจัย มีความ

สนใจที่จะเดินทางไปสำรวจในพื้นที่เพื่อตรวจสอบสภาพแวดล้อม ข้อเท็จจริง หรือสอบถามบุคคลในท้องถิ่นนั้นๆ อีกด้วย บางท้องถิ่นเป็นพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร และเป็นเส้นทางผ่านภูเขาสูงมีความลาดชันอันตรายมาก เช่น อำเภอหนึ่งในจังหวัดชายแดนของภาคเหนือ ต้องใช้เวลาเดินทางจากอำเภอเมือง ประมาณ 6 ชั่วโมง และไม่สะดวกที่จะเดินทางกลับภายในวันเดียวได้ รวมจำนวนบุคคลที่ให้เข้าพบสัมภาษณ์ทั้งสิ้น 59 คน

2.2.2. มีหนังสือถึงผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อขออนุญาตเข้าพบสัมภาษณ์บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้เดินทางมาเข้ารับการศึกษาอบรมในหลักสูตรต่างๆ ที่สถาบันฯ จัดขึ้นในพื้นที่ทำการของสถาบันฯ มีที่ตั้งอยู่ที่อำเภอชัยบุรี จังหวัดปทุมธานี ในระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ - มีนาคม 2549 ประกอบด้วยกลุ่มผู้เข้ารับการศึกษาอบรมตำแหน่งต่างๆ คือนายกเทศมนตรี นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค้การบริหารส่วนตำบล ปลัดเทศบาล ปลัดกองค้การบริหารส่วนตำบล และพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตำแหน่งอื่นๆ รวมจำนวน 48 คน การเข้าพบในแต่ละครั้งจะต้องรอเวลาในช่วงพักกลางวันของผู้เข้ารับการศึกษาอบรม หรือในช่วงเวลาเลิกการฝึกอบรมในแต่ละวัน จุดมุ่งหมายของการเข้าพบที่สถาบันพัฒนาบุคลากรฯ เพราะผู้วิจัยเห็นว่า พนักงานหรือผู้บริหารที่มารับการศึกษาอบรมมีอิสระในการตอบคำถามหรือการให้ข้อมูล เนื่องจากได้ออกมาจากพื้นที่ปฏิบัติงาน ไม่ต้องกังวลเกี่ยวกับเวลาการทำงานหรือกลัวว่าจะเป็นที่ถูกเพ่งเล็งจากผู้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงานมากนัก จะมีโอกาสได้พบกับตัวแทนของบุคลากรกลุ่มต่างๆ จากทุกภาคของประเทศ ที่ได้เดินทางมารับการศึกษาอบรม เป็นการลดระยะเวลาการเก็บข้อมูล รวมทั้งประหยัดค่าใช้จ่ายและเกิดความปลอดภัยในการเดินทาง สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาอันสั้นๆ ได้มีโอกาสพบปะกับบุคคลต่างๆ ได้จำนวนมากในเวลาเดียวกัน แต่อย่างไรก็ดีผู้ที่มาอบรมบางท่านก็ปฏิเสธที่จะให้ความเห็นในเชิงลึก เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องที่เป็นความลับและมีความเกรงกลัวในการที่จะให้ข้อมูล

2.3. ปัญหาและอุปสรรคในการรวบรวมข้อมูลและการสัมภาษณ์ มีดังต่อไปนี้

2.3.1. การเก็บรวบรวมข้อมูลเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในระหว่างการสอบสวนถือว่าเป็นช่วงที่ยังถือเป็นความลับทางราชการ ผู้ให้ข้อมูลอาจเปิดเผยข้อมูลให้ทราบเพียงบางส่วน เพราะมีความเกรงกลัวในการที่จะเปิดเผยข้อมูลหรืออาจจะเสียหายต่อรูปคดีได้ ดังนั้น ข้อเท็จจริงหรือผลการสอบสวนที่เปิดเผยได้จึงเป็นกรณีที่ศาลพิพากษาแล้ว และไม่อยู่ในระหว่างระยะเวลาการอุทธรณ์ ฎีกา หรือกรณีการออกคำสั่งของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น หลังจากเสร็จสิ้นการพิจารณาแล้วเท่านั้น

2.3.2. การจัดทำสรุปผลข้อมูลประจำเดือน การร้องเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรณีพฤติกรรมปัญหาการบริหารงานบุคคล เป็นการจัดทำข้อมูลสรุปตามแนวทางที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้น และไม่ตรงกับกรอบแนวความคิดที่ผู้วิจัยตั้งขึ้น กล่าวคือ ผู้วิจัยกำหนดสมมุติฐานว่า ปัญหาพฤติกรรมทางการบริหารงานบุคคลที่จัดเป็นพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่ไม่ดี หรือพฤติกรรมเบี่ยงเบนได้แก่การกระทำที่เป็นคอร์รัปชัน การกระทำที่ไม่เป็นธรรม และการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย แต่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จัดแบ่งการกระทำออกเป็นประเภทเดียวคือ การกระทำที่มีขอบทางด้านการบริหารงานบุคคล จึงไม่อาจจำแนกประเภทได้อย่างละเอียดตามกรอบการวิจัยได้

2.3.3. ประเด็นข้อมูลที่มีก็นำมาร้องเรียนกัน พบว่า ส่วนมากจะเป็นเรื่องการกระทำที่ไม่เป็นธรรมที่พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกกระทำ ได้รับผลกระทบที่เป็นความเดือดร้อน แต่การกระทำในลักษณะบางอย่างไม่มีประเด็นที่เป็นข้อร้องเรียนมากนัก เช่น การกระทำเกี่ยวกับการเรียกเก็บเงินจากผู้สอบแข่งขันหรือการโอนย้ายทำงาน ซึ่งจัดเป็นการกระทำคอร์รัปชัน อาจจะมาจกสาเหตุของการกระทำที่เป็นการสมคบสมยอมกัน และเนื่องจากการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญาจึงมีการฟ้องร้องต่อศาลโดยตรง แต่อย่างไรก็ดี ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัด นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายคน ยืนยันว่าพฤติกรรมเหล่านี้เป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริงและมีเป็นจำนวนมาก แต่ไม่เป็นที่เปิดเผยและไม่อาจจะจัดออกไปหรือดำเนินการลงโทษได้อย่างจริงจัง เป็นเพราะการขาดหลักฐานหรือเป็นการสมยอมกันระหว่างบุคคล

3. การใช้ตัวอย่างกรณีศึกษา (case study)

ตัวอย่างที่นำมาเป็นกรณีศึกษานั้น จะช่วยตอบปัญหาของการวิจัยได้ โดยกำหนดกลุ่มกรณีศึกษาออกเป็น 2 กลุ่ม และ จากปรากฏการณ์พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลที่เกิดขึ้นและไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์กฎหมายและปรัชญาการบริหารงานบุคคลของระบบที่เป็นทางการ โดยได้วิเคราะห์เชื่อมโยงไปยังทฤษฎีกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนให้ทราบถึงสาเหตุ รูปแบบของการกระทำ และผลกระทบที่เกิดขึ้นทางด้านการบริหารงานบุคคล การใช้ตัวอย่างกรณีศึกษานี้ประกอบด้วยกลุ่มกรณีศึกษาคือ

กลุ่มตัวอย่าง กรณีศึกษาที่ 1 และ 2 เป็นพฤติกรรมการคอร์รัปชัน (corruption) ในการบริหารงานบุคคล กรณีการเรียกรับเงินเพื่อซื้อขายตำแหน่ง เป็นการกระทำความผิด ที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่ง มีส่วนเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการเรียกรับเงินจากบุคคลที่ประสงค์จะเข้ามาเป็นพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแต่ไม่สำเร็จผล จึงเป็นสาเหตุให้มีการฟ้องร้องต่อศาลและร้องเรียนต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

กลุ่มตัวอย่างกรณีที่ 3 และ 4 เป็นพฤติกรรมการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม (unfair treatment) ในการบริหารงานบุคคลประเด็นการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของผู้บริหาร และผู้บังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระทำของพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน หรือหลักการบริหารงานบุคคล จนเป็นเหตุให้มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

แหล่งข้อมูลที่นำมาใช้อ้างอิงหรือนำมาศึกษาวิเคราะห์ประกอบด้วย

1. จากเอกสารคำฟ้อง การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง เกี่ยวกับการกระทำที่ใช้อำนาจโดยมิชอบในทางปกครองและการกระทำผิดในทางอาญาของผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานท้องถิ่น รวมทั้งบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

2. จากเอกสารการร้องทุกข์ ร้องเรียนของบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อกระทรวงมหาดไทย และนายกรัฐมนตรี และมีการแจ้งเรื่องมายังสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เพื่อให้ดำเนินการต่อไป

3. จากเอกสารการร้องเรียน ร้องทุกข์ ที่ผู้เดือดร้อน ได้ส่งมายังสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัดหนึ่ง และในเรื่องเดียวกันได้มีการนำเสนอข่าวสารผ่านสื่อมวลชนด้วย

เกณฑ์การคัดเลือกกรณีศึกษา พิจารณาจากการกระทำที่สอดคล้องกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลคือเป็นการกระทำคอร์รัปชัน การกระทำที่ไม่เป็นธรรม และการกระทำที่มีขอบด้วยหลักเกณฑ์ กฎระเบียบทางด้านการบริหารงานบุคคล แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงจากกรณีศึกษาที่ได้รับมานั้น ไม่อาจจะระบุถึงสาเหตุหรือแรงจูงใจที่ก่อเกิดการกระทำดังกล่าว ดังนั้นผู้วิจัย จึงต้องเดินทางเข้าไปในพื้นที่ที่เกิดการกระทำจากกรณีศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดตาก และจังหวัดนครปฐม และใช้วิธีการสอบถามสัมภาษณ์รวบรวมข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เพื่อ

ทราบเหตุผลพฤติกรรมแวดล้อมประกอบ ทักษะคติ หรือการรับรู้ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษาดังกล่าว ผู้วิจัย ได้นำประเด็นจากกรณีศึกษามาเรียบเรียง และได้ปรับเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับชื่อเรียกบุคคลสถานที่ให้เป็นนามเรียกสมมุติ เนื่องจากข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นการระบุนการกระทำซึ่งอาจจะนำความเสี่ยงต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ แต่ทั้งนี้กรณีศึกษามีข้อจำกัดเพราะ พฤติกรรมการกระทำที่เกิดขึ้น ไม่อาจจะครอบคลุมทุกประเด็นของการกระทำที่เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนได้ (ข้อมูลกรณีศึกษานี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอในบทที่ 5 และรายละเอียดในภาคผนวก)

4. การใช้เทคนิค เดลฟาย (Delphi Technique)

เทคนิคเดลฟาย นำมาใช้เพื่อรวบรวมความเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลของผู้ที่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลและตัวแสดงอื่นๆ เพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับนิยามความหมาย สาเหตุ ผลกระทบ และการนำเสนอกลไกการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทคนิคเดลฟายมีแนวคิดพื้นฐานมาจากความคิดที่ว่า การพิจารณาสรุปหรือการตัดสินใจในเรื่องใดๆก็ตามควรจะเป็นสิ่งที่ได้มาจากการพิจารณาของกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ เชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องนั้นๆเป็นอย่างดี จึงจะทำให้ได้ผลการพิจารณาที่ถูกต้องเชื่อถือได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

เกษม บุญอ่อน (อ้างในพิเนตร พัวพัฒนกุล, 2532) กล่าวว่า เทคนิคเดลฟายได้รับการคิดค้นขึ้นมาโดยกองทัพอากาศสหรัฐอเมริกาเมื่อปี พ.ศ. 2495 เพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยต่างๆ โดยการสอบถามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่ต้องการศึกษาวิจัย แต่เพิ่งจะมีการเปิดเผยเทคนิคนี้เป็นครั้งแรก ใน พ.ศ. 2505 โอลาฟ เฮลเมอร์ และนอร์แมน ดาลกี (Olaf Helmer and Norman Dalkey) นักวิจัยของบริษัทแรนด์ จำกัด (Rand corporation) ได้พัฒนาเทคนิคเดลฟายขึ้นมาใช้และได้เขียนบทความเรื่อง An Experimental Application of the Delphi Method to the Use of Expert ลงในวารสาร Management Science ปีที่ 9 ฉบับที่ 3 เดือนเมษายน พ.ศ. 2506 ทำให้เรื่องราวเกี่ยวกับเทคนิคเดลฟายได้รับการเผยแพร่ออกไปอย่างกว้างขวาง และได้รับความนิยมอย่างรวดเร็ว (ประยูรศรีประสาธน์ อ้างใน พิเนตร พัวพัฒนกุล, 2532)

4.1. ความหมายและลักษณะเทคนิคเดลฟาย

เกษม บุญอ่อน (อ้างในพิเนตร พัวพัฒนกุล, 2532) ได้นำเสนอความหมายจากบุคคลผู้ที่แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเทคนิคเดลฟายดังนี้

อเล็กซ์ เจ ดูคานีส (Alex J. Ducanis) ได้ให้ความหมายของเทคนิคเดลฟายไว้ว่า

“เป็นการทำนายเกี่ยวกับเรื่องราวต่างๆ ที่จะเป็นไปได้ในอนาคตเทคนิคที่มุ่งที่จะลดผลกระทบหรืออิทธิพลจากบุคคลอื่นๆ ในกรณีที่ต้องเผชิญหน้ากันในขณะที่เดียวกันก็เป็นการลดผลกระทบทางด้านความคิดระหว่างกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้วยกัน หรืออาจจะกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า เทคนิคเดลฟาย เป็นวิธีการรวบรวมคำตอบที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเกี่ยวกับเรื่องที่เราจะศึกษา ในขณะที่ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่ไม่ได้เกี่ยวข้องก็จะถูกจำกัดด้วย”

อัลเฟรด รัส จูเนียร์ (Alfred Rasp Jr.) ให้ความหมายของเทคนิคเดลฟายไว้ว่า

“เป็นเทคนิคของการรวบรวมพิจารณาตัดสินใจที่มุ่งเพื่อเอาชนะจุดอ่อนของการตัดสินใจ แต่เดิมที่จะต้องขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะหรือความคิดเห็นของกลุ่มหรือมติของที่ประชุม”

ทอร์ตันตัน และคณะ (Thornton and Others) ได้ให้ความหมายของเทคนิคเดลฟายว่า

“เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาและการตัดสินใจในสถานการณ์ต่างๆ เป็นวิธีที่จะขัดเกลาและได้รับความความคิดเห็นที่สอดคล้องกันของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง”

ประยูร ศรีประสาธน์ ได้ให้ความหมายของเทคนิคเดลฟายไว้ว่า

“คือกระบวนการที่จะเสาะแสวงหาความคิดเห็นที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่มคนเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในอนาคตในเรื่องที่เกี่ยวกับเวลาปริมาณและ/หรือสภาพการณ์ที่ต้องการจะให้เห็นทั้งนี้โดยวิธีการเสาะหาความคิดเห็นด้วยการใช้แบบสอบถามแทนการเรียกประชุม”

จากคำนิยามต่างๆ ดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า เทคนิคเดลฟายมีลักษณะทั่วไปดังนี้

4.1.1. เป็นการเสาะหาความคิดเห็นจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญในประเด็นเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญได้รับคัดเลือกให้มาร่วมในการวิจัยไม่ต้องเผชิญหน้าและไม่ทราบซึ่งกันและกันว่าผู้เชี่ยวชาญคนอื่นๆ เป็นใครบ้าง ทั้งนี้เพื่อเป็นการขจัดอิทธิพลหรือผลกระทบของกลุ่มหรืออิทธิพลจากลักษณะเด่นของผู้เชี่ยวชาญบางคน ที่อาจจะส่งผลต่อความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญคน

อื่นๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างอิสระ

4.1.2. เพื่อให้ได้ความคิดเห็นที่ถูกต้องเชื่อถือได้ จึงมักใช้แบบสอบถามโดยวิธีการสอบถามหลายๆรอบ โดยที่ผู้เชี่ยวชาญต้องตอบแบบสอบถามที่กำหนดให้ครบทุกขั้นตอน

4.1.3. โดยทั่วไปแบบสอบถามรอบที่หนึ่ง มักจะเป็นแบบสอบถามปลายเปิด และในรอบต่อไป จึงจะเป็นแบบสอบถามในลักษณะมาตราวัดประเมินค่า โดยอาจจะเป็น 1-5, 1-6 หรือ 1-7 สเกล

4.1.4. ใช้สถิติวิเคราะห์การทํานายของกลุ่มทุกครั้งๆ โดยทั่วไปแล้วมักจะใช้ค่า median และ inter quartile

4.2. กระบวนการวิจัยแบบเทคนิคเดลฟาย

พินทร พัวพัฒนกุล (2532) กล่าวถึง ขั้นตอนที่สำคัญประการหนึ่งของการวิจัยแบบเทคนิคเดลฟายเป็นกระบวนการวิจัยที่ใช้ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเป็นหลัก และเพื่อให้ได้ความคิดเห็นที่ถูกต้องแน่นอน จึงต้องมีการถามย้ำกันหลายครั้ง โดยทั่วไปแล้ว

4.2.1. แบบสอบถามฉบับแรกจะเป็นคำถามปลายเปิด เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญตอบคำถามอย่างกว้างๆ เกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่ผู้วิจัยต้องการทราบ

4.2.2. การสอบถามรอบที่สอง เป็นแบบสอบถามที่พัฒนาขึ้นจากคำตอบในรอบแรก โดยการนำเอาความคิดเห็นทั้งหมดที่ได้รับจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญมาสร้างให้อยู่ในรูปประโยคหรือข้อความที่เกี่ยวกับปัญหาหรือหัวข้อที่ต้องการศึกษา การตอบแบบสอบถามรอบที่สองอาจจะอยู่ในรูปของการให้เปอร์เซ็นต์หรือเป็นแบบมาตราส่วนประเมินค่า (Rating Scale) หรือเป็นคะแนนก็ได้

4.2.3. การสอบถามรอบที่สาม เป็นแบบสอบถามที่พัฒนาขึ้นมาจากการวิเคราะห์คำตอบในแบบสอบถามรอบที่สอง โดยจะประกอบด้วยประโยคหรือข้อความที่เหมือนกันกับแบบสอบถามรอบที่สอง แต่ได้มีการแสดงถึงตำแหน่งมัธยฐาน ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ของแต่ละข้อคำถาม รวมทั้งตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญคนนั้นๆ ตอบในรอบที่สอง แบบสอบถามนี้จะแสดงให้เห็น

คำถาม รวมทั้งตำแหน่งที่ผู้เชี่ยวชาญคนนั้นๆ ตอบในรอบที่สอง แบบสอบถามในรอบนี้จะแสดงให้เห็นว่า คำตอบเดิมในรอบที่สองของผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนเป็นอย่างไร และให้ผู้เชี่ยวชาญได้ทบทวนและพิจารณาว่ามีความเห็นด้วยกับตำแหน่งที่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญเห็นสอดคล้องต้องกันหรือไม่ โดยอาจจะเปลี่ยนแปลงคำตอบของตนใหม่หรือยืนยันในคำตอบเดิมของตนก็ได้

4.3. จำนวนผู้เข้าร่วมโครงการในการวิจัยแบบเทคนิคเดลฟาย

โทมัส ที. แมคมิลแลน (Thomas T. Mac Millan อ้างในฟินเนต พัวพัฒนกุล, 2532)

ได้เสนอผลงานวิจัยเกี่ยวกับจำนวนผู้เข้าร่วมโครงการในการวิจัยแบบเดลฟายว่า ควรจะมีจำนวนเท่าไรจึงจะเหมาะสมในการประชุม (California Junior College Association เมื่อปี พ.ศ. 2514 และพบว่าหากมีจำนวนตั้งแต่ 17 คนขึ้นไป อัตราการลดลงของความคลาดเคลื่อน จะมีน้อยมาก ดังนั้นผู้เข้าร่วมโครงการจึงไม่ควรน้อยกว่า 17 คน

4.4. ข้อดีและข้อเสียของเทคนิคเดลฟาย

บุญธรรม กิจปรีดาบริสุทธิ์ (2541 : 165 -167) ได้กล่าวถึงข้อดีและข้อเสียของเทคนิคเดลฟายดังนี้

4.4.1. ข้อดี ได้แก่

4.4.1.1. สามารถใช้การรวบรวมและหาความสอดคล้องของข้อความได้โดยไม่ต้องจัดให้มีการประชุมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองและทำได้ยากสำหรับประเทศไทยในกรณีที่ผู้วิจัยไม่มีอำนาจพอที่จะทำได้

4.4.1.2. คำตอบหรือความคิดเห็นที่ได้รับ เป็นความคิดเห็นของผู้ตอบอย่างแท้จริง และเป็นคำตอบที่เป็นอิสระจากบุคคลภายนอกหรือเสียงส่วนใหญ่

4.4.1.3. สามารถทำให้ได้รับข้อมูลจากบุคคลจำนวนมาก โดยไม่มีข้อจำกัดในเรื่องของภูมิศาสตร์และช่วงเวลา

4.4.1.4. เป็นการระดมความคิดเห็นจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ที่มีประสิทธิภาพสูงมากเพราะผู้ตอบจะต้องตอบตามหัวข้อที่กำหนดให้ มีการถามย้ำหลายรอบและเปิดโอกาสให้ผู้ตอบ

ได้ไต่ตรองและปรับปรุงแก้ไขความคิดเห็นของตน ซึ่งช่วยทำให้ข้อมูลที่ได้รับมามีความน่าเชื่อถือ (Reliability) สูงขึ้น

4.4.2. ข้อเสีย ได้แก่

4.4.2.1. การสอบถามซ้ำหลายรอบอาจทำให้ผู้ตอบเกิดความรู้สึกว่าเป็นการรบกวนมากเกินไป จนอาจจะไม่ได้รับความร่วมมือในการตอบคำถามรอบหลังๆ

4.4.2.2. การส่งเอกสารซึ่งมีช่องทางอาจจะสูญหาย หรือไม่ได้รับคำตอบกลับมาได้ง่าย

4.6. แนวทางการดำเนินการวิจัยโดยเทคนิคเดลฟาย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้เทคนิคเดลฟายเพื่อสำรวจรวบรวมข้อมูลเพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านพฤติกรรมการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคล โดยการใช้ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ เพื่อช่วยในการยืนยันคำตอบของปัญหาการวิจัยส่วนที่ 1 ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดมาจากกรณีศึกษาและเขียนเป็นคำตอบชั่วคราว เกี่ยวกับเรื่องสาเหตุ ลักษณะ พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล และ ช่วยในการตอบปัญหาการวิจัยโดยตรง ในส่วนที่ 2 คือ ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง กระบวนการบริหารงานบุคคล สัมพันธภาพของตัวแสดงที่มีส่วนในการก่อให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล และส่วนที่ 3 คือ ปัจจัยภายนอกกระบวนการบริหารงานบุคคลที่มีส่วนในการก่อให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล

มาร์ธา เจ การ์เรต (Martha, J. Garrett, แปลโดย สำนักนโยบายและแผนสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, ม.ป.ท.และ ม.ป.ด. : 130) กล่าวถึง หัวใจสำคัญของเทคนิคนี้คือการสร้างชุดของข้อมูลเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนให้ความเห็นกลับมา โดยไม่ต้องเปิดเผยชื่อเป็นจำนวนหลายครั้ง โดยผู้เชี่ยวชาญจะต้องตอบแบบสอบถามในส่วนที่ได้รับการร้องขอ แล้วส่งกลับมาโดยไม่มีเปิดเผยรายชื่อผู้ให้ความคิดเห็น หลังจากนั้น ผู้ร่วมตอบจะได้รับการร้องขอให้อ่านผลสรุปข้อคิดเห็นรอบแรกด้วยความละเอียดถี่ถ้วน แล้วให้พิจารณาคำตอบตนเองของเขาก่อน และในครั้งต่อไป ก็ขอให้ตอบแบบสอบถามอีกชุดหนึ่งส่งกลับมาให้ผู้ประสานงาน แล้วทำอย่างนี้หลายๆ รอบ เทคนิคนี้จะให้ความสำคัญกับการออกแบบสอบถาม ที่ชัดเจนและสามารถให้ผู้ตอบแสดงความรู้สึกที่แท้จริงออกมา

4.6.1. การเลือกกลุ่มตัวอย่างผู้เชี่ยวชาญ

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ใช้ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 29 คน ซึ่งผู้เชี่ยวชาญ จำแนกได้ เป็น 5 กลุ่มคือ

4.6.1.1. นักวิชาการที่สอน หรือมีผลงานการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ภาครัฐ หรือการปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 คน

4.6.1.2. ผู้ทรงคุณวุฒิ ทางด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นซึ่งคัดเลือกจากบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้ง 3 ระดับ จำนวน 7 คน

4.6.1.3. ผู้บริหารของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความเชี่ยวชาญ ทางด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และดำรงตำแหน่งในฐานะ

เลขานุการหรือผู้ช่วยของคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) จำนวน 6 คน

4.6.1.4. บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 7 คน

4.6.1.5. ผู้ทรงคุณวุฒิหรือบุคคลผู้เชี่ยวชาญอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการ จัดการปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล เช่น ผู้เชี่ยวชาญของคณะกรรมการ ป้องกันการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในด้านการควบคุมการทุจริตคอร์รัปชัน ผู้เชี่ยวชาญใน คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ตุลาการศาลปกครองที่มีประสบการณ์การพิจารณาคดีการบริหารงานบุคคลขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 4 คน

วิธีการเลือกผู้เชี่ยวชาญ จะเป็นการระบุแบบเจาะจงจากกลุ่มต่างๆ ทั้ง 5 กลุ่มโดย การระบุรายชื่อ ประวัติ ผลงาน และนำเสนอขอความเห็นชอบต่ออาจารย์ที่ปรึกษา (รศ. ดร. ดำรงค์ วัฒนา) ในครั้งแรกจำนวน 30 คน โดยบางคนได้มีโอกาสติดต่อทาบถามเป็นส่วนตัวก่อน และต่อมา ได้นำเสนอให้ทางคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีหนังสือไปทาบถามบุคคลทั้ง 30 คน เพื่อให้เป็นผู้เชี่ยวชาญ ที่จะให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงาน บุคคล และแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่

ผู้เชี่ยวชาญท่านหนึ่งปฏิเสธการเชิญ เนื่องจากติดภารกิจที่สำคัญและเห็นว่าเป็นเรื่องที่เป็นปัญหาที่เป็นความลับที่ไม่ควรจะมาเปิดเผย จึงไม่ยินดีที่จะให้ความคิดเห็น ดังนั้น จึงเหลือผู้ที่ยินดีรับเป็นผู้เชี่ยวชาญจำนวน 29 คน ซึ่งถือว่ามีจำนวนที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม (ตามความเห็นของ โทมัส ที. แมคมิลแลน การใช้เทคนิคเดลฟายควรมีผู้เชี่ยวชาญไม่น้อยกว่า 17 คน) รายชื่อของผู้เชี่ยวชาญ ประวัติและผลงานได้นำเสนอในตารางที่ 6

ตารางที่ 6 รายชื่อ และผลงานของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ

กลุ่มนักวิชาการด้านปกครองท้องถิ่นหรือการบริหารงานบุคคลภาครัฐ		
ชื่อ	ตำแหน่ง	ผลงานหรือประสบการณ์
1.ศ.ดร. ศุภชัย ยวาระประกาย	ศาสตราจารย์ภาควิชา รัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	1.งานวิจัยเรื่องคอร์รัปชันในวงราชการ ไทย 2.ผู้สอนวิชาการบริหารงานบุคคล ภาครัฐ
2. รศ. วุฒิสาร ตันไชย	รองเลขาธิการสถาบัน พระปกเกล้า (อดีตผู้อำนวยการวิทยาลัย การปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า)	1.คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2.อดีตผู้สอนวิชาการปกครองท้องถิ่น ไทย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
3. รศ.ดร.อิสระ สุวรรณ บล	ผู้อำนวยการสถาบัน พัฒนาประสิทธิภาพ ในระบบราชการ(สปร.)	งานวิจัยเรื่องการบริหารงานบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย
4. รศ.เชี่ยวชาญ อาศุวัฒน์ นกุล	รองศาสตราจารย์ ภาควิชารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	1.งานวิจัยเรื่องทิศทางการบริหารงาน บุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2. ผู้สอนวิชาการบริหารงานบุคคล ภาครัฐ
5. ผ.ศ. ตระกูล มีชัย	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	1. อดีตข้าราชการกระทรวงมหาดไทย 2. ผู้สอนวิชาการปกครองท้องถิ่นไทย

ตารางที่ 6 รายชื่อ และผลงานของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (ต่อ)

กลุ่มกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น		
ชื่อ	ตำแหน่ง	ผลงานหรือประสบการณ์
1. นายปรีชา วัชรากัย	เลขานุการสำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน (ส.ก.พ)	กรรมการโดยตำแหน่งใน คณะกรรมการมาตรฐานการ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ)
2. ร.ศ. อัยฉ่างค์ ปาณิก บุตร	ผู้ทรงคุณวุฒิ ใน ก.ถ. และ ก.กลาง.อบต	อดีตคณบดี คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
3. นายสมศักดิ์ ศรี วรรณนะ	ผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ถ. และ ก.กลาง เทศบาล	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติหน้าที่ ผู้กำกับดูแล อบท.
4. พ.ท.กมล ประจวบ เหมาะ	ผู้ทรงคุณวุฒิในก.กลาง เทศบาลและประธาน อนุกรรมการด้านวินัย ก.กลางเทศบาล	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรม ราช ปฏิบัติหน้าที่ผู้กำกับดูแลองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)
5. นายสุจิต นิมิตกุล	ผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.กลาง อบจ.	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี ปฏิบัติหน้าที่ ผู้กำกับดูแล อบท.
6. นายสมเจตต์ วิริยะ ดำรงค์	ผู้ทรงคุณวุฒิในก.กลาง อบต. และประธาน อนุกรรมการ ด้านวินัย ก.กลาง.อบต.	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ ปฏิบัติหน้าที่ ผู้กำกับดูแล อบท.
7. นายสืบ รอดประเสริฐ	ผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการ ข้าราชการ/พนักงานส่วน ท้องถิ่นจังหวัดสระบุรี (อบจ./เทศบาล/อบต.)	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี ปฏิบัติหน้าที่ ผู้กำกับดูแล อบท.

ตารางที่ 6 รายชื่อ และผลงานของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (ต่อ)

กลุ่มผู้บริหารของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่รับผิดชอบในระบบการบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
ชื่อ	ตำแหน่ง	ผลงานหรือประสบการณ์
1. นายวสันต์ วรรณวโรทร	รองอธิบดี	เลขานุการคณะกรรมการกลางข้าราชการ หรือพนักงานท้องถิ่น(ก.กลางอบจ./ เทศบาล/อบต.)
2. นายพิชญ์ พรหมจารีย์	ผู้อำนวยการสำนัก พัฒนาระบบการ บริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น	ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกลาง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลางอบจ./เทศบาล/อบต.)
3. นายสุรพล วาณิชเสณี	ผู้อำนวยการสถาบัน พัฒนาบุคลากร ท้องถิ่น	ปฏิบัติงานบริหารการพัฒนาบุคลากร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. นายศิริวัฒน์ บุปผาเจริญ	ผู้อำนวยการ มาตรฐานทั่วไปการ บริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น	ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกลาง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น(ก. กลาง) เป็นหน่วยงานการนำเสนอร่าง หลักเกณฑ์มาตรฐานการบริหารงาน บุคคลเข้าสู่วาระประชุมของ ก.กลาง อบจ./เทศบาล/อบต.)
5. นายสมศักดิ์ พนากิจสุวรรณ	ผู้อำนวยการส่วน ส่งเสริมบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น	ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกลาง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
6. นายอนุชิต สังฆสุพรรณ	ท้องถิ่นจังหวัด ปราจีนบุรี	เลขานุการคณะกรรมการพนักงาน เทศบาลและอบต. จังหวัดปราจีนบุรี

ตารางที่ 6 รายชื่อ และผลงานของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (ต่อ)

กลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
ชื่อ	ตำแหน่ง	ผลงานหรือประสบการณ์
1. นายธนาวุฒิ ภัทรนิกร	นายกเทศมนตรีเมือง ยโสธร จังหวัดยโสธร	นายกสมาคมองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นแห่งประเทศไทยและนายก สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่ง ประเทศไทย (พ.ศ.2548-2549)
2. นายสมนึก ธนเดชากุล	นายกเทศมนตรี นครนนทบุรี	อดีตนายกสมาคมสันนิบาตเทศบาล แห่งประเทศไทย
3. นายสิทธิผล วงษ์คนตรี	ปลัดเทศบาลนครนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี	1. ประธานชมรมปลัดเทศบาล แห่งประเทศไทย 2. ผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาล
4. นายเสรี ทองเทศ	ปลัดเทศบาลนคร ปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี	ผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาล
5. นางสุจรรยา จตุรพรชัย	ปลัดองค์การบริหารส่วน จังหวัดปทุมธานี	ผู้บังคับบัญชาข้าราชการองค์การ บริหารส่วนจังหวัด
6. นายทวีศักดิ์ ศรีทองกิติกุล	ปลัดองค์การบริหารส่วน ตำบลอ่าวน้อย อำเภอมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์	อดีตประธานสมาพันธ์ปลัดองค์การ บริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย
7. นางปราณีต ถาวร	ฝ่ายบริหารของสมาคม สันนิบาตเทศบาลแห่ง ประเทศไทย	อดีตปลัดเทศบาลเมืองสุโขทัย-ลก จังหวัดนราธิวาส

ตารางที่ 6 รายชื่อ และผลงานของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (ต่อ)

กลุ่มผู้เชี่ยวชาญอื่นๆ		
ชื่อ	ตำแหน่ง	ผลงานหรือประสบการณ์
1. นายอนุชา สุนสวัสดิ์กุล	ตุลาการศาลปกครองกลาง กรุงเทพมหานคร	1.อดีตข้าราชการสำนักบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง 2.งานศึกษาวิจัยเรื่องคดีปกครองด้าน การบริหารงานบุคคล
2.ร.ท. ธวัช หันตรา	ประธานคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด พระนครศรีอยุธยา	ผู้ควบคุมการเลือกตั้งขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัด พระนครศรีอยุธยา
3.นายจาตุร อภิชาติบุตร	รองปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี	1.คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2.อดีตผู้ตรวจราชการสำนัก นายกรัฐมนตรี ดูแลเรื่องราวร้องทุกข์
4.นายก้านรงค์ จันทิก	ข้าราชการบำนาญ/สมาชิก วุฒิสภากรุงเทพมหานคร	อดีตเลขาธิการคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.)

4.6.2.เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ผู้วิจัยได้สร้างแบบสอบถามโดยดำเนินการตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

4.6.2.1.แบบสอบถามรอบที่ 1 ผู้วิจัยได้นำตัวอย่างจากกรณีศึกษาทั้งสองกลุ่มมาสร้างแบบสอบถามรอบที่ 1 ลักษณะเป็นคำถามปลายเปิด ประกอบด้วย

1) แนวคิดเกี่ยวกับลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบน ด้านการบริหารงานบุคคล จากกรณีศึกษา

- 2) แนวคิดเกี่ยวกับลักษณะของพฤติกรรมเบี่ยงเบน ด้านบริหารงานบุคคล จากประสบการณ์การรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญ
- 3) สาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนด้านการบริหารงานบุคคล
- 4) แนวทางการแก้ไขปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนด้านการบริหารงานบุคคล
- 5) โครงสร้างระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่เอื้อต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนด้านการบริหารงานบุคคล
- 6) กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่เอื้อต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล
- 7) กลไกแนวทาง ของการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนด้านการบริหารงานบุคคล

การศึกษาขั้นต้น ใช้การส่งแบบสอบถามในลักษณะคำถามเปิด เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญได้เขียนแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ วิเคราะห์และวิจารณ์ได้อย่างกว้างขวาง ในทุกประเด็นเกี่ยวกับปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการขอพบเพื่อการสัมภาษณ์

4.6.2.2. แบบสอบถามรอบที่ 2 ได้จัดทำแบบสอบถามฉบับใหม่ที่ได้จากการรวบรวมความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่ตอบคำถามเปิดในครั้งที่ 1 มาสร้างเป็นคำถามปิดในลักษณะของการเลือกตอบประกอบด้วยประเด็น

- 1) แนวคิดเกี่ยวกับลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบน ด้านการบริหารงานบุคคล จากกรณีศึกษา
- 2) แนวคิดเกี่ยวกับลักษณะของพฤติกรรมเบี่ยงเบน ด้านบริหารงานบุคคล จากประสบการณ์การรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญ
- 3) สาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนด้านการบริหารงานบุคคล
- 4) ผลกระทบพฤติกรรมเบี่ยงเบนด้านการบริหารงานบุคคล
- 5) กลไกแนวทาง ของการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนด้านการบริหารงานบุคคล

4.6.2.3. ครั้งที่ 3 แบบสอบถามรอบที่สาม สร้างขึ้นจากการรวบรวมความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญจากการตอบแบบสอบถามครั้งที่ 2 แล้วนำมาสร้างแบบสอบถาม แบบมาตราส่วนประเมินค่า (Rating Scale) 5 สเตล แต่ละสเตล แต่ละช่วงมีความหมายดังนี้

- 1 หมายถึง ไม่เห็นด้วยกับข้อความนั้นทั้งหมด
- 2 หมายถึง ไม่เห็นด้วยกับข้อความนั้นส่วนใหญ่
- 3 หมายถึง รู้สึกกำกึ่งกันระหว่างเห็นด้วยกับไม่เห็นด้วย
- 4 หมายถึง เห็นด้วยกับข้อความนั้นเป็นส่วนใหญ่
- 5 หมายถึง เห็นด้วยกับข้อความนั้นทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมด

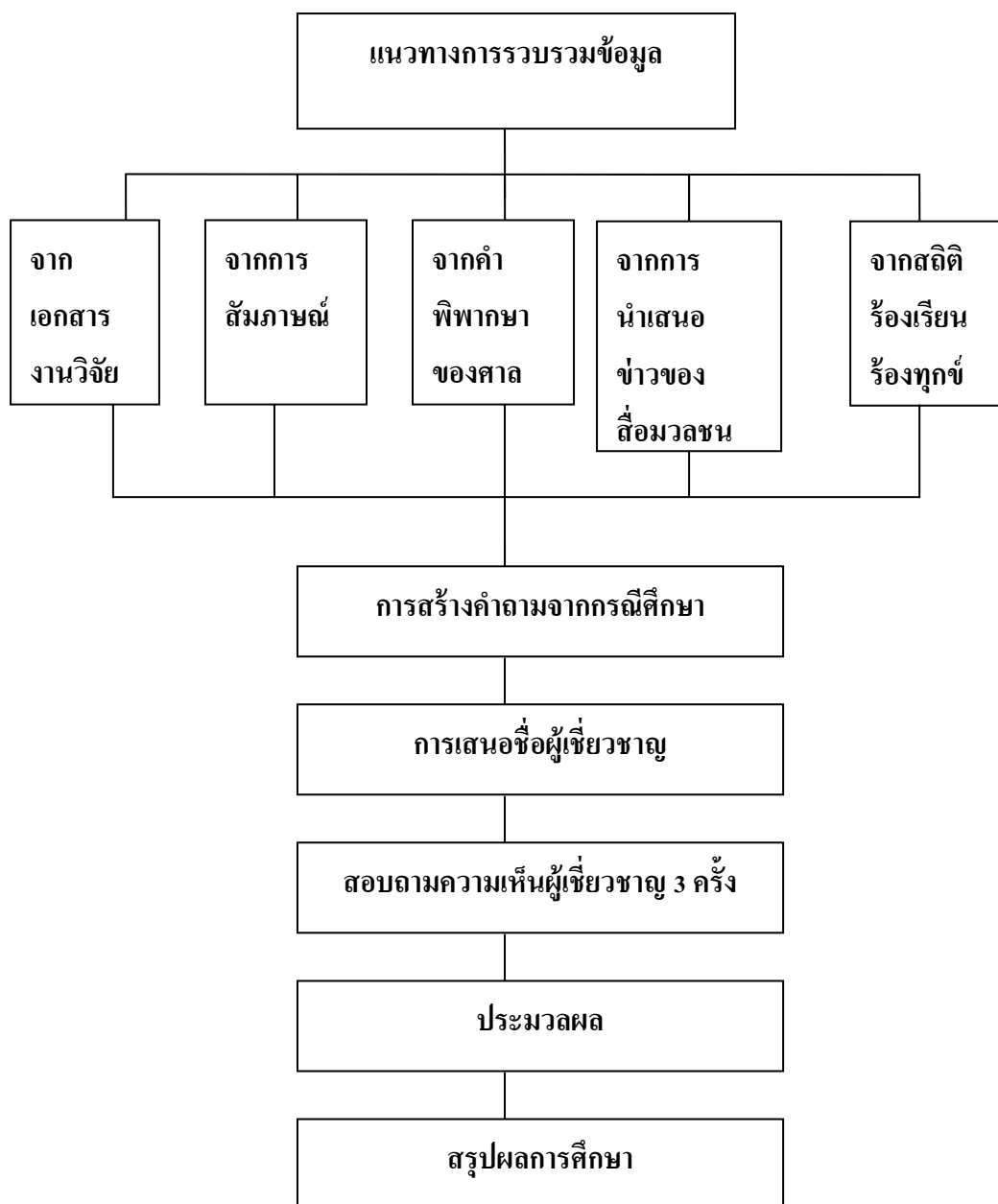
แบบสอบถามรอบที่สามนี้จำแนกการศึกษาออกเป็น 5 ส่วน คือ

- 1) แนวคิดเกี่ยวกับลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบน ด้านการบริหารงานบุคคล จากกรณีศึกษา
- 2) แนวคิดเกี่ยวกับลักษณะของพฤติกรรมเบี่ยงเบน ด้านการบริหารงานบุคคล จากประสบการณ์การรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญ
- 3) สาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนด้านการบริหารงานบุคคล
- 4) ผลกระทบพฤติกรรมเบี่ยงเบนด้านการบริหารงานบุคคล
- 5) กลไกแนวทาง ของการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนด้านการบริหารงานบุคคล

ก่อนที่จะนำเครื่องมือวิจัยที่สร้างไปใช้ ผู้วิจัยเสนอให้อาจารย์ที่ปรึกษาได้ตรวจพิจารณาก่อนทุกครั้ง หลังจากนั้นผู้วิจัย ได้นำมาปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเกิดความสะดวกแก่ผู้ตอบของผู้เชี่ยวชาญที่เป็นประชากรตัวอย่างการวิจัย นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลจากหน่วยงานที่มีผู้ได้ทำการศึกษาวิจัย หรือนำเสนอสาระที่เกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และสำนักงานมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เป็นต้น มาประกอบเพื่อจะทำให้ได้ข้อเท็จจริง ที่สนะมูมมองต่อปัญหาและแนวทางการแก้ไขเพื่อเป็นการได้มาซึ่งคำตอบในปัญหาการวิจัยมาที่ช่วยเพิ่มน้ำหนักและความน่าเชื่อถือของคำตอบได้มากขึ้น

ผู้วิจัยได้สรุปแนวทางการรวบรวมข้อมูลตามวิธีการเคลฟาย ตามรูปภาพที่ 4

รูปภาพที่ 4 สรุปแนวทางการรวบรวมข้อมูลตามวิธีการเคสฟาย



4.6.3. วิธีการได้มาและรวบรวมข้อมูลตามวิธีการเคสฟาย

หลังจากผู้วิจัยได้คัดเลือกตัวอย่างกรณีศึกษาทั้ง 2 กลุ่มปัญหาคือการกระทำคอร์รัปชันและการกระทำที่ไม่เป็นธรรมแล้ว ได้นำประเด็นมาขอความเห็นจากอาจารย์ที่ปรึกษารวมทั้งคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้จัดทำเอกสารบทคัดย่อวิทยานิพนธ์เพื่อเตรียมให้

ผู้เชี่ยวชาญได้ทราบโครงสร้างของการศึกษาวิจัย เช่นปัญหาการวิจัย สมมุติฐาน แนวคิดและทฤษฎี รวมทั้งวิธีการวิจัย เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญได้มีความเข้าใจความมุ่งหมายของโครงการวิจัยโดยภาพรวมทั้งหมด รวมทั้งเอกสารที่บรรยายเรื่องราวตามกรณีศึกษารวม 29 ชุด และดำเนินการต่อไปดังนี้

4.6.3.1. ได้ติดต่อกับผู้เชี่ยวชาญเพื่อแจ้งความมุ่งหมายของการขอความร่วมมือ โดยการจัดส่งหนังสือขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามจากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พร้อมทั้งจัดส่งแบบสอบถามเพื่อสอบถามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในครั้งที่ 1 และติดต่อเพื่อเข้าพบสัมภาษณ์เพื่อสอบถามความคิดเห็นในลักษณะกว้างๆ เกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล รวมทั้งแนวทางการปฏิรูป ระยะเวลาในการดำเนินการตั้งแต่การเริ่มจัดส่งหนังสือ ขออนุญาตเข้าพบและสัมภาษณ์ตั้งแต่วันที่ 20 มีนาคม 2549 ถึงวันที่ 14 มิถุนายน 2549 ได้รับแบบสอบถามหรือได้เข้าพบสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 27 คน

ปัญหาในการดำเนินการติดต่อก็คือผู้เชี่ยวชาญหลายท่านมีภารกิจหน้าที่งานมาก ดังนั้นการขออนัดหมายการสัมภาษณ์ จึงทำได้ค่อนข้างล่าช้ามาก โดยเฉพาะกลุ่มบุคคลผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักบริหารของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น บางครั้ง เมื่อนัดหมายสัมภาษณ์แล้วก็มีการเลื่อนการนัดหมายหลายครั้ง จึงทำให้การนัดหมายสัมภาษณ์ขยายเวลามาจนถึงเดือนมิถุนายน 2549 แต่อย่างไรเป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิและเกษียณอายุราชการแล้ว จะมีเวลาค่อนข้างมากสะดวกในการนัดหมาย และการตอบและส่งคืนแบบสอบถามจะกระทำได้ค่อนข้างรวดเร็ว

4.6.3.2. หลังจากได้รับแบบสอบถามคืนหรือการได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แล้ว ผู้วิจัย ได้นำมาจัดทำเป็นเอกสารเพื่อสรุปประเด็นเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็น เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญทุกคนได้ตรวจสอบว่าผู้เชี่ยวชาญอื่นๆ ได้แสดงความคิดเห็นอย่างไรบ้าง (โดยไม่เปิดเผยชื่อ ตำแหน่งว่าผู้เชี่ยวชาญแต่ละบุคคลเป็นใคร) และนำมาจัดสร้างเป็นแบบสอบถามครั้งที่สอง เป็นคำถามให้เลือกตอบแบบปรนัย จำนวน 84 ข้อ ผู้วิจัย ได้นำไปให้อาจารย์ที่ปรึกษาได้ตรวจสอบความให้ความเห็นชอบ ซึ่งอาจารย์ที่ปรึกษาได้แนะนำให้นำแบบสอบถามไปขอรับคำปรึกษาจากคณะกรรมการสอวทิตยนิพนธ์อีก 5 ท่านด้วย เพื่อขอความเห็นชอบ ซึ่งคณะกรรมการสอว ๗ จำนวน 3 ท่านได้กรุณาให้คำแนะนำว่าควรมีการปรับแก้ไขรายการในแบบสอบถามให้มีความชัดเจนมากขึ้นเช่น

- 1) คำถามบางข้อมีลักษณะค่อนข้างยาวให้ปรับปรุงให้เป็นข้อความสั้นๆ

- 2) การใช้ถ้อยคำในแบบสอบถาม ควรมีความสอดคล้องกันตลอดทั้งแบบสอบถาม เช่น ให้ใช้คำว่า “ผู้บริหารท้องถิ่น” หรือ “ปลัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น”
- 3) ให้นำแบบสอบถามไปทดสอบ (pre-test)

หลังจากนั้นได้นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นมา ขอรับคำแนะนำจากคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ แล้วเสนอให้อาจารย์ที่ปรึกษาได้ตรวจสอบอีกครั้งและได้นำไปใช้ทดสอบกับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 5 คน ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีคุณสมบัติคล้ายคลึงกับคุณสมบัติของผู้เชี่ยวชาญ ประกอบด้วย อาจารย์ที่สอนวิชาด้านการปกครองท้องถิ่น นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผู้ตอบกลุ่มตัวอย่างได้ให้ความเห็นบางประการเกี่ยวกับแบบสอบถาม เช่น บางคำถามอ่านแล้วยังไม่เข้าใจ หรือแสดงความเห็นเกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำ เช่น “พฤติกรรมเบี่ยงเบน” กลุ่มตัวอย่างไม่เข้าใจว่าทำไมต้องเรียกว่า “พฤติกรรมเบี่ยงเบน” ทำไมจึงไม่เรียกว่า “การประพฤติที่มีขอบ” เป็นต้น จึงเป็นประเด็นข้อมูลที่ได้นำมาทำการปรับปรุงอีกครั้งโดยการให้คำอธิบายความหมาย หลังจากนั้นได้จัดส่งให้ผู้เชี่ยวชาญได้ตอบแบบสอบถามครั้งที่ 2 โดยจัดส่งเอกสารทางไปรษณีย์ให้ผู้เชี่ยวชาญพร้อมกับหนังสือขอขอบคุณในการตอบครั้งที่ 1 และคำแนะนำในการตอบแบบสอบถามครั้งที่ 2 (รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญอีก 2 ท่านที่ผู้วิจัยไม่ได้รับเอกสารแบบสอบถามคืนในครั้งที่ 1 ด้วย) ทั้งนี้ ได้ดำเนินการตั้งแต่วันที่ 17 กรกฎาคม 2549 ถึง วันที่ 5 สิงหาคม 2549 ได้รับแบบสอบถามคืนมาจำนวน 24 ชุด

4.6.3.3. หลังจากได้รับแบบสอบถามคืนจากผู้เชี่ยวชาญในครั้งที่ 2 แล้ว ผู้วิจัย ได้สรุปความเห็นจากการตอบแบบสอบถามของผู้เชี่ยวชาญว่าในแต่ละข้อ ผู้เชี่ยวชาญได้ตอบแสดงความคิดเห็นอย่างไร โดยแสดงออกเป็นความถี่ในแต่ละข้อ เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญได้พิจารณาและต้องการตรวจสอบว่าเมื่อผู้เชี่ยวชาญคนใดคนหนึ่งได้เห็นความถี่ในการตอบจากผู้เชี่ยวชาญอื่นๆ ในรอบที่สองแล้ว การตอบคำถามในรอบที่สามของผู้เชี่ยวชาญคนเดิมจะยังคงยืนยันในคำตอบของตนเองหรือเปลี่ยนแปลงไปตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านอื่นหรือของกลุ่มหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ เนื้อหาคำถามในการส่งแบบสอบถามในครั้งที่ 3 นี้ยังคงเป็นคำถามอย่างเดียวกับการแบบสอบถามในครั้งที่ 2 แต่ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบของเอกสารตารางที่ใช้แบบสอบถามและการจัดหมวดหมู่เพื่อให้เห็นความแตกต่างในแต่ละรอบ ระยะเวลาการดำเนินการจัดส่งแบบสอบถามเริ่มตั้งแต่วันที่ 8 สิงหาคม 2549 พร้อมกับหนังสือขอขอบคุณในการตอบแบบสอบถามครั้งที่ 2 และคำแนะนำในการตอบแบบสอบถามครั้งที่ 3 จำนวนแบบสอบถามที่ได้ส่งจำนวน 29 ชุด และได้รับแบบสอบถามคืนมาจนถึงวันที่ 10 กันยายน 2549 จำนวน 26 คน ส่วนผู้เชี่ยวชาญอีก 3 คน ได้ผู้วิจัยติดต่อสอบถามและแจ้งให้ส่งแบบสอบถามแล้ว แต่ได้ส่งแบบสอบถามคืนมาเมื่อเลยระยะเวลาที่ผู้วิจัยกำหนด ผู้วิจัยจึงไม่ได้นำผลการตอบมารวมเป็นคำตอบในครั้งที่ 3

รวมระยะเวลาในการดำเนินการส่งแบบสอบถามและได้รับคืนมานับตั้งแต่เริ่มต้นการส่งแบบสอบถามครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 3 เป็นระยะเวลา 5 เดือน 20 วัน

4.6.4. การประมวลผลข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้นำผลการตอบแบบสอบถามครั้งที่ 3 มาดำเนินการประมวลผลข้อมูลด้วยโปรแกรมการวิเคราะห์ข้อมูลทางสังคมศาสตร์ (SPSS) ตั้งแต่วันที่ 11 กันยายน 2549 ถึงวันที่ 25 กันยายน 2549 และนำผลข้อมูลมาทำการวิเคราะห์หาค่ามัธยฐาน ฐานนิยม และค่าพิสัยควอไทล์ แล้วนำมาแปลผลดังนี้

ค่ามัธยฐาน

จากแบบสอบถามมาตรฐานประเมินค่า 5 สเกล ผู้วิจัยได้กำหนดน้ำหนักคะแนนดังนี้

- 1 หมายถึง ไม่เห็นด้วยกับข้อความนั้นทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมด
- 2 หมายถึง ไม่เห็นด้วยกับข้อความนั้นเป็นส่วนใหญ่
- 3 หมายถึง มีความรู้สึกกำกวมระหว่างเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย
- 4 หมายถึง เห็นด้วยกับข้อความนั้นเป็นส่วนใหญ่
- 5 หมายถึง เห็นด้วยกับข้อความนั้นทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมด

เมื่อได้ประมวลผลข้อมูลจากการตอบของผู้เชี่ยวชาญแล้ว ผู้วิจัยวิเคราะห์และอภิปรายผลจำแนกเป็นรายชื่อโดยพิจารณาค่าเฉลี่ยมัธยฐานของแต่ละข้อ โดยกำหนดค่าน้ำหนักระดับความคิดเห็นเป็นระดับสูง - ต่ำตามค่ามัธยฐานออกเป็น 4 ระดับ คือระดับสูง ระดับปานกลางค่อนข้างสูง ระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ และระดับต่ำ โดยกำหนดระดับค่าคะแนนดังนี้

- ช่วงคะแนน 4.00 -5.00 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับสูง
 ช่วงคะแนน 3.00 – 3.99 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง
 ช่วงคะแนน 2.00 – 2.99 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ
 ช่วงคะแนน 1.00 – 1.99 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับข้างต่ำ

ฐานนิยม

หลังผู้วิจัยคำนวณฐานนิยมของแต่ละข้อความแล้ว ได้นำผลการวิเคราะห์ศึกษาหาค่าความแตกต่างระหว่างค่ามัธยฐานกับค่าฐานนิยม โดยจะกำหนดค่าสมบูรณ์ของความแตกต่าง

ระหว่างค่ามัชฐานและฐานนิยม เพื่อดูความสอดคล้องของข้อความของผู้เชี่ยวชาญ การหาค่าฐานนิยมของแต่ละข้อความนั้น ผู้วิจัยคำนวณหาค่าความถี่ของระดับคะแนนจาก 1-5 สำหรับแต่ละข้อความ ระดับคะแนนใดที่มีค่าความถี่สูงสุดคือเป็นค่าฐานนิยม ของข้อความนั้น

ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์

ผู้วิจัย คำนวณค่าความแตกต่างระหว่าง ควอไทล์ที่ 1 กับควอไทล์ ที่ 3 เพื่อพิจารณาความสอดคล้องและไม่สอดคล้องของข้อความ หากค่าที่ได้มีค่าตั้งแต่ 1.5 หรือต่ำกว่าถือว่าข้อความดังกล่าวไม่สอดคล้องกัน แต่หากค่าที่ได้ มีค่ามากกว่า 1.5 ขึ้นไป ถือว่าข้อความนั้นมีความสอดคล้องกัน

ผู้วิจัย ได้นำเอาข้อความที่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นสอดคล้องกันทั้งในด้านมัชฐาน พิสัยควอไทล์และฐานนิยมมาสรุปเป็นความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล และแนวทางการปรับปรุงเพื่อให้เป็นพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่สนับสนุนระบบการบริหารจัดการที่ดี โดยนำเสนอเป็นผลการวิเคราะห์และอภิปรายผล ข้อมูล ในบทที่ 5

ผู้วิจัยนำผลการศึกษาวิจัยไปขอรับคำปรึกษา จากอาจารย์ที่ปรึกษา และได้ดำเนินการปรับปรุงตามที่ให้คำแนะนำ ตั้งแต่วันที่ 4 ตุลาคม - 20 พฤศจิกายน 2549 หลังจากนั้น ผู้วิจัยได้นำงานเขียนวิจัยวิทยานิพนธ์ที่แก้ไขปรับปรุงดังกล่าวแล้ว ไปให้คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ได้ตรวจสอบก่อน ในช่วงระหว่างวันที่ 23 - 30 พฤศจิกายน 2549 และผู้วิจัยได้ติดตามผลโดยเข้าพบคณะกรรมการสอบฯแต่ละท่าน คณะกรรมการสอบฯ ได้กรุณาให้ความเห็นเพื่อการปรับปรุงแก้ไข ในระหว่างวันที่ 6 ธันวาคม 2549 - 22 ธันวาคม 2549 เพื่อให้ผู้วิจัยได้ไปปรับปรุงแก้ไขก่อนที่จะนำงานวิจัยเข้าสู่กระบวนการสอบ และขอให้ทางคณะรัฐศาสตร์ดำเนินการจัดสอบปกป้องวิทยานิพนธ์ (defend) เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2550 และปรับปรุงแก้ไขอีกบางส่วน

รวมระยะเวลา นับตั้งแต่การเริ่มต้นเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์จนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการสอบทุกขั้นตอน และการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหา วิทยานิพนธ์ (มีนาคม 2548 ถึง พฤษภาคม 2550 เป็นระยะเวลา 2 ปี 2 เดือน (หรือ 26 เดือน) จึงสามารถจัดทำเป็นรูปเล่มโดยสมบูรณ์และนำเสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย

บทที่ 4

ระบบการบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

จากการที่ได้ศึกษาทบทวน แนวความคิด ทฤษฎี และผลงานการศึกษาวิจัย ที่เกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลในบทที่ 2 แล้ว ผู้วิจัย จะได้นำข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ที่กำหนดไว้เป็นทางการ มาเรียบเรียงเพื่อศึกษาวิเคราะห์ให้เห็นถึงพัฒนาการของระบบการบริหารงานบุคคล และวิเคราะห์ว่าระบบที่เป็นอยู่มีความสอดคล้องกับระบบคุณธรรมหรือไม่อย่างไร และมีกลไกการควบคุมป้องกันพฤติกรรมเบี่ยงเบนอย่างไร

ประเด็นที่จะศึกษา วิเคราะห์และอภิปรายผล ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ

1.ศึกษาพัฒนาการของระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย โดยการศึกษาอ้างอิงถึงพฤติกรรมการใช้อำนาจในทางการเมืองการปกครอง ของชนชั้นนำทางการเมืองของไทย ซึ่งมีลักษณะที่เป็นพฤติกรรมการต่อสู้เพื่อมีอำนาจในทางการเมืองการปกครอง ระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำที่มาจากระบบการแต่งตั้ง ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะใช้วิธีการรวมอำนาจ กับฝ่ายการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มีการกระจายอำนาจ พฤติกรรมดังกล่าว มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการใช้อำนาจในทางด้านบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในมิติของการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจด้วยเช่นกัน โดยเริ่มศึกษาวิเคราะห์ตั้งแต่ยุคที่มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นครั้งแรก ในรูปแบบเทศบาลเป็นต้นมา โดยผู้วิจัยได้จัดแบ่งพัฒนาการการศึกษาระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 3 ช่วง คือ

1.1 ช่วงเริ่มต้นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งแรกในประเทศไทย รูปแบบเทศบาล ระหว่าง พ.ศ. 2476 ถึง พ.ศ.2535

1.2 ช่วง พ.ศ. 2535 ถึง ก่อนการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

1.3 ช่วงหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2540 และการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น การบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ถึงปัจจุบัน

2. การศึกษาวิเคราะห์ห้องค์ประกอบ และปัญหาของระบบการบริหารงานบุคคลที่เป็นทางการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย หลังจากได้มีการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล โดยการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว ซึ่งการปฏิรูปดังกล่าวเน้นทางด้านการปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานบุคคล รวมทั้งการกำหนดอำนาจหน้าที่ของตัวแสดงในระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอตามลำดับดังนี้

พัฒนาการระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

เป็นพัฒนาการด้านพฤติกรรมการใช้อำนาจทางด้านการบริหารงานบุคคลของตัวแสดงจากระบบราชการส่วนกลางที่มุ่งเน้นการควบคุมและการรักษาอำนาจ และตัวแสดงจากฝ่ายท้องถิ่นที่มุ่งเน้นการต่อสู้ด้านแนวคิดและเรียกร้องเพื่อให้มีการจัดสรรกระจายอำนาจ จนเกิดเป็นระบบการประนีประนอมการมีส่วนร่วมการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลของทั้งสองฝ่ายในเวลาต่อมา ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์โดยจัดแบ่งระยะเวลาออกเป็น 3 ช่วง คือ

ช่วงที่ 1 ระหว่าง พ.ศ. 2476 -2535 ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ในช่วงที่ราชการส่วนกลางมีอำนาจในการควบคุมอย่างมาก

1. บริบททางการเมือง

วิวัฒนาการทางการเมืองของไทย หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยในพ.ศ. 2475 แล้วได้เกิดพฤติกรรมการต่อสู้ แย่งชิงอำนาจ การควบคุมอำนาจ และการแบ่งสรรอำนาจกันระหว่างระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำ กับฝ่ายนักการเมืองที่มาจากกรเลือกตั้งของประชาชนมีผลกระทบต่อระบบการเมืองท้องถิ่นและระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือหลังจากการแต่งตั้งคณะรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยตามความเห็นชอบของรัฐสภา แต่คณะรัฐบาลก็ไม่มีความมั่นคง ได้ถูกล้มล้างอำนาจการปกครองด้วยคณะรัฐประหารหลายครั้ง จนถึงในช่วงสมัยที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหารรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ใน พ.ศ.2500 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้ารัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2501-2506 และจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้ารัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2506- 2516 แต่ในระยะแรกช่วง พ.ศ. 2501 -2511 นั้น ประเทศไทยไม่มีสภาผู้แทนราษฎร ที่มาจากระบบการเลือกตั้งของประชาชน จนถึงปี พ.ศ. 2512 ที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐบาลทหารก็ยังมีอำนาจในทางการปกครอง รัฐบาลพลเรือนเข้ามาปกครองในช่วงสั้นๆ หลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร แต่ถูกคณะรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญอีกครั้งใน พ.ศ. 2519 และมีการจัดตั้งรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ในพ.ศ. 2520

ในระบอบเวลาดังกล่าว **จอมพล หนีพพานิช** (2548 : 177-178) กล่าวถึงสภาพการณ์ที่ชนชั้นนำทางการเมืองของไทยคือกลุ่มข้าราชการประจำที่มีอำนาจในทางการเมืองและไม่ประสงค์ที่จะให้มีการถ่ายโอนอำนาจทางการเมือง ไปยังประชาชนอย่างรวดเร็ว เป็นผลให้ระบบการเมืองไทยในช่วงนี้เป็นการเมืองใน **“ระบอบอำมาตยาธิปไตย”**⁸ ต่อมาเมื่อเกิดกระแสการต่อต้านจากประชาชนและเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจเป็นผลให้เกิดการประนีประนอมการใช้อำนาจทางการเมืองระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนเกิดระบบการประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างกัน กลายเป็นการแบ่งสรรอำนาจระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำกับฝ่ายการเมือง ลักษณะเช่นนี้เรียกว่า **“ประชาธิปไตยครึ่งใบ”**⁹

2. อิทธิพลของระบอบอำมาตยาธิปไตยกับผลกระทบต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น

ธนศวรร์ เจริญเมือง (2540 : 89) กล่าวถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ว่ามีวิวัฒนาการมาจากการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ **“สุขาภิบาล”** ในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ ใน พ.ศ. 2440 ต่อมาได้มีการทดลองจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร ใน พ.ศ. 2448 โดยสุขาภิบาลมีหน้าที่หลักคือการรักษาความสะอาดในชุมชน การบูรณะและก่อสร้างสาธารณูปการในชุมชน ต่อมาได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลเพิ่มขึ้นตามหัวเมืองต่างๆ แต่รูปแบบการบริหารการปกครองของสุขาภิบาลนั้น ยังเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นโดยกลุ่มข้าราชการประจำ มิใช่การปกครองท้องถิ่นแบบประเทศตะวันตก ที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน

⁸ คำเรียกในภาษาอังกฤษคือ Bureaucratic Polity หมายถึงระบอบการปกครองประเทศที่ฝ่ายข้าราชการประจำเข้ามามีอำนาจในทางการเมือง มีอำนาจในการทำหน้าที่ทั้งด้านนิติบัญญัติและบริหาร – โปรดศึกษารายละเอียดในเรื่องดังกล่าวนี้จากงานเขียนของจอมพล

⁹ คำเรียกในภาษาอังกฤษ คือ Semi – Democracy หมายถึงลักษณะระบบการปกครองประเทศของประเทศไทยสมัยหนึ่ง ที่นักวิชาการกล่าวถึง การใช้หลักการที่เป็นประชาธิปไตย คือมีรัฐธรรมนูญ รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร มาจากการกระบวนกรเลือกตั้งของประชาชน แต่ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาล ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน หากมาจากการแต่งตั้งของบุคคลในระบบราชการ เป็นการแบ่งสรรอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองและระบบราชการ -โปรดศึกษารายละเอียดในเรื่องดังกล่าวนี้จากงานเขียนของจอมพล

พัฒนาการระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภาใน พ.ศ. 2475 มีการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เช่น รัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง สภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ ซึ่งเป็นต้นแบบนำไปสู่การกำหนดรูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ตามลำดับ คือ เทศบาลใน พ.ศ. 2476 สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และองค์การบริหารส่วนตำบล (ยุคแรก ในพ.ศ. 2499 และมีการยกเลิกในอีก 1 ปีต่อมา) แต่รูปแบบการบริหารการปกครองรูปแบบเทศบาลเท่านั้น ที่มีสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และคงความเป็นรูปแบบการปกครองที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด

ยุคที่ระบบการเมืองการปกครองไทยเปลี่ยนมาสู่ระบอบอำมาตยาธิปไตย (พ.ศ. 2501 เป็นต้นมา) นอกจากไม่มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมแล้ว ยังบังเกิดผลในทางตรงกันข้ามคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่กลับถูกลดบทบาทและถูกควบคุมโดยผู้ที่มีอำนาจในทางการเมืองที่เป็นกลุ่มฝ่ายข้าราชการประจำ โดยสร้างกลไกการควบคุมด้วยการแต่งตั้งข้าราชการประจำเข้าปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ให้มาจากการแต่งตั้งแทน แสดงให้เห็นว่า “ระบอบอำมาตยาธิปไตย” เป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตของระบบการปกครองท้องถิ่น **ธนศวรร์ เจริญเมือง** (2540 : 109 -113) เรียกระบบเช่นนี้ว่า “วงจรอุบาทว์ของการปกครองท้องถิ่น” หรือ “วงจรอุบาทว์ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น”¹⁰

ธนศวรร์ เจริญเมือง กล่าวถึง “วงจรอุบาทว์ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น” โดยการทำให้ประชาชนขาดการศึกษา ทำความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น สร้างค่านิยมเคยชินกับระบบอุปถัมภ์และค่านิยมแบบเจ้าขุนมูลนาย กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอสวมหมวก 2 ใบในเวลาเดียวกันคือเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประธานกรรมการสุขาภิบาลตามลำดับ ฯลฯ เป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีอำนาจอิสระน้อยมาก หากไม่นับรวมกรุงเทพมหานครแล้ว “เทศบาล” เท่านั้น ถือเป็นรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมในทางการปกครอง มีการเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และให้ความเห็นว่า

¹⁰ คำว่า “วงจรอุบาทว์” หรืออาจจะเรียกว่า “วงจรแห่งความชั่วร้าย” มีคำเรียกในภาษาอังกฤษคือ vicious circle นักวิชาการที่อธิบาย คำนี้ คือ ชัยอนันต์ สมุทรวานิช หมายถึงวงจรในทางการเมืองการปกครองที่เปลี่ยนกลับไปกลับมาผู้ที่ได้เคยอธิบายการเมืองไทยว่า มีการทำปฏิวัติรัฐประหารของทหาร ยกเลิกรัฐธรรมนูญการปกครอง โดยอ้างเหตุผลด้านความมั่นคง ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองชั่วคราว หลังจากนั้น ก็จะเปิดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ให้มีระบบการเลือกตั้ง นักการเมืองจากกระแสนการเลือกตั้งเข้ามาใช้อำนาจในการจัดตั้งรัฐบาล เกิดปัญหาความขัดแย้งหรือปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ทหารก็อ้างเป็นสาเหตุที่จะก่อการปฏิวัติรัฐประหารอีก และเปลี่ยนกลับมาสู่รูปแบบเดิม โปรดดูในงานเขียนของชัยอนันต์ (2533) หรือที่อ้างถึงโดยธนศวรร์ 2540 : 109 -113)

“...แต่เทศบาลก็ยังถูกรัฐบาลกลาง ใช้มาตรการแทรกแซงและควบคุมเทศบาล 3 ด้านคือ ด้านการปกครอง ด้านการบริหาร และด้านการคลัง ในด้านการปกครอง รัฐบาลกลางสามารถยุบสภาเทศบาล ปลดฝ่ายบริหาร ปลดสมาชิกสภาเทศบาล แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ควบคุมพนักงานเทศบาล และเป็นผู้อนุมัติเทศบัญญัติหรือข้อบังคับต่างๆทั้งที่เทศบัญญัติเป็นการกำหนดข้อบังคับภายใต้กรอบของกฎหมายระดับชาติ ที่ผ่านมา รัฐบาลกลางได้เข้ามาแทรกแซงเทศบาลหลายครั้งและหลายรูปแบบ ในทุกจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการยึดอำนาจ ล้มระบอบรัฐสภา เช่น เทศบาลนครเชียงใหม่ มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในปี พ.ศ. 2496-2501, 2501- 2507 และการยุบสภา พร้อมกับการแต่งตั้งคนจำนวนหนึ่งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหมดใน พ.ศ. 2517 แทนที่จะให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้ง ตามกฎหมายเทศบาล ปลัดเทศบาลเป็นข้าราชการของรัฐบาลกลาง มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลหลายระดับ ส่วนผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งกลับไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาปลัดเทศบาลและพนักงานเทศบาลตั้งแต่ระดับ 4 ขึ้นไป ผลก็คืออำนาจของผู้ที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยคนในท้องถิ่นมีจำกัด อำนาจการบริหารเทศบาล อำนาจยังอยู่ในมือของรัฐบาลกลางมาตลอด โดยผ่านทางปลัดเทศบาล เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ท.) และกรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการของรัฐบาลกลาง ทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นพึ่งรัฐบาลกลางแทนที่จะรับฟังและปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้บริหารในท้องถิ่น ” (ธเนศวร, 2540 : 122-123)

บริบททางด้านการเมืองการปกครองของไทย ในช่วงยุคสมัยดังกล่าวนี้ หากวิเคราะห์ตามแนวคิดวิเคราะห์ “ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย” ของ ชัยอนันต์ สมุทรวณิช (2533 : 33-35) กล่าวถึงสังคมการเมืองของไทยมีลักษณะเป็นลักษณะ “รัฐล้อมสังคม” ซึ่งหมายถึงรัฐเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ โดยมีเหตุผลทางด้านความมั่นคง รวมทั้งการควบคุมทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม ตัวแทนที่แสดงออกซึ่งอำนาจรัฐในขณะนั้นคือ ระบบราชการ โดยเฉพาะกลุ่มทหารซึ่งได้อำนาจมาจากการรัฐประหาร และสืบทอดอำนาจในทางการเมือง ในขณะที่สังคมถูกรัฐเป็นตัวกำหนด วิถีชีวิตความเป็นอยู่ ถูกกำจัดสิทธิเสรีภาพในทางการเมือง รัฐฝ่ายเดียวเป็นผู้ออกกฎหมายควบคุม สังคมไม่มีบทบาทในการที่จะมีส่วนร่วมในทางการเมือง หรือการตัดสินใจร่วมกับรัฐ

ส่วนในยุคที่เป็น “ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ” (พ.ศ. 2521-2530) ข้าราชการประจำก็ยังยังคงมีบทบาทในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่มีพรรคการเมืองใด นำเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูปและพัฒนากระบวนการปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในยุคนี้จึงยังคงเป็นรูปแบบเดิมดังในยุคอำมาตยาธิปไตย ยกเว้นการจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วน

ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษคือ “เมืองพัทยา” ใน พ.ศ. 2521 แต่โครงสร้างการบริหารของสภาเมืองพัทยานั้น ยังประกอบด้วยมีกรรมการสภาเมืองพัทยา ที่มาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้งในสัดส่วนที่เท่าๆ กัน¹¹

การที่รัฐเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจทำให้รัฐมีอำนาจในการควบคุมระบบการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ยังไม่มีการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตามหลักการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง รวมทั้งการควบคุมทางด้านการบริหารงานบุคคล คือรัฐกำหนดระบบการบริหารงานบุคคลให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้นำเสนอในตอนต่อไป

3. ผลกระทบต่อระบบการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น

บริบทในทางการเมืองของไทยที่ข้าราชการประจำมีบทบาทในทางการเมืองสูงมาตั้งแต่ยุคการเมืองในระบอบอำมาตยาธิปไตย (พ.ศ. 2501-2516) ส่วนนักการเมืองที่มาจากระบบการเลือกตั้งมีบทบาทจำกัด ในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ (พ.ศ. 2517-2519) ซึ่งทำให้มีผลต่อการจัดรูปแบบองค์กรที่ใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ

3.1. การใช้อำนาจในโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนบน

ราชการส่วนกลาง ได้ริเริ่มให้มีการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีชื่อเรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น” เฉพาะบางรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ คณะกรรมการพนักงานเทศบาล คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด และคณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล แต่กรณีระบบการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา และองค์กรบริหารส่วนตำบล นั้น กำหนดให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาล ปฏิบัติหน้าที่เป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยาและองค์กรบริหารส่วนตำบลด้วย องค์กรกลางๆทุกประเภทกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการและให้กรรมการอื่นๆ ประกอบด้วยข้าราชการส่วนกลางของกระทรวงมหาดไทย และจากส่วนราชการอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น จากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง รวมทั้งส่วนราชการอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่งานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติได้แก่ ผู้แทน

¹¹ โปรดดูในพระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

จากกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกรมโยธาธิการ (โปรดดูในพระราชกฤษฎีกาพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519) จะเห็นได้ว่าองค์กรกลางที่ใช้อำนาจทางด้านการบริหารงานบุคคลทุกคณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการที่เป็นข้าราชการประจำทั้งหมด โดยไม่มีตัวแทนของผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น แต่อย่างใด ดังนั้น การออกกฎเกณฑ์ทางด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กฎระเบียบ ข้อกำหนดในปฏิบัติงานบริหารงานบุคคล การตีความกฎระเบียบ การรับอุทธรณ์ร้องทุกข์ การพิจารณาอุทธรณ์ การให้พนักงานออกจากราชการ การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง ค่าตอบแทนของผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากกาเลือกตั้งถูกกำหนดจากราชการส่วนกลางทั้งสิ้น แสดงให้เห็นว่าอำนาจของระบบราชการส่วนกลางมีอิทธิพลครอบงำราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นจึงมีสภาพเพียงเป็นส่วนหนึ่งของระบบหนึ่งของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเท่านั้น นอกจากนี้องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ยังมีอำนาจในการกำหนดควบคุมกระบวนการในการบริหารงานบุคคลในบางลักษณะ เช่น การจัดสอบแข่งขันบุคคลเข้ารับราชการ ในระดับ 3 ขึ้นไป ในกรณีองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล และเมืองพัทยาเป็นอำนาจขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคล ส่วนอำนาจในการสรรหา และบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับ 1- 2 และการจ้างงานลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวเท่านั้นที่เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น¹²

นอกจากองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนกลางแล้ว กรณีการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ยังได้มีการจัดตั้งอนุกรรมการบริหารงานบุคคลระดับท้องถิ่น (อกท.) อีก 2 ระดับคือในระดับจังหวัดและระดับขององค์กรปกครองท้องถิ่น กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะอนุกรรมการพนักงานท้องถิ่นในระดับจังหวัด หรือ อกท.จังหวัด) คือผู้ว่าราชการจังหวัด และอนุกรรมการประจำองค์กรปกครองท้องถิ่น (อกท.ประจำเทศบาล) ได้แก่นายกเทศมนตรี ทั้งนี้ อนุกรรมการ มีหน้าที่ช่วยเหลือองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลในการบริหารงานบุคคลของหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนบุคคลที่เป็นคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค ที่กฎหมายกำหนดว่าเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ในจังหวัดนั้นๆ (โปรดดูในพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519)

3.2.การใช้อำนาจในโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนล่าง

¹² โปรดดูในพระราชกฤษฎีกาพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519

เนื่องจากระบบการเมืองการปกครองของไทยในยุคอำมาตยาธิปไตย กลุ่มข้าราชการมีอำนาจในทางการเมืองโดยตรง ซึ่งส่งผลให้ระบบการปกครองท้องถิ่นรวมทั้งระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นอยู่ภายใต้การควบคุมโดยกลุ่มข้าราชการส่วนกลางอย่างเห็นได้ชัด ในขณะที่ฝ่ายการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชน โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง แม้แต่ระบบการเมืองในระดับชาติ ก็ยังขาดความเข้มแข็ง ประชาชนยังการเรียนรู้ทางการเมืองน้อย หรือยังไม่สนใจที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง **ธเนศวร์ เจริญเมือง** (2540 : 140) กล่าวว่า จึงเป็นประเด็นที่ทำให้ฝ่ายข้าราชการประจำ ชี้แจงว่าฝ่ายประชาชนยังไม่พร้อม ทำให้ต้องมีการคงอำนาจของฝ่ายข้าราชการประจำในองค์กรปกครองท้องถิ่นบางรูปแบบ เช่น สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตลอดจนกระทั่งถึง พ.ศ. 2528 ที่ได้มีการแก้ไข พระราชบัญญัติสุขาภิบาล ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2528 แบ่งสุขาภิบาลออกเป็น 2 แบบคือ

แบบแรกสุขาภิบาลที่มีรายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุนไม่เกิน 5 ล้านบาท ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง แม้ว่าจะมีกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งถึง 9 คนก็ตาม

แบบที่ 2 สุขาภิบาลที่มีรายได้จริงเกินกว่า 5 ล้านบาท ให้ประธานสุขาภิบาลมาจากการเลือกตั้ง แต่ให้ปลัดอำเภอทำหน้าที่ปลัดสุขาภิบาลด้วย

ราชการส่วนกลาง จัดเป็นองค์กรที่ถือว่าเป็นตัวแสดงหลักที่มีบทบาทในการควบคุมระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยช่องทางอำนาจของกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ในฐานะที่เป็นองค์กรกำกับดูแลระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ล้วนแล้วแต่กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายดังกล่าว

ราชการส่วนกลางมีบทบาทในการริเริ่มตรากฎหมายการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดทั้งอำนาจการบริหารงานบุคคลทั้งในโครงสร้างการบริหารงานบุคคลในระดับบนให้เป็นอำนาจของราชการส่วนกลาง และกำหนดโครงสร้างอำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนล่างระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น แต่อยู่ภายใต้การกำกับหรือได้รับความเห็นชอบจากอนุกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ตัวแสดงที่มีอำนาจการบริหารงานบุคคลในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากไม่นับรวมผู้ว่าราชการ

กรุงเทพมหานครและนายกเมืองพัทยาแล้ว มีเพียงผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้บริหารเทศบาลเท่านั้นที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและเป็นตัวแสดงที่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล (ช่วง พ.ศ. 2536 มีจำนวนเทศบาล เพียง 143 แห่ง) แต่การมีอำนาจในทางด้านการบริหารงานบุคคลของนายกเทศมนตรี แต่ก็มีได้อย่างจำกัด เพราะกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด (อกท.จังหวัด) มีหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลที่มีผลต่อบริเวณระหว่างเทศบาลด้วยกัน เช่น การโอนย้ายระหว่างเทศบาล นอกจากนี้ อำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง โอนย้ายบุคลากรในระดับสูงของเทศบาลก็เป็นอำนาจของ อกท.จังหวัด อำนาจที่จัดสรรมาให้เทศบาลถูกจำกัดและมีอำนาจเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติงาน เช่น กรณีของเทศบาล นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการสรรหา และบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นเพียงในระดับ 1 และ 2 และการจ้างงานลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวเท่านั้นที่เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น การที่ราชการส่วนกลางเป็นฝ่ายเดียวที่มีอำนาจในการออกกฎระเบียบการบริหารงานบุคคล ดังนั้น จึงเกิดการสร้างกลไกให้การออกกฎดังกล่าวเป็นการสร้างและขยายอำนาจให้แก่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง แต่จะจำกัดขอบเขตอำนาจของนักการเมืองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

4. แนวคิดและรูปแบบการปฏิบัติในการควบคุมอำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

แนวคิดและรูปแบบการปฏิบัติในการควบคุมอำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนกลางพิจารณาได้จาก

4.1 การกำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) และคณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล (ก.สภ.) โดยคณะกรรมการทุกประเภทกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน

4.2 การกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่ประธานอนุกรรมการพนักงานท้องถิ่นในระดับจังหวัด

4.3 การกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) และคณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล (ก.สภ.) มีที่ตั้งอยู่ที่กรมการปกครอง (ปัจจุบันได้แยกมาจัดตั้งเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)

4.4 การออกระเบียบหรือกฎเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคล เช่น กฎ กท., กจ., กสภ. มาจากการยกร่างของคณะกรรมการ ซึ่งเป็นข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งปฏิบัติงานสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจะได้อนุมัติให้เป็นกฎระเบียบ ข้อยบังคับ หรือแนวทางการบริหารงานบุคคล คำนึงการโดยคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนจากกลุ่ม ข้าราชการส่วนกลางทั้งหมด

4.5 กระบวนการบริหารงานบุคคลบางขั้นตอนที่สำคัญ เช่น การจัดสอบแข่งขันเป็น พนักงานท้องถิ่น กรณีของเทศบาล ได้กำหนดให้สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการพนักงาน เทศบาล ซึ่งมีที่ตั้งในกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจดำเนินการ ส่วนการโอนย้ายพนักงานเทศบาล จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาลก่อน

4.6 การกำหนดให้ข้าราชการประจำส่วนภูมิภาคดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นกล่าวคือกรณีองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งนายกองค์การ บริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายอำเภอดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอและกรณีหน่วยการปกครองสุขาภิบาล กำหนดให้ นายอำเภอดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการสุขาภิบาล และปลัดอำเภอดำรงตำแหน่งปลัด สุขาภิบาล

4.7. ในช่วงที่ระบบการปกครองของไทยเป็นแบบเผด็จการทหาร (พ.ศ. 2501-2506) ในขณะนั้น รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยมากที่สุดคือเทศบาล แต่ไม่มีการเลือกตั้งตามระบบของการเมืองท้องถิ่นคล้ายตามระบบการเมืองระดับชาติ หากแต่ กำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดจังหวัด ให้เป็นนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมือง และให้นายอำเภอดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของ เทศบาลตำบล

4.8 การกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่น มิใช่เป็นตำแหน่งข้าราชการการเมือง เช่นเดียวกับ ผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐบาล แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่งเท่านั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้นายกเทศมนตรี มีฐานะเท่ากับกำนันตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ใน พื้นที่เทศบาลนั้น ¹³ สะท้อนให้เห็นว่าจะจำเป็นต้องมีข้าราชการฝ่ายการเมือง มีแต่ข้าราชการประจำ ในระดับการปกครองท้องถิ่น

¹³ โปรดดูรายละเอียดในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

4.9. การกำหนดสิ่งที่เป็นสัญลักษณ์ของผู้บริหารท้องถิ่น พนักงาน รวมทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น เช่น เครื่องแบบการแต่งกาย เครื่องหมายต่างๆ รวมทั้งการเรียกชื่อตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่นให้มีลักษณะเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นการปลูกสร้างจิตสำนึกในความเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการส่วนกลาง ให้แก่ผู้บริหารและพนักงานส่วนท้องถิ่น

ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ เนื่องจากการปกครองประเทศอยู่ในท่ามกลางของการรัฐประหาร รัฐบาลทหารสลับกับช่วงรัฐบาลพลเรือนในระยะเวลาสั้นๆ ดังนั้น จึงยังไม่มีพรรคการเมืองใดนำเสนอนโยบายการปฏิรูประบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นนโยบายของรัฐบาลอย่างเป็นทางการชัดเจน การแสดงออกซึ่งความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อรัฐบาลสามารถกระทำได้โดยผ่านองค์กรผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในขณะนั้นมีเพียงองค์กรเดียวคือสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (สทท.) (หมายเหตุ - ผู้วิจัย ไม่เรียกว่าองค์กรวิชาชีพ เนื่องจากสันนิบาตเทศบาลฯ ยังขาดองค์ประกอบของการทำหน้าที่เป็นองค์กรวิชาชีพ) แต่ข้อบังคับขององค์กรผลประโยชน์แห่งนี้ห้ามไม่ให้มีบทบาทในทางการเมืองจึงทำให้พลังอำนาจของฝ่ายท้องถิ่นขาดความเข้มแข็ง สมาชิกของสันนิบาตฯ ได้แก่เทศบาลทุกแห่งทั่วประเทศซึ่งในขณะนั้นมีประมาณ 100 กว่าแห่งเท่านั้น (ส่วนกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา แม้จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกัน ก็เป็นสมาชิกสมทบของสันนิบาตเทศบาลฯ ด้วย) สันนิบาตเทศบาล มีบทบาทเพียงการส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเทคนิควิชาการช่วยเหลือสมาชิกเท่านั้น แนวความคิดหรือข้อเสนอแนะการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรัฐบาลหรือกระทรวงมหาดไทย (โปรดดูรายละเอียดในข้อบังคับของสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย 2528) สันนิบาตฯจะมีบทบาททำได้เพียงการนำเสนอต่อกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบ ข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ในกระบวนการบริหารงานบุคคล ซึ่งขึ้นอยู่กับอำนาจการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทยว่าจะดำเนินการอย่างไร

กระบวนการทั้งหมดที่กล่าวมา เป็นพฤติกรรมในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวสามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบราชการส่วนกลางในการควบคุมหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง ระบบการบริหารงานบุคคลและทำให้ฝ่ายผู้บริหารหรือสภาท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นขาดความเข้มแข็ง

ช่วงที่ 2 พ.ศ. 2535 - 2540 ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ช่วงการต่อสู้ทางแนวความคิด เพื่อให้ส่วนกลางผ่อนคลายนอำนาจในการควบคุม

ในช่วง พ.ศ. 2535 – 2540 กล่าวได้ว่าเป็นช่วงที่มีการประนีประนอมอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำอย่างมาก ซึ่งจะได้นำเสนอรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. บริบททางการเมือง

หลังจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง “พฤษภาทมิฬ” ใน พ.ศ. 2535 เป็นการปะทะกันทางความคิดของการคงอำนาจของระบบราชการในทางการเมืองกับการขยายอำนาจทางการเมืองสู่ประชาชน เป็นผลให้ข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารลดบทบาทในทางการเมืองลงไปมาก สถานการณ์ทางการเมืองเปลี่ยนเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยและให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง โดยนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญของพรรคประชาธิปัตย์และได้นำมาใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในขณะนั้น คือ “การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด” ซึ่งต่อมากลายเป็นนโยบายของรัฐบาล แต่การปฏิรูปการเมืองท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจท้องถิ่น เป็นไปด้วยความยากลำบากและล่าช้า ฝ่ายการเมืองไม่อาจจะปฏิรูปโครงสร้างการกระจายอำนาจได้มากนัก ดังนั้น การจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่ประสบความสำเร็จ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวแม้ว่าฝ่ายการเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้น แต่ฝ่ายการเมือง ก็ยังไม่กล้าใช้วิธีการที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้อำนาจอย่างรวดเร็วหรือรุนแรงมากเกินไป เนื่องจากเกรงว่าจะได้รับการต่อต้านจากฝ่ายข้าราชการประจำและส่งกระทบต่อคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ดังนั้น นโยบายและวิธีการปฏิรูปการปกครองโดยการกระจายอำนาจจึงทำได้เพียงในบางเรื่องที่ไม่กระทบกับโครงสร้างมากนัก เช่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรเรื่องรายได้เพิ่มมากขึ้น และการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ในพ.ศ. 2537 สะท้อนให้เห็นการประนีประนอมอำนาจ ระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายการเมือง

ในด้านการเมืองระดับชาติ **จุมพล หนีมพานิช (2548 : 232)** กล่าวว่าพัฒนามาเป็นการเมืองระบบเปิด มีการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนอย่างกว้างขวาง กระบวนการสรรหาบุคคลเข้าสู่ระบบการเมือง พบว่าบุคคลที่เป็นเจ้าของทุนก้าวเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ส่วนระบบการเลือกตั้งมีการใช้เงินอย่างกว้างขวางเพื่อจูงใจผู้เลือกตั้ง ระบอบประชาธิปไตยที่มีการใช้เงินสูงเช่นนี้จึงได้รับการเรียกว่า “ระบอบธนธิปไตย” หรือ “อธิปไตยของเงินตรา” (Money Politics) การเมืองไทยมีสภาพดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า ภายใต้ระบอบ “ธนธิปไตย” ดังกล่าว การเมืองไทยดำเนินไปเหมือนกับธุรกิจอย่างหนึ่ง คือการลงทุนซื้อ

อำนาจทางการเมือง เมื่อได้อำนาจมาแล้วก็มีการแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจในประโยชน์ส่วนตนและในทางธุรกิจการเมือง (โปรดดูรายละเอียดในงานเขียนของจุมพล)

บริบททางด้านการเมืองการปกครองของไทยในช่วงยุคสมัยดังกล่าวนี้ หากวิเคราะห์ตามแนวคิด“ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย” ของ ชัยอนันต์ สมุทรวณิช (2533 : 35-36) ผู้วิจัย เห็นว่า น่าจะเป็นช่วงของพัฒนาการที่นำไปสู่ลักษณะ “สังคมลัทธิรัฐ” โดยพลังทางสังคมคือกลุ่มการเมืองต่างๆ ซึ่งเป็นตัวแทนของสังคมและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่ถือว่าเป็นกลุ่มยุทธศาสตร์และเข้ามามีอำนาจในทางของเมืองและการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้นการออกกฎหมายต่างๆ เพื่อการควบคุมสังคมจะมาจากการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆในทางสังคม ดังนั้น การควบคุมการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากที่รัฐระบบราชการเคยเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจแทบจะเรียกว่าเพียงฝ่ายเดียว ก็เริ่มผ่อนคลายลง การเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้แก่ประชาชน โดยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเพิ่มมากขึ้น

3. การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสู่ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

สมบัติ จันทวงศ์ (2545 :124 – 128) กล่าวว่า จากการเปลี่ยนแปลงในการเมืองระดับชาตินักการเมืองกลุ่มทุนธุรกิจ มีอำนาจในทางการเมืองมากขึ้น ย่อมต้องการได้รับสนับสนุนจากกลุ่มผู้ที่มีอิทธิพลหรือผู้ที่กว้างขวางในท้องถิ่น รวมทั้งแนวคิดและการและเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ “ระบอบชนาธิปไตย” ได้เข้าสู่กระบวนการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นเช่นกัน ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงเกิดขึ้นไม่ต่างกับการเมืองระดับชาติ

ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้หาก พรรคการเมืองใดที่นำเสนอแนวคิดที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หากเป็นผลสำเร็จ ก็จะทำให้มีนักการเมืองในระดับจังหวัดเพิ่มมากขึ้น แต่เนื่องจากพลังของระบบราชการยังมีความเข้มแข็งสามารถเบี่ยงเบนความต้องการของฝ่ายการเมือง จนกลายมาเป็นการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ใน พ.ศ. 2537 ขึ้นมาแทน ฝ่ายการเมืองพยายามเข้ามาแทรกซึมอำนาจของระบบราชการในระดับท้องถิ่น การแทรกตัวเข้ามาของกลุ่มทุนท้องถิ่น โดยการรับสมัครเลือกตั้งเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการจัดตั้งครั้งแรก จำนวน 2,760 แห่ง ถือเป็นการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้สมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน นอกจากนี้ผลจากการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติสุขภาพป.ศ. 2528 กำหนดให้สุขภาพที่มีฐานะทางการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำได้ ให้นายอำเภอพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการสุขภาพ และมีกรรมการสุขภาพที่มาจากการ

เลือกตั้งเพิ่มขึ้นจากเดิม หากนับตั้งแต่ พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ราชการส่วนกลางได้ประกาศจัดตั้ง
 สุขาภิบาลหลายแห่ง เป็นสุขาภิบาลที่มีฐานะทางการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำได้ และ
 กลายเป็นการเปิดช่องทางให้กลุ่มทุนเข้ามาสู่ระบบการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น ในช่วงระยะเวลา
 เดียวกันสุขาภิบาลที่มีความพร้อม มีรายได้เพียงพอตามหลักเกณฑ์ที่ราชการส่วนกลางกำหนดก็
 ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งเป็นรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่มีการเลือกตั้ง
 สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเต็มรูปแบบ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่า การยกฐานะ
 สุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล เกิดขึ้นครั้งสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ.2524 ที่มีการยกฐานะสุขาภิบาล 4 แห่ง
 เป็นเทศบาลตำบล คือ ปากช่อง (นครราชสีมา) ทางเกวียน (แกลง-ระยอง) บ้านไผ่ (ขอนแก่น) และ
 บ้านบึง (ชลบุรี) หลังจากนั้นมาอีกประมาณร่วม 10 ปีก็ไม่มีมีการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล
 ตำบลอีก แต่ในช่วงหลังจากระยะเวลาดังกล่าว พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา สุขาภิบาลมากกว่า 10 แห่งได้รับ
 ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล (กรมการปกครอง, ข้อมูลสถิติการปกครองท้องถิ่น, 2538) ซึ่งหมายถึง
 การสูญเสียอำนาจของราชการส่วนกลาง ที่เคยมีบทบาทโดยตรงต่อการควบคุมการบริหาร
 สุขาภิบาล มาอย่างยาวนานเป็นเวลาหลายปี

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว มีผลต่อการขยายจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมี
 จำนวนนักการเมืองท้องถิ่นเพิ่มขึ้น กล่าวได้ว่าเป็นเพราะอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง
 ระดับชาติ แต่อย่างไรก็ดีในระยะเวลาดังกล่าว โครงสร้างการบริหารขององค์กรบริหารส่วน
 จังหวัด กลับไม่ได้การเปลี่ยนแปลง ยกเว้นการตั้งจังหวัดใหม่เพิ่มขึ้น 3 แห่ง ในพ.ศ. 2535 คือ
 หนองบัวลำภู สระแก้ว และอำนาจเจริญเท่านั้น ที่มีการจัดตั้งองค์กรบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้น

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เป็น “การจุดประกาย” (หมายถึงการเริ่มต้น เพราะเห็นช่องทาง
 สว่าง- ผู้วิจัย) ให้กลุ่ม “ทุนท้องถิ่น” เริ่มก้าวเข้ามาสู่การดำรงตำแหน่งเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายสภา
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากมองในแง่ระบบการบริหารงานบุคคล ก็คือบุคคลที่กลายมาเป็นตัว
 แสดง (actor) ที่สำคัญและมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล ในโครงสร้างระบบการบริหารงาน
 บุคคลส่วนล่างหรือระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้บริหารท้องถิ่นเป็นตัวแสดงภายใน
 ระบบและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นตัวแสดงภายนอกในระบบที่เข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งอาจจะมีอิทธิพลต่อ
 พฤติกรรมการบริหารงานบุคคลอย่างใดอย่างหนึ่งได้

4. ผลกระทบต่อระบบการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระยะเวลาในช่วงนี้ ถือว่าเป็นยุคที่มีการประนีประนอมเพื่อจัดสรรการใช้อำนาจทาง
 การเมืองการปกครองระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายการเมือง ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบการ

บริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ไม่มากนัก เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เนื่องจากฝ่ายข้าราชการประจำยังมีความเข้มแข็งอยู่มาก จึงยังไม่มีเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการจัดสรรการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลในระดับโครงสร้างส่วนบน โดยยังไม่มีการมีส่วนร่วมของตัวแทนฝ่ายการเมืองท้องถิ่น ในองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นเพียงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลในระดับล่างของผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเท่านั้น กล่าวคือ

4.1.กรณีผู้บริหารขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือตำแหน่งประธานคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยหลักการจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น แต่ในช่วงระยะเวลา 4 ปีแรก นับตั้งแต่ พ.ศ. 2537 กฎหมายกำหนดให้กำนันเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (ดำรงประธานคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล) เมื่อครบระยะเวลา 4 ปีแล้ว ให้มีประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ถือว่าเป็นการเปลี่ยนจากผู้บริหารจากตำแหน่งกำนันซึ่งถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเข้ามามีอำนาจในการบริหารงานบุคคลโดยตรง และถือว่าการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผลให้โครงสร้างจำนวนของพนักงานส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

4.2 การเปลี่ยนแปลงของสุขาภิบาล ที่มีฐานะทางการคลังเพียงพอในการบริหารงานประจำ ให้ผู้บริหารสุขาภิบาลมาจากการเลือกตั้งแทนตำแหน่งนายอำเภอ และการยกฐานะสุขาภิบาล ที่มีรายได้ตั้งแต่ 12 ล้านบาท เป็นเทศบาลตำบล เป็นผลให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด (แต่มิใช่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบโดยผลของกฎหมายทันที หากจะต้องมีการนำเสนอเรื่องการเปลี่ยนแปลงหรือยกฐานะมายังราชการส่วนกลางและดำเนินการโดยอาศัยอำนาจทางกฎหมาย กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงประเภทสุขาภิบาล ให้จัดทำเป็นประกาศกระทรวง ส่วนการจัดตั้งเทศบาลตำบลต้องจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งอำนาจการพิจารณาที่จะต้องผ่านการพิจารณาของราชการส่วนกลางก่อน-ผู้วิจัย) อำนาจในการบริหารงานบุคคล จึงเป็นกลายมาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนรวมทั้ง การยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งมีการทำหน้าที่มากกว่าสุขาภิบาล เป็นผลให้เทศบาลตำบลสามารถขยายกรอบอัตรากำลังจ้างบุคคลเข้ามาทำงานเป็นพนักงานท้องถิ่นได้มากขึ้นด้วย

การเปลี่ยนแปลงทั้งสองกรณี ถือว่าเปลี่ยนแปลงบุคคลที่เป็นตัวแสดงที่ใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากตัวแทนระบบราชการ มาเป็นผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของระบบราชการยังมีอยู่มากพอสมควร จึงจะได้นำเสนอในตอนต่อไป

5. รูปแบบการควบคุมระบบการบริหารงานบุคคลของราชการส่วนกลาง

อย่างไรก็ดี มีบางกรณีที่มีการต่อสู้ทางความคิดของฝ่ายการเมืองท้องถิ่นเพื่อให้ลดอำนาจของระบบราชการและกระจายอำนาจทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จ เช่น กรณีการเรียกร้องให้ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าไปมีส่วนร่วมในอำนาจการบริหารงานบุคคลของโครงสร้างส่วนบนคือองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล แต่ไม่ได้รับการสนองตอบจากราชการส่วนกลางที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด นอกจากนี้ ยังมีการรวมศูนย์อำนาจการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ในโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนบนอีกด้วย กล่าวคือ ไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาและคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลขึ้นเป็นการเฉพาะ เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ แต่อย่างใด แต่กำหนดให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาและพนักงานส่วนตำบลด้วย และให้สำนักงานเลขาธิการพนักงานเทศบาล ทำหน้าที่สำนักงานเลขาธิการพนักงานเมืองพัทยาและพนักงานส่วนตำบลอีกด้วย

ธนศร เจริญเมือง (2540 : 217) กล่าวถึง การคงรักษาอำนาจของราชการส่วนกลางไว้ในระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนล่างอีกกรณีหนึ่ง คือ ในช่วงก่อนการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล มีผู้คัดค้านร่างกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบล ว่าไม่ควรกำหนดให้ “พนักงานส่วนตำบลมีสถานภาพข้าราชการ แต่ให้เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่มาจากการจ้างงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีความคล่องตัวและเป็นอิสระมากกว่า แต่ในที่สุด แต่แนวความคิดดังกล่าว ก็ไม่เป็นที่ยอมรับเพราะในที่สุดกฎหมายก็กำหนดให้พนักงานส่วนตำบล มีสถานะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ประเด็นนี้ มีผลต่อการใช้อำนาจการควบคุมของราชการส่วนกลางต่อระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้ คือ

“การควบคุมของกระทรวงมหาดไทยที่มีต่อตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ชี้ให้เห็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย ไม่ยอมให้องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละแห่งจ้างบุคลากรเข้าทำงานในตำแหน่งนี้ แต่กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้จัดการสอบและคัดเลือก และส่งมา

ทำงานในองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งเท่ากับว่าตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บริหารประจำตำบล แทนที่จะเป็นผู้ปฏิบัติงานเพื่อรับใช้และขึ้นตรงต่อประชาชนและกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง กลับกลายเป็นว่ามีข้าราชการที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางมาทำงานให้คนท้องถิ่น แต่ฟังคำสั่งจากส่วนกลาง และข้าราชการดังกล่าวนี้ก็โยกย้ายไปมาเช่นเดียวกับข้าราชการคนอื่นๆ”

แม้ว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่นจะก้าวเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในอำนาจในการบริหารงานบุคคล แต่ราชการส่วนกลางก็พยายามต้านทานมิให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว หรือทำราชการส่วนกลางยังคงมีอำนาจโดยใช้รูปแบบการควบคุมทางความคิดในความเป็น “ข้าราชการของส่วนกลาง” มากกว่าการเป็น “พนักงานส่วนท้องถิ่น” โดยใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลในโครงสร้างส่วนบนได้แก่วิธีการเหล่านี้

5.1. ระบบการจัดสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ยังคงให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ได้มอบอำนาจให้แก่สำนักงานเลขาธิการพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานในกระทรวงมหาดไทยจัดสอบเอง แทนที่จะมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจัดสอบเองแต่ก็มีเหตุผลในแง่ของความประหยัดและเป็นรูปแบบมาตรฐานเดียวกัน

5.2. ระบบการโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกันหรือต่างประเภทกันจะต้องเสนอเรื่องมายังสำนักงานเลขาธิการพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานในกระทรวงมหาดไทยเป็นศูนย์กลางรับการโอนย้ายบุคลากร โดยสำนักงานจะนำเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมทั้งให้การอนุมัติยินยอมให้มีการโอนย้ายพนักงานท้องถิ่นมาดำรงตำแหน่งผู้บริหารในกระทรวงมหาดไทยได้เช่นผู้ดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลมาดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูงในกระทรวงมหาดไทยได้ ทำให้เห็นได้ว่าระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและระบบของพนักงานท้องถิ่นคือระบบเดียวกัน บุคลากรสามารถโอนย้ายถ่ายเทกันได้

5.3. ระบบการจัดสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือบรรจุแต่งตั้งพนักงานในระดับนักบริหารท้องถิ่น (ปลัดเทศบาล) เป็นอำนาจของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น

5.4. การฝึกอบรมพัฒนาข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ดำเนินการโดยหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทย

5.5. การกำหนดกฎระเบียบการบริหารงานบุคคลที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบข้าราชการพลเรือน กฎหรือระเบียบทางด้านการบริหารงานบุคคล ล้วนมาจากความคิดของกลุ่มข้าราชการที่เรียกว่าเป็น “เทคโนแครต” จากข้าราชการส่วนกลางที่มีความรู้ประสบการณ์ในการวางระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น¹⁴

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าในช่วงระยะตั้งแต่ พ.ศ. 2535 - 2540 ถือเป็นยุคเริ่มต้นประนีประนอมที่ราชการส่วนกลางยอมปรับเปลี่ยนอำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งยุคเดิมราชการส่วนกลางเคยควบคุมมาเพียงฝ่ายเดียว มาจัดสรรอำนาจบางส่วนให้ฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีเข้ามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางด้านการบริหารงานบุคคล ในระดับโครงสร้างส่วนล่างเพียงเล็กน้อย คือให้เป็นการขยายอำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากคัดเลือกตั้งของประชาชน รวมทั้งทำให้เกิดการขยายกรอบอัตรากำลังพนักงานส่วนท้องถิ่นและการจ้างงานบุคคลเข้ามาเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นมากขึ้นด้วย แต่อย่างไรก็ดี โครงสร้างอำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนบน ราชการส่วนกลางยังคงควบคุมอำนาจไว้อย่างต่อเนื่อง

ช่วงที่ 3 พ.ศ. 2540 - ปัจจุบัน ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ช่วงการแบ่งสรรอำนาจระหว่างราชการส่วนกลาง กับราชการส่วนท้องถิ่น

เป็นช่วงที่ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากที่ถือว่าเป็น “การปฏิรูป” โดยเฉพาะในด้านโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงพัฒนาการทางการเมือง ดังที่จะได้นำเสนอต่อไปนี้

1. บริบททางการเมือง

ระบบการเมืองของไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญ “ปฏิรูปทางการเมือง” กล่าวคือกำหนดบทบัญญัติหลักประกันการให้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองแก่ประชาชนมากขึ้น เช่น ให้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา นอกเหนือจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสิทธิที่มีมาแต่ดั้งเดิม และขยายสิทธิให้มีระบบการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ (party list) ให้

¹⁴ คำว่า เทคโนแครต - Technocrat หมายถึงกลุ่มบุคคลที่เป็นข้าราชการ ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในสายงานด้านใดด้านหนึ่ง มากกว่าประชาชนทั่วไป และเป็นกลุ่มที่มีอำนาจอิทธิพล ในการกำหนดรูปแบบนโยบาย การออกแบบระบบการบริหารงานของรัฐ

ประชาชนได้เลือกตั้งเป็นครั้งแรก (พรรคการเมืองเสนอรายชื่อให้บุคคลผู้เลือกตั้งเลือกผู้สมัครจากรายชื่อที่กำหนด) กระบวนการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ เช่น ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การถอนถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น ให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระ คือ ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ฯ ล ฯ เป็นต้น (โปรดดูรายละเอียดในรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2540) จึงว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดและเป็นผลให้ฝ่ายการเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้นตามลำดับ ในขณะที่ฝ่ายข้าราชการประจำลดบทบาทในทางการเมืองไปมาก แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว ก็ถูกยกเลิกเนื่องจากการทำรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองฯ เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และมีการร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับใหม่ เพื่อรองรับการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองและกระบวนการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

บริบททางด้านการเมืองการปกครองของไทย ในช่วงยุคดังกล่าวนี้ หากศึกษาวิเคราะห์ตามแนวคิด“ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย” ของ ชัยอนันต์ สมุทรวณิช (2533 : 36-38) ผู้วิจัย เห็นว่าน่าจะเป็นช่วงของระดับพัฒนาการที่นำไปสู่ลักษณะ “สังคมล้อมรัฐ” แบบเต็มรูปแบบ เพราะกลุ่มยุทธศาสตร์ คือพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลพรรคเดียว (พรรคไทยรักไทย) เป็นตัวแทนของพลังทางสังคมกลุ่มหนึ่ง สามารถที่จะใช้อำนาจและอิทธิพลเข้าควบคุมกลไกอำนาจรัฐ (ระบบราชการ) ให้ดำเนินการตอบสนองความต้องการเป้าหมายของตนเองหรือกลุ่มตนเองได้ เช่น การออกกฎหมายเพื่อให้เกิดการเปรียบเทียบในการได้รับสัมปทานในกิจการโทรคมนาคม การเข้าแทรกแซงองค์กรอิสระซึ่งเป็นกลไกของอำนาจรัฐขององค์กรเหล่านั้น ไม่ให้ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้เกิดการเปรียบเทียบแก่กลุ่มของตน ในการที่จะหลีกเลี่ยงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่ขณะเดียวกันกลุ่มพลังทางสังคมอื่นๆ เช่น กลุ่มที่เรียกตนเองว่า “พันธมิตรประชาธิปไตย” รวมทั้งสื่อมวลชนได้ออกมาเรียกร้อง และชี้้นำให้ประชาชนเห็นการกระทำที่มีขอบของกลุ่มผู้มีอำนาจในคณะรัฐบาล จนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองในระยะเวลาต่อมา ผู้วิจัยจึงเห็นว่าปรากฏการณ์ของรัฐและสังคมไทยได้เคลื่อนย้ายมาสู่แนวคิดลักษณะดังกล่าว

2. ผลการปฏิรูปทางการเมืองต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ได้มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมากหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 โดยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

เช่น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (มาตรา 284 วรรคแรก) กระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยให้มีกฎหมายกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น โดยต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น (มาตรา 285) รวมทั้ง กำหนดให้ การแต่งตั้งและการให้ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตาม ความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับการอนุมัติหรือเห็นชอบจาก คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน และให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น จะต้อง ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ผู้ทรงคุณวุฒิตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 288) ฯลฯ เป็นต้น¹⁵

ผลจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงสู่ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 สาระสำคัญคือ กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ให้ผู้ว่าราชการ จังหวัด ปลัดจังหวัด และนายอำเภอพ้นจากตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกำหนด อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์การที่มีหน้าที่ในการประสานการพัฒนา ท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด ฯลฯ เป็นต้น การตราพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2543 กำหนดให้การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีสองประเภทคือที่เลือกจากสมาชิกสภา เทศบาลและประเภทที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน นอกจากนี้ ได้มีการตรา พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ. 2542 ยกฐานะสุขาภิบาลซึ่งใน ขณะนั้นมีจำนวน 980 แห่งให้เป็นเทศบาลตำบล และได้มีการยกฐานะเทศบาลเมืองขึ้นเป็นเทศบาล นครตามขั้นตอนการเจริญเติบโตของเมืองจำนวน 22 แห่ง และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทนี้มีอำนาจหน้าที่มากขึ้นและมีกรอบอัตรากำลังพนักงานเพิ่มมากขึ้นด้วย (โปรดดู รายละเอียดในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2543 และพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาล เป็นเทศบาลตำบล พ.ศ. 2542) รวมทั้ง ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลครอบคลุมทุกพื้นที่ (ในปัจจุบันยกเว้นพื้นที่ของเทศบาลและองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา พื้นที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดที่เหลือของประเทศไทยคือพื้นที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบล)

¹⁵ โปรดดูในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 หมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น

หมายเหตุ ผู้วิจัย ตั้งข้อสังเกตว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้มีการจัดสรรเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนงานบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นมากขึ้นมาก มีมีข้อดี คือเป็น แต่ถึงหนึ่งที่น่าปรากฏขึ้นคือความสนใจของบุคคลผู้ที่จะลงรับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน สังเกตได้จาก การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดใน พ.ศ. 2547 มีนักการเมืองระดับชาติที่เคยลงรับสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ลาออกมาสมัครเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนหนึ่ง เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น การได้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร ทำให้มีอำนาจการอนุมัติใช้จ่ายงบประมาณได้ แต่การได้ดำรง ตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจจะบริหารงบประมาณได้โดยตรง และเห็นว่าการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมทุกพื้นที่จำนวนมาก ถือเป็นการเปิดพื้นที่ทางการเมือง มีระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นครบถ้วนทุกพื้นที่ของประเทศไทย นักการเมืองระดับท้องถิ่น ได้ก้าวเข้ามาทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

การเปลี่ยนแปลงอีกประการหนึ่งคือ การก่อตั้งองค์กรผลประโยชน์ของบุคลากรท้องถิ่น นอกเหนือจากสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (สสท.) ที่มีการก่อตั้งมานานมากกว่า 30 ปีแล้ว ผลจากการยกฐานะสุขาภิบาล 980 แห่ง เป็นเทศบาลตำบล ทำให้สมาคมสันนิบาตเทศบาลฯ มีสมาชิกเพิ่มมากขึ้นจึงมีความเข้มแข็งมากกว่าเดิม และผลจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ๑ พ.ศ. 2540 และการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมาทั่วประเทศ เป็นผลให้มีการจัดตั้งองค์กรผลประโยชน์ของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกสองประเภทคือ สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย และยังมี การก่อตั้งสมาพันธ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย รวมทั้งการรวมตัวของสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภททั้งหมด จัดตั้งเป็น “สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย” องค์กรเหล่านี้จัดตั้งขึ้นมา มีบทบาทในการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์และความต้องการ จากรัฐบาลรวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ผลกระทบต่อระบบการบริหารงานบุคคล

การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ที่มีผลต่อระบบการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญที่สุดคือบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

2542 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจการบริหารงานบุคคลดังนี้

3.1. โครงสร้างการบริหารงานบุคคลระดับบน

ได้จัดตั้งองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกเป็น

3 ระดับคือคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด (จำนวน 75 จังหวัด) องค์กรประกอบของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมีสามฝ่าย เรียกว่า “ระบบไตรภาคี” ได้แก่ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ฝ่ายละเท่าๆกัน กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นดังนี้

3.1.1. คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) มีหน้าที่ กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท

3.1.2. คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานทั่วไปของการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การกำหนดอัตราค่าจ้าง การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การกำหนดอัตราค่าจ้างเงินเดือน การประเมินผลงาน การดำเนินการทางวินัย เป็นต้น

3.1.3. คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด (ก.จังหวัด) มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในการใช้อำนาจบริหารงานบุคคลของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด เช่น การกำหนดอัตราค่าจ้าง การสรรหา การบรรจุ แต่งตั้ง การกำหนดอัตราค่าจ้างเงินเดือน การประเมินผลงาน การดำเนินการทางวินัย เป็นต้น¹⁶

ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้แก่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ให้มีอำนาจแทนคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบเดิมมากขึ้น เช่น ให้อำนาจในการจัดสอบแข่งขัน การโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น

¹⁶ โปรดดูรายละเอียดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

3.2. โครงสร้างการบริหารงานบุคคลระดับล่าง

การเปลี่ยนแปลงแนวความคิด เพื่อให้กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากตัวแทนผู้บริหารราชการส่วนกลาง มาเป็นตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ได้แก่

3.2.1. การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่น จากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประธานสภาภิบาล ที่เคยเป็นของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ มาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และบุคคลในตำแหน่งดังกล่าวทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

3.2.2. การมอบอำนาจการบริหารงานบุคคล ให้แก่คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลได้เองมากขึ้น เช่นมีอำนาจในการจัดการสอบแข่งขันบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

3.2.3. กำหนดอำนาจการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่นทุกประเภทให้มีลักษณะที่ชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียวกันคือ มีอำนาจกำหนดอัตราค่าจ้าง การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การกำหนดอัตราค่าจ้างเงินเดือน การประเมินผลงาน การดำเนินการทางวินัย ฯลฯ เป็นต้น แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 15)

4. การต่อสู้ทางแนวความคิดเพื่อการแสวงหาและรักษาอำนาจในการบริหารงานบุคคล

หลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้วแต่พบว่า แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจทางด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบางส่วนที่เกิดการเปลี่ยนแปลงแต่อีกบางส่วนยังไม่มีเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด และสะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมการรักษาอำนาจ หรือการต่อสู้เพื่อให้มีการกระจายอำนาจมากขึ้น ดังจะเห็นได้จาก

4.1. ฝ่ายราชการส่วนกลาง ต้องการคงอำนาจโดยการควบคุมระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพิจารณาได้จาก

4.1.1. กำหนดในกฎหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ทั้ง 3 คณะ (โดยระบบการแต่งตั้ง)

4.1.2. ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และกำหนดให้กรมการปกครอง (ต่อมาคือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และกำหนดให้สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด ทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

4.1.3. กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำรงตำแหน่งเลขานุการคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และให้ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัด ทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการพนักงานเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลระดับจังหวัด

4.1.4. สงวนหน้าที่ในกระบวนการจัดทำร่างมาตรฐานทั่วไปการบริหารงานบุคคลหรือการออกกฎระเบียบ ก่อนที่จะขออนุมัติเห็นชอบของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการที่เป็นข้าราชการส่วนกลางในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด

4.1.5. จากบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดภารกิจหน้าที่และกรอบระยะเวลาในการถ่ายโอน แต่ในทางปฏิบัติมีความล่าช้ามาก เพราะมีความขัดแย้งกันในวิธีการ เช่น ประเด็นการถ่ายโอนสถานศึกษา หรือการกระจายอำนาจทางการศึกษา แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กระทรวงศึกษาธิการมีความลังเล รวมทั้งองค์กรสมาคมครู พยายามเบี่ยงเบนประเด็นจากการโอนภารกิจงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง มาเป็นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเท่านั้น แต่อำนาจในกระบวนการบริหาร รวมทั้ง อำนาจในการบริหารงานบุคคล ของกลุ่มข้าราชการครูในสถานศึกษา ยังคงให้เป็นของราชการส่วนกลาง

(กระทรวงศึกษาธิการ) และไม่เห็นว่าควรจะถ่ายโอนบุคลากรให้ไปเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น ด้วยเห็นว่ามิใช่ข้อดีหลายประการ ทั้งในเรื่องของความก้าวหน้า และการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น การนำระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากล่าวอ้าง เพราะไม่ประสงค์ที่จะมีการถ่ายโอนสถานศึกษา ด้วยขาดความเชื่อมั่นในควมมีคุณธรรมของผู้บริหารท้องถิ่น และไม่ยอมรับระดับความรู้หรือคุณวุฒิการศึกษา ไม่มั่นใจในโอกาสความก้าวหน้าของตนเอง ในการดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁷

4.2. ฝ่ายราชการส่วนท้องถิ่น ได้นำเสนอแนวความคิดต้องการให้มีการกระจายอำนาจ ด้านการบริหารบุคคลมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากข้อเสนอของบุคลากรส่วนท้องถิ่นในการฝึกอบรมสัมมนาประจำปีของสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทยและสหพันธ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2546 เสนอความเห็น ดังนี้

4.2.1. การนำเสนอแนวคิดให้ตั้งกระทรวงการปกครองท้องถิ่น โดยใช้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ซึ่งมีฐานะเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น มิใช่ข้าราชการส่วนกลาง) ทำหน้าที่ผู้บริหารของกระทรวงแทนข้าราชการกระทรวงมหาดไทย

4.2.2. การเสนอขอให้เปลี่ยนแปลงบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด จากตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ทั้ง 3 คณะ (อบจ, เทศบาล และ อบต.) ให้เป็นบุคคลที่มาจากคัดเลือกตั้งของคณะกรรมการ

4.2.3. การเรียกร้องให้นายอำเภอไม่ต้องกำกับดูแลเทศบาลตำบล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ตำแหน่งเดียวกับกำกับดูแลเทศบาลตำบลเช่นเดียวกับเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร

4.2.4. การเรียกร้องของฝ่ายท้องถิ่น ให้การกระจายอำนาจบริหารงานบุคคลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองมากขึ้น เช่น กรณีการสรรหาบุคคล ในองค์กร

¹⁷ โปรดดูรายละเอียดในบทความเรื่องการปกครองท้องถิ่นในหนังสือพิมพ์สยามรัฐรายสัปดาห์ ฉบับเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2546 หรือเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่มีการวิเคราะห์ประเด็นดังกล่าว

ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดสอบแข่งขันบุคคลเข้ารับราชการได้เอง แทนคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด¹⁸

จะเห็นได้ว่า พัฒนาการของระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย มีความเกี่ยวข้องกับบริบททางการเมืองการปกครอง ที่เป็นพฤติกรรมการแข่งขันเพื่อการแสวงหาและรักษาอำนาจระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำของราชการส่วนกลาง กับกลุ่มทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และมีผลต่อจากระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยระบบราชการส่วนกลางพยายามควบคุมและรวมศูนย์อำนาจการบริหารงานบุคคลไว้ ในขณะที่ฝ่ายการเมืองซึ่งจากระบบการเลือกตั้งของประชาชน พยายามเร่งรัดให้มีการกระจายอำนาจทางด้านการบริหารงานบุคคลให้เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงตัวแบบรูปภาพที่ 5 ดังนี้

¹⁸ โปรดดูในรายละเอียดจากเอกสารการสัมมนาของสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทยและสหพันธ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2546

รูปภาพที่ 5 ตัวแบบพัฒนาการระบบการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย แสดงพฤติกรรมรวมอำนาจ การรักษาและการกระจายการบริหารบุคคลท้องถิ่นของไทย

พื้นที่การควบคุมอำนาจการบริหารบุคคลท้องถิ่น

อำนาจการบริหารบุคคลท้องถิ่น อำนาจของโดยราชการส่วนกลาง มีมาก (คณะกรรมการบริหารงาน บุคคลท้องถิ่น)	อำนาจของ ผู้บริหารท้องถิ่น มีน้อย	พ.ศ. 2476 – 2535
ราชการส่วนกลางยอมให้ ท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้น	อำนาจของผู้บริหาร ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น	2535 - 2540
อำนาจของราชการ ส่วนกลางลดลง ราชการส่วนกลางยอมแบ่งปัน อำนาจการบริหารบุคคลให้ ท้องถิ่นมากขึ้น	อำนาจของ ผู้บริหารท้องถิ่นมากขึ้น ท้องถิ่นพยายาม เร่งให้กระจายอำนาจ ด้านบริหารบุคคล	2540 – ปัจจุบัน

จากผลการศึกษาวิเคราะห์ พบว่าระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีความเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองระดับชาติ กล่าวคือ เมื่อบริบททางการเมืองมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจและระบบราชการมีอำนาจเข้มแข็ง การกระจายอำนาจมีน้อย ดังนั้นอำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจึงมีลักษณะรวมศูนย์อยู่ที่ราชการส่วนกลาง ในขณะที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจทางการบริหารงานบุคคลน้อยมากเช่นกัน แต่เมื่อบริบททางการเมืองเปลี่ยนแปลงไปสู่การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เกิดการกระจายอำนาจทางด้านการบริหารงานบุคคลสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน และจากข้อมูลที่ได้ศึกษา แสดงให้เห็นว่า อำนาจการบริหารงานบุคคลของไทย ในระยะเริ่มต้นถูกกำหนดโดยราชการส่วนกลางแต่ฝ่ายเดียวมาตลอด ซึ่งต้องการรวมศูนย์อำนาจการบริหารงานบุคคลไว้ที่หน่วยงานราชการส่วนกลาง มากกว่ากระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการกระจายอำนาจมากขึ้น แต่ไม่อาจที่จะแข่งขันต่อสู้กับอำนาจที่เข้มแข็งของระบบราชการส่วนกลางได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยอมรับในอำนาจการควบคุมของราชการส่วนกลาง ต่อมาเมื่อบริบททางการเมืองเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการเมืองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายบริหารการเมืองระดับชาติที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีจุดมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเพิ่มขึ้นและให้ราชการส่วนกลางลดบทบาทลง แต่ราชการส่วนกลางก็พยายามสร้างกลไกควบคุมหรือต่อต้านมิให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นไปโดยรวดเร็ว หรือทำให้ราชการส่วนกลางหมดอำนาจไป ราชการส่วนกลางเป็นฝ่ายที่ริเริ่มในการออกกฎหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่ให้ราชการส่วนกลางยังคงอำนาจการควบคุมระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จึงสามารถกำหนดเงื่อนไขแห่งอำนาจที่เป็นประโยชน์ของตนเอง เช่น การกำหนดบุคคลที่เป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น กำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการ การกำหนดมาตรฐานทั่วไป ที่เริ่มต้นจากหน่วยงานของราชการส่วนกลาง รวมทั้งการกำหนดให้พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของระบบข้าราชการพลเรือน ทำให้เกิดประโยชน์ที่ทำให้ราชการส่วนกลาง สามารถใช้เป็นช่องทางเข้าควบคุมข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยกฎระเบียบของทางราชการ ซึ่งหากพิจารณาตามแนวคิด พฤติกรรมเบี่ยงเบน จะสอดคล้องกับแนวคิดของกลุ่มทฤษฎีอำนาจของชนชั้นนำ (Elite Theory) อธิบายว่า อำนาจอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อยในสังคม และใครที่มีอำนาจผู้นั้นก็จะใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของผู้ที่มีอำนาจ (In Hallborn and others 2004 : 550-551) และกลุ่มแนวคิดมาร์กซิสต์ดั้งเดิม (Traditional Marxist Perspective) อธิบายว่า ชนชั้นนำต้องการรักษาอำนาจอิทธิพลและต้องการควบคุมชนชั้นทางสังคม ชนชั้นใดออกกฎหมาย ก็จะแสดงถึงการคงผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นนั้น ใครที่มีอำนาจในการออกกฎหมายผู้นั้นได้รับผลประโยชน์ (In Hallborn and others, 2004 : 353-355) สรุปได้ว่าทั้งสองกลุ่มให้ความเห็นตรงกันว่า “ใครเป็นชนชั้นนำก็จะออกกฎเพื่อประโยชน์ของชนชั้นตนเอง ”

การศึกษาวิเคราะห์องค์ประกอบของระบบการบริหารงานบุคคลและปัญหาของการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

การศึกษาวิเคราะห์ในลำดับต่อไป เป็นการศึกษาถึงประเด็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามสภาวะของพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กล่าวได้ว่าเป็น “การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย” โดยจะพิจารณาสาระจากองค์ประกอบที่สำคัญของระบบที่เป็นทางการของระบบการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย เป้าหมายเชิงคุณค่า โครงสร้าง กระบวนการ และตัวแสดงในระบบการบริหารงานบุคคล รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจากองค์ประกอบดังกล่าว ตามลำดับต่อไปนี้

1. เป้าหมายเชิงคุณค่าการบริหารงานบุคคล

1.1. ประเด็นการวิเคราะห์

ผู้กำหนดเป้าหมายเชิงคุณค่าการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น” ซึ่งเป็นตัวแสดงหนึ่งของระบบการบริหารงานบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการวางรากฐานปรัชญาการบริหารงานบุคคล ให้อยู่ภายใต้พื้นฐานของการปกป้องและรักษาระบบคุณธรรม (merit system) เช่น ได้กำหนดหลักความเสมอภาคในโอกาส หลักความรู้ ความสามารถ หลักความมั่นคง และหลักความเป็นกลางในทางการเมือง จุดมุ่งหมายเพื่อให้ระบบการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความถูกต้องและเป็นธรรม เกิดประโยชน์และสร้างขวัญกำลังใจให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น และจากเหตุผลการปกป้องระบบคุณธรรมดังกล่าว ทำให้ปรัชญาของระบบการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่บนรากฐานเดียวกับราชการฝ่ายพลเรือนของข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เช่น หลักการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ ใช้หลักความเสมอภาคในโอกาส เช่น การเปิดโอกาสในการรับสมัครบุคคลเข้าทำงานอย่างกว้างขวาง ไม่ยึดหลักภูมิลำเนาว่าจะต้องเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาในท้องถิ่น และระบบการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นก็จะคล้ายคลึงกับระบบของข้าราชการส่วนภูมิภาค ที่บุคลากรอาจจะสมัครใจขอโอนย้ายไปปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆได้

ส่วนแนวคิดระบบการบริหารงานบุคคลของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีสาระสำคัญคือกำหนดอำนาจการบริหารงานบุคคล และการจัดสรรอำนาจการบริหารงานบุคคลให้แก่ตัวผู้แสดงที่มีอำนาจรับผิดชอบซึ่งจำแนกได้สองส่วน คือโครงสร้างอำนาจส่วนบน ได้แก่

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นและโครงสร้างอำนาจส่วนล่าง ได้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน แต่การใช้อำนาจของตัวแสดงทั้งสองระดับก็มีการจำกัดขอบเขตแห่งอำนาจโดยกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ไว้เช่นกันเพื่อป้องกันการใช้ระบบอุปถัมภ์

1.2. ปัญหาอันเกิดจากเป้าหมายเชิงคุณค่าการบริหารงานบุคคล

หลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้วพบว่าปัญหาที่เกี่ยวกับการใช้ปรัชญาหรือแนวคิดทางการบริหารงานบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีปัญหาบางประการ ประกอบด้วย

1.2.1. ปัญหาเชิงปรัชญาการบริหารงานบุคคล

ระบบการบริหารงานบุคคลที่เป็นทางการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ใช้ปรัชญาระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล สอดคล้องกับระบบราชการฝ่ายพลเรือนมาโดยตลอด เพราะตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญ และถือเป็นต้นแบบการปฏิบัติให้กับข้าราชการพลเรือนประเภทต่างๆ ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดหรือการปฏิบัติใดๆในระบบการบริหารงานบุคคลฝ่ายพลเรือน แนวความคิดหรือหลักการปฏิบัติเหล่านั้น ก็จะนำมาปรับใช้กับระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งในระบบข้าราชการฝ่ายพลเรือนด้วยเช่นกัน ประเด็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนที่สุดคือ การปรับเปลี่ยนแนวคิดระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในระบบคุณธรรมจากระบบชั้นยศ (rank) มาเป็นระบบการจำแนกตำแหน่ง (Position Classification -PC) ใน พ.ศ. 2518 เป็นผลให้ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการปรับตัวเปลี่ยนแปลงสอดคล้องตามไปด้วย ในปัจจุบันระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ระบบการจำแนกตำแหน่งเช่นเดียวกัน ทำให้การกำหนดมาตรฐานตำแหน่งงาน การกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน มีลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน ซึ่งก็มีประโยชน์ในการเปรียบเทียบมาตรฐาน และทำให้เกิดความง่ายสะดวกในการโอนย้ายบุคลากรระหว่างระบบราชการพลเรือนสามัญกับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น

การปฏิบัติที่สอดคล้องตามตามแนวทางของระบบข้าราชการพลเรือนยังมีความสืบเนื่องมาถึงปัจจุบัน ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ยังคงใช้หลักการเดิม ทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ขาดความเป็นอิสระในการกำหนด

แนวทางเป็นของตนเองและไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2540 มาตรา 284 ที่มีจุดมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับการนำมาปฏิบัติให้เหมาะสมแต่ละท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น ในขณะที่ระบบข้าราชการพลเรือนกำหนดเงินเดือนโดยใช้หลัก “เงินเท่ากัน งานเท่ากัน” หรือ equal pay equal work for ตามหลักปรัชญาระบบคุณธรรม ในปัจจุบันอาจจะไม่มีความเหมาะสมอีกต่อไป เพราะเริ่มมีการพิจารณาถึงระบบการจ้างงานและกำหนดค่าตอบแทนของบุคลากร ให้เป็นไปตามหลักสมรรถนะ (competency) และการบริหารผลงาน (Performance management)¹⁹ มากขึ้น แต่อ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งก็ไม่อาจจะกำหนดวิธีการของตนเองได้ หรือระบบค่าตอบแทนในปัจจุบันอาจจะไม่เป็นปัจจัยผลักดันให้คนอยากจะเข้ามาทำงานกับท้องถิ่น จึงถือว่าเป็นจุดอ่อนของระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ที่ยังคงยึดถือหลักการความเสมอภาคกันในการกำหนดค่าตอบแทนเช่นเดียวกับระบบข้าราชการพลเรือน แต่อ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจจะกำหนดกลยุทธ์การบริหารงานบุคคลของตนเอง ให้แตกต่างไปจากระบบของข้าราชการพลเรือนได้ ดังนั้น ปรัชญาแนวคิดการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ในเชิงกลยุทธ์ (Strategic Human Resources Management) จึงไม่อาจจะนำมาใช้ได้อย่างจริงจัง เพราะการกำหนดแนวทางกลยุทธ์ใดๆในระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐนั้น จะต้องยึดถือแนวทางขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของระบบข้าราชการพลเรือน เช่น การปรับค่าจ้างเงินเดือนแบบจูงใจ ต้องเป็นไปแนวทางที่ ก.พ. กำหนด หากกำหนดเองให้แตกต่างกันก็จะมีปัญหามาตรฐานที่อาจจะแตกต่างกัน ผู้วิจัย จึงมีความเห็นว่าระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบัน ไม่อาจจะพัฒนาไปสู่แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในเชิงกลยุทธ์ตามแนวคิดการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่ได้ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันหลักการการทำงานในระบบราชการแบบมั่นคงจนกระทั่งเกษียณอายุ ตั้งแต่ตำแหน่งระดับต้นและเลื่อนระดับขึ้นไปสู่ระดับสูง จะรับประกันในเรื่องความสามารถในผลงานได้หรือไม่ประเด็นเหล่านี้ สะท้อนให้เห็นถึงปรัชญาแนวคิดการบริหารงานบุคคลแบบดั้งเดิมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวกับหลักความมั่นคงตามระบบคุณธรรมกำลังถูกท้าทายมากขึ้น

การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2540 จึงมิได้เปลี่ยนแปลงแนวคิดหรือหลักการทางด้านการบริหารงานบุคคลมุ่งสู่การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งมีอำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเองได้ แม้รัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2540 จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลนั้น จะแปลความหมายว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเลือก

¹⁹ หมายถึงระบบการให้ผลประโยชน์ตอบแทนอิงตามสมรรถนะหรือผลงานที่แต่ละบุคคลทำได้ มิได้เป็นมาตรฐานเดียวกันเพราะยึดถือตามมาตรฐานตำแหน่งหรือระดับวุฒิการศึกษาชั้นเดียวกัน

กำหนดนโยบายหรือแนวคิดด้านบริหารงานบุคคลได้อย่างอิสระได้อย่างจริงจังได้ ซึ่งในข้อเท็จจริงคงจะเป็นไปไม่ได้ เพราะต้องดำเนินตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ต่อมาเมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 แล้วก็จะต้องติดตามศึกษากันว่าหลักประกันในเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นอย่างไร

1.2.3. ปัญหาแนวคิดสถานภาพการเป็นบุคลากรส่วนท้องถิ่น

เนื่องด้วยกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของการจัดองค์กรตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 และกำหนดให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานของรัฐที่มีสถานภาพเป็นข้าราชการแม้จะเรียกชื่อว่า “พนักงานส่วนท้องถิ่น” ในกรณีเทศบาล เมืองพัทยา หรือองค์การบริหารส่วนตำบล แต่กรณีบุคลากรของกรุงเทพมหานครและองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะใช้คำเรียกว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” ซึ่งในข้อเท็จจริงไม่ได้มีความแตกต่างกันแต่อย่างใดทั้งสถานภาพของการเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ หรือความรับผิดชอบในทางกฎหมาย ต่างกันเพียงชื่อเรียกเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะประวัติความเป็นมาและของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเกิดต่างยุคต่างสมัย และเหตุผลของผู้ร่างกฎหมายในแต่ละช่วงเวลาต่างกัน

ประเด็นดังกล่าวนำไปสู่การขัดแย้งทางด้านความคิดและเกิดการเรียกร้องของพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนชื่อเรียกสถานะจาก “พนักงานส่วนท้องถิ่น” ให้เป็น “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” สะท้อนให้เห็นถึงการปลุกฝังแนวคิดที่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานระบบราชการส่วนท้องถิ่นต้องการคงสภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นหน่วยงานราชการและอยู่ในระบบราชการ สอดคล้องกับหลักการในกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่เรียกการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่า “ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น”²⁰ เพื่อนัยของความมีเกียรติศักดิ์ศรี และได้รับการปฏิบัติที่ทัดเทียมกับส่วนราชการอื่น เป็นการปลุกฝังแนวความคิดจากราชการส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องยอมรับในความมีอำนาจการบริหารงานบุคคลของราชการส่วนกลาง ดังนั้น จึงเป็นผลให้พนักงานส่วนท้องถิ่นมีความตื่นตัวให้ตนเองมีสถานภาพเดียวกับราชการส่วนกลาง เช่น ต้องการให้ระบบการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพของพนักงานเทียบเท่าส่วนกลางและภูมิภาค และเปิดโอกาสให้มีถ่ายโอนบุคคลที่เป็นข้าราชการ หรือพนักงานระหว่างข้าราชการส่วนภูมิภาคและ

²⁰ โปรดดูในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534

ส่วนท้องถิ่นได้ เป็นประเด็นที่ทำให้เห็นว่า ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังคงต้องอิง ราชการพลเรือนอีกต่อไป ตัวอย่างแนวความคิดพยายามที่จะให้สถานภาพพนักงานท้องถิ่นเป็น ข้าราชการส่วนท้องถิ่นรวบรวมจากความเห็น ในการสัมมนา ร่างกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตัวอย่างผู้ที่ให้ความเห็นในประเด็นปัญหาเรื่องนี้ เช่น **ประวิทย์ ทองภูเบศร์ ประกอบ อินทร์สุริยา และเหมยอิง อมรวงูด** (กรมการปกครอง, 2542 : 219,400-401) ดังนี้

ประวิทย์ ทองภูเบศร์ มีความเห็นว่า

“คำว่า พนักงานส่วนท้องถิ่น โดยหลักการแล้วเป็นคำทั่วไป เช่นเดียวกับประเทศ อื่นๆ ที่มีคำเหล่านี้เหมือนกันในลักษณะเดียวกันหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งท้องถิ่นต่างๆ นั้นจะมี คณะกรรมการของตนเองในการบริหารงานบุคคล ที่อยากจะให้ช่วยพิจารณา คือเรื่องสถานภาพ ของพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีประเด็นที่จะให้ข้อเท็จจริง สองประการ คือ ความเป็นมาของคำว่าข้าราชการกับพนักงาน พนักงานเทศบาลนั้นมีความคิดมาจากการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 แล้วตราเป็นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 แล้วใช้คำว่า “พนักงาน” พ.ศ. 2498 ได้มี พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดขึ้น สถานภาพของท้องถิ่นเปลี่ยนเป็นข้าราชการ ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2515 ที่ได้ยุบหน่วยการปกครองทั้งหลายในเขต กทม. เทศบาลนครกรุงเทพฯ ธนบุรี อบจ. พระนคร สุขาภิบาล 11 แห่ง จังหวัดพระนคร จังหวัดธนบุรี อำเภอ 24 อำเภอ รวมเป็น กรุงเทพมหานคร ก็ตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ กทม. ขึ้น ซึ่งจะว่าวิวัฒนาการของคำ ว่าข้าราชการและพนักงานเปลี่ยนไปแล้ว พนักงาน นั้นเป็นของเก่า และเขตเก่านี้ไม่สอดคล้องกับ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และยิ่งกว่านั้น คำจำกัดความของราชบัณฑิตยสถานของประเทศไทยที่ บัญญัติไว้ในพจนานุกรมให้ความหมายต่างกันว่าข้าราชการกับพนักงาน “ข้าราชการ” คือผู้ ปฏิบัติงานในหน่วยราชการที่ได้รับงบประมาณจากหมวดเงินเดือนเขียนไว้ชัดเจน “พนักงาน” หมายถึงผู้ปฏิบัติหน้าที่ เช่น พนักงานรัฐวิสาหกิจบัญญัติไว้ชัดเจน และในเมื่อราชการบริหารส่วน ท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารแผ่นดินซึ่งเป็นราชการ แม้ว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่าง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ในเบื้องต้นจริงๆ มีความหวังดีกับท้องถิ่นกับพนักงานส่วนท้องถิ่นคืออยากให้ ออกนอกระบบราชการ พัฒนาตนเอง เงินเดือนต่างๆ จะได้เป็นของตนเอง แต่ด้วยกฎหมายรัฐ ธรรมนูญฉบับนี้ มีคำว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นอยู่หลายมาตราไม่สามารถที่จะแยกออกเป็นนอก ระบบราชการได้ด้วยรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลของความเป็นมา เรื่องนี้ต้องต่อสู้กันหน่อย”

นายประกอบ อินทร์สุริยา ปลัด อบต. ถ้ำกลอง จังหวัดอุตรดิตถ์

“ประเด็นที่จะให้มีการแก้ไขกฎหมาย คือ เรื่องคำว่า “พนักงานส่วนท้องถิ่น” ได้สอบถามพนักงานส่วนท้องถิ่น แต่ละคนอยากจะให้เรียกว่า “ข้าราชการ” เพราะจะได้ความรู้สึกว่าเท่าเทียมกันกับข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค”

นางสาวเหมยอิง อมรวงกุล ให้ความเห็นว่

“...คำจำกัดความของ พนักงานส่วนท้องถิ่น หมายความว่าข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา และพนักงานส่วนตำบล ตรงนี้เป็นความกังวลใจของพวกเราที่ได้แสดงความคิดเห็นออกไปว่ามีความแตกต่างกันระหว่างข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการส่วนจังหวัด แต่พอมาเป็นพนักงานเทศบาลเป็นพนักงานเทศบาล เมืองพัทยา เรียกพนักงานเมืองพัทยา เราไม่ได้อิฉลากัน เราไม่ได้แบ่งแยกกัน แต่มีแง่คิดว่าเราต่างปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนคือ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งพวกเราปฏิบัติหน้าที่อยู่นั้นเรามีหน้าที่ฐานะอย่างเดียวกัน ถ้าจะกำหนดตรงนี้ก็ควรจะเหมือนกันหมด แต่ที่อยากจะให้เปลี่ยนก็ค่อนข้างจะเป็นคำว่า “ข้าราชการ” เพราะว่าพวกเราปฏิบัติงานอยู่ในส่วนของการปกครอง การปกครองไม่ได้หมายความว่าอย่างนั้น การปกครองตรงนี้ก็หมายความว่าเรามีหน้าที่ไปให้บริการ มีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุข ให้เขาทำหน้าที่ในสมัยโบราณนั้นต่างถือว่าต่างพระเนตรพระภรณ์ เพราะฉะนั้นจึงอยากจะให้ตรงนี้เปลี่ยนเป็นคำว่า “ข้าราชการ”

อย่างไรก็ดี ต่อมาร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับการตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็มีได้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของพนักงานส่วนท้องถิ่นให้เป็นข้าราชการยังคงใช้นามเรียกบุคลากรของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลว่า “พนักงาน”และใช้นามเรียกบุคลากรของกรุงเทพมหานครและองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่า “ข้าราชการ” ทำให้พนักงานส่วนท้องถิ่นก็ยังคงมีความพยายามที่จะเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายต่อไป ดังปรากฏความเห็นจากการสัมมนาว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2550 จัดโดยสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ในที่ประชุมยังคงเรียกร้องต่อกระทรวงมหาดไทย ให้แก้ไขคำเรียกนามจากพนักงานส่วนท้องถิ่นให้เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับเมื่อครั้งร่างกฎหมายดังกล่าว ใน พ.ศ. 2542 (สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, 2550) และการประชุมสัมมนาของสมาพันธ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่ง

ประเทศไทย ระหว่างวันที่ 27-30 มีนาคม 2550 ก็มีข้อเสนอให้เปลี่ยนคำเรียกว่า “พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็น “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” เช่นเดียวกัน (ปกครองท้องถิ่น, 19 เมษายน 2550 : 8)

2. โครงสร้างระบบการบริหารงานบุคคล

โครงสร้างการบริหารงานบุคคล ตามความหมายจากคำนิยามในบทที่ 1 คือองค์ประกอบสำคัญที่เชื่อมโยงระบบภายในการบริหารงานบุคคลเข้าด้วยกัน เช่น เป้าหมายเชิงคุณค่าแนวคิดคุณธรรมที่ใช้เป็นหลักการในการบริหารงานบุคคล ตัวแสดง อำนาจหน้าที่ของตัวแสดง วิธีการที่ตัวแสดงใช้อำนาจหน้าที่และการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ องค์ประกอบดังกล่าว อาจจะแบ่งได้เป็นบรรทัดฐาน (norm) ที่มีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือเป็นทางการ เช่น เนื้อหาตัวบทกฎหมาย กฎระเบียบ นโยบาย หรืออาจจะเป็นบรรทัดฐานที่ไม่เป็นทางการ เช่น แนวทางการประพฤติปฏิบัติของตัวแสดงที่ปฏิบัติสืบต่อกันมาอย่างไม่เป็นทางการ แต่มีการยึดถือร่วมกัน บรรทัดฐาน (norm) ที่ใช้เป็นหลักการในการบริหารและควบคุมระบบการบริหารงานบุคคล ได้แก่ เนื้อหาตัวบทกฎหมาย กฎระเบียบ นโยบาย ที่ใช้ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของตัวแสดง กำหนดความสัมพันธ์ของตัวแสดง วิธีการที่ตัวแสดงใช้อำนาจหน้าที่ และการควบคุมพฤติกรรมของตัวแสดงต่างๆ ในระบบการบริหารงานบุคคล

จากคำนิยามดังกล่าว องค์ประกอบของโครงสร้างการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นทางการ ได้แก่ บรรทัดฐาน ที่ใช้เป็นหลักในการบริหารและควบคุมระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติงาน กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของตัวแสดง ความสัมพันธ์และการควบคุมพฤติกรรมของตัวแสดง ศึกษาได้จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดถึงโครงสร้างของการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคล ไว้เป็น 2 ส่วนคือ

1. โครงสร้างขององค์กรที่มีอำนาจการบริหารงานบุคคลระดับบน (upper) ได้แก่โครงสร้างขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกได้เป็น 3 ระดับ คือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด (ก.จังหวัด)

2. โครงสร้างการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลระดับล่าง (lower) ได้แก่ระดับหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตัวแสดง คือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ใช้อำนาจการบริหารงานบุคคล²¹

2.1. ประเด็นการวิเคราะห์

โครงสร้างการใช้อำนาจทางด้านบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น กำหนดขึ้นโดยตัวแสดงหลักในระดับบน ที่มีอำนาจในการควบคุมระบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือกระทรวงมหาดไทย เพราะหากพิจารณาจากกระบวนการร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แนวคิดที่ปรากฏในกฎหมายดังกล่าว มาจากความคิดของกลุ่มข้าราชการกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานกลางบริหารงานบุคคลข้าราชการฝ่ายพลเรือน คือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ) ที่เป็นศูนย์กลางการระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ แต่อย่างไรก็ดี ก่อนที่กฎหมายดังกล่าวจะผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ได้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากตัวแทนฝ่ายท้องถิ่นมาก่อนแล้ว หลักการใหม่ที่กำหนดขึ้นมาได้แก่การกำหนดโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนบน ให้เป็นระบบการใช้อำนาจทางการบริหารงานบุคคลร่วมกันของตัวแทน 3 ฝ่าย เรียกว่า “ระบบไตรภาคี” คือให้มีตัวแทนของหน่วยราชการ ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายนี้ ยังคงกำหนดให้ราชการส่วนกลางยังมีอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานและการใช้อำนาจของคณะกรรมการฯ เช่น กำหนดตำแหน่งประธานคณะกรรมการและเลขานุการ ฯลฯ แสดงให้เห็นว่า ราชการส่วนกลางยังคงควบคุมการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกต่อไป ส่วนโครงสร้างการบริหารงานบุคคลระดับล่าง ได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีอำนาจทางการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างไปจากโครงสร้างระบบเดิม โดยมีการกระจายอำนาจ คือจัดสรรอำนาจให้ผู้บริหารท้องถิ่นมากขึ้น ให้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลบางส่วน แต่การใช้อำนาจมิได้มีความเป็นอิสระ หากแต่อยู่ภายใต้การควบคุมและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด และปฏิบัติตามหลักเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปที่กำหนดโดยคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง)

หลักการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจของตัวแสดงต่างๆ เป็นไปตามหลักการควบคุมกำกับดูแล คือ

²¹ โปรดดูในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นแห่งชาติ (ก.ถ.) มีอำนาจหน้าที่ ในการกำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลแห่งชาติเป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติให้แก่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) แต่ละประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา นำไปกำหนดเป็นมาตรฐานทั่วไปทางด้านการบริหารงานบุคคล ในท้องถิ่นรูปแบบของตนเอง ในแต่ละด้าน เช่น การกำหนดกรอบอัตรากำลัง การสรรหา บรรจุแต่งตั้ง ฯลฯ มาตรฐานทั่วไปมีสภาพเป็นกฎระเบียบ หรือข้อบังคับในระดับรองจากบทบัญญัติของกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการรับอุทธรณ์ร้องทุกข์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ส่วนคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ควบคุม หรือให้ความเห็นชอบแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคล ให้เป็นไปตามกรอบมาตรฐานทั่วไปที่ ก.กลาง กำหนด ส่วนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจการบริหารงานบุคคล ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นๆ

วิธีการเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ คือการออกกฎ ออกคำสั่ง กำหนดนโยบาย การประกาศ การอนุมัติ การให้ความเห็นชอบ ฯลฯ ในการดำเนินการต่างๆ ในกระบวนการบริหารงานบุคคล เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการจัดสอบแข่งขัน การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การโอนย้าย การดำเนินการทางวินัย รวมทั้ง การใช้สิทธิของผู้ปฏิบัติงาน (ตัวแสดง) ในระดับต่ำกว่าในการคัดค้านการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องของตัวแสดงระดับบนที่มีอำนาจ คือการอุทธรณ์ ร้องทุกข์

ระบบการควบคุมการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคล เป็นไปตามหลักกฎหมายปกครอง กล่าวคือ ใช้ระบบการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรภายในฝ่ายปกครองด้วยกัน ตามหลักของระบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีระบบการบริหารงานที่มีความเป็นอิสระ มากกว่าหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้แก่ **หลักการกำกับดูแล** ซึ่งกฎหมายกำหนดให้องค์กรระดับบน มีหน้าที่ควบคุมองค์กรหรือบุคคลในระดับล่าง ดังที่กล่าวมา (ในกรณีข้าราชการพลเรือน ใช้**หลักการบังคับบัญชา-ผู้วิจัย**)

นอกจากการควบคุมการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว ในระบบการบริหารงานทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น กฎหมายกำหนดบุคคลที่เป็นผู้ใช้อำนาจการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทต่างๆ ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด
2. เทศบาลนคร ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด
3. เทศบาลเมือง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด
4. เทศบาลตำบล ได้แก่ นายอำเภอ
5. องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ นายอำเภอ
6. กรุงเทพมหานคร ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
7. เมืองพัทยา ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี²²

ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัด จะมีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายทั้งสองประเภท คือ ทั้งกฎหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และการกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ตำแหน่งนายอำเภอ จะมีอำนาจเฉพาะกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจกฎหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น การใช้อำนาจการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ การบริหารงานบุคคลของผู้กำกับดูแล โดยทั่วไป อาจปรากฏในลักษณะของการรับข้อร้องทุกข์ ร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจ การสอบสวนเมื่อมีการกระทำความผิด

ส่วนระบบการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานทั่วไป ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายกำหนดให้สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบทั่วไปได้ แต่สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจควบคุมในทางด้านการบริหารงานบุคคลโดยตรง เช่น ลักษณะของการอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ แต่หากเกิดปัญหาพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่มีชอบ สภาท้องถิ่น ก็มีอำนาจตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ให้ฝ่ายบริหารชี้แจง หรือตอบคำถามได้

ส่วนการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ตามหลักกฎหมายปกครองของไทยในปัจจุบัน ให้เป็นอำนาจของศาลปกครอง หากการฟ้องร้องเป็นคดีเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ถูกต้อง หรือเป็นการละเมิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานท้องถิ่น ใน

ตำแหน่งต่างๆ²³ ส่วนการกระทำที่มีได้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่หรือการใช้อำนาจหน้าที่แต่เป็นการกระทำความผิดทางอาญา ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาคดี (โปรดดูใน

²² โปรดดูในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบ

ประมวลกฎหมายอาญา ภาคความผิดทางการปกครอง) นอกจากนี้ อาจจะมีองค์กรอื่นๆ ที่มีอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางด้านการบริหารงานบุคคลได้ หากการกระทำนั้นๆ มีความเกี่ยวข้องกับทบัญญัติกฎหมาย เฉพาะนั้นๆ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) หรือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) (โปรดดูในภาคผนวก ก. ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ตรวจสอบพฤติกรรมกรรมการเรียกรับเงิน เนื่องจากการสอบแข่งขันเป็นพนักงานส่วนตำบล ในจังหวัดกาฬสินธุ์)

เป็นที่น่าสังเกตว่า การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นการเปลี่ยนแปลงเพียง โครงสร้างการใช้อำนาจ และกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจลดหลั่นลงไป การแบ่งสรรอำนาจในการกำหนดนโยบายและการออกกฎที่เคยเป็นอำนาจฝ่ายเดียวของราชการส่วนกลางให้เป็นระบบความเห็นชอบร่วมกันของ คณะกรรมการไต่รภาคิ กำหนดให้มีตัวแทนของท้องถิ่นร่วมด้วย

2.2. ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคล

หลังจากบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้วปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของการใช้อำนาจทางด้านการบริหารงานบุคคล พบว่ามีบางประการ เช่น จากงานการศึกษาวิจัย เรื่องการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้นำเสนอถึง สภาพปัญหาทางด้านโครงสร้างของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นดังนี้ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546 : 156-157)

2.2.1. โครงสร้างการบริหารงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะโครงสร้างการบริหารงานบุคคลที่มีองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลเป็น 3 ระดับก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน และเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ระหว่าง ก.ถ. กับ ก.กลาง พบว่ามีอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันอยู่โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของ ก.ถ. การกำหนดมาตรฐาน

²³ โปรดดูในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีศาลปกครอง พ.ศ. 2542

กลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล มาตรฐานกลางไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลโดยจำเพาะเจาะจง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และเมื่อพิจารณาถึงภารกิจหลักของ ก.กลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นคือการกำหนดมาตรฐานทั่วไปให้แก่คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ซึ่งมาตรฐานที่ ก.ถ. และ ก.กลาง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นออกมาใช้บังคับนี้เป็นเรื่องเดียวกันและมีความซ้ำซ้อนกัน

2.2.2. คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมีมากเกินไป ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ที่แบ่งออกเป็น 3 คณะคือ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา การแบ่งโครงสร้าง ก. ระดับจังหวัด ในปัจจุบันพบว่ามีความมากเกินไปก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน เพราะว่า ก. จังหวัดทั้ง 3 ก. มีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์วางแผนปฏิบัติงานให้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องในการส่งลงโทษทางวินัยของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการพิจารณาอุทธรณ์ร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัญหาที่พบมากในปัจจุบันคือ ปัญหาเรื่องระเบียบและกฎเกณฑ์ที่ ก. จังหวัด ทั้ง 3 ก. ออกมาบังคับใช้บังคับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นเอกภาพไม่มีความสอดคล้องกัน ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการโอนข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความยุ่งยากล่าช้า

2.2.3. การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่เหมาะสมเพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมีภารกิจที่รับผิดชอบมาก และในทางปฏิบัติเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ ทำให้กรรมการที่เป็นตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าที่จะเสนอความคิดเห็นที่ขัดแย้งกับผู้ว่าราชการจังหวัด แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีความเป็นกลางก็ตาม และจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการที่เป็นตัวแทนจากกระทรวงมหาดไทย อาจจะเป็นผลให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ถูกครอบงำจากอิทธิพลของกระทรวงมหาดไทย ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอาจไม่สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น

2.2.4. องค์ประกอบของบุคคลที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น (ก.ถ.) พบว่ากฎหมายกำหนดให้มีตัวแทนองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นซึ่งคัดเลือกจากคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น แต่ไม่มีตัวแทนจากพนักงานส่วนท้องถิ่นเลย จึงทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานของคณะกรรมการกลางจาก ก. ต่างๆ นี้ อาจไม่ได้สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของพนักงานส่วนท้องถิ่นเลย ส่วนกรณีของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) พบปัญหาเรื่องคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการใน ก.จังหวัด การที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไว้อย่างกว้างๆ ทำให้ได้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากข้าราชการที่เกษียณอายุราชการแล้ว เช่น อดีตข้าราชการครูเข้ามาดำรงตำแหน่ง และนักธุรกิจในจังหวัดเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งบางครั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้ามาทำหน้าที่อาจไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการปกครองส่วนท้องถิ่น และเรื่องการบริหารงานบุคคลเลย ซึ่งทำให้การพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นขาดความชัดเจนและในการทำงาน บางครั้งอาจก่อให้เกิดความผิดพลาดขึ้นได้ ซึ่งจะส่งผลเสียให้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

3. กระบวนการบริหารงานบุคคล

กระบวนการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยขั้นตอนการปฏิบัติด้านการกำหนดอัตรากำลัง การกำหนดโครงสร้างของส่วนราชการ การกำหนดมาตรฐานตำแหน่ง การสรรหาและคัดเลือก การบรรจุ แต่งตั้ง การโอนย้าย การกำหนดค่าจ้าง เงินเดือน ค่าตอบแทน การประเมินผลงาน การพัฒนาบุคลากร การดำเนินการทางวินัย กระบวนการบริหารงานบุคคลของแต่ละขั้นตอนดังกล่าวมา มีการจัดทำเป็นรูปแบบมาตรฐานทั่วไปทางด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น และให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติการใช้อำนาจ ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

3.1. ประเด็นการวิเคราะห์

กระบวนการบริหารงานบุคคล กำหนดโดยตัวแสดงในระบบ คือคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การดำเนินกิจกรรมกระบวนการบริหารงานบุคคลจะต้องเป็นไปตามที่ได้คณะกรรมการกลางฯ กำหนดไว้เท่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการตีความหรือพิจารณาใช้ทางเลือกอื่นๆ นอกจากจะมีกฎหมายกำหนดไว้ การเสนอให้มีการแก้ไขกฎหรือกระบวนการบริหารงานบุคคลอาจจะกระทำได้โดยช่องทางการเสนอแนะสู่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น แต่ขึ้นอยู่กับพิจารณาของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

กระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจุดมุ่งหมาย โดยรวมเพื่อกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน การคุ้มครองพนักงานในเรื่องการได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม ตามหลักปรัชญาระบบคุณธรรม เช่น ในด้านความเสมอภาคในโอกาส ในการสรรหาบุคคล ในการเข้ารับราชการ การกำหนดหลักความรู้ความสามารถ กระบวนการแรกของการบริหารงาน บริหารงานบุคคลคือ การสรรหาบุคลากรเข้ามาดำรงตำแหน่ง ซึ่งการสรรหา ใช้แนวคิดหลักความ มั่นคงในระบบคุณธรรมโดยระบบการจ้างงานบุคคลเข้ามารับราชการ และให้ทำงานไปจน เกษียณอายุราชการ ในเส้นทางอาชีพของการเป็นปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการนั้น กระบวนการ บริหารงานบุคคลอื่นๆได้แก่ การบรรจุแต่งตั้ง การประเมินความดีความชอบ การเลื่อนระดับ ตำแหน่ง การได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถ และอาจจะมีการดำเนินการทางวินัย สำหรับผู้ที่ ปฏิบัติผิดกฎหมายหรือระเบียบ ซึ่งมีโทษขั้นรุนแรงคือการไล่ออกจากราชการ ดังนั้น บุคคลอาจจะ ออกจากราชการก่อนกำหนดได้รวมทั้งการลาออก และการเสียชีวิต

กระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกกำหนดขึ้นมา ตามกฎหมายต้นแบบ คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน และนำมาใช้กับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในทำนองเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการสรรหาบุคคล การเลื่อนระดับ ตำแหน่ง สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของระบบราชการพลเรือน เพื่อความเป็นมาตรฐานเดียวกัน หรือ ใกล้เคียงกับมาตรฐานระบบขององค์กรผู้ควบคุมท้องถิ่นคือราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาค ดังนั้น การกำหนดหลักการทางด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล จึงมีลักษณะอย่างเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็น หลักเกณฑ์การกำหนดมาตรฐานตำแหน่ง การทดลองปฏิบัติราชการ การบรรจุ การแต่งตั้ง การ เลื่อนระดับตำแหน่ง การกำหนดโครงสร้างเงินเดือน การพัฒนาสายอาชีพ การเข้าดำรงตำแหน่งใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบปิด กล่าวคือ บุคลากรจะต้องเข้ามาทำงานตั้งแต่ระดับ ตำแหน่งเริ่มต้น และได้เต้าขึ้นมาสู่ระดับตำแหน่งที่สูงขึ้น โดยไม่มีการสรรหาจากบุคคลภายนอก ในตำแหน่งที่สูงขึ้น ซึ่งเป็นระบบเปิด

หลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้วกระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นไปตามหลักการ เดิม มิได้มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญแต่อย่างใด กระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ยังคงดำเนินการตามรูปแบบการทำงาน ตั้งแต่การสรรหาบุคคลเข้ามาทำงานโดยเข้ามา ดำรงตำแหน่งในระดับต่ำและเจริญก้าวหน้าไปตามลำดับ แม้จะมีการเปิดโอกาสรับโอนข้าราชการ ได้ แต่บุคคลดังกล่าวจะต้องเคยเป็นผู้ปฏิบัติงานรับราชการมาก่อน และมีวุฒิการศึกษาหรือ มาตรฐานตำแหน่งตรงกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เท่านั้น การกำหนดโครงสร้างค่าตอบแทน ต้อง เป็นไปตามมาตรฐาน ที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนดโดยสอดคล้องกับระบบ

บัญชีเงินเดือนที่ระบบข้าราชการพลเรือนบังคับใช้ การประเมินผลการปฏิบัติงานก็ยังคงเป็นแบบเดียวกันโดยใช้ปัจจัยต่างๆ เป็นตัวกำหนดการประเมินและเริ่มต้นกำหนดให้มีตัวชี้วัดผลงานที่ชัดเจนมากขึ้น ส่วนระบบการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นและกระทรวงมหาดไทย

3.2. ปัญหากระบวนการบริหารงานบุคคล

จากการศึกษาในงานวิจัยเรื่อง **การพัฒนากระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ดำเนินการโดยสถาบันให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546 : 160-245) ได้รายงานผลการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากระบวนการบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

3.2.1. สภาพปัญหาการกำหนดกรอบอัตรากำลัง เช่น การกำหนดแผนกรอบอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอโดยเฉพาะ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนกรอบอัตรากำลัง โดยเห็นได้จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะลอกตามแผนกรอบอัตรากำลังเดิม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มักจะลอกตามแผนกรอบอัตรากำลังมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยมีการนำมาเปลี่ยนแปลงตัวเลขเล็กน้อยเพื่อให้เข้ากับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน

3.2.2. สภาพปัญหาการกำหนดตำแหน่ง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในกระบวนการของการกำหนดตำแหน่ง หลักเกณฑ์และมาตรฐานทั่วไปบางอย่างที่ออกมาใช้บังคับในบางกรณีเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการในการกำหนดตำแหน่ง และบางกรณีเป็นการขัดต่อความก้าวหน้าในสายวิชาชีพของของพนักงานส่วนท้องถิ่น การนำระบบการจำแนกตำแหน่งงาน (Position Classification) หรือ PC มาใช้ในการกำหนดตำแหน่งบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่าระบบ P.C ที่ใช้นั้นไม่สอดคล้องกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะระบบ P.C. ก่อนข้างมีข้อจำกัดที่เข้มงวดและเหมาะสมกับโครงสร้างแบบระบบราชการหรือองค์กรขนาดใหญ่ นอกจากนี้ระบบ P.C ยังทำให้กระบวนการบริหารและกำหนดตำแหน่งงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความคล่องตัว และระบบ P.C. ที่ท้องถิ่นนำมาใช้มิได้สะท้อนถึงการจำแนกตำแหน่งงานตามความรู้ความชำนาญตามกลุ่มงานของบุคลากรในท้องถิ่น

3.2.3. สภาพปัญหาการสรรหาบุคลากรเข้าสู่ตำแหน่ง เช่น ปัญหาคณะกรรมการ ก.จังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการจัดสอบ ยกเว้นในบางกรณี ก.จังหวัด อาจมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสอบตนเอง ซึ่งการที่ “ต่างคนต่างจัดสอบ” กันในลักษณะเช่นนี้ ส่งผลให้เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดสอบตนเอง เนื่องจาก ก.จังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการจัดสอบเอง จึงทำให้ ก.จังหวัดมีมาตรฐานในการจัดที่แตกต่างกันในแต่ละจังหวัด การจัดสอบตนเองเปิดโอกาสให้เกิดความไม่โปร่งใส เช่น การเล่นพรรคเล่นพวก การทุจริตการสอบ หรือการใช้อิทธิพล เช่น การแต่งตั้งกรรมการสอบคัดเลือกหรือคัดเลือกกรรมการสัมภามณ์ ฯลฯ เป็นต้น หรือเกิดปัญหาการเจาะจงคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจึงเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ยอมเปิดสอบแม้จะขาดบุคลากรก็ตาม ส่งผลต่อความเจริญเติบโตของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่ต้องการได้รับการเลื่อนระดับตำแหน่ง โดยเฉพาะในบางสายงาน อาทิ เช่น สายวิชาชีพเฉพาะ ซึ่งจะมีการเปิดสอบในบางท้องถิ่นเท่านั้น และผู้สมัครสอบเองก็ต้องเป็นผู้แสวงหาตำแหน่งเหล่านั้นด้วยตนเอง

3.2.4. สภาพปัญหาการเลื่อนระดับตำแหน่ง เช่น ปัญหาการเลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนระดับในสายปฏิบัติของข้าราชการ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กทำได้ยาก เนื่องจากในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กนั้น ไม่มีตำแหน่งที่จะรองรับกับตำแหน่งที่ข้าราชการจะสามารถเลื่อนตำแหน่ง หรือเลื่อนระดับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของข้าราชการสายปฏิบัติการไปสู่ตำแหน่งในสายบริหาร ทำให้ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถจะเลื่อนตำแหน่งหรือระดับที่สูงขึ้นได้ การให้อำนาจแก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป ในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งหรือระดับระดับ ทำให้ขาดมาตรฐานและหลักเกณฑ์ในการประเมินผล และอาจเกิดปัญหาความไม่ยุติธรรมหรือเกิดการพรรคเล่นพวกขึ้นได้

3.2.5. สภาพปัญหาการโอนย้ายข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เช่น ปัญหาการขาดความคล่องตัวในการโอนย้ายข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เนื่องจากระบบการโอนย้ายข้าราชการหรือพนักงานในปัจจุบัน ต้องได้รับความยินยอมทั้งจากตัวข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเสียก่อน หรือเรียกว่า “หลักความสมัครใจ” จากนั้น ต้องได้รับการความยินยอมจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองฝ่ายที่เรียกว่า “หลักความยินยอม” นอกจากนี้ ยังได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดอีกด้วย จึงทำให้การโอนย้ายล่าช้าและไม่คล่องตัว ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ถูกกลั่นแกล้งจากผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการไม่ยินยอมให้โอนย้ายข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนย้าย ส่งผลให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่เติบโต ในบางกรณี ผู้บริหาร

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการโอนย้ายข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากไม่ได้รับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น “ไม่สมัครใจ”

3.2.6. สภาพปัญหาเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน เช่น ปัญหาในเรื่องของอัตราเงินเดือนที่ไม่สอดคล้องเหมาะสมกับการครองชีพในปัจจุบัน ทั้งในส่วนของข้าราชการหรือพนักงาน และลูกจ้างของท้องถิ่น ซึ่งส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจในการทำงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังอาจเป็นผลทำให้ขาดแรงจูงใจให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานกับท้องถิ่น รวมทั้งปัญหาในเรื่องของหลักเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปที่กำหนดไว้ และข้อจำกัดเรื่องกรอบค่าใช้จ่ายในด้านบุคลากรต้องไม่เกิน 40% ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถที่จะบริหารงานบุคคลได้อย่างคล่องตัว และไม่สามารถกำหนดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ได้ตรงกับภาวะการณ์ครองชีพในปัจจุบัน

3.2.7. สภาพปัญหากระบวนการทางวินัยและการอุทธรณ์ เช่น ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการดำเนินการทางวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ อันเป็นเหตุให้มีการดำเนินการทางวินัยไม่เป็นไปตามระเบียบ และส่งผลให้มีปัญหาในเรื่องผลของคำสั่งลงโทษทางวินัยว่ามีผลหรือไม่ อย่างไรก็ดี หากผู้บริหารมีอำนาจมากเกินไปในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นก็เป็นประเด็นปัญหา เนื่องจากกระบวนการดำเนินการทางวินัยนั้น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ ทั้งการลงโทษทางวินัยร้ายแรงและไม่ร้ายแรง อันเป็นเหตุให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นได้

4.ตัวแสดงของระบบการบริหารงานบุคคล

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดตัวแสดงของระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย จัดแบ่งเป็นสองส่วนคือตัวแสดงภายในและตัวแสดงภายนอก ซึ่งจะได้นำเสนอวิเคราะห์ต่อไปนี้

4.1 ตัวแสดงภายในระบบ (internal actor)

เป็นตัวแสดงที่อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลแบบที่เป็นทางการ ซึ่งกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ทางด้านการบริหารงานบุคคลไว้เฉพาะตัวแสดงภายใน ตัวแสดงภายในมีทั้งที่เป็นองค์กรหรือบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

4.1.1.คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรกลางทั้ง 3 ระดับคือคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด (โปรดดูรายละเอียดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542)

การแสดงบทบาทของตัวแสดงภายในระบบบริหารงานบุคคล ของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ) ในบทบาทที่เป็นทางการ กำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายหรือระเบียบการปฏิบัติงานบริหารงานบุคคล ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในเรื่อง โครงสร้างส่วนราชการ อัตราตำแหน่งและกรอบอัตราค่าจ้างการสรรหาบุคคล เพื่อเข้ารับราชการหรือเป็นพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการบรรจุ แต่งตั้ง การย้ายข้าราชการหรือพนักงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน การเลื่อนขั้นเลื่อนเงินเดือน และการรับโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นรวมทั้งวินัยและการอุทธรณ์ ร้องทุกข์

การแสดงบทบาทของตัวแสดงภายใน ของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) ในบทบาทที่เป็นทางการกำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎระเบียบการปฏิบัติงานบริหารงานบุคคล ซึ่งมีสาระสำคัญคือกำหนดมาตรฐานทั่วไปในการบริหารงานบุคคลในเรื่องโครงสร้างส่วนราชการ อัตราตำแหน่ง อัตราค่าจ้าง การสรรหาบุคคลเพื่อเข้ารับราชการหรือเป็นพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการบรรจุ แต่งตั้ง การย้ายข้าราชการหรือพนักงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การรับโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เรื่องวินัยการอุทธรณ์ ร้องทุกข์

การแสดงบทบาทของตัวแสดงภายในระบบฯ ของ คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดในบทบาทที่เป็นทางการ กำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎระเบียบการปฏิบัติงานบริหารงานบุคคล ซึ่งมีสาระสำคัญ คือการมีอำนาจให้ความเห็นชอบในการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ อัตราตำแหน่ง กรอบอัตราค่าจ้าง การสรรหาบุคคลเพื่อเข้ารับราชการหรือเป็นพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการบรรจุ แต่งตั้ง การย้ายข้าราชการหรือพนักงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันการเลื่อนขั้นเงินเดือนการรับโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เรื่องวินัยการอุทธรณ์ ร้องทุกข์

4.1.2. ตัวแสดงตำแหน่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 15 กำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลในองค์กรหน่วยงานของตนเอง ส่วนการศึกษาถึงที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องศึกษาจากกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ²⁴รวมทั้งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภทนั้น ในปัจจุบันใช้หลักการเดียวกันคือ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายกำหนดคุณสมบัติของตัวบุคคล ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. 2546 มีสาระสำคัญคือไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามคือ

- 1) อายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- 2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา
- 3) ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการหรือที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เพราะมีเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญา หรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

การแก้ไขกฎหมายเพื่อคุณสมบัติของผู้บริหารท้องถิ่นใน พ.ศ. 2546 เช่น กำหนดคุณสมบัติด้านวุฒิการศึกษาให้สูงขึ้นเพื่อเป็นการยกฐานะทางด้านความรู้ความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายต้องการให้บุคคลที่มีคุณธรรมมากขึ้นในการเข้ามาทำงานกับองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยได้กำหนดวิธีการป้องกันมิให้ผู้ที่เคยมีพฤติกรรมในทางทุจริต หรือถูกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเพราะเคยมีส่วนได้เสียในสัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น แต่ก็เป็นที่ประเด็นที่สะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เคยมีปัญหาเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ กฎหมายจึงต้องกำหนดวิธีการป้องกัน และทำให้เห็นได้ว่าระบบการบริหารงานบุคคลของ

²⁴ โปรดดูในพระราชบัญญัติทั้งสามและที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. 2546

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เคยอยู่ในท่ามกลางสภาพแวดล้อมของการบริหารหรือปฏิบัติงานที่มีปัญหาด้านหลักการคุณธรรมและจริยธรรมมาก่อน

หมายเหตุ ตามความเห็นของผู้วิจัย ตัวแสดงในฐานะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว จากการศึกษาและการสังเกตของผู้วิจัยเอง บุคคลที่สมัครรับเลือกตั้ง และมีโอกาสได้รับเลือกเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติพิเศษที่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด เช่น เป็นผู้ที่มีผลงานหรือประสบการณ์ในการทำงานได้อย่างใดอย่างหนึ่งมาก่อน เช่น เคยประกอบอาชีพรับราชการ เคยเป็นอดีตกำนันผู้ใหญ่บ้านหรือดำเนินธุรกิจเป็นพ่อค้า นายทุนท้องถิ่น หรือประกอบวิชาชีพอิสระต่างๆ มาก่อน เช่น ทนายความ จนมีชื่อเสียงและเป็นที่รู้จักหรือได้รับการยอมรับจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น หรือมีความสัมพันธ์เป็นญาติของผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมที่เคยลงสมัครหรือได้รับการเลือกตั้งแล้วมาก่อน การเลือกตั้งแต่ละครั้งในบางท้องถิ่นมีการแข่งขันและค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง ดังนั้น บุคคลที่มีอำนาจทางการเงินสูง หรือมีฐานะเป็นนายทุนท้องถิ่น มักจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างกว้างขวาง และทำให้ผู้ที่มีชื่อเสียงหรือบุคคลที่ได้รับการกล่าวถึงว่าเป็น “ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น” มีโอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้งสูง

บทบาทที่เป็นทางการของตัวแสดงที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น กำหนดไว้ในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญคือให้มีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ การกำหนดอัตรากำลัง การจัดสรรงบประมาณ การกำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง การกำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานภายในท้องถิ่น เดียวกัน พิจารณาการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การโอนหรือการรับโอน ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์คำสั่งทางวินัย

4.1.4. ตัวแสดงอื่นๆ ที่เป็นตัวแสดงภายในระบบการบริหารงานบุคคล

บุคคลที่จัดเป็นตัวแสดงอื่นๆ ในระบบการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย ผู้บังคับบัญชา ได้แก่ บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายถึง ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดกรุงเทพมหานคร ปลัดเมืองพัทยา รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองปลัดเทศบาล รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล รองปลัดเมืองพัทยา และรองปลัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหัวหน้าข้าราชการหรือพนักงานประจำ และผู้บังคับบัญชาในสายงานต่างๆ ที่เป็นการแบ่งงานตามภารกิจ

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สายงาน โยธา การเงินการคลัง บรรเทาสาธารณภัย การศึกษา การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เป็นต้น

ด้านบทบาทอำนาจหน้าที่ในทางด้านการบริหารงานบุคคลนั้น เนื่องจาก กฎหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่แก่ผู้บังคับบัญชาในสายงานใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลไว้แต่อย่างใด ยกเว้นในกรณีที่กฎหมายกำหนดเรื่องการมอบอำนาจหรือการรักษาราชการแทนที่ผู้บังคับบัญชา สามารถที่จะใช้อำนาจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการออกคำสั่งหรือจะเป็นผู้ดำเนินการใช้อำนาจแทนได้

ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมทั้งลูกจ้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้มีอำนาจในด้านการบริหารงานบุคคล แต่เป็นผู้ที่รับผลจากการบริหารหรือการออกคำสั่งต่างๆ ทางด้านการบริหารงานบุคคล เช่น การบรรจุ แต่งตั้ง โอนย้าย การเลื่อนขั้นเงินเดือน ตำแหน่ง ฯลฯ อย่างไรก็ตามก็ดีหากการดำเนินการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่ถูกต้อง ตัวแสดงเหล่านี้ มีอำนาจตามกฎหมายที่จะใช้สิทธิในการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ ตามกฎหมายการบริหารงานบุคคลได้

ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่เป็นทางการ คือระบบความสัมพันธ์ในเชิงการใช้อำนาจขององค์กรหรือบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่าใช้อำนาจการควบคุมตรวจสอบ จุดมุ่งหมายก็คือให้เกิดกลไกการป้องกันการใช้อำนาจที่มิชอบและไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม โดยฝ่ายที่มีอำนาจในการปฏิบัติการในระดับล่างสุดคือฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีหน้าที่พร้อมที่จะให้ตรวจสอบและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด²⁵

4.2. ตัวแสดงภายนอกระบบการบริหารงานบุคคล (external actor)

ตัวแสดงภายนอกระบบการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยบุคคลที่ข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไว้แต่อย่างใด รวมทั้งบุคคลที่มีได้เป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารงานบุคคลที่ในลักษณะบทบาทที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งจำแนกได้ดังนี้

²⁵ โปรดดูรายละเอียดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

4.2.1. บุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ผู้วิจัยเห็นว่า บุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีเฉพาะตำแหน่ง เลขานุการคณะกรรมการพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดี และท้องถิ่นจังหวัด เท่านั้น ที่จัดเป็น **ตัวแสดงภายใน** ระบบการบริหารงานบุคคล เพราะมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด การมีบทบาทในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทำให้มีหน้าที่ต่างๆ เช่น การดำเนินการจัดประชุม การเตรียมวาระการประชุม เป็นหน่วยงานการรับเรื่องราวร้องทุกข์ และการดำเนินการอื่นๆ ที่คณะกรรมการมอบหมาย ให้ความช่วยเหลืองานในหน้าที่ของคณะกรรมการ เช่น การร่างหรือจัดเตรียมเอกสาร กฎระเบียบหรือมาตรฐานทั่วไปทางด้านการบริหารงานบุคคล ฯลฯ เป็นต้น ในส่วนภูมิภาค ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการพนักงานเทศบาลและพนักงานส่วนตำบล

ส่วนบุคลากรตำแหน่งอื่นๆ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่งานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เช่น การให้ความรู้ทางด้านวิชาการ การให้คำปรึกษาแนะนำการปฏิบัติงาน การให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค การตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารงานบุคคลนั้น แม้จะมีความใกล้ชิดกับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ผู้วิจัย ถือว่าเป็นเพียง **ตัวแสดงภายนอก** เพราะมิได้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายการบริหารงานบุคคล บุคลากรในตำแหน่งอื่นๆของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนี้ อาจจะมีหน้าที่ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นด้านการบริหารงานบุคคลทางด้านวิชาการได้ เช่น การให้คำปรึกษาแนะนำการปฏิบัติในกระบวนการบริหารงานบุคคล ให้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง (อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง) ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นด้านการบริหารงานบุคคลทางวิชาการ ได้แก่ การให้คำปรึกษาแนะนำการปฏิบัติในกระบวนการบริหารงานบุคคล แก่เทศบาลตำบล และองค์กรบริหารส่วนตำบล ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอ)

4.2.2. ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และกำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล เทศบาลตำบล และองค์กรบริหารส่วนตำบล อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด มีบทบาทเป็นตัวแสดงภายในระบบการบริหารงานบุคคลด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด มีหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ในบทบาทนี้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นตัวแสดงภายในระบบ แต่หากเป็นบทบาทตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัด มีบทบาทเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบาทนี้เป็นตัวแสดงภายนอกระบบ

กรณีนายอำเภอทั่วไป ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นายอำเภอไม่มีบทบาทแต่อย่างใด ยกเว้นนายอำเภอ ที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้บริหารพนักงานส่วนตำบลระดับจังหวัดซึ่งถือว่าเป็นตัวแสดงในระบบการบริหารงานบุคคล ส่วนบทบาทของนายอำเภอตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายอำเภอมีบทบาทเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นตัวแสดงภายนอกระบบการบริหารงานบุคคล

4.2.3. สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล แต่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหาร ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีสิทธิอภิปรายหรือตั้งกระทู้ถาม ในเรื่องการบริหารงานบุคคลได้

4.2.4. ประชาชนทั่วไป

ประชาชนทั่วไป ถือเป็นผู้รับบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานบุคคลเลย เนื่องจากไม่มีอำนาจหน้าที่แต่ประการใด แต่ประชาชนบางคนอาจจะมีอิทธิพลหรือใช้อำนาจอิทธิพลที่ไม่เป็นทางการจูงใจให้ตัวแสดงภายในระบบการบริหารงานบุคคลกระทำในสิ่งที่ตนเองต้องการได้ ซึ่งอาจจะเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล เช่น การเป็นผู้สมัครสอบแข่งขันบุคคลเข้ารับราชการและประสงค์ที่จะเป็นผู้สอบได้ อาจใช้วิธีการที่ไม่เป็นทางการในการจูงใจตัวแสดงภายในที่เป็นคณะกรรมการสอบให้ช่วยเหลือให้เป็นผู้สอบแข่งขันได้ เป็นต้น

4.3. ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของตัวแสดง

ตัวแสดงเป็นกลไกในการขับเคลื่อนระบบการบริหารงานบุคคล เป็นตัวกระทำที่

ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการบริหารงานบุคคล หากพิจารณาปัญหาตัวแสดงในระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กรณีระบบการบริหารงานบุคคลที่เป็นทางการ ได้แก่ ปัญหาบางส่วนที่คาบเกี่ยวกันซึ่งได้เสนอในส่วนของปัญหาด้านโครงสร้างจากงานวิจัยเรื่องการพัฒนากระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เช่น ปัญหาการดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด หรือปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น แต่หากพิจารณาในส่วนที่เป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่ไม่เป็นทางการ คือปัญหาในเชิงพฤติกรรม ที่ตัวแสดงอาจจะดำเนินการใดๆ ที่ปราศจากกฎหมายรองรับหรือเป็นการละเมิดกฎหมาย อาจจะเป็นการแสดงพฤติกรรมพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอวิเคราะห์ประเด็นปัญหานี้ในบทที่ 5

บทที่ 5

วิเคราะห์และอภิปรายผลปัญหาพฤติกรรมกรรมการบริหารงานบุคคล

การศึกษาวิเคราะห์และอภิปรายผลปัญหาพฤติกรรมกรรมการบริหารงานบุคคลในบทนี้ ผู้วิจัย กำหนดแนวทางการนำเสนอด้วยข้อมูล ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 เป็นกรณีศึกษาตัวอย่างพฤติกรรมกรรมการบริหารงานบุคคล จำนวน 4 กรณีศึกษา

ส่วนที่ 2 เป็นการนำเสนอความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ เกี่ยวกับพฤติกรรมกรรมการบริหารงานบุคคล ตามเทคนิควิธีการเดลฟาย รวมทั้ง ความเห็นอื่นๆ จากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง กับระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลจากการสำรวจเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมเปรียบเทียบบนทางด้านการบริหารงานบุคคล จากนั้น จะได้วิเคราะห์ อภิปรายผลอ้างอิงเปรียบเทียบกับแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจ หรือพฤติกรรมเปรียบเทียบ ซึ่ง จะได้นำเสนอตามลำดับดังต่อไปนี้

กรณีศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

กรณีศึกษาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่นำมาศึกษาในครั้ง มีลักษณะเป็นพฤติกรรมกรรมการใช้อำนาจที่มีขอบทางด้านการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยกลุ่มตัวอย่างกรณีศึกษา 2 ประเภทคือ

1. พฤติกรรมการกระทำคอร์รัปชั่น คือ การซื้อขายตำแหน่ง หรือการใช้จ่ายเงินเพื่อผลประโยชน์ทางด้านการบริหารงานบุคคล เพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งหรือผลประโยชน์ในตำแหน่ง
2. พฤติกรรมการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือการเลือกปฏิบัติเฉพาะบุคคล

พฤติกรรมทั้งสองประเภทที่นำมาเป็นตัวอย่างกรณีศึกษานั้น เป็นข้อเท็จจริงที่มีการฟ้องร้องและนำไปสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง 2 เรื่อง และรวบรวมจากเอกสารที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล 1 เรื่อง และเอกสารร้องเรียนต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลระดับจังหวัด 1 เรื่อง พร้อมกับแสดงนำข้อมูลจากการสอบถามและสัมภาษณ์ จากผู้ที่เกี่ยวข้องมาเป็นข้อมูลสนับสนุน

หมายเหตุ เนื่องจากชื่อบุคคล สถานที่ เป็นเรื่องราวจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจึงกำหนดชื่อบุคคลและสถานที่เป็น นามสมมุติ และนำเสนอเป็นประเด็น โดยสรุปย่อ²⁶

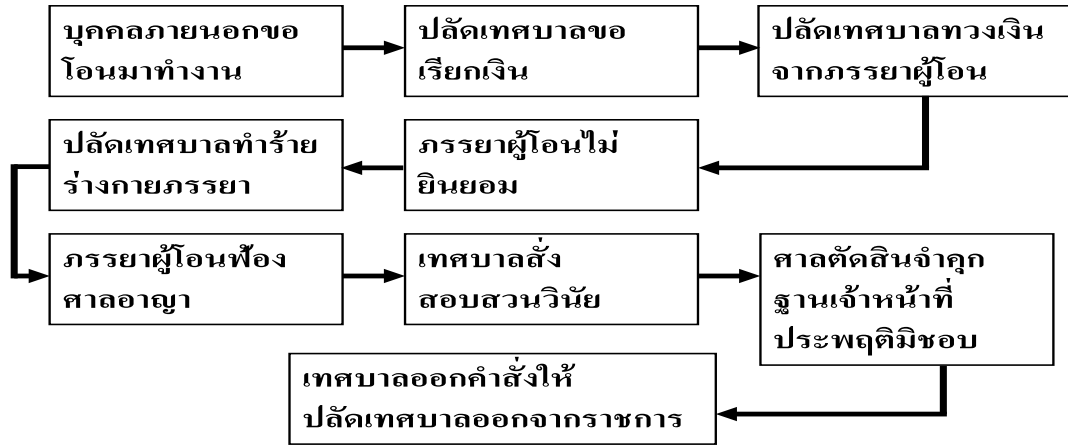
1. กรณีศึกษา พฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน ชื่อขายตำแหน่งจากการโอนย้ายพนักงาน

นางบุษบา ตำแหน่งปลัดเทศบาลระดับ 9 สังกัดเทศบาลนครเวียงแก้วบุรี เรียกรับเงิน จำนวน 300,000 บาท จากนายเสนอทรัพย์ เงินดี ข้าราชการครูเพื่อให้ได้ย้าย (โอน) จากสำนักงาน คณะกรรมการศึกษาพื้นฐาน (สพฐ.) จังหวัดเชียงใหม่ มาสังกัดเทศบาลนครเวียงแก้วบุรี ต่อมา นางบุษบา ถูกพนักงานอัยการศาลแขวงเวียงแก้วบุรี เป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาต่อศาลแขวงเวียงแก้วบุรี คดี ขอให้ทำร้ายร่างกายนางสมศรี เงินดี ภรรยานายเสนอทรัพย์ เงินดี เนื่องจากนางสมศรีไม่ยอม จ่ายเงินให้ตามที่ตกลงไว้กับสามี รวมทั้งกรณีเรียกรับเงินและทรัพย์สินจากคู่สัญญาอื่นๆ ของ เทศบาล ต่อมา นายกเทศมนตรีนครเวียงแก้วบุรี แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยนางบุษบา ว่า ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งในทางราชการ และเสนอผลการสอบสวนต่อคณะกรรมการ พนักงานเทศบาลจังหวัดเวียงแก้วบุรี (กทจ. เวียงแก้วบุรี) ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้มีมติเห็นชอบให้ นางบุษบา ออกจากราชการไว้ก่อน ต่อมา ศาลพิพากษาว่านางบุษบา กระทำความผิดจริงตามฟ้อง ให้ลงโทษตามกระบวนการทางอาญา และคณะกรรมการพนักงานเทศบาลฯ ได้มีมติให้นางบุษบา ออกจากราชการ

ขั้นตอนการกระทำแสดงไว้ในรูปภาพที่ 6

²⁶ โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับการกระทำตามข้อเท็จจริงจากภาคผนวก ง.

รูปภาพที่ 6 แสดงการกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน ซื้อขายตำแหน่งจากการโอนย้าย



2. กรณีศึกษาพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน ซื้อขายตำแหน่งจากการสอบแข่งขัน

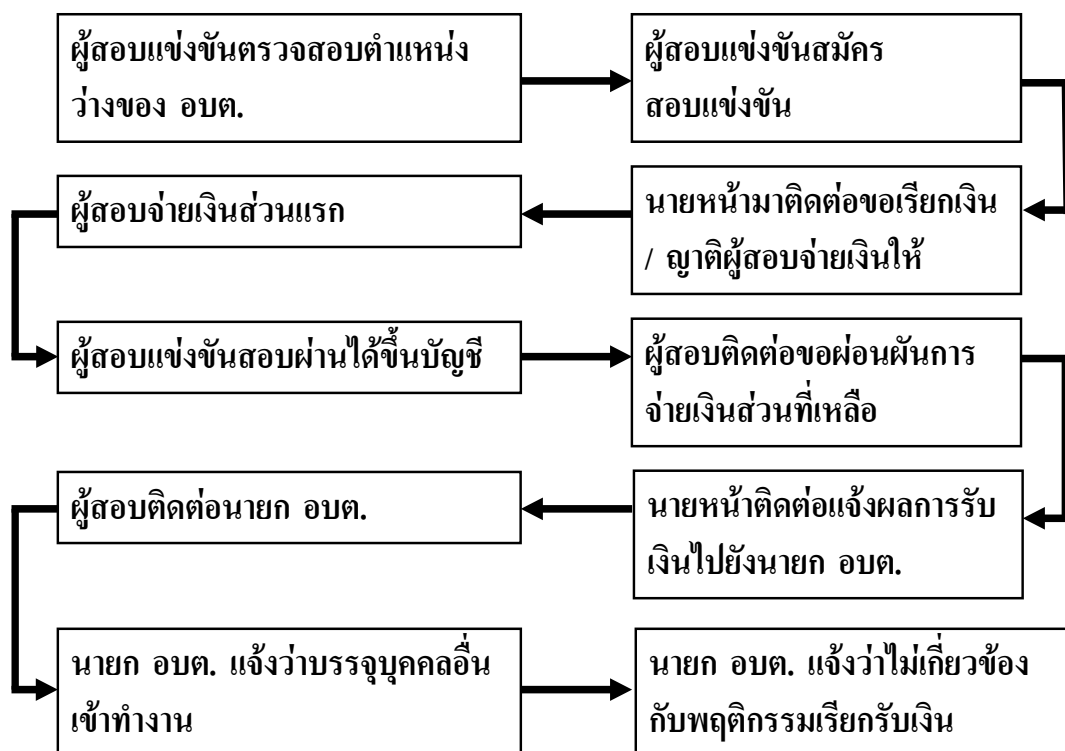
บุคคลผู้ใช้นามว่า “ผู้หลงเชื่อ” ได้มีหนังสือร้องเรียนถึงคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด เพนนารายณ์บุรีว่า หลานชายของตนได้ไปสมัครสอบแข่งขันเป็นพนักงานส่วนตำบลที่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นากันดารตำแหน่งนายช่างโยธาระดับ 2 เจ้าหน้าที่แนะนำว่าหากต้องการสอบได้ ให้ติดต่อกับเรื่องนี้กับนายกกล้าทำ (ไม่ระบุนามสกุล) บุคคลคนสนิทของนายวิชัย จิตแจ่มใส นายก อบต. นากันดาร นายกกล้าทำ ได้ยื่นข้อเสนอว่า หากต้องการขึ้นบัญชีเป็นผู้สอบแข่งขันได้ ตนเองรับจะไปพูดคุยกับกรรมการสอบให้แต่จะต้องจ่ายเงิน 50,000 บาท ให้กับตนก่อน และหากประสงค์จะได้รับการบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบลที่ อบต.นากันดาร แห่งนี้จะต้องจ่ายเพิ่มอีก 200,000 บาท หลานชายของผู้หลงเชื่อจึงได้มาปรึกษาและยืมเงินจาก “ผู้หลงเชื่อ” และนำเงินมาให้ 50,000 บาทโดยพบกันที่โรงแรมแห่งหนึ่งในตัวเมืองเพนนารายณ์บุรี แต่อีก 200,000 บาท นั้น “ผู้หลงเชื่อ” หาเงินให้ไม่ทัน จึงให้หลานชายวางมัดจำไว้ก่อน 30,000 บาท ส่วนที่เหลือจะนำมาให้เมื่อประกาศรายชื่อ

ผลการสอบปรากฏว่า หลานชายของผู้หลงเชื่อ สอบได้และได้รับการขึ้นบัญชีเป็นหนึ่ง ในจำนวน 114 คน จึงติดต่อกับนายกกล้าทำ เพื่อขอต่อรองเวลาการจ่ายเงินส่วนที่เหลือ เพราะตนเองหาเงินให้ไม่ทันและได้ขอพบกับนายวิชัย จิตแจ่มใส นายก อบต. ก็ได้รับคำตอบว่า อบต.นากันดาร

ได้บรรจุพนักงานบุคคลอื่นที่สอบได้ในตำแหน่งนี้ลำดับก่อนของ “หลานชายผู้หลงเชื่อ” ไว้เป็นพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งนายช่างโยธาแล้ว “หลานชายของผู้หลงเชื่อ” จึงติดต่อขอคืนเงินกับนายก อบต. ส่วนที่จ่ายผ่านนายกกล้าทำแต่นายก อบต. ไม่ยินยอม

โปรดศึกษาขั้นตอนการกระทำที่แสดงไว้ในรูปภาพที่ 7

รูปภาพที่ 7 แสดงการกระทำทุจริตคอร์รัปชัน ซื่อขายตำแหน่ง จากการสอบแข่งขัน



จากการศึกษาข้อมูล โดยสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ตำบลนากันดาร พบว่า

1. การเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. และตำแหน่งนายก อบต. นากันดาร ใน พ.ศ. 2548 ที่ผ่านมามีกระแสข่าวถึงการใช้จ่ายเงินซื้อเสียงจำนวนค่อนข้างสูง ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่าทุกคนที่ลงรับสมัครรับเลือกตั้งมีการใช้จ่ายเงินที่น่าจะเกินกว่า ที่ กกต. จังหวัดกำหนดทั้งนั้น รวมทั้งผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นนายก อบต. ด้วยเช่นกัน

2. มีกระแสข่าวเรื่องการเรียกรับเงินเพื่อแลกกับการได้ขึ้นบัญชีเป็นผู้สอบแข่งขันได้ และได้รับการบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบล จากหลายห้องที่ในเขตพื้นที่จังหวัดเทพารักษ์บุรี

3. พนักงานส่วนตำบลก็มีส่วนรู้เห็นการเรียกรับเงิน และน่าจะสนับสนุนให้เกิดพฤติกรรมเช่นนี้ด้วยเช่นกัน แต่ไม่มีหลักฐานปรากฏชัด ไม่มีผู้เสียหายที่จะร้องทุกข์

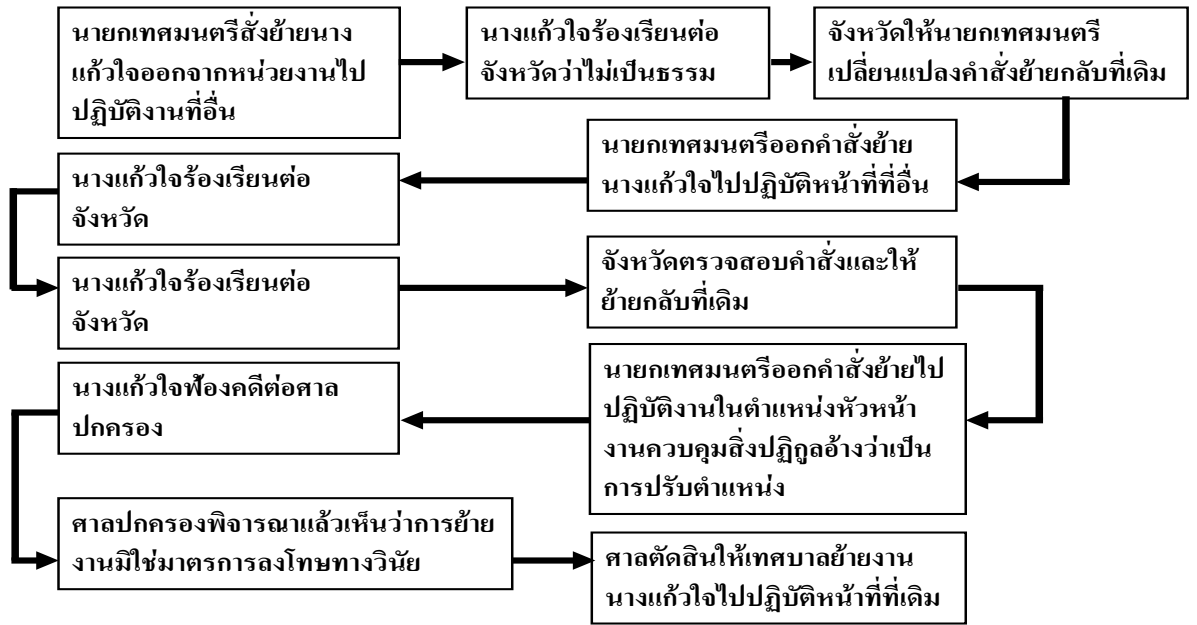
3. กรณีศึกษาพฤติกรรมกระทำความไม่เป็นธรรม กรณีการย้ายตำแหน่ง

นางแก้วใจ จริตธรรม เป็นพนักงานเทศบาลสามัญ ตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ ระดับ 7 ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานส่งเสริมสุขภาพเทศบาลเมืองรัตนธานี ไม่ได้รับความเป็นธรรม กรณีนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองรัตนธานี ได้ออกคำสั่งให้ตนเองโอนย้ายสลับตำแหน่งกับนางสมนึก แจ่มใส ตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ วช. ระดับ 7 ใน พ.ศ. 2537 นางแก้วใจ เห็นว่าการสลับเปลี่ยนครั้งนี้ เพื่อกีดกันมิให้ตนเองดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น จึงร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดรัตนธานี ต่อมาเทศบาลฯ จึงออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องกลับไปทำงานในตำแหน่งเดิม

ใน พ.ศ. 2544 นายกเทศมนตรีเมืองรัตนธานี มีคำสั่งย้ายนางแก้วใจฯ อีกครั้ง ออกจากตำแหน่งหัวหน้างานส่งเสริมสุขภาพให้ไปดำรงตำแหน่งหัวหน้างานควบคุมสิ่งปฏิกูล นางแก้วใจเห็นว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยจะไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้นในสายงานเดิม จึงขอให้ศาลปกครองพิพากษายกเลิกคำสั่งดังกล่าว และสั่งการให้แต่งตั้งตนเองดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มส่งเสริมสุขภาพอันเป็นตำแหน่งที่สูงขึ้นในสายงานเดิม ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุผลของนายกเทศมนตรีฯ ที่การออกคำสั่งย้ายนางแก้วใจออกจากตำแหน่ง เป็นเพราะนางแก้วใจเป็นบุคคลที่ขาดมนุษยสัมพันธ์ ทำงานร่วมกับผู้อื่นไม่ได้ ศาลเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นเพียงความผิดทางวินัย ซึ่งนายกเทศมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาควรที่จะดำเนินการลงโทษโดยการว่ากล่าวตักเตือน แต่กลับละเลยมิได้กระทำการดังกล่าว แต่ใช้วิธีการโยกย้ายตำแหน่ง ศาลปกครองจึงพิพากษาและออกคำสั่งบังคับเพิกถอนคำสั่งเทศบาลเมืองรัตนธานี ที่ให้นางแก้วใจดำรงตำแหน่งหัวหน้างานควบคุมสิ่งปฏิกูล โดยย้อนหลังไปจนถึงวันที่ออกคำสั่งแต่งตั้ง

โปรดศึกษาขั้นตอนการกระทำความไม่เป็นธรรมไว้ในรูปภาพที่ 8

รูปภาพที่ 8 แสดงการกระทำที่ไม่เป็นธรรม กรณีย้ายตำแหน่งงาน



ข้อมูลจากการสัมภาษณ์สอบถามบุคคลในพื้นที่ พบว่า

- 1.นางแก้วใจ เป็นบุคคลที่ตั้งใจทำงาน มีความซื่อสัตย์แต่มักพุดจาตรงไปตรงมา รวมทั้งวิจารณ์เรื่องการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีแนวโน้มจะเป็นเรื่องการกระทำที่ส่อไปในทางทุจริต ในบางครั้งก็วิจารณ์ผู้บังคับบัญชาตรงๆ ทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่พอใจ
- 2.นายกเทศมนตรี เป็นนักธุรกิจที่มีฐานะ มีอิทธิพล พวกพ้องมาก และชอบบุคคลที่ทำประโยชน์ให้ชอบผู้ที่ให้ความเคารพและปฏิบัติตนเป็นลูกน้องที่ดี

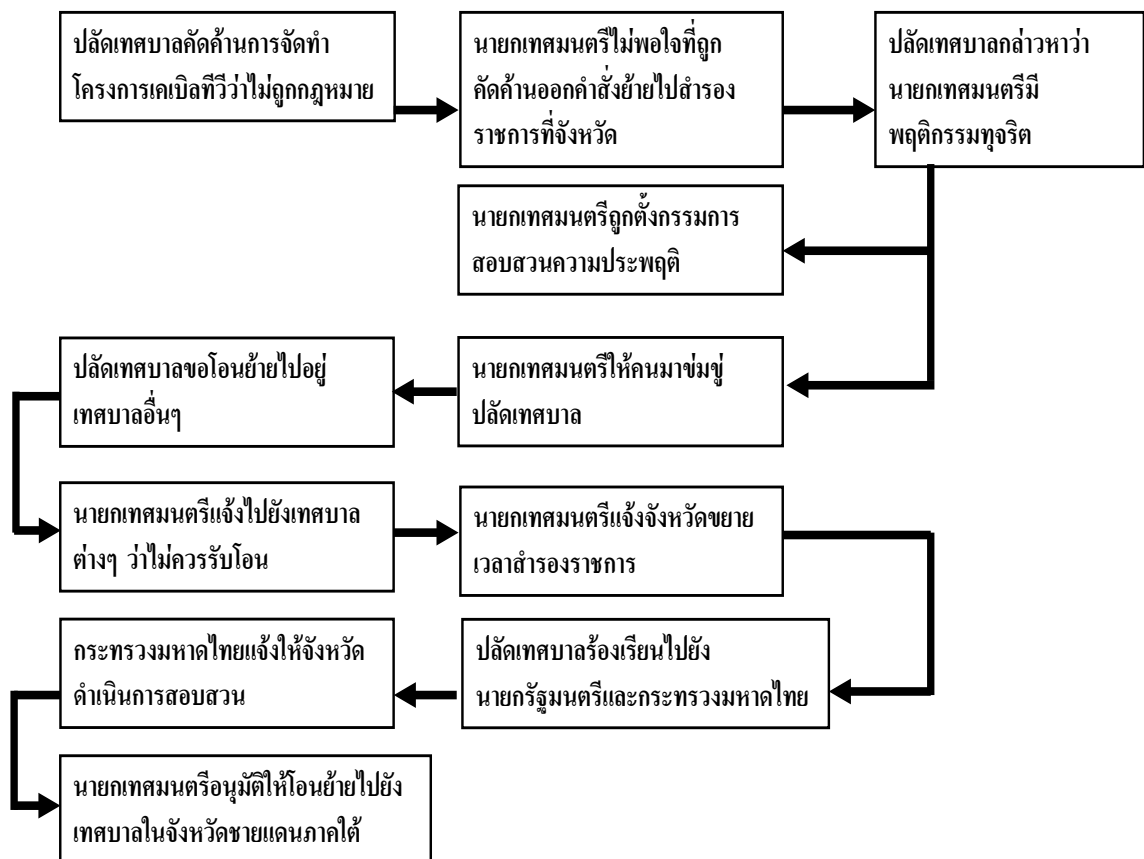
4. กรณีศึกษาพฤติกรรมการกระทำที่ไม่เป็นธรรม กรณีกลั่นแกล้งมิให้โอนย้ายตำแหน่ง

นายขจร พากเพียร ปลัดเทศบาลตำบลปายาง อำเภอปายาง จังหวัดนครพ่ายัพ ได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องมาจากนายสมสมัย แสงลาภา นายกเทศมนตรีที่ไม่พอใจการปฏิบัติหน้าที่ของนายขจร เนื่องจากโต้แย้งคัดค้านการเสนอจัดงบประมาณในโครงการติดตั้งสถานีเคเบิลทีวีเพื่อการศึกษาในเขตพื้นที่ของเทศบาลให้สอดคล้องกับการจัดการศึกษา

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเห็นว่าการตั้งงบประมาณเพื่อจัดทำโครงการดังกล่าว ไม่อาจจะกระทำได้นี้เนื่องจาก ขัดกับกฎหมายและกล่าวหาว่านายสมสมัย ทำงานโดยไม่โปร่งใส มีแนวคิดที่จะเบียดบังเอา ผลประโยชน์ส่วนตนจากการทำโครงการดังกล่าว เป็นเหตุให้นายสมสมัย ไม่พอใจที่นายขจรไม่ ปฏิบัติงานสนองนโยบาย และได้กล่าว ข่มขู่และจับไล่ นายขจร ให้ย้ายตัวเองไปอยู่ที่อื่น รวมทั้ง มีหนังสือแจ้งต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครพ่าย (กทจ.จังหวัด) ว่านายขจร ปฏิบัติงานไม่สนองนโยบายของฝ่ายบริหาร และมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมอีกหลายประการ สืบเนื่องตั้งแต่การบริหารงานของอดีตนายกเทศมนตรีคนก่อน ซึ่งขณะนั้นตนเองเป็นสมาชิกสภา เทศบาล รวมทั้งปฏิบัติตนกระด้างกระเดื่องต่อตนเองที่เป็นผู้บังคับบัญชา จึงขอเสนอย้ายนายขจร ออกจากเทศบาลตำบลปาย่างให้มาปฏิบัติงานสำรองราชการชั่วคราว ณ สำนักงาน เลขานุการ กทจ. จังหวัดนครพ่าย เป็นระยะเวลา 6 เดือน ในระหว่างเวลาดังกล่าว นายขจร ได้ติดต่อไปยังเทศบาล ต่างๆ ภายในจังหวัดเพื่อขอโอนย้ายไปดำรงตำแหน่ง แต่การดำเนินการของนายขจรที่จะขอย้ายไป สืบเปลี่ยนตำแหน่งยังเทศบาลแห่งอื่นเป็นที่ล่วงรู้แก่นายสมสมัย จึงต้องการที่จะกลั่นแกล้งให้ได้รับความเดือดร้อนมากขึ้น ในการประชุมร่วมของนายเทศมนตรีประจำเดือนธันวาคม 2547 ณ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด นายสมสมัยได้แจ้งแก่นายกเทศมนตรีทุกแห่งในพื้นที่จังหวัดว่าห้ามรับ โอนหรือสืบเปลี่ยนปลัดเทศบาลกับนายขจร เพราะเป็นผู้ที่มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม เป็นเหตุให้ นายขจร ถูกตั้งข้อรังเกียจและไม่มีเทศบาลแห่งใดตอบรับ นอกจากนี้นายขจร ได้ทราบว่ามีนายสม สมัย มีหนังสือไปยังเทศบาลอีกหลายแห่งนอกพื้นที่จังหวัด รวมทั้งแจ้งในการประชุมสันนิบาต เทศบาลภาคเหนือเมื่อเดือนมกราคม 2548 เพื่อมิให้รับโอนย้ายนายขจร และมีหนังสือมาถึง สำนักงาน กทจ. จังหวัดว่า ให้ขยายเวลาสำรองราชการต่อไปอีก 6 เดือน นายขจร เห็นว่าในเมื่อ ตนเองไม่อาจจะหาสถานที่ทำงานแห่งใหม่ที่จะโอนย้ายหน้าที่ได้ จึงได้มีหนังสือร้องเรียนมายัง นายกรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอความช่วยเหลือให้ตนเองจะได้มีโอกาสย้ายไปที่อื่น ได้ ต่อมาเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2548 นายขจร ได้รับการอนุมัติให้โอนย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ ปลัดเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

โปรดศึกษาขั้นตอนการกระทำที่แสดงไว้ในรูปภาพ 9

รูปภาพที่ 9 แสดงการกระทำที่ไม่เป็นธรรม กรณีคลื่นแคล้งมิให้ออนย้ายตำแหน่ง



ข้อเท็จจริงจากการสอบถามสำรวจข้อมูลในพื้นที่พบว่านายขจร ปฏิบัติงานในตำแหน่งปลัดเทศบาลปายาง มาตั้งแต่ พ.ศ. 2542 ในระหว่าง พ.ศ. 2542-2547 นั้น นายขจร ปฏิบัติงานตำแหน่งปลัดเทศบาล โดยมีนายศิริ พรนามา เป็นนายกเทศมนตรี ส่วนนายสมสมัย เป็นสมาชิกสภาเทศบาลฝ่ายค้าน นายขจร มีความสนิทสนม และปฏิบัติงานร่วมกับนายศิริ เป็นอย่างดี ต่อมาเมื่อหมดวาระของสภาเทศบาล ใน พ.ศ. 2547 ได้มีการประกาศเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรีเป็นวาระใหม่ การเลือกตั้งในครั้งนั้น นายศิริ ได้ลงรับสมัครเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีอีกครั้งและนายสมสมัย ได้ลงรับสมัครเลือกตั้งในตำแหน่งนายกเทศมนตรีด้วย ในช่วงระยะการดำเนินจัดการเลือกตั้งนายขจร ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งสมาชิกสภา

ท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นประจำเทศบาล ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 การเลือกตั้งในครั้งนั้น ได้มีการร้องเรียนจากกลุ่มของผู้แข่งขันหลายรายต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนครพ่ายัพ (กตต.ประจำจังหวัด) ว่านายขจร ปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นกลางได้ให้การช่วยเหลืออำนวยความสะดวกแก่นายศิริ อดีต นายกเทศมนตรีในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้ง แต่ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า นายสมสมัยได้รับ คะแนนสูงสุด แต่ขณะเดียวกันได้รับการร้องเรียนจากประชาชนต่อ กตต. จังหวัดนครพ่ายัพ ว่านาย สมสมัย มีพฤติกรรมกระทำความผิดกฎหมายโดยใช้เงินซื้อเสียงกับผู้มิสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่ง แต่ จากผลการสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ปรากฏหลักฐานเพียงพอที่จะมัดตัวเอาผิด กับนายสมสมัยได้ และได้รับการรับรองผลการเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี

หลังจากได้รับเลือกตั้งใน พ.ศ. 2547 แล้ว นายสมสมัย ได้เข้าทำงานเป็น นายกเทศมนตรีตำบลปายาง การทำงานร่วมกับนายขจร มีปัญหาตลอด นายสมสมัย ไม่พึงพอใจ นายขจร นอกจากเหตุการณ์ช่วงปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการเลือกตั้งได้ให้การช่วยเหลือนายศิริ อดีต นายกเทศมนตรีแล้ว พบว่านายขจรก็ยังมีการติดต่อกับนายศิริ ๆ อยู่เป็นประจำ นอกจากนี้ นายสมสมัย จะกล่าวถึงนายขจร ว่าไม่ค่อยให้ความร่วมมือ และไม่ได้ให้ข้อมูลหลายอย่างแก่ตน ไม่ สนองนโยบาย เป็นผลให้นายสมสมัย ไม่มอบหมายงานหรือพูดคุยปรึกษางานกับนายขจร หากมี ประเด็นอะไรที่จะปรึกษาหรือสั่งงาน ก็จะเรียกพนักงานเทศบาลระดับต้นในแต่ละสายงานที่เป็น ผู้ได้บังคับบัญชาของนายขจร เข้าพบโดยตรง มีหลายกรณีที่นายกเทศมนตรีทำงานหรือสั่งงาน ผิดพลาด เพราะเชื่อในข้อมูลของพนักงานเทศบาล ทำให้นายขจร ทักท้วงอยู่เป็นประจำ รวมทั้ง ได้รับรายงานจากบุคคลใกล้ชิดว่านายขจร มักนำปัญหาไปพูดคุยหารือกับเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน ท้องถิ่นจังหวัดนครพ่ายัพ ว่านายกเทศมนตรีเป็นผู้ไม่มีความรู้ มักทำงานแบบล้วงลูกชอบสั่งงานแก่ พนักงานเทศบาลโดยตรง ไม่เห็นความสำคัญของปลัดเทศบาล การกระทำเช่นนี้ ทำให้ตัวเองไม่ได้รับ ความสำคัญจากผู้บังคับบัญชา และเหตุที่นายกเทศมนตรีได้รับเลือกตั้งมาก็เพราะการใช้เงิน และโดยเหตุที่นายกเทศมนตรีบุคคลก่อน “มีกระสุนน้อย” (มีเงินน้อย) จึงไม่ได้รับการเลือกตั้ง

การวิเคราะห์และอภิปรายผลกรณีศึกษาจากความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญ โดยวิธีการเดลฟาย

การวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ตามเทคนิควิธีการเดลฟาย แบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ

1. ลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลจากกรณีศึกษา และจากการรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญจากแบบสอบถามเทคนิคเดลฟายรอบที่สาม โดยวิเคราะห์เป็นรายชื่อ และเสนอผลการวิเคราะห์ในรูปแบบของลำดับที่ของข้อความ โดยพิจารณาค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ และผลต่างระหว่างค่ามัธยฐานกับค่าฐานนิยม กราฟแสดงระดับน้ำค่าเฉลี่ยความคิดเห็น และการศึกษาวิเคราะห์อธิบายเหตุผลเป็นรายชื่อ

2.สาเหตุลักษณะการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญจากแบบสอบถามเทคนิคเดลฟายรอบที่สาม โดยวิเคราะห์เป็นรายชื่อ และเสนอผลการวิเคราะห์ในรูปแบบของลำดับที่ของข้อความเรียงตามลำดับค่ามัธยฐานสูงสุด โดยพิจารณาค่าพิสัยระหว่างควอไทล์และผลต่างระหว่างค่ามัธยฐานกับฐานนิยม กราฟแสดงระดับน้ำค่าเฉลี่ยความคิดเห็น และการศึกษาวิเคราะห์อธิบายเหตุผลเป็นรายชื่อ

3.ลักษณะผลกระทบของพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญจากแบบสอบถามเทคนิคเดลฟายรอบที่สาม โดยวิเคราะห์เป็นรายชื่อ และเสนอผลการวิเคราะห์ในรูปแบบของลำดับที่ของข้อความ โดยพิจารณาค่าพิสัยระหว่างควอไทล์และผลต่างระหว่างค่ามัธยฐานกับค่าฐานนิยม กราฟแสดงระดับน้ำค่าเฉลี่ยความคิดเห็น และการศึกษาวิเคราะห์อธิบายเหตุผลเป็นรายชื่อ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลปรากฏรายละเอียด ดังที่จะได้นำเสนอต่อไป

ผลการวิเคราะห์แนวคิดลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

ตารางที่ 7 ลำดับของข้อความลักษณะการกระทำที่เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล จากกรณีศึกษา

หัวข้อ	หัวข้อย่อย ข้อความที่	มัธยฐาน	ฐานนิยม	ผลต่างฐาน นิยมกับ มัธยฐาน	พิสัย ระหว่าง ควอไทล์	ความ สอดคล้อง ของ ผู้เชี่ยวชาญ
1	1.1.	4.00	4.00	4.00	4.00	สอดคล้อง
	1.2.	3.77	4.00	4.00	4.00	สอดคล้อง
	1.3.	3.81	4.00	4.00	4.00	สอดคล้อง
2.	2	3.69	4.00	4.00	4.00	สอดคล้อง
3.	3.1.	3.85	4.00	4.00	4.00	สอดคล้อง
	3.2.	3.65	4.00	4.00	4.00	สอดคล้อง
4		3.77	4.00	4.00	4.00	สอดคล้อง
5		3.81	4.00	4.00	4.00	สอดคล้อง
6		3.42	3.50	3.00	4.00	สอดคล้อง
7		3.42	3.00	3.00	3.00	สอดคล้อง
8		3.38	3.50	4.00	4.00	สอดคล้อง
9		3.65	4.00	4.00	4.00	สอดคล้อง
10		3.35	3.00	3.00	3.00	สอดคล้อง
11		3.12	3.00	3.00	4.00	สอดคล้อง

ตารางที่ 8 ลำดับของข้อความลักษณะการกระทำที่เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล จากการรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญ

หัวข้อ	หัวข้อย่อยข้อความที่	มัธยฐาน	ฐานนิยม	ผลต่างฐานนิยมกับมัธยฐาน	พิสัยระหว่างควอไทล์	ความสอดคล้องของผู้เชี่ยวชาญ
12.	12.1.	3.69	4.00	3.00	4.00	สอดคล้อง
	12.2.	3.58	4.00	5.00	4.00	สอดคล้อง
	12.3.	3.31	3.00	3.00	4.00	สอดคล้อง
13		3.31	3.50	4.00	4.00	สอดคล้อง
14		3.54	4.00	4.00	4.00	สอดคล้อง
15	15.1.	3.92	4.00	4.00	4.00	สอดคล้อง
	15.2.	3.96	4.00	4.00	3.00	สอดคล้อง
	15.3.	3.65	4.00	4.00	3.00	สอดคล้อง
16		2.88	3.00	3.00	4.00	สอดคล้อง
17		3.38	3.00	3.00	4.00	สอดคล้อง
18		2.42	3.00	3.00	3.00	สอดคล้อง
19	19.1.	2.50	2.50	3.00	3.00	สอดคล้อง
	19.2.	2.96	3.00	4.00	4.00	สอดคล้อง
	19.3	2.96	3.00	3.00	4.00	สอดคล้อง
20		3.19	3.00	3.00	4.00	สอดคล้อง
21		3.12	3.00	4.00	4.00	สอดคล้อง
22		3.81	4.00	5.00	4.00	สอดคล้อง

1. ข้อความเกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล

จากตารางที่ 7 ประกอบตารางที่ 8 ข้อความที่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันและเห็นด้วยว่า เป็นลักษณะเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งจากกรณีศึกษาและจากการรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญ โดยอธิบายถึงลักษณะพฤติกรรม

การกระทำคอร์รัปชั่น ลักษณะการกระทำที่ไม่เป็นธรรม และการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ มีจำนวน 11 ข้อกระทง โดยจำแนกออกเป็นกลุ่มของพฤติกรรมกรรมการกระทำ ดังนี้

1.1.การกระทำที่เรียกว่า คอร์รัปชั่น จากกรณีศึกษา ได้แก่

ข้อ 1. การเรียกรับเงิน ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้เป็น

- 1.1. ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีอำนาจรับการโอนย้ายงาน เรียกรับเงินจากการโอนย้ายพนักงาน
- 1.2. “นายหน้า” เรียกรับเงินจากผู้ที่จะเข้าสอบแข่งขัน หากหาเงินมาได้ตามที่ตกลงกันก็จะได้รับการบรรจุเข้าทำงาน
- 1.3. มีบุคคลแอบอ้างว่าสามารถช่วยเหลือให้เข้ารับราชการ ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องจ่ายเงินค่าตอบแทนเป็นค่านายหน้า

ข้อ 2. การเสนอให้เงิน กรณีผู้ประสงค์จะโอนย้ายมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งบุคคลอื่นมาทาบทามกับปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการทำข้อเสนอแลกเปลี่ยนต่างตอบแทน

1.2 การกระทำที่เรียกว่า คอร์รัปชั่น จากการรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่

ข้อ 12 การเรียกรับเงิน ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ คือ

- 12.1. ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ใช้อำนาจช่วงรักษาการตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น จัดให้มีการเปิดสอบแข่งขันพนักงานท้องถิ่น และเรียกรับเงิน
- 12.2. การเรียกรับเงินและบรรจุบุคคลเข้าทำงานโดยไม่เรียงตามลำดับที่สอบได้
- 12.3. การยกฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นสู่ระดับใหญ่ขึ้น เพื่อจะได้กำหนดอัตรากារเรียกเงินได้สูงขึ้นจากผู้โอนย้ายมาลงตำแหน่ง (การยกฐานะของท้องถิ่นสามารถขยายกรอบตำแหน่งได้ อัตรากារเรียกเงินก็จะสูงตามระดับตำแหน่งที่ขยายได้)

1.3. การกระทำที่ไม่เป็นธรรม จากกรณีศึกษา ได้แก่

ข้อ 3 การกลั่นแกล้ง ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้เป็น

3.1. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งแจ้งแก่ผู้บริหารท้องถิ่นอื่นๆ ทุกแห่งที่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสงค์จะโอนย้ายไปนั้นว่าปลัดฯ เป็นบุคคลที่มีพฤติกรรมที่ไม่ดีอย่ารับโอน

3.2. ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โอนย้ายงานจากภาคเหนือให้ไปอยู่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อกลั่นแกล้งให้เกิดความลำบาก

ข้อ 4. การข่มขู่ กดดัน กรณีผู้บริหารท้องถิ่นข่มขู่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า หากยังคงคือดั่งไม่รับโอนย้ายไปทำงานที่อื่น ก็จะได้รับอันตราย

ข้อ 5. การใช้ระบบอุปถัมภ์ระบบพรรคพวกกรณีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่งตั้งบุคคลของตนเองดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ส่วนบุคคลที่ไม่ใช่พรรคพวกย้ายให้ไปที่อื่นและตำแหน่งไม่สำคัญ

1.4. การกระทำที่ไม่เป็นธรรม จากการรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญ

ข้อ 13. การข่มขู่ผู้สอบแข่งขันได้ เช่น กรณีตัวแทนผู้บริหารท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ข่มขู่ผู้สอบได้ในลำดับที่จะบรรจุก่อนให้ทำการสละสิทธิ์ (เพื่อให้สามารถเลื่อนลำดับบุคคลพรรคพวกของตนเองที่สอบได้ให้รับการบรรจุแทน)

ข้อ 14. การประกาศผลการสอบแข่งขันล่าช้า กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง เปิดสอบแข่งขันบรรจุบุคคลเข้าทำงาน เมื่อ พ.ศ. 2542 และประกาศผลสอบใน พ.ศ. 2549 (เพื่อให้บุคคลที่มีโอกาสสอบได้ลำดับก่อนทำการสละสิทธิ์ และจะให้บุคคลที่เป็นพรรคพวกกันได้เลื่อนลำดับและได้รับการบรรจุแทน)

ข้อ 15. ปัญหาการกีดกันตำแหน่ง ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

15.1. การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทำการเปิดสอบแข่งขันแม้จะมีตำแหน่งว่าง เรียกว่า “การลือคตำแหน่ง” (เพื่อกีดกันตำแหน่งไว้ให้บุคคลภายในองค์กร)

15.2. การไม่ปรับระดับตำแหน่งของบุคคลในหน่วยงานไปสู่ระดับที่สูงขึ้นเรียกว่า เป็น “การคงตำแหน่ง” (เพื่อกีดกันตำแหน่งไว้ให้บุคคลในองค์กรที่คุณสมบัติยังไม่ถึง และรอจนกว่าคุณสมบัติจะครบ)

15.3. องค์กรปกครองท้องถิ่นปรับอัตราตำแหน่งให้สูงขึ้นเพื่อมิให้บุคคลที่มีอยู่ไม่อาจจะดำรงตำแหน่งได้ เรียกว่าเป็น “การสลับม” (ต้องย้ายไปอยู่ที่อื่น)

1.5. การกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบการบริหารงานบุคคล จากกรณีศึกษา ได้แก่

ข้อ 6. การออกคำสั่งที่ไม่เหมาะสม กรณีผู้บริหารท้องถิ่นแห่งหนึ่งออกคำสั่งเรื่องการโอนย้ายสับสนกลับไปกลับมา

ข้อ 7. การออกคำสั่งที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคล กรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นแห่งหนึ่งออกคำสั่งโอนย้ายพนักงาน โดยไม่สอบถามความสมัครใจ

ข้อ 8. การไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ กรณีผู้บริหารท้องถิ่นไม่สอบสวนวินัยพนักงานที่กระทำผิด แต่ใช้วิธีการโอนย้ายให้ไปอยู่ที่อื่น

ข้อ 9. ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การสอบแข่งขัน กรณีผู้สอบแข่งขันเป็นพนักงานส่วนตำบล วังเต็นหาบุคคลมาช่วยเหลือให้สอบแข่งขันได้

ข้อ 10. การกล่าวหาผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นการเสียมารยาทที่พนักงานท้องถิ่นกล่าวหาว่าผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองต่อสาธารณะว่ากระทำการทุจริต

ข้อ 11. พนักงานกระทำผิดวินัย กรณีพนักงานท้องถิ่น ประพฤติตนไม่ดี ทำผิดทางวินัย แต่ไปร้องเรียนกล่าวหาว่าผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจไม่ถูกต้อง

1.6. การกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบการบริหารงานบุคคล จากการรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่

ข้อ 16. การทำงานที่ไม่มีมาตรฐาน เนื่องจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ไม่จริงจังในการเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับมติของ คณะกรรมการกลางพนักงานท้องถิ่น

ข้อ 17. ปัญหาการใช้อำนาจ กรณีผู้บริหารท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ออกคำสั่งให้ปลัดองค์กรท้องถิ่นแห่งนั้น ให้ทำหน้าที่เพียงการดูแลเครื่องสูบน้ำเท่านั้น (เพราะไม่พอใจผลการทำงาน)

ข้อ 18. การไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ฯ กรณีกระทรวงมหาดไทย ยังไม่กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ

ข้อ 19. ปัญหาการทำงานของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ คือ

19.1. กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปด้านการบริหารงานบุคคล เอื้อประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แสวงหาผลประโยชน์

19.2. กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปการบริหารงานบุคคล ลักษณะเปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมา

19.3. กฎเกณฑ์การจ่ายโบนัสที่ไม่มีมาตรฐาน

ข้อ 20. ปัญหาการกำกับดูแลระบบการบริหารงานบุคคล เช่น กรณีผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงใช้วิธีการบังคับบัญชา มากกว่าการกำกับดูแล

ข้อ 21. ปัญหาการกำหนดตำแหน่งและการสรรหาบุคคล เช่น กรณีผู้บริหารท้องถิ่นแห่งหนึ่ง อนุมัติให้จ้างนักร้องเป็นลูกจ้างของท้องถิ่นในอัตราพนักงานทำความสะอาด (เพื่อมีหน้าที่ร้องเพลงให้ฟังในช่วงกลางคืน)

ข้อ 22. การทุจริตในการสอบแข่งขัน กรณีมีบุคคลพยายามกระทำการทุจริต ในการสอบแข่งขัน

2. ผลการศึกษาวิเคราะห์และอภิปรายผลรายข้อ

ตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญจากกรณีศึกษาการกระทำเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล คือ

- 2.1 พฤติกรรมการกระทำทุจริตคอร์รัปชัน
- 2.2. พฤติกรรมการกระทำที่ไม่เป็นธรรม
- 2.3. พฤติกรรมการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบการบริหารงานบุคคล

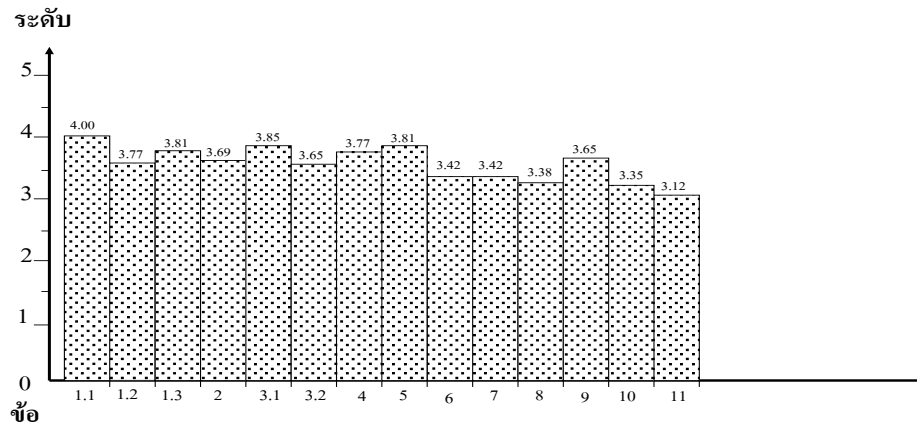
ผู้วิจัย วิเคราะห์และอภิปรายผลโดยอ้างอิงความเห็นของผู้เชี่ยวชาญตามเทคนิควิธีการเดลฟาย โดยกำหนดค่าน้ำหนักความเห็นเป็นระดับสูง – ต่ำ ตามคำมัธยฐานออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับสูง ระดับปานกลางค่อนข้างสูง ระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ และระดับต่ำ โดยกำหนดระดับค่าคะแนนดังนี้

- ช่วงคะแนน 4.00 -5.00 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับสูง
- ช่วงคะแนน 3.00 – 3.99 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง
- ช่วงคะแนน 2.00 – 2.99 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ
- ช่วงคะแนน 1.00 – 1.99 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับข้างต่ำ

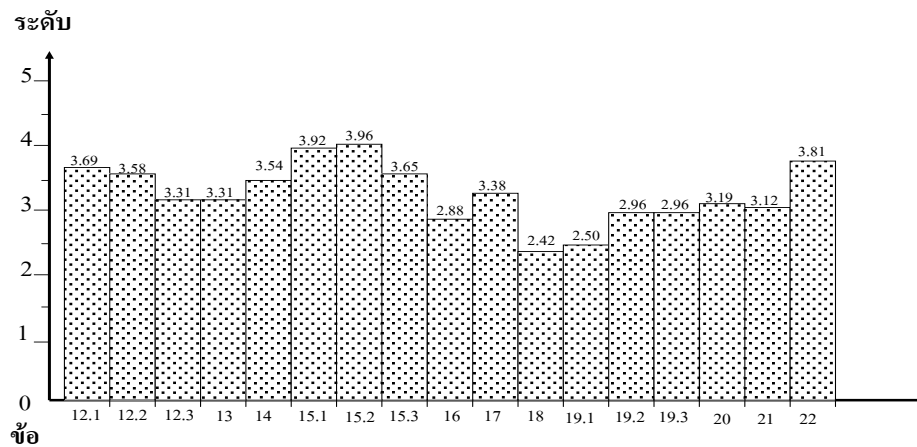
นอกจากนี้จะได้แสดงและอภิปรายผลประกอบความเห็นของผู้เชี่ยวชาญจากข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มาจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องและข้อมูลที่ศึกษาจากเอกสาร เช่น การนำเสนอของสื่อมวลชน ข้อมูลรายงานสถิติ คำพิพากษาหรือแหล่งอื่นๆ อีกด้วย

เพื่อเป็นการแสดงถึงระดับค่าการให้น้ำหนักความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ เกี่ยวกับลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล จากกรณีศึกษา ผู้วิจัยจะได้สรุปเป็นรูปภาพกราฟ ค่าเฉลี่ยเป็นรายข้อดังที่จะได้นำเสนอในรูปภาพกราฟที่ 1 และ 2

รูปกราฟที่ 1 แสดงระดับค่าเฉลี่ยของพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล จากกรณีศึกษา



รูปกราฟที่ 2 แสดงระดับค่าเฉลี่ยของพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล จากกรณีสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ



จะเห็นได้ว่าระดับความเห็นเกี่ยวกับลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลจากกรณีศึกษามีค่าต่ำสุดคือ 3.12 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูงและระดับค่าสูงสุดคือ 4.00 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับสูง ส่วนระดับความเห็นเกี่ยวกับลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลจากการรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญ มีค่าต่ำสุดคือ 2.42 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำและระดับค่าสูงสุดคือ 3.96 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูง ซึ่งจะได้อภิปรายผลเป็นรายข้อดังต่อไปนี้

2.1. พฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน จากกรณีศึกษา ประกอบด้วย

ข้อ 1. เรื่องการเรียกเงิน ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้เป็น

1.1 ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีอำนาจรับการโอนย้ายงานเรียกเงินค่าโอนย้ายงาน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 4.00 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่า กรณีศึกษาพฤติกรรมเรื่องการเรียกเงินจากการโอนย้ายพนักงานนั้น ปลัดเทศบาลนครเวียงแก้วบุรี ถือเป็นตัวแสดงในระบบการบริหารงานบุคคล (internal actor) เป็นผู้เรียกเงินจากบุคคลผู้มาขอโอนย้ายมาอยู่เป็นครูในสังกัดเทศบาลนครเวียงแก้วบุรีซึ่งถือว่าเป็นตัวแสดงภายนอกระบบการบริหารงานบุคคล (external actor) เพราะยังไม่ได้เป็นพนักงานเทศบาล ปลัดเทศบาล แม้จะไม่ใช่เป็นผู้บริหารสูงสุด ในการบริหารงานบุคคล แต่มีอำนาจในการบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลทั้งหมดรองจากนายกเทศมนตรี มีอำนาจสามารถที่จะขอเรียกดูข้อมูลว่าในโครงสร้างหรือส่วนงานใดหรือโรงเรียนใด มีตำแหน่งงานว่างที่จะรับการโอนได้หรือไม่ ตำแหน่งปลัดเทศบาลเป็นตำแหน่งนักบริหารในระดับสูงมีหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อการอนุมัติได้ แก่นายกเทศมนตรีว่าควรจะได้รับโอนบุคคลหนึ่งบุคคลใดนั้น มีความเหมาะสมหรือไม่ และหากปลัดเทศบาลมีความอาวุโสมาก (ตำแหน่งปลัดเทศบาลระดับ 9) ก็อาจจะทำให้นายกเทศมนตรีมีความเกรงใจและอาจจะงุนใจ ให้นายกเทศมนตรียอมรับและอนุมัติตามที่ขอมา อีกทั้งผู้ขอโอนย้ายมีตำแหน่งเป็นข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีความรู้ความสามารถที่น่าจะเป็นที่เชื่อถือที่ทางเทศบาลจะรับเข้าทำงานได้ แต่พฤติกรรมการเรียกเงินนั้น อาจจะเป็นพฤติกรรมของปลัดเทศบาลแต่ผู้เดียว ซึ่งนายกเทศมนตรี อาจจะไม่ทราบเรื่องหรือมีส่วนรู้เห็น ก็อาจจะเป็นไปได้ เพราะตามรูปคดี นายกเทศมนตรีเป็นผู้เสียหายที่ฟ้องคดีปกครอง แต่ในทางคดีอาญบุคคลอื่นเป็นผู้เสียหายที่มีชื่อนายกเทศมนตรี สิ่งหนึ่งที่น่าสังเกต คือเทศบาลนครเวียงแก้วบุรี เป็นเทศบาลขนาดใหญ่และเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค ผู้ขอโอนอาจจะคิดว่าการได้เข้า

มาอยู่ในเมืองใหญ่จะทำให้คุณภาพชีวิตในการทำงานดีขึ้นกว่าเดิม และมีโอกาสในความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน แต่ขณะเดียวกันอัตราการเรียกเงินซึ่งเป็นเรื่องที่มีการกล่าวถึงว่า หากเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่และผู้ขอโอนมีระดับตำแหน่ง (ระดับซี) ที่สูง อัตราการเรียกเงินก็จะสูงด้วย ซึ่งจากกรณีศึกษาการเรียกรับเงินของปลัดเทศบาลกับผู้ขอโอนมีอัตราที่สูงถึง 300,000 บาท

เป็นที่น่าสังเกตว่า เรื่องการเรียกรับเงิน หากเป็นพฤติกรรมการสมยอมกันระหว่างคู่กรณีโอกาสที่จะมีการกล่าวหาร้องเรียน หรือเป็นคดีที่ฟ้องร้องต่อศาล จนถึงการตัดสินชี้ชัดว่าบุคคลผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด และถูกลงโทษให้ออกจากราชการน่าจะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นน้อยหรือไม่เกิดขึ้นเลยตราบดีที่ผลประโยชน์ลงตัวกันทั้งสองฝ่าย แต่ตามกรณีศึกษาเกิดประเด็นปัญหาขึ้นได้โดยบังเอิญ เนื่องจากการเรียกรับเงินในครั้งนั้น บุคคลที่เป็นภรรยาของผู้ขอโอนตำแหน่งมาเป็นพนักงานเทศบาล มาทราบความจริงภายหลังว่า สามมิได้ไปทำความตกลงที่จะให้เงิน โดยภรรยาอาจจะไม่ทราบ ไม่ตกลงด้วยหรืออาจจะหาเงินมาให้ไม่ทัน เมื่อไม่ได้เงินตามที่ตกลงกันได้ ปลัดเทศบาลจึงมีความโมโห จึงได้ทำร้ายร่างกายของภรรยาของผู้ขอโอนย้ายซึ่งเป็นการผิดทางอาญา ผู้เสียหายในคดีอาญาไปแจ้งความดำเนินคดี เมื่อพนักงานสอบสวนได้สอบสวนถึงสาเหตุที่มาของความผิด จึงได้ทราบว่ามีการกระทำความผิดเรื่องการเรียกรับเงินเป็นอีกหนึ่งคดี ที่เป็นความผิดทางอาญา จึงตั้งเป็นประเด็นความผิดอีกหนึ่งข้อหาซึ่งมีอัตราโทษที่ร้ายแรงกว่า และนำไปสู่กระบวนการฟ้องร้องต่อศาลแขวงในเรื่องคดีอาญาทั้งเรื่องการทำร้ายร่างกาย และการเรียกรับเงิน จากประเด็นนี้ หากสมมุติว่า คู่กรณีสมยอมทุกประการ ก็คงไม่มีโอกาสที่จะเกิดเป็นคดีฟ้องร้องต่อศาล ดังนั้น ในกรณีการเรียกรับเงินหากไม่มีเรื่องอื่นมาเกี่ยวโยงเป็นความผิดอาญาด้วย ก็คงอาจจะยากที่จะเป็นสาเหตุให้นำประเด็นมาฟ้องร้องต่อศาลให้ดำเนินคดี และนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

1.2. นายหน้าเรียกรับเงินจากผู้เข้าสอบแข่งขัน หากหาเงินมาได้ตามที่ตกลงกันก็จะได้รับการบรรจุเข้าทำงาน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.77 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่า พฤติกรรมเบี่ยงเบน คือพฤติกรรมการเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขันเป็นพนักงานส่วนตำบล กรณีมีบุคคลแสดงตนเป็น “นายหน้า” (นายกล้าทำ) เรียกรับเงินจากผู้เข้าสอบแข่งขันเป็นพนักงาน อบต.นาگانดาร จังหวัดเทพนารายณ์บุรีหาก

ประสงค์จะได้ขึ้นบัญชีเป็นผู้สอบได้ก็จะต้องจ่ายเงินมาจำนวน 50,000 บาทก่อน หากต้องการประสงค์จะได้รับการบรรจุในองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ต้องการก็จะต้องจ่ายตามอัตราของตำแหน่งนั้นๆ อีก 200,000 บาท โดยจะนำเงินไปมอบให้นายก อบต. นากันดาร กรณีจากเรื่องร้องเรียนนี้ เนื่องจากผลการสอบสวนไม่มีพยานหลักฐานที่ชัดเจนที่จะเอาผิดกับนายก อบต. นากันดารได้ กรณีอาจจะเป็นไปได้ว่าผู้ที่เป็นนายหน้าอาจจะอ้างว่าจะนำเงินไปให้ ในข้อเท็จจริงอาจจะไม่ได้นำไปให้ตามที่พูดไว้ อาจจะเป็นการให้ค้ำประกันที่แท้ก็ว่าได้ กรณีเช่นนี้ บุคคลที่ทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลเสื่อมเสียมีทั้ง “นายกกล้าทำ” ที่ปฏิบัติตนเป็น “นายหน้า” รวมทั้งผู้ที่สอบเข้าแข่งขันซึ่งถือว่าทั้งหมดเป็นตัวแทนภายนอก และอาจจะรวมถึงเจ้าหน้าที่ของ อบต. หรือนายก อบต. ที่เป็นตัวแทนภายในด้วย

1.3. มีบุคคลแอบอ้างว่าสามารถช่วยเหลือให้ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องจ่ายเงินค่าตอบแทนเป็นค่านายหน้า

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.81 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญมีค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่า พฤติกรรมในข้อนี้มีลักษณะกรณีเดียวกับข้อ 1.2. คือพฤติกรรมของ “นายกกล้าทำ” ที่แสดงตนกับผู้สมัครสอบแข่งขันว่าสามารถช่วยเหลือในการสอบได้ เป็นพฤติกรรมของตัวแทนภายนอก ที่ทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลเสื่อมเสีย

ข้อ 2. การเสนอให้เงิน กรณีผู้ประสงค์จะโอนย้ายมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งบุคคลอื่นมาทาบทามกับปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการทำข้อเสนอแลกเปลี่ยนต่างตอบแทน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่าเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.69 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่า พฤติกรรมเบี่ยงเบน คือพฤติกรรมของผู้ขอโอนย้ายงานซึ่งจัดเป็นตัวแทนภายนอกระบบการบริหารงานบุคคล ที่ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ได้มาติดต่อกับปลัดเทศบาลเพื่อขอโอนย้ายเข้ามาทำงาน เมื่อปลัดเทศบาลเป็นฝ่ายขอเงินกับผู้ขอโอนย้ายงาน ผู้ขอโอนย้ายงานก็ยินยอมที่จะให้เงินตามที่ขอ แสดงให้เห็นว่าผู้ขอโอนย้ายงานมีความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะเข้า

มาทำงาน จึงยอมรับตามข้อเสนอ ผู้ขอโอนจึงเป็นตัวแสดงภายนอก ที่มีส่วนสนับสนุนให้ ปลัดเทศบาลที่เป็นตัวแสดงภายใน แสดงพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ส่วน หลักการบริหารงานบุคคลที่คืบคลาน การที่จะรับโอนบุคคลเข้ามาทำงานในหน่วยงาน ควรพิจารณา ตามหลักความรู้ความสามารถ คุณผลการทำงานหรือความเหมาะสมน่าจะเพียงพอ การใช้วิธีการเรียก เงินหรือเสนอให้เงิน ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าเทศบาลจะได้รับประโยชน์จากการรับโอนบุคคลเข้า มาทำงาน และจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้โอนย้ายหรือผู้รับ โอนอาจจะไม่เกิดความเกรงใจไม่ เคารพหรือการสั่งงานก็จะยากเพราะฝ่ายที่ขอโอนย้ายมาอาจจะคิดว่าตนเองได้จ่ายเงินให้ไปแล้ว

2.2.พฤติกรรมกบฏจรรยาบรรณวิชาชีพจากการรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่

ข้อ 12 การเรียกรับเงิน ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ คือ

12.1. ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจช่วงรักษาการผู้บริหารท้องถิ่น จัด ให้มีการเปิดสอบแข่งขันพนักงานท้องถิ่น และเรียกรับเงิน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล คำมัธยฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.69 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 19 ในฐานะประธาน คณะอนุกรรมการด้านวินัยพนักงานส่วนตำบล ได้ยกตัวอย่างว่ามีพฤติกรรมกบฏจรรยาบรรณวิชาชีพที่เกิดขึ้นจากการสอบแข่งขันเป็นพนักงานเทศบาลของเทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง ในจังหวัดกาญจนบุรี ประเด็นที่น่าจะผิดก็คือปลัดเทศบาลใช้อำนาจอนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการสอบแข่งขันในช่วงที่ ไม่มีตำแหน่งนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาลจึงได้ปฏิบัติหน้าที่รักษาการนายกเทศมนตรีตามกฎหมาย (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) ซึ่งโดยมารยาทควรปฏิบัติแต่เฉพาะงานที่ไม่ใช่ นโยบายเท่านั้น และการดำเนินการจัดสอบก็ไม่ได้ถูกหาคัดทานตรวจสอบจากสภาเทศบาล เนื่องจาก หมดวาระเช่นกัน ในการสอบครั้งนี้มีหลักเกณฑ์ว่าผู้ที่สอบได้ขึ้นบัญชีไว้ สามารถนำผลสอบไปปรับ การบรรจุเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่มีตำแหน่งว่างได้ทั่วประเทศ ได้อีกด้วย ทำให้เกิดพฤติกรรมกบฏ “ตรวจสอบตำแหน่งว่าง” จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ และการจองตำแหน่ง และจ่ายเงินไว้ล่วงหน้า ต่อมามีการร้องเรียนจากผู้เข้าสอบว่ามีการติดต่อ เรียกรับเงินจากนายหน้าที่ย้ำว่าเป็นคนของเทศบาลแห่งนี้ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี อัตราว่างจะมีการเงินเรียกค่า “จองตำแหน่ง ” แล้วไม่ได้รับการบรรจุเข้าทำงาน

ประเด็นนี้จังหวัดกาญจนบุรี ได้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง แต่ในขณะนี้ยังไม่สิ้นสุด ต่อมา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ออกคำสั่งถึงองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกแห่ง ห้ามมิให้มีการใช้บัญชีจากการสอบแข่งขันเป็นพนักงานท้องถิ่นข้ามพื้นที่จังหวัด ผลที่ตามมาคือ มีผู้เสียหายที่สอบได้และขอไปบรรจุในต่างจังหวัด กลับไม่ได้รับการบรรจุ เนื่องจากผลของคำสั่งดังกล่าว จึงได้ฟ้องร้องต่อศาลปกครองว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทำการละเมิดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 284 โดยอ้างว่า “องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคล” เหตุที่ต้องฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อให้อัยการคำสั่งของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมายโดยอ้างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 284 ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคล” กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่มีอำนาจที่จะออกคำสั่งระงับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ เนื่องจากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีการเรียกเงินไปแล้ว แต่ไม่อาจจะบรรจุตำแหน่งให้บุคคลที่สอบได้เพราะมีคำสั่งระงับ และผู้เรียกเงินก็ไม่มีเงินจ่ายคืนให้ (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 19, 27 เมษายน 2549)

ปัญหาในด้านการบริหารงานบุคคลในข้อนี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากพฤติกรรมของตัวแสดงภายในระบบคือปลัดเทศบาล ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลในฐานะรักษาราชการนายกเทศมนตรี และตัวแสดงภายนอกที่เข้ามาเกี่ยวข้องคือผู้เข้าสอบแข่งขันเป็นพนักงานท้องถิ่น

12.2. การเรียกรับเงินและบรรจุบุคคลเข้าทำงานโดยไม่เรียงตามลำดับที่สอบได้

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล คำมัธยฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.58 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 9 ให้ความเห็นว่ามีกรณีที่เกิดขึ้นในเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดสระบุรี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนี้จัดให้มีการสอบบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นพนักงานเทศบาล และระบุให้ผู้สอบได้สามารถนำผลการสอบไปบรรจุที่องค์กรปกครองท้องถิ่นแห่งอื่นที่มีตำแหน่งที่ว่างได้ การดำเนินการที่ผิดปกติจากหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนี้คือการประกาศรายชื่อผู้สอบได้โดยไม่ระบุลำดับที่สอบได้ ซึ่งปกติการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการจะต้องเรียงตามลำดับที่สอบได้ ต่อมามีการร้องเรียนว่ามีการเรียกรับเงินจากผู้สอบได้ การที่ไม่ระบุลำดับที่ทำให้สามารถที่จะขอตำแหน่งผู้สอบได้จากบัญชีตามอำเภอใจได้ จะเป็นใครก็ได้โดยไม่จำเป็นต้องเรียงลำดับจึงถือเป็น

พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 9, 26 เมษายน 2549)

ปัญหาการบริหารงานบุคคลในข้อนี้เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวแสดงภายในระบบคือ ผู้บริหารของเทศบาลซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลหรืออาจจะเป็นคณะกรรมการจัดสอบแข่งขัน ที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์

12.3.การยกฐานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นระดับชั้นใหญ่ขึ้นเพื่อจะได้ กำหนดอัตราเงินค่าตอบแทนจากผู้โอนย้ายมาลงตำแหน่งในอัตราที่สูงขึ้น

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่าเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.31 ถือว่า ผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 และความเห็นของ ปลัดเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในฐานะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลสายผู้แทนปลัดเทศบาล ได้กล่าวถึงปัญหาทางการบริหารงานบุคคลประการหนึ่งคือ การประกาศยกฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นระดับชั้นใหญ่ขึ้น ตั้งแต่ พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา มีการยกฐานะเทศบาลหลายแห่ง เช่น จากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง และการยกฐานะเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนคร ไม่น้อยกว่า 15 แห่ง การยกฐานะขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้เป็นเทศบาลชั้นที่ใหญ่ขึ้น สามารถขยายกรอบของ ตำแหน่งได้สูงขึ้นได้ อัตราการเรียกเงินก็จะสูงตามระดับตำแหน่งที่ขยายได้ด้วย เช่น จากตำแหน่ง ปลัดเทศบาลระดับ 7 อาจจะขยายกรอบเป็นตำแหน่งปลัดเทศบาลระดับ 9 ได้ การขยายกรอบ ตำแหน่งอาจจะเป็นผลให้บุคคลภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งในขณะนั้นได้ จำเป็นต้องรับโอนบุคคลากรที่มีคุณสมบัติตรงกับกรอบ ตำแหน่งใหม่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่สนใจอยากจะเข้ามาทำงาน (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 , 21 เมษายน 2549)

นอกจากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญตามเทคนิคเคลฟายแล้ว ข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลที่ เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าผู้ที่ให้สัมภาษณ์ หลายท่านยืนยันว่ามีการกระทำในลักษณะเช่นนี้ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัด ปลัดองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวว่า “พฤติกรรมการเรียก รับ เงิน” มิได้มีเพียงจากการสอบแข่งขันเท่านั้น แต่มาสาเหตุเกิดขึ้นเนื่องจากสาเหตุการยกฐานะองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้สูงขึ้น ก็มีการเรียกกร้องค่าตอบแทนจากการ โอนย้ายเข้ามาดำรงตำแหน่ง

เช่นกัน แต่เป็นเรื่องในทางลับไม่มีการเปิดเผย เนื่องจากเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดี บางกรณีก็มิได้เกิดขึ้นเนื่องจากการที่ผู้บริหารท้องถิ่นเรียกร้อง แต่เกิดจากพนักงานท้องถิ่นเองที่อยากจะได้ตำแหน่ง มีการเสนอที่จะช่วยเหลือหรือให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีอำนาจ ก็มี (สัมภาษณ์ ปลัดเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในฐานะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล, 25 พฤษภาคม 2548 และหัวหน้ากลุ่มกฎหมายและเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคกลาง, 8 กุมภาพันธ์ 2549)

ปัญหาการบริหารงานบุคคลในข้อนี้เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวแสดงภายในระบบคือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล และพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้รับผลของการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคล

นอกจากนี้ ข้อมูลจากการนำเสนอของสื่อมวลชนพบว่า ช่วง พ.ศ. 2548- 2549 มีพฤติกรรมกรรโชงเรียนจากการซื้อขายตำแหน่งงาน ปรากฏการกระทำของนายหน้าี่เรียกเงินจากผู้เข้าสอบแข่งขันในพื้นที่จังหวัดภาคกลางหลายแห่ง เช่น จากการสอบแข่งขันเป็นพนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเขียว จังหวัดนครปฐม หรือการสอบแข่งขันบรรจุเป็นพนักงานเทศบาลตำบลแก่งเสี้ยน จังหวัดกาญจนบุรี การกระทำเหล่านั้นมีการร้องเรียนจากผู้เข้าสอบว่ามีกรรโชงเรียนรับเงิน ซึ่งผู้ที่นำข้อมูลมาเปิดเผย เช่น นายเชื้อ อ้นจินดา ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหินตก จังหวัดนครนายก และดำรงตำแหน่งประธานสมาพันธ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย รวมทั้งนายทวิศักดิ์ ศรีทองกิติกุล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวน้อย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และตำแหน่งที่ปรึกษาสมาพันธ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย ได้แถลงยืนยันว่าพฤติกรรมกรรโชงเรียนดังกล่าวเกิดขึ้นจริง ด้วยมีผู้มาร้องเรียนกับตนเองเป็นจำนวนมาก และเนื่องจากผลการสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ผู้เข้าสอบสามารถนำผลการสอบไปขอสมัคร หรือจองตำแหน่งงานเพื่อขอบรรจุในตำแหน่งว่างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ ได้ เป็นผลให้ปัญหาการเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขันและการบรรจุพนักงานส่วนท้องถิ่น รุกคามเข้าไปในหลายพื้นที่ของจังหวัดในภาคกลางที่มีอัตราตำแหน่งงานว่างแต่ไม่ได้มีการจัดสอบเอง นอกเหนือจากพื้นที่จังหวัดภาคกลางแล้ว พฤติกรรมกรรโชงเรียนเกิดขึ้นในการสอบแข่งขันบุคคลบรรจุเข้ารับราชการเป็นพนักงานท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือด้วยเช่นกัน เช่น กรณีปัญหาการเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขันขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งคลอง อำเภอกำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นต้น²⁷

²⁷ โปรดดูรายละเอียดทั้งสองกรณีในภาคผนวก ข.

นอกจากการนำเสนอข่าวสารของสื่อมวลชนแล้ว พบปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลบางกรณีนำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลปกครอง เช่น กรณีกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย มีการเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขันเข้ารับราชการ เช่น คำพิพากษาของศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ 9798/2544 ผู้ฟ้องคดีสมัครสอบแข่งขันเป็นลูกจ้างชั่วคราวของผู้ถูกฟ้องคดีได้คะแนนสูงสุด มีกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเรียกเงินจากผู้ถูกฟ้องคดี และจะยกเลิกการสอบถ้าผู้ฟ้องคดีมีเงินให้ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีประกาศยกเลิกผลการสอบทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองให้ยกเลิกประกาศยกเลิกผลการสอบ²⁸

2.3. พฤติกรรมกระทำที่ไม่เป็นธรรม จากกรณีศึกษา ได้แก่

ข้อ 3 การกลั่นแกล้ง ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

3.1. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง แจกแก่ผู้บริหารท้องถิ่นอื่นๆ ทุกแห่งที่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสงค์จะโอนย้ายไปนั้นว่าเป็นบุคคลที่มีพฤติกรรมที่ไม่ดี อยากรับโอน

3.2. ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โอนย้ายจากภาคเหนือไปอยู่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อกลั่นแกล้งให้เกิดความลำบาก

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล คำมัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในข้อ 3.1. เท่ากับ 3.85 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง ส่วนผลการวิเคราะห์ข้อมูล คำมัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในข้อ 3.2. เท่ากับ 3.85 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูงเช่นเดียวกัน

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ทั้งสองประเด็นเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตำบลปายาง สาเหตุเกิดจากความขัดแย้งระหว่างนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลสืบเนื่องมาจากการทำงานร่วมกัน และนายกเทศมนตรีใช้วิธีการกลั่นแกล้งโดยผ่านกระบวนการทางด้านการบริหารงานบุคคล นายกเทศมนตรี อาจจะคิดว่าตนเองเป็นผู้บังคับบัญชามีอำนาจมากกว่า การที่กฎหมายกำหนดว่าหากพนักงานท้องถิ่นจะโอนย้ายไปทำงานที่อื่น จะต้องอาศัยหลัก “ความยินยอมของผู้รับโอนและผู้ที่จะให้โอน” เป็นช่องทางที่

²⁸ โปรดดูรายละเอียดภาคผนวก ก.

นายกเทศมนตรีตำบลปายาง ใช้เป็นช่องทางในการสื่อสารไปยังเทศบาลเหล่านั้นเพื่อแจ้งให้ทราบว่าพฤติกรรมของปลัดเทศบาลผู้นี้เป็นอย่างไร การแจ้งข้อมูลดังกล่าวนายกเทศมนตรีอาจจะให้ข้อมูลที่อาจจะเป็นภาพลบของปลัดเทศบาลเพียงด้านเดียวเท่านั้น และมีส่วนจูงใจให้เทศบาลอื่นลังเลใจที่จะไม่รับโอนปลัดเทศบาลผู้นี้ และเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมหรือไม่รักษามารยาทให้เกียรติผู้อื่น และในเวลาต่อมาก็ได้อนุมัติให้ปลัดเทศบาลโอนย้ายได้ เนื่องจากนายกเทศมนตรีอาจจะเห็นว่าได้ใช้วิธีการข่มขู่กลั่นแกล้งมาหลายวิธีพอสมควร การที่ยินยอมให้โอนย้ายได้ในภายหลังแสดงให้เห็นว่ายังมีเจตนาถั่นแกล้ง เพราะอาจจะเล็งเห็นว่าเทศบาลที่รับโอนย้ายอยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปลัดเทศบาลบุคคลนี้จะต้องได้รับความยากลำบากทั้งในการเดินทางและชีวิตครอบครัว อีกทั้งอาจจะไม่คุ้นเคยกับประเพณีวัฒนธรรมที่แตกต่างออกไป

ปัญหาในด้านการบริหารงานบุคคลทั้งสองข้อนี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวแสดงภายในระบบคือนายกเทศมนตรี ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล

ข้อ 4. การข่มขู่ กดดัน กรณีผู้บริหารท้องถิ่นข่มขู่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าหากยังดื้อดึงไม่รับโอนย้ายไปทำงานที่อื่น ก็จะได้รับอันตราย

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล คำมัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.77 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้คำแนะนำความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่า กรณีที่เกิดขึ้นที่เทศบาลตำบลปายาง เป็นพฤติกรรมของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจทางด้านการบริหารงานบุคคลที่ไม่เหมาะสม คือการเสนอส่งปลัดเทศบาลไปดำรงราชการ ที่สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครพ่าย และข่มขู่ให้ปลัดเทศบาลโอนย้ายออกจากพื้นที่จังหวัด แต่เมื่อปลัดเทศบาลดำเนินเรื่องขอโอนย้าย นายกเทศมนตรีกลับไม่อนุมัติ แต่ใช้วิธีการแจ้งให้เทศบาลที่จะขอรับการโอนย้ายรับทราบ ว่า ปลัดเทศบาลเป็นผู้ที่มีพฤติกรรมที่ไม่ดีไม่ควรรับโอนเพื่อให้ปลัดเทศบาลไม่สามารถโอนย้ายได้โดยสะดวก และใช้วิธีการขยายระยะเวลาดำรงราชการออกไปเป็นระยะๆ โดยไม่คำนึงว่าการที่เทศบาลตำบลปายางไม่มีปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ จะเกิดผลเสียหายต่อทางราชการหรือประชาชนอย่างไร

ปัญหาในด้านการบริหารงานบุคคลในข้อนี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวแสดงภายในระบบคือนายกเทศมนตรี ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล

ข้อ 5. การใช้ระบบอุปถัมภ์หรือพรรคพวก กรณีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง แต่งตั้งคนของตนเองมาดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ส่วนคนที่ไม่ใช่พรรคพวกให้ย้ายไปที่อื่น และเป็นตำแหน่งไม่สำคัญ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.81 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่า พฤติกรรมกรณีศึกษาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลเมืองศรีรัตนธานี ที่นายกเทศมนตรีมีข้อขัดแย้งกับนางแก้วใจ (พยาบาลวิชาชีพ) เพราะไม่พอใจในการทำงานของพยาบาลผู้นี้ โดยอ้างว่าทำงานไม่สนองนโยบายและออกคำสั่งย้ายออกไปปฏิบัติงานยังหน่วยงานบริการอื่นๆ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเหตุผลในคำพิพากษาของศาลทั้งจากคำร้องและคำให้การของกลุ่มกรณี เป็นเรื่องความขัดแย้งในการทำงานที่มีความเห็นไม่สอดคล้องกัน และหากนายกเทศมนตรีเห็นว่านางแก้วใจได้รับการร้องเรียนจากประชาชนว่าทำงานไม่ดี ก็ควรที่จะเรียกมาว่ากล่าวตักเตือน แต่กลับละเลยและใช้วิธีการย้ายนางแก้วใจออกไปทำงานที่อื่นในระดับตำแหน่งของผู้ปฏิบัติงาน ทั้งๆที่ นางแก้วใจ เป็นหัวหน้างานมาก่อน เมื่อนางแก้วใจร้องเรียนการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อจังหวัดและคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลในเวลาต่อมา ทำให้นายกเทศมนตรีเพิ่มความไม่พอใจมากขึ้น และไม่ไว้วางใจที่จะให้ทำงานเป็นหัวหน้ากลุ่มงาน โดยแต่งตั้งให้บุคคลอื่นมาดำรงตำแหน่งแทน แต่ในประเด็นนี้ศาลปกครองไม่ได้ออกคำสั่งเปลี่ยนแปลงคุณลักษณะของนายกเทศมนตรี ผู้เชี่ยวชาญบางท่านที่ตอบปัญหาในข้อนี้จึงเห็นว่า เป็นเพราะนางแก้วใจไม่ปฏิบัติตนเป็นลูกน้องที่ดี นายกเทศมนตรีจึงไม่ได้เห็นว่าเป็นพรรคพวกของตนเอง จึงแต่งตั้งบุคคลอื่นที่ตนเองมีความสนิทสนมเข้าดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มงานส่งเสริมสุขภาพ ซึ่งน่าจะเป็นวิธีการตามระบบอุปถัมภ์ การที่นายกเทศมนตรีออกคำสั่งย้ายสถานที่ทำงานของนางแก้วใจจึงไม่ใช่มาตรการลงโทษที่กฎหมายกำหนดแต่เป็นการกลั่นแกล้ง จัดเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล

กรณีดังกล่าวอาจจะเป็นปัญหาที่ซับซ้อน ผู้เชี่ยวชาญบางท่านเห็นว่าพนักงานเทศบาลผู้นี้อาจจะมีพฤติกรรมในการทำงานที่ไม่ดี ไม่เชื่อฟังและทำทายนายกเทศมนตรีตลอดมา จึงเป็นผลให้นายกเทศมนตรีต้องออกคำสั่งย้ายหน้าทำงาน (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 12, 30 พฤษภาคม 2549) แต่ประเด็นหนึ่งที่ได้จากกรณีศึกษานี้คือ นายกเทศมนตรี ไม่ได้ใช้วิธีการบริหารที่ทำให้พนักงานมีความพึงพอใจในการทำงาน ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งในการบริหารงานบุคคล

ปัญหาในด้านการบริหารงานบุคคลในข้อนี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวแสดงภายในระบบคือนายกเทศมนตรี ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล

2.4. พฤติกรรมการกระทำที่ไม่เป็นธรรม จากการรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่

ข้อ 13 การข่มขู่ผู้สอบแข่งขันได้ เช่น กรณีตัวแทนผู้บริหารท้องถิ่น ข่มขู่ผู้สอบได้ในลำดับที่จะบรรจุก่อนให้ทำการสละสิทธิ์ เพื่อสามารถเลื่อนลำดับบุคคลพรรคพวกของตนเองที่สอบได้ให้ได้รับการบรรจุแทน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.31. ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ คำน้่าหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 19 ว่ามีปัญหาการร้องเรียนเรื่องการข่มขู่ผู้สอบแข่งขันเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยผู้กระทำกล่าวอ้างว่าเป็นตัวแทนของผู้บริหารท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ต้องการให้บุคคลที่เป็นพรรคพวกของตนเองได้รับการบรรจุเข้าทำงาน แต่บุคคลดังกล่าวสอบแข่งขันได้ในลำดับที่รองจากผู้ที่ได้ลำดับต้น ต่อมาผู้ที่สอบได้ลำดับต้นร้องเรียนว่ามีโทรศัพท์จากบุคคลแปลกหน้าข่มขู่ให้สละสิทธิ์เพราะต้องการให้บุคคลในลำดับหลังได้รับการบรรจุเข้าทำงานแทน การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม หลักความรู้ความสามารถ แต่อิงประโยชน์ของพรรคพวกบริหารของตนเอง พฤติกรรมเช่นนี้จึงจัดเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 19, 27 เมษายน 2549)

ปัญหาการบริหารงานบุคคลในข้อนี้ เกิดจากตัวแสดงภายนอกระบบคือบุคคลที่ปฏิบัติการข่มขู่ซึ่งอาจจะเป็นการอ้างว่ารู้จักกับผู้บริหารท้องถิ่น หรืออาจจะไม่เกี่ยวข้องกันเลยแต่ต้องการกีดกันบุคคลอื่นไม่ให้ได้รับการบรรจุเข้าทำงานเท่านั้น

ข้อ 14. การประกาศผลการสอบแข่งขันล่าช้า กรณีองค์กรปกครองท้องถิ่นแห่งหนึ่ง เปิดสอบแข่งขันบรรจุบุคคลเข้าทำงาน เมื่อ พ.ศ. 2542 และประกาศผลสอบ พ.ศ. 2549

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.54 ถือว่า ผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 19 ว่าเทศบาลแห่งหนึ่งในภาค กลางจัดสอบแข่งขันบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาล ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บรรเทาและป้องกัน สาธารณภัย โดยเปิดสอบแข่งขันใน พ.ศ. 2542 ระยะเวลาผ่านมาถึง พ.ศ. 2549 รวม 7 ปี จึงได้ ประกาศผลสอบแข่งขัน ซึ่งปรากฏว่ามีผู้สอบได้และไม่มารายงานตัวจำนวนหนึ่ง เนื่องจากได้งานที่ อื่นก่อนหน้านั้นแล้ว จึงเป็นการสละสิทธิ์จากอันดับที่สอบได้ ย่อมเป็นที่สงสัยว่าการดำเนินการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนี้เป็นสิ่งที่ผิดปกติ ซึ่งต่อมาจังหวัดที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นแห่งนี้สังกัดอยู่ได้แต่งตั้งกรรมการสอบสวนปัญหาดังกล่าว ประเด็นที่มีการร้องเรียนคือ พฤติกรรมดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายให้บุคคลที่มีโอกาสสอบได้ในลำดับก่อน ทำการสละสิทธิ์และให้ บุคคลที่เป็นพรรคพวกได้เลื่อนลำดับและได้รับการบรรจุแทน หากการกระทำมีจุดมุ่งหมายเพื่อการ ดังกล่าว จัดเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 19, 27 เมษายน 2549.)

