

การให้ความสำคัญต่อความสามารถในการตรวจสอบของข้าราชการ ในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย*

จักรีพร เสมอใจ**

จันทร์านุช มหากาญจนะ***

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการให้ความสำคัญต่อความสามารถในการตรวจสอบของข้าราชการส่วนท้องถิ่นและศึกษากลไกที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นใช้ในการปรับตัวเพื่อสร้างสมดุลของความสามารถในการตรวจสอบทั้ง 4 ประเภท ภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งประกอบด้วย ความสามารถในการตรวจสอบโดยกลไกสายบังคับบัญชา (bureaucratic accountability) ความสามารถในการตรวจสอบผ่านทางกลไกของกฎหมาย (legal accountability) ความสามารถในการตรวจสอบผ่านทางความเป็นวิชาชีพ (professional accountability) และความสามารถในการตรวจสอบทางการเมือง (political accountability) จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่นนั้นให้ความสำคัญต่อความสามารถในการตรวจสอบผ่านทางความเป็นวิชาชีพมากที่สุด แต่อาจมีความเข้าใจความหมายที่ไม่มีความชัดเจนมากนัก และเมื่อทำการวิเคราะห์ตัวแปรทั้ง 4 ตัวแปรคือ 1) ตำแหน่ง 2) ประเภทของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สังกัด 3) ลักษณะหน่วยงานที่สังกัดตอนเริ่มบรรจุเป็นข้าราชการ และ 4) ความเป็นภูมิลำเนาของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงาน ที่มีผลต่อระดับการให้ความสำคัญต่อความสามารถในการตรวจสอบ ด้วยค่า Independent-Samples t-Test พบว่าตัวแปรความเป็นภูมิลำเนาของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงาน มีผลต่อความแตกต่างของระดับการให้ความสำคัญต่อความสามารถในการตรวจสอบ โดยข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานอยู่ภายในภูมิลำเนาของตนเองจะให้ความสำคัญต่อความสามารถในการตรวจสอบเกือบทุกประเภทสูงกว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้ปฏิบัติงานอยู่ในภูมิลำเนาของตนเอง ยกเว้นแต่เพียงในส่วนของการให้ความสำคัญต่อความสามารถในการตรวจสอบผ่านทางสายบังคับบัญชา (bureaucratic accountability) ที่ทั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานอยู่ภายในภูมิลำเนาของตนเองและไม่ได้ปฏิบัติงานในภูมิลำเนาตนเองจะให้ความสำคัญในระดับที่ใกล้เคียงกัน

คำสำคัญ: ความสามารถในการตรวจสอบ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารส่วนท้องถิ่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตบริหารศาสตร์

** คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

อีเมล: jukkripor.samerjai@gmail.com

*** คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

อีเมล: chandranuj@hotmail.com

Attitudes toward Accountability among Officials in Thai Local Government*

Jukkriporn Samerjai**

Chandra Mahakanjana***

Abstract

This study aims to investigate local officials' attitudes toward four different types of accountability; bureaucratic, legal, professional, and political. The study found that local officials pay relatively more attention to professional accountability than the other three types. When taking four independent variables into account (positions, types of local government, status when started their careers, and location of workplace), we found that location of workplace has a significant impact on different levels of attention toward different types of accountability. Officials who work in local governments located within their hometown tend to pay more attention toward legal, professional, and political accountabilities than those officials who work in local governments outside their hometown. This study also investigates the current environment local officials face and the mechanisms local officials utilize in order to cope with that environment. Local officials must follow bureaucratic processes and follow rules and regulations imposed by central and regional governments. They also must work in harmony with local executives (who tend to pay more attention to political accountability) because their careers currently depend so much on local executives. We found that, relative to the past, local officials tend to work more closely with local constituencies and also adopt open-minded approaches towards fieldwork and activities with local people in order to shield themselves and gain credit from local executives. Local officials also tend to build relationships with local officials both within and outside their governments in order to gain more cooperation and support.

Keywords: Accountability, local official, local executive, local administrative organization

* This article is a part of a Master's degree thesis, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration.

** Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA).
E-mail: jukkriporn.samerjai@gmail.com

*** Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA).
E-mail: chandranuj@hotmail.com

บทนำ

พัฒนาการของนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทยเริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังตั้งแต่การเริ่มบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ โดยเน้นการกระจายอำนาจทั้งทางด้านการเมือง การบริหารและทางการคลัง (ณ ระดับหนึ่ง) ซึ่งรวมถึงอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น จวบจนปัจจุบัน การดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจยังคงได้รับความสนใจและเป็นประเด็นถกเถียงโต้แย้งระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบมากขึ้นกับฝ่ายที่ต้องการใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นของการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิชาการและผู้ที่สนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจมองว่า นโยบายการกระจายอำนาจ จะมีส่วนช่วยส่งเสริมประชาธิปไตย ผ่านทางกระบวนการการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในระดับรากหญ้า เพิ่มบทบาทให้ประชาชนในการเข้ามาทำการตรวจสอบ สอดส่องดูแลการบริหารท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม อีกทั้งการกระจายอำนาจนั้นจะส่งผลให้คุณภาพในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่มีระดับที่สูงขึ้นอันจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาและปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างทั่วถึงซึ่งเป็นการวางรากฐานการพัฒนาประชาธิปไตยที่มั่นคง นอกจากนี้ นโยบายการกระจายอำนาจยังถูกคาดหวังว่าจะทำให้เกิดความสามารถในการตรวจสอบ (accountability) ในระดับที่สูงขึ้นไม่ว่าจะเป็นในส่วนของนักการเมืองท้องถิ่นหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งเน้นศึกษาการให้ความสำคัญต่อความสามารถในการตรวจสอบของข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยความสามารถในการตรวจสอบนั้น หมายถึง การมีกลไกที่จะส่งผลให้ผู้ที่มิอำนาจรัฐจะต้องรับผิดชอบการกระทำของตนเองและหน่วยงาน และมีความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบหากพบว่ามีผลผิดพลาดเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหรือทรัพยากรของภาครัฐ ความสามารถในการตรวจสอบสามารถถูกแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภทดังนี้ 1) ความสามารถในการตรวจสอบผ่านสายบังคับบัญชา (bureaucratic accountability) ซึ่งหมายถึง การที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชา 2) ความสามารถในการตรวจสอบผ่านทางกลไกของกฎหมาย (legal accountability) หมายถึง การที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รวมถึงคำตัดสินของศาลอย่างเคร่งครัด 3) ความสามารถในการตรวจสอบผ่านทางความเป็นวิชาชีพ (professional accountability)

หมายถึง การมีกรอบมาตรฐานทางวิชาชีพ บรรทัดฐาน ค่านิยม คุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติงาน ซึ่งอยู่นอกเหนือกรอบทางกฎหมาย และ 4) ความสามารถในการถูกตรวจสอบทางการเมือง (political accountability) หมายถึง การที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและ/หรือผู้บริหารส่วนท้องถิ่น เป็นต้น (Mahakanjana, 2012: 146)

