

การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร*

อโณทัย วัฒนาพร**

พินิสดา วงศ์อนันต์***

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ ผู้เขียนได้นำส่วนหนึ่งมาจากการงานวิจัยเรื่อง การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร อันเป็นงานที่ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า (2559) โดยบทความนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้คือ 1. เพื่อศึกษาปัญหาอันเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองขนาดเล็ก (เทศบาลตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง) เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 2. เพื่อแสวงหาแนวทางปฏิรูปสภาพปัญหาที่ค้นพบในข้อแรก สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ได้อาศัยวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ อันประกอบไปด้วย 1. การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร 2. การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม โดยอาศัยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) กลุ่มเป้าหมาย (focus group) จากประชากร 5 กลุ่ม ประกอบด้วย องค์กรตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการประจำ นักการเมืองท้องถิ่น และผู้ประกอบการ ผลการศึกษาพบว่า ภายใต้บริบทระบอบประชาธิปไตยและการเลือกตั้งแบบไทย ภูมิหลังทางสังคมและเศรษฐกิจของนักการเมือง ย่อมมีผลต่อแรงจูงใจและพฤติกรรมทางการเมืองและการบริหาร กล่าวเฉพาะพฤติกรรมกรรมการบริหารของนักการเมือง แรงจูงใจในการเข้าสู่เวทีการเมือง มีผลต่อพฤติกรรมของนักการเมืองในช่วงเวลาดำรงตำแหน่งการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งปรากฏในรูปแบบการบริหารโดยยึดโยงอยู่กับระบบอุปถัมภ์และความโน้มเอียงในการฉ้อราษฎร์บังหลวง พฤติกรรมทั้งสองด้านนี้ย่อมก่อผลกระทบต่อข้าราชการและองค์กรข้าราชการส่วนท้องถิ่น ท้ายที่สุดยังส่งผลต่อระบบธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำสำคัญ: นักการเมือง ระบบราชการ คอร์รัปชัน การกำกับดูแล ระบบคุณธรรมและระบบอุปถัมภ์

* บทความชิ้นนี้ ผู้เขียนสรุปความมาจากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ซึ่งผู้สนใจสามารถอ่านเพิ่มเติมจากโครงการวิจัย “การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร” สนับสนุนโดย สถาบันพระปกเกล้า (2559) และได้นำเสนอในการประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ 5 จัดโดยสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย

** คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

*** คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อีเมล: pinsuda_w@hotmail.com

Reformation in Local Administration: A Study of the Relationship between Politics and Administration

Anothai Wattanaporn*

Pinsuda Wonganan**

Abstract

This article is part of a larger study on reformation in local administration and the relationship between politics (politicians) and administration (bureaucrats), funded by King Prajadhipok's Institute (2016). The objectives of the study were: 1) to study problems regarding the relationship between politics (politicians) and administration (bureaucrats) in local administrative organizations of small-sized municipalities (tambon, or sub-district, municipalities promoted to be muang, or town, municipalities), district-level municipalities, and sub-district administrative organizations, and 2) to explore strategies for the reformation of problematic conditions identified in the first objective. For this qualitative study, data were collected using two methods. First, information in documents was collected and analyzed. Second, field data were collected through in-depth interviews. Focus group participants were selected from five groups, namely, employees and managers of the National Counter Corruption Commission (NCCC), local government officials, local politicians and contractors. The results of the study indicated that within the context of a democratic regime and Thai elections, the social and economic background of politicians may have an impact on political and administrative motivation and behavior. With regard to administrative behaviors of politicians, motivations for entering politics may affect their behavior throughout the duration of their position in local administrative organizations and are manifested in the patronage system and corruption. Both behaviors certainly have an impact on government officials and officials in local government organizations. Eventually, they will also affect the good governance system, performance and efficiency of local administrative organizations.

Keywords: Politicians, bureaucrats, corruption, governance, merit system and patronage system

* Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University.

** Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University.

E-mail: pinsuda_w@hotmail.com

ความนำ

การปฏิรูปมักครอบคลุมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ย่อมหมายถึง การปฏิรูปทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ มีจุดมุ่งหมายไปที่การปฏิรูป การเมืองการบริหารระดับท้องถิ่น โดยมีฐานคิดหลักว่า การเมืองการบริหารส่วนท้องถิ่นถือเป็นรากฐาน ของการฝึกฝนและการเพิ่มพูนทักษะของพลเมืองในระบบประชาธิปไตย กล่าวคือ หากพลเมือง ของประเทศเรียนรู้และคุ้นเคยกับกลไกการเมืองการบริหารแบบประชาธิปไตยในท้องถิ่นอย่างเทศบาลขนาดเล็ก (เทศบาลตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) อันเป็นประชาธิปไตยขนาดเล็ก พวกเขา ก็ย่อมสามารถทำความเข้าใจกลไกการเมืองการบริหาร แบบประชาธิปไตยที่มีขนาดใหญ่มากขึ้นตามมา ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และรัฐสภา ระดับชาติ

กล่าวได้ว่า เท่าที่ผ่านมาพลเมืองไทยมีความคุ้นเคยกับการเมืองระดับท้องถิ่นภายในเขตตำบล หมู่บ้านของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตัวแทนไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารและ นิติบัญญัติ แต่กรณีของการตรวจสอบการทำงานของทั้ง 2 ฝ่ายในช่วงหลังการเลือกตั้ง พลเมืองไทยยังอาจ มีขีดความสามารถที่จำกัด อาจจะช่วยเหตุผลของเวลา การเข้าถึงข้อมูลและอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ การเมืองและ การบริหารส่วนท้องถิ่นช่วงหลังการเลือกตั้งจึงตกอยู่ในมือของฝ่ายการเมืองคือ นักการเมืองท้องถิ่นทั้งฝ่าย บริหารคือ คณะเทศมนตรีกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือ องค์การราชการ โดยมีปลัดเทศบาล เป็นหัวหน้าองค์การ ตรงประเด็นนี้หากเอ่ยถึงประชาธิปไตยกับธรรมาภิบาลอาจกล่าวได้ว่าธรรมาภิบาล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถูกจำกัดอยู่เฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น (ฝ่ายการเมือง) และข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้า งานอย่างกองคลัง กองช่าง เท่านั้น อีกนัยหนึ่งหมายความว่า การบริหารราชการแผ่นดินจะดำเนินไปอย่าง มีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาลหรือไม่ ด้านหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับกรอบระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใน ส่วนท้องถิ่น

ด้วยเหตุและผลที่กล่าวมา การปฏิรูปการเมืองการบริหารส่วนท้องถิ่น ด้านหนึ่งจึงต้องมุ่งแก้ไข ปัญหาดังกล่าว นั่นก็คือ ในขณะที่ประชาชนยังมีความพร้อมไม่เพียงพอในการเข้าไปตรวจสอบการบริหาร งานของนักการเมืองท้องถิ่น การจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำโดยยึดหลัก การแยกการเมืองออกจากการบริหารภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ ที่คำนึงถึงการแบ่งแยกอำนาจ รวมทั้งการ ตรวจสอบและถ่วงรั้งซึ่งกันและกันของทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้ ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติก็คือ รัฐธรรมนูญต้อง กำหนดให้ฝ่ายบริหาร (ข้าราชการประจำ) มีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางทางการเมือง นอกไปจากนี้ ยังต้องกำหนดมาตรการป้องกันมิให้ฝ่ายการเมืองเข้าไปแทรกแซงกำกับฝ่ายบริหารจนสูญเสียประสิทธิภาพ ของการบริหารงานและหลักธรรมาภิบาล ดังที่ปรากฏความเห็นประการหนึ่งของคณะกรรมการการ ยกร่างรัฐธรรมนูญในจุลสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปอย่างไรที่วางหลักเกณฑ์ให้มีการสั่งการทางวาจาจากฝ่าย การเมืองหรือถ้าจะสั่งให้ในภายหลังต้องแปลงให้อยู่ในรูปเอกสารและมีการเซ็นรับรองเอาไว้ (Wacharapai, 2015: 16-17)

อนึ่ง แม้ว่างานศึกษาชิ้นนี้มุ่งอาศัยข้อมูลจากเทศบาลเมืองขนาดเล็ก เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่มีพื้นที่ครอบคลุมชุมชนต่าง ๆ ในสังคมมากที่สุด อีกทั้งยังเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุด แต่ทว่าสภาพปัญหายังสามารถนำไปเปรียบเทียบกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนครและเทศบาลเมืองขนาดใหญ่ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า เมื่อศึกษาแนวทางปฏิรูปย่อมสามารถนำมาปรับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบปกติ (อบจ. เทศบาลและ อบต.) ทั้งระบบ ด้วยเหตุข้างต้น ผู้เขียนจึงต้องการทำการศึกษาประเด็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ

กล่าวโดยรวม ภูมิหลังทางเศรษฐกิจและสังคมของนักการเมืองระดับท้องถิ่นซึ่งก็คือ การศึกษา อาชีพ และรายได้ มีผลต่อแรงจูงใจทางการเมืองรวมทั้งพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองระดับท้องถิ่นของไทย พร้อมกันนี้ หลังจากที่พวกเขาได้รับเลือกตั้งให้เข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เฉพาะกรณีผู้บริหารส่วนท้องถิ่น แรงจูงใจดังกล่าวยังมีผลต่อการแสดงพฤติกรรมการบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารหรือข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งหมดนี้ย่อมมีผลต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นในแง่ของธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

กรอบทฤษฎี

นักการเมืองกับการตัดสินใจนโยบาย

เวลาพูดถึงนักการเมือง Huntington และ Nelson (Huntington & Nelson, 1976: 15) หมายถึง บุคคลที่ทำงานทางการเมืองอย่างสม่ำเสมอหรือกล่าวได้ว่าเป็นผู้ที่ใช้เวลาในแต่ละวันโดยส่วนใหญ่ไปในกิจกรรมทางการเมือง คนเหล่านี้้นักการเมืองเป็นอาชีพ ขณะที่ประชาชนนั้นจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองเป็นบางครั้งบางเวลา ไม่ว่าจะเป็นการถกเถียงเรื่องการเมืองและ/หรือการลงคะแนนเสียงในฐานะผู้มีสิทธิออกเสียง เป็นต้น ส่วน Dahl ได้แยกแยะระหว่างนักการเมืองโดยทั่วไปหรือที่เรียกว่า ผู้แสวงหาอำนาจ กับนักการเมืองที่ประสบผลสำเร็จในอาชีพหรือเป็นผู้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง และสามารถเข้าไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ของรัฐ หรือที่เรียกว่า ผู้มีอำนาจ อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่ Dahl หยิบยกมากล่าวถึงก็คือ โดยธรรมชาติของนักการเมืองแล้ว พวกเขาจะมีจุดมุ่งหมายในการเข้ามาสู่แวดวงการเมืองอยู่ประการใดประการหนึ่งหรือหลายประการประกอบกันไปคือ

1. เพื่อสร้างประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม นัยหนึ่ง นักการเมืองลักษณะนี้มักมีความมุ่งมาดปรารถนาในอันที่จะปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างความยุติธรรมแก่ทุก ๆ ฝ่าย (justice for all) การสร้างประโยชน์ให้แก่รัฐ ตลอดไปจนถึงการสร้างเสริมภาพและสันติสุขให้แก่สังคม

2. มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง โดยนัยนี้นักการเมืองมักหมกมุ่นอยู่กับผลประโยชน์ของตนเองตลอดเวลา ทั้งนี้ ต้นตอก็คือ ความละโมภ เพียงแต่ได้ถูกปรุงแต่งให้อยู่ในรูปของเหตุผล ซึ่งโดยปกติ นักการเมืองมักตัดสินใจนโยบายภายใต้ข้ออ้างว่าเพื่อประชาชน ทั้งที่สิ่งที่พวกเขาทำก็คือ การอำพรางผลประโยชน์ส่วนตนเองไว้นั่นเอง อย่างไรก็ตาม ในหลายกรณี นักการเมืองก็ตัดสินใจโดยไม่ปกปิดความต้องการส่วนลึกของตนก็มี

3. เพื่อเป็นการชดเชยลักษณะด้อยทางจิตวิทยา ซึ่งนักการเมืองเคยประสบมาเมื่อครั้งเยาว์วัย ไม่ว่าจะเป็นความรักและความนับถือ ด้วยเหตุนี้ การเข้าสู่แวดวงการเมือง ก็เพื่ออาศัยอำนาจเป็นเครื่องมือ นำไปสู่การได้รับความรักและความนับถือจากผู้คนทั่วไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจที่นักการเมืองครอบครอง จะช่วยพลิกโฉมท่าทีของผู้คนที่มิต่อตัวพวกเขา พวกเขาจะได้รับการยอมรับจากผู้คนทั่วไปว่าเป็นบุคคลสำคัญ และมีคุณค่าแก่การยกย่องนับถือ (Dahl, 1976: 65-68)