ปัญหาในด้านการบริหารงานบุคคลในข้อนี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวแสดงภายในระบบ อาจเกี่ยวข้องกับหลายบุคคลที่น่าจะเป็นไปได้ เช่น นายกเทศมนตรี ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงาน บุคคล รวมทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้องในการจัดสอบแข่งขัน

ข้อ 15 ปัญหาการกีดกันตำแหน่ง ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

15.1. การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทำการเปิดสอบแข่งขันแม้จะมีตำแหน่ง งานว่าง เรียกว่า “การลือคตำแหน่ง” เพื่อกีดกันตำแหน่งไว้ให้บุคคลภายในองค์กร

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญระดับคะแนน เท่ากับ 3.92 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 ว่าปัญหาพฤติกรรม

การบริหารงานบุคคลที่ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรมประการหนึ่ง คือการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกรอบอัตราค่าจ้างที่เป็นตำแหน่งงานว่าง แต่ไม่ดำเนินการจัดให้มีการสอบบุคคลเข้ามาทำงาน หรือไม่เปิดรับสมัครการโอนย้ายบุคคล จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นที่มีคุณสมบัติเหมาะสมมาดำรงตำแหน่ง อาจจะมีจุดมุ่งหมายหลายอย่าง เช่น รอเวลาให้บุคคลที่เป็นญาติหรือพรรคพวกจบการศึกษาและมีสิทธิสอบ หรือรอบุคคลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวเช่นนั้น มีคุณสมบัติครบถ้วนและให้โอนย้ายเข้ามา พฤติกรรมเช่นนี้จึงเรียกว่าระบบการ “ถือตำแหน่ง” จัดเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล (สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2, 21 เมษายน 2549)

ปัญหาในการบริหารงานบุคคลในข้อนี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวแสดงภายในระบบคือนายกเทศมนตรี ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล

15.2. การไม่ปรับอัตราระดับตำแหน่งในหน่วยงานให้สูงขึ้น เรียกว่า “การดองตำแหน่ง”

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล คำสัมภาษณ์เฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.96 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้าง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 ว่า ปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลประการหนึ่งคือ การกีดกันบุคคลในเรื่องของความก้าวหน้าเพื่อให้หาทางดิ้นรนย้ายไปอยู่ที่อื่น ซึ่งมักจะเป็นบุคคลที่นายกเทศมนตรีไม่พึงพอใจไม่ชอบหน้า ก็จะ “แขวนตำแหน่ง” เช่น ไม่มอบหมายหมายงานให้ทำ จะกลายเป็นผู้ที่ไม่มีผลงานที่ชัดเจน หากทนไม่ได้เมื่อมีโอกาสก็จะหาทางย้ายออกไป แต่ในบางกรณีพนักงานที่ประสงค์จะอยู่ทำงานกับเทศบาลต่อไปนั้นเนื่องด้วยความจำเป็นบางประการ แต่นายกเทศมนตรีต้องการให้ออกไป หากพนักงานยอมอดทนได้ก็ต้องทนทำงานไป หรือกรณีที่รองปลัดเทศบาลระดับ 6 มีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะเป็นระดับ 7 ได้ แต่เทศบาลมีกรอบอัตราตำแหน่งสามารถปรับระดับตำแหน่งได้ แต่ไม่ปรับระดับได้ เพราะรองปลัดเทศบาลระดับ 6 คุณสมบัติไม่ถึง ก็จะดองไว้ เมื่อมีคุณสมบัติครบ ทำให้ผู้มีคุณสมบัติจากเทศบาลอื่น ไม่มีโอกาสจะเข้ามาลงตำแหน่งในระดับ 7 ได้ การไม่เปิดสอบหรือไม่ปรับตำแหน่ง ก็จะมีปัญหาจึงเป็นลักษณะของการ “ดองตำแหน่ง” ไม่ให้โอกาสปรับระดับสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น จัดเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2, 21 เมษายน 2549)

ปัญหาในด้านการบริหารงานบุคคลในข้อนี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวแสดงภายในระบบคือนายกเทศมนตรี ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล

15.3. องค์กรปกครองท้องถิ่นปรับอัตราตำแหน่งให้สูงขึ้น เพื่อมิให้บุคคลที่มีอยู่ไม่อาจจะดำรงตำแหน่งได้ เรียกว่าเป็น “การสุบลม” (ต้องย้ายไปอยู่ที่อื่น)

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล คำสัมภาษณ์เฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.65 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญมีค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 ว่าพฤติกรรมทางการบริหารงานบุคคลที่เป็นปัญหาอีกประการหนึ่งคือ การกีดกันความก้าวหน้าของบุคคลในลักษณะที่เรียกว่าการ “สุบลม” เช่น กรณีปลัดเทศบาลระดับ 6 ต้องรอระยะเวลา 2 ปีคุณสมบัติจึงครบถ้วนจึงปรับเป็นให้ระดับ 7 ได้ แต่เนื่องจากเป็นบุคคลที่นายกเทศมนตรีไม่ยอมยกได้ ก็จะปรับปรุงขยายกรอบระดับตำแหน่งปลัดเทศบาลของตนเองให้เป็นปลัดเทศบาลระดับ 7 ดังนั้น ปลัดเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งระดับ 6 แม้จะมีความสามารถแต่นายกเทศมนตรีไม่ต้องการก็จะขึ้นดำรงตำแหน่งไม่ได้ ต้องหาทางย้ายไปเป็นปลัดเทศบาลระดับ 6 ที่อื่น หรือมิฉะนั้น จะต้องปรับลดชั้นลงไปเป็นรองเทศบาลระดับ 6 เพราะเทศบาลได้อัตราใหม่เป็นปลัดเทศบาลระดับ 7 แล้ว ดังนั้น ปลัดเทศบาล 7 ก็จะสรรหากันใหม่ การกระทำดังกล่าวจัดเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2, 21 เมษายน 2549)

ปัญหาในด้านการบริหารงานบุคคลในข้อนี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวแสดงภายในระบบคือนายกเทศมนตรี ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล

2.5. พฤติกรรมการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบทางด้านการบริหารงานบุคคลจากกรณีศึกษา ได้แก่

ข้อ 6. การออกคำสั่งที่ไม่เหมาะสม กรณีผู้บริหารท้องถิ่นออกคำสั่งเรื่องการโอนย้ายสับสนกลับไปกลับมา

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล คำมีชชฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.42 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ คำนำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่าพฤติกรรมการออกคำสั่งที่ไม่เหมาะสมคือ กรณีของเทศบาลเมืองศรีรัตนธานี ที่นายกเทศมนตรี ออกคำสั่งย้ายที่ทำให้ นางแก้วใจ มีความรู้สึก ว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม เมื่อนางแก้วใจ ร้องเรียนต่อทางจังหวัด นายกเทศมนตรีก็เปลี่ยน คำสั่งให้กลับมาทำงานที่เดิม แสดงให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยว่าการออกคำสั่งย้าย สถานที่ทำงานนั้นไม่เป็นธรรม นายกเทศมนตรีจึงยอมเปลี่ยนคำสั่งให้ย้ายกลับมาทำงานที่เดิม ทำให้เป็นประเด็นที่น่าสงสัยว่าหากนางแก้วใจทำงานไม่ดี แต่เหตุใดนายกเทศมนตรีจึงยอมเปลี่ยน คำสั่งย้ายกลับมาทำงานยังหน้าที่เดิม ทำไมจึงไม่ให้เหตุผลที่สมควรคัดค้านต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ว่าการย้ายสถานที่ทำงานของนางแก้วใจเป็นเพราะเหตุผลใดหรือสมควรอย่างไร แสดงให้เห็นว่า ระบบการบริหารงานบุคคลของเทศบาลขาดมาตรฐานในเรื่องการวัดประเมินผลและการดำเนินการ ทางวินัย ทั้งนี้หากเห็นว่าผู้ปฏิบัติงานกระทำผิด การย้ายงานไม่ได้เป็นมาตรการทางวินัย การที่ นายกเทศมนตรีออกคำสั่งย้ายสถานที่ทำงานของนางแก้วใจและให้ย้ายกลับมาทำงาน ณ ที่เดิม ภายในระยะเวลาสั้น ๆ จึงเป็พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

ปัญหาการบริหารงานบุคคลในข้อนี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวแสดงภายในระบบคือนายกเทศมนตรี ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล

ข้อ 7. การออกคำสั่งที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์กรณีผู้บริหารท้องถิ่นออกคำสั่งโอนย้ายพนักงานโดยไม่สอบถามความสมัครใจ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล คำมีชชฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.42 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญมี คำนำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่า กรณีศึกษาของเทศบาลเมืองรัตนธานีที่สืบเนื่องมาจากข้อ 5 และ 6 ก่อนที่นายกเทศมนตรีออกคำสั่งย้ายหน้าทำงาน ควรแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบก่อนหรือสอบถามความสมัครใจ หรือชี้แจงเหตุผลและให้เตรียมตัว การออกคำสั่งย้ายโดยไม่บอกกล่าวและที่สำคัญคือไม่ได้ย้ายออกไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหัวหน้างาน แต่ให้ไปปฏิบัติหน้าที่ระดับผู้ปฏิบัติงานชั้นต้น โดยสลับหน้าที่กับพนักงานผู้หนึ่งซึ่งมีตำแหน่งเป็นเพียงผู้ปฏิบัติชั้นต้นเช่นกัน จึงเสมือนเป็นการลดตำแหน่งงาน การที่นายกเทศมนตรีออกคำสั่งย้ายสถานที่ทำงานของนางแก้วใจโดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือระเบียบการปฏิบัติ จึงจัดเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนด้านการบริหารงานบุคคล

ปัญหาการบริหารงานบุคคลในข้อนี้เกิดจากตัวแสดงภายในระบบคือนายกเทศมนตรี

ข้อ 8. การไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ กรณีผู้บริหารท้องถิ่นไม่สอบสวนวินัยพนักงานที่กระทำผิด แต่ใช้วิธีการโอนย้ายให้ไปอยู่ที่อื่น

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.38 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่า กรณีศึกษาของเทศบาลเมืองรัตนธานีที่สืบเนื่องมาจากข้อ 5, 6 และ 7 ก่อนที่นายกเทศมนตรีออกคำสั่งย้ายงานจะต้องมีเหตุผล เพราะการย้ายผู้ดำรงตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้างานออกไปปฏิบัติงานในระดับผู้ปฏิบัติงานชั้นต้น โดยที่ผู้ปฏิบัติก็ไม่ได้ยินยอมว่าจะขัดกับหลักการบริหารงานบุคคล เพราะไม่ได้ส่งเสริมความก้าวหน้าในการทำงานหรือพัฒนาสายอาชีพ (Career Development) หากนางแก้วใจมีความผิดหรือบกพร่องในการปฏิบัติตามหน้าที่จริง ตามหลักการบริหารงานบุคคลหรือกฎหมายด้านการบริหารงานบุคคล กำหนดให้มีมาตรการการดำเนินการทางวินัย ซึ่งหากเป็นการกระทำผิด ที่ไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาอาจจะดำเนินการว่ากล่าวตักเตือน หรือหากเป็นความผิดที่ร้ายแรง ก็จะต้องมีการสอบสวนก่อนลงโทษ การย้ายสถานที่ทำงานและการลดตำแหน่งมิได้เป็นมาตรการทางวินัย แต่มีลักษณะเป็นการกลั่นแกล้งหรือต้องการเรียนรู้สำนึกผิดหลายจำมิให้กระทำผิด ดังนั้น การไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การดำเนินการวินัยจึงเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

ปัญหาการบริหารงานบุคคลข้อนี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวแสดงภายในคือนายกเทศมนตรี ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล

ข้อ9.การไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การสอบแข่งขัน กรณีผู้สอบแข่งขันเป็นพนักงานส่วนตำบล ینگตั้งหาบุคคลมาช่วยเหลือให้สอบแข่งขันได้

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.65 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ คำน้่าหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่า กรณีการสอบบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบลนากันดาร เกิดการทุจริตในกระบวนการสอบแข่งขัน โดยมีบุคคลแสดงพฤติกรรมเรียกรับเงินในการสอบ มีผู้ที่ปฏิบัติตนเป็น “นายหน้าเรียกรับเงิน” ซึ่งไม่ว่าจะร่วมมือกับบุคคลกับผู้บริหารท้องถิ่นหรือบุคลากรของท้องถิ่น หรือการอ้างตนว่า จะนำเงินไปให้ผู้บริหารท้องถิ่น แต่เพียงฝ่ายเดียว รวมทั้งบุคคลที่เป็นผู้เข้าสอบแข่งขันถือว่าเป็นตัวแสดงภายนอก (external actor) ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตนเองมิได้มีอำนาจหน้าที่แต่ประการใด ในขณะเดียวกัน ผลจากเรียกรับหรือการเสนอให้เงินเพื่อให้สามารถผ่านการสอบแข่งขัน ถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การสอบ ที่มุ่งวัดความรู้ความสามารถของผู้เข้าสอบแข่งขัน ตามหลักการระบบคุณธรรม จึงเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

ปัญหาการบริหารงานบุคคลในข้อนี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวแสดงภายนอกระบบ

ข้อ10.การกล่าวหาผู้บังคับบัญชาต่อสาธารณะว่ากระทำการทุจริตเป็นการเสียมรรยาทของพนักงานท้องถิ่นต่อผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.35 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้่าหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 1 ว่าสาเหตุกรณีความขัดแย้งระหว่างนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลตำบลป่ายาง มาจากความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันในเรื่องการทำงาน เป็นผลให้นายกเทศมนตรีใช้อำนาจย้ายปลัดเทศบาลออกจากพื้นที่ และต่อมาปลัดเทศบาลกล่าวหานายกเทศมนตรีผู้บังคับบัญชาของตนเองว่ากระทำการทุจริตต่อสาธารณะ ถือว่าเป็นการเสียมรรยาทอย่างมาก ที่พนักงานท้องถิ่นกระทำเช่นนั้น จึงเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 1, 4 มิถุนายน2549)

ปัญหาในด้านการบริหารงานบุคคลในข้อนี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวแสดงภายในระบบคือนายกเทศมนตรี ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล

ข้อ 11. พนักงานกระทำผิดวินัย เพราะประพฤติตนไม่ดี ทำผิดทางวินัย แต่ไปร้องเรียนกล่าวหาว่าผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจไม่ถูกต้อง

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.12 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ คำน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่ากรณีศึกษาของเทศบาลนครรัตนธานี สืบเนื่องมาจากข้อ 5, 6 และ 7 เมื่อนายกเทศมนตรีทราบว่างแ้วใจกระทำผิดทางวินัย จึงออกคำสั่งย้ายหน้าทำงานให้ไปอยู่ที่อื่น แต่นางแ้วใจไม่ได้สำนึกว่าตนเองผิด กลับไปร้องเรียนว่าผู้บังคับบัญชากดดันแ้วใจ จึงเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล เพราะไม่ยอมรับว่าตนเองมีความผิด

ปัญหาการบริหารงานบุคคลในข้อนี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวแสดงภายในระบบคือนายกเทศมนตรี ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล

2.4.พฤติกรรมกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบทางด้านการบริหารงานบุคคลจากการรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่

ข้อ 16. การทำงานที่ไม่มีมาตรฐาน เนื่องจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ไม่จริงจังในการเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับมติของ คณะกรรมการกลางพนักงานท้องถิ่น

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 2.88 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ คำน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 10 ว่าปัญหาในการบริหารงานบุคคลประการหนึ่งเกิดจากบุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ปฏิบัติงานในฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติงานที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังเช่น ปัญหาที่องค์กรปกครองท้องถิ่นบางแห่งประสงค์จะขอคำปรึกษาหารือปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลจึงนำเสนอเรื่องหรือมายังคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น เมื่อได้รับคำแนะนำหรือได้มีการลงมติเป็นประการใด แบบแผนการปฏิบัติที่เคยปฏิบัติมาคือการจัดทำเป็น

หนังสือเวียน เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแห่งอื่นๆ ได้นำเป็นแนวทางในปฏิบัติ แต่ในระยะหลัง มีปัญหาเกี่ยวกับการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองท้องถิ่น ดังนั้น การวินิจฉัยปัญหา หรือการลงมติ ของคณะกรรมการกลางพนักงานท้องถิ่นบางเรื่องประเด็นไม่มีการเปิดเผย จึงกลายเป็นการปฏิบัติที่ แตกต่างกัน การกระทำได้กล่าวจัดเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่10, 3 พฤษภาคม 2549)

ปัญหาในด้านการบริหารงานบุคคลในข้อนี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวแสดงภายใน ระบบคือผู้ปฏิบัติงานด้านฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น

ข้อ 17. ปัญหาการใช้อำนาจ เช่น กรณีผู้บริหารท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ออกคำสั่งให้ปลัด องค์กรท้องถิ่นแห่งนั้น ให้ทำหน้าที่เพียงการดูแลเครื่องสูบน้ำเท่านั้น เพราะไม่พอใจผลการทำงาน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.38 ถือว่า ผู้เชี่ยวชาญมีค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่10 ว่าปัญหาการออกคำสั่งของ ผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ออกคำสั่งให้ปลัดองค์กรบริหาร ส่วนจังหวัด ระดับ 9 เข้าประจำสำนักงาน มีหน้าที่เพียงการดูแลเครื่องสูบน้ำเท่านั้น เนื่องจากไม่ พพอใจผลการทำงาน และมอบหมายงานให้รองปลัดเทศบาลทำงานแทน ไม่น่าจะเป็นวิธีการเกี่ยวกับการ ดำเนินการทางวินัยที่ถูกต้อง แต่น่าจะเป็นการบีบบังคับให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งที่อื่นซึ่งในกรณี องค์กรบริหารส่วนจังหวัด การโอนย้ายหรือสลับตำแหน่งจะทำให้ค่อนข้างยาก หรืออาจเป็นการ กระทำให้รู้สึกเสียหน้า การใช้อำนาจดังกล่าวจัดเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงาน บุคคล (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 8, 2 พฤษภาคม 2549)

ปัญหาการบริหารงานบุคคลในข้อนี้ เกิดจากตัวแสดงภายในระบบคือ นายกองกิจการ บริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล

ข้อ 18. การไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กรณี กระทรวงมหาดไทย ยังไม่ กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 2.42 ถือว่า ผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 12 ประเด็นปัญหาที่จัดเป็น พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล คือกระทรวงมหาดไทย ยังไม่กระจายอำนาจการ บริหารงานบุคคลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 284 ที่ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคลอย่างจริงจัง แต่ต้องการที่จะรวมอำนาจ หรือหวงอำนาจไว้ต่อไป เช่น การสอบบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นพนักงานท้องถิ่น หากท้องถิ่น ใดมีความพร้อมก็ควรจะมีอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจัดสอบแข่งขันได้เอง หาก ยังไม่มีความพร้อมก็ให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นองค์กรที่ดำเนินการให้ และมีความเห็นว่าการที่มีข่าวว่า เกิดการทุจริตในการสอบแข่งขันบุคคลเข้ารับราชการเป็นพนักงาน ส่วนท้องถิ่นนั้น กระทรวงมหาดไทยก็พยายามที่จะเผยแพร่ข่าวสารออกมาสู่สาธารณะว่าองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการทุจริต ทำให้ภาพพจน์ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเสียหายมาก และ ในที่สุดกระทรวงมหาดไทย ก็ออกคำสั่งระงับไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ สอบแข่งขันเพราะขาดความโปร่งใส และดึงอำนาจกลับไปให้กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น) ดำเนินการจัดสอบเองเหมือนในอดีต (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 12, 30 พฤษภาคม 2549)

ปัญหาในด้านการบริหารงานบุคคลในข้อนี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวแสดงภายนอก ระบบคือกระทรวงมหาดไทยในฐานะเป็นองค์กรกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ข้อ 19. ปัญหาการทำงานของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น ประเด็นย่อยๆ คือ

19.1. กำหนดมาตรฐานทั่วไปการบริหารงานบุคคลเอื้อประโยชน์แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้แสวงหาผลประโยชน์

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล คำมีชยฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 2.50 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 10 ว่าการกำหนด มาตรฐานทั่วไปทางด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลาง พนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง อบจ.ก.กลางเทศบาลและ ก.กลางพนักงานส่วนตำบล) นั้น เนื่องจาก องค์กรประกอบของคณะกรรมการกลางเป็นระบบไตรภาคี มีตัวแทนที่ประกอบด้วย 3 ฝ่ายคือ ฝ่าย

ข้าราชการประจำส่วนกลาง ฝ่ายตัวแทนบุคลากรท้องถิ่น และฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการกลาง พนักงานส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นตัวแสดงภายในระบบการบริหารงานที่สำคัญ เพราะมีหน้าที่ในการ กำหนดนโยบาย ออกกฎระเบียบ และตัดสินใจปัญหาเมื่อเกิดกรณีการอุทธรณ์หรือร้องเรียน บทบาท การปฏิบัติของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นกลาง แต่การดำเนินงาน ที่ผ่านมามองเห็นว่าการออกกฎเกณฑ์มาตรฐานทั่วไป ยังมีลักษณะเป็นไปตามความต้องการของฝ่าย ตัวแทนท้องถิ่น เช่น การออกกฎเกณฑ์กรณีให้พนักงานที่ถูกสอบสวนว่ากระทำความผิดในหน้าที่ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นหนึ่ง สามารถโอนย้ายไปทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่ง อื่นๆ ได้ในระหว่างการสอบสวน ปัญหาที่ตามมาคือ

1. หากเรื่องราวที่สอบสวนยังไม่ยุติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พนักงานปฏิบัติ อยู่ก่อน จะต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแห่งใหม่สอบสวนเพิ่มเติม ทำให้เกิดปัญหาว่า ต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่ พยานหลักฐานที่อยู่ไกลไม่อาจจะสืบค้น ได้ง่าย ต้องรอให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเดิมส่งให้ ผู้สอบสวนก็ต้องมาเริ่มต้นกระบวนการกันใหม่

2. ในบางครั้งผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นที่รับโอนพนักงาน รู้สึกเมตตาสงสาร เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นที่อื่นอยากจะให้เรื่องยุติไป และต้องการให้พนักงานตั้งใจทำงานเพราะ ไม่ได้เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับกระทำความผิดที่องค์กรปกครองท้องถิ่นใหม่ ก็ไม่อยากจะลงโทษ แต่ ต้องการให้การสอบสวนยุติโดยเร็วหรือเลิกแล้วต่อกัน และองค์กรปกครองท้องถิ่นที่พบว่าพนักงาน กระทำความผิด อาจจะมีการเปลี่ยนผู้บริหารใหม่ หรือผู้บริหารเดิมแต่เห็นว่าพนักงานได้ย้ายออกไปแล้ว ก็ไม่อยากจะติดใจเอาเรื่องจึงไม่อยากจะส่งหลักฐานหรือไม่ค่อยจะร่วมมือในการสอบสวน (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 10, 3 พฤษภาคม 2549)

การออกกฎเกณฑ์เช่นนี้ หากอ้างว่ามีข้อดี ก็คือ ไม่ทำให้กระบวนการโอนย้ายไม่ ติดขัด ทำให้มีพนักงานท้องถิ่นทำงานต่อเนื่อง สามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนได้อย่างรวดเร็ว อาจจะมี เกิดผลประโยชน์กับทางราชการได้บ้าง แต่ก็ยังเป็นพฤติกรรมกระทำความผิดแล้วขอโอนย้ายหนี ความผิด การออกกฎเกณฑ์ที่เอื้อผลประโยชน์แก่พนักงานท้องถิ่นในลักษณะเช่นนี้ ถือเป็นพฤติกรรม เบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

ปัญหาในด้านการบริหารงานบุคคลในข้อนี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวแสดงภายใน ระบบคือคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล

19.2. กำหนดมาตรฐานทั่วไปการบริหารงานบุคคล แบบเปลี่ยนแปลงหลักการ กลับไปกลับมา

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 2.96 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นที่สอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 10 ว่าการที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนดมาตรฐานทั่วไปทางการบริหารงานบุคคล ในลักษณะเปลี่ยนแปลงหลักการกลับไปกลับมา เช่น กรณีการสอบสวนการกระทำความผิดดังในข้อ 19.1 หลักการเดิมห้ามโอนย้ายพนักงานระหว่างการสอบสวนการกระทำความผิด ต่อมาเมื่อฝ่ายการเมืองท้องถิ่นร้องขอให้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เพื่อให้สามารถโอนย้ายพนักงานระหว่างการสอบสวน หากมีจุดมุ่งหมายต้องการไม่ให้คิดขัดในการโอนย้ายถือว่าเจตนาดี แต่หากมีจุดมุ่งหมายแอบแฝงเพื่อต้องการช่วยเหลือมิให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิด หน่วยงานนี้ยิวให้ล่าช้า หรือทำให้หลักฐานอ่อนลงเพื่อมิต้องลงโทษหนักขึ้นหรือทำให้ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดพ้นจากความผิดไป ถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ต่อมาเมื่อเกิดการท้วงติงหรือแสดงถึงปัญหาดังกล่าวมากขึ้น เป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนมติของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น และให้กลับไปใช้กฎเกณฑ์เดิมเพื่อมิให้เกิดปัญหาการย้ายหนีการสอบสวนการกระทำความผิด (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 10, 3 พฤษภาคม 2549)

ปัญหาการบริหารงานบุคคลในข้อนี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวแสดงภายในระบบคือคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล

19.3. กฎเกณฑ์การจ่ายโบนัสที่ไม่มีมาตรฐาน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ระดับคะแนนเท่ากับ 2.96 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 10 โดยแสดงความเห็นว่า กฎเกณฑ์ทางการบริหารงานบุคคลที่ไม่มีมาตรฐาน คือเรื่องการประกาศจ่ายเงินโบนัสให้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หากศึกษาจากหลักเกณฑ์การประเมินผลการบริหารสัมฤทธิ์ผลตามหลักธรรมาภิบาลในปี พ.ศ.2547 ถือว่ามีมาตรฐานที่สูง ต่อมาในปี พ.ศ. 2548 ทราบว่ามีการเรียกร้องต่อรองจากฝ่ายท้องถิ่น ให้มีการเปลี่ยนแปลงเกณฑ์วัดประเมินผลงานตามหลัก

ธรรมาภิบาลให้ใช้มาตรฐานระดับหรืออ่อนลง เพื่อให้สามารถกำหนดอัตราผลการจ่ายโบนัสแก่พนักงานในอัตราสูงขึ้นและกระจายได้มากขึ้น แต่เกณฑ์วัดผลคลายความเข้มข้นลง ถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่ขาดความแน่นอนไม่มีมาตรฐาน จัดเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 10, 3 พฤษภาคม 2549)

ปัญหาการบริหารงานบุคคลในข้อนี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวแสดงภายในระบบคือ คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล

ข้อ 20. ปัญหาการกำกับดูแลระบบการบริหารงานบุคคล เช่น กรณีผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงใช้วิธีการบังคับบัญชา มากกว่าการกำกับดูแล

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.19 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 12 ว่าประเด็นปัญหาหนึ่งในการบริหารงานบุคคล คือ ผู้ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ยังใช้วิธีการกำกับดูแลในการทำงานเกี่ยวกับการบังคับบัญชา มีผลต่อการทำงานของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด แม้ว่าจะจะเป็นระบบไตรภาคี แต่ทุกคนที่เป็นคณะกรรมการฯ ก็ยังคงเกรงใจผู้ว่าราชการจังหวัด การคัดค้านหรือแสดงว่าไม่เห็นด้วยจะทำได้ค่อนข้างยาก เพราะบุคคลที่เป็นกรรมการที่เป็นตัวแทนฝ่ายข้าราชการส่วนภูมิภาค เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 12, 30 พฤษภาคม 2549)

ปัญหาการบริหารงานบุคคลในข้อนี้ เกิดจากตัวแสดงภายในระบบคือตำแหน่งผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กฎหมายให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ข้อ 21. ปัญหาการกำหนดตำแหน่งและการสรรหาบุคคล เช่น กรณีผู้บริหารท้องถิ่นแห่งหนึ่ง อนุมัติให้จ้างนักร้องเป็นลูกจ้างของท้องถิ่นในอัตราพนักงานทำความสะอาด (เพื่อมีหน้าที่ร้องเพลงให้ฟังในช่วงกลางวัน)

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.12 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 15 เนื่องจากรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะการจ้างบุคคลเข้าเป็นลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการดำเนินการสรรหาบุคคลเข้าทำงานเป็นลูกจ้าง ในเทศบาลหนึ่ง นายกเทศมนตรีเห็นว่าเทศบาลของตนมีกรอบอัตรากำลัง มีงบประมาณที่จะจ้างลูกจ้างเข้าทำงานได้ เช่น ลูกจ้างที่มีหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทำความสะอาด มีหน้าที่ดูแลการเก็บขยะ นายกเทศมนตรีจึงอนุมัติการจ้างบุคคลผู้หนึ่งซึ่งมีอาชีพเป็นนักร้องเพลง ที่ร้านอาหารในเวลากลางวันในอัตราและตำแหน่งพนักงานทำความสะอาด แต่ในระยะเวลากลางวันบุคคลดังกล่าวไม่ต้องมาทำงานการรักษาความสะอาดอย่างไร แต่กลางวันก็ทำหน้าที่ร้องเพลงให้กับร้านอาหารเป็นปกติ เมื่อสิ้นเดือนก็ได้รับอัตราค่าจ้างในอัตราพนักงานทำความสะอาด การอนุมัติให้มีการจ้างงานดังกล่าว จัดเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 15, 11 พฤษภาคม 2549)

ปัญหาในด้านการบริหารงานบุคคลในข้อนี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวแสดงภายในระบบคือนายกเทศมนตรี ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล

ข้อ 22. มีบุคคลพยายามกระทำการทุจริตการสอบแข่งขัน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.81 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญหลายท่านมีความเห็นสอดคล้องกันว่าเรื่องการทุจริตในการสอบแข่งขันยังมีอยู่ การช่วยเหลือกัน กรณีที่ยืนยันได้ว่าเป็นเรื่องจริง เช่น การร้องเรียนเกี่ยวกับการสอบแข่งขันบุคคลเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่หลายจังหวัด (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 1, 4 มิถุนายน 2549 , บุคคลที่ 7, 17 เมษายน 2549 บุคคลที่ 19, 27 เมษายน 2549, บุคคลที่ 23, 23 พฤษภาคม 2549) รวมทั้งปัญหาการทุจริตในการสอบแข่งขันเช่น ปลอมตัวบุคคลเข้ามาผู้ทำการสอบ เช่น กรณีการสอบพนักงานส่วนท้องถิ่นที่จังหวัดบุรีรัมย์ ใน พ.ศ. 2548 (ข่าวย่อมติชน, 11 มีนาคม 2548)

ปัญหาในด้านการบริหารงานบุคคลในข้อนี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวแสดงภายนอก ระบบ ได้แก่ผู้เข้าสอบแข่งขัน

นอกจากผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล จากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญตามเทคนิควิธีการ
เดลฟาย เพื่ออธิบายปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังปรากฏในข้อมูลแหล่งอื่นๆ เช่น จากรายงานผลการวิจัยเรื่องทิศทางการ
บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทยโดย สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
(2546 : 194-195) นำเสนอปรากฏการณ์เกี่ยวกับปัญหาพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะการกระทำที่ไม่เป็นธรรม ของผู้บริหารท้องถิ่น ตามตารางที่ 9
ดังนี้

ตารางที่ 9 แสดงปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ลักษณะการกระทำที่ไม่เป็นธรรม ของผู้บริหารท้องถิ่น

ลักษณะการกระทำ	จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถาม(คน)	จำนวนผู้ที่ตอบแบบสอบถามที่ยืนยันปัญหา	ร้อยละ
1. ผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีความเป็นธรรม ไม่มีความรู้ กลั่นแกล้ง ไม่เลื่อนขั้น ไม่เลื่อนระดับ เพราะไม่สนองนโยบายการเมือง ต่างจากระบบข้าราชการพลเรือนที่ผู้บังคับบัญชาเป็นคนดี มีคุณธรรมเกินกว่าร้อยละ 90 %	1,182	573	48.5
2. ปัญหาการสรรหา คัดเลือกพนักงาน ดำเนินการโดยคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด มีช่องทางของการใช้อำนาจและอิทธิพลในระดับท้องถิ่นได้เป็นอันมาก	5,091	2,802	55.0
3.การคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้าทำงาน มีลักษณะเป็นระบบพรรคพวก ทูจจริต คอรัปชั่น ไม่โปร่งใส มีเส้นสาย	5,091	4,078	80.1
4.ระบบการคัดเลือกบุคคลบรรจุเข้าทำงาน พบว่ามีกรรมการที่เรียกร้อยเอาผลประโยชน์จากผู้คัดเลือก	5,091	2,041	40.1.
5.ระบบการคัดเลือกบุคคลเพื่อเลื่อนระดับสูงขึ้นในสายงานเดียวกันพบว่ยังมีการใช้เส้นสาย ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน	1,120	932	82.5
6.ระบบการคัดเลือกบุคคลเพื่อเลื่อนระดับตำแหน่งให้สูงขึ้นมีการเล่นพรรคเล่นพวก ยังไม่เกิดความยุติธรรม มีการเรียกร้อยเอาผลประโยชน์	1,120	864	76.5.
7.การรับโอนผู้บริหาร มาดำรงตำแหน่งระดับเดิม พบว่ยังไม่มีความยุติธรรม หากแต่ยึดถือระบบอุปถัมภ์ มากกว่าระบบคุณธรรม ไม่มีหลักเกณฑ์ตายตัว	858	731	85.2

ตารางที่ 9 แสดงปัญหาทางด้านการบริหารงานบุคคล (ต่อ)

ลักษณะการกระทำ	จำนวนกลุ่ม ตัวอย่างที่ตอบ แบบสอบถาม(คน)	จำนวนผู้ที่ตอบ แบบสอบถามที่ ยืนยันปัญหา	ร้อยละ
8.การรับ โอนนักบริหารมาดำรงตำแหน่งในระดับ เดิมพบว่ายังยึดถือระบบการปกครองแบบดั้งเดิม ลักษณะระบบเครือญาติ ไม่ได้เป็นลักษณะของ นักบริหารที่แท้จริง	858	710	82.2
9.การรับ โอนนักบริหารมาดำรงตำแหน่งในระดับ เดิม มีการปฏิบัติที่โปร่งใส	858	687	80.1
10.การรับ โอนนักบริหารมาดำรงตำแหน่งในระดับ เดิม พบว่า คณะกรรมการคัดเลือกไม่เป็นกลาง	858	680	79.2.
11.ปัญหาการโอน โดยความตกลงระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน พบว่า มีการ ตัดสินใจที่ไม่เป็นธรรมของผู้บริหาร	945	758	80.2
12.ปัญหาการโอน โดยความตกลงระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน พบว่ามีการ ไม่ยอมรับการโอนย้ายของพนักงานของผู้บริหาร บางท้องถิ่น	945	754	79.8
13.ปัญหาการโอน โดยความตกลงระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกันพบว่ามี การเรียกร้องผลประโยชน์ของผู้บริหาร	945	572	60.5

ที่มา : สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546 : 194-195)

จากงานวิจัยนี้แสดงว่าพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่

1. การกระทำที่เป็นการคอร์รัปชัน คือ การเรียกร้องผลประโยชน์ในการ
สอบแข่งขัน หรือการโอนย้ายงาน

2. การกระทำที่ไม่เป็นธรรม คือ การโอนย้ายโดยใช้ระบบอุปถัมภ์ ระบบพรรคพวก ระบบเครือญาติ การกลั่นแกล้ง ไม่เลื่อนขั้นตำแหน่ง ไม่ยุติธรรม ฯลฯ เป็นต้น

3. การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎเกณฑ์การบริหารงานบุคคลคือ ไม่รับการโอนย้าย ฯลฯ

และจากรายงานการวิจัยเรื่อง **การพัฒนากระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น** ดำเนินการโดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546 : 431-439) สํารวจความคิดเห็นกลุ่มตัวอย่างประชากรวิจัยในพื้นที่ 12 จังหวัดแยกเป็นข้าราชการหรือพนักงานและลูกจ้างจำนวน 794 คน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 520 คน คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 17 คน คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น 54 คน คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด 252 คน พบว่าปัญหาการบริหารงานบุคคลมีทั้งในด้านโครงสร้าง และกระบวนการ นอกจากนี้ได้นำเสนอปัญหาในเชิงพฤติกรรมการใช้อำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคลที่มีลักษณะเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรม ดังนี้

1. การสรรหาและคัดเลือกบุคคลกรณีมอบอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสอบกันเอง มีปัญหาด้าน

1.1. เปิดโอกาสให้เกิดความไม่โปร่งใส เช่น การเล่นพรรคเล่นพวก การทุจริตในการสอบ การใช้อิทธิพล เช่น การแต่งตั้งกรรมการสอบคัดเลือก คัดเลือกกรรมการสัมภาษณ์ เป็นต้น

1.2. เกิดปัญหาการเจาะจงคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการคัดเลือก จึงเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

1.3. บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ยอมเปิดสอบแข่งขันแม้จะขาดบุคลากรก็ตาม ส่งผลต่อความเจริญก้าวหน้าของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่ต้องการได้รับการเลื่อนระดับตำแหน่ง

2. การโอนย้าย พบว่ามีปัญหาคือข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ถูกกลั่นแกล้งจากการใช้อำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่น โดยการไม่ยินยอมให้โอนย้าย

ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนโอนย้าย ส่งผลให้ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่นไม่เจริญเติบโต

3. ปัญหาอัตราเงินเดือน เนื่องจากระบบ และวิธีการประเมินความดีความชอบ และการพิจารณาเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนของท้องถิ่น ยังขาดหลักเกณฑ์ และมาตรฐานที่ชัดเจน ในกระบวนการดังกล่าวเปิดโอกาสให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาได้ ซึ่งอาจเกิดปัญหาเรื่องความยุติธรรมได้

นอกจากข้อเท็จจริงจากรายงานการวิจัยดังกล่าวแล้ว จากข้อมูลรายงานการร้องเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบปัญหาการการร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม หรือการใช้อำนาจที่ไม่ชอบของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารงานบุคคล (ที่เป็นลายลักษณ์อักษร) ต่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ทั้ง 75 จังหวัด (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น , พฤศจิกายน 2548) ปรากฏในตารางที่ 10 ดังนี้

ตารางที่ 10 แสดงสถิติการร้องเรียนเรื่องการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของผู้บริหารท้องถิ่น

ที่	จังหวัด	ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
		องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	เทศบาล	องค์การบริหาร ส่วนตำบล
1	กระบี่	0	2	16
2	กาญจนบุรี	0	12	9
3	กาฬสินธุ์	3	71	157
4	กำแพงเพชร	0	1	4
5	ขอนแก่น	2	39	38
6	จันทบุรี	0	11	5
7	ฉะเชิงเทรา	0	3	6
8	ชลบุรี	0	20	15
9	ชัยนาท	1	5	16
10	ชัยภูมิ	3	34	73
11	ชุมพร	1	8	17
12	เชียงใหม่	4	12	20
13	เชียงใหม่	0	13	21
14	ตราด	0	0	0
15	ตรัง	0	10	14
16	ตาก	1	29	25
17	นครนายก	0	2	36
18	นครปฐม	0	9	16
19	นครพนม	5	11	24
20	นครราชสีมา	0	38	72
21	นครศรีธรรมราช	1	5	9
22	นครสวรรค์	1	2	5
23	นนทบุรี	1	15	12
24	นราธิวาส	0	8	8
25	น่าน	0	2	11

ตารางที่ 10 แสดงสถิติการร้องเรียนฯ (ต่อ)

ที่	จังหวัด	ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
		องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	เทศบาล	องค์การบริหาร ส่วนตำบล
29	บุรีรัมย์	0	11	48
27	ปทุมธานี	1	24	22
28	ประจวบคีรีขันธ์	0	3	0
29	ปราจีนบุรี	0	6	3
30	ปัตตานี	1	4	9
31	พระนครศรีอยุธยา	0	3	9
32	พะเยา	0	2	4
33	พิจิตร	0	0	3
34	พิษณุโลก	4	14	33
35	เพชรบูรณ์	4	25	15
36	เพชรบุรี	1	4	13
37	แพร่	0	1	0
38	พังงา	1	12	3
39	พัทลุง	0	10	2
40	ภูเก็ต	0	8	13
41	มุกดาหาร	0	2	6
42	มหาสารคาม	0	0	17
43	แม่ฮ่องสอน	0	2	3
44	ยะลา	0	0	1
45	ยโสธร	0	3	8
46	ร้อยเอ็ด	0	0	0
47	ระนอง	0	1	10
48	ระยอง	0	2	1
49	ราชบุรี	0	4	6
50	ลพบุรี	2	1	13

ตารางที่ 10 แสดงสถิติการร้องเรียน ฯ (ต่อ)

ที่	จังหวัด	ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
		องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	เทศบาล	องค์การบริหาร ส่วนตำบล
51	ลำปาง	0	11	6
52	ลำพูน	0	0	0
53	เลย	0	2	4
54	ศรีสะเกษ	1	3	55
55	สกลนคร	1	1	13
56	สงขลา	0	1	5
57	สตูล	0	2	3
58	สมุทรสาคร	0	0	0
59	สมุทรสงคราม	0	0	0
60	สมุทรปราการ	0	10	32
61	สระแก้ว	0	0	11
62	สระบุรี	1	21	41
63	สิงห์บุรี	0	3	14
64	สุโขทัย	0	1	4
65	สุพรรณบุรี	0	0	13
66	สุราษฎร์ธานี	0	10	30
67	สุรินทร์	0	0	0
68	หนองคาย	0	0	15
69	หนองบัวลำภู	0	2	5
70	อ่างทอง	4	0	7
71	อุบลราชธานี	1	4	26
72	อุทัยธานี	0	4	6
73	อุดรธานี	1	6	34
74	อุตรดิตถ์	0	6	11
75	อำนาจเจริญ	0	0	2
รวม		49	705	1,208

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, พฤศจิกายน 2548

เนื่องจากข้อมูลที่รายงานนั้น มิได้จำแนกหมวดหมู่ของข้อมูลอย่างชัดเจนและไม่มีรายละเอียดว่า การกระทำที่เป็นการใช้อำนาจที่มีขอบในแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น มีลักษณะเป็นอย่างไร แต่จากการที่ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เพื่อศึกษารายละเอียดเพิ่มเติม ในบางจังหวัด พบการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจที่มีขอบหลายกรณี เช่น การกีดกันแก่งไม่ยอมให้โอนย้ายงาน การข่มขู่ กีดกันแก่งเพื่อให้พนักงานย้ายออกไป การกระเมินผลการปฏิบัติงานต่ำกว่าเป็นจริง การเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขัน การไม่อนุมัติไม่จ่ายเงินโบนัส ฯลฯ (โปรดดูรายละเอียดภาคผนวก ค. สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น)

จำนวนสถิติการร้องเรียนที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ประเภท พบว่า องค์กรการบริหารส่วนตำบล มีสถิติเกิดขึ้นจำนวนมากที่สุด เนื่องจากองค์กรการบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดของแต่ละจังหวัด ดังนั้น โอกาสที่เกิดการร้องเรียนจึงมีเป็นจำนวนมาก และเป็นที่น่าสังเกตว่า จังหวัดขนาดใหญ่ ที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก มีการร้องเรียนขององค์กรการบริหารส่วนตำบลจำนวนมาก เช่น จังหวัด นครราชสีมา ขอนแก่น เชียงใหม่ พิษณุโลก ศรีสะเกษ อุตรธานี อุบลราชธานี สุราษฎร์ธานี ฯลฯ เป็นต้น และ ในกรณีของเทศบาล จังหวัดที่มีปัญหาการร้องเรียนจำนวนมากได้แก่ นครราชสีมา กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ และ เพชรบูรณ์ และเป็นที่น่าสังเกตว่า จังหวัดที่มีสถิติการร้องเรียนที่สูงที่สุดคือ กาฬสินธุ์ ซึ่งจากการสอบถามข้อมูลจากสำนักงานท้องถิ่นพบว่า ใน พ.ศ. 2548 จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้จัดสอบแข่งขันบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล ได้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเกิดพฤติกรรมการเรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบ แต่บางคนสอบไม่ได้ หรือสอบได้แต่ไม่อาจจะบรรจุเข้าทำงานได้ จึงทำให้จำนวนสถิติการร้องเรียนเป็นจำนวนสูงที่สุด นอกจากนี้ จังหวัดที่เป็นพื้นที่ตั้งใกล้กรุงเทพมหานคร เป็นท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการจัดเก็บภาษีได้มาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้สูง ความขัดแย้งในท้องถิ่นก็มีมาก ปัญหาการกระทำที่ใช้อำนาจมีขอบก็เกิดขึ้นจำนวนมากเช่นกัน เช่น สมุทรปราการ นครนายก ปทุมธานี

ในกรณีขององค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากในแต่ละจังหวัด มีเพียงหน่วยงานเดียว โดยส่วนใหญ่ทุกจังหวัดจะไม่มีสถิติการร้องเรียน มีเพียงจังหวัดนครพนม พิษณุโลก เพชรบูรณ์ และ อ่างทอง เท่านั้นที่มีสถิติการร้องเรียนเป็นจำนวนสูง แต่ไม่เกิน 5 ครั้ง

อย่างไรก็ดี ข้อมูลที่ได้รวบรวมเป็นสถิติที่แสดงถึงพฤติกรรมเบี่ยงเบนของตัวแสดงที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น แต่ไม่ปรากฏสถิติข้อมูลที่เป็นการกระทำที่เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนอันเกิดจากตัวแสดงอื่นๆ เช่น คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และจากการที่ไม่

ปรากฏรายละเอียดดังกล่าว จึงไม่อาจจะสืบค้นหาสาเหตุ ว่าพฤติกรรมเบี่ยงเบนด้านการบริหารงานบุคคล เกิดขึ้นจากสาเหตุใด และมีลักษณะเป็นอย่างไร จึงยังไม่สามารถสรุปลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล ได้ จะต้องศึกษาจากตัวอย่างในบางจังหวัดที่ผู้วิจัยได้มีโอกาสไปสัมภาษณ์ (โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ก.) ดังนั้น จากข้อมูลในเชิงปริมาณที่ได้มา แม้จะไม่อาจสรุปเกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคลได้ แต่ทำให้เห็นถึงแนวโน้มของการเกิดปัญหาว่าเกิดที่ใดและองค์กรใดมากกว่ากัน จึงต้องศึกษาจากข้อมูลในแหล่งอื่นๆ อีกต่อไป

สิ่งที่ช่วยยืนยันข้อเท็จจริงการกระทำที่เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนด้านการบริหารงานบุคคล อีกกรณีหนึ่งได้แก่ การศึกษาจากคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีปกครองทางการบริหารงานบุคคล พบว่ามีสถิติการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจำนวนมาก จากการศึกษาวิจัยเรื่องคดีปกครองทางการบริหารงานบุคคลของ **อนุชา ฮุนสวัสดิกุล** (2547 : 83 - 110) ได้สรุปคดีทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2543 - 2545 จำนวน 119 คดี และได้สรุปความเห็นว่าการปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นในหลายขั้นตอนของกระบวนการบริหารงานบุคคล นับตั้งแต่การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย การเลื่อนขั้นเงินเดือน และการดำเนินการทางวินัยเป็นต้น และเกิดขึ้นใน 3 ลักษณะคือ

1. ข้อพิพาทในเรื่องการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
2. การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และ
3. ข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด อันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ สาเหตุสำคัญแห่งการฟ้องคดีอันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่งได้แก่ เหตุที่เกิดจากผู้ใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคล ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารฝ่ายประจำ หรือคณะกรรมการต่างๆ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้มีการนำมาฟ้องคดีมากที่สุด ในบรรดาคดีที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น โดยฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ไม่เข้าใจกฎหมาย เจ้าหน้าที่กระทำการไม่ชอบในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ไม่ชอบพอเป็นการส่วนตัวทำให้เกิดความอคติลำเอียงในการออกคำสั่ง หรือล่าช้าเกินควร เช่น ฟ้องว่าได้รับความเสียหายจากการที่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาผลการประเมินผลงานเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่เป็นตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด หรือกรณีที่ฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ใช้อำนาจในการออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนไม่

ถูกต้อง เพราะพิจารณาอัตราเงินเดือนไม่ถูกต้อง อันเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจไม่ชอบหรือฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ละเลยต่อหน้าที่ในการไม่เบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้แก่พนักงานส่วนตำบล ทำให้ออกไปเสิร์ฟบางส่วนไม่สามารถเบิกได้ หรือกรณีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีความรู้สึกที่ไม่ชอบเป็นการส่วนตัวกับผู้ฟ้องคดี ทำให้มีการกระทำที่อคติลำเอียงกับผู้ฟ้องคดีเป็นต้น นอกจากนี้ยังมีคดีอีกเป็นจำนวนมากที่ฟ้องว่า เจ้าหน้าที่หรือผู้ใช้อำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคล ท้องถิ่นใช้อำนาจไม่ชอบ เช่น การออกคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนหรือเลื่อนขึ้นเงินเดือนโดยไม่ชอบ การแต่งตั้งโดยไม่ชอบ และการดำเนินการทางวินัยที่ไม่ชอบ

จากผลการศึกษา อนุชา ได้สรุปว่า คดีปกครองหลายคดีที่นำมาศึกษาพบว่า การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดลักษณะของการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้หลายประการ เช่น การกระทำโดยที่ไม่ใช้อำนาจ หรือนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยสุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ซึ่งจะเห็นว่าการกระทำในหลายลักษณะ เจ้าหน้าที่ไม่ทราบว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่คุ้นเคย เช่น การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควรหรือแม้กระทั่งการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบเป็นต้น²⁹ นอกจากนี้แล้วมีหลายกรณี que พบว่าข้อโต้แย้งที่เป็นกรณีพิพาทมาสู่ศาลปกครองนั้น โดยเนื้อแท้ไม่ได้เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยตรง แต่เป็นเรื่องของการใช้อำนาจส่วนตัวจึงทำให้เกิดอคติลำเอียงในการทำคำสั่งทางปกครองหรือใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง จนกระทั่งนำคดีมาฟ้องศาลในที่สุดก็จะส่งผลต่อผู้ใช้อำนาจนั่นเอง รวมทั้งระบบการบริหารงานบุคคลโดยส่วนรวม นอกจากนี้ มีหลายกรณีเช่นกันว่าผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องศาลแต่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่ง หรือการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีให้ถูกต้องเหมาะสม ทำให้เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดไป เช่น กรณีนายกเทศมนตรีมีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องศาล ก็มีคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้ และกรณีท้องที่องค์การบริหารส่วนตำบล มีคำสั่งเลิกจ้างลูกจ้างชั่วคราวไม่เป็นธรรม เมื่อผู้เสียหายนำคดีมาฟ้องต่อศาล องค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีคำสั่งให้กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ และให้ค่าจ้างปกติ เป็นต้น การที่ผู้มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือแก้ไขการกระทำให้ถูกต้องนั้น ส่งผลดีต่อทั้งผู้ฟ้อง

²⁹ โปรดศึกษารายละเอียดในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คดีที่ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายได้อย่างรวดเร็ว ไม่ต้องรอกะทั่งเสร็จการพิจารณา และในส่วนของผู้ใช้อำนาจก็มีโอกาสทบทวนการสั่งการให้ถูกต้องเหมาะสม ไม่ต้องเสียประวัติในการปฏิบัติราชการ

วุฒิสภา ตันไชย (2546 : 20-41) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง แบ่งได้ 6 กรณีคือ

1. ปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์วิธีการ หรือเงื่อนไขการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขการบริหารงานบุคคล โดยมีผลตั้งแต่วันที่เมื่อมีประกาศใช้หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขใหม่ ซึ่งส่วนหนึ่งของคดีปกครองที่ฟ้องร้องต่อศาลปกครอง มีมูลเหตุเกิดจากผลกระทบอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ดังกล่าว อาทิ กรณีเทศบาลแห่งหนึ่งดำเนินการจัดสอบแข่งขันบรรจุบุคคลเข้ารับราชการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งที่กำหนดไว้แต่เดิม ต่อมาคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งใหม่ ทำให้เทศบาลไม่รับบรรจุบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกครั้งก่อนเข้าเป็นพนักงานเทศบาล จึงเป็นเหตุให้ผู้ที่ยื่นบัญชีไว้เดิมนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ในกรณีเช่นนี้ ศาลปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่าการประกาศผลการสอบแข่งขัน ได้ทำก่อนที่จะมีการประกาศเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งใหม่ ดังนั้น บุคคลที่สอบผ่าน (เดิม) จึงมีสิทธิในการเข้าทำงานในเทศบาล และอีกกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกคำสั่งระงับการจ่ายเงินค่าเช่าบ้านกับเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยให้เหตุผลว่า ข้อกฎหมายเรื่องการเบิกเงินค่าเช่าบ้านไม่ชัดเจน เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงนำมาเป็นเหตุในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

2. ปัญหาอันเกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบกฎหมาย สืบเนื่องจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ พนักงานข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยสุจริต หรือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ อาทิ กรณีที่เทศบาล (ผู้ฟ้องคดี) ออกคำสั่งให้พนักงานทะเบียน 5 เป็นหัวหน้าพนักงานทะเบียน 6 (ผู้ฟ้องคดี) เป็นคำสั่งที่มิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากแต่งตั้งให้ผู้ที่มิ

ระดับตำแหน่งระดับต่ำกว่าเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ที่มีระดับสูงกว่า ซึ่งเป็นการกำหนดตำแหน่งต่ำกว่าผู้ปกครองบังคับบัญชาผู้ฟ้องคดีเป็นการขัดต่อแบบแผนธรรมเนียมปฏิบัติทางราชการและกฎหมาย

3. ปัญหาอันเกิดจากการออกคำสั่งที่ไม่เป็นธรรมของผู้ใช้อำนาจ แม้ว่ารัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ ในการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของทั้งสองกลุ่มต้องเป็นไปด้วยความเป็นธรรม ไม่มีอคติ ความลำเอียง หรือเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนเป็นสำคัญ เพราะหากมีการดำเนินการใดๆ อันไม่เป็นธรรม จะก่อให้เกิดผลเสียกับผู้ที่ยังได้รับประโยชน์ เป็นเหตุให้ผู้เสียประโยชน์ หรือผู้ถูกละเมิดสิทธิสามารถนำมาเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีในศาลปกครองได้ เช่น กรณีนายกเทศมนตรีออกคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือน ไม่เพิ่มค่าจ้างประจำปีให้แก่พนักงานเทศบาลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พนักงานเทศบาลจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ หรือกรณีปลดเทศบาลไม่เลื่อนระดับให้กับพนักงานเทศบาล พนักงานเทศบาลจึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลปกครองเลื่อนระดับและขอเงินเดือนค่าเสียหายย้อนหลังอีกประมาณ 2 ปี เป็นต้น

4. ปัญหาอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติงานล่าช้า หรือไม่ดำเนินการเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หากไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายและภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ จนเป็นเหตุให้เกิดการฟ้องร้องในศาลปกครองได้ เช่น กรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ได้ออกคำสั่งและหนังสือส่งตัวพนักงานส่วนตำบลไปปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาลอื่นล่าช้า พนักงานส่วนตำบลจึงได้ร้องทุกข์ไปยังนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ยังไม่สามารถดำเนินการใดๆ พนักงานส่วนตำบล จึงนำเรื่องมาฟ้องศาลปกครอง แต่ภายหลังจากนั้น นายองค์การบริหารส่วนตำบล ก็มีคำสั่งส่งตัวพนักงานส่วนตำบลผู้นั้น ให้ไปปฏิบัติหน้าที่ที่เทศบาลอื่น ดังนั้น เหตุแห่งการฟ้องจึงหมดสิ้นไป หรือกรณี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ออกหนังสือส่งตัวผู้ฟ้องเข้ารับการรักษาพยาบาลล่าช้า ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถขอเงินค่ารักษาพยาบาลคืนได้ทัน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง

5. ปัญหาอันเกิดจากการเลือกปฏิบัติของผู้ที่มีอำนาจ กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล อาทิ อำนาจในการเลื่อนขึ้นเงินเดือน การโอนย้ายงาน การแต่งตั้ง เป็นต้น แต่ทั้งนี้การดำเนินการใดๆ ของผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และเพื่อให้เกิดการเพิ่มพูนประสิทธิภาพเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานราชการของพนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารจะต้องให้ขวัญกำลังใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเท่าเทียมกัน การกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับหลัก

ความเสมอภาค หรือความเท่าเทียมกันอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล ฉะนั้น หากมีการเลือกปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ เพราะความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ฐานะ เพศ การศึกษา ฯลฯ โดยไม่มีกฎหมายกำหนด เป็นข้อยกเว้นอย่างแจ่มชัด ก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำที่เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หากผู้บริหารท้องถิ่นใช้วิธีเลือกปฏิบัติกับผู้ได้บังคับบัญชา ย่อมนำมาสู่การลดและบั่นทอนกำลังใจของผู้ได้บังคับบัญชา และอาจนำมาซึ่งการฟ้องร้องในศาลปกครองได้ ดังเช่น กรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งพยายามโอนย้ายพนักงานส่วนตำบล 3 ครั้ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้พรรคพวกของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามาทำงานแทน แต่พนักงานส่วนตำบลยังคงทำงานที่ องค์การบริหารส่วนตำบล เหมือนเดิมไม่ย้ายไปที่ใด ต่อมาพนักงานส่วนตำบลขอย้ายไปที่เทศบาลแต่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอ้างว่าเกรงจะเกิดปัญหาขาดคนทำงานใน อบต. จึงให้ระงับคำขอโอนย้ายก่อน การดำเนินการเช่นนี้ ทำให้พนักงานส่วนตำบลดังกล่าว เดือดร้อนจึงฟ้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาให้ความเป็นธรรม

6. ปัญหาอันเกิดจากการกระทำโดยไม่สุจริต การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นไป “โดยสุจริต” หรือไม่นั้น โดยหลักจะใช้พิจารณาจากมูลเหตุของเจ้าหน้าที่ หรือผู้มีอำนาจในการกระทำทางปกครองนั้นๆ อาทิ ผู้บริหารท้องถิ่นดำเนินการไปโดยใช้เหตุผลส่วนตัว หรือโดยกลั่นแกล้งผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น กรณีที่สามีมึงของเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลยื่นเรื่องขอเบิกสวัสดิการค่าเล่าเรียนบุตรต่อองค์การบริหารส่วนตำบล แต่หัวหน้าส่วนการคลังซึ่งเคยมีเรื่องกับสามี ได้ขว้างซองเอกสารขอเบิกเงินสวัสดิการ เป็นเหตุให้เอกสารสูญหาย และไม่สามารถจะเบิกจ่ายเงินค่าเล่าเรียนบุตรได้ จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุแห่งการฟ้องนั้น เกิดจากความล่าช้าในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานสามารถนำมาเป็นเหตุในการฟ้องได้ แต่ในการฟ้องครั้งนี้ผู้นำคดีมาฟ้อง คือภรรยาของเจ้าหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ฟ้องจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ๆ จึงไม่มีสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง

ผลการศึกษาวิเคราะห์และอภิปรายผลสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล จากกรณีศึกษา

ผลการศึกษาวิเคราะห์สาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคลจากกรณีศึกษานั้น จะอภิปรายผลจากข้อกำหนดสมมุติฐานซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ปัจจัยคือ ปัจจัยพฤติกรรมภายในตัวบุคคล ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบการบริหารงานบุคคล ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกระบบการบริหารงานบุคคล ดังนี้

ผลการศึกษาวิเคราะห์และอภิปรายผลสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงาน
บุคคล จากปัจจัยพฤติกรรมภายในตัวบุคคล

ตารางที่ 11 ลำดับของข้อความเกี่ยวกับสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงาน
บุคคล เนื่องมาจากปัจจัยพฤติกรรมภายในตัวบุคคล

หัวข้อ	หัวข้อย่อย ข้อความที่	มัชฌฐาน	ฐานนิยม	ผลต่างฐาน นิยมกับ มัชฌฐาน	พิสัย ระหว่าง ควอไทล์	ความสอดคล้อง ของผู้เชี่ยวชาญ
23	23.1	3.92	4.50	5.00	4.00	สอดคล้อง
	23.2	3.27	3.00	3.00	4.00	สอดคล้อง
	23.3	3.23	3.00	3.00	4.00	สอดคล้อง
24.	24.1.	3.42	3.00	3.00	4.00	สอดคล้อง
	24.2	3.58	4.00	4.00	4.00	สอดคล้อง
25		3.62	4.00	4.00	3.00	สอดคล้อง
26	26.1.	3.62	4.00	3.00	3.00	สอดคล้อง
	26.2.	3.73	3.50	3.00	2.00	สอดคล้อง
	26.3.	3.77	4.00	4.00	3.00	สอดคล้อง
	26.4.	3.96	4.00	3.00	3.00	สอดคล้อง
27	27.1.	3.46	3.00	3.00	3.00	สอดคล้อง
	27.2.	3.81	4.00	4.00	3.00	สอดคล้อง
	27.3.	3.58	3.50	3.00	3.00	สอดคล้อง
	27.4.	3.62	4.00	3.00	3.00	สอดคล้อง
	27.5.	3.92	4.00	3.00	3.00	สอดคล้อง
	27.6.	3.96	4.00	4.00	4.00	สอดคล้อง
	27.7.	3.27	3.00	3.00	4.00	สอดคล้อง
28	28.1	4.04	4.00	5.00	2.00	สอดคล้อง
	28.2	3.96	4.00	4.00	2.00	สอดคล้อง

1. ข้อความสาเหตุจากปัจจัยพฤติกรรมภายในตัวบุคคล

จากตารางที่ 11 ข้อความที่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกัน และเห็นด้วยว่าเป็นลักษณะสาเหตุของการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล เนื่องมาจากปัจจัยพฤติกรรมภายในตัวบุคคลจำนวน 6 ข้อกระทง คือ

ข้อ 23 ปัญหาแรงจูงใจในทางลบ ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

23.1. ผู้เรียกรับเงินจากการสอบหรือการโอนย้ายขาดคุณธรรมและจริยธรรม

23.2. ผู้ต้องการ โอนย้ายเข้ามาทำงาน เป็นตัวก่อให้เกิดปัญหาเพราะพอใจที่จะเสนอให้เงินแลกกับตำแหน่ง

23.3. การใช้อำนาจไม่เป็นธรรมเกิดจากเหตุผลส่วนตัว เนื่องจากเพราะผู้บริหารท้องถิ่นไม่ชอบพนักงานบางคน จึงไม่เลื่อนตำแหน่งให้

ข้อ 24. ปัญหาค่านิยมในทางลบ ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

24.1. ค่านิยมของบุคคลในสังคมที่ต้องการให้ลูกหลานได้เข้ารับราชการ จึงกระทำทุกอย่างเพื่อให้ได้เป็น เช่น การจ่ายเงินแลกกับตำแหน่ง

24.2. บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสมัครใจที่จะอยู่และทำงานด้วยกันแบบมีพรรคพวก และเกื้อกูลกัน

ข้อ 25. ปัญหาทัศนคติในทางลบของผู้กระทำ การเรียกรับเงินเกิดขึ้นเพราะผู้กระทำมีทัศนคติไม่เกรงกลัวกฎหมาย

ข้อ 26. ปัญหาการเรียนรู้ ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

26.1. ทั้งผู้บริหารและพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่ศึกษากฎหมายระเบียบและวิธีการที่ถูกต้องที่กำหนดไว้

26.2. ผู้บริหารท้องถิ่น มีระดับพัฒนาการทางความคิด ที่ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

26.3. “พฤติกรรมกรเรียกรับเงิน” เกิดจากการเลียนแบบพฤติกรรมกรกระทำที่เกิดขึ้นในระบบราชการส่วนกลางหรือ ส่วนภูมิภาคที่มีการเรียกรับเงินเมื่อมีการโอนย้าย

26.4. ผู้ถูกย้ายงานไม่ปรับตัวให้สอดคล้องกับนโยบายของผู้บริหาร เป็นสาเหตุให้ผู้บริหารขาดความไว้วางใจในการทำงาน

ข้อ 27. ปัญหาการรับรู้ในบทบาทของตน ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

27.1. ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คิดว่าตนเองมีอำนาจในการอนุญาตรับการโอนย้ายพนักงาน จึงเรียกเงินจากผู้ที่มิแสดงความจำนงขอโอนย้ายเข้ามา

27.2. ผู้เข้าสอบในตำแหน่งช่างโยธา คิดว่าตนเองจะแสวงหาเงินจากการปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงยอมที่จะจ่ายเงินเพื่อแลกการได้เข้าทำงาน

27.3. ผู้บริหารท้องถิ่นคิดว่า ตำแหน่งช่างโยธาจะมีช่องทางในการหาเงินมาได้ จึงเรียกเงินค่าตำแหน่งในการสอบในอัตราที่สูง

27.4. เจ้าหน้าที่รู้เรื่องการเรียกเงินในการสอบแข่งขัน แต่ไม่ทำอะไร จึงเสมือนเป็นการสนับสนุนพฤติกรรมเบี่ยงเบนมากขึ้น

27.5. การที่ผู้บริหารท้องถิ่นละเลยการสอบสวนวินัยพนักงานที่กระทำความผิด ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้กระทำความผิด

27.6. ผู้บริหารท้องถิ่น ถือว่าตนเองมีอำนาจมากกว่าจึงกล้าแก่ง

27.7. คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นในระดับจังหวัด มิได้ทำหน้าที่เป็นที่พึ่งอย่างจริงจังให้แก่พนักงาน มักคัดสินใจเข้าข้างฝ่ายผู้บริหาร

ข้อ 28. ปัญหาอุดมการณ์ ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

28.1. ผู้บริหารท้องถิ่น ไม่เข้าใจคำว่า “การเมือง” คืองานอาสา แต่คิดว่าเป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์

28.2. ผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานยังขาดจิตสำนึกในการเป็นข้าราชการซึ่งจะต้องมีความ ความเสียสละเพื่อส่วนรวม

2. ผลการศึกษาวิเคราะห์และอภิปรายผลรายข้อ

ผู้วิจัยวิเคราะห์และอภิปรายผลโดยอ้างอิงความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ตามเทคนิควิธีการเดลฟาย โดยกำหนดค่าน้ำหนักความเห็นเป็นระดับสูง - ต่ำตามค่ามัธยฐานออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับสูง ระดับปานกลางค่อนข้างสูง ระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ และระดับต่ำ โดยกำหนดระดับค่าคะแนนดังนี้

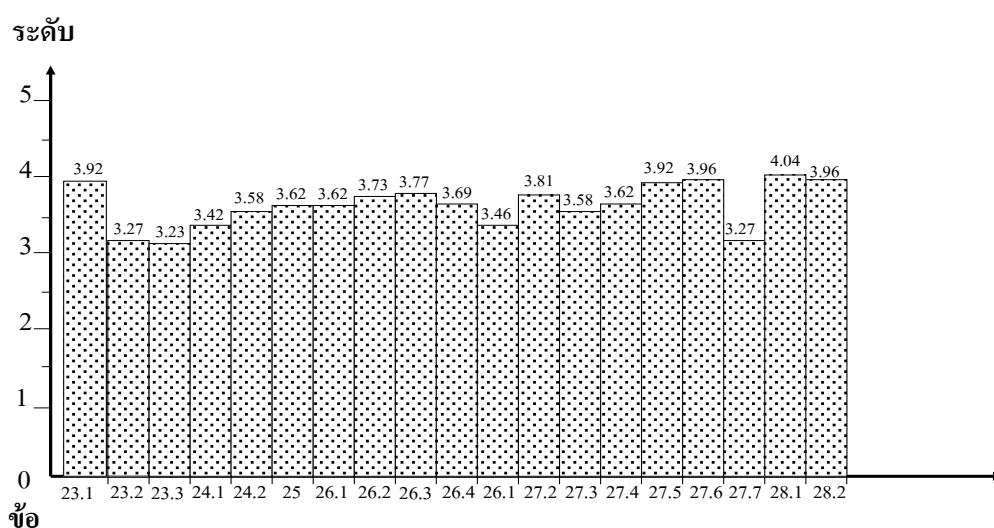
ช่วงคะแนน 4.00 -5.00 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับสูง

ช่วงคะแนน 3.00 – 3.99 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ช่วงคะแนน 2.00 – 2.99 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ

ช่วงคะแนน 1.00 – 1.99 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับข้างต่ำ
 เพื่อเป็นการแสดงถึงระดับค่าการให้น้ำหนักความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ เกี่ยวกับสาเหตุ
 การเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล จากปัจจัยพฤติกรรมภายในตัวบุคคล
 ผู้วิจัยจะได้สรุปเป็นรูปภาพค่าเฉลี่ยเป็นรายชื่อซึ่งจะได้นำเสนอในรูปกราฟที่ 3

รูปกราฟที่ 3 แสดงระดับค่าเฉลี่ยของสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงาน
 บุคคล จากปัจจัยพฤติกรรมภายในตัวบุคคล



จะเห็นได้ว่าระดับความเห็นเกี่ยวกับสาเหตุที่เกิดจากปัจจัยพฤติกรรมภายในตัวบุคคล มี
 ค่าต่ำสุดคือ 3.27 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูงและระดับค่าสูงสุด คือ 4.04.ซึ่งถือว่าอยู่
 ในระดับสูง ซึ่งจะได้วิเคราะห์อภิปรายผลเป็นรายข้อดังต่อไปนี้

ข้อ 23 ปัญหาแรงจูงใจในทางลบ ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

23.1. ผู้เรียกรับเงินจากการสอบหรือการโอนย้ายขาดคุณธรรมและจริยธรรม
 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.92.
 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนัก ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่า พฤติกรรมการเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขัน
 บุคคลเข้ารับราชการ แสดงให้เห็นว่าผู้กระทำไม่สนใจในเรื่องคุณธรรมจริยธรรมแต่อย่างใด และ

ไม่ได้คำนึงถึงความยากลำบากของผู้ที่ประสงค์จะขอโอนย้ายมา ที่ต้องแสวงหาเงินมาให้ว่ามีความยากลำบาก หรือต้องกู้ยืมเงินมาต้องรับภาระเรื่องนี้สิน เป็นผู้ที่ขาดความเมตตา แต่มีความต้องการ หรืออยากได้ เป็นความโลภของบุคคลที่อยากจะได้เงินหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น ถือว่าเป็นแรงจูงใจในทางลบของบุคคล

23.2. ผู้ต้องการโอนย้ายเข้ามาทำงาน เป็นตัวการก่อปัญหา เพราะพอใจที่จะเสนอให้เงินแลกกับตำแหน่ง

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล คำมัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.27 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่า พฤติกรรมการเรียกรับเงินนั้น ผู้ที่ขอโอนย้ายเข้ามาทำงานซึ่งเสนอให้เงินก็เป็นตัวก่อปัญหาเช่นเดียวกัน จากกรณีศึกษา การที่ผู้ขอโอนยินยอมที่จะให้เงินก็ดี หรือนอกเหนือจากกรณีศึกษาจากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญหลายท่านเห็นว่าในบางกรณีผู้ที่ต้องการ โอนย้ายเป็นฝ่ายที่นำเสนอเงินหรือทรัพย์สินเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นให้ความช่วยเหลือต่างๆที่ผู้บริหารท้องถิ่นอาจจะไม่ได้เรียกร้องอะไร แต่บางคนก็อาจจะยินดีรับเอาไว้ ถือว่าเป็นการกระทำที่มีแรงจูงใจในทางลบที่ต้องการได้ตำแหน่งมาโดยไม่สนใจว่าหลักการบริหารงานบุคคลที่ถูกต้อง มีความเป็นธรรมจะต้องปฏิบัติอย่างไร

23.3. การใช้อำนาจไม่เป็นธรรมเกิดจากเหตุผลส่วนตัว ทั้งนี้เพราะ ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ชอบพนักงานบางคน จึงไม่เลื่อนตำแหน่งให้

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล คำมัธยฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.32 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่า การใช้อำนาจที่มีชอบของผู้บริหารท้องถิ่นเกิดจากเหตุผลส่วนตัว ไม่ชอบพนักงานบางคน เพราะไม่สนองนโยบาย ไม่สนองในเรื่องผลประโยชน์ หากพนักงานท้องถิ่นที่ซื้อสัตย์ปฏิบัติงานอย่างตรงไปตรงมา อาจจะไม่เป็นที่ถูกใจ ดังนั้น การใช้วิธีการต่างๆ เป็นการกลั่นแกล้ง หรือแม้แต่พฤติกรรมดังที่ผู้เชี่ยวชาญสายปัดเทศบาล ได้ให้ความหมายของการกระทำ “การลื้อคตำแหน่ง” หรือ “การครองตำแหน่ง” ซึ่งเกิดจากแรงจูงใจในทางลบ แสดงให้เห็นว่าตัวแสดงภายในระบบการบริหารงานบุคคลขาดแนวคิดหรือไม่ยอมรับ

ปฏิบัติตามปรัชญาระบบการบริหารงานตามระบบคุณธรรม และแนวกิจการบริหารงานบุคคลที่มุ่งสัมฤทธิ์ผล (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2, 21 เมษายน 2549)

ข้อ 24. ปัญหาค่านิยมในทางลบ ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

24.1. ค่านิยมของบุคคลที่ต้องการให้ลูกหลานได้รับราชการ จึงกระทำทุกอย่างเพื่อให้ได้เป็นข้าราชการ เช่น การจ่ายเงินแลกกับตำแหน่ง

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่านิยมฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.42 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ค่านิยมในการรับราชการเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมานานกับสังคมไทย อาชีพรับราชการเป็นอาชีพที่มีเกียรติมีหน้ามีตามีความมั่นคง ได้รับการยอมรับในสังคม บุคคลผู้ที่เป็นข้าราชการรับสวัสดิการต่างๆ เช่น การรักษาพยาบาลยังครอบคลุมไปยังพ่อแม่บุตรหรือคู่สมรสได้ แม้ว่ารายได้จากการเป็นข้าราชการจะน้อยกว่าอีกหลายอาชีพ ในปัจจุบันแม้ค่านิยมเหล่านี้จะลดน้อยลงไปบ้าง เพราะงานในภาคเอกชนมีตำแหน่งงานและรายได้ที่สูงกว่า หรืออาจจะมีความมั่นคงมากขึ้น แต่สำหรับประชาชนในชนบทประชาชนยังมีค่านิยมว่า อาชีพราชการเป็นอาชีพที่สำคัญ ผู้ปกครองยังต้องการให้บุตรหลานเข้ารับราชการ แต่เนื่องจากตำแหน่งที่ต้องการมีน้อย หรือเพื่อเป็นหลักประกันว่าลูกหลานของตนจะได้รับราชการ การให้ได้มาซึ่งตำแหน่ง แม้จะเป็นวิธีการที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมาย หรือเป็นการเอาเปรียบผู้อื่น ก็ไม่ได้ให้ความสนใจ ดังนั้น ปัญหาจากค่านิยมการรับราชการ ยังโยงไปสู่ค่านิยมระบบอุปถัมภ์ การดิ้นรนเพื่อหาพรรคพวก ผู้ให้การอุปถัมภ์จึงยังคงมีอยู่

24.2. บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังสมัครใจที่จะอยู่และทำงานด้วยกันแบบมีพรรคพวก และเกื้อกูลกัน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่านิยมฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.58 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 ว่าบุคลากรของท้องถิ่นมักอยู่และปฏิบัติงานกันเป็นพรรคพวก เพราะระบบการเมืองท้องถิ่นหลายแห่งเกิดการแบ่งข้างระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น ตลอดจนการแข่งขันระหว่างกลุ่มเพื่อให้ได้รับชนะในการเลือกตั้ง จึงเป็นปัจจัยอันหนึ่งที่ทำให้พนักงานในบางท้องถิ่นมีความลำบากใจ อาจจะต้องแสดงตัว

ว่าเป็นคนของกลุ่มใดหรือแบ่งพรรคพวกว่าจะสังกัดกลุ่มใด การได้สังกัดกับกลุ่มที่กำลังมีอำนาจ หรือจะมีอำนาจจะทำให้ได้รับความนิยมน และมีกรกีดกันบุคคลออกจากกลุ่ม

(สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2, 21 เมษายน 2549)

ข้อ 25. ปัญหาทัศนคติในทางลบ พฤติกรรมการเรียกรับเงินเป็นเพราะผู้กระทำมีทัศนคติไม่เกรงกลัวกฎหมาย

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญมีค่าเท่ากับ 3.62 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 24 ว่าผู้กระทำความผิดมีทัศนคติไม่เคารพหรือเกรงกลัวกฎหมาย ทั้งนี้ กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการกระทำความผิด เช่น กฎหมายอาญาที่บัญญัติความผิดของพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางการปกครอง กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานท้องถิ่น เป็น “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น หากการประพฤติมิชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานท้องถิ่น จะต้องได้รับโทษที่หนักกว่าบุคคลธรรมดา ผู้กระทำอาจจะทราบแต่ไม่สนใจ หรือคิดว่าจะสามารถหลบเลี่ยงได้ ก็กลายเป็นการไม่เกรงกลัวกฎหมาย (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 24, 5 มิถุนายน 2549)

ข้อ 26. ปัญหาการเรียนรู้ ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

26.1. ทั้งผู้บริหารและพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่ศึกษากฎระเบียบและวิธีการที่ถูกต้องที่กำหนดไว้

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.62 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 ว่าปัญหาการเรียนรู้ของผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการทำงาน การเข้ามาดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นบางคนไม่ได้เตรียมตัว ไม่ได้ศึกษากฎระเบียบกฎหมายมาอย่างเพียงพอ หากเรื่องใดที่กระทำหรือตัดสินใจโดยไม่ได้มีการปรึกษาหารือกับปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือบุคลากรกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก่อนการดำเนินการ อาจจะเป็นการผิดกฎหมายได้ แม้ว่าจะมีการอบรมให้ความรู้แต่ยังไม่ทั่วถึง การกระทำความผิดโดยไม่รู้กฎหมายหรือไม่เจตนา อาจจะมีได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมาก ผู้ปฏิบัติงานที่เป็นพนักงานท้องถิ่นอาจจะไม่ทราบหรือไม่สนใจที่จะเรียนรู้ก็มีเช่นกัน

(สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2, 21 เมษายน 2549)

ผู้วิจัยเห็นว่า ในองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปบุคคล ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะมีบุคคลหลากหลายอาชีพ เช่น ข้าราชการที่เกษียณอายุ ผู้ประกอบอาชีพรับจ้าง ดำเนินธุรกิจหรือค้าขาย รวมทั้งเกษตรกร และมีระดับการศึกษาที่หลากหลาย ก่อนการแก้ไขกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 โดยทั่วไประดับการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น จะอยู่ในระดับที่ไม่สูงนัก ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมาย คือพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546) และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546) กำหนดวุฒิการศึกษาของผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกเทศมนตรีว่า จะต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (โปรดดูในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546)

26.2. ผู้บริหารท้องถิ่นมีพัฒนาการทางด้านความคิด ที่ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.73 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 5 ว่าพฤติกรรมของตัวแสดงส่วนหนึ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีระดับของพัฒนาการทางความคิดที่ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น ในกระบวนการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นบางคนมีพฤติกรรมการใช้เงินมากกว่าที่กฎหมายกำหนด และส่อไปในทางทุจริตการซื้อเสียงในการเลือกตั้ง แม้ผู้บริหารท้องถิ่นบางคนจะกล่าวอ้างว่า ตนเองได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเพราะประชาชนเลือกมากกว่าผู้อื่น แต่ในข้อเท็จจริงมีการใช้จ่ายมากกว่าที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) กำหนดเพื่อการจูงใจให้ประชาชนเลือกตนเอง ดังนั้น การแพ้ชนะในการเลือกตั้งจึงไม่ได้วัดผลที่คะแนนนิยมของประชาชนอย่างเดียว แต่มีการใช้เงินหรือสิ่งจูงใจอย่างอื่น หรือเกิดการคัดค้านไม่ยอมรับผลการเลือกตั้ง โดยพยายามร้องเรียนว่าคู่อริอีกฝ่ายหนึ่งกระทำผิดกฎหมาย หรือการกลั่นแกล้งว่าได้กระทำผิด ก็เพื่อให้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่าได้รับการเลือกตั้งแทน นอกจากนี้ ยังมี การคัดค้านผลการเลือกตั้งว่ามีผู้กระทำความผิดโดยใช้จ่ายเงินมีมากกว่าที่กฎหมายกำหนดซึ่งมักจะ เป็นฝ่ายที่ไม่ได้รับการเลือกตั้ง แต่ปัญหาการพิจารณาของ กกต. จะดูเพียงจากหลักฐานค่าใช้จ่าย

ใบเสร็จรับเงิน ซึ่งมีการยื่นส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรวจสอบ ซึ่งมีจำนวนตามกรอบที่กฎหมายกำหนดทั้งนั้น ฝ่ายที่คัดค้านจะต้องหาหลักฐานมาพิสูจน์ความผิด ดังนั้นทราบใดที่การเลือกตั้งท้องถิ่นยังมีปัญหาการใช้เงินมากกว่าที่กฎหมายกำหนด จึงถือว่าผู้กระทำยังขาดจิตสำนึกของความเป็นนักประชาธิปไตย (สัมภาษณ์, ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 5, 24 เมษายน 2549) ปัญหาในประเด็นนี้ มีความเกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานบุคคลคือ เนื่องจากการเลือกตั้งที่มีค่าใช้จ่ายสูง จะส่งผลให้เกิดพฤติกรรม “ถอนทุนคืน” หรือ “หาทุน” และใช้ช่องทางโอกาสจากระบบการบริหารงานบุคคลเพราะสามารถตรวจสอบตนเอง ระบบการตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพรัดกุม ดังความเห็นจากข้อมูลการสัมภาษณ์บุคคลผู้ที่เกี่ยวข้อง ว่ามีปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้น และมักจะกระทำโดยการตรวจสอบแข่งขันบรรจบบุคคลเข้ารับราชการ ในช่วงระยะหลังหรือก่อนที่จะมีการเลือกตั้งท้องถิ่น ใดๆ ที่ก่อนหน้านั้น มีกรอบอัตราว่างของบุคลากร หรือบุคลากรที่ทำงานอยู่ก็ไม่เพียงพอ แต่ไม่มีการอนุมัติให้เปิดสอบ³⁰

ผู้วิจัยเห็นว่า ปัญหาในข้อนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับ ข้อบกพร่องของกฎหมายการเลือกตั้ง ที่กลไกการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง กระทำได้เพียงยึดถือเอกสารที่เป็นใบเสร็จรับเงินเท่านั้น ไม่สามารถสร้างกลไกข้อกำหนดของกฎหมาย ที่จะตรวจสอบในทางพฤติกรรมหรือใช้หลักฐานอย่างอื่นได้

26.3. การเรียกรับเงิน เกิดจากพฤติกรรมกระทำความผิดในระบบการบริหารงานบุคคลของราชการส่วนกลาง หรือภูมิภาค ที่มีการเรียกรับเงินเมื่อมีการโอนย้าย

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล คำขวัญฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.77 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 1 ว่าพฤติกรรมเรียกรับเงินเกิดจากการเลียนแบบการกระทำในลักษณะเช่นเดียวกันกับการจัดสอบแข่งขัน หรือการโอนย้ายที่ในระบบราชการส่วนกลาง หรือภูมิภาค ที่ปรากฏการกระทำที่มีขอบเช่นกัน เพราะเดิมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ก่อนการตราพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กฎหมายกำหนดอำนาจในการแต่งตั้งหรือโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นอำนาจขององค์กรกลางคือคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งในขณะนั้น คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) เป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่สุด องค์กรประกอบของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลในขณะนั้น

³⁰ โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ก.

เป็นตัวแทนจากข้าราชการส่วนกลางทั้งหมด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการในกระทรวงมหาดไทย “พฤติกรรมที่เกี่ยวกับการวิ่งเต้น” เพื่อให้ได้มาตำแหน่งที่ขอโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นกับผู้บริหารของกระทรวงมหาดไทยที่ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ หรือผู้บริหารของหน่วยงานในกระทรวงมหาดไทยเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ การใช้เงินเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับตำแหน่ง จะปฏิเสธว่าไม่มีเลยมักเป็นไปได้ยาก พฤติกรรมเช่นนี้ เกิดขึ้นทั้งในการสอบบุคคลเข้ารับราชการในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคหรือส่วนราชการอื่นๆ ดังนั้น พฤติกรรมเหล่านี้ จึงเกิดการเลียนแบบไปยังระบบการสอบแข่งขัน หรือการโอนย้ายของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน (สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 1, 4 มิถุนายน 2549)

ผู้วิจัยเห็นว่า ผู้เข้าสอบแข่งขันหรือผู้ที่จะโอนย้ายงานก็เป็นต้นเหตุสำคัญให้เกิดเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน เช่นกัน พฤติกรรมการวิ่งเต้นเพื่อฝากฝังกับผู้ใหญ่หรือผู้ที่มีอำนาจ มาจากความต้องการของผู้เข้าสอบเอง โดยที่ผู้บริหารหรือผู้ที่มีอำนาจอาจจะไม่ได้เรียกร้องอะไร แต่เป็นการเรียนรู้เลียนแบบในทางลบของตัวแสดงที่เป็นผู้เข้าสอบหรือผู้ที่จะโอนย้ายงานเอง

26.4. ผู้ถูกย้ายงานไม่ปรับตัวให้สอดคล้องกับนโยบายของผู้บริหาร ผู้บริหารจึงขาดความไว้วางใจในการทำงาน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล คำมธฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.96 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 ว่าการที่พนักงานท้องถิ่นไม่ปรับตัว ปรับสภาพการทำงานให้สอดคล้องกับนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ก็เป็นเรื่องยากที่จะได้รับความไว้วางใจ จึงถือว่า “พนักงานท้องถิ่น” เป็นสาเหตุปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ผู้บริหารต้องแสดงพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล (สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 12, 30 พฤษภาคม 2549)

ข้อ 27. ปัญหาการรับรู้ในบทบาทของตนเอง ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

27.1. ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คิดว่าตนเองมีอำนาจการโอนย้ายพนักงาน จึงเรียกเงินจากผู้ที่มีแสดงความจำนงขอโอนย้ายเข้ามา

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล คำมีชยฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.46 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 ว่าอำนาจการโอนย้ายพนักงานเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น ปลัดเทศบาลเป็นเพียงผู้บังคับบัญชาของพนักงานท้องถิ่น ในลำดับรองลงมาเท่านั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล แต่ในขั้นตอนการปฏิบัติการนำเสนอเรื่องเพื่อการอนุมัตินั้น ปลัดเทศบาลเป็นฝ่ายที่รับผิดชอบในการเป็นผู้จัดทำเอกสาร หรือให้ความเห็นเพื่อให้นายกเทศมนตรีอนุมัติ ปลัดเทศบาล อาจจะคิดว่าตนเองสามารถให้เหตุผล เพื่อให้นายกเทศมนตรี ยินยอมอนุมัติได้ ซึ่งพฤติกรรมการเรียกรับเงินจากผู้ขอโอนย้ายนายกเทศมนตรีอาจจะไม่มีส่วนรู้เห็นก็อาจจะเป็นไปได้ การคิดว่าตนเองมีอำนาจ จึงได้แสดงพฤติกรรมเช่นนั้น (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2, 21 เมษายน 2549)

27.2. ผู้เข้าสอบในตำแหน่งช่างโยชาคิดว่าตนเองจะแสวงหาเงินจากการปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงยอมที่จะจ่ายเงินเพื่อแลกกับการได้เข้าทำงาน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล คำมีชยฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.81 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 1 ว่าการที่บุคคลผู้เข้าสอบแข่งขันเป็นพนักงานท้องถิ่นในตำแหน่งช่างโยธา คิดว่าตนเองจะแสวงหาเงินทองจากการปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงยอมที่จะจ่ายเงินเพื่อแลกการได้เข้าทำงาน โดยไม่ได้เสียขาย ทั้งนี้เนื่องจากภารกิจหน้าที่ที่สำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นประการหนึ่งและเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายงานโยธาหรือกองช่าง คือภารกิจเรื่องการบำรุงรักษาทางสาธารณะ หรือกิจการที่เกี่ยวกับการก่อสร้างสิ่งที่เป็นสาธารณะประโยชน์ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป ถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญมาก เพราะสามารถสร้างผลงานได้อย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน และมีการใช้เงินงบประมาณจำนวนมากในการก่อสร้าง ในภารกิจดังกล่าว นายช่างโยธา ต้องมีหน้าที่ในการออกแบบ การควบคุมงาน การมีโอกาสใกล้ชิดกับผู้รับเหมาก่อสร้าง โอกาสหรือช่องทางในการกระทำผิดตามกฎหมายจึงเกิดได้ค่อนข้างมาก หรือผู้รับเหมาอาจจะเสนอให้เองเพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจก็มีความเป็นไปได้ ดังนั้น การยอมเสียเงินเพื่อการเข้าทำงานจึงอาจจะไม่รู้สึกละอายเพราะมีโอกาสหาเงินมาทดแทนได้ (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 1, 4 มิถุนายน 2549)

27.3. ผู้บริหารท้องถิ่นคิดว่าตำแหน่งช่างโยธาจะมีช่องทางในการหาเงินมาได้ จึงเรียกเงินค่าตำแหน่งในการสอบในอัตราที่สูง

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.58 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 1 ว่าหากผู้บริหารท้องถิ่นบุคคลใดมีแนวความคิดมองว่าช่องทางในการรายได้ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด อาจจะมาจากการที่เกี่ยวกับการโยธา หรือการก่อสร้าง เพราะมีวงเงินงบประมาณสูง การเลือกบุคคลมาเป็นช่างโยธา จะต้องเป็นบุคคลที่ไว้ใจได้ หรือมีความสนิทสนมเป็นพรรคพวกกัน ดังนั้น การตั้งกำหนดอัตราเรียกค่าตัวในการสอบสำหรับตำแหน่งช่างโยธาไว้สูง เพราะเห็นว่า เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 1, 4 มิถุนายน 2549)

27.4. เจ้าหน้าที่รู้เรื่องการเรียกรับเงินในการสอบแข่งขัน แต่ไม่ทำอะไร จึงเสมือนเป็นการสนับสนุนพฤติกรรมกรรมการบริหารงานบุคคลที่ไม่ดีมากขึ้น

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.62 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญ ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 ว่าการที่พนักงานท้องถิ่นบุคคลหนึ่งรู้เรื่องการกระทำผิดแต่ไม่ทำอะไร เป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระทำผิด บางกรณีอาจจะเป็นการสมคบสมรู้ด้วยกัน หรือร่วมกันการกระทำผิด พนักงานท้องถิ่นบางคนอาจจะรู้เห็นพฤติกรรมที่ไม่ดี แต่ไม่อาจจะคัดค้านได้เพราะเป็นผู้ได้บังคับบัญชาย่อมมีความเกรงกลัวอำนาจของผู้บังคับบัญชา (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 5, 24 เมษายน 2549)

27.5. การที่ผู้บริหารท้องถิ่นละเลยการสอบสวนวินัยพนักงานที่กระทำผิดทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้กระทำผิด

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.92 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญ ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 ว่าการที่ผู้บริหารท้องถิ่นละเลยการสอบสวนการกระทำความผิด ผู้กระทำความผิดจึงไม่มีโอกาสได้รับทราบว่าตนเองผิดอย่างไรหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาต้องมีหน้าที่ดำเนินการทางวินัย เมื่อผู้ได้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยแม้จะเป็นเพียงความผิดเล็กน้อยหรือการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาอาจจะดำเนินวินัยในทางบวกก่อน เช่น การว่ากล่าวตักเตือน ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถกระทำได้ แต่ไม่กระทำ จึงเป็นการละเลย กลับไปใช้วิธีการอื่น ที่ไม่ใช่เป็นวิธีการแก้ไข หากแต่เป็นการกลั่นแกล้งเพราะความโกรธแค้น โดยการย้ายงานซึ่งทำให้เกิดความลำบาก เกิดความอับอายเป็นที่รังเกียจของผู้อื่นเป็นความเสียหายที่ผู้ได้บังคับบัญชาได้รับ และกลายเป็นความขัดแย้งเมื่อผู้ได้บังคับบัญชาร้องเรียนอุทธรณ์ ผู้บังคับบัญชาไม่ได้คิดว่าผู้ได้บังคับบัญชามีสิทธิที่จะกระทำ และไม่ได้คิดว่าตนเองมีส่วนที่บกพร่องด้วย แต่ยิ่งเพิ่มความโกรธแค้นจึงหาโอกาสกลั่นแกล้งมากขึ้น จึงเห็นได้ว่าผู้บังคับบัญชาขาดความเที่ยงธรรมและขาดความเป็นผู้นำ รวมทั้ง ไม่เข้าใจหลักการบริหารงานบุคคลหรือหลักการปกครองผู้ได้บังคับบัญชา (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 5, 24 เมษายน 2549)

27.6. ผู้บริหารท้องถิ่น ถือว่าตนเองมีอำนาจมากกว่าจึงกลั่นแกล้ง

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.96 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 ว่าผู้บริหารท้องถิ่น นอกจากจะมีอำนาจในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบังคับบัญชาพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายแล้ว ในอีกแง่มุมหนึ่งของชีวิตการทำงาน ผู้บริหารท้องถิ่นส่วนหนึ่งยังมีอำนาจทางด้านธุรกิจหรือที่เรียกว่ามีอำนาจเงิน เนื่องจากการเป็นเจ้าของธุรกิจและมีบริวารคนรับใช้บุคคลที่สนิท อาจจะเรียกว่าเป็น “ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น” เป็นที่เคารพยำเกรงของบุคคลทั่วไป ดังนั้น หากเกิดปัญหาความขัดแย้งกับพนักงานท้องถิ่น โอกาสที่จะแสดงว่าตนมีอำนาจมากกว่าเพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งเกรงกลัวหรือยินยอมปฏิบัติตามจึงเกิดขึ้นได้ง่าย

(สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2, 21 เมษายน 2549)

27.7. คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นระดับจังหวัด มิได้เป็นที่พึ่งอย่างจริงจังกับพนักงาน มักตัดสินใจเข้าข้างฝ่ายผู้บริหาร

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.27 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 และกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดบุคคลหนึ่ง และจากการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นในบางพื้นที่ซึ่งมีความเห็นที่สอดคล้องกันว่าการปฏิบัติของตัวบุคคล ที่เป็นคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดที่มีต่อผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานท้องถิ่นมีนัยยะที่ต่างกัน เช่น เกิดการเปรียบเทียบว่าในบางจังหวัด หากผู้บริหารท้องถิ่นเดินทางมาพบผู้บริหารระดับจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นระดับจังหวัด หรือสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด ก็มักจะได้รับการต้อนรับที่ดีกว่า หรือสามารถเข้าพบกับตำแหน่งประธานคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นจังหวัดได้ง่ายกว่า ในการปฏิบัติระหว่างกันผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจมักจะให้เกิดภัยกับผู้บริหารระดับจังหวัด การพบปะกันเป็นการส่วนตัว การเลี้ยงอาหารหรือการรับรองการให้ของกำนัลสามารถกระทำได้ง่าย จึงทำให้ผู้บริหารในระดับจังหวัดที่เป็นคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นมีความเกรงใจต่อผู้บริหารท้องถิ่นมากกว่า และบุคคลที่เป็นคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นในระดับจังหวัดซึ่งเป็นนายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็มักจะเป็นผู้ที่สนิทคุ้นเคยกัน ดังนั้น หากผู้บริหารท้องถิ่นใดมีข้อขัดแย้งกับพนักงานท้องถิ่น บุคคลที่เป็นคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่น จึงมักจะเลือกข้างที่จะให้ความสำคัญกับผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นบังคับบัญชามากกว่าพนักงานท้องถิ่น (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 1, 4 มิถุนายน 2549, กรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้ สายตัวแทนปลัดเทศบาล, 12 มีนาคม 2549)

ข้อ 28. ปัญหาอุดมการณ์ ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

28.1. ผู้บริหารท้องถิ่น ไม่เข้าใจคำว่า “การเมือง” คืองานอาสา แต่คิดว่าเป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล คำมัชฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 4.04 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 และ 9 เห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นบางคนมองการเมืองท้องถิ่น เป็นเรื่องของผลประโยชน์ส่วนตัว และพรรคพวกบริวารมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชน หรืออาจจะคิดว่า การอาสาดำรงตำแหน่งในทางการเมืองเป็นเรื่องของการหวังผลตอบแทน ไม่ได้คิดว่าเป็นงานอาสาที่จะต้องเสียสละความสุขส่วนตัว ดังนั้น เมื่อลงทุนสิ่งใดไปในกระบวนการเลือกตั้งก็ย่อมหวังผลตอบแทนมากเช่นกัน จึงเป็นที่มาของการกระทำความผิด ละเมิด หลบเลี่ยงหรือแสวงหาผลประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมายจึงเกิดขึ้นได้

เสมอ (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2, 21 เมษายน 2549, ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 9, 26 เมษายน 2549)

28.2. ผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานขาดจิตสำนึกในการเป็นข้าราชการ ซึ่งต้องปฏิบัติงานโดยมีความเสียดสีเพื่อส่วนรวม

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล คำมัธยฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.96 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2, 5, 9, 13 และ 17 ให้ความเห็นว่า การกระทำที่มีลักษณะเป็นการทุจริตคอร์รัปชันในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นได้หลายช่องทาง ไม่ว่าจะเป็นในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และในทางการบริหารงานบุคคล ล้วนแล้วแต่เป็นการเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตน หรือเพราะตนเองมีตำแหน่งหน้าที่ มีโอกาสที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนได้ การขาดจิตสำนึกของการเป็นข้าราชการ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลสาธารณะ การเสียดสีเพื่อส่วนรวมได้รับความสำคัญน้อยกว่าผลประโยชน์ส่วนตน (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 5, 24 เมษายน 2549, ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 9, 26 เมษายน 2549, ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 13, 30 พฤษภาคม 2549 และผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 17, 17 พฤษภาคม 2549)

บทสรุปจากประเด็นต่างๆ ที่กล่าวมา ผู้วิจัยเห็นว่า แม้จำนวนกรณีศึกษาหรือการร้องเรียนที่เกิดขึ้นจำนวนหนึ่ง อาจจะมีสาเหตุที่เป็นการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป แต่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นแม้จะมีจำนวนน้อย แต่ก็พิสูจน์เป็นความจริงได้ดังแนวคิดจากพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ว่า

“...ในบ้านเมืองของเรานั้นมีทั้งคนดีและคนที่ไม่ดี...”

ดังนั้น หากบุคคลที่ไม่ดีเข้ามามีอำนาจในองค์กรทางสังคม ก็อาจจะแสดงพฤติกรรมกรรมการบริหารจัดการที่ไม่ดี หรือเป็นพฤติกรรมเกี่ยวการใช้อำนาจที่มีขอบคั่งตัวอย่างที่ได้วิเคราะห์อภิปรายผลมา

ผู้วิจัยเห็นว่า จากการศึกษาวิเคราะห์พฤติกรรมกรรมการใช้อำนาจ หรือพฤติกรรมกรรมการกระทำของตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น หากพิจารณาจากแนวคิดเรื่องพฤติกรรมส่วนบุคคล (individual behavior) วัตถุประสงค์ของตัวแสดงได้จากการเรียนรู้ รับรู้ แรงจูงใจ ทักษะ ค่านิยม อุดมการณ์ หรือจิตสำนึก สะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับคุณค่าอย่างใดอย่างหนึ่งของตัวแสดง หากตัวแสดงมีพฤติกรรมในทางบวก หรือพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่ดี พฤติกรรมการแสดงออกก็ควรเป็นการยอมรับและปฏิบัติในคุณค่าของพฤติกรรมในระบบการบริหารงานบุคคลที่เป็นทางการ ที่ตัวแสดงยึดถือเป็นบรรทัดฐานของระบบ สะท้อนถึงหลักปรัชญาการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรมซึ่งมีหลักการที่สำคัญคือ ความรู้ความสามารถ (competence) ความเสมอภาคในโอกาส (equality of opportunity) ความมั่นคง (security of tenure) และความเป็นกลางในทางการเมือง (political neutrality) และหลักแนวคิดการบริหารบุคคลที่มุ่งสัมฤทธิ์ผล ซึ่งยึดถือในเรื่องของผลงาน การบริหารผลงาน การให้รางวัล ผลตอบแทนตามผลงาน เป็นพฤติกรรมที่สนับสนุนระบบการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)

แต่หากตัวแสดงใดใช้พฤติกรรมในทางลบ หรือเป็นพฤติกรรมบิบบนทางด้านการบริหารงานบุคคล พฤติกรรมการแสดงออกก็จะเป็พฤติกรรมการบริหารงานบุคคลในระบบที่ไม่เป็นทางการ โดยการยอมรับในหลักการระบบอุปถัมภ์ และการบริหารงานที่มุ่งแต่ประโยชน์ของตนเองหรือพรรคพวกมากกว่าการมีจิตสำนึกสาธารณะ ทักษะ ค่านิยม หรือแรงจูงใจ ในการเข้าทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตัวแสดงต่างๆ มุ่งหวังเพื่อเข้าไปดำรงตำแหน่งเพื่อการสร้างอำนาจ การรักษาและสืบทอดอำนาจ หรือมีความประสงค์อื่นๆ เพื่อประโยชน์ของตนเอง ดังนั้น หลักปรัชญาระบบคุณธรรมที่มีอยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์กติกาที่อิงความรู้ความสามารถ หลักการดังกล่าวก็จะไม่สอดคล้อง กับผลประโยชน์ที่ตัวแสดงเหล่านั้นต้องการ จึงเป็นพฤติกรรมที่ไม่สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดีของระบบทางการบริหารงานบุคคล

อย่างไรก็ตามหากตัวแสดง ซึ่งเป็นบุคคลผู้ใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยอมรับในเรื่องปรัชญาระบบคุณธรรมบางส่วน เช่น ยอมรับในเรื่องความเสมอภาคในโอกาส ความรู้ความสามารถ ความมั่นคง ก็อาจจะเป็นผู้บริหารที่ปฏิบัติได้สอดคล้องกับระบบคุณธรรมบางส่วน แต่ในด้านความเป็นกลางในทางการเมือง จะใช้ได้จริงหรือไม่ นั้นขึ้นอยู่กับจิตสำนึกของตัวแสดงดังกล่าว เพราะการได้มาซึ่งอำนาจจะต้องมีกระบวนการแข่งขันในทางการเมืองโดยกระบวนการเลือกตั้ง การให้ผลตอบแทนในทางการเมืองแก่ผู้สนับสนุนทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นอาจจะกระทำได้หลายลักษณะ เช่น การเลือกบุคคลที่มาดำรงตำแหน่งรองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายเปิดช่องทางให้ทำได้ ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แก้ไขใหม่ ใน พ.ศ. 2546 (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ

องค์การบริหารส่วนตำบล) แต่การปฏิบัติเพื่อสรรหาหรือให้ตำแหน่งกับพนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น จะกระทำตามหลักความพอใจของตนเองไม่ได้ แต่จะต้องใช้ความเป็นกลางในการเมือง แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับตัวแสดงอีกฝ่ายหนึ่งคือพนักงานส่วนท้องถิ่นด้วย หากพนักงานส่วนท้องถิ่น ยึดมั่นในหลักความเป็นกลางในการเมือง ก็จะไม่ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นที่เข้ามาสู่ตำแหน่ง กล่าวอ้างได้ว่าพนักงานส่วนท้องถิ่นให้การช่วยเหลือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่ทั้งนี้ ก็ขึ้นอยู่กับความเข้าใจ และยอมรับในบทบาทของพนักงานที่จะต้องมีความเป็นกลาง การที่ไม่ได้ช่วยเหลือนั้น ผู้บริหารท้องถิ่น จะยอมรับได้หรือไม่ว่า เป็นการทำหน้าที่ที่ถูกต้อง

การแข่งขันกันในการเมืองโดยกระบวนการเลือกตั้ง เพื่อการมีอำนาจในการเป็น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น บุคคลอาจจะมีแรงจูงใจหลายประการที่แตกต่างกัน บาง คนเข้ามาเพื่ออุดมการณ์ในการทำงานช่วยเหลือบุคคลในท้องถิ่นเดียวกัน ต้องการเห็นท้องถิ่นของตนเองได้รับการพัฒนาได้ช่วยเหลือทางราชการ ช่วยเหลือประชาชนที่ด้วยโอกาสในท้องถิ่น แต่ หากมีแนวคิดจุดมุ่งหมายประการอื่นๆ แอบแฝง เช่น ต้องการเข้ามาเพื่อมีอำนาจในการแสวงหา ผลประโยชน์ส่วนตัว ปกป้องธุรกิจหรือผลประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง หรือตั้งใจจะมา แสวงหาผลประโยชน์ในการทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนการอ้างว่าการทำงานเพื่อ สาธารณะนั้นอาจจะเป็นเพียงสิ่งที่แอบแฝงเท่านั้น แสดงถึงแรงจูงใจในทางลบ ในกรณีของตัว แสดงที่เป็นคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นก็เช่นกัน เนื่องจากที่มาของการ ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการระหว่างตัวแทนจากส่วนราชการ ตัวแทนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ มีความแตกต่างกัน กรณีตัวแทนส่วนราชการได้รับตำแหน่งมาจากการแต่งตั้ง ตัวแทนองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านการสรรหาคัดเลือกจากตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่ว ประเทศหรือระดับจังหวัด ส่วนตัวแทนฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิได้มาจากการสรรหาของทั้งสองฝ่าย ใน การทำหน้าที่ในคณะกรรมการฯ หากตัวแทนมีจุดมุ่งหมายของการทำงานหรือแรงจูงใจในทางบวก เพื่อสร้างและปกป้องระบบคุณธรรมและการมุ่งเน้นผลงาน ก็จะทำให้เกิดการพัฒนาในผลงาน แต่ หากมีแรงจูงใจในทางลบหรือขาดจิตสำนึกก็จะทำให้เกิดเป็นปัญหาได้

กรณีตัวแสดงภายนอกของระบบการบริหารงานบุคคลก็เช่นกัน หากเข้ามาเกี่ยวข้องกับ ตัวแสดงในระบบโดยมีแรงจูงใจในทางลบโดยมุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตัว และไม่ได้เห็น ความสำคัญของระบบคุณธรรม แต่ได้ใช้วิธีการจูงใจ หรือใช้อิทธิพลกับตัวแสดงภายในระบบ ไม่ ว่าจะเป็นคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น มีการ เสนอให้สินบน และมีการรับสินบน หรือเกิดการช่วยเหลือสนับสนุนเกื้อกูล การช่วยเหลือพรรค พวก การใช้ระบบอุปถัมภ์ ก็จะทำให้กลายเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคลได้

ผู้วิจัยเห็นว่า หากพิจารณาจากแนวความคิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนกลุ่มต่างๆ ผลการวิเคราะห์จะเป็นดังนี้

1. แนวคิดของกลุ่มทฤษฎีหน้าที่ เช่น โรเบิร์ต เมอร์ตัน (Robert K. Merton, cited in William Kornblum, 2003 : 192) ได้อธิบายถึงความหมายของ“พฤติกรรมเบี่ยงเบน” ว่าหมายถึงการที่บุคคลไม่ยึดหลักการบรรทัดฐานของสังคม หากนำมาเทียบเคียงกับระบบการบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นระบบหนึ่งของสังคม “พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล” ได้แก่การที่ตัวแสดงซึ่งเป็นบุคลากรในองค์กรหรือนอกองค์กร และเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารงานบุคคล เช่น ในการสมัครสอบคัดเลือกเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กร การเลื่อนตำแหน่ง การโอนย้ายหน้าทำงาน ฯลฯ มีการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบทางการบริหารงานบุคคลหรือค่านิยมทางการบริหารงานบุคคลในการดำเนินตามขั้นตอนดังกล่าว ซึ่งพฤติกรรมเบี่ยงเบนเหล่านี้ เป็นผลมาจากความล้มเหลวของโครงสร้างทางระบบการบริหารงานบุคคลหรือสังคม ในการทำหน้าที่อย่างถูกต้อง เช่น ขาดกลไกในการควบคุม หรือมีกลไกในการควบคุมแต่สมาชิกในสังคมหรือองค์กรไม่ยอมรับ และทำให้เห็นว่าสภาพของสังคมภายนอกหรือแม้แต่ภายในองค์กร ตกอยู่ในความสับสน เนื่องจากบรรทัดฐานต่างๆ ทางด้านการบริหารงานบุคคล อ่อนแอไร้ประสิทธิภาพ ไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมของผู้นำ ผู้บริหารหรือสมาชิกได้ และเป็นภาวะที่บุคคลในสังคมหรือองค์กร ไม่ยึดถือค่านิยมและบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคลที่เป็นทางการ “พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล” เป็นผลจากความไม่ประสานสอดคล้องระหว่างเป้าหมายทางวัฒนธรรมหรือค่านิยมทางสังคมกับบรรทัดฐานหรือวิธีการที่กำหนด ได้แก่ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล เพื่อปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายนั้น ดังนั้น การที่ตัวแสดงไม่ใช้วิธีการที่สังคมยอมรับและเห็นว่าเหมาะสมเป็นแนวทางไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ ทำให้ตัวแสดงเหล่านั้นต้องหันไปหาวิธีการอื่นๆ ที่สังคมไม่ยอมรับ แต่วิธีการที่บุคคลในสังคมในปัจจุบัน ถือเป็นเป้าหมายของชีวิตหรือค่านิยมที่คนส่วนใหญ่ปรารถนา เช่น ความร่ำรวยทางวัตถุ ส่วนวิธีการที่สังคมยอมรับ คือยกฐานะจากการศึกษาและการทำงานที่ถูกต้องสุจริตถูกต้ององคละงธรรม แต่กลับไปใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายหรือผิดศีลธรรมแทน เป็นการละเมิดบรรทัดฐาน เช่น การเรียกรับเงิน เนื่องจากตนเองมีอำนาจ ก็อาจจะด้วยเหตุผลเพื่อความร่ำรวย ความมีหน้ามีตาในสังคม

2 ความหมาย “พฤติกรรมเบี่ยงเบน” ของกลุ่มแนวคิดโครงสร้าง (Structural) และวัฒนธรรมย่อย (Subculture) การกระทำที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมถือว่าเป็น “พฤติกรรมเบี่ยงเบน” ดังนั้นอาชญากรรมทางการบริหารงานบุคคลคือพฤติกรรมหรือการกระทำเรียกรับเงินหรือเสนอให้เงิน เป็นการกระทำที่เรียกว่า “คอร์รัปชัน” เอ็ดวิน ซูเทอร์แลนด์ (Edwin Sutherland cited in Halloborn, and others, 2004 :343) กล่าวถึงการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากผู้ที่มิอำนาจในทางการบริหารองค์กรโดยอาศัยที่ตนเองมีอำนาจหน้าที่เรียกว่าเป็น white collar - crime

เป็นอาชญากรรมของบุคคลผู้ที่มีหน้าที่ตำแหน่งสูงในองค์กร ดังนั้น จากกรณีของการกระทำคอร์รัปชัน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากตัวแสดงที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานท้องถิ่น ผู้ที่มีอำนาจในการบริหาร แต่ใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาช่องทางผลประโยชน์ เพราะโอกาสจากการทำหน้าที่เปิดให้กระทำ จึงจัดเป็นอาชญากรรมประเภท white collar - crime

3. หากพิจารณาตามแนวคิดของกลุ่มของ Marxist Perspective มีทฤษฎีที่คล้ายกับกลุ่มแนวคิดชนชั้นนำว่า “อำนาจอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อยในสังคมและใครที่มีอำนาจผู้นั้นก็จะใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของผู้ที่มีอำนาจ” (Taylor Walton and Young, cited in Hallborn and others, 2004 : 356-358) (เพียงแต่อำนาจในด้านการบริหารงานบุคคลอาจจะไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางเศรษฐกิจ แต่อาจจะเชื่อมโยงถึงกันได้ พฤติกรรมการเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขันหรือการโอนย้ายงาน อาจจะมีจุดมุ่งหมายในทางเศรษฐกิจ เพื่อความร่ำรวยมีหน้ามีตาในสังคม หรือการชดเชยกับสิ่งที่ตนได้ลงทุนไปในกระบวนการเลือกตั้ง และเพราะ “การที่ผลประโยชน์ต่างกัน นำไปสู่ความขัดแย้งในทางสังคม” จากกรณีศึกษา ก็พบว่ามีส่วนที่เป็นจริง เช่น กรณีปลัดเทศบาลเรียกรับเงินจากการโอนย้ายแล้วมีปัญหาทะเลาะกันกับผู้ที่ไม่ยินยอม จึงนำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาล หรือกรณีที่กฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดสอบแข่งขันเองได้ เมื่อมีอำนาจในการจัดสอบแข่งขันแล้วก็จะใช้อำนาจนั้นเพื่อประโยชน์ของตนเองโดยการหาช่องทางในการเรียกรับเงินจากผู้เข้าสอบ หรือเมื่อกฎหมายให้อำนาจในการโอนย้ายหรือรับการโอนย้ายพนักงาน แล้วก็จะใช้อำนาจนั้นเพื่อประโยชน์ของตนเอง

ประเด็น ทั้งหมดที่กล่าวมาเรียกว่า พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล เป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรม (illigimate) ที่เป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรม (unfair treatment) สอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีชนชั้นนำที่อธิบายว่า ผู้ที่มีอำนาจมากกว่า ใช้อำนาจเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ รวมทั้งแนวคิดกลุ่มมาร์กซิสต์ที่อธิบายว่า ผู้ที่มีอำนาจเป็นชนชั้นนำ ใช้อำนาจจากการที่ตนมีอำนาจหรือโอกาสในตำแหน่งเพื่อประโยชน์ของตนเอง การกระทำของผู้นำ เหล่านี้ไม่เป็นไปตามหลักจริยธรรม ทั้งจากแนวคิดของเพลโต เม่งจื่อ กล่าวถึงผู้ที่ใช้อำนาจการบริหารจะต้องคำนึงทั้ง “เป้าหมายและวิธีการ” ว่าจะต้องมีจริยธรรม และคุณธรรม แต่จะเป็นไปตามแนวคิดของ แมคเคียเวลลี หรือการกระทำของโจโจ ที่พฤติกรรมการใช้อำนาจการบริหาร สนใจเพียงเป้าหมายความสำเร็จ แต่ไม่คำนึงถึงว่าวิธีการเหล่านั้นจะชอบด้วยหลักคุณธรรมจริยธรรมหรือไม่ ผู้วิจัยจึงสรุปแนวคิด พฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่ไม่ดีจากแนวคิดของ “พฤติกรรมเบี่ยงเบน” ว่าหมายถึง

1. การใช้อำนาจหรือการปฏิบัติงานที่ไม่สอดคล้องกับ บรรทัดฐานทางด้านการบริหารงานบุคคล หรือการใช้อำนาจหน้าที่ (power) ทางด้านการบริหารงานบุคคลที่ไม่ชอบธรรม (legitimate)

2. การกระทำที่เป็นลักษณะการก่ออาชญากรรม “คอร์รัปชัน” ในการบริหารงานบุคคล คือ การเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขันหรือการโอนย้าย

3. ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น พฤติกรรมการเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขันหรือการโอนย้ายพนักงาน

ผลการศึกษาวิเคราะห์และอภิปรายผลสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล จากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบการบริหารงานบุคคล

ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบการบริหารงานบุคคล แบ่งออกได้ 3 ส่วนคือ โครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล กระบวนการบริหารงานบุคคล และสัมพันธภาพระหว่างบุคคลตัวแสดง ซึ่งจะได้นำเสนอตามลำดับดังนี้

ส่วนที่ 1 ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในด้านโครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล

ตาราง 12 ลำดับข้อความที่เกี่ยวกับลักษณะสาเหตุของการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล เนื่องมาจากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน (โครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล)

หัวข้อ	หัวข้อย่อยข้อความที่	มัชฌฐานะ	ฐานนิยม	ผลต่างฐานนิยมกับมัชฌฐานะ	พิสัยระหว่างควอไทล์	ความสอดคล้องของผู้เชี่ยวชาญ
29	29.1	3.58	3.50	3.00	2.00	สอดคล้อง
	29.2	3.69	4.00	3.00	3.00	สอดคล้อง
30	30.1	3.58	4.00	4.00	3.00	สอดคล้อง
	30.2.	3.19	3.00	3.00	4.00	สอดคล้อง
31		3.96	4.00	4.00	2.00	สอดคล้อง

32		3.54	3.50	3.00	3.00	สอดคล้อง
33		3.77	4.00	4.00	4.00	สอดคล้อง
34		3.42	3.50	4.00	3.00	สอดคล้อง
35		3.50	3.50	3.00	4.00	สอดคล้อง
36		3.73	4.00	4.00	3.00	สอดคล้อง
37		3.38	3.00	3.00	4.00	สอดคล้อง
38		3.42	3.00	3.00	3.00	สอดคล้อง

1. ข้อความสาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบน จากปัจจัยโครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล

จากตารางที่ 12 ข้อความที่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันและเห็นด้วยว่าเป็นลักษณะสาเหตุของการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล เนื่องมาจากปัจจัยโครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล จำนวน 10 ข้อกระทง คือ

ข้อ 29. ปัญหาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

29.1. บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 284 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระ ผู้บริหารท้องถิ่นจึงตีความว่า “อิสระ” คือผู้บริหารอยากจะทำอะไรก็ได้ (เช่น ต้องการจัดสอบแข่งขันเอง และเรียกเงินจากผู้เข้าสอบ)

29.2. บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 288 กำหนดให้ “การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น” ผู้บริหารท้องถิ่นตีความว่า “ความต้องการของท้องถิ่นก็คือความต้องการของตนเอง”

ข้อ 30. ปัญหาระบบไตรภาคีของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

30.1. แม้จะเป็นระบบไตรภาคี แต่ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิไม่ได้ถ่วงดุลจริงจัง มักคล้อยตามความต้องการของฝ่ายการเมือง

30.2. มาตรฐานการบริหารงานบุคคล ที่เกิดจากโครงสร้างการประชุมแบบไตรภาคี ทำให้มีการต่อรองผลประโยชน์กัน ทำให้มาตรฐานมีความยืดหยุ่น หละหลวมเกินไป

ข้อ 31. ปัญหาการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เนื่องจากขาดองค์กรที่ทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม จึงไม่มีการรักษาและจัดการกับผู้ละเมิดคุณธรรม

ข้อ 32. ปัญหาระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ขาดการมีส่วนร่วมและตรวจสอบจากประชาชน

ข้อ 33. บทบาทขององค์กรผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งมีอิสระแยกจากกัน ไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะช่วยเหลือในเรื่องความเป็นธรรมของพนักงานท้องถิ่น (เช่น สันนิบาตเทศบาล ฯ /สหพันธ์ อบจ.)

ข้อ 34. กฎหมายเอื้อให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจที่มีขอบ เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นถือว่าตนเองมีอำนาจมากตามพระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงไม่สนใจที่จะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ออกโดยคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

ข้อ 35. “ความเป็นอิสระ” ของสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น (ก.ถ) เนื่องจากสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จึงขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล

ข้อ 36. ปัญหาบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล (ก.ถ.) ที่มีได้ทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุด ในการรับเรื่องอุทธรณ์และพิจารณาสั่งการ

ข้อ 37. ผู้บริหารท้องถิ่น ถือว่ากฎระเบียบด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น มีศักดิ์ต่ำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ที่รับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล ดังนั้น จึงไม่สนใจที่จะปฏิบัติตามกฎระเบียบของ กท./ก.อบจ /ก.อบต.

ข้อ 38. การมอบอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้แก่ผู้บริหารในสาขงาน เมื่อมอบอำนาจให้ผู้บริหารในสาขงานแล้ว กลับไปใช้อำนาจที่ไม่เหมาะสม ใช้ระบบความชอบพอเป็นส่วนตัว

2. ผลการศึกษาวิเคราะห์และอภิปรายผลรายข้อ

ผู้วิจัยวิเคราะห์และอภิปรายผลโดยอ้างอิงความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ตามเทคนิควิธีการ เดลฟาย โดยกำหนดค่าน้ำหนักความเห็นเป็นระดับสูง - ต่ำตามค่ามัธยฐานออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับสูง ระดับปานกลางค่อนข้างสูง ระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ และระดับต่ำ โดยกำหนดระดับ ค่าคะแนนดังนี้

ช่วงคะแนน 4.00 -5.00 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับสูง

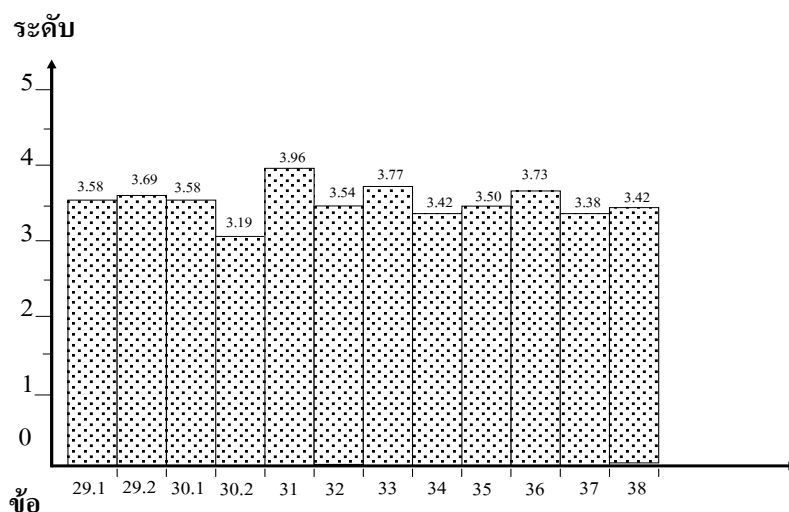
ช่วงคะแนน 3.00 – 3.99 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ช่วงคะแนน 2.00 – 2.99 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ

ช่วงคะแนน 1.00 – 1.99 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับข้างต่ำ

เพื่อเป็นการแสดงถึงระดับค่าการให้น้ำหนักความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ เกี่ยวกับสาเหตุ การเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล จากปัจจัยโครงสร้างการบริหารงาน บุคคล ผู้วิจัยจะได้สรุปเป็นรูปกราฟค่าเฉลี่ยเป็นรายชื่อซึ่งจะได้นำเสนอในรูปกราฟที่ 4

รูปภาพที่ 4 แสดงระดับค่าเฉลี่ยของสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงาน บุคคล จากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน ด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคล



จะเห็นได้ว่า ระดับความเห็นเกี่ยวกับสาเหตุที่เกิดจากปัจจัยพฤติกรรมภายในตัวบุคคล มีค่าต่ำสุดคือ 3.19 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูงและระดับค่าสูงสุด คือ 3.96 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูงเช่นกัน ซึ่งจะได้อภิเคราะห์อภิปรายผลเป็นรายข้อดังต่อไปนี้

ข้อ 29. ปัญหาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

ข้อ 29.1 . บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 284 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระ ผู้บริหารท้องถิ่นจึงตีความว่า “อิสระ” คือผู้บริหารอยากจะทำอะไรก็ได้ (เช่น ต้องการจัดสอบแข่งขันเอง และเรียกเงินจากผู้เข้าสอบ)

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.58 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2540 กำหนดความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล (มาตรา 284) ที่ทำให้ตัวแสดงที่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล ตีความว่า “อิสระ” ก็จะทำอะไรก็ได้ เป็นสาเหตุที่เอื้ออำนวยให้ตัวแสดงพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

แต่ผู้วิจัยเห็นว่า รัฐธรรมนูญฯ บัญญัติหลักการไว้ถูกต้องแล้ว หากแต่เป็นปัญหาในเชิงพฤติกรรมของตัวแสดงเรื่องการรับรู้ (perception) ที่แตกต่างกันไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่เข้าใจในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ ทำให้ผู้ปฏิบัติตีความบทบัญญัติที่ไม่ตรงกัน โดยผู้บริหารท้องถิ่นจำนวนหนึ่ง อาจจะเข้าใจว่าการที่รัฐธรรมนูญฯ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล นั้น หมายถึงอำนาจที่เป็นอิสระของตนเองที่ไม่จำเป็นต้องมีองค์กรใดมาทัดทานหรือถ่วงดุล หากแต่ระบบการบริหารงานบุคคลเป็นระบบที่มีการคานอำนาจกันเพื่อมิให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม หรือพฤติกรรมที่ไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของท้องถิ่น หากมีประเด็นที่ถูกคัดค้าน ตรวจสอบการใช้อำนาจก็จะอ้าง โดยการปกป้อง ใช้การตีความว่า รัฐธรรมนูญฯ ให้อำนาจที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในข้อเท็จจริงหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้กรอบกติกาของกฎหมาย และความเป็นอิสระของท้องถิ่น จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลขององค์กรตามที่กฎหมายกำหนด มิได้หมายถึง “ความเป็นอิสระ” คือการนี้ก็อยากจะทำอะไรได้ตามอำเภอใจก็ได้ ในหลายกรณีเมื่อมีข้อขัดแย้งระหว่างผู้ใช้อำนาจหรือผู้กำกับดูแล ว่าผู้ใช้อำนาจท้องถิ่น ใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย ซึ่งเป็นกฎหมายในลำดับรองจาก รัฐธรรมนูญฯ เช่น กรณีเทศบาลเมือง (ปกปิดชื่อ) ที่ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งระดับที่สูงขึ้น ที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย หรือระเบียบปฏิบัติ เช่น ในมาตรฐานตำแหน่งทั่วไป ของการดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลระดับ 9 ผู้

ที่จะได้รับการแต่งตั้งจะต้องดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลระดับ 8 มาก่อน แต่ผู้บริหารกลับแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดเทศบาลระดับ 8 ให้เป็นปลัดเทศบาลระดับ 9 ได้ โดยไม่ฟังเสียงทัดทานทั้งวงดิ่งของผู้ที่มีหน้าที่กำกับดูแล โดยอ้างว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์อื่น ไม่เคารพกฎกติกาที่มีอยู่ มิได้หมายความว่าหากไม่เป็นไปตามที่ตนเองต้องการแล้วก็จะตีความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นข้ออ้างทั้งสิ้น (สัมภาษณ์ ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้ 1 คน, 20 เมษายน 2549)

29.2. บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 288 กำหนดให้ “ การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น ” ผู้บริหารท้องถิ่นตีความว่า “ความต้องการของท้องถิ่นก็คือความต้องการของตนเอง”

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.69 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ฯ ที่กำหนดว่า “การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น” (มาตรา 288) เป็นสาเหตุที่ทำให้ตัวแสดงที่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลตีความกฎหมายที่ไม่ตรงกับเจตนารมณ์แห่งกฎหมายว่า การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามความต้องการของผู้บริหารท้องถิ่น และเอื้ออำนวยให้ตัวแสดงพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

แต่ผู้วิจัยเห็นว่า รัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้ถูกต้องแล้ว หากแต่ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาในเชิงพฤติกรรมของตัวแสดงเรื่องการรับรู้ (perception) แตกต่างไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย มีปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญของผู้ปฏิบัติงานที่เกิดปัญหาในการตีความบทบัญญัติที่ไม่ตรงกันเช่นเดียวกับข้อ 29.1 ประเด็นที่เป็นปัญหาคือคำว่า “ท้องถิ่น” หมายถึงใครระหว่างคำว่า “ประชาชนในท้องถิ่น” หรือ “ผู้บริหารท้องถิ่น” ดังนั้น “ความต้องการของท้องถิ่น” อาจจะไม่ตรงกัน หากตีความในแง่มุมแคบว่าเป็นความต้องการของผู้บริหารท้องถิ่น ก็จะกลายเป็นการเข้าข้างมุ่งสู่ผลประโยชน์ของตนเอง หากตีความในมุมกว้างว่า “เป็นความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น” น่าจะถูกต้องมากกว่า แม้ว่าในทางปฏิบัติคงเป็นเรื่องยากในการปฏิบัติเพราะระบบการบริหารงานบุคคล มิได้เป็นเรื่องที่ต้องขอรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในท้องถิ่นทั้งหมดซึ่งคงจะไม่มีการปฏิบัติเช่นนั้นแต่ “ความต้องการของท้องถิ่น” ควรจะหมายถึงผลประโยชน์ที่ท้องถิ่นจะได้รับ โดยบุคคลที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นใช้ดุลยพินิจพิจารณาสรรหาคนที่

มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงาน และประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับผลที่ดีจากบุคลากรที่ได้รับ การคัดเลือกเข้ามาทำงาน

ข้อ 30. ปัญหาระบบไตรภาคีของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งแบ่งออกเป็น ประเด็นย่อยๆ ได้คือ

30.1. แม้จะเป็นระบบไตรภาคี แต่ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิไม่ได้ถ่วงดุลอย่างจริงจัง มักจะ คล้อยตามความต้องการของฝ่ายการเมือง

30.2. มาตรฐานการบริหารงานบุคคล เกิดจากการประชุมแบบไตรภาคี จึงมีการต่อรอง ผลประโยชน์กัน ทำให้มาตรฐานมีความยืดหยุ่น หละหลวมเกินไป

ข้อ 30.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.58 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง ส่วนข้อ 30.2 ผลการวิเคราะห์ ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.19 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้ำหนัก ความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูงเช่นกัน

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 10 ว่า “ระบบไตรภาคี” มีความ ยืดหยุ่นมากเกินไป ทั้งนี้เพราะระบบไตรภาคีในการบริหารงานบุคคลมีความมุ่งหมายเพื่อการมีส่วนร่วม ในการบริหารงานบุคคลและเป็นระบบที่มีการถ่วงดุลกัน ระหว่างฝ่ายข้าราชการส่วนกลางกับ ฝ่ายบุคลากรท้องถิ่น และฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ แต่เนื่องจากการที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบุคลากร ท้องถิ่น มีตัวแทนจากนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นและฝ่ายที่เป็น พนักงานประจำร่วมเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย จึงเป็น ระบบไตรภาคี ที่ระบบการเมืองเข้ามา แทรกแซงได้ง่าย ดังที่มีการอ้างถึงว่า การออกกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของ คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น บางกรณีมีหลักการที่เอื้อผลประโยชน์แก่ท้องถิ่นมาก เกินไป หรือการกำหนดกฎเกณฑ์ ที่มีลักษณะ “เปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมา” เช่น หลักเกณฑ์เรื่อง การกำหนดการให้รางวัลโบนัสแก่พนักงานท้องถิ่นประจำปี รวมทั้ง เรื่องการพิจารณาอุทธรณ์ร้อง ทุกข์ของพนักงานท้องถิ่น หากเป็นกรณีความขัดแย้งระหว่างพนักงานท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์อยู่ในการพิจารณาของคณะกรรมการฯ แล้วโอกาสที่จะเกิดการ เจริญต่อรอง หรือเกิดการพบปะหารือกันระหว่างบุคคลที่เป็นคณะกรรมการฯ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น กับผู้บริหารของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ เพื่อให้การตัดสินใจ ปัญหาจากกรณีการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการฯ ให้เข้าข้างหรือเกิดประโยชน์กับผู้บริหารท้องถิ่นนั้น

อาจจะมากกว่าฝ่ายพนักงาน เพราะฝ่ายผู้บริหารเป็นฝ่ายที่มีอำนาจมากกว่า (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 10, 3 พฤษภาคม 2549)

ข้อ 31. ปัญหาเรื่องการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เนื่องจากการขาดองค์กรที่ทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม จึงไม่มีการรักษาและจัดการกับผู้ละเมิดคุณธรรม

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.96 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ คำน้่าหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 ว่าระบบการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย แม้จะมีคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานท้องถิ่นในระดับจังหวัด มีอำนาจในการควบคุมระบบการบริหารงานบุคคล แต่ไม่อาจจะพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้จะมีช่องทางในการการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ได้ แต่ผู้ที่จะอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ อาจจะเกรงกลัวในอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น ไม่กล้าอุทธรณ์ ร้องทุกข์ เพราะไม่มีหลักประกันว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้ง และยังไม่มียกย่องใครที่จะยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือได้ หรือเมื่ออุทธรณ์หรือร้องทุกข์แล้ว ก็จะมีปัญหากับผู้บริหารท้องถิ่นไม่อาจจะที่ทำงานร่วมกันต่อไปได้ การเจียด หนึ่งเฉย หรืออดทน หรือหาทางย้ายไปจากองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น จึงน่าเป็นช่องทางที่พนักงานที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมอาจจะเลือกใช้ และที่สำคัญคือการทำงานของคุณธรรมการฯ ทั้งสองระดับยังเป็นระบบที่ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงได้ง่ายมาก เพราะเป็นระบบไตรภาคที่มีฝ่ายการเมืองเป็นคณะกรรมการ และการทำงานยังเป็นระบบการตั้งรับ (reactive) คือจะดำเนินการสอบสวนหรือคลี่คลายปัญหาเมื่อมีการร้องเรียนหรืออุทธรณ์ร้องทุกข์เท่านั้น ไม่มีระบบการตรวจสอบหรือดำเนินการได้เองโดยไม่มีกรร้องเรียน หากบุคคลในคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นระดับจังหวัด หรือคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่วางตัวเป็นกลาง เข้าข้างหรือช่วยเหลือผู้ที่มีอำนาจมากกว่าก็ไม่เกิดผลประโยชน์ในการทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม ดังนั้นควรมีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีความเป็นกลางและมีอำนาจที่เข้มแข็งขึ้นเป็นการเฉพาะ (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2, 21 เมษายน 2549)

ข้อ 32. ระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากองค์ประกอบของคุณธรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ขาดการมีส่วนร่วมและตรวจสอบจากประชาชน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.54 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้ค่าน้่าหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 5 ว่าอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นค่อนข้างมาก ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องการบริหารงานบุคคล หรือการร่วมให้ความเห็นชอบในการบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งต่างจากกรณีของการดำรงตำแหน่งฝ่ายการเมืองท้องถิ่น ที่ประชาชนเป็นผู้ที่เลือกตั้งมา โดยหลักการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น สภาท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล แต่เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นอำนาจของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดอีกด้วย แต่หากการบรรจุแต่งตั้งหรือการดำเนินการด้านบุคคลที่มีขอบด้วยกฎหมาย ประชาชนก็สามารถใช้สิทธิร้องเรียนหรือให้มีการตรวจสอบการกระทำที่มีขอบได้ (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 5, 24 เมษายน 2549)

หากพิจารณาระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น สภาท้องถิ่นยังมีอำนาจในการอนุมัติการออกฐานะเบียบหรือเห็นของการแต่งตั้งบุคคลในบางระดับ ซึ่งจะมีความต่างจากบางประเทศ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล จึงมีระบบกลไกของการตรวจสอบได้มาก

31

ข้อ 33. ปัญหาบทบาทขององค์กรผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรเหล่านี้มีอิสระแยกจากกัน ไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะช่วยเหลือในเรื่องความเป็นธรรมของพนักงานท้องถิ่น (เช่น สันนิบาตเทศบาล /สหพันธ์ อบจ.)