เมื่อพิจารณาตามกรอบความสามารถในการถูกตรวจสอบทั้ง 4 ประเภทข้างต้น มีแนวโน้มว่าในช่วงก่อนการกระจายอำนาจนั้น ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมักปฏิบัติหน้าที่โดยให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบผ่านทางสายบังคับบัญชา (bureaucratic accountability) และความสามารถในการถูกตรวจสอบผ่านทางกลไกของกฎหมาย (legal accountability) เป็นหลัก ทั้งนี้ เนื่องจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นในช่วงก่อนการกระจายอำนาจนั้นปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องและสายการบังคับบัญชาผ่านกระทรวงมหาดไทย อีกทั้งความเจริญก้าวหน้าในวิชาชีพของตนจะขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมิได้มีอำนาจในการตัดสินใจในส่วนของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมากนัก ในส่วนของการรวมตัวกันภายในสายวิชาชีพของข้าราชการส่วนท้องถิ่นนั้น หากพิจารณาจากจำนวนสมาคมชมรมวิชาชีพท้องถิ่นแล้ว ถึงแม้จะดูเหมือนมีจำนวนมาก หากแต่ยังขาดความเข้มแข็ง นอกจากนี้ กิจกรรมต่าง ๆ ของสมาคมชมรมเหล่านั้นก็ได้เน้นการพัฒนาสายวิชาชีพ และเพิ่มพลังการต่อรองในสายวิชาชีพมากนัก เพียงแต่เป็นการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ ไม่ได้มีกิจกรรมที่ต่อเนื่องเพื่อวางกรอบมาตรฐานทางวิชาชีพ บรรทัดฐาน ค่านิยม คุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติงานแต่อย่างใด (low professional accountability) นอกจากนี้ เนื่องจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นมิได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในพื้นที่ จึงอาจทำให้ไม่เห็นความจำเป็นในการตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่มากนักและเห็นกฎระเบียบและสายการบังคับบัญชา (กระทรวงมหาดไทย) เป็นเรื่องที่จะต้องให้ความสำคัญมากกว่าการตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่ กล่าวโดยง่ายคือ ในช่วงก่อนการกระจายอำนาจ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญต่อ political และ professional accountabilities น้อยกว่า bureaucratic และ legal accountabilities ซึ่งในส่วนนี้จะมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับแนวทางของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากคนในพื้นที่อย่างเห็นได้ชัด อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากมีการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจแล้ว ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้นในส่วนของการบริหารบุคลากรท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลให้ความเจริญก้าวหน้าในอาชีพของข้าราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมากกว่ากระทรวงมหาดไทยเหมือนเช่นเคย จึงอาจส่งผลทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นที่จะต้องตอบสนองนโยบายของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นที่มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชน

ในพื้นที่เป็นหลัก นอกจากนี้ นโยบายการกระจายอำนาจยังส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญต่อความสามารถในการตรวจสอบทางการเมือง (political accountability) และความสามารถในการตรวจสอบผ่านทางความเป็นวิชาชีพ (professional accountability) เพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุดังกล่าวนี้อาจเป็นที่มาของคำถามของนักศึกษาวิจัยที่ว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญต่อความสามารถในการตรวจสอบประเภทต่าง ๆ อยู่ในระดับใด และมีปัจจัยใดที่มีผลต่อระดับความแตกต่างของการให้ความสำคัญดังกล่าวที่แตกต่างกัน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาระดับการให้ความสำคัญต่อความสามารถในการตรวจสอบทั้งสี่ประเภทของข้าราชการส่วนท้องถิ่น
- 2) เพื่อศึกษาบริบทและกลไกที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นใช้ในการปรับตัวเพื่อสร้างสมดุลระหว่างความสามารถในการตรวจสอบ (accountability) ทั้งสี่ประเภท

ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษานั้น ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับระดับของการให้ความสำคัญต่อความสามารถในการตรวจสอบของข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีการเก็บข้อมูลจากการใช้แบบสอบถาม ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจำนวน 137 คน ซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดท้องถิ่น (ข้าราชการประจำระดับสูงสุดภายในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น) รองปลัดท้องถิ่น ผู้อำนวยการกอง รองผู้อำนวยการกอง และหัวหน้าสำนักจากหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั่วประเทศ และได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกปลัดเทศบาลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่ปฏิบัติงานในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขตอำเภอดอกคำใต้ จังหวัดพะเยา ช่วงเวลาที่ทำการศึกษาระหว่างเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2557 ถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2558

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ประเทศไทยได้มีการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจอย่างจริงจังอันเป็นผลพวงมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ.2540 ที่เน้นย้ำในเรื่องของการกระจายอำนาจลงสู่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นรวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หลังจากที่มีการกระจายอำนาจแล้ว ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้น โดยเฉพาะอำนาจในการบริหารงานบุคคล และมีเอกภาพในการบริหารมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงก่อนการกระจายอำนาจที่ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นบริหารงานอย่างขาดความต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารดังกล่าวส่งผลให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องปรับตัวในการทำงานและมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญต่อความสามารถในการตรวจสอบทั้ง 4 ประเภทอย่างสมดุลมากยิ่งขึ้น เนื่องจากก่อนที่จะมีการกระจายอำนาจ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบผ่านทางสายบังคับบัญชา (bureaucratic accountability) และความสามารถในการถูกตรวจสอบผ่านทางกลไกของกฎหมาย (legal accountability) เพราะธรรมชาติของกระบวนการทำงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะถูกบีบด้วยระบบการทำงานตามสายบังคับบัญชาและกรอบของกฎหมายเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม หลังจากที่มีการกระจายอำนาจ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมากขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากผู้บริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอิทธิพลและสามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับเส้นทางอาชีพของข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้ อีกทั้งการทำงานที่อยู่ภายใต้การจับตาและคอยสอดส่องดูแลจากประชาชน ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจึงไม่อาจละเลยหรือไม่ให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบผ่านทางความเป็นวิชาชีพ (professional accountability) และความสามารถในการถูกตรวจสอบทางการเมือง (political accountability) ได้ นอกจากนี้ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างสมดุลการให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบทั้ง 4 ประเภทให้อยู่ในระดับที่สามารถส่งเสริมการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างราบรื่น

ความหมายของความสามารถในการถูกตรวจสอบ (Accountability)

รากศัพท์ของคำว่า “accountability” มาจากคำว่า “account” ในอดีตที่ผ่านมา นั้นลักษณะของ accountability เกี่ยวข้องกับ accounting (การบัญชี) โดยเฉพาะการทำบัญชี (Boven, 2005 cited in Selaratana, 2009: 13) ส่วน Dubnick ได้ระบุความหมายของคำว่า “accountability” โดยอ้างตามพจนานุกรมภาษาอังกฤษฉบับ Oxford ว่ามาจากคำคุณศัพท์ “accountable” บวกกับวิภัติ “-bility” มีความหมายว่า “The quality of being accountable;

liability to account for and answer for one's conduct, performance of duties, etc. (in modern use often with regard to parliamentary, corporate, or financial liability to the public, shareholders, etc.); responsibility. Freq. with modifying word." (Dubnick, 2014: 26-27) ในบางประเทศ "accountability" เป็นคำที่ยากต่อการตีความหรือให้คำนิยาม เนื่องจากภาษาถิ่นของประเทศนั้น ๆ เช่น ฝรั่งเศส สเปน อิตาลี โปรตุเกส เป็นต้น ไม่มีคำแปลที่ใกล้เคียงกับคำศัพท์ "accountability" ตามความหมายที่เป็นภาษาอังกฤษจึงมีการใช้คำอื่นในการให้ความหมาย เช่น ใช้คำว่า "responsibility" แทนคำว่า "accountability" (Dubnick, 2002 cited in Selaratana, 2009: 14) เป็นต้น สำหรับประเทศไทย โดยเฉพาะในหน่วยงานภาครัฐจะใช้คำว่า "ระบบความพร้อมรับผิดหรือความพร้อมรับผิดชอบ" ในการแปลคำว่า "accountability" (OCSC, 2007 cited in Selaratana, 2009: 14)