ทางด้าน Oliver H. Woshinsky (1995: 166-179) ซึ่งเป็นผู้ที่ใช้เวลากว่า 2 ทศวรรษในการศึกษา ติดตามนักการเมืองในหลายพื้นที่ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสหรัฐอเมริกา ในความเห็นของ Woshinsky เขากล่าวว่า หากต้องการทำความเข้าใจการกระทำของชนชั้นนำทางการเมืองจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่ผู้ศึกษาต้องเข้าใจลักษณะทางจิตวิทยาของพวกเขา ที่สำคัญ Woshinsky ได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ว่า แม้โดยทั่วไปคนมักจะมีมุมมองว่านักการเมืองคงมีพฤติกรรมคล้าย ๆ กัน เช่น เป็นนักฉวยโอกาส ชอบอยู่ท่ามกลางฝูงชน ช่างพูดและมักคิดถึงความอยู่รอดของตนเองก่อน เป็นต้น แต่ในแง่ความเป็นจริงที่ Woshinsky พบกลับกลายเป็นว่า โดยบุคลิกพื้นฐานแล้ว นักการเมืองมีบุคลิกแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับแรงจูงใจหรือแรงขับภายในที่จะผลักดันให้พวกเขาประพฤติปฏิบัติไปในทิศทางใด ตามความเห็นของ Woshinsky เขาได้แบ่งบุคลิกภาพของนักการเมืองออกเป็น 7 แบบหรือประเภทดังนี้คือ

1. นักการเมืองที่มีแรงจูงใจมาจากการทุ่มเทเวลาให้กับนโยบายสาธารณะ (program incentive): นักการเมืองประเภทนี้พอใจที่มุ่งมั่นกับการดำเนินนโยบายสาธารณะ พุดง่าย ๆ พวกเขาเป็นนักแก้ปัญหา (problem solvers) นั่นก็คือ ชอบเก็บข้อมูล รวมทั้งวิเคราะห์ผลได้ผลเสียของทางเลือกต่าง ๆ พวกนี้จะมีบุคลิกประนีประนอมหลีกเลี่ยงความขัดแย้งหรือทะเลาะกับผู้อื่น จะไม่ใช้วาจาเชือดเฉือนแต่จะทำงานหนึ่ง ๆ เงียบ ๆ มีความมั่นใจในตัวเองและไม่อยากยุ่งกับคนอื่นมากนัก

2. นักการเมืองที่มีแรงจูงใจมาจากการอยู่ท่ามกลางมวลชน (conviviality incentive): นักการเมืองประเภทนี้ต้องการการยอมรับจากผู้อื่นและต้องการให้ผู้อื่นเข้ากันได้กับตนเองเป็นอย่างดี พวกนี้ต้องการพรรคพวกเพื่อนฝูง ต้องการความอบอุ่น เอาเข้าจริง ๆ นักการเมืองประเภทนี้ มักมีบุคลิกเป็นผู้ตามมากกว่ามีบุคลิกเป็นผู้นำหรือผู้ริเริ่ม พุดกลาง ๆ พวกเขาชอบเป็นผู้ดูมากกว่า

3. นักการเมืองที่มีแรงจูงใจมาจากการสร้างการยอมรับจากสังคม (status incentive): พวกนี้เน้นชื่อเสียงและเกียรติยศ พุดง่าย ๆ ต้องการเป็นบุคคลสำคัญ รวมทั้งอยากประสบความสำเร็จและมีชื่อเสียงโดยเร็ววัน พวกนี้เน้นความสำเร็จในวิชาชีพและต้องการการยอมรับทางสังคม ดังนั้น พวกเขาจึงต้องการให้ชื่อเสียงของตนเองได้รับการเผยแพร่ตามสื่อต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พวกเขามีความสุขกับการถูกแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งสำคัญ ๆ ขององค์กรเช่น ตำแหน่งกรรมการ นอกเหนือไปจากนี้ กล่าวได้ว่า นักการเมืองประเภทนี้ไม่ค่อยใส่ใจในประเด็นนโยบายสาธารณะมากนัก

4. นักการเมืองที่มีแรงจูงใจมาจากการสำนึกในความเป็นพลเมืองดี (obligation incentive): พวกนี้มักทำตามจิตสำนึกของตนเองคือจะทำในสิ่งที่เห็นว่าถูกต้อง (what is right) คนเหล่านี้ดำเนินชีวิตไปตามกฎเกณฑ์ของศีลธรรม (moral imperatives) พร้อมกันนี้ ยังมุ่งแสดงบทบาทหรือทำหน้าที่ที่ตนเองคิดว่าถูกต้อง โดยมีคำนึงถึงผลที่ตามมาหรือคำนึงว่าต้องปะทะกับใคร ยิ่งไปกว่านี้ นักการเมืองประเภทนี้มักตั้งข้อรังเกียจนักการเมืองที่ฉ้อฉล โดยบุคลิกพวกเขามองประเด็นนโยบายด้วยหลักศีลธรรมคือ ไม่ผิดก็ถูก ดังนั้น การอภิปรายจึงเถรตรงและเอาเป็นเอาตายตามหลักอุดมการณ์ ด้วยเหตุนี้หลายครั้ง พวกเขาเข้ากับคนอื่นได้ยากหรือคนอื่นทำงานกับพวกเขาได้ยาก

5. นักการเมืองที่มีแรงจูงใจมาจากการเล่นสนุกกับการเมือง (game incentive): พวกนี้มุ่งการ

แข่งขันกับผู้อื่นเพื่อแสดงความโดดเด่นในการมีชิ้นเชิงในการให้ผู้อื่นเดินอยู่ในเกมส์ของตน พวกนี้คือคนที่อยู่ตลอดและมองว่าการเมืองเป็นเรื่องสนุก โดยวัน ๆ ก็คิดแค่ยุทธศาสตร์และยุทธวิธี ยิ่งไปกว่านี้ นักการเมืองประเภทนี้มิได้มุ่งต่อสู้เพื่อเอาตัวรอดและมองฝ่ายตรงข้ามเป็นศัตรู หากแต่พวกเขาพยายามร่วมมือกับฝ่ายตรงข้ามข้าม โดยมิมีกฎกติกาเป็นสื่อกลาง พวกนี้มองว่าหากปราศจากความร่วมมือและกฎเกณฑ์เกมก็ไม่เป็นเกม ท้ายที่สุดการเมืองก็หมดสนุก กล่าวได้อีกว่า นักการเมืองประเภทนี้ถือว่าการแข่งขันโดยอาศัยสติปัญญา นับเป็นสิ่งสำคัญที่จะนำไปสู่ชัยชนะในที่สุด

6. นักการเมืองที่มีแรงจูงใจมาจากการยึดมั่นในอุดมการณ์ (mission incentive): พวกนี้ยึดมั่นในอุดมการณ์เป็นคำอธิบายความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวัน ด้วยเหตุนี้ การถือครองจิตใฝ่ฝันสนับสนุนจึงอยู่ที่นั่นการเมืองประเภทนี้ถือเครื่องในหลักการของอุดมการณ์ วัตรปฏิบัติทางการเมืองของพวกนี้ก็คือ การมุ่งมั่นที่จะทำให้อุดมการณ์ของตนเป็นจริง ยิ่งไปกว่านี้ พวกนี้ก็มีมุ่งมั่นที่จะทำให้ล้าหลังศัตรูทางการเมือง พวกเขามองว่าผู้ต่างอุดมการณ์ ก็คือ ผู้อยู่ฝั่งตรงข้าม การเมืองในความหมายของพวกนี้จึงหมายถึง ถ้าไม่เป็นมิตรก็เป็นศัตรู ดังนั้น กล่าวได้ว่า การเมืองแบบคำหรือชาวทำให้ นักการเมืองประเภทนี้หาพันธมิตรได้ยาก อีกทั้งยังเพิ่มศัตรูได้ง่าย

7. นักการเมืองที่มีแรงจูงใจมาจากการต้องการให้ผู้อื่นยกย่องเทิดทูน (adulation incentive): นักการเมืองประเภทนี้ชอบให้ตนเองเป็นที่ยกย่องและรักใคร่เป็นพิเศษ ด้วยเหตุนี้ สิ่งที่พวกเขาคาดหวังก็คือ การได้รับการยกย่องจากลูกน้องและประชาชน พวกนี้ชอบให้ผู้คนห้อมล้อมตนเองอยู่ตลอดเวลา กล่าวในด้านบุคลิก นักการเมืองประเภทนี้เป็นพวกชอบแสดงอำนาจและมีความเชื่อมั่นในตัวเองอย่างสุดโต่ง พวกนี้ไม่ชอบจมอยู่กับความขัดแย้ง ด้วยเหตุนี้ หากมีใครเหยียดแย้ง พวกเขาจะตอบโต้อย่างถึงที่สุด

ตามที่กล่าวมา ทั้งความเห็นของ Dahl และ Woshinsky ลักษณะของนักการเมืองแต่ละแบบย่อมมีผลต่อการตัดสินใจนโยบายสาธารณะด้วย ขณะที่นักการเมืองที่มุ่งมั่นต่อผลประโยชน์ส่วนรวมหรือมุ่งแก้ไขปัญหาสังคมตามความคิดและอุดมการณ์ของตน ตลอดจนถึงคำนึงถึงแง่มุมทางจริยธรรมมาโดยตลอด นักการเมืองเหล่านี้ย่อมตัดสินใจภายใต้อุดมการณ์ที่ว่าผลประโยชน์ส่วนรวมย่อมสูงส่งยิ่งกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว กล่าวอีกนัยหนึ่ง นักการเมืองประเภทนี้มักปฏิบัติงานโดยยึดถือข้อกฎหมายหลักจารีตประเพณีและศีลธรรมเป็นสรณะ ตรงข้ามนักการเมืองที่ยึดถือแค่ผลประโยชน์ส่วนตนพวกเขามักตัดสินใจโดยพยายามหลบเลี่ยงข้อกฎหมาย รวมทั้งมีการกระทำที่หมิ่นเหม่ต่อหลักจารีตประเพณีและศีลธรรม

ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหาร

สำหรับแนวคิดการเมืองและการบริหารนั้นสามารถแบ่งออกเป็นสองมุมมองหลัก ได้แก่ มุมมองแรกมองว่า ควรแยกการเมืองและการบริหารออกจากกัน นักคิดคนสำคัญในกลุ่มนี้ได้แก่ Woodrow Wilson, Frank J. Goodnow, Leonard D. White และ Max Weber ซึ่งต่างได้เสนอแนวความคิดว่า การบริหารควรแยกออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด โดยเชื่อว่า ถ้าหากแยกการเมืองและการบริหารออกจากกันแล้ว การตัดสินใจนโยบายจะมีประสิทธิภาพ เนื่องด้วยตามคติตะวันตกที่เชื่อว่า สิ่งใดที่แยกออกจากกันแล้วจะทำให้เกิดการดำเนินงานเฉพาะด้านซึ่งจะเป็นงานที่ดีที่สุด เพราะการเมืองเป็นเรื่องของการออกกฎหมายและกำหนดนโยบาย ส่วนการบริหารเป็นเรื่องของการนำออกกฎหมายและนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการ และแม้ว่า หน้าที่ของการบริหารจะถูกกำหนดโดยฝ่ายการเมืองแต่การบริหารงานอยู่นอกขอบข่ายของการเมือง ฉะนั้น ปัญหาของการบริหารจึงมิใช่ปัญหาของฝ่ายการเมืองและการเมืองจึงไม่ควรจะมาทบทวนทุกซ์

ในการดำเนินกลยุทธ์นโยบายกับหน่วยงานของฝ่ายบริหาร หรืออีกนัยหนึ่งหมายความว่า หน้าที่ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารต้องแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด โดยหน้าที่ของฝ่ายการเมืองหมายถึง เรื่องนโยบาย และการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ ส่วนหน้าที่ของฝ่ายบริหาร หมายถึง การบริหาร และการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ และการบริหารไม่ควรอยู่ภายใต้การเมืองและเรื่องของผลประโยชน์ ด้วยเหตุนี้ การเมืองไม่ควรเข้าแทรกแซงการบริหารเพราะการบริหารเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง (facts) แต่การเมืองเป็นเรื่องของค่านิยม นั่นหมายความว่า ฝ่ายบริหารควรจะใช้การศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ที่สามารถปลอดจากค่านิยม โดยตัวของมันเองและภาระหน้าที่ของฝ่ายบริหารก็คือ การยึดหลักประหยัดและมีประสิทธิภาพ