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.77 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 12 ว่าในประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์กรที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ขององค์กรปกครองท้องถิ่น คล้ายกับองค์กรวิชาชีพของ สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (สทท.) ซึ่งมีระยะเวลาการก่อตั้งมานานกว่า 40 ปี เป็นองค์กรใหญ่และมีความเข้มแข็งมากที่สุด แต่สันนิบาตเทศบาล ฯ จะมีบทบาทหลักในเรื่องของทางวิชาการช่วยเหลือทางด้านเทคนิค การแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างเทศบาลเท่านั้น ในเรื่องการบริหารงาน

³¹ โปรดดูรายละเอียดในระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในต่างประเทศ ในงานวิจัยเรื่อง การพัฒนาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บุคคล สันนิบาตเทศบาลฯ อาจจะมีบทบาทเพียงการนำเสนอหรือร้องขอให้รัฐบาลช่วยเหลือในบางประเด็นเท่านั้น เช่น การเสนอขอให้มีการปรับปรุงสิทธิผลประโยชน์ของพนักงาน (สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 12, 30 พฤษภาคม 2549)

หมายเหตุ ผู้วิจัยเห็นว่าองค์กรของบุคลากรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในประเทศไทยมีลักษณะเป็นกลุ่มองค์กรผลประโยชน์ของพนักงานส่วนท้องถิ่น มากกว่าที่จะเป็นรูปแบบองค์กรด้านวิชาชีพของพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพ ดังเช่น อาชีพแพทย์ วิศวกรรม หรือกฎหมาย หรือองค์กรวิชาชีพของพนักงานท้องถิ่นในบางประเทศ และเห็นว่าสมาคมฯ บทบาทน้อยมากที่จะให้การช่วยเหลือหรือให้ความเป็นธรรม ในปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องของผู้บริหารท้องถิ่น ไม่อาจจะต่อรองหรือถ่วงดุลในการปฏิบัติหน้าที่กับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นได้ ไม่อาจจะแก้ไขปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ที่ตัวแสดงนอกระบบที่เข้ามาเกี่ยวข้องและทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเสียหายหรือเสียภาพลักษณ์ได้ ทั้งนี้คณะกรรมการบริหารสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และตัวแทนปลัดเทศบาล โดยผู้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคม ฯ หรือตำแหน่งที่สำคัญจะเป็นของผู้บริหารท้องถิ่นมาโดยตลอด ดังนั้น สมาคม ฯ ซึ่งเป็นองค์กรผลประโยชน์ของเทศบาล ด้วยข้อจำกัดเกี่ยวกับข้อบังคับการจัดตั้งสมาคม ฯ หรือเพราะความเป็นอิสระในการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง สมาคมฯ จึงไม่อาจจะสร้างบทบาทในการติดตาม หรือตรวจสอบการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องได้ ซึ่งต่างจากต่างประเทศที่มีลักษณะเป็นองค์กรผลประโยชน์และมีสภาพเป็นองค์กรวิชาชีพเช่น องค์กรวิชาชีพขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส สมาคมวิชาชีพมีบทบาทที่คล้ายกับสหภาพแรงงานในภาคเอกชน ที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบติดตามการกระทำที่ไม่ถูกต้องได้ สิ่งที่องค์กรผลประโยชน์ เช่น สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย อาจจะทำได้ในทำนองเดียวกับองค์กรวิชาชีพก็แต่เพียงการจัดฝึกอบรมสัมมนา ให้ผู้ใช้อำนาจรู้จักบทบาทหน้าที่ มีจิตสำนึกถึงเรื่องคุณธรรมเท่านั้น

ส่วนองค์กรผลประโยชน์อื่นๆ เช่น สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย สมาคม องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย หรือสมาพันธ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรที่ตั้งใหม่ มีบทบาทเพียงการจัดประชุมสัมมนาของสมาชิก ใดๆ ก็ดี แม้สมาคมฯ จะไม่ได้มีบทบาทดังกล่าวได้โดยตรง แต่อาจจะมีช่องทางในการนำเสนอความเห็นให้หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กระทรวงมหาดไทย หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนำไปปรับปรุงให้ดีขึ้น

ข้อ 34. กฎหมายเอื้อให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจที่มีชอบ เพราะผู้บริหารท้องถิ่นถือว่าตนเองมีอำนาจมากตามพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงไม่สนใจที่จะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ออกโดยคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.42 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 4 ซึ่งเป็นผู้บริหารของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ปฏิบัติงานฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ได้พบปัญหาการปฏิบัติที่เห็นว่าไม่เหมาะสม เช่น กรณีเรื่องการแจ้งมติของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น บางครั้งมักจะไม่ได้รับการปฏิบัติของจากผู้บริหารท้องถิ่น หากมตินั้นเป็นการบังคับให้ปฏิบัติ ซึ่งมักจะให้เหตุผลว่า กฎหรือมติของคณะกรรมการกลางพนักงานท้องถิ่น มิได้มีสภาพบังคับ ดังเช่น กฎหมาย พระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมักจะอ้างว่า พระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 4, 5 เมษายน 2549)

แต่ผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้น มิได้เป็นปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างโดยตรง หากเป็นปัญหาในเชิงพฤติกรรมของตัวแสดงเรื่องการรับรู้ (Perception) ที่แตกต่างไปจากเจตนาของกฎหมาย ความเข้าใจว่าตนเองมีอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว ก็ไม่สนใจที่จะปฏิบัติตามบทกฎหมายอันรับรองที่ออกตามกฎหมายดังกล่าว

ข้อ 35. ความเป็นอิสระของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น (ก.ถ) การที่สำนักงาน ฯ สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จึงขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.50 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 6 โดยเห็นว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล

ท้องถิ่น (ก.ถ) แม้คณะกรรมการฯ จะมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน แต่ในส่วนของสำนักงาน ก.ถ. เป็นส่วนราชการในระดับกอง ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ที่ดำรงตำแหน่ง เลขาธิการสำนักงาน ก.ถ. ก็มาจากข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย การทำงานจึงไม่มีความเป็น อิสระ ดังนั้น จึงอาจจะเป็นไปได้ว่า กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ในการกำกับดูแลระบบการ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นตัวแสดงภายใน อีกตัวแสดงหนึ่งที่ใช้อำนาจเข้ามาแทรกแซงที่ ทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลดำเนินตามระบบข้าราชการพลเรือนมากเกินไป (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 6, 28 มีนาคม 2549)

ข้อ 36. ปัญหาบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล (ก.ถ.) ที่ มิได้ทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุด ในการรับเรื่องอุทธรณ์และพิจารณาสั่งการ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.73 ถือว่า ผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 6 ว่าในปัจจุบัน ก.ถ. มิได้มี อำนาจเช่น เดียวคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในการทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางการ บริหารงานบุคคลที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบรับการอุทธรณ์คำสั่งการลงโทษขั้นร้ายแรง เช่น การปลด ออก หรือไล่ออกจากราชการ แต่อำนาจดังกล่าวอยู่กับคณะกรรมการกลางข้าราชการพนักงานส่วน ท้องถิ่นแต่ประเภท (ก.กลาง) ซึ่งจะเห็นได้ว่าโครงสร้างของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วน ท้องถิ่น แม้องค์ประกอบของคณะกรรมการจะเป็นระบบไตรภาคีและมีฝ่ายการเมืองเป็นจำนวน มากกว่าระบบข้าราชการพลเรือน แต่เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดให้มืองค์กรใดทำหน้าที่ ตรวจสอบอีกระดับหนึ่ง และคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล (ก.ถ.) ก็มิได้ทำหน้าที่ เป็นศาลสูงสุด ในการรับเรื่องอุทธรณ์และพิจารณาสั่งการของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วน ท้องถิ่น ดังนั้น จึงเป็นปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ที่ทำให้การดำเนินการ หรือการออกคำสั่งของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นขาดการตรวจสอบ และมีส่วน เอื้ออำนวยให้เกิดปัญหาในลักษณะเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 6, 28 มีนาคม 2549)

ข้อ 37. ปัญหาการเปรียบเทียบการบริหารงานบุคคล โดยผู้บริหารท้องถิ่นถือว่า กฎระเบียบ ด้านการบริหารงานบุคคล มีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญฯ ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล จึงไม่สนใจที่จะปฏิบัติตามกฎระเบียบของ กท./ก.อบจ./ก. อบต.

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.38 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 4 เห็นว่าปัญหาหนึ่งของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คือการที่ผู้บริหารท้องถิ่นบางคนไม่ให้ความสำคัญกับกฎระเบียบทางด้านการบริหารงานบุคคล ที่ออกโดยคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพราะกฎระเบียบดังกล่าว มีสาระการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้ขาดความเป็นอิสระในการบริหารตามความต้องการ แต่กฎดังกล่าวมีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ที่ให้หลักประกันความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล จึงอ้างความเป็นอิสระตามมาตรา 284 ที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎที่ออกโดยกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่า (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 4, 5 เมษายน 2549)

แต่ผู้วิจัยเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาในเชิงพฤติกรรมของตัวแสดงเรื่องการรับรู้ (Perception) ที่แตกต่างไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย ความเข้าใจว่าตนเองในฐานะผู้บริหารท้องถิ่นย่อมมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ที่ประกันความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลแล้ว ก็ไม่สนใจที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายอันรับรองที่ออกตามกฎหมายดังกล่าว เพราะเห็นว่าสาระสำคัญมิได้เป็นการให้ความเป็นอิสระในการใช้อำนาจ ดังนั้น จึงทำให้กลายเป็นข้ออ้างและยึดถือปฏิบัติว่า หากมีข้อขัดแย้งในการปฏิบัติงานกับหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแล หรือคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น ก็จะทำอย่างตนเองหรือหน่วยงานมีอิสระที่จะทำได้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ฯ ดังเช่น ปัญหาของเทศบาลแห่งหนึ่งในจังหวัด (ปกปิดชื่อ) ที่ผู้บริหารท้องถิ่นประสงค์ที่จะปรับระดับตำแหน่งรองปลัดเทศบาลระดับ 8 ให้เป็นเทศบาลระดับ 9 (ในขณะนั้นไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล) แต่ข้อกำหนดในมาตรฐานตำแหน่งทั่วไปของการปรับระดับตำแหน่งซึ่งออกโดยคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล กำหนดให้การแต่งตั้งปลัดเทศบาลระดับ 9 จะต้องแต่งตั้งจากปลัดเทศบาลระดับ 8 แต่รองปลัดเทศบาลของเทศบาลแห่งนั้น ยังมีคุณสมบัติไม่ครบเมื่อเสนอเรื่องขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ปกปิดชื่อ) ก็ท้วงติงว่าไม่ถูกต้อง ไม่อาจจะแต่งตั้งได้ นายกเทศมนตรีก็ไม่ยอม จะพยายามแต่งตั้งให้ได้ตามที่ตนเองต้องการ โดยอ้างความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นว่าทำได้ ซึ่งทำให้เกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งในการบริหารงาน ระหว่างเทศบาลกับคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่น โดยนายกเทศมนตรี ไม่ยึดถือหลักเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และความเห็นแย้งกับความเห็นของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด และดำเนินการแต่งตั้ง โดยฝ่าฝืนมติของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด ที่ไม่เห็นชอบ ถือ

เป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เสนอต่อกระทรวงมหาดไทย เพื่อขออนุมัติในการออกคำสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง (สัมภาษณ์, ท้องถิ่นจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้ 1คน, วันที่ 20 เมษายน 2549)

ข้อ 38 ปัญหาการมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลให้แก่ผู้บริหารในสายงาน เมื่อมอบอำนาจให้ผู้บริหารในสายงานแล้ว กลับไปใช้อำนาจที่ไม่เหมาะสม ใช้ระบบความชอบพอเป็นส่วนตัว

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.42 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 ว่าตามหลักการบริหารงานบุคคลอำนาจในการบริหารงานบุคคลก็คือส่วนหนึ่งของอำนาจในการปกครองบังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชาทุกคนมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล ทั้งในด้านการให้คำแนะนำและให้โทษ เช่น การประเมินผลการทำงาน การดักเตือน ดำเนินการทางวินัยในขั้นไม่ร้ายแรง การนำเสนอหรือให้ความเห็นเบื้องต้นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นการออกคำสั่งในการบรรจุ แต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การที่ได้รับอำนาจหรือมีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล หากผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ทางด้านการบริหารงานบุคคล เช่น มีอคติ ลำเอียง กลั่นแกล้ง เลือปฏิบัติ การให้ความดีความชอบที่ไม่ได้อิงผลงานแต่อิงความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือการละเลยไม่ดำเนินการทางวินัยเมื่อพนักงานผู้ได้บังคับบัญชากระทำความผิด (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2, 21 เมษายน 2549)

ผู้วิจัยเห็นว่า ระบบการมอบอำนาจมิใช่เป็นประเด็นปัญหาที่เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน เพราะการมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจการบริหารให้บุคลากรระดับรองลงไปปฏิบัติ ต้องถือว่าเป็นหลักการบริหารจัดการที่ดี แต่พฤติกรรมเบี่ยงเบนที่เกิดขึ้นนั้น เป็นเพราะพฤติกรรมของตัวแสดงบางบุคคลเท่านั้น จากกรณีศึกษาของเทศบาลนครเวียงแก้วบุรี นางแก้วใจ มีตำแหน่งเป็นพยาบาลวิชาชีพ หากเห็นว่า นางแก้วใจมีพฤติกรรมการทำงานที่ไม่ดี และเป็นผลให้ประชาชนร้องเรียนผู้บังคับบัญชาในระดับต่างๆ เช่น ผู้อำนวยการสำนักสาธารณสุข ปลัดเทศบาล และนายกเทศมนตรี ควรจะดำเนินการว่ากล่าวตักเตือน แต่กลับละเลย เมื่อเห็นว่ากระทำความผิด ก็ใช้วิธีการย้ายให้ไปทำงานที่อื่น ออกคำสั่งให้ไปปฏิบัติในหน้าที่ของพนักงานระดับปฏิบัติการและให้ไปดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานการควบคุมสิ่งปฏิกูล ซึ่งเป็นระดับตำแหน่งในการบังคับบัญชาต่ำกว่าจึงเสมือน

เป็นการลดตำแหน่ง และมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความอับอาย โดยมีได้เป็นหน้าที่หรือตำแหน่งที่นางแก้วใจมีความรู้ความชำนาญแต่อย่างใด หากนางแก้วใจปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่ดี หรือเกิดความผิดพลาด ก็อาจจะยกเป็นเหตุให้นางแก้วใจออกจากราชการเนื่องจากปฏิบัติงานบกพร่องได้ การให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นมาก แม้จะมีระบบการคานถ่วงดุลอำนาจคือ คือคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นระดับจังหวัด เป็นองค์กรที่ให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่ง แต่ระบบการตรวจสอบมีความล่าช้า อาศัยการประชุมเดือนละครั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นก็ไม่เชื่อฟัง

สรุปปัญหาจากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ เกี่ยวกับปัญหาทางด้านโครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ที่เป็นปัจจัยเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล คือ

1. ปัญหาการตีความบทบัญญัติกฎหมาย กฎหมายที่ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาการบริหารงานบุคคล คือรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ (แม้ว่าปัจจุบันจะถูกยกเลิกแล้ว) แต่ในช่วงระยะเวลาที่เกิดปรากฏการณ์พฤติกรรมเบี่ยงเบนนั้น เกิดจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ดังกล่าวที่กำหนดเรื่อง “ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล” และ “การบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น” ถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ดีและเป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดี เพราะมีเจตนารมณ์เพื่อการส่งเสริมการกระจายอำนาจ เป็นช่องทางให้เกิดหลักประกันในการออกกฎหมายในระดับรองลงไป บุคคลที่เป็นตัวแสดงอาจจะยึดหลักประกันตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ เพื่อการคุ้มครองสิทธิของตนเองหรือหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ หากการอ้างอิงเช่นนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนร่วม แต่ผู้วิจัยเห็นว่า การอ้างรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันตนเองหรือเพื่อให้หลีกเลี่ยงจากการทำความผิด ย่อมไม่ใช่เจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น การที่ตัวแสดงส่วนหนึ่ง ได้กระทำความผิดบทบัญญัติหลักเกณฑ์ทางการบริหารงานบุคคล ตามกฎหมายในลำดับรองลงไป และต่อต้านที่จะไม่ปฏิบัติตามคำทักท้วง โดยอ้างความคุ้มครองตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ไม่น่าจะเป็นการใช้กฎหมายอย่างถูกต้อง และถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาเรื่องการรับรู้หรือการเรียนรู้ของบุคคล

2. การขาดองค์กรควบคุม พิทักษ์ระบบคุณธรรมที่เข้มแข็ง แม้ปัจจุบันจะมีองค์กรศาลปกครอง แต่ข้อจำกัด คือ ประเด็นข้อกฎหมาย เพราะไม่มีระบบการป้องกันและคุ้มครองผู้ฟ้องร้องในระหว่างกระบวนการฟ้องร้องดำเนินคดี และการที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลแห่งชาติ (ก.ช.) ไม่ได้มีบทบาทหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการข้าราชการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ทำให้การกลไกในการควบคุมตรวจสอบ รวมทั้งระบบการพิทักษ์ระบบคุณธรรมโดย คณะกรรมการข้าราชการกลาง

พนักงานส่วนท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ขาดประสิทธิภาพเนื่องจากความเป็นระบบไตรภาคี จึงเกิดการประนีประนอมในการออกกฎ มาตรการที่จะดำเนินการทางวินัยและการคุ้มครองพนักงาน

3. ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่อาจจะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างจริงจัง เพราะกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจควบคุมตรวจสอบในเรื่องทั่วไป เนื่องจากผู้กำกับดูแลฯ ไม่มีอำนาจในกฎหมายการบริหารงานบุคคล ดังนั้น หากไม่มีคนมาร้องเรียน ก็ไม่อาจจะดำเนินการได้

4. ระบบการเมืองเข้าแทรกแซง การทำหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น มาก ซึ่งต่างจากระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ฝ่ายการเมืองมีเพียงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีเท่านั้น แต่ในระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น นักการเมืองท้องถิ่นเข้ามาเป็น คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่น ทุกระดับจำนวนมากทุกจังหวัด ทั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น และฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิมีการเสนอชื่อของฝ่ายท้องถิ่นและฝ่ายข้าราชการประจำ ดังนั้น การที่จะอาศัยหลักประกันของฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ ในการตัดทานการกระทำที่มิชอบ จึงอาจจะไม่จริงจัง เนื่องจากเกรงใจฝ่ายการเมืองที่เลือกเข้ามา การออกกฎระเบียบ ไม่ควรจะเป็นระบบการต่อรอง ควรต่อรองได้เฉพาะในประเด็นที่เป็นสิทธิประโยชน์ของพนักงานท้องถิ่น แต่ไม่ควรต่อรองในด้านออกกฎ และการบังคับใช้กฎ ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จึงเกิดปัญหาเป็นช่องทางให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงได้

5. ประชาชน ขาดช่องทาง ขาดการไม่เรียนรู้ และปฏิบัติยาก ไม่มีกฎหมายบัญญัติหน้าที่ในด้านการบริหารงานบุคคลในการควบคุมตรวจสอบ แต่อย่างไร จึงไม่อาจจะตรวจสอบในลักษณะที่เป็นการกระทำก่อน (pre audit) หรือกระทำหลัง (post audit) ได้

โครงสร้างบรรทัดฐานของระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นระบบการบริหารจัดการที่ดี คือการมีกฎหมายบรรทัดฐาน ค่านิยม ฯลฯ ที่สอดคล้องกับปรัชญา ระบบคุณธรรม มีระบบการควบคุมการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจที่มิชอบ การกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคล เพื่อควบคุมการใช้อำนาจเพื่อให้เกิดระบบคุณธรรม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโครงสร้างการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีจุดมุ่งหมายให้เกิดการใช้ อำนาจที่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม เป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่ดี แต่จากผลการศึกษา วิเคราะห์ที่กล่าวมา แสดงเห็นว่าโครงสร้างบรรทัดฐาน การบริหารงานบุคคลที่เป็นอยู่อาจจะขาด ประสิทธิภาพในการควบคุม และเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงาน บุคคล

อย่างไรก็ดี หากผู้บริหารท้องถิ่น หรือตัวแสดงใด ยึดมั่นต่อหลักการบริหารงานบุคคลที่ดี ยึดหลักระบบคุณธรรมก็อาจจะไม่เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนก็ได้ แม้ว่าโครงสร้างบรรทัดฐานทางด้านการบริหารงานบุคคล อาจจะไม่มีความหละหลวมในการควบคุมการกระทำ แต่หากผู้แสดงหรือผู้ใช้ อำนาจทางด้านการบริหารงานบุคคลแม้จะมองเห็นช่องโหว่ของกฎหมาย เป็นช่องทางที่จะแสดง พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล แต่ไม่ได้ใช้ข้อบกพร่องดังกล่าวนั้น เป็น ประโยชน์ของตนเอง พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลก็ไม่เกิดขึ้น ดังนั้น การจะ สรุปลว่าโครงสร้างบรรทัดฐานทางด้านการบริหารงานบุคคล มีส่วนเอื้อให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน ทางด้านการบริหารงานบุคคลหรือไม่ จึงต้องนำตัวแปรอื่นๆ เข้ามาประกอบการพิจารณาด้วย เช่น ปัจจัยภายในตัวบุคคล หรือปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปัจจัยภายนอก เป็นตัวกระตุ้น แต่หากปัจจัยพฤติกรรมภายในตัวบุคคล มีจิตสำนึกมีการควบคุมตนเอง มีความยึด มั่นในหลักการบริหารงานบุคคลที่ดีก็อาจจะไม่มีปัญหาเรื่องพฤติกรรมเบี่ยงเบน

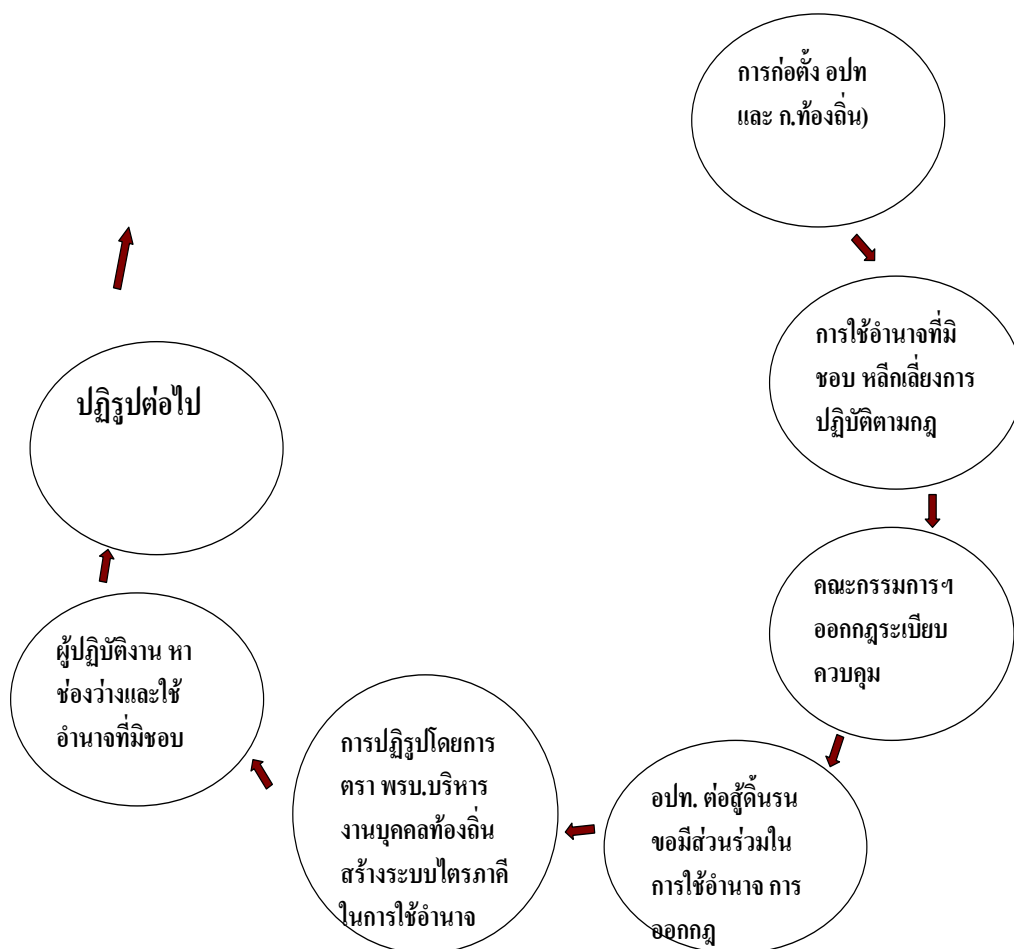
การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างการใช้อำนาจจากราชการส่วนกลาง มาให้เป็นฝ่ายท้องถิ่น มีส่วนร่วมในอำนาจการบริหารงานบุคคลในโครงสร้างการบริหารงานบุคคล ระดับบน ที่เป็นระบบที่มีการจัดสรรแบ่งปันการใช้อำนาจร่วมกัน 3 ฝ่ายที่เรียกว่า “ระบบไตรภาคี” ในคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยราชการ ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิ แทนที่รูปแบบเดิมในอดีต ที่ให้ คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยตัวแทนจากข้าราชการส่วนกลาง แต่เพียงฝ่ายเดียว เป็นการเปลี่ยนแปลงให้ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากเลือกตั้งของประชาชนมี อำนาจทางด้านการบริหารงานบุคคลมากขึ้น จากการศึกษาของศูนย์กลางอำนาจทางด้านการบริหารงาน บุคคลเปลี่ยนแปลงไป พฤติกรรมเบี่ยงเบนที่เคยเกิดขึ้นในอดีต คือการที่บุคลากรของท้องถิ่นต้องวิ่ง เข้าหาศูนย์กลางแห่งอำนาจในการบริหารงานบุคคลเพื่อประโยชน์ในการสรรหา การโอนย้ายงาน ฯลฯ ของบุคลากรเอง ดังที่เคยเกิดขึ้นจากกรณีของการบริหารงานบุคคลของเทศบาล เป็นผลให้ พนักงานเทศบาลไม่เห็นความสำคัญของผู้บริหารเทศบาล³² ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง อำนาจในการบริหารงานบุคคล ได้แก่การจัดสรรอำนาจการบริหารงานบุคคลให้แก่ผู้บริหาร ท้องถิ่นและคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดมากขึ้น ทำให้ ลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนเปลี่ยนไปด้วย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าเมื่อศูนย์กลางอำนาจการ บริหารงานบุคคลเปลี่ยนไป พฤติกรรมการวิ่งเข้าหาผู้มีอำนาจในราชการส่วนกลางเพื่อประโยชน์

³² อ้างจากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 1 และ 13 โปรดรายละเอียดดูในภาคผนวก ก.

ของบุคลากรจึงเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะเป็นการลดลงหรือไม่จำเป็นอีกต่อไป นอกจากนี้ผู้บริหารท้องถิ่นจะได้รับประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงในอำนาจดังกล่าว ที่เห็นได้ชัดเจนคือความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินการทางด้านการบริหารงานบุคคล เพราะสามารถที่จะขออนุมัติหรือดำเนินการสิ้นสุดในระดับจังหวัดหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ส่วนประเด็นที่อาจจะเป็นผลเสียหายนี้อาจอยู่ในมือของบุคคลใดแล้ว หากใช้อำนาจไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือหลักคุณธรรม จริยธรรม ความเสียหายก็จะตามมา แม้จะมีกลไกในการควบคุมหรือตรวจสอบการใช้อำนาจ แต่หากผู้ใช้อำนาจหรือตัวแสดงไม่ยอมรับหรือหาทางหลีกเลี่ยงหรือหาช่องว่างทางกฎหมาย พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล ก็เกิดขึ้นได้

ผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยโดยบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ยังไม่อาจจะแก้ไขปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนด้านการบริหารงานบุคคลได้อย่างหมดสิ้น เพราะมาตรการทางกฎหมาย ไม่ได้กำหนดแนวทางการปฏิรูปความคิดหรือพฤติกรรมการใช้อำนาจทางด้านบริหารงานบุคคล ไม่มีกระบวนการให้มีการเรียนรู้อุทิศพัฒนาตนเอง แนวคิดของการการปฏิรูป จึงเป็นเพียงบทบัญญัติด้านกฎหมาย ที่จะให้มีกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจ แต่หากผู้ที่มีอำนาจ ไม่มีจิตสำนึกในตนเอง อาจจะใช้การออกกฎ หรือหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนตน เมื่อเกิดปัญหาดังกล่าว องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลก็จะออกกฎระเบียบออกมาควบคุมเพื่อมิให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนอีก ดังนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการปฏิรูปโดยทางกฎหมายก็คือ การออกกฎหมายป้องกันมิให้ตัวแสดงกระทำความผิด ซึ่งไม่มีวันที่จะสิ้นสุด ทราบใดที่ตัวแสดงยังขาดจิตสำนึกที่จะควบคุมตนเอง การปฏิรูปโดยใช้กฎหมายเพื่อสร้างกฎหมายปกป้องการกระทำความผิดก็ไม่อาจจะบรรลุผลได้ เพราะตัวแสดงก็ยังจะหาโอกาสที่จะหลบเลี่ยงกฎหมาย ก่อให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนได้อีก และก็จะต้องสร้างกฎหมายใหม่ออกมาอยู่เสมอ ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่า จะต้องมีการพัฒนาจิตใจ ให้คนมีจิตสำนึกที่จะไม่ทำกระทำความผิด และกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง จากปรากฏการณ์ดังกล่าว กำหนดเป็นตัวแบบในรูปภาพที่ 10

รูปภาพที่ 10 แสดงวงจรการปฏิรูปโดยการออกกฎระเบียบเพื่อควบคุมพฤติกรรมกรรมการเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล



ผู้วิจัยเห็นว่า ในระยะต่อไปแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย อาจจะต้องใช้แนวทางการปฏิรูปอื่นๆ ที่มีใช่เพียงการออกกฎหมายมาควบคุมพฤติกรรมของตัวแสดงเท่านั้น แต่จะต้องมีกลไกอื่นๆ ประกอบด้วย

นอกจากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ที่ได้นำเสนอลักษณะของสาเหตุทางด้านการบริหารงานบุคคลอันเกิดจากโครงสร้างบรรทัดฐานทางด้านการบริหารงานบุคคล ดังที่กล่าวมาแล้ว เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ในการศึกษาวิเคราะห์ ผู้วิจัย จึงเสนอความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นเกี่ยวกับระบบโครงสร้างบรรทัดฐานการควบคุมระบบการบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน ซึ่งกลไกของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลบางลักษณะ มีปัญหาในการคุมตรวจสอบ หรือไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบ จึงทำให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงาน

บุคคล และยังเป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้ ซึ่งควรมีการปรับปรุงแก้ไข โดย ศึกษาวิเคราะห์ห้วงแนวคิด พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล ตามที่ได้สรุปเป็นตัวแบบในการศึกษาดังนี้

1. พฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การเรียกรับเงิน การเสนอให้เงิน

กลไกการควบคุมการกระทำทุจริตคอร์รัปชัน กลไกด้านโครงสร้างบรรทัดฐานของ สังคม คือ กฎหมาย กำหนดให้การกระทำลักษณะเช่นนี้ เป็นความผิดในทางอาญา กำหนด วิธีการกระบวนกรฟ้องร้องตามกระบวนกรยุติธรรมในทางอาญา ซึ่งเงื่อนไขของการฟ้องร้อง คือบุคคลที่จะฟ้องร้องได้ จะต้องเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือโดยตรง แต่เนื่องจากการกระทำ การทุจริตคอร์รัปชัน เป็นความผิดอาญาแผ่นดินถือว่า “รัฐเป็นผู้เสียหาย” ดังนั้น บุคคลใดที่พบเห็น การกระทำความผิดที่มีผู้เสียหายที่แท้จริง ก็สามารถร้องทุกข์กล่าวโทษได้ ดังนั้น ผู้ที่พบเห็น หรือรู้ถึงการกระทำความผิด สามารถที่จะนำคดีฟ้องร้องต่อศาลได้ อย่างไรก็ตาม กระบวนการในทาง อาญาการฟ้องร้องหรือกล่าวโทษจะต้องมีการรับฟังพยานหลักฐานที่เพียงพอด้วย³³

มาตรการควบคุมพฤติกรรมเช่นนี้ นอกจากการฟ้องร้องต่อศาลแล้ว สามารถใช้ช่องทาง อื่นได้อีกด้วย ได้แก่การร้องทุกข์และร้องเรียนต่อผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ ต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (โปรดศึกษาในข้อ 2) ซึ่งผู้กระทำความผิดหากเป็น พนักงานส่วนท้องถิ่น กฎหมายกำหนดไว้ว่าหากกระทำผิดทางอาญา ผู้กระทำจะต้องถูกลงโทษ ทางวินัยได้ ดังนั้น หากกระทำความผิดเช่นนี้ จะต้องมีกรฟ้องร้องต่อศาลก่อน และรอฟังผลการ วินิจฉัยของศาล จึงจะลงโทษทางวินัยได้ แต่การดำเนินการทางวินัยนั้น จะลงโทษได้เฉพาะ พนักงานส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ไม่มีมาตรการดำเนินการทางวินัย ต้องใช้ มาตรการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น (พระราชบัญญัติ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ เป็นต้น)

2. การกระทำอันไม่เป็นธรรมที่เกิดจากผู้ใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคล และการกระทำ ที่มีชอด้วยกฎหมาย หากผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำผิด เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น หรืออาจจะเป็นบุคคลภายนอก สามารถที่จะดำเนินการร้องเรียน หรือร้องทุกข์หรือฟ้องร้องได้ใน ช่องทางต่างๆ ดังนี้

³³ โปรดดูในหลักเกณฑ์กฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2.1. การร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชา ของผู้ที่ก่อให้เกิดการกระทำที่ไม่เป็นธรรมหรือกระทำมิชอบ เช่น กรณีของผู้บริหารท้องถิ่น กระทำการอันมิชอบ ผู้พิจารณา ได้แก่ผู้กำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ และหากผู้ก่อให้เกิดการกระทำ ความผิดคือพนักงานที่เป็นผู้บังคับบัญชา ผู้พิจารณา ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2. การร้องเรียนร้องทุกข์ต่อองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2.3. การยื่นคำร้องต่อผู้ออกคำสั่งคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งทางการบริหารงานบุคคลที่กระทบต่อสิทธิของผู้ได้รับความเดือดร้อน) ให้ทบทวนการออกคำสั่ง และให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ ออกคำสั่ง ตามข้อ 2.1. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์

2.4. การฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ในกรณีที่ผู้ได้รับผลกระทบจาก คำสั่งทางปกครอง แต่ ต้องดำเนินการตามข้อ 2.3. ก่อน หากเห็นว่าการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้รับความเป็นธรรม

2.5. ร้องเรียนต่อองค์กรอื่นๆ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น

อย่างไรก็ดีระบบการร้องเรียน ร้องทุกข์หรือการฟ้องร้องตามวิธีการที่กล่าวมา มีปัญหาดังนี้

1. ไม่มีระบบการคุ้มครอง ผู้ฟ้องร้องหรือร้องเรียน ว่าระหว่างการฟ้องร้อง หรือร้องเรียน จะไม่ถูกกลั่นแกล้ง ผู้ร้องเรียนควรมีสิทธิขอย้ายตนเองไปประจำในหน่วยงานอื่นชั่วคราว หากผู้ ร้องเรียนยังคงปฏิบัติหน้าที่เดิมและเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ก่อเหตุความเดือดร้อน ทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหาย จำนวนไม่น้อยไม่กล้าฟ้องร้องหรือร้องเรียน ตามแนวทางเหล่านี้ได้

2. การฟ้องร้องต่อศาลปกครอง จะมีปัญหาในเรื่องความสัมพันธ์ของผู้ฟ้องร้องกับผู้ ถูกฟ้องร้องกล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องร้องจะต้องเป็นผู้เสียหายหรือได้รับความเดือดร้อน จากการกระทำของผู้ที่มีอำนาจ ดังนั้น จึงเป็นข้อจำกัด ที่ต่างจากกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา บุคคลที่ไม่ใช่ผู้เสียหาย สามารถกล่าวโทษว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นได้ หากความผิดนั้นเป็น ความผิดอาญาแผ่นดิน ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ใช้อำนาจกระทำความผิด ที่เป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ทางด้านการบริหารงานบุคคล เป็นความผิดเฉพาะตัวบุคคล ประชาชนทั่วไปแม้จะพบเห็นหรือ รับทราบ แต่จะนำปัญหาไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองไม่ได้ เพราะไม่ใช่ผู้เสียหาย ต้องให้

ผู้เสียหายดำเนินการเอง หากผู้เสียหายไม่กล้ากระทำ ก็ไม่มีโอกาสได้ใช้ช่องทางนี้ ดังนั้น ทางแก้ไข คืออาจจะต้องไปใช้ช่องทางอื่นๆ คือการร้องเรียนต่อผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น หรือหรือในระบบการบริหารงานบุคคลคือ คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

3. การร้องทุกข์ต่อหน่วยงานอื่นๆ หากเห็นว่าเป็นปัญหาทางด้านการบริหารงานบุคคล ก็มักจะส่งสำนวนหรือประเด็นมาให้องค์กรที่มีอำนาจคือ คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะไม่วินิจฉัยปัญหาโดยตรง

4. ปัญหาการควบคุมตรวจสอบของผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มิได้ให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกตำแหน่ง ในกระบวนการบริหารงานบุคคล ผู้กำกับดูแลฯ บางตำแหน่ง เช่น นายอำเภอ จึงไม่มีโอกาสที่จะควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น ที่เป็นระบบการตรวจสอบก่อนการดำเนินการได้ (pre audit) และภายหลังจากการดำเนินการก็ไม่อาจจะตรวจสอบได้ (post audit) เพราะกฎหมายทางด้านการบริหารงานบุคคล ไม่ได้ให้อำนาจในการตรวจสอบ (เป็นอำนาจของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น แต่ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นประธาน ผู้ว่าราชการจังหวัด จึงมีอำนาจที่จะตรวจสอบได้) แต่ในข้อเท็จจริง ช่องทางของผู้กำกับดูแล จะตรวจสอบได้จริงๆ ในระบบการตรวจสอบภายหลัง (post audit) คือเมื่อมีการร้องทุกข์หรือร้องเรียน

5. ปัญหาการควบคุมของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจตามกฎหมายระเบียบการบริหารงานบุคคล เพราะกฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้น สภาฯ ท้องถิ่นจึงไม่มีช่องทางในการตรวจสอบในลักษณะเป็น pre audit ได้ เช่นเดียวกับตำแหน่งผู้กำกับดูแลตรวจสอบดูแล ได้ หากจะมีการควบคุมตรวจสอบ ต้องไปใช้อำนาจตามกฎหมายปกครองท้องถิ่นแต่ละประเภท เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล หรือพระราชบัญญัติเทศบาล ฯ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว ก็อาจจะทำได้เพียงการให้ฝ่ายบริหารชี้แจง หรือท้วงติงเท่านั้น ฝ่ายสภาฯ ก็ไม่มีอำนาจที่จะอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ต้องเสนอให้ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ เสนอกระทรวงมหาดไทยเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

ส่วนที่ 2 ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในกระบวนการบริหารงานบุคคล

การศึกษาวิเคราะห์ที่เกี่ยวกับลักษณะสาเหตุของการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการ
บริหารงานบุคคลเนื่องมาจากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในกระบวนการบริหารงานบุคคล นำเสนอ
โดยตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 13 ลำดับข้อความลักษณะสาเหตุของการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลเนื่องมาจากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในกระบวนการบริหารงานบุคคล

หัวข้อ	หัวข้อย่อย ข้อความที่	มัธยฐาน	ฐานนิยม	ผลต่างฐาน นิยมกับ มัธยฐาน	พิสัย ระหว่าง ควอไทล์	ความสอดคล้อง ของผู้เชี่ยวชาญ
39	39.1	3.35	3.50	4.00	3.00	สอดคล้อง
	39.2	3.62	4.00	3.00	3.00	สอดคล้อง
	39.3	3.88	4.00	4.00	2.00	สอดคล้อง
	39.4	3.88	4.00	4.00	2.00	สอดคล้อง
40		3.69.	4.00	4.00	3.00	สอดคล้อง
41		3.96	4.00	4.00	3.00	สอดคล้อง
42		4.04	4.00	4.00	3.00	สอดคล้อง
43	43.1	3.88	4.00	4.00	3.00	สอดคล้อง
	43.2	3.46	3.00	3.00	3.00	สอดคล้อง

1. ข้อความสาเหตุจากปัจจัยกระบวนการบริหารงานบุคคล

จากตารางที่ 13 ข้อความที่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่าเป็นลักษณะสาเหตุของการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลเนื่องมาจากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในกระบวนการบริหารงานบุคคล จำนวน 5 ข้อกระทง คือ

ข้อ 39. ระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

39.1. ระบบการบริหารงานบุคคลไม่ยึดหลักภูมิลำเนา ซึ่งควรเป็นหลักของท้องถิ่น จึงทำให้เกิดการคืนรนของพนักงานที่ต้องการโอนย้ายกลับภูมิลำเนาเดิม (เป็นช่องทางให้เกิดการเรียก
รับเงิน)

39.2. ระบบการจัดสอบยังไม่มีมาตรฐานในการควบคุมและความเป็นกลาง

39.3. การขาดองค์รกลางที่ทำหน้าที่ในการจัดสอบแข่งขัน

39.4. ระบบการควบคุมการจัดสอบแข่งขันไม่ดี แม้ให้คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่น
จังหวัดดำเนินการจัดสอบเองก็มีช่องทางในการช่วยเหลือกัน

ข้อ 40. ระบบมาตรฐานตำแหน่งงานและเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ โดยระบบการมีระดับตำแหน่ง (ระดับซี) ทำให้เกิดการแข่งขันคืบหน้าให้พนักงานอยากได้ระดับซีสูงๆ เป็นช่องทางให้เกิดการเรียกรับเงินหรือกระทำที่ไม่เป็นธรรม

ข้อ 41. กรอบอัตรากำลังคนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอัตราตำแหน่งที่จะบรรจุน้อยมาก แต่ความต้องการของผู้สมัครสอบมีมากกว่า จึงเกิดพฤติกรรมการวิ่งเต้นจ่ายเงิน

ข้อ 42. ปัญหาการโอนย้ายหลักงาน “ความยินยอมของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะโอนและรับโอนย้าย” ถูกทำให้แปรเปลี่ยนเป็นผลประโยชน์กับฝ่ายเมือง (เช่น ไม่ยอมรับโอน หรือไม่ยอมให้โอน เพราะต้องการกลับแก้ง)

ข้อ 43. การประเมินผลงาน ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

43.1. ไม่มีระบบการตรวจสอบผลการทำงานของบุคคลที่จะ โอนย้ายมาทำงานหรือไม่ได้ให้ความสำคัญอย่างจริงจัง

43.2. หัวหน้างานทุกระดับ มักจะประเมินผลงานด้วยอารมณ์มากกว่าเหตุผลหรือข้อเท็จจริง จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม

2. ผลการศึกษาวิเคราะห์และอภิปรายผลรายข้อ

ผู้วิจัยวิเคราะห์และอภิปรายผล โดยอ้างอิงความเห็นของผู้เชี่ยวชาญตามเทคนิควิธีการเดลฟาย โดยกำหนดค่าน้ำหนักความเห็นเป็นระดับสูง - ต่ำตามค่ามัธยฐานออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับสูง ระดับปานกลางค่อนข้างสูง ระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ และระดับต่ำ โดยกำหนดระดับค่าคะแนนดังนี้

ช่วงคะแนน 4.00 -5.00 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับสูง

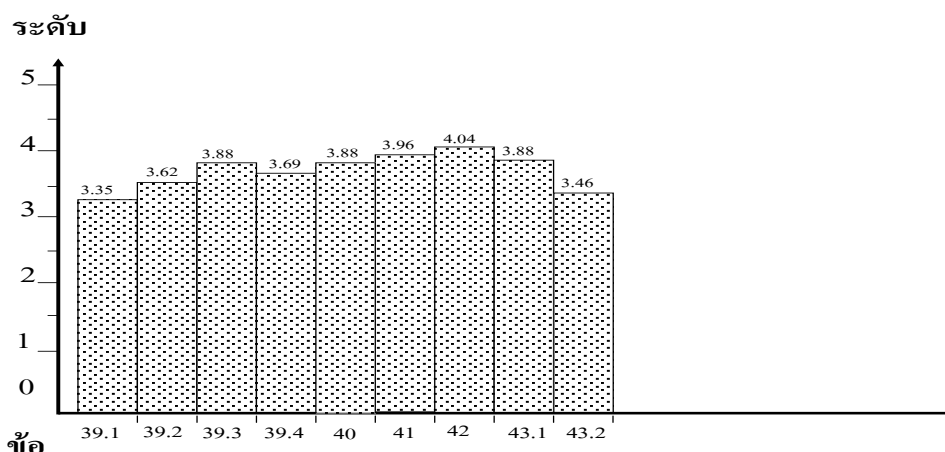
ช่วงคะแนน 3.00 – 3.99 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ช่วงคะแนน 2.00 – 2.99 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ

ช่วงคะแนน 1.00 – 1.99 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับข้างต่ำ

เพื่อเป็นการแสดงถึงระดับค่าการให้น้ำหนักความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ เกี่ยวกับสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล จากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในกระบวนการบริหารงานบุคคล ผู้วิจัยจะได้สรุปเป็นรูปกราฟค่าเฉลี่ยเป็นรายชื่อซึ่งจะได้นำเสนอในรูปกราฟที่ 5

รูปกราฟที่ 5 แสดงระดับค่าเฉลี่ยของสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล จากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน ด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล



จะเห็นได้ว่าระดับความเห็นเกี่ยวกับสาเหตุที่เกิดจากปัจจัยพฤติกรรมภายในตัวบุคคล มีค่าต่ำสุดคือ 3.35 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูงและระดับค่าสูงสุด คือ 4.04 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับสูง ซึ่งจะได้วิเคราะห์อภิปรายผลเป็นรายข้อดังต่อไปนี้

ข้อ 39. ระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

39.1. ระบบการบริหารงานบุคคลไม่ยึดหลักภูมิลาเนา ซึ่งควรเป็นหลักของท้องถิ่น จึงทำให้เกิดการดิ้นรนของพนักงานที่ต้องการโอนย้ายกลับภูมิลำเนาเดิม (เป็นช่องทางให้เกิดการเรียกรับเงิน)

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัชฌิมเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 39.1 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 7 ว่าระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นใช้หลักการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของราชการภูมิภาค คือการเปิดสอบเข้ารับราชการเป็นการจัดสอบที่เปิดโอกาสอย่างกว้างขวางแก่บุคคล โดยไม่มีการแบ่งแยกในเรื่องของถิ่นกำเนิดหรือภูมิลำเนา เป็นระบบไม่สัมพันธ์กับท้องถิ่น ซึ่งอาจจะมีข้อดีคือเป็นระบบเปิดตามหลักความเสมอภาค บุคลากรได้มีโอกาสเรียนรู้ด้านวัฒนธรรมต่างท้องถิ่น ทำให้มีความเข้าใจสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นที่แตกต่างไปจากภูมิภาคที่ตนเองคุ้นเคยได้ เมื่อบุคลากรส่วนหนึ่งมีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานได้เป็นผู้บริหารระดับกระทรวง กรม ก็จะเรียนรู้และเข้าใจสภาพแวดล้อมในภาพรวมของประเทศได้ดี และป้องกันการใช้อำนาจอิทธิพลหากอยู่ในท้องถิ่นเดิมของตนเอง ส่วนข้อดีของระบบไม่ยึดหลักภูมิลำเนาหรือไม่สัมพันธ์กับท้องถิ่น ของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ระบบเดียวกับข้าราชการส่วนภูมิภาค คือการป้องกันมิให้ผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดตัวบุคคลที่เป็นพรรคพวกของตนเองเข้ามาทำงาน หรือเป็นช่องทางออกให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเองกรณีที่มีปัญหาในการทำงานร่วมกัน จึงเป็นระบบที่มีความยืดหยุ่นที่บุคลากรสามารถโอนย้ายออกจากหน่วยงานได้ เมื่อมีความขัดแย้งกันที่ไม่อาจจะทำงานร่วมกันต่อไป

แต่อย่างไรก็ดีแต่ข้อเสียของระบบนี้คือ หากบุคลากรไม่มีอุดมการณ์หรือมีจิตสำนึกในการทำงานในท้องถิ่นที่ตัวเองได้รับการบรรจุเข้าทำงาน ก็ประสงค์ที่จะกลับภูมิลำเนาของตนเอง นอกจากนี้หากบุคลากรปรับตัวให้เข้ากับท้องถิ่นที่ไปดำรงตำแหน่งมาก หากปรับตัวไม่ได้ก็อาจจะมีผลเสียในการทำงานเกิดเป็นความไม่ผูกพันภาคภูมิใจต่อท้องถิ่น และมีแรงจูงใจที่ต้องการย้ายกลับไปยังภูมิลำเนาเดิมด้วยสาเหตุต่างๆ ดังนั้นในระบบราชการส่วนภูมิภาค ความต้องการย้ายงานเพื่อกลับไปยังภูมิลำเนาเดิมของตนเองหรือใกล้ๆ กับภูมิลำเนา จึงมีปรากฏอยู่ทั่วไป

การที่ระบบราชการส่วนท้องถิ่นใช้หลักการบริหารงานบุคคล ในด้านการสรรหาในลักษณะอย่างเดียวกับราชการส่วนภูมิภาค การสรรหาบุคลากรเข้าทำงานกับท้องถิ่นจึงเปิดกว้างให้บุคคลทั่วไปไม่ว่าจะมีภูมิลำเนาแห่งใดสามารถสมัครสอบได้ มิได้จำกัดเพียงบุคคลในท้องถิ่นเท่านั้น เมื่อบุคลากรต่างท้องถิ่นได้รับการบรรจุเข้าทำงานในท้องถิ่นใดที่ห่างไกลจากภูมิลำเนาเดิมของตนเอง ก็มีสภาพไม่ต่างจากระบบราชการส่วนกลางและภูมิภาค คือข้าราชการจำนวนไม่น้อยมีความประสงค์ที่จะกลับไปทำงานในภูมิลำเนาเดิม แต่ในทางตรงกันข้ามกับระบบความสัมพันธ์กับท้องถิ่นที่นำมาใช้กับระบบการเลือกตั้งท้องถิ่น บุคคลที่เป็นประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะใช้หลักภูมิลำเนาเท่านั้น ดังนั้น เมื่อพนักงานส่วนท้องถิ่นมีความต้องการกลับไปทำงานในพื้นที่ภูมิลำเนา จึงเกิดความต้องการโอนย้ายงานซึ่งถือว่าเป็นเรื่องธรรมดา จึงเป็นช่องทางให้เกิดการเสนอให้หรือเรียกรับเงิน หรือการตอบแทนที่ได้รับการ

โอนย้ายงาน ดังนั้น จึงถือว่าระบบการสรรหาโดยยึดหลักภูมิลำเนาเอื้ออำนวยให้เกิดการกระทำ พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 7, 21 เมษายน 2549)

39.2. ระบบการจัดสอบยังไม่มีมาตรฐานในการควบคุมและความเป็นกลาง

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.62 ถือว่า ผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 7 ว่าระบบการจัดสอบแข่งขัน บรรจุเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นยังไม่มีมาตรฐานเพียงพอ เช่น กรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกเป็นพนักงานท้องถิ่น (ข้าราชการประจำ) ยังให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น และแต่งตั้งบุคคลร่วมเป็นคณะกรรมการจัดสอบแข่งขัน ซึ่งมักจะดำเนินการคัดเลือกจากบุคคลที่เป็นพนักงานประจำที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชา แม้ว่าอาจจะกำหนดให้สถาบันการศึกษาเป็นผู้ดำเนินการจัดทำข้อสอบก็ตาม แต่การประกาศผลการสอบเป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดสอบ ส่วนกรณีการสอบคัดเลือกบุคคลเป็นลูกจ้าง เป็นอำนาจของท้องถิ่นที่จัดสอบเองทำให้ขาดการควบคุมจากองค์กรภายนอก ทั้งสองกรณีจึงเป็นช่องทางที่ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถมีอิทธิพลเหนือคณะกรรมการจัดสอบแข่งขันได้ ดังนั้น จึงถือว่าเป็นระบบการจัดสอบที่ให้อำนาจอิสระ โดยขาดมาตรฐานในการควบคุมเพียงพอและเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 7, 21 เมษายน 2549)

39.3. การขาดองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการจัดสอบแข่งขัน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.88 ถือว่า ผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 7 ว่าระบบการจัดสอบแข่งขัน พนักงานท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการจัดสอบเอง มีการเชิญสถาบันการศึกษาร่วมในการจัดทำข้อสอบ แต่สถาบันการศึกษาไม่ได้จัดเป็นองค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการควบคุมการสอบ แต่อำนาจในการควบคุมในการปฏิบัติรับส่งข้อสอบ การจัดสอบ การควบคุมความปลอดภัยของห้องสอบหรือสถานที่สอบเป็นของคณะกรรมการจัดสอบแข่งขัน ซึ่งเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งแต่งตั้งขึ้น เป็นระบบทำกันเอง

ควบคุมตนเอง ดังนั้น จึงถือระบบที่ไม่มีการควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลโดยองค์กรกลาง ที่ทำหน้าที่ในการจัดสอบแข่งขันเป็นปัญหาช่องว่างที่เอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 7, 21 เมษายน 2549)

39.4. ระบบการควบคุมการจัดสอบแข่งขันไม่ดี แม้จะให้คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นระดับจังหวัดจัดสอบเองก็มีช่องทางในการช่วยเหลือกัน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล คำสัมภาษณ์เกี่ยวกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.88 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 7 ว่าระบบการสอบแข่งขันในบางจังหวัด คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ยังคงมีอำนาจในการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการจัดสอบแข่งขัน โดยมีได้มอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสอบเอง ซึ่งอาจจะมีประโยชน์หลายประการ เช่น การประหยัดค่าใช้จ่าย อำนวยความสะดวกในการเป็นศูนย์กลางแก่ผู้เข้าสอบ และการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่มีอัตราว่างและประสงค์จะร่วมใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ทำให้เป็นที่เชื่อมั่นของผู้เข้าสอบ เพราะเป็นการดำเนินการโดยองค์กรกลางและมีอำนาจมากกว่า มีระบบการตรวจสอบที่เป็นมาตรฐานได้มากกว่า แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดสอบแข่งขัน แต่ก็ยังเกิดปัญหาพฤติกรรมกริ่งเดินเพื่อฝากบุคคลเข้าทำงาน หรือการเรียกรับเงินที่มีบุคคลภายนอกเข้ามาทำหน้าที่เป็น “นายหน้า” เพื่อการเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขัน ดังนั้น ระบบการควบคุมการสอบแข่งขันโดยคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ซึ่งเป็นระบบคณะกรรมการร่วมแบบไตรภาคี ที่มีทั้งฝ่ายการเมืองท้องถิ่นหรือฝ่ายข้าราชการประจำที่มีอำนาจร่วมกัน ก็ยังไม่ปลอดจากการกระทำการคอร์รัปชัน หรือกระทำที่มิชอบด้วยหลักเกณฑ์การควบคุมการจัดสอบแข่งขัน ดังนั้น จึงถือว่ากระบวนการบริหารงานบุคคล ที่กำหนดให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด มีอำนาจในการจัดสอบแข่งขันเอง ก็ยังมีช่องว่างที่เอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคลได้ (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 7, 21 เมษายน 2549)

นอกจากนี้ ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคกลาง แสดงความเห็นที่ “การฝากผู้สมัครกับผู้ใหญ่หรือบุคคลที่มีอำนาจในจังหวัด” เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัด เป็นเรื่องปกติธรรมดา ตัวอย่างเช่น จังหวัดหนึ่งในพื้นที่ภาคกลางได้จัดสอบแข่งขันบุคคลเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น มีระบบการฝากบุคคล โดยมีเอกสารแจ้งรายชื่อบุคคล

ที่ต้องการให้เป็นผู้สอบได้ เรียกว่า “การมีใบสั่ง” หรือเรียกว่า “ตัว” ที่ผู้มีอำนาจจัดส่งมาให้ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานในการจัดสอบแข่งขันคือผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัด เป็นปรากฏการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัด มีความหนักใจ และอี้อัดใจในการตอบสนองความต้องการ (สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดในภาคกลางจำนวน 1 คน , 15 กุมภาพันธ์ 2549)

ข้อ 40. ระบบมาตรฐานตำแหน่งงานและความก้าวหน้าในสายอาชีพที่เป็น ระบบจำแนกระดับตำแหน่งหรือระดับซี ทำให้เกิดการแข่งขันดิ้นรนให้พนักงานอยากได้ระดับซีสูงๆ เป็นช่องทางให้เกิดการเรียกรับเงินหรือกระทำที่ไม่เป็นธรรม

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.69 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 6 ว่าระบบการจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) หรือ PC ทำให้เกิดสร้างมาตรฐานตำแหน่งที่มีความผูกพันกับหน้าที่ ความรับผิดชอบและสายการบังคับบัญชา รวมทั้ง อัตราผลตอบแทนและสิทธิประโยชน์ต่างๆ และเป็นระบบที่สร้างแรงจูงใจให้บุคลากรมีความใฝ่ฝันในการพัฒนาตนเอง หรือพิสูจน์ฝีมือว่าตนเองสมควรจะได้รับความก้าวหน้าตามระดับตำแหน่งในสายอาชีพ แต่ก็ยังเป็นช่องทางให้เกิดการแปรเปลี่ยนเป็นผลประโยชน์ได้ เพราะทำให้พนักงานท้องถิ่นมีความดิ้นรน อยากจะได้ระดับตำแหน่งที่สูงขึ้น ซึ่งจะเป็นผลประโยชน์ต่อตนเอง แต่อำนาจในการให้ความดีความชอบในระบบนี้อยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่น การไม่มีระบบคณะกรรมการกลางมาร่วมในการประเมินผล จึงไม่มีระบบที่จะมาถ่วงดุลคานอำนาจผู้บริหารท้องถิ่น แม้ว่าตามกฎหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการเลื่อนระดับตำแหน่งพนักงานและผู้บริหารท้องถิ่นมีหน้าที่ในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่ง แต่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ไม่ได้ทำหน้าที่ในการเป็นคณะกรรมการประเมินผล โดยปกติเมื่อมีการเสนอรายชื่อบุคคลมาให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นระดับจังหวัดก็จะไม่คัดค้าน หากบุคคลที่เสนอมาเพื่อเลื่อนตำแหน่งนั้น มีองค์ประกอบพื้นฐานที่เป็นไปตามข้อกำหนด เช่น คุณสมบัติของตำแหน่งครบถ้วน แต่จะให้เกียรติและถือว่าเป็นดุลพินิจของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้นเป็นผู้ใกล้ชิดกับพนักงานในองค์กรปกครองท้องถิ่นของตนเองมากที่สุด ส่วนจะมีพฤติกรรมเรียกรับเงินหรือมีการใช้ระบบอุปถัมภ์หรือไม่ หากไม่มีการร้องเรียนว่ามีการกระทำเช่นนั้น คณะกรรมการ ก็ไม่อาจจะไปถ่วงดุลในความเห็นของผู้บริหารท้องถิ่นได้ ดังนั้น จึงถือว่ากระบวนการบริหารงานบุคคลที่กำหนดระบบการจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) หรือระบบ PC เป็นระบบที่เอื้ออำนวยให้เกิด

พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคลได้ (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 6, 28 มีนาคม 2549)

ข้อ 41. อัตรากำลังคนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอัตราตำแหน่งที่จะบรรจุน้อย แต่ความต้องการของผู้สมัครสอบมีมาก จึงเกิดการวิ่งเต้นจ่ายเงิน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.96 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 ว่าเนื่องจากผู้ประสงค์จะเข้ารับราชการมีเป็นจำนวนมาก แต่อัตรากำลังที่ท้องถิ่นจะรับเข้าทำงานมีน้อยมาก หากเปรียบเทียบกับผู้สมัคร การสอบในบางแห่งอาจจะมีผู้สนใจสมัครสอบแข่งขันร่วมหมื่นคน แต่ตำแหน่งที่ต้องการอาจจะมีไม่ถึง 10 ตำแหน่ง การแข่งขันสูง จึงเป็นที่มาของการเอาเปรียบบุคคลอื่นๆ ไม่ว่าจะโดยการวิ่งเต้นฝากบุคคล หรือการจ่ายเงินเพื่อตอบแทนกับการได้รับการขึ้นรายชื่อในบัญชีของผู้สอบแข่งขันได้ หรือได้รับการบรรจุ ดังนั้น จึงถือว่ากระบวนการบริหารงานบุคคลที่เป็นข้อจำกัดด้านกรอบอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนที่เอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคลได้ (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 , 21 เมษายน 2549)

ข้อ 42. ปัญหาการโอนย้าย เนื่องจากหลัก “ความยินยอมของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะโอนและรับโอนย้าย” ถูกทำให้แปรเปลี่ยนเป็นผลประโยชน์กับฝ่ายเมือง (เช่น ไม่ยอมรับโอนหรือไม่ยอมให้โอน เพราะต้องการกลั่นแกล้ง)

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 4.04 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญมีน้ำหนักความเห็นระดับสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 ว่าหลัก “ความยินยอม” ของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะให้โอนย้ายและรับโอนย้าย ถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานของการมอบอำนาจอิสระให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น ตามหลักการปกครองท้องถิ่น ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะทางด้านจิตใจของผู้บริหารท้องถิ่นแต่ละคนว่าจะมีความคิด อุดมการณ์ หรือจิตสำนึกว่ามีมากน้อยเพียงไร หากมีไม่มีความคิดหรือขาดจิตสำนึก แต่ใช้อำนาจที่มีอยู่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น ไม่ยอมรับโอนหากไม่ได้เงินหรือสิ่งตอบแทน หรือไม่ยอมให้โอนเพราะต้องการกลั่นแกล้ง ดังนั้น ถือว่ากระบวนการบริหารงานบุคคล ที่ให้อำนาจการโอนย้ายและรับการโอนย้ายแก่ผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่

มีระบบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจได้ บทบาทของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด อาจตรวจสอบได้เพียงความถูกต้องตามเงื่อนไขของกฎหมายเท่านั้น จึงมีส่วนที่เอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 , 21 เมษายน 2549)

ข้อ 43. การประเมินผลงาน ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

43.1. การไม่มีระบบการตรวจสอบผลการทำงานของบุคคลที่จะโอนย้ายมาทำงาน หรือไม่ให้ความสำคัญอย่างจริงจัง

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.88 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 ว่าระบบการโอนย้ายบุคคลเข้ามาทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้ใช้หลักเกณฑ์ด้านผลงานเป็นตัวชี้วัดอย่างจริงจัง แต่กลับไปใช้หลักการผลประโยชน์ต่างตอบแทนส่วนตน มากกว่าผลประโยชน์ขององค์กรหรือประชาชน เช่น ยอมรับในเรื่องการเสนอให้ผลประโยชน์หรือการเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์ จึงไม่ได้เป็นหลักพิจารณาในเรื่องของการตรวจสอบผลงานของบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะได้บุคคลที่ไม่เก่งในฝีมือการทำงาน ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ระบบการประเมินผลงานที่ขาดความเข้มแข็งในด้านตัวชี้วัด จึงเป็นสาเหตุให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 , 21 เมษายน 2549)

43.2. หัวหน้างานทุกระดับมักจะประเมินผลงานด้วยอารมณ์ มากกว่าเหตุผลหรือข้อเท็จจริง จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.46 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 ว่าปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของกระบวนการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในบางท้องถิ่นคือ การที่หัวหน้างานไม่ได้ใช้เหตุผลหรือข้อเท็จจริงอย่างจริงจัง หัวหน้างานทุกระดับมักจะประเมินผลงานด้วยอารมณ์

(สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2, 21 เมษายน 2549)

ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 10 และเจ้าหน้าที่ในสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดในภาคกลาง จังหวัดหนึ่งให้ความเห็นในลักษณะที่สอดคล้องกัน พบว่าการประเมินผลงานมีปัญหาหลายกรณี เช่น ผู้บริหารท้องถิ่นไม่เข้าใจรูปแบบการประเมิน หรือมีเอกสารการประเมิน แต่ไม่ได้สนใจที่จะศึกษาระบบประเมินผลอย่างจริงจัง รวมทั้ง ปัญหาการโอนย้ายตำแหน่งงานหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการส่งเอกสารการประเมินย้อนหลัง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นใหม่ ก็ไม่สนใจในผลการประเมินที่ส่งมา หรือมีความล่าช้า ผู้บริหารท้องถิ่นเดิมที่พ้นงานเคยปฏิบัติงานก่อนที่จะโอนย้ายไป อาจจะเห็นว่าในเมื่อพ้นงานได้โอนย้ายไปแล้ว หากไม่ได้มีเรื่องขัดแย้งบาดหมางกันมาก่อน แม้ว่าผลงานอาจจะไม่ดีแต่ก็อยากจะช่วยเหลือ ดังนั้น จึงมักจะให้ผลการประเมินผลที่อาจจะสูงกว่าความเป็นจริง แต่ในขณะเดียวกัน หากมีเรื่องราวบาดหมางหรือมีความขัดแย้งกันมาก่อน แม้ว่าผลงานจะอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ แต่ผลการประเมินก็จะอาจจะต่ำกว่าความเป็นจริง และในบางกรณี ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเปลี่ยนผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อพนักงานโอนย้ายไปแล้ว ก็ไม่อาจที่จะได้ทราบข้อมูลอย่างเป็นจริงได้ ในทางปฏิบัติผู้บริหารจะต้องขอให้หัวหน้างานระดับต้นที่มีความใกล้ชิดเป็นผู้ดำเนินการประเมินหรือให้ความเห็นก่อนที่จะเสนอผู้บริหารอนุมัติ ซึ่งปัญหาก็จะเป็นดังกรณีที่กล่าวมาเช่นกัน คือขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัวของผู้ที่ทำหน้าที่ประเมินกับผู้ถูกประเมิน (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 10 , 3 พฤษภาคม 2549, และเจ้าหน้าที่ในสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดในภาคกลาง จังหวัดที่ 1, 8 กุมภาพันธ์ 2549.)

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ในปัจจุบันกระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงในประเด็นการจัดสรรอำนาจหน้าที่ของตัวแสดงต่างๆ ในกระบวนการบริหารงานบุคคล กล่าวคือหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคล เป็นอำนาจของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ส่วนการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในกระบวนการทางด้านการบริหารงานบุคคล เช่น มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานตำแหน่ง อัตราเงินเดือน การคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นอำนาจของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ส่วนคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอนุมัติ ให้ความเห็นชอบในการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนตัวแสดงในระดับล่างคือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลตามกระบวนการหรือขั้นตอนการปฏิบัติในแต่ละท้องถิ่น ภายใต้กรอบของกฎหมายหรือกฎระเบียบที่องค์กรกลางกำหนด (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542)

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยเห็นว่าในด้านเนื้อหา หรือเทคนิควิธีการในกระบวนการบริหารงานบุคคล มิได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากหลักการเดิม ก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 กล่าวคือ กระบวนการบริหารงานบุคคลยังคงมีลักษณะวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของระบบของข้าราชการพลเรือนที่มุ่งเน้นการใช้กฎหมายและกฎระเบียบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมีอำนาจมากขึ้น ในกระบวนการหรือขั้นตอนที่กฎหมายหรือกฎระเบียบกำหนด แต่ไม่มีอำนาจในการกำหนดเนื้อหาในเชิงนโยบายหรือเปลี่ยนแปลงวิธีการในการบริหารงานบุคคลเองได้ แม้ว่ากระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีจุดมุ่งหมายให้เกิดการใช้อำนาจที่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม มุ่งสู่ระบบการบริหารงานบุคคลที่ดี แต่จากผลการศึกษาวิเคราะห์ดังที่กล่าวมาเห็นได้ว่ากระบวนการบริหารงานบุคคลที่เป็นอยู่อาจจะขาดประสิทธิภาพในการควบคุม และเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล แสดงว่าแม้จะมีการออกแบบกระบวนการที่มีความเหมาะสมแล้ว แต่พฤติกรรมเบี่ยงเบนก็ยังเกิดขึ้น เพราะปัจจัยพฤติกรรมภายในของตัวแสดงที่ขาดจิตสำนึกในการควบคุมตนเอง หากแต่ใช้อำนาจที่มีขอบจากกระบวนการบริหารงานบุคคลที่มีข้อบกพร่อง อย่างไรก็ตาม ก็ดีพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลอาจจะยังไม่เกิดขึ้น แม้ว่ากระบวนการบริหารงานบุคคลจะมีมาตรฐานการควบคุม หรือมีข้อบกพร่องในการแสวงหาผลประโยชน์ได้ หากผู้แสดงหรือผู้ใช้อำนาจการบริหารงานบุคคล แม้จะมองเห็นข้อบกพร่องหนือมีช่องทางแสวงหาผลประโยชน์ หากแต่มีจิตสำนึกในการควบคุมตนเองไม่ได้ใช้ช่องทางหรือข้อบกพร่องเหล่านั้นมาเป็นประโยชน์ของตนเอง พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ก็ไม่เกิดขึ้น ดังนั้น การจะสรุปว่ากระบวนการบริหารงานบุคคล มีส่วนเอื้อให้เกิดพฤติกรรมการใช้อำนาจที่มีขอบหรือไม่ จึงต้องนำปัจจัยตัวแปรอื่นๆ เข้ามาประกอบการพิจารณาด้วย เช่น ปัจจัยพฤติกรรมภายในตัวบุคคล หรือปัจจัยอื่นๆ มาประกอบด้วย

นอกจากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า ประเด็นที่เกิดความบกพร่องในกระบวนการบริหารงานบุคคล ที่เอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลอีกประการหนึ่งคือ ข้อจำกัดในระบบสายอาชีพพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความต่างกันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และขนาดเล็ก กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ตำแหน่งนักบริหาร (ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) หรือ หัวหน้าหน่วยงานมีสายอาชีพที่ ยาวกว่า อาจจะสามารถดำรงตำแหน่งได้ถึงระดับ 8 หรือ ระดับ 9 ได้ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล นักบริหารท้องถิ่น (ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) อาจจะสามารถดำรงตำแหน่งเพียงระดับ 6 หรือ 7 ดังนั้น เมื่อบุคลากรในองค์กรท้องถิ่นขนาดเล็ก ดำรงตำแหน่งระดับสูงสุดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กแล้ว ก็ไม่อาจจะก้าวหน้าต่อไปได้ ด้วย

ข้อจำกัดทางด้านโครงสร้างขององค์กร จึงเกิดการดิ้นรนที่จะหาตำแหน่งใหม่ในองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นขนาดใหญ่ ทำให้เกิดระบบการโอนย้าย

ส่วนที่ 3 ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในด้านสัมพันธภาพระหว่างบุคคลของตัวแสดง

ตารางที่ 14 ลำดับข้อความที่เป็นลักษณะสาเหตุของการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคลเนื่องมาจากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในด้านปัญหาสัมพันธภาพระหว่างบุคคล

หัวข้อ	หัวข้อย่อย	มัธยฐาน	ฐานนิยม	ผลต่างฐานนิยมกับมัธยฐาน	พิสัยระหว่างควอไทล์	ความสอดคล้องของผู้เชี่ยวชาญ
44		3.42	4.00	4.00	4.00	สอดคล้อง
45		3.77	4.00	4.00	4.00	สอดคล้อง

1. ข้อความสาเหตุจากสัมพันธภาพระหว่างบุคคลของตัวแสดง

จากตาราง 14 ข้อความที่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันและเห็นด้วยว่าเป็นลักษณะสาเหตุของการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล เนื่องมาจากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน ด้านปัญหาสัมพันธภาพระหว่างบุคคล จำนวน 2 ข้อกระทง คือ

ข้อ 44. ปัญหาความขัดแย้ง โดยระบบการบริหารท้องถิ่น ก่อให้เกิดความขัดแย้ง เนื่องจากฝ่ายบริหารต้องมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แต่ฝ่ายพนักงานประจำมีหน้าที่ต้องยึดถือระเบียบกฎหมาย

ข้อ 45. ปัญหากฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่น โดยกฎหมายกำหนดให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการเลือกตั้งทำให้เกิดปัญหาการวางตัวเป็นกลางเป็นที่มาของความขัดแย้ง

2. ผลการศึกษาวิเคราะห์และอภิปรายผลรายข้อ

ผู้วิจัยวิเคราะห์และอภิปรายผล โดยอ้างอิงความเห็นของผู้เชี่ยวชาญตามเทคนิควิธีการเดลฟาย โดยกำหนดค่าน้ำหนักความเห็นเป็นระดับสูง - ต่ำตามค่ามัธยฐานออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับสูง ระดับปานกลางค่อนข้างสูง ระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ และระดับต่ำ โดยกำหนดระดับค่าคะแนนดังนี้

ช่วงคะแนน 4.00 -5.00 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับสูง

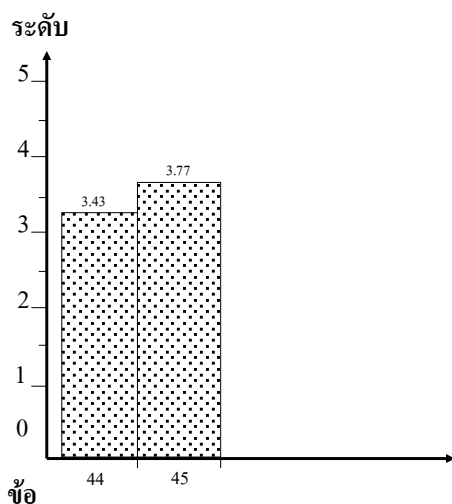
ช่วงคะแนน 3.00 – 3.99 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ช่วงคะแนน 2.00 – 2.99 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ

ช่วงคะแนน 1.00 – 1.99 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับข้างต่ำ

เพื่อเป็นการแสดงถึงระดับค่าการให้น้ำหนักความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ เกี่ยวกับสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล จากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในสัมพันธภาพระหว่างบุคคลของตัวแสดง ผู้วิจัยจะได้สรุปเป็นรูปภาพค่าเฉลี่ยเป็นรายชื่อซึ่งจะได้นำเสนอในรูปภาพที่ 6

รูปกราฟที่ 6 แสดงระดับค่าเฉลี่ยของสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล จากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน ด้านสัมพันธภาพระหว่างบุคคลของตัวแสดง



จะเห็นได้ว่าระดับความเห็นเกี่ยวกับสาเหตุที่เกิดจาก ปัจจัย ด้านสัมพันธภาพระหว่างบุคคลของตัวแสดง มีค่าต่ำสุดคือ 3.43 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูงและระดับค่าสูงสุดคือ 3.77 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูงเช่นเดียวกัน ซึ่งจะได้วิเคราะห์อภิปรายผลเป็นรายข้อดังต่อไปนี้

ข้อ 44. ปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้นจากระบบการบริหารท้องถิ่น ก่อให้เกิดความขัดแย้งเนื่องจากฝ่ายบริหารต้องมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แต่ฝ่ายพนักงานประจำมีหน้าที่ต้องยึดถือระเบียบกฎหมาย

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.42 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญมีน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 และผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 13 ว่าระบบการเมืองท้องถิ่น กำหนดให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มีวาระในการดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายองค์กรปกครอง

ท้องถิ่นกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 4 ปี โดยผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงาน และควบคุมการทำงานของพนักงานทุกระดับ ในด้านการบริหารงานบุคคลนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจในการให้ความดีความชอบ การลงโทษ การดำเนินการทางวินัยได้ ในขณะที่ฝ่ายข้าราชการหรือพนักงานประจำ เป็นบุคคลที่มาจากระบบการสรรหาโดยกระบวนการสอบแข่งขันบรรจุเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น และได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการจนถึงเกษียณอายุ มีสถานะที่มีความมั่นคงในการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติงานของพนักงานจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บริหารท้องถิ่น จะต้องนำนโยบายของฝ่ายบริหารไปปฏิบัติภายใต้กรอบของกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ การปฏิบัติงานของฝ่ายพนักงานประจำ และฝ่ายการเมืองอาจเกิดความขัดแย้งกันได้ เพราะจุดมุ่งหมายมีความแตกต่างกันคือ ฝ่ายการเมืองมีหน้าที่กำหนดนโยบาย และต้องการนำเสนอ นโยบายเพื่อตอบสนองความพึงพอใจให้แก่ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง หรือตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้ ซึ่งการดำเนินนโยบายนั้นบางเรื่องอาจจะเป็นไปไม่ได้หรืออาจจะไม่สอดคล้องกับแนวทางที่กฎหมายกำหนด ส่วนฝ่ายพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด หากมีความเคร่งครัดในการปฏิบัติตามด้วยกฎหมายอย่างเคร่งครัด แต่ฝ่ายการเมืองโดยผู้บริหารท้องถิ่นไม่รับฟังการทัดทานหรือการคัดค้าน หากประสงค์ที่จะให้ดำเนินการหรือหลบเลี่ยงกฎหมายเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบาย ก็จะกลายเป็นที่มาของความขัดแย้งได้ง่าย หากพนักงานท้องถิ่น ไม่พร้อมปฏิบัติก็จะกลายเป็นการไม่สนองนโยบาย ดังนั้น การปรับตัวของพนักงานท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 13 แสดงตัวอย่างให้เห็นว่า ในช่วงใกล้การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นมักต้องการจะสร้างคะแนนนิยมเพื่อหวังผลที่จะได้รับเลือกตั้งในครั้งต่อไป ต้องการที่จะพบปะและมอบหรือแจกสิ่งของให้แก่ประชาชน แต่การแจกเงินถือว่าเป็นการผิดกฎหมายจะทำเช่นนั้นไม่ได้ การหลีกเลี่ยงเป็นการมอบสิ่งของอาจจะมีได้ช่วงการจัดงานประเพณีสงกรานต์ อาจจะมีมอบสิ่งของให้แก่บุคคลผู้สูงอายุหรือการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยหรือยากไร้มีรายได้น้อย เป็นพฤติกรรมที่มีวัตถุประสงค์แอบแฝง หรืออาจมีการใช้รถยนต์ของทางราชการ เพื่อนำไปขนส่งของสัมภาระ ซึ่งเป็นการขัดต่อกฎหมาย หากพนักงานท้องถิ่นไปทัดทาน หรือไม่ยอมปฏิบัติตามก็จะกลายเป็นการไม่สนองนโยบาย มาตรการที่ตามมา อาจจะเป็นการกลั่นแกล้ง หรือทำให้ฝ่ายพนักงานไม่อาจจะทนทำงานได้ ต้องขอย้ายตนเอง แต่ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจมากกว่า ทำให้พนักงานเกรงกลัว และมีหลายกรณีที่พนักงานท้องถิ่น ถูกผู้บริหารท้องถิ่นออกคำสั่งให้ย้ายออกไปจากพื้นที่ เพื่อไปดำรงราชการที่สำนักงานเลขานุการพนักงานท้องถิ่นระดับจังหวัด ดังนั้น จึงเห็นว่าโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดบทบาทของฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้ง และฝ่ายพนักงานประจำที่มีจุดมุ่งหมายแตกต่างกัน และไม่มีกลไกที่จะสร้างความเห็นร่วมกันได้ ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติงานของทั้งสองฝ่าย และเป็นปัจจัยเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการ

บริหารงานบุคคลได้ (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 , 21 เมษายน 2549, ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 13, 30 พฤษภาคม 2549)

ข้อ 45. ปัญหากฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่น โดยกฎหมายกำหนดให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดปัญหาการวางตัวเป็นกลาง จึงเป็นที่มาของพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.77 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญมีน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 7 ว่ากฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่นที่ใช้ก่อนการตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 กำหนดระบบการเลือกตั้งท้องถิ่น ให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย บุคคลที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด หรืออำเภอ คือผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้ง บุคคลในตำแหน่งทั้งสองตำแหน่งมีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลเป็นคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้ง ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่น โดยการตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือ กกต. เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นด้วย และกำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งท้องถิ่นในระดับจังหวัด และกำหนดให้มีตำแหน่ง “ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” คือหัวหน้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งได้แก่ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ดำเนินการจัดการเลือกตั้งให้บรรลุผล (โปรดดูในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 19) ปัญหาที่ตามมาก็คือ ในช่วงที่สิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือบริหารท้องถิ่น และจะต้องจัดเตรียมการเลือกตั้ง ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่รักษาการผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นเดิมอาจสนใจลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งต่อไป และมีผู้สมัครเข้าแข่งขัน กรณีที่เกิดขึ้นกลายเป็นประเด็นปัญหาคือพฤติกรรมการวางตัวในการปฏิบัติงานของปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อาจจะสร้างปัญหาเกิดขึ้นได้ ในบางท้องถิ่น หากปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้บริหารท้องถิ่นที่ดำรงอยู่ก่อนหน้านั้น และเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นเดิมมีโอกาสนจะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง และหากวางตัวเป็นกลางไม่หาช่องทางช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่นเดิม ถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่หากผู้บริหารท้องถิ่นไม่เข้าใจเรื่องการปฏิบัติตามหลักการที่ถูกต้อง ก็อาจจะไม่พอใจในพฤติกรรมดังกล่าว อาจจะ

กลายเป็นความรู้สึกและกลายเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่ดี ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจถูกกลั่นแกล้งหรือไม่อาจจะทนทำงานต่อไปได้ อาจจะต้องโอนย้ายไปทำงานที่อื่น ในทางตรงกันข้ามหากปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจิตใจเอนเอียงและให้การช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่นเดิม แต่ผู้บริหารท้องถิ่นเดิมนั้น ไม่ได้รับการเลือกตั้ง แต่คู่แข่งได้รับการเลือกตั้งแทน ก็จะเกิดปัญหาในการวางตัวและความสัมพันธ์ระหว่างปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับผู้บริหารท้องถิ่นคนใหม่ หรือบางท้องถิ่นคู่แข่งไม่ได้รับการเลือกตั้ง แต่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกร้องเรียนว่าช่วยเหลืออีกฝ่ายหนึ่งได้อีกเช่นกัน ดังนั้น กรณีดังกล่าว จึงเป็นประเด็น ที่ทุกฝ่ายจะต้องเข้าใจในบทบาทของแต่ละคน หากมีความเข้าใจที่ถูกต้อง ก็จะไม่เกิดปัญหา แต่หากไม่ยอมรับในบทบาทของความเป็นกลาง หรือมีการวางตัวไม่เป็นกลางไม่ว่าจะเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อาจจะเป็นที่มาของพฤติกรรมกรณกลั่นแกล้งในการพิจารณาให้ความคิดความชอบ ตามกระบวนการบริหารงานบุคคล ดังนั้น จึงเห็นว่าหน้าที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 กำหนดให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัจจัยเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคลได้ (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 7 , 21 เมษายน 2549)

ผู้วิจัยเห็นว่า ปัญหาพฤติกรรมความขัดแย้งดังกล่าวมา มีต้นเหตุจากกฎเกณฑ์ที่เป็นโครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่ กฎหมายหรือกฎระเบียบที่ใช้ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายหรือเนื้อหาเงื่อนไขในกฎหมาย อาจจะไม่ใช่ที่มาของปัญหาเพราะหากตัวแสดงมีจิตสำนึกยอมรับการควบคุมโดยกลไกของกฎหมาย ปัญหาพฤติกรรมความขัดแย้งก็อาจจะไม่เกิดขึ้น และไม่ใช่ว่าผลต่อเนื่องมาจากการใช้อำนาจที่มีขอบในการบริหารงานบุคคล แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเพราะปัจจัยทางด้านพฤติกรรมภายในตัวบุคคลหรืออาจจะเป็นปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก คือระบบการเมืองท้องถิ่นเป็นปัจจัยกระตุ้นให้ตัวแสดง ไม่ยอมรับแนวทางการบริหารงานบุคคลที่ดี ที่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม

ผลการศึกษาวิเคราะห์และอภิปรายผลสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล จากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกระบบการบริหารงานบุคคล

ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกระบบการบริหารงานบุคคล แบ่งออกได้ 3 ส่วนคือ ปัจจัยทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรม ซึ่งจะได้นำเสนอตามลำดับดังนี้

ตารางที่ 15 ลำดับข้อความที่เป็นลักษณะสาเหตุของการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล เนื่องจากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ

หัวข้อ	หัวข้อย่อย	มัธยฐาน	ฐานนิยม	ผลต่างฐานนิยมกับมัธยฐาน	พิสัยระหว่างควอไทล์	ความสอดคล้องของผู้เชี่ยวชาญ
46	46.1	4.19	4.00	4.00	3.00	สอดคล้อง
	46.2	4.04	4.00	4.00	2.00	สอดคล้อง
	46.3	3.73	4.00	4.00	3.00	สอดคล้อง
47	47.1	4.27	4.00	4.00	2.00	สอดคล้อง
	47.2	3.73	4.00	4.00	3.00	สอดคล้อง
48		3.69	4.00	4.00	3.00	สอดคล้อง

1. ข้อความสาเหตุจากสัมพันธภาพระหว่างบุคคลของตัวแสดง

จากตาราง 15 ข้อความที่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันและเห็นด้วยว่าเป็นสาเหตุของการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล เนื่องจากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกระบบการบริหารงานบุคคล จำนวน 3 ข้อกระทง คือ

ข้อ 46 ปัจจัยทางสังคม ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

46.1. ประชาชนหรือนักการเมืองท้องถิ่นไม่มีการเรียนรู้เรื่องการปกครองท้องถิ่นอย่างเพียงพอ

46.2. ค่านิยมในสังคมมองว่าการเป็นข้าราชการเป็นสิ่งที่ดีมีประโยชน์ จึงส่งเสริมให้ลูกหลานเป็นข้าราชการ

46.3. การที่บุคคลไม่ได้เป็นพรรคพวกกัน จึงถั่นแก่งกันได้

ข้อ 47 ปัจจัยทางด้านการเมือง ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

47.1. การเลือกตั้งที่มีการใช้จ่ายการเลือกตั้งสูง จึงเกิดพฤติกรรม “การถอนทุนคืน” นำมาสู่การเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขันหรือการโอนย้าย

47.2. ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่น ทำให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจจะวางตัวเป็นกลางได้ เกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคล

ข้อ 48 ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ได้แก่การที่ระบบราชการมีค่าตอบแทนต่ำ แต่ค่าครองชีพสูง เป็นปัจจัยผลักดันให้บุคลากรท้องถิ่นบางคนแสวงหาช่องทางในการเพิ่มรายได้ของตนเอง จากการดำรงตำแหน่งโดยการเรียกรับเงิน

2. ผลการศึกษาวิเคราะห์และอภิปรายผลรายข้อ

ผู้วิจัยวิเคราะห์และอภิปรายผลโดยอ้างอิงความเห็นของผู้เชี่ยวชาญตามเทคนิควิธีการเดลฟาย โดยกำหนดค่าน้ำหนักความเห็นเป็นระดับสูง - ต่ำตามคำมัธยฐานออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับสูง ระดับปานกลางค่อนข้างสูง ระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ และระดับต่ำ โดยกำหนดระดับค่าคะแนนดังนี้

ช่วงคะแนน 4.00 -5.00 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับสูง

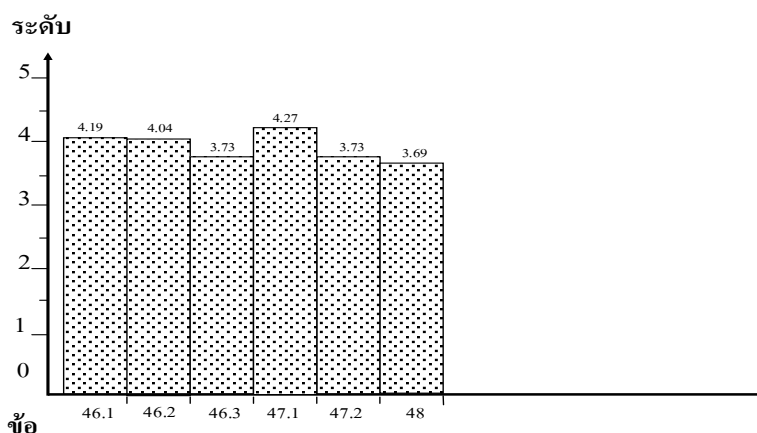
ช่วงคะแนน 3.00 – 3.99 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ช่วงคะแนน 2.00 – 2.99 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ

ช่วงคะแนน 1.00 – 1.99 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับข้างต่ำ

เพื่อเป็นการแสดงถึงระดับค่าการให้น้ำหนักความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ เกี่ยวกับสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล จากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกกระบวนการบริหารงานบุคคล ผู้วิจัยจะได้สรุปเป็นรูปกราฟค่าเฉลี่ยเป็นรายข้อซึ่งจะได้นำเสนอในรูปกราฟที่ 7

รูปกราฟที่ 7 แสดงระดับค่าเฉลี่ยของสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลจากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกกระบวนการบริหารงานบุคคล



จะเห็นได้ว่าระดับความเห็นเกี่ยวกับสาเหตุที่เกิดจาก ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก ระบบการบริหารงานบุคคล มีค่าต่ำสุดคือ 3.69 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูงและระดับค่าสูงสุด คือ 4.27 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับสูง ซึ่งจะได้อภิเคราะห์อภิปรายผลเป็นรายข้อดังต่อไปนี้

ข้อ 46 ปัจจัยทางสังคม ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

46.1.ประชาชนหรือนักการเมืองท้องถิ่น ไม่มีการเรียนรู้เรื่องการปกครองท้องถิ่นอย่างเพียงพอ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 4.19 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 8 ว่าประชาชนในท้องถิ่นรวมทั้งผู้ที่เป็นนักการเมืองท้องถิ่น ยังไม่มีการเรียนรู้เรื่องหลักการปกครองท้องถิ่นอย่างเพียงพอสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นของไทย มีการเปลี่ยนแปลงทั้งรูปแบบและวิธีการมีส่วนร่วมในการปกครองแตกต่างไปจากเดิมมาก กล่าวคือก่อน พ.ศ. 2537 หน่วยการปกครองในระดับตำบลประกอบด้วยมีสภาตำบล มีเทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง 149 แห่ง และมีสุขาภิบาล 980 แห่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด 75 แห่ง พื้นที่ที่เป็นชนบท เป็นการปกครองรูปแบบสภาตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองถึงท้องถิ่นถึงหน่วยการปกครองท้องถิ่น (ภูมิภาค) ในรูปแบบที่มีคณะกรรมการสภาตำบลเป็นองค์กรในการบริหาร มีกำนันเป็นประธานสภาตำบลโดยตำแหน่ง และการปกครอง

ท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล มีคณะกรรมการบริหารสุขาภิบาลที่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค เช่น ผู้ดำรงตำแหน่ง นายอำเภอ ปลัดอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอตามที่กฎหมายกำหนด กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ และมีกรรมการอีกส่วนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ มิได้เป็นไปตามแบบหลักการประชาธิปไตยเต็มรูป เช่น ไม่ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด ไม่มีพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานประจำที่ทำหน้าที่บริหารงานแยกไปจากข้าราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น การเรียนรู้ของประชาชน และการมีส่วนร่วมในทางการเมืองท้องถิ่นจึงมีน้อย กระบวนการสร้างการเรียนรู้และฝึกหัดพัฒนาในการเป็นนักบริหารอาชีพงานท้องถิ่นจึงแทบไม่มี ดังนั้น เมื่อมีการตรากฎหมายปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้มีการยกฐานะหน่วยการปกครองในรูปแบบสุขาภิบาลยกฐานะให้เป็นเทศบาลตำบล และยกฐานะสภาตำบลให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น จึงทำให้การทำงานมีปัญหาในเรื่องการเรียนรู้ การรับรู้ในบทบาทหน้าที่ การพัฒนาเพียงอยู่ในขั้นเริ่มต้น ขาดความต่อเนื่อง ดังนั้น เมื่อการเรียนรู้ต่ำ ความเข้าใจในระบบการบริหาร การพัฒนาภาวะผู้นำของตนเอง และการปกครองบังคับบัญชา รวมทั้งความเข้าใจหรือยึดมั่นในกฎหมาย ระเบียบวินัย หรือจิตสำนึกสาธารณะจึงมีน้อย รวมทั้งกระบวนการมีส่วนร่วมในการคัดค้านจากประชาชนในท้องถิ่น ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นกระทำการที่มีชอบด้วยกฎหมายก็มีน้อยด้วย ดังนั้น เมื่อตัวแสดงที่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลไม่ได้ปฏิบัติตามหลักการบริหารจัดการที่ดี ประชาชนก็มิได้มีส่วนรับรู้หรือแสดงบทบาทว่าเป็นหน้าที่ที่ต้องคัดค้าน ดังนั้นเมื่อระดับการเรียนรู้ในด้านการปกครองท้องถิ่นของทั้งสองฝ่ายมีน้อย จึงเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 8 , 2 พฤษภาคม 2549)

46.2. ค่านิยมของบุคคลในสังคม มองว่าการเป็นข้าราชการ เป็นสิ่งที่ดีมีประโยชน์ จึงส่งเสริมให้ลูกหลานเป็นข้าราชการ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 4.04 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 มีความเห็นว่าอาชีพการรับราชการเป็นอาชีพที่มีเกียรติและเป็นที่ยอมรับของสังคมมาช้านาน การเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในบางตำแหน่งมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย สามารถมีอำนาจพิเศษในการบังคับเหนือบุคคลอื่นได้ ดังนั้น ภาวลักษณะของการเป็นข้าราชการจึงดูสูงเด่นกว่าอาชีพอื่นๆ โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท แม้ว่าข้าราชการจะมีรายได้ค่าตอบแทนน้อยก็ตาม พฤติกรรมการคืนรน เพื่อให้ลูกหลานได้เข้า

ทำงานราชการ จึงยังคงเป็นความต้องการของสังคม การสอบบรรจุเข้ารับราชการในแต่ละครั้งจึงมีผู้เข้าสอบเป็นจำนวนมาก แต่ความสามารถที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรับบุคคลเข้าทำงานมีน้อย จึงเกิดพฤติกรรมที่พยายามหาหนทางให้ลูกหลานเข้ารับราชการให้ได้แม้จะเป็นวิธีการที่ไม่ถูกต้อง หรือเอาเปรียบบุคคลอื่นๆ ค่านิยมในการรับราชการจึงเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 , 21 เมษายน 2549)

46.3. การที่บุคคลไม่ได้เป็นพรรคพวกกัน จึงกลั่นแกล้งกันได้

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.73 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 ว่าระบบการเมืองท้องถิ่นเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการแบ่งเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภาท้องถิ่น หรือกลุ่มการเมืองที่ต้องมีการแข่งขันกัน ดังนั้น ในแต่ละกลุ่มจะต้องมีบุคคลที่มีความสัมพันธ์กันเป็นพรรคพวกหรือบริวาร เกิดเป็นกลุ่มต่างๆ เช่น ฝ่ายบริหาร ฝ่ายค้านกลุ่มผู้บริหารเก่า หรือผู้บริหารใหม่ ดังนั้น หากพนักงานท้องถิ่น ไม่สามารถปรับตัวให้เป็นที่พึงพอใจในการทำงานได้แก่กลุ่มที่เข้ามามีอำนาจในทางการบริหาร หรือหากผู้บริหารที่มีอำนาจไม่มีความเที่ยงธรรมเพียงพอ หรือไม่ยึดหลักการผลประโยชน์ของท้องถิ่นหรือส่วนรวม ก็จะเกิดเป็นปัญหาในการทำงานร่วมกัน หรืออาจจะมีการกลั่นแกล้งกันได้ ดังนั้น ลักษณะสังคมที่ไม่เป็นทางการของบุคลากรส่วนท้องถิ่นที่อยู่กันเป็นระบบพรรคพวก จึงเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2 , 21 เมษายน 2549)

เพื่อเป็นการสนับสนุนความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ที่เสนอว่าระบบสังคมวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นปัจจัยเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคลดังที่กล่าวมา ผู้วิจัยจะอ้างอิงจากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับลักษณะสังคมวัฒนธรรมของท้องถิ่น เพื่ออธิบายถึงลักษณะสภาพของสังคมวัฒนธรรมท้องถิ่นของไทยเป็นส่วนประกอบความเห็นของผู้เชี่ยวชาญดังนี้

ลูเซียน เอ็ม แฮงส์ (Lucien M. Hanks, 1975 : 197-281 อ้างใน อัมรา พงศาพิชญ์ และผู้อื่น, 2543 : 189 -197) กล่าวว่า สังคมไทยเป็นสังคมที่ให้ความสำคัญกับการมีเกียรติ ศักดิ์ศรี หน้าตา ขยก่องผู้ที่มีอำนาจในสังคม เช่น ข้าราชการ ผู้นำในท้องถิ่นทั้งที่เป็นผู้นำที่เป็นทางการเช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือผู้นำในทางศาสนา รวมทั้งผู้นำที่ไม่เป็นทางการ เช่น ผู้อาวุโส ปราชญ์ชาวบ้าน ฯลฯ

และให้การยกย่องผู้มีอำนาจเงิน สังคมในท้องถิ่นเป็นสังคมที่มีการพึ่งพากันสูง มีการยอมรับเป็นพรรคพวกบริวารของผู้ที่มีอำนาจ ขอมเป็นผู้รับการอุปถัมภ์ ทำให้คำนิยามและการให้คุณค่ากับผู้ที่มีอำนาจในสังคมมีความสูงเด่นมากขึ้น เห็นว่าการจัดระเบียบสังคมไทยในอยู่รูปบริวารและแวดวง (The Thai Social Order as Entourage and Circle) คือ

“โครงสร้างของสังคมไทย เป็นความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์กับผู้รับการอุปถัมภ์ (patron-client) คนไทยแต่ละคนมองผู้อื่นในระเบียบสังคม ตามฐานะตำแหน่งว่าเขาอยู่สูงกว่าหรือต่ำกว่าตน โดยการที่บุคคลแต่ละคนให้ความเคารพต่อผู้ที่มีฐานะสูงกว่า และได้รับความเคารพจากผู้ที่มีฐานะต่ำกว่าตน ในท่ามกลางความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม พระธรรมคำสอนในพุทธศาสนา ได้สนับสนุนให้แต่ละบุคคลประพฤติปฏิบัติเท่าที่จะทำได้เพื่อประโยชน์สุขของผู้ได้บังคับบัญชาของตัว เมื่อได้ช่วยเหลือคนอื่นก็เท่ากับเพิ่มคนที่จะกลับมาช่วยเหลือตนเอง เพิ่มพูนและยกฐานะของตนเองให้สูงขึ้นด้วย....”

“...ยกเว้นความสัมพันธ์ฉันสามีและภรรยา กล่าวได้ว่าการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคมไทย ล้วนแล้วแต่อยู่ในระบบอุปถัมภ์ทั้งสิ้น พ่อแม่เป็นผู้อุปถัมภ์ของลูกๆ พี่ๆ เป็นผู้อุปถัมภ์ของน้องๆ นายทหารเป็นผู้อุปถัมภ์ของพลทหาร.....ไม่เป็นที่สงสัยเลยว่าความสัมพันธ์ในรูปเช่นนี้ ไม่ใช่สิ่งที่ทุกคนทั่วไปเท่านั้น แต่เป็นเสมือนเสาหลักที่ย้ำด้วยหมุดเหล็ก อันเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวสังคมไทยไว้ด้วยกัน... ผู้อุปถัมภ์คนหนึ่งอาจจะมีผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์มากกว่าหนึ่งกลุ่ม เรียกผู้ให้การอุปถัมภ์และรับการอุปถัมภ์หลายๆ คนว่า กลุ่มบริวาร (entourage) บริวารเกิดขึ้นจากการจงรักภักดีต่อผู้ให้การอุปถัมภ์ กลุ่มบริวารจะดำรงอยู่ตราบใดที่ผู้อุปถัมภ์จะสนองผลประโยชน์ต่างๆ ให้ได้”

“...นอกจากนี้ยังมีความสัมพันธ์ในลักษณะข่ายแวดวง (circle) หมายถึงบรรดาผู้ที่อยู่ในส่วนขยายของกลุ่มบริวารในเวลาที่คุณอุปถัมภ์ต้องการตัวผู้รับอุปถัมภ์ของเขามาช่วยงาน อาจจะปรากฏว่าลูกน้องหรือผู้รับอุปถัมภ์อาจจะมาอาสาช่วยงานแทน ก่อให้เกิดการขยายของกลุ่มบริวารมากขึ้น”

ผู้วิจัยเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลตำบลบางแห่ง ยังมีสภาพเป็นชุมชนชนบท ดังนั้น ความสัมพันธ์ของบุคคลในท้องถิ่นยังมีความเป็นเครือญาติกันสูงมาก ซึ่งต่างจากเทศบาลขนาดใหญ่หรือองค์กรบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีพื้นที่กว้างใหญ่ที่มีความหลากหลาย ระบบสังคมท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นภูมิภาคใดโดยทั่วไปจะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกัน การรู้จักกันเป็นการส่วนตัว การช่วยเหลืออุปถัมภ์ค้ำจุนกันในชุมชนท้องถิ่น

จึงมีมาก สังคมไทยเป็นสังคมที่ระบบอุปถัมภ์ฝังรากลึกมายาวนาน ความเกรงใจ การช่วยเหลือกัน การตอบแทนบุญคุณเป็นค่านิยมที่สำคัญ ดังนั้น ค่านิยมในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงหนีไม่พ้นที่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องเป็นผู้ที่เป็นที่พึ่งของประชาชนในท้องถิ่นได้ การตอบแทนในสิ่งที่มีคุณค่าต่อผู้สนับสนุนทางการเมืองหรือความเป็นเครือข่าย จึงทำให้ฝ่ายการเมืองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีระบบพรรคพวกให้การสนับสนุน หากเมื่อใดมีการใช้ระบบอุปถัมภ์เข้าแทรกแซงการทำงานในทางการเมือง การบริหารเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือกลุ่มของตนเองก็อาจจะเกิดขึ้น ทั้งๆที่สังคมหรือองค์กรแห่งนั้นอาจจะมีกฎหมายหรือระเบียบกฎหมายที่ถือว่าเป็นบรรทัดฐานในทางสังคม หากยังมีการกระทำเช่นนั้นอยู่ เมื่อพิจารณาตามแนวคิดของพฤติกรรมเบี่ยงเบนของกลุ่มทฤษฎีหน้าที เช่น โรเบิร์ต เมอร์ตัน (Robert K. Merton, cited in William Kornblum, 2003 : 192)) อธิบายถึงความหมายของ พฤติกรรมเบี่ยงเบนคือ

“การที่บุคคลในสังคมไม่ยอมรับปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคม พฤติกรรมเบี่ยงเบนเหล่านี้ เป็นผลมาจากความล้มเหลวของโครงสร้างทางสังคม ในการทำหน้าที่อย่างถูกต้อง เช่นขาดกลไกในการควบคุม หรือมีกลไกในการควบคุมแต่สมาชิกในสังคมหรือองค์กรไม่ยอมรับ และทำให้เห็นว่าสภาพของสังคมภายนอก หรือแม้แต่ภายในองค์กรตกอยู่ในความสับสนวุ่นวาย เนื่องจากบรรทัดฐานต่างๆอ่อนแอไร้ประสิทธิภาพ ไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมของผู้นำ ผู้บริหาร หรือสมาชิกได้ ดังนั้น การที่คนเราไม่สามารถใช้วิธีการที่สังคมยอมรับ และเห็นว่าเหมาะสมที่จะเป็นแนวทางไปสู่เป้าหมายที่ต้องการทำให้คนเหล่านั้นต้องหันไปหาวิธีการอื่นๆ ที่สังคมไม่ยอมรับ”

เมื่อใดที่มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ เข้ามาเกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้รับการอุปถัมภ์หรือพรรคพวกบริวาร เพื่อให้เกิดช่องทางให้ได้รับผลประโยชน์ ทั้งๆ ที่มีกฎหมายหรือกฎระเบียบปฏิบัติงานกำหนดห้ามไว้แล้ว จึงถือว่าเป็นการไม่ยอมรับในค่านิยมบรรทัดฐานขององค์กร ผู้วิจัยเห็นว่า จากสภาพสังคมวัฒนธรรมของสังคมท้องถิ่นของไทย ดังที่กล่าวมา ทำให้โอกาสในการเกิดการกระทำที่เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลเกิดขึ้นได้ง่าย

ข้อ 47 บัญญัติทางด้านการเมือง ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

47.1. การเลือกตั้งมีการใช้จ่ายการเลือกตั้งสูง จึงเกิดพฤติกรรมถอนทุนคืน นำมาสู่การเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขันหรือการโอนย้าย

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 4.27 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 5 ว่าระบบการเลือกตั้งท้องถิ่น มีลักษณะเป็นการแข่งขันทางการเมือง มีการต่อสู้กันเพื่อความนิยมจากประชาชน ในบางท้องถิ่น ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนอาจจะชนะใจประชาชน โดยได้รับคะแนนเสียงข้างมากได้ค่อนข้างยาก ดังนั้น จึงต้องมีสิ่งที่จะช่วยในการจูงใจเพื่อให้ประชาชนเลือก ดังนั้นจึงต้องมีการใช้อามิสสินจ้าง ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่เป็นปกติที่นิยมกันในสังคมไทย ซึ่งหากบุคคลในสังคม ไม่ได้ยึดถือหลักการคุณค่าของบุคคลที่อยู่ที่ผลงานหรือนโยบายที่ดี หากพิจารณาแต่เฉพาะค่าตอบแทนที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง จะทำให้การเลือกตั้งมีการใช้ต้นทุนที่สูงกว่าปกติ ผู้ที่ชนะการเลือกตั้งหลายท้องถิ่น ยังมีการใช้เงินที่มากกว่าที่กฎหมายกำหนด ส่วนบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในการตรวจสอบค่าใช้จ่ายระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นจะตรวจสอบเพียงหลักฐานตามใบเสร็จรับเงิน ว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่เท่านั้น มีการกำหนดรายการที่ต้องชี้แจง เช่น ค่าสมัคร ค่าธรรมเนียม หากบุคคลที่มายื่นไม่ปรากฏว่ามีค่าใช้จ่ายที่เกิน กกต. ก็พิจารณาว่าถูกต้องตามกฎหมาย หากมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่ตามกฎหมายไม่สามารถรับรายงานได้ กกต. ก็จะไม่รับตรวจสอบ เช่น จ่ายให้หัวคะแนน ซึ่งกลุ่มที่เป็นหัวคะแนนจะมีเงินเป็นของตนเอง เป็นนักธุรกิจ พ่อค้า น้อยคนมากที่จะไม่มีเงิน อาจจะได้มาจากธุรกิจมีผิดกฎหมาย การควบคุมจะทำได้ยากเพราะเป็นระบบการแข่งขัน บางคนจะรู้สึกว่าจะแพ้ไม่ได้และแพ้ไม่เป็น ให้ชี้แจงมากก็ไม่มีความผิดที่จะเอาผิดตามกฎหมายได้ ดังนั้น ระบบการเลือกตั้งที่มีการใช้จ่ายในการเลือกตั้งสูง จึงเป็นที่มาของ “พฤติกรรมถอนทุนคืน” และนำมาสู่การใช้พฤติกรรมเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขันหรือการโอนย้ายพนักงาน ซึ่งถือว่าเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 5, 24 เมษายน 2549)

อีกประเด็นหนึ่งตามความเห็นจากการสัมภาษณ์ปลัดเทศบาล 1 คน ในจังหวัดทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เห็นว่าช่องทางในการกระทำทุจริตโดยการเรียกรับเงินจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง จะทำได้ยากและมีข้อจำกัดมากขึ้น เพราะมีการควบคุมอย่างเข้มงวดและมีการตรวจสอบมากขึ้น ต้องมีใบเสร็จหรือหลักฐานมาแสดง มีหลายกรณีที่ผู้กระทำความผิด ต้องถูกลงโทษทำให้เกิดความเกรงกลัวได้บ้าง แต่การเรียกเงินจากการสอบและการโอนย้าย ยังมีช่องทางที่อาจจะกระทำทุจริตได้ เพราะเป็นเรื่องของความยินยอมทั้งสองฝ่าย และไม่อยู่ในกระบวนการตรวจสอบที่ชัดเจนอย่างกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เมื่อผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการได้โอนย้ายหรือจากสอบเข้าทำงานแล้วหากไม่มีการร้องเรียน เพราะไม่ปรากฏตัวผู้เสียหายหรือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนที่ชัดเจนก็จะ

กลายเป็นเรื่องที่เสียหายไป (สัมภาษณ์ ปลัดเทศบาล 1 คน ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, 20 กุมภาพันธ์ 2549)

นอกจากนี้รองปลัดเทศบาล 1 คน ในพื้นที่ภาคเหนือ ตั้งข้อสังเกตว่าการอนุมัติให้จัดสอบแข่งขันพนักงานส่วนท้องถิ่น มักจะกระทำในช่วงก่อนหรือหลังจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น เป็นประเด็นที่น่าแปลกใจว่าเพราะเหตุใดจึงไม่มีการจัดสอบแข่งขันในช่วงระยะเวลาอื่นๆ เป็นการยอมให้มีตำแหน่งว่างมาเป็นระยะเวลายาวนานซึ่งเป็นผลเสียหายต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สัมภาษณ์ รองปลัดเทศบาล 1 คน ในพื้นที่ภาคเหนือ, 20 กุมภาพันธ์ 2549)

47.2.ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่น ทำให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจจะวางตัวเป็นกลางได้ เกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคล

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.73 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 7 ว่าตราบไคที่ระบบการเมืองท้องถิ่นของไทย ยังมีการปฏิบัติที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนในทางการเมืองแก่ผู้สนับสนุน มีการลงทุนที่สูงในระบบการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นยังมีอำนาจให้คุณให้โทษ หรือยังไม่ยึดหลักการคุณธรรมในการปฏิบัติงาน การวางตัวเป็นกลางของปลัดเทศบาลจะทำได้ยาก ดังเช่นที่ได้กล่าวถึงใน หัวข้อ 44 ที่กล่าวมา ปัญหาระบบการเลือกตั้งท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานบุคคลอีกประการหนึ่ง ก็คือการวางตัวบุคคล ที่ไว้วางใจได้ให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญเพื่อสามารถให้การช่วยเหลือสนับสนุนเป็นฐานเสียง สามารถทำให้กลุ่มผู้บริหารเดิมได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง สามารถดำรงตำแหน่งในสมัยต่อไปหรือสืบทอดรักษาอำนาจต่อไปได้ หากบุคลากรใดสามารถสนองความต้องการได้ ก็จะเกิดผลประโยชน์ต่างตอบแทนที่อาจจะดีกว่าบุคคลที่วางตนเป็นกลาง ในทางกลับกันหากผู้บริหารท้องถิ่นเดิม ไม่ได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามา บุคลากรที่ให้การสนับสนุนผู้บริหารท้องถิ่นเดิมก็จะถูกเพ่งเล็งถูกกลั่นแกล้งได้ง่าย แต่บุคลากรที่วางตัวเป็นกลางในการเลือกตั้งที่ผ่านมาอาจจะไม่ได้รับความสำคัญ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในระบบการเมืองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่เปราะบาง และพนักงานส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบในการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นทำให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจจะวางตัวเป็นกลางได้ เกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคล เป็นปัจจัยเอื้ออำนวยให้เกิด

พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 7 , 21 เมษายน 2549)

นอกจากการอภิปรายผลจากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญแล้ว ผู้วิจัยจะได้อภิปรายผลจากความเห็นของผู้วิจัย และจากการรวบรวมข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับระบบการเมืองท้องถิ่น และผลกระทบที่มีต่อระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

พัฒนาการของระบบการเมืองท้องถิ่น พัฒนามาจากการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้ใช้อำนาจการปกครองคือผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ นายองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายองค์กรการบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยา และผู้ที่ควบคุมการใช้อำนาจการปกครองของฝ่ายบริหารคือสมาชิกสภาท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภท เช่น กรุงเทพมหานครและเทศบาลเท่านั้น ที่สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการดำรงตำแหน่งของข้าราชการส่วนภูมิภาค และฝ่ายสภาท้องถิ่นที่มีทั้งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด เช่น องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ ยังมีรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งบางส่วนและแต่งตั้งบางส่วน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล จนกระทั่งได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด การเลือกตั้งในท้องถิ่นมีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่น เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองในระดับพื้นฐานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน เป็นการฝึกฝนความรู้และการแสดงออกทางการเมืองในกระบวนการประชาธิปไตย

“การเปิดพื้นที่ทางการเมือง” อย่างมาก และรวดเร็วขึ้น โดยมาตรการกระจายอำนาจทางการเมืองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลายเป็นประเด็นปัญหาที่ตามมาเหมือนกัน การท้วงติงโดยเหตุผลของกระทรวงมหาดไทยว่า การเปิดโอกาสให้มีรูปแบบการปกครองตนเองเต็มรูปแบบตามหลักการปกครองท้องถิ่น โดยไม่พิจารณาด้านความรู้ความเข้าใจของประชาชนเพราะประชาชนยังไม่พร้อมนั้น ก็มีส่วนที่ความเป็นจริงเช่นกัน เพราะการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งเกิดปัญหาการใช้อำนาจและวิธีการที่ได้มาซึ่งอำนาจในทางการเมืองที่ไม่ชอบธรรม สะท้อนถึงการขาดการพัฒนาความคิด การเรียนรู้หรือการยอมรับด้านคุณธรรมและจริยธรรม ของตัวแสดง ที่เป็นผู้บริหารที่มีการใช้อำนาจในทางการเมืองไปในทางที่มีจุดมุ่งหมายของระบอบประชาธิปไตย

ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง ผู้บริหารท้องถิ่นบางคนจะมีความเป็นผู้นำสูงมาก ได้รับการยอมรับจากประชาชน การเลือกตั้งในแต่ละครั้งจะได้รับการสนับสนุนจากทั้งฝ่ายสภาท้องถิ่นหรือจากประชาชนให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสามารถในการเป็นผู้นำอาจจะมาจากหลายสาเหตุ เช่น การเป็นผู้ที่มีผลงาน สามารถนำเสนอและปฏิบัติตามนโยบายที่สนองความต้องการของประชาชนได้อย่างดี หรืออาจจะเป็นผู้ที่มีอิทธิพลในทางเศรษฐกิจหรือธุรกิจในพื้นที่และมีกลุ่มเครือข่ายทางธุรกิจอื่นๆให้การสนับสนุน และสามารถดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารได้อย่างยาวนาน นอกจากนี้ในบางท้องถิ่น การดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นในฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นมีการสืบทอดกันทางตระกูลไปสู่บุตรหลาน หรืออาจจะมีเพียงตระกูลใดตระกูลหนึ่งสามารถดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างยาวนาน หรืออาจจะสืบทอดไปยังกลุ่มบุคคลที่เป็นฝ่ายสนับสนุนทางการเมืองกลุ่มเดียวกัน ผู้วิจัย ได้ตั้งข้อสังเกตว่าของการสืบทอดการดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมาจากหลายสาเหตุ เช่น เพื่อสืบทอดชื่อเสียงเกียรติยศให้แก่วงศ์ตระกูลจากนักการเมืองรุ่นก่อนที่เป็นบรรพชนได้สร้างผลงานไว้ และยังมีอีกจำนวนไม่น้อยเพื่อสืบทอดการปกป้องธุรกิจของกลุ่มตนเองและกีดกันกลุ่มธุรกิจอื่นๆที่เป็นคู่แข่งอัน เนื่องมาจากการดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารท้องถิ่น เป็นการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นจึงเกิดประโยชน์ทั้งแก่ประชาชนในท้องถิ่นและตัวผู้ดำรงตำแหน่งเอง ทั้งในทางชื่อเสียงและการแสวงหาผลประโยชน์หรือปกป้องธุรกิจของตนเอง ผลประโยชน์เหล่านี้เป็นสาเหตุให้มีบุคคลบางกลุ่มที่สนใจจะเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองท้องถิ่น และต้องการครอบครองอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นให้ยาวนาน มีการรักษาอำนาจ สืบทอดอำนาจเพื่อกลุ่มตนเอง ก็จะทำให้เกิดการกีดกันบุคคลกลุ่มอื่นที่เป็นคู่แข่ง และกระทำการในวิธีการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น การกลั่นแกล้ง ในกระบวนการกฎหมายการเลือกตั้ง การทุจริตใช้เงินชื่อเสียง สะท้อนให้เห็น ปัญหาการถอนทุนคืนอันเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนในทางการเมือง ผู้วิจัยเห็นว่าการกระทำจัดเป็น “พฤติกรรมเบี่ยงเบน” ตามความหมายของของกลุ่ม มาร์กซิสต์ใหม่ (2004 : 356-357) ซึ่งอธิบายว่า

“ชนชั้นหรือกลุ่มที่มีอำนาจอยู่ ใช้วิธีการรักษาหรือสืบทอดอำนาจโดยการต่อสู้แข่งขัน เพื่อให้กลุ่มของตนเองให้สามารถรักษาผลประโยชน์ในทางด้านสังคม และจะทำลายกลุ่มที่เป็นคู่แข่งและเป็นความขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์”

ปัญหาการสืบทอดการดำรงตำแหน่งที่เป็นระยะเวลายาวนานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีผลดี เช่น ทำให้นโยบายและการปฏิบัติงานมีความต่อเนื่อง แต่จะเกิดผลเสียหลายประการ เช่น ทำให้การปฏิบัติงานหรือการใช้นโยบายถูกครอบงำอยู่เพียงบุคคลกลุ่มเดียว หรือให้

ประโยชน์แก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งทำให้ประชาชนบางกลุ่มไม่อาจจะมีทางเลือกอื่น การปกป้องธุรกิจที่อาจจะเป็นผลให้เกิดการกระทำที่เอาเปรียบหรือการกีดกันกลุ่มอื่น ตามความเห็นของผู้จัดการแก้ไขปัญหานั้นได้มีกำหนดไว้ในกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ใน พ.ศ. 2546 กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นของบุคคลใดๆ จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้³⁴ และการแก้ไขกฎหมายเรื่องคุณสมบัติของผู้บริหารท้องถิ่น เช่นในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 มาตรา 58/1 บุคคลที่มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

1. อายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
2. สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา
3. ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือเลขานุการหรือที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เพราะมีเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญา หรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา 58/1 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546)

การแก้ไขกฎหมายในพ.ศ. 2546 เพื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารท้องถิ่น ให้มีระดับวุฒิการศึกษาที่สูงขึ้น เพื่อพัฒนาด้านความรู้ความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายต้องการบุคคลที่มีคุณธรรมและจริยธรรม ในการเข้ามาทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้กำหนดวิธีการป้องกันมิให้ผู้ที่เคยมีพฤติกรรมในทางทุจริต หรือถูกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะเคยมีส่วนได้เสียในสัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น แต่ก็สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเคยมีปัญหาเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ กฎหมายจึงต้องกำหนดวิธีการป้องกัน และทำให้เห็นได้ว่าระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ

³⁴ โปรดดูในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2546 มาตรา 35/2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2546 มาตรา 48 สัตต และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2546 มาตรา 58/2

ไทย เคยอยู่ในท่ามกลางสภาพแวดล้อมของการบริหารหรือปฏิบัติงานที่ไร้หลักการคุณธรรมและจริยธรรมมาก่อน จำเป็นต้องมีกลไกทางกฎหมายมาควบคุม

การเปลี่ยนแปลง และขยายขอบเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยโดยการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมาตั้งแต่ พ.ศ. 2537 และการยกฐานะสุขาภิบาลมาเป็นเทศบาลตำบลใน พ.ศ. 2542 ทำให้จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเพิ่มจำนวนมากขึ้น ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด 75 แห่ง เทศบาลจำนวน 1,143 แห่งและองค์การบริหารส่วนตำบล 6,630 แห่ง (ข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เดือน ตุลาคม 2549) ผลจากการที่มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจำนวนมาก ทำให้มีผู้สนใจสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากด้วย เป็นผลให้สถานการณ์การต่อสู้แข่งขันในทางการเมือง เพื่อให้ได้รับชัยชนะได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นย่อมเกิดความเข้มข้นและรุนแรงมากยิ่งขึ้น การต่อสู้ในระบบการเมืองท้องถิ่นมีทั้งที่เป็นไปตามกฎเกณฑ์กติกาและไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์กติกา การต่อสู้กันตามกติกา ได้แก่การนำเสนอนโยบายเพื่อสร้างความนิยมแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ประชาชนเป็นผู้เลือก ส่วนการต่อสู้ทางการเมืองที่ไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์กติกา เช่น การใช้เงินเพื่อซื้อเสียงหวังผลให้ได้รับการเลือกตั้ง การกลั่นแกล้งคู่แข่งว่าใช้เงินซื้อเสียง หรือกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งเพื่อจะได้ถูกตัดสิทธิออกจากการแข่งขัน รวมทั้งการกำจัดคู่แข่งทางการเมืองโดยวิธีการที่รุนแรง เช่น ทำให้ได้รับอันตรายหรือถึงแก่ชีวิต รวมทั้งการกำจัดผู้สนับสนุนหรือที่เรียกว่า “หัวคะแนน” เพื่อตัดกำลังความเข้มแข็งของกลุ่มแข่งขันให้อ่อนลง การต่อสู้เพื่อจะเอาชนะในทางการเมือง ยังเป็นที่มาของการทุจริตในการเลือกตั้ง และหาทางที่จะหาช่องว่างในทางกฎหมายและเป็นผลให้องค์กรที่ควบคุมการจัดการเลือกตั้ง ก็หามาตรการแก้ไขทางกฎหมาย เพื่อให้สามารถที่จะควบคุม แต่จะมีประสิทธิผลหรือไม่ เป็นสิ่งที่จะต้องติดตามกัน ดังที่ ทวีศักดิ์ ศรีทองกิติกุล ที่ปรึกษาสมาพันธ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย (ปกครองท้องถิ่น, 23 ธันวาคม 2549 : 8) กล่าวถึงกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) กลาง จะยกร่างระเบียบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยให้ใช้แนวทางสมานฉันท์ว่า เป็นแนวคิดที่ดี แต่ไม่ได้หมายความว่าทำให้ระบบ การเลือกตั้งจะใสสะอาดมากขึ้น กกต. ควรจะใช้แนวทางนี้ควบคู่กับการใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างจริง ทำให้ชาวบ้านเห็นว่าโทษของการซื้อเสียงมีจริง

“สิ่งที่กังวลมาก คือ กกต.ชุดนี้ จะรู้เท่าทันการทุจริตการเลือกตั้งท้องถิ่นหรือไม่ เพราะการแข่งขันต้องทำทุกวิถีทางเพื่อเอาเปรียบคู่แข่ง กกต. ต้องรู้ว่าการเมืองท้องถิ่นในขณะนี้ มีพฤติกรรมอย่างไร บนเวทีก็บอกว่าการซื้อเสียงเลวร้ายแต่ลับหลังก็แข่งขันกันซื้อเสียงขณะที่ชาวบ้านบางส่วนเห็นว่าเป็นประเพณีนิยม และที่สำคัญวันนี้ยังมีนักการเมืองท้องถิ่นจำนวนมากที่ยัง

ไม่รู้กฎหมายเลือกตั้ง ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งมีแต่เรื่องข้อห้าม ขณะที่ กลไกของกกต. ท้องถิ่นที่มา จากภาคประชาชนก็อยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการประจำบางส่วนยังรับใช้ผู้ ที่คาดว่าจะชนะ ทำให้ข้าราชการที่ทำงานดีถูกกล่าวหาว่าไม่เป็นกลาง เพราะไม่ได้ช่วย ตามที่ นักการเมืองร้องขอ”

“...ขณะที่กระทรวงมหาดไทยจัดการเลือกตั้ง ก็เรียกนักการเมืองมาค้ำน้ำสาบานว่าจะไม่ซื้อเสียง ยุคนี้จะมีแนวทางสมานฉันท์ ซึ่งไม่มีทางเป็นไปได้ กกต. คงไม่รู้ที่นักการเมืองจำนวนหนึ่งยังหน้าไหว้หลังหลอก เขียวลากดิน ยังไม่เคยเผชิญปัญหาการเลือกตั้งในพื้นที่...”

การต่อสู้หรือแข่งขันในระบบการเมืองท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นแห่ง อาจจะมี ความแตกต่างกัน บางแห่งมีกลุ่มแข่งขันน้อยแต่บางแห่งมีกลุ่มที่แข่งขันมาก กลุ่มที่แข่งขันบางกลุ่มมีทั้ง กลุ่มที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองระดับชาติ หรืออาจจะไม่มีบุคคลที่มีโอกาสได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น จะต้องเป็นผู้ที่เป็นที่รู้จักกับประชาชนเป็นอย่างดี ซึ่ง อาจจะมาจากคนที่มีชื่อเสียงในท้องถิ่น บุคคลที่เคยรับราชการในพื้นที่นักธุรกิจหรือผู้นำในท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งบุคคลที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมือง หรือนักการเมืองในระดับชาติ การต่อสู้ที่เกิดเป็นความรุนแรง ที่ปรากฏหลายครั้ง เช่น การใช้กำลัง ตัดสิน การลอบยิง ลอบฆ่าฝ่ายตรงข้าม หรือเจตนาฆ่าผู้บริหารท้องถิ่น เช่นกรณีเทศบาลตำบลเชียง ม่วน อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา ใน พ.ศ. 2542 กรณีเทศบาลตำบลเลาขวัญ อำเภอเลาขวัญ จังหวัดกาญจนบุรี ในพ.ศ. 2546 รวมทั้งการฆาตกรรมผู้บริหารท้องถิ่นในห้องประชุมของสภา เทศบาลตำบลศรีเชียงใหม่ อ.ศรีเชียงใหม่ จ.หนองคาย เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 หรือการกลั่น แกล้งในกระบวนการงบประมาณ ซึ่งเดิมฝ่ายสภาท้องถิ่นใช้กลไกทางกฎหมายค้ำงบประมาณเป็น เครื่องมือในการควบคุมฝ่ายบริหาร หากสภาไม่รับร่างหลักการข้อบัญญัติงบประมาณ ผู้บริหาร ท้องถิ่นจะต้องพ้นจากตำแหน่ง (กรณีเทศบาลตำบลเชียงม่วน จังหวัดพะเยา พ.ศ. 2542) ซึ่งต่อมาได้ นำไปสู่การแก้ไขกฎหมาย และปรับปรุงรูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผู้บริหาร ท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นใน พ.ศ. 2546 แต่อย่างไรก็ดีในบางองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีกระบวนการเจรจาต่อรองเพื่อหาข้อยุติในปัญหาผลประโยชน์ร่วมกันได้ เช่น การผลัดเปลี่ยนกันขึ้นมาเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ และการลาออกจากตำแหน่ง ผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้มีการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นบุคคลใหม่หรือกลุ่มการเมืองกลุ่ม ใหม่เข้าดำรงตำแหน่ง การกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็นการสมยอมกันหรือถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน แต่ก็ ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งที่จะต้องมีการจัดการเลือกตั้งใหม่ เช่น ดังปัญหาที่ นายนิรันดร์ คำเสมานันท์ ผู้อำนวยการเลือกตั้ง (ผอ.กกต.) จังหวัดเชียงราย (ปกครองท้องถิ่น, 18 ธันวาคม 2549 : 8) ให้ความเห็นถึงสภาพปัญหาของผู้สมัครรับเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นโดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ยื่นหนังสือขอลาออกจากตำแหน่ง หลังจากได้รับการเลือกตั้ง เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้แทนได้ไม่นาน อีกทั้งยังไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะขอลาออก เหตุเกิดขึ้นกลายเป็นภาระกับ กกต. ทั้งเสียเวลา และสิ้นเปลืองงบประมาณจัดการเลือกตั้งซ่อมแต่ละเดือนเฉลี่ยกว่า 10 แห่ง และกล่าวว่า

“พฤติกรรมเหล่านี้” ตรวจสอบแล้วพบว่า มีการตกลงหรือทำสัญญาใจในการครองตำแหน่งระหว่างตัวบุคคลและกลุ่มการเมืองท้องถิ่น โดยเจรจาต่อรองถึงกำหนดระยะเวลาการบริหารงาน เมื่อครบเวลาต้องลาออก เปิดทางให้กลุ่มที่ตกลงกันไว้เข้าทำหน้าที่แทน ตรงนี้ กกต. เห็นว่าอาจจะมีเรื่องของผลประโยชน์ หรือการแสวงหาประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ต้องหามาตรการแก้ไขอย่างเร่งด่วนและจริงจังเพราะนับวันเกิดปัญหาลักษณะนี้มากขึ้น”

“....ประการที่สำคัญต้องมีการปลูกจิตสำนึกที่ถูกต้องให้ผู้ที่คิดลงสมัครรับเลือกตั้ง ต้องคิดให้รอบคอบตั้งแต่แรก ที่จะก้าวมาเล่นการเมือง อย่าตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ การลงรับสมัครรับใช้ท้องถิ่นไม่ใช่เป็นเพียงของสนุก ไม่ใช่เด็กเล่นขายของ อยากจะเล่นก็เล่น เบื่อก็เลิก อยากจะเป็นนักการเมืองที่ดีต้องมีจุดยืน...”