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ความหมายของคำว่า "accountability" นั้นสามารถถูกแบ่งออกได้เป็นสองมิติคือ ความหมายในมิติที่แคบหรือความหมายดั้งเดิมโดยจะให้ความหมายของคำว่า "accountability" ว่าหมายถึง ความรับผิดชอบ (หรือ "answerability") ต่อพฤติกรรมกระทำของตนหรือหน่วยงานได้ และความหมายในมิติที่กว้างโดยจะให้ความหมายของคำว่า "accountability" ในมิติที่ครอบคลุมกว้างกว่าความรับผิดชอบต่อพฤติกรรมกระทำของตนหรือหน่วยงาน โดยยังหมายรวมถึง ความรับผิดชอบในผลงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ นอกจากนี้ ยังมีการวิเคราะห์คำว่า "accountability" ว่าหมายถึง "ความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้โดยไม่ได้มีความหมายเจาะจงเฉพาะในส่วนของการรับผิดชอบต่อครอบคลุมไปถึงการนำปรัชญาค่านิยม การบริหารอย่างมีหลักเกณฑ์ อาทิ การปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้การตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะโดยนัยนี้อาจให้ความหมาย accountability ว่าความรับผิดชอบต่อบุคคลในการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดรวมทั้งตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณชน" (Narkwiboonwong, B.E.2549: 18-19)

สรุปได้ว่า การให้ความหมายของคำว่า "accountability" นั้นมีความหลากหลาย โดยบางส่วนมีการตีความคำว่า accountability ที่มีความใกล้เคียงกับคำว่า "responsibility" ซึ่งแปลว่าความรับผิดชอบต่อ อย่างไรก็ตาม แต่หากพิจารณาที่มาและความหมายอย่างละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่า คำว่า "accountability" มีความหมายที่ลึกซึ้งมากกว่านั้น โดยความรับผิดชอบเป็นเพียงส่วนหนึ่งของ "accountability" เพราะนอกจากความรับผิดชอบแล้ว ยังหมายรวมถึงการมีกลไกที่สามารถถูกนำมาใช้ตรวจสอบและส่งผลอันเกิดจากการกระทำของตนและ

หน่วยงานด้วยดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้จะยึดคำจำกัดความของคำว่า “accountability” ว่าหมายถึง “ความสามารถในการถูกตรวจสอบ” โดยจะมีความหมายครอบคลุมทุกมิติ

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด “ความสามารถในการถูกตรวจสอบ” (Accountability)

จากการศึกษาข้อมูลจากงานศึกษาที่เกี่ยวกับความสามารถในการถูกตรวจสอบ (accountability) ของ Romzek และ Dubnick (1987: 227-238) สรุปได้ว่า ความสามารถในการถูกตรวจสอบสามารถถูกแบ่งออกเป็นสี่ประเภท ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1. ความสัมพันธ์ภายในระบบความสามารถในการถูกตรวจสอบ

ประเภทของ Accountability	รูปแบบความสัมพันธ์ (ผู้ควบคุม/ผู้บริหารดูแล)	ลักษณะความสัมพันธ์
Bureaucratic Accountability	ผู้บังคับบัญชา/ผู้ใต้บังคับบัญชา	การควบคุมดูแล
Legal Accountability	ผู้บัญญัติกฎหมาย/ผู้ปฏิบัติตาม กฎหมาย/กฎระเบียบ/ตัวแทน	ความไว้วางใจ
Professional Accountability	ผู้ที่ไม่มีความเชี่ยวชาญ/ผู้เชี่ยวชาญ	การเคารพใน ความรู้ความเชี่ยวชาญ
Political Accountability	ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง/ผู้แทน	ความรับผิดชอบต่อ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

แหล่งที่มา: Romzek และ Dubnick (1987: 230)

ตารางที่ 1 ได้สรุปลักษณะเด่นของความสามารถในการถูกตรวจสอบทั้งสี่ประเภท โดย bureaucratic accountability หมายถึง ความสามารถในการถูกตรวจสอบผ่านสายการบังคับบัญชา โดยกระบวนการตรวจสอบจะถูกดำเนินการตามลำดับชั้นที่ยึดพื้นฐานของความสัมพันธ์แบบ การใช้การควบคุมกำกับดูแลเป็นหลัก ความสามารถในการถูกตรวจสอบผ่านสายการบังคับบัญชานั้นคือ กลไกที่พบในระบบราชการโดยทั่วไป โดยอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ที่เป็นระบบและถูกต้องตามกฎหมายระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา รวมถึงการกำกับควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดและการดำเนินงานตามมาตรฐานหรือระเบียบข้อบังคับตามกระบวนการที่ระบุไว้อย่างชัดเจน ส่วน legal accountability หมายถึง ความสามารถในการถูกตรวจสอบผ่านกลไกทางกฎหมาย โดยกฎระเบียบข้อบังคับ กฎหมาย และคำพิพากษาของศาลจะทำหน้าที่เป็นกลไกในการตรวจสอบ โดยอาศัยรูปแบบความสัมพันธ์แบบมีการทำความตกลงและการทำความ

เข้าใจร่วมกัน โดยจะมีนัยยะของความสัมพันธ์ระหว่างกลไกควบคุมภายนอกหน่วยงานและสมาชิกองค์การซึ่งกลไกภายนอกไม่ใช่บุคคลธรรมดาแต่เป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่สามารถกำหนดบทลงโทษทางกฎหมายได้หรือถือสิทธิ์ในข้อตกลงในสัญญาของทางการ โดยทั่วไปแล้ว บุคคลภายนอกเหล่านี้ก็คือ ผู้ออกกฎหมายและออกแนวนโยบายต่างๆซึ่งผู้บริหารภาครัฐจำเป็นต้องนำไปปฏิบัติในคำศัพท์เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย บุคคลภายนอกนั้นคือ “ผู้บัญญัติกฎหมาย” ในขณะที่ผู้บริหารภาครัฐมีหน้าที่เป็น “ผู้ปฏิบัติตามคำสั่ง”

Professional accountability หมายถึง ความสามารถในการตรวจสอบผ่านความเป็นวิชาชีพโดยอาศัยการวางมาตรฐานวิชาชีพพร้อมกันระหว่างคนที่ประกอบวิชาชีพนั้นๆรวมทั้งการวางบรรทัดฐาน คุณธรรมจริยธรรมในการประกอบวิชาชีพ ซึ่งบรรทัดฐานดังกล่าวจะมีได้อยู่ในลักษณะของกฎหมาย แต่จะเป็นแนวทางที่บุคคลในวิชาชีพนั้น ๆ เข้าใจและยึดถือร่วมกันอย่างแพร่หลาย ส่วน political accountability จะหมายถึง ความสามารถในการตรวจสอบผ่านทางกลไกทางการเมืองโดยมีกลไกที่สำคัญคือ ระบบการเลือกตั้งผู้ที่มีอำนาจรัฐ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักการเมือง) ย่อมคำนึงถึงการตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่เป็นหลักหากไม่สามารถทำในสิ่งที่ได้สัญญากับผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้กลไกการเลือกตั้งเพื่อลงโทษนักการเมืองผู้นั้นได้ หากนักการเมืองผู้นั้นทำผิดสัญญาที่ได้ให้ไว้กับผู้ที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

รูปแบบของงานวิจัย

การศึกษาเกี่ยวกับการให้ความสำคัญต่อความสามารถในการตรวจสอบของข้าราชการส่วนท้องถิ่นนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ โดยการใช้แบบสอบถามเป็นหลัก นอกจากนี้ผู้วิจัยได้อาศัยข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการค้นคว้าข้อมูลเพิ่มเติมจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้สนับสนุนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