แต่อย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าวกลับถูกโต้แย้งจากนักวิชาการคนสำคัญ เช่น Paul Henson Appleby ว่าการเมืองกับการบริหารไม่สามารถแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดได้ เพราะการบริหารงานของรัฐแท้จริงเป็นเรื่องของการเมือง กระบวนการบริหารเป็นกระบวนการสำคัญกระบวนการหนึ่งของการเมือง เรื่องของการบริหารนโยบายและการเมืองเกี่ยวข้องผูกพันกันอย่างใกล้ชิด ซึ่งการบริหารงานเป็นส่วนหนึ่งและแยกไม่ออกจากกระบวนการปกครอง และ Appleby ยังได้ย้ำว่าอำนาจในการกำหนดนโยบายมิใช่เป็นอำนาจผูกขาดของฝ่ายใด ซึ่งฝ่ายบริหารเองก็มีอำนาจมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายเช่นกันในหลายลักษณะ กล่าวคือ ในทางปฏิบัติ นักบริหารเป็นผู้สร้างกฎเกณฑ์นโยบายอยู่ตลอดเวลา นักบริหารจะเป็นผู้ตีความกฎหมายและตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ทั้งยังทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อฝ่ายนิติบัญญัติ โดยปกติแล้วฝ่ายนิติบัญญัติจะวางนโยบายไว้กว้าง ๆ และฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายในรายละเอียดต่อไป แต่ก็ไม่จำเป็นเสมอไป นอกจากนั้นแล้ว Norton E. Long ยังเป็นนักวิชาการอีกท่านหนึ่งที่สนับสนุนแนวคิดที่ว่าการบริหารคือการเมือง โดยย้ำว่า แม้ว่าอำนาจจะเปรียบเสมือนเลือดหล่อเลี้ยงชีวิตแต่กลับเป็นปัจจัยที่นักวิชาการมักหลงลืม บางครั้งหน่วยงานหรือโครงการที่มีกฎหมายรองรับก็อาจเป็นอัมพาตได้เพราะเกิดปัญหาเรื่องอำนาจขึ้น อำนาจเป็นสิ่งที่มิได้ถูกผูกขาดอยู่ที่ผู้นำสูงสุดเท่านั้นแต่อำนาจเป็นสิ่งที่กระจายอยู่ทั่วไปในองค์กรทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และนักบริหารจะคงอยู่ได้จำเป็นต้องอาศัยฐานอำนาจ แม้ว่านักบริหารจะมีความเชี่ยวชาญพิเศษแต่ทว่ากระบวนการในการกำหนดนโยบายต้องอาศัยการสนับสนุนทางการเมืองด้วย เช่น การสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม และเหตุผลหลักที่ทำให้ระบบราชการต้องขึ้นอยู่กับกระแสคลื่นทางการเมือง นั่นก็เป็นเพราะว่า ความอ่อนแอในโครงสร้างของพรรคการเมืองซึ่งทำให้ไม่สามารถป้องกันให้ระบบราชการปลอดจากการเมืองและไม่สามารถกำหนดแนวนโยบายที่แน่นอนให้ระบบราชการสามารถนำไปปฏิบัติได้ แต่กลับปล่อยให้นโยบายคลุมเครือและบังคับให้ระบบราชการต้องตัดสินใจนโยบายเสียเอง ดังนั้น หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐจึงต้องพยายามสร้างฐานสนับสนุนตนในทางการเมือง นักบริหารเองก็ต้องใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจนโยบายต่าง ๆ โดยคำนึงถึงกระแสคลื่นทางการเมืองเป็นหลัก นั่นย่อมหมายความว่า ความสำเร็จในการทำงานของราชการจึงมิได้อยู่ที่ตัวข้าราชการหรือหน่วยงานเท่านั้น หากแต่ยังขึ้นอยู่กับพลังอื่น ๆ ในสังคมอีกด้วย (Bowornwathana, 2005: 12-125)

ในตอนหลัง ความคิดเรื่อง การแยกการเมืองออกจากการบริหาร ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาถกเถียง โดยอาศัยการศึกษาจากปรัชญาการเมืองพร้อมไปกับใช้แนวทางการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญนิยม (constitutional approach) มาวิเคราะห์แนวทางนี้ การแยกการเมืองออกจากการบริหารถือเป็นการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) ซึ่งมักปรากฏในรัฐธรรมนูญและถ้าสืบสาวราวเรื่องให้ลึกลงไปก็เป็นไปตาม

ความคิดของพวกรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) (Patrick, 2012: 65-67) กล่าวโดยสรุป การแยกการเมืองและการบริหารออกจากกันเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก เพราะว่าการเมืองและการบริหารเป็นส่วนต่อเนื่องและมีความสัมพันธ์ระหว่างกันในลักษณะของกระบวนการ โดยฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการให้ข้อมูลแก่ฝ่ายการเมืองก่อนการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งในตรงนี้ ฝ่ายบริหารอาจจะชี้นำฝ่ายการเมืองก็ได้ และในทางกลับกันฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการนำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลทางนโยบาย ด้วยเหตุนี้ จึงมีการโต้แย้งทางทฤษฎีว่า หลาย ๆ ครั้งข้าราชการประจำหรือองค์การราชการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากกว่าภาคสังคม

บทวิเคราะห์: แง่มุมทางกฎหมายและบริบทแห่งความเป็นจริง

ตามที่ได้กล่าวเอาไว้ในความนำว่างานศึกษาชิ้นนี้ถือเอาว่านักการเมืองระดับท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ มักมีแรงจูงใจในการมุ่งเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองคือ ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น อันเป็นไปตามทฤษฎีที่นักรัฐศาสตร์ไม่ว่าจะเป็น Robert A. Dahl (1976: 65-67) และ Oliver H. Woshinsky (1995: 166-179) ได้ตั้งเอาไว้คือ นักการเมืองบางจำพวกมีแรงผลักดันในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองรวมทั้งเมื่อได้รับตำแหน่งแล้วก็มีพฤติกรรมทางการเมืองและพฤติกรรมทางการบริหาร (กรณีที่เป็นผู้บริหาร) ที่เรียกว่า การมุ่งผลประโยชน์ส่วนตน ไม่ว่าจะเป็นในด้านเกียรติยศทางสังคม อำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ จึงปรากฏภาพในวงกว้างทั้งในสื่อและงานวิจัย (Academic Team Thai Associationtessabar, 2016a) ไปในทำนองว่านักการเมืองที่เป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มากนักน้อย มักมีพฤติกรรมไปในทางที่ใช้อำนาจโดยมิชอบ อีกทั้งยังทำการฉ้อราษฎร์บังหลวง ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งนี้ทั้งนั้น การกระทำดังกล่าวได้ก่อผลกระทบต่อตัวข้าราชการและองค์การราชการซึ่งตามหลักบริหารองค์การสาธารณะ พระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 มิได้มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมเนื้อหา อันเกี่ยวข้องกับการรักษาระบบคุณธรรม ธรรมภิบาล และส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างนักการเมืองและข้าราชการประจำ

มีข้อน่าสังเกตเบื้องต้นหลังจากได้สนทนาวางอย่างไม่เป็นทางการกับฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำบางคนในบางพื้นที่ของภาคเหนือตอนบนพบว่า ด้วยเหตุที่ข้าราชการการเมืองอย่างนายกเทศบาล ตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีแรงจูงใจในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองก็เพื่อยกฐานะทางสังคม รวมทั้งต้องการคนห้อมล้อมและยกย่องสรรเสริญทั้งจากประชาชนและข้าราชการประจำหรือที่ Robert A. Dahl (1976) เรียกรวม ๆ กันว่า มีความมุ่งหวังในแง่ผลประโยชน์ส่วนตนเป็นสำคัญ เมื่อเป็นเช่นนี้ ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นด้านบนดินหรือใต้ดิน จึงถูกคาดคะเนว่าต้องได้รับกลับคืนมา รวมทั้งผลกำไรซึ่งจะมากขึ้นอยู่กับโอกาส ที่สำคัญ การเลือกตั้งในเขตท้องถิ่นระดับตำบล ผู้สมัครรับเลือกตั้ง (candidate) แม้บางส่วนจะอยู่ในส่วนยอดของชุมชนหรือที่เรียกว่า ชนชั้นนำท้องถิ่น (local elites) แต่ทว่า พวกเขามีได้มีทรัพยากรมากพอที่จะใช้จ่ายในทางการเมืองโดยสูญเปล่าหรือสูญเป็นบางส่วน ยิ่งบางคนในบางชุมชนก็ได้มีฐานะแตกต่างไปจากชาวบ้านระดับกลางในชุมชนนั้นเท่าใดนัก ดังนั้น การคาดคะเนถึงผลตอบแทนกลับคืนย่อมเป็นสิ่งที่พวกเขาคาดการณ์เอาไว้ ยิ่งไปกว่านี้ หากมองไปถึงช่วงเวลาที่อยู่ในตำแหน่งโดยประมาณ 4 ปี พวกเขายังมีค่าใช้จ่ายทางสังคมในฐานะผู้มีตำแหน่งสำคัญในชุมชนอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของงานศพ งานแต่งงาน งานสงกรานต์และอื่น ๆ เพื่อให้ภาพดังกล่าว

ชัดเจนขึ้น ผู้วิจัยจะนำเสนอภูมิหลังทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่ไปกับการพิจารณาด้านรายจ่ายและรายรับของนักการเมืองประกอบด้วย ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1. ตารางแสดงค่าใช้จ่ายกับรายได้และแหล่งทุน

รายจ่าย	รายได้/รายรับและแหล่งเงินทุน
<p>1. กระบวนการเลือกตั้ง ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั้งบนดินและใต้ดิน ประมาณ 1 แสนถึง 2 ล้านบาท กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล ส่วนเทศบาลเมืองขนาดเล็ก ประมาณ 3-4 ล้านบาท ส่วนเทศบาลเมืองขนาดใหญ่ และส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ค่าใช้จ่ายสูงกว่านี้มาก</p>	<p>1. กระบวนการเลือกตั้ง 1.1 เงินส่วนตัว 1.2 ผู้สนับสนุน</p>
<p>2. ระหว่างดำรงตำแหน่ง (วาระ 4 ปี) ค่าใช้จ่ายสำหรับทีมงาน/สท. งานประเพณี ของชุมชน งานสังคมส่วนตัว งานศพ งานบวช งานขึ้นบ้านใหม่ งานแต่งงาน วันเกิด ฯลฯ</p>	<p>2. ระหว่างดำรงตำแหน่ง 2.1 เงินเดือนและค่าตอบแทนประชุมและอื่น ๆ ตามระเบียบ 2.2 โครงการรับเหมา (อาคาร ถนน คลอง) 2.3 จัดซื้อจัดจ้าง (ส่งขมิ้นท์ ของขวัญคำหัว) 2.4 เปอร์เซ็นต์โบนัส 2.5 ค่าวิ่งเต้นเข้าทำงานในองค์การ 2.6 ค่าวิ่งเต้นโยกย้ายตำแหน่งต่าง ๆ 2.7 ค่าเปิดกรอบตำแหน่งใหม่ให้บุคลากรที่ตกลงกันไว้ 2.8 ค่าเลื่อนขั้นตำแหน่งประจำปีงบประมาณ</p>

ที่มา: อโณทัย วัฒนาวร และ พินสุดา วงศ์อนันต์.

เมื่อพิจารณาจากตารางในด้านค่าใช้จ่าย โดยเปรียบเทียบแล้วค่าใช้จ่ายบนดิน (ค่าใช้จ่ายทั่วไป) และใต้ดิน (ผิดกฎหมาย เช่น จัดเลี้ยงและซื้อเสียง) รวมกัน เขตเมืองย่อมสูงกว่าเขตชนบทกล่าวคือ 1 แสน ถึง 2 ล้านบาท ทั้งนี้ ยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่นด้วย อย่างเขตที่ปราศจากการแข่งขันหรือมีทีมเดียว เขตที่มีการแข่งขันหรือมีแค่ 2 ทีมแข่งกัน รวมทั้งอาณาเขตของเทศบาลหรือ อบต. นั้น ๆ ไม่กว้างขวางมากนัก อีกทั้งยังรวมถึงกรณีที่การแข่งขันในสมัยนั้น ๆ ถือเป็นสมัยหลังของผู้สมัครที่มีคะแนนนิยมสม่ำเสมอ จึงทำให้ค่าใช้จ่ายน้อยลงกว่าเดิมเพราะโดยรวมแล้วเป็นที่รู้จักของผู้คนโดยทั่วไป

อาจกล่าวได้ว่า ค่าใช้จ่ายโดยประมาณตามที่กล่าวมาข้อมีไม่มากก็น้อยต่อการตัดสินใจของบุคคลที่จะก้าวเข้าสู่เกมการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พวกเขาต้องคำนวณถึงรายได้หรือรายจ่ายที่ตนเองพึงมีอยู่ รวมทั้งแหล่งทุนอื่นที่อาจหามาสนับสนุน ยิ่งไปกว่านั้น ต้องคิดต่อไปด้วยว่า หลังจากชนะหรือแพ้เลือกตั้งพวกเขาจะบริหารจัดการกับค่าใช้จ่ายในช่วงต่อไปอย่างไร โดยที่พวกเขาต้องดำรงตนเองอยู่ได้และเพื่อให้มองเห็นภาพชัดเจนขึ้น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาจากพื้นฐานรายได้หรือรายรับต่อเดือนของพวกเขาด้วย ซึ่งนับเป็นรายได้ที่มาจากอาชีพหรือการประกอบการของพวกเขา โดยที่ผู้วิจัยขอนำเอาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมืองแห่งหนึ่งมาเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตชนบทแห่งหนึ่ง ดังปรากฏตามตารางที่ 2 และ 3

ตารางที่ 2. ตารางแสดงภูมิหลังทางเศรษฐกิจ-สังคมของนายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเวียงน้อย

เทศบาล และ องค์การ บริหารส่วน ตำบล	ชื่อ-สกุล	อาชีพ	การศึกษา	รายได้ต่อเดือน (ประมาณการ)
1	ก	ค้าขายธุรกิจส่วนตัว อุปกรณ์ไฟฟ้า การเกษตร	ปริญญาตรี	50,000 - 70,000
2	ข	ร้านขายโทรศัพท์และธุรกิจลิขสิทธิ์	ปริญญาโท	50,000 - 70,000
3	ค	ธุรกิจส่วนตัว	ปริญญาตรี	30,000 - 50,000
4	ง	ไม่ชัดเจน	สูงกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น	ไม่แน่นอน
5	จ	ค้าขาย	สูงกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น	15,000
6	ฉ	รับเหมาก่อสร้าง	ปริญญาตรี	50,000 - 80,000
7	ช	เกษตรกร	ปริญญาตรี	15,000
8	ซ	ขายของชำทั่วไป	ปริญญาตรี	20,000
9	ฅ	รับเหมาก่อสร้าง	ปริญญาโท (กำลังต่อเอก)	50,000 - 80,000
10	ฎ	ขายของชำทั่วไป	ปริญญาตรี	20,000

ที่มา: ข้อมูลโดยนักการเมืองในเขตอำเภอนี้ท่านหนึ่งและพิจารณาจากฐานข้อมูลทางเศรษฐกิจที่นายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละคนทำอยู่