ผู้วิจัยเห็นว่า ระบบการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเกี่ยวข้องกับระบบการเมืองท้องถิ่น ซึ่งผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง และมีวาระการดำรงตำแหน่ง ความมุ่งหวังของตัวแสดงบางคนมีความต้องการที่จะดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือบุคคลใกล้ชิด ดังนั้น จึงทำให้เกิดพฤติกรรมการสืบทอดตำแหน่งในทางการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งปกติที่พบได้ในระบบการเมืองทุกๆ ระดับ การสืบทอดตำแหน่งมีทั้งข้อดีและข้อเสีย หากการสืบทอดตำแหน่งนั้น เพื่อต้องการที่จะพัฒนาผลงานให้มีความต่อเนื่อง ก็จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น แต่หากการสืบทอดตำแหน่ง เพื่อให้พรรคพวกบุคคลที่เป็นกลุ่มของตนเองได้มีตำแหน่งเพื่อแสวงหา หรือปกป้องผลประโยชน์อย่างต่อเนื่องยาวนาน ก็จะกลายเป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนหากจุดมุ่งหมาย ของตัวแสดงภายในระบบการบริหารงานบุคคลได้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากเพื่อเกียรติประวัติของตนเองและวงศ์ตระกูลแล้ว การมีอำนาจในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ได้รับประโยชน์หลายอย่าง เช่น การได้มีโอกาสในการควบคุมทรัพยากร การจัดสรรทรัพยากรเช่น งบประมาณ หากปฏิบัติที่สอดคล้องกับกฎหมาย และเพื่อผลประโยชน์ของบุคคลส่วนใหญ่ ถือว่าเป็นสิ่งที่ควรกระทำ แต่หากกระทำเพื่อประโยชน์แก่ตนเองหรือ พรรคพวก ดังนั้น จึงต้องมีการรักษาอำนาจ สืบทอดอำนาจเพื่อกลุ่มตนเอง ก็จะทำให้เกิดการกีดกันบุคคลกลุ่มอื่นที่เป็นคู่แข่ง และกระทำการใน

วิธีการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น การกลั่นแกล้ง ในกระบวนการกฎหมายการเลือกตั้ง การทุจริต ใช้เงินซื้อเสียง สะท้อนให้เห็น ปัญหาการรอนทุนคืน อันเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนในทางการเมือง

ผู้บริหารท้องถิ่น ในฐานะผู้บังคับบัญชาในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล ในกระบวนการคัดเลือก การบรรจุ แต่งตั้ง การให้โอน การรับโอน การเลื่อนระดับเงินเดือนและตำแหน่ง การดำเนินการทางวินัย ฯลฯ จึงเป็นผู้ที่มีอำนาจให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นได้ การเป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่มีวาระดำรงตำแหน่ง ทำให้ต้องอยู่ในวงจรการสิ้นสุดและเริ่มต้นของกระบวนการเลือกตั้งท้องถิ่น เพื่อสรรหาผู้บริหารท้องถิ่นในครั้งใหม่ ผู้บริหารท้องถิ่นจึงให้ความสำคัญกับการบริหารงานบุคคล โดยอาจจะวางตัวบุคคลที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่สามารถให้การสนับสนุนทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นต้องการให้พนักงานท้องถิ่นทำงานตอบสนองหรือมีช่องทางในการได้รับเลือกตั้ง เข้ามาอีกครั้ง ทำให้การวางตัวของพนักงานท้องถิ่นมีความยากลำบาก ต้องปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายหรือความต้องการของผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองให้ได้ พนักงานส่วนท้องถิ่นบางส่วน อาจจะยอมทำตามความต้องการของฝ่ายการเมือง เพื่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือความต้องการของตนเองที่จะได้รับความดีความชอบอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่หากพนักงานท้องถิ่นบุคคลใด ที่ไม่ให้ความสำคัญต่อความต้องการดังกล่าว ก็อาจจะมีปัญหาในการทำงานกับผู้บริหาร การวางตัวบุคคลที่เป็นพนักงานท้องถิ่นในตำแหน่ง หรือหน้าที่ที่สามารถตอบสนองผลประโยชน์ทางการเมืองได้ เป็นผลให้เกิดการได้ความดีความชอบ การได้รับมอบหมายงานและตำแหน่งที่สูงขึ้น จะทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานท้องถิ่นยึดถือว่าการกระทำในเรื่องเหล่านี้คือ “ผลงาน” และใช้เป็นหลักการในการประเมินผลงาน จึงเป็นที่มาของพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

35

นอกจากนี้ผู้วิจัยเห็นว่า กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน สนับสนุนหลักการการสรรหาบุคคลที่สนับสนุนในทางการเมือง เป็นการเปิดช่องทางให้มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ได้ โดยเฉพาะระบบการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น ที่จะเป็นผู้คัดเลือกบุคคลที่ตนเองเห็นว่าเหมาะสมมาดำรงตำแหน่ง แต่จะต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดด้วย คือต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติอย่างเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น³⁶ ทั้งนี้เพื่อตอบสนองแก่ผู้สนับสนุนทางการเมืองโดยมอบตำแหน่งทางการเมืองให้ แต่ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีคุณสมบัติ

³⁵ โปรดดูรายละเอียดเรื่องนี้อีกการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องของระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ในภาคผนวก ก.

พื้นฐานตามที่กำหนดด้วย เป็นการยอมรับให้มีระบบอุปถัมภ์ในทางการเมือง ความแตกต่างนี้ เป็นประเด็นที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องความเข้าใจและตระหนักว่า เป็นหลักการที่ไม่เหมือนกับระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่จะใช้หลักการระบบอุปถัมภ์ไม่ได้ แต่จะต้องใช้หลักการและวิธีการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายให้สอดคล้องกับระบบคุณธรรม

ดังนั้น ผู้วิจัยสรุปว่า บริบทของการเมืองท้องถิ่นในหลายลักษณะ เช่น ระบบประชาธิปไตยแบบชนาธิปไตย ที่ใช้เงินเป็นตัวกำหนดในการตัดสินใจ การแข่งขันต่อสู้ในทางการเมืองที่เกิดการเอาเปรียบ กีดกันคู่แข่งและไม่เป็นไปตามกฎกติกา การวางตนไม่เป็นกลางของพนักงานส่วนท้องถิ่น การแทรกแซงระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำโดยใช้ระบบอุปถัมภ์ที่สนับสนุนบุคคลที่ให้ผลประโยชน์ในทางการเมือง เป็นปัจจัยเอื้ออำนวยต่อการที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะละเมิดระบบคุณธรรมได้ง่าย จึงก่อให้เกิดปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

ข้อ 48 ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ระบบราชการมีค่าตอบแทนต่ำ แต่ค่าครองชีพสูง เป็นปัจจัยผลักดันให้บุคลากรท้องถิ่นบางคนแสวงหาช่องทางในการเพิ่มรายได้ของตนเองจากการดำรงตำแหน่งโดยการเรียกรับเงิน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.69 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 8 ว่าการเข้าดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นจะได้รับเงินเดือนค่าตอบแทนจากทางราชการในอัตราที่ไม่สูงนัก โดยอัตราเงินเดือนของผู้บริหารท้องถิ่น จะมีความแตกต่างกันตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ผู้ดำรงตำแหน่งนี้อาจจะต้องมีค่าใช้จ่าย สูง โดยเฉพาะส่วนที่เป็น “ภาษีสังคม” (หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่บุคคลในสังคมให้การช่วยเหลือสนับสนุนบุคคลอื่นๆ ในสังคมตามจารีตประเพณี ค่านิยม ในสังคม เช่น การทำบุญ การอนุเคราะห์ให้ทาน การแสดงความยินดีในกิจกรรมงานบวช งานแต่งงาน งานจัดการพิธีศพ ฯลฯ เป็นต้น – ผู้วิจัย) การขณะที่ยังได้รับค่าตอบแทนของพนักงานก็ไม่สูงมากนัก และเป็นอัตราเดียวกับระบบข้าราชการพลเรือน (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 8, 2 พฤษภาคม 2549)

³⁶ โปรดดูรายละเอียดในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2546 มาตรา 35/5 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2546 มาตรา 48 อัยฐ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2546 มาตรา 58/3

และผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 1 ที่เห็นว่าการกระทำที่มีผลเกี่ยวเนื่องกับระบบการบริหารงานบุคคลในกระบวนการสรรหา คัดเลือก คือการวางตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งที่สามารถปกป้องผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ หรือให้ความดีความชอบแก่บุคลากรที่สามารถสนองความต้องการได้ เช่นตำแหน่งช่างโยธา หรือหากจะเรียกเงินจากการเข้าดำรงตำแหน่งช่างโยธาก็จะเรียกในอัตราที่สูงกว่าตำแหน่งอื่นๆ เพราะคิดว่าผู้ปฏิบัติงานตำแหน่งนี้สามารถแสวงหาผลประโยชน์ได้ (สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 1, 4 มิถุนายน 2549)

จากการสัมภาษณ์ปลัดเทศบาลหนึ่งคนในในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กล่าวว่า การจัดสรรประโยชน์ทางเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดการกระทำที่มีข้อบกพร่องคือการแสวงหาช่องทางในการเพิ่มรายได้ของตน โดยวิธีการทุจริตเกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานบุคคล นอกจากเป็นเพราะปัญหาการเลือกตั้งที่มีต้นทุนสูงแล้ว เป็นเพราะช่องทางอื่นๆ ที่เคยมีบุคคลกระทำกันมากคือการทุจริตรับเรียกเงินจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง จะกระทำได้น้อยลงเพราะมีการควบคุมอย่างเข้มงวดมากขึ้น มีหลายกรณีที่มีผู้กระทำความผิดต้องถูกลงโทษ จึงกระทำได้ยากขึ้น แต่อย่างไรก็ดี ในกระบวนการสรรหาบุคคลเข้าทำงานไม่ได้มีกระบวนการควบคุมตรวจสอบมากเท่ากับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง จึงกลายเป็นช่องทางให้เกิดการประพฤติดังกล่าว (สัมภาษณ์ ปลัดเทศบาล 1 คน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, 20 กุมภาพันธ์ 2549)

ประเด็นหนึ่งที่ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นเหตุผลจูงใจให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจ คือ ปัจจัยแรงจูงใจในการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจจะมีทั้งกระทำไปโดยหลายเหตุผลเช่น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน เพื่อผลประโยชน์แอบแฝงเพื่อตนเอง หรือเพื่อการปกป้องธุรกิจของตนเองทำให้มีรายได้เข้าสู่ธุรกิจ จนเกิดเป็นปัญหาทางกฎหมายที่มีการแก้ไขบทบัญญัติเรื่องการเป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียในสัญญาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาที่สะท้อนให้เห็นความเกี่ยวข้องของผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เช่น การให้บริษัทหรือธุรกิจของตนเองเป็นผู้ขายหรือจัดหาบริการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกิดขึ้นมารายหลายครั้ง จึงเป็นที่มาของการแก้ไขกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่มีขอบในเรื่องความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ (conflict of interests) เป็นบทบัญญัติเรื่องการเป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียในสัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 มาตรา 18 ทวิ สมาชิกสภาเทศบาล ต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล

นั้นหรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ³⁷ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 และมาตรา 11 สมาชิกภาพของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงเมื่อ...(5) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะกระทำ รวมทั้งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 มาตรา 47 ตี สมาชิกภาพของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ.. (6) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำกล่าว

ดังนั้น ผู้วิจัยสรุปว่า บริบทของระบบเศรษฐกิจท้องถิ่นในบางลักษณะเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการสนับสนุนกระตุ้นเศรษฐกิจในท้องถิ่น ทำให้เกิดแรงจูงใจให้บุคคลประสงค์ที่เข้ามามีอำนาจในองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการวางตัวบุคคลที่จะเป็นพนักงานท้องถิ่นในตำแหน่งที่จะให้ผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

โดยสรุปจากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญดังที่กล่าวมา การสัมภาษณ์ และจากการศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกของระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ทางด้านสังคมวัฒนธรรม การเมือง และเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเอื้ออำนวยให้ตัวแสดงกระทำพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งกำหนดเป็นตัวแบบการศึกษาได้ดังรูปภาพที่ 16

³⁷ โปรดดูในพระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2542 มาตรา 18 ทวิ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 มาตรา 47 ตี

รูปภาพที่ 11 ตัวแบบสภาพแวดล้อมภายนอกระบบการบริหารงานบุคคล



ผลการวิเคราะห์ลักษณะผลกระทบของพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล

ผู้วิจัย ได้รวบรวมความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในการสอบถามครั้งแรกเกี่ยวกับลักษณะผลกระทบของพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล และนำมาสร้างเป็นแบบสอบถามครั้งที่ 2 และครั้งที่ 3 เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญยืนยันความเห็นในแต่ละครั้ง ปรากฏผลดังนี้

ตาราง 16 ลำดับข้อความที่เป็นลักษณะผลกระทบของพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

หัวข้อ	หัวข้อย่อย	มัธยฐาน	ฐานนิยม	ผลต่างฐานนิยมกับมัธยฐาน	พิสัยระหว่างควอไทล์	ความสอดคล้องของผู้เชี่ยวชาญ
49	49.1	3.85	4.00	4.00	3.00	สอดคล้อง
	49.2	3.58	4.00	4.00	3.00	สอดคล้อง
50	50.1	3.38	3.50	4.00	2.00	สอดคล้อง
	50.2	3.27	3.00	3.00	3.00	สอดคล้อง
51	51.1	3.23	3.00	4.00	3.00	สอดคล้อง
	51.2	3.92	4.00	4.00	3.00	สอดคล้อง
52.	52.1	3.54	4.00	4.00	3.00	สอดคล้อง
	52.2	4.19	4.00	4.00	3.00	สอดคล้อง
53	53.1	4.23	4.00	4.00	2.00	สอดคล้อง
	53.2	4.12	4.00	4.00	3.00	สอดคล้อง

1. ข้อความลักษณะผลกระทบของพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

จากตาราง 16 ข้อความที่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันและเห็นด้วยว่าเป็นลักษณะของผลกระทบของพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล จำนวน 5 ข้อกระทงคือ

ข้อ 49 การยึดถือปรัชญาการบริหารงานบุคคล ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

49.1. บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนจะได้รับการปลูกฝัง ให้เจริญรอยตามแนวทางการใช้ระบบอุปถัมภ์ไปอีกยาวนาน

49.2. วัฒนธรรมการยึดถือผลงาน จะไม่ได้รับความสำคัญจากบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเทียบเท่ากับระบบอุปถัมภ์

ข้อ 50. โครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

50.1. กฎเกณฑ์บรรทัดฐานทางด้านการบริหารงานบุคคล จะไม่ได้รับความเชื่อถือว่าจะให้ความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลได้อย่างแท้จริง

50.2. กฎเกณฑ์บรรทัดฐานทางด้านการบริหารงานบุคคล มีปัญหาช่องว่าง เกิดเป็นประเด็นที่ถูกโต้แย้ง กลายเป็นความแตกแยกทางความคิดและ กลายเป็นความขัดแย้งระหว่างบุคลากรฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ

ข้อ 51. กระบวนการบริหารงานบุคคล ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

51.1. กระบวนการบริหารงานบุคคล เช่น การสรรหา โอนย้ายบุคลากร ฯลฯ ไม่มีมาตรฐานไม่ได้รับความเชื่อถือ

51.2. กระบวนการบริหารงานบุคคล เช่น การสรรหา การโอนย้ายงาน ฯลฯ เป็นช่องว่างบ่อเกิดของการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ ต้นเหตุการทำลายขวัญกำลังใจในการทำงานแก่บุคลากรที่มีความตั้งใจในการทำงาน

ข้อ 52. บทบาทของตัวแสดง (บุคคลผู้ใช้อำนาจหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้ใช้อำนาจ) ในระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

52.1. ผู้ที่แสดงบทบาทที่มีลักษณะเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน อาจจะได้รับยกย่องส่งเสริมให้มีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน แทนที่จะเป็นผู้ใช้ที่มีผลงานหรือตั้งใจทำงาน

52.2. ผู้ที่แสดงบทบาทที่มีลักษณะเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน เป็นต้นเหตุในการทำลายระบบคุณธรรมและวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งเน้นผลงาน

ข้อ 53 ผลกระทบต่อองค์กรภายนอก ได้แก่ระดับคุณภาพการให้บริการและปัญหาการเรียนรู้ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

53.1. การที่องค์กรปกครองท้องถิ่น บรรจุนักลที่ไม่มีใครมีความรู้ความสามารถในการทำงานอย่างเพียงพอเข้ามาทำงาน เป็นผลให้ประชาชนได้รับการบริการที่มีคุณภาพต่ำจากบุคคลเหล่านี้

53.2. ประชาชนในสังคมบางส่วน เกิดการเรียนรู้ที่จะใช้จุดอ่อนหรือช่องว่างของระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ในการแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเอง พรรคพวก

2. ผลการศึกษาวิเคราะห์และอภิปรายผลรายชื่อ

ผู้วิจัยวิเคราะห์และอภิปรายผลโดยอ้างอิงความเห็นของผู้เชี่ยวชาญตามเทคนิควิธีการเคลฟาย โดยกำหนดค่าน้ำหนักความเห็นเป็นระดับสูง - ต่ำตามค่ามัธยฐานออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับสูง ระดับปานกลางค่อนข้างสูง ระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ และระดับต่ำ โดยกำหนดระดับค่าคะแนนดังนี้

ช่วงคะแนน 4.00 -5.00 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับสูง

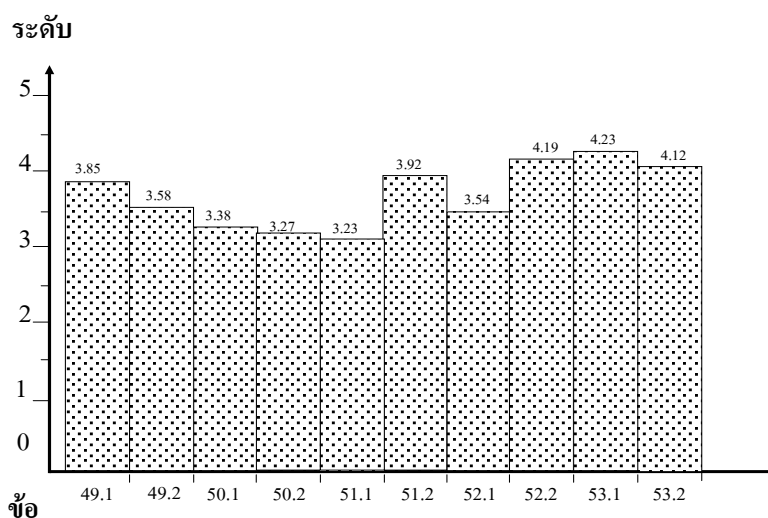
ช่วงคะแนน 3.00 – 3.99 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ช่วงคะแนน 2.00 – 2.99 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ

ช่วงคะแนน 1.00 – 1.99 ค่าน้ำหนักความเห็นระดับข้างต่ำ

เพื่อเป็นการแสดงถึงระดับค่าการให้น้ำหนักความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ เกี่ยวกับผลกระทบของพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ผู้วิจัยจะได้สรุปเป็นรูปกราฟค่าเฉลี่ยเป็นรายชื่อซึ่งจะได้นำเสนอในรูปกราฟที่ 8

รูปกราฟที่ 8 แสดงระดับค่าเฉลี่ยของผลกระทบของพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล



จะเห็นได้ว่าระดับความเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล มีค่าต่ำสุดคือ 3.23 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูงและระดับค่าสูงสุดคือ 4.23 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับสูง ซึ่งจะได้อภิเคราะห์อภิปรายผลเป็นรายข้อดังต่อไปนี้

ข้อ 49 การยึดถือปรัชญาการบริหารงานบุคคล ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

49.1. บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วน จะได้รับการปลูกฝังให้เจริญรอยตามแนวทางการใช้ระบบอุปถัมภ์ไปอีกยาวนาน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.85 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่า หากตัวแสดงในระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ยอมรับในค่านิยมระบบอุปถัมภ์ หรือระบบพรรคพวกในการสรรหาบุคคลเข้าทำงาน การโอนย้าย การมอบหมายงาน หรือการประเมินความดีความชอบ และผลจากการที่ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่อาจจะละทิ้งหรือเลิกแนวคิดค่านิยมในปรัชญาการบริหารงานบุคคลในระบบอุปถัมภ์เหล่านี้ได้ แนวคิดหรือปรัชญานี้ก็คงจะมีความยั่งยืนไปอีกยาวนาน ทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่อาจจะหลีกเลี่ยงปัญหาที่ยังวนเวียน เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการที่ไม่ดี

49.2. วัฒนธรรมการยึดถือผลงาน จะไม่ได้รับความสำคัญจากบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเทียบเท่ากับระบบอุปถัมภ์

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.58 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่าการที่บุคลากรท้องถิ่นขาดความเข้มแข็งในการใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารและการปฏิบัติงาน และการไม่ได้ยึดถือผลงานเป็นตัวชี้วัดผลงานในการสรรหาบุคคล หรือการโอนย้าย ตลอดจนการประเมินความดีความชอบ มากกว่าความถูกต้องหรือความพึงพอใจของตนเอง พนักงานที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชาที่ไม่จำเป็นจะต้องให้ความสำคัญการพัฒนาและสร้างสรรค์ผลงาน มากไปกว่าการสร้าง ความพึงพอใจให้ผู้ที่มิอำนาจอยู่ในขณะนั้น ดังนั้น คำกล่าวที่ว่า “ค่าของคน อยู่ที่การเป็นคนของใคร” ก็จะมี ความสำคัญเหนือคำว่า “ค่าของคน อยู่ที่ผลงาน” รวมทั้งคำว่า “การทำ ความดีทำได้ยากกว่าความไม่ดี” สิ่งเหล่านี้ก็จะกลายเป็นวัฒนธรรมในการทำงาน ที่จะเป็นปัญหาในระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะยาว และผลกระทบที่สำคัญคือบุคคลอาจจะไม่เชื่อถือว่าความรู้ความสามารถในการทำงานจะส่งผลตอบแทนต่อชีวิตในการทำงานได้อย่างจริงจังกว่า การเป็นพรรคพวกหรือกลุ่มเดียวกับผู้ที่มีอำนาจ

ข้อ 50. โครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

50.1. กฎเกณฑ์บรรทัดฐานทางด้านการบริหารงานบุคคล จะไม่ได้รับความเชื่อถือว่า จะให้ความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลได้อย่างแท้จริง

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.38 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่ากฎเกณฑ์บรรทัดฐานทางการบริหารงานบุคคล ไม่ว่าจะ เป็นบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือกฎเกณฑ์ที่ออกโดยคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างสรรค์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ แต่ทราบได้ที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแม้แต่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแสดงภายในระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น หรือบุคคลที่เป็นตัวแสดงภายนอกที่เข้ามาเกี่ยวข้อง มิได้ยึดถือหรือปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ดังกล่าว การมีระบบการควบคุมโดยคณะกรรมการฯ หรือมีกฎเกณฑ์ที่ไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมได้ กฎเกณฑ์ที่มีอยู่หรือระบบคณะกรรมการฯ ที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะกลายเป็นเพียง “เสือกระดาษ” อย่างเช่น ปัญหาพฤติกรรมกรเรียกรับเงินในการสอบแข่งขันพื้นที่ในจังหวัดภาคกลาง ไม่อาจจะนำบุคคลที่เป็นตัวแสดงภายในระบบหรือภายนอกที่เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวมาลงโทษได้ เพราะพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดมีความแนบเนียนมากกว่าที่จะหาหลักฐานมาเอาผิดได้ และที่สำคัญเป็นพฤติกรรมที่สมยอมระหว่างตัวแสดง

50.2. กฎเกณฑ์บรรทัดฐานทางการบริหารงานบุคคล มีปัญหาช่องว่าง เกิดเป็นประเด็นที่ถูกโต้แย้ง กลายเป็นความแตกแยกทางความคิดและ กลายเป็นความขัดแย้งระหว่างบุคลากร

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล คำมัญฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.27 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่ากฎเกณฑ์บรรทัดฐานทางการบริหารงานบุคคล ที่กำหนดไว้ในกฎหมายระดับต่างๆ เช่น รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ในมาตรา 284 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล และมาตรา 288 ให้การสรรหาและการโอนย้ายพนักงานเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น การที่กฎหมายกำหนดบทบัญญัติไว้กว้างๆ ทำให้ตัวแสดงแสดงรับรู้หรือตีความแปรเปลี่ยนเจตนารมณ์ได้ว่า “ความเป็นอิสระ” หมายถึงจะทำอะไรก็ได้เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ” หรือ “ความต้องการของท้องถิ่น” หมายถึงความต้องการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะในข้อเท็จจริง สรรหา การคัดเลือกบุคคล บรรจุแต่งตั้งบุคคล เป็นเรื่องกระบวนการภายในของฝ่ายบริหาร ไม่สามารถที่จะขอความเห็นชอบของประชาชนในท้องถิ่นได้ แต่หากขอความเห็นจากสภาท้องถิ่นก็อาจจะเป็นไปได้ว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น “ความต้องการของท้องถิ่น” จะหมายถึงความต้องการของสภาท้องถิ่นหรือไม่ แต่ในทางปฏิบัติเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ดังนั้น “ความต้องการ

ของท้องถิ่น” จึงกลายเป็นความต้องการของผู้บริหารท้องถิ่น กลายเป็นความขัดแย้งระหว่างตัวแสดงต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการแต่งตั้งปลัดเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งใน จังหวัดนครศรีธรรมราช หรือการสอบแข่งขันเป็นพนักงานเทศบาลของเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดกาญจนบุรี เกิดการต่อสู้ในประเด็นทางกฎหมายเพื่อให้ตนเองได้รับประโยชน์โดยอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ โดยไม่สนใจว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายคืออะไร

ข้อ 51. ปัญหากระบวนการบริหารงานบุคคลซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

51.1. กระบวนการบริหารงานบุคคล เช่น ระบบการสรรหา การโอนย้ายบุคลากร ฯลฯ ไม่มีมาตรฐานเพียงพอ ไม่ได้ได้รับความเชื่อถือ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล คำสัมภาษณ์เชิงความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.23 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่าการที่ระบบการสรรหา การโอนย้าย มีช่องว่างให้เกิดการช่วยเหลือกันได้ มีช่องทางให้มีการเรียกรับเงินได้ การจัดสอบแข่งขันก็เหมือนการสอบเพียงเป็นพิธีหรือเป็นการแสดงละครที่มีการดำเนินการตามขั้นตอนเช่น มีการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการสอบ การออกประกาศให้บุคคลมาสมัครสอบ การออกข้อสอบ การดำเนินการจัดสอบ การตรวจกระดาษคำตอบ ฯลฯ ตามระเบียบตามที่กฎหมายกำหนด แต่มีพฤติกรรมการระงับบุคคลที่จะสอบผ่านไว้ล่วงหน้า หรือรอให้มีบุคคลนำเสนอผลประโยชน์ให้ ต่อผู้ที่มีอำนาจทางด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น บุคคลที่เข้าสอบ แม้จะมีความพยายามแต่ไม่อาจจะสอบผ่านได้ หากไม่ตามเงื่อนไขที่เป็นที่ต้องการ ในที่สุดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะได้บุคคลที่ไม่มีความรู้ความสามารถ ดังเช่น ทวีศักดิ์ ศรีทองกิตติกุล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวน้อย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในฐานะที่ปรึกษาประธานสมาพันธ์องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย (ปกครองท้องถิ่น, 19 เมษายน 2549 : 8) กล่าวว่า

“เนื่องจากปัญหาการช่วยเหลือกันในการสอบแข่งขันหรือการได้ตำแหน่งมาเพราะการจ่ายเงิน จึงมีองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งได้นายช่างโยธาเข้ามาทำงาน แต่ไม่สามารถเขียนแบบแปลนการก่อสร้างได้ หรือได้พนักงานบัญชี แต่ไม่สามารถทำระบบบัญชีได้ ทั้งๆ ที่เป็นทักษะพื้นฐานของอาชีพเหล่านั้น และเมื่อบุคลากรเหล่านี้เข้ามาและไม่ได้รับการพัฒนา ในโอกาสหน้าหากจะมีการโอนย้ายไปยังส่วนราชการอื่นๆ ที่มีมาตรฐานสูงเช่นระบบข้าราชการพลเรือน ผู้ที่ขอ

โอนย้ายจากสายท้องถิ่น ไปสู่หน่วยราชการอื่นเช่น ราชการส่วนภูมิภาค ก็จะไม่เป็นที่น่าเชื่อถือ อีก ทั้งประชาชนก็จะไม่เชื่อถือ เพราะขาดมาตรฐานในการบริหารงานบุคคล”

51.2. กระบวนการบริหารงานบุคคล เช่น การสรรหา การโอนย้ายงาน ฯลฯ มีช่องว่างอัน เป็นบ่อเกิดของการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ เป็นการทำลายขวัญกำลังใจในการทำงานแก่ บุคลากรที่มีความตั้งใจในการทำงาน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.92 ถือว่า ผู้เชี่ยวชาญให้นำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่า บุคลากรที่ผ่านกระบวนการสรรหาบุคคลด้วย ความสามารถของตนเองและมีความตั้งใจในการทำงาน จะเกิดความรู้สึกว่ากระบวนการสรรหา เพื่อให้ได้รับการบรรจุเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นมีความไม่ยาก หากมีกำลังทรัพย์หรือมีความสนิท สนม หรือสามารถเชื่อมโยงกับผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากยังมีการใช้ระบบนี้ ก็จะเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจ ผู้ที่ไม่อาจจะทนกับระบบนี้ได้ ก็อาจจะ ขอโอนย้าย ไปทำงานยังหน่วยราชการอื่น หรือลาออกจากราชการไป ดังนั้น จะทำให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคคลที่มีความรู้ความสามารถน้อยกว่าบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาก

ข้อ 52. บทบาทของตัวแสดง (บุคคลผู้ใช้อำนาจหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้อำนาจ) ในระบบ การบริหารงานบุคคล ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

52.1. ผู้ที่แสดงบทบาทที่มีลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล อาจจะได้รับการยกย่องเชิดชูส่งเสริมให้มีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน แทนที่จะเป็นผู้ที่มี ผลงานหรือตั้งใจทำงาน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.54 ถือว่า ผู้เชี่ยวชาญให้นำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่า หากผู้ที่แสดงบทบาทพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้าน การบริหารงานบุคคล ได้รับการยกย่องและส่งเสริมให้มีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เพราะสามารถสร้างความถูกใจ ฟังพอใจให้กับผู้มีอำนาจในระบบการบริหารงานบุคคล สามารถ สร้างผลประโยชน์ส่วนตนได้มากกว่า ก็อาจจะได้รับการมอบหมาย เลื่อนตำแหน่งและไว้วางใจให้

ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ จะเป็นผลให้ผู้ที่มีความตั้งใจในการทำงาน หรือมีผลงานไม่ได้รับความสำคัญ

52.2. ผู้ที่แสดงบทบาทที่มีลักษณะเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงาน บุคคลเป็นต้นเหตุในการทำลายระบบคุณธรรมและวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งเน้นผลงาน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 3.54 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่า หากผู้แสดงบทบาทที่เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนดังกล่าวได้รับความเจริญก้าวหน้าในการทำงาน สามารถเข้าทำงานได้โดยไม่จำเป็นต้องมีความรู้ความสามารถ จะเป็นการทำลายระบบคุณธรรมและวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งเน้นผลงาน

ข้อ 53 ผลกระทบต่อองค์กรภายนอก ได้แก่ระดับคุณภาพการให้บริการและปัญหาการเรียนรู้ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ

53.1. การที่องค์กรปกครองท้องถิ่น สรรหาบุคคลที่ไม่มีความรู้ความสามารถในการทำงานเพียงพอเข้ามาทำงาน เป็นผลให้ประชาชนได้รับการบริการที่มีคุณภาพต่ำจากบุคคลเหล่านี้

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 4.23 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักความเห็นระดับสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ผู้ที่มีความรู้ น้อยหรือไม่มีความสามารถอย่างเพียงพอเข้ามาทำงาน ก็จะมีผลต่อระดับคุณภาพของการทำงานหรือการให้บริการประชาชน ดังคำกล่าวของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวน้อย ในข้อ 51.1. ว่า

“นายช่างโยธา แต่เขียนแบบแปลนไม่ได้ เป็นพนักงานการเงินและบัญชี แต่ทำระบบบัญชี ไม่ได้”

ดังนั้น ผลงานที่ได้ ก็ไม่อาจจะสนองความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ หากทำงานให้บริการประชาชน ก็อาจจะปฏิบัติหรือตอบสนองงานให้แก่ประชาชนด้วยคุณภาพต่ำ ในที่สุดประชาชนก็จะได้รับผลงานการให้บริการที่ต่ำกว่ามาตรฐาน

53.2. ประชาชนในสังคมบางส่วน เกิดการเรียนรู้ที่จะใช้จุดอ่อนข้อบกพร่อง ช่องว่างของระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ในการแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเอง พรรคพวก

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ค่ามัธยฐานเฉลี่ยระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเท่ากับ 4.12 ถือว่าผู้เชี่ยวชาญมีน้ำหนักความเห็นระดับสูง

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่า หากบุคคลที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานท้องถิ่นที่เป็นตัวแสดงภายในระบบการบริหารงานบุคคลขาดความเข้มแข็งในการเป็นผู้นำในระบบคุณธรรม ก็จะเป็นช่องทางให้การเข้าทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีระบบการใช้เงินซื้อตำแหน่งได้ หรือใช้การฝากฝังบุคคลกันได้ ดังนั้น ก็จะเป็นช่องทางให้บุคคลในสังคมที่เป็นตัวแสดงภายนอกกระบบ มีความคิดว่า สามารถแสดงพฤติกรรมเช่นนั้นได้ มิได้เป็นสิ่งผิดปกติ แต่เป็นบรรทัดฐานที่ยอมรับได้ ก็จะแสวงหาหรือสนับสนุนให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลมากขึ้น

การพิสูจน์สมมุติฐาน

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลและอภิปรายผลในบทที่ 5 สามารถนำมาทดสอบสมมุติฐานในการวิจัย ซึ่งกำหนดว่า

ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการพัฒนามาจากหลักการของระบบการบริหารงานบุคคลที่ดี โดยอาศัยหลักคุณธรรม (Merit System) หลักการจัดการปกครองที่ดี หรือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) แต่ผู้แสดงในระบบการบริหารงานบุคคลจำนวนไม่น้อย มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนออกไปจากหลักการของระบบที่ดี

พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีสาเหตุจาก

1. ปัจจัยทางด้านพฤติกรรมภายในตัวบุคคลของตัวแสดง ในระบบการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ แรงจูงใจ การรับรู้ การเรียนรู้ ทักษะคิด ค่านิยม และ

อุดมการณ์ในการทำงานที่แต่ละบุคคลยึดถือ เกิดจากประสบการณ์ส่วนตัว ไม่ได้รับปลูกฝังให้ยึดหลักการของระบบการบริหารงานบุคคลที่ดี

2. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในของระบบการบริหารงานบุคคล ได้แก่ ปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานบุคคล รวมทั้ง สัมพันธภาพระหว่างบุคคลในองค์การที่เป็นตัวแสดงภายในระบบการบริหารงานบุคคล มีลักษณะเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

3. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกระบบการบริหารงานบุคคล ได้แก่ ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

ผลการศึกษา จากการสำรวจข้อมูลเอกสาร การสัมภาษณ์ กรณีศึกษา และการนำข้อมูลให้ผู้เชี่ยวชาญได้ตรวจสอบวิเคราะห์ สรุปปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ดังนี้

1. ลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จำแนกได้ 3 ประเภทคือ

- 1.1. พฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน
- 1.2. การกระทำที่ไม่เป็นธรรม
- 1.3. การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทั้งด้านการบริหารงานบุคคล

2. สาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลเกิดจาก

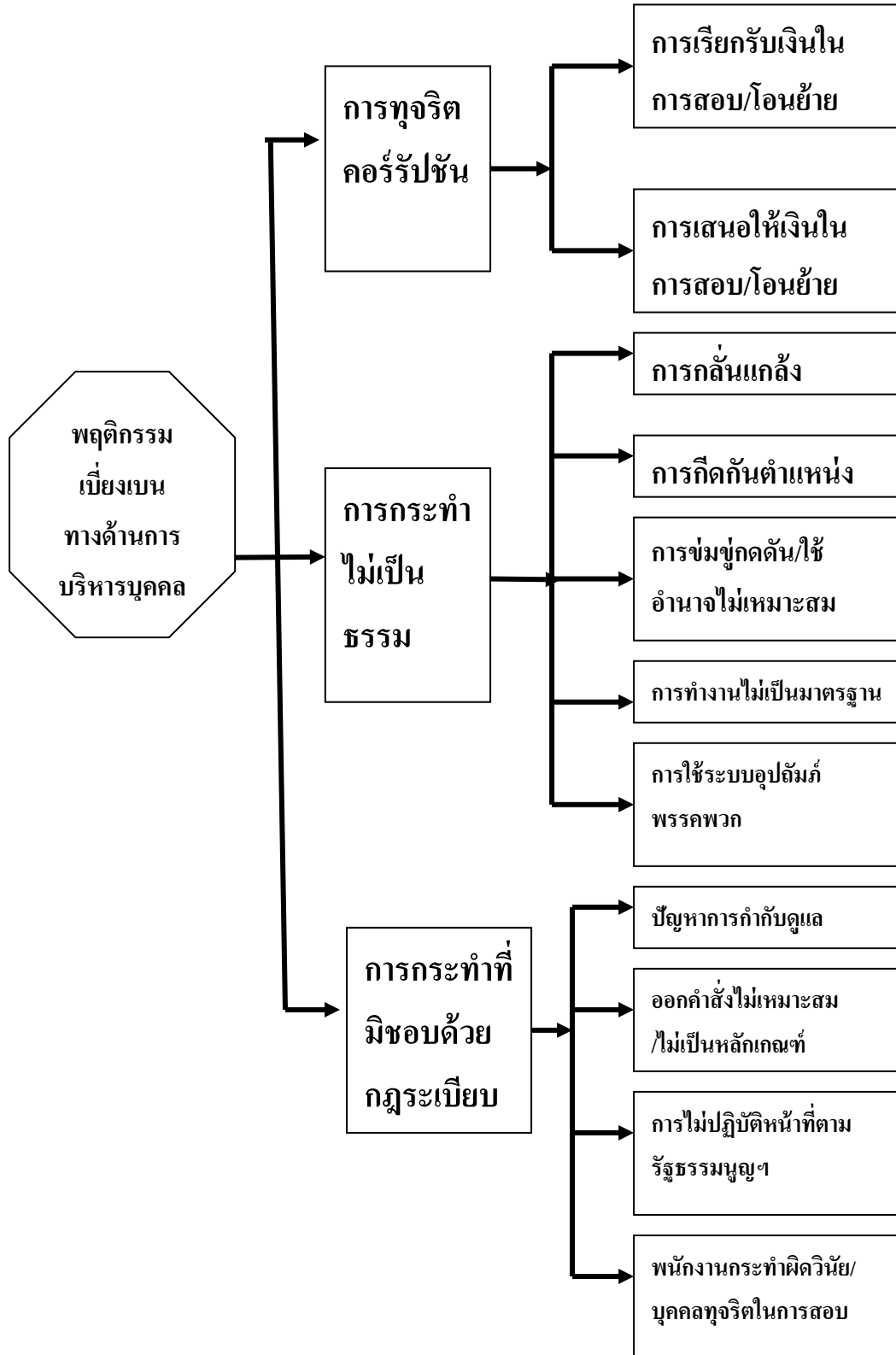
- 2.1. ปัจจัยพฤติกรรมภายในส่วนบุคคล
- 2.2. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบการบริหารงานบุคคลซึ่งมีส่วนเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่
 - 2.2.1. โครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล
 - 2.2.2. กระบวนการบริหารงานบุคคล
 - 2.2.3. สัมพันธภาพระหว่างตัวแสดง

2.3. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก ทางด้านสังคมวัฒนธรรม การเมืองและเศรษฐกิจ
ซึ่งมีส่วนเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล

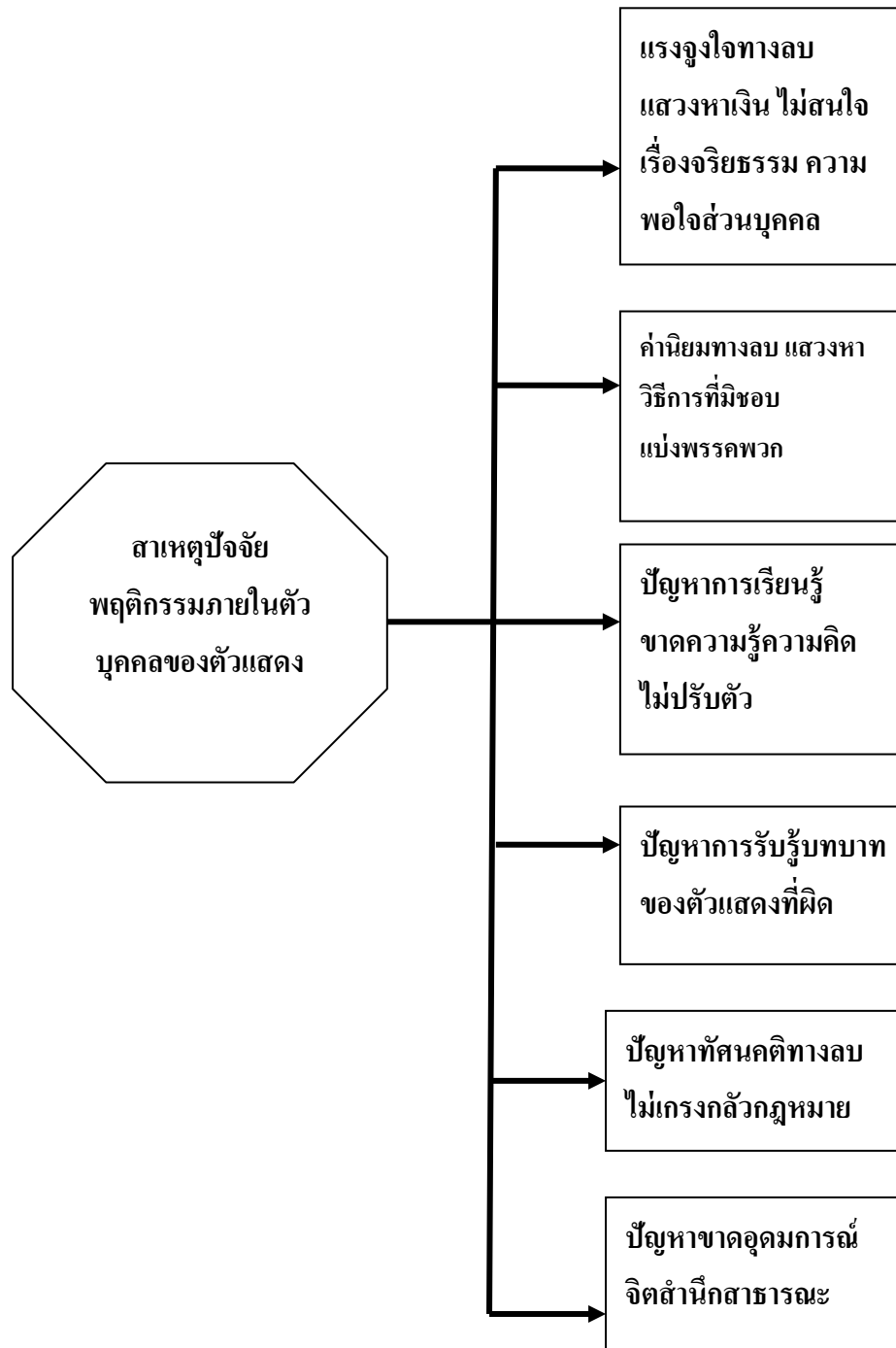
3.ผลกระทบของการกระทำพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล มีทั้งต่อ
เป้าหมายเชิงคุณค่าทางด้านการบริหารงานบุคคล โครงสร้าง กระบวนการ และสังคมภายนอก

แสดงเป็นรูปภาพตัวแบบที่ 12 - 18 ในลำดับต่อไป

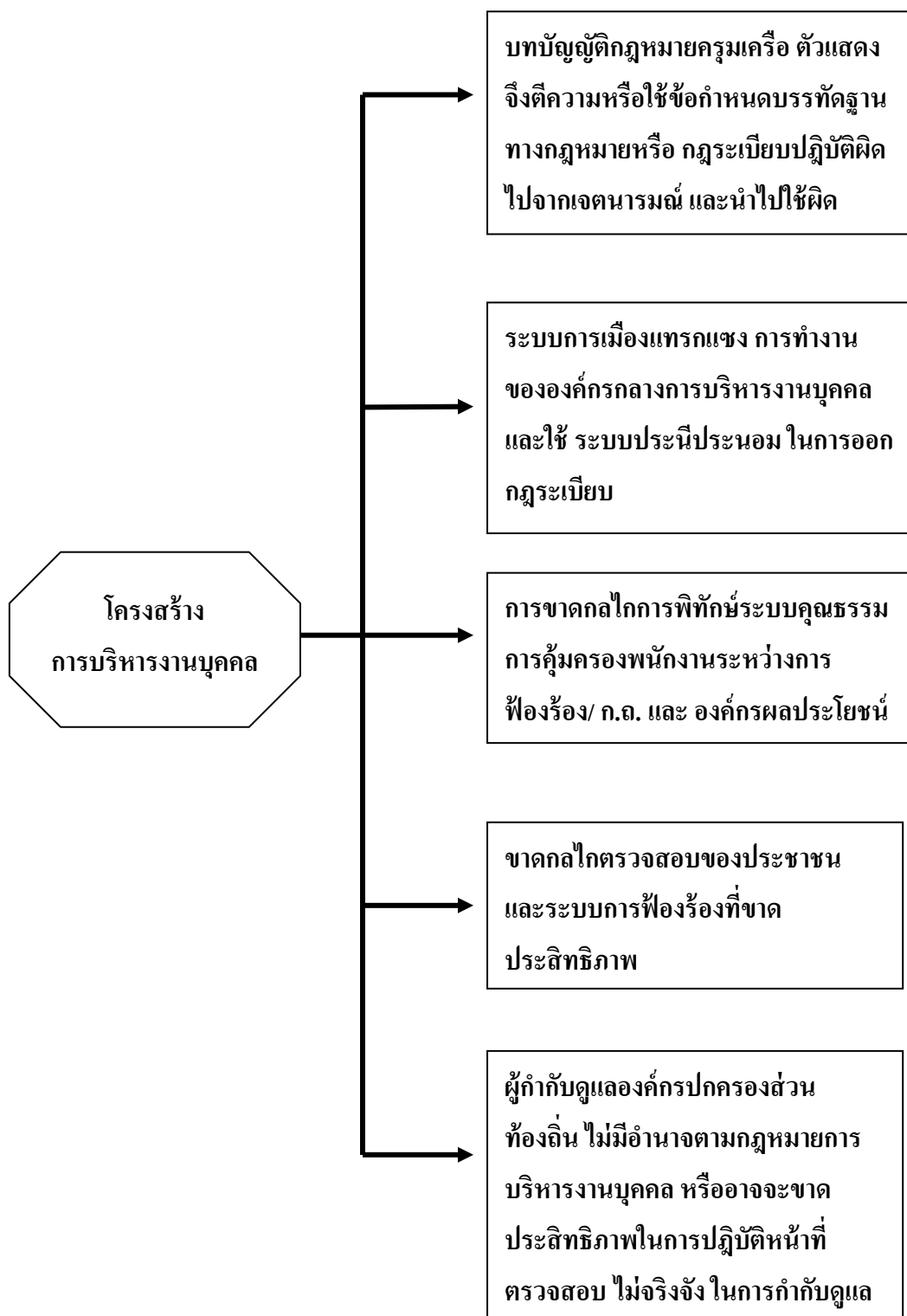
รูปภาพที่ 12 ตัวแบบลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล



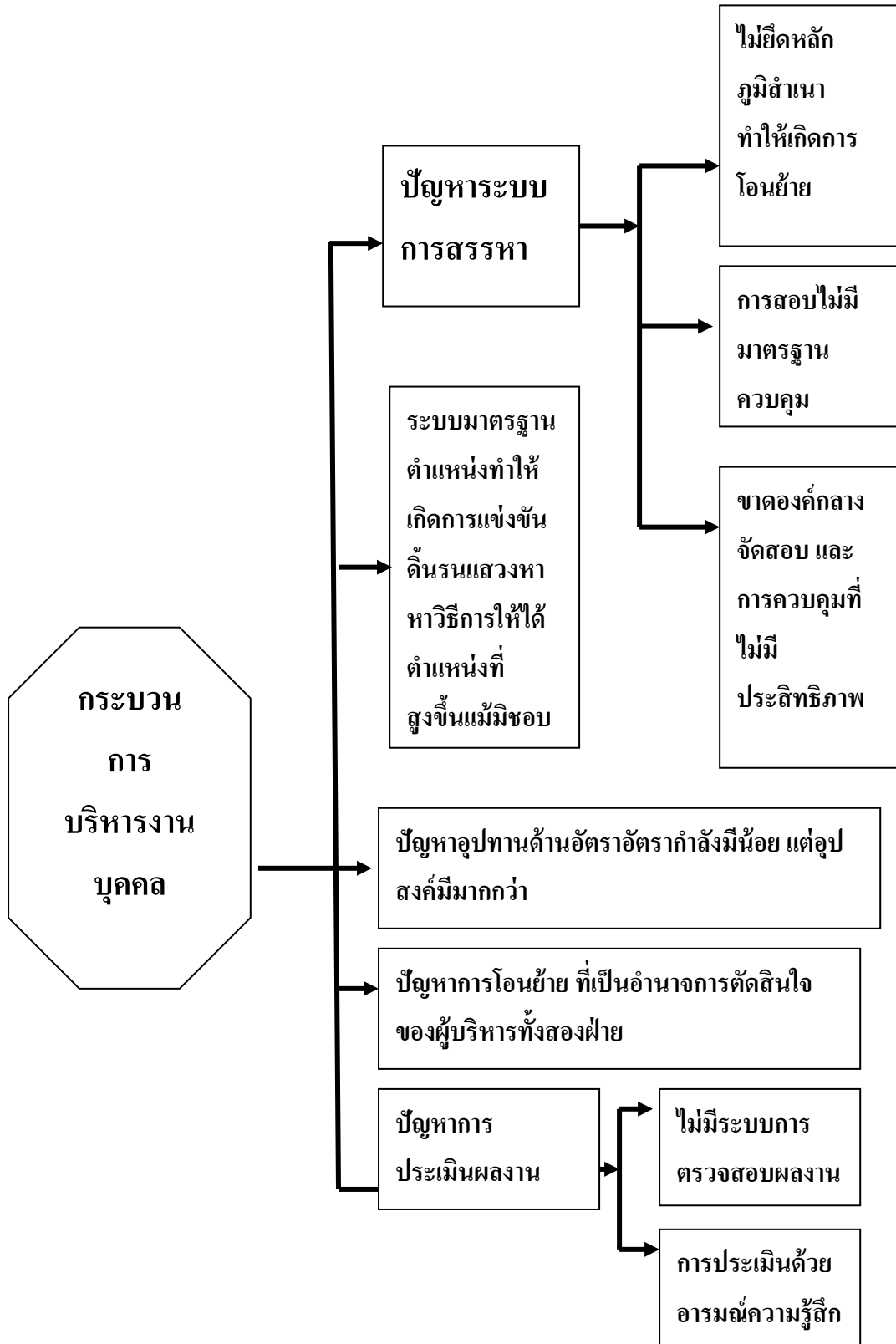
รูปภาพที่ 13 ตัวแบบสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล จากลักษณะ
ปัจจัยพฤติกรรมภายในตัวบุคคล



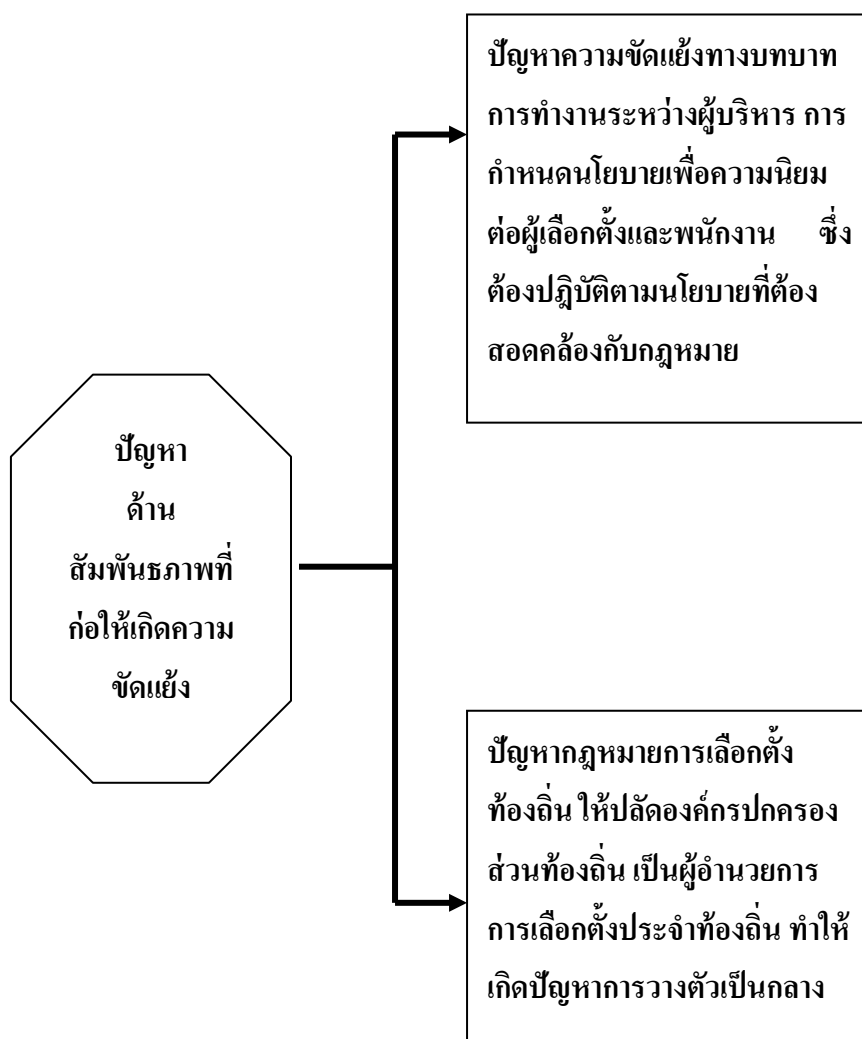
รูปภาพที่ 14 ตัวแบบสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนด้านการบริหารงานบุคคลจากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบ ด้านโครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล



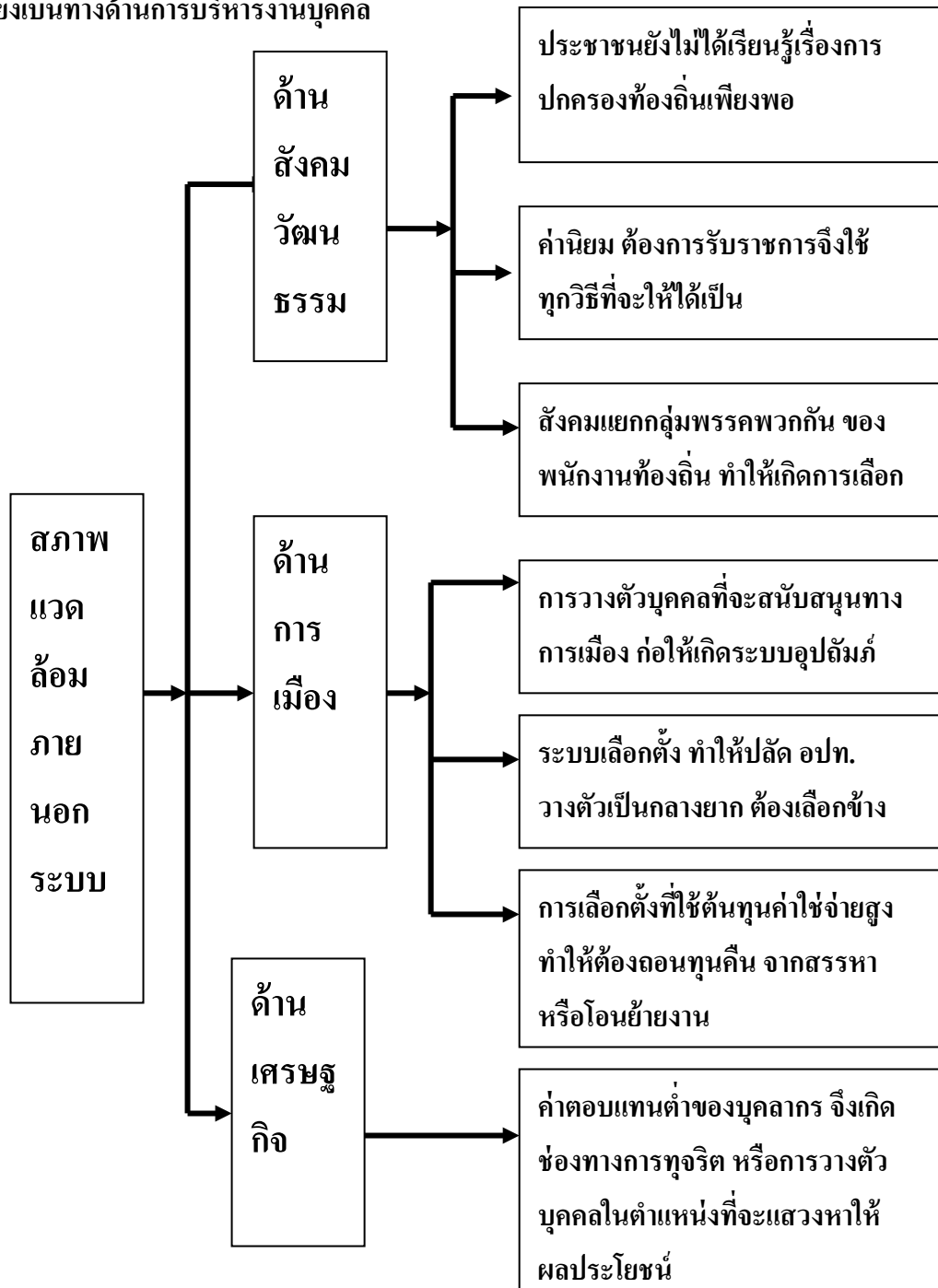
รูปภาพที่ 15 ตัวแบบสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนด้านการบริหารงานบุคคล จากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบ ด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล



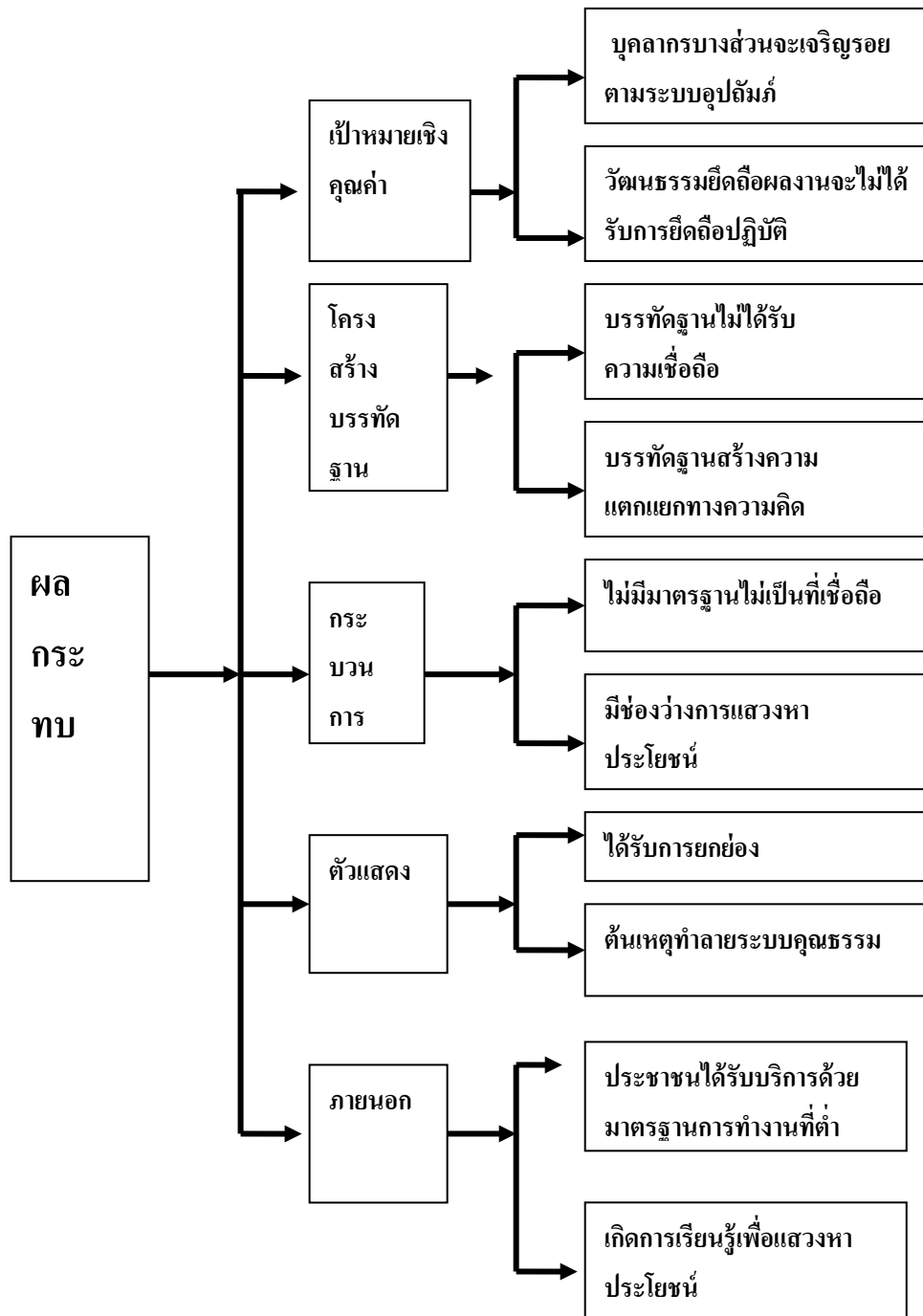
รูปภาพที่ 16 ตัวแบบสาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล จากปัจจัยสภาพแวดล้อมระบบการบริหารงานบุคคล ด้านปัญหาสัมพันธภาพระหว่างบุคคล



รูปภาพที่ 17 ตัวแบบลักษณะปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรที่ก่อให้เกิดพฤติกรรม
เบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล



รูปภาพที่ 18 ตัวแบบผลกระทบของพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล



บทที่ 6

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

“การเปิดพื้นที่ทางการเมือง” ให้แก่ประชาชนด้วยการกระจายอำนาจทางการเมืองระดับพื้นฐานซึ่งดำเนินการอย่างจริงจังตั้งแต่การตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 วางหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลอีกหลายแห่งตั้งแต่ พ.ศ.2542 เป็นต้นมา ส่วนกระจายอำนาจในมิติของการบริหารงานบุคคล ได้แก่การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นการปรับเปลี่ยนระบบการรวมศูนย์อำนาจการบริหารงานบุคคลไว้ที่ส่วนกลางเป็นการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล โดยให้ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นคณะกรรมการในองค์กรกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมทั้งให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจการบริหารงานบุคคลมากขึ้น วิธีการกระจายอำนาจถือว่าเป็นมิติที่สำคัญของการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) แต่ผลที่ตามมาในทางลบเกิดขึ้นหลายกรณี โดยเฉพาะปัญหาในเชิงพฤติกรรมของตัวแสดง (actor) ที่ใช้อำนาจโดยมิชอบ ไม่เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดี ผู้วิจัย มีความสนใจว่าพฤติกรรมที่ไม่ดีที่เกิดขึ้น เช่น พฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในการสอบแข่งขัน หรือการโอนย้ายพนักงานที่มีการเรียกรับเงิน รวมทั้งการกระทำอันไม่เป็นธรรม และการละเมิดกฎระเบียบทางด้านการบริหารงานบุคคลน่าจะมาจากสาเหตุปัจจัยบางประการที่เป็นตัวกระตุ้น ทำให้เกิดเป็นปัญหาดังกล่าว ซึ่งกลายมาเป็นประเด็นปัญหาในการวิจัย ว่า ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย มีปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยที่เอื้อต่อการเกิดพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนของตัวแสดงในการบริหารงานบุคคลหรือไม่ อย่างไร พฤติกรรมที่เบี่ยงเบนมีลักษณะอย่างไร มีสาเหตุและปัจจัยอะไรบ้าง มีหนทางแก้ไขอย่างไร

จากการรวบรวมแนวคิดและทฤษฎีจากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยได้แก่

แนวคิดการบริหารงานบุคคล หมายถึงหลักการเกี่ยวกับการจัดการบุคลากรในองค์กร โดยมีแนวคิดที่สำคัญคือ การสรรหา พัฒนาและบำรุงรักษาบุคลากร

ระบบการบริหารงานบุคคล เป็นการศึกษาถึงลักษณะและความสัมพันธ์ของระบบย่อยๆ ที่มีความสำคัญในการบริหารงานบุคคล ได้แก่ระบบย่อยด้านเป้าหมายเชิงคุณค่า ระบบย่อยด้าน

โครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล ระบบย่อยด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล และระบบย่อยด้านตัวแสดงและพฤติกรรม

ระบบการบริหารงานบุคคลจำแนกได้สองประเภท คือระบบที่สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี หรือเรียกว่าระบบการบริหารงานบุคคลที่ดี (Good Governance) ได้แก่ ระบบย่อยด้านเป้าหมายเชิงคุณค่าเน้นหลักคุณธรรม การบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ ระบบย่อยด้านโครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล มีความชัดเจน มีระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ ระบบย่อยด้านกระบวนการบริหารงานบุคคลที่มีระบบการบริหารจัดการที่เป็นมาตรฐาน ระบบย่อยด้านตัวแสดงที่มีพฤติกรรมสอดคล้องกับบรรทัดฐานและหลักเกณฑ์กระบวนการที่ใช้ในการบริหารงานบุคคล ส่วนระบบการบริหารงานบุคคลที่ไม่สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี หรือเรียกว่าระบบการบริหารงานบุคคลที่ไม่ดี (Bad Governance) ได้แก่ ระบบย่อยด้านเป้าหมายเชิงคุณค่าเน้นหลักการระบบอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ส่วนตัว ระบบย่อยด้านโครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคลที่ไม่มีความชัดเจน ไม่มีหรือมีระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจแต่ขาดประสิทธิภาพ ระบบย่อยด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล ไม่มีระบบการบริหารจัดการที่เป็นมาตรฐานหรือขาดประสิทธิภาพ และระบบย่อยด้านตัวแสดง มีพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับบรรทัดฐานและหลักเกณฑ์กระบวนการที่ใช้ในการบริหารงานบุคคล พฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการที่ดี เช่นนี้ เป็นการละเมิดบรรทัดฐานของระบบการบริหารงานบุคคลและเรียกว่า “พฤติกรรมเบี่ยงเบน” เช่น การทุจริตคอร์รัปชัน การกระทำที่ไม่เป็นธรรม การไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ ฯลฯ เป็นต้น พฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการที่ดี เกิดจากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกในระบบ ที่มีอิทธิพลต่อระบบการบริหารงานบุคคล

วิธีศึกษาวิจัย ประกอบด้วย 4 วิธี คือ

การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร เป็นการศึกษาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล จากข้อมูลสถิติที่มีการรวบรวมไว้ได้แก่การร้องเรียนร้องทุกข์เกี่ยวกับการกระทำที่ไม่เป็นธรรมทางการบริหารงานบุคคล จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการนำเสนอข่าวสารจากหนังสือพิมพ์ต่างๆ รวมทั้งเอกสารคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การสัมภาษณ์เพื่อสำรวจความคิดเห็นจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเด็นที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจที่มีขอบข่ายทางการบริหารงานบุคคล จากผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัด

ท้องถิ่นอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดฯ และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคคลที่เป็นตัวแทนของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

การใช้ตัวอย่างกรณีศึกษา (case study) คือตัวอย่างที่นำมาเป็นกรณีศึกษา ในประเด็นการทุจริตคอร์รัปชัน (corruption) ในการบริหารงานบุคคล กรณีการเรียกรับเงิน ซื้อขายตำแหน่ง และการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม (unfair treatment) ในการบริหารงานบุคคลโดยกลั่นแกล้งโอนย้ายพนักงาน และกลั่นแกล้งเพื่อมิให้โอนย้ายงาน

การใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi) เป็นการรวบรวมของความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเพื่อตอบคำถามในประเด็นต่างๆที่ยังเป็นสงสัย มีการทบทวนกลั่นกรองคำตอบหลายครั้ง โดยผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนจะไม่มีโอกาสได้พบกัน แต่จะเห็นคำตอบของผู้เชี่ยวชาญบุคคลอื่นๆ จำนวนผู้เชี่ยวชาญ 29 คน การสอบถามแบ่งเป็น 3 ครั้งคือการสอบถามครั้งแรกจะเป็นคำถามปลายเปิด เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญตอบคำถามอย่างกว้างๆ เกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่ผู้วิจัยต้องการทราบ การสอบถามรอบที่สอง เป็นแบบสอบถามที่พัฒนาขึ้นจากคำตอบในรอบแรก โดยการนำเอาความคิดเห็นทั้งหมดที่ได้รับจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญมาสร้างในรูปประโยค หรือข้อความที่เกี่ยวกับปัญหาหรือหัวข้อที่ต้องการศึกษา ส่วนการสอบถามรอบที่สาม พัฒนาขึ้นจากการวิเคราะห์คำตอบในแบบสอบถามรอบที่สอง ประกอบด้วยประโยคข้อความที่เหมือนกันกับแบบสอบถามรอบที่สอง แต่ได้มีการแสดงถึงตำแหน่งมาตรฐาน ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ของแต่ละข้อความ รวมทั้งตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญคนนั้นๆ ตอบในรอบที่สอง แบบสอบถามในรอบนี้จะแสดงให้เห็นว่า คำตอบเดิมในรอบที่สองของผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนเป็นอย่างไร และให้ผู้เชี่ยวชาญทบทวนและพิจารณาว่ามีความเห็นด้วยกับตำแหน่งที่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญเห็นสอดคล้องต้องกันหรือไม่

การศึกษาวิเคราะห์เพื่อตอบสมมุติฐานว่าพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกได้กี่ประเภท พฤติกรรมดังกล่าวเกิดขึ้นจากสาเหตุใด และส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารงานบุคคลอย่างไร

เพื่อพิสูจน์สมมุติฐานดังกล่าว จึงได้นำเสนอกรณีศึกษาเกี่ยวกับประเด็นการทุจริตคอร์รัปชัน (corruption) ในการบริหารงานบุคคล กรณีการเรียกรับเงิน ซื้อขายตำแหน่ง และการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม (unfair treatment) ในการบริหารงานบุคคล โดยการกลั่นแกล้งโอนย้ายพนักงาน และการกลั่นแกล้งเพื่อมิให้โอนย้ายงาน ผู้เชี่ยวชาญได้ให้ความเห็นปรากฏผลการศึกษา คือ

พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะ 3 รูปแบบ คือ

1.การกระทำคอร์รัปชัน ได้แก่พฤติกรรมการเรียกรับเงิน การเสนอเพื่อให้เงิน ในกระบวนการสรรหาหรือโอนย้ายบุคคล

2.การกระทำที่ไม่เป็นธรรม ได้แก่ การกลั่นแกล้ง การข่มขู่ กดดัน การใช้ระบบอุปถัมภ์ ระบบพรรคพวก ปัญหาการกีดกันตำแหน่ง

3. การกระทำที่มีข้อขัดแย้งทางด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การออกคำสั่งที่ไม่เหมาะสม การออกคำสั่งที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ การไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การสอบแข่งขัน พนักงานกระทำผิดวินัย การทำงานที่ไม่มีมาตรฐาน การไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญฯ ใช้วิธีการบังคับบัญชามากกว่าการกำกับดูแล ปัญหาจรรยาบรรณในการสอบแข่งขัน ฯลฯ เป็นต้น พฤติกรรมเบี่ยงเบนเกิดขึ้นกับตัวแสดงทุกระดับ

ลักษณะสาเหตุของการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล เกิดจาก

1.ปัจจัยพฤติกรรมภายในตัวบุคคล ได้แก่ ปัญหาทัศนคติ การเรียนรู้ แรงจูงใจ ค่านิยม และอุดมการณ์ ในทางลบ

2.ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในองค์กร ด้านโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานบุคคล และสัมพันธภาพระหว่างบุคคล เอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

3.ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรคือ ด้านสังคมวัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

ลักษณะผลกระทบการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การที่ตัวแสดงไม่ยึดถือปรัชญาการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรม แต่จะใช้ระบบอุปถัมภ์ที่จะเจริญเติบโตขึ้นแทนที่ โครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคลและกระบวนการบริหารงานบุคคลกฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ไม่ได้ได้รับความเชื่อถือว่า จะให้ความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลได้อย่างแท้จริง บทบาทของตัวแสดง เป็นต้นเหตุในการทำลายระบบคุณธรรมและวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งเน้นผลงาน และผลกระทบต่อองค์กรภายนอก เป็นผลให้

ประชาชนได้รับการบริการที่มีคุณภาพต่ำจากผู้ปฏิบัติงานหรือตัวแสดงที่เป็นผู้กระทำ ผลการศึกษาจึงสอดคล้องกับสมมติฐาน

ข้อจำกัดของการวิจัย

ผู้วิจัยเห็นว่า การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ยังมีข้อบกพร่องที่อาจจะทำให้งานวิจัยครั้งนี้ไม่สมบูรณ์ ซึ่งในโอกาสต่อไปผู้ที่ทำการศึกษาวิจัยในเรื่องแนวเดียวกัน ควรที่จะพิจารณาดังนี้

1.ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัย มุ่งเน้นทำการศึกษาวิจัยเฉพาะเพียงประเด็นปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่น ที่มีลักษณะไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการที่ดีหรือเรียกว่าเป็นระบบที่ไม่ดี (Bad Governance) ซึ่งอาจจะเป็นประเด็นปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง หรือตัวแสดงบางบุคคลเท่านั้น มิได้หมายความว่าระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยทั้งหมด จะมีลักษณะเป็นระบบการบริหารจัดการที่ไม่ดี ดังผลของการศึกษาวิเคราะห์ ผู้วิจัยยังคงมีความเห็นว่า ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยโดยรวมมีลักษณะสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) แต่ผู้วิจัย มิได้นำเสนอผลการศึกษาวิเคราะห์ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือตัวแสดงบางบุคคลที่ใช้ระบบการบริหารจัดการที่ดี นั้น มีลักษณะวิธีการอย่างไร หรือได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดบ้าง จึงทำให้การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ไม่อาจจะเห็นประเด็นการเปรียบเทียบว่าระบบที่ดีและไม่ดีนั้นมีความแตกต่างกันอย่างไร ดังนั้น ผู้ที่จะวิจัยในโอกาสต่อไป ควรที่จะศึกษาแนวทางวิธีการจัดการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือตัวแสดงที่ใช้ระบบการบริหารจัดการที่ดีด้วย เพื่อเป็นแนวทางในการสรุปว่า ได้ใช้วิธีการหรือกลไกใดที่ควบคุมมิให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

2.ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัย มิได้ศึกษาเปรียบเทียบปัญหาของระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ ในแต่ละรูปแบบของท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใด มีปัญหาที่เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลมากกว่ากันอย่างไร หรือความแตกต่างของแต่ละรูปแบบท้องถิ่นนั้น จะเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดความแตกต่างของพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลด้วยหรือไม่ ผู้วิจัยมักจะได้รับข้อมูลจากบุคคลทั่วไปที่กล่าวเพียงว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งใหม่ มักจะมีปัญหามากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งมานานแล้วเท่านั้น” แต่จะเป็นจริงเช่นนี้หรือไม่ ผู้ที่จะวิจัยในเรื่องนี้ต่อไปควรให้ความสำคัญและศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ด้วย

3. พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลของตัวแสดงในระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยอาจจะมีอีกหลายประการ แต่เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีการปกปิด และผู้วิจัยมีข้อจำกัดมาก ที่ไม่อาจจะศึกษาได้ทั้งหมด แต่ละเรื่องอาจจะเป็นปัญหาเรื่องความลับ และในแต่ละท้องถิ่นจะมีปัญหาที่ไม่เหมือนกัน ดังนั้น หากผู้วิจัยท่านใด มีโอกาสที่จะศึกษาในเชิงลึกได้ ก็น่าจะมีประเด็นรายละเอียดมากกว่านี้

4.บางประเด็นปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดเป็นคำถามข้อสงสัยว่า โครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล ที่เป็นกลไกการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจเพื่อป้องกันปัญหาเหล่านี้ มีลักษณะเป็นอย่างไร หรือมีประสิทธิภาพเพียงไร เช่น กลไกในการควบคุมการจับสอบแข่งขันเป็นหรือการโอนย้ายพนักงานเป็นอย่างไร เนื่องจากผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็นเพียงเล็กน้อย เกี่ยวกับประสิทธิภาพของระบบการควบคุมตรวจสอบที่มีอยู่ในปัจจุบันมี แต่ผู้วิจัยเห็นว่า กลไกเหล่านี้ น่าจะปัญหาด้วย ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติม และนำเสนอในบทที่ 5 แต่ยังคงการศึกษาในเชิงประจักษ์ ผู้วิจัยเห็นว่า ในโอกาสต่อไปควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นเหล่านี้ เพื่อตรวจสอบว่าข้อเสนอที่ความเห็นของผู้วิจัยมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงไร

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการศึกษาวิจัย เรื่องการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย ควรมีการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านระบบการศึกษา และแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดเป็นข้อเสนอแนะดังนี้

1.ควรเปลี่ยนแนวทางการศึกษาระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นสู่แนวทางใหม่

งานการศึกษาวิจัยนี้ เป็นการเปลี่ยนภาพของการสร้างความเข้าใจ หรือการนำเสนอที่ต่างจากแนวทางการศึกษาอื่นๆ เกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เพราะเป็นการศึกษาในเชิงระบบของพฤติกรรมของบุคคล และให้ความสำคัญกับปัจจัยสภาพแวดล้อมในและภายนอกด้วย มิใช่แนวทางการศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแบบดั้งเดิมที่มักจะนำเสนอเพียงมิติทางด้านกฎหมาย (Legal approach) หากมีการกล่าวถึงระบบการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ก็จะอธิบายได้เพียงโครงสร้างทางด้านกฎหมาย คือโครงสร้างการบริหารงานส่วนบนประกอบด้วยคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งสามระดับ และโครงสร้างการบริหารงานบุคคลระดับล่าง ได้แก่ ผู้บริหาร

ท้องถิ่น ที่มีอำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคลระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแนวทางการศึกษาทางกฎหมายดังกล่าว ควรเป็นแนวทางของการศึกษาระบบการบริหารงานบุคคลในทางนิติศาสตร์ สาขาวิชากฎหมายมหาชน แต่การศึกษาระบบการบริหารงานบุคคล ในทางสาขา รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์หรือสังคมศาสตร์สาขาอื่นๆ เมื่อมีการกล่าวถึงระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ไม่ควรที่จะอธิบายโดยอ้างถึงเพียงบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 เท่านั้น หากแต่ควรทำความเข้าใจระบบการบริหารงานบุคคลในแง่มุมมิติอื่นๆด้วย เพราะการศึกษาในแนวทางกฎหมาย จะไม่ทำให้เราได้คำตอบบางประการที่เป็นข้อจำกัดของแนวทางการศึกษานี้ เช่น เราจะแน่ใจได้อย่างไรว่าโครงสร้างนั้น ดีหรือไม่ดี โครงสร้างการบริหารงานบุคคลเหล่านั้นเกิดปัญหาอะไร และอธิบายไม่ได้ว่าทำไมจึงเป็นเช่นนั้น จึงต้องมีการศึกษาในแง่มุมอื่นเช่นแนวทางพฤติกรรม (Behavioral approach) ซึ่งในทางกฎหมายเรียกว่า “ข้อเท็จจริง” ก็จะทำได้คำตอบของปัญหาที่ไม่อาจจะตอบได้ในแนวทางการศึกษากฎหมาย ดังนั้น ควรเปลี่ยนแนวทางการศึกษาเข้าใจ อธิบายระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นสู่แนวทางใหม่ ที่มีได้มีเพียงแนวทางกฎหมายเท่านั้น

2. แนะนำและขยายแนวทางการศึกษาในเชิงพฤติกรรม

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยระบบการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในเชิงระบบ และการอธิบายถึงพฤติกรรมของบุคคลที่จัดเป็นตัวแสดงต่างๆ ทำให้เกิดความเข้าใจในระบบย่อยที่เชื่อมโยงไปสู่ระบบใหญ่คือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอก ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญของระบบการบริหารงานบุคคล มีอิทธิพลต่อการกำหนดรูปแบบแนวทางระบบการบริหารงานบุคคลด้วย ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอย่างใดอย่างหนึ่งในปัจจัยภายใน หรือภายนอกย่อมมีผลกระทบต่อระบบการบริหารงานบุคคลด้วย แนวทางการศึกษาในเชิงพฤติกรรมจะทำให้เกิดความเข้าใจในระบบการบริหารงานบุคคลในเชิงลึก และควรจะขยายไปสู่สาขาการศึกษาทางด้านอื่นๆ เช่นในทางรัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือสาขาอื่นๆ ควรมีการศึกษาวิเคราะห์ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมิติทางด้านพฤติกรรมด้วย มิใช่เพียงมิติของกฎหมาย เพราะมีผลต่อการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกต้องเหมาะสม เช่น หากเชื่อมั่นในแนวทางการศึกษากฎหมาย เมื่อเกิดปัญหาว่าบทบัญญัติของกฎหมายไม่มีประสิทธิผล ในการควบคุมตัวแสดงมิให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล ก็จะปฏิรูปด้วยการออกกฎหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อควบคุมพฤติกรรมของตัวแสดง ตัวแสดงก็จะหาทางหลีกเลี่ยงกฎหรือออกกฎ เพื่อให้เอื้อประโยชน์ต่อการแสดงพฤติกรรมเบี่ยงเบนต่อไปอีก ดังนั้น การปฏิรูปโดยการออกกฎระเบียบมาป้องกันก็จะมีวันสิ้นสุด เพราะเป็นการขจัดปัญหาเพียงปลายเหตุ แต่หากศึกษาในแนวทางพฤติกรรม จะทำให้เกิด

ความเข้าใจว่าตัวแสดงมีระดับความรู้ ความคิดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองและผู้อื่นอย่างไร เพราะเหตุใดและปัจจัยใดเป็นต้นเหตุของการเกิดพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่ดีหรือไม่ดี ดังนั้น เมื่อจำเป็นต้องปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล ก็จะต้องปฏิรูปในประเด็นที่นอกจากพฤติกรรมของบุคคลด้วย คือต้องปรับเปลี่ยนระบบสภาพแวดล้อมภายในและภายนอก ที่เอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมที่ไม่ดีหรือพฤติกรรมเบี่ยงเบนด้วย การปฏิรูปดังกล่าวก็จะถูกต้องเหมาะสม เพราะเป็นการแก้ไขปัญหาระบบย่อยไปสู่ระบบใหญ่ที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ก็จะเป็นการขจัดปัญหาได้ทั้งต้นเหตุ และปลายเหตุ

ดังนั้น การให้ศึกษาเรียนรู้ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะนำเสนอเป็นตำราเรียน บทความ ตลอดจนการศึกษาวิจัยในครั้งต่อไป ควรเป็นการศึกษาเชิงพฤติกรรม ควรนำกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นจริงๆ เช่น จากคำพิพาทของศาลหรือข้อมูลจำนวนสถิติการเกิดปัญหาข้อร้องเรียน ร้องทุกข์ มานำเสนอหรือทำศึกษา วิเคราะห์ ว่าตัวแสดงใด มีบทบาทที่เป็นทางการอย่างไรและแสดงบทบาทอะไรที่เป็นปัญหา และเพราะเหตุใด จึงเป็นเช่นนั้น จะแก้ไขปัญหาอย่างไร หรือหากมีการแก้ไขโดยเทคนิคเครื่องมือใดแล้ว ได้เกิดผลดีอย่างไร ตลอดจนนำเสนอว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดที่มีระบบการบริหารงานบุคคลที่ดี เป็นต้นแบบให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ไปปฏิบัติด้วย จะทำให้นักศึกษา ประชาชน บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนผู้ที่สนใจจะได้ทราบข้อเท็จจริง และรู้ว่าตนเองควรจะมีบทบาทอย่างไรที่จะช่วยกันส่งเสริม และสนับสนุนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นระบบการบริหารจัดการที่ดี มิใช่การอธิบายเพียงให้รู้และเข้าใจแนวทางการศึกษากฎหมายว่าบทบัญญัติการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายบัญญัติไว้อย่างไร

3.การศึกษาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่ควรนำเสนอเพียงผลทางบวกของการกระจายอำนาจ

งานวิจัยนี้ นอกจากนำเสนอข้อเท็จจริงของการกระจายการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังมีความแตกต่างจากงานการศึกษาหรือการนำเสนออื่นๆ เพราะได้นำเสนอผลในทางลบของการกระจายอำนาจ ซึ่งพบการศึกษาในแนวทางนี้ไม่มากนัก เป็นสิ่งที่น่าขบคิดพิจารณาและควรครุ่นคิดคำนึงว่ามาตรการใดๆ ก็ตามที่เป็นการพัฒนาาระบบการเมืองการปกครองย่อมมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ไม่อาจจะสมบูรณ์ที่สุดได้ ด้วยตนเอง แนวคิดของทฤษฎีชนชั้นนำ และแนวคิด มาร์กซิสต์ ยังมีส่วนของความเป็นจริงในธรรมชาติของมนุษย์ “อำนาจหากอยู่ในมือของชนชั้นใด ชนชั้นนั้นก็จะใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง” การเร่งรีบให้มีการกระจายอำนาจ โดยมิได้คำนึงถึงความพร้อมของสังคม และบริบทของสังคมด้วยก็จะเกิดปัญหาผลกระทบ

ในทางลบเกิดขึ้นได้ ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการปกครองเพื่อให้ตกอยู่ในมือของชนชั้นระดับล่างซึ่งไม่เคยมีอำนาจให้มีอำนาจ (โดยผ่านระบบตัวแทนหรือให้มีสิทธิในทางการเมืองโดยตรงก็ตาม) จะมั่นใจได้อย่างไรว่าผู้ที่รับการกระจายอำนาจจะไม่ใช้อำนาจไปในทางที่มีขอบ ดังจะเห็นว่ากรณีที่ประชาชนบางคนที่ได้รับสิทธิในทางการเมือง (ระบบการกระจายอำนาจ) ยอมเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเพราะถูกจูงใจด้วยอำนาจของเงินตรา และเช่นเดียวกันหากกำหนดให้พฤติกรรมการใช้อำนาจที่มีขอบเช่นนั้นเป็นการผิดกฎหมาย ก็ยังไม่อาจจัดปัญหาพฤติกรรมที่มีขอบเหล่านั้นได้โดยการออกกฎหมายและการเพิ่มโทษ คนก็ยังหาทางหลีกเลี่ยงกฎที่ออกมาใหม่

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการกระจายอำนาจทางการปกครอง เป็นแนวคิดที่สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี แต่เมื่อเกิดผลในทางลบ ก็จะต้องสร้างความเข้าใจแก่บุคคลทั่วไปในสังคมว่าพฤติกรรมเหล่านั้นเกิดขึ้นมาจากเหตุผลใด และจะปรับปรุงแก้ไขอย่างไร ที่มีใช้เพียงมาตรการออกกฎหมายควบคุมเท่านั้น ดังนั้น การปฏิรูปการเมืองการปกครองที่นอกเหนือจากระบบการบริหารงานบุคคล ก็จะต้องทำให้ประชาชนเข้าใจ มีการให้การเรียนรู้ และทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจ และการเป็นพลเมืองที่รู้สิทธิและหน้าที่ รักษาผลประโยชน์ของสังคม ชุมชน ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการใช้อำนาจในทางด้านการบริหารงานบุคคลที่ไม่เหมาะสม และเป็นการใช้อำนาจที่มีขอบด้วย ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าต้นแบบของงานการศึกษาวิจัยนี้ควรเป็นตัวอย่างของงานการศึกษาวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางด้านการเมืองการปกครอง หรือการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องแสดงผลของการกระจายอำนาจด้วย เพื่อให้สังคมมองเห็นปัญหา จะช่วยในการปรับปรุงแก้ไข

4. ประชาชนมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างไร

งานการศึกษาวิจัยนี้ จะช่วยกระตุ้นให้สังคมได้เรียนรู้ว่า แม้ว่าเรื่องการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอำนาจหน้าที่ของตัวแสดงภายใน ประชาชนซึ่งเป็นเพียงตัวแสดงภายนอก จะเข้าไปเกี่ยวข้องได้อย่างไร แต่จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นจุดที่เชื่อมโยงกัน เช่น หากประชาชนซึ่งเป็นตัวแสดงภายนอกไม่สนับสนุนตัวแสดงภายในให้แสดงพฤติกรรมเบี่ยงเบน ก็จะเป็นการลดปัจจัยเอื้ออำนาจให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล และในฐานะประชาชนคนหนึ่ง ย่อมมีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามครรลองที่กฎหมายกำหนดได้ เช่น การเสนอปัญหาผ่านสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร้องทุกข์ ร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และควบคุมระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพบเห็นการกระทำที่เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเรียนรู้ของประชาชนทั่วไปนั้น มิควรที่จะรับรู้แต่

เพียงว่าระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยอะไร แต่ตนเองน่าจะไปมีส่วนร่วมในการปฏิรูป ให้ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นระบบธรรมาภิบาลอย่างไร ควรส่งเสริมสนับสนุนอย่างไร

5. แนวทางใหม่ การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ควรเป็นอย่างไร

ผู้วิจัย มีความเห็นว่าจุดเน้นของการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมิใช่ให้ความสำคัญเพียงการจัดสรรอำนาจการบริหารงานบุคคลว่า ใครหรือองค์กรใดจะมีอำนาจมากขึ้นและใครหรือองค์กรใดจะมีอำนาจน้อยลง ดังเช่น แนวทางบทบัญญัติพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เท่านั้น รวมทั้งในขณะนี้ กำลังมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.... กำลังนำเสนอสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งผู้วิจัยได้มีโอกาสศึกษาร่างของกฎหมายดังกล่าว และมีโอกาสเข้าร่วมฟังการสัมมนาวิจารณ์ร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งดำเนินการโดยสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2550 และสมาพันธ์ปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทยเมื่อเดือน มีนาคม 2550 พบว่า ความเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนายังคงเป็นแนวคิดหรือสาระสำคัญที่เน้นเรื่องการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจัดสรรอำนาจการบริหารงานบุคคล ต้องการต่อสู้อำนาจที่คิดที่จะให้ลดอำนาจระบบราชการส่วนกลาง และให้เพิ่มอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น หรือการแก้ไขเรื่องการปรับเปลี่ยนจากพนักงานท้องถิ่นให้เป็นข้าราชการ ฯลฯ แต่ผู้วิจัย รับรู้จากการเข้าร่วมสัมมนาว่า ปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล เป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายยอมรับว่าเป็นข้อเท็จจริง แต่ผู้เข้าร่วมสัมมนาก็ยังมีได้มีคำตอบที่เป็นทางออกที่ดีว่าจะทำอย่างไรนอกเหนือจากการใช้แนวทางการแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายมหาชน ที่จะให้ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเพิ่มขึ้นและอีกฝ่ายมีอำนาจลดลง และปล่อยทิ้งปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนให้ดำรงอยู่ต่อไป

จากผลการศึกษาผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นเกี่ยวกับแนวทางดังต่อไปนี้เป็นกลไกการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยได้จัดกลุ่มแนวคิดเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเป็นการปรับเปลี่ยน 4 แนวทางคือ

1. การปรับเปลี่ยนความคิดของตัวแสดงต่างๆ (Re-thinking) กระทำโดยให้การเรียนรู้ การฝึกอบรมเรื่องจริยธรรม คุณธรรม แต่จะต้องทำสม่ำเสมอ การฝึกความมีระเบียบวินัย เพื่อให้บุคคลได้มีการยึดถือกฎระเบียบ ความมีวินัยในตนเองเป็นต้น

2. การปรับโครงสร้างบรรทัดฐานการบริ ผู้วิจัย มีความเห็นด้วย ว่าระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรส่วนท้องถิ่นนั้น มิได้หมายถึงการดำเนินการเพียงการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเท่านั้น การงานบุคคล (Re-structure) โดยการพัฒนาระบบการควบคุมกำกับดูแล ให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมที่เข้มแข็ง ปลอดภัยจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง ให้องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของพนักงานท้องถิ่นมีเพียงคณะเดียว กำหนดความเป็นอิสระขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคล รวมทั้งการจัดตั้งสถาบันในการควบคุมวิชาชีพ

3. การปรับกระบวนการบริหารงานบุคคล (Re-process) เปลี่ยนระบบการสรรหาโดยใช้หลักการ “เกิดที่ไหน ตายที่นั่น” เป็นหลักในการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ ไม่ต้องโยกย้ายออกไป พัฒนาระบบการสอบแข่งขัน ควรจัดสอบแข่งขันเป็นภูมิภาค เปลี่ยนวิธีการจัดสอบ ภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก.) ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ดำเนินการ ส่วนการจัดสอบภาคความสามารถเฉพาะตำแหน่ง (ภาค ข) และภาคความเหมาะสมเฉพาะตำแหน่ง (ภาค ค.) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสอบเอง กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดวาระการทำงานเท่ากับผู้บริหารท้องถิ่น วางระบบไม่ให้เงินเดือนตัน และหากไม่มีผลงานก็ไม่ได้รับโบนัส

4. การปรับปรุงโดยใช้เทคนิคการบริหารองค์กร (Re-tooling) ได้แก่ การสร้างหลักธรรมาภิบาล โดยการสร้างจรรยาบรรณและวิชาชีพนิยมในระบบการบริหารงานท้องถิ่น

การสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้จะช่วยให้บุคลากรมีวิธีการคิดอย่างเป็นระบบ มองปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตนเองที่ไม่ถูกต้อง จะกระตุ้นให้ผู้บริหารท้องถิ่น มีความเป็นผู้นำในการคิดริเริ่มบทบาทหน้าที่ของตนเอง และใช้อำนาจทางการบริหารเป็นธรรมมากขึ้น ทำให้พฤติกรรมการทำงานของบุคลากรมุ่งสู่การเน้นผลงาน และการให้บริการที่ดี ส่งผลให้การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นมีความเป็นธรรมมากขึ้น

การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร ใช้การบริหารตามข้อเท็จจริง และการปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง ตามแนวทาง TQM จะช่วยพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลมีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมมากขึ้นทำให้ผู้บริหารมีความมุ่งมั่นในการตอบสนองเพื่อความพึงพอใจในการทำงานของลูกค้าภายใน นำปัญหามาสู่การปรับปรุงแก้ไข

การบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง มีอำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลที่ไม่กระทบต่อระบบคุณธรรม จะช่วยลดปัญหาพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่ไม่ดี การนำระบบการบริหารงานบุคคลสำหรับบุคคลที่มีสัมฤทธิ์ผลสูง (Fast Track) มาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสรรหาบุคคลที่มีความสามารถสูง เข้ามาทำงาน

5. การปฏิรูป ที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร

จะต้องให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบปัจจัยสภาพแวดล้อมนอก ที่อาจจะเป็นปัจจัยกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมเช่นนั้นด้วย ดังนั้น แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล จึงไม่ควรจำกัดเพียงการปรับปรุงระบบสภาพแวดล้อมภายในเท่านั้น กล่าวคือ

ด้านการเมือง ได้แก่ รัฐบาลต้องกำหนดความชัดเจนด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แก้ไขกฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอเป็นผู้อำนวยความสะดวกประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อป้องกันปัญหาการวางตัวไม่เป็นกลาง

การควบคุมโดยศาล ได้แก่ วางหลักการคุ้มครองพนักงานประจำให้ไปอยู่ในตำแหน่งที่เหมาะสมในระยะการฟ้องคดี ควรจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการจัดตั้งองค์กรอิสระทำหน้าที่เป็นศาลท้องถิ่น กำหนดให้มีวิธีการพิจารณาคดีให้มีความสะดวกกว่าศาลปกครอง

ด้านสังคม ได้แก่ ให้มีการเรียนรู้ประชาธิปไตย และการเมืองท้องถิ่นแก่ประชาชนมากขึ้น ต้องทำตั้งแต่วัยเด็กและมีความต่อเนื่อง สถาบันการศึกษาในท้องถิ่นต้องมีบทบาทในการให้การเรียนรู้เรื่องการปกครองท้องถิ่น เช่น การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยจะขอเสนอแนะเพิ่มเติมหากมีการนำแนวทางดังกล่าวไปปฏิบัติดังนี้

1. การเปลี่ยนความคิดของตัวแสดงหรือแก้ไขพฤติกรรมของตัวแสดง (Re-thinking) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ที่ให้กระทำโดยกระบวนการฝึกอบรมให้ความรู้แบบเป็นทางการ อาจจะเป็นเรื่องยากหากดำเนินการต้องมีหน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบ และคงไม่อาจจะครอบคลุมประชาชนทุกคนได้ การดำเนินการเปลี่ยนความคิดของตัวแสดงต่างๆ จะต้องอาศัยวิธีการอื่นๆ

ประกอบด้วยเช่น การส่งเสริมปฏิบัติเป็นตัวอย่างที่ดีของบุคคลในสถาบันครอบครัว ที่จะเป็นตัวอย่างที่ดีของเด็กและเยาวชน บุคคลที่ประสงค์จะเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติให้เป็นตัวอย่างที่ดี การเปลี่ยนความคิดของตัวแสดงจะกระทำเพียงตัวแสดงภายในระบบการบริหารงานบุคคลไม่ได้ จะต้องเปลี่ยนความคิดของตัวแสดงภายนอก ระบบการบริหารงานบุคคลคือประชาชนทั่วไปในฐานะตัวแสดงภายนอกด้วย แต่จะต้องทำควบคู่กันไป

2.การปรับปรุงโครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล (Re-structure) ตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ยังคงให้ความสำคัญกับการมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น และให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีอำนาจกำหนดกลยุทธ์การบริหารงานบุคคล จะต้องมีการเพื่อสร้างความมั่นใจว่าเมื่อมีการให้อำนาจให้จัดระบบการบริหารงานบุคคล โดยการกำหนดกลยุทธ์ได้เอง จะต้องมีการควบคุมเพื่อมิให้มีการใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบ มิฉะนั้นจะกลายเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนมากกว่าเดิมก็ได้

3.การปรับปรุงกระบวนการบริหารงานบุคคล (Re-process) ซึ่งผู้เชี่ยวชาญเสนอให้มีการเปลี่ยนแนวทางกระบวนการบริหารงานบุคคล เช่น การจัดสอบแข่งขัน การโอนย้าย มิให้เกิดการวิ่งเต้นหรือใช้ช่องทางระบบอุปถัมภ์ อาจจะไม่ประสบความสำเร็จหากไม่มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดของตัวแสดง ดังนั้นจะต้องมีการให้ความรู้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องว่ากระบวนการบริหารงานบุคคลที่ดี ควรจะปฏิบัติอย่างไร

4.การปรับปรุงโดยใช้เทคนิคเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่ (Re-tooling) จะต้องมีการวางระบบโดยส่วนกลาง หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่จะต้องเข้ามาช่วยเหลือ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะขาดศักยภาพในการดำเนินการ และจะต้องมีระบบการให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พัฒนาให้เป็นองค์กรคุณภาพ

5.การเสนอว่าปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคม เช่น ระบบการเมืองมีส่วนในการเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล กระบวนการแก้ไขในปัจจุบัน อาจจะยังยากเพราะระบบการบริหารงานบุคคล เป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมือง ครอบคลุมที่ระบบการเมืองไทยยังเป็นระบบการแข่งขันที่ไม่ยึดกฎเกณฑ์กติกา และอยู่ในระบบการใช้อำนาจเพื่อชื่อเสียงหรือตำแหน่ง การแก้ไขจะทำให้ยาก แม้ผลการวิจัยจะนำเสนอแนวทางเพื่อให้แก้ไขระบบการเมืองไทยให้ดีขึ้น แต่ในข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติจะทำได้ยากเพราะ “การเมืองเป็นเรื่องของผลประโยชน์” ดังนั้น การควบคุมมิให้แสวงหาผลประโยชน์จะต้องมีระบบการควบคุมและการตรวจสอบที่ดี และมีการสร้างค่านิยมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้อง หากจะ

ดำเนินการ จะต้องมีการรณรงค์ดำเนินการปฏิบัติในระยะยาวและจะต้องมีการปลูกฝังตั้งแต่วัยเด็ก นอกจากนี้ จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้แนวทางการสรรหาผู้บริหารท้องถิ่นมีความรู้ความสามารถมากขึ้น จะต้องมีการพัฒนาผู้บริหารท้องถิ่นระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ การเสนอว่า ระบบทางสังคม หรือระบบทางเศรษฐกิจ มีส่วนในการเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน ทางด้านการบริหารงานบุคคล ต้องมีการวางแผนในระดับชาติหรือระดับหน่วยงานทางด้านการศึกษา การให้ความรู้แก่บุคคลในสังคมให้เห็นความสำคัญในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิให้แสวงหาประโยชน์ส่วนเกินในทางเศรษฐกิจจากการทำงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีใช้เป็นเพียงหน้าที่ของสภาท้องถิ่นเท่านั้น

6.การกำหนดนโยบายของรัฐทางด้านการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นอย่างไร

รัฐบาลควรตระหนักว่า การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ และเข้าใจว่า “ระบบ” หมายถึงความสัมพันธ์ของ ส่วนประกอบย่อยต่างๆ การแก้ไขปรับปรุงหรือการปฏิรูป จึงต้องให้ความสำคัญกับองค์ประกอบต่างๆ ที่เชื่อมโยงกัน ต้องพิจารณาถึงประเด็นที่เป็นต้นเหตุและนำไปสู่ปลายเหตุ ดังนั้น แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการครอบคลุม อย่างเป็นระบบ อย่างน้อย ดังนี้

6.1 ไม่ควรให้ความสำคัญเพียงการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติกฎหมาย เพื่อใช้ควบคุมพฤติกรรมของตัวแสดง แต่จะต้องสร้างกลไกให้ตัวแสดงมีแนวคิดการควบคุมพฤติกรรมของตนเอง

6.2 การปฏิรูปไม่ควรมุ่งเน้นเพียงการกำหนดว่า **ตัวแสดงใด จะมีอำนาจน้อยลงหรือเพิ่มขึ้นเท่านั้น** หรือมุ่งเน้นแต่เพียงว่าพนักงานจะได้รับสิทธิประโยชน์อะไรที่เพิ่มขึ้น แต่จะต้องคำนึงถึงว่า ประชาชนหรือสังคมจะได้อะไร ดังนั้น การปฏิรูปจะต้องเน้นที่ก่อให้เกิดการเพิ่มพูนผลงาน ประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานและบุคลากรส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ด้วย เพื่อเกิดผลประโยชน์แก่ประชาชน

6.3 ควรส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทขององค์กรผลประโยชน์ของบุคลากรส่วนท้องถิ่น ให้เป็นองค์กรที่สนับสนุนทางด้านวิชาชีพ มีบทบาทในการส่งเสริมระบบการบริหารจัดการที่ดี และการควบคุมทางด้านวิชาชีพของบุคลากรส่วนท้องถิ่นมิใช่เพียงบทบาทการเป็นสหภาพแรงงาน

เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของพนักงานส่วนท้องถิ่นด้านสวัสดิการหรือค่าตอบแทนเท่านั้น แต่
จะต้องเป็นกลไกป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจที่มิชอบและเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนได้ด้วย

6.4.แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล ควรจะมีการจัดทำแผนการดำเนินงาน
เพื่อการปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของระบบการบริหารงานบุคคล ในเชิงพฤติกรรมการบริหารงาน
บุคคลมุ่งสู่การเป็นองค์กรคุณภาพ (Quality organization) ที่มีระบบการบริหารจัดการที่ดี โดย
กำหนดไว้ในร่างกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.... ให้มี
สาระสำคัญคือ

6.4.1. แผนการปรับเปลี่ยนความคิดของตัวแสดงต่างๆ (Re-thinking) เพื่อให้มุ่งสู่แนวทาง
พฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่สนับสนุนการจัดการที่ดี

6.4.2.แผนการปรับปรุงโครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล (Re-structure) ให้
เป็นโครงสร้างที่เอื้ออำนวยต่อพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่สนับสนุนการจัดการที่ดี

6.4.3.แผนการปรับปรุงกระบวนการบริหารงานบุคคล (Re-process) ให้เป็นกระบวนการ
ที่เอื้ออำนวยต่อพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่สนับสนุนการจัดการที่ดี

6.4.4. แผนการปรับปรุงโดยใช้เทคนิคการบริหารองค์การ (Re-tooling) มุ่งสู่แนวทาง
พฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่สนับสนุนการจัดการที่ดี โดยมีกรอบระยะเวลา องค์กรที่
รับผิดชอบ กำหนดให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดง และมีระบบการประเมินผลและการ
ให้รางวัลองค์กรที่มีคุณภาพ (Quality Award) ทางด้านการบริหารหรือการบริหารงานบุคคล

7. การนำผลการศึกษาวิจัยไปใช้กับการศึกษาวิจัยอื่นๆ

งานวิจัยนี้ เป็นงานวิจัยที่สะท้อนถึงปัญหาพฤติกรรมการบริหารานบุคคลภาครัฐ อาจจะ
นำไปศึกษาเปรียบเทียบกับองค์กรภาครัฐอื่นๆ ได้ด้วย และควรจะนำตัวแบบการศึกษาแนวทางการ
ปฏิรูป 4 REs Model ไปเป็นกรอบการศึกษา หรือใช้อ้างอิง หรือนำไปทดสอบว่าผลของการปฏิบัติ
ตามตัวแบบดังกล่าวจะเกิดผลเช่นไร จะส่งผลให้สามารถแก้ไขปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนได้หรือไม่

ในช่วงระยะเวลาที่ได้การสำรวจข้อมูลความเห็นจากการสัมภาษณ์ ได้มีผู้แนะนำให้ผู้วิจัยได้ศึกษาองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น ที่มีลักษณะสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการที่ดีหลายแห่ง เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ในพื้นที่อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ ฯลฯ เป็นต้น

ผู้วิจัยมีความชื่นชม และเห็นว่าควรยกย่องชมเชยกับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นและบุคลากรขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ที่สร้างสรรค์ระบบและพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการที่ดี เป็นทั้งต้นแบบ แนวทางการศึกษา และจงใจให้กับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ได้นำไปปฏิบัติ มีส่วนช่วยจรรโลงระบบการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ให้มีความเจริญก้าวหน้า ซึ่งควรเชิดชูและส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรดังกล่าวมีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ตามแนวพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ทรงตรัสว่า “...ส่งเสริมคนดีให้คนดีได้ปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวาย”

พลังของความคิดและคุณค่าของคนดีขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นไทยมีส่วนสำคัญในพัฒนาสังคมไทยให้มีความน่าอยู่ น่าอาศัย และเป็นสังคมที่มีความสุข อย่างมั่นคงยั่งยืน...

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กรรมการกลางพนักงานเทศบาลสายตัวแทนปลัดเทศบาล, ปกปิดชื่อและสถานที่ทำงาน.
สัมภาษณ์, 25 พฤษภาคม 2548

กรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดสายตัวแทนปลัดเทศบาลแห่งหนึ่งในภาคใต้.
 ปกปิดชื่อและสถานที่ทำงาน. สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2549

เกษตรศาสตร์, มหาวิทยาลัย. รายงานการวิจัยเรื่องทิศทางการบริหารงานบุคคลส่วน
 ท้องถิ่นของไทย. สำนักวิจัยและพัฒนา. 2546

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. การปฏิรูปครอบครัว. กรุงเทพมหานคร : ชัคแซคมิเดีย, 2540.

ข่าวสั้น. มติชน (11 มีนาคม 2548) : 13

จุมพล หินนิพานิช. พัฒนาการทางการเมือง อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือ
 ประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

เจ้าหน้าที่สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคกลาง. ปกปิดชื่อและสถานที่ทำงาน.
สัมภาษณ์, 8 กุมภาพันธ์ 2549

เจ้าหน้าที่สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคกลาง. ปกปิดชื่อและสถานที่ทำงาน.
สัมภาษณ์, 15 กุมภาพันธ์ 2549

ธานี ศักดิ์เศรษฐ์. ทิศทางท้องถิ่นไทย : รวมกฎหมายการปกครองท้องถิ่น.
 กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน, 2543.

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. การวิเคราะห์ไตรลักษณ์ของรัฐ ในพหุสังคมการเมืองไทย.
 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

ดิน ปรัชญพฤทธิ. การสำรวจและประเมินระบบคุณธรรมในราชการพลเรือนของไทย:
 การสรรหา การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งและโอกาสในการฝึกอบรม, (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์:
 สำนักพิมพ์, 2532.

ดิน ปรัชญพฤทธิ. รวมบทความและงานวิจัยภาคข้าราชการรัฐประศาสนศาสตร์ คณะ
 รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2542.

ธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัย. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนากระบวนการบริหารงาน
 บุคคลส่วนท้องถิ่น. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา, 2546

ธเนศวร์ เจริญเมือง. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2550. กรุงเทพมหานคร :
 สำนักพิมพ์คบไฟ, 2540.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และ บุญมี ลี. รายงานการวิจัยตัวชี้วัดธรรมาภิบาล.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2544.

บุญธรรม กิจปรีดาบริสุทธิ์. ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์. ปรับปรุงครั้งที่ 7.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหิดล, 2541.

บุญศักดิ์ แสงระวี. ศิลปะการใช้คนในสามก๊ก. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อารยชน, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.

ปกครองท้องถิ่น, มติชน (19 เมษายน 2549) : 8

ปลัดเทศบาลแห่งหนึ่งในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. ปกปิดชื่อและสถานที่ทำงาน. สัมภาษณ์, 20 กุมภาพันธ์ 2549.

ประมวล รุจนเสรี. การใช้อำนาจเป็นธรรมชาติของมนุษย์. ปรากฏสถานที่พิมพ์ : ไม่ปรากฏชื่อสำนักพิมพ์, 2547.

ประยงค์ สุวรรณบุปผา. รัฐปรัชญา : แนวคิดตะวันตกและตะวันออก. กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, 2541.

ประเวศ วะสี. กระบวนการนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสาธาณสุขแห่งชาติ, 2547.

ประเวศ วะสี. บทความเรื่องระเบียบวาระแห่งชาติ ปฏิรูปสังคมไทย จุดเปลี่ยนประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, 2543.

ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 1. ปกปิดชื่อและตำแหน่ง. สัมภาษณ์, 4 มิถุนายน 2549

ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 2. ปกปิดชื่อและตำแหน่ง. สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2549

ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 4. ปกปิดชื่อและตำแหน่ง. สัมภาษณ์, 5 เมษายน 2549

ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 5. ปกปิดชื่อและตำแหน่ง. สัมภาษณ์, 24 เมษายน 2549

ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 6. ปกปิดชื่อและตำแหน่ง. สัมภาษณ์, 28 มีนาคม 2549

ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 7. ปกปิดชื่อและตำแหน่ง. สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2549

ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 8. ปกปิดชื่อและตำแหน่ง. สัมภาษณ์, 2 พฤษภาคม 2549

ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 9. ปกปิดชื่อและตำแหน่ง. สัมภาษณ์, 26 เมษายน 2549

ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 10. ปกปิดชื่อและตำแหน่ง. สัมภาษณ์, 3 พฤษภาคม 2549

ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 12. ปกปิดชื่อและตำแหน่ง. สัมภาษณ์, 30 พฤษภาคม 2549

ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 13. ปกปิดชื่อและตำแหน่ง. สัมภาษณ์, 30 พฤษภาคม 2549

ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 15. ปกปิดชื่อและตำแหน่ง. สัมภาษณ์, 11 พฤษภาคม 2549

ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 17. ปกปิดชื่อและตำแหน่ง. สัมภาษณ์, 17 พฤษภาคม 2549

ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 19. ปกปิดชื่อและตำแหน่ง. สัมภาษณ์, 27 เมษายน 2549

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525

พรชัย รัชมีแพทย์. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2538.

พินิต พัวพัฒนกุล. การบริการโดยสารประจำทางในกรุงเทพมหานคร _____ กรณีศึกษาองค์ประกอบและเกณฑ์วัดคุณภาพ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2532.

ไพศาล สุริยะวงศ์ไพศาล. คิดที่แตกต่าง. ผู้จัดการรายสัปดาห์ (11-17 ธันวาคม 2549) : A10

รองปลัดเทศบาลแห่งหนึ่งในพื้นที่ภาคเหนือ. ปกปิดชื่อและสถานที่ทำงาน. สัมภาษณ์, 20 กุมภาพันธ์ 2549.

ลิวอิส เอ. โคเซอร์. นักปราชญ์ระดับโลก. แปลโดยกาญจนาพรธาดา กอศรีพรรณและคนอื่นๆ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อัมรินทร์เอนด์พลับลิชชิง, 2542.

วุฒิสาร ตันไชย และคนอื่นๆ. เวทีท้องถิ่น. เอกสารวิชาการลำดับที่ 2. กรุงเทพมหานคร : อักษรโสภณ, 2547.

วุฒิสาร ตันไชย และ ชีรพรรณ ใจมั่น. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น : คดีทางปกครอง. นนทบุรี : โรงพิมพ์คลังวิชา, 2546.

สมบัติ จันทวงศ์. บทบาทของเจ้าพ่อท้องถิ่นในเศรษฐกิจและการเมืองของไทย. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง, 2535

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. การเมือง : แนวคิดและการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2545.

สาธารณสุข, สำนักงานปลัดกระทรวง. Health Futures Handbook, ไม่ปรากฏเมืองที่พิมพ์ : ชื่อสำนักพิมพ์, ปีที่พิมพ์.

สัญญา สัญญาวิวัฒน์. สังคมและวัฒนธรรม. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

สร้อยตระกูล อรรถมานะ. พฤติกรรมองค์กร. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

สุทิน ลีปิยะชาติ. คุณธรรม จริยธรรมผู้บริหาร ในยุคคิดใหม่ทำใหม่. วารสารข้าราชการ (มีนาคม-เมษายน 2545)

สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร. รายงานการวิจัยเรื่องคอร์รัปชันกับประชาธิปไตยของไทย, กรุงเทพมหานคร : 179 การพิมพ์, 2537.

ศุภชัย ยาวะประภาส และคนอื่นๆ. ในรายงานการวิจัยเรื่อง การคอร์รัปชันและการซื้อขาย
ตำแหน่งในทศนะข้าราชการ, สำนักงาน ก.พ., 2544.

หัวหน้ากลุ่มกฎหมายและเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดแห่งหนึ่งในภาค
กลาง. ปกปิดชื่อและสถานที่ทำงาน. สัมภาษณ์, 8 กุมภาพันธ์ 2549

อนงค์ทิพย์ เอกแสงศรี. การบริหารภาครัฐ. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2548.

อนุชา สุนสวัสดิกุล. ในรายงานการศึกษา เรื่องการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการ
บริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ศึกษาจากคดีปกครองในศาลปกครอง.
นนทบุรี : โรงพิมพ์คลังวิชา, 2547.

ภาษาอังกฤษ

Andrew J. DuBrin. Foundations of Organization Behavior and applied perspective, Englewood Cliffs, Newjersey : Prentice-Hall, 1984.

Hallborn, Martin, Haralambos, Mike and Heald, Robin. Sociology Themes and Perspectives 6th ed. London : HarperCollins, 2004.

Jay M. Shafritz. Personnel management in Government, New York : Marcel Dekker, 1992.

Keiser, James, Frederick J. Demicco and Robert N. Grimes. Contemporary Management Theory : Controlling and Analyzing Costs in Foodservice Operations. 4th ed. New Jersey : Prentice-Hall, 2000.

Lord Nolan, Just and Honest Government in Public Administration and Development. The International Journal of Management Research and Practice 18 (December)1998 :1-30.

Nichoras Henry. Public Administration and Public Affair. 8th ed. New jersey : Prentice-Hall.2001.

William, K. Sociology 6th ed., California : Thomson Academic center, 2003.

William, P. Anthony, Palmela, L. Perrewe and Micheal, K. Strategic Human Resource Management. Florida : The Dyeden Press, 1993.

บรรณานุกรม

จุมพล หินนิพานิช. พัฒนาการทางการเมือง อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือ ประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

วิทยากร เชียงกุล. เศรษฐกิจไทย ปัญหาและทางแก้ไข. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร, 2548.

สุพัตรา สุภาพ. สังคมและวัฒนธรรมไทย : ค่านิยม : ครอบครัวยุคใหม่ : ศาสนา : ประเพณี พิมพ์ครั้งที่ 9, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2541.

กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม

พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การบริหารกิจการสังคมและบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542

ข้อบังคับสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

คำพิพากษาศาลปกครองคดีการบริหารงานบุคคล ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขแดง 332/2545

ผู้ถูกฟ้องคดี นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด สั่งให้ผู้ฟ้องคดี (ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ไปปฏิบัติงานประจำที่ทำเทียบเรือ ศาลปกครองวินิจฉัยว่า แม้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจออกคำสั่งที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้ตามกฎหมาย แต่การใช้อำนาจสั่งการดังกล่าวเป็นกรณีที่ต้อง ใช้ดุลพินิจและเหตุผลประกอบ และหากมีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจมิชอบในการออกคำสั่งดังกล่าว ย่อมถือได้ว่าการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อทำเทียบเรือเป็นทำเทียบเรือที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้เอกชนเช่าดำเนินกิจการ จึงมิใช่ที่ทำการของราชการ ฉะนั้นที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำ ณ ทำเทียบเรือ จึงมิใช่ที่ทำการของทางราชการ จึงเป็นการออกคำสั่งที่ขัดต่อธรรมเนียมการปฏิบัติราชการทั่วไป ที่ข้าราชการต้องปฏิบัติงานประจำในสถานที่หรือที่ทำการของทางราชการเท่านั้น ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีโดย นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำที่ทำเทียบเรือจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบในการออกคำสั่ง และเป็น การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนเฉพาะส่วนที่มีชอบด้วยกฎหมาย นั้นเสีย

2. ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดง ที่ 14936/2544

ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรี) มีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือน ไม่เพิ่มค่าจ้าง ประจำปี แก่ผู้ฟ้องคดี และไม่เพิ่มค่าจ้างประจำปี เมื่อนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว จึงได้ออกคำสั่งยกเลิกคำสั่งไม่เลื่อนเงินเดือน และเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้ ผู้ฟ้องจึงมาถอนฟ้อง

3. ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดง ที่ 176/2546

ผู้ฟ้องคดีสอบบรรจุเป็นลูกจ้างชั่วคราวของผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ในลำดับที่ 1 แต่ประธานกรรมการบริหารส่วนตำบล มีคำสั่งบรรจุผู้ที่สอบได้ในลำดับที่ 2 แทน ผู้ฟ้อง

คดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง และให้มีคำสั่งบรรจุผู้ฟ้องคดีเข้าทำงาน และขอคำแนะนำเรื่องค่าชดเชยระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีถูกระงับการจ้าง ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดียอมรับว่าการออกคำสั่งบรรจุ ไม่เป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง และไม่สอดคล้องกับมติการประชุมคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และรับจะไปดำเนินการตามกฎหมาย

4. ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 236/2544

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การเปิดรับสมัครสอบลูกจ้างของผู้ถูกฟ้องคดี ไม่มีการประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน ไม่โปร่งใส ตั้งใจปกปิดไม่ให้มีการแข่งขัน ผู้ฟ้องคดีมีบุตรหลานซึ่งอยู่ในเขตเทศบาลที่สนใจสมัครสอบ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและลงโทษผู้กระทำความผิด ศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากมีผู้สมัครหลายรายที่มีคุณสมบัติจะสมัครสอบ แต่ไม่ทราบว่ามีการเปิดรับสมัครสอบ

5. ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 9798/2544

ผู้ฟ้องคดี สมัครสอบแข่งขันเป็นลูกจ้างชั่วคราวของผู้ถูกฟ้องคดี ได้คะแนนสูงสุดมีกรรมการบริหารเรียกเงินจากผู้ถูกฟ้องคดี และจะยกเลิกการสอบถ้าผู้ฟ้องคดีมีเงินให้ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีประกาศยกเลิกผลการสอบทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองให้ยกเลิกประกาศยกเลิกผลการสอบ

6. ศาลปกครองขอนแก่น คดีหมายเลขแดงที่ 69/2546

ผู้ถูกฟ้องคดี (ปลัดเทศบาล) ไม่พิจารณาปรับเลื่อนระดับตำแหน่งให้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีเลื่อนระดับของผู้ฟ้องคดี และเงินค่าขึ้นเงินเดือนที่ผ่านมา 2 ปีเศษ เมื่อได้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องได้ปรับเลื่อนระดับให้กับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมาขอถอนฟ้อง

ภาคผนวก ข.

การนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนเกี่ยวกับปัญหา พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

จากการรายงานข่าวของสื่อมวลชน โดยหนังสือพิมพ์รายวันบางฉบับที่เสนอข่าว การกระทำที่มีลักษณะเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล หลายกรณีเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วง พ.ศ. 2548-2549 เช่น

หมายเหตุ เนื่องจากเป็นนำเสนอโดยสื่อที่ปรากฏแก่สาธารณชนโดยทั่วไป ผู้วิจัยจึงนำเสนอตามข้อมูล โดยมีได้ปกปิดชื่อบุคคลและตำแหน่ง

ปัญหาการเรียกเงินจากการสอบแข่งขันเป็นพนักงานท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดภาคกลาง

ตั้งแต่ช่วงต้นปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา ข่าวสารที่ปรากฏทางสื่อมวลชนที่ส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และทำให้ภาพพจน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียหายเป็นอย่างมากประการหนึ่งคือ ข่าวการกระทำการทุจริตคอร์รัปชันในการสอบแข่งขันบุคคลเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น อันสืบเนื่องมาจาก

1. การที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ได้อนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กแต่ละแห่ง มีอำนาจจัดสอบแข่งขันบุคคลเข้ารับราชการได้เองแทนจะเป็นการจัดสอบรวมในระดับจังหวัด จึงเกิดพฤติการณ์การเรียกรับเงินจากผู้เข้าสอบแข่งขันเพื่อให้ได้หลักประกันว่าจะสามารถสอบแข่งขันได้หรือได้รับการบรรจุเข้ารับราชการ

2. การเรียกรับเงิน เกิดขึ้นในหลายท้องที่ ที่มีการอนุมัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดสอบแข่งขัน เช่น จังหวัด กาญจนบุรี นครปฐม สุพรรณบุรี ฯลฯ

3. สืบเนื่องจากหลักเกณฑ์การขึ้นบัญชีเป็นผู้สอบได้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ ทั้งภายในจังหวัดและภายนอกจังหวัด สามารถขอใช้บัญชีได้ จึงเกิดพฤติกรรมการเรียกรับเงินขยายวงออกไปในหลายพื้นที่จังหวัดภาคกลาง

4. เกิดเหตุการณ์การร้องเรียนหลายประเด็น เช่น การเรียกเงินจากผู้สอบแข่งขันที่ประสงค์จะเป็นผู้สอบได้ การขอเรียกเงินจากผู้สอบแข่งขันได้แล้วและประสงค์จ้องตำแหน่งขอบรรจุเป็นพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งและมีหลายรายถูกคุกหลอกลวง

การนำเสนอข่าวที่ปรากฏในสื่อมวลชนตั้งแต่เดือนมกราคม 2549- กรกฎาคม 2549 โดยผู้วิจัยจะนำเสนอรายงานตามเนื้อหาที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ มีดังนี้

1 กรณีจังหวัดสุพรรณบุรี

1.1 หัวข้อข่าว : “ผวจ.สุพรรณฯ ได้ทิ้งทวนก่อนเกษียณยังไม่ปล่อยสินบน บรรจุ พนง. ท้องถิ่นกร้าวไม่ก้มหัวยึดหลักการจนวินาทีสุดท้าย”

นายทรงพล ทิมาศาสตร์ ผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ได้เรียกประชุมหัวหน้าอำเภอ และท้องถิ่นอำเภอทั้ง 10 อำเภอ เพื่อหาแนวทางป้องกันและรับมือ กรณีนายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งในจังหวัด เตรียมขมขมเพื่อกดดันให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะประธานท้องถิ่นจังหวัด เช่นอนุมัติให้เรียกบรรจุพนักงานส่วนท้องถิ่นในเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยที่ประชุมกล่าวถึง กรณี กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้อนุมัติให้เปิดสอบคัดเลือกพนักงานท้องถิ่น ระดับ 1)3 ที่ อบต.วังน้ำเขียว อ.กำแพงแสน จ. นครปฐม ที่ผ่านมา มีการขึ้นบัญชีผู้สมัครที่สอบผ่านหลายร้อยคน ซึ่งต้องเปิดให้เทศบาลหรือ อบต. ที่มีตำแหน่งว่างได้เรียกตัวเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการ

นายอำเภอรายหนึ่งกล่าวว่า กรณีเทศบาล อบต. เสนอเรื่องมายัง ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อประสงค์เรียกบรรจุพนักงานท้องถิ่นราว 280 คนนั้น พบว่า ท้องถิ่นบางแห่งมีพนักงานจำนวนมากจนสิ้นแต่ผู้บริหารยังทำเรื่องขอบรรจุพนักงาน เพื่อเรียกรับสินบนจากผู้ขึ้นบัญชีไว้ในอัตรา 80,000-200,000 บาท ตามความสำคัญของการทำงาน ดังนั้น หากผู้ว่าฯ อนุมัติให้บรรจุพนักงานท้องถิ่นครั้งนี้จะเกิดการจ่ายเงินนอกระบบ เพื่อแลกตำแหน่งกว่า 20 ล้านบาท

นายทรงพล กล่าวว่า ที่ผ่านมามีกระแสข่าวมีการเก็บเงินนอกระบบจากกรณีดังกล่าว เพื่อรวบรวมเงินให้ตนก่อนเกษียณอายุราชการในเดือนตุลาคมนี้ ในลักษณะการทิ้งทวน ซึ่งการปล่อยข่าวแอบอ้างดังกล่าวมีผู้ตกเป็นเหยื่อจำนวนมาก

“การรวมตัวชุมนุมกดดันนั้น ผมไม่สนใจ ไม่ยอมตกเป็นเครื่องมือของใคร แม้จะเหลืออายุราชการเพียง 8 เดือน แต่สิ่งที่ได้รับการตอบแทนในชีวิตราชการ ภายใต้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนั้น มากพอกับคุณค่าชีวิตที่เกิดมาแล้ว รวมทั้ง ยังยึดมั่นในสโลแกนที่ให้ไว้กับคนสุพรรณบุรีมีเสื่อมคลาย คือรักสุพรรณ สร้างสุพรรณ ที่เขียนด้วยมือ จะลบด้วยเท้ากระนั้นหรืออย่างไรก็ตาม จะยืนหยัดต่อสู้ความไม่ถูกต้องจนถึงวินาทีสุดท้ายในตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ”
(ปกครองท้องถิ่น, 29 มกราคม 2549 : 10)

1.2. หัวข้อข่าว : “ท้องถิ่นจังหวัดสุพรรณบุรี แฉหัวคิวสลับปลัด อบต.”