แหล่งที่มาของข้อมูล

กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการศึกษาคือข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา ข้อมูลจากแบบสอบถาม เก็บจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นสังกัดหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศที่เข้าร่วมการอบรมในหลักสูตรนักบริหารงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รุ่นที่ 70 และ หลักสูตรนักบริหารงานทั่วไป รุ่นที่ 41 ณ สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น อำเภอลองหลวง จังหวัดปทุมธานี เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ.2557 โดยได้ทำการแจกแบบสอบถามจำนวนทั้งหมด 200 ชุด โดยแบ่งออกเป็น 100 ชุด สำหรับห้องเรียนหลักสูตรนักบริหารงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รุ่นที่ 70 และอีก 100 ชุด สำหรับห้องเรียนหลักสูตรนักบริหารงานทั่วไป รุ่นที่ 41 โดยมีเจ้าหน้าที่ของสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นเป็นผู้ช่วยเหลือในการแจกและเก็บแบบสอบถาม ซึ่งได้รับคืนกลับมาเป็นจำนวนทั้งหมด 137 ชุด คิดเป็นร้อยละ 68.50

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ใช้แบบสอบถามที่ประกอบด้วยคำถามปลายปิด เพื่อสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้ความสำคัญต่อความสามารถในการตรวจสอบของข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยมีการศึกษาทฤษฎีและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างข้อคำถามในแบบสอบถาม โดยแบ่งโครงสร้างของแบบสอบถามตามตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาดังต่อไปนี้

ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย

- 1) *ตำแหน่งงาน* โดยมีการแบ่งตำแหน่งงานออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้ “ปลัดหรือรองปลัดหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น” และ “ผู้อำนวยการกอง (ผอ.กอง) รองผู้อำนวยการกอง (รอง ผอ.กอง) หรือหัวหน้าสำนัก”
- 2) *ประเภทของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สังกัด* โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ “เทศบาล” และ “องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)”
- 3) *หน่วยงานที่สังกัดตอนเริ่มบรรจุเป็นข้าราชการ* โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ ข้าราชการที่ “บรรจุเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นตั้งแต่แรก” หมายถึง ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นลูกหม้อ โดยปฏิบัติกรในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมาตั้งแต่เริ่มแรกของเส้นทางสายอาชีพข้าราชการจนกระทั่งปัจจุบัน และข้าราชการที่ไม่ได้สังกัดหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมาตั้งแต่ต้นแต่ “โอนย้ายมาจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค” ซึ่งหมายถึงข้าราชการส่วนท้องถิ่นคนนั้นไม่ได้เป็นลูกหม้อท้องถิ่นไม่ได้ทำงานให้กับท้องถิ่นมาตั้งแต่เริ่มแรก โดยอาจจะโอนย้ายมาสังกัดหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยความสมัครใจหรือได้รับคำสั่งให้โอนย้าย จึงไม่ได้ทำงานคลุกคลีอยู่กับท้องถิ่นมาตั้งแต่เริ่มแรกของเส้นทางสายอาชีพข้าราชการของตน

4) ความเป็นภูมิลำเนาของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงาน โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ “ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ที่เป็นภูมิลำเนาของตน” และข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ “ไม่ได้ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ที่เป็นภูมิลำเนาของตน”

5) การให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งแบ่งข้อคำถามออกเป็น 5 ข้อ โดยในส่วนของคำถาม 4 ข้อแรกแบ่งตามประเภทของความสามารถในการถูกตรวจสอบทั้งสี่ประเภท และอีก 1 ข้อ เป็นส่วนของความสามารถในการถูกตรวจสอบโดยภาพรวม ซึ่งกำหนดให้ผู้ตอบแบบสอบถามเลือกตอบตามระดับการให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบแต่ละประเภทโดยแบ่งระดับคะแนนเป็น Likert Scale 5 ระดับ โดย 5 คะแนน หมายถึง “ให้ความสำคัญมากที่สุด” และ 1 คะแนน หมายถึง “ไม่ให้ความสำคัญ” ตามลำดับ

การประมวลผลและการวิเคราะห์ข้อมูล

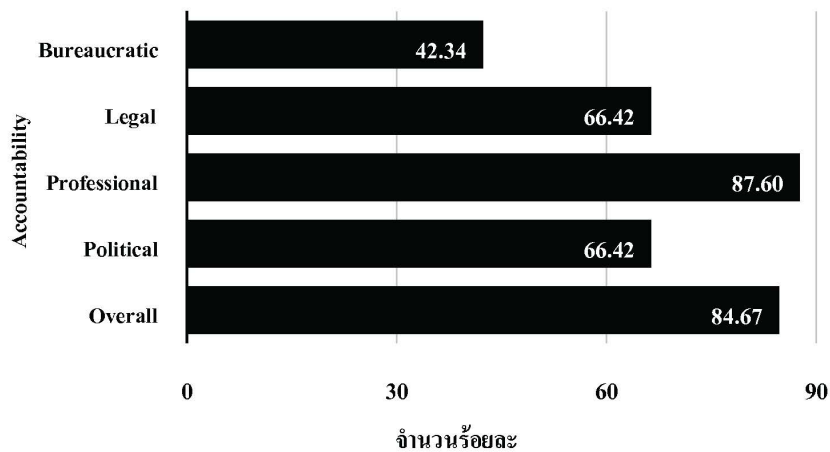
สำหรับการประมวลผลและการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถามนั้น ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ค่าความถี่ ค่าร้อยละ และการวิเคราะห์ด้วยค่า Independent-Samples t-Test เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้นกับการให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบ โดยการประมวลผลของข้อมูลในส่วนของตัวแปรต้นซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญที่จะนำมาวิเคราะห์การให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบซึ่งสามารถแจกแจงข้อมูลได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2. จำนวนและค่าร้อยละของตัวแปรที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลทั่วไป	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ตำแหน่งงาน		
ปลัดหรือรองปลัด	68	49.64
ผอ./รอง ผอ.กอง/หัวหน้าสำนัก	69	50.36
รวม	137	100.00
ประเภทของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สังกัด		
เทศบาล	42	30.66
องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	95	69.34
รวม	137	100.00
หน่วยงานที่สังกัดตอนเริ่มบรรจุเป็นข้าราชการ		
บรรจุเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นตั้งแต่แรก	115	84.56
โอนย้ายมาจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค	21	15.44
รวม	136	100.00
ความเป็นภูมิลำเนาของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงาน		
ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ที่เป็นภูมิลำเนาของตน	56	42.75
ไม่ได้ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ที่เป็นภูมิลำเนาของตน	75	57.25
รวม	131	100.00

ผลการศึกษา

จากการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามและทำการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระดับของการให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบของข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีผลของข้อมูลปรากฏในภาพที่ 1 ดังนี้



ภาพที่ 1. กราฟแสดงค่าร้อยละของการให้ความสำคัญเกี่ยวกับระดับความสามารถในการถูกตรวจสอบทั้งสี่ประเภทและโดยภาพรวม

หมายเหตุ: ค่าร้อยละที่แสดงในแผนภูมิด้านบน คัดจากผลรวมของผู้ตอบแบบสอบถามที่ตอบอยู่ในระดับ “เห็นด้วยมากไปจนถึงเห็นด้วยมากที่สุด”

การนำค่าร้อยละของการให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบทั้งสี่ประเภทและโดยภาพรวม ซึ่งคัดจากผลรวมของผู้ตอบแบบสอบถามที่ตอบอยู่ในระดับ “เห็นด้วยมาก” และ “เห็นด้วยมากที่สุด” มาวิเคราะห์พบว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบทางความเป็นวิชาชีพ (professional accountability) มากที่สุด