ตารางที่ 3. ตารางแสดงภูมิหลังทางเศรษฐกิจ-สังคมของนายกเทศมนตรีในอำเภอเชียงใหม่

เทศบาล	ชื่อ-สกุล	อาชีพ	การศึกษา	รายได้ต่อเดือน (ประมาณการ)
ก	1	ตัวแทนนิคมพาณิชย์	ปริญญาโท	150,000 – 200,000
ข	2	ค้าขายพืชไร่และโรงอบลำไย	ปริญญาตรี	60,000 – 100,000
ค	3	ทำธุรกิจ รับถมที่ดิน ซื้อขายที่ดิน และทำธุรกิจเกี่ยวกับการถ่ายเอกสาร	ปริญญาตรี กำลังศึกษาต่อปริญญาโท	250,000 – 400,000
ง	4	รับเหมา ถมดิน ขุดดิน	มัธยมศึกษาตอนต้น	100,000 – 150,000
จ	5	ค้าขายพืชผลผลิตการเกษตร ธุรกิจส่งออกใบลำไยอบแห้ง	ปริญญาตรี	70,000 – 100,000
ฉ	6	ข้าราชการบำนาญ (ครู)	ปริญญาตรี	20,000
ช	7	ทนายความ	ปริญญาตรี	30,000
ซ	8	รับซื้อผลผลิตพืชไร่และโรงอบลำไย	ปริญญาตรี	50,000
ฌ	9	อดีตพนักงานบริษัทเอกชน	ปริญญาตรี	25,000
ฎ	10	พ่อค้าคนกลางนำเข้าสินค้าจากประเทศพม่าและส่งสินค้าไปเมืองจีน	ปริญญาตรี	50,000 – 80,000
ฏ	11	รับเหมา ทำบิมน้ำมันให้กับบริษัท ปตท.	ปริญญาโท	150,000 – 200,000
ฏ	12	ข้าราชการบำนาญ (ทหาร)	หลักสูตรนักเรียนจำอากาศ	15,000

ที่มา: ข้อมูลโดยนักการเมืองในเขตอำเภอนี้ท่านหนึ่งและพิจารณาจากฐานข้อมูลทางเศรษฐกิจที่นายกเทศมนตรีแต่ละคนทำอยู่

เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลตารางที่ 2 และที่ 3 พอจะทำให้ทราบได้ว่า ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของนักการเมืองในเขตเมืองสูงกว่านักการเมืองเขตชนบท ทั้งนี้ ก็คงด้วยเหตุผลของสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจของคนในเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คนในเมืองมีทางเลือกในทางธุรกิจเหนือกว่าคนในชนบท ขณะเดียวกัน ต้องไม่ลืมด้วยว่า ค่าใช้จ่าย (cost of living) ของคนในเขตเมืองก็ย่อมสูงกว่าคนในเขตชนบท ดังนั้น จึงมีข่าวสารออกมาเสมอว่า การแข่งขันทางการเมืองในเขตเมืองสูงกว่าในเขตชนบท พร้อมกันนี้ การทุจริตในเขตเมืองก็สูงกว่าอีกด้วย

สำหรับกรณีของรายได้ กรณีของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้บริหาร โดยตำแหน่งแล้ว ผู้บริหารและคณะย่อมมีรายได้ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังปรากฏในตารางที่ 4 ส่วนตำแหน่งอื่น ๆ ก็มีรายได้ตามตำแหน่งดังปรากฏในตารางที่ 5

ตารางที่ 4. ตารางแสดงบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินค่าตอบแทนของนายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี

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

ที่มา: ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และการจ่ายค่าเบี้ยประชุมกรรมการสภาเทศบาล ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2557

ตารางที่ 5. ตารางแสดงบัญชีอัตราเงินค่าตอบแทนของประธานสภา รองประธานสภา สมาชิกสภาเทศบาล เลขาธิการนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

รายได้ของเทศบาล (ล้านบาท)	เงินค่าตอบแทนรายเดือน (บาท/เดือน)				
	ประธานสภา เทศบาล	รองประธาน สภา	สมาชิกสภา เทศบาล	เลขาธิการนายก เทศมนตรี	ที่ปรึกษานายก เทศมนตรี
เกิน 300	30,540	24,990	19,440	19,440	13,880
เกิน 100-300	24,720	20,250	15,750	15,750	11,250
เกิน 50-100	16,500	13,500	10,500	10,500	7,500
เกิน 25-50	15,840	12,960	10,080	10,080	7,200
เกิน 10-25	15,180	12,420	9,660	9,660	6,900
เกิน 9-10	10,880	8,900	7,080	7,080	4,950
เกิน 7-9	9,600	7,860	6,080	6,080	4,340
เกิน 5-7	8,580	7,020	5,460	5,820	3,900
เกิน 3-5	7,560	6,200	4,820	5,820	3,440
เกิน 1-3	6,360	5,180	4,030	5,820	2,880
ไม่เกิน 1	5,520	4,530	3,520	5,820	2,520

ที่มา: ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เลขาธิการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และการจ่ายค่าเบี้ยประชุมกรรมการสภาเทศบาล ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2557 โดยรายได้ของเทศบาล หมายถึง รายได้ตามงบการเงินประจำปี (งบแสดงผลการดำเนินงานที่จ่ายจากเงินรายรับ) ของปีงบประมาณที่แล้วมา ทั้งนี้ ไม่รวมเงินกู้ เงินสะสม และเงินอุดหนุนทุกประเภท ใช้เป็นฐานในการคำนวณอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนในการจัดหางบประมาณรายจ่ายประจำปีและการจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทน

ตามที่กล่าวมา เมื่อคนเหล่านี้ได้รับตำแหน่งทางการเมือง พวกเขาจึงต้องดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อที่จะได้รับค่าใช้จ่ายกลับคืนมา โดยผ่านโครงการต่าง ๆ ของรัฐท้องถิ่น ทั้งนี้ บุคคลที่ได้รับความกดดันก็คือ ข้าราชการประจำตำแหน่งสำคัญ ๆ อย่างปลัด หัวหน้าคลัง หัวหน้าโยธา เป็นอาทิ โดยที่มีรูปแบบสำคัญดังต่อไปนี้คือ

1. การลงนามเห็นชอบโครงการต่าง ๆ ที่ฝ่ายการเมืองเสนอให้ผ่านความเห็นชอบ
2. ลงนามในเช็คสั่งจ่ายตามโครงการต่าง ๆ
3. เป็นกรรมการตรวจรับ

ดังนั้น จึงไม่แปลกที่รัฐส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกตรวจสอบจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และผู้ได้รับผลกระทบมากที่สุดก็คือ ข้าราชการประจำ เพราะอย่างน้อยก็มีกฎหมายทางวินัยควบคุมอยู่และที่เกินไปกว่านั้นก็คือ กฎหมายอาญาและแพ่งที่น่าสนใจก็คือ นักการเมืองมักพันผิดแทบทั้งสิ้น ยิ่งไปกว่านั้น หากหัวหน้าส่วนราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตำแหน่งสูงสุดคือ ปลัดองค์การฯ ไม่สามารถสนองตอบข้อเสนอของฝ่ายการเมือง ฝ่ายการเมืองก็จะหาทางกดดันทุกวิถีทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การโยกย้ายหรือกดดันให้

ย้ายตำแหน่งให้พ้นไปจากพื้นที่ และรับโอนปลัดคนใหม่ให้มารับหน้าที่แทน ที่น่าตระหนกไปกว่านั้น บางกรณี ปลัดคนใหม่ยังต้องจ่ายค่าตำแหน่งที่โอนย้ายมาให้อีกด้วยในราคาหลายแสนบาท

เฉพาะงานศึกษานี้ ผู้เขียนพบว่า สัมพันธภาพระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักถูกมองไปทำนองที่ว่า ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจโดยมิชอบเหนือฝ่ายข้าราชการประจำ กล่าวคือ การเปิดกรอบตำแหน่ง การบรรจุและแต่งตั้ง การย้ายและการโอน การประเมินและการเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งในสายงานที่สูงขึ้นหรือการคัดเลือกเพื่อให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นในสายงานเดิม การพิจารณาเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ฝ่ายการเมืองมักจะอาศัยเงื่อนไขของอำนาจชอบธรรม หรืออำนาจของตำแหน่งที่บัญญัติไว้ในกฎหมายในการให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการประจำ ดังปรากฏในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2539) ในส่วนของเทศบาลตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552)¹ และในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 59-60 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2539 (แก้ไขถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552)²

ในงานศึกษาชิ้นนี้ ผู้เขียนได้เรียบเรียงให้เห็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเทศบาลขนาดเล็กบางแห่ง ในจังหวัดภาคเหนือตอนบน รวมทั้งในองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่ง โดยอาศัยข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในองค์การต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย นักการเมือง (นายกฯ เลขานุการนายกฯ และ สจ.) ข้าราชการประจำ (ปลัด) และองค์กรอิสระคือ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ผลการศึกษาพบว่า การบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่ฝ่ายการเมืองเป็นผู้ที่มีอิทธิพลเหนือฝ่ายข้าราชการประจำในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

กรณีการตัดสินใจนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กล่าวได้ว่า ก่อนที่โครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่นั้น ฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาร่วมกัน ในแง่ของกฎระเบียบว่าการดำเนินงานโครงการนั้น ๆ อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ และงบประมาณจะมาจากแหล่งใด เป็นต้น ในกรณีความสัมพันธ์เช่นนี้ หากฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำมีความเห็นชอบร่วมกันก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความราบรื่นนับตั้งแต่ขั้นตอนของการสำรวจโครงการ การเขียนโครงการ เปิดประมูล การควบคุม ตรวจสอบโครงการ และการตรวจรับโครงการ ยกตัวอย่างเช่น องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ นายกฯ อบต. ต้องการทำโครงการขุดลอกลำเหมือง (โครงการประเภทนี้เป็นโครงการที่สร้างผลประโยชน์เป็นอันดับหนึ่งให้กับทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการ ข้าราชการและนักการเมือง) โดยนายกฯ อบต. ได้สั่งให้ช่างโยธาสำรวจว่าจะสร้างลำเหมืองยาวที่สุดได้เท่าไรและให้เงินงบประมาณไม่เกิน 1,900,000 บาท เพื่อหลีกเลี่ยงการประมูลแบบ E-Action ที่มีขั้นตอนที่ยุ่งยากและไม่เอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องของตน จากนั้นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์แผนและนโยบายก็จะเป็นผู้เขียนโครงการ กระทั่งโครงการได้ผ่านการอนุมัติงบประมาณจากผู้ให้การสนับสนุน (ซึ่งอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติ) ในขั้นตอนต่อมา นายกฯ อบต. ได้เรียกทุกฝ่ายมาประชุมทั้งหัวหน้าพัสดุ หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธาและปลัด อบต. เพื่อให้มีการ

เปิดสอบราคาที่เอื้อประโยชน์กับผู้ประกอบการของตน โดยผู้ประกอบการจะจ่ายค่าตอบแทนให้ทุกฝ่าย 10% ของโครงการและต้องจ่ายอีก 30% ให้กับผู้อนุมัติสนับสนุนงบประมาณ รวมแล้วโครงการนี้มีส่วนต่างของเงินทองถึง 40% (Intuwan, 2010)

แต่ทว่า หากความเห็นของทั้งสองฝ่ายสวนทางกัน กล่าวคือ ในด้านของนักการเมืองเองก็พยายามที่จะอาศัยอำนาจชอบธรรมตามกฎหมายกดดันให้ข้าราชการที่เถรตรงอำนวยความสะดวกให้กับพวกพ้องและเครือข่ายของตน และมักก่อให้เกิดเป็นความขัดแย้งที่ค่อย ๆ ทวีคูณมากขึ้นเรื่อย ๆ และปรากฏเป็นพฤติกรรม การกลั่นแกล้งผู้ใต้บังคับบัญชาที่ไม่สนองนโยบายของตนในหลากหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการเข้มงวดการอนุมัติวันลา การจับผิดในการทำงาน ซึ่งความสัมพันธ์ในองค์กรราชการเช่นนี้บั่นทอนขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน กระทั่งนำไปสู่การขอยกย้ายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อื่น แต่อย่างไรก็ตาม ตามระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้การโยก (ย้าย) จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับ 3 ส่วนหลัก ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปลายทางที่ต้องรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นทางที่จะต้องอนุมัติให้โยกย้าย และข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์ด้วย กล่าวได้ว่า เงื่อนไขแบบนี้ทำให้การโยกย้ายมีอาจเกิดขึ้นได้ง่ายดายและนำมาสู่การเรียกร้องผลประโยชน์ของนักการเมืองในฐานะที่เป็นหน่วยงานปลายทางที่จะรับการโอนย้าย และหน่วยงานต้นทางที่อนุมัติให้มีการโยกย้าย