นายเสถียรพงศ์ มากศิริ ท้องถิ่นจังหวัดสุพรรณบุรี เปิดเผยว่า ขณะนี้มีกระแสข่าวการสับเปลี่ยนโยกย้ายสลับตำแหน่งระหว่างปลัด อบต. ในพื้นที่แต่ละแห่งมากขึ้น สาเหตุมาจากหลายแง่มุมตั้งแต่การอยู่ในพื้นที่นานเกินไปจนเกิดความจำเจ มีปัญหาเกี่ยวกับคนในชุมชน หรือเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกันเอง

นายเสถียรพงศ์ กล่าวว่า การสลับตำแหน่งหรือที่ทำงานดังกล่าว ปลัด อบต. ที่จะโยกย้ายจะต้องทำเรื่องเสนอไปยังคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) จังหวัด เพื่อขอพิจารณาอนุมัติในหลักการ แต่กลับมีคนบางกลุ่มใช้สถานการณ์เรียกรับผลประโยชน์จากกรณีดังกล่าว บางครั้งก็มีนายก อบต. ร่วมวงด้วย แม้จะมองกันว่าเป็นเรื่องของการสมยอมที่เป็นข้อตกลงกันเองของทั้งสองฝ่าย แต่ในแง่จริยธรรมและมุมมองที่ดูแล้วมันไม่เหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง

“อยากให้พฤติกรรมเหล่านี้หมดไปจากวงการ โดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องร่วมกันจรรโลงสร้างภาพพจน์ที่ดี ทั้งนี้ หากยังมีคำครหาเกิดขึ้น ก.อบต.ใช้อำนาจที่เป็นมติไม่อนุมัติให้มีการโยกย้ายได้” (ปกครองท้องถิ่น, 10 กุมภาพันธ์ 2549 : 8)

1.3. หัวข้อข่าว : **“ตั้งปลัดสุพรรณสอบข้อเท็จจริงคน อบต.รีดเงินสอบบรรจุ ผู้ว่าฯ ยั่วทำเสียภาพลักษณ์”**

นายทรงพล ทิมาศาสตร์ ผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี เปิดเผยกรณีผู้ปกครองของผู้สมัครสอบบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) จ. สุพรรณบุรี เปิดสอบ จำนวน 2 คน ร้องเรียนว่าถูกเจ้าหน้าที่ ในอบต.แห่งหนึ่งในเขต อำเภอเมืองสุพรรณบุรี และเขตอำเภอสองพี่น้อง เรียกรับเงินรายละ 1.1 แสนบาท และ 1.5 แสนบาทตามลำดับ โดยอ้างว่าสามารถวิ่งเต้นให้สอบผ่านได้ แต่เมื่อผลสอบออกมาปรากฏว่าไม่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีผู้สอบผ่าน จึงติดต่อเพื่อขอเงินคืน แต่ถูกบ้ายเบี่ยงว่าปัญหาที่เกิดขึ้นสร้างความเสียหายต่อภาพลักษณ์ของจังหวัด จึงแต่งตั้ง นายทรงฤทธิ์ พิมพ์โพธิ์ ปลัดจังหวัดสุพรรณบุรี เป็นประธานคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง

นายทรงพลกล่าวว่า ได้กำชับให้คณะกรรมการสอบสวน ตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ดำเนินการอย่างตรงไปตรงมาโดยให้ความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้น หากพบความผิดก็จะต้องให้ผู้เสียหายแจ้งความเพื่อให้การดำเนินคดีทางอาญา ส่วนทางราชการจะเอาผิดทางวินัย

“เบื้องต้น ได้มีการบันทึกคำให้การผู้เสียหายทั้งสองคนอย่างละเอียด เพื่อป้องกันไม่ให้กลับคำให้การในภายหลังได้มีการตกลงชดใช้เงินคืน อย่างไรก็ตาม ทุกอย่างอยู่ที่หลักฐาน หากว่าสาวถึงใครก็จะต้องว่ากันไปตามระเบียบข้อกฎหมาย”

(ปกครองท้องถิ่น, 2 สิงหาคม 2549 : 8)

1.4. หัวข้อข่าว : **นายก “วังยาง” แฉเรียกรับเงินจริงวิ่งเต้นบรรจุพนักงานส่วนตำบล**

นายสมศักดิ์ ภูริศรีศักดิ์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี เปิดเผยว่า กรณีจังหวัดเปิดสอบพนักงานส่วนตำบล และได้ขึ้นบัญชีผู้สอบได้ไว้กว่า 1,400 คนนั้น ได้เรียกบรรจุแล้วกว่า 100 คน และกำลังทยอยเรียกเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตามคำร้องขอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่และในเร็วๆ นี้จะมีการแจ้งรายชื่อผู้ที่ได้รับการบรรจุเข้าทำงานแล้ว รวมทั้ง ลำดับที่เตรียมเข้ารับการบรรจุในเว็บ ไซต์ จ.สุพรรณบุรี เพื่อให้ทุกอย่างโปร่งใส

“การป้องกันไม่ให้ผู้บริหาร อปท. เรียกรับเงินจากผู้ที่ได้รับการขึ้นบัญชี เพื่อเปิดตำแหน่งบรรจุเข้าทำงานนั้นทำได้ยาก เพราะเป็นเรื่องการตกลงสมยอมกันแค่คน 2 คน ทางแก้ที่ดีที่สุดคืออรรถรงค์สร้างจิตสำนึก รู้จักผิดชอบชั่วดี และคุณธรรม” นายสมศักดิ์ กล่าว

ด้านนายพิชิต รุ่งเรืองด้วยบุญ นายก อบต. วังยาง อ.ศรีประจันต์ จ.สุพรรณบุรี กล่าวว่ามิกระแสข่าวการเรียกรับเงินจากผู้ที่สามารถสอบได้และขึ้นบัญชีไว้จริง โดยมีบุคคลอ้างตัวเป็นเจ้าของหน้าที่ อปท. ติดต่อกับผู้ที่ได้รับการขึ้นบัญชีว่า จะหาตำแหน่งบรรจุไว้ล่วงหน้า โดยเรียกรับผลประโยชน์ตำแหน่งละ 1-3 แสนบาท

“ผมเป็นคนหนึ่งที่ได้รับการติดต่อกว่า 50 ราย มีทั้งเสนอสิ่งตอบแทนและอ้อนวอนขอความเห็นใจ” นายพิชิตกล่าว (ปกครองท้องถิ่น, 25 ส.ค. 2549 : 8)

2. กรณีจังหวัดนครปฐม

หัวข้อข่าว : ว่าที่ช่างโยธาเฉลี่ยเรียก 5 หมื่นแลกบรรจุข้ามอบต. -ปฏิเสชเจออ้างตำแหน่งเต็ม

นายสุรศักดิ์ อ่อนละมุล อายุ 36 ปี บ้านเลขที่ 82 ต.วังตะกุ่ม อ.เมือง จ.นครปฐม เปิดเผยว่าตนเอง ได้สอบบรรจุและแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบล นายช่างโยธา 2 ได้ลำดับที่ 41 ตามที่องค์การบริหารส่วนตำบล วังน้ำเขียว อ.กำแพงแสน จ.นครปฐม เปิดสอบแข่งขัน ต่อมา อบต.ดอนข่อย อ.กำแพงแสนทำหนังสือที่ นฐ.73301/764 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2548 เรื่องขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้ง ถึง อบต.วังน้ำเขียว แจ้งความประสงค์ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล อบต. วังน้ำเขียว ตามประกาศลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2548 เพื่อปรับเปลี่ยนสายงานและบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งที่ว่าง 8 ตำแหน่ง คือนักวิชาการเงินและบัญชี 3 จำนวน 1 อัตรา นักพัฒนาชุมชนระดับ 3 จำนวน 2 อัตรา พนักงานการเงินและบัญชี 2 จำนวน 2 อัตรา พนักงานจัดเก็บรายได้ 2 จำนวน 3 อัตรา นายช่างโยธา 1 จำนวน 1 อัตรา และเจ้าหน้าที่ธุรการ 1 อัตรา

“ต่อมา อบต. วังน้ำเขียว มีเอกสารขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขัน มีเอกสารขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ถึง อบต.ดอนข่อย ว่า อบต.วังน้ำเขียว ไม่ขัดข้องในตำแหน่งนายช่างโยธา 2 และขอรับรองว่าผมเป็นผู้สอบแข่งขันได้ ผมจึงนำเอกสารประกอบการส่งตัวเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งนายช่างโยธา 2 เข้า

รายงานตัวที่ อดทนข้อยแต่ถูกบุคคลบางคนเรียกเงิน 50,000 บาท ซึ่งไม่สามารถหาให้ได้ จึงถูกปฏิเสธ อ้างว่าตำแหน่งเต็มแล้ว ทั้งที่ได้ประสานมาก่อนแล้วว่าใช้บัญชีดังกล่าวได้”

นายสุรศักดิ์ กล่าวว่า รู้สึกไม่ติดกับพฤติกรรมเรียกรับเงินแลกกับการสอบเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล เพราะหากเป็นเช่นนี้ทุกรายคงจะมีรายได้ส่วนตัวกันเป็นจำนวนมาก จึงอยากให้นักเรียนที่รับผิดชอบมาตรวจสอบ ไม่เช่นนั้น ปัญหาการคอร์รัปชันคงจะไม่หมดไป เพราะคนที่ไปกู้เงินสินามาจ่ายให้ ก็ต้องถอนทุนคืนเพื่อใช้หนี้สินที่กู้ยืมมา (ปกครองท้องถิ่น, 2 กุมภาพันธ์ 2549 : 8)

3.กรณีจังหวัดราชบุรี

หัวข้อข่าว : พ่อเมืองโองยาโอนย้ายเจ้าหน้าที่ อดทน ต้องโปร่งใส อย่าเห็นแก่พวกพ้อง
วอนอย่าวิ่งเต้นใช้เส้นสาย

ผู้สื่อข่าวรายงานว่า ที่ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดราชบุรี ได้มีการประชุมคณะกรรมการพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดราชบุรี โดยมีนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี เป็นประธานการประชุมเรื่องพิจารณาขอความเห็นชอบในการโยกย้ายตำแหน่งและการเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีการพิจารณา 11 เรื่อง โดยส่วนใหญ่ได้ผ่านความเห็นชอบของที่ประชุม มีเพียงการโอนย้ายเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน 3 ที่ได้สอบขึ้นทะเบียนไว้ที่จังหวัดนครปฐม จะขอโอนย้ายมาอยู่องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการในที่ประชุมเห็นว่าไม่เหมาะสม เนื่องจากที่จังหวัดราชบุรี ได้มีการสอบและมีผู้ขึ้นบัญชีไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งน่าจะใช้บุคลากรของจังหวัดราชบุรีก่อน ไม่ใช่เห็นว่าคนในท้องถิ่นไปสอบติดที่อื่นแล้วจะโอนย้ายกลับมาที่บ้านเกิดของตนเอง หากมีการพิจารณาอนุมัติไปแล้ว ทางคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จังหวัด)จะต้องมีข้อครหาแน่นอน

นอกจากนี้ ทางองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง จะมีการขอโอนย้ายจากนักพัฒนาชุมชนระดับ 3 จากจังหวัดนครปฐม เช่นกัน แต่กลับมีข้อสังเกตว่า ผู้มีชื่อขึ้นทะเบียนสอบได้นั้น อยู่ในลำดับหลังกลับได้รับการบรรจุก่อน แต่ผู้ที่สอบได้นักพัฒนาชุมชน 3 ที่จะขอโอนย้ายมาในกรณีแรกนั้นมีอันดับดีกว่าแต่ยังไม่ได้รับการบรรจุ ในเรื่องนี้ทางผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรีได้กล่าวว่า ถึงแม้การขึ้นทะเบียนดังกล่าวจะไม่ได้เกิดขึ้นในจังหวัดราชบุรี แต่ให้ถือเป็นกรณีศึกษาเนื่องจากเป็นเรื่องของความไม่โปร่งใส จึงขอให้ทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ทำงานด้วยความตรงไปตรงมาเป็นไปตามขั้นตอน และตามระเบียบที่วางไว้เคร่งครัด (ข่าวภูมิภาค,

3 มีนาคม 2549 : 10)

4. กรณีจังหวัดกาญจนบุรี

4.1. หัวข้อข่าว : “ปลัด อบต.” สูดทน แลโคตรโงง สอบเข้า “พนักงานส่วนตำบลถึงขั้นจ่ายกันโจ่งครึม 1-3 แสน” ควันทำ ก.พ. ไม่รับรองการโอน

นายทวิศักดิ์ ศรีทองกิติคุณ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) อ่าวน้อย อ.เมืองประจวบคีรีขันธ์ ในฐานะที่ปรึกษาประธานสมาพันธ์ปลัด อบต.แห่งประเทศไทย เปิดเผยว่า จะเสนอข้อมูลผ่านทางสมาพันธ์ให้กับคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น กรณีปัญหาการสอบคัดเลือกบุคคลเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่ง มี อบต. จำนวนมากเปิดสอบเพื่อบรรจุในตำแหน่งที่ว่าง โดยให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) จังหวัด เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ และเมื่อ อบต. แต่ละแห่งเปิดสอบจะมีผู้สมัครจากทั่วประเทศไปสอบจำนวนมาก ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการร้องเรียนการทุจริต ตรวจสอบพบว่าหลายจังหวัดมีการเรียกรับผลประโยชน์จริง

“มีพนักงานหลายจังหวัดที่ต้องการเป็นข้าราชการ ไปตระเวนสอบทุก อบต. ที่เปิดสอบต้องเสียเงินจำนวนมากแต่ไม่เคยสอบได้ เพราะมีการล็อกตัวบุคคลไว้แล้ว เมื่อหาข้อมูลในเชิงลึกก็เริ่มเข้าใจเพราะการสอบบางแห่งมีการเรียกรับเงินระดับ 1 จ่าย 1 แสนบาท ระดับสองจ่าย 2 แสนบาท ระดับ 3 จ่าย 3 แสนบาท ที่สำคัญการเรียกรับเงินทำกันเปิดเผยมากขึ้น แสดงว่าไม่เกรงกลัวความผิดเพราะสมยอมกัน”

นายทวิศักดิ์ กล่าวว่า หากมีเรื่องลักษณะเช่นนี้อีก อบต. จะได้แต่บุคลากรที่ไม่มีคุณภาพ ไม่ได้รับการยอมรับ เพราะได้ตำแหน่งมาโดยการซื้อขาย ซึ่งขณะนี้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้เพิ่งเล็งแล้ว นายทวิศักดิ์ กล่าวว่า ขณะนี้การทุจริตยังได้พัฒนาไปมาก โดยให้ผู้ที่สอบหา อบต. ที่มีตำแหน่งว่าง หากสอบได้และขึ้นบัญชีไว้จะขออัตราบรรจุในตำแหน่งว่าง เพื่อป้องกันการถูกร้องเรียน และขณะนี้มีผู้ที่สอบในตำแหน่งต่างๆ มาพบตนจำนวนมาก รวมทั้ง ปลัด อบต. ทั่วประเทศ เพื่อถามหาอัตราว่าง โดยยืนยันว่าขอเพียงให้มีตำแหน่งรองรับ ถ้าสอบเสร็จจะได้เป็นผู้ที่สอบได้ และขึ้นบัญชีไว้เพราะจ่ายเงินแล้ว ซึ่งในอนาคต อาจมีปัญหาการรับโอนพนักงานส่วนตำบลไปบริหารราชการในส่วนกลางหรือภูมิภาค เพราะ ก.พ. จะไม่รับรองเนื่องจากการสอบบรรจุไม่มีมาตรฐาน

(ปกครองท้องถิ่น , 20 มกราคม 2548 : 8)

4.2. หัวข้อข่าว : พนง. เกะหลักเปลี่ยนใจไม่สอบ เชิง “นายหน้า” ริดเงินแลค “ตำแหน่ง” แล “อบต” ล็อกเก้าอี้ให้ “พนักงานจ้าง”

นางสาวสุปราณี บุญมี อยู่บ้านเลขที่ 135/4018 บ้านพักกองบินที่ 4 อ.เมือง จ.ประจวบคีรีขันธ์ เปิดเผยว่า หลังจากยื่นใบสมัครสอบตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการ ระดับ 2 ที่สำนักงานเทศบาลตำบลแก่งเสี้ยน อ.เมือง จ.กาญจนบุรี มีกำหนดสอบข้อเขียนในวันที่ 11 มีนาคม 2549 มีนายหน้าหลายรายใน จ.ประจวบคีรีขันธ์ ติดต่อให้จ่ายเงิน คือระดับ 1 จ่าย 120,000 บาท ระดับ 2 จำนวน 130,000 บาทและระดับ 3 จำนวน 150,000 บาท หลังจากจ่ายเงินนายหน้าจะให้ไปครอบงำอัตราค่าจ้างของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เพื่อจองตำแหน่งว่าง แต่เจ้าหน้าที่ อบต. บางแห่งแจ้งว่าไม่เปิดให้จองตำแหน่งว่าง เนื่องจากมีพนักงานจ้างสอบบรรจุด้วย “อบต” บางแห่ง ออกใบรับรองให้ผู้จองตำแหน่งว่าง และยืนยันว่าสามารถบรรจุได้ ซึ่งหลังจากมีข่าวการวิ่งเต้นจ่ายเงิน เพื่อนๆ ของดิฉันจึงไม่เดินทางไปสอบที่เทศบาลแก่งเสี้ยน เนื่องจากค่าใช้จ่ายสูง และมีการล็อกผู้สอบไว้ได้แล้ว แม้ว่า จะสอบได้และขึ้นบัญชีแล้ว แต่หาสถานที่ทำงานยาก เพราะผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เก็บตำแหน่งไว้บรรจุเด็กฝาก

นางสาวทิพวารี ชวดเชื้อ พนักงานสัญญาจ้างเทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์ กล่าวว่า ตนเองได้สมัครสอบตำแหน่งธุรการ 2 เทศบาลตำบลแก่งเสี้ยน เมื่อทราบว่ามีการเรียกรับสินบน ตนและเพื่อนจึงตัดสินใจไม่ไปสอบ เพราะการเปิดสอบที่มีการเรียกผลประโยชน์เพื่อขึ้นบัญชี และบรรจุในตำแหน่งว่าง ทำให้ได้บุคคลที่ไม่มีคุณภาพ ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของ อปท.

รายงานข่าวแจ้งว่า กลุ่มนายหน้าที่เรียกรับสินบนส่วนใหญ่ มักอ้างตัวเป็นผู้ใกล้ชิดหรือเป็นเครือญาติของผู้บริหาร อปท. ข้าราชการระดับสูงและนักการเมืองระดับชาติ เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ ขณะที่ผู้สมัครหลายรายจ่ายเงินแล้วแต่ไม่ได้รับการบรรจุ

นายทวิศักดิ์ ศรีทองกิติกุล ปลัด อบต.อ่าวน้อย อ.เมืองประจวบคีรีขันธ์ ในฐานะที่ปรึกษาประธานสมาพันธ์ปลัด อบต. แห่งประเทศไทย เปิดเผยว่า การออกใบจองตำแหน่งว่าง ไม่มีในระเบียบของทางราชการ คาดว่าจะเป็นกรกระทำส่วนบุคคล เพื่อให้เกิดความมั่นใจรวมทั้ง อบต. ที่เก็บตำแหน่งว่างไว้บรรจุพนักงานสัญญาจ้างนั้นไม่ถูกต้องเข้าข่ายความผิดชัดเจน (ปกครองท้องถิ่น, 27 กุมภาพันธ์ 2549 : 8)

4.3. หัวข้อข่าว : แล “เทศบาลแก่งเสี้ยน” เมินคำสั่ง ส.ถ. เปิดช่องใช้บัญชี อปท. อื่น บรรจุพนักงานวิ่งเต้น ” ผุ่นตลบ-เงินสะพัดว่า 60 ล้าน”

นายเชื้อ อันจินดา ประธานสมาพันธ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แห่งประเทศไทยในฐานะคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแห่งชาติ(ก.ถ.) เปิดเผยว่าได้ตรวจสอบประกาศเทศบาลตำบลแก่งเสี้ยน อ.เมือง จ. กาญจนบุรี ลงวันที่ 10 เมษายน 2549 โดยนายสวัสดิ์ สุทธิ ปลัดเทศบาล ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกเทศมนตรี เรื่องประกาศผลสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานเทศบาล พบว่าท้ายประกาศระบุข้อความที่ขัดต่อคำสั่งของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สธ.) ที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ.,ก.ท.,ก.อบต.) มีมติวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 กรณีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.) จัดสอบเอง ให้ใช้บัญชีเฉพาะ อปท.นั้น ไม่อนุญาติให้ อปท.อื่น หรือส่วนราชการอื่นใช้บัญชี ส่วนกรณีที่จังหวัดจัดสอบอนุญาติให้ อปท. หรือส่วนราชการอื่นในจังหวัดนั้นเท่านั้นที่ใช้บัญชีได้

“ อธิบดี ส.ถ. ควรให้ความกระจ่างว่าเหตุใดปลัดเทศบาลแก่งเสี้ยนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งซึ่งเท่ากับหลักการไม่มีความหมาย และสอดคล้องกับข้อมูลในทางลึกลับกว่ามีการวิ่งเต้นใช้เงินกว่า 10 ล้านบาทเพื่อเปลี่ยนคำสั่ง เพราะผลประโยชน์จากการขึ้นบัญชีมีเงินหมุนเวียนกว่า 60 ล้านบาท”

นายเชื้อ กล่าวว่า ก่อนหน้านี้มีผู้บริหาร อปท. บางรายติดต่อนายอำเภอเมืองนครนายก เพื่อนัดหมาย เพื่อให้ตนมาพบ แต่ได้ปฏิเสธไป และกล่าวว่า ขณะนี้ผู้ที่จ่ายเงินในหลายพื้นที่เพื่อขอขึ้นบัญชียังไม่ได้รับเงินคืน เพราะผู้ที่เกี่ยวข้องอ้างว่ามีประกาศให้ใช้บัญชีข้ามจังหวัดได้ และยังอ้างว่าเมื่อได้ขึ้นบัญชีเป็นผู้สอบได้แล้ว ถือว่าเป็นไปตามเงื่อนไข ควรไปวิ่งเต้นหาตำแหน่งใน อปท.อื่น แต่ตนยังเชื่อว่ากรรมการระดับจังหวัดคงไม่กล้าทำในสิ่งที่ขัดแย้งกับมติ ก.ถ. และผู้ที่จะจ่ายเสียเงินฟรี

ทั้งนี้ ประกาศเทศบาลตำบลแก่งเสี้ยนระบุว่า ผู้ขึ้นบัญชีไว้ถูกเรียกตัวมารายงานตัวเพื่อรับการบรรจุแต่งตั้งในเทศบาลอื่นๆ หรือ อปท.อื่นๆ หรือส่วนราชการอื่นๆ ในจังหวัดกาญจนบุรี หรือต่างจังหวัด ขอบัญชีไม่มารายงานตัวภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่ประสงค์จะบรรจุ ถือว่าผู้นี้สละสิทธิ์ให้ตัดชื่อออกจากบัญชี (ปกครองท้องถิ่น, 17 เมษายน 2549 : 8)

4.4. หัวข้อข่าว : บิ๊กปลัด อบต. เชื้อแก่งเสี้ยน ทำเป็นทิม

จากกรณีเทศบาลตำบลแก่งเสี้ยน อ.เมือง จ.กาญจนบุรี ได้ประกาศผลสอบพนักงานเทศบาลสามัญ 15 ตำแหน่ง 15 อัตรา ลงนาม โดยปลัดเทศบาล ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกเทศมนตรี ซึ่งท้ายประกาศ ระบุข้อความให้ใช้ผลสอบโอนย้ายข้ามจังหวัด ขัดต่อคำสั่งของคณะกรรมการ

มาตรฐานการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ถ) ที่ห้ามใช้บัญชีสอบบรรจุข้ามจังหวัดนั้น

นายทวีศักดิ์ ศรีทองกิติกุล ที่ประธานปรึกษาสมาพันธ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แห่งประเทศไทย กล่าวว่า สมาพันธ์ฯ มีหลักการในการรักษาภาพลักษณ์พนักงานส่วนท้องถิ่นตามระบบคุณธรรมและมาตรฐานของผู้ผ่านการคัดสรรว่า ต้องมีความรู้ความสามารถ หลังบรรจุต้องทำงานได้จริง เพราะมีผู้บรรจุตำแหน่งนักวิชาการการเงินและบัญชีแต่ทำบัญชีไม่ได้ เป็นนายช่างโยธาแต่เขียนแบบแปลนไม่ได้ เนื่องจากระบบการสอบมีการวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่ง สร้างความเสียหายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแก้ไขยาก

“การดำเนินการของเทศบาลแก่เส้นทำทนายมาก ทำกันเป็นที่มงานใหญ่ การใช้อำนาจของปลัดเทศบาลล่าหายุมาก ที่จัดสอบและประกาศผลสอบเองขณะที่ยังไม่มีผู้บริหาร ”
(ปกครองท้องถิ่น, 19 เมษายน 2549 : 8)

นอกจากกรณีที่เกิดขึ้นในจังหวัดต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว การกระทำทุจริตคอร์รัปชันในการสอบแข่งขันเป็นพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ภาคกลางยังได้รุกรามเข้าไปในจังหวัดอื่นอีก เช่น

5. จังหวัดอุทัยธานีและนครสวรรค์

5.1. หัวข้อข่าว : ดัดหลังผู้บริหารกินสินบนสั่งเลิกใช้บัญชีข้ามจังหวัด “อปท-จว” “ดีเจ” แฉลามถึง “อุทัยฯ-สี่แคว”

นายทวีศักดิ์ ศรีทองกิติกุล ที่ปรึกษาประธานสมาพันธ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล แห่งประเทศไทย เปิดเผยว่า นายสันต์ วรรณวโรทร รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (ส.ถ.) มีหนังสือด่วนที่สุด มท. 0809.2 /ว3 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2549 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเรื่องหลักเกณฑ์การสอบคัดเลือกพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ดำเนินการสอบ ให้ใช้บัญชีสอบเฉพาะ อปท. นั้น อปท. อื่นไม่สามารถขอใช้บัญชีได้ หากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเปิดสอบ ก็ให้ใช้บัญชีเฉพาะของจังหวัดนั้น ห้ามใช้บัญชีข้ามจังหวัด และให้ชะลอการสอบไปจนกว่าจะได้รับหลักเกณฑ์ใหม่ ยกเว้นที่ประกาศรับสมัครสอบก่อนวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549

“ปัญหาที่จะเกิดขึ้นคือผู้ที่จองอัตรารว่างและขอขึ้นเป็นผู้ขึ้นบัญชีจะมี **การชักดาบ** เพราะมีหนังสือเวียนระบุว่า หากสมัครสอบก่อนวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ให้ อปท.ทำประกาศแจ้งให้ผู้สอบทราบว่าไม่สามารถขอใช้บัญชีข้ามจังหวัดหรือ อปท. ได้ด้วย”

นายประวิทย์ กันยาสิน ผู้ดำเนินรายการวิทยุ อสมท. อุทัยธานี กล่าวว่า ชาวกรเรียก รับสินบนสอบบรรจุขึ้นทอนขวัญและกำลังใจผู้ตั้งใจสอบมาก โดยเฉพาะใน จ. นครสวรรค์ และ อุทัยธานี มีทั้งการเรียกรับเงิน ล็อกตำแหน่งให้เด็กฝากนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง นำผู้สอบได้ตำแหน่งอื่นมาบรรจุตำแหน่งว่าง

“ผู้บริหาร อบต. บางแห่งเรียก 1.5 แสนบาท ซึ่งล่าสุดผมสอบได้ที่เทศบาลแห่งหนึ่งใน ภาคอีสาน แต่มีเด็กฝาก และพบผู้ขึ้นบัญชีตำแหน่งเดียวกับผมทั้งที่สอบได้ลำดับอื่น” (ปกครองท้องถิ่น, 3 มีนาคม 2549 : 8)

5.2. หัวข้อข่าว : “เชื้อ” แล ภาคกลางสูญ 60 ล้าน ปูดประเคน “สธ. 20 ล้าน แก้ก้าง”

นายเชื้อ อ้นจินดา ประธานสมาพันธ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล แห่งประเทศไทย เปิดเผยว่า หลังจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ส.ถ) มีหนังสือแจ้งเวียนหลักเกณฑ์การสอบบรรจุพนักงานส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยห้ามใช้บัญชีข้ามจังหวัด ส่งผลกระทบกับขบวนการทุจริตที่เรียกรับผลประโยชน์เฉพาะในภาคกลางวงเงินกว่า 60 ล้านบาท

“ผมมีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องในขบวนการ มีทั้งการฝากโดยนักการเมือง ผู้บริหารระดับสูง บางจังหวัดหรือภรรยา นักการเมืองท้องถิ่น นายหน้า พนักงานท้องถิ่นระดับผู้บริหาร รวมทั้งหน่วยงานระดับจังหวัดที่กำกับดูแล อปท.”

นายเชื้อ กล่าวว่า หลัง ส.ถ. ออกหนังสือเวียน ปรากฏว่ามีการรวบรวมเงินประมาณ 20 ล้านบาท เพื่อให้ผู้บริหาร สธ. เปลี่ยนแปลงคำสั่ง ไม่ให้มีผลกับผู้สอบหลังวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 แต่ผมเชื่อว่าผู้บริหาร ส.ถ. คงไม่สนใจเรื่องนี้ เพราะมาตรการล่าสุดป้องกันการทุจริตได้ดีพอสมควร ดังนั้น ผู้ที่เสียเงินให้นายหน้าและยังไม่ได้รับคืน ขอให้มีความกล้าหาญ ดำเนินการตามกฎหมายให้ถึงที่สุด (ปกครองท้องถิ่น, 16 มีนาคม 2549 : 8)

พฤติกรรมกรเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขันเป็นพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

นอกจากการกระทำทุจริตคอร์รัปชันในการสอบแข่งขันบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในพื้นที่จังหวัดภาคกลางแล้ว ในพื้นที่จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ก็พบการกระทำในลักษณะเดียวกัน

1.จังหวัดกาฬสินธุ์

1.1. หัวข้อข่าว : ผู้ว่าเมืองน้ำดำ ชง ป.ป.ช.-ป.ป.ง. ฟันทุจริตสอบพนักงาน อบต.

ทุ่งคลอง

นายทวี กิตติสถาพร ผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ กล่าวว่าจากกรณีที่ประชาชนและผู้มีรายชื้อตามผลสอบคัดเลือกเป็นพนักงานลูกจ้าง ในบัญชีสอบขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทุ่งคลอง อ.คำม่วง จ.กาฬสินธุ์ ช่วงปลายปี 2548 ซึ่งนายนิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ ผู้ว่าราชการจังหวัดในสมัยนั้น ได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อร้องเรียนการทุจริต และพบว่ามิมีมูล โดยคณะกรรมการควบคุมการสอบมีพฤติกรรมทุจริต จึงมีคำสั่งยกเลิกผลสอบ แต่ผู้บริหาร อบต.ทุ่งคลอง พยายามใช้กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แก้ไขทำให้เหตุการณ์ปานปลายและมีการเคลื่อนไหวขมขม

“ยืนยันว่าจะไม่เปลี่ยนแปลงคำสั่งยกเลิกผลสอบโดยเด็ดขาด แต่ ได้ส่งผลการสอบสวนให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อเอาผิดกรรมการควบคุมการสอบ และส่งเรื่องถึงสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) เนื่องจากการเรียกรับเงินชื้อละ 1 แสนบาท จึงขอให้ประชาชนและผู้ที่ผ่านมาการสอบเข้าใจเหตุผลและหยุดเคลื่อนไหว”

(ปกครองท้องถิ่น, 22 มีนาคม 2549 : 8)

1.2. หัวข้อข่าว : สอบวินัยร้ายแรงปลัด อบต.ทุ่งคลอง พัวพันการทุจริต รับสินบน 300ล้านเตรียมสรุปสำนวนส่งอัยการ

นายวิโรจน์ จิวะรังสรรค์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ ในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เปิดเผยว่า ได้เรียกประชุมคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) กาฬสินธุ์ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อติดตามความคืบหน้าการทุจริตเรียกรับสินบน 300 ล้านบาท จากการเปิดสอบพนักงานส่วนตำบลของ อบต.ทุ่งคลอง อ.คำม่วง จ.กาฬสินธุ์

นายวิโรจน์ กล่าวว่า ที่ประชุมยังได้พิจารณาการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยร้ายแรงกับนายฉลอง เทือกภูเขียว ปลัด อบต.ทุ่งคลอง ในข้อหาจงใจไม่ปฏิบัติตามราชการกรณีรับสารภาพว่าเป็นผู้ร่างคำสั่งแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบล การทำหนังสือเชิญผู้สมัครสอบให้มารายงานตัวปฐมนิเทศ และจัดทำเอกสารบรรจุแต่งตั้งเบิกจ่ายเงินเดือนโดยมิชอบ พร้อมมีคำสั่งให้นายฉลอง ยุติการปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งคลอง โดยมอบหมายให้หัวหน้าส่วนการคลัง อบต.ทุ่งคลอง รักษาราชการแทนปลัด อบต. และนายก อบต.ทุ่งคลอง ผลการสอบสวนคาดว่าจะสามารถสรุปได้ภายในสัปดาห์หน้า

นายบำรุง คะโยธา นายก อบต. สายนาวัง ในฐานะประธานชมรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ภาคประชาชนอีสาน กล่าวว่า การออกมาเคลื่อนไหวเพื่อยื่นหนังสือให้มีการปลด ก.อบต.จ. กาฬสินธุ์ ทั้งคณะ และเร่งสอบสวนเอาผิดกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับสินบน 300 ล้านบาท ถือว่าเป็นการแสดงจุดยืน และทุกฝ่ายจะต้องให้ความร่วมมือแก้ไข เพราะเหตุการณ์นี้ถือว่าเป็นเหตุที่ร้ายแรงที่สุดที่มีการเรียกสินบนกันเป็นทอด (มติชน, 9 กรกฎาคม 2549 : 8)

1.3. หัวข้อข่าว : เขี่ยคดีเรียกสินบน”ทุ่งคลอง” สะอื้น ขายน่า-จ่านองบ้านจ่ายเงินกู้สอบพนักงาน

กรณีนายกวิ กิตติสถาพร ผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ สั่งการให้ท้องถิ่นจังหวัดดำเนินคดีกับนายเคน หนองเสนา คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.อบต) จังหวัดกาฬสินธุ์ ขอให้แจ้งมติที่ประชุมเป็นเท็จต่อนายถาวร บุตรศรี นายกององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งคลอง อำเภอคำม่วง รวมทั้ง มีคำสั่งปลดนายถาวร พ้นจากตำแหน่งนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจาก ผลการสอบสวนของคณะกรรมการจังหวัดและผลสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ซึ่งมีความผิดว่ามีการเรียกรับสินบน 300 ล้านบาท จากการสอบบรรจุพนักงานส่วนตำบลทุ่งคลอง พร้อมทั้งกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรง กับนายฉลอง เทือกภูเขียว ปลัด อบต.ทุ่งคลองนั้น

นายชิงชัย มงคลธรรม หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ เปิดเผยว่า คดีเรียกสินบน 300 ล้านบาทจากการสอบ อบต. ทุ่งคลอง มีผู้บริหารท้องถิ่น ปลัด อบต. และกลุ่มข้าราชการทุกระดับเข้าไปพัวพันถือว่าเป็นเรื่องน่าละอายที่สุด รู้สึกสงสารประชาชนที่หลงกลเข้ามาอยู่ในวังวนทุจริตภายใต้อำนาจของบุคคลที่มีอำนาจทางการเมือง แต่กลับแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบเป็นการทำบาบหลังคนเสมือนขโมยเงินคนอื่นมาใช้อย่างหน้าด้านๆ

“ การทุจริตเกิดจากช่องว่างกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องการกระจายอำนาจแต่ผู้บริหารท้องถิ่น มักเป็นกลุ่มผู้มีอิทธิพลจึงรวมกลุ่มคิดวิธีทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาการเรียกรับสินบนดังกล่าวเกิดขึ้นทั่วประเทศ จึงขอสนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ และข้าราชการทุกคนปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยจะทำหนังสือสนับสนุนและพร้อมช่วยเหลือทุกรูปแบบ”

น.ส. เย็นจิต (สงวนชื่อและนามสกุล) พนักงานลูกจ้างชั่วคราว อบต.แห่งหนึ่ง ในจังหวัดกาฬสินธุ์ กล่าวว่า ตนเรียนจบปริญญาตรีจากมหาวิทยาลัยราชภัฏแห่งหนึ่ง และเข้าทำงานเป็นพนักงานบริษัทเอกชน 1 ปี จากนั้นเข้าทำงานเป็นลูกจ้างชั่วคราวใน อบต. แห่งหนึ่งใกล้บ้าน กระทั่งปี 2548 ได้สมัครสอบเป็นลูกจ้างประจำ อบต.ทุ่งคลอง ระหว่างนั้น มีกลุ่มบุคคลติดต่อเสนอให้จ่ายเงินเพื่อแลกกับตำแหน่ง จึงกู้เงินนายทุน 1.5 แสนบาท เสียค่าดอกเบี้ยร้อยละ 5 บาท ต่อเดือน เพื่อนำไปจ่ายให้กลุ่มผู้เรียกสินบน

“หลังจากการสอบกว่า 1 ปี ไม่มีวันแหวว่าจะถูกเรียกเข้าทำงานตามที่ตกลงกันได้แต่ต้องจ่ายเงินค่าดอกเบี้ยเงินกู้เดือนละ 1.2 หมื่นบาท ทำให้ชีวิตวุ่นวายมากจนจับต้นชนปลายไม่ถูก ในที่สุดต้องขายที่นา 15 ไร่ ซึ่งเป็นมรดกตกทอด และจำนองบ้านเพื่อรวบรวมเงินเพื่อไปใช้หนี้ แต่ยังไม่โชคดีที่ยังมีงานทำ ดิฉัน มีเพื่อนบางคนถูกหลอกและยังไม่มียานทำงานวันนี้ยังต้องตระเวนสอบเพื่อหางานทำ ตั้งแต่การสอบที่ อบต.ทุ่งคลอง ไม่เคยนอนเต็มที่แล้ว เพราะเครียดมาก มีปากเสียงกับครอบครัวทุกวัน บางวันคิดฆ่าตัวตายเพื่อหนีปัญหา”

(ปกครองท้องถิ่น, 10 กรกฎาคม 2549 : 8)

1.3. หัวข้อข่าว : เยื้อสินบน “ทุ่งคลอง” หาช่องทางเรียกเงินคืน ส.ส.กาฬสินธุ์ ที่จ่ายได้โตะเกิน 300 ล้านแนะตำรวจ สอบสวนกลางคดี

กรณีนายทวี กิตติสถาพร ผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ สั่งการให้ท้องถิ่นจังหวัด เข้าแจ้งความดำเนินคดีกับนายเคน หนองเสนา คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.อบต.) จังหวัดกาฬสินธุ์ ข้อหาแจ้งมติที่ประชุมเท็จต่อนายถาวร บุตรศรี นายก อบต.ทุ่งคลอง อ.คำม่วง ต่อมาได้สั่งปลดนายถาวร พ้นจากตำแหน่งนายก อบต. เนื่องจากคณะกรรมการจังหวัดและผลสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ซึ่งมูลความผิดว่ามีการเรียกรับเงินสินบน 300 ล้าน จากการสอบบรรจุพนักงานส่วนตำบลทุ่งคลอง พร้อมทั้งกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงกับนายถาวร เพื่อออกฎีเขียว ปลัด อบต.ทุ่งคลอง

นายพีระเพชร ศิริกุล อดีต ส.ส. กภาพลสินธุ์ เขต 4 พรรคไทยรักไทย เปิดเผยว่า การทุจริตเรียกสินบนจากการสอบพนักงานส่วนทุ่งคลอง ได้มีนักการเมืองตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศร่วมขบวนการ ซึ่งมีการเรียกสินบนเกิน 300 ล้านบาท แต่มีรายชื่อผู้ถูกหลอกลวงหล่นอีกมาก ที่ผ่านมามีได้รับร้องเรียนจากผู้เสียหาย 15 คน จึงแนะนำ 3 วิธีการ คือ

1. ขอเงินคืนจากผู้รับเงิน ไป
2. แจ้งความดำเนินคดี
3. เข้าพบผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อร้องเรียนศูนย์ดำรงธรรม

อีกทั้งเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เอาภัยพิบัติข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเด็ดขาด รวมถึงผู้บริหารท้องถิ่น นอกจากนี้ ต้องการให้เจ้าหน้าที่สืบสวนกลางเข้ามาควบคุมคดีนี้เพื่อป้องกันปัญหาความรุนแรงที่อาจจะเกิดขึ้น

นางกาน (ขอสงวนชื่อและนามสกุลจริง) ชาวบ้านตำบลกาฬสินธุ์ อ.เมือง เปิดเผยว่า เมื่อ ปี 2548 ลูกเขยได้เข้าสอบเป็นพนักงานลูกจ้างประจำที่ อบต. ทุ่งคลอง โดยมีกลุ่มคนมาติดต่อเรียกเงิน 3.33 แสนบาท เพื่อแลกกับตำแหน่งนักวิชาการระดับ 3 จึงตกลงจ่ายเงินตามข้อเสนอ โดยกู้เงินยืมจากเพื่อนบ้าน 2 แสนบาท เสียค่าดอกเบี้ยร้อยละ 3 บาท พร้อมนำที่ดินและบ้านที่อาศัยมากกว่า 30 ปี เข้าจำนองกับธนาคารอาคารสงเคราะห์ เพื่อนำเงินไปจ่ายโดยหลังให้ลูกเขยได้ทำงาน เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับลูกสาวของตน แต่กลับถูกหลอก

รายงานแจ้งว่า ล่าสุดผู้เสียหายจำนวนหนึ่งกำลังติดต่อกันเพื่อปรึกษาทนายความเพื่อหาช่องทางเพื่อนำเงินที่เสียไปกลับคืนมา (ปกครองท้องถิ่น, 11 กรกฎาคม 2549 : 8)

1.5 หัวข้อข่าว : สินบน 300 ล้านบาท สอบพนักงาน อบต. กภาพลสินธุ์ ไม่สุดท้ายอยู่ที่ “ก.กลาง อบต.”

ปัญหาการร้องเรียนว่า มีการรับสินบนในการสอบบรรจุพนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งคลอง อำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์ เกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี 2548 และยืดเยื้อมาจนถึงปัจจุบัน จากความล่าช้าของขั้นตอนการพิจารณาของส่วนต่างๆ จนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ได้ชี้มูลความผิดว่า มีการเรียกรับสินบนในการสอบพนักงานส่วนตำบล อบต. ทุ่งคลองกว่า 300 ล้านบาท เป็นผลให้นายกวี กิตติสถาพร ผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ สั่งการให้ท้องถิ่นจังหวัด เข้าแจ้งความดำเนินคดีกับนายเคน หนองเสนา

คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดกาฬสินธุ์ สายผู้ทรงคุณวุฒิ ในข้อหาแจ้งมติดังกล่าวเป็นเท็จ ต่อนายถาวร บุตรศรี นายก อบต.ทุ่งคลอง จนเป็นที่มาของรักษาการนายอำเภอคำม่วง เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งปลดนายถาวรพ้นจากตำแหน่งนายก อบต.ทุ่งคลอง เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2549 และให้ตั้งกรรมการสอบวินัยร้ายแรงกับ นายถาวร เทือกภูเขียว ปลัด อบต. ทุ่งคลองด้วย

การเอาจริงของนายกวิ เป็นผลให้ส่วนราชการองค์กรท้องถิ่นและองค์กรเอกชนต่างๆ ได้ออกมาตอบรับ การสนับสนุนการปราบปรามการทุจริตและคอร์รัปชันกันอย่างกว้างขวางมาก โดยเฉพาะองค์กรต่างๆ ในจังหวัดอาทิ สำนักงานอัยการจังหวัด สำนักงานสภานายความจังหวัดกาฬสินธุ์ ชมรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคประชาชนภาคอีสาน และกองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัดกาฬสินธุ์ จนทำให้การสะสางปัญหานี้ชัดเจนขึ้นเรื่อยๆ จนทำให้การสะสางปัญหานี้ชัดเจนขึ้นเรื่อยๆ ถึงเครือข่ายผู้รับเรียกสินบนกว่า 40 คน ที่มีทั้งผู้บริหาร พนักงานท้องถิ่น ข้าราชการและนักการเมือง เป็นเครือข่ายใหญ่ มีอิทธิพลครอบงำและต่อรองผลประโยชน์ในพื้นที่ค่อนข้างมาก

การเอาจริงและการมีการตีพิมพ์เผยแพร่ข่าวอย่างต่อเนื่อง ทำให้ผู้หลงเชื่อที่จ่ายเงินสินบนเพื่อแลกกับการได้ขึ้นบัญชีบรรจุนานไม่น้อย เริ่มออกมาทวงถามกลุ่มเครือข่ายรับสินบนเพื่อหาข้อเท็จจริง และผู้เสียหายจำนวนไม่น้อย ได้เข้าร้องเรียนต่อศูนย์ดำรงธรรม จากที่มีไม่กี่รายเพิ่มเป็น 100 ราย จนทำให้กลุ่มเครือข่ายรับสินบน โดยเฉพาะที่เป็นพนักงานท้องถิ่น ร้อนตัวถึงโทษที่จะถูกชดเชยในอนาคต ต่างลงพื้นที่พบผู้เสียหายเพื่อต่อรองและจ่ายเงินคืน

คำถามที่คาใจของผู้ที่ทำการปราบปรามแก๊งสินบนนี้ โดยเฉพาะ นายกวิ คือท่าทีของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หลังจากที่ได้ทำหน้าที่สื่อหรือเพื่อแก้ปัญหาไปโดยฉบับแรกได้รับคำตอบที่ไม่ชัดเจนในการนำมาปฏิบัติ จึงได้ทำหน้าที่สื่อหรือไปใหม่แทนที่จะได้รับคำตอบที่ชัดเจน กลับถูกผู้รับผิดชอบในสำนักงาน ก.กลาง อบต. เก็บเรื่องไว้ไม่ตอบข้อหาหรือ จนล่วงเวลาไปกว่า 3 เดือน กระทั่งนำไปสู่การตีแผ่ถึงความน่าสงสัยของผู้รับผิดชอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่อาจจะมีส่วนเกี่ยวข้องได้เสียกับสินบนก่อนนี้

หลังจากผู้ร่วมติดตามการแก้ปัญหาสินบน 300 ล้านบาท ได้ตั้งข้อสังเกตว่านายบำรุงคะโยธา ประธานชมรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคประชาชนอีสาน สำนักงานทนายความจังหวัด หรือแม้แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดต่างตั้งข้อสงสัยถึงการมีส่วนได้เสียของผู้บริหารกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเรื่องนี้ จนทำให้นายวสันต์ วรรณวิโรทร รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ต้องออกมาชี้แจงข้อเท็จจริงถึงเรื่องนี้

“ตอนแรกไม่รู้ว่ามีหนังสือจาก ผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ ขอหารือมาเพิ่มเติม ผมก็ตอบไปตามหลักกฎหมาย และได้ถามเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแล้วต่างปฏิเสธ จึงไม่เอาใจวามี แต่เมื่อได้โทรสอบถามไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ จึงได้รู้ว่าได้ทำหนังสือหารือมายัง ก.กลาง อบต. จึงได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องค้นหาจนเจอ และได้ดำเนินถึงการทำงานนี้ แต่ผู้รับผิดชอบได้ชี้แจงว่า เป็นเรื่องการหารือแย้งเรื่องทุจริตที่ไม่ได้อยู่ในส่วนของ ก.กลาง อบต. รับผิดชอบ จึงต้องเก็บเรื่องไม่ตอบหนังสือหารือนั้น อย่างไรก็ตามผมดูแล้ว และได้กำหนดให้มีการประชุม ก.กลาง อบต. ขึ้นในวันที่ 27 กรกฎาคม 2549 นี้ เพื่อพิจารณาการแก้ปัญหาการทุจริตการสอบบรรจุพนักงานส่วนตำบล อบต. พุ่งคลองโดยตรง”

เมื่อคำกล่าวนี้สะพัดออกไป ทำให้องค์กรผู้ติดตามการดำเนินการแก้ปัญหาทุจริตนี้ออกมาวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง

“ทราบว่าจะมีการประชุม ก.กลาง อบต. ในวันที่ 27 กรกฎาคม 2549 นี้ ก.กลาง อบต. ไม่ควรมีมติที่อาจจะเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มผู้ทุจริต เพราะการออกมติที่เอื้อประโยชน์ในเมื่อรู้ว่ามี การทุจริต มติที่ออกมาจาก ก.กลาง อบต. ก็จะกลายเป็นมติอับยศ และแน่นอนหากแนวทางการแก้ไข ปัญหาออกมาเป็นมวดยลัม ชาวบ้านไม่ได้รับประโยชน์ กลุ่มอิทธิพลไม่ได้รับการถูกกวาดล้างยังคง อยู่ลอกหน้าลอยตาในสังคมกาฬสินธุ์ ในฐานะที่ผมเองเป็นนายก อบต. และประธานชมรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคประชาชนอีสานและยังเป็นอดีตแกนนำสมัชชาคนจน ก็จะเป็นที่จะต้องพาชาวบ้านไปร้องเรียนกันที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และแน่นอนว่าในวันนี้จะมีการแลกเปลี่ยนกันว่า บิ๊กของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีเอี่ยวหรือไม่”

เช่นเดียวกัน นายชิงชัย มงคลธรรม หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ ที่มีความเห็นเป็นในทิศทางเดียวกันว่า

“ผมเองคาดหวังให้เกิดความชอบธรรมมากที่สุด ก็คือการปราบการคอร์รัปชันเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีของสังคม ดังนั้น คดีสินบน 300 ล้านบาท จึงเป็นบทพิสูจน์ว่านโยบายในการปราบคอร์รัปชันของรัฐบาลใช้ได้จริงหรือไม่ ซึ่งผมเองไม่จำเป็นต้องพูดอะไรมาก เพียงแต่มองถึงช่องทางว่า ในเมื่อระเบียบไม่มีวางไว้ว่า เมื่อผู้จัดสอบรวมกันทุจริตเรียกรับสินบน ทางออกนั้นควรเป็นอย่างไร และเชื่อว่า บิ๊กของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เอง คงจะไม่กล้าที่จะเข้ามามีเอี่ยว และคงจะทำให้วิธีการแก้ไขปัญหาออกมาโดยตรง ความชอบธรรมมากที่สุด และควรอย่างยิ่งที่จะหาตัวการ ในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่อาจจะมีปัญหาเอี่ยวสินบนในคดีนี้”

อย่างไรก็ตาม ถึงจะมีผู้ออกมาตั้งข้อสังเกต และความเชื่อมั่น ตลอดจนเสนอให้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเองมีการตรวจสอบ แต่จากแนวคิดของผู้บริหารของกรมฯ เอง อย่าง รองอธิบดี (นายวสันต์) กลับมองเรื่องนี้ว่า

“ผมเอาหัวเป็นประกันว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ไม่มีเอี่ยวในเรื่องนี้แม้แต่บาทเดียว เราทำงานตามหน้าที่ อย่างที่ผู้กล่าวหา และสงสัยว่าเป็นผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และผู้ช่วย ก.กลาง อบต. (นายพิชญ พรหมจารีย์) นั้น ผมยืนยันว่า นายพิชญ เป็นตรงไปตรงมา ปัญหานี้ไม่มีแน่นอน และวันที่ 27 กรกฎาคม 2549 นี้เราได้คำตอบบางส่วนแล้ว เพียงแค่ขอมติ ก.กลาง อบต. เท่านั้น ตามที่สรุปการหารือรอบรอบ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจในการสั่งการระงับประกาศผมสอบถาวร และให้ควบคุม ก.อบต. จังหวัดที่มีพฤติกรรมต่อทุจริต ไม่ให้มีสิทธิในการออกเสียงในมติสำคัญต่างๆ”
(การปกครองท้องถิ่น, 28 ก.ค. -3 ส.ค. 2549 : น. 28)

1. 6. หัวข้อข่าว : ปลัด อบต. แห่ย้ายพื้นเมืองนำดำรงผู้ว่าราชการจังหวัดชี้หนีไม่พ้นหากมีเอี่ยวสินบนนายอำเภอคนใหม่รับช่วงต่อคดี “ทุ่งคลอง”

นายแพน พรไตรศักดิ์ นายอำเภอลำม่วง จ.กาฬสินธุ์ กล่าวว่า ตนเพิ่งรับตำแหน่งนายอำเภอลำม่วงคนใหม่ เห็นว่าคดีสินบน 300 ล้านบาท เป็นคดีทุจริตที่วัดใจนักปกครองข้าราชการตำรวจ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสะสางคดี เนื่องจากมีข้าราชการ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักการเมืองทุกระดับพัวพัน ซึ่งที่ผ่านมากลุ่มผู้มีอิทธิพลดังกล่าวพยายามติดสินบนเจ้าหน้าที่จนเกิดความเหิมเกริมไม่เกรงกลัวกฎหมาย โดยหลอกหลวง ต้มตุ๋น และโกงเหี้ยมทุกรูปแบบ

“ได้รับแจ้งจากผู้เสียหายเพิ่มมากขึ้น แม้ทุกคนมั่นใจในกระบวนการช่วยเหลือ แต่ยังคงถูกข่มขู่ ดังนั้น จะส่งรายชื่อในทางลับไปให้ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด เพื่อรวบรวมส่งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และอัยการจังหวัด”

ด้านนายวิโรจน์ จิวะรังสรรค์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ กล่าวว่า จากความเข้มข้นในการสอบสวนกลุ่มผู้เรียกรับสินบน จึงมีความชัดเจนของรายชื่อผู้ร่วมขบวนการทุกระดับ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการ และนักการเมืองทุกระดับ ล่าสุดท้องถิ่นจังหวัดรายงานว่ามีปลัด อบต. หลายแห่งพยายามวิ่งเต้น โยกย้ายออกนอกสังกัด

“การสืบสวนได้ตรวจสอบข้อมูลไปยังหลายส่วนหากพบว่า ปลัด อบต. มีชื่อตรงกับกลุ่มผู้เรียกรับสินบนและตรงกับเจ้าทุกข์ระบุ แม้จะโยกย้ายออกนอกพื้นที่ หรือสังกัด แต่ก็ต้องถูกจับกุมดำเนินคดีอย่างแน่นอน” (ปกครองท้องถิ่น, 30 กรกฎาคม 2549 : 8)

ปัญหาการกระทำที่ไม่เป็นธรรมในการสอบแข่งขันเข้ารับราชการ

นอกจากปัญหาการเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขันบุคคลเข้ารับราชการ ยังมีการกระทำที่ไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการสอบเข้ารับราชการ ในลักษณะเป็นการกีดกันแก่งัดหรือช่วยเหลือบุคคลที่เป็นพรรคพวกของบุคคลที่มีอำนาจให้เข้ารับราชการ เช่น การกระทำเกี่ยวกับการสอบแข่งขันเข้ารับราชการของเทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์

1. กรณีจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

1.1. หัวข้อข่าว : ก.ท.จ. “เกาะหลัก “เอาจริง สอบ 7 ปี เตรียมชักข้อบกพร่องประกาศข่าว

นายสมศักดิ์ วาจารย์ รองปลัดเทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์ ในฐานะประธานคณะกรรมการสอบพนักงานเทศบาลสามัญ เทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์ ที่เปิดสอบตั้งแต่เดือนกันยายน 2542 แต่เพิ่งประกาศผลสอบข้อเขียน เปิดเผยว่า ได้มีการสอบสัมภาษณ์ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง โดยตำแหน่งเจ้าหน้าที่นักประชาสัมพันธ์ 1 จำนวน 1 อัตรา มีผู้เข้าสอบสัมภาษณ์ที่เทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์ เพียง 5 ราย และตำแหน่งเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับ 1 จำนวน 6 อัตรา ที่ผู้สอบข้อเขียนผ่าน 103 ราย มีผู้เข้าสอบสัมภาษณ์ไม่เกิน 50 ราย

นายสมศักดิ์ กล่าวว่า เหตุที่ผู้สอบข้อเขียนผ่านเดินทางมาสอบสัมภาษณ์น้อยกว่าจำนวนที่คาดไว้ เนื่องจากระยะเวลาในการสอบข้อเขียนผ่านมานานกว่า 7 ปี ผู้สอบข้อเขียนผ่านบางคนได้งานประจำอื่นๆ มีการย้ายที่อยู่และแจ้งขอสลละสิทธิ ทั้งนี้ เทศบาลจะประกาศผลสอบในเดือนพฤษภาคม 2549 นี้

นายสไต ประธานสภาเทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์ ในฐานะ ก.ท.จ. กล่าวว่าหากผลการสอบเสร็จสิ้น จะรู้ว่าเครือข่ายนักการเมืองและเด็กฝากข้าราชการระดับสูง เด็กเส้นที่เสียเงินวิ่งเต้นมีหรือไม่ หากผลสอบส่งเข้ามาให้ ก.ท.จ. พิจารณา จะต้องสอบถามผู้เกี่ยวข้องว่า ผลการสอบข้อเขียนล่าสุดกับผลการสอบข้อเขียนที่มีปัญหาประกาศไม่ได้ 7 ปี มีรายชื่อผู้สอบผ่านแตกต่างกันหรือไม่ ข้อสอบก็กระดากคำตอบมิให้ตรวจสอบย้อนหลังหรือไม่ คณะกรรมการจัดสอบปัจจุบันมี

หลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขใดที่จะแสดงเหตุผลว่า กระบวนการตรวจสอบข้อเขียนโปร่งใส ทุกขั้นตอน มีข้าราชการรายได้เข้าข่ายบกพร่องต่อหน้าที่หรือไม่ เพราะเรื่องนี้เป็นที่จับตามอง ก.ท.จ. ต้องมีมาตรฐานในการตรวจสอบอย่างเต็มที่ (ปกครองท้องถิ่น, 25 เมษายน 2549 : 8)

1.2. หัวข้อข่าว : รองผู้ว่าฯ ๑ สาขาสอบมาราธอน

นายศิระ ศรีเสาวรักษ์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในฐานะประธาน คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) เปิดเผยว่าจะเชิญนายสมศักดิ์ วาจารย์ณ์ ในฐานะ ประธานคณะกรรมการสอบพนักงานเทศบาลสามัญมาสอบข้อเท็จจริง กรณีการสอบบรรจุพนักงาน เทศบาลสามัญรวม 7 อัตรา ที่สอบข้อเขียนเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2542 แต่เพิ่งมาประกาศผลสอบ ข้อเขียน

“ต้องแยกสอบข้อเท็จจริง เพื่อหาตัวผู้ทีบกพร่องในการทำหน้าที่ และตรวจสอบความ โปร่งใสในกระบวนการสอบทั้งหมด” นายศิระ กล่าว

นายธีรศักดิ์ เกียรติบำรุง สมาชิกสภาเทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์ กล่าวว่า ได้ สอบถามข้อมูลกับอดีตหัวหน้าผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น จ.ประจวบคีรีขันธ์ ระบุว่าตรวจสอบเพื่อ ลงโทษเจ้าหน้าที่ที่บกพร่องและเป็นต้นเหตุทำให้การประกาศผลสอบล่าช้านั้นทำได้ไม่ยาก โดยผู้ที่ เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำมีความจริงใจในการสอบข้อเท็จจริง รวมทั้ง ต้องนำรายชื่อกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการเปิดสอบในอดีตมาเปิดเผย เพื่อให้ชี้แจงสาเหตุที่เกิดขึ้น และต้องนำกระดาศคำตอบมาตรวจใหม่ทั้งหมดเพื่อความโปร่งใส (ปกครองท้องถิ่น, 24 เมษายน 2549 : 8)

นอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคต่างๆ แล้ว กรณีองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในส่วนกลาง เช่น กรุงเทพมหานคร ก็มีปัญหาเกี่ยวกับการกระทำคอร์รัปชันทางการ บริหารงานบุคคล ดังเช่น การเสนอข่าวของนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้ให้ทรศนะเกี่ยวกับการใช้หลักธรรมาภิบาล เพื่อการปฏิรูปการปฏิบัติราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อการจัดการกับปัญหาการทุจริตใน กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการจัดการกับปัญหา การร้องเรียน การร้องทุกข์เพื่อความเป็นธรรม มีความกระชับ จัดเจน และโปร่งใส และยอมรับ ว่าปัญหาการบริหารงานบุคคล เป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว คือ

“สำหรับระบบการบริหารงานบุคคล ที่อาจมีการใช้ผลประโยชน์มาต่อรองเพื่อแลกกับตำแหน่ง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเนื้องไปเป็นมูลเหตุจูงใจในการกระทำทุจริต ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ที่อาจจะเป็นสาเหตุของการเกิดวิกฤติการณ์ประการหนึ่ง ผมจะเข้าไปดูแลเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลให้เป็นธรรมด้วยตนเอง เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาซ้ำซ้อนขึ้นมาอีก ...” (มติชน, 18 กุมภาพันธ์ 2549 : 5)

ข้อมูลการแสดงความคิดเห็นอื่นๆ จากหนังสือพิมพ์

หนังสือพิมพ์ มติชน คอลัมน์ ข้าราชการ เรื่องจดหมายจากคุณใหญ่ วันพุธที่ 30 พ.ย และ 21 ธ.ค. 2548 กล่าวถึงปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

“คุณใหญ่ เป็นอดีตข้าราชการบำนาญ รับราชการมาเกือบ 30 ปี ลาออกเมื่อปลายปี 2540 กล่าวว่า ในขณะนี้ตนเอง ได้รับเลือกให้เข้ามาทำงานในตำแหน่งเลขานุการ อบต. หลังการเลือกตั้ง ก.ค. 2548 มีความเห็นว่า “เมื่อเริ่มทำงานได้เดือนกว่าๆ จึงได้รู้ว่ายุคการปฏิรูประบบราชการ ยังคงไม่แตกต่างไปจากเดิมเลย บางอย่างยิ่งแย่กว่าเดิม โดยเฉพาะเรื่องระเบียบวินัยข้าราชการ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมากกว่าเดิม ยิ่ง อบต. การทุจริตเป็นไปอย่างง่ายดายมาก เกือบทุกองค์กรเลยทีเดียว บางครั้งการจัดซื้อจัดจ้าง การสอบราคา ประกวดราคา ไม่ต้องมีการประกาศเลย ทำเองหรือผู้รับจ้างผูกขาดรายเดียว ปัญหาอย่างหนึ่งใน อบต. คือโครงสร้างเงินเดือนหรือค่าตอบแทนระหว่างผู้บริหารกับพนักงานส่วนตำบลลูกจ้าง ค่าตอบแทนของนายก อบต. สูงสุด 9,200 บาท รวมเงินประจำตำแหน่ง และค่าตอบแทนพิเศษ 4,000 บาท รวมเป็น 13,200 บาท นี่เฉพาะที่มีรายได้ตั้งแต่ 50 ล้านบาทขึ้นไป ถ้าต่ำลงมาจะเห็นว่าเงินค่าตอบแทนของนายก อบต. ต่ำกว่าเงินเดือนพนักงานระดับ 5-6 เสียอีก ทำให้เกิดปัญหาหลายประการคือ

1. ข้าราชการประจำหรือพนักงานส่วนใหญ่มิมีระดับเงินเดือนสูงกว่าผู้บริหาร จะไม่เกรงกลัวผู้บริหารที่ประชาชนเลือกเข้ามา บางคนมีความรู้เพียงมัธยม แถมเงินเดือนน้อย ไม่มีศักดิ์ศรี ถูกข้าราชการประจำข่มหมด

2. ผู้บริหารบางคนไม่มีความรู้ในระบบราชการเลย รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้าง ถ้ามี เลขานุการ อบต. ที่ไม่มีความรู้มาทำงาน ยิ่งทำให้พนักงานคอร์รัปชันได้ง่ายมาก เอาอะไรมาหักก็เซ็นต์ลูกเดียว พุดง่ายๆ คือหลอกง่าย

3. ผู้บริหารบางคนทีพอรู้ระเบียบบางคน ก็จะทุจริตร่วมกับพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางคน เพราะเงินเดือนน้อยไม่พอจ่าย

4. อยากให้รัฐบาล มองเห็นปัญหาและแก้ไขปัญหเหล่านี้ โดยปรับปรุงค่าตอบแทนของผู้บริหาร อบต. ให้สูงกว่านี้ อย่างน้อยอย่าให้ พนักงานองค์การหรือลูกจ้างข่มได้”

จากการรวบรวมข้อมูลจากสื่อมวลชน การกระทำที่เป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบและมีลักษณะเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล คือ

1. การกระทำคอร์รัปชัน คือ การเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขันเข้ารับราชการ ซึ่งเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งที่เป็นการกระทำแบบสมรู้ร่วมคิดกัน การมีนายหน้ามาติดต่อเรียกรับเงิน และการให้สินบนของบุคคลที่เข้าสอบแข่งขัน

2. การกระทำที่ไม่เป็นธรรม คือการไม่ประกาศผลสอบแข่งขันในทันทีหลังจากการสอบแข่งขันสิ้นสุดลงของเทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์

3. การกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย หรือระเบียบปฏิบัติ เช่น การแจ้งมติการสอบสวนการกระทำความผิดอันเป็นเท็จของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลในจังหวัดกาฬสินธุ์ การใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีในการสอบแข่งขันเป็นพนักงานเทศบาล การฝ่าฝืนมติคำสั่งเกี่ยวกับการห้ามใช้บัญชีบรรจบุคคลเข้ารับราชการข้ามจังหวัด เป็นต้น

ตัวแสดงที่ถูกพาดพิงถึงว่ามีใช้อำนาจที่มิชอบได้แก่

1. คณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งตัวบุคคลที่เป็นคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบแจ้งมติการดำเนินการที่เป็นเท็จ เพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์เป็นของตนเองและยังทำงานกรณีการทำงานล่าช้า

2. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีจังหวัดในพื้นที่ภาคกลางและจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในเรื่องการเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขัน รวมทั้ง กรณีการจัดสอบแข่งขันเป็นพนักงานเทศบาล แต่ไม่ประกาศผลสอบแข่งขันและหวังเหนียวไม่ประกาศผลสอบ

3. ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีทั้งกรณีที่ใช้อำนาจแทนผู้บริหารท้องถิ่นเรียก

รับเงินจากการสอบแข่งขัน การฝ่าฝืนคำสั่งการห้ามใช้บัญชีบรรจุนักงานส่วนท้องถิ่นข้ามจังหวัด และการสมรู้ร่วมคิดกับผู้บริหารท้องถิ่นในกรณีการเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขัน

4. ประชาชนที่เป็นผู้สมัครสอบแข่งขันเป็นพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ออกมายอมรับว่าได้จ่ายเงินแลกกับการสอบได้หรือได้รับการบรรจุ รวมทั้งบุคคลที่กระทำตนเป็นนายหน้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพาดพิงถึงนักการเมืองระดับชาติและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ทั้งการฝากบุคคลเข้าทำงานหรือการเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขัน

ภาคผนวก ค.

การสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จดหมายแนะนำและผลการสัมภาษณ์

1. เรื่อง ขอความอนุเคราะห์สำรวจข้อมูล เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด
2. เรื่อง ขอความอนุเคราะห์สำรวจข้อมูล เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกลางข้าราชการ
หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
3. เรื่อง ขอความอนุเคราะห์สำรวจข้อมูล เรียน ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาบุคลากรส่วนท้องถิ่น
4. เรื่อง ขอความอนุเคราะห์สำรวจข้อมูล เรียน ท้องถิ่นจังหวัด
5. ผลการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่ ศธ. 0512.15/759

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร

29 พฤศจิกายน 2548

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์สำรวจข้อมูล
เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด.....

ด้วย ว่าที่ ร.ต. อภิชัย ศรีเมือง เลขประจำตัว 4581906524 นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบันกำลังทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” โดยมีรองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงค์ วัฒนา เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ มีความประสงค์ที่จะเดินทางไปจังหวัด.....ในระหว่างวันที่ 2-8 ธันวาคม 2548 เพื่อขอสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด จากข้อมูลกรณีที่ได้มีการจัดเป็นสถิติ หรือเอกสารในเรื่องที่มีการนำเสนอ การร้องทุกข์ ร้องเรียน การสอบสวน ในปัญหาการบริหารงานบุคคลต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล) หรือสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด เพื่อนำมาวิเคราะห์ในการเขียนวิทยานิพนธ์ ในการนี้ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์จากท่านในการให้นิสิตได้เข้าพบเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อสำรวจข้อมูล ทั้งนี้ นิสิตจะประสานงานกับท่าน เพื่อนัดหมาย วัน เวลา ต่อไป

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านและขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(ศาสตราจารย์ ดร.อัมรา พงศาพิชญ์)

คณบดีคณะรัฐศาสตร์

หน่วยบัณฑิตศึกษา

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โทร 0-2218-7255 โทรสาร 0-2218-7251

ที่ ศธ. 0512.15/759

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร

29 พฤศจิกายน 2548

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์สำรวจข้อมูล

เรียน หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแห่งชาติ

ด้วย ว่าที่ ร.ต. อภิชัย ศรีเมือง เลขประจำตัว 4581906524 นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบันกำลังทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” โดยมีรองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงค์ วัฒนา เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ มีความประสงค์ที่จะขอสำรวจข้อมูลรายชื่อบุคคลที่เป็นคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแห่งชาติ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเรียนเชิญบุคคลบางส่วนที่เป็นคณะกรรมการฯ เป็นผู้เชี่ยวชาญในการตอบแบบสอบถามในการศึกษาวิจัย

ในการนี้ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์จากท่านในการให้นิสิตได้เข้าพบเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อสำรวจข้อมูล ทั้งนี้ นิสิตจะประสานงานกับท่าน เพื่อนัดหมาย วัน เวลา ต่อไป

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านและขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(ศาสตราจารย์ ดร.อัมรา พงศาพิชญ์)

คณบดีคณะรัฐศาสตร์

หน่วยบัณฑิตศึกษา

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โทร 0-2218-7255 โทรสาร 0-2218-7251

ที่ ศธ. 0512.15/759

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร

29 พฤศจิกายน 2548

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์สำรวจข้อมูล

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

ด้วย ว่าที่ ร.ต. อภิชัย ศรีเมือง เลขประจำตัว 4581906524 นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบันกำลังทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” โดยมีรองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงค์ วัฒนา เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ มีความประสงค์ที่จะขอสำรวจข้อมูล จากหน่วยงานของท่าน ดังต่อไปนี้

1. รายชื่อบุคคลที่เป็นคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งสามคณะ ได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ส่วนตำบล

2. รายชื่อบุคคลที่เป็นคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ของจังหวัด นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา และสระบุรี

3. สถิติการร้องทุกข์ ร้องเรียน เกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจที่มีขอบทางด้านบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จำแนกเป็นรายจังหวัด

ในการนี้ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์จากท่านในการให้นิสิตได้เข้าพบเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อสำรวจข้อมูล ทั้งนี้ นิสิตจะประสานงานกับท่าน เพื่อนัดหมาย วัน เวลา ต่อไป

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านและขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(ศาสตราจารย์ ดร. อัมรา พงศาพิชญ์)

คณบดีคณะรัฐศาสตร์

ที่ ศธ. 0512.15/759

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร

29 พฤศจิกายน 2548

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์สำรวจข้อมูล

เรียน ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาบุคลากรส่วนท้องถิ่น

ด้วย ว่าที่ ร.ต. อภิชัย ศรีเมือง เลขประจำตัว 4581906524 นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตร
ดุสิตบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบันกำลังทำ
วิทยานิพนธ์เรื่อง “การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน
ประเทศไทย” โดยมีรองศาสตราจารย์ ดร.ดำรง วัฒนา เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ มีความ
ประสงค์ที่จะขอสำรวจข้อมูลโดยการสัมภาษณ์บุคคล ที่เป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
สมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่ได้เดินทางมาเข้ารับการศึกษาอบรมในหลักสูตรต่างๆ
ที่สถาบันฯ ได้จัดขึ้น ณ ที่ทำการของสถาบันฯ อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี

ในการนี้ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์จากท่านในการให้ นิสิตได้เข้าพบบุคลากรกลุ่มดังกล่าว
เพื่อสำรวจข้อมูล ทั้งนี้ นิสิตจะประสานงานกับท่าน เพื่อนัดหมาย วัน เวลา ต่อไป

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จาก
ท่านและขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ ดร. แก้วคำ ไกรสรพงษ์)

ผู้อำนวยการหลักสูตรรัฐศาสตรดุสิตบัณฑิต

หน่วยบัณฑิตศึกษา

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โทร 0-2218-7255 โทรสาร 0-2218-7251

ที่ ศธ. 0512.15/760

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร

20 มีนาคม 2549

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์สำรวจข้อมูล
เรียน ท้องถิ่นจังหวัด.....

ด้วย ว่าที่ ร.ต. อภิชัย ศรีเมือง เลขประจำตัว 4581906524 นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบันกำลังทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” โดยมีรองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงค์ วัฒนา เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ มีความประสงค์ที่จะเดินทางไปจังหวัด.....ในระหว่างวันที่ 17-21 เมษายน 2549 เพื่อขอสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด จากข้อมูลกรณีที่ได้มีการจัดเป็นสถิติ หรือเอกสารในเรื่องที่มีการนำเสนอ การร้องทุกข์ ร้องเรียน การสอบสวน ในปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ณ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด เพื่อนำมาวิเคราะห์ในการเขียนวิทยานิพนธ์ ในการนี้ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์จากท่านในการให้นิสิตได้เข้าพบเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อสำรวจข้อมูล โดยนิสิตจะประสานงานกับท่าน เพื่อนัดหมาย วัน เวลา ต่อไป

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านและขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ ดร. แก้วคำ ไกรสรพงษ์)

ผู้อำนวยการหลักสูตรรัฐศาสตรุษฎีบัณฑิต

หน่วยบัณฑิตศึกษา

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โทร 0-2218-7255 โทรสาร 0-2218-7251

ผลการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายได้แก่ บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัด และบุคลากรฝ่ายวินัย ที่มีหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แสดงทรรศนะเกี่ยวกับปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบน ทางด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลดังนี้

หมายเหตุ เนื่องจากข้อมูลที่ได้มาเป็นการกล่าวอ้างและการนำเสนอที่มีผลกระทบต่อชื่อเสียงของ บุคคลและสถานที่ ดังนั้น ผู้วิจัย ขอปกปิดรายชื่อบุคคล และสถานที่ทำงาน

ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น

1. ปลัดเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดภาคเหนือและดำรงตำแหน่งกรรมการสายผู้แทน ปลัดเทศบาลในคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.กลางเทศบาล) 1 คน

มีความเห็นว่า ปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในกรณีที่เป็นพฤติกรรมของผู้บริหารหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ในขณะนี้มีปัญหา รุนแรงในเรื่องของ

1.1.ปัญหาการเรียกรับเงินจากพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ต้องการโอนย้ายมาทำงาน กับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองเป็นผู้บริหารอยู่ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้อำนาจการโอนย้าย เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น

1.2.ปัญหาการเรียกเงินจากผู้เข้าสอบแข่งขันเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่ต้องการจะสอบได้ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดสอบเอง

1.3. ปัญหาการขอเสนอยกชั้นฐานะของเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ให้สูงขึ้น กว่าระดับเดิมเนื่องจากการยกฐานะไปสู่ระดับชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สูงขึ้นนั้น มีผล ผูกพันต่อการได้รับการสนับสนุนงบประมาณ การขยายกรอบอัตรากำลังบุคลากรและกรอบของ การเลื่อนระดับตำแหน่งในสาขาวิชาชีพของพนักงานส่วนท้องถิ่นก็จะได้ขยายสูงขึ้น เช่น ยกฐานะ

จากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง ทำให้ระดับตำแหน่งของปลัดเทศบาล ขยายจากระดับ 7 เป็นระดับ 8 ได้ ก็จะทำให้สามารถเรียกเงินค่าตำแหน่งในกรณีที่จะรับโอนย้ายเข้ามาได้สูงขึ้น และสามารถเรียกได้หลายตำแหน่ง การเรียกเงินค่าตำแหน่งนี้ จะมีผลต่อการที่จะทำให้พนักงานเทศบาลอาจจำเป็นต้องกระทำการทุจริต เพื่อถอนทุนคืนที่ตนเองได้เสียเงินไปในการโอนย้ายเข้ามา

1.4. ปัญหาความต้องการของผู้บริหารท้องถิ่น บางแห่ง มีความประสงค์จะได้ในสิ่งที่ต้องการ แม้จะเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายหรือไร้คุณธรรม เช่น ต้องการทุจริตหรือหลบเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายเรื่องการประมูล และการจัดซื้อจัดจ้าง ต่าง ๆ ก็จะบีบบังคับให้พนักงานเทศบาล ต้องกระทำผิด หรือเลี่ยงกฎหมาย มิฉะนั้นก็จะทำงานอยู่ไม่ได้ มีผลต่อความเจริญก้าวหน้า หรือหาทางให้โอนย้ายไปทำงานที่อื่น

มีความเห็นว่า

“ปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น สาเหตุที่สำคัญ เป็นเพราะรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2540 มาตรา 284 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารและการบริหารงานบุคคล...และมาตรา 288 กำหนดว่าการจ้างและโอนย้ายพนักงานจะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่น ทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อย เกิดความเข้าใจ ว่าเจตนารมณ์ของท้องถิ่นนั้น หมายถึงตามเจตนารมณ์ของ “ผู้บริหารท้องถิ่น” นอกจากนี้เห็นว่า การกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการปกป้องระบบคุณธรรม หรือการให้ความเห็นชอบในการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น แต่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด มีกรรมกรส่วนหนึ่งที่มาจากตัวแทนผู้บริหารท้องถิ่น ที่ทรงอิทธิพลในระดับจังหวัด แม้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน แต่มีหลายกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเกรงใจผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ได้ทำหน้าที่ในการคัดค้านการใช้อำนาจที่ไม่เหมาะสมของผู้บริหารท้องถิ่น และเห็นว่าในขณะนี้กลไกที่มีประสิทธิภาพทางด้านการป้องกันมิให้ระบบคุณธรรมถูกทำลาย”

(สัมภาษณ์, ปลัดเทศบาลสายกรรมการกลางพนักงานเทศบาล, 25 สิงหาคม พ.ศ. 2548)

2. ปลัดเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดอุดรธานี (1 คน)

ปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนในการบริหารงานบุคคลที่ได้เห็นหรือรับทราบมา มีหลายกรณี เช่น

“ ในเทศบาลแห่งหนึ่ง มีการรับโอนพนักงานและรับลูกจ้างเข้ามาทำงานประจำ เทศบาลหลังจากสิ้นสุดการเลือกตั้ง โดยนายกเทศมนตรี นำรายชื่อบุคคลประมาณ 10 คน มาให้ฝ่ายข้าราชการประจำดำเนินการ และบอกว่า “คุณจะทำอย่างไรก็ได้ เพื่อให้บุคคลเหล่านี้เข้ามาทำงานให้ได้ ” _เข้าใจว่าบุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลใกล้ชิดของหัวหน้าคณะที่ช่วยเหลือนายกเทศมนตรี ให้ได้รับเลือกตั้ง ซึ่งในทางปฏิบัติคนมาลงในตำแหน่งต้องมีกรอบอัตรากำลัง กรณียังไม่มีกรอบอัตรากำลัง ก็เขียนกรอบเขียนมาใหม่เพื่อให้สามารถนำคนลงมาให้ได้”

“เรื่องการใช้จ่ายเงินหรือเสนอให้เงินเพื่อให้ได้เข้าทำงาน หรือให้สามารถโอนย้ายเข้ามาทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแน่นอน เคยทราบมาว่าการเรียกเงินมีหลายขั้นตอน เช่น กรณีบุคคลจะไปสอบเข้าทำงาน กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งจัดสอบ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นสามารถนำบัญชีรายชื่อผู้ที่สอบได้ไปบรรจุเข้าทำงานได้ด้วย หากผู้เข้าสอบต้องการให้มีชื่อขึ้นบัญชี ก็ต้องจ่ายในอัตราหนึ่งก่อน หากต้องการให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับเข้าบรรจุทำงานแน่นอนก็จ่ายในอีกอัตราหนึ่งที่เพิ่มขึ้น อัตราการจ่ายเป็นไปตามระดับตำแหน่ง (ระดับซี) ระดับตำแหน่งสูงก็จ่ายกันมาก ในกรณีของเทศบาล มีการจ่ายกันด้วยราคาเป็นล้านบาท วิธีการจ่ายเงิน เป็นที่รู้กันภายใน มีกระบวนการทำงานกันเป็นทีม ผู้สมัครสอบจะหาทางติดต่อกันเองไปยังหน่วยงานที่ต้องการบรรจุ”

“กระบวนการถอนทุนคืนเนื่องจากมีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสูง เป็นเหตุให้มีการถอนทุนคืน หากไปใช้ช่องทางการกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจะทำได้ยากกว่า เพราะมีระบบการตรวจสอบแต่วิธีการเรียกรับเงินจากการสอบเข้าทำงาน หรือการโอนย้ายพนักงานเป็นวิธีการที่ง่ายกว่าและไม่มีระบบการตรวจสอบเลย”

“ กรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นนำลูกหลานพรรคพวกเข้ามาทำงาน พบมากในกรณีที่เป็นการรับลูกจ้าง(พนักงานสัญญาจ้าง) เข้ามาทำงาน ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจในการจ้างเอง มีปัญหาในการควบคุมบังคับบัญชา เพราะบุคคลเหล่านี้ มักจะถือว่าตนเองเป็นคนของผู้บริหาร ก็จะไม่ค่อยเกรงใจข้าราชการ แม้แต่ปลัดเทศบาลซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำ ก็จะทำงานด้วยกันยาก แต่ก็ขึ้นอยู่กับความสามารถของข้าราชการประจำแต่ละคนว่า จะปรับตัวให้เข้ากันได้หรือไม่ การใช้อำนาจในการลงโทษเมื่อลูกจ้างกระทำผิดจะมีปัญหา เพราะปลัดเทศบาลไม่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล ถึงมีก็จะไม่กล้าใช้ เพราะต้องให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ใช้จะดีกว่า เพราะเป็นคนของเขา”

“เรื่องระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขณะนี้ คิดว่ามีเพียงร้อยละ 30 เท่านั้น ที่ผู้บริหารใช้ระบบคุณธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคล นอกนั้น อีกร้อยละ 70 มีลักษณะเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน เช่น ใช้ระบบอุปถัมภ์ เส้นสาย พรรคพวก การใช้จ่าย ฯลฯ ปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนเกิดขึ้นเพราะกฎหมายให้อำนาจทางด้านการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารท้องถิ่นมาก และนำไปใช้ผิด คณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด เปรียบเสมือนตรายาง ในการให้ความเห็นชอบตามที่ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอมา การตรวจสอบ มีเพียงพิจารณาว่าการดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เช่น ในเรื่องการรับโอนพนักงานคุณสมบัติของบุคคลจะโอนตรงตามมาตรฐานที่กำหนดหรือไม่เท่านั้น ส่วนวิธีการรับโอนได้มาจะโดยวิธีการใด ไม่อาจจะไปตรวจสอบได้ เพราะเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น” (สัมภาษณ์, ปลัดเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดอุดรธานี, 20 กุมภาพันธ์ 2549)

3. ปลัดเทศบาลผู้ตำแหน่งกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.จังหวัด) แห่งหนึ่งในจังหวัดทางภาคใต้ 1 คน

“การบริหารงานบุคคลของเทศบาลมีปัญหาเกือบทุกแห่ง”

พฤติกรรมเบี่ยงเบนของผู้ใช้อำนาจหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ทั้งระดับผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด รวมทั้ง หัวหน้าสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดโดยมีความเห็นว่า

“คณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด (ปกปิดชื่อจังหวัด) ส่วนหนึ่งมาจากสายผู้บริหารท้องถิ่น เป็นนักการเมือง สิ่งที่เห็นเป็นประจำ คือในกรณีมีการโอนย้ายพนักงานระหว่างเทศบาล เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้เป็นความตกลงของท้องถิ่นที่จะโอนและรับโอน การที่ผู้บริหารท้องถิ่นที่กรรมการทราบเรื่องการโอนย้ายของพนักงานบางคน ที่เสนอเข้ามาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการฯ ก็จะมีการบอกแจ้งไปยังท้องถิ่นอื่นๆ ว่า พนักงานคนนั้นคนนี้ไม่ดี ซึ่งเป็นการตัดโอกาสการทำงานและความก้าวหน้าของพนักงานเทศบาล ทำให้เกิดการไม่รับโอน นอกจากนี้ ความสัมพันธ์อันดีระหว่างตัวแทนกรรมการสายผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นนักธุรกิจ กับข้าราชการส่วนภูมิภาค ที่เป็นกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด สายผู้แทนส่วนราชการ โดยข้าราชการดังกล่าว ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นจะให้เกียรติ เกรงใจ ให้การต้อนรับ มากกว่ากรรมการที่เป็นตัวแทนจากพนักงานเทศบาล “ระบบการเลี้ยงดูอุปถัมภ์” มีแน่นอน ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นบางคน มีอำนาจเงิน และหมั่นศึกษาความต้องการของข้าราชการในระดับจังหวัด ว่าชอบแบบไหน

ก็จะสนองในสิ่งนั้น บางครั้งการตัดสินใจหรือความเห็นมักจะเป็นไปตามความต้องการของ กรรมการสายผู้บริหารท้องถิ่น”

“กรณีของหัวหน้าสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด (ปกปิดชื่อจังหวัด) ในฐานะที่เป็น เลขานุการกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด และเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำทางด้าน กฎหมายและระเบียบปฏิบัติแก่คณะกรรมการฯ ในกรณีที่ต้องมีการตัดสินใจผิดถูกในกรณีที่ เกิดความขัดแย้ง ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานเทศบาล หัวหน้าสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด ค่อนข้างจะให้ความเห็นที่เป็นการช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่น มากกว่าพนักงาน ซึ่งอาจจะมาจาก หลายปัจจัย เช่นผู้บริหารท้องถิ่นเป็นนักธุรกิจ มีเงินมาก ซึ่งต่างจากพนักงานเทศบาล และมีบาง กรณีที่ทำให้เหตุผลว่าเหตุที่ต้องช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่นก็เพราะความเป็นเพื่อนกัน” (สัมภาษณ์, ปลัดเทศบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดภาคใต้, 17 กุมภาพันธ์ 2549)

4. อดีตปลัดเทศบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดภาคใต้ และเคยดำรงตำแหน่งในกรรมการบริหาร สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย 1 คน

ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับประเด็นการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นในกรณีที่เป็นพฤติกรรม เบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคลว่า

“ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นขณะนี้ คือการที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเสมือนทบวงการเมือง ต่างคนต่างเป็นนิติบุคคล มีอำนาจ หน้าที่ของตนการที่กฎหมายรัฐธรรมนูญ ๑ ม. 288 ยังตีความไม่ได้ว่า “ความต้องการของท้องถิ่น” หมายถึงใคร ทุกคนจึงถือว่าเป็นของผู้บริหารบุคคลในองค์กร ทั้งฝ่ายบริหารและปฏิบัติยังไม่ เข้มแข็ง ยังพอใจที่จะสมัครเป็นหมู่พวก การแนะนำทดแทนเมื่อปฏิบัติไม่ชอบมีน้อย การที่อำนาจ อยู่ที่คนเดียว หากขาดจริยธรรมจะเป็นอันตรายยิ่ง”

“คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่น เช่น ก.อ.หรือ ก.กลางพนักงานท้องถิ่น มีหน้าที่ แต่ อำนาจชัดเจนไม่มี อำนาจในการกำกับดูแลเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด หลายกรณีต้องไปอาศัย อำนาจของ ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา 70-71 พระราชบัญญัติเทศบาล ๑ ก็มีไม่ได้รับความ ร่วมมือ”

“ประเด็นที่เรียกว่าเป็น “พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล” ในขณะนี้ จากองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ที่มีปัญหาในเรื่อง “การตะแบง” มีอยู่ไม่เกิน 10% เช่น

ปัญหาการไม่เปิดโอกาส ในเรื่องการสอบเลื่อนระดับตำแหน่ง ก็มีผลกระทบไปยังอัตรา ปลัดเทศบาล ระดับ 8 ไม่ได้เลื่อนระดับเป็นระดับ 9 ซึ่งต่างจากระบบข้าราชการพลเรือน ที่มี ออกพ.ค.น.การ ทำให้สามารถโยกย้ายได้ ระบบการ “ลื้อคตำแหน่ง” ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น แห่งหนึ่ง จะมีผลต่อโอกาสความก้าวหน้าของพนักงานในเทศบาลอื่นๆ การไม่ชอบหน้า ก็จะไม่ไหว ไม่ให้ไป คนที่ไม่อยากไป แต่นายกเทศมนตรี ต้องการให้ไป จึงเป็นลักษณะของการ “ดองตำแหน่ง” ไม่ให้ใหญ่ หรือรองปลัดเทศบาลระดับ 6 ปรับเป็นระดับ 7 องค์กรสามารถ ปรับตัวบุคคลได้ แต่ไม่ยอมปรับ เพราะรองปลัดเทศบาลระดับ 6 คุณสมบัติไม่ถึงก็จะดองไว้ จนมี คุณสมบัติครบ ทำให้ผู้มีคุณสมบัติ จะไม่มีที่ลง การไม่เปิดสอบ ไม่ปรับตำแหน่ง ก็จะมีปัญหา เช่นนี้ การแก้ไข อาจจะทำได้โดย ใช้อำนาจของ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแล เทศบาล ตามมาตรา 71 พรบ. เทศบาลฯ แต่ส่วนใหญ่จะไม่ทำกัน กรณีที่ดำเนินการกับ นายกเทศมนตรีเมือง (ปกปิดชื่อ) ปัญหาการเลื่อนระดับ จาก รองปลัดเทศบาลระดับ 8 เป็น ปลัดเทศบาลระดับ 9 “

“อีกลักษณะเป็นการ “สับลม” เช่น กรณีปลัดเทศบาลระดับ 6 ต้องรอ 2 ปี จึงขึ้นเป็นระดับ 7 นายกเทศมนตรีไม่ยอมได้ จะปรับเป็นปลัดเทศบาลระดับ 6 เป็นระดับ 7 หากปลัดเทศบาล ระดับ 6 แม้จะเก่งก็ขึ้นไม่ได้ ต้องหาที่ย้าย ไปเป็นปลัดเทศบาลระดับ 6 ที่อื่น หรือปรับเป็น รอง เทศบาลระดับ 6 เพราะปลัดเทศบาลเป็นระดับ 7 ดังนั้น ปลัดเทศบาล 7 ก็จะสรรหากันใหม่”

“ขณะนี้ มี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเป็นจำนวนมาก แต่ละแห่งจะมีความ แตกต่างทั้งขนาด งบประมาณ ซึ่งจำแนกออกเป็นระดับชั้น แต่ละชั้นกำหนดความเติบโตของ พนักงานด้วยระบบ ซี ปราบฏการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ คือ

1.กลุ่มที่มีความพึงพอใจ จะไม่โอนย้ายแต่จะรักษาฐานเพื่อตนเอง ถึงเวลาปรับขั้นเทศบาล จะไม่ปรับถ้าตนขาดคุณสมบัติ อปท.กลุ่มนี้ คนอื่นจะเข้าได้ยากมาก แม้จะมีตำแหน่งว่าง ก็จะไม่ สรรหา และรอให้คนเจริญเติบโต

2.กลุ่มที่ไม่พึงพอใจ จะพยายามปรับตำแหน่งผู้บริหาร ให้สูงกว่าคุณสมบัติของคนเดิม เพื่อ จัดคนเดิม ถ้าไม่โอนย้ายจะต้องลดตำแหน่ง และหากคนใหม่ที่พึงประสงค์เข้ามาเช่น เครือญาติ คนสนิท หัวคะแนน ฯลฯ

3. ปัญหาอีกประการหนึ่งคือเรื่องทัศนคติของพนักงานต่อองค์กร หรือผู้บริหารที่มีเรื่อง การ ไม่ยอมรับกัน หรือมักใช้คำว่า “รับไม่ได้กับพฤติกรรมอย่างนั้นอย่างนี้” จริงๆแล้ว

พนักงาน ต้องปรับตัวด้วย เพราะผู้บริหารน้อยคนจะอยู่อย่างต่อเนื่องหลายสมัย ต้องยอมรับความแตกต่างของบุคคล และหาจุดร่วมที่ทำให้พนักงานอยู่กันได้ อย่างยอมรับซึ่งกันและกัน

4. ปัญหาหัวหน้าทุกระดับด้านการประเมินผลงาน มักจะใช้อารมณ์ มากกว่าเหตุผลหรือข้อเท็จจริง หรือตัวชี้วัดผิดพลาด จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม และไม่สอดคล้องกับตัวตนจริงๆ ของผู้ถูกประเมิน”

“ข้อสังเกตเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

1.เทศบาลเก่าจะมีการเรียนรู้ในการบริหารงานบุคคลที่ดีกว่าเทศบาลที่ตั้งใหม่ ปัญหาที่น้อยกว่า

2.เด็กรุ่นใหม่ ใหญ่เร็ว เรียนทางลัด สมัยหลัง ได้นำปลัดอำเภอ มาเป็นปลัดเทศบาลเลย ไม่มีผู้นำ มาตำแหน่งใหญ่เลย

3. ระบบการเลือกตั้งเป็นสาเหตุปัญหาแน่นอน ในระหว่างการเลือกตั้ง ปลัดเทศบาลไม่ควรเป็นตำแหน่ง รักษาการนายกเทศมนตรี ควรให้นายกเทศมนตรีเป็นต่อ หลักของปลัดเทศบาลต้องปรับตัว แต่จะต้องมีความเป็นตัวของตัวเอง หากนายกเทศมนตรีไม่ดี ต้องให้ คณะกรรมการพนักงานเทศบาล คู้มกัน แต่ทุกวันนี้ ไม่มี

4. ระบบการพัฒนาบุคคล ฝึกอบรมด้านจริยธรรม ทำให้นายกเทศมนตรีเริ่มดีขึ้นบ้าง แต่นานๆ ไปก็จะเหมือนเดิม บางคนก็ดี แต่บางคนก็จะเหมือนเดิม

5. การคอร์รัปชั่น (การกิน) มีทุกที่ แต่อยู่ที่วิธีการว่า “โง่งน้างหรือไม่โง่งน้าง” ทุกคนล้วนเคยได้รับมาทั้งนั้น แต่ขอให้น้อยๆลง” (สัมภาษณ์, ปลัดเทศบาล 1 คน, 25 มีนาคม 2549)

5. รองปลัดเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่ภาคเหนือ 1 คน

ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับประเด็นการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นในกรณีที่เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลว่า

“ไม่ได้ประสบความสำเร็จด้วยตนเอง” แต่ก็มีการฉ้อโกงที่เคยได้รับทราบมาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีปัญหาเช่นนี้ เรื่องการเรียกรับเงินในการโอนย้ายหรือการสอบบรรจุเข้าทำงาน เป็นเรื่องที่ไม่เปิดเผย เพราะหากมีก็คงจะเป็นเรื่องของกรมการปกครอง นอกจากนี้เห็นว่าการเลือกตั้งท้องถิ่น มีการแข่งขันกันสูง รวมทั้งมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูงด้วย พฤติกรรมที่เรียกว่าการ “ถอนทุนคืน” มีอย่างแน่นอน ช่องทางในการแสวงหาประโยชน์จากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ในทุกวันนี้มีความยากมากขึ้น เพราะมีกระบวนการในการควบคุมที่เข้มงวด ดังนั้น จึงต้องแสวงหาช่องทางอื่นๆ ที่ไม่มีระบบการตรวจสอบที่ชัดเจน สิ่งที่น่าสังเกตคือ ในการสอบบรรจุบุคคลเข้าทำงานเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น มักจะกระทำก่อนที่จะหมดวาระการทำงานของสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ทั่วๆ ไปที่บางครั้งขาดคนทำงานก็ไม่ยอมอนุมัติให้เปิดสอบแข่งขัน โอกาสที่จะใช้กระบวนการสรรหาบุคคลเป็นเครื่องมือเพื่อให้มีการเรียกรับเงินเพื่อเป็นทุนในการเลือกตั้งก็น่าจะมีโอกาสเป็นไปได้” (สัมภาษณ์, ปลัดเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่ภาคเหนือ, 20 กุมภาพันธ์ 2549)

6. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่จังหวัดภาคกลางและดำรงตำแหน่งทางด้านการบริหารในสมพันธ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย

ได้ให้ทรรศนะว่า

“การปกครองท้องถิ่นของไทย มีความแตกต่างไปจากหลายประเทศ เช่นในสหรัฐอเมริกา ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจมาก และเป็นหน่วยงานหลักดำเนินการจัดทำบริการพื้นฐานให้แก่ท้องถิ่น ขณะที่รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา ไม่สนใจในเรื่องเหล่านี้แต่ให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศมากกว่า ซึ่งต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ที่ราชการส่วนกลาง เป็นผู้ดำเนินการ ปัญหาของประเทศไทยก็คือการที่ราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการต่างๆ ด้วยตนเอง และควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการแก่ประชาชน ดังนั้น จึงต้องมีการต่อสู้ดิ้นรนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจให้มากขึ้นดังในต่างประเทศ การควบคุมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ผู้ควบคุมก็มีโอกาสใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของตนเอง ต่อมาเมื่อรัฐบาลจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ก็ยังมีปัญหาเรื่องความจริงจังในการกระจายอำนาจ เพราะกลัวกระทบต่อฐานเสียงและกลัวว่าจะได้รับการต่อต้านและไม่ได้รับการตอบสนองในการปฏิบัติตามนโยบายจากกลุ่มข้าราชการ อย่างไรก็ตามในเมื่อมีแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารงานบุคคลแล้ว ปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจกันไม่เป็น รวมทั้งการขาดกลไกในการควบคุมที่ดี

จึงทำให้เกิดปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนในการใช้อำนาจ ในหลายท้องถิ่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีปัญหาการทำงานร่วมกับพนักงานส่วนท้องถิ่น หากทำงานไม่เป็นที่ถูกใจก็จะหาทางให้ย้ายออกไป การที่ระบบการสรรหาบุคคลในระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของไทย เป็นระบบที่ไม่ได้ยึดหลัก “เกิดที่ไหนตายที่นั่น” เหมือนกับหลายประเทศ จึงทำให้เกิดปัญหาการคืนรนของผู้ที่เข้าสอบรับราชการ สามารถที่จะเลือกเข้าสอบแข่งขันเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นแห่งใดก็ได้ เมื่อได้ทำงานแล้วก็คิดจะหาทางย้ายกลับภูมิลำเนา ดังนั้น จึงต้องหาวิธีการทางคืนรนย้าย ทำให้เกิดการวิ่งเต้นใช้เงิน แต่ระบบการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นมีปัญหา เช่น กรณีที่ทำงานไม่เป็นที่ถูกใจผู้บริหาร และพนักงานไม่อาจจะโอนย้ายได้ ก็เกิดปัญหาความอึดอัดใจในการทำงาน เกิดการกลั่นแกล้ง การร้องเรียนกันเอง การที่ปลัดองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่คนของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นบุคคลใหม่ ที่เข้ามาไม่ได้ต้องการคนเดิม แต่ต้องการให้คนของตนเองมาทำงานก็จะพยายามนำเอาคนของตนเองมา คนเก่าก็มีปัญหาต้องวิ่งเต้นหาที่ทำงานใหม่ เพื่อให้ผู้บริหารองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่รับเข้าทำงานก็อาจจะเสนอสิ่งตอบแทนให้ เพราะอยู่ที่เก่าก็มีปัญหา ดังนั้น จึงเห็นว่า ควรเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคล ให้มีระบบที่ผู้บริหารองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเลือกปลัดองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นได้เอง โดยมีวาระการทำงานเท่ากับผู้บริหารท้องถิ่น เช่นเดียวกับรูปแบบการปกครองเมืองพัทยาในอดีต หรือเป็นรูปแบบเดียวกับที่นายกองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้คัดเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งรองนายกองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการสรรหาบุคคลในปัจจุบันไม่ได้มาตรฐาน ยังไม่มีที่เป็นระบบมาตรฐานในการจัดสอบยังมีการช่วยเหลือกันและมีช่องทางในการทุจริต อย่างเช่น เรื่องการสอบบรรจุบุคคลเข้าทำงานเป็นพนักงานองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จังหวัดกาญจนบุรี เรื่องการเรียกรับเงินมีหลักฐานยืนยันได้ว่าเป็นเรื่องจริง ในฐานะที่ทำหน้าที่บริหารสมาคมปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย มีพนักงานท้องถิ่นและบุคคลผู้เข้าสอบจำนวนมากมาร้องเรียนหรือแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับเรื่องรับเงินเพื่อจองตำแหน่ง การเรียกรับเงินเพื่อบรรจุเข้าทำงาน ทั้งนี้เพื่อให้สมาคมฯ หาช่องทางในการแก้ไข การกระทำขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนี้ ถือว่าเป็นเรื่องที่ทำทายนอกกฎหมายมาก ผู้กระทำไม่เกรงกลัวความผิด ดังนั้น จึงเห็นว่าระบบการสรรหาบุคคลเข้ามามีดำรงตำแหน่งในองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการจัดตั้งองค์รวิชาชีพที่ทำหน้าที่ออกไปรับรองการทำงานให้กับพนักงานส่วนท้องถิ่น การคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งใด จะต้องให้สมาคมวิชาชีพเป็นผู้ออกไปรับรอง มีการเสนอชื่อบุคคลที่ได้รับการรับรองให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ทำการคัดเลือก เพื่อป้องกันระบบอุปถัมภ์ การช่วยเหลือกัน การวิ่งเต้นใช้เงิน “

(สัมภาษณ์, ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดภาคกลาง, 20 เมษายน 2549)

7. ปลัดเทศบาลในพื้นที่จังหวัดภาคกลาง และดำรงตำแหน่งกรรมการชมรมปลัดเทศบาลแห่งประเทศไทย 1 คน

ได้ให้ทรงทราบว่า

“ในทุกวันนี้ได้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งต่างจากในอดีต (ก่อนการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542) ที่กระบวนการสรรหา คัดเลือก การโอนย้ายพนักงานเทศบาล อยู่ในส่วนกลาง ซึ่งเป็นหลักการปฏิบัติที่มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดี คือสามารถสรรหาบุคคลไปดำรงตำแหน่งที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ทำให้พนักงานเทศบาลได้มีโอกาสเรียนรู้ประสบการณ์ใหม่ๆ และเป็นทางออกให้กับพนักงานเทศบาลหากมีปัญหาเกี่ยวกับฝ่ายการเมือง (ผู้บริหารท้องถิ่น) จะสามารถหาทางออกในการโอนย้ายได้ แต่ในปัจจุบันการสรรหาอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการโอนย้ายก็เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น แต่ระบบการจัดการโดยส่วนกลางในอดีตก็มีปัญหาคือ ทำให้เกิดระบบการวิ่งเต้นระหว่างพนักงานเทศบาลกับผู้ใหญ่ในหน่วยงานราชการ ส่วนกลางที่มีอำนาจควบคุมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น อยากได้อะไรก็หาทางวิ่งเต้นเข้าหา เกิดเป็นความสัมพันธ์ต่างตอบแทน อย่างนี้ก็คือ “พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล” และทำให้พนักงานเทศบาลไม่เห็นความสำคัญกับผู้บริหารท้องถิ่น เพราะไม่มีอำนาจที่จะให้คุณให้โทษได้อย่างเต็มที่ เพราะหากไม่พอใจผู้บริหารท้องถิ่นก็ย้ายหนีได้ แต่ผู้บริหารท้องถิ่น ไม่อาจจะหนีไปไหน ต้องอยู่ทำงานกับประชาชน

ในปัจจุบัน กระบวนการดังกล่าวเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น นายกเทศมนตรีมีอำนาจมากในการสรรหา การโอนย้ายพนักงาน เมื่อมีอำนาจเต็มก็มากขึ้นก็จะใช้อำนาจเพื่อตนเองมากขึ้น มีการวิ่งเต้นเลือกคนที่เป็นพรรคพวกเข้ามาทำงาน การวางคนของตนในตำแหน่งที่สำคัญ แสวงหาช่องทางในการทุจริต หรือการเอาเปรียบคู่แข่งชั้นทางการเมืองที่แนบเนียนไม่อาจจะเอาผิดในทางกฎหมายได้ เช่นในช่วงใกล้การเลือกตั้ง จะนำทรัพย์สินของเทศบาลไปเป็นประโยชน์ของตนเองในการหาเสียง เช่นการแจกสิ่งของแก่ประชาชนกิจกรรมต่างๆ ในช่องทางที่เทศบาลสามารถกระทำได้ และมักจะลืมนึกไปว่าหรือเข้าใจว่าทรัพย์สินของเทศบาลคือทรัพย์สินของตนเอง ”

(สัมภาษณ์, ปลัดเทศบาลแห่งหนึ่งในพื้นที่ภาคกลาง, 30 พฤษภาคม 2549)

ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 12 คน

กลุ่มนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ส่วนใหญ่มาจากพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) ที่มาเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจัดโดยสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2549) ได้แสดงทรรศนะเกี่ยวกับปัญหาทางด้านการบริหารงานบุคคล คือ

1. ปัญหาการทำงานที่ขัดแย้งกับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการไม่สนองนโยบายเท่าที่ควร และมักจะแสดงอาการดูถูกดูแคลนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลว่า มีความรู้ น้อย ไม่รู้เรื่องระเบียบกฎหมาย

2. ปัญหาเรื่องการเรียกรับเงิน เสนอให้เงินในการสอบ การ โอนย้าย เป็นเรื่องที่มีจริงแต่เป็นเรื่องในทางลับจะนำไปเปิดเผยให้ทราบไม่ได้

3. มีความเห็นว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีส่วนทำให้เกิดปัญหาในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก เพราะได้เข้ามาแทรกแซงการทำงานมากกว่าการทำหน้าที่การกำกับดูแล รวมทั้งการบริหารงานบุคคลด้วย

2. นายกเทศมนตรีแห่งหนึ่งในจังหวัดภาคกลางและดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารสมาคม สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

ได้ให้ทรรศนะว่า เรื่องพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลว่า

“หากจะกล่าวถึงเกิดจากการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น และทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นมีลักษณะเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนแต่เพียงฝ่ายเดียว เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง เพราะมีหลายกรณีที่เกิดการร้องเรียนต่อศาลหรือคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่น นั้น เกิดจากพฤติกรรมของพนักงานส่วนท้องถิ่นบางคนประพฤติตนไม่ดี เมื่อผู้บริหารใช้อำนาจในการดำเนินการทางวินัย หรือใช้มาตรการทางการบริหารเพื่อให้เกิดการปรับปรุงนิสัยและพฤติกรรมการทำงาน ทำให้พนักงานเหล่านี้ไม่พอใจ จึงไปร้องเรียนว่าผู้บริหารใช้อำนาจไม่เป็นธรรม”

“นอกจากนี้ปัญหาสำคัญอีกกรณี ได้แก่เรื่องการกระจายอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลยังไม่เป็นผล เพราะราชการส่วนกลางยังแสดง พฤติกรรมเบี่ยงเบน คือไม่ยอมกระจายอำนาจให้ตามที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนด ยังมีการหวงอำนาจ ดังนั้น จึงถือว่าการไม่กระจายอำนาจให้ตามบทบัญญัติ

ของกฎหมาย คือ พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ส่วนเรื่องที่มีการกล่าวหาว่ามี การทุจริตในการสอบแข่งขันบุคคลเข้ารับราชการนั้น คิดว่าไม่น่าจะเป็นเรื่องจริง สมาคมสันนิบาต เทศบาลฯ ติดตามมาตลอด แต่ไม่เคยจับผู้กระทำความผิดได้แม้แต่รายเดียว แต่เป็นเกมส์ของ ราชการส่วนกลาง ที่ใส่ร้าย ทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เมื่อกระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ก็จะบริหารจัดการกันไม่ได้ เกิดการทุจริต ในที่สุดก็จะนำเอาอำนาจในการบริหารงาน บุคคลที่ให้แก่ท้องถิ่นกลับคืนไป เช่น ในเรื่องการจัดสอบแข่งขันบุคคลเข้ารับราชการกลับคืนไปให้ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการอีก ซึ่งในอดีตที่เคยเป็นเช่นนั้น คณะกรรมการ พนักงานเทศบาล (ก.ท.) ทำหน้าที่ในการจัดสอบแข่งขันและมีอำนาจในการ โอนย้ายพนักงาน เป็น ความรู้สึกที่อึดอัดใจและกล้ากลืนของนายกเทศมนตรีมาตลอด เพราะไม่มีอำนาจอะไร พนักงานมี ปัญหาอะไร ก็จะวิ่งเต้นเข้าหาผู้ใหญ่ในกระทรวง จึงทำให้พนักงานมองไม่เห็นความสำคัญของ นายกเทศมนตรี หากมีปัญหาการทำงานก็วิ่งเต้นขอย้ายกับกระทรวง หรือบางครั้งนายกเทศมนตรี เห็นว่าพนักงานบางคนทำงานไม่ดี ก็อยู่ด้วยกันไม่ได้ ก็ต้องไปวิ่งเต้นขอให้ผู้ใหญ่ในกระทรวง ช่วยย้ายออกไป พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล จึงเกิดขึ้นได้เมื่อมีการวิ่งเต้น การเรียกรับเงินหรือเสนอให้เงินเพื่อให้สมประโยชน์ด้วยกันก็เป็นเรื่องที่มีการพูดถึงกันมานานมาก แล้ว สมาคมสันนิบาตฯ ก็ดี บุคลากรของฝ่ายท้องถิ่นก็ดี พยายามต่อสู้ดิ้นรนในเรื่องนี้มาตลอด จนทำให้เกิดพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 ที่มีคณะกรรมการกลางพนักงาน ส่วนท้องถิ่นที่เป็นระบบไตรภาคี โดยกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีอำนาจ ในการบริหารงานบุคคลเสียเอง แล้วต่อมาราชการส่วนกลางก็สร้างเรื่องเพื่อพยายามดึงเอาอำนาจ กลับไปอีก ทุกวันนี้ ราชการส่วนกลางวางระบบการควบคุมอำนาจการบริหารงานบุคคลไว้ เช่น กำหนดให้ประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ต้องเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด เท่านั้น เห็นว่าไม่เหมาะสม เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมีภารกิจมาก ไม่มีเวลามาดูแลอย่างจริงจังจึงใน ปัญหาเรื่องเล็กๆ เช่น การโอนย้ายพนักงานท้องถิ่นเป็นรายๆ และยังเป็นระบบการคุมบังคับบัญชา ระบบการบริหารงานบุคคล ที่ไม่ใช่ระบบของการกำกับดูแล และเป็นตำแหน่งที่ทุกคนต้องเกรงใจ ไม่มีกล้าโต้แย้งหรือคัดค้าน ทำให้การทำงานของคณะกรรมการฯ ในหลายจังหวัดก็มีปัญหา เช่นกัน”

“เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ควรมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลเองได้ องค์กรปกครองท้องถิ่นของเรามีรายได้หลายร้อยล้าน มากกว่าบริษัทเอกชนหลายแห่ง ซึ่งเขายังมี อิสระในการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเองได้ แต่เรากลับมีอำนาจจำกัด แต่ก็เห็นว่าในกรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก อาจจะขาดความพร้อมพึ่งตนเองไม่ได้ ก็ให้คณะกรรมการ พนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด มีหน้าที่ดูแลไปก่อน หากยังคงหวงเหวนอำนาจไว้ไม่กระจาย

อำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม ทั้งๆ ที่กฎหมายหาทางออกไว้ให้แล้วลักษณะ
 อย่างนี้ถือเป็น “พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล ”

(สัมภาษณ์, นายเทศมนตรีแห่งหนึ่งในพื้นที่ภาคกลาง, 30 พฤษภาคม 2549)

3. นายเทศมนตรีแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและดำรงตำแหน่งในระดับบริหาร ของสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย

มีความเห็นว่า ประเด็นที่เรียกว่าพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล หากมอง
 ว่าเรื่องการเรียกรับเงิน เป็นการกระทำที่เรียกว่า การคอร์รัปชันนั้น เป็นเรื่องที่มีจริงที่ควบคุมได้ยาก
 แม้แต่ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีระเบียบควบคุมก็ยังควบคุมยาก มีการแสวงหาช่องทางในการ
 ททุจริต แม้จะมีกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ควบคุม ก็ยังเกิดปัญหา
 การหลบเลี่ยงได้ แม้จะให้ราชการส่วนกลางมาควบคุมท้องถิ่น ก็ยังเกิดปัญหาการหาช่องทางทุจริต
 ได้เช่นเดียวกัน เพราะใครมีอำนาจคนนั้นก็มีโอกาสที่จะใช้อำนาจให้เกิดประโยชน์แก่ตนเอง ดังนั้น
 การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลจึงควรอยู่ที่การพัฒนาที่จิตสำนึกและคุณธรรมทางด้านจิตใจ
 ของแต่ละบุคคล ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรของราชการส่วนกลางหรือบุคลากรขององค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่น

ทรงสนะที่มองต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด

“คิดว่าไม่น่ามีปัญหาอะไรที่ไม่ดี ทุกคนตั้งใจทำงาน แต่ปัญหาที่ต้องการให้มีการปรับปรุง
 คือ เรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งด้านการบริหารงานบุคคล สิ่ง
 ที่น่าจะเรียกว่าเป็นการกระทำที่เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล ก็ได้แก่การที่
 ราชการส่วนกลาง ยังคงใช้อำนาจในการบังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการกำกับ
 ดูแล”

(คำให้สัมภาษณ์ของนายเทศมนตรีแห่งหนึ่งในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือวันที่ 24
 พฤษภาคม 2549)

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัดหรือบุคลากรในสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด

1. ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดที่ 1

เห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นและเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนในการบริหารงานบุคคลคือ

“กรณีผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด มักจะไม่มีความเป็นธรรมในการให้ความเห็น มักจะเข้าข้างผู้บริหารท้องถิ่น เพราะในกระบวนการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ ท้องถิ่นเป็นผู้เสนอมา และมักจะทำงานแบบชักใบให้เรือเสีย หรือจูงใจโน้มน้าวให้เสีย”

“มีช่องว่างในเรื่องการเรียกผลประโยชน์เพราะเกิดพฤติกรรมการสมยอม เมื่อสมยอมแล้วก็มีการเก็บเรื่อง ไม่มีการดำเนินการทางวินัย ไม่ส่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นดำเนินการและรายงานมายัง คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด หรือมีการช่วยเหลือกัน มีการสร้างหลักฐานเท็จ แต่ คณะกรรมการฯ จังหวัด ก็ทราบ”

“มีการซื้อขายข้อสอบ แต่ยังไม่มีการไล่ออก เนื่องจากหลักฐานยังไม่ชัดเจน มีการเรียกร้อยเอาเงิน ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นเพราะการมีโอกาสและช่องทาง ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ถือเงินเอง โอกาสทำผิดก็มีมาก”

(สัมภาษณ์, ท้องถิ่นจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ , 2 ธันวาคม 2548)

2. ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดที่ 2

ได้แสดงความเห็นปัญหาที่เกิดขึ้นและเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนในการบริหารงานบุคคลคือ

“จากฐานข้อมูลสถิติการกระทำความผิด พบว่าผู้บริหารท้องถิ่นกระทำความผิดมีน้อย แต่เจ้าหน้าที่ทำผิดมีมากกว่า เป็นการทำผิดโดยพนักงานถือว่าการทำผิดร่วมกัน เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีการตั้งคณะกรรมการ ซึ่งมีการช่วยเหลือ การตั้งกรรมการสอบสวนก็จะมี การช่วยเหลือกัน สาเหตุมาจากการที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่รู้กฎหมาย..”

“พนักงานจะต้องเป็นกลางแต่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง ต้องทำงานตามที่สัญญา กับประชาชน ความขัดแย้งเกิดจากการทำผิดบทบาทของทั้งสองฝ่าย แต่ปลัดองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นกระทำความผิดมีมากกว่า ผู้บริหารท้องถิ่นเองก็ไม่เข้ม ไม่รู้ระเบียบ ผู้บริหารมีดาบอยู่ในมือ แต่ใช้ไม่เป็น พนักงานส่วนท้องถิ่นจะทำผิดมากกว่าราชการส่วนภูมิภาคเพราะท้องถิ่นมีเงิน ระบบการตรวจสอบมีน้อย นายอำเภอก็เพียงการกำกับดูแลน้อยมาก ไม่มีเวลา “

(สัมภาษณ์, ท้องถิ่นจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, 2 ธันวาคม 2548)

3. ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดที่ 3

มีความเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล คือ

“..ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาของแต่ละบุคคล หากพบการกระทำผิดก็จะมีการบังคับใช้กฎหมาย กรณีผู้บริหารท้องถิ่นกระทำผิดก็ต้องใช้วิธีการให้พ้นจากตำแหน่ง โดยไม่มีมาตรการเรื่องวินัย ยังไม่ได้ใช้หลักความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น เมื่อพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ไม่มีการเอาผิด หากพนักงานบุคคลใดกระทำผิด ผู้บริหารคนใหม่ที่มาดำรงตำแหน่งก็ไม่สนใจที่จะดำเนินการทางวินัย..”

“...พนักงานอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ฉลาดในการปฏิบัติงาน ไม่รู้ว่าสิ่งนั้นผิดหรือไม่ผิด การสั่งการของหัวหน้าและ ลูกน้อง เมื่อสั่งงานแต่ไม่ถูกกฎหมาย แต่ไม่ได้มีการทำความเข้าใจ ไม่ฉลาดในการป้องกันตนเอง..”

“..การให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เกิดผลในทางลบ บางท้องถิ่นก็ทำตามระเบียบ แต่มีช่องทางในการประพฤติมิชอบ เลือกปฏิบัติ หรือมีการสมยอมระหว่างผู้บริหาร พนักงาน การที่กฎหมายกำหนดว่า การย้ายของข้าราชการเป็นอำนาจของผู้บริหาร ทำให้มีการใช้อำนาจที่ไม่มีระบบระเบียบ..”

“เรื่องการเรียกเงิน มีการทำกันแน่นอน การสอบบรรจุแต่งตั้งมีการขอเงิน เมื่อสอบได้แล้วก็คืนหน้าที่ลงตำแหน่ง การที่เทศบาล หรือ อบต. จัดสอบแล้วมีการขึ้นบัญชีไว้ ทุกคนก็จะวิ่งหาตำแหน่งลง เนื่องจากอุปทานมีมาก แต่ความต้องการมีน้อยทำให้มีการวิ่งเต้นต่อคณะกรรมการสอบ ต้นตอของสาเหตุ มาจากการเลือกตั้งบุคคลเข้าสู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายสูง แม้ว่าจะเป็นเขตเลือกตั้งเล็ก ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งก็ต้องการเงินมาค้ำทุน ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งในระยะหลังพบว่า มีนายทุนให้การสนับสนุน แนวทางการแก้ไขคือการจัดสอบรวม”
(สัมภาษณ์, ท้องถิ่นจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, 6 ธันวาคม 2548)

4. ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดที่ 4

มีความเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ดังนี้

“ปัญหาการซื้อขายตำแหน่งมีแน่นอน ซื่อกัน ซึ่ละ 1 แสบบาท โดยเฉพาะกรณีเรื่องการบรรจุพนักงานใหม่ แต่ที่มีการร้องเรียนที่มีมากมักเป็นเรื่องของผู้รับเหมาเป็นส่วนใหญ่มักจะยุติ เพราะตกลงกันได้ มักเป็นพฤติกรรมการใช้จังหวัดเป็นเครื่องมือไปบังคับ ผู้ร้องจึงร้องไม่จริงจึงไม่มีการให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกจากตำแหน่ง แต่มีกรณีปลัดเทศบาลที่กระทำ ความผิดแล้วถูกไล่ออกเพราะขาดงาน...”

“สิ่งที่ยังกำจัดไม่ได้คือเรื่องผลประโยชน์ เพราะผู้บริหารส่วนใหญ่มาจากการเสียเงินกัน ทั้งนี้ ประมาณร้อยละ 80 อีกร้อยละ 20 อาจจะได้เพราะผลงานฝีมือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ก็ไม่สามารถจับได้ นักการเมืองท้องถิ่นมาจากนักการเมืองระดับชาติหนุนหลัง จึงไม่ได้มีความเป็นตัวของตัวเองและมีพฤติกรรมเลียนแบบอย่าง”

“แนวทางการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นในขณะนี้ จังหวัดได้มีการจัดทำเอกสารคู่มือการฝึกอบรม มีการฝึกอบรมกฎหมายและจริยธรรม อยู่เป็นประจำ ทำให้เรื่องร้องเรียนมีการลดลง”
(สัมภาษณ์,ท้องถิ่นจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, 7 ธันวาคม พ.ศ. 2548)

5. ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดที่ 1

มีความเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลดังนี้

“ การร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษร” ไม่ค่อยจะมี หากมีก็จะเป็นเรื่องที่เป็นการพูดคุยกัน และมักจะเป็นปัญหาที่มาจากการทำงาน ทั้งนี้ เนื่องจากโครงสร้างของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แต่ฝ่ายการเมืองมักจะล้วงลูก กับฝ่ายข้าราชการประจำ จนทำงานด้วยกันไม่ได้ และข้าราชการประจำก็มักจะไม่สนองนโยบาย จึงเป็นปัญหาของความขัดแย้ง ซึ่งหากแต่ละฝ่ายรู้ในบทบาทของตนเองก็จะไม่มีปัญหา ผู้บริหารท้องถิ่น อยากรจะบริหารกิจการท้องถิ่น แต่บางเรื่องอาจจะเป็นการผิระเบียบกฎหมาย ฝ่ายข้าราชการประจำก็ไม่ได้หาทางออกให้ บอกได้แต่เพียงว่าผิระเบียบก็จะไม่ทำตาม ซึ่งแนวทางที่ถูกต้องฝ่ายข้าราชการประจำจะต้องหาทางออกให้ได้ ไม่ใช่ อ้างแต่กฎระเบียบ ปลัด อบต. ที่เป็นผู้หญิงบางคน มักจะเป็นอย่างนี้ ก็มักจะไม่มึ่นำใจในการหาทางออก หรือให้การช่วยเหลือ”

“การกระทำในลักษณะนี้ไปนานๆ จะทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นไม่กล้าใช้งานปลัดฯ แต่จะหันไปใช้พนักงานอื่นๆ แทน ปลัดฯ ก็จะรู้สึกว่าคุณไม่มีความหมาย เจ้าหน้าที่ก็จะไม่เกรงใจ ปลัดฯ ปลัดฯ ก็จะบังคับไม่ได้ ไม่มีใครช่วยแก้ไขปัญหานี้และทั้งสองฝ่ายก็ยังไม่มีการปรับตัวเข้าหากัน กรณีขัดแย้งระหว่างนายกฯ กับปลัดฯ ก็มีบางกรณี ที่นายกฯ สั่งปลัดฯ ประจำสำนักงาน ปัญหาที่สำคัญคือทั้งสองฝ่ายไม่ค่อยไว้วางใจกัน ผลที่ปรากฏออกมาคือ

- 1) ส่งเรื่องให้ท้องถิ่นจังหวัด ซึ่งลงไปว่าจะให้ทำอะไร
- 2) จะไว้วางใจราชการที่ไม่ได้เป็นปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้เกิดรูปแบบ “การบังคับบัญชาอนุรูปแบบ”

“เรื่องการเรียกเก็บเงิน ยังไม่ค่อยมีการร้องเรียนเข้ามา หรือหากมีก็น่าจะมีน้อย เพราะจังหวัด.. (ปกปิดชื่อ).. เป็นจังหวัดห่างไกล ไม่เป็นเหตุปัจจัยที่จูงใจให้คนอยากย้ายมาอยู่เหมือนกับบางจังหวัด ที่มีความเจริญ คนมาอยากจะทำอยู่ จังหวัดเรายังไม่มีการจัดสอบ แต่จะใช้วิธีการขอบัญชีผู้สอบแข่งขันได้จากจังหวัดอื่นๆ ที่มีการสอบ บางครั้งพบว่า คนพอรู้ว่าจะมาอยู่จังหวัดของเรา ก็จะไม่มีมา”

(สัมภาษณ์,ท้องถิ่นจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, 16 มกราคม 2549)

5. ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดที่ 2

“ปัญหาที่เรียกว่า “พฤติกรรมเบี่ยงเบน” ที่เกิดขึ้นและนำไปสู่ปัญหาการร้องเรียนมีไม่มากนัก แต่มีกรณีหนึ่งที่ได้รับรายงานมาคือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งมีความไม่พอใจพนักงานส่วนท้องถิ่น คนหนึ่งในปัญหาเรื่องส่วนตัว จึงไม่อนุมัติให้มีการให้เงินรางวัลโบนัสให้แก่พนักงานผู้นั้น ซึ่งทางจังหวัดสอบสวนแล้วเห็นว่า ไม่น่าจะถูกต้อง เพราะพนักงานมีผลงาน จึงได้ให้ดำเนินการออกคำสั่งให้จ่ายเงินรางวัลให้ถูกต้อง ส่วนปัญหาในด้านการสอบ ยังไม่มีปัญหาการร้องเรียนเนื่องจาก จังหวัดยังไม่มีการจัดสอบแข่งขันเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น”

(สัมภาษณ์,ท้องถิ่นจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, 16 มกราคม 2549)

6. ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย ในสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดที่ 3

มีความเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลดังนี้

“เรื่องของการเลื่อนขั้นเงินเดือน เช่น ปัญหานายกเทศมนตรีแห่งหนึ่ง มีคำสั่งไม่เลื่อนเงินเดือน ให้แก่ปลัดเทศบาล ปัญหาของปลัดเทศบาล อาจจะมาจากรีengkunสมบัติในการทำงาน เพราะเป็นผู้ที่โอนย้ายมาจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ อาจจะได้รับสภาพกับความเป็นท้องถิ่นไม่ได้ ไม่คุ้นเคยกับระบบการเมือง”

“ปัญหาที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารกับพนักงาน คือ เรื่อง ความสนิทสนมกับผู้บริหารเดิม เพราะอาจจะมีประโยชน์เอื้อต่อกัน มีการแอบช่วยเหลือในช่วงระหว่างการทำเสียงเลือกตั้ง เพราะกฎหมายกำหนดให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มีกรณีปัญหาการวางตัวไม่เป็นกลาง เมื่อผู้บริหารเดิมไม่ได้รับเลือกตั้งกลับมา คนใหม่เข้ามาก็จะรับไม่ได้ ไปด้วยกันไม่ได้”

“ปัญหาปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบงำผู้บริหารท้องถิ่นก็มีเช่นกัน เนื่องจากปลัดฯ รู้เรื่องระเบียบ บางครั้งก็ไม่สนองนโยบายของผู้บริหาร รู้ว่าบางเรื่องกฎหมายให้ทำไม่ได้ แต่ไม่คิดหาทางออกให้ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะตัวเองไม่รู้ว่าจะทำอะไร หรืออาจจะเป็นการกลั่นแกล้ง”

“ปัญหาเรื่องของลูกจ้างก็มีข้อเสีย เพราะระบบการคัดเลือกบุคคลมาเป็นลูกจ้าง เป็นการคัดเลือกบุคคลจากผู้ใกล้ชิดของผู้บริหารท้องถิ่น ลูกจ้างมักจะถือว่าตัวเอง เป็นคนสนิทของผู้บริหาร จึงไม่เกรงใจข้าราชการ คิดแต่เพียงว่าผู้บริหารใช้งานได้คนเดียวเท่านั้น หากข้าราชการเรียกใช้งาน จึงมักจะไม่ค่อยให้ความร่วมมือ ในทุกวันนี้ เป็นระบบพนักงานสัญญาจ้างไม่เกิน 4 ปี แต่คนเก่าที่บังคับใช้ก่อนกฎหมายพนักงานสัญญาจ้างก็ยังคงทำงานต่อไป ปัญหาคือเรื่องการต่อสัญญาจ้างแล้วมีการเรียกเก็บเงินนั้น คิดว่าเป็นปัญหาทุกที่ แต่ระดับความรุนแรงอาจจะแตกต่างกัน”

“ปัญหาพฤติกรรมที่มีขอบในการบริหารงานบุคคล เกิดขึ้น เพราะการที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมาก เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ที่ต้องการให้ท้องถิ่นเป็นอิสระ คำว่า “ท้องถิ่น” มิได้มีความหมายว่า “ผู้บริหารท้องถิ่น” แต่ต้องหมายถึง “องค์กร”

“ปัญหาผู้บริหารท้องถิ่น โยงโยกกับนักการเมืองระดับชาติ มาขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดช่วยเหลือ เพื่อมิให้ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบการบริหารงานบุคคล”

“การประเมินผลงาน อำนาจอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่น มีกรณีที่รายงานผลการประเมินค่าคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด ก็ต้องเรียกมาสอบถามข้อเท็จจริง”

“กรณีปัญหาการเปิดสอบบรรจุพนักงานเข้าทำงาน เช่น ในปี พ.ศ. 2548 ที่ผ่านมา อบต. แห่งหนึ่งเปิดสอบแข่งขัน เพราะเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การเรียกเก็บเงิน มีการนำเงินไปให้ผู้ออกข้อสอบ เป็นการทุจริต เพราะเป็นข้อสอบปรนัย ผู้ที่สอบ ได้ เพราะได้เห็นข้อสอบก่อน ทั้งนี้ เนื่องจากการตั้งคณะกรรมการสอบ เป็นอำนาจของท้องถิ่น ทำ เอง ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ และข้าราชการส่วนท้องถิ่น”

“กรณีมีบุคคลต้องการมาขอลงตำแหน่งในท้องถิ่นที่เป็นภูมิลาเนาเดิม ก็ต้องใช้เงิน ซึ่ง เห็นว่าในขณะนี้ เป็นปัญหาที่รุนแรงมากในภาคอีสาน ได้รับทราบเรื่องการเรียกเก็บเงิน จากจังหวัด ภาคกลางแห่งหนึ่ง...(ปกปิดชื่อ)... มีการเรียกเงินล่วงหน้า 5 เท่าของเดือน”

“มีการฝากบุคคลมากับท้องถิ่นจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดก็มี ใบเอกสารแนะนำจะ เรียกว่า “ตั๋ว” ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะส่งให้ท้องถิ่นจังหวัด ช่วยดูแลให้ จากการสอบในเขตพื้นที่ ของจังหวัด จะพบว่า ผู้สอบจากทางภาคอีสานสอบได้ทำงานค่อนข้างมาก ตอนปฐมนิเทศ ผู้ว่า ราชการจังหวัด ก็รู้มาบ้างว่า ใช้เงินเข้ามา ได้แต่เดือนสตว่าเมื่อเข้ามาแล้ว ต้องตั้งใจทำงาน”

“มีบางกรณี ที่พนักงานลูกจ้างท้องถิ่น แนะนำกับ อบต. ที่ตนสังกัดว่า การที่ต้องเสีย เงินในการสอบ ทำให้ต้องถอนทุนคืน หากได้ทำงานในบางตำแหน่ง เช่น พนักงานธุรการ ก็จะไม่ มีผลประโยชน์ อะไร ที่จะได้พิเศษ ฉะนั้น จึงเสนอให้ อบต. จัดสอบแข่งขันบุคคลเข้ารับราชการใน ตำแหน่งเจ้าหน้าที่พัสดุ (เป็นตำแหน่งที่ใช้วุฒิการศึกษาเดียวกัน) ก็จะได้ คนที่ทำงานทั้งตำแหน่ง ธุรการและพัสดุ และมีโอกาสในการหาผลประโยชน์ ได้ กรณีเหล่านี้ก็มีเช่นกัน”

“ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ก็มีปัญหา เช่นการ พิจารณาให้ความเห็น ก็ลำเอียงเข้ากับฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วางตัวไม่เป็นกลาง” (สัมภาษณ์, ท้องถิ่นจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, 1 กุมภาพันธ์ 2549)

7. ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดที่ 4

มีความเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลดังนี้

“ผู้บริหารท้องถิ่น หน้าที่พนักงานไม่ค่อยจะทำงาน ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ค่อยรู้ระเบียบ แต่พนักงานรู้ แต่ไม่อยากจะให้ผู้บริหาร ๑ รู้มาก ไม่ค่อยอยากจะให้ผู้บริหาร ๑ มายังสำนักงาน

ท้องถิ่นจังหวัด กล่าวว่าจะได้รับการแนะนำในเรื่องกฎหมายและการใช้อำนาจตามกฎหมาย ในทุกวันนี้การฝึกอบรมให้ผู้บริหารท้องถิ่น ยังทำได้ไม่ทั่วถึง”

“ปัญหาเรื่องการบังคับบัญชาที่ค่อนข้างจะอ่อน กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะทุกตำแหน่งมาบรรจุเป็นพนักงานมาพร้อมๆ กัน มาแล้วได้เป็นหัวหน้าเลย (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนโยธา หัวหน้าส่วนคลัง) การฝึกอบรมก็ไม่ค่อยจะมี”

“เรื่องการรังแกข้าราชการประจำโดยฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำรู้ช่องทางในการย้ายหนี กรณีที่พนักงานมาจังหวัด หากบอกว่าถูกรังแก ก็จะช่วย แต่หากไม่ทำงานก็จะไม่ช่วย หากรังแกโดยฝ่ายการเมือง ก็สามารถที่จะใช้ช่องทางของนายอำเภอ และจังหวัด เราจะต้องพยายามให้อยู่ด้วยกันให้ได้”

(คำให้สัมภาษณ์ของท้องถิ่นจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2549)

8. ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายในสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดภาคกลาง จังหวัดที่ 1

มีความเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลดังนี้

“เรื่องที่พบคือการที่พนักงานส่วนตำบล ถูกผู้บังคับบัญชากดขี่รังแก ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือน เพราะไปฝักใฝ่กับฝ่ายการเมืองตรงกันข้าม การที่พนักงานไม่สนองความต้องการของผู้บังคับบัญชา เช่นเรื่องการฮั้วประมูล ปลัดคอบต. ทำงานแบบเถรตรง ไม่ปฏิบัติตาม จึงไม่ขึ้นเงินเดือนให้ กรณีพนักงานก็ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ เช่น มาทำงานสายประจำ กระด้างกระเดื่อง จึงได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานค่อนข้างต่ำ ผู้ถูกประเมินไม่ได้รับความเป็นธรรมจึงร้องเรียนมายังคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดปทุมธานี”

“ปัญหาผู้ถูกประเมินผลงานย้ายมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น ไม่ได้มีการส่งเอกสารผลการประเมินมา จึงต้องขอให้ส่งเอกสารมา หากผลการประเมินต่ำก็ต้องมีการชี้แจงเหตุผล”

“เรื่องการถอนทุนคืน มีแน่นอน การที่พนักงานท้องถิ่นไปตรวจงานแล้วทำงานแบบ “เถรตรง” จะเป็นการทำงานสนองนโยบายหรือไม่ หากไม่ทำก็จะถูกจีให้หาที่อยู่ใหม่ ส่วนปัญหาการซื้อขายตำแหน่ง เป็นเรื่องภายใน เมื่อมีการสอบทุกครั้งก็จะมีปัญหาเช่นนี้ โดยเฉพาะในเขต

พื้นที่จังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร จะมีการฝากลูกหลานของผู้ใหญ่ หรือผู้บริหารท้องถิ่นเองเข้ามา ในเรื่องการสอบ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ก็จะมีผู้ประสานงานจากภายนอก บอกว่าเป็นเด็กของใคร ก็จะสนองคุณให้เป็นพิเศษ ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่มองไม่เห็น (ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร) กรณีที่มีการยกฐานะของเทศบาลหรือการเลื่อนระดับตำแหน่งหรือการขยายกรอบของตำแหน่ง เช่น การตั้งรองปลัดเทศบาลเพิ่มขึ้น จาก 2 เป็น 3 คน ผู้ที่จะมาลงในตำแหน่ง หากไม่มีเส้นสาย จะต้องให้ผู้ใหญ่เป็นผู้ฝากฝัง ผู้ที่จะมาลงในตำแหน่งจะต้องติดต่อบุคลากร ให้คำมั่นสัญญาว่า “จะจัดการจัดการดูแลเอง” หมายถึงอะไร “

“ระบบการประชุมของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ก็จะมีการล็อบบี้ (lobby) โดยจังหวัด (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด-ผู้วิจัย) ไม่รู้ เช่นในเรื่องการจะเอาคนนั้นคนนี่เข้าทำงาน”

(สัมภาษณ์, หัวหน้าฝ่ายในสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดภาคกลาง จังหวัดที่ 1, 8 กุมภาพันธ์ 2549)

9. ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายในสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดภาคกลาง จังหวัดที่ 2

มีความเห็นว่า พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ที่เกิดขึ้นเป็นปัญหา

“การร้องเรียนในบางประเด็นที่คาบเกี่ยวกับเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ ที่อาจจะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงมีการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลที่อาจจะเป็นการกลั่นแกล้งกัน ในขณะนี้ ประเด็นที่กำลังสอบสวนอยู่ในขณะนี้ คือ ความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แห่งหนึ่ง ระหว่างปลัด อบต. กับนายช่างโยธา สืบเนื่องมาจาก เรื่องการจัดซื้อรถยนต์บรรทุกขยะของ อบต. หลังจากที่เรื่องการขอจัดซื้อได้ผ่านการประชุมของสภา อบต. แล้ว ปลัด อบต. ได้แก้ไขรายงานการประชุม เพื่อให้สามารถจัดซื้อรถยนต์ในราคาเท่าเดิม แต่ได้รถยนต์ในขนาดที่เล็กลงซึ่งราคาควรจะน้อยลงมาด้วย ต่อมานายช่างโยธา ได้ตรวจสอบพบว่าปลัด อบต. ได้แก้ไขมาตรฐานการจัดซื้อจากบันทึกรายงานการประชุมที่ไม่ตรงกับมติของที่ประชุม นายช่างโยธา จึงขอให้คณะกรรมการตรวจรับจ้างไม่รับสินค้า ปลัด อบต. จึงไม่พอใจ และต่อมา อบต. ฟ้องคดีอาญาแก่ปลัด อบต. เรื่องการปลอมแปลงเอกสาร หลังจากนั้นในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกัน ปลัด อบต. ร้องเรียนแจ้งให้จังหวัดทราบว่านายช่างโยธา รับเงินมาจากผู้รับเหมารายหนึ่ง จึงขอให้ อบต. ตั้งกรรมการสอบสวนวินัย และเสนอให้นายก อบต. แจ้งคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด ให้ดำเนินการทางวินัยเพื่อไล่นายช่างโยธาออกจากราชการ แต่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เห็นด้วย เพราะได้สอบสวนแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่มีมูลความจริง ไม่มีพฤติกรรมเรื่องการเรียกรับเงินแต่อย่างใด แต่เป็นการกลั่นแกล้งกัน “

(สัมภาษณ์, หัวหน้าฝ่ายในสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดภาคกลางจังหวัดที่ 2, 8 กุมภาพันธ์ 2549)

10. ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายในสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดภาคกลาง จังหวัดที่ 3

ปัญหาที่เรียกว่าพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล ที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัด และเป็นเรื่องที่มีการเสนอข่าวในหนังสือพิมพ์นั้น

“ทำให้จังหวัดเสื่อมเสียชื่อเสียงได้ จังหวัดได้ทำการตรวจสอบปัญหานี้แล้ว เพราะมีผู้มา ร้องเรียนหลายราย ในขณะที่จังหวัด (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด) ได้เตรียมจัดสอบแข่งขัน พนักงานส่วนตำบล และมีกระแสข่าวว่าผู้บริหารท้องถิ่นในพื้นที่ได้ใช้อิทธิพล และอำนาจเงินจูงใจผู้ใหญ่ในจังหวัด เพื่อตนเองจะได้รับประโยชน์จากการเปิดสอบนั้น จังหวัด กำลังหาวิธีการ ป้องกันปัญหาและแก้ไขปัญหา นอกจากนี้เห็นว่ามิบุคคลในพื้นที่ของจังหวัด แจ้งให้ทราบว่า ได้ ไปสมัครสอบแข่งขันเป็นพนักงานส่วนตำบล ในจังหวัดอื่นที่ใกล้เคียง(ปกปิดชื่อ) เห็นว่ามีการ กระทำที่ไม่ดีและไม่เกรงกลัวกฎหมายเลย เช่น การที่มีบุคคลภายนอกเดินเข้ามาติดต่อกับผู้สมัคร สอบถึงสถานที่รับสมัครสอบ และแนะนำว่าหากจะเป็นผู้ที่สอบได้ก็ขอให้จ่ายเงินผ่านนายหน้า จะนำไปให้คณะกรรมการจัดสอบและให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นที่จัดสอบ”

(สัมภาษณ์, หัวหน้าฝ่ายในสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดภาคกลาง จังหวัดที่ 3, 15 กุมภาพันธ์ 2549)

11. ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัดในภาคกลาง จังหวัดที่ 4

ให้ความเห็นมีความเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคลดังนี้

“ปัญหาการร้องเรียนในพื้นที่จังหวัด มีหลายกรณีแต่ประเด็นที่เป็นเรื่องการบริหารงาน บุคคลมีน้อย มักจะไม่ร้องเรียนกัน แต่จังหวัด (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด) ก็รับทราบได้เชิญ ผู้บริหารท้องถิ่นมาสอบถาม และให้คำแนะนำ บางกรณีเป็นปัญหาเพราะผู้บริหารท้องถิ่นไม่เข้า ในในด้วยบทกฎหมาย จึงปฏิบัติไม่ถูกต้อง แต่บางกรณีก็เป็นเพราะพนักงานประพฤติตนไม่ดี”

(สัมภาษณ์, ท้องถิ่นจังหวัดในจังหวัดภาคกลางจังหวัดที่ 4, 22 กุมภาพันธ์ 2549)

12. ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัดในภาคกลาง จังหวัดที่ 5

ให้ความเห็นปัญหาการกระทำที่เป็น พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล

“...มีบ้างแต่ที่มีกรณีการร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรมีไม่มากนัก กรณีที่มีปัญหามักจะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานท้องถิ่น เดินทางมาพบหรือโทรศัพท์มาขอคำปรึกษาจังหวัดก็จะให้คำแนะนำให้เข้าใจในการวางตัวและการปฏิบัติให้ถูกต้อง ปัญหาที่สำคัญที่เกิดขึ้นเป็นเพราะระบบการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้มีตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นบุคลากรที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้างานเข้ามาทำงานครั้งแรกพร้อมๆ กับ นายช่างโยธา และหัวหน้าฝ่ายการคลัง ทุกคนมาพร้อมๆกัน ความรู้สึกว่าการเป็นหัวหน้าหรือลูกน้องจึงไม่ชัด เป็นเพื่อนร่วมงานมากกว่า ดังนั้นการว่ากล่าวตักเตือนกันจึงไม่ค่อยกระทำ และต้องทำงานแบบไม่มีที่เสียดัง ไม่เหมือนกับระบบราชการส่วนภูมิภาค ที่ยังมีผู้บังคับบัญชา เป็นที่เสียดังให้ จึงมีการกระทำที่อาจจะไม่เป็นไปตามระเบียบแบบแผน จังหวัดได้จัดให้มีการประชุมให้คำแนะนำอยู่เป็นประจำทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่ถูกต้อง ปัญหาการร้องเรียนจึงไม่ค่อยมีอยู่กันด้วยความเข้าใจ”

(สัมภาษณ์, ท้องถิ่นจังหวัดในจังหวัดภาคกลาง จังหวัดที่ 5, 1 มีนาคม 2549)

12. ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัดในภาคกลาง จังหวัดที่ 6

ให้ความเห็นปัญหาการกระทำที่เป็น พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล ว่า

“ปัญหาการกระทำที่จัดเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่จังหวัด มีบ้าง แต่ที่เป็นกรณีที่ร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรมีไม่มากนัก แต่ก็มีตัวอย่างการกระทำของผู้บริหารท้องถิ่นในเทศบาลแห่งหนึ่ง ที่ผู้บริหารไม่พอใจปลัดเทศบาล ก็ไม่มอบงานให้ปฏิบัติเป็นผลให้ปลัดเทศบาลไม่มีงานให้ทำ เป็นการบีบบังคับให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งที่อื่น จังหวัดทราบเรื่องดังกล่าว ได้เข้าไปพูดคุยทำความเข้าใจกัน สถานการณ์ต่างๆ ก็ดีขึ้น ส่วนปัญหาการสอบแข่งขันในขณะนี้ไม่มีเพราะไม่ได้มีการเปิดสอบแข่งขัน”

(สัมภาษณ์, ท้องถิ่นจังหวัดในจังหวัดภาคกลาง จังหวัดที่ 6, 1 มีนาคม 2549)

13. ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัดในภาคใต้ จังหวัดที่ 1

มีความเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล ว่า

“การกระทำที่จัดว่าเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน ทางการบริหารงานบุคคล ในเขตพื้นที่จังหวัด ...(ปกปิดชื่อ)...ได้แก่ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่นเกิดขึ้นน้อย จึงทำให้การร้องเรียนมีน้อย เพราะจังหวัด...(ปกปิดชื่อ)... มีระบบของการให้การเรียนรู้ เช่น

การฝึกอบรม และทำความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ การช่วยในการคลี่คลายปัญหา หรือการให้คำแนะนำในการปฏิบัติ แต่ก็มีมีบางกรณีที่เกิดขึ้น ต้องมีการสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีที่พนักงานทำผิดก็เคยมีกรณีขอตัวมาช่วยราชการที่สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด”

“ส่วนประเด็นที่เป็นปัญหาเรื่องระบบอุปถัมภ์ของแต่ละท้องถิ่น คิดว่าเป็นเรื่องปกติที่จะมีขึ้นได้ทั่วไป เพราะการบริหารงานบุคคลมีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของท้องถิ่น ในทุกวันนี้ยากที่คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นในระดับจังหวัดจะเข้าไปแก้ไข เช่น ในเรื่องของการโอนย้ายบรรจุ แต่งตั้งเพราะเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนเรื่องการเรียกเก็บเงินเพื่อแลกกับตำแหน่งมีความคิดเห็นว่าเป็นจังหวัด...(แห่งเดียวกัน -ปกปิดชื่อ)...หรือทางภาคใต้ปัญหาเหล่านี้ น่าจะเกิดขึ้นน้อย เนื่องจากในระยะเวลาที่ผ่านมา จังหวัดไม่ได้มอบอำนาจองค์กรปกครองท้องถิ่นจัดสอบเองแต่จังหวัด (คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นระดับจังหวัด) เป็นผู้ดำเนินการเอง ซึ่งไม่มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ และคิดว่าปัจจัยทางวัฒนธรรมของบุคคลในภาคใต้ ก่อนข้างจะเป็นอิสระและมีความคิดเป็นตัวของตัวเอง หากไม่มีการใช้เงิน ก็จะเกิดการกระทำในลักษณะที่พนักงานไม่เกรงใจใครมากจนเกินไป จนเสียหลักการบริหารงานบุคคล”

(สัมภาษณ์, ท้องถิ่นจังหวัดในจังหวัดภาคใต้ จังหวัดที่ 1, 17 เมษายน 2549)

14. ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัดในภาคใต้ จังหวัดที่ 2

มีความเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลว่า

“หากพิจารณาตามกระบวนการบริหารงานบุคคล เริ่มจากการสรรหา กรณีเป็นพนักงานประจำ คิดว่าเรื่องการสอบมีความเที่ยงธรรม เพราะ คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นผู้จัดสอบเอง แต่กรณีที่การจ้างบุคคลเป็นลูกจ้างประจำ ซึ่งเป็นอำนาจของแต่ละท้องถิ่น คิดว่าขึ้นอยู่กับระดับความมีคุณธรรมของแต่ละท้องถิ่น การเลื่อนระดับตำแหน่ง โดยทั่วไปเป็นไปตามกฎเกณฑ์ ยกเว้นเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งที่ผู้บริหารดูแลอำนาจ ไม่สนใจกฎระเบียบ แต่งตั้งบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติ เข้าดำรงตำแหน่ง จนเป็นเหตุให้มีการร้องเรียน และเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ใช้อำนาจในการสอบสวนในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแล เพราะมีการกระทำที่จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งผลปรากฏว่านายกเทศมนตรีมีความผิดต้องออกจากตำแหน่ง...”

