

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์	การก่อตัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้คำสั่ง คสช. มาตรา 44
ชื่อนักศึกษา	วิสานท์ แสงวงหา
รหัสนักศึกษา	55B73330308
ปริญญา	รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
ประธานที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพจน์ ทรายแก้ว
กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	อาจารย์ ดร.สาธิต วงศ์อนันต์นนท์

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพการณ์และสาเหตุในการใช้คำสั่ง ภายใต้อำนาจ คสช. มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ศึกษาบุคคลที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายว่าด้วยการ ป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้อำนาจ คสช. มาตรา 44 และ 3) ศึกษาผลกระทบของการใช้นโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้อำนาจ คสช. มาตรา 44 การศึกษานี้ ดำเนินการวิจัยโดยการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูล สำคัญจำนวน 24 คน ประกอบด้วย ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตัวแทนหน่วยงานส่วนกลาง และตัวแทนจากผู้บริหารท้องถิ่น และได้จัดการวิพากษ์ ผลการสัมภาษณ์ โดยผู้เชี่ยวชาญจำนวน 10 คน ประกอบด้วย ตัวแทนหน่วยงานองค์กรอิสระ ข้าราชการบริหารส่วนกลาง และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเลือกมาแบบเจาะจง และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

ผลการศึกษาพบว่า

1) สภาพการณ์และสาเหตุในการใช้คำสั่งภายใต้อำนาจ คสช. มาตรา 44 เกิดจากการทุจริตในการ บริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่น มีอำนาจเต็มในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง การย้าย การโอนการรับโอน การเลื่อนระดับ การ เลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และ การร้องทุกข์ต่าง ๆ เป็นช่องว่างก่อให้เกิดการทุจริตของผู้มีอำนาจโดยใช้ระบบอุปถัมภ์ในการสอบแข่งขัน การเลื่อนตำแหน่ง การโอน และการโยกย้าย รวมถึงมีการเรียกรับผลประโยชน์จากผู้บริหารท้องถิ่น ส่งผลให้

เกิดความเสียหายต่อระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างร้ายแรง ซึ่งถึงแม้จะมีองค์กรหรือหน่วยงานอื่นมาตรวจสอบเกี่ยวกับการทุจริต ก็ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ได้ในสภาพการณ์ปกติได้ ส่งผลให้รัฐบาลในขณะนั้นจำเป็นต้องออกคำสั่งภายใต้ คสช. มาตรา 44 ที่ 8/2560 โดยสาระของนโยบายดังกล่าวนั้นมีการกำหนดให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวกับการสอบแข่งขันการสอบคัดเลือก การคัดเลือก และการโอนข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น แทนจากเดิมที่เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง

2) บุคคลที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องข้องในการเสนอนโยบาย พบว่า ผู้ที่มีเกี่ยวข้องทำให้เกิดนโยบายนี้แบ่งเป็น 4 กลุ่มหลัก ๆ คือ กลุ่มแรก คือ ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ทำการร้องเรียนเรื่องการทุจริตไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กลุ่มที่สอง คือ สื่อมวลชนมีการสืบค้นหาข้อเท็จจริงและนำเสนอข่าวเกี่ยวกับการทุจริตทางสื่อต่าง ๆ ซึ่งทั้งสองกลุ่มดังกล่าวได้มีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องหรือผลักดันให้รัฐบาลสนใจปัญหาสาธารณะและริเริ่มในการก่อตัวของนโยบาย กลุ่มที่สามคือ สำนักงาน ป.ป.ท. และ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานมีหน้าที่ตรวจสอบและปราบปรามการทุจริตโดยตรง และกลุ่มที่ 4 คือ กระทรวงยุติธรรมหรือมีหน้าที่ในการพิจารณาคดี ได้เป็นผู้รวบรวมข้อมูลและปัญหาต่าง ๆ เพื่อเสนอเป็นทางเลือกในการกำหนดเป็นนโยบายให้แก่ทีมที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีและคณะทำงานของ คสช. ซึ่งมีคณะอนุกรรมการป้องกันปราบปรามการทุจริต เป็นผู้ผลักดันให้เกิดนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