กรณีการสอบบรรจุและแต่งตั้ง

ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่ฝ่ายการเมืองในการกำหนดอัตรากำลัง การเปิดกรอบตำแหน่งและกระบวนการสอบ การสอบเพื่อเลื่อนระดับหรือเปลี่ยนสายงาน ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งข้าราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งในทางปฏิบัติกลับพบว่า การพิจารณาเพื่อสอบบรรจุและแต่งตั้ง และการสอบเพื่อเลื่อนระดับหรือเปลี่ยนสายงาน ผู้บริหาร (ฝ่ายการเมือง) มิได้คำนึงถึงความจำเป็นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อสนองต่อเครือข่ายอุปถัมภ์ของตน และการเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนจากการสอบบรรจุและแต่งตั้ง การซื้อขายตำแหน่งเป็นหลัก ดังที่ปรากฏเป็นข่าวตามสื่อกระแสหลักและรับรู้ในวงกว้างในทำนองที่ว่า “ซีละหนึ่งแสน” และในด้านของการสอบแข่งขันมีการดำเนินการโดยมิชอบไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งมักจะพบว่า ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดสอบ เป็นผู้สมัครสอบเพียงรายเดียวและยังเป็นผู้ที่สอบผ่านการคัดเลือกเสมอ อีกทั้งในกระบวนการสอบบรรจุและแต่งตั้งยังปรากฏตัวแสดง (actor) ที่สำคัญ นั่นก็คือ นักวิ่งเต้น (lobbyist) ผู้ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อตกลงระหว่างฝ่ายต่าง ๆ (ผู้ที่มีความประสงค์จะเข้าทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่มีอำนาจชอบธรรมหรือฝ่ายการเมือง และข้าราชการผู้ที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ) และด้วยเหตุที่การสรรหา (recruitment) ผู้ที่มีความรู้ความสามารถในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดความโปร่งใสและระบบคุณธรรมเช่นนี้ ทำให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นด้อยประสิทธิภาพ ทั้งในด้านของคุณภาพของบุคลากร ความจงรักภักดีต่อองค์กร ขาดขวัญและกำลังใจการปฏิบัติงาน และท้ายที่สุดย่อมกระทบต่อประชาชนในฐานะผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายของท้องถิ่นมิ่น้อย

กรณีการย้ายและการโอนตำแหน่ง

ดังที่กล่าวในข้างต้นแล้วว่า การย้ายและการโอนตำแหน่งของข้าราชการหรือพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากสามฝ่าย ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปลายทางที่ยินดีรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นทางที่จะต้องอนุมัติให้โยกย้าย และข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์ขอโอนย้าย ด้วยเงื่อนไขที่กำหนดเช่นนี้ ในทางปฏิบัติจึงก่อให้เกิดการตอรองเพื่อเรียกผลประโยชน์หรือเกิดสภาพของการซื้อขายตำแหน่งเกิดขึ้น ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ให้ข้อมูลหลักต่างยอมรับว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในหลายภูมิภาคของประเทศนั้นก็เป็นไปตามกลไกของตลาดเมื่อตำแหน่งมีอย่างจำกัด (เพียงตำแหน่งเดียว) (supply side) ในขณะที่ความต้องการ (demand) ของผู้ที่ประสงค์จะโยกย้ายกลับมีมาก โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีนั้นหมายความว่า หากข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์ที่จะโยกย้ายด้วยเหตุผลใด ๆ ก็ตามแต่ พวกเขาจำเป็นต้องตอบสนองต่อการเรียกผลประโยชน์ของนักการเมืองไม่ว่าราคาจะมากหรือน้อย

ยิ่งไปกว่านั้นแล้ว หากพิจารณาสาเหตุของความประสงค์ที่จะโยกย้ายของข้าราชการหรือพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว นอกจากเหตุผลในด้านของการโยกย้ายกลับถิ่นกำเนิดแล้ว อีกเหตุผลหนึ่งที่น่าสนใจและสะท้อนถึงประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นก็คือ ความคับข้องใจในการทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายข้าราชการและฝ่ายการเมือง ซึ่งมีวิธีการทำงานที่แตกต่างกัน โดยปรากฏเป็นสองกรณีหลัก กล่าวคือ 1) ความประสงค์ขอโยกย้ายของข้าราชการมักเกิดขึ้น หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ภายหลังการเลือกตั้ง) ทำให้ผู้บริหารชุดใหม่มีความหวาดระแวงข้าราชการประจำไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม และมักจะกดให้ข้าราชการโยกย้ายไปยังพื้นที่อื่น และรับโอนข้าราชการที่ตนเองมีความไว้วางใจมาแทน และหากข้าราชการไม่สามารถโยกย้ายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้ สัมพันธภาพระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำย่อมตกอยู่ในสภาวะตึงเครียดและไม่ส่งผลดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้ายที่สุด 2) การที่ฝ่ายการเมือง (นายกฯ) และฝ่ายข้าราชการ (ปลัดฯ) มีรูปแบบหรือวิธีการทำงานแตกต่างกัน กล่าวคือ ฝ่ายการเมืองมักมุ่งเน้นการทำงานที่ตอบสนองประชาชนหรือเครือข่ายอุปถัมภ์ของตนอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ฝ่ายข้าราชการกลับต้องยึดกฎหมายและระเบียบปฏิบัติอื่น ๆ ที่ถูกต้องเพื่อป้องกันความผิดพลาดและการตรวจสอบจากองค์กรอิสระ จึงทำให้การทำงานไม่มีความราบรื่นและเกิดเป็นความขัดแย้งจนนำไปสู่การประสงค์โยกย้ายของข้าราชการประจำ

กรณีการเรียกเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) จากข้าราชการประจำ

สำหรับประเด็นการเรียกผลประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) จากข้าราชการหรือพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องยอมรับว่ากรณีดังกล่าวมิใช่เรื่องใหม่หากแต่เป็นปรากฏการณ์ที่มักเกิดขึ้นทุกปีดังปรากฏในสื่อกระแสหลัก และกรณีดังกล่าวจะปรากฏเป็นคดีความหรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการสามารถประนีประนอมกันได้หรือไม่ หรือหมายความว่า ถ้าข้อตกลงในเรื่องผลประโยชน์สามารถดำเนินไปโดยที่ทั้งสองฝ่ายต่างเห็นพ้องต้องกันก็เป็นการยากที่จะหาหลักฐานในการเอาผิดฝ่ายการเมือง

ทั้งนี้ การเรียกร้องผลประโยชน์จะมากขึ้นอยู่กับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งพวกเขาเหล่านั้นมักจะอ้างอำนาจชอบธรรม ในการพิจารณาประเมินการให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเรื่องกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการกำหนดเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ นอกเหนือไปจากนั้นแล้ว งานวิจัยชิ้นนี้ยังพบว่า สาเหตุของการเรียกร้องผลประโยชน์เงินโบนัสของฝ่ายการเมือง โดยฝ่ายการเมือง ได้ให้เหตุผลว่าด้วยข้อจำกัดของระเบียบที่ครอบคลุมเฉพาะข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ในขณะที่ลูกจ้างชั่วคราวและลูกจ้างตามภารกิจกลับมิได้รับเงินโบนัส ซึ่งฝ่ายการเมืองมองว่าไม่มีความเป็นธรรมจึงจำเป็นต้องเรียกร้องผลประโยชน์เงินโบนัสเพื่อจัดสรรแจกจ่ายอย่างเสมอภาค แต่อย่างไรก็ตาม คงต้องพิจารณาด้วยว่า กลุ่มพนักงานส่วนท้องถิ่นกลุ่มดังกล่าวคือ กลุ่มที่ได้รับการว่าจ้างที่อาจจะเป็นไปได้เพื่อการตอบแทนฐานเสี่ยง หัวคะแนนของผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ๆ อีกด้วย

จากผลการศึกษาข้างต้นรวมทั้งงานศึกษาอื่น รวมไปถึงกระทั่งข้อวิพากษ์วิจารณ์ตามสื่อมวลชน กระแสหลัก ได้นำไปสู่กระแสการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ประกอบกับ การเมืองไทยในช่วงเปลี่ยนผ่านที่เกิดแรงปะทะทางการเมืองระหว่างรัฐบาลยิ่งลักษณ์และผู้สนับสนุน กับขบวนการต่อต้านรัฐบาลที่รู้จักกันรวม ๆ ว่า กปปส. ผลการขัดแย้งจบลงด้วยชัยชนะของฝ่าย กปปส. ที่สำคัญ ขบวนการเคลื่อนไหวของ กปปส. ได้จุดพลุให้สังคมทราบว่ามี ความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่จะต้องปฏิรูปก่อนเลือกตั้ง ทั้งนี้ นัยยะของการปฏิรูปหมายถึง การปฏิรูป 11 ด้าน ได้แก่ (1) การเมือง (2) การบริหารราชการแผ่นดิน (3) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (4) การปกครองท้องถิ่น (5) การศึกษา (6) เศรษฐกิจ (7) พลังงาน (8) สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม (9) สื่อสารมวลชน (10) สังคม (11) อื่น ๆ (The National Reform Council, 2015)

คงต้องกล่าวไว้ด้วยว่า ชนชั้นนำที่สำคัญอีกกลุ่มของสังคมไทยคือ คณะทหาร ก็มีท่าทีเสมอมาว่าสังคมไทยในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา เต็มไปด้วยความขัดแย้ง อย่างน้อยระหว่างสี่สี่สองฝ่าย คือเหลืองและแดง โดยที่ความขัดแย้งครอบคลุมกลุ่มอาชีพอย่างหลากหลายและครอบคลุมภูมิภาคต่าง ๆ หรือหลายภาคส่วนของสังคมไทย สถานการณ์ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความวุ่นวายใจในหมู่คณะทหารและได้นำมาซึ่งความเคลื่อนไหวในการเข้าไปแทรกแซงทางการเมือง ครั้งแรกปรากฏขึ้นในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 นำโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) และตามมาด้วยการรัฐประหารครั้งสุดท้ายคือ วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 นำโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

หากพิจารณาเปรียบเทียบระบอบทหาร (military regime) หลังการรัฐประหารทั้งสองครั้ง คงจะเห็นได้ว่า การรัฐประหารครั้งแรกไม่อาจสถาปนาระบอบการปกครองที่อำนวยความสะดวกแก้ไขปัญหาของประเทศได้อย่างทรงประสิทธิภาพ และมีถูกล้อเลียนว่าเป็นการรัฐประหารที่เสียของ ในแง่การวิเคราะห์ อาจพอสรุปได้ว่า รัฐบาลทหารในยุคนั้นไม่อาจแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ พอ ๆ กับความสูญเสียความชอบธรรมทางการเมือง (Zagorski, 2009: 28-31) อย่างไรก็ตามก็ดี กรณีการรัฐประหารครั้งหลัง ระบอบทหารที่ตั้งขึ้นมาดังที่รู้จักกันในนามแม่น้ำ 5 สาย อันประกอบไปด้วย สายที่ 1 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) สายที่ 2 คณะรัฐมนตรี (ครม.) สายที่ 3 สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) สายที่ 4 คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ และสายที่ 5 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ต่างก็ได้รับการจัดสร้างขึ้นมาโดยมีภารกิจเฉพาะของตนและต้องประสานกับฝ่ายอื่น ๆ อีก 4 ฝ่าย

กล่าวเฉพาะสภาพปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) หรือสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศถือเป็นองค์กรหลักในการมุ่งปฏิรูปประเทศ ตามยุทธศาสตร์ของคณะทหารซึ่งปรากฏ ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับ 59 หมวดการปกครองท้องถิ่น มีข้อพิจารณาว่าในระหว่างนี้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มุ่งปฏิรูปในหลายด้านรวมทั้งการปกครองท้องถิ่น โดยอาศัยแม่น้ำสายหลักสายหนึ่งคือ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูป จนกระทั่งมีคณะทำงานที่เรียกว่า คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น และกระบวนการทำงานที่ปรากฏผลออกมาในรูปของ (ร่าง) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ.... (The National Reform Council, 2016)