“...อย่างไรก็ดีในเรื่องการสรรหา ก็มีสิ่งที่มีการกระทำที่เป็นปกติ คือกรณี การไม่จัดเปิดสอบแม้จะมีอัตราตำแหน่งงานว่าง เพราะมีบุคคลภายในที่ทำงานอยู่แต่คุณสมบัติยังไม่ครบถ้วน ต้องรอให้ครบถ้วนก่อน ซึ่งเป็นการปิดกั้นโอกาสของบุคคลอื่น และที่ผ่านมา จะได้บุคคลที่เป็น

พนักงานภายในมาดำรงตำแหน่ง และยังไม่มีการร้องเรียนขึ้นมาว่า ในการสอบแต่ละครั้งมีการบอกข้อสอบแก่ผู้เข้าสอบ หรือบางแห่งก็มีการฉ้อโกงที่มีผู้บุคคลสมัครสอบเพียงคนเดียว ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้น ซึ่งคิดว่าจะแตกต่างไปจากบางพื้นที่เช่นภาคเหนือ ที่มีระบบการนำคนที่มิคะแนนน้อยกว่าบรรจุก่อน โดยขอให้คนที่ได้คะแนนมากกว่าสละสิทธิ แต่ในจังหวัด (ปกปิดชื่อ) ไม่มีปัญหาเรื่องเหล่านี้...”

“...ส่วนในพื้นที่เทศบาลที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของจังหวัด นายกเทศมนตรีเป็นนักธุรกิจที่มีอิทธิพลและมีอำนาจมาก ดำรงตำแหน่งมายาวนานมาก ทุกคนต้องฟัง และปฏิบัติตาม หากมีความขัดแย้งกันพนักงานที่ต้องการจะทำงานโดยไม่มีปัญหา จะต้องยอมทำตามที่ผู้บริหารต้องการ แม้ว่า จะไม่ถูกต้องหรือเสียหลักการ หากพนักงานผู้ใด ร้องเรียนผู้บริหาร ก็จะถูกกลั่นแกล้ง ที่เรียกว่า “ถูกแขวน” หรือไม่อาจจะทนทำงานอยู่ได้ เพราะผู้บริหารไม่ไว้ใจ ไม่มอบงานให้ทำ ดังนั้นพนักงานจะต้องเลือกเอา หากทนไม่ได้ก็ต้องดิ้นรนขอย้ายตนเอง ดังนั้น ปัจจัยเหล่านี้ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การร้องเรียนว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้อง จึงมีน้อย เพราะพนักงานไม่กล้า แต่ก็ยังมีบางกรณีที่พนักงานมาขอคำปรึกษาจากสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด ซึ่งก็จะต้องชี้แจงว่าต้องอดทน หากร้องเรียนขึ้นมาก็จะเกิดปัญหาต่ออนาคตการทำงานของตนเอง ก็ให้พิจารณาตัดสินใจเลือกเองว่าจะทำอย่างไร...”

(สัมภาษณ์, ท้องถิ่นจังหวัดในจังหวัดภาคใต้ จังหวัดที่ 2, วันที่ 20 เมษายน 2549)

15. ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัดในภาคใต้ จังหวัดที่ 3

มีความเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล คือ

“การกระทำที่ได้มีการร้องเรียน มีเป็นจำนวนน้อย แต่หากจะกล่าวว่าการใช้ระบบอุปถัมภ์หรือเส้นสายในการทำงาน ประเด็นเหล่านี้มีแน่นอน เพราะกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก”

(สัมภาษณ์, ท้องถิ่นจังหวัดในจังหวัดภาคใต้ จังหวัดที่ 3, 17 เมษายน 2548)

16. ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัดในภาคใต้ จังหวัดที่ 4

มีความเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ว่า

“ปัญหาที่มีการร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรแต่มีเป็นจำนวนมีน้อย ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นใหม่ กับพนักงานประจำที่เคยทำงานมาก่อน เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นปกติ แต่คิดว่ามีกระบวนการที่ช่วยให้เกิดความเข้าใจกันได้ มีความคิดว่า จังหวัด...(ปกปิดชื่อ)..เป็นจังหวัดเล็ก รายได้ของแต่ละท้องถิ่นมีน้อย ผลประโยชน์ไม่มากเหมือนกับบางจังหวัด เพราะฉะนั้น ถือน่าจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารกับพนักงานงานมีน้อย จึงคิดว่าจะไม่ส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารงานบุคคล”

(สัมภาษณ์, ท้องถิ่นจังหวัดในจังหวัดภาคใต้ จังหวัดที่ 4, 18 เมษายน 2548)

17. ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัดในภาคเหนือ จังหวัดที่ 1

มีความเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ว่า

“เกิดจากการที่อำนาจเด็ดขาดอยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นในระดับจังหวัดไม่เคยได้แย้งเลยในเรื่องการขอความเห็นชอบในการเลื่อนระดับตำแหน่ง...”

“...ในเรื่องการสอบคัดเลือก หากเป็นกรณีการสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่น จะมีระบบการตั้งคณะกรรมการสอบคัดเลือก มีสถาบันการศึกษาเข้าร่วมเป็นผู้ออกข้อสอบ ส่วนการสอบเป็นลูกจ้างไม่ได้ใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าว ในขณะที่มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์การจัดสอบ ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นนำบัญชีจากผู้สอบแข่งขันในภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก) แล้วเท่านั้น แต่การสอบภาคความรู้เฉพาะตำแหน่งให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการใช้ระบบอุปถัมภ์มีอย่างแน่นอน แต่ระบบใหม่นี้จะมีการถ่วงถ่วงมากขึ้น...”

“...คิดว่าระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สมบูรณ์ ทุกวันนี้มีระบบเส้นสาย มีระบบการขอเปิดสอบแข่งขันเพื่อรอให้ลูกหลานของคนนั้นคนมาลงการวิ่งหาที่ลง หากกรอบตำแหน่งกันเอง มีความเห็นว่าระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนมีประสิทธิภาพมากกว่า ปัญหาสำคัญที่เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล เช่น เรื่องปลัดเทศบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดเคยมีปัญหาการทำงานกับนายกเทศมนตรี และนายกเทศมนตรีกลั่นแกล้งมิให้โอนย้ายไปได้ง่ายๆ จึงแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมิให้รับโอน สาเหตุมาจากการที่ปลัดเทศบาลมีปัญหาในการทำงานคิดว่าทำงานถูกต้องตามกฎหมาย แต่ไม่ยอมให้คำแนะนำหาทางออกให้ผู้บริหารท้องถิ่นที่ต้องการทำตามนโยบาย จึงถูกนายกเทศมนตรี

ออกคำสั่งสั่งให้เข้ามาสำรองราชการที่จังหวัด เมื่อมาแล้วในขณะนั้นก็ไม่ได้ทำงานงานอะไร วันๆ นั่งเขียนหนังสือร้องเรียนและขอโอนย้ายไปยังที่ต่างๆ แต่ตอนนี้ได้โอนย้ายแล้ว”

“ปัญหาเรื่องวินัยที่พบมากได้แก่เรื่องความประพฤติส่วนตัวของพนักงาน โดยเฉพาะพนักงานส่วนตำบลบางแห่งก็พบว่ามีปัญหา วางตัวไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การใช้กริยา วาจา ต่อเพื่อนร่วมงาน ผู้บังคับบัญชา มีกรณีที่ร้ายแรงถึงขั้นไล่ออกก็มี โดยภาพรวมคิดว่าในขณะนี้กฎหมายการกระจายอำนาจดีแล้ว แต่มีปัญหาที่ผู้ปฏิบัติเอง ความไม่สอดคล้องกันระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ...”

(สัมภาษณ์, ท้องถิ่นจังหวัดในจังหวัดภาคเหนือ จังหวัดที่ 1, 14 กรกฎาคม 2549)

18. ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายในสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดในภาคเหนือ จังหวัดที่ 2

มีความเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมเชิงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ว่า

“...เกิดขึ้นจากหลายกรณี เช่น ปัญหาการที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น กำหนดกฎเกณฑ์เปิดช่องให้การ โอนย้ายพนักงานท้องถิ่นได้ในระหว่างการทดลองปฏิบัติราชการ ทำให้อัตรากำลังไม่นิ่ง ปัญหาเรื่องการเรียกเก็บเงินเรื่องการสอบ การ โอนย้ายงานเป็นปัญหาที่มีอยู่อย่างแน่นอนแต่เป็นเรื่องของการสมยอมกัน เป็นเรื่องที่ไม่มีใบเสร็จ ปัญหาเหล่านี้มีอยู่ในหลายจังหวัด มาตรการหนึ่งที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้เข้ามาแก้ไขคือ

1. ออกกฎเกณฑ์ในเรื่องการห้ามใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันข้ามจังหวัด

2. การดำเนินการจัดสอบแข่งขันบุคคลเข้าเป็นพนักงานท้องถิ่นในภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก.) เองสามารถสอบได้ในทุกสาขาวิชาชั้นบัญชีไว้ เมื่อองค์กรปกครองท้องถิ่นใดมีตำแหน่งว่างก็จะเปิดสอบภาคความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง (ภาค ข) ก็จะส่งผลให้เกิดปัญหา เพราะท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่อาจจะจัดสอบได้ไม่ทุกสาขาในทุกแห่ง

“เรื่องการทำงานของผู้ทรงคุณวุฒิคิดว่ากฎหมายมีช่องโหว่ เพราะไม่ได้สรรหาจากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิจริงๆ ไม่มี แต่มีทั้งผู้ที่เป็นทนายความ ข้าราชการ หรือในกรณีของฝ่ายสภาท้องถิ่นก็ไม่มีความรู้เรื่องการบริหารงานบุคคล”

“หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลมีความเคลื่อนไหวตลอดเวลา หลักเกณฑ์ที่ออกมาทำให้เกิดมีบุคคลได้รับประโยชน์สำหรับตัวบุคคล ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์กับงานมากนัก เช่นการออกกฎเกณฑ์เรื่องการจ่ายเงิน โบนัส กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเมินตนเอง ก็จะเกิด

ปัญหาการล่าเหยียด มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างพนักงานและผู้บริหารเพื่อจะได้รับผลการประเมินในคะแนนที่สูง จึงคิดว่าควรจะมีคนกลางเข้ามาร่วมการประเมินหรือการตั้งคณะกรรมการประเมินผลระดับจังหวัด หรือกรณีที่สถาบันพระปกเกล้าฯ ได้กำหนดให้มีการประเมินท้องถิ่นตามหลักการธรรมาภิบาล ก็เป็นการประเมินจากเอกสารเท่านั้น”

“การเรียกบุคคลมาประจำจังหวัด มักจะเป็นกรณีที่เป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับพนักงาน กรณีที่พนักงานกระทำผิดถึงขั้นไล่ออกก็มี บางครั้งก็เป็นเรื่องผลประโยชน์ที่ผู้บริหารสั่งการโดยมิชอบ หรือกรณีความผิดของผู้บริหารท้องถิ่น ก็มีบ้างเหมือนกันที่ถูกส่งปลดออกจากตำแหน่งเนื่องจากการทุจริตหรือกระทำกรณที่มีลักษณะขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตนกับการดำรงตำแหน่ง แต่ไม่ใช่เรื่องทางด้านการบริหารงานบุคคล”

(สัมภาษณ์,หัวหน้าฝ่ายในสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดในภาคเหนือ จังหวัดที่ 2, 12 กรกฎาคม 2549)

19. ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัดในภาคเหนือ จังหวัดที่ 3

มีความเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ว่า

“เป็นเรื่องที่มีสาเหตุมาจากการที่กฎหมายให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นมากเกินไป ดังนั้นการทำงานร่วมกับพนักงานท้องถิ่น หากผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ถูกใจก็จะไม่เอาไว้ แต่เมื่อพนักงานจะขอโอนย้ายไปที่อื่น ก็จะมีการบอกกล่าวกันว่า พนักงานคนนั้นคนนี่ที่ไม่เป็นที่พึงปรารถนา การโอนย้ายจึงทำได้ไม่ถนัดนัก

“คิดว่าระบบการเมืองในขณะนี้ยังไม่มีการระเบียบวินัย ยังมีปัญหาเรื่องผลประโยชน์และเป็นที่มาของปัญหาการบริหารงานบุคคลที่เป็นเรื่องของการมองที่ผลประโยชน์ที่พนักงานจะทำให้แก่ตนเองมากกว่าผลงานของพนักงาน จึงทำให้ระบบการประเมินผลมีปัญหาเรื่องของการถูกต้องเที่ยงธรรม”

(สัมภาษณ์, ท้องถิ่นจังหวัดในภาคเหนือ จังหวัดที่ 3, 12 กรกฎาคม 2549)

17. ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นอำเภอของจังหวัดในภาคเหนือ จังหวัดที่ 4

มีความเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ที่เกิดขึ้นในพื้นที่อำเภอ..(ปกปิดชื่อ).. จังหวัด...(ปกปิดชื่อ) ว่า

“...เนื่องจากเป็นอำเภอที่อยู่ห่างไกลจากจังหวัดมากที่สุด เมื่อพนักงานท้องถิ่นมารับการบรรจุเข้าทำงานแล้วก็จะหาทางโอนย้ายออกไป พนักงานที่เป็นคนท้องถิ่นจริงๆ จึงมีน้อย ดังนั้นความตั้งใจในการทำงานจึงไม่เต็มที่ หากพนักงานบุคคลใดที่มีเส้นสายก็จะได้ย้ายออกไปเลย ปัญหาที่เกิดการกระทำผิดกฎหมายทั้งด้านการบริหารงานบุคคล สืบเนื่องมาจากปัญหาไม่เข้าใจในระเบียบกฎหมายทั้งด้านการบริหารงานบุคคล เพราะอาจจะมีการศึกษาที่น้อย อำเภอจะต้องให้เข้ามาปรึกษาแนะนำก่อนที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง...”

(สัมภาษณ์, ท้องถิ่นอำเภอในจังหวัดภาคเหนือ จังหวัดที่ 4, 14 กรกฎาคม 2549)

สรุปจากข้อมูลการสัมภาษณ์พบว่า การกระทำที่มีลักษณะเป็นลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล ได้แก่

1. พฤติกรรมการกระทำที่เป็นการคอร์รัปชัน เช่น การเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขัน การโอนย้ายงาน
2. พฤติกรรมการกระทำที่ไม่เป็นธรรม เช่น กรณีการกันตำแหน่งไว้ให้ญาติหรือพรรคพวก การกลั่นแกล้งโดยการ “ดองตำแหน่ง” ไว้ไม่ให้เจริญเติบโตในหน้าที่การงาน “การสุบลม” หรือการฝากบุคคลเข้าทำงาน ฯลฯ
3. พฤติกรรมการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายทั้งด้านการบริหารงานบุคคล เช่น กรณีการไม่ยึดถือหลักเกณฑ์การประเมินผลงาน การให้ความดีความชอบโดยไม่ใช้หลักเกณฑ์ผลงาน การออกหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการกลางพนักงานท้องถิ่นที่เอื้อประโยชน์ต่อบุคคลบางกลุ่ม การไม่ดำเนินการสอบสวนพนักงานที่กระทำความผิดอย่างเคร่งครัด การโอนย้ายหนีการสอบสวนความผิดทางวินัย ฯลฯ

ภาคผนวก ง.

กรณีศึกษาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรณีศึกษาที่ 1 การทุจริตคอร์รัปชัน ซื้อง่ายตำแหน่ง (เรียกรับเงินจากการโอนย้ายพนักงาน)

ศาลปกครองเวียงแก้วบุรี มีคำพิพากษาคัดสิน วันที่ 5 เมษายน 2547 เป็นคดีระหว่างนางนุชบา คัดสั้น เป็น ผู้ฟ้อง นายกเทศมนตรีนครเวียงแก้วบุรี ผู้ถูกฟ้อง เป็นคดีพิพาทเรื่องการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อเท็จจริง

นางนุชบา เคยเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ ตำแหน่งปลัดเทศบาลระดับ 9 สังกัด เทศบาลนครเวียงแก้วบุรี ต่อมาได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำการฉ้อฉลทั้งรายแรงและไม่ร้ายแรงหลายกรณี นายกเทศมนตรีฯ ผู้ถูกฟ้อง ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย กรณีไม่ร้ายแรง 1 ครั้ง และกรณีไม่ร้ายแรง 2 ครั้ง การสอบสวนครั้งที่ 3 อยู่ในระหว่างการดำเนินการสอบสวนทางวินัย ต่อมา วันที่ 23 ก.ย. 2545 ผู้ถูกฟ้อง มีคำสั่งที่ 1336/2545 ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อน เพื่อรอฟังผลการสอบสวนการพิจารณาดำเนินการทางวินัย ผู้ฟ้องมีหนังสือ วันที่ 25 ก.ย. 2545 ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัดเวียงแก้วบุรี ซึ่ง กทจ. เวียงแก้วบุรีมีมติให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้อง และมีหนังสือ 26 ก.ย. 2545 แจ้งให้ผู้ฟ้องทราบ ผู้ฟ้องเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่เป็นธรรมกับตน จึงนำมาฟ้องต่อศาลปกครองเวียงแก้วบุรี เพื่อให้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่ง เทศบาลนครเวียงแก้วบุรี 1336/2545 วันที่ 23 กันยายน 2545 และให้ผู้ฟ้องกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม

ตามข้อเท็จจริง นายกเทศมนตรีฯ ผู้ถูกฟ้อง ออกคำสั่งที่ 924/2545 วันที่ 5 ก.ค. 2545 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้อง แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการทางวินัย กรณีเรียกรับทรัพย์สินหรือเงินสมนาคุณจากนายเสนอทรัพย์ เงินดี พนักงานครูเทศบาลเพื่อให้ได้โอนย้าย มาสังกัดเทศบาลนครเวียงแก้วบุรี และในวันเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีได้ถูกพนักงานอัยการศาลแขวงเวียงแก้วบุรี เป็นโจทก์

ฟ้องผู้ฟ้องอีกคดี ต่อศาลแขวงเวียงแก้วบุรี คดีข้อหาทำร้ายร่างกายนางสมศรี เงินดีภรรยานายเสนอทรัพย์ เงินดี

7 ส.ค. 45 นายเทศมนตรีนครเวียงแก้วบุรี ผู้ถูกฟ้องลงนาม คำสั่งเทศบาลนครเวียงแก้วบุรี ที่ 1086/2545 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยนางบุษบา ฯ ผู้ฟ้อง ว่าประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งราชการ กรณีเรียกรับเงินจำนวน 300,000 บาท จากนายเสนอทรัพย์ เงินดี พนักงานครูเทศบาลและให้ได้ย้าย(โอน) จาก สำนักงานคณะกรรมการศึกษาพื้นฐาน จังหวัดเขียงทอง ย้ายมาสังกัดเทศบาลนครเวียงแก้วบุรี

นอกจากนี้ยังมีกรณีต้องหาว่า (1) กระทำความผิดข้อหาทำร้ายร่างกายจนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายและจิตใจ นางสมศรี เงินดี (2) กรณีรับตั๋วเครื่องบินจาก หจก. แอร์ไลน์ จำกัด คู่สัญญาก่อสร้างโรงพยาบาลของเทศบาลนครเวียงแก้วบุรี (3) กรณีเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์จาก บริษัท RSB Computer คู่สัญญาจัดทำโครงการบริการสารสนเทศข้อมูลด้านการท่องเที่ยว และ (4) กรณีการจัดทำหนังสือรับรองสถานภาพของนายสุวรรณ ประพฤติดี อันเป็นเท็จ และผู้ฟ้องได้ลงนาม ในหนังสือเทศบาลนครเวียงแก้วบุรีที่ 1095/2545 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยนางบุษบา ผู้ฟ้องและพนักงานเทศบาลมาสังกัด เทศบาลนครเวียงแก้วบุรี อีก 8 ราย กรณีได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจรับจ้าง แต่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เป็นเหตุให้ผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างหรือเป็นการเอาประโยชน์ให้แก่ผู้รับจ้างซึ่งการดำเนินการทางวินัยของเทศบาลอยู่ในระหว่างการดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

13. สิงหาคม 2545 ผู้ฟ้องได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดเวียงแก้วบุรี (กทจ. เวียงแก้วบุรี) ขอความเห็นชอบให้ผู้ฟ้อง พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งคณะกรรมการ กทจ. เวียงแก้วบุรี ได้มีมติในวันที่ 14 ส.ค. 2545 เห็นชอบให้นางบุษบา ฯ ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อน ผู้ถูกฟ้องจึงออกคำสั่ง เทศบาลนครเวียงแก้วบุรีที่ 1345/2545 ลงวันที่ 20 ก.ย.2545 ให้นางบุษบา ผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการในคณะกรรมการวิชาการวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี สภาผู้แทนราษฎร แห่งสยามประเทศ มีกำหนดระยะเวลา 6 เดือน ตั้งแต่วันที่ 20 ก.ย. 2545 เป็นต้นไป

23. ส.ค. 45 ผู้ว่าราชการจังหวัดเวียงแก้วบุรี ในฐานะประธาน กทจ. เวียงแก้วบุรี มีหนังสือถึงนางบุษบาผู้ฟ้องเพื่อแจ้งมติของคณะกรรมการให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อน ผู้ถูกฟ้อง (นายเทศมนตรี) จึงมีคำสั่งเทศบาลนครเวียงแก้วบุรี ที่ 1336/2545 วันที่ 30 ก.ย.2545 ให้ผู้ฟ้อง (นางบุษบา - ปลัดเทศบาล) ออกจากราชการไว้ก่อน เพื่อรอผลการพิจารณา เมื่อ 16 ก.ค. 2546 ผู้ฟ้องรับทราบคำสั่งในวันเดียวกัน

นางบุษบา ฯ ผู้ฟ้องมีหนังสือ วันที่ 25 ก.ย.2545 ร้องทุกข์ต่อ กทจ. เวียงแก้วบุรี โดยอ้างว่า นายเทศมนตรี ฯ ผู้ถูกฟ้องได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องไปช่วยราชการในคณะกรรมการวิชาการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ของสภาผู้แทนราษฎร จะไม่เป็นอุปสรรคในการสอบสวนอาจจะก่อให้เกิดความไม่สงบได้ จึงขอให้ยกเลิกมติ กทจ. เวียงแก้วบุรี วันที่ 14 ส.ค. 2545 ที่ให้นางบุษบาผู้ฟ้องออกจากราชการไว้ก่อน และให้ผู้ฟ้องกลับเข้าดำรงตำแหน่งเดิม

จังหวัดเวียงแก้วบุรี ฝ่ายเลขานุการสำนักงาน กทจ.จังหวัด ได้มีหนังสือ วันที่ 30 ก.ย. 2545 ให้ผู้ถูกฟ้องจัดส่งเอกสารชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องต่อไป ผู้ถูกฟ้องจึงได้มีหนังสือวันที่ 2 ก.ค. 2545 เรื่องประกาศเทศบาลนครเวียงแก้วบุรี ให้ผู้ฟ้องไปช่วยราชการในคณะกรรมการ ฯ และผู้ฟ้องได้ยื่นหนังสือขอลดตำแหน่งไปดำรงตำแหน่งประจำเทศบาล ซึ่งอยู่ในความเห็นชอบจาก กทจ. เวียงแก้วบุรี ซึ่งผู้ถูกฟ้องเห็นว่าน่าจะไม่เป็นอุปสรรคต่อการสอบสวน ไม่สามารถทำลายพยานหลักฐานหรือไม่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยได้

17 ก.ค. 2545 นายเทศมนตรี ฯ ผู้ถูกฟ้องจึงมีหนังสือถึงประธาน กทจ.เวียงแก้วบุรี สรุปว่า ที่จะชี้แจงว่าการกระทำของนางบุษบา ฯ ผู้ถูกฟ้องเปลี่ยนไป เห็นว่า คำสั่งให้นางบุษบา ผู้ฟ้องออกจากราชการไว้ก่อนมีผลบังคับใช้แล้ว ทำให้ผู้ฟ้องคิดพินิจจากหน้าที่ 16 ก.ค. 2545 ให้นางบุษบา ผู้ฟ้องไปช่วยราชการสิ้นสุดลง

หากคณะกรรมการ มีมติให้เพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องออกจากราชการไว้ก่อน จะทำให้ผู้ฟ้องกลับเข้าปฏิบัติราชการในเทศบาลจะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนได้ กทจ.เวียงแก้วบุรี ได้มีมติ 18 พ.ย. 2545 ให้ยกคำร้องทุกข์ ของผู้ฟ้อง ซึ่ง ผวจ. เวียงแก้วบุรี มีหนังสือ 26 พ.ย. 2545 แจ่มติ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยผู้ฟ้องได้รับหนังสือ 27 พ.ย.2545 ผู้ฟ้องเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องที่ให้ผู้ฟ้องออกจากราชการไว้ก่อนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ให้เพิกถอนคำสั่ง เทศบาลนครเวียงแก้วบุรี ที่ 1336/2545 ลงวันที่ 23 ก.ย.2545 ให้ผู้ฟ้องกลับเข้ารับราชการตามเดิม ศาลปกครองสั่งยกฟ้อง ต่อมาคณะกรรมการสอบสวนวินัยของ กทจ.เวียงแก้วบุรี ได้มีมติให้ผู้ฟ้องออกจากราชการ เนื่องจากพยานหลักฐานต่างๆ รวมทั้งผลจากการตัดสินของศาลแขวงเวียงแก้วบุรี เป็นการมัดตัวผู้ฟ้องว่าได้กระทำความผิดจริง คณะกรรมการ กทจ.เวียงแก้วบุรี จึงมีคำสั่งให้นางบุษบา ฯ ออกจากราชการ

กรณีศึกษาที่ 2.เรื่อง เรียกรับเงินจากการสอบแข่งขัน

คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดเทพนารายณ์บุรี (ก.อบต.จังหวัด) ได้รับหนังสือร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมเรื่องการเรียกรับเงินจากหลายบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลนาถนาคันดาร ในเขตพื้นที่ของจังหวัด สืบเนื่องมาจาก การที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดเทพนารายณ์บุรีมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนตำบลนาอุดม อำเภอสาระขันท์ จังหวัดเทพนารายณ์บุรี ได้ประกาศสอบแข่งขันบุคคลเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล หลายตำแหน่ง โดยหลักเกณฑ์การสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสอบครั้งนี้ หากผู้สมัครสอบได้ จะได้รับการขึ้นบัญชีรายชื่อไว้ และหากมีองค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแห่งใด มีอัตราว่างในตำแหน่งดังกล่าว ก็จะมาขอบัญชีรายชื่อเพื่อเรียกผู้ที่สอบแข่งขันได้ไปบรรจุเข้าทำงาน แต่เนื่องจากการสอบแข่งขันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาในเรื่องการกระทำที่ไม่สุจริต มีการช่วยเหลือให้บุคคลสอบได้โดยการเรียกรับเงิน จึงมีบุคคลยื่นหนังสือร้องเรียนมายังคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) และการร้องเรียนต่อสื่อมวลชน ดังนี้

1. บุคคลผู้ใช้นามว่า “ผู้หลงเชื่อ” มีหนังสือร้องเรียน ถึงคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัด เทพนารายณ์บุรี ว่าหลานชายของตนได้ไปสมัครสอบแข่งขันเป็นพนักงานส่วนตำบล ที่ องค์การบริหารส่วนตำบลนาอุดม เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2549 ที่ผ่านมา ในตำแหน่ง นายช่างโยธา 2 โดยยื่นต้น “ผู้หลงเชื่อ” ทราบว่ามีอัตราว่างในตำแหน่งนี้ ที่ องค์การบริหารส่วนตำบลนาถนาคันดาร อำเภอสาระขันท์ จังหวัดเทพนารายณ์บุรี ซึ่งเป็นตำบลพื้นที่ข้างเคียงกับถิ่นฐานบ้านเรือนของ “ผู้หลงเชื่อ” จึงได้ให้หลานชายของผู้หลงเชื่อไปติดต่อเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนาถนาคันดาร เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของตำแหน่ง เจ้าหน้าที่แนะนำว่าหากต้องการสอบได้ ให้ติดต่อคุยเรื่องนี้กับนายกกล้าทำ (ไม่ระบุนามสกุล) บุคคลคนสนิทของนายวิชัย จิตแจ่มใส นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาถนาคันดาร และได้ให้เบอร์โทรศัพท์มือถือของนายกกล้าทำ จึงได้คุยโทรศัพท์ติดต่อกันและนัดแนะให้ไปพบที่บริเวณหน้าโรงเรียนนาถนาคันดาร หลังจากพูดคุยกันแล้ว นายกกล้าทำได้ยื่นข้อเสนอว่า หากหลานชายของผู้หลงเชื่อ ต้องการจะได้รับการขึ้นบัญชีเป็นผู้สอบแข่งขันได้ ตนเองรับจะไปพูดคุยกับกรรมการสอบให้ แต่จะต้องจ่ายเงิน 50,000 บาท ให้กับตนก่อน และหากประสงค์จะได้รับการบรรจุที่องค์การบริหารส่วนตำบลนาถนาคันดารแห่งนี้จะต้องจ่ายเพิ่มอีก 200,000 บาท หากตกลงตามนี้ก็จะให้หาเงินมาให้ภายในวันที่ 25 มกราคม 2549 หลานชายของผู้หลงเชื่อ จึงได้มาปรึกษาและยืมเงินจาก “ผู้หลงเชื่อ” และนำเงินมาให้ 50,000 บาท โดยพบกันที่โรงแรมแห่งหนึ่งในตัวเมืองเทพนารายณ์บุรี แต่อีก 200,000 บาท นั้น “ผู้หลงเชื่อ” หาเงินให้ไม่ทัน จึงให้หลานชายวางมัดจำไว้ก่อน 30,000 บาท ส่วนที่เหลือ จะนำมาให้เมื่อประกาศรายชื่อ

ก่อนที่จะแยกย้ายกันกลับไป หลานชายของผู้หลงเชื่อ ได้เห็นว่านายกกล้าทำ โทรศัพท์ถึงนายก
องค์การบริหารส่วนตำบล นากันดาร ได้ยินเสียงลอดมาจากโทรศัพท์ จำได้ว่าเป็นเสียงของนายก
องค์การบริหารส่วนตำบลนากันดารพูดว่า “ได้ครบหรือไม่”

ผลการสอบปรากฏว่า หลานชายของผู้หลงเชื่อ สอบได้และได้รับการขึ้นบัญชีเป็นหนึ่งใน
จำนวน 114 คน จึงติดต่อนายกกล้าทำ เพื่อขอต่อรองเวลา การจ่ายเงินส่วนที่เหลือ เพราะตนเองหาเงิน
ให้ไม่ทัน แต่ไม่มีเสียงสัญญาณตอบรับจากนายกกล้าทำ หลานชายของผู้หลงเชื่อจึงมาติดต่อที่
องค์การบริหารส่วนตำบลนากันดาร และ ขอบพบกับนายวิชัย จิตแจ่มใส นายกองค์การบริหารส่วน
ตำบล ก็ได้รับคำตอบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลนากันดาร ได้รับพนักงานที่สอบได้ในตำแหน่ง
นี้ในลำดับก่อนของ “หลานชายผู้หลงเชื่อ” ไว้เป็นพนักงานส่วนตำบล ในตำแหน่งนายช่างโยธาแล้ว
“หลานชายของผู้หลงเชื่อ” จึงขอคืนเงินกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนที่จ่ายผ่าน
นายกกล้าทำ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล บอกว่าตนเองไม่รู้เรื่องนี้ จึงได้ถกเถียงกัน นายก
องค์การบริหารส่วนตำบลนากันดาร บอกว่า “อย่ามาวุ่นวายอีก มิฉะนั้นจะแจ้งความว่าหมิ่น
ประมาท” หลานชายของผู้หลงเชื่อ จึงได้มาคุยกับเจ้าหน้าที่ว่าจะติดต่อกับนายกกล้าทำอย่างไร
เจ้าหน้าที่บอกว่าไม่ทราบ ขอให้พยายามติดต่อกันเอง ตามเบอร์โทรศัพท์ที่เคยให้ไว้ แต่ไม่อาจจะ
ติดต่อกันได้ “ผู้หลงเชื่อ” จึงมีหนังสือร้องเรียนขอให้ทางจังหวัดช่วยสอบสวนนายวิชัย จิตแจ่มใส
ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลนากันดาร

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ตำบลนากันดาร

1. การแข่งขันเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและตำแหน่งนายกองค์การ
บริหารส่วนตำบลนากันดาร ใน พ.ศ. 2548 ที่ผ่านมามีกระแสข่าวถึงการใช้จ่ายเงินซื้อเสียงจำนวน
ค่อนข้างสูง ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่าทุกคนที่ลงรับสมัครรับเลือกตั้งมีการใช้จ่ายเงินที่น่าจะเกินกว่า ที่ กกต.
จังหวัด กำหนดทั้งนั้น รวมทั้งผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยเช่นกัน

2. มีกระแสข่าวเรื่องการเรียกรับเงินเพื่อแลกกับการได้ขึ้นบัญชีเป็นผู้สอบแข่งขันได้และ
ได้รับการบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบล จากหลายท้องที่ในเขตพื้นที่จังหวัดเพนารายณ์บุรี

3. พนักงานส่วนตำบลก็มีส่วนรู้เห็นการเรียกรับเงินและน่าจะสนับสนุนให้เกิดพฤติกรรม
เช่นนี้ด้วยเช่นกัน แต่ไม่มีหลักฐานปรากฏชัด ไม่มีผู้เสียหายที่จะร้องทุกข์

กรณีศึกษาที่ 3 การใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม การย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งในสายงานอื่น

นางแก้วใจ จริตธรรม ผู้ฟ้อง เป็นพนักงานเทศบาลสามัญ เทศบาลเมืองรัตนธานี ไม่ได้ ได้รับความเป็นธรรมจากการที่นายกเทศมนตรีเมืองรัตนธานี มีคำสั่งย้ายนางแก้วใจ ๑ ผู้ฟ้องออกจาก ตำแหน่งหัวหน้างานส่งเสริมสุขภาพ ให้ไปดำรงตำแหน่งหัวหน้างานควบคุมสิ่งปฏิกูล ทำให้ผู้ฟ้อง ไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้นในสายงานเดิม จึงขอให้ศาลพิพากษายกเลิกคำสั่งดังกล่าว และ สั่งการให้แต่งตั้งผู้ฟ้องให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มส่งเสริมสุขภาพ อันเป็นตำแหน่งที่สูงขึ้นใน สายงานเดิม

ข้อเท็จจริง

1. นางแก้วใจ จริตธรรม ผู้ฟ้อง รับราชการเป็นพนักงานเทศบาลสามัญระดับ 7 ตำแหน่ง พยาบาลวิชาชีพ วช. งานส่งเสริมสุขภาพกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองรัตนธานี

2.วันที่ 10 มีนาคม 2537 เทศบาลเมืองรัตนธานี ได้ออกคำสั่งให้โอนย้ายพนักงานเทศบาล รวมทั้งผู้ฟ้องคดี โดยโอนย้ายสลับตำแหน่งกับนางสมนึก จิตแจ่มใส ตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ วช 7

3.วันที่ 25 กันยายน 2543 คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.กลางเทศบาล) มีหนังสือ เรื่องการจัดกรอบอัตรากำลัง การกำหนดมาตรฐานตำแหน่งและแนวทางการจัดคนลงในกรอบมายัง เทศบาลเมืองรัตนธานีให้ปฏิบัติ

4.วันที่ 8 ตุลาคม 2543 คำสั่งเทศบาลเมืองรัตนธานี โอนย้ายพนักงานเทศบาล ย้ายผู้ฟ้อง คดีสลับกับนางสมนึก แจ่มใส อีกครั้ง ให้ผู้ฟ้องคดี ไปดำรงตำแหน่ง พยาบาลวิชาชีพ 7 วช

ผู้ฟ้องเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ในการสับเปลี่ยนการปฏิบัติงานตำแหน่งหัวหน้า เนื่องจากสับเปลี่ยนเพื่อกีดกันผู้ฟ้องไม่ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น จึงร้องขอความเป็นธรรมต่อ ผู้ว่าราชการจังหวัดรัตนธานี ทำให้เทศบาลเมืองรัตนธานี จึงออกคำสั่ง วันที่ 19 กันยายน 2543 ให้ผู้ฟ้องกลับไปทำงานในตำแหน่งเดิม

5. ประกาศของเทศบาลเมืองรัตนธานี เรื่องการกำหนดตำแหน่งพนักงานเทศบาล มีการ กำหนดตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มงานส่งเสริมสุขภาพชั้นใหม่ โดยนางแก้วใจ ๑ ผู้ฟ้องปฏิบัติพยาบาล วิชาชีพ ประจำศูนย์สาธารณสุขบางขัน

6.นางแก้วใจ ฯ ผู้ฟ้องเห็นว่า ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรม ในการจัดพนักงานเทศบาลลงสู่กรอบอัตรากำลังของสำนักงานสาธารณสุข เนื่องจากเป็นการเลื่อนพนักงานให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นโดยขาดหลักคุณธรรม และไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เป็นการกลั่นแกล้งผู้ฟ้องและเลือกปฏิบัติ โดยเปรียบเทียบกับบุคคลอื่นๆ จึงขอร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดรัตนธานี คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดรัตนธานี ให้เทศบาลนำเรื่องมาทบทวน แต่เทศบาลยืนยันว่า การจัดพนักงานลงในกรอบอัตรากำลังของสำนัก ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ ให้เหมาะสม เทศบาลให้เหตุผลว่าผู้ฟ้อง ไม่อาจจะทำงานสนองนโยบายของผู้บริหารเท่าที่ควร คุณสมบัติไม่เพียงพอ การปฏิบัติงานในงานส่งเสริมสุขภาพ (เมื่อครั้งยังเป็นหัวหน้างาน) ไม่รู้คหน้ำถูกชาวบ้านร้องเรียน พุดจาไม่ไพเราะ แสดงกิริยาไม่เหมาะสม ผู้ฟ้องพยายามวิ่งเต้นขอย้ายไปดำรงตำแหน่งหัวหน้างานส่งเสริมสุขภาพอีก ผู้บริหารทราบดีว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเทศบาล

7. นางแก้วใจ ฯ ผู้ฟ้องเห็นว่า การปรับปรุงให้ตนเองไปดำรงตำแหน่งหัวหน้างานควบคุมสิ่งปฏิกูลเป็นการกระทำที่ไม่ชอบและไม่เป็นธรรม จึงมีหนังสือถึงประธาน กทจ.จังหวัดรัตนธานี ขอให้ความเป็นธรรม โดยให้ผู้ฟ้องกลับไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นในสายงานเดิม จากหัวหน้างานส่งเสริมสุขภาพเป็นหัวหน้ากลุ่มงานส่งเสริมสุขภาพ

8.นางแก้วใจ ฯ ผู้ฟ้องฟ้องศาลปกครองรัตนธานี ให้ยกเลิกการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องที่จะแต่งตั้งผู้ฟ้องให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานควบคุมสิ่งปฏิกูล และให้กลับไปสายงานเดิม เนื่องจากผู้ฟ้องจะครบเกษียณอายุในเดือนกันยายน 2544 โดยฟ้องนายกเทศมนตรีเมืองรัตนธานี และเทศมนตรีที่กำกับดูแลงานด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

8.1. ผู้ถูกฟ้องให้การต่อศาลว่า ยึดถือแนวทางการจัดพนักงานลงในตำแหน่ง ตามแนวทางที่ กท. กำหนด ว่า “พนักงานเทศบาลที่ไม่สามารถจัดลงในตำแหน่งกรอบอัตรากำลังสูงสุด ให้พิจารณาจัดลงในตำแหน่งในสายงานอื่นที่ว่าง โดยให้เปลี่ยนเป็นตำแหน่งตามสายงานเดิมของผู้ที่ถูกจัดลง และกำหนดเงื่อนไขในตำแหน่งว่า “ตำแหน่งว่างให้เปลี่ยนเป็นตำแหน่งเดิม” มีการแต่งตั้งในกรณีเดียวกันหลายคน การแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่ง หัวหน้าควบคุมสิ่งปฏิกูล มิใช่เป็นการลดตำแหน่ง เพราะเป็นตำแหน่งหัวหน้าเหมือนกัน เงินเดือน ค่าวิชาชีพก็ยังได้เหมือนเดิม

8.2. เห็นว่าผู้ฟ้องเป็นบุคคลที่ขาดมนุษยสัมพันธ์ ในการทำงานร่วมกับบุคคลอื่นๆ ในศูนย์บริการสาธารณสุขในสังกัดกองการแพทย์ เนื่องจากไม่สามารถประสานงานกับศูนย์ได้ ผู้ฟ้องไม่อาจจะดูแล อาสาสมัครสาธารณสุข อสม. ได้ จึงได้รับการร้องเรียนอยู่เป็นประจำ จึงโยกย้ายให้ไปอยู่หัวหน้าศูนย์บริการบางเงิน มีพื้นที่น้อยแต่ก็ถูกร้องเรียนประจำ

8.3. การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มส่งเสริมสุขภาพ ในนางสืบสาย รักอุปถัมภ์ เพราะเห็นว่าเป็นบุคคลที่อาวุโสในตำแหน่ง โดยได้รับการเลื่อนตำแหน่งมาก่อน และการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มส่งเสริมสุขภาพ มีหลักเกณฑ์คือ

- 1) มี Vision มีความคิดริเริ่มใหม่
- 2) มี Relation ทำงานร่วมกับ อสม. ได้
- 3) เข้าใจเรื่องการจัดสรรงาน รักผู้ได้บังคับบัญชา
- 4) ขยันขันแข็ง อุทิศเวลาให้กับงาน
- 5) เสียสละเพื่อส่วนรวม

นางแก้วใจ ฯ ผู้ฟ้องได้คัดค้านคำให้การดังนี้

1) เห็นว่า ตนเอง มีคุณสมบัติที่จะเป็นหัวหน้ากลุ่มได้ส่งเสริมสุขภาพได้ เพราะเดิมเป็นหัวหน้างานส่งเสริมสุขภาพมาก่อน สายงานเดิม เป็นพยาบาลวิชาชีพ 7 วช ส่วนนางสืบสาย ฯ ก็เป็นตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ วช. เช่นกันและเคยเป็นผู้ได้บังคับบัญชามาก่อน และเห็นว่ามีความสมบัตินี้ไม่เหมาะสม เพราะไม่เคยทำงานในสายงานส่งเสริมสุขภาพมาก่อน

2) ตนเองไม่มีคุณสมบัติที่กำหนดไว้สำหรับนักวิชาการสุขภาพตำบล 6 จึงไม่สามารถจัดให้ลงตำแหน่งหัวหน้าควบคุมงานกำจัดสิ่งปฏิกูลได้ และไม่มีความรู้และประสบการณ์มาก่อน

3) การจัดให้ตนเองไปลงตำแหน่งหัวหน้างานระดับ 6 ทั้งๆที่ตนเองอยู่ในระดับ 7 ให้ไปเป็นลูกน้องของนายสนิท แสงคำ ซึ่งเป็นสัตวแพทย์ 6 ไม่ได้เป็นการยึดหลักอาวุโส แม้จะใช้ชื่อตำแหน่ง 7 วช. แม้เงินเดือนเท่าเดิม แต่ศักดิ์ศรีราชการไม่เหมือนเดิม เป็นการลดตำแหน่ง

4) ประเด็นการประสานงานกับศูนย์บริการสาธารณสุข ในการดูแล อสม. ไม่ได้มีปัญหาในเรื่องการประสานงาน แต่เกิดจากการแบ่งงานที่เอาแต่พวกพ้อง หากการทำงานมีปัญหาและประชาชนร้องเรียน ก็น่าจะมีการสอบสวนเอาผิดและลงโทษ แต่นายกเทศมนตรี ฯ ผู้ถูกฟ้องไม่ได้ดำเนินการ หากมาทำงานสายก็ให้ตรวจสอบได้

5) เมื่อนางแก้วใจ ฯ ผู้ฟ้องได้ทำงานในศูนย์แล้ว ได้เข้าพบนายกเทศมนตรี ฯ เพื่อขอทราบความจริงว่าถูกย้ายเพราะผิดอะไร ซึ่งผู้ฟ้องก็บอกว่าไม่ได้ผิดอะไร แต่เป็นความต้องการของหน่วยเหนือ (หมายถึง คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล หรือ ก. กลางเทศบาล) จึงได้ทำหนังสือสอบถาม ก.กลางเทศบาล. แต่ ก.กลางเทศบาล บอกว่าไม่ผิดอะไร แต่เทศบาลฯ ขอให้ย้าย

เอง จึงทำหนังสือแจ้งกลับมายัง ก.กลางเทศบาล ให้ทราบ ก.กลางเทศบาล ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องไม่ได้กระทำความผิด และทราบว่าถูกกั้นแกล้งจากผู้บังคับบัญชา จึงได้ย้ายกลับมาทำงานส่งเสริมสุขภาพเหมือนเดิม แต่นายกเทศมนตรีรัตนะธานีผู้ถูกฟ้องก็ได้วางแผนกั้นแกล้งอีก โดยออกคำสั่ง เทศบาลเมืองรัตนะธานีที่ 1622/2543 ไม่ให้นางแก้วใจ ฯ ผู้ฟ้องเข้าดำรงตำแหน่งหัวหน้างานส่งเสริมสุขภาพ จึงได้เข้าไปถามนายกเทศมนตรี ฯ ก็ได้คำตอบว่า “จะจัดตั้งเป็นสำนัก ในวันสองวันแล้ว ไม่ต้องเข้ามา ผู้ถูกฟ้องเกรงว่าจะมีความผิดที่ฝ่าฝืนคำสั่ง ก.กลางเทศบาล ผู้ถูกฟ้องตอบว่า ได้ทำคำสั่งภายในไว้แล้ว ผู้ฟ้องจึงกลับไป ทำงานที่ศูนย์บางเงิน

6) การที่นางแก้วใจ ฯ ผู้ฟ้องอ้างว่า การสับเปลี่ยนคนบ่อยจะทำให้เกิดความเสียหายแก่งานได้ ตนเองเห็นว่า เคยทำงานเป็นหัวหน้างานส่งเสริมสุขภาพมาเป็นเวลา 12 ปีจะกลับมาทำงานเดิมจะเกิดผลเสียหายอย่างไร แต่การจัดให้นางแก้วใจ ฯ ผู้ฟ้องไปดำรงตำแหน่งในสายงานอื่นที่ไม่ใช่สายงานที่มีความรู้และประสบการณ์ คือตำแหน่งหัวหน้าควบคุมสิ่งปฏิกูล ซึ่งเป็นสายงานของนักวิชาการสุขาภิบาล จะทำให้งานเสียหายได้ ตนเอง ไม่มีความรู้ในเรื่องของเทคนิค วิธีการการป้องกันเชื้อโรค ที่ดีพอ อาจจะทำให้เกิดความเสียหาย แต่ผู้ถูกฟ้องกลับมองไม่เห็นว่าเป็นงานไม่เสียหาย

7) เมื่อนางแก้วใจ ฯ ผู้ฟ้องกลับไปทำงานที่ศูนย์ บางเงิน ได้มีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมต่อจังหวัดรัตนะธานี จังหวัด ฯ เห็นว่าผู้ถูกฟ้องทำคำสั่งที่ขัดกับมติ จึงแจ้งต่อหัวหน้างานการเจ้าหน้าที่ ให้คืนตำแหน่งแก่ผู้ฟ้องโดยยกเลิกคำสั่ง ที่ 19 ก.ค. 43 และนายกเทศมนตรี ผู้ถูกฟ้องได้เร่งรีบประกาศกำหนดตำแหน่ง และออกคำสั่งตำแหน่งพนักงานเทศบาล ลงตำแหน่ง ที่ 14 พ.ย. 43 โดยปรึกษาเฉพาะผู้ใกล้ชิด แม้แต่ปลัดเทศบาลก็ไม่มีส่วนร่วมในการจัดอัตรากำลัง ถูกลงชื่อในเอกสาร ว่ามีส่วนร่วมคำสั่งที่ออกมาโดยใช้หลักเกณฑ์ที่ไม่ถูกต้อง

8) เห็นว่าคำสั่งย้ายออกจากงานส่งเสริมศูนย์บางเงิน เป็นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการประจำศูนย์ บางชั้น เป็นการลดตำแหน่งและขีดคำสั่งของ ก.กลางเทศบาล อีกครั้ง โดยอ้างหลักความสามารถและความเหมาะสม ทั้งๆ ที่ผู้ฟ้องได้พิจารณาความชอบในการประเมินผลงาน พ.ศ. 2542 ได้ หนึ่งชั้นครึ่ง และ ปี 2543 หนึ่งชั้นครึ่งเช่นกัน จึงเห็นว่าตนเองทำงานมีมาตรฐาน

9) การขออนุมัติ ต่อ กทจ.รัตนะธานีในการให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานควบคุมสิ่งปฏิกูล กทจ. รัตนะธานี ก็สงสัยว่ามาตรฐานตำแหน่งต่างกันหรือไม่ จึงยังไม่ลงมติแก้ไขตรวจสอบข้อเท็จจริง และตั้งอนุกรรมการตรวจสอบ แต่เป็นการตรวจสอบเพียงระดับหัวหน้างาน การเจ้าหน้าที่อย่างเดียว ไม่ให้ผู้ถูกฟ้องให้ข้อมูลชี้แจงข้อกล่าวหาเลย และไม่ได้ใช้หลักเกณฑ์ที่

ก.กลางเทศบาล กำหนด ทั้งที่ ก.กลางเทศบาล กำหนดหลักเรื่องอาวุโสไว้แล้ว กลับไปพิจารณา แต่งตั้งนางสืบสาย รักอุปถัมภ์

10) ประเด็นเรื่องความเหมาะสมที่กล่าวหาว่านางแก้วใจ ฯ ผู้ฟ้องไม่มีคุณสมบัติ นางแก้วใจ ฯ ผู้ฟ้องมีความเห็นแย้งว่า

10.1) .เรื่องวิสัยทัศน์ เป็นความหมายที่วัดยาก แต่ก็พิสูจน์ได้ว่า ผู้ฟ้องทำงานมา 12 ปีไม่เคยถูกย้ายไปไหน หากไม่ดี กองสาธารณสุขของเทศบาลรัตนธานี คงไม่ได้รับการยกฐานะเป็นขึ้นสำนักสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

10.2) ผู้ฟ้องทำงานมา 35 ปี หากมนุษย์สัมพันธ์ไม่ดี คงต้องถูกตั้งกรรมการสอบสวนไปหลายครั้งแล้ว และมวลชนก็มักจะจับได้ไปนานแล้ว

10.3) ผู้ฟ้องเป็นหัวหน้าศูนย์ และหัวหน้างานส่งเสริมสุขภาพฯ มาตั้งแต่ พ.ศ. 2523 ย่อมรู้ว่าการเป็นผู้บังคับบัญชา เป็นอย่างไร ขณะที่เป็นผู้ถูกฟ้องอย่างไร จึงนำมาปฏิบัติ ให้ความเป็นธรรมไม่มีอคติ ให้คำแนะนำอยู่เป็นประจำ

10.4) ผู้ฟ้องอุทิศเวลาแก่ราชการ ทำงานร่วมกันกับผู้บังคับบัญชาทุกครั้ง ไม่ย่อท้อ มีความเสียสละ บางครั้งไม่เคยเบิกค่าล่วงเวลา ทำงานทั้งกลางวันและกลางคืน

10.5) การจัดพนักงานเทศบาลลงตำแหน่ง ตามกรอบ ครั้งแรกปลัดเทศบาล ไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำบัญชี แต่ครั้งที่สอง ปลัดเทศบาลถูกร้องขอให้บันทึกว่าผ่าน

10.6) ผู้ฟ้องเห็นว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มงานส่งเสริม จะพิจารณาจาก หัวหน้างานที่อยู่ในสายงานนั้น กรณีนางสืบสาย รักอุปถัมภ์ ไม่เคยดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้างานส่งเสริมสุขภาพมาก่อน

10.7) ผู้ฟ้องเห็นว่า การจัดให้ผู้ฟ้องอยู่ในตำแหน่ง หัวหน้างานควบคุมปฏิบัติการ จัดกับหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลที่ ก.กลางเทศบาล วางไว้

ประเด็นที่ศาลจะวินิจฉัย

1.การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งหัวหน้างานควบคุมปฏิบัติการ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

2.ศาลจะพิพากษา ให้ผู้ถูกฟ้องแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มงานส่งเสริมสุขภาพได้หรือไม่

ประเด็นเรื่องคดี

1.การออกคำสั่งที่ 1622/2543 ไม่ถูกต้อง เมื่อจังหวัดรัตนธนะธานี แนะนำให้ยกเลิกคำสั่ง ผู้ถูกฟ้องจำต้องปฏิบัติตามเพราะไม่สามารถยืนยันความถูกต้องของคำสั่งได้ เรื่องการสับเปลี่ยนพนักงานเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนางสมนึก แจ่มใส โดยเฉพาะ ซึ่งต่อมา ได้มีคำสั่งที่ 1649/2543 ออกมายกเลิก ให้กลับไปทำงาน

2.การย้ายไปดำรงตำแหน่ง หัวหน้างานควบคุมสิ่งปฏิกูล ตามคำสั่งเทศบาลเมืองรัตนธนะธานี ที่ 1243/2544 ข้อเท็จจริง เทศบาล เมืองรัตนธนะธานี ได้รับอนุมัติ ให้ตั้งสำนักสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ผู้ถูกฟ้องได้ออกประกาศเทศบาลฯ เรื่องการกำหนดตำแหน่ง วันที่ 14 พ.ย. 2543 ให้สำนักสาธารณสุขมีตำแหน่ง 4 ตำแหน่ง และผู้ถูกฟ้องได้ออกคำสั่งให้พนักงานไปปฏิบัติหน้าที่ ที่ ศูนย์บางขัน

ผู้ฟ้องได้ร้องต่อ ผู้ว่าราชการจังหวัดรัตนธนะธานี ประธาน กทจ . รัตนธนะธานี และได้ส่งเรื่อง ให้ ก.กลางเทศบาล พิจารณาซึ่ง ก.กลางเทศบาล แจ้งผลการพิจารณาว่า

“การจัดคนลงตามกรอบอัตรากำลังของสำนักสาธารณสุข ต้องจัดคนลงตามตำแหน่ง และสายงานเดิม เมื่อครั้งที่มิฐานะเป็นกองสาธารณสุข หากไม่อาจจะจัดคนลงตำแหน่งเดิมได้ ให้ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่เหมาะสม โดยขอความเห็นชอบจาก กทจ. จังหวัดรัตนธนะธานีก่อน แล้ว นายกฯ จึงจะออกคำสั่งได้”

ศาลเห็นว่า ตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ 7 วช ศูนย์บางขัน ไม่ได้เป็นตำแหน่งเดิมสายงานเดิมของผู้ฟ้อง แต่ผู้ถูกฟ้อง ก็ไม่ได้ทบทวนการสั่งให้ผู้ฟ้องคดี ปฏิบัติหน้าที่และการอนุมัติต่อ กทจ. รัตนธนะธานี เพื่อแต่งตั้งผู้ฟ้องให้ดำรงตำแหน่ง และผู้ถูกฟ้อง ยังขอแก้ไขการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี โดยขอ อนุมัติผู้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดี ให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าควบคุมสิ่งปฏิกูล ซึ่งไม่ได้เป็นตำแหน่งเดิมและสายงานเดิมของผู้ถูกฟ้อง โดยอ้างว่า แต่งตั้งตามแนวทางที่ ก.กลางเทศบาล กำหนด “พนักงานที่ไม่อาจจัดลงในตำแหน่งเดิมได้ ให้พิจารณาในสายงานอื่นที่ว่าง”

การพิจารณาข้อเท็จจริง

1. การอ้างว่าผู้ฟ้องขาดคุณสมบัติสัมพันธ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่งเสริมสาธารณสุข ไม่สามารถประสานการดำเนินงานกับศูนย์สาธารณสุขได้ จึงย้ายไปอยู่ศูนย์บางเงิน จากคำให้การ

ของนางแก้วใจผู้ถูกฟ้อง ปัญหาไม่ใช่เรื่องของการประสานงาน แต่เกิดจากการประชุมร่วมกับ ศูนย์บริการสาธารณสุข 8 แห่ง ผู้ถูกฟ้องก็ไม่ได้โต้แย้ง เหตุผลของนายกเทศมนตรี ฯ ผู้ถูกฟ้องจึงรับฟังไม่ได้

2. ผู้ถูกฟ้องว่า เมื่อไปดำรงตำแหน่งหัวหน้าศูนย์บางขัน ถูกประชาชนร้องเรียน ไม่มีมนุษยสัมพันธ์ มาสาย หายไปจากสถานที่ทำงาน เรื่องที่อ้าง เป็นปัญหาเมื่อผู้ฟ้องดำรงตำแหน่ง หัวหน้าศูนย์สาธารณสุข เข้าข่ายทำผิดวินัย หากเป็นจริงเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะดำเนินการทางวินัย ให้อภัยโทษให้เป็นคนดี หากผู้ถูกฟ้องละเลยก็จะผิดวินัย แต่ไม่ปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาตามระดับชั้น ได้กล่าวกล่าวตักเตือน หรือดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้อง และปี พ.ศ. 2541-2542 ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้นครึ่ง ติดต่อกัน จึงไม่อาจรับฟังได้ว่าเป็นข้อเท็จจริง ที่ผู้ถูกฟ้องกล่าวอ้าง ศาลเห็นว่า ก.กลางเทศบาล มีอำนาจวางกฎเกณฑ์ ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้อง แต่ผู้ฟ้อง เป็นผู้มีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง เป็นความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้อง ก.กลางเทศบาล จึงไม่มีอำนาจบังคับ การอ้างว่าผู้ฟ้องไปวิ่งเต้นกับ ก.กลางเทศบาล เพื่อขอย้าย จึงเป็นไปไม่ได้

การอ้างว่า ผู้ฟ้อง อยู่ศูนย์บางขัน และทำตัวเหมือนเดิม ทะเลาะกับประชาชน มาทำงานไม่ตรงเวลา ถูกร้องเรียน ไม่ปรากฏว่าได้มีการกล่าวตักเตือน ดำเนินการทางวินัยแต่อย่างใด

ผู้ถูกฟ้อง กำหนดกรอบอัตราค่าจ้างไว้ 4 ตำแหน่ง ในงานสาธารณสุข แต่คำสั่งที่กำหนดให้พนักงานเทศบาลปฏิบัติงานในงานสาธารณสุข และมีการแต่งตั้งเพียง 3 ตำแหน่งในคราวเดียวกัน แต่เพราะเหตุใดผู้ถูกฟ้องจึงอ้างว่า การย้ายผู้ฟ้องคดี ไปดำรงตำแหน่งหัวหน้าผู้ควบคุมสิ่งปฏิกูล เป็นกรณีที่ไม่สามารถจัดพนักงานลงในตำแหน่งตามกรอบอัตราค่าจ้างสูงสุดได้ ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องจึงรับฟังไม่ได้

ตามคำสั่งที่ให้นางแก้วใจผู้ถูกฟ้องสั่งให้ผู้ฟ้องไปปฏิบัติงานในศูนย์บางขัน วันที่ 14 พ.ย. 43 โดยไม่ได้กำหนดให้ผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ หัวหน้างานควบคุมสิ่งปฏิกูล แต่คำสั่งที่ 1243/44 วันที่ 20 ก.ย.44 แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องดำรงตำแหน่งหัวหน้างานควบคุมสิ่งปฏิกูล กลับย้อนหลังไปถึง วันที่ 14 พ.ย. 43 คำสั่งนี้ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่เพราะช่วงเวลาตั้งแต่ 14 พ.ย. 43 ถึง 20 ก.ย. 2544 ผู้ฟ้องต้องปฏิบัติหน้าที่ในศูนย์บางขัน จึงไม่สามารถดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานควบคุมสิ่งปฏิกูล ในช่วงเวลาเดียวกันได้ คำสั่งที่ 1243/2544 จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ให้ศาลพิพากษาบังคับให้ผู้ฟ้องดำรงหัวหน้ากลุ่มงานส่งเสริมสุขภาพ การไม่แต่งตั้งดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มงานส่งเสริมฯ ไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนหรือเสียหาย อันมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ที่จะให้มีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้ตาม ม. 44 ผู้ฟ้องจึงไม่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

สรุปจึงพิพากษาและออกคำสั่งบังคับเพิกถอนคำสั่งเทศบาลเมืองรัตนธานีที่ให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานควบคุมสิ่งปฏิกูล โดยย้อนหลังไปจนถึง วันที่ 20 ก.ย. 2544

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์สอบถามบุคคลในพื้นที่

นางแก้วใจ เป็นบุคคลที่ทำงานดี มีความซื่อสัตย์แต่มักพูดจาตรงไปตรงมา รวมทั้งการวิจารณ์บางเรื่องเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีแนวโน้มจะเป็นเรื่องการกระทำที่ส่อไปในทางทุจริต บางครั้งก็วิจารณ์ผู้บังคับบัญชาตรงๆ ทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่พอใจ

นายกเทศมนตรี เป็นนักธุรกิจที่มีฐานะ มีอิทธิพล มีพวกพ้องมาก และพึงพอใจกับบุคคลที่ทำประโยชน์ให้ตน ชอบผู้ที่ให้การเคารพ และปฏิบัติตนเป็นลูกน้องที่ดี

กรณีศึกษาที่ 4 การกลั่นแกล้งมิให้ออนย้ายตำแหน่ง

เรื่องการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม กลั่นแกล้งมิให้พนักงานโอนย้ายออกจากพื้นที่และมีให้หน่วยงานอื่นนอกพื้นที่รับการโอนย้าย (เหตุการณ์เกิดในระหว่าง พ.ศ. 2547-2548)

นายจร พากเพียร ปลัดเทศบาลตำบลปายาง อำเภอปายาง จังหวัดนครพ่ายฯ ได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องมาจากนายสมสมัย แสงลาภา นายกเทศมนตรีที่ไม่พอใจการปฏิบัติหน้าที่ของนายจร ฯ ที่ได้โต้แย้งคัดค้านการเสนอจัดงบประมาณเพื่อโครงการติดตั้งสถานีเคเบิลทีวีเพื่อการศึกษาในเขตพื้นที่ของเทศบาล เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจจัดการศึกษา ตามกฎหมายการถ่ายโอนบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเห็นว่าการจัดตั้งงบประมาณเพื่อนำจัดทำโครงการดังกล่าว ไม่อาจจะกระทำได้อาจจะกระทำได้อาจจะกระทำไม่ได้เนื่องจากขัดกับกฎหมาย และกล่าวหาว่านายกเทศมนตรี ทำงานโดยไม่โปร่งใส มีแนวคิดที่จะเบียดบังเอาผลประโยชน์ส่วนตนจากการทำโครงการดังกล่าว เป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีไม่พอใจ ที่ปลัดเทศบาลไม่ปฏิบัติตามสนองนโยบาย และได้กล่าว คำทอ ข่มขู่ และขับไล่ปลัดเทศบาลให้ย้ายตัวเองไปอยู่ที่อื่น มิฉะนั้น จะไม่รับรองในเรื่องของความปลอดภัยในชีวิต หากไม่ดำเนินการ

ดังกล่าว เป็นเหตุให้ปลัดเทศบาล มีความรู้สึกกังวลและเกรงกลัวในอิทธิพลที่นายสมสมัย นายกเทศมนตรีแสดงออกมา

24 ตุลาคม 2547 นายขจร ฯ ปลัดเทศบาล ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการ พนักงานเทศบาล จังหวัดนครพ่ายัพ (กทจ. จังหวัด) เพื่อขอย้ายตนเองออกจากพื้นที่ เจ้าหน้าที่ฝ่าย เลขานุการสำนักงาน กทจ. จังหวัดนครพ่ายัพ (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด) ได้สอบถามปัญหาไปยัง นายกเทศมนตรี เกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล เป็นผลให้นายสมสมัย ฯ นายกเทศมนตรี รู้สึก ไม่พอใจ ที่นายขจร ฯ นำเรื่องไปชี้แจงให้ทางจังหวัดทราบ นอกจากเรื่อง การติดตั้งสถานีเคเบิล ทีวีแล้ว การร้องเรียนของนายขจร ฯ ปลัดเทศบาล ยังได้แสดงถึงพฤติกรรมการบริหารงานอื่นๆ ที่ ส่อไปในทางทุจริต ไม่โปร่งใส จากการร้องเรียนดังกล่าวของนายขจร ฯ ปลัดเทศบาล เป็นผลให้ จังหวัดนครพ่ายัพ ตั้งกรรมการสอบสวน นายสมสมัย ฯ นายกเทศมนตรี ว่าปฏิบัติการที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย

3 พฤศจิกายน 2547 นายสมสมัย ฯ นายกเทศมนตรี มีหนังสือถึงคณะกรรมการพนักงาน ฯ (กทจ. จังหวัดนครพ่ายัพ) ว่านายขจร ฯ ปฏิบัติงานไม่สนองนโยบายของฝ่ายบริหาร และมี พฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมอีกหลายประการ นับตั้งแต่การบริหารงานของอดีตนายกเทศมนตรีคนก่อน ซึ่งขณะนั้นตนเองเป็นสมาชิกสภาเทศบาล รวมทั้ง ปฏิบัติตนกระด้างกระเดื่องต่อตนเองที่เป็น ผู้บังคับบัญชา จึงเสนอขย้ายนายขจร ฯ ออกจากเทศบาลตำบลปายาง ให้มาดำรงราชการชั่วคราว ณ สำนักงาน เลขานุการคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (กทจ. จังหวัดนครพ่ายัพ) เป็นระยะเวลา 6 เดือน นับตั้งแต่วันที่ 3 พฤศจิกายน 2548 ในระหว่างเวลาดังกล่าว นายขจร ฯ ปลัดเทศบาล ได้ ดำเนินการ ติดต่อไปยังเทศบาลต่างๆ ภายในจังหวัด เพื่อขอย้ายไปดำรงตำแหน่ง แต่ตามกฎระเบียบ ของการโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วยกัน จะกระทำได้โดย การสับเปลี่ยนตัวบุคคล ซึ่งจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ที่จะโอนย้ายสับเปลี่ยนสองฝ่าย และ ได้รับความยินยอมจาก นายกเทศมนตรี ของทั้งสองฝ่ายด้วยเหตุผลที่ เทศบาลตำบลปายาง ตั้งอยู่ใน พื้นที่ห่างไกลกันดารมากที่สุดของจังหวัด จึงไม่มีผู้ใดสมัครใจ ที่จะขอสับเปลี่ยน อีกทั้งไม่มีอัตราว่าง ณ เทศบาลแห่งอื่น

การดำเนินการของนายขจร ฯ ปลัดเทศบาลที่จะขอย้ายไปสับเปลี่ยนตำแหน่งยังเทศบาล แห่งอื่น ได้เป็นที่ล่วงรู้ ของ นายสมสมัย ฯ นายกเทศมนตรี จึงต้องการที่จะกดดันแก้งให้ นายขจร เดือดร้อน มากขึ้น ต่อมา ในการประชุมร่วมของนายกเทศมนตรีประจำเดือนธันวาคม 2547 ณ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด ฯ นายสมสมัย ฯ ได้แจ้งแก่นายเทศมนตรีทุกแห่งในพื้นที่จังหวัด ว่า ห้าม รับโอน หรือสับเปลี่ยน ปลัดเทศบาลผู้นี้ เพราะ เป็นผู้มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม เป็นคนที่ไม่

ทำงานสนองนโยบาย ผู้บริหาร หากรับโอน ไปจะก่อให้เกิดความเสียหาย ผลจากการที่สมสมัย ฯ นายเทศมนตรี มีหนังสือไปยังทุกเทศบาล เป็นเหตุให้นายขจร ฯ ถูกตั้งข้อรังเกียจและไม่มีเทศบาล เทศบาลแห่งใดตอบรับ นอกจากนี้ นายขจร ฯ ปลัดเทศบาล ได้ทราบว่า นายสมสมัย ฯ นายเทศมนตรีมีหนังสือไปยังเทศบาลอีกหลายแห่งนอกพื้นที่จังหวัด รวมทั้งแจ้งในการประชุม สันนิบาตเทศบาลภาคเหนือ เมื่อเดือนมกราคม 2548 เพื่อมิให้รับโอนย้ายนายขจร ฯ ปลัดเทศบาล ตำบลปาย่าง เป็นการก่อกวนแก่งัดตนเอง และยังได้อธิบายความประจักษ์ถึงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ซึ่งตนเองมิได้เป็นเช่นนั้น เป็นเหตุให้ตนเอง ไม่อาจจะโอนย้ายไปยังเทศบาลแห่งใด ในพื้นที่แห่งใดได้

ในช่วงระยะเวลา ที่มีการสอบสวน นายเทศมนตรี ในเรื่องพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต ได้มีบุคคล เขียนจดหมาย และมีโทรศัพท์ มาข่มขู่ นายขจร ฯ ว่าไม่ต้องกลับมา ในพื้นที่อำเภอปาย่างเป็นอันขาด และระวังตัวให้ดี จะไม่รับรองความปลอดภัยในชีวิต ทำให้นายขจร ฯ ปลัดเทศบาล มีความเครียดที่ตนเองไม่อาจจะโอนย้ายไปยังเทศบาลแห่งอื่น และยังได้รับการข่มขู่ จากจากบุคคลต่างๆ แต่เข้าใจได้ว่า เป็นพรรคพวกของนายสมสมัย ฯ นายเทศมนตรี และระยะเวลาตามคำสั่งในการสำรวจราชการชั่วคราว กำลังจะหมดลง ณ สำนักงานเลขานุการ กทจ. จังหวัด ฯ ในเดือนเมษายน 2548 ตนเองจะต้องกลับไปรายงานตัวทำงาน ณ ที่เดิม คือเทศบาลตำบลปาย่าง จังหวัด ได้สอบถามไปยังเทศบาลตำบลปาย่างว่าจะรับคืนตัวหรือไม่

1 เมษายน 2548 เทศบาลตำบลปาย่างมีหนังสือมาถึงสำนักงาน กทจ. จังหวัดว่าให้ขยายเวลาสำรวจราชการต่อไปอีก 6 เดือน นายขจร ฯ เห็นว่าในเมื่อตนเองไม่อาจจะหาสถานที่ทำงานแห่งใหม่ ที่จะโอนย้ายหน้าที่ได้ จึงได้มีหนังสือร้องเรียนมายังนายกรัฐมนตรี และกระทรวงมหาดไทย เพื่อขอให้ช่วยเหลือ เพื่อตนเองจะได้มีโอกาสย้ายไปที่อื่น

จากหนังสือร้องเรียนดังกล่าว สำนักงานเลขานุการนายกรัฐมนตรี ได้ส่งเรื่องสอบถามมายังกระทรวงมหาดไทย และต่อมากระทรวง ฯ ได้รวมเรื่องเดียวกันที่นายขจร ฯ ร้องเรียนมายังกระทรวง โดยกระทรวง ฯ ได้มีหนังสือคำสั่งไปยังจังหวัดนครพ่ายฯ ให้ทำการสอบสวน และให้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการมาให้ทราบ

ต่อมาเมื่อ วันที่ 2 ตุลาคม 2548 นายขจร ฯ ได้รับการโอนย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ปลัดเทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามความประสงค์

การศึกษาสัมภาษณ์ และตรวจสอบข้อมูลกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ข้อเท็จจริงจากการสอบถามสำรวจข้อมูล นายขจร ฯ ปลัดเทศบาล ปฏิบัติงานตำแหน่ง ปลัดเทศบาลปาย่างมาตั้งแต่ พ.ศ. 2542 ในช่วงต้นที่ เทศบาลตำบลปาย่าง แห่งนี้ได้รับการยกฐานะ จากสุขาภิบาลมาเป็นเทศบาลตำบล

ในระหว่าง พ.ศ. 2542-2547 นายขจร ฯ ได้ปฏิบัติงานตำแหน่งปลัดเทศบาล โดยมีนายศิริ พรนมา เป็นนายกเทศมนตรี และนายสมสมัย ฯ เป็นสมาชิกสภาเทศบาลฝ่ายค้าน นายขจร ฯ มีความสนิทสนม และปฏิบัติงานร่วมกับนายศิริ ฯ เป็นอย่างดี ต่อมาเมื่อหมดวาระของสภาเทศบาล ใน พ.ศ. 2547 ได้มีการประกาศเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรีเป็นวาระใหม่ การเลือกตั้งในครั้งนั้น นายศิริ ฯ ได้ลงรับสมัครเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี อีกครั้ง และนายสมสมัย ฯ ได้ลงรับสมัครเลือกตั้งในตำแหน่งนายกเทศมนตรีด้วย ในช่วงการดำเนินการเลือกตั้ง นายขจร ปลัดเทศบาล ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นประจำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหาร ท้องถิ่น พ.ศ. 2545

ในการเลือกตั้งครั้งนั้น ได้มีการร้องเรียนจากกลุ่มของผู้แข่งขันหลายราย ต่อคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัดนครพ่ายัพ (กตต.จังหวัด) ว่า นายขจร ฯ ปลัดเทศบาล ปฏิบัติหน้าที่ไม่ เป็นกลาง ได้ให้การช่วยเหลืออำนวยความสะดวกแก่นายศิริ ฯ อดีตนายกเทศมนตรีในระหว่างการ หาเสียงเลือกตั้ง แต่ผลการเลือกตั้งปรากฏว่านายสมสมัย ฯ ได้รับคะแนนสูงสุดในการเลือกตั้ง แต่ ได้รับการร้องเรียนจากประชาชนต่อ กตต. จังหวัดนครพ่ายัพ ว่านายสมสมัย ฯ มีพฤติกรรม แอบใช้ เงินซื้อเสียงกับผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่ง แต่จากการสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ไม่ปรากฏหลักฐานที่จะมัดตัวเอาผิดกับนายสมสมัย ฯ ได้ นายสมสมัย ฯ จึงได้รับการรับรองผลการ เลือกตั้งให้เป็นนายกเทศมนตรี

หลังจากการรับเลือกตั้ง ฯ พ.ศ. 2547 นายสมสมัย ฯ ได้เข้าทำงานเป็นนายกเทศมนตรี การ ทำงานร่วมกับนายขจร ฯ ปลัดเทศบาลมีปัญหาตลอดต่อเนื่อง นายสมสมัย ฯ นายกเทศมนตรี ไม่ พึงพอใจนายขจร ฯ ปลัดเทศบาลเนื่องมาจากช่วงปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการเลือกตั้งที่ได้ช่วยเหลือ นายศิริ ฯ อดีตนายกเทศมนตรี และยังมี การติดต่ออยู่กับนายศิริ ฯ อยู่เป็นประจำ นายสมสมัย ฯ จะ กล่าวถึงนายขจร ฯ ปลัดเทศบาลว่า ไม่ค่อยให้ความร่วมมือ และไม่ได้ให้ข้อมูลหลายอย่างแก่ตน ไม่ สนองนโยบาย เป็นผลให้นายสมสมัย ฯ นายกเทศมนตรี ไม่อยากที่จะใช้งานปลัดเทศบาล หรือ พูดคุยปรึกษางานกับปลัดเทศบาล หากมีประเด็นอะไรที่จะปรึกษาหรือสั่งงานก็จะเรียกพนักงาน

เทศบาล ในแต่ละสายงานที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชาของพนักงานเทศบาล เข้าพบโดยตรง มีหลายกรณี ที่นายกเทศมนตรี ทำงานหรือสั่งงาน ผิดพลาด เพราะเชื่อในข้อมูลของ พนักงานเทศบาล เป็นผลให้นายขจร ฯ มักทักท้วงอยู่เป็นประจำ รวมทั้งได้รับรายงานจากบุคคลใกล้ชิดที่ว่านายขจร ฯ ปลัดเทศบาล ชอบนำเรื่องไปพูดคุยกับเจ้าหน้าที่ในสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดนครพำยัพ ว่านายกเทศมนตรี ไม่มีความรู้ ชอบทำงานแบบล้วงลูก สั่งงานพนักงานเทศบาลโดยตรง ไม่เห็นความสำคัญของปลัดเทศบาล ฯการทำแบบนี้ ทำให้ตัวเองไม่ได้รับความสำคัญจากผู้ได้บังคับบัญชา และได้รับเลือกตั้งมาเพราะ การใช้จ่ายเงิน นายกเทศมนตรีคนก่อน กระสุนน้อย (มีเงินน้อย) จึงไม่ได้รับการเลือกตั้ง

ภาคผนวก จ.

**แสดงผลการตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ
ต่อปัญหาจากกรณีศึกษาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

จดหมายแนะนำ การตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ

1. จดหมายเรื่อง ขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม
2. จดหมายเรื่อง ขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม ครั้งที่ 2
3. จดหมายเรื่อง ขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม ครั้งที่ 3
4. แบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญตามเทคนิควิธีการเดลฟาย ครั้งที่ 1
5. แบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญตามเทคนิควิธีการเดลฟาย ครั้งที่ 2 และ 3
6. แสดงผลการตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ

ที่ ศธ. 0512.15/760

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร

20 มีนาคม 2549

เรื่อง ขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม

เรียน

- สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. เอกสารคำข่อยุทธยานิพนธ์ จำนวน 1 ชุด
2. เอกสารกรณีศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคล จำนวน 1 ชุด
3. เอกสารแบบสอบถามและแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 1 ชุด

ด้วย ว่าที่ ร.ต. อภิชัย ศรีเมือง เลขประจำตัว 4581906524 นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบันกำลังทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” โดยมีรองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงค์ วัฒนา เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ทั้งนี้ นิสิตได้ทำการค้นคว้ารวบรวมปัญหาข้อเท็จจริงมาเรียบเรียงประกอบการศึกษาวิจัยบางส่วนแล้ว และเสนอต่อผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวแล้ว

คณะรัฐศาสตร์ พิจารณาเห็นว่า ท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาวิจัยการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการองค์การภาครัฐในบางลักษณะที่อาจจะนำมาเชื่อมโยงสู่ประเด็นการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งในการสำรวจความคิดเห็นจากท่านครั้งนี้ นิสิตจะนำไปศึกษาประมวลผล ตามเทคนิคเดลฟาย และจะมีการสำรวจทบทวนความเห็นจากท่านในครั้งต่อไปอีกประมาณ 2 ครั้ง ในการนี้ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์จากท่านในการให้นิสิตได้ติดต่อประสานงานกับท่าน เพื่อนัดหมาย วัน เวลา ต่อไป

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านและขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ ดร. แก้วคำ ไกรสรพงษ์)

ผู้อำนวยการหลักสูตรรัฐศาสตรุษฎีบัณฑิต

หน่วยบัณฑิตศึกษาคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โทร 0-2218-7255 โทรสาร 0-2218-7251

ที่ พิเศษ 1/2549

99/642 ม.6 ต. คลองหนึ่ง

อ.คลองหลวง จ.ปทุมธานี 12120

14 มิถุนายน 2549

เรื่อง ขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม ครั้งที่ 2

เรียน

อ้างถึง หนังสือที่ ศธ.0512.15/760 ลงวันที่ 20 มีนาคม 2549

สิ่งที่ส่งมาด้วย

1. เอกสารสรุปผลการตอบแบบสอบถามของผู้เชี่ยวชาญ ครั้งที่ 1 (เอกสารหมายเลข 1)
2. เอกสารแบบสอบถามความคิดเห็น ในครั้งที่ 2 (เอกสารหมายเลข 2)

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ขอความร่วมมือจากท่าน ในการตอบแบบสอบถามสำรวจข้อมูลความเห็นในฐานะผู้เชี่ยวชาญ ตามวิธีการเคลฟาย ซึ่งจะ ดำเนินการจำนวน 3 ครั้ง ในงานศึกษาวิจัยระดับปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต เรื่อง “การปฏิรูป ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” แล้วนั้น กระผมในฐานะผู้วิจัย ขอกราบขอบพระคุณที่ท่านได้ร่วมตอบแบบสอบถามในครั้งที่ 1 ที่ผ่านมา

ในครั้ง นี้ กระผมได้จัดส่งเอกสารมายังท่านดังต่อไปนี้

1. เอกสารสรุปผลการตอบแบบสอบถามของผู้เชี่ยวชาญ ครั้งที่ 1 เพื่อท่านได้ศึกษา เปรียบเทียบแนวการตอบของผู้เชี่ยวชาญท่านอื่นๆ อีกจำนวน 27 ท่าน
2. เอกสารแบบสอบถามการวิจัย ครั้งที่ 2 ซึ่งสร้างขึ้นมาจากแนวการตอบของผู้เชี่ยวชาญที่ท่านได้ตอบแบบสอบถามครั้งที่ 1 ที่ผ่านมา (ท่านมีอิสระในการยืนยันแนวคำตอบของท่าน แม้ว่าท่านจะให้เห็นแนวการตอบของผู้เชี่ยวชาญอื่นๆ จะไม่ตรงกับแนวคิดของท่านก็ตาม) และเพื่อ ประโยชน์ในการวิจัยขอความกรุณาจากท่านได้ตอบคำถามด้วยตัวท่านเอง

กระผมใคร่ขอความกรุณาจากท่านได้จัดทำคำตอบ และจัดส่งเอกสารคืนมายังที่อยู่ ของกระผม (ตามซองกระดาษที่ได้ปิดแสตมป์พร้อมส่ง) ซึ่งได้แนบมาด้วยแล้ว ทั้งนี้จะเป็นพระคุณ อย่างยิ่ง หากท่านได้จัดส่งเอกสารคืนมาภายในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2549

จึงเรียนมาเพื่อขอความอนุเคราะห์ และขอขอบคุณ มา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

ว่าที่ ร.ต.

(อภิชัย ศรีเมือง)

ที่ พิเศษ 2/2549

99/642 ม.6 ต. คลองหนึ่ง

อ.คลองหลวง จ.ปทุมธานี 12120

16 สิงหาคม 2549

เรื่อง ขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม ครั้งที่ 3

เรียน พ.ท. กมล ประจวบเหมาะ ประธานอนุกรรมการวินัย คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล

อ้างถึง หนังสือที่ ศธ.0512.15/760 ลงวันที่ 20 มีนาคม 2549

สิ่งที่ส่งมาด้วย

1. เอกสารสรุปผลการตอบแบบสอบถามของผู้เชี่ยวชาญ ครั้งที่ 2 (เอกสารหมายเลข 1)
2. เอกสารแบบสอบถามความคิดเห็น ในครั้งที่ 3 (เอกสารหมายเลข 2)

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ขอความร่วมมือจากท่าน ในการตอบแบบสอบถามสำรวจข้อมูลความเห็นในฐานะผู้เชี่ยวชาญ ตามวิธีการเคลฟาย ซึ่งจะ ดำเนินการจำนวน 3 ครั้ง ในงานศึกษาวิจัยระดับปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต เรื่อง “การปฏิรูป ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” แล้วนั้น กระผมในฐานะผู้วิจัย ขอกราบขอบพระคุณที่ท่านได้ร่วมตอบแบบสอบถามในครั้งที่ 1 และ 2 ที่ผ่านมา ในครั้งนี้ กระผมได้จัดส่งเอกสารมายังท่านดังต่อไปนี้

1. เอกสารสรุปผลการตอบแบบสอบถามของผู้เชี่ยวชาญ ครั้งที่ 2 เพื่อท่านได้ศึกษา เปรียบเทียบแนวการตอบของผู้เชี่ยวชาญท่านอื่นๆ อีกจำนวน 24 ท่าน
2. เอกสารแบบสอบถามการวิจัย ครั้งที่ 3 ซึ่งประกอบด้วยคำถามอย่างเดียวกันกับคำถาม ที่ท่านได้ตอบใน ครั้งที่ 2 ที่ผ่านมา (ท่านมีอิสระในการยืนยันแนวคำตอบของท่าน แม้ว่าท่านจะได้ เห็นแนวการตอบของผู้เชี่ยวชาญอื่นๆ จะไม่ตรงกับแนวคิดของท่านก็ตาม) และเพื่อประโยชน์ใน การวิจัยขอความกรุณาจากท่านได้ตอบคำถามด้วยตัวท่านเอง

กระผมใคร่ขอความกรุณาจากท่านได้จัดทำคำตอบ และจัดส่งเอกสารคืนมายังที่อยู่ ของกระผม (ตามซองกระดาษที่ได้ปิดแสตมป์พร้อมส่ง) ซึ่งได้แนบมาด้วยแล้ว ทั้งนี้จะเป็นพระคุณ อย่างยิ่ง หากท่านได้จัดส่งเอกสารคืนมาภายในวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2549

จึงเรียนมาเพื่อขอความอนุเคราะห์ และขอขอบคุณ มา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

ว่าที่ ร.ต.

(อภิษฐ์ ศรีเมือง)

แบบสอบถามความคิดเห็นสำหรับผู้เชี่ยวชาญรอบที่ 1

แบบสอบถามนี้ สร้างขึ้นเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญได้ตอบแบบสอบถามตามความเห็นของท่าน
 ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน
 ประเทศไทย ที่เกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

กรุณาแสดงความคิดเห็นโดยการตอบคำถามในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ตามความเห็นของท่านจากกรณีศึกษา การกระทำในลักษณะใดเรียกได้ว่าเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน
 ทางด้านการบริหารงานบุคคล

2. พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล จากกรณีศึกษาตามความเห็นของท่าน คิดว่า
 เกิดมาจากสาเหตุใด

3. แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเพื่อ
 แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกระทำเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนการบริหารงานบุคคลจากกรณีศึกษาควร
 เป็นอย่างไร

4. ท่านคิดว่า โครงสร้างทางการบริหารงานบุคคล อันได้แก่ กฎหมาย ระเบียบของระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน เอื้อหรือเปิดช่องทางให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคลหรือไม่

5. ท่านคิดว่ากระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ กระบวนการสรรหา การบรรจุ แต่งตั้ง โอนย้าย การประเมินผลงาน การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง มีจุดอ่อนอย่างไรบ้าง ที่อาจจะก่อให้เกิดกระทำที่เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล

6. จากการที่ท่านได้ศึกษากรณีศึกษาเรื่องพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคลหรือจากการที่ท่านได้รับรู้มาด้วยตนเอง ท่านคิดว่า การกระทำในลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล ได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไรบ้าง

7. ตามความเห็นของท่าน ท่านคิดว่าจะมีกลไก หรือวิธีการใดที่น่าจะนำมาใช้ในการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล

8. ความคิดเห็นอื่นๆ หรือข้อเสนอแนะ

ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

อภิชัย ศรีเมือง ผู้วิจัย

แบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ ครั้งที่ 2

เรื่องการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

แบบสอบถามนี้สร้างขึ้นจากการต่อบแบบสอบถามของผู้เชี่ยวชาญ ในการสำรวจความคิดเห็น ตามกรอบสมมติฐาน เกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

คำแนะนำ

เมื่อท่านได้อ่านข้อความประเด็นความคิดเห็นแล้วกรุณาทำเครื่องหมาย / ลงในช่องระดับความคิดเห็นจากตัวเลือก 5 ตัวเลือก ตามที่ท่านมีความคิดเห็นที่สอดคล้องมากที่สุดเพียงช่องเดียว ซึ่งมีความหมายดังนี้

- | | |
|---|----------------------|
| 5 | เห็นด้วยอย่างยิ่ง |
| 4 | เห็นด้วย |
| 3 | ไม่แน่ใจ |
| 2 | ไม่เห็นด้วย |
| 1 | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |

หมายเหตุ แบบสอบถามนี้เป็นแบบสอบถามชุดเดียวกับการสอบถามในครั้งที่ 3 ด้วย

ลำดับ	ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 1.ลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากกรณีศึกษา ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด	ระดับความคิดเห็น				
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
	1.1.การกระทำที่เรียกว่า คอร์รัปชัน	5	4	3	2	1
1.	การเรียกเงิน ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้เป็น					
	1.1. ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีอำนาจรับการโอนย้าย เรียกเงินจากการโอนย้ายพนักงาน					
	1.2. “นายหน้า” เรียกรับเงินจากผู้ที่เข้าสอบแข่งขัน หากหาเงินมาได้ตามที่ตกลงกันก็จะได้รับการบรรจุเข้าทำงาน					
	1.3.มีบุคคลแอบอ้างว่าสามารถช่วยเหลือให้เข้ารับราชการ ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องจ่ายเงินค่าตอบแทนเป็นค่านายหน้า					
2.	การเสนอให้เงิน กรณีผู้ประสงค์จะโอนย้ายมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งบุคคลอื่นมาทาบทามกับปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการทำข้อเสนอ แลกเปลี่ยนต่างตอบแทน					
	1.2.การกระทำที่ไม่เป็นธรรม					
3	การกลั่นแกล้ง ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้เป็น					
	3.1.ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งแจ้งแก่ผู้บริหารท้องถิ่นอื่นๆ ทุกแห่งที่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสงค์จะโอนย้ายไปนั้นว่าปลัดฯ เป็นบุคคลที่มีพฤติกรรมที่ไม่ดี อย่ารับโอน					
	3.2.ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติให้ปลัดองค์กรปกครองส่วน					

	<p>ท้องถิ่นโอนย้ายงานจากภาคเหนือให้ไปอยู่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อกระตุ้นแก๊สให้เกิดความลำบาก</p>					
--	--	--	--	--	--	--

ลำดับ	<p>ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ</p> <p>1.ลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากกรณีศึกษา</p> <p>ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด</p>	ระดับความคิดเห็น				
		เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
	1.2.การกระทำที่ไม่เป็นธรรม	5	4	3	2	1
4.	การข่มขู่ กดดัน กรณีผู้บริหารท้องถิ่นข่มขู่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าหากยังคงติดต่อไม่รีบโอนย้ายไปทำงานที่อื่น ก็จะได้รับอันตราย					
5.	การใช้ระบบอุปถัมภ์ระบบพรรคพวกกรณีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่งตั้งบุคคลของตนเองดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ส่วนบุคคลที่ไม่ใช่พรรคพวกย้ายให้ไปที่อื่นและตำแหน่งไม่สำคัญ					
	1.3. การกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบบริหารงานบุคคล					
6.	การออกคำสั่งที่ไม่เหมาะสม กรณีผู้บริหารท้องถิ่นแห่งหนึ่งออกคำสั่งเรื่องการโอนย้ายสับสนกลับไปกลับมา					
7.	การออกคำสั่งที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคล กรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นแห่งหนึ่งออกคำสั่งโอนย้ายพนักงานโดยไม่สอบถามความสมัครใจ					
8.	การไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ กรณีผู้บริหารท้องถิ่นไม่สอบสวนวินัยพนักงานที่กระทำผิด แต่ใช้วิธีการโอนย้ายให้ไปอยู่ที่อื่น					
9.	ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การสอบแข่งขัน กรณีผู้สอบแข่งขันเป็นพนักงานส่วนตำบล วังเต็นหาบุคคลมา					

	ช่วยเหลือให้สอบแข่งขันได้					
--	---------------------------	--	--	--	--	--

ลำดับ	ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 1.ลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากกรณีศึกษา ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด	ระดับความคิดเห็น				
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
	1.3.การกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบบริหารงานบุคคล	5	4	3	2	1
10.	การกล่าวหาผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นการเสียมารยาทที่พนักงานท้องถิ่นกล่าวหาว่าผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองต่อสาธารณะว่ากระทำการทุจริต					
11.	พนักงานกระทำผิดวินัย กรณีพนักงานท้องถิ่น ประพฤติตนไม่ดี ทำผิดทางวินัย แต่ไปร้องเรียนกล่าวหาว่าผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจไม่ถูกต้อง					
	2.ลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบน จากการรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญ 2.1.การกระทำที่เรียกว่า คอร์รัปชัน					
12	การเรียกรับเงิน ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ คือ 12.1.ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ใช้อำนาจช่วงรักษาการตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น จัดให้มีการเปิดสอบแข่งขันพนักงานท้องถิ่น และเรียกรับเงิน					
	12.2. การเรียกรับเงินและบรรจบุคคลเข้าทำงานโดยไม่เรียงตามลำดับที่สอบได้					
	12.3.การยกฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นสู่ระดับใหญ่ขึ้น เพื่อจะได้กำหนดอัตราการเงินได้สูงขึ้นจากผู้โอนย้ายมาลงตำแหน่ง (การยกฐานะของท้องถิ่นสามารถขยาย					

	กรอบตำแหน่งได้ อัตราการเรียกเงินก็จะสูงตามระดับตำแหน่งที่ขยายได้					
13	การข่มขู่ผู้สอบแข่งขันได้ เช่นกรณีตัวแทนผู้บริหารท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ข่มขู่ผู้สอบได้ในลำดับที่จะบรรจุก่อนให้ทำการสละสิทธิ (เพื่อให้สามารถเลื่อนลำดับบุคคลพรรคพวกของตนเองที่สอบได้ให้รับการบรรจุแทน)					

ลำดับ	ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 2. ลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากการรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญ ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด	ระดับความคิดเห็น				
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
	2.2. การกระทำ ที่ไม่เป็นธรรม	5	4	3	2	1
14	การประกาศผลการสอบแข่งขันล่าช้า กรณีองค์กรปกครองท้องถิ่นแห่งหนึ่งเปิดสอบแข่งขันบรรจุบุคคลเข้าทำงาน เมื่อ พ.ศ. 2542 และประกาศผลสอบ พ.ศ. 2549 (เพื่อให้บุคคลที่มีโอกาสสอบได้ลำดับก่อนทำการสละสิทธิเพื่อจะให้บุคคลที่เป็นพรรคพวกกันได้เลื่อนลำดับและได้รับการบรรจุแทน)					
15	ปัญหาการกีดกันตำแหน่ง ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ					
	15.1. การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทำการเปิดสอบแข่งขันแม้จะมีตำแหน่งว่าง เรียกว่า “การถือคตำแหน่ง” (เพื่อกีดกันตำแหน่งไว้ให้บุคคลภายในองค์กร)					
	15.2. การไม่ปรับระดับตำแหน่งของบุคคลในหน่วยงานไปสู่ระดับที่สูงขึ้นเรียกว่าเป็น “การดองตำแหน่ง” (เพื่อกีดกันตำแหน่งไว้ให้บุคคลในองค์กรที่คุณสมบัติยังไม่ถึงและรองจนกว่าคุณสมบัติจะครบ)					
15.3. องค์กรปกครองท้องถิ่นปรับอัตราตำแหน่งให้สูงขึ้นเพื่อมิให้บุคคลที่มีอยู่ไม่อาจจะดำรงตำแหน่งได้ เรียกว่าเป็น “การสูบลม” (ต้องย้ายไปอยู่ที่อื่น)						

--	--	--	--	--	--	--

ลำดับ	ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 2.ลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากการรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญ ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด	ระดับความคิดเห็น				
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
	2.3.การกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบการบริหารงาน บุคคล	5	4	3	2	1
16	การทำงานที่ไม่มีมาตรฐาน เนื่องจากกรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น ไม่จริงจังในการเปิดเผยข้อเท็จจริง เกี่ยวกับมติของ คณะกรรมการกลางพนักงานท้องถิ่น					
17	ปัญหาการใช้อำนาจ กรณีผู้บริหารท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ออก คำสั่งให้ปลัดองค์กรท้องถิ่นแห่งนั้น ให้ทำหน้าที่เพียงการ ดูแลเครื่องสูบน้ำเท่านั้น (เพราะไม่พอใจผลการทำงาน)					
18	การไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ฯ กรณีกระทรวงมหาดไทย ยังไม่กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ					
19	ปัญหาการทำงานของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วน ท้องถิ่น แบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ คือ					
	19.1.กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปด้านการบริหารงานบุคคล เอื้อประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แสวงหา ผลประโยชน์					
	19.2.กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปการบริหารงานบุคคล ลักษณะเปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมา					
	19.3. กฎเกณฑ์การจ่ายโบนัสที่ไม่มีมาตรฐาน					

20.	ปัญหาการกำกับดูแลระบบการบริหารงานบุคคล เช่น กรณีผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงใช้วิธีการบังคับบัญชา มากกว่าการกำกับดูแล					
-----	--	--	--	--	--	--

ลำดับ	ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 2. ลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากการรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญ ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด	ระดับความคิดเห็น				
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
21.	2.3. การกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบการบริหารงานบุคคล	5	4	3	2	1
22	ปัญหาการกำหนดตำแหน่งและการสรรหาบุคคล เช่น กรณีผู้บริหารท้องถิ่นแห่งหนึ่ง อนุมัติให้จ้างนักร้องเป็นลูกจ้างของท้องถิ่นในอัตราพนักงานทำความสะอาด (เพื่อมีหน้าที่ร้องเพลงให้ฟังในช่วงกลางคืน)					
	การทุจริตในการสอบแข่งขัน กรณีมีบุคคลพยายามกระทำการทุจริต ในการสอบแข่งขัน					

--	--	--	--	--	--	--

ลำดับ	ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 3. สาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด	ระดับความคิดเห็น				
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
	3.1.ปัจจัยลักษณะพฤติกรรมภายในตัวบุคคล	5	4	3	2	1
23	ปัญหาแรงจูงใจในทางลบ ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ					
	23.1. ผู้เรียกรับเงินจากการสอบหรือการ โอนย้ายขาด คุณธรรมและจริยธรรม					
	23.2.ผู้ต้องการ โอนย้ายเข้ามาทำงาน เป็นตัวก่อให้เกิด ปัญหาเพราะพอใจที่จะเสนอให้เงินแลกกับตำแหน่ง					
	23.3.การใช้อำนาจไม่เป็นธรรมเกิดจากเหตุผลส่วนตัว เนื่องจากเพราะผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ชอบพนักงานบางคน จึงไม่เลื่อนตำแหน่งให้					
24.	ปัญหาค่านิยมในทางลบ ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้ คือ					
	24.1. ค่านิยมของบุคคลในสังคมที่ต้องการให้ลูกหลานได้ เข้ารับราชการ จึงกระทำทุกอย่างเพื่อให้ได้เป็น เช่น การ จ่ายเงินแลกกับตำแหน่ง					
	24.2.บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสมัครใจที่ จะอยู่ด้วยกันแบบมีพรรคพวก และเกื้อกูลกัน					
25.	ปัญหาทัศนคติในทางลบของผู้กระทำ การเรียกรับเงิน					

	เกิดขึ้นเพราะผู้กระทำมีทัศนคติไม่เกรงกลัวกฎหมาย					
26	ปัญหาการเรียนรู้ ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ 26.1. ทั้งผู้บริหารและพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่ศึกษา กฎหมายระเบียบและวิธีการที่ถูกต้องที่กำหนดไว้					
	26.2. ผู้บริหารท้องถิ่น มีระดับพัฒนาการทางความคิด ที่ ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย					

ลำดับ	ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 3. สาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด	ระดับความคิดเห็น				
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
	3.1. ปัจจัยลักษณะพฤติกรรมภายในตัวบุคคล	5	4	3	2	1
	26.3. “พฤติกรรมกรเรียกรับเงิน” เกิดจากการเลียนแบบ พฤติกรรมกระทำที่เกิดขึ้นในระบบราชการส่วนกลาง หรือ ส่วนภูมิภาคที่มีการเรียกรับเงินเมื่อมีการโอนย้าย					
	26.4. ผู้ถูกย้ายงานไม่ปรับตัวให้สอดคล้องกับนโยบายของ ผู้บริหาร เป็นสาเหตุให้ผู้บริหารขาดความไว้วางใจในการ ทำงาน					
27	ปัญหาการรับรู้ในบทบาทของตน ซึ่งแบ่งออกเป็น ประเด็นย่อยๆ ได้คือ 27.1. ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คิดว่าตนเองมี อำนาจในการอนุญาตรับการโอนย้ายพนักงาน จึงเรียกเงิน จากผู้ที่มิแสดงความจำนงขอโอนย้ายเข้ามา					
	27.2. ผู้เข้าสอบในตำแหน่งช่างโยธา คิดว่าตนเองจะ แสวงหาเงินจากการปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงยอมที่จะจ่ายเงิน เพื่อแลกการได้เข้าทำงาน					
	27.3. ผู้บริหารท้องถิ่นคิดว่า ตำแหน่งช่างโยธาจะมีช่องทาง					

	ในการหาเงินมาได้ จึงเรียกเงินค่าตำแหน่งในการสอบในอัตราที่สูง					
	27.4. เจ้าหน้าที่รู้เรื่องการเรียกรับเงินในการสอบแข่งขันแต่ไม่ทำอะไร จึงเสมือนเป็นการสนับสนุนพฤติกรรมเบี่ยงเบนมากขึ้น					
	27.5. การที่ผู้บริหารท้องถิ่นละเลยการสอบสวนวินัยพนักงานที่กระทำความผิด ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้กระทำความผิด					

ลำดับ	ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 3. สาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด	ระดับความคิดเห็น				
		เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
	3.1. ปัจจัยลักษณะพฤติกรรมภายในตัวบุคคล	5	4	3	2	1
	27.6. ผู้บริหารท้องถิ่น ถือว่าตนเองมีอำนาจมากกว่าจึงกล้าแก่ง					
	27.7. คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นในระดับจังหวัด มิได้ทำหน้าที่เป็นที่พึ่งอย่างจริงจังให้แก่พนักงาน มักตัดสินใจเข้าข้างฝ่ายผู้บริหาร					
	ข้อ 28. ปัญหาอุดมการณ์ ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ 28.1. ผู้บริหารท้องถิ่น ไม่เข้าใจคำว่า “การเมือง” คืองานอาสา แต่คิดว่าคือช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์					
	28.2. ผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานยังขาดจิตสำนึกในการเป็นข้าราชการซึ่งจะต้องมีความ ความเสียสละเพื่อส่วนรวม					
	ข้อ 28. ปัญหาอุดมการณ์ ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ 28.1. ผู้บริหารท้องถิ่น ไม่เข้าใจคำว่า “การเมือง” คืองานอาสา แต่คิดว่าคือช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์					

	28.2. ผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานยังขาดจิตสำนึกในการเป็นข้าราชการซึ่งจะต้องมีความ ความเสียสละเพื่อส่วนรวม					
--	--	--	--	--	--	--

ลำดับ	ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 3.สาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด	ระดับความคิดเห็น				
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
	3.1.ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบการบริหารงานบุคคลด้านโครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล	5	4	3	2	1
29	ปัญหาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ 29.1. บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 284 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระ ผู้บริหารท้องถิ่นจึงตีความว่า “อิสระ” คือผู้บริหารอยากจะทำอะไรก็ได้ (เช่น ต้องการจัดสอบแข่งขันเอง และเรียกเงินจากผู้เข้าสอบ)					
	29.2. บทบัญญัติมาตรา 288 กำหนดให้ “ การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น ” ผู้บริหารท้องถิ่นตีความว่าความต้องการของท้องถิ่นก็คือความต้องการของตนเอง					
30.	ปัญหาระบบไตรภาคีของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ 30.1. แม้จะเป็นระบบไตรภาคี แต่ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิไม่ได้ถ่วงดุลย์จริงจัง มักคล้อยตามความต้องการของฝ่ายการเมือง					
	30.2. มาตรฐานการบริหารงานบุคคลที่เกิดจากโครงสร้าง					

	การประชุมแบบไตรภาคี ทำให้เกิดระบบการต่อรอง ผลประโยชน์กัน ทำให้มาตรฐานมีความยืดหยุ่น หละหลวมเกินไป					
31	ปัญหาการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเนื่องจากขาดองค์กรที่ทำ หน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม จึงไม่มีการรักษาและจัดการ กับผู้ละเมิดคุณธรรม					

ลำดับ	ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 3.สาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด	ระดับความคิดเห็น				
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
	3.1. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบการบริหารงาน บุคคลด้านโครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล	5	4	3	2	1
32.	ปัญหากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจาก องค์ประกอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ขาดการมีส่วนร่วมและตรวจสอบจากประชาชน					
33.	บทบาทขององค์กรผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น แต่ละแห่งมีอิสระแยกจากกัน ไม่มีความเข้มแข็ง พอที่จะช่วยเหลือในเรื่องความเป็นธรรมของพนักงาน ท้องถิ่น (เช่น สันนิบาตเทศบาล /สหพันธ์ อบจ.					
34.	กฎหมายเอื้อให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจมิชอบ เพราะ ผู้บริหารท้องถิ่นถือว่าตนเองมีอำนาจมากตาม พรบ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงไม่ สนใจที่จะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ออกโดยคณะกรรมการ พนักงานส่วนท้องถิ่น					
35.	การที่สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงาน บุคคล สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จึงขาด ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล					
36.	ปัญหาบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานการ					

	บริหารงานบุคคล (ก.ถ.) ที่มีได้ทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุด ในการรับเรื่องอุทธรณ์และพิจารณาสั่งการ					
37.	กฎระเบียบการบริหารงานบุคคล ผู้บริหารท้องถิ่นถือว่ากฎระเบียบด้านการบริหารงานบุคคลมีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล จึงไม่สนใจที่จะปฏิบัติตามกฎระเบียบของ กท./ก.อบจ /ก.อบต.					