การที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบทางความเป็นวิชาชีพในระดับสูงที่สุดนั้น อาจมีสาเหตุมาจากความอ่อนแอของสมาคมวิชาชีพของข้าราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ซึ่งเป็นการรวมตัวอย่างหลวม ๆ มิได้มีอำนาจในการต่อรองกับผู้บริหารส่วนท้องถิ่นหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ มากนัก อีกทั้งสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่นในช่วงหลังการกระจายอำนาจนั้นมีแรงกดดันสูงจากทุกมิติ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจึงอาจเห็นความสำคัญของการรวมตัวเป็นสมาคมวิชาชีพที่ควรมีความเข้มแข็งมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ จึงให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบผ่านทางความเป็นวิชาชีพมากที่สุดก็อาจเป็นไปได้

ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิและการสัมภาษณ์บางส่วนได้แสดงให้เห็นว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่นอาจไม่มีความเข้าใจอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับเป้าประสงค์ของการจัดตั้งสมาคมวิชาชีพ การมีอยู่ของสมาคมวิชาชีพและการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล (good governance) หลักจรรยาบรรณ และจริยธรรม ที่ทางหน่วยงานส่วนกลางหรือและส่วนภูมิภาคกำหนดไว้หรือมีคำสั่งให้ปฏิบัติตามนั้น จริง ๆ แล้วถือว่าเป็นส่วนของ legal accountability มากกว่า professional accountability คำว่า “ความสามารถในการถูกตรวจสอบผ่านทางความเป็นวิชาชีพ” (professional accountability) นั้นไม่ได้หมายถึงเพียงแค่การมีสมาคมวิชาชีพร่วมกับการพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่หมายรวมถึงที่ผู้ประกอบการวิชาชีพนั้น ๆ ร่วมกันสร้างบรรทัดฐานจรรยาบรรณในวิชาชีพที่นอกเหนือจากการกำหนดเป็นระเบียบของทางราชการอย่างเป็นทางการ

เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้วพบว่า ระดับการให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบของข้าราชการส่วนท้องถิ่นยังอยู่ในระดับที่สูง หากพิจารณาภาพที่ 1 จะเห็นข้อสังเกตเกี่ยวกับระดับการให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบ ซึ่งสามารถเชื่อมโยงไปถึงการวิเคราะห์ทั่วโลกที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นใช้ปรับตัวเพื่อสร้างสมดุลความสามารถในการถูกตรวจสอบ ทั้งสี่ประเภทได้ นั่นก็คือ ข้อสันนิษฐานที่ว่าช่วงก่อนการกระจายอำนาจข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มว่าจะให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบผ่านทางสายบังคับบัญชาและทางกฎหมายเป็นหลัก เนื่องจากสายการบังคับบัญชาของข้าราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะผ่านมาจากหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มิได้อยู่ภายใต้อำนาจของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นที่ตนสังกัดอยู่ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจึงมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติงานในกรอบของสายการบังคับบัญชาและกรอบกฎหมายเป็นหลัก เมื่อพิจารณาจากลำดับของการให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบทั้งสี่ประเภทในแผนภาพที่ 1 พบว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบผ่านทางสายบังคับบัญชาน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับความสามารถในการตรวจสอบด้านอื่น ๆ ทั้งนี้ อาจเนื่องจากช่วงหลังการกระจายอำนาจเป็นต้นมา ข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องทำงานภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและอาจเพิ่มระดับการให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบทางการเมืองมากกว่าสายการบังคับบัญชา โดยให้ความสำคัญเท่ากับความสามารถในการถูกตรวจสอบผ่านทางกลไกของกฎหมาย และให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบผ่านทางความเป็นวิชาชีพในระดับมากที่สุดดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น

การวิเคราะห์ตัวแปรกับการให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบ

ตารางที่ 3. การเปรียบเทียบความแตกต่างของการให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบประเภทต่าง ๆ จำแนกตามตำแหน่งงาน ประเภทของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สังกัดหน่วยงานที่สังกัดตอนเริ่มบรรจุเป็นข้าราชการ และความเป็นภูมิลำเนาของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงาน

ความสามารถในการถูกตรวจสอบ (Accountability)	ตำแหน่งงาน				t	p
	ปลัด/รองปลัด		ผอ./รองผอ.กอง/หัวหน้าสำนัก			
	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.		
Bureaucratic Accountability	2.78	1.29	2.99	1.24	-0.95	n.s.
Legal Accountability	3.65	1.00	3.59	0.96	0.32	n.s.
Professional Accountability	4.25	1.03	4.25	0.86	0.02	n.s.
Political Accountability	3.78	1.20	3.75	1.23	0.12	n.s.
Overall Accountability	3.94	0.94	3.96	0.74	-0.11	n.s.
	ประเภทของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สังกัด					
	เทศบาล		อบต.			
Bureaucratic Accountability	3.12	1.29	2.78	1.25	1.46	n.s.
Legal Accountability	3.71	0.89	3.58	1.01	0.75	n.s.
Professional Accountability	4.21	1.00	4.26	0.93	-0.28	n.s.
Political Accountability	3.86	1.20	3.73	1.22	0.59	n.s.
Overall Accountability	4.05	0.73	3.91	0.89	0.91	n.s.

ตารางที่ 3. การเปรียบเทียบความแตกต่างของการให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบ ประเภทต่าง ๆ จำแนกตามตำแหน่งงาน ประเภทของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สังกัดหน่วยงานที่สังกัด ตอนเริ่มบรรจุเป็นข้าราชการ และความเป็นภูมิลำเนาของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงาน (ต่อ)

ความสามารถในการถูกตรวจสอบ (Accountability)	ตำแหน่งงาน				t	p
	ปลัด/รองปลัด		ผอ./รองผอ.กอง/หัวหน้าสำนัก			
	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.		
Bureaucratic Accountability	2.95	1.26	2.52	1.33	1.41	n.s.
Legal Accountability	3.65	0.95	3.48	1.12	0.76	n.s.
Professional Accountability	4.32	0.87	3.90	1.22	1.88	n.s.
Political Accountability	3.83	1.22	3.43	1.22	1.42	n.s.
Overall Accountability	4.01	0.82	3.67	0.91	1.72	n.s.
Bureaucratic Accountability	2.91	1.31	2.85	1.26	0.25	n.s.
Legal Accountability	3.89	0.85	3.44	1.03	2.76	0.01*
Professional Accountability	4.46	0.66	4.13	1.11	1.99	0.05*
Political Accountability	4.05	0.96	3.56	1.37	2.42	0.02*
Overall Accountability	4.18	0.51	3.77	1.02	2.98	0.00*

*นัยสำคัญที่ระดับ .05

n.s. ไม่มีนัยสำคัญ

ตารางที่ 3 เป็นการวิเคราะห์การให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบ ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วยค่า Independent-Samples t-Test โดยแยกวิเคราะห์ตามตัวแปรตำแหน่ง (ปลัด/รองปลัดหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้อำนวยการกอง/รองผู้อำนวยการกอง/หัวหน้าสำนัก) ประเภทของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สังกัด (องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล) หน่วยงานที่สังกัดตอนเริ่มบรรจุเป็นข้าราชการ (บรรจุเป็นข้าราชการส่วน