กล่าวได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เริ่มดำเนินการเมื่อสภาขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศได้จัดให้มีการประชุมครั้งที่ 8/2558 เมื่อวันที่อังคารที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 ตามข้อบังคับสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2558 ข้อ 73 วรรคสอง (4) ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการมีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทาง แผนการปฏิรูป วิธีการปฏิรูปพร้อมกำหนดเวลาการปฏิรูป และข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นให้สัมฤทธิ์ผล รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่สภามอบหมายในการดำเนินงาน คณะกรรมาธิการฯ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล การกำกับดูแล ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และเมื่อคณะกรรมาธิการรวมทั้งคณะอนุกรรมการได้ดำเนินการศึกษามาได้ระยะหนึ่ง ก็ได้ยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ..... โดยมีข้อพิจารณาถึงประเด็นสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทั้งที่สอดคล้องและแตกต่างจากข้อค้นพบในงานวิจัยชิ้นนี้ โดยสามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 6. ตารางเปรียบเทียบสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ประเด็นปัญหาร่วมกัน ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	ประเด็นปัญหาที่แตกต่างกัน ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
<p>1. โครงสร้างของคณะกรรมการการบริหารงานบุคคลที่มีมาตรฐานแตกต่างกันและไร้ความเป็นเอกภาพ</p> <p>คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นมี 3 ระดับคือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารส่วนบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ.ก.ท. และ ก.อบต.) และคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานท้องถิ่น (ก.จ.จ.ก.ท.จ. และ ก.อบต.จังหวัด) ซึ่งหากรวมกันทั่วประเทศจะมีองค์กรการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นมากถึง 233 คณะ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ เช่น การพิจารณาเรื่องเดียวกันแต่คณะกรรมการต่างจังหวัดกันให้ความเห็นชอบต่างกัน รวมทั้งยังมีปัญหาด้านภาระค่าใช้จ่าย ค่าตอบแทนคณะกรรมการซึ่งมีจำนวนมาก</p>	<p>1. การกำหนดโครงสร้างและอัตรากำลังมากเกินความจำเป็น โดยการกำหนดโครงสร้างและอัตรากำลังมักจะมีการกำหนดเพื่อเอื้อประโยชน์แก่บุคคล โดยมิได้คำนึงถึงค่างาน คุณภาพงาน ความยุ่งยากซับซ้อนของงาน เมื่อข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นมีคุณสมบัติที่สามารถแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงได้ก็เสนอขอกำหนดโครงสร้างและตำแหน่งเพิ่มเติม</p>
<p>2. การเปิดกรอบตำแหน่ง การสอบและบรรจุ การโยกย้าย การประเมิน การสอบเพื่อเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง มิได้ยึดระบบคุณธรรม (merit system)</p> <p>ปัญหาการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือกไม่โปร่งใส นั้นพบว่ามีการดำเนินการโดยมิชอบ คือไม่เป็นไปตามประกาศหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด รวมทั้งส่อไปในทางทุจริต เรียกรับผลประโยชน์ และการเอื้อประโยชน์ผ่านระบบอุปถัมภ์ทำให้ในการสอบคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งหรือการคัดเลือกเพื่อให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นนั้น มักมีการใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อให้พวกพ้องผ่านการคัดเลือก ดังนั้นข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรที่จัดสอบคัดเลือกมักเป็นผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเสมอ ตลอดจนการปรากฏว่ามีผู้สมัครเพียงรายเดียวในการสอบแต่ละครั้ง</p>	<p>2. กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย</p> <p>ปัญหาการดำเนินการทางวินัยพบว่า ไม่ได้กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ระเบียบบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การอุทธรณ์ การลงโทษ กำหนดให้มีการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.ท.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต.จังหวัด) ได้เพียงชั้นเดียว จึงทำให้ขาดการตรวจสอบให้เป็นที่ยุติและเป็นธรรมจากองค์กรที่เหนือกว่า ทั้งนี้ ยังพบว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนนั้นยังขาดแคลนบุคคลที่มีความรู้และประสบการณ์ เนื่องจากขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะจะต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบเพิ่มเติมนอกเหนือจากหน้าที่ตามปกติ</p> <p>ปัญหามาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งใน พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติรายละเอียดไว้เพียงแต่กำหนดให้เป็นอำนาจของ ก.ถ. ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. หรือ ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต. จังหวัดแล้วแต่กรณี เป็นผู้ออกประกาศ กฎ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ปัญหาสำคัญอีกประการคือ การตีความอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้ง 3 ระดับดังกล่าวว่ามีอำนาจในการประกาศ กฎ ระเบียบได้หรือไม่ เช่น การให้ทุนการศึกษาข้าราชการท้องถิ่น การให้เงินรางวัลประจำปี (โบนัส) เป็นต้น</p>

ตารางที่ 6. ตารางเปรียบเทียบสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

ประเด็นปัญหาร่วมกัน ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	ประเด็นปัญหาที่แตกต่างกัน ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
<p>3. ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น</p> <p>ปัญหาความยุ่งยากในการโอน (ย้าย) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมสามฝ่ายคือ 1. พนักงานส่วนท้องถิ่นที่ต้องการโอน (ย้าย) 2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นสังกัดยินดีให้ไป และ 3. องค์กรปกครองท้องถิ่นปลายทางยินดีรับ นำไปสู่การเกิดปัญหาตามมา เช่น การต่อรองเพื่อเรียกรับผลประโยชน์ การกลั่นแกล้งและการใช้ดุลยพินิจที่ไม่เป็นธรรมในการให้โอนหรือรับโอน การสร้างอิทธิพลใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อเอื้อประโยชน์ให้พวกของตน</p> <p>ปัญหาการขาดคุณภาพในการบังคับบัญชา ซึ่งตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ดังนั้น นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลทั้งกระบวนการ และมีมักพบปัญหาว่ามีการใช้อำนาจโดยมิชอบ เช่น การกลั่นแกล้งต่อพนักงานส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดความคับข้องใจ</p>	<p>3. วิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในระดับคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต. จังหวัด) ซึ่งตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยบุคคลจาก 3 ฝ่ายได้แก่ ผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้การดำเนินการด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างโปร่งใส สอดคล้องตามระบบคุณธรรม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในบางจังหวัดพบว่า คณะกรรมการระดับจังหวัดไม่มีความเข้มแข็งอันเนื่องมาจากความรู้ ไม่เข้าใจหรือไม่กล้าตัดสินใจ ในบางแห่งมีพฤติการณ์ที่ส่อไปในทางแสวงหาผลประโยชน์จากการเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการระดับจังหวัดด้วย ทั้งนี้ สาเหตุหนึ่งมาจากการเล่นพรรคเล่นพวกในการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ ทำให้คณะกรรมการระดับจังหวัดไม่มีความเข้มแข็งและมีได้เป็นกลไกในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง</p>

อนึ่ง ในส่วนของข้อเสนอในการปฏิรูปของคณะกรรมการฯ ผู้วิจัยขอสรุปให้เห็นกระบวนการแก้ไขระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ดังต่อไปนี้

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

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

ด้านโครงสร้างคณะกรรมการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีเอกภาพและมาตรฐานเดียวกัน

1. ยุบคณะกรรมการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับ ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้เหลือเพียงคณะเดียว เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ทำหน้าที่กำหนดทิศทาง นโยบาย ยุทธศาสตร์ หลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดย ก.ถ. ประกอบไปด้วย 3 ส่วนคือ ผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น) ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ทั้งนี้ ให้มีสำนักงาน ก.ถ. โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ทำหน้าที่

2. เสริมสร้างการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการในระดับจังหวัด เรียกว่า คณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นจังหวัด (อ.ก.ถ.จังหวัด) เพื่อให้ทิศทางและมาตรการในการบริหารบุคคลเป็นไปตามแนวทางที่ ก.ถ. กำหนด ทั้งนี้ ให้มีอำนาจตามที่ ก.ถ. มอบหมาย และเป็นหน่วยงานหลักในการกลั่นกรอง กำกับดูแล ให้ความเห็นชอบตลอดจนให้คำแนะนำกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด โดยองค์ประกอบของ อ.ก.ถ.จังหวัด มีลักษณะเดียวกันกับ ก.ถ. และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ทั้งนี้ ให้มีสำนักงาน อ.ก.ถ.จังหวัด โดยสำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเป็นผู้ทำหน้าที่แทน อย่างไรก็ตาม แม้จะมี ก.ถ. ในระดับกลาง และ อ.ก.ถ. จังหวัดในระดับจังหวัด แต่หน่วยปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระตามความเหมาะสมจำเป็นเช่นเดิม

ด้านระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

1. การจัดระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของท้องถิ่น และของรัฐ มีประสิทธิภาพและความคุ้มค่า ส่งเสริมและกำกับดูแลให้ข้าราชการท้องถิ่นปฏิบัติราชการอย่างมีคุณภาพ โดยคำนึงถึงระบบคุณธรรมต่อไปนี้

1) การสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งและบรรจุต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

2) การพัฒนาข้าราชการท้องถิ่นต้องคำนึงถึงความเสมอภาค ความทั่วถึง ความคุ้มค่าให้เกิดความรู้ความสามารถ ทักษะและทัศนคติที่ดี

3) การพิจารณาความดีความชอบ การให้ประโยชน์ต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรม

4) การย้าย โอน ข้าราชการท้องถิ่นหรือข้าราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมปราศจากอคติ

6) การมอบหมายภาระงานให้เหมาะสมกับลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบของประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่ง มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน

7) การบริหารงานบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

2. การสรรหาด้วยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุ การสอบคัดเลือกและคัดเลือกประเภทอำนวยการและประเภทบริหารท้องถิ่น ให้ดำเนินการโดย ก.ถ. เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ ทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาการทุจริตอีกด้วย

ด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่น

กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมท้องถิ่น (ก.พ.ถ.) เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ ร้องทุกข์ สอดส่องการออกกฎ ประกาศ ระเบียบ หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขของ ก.ถ. ให้สอดคล้องกับหลักการและระบบคุณธรรม โดยทำหน้าที่คุ้มครองระบบคุณธรรมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายจัดตั้ง

ก.พ.ถ. มีองค์คณะจำนวน 7 คน คณะกรรมการคัดเลือกมีประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ถ. 1 คน และมีเลขานุการ ก.พ.ถ. เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ กำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว

สำนักงาน ก.พ.ถ. ตั้งอยู่ในกรมส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการและติดตามประเมินผลของ ก.พ.ถ. โดยให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นเลขานุการ ก.พ.ถ.

ด้านประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

1. กำหนดมาตรฐานโครงสร้างและอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท
2. ควบคุมภาระค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะสูงกว่าร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดที่จ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้างและประโยชน์ตอบแทนอื่นไม่ได้
3. เสริมสร้างประสิทธิภาพของข้าราชการตำแหน่งปลัด โดยการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่เดียวกันเป็นเวลาสี่ปีให้สับเปลี่ยนหน้าที่ โอน ย้ายไปปฏิบัติหน้าที่อื่น เว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการให้ผู้นั้นอยู่ปฏิบัติในตำแหน่งเดิมได้
4. ให้มีการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. กรณีที่มีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกรณีเกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการ ผู้บริหาร ตลอดจนจนประชาชนในพื้นที่ให้ ก.ถ. มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาโดยการโอน ย้าย สับเปลี่ยนข้าราชการท้องถิ่นได้

ด้านการสร้างดุลยภาพการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

กำหนดความสัมพันธ์ในการใช้อำนาจการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นระหว่างผู้บริหารกับปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้

1. ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจสำหรับข้าราชการตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่น (ตำแหน่งปลัดและรองปลัด)
2. ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจสำหรับข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่นหรือเชี่ยวชาญทางวิชาการขึ้นไป ตามที่ปลัดเสนอ

3. ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาหรือตำแหน่งที่มีวิทยฐานะเชี่ยวชาญขึ้นไป ตามที่ปลัดเสนอ
4. ปลัดเป็นผู้มีอำนาจสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจากข้อ 1-3

ด้านสิทธิประโยชน์และหลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นบัญญัติไว้ในกฎหมาย

บัญญัติมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งเดิมกำหนดไว้ในประกาศกฎ ระเบียบ เช่น การกำหนดตำแหน่ง การได้รับเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ การออกจากราชการ ฯลฯ โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติซึ่งเป็นการดำเนินการที่มีลักษณะเช่นเดียวกันกับ ก.พ. และกรุงเทพมหานคร

ด้านคุณสมบัติและวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการการบริหารงานส่วนท้องถิ่น

กำหนดแนวทางการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ถ. และ อ.ก.ถ.จังหวัด โดยกำหนดคุณสมบัติจะต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ด้านใดด้านหนึ่งใน 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการศึกษา ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ ด้านกฎหมาย และด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับที่ได้สรุปเอาไว้ในตาราง กล่าวได้ว่า สภาพปัญหาของการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง รวมทั้งไม่ปรากฏบทบัญญัติที่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคล จนกระทั่งนำมาซึ่งการระบุงปัญหาและการหาทางออกให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของงานศึกษานี้การพิจารณาปัญหาและทางออกของการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะในด้านของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารก็ได้แตกต่างกันไปมาก

อาจกล่าวได้ว่าเนื้อหาของสาระของพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการได้ยกร่างขึ้นมา สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผลสืบเนื่องมาจากพฤติกรรมทางการบริหารของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นทุกระดับทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่มากก็น้อยได้สร้างและอาศัยระบบอุปถัมภ์ (patronage-system) ไปบริหารงานขององค์กรสาธารณะ เป็นที่แน่นอนว่าภายใต้การบริหารระบบนี้ย่อมมีแนวโน้มนำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวงเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนและ/หรือคณะ

พฤติกรรมทำนองข้างต้นนับว่าสอดคล้องต้องกันกับข้อค้นพบของงานศึกษาชิ้นนี้ ที่สำคัญพฤติกรรมของฝ่ายการเมืองในระดับท้องถิ่นมิได้ผิดแผกแตกต่างไปจากนักการเมืองระดับชาติ (Samudavaija, 2005: 106-108; Laothamatas, 1993: 111; Academic Team Thai Associationtessaban, 2016b: 66; Yong, 2016) ทั้งนี้ สาเหตุอาจจะสืบเนื่องมาจากฝ่ายการเมืองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ล้วนแล้วแต่เป็นเครือข่ายหรือถูกจัดตั้งโดยฝ่ายการเมืองระดับชาติ ดังนั้นจึงเรียนรู้และซึมซับพฤติกรรมนักการเมืองที่มีระดับเหนือกว่าตรงประเด็นนี้ถือได้ว่าเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งของการพัฒนาการเมืองไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสถาปนาระบบประชาธิปไตยที่ยั่งยืนและมีธรรมาภิบาล กระทั่งเกิดกระแสที่ต่อเนื่องกันมานับแต่มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 จนถึงปัจจุบัน ในลักษณะที่ว่า ถ้าจะต้องปฏิรูปการเมืองไทยทุกระดับ

จำเป็นอย่างยิ่งยวดที่จะต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของนักการเมืองอย่างน้อยที่สุดให้อยู่กรอบของจริยธรรม (ethics) (Hauge & Harrop, 2013: 96-98)