ลำดับ	ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 3.สาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด	ระดับความคิดเห็น				
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
	3.1. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบการบริหารงานบุคคล ด้านโครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล	5	4	3	2	1
38.	การมอบอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้แก่ผู้บริหารในสายงาน เมื่อมอบอำนาจให้ผู้บริหารในสายงานแล้ว กลับไปใช้อำนาจที่ไม่เหมาะสม ใช้ระบบความชอบพอเป็นส่วนตัว					
	3.2. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบการบริหารงานบุคคล ด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล					
39.	ระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ 39.1. ระบบการบริหารงานบุคคลไม่ยึดหลักภูมิถำเนา ซึ่งควรเป็นหลักของท้องถิ่น จึงทำให้เกิดการคืนรนของพนักงานที่ต้องการโอนย้ายกลับภูมิถำเนาเดิม (เป็นช่องทางให้เกิดการเรียกรับเงิน) 39.2. ระบบการตรวจสอบ ยังไม่มีมาตรฐานในการควบคุมและความเป็นกลาง 39.3. การขาดองค์รกลางที่ทำหน้าที่ในการจัดสอบแข่งขัน					

	39.4. ระบบการควบคุมการจัดสอบแข่งขันไม่ดี แม้ให้คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นจังหวัดดำเนินการจัดสอบเองก็มีช่องทางในการช่วยเหลือกัน					
--	---	--	--	--	--	--

ลำดับ	ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 3. สาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด	ระดับความคิดเห็น				
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
	3.2. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบการบริหารงานบุคคล ด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล	5	4	3	2	1
40.	ความก้าวหน้า ในระบบการจำแนกระดับตำแหน่ง (ระดับซี) ทำให้เกิดการแข่งขันดีันรนให้พนักงานอยากได้ระดับซีสูงๆ เป็นช่องทางให้เกิดการเรียกรับเงินหรือกระทำที่ไม่เป็นธรรมในการช่วยเหลือกัน					
41.	กรอบอัตราค่าจ้างคนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอัตราตำแหน่งที่จะบรรจุน้อยมาก แต่ความต้องการของผู้สมัครสอบมีมากกว่า จึงเกิดพฤติกรรมการวิ่งเต้นจ่ายเงิน					
42	ปัญหาการ โอนย้ายหลัก “ความยินยอมของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะ โอนและรับ โอนย้าย”ถูกทำให้แปรเปลี่ยนเป็นผลประโยชน์กับฝ่ายเมือง (เช่น ไม่ยอมรับโอน หรือ ไม่ยอมให้โอน เพราะต้องการถั่นแก้ง)					
43.	การประเมินผลงาน ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ 43.1. ไม่มีระบบการตรวจสอบผลการทำงานของบุคคลที่จะ โอนย้ายมาทำงานหรือไม่ได้ให้ความสำคัญอย่างจริงจัง					
	43.2. หัวหน้างานทุกระดับมักจะประเมินผลงานด้วยอารมณ์มากกว่าเหตุผลหรือข้อเท็จจริง ไม่เป็นธรรม					

	3.3. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบการบริหารงานบุคคล ด้านสัมพันธภาพระหว่างบุคคล					
44	ปัญหาความขัดแย้ง ในบทบาทฝ่ายบริหารหน้าที่กำหนดนโยบาย กับพนักงานประจำในการปฏิบัติตามกฎหมาย					
45	ปัญหากฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่นให้ปลัด อปท. ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการเลือกตั้งทำให้เกิดปัญหาการวางตัวเป็นกลางเป็นที่มาของความขัดแย้ง					

ลำดับ	ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 3. สาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด	ระดับความคิดเห็น				
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
	3.4. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกระบบการบริหารงานบุคคล	5	4	3	2	1
46	ปัจจัยทางสังคม ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ 46.1. ประชาชนหรือนักการเมืองท้องถิ่นไม่มีการเรียนรู้เรื่องการปกครองท้องถิ่นอย่างเพียงพอ 46.2. ค่านิยมในสังคมมองว่าการเป็นข้าราชการเป็นสิ่งที่ดี มีประโยชน์ จึงส่งเสริมให้ลูกหลานเป็นข้าราชการ 46.3. การที่บุคคลไม่ได้เป็นพรรคพวกกัน จึงถั่นแกลังกันไปได้					
47	ปัจจัยทางด้านการเมือง ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ 47.1. การเลือกตั้งมีการใช้จ่ายการเลือกตั้งสูง จึงเกิดพฤติกรรม “การถอนทุนคืน” นำมาสู่การเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขันหรือการ โอนย้าย 47.2. ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่น ทำให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจจะวางตัวเป็นกลางได้ เกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคล					

48	ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ได้แก่การที่ระบบราชการมีค่าตอบแทนต่ำ แต่ค่าครองชีพสูง เป็นปัจจัยผลักดันให้บุคลากรท้องถิ่นบางคนแสวงหาช่องทางในการเพิ่มรายได้ของตนเอง จากการดำรงตำแหน่งโดยการเรียกรับเงิน					
----	---	--	--	--	--	--

ลำดับ	ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 4. ผลกระทบของพฤติกรรมเบี่ยงเบน ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด	ระดับความคิดเห็น				
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
	4.1. ต่อเป้าหมายเชิงคุณค่าการบริหารงานบุคคล	5	4	3	2	1
49	การยึดถือปรัชญาการบริหารงานบุคคล ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ 49.1. บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วน จะได้รับการปลูกฝัง ให้เจริญรอยตามแนวทางการใช้ระบบอุปถัมภ์ไปอีกยาวนาน					
	49.2. วัฒนธรรมการยึดถือผลงาน จะไม่ได้รับความสำคัญจากบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเทียบเท่ากับระบบอุปถัมภ์					
	4.2. ต่อโครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล					
50	โครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ 50.1. กฎเกณฑ์ที่เป็นบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล จะไม่ได้รับความเชื่อถือว่าจะทำให้ความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลได้อย่างแท้จริง					
	50.2. กฎเกณฑ์บรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล มีปัญหาช่องว่าง เกิดเป็นประเด็นที่ถูกโต้แย้ง กลายเป็นความแตกแยกทางความคิดและ กลายเป็นความขัดแย้งระหว่าง					

	บุคลากรฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ					
--	---------------------------------	--	--	--	--	--

ลำดับ	ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 4. ผลกระทบของพฤติกรรมเบี่ยงเบน ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด	ระดับความคิดเห็น				
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
	4.3. ต่อกระบวนการบริหารงานบุคคล	5	4	3	2	1
51	กระบวนการบริหารงานบุคคลซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ 51.1. กระบวนการบริหารงานบุคคล เช่น การสรรหา โอนย้ายบุคลากร ฯลฯ ไม่มีมาตรฐานไม่ได้รับความเชื่อถือ 51.2. กระบวนการบริหารงานบุคคล เช่น การสรรหา การโอนย้ายงาน ฯลฯ เป็นช่องว่างบ่อเกิดของการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ ต้นเหตุการทำลายขวัญกำลังใจในการทำงานแก่บุคลากรที่มีความตั้งใจในการทำงาน					
	4.4. ต่อบทบาทของตัวแสดง					
	ข้อ 52. บทบาทของตัวแสดง (บุคคลผู้ใช้อำนาจหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้ใช้อำนาจ) ในระบบการบริหารงานบุคคลซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ 52.1. ผู้ที่แสดงบทบาทที่มีลักษณะเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน อาจได้รับการยกย่องส่งเสริมให้มีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน แทนที่จะเป็นผู้ที่มีผลงานหรือตั้งใจทำงาน					

	52.2. ผู้ที่แสดงบทบาทที่มีลักษณะเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน เป็นต้นเหตุในการทำลายระบบคุณธรรมและวัฒนธรรม การทำงานที่มุ่งเน้นผลงาน					
--	--	--	--	--	--	--

ลำดับ	ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 4. ผลกระทบของพฤติกรรมเบี่ยงเบน ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด	ระดับความคิดเห็น				
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
	4.5. ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมภายนอก	5	4	3	2	1
53	<p>ผลกระทบต่อองค์กรภายนอก ได้แก่ระดับคุณภาพการให้บริการและปัญหาการเรียนรู้ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้คือ</p> <p>53.1. การที่องค์กรปกครองท้องถิ่น บรรจุนุคคลที่ไม่มีความรู้ความสามารถในการทำงานอย่างเพียงพอเข้ามาทำงาน เป็นผลให้ประชาชนได้รับการบริการที่มีคุณภาพต่ำจากบุคคลเหล่านี้</p> <p>53.2. ประชาชนในสังคมบางส่วน เกิดการเรียนรู้ที่จะใช้จุดอ่อนหรือช่องว่างของระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ในการแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเอง พรรคพวก</p>					

--	--	--	--	--	--	--

ลำดับ	ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 5. แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด	ระดับความคิดเห็น				
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
	5.1. ด้านปัจจัยพฤติกรรมภายในตัวบุคคล	5	4	3	2	1
54	การให้การเรียนรู้ ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้เป็น					
	54.1. ต้องมีการฝึกอบรมเรื่องจริยธรรม คุณธรรม แต่ต้อง ทำสม่ำเสมอ					
	54.2. การฝึกความมีระเบียบวินัย เพื่อให้บุคคลได้มีการ ยึดถือกฎระเบียบ ความมีวินัยในตนเอง					
	54.3. การฝึกความมีจิตใจเป็นนักกีฬา เข้าใจ รู้จักเรื่องของ การแข่งขัน รู้จักแพ้ชนะ รู้จักการให้อภัย ความมีน้ำใจเป็นนักกีฬา					
	54.4. ต้องมีการฝึกอบรม โดยนำวิทยากรที่มีชื่อเสียง มา กระตุ้นให้ข้อคิดในการทำงานอยู่เป็นประจำ					
	54.5. การให้ความรู้โดยสถาบันการศึกษา โดยมีการเชิญ อาจารย์ไปพูดคุยกับประชาชน					
	54.6. ต้องมีการให้การเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตย					
	5.2. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบการบริหารงาน บุคคล ด้านโครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล					
55	ใช้การบริหารมุ่งสัมฤทธิ์ผล ปลัดองค์กรปกครองส่วน					

	ท้องถิ่น หรือหัวหน้าส่วนราชการต้องกำหนดให้ปฏิบัติงานที่มุ่งสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น					
56	กำหนดสถานภาพพนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่เป็น “ข้าราชการ” แต่จะต้องปรับเปลี่ยนเป็น “พนักงานราชการ” เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการทำงาน					

ลำดับ	ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 5. แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด	ระดับความคิดเห็น				
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
	5.2. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบการบริหารงานบุคคลด้านโครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล	5	4	3	2	1
57	พัฒนาระบบการกำกับดูแล โดยจะต้องให้โอกาสแก่พนักงานท้องถิ่นมีโอกาสร้องเรียน อุทธรณ์ต่อผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ)					
58.	ปรับบทบาทของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้เป็น 58.1. ผู้ปฏิบัติงานของกรมฯ จะต้องมีความเข้มแข็ง มีควรมีบทบาทเพียง “ผู้ส่งเสริม” เท่านั้นแต่จะต้องเป็นผู้กำกับดูแลด้วย					
	58.2. ให้ผู้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัดนอกเหนือจากเป็นเลขานุการแล้ว จะต้องดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดด้วย เพื่อให้เกิดอำนาจในการกำกับดูแลทางด้านการบริหารงานบุคคล					
	58.3. การจัดองค์กรหน่วยงานบริหารงานบุคคล ควรมี					

	สำนักงานการบริหารงานบุคคลพนักงานส่วนท้องถิ่นแยก ออกจากสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด					
59	โครงสร้างองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดให้มีเพียงองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล ของพนักงานส่วนท้องถิ่นเพียงคณะเดียว เพื่อให้ระบบการ โอนย้ายงานกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ					

ลำดับ	ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 5. แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด	ระดับความคิดเห็น				
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
	5.2. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบการบริหารงาน บุคคลด้านโครงสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคล	5	4	3	2	1
60.	บทบาทขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคล (ก.ถ) ต้อง มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาการโอนย้ายงาน และการ บรรจุแต่งตั้ง กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ยอม ปฏิบัติตามในระยะเวลาที่กำหนด หรือกรณีความขัดแย้งที่ ไม่สามารถทำงานร่วมกันได้					
61.	ความเป็นอิสระขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการ ก.ถ. และสำนักงาน ก.ถ. จะต้องมีความ เป็นอิสระเช่นเดียวกับสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และต้องไม่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย					
62.	องค์ประกอบคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการแยกออกเป็นสองระบบคณะกรรมการย่อย คือ 1. กลุ่มที่ทำหน้าที่ในการประนีประนอมผลประโยชน์ 2. กลุ่มที่ทำหน้าที่ในการออกกฎระเบียบ					
63.	การจัดตั้งสถาบันในการควบคุมวิชาชีพ ซึ่งแบ่งออกเป็น					

	<p>ประเด็นย่อยๆ ได้เป็น</p> <p>63.1. ผู้ที่จะทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสถาบันควบคุมวิชาชีพ มีหน้าที่ออกใบรับรองเรื่องผลงาน</p>					
	<p>63.2. สถาบันควบคุมวิชาชีพเป็นองค์กรที่จะนำเสนอชื่อบุคคลที่มีผลงาน ให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้เลือกสรรเข้าทำงาน</p>					

ลำดับ	<p>ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ</p> <p>5. แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล</p> <p>ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด</p>	ระดับความคิดเห็น				
		เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
	<p>5.3. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบการบริหารงานบุคคลด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล</p>	5	4	3	2	1
64.	<p>ปรัชญาการสรรหา ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้เป็น</p> <p>64.1. เปลี่ยนมาใช้หลักการ “เกิดที่ไหน ตายที่นั่น” เป็นหลักในการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ ไม่ต้องโยกย้ายออกไป</p>					
	<p>64.2. หลักการสรรหา จะต้องมีการบริหารงานที่ ยาก แต่กระบวนการให้ออกจากงาน สามารถทำได้ง่าย (เช่นเดียวกับองค์กรเอกชน)</p>					
65.	<p>พัฒนาระบบการสอบแข่งขัน ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้เป็น</p> <p>65.1. ควรจัดสอบแข่งขันเป็นภูมิภาค โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แข่งความประสงค์ตำแหน่งที่ต้องการ แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจมาร่วมดำเนินการ</p>					
	<p>65.2. ควรจะมีศูนย์กลางแห่งการเรียนรู้เรื่องการปกครองท้องถิ่น โดยให้สถาบันการศึกษาในท้องถิ่น ร่วม</p>					

	ดำเนินการด้วย มิใช่เพียงบทบาทกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวเท่านั้น					
	65.3. ควรจัดตั้งหน่วยงานระดับกรม ทำหน้าที่ด้านการจัด สอบบุคคลเข้าเป็นพนักงาน เพื่อการพิทักษ์ระบบคุณธรรม					
	65.4. เปลี่ยนวิธีการจัดสอบแข่งขันในภาคความรู้ ความสามารถทั่วไป (ภาค ก.) ให้กรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น ดำเนินการ ส่วนการจัดสอบความสามารถ เฉพาะตำแหน่ง (ภาค ข) และภาคความเหมาะสมเฉพาะ ตำแหน่ง(ภาค ค.) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสอบ เอง					

ลำดับ	ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 5. แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด	ระดับความถี่เห็น				
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
	5.3. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในระบบการบริหารงาน บุคคล ด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล	5	4	3	2	1
66	วาระการดำรงตำแหน่งของปลัดองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ควรกำหนดวาระการทำงานแบบข้าราชการ การเมือง โดยให้มีวาระเท่ากับผู้บริหารท้องถิ่น ป้องกันมิ ให้ดำรงตำแหน่งนาน					
67	ระบบเงินเดือน วางระบบไม่ให้เงินเดือนตัน และหากไม่มี ผลงานก็ไม่ได้รับโบนัส					
68.	การแก้ไขปัญหาการโอนย้าย ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็น ย่อยๆ ได้เป็น 68.1. ให้มีระบบการเกษียณอายุก่อนกำหนด สำหรับผู้ที่ โอนย้ายไม่ได้ เนื่องจากไม่มีตำแหน่งที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น					
	68.2. ต้องกำหนดให้การโอนย้ายกระทำได้ในภูมิภาค เดียวกัน หากมีการย้ายข้ามภูมิภาคจะต้องส่งเรื่องให้					

	ส่วนกลางเป็นผู้พิจารณา					
	ข้อ 69. การพัฒนาข้าราชการส่วนท้องถิ่น ควรพัฒนา ข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นมืออาชีพ และควร เชี่ยวชาญเฉพาะอาชีพ ไม่ควรกระโดดข้ามสายงาน					

ลำดับ	ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 5. แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด	ระดับความคิดเห็น				
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
	5.4.ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกกระบวนการบริหารงาน บุคคล	5	4	3	2	1
70.	ด้านการเมือง ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้เป็น 70.1.รัฐบาลต้องกำหนดความชัดเจนในเรื่องการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น					
	70.2.แก้ไขกฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่นให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดหรือนายอำเภอเป็นผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนปลัด อบต.					
71	การควบคุมโดยศาลซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้เป็น 71.1.เมื่อมีการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ต้องมีการคุ้มครอง พนักงานประจำ ให้ไปอยู่ในตำแหน่งที่เหมาะสมในระยะ การฟ้องคดี					
	71.2.ควรจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาทางการเมืองของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น					
	71.3.ควรมีการจัดตั้งองค์กรอิสระ ทำหน้าที่เป็นศาล ท้องถิ่น กำหนดให้มีวิธีการพิจารณาคดีให้มีความสะดวก					

	กว่าศาลปกครอง					
72.	การพัฒนาทางด้านสังคม ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ได้เป็น 72.1. ให้มีการเรียนรู้ประชาธิปไตยการเมืองท้องถิ่นแก่ประชาชนมากขึ้นต้องทำตั้งแต่เด็กๆ และมีความต่อเนื่อง 72.2. สถาบันการศึกษาในท้องถิ่นต้องมีบทบาทให้การเรียนรู้เรื่องการปกครองท้องถิ่นเช่น การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ					

ลำดับ	ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 5. แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด	ระดับความคิดเห็น				
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
	5.1. เทคนิคการบริหารจัดการ : หลักธรรมาภิบาล	5	4	3	2	1
73.	การสร้างตัวชี้วัดผลงาน ตามหลักธรรมาภิบาลหรือการจัดการที่ดี (Good Governance) จะทำให้ลดปัญหาการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคลได้ (เช่น ตัวชี้วัดด้านการมีหลักจรรยาบรรณ ความเป็นวิชาชีพนิยม)					
74.	การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีระบบการบริหารจัดการที่ดี ได้รับรางวัล ธรรมาภิบาล จะกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ สนใจการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น					
75.	องค์กรที่มีมาตรฐานการบริหารแบบธรรมาภิบาลแล้ว ถือเป็นต้นแบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเรียนรู้ และพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคล ให้มีการใช้อำนาจอย่างถูกต้องตามไปด้วย					
	5.2. เทคนิคการบริหารจัดการ : องค์กรแห่งการเรียนรู้					

76.	การพัฒนาสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้(Learning Organization)จะช่วยให้บุคลากรมีวิธีการคิดอย่างเป็นระบบ มองปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตนเองที่ไม่ถูกต้อง จะช่วยทำให้ปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบน ทางการบริหารงานบุคคลลดน้อยลง					
77.	การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ จะกระตุ้นให้ผู้บริหารท้องถิ่น มีความเป็นผู้นำในการคิด รับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนเองและใช้อำนาจทางการบริหารเป็นธรรมมากขึ้น					

ลำดับ	ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 5. แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด	ระดับความคิดเห็น				
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
	5.2. เทคนิคการบริหารจัดการ : องค์กรแห่งการเรียนรู้	5	4	3	2	1
78.	การพัฒนาบุคลากรให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้พฤติกรรมการทำงานของบุคลากรมุ่งเน้นผลงาน และการให้บริการที่ดี ส่งผลให้การบริหารงานบุคคลมีความเป็นธรรมมากขึ้น					
	5.3. เทคนิคการบริหารจัดการ : การบริหารคุณภาพ TQM					
79.	แนวคิดการบริหารตามข้อเท็จจริง และการปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง ตามแนวทางการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรหรือ Total Quality Management- TQM จะช่วยพัฒนาให้ระบบการบริหารงานบุคคลมีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมมากขึ้น					
80.	การมีการใช้โครงการกิจกรรมการบริหารคุณภาพ TQM ทำให้ผู้บริหารมีความมุ่งมั่นในการตอบสนองเพื่อความพึงพอใจในการทำงานของลูกค้าภายใน (พนักงานท้องถิ่น) มากยิ่งขึ้น					
81.	การบริหารแบบ TQM จะเน้นการนำปัญหามาสู่การปรับปรุงแก้ไข ดังนั้น ปัญหาทางด้านการบริหารงาน					

	บุคคลก็จะได้รับการแก้ไขปรับปรุง ด้วย					
	5.4. เทคนิคการบริหารจัดการ : การบริหาร SHRM					
82	หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งใช้ระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ หรือ Strategic Human Resource Management – SHRM คือมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคลที่ไม่กระทบต่อระบบคุณธรรม จะช่วยลดปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคลได้ (เช่น กำหนดอัตราเงินเดือนได้เองตามความเหมาะสมของท้องถิ่น)					

ลำดับ	ประเด็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 5. แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังต่อไปนี้ในระดับใด	ระดับความคิดเห็น				
		เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
	5.4. เทคนิคการบริหารจัดการ : การบริหาร SHRM	5	4	3	2	1
83	การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลได้เอง จะช่วยแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ (เช่น การเลื่อนตำแหน่ง การกำหนดความก้าวหน้าในวิชาชีพ)					
84.	การนำระบบการบริหารงานบุคคลสำหรับบุคคลที่มีสัมฤทธิ์ผลสูง (Talent Management) หรือระบบที่เรียกว่า Fast Track มาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะลดปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคลได้					

ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ _____

ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง
อภิชัย ศรีเมือง

ผลการตอบแบบสอบถามหรือสัมภาษณ์แสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ
ต่อปัญหาจากกรณีศึกษาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้เชี่ยวชาญ : บุคคลที่ 1
ความเห็นจากการสัมภาษณ์

1. ปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล (จากกรณีศึกษา)

“คือเรื่องปัญหาตามกรณีศึกษาคือ การเรียกรับเงินจากการโอนย้ายพนักงาน การเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขัน การกลั่นแกล้งไม่ให้โอนย้าย และการกลั่นแกล้งโอนย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งอื่น”

2. สาเหตุพฤติกรรมปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล

2.1. การเรียกรับเงินจากการโอนย้ายและการสอบแข่งขัน

“เป็นการเลียนแบบจากระบบราชการ ในการเรียกเงิน เดิม คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (กท.) มีอำนาจในการบริหาร ก็ใช้วิธีการเรียกเงินมาก่อน การย้ายจะต้องมีการจ่ายเงิน”

“ผู้ต้องการย้ายเป็นตัวก่อเหตุปัญหาเพราะมีความพึงพอใจเป็นส่วนตัว”

“การกลั่นแกล้งมิให้โอนย้าย การโอนย้ายให้ไปอยู่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ถูกต้อง สร้างความลำบาก”

“เพราะไม่มีระบบการตรวจสอบในการสอบแข่งขัน โดยเฉพาะองค์กรเล็กๆ ในระบบราชการจะทำได้ยากเพราะมีระบบควบคุม แต่ก็ยังมีระบบมีการขายข้อสอบ การทิว การบอกข้อสอบ การสอบที่ไม่ใช่ส่วนกลางมาควบคุมจะทำให้เกิดเรียกลผลประโยชน์ได้ง่าย ทุกคนต้องจ่ายหมด เหตุจูงใจไม่ใช่เพราะผลประโยชน์ของตำแหน่งเท่านั้น แต่เป็นเพราะวัฒนธรรมของท้องถิ่น ชาวบ้านเองพร้อมจะเทเงินให้ลูกหลาน เพื่อให้เข้ารับราชการ วัฒนธรรมของคนในชนบท เพราะเป็นอาชีพที่มีความมั่นคง”

“มองในแง่ผลประโยชน์ของตำแหน่ง “นายช่างโยธา” เป็นตำแหน่งที่สามารถหาผลประโยชน์ได้มาก จะเรียกเงินได้สูง หรือผู้บริหารมองว่าตำแหน่งนั้นเกี่ยวข้องกับตนเองหรือไม่ การเรียกเงินไม่ใช่ปัจจัยเดียว การวางคนของตนเอง ก็จะสามารถหาเงินได้ด้วย”

2.2. สาเหตุ พฤติกรรม การย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งอื่น

“เหตุผลส่วนตัว ไม่ชอบพนักงานคนนี้จึงไม่เลื่อนตำแหน่งให้ จึงใช้อำนาจของตนเอง”

“การแต่งตั้งคนของตนเอง มีการวิ่งเต้นใช้เงินต่อผู้บังคับบัญชาว่าจะให้คนมาดำรงตำแหน่ง แต่บางกรณีมีการโยกย้ายวางคนของตนเองไปดำรงตำแหน่งที่มีผลประโยชน์ กรณีไม่ใช่ผลประโยชน์แต่ไม่ชอบหน้า”

“ปลัดเทศบาล ก็มีปัญหา ไม่เห็นด้วยที่กำหนดให้ปลัดเทศบาลไปจัดการเลือกตั้ง มีปัญหาการทำตัวลำบาก เป็นระบบให้ให้เลือกข้าง ถ้าจะให้ เป็นระบบ merit อย่าให้เป็นระบบที่มีการเลือกข้าง มีผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคล ต้องกำหนดให้ผู้กำกับดูแลท้องถิ่น คือนายอำเภอ เป็นคนกลาง จัดการเลือกตั้ง”

“การกล่าวหาผู้บังคับบัญชาว่าเป็นคนไม่ดี ทำการทุจริต คดโกงต่อสาธารณะ เป็นการเสียมารยาท”

“นายกเทศมนตรีกลั่นแกล้ง”

3. การแก้ไขปัญหา

“ต้องใช้ระบบการกำกับดูแลเข้มแข็ง... ให้องค์กรกลางมีหน้าที่จัดสอบแข่งขัน การกระจายอำนาจอิสระในการสอบทำได้ แต่จะแยกย่อยให้แต่ละแห่งไม่ได้... ให้มีการควบคุมโดยศาล และการคุ้มครองชั่วคราว”

4. ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคล ที่มีผลต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

“ระบบการบริหารงานบุคคลมีปัญหาที่ระบบไตรภาคี เพราะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคล แต่ฝ่ายการเมืองมีหน้าที่ในการดูแลโดยไม่คำนึงถึงระบบคุณธรรม ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นฝ่ายถ่วงดุลย์เองก็จะต้อง lobby ให้คล้อยตาม ไตรภาคีจึงกลายเป็นระบบสองขั้ว (bipolar) ระบบไตรภาคี มีจุดอ่อน คือไม่เป็นกลาง แต่อิงกับการเมือง”

“ฝ่ายข้าราชการประจำในคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัดก็ไม่วางตัวเป็นกลางไปสมคบกับอีกขั้วหนึ่ง จึงเกิดระบบ แซ่แข็งพนักงาน ”

5. กระบวนการบริหารงานบุคคลที่มีผลต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

“เรื่องการโอนย้าย ที่ใช้ระบบการยินยอมพร้อมใจในการโอนย้ายของทั้งสองฝ่ายเป็นสิ่งที่ดี แต่ก็แปรสภาพไปเป็นผลประโยชน์ให้กับฝ่ายการเมือง จึงเกิดการกลั่นแกล้ง”

“เรื่องการสอบแข่งขัน ไม่มีใครเข้ามาแก้ไขปัญหารื่องการสอบ ไม่มีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการจัดสอบ การที่จังหวัดจัดสอบเอง ก็มีปัญหารื่องจุดอ่อน การจัดสอบเอง จะง่ายต่อการช่วยเหลือ จุดอ่อนที่ข้อสอบ และเรื่องปัญหาอุปทานอัตรากำลังที่ไม่สอดคล้องกับอุปสงค์”

“การอ้างความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล มีช่องโหว่ เพราะเป็นระบบที่มีช่องว่าง เปิดทางให้มีการเรียกเงินได้ การกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่ดี แต่เรื่องนี้จะกระจายย่อยไม่ได้ เพราะความเป็นอิสระ จึงไม่อาจจะเป็น *Good Governance* ดังนั้น ก.ถ และ ก. กลางพนักงานท้องถิ่น จะต้องวางกลไกให้ดี แต่จะขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่”

6. การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล

“ต้องมีการใช้ระบบศาลปกครอง ต้องมีการคุ้มครองฝ่ายพนักงานประจำ ในระหว่าง “การอุทธรณ์” แต่ไม่ได้รับการคุ้มครอง ในการให้ไปอยู่ในตำแหน่งที่เหมาะสม ควรมีหลักประกัน หากศาลสั่งแล้วเขาไม่ผิดจะต้องมีระบบการคุ้มครอง หากไม่มีตำแหน่งก็จะต้องวางตำแหน่งชั่วคราวให้”

“จะต้องมีองค์กรกลางทำหน้าที่ในการคุ้มครอง มิใช่เพียงทำหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญฯ ให้การคุ้มครองพนักงานและฝ่ายการเมืองโดยมีระบบคณะกรรมการพนักงาน แต่ทำผิดพลาด”

“ต้องมีองค์กรกลางทำหน้าที่ในการจัดสอบ ควรจะมีศูนย์กลางการสอบ”

“ระบบคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ยังขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย จึงกลายเป็นระบบราชการ ดังนั้น คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นอิสระ แต่ความเป็นอิสระ จะต้องควบคู่กับระบบคุณธรรม”

“ระบบการกำกับดูแล จะต้องให้ฝ่ายประจำเข้าร้องเรียน อุตธรรม ผู้กำกับดูแล ท้องถิ่นต้องเข้มแข็ง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่ควรมีบทบาทเพียงผู้ส่งเสริมแต่จะต้องเป็น ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ท้องถิ่นจังหวัดต้องมีให้เพียงผู้จัดสรรผลประโยชน์”

“ระบบท้องถิ่นจะต้องมีกฎหมาย ไม่ใช่ถูกปิดล็อกหมด ต้องให้ประชาชน และบุคลากรของ อปท. มีความรู้เรื่องศาลปกครอง”

ผู้เชี่ยวชาญ : บุคคลที่ 2

ความเห็นจากการตอบแบบสอบถาม

1. ประเด็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล (จากกรณีศึกษา)

1.1. การกลั่นแกล้ง ย้ายตำแหน่งงานที่ไม่เป็นธรรม

1.1.1. การส่งบุคคลอื่นมาติดต่อเพื่อขอ โอนย้ายทำเพื่อเสนอข้อแลกเปลี่ยน

1.1.2. ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งย้ายหน้าทำงานสับสนกลับไปกลับมา

1.1.3. การโอนย้ายโดยไม่สอบถามความสมัครใจ

1.1.4. การสั่งการโดยไม่ผ่านการกลั่นกรองจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ จึงเกิด

ความผิดพลาด

1.1.5. การไม่ทำตามหน้าที่ที่จะต้องทำเช่น การสอบวินัย แต่กลับไปใช้วิธีการย้ายงานโดยใช้เหตุผลที่เป็นความผิดวินัย

1.1.6. การใช้อคติส่วนบุคคล

1.1.7. คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จังหวัด) มิได้เป็นที่พึ่งที่ถูกต้องแก่พนักงาน

1.1.8. การละเลยเรื่องการสอบสวนวินัยทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกระทำ

1.2. เรื่องการย้ายตำแหน่ง

1.2.1. ความต้องการของผู้ขอโอนย้ายเจาะจงพื้นที่เพราะเป็นเทศบาลขนาดใหญ่
 1.2.2. ผู้ขอโอนย้ายเห็นว่าบุคคลดังกล่าวมีตำแหน่งหน้าที่ที่สำคัญที่พอจะให้ความช่วยเหลือได้

1.2.3. เพราะตำแหน่งที่ดำรงอยู่เคยทำได้โดยลืมนำอำนาจที่แท้จริงอยู่ที่ผู้บริหาร

1.2.4. ความไม่ชอบเป็นการส่วนตัว

1.2.5. ผู้ถูกย้ายไม่ปรับตัวให้สอดคล้องกับนโยบายของผู้บริหาร

1.2.6. ทั้งสองฝ่ายไม่ศึกษากฎระเบียบ และไม่ใช้วิธีการที่ถูกต้องตามที่กำหนดไว้

1.3. การเรียกเงินจากการสอบ

1.3.1. อุปสงค์อุปทานของตำแหน่งไม่ตรงกัน

1.3.2. ระบบอุปถัมภ์มีความสำคัญเหนือระบบคุณภาพ

1.3.3. การขาดจริยธรรมของบุคคลในองค์กร

1.3.4. ผู้สอบยอมจ่ายเงินให้ เพราะคิดว่าสามารถหาคืนจากตำแหน่งของตนได้

2. สรุปสาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบน

2.1. การไม่เข้าใจคำว่า “การเมือง” หรือนักการเมืองที่มีโซ่อำชีพ แต่เป็นงานอาสาที่เข้ามาเพื่อเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของบ้านเมือง

2.2. นักการเมืองส่วนใหญ่เข้ามาเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน

2.3. ประชาชนยังเลือกนักการเมืองที่ทำประโยชน์หรือเคยให้ผลประโยชน์ต่อตนเองหรือครอบครัวของตนเอง

3. ปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากการรับรู้

3.1. การประเมินผลไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง ต้องปรับทั้งวิธีการประเมินและตัวชี้วัด

3.2. การเลื่อนเงินเดือน ส่วนใหญ่ไม่ใช่ระบบกรรมการ แต่อยู่ที่การตัดสินใจของคนคนเดียวหรือสองคน

3.3.ด้านสวัสดิการที่นอกเหนือไปจากปกติ เช่น เงินช่วยเหลือพิเศษของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ บางแห่งให้ลงนามรับเงินจำนวนเต็ม เช่น 2,500 บาท แต่จ่ายเพียง 1,000 บาท อีก 1,500 บาท บังคับให้ยอมจ่ายเพื่อไปส่งสหกรณ์ บางแห่งไม่จ่ายค่าเช่าบ้านกรณีที่อยู่ไปลง ไม่จ่ายโบนัสตามระเบียบ สาเหตุมาจากการขาดการตรวจสอบของหน่วยงานกำกับดูแล และความอ่อนแอของพนักงาน

3.4.สร้างความแตกแยกระหว่างผู้บังคับบัญชากับลูกน้องในหน่วยงานเพื่อหาวิธีการตัดตอนงานของผู้บังคับบัญชา

3.5.ไม่ใช่กระบวนการทางปกครองหรือวินัย แต่กลับไปใช้วิธีการผลักดันพนักงานให้ออกจากพื้นที่

3.6.ไม่ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรที่ไม่ถูกต้อง โดยไม่ให้ไปประชุม อบรม ทั้งๆที่เป็นภารกิจโดยตรง

4. การแก้ไข

4.1. เรื่องการโอนย้าย

4.1.1. มีองค์กรกลางทำหน้าที่โอนย้ายพนักงานตำแหน่งนักบริหาร

4.1.2. ขณะนี้กฎหมายไม่เอื้อต่อวิธีการตามข้อ 4.1.1.

4.1.3. แม้จะมีองค์กรกลางตามข้อ 4.1.1 ยังไม่อาจจะรับประกันว่าไม่มีการเรียกเงิน หากขาดจริยธรรม

4.1.4. ต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคล

4.1.5. การปฏิบัติหน้าที่ระหว่าง คณะกรรมการ ก.ถ. กับ ก.กลาง และ ก. จังหวัด ต้องหาอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนของตนให้ได้

4.1.6. ควรมีอนุกรรมการบริหารงานบุคคลประจำท้องถิ่น

4.1.7. ให้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน คือความสมัครใจในการโอนย้ายของพนักงาน

4.1.8. เมื่อมีปัญหาทางด้านการบริหารงานบุคคล หน่วยกำกับดูแลจะต้องแก้ไขปัญหาให้ทันที่

4.1.9. การคัดสรรผู้ทรงคุณวุฒิที่ผ่านมาแทบจะไม่มีผู้ที่เคยเป็นข้าราชการท้องถิ่นเลย จึงควรกำหนดสัดส่วน

4.2. เรื่องการเรียกรับเงิน

4.2.1. ปลุกฝังจริยธรรมของผู้มีอำนาจโอนย้ายงานทุกระดับ

4.2.2. ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับต้องดูแลทันทั่วถึง

4.2.3. หากผู้บริหารกระทำผิดควรได้รับการลงโทษ ให้เป็นที่รับทราบรู้เห็นกันอย่างจริงจัง เวลานี้บทลงโทษลักษณะนี้ไม่มี

4.2.4. ต้องมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม กำหนดไว้ในกฎหมาย (ปัจจุบันไม่มี)

5.ปัญหาด้าน โครงสร้างการบริหารงานบุคคล ที่มีผลต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

เอื้ออำนวยมาก เพราะไม่มีองค์กรที่มีหน้าที่จัดการ ต่างคนต่างไขว่คว้า ด้วยตนเอง ระบบอุปถัมภ์ จึงเกิดได้ทุกระดับการ พฤติกรรมเบี่ยงเบนไม่ได้มีแต่เฉพาะแต่เรื่องงานเท่านั้น แต่อาจเป็นข้อเสนอต่างตอบแทนอื่นได้ด้วย (เคยมีผู้ขอไปลงระดับ 8 เพื่อจะไปต่อยัง อปท.อื่น ที่ตนมุ่งหมาย ข้อเสนอเปลี่ยนก็ต้องไม่รับเงินเดือน โดยนำเงินนั้นไปให้...(ผู้เชี่ยวชาญไม่อธิบาย- ผู้วิจัย...)

6.ปัญหาจากกระบวนการบริหารงานบุคคล

6.1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเสมือนทบวงการเมือง ต่างคนต่างเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ของตน

6.2. กฎหมายรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 288 นั้น ยังดีความไม่ได้ว่า “ความต้องการของท้องถิ่น” หมายถึงใคร ทุกคนจึงถือว่าเป็นของผู้บริหาร

6.3. บุคคลในองค์กรทั้งฝ่ายบริหารและปฏิบัติยังไม่เข้มแข็ง ยังพอใจที่จะสมัครเป็นหมู่พวก การแนะนำทัศนคติเมื่อปฏิบัติไม่ชอบมีน้อย

6.4. การที่อำนาจอยู่ที่คนเดียว หากขาดจริยธรรมจะเป็นอันตรายยิ่ง

6.5. ก.ธ./ ก.กลาง มีหน้าที่ แต่อำนาจชัดเจนไม่มี เมื่อไปอาศัย พวจ. มาตรา 70-71 มักไม่ได้รับความร่วมมือ

6.6. ทักษะที่ไม่ดีของพนักงานที่มีต่อองค์กร หรือผู้บริหาร ทำให้เกิดการไม่ยอมรับกัน หรือมักใช้คำว่า “รับไม่ได้” จริงๆ แล้วพนักงาน ต้องปรับตัวด้วย เพราะผู้บริหาร น้อยคนจะอยู่อย่าง ต่อเนื่องหลายสมัย ต้องยอมรับความแตกต่างของบุคคล และหาจุดร่วมที่ทำให้พนักงานอยู่กัน ได้ อย่างยอมรับซึ่งกันและกัน

6.7. หัวหน้าทุกระดับ ประเมินผลงานด้วยอารมณ์ มากกว่าเหตุผลหรือข้อเท็จจริง หรือตัวชี้วัดผิดพลาด จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม และไม่สอดคล้องกับตัวตนจริงๆ ของผู้ถูกประเมิน

7. แนวทางการปฏิรูป

ขณะนี้ มี อปท. จำนวนมาก แต่ละแห่งจะมีความแตกต่างทั้งขนาด งบประมาณ ซึ่งจำแนก ออกเป็นระดับชั้น แต่ละชั้นกำหนดความเติบโตของพนักงานด้วยระบบ ซี ปราบกฎการณ์ที่เป็นอยู่ใน ขณะนี้ คือ

7.1. กลุ่มที่มีความพึงพอใจ จะไม่ให้โอนย้าย แต่จะรักษาฐานเพื่อตนเองไว้ ถึงเวลาปรับชั้น เป็นเทศบาล ก็จะไม่ปรับกรอบระดับตำแหน่งให้สูงขึ้น หากลูกน้องของตนเองยังขาดคุณสมบัติ อปท. กลุ่มนี้ คนอื่นจะเข้าได้ยากมาก แม้จะมีตำแหน่งว่าง ก็จะไม่สรรหา และรอให้คนเจริญเติบโต

7.2. กลุ่มที่ไม่พึงพอใจ จะพยายามปรับระดับตำแหน่งนักบริหารท้องถิ่น ที่เป็นลูกน้องให้สูง กว่าคุณสมบัติของบุคคลเดิมที่ดำรงตำแหน่งอยู่ เพื่อกำจัดกีดกันบุคคลเดิม ถ้าไม่โอนย้ายออกไป ก็จะต้องลดตำแหน่ง และหากคนใหม่ที่พึงประสงค์เข้ามาเช่น เครือญาติ คนสนิท หัวกะเนน ฯลฯ

8. แนวทางการแก้ไขปัญหา

8.1. การตรวจสอบการปฏิบัติงานต้องเข้มข้น トラบเท่าที่ยังใช้กฎหมายเดิม

8.2. ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหัวหน้าส่วนราชการต้องมีความเป็นมืออาชีพมากขึ้นทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์มากกว่านั่งนับวันเวลาเลื่อนระดับตำแหน่ง หรือจ้องมองแต่ผลประโยชน์จนกลายเป็นความขัดแย้งกับผู้บริหาร

8.3. การรวม อปท. ให้มี ก.กลางเพียง ก.เดียว และให้ อปท. ทั้ง 3 ประเภท การโอนย้ายระหว่างกันง่ายขึ้น ที่นั่งจะสะดวกมากขึ้น

8.4. ควรเลิกระบบ P.C. โดยใช้แท่งตำแหน่งแทน ให้ฝ่ายบริหารรับเงินเดือนตามที่ เป็นจริงและไม่จำเป็นต้องแสวงหา อปท. ใหญ่หรือเล็ก เปิดโอกาสให้ อปท. และสายบริหารเลือกอยู่ได้ โดยไม่จำเป็นว่าเงินเดือนสูงต้องอยู่ใน อปท. ใหญ่ เป็นการสร้างความเท่าเทียมกันของตำแหน่ง

8.5. การสอบแข่งขัน ควรสอบเป็นภาค โดยให้ อปท. แจกความประสงค์ตำแหน่งตามที่ต้องการแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจมาดำเนินการ

8.6. เนื่องจาก อปท. แต่ละแห่งเป็นนิติบุคคล มีอิสระต่อกัน การรวมตัวของพนักงานในลักษณะสมาคม หรือชมรมวิชาชีพยังไม่เข้มแข็งพอ จึงไม่อาจจะช่วยเหลือเรื่องความเป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลได้มากนัก

8.8. ต้องให้องค์กรกลาง (ก.ธ) ของ กฎหมายใหม่ มีอำนาจที่จะแก้ไขปัญหาการโอนย้าย และการบรรจุแต่งตั้งกรณี ที่ อปท. ไม่ปฏิบัติตามในระยะเวลาที่กำหนด หรือกรณีที่เกิดความขัดแย้งที่ไม่สามารถทำงานร่วมกันได้

8.9. ควรแก้ไขระบบการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.กลาง เพราะบุคลากรที่เคยปฏิบัติงานในอปท. มักจะถูกกละเลย ทั้งจากตัวแทนของรัฐ และตัวแทนท้องถิ่น รายชื่อมีแต่รายชื่อจากตัวแทนรัฐแม้มีมากเป็น 2 เท่า แต่ผู้ได้รับเลือกยังคงเป็นผู้เคยเป็นข้าราชการพลเรือน แทบทั้งสิ้น จึงควรแก้ไขอย่างน้อยครั้งหนึ่ง ของผู้ทรงคุณวุฒิต้องมาจากผู้ที่เคยเป็นพนักงานของ อปท. มาก่อน

ความเห็นจากการสัมภาษณ์

“จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ที่มีปัญหาในเรื่องการตะแบงมีอยู่ไม่เกิน 10% เช่น ปัญหาการไม่เปิดโอกาสในเรื่องการสอบเลื่อนระดับตำแหน่ง ก็มีผลกระทบไปยังอัตราปลัดเทศบาล ระดับ 8 ไม่ได้เลื่อนระดับเป็นระดับ 9 ซึ่งต่างจากระบบข้าราชการพลเรือน ที่มี อภพ.

ดำเนินการทำให้สามารถโยกย้ายได้ ระบบการ “ลือคตำแหน่ง” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง จะมีผลต่อโอกาสความก้าวหน้าของพนักงานในเทศบาลอื่นๆ การไม่ชอบหน้า ก็จะแขวนไม่ให้ไป คนที่ไม่อยากไป แต่นายกเทศมนตรี ต้องการให้ไป จึงเป็นลักษณะของการ “ดองตำแหน่ง” ไม่ให้เป็นใหญ่ หรือรองปลัดเทศบาลระดับ 6-ปรับเป็นระดับ 7 องค์กรสามารถปรับตัวบุคคลได้ แต่ไม่ยอมปรับ เพราะรองปลัดเทศบาลระดับ 6 คุณสมบัติไม่ถึง ก็จะดองไว้ เมื่อมีคุณสมบัติครบ ทำให้ผู้มีคุณสมบัติ จะไม่มีที่ลง การไม่เปิดสอบ ไม่ปรับตำแหน่ง ก็จะมีปัญหา”

“ปัญหาเช่นนี้ การพิจารณาแก้ไขอาจจะทำได้โดย ใช้อำนาจของ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแล เทศบาล ตามมาตรา 71 พรบ. เทศบาลฯ แต่จะไม่ทำ เคยมีกรณีใช้เทศบาลเมือง (ปกปิดชื่อ) ปัญหาการเลื่อนระดับ จาก รองปลัดเทศบาลระดับ 8 เป็นปลัดเทศบาลระดับ 9”

“อีกลักษณะเป็นการ “สุบลม” เช่น กรณีปลัดเทศบาลระดับ 6 ต้องรอ 2 ปีจึงขึ้นเป็น ระดับ 7 นายกเทศมนตรี ไม่อยากได้ จะปรับเป็นปลัดเทศบาลระดับ 6 เป็นระดับ 7 หากปลัดเทศบาลระดับ 6 แม้จะเก่งก็ขึ้นไม่ได้ ต้องหาที่ย้าย ไปเป็นปลัดเทศบาลระดับ 6 ที่อื่น หรือปรับเป็น รองเทศบาลระดับ 6 เพราะปลัดเทศบาลเป็นระดับ 7 ดังนั้น ปลัดเทศบาล 7 ก็จะสรรหากันใหม่”

การแก้ไขปัญหา

“ควรทำการเลิก ระบบ ซี ให้ใช้เป็นระบบแท่ง ตำแหน่งต้องมาก่อน เราก็จะแก้ปัญหานี้ได้”

“ต้องทำปลัดให้เท่ากับปลัด จะบอกว่า รองปลัดเทศบาล 8 ใหญ่กว่าปลัดเทศบาล 7 ก็ไม่ได้ ผู้ที่เป็นผู้ช่วยจะต้องเข้าใจ”

ความเห็นอื่นๆ

“เทศบาลเก่าจะมีการเรียนรู้ในการบริหารงานบุคคลที่ดีกว่าเทศบาลที่ตั้งใหม่ ปัญหาน้อยกว่า”

“เด็กรุ่นใหม่ ใหญ่เร็ว เรียนทางลัด สมัยหลังได้นำปลัดอำเภอ มาเป็นปลัดเทศบาลเลย ไม่มีผู้นำควบคุม มาเป็นตำแหน่งใหญ่เลย”

“ระบบการเลือกตั้งเป็นสาเหตุปัญหาแน่นอน ปลัดเทศบาลไม่ควรเป็น รักษาการนายก ควรให้นายกเทศมนตรีเป็นต่อ หลักการทำงานของปลัดเทศบาลต้องมีการปรับตัว แต่จะต้องมีความเป็นตัวของตัวเอง หากนายกเทศมนตรีไม่ดี ต้องให้ คณะกรรมการพนักงานเทศบาล คู้มกัน แต่ทุกวันนี้ไม่มี”

“ระบบการพัฒนาบุคคล ทำให้นายกเทศมนตรีเริ่มดีขึ้นบ้าง แต่นานๆไปก็จะเหมือนเดิม บางคนก็ดี แต่บางคนก็จะเหมือนเดิม”

“ การคอร์รัปชั่น (การกิน) มีทุกที่ แต่อยู่ที่วิธีการว่า “โง่งน้างหรือไม่โง่งน้าง” ทุกคนล้วนเคยได้รับมา ขอให้ลดลง”

ผู้เชี่ยวชาญ : บุคคลที่ 3

ความเห็นจากการตอบแบบสอบถาม

1. การกระทำผิดกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล (จากกรณีศึกษา)

- 1.1. การเรียกเงินจากการโอนย้าย
- 1.2. การทำร้ายร่างกายผู้อื่น
- 1.3. ถูกตั้งกรรมการสอบวินัยมากกว่า 1 ครั้ง
- 1.4. มีบุคคลแอบอ้างว่าสามารถช่วยเหลือให้ได้รับการบรรจุแต่งตั้ง โดยจ่ายเงิน

คำตอบแทน

1.5. การย้ายสับเปลี่ยนสายงานจะต้องเป็นไปตามความสมัครใจ แต่กรณีของนางแก้วใจ ไม่ใช่

1.6. ออกคำสั่งไม่ชอบธรรม ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์

1.7. การจัดพนักงานลงสู่กรอบตำแหน่ง ไม่ได้เสนอผ่านปลัดเทศบาล แสดงว่าไม่เป็นไปตามสายการบังคับบัญชา

1.8. นายเทศมนตรีข่มขู่ปลัดเทศบาล

1.9. นายกเทศมนตรี แจ่มแก่นายกเทศมนตรีทุกเทศบาล ที่ปลัดเทศบาลจะย้ายไปดำรงตำแหน่ง โดยให้ข้อมูลว่าปลัดเทศบาล แสดงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมต่างๆ เพื่อคัดค้านไม่ให้ปลัดเทศบาลได้โอนย้าย

2. สาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

2.1. การเรียกเงินจากการโอนย้าย

2.1.1. ต้องการทรัพย์สิน/เงิน

2.1.2. คิดว่าตนเองมีอำนาจ

2.1.3. ไม่เกรงกลัวกฎหมาย

2.2. การเรียกเงินจากการสอบแข่งขัน

2.2.1. ต้องการทรัพย์สิน/เงิน

2.2.2. ผู้หลงเชื่อต้องการบรรจุจึงยอมจ่ายเงิน

2.2.3. เจ้าหน้าที่รู้เห็นว่ามี การเรียกเงินแต่ไม่ทำอะไร จึงเสมือนเป็นการสนับสนุนพฤติกรรมเบี่ยงเบนมากขึ้น

2.3. การกลั่นแกล้งไม่ให้โอนย้าย

2.3.1. เกิดจากการที่ไม่ใช่พรรคพวกกัน สามารถกลั่นแกล้งกันได้

2.3.2. ผู้บริหารไม่มีคุณธรรม จริยธรรม

2.3.3. ปลัดเทศบาลกับนายกเทศมนตรีขัดแย้งกัน

2.3.4. นายกเทศมนตรีใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องกลั่นแกล้ง มีพวกมากกว่า

2.4. การกลั่นแกล้งย้ายตำแหน่งงานให้ไปอยู่ที่อื่น

2.4.1. การย้ายสับเปลี่ยนสายงานจะต้องเป็นไปตามความสมัครใจ แต่กรณีของนางแก้วใจไม่ใช่

2.4.2. ออกคำสั่งไม่ชอบธรรม ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์

2.4.3. การจัดพนักงานลงสู่กรอบไม่ได้เสนอผ่านปลัดเทศบาล แสดงว่าไม่เป็นไปตามสายการบังคับบัญชา

3. การแก้ไขปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบน

3.1. การเรียกเงินจากการโอนย้าย

- 3.1.1. ดำเนินการตามกฎหมาย
- 3.1.2. กำหนดเงื่อนไขที่มาของอำนาจ
- 3.1.3. การสร้างทัศนคติทางการบริหารใหม่

3.2. การเรียกเงินจากการสอบ

- 3.2.1. ดำเนินการตามกฎหมาย
- 3.2.2. กำหนดอำนาจให้ฝ่ายบริหารได้อย่างเหมาะสม
- 3.2.3. กำหนดหลักเกณฑ์ที่สามารถตรวจสอบดำเนินการ

3.3. การกลั่นแกล้งมิให้โอนย้าย

- 3.3.1. การสร้างคุณธรรมและจริยธรรมให้แก่ผู้บริหาร
- 3.3.2. การสร้างค่านิยม ในการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน
- 3.3.3. การกำหนดขอบเขตอำนาจให้เกิดความสมดุล

3.4. โอนย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งอื่น

- 3.4.1. การสร้างที่มาแห่งอำนาจที่ถูกต้อง
- 3.4.2. การกำหนดโครงสร้าง และขั้นการเจริญเติบโต ของเจ้าหน้าที่เพื่อแลกกับการ

การดำเนินชีวิต

3.ปัญหาด้าน โครงสร้างและกระบวนการบริหารงานบุคคล ที่มีผลต่อการเกิดพฤติกรรม เบี่ยงเบน

กฎหมายปัจจุบันเปิดช่องว่างให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล แต่ปัญหาอยู่ที่ ที่มาของผู้ใช้อำนาจยังพัฒนาการไม่ทันกับหลักการประชาธิปไตย

4. แนวทางการปฏิรูป

- 4.1. ฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรให้คำนึงถึงคุณธรรม จริยธรรม
- 4.2. เข้มงวดเรื่องระเบียบวินัยและการบังคับใช้กฎหมาย

4.3. ให้นายกเทศมนตรีออกคำสั่งภายใน กำชับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างโปร่งใสชัดเจน สามารถตรวจสอบได้

ผู้เชี่ยวชาญ : บุคคลที่ 4

ความเห็นจากการตอบแบบสอบถาม

1.พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

- 1.1. พฤติกรรมที่นางบุษบาเรียกรับเงิน
- 1.2. การโอนย้ายมาเป็นพนักงานสังกัดเทศบาล เพื่อให้ตนเองได้ผลประโยชน์
- 1.3. นายกล้าทำเรียกรับเงิน
- 1.4. หากหาเงินมาให้จะได้รับการบรรจุ
- 1.5. การย้ายนางแก้วใจไปอยู่สายงานอื่น โดยไม่พิจารณาหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย
- 1.6. การพิจารณาไม่ให้ปลัดเทศบาลย้ายไปที่อื่น เนื่องจากไม่สนองนโยบาย
- 1.7. ออกคำสั่งไม่ชอบธรรม ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์
- 1.8. การจัดพนักงานลงสู่กรอบไม่ได้เสนอผ่านปลัดเทศบาล แสดงว่าไม่เป็นไปตามสายการบังคับบัญชา

2.สาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบน

- 2.1. การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน
- 2.2. การขาดคุณธรรม จริยธรรม
- 2.3. การขาดวินัย
- 2.4. การขาดคุณธรรมและจิตสำนึกในการเป็นนายกเทศมนตรี

3. การแก้ไข การปฏิรูป

- 3.1. ปลุกฝังจิตสำนึกและคุณธรรม
- 3.2. เพิ่มเงินค่าตอบแทนและสวัสดิการ
- 3.3. มีการตรวจสอบที่เข้มแข็ง (Law Enforcement)
- 3.4. ปลุกฝังจิตสำนึกที่ดี มีคุณธรรม
- 3.5. ตรวจสอบความเข้มข้น และบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบอย่างจริงจัง โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ทำการสอบสวน
- 3.6. ออกกฎระเบียบ โอนย้ายให้ยึดหยุ่น และสามารถปฏิบัติอย่างเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

4.ปัญหาด้านโครงสร้างระบบการบริหารงานบุคคล ที่มีผลต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

“เห็นด้วยอย่างยิ่ง เนื่องจาก พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อำนาจให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจของตนเองในการบริหารงาน อปท. โดยไม่ปฏิบัติตามกฎต่างๆ ของส่วนกลาง เช่น กฎ ก.ท. ก.อบต. ก.จ. ที่ให้ถือปฏิบัติเพื่อความเป็นระเบียบและเป็นแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ เช่น การแต่งตั้ง ผอ. โรงเรียนเทศบาลบางแห่ง ไม่ปฏิบัติตาม กฎ ก.ท. โดยถือว่า อปท. เป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารงานบุคคลตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว”

5.ปัญหาด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล ที่มีผลต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

“จุดอ่อน ของกระบวนการบริหารงานบุคคล ของ อปท. คือการที่ผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติตามกฎของ ก.ท. ก.อบต. ก.จ. โดยยึดถือประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องบริวาร และถือว่า อปท. เป็นของตนเอง มีอิสระในการบริหารงานตามกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎ หรือประกาศของกระทรวง หรือระเบียบต่างๆ เพราะถือว่าการปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ระเบียบการบริหารงานบุคคล ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ในลำดับที่สูงกว่า”

ผู้เชี่ยวชาญ : บุคคลที่ 5

ความเห็นจากการตอบแบบสอบถาม

1. พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล ได้แก่

- 1.1. การเรียกรับเงินเนื่องจากการขอโอนย้ายมาประจำเทศบาล
- 1.2. การเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขันเป็นพนักงานเทศบาล
- 1.3. การไม่ยอมให้โอนย้ายจากเทศบาลไปดำรงตำแหน่งที่อื่น
- 1.4. การโอนย้ายพนักงานเทศบาลไปทำงานตำแหน่งอื่น และให้คนของตนเองทำงานในตำแหน่งนั้นแทน

2. สาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบน

- 2.1. โลกอยากได้เงินของผู้อื่น
- 2.2. ขาดจริยธรรม คุณธรรม

- 2.3. การเห็นผิดทำนองธรรมเนียม
- 2.4. ขาดความซื่อตรงต่อหน้าที่
- 2.5. ขาดความซื่อตรงต่อตนเอง
- 2.6. มีอคติ โมหะ โทสะ

3. แนวทางการแก้ไข

- 3.1. มีองค์กรที่รับผิดชอบการโอนย้ายโดยตรง
- 3.2. ให้มีระบบการโอนย้ายไม่ต้องได้รับความยินยอมจากนักการเมืองท้องถิ่น
- 3.3. มีองค์กรจัดสอบแข่งขัน บรรจุ เข้าทำงานเป็นอิสระ เปิดกว้างและให้ทั่วถึง
- 3.4. แยกการบริหารงานบุคคลออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด
- 3.5. ให้ปลัดองค์กรปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบการบริหารงานบุคคลโดยตรง

4. ปัญหาด้านโครงสร้างบริหารงานบุคคล ที่มีผลต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

เอื้ออำนวยและเปิดช่องทางให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

5. ปัญหากระบวนการบริหารงานบุคคล ที่มีผลต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

- 5.1. การไม่แยกระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกจากฝ่ายการเมือง
- 5.2. ฝ่ายการเมือง มีบทบาทการบริหารงานบุคคลเกือบ 100% ในทุกระดับ
- 5.3. ระบบการบริหารงานบุคคลตาม Line นำมาใช้ไม่ได้ผล การบริหารใช้ระบบความชอบ ระบบหลังจู้ ระบบครอบครัว ระบบพรรคพวก

6. แนวทางการปฏิรูป

ให้นำระบบการบริหารงานบุคคลของระบบราชการพลเรือนมาใช้กับระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ความเห็นจากการสัมภาษณ์

1. การตรวจสอบ ระบบการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“ให้มีการกำหนดค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น”

1.1. การเลือกตั้งของ อบจ.

- นายก อบจ. ไม่เกิน 500,000 บาท
- สมาชิก อบจ. ไม่เกิน 200,000 บาท

1.2. การเลือกตั้งของเทศบาล

- นายกเทศมนตรี ไม่เกิน 200,000 บาท
- สมาชิก ส.ท. ไม่เกิน 100,000 บาท

1.3. การเลือกตั้ง อบต.

- นายก อบต. ไม่เกิน 50,000 บาท
- สมาชิก อบต. ไม่เกิน 20,000 บาท

2. บทบาทของ กกต. ในการตรวจสอบค่าใช้จ่ายระบบการเลือกตั้งท้องถิ่น

“จะตรวจสอบใบเสร็จค่าใช้จ่าย ว่าเป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น มีการกำหนดรายการที่ต้องชี้แจง เช่น ค่าสมัคร ค่าธรรมเนียม คนที่มาขึ้นไม่ปรากฏว่ามีค่าใช้จ่ายที่เกิน อาจจะมีค่าใช้จ่ายที่ตามกฎหมายไม่สามารถรับรายงานได้ กกต. ไม่อาจจะรับได้ เช่น จ่ายให้ห้วคะแนน พวกห้วคะแนนจะมีเงินเป็นของตนเอง เป็นนักธุรกิจ พ่อค้า น้อยมากที่จะไม่มีเงิน มีทั้งธุรกิจมีด การควบคุมจะยาก เพราะเป็นการแข่งขัน บางคนจะแพ้ไม่ได้ ระดับประเทศยังไม่เล่น ให้ชี้แจงมากก็ไม่มีผล คนที่มาหย่อนบัตรเป็นคนบ้านนอก เน้นเรื่อง ต่างตอบแทน”

3. วิธีการตรวจสอบ

“จะดูว่า ใบเสร็จถูกต้องหรือไม่ บางทีก็มีใบส่งของ มีการประกาศให้ประชาชน มาตรวจสอบดู ปัญหาที่พบ คือการที่ประชาชนร้องเรียนเข้ามา การปิดในที่สาธารณะ ตรวจสอบได้ ฟ้องร้องได้”

4. ปัญหาความเป็นกลางของปลัด อปท. ต่อระบบการเลือกตั้ง

“ เรื่องปลัด อปท. ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยความสะดวก เป็นเจ้าพนักงาน หากกระทำก็จะผิดกฎหมายอาญา คิดว่า 80-90% ปลัด อปท. มีความเป็นกลาง การร้องเรียนจะเป็นเรื่องชื่อเสียง เป็นส่วนใหญ่ ที่ร้องว่าไม่เป็นกลางไม่มี”

ผู้เชี่ยวชาญ : บุคคลที่ 6

ความเห็นจากการสัมภาษณ์

1. พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล ได้แก่

“การเรียกผลประโยชน์ การใช้อำนาจที่มีขอบ ระบบอุปถัมภ์ ทุกกรณีที่มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ การไม่มีเส้นสายจะทำให้การโอนย้ายมีความยาก”

2. สาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล

“ ระบบอุปถัมภ์และการเลือกตั้งคือปัญหา... ไม่ได้มีการให้การเรียนรู้ เรื่องท้องถิ่น เรื่องการเรียกผลประโยชน์จังหวัดก็รู้ แต่ไม่มีการรายงานมาถึง คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นแห่งชาติ (ก.ถ)”

3. ปัญหาด้าน โครงสร้างบริหารงานบุคคล ที่มีผลต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

“ เนื่องจากกฎกติกาที่มีช่องว่าง ทำให้คนเอาเปรียบ เรื่องการฉวยโอกาสจาก ข้อบกพร่อง เป็นเรื่องที่ใช้ไม่ได้ จะปล่อยไว้ไม่ได้”

“ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นแห่งชาติ (ก.ถ) ไม่มีอิสระเมื่ออยู่ กับ กระทรวงมหาดไทย”

“ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นแห่งชาติ (ก.ถ) ไม่ได้ทำหน้าที่เป็น ศาลสูงสุด”

“ องค์ประกอบของ คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นระดับจังหวัดต้องเป็นธรรม ปัจจุบัน เป็นราชการมาก ประชาชนไม่มีส่วนร่วม”

4.ปัญหาด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล ที่มีผลต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

“ระบบจําแนกตำแหน่ง (ซี) ทำให้เกิดการแข่งขัน.. ระบบการสอบ ไม่มีส่วนร่วมอย่างจริงจังโดยองค์กรภายนอก ใครก็มาสอบได้ ไม่มีข้อจำกัดเรื่องที่อยู่...การโอนย้ายไม่ได้นำเรื่อง ผลงานมาพิจารณาจริงจัง”

5.การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล

“ท้องถิ่นใช้ระบบที่นำมาจาก ก.พ. มีหลายกรณีที่เป็นการตั้งกรอบมากเกินไป อาจจะผิดกับ หลักรัฐธรรมนูญ แต่ ม.284 เป็นกรอบค้ำอยู่ เสนอว่าให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงาน บุคคลท้องถิ่นแห่งชาติ (ก.ถ) ควรมิกติกา มีความยืดหยุ่นได้ แต่ไม่มากเกินไป กรรมการสาย ผู้ทรงคุณวุฒิจากราชการ มักจะตั้งกำแพง ยังไม่อยากจะปล่อยมากนัก เสนอว่าควรมิกติกาที่ ผ่อนปรนบ้าง”

“จากกรณีศึกษาแสดงว่า มีจุดอ่อน ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นอยู่ในขั้นเรียนรู้ ไม่ได้ตามหลักการ แต่เป็นการเรียนรู้เพื่อเอาเปรียบ ท้องถิ่นกำลังฆ่าตัวตาย ได้บอกลูกศิษย์เรื่องการละในเรื่องการหาผลประโยชน์ แต่สำเร็จน้อยเพราะเป็นเรื่องของทุนนิยม ทุกกรณี มีระบบอุปถัมภ์ สิ่งที่เราวางไว้ ผิดหวัง ให้มีการรับก่อน เป็นไปไม่ได้ มีการโทรไปบอก ว่าอย่ารับ คนจึงกองอยู่ที่ ท้องถิ่นจังหวัด ต้องให้มีให้มีระบบการอบรมให้มากขึ้น ควรมีการเชิญอาจารย์ไปพูดคุยกับประชาชนบ้าง ต้องมีการฝึกอบรมเรื่องจริยธรรม คุณธรรมแต่ต้องทำสม่ำเสมอ ต้องมีการทำตั้งแต่เด็ก เด็กไม่เคยเรียนประชาธิปไตย ควรมีระบบมหาวิทยาลัยเที่ยงคืน เรียนรู้ประชาธิปไตย”

“เรื่องการเรียนรู้ จะให้ เพียง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สอ.) ทำอย่างเดียวไม่ได้ ต้องให้มีสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นถิ่น ไม่เคยทำประโยชน์เท่าไร กับท้องถิ่น”

“เห็นว่าการให้ คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นจังหวัด จัดสอบ ก็มีปัญหา มีการเก็บเงินค่าสมัครสอบและนำเงินมาแบ่งกัน คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นแห่งชาติ (ก.ถ) ก็ขาดวิน องค์กรประชุมไม่ครบก็เลยไม่ประชุม ไม่ควรอ้างเช่นนี้”

“การปฏิรูป เนื่องจากรัฐธรรมนูญฯ ให้อิสระ แต่ผู้กำกับดูแล ต้องมีชัดเจนว่าจะปล่อยเมื่อไหร่ต้องเปิดโอกาสให้ทำ เช่นการสอบ แต่มีสถาบันการศึกษา ร่วมเป็นกรรมการ ท้องถิ่นจังหวัด จะต้องทำงานหนัก ต้องปรับปรุงสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดให้เป็นที่ยอมรับ”

“ระบบของ ก.พ จะใช้ผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นตัววัดประเมินผลการปฏิบัติงาน ต้องนำมาใช้กับท้องถิ่นด้วย”

“คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นแห่งชาติ (ก.ถ) ก็จะต้องมีอิสระ ไม่ใช่อยู่กับ มท. จังหวัดต้องทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล และ ก.ถ. เป็นศาลสูงสุด”

“เรื่องการโอนย้าย ต้องกำหนดให้ทำได้ภายในภาค หากมีการย้ายข้ามภาคจะต้องส่งให้ส่วนกลางเป็นผู้พิจารณา มีการสอบให้อยู่แต่ละภาค”

“ต้องมีการเลิกระบบ ซี เมื่อไม่มีซี ก็ไม่มีการแข่งขัน ใช้เงิน วางระบบใหม่ไม่ให้เงินเดือนตัน หากไม่มีผลงานก็ไม่ได้ โบนัส”

ผู้เชี่ยวชาญ : บุคคลที่ 7

ความเห็นจากการสัมภาษณ์

1. พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล ได้แก่

“คือการเรียกรับเงินเนื่องจากการขอ โอนย้ายมาประจำเทศบาล การเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขันเป็นพนักงานเทศบาล การไม่ยอมให้โอนย้ายจากเทศบาลไปดำรงตำแหน่งที่อื่น การโอนย้ายพนักงานเทศบาลไปทำงานตำแหน่งอื่น และให้คนของตนเองทำงานในตำแหน่งนั้นแทน”

2. สาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบน

ไม่มีความเห็น

3. ปัญหาด้านโครงสร้างบริหารงานบุคคล ที่มีผลต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

“การที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นแห่งชาติ (ก.ถ) สังกัด สำนัก ปลัดกระทรวงทำให้อิทธิพลของกระทรวงมหาดไทยครอบงำ ขาดความเป็นอิสระ”

4.กระบวนการบริหารงานบุคคลที่มีผลต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

“ระบบการตรวจสอบยังไม่เป็นมืออาชีพ ขาดมาตรฐาน ได้ “พวกผี” เข้าเยอะ การควบคุม ตรวจสอบไม่ดี”

“การไม่ยึดหลัก “เกิดที่ไหนตายที่นั่น” ซึ่งเป็นหลักของการปกครองท้องถิ่น ทำให้มีการ คืบคลานของพนักงานย้ายกลับภูมิลำเนา ผู้บริหารท้องถิ่นก็ไม่ยึดถือหลักนี้ คนที่ทำงานก็ไม่ได้ ตามที่ต้องการ ผู้บริหารท้องถิ่นก็อยากจะให้ย้ายออกอีก”

“มีแต่ระบบการประเมินผล แต่ไม่มีระบบการตรวจสอบผลงานอย่างแท้จริง”

5. แนวทางการปฏิรูป

“ยึดหลัก “เกิดที่ไหน ตายที่นั่น” ในการบรรจุบุคคลเข้ามาทำงาน รับราชการ”

“การดำรงตำแหน่งปลัด อปท. อยู่ยาวนานอาจจะมีอำนาจ ควรกำหนดวาระการทำงานแบบ ข้าราชการการเมืองแบบปลัดพญา มีวาระเท่ากับผู้บริหาร ”

“ให้มีระบบการ เกษียณก่อนกำหนด สำหรับผู้ที่โอนย้ายไม่ได้”

“มีสถาบันในการควบคุมวิชาชีพ ผู้ที่จะทำงานจะต้องมีใบรับรอง เรื่องผลงาน การเสนอชื่อ บุคคลให้ผู้บริหารได้เลือก”

“ควรพัฒนาข้าราชการท้องถิ่นให้มีความเป็นอาชีพ และควรเชี่ยวชาญเฉพาะอาชีพไม่ควร กระโดดข้ามสายงาน”

“ระบบการตรวจสอบ ต้องควบคุมได้ ต้องมีองค์กรอิสระ ทำหน้าที่เป็นศาลท้องถิ่น ใช้หลักการพิจารณาคดีแบบง่าย ๆ มีอำนาจมากกว่าศาลปกครอง ทุกวันนี้จะฟังเพียง สดง. ไม่ได้”

“กระบวนการสรรหาจะต้องมีความยาก การเอาออกจากงานจะต้องง่าย”

“ ก.ธ. ต้องเป็นอิสระ เหมือนกับ ก.พ. และคณะกรรมการ ก.ธ. จะต้องเป็นอิสระไม่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย”

“ควรมีสำนักรับงานการบริหรงานบุคคลพนักงานท้องถิ่นแยกออกจากสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด”

“ควรจัดตั้งหน่วยงานด้านการจัดสอบบุคคลเข้าเป็นพนักงาน เป็นระดับกรม เพื่อพิทักษ์ระบบคุณธรรม”

“มีระบบการตรวจสอบผลงาน”

“พนักงานจะต้องเป็นพนักงานข้าราชการ”

ผู้เชี่ยวชาญ : บุคคลที่ 8

ความเห็นจากการสัมภาษณ์

1. พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่

“การเรียกรับเงินเนื่องจากการขอโอนย้ายมาประจำเทศบาล การเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขันเป็นพนักงานเทศบาล การไม่ยอมให้โอนย้ายจากเทศบาลไปดำรงตำแหน่งที่อื่น การโอนย้ายพนักงานเทศบาลไปทำงานตำแหน่งอื่น และให้คนของตนเองทำงานในตำแหน่งนั้นแทน”

2. สาเหตุ ปัญหาและแนวทางการแก้ไข

“การเมืองท้องถิ่น เมื่อเลือกตั้งมาแล้วก็เกิดการกระทำไปในทิศทางที่เขาต้องการ มีการใช้เงิน การเข้ามาก็มีการใช้เงินซื้อเสียง การหวังระบบคุณธรรมไม่ได้ การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม จะหวังเรื่องอื่น ได้อย่างไร การพัฒนาจะทำให้ยาก ต้องมองที่คน ความเป็นนักกีฬา

“หลักการบริหารงานบุคคล ต้องมีการแยกระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำ ผู้นำองค์กรก็ไม่มีแยกระหว่างฝ่ายประจำกับฝ่ายการเมือง ปัญหาคือนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคุมทุกตำแหน่ง ซึ่ง โดยหลักการแล้วนายก อบท. ควบคุมเพียงปลัด อบท. เท่านั้น”

“ระบบสังคมเป็นตัวชี้นำ สังคมไม่ได้สร้างระบบคุณธรรม ควรมีน้ำใจเป็นนักกีฬาและเพิ่มกิเลสให้กับคน สังคมชี้นำให้นับถือคนรวย ทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลเบี่ยงเบน ต้องใช้สังคมเป็นตัวนำ ทุกประเทศใช้ศาสนาเป็นตัวนำ นายก อบท. แต่ละแห่งเน้นแต่เรื่องเศรษฐกิจ”

“ระบบวินัยเป็นระบบในทางลบ คือ จะเอาคนมาลงโทษอย่างเดียว ควรจะมีการใช้วินัยในทางบวก คือในเชิงการป้องกันด้วย”

“การมี ประชาธิปไตย ยังไม่สำคัญ ให้ดูว่ามีวินัยด้วยหรือไม่ ต้องคิดให้หลุดพ้นจากกรอบนี้ เป็นเรื่องปลายเหตุทั้งนั้น การกีฬา ต้องมาก่อนการเมือง แต่ประเทศไทย ประชาธิปไตย มาก่อนแพ้-ชนะ ไม่เป็น ต้องทำในเรื่องของการกีฬา ให้กับผู้นำ ประชาธิปไตย”

“การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรบริหารส่วนตำบลเกิดมาแล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2499 เป็นระยะเวลา 40 กว่าปีมาแล้ว มีการยุบเลิกไป เพราะงบประมาณมีน้อย แต่ในปัจจุบันมีทุกแห่ง เรื่องรายได้มีปัญหาเกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานบุคคล เนื่องจากต้องนำไปให้เป็นเงินเดือนราชการประจำ การจัดตั้งโดยไม่มีความพร้อม เป็นการหยิบนินให้ การกระจายอำนาจ และเป็นแบบเดียวกันหมด ภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่น ต้องรักษามาตรฐานด้านความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่เราไปทำสิ่งที่เป็นการประมูล ใช้เงินเยอะๆ ส่วนใหญ่เป็นความล้มเหลว เป็นการย้ายขยะ ควรจะมีระบบเตาเผาในท้องถิ่น การจัดตั้ง อบท. ไม่จำเป็นต้องเปิดทุกตำบล”

“การให้เงินเดือนต้องให้ตามรายได้ของท้องถิ่น ตามความเจริญ ไม่ใช่ให้ตามระบบของข้าราชการพลเรือน ท้องถิ่นที่มีรายได้มาก ต้องให้เงินเดือนสูง ก.ถ. อ้างว่า ต้องอิงระบบข้าราชการพลเรือน แล้วจะมีการกระจายอำนาจไปทำไม ไม่มีเรื่องของการพิจารณาเรื่องการเงินเดือน ให้เพียงพอ ควรมีระบบคุณธรรม การอยู่ในประเทศเดียวกันแต่เงินเดือนต่างกัน จะอยู่ในสังคมเดียวกันได้อย่างไร”

“การมีรัฐธรรมนูญกำหนดความเป็นอิสระ คิดว่า จะไม่ให้มหาดไทยควบคุม เป็นวิธีการแบบ “เจ้าเล่ห์” อย่างไรก็ตามก็ต้องอยู่ในความกำกับดูแล ของภูมิภาค การเป็นอิสระ เป็นการกระโดดเร็วเกินไป เจตนาของนักการเมือง ใช้วิธีการบิดเบือน เขียนกฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนเอง ทำให้ไปติดกับอำนาจของ รัฐมนตรีมหาดไทย ไปอ้างกฎหมาย ว่ากระทรวงไม่ได้กำหนดว่าจะกำกับดูแลอย่างไร”

“เรื่องของการกำกับดูแล ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กฎหมายระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้กำหนดอำนาจการกำกับดูแล กำหนด ผู้ใหญ่บ้านก็ไม่ได้มีส่วนในการกำกับดูแล”

“คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นตัวที่โยนไปสู่ นักการเมืองท้องถิ่นที่ไม่โปร่งใส นักการเมือง คิดกลัวมหาดไทยจะควบคุม จึงกำหนดในรัฐธรรมนูญ ๑ ให้คณะกรรมการ กกต. ทำหน้าที่ควบคุมเลือกตั้ง ก็พบว่ายังมีปัญหา”

“ งานด้านอนุกรรมการวินัย ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น มีการออกกฎเกณฑ์ การรับอุทธรณ์เรื่องที่มาจาก ก.จังหวัด และสอบสวน แต่เรื่องวินัยของผู้บริหารท้องถิ่นไม่มี ควรจะต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบและการควบคุมเช่นเดียวกับ นักการเมืองระดับชาติ

“ เสนอให้ ก.ถ. มีสถาบันนักปกครองท้องถิ่น ดูแล ควบคุมพนักงานให้ปลอดจากอิทธิพลของนักการเมือง”

“ ควรมีศาลอาญาแผนกศาลฎีกาทางารเมืองท้องถิ่น ควรจะมีระบบเล็กด้วย”

“ควรมีการส่งเสริมในเรื่องของลูกเสือ วินัย คุณธรรม”

“การศึกษาจะต้องมีอย่างเพียงพอ เรื่องคุณธรรม ระบบสังคมจะต้องนำเรื่องเศรษฐกิจ”

ผู้เชี่ยวชาญ : บุคคลที่ 9

ความเห็นจากการสัมภาษณ์

1.พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล ได้แก่ (ตามประเด็นในกรณีศึกษา)

“การเรียกรับเงินเนื่องจากการขอโอนย้ายมาประจำเทศบาล การเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขันเป็นพนักงานเทศบาล การไม่ยอมให้โอนย้ายจากเทศบาลไปดำรงตำแหน่งที่อื่น การโอนย้ายพนักงานเทศบาลไปทำงานตำแหน่งอื่น และให้คนของตนเองทำงานในตำแหน่งนั้นแทน”

2.สาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล

“ทุกกรณีมาจากการขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการ ไม่เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนรวม ขาดความรับผิดชอบ นักการเมืองเป็นต้นเหตุก่อให้เกิดปัญหา”

3.การปรับปรุงแก้ไข

“ต้องมีกร ให้การฝึกอบรม ควรทำต่อเนื่อง มีการนำวิทยากรที่มีชื่อเสียงมาพูดให้เกิดข้อคิด”

4.การรับรู้ปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบน

“เทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัด (ปกปิดชื่อ) มีกรณี การเรียกรับเงินในการสอบบรรจุแต่งตั้งบุคคล และการบรรจุแต่งตั้งไม่เป็นตามลำดับบัญชีรายชื่อ”

ผู้เชี่ยวชาญ : บุคคลที่ 10

ความเห็นจากการสัมภาษณ์

1.พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ (ตามประเด็นในกรณีศึกษา)

“การเรียกรับเงินเนื่องจากการขอโอนย้ายมาประจำเทศบาล การเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขันเป็นพนักงานเทศบาล การไม่ยอมให้โอนย้ายจากเทศบาลไปดำรงตำแหน่งที่อื่น การโอนย้ายพนักงานเทศบาลไปทำงานตำแหน่งอื่น และให้คนของตนเองทำงานในตำแหน่งนั้นแทน”

2.สาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

“ปัญหาการเรียกเงิน เพราะค่านิยมในการเป็นข้าราชการเป็นสิ่งที่ดี มีประโยชน์หลายอย่าง จึงส่งเสริมให้ลูกหลานได้เป็นข้าราชการ ทุกกรณีปัญหามาจาก การขาดจิตสำนึก ในความเป็นข้าราชการ การทำงานของรัฐ ไม่มีความเสียสละ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน”

3.ปัญหาด้านโครงสร้างบริหารงานบุคคล ที่มีผลต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

“ระบบไตรภาคี ของ ก.กลาง ที่มีการยืดหยุ่นทำให้เกิดเป็นปัญหา เป็นระบบภาคีแบบ ประนีประนอม ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ แต่ขาดในเรื่องของมาตรฐาน เพราะเป็นมาตรฐาน ที่มาจากการประนีประนอม การต่อรองผลประโยชน์ทำให้มีการเปลี่ยนกฎเกณฑ์ ผู้ทรงคุณวุฒิเองก็ไม่สนใจจะมายุ่งเกี่ยว ก.กลาง มีมติอะไร เป็นการเปลี่ยนระบบได้ ไม่ใช่เป็นการวางมาตรฐาน จึงไม่ใช่เป็นการวางระเบียบ กฎระเบียบก็หลวมมาก คนไม่กลัวการทำผิด”

4.ปัญหากระบวนการบริหารงานบุคคล ที่มีผลต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

“ระบบการตรวจสอบในการบริหารงานบุคคลไม่ดี คนจึงกล้าใช้เงินซื้อ ไม่ว่าจะแพงอย่างไร ก็ยอม”

5.แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล

“ก.กลางจะต้องมีการแยกเป็นระบบคณะกรรมการย่อย เป็นกลุ่มที่มีหน้าที่ในการ ประนีประนอมผลประโยชน์ และกลุ่มที่มีหน้าที่ในการทำระเบียบ การวางกฎ”

“ในคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด ต้องให้บทบาทแก่ ท้องถิ่นจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ ไม่ใช่เป็นเลขานุการอย่างเดียว และ ใน ก.อบจ. จะต้องทำหน้าที่เป็น ทั้งกรรมการและเลขานุการ ไม่ใช่เพียงที่ปรึกษา”

“ท้องถิ่นจังหวัด ต้องมีบทบาทไม่ใช่เป็นเพียงผู้ clear ปัญหา แต่อำนาจหน้าที่โดยตรง ไม่มี เป็นอำนาจของผู้กำกับดูแล (ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ) การที่ผู้กำกับดูแลไม่ได้ มอบหมายสิ่งใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สนใจ ทำให้ระบบการควบคุมตรวจสอบ ไม่ได้มีการทำจริงจัง เช่น จะต้องทำหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัยได้ ไม่ใช่เป็นเพียงผู้ให้คำปรึกษาทาง กฎหมายเท่านั้น”

ผู้เชี่ยวชาญ : บุคคลที่ 11

ความเห็นจากการสัมภาษณ์

1.ลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

“ ลักษณะตามกรณีศึกษาทุกกรณี อาจจะเรียกได้ว่าเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่อาจจะสรุปได้ว่า ระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในปัจจุบันล้มเหลวหรือไม่ เพราะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจำนวนหนึ่ง บุคคลบางกลุ่ม แต่ไม่มีข้อมูลหรือหลักฐานใดยืนยันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกจำนวนมาก จะเป็นเช่นนี้หรือไม่ ”

2.สาเหตุการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

“พิจารณาแล้วปัญหาการเรียกเก็บเงินจากการสอบแข่งขัน หรือการโอนย้าย ส่วนหนึ่งมาจากการยึดหลักปรัชญาการบริหารงานบุคคลอย่างใดอย่างหนึ่ง ปัญหาก็คือ เราจะยึดปรัชญาใดที่เหมาะสม ระหว่างการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีการโอนย้ายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับการให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยอมเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากกำหนดไม่ให้มีการโอนย้าย ระหว่างท้องถิ่นหรือมีข้อจำกัดในเรื่องภูมิสำเนาของผู้สอบ จะทำให้ปัญหาการเรียกเงินหมดไปหรือไม่ นั้น ยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจน”

3.แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล

“จะต้องมีการหาตัวแบบใหม่ ซึ่งงานวิจัยนี้อาจจะมีคำตอบที่ดี ที่เหมาะสมที่จะให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้นำไปพิจารณาต่อไป”

ผู้เชี่ยวชาญ : บุคคลที่ 12

ความเห็นจากการตอบแบบสอบถาม

1.พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล (จากกรณีศึกษา) ได้แก่

- 1.1. การสับเปลี่ยนการปฏิบัติงานไปยังตำแหน่งอื่นทำให้เสียสิทธิ์ในการเลื่อนระดับพนักงานให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น โดยขาดหลักคุณธรรมและไม่เป็นไปตามระเบียบ
- 1.2. การเลือกปฏิบัติโดยเปรียบเทียบกับบุคคลอื่นๆ
- 1.3. การสัญญาให้ข้อเสนอว่าจะได้รับการขึ้นบัญชีสอบแข่งขันได้
- 1.4. การขอให้บัญชีผู้สอบแข่งขัน เพื่อบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบล
- 1.5. การว่ากล่าว ตำหนิ และข่มขู่ปลัดเทศบาล

1.6. การที่นายกรัฐมนตรี แจ้งห้ามการรับโอนหรือสับเปลี่ยนปลัดเทศบาล ในที่ประชุมร่วมของนายกเทศมนตรี

1.7. การเบียดบังผลประโยชน์ส่วนตนจากโครงการ

2.สาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบน

2.1. ค่านิยมเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตนโดย มิชอบด้วยกฎหมาย

2.2. โครงสร้างการบริหารงานบุคคล เช่น ตำแหน่ง หน้าที่ตามกฎหมาย

2.3. ปลัดเทศบาลในการใช้อำนาจรับรองบุคคลอันเป็นที่

2.4. โครงสร้างการบริหารงานบุคคล ที่ให้อำนาจทางการบริหารงานบุคคลแก่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก

2.5. การขาดระบบการคานอำนาจและการตรวจสอบถ่วงดุล

2.6. ทศนคติในการเข้ารับราชการของผู้หลงเชื่อ

2.7. สัมพันธภาพระหว่าง บุคคลผู้ใกล้ชิด กับนายกเทศมนตรี

2.8. ค่านิยมของผู้หลงเชื่อ ที่ยอมเสียเงินเพื่อแลกกับการเข้ารับราชการ

2.9. การทำงานที่ไม่โปร่งใส

2.10. การเบียดบังเอาผลประโยชน์ส่วนตัวจากราชการ

2.11. เทศบาลตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล จึงไม่มีผู้ใดสนใจย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่ง

3.ปัญหาทางด้านโครงสร้างทางการบริหารงานบุคคลที่เอื้อต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

กฎหมาย ระเบียบย้งล่าหลัง ขาดการบูรณาการให้เป็นประมวลกฎหมายฉบับเดียว เนื่องจากมีกฎหมาย หรือคำสั่งหลายฉบับกระจัดกระจาย ทำให้เกิดช่องว่าง และการตีความกฎหมายที่แตกต่างกัน

4.ปัญหาทางด้านกระบวนการบริหารงานบุคคลที่เอื้อต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

4.1. การขาดระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจการบริหารงานบุคคล ที่โปร่งใสเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

4.2. ขาดระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่โปร่งใสและเป็นธรรม

5.แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล

5.1. มีระบบการคานอำนาจและถ่วงดุลอำนาจการบริหารงานบุคคล ระหว่างท้องถิ่น จังหวัดและรัฐบาล (กระทรวง กรม) .

5.2. มีระบบคณะกรรมการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส หรือ กล้าตรวจสอบ ในกระบวนการตรวจสอบ ต้องตั้งคณะกรรมการร่วมโดยมีตัวแทนจากผู้ที่มีส่วนได้เสียเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ

5.3. มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่โปร่งใส และมีความเป็นธรรม แก่ทุกฝ่าย ที่เกี่ยวข้อง

5.4. ใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ความเห็นจากการสัมภาษณ์

1.ลักษณะและสาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

“ปัญหาที่เรียกว่าพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากกรณีศึกษานั้น คิดว่าเป็นเรื่องของพนักงานบางคน ที่ประพฤติตัวไม่ดี ทำให้เกิดเป็นปัญหาการร้องเรียนว่าผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจมิชอบ ส่วนเรื่องการเรียกรับเงินนั้น คิดว่าเป็นเรื่องที่เป็นการสร้างภาพของส่วนกลาง (ราชการส่วนกลาง) มากกว่าจะเป็นเรื่องจริง โดยแสดงให้เห็นว่าเมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วบริหารไม่ดี มีการเรียกรับเงิน และสุดท้ายก็จะดึงเอาอำนาจเกี่ยวกับการจัดสอบแข่งขันกลับไป เพราะเรื่องที่มีการร้องเรียนกันนั้นยังไม่มีการจับใคร ได้สักรายเดียวว่ามีการเรียกรับเงิน”

“เดิมอำนาจการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นอยู่ที่ส่วนกลาง หัวหน้าหน่วยงานของท้องถิ่น จึงสนใจที่จะไปประจบกับเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง จึงขาดความสนใจ ไม่แคร์ต่อผู้บริหารท้องถิ่น ปัจจุบันกฎหมายได้ให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นดูแลเองมากขึ้น ทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้ได้บังคับบัญชา ไม่ต้องไปฝักใฝ่เรื่องการวิ่งเต้นกับส่วนกลาง บุคลากรขึ้นอยู่กับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

“แต่ข้อดีของระบบนี้เห็นว่า หากพนักงานไม่มีคุณภาพ ไม่รู้จะทำอย่างไร พนักงานที่ไม่ดีหากเห็นว่าผู้บริหารใช้อำนาจมาตรการดำเนินการตามระเบียบ ก็จะไปร้องที่ส่วนกลาง ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ส่วนกลางจึงอยากจะดึงอำนาจกลับ”

2. พฤติกรรมเบี่ยงเบนจากการรับรู้

“เรื่องที่มีความเห็นเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล น่าจะเป็นกรณีที่ส่วนกลาง ไม่ยอมกระจายอำนาจทางการบริหารงานบุคคลอย่างจริงจัง ยังคงรวมอำนาจไว้”

3. ปัญหาโครงสร้างการบริหารงานบุคคลที่เอื้อต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

“การมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ระดับจังหวัด เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกิดความล่าช้า และเป็นการสิ้นเปลือง”

4. แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล

“จะต้องยึดหลักการตามรัฐธรรมนูญ คือการให้ความเป็นอิสระ แต่เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันในด้านความสามารถ จึงต้องพิจารณาเป็นกรณีไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม มีรายได้สูง เป็นองค์กรที่เข้มแข็งแล้ว ควรปล่อยให้โต ควรมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลของตนเองมาก แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก อาจจะมีข้อจำกัด ยังทำเช่นนั้นไม่ได้”

“ส่วนกลางควรมีแนวคิดว่าเมื่อลูกๆ โตแล้ว ควรจะให้เขาดูแลตัวเองได้ ให้ประชาชนเป็นผู้เลือก”

“บทบาทของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เป็นอีกช่องทางหนึ่งในการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคล ได้หลายอย่าง ที่ผ่านมา เช่น การปรับปรุงสวัสดิการสิทธิประโยชน์ของพนักงานส่วนท้องถิ่นให้ดีขึ้น”

ผู้เชี่ยวชาญ : บุคคลที่ 13

ความเห็นจากการตอบแบบสอบถาม

1. พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล

การกระทำตามกรณีศึกษา ทั้งหมดเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน

2. ประสิทธิภาพการรับรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบน

การที่นักการเมือง ดำรงตำแหน่งติดต่อกัน หลายสมัยมักจะแยกไม่ออกว่า ทรัพย์สินใดเป็นของราชการ สิ่งใดเป็นของส่วนตัวโดยมักจะนำทรัพย์สินของทางราชการ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุ คน มา

ใช้ในกิจการส่วนตัว สาเหตุจากความลุ่มหลงในอำนาจ ส่งผลให้เกิดระบบอุปถัมภ์ ในการบริหารงานบุคคล

3. สาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบน

3.1. ปัจจัยภายในตัวบุคคลที่ยึดวัตถุ ต้องการสะสมทรัพย์ คำนิยมเรื่องความหรูหราฟุ่มเฟือย อยากจะมีหน้าตา มีเงินมาก

3.2. สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ เช่น รวบรวมเงินส่งให้ผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง

3.3. ผู้บริหารไม่มีคุณธรรมและจริยธรรม

3.4. ผู้บริหารไม่มีความรู้ ในเรื่องหลักการบริหารงานบุคคล

3.5. นักการเมืองท้องถิ่นต้องการใช้เงินมากในการเข้าสู่ตำแหน่ง จึงจำเป็น ต้องปฏิบัติเช่นดังกล่าว

3.6. การดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เพื่อสร้างค่านิยมต่อประชาชน รักษาคะแนนเสียง

4. ปัญหาทางด้านโครงสร้างทางการบริหารงานบุคคลที่เอื้อต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

ระเบียบกฎหมายของระบบการบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน มอบอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้บริหารงานบุคคล ซึ่งตรงกับเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญฯ ทำให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล ปัญหาที่เกิดขึ้นตามกรณีศึกษา ก่อให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน ทางด้านการบริหารงานบุคคล เป็นเรื่องของตัวบุคคลผู้บังคับบัญชา ใช้ระเบียบ 90% อีก 10 เป็นระเบียบกฎหมาย

5. ปัญหาทางด้านกระบวนการทางการบริหารงานบุคคลที่เอื้อต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

5.1. ทุกกระบวนการ มีระบบกฎหมายดีอยู่แล้ว แต่เป็นปัญหาผู้นำกฎหมายไปใช้ปฏิบัติ มีมาตรฐานการดำเนินงานที่ไม่เหมือนกัน ทุกท้องถิ่น

5.2. จุดอ่อนเรื่องการสอบแข่งขัน การแต่งตั้ง โอนย้าย กรณีที่ผู้บริหาร และพนักงานทำงานท้องถิ่นเข้ากันไม่ได้ ต้องมีองค์กร คือ คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (กท.) เข้ามาแก้ไข

6.แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล

- 6.1. ต้องแก้ไขที่ตัวบุคคลและระบบตัวบุคคลที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น
- 6.2. ต้องผ่านการฝึกอบรมธรรมะให้รู้บาปบุญ การอบรมต้องใช้ระยะเวลาอย่างน้อย 3 เดือน ในสถาบันทางศาสนา
- 6.3. ต้องปรับปรุงองค์กรการบริหารงานบุคคลในระดับจังหวัด ให้เป็นที่พึงของพนักงานให้ได้
- 6.4. ต้องแก้ไขที่ผู้บริหารท้องถิ่น จะทำอย่างไรให้มีผู้บริหารที่มีคุณธรรมและจริยธรรม
- 6.5. ระบบการเลือกตั้งยังไม่สามารถคัดเลือกคนที่ดี มาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นได้ ต้องรณรงค์ให้ประชาชนมีการพัฒนาทางการเมือง และเข้ามาตรวจสอบ การทำงานของนักการเมือง ตลอดจนเลือกผู้บริหารที่มีความรู้ คู่คุณธรรม
- 6.6. ต้องปรับปรุงระบบการสอบแข่งขัน เพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน โดยแบ่งการสอบเป็น 3 ภาค แต่ละภาคกระจายให้แต่ละองค์กรเป็นผู้สอบ

- ภาค ก.	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- ภาค ข.	กทจ.
- ภาค ค.	อปท.
- 6.7. ตั้ง สำนักงาน ก.ธ. เป็นส่วนราชการขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี เช่นเดียวกับ ก.พ. มีเลขาธิการ เป็นผู้บังคับบัญชาและให้เป็นองค์กรอิสระ ไม่ถูกครอบงำจากส่วนราชการ
- 6.8. ปรับปรุงกฎหมายให้ ก.ธ. มีอำนาจโอนย้าย พนักงานท้องถิ่น ในกรณีที่ยื่นคำร้องของย้าย กรณีที่ผู้บริหารขอให้ย้าย หรือกรณีที่จังหวัด แก้ไขปัญหาไม่ได้
- 6.9. จัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
- 6.10. แก้ไขระบบการเลือกตั้ง ให้สามารถสรรหา บุคคลที่มีความรู้ คุณธรรม เข้ามาเป็นนักการเมือง ผู้บริหารของ อปท

ความเห็นจากการสัมภาษณ์

1. ลักษณะและสาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

“เรื่องที่ปรากฏตามกรณีศึกษาจัดว่าเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทุกกรณี สาเหตุเกิดมาจากตัวบุคคล พนักงานเทศบาลที่ลุ่มหลงในระบอบวัตถุนิยม ต้องการสะสมทรัพย์ การมีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้อต่อการกระทำนายกองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องใช้เงินมากในการเลือกตั้ง ดังนั้น จึงเกิดปัญหา ในเรื่องการถอนทุนคืน พนักงานในบางตำแหน่ง ยินดีที่จะจ่ายเงิน เพราะรู้ว่าตนเองมีช่องทางในการที่จะได้เงินมา”

“การที่กฎหมายกำหนดให้ปลัดองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ผู้อำนวยการเลือกตั้ง ทำให้เกิดปัญหาการวางตัวไม่เป็นกลางนั้น เห็นว่าเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล”

“ระบบการดำรงตำแหน่งของปลัดองค์รปกครองท้องถิ่นของไทย ไม่เหมือนกับต่างประเทศบางแห่ง ที่นักบริหารท้องถิ่น (ปลัด) จะต้องมาจากการจ้างงาน โดยผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ว่าจ้าง หากทำไม่ดี ก็จะถูกประเมินผล และสภาท้องถิ่นสั่งให้ออกไป”

“ปลัดองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ทำไม่ดี (ใช้วิชามาร) กันหลากหลาย ในปีสุดท้ายของการดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น จะทำสิ่งที่เรียกว่า “เบี่ยงเบน” ค่อนข้างมาก อยู่ที่ปลัดๆ จะมีสติปะอย่างไร เพื่อไปคัดค้านสิ่งที่ไม่ถูกต้อง จึงเกิดเป็นปัญหาความขัดแย้ง เช่น การนำทรัพย์สินขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นไปใช้ประโยชน์ มีการแจกสิ่งของต่างๆ ทั่วๆ ที่เป็นเงินของหลวง”

2.ปัญหาด้าน โครงสร้าง ทางด้านการบริหารงานบุคคลที่เอื้อต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

“ในขณะนี้ไม่เป็นห่วง คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลแห่งชาติ (ก.ถ) เพราะได้คนดี แต่ห่วงคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) เพราะยังเป็นระบบอุปถัมภ์ ส่วนคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ระดับจังหวัด เห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการฯ ไม่ควรเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ควรมาจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพราะทุกคน โดยเฉพาะหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจะเกรงใจผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่อิสระในการที่จะพูด และเห็นว่าตัวแทนของท้องถิ่น สายประธานสภาท้องถิ่น ก็ไม่ควรเลือกสรรเข้ามา เพราะไม่ค่อยรู้เรื่องการบริหารงานบุคคล ไม่เคยให้ความเห็นอะไร”

“ตัวแทนจากสายพนักงานท้องถิ่นและปลัด ฯ เห็นว่าดีแล้ว ผู้ทรงคุณวุฒิ ควรจะเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องอายุงานแล้ว การได้บางตำแหน่งมาเป็นกรรมการ เช่น จากตำรวจ ก็ไม่รู้เรื่องการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และที่สำคัญควรจะมีการกำหนดวุฒิการศึกษา”

“ปัญหาของระบบการบริหารงานบุคคลเดิมของพนักงานเทศบาล เคยอยู่กับส่วนกลาง (ราชการส่วนกลาง) จึงเกิดการวิ่งเต้น หรือการเรียกเงิน นายกเทศมนตรีไม่มีโอกาสในการเลือกคนเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง อาจจะมีอำนาจใหญ่กว่านายกเทศมนตรี ระบบอาจจะมีการวิ่งเต้นเพื่อขอไม่ให้ย้ายตัวเองก็มี”

“ปัจจุบันเป็นระบบใหม่ ที่ผู้บริหารท้องถิ่น จะเลือกใครก็ได้ หากผู้บริหารไม่ดี พนักงานก็จะย้ายหนีไปหมด แต่มีความเห็นว่าระบบปัจจุบัน จะช่วยลดค่าใช้จ่ายลงไปได้เยอะ”

3. ด้านกระบวนการบริหารงานบุคคลที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

“ปัญหาคือทุกวันนี้คือการกระจายอำนาจทางด้านการบริหารงานบุคคลออกไปทั่วประเทศ เป็นการสร้างฐานให้แก่ผู้ที่มีอำนาจ”

4. แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล

“ปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งหมด เกิดจากการพัฒนาการมาอย่างยาวนาน ดังนั้น จึงเห็นว่าประชาชนต้องมีการพัฒนาทางด้านการเมือง ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ มีจริยธรรม ในบางเมือง (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) จะมีระบบอุปถัมภ์ แต่จะไม่มีมีการเรียกรับเงิน”

“ระบบการเลือกตั้ง จะทำอย่างไร จึงจะได้คนดี เห็นว่าควรจะมีการแก้ไขกฎหมาย”

“ปัญหาจิตใจของบุคคล ควรจะมีการคำนึงเรื่องศีลธรรม จรรยา มีการฝึกสมาธิ การมีศีลก็จะช่วยได้ วิทยาการบางคนเก่ง สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมได้ ปัญหาคือผู้ที่มาจากการเลือกตั้งคิดว่าตนเองมีตำแหน่งใหญ่ จึงจะต้องใช้คนที่มีความศักยภาพที่เท่าเทียมกัน มาเป็นผู้ปรับเปลี่ยน”

5. ความเห็นอื่นๆ

“บทบาทของชมรมนักบริหารงานเทศบาลแห่งประเทศไทย ประกอบด้วยคณะกรรมการที่ได้รับการเลือกตั้ง และให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่ง ในคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ที่เป็น ปลัดเทศบาล มาเป็นที่ปรึกษา ช่องทางการพัฒนาหรือการเสนอความเห็นในการพัฒนาระบบจะกระทำโดยผ่านทางสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย หรือคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล กิจกรรมที่ดำเนินการคือมีระบบการประชุม การอบรมพัฒนาบุคลากร”

“ความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคล (ใหม่) พ.ศ..... มีบางประเด็นที่ไม่เห็นด้วย และได้ส่งความเห็นคัดค้านไปยังกฤษฎีกา”

ผู้เชี่ยวชาญ : บุคคลที่ 14

ความเห็นจากการสัมภาษณ์

1.ลักษณะและสาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล

“เรื่องการเรียกรับเงิน เป็นเรื่องของตัวบุคคลเป็นเรื่องของจิตใจ บางคนก็เป็นคนดี การมีอำนาจแต่เพียงคนเดียว ก็ไม่ดี ควรจะมีระบบการเป็นคณะกรรมการในการวินิจฉัยชี้ขาดอะไร อำนาจอยู่ที่ใคร คนก็จะวิ่งเข้ามาหา การที่กฎหมาย กำหนดให้นายกท้องถิ่นมีอำนาจมาก เพราะเกรง

ว่าข้าราชการประจำจะไม่สนองนโยบาย ทุกวันนี้ นายก ๆ ก็ไม่ได้มีอำนาจทางการบริหารงานบุคคล มาก เป็นอำนาจของคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นจังหวัด เป็นระบบของคณะกรรมการ”

“คิดว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นตัวช่วย ไม่ได้ทำให้ระบบเสียหรือเป็น พฤติกรรมเบี่ยงเบน”

“เรื่องที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์ใครทำก็มีปัญหา โคนร้องเรียน จัดซื้อจัดจ้าง ไม่ให้ท้องถิ่น ทำ ให้องค์กรอื่นทำก็จะต้องมีปัญหา การตรวจสอบ ก็ต้องมี การจัดซื้อ จัดจ้าง ปัญหาของ ท้องถิ่น จังหวัด หรือคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่น ที่มีลักษณะเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน คือ ก็คือ เรื่องการกำกับดูแล ในข้อเท็จจริงเป็นการควบคุม”

2. แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล

“การตรวจสอบ ก็มีศาลปกครองที่ทำได้อยู่แล้ว

“การสอบแข่งขัน ควรเหมือนกับระบบของ ก.พ. คือมีการสอบ ภาค ก .ก่อน และให้ อปท. จัดสอบ เอง จะได้มีการกลั่นกรองคนในด้านคุณสมบัติเบื้องต้นก่อน

“ระบบการเลือกตั้งควรให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ประจำท้องถิ่นนั้น ดีแล้ว เพราะเป็นเพียงผู้รักษาการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากมี ปัญหาที่เป็นเรื่องของตัวบุคคลแต่ละคน เพราะ จะต้องวางตัวเป็นกลาง ปลัด ๆ จะต้องดูองว่าจะยืน อย่างไร ไม่ได้ยืนกับคนเก่า ขณะเดียวกันก็ต้อง “เก็บใจ”คนมาใหม่เช่นกัน”

ผู้เชี่ยวชาญ : บุคคลที่ 15

ความเห็นจากการสัมภาษณ์

1. ลักษณะและสาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

“เป็นปัญหาเพียงส่วนน้อย ที่มีการ abuse อำนาจ ทำให้ส่วนใหญ่เสีย องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่ไม่เรียกรับเงินยังมีมาก หากเกิดก็มักเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตั้งใหม่ องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชน ประชาชน อาจจะรู้การเข้ามามีส่วนร่วม การเรียนรู้ คนที่เข้ามาทำงานและใช้อำนาจไม่ถูกต้อง รัฐบาลกลางใช้วิธีการแทรกแซงหลัก “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น” และ การที่ประชาชนไม่เข้มแข็ง ก็เป็นที่มาของการเกิดปัญหา

“การมีกฎระเบียบหยาบคายมากมาย ไม่ง่ายต่อการปฏิบัติ ทำให้เกิดการปฏิบัติผิด เราไม่มีแนวคิกรัฐธรรมนูญนิยม แต่มีกฎหมายนิยม ขาดการคิดถึง กฎหมายธรรมชาติ”

“คณะกรรมการพนักงานทุกระดับเกิดจากกฎหมาย หากทีมคณะทำงานไม่เข้าใจ เลือคนเข้ามาเพียงให้มีตำแหน่ง มากกว่าที่จะมีเป้าหมาย การพัฒนาระบบ จึงกลายเป็นระบบการเล่นพรรคพวก คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจะต้องมีหน้าที่ดูแลพนักงานประจำ”

2. การรับรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบน

“การที่นายกเทศมนตรีแห่งหนึ่ง นำเงินไปจ้างนักร้อง จากอัตราของคนกวาดขยะ เพราะอัตราว่าง แต่คนพอแล้ว และขยายแล้วไม่ได้ ตัดขาดที่กฎหมายเป็น พฤติกรรมเบี่ยงเบนหรือไม่”

3. แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล

“ต้องกลับไปยึดหลัก *Principle of Autonomy* ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดเทศบาล ควรมีลักษณะเป็น *City Manager* เช่นเดียวกับบางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย นายกเมืองเป็นผู้ว่าจ้างเข้ามาทำงาน มีวาระการทำงาน ในการทำงานนายกฯ จะเข้ามาก้าวท้าวไม่ได้ (แต่ปัญหาคือนายกฯ คิดว่าตนเองมาจากการเลือกตั้ง) และมีการประเมินผลการทำงาน ไม่ต้องมีการวิ่งเต้น”

“ใช้ระบบการบริหารจัดการที่ดี เป็นตัววัด หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีความสามารถในการบริหารจัดการที่ดี ผ่านเกณฑ์ประเมิน การให้อิสระในการบริหารงานบุคคล ก็มีมาก แต่หากไม่ผ่านเกณฑ์หรือมีปัญหา ก็ ต้องมีการกำกับอย่างเข้มงวด”

“ปรับปรุงเรื่องการกำกับดูแล ต้องชัดเจน ท้องถิ่นต้องฟังผู้กำกับ การกำกับดูแล เป็นอำนาจหนึ่ง ในฝรั่งเศส เรียกว่า “อำนาจกำกับ”

“การมีส่วนร่วมของประชาชน การใช้ประชาชนมาเป็นองค์กรตรวจสอบในการตรวจสอบ
ต้องเข้มแข็ง”

“มีองค์กรกลางจัดสอบแข่งขัน การกำหนดให้การจัดสอบแข่งขันเป็นภูมิภาค มี
คณะกรรมการกลางในการประเมินผลงาน”

“มีการฝึกอบรม มีการพัฒนาทางด้านจิตใจ ให้การเรียนรู้ตั้งแต่ระดับพื้นฐาน”

ผู้เชี่ยวชาญ : บุคคลที่ 16

ความเห็นจากการสัมภาษณ์

1.ลักษณะและสาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

“มีปัญหามาก เรื่องการใช้อำนาจ การสอบแข่งขันที่ไม่เป็นไปตามหลักการ มีการทำอะไรๆ หลายอย่างมั่วบิบ ทุกระดับตำแหน่งมีการใช้เงิน จ่ายเงินแล้วจึงจะสอบได้ สาเหตุปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งระบบการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัดไม่มีอย่างเพียงพอ ต้องจริงจัง ต้องไม่กลัวกลัวทำ ปัญหาคือในระยะหลังจะไม่เข้ามายุ่งเคยมีการประชุมร่วมกันของคณะกรรมการกลาง พนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อระดมสมองหาทางแก้ไข เราต้องการเห็นระบบการบริหารงานบุคคล มีความโปร่งใส ได้คนดี ยุคปัจจุบัน มีความเสื่อมที่คนละเลยเรื่องการใช้ระบบคุณธรรม เป็นเพราะวัตถุนิยมเฟื่องฟู การทำงานของพนักงานหรือข้าราชการประจำจะต้องไม่ยอมหากฝ่ายการเมือง มีการกระทำที่มีขอบ มิใช่เข้าไปผสมโรง กลายเป็นเครื่องมือ ในภาพรวมยังมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการบริหารงานบุคคลที่ใช้ระบบคุณธรรม ยังมีมากกว่าที่เชียงใหม่”

2.ปัญหาด้าน โครงสร้าง ทางด้านการบริหารงานบุคคลที่เอื้อต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

“การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล เป็นเรื่องที่ถูกต้อง แต่จะต้องมีการควบคุม และการกำกับดูแลจากราชการส่วนกลาง ปัจจุบันการกำกับดูแลยังไม่ดี ผู้กำกับดูแลท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ค่อยอยากจะเข้ามายุ่ง มีการโกงกันมากแต่ข้าราชการทำเป็นไม่รู้ไม่เห็น การเป็นฝ่ายปกครองจะต้องไม่กลัวอำนาจ อิทธิพล ต้องมีความฉับไว ซึ่งอยู่ที่อำเภอ แต่อำเภอไม่ปฏิบัติงานอย่างฉับไว การที่ผู้กำกับดูแล “นิ่งเฉย” เสีย ถือว่าเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล การพูดว่า “อย่าไปยุ่งกับพวกมัน” เป็นเรื่องที่ใช้ไม่ได้ ปัญหาอย่างหนึ่งก็คือการคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด มักจะไม่กล้าฟันธงว่าถูกหรือผิด คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น จะต้องทำหน้าที่ควบคุม แต่การควบคุมอย่างเข้มข้นก็อาจจะขัดกับรัฐธรรมนูญฯ ”

3.แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล

“การสอบแข่งขันอยากจะทำให้มีความเป็นอิสระ แต่ก็นำมาซึ่งปัญหาหลายประการ การจะนำกลับมาสอบที่ส่วนกลางกรุงเทพ ฯ เป็นสิ่งที่ ล้าสมัย ต้องมีการกระจายอำนาจ”

“หลักในการทำงาน คือทุกคนจะต้องมีอุดมคติ พนักงานประจำอย่าไปผสมโรงทำผิดด้วย
อย่าไปตะกละ โลก หากบุคลากรตัวหลักไม่ผสมโรงด้วยก็จะไม่มีปัญหา”

ผู้เชี่ยวชาญ : บุคคลที่ 17

ความเห็นจากการตอบแบบสอบถาม

1.ลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล (จากกรณีศึกษา)

1.1. การเรียกรับเงิน 300,000 บาท และการจัดทำหนังสือรับรองสถานภาพเจ้าหน้าที่อันเป็นที่

1.2. กำหนดกรอบอัตรากำลังเอื้อประโยชน์ให้กับพรรคพวกของตนเอง ไม่ได้ยึดถือแนวทางการจัดพนักงานลงตำแหน่งตามแนวทางที่ ก.ท. กำหนด การย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งกับบุคคลอื่น เพื่อกีดกันไม่ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น และใช้ดุลพินิจมิชอบเพื่อการแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งให้กับกลุ่มพรรคพวกของตนเอง

1.3. เรียกรับเงินจากการสอบแข่งขัน เพื่อแลกกับการได้ขึ้นบัญชีเป็นผู้สอบแข่งขันได้ และเรียกรับเงินเพื่อแลกกับการได้รับการบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบล

1.4. การกล่าวหาพนักงานและเสนอย้ายมาให้สํารองราชการชั่วคราวให้ร้ายป้ายสีเพื่อกีดกันมิให้เทศบาลอื่นรับการโอนย้าย

2.สาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบน

2.1. เรียกรับเงินจากการโอนย้ายเนื่องจาก

2.1.1 ปัจจัยภายใน

ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี

2.1.2. ปัจจัยภายนอก

2.1.1.1. เศรษฐกิจ มีรายจ่ายสูงกว่ารายได้

2.1.1.2. การเมือง ต้องตอบสนองนักการเมืองท้องถิ่น

2.1.3. ปัจจัยบุคคล

2.1.3.1. ผู้รับขาดอุดมการณ์และสำนึกในหน้าที่

1) เห็นแก่ประโยชน์เฉพาะหน้า

2) สมรู้ร่วมคิดในกระบวนการทุกขั้นตอน

2.1.3.2. ผู้ให้

1) สมยอมตามการเรียกร้อง

2) ตำแหน่งมีจำกัดความต้องการมีมาก

3) ต้องการความแน่นอน (ชั่วคราว)

2.2. เรียกรับเงินจากการสอบแข่งขัน

2.2.1. ภายใน

ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี

2.2.2. ภายนอก

2.2.2.1. ค่านิยมในการรับราชการเป็นเกียรติ ศักดิ์ศรี

2.2.2.2. ครอบครัวได้รับสวัสดิการจากรัฐ

2.2.2.3. มีช่องทางแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่ง

2.2.3. บุคคล

2.2.3.1. ผู้รับขาดอุดมการณ์และสำนึกในหน้าที่

- 1) เห็นแก่ประโยชน์เฉพาะหน้า
- 2) สมรู้ร่วมคิดในกระบวนการทุกขั้นตอน

2.2.3.2. ผู้ให้

- 1) สมยอมตามการเรียกร้อง
- 2) ตำแหน่งมีจำกัดความต้องการมีมาก
- 3) ต้องการความแน่นอน ชัวร์

2.3. การย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งในสายงานอื่น

2.3.1. ภายใน

ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี

2.3.2. ภายนอก

สังคมไทยเป็นสังคมอุปถัมภ์พวกพ้อง

2.3.3. บุคคล

2.3.3.1. ผู้ใช้อำนาจ

- 1) ขาดสำนึกในหน้าที่ผู้บริหาร

- 2) สร้างบารมีช่วยพวกพ้อง เป็นช่องทางแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้
- 3) ประเมินผลงานและบุคคลต่ำกว่าความเป็นจริง

2.3.3.2. พนักงาน

- 1) ไม่สนองตอบผู้ใช้อำนาจในทางที่มีขอบ(ตรง)
- 2) มีความสนิทสนมกับกลุ่มอำนาจเดิม
- 3) ขาดปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มผู้บริหารใหม่

2.4. เรื่องการมิให้ออนย้าย

2.4.1. ภายใน

ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี

2.4.2. ภายนอก

2.4.2.1. ค่านิยมผู้น้อยต้องเชื่อฟังผู้ใหญ่

2.4.2.2. ผู้น้อยกระด้างกระเดื่อง ผู้ใหญ่จะเสียหน้าและโกรธ

2.4.3. บุคคล

เหมือนกับข้อ 2.3.3.

3. แนวทางการแก้ไข

3.1. เรื่องการเรียกรับเงิน

3.1.1. ภายใน

วิเคราะห์จัดระบบการบริหารงานบุคคล ให้สมดุลเข้มแข็งขึ้น เอื้อและส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี

3.1.2. ภายนอก

ภาครัฐและเอกชน ต้องเร่งปรับสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง อย่างจริงจัง เพื่อส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี

3.1.3.บุคคล

ทุกคนต้องเร่งปลูกจิตสำนึก ยึดถือระบบคุณธรรมในการครองตน ครองคน ครองงานผู้บริหาร ต้องมีความกล้าหาญแน่วแน่ มุ่งมั่น ส่งเสริม ให้การบริหารจัดการที่ดี ภายในองค์กรของตน

4.ปัญหาทางด้านโครงสร้างและกระบวนการทางการบริหารงานบุคคลที่เอื้อต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

มีความเห็นว่า โครงสร้างทางการบริหารงานบุคคล และกระบวนการบริหารงานบุคคล องค์กรปกครองท้องถิ่น เมื่อพิจารณาในภาพกว้างหรือโดยองค์รวม น่าจะไม่แตกต่าง กับระบบของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่ง ก.พ. เป็นแม่แบบและเป็นต้นแบบขององค์กรอื่นๆ ซึ่งขอให้ความโดยสรุปดังนี้

4.1. กฎหมาย ระเบียบและกระบวนการการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน แม้ได้การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานในเรื่องต่างๆไว้แล้วก็ตาม แต่ต้องคำนึงอยู่เสมอว่าหลักเกณฑ์และวิธีการใดๆ ก็ไม่อาจให้ความเที่ยงธรรมและสร้างความพึงพอใจแก่ทุกคนได้ 100% แต่จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเที่ยงธรรม และสร้างความพึงพอใจให้กับคนหมู่มากได้ และน่าจะเป็นหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ดีและเหมาะสมกับสภาพการณ์และสภาพการณ์และสภาพโครงสร้างและการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

4.2.เมื่อมีสมมุติฐานตามข้อ 4.1 แล้ว ก็เป็นหน้าที่ ของผู้บริหารองค์กร จะนำสิ่งที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดคุณธรรม เต็มประสิทธิภาพเพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญรุ่งเรืองได้อย่างไร “ผู้บริหารองค์กร จึงเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมาก จึงต้องมีความกล้าหาญ แน่วแน่ มุ่งมั่น และส่งเสริมในทุกวิถีทางเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี ภายในองค์กรของตน”

5.ข้อเสนอแนะสรุปตามแนวทางการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.)

ปปช. ได้ออกประกาศเป็นหนังสือแจ้งให้ทราบ ว่าการสรรหาบุคคลจะใช้ความเป็นธรรม ปฏิเสธเส้นสาย มีการกำหนดหลักเกณฑ์ การสรรหา มีมาตรฐานการทดสอบ ใช้บริการศูนย์ ทดสอบกลาง แจ้งแนวทางการพัฒนา รูปแบบของการทดสอบ การสัมภาษณ์

ความเห็นจากการสัมภาษณ์

“ในการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล เพื่อป้องกันมิให้ใช้อำนาจที่ไม่ชอบ จน กลายเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนนั้น กลไกของกฎหมายการบริหารงานบุคคลไม่อาจจะแก้ไขได้ 100 % ดังนั้น จึงต้องทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีคุณธรรม”

“การแก้ไขปัญหาเรื่องการสอบบุคคลเข้ารับราชการ ควรมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการ จัดสอบ หรือส่งไปสอบยังศูนย์สอบ”

“ปัญหาการทุจริตประพฤตินิชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการร้องเรียนมายัง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช) ในเรื่องการบริหารงานบุคคล ไม่มี แต่จะพบมากในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง”

ผู้เชี่ยวชาญ : บุคคลที่ 18

ความเห็นจากการสัมภาษณ์

1. ลักษณะและสาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล

-ไม่มีความเห็น-

2. แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล

2.1. การแก้ไข กฎหมาย พ.ร.บ. บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

“ก.พ. ไม่เห็นด้วยที่จะมีโครงสร้างการบริหารงานบุคคล ที่แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ตามกฎหมายที่เป็นอยู่ แต่ควรมี ก.ค. คูณตลอด ในระดับชาติ และให้มี คณะกรรมการพนักงานในระดับจังหวัด เพียง 1 เดียว แต่ละจังหวัด และมีอนุกรรมการแยกตามประเภทขององค์กร แต่อาจให้มี คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่น ในแต่ละ อปท. ขนาดใหญ่ ส่วน อปท. ขนาดเล็ก ควรให้ คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นระดับจังหวัด เป็นผู้ดูแล”

2.2. ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“ จะต้องดำเนินการตาม แนวทางของกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ที่แก้ไขปรับปรุงใหม่ เช่น การยกเลิก ระดับตำแหน่ง “ (ระดับซี)

2.3. การรักษาระบบคุณธรรม

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ทำหน้าที่คุ้มครองพนักงาน เหมือนกับศาลปกครอง ต้องอยู่กับ คณะกรรมการ ก.ค. เรื่องที่ร้องเข้ามา ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมในการบรรจุ แต่งตั้ง ฯลฯ คณะกรรมการระดับจังหวัด มีทั้งหน้าที่ในการร้องทุกข์ สอบสวน ไปด้วยองค์กรเดียว จะเหมาะสมหรือไม่”

2.4. การสอบแข่งขันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“จะต้องมีหลักประกันในด้านคุณภาพ ”

4. ความเห็นอื่น ๆ

“ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ ฯ ความ
มีอิสระเป็นการยึดถือหลัก *autonomy* ถูกต้องแล้ว แต่ในการปฏิบัติ จะต้องรู้ว่า มีระบบของการ
กำกับดูแล ตรวจสอบด้วย (*autonomy ,but...*)”

“เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่น ไม่มีความรู้ในเรื่องการบริหารงานบุคคล ไม่รู้กฎหมาย
จึงเป็นสาเหตุของการปฏิบัติไม่ถูกต้อง”

ผู้เชี่ยวชาญ : บุคคลที่ 19

ความเห็นจากการสัมภาษณ์

1.พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล

“สิ่งที่เรียกว่าพฤติกรรมเบี่ยงเบน เช่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดสอบแข่งขันเข้ารับราชการแล้วมีการเรียกรับเงิน เหตุใดผู้เข้าสอบจึงยอมเสียเงินเป็นแสน ก็คือ คิดว่าเมื่อตนเองได้รับราชการแล้วจะได้โกงได้”

2.สาเหตุของปัญหา

“ ก็คือเรื่อง จริยธรรม การขาดจิตสำนึก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักคิดว่าตนเองมีอำนาจล้นฟ้า โกงกันสารพัด ไม่ได้คิดในเรื่องจริยธรรม เรื่องของท้องถิ่น หากไม่มีเส้น ก็จะไม่มีการแข่งขัน จะหาวิธีการเอาคนที่ไม่มีเส้นสาย ”

3. ปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากการรับรู้

“อย่างกรณีเทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง ในจังหวัดกาญจนบุรี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดไปยกเลิกคำสั่งการสอบ ก็มีการฟ้องร้อง เพราะไปยกเลิกบัญชีผู้สอบได้ ทำให้ไม่ได้รับการบรรจุ กรณีปัญหาของเทศบาลตำบลแห่งนี้ เรียกรับเงินเข้ามาแล้ว ต่อมาถูกยกเลิกการใช้บัญชี จะหาเงินที่ไหนไปคืนเขา”

“มาตรการที่ดำเนินการแก้ไข ได้แก่ ตามประกาศของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น วันที่ 24 ก.พ. 2549 กำหนดให้มีการสอบ และบรรจุบุคคล ณ ที่้องที่เปิดสอบ เท่านั้น ห้ามใช้บัญชีไปที่อื่น”

5.แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล

“ จะต้องมีระบบการตรวจสอบ เพราะนักการเมืองยังแย่มาก แต่ประชาชนยังไม่เข้มแข็ง ไม่สนใจ ไม่มีจิตสำนึก ต้องให้มีการฟ้องร้องเมื่อกระทำความผิด... และระบบการบริหารงานบุคคลต้องอิงระบบข้าราชการพลเรือน”

ผู้เชี่ยวชาญ : บุคคลที่ 20

ความเห็นจากการสัมภาษณ์

1. ลักษณะและสาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

-ไม่มีความเห็น-

2. ปัญหาทางด้านโครงสร้าง

“การที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นแห่งชาติ (ก.ถ.) ไม่เห็นด้วยที่จะแก้ไข พ.ร.บ. บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ..... ในบางประเด็นที่จะทำให้ยึดหลักการเดิม เช่น พนักงานท้องถิ่น สามารถโอนย้ายได้เหมือนกับปลัดอำเภอ เพราะเป็นทางออกมีข้อดี แต่จะทำให้เกิดปัญหาอย่างไร ต่อไป”

3. แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล

“เรื่องศาลปกครอง ต้องเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบ ควรมีการรวบรวมคำพิพากษาใช้เป็นแนวทางการศึกษา”

ผู้เชี่ยวชาญ : บุคคลที่ 21

ความเห็นจากการสัมภาษณ์

1. ปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

“การจะดูว่าการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งจะเป็นหรือไม่เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน เช่น หากการโยกย้ายมีการเรียกเงิน การกระทำนั้นๆ เป็นพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนหรือไม่ ต้องดูพฤติกรรมสภาพแวดล้อมว่าอยู่ในอำนาจของเขาหรือไม่ มีพยานหรือไม่ ไม่มีพยานว่ามีขอบ มิใช่อยู่ที่กฎหมายแล้วจัดเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน ต้องพิจารณาว่ากระทำโดยกรอบกฎหมายหรือไม่”

2. ปัญหาด้านโครงสร้าง ทางด้านการบริหารงานบุคคลที่เอื้อต่อการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

“รัฐธรรมนูญ ฯ ให้เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น ที่จะพิจารณาในการที่จะบรรจุแต่งตั้งในแง่โครงสร้างและ กระบวนการบริหารงานบุคคลเปิดช่องให้เกิดปัญหาได้เป็นอย่างมาก เช่น ระบบการสอบ การเปิดข้อสอบ คนตรวจข้อสอบ เป็นลูกน้องของผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด”

“เดิมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจน้อย ก็จะเบี่ยงเบนน้อย แต่ผู้กำกับดูแล มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนมาก การบิดเบือนมีน้อย แต่ไม่ใช่นอกรูปแบบ”

“กระบวนการใช้อำนาจ อยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่นมาก ในระบบข้าราชการพลเรือน อธิปไตยอาจจะใช้อำนาจน้อยกว่าเพราะระบบซับซ้อนมากกว่า แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจสั่งการโดยตรง ระบบสั้น กระชับ จึงบิดเบือนได้ง่ายกว่า ข้าราชการมีการกำหนดเรื่อง วินัย มัวหมอง แต่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่มี ดังนั้น การยับยั้งชั่งใจ มีความต่างกัน การเรียกเงินจึงทำโจ่งแจ้ง แต่ระบบราชการจะไม่มีมุมมากขนาดนั้น”

3. กลไกในการควบคุม

“การให้ผู้บริหารท้องถิ่น มีอำนาจมาก เพื่อจะได้จ้างคนเก่งๆ มาทำงานเหมือนกับเอกชน ในภาคเอกชน ลูกหลานที่ไม่ใช่คนเก่ง ก็จะไม่เอา ในราชการลูกหลานแม้โง่ ก็ทำได้ เพราะไม่ได้เป็นเจ้าของเงิน แต่ในภาคเอกชน จะทำอย่างนั้นไม่ได้ ระบบอิสระแท้ๆ จึงไม่เหมาะกับราชการ ระบบราชการทำไม่ได้”

“แม้จะมีกฎระเบียบ ก็ไม่อาจจะป้องกันได้ หากจะมีการเรียกเงินทอง เป็นพฤติกรรมของผู้ใช้อำนาจ การสรรหาของผู้บริหาร เป็นระบบใหญ่ที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้”

“ระบบราชการมีส่วน ที่ทำให้เกิดการทำผิด เพราะมีส่วนได้รับผลประโยชน์ตอบแทน คนอยากได้ตำแหน่ง ก็จะทำอะไรก็ได้ แม้จะเป็นเรื่องที่ผิด ข้าราชการประจำ มีส่วนให้ผู้ใช้อำนาจ เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน เหตุเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ก็มีส่วน หรือว่าจะมีคนมาลงตำแหน่ง ผู้บริหาร จึงชะงักคนปัจจุบัน”

“คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก. จังหวัด) เป็น องค์กรที่ทำหน้าที่ในการถ่วงดุล แต่การทำหน้าที่จริงๆ ก.จังหวัด ทำตัวเป็น ตัวแสบ ก็มี ถือว่า ที่มา องค์กรประกอบ หรือ ตัวบุคคลไม่เหมาะสม”

4. แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล

“จะต้องมีการให้ความรู้ และมีการตรวจสอบมากขึ้น จะได้มีความระมัดระวัง แต่ในปัจจุบัน การที่คนจะมาฟ้องศาลปกครองจะยาก จะมีการสกัด โดยมีการข่มขู่กรอบ หากจะมีการฟ้องศาล”

“การตรวจสอบโดยศาล ก็อาจจะช่วยได้... ในฝรั่งเศส ศาลจะมีอำนาจในการตรวจสอบ เรื่องใหญ่ๆ ให้ศาลตรวจสอบ ในคำสั่งที่เป็นการเสียสิทธิ ส่วนของไทยใช้ กฎหมาย วิธีพิจารณาคดี ปกครอง และศาลปกครอง ในการตรวจสอบในการออกคำสั่ง”

“ปัญหาเจ้าหน้าที่ทำผิดกฎระเบียบ หากช่วยกันควบคุมก็จะช่วยในการลดปัญหาได้ การมี โครงสร้าง กระบวนการที่รัดกุมอาจจะช่วยได้ ”

“แม้จะมีการให้จัดสอบเองยิ่งทำให้เลอะเทอะ ต้องแก้ไขทางอื่นๆ เช่นการจัดสอบรวม ให้ สถาบันการศึกษาจัดสอบ การมีระบบอื่นๆ เช่น การมีคนนอก มาร่วม อาจจะบังเกิดผลได้”

“การเลื่อนขั้นจะต้องเป็นระบบเปิด อาจจะแก้ไขได้บ้าง”

“การทำ KPI ชีวัดผลงานก็ยังมี การ make กันขึ้นมา”

5. ความเห็นอื่นๆ

“หากเทียบระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น กับระบบข้าราชการพลเรือน ว่ามีพฤติกรรม เบี่ยงเบนมาน้อยกว่ากันหรือไม่ ต้องดูเป็นเรื่องๆ เช่น การสอบของ ก.พ. จะมีความมั่นใจมากกว่า การให้สถาบันการศึกษาจัดสอบ หากต่างคนต่างมีระบบก็จะมีปัญหา ต้องดูเป็นเรื่องๆ ไป”

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่จะทำแบบโจ่งแจ้ง ส่วนท้องถิ่นเก่าๆ จะแนบเนียนมากกว่า ตำแหน่งช่าง คลัง จะถูกกีดกันเยอะ จะถูกสั่งให้ทำ”

ผู้เชี่ยวชาญ : บุคคลที่ 22

ความเห็นจากการตอบแบบสอบถาม

1.พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

1.1. ได้แก่การเรียกรับเงินแบบเจตนา การอาฆาตเคັนเป็นส่วนตัว การใช้อำนาจหน้าที่กลั่นแกล้งเกินเหตุ

1.2. วางแผนดำเนินการสอบแข่งขันอย่างไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม การรู้เห็นเป็นใจให้ผู้กระทำความผิด การเป็นนายหน้าติดต่อเรียกรับเงิน การประกาศขึ้นบัญชี ไว้เป็นจำนวนมาก เพื่อเป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์

1.3. เรื่องการย้ายงานต้องสอบสวนหาสาเหตุที่แท้จริงด้วย จะพิจารณาจากคำร้องไม่เพียงพอ ผู้ร้องประเมินผลตนเองไว้สูง แต่ผู้บังคับบัญชา ต้องการสัมฤทธิ์ผลของงานเป็นหลัก

1.4. พฤติกรรมที่มีชอบ เช่น การมิให้ออนย้ายเกิดขึ้นบ่อยมาก จริยธรรมของผู้บริหารหรือนายกท้องถิ่นต่างๆ สำคัญมาก หากคนเลวมีอำนาจจะทำให้พฤติกรรมเบี่ยงเบนได้ การผูกใจเจ็บเป็นเรื่องส่วนตัว การใช้อิทธิพล ชักจูงนายกท้องถิ่นอื่นๆ ไม่ให้พิจารณาการโอน ถือเป็นพฤติกรรมมีชอบทั้งนั้น

2.สาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคล

2.1.การเรียกเงินเพราะผู้บริหารไม่มีจริยธรรมเลือกตั้งแล้วเข้ามาเพื่อหวังผลประโยชน์ส่วนตน การขาดความรู้ เจตนาถั่นแกล้ง

2.2.ผู้บริหาร ต้องการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว คิดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือแหล่งกอบโกย ขาดความรู้ จริยธรรม

2.3.การโอนย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งอื่น เป็นการไม่พยายามปฏิบัติหน้าที่ ความรับผิดชอบของตนเองให้ดีที่สุด ขิงก็ว่า ข่าก็แรง การมองกันคนละมุม เอาตนเองเป็นศูนย์กลาง

2.4.การขัดใจกันเรื่องผลประโยชน์ส่วนตน การไม่รู้จักประสานงาน การปรับปรุงตนเองฐิติมานะสูงกันทั้งสองฝ่าย

2.ความเห็นอื่นๆ จากการรับรู้เรื่องพฤติกรรมเบี่ยงเบน

3.1. อยากจะร้องขอว่า คำว่า “พฤติกรรมเบี่ยงเบน” น่าจะเปลี่ยนไปใช้คำว่า “มิชอบ” มากกว่า “พฤติกรรมมิชอบ” ในอปท. ไทย มีมากมายในทุกบทบาท เหมือนนักการเมือง มีด้วยหรือที่เข้ามาเพื่อเสียสละ

3.2. งานการสอบ การคัดเลือก การสัมภาษณ์ การประกาศผล การใช้บัญชี การทดลอง การปฏิบัติราชการ การสอบสวน การอุทธรณ์ การลงโทษ หากผู้บริหารที่เลือกตั้งเข้ามา ขาดจริยธรรม และดึงผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่า ส่วนรวมแล้ว มีช่องทางที่จะดำเนินการมิชอบได้

3.3. สาเหตุที่เกิด มิใช่จาก “กมลสันดาน” เสมอไป แต่หากเกิดจากความไม่เข้าใจในบทบาทที่คลาดเคลื่อน การศึกษาน้อย และลัทธิลอกเลียนแบบ เห็นเพื่อรวย อยากจะรวยบ้าง

4.แนวทางการแก้ไข

4.1.การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องปรับคุณสมบัติผู้บริหาร และพนักงาน

4.2.สร้างจิตสำนึก ในการทำงานเพื่อส่วนร่วม

4.3.ให้ความรู้ก่อนปฏิบัติงาน

4.4.เพิ่มบทลงโทษ

5.ปัญหาทางด้านโครงสร้างทางด้านการบริหารงานบุคคลที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

พบว่าเอื้ออย่างมาก มองประโยชน์ด้านเดียวเกินไป ควร มีระบบการคานอำนาจที่ชัดเจน มีสาระที่ควรแก้ไข กฎหมาย ระเบียบ หลายประการ

6.ปัญหาทางด้านกระบวนการบริหารงานบุคคลที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน

6.1. ให้อำนาจแก่ผู้บริหาร ที่มาจากการเลือกตั้งมากเกินไป

6.2. ควรมีระบบการคานอำนาจ

6.3. พนักงานท้องถิ่น ควรอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี

7.แนวทางการปฏิรูป

7.1. แก้ไขรัฐธรรมนูญฯ บางมาตรา เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

7.2. แก้ไขกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

7.3. การกำหนดคุณสมบัติ การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น การเข้มข้น และมีมาตรฐานมากขึ้น

7.4. ต้องมีความรู้ ความเข้าใจ จริยธรรม ไม่ใช่หัวหน้าโจร หัวหน้าผู้มีอิทธิพล ก็เข้ามาสู่การเลือกตั้งได้

ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 23

ความเห็นจากการสัมภาษณ์

1. ปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล

“ทุกประเด็นตามกรณีศึกษาที่นำเสนอถือว่าเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ”

2. สาเหตุของปัญหา

“หากพิจารณา จากกรอบแนวความคิดการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องดูในเรื่องของระบบความเป็นอิสระของผู้บริหารท้องถิ่น กับความจำเป็นในการดำรงระบบคุณธรรม จะต้องมีความสมดุลกัน ในกระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องให้น้ำหนักกับเรื่องมาตรฐานคุณธรรม กลไกที่จะควบคุมการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น ในกระบวนการบริหารงานบุคคลบางกรณี อาจจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ เช่น ในเรื่องของการกำหนดค่าตอบแทน การพัฒนาบุคลากร การวางแผนอัตรากำลังคน สิ่งเหล่านี้เป็นอิสระได้ แต่เรากลับไปกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความอิสระในเรื่องการโอนย้าย ได้เลย ก็จะเกิดการขัดกัน ทำให้ระบบคุณธรรมมีปัญหาในการใช้อำนาจมากที่สุด”

2. พฤติกรรมเบี่ยงเบนจากการรับรู้

“เห็นว่ามีปัญหาในเรื่องของการกำหนดโครงสร้างมาตรฐานเดียวกัน เช่น การดำรงตำแหน่ง รองปลัดเทศบาลระดับ 7 ก็จะเป็นปลัด 8 ไม่ได้ ต้องเป็นปลัด ระดับ 7 ก่อน

“การเปิดโอกาสให้มีการเปิดสอบแข่งขันบุคคลเข้ารับราชการ เนื่องจากมีความเป็นอิสระอย่างมาก มีปัญหาในด้านมาตรฐานการตรวจสอบ เรื่องการเรียกรับเงินก็มีปัญหาเยอะมาก”

“ปัญหาในเชิงกลไก คือ คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นระดับจังหวัด บางจังหวัด ถ่วงดุลกับผู้บริหารท้องถิ่นได้ บางจังหวัดก็มีปัญหามาก ไม่ยอมประชุมคณะกรรมการ เพื่อไม่ให้บรรจุบุคคลได้ทันปีงบประมาณ เกิดการตัดบัญชี (บัญชีผู้สอบเข้าแข่งขันมีอายุ 2 ปี จะได้จัดสอบใหม่) รวมทั้งการลงโทษทางวินัยที่ไม่เท่ากัน”

“การโยกย้าย ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีโอกาสในเรื่องการใช้จ่ายเงิน ทำให้คนที่ได้มาไม่เก่ง คนเก่งก็จะไม่มา คนที่ไม่มีผลงานก็ไม่ได้ย้ายออกไป ไม่มีระบบ Pool กำลังคนส่วนกลาง คนที่ไม่ใช่พวกก็จะแขวนไว้”

“เรื่องวินัย เรื่องการปฏิบัติยังไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ผู้บริหารท้องถิ่น มีอำนาจมากที่สุดในการลงโทษ”

“ปัญหาที่น่ากลัวอีกกรณีคือเรื่องการสมคบกันระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับพนักงานท้องถิ่น เพื่อให้เกิดเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน เช่น การเรียกรับเงิน หรือการกระทำที่มีขอบต่างๆ”

3. แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล

“ เห็นว่าหลายเรื่องยังต้อง คงอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และบางเรื่องก็ให้ความเป็นอิสระได้ แต่ทุกวันนี้ เรื่อง การกำหนดค่าตอบแทน อัตรากำลังคน การพัฒนาบุคคล กลับเป็นการรวมอำนาจ การตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางหมด”

“ มีความเห็นว่า การพัฒนาให้การเรียนรู้ ก็เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี ตัวอย่าง เช่น การจัดหลักสูตรการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของสถาบันพระปกเกล้า มีหลักสูตรทางด้านธรรมาภิบาล แต่จัดให้เข้าอบรมได้ปีละไม่มากนัก ส่วนการทำให้เกิดระบบธรรมาภิบาล จะต้องมีการให้ความรู้กับประชาชน การสร้างแรงจูงใจโดยการให้รางวัลธรรมาภิบาลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระดับการบริหารจัดการที่ดี ทำให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงาน ซึ่งปัจจุบันมีองค์กรปกครองท้องถิ่นสมัครเข้าร่วมโครงการมาก แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นมีความยินดีพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบ มีการทำตัวชี้วัด เพื่อจะได้เกิดการทำการเปรียบเทียบ (Benchmark) รวมทั้ง การจัดทำโครงการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น เช่นในขณะนี้ ได้มีการรวบรวมปัญหาที่ดีทางการบริหารงานบุคคลจากคำพิพากษาของศาลปกครอง เพื่อให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลที่สนใจได้เข้าใจในการดำเนินคดี และมีความรู้เกี่ยวกับเงื่อนไขต่างๆ ในการออกคำสั่งทางปกครองหรือการฟ้องคดี”

ผู้เชี่ยวชาญบุคคลที่ 24

ความเห็นจากการสัมภาษณ์

1. ปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคล (จากกรณีศึกษา)

“คือเรื่องปัญหาตามกรณีศึกษาคือ การเรียกรับเงินจากการโอนย้ายพนักงาน การเรียกรับเงินจากการสอบแข่งขัน การกลั่นแกล้งไม่ให้โอนย้าย และการกลั่นแกล้งโอนย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งอื่น”

2. พฤติกรรมเบี่ยงเบนจากการรับรู้

“เรื่องที่ผู้บริหารกับพนักงานส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งมีความขัดแย้งกันและผู้บริหารใช้ให้พรรคพวกไปทำร้ายร่างกายพนักงานท้องถิ่น”

3. สาเหตุพฤติกรรมเบี่ยงเบน

“เกิดจากปัญหาภายในตัวบุคคล คือเรื่องแรงงูใจใน ทศนคติ ค่านิยม อุดมการณ์ของบุคคลในทางลบ และ คิดว่าเรื่องอุดมการณ์มีปัญหามากที่สุด”

“ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายใน ปัญหาทางด้านโครงสร้างทางการบริหารงานบุคคล ที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน โครงสร้างโดยตัวของมันเองไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนโดยตรง แต่มีส่วนเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน เพราะตัวบุคคลที่มีแนวความคิดและการปฏิบัติอันเกิดจากแรงงูใจ ทศนคติ ค่านิยม อุดมการณ์ในทางลบ แต่หากผู้ใช้อำนาจมีคุณธรรม แม้โครงสร้างจะเอื้ออำนวยก็ไม่กระทำในสิ่งที่เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน ผู้ร่างกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อาจจะไม่ได้มองประเด็นนี้ต้องการเพียงให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ กระจายอำนาจมากขึ้น ไม่คิดว่าผู้ใช้กฎหมาย หรือ ผู้ปฏิบัติจะหาทางหลีกเลี่ยงหรือใช้ช่องโหว่ของกฎหมาย เป็นเครื่องมือที่จะกระทำเพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 284 กำหนดว่า “ท้องถิ่นเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล” มิได้หมายความว่า “ท้องถิ่น” มีความเป็นอิสระที่จะต้องการทำอะไรได้ตามที่ตนเองต้องการ โดยไม่มีการตรวจสอบเลย แต่เมื่อใดที่มีการคิดจะควบคุมกำกับดูแล ก็หาว่าเป็นการกระทำที่ขัดรัฐธรรมนูญ”

“ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายในด้านกระบวนการบริหารงานบุคคลที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน กระบวนการการบริหารงานบุคคลโดยตัวของมันเอง ไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบน แต่มีส่วนเอื้ออำนวยให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลแต่ละบุคคล หลักการโอนย้ายที่ให้พนักงานท้องถิ่นมีการโอนย้ายได้อย่างอิสระทั่วประเทศ โดยไม่ต้องยึดหลัก “การเป็นคนท้องถิ่น” ทำให้เกิดการโอนย้ายไปมาได้ทุกแห่ง อาจจะเป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้เกิดการเรียกเงินทองหรือไม่นั้น เห็นว่าการกำหนดหลักการเช่นว่านี้ ก็เพราะจะเป็นผลดีที่ให้พนักงานท้องถิ่น โอนย้ายได้ง่ายจะได้เกิดความยืดหยุ่นในการทำงาน ผู้ร่างกฎหมายไม่ได้คิดว่าผู้ใช้กฎหมาย หรือผู้ปฏิบัติจะหาทางหลีกเลี่ยงหรือใช้ช่องโหว่ของกฎหมายเป็นเครื่องมือให้เกิดการกระทำพฤติกรรมเบี่ยงเบน”

“ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายใน เรื่องสัมพันธ์ภาพระหว่างบุคคล เป็นสาเหตุก่อให้เกิดความขัดแย้งนั้น เป็นเรื่องที่มีมานานแล้วเกี่ยวกับเรื่อง que ผู้บริหารต้องการทำตามนโยบายที่ให้ไว้กับผู้เลือกตั้ง โดยอาจจะไม่มีความรู้ว่าจะกฎหมายให้อำนาจจะทำได้หรือไม่ แต่พนักงานท้องถิ่นต้องยึดถือตามหลักกฎหมายก็กลายเป็นปัญหาความขัดแย้งเพราะการไม่ตอบสนองนโยบาย แต่ประเด็นใหม่คือเรื่องกฎหมายกำหนดให้ปลัดองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ ผู้อำนวยการเลือกตั้ง ตามกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น ปัญหาทำให้เกิดการวางตัวเป็นกลาง ทำได้ยาก”

“ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก เห็นว่าปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม ค่านิยมระบบอุปถัมภ์เป็นตัวสาเหตุแน่นอน ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ก็เป็นปัญหาเช่นกัน ปัจจัยทางการเมือง ก็เป็นตัวก่อปัญหา การปกครองท้องถิ่น หรือการบริหารงานภาครัฐ โดยทั่วไปแล้วพบว่า “การบริหารงานบุคคลคือเรื่องการเมือง” นั่นเอง ไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงหนีเรื่องการเมืองไปได้”

3. แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล

“จะต้องมีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลที่เข้มแข็งขึ้น ส่วนการฝึกอบรม ได้มีการพูดกันมาก แต่ยังไม่เห็นว่าจะได้ผลดี”

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ว่าที่ ร.ต. อภิชัย ศรีเมือง เกิดเมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2509 ที่จังหวัดสงขลา

ประวัติการศึกษา

สำเร็จการศึกษา ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายจากโรงเรียนมหาชิราวุธ จังหวัดสงขลา
ปริญญาตรี รัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2530 นิติศาสตรบัณฑิต
มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2532 ปริญญาโท รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2538 นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปี
การศึกษา 2548 เข้าศึกษาระดับปริญญาดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2545
สำเร็จปีการศึกษา 2549

ประวัติการทำงาน

การทำงานภาคเอกชน เคยทำงานเป็นผู้บริหารงานฝ่ายทรัพยากรบุคคลในบริษัทเอกชน
หลายแห่งและเป็นกรรมการบริหารสมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย

การรับราชการ รับราชการครั้งแรกตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ 3
เทศบาลตำบลปากแพรก อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช และต่อมาสอบเข้ารับราชการ
ตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครอง (ปลัดอำเภอ) ช่วยราชการสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
(กรมการปกครอง) และตำแหน่งสุดท้ายคือ ปลัดอำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