ท้องถิ่นตั้งแต่แรก (ลูกหม้อ) และโอนย้ายมาจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค (ไม่ใช่ลูกหม้อ) และความเป็นภูมิลำเนาของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงาน (ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ที่เป็นภูมิลำเนาของตน และไม่ได้ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ที่เป็นภูมิลำเนาของตน) ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 ผลการวิเคราะห์พบว่า มีเพียงตัวแปรความเป็นภูมิลำเนาของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานเท่านั้นที่มีการให้ความสำคัญกับความสามารถในการตรวจสอบเกือบทุกประเภทที่แตกต่างกัน ยกเว้นความสามารถในการตรวจสอบผ่านทางสายบังคับบัญชา (bureaucratic accountability) ที่การให้ความสำคัญของข้าราชการส่วนท้องถิ่นทั้งสองกลุ่มไม่มีความแตกต่างกันกล่าวคือ เมื่อแยกวิเคราะห์การให้ความสำคัญต่อความสามารถในการตรวจสอบของข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามตัวแปรต่าง ๆ ไม่ว่าจะตำแหน่งงาน ประเภทของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สังกัด หรือหน่วยงานที่สังกัดตอนเริ่มบรรจุเป็นข้าราชการ ต่างให้ความสำคัญกับความสามารถในการตรวจสอบด้านต่างๆที่มีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีตำแหน่งเป็นปลัดหรือรองปลัดต่างให้ความสำคัญกับความสามารถในการตรวจสอบทุกประเภทใกล้เคียงกับผู้อำนวยการกอง รองผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้าสำนัก ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยยะสำคัญ อย่างไรก็ตาม ตัวแปรความเป็นภูมิลำเนาของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานนั้นมีผลสรุปที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ที่เป็นภูมิลำเนาของตนให้ความสำคัญกับความสามารถในการตรวจสอบเกือบทุกประเภทยิ่งกว่าข้าราชการที่มีได้ปฏิบัติงานในท้องถิ่นที่เป็นภูมิลำเนาของตนเอง

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้น สรุปได้ว่า การที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานภายในพื้นที่ที่เป็นภูมิลำเนาของตนเอง จะให้ความสำคัญต่อความสามารถในการตรวจสอบเกือบทุกประเภทยิ่งกว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ที่เป็นภูมิลำเนาของตนเอง (ยกเว้นความสามารถในการตรวจสอบผ่านทางสายบังคับบัญชา) อาจมีสาเหตุเนื่องมาจากว่า ในการปฏิบัติหน้าที่นั้นได้ทำงานอยู่ในพื้นที่ที่ตนเองมีความคุ้นเคย เข้าใจภาษา สังคม ประเพณี และวัฒนธรรมของท้องถิ่นนั้น ๆ ส่งผลให้การทำงานกับประชาชนในพื้นที่ง่ายขึ้น สามารถเข้าถึงและเข้าใจความต้องการของท้องถิ่น ทำงานร่วมกับผู้บริหารส่วนท้องถิ่นได้ดีกว่า เนื่องจากอาจจะรู้จักกันมาก่อน และมีแนวโน้มว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานภายในพื้นที่ที่เป็นภูมิลำเนาของตนเองจะสามารถทำงานตอบสนองความต้องการของทุกฝ่าย มีความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้บริหารส่วนท้องถิ่นได้รับความเคารพนับถือจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใต้บังคับบัญชา และตระหนักถึงความต้องการของท้องถิ่นมากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่ไม่ใช่ภูมิลำเนาของตนเอง ซึ่งให้ความสำคัญกับความสามารถในการถูก

ตรวจสอบประเภทต่าง ๆ น้อยกว่า (ยกเว้นความสามารถในการถูกตรวจสอบผ่านทางสายบังคับบัญชา) เนื่องจากการทำงานในพื้นที่ที่ไม่มีความคุ้นเคย การปฏิบัติงานจึงไม่สามารถทำได้เต็มที่ มีความเข้าใจในท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานอยู่ไม่มากพอหรือไม่ลึกซึ้งมากเท่าที่ควร แต่ยังคงต้องคำนึงถึงอยู่บ้างเนื่องจากส่งผลต่อหน้าที่การงานของตนเอง ซึ่งถ้าหากมีโอกาสได้โอนย้ายไปยังพื้นที่ที่เป็นภูมิลำเนาของตนเอง มีแนวโน้มว่าจะให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบทุกประเภทมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น จากผลของข้อมูลที่พบว่า ตัวแปรความเป็นภูมิลำเนาของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงาน เป็นตัวแปรสำคัญที่มีผลต่อการให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบทั้งสี่ประเภท การบรรจุข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือการเร่งให้มีการโอนย้ายข้าราชการส่วนท้องถิ่นกลับไปยังภูมิลำเนาให้เร็วที่สุด จึงอาจจะเป็นวิธีแก้ไขอีกวิธีหนึ่งที่สามารถทำได้และอาจส่งผลให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบทุกประเภทมากขึ้น

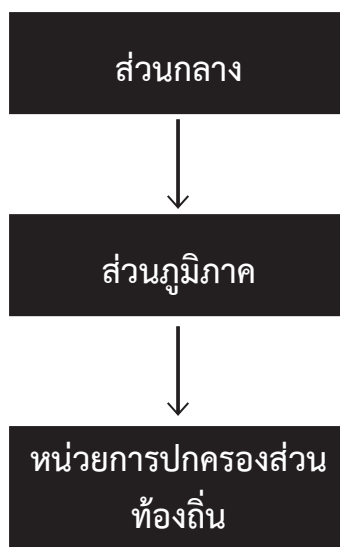
บทวิเคราะห์

การที่ข้าราชการท้องถิ่นให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบทั้งสี่ประเภท โดยเฉพาะความสามารถในการถูกตรวจสอบผ่านทางความเป็นวิชาชีพที่ค่อนข้างให้ความสำคัญมากนั้นอาจเนื่องมาจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นเห็นด้วยกับการมีสมาคมวิชาชีพซึ่งจะเป็นเครื่องมือในการสร้างอำนาจการต่อรองและการเรียกร้องสิทธิและผลประโยชน์ให้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้ ปลัดส่วนท้องถิ่นเห็นว่า การรวมตัวของข้าราชการส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศเพื่อก่อตั้งสมาคมวิชาชีพที่มีความเข้มแข็งนั้นจะสามารถทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจต่อรองกับรัฐบาลผู้บริหารส่วนท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ได้มากขึ้นเป็นกลไกในการเรียกร้องเรื่องที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม และเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะมีการใช้สมาคมวิชาชีพในการรวมตัวเพื่อให้เกิดอำนาจต่อรองขึ้นอีกในอนาคต

มีข้อสังเกตว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีเข้าใจความหมายของความสามารถในการถูกตรวจสอบผ่านสายบังคับบัญชา ความสามารถในการถูกตรวจสอบผ่านกลไกของกฎหมาย และความสามารถในการถูกตรวจสอบทางการเมืองได้อย่างชัดเจนแต่อาจจะยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนและไม่ครบถ้วน เกี่ยวกับความหมายของความสามารถในการถูกตรวจสอบผ่านความเป็นวิชาชีพ โดยอาจเข้าใจเพียงว่าการมีอยู่ของสมาคมวิชาชีพของข้าราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะช่วยเป็นพลังใน