สำหรับงานศึกษาชิ้นนี้ เมื่อพิจารณาจากกรอบการวิเคราะห์ที่น่าเสนอเอาไว้ในบทนำ สภาพปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไทยก็ปรากฏในทำนองเดียวกับการนำเสนอของคณะกรรมการการปฏิรูป กล่าวคือ โครงสร้างการเมืองและการบริหารระดับท้องถิ่นได้จัดวางความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารให้อยู่ในลักษณะที่ฝ่ายการเมืองมีอำนาจชอบธรรม (authority) และอำนาจทางการเมือง (power) เหนือกว่าฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำ ยิ่งไปกว่านี้ ด้วยเหตุที่แรงจูงใจและพฤติกรรมทางการเมืองและการบริหารของฝ่ายการเมือง ส่วนใหญ่แล้วมุ่งไปที่ผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม อันมีผลต่อการตัดสินใจตัดสินใจและการบริหารนโยบายที่ไม่ค่อยตั้งอยู่บนหลักของธรรมาภิบาลและมีความโน้มเอียงไปในทางฉ้อราษฎร์บังหลวง อีกด้านหนึ่งพฤติกรรมของนักการเมืองเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบเป็นอย่างสูงต่อข้าราชการประจำและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ในแง่ของการปฏิรูปนอกเหนือไปจาก ผู้วิจัยจะเห็นสอดคล้องไปกับข้อเสนอของคณะกรรมการการปฏิรูปแล้ว ในงานชิ้นนี้ ยังขอนำเสนอข้อพิจารณาในการปฏิรูปโดยแยกออกเป็น 3 ประเด็น

1) ขนชั้นนำและผู้บริหารท้องถิ่น เท่าที่ผ่านมาแม้จะมีได้มีงานวิจัยสำรวจที่กว้างขวางและครอบคลุม แต่อย่างน้อยเมื่อติดตามดูจากข้อคิดเห็นที่ปรากฏตามสื่อรวมทั้งงานวิจัยและรายงานที่นักศึกษาไปค้นคว้า วิจัยในภาคสนามของจังหวัดภาคเหนือตอนบนบางจังหวัด ทำให้พบว่า การเมืองในระดับท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด ผู้นำทางการเมืองมักมาจากแวดวงชนชั้นนำในชุมชนทั้งเมืองและชนบท การหมุนเวียนของชนชั้นนำมักเป็นไปอย่างจำกัด (circulation of elite) แต่ถึงกระนั้นในส่วนของชุมชนภาคชนบทความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับประชาชนมีความใกล้ชิดยิ่งกว่าดังกรณีชุมชนในภาคเหนือ นั่นก็หมายความว่า ประชาชนย่อมสามารถตัดสินใจเลือกตัวแทนรวมทั้งติดตามการปฏิบัติงานของตัวแทนโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลส่วนตัวของผู้บริหารการเมืองที่สามารถหาได้สะดวกกว่าข้อมูลของผู้บริหารการเมืองระดับสูงขึ้นไป (Dahl & Tufte, 1973)

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ธรรมชาติของนักการเมืองระดับท้องถิ่นตามที่ศึกษามามีแรงจูงใจที่มุ่งผลประโยชน์ส่วนตัว ไม่ว่าจะเป็นในด้านสถานภาพและเกียรติยศทางสังคม ตำแหน่งและอำนาจ รวมทั้งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงมีให้เห็นอยู่อย่างสม่ำเสมอว่า เมื่อพวกเขาไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการบริหาร แรงจูงใจดังกล่าวได้ผลักดันให้เกิดพฤติกรรมทางการเมืองรวมทั้งทางการเมืองไปในลักษณะเดียวกันในหลายกรณีและหลายพื้นที่ ข้อค้นพบดังกล่าว จึงทำให้ผู้วิจัยมองว่า การที่จะปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นเบื้องต้นควรที่จะป้องกันและหามาตรการจัดการกับพฤติกรรมของนักการเมืองมิให้เบี่ยงเบนไปจากหลักธรรมาภิบาลและการยึดถือความสุจริต ไม่ว่าจะอาศัยโดยมาตรการทางกฎหมายหรือการใช้กระแสสังคมทำการควบคุมและกดดันให้นักการเมืองอยู่ในกรอบของคุณธรรม

อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงลักษณะนี้มีขึ้นโดยง่ายและใช้เวลาชั่วข้ามคืน เนื่องจากเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงอยู่ที่ประชาชนที่เป็นผู้ลงคะแนนเสียง (voters) รวมทั้งจำนวนผู้สมัครที่เสนอตัวให้ประชาชนเลือกว่ามีจำนวนมากน้อยพอเพียงหรือไม่ และยังเป็นบุคคลที่ตั้งอยู่บนมาตรฐานของคุณธรรมอีกด้วย

2) **ข้าราชการและองค์กรราชการ** ตรงส่วนนี้จำเป็นต้องแยกแยะระหว่างตัวข้าราชการกับองค์กรราชการด้วยเหตุที่ว่า ตัวข้าราชการนั้น สามารถจัดแบ่งได้ 3 ประเภท ประเภทแรกเป็นพวกที่มีแรงจูงใจและพฤติกรรมที่มีได้แตกต่างไปจากนักการเมือง ดังนั้น พวกนี้จึงมีพฤติกรรมทางการบริหารสอดคล้องไปกับนักการเมืองและพร้อมที่จะรับผลกระทบที่ตามมา อีกประเภทหนึ่งถือเป็นข้าราชการที่พยายามทำตัวให้เข้ากับทุกฝ่าย ทำนอง “ไผ่ลู่ลม” โดยคุณลักษณะข้าราชการประเภทนี้มักจะหลีกเลี่ยงบทลงโทษ สุดท้ายเป็นข้าราชการพวกที่ยึดกฎระเบียบและหลักคุณธรรมในการบริหาร บุคคลประเภทนี้มักคำนึงถึงสัมฤทธิ์ผลของงานพร้อมไปกับการยึดถือระบบคุณธรรม อันเป็นลักษณะขององค์กรราชการตามอุดมคติ อย่างไรก็ตาม ข้าราชการประเภทหลังนี้มักมีความขัดแย้งกับนักการเมืองที่เป็นผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเหตุที่มีแรงจูงใจและพฤติกรรมแตกต่างกัน

ผลที่ตามมาไม่มากนักน้อย หากมองจากบริบททางการเมืองก่อนการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และบริบททางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พ.ร.บ. บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ฝ่ายข้าราชการย่อมเสียเปรียบและตกเป็นเบี้ยล่างของฝ่ายการเมือง หลายกรณีถูกองค์การอิสระอย่าง สตง. ป.ป.ช. ป.ป.ท. ขึ้นบัญชีตรวจสอบและบางกรณีลงท้ายด้วยการถูกศาลพิพากษาลงโทษอาผิด ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยมองว่า มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขโครงสร้างทางการเมืองโดยวางมาตรการป้องกัน มิให้ฝ่ายการเมืองเข้าไปให้คุณให้โทษฝ่ายข้าราชการประจำโดยละเมิดหลักคุณธรรมและข้อกฎหมาย อีกส่วนหนึ่งต้องมีการปฏิรูปด้านกฎหมายซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า นอกเหนือไปจากร่าง พ.ร.บ. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ฉบับที่คณะกรรมการฯ กำลังนำเสนออยู่ ควรที่จะมีมาตรการอื่นเพิ่มเติมเข้ามาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อเสนอที่ว่า น่าจะมีการรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นสหภาพข้าราชการ ทั้งนี้ เพื่ออาศัยเป็นองค์กรต่อรองกับฝ่ายการเมือง (Academic Team Thai Associatontessaban, 2016)

อย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้นคงต้องพิจารณาสภาพปัญหาที่ดำรงอยู่และต้องรีบเร่งแก้ไขอย่างเร่งด่วนและมีความเป็นไปได้สูงด้วยอาศัยมาตรการทางกฎหมาย จากการที่ผู้วิจัยได้จัดให้มีวงเสวนาขนาดเล็ก ประกอบด้วย นักวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ 2 คน จากมหาวิทยาลัยแม่โจ้และมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ และข้าราชการจาก ป.ป.ช. 2 คน วงเสวนาได้ถกเถียงและมีข้อสรุปในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.1 ประเด็นแรก กรณีของคณะกรรมการฝ่ายบุคคล (ก.ท.จ.) วงเสวนามีข้อสรุปร่วมกันว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการยังคงคล้ายคลึงกับที่เคยเป็นมา (พ.ร.บ. บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542) และเป็นไปตามที่คณะกรรมการปฏิรูปเสนอ นั่นก็คือ ประกอบไปด้วย ข้าราชการประจำส่วนหนึ่ง (5 คน) ตัวแทนนักการเมืองส่วนหนึ่ง (4 คน) ตัวแทนข้าราชการประจำส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่ง (2 คน) และผู้ทรงคุณวุฒิส่วนหนึ่ง (6 คน) จะต่างกับที่ตรงที่ว่าในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ วงเสวนาเสนอไม่ให้นำมาหนดคุณสมบัติในส่วนของนักวิชาการเอาไว้ที่ตำแหน่งศาสตราจารย์ หากแต่ควรจะเป็นอย่างน้อยตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ด้วยเหตุที่ตำแหน่งระดับศาสตราจารย์เฉพาะสาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์และนิติศาสตร์ ในเขตจังหวัดภาคเหนือมีจำนวนน้อยมาก นัยหนึ่งถ้ากำหนดตำแหน่งทางวิชาการให้สูงระดับนี้นั้นจะไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง ยิ่งไปกว่านี้ ตำแหน่งทางวิชาการมิได้เป็นหลักประกันในเรื่องความสามารถในการใช้ดุลยพินิจสำหรับคดีการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น อีกประการหนึ่ง วงเสวนาเสนอว่า กฎหมายไม่ควรกำหนดให้ตำแหน่งดังกล่าวจำกัดเฉพาะนักวิชาการภายในจังหวัดนั้น ๆ หากแต่ควรเปิดกว้างอย่างน้อยอีก 8 จังหวัด

ภาคเหนือตอนบน อีกทั้งผู้ดำรงตำแหน่งต้องมีใช้ข้าราชการบ้านานัญหรือเกษียณอายุราชการแล้ว เหตุผลตรงนี้ก็ คือ ผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำยังมีกฎหมายวินัยข้าราชการกำกับอยู่ ดังนั้น การตัดสินใจของพวกเขาจึงต้องกระทำไปด้วยความรอบคอบและยับยั้งชั่งใจยิ่งกว่าข้าราชการบ้านานัญ ที่สำคัญกรรมการที่มีได้มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดอย่างน้อยก็สันนิษฐานได้ว่า พวกเขาคงปลอดพ้นจากอคติกับบุคคล ด้วยเหตุที่ไม่รู้จักและ/หรือคุ้นเคยกันมาก่อน ตรงส่วนหลังนี้ ครอบคลุมถึงกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิลักษณะที่มีใช้นักวิชาการอีกด้วย

อีกประการหนึ่ง หากถือเอาว่า ก.ท.จ. เสมือนหนึ่งศาลชั้นต้น เมื่อ ก.ท.จ. วินิจฉัยชี้ขาดลงไปแล้ว ข้าราชการไม่พึงพอใจผลการสอบสวน พวกเขาก็ยังสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ทางหนึ่งและอีกทางหนึ่งก็สามารถยื่นเรื่องไปศาลปกครอง ตรงส่วนหลังนี้หากยังไม่พึงพอใจผลการตัดสินอีก พวกเขาก็ยังสามารถร้องต่อไปยังศาลปกครองสูงสุด ซึ่งอาจเปรียบได้กับศาลฎีกาเพื่อมีการวินิจฉัยชี้ขาดในขั้นตอนสุดท้าย หรืออาจเสนอความเห็นไปยัง ป.ป.ช.

อย่างไรก็ดี มีข้อพิจารณาอยู่ว่าในระหว่างที่อยู่ในช่วงดำเนินการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.ท.จ. เพื่อความปลอดภัยและเป็นธรรมในการปฏิบัติงานของข้าราชการ โดยมีต้องหวาดระแวงว่าจะถูกกลั่นแกล้งจากฝ่ายบริหารไม่ว่ากรณีใด ๆ วงเสวนาซึ่งมีความเห็นร่วมกันว่า น่าจะให้สิทธิข้าราชการผู้นั้นขอไปช่วยราชการยังหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งตามแต่ ก.ท.จ. จะมอบหมาย โดยมีกฎหมายคุ้มครองการทำงานในลักษณะคล้ายกับกฎหมายคุ้มครองพยาน ทั้งนี้ ระยะเวลาช่วงไปช่วยราชการให้เป็นไปตามระยะเวลาการสืบสวนสอบสวนและมติของ ก.ท.จ. อย่างไรก็ตาม หากผลการพิจารณาออกมา หากว่าข้าราชการผู้นั้นยังไม่พึงพอใจและมีความประสงค์จะอุทธรณ์ต่อไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) หรือศาลปกครอง ซึ่งมีถึง 2 ศาลคือ ศาลปกครองปกติและศาลปกครองสูงสุด วงเสวนาก็ยังเห็นว่า รัฐควรที่จะยืดเวลาในการช่วยราชการออกไปด้วยเช่นเดียวกัน กระทั่งผลคดีเป็นที่สิ้นสุดในขั้นตอนสุดท้าย พร้อมกันนี้ ในระหว่างช่วงทำการอุทธรณ์ ข้าราชการผู้นั้นยังได้รับเงินประจำตำแหน่งตามสิทธิเหมือนกับที่เคยได้รับตอนปฏิบัติราชการในหน่วยงานเดิม อีกทั้งยังต้องมีกรอบเวลาในการพิจารณาคดีความขัดแย้งดังกล่าวไว้ด้วย