3) ผลกระทบที่เกิดขึ้นของการใช้นโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้คำสั่ง คสช. มาตรา 44 นั้น เกิดผลกระทบที่สำคัญมี 2 ประการ คือ 1) ผลกระทบเชิงบวก คือ สามารถแก้ปัญหาการทุจริตได้อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ ผู้มีส่วนได้เสียที่ต้องการความช่วยเหลือได้รับความพึงพอใจ เป็นหลักประกันว่าได้บุคลากรที่มีความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง มีการบริหารงานบุคคลเป็นไปตามหลักคุณธรรมทำให้สังคมและประชาชนยอมรับถึงความโปร่งใสในการสรรหาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น 2) ผลกระทบเชิงลบ คือ การดำเนินการอย่างเร่งด่วนทำให้ขาดความรอบคอบในการแสวงหาข้อมูลเชิงลึกอาจเกิดความผิดพลาดในการหาตัวผู้กระทำความผิด ทำให้เกิดการเสียหายและเสียกำลังใจในการปฏิบัติงานจนเกิดผลกระทบในวงกว้างต่อการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมได้ ทำให้เกิดการขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่งงานบางช่วงเวลา เนื่องจากความล่าช้าในการสอบแข่งขัน และอาจทำให้กลไกการปฏิบัติงานตามปกติในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารบุคคลมีความหย่อนประสิทธิภาพในโอกาสต่อ ๆ ไป เนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติงานในระบบการปฏิบัติงานตามปกติเป็นเวลานาน

คำสำคัญ : การก่อตัวของนโยบาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำสั่ง คสช. มาตรา 44

Thesis Title	Policy Formation of Anti-Corruption on Personnel Administration of Local Administrative Organizations under the Command of National Council for Peace and Order of Section 44
Student	Visan Sawangha
Student ID	55B73330308
Degree	Doctor of Public Administration
Field of Study	Public Administration
Thesis Advisor	Assistant Professor Dr.Suphot Saikaew
Thesis Co-Advisor	Dr.Satit Vongannan

ABSTRACT

The purpose of this research was to study 1) the conditions and causes of implementing the orders under the command of National Council for Peace and Order of Section 44 to prevent corruption, misconduct in personnel management of the local government organizations, 2) the persons playing the roles and involved in proposing the policies to prevent corruption, misconduct in personnel management of local government organizations under the command of National Council for Peace and Order of Section 44, and 3) the impact of the policy implementations to prevent corruption and misconduct in personnel management of local government organizations under the command of National Council for Peace and Order of Section 44. This study was a qualitative research and was conducted by in depth interviewing 24 key informants including the personnel of the National Anti-Corruption Commission (NACC), personnel of central agencies and personnel of local government organizations. A group discussion for reviewing the interview results was held with 10 experts including the representatives of independent organizations, the official of central agencies and the executives of local government organizations. The data were analyzed by using the content analysis.

The research results revealed that:

1) The conditions and causes of implementing the orders under the National Council for Peace and Order of Section 44 was found that the orders provided too more authorities to the high executives of the local government organizations by giving the power to the local administrators in the matter of issuing the recruiting orders the appointment, transferring, promotion, salary increasing, investigation, discipline penalty, laying off from official service, appealing and complaining Although there were other organizations or inspection

agencies to investigate these issues, but they could not audit the local executives authorization effectively. These brought about issuing the National Council for Peace and Order of Section 44 No. 8/2560 by the former government. The matter of these policies appointed special central official committee or local official of personnel administration Act, B.E 2542 (1999) working in recruiting by examination competition, staffing and transferring of personnel or local officials. These authorities belonged to the local executives.

2) The persons playing the roles and involved in proposing the policy consisted of three groups. The first group comprising all stake holders who complained all of these misconducts to all associated organizations. The second group comprising all mass medias who presented all related information of the misconducts. These two groups of the people played the great role in complaining and pushing the government to pay attention to the public problems in setting up the policy formulation process. The third group was the office of Public Sector Anti-Corruption Commission (PACC) and the National Anti-Corruption Commission (NACC) who worked in corruption investigation and suppression and the fourth group was the Ministry of Justice or has a duty to trial. They presented all information's concerned and submitted all solutions for setting up the policies to the prime minister advisory team and the working group of National Council for Peace and Order. These anti-corruption sub-committee had pushed up the anti-corruption.

3) The impact of the policy implementations to prevent and corruption and misconduct in personnel management of local government organizations under the command of National Council for Peace and Order of Section 44 consisted of 2 principle impacts: 1) the positive impact; all of the problems in corruption and misconduct in the personnel management could rapidly and efficiently be solved. All stakeholders were satisfied, and it could be guaranteed that all personnel were qualified with all appropriate positions. The personnel management process was complied with merit system and with more transparency, 2) the negative impact; the urgent action may brought about the lacking off necessary essential informations in finding the real and correct misconductors which could reduce the high morale of the governmental officials. This carelessness could affect the serious problem in lacking off the essential personnel. Moreover, the normal mechanism of anti-corruption process of the government could be affected and ineffective in the long run while they did not function normally for a long time.

Keywords: Policy Formation, Local Government Organizations, NPCO Orders, Article 44