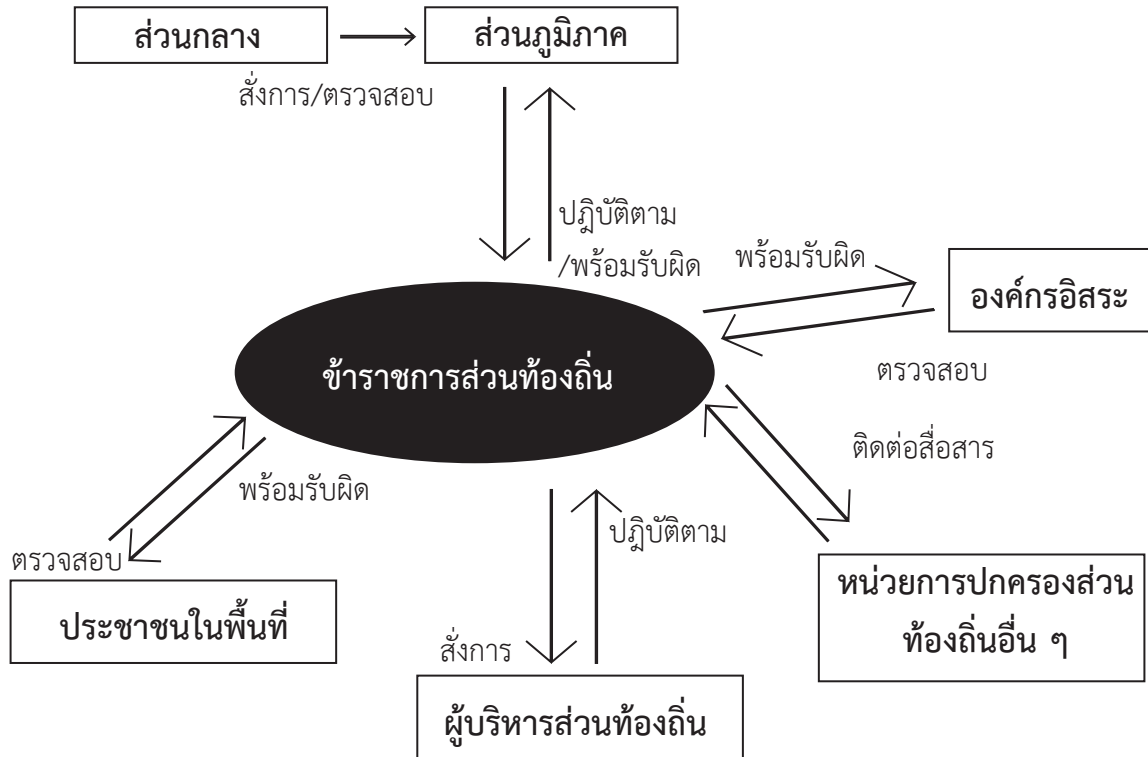
การเรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้ เช่น การเรียกร้องให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2542 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความหมายในส่วนของบทบาทของสมาคมวิชาชีพในการสร้างมาตรฐานและบรรทัดฐานในการประกอบวิชาชีพนั้นยังไม่ได้ได้รับความใส่ใจมากนักจากข้าราชการท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากยังเห็นว่าบทบาทในส่วนนี้จะจะเป็นบทบาทของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดกฎเกณฑ์มากกว่าเป็นบทบาทของสมาคมชมรมวิชาชีพ และจรรยาบรรณของข้าราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้ถูกกำหนดไว้แล้วโดยหน่วยงานราชการดังกล่าว และเห็นว่าการจัดการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพในการประกอบวิชาชีพของข้าราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันก็ยังเป็นบทบาทหลักของกระทรวงมหาดไทยอยู่ ซึ่งในส่วนนี้ยังเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับความหมายของ professional accountability ที่ถูกต้อง โดยยังคงมีความเข้าใจที่ทับซ้อนกับความหมายของ legal accountability อยู่บางส่วน เป้าประสงค์ของสมาคมชมรมวิชาชีพควรเป็นสมาคมวิชาชีพที่มุ่งการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพ พัฒนาทักษะความรู้ความสามารถที่เหมาะสมต่อการประกอบวิชาชีพ การสร้างบรรทัดฐานวิชาชีพ และส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณที่ปฏิบัติจากจิตสำนึกของผู้ประกอบวิชาชีพนั้น ๆ โดยในส่วนนี้จะนำไปสู่อำนาจในการตรวจสอบของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลพลอยได้และเป็นพลังทางการเมืองที่สำคัญอีกมิติหนึ่งของการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ข้าราชการส่วนท้องถิ่นควรมุ่งพัฒนามาตรฐานวิชาชีพ จัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสร้างความเข้มแข็งในวิชาชีพของตนและสร้างเครือข่ายทางวิชาชีพที่เข้มแข็งเป็นหลัก

ในช่วงก่อนการกระจายอำนาจ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยยึดกฎหมายและระเบียบหนังสือสั่งการเป็นหลักจึงมีรูปแบบการทำงานที่ยืดหยุ่นได้น้อยเกิดความคุ้นเคยและเคยชินกับการทำงานตามคำสั่งที่สั่งการจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคลงมายังหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังแสดงในภาพที่ 2 อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่มีการนำนโยบายกระจายอำนาจไปปฏิบัติแล้ว (ภาพที่ 3) ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้นข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องทำงานตอบสนองนโยบายของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก เพราะผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจของข้าราชการส่วนท้องถิ่นอยู่หลายมิติ ดังนั้น สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่นจึงถูกบีบด้วยตัวบทกฎหมาย กฎระเบียบ และกระบวนการต่าง ๆ (bureaucratic และ legal accountabilities) และในขณะเดียวกันก็ยิ่งถูกบีบด้วยสภาพความต้องการของประชาชนในพื้นที่และนโยบายของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นที่ต้องการตอบสนองความต้องการดังกล่าว (political accountability) ดังนั้น ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหากลไกในการสร้างสมดุลระหว่างความสามารถในการถูกตรวจสอบต่าง ๆ ดังกล่าว



ภาพที่ 2. รูปแบบการทำงานตามสายบังคับบัญชาช่วงก่อนการกระจายอำนาจ

ภายหลังการกระจายอำนาจ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวและปฏิบัติงานประสานร่วมมือกันเพื่อตอบสนองนโยบายของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ยืนยันว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเริ่มมีความรู้สึกว่าเป็นบุคลากรของท้องถิ่นมากขึ้น ใฝ่ใจในบริบทของท้องถิ่นมากขึ้นมีการปฏิบัติงานแบบลงพื้นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น รวมทั้งพยายามทำความเข้าใจพื้นฐานทางความคิดของคนในท้องถิ่น พยายามพัฒนาทักษะการทำงานของตน และเล็งเห็นความสำคัญของความเป็นมืออาชีพ รวมถึงการสร้างเสริมความเข้มแข็งของสมาคมวิชาชีพมากขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบทางการเมืองและความเป็นวิชาชีพมากยิ่งขึ้นนั่นเอง



ภาพที่ 3. บริบทในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นภายหลังการกระจายอำนาจ

ภาพที่ 3 แสดงให้เห็นถึงบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปของการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นภายหลังการกระจายอำนาจ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเปรียบเสมือนจุดศูนย์กลางกล่าวคือเป็นทั้งผู้ประสานงานและผู้ปฏิบัติงานของท้องถิ่น ต้องสื่อสารและตอบสนองความต้องการของทุกฝ่ายข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบผ่านสายบังคับบัญชา (bureaucratic accountability) อยู่แต่เดิม เนื่องจากรูปแบบการทำงานของระบบราชการที่มีการสั่งการลงมาเป็นทอดๆ เมื่อรัฐบาลมีนโยบายที่ต้องการให้ท้องถิ่นนำไปปฏิบัติจะสั่งการลงมายังหน่วยงานราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แล้วส่งต่อมายังท้องถิ่น ที่มีข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัดเพราะหากมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นส่วนกลางก็จะสามารถเข้ามาตรวจสอบและสั่งให้มีการลงโทษทางวินัยได้ซึ่งหากพบว่ามีผิดจริงข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องพร้อมรับผิดชอบในข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้น หรือในบางครั้งองค์กรอิสระ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ถูกส่งมาทำหน้าที่ตรวจสอบความโปร่งใสของหน่วยการปกครอง