มีข้อเสนอเพิ่มเติมอีกว่า เนื่องจากศาลปกครองมีคดีความร้องเรียนเข้ามา มาก ดังนั้น จึงเป็นไปได้ยากที่จะพิจารณาเฉพาะคดีความขัดแย้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในระยะเวลาเท่านั้นเท่านี้ การแก้ไขปัญหานี้ว่านี้ วงเสวนามองว่าน่าจะจัดตั้งศาลปกครองแผนกคดีการปกครองท้องถิ่นออกมาเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ทั้งนั้น นอกจากจะได้มีผู้พิพากษาที่เชี่ยวชาญคดีท้องถิ่นแล้ว ยังทำให้การพิจารณาคดีความ เป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเป็นที่ยังพอใจของทุกฝ่ายไม่มากนักน้อย

2.2 ในส่วนของภาคประชาชนหรือประชาสังคม แต่เดิมมา ประชาชนมักแสดงบทบาทของการเป็นราษฎรยิ่งกว่าพลเมือง ทั้งนี้ เป็นเพราะบริบททางการเมืองและการบริหารที่มีมาแต่เดิม แม้กระทั่งมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยมาอย่างต่อเนื่องยาวนานแล้วก็ตาม (โดยประมาณ 80 ปี) วัฒนธรรมทางการเมืองและพฤติกรรมยังมีความโน้มเอียงไปในทางราษฎรคือ เน้นหน้าที่มากกว่าสิทธิเป็นส่วนใหญ่ จะมีก็เพียงส่วนน้อยที่มีพฤติกรรมแบบพลเมืองคือ มุ่งสิทธิพอ ๆ กับการคำนึงถึงหน้าที่พลเมือง คุณลักษณะที่ว่านี้หากเปรียบเทียบกับดูแล้ว ในเขตเมือง ด้วยเหตุที่มีชนชั้นกลางค่อนข้างจำนวนมาก ดังนั้น การแสดงออกจึงโน้มเอียงไปในทางพลเมือง ขณะที่ในเขตชนบทได้ปรากฏกระบวนกร

เปลี่ยนแปลงที่แต่เดิมประชาชนมีสำนึกแบบราชาธิปไตยมาสู่การมีสำนึกแบบพลเมืองอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ถึงกระนั้น ปรากฏการณ์เหล่านี้ยังปรากฏเฉพาะในช่วงเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ ในช่วงเลือกตั้ง ประชาชนจะมีข้อมูลอย่างรอบด้าน ในการตัดสินใจในฐานะผู้ออกเสียงเลือกตั้ง (voters) ในการเลือก ผู้สมัครต่าง ๆ (Candidates) แต่พอหลังจากนั้นประชาชนจะเพิกเฉยต่อกระบวนการทางการเมืองระดับ ท้องถิ่น อาจจะเป็นด้วยเหตุผลของวัฒนธรรมหรือเศรษฐกิจก็ตามแต่ ดังนั้น ในความเห็นของผู้ศึกษาครุฑที่ จะกระตุ้นให้ประชาชนแสดงพลังอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลพฤติกรรมของนักการเมืองหลังการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตามแต่ (Suksomjit, 2015)

เพื่อเพิ่มบทบาทให้ภาคประชาชน ปรากฏข้อถกเถียงเรื่องการจัดตั้งสภาพลเมืองควบคู่ไปกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งภายในวงเสวนามีความเห็นแย้งกับความเห็นของฝ่ายที่สนับสนุนให้มีสภาพลเมือง เช่น โครงการวิจัยเรื่องทางเลือกรูปแบบการปฏิรูปการเมืองไทยของคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ให้ความสำคัญอย่างมากต่อการจัดตั้งสภาพลเมือง ซึ่งเปรียบประหนึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบและสร้างธรรมาภิบาลใน ระดับท้องถิ่นที่ทำงานคู่ขนานไปกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ วงเสวนามีความเห็นต่างว่า การส่งเสริมให้ มีสภาพลเมืองกลับจะเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของข้าราชการท้องถิ่นไม่มากนักน้อย เนื่องจากฝ่ายข้าราชการ เอง ในการทำงานต้องยึดแนวปฏิบัติตามกฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด ในขณะที่สภาพลเมือง กลับไม่ได้มีระเบียบดังกล่าวในทำนองที่ว่า เน้นแต่รับชอบเพียงอย่างเดียว และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น ในปัจจุบัน นี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ถูกควบคุมโดยประชาชนอยู่แล้ว เช่น การทำประชามติและในบางเขตที่มี แต่พวกสภาพลเมืองอยู่ก็จะทำให้เกิดการต่อรองที่สูงมากตามไปด้วย การทำงานของเจ้าหน้าที่ทำได้อย่างมาก สรุปรว่าไม่ควรมีสภาพลเมือง

2.3 อีกประเด็นหนึ่ง วงเสวนาเสนอว่า เพื่อป้องกันการสั่งการด้วยวาจาของนักการเมือง (ผู้บริหาร ท้องถิ่น) โดยมีต้องรับผิดชอบ ปลัดต้องอาศัยกลยุทธ์ (tactic) ด้วยการแจ้งเรื่องที่ได้รับการสั่งโดยวาจาจาก นักการเมืองต่อที่ประชุมสภาเพื่อกำหนดให้เป็นมติของผู้บริหารในการสั่งการปลัด ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะเป็น การกำกับด้วยหนังสือที่ดำเนินไปตามระเบียบ มิใช่เน้นที่การแก้กฎหมาย ซึ่งมีขั้นตอนที่ล่าช้าไม่สอดคล้อง กับการทุจริตของนักการเมืองที่พยายามอาศัยช่องว่างของกฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

2.4 สุดท้ายในส่วนบทบาทของ สตง. และ ป.ป.ช. วงเสวนาได้มีข้อสรุปร่วมกันว่า การตรวจสอบ โดยองค์กรอิสระอย่าง สตง. ในปัจจุบัน ในด้านหนึ่งคงต้องยอมรับว่าได้สร้างปัญหาหรือความลำบากใจใน การทำงานต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มากนักน้อย ที่เป็นเช่นนี้นั้น อาจสืบเนื่องจากระเบียบที่ สตง. ยึดเป็นแนวปฏิบัติในการตรวจสอบระเบียบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระเบียบ ที่ออกโดยสำนักนายฯ และกระทรวงการคลัง ลักษณะเช่นนี้จึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและ สตง. ในทำนองที่ว่า สตง. มักมุ่งจับผิดการทำงานของท้องถิ่นมากเกินไป บางครั้ง ก็ทำให้เป็นอุปสรรคในการทำงานของท้องถิ่นและหลายครั้งก็กลับกลายเป็นเหตุให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโยกงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบที่ สตง. กำหนด ซึ่งเป็นสิ่งที่ปฏิเสธมิได้ว่าเป็นจุด เริ่มต้นของการคอร์รัปชัน

ประเด็นถัดมา นักวิชาการและข้าราชการประจำในวงเสวนายังเห็นพ้องต้องกันว่า การทำงานของ สตง. นั้นมีสิ่งที่น่าสนใจอยู่ว่าเป็นการปฏิบัติตามระเบียบที่มีอคติที่มุ่งเน้นแต่การมองหาผู้กระทำผิด แต่ไม่ได้พิจารณาถึงข้อจำกัดในการทำงานของ สตง. เอง เช่น เมื่อพบว่า มีการใช้จ่ายเงินที่ไม่เป็น

ไปตามระเบียบ สตง. ก็มักจะท้วงติงไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงความคุ้มค่า แต่ทว่าประเด็นเรื่องความคุ้มค่าเองก็เกี่ยวพันกับการอาศัยดุลยพินิจในการตีความ ฉะนั้นควรมีการตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดเป็นเฉพาะในการไต่สวนเรื่องงบประมาณและเพื่อหาทางออกกับการท้วงติงของ สตง. ที่ประกอบด้วยตัวแทนคลังเขตและคลังจังหวัด และแจ้งแนวทางปฏิบัติไปยังหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ อันจะเป็นหนึ่งในวิธีการลดภาระการพิจารณาไต่สวนคดีความของศาลและ ป.ป.ช. อีกทางหนึ่งด้วย

บทส่งท้าย

ภูมิหลังทางสังคมและเศรษฐกิจของนักการเมือง (socio-economic background of politicians) มีผลต่อแรงจูงใจในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองและการบริหารของนักการเมือง (political and administrative behavior) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนพฤติกรรมกรรมการบริหารของนักการเมืองย่อมส่งผลกระทบต่อตรงต่อข้าราชการประจำในกรณีต่าง ๆ ได้แก่ การตัดสินใจนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ การสอบบรรจุและแต่งตั้ง การย้ายและการโอนตำแหน่งและการเรียกจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) จากข้าราชการประจำ ท้ายที่สุดผลโดยรวมก็ตกกับชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปเพื่อจัดความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและฝ่ายบริหารเสียใหม่ ดังปรากฏในข้อเสนอของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นและข้อเสนอของผู้วิจัยตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

เชิงอรรถท้ายบท

¹“มาตรา 48 เศรษฐ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี (4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย (5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น มาตรา 48 สัตตรส ให้นายกเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล และลูกจ้างเทศบาล มาตรา 48 เถกุนวิสตี ให้ปลัดเทศบาลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย”

²“มาตรา 59 นายองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย (5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น มาตรา 60 ให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามลำดับที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รักษาราชการแทน ในกรณีที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด แต่งตั้งให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในระหว่างรักษาราชการแทนด้วย อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ แต่ถ้ามอบให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติราชการแทน ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ การปฏิบัติราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคห้า ต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลและกรอบนโยบายที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดไว้ มาตรา 60/1 ให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลรองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย”

References

- Academic Team Thai Associationtessaban. (2016a). Boribot thongthin Thai thi yaklambak. In *Siam Rath Subda Wijarn*. 63(46), 66.
- _____. (2016b). Wiphak rang phorobo rabiap borihanngan bukkhon suan thongthin In *Siam Rath Subda Wijarn*. 63(43), 66.
- _____. (2016c). Wiphak rang phorobo rabiap borihanngan bukkhon suan thongthin ton thi 4: Wa duai satsuan phuthaen kharatchakan suanthongthin nai kammakan bukkhon. In *Siam Rath Subda Wijarn*. 63(45), 66.
- Bowornwathana, B. (2005). *Ratthaprasanasat Thruesadi Lae Naeothang Kansueksa (1887-1970)*. 12nd edition. Bangkok: Chulalongkon University Press.
- Dahl A. R. (1976). *Modern Political Analysis*. New Jersey: Prentice Hall.
- Dahl A. R., & Tuftte, R. E. (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Hauge, R., & Harrop, M. (2013). *Comparative Government and Politics: An Introduction*. 9th ed. UK: Palgrave Macmillan.
- Huntington, P. S., & Nelson, M. J. (1976). *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Intuwan, S. (2010). *Decision Making in Infrastructure Development of Local Administrative Organizations: A Study of Five Cases in the Northern Region*. Independent Study Master of Arts (Political Science), Chiang Mai University.
- Laothamatas, A. (1993). *Mop Mue Thue: Chonchanklang Lae Thurakit Kap Prachathippatai*. Bangkok: Matichon Publishing House.
- Patrick, O. (2012). *The Politics-Administration Dichotomy: Toward a Constitutional Perspective*. 2nd ed. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Phraratchabanyat Sapha Tambon Lae Ongkan Borihan Suan Tambon Phoso 1996 (Kaekhai Thueng Chabap Thi 6 Phoso 2009)*.
- Rabiap Krasuang Mahatthai Wa Duai Ngoenduean Ngoen Kha Topthaen Lae Prayot Topthaen Yang Uen Khong Nayokthetsamontri Rong Nayokthetsamontri Prathan Sepha Thot Ban Rong Prathan Sapha Thetsaban Samachik Sapha Thetsaban Lekhanukan Nayokthetsamontri Thiprueksa Nayokthetsamontri Lae Kan Chai Kha Biaprachum Kammakan Sapha Thetsaban Chabap Thi 2 Phoso 2014*.
- Samudavanija, C. (2004). *Pracha Rat Kap Kan Plianplaeng*. Bangkok: Institute of Public Policy Studies.
- Suksomjit, M. (2015). Khwam pen phonlamueang nai rabop prachathippatai. *Chunlasan Ratthathammanun Chabap Patirup*, 1(10).
- The National Reform Council. (2015). *Ekkasan Prakopkan Patirup Chut*. Retrieved December 10, 2016 from <http://library2.parliament.go.th/giventake/nrc2557-info.html>.
- _____. (2016). *Rai-ngan Khong Khanakanmathikan Khapkhluen Kan Patirup Prathet Dan Kan Pokkhong Thongthin Sapha Khapkhluen Kan Patirup Prathet Rueang “Kan Borihanngan Bukkhon Khong Ongkon Pokkhong SuanthongthinLae Rang Phraratchabanyat Rabiap Borihanngan Bukkhon Suanthongthin Por Sor....”*. Retrieved December 10, 2016 from <http://library2.parliament.go.th/giventake/nrc2557-info.html>.
- Wacharapai, B. (2015). Ratthathammanun chabap patirup kap khwam pen tham thi kharatchakan dairap. *Chunlasan Ratthathammanun Chabap Patirup*, 1(4), 16-17.
- Woshinsky, H. O. (1995). *Cultural and Politics*. New Jersey: Prentice Hall.

- Yong, T. (2016). Wuthisapha taengtang mai tong songsai khao ao nae. *Nationweekend*, 24(1242), 6.
- Zagorski, W. P. (2009). *Comparative Politics: Continuity and Breakdown in the Contemporary World*. New York: Routledge.