ส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจึงเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดเตรียมข้อมูลและตอบทุกข้อสงสัยให้องค์กรอิสระทราบ หากตรวจพบความผิดที่เกิดจากตัวข้าราชการส่วนท้องถิ่นเองก็ต้องมีความพร้อมรับผิดและยอมรับโทษทางวินัยเช่นกัน นอกจากนี้ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นก็ยังให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบผ่านทางกลไกของกฎหมาย (legal accountability) สืบเนื่องจากการที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องทำงานในรูปแบบสายบังคับบัญชา จึงมีกฎระเบียบข้อบังคับเข้ามากำกับและควบคุมการทำงานด้วย เปรียบเสมือนมาตรฐานในการทำงานของระบบราชการต้องทำตามกฎระเบียบข้อบังคับอย่างเคร่งครัด ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจึงถูกคาดหวังว่าจะต้องไม่เป็นผู้ที่ทำผิดกฎหมายและสามารถเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับนักการเมืองท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ได้

จากความสามารถในการถูกตรวจสอบที่กล่าวมาข้างต้นทั้ง 2 ประเภทเป็นสิ่งที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญอยู่แต่เดิมตั้งแต่ช่วงก่อนการกระจายอำนาจ แต่เมื่อมีการกระจายอำนาจแล้ว ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องเพิ่มการให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบทางการเมือง (political accountability) ด้วย เนื่องจากแต่เดิมนั้นอาจจะไม่จำเป็นต้องให้ความสำคัญมากนัก เพราะความรู้สึกของข้าราชการส่วนท้องถิ่นในอดีตที่คิดว่าผู้บังคับบัญชาคือส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้น ไม่ใช่ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นหรือประชาชนในพื้นที่จึงมีแนวโน้มที่มุ่งให้ความใส่ใจและปฏิบัติตามคำสั่งและนโยบายจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแต่เมื่อผู้บริหารส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นภายหลังการกระจายอำนาจทิศทางการทำงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนไปจากเดิมโดยจะพยายามยึดฐานการสนับสนุนจากประชาชนเป็นหลัก

เป็นที่เข้าใจกันว่าผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมักมุ่งให้ความสนใจต่อฐานเสียงและแรงสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่เป็นหลักเพราะต้องอาศัยแรงสนับสนุนดังกล่าวในการเข้ามามีอำนาจทางการเมือง (political accountability) และไม่คอยใส่ใจกับกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเมื่อเทียบกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น ปัญหาคือ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นควรปฏิบัติอย่างไรเมื่อความต้องการของประชาชนและผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมีความไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตาม ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องชี้แจงต่อผู้บริหารส่วนท้องถิ่นอย่างไรเมื่อสิ่งที่ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นต้องการนั้นไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่นควรปฏิบัติอย่างไรเมื่อความต้องการของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นขัดแย้งกับผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยรวม หรือมีเจตนาทุจริตคอร์รัปชัน จากการสัมภาษณ์พบว่า กลไกที่สำคัญที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นใช้ในการจัดการกับสถานการณ์เช่นนี้ คือความพยายามในการเพิ่มแรงสนับสนุนจาก

ประชาชนในพื้นที่เป็นหลักโดยการพยายามลงพื้นที่พยายามทำความเข้าใจคนในพื้นที่ที่มีการติดต่อสื่อสารอย่างใกล้ชิดเมื่อข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีฐานสนับสนุนจากประชาชนผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมักจะมีแรงใจข้าราชการส่วนท้องถิ่นมากขึ้นเพราะการดำรงอยู่ในอำนาจของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นนั้นขึ้นอยู่กับฐานเสียงของประชาชนเป็นหลักลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้เกิด political accountability ในส่วนของข้าราชการส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ในทางกลับกันผู้บริหารส่วนท้องถิ่นก็จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญต่อ bureaucratic และ legal accountability มากขึ้นเช่นกัน

ทักษะในการสื่อสารของข้าราชการส่วนท้องถิ่นก็มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง การที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะปฏิเสธนโยบายของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นนั้นมีความละเอียดอ่อน ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องแสดงให้ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นเห็นว่าตนปฏิเสธนโยบายเนื่องจากนโยบายนั้น ๆ จะไม่ส่งผลดีต่อผู้บริหารส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นยังต้องสามารถหาทางออกหรือทางเลือกให้กับผู้บริหารส่วนท้องถิ่นด้วย ผนวกกับการที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนในพื้นที่จะทำให้ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นรับฟังข้อแนะนำและข้อคิดเห็นจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็จะดำเนินไปได้โดยปราศจากความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและข้าราชการส่วนท้องถิ่น

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณแสดงให้เห็นว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในพื้นที่ที่เป็นภูมิลำเนาของตนเองจะให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบมากกว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้ปฏิบัติงานในภูมิลำเนาของตน ประเด็นนี้มีความสำคัญต่อการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติงานในพื้นที่ภูมิลำเนาของตนเองมีแนวโน้มที่จะส่งผลให้กลไกของการถูกตรวจสอบดังกล่าวมีความเข้มแข็งมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในภาพรวม

บทสรุป

จากบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นจะต้องหากลไกเพื่อสร้างสมดุลระหว่างความสามารถในการถูกตรวจสอบประเภทต่าง ๆ จากการศึกษาพบว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบผ่านทางความเป็นวิชาชีพในระดับที่สูงที่สุด ซึ่งสะท้อนภาพของบริบทในการปฏิบัติงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่นภายหลังการกระจายอำนาจ และสะท้อนภาพความอ่อนแอของสมาคมวิชาชีพที่มีอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามเมื่อได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกแล้วพบว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่นยังมีความ

เข้าใจความหมายของความสามารถในการถูกตรวจสอบผ่านความเป็นวิชาชีพที่ยังมีความคลาดเคลื่อนอยู่บ้าง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความเข้าใจให้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่นใหม่เพื่อให้เห็นบทบาทและเสริมสร้างสมรรถนะวิชาชีพที่มีอยู่ให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

อีกทั้งการศึกษานี้พบว่า ตัวแปรความเป็นภูมิลำเนาของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานนั้นมีผลต่อการให้ความสำคัญกับความสามารถในการถูกตรวจสอบเกือบทุกประเภท (ยกเว้นความสามารถในการถูกตรวจสอบตามสายการบังคับบัญชา) ซึ่งข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานอยู่ในภูมิลำเนาของตนเองให้ความสำคัญต่อความสามารถในการถูกตรวจสอบมากกว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้ปฏิบัติงานอยู่ในภูมิลำเนาของตนเอง ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นว่า การบรรจุแต่งตั้งหรือการโอนย้ายข้าราชการส่วนท้องถิ่น ให้มาปฏิบัติงานอยู่ในภูมิลำเนาของตนเองโดยเฉพาะข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในตำแหน่งปลัด รองปลัด ผู้อำนวยการกอง รองผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้าสำนักนั้น น่าจะส่งผลดีต่อการเสริมสร้างความสามารถในการถูกตรวจสอบในกระบวนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

References

- Dubnick, M. J. (2014). Accountability as a cultural keyword. In Mark, B., Robert, E. G., & Thomas, S. (eds.) *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Mahakanjana, C. (2012). An update on Thailand's decentralisation: A look at the local personnel system, education, and accountability. *Comparative Studies of Public Administration (Local governance under stress: Integrated human capacity building in the age of decentralisation)*, 11, 137-153.
- Narkwiboonwong, S. (B.E.2549). *A Model of Accountability for Success in Academic Administration of Private University*. Doctoral dissertation, Kasetsart University, Bangkok.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the public sector: Lessons from the challenger tragedy. *Public Administration Review*, 47(May-June), 227-238.
- Selaratana, S. (2009). *Accountability in the Thai Public Sector*. Doctoral dissertation, University of Glasgow, Scotland